

**수도권규제완화 철회 및
분권 · 균형발전 실현을 위한
정책 워크숍**

장소 : 대전 유성 아드리아호텔

일시 : 2009년 1월 16일 ~ 17일

주최 : 수도권규제완화 철회 및

분권 · 균형발전 실현 전국연석회의

수도권규제완화 철회 및 분권·균형발전 실현전국연석회의 워크숍

1. 목적

- 수도권규제완화가 미치는 수도권의 문제와 계획적 관리방안 마련
- 이명박 정부 지방발전대책의 한계와 지역의 대응 방안 마련
- 지역발전을 위한 지역균형·분권 확립 대안 마련
- 균형과 분권, 수도권의 관리라는 차원으로 나갈 수 있도록 정부 정책방향 제시
- 분권, 균형발전 세력의 정책적 방향 및 대응방안 마련

2. 일시 및 장소

일시 : 2009년 1월 16일(금) 15시 ~ 17일 11시

장소 : 충남 유성 아드리아호텔 별관

3. 프로그램

사회 : 송재봉(1세션), 오성규(2세션), 안명균(3세션)

일시	프로그램	발제 및 토론
16일 일정		
15:00~	등록(방 배정)	
15:30~	개회 및 참석자 인사	
15:40~17:30	제1세션	제1주제: 수도권규제완화가 수도권에 미치는 영향 과 수도권 관리방안 제2주제: 이명박 정부 지역발전대책의 한계와 지역의 대응과제
17:30~17:40	식사 및 Coffee Break	
17:40~19:00	제2세션	제3주제: 지역발전을 위한 단위와 주체에 대한 쟁점과 과제(광역경제권, 행정구역개편 중심으로) 제4주제: 균형발전형 지방사업의 현황과 과제 (행정복합도시, 혁신도시 중심으로)
19:00~20:00	휴식 및 식사	
20:00~21:40	제3세션	제5주제: 09년 균형발전과 분권운동의 실천 방향 (집행위원회 회의 겸하여 진행)
21:40~	뒷풀이	
17일 일정		
08:20~09:00	아침식사	
09:00~10:00	종합평가 및 정리	
10:30~	수도권집중반대와 균형발전·분권실현을 위한 공동선언 (기자회견)	

11시 : 폐회(공식행사 정리)

목 차

[제1세션]

사 회 : 송재봉 충북참여자치시민연대 사무처장

제1주제 수도권규제완화가 수도권에 미치는 영향과 수도권 관리방안 ----- 1

: 변용환 한림대 경영학과 교수

제2주제 이명박 정부 지역발전대책의 한계와 지역의 대응과제 ----- 별도자료

: 오창균 경북발전연구원 연구위원

[제2세션]

사 회 : 오성규 환경정의 사무처장

제3주제 지역발전을 위한 단위와 주체에 대한 쟁점과 과제 -----

(광역경제권, 행정구역개편 중심으로)

: 변창흠 세종대 교수, 환경정의 토지정의센터장

제4주제 균형발전형 지방사업의 현황과 과제 -----

(행정복합도시, 혁신도시 중심으로)

: 이상선 충남시민사회단체연대회의 상임공동대표

[제3세션]

사 회 : 안명균 경기환경운동연합 사무처장

제5주제 09년 균형발전과 분권운동의 실천 방향 -----

(집행위원회 회의 겸하여 진행)

: 박재울 부산분권운동연대 공동대표

: 이두영 충북경실련 사무처장

[종합평가 및 정리]

사 회 : 박재울 부산분권운동연대 공동대표

수도권 규제완화가 수도권에 미치는 영향과 수도권 관리방안

한림대학교 경영학과 교수 변용환

I. 수도권 집중과 지방공동화를 가속화시키는 수도권 규제완화

수도권의 비대칭적 과대성장은 비수도권 지역주민으로 하여금 엄청난 소외감을 안겨왔다. 전국 토의 11.8%에 불과한 면적에 전체 인구의 49%가 집중되어 있으며 중요한 대부분의 산업과 국가 유지에 필요한 핵심기능 등 거의 전 부문에 걸친 수도권 집중은 한국을 수도권을 위한 공화국이라고 부르기에 족하다. 과거 한국의 지역간 갈등은 소위 영남과 호남으로 대별되는 동서간의 갈등이었고 다분히 감정적 문제가 가미된 바 있다, 그런데 지금의 수도권과 비수도권 간의 격차는 실생활에 현실로 다가오면서 더욱 심각한 경제사회적 갈등으로 비화되고 있다. 그리고 이 모든 이유 중 가장 중요한 것은 지방의 인적·물적 자원을 흡수해가는 수도권 블랙홀(자력) 현상이다. 수도권 블랙홀 현상은 1960년대 산업화가 시작된 이래 지금까지 계속 지방을 공동화시키면서 수도권집중이 일어나고 있는 원인이 되고 있다. 특별한 조치가 없어도 수도권 집중과 지방공동화 현상이 심각한 상황에서 2008년 10월 30일 발표된 '국토이용 효율화 방안'은 3D업종에서 첨단기업까지 형태 규모에 관계없이 수도권에 기업이 집중될 수 있는 '수도권 규제완화'대책이다. 기업 부문 규제완화를 함으로서 가장 핵심적인 규제는 다 폰 셈이다. 그 중에서도 가장 핵심적인 부분은 대기업의 수도권공장신증설 허용이다. 지금까지 첨단 8개 업종을 제외하고는 대기업공장의 수도권 신증설이 억제되어 왔으나 이번 조치로 산업단지 이내이면 업종 규모에 관계없이 진입이 가능하게 된 것이다. 대기업의 이전은 수십 개가 넘는 중소기업 집단을 동반 이전시키므로 도시를 하나 죽이거나 새로 만들만큼 그 파괴력은 대단하다. 수도권 규제가 존재하는 가장 중요한 이유는 인구집중을 막는 것이고 이를 위한 가장 핵심적 수단이 수도권에 공장신증설을 억제하는 것인데 이번 조치로 인해 형식적으로라도 수십년간 유지해 온 수도권 인구집중억제와 지방 공동화 방지라는 국가경영의 기초가 바뀌게 된 것이다. 중앙정부에서 수도권 규제완화조치로 파생되는 부작용을 해소하기 위해 얼마간의 노력을 할지는 모르지만 수도권 집중과 지방공동화라는 흐름은 더욱 심각해 질 수밖에 없을 것이다.

이미 한국은 인구의 절반이 수도권에 거주함으로써 OECD국가에서 유래없는 수도권 초집중화(hyper-centralization) 현상을 보이고 있다. 그리고 지금도 빠른 속력으로 수도권집중이 지속되고 있다. 이와 동시에 상대적 불이익을 보게 되는 비수도권 국민들은 경제사회적 불이익과 심한 소외감에 시달리고 있다. 수도권과 비수도권이라는 소위 '두 국민 사회'(two-nation society)로의 사회적 균열이 가속되고 있는 원인은 바로 구조적으로 뿌리박힌 수도권 블랙홀 현상 때문이다. 지금 수도권과 비수도권 간의 지역격차가 심각하여 사회통합에 심각한 문제를 야기하고 있는 상황인데도 오히려 이러한 현상을 조장 내지는 방조하는 수도권규제완화 내지는 철폐 정책들이 주장 내지는 추진되어지고 있다.

비수도권은 별도로 치더라도 수도권이 더욱 집중되면 수도권 주민이 행복해지고 대한민국 국민 다수의 행복지수가 올라갈 수 있는지에 대해서도 신중한 고민이 필요하다. 수도권집중이 가속되면 비수도권은 인적·물적 자원의 유출로 황폐화될 수밖에 없다. 그러면 그 반대급부로 집중이 심화되는 수도권 국민 다수는 과연 행복하고 수도권이 글로벌 경쟁력을 갖추는데 도움이 될까? 이에 대해서도 신중한 논의가 필요하다. 수도권집중과 관련된 양면의 거울을 논할 소재는 많지만 지면상 한계로 본고에서는 수도권 과밀에 초점을 맞추어 논의해 보도록 한다. 그리고 2009년도에 등장할 가능성이 있는 수도권 계획적 관리체제의 배경과 내용 등에 대해서도 살펴보기로 한다.

II. 수도권 과밀

1. 수도권 일각에서의 수도권 과밀 부정

과밀부정

수도권규제완화조치는 수도권과밀과 지방공동화를 초래할 가능성이 높다는 데는 이견이 없다. 특히 지방공동화문제에 대해서는 다른 형태라도 지방을 지원해주어야 한다는 이야기가 중앙정부에서 있고 수도권 일각에서도 조금 있기도 하다. 하지만 수도권 과밀에 대해서는 다른 해석을 하는 경우가 많다. '우리 수도권은 과밀이 아닌데 왜 수도권과밀까지 걱정해 주는가?' 하는 시각이 수도권일각에서 존재하고 있다. 그리고 수도권규제완화는 수도권에 공장을 유치시켜 일자리를 증가시키고, 탄력성있는 발전을 가능하게 해 준다고 생각할 수 있다. 또한 젊고 유능한 인구의 집중으로 도시가 더욱 활력있게 되고, 인구증가로 수도권 주택가격 유지에 도움이 될 수도 있다. 집중으로 인한 외부불경제효과가 있는지는 모르지만 가시적인 이득이 훨씬 많다고 생각하는 것 같다. 물론 이러한 틀에서는 지방의 공동화문제는 배제되어있다.

살기 좋아 인구집중이 계속되므로 과밀이 아니라는 주장

2008년 현재의 수도권 규제가 존재하는 가장 중요한 이유는 수도권 과밀방지와 지방공동화 방지이다. 따라서 수도권과밀방지와 지방공동화방지 중에서 어느 하나가 사라져도 수도권규제의 존재 이유가 약해진다.

역대 중앙정부나 지방, 수도권 시민단체 등에서는 수도권이 과밀되었고, 과밀이 좋지 않은 것으로 계속 생각해 온 반면, 수도권 일각에서는 과연 수도권이 과밀한가? 또는 과밀의 정의가 무엇인가 등 과밀의 기초 개념에서부터 이의를 제기하는 경향이 있다(김경환·임상준 2005). 과밀해서 사람이 살기 힘들다면 수도권으로 사람이 집중하지 않을 것인데 계속 집중하는 것을 보면 과밀의 한계는 없는 것이 아닌가 하는 생각을 해볼 수 있다는 것이다.

최적도시규모 부재

1960년대 서울인구 350만일 때 서울의 인구집중을 염려하여 서울인구집중억제정책을 시작했다

는데, 2008년 현재 서울인구는 1,000만 명이 넘고, 수도권 인구는 2400만을 넘고 있는데도 불구하고 계속 지방으로부터 인구가 집중되고 있다. 여러 가지 담론이 있을 수 있지만 수도권에 살기 좋아서 모여들고 있는 것으로 해석할 수 있다는 것이다. 실지로 최적도시인구규모에 대한 연구들에서는 정확한 결론이 보이지 않는다. Mills(1972)는 최적도시인구규모라는 개념은 무의미하다고 했고, Richardson(1972)는 최적인구규모를 산정하려는 시도 자체가 적절치 않다고 했다. Montgomery(1988)는 도시 성장은 스스로 지속되고 또 적정상황에 이르면 스스로 제약되므로 대도시 인구가 과다한지를 판단할 필요가 없다고 했다.

수도권 과밀비용을 키운 것은 수도권규제라는 주장

수도권 과밀비용이 큰 이유는 수도권 규제 때문이라는 주장도 있다. 이번송(1998)은 어차피 확대될 시가지가 그린벨트 때문에 도심과 떨어져서 외곽에 자리 잡게 됨으로서 통근거리를 연장시키고 승용차이용비율을 높여 교통 혼잡을 가중시켰다고 주장했다. 이 연구에서는 서울시내거주자의 평균 출근시간은 37분내지 41분인데 반해 서울에서 신도시로 이주한 서울출근자의 출근 소요시간은 64분으로 50%이상 달한다고 조사했다. 또한 그린벨트는 서울의 지가를 상승시켜 서울의 주거지를 고층아파트로 개발하게 만들었다고 주장했다. Kain(1992)은 서울이 홍콩이나 싱가포르 같은 도시국가가 아닌데도 불구하고 고층아파트로 주택문제를 해결하게 된 주범은 그린벨트라고 주장하면서 그린벨트를 해제함으로써 쾌적한 주거공간을 확보할 수 있고, 각종 혼잡비용을 줄여 나갈 수 있다고 주장한 바 있다. 이러한 과거의 주장들은 2008년 현재 수도권 영역이 서울외곽으로 크게 확산되고 2,400만 명이 살게 된 지금의 현상을 설명하기에는 다소 적절하지 않은 점이 있다. 오히려 수도권이라는 거대도시 가운데에 녹지를 보존해 주었기 때문이다. 그러나 아직도 그린벨트만 다 풀어버리면 과밀문제가 많이 해소되는 것으로 보는 시각이 있다. 서울시 전체면적에서 그린벨트를 뺀 면적이 438km²인데 반해 서울시 및 서울을 둘러싸고 있는 그린벨트의 총면적은 무려 1,551km²이니 서울의 도시용 가능면적의 3.5배가 된다. 산악지대를 빼더라도 단순 계산으로 서울을 하나 더 만들 수 있는 충분한 땅이 있다는 것이다. 미개발된 그린벨트와 경기도의 여유지역을 고려하면 아직도 지방에 거주하고 있는 나머지 국민들이 모두 수도권에 와서 살아도 되는 충분한 땅이 서울 주변에 있다는 주장이 된다.

수도권 과밀비용의 불인정

정부가 제시하는 수도권집중의 사회적 비용(연간 혼잡비용 10조원, 환경오염 피해 10조원 등)은 자료와 추정방식에 있어 과대 추정되었을 가능성이 크다는 주장이 있다. 또한 수도권과밀문제는 환경오염, 교통 혼잡, 높은 집값 등으로 나타나는데 이러한 문제를 분산정책으로 해결하는 것은 적절하지 않다는 주장도 있다. 과밀문제가 있다면 주택은 고밀도로 더 지어주고, 에너지 소비패턴을 바꾸어주고, 교통정책의 효율화를 기함으로서 개선해 나가는 것이 더 나은 해법이라는 것이다. (이상 김경환·임상준:2005으로 부터 요약) 현재의 수도권은 과밀상태가 아닐 수도 있는데 과밀방지정책의 존재이유가 모호하고, 더군다나 각종 수도권규제는 과밀해소보다는 난개발만 부추기는 원인이 되고 있다는 것이다.

2. 수도권 과밀의 심각성

그러면 지방공동화만 걱정되고 수도권 과밀은 우려할 화두가 아닌가? 수도권은 확실히 과밀이고 삶의 질은 좋지 않다. 인구가 집중되면 이러한 과밀현상은 더욱 심해 질 것이다. 그리고 과밀로 인한 불경제와 삶의 질 하락은 어쩔 수 없이 증가할 것이다. 과밀해소를 위한 비용 또한 증가할 것이다. 이러한 사실은 주관적 주장보다는 객관적 사실을 바탕으로 논의 해보아야 한다. 주택문제 등 수도권 과밀부작용을 나타내는 지표는 수없이 많다. 수도권 규제완화로 인해 단기적으로는 수도권에 투자효과가 일부 존재할 수 있다. 그러나 과밀로 인한 한계생산성체감으로 수도권뿐만 아니라 대한민국 전체의 경제 활력이 감소되는 것도 걱정된다. 국방안보문제, 제조업중심의 후진국형 거대도시의 탄생 등 수도권만 생각해도 우려되는 부분이 대단히 많다. 본고에서는 그 중 가장 쉽게 객관적인 자료를 접할 수 있는 공해부문을 중심으로 과밀비용을 논의하도록 한다.

1) 삶의 질 악화

삶의 질 지표가 낮아지는 수도권

수도권에서의 삶의 질은 어떻게? 우리나라 사람들의 특별한 수도권 선호도, 국가자원의 수도권 집중투자, 정치·사회·경제·교육 기능의 수도권 집중 등 특별한 사유를 제외할 경우에도 수도권에 과연 살기 좋은 지역일까? 아직까지 수도권에 인구가 집중하는 이유는 삶의 질보다도 경제 및 교육적인 이유가 크다(김경환 2002). 수도권은 OECD국가 대도시 중에서 삶의 질 지표가 가장 나쁜 축에 속한다. 삶의 질을 나타내는 대표적인 지표는 환경, 교통, 주거, 인구 등이 있는데 이러한 제 지표들에서 우리나라의 수도권은 대도시 문제로 골치를 앓고 있는 영국 런던이나 프랑스 파리의 경우보다 훨씬 심각하다. 우선 휴식을 취할 수 있는 공원면적은 타 도시들의 1/2-1/4에 불과하다. 공해의 대표로 인용되며 폐암 및 조기사망의 원인이 되는 비산먼지는 다른 대도시보다 2-3배나 심하다. 차량밀도는 동경 2.3만대/km², 런던 1.0만대/km², 뉴욕 0.9만대/km²인데 비해 서울이 3.4만대/km²로 가장 높다.

서울의 주거 밀도는 세계적 대도시 중 가장 높아 이러한 세계적 대도시들 중에서도 서울의 국민소득 대비 주택 값이 유독 비싼 이유를 제공해 주고 있다. 서울주민의 상당수가 무주택자이고 높은 주거비용으로 고통 받고 있다.

<표 1> 삶의 질 지표 국제 대도시간 비교

삶의 질 지표		도시(권)				
환경	1인당 공원면적(m ²)	베를린 (24.5)	런던 (25.7)	뉴욕 (14.1)	파리 (10)	한국수도권 (5.9)
	비산먼지(μg/m ³)	동경권 (33)	런던권 (37)	뉴욕권 (21)	파리권 (22)	수도권 (70)
교통	차량밀도(대/km ²)	동경 (2.4만)	런던 (1.0만)	뉴욕 (0.9만)	싱가폴 (2.7만)	서울 (3.4만)
주거	주거밀도(명/km ²)	동경 (2.3만)	런던 (0.8만)	뉴욕 (1.2만)	싱가폴 (1.2만)	서울 (3.1만)
	1인당 주거면적 (평)	일본 (10평)	영국 (13평)	미국 (18평)	독일 (13평)	수도권 (6.6평)
인구	인구밀도(명/km ²)	동경 (0.6만)	런던 (0.5만)	뉴욕 (1.0만)	싱가폴 (0.6만)	서울 (1.7만)
	1인당 GRDP (달러)	동경권 (4.0만)	런던권 (2.8만)	뉴욕권 (4.7만)	파리권 (4.6만)	수도권 (1.5만)

자료: 수도권발전대책 연구 보고서(05.12) 류종현(2008)에서 재인용

생활의 질 향상보다는 생존을 위한 수도권 전입

열악한 삶의 질 지표를 가지고 있는데도 우리나라 사람들이 수도권으로 계속 집중하고 있는 것은 우리나라에서 수도권이 모든 정치·사회·경제·교육에서의 독점적 또는 우월적 위치를 가지고 있기 때문이다. '83 및 '97 인구이동특별조사에서는 가족관계, 그리고 경제 및 교육 때문에 수도권의 인구 순수입이 이루어지는 것으로 나타났다. 생활의 질 향상보다는 생존가능성을 높이기 위해 수도권으로 몰리고 있는 것이다. 집중되고 있는 인구는 다시 삶의 질 지표를 떨어뜨리는 악순환을 반복하게 마련이다.

2) 교통 혼잡 및 낭비적 SOC투자

수도권의 교통 혼잡문제와 SOC투자낭비

수도권 규제완화로 인한 수도권개발가속화에는 필연적으로 교통 혼잡문제를 생각하지 않을 수 없다. 김경환(2002)이 전문가들을 상대로 시행한 설문조사에서는 수도권개발에 따른 가장 큰 문제로서 '과도한 인구집중으로 인한 교통문제 등 혼잡'을 들었다. 아무리 수도권을 잘 정비 놓아도 수도권에 인구가 계속 집중되면 각종 사회 인프라가 부족하게 될 수밖에 없으므로 이는 다시 혼잡으로 이어진다. 혼잡을 해소하기 위해 막대한 SOC인프라용이 소요되나 다시 계속된 인구 집중으로 혼잡이 계속되는 식의 악순환이 계속되고 있다. 또 다른 시각은 수도권으로 인구집중이 되지 않았더라면 국가적인 차원에서 소요가 되지 않았을 추가적인 SOC 인프라비용이 막대하게 소요되고 있다는 점이다. 전 국토의 11.8%인 수도권에 1998-2007사이 10년간 SOC투자비용은 전국대비 67%에 달한다. 수도권으로의 인구집중이 이루어지지 않으면 상당 부분 절약될 수 있었던 비용들이다(원광희 충북개발연구원 2008). 수도권 인구집중으로 인한 교통 혼잡해소를 위해 엄청난 국가적 낭비가 이루어지고 있는 것이다.

세계적 대도시 최악 수준인 수도권 교통혼잡비용

수도권의 교통 혼잡에 따른 사회적 비용은 외국의 일반적 혼잡비용에 비해 상상할 수 없을 정도로 심각하다. 일반적으로 유럽 대도시의 교통 혼잡으로 인한 외부비용추정치는 GDP의 0.1-0.5%정도인데 우리나라 서울의 교통혼잡비용은 거의 서울지역총생산 대비 2-5%에 이를 정도로 심각하다. 서울시의 교통혼잡비용은 1991년에 2.11%에서 1993년에는 3.09%, 1999년에는 3.54%로 막대한 비용을 유발시키고 있다(이변송 1998; 홍갑선 1999; 김동효·안강기·정광복 2000).

수도권이 인구집중과 함께 광역화되면서 교통혼잡비용은 더욱 늘어나고, 혼잡을 해결하기 위한 투자도 증가하고 있다. 김경진·안강기(2001)에 따르면 2000년도 우리나라 도시부 도로의 교통혼잡비용은 11조 1,491억 원으로 추산되었는데 서울과 인천이 전체 교통혼잡비용의 54%를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 수도권 교통혼잡비용은 계속 증가하고 있다. 수도권의 교통혼잡비용은 2006년에 총 12조 8,515억 원으로 우리나라 전체의 55.4%를 차지하고 있다. 그리고 우리나라 7대도시의 도시부 교통혼잡비용은 총 14조 5,643억 원인데 이중 서울이 6조 190억 원으로 나타났다. 수도권에 인구가 증가하고 광역화됨에 따라 서울 내지는 수도권의 교통혼잡비용은 날로 확대되고 있다. 우리나라 전체로 볼 때 교통혼잡비용은 2001년 21조 1천억 원에서 2005년 23조 7천억 원으로 지속적인 증가 추세에 있다. 그런데 지역 간 교통혼잡비용은 이 기간 동안 정체상태에 있는 반면 도시에서의 교통혼잡비용은 년 3.40%씩 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 현상은 주로 수도권의 도시 광역화 현상에 기인한 것으로 추정된다.

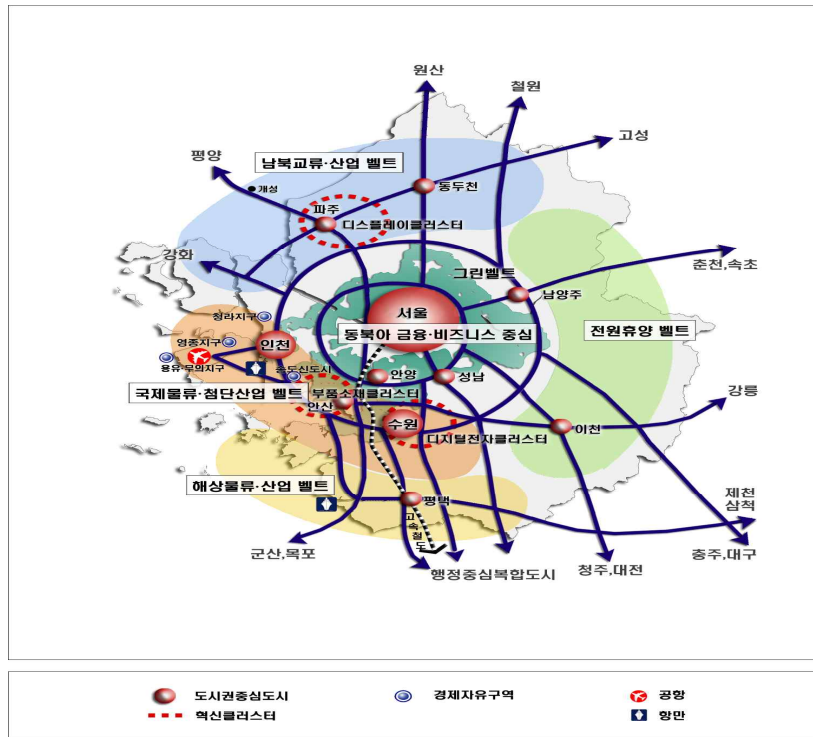
수도권 내 통근소요시간의 증가

수도권 전체 통근통학자중 1시간 이상 시간이 걸리는 통근통학자의 비중은 1995년에 14.6%였으나 불과 5년이 지난 2000년에 22.2%로 급속히 증가하였다. 또한 수도권의 통근·통학자의 평균소요시간은 1995년 44.55분에서 2000년 52.4분으로 상당히 증가하였다. 수도권내의 평균 출근거리는 1980년 9.03km에서 2001년 17.03km로 증가하여 출근거리가 광역화 하고 있다. 2003년 서울 도심의 하루 차량평균운행속도는 15.5km/h로 1980년의 30km/h에 비해 약 1/2로 줄어 들었다(이병렬, 2004). 이러한 현상을 타개하기 위해 도로망을 늘여가고 있으나 막대한 지가상승이 걸림돌이 되고 있다. 수도권집중으로 인한 혼잡비용을 해소하기 위해 국가 SOC예산의 60%이상을 수도권에 투자하나 수도권 인구 집중 때문에 높아진 지가로 인해 도로확충사업도 쉽지 않은 상황이다.

수도권에 집중되는 SOC 재정

이러한 교통 혼잡을 해결하기 위해 우리나라에서는 수도권위주의 SOC정책이 장기간 지속되어 왔다. 정부는 '국가기간교통망계획(2000-2019) 제1차 수정계획'에 입각하여 수도권신도시개발에 따른 교통난 해소를 위해 2020년까지 33조원의 예산을 투입할 계획에 있다. 그리고 '대도시 광역교통관리에 관한 특별법'의 '수도권 광역교통계획'에서는 총 12개축의 수도권 광역교통축을 설정하여 도로를 건설 중에 있다. 특히 수도권은 합쳐진 하나의 거대도시나 마찬가지로 인데도 불구하고 2개시도 간 광역교통 관리 차원이라는 명분하에 도로건설비용의 50%를 중앙정부가 부담하고 있

다.



자료: 국토해양부

<그림 II-1 >수도권 교통축 현황 및 장래공간구조변화에 따른 교통축 전망

2007년 교통부문 세출액은 국비기준으로 11조 7천억 원인데, 그중 수도권이 5조 4천억 원을 차지하고 있다. 수도권인구가 집중되면서 교통 혼잡이 발생하고, 그 해결을 위해 엄청난 SOC비용이 투자되고 있는 것이다. 물론 이러한 수도권 교통혼잡비용은 수도권 인구집중과 광역화에 따라 더욱 증가할 수밖에 없다. 지방의 열악한 SOC 개선이 잘 이루어지고 있지 않은 상태에서 수도권 집중현상이 없었다면 지출하지 않아도 될 엄청난 재정지출이 이루어지고 있다. 보다 발전적인 영역에 사용될 수 있는 국민의 혈세가 인구집중으로 인한 수도권의 혼잡비용을 처리하느라 낭비되고 있는 것이다.

<표 2> 수도권과 비수도권의 도로건설 등 교통부문 세출금액

(단위 : 억원, km)

구분	도로건설 등 교통부문 세출 (A)	행정구역 면적 (B)	행정구역면적 대비 세출금액(A/B)	
전 국	117,516(100%)	99,677	1.18	
수도권	54,389(46.3%)	11,739	4.63	
	서울특별시	30,158	605	49.85
	인천광역시	6,922	1,002	6.91
	경기도	17,309	10,132	1.71
비수도권	63,127(53.7%)	87,938	0.72	
	강원도	4,960(4.2%)	16,613	0.30

주 : 교통부문 세출 항목은 국도준용도로, 도시철도, 신호체계개선, 공공주차장건설, 벽지노선결손, 운수업체보조 등

자료 1 : 지방재정통합정보시스템, 지방재정현황관리-부문별주요투자현황
-세출분류에 의한 분류, 2007년 기준

자료 2 : 행정자치부 「지적통계연보」, 2006년 기준

3) 대기오염

연간 3조원에 달하는 서울시의 공기오염비용

수도권의 대기오염은 과도한 인구집중과 부적절한 관리로 심각한 상황에 처해있다. 대기오염으로 인한 문제가 심각하므로 우선 대기오염이 되지 않도록 하는 것이 가장 바람직하지만 오염이 된 상태에서는 오염정도를 저감시킬 수 밖에 없다. 즉 오염에 따른 사회적 비용을 계산하고, 오염저감을 위한 투자비용을 계산한 다음, 오염저감을 위한 투자비용이 오염에 따른 사회적 비용보다 적다면 오염저감투자를 해야 한다. 대기오염으로 인한 사회적 비용 추정치를 계산하기는 쉽지 않다. 일반적으로는 특정 지역의 주민들에게 현재의 대기오염을 일정수준 낮춘다면 어느 정도의 비용을 부담할 용의가 있는지를 물어보아서 대기오염의 사회적 비용을 추정한다. 청정지역의 경우 대기오염이 되어있지 않기 때문에 주민들이 공기정화비용을 지불할 이유가 없는 반면, 대기오염으로 인해 불이익을 받고 있다고 생각하는 지역일 경우 공기정화비용을 일정부분 부담할 용의가 있을 것이다. 즉 수도권에 공기가 청정하지가 않다고 주민들이 생각한다면 공기정화비용을 부담할 의사가 있을 것이다. 서울시내 655가구를 대상으로 한 조사에서는 이산화황 농도의 평균치가 0.03ppm에서 0.01ppm으로 개선되었을 때 가구당 월평균 지불의 사액은 29,200원인 것으로 나타났다(임영식·전영섭 1993). 0.01ppm도 청정 환경이라고 말할 수는 없지만 오염된 공기에 대한 체감비용이 크다는 것을 보여주는 지표로서 사용되었다. 1993년 이러한 공식으로 볼 때 1993년 서울시 전체의 공기오염비용은 약 1조 3천억 원이 된다. 당시의 1인당 국민소득 등을 고려하여 서울시 전체의 공기오염비용을 2008년 현재로 어림잡아 환산하면 연간 3조원이 된다.

선진 대도시중 최악인 서울의 대기오염상태

수도권의 대기오염은 선진외국의 대도시와 비교해 보면 얼마나 심각한지를 쉽게 알 수 있다.

서울의 대기환경은 선진대도시권 중 최하위에 속한다. 질병유발요인이 가장 높은 것으로 알려진 미세먼지 농도는 OECD국가중 1위이고 이산화질소 농도는 2위이다. 서울의 대기오염도는 뉴욕, 런던, 파리, 도쿄 등 선진국 대도시에 비해 미세먼지는 1.8-3.5배, 이산화질소는 1.2-1.7배에 달한다.

<표 3> 세계대도시별 대기오염도 비교

(단위: $\mu\text{g}/\text{m}^3$, ppb)

도시	비산먼지(PM10)	이산화질소(NO2)	오존(O3)	비고
서울	71	37	15	2001년
동경	40	29	26	2000년
뉴욕	28	30	-	1997년
런던	20	25	17	2001년
파리	20	22	17	2001년

자료 : 환경부(2003), 제3차 환경보전 중기종합계획(2003~2007)

수도권에 집중된 대기오염

우리나라 수도권 대기오염은 지방에 비해 심각하다. 전국대비 수도권의 오존주의보 발령횟수는 82%, 이산화질소와 미세먼지에 의한 환경기준 초과율의 각각 99%, 60%가 수도권에 집중되어 있다. 대기오염기준 초과횟수는 질소화합물은 지방이 9회인데 반해 수도권은 204이다. 오존은 비수도권이 5회이고 수도권이 24회이다. 미세먼지는 지방이 500회이고 수도권이 1,128회이다.

체감 오염도 악화 정도를 나타내는 연평균 시정거리는 지속적으로 줄어들어 서울지역의 시정거리는 1996년 12.6km에서 2000년 10.9km로 줄었는데 이는 대표적 공업지역인 울산(16km)보다도 훨씬 악화된 짧은 거리이다.

<표 4> 수도권과 비수도권의 대기오염도 비교('01년)

구 분	질소화합물:NO2(ppb)		오존: O3		미세먼지:PM10($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	
	농도	초과횟수	초과횟수	오존주의보	농도	초과횟수
수도권	31	204	394회	24회	67	1,128
비수도권	22	9	390회	5회	53	500

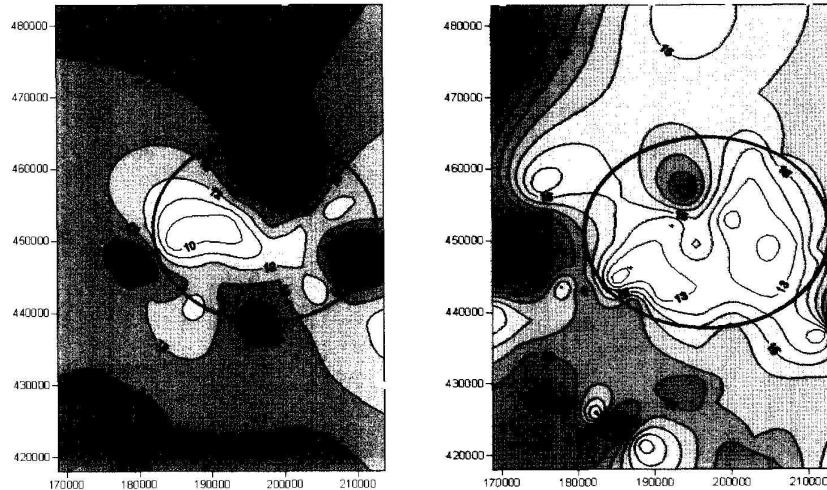
자료 : 환경부(2005.9), 수도권 대기환경관리 기본계획

수도권 광역화로 인한 자동차통행량의 증가가 대기오염의 주된 원인

가장 중요한 수도권의 대기오염원은 수도권 광역화를 통한 자동차통행량의 증가이다. 수송부문에 의한 대기오염 배출비중은 전국 평균 55.5%이나 수도권에서는 서울 85.4%, 인천 81.5%, 경기 72.5%에 달한다. 자동차 배출물질은 간 기능의 장애를 일으키거나 산소운반능력을 저하시켜 폐암 및 각종 호흡기 질환을 유발하고 있다. 대기오염으로 인한 조기사망자 수만 연간 1만 1,127명으로 추정되고 있다. 서울의 미세먼지 사망자만 하더라도 연간 9,600명으로 추정되며 이는 스위스의 3배 수준에 달한다(이병렬, 2004).

수도권 광역화를 통해 확산되는 대기오염

더 큰 문제는 이러한 대기오염이 수도권광역화를 통해 확산되고 있다는 것이다. 아래 그림에서 동심원은 서울을 나타내는데 그 범위가 1995년에는 서울에 국한되는 모습이었으나 2003년에는 범수도권으로 오존 오염지역이 확산되었다. 공간지점별 오염수준의 최고수치가 증대되고 있으며 그 범위가 점차 확대되고 있다. 이산화질소 및 비산먼지의 경우에서도 마찬가지로 확산되고 있다 (김운수의, 2004).



자료: 김운수의, 2004, 수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발연구, 서울시정 개발
 <그림 2> 수도권 오존 분포도(1995) <그림 3> 수도권 오존 분포도(2003)

2조 8000억 원-10조 3000억 원으로 추산되는 수도권 대기오염 피해액

수도권에서 광역화되고 있는 대기오염은 심각한 경제사회적 비용을 유발시키고 있다. 김운수의(2004)의 연구에서는 수도권의 대기오염으로 인해 발생하는 피해액을 2조 8000억 원-10조 3000억 원으로 추산했다. 지역별 피해액은 서울 1조3743억~5조642억 원, 경기 1조2186억~4조 5268억 원, 인천 2195억~7955억 원에 달하는 것으로 나타났다. 지역내총생산대비 지역별대기오염피해액 비율은 서울시 1.4-5.2%, 인천 1.0-3.8%, 경기도 1.2-4.3%에 달하였다.

<표 5> 서울인천경기도지역의 오염물질별 피해액 추정 (단위: 백만원)

구분	미세먼지		일산화탄소	오존	질소화합물
	최소피해액	최대피해액			
서울시	1,360,077	5,058,303	43.55	7.69	13
인천시	217,112	794,560	7.12	2.22	3
경기도	1,218,550	4,526,754	44	8	10

자료: 김운수의, 2004, 수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발연구, 서울시정개발
 연구원 · 인천발전연구원 · 경기개발연구원

수도권 도시 광역화 진행에 따른 대기오염 피해의 확산

경기도에서는 도시화가 가장 많이 된 성남시의 대기오염으로 인한 사회적 비용이 5,991억 원 인 반면 연천군은 92억 원으로 나타나, 수도권 도시 광역화 진행에 따른 피해액의 확산형태가 잘 설명되고 있다. 피해액은 대기오염 증가로 발생하는 호흡기질환, 고혈압, 폐질환 등 질병 치료에 사용되는 의료비용과 임금 손실 등을 합산한 것으로, 미국 연방환경청(EPA)이 집적한 연구 방법을 참고하여 추산하였다(김운수의 2004 : 중앙일보 2004/04/28).

<표 6> 경기도 지역별 대기오염 피해액 (단위: 백만원, %)

시군구	지역내총생산 (A)	최저피해		최고피해	
		피해액(B)	비중(B/A)	피해액(B)	비중(C/A)
가평군	391,025	6,351	1.6	26,323	6.7
고양시	3,357,305	72,395	2.2	266,417	7.9
과천시	775,451	9,150	1.2	34,474	4.4
광명시	1,990,732	41,224	2.1	151,338	7.6
광주시	1,829,760	25,229	1.4	96,821	5.3
구리시	1,067,010	22,838	2.1	83,575	7.8
군포시	2,656,517	35,650	1.3	129,218	4.9
김포시	2,438,393	16,954	0.7	64,730	2.7
남양주시	1,727,275	24,841	1.4	92,034	5.3
동두천시	595,532	10,476	1.8	40,937	6.9
부천시	6,821,386	123,069	1.8	449,204	6.6
성남시	5,366,071	162,039	3	599,198	11.2
수원시	10,972,755	108,003	1	383,197	3.5
시흥시	4,350,193	43,822	1	154,653	3.6
안산시	9,338,315	75,592	0.8	266,315	2.9
안성시	2,062,121	26,254	1.3	105,858	5.1
안양시	5,008,682	60,502	1.2	220,121	4.4
양주군	1,519,451	14,452	1	55,450	3.6
양평군	436,757	9,546	2.2	39,774	9.1
여주군	1,049,736	14,017	1.3	56,670	5.4
연천군	391,295	9,234	2.4	37,985	9.7
오산시	1,522,304	15,092	1	53,910	3.5
용인시	13,019,889	36,551	0.3	133,573	1
의왕시	988,582	13,159	1.3	48,272	4.9
의정부시	1,506,640	40,702	2.7	149,555	9.9
이천시	8,280,708	19,173	0.2	75,126	0.9
파주시	2,005,576	27,958	1.4	111,263	5.5
평택시	5,713,797	72,535	1.3	280,657	4.9
포천군	1,487,448	20,851	1.4	82,464	5.5
하남시	648,969	18,740	2.9	70,358	10.8
화성시	5,993,207	41,673	0.7	167,344	2.8
계	105,312,881	1,218,611	1.2	4,526,816	4.3

자료: 김운수의, 2004, 수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발연구, 서울시정개발 연구원 · 인천발전연구원 · 경기개발연구원

수도권 대기환경 개선을 위한 4조 7,354억 원 투자계획

심각한 수도권 대기오염을 선진국 대도시 수준 정도로 낮추어야 한다는 인식하에 환경부는 2005년 수도권 대기환경관리 기본계획을 발표했다. 환경부는 2001년도에는 대기오염으로 인한 사회적 비용이 연간 10조 6천 억 원이 소요되었으나 2014년 목표 연도까지는 사회적 비용을 5조 7천 억 원으로 낮추는 것을 목표로 하였다. 이를 위해 2014년까지 총 7조 3천억 원의 투자를 시작했다. 재원은 현재 교통세 중 일부를 2007년부터 대기환경 사업에 투자하고 장기적으로는 안정적인 재원확보를 위해 환경세도입을 추진하기로 했다. 이 사업을 통해 대기오염으로 인한 조기사망자가 년 간 약 13,000명 정도 감소할 것으로 전망했다(환경부 2005). 특별히 수도권 대기환경관리개선을 위해서는 “수도권 대기환경 개선에 관한 특별법”에 근거하여 2014년(2005-2014)까지 10년간 4조 7,354억 원 투자하기로 하였다. 2014년까지 PM10 및 NO2를 2001년 대비 38-53% 삭감하여 선진국(동경, 파리) 수준으로 개선하는 것이 목표다.

<표 7> 수도권 대기환경개선사업 소요재원(2005-2014) (단위: 억원)

구 분	계	무저공해 자동차 보급	경 유 차 저공해화	사업장 관 리	효율적관리 체계 구축	
투자소요	47,354	821	42,824	3,111	598	
국 고	보조	21,276	644	19,272	762	598
	융자	2,258		2,258		
지 방 비	19,513	177	19,272	64		
민간부담	4307		4,280	27		

자료 : 환경부(2005.9), 수도권 대기환경관리 기본계획

자동차 사망사고수보다 두 배 이상 많은 대기오염 조기사망자

이러한 수도권 대기오염저감 특별사업을 통해 얼마나 그 목표치를 달성하는지는 알 수 없으나 수도권과밀로 인한 대기오염 때문에 년 간 평균 자동차 사망사고자숫자인 6,000명 수준보다 훨씬 많은 년 간 최소한 13,000명 정도가 조기 사망하고 년 간 10조원이상으로 추정되는 사회적비용이 발생하고 있는 현실을 주목할 필요가 있다. 대기오염 저감사업을 위한 재정지출은 그 나름대로 타당성을 가지고 있다. 그러나 이러한 사회적 비용의 가장 근본적 원인은 바로 수도권 인구집중에 있다는 것을 직시해야 한다. 수도권집중이 계속되는 한 이러한 사회적 비용은 증가할 수밖에 없다.

기준치를 넘어선 수도권의 대기오염

수도권 인구집중이 대기오염을 증가시킨다는 것은 지극히 상식적인 생각이다. 이를테면 수도권 규제완화로 인해 증가되는 제조업과 인구에 의한 에너지사용량의 증가에 따라 광화학스모그현상을 확대시킬 것은 자명한 것이다. 그러나 이에 대한 반론도 있을 수 있다. 이를테면 제한적인 분산정책은 분산된 인구나 기능간의 교통량 및 운행거리 증가로 인해 오히려 총량적인 입장에서는 대기오염이 증가될 수 있다는 것이다. 박상우외(2003)의 연구에서는 충청권 신행정수도 건설로

수도권에서 충청권으로 인구가 분산될 경우 수도권 내부의 환경오염 및 교통 혼잡은 줄어들지만 전국적인 측면에서는 줄어들지 않는 것으로 나타났다. 서울시정개발연구원(2004)은 행정중심복합도시가 충청권에 건설되더라도, 정부행정서비스이용자들의 90%가 서울에 살고 있고, 기업들이 행정중심복합도시에 연락사무소를 설치할 것이므로 충청권과 수도권 사이의 교통량이 증가할 것이고 이는 전국 교통량을 112% 증가시키는 것으로 연구결과를 보여주었다. 물론 이러한 연구결과는 장기적 측면에서의 인구분산효과를 고려하지 않은 것이다. 또한 대기오염과 관련하여 가장 중요한 판단기준은 특정지역에서 인간이 쾌적하게 살기에 적합한 대기오염수치를 가지고 있는가에 대한 것이기 때문에 이러한 전국적 대기오염 총량은 그 의미가 적다. 거점도시 간 교통량의 증가로 인한 총량적 대기오염이 그렇게 중요한 의미가 있다면 대한민국인구가 수도권에 다 몰려 사는 것이 최적해가 될 것이다. 특정 기준치를 넘어선 수도권의 대기오염이 문제의 핵심이다.

전국경제인연합회는 공정거래, 토지이용, 금융, 환경·안전 등 총 17개 분야 200개의 기업 활동 관련 규제개혁과제를 현장 사례 중심으로 발굴·선정하였다. 전경련 회원사를 대상으로 전수조사를 실시하여 최종 200개의 규제개혁 과제를 선정했고 그 중에서도 대표적 불량규제 30개를 선정하였는데, 그 안에 '수도권 대기관리지역 사업장은 배출총량을 할당하고, 할당량 초과 시 부과금 부과'와 관련된 규제가 포함되어 있다. 그리고 아래의 사례는 이러한 '배출허용총량제'를 넘어 과연 수도권의 대기오염을 어떻게 관리해야 하는지에 대해서도 여러 가지 시사점을 던져주고 있다.

수도권 대기오염물질 배출허용총량제는 기업현실과 큰 괴리를 보이고 있다. 이를테면 수도권 B기업의 경우, 대기환경보전법이 정하는 배출허용기준의 10% 수준으로 배출량을 유지하고 있으나, 수도권 대기오염 총량제가 권고하는 B업체의 먼지 할당량은 현재 공장 정상 가동 시 발생하는 먼지량의 절반밖에 되지 않아 공장 가동에 애로를 겪고 있다. 이에 이 업체는 "현재 기술로 가능한 최상의 방지시설을 운영하고 있어 더 이상 먼지를 저감할 수 있는 방법도 없기 때문에, 수도권 대기오염 총량제가 권고하는 먼지 할당량을 준수하기 위해서는 공장 가동을 줄이던지 수백억 원의 하는 부담금을 내는 것 외에는 달리 대안이 없다"며 난감해 하고 있다. 전경련 관계자는 이와 관련하여 "대기환경보전법상 환경기준의 5~10% 수준으로 오염물질을 관리하는 환경 우수업체에게 또다시 수도권 대기오염 총량제를 실시하여 더 낮은 할당량을 부과하고 이를 지키도록 요구하는 것은 문제가 있다"며, "할당량을 늘린다 해도 총량규제는 기업의 지속적인 성장을 저해한다는 점에서 근본적인 해결책이 필요하다"고 관련 규정의 신속한 개정을 촉구했다(전국경제인연합회 2006).

대기오염총량제의 모순점을 지적한 내용들이다. 이상 사례에 해당하는 기업의 억울함을 해소하려면 대기오염총량제를 없애고 대기환경보전법상 환경기준에 준하는 개별 규제를 실시해야 할 것이나, 개별규제는 훨씬 엄격한 관리가 뒤따를 수밖에 없고, 규제실시비용 또한 증가하게 된다. 그리고 엄격한 규제에 따라 수도권에 계속 있기가 불가능한 기업의 수가 대폭 증가할 것이다. 수도권의 대기오염상태가 계속 열악해지는 상황에서 대기오염 총량제 이외의 마땅한 대안을 찾기는 쉽지 않다. 이러한 문제는 공장신증설과 관련된 입지규제를 진작에 정밀하게 추진했다면 발생하지 않았을 애로사항이다. 수도권 권역별 입지규제를 없애고 개별규제를 하자는 주장이 수도권 일각에서 있으나 개별규제는 규제비용을 높이면서 더욱 많은 개별규제를 불러올 가능성이 많다. 특정주체에게 자유를 주다 보니 다른 다수 주체들의 자유를 빼앗는 규제완화는 안하느니만 못하다. 수도권 집중이 이러한 대기오염의 근본적 원인이므로 수도권 규제가 어쩔 수 없이 필요하다.

4) 수질오염

3등급이하의 수도권 내 하천

수질악화도 대표적인 과밀비용에 해당한다. 2003년도 경기도에서 발행한 환경백서에 따르면 지속적인 수질악화로 수도권 내 수계 하천의 수질을 BOD 기준으로 분석한 결과, 가평천, 조종천이 4등급, 신천 등 6개 하천이 수질환경기준 등급 외로 나타났고, COD기준으로 호소를 분석한 바에 따르면 고삼지 등 5개소가 3등급, 이동지와 아산호가 4등급, 원천지와 남양호가 5등급, 서호 등 3개소가 수질환경 등급 외로 나타났다. 한강하구의 환경은 1993-2003년 사이에 총질소와 총인이 2-3배가량 증가했다.

수질악화문제는 과밀로 인해 생기는 대표적인 문제로서 하천 또는 호소가 자연적으로 정화 할 수 있는 능력이상으로 오염이 되고 있기 때문이다. 이러한 수질 오염을 개선하기 위해 1차적으로 할 수 있는 것은 오폐수 처리이다. 환경부가 개최한 수도권 대기질 개선대책에 대한 공개 토론회에서는 수도권의 수질개선을 하기 위한 오폐수처리 비용으로 년 간 1조 6,000억 원 정도가 추가 소요될 것으로 보인다. 여기에다 대기오염물질 개선비용 1조 5천억 원 및 폐기물 처리비용을 합치면 총 4조 1837억 원의 수도권 환경개선비용으로 소요될 것으로 추산되었다.

<표 8> 수도권 환경개선비용

구분		배출규모	처리비용(백만원)
오폐수	생활하수	9,362천톤/일	1,507,570
	산업폐수	828천톤/일	91,784
	소계	10,190천톤/일	1,599,354
대기오염물질	이산화황(SO2)	361천톤/년	267,000
	질소산화물(NOx)	587천톤/년	995,000
	부유먼지(TSP)	175천톤/년	238,370
	소계	1,123천톤/년	1,500,370
폐기물처리	매립	60천톤/일	607,001
	소각	26천톤/일	476,986
	소계	86천톤/일	1,083,987
합계			4,183,711

자료: 환경부, 수도권 대기질 개선대책에 관한 공개 토론회, 2003

팔당상수원의 오염

수도권 인구의 상수원을 담당하고 있는 팔당상류 오염은 심각하다. 팔당상수원의 주된 오염원은 수도권(자연환경보전권역)에 밀집되어 있으며, 그동안 수도권정비계획법에 의해 자연보존권역으로 구분되어 다른 지역보다 산업화 및 인구집중과 관련하여 비교적 엄격한 규제를 받아왔음에

도 불구하고 산업에 의한 폐수발생량은 산업화가 안 된 강원도 지역보다 18.7배나 많다. 인구 및 산업집중의 폐해를 보여주는 수치이다. 만약 2008년 현재 수도권 일각에서 주장하는 대로 권역별 입지규제가 폐지되거나 완화되면 자연보존권역인 수도권 동부의 개발을 촉진하게 되므로 팔당상수원은 더 이상 상수원의 구실을 못하게 될 가능성이 많다. 개별규제의 번거로움을 피해서 수도권의 자유로운 개발을 목적으로 2006년 제정된 수질오염총량제(한강법)는 수도권의 개발행위로 인한 인구집중을 자유롭게 유인하게 되어 총량제의 최종 목적인 수질개선 가능성은 더욱 희박하게 할 가능성이 높다.

수도권규제완화와 수질악화

제조업입지규제완화 등 각종 수도권 규제완화는 수도권인구 집중을 가속화시키면서, 수질 환경을 계속 악화시킬 것이다. 첫째, 서울을 중심으로 한 수도권 중심부가 계속 포장됨에 따라 빗물의 지하흡수량이 줄고 지표유출량이 증가함에 따라 저지대 침수, 한강홍수 가능성 증가를 가져올 것이다. 둘째, 제조업 증가에 따른 팔당상수원을 위시한 한강본류 및 지천 그리고 인천연안의 수질 오염이 심각해 질 것이다(고영구 2000).

III. 수도권 계획적 관리체제

1. 배경

수도권 발전의 걸림돌인 수도권 규제의 폐지와 계획적 관리체제 실시 주장

수도권 계획적 관리체제는 국가에 의한 수도권 규제에 마침표를 찍는 틀이다. 수도권에 걸려있는 중앙정부차원의 각종 규제를 폐지하고 수도권을 광역경제권이라는 개념 하에 계획적 관리¹⁾를 해야 한다는 주장이 2000년대에 들어선 이후 계속 있어 왔다.

계획적 관리체제에 대한 논의는 어차피 수도권으로 인구가 집중되고 있는 상황에서 중앙정부의 강력한 수도권규제로 인해 효율적이고 탄력적인 수도권 발전이 이루어지지 못하고 있다는 인식으로부터 출발하고 있다. 이를테면 각종 규제로 인해 수도권으로 집중되는 인구를 효율적으로 수용하지 못하여 난개발이 이루어지고 있으며, 택지를 효율적으로 공급하지 못함에 따라 1990년대 초 5개 신도시건설 및 1997년 외환위기 때를 제외하면 지속적으로 수도권의 주택가격이 상승해 왔다는 것이다. 그리고 이미 인구로나 면적으로 볼 때 광역화된 대도시이므로 도시 기능을 제대로 갖추기 위해서는 외국의 대도시처럼 광역화된 관리체제를 가져야 한다는 것이다. 그리고 그 관리체제로의 전환을 못하게 하는 걸림돌이 수도권정비계획법 등 중앙정부의 수도권규제라는 것이다(이상대 2003; 김경환 2008).

이상대(2008)는 인구와 산업의 수도권 집중을 억제하기 위한 수도권규제정책의 문제점을 다음

1) 수도권의 계획적 관리란 수도권 광역 도시권에 적합한 개발을 위해서는 중앙정부에 의한 수도권정비계획법 등 기존의 경직화된 각종 규제를 철폐하고 수도권광역단위에서의 자율적인 계획 관리를 의미하는 것으로 보인다.

과 같이 열거하고 있다

첫째, 수도권 규제는 국가경쟁력약화와 기업투자의욕을 악화시키고 있다. 하이닉스공장증설불허 등의 사례에서 보는 바와 같이 획일적 법령 적용으로 기업투자의욕을 꺾고 있다.

둘째, 난개발의 조장을 방조하고 있다. 수도권의 주택, 교통, 환경문제에 대한 적절한 처방을 외면하여, 체계적인 도시개발을 어렵게 하고 있다. 용도지역제 방식의 3개 규제권역제도에 의한 획일적 관리로 수도권 내 토지이용과 공간 관리를 비효율적으로 조장하고 있다. 이를테면 공장입지 규제로 인한 공장 난개발문제가 심각하다. 제 3차 수도권 정비계획법에서 수도권의 산업단지와 공업지역면적이 전국의 20%를 못 넘게 하고 산업집적활성화법에서는 공장총량제로 규제를 하고 있기 때문에, 산업단지 내 공업용지내에서 제대로 된 용지배분이 이루어지지 못함으로써 어쩔 수 없이 법령상 규제대상이 아닌 소규모 개별공장입지가 확산되고 있는 실정이다. 여주프리미엄 아울렛은 규모제한을 피하기 위해 분할연접개발을 했다. 어차피 수도권을 원하는 기업들에게 입지 규제를 함에 따라 수도권 난개발을 조장하고 있는 셈이다.

셋째, 현재의 복잡한 수도권규제 때문에 광역대도시로서의 계획과 관리를 제대로 이룰 수 없다. 특별법적 지위에 있는 수도권정비계획법 조차도 관련 부문계획인 수도권광역교통기본계획, 산업입지계획, 농지이용계획 등을 통합하거나 연계시켜주는 역할을 못하고 있다. 수도권 내에서도 정부부처별 정책들이 통합 조정되지 못하고 있다. 따라서 중앙정부의 규제를 폐지하고 광역권이 주체적으로 계획관리를 해야 효율적 관리가 가능하다.

넷째, 수도권 정비계획법이 문제해결보다는 갈등의 원인이 되고 있다. 서울시와 경기도 성남시/하남시간 송파신도시개발에 대한 갈등, 수질오염총량제 및 대기오염총량제 도입 등으로 인해 수도권 내 지역 간 많은 갈등을 유발시키고 있다.

이러한 제반 문제들을 해결하기 위한 대안으로서 기존의 수도권 규제들을 폐지하고 대도시권 광역관리와 난개발 방지형 도시개발관리를 하자는 것이 수도권 계획관리의 핵심사항이다. 즉 수도권규제는 폐지 내지는 완화되고 수도권관리를 중앙정부에서 대도시 광역권으로 가져와야 한다는 것이 수도권 계획관리의 골자로 볼 수 있다.(이상 이상대:2008에서 요약정리)

“창조적 광역발전 전략”에서의 계획적 관리

이 같은 수도권의 지속된 주장에 맞추어 건설교통부는 2005년 6월 확정된 ‘수도권발전 종합대책’과 2006년 7월의 ‘제3차 수도권정비계획(2006-2020)’에서 행정중심복합도시 건설과 공공기관의 지방이전 등과 연동하여 수도권 관리방식을 ‘계획적 관리체계’로 전환한다는 내용을 명문화 한 바도 있다. 이러한 ‘수도권의 계획적 관리’에 대한 명확한 개념과 구체적인 내용, 그리고 진행계획 등이 2007년까지는 불분명한 상태로 있다가, 2008년 대통령직 인수위원회의 발표를 통해 명시적으로 제시된 바 있다.

2008.1.24에 발표한 대통령직 인수위의 발표에는 그동안 수도권 일각에서 주장해 온 ‘수도권 계획적 관리’에 대한 내용이 잘 녹아들어 있다. 신정부 인수위는 “새 정부의 창조적 광역발전 전략”에서 서울·지방의 공동발전을 위한다는 명분하에 전국을 7개 광역경제권(5대 광역경제권+2대 특별광역경제권)으로 구분하고 수도권 규제합리화를 추진한다고 발표했다. 인수위의 창조적 광역발전전략 속에는 상당부분 수도권에서 그동안 주장하는 내용들이 반영되어 있는데 그중에서도 규제개혁 등 시장 친화적 지역경제 활성화 촉진, 수도권정비계획법의 저촉을 받지 않는 정비발전 지구제도의 정착을 통한 수도권 경쟁력 강화, 수도권정비계획법과 국가균형발전특별법 등의 법적

체계를 통합하여 수도권 계획적 관리와 지방육성통합법' 제정 검토 등이 수도권규제폐지 내지는 완화의 방향을 보여주고 있다. 2009년 초 현재, 기존의 수도권정비계획법 수정법을 폐기하고 수도권지자체가 별도의 계획적 관리체제를 가지겠다는 의지를 보이고 있다.

2. 계획적 관리의 내용

2008년 1월 24일 한국규제학회·경기개발연구원·한국경제연구원 공동토론회에서 제안한 새로운 수도권광역계획에서는 기존의 수도권 규제를 전면폐지하고 계획관리체제를 도입할 것을 주장하고 있다. 그리고 이러한 주장은 대통령직 인수위가 발표한 내용과 크게 다르지 않다. 그 주장은 크게 다음의 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다.

1) 광역관리 정책수단도입: 도시기능을 정비하고 난개발을 막을 수 있는 대도시권 광역관리와 난개발 방지형 도시개발관리 정책수단들의 도입을 말한다. 이를 위해 공간구조, 토지이용, 도시개발 수요관리, 인프라 확충, 환경, 거버넌스 등 도시발전과 관련된 대부분의 중요사안들을 광역권이 주체가 되어 실행하자는 것이다.

2) 기존수도권 규제의 폐지: 수도권을 생산, 교육 등 여러 산업분야를 골고루 갖춘 자급적인 글로벌 도시로 성장시키자는 것으로, 이를 위해서는 수도권 정비계획법 등 기존 수도권 규제의 전면적 폐지가 필요하다는 것이다. 대기업, 대학, 관광지 조상을 가로막는 기업입지규제를 폐지하고, 공장, 대학, 대형건축물 등 인구집중유발시설규제를 폐지하고, 수도권을 3개 권역으로 나뉘어 행위규제를 하는 권역별 규제도 철폐해야 한다는 것이다.

<표II-1> 수도권 광역계획 관리를 위한 개편(안)

구분		수도권정비계획을 비롯한 기존의 수도권관리 내용	계획적 광역관리를 위한 새로운 수도권 계획중 주요내용(안)
수도권 규제 철폐	기업입지 규제	- 대기업 신증설 규제, 대학 신설 규제, 관광지 조성 규제	- 폐지
	인구집중유발시 설규제	- 공장, 대학, 공공기관청사, 대형건축물, 인구집중유발 시설, 종전 대지관리 규제	- 폐지
	권역 지정	- 3개 행위규제 권역 지정	- 폐지 (대신 정책구역제 운영 가능)
광역관리 정책수단 도입	공간구조	- 공간구조 개편구상	- 공간구조 개편구상과 거점 개발전략
	광역적 토지이용	- 없음	- 개발 및 보전지역 구분과 유형별 관리방침 - 중요 광역 환경보존지역의 설정과 관리
	도시개발 수요관리	- 주택과 택지 공급계획	- 주택과 택지 수급관리계획 - 신도시 개발과 도시 재생전략
	광역 인프라 확충	- 교통시설, 물류유통시설, 용수 공급	- 광역 교통시설, 물류유통시 설, 용수시설 확충과 관리
	지속가능한 발전과 환경	- 대기, 수질, 폐기물 및 녹지 관리(환경매체별 관리전략)	- 환경용량과 도시개발량 관리 (부문간 통합관리전략)
	광역 거버넌스	- 없음	- 광역 거버넌스 체제 구축 및 광역계획기구 설치 운영 -정부 간 협력, 갈등예방 관리

자료: 이상대, 2008, 새로운 수도권 관리시스템의 방향, 경제활성화를 위한 규제개혁방안 공동토론회, 한국규제학회·경기개발연구원·한국경제연구원에서 정리 요약

이러한 두 종류의 주장 중 수도권을 재정비하고 대한민국 국민의 절반에 가까운 수도권 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 방법이라는 의미에서 어느 정도 수긍할 수 있는 면이 있다. 지난 수십 년 동안 예상보다 많은 비수도권으로부터의 인구유입이 있어왔으나 인구증가에 따른 도시기능을 제대로 못 갖추었고, 이로 인해 생긴 문제점을 해결하기 위한 수단으로서의 계획적 관리체계는 정당한 면이 있다.

그럼에도 불구하고 대기업, 대학 등 인구밀집시설의 수도권 신증설과 관련된 규제 완화에 대해서는 대단히 신중할 필요가 있다. 이미 25종류의 첨단 외국기업에는 투자가 수도권에 열려 있고 국내 대기업도 8종류에 대해 수도권 투자가 허용되어 있는 상태에서, 더 이상의 대기업투자유치를 위한 수도권 규제완화는 수도권과 비수도권간의 제로섬게임이 될 가능성이 높다. 즉 수도권의 국내 대기업유치는 비수도권의 대기업유치기회 상실, 더 나아가서는 비수도권 대기업의 수도권 신규투자를 통한 이전 등을 의미하는 부분이 있기 때문이다. 또한 수도권 내 대학 신·증설은 지방의 경제·사회·문화를 지키는 최후의 보루인 지방대학을 몰락시켜 지방사회를 고사시킬 가능성이 높다.

3. 계획적 관리체계와 난개발 가능성

선진국 대도시들의 광역대도시권 계획 관리에는 사유재산체계에 있어 우리나라와 다른 개념이 적용되고 있다. 계획적 관리를 제대로 시행하려면 우리나라 토지이용제도의 근간인 지역지구제(zoning)와²⁾ 건축자유원칙을 유럽식의 계획허가제와 건축부자유원칙으로 바꾸어야 한다³⁾. 이는 곧 부동산 소유자 또는 개발사업자의 사적이익을 일정 부분 희생해야 하는 것을 의미한다. 그런데 도시계획 및 관리와 관련된 우리나라의 법체계 및 관습에는 사적이익을 희생하고 공적이익을 우선에 두는 개념이 상대적으로 부족하다. 즉 제대로 된 계획적 관리를 하려면 지자체뿐만 아니라, 토지소유자, 개발회사 등 관련된 추진주체들의 공적이익에 대한 확고한 봉사정신이 있어야 하고, 사적 이익에 대한 양보 내지는 희생의지가 뒷받침되어야 한다. 그러나 2008년 현재 우리나라의 광역대도시권 관리계획에는 이러한 사적 이익 희생개념이 전혀 포함되어 있지 않고 이를 뒷받침할 법체계에 대한 논의조차도 없다.

수도권에서 주장하는 계획적 관리체계에는 권역별규제 등 여러 가지 규제를 해제하고 입지구제대신 개별행위규제를 원칙으로 삼고 있음에 따라 공적 이익보다 사적이익이 강조되어지는 쪽으로 방향을 잡고 있다. 결국은 수도권 규제만 풀고 관리체계로 들어가면 공적 이익은 상실된 채, 개발사업자 등 관련자들은 자유롭게 사적이익 최대화를 기준으로 사업을 벌리게 되므로 수도권 규제가 존재할 때보다 더 심각한 계획적 난개발이 우려될 수 있다(조명래 2007).

현재 우리나라 건축의 기본원칙인 건축 자유원칙을 그대로 가지고 있으면서 수도권 규제를 해제하게 되는 경우에는, 수도권 계획관리 체계에서 원하는 잘 정돈된 광역도시가 아니고, 오히려 초광역 난개발 대도시가 탄생될 수도 있다. 만약 기존의 수도권 규제를 해제 내지는 폐지하고, 그 대신에 난개발을 막기 위한 건축부자유의 원칙을 적용해서 공적이익이 우선되고 개인의 사적이익이 제한되는 안을 선택하게 한다면 수도권 일각에서의 규제완화 주장은 그 추진동력을 상당부분 상실할 수도 있다. 현재의 계획 관리제 주장은 공적이익보다는 사적 이익과 인센티브에 상당한 근거를 두고 있다는 이야기도 된다.

4. 수도권 계획관리가 비수도권에 미치는 영향

독립적이고 배타적인 위치를 전제로 한 수도권 지자체의 계획적 관리

계획적 관리에서 주장하는 대부분의 내용들에는 수도권 규제완화로 인한 지방의 공동화 우려는 고려되어 있지 않으며, 수도권을 비수도권에 영향을 주지 않는 독립적 내지는 배타적인 사회경제권으로 가정하고 있다.

수도권 계획 관리는 수도권 지역이 대한민국에서 독립적인 입장에 있다면 일면 타당성을 가질

2) 도시의 환경, 편의, 안전 따위를 유지하기 위하여 지정된 구역의 토지 이용 방법을 제한하는 제도.

3) 건축 자유원칙에 기초한 용도지역제와 달리 부자유를 원칙으로 하고 국가가 일정한 계획기준에 따라 건축허가를 허용하는 제도로 주로 유럽 국가에서 시행된다.

수 있다. 그러나 그동안 수도권에서 주장해온 계획 관리는 1) 수도권이 대한민국에서 차지하는 절대적인 비중을 간과하고 수도권의 독립된 경제행위에만 집중한 점. 2) 계획관리라면 그에 걸맞는 목표인구와 그 인구에 적합한 계획이 수립되어야 하는데 현재까지 보여 온 계획 관리의 내용에는 그러한 내용이 없는 점. 3) 공장입지, 대학신설 등 인구유발시설을 허용하는데 초점을 맞춘 점. 4) 규제폐지로 인한 인구집중, 자원집중 등과 관련된 과밀비용에 대한 논의가 없는 점. 5) 국가적 차원에서의 지방 황폐화와 수도권집중에 대한 고민이 없는 점 등 문제의 인식에서부터 많은 한계를 가지고 있다.

수도권 계획 관리에 내장될 가능성이 많은 수도권규제완화는 필연적으로 비수도권의 인적·물적 자원의 수도권집중화를 가속화시킬 것이다. 따라서 비수도권지역에의 부정적 파급효과를 고려하지 않고 국가에 의한 수도권 규제를 폐기하고 수도권에서의 계획적 관리체계를 구상하는 것은 대한민국이라는 국가에서 차지하는 수도권의 중요한 위치를 간과한 것이 된다. 만약 국가에 의한 수도권규제가 수도권 지자체로 이전되어 버리면 지방의 국민들은 수도권블랙홀 효과 때문에 생기고 있는 비수도권 공동화문제들을 해소할 곳조차 없어져 버린다는 것이다.

IV. 국가에 의한 관리가 필요한 수도권

대한민국 국가체제의 존속을 위한 국가에 의한 수도권 관리

영국의 철학자 토마스 홉스(T. Hobbes)는 무절제한 강자독식의 ‘자연 상태’를 종식시키기 위해 법이 필요하다고 했다. 국가시스템도 마찬가지이다. ‘규제(regulation)’가 기업활동과 개인의 자유를 제약하는 암적인 존재인 것처럼 오도된 단어로 사용되는 것은 잘못된 것이다. 규제는 국가를 비롯한 우리 인간사회를 유지하고 구성원 다수의 건전한 자유를 보장하기 위해 반드시 필요한 규칙이자 법이다. 다만 지나치거나 과도할 때 문제가 될 수 있으므로 개선할 필요가 있을 것이다. 지나치면 줄이고, 약하면 강화하는 것이 규제운용의 맥이다. 수도권 규제도 이러한 틀에서 이해되어야 한다.

2009년 현재, 수도권의 과도한 집중과 지방공동화 현상은 진행중이다. 이러한 상황에서 수도권 규제완화를 추진하면 전대미문의 세계경제위기를 맞아 수도권에 비해 상대적으로 아주 힘든 지방경제는 그 어려움이 더욱 가속화될 우려가 높다. 경제가 아주 어려웠던 환란 때나 1980년을 전후해서도 수도권 규제는 존재했었다.

사실 지방뿐만 아니라 수도권과 대한민국을 위해서도 수도권에는 국가에 의한 관리가 필요하다. 수도권은 인구, 경제력, 핵심국가기능, 상징성 등을 감안할 때 일개 지방자치단체의 위치에 있지 않다. 인구는 절반이지만 나머지 핵심기능들은 대한민국내에서 최소 50%이상 최대 100%까지 비중을 차지하고 있다. 우리나라 수도권은 다른 국가에서는 유래를 찾아 볼 수 없을 정도로 국가의 운명과 관련된 중요한 위치를 가지고 있다. 수도권 발전이 잘못된 방향으로 진행된다면 대한민국은 파탄에 이를 수도 있다. 국가를 책임지는 주체는 중앙정부이지 지방자치단체가 아니다. 이를 감안할 때 규제의 강도 여부에 관계없이 수도권은 국가에 의한 관리가 반드시 필요한 지역이다.

선 지방 살리기 후 수도권 규제완화

국가를 위해 헌법이 존재하는 것과 같이 대한민국이라는 국가를 위해서는 적정 수준에서의 수도권 규제가 반드시 필요하다. 현행 수도권 규제의 강도는 여건이나 입장에 따라 달리 받아들여질 수 있다. 여하튼 현재의 중앙정부는 국가경제를 위한 방법의 일환으로 수도권 규제완화를 추진하고 있다. 사실 지방에도 수도권에 비해 상대적으로 열악한 환경하에서 국민이 살고 있다는 점을 고려하면 가장 국민통합적인 비수도권지방이 공동화되지 않도록 적정 경쟁력을 가질 때까지 기다리는 것이다. 그리고 중앙정부가 진심으로 지방의 발전을 위해 지원해 준 후, 필요한 경우 수도권 규제를 신중하게 풀어나가면 된다. 세계경제시계가 급하게 돌아가므로 지방이 경쟁력을 가질 때까지 기다리기가 힘들다면, 수도권 규제완화에 걸맞는 지방살리기 대책이 나타나야 하지만 아직 보이지 않고 있다. 일과성 대책이 아니라 지방을 살리기 위한 진지하고도 구조적인 대책이 필요하다. '이 정도 대책이면 지방도 수도권처럼 업종과 규모는 다를지라도 기업을 보존하고 유치할 수 있겠다, 지방도 희망이 있다' 라고 비수도권 국민이 확신을 가질 수 있는 대책이 필요하다.

(이 발제문은 내용은 '변용환, 수도권규제완화에 대한 고뇌, 강원발전연구원'에서 발췌 정리한 것임.)

참고문헌

- 고영구, 2000, 『수도권 규제완화 논리에 대한 반론』, 충북리포트 7권 3호: 55-58
- 권오상, 2003.12, 『경기도지역 대기오염의 사회적 비용 추정 및 적정수준 달성방안』, 경기개발연구원 2003-02
- 김경진·안강기, 2000, 『전국교통혼잡비용 산출과 추이분석』, 교통개발연구원
- 김경환 2008.1, “수도권 규제개혁의 방향과 쟁점”, 경제활성화를 위한 규제개혁방안 공동토론회, 한국규제학회·경기개발연구원·한국경제연구원
- 김경환·박명호·손재영, 2002, 『미래지향적 수도권정책』, 서강대학교 출판부
- 김경환·임상준, 2005, 『수도권규제에 대한 재인식』, 한국경제연구원,
- 김동효·안강기·정광복, 2000.12, 99 『전국교통혼잡비용 산출과 추이분석』, 정책연구 2000-16, 교통개발연구원.
- 김운수의, 2004, 『수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발연구』, 서울시정개발연구원·인천발전연구원·경기개발연구원
- 박상우, 1997.8, “수도권 정비계획의 기본 골격”, 국토 190(97.8) : 6-14
- 박상우외, 2003.12, 『신행정수도건설의 사회 경제적 파급영향분석연구』, 국토연 2003-20, 국토연구원
- 서울시정개발연구원(이창우), 『서울시 환경용량평가에 관한 연구 II』
- 서울시정개발연구원, 2004.4, 『수도이전, 과연 타당한가 - 수도이전의 문제점 및 대안』

- 이번송, 1998, “서울 거주자의 통근거리 결정요인 분석” 『국토계획』 33(3): 241-263
- 이병렬, 2004, “수도권계획적 관리에 따른 정책적 대응전략”, 2004년도 하계학술발표회 및 제13회 한일 지방자치 국제세미나: 51-81
- 이상대, 2003, 『수도권의 개발수요에 대응한 성장관리방안』, 경기개발연구원
- 이상대, 2008, “새로운 수도권 관리시스템의 방향”, 경제활성화를 위한 규제개혁방안 공동토론회, 한국규제학회 · 경기개발연구원 · 한국경제연구원
- 전국경제인연합회, 2006 .6, 『기업하기 좋은 환경 조성을 위한 기업활동관련 규제개혁과제』 전경련 Briefs & Issues 198
- 조명래, 2007 봄, “한국사회의 불확실성과 퇴행”, 『환경과 생명』
- 홍갑선, 1999, 『교통관련 사회환경 비용의 내재화방안』, 교통개발연구원, 연구총서 99-03.
- 환경부, 2005.9, 『수도권 대기환경관리 기본계획』
- Kain, J. F., 1992, Greenbelts for Cities or Greenbelts for people?, KDI
- Mills, E.S., 1972, "Welfare Aspect of National Policy Toward City Sizes", Urban Studies 9:117-124
- Montgomery, M. R.,1988, "How Large Is Too Large? Implications of the City Size Literature for Population Policy and Research", Economic Development and Cultural Change 36:691-719
- Richadson H. W., 1972, "Optimality in City Size, Systems of Cities and Urban Policy: A Sceptic's View", Urban Studies 9 : 29-48

균형발전형 지방사업의 현황과 과제⁴⁾

(‘행정중심복합도시’를 중심으로)

이 상 선

충남시민사회단체연대회의 상임공동대표

I. 들어가며

□ 균형발전 정책의 의의

○ 과도한 수도권 과밀·집중 구조

- 금년(2009) 말경이면 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권이 인구마저 과반을 넘어 설 것으로 전망⁵⁾되고 있듯이 서울을 포함한 수도권은 역대 정부의 각종 규제책⁶⁾에도 불구하고 계속하여 거대 블랙홀처럼 국가 대부분의 인프라를 흡인하여 ‘수도권 공화국’, ‘지방은 식민지’라는 표현까지 등장

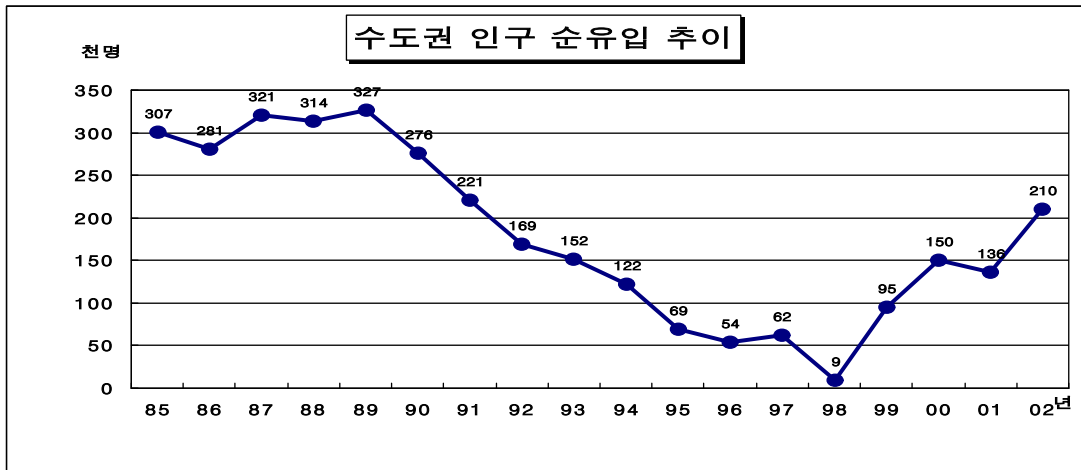
4) 분권운동경험의 관점에서 ‘행정중심복합도시’중심으로 약속하고자 함. 국가균형발전정책의 핵심인 행정도시와 혁신도시의 건설추진은 세종특별자치시설치법 제정의 지연과 정부의 이전기관 변경고시 지연, 공기업 선진화 방안 추진 등으로 사실상 표류상태를 보이고 있음.
5) 현 정부의 수도권규제철회와 1998년 IMF당시처럼 불경기 시 일자리를 위해 수도권으로의 큰 폭의 인구 순유입에 따라 인구집중이 심화될 것으로 예측됨.
6) 3.4공(1962-1979) 대도시 인구집중방지책, 그린벨트지정, 임시수도건설계획 / 5공(1980-1987) 수도권정비계획법, 수도권규제범위를 인천·경기까지 확대 / 6공(1988-1992)지역균형발전기획단 설치, 수도권 5개 신도시 건설 / 문민정부(1993-1997) 수도권 공장총량제 및 과밀부담금제 도입, 개발촉진지구 도입, 준농림지 개발허용 / 국민의 정부(1998-2002) 외국인투자에 대한 수도권입지 규제 완화, 그린벨트 규제완화 / 참여정부(2003-2007) 국가균형발전특별법 제정, 행정중심복합도시 추진, 동북아경제중심국가 전략

- 인구와 경제력 집중의 실태 (2005년 기준)

구분 (단위)	면적 (km ²)	인구 (인)	지역내총생산 (백만원)	제조업고용 (인)	내국세징수 (백만원)	지방세징수 (백만원)
전국	99,646 (100.0)	47,278,951 (100.0)	817,811,875 (100.0)	2,865,549 (100.0)	78,211,931 (100.0)	35,977,359 (100.0)
수도권	11,730 (11.8)	22,766,850 (48.2)	386,989,607 (47.3)	1,346,360 (47.0)	56,200,060 (71.9)	20,720,115 (57.6)
충청권	16,572 (16.6)	4,792,804 (10.1)	91,614,559 (11.2)	316,131 (11.0)	5,567,555 (7.1)	3,167,269 (8.8)
호남권	20,629 (20.7)	5,021,548 (10.6)	83,504,218 (10.2)	202,357 (7.1)	3,484,889 (4.5)	2,530,104 (7.0)
대경권	19,910 (20.0)	5,072,188 (10.7)	84,477,482 (10.3)	347,105 (12.1)	4,589,809 (5.9)	3,106,441 (8.6)
동남권	12,342 (12.4)	7,629,115 (16.1)	141,180,802 (17.3)	616,119 (21.5)	6,696,892 (8.6)	5,163,008 (14.4)
강원권	16,613 (16.7)	1,464,559 (3.1)	22,381,340 (2.7)	32,882 (1.1)	1,328,064 (1.7)	889,301 (2.5)
제주권	1,848 (1.9)	531,887 (1.1)	7,663,867 (0.9)	4,595 (0.2)	344,661 (0.4)	401,121 (1.1)

* 출처: 제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과 (2008.1.24), "새 정부의 창조적 광역발전 전략" (정책보고서)

- 수도권인구 순유입 추이



- 실제로 '수도권인구 과반'은 국가정책결정에서의 일방성의 강화로 인한 수도권·비수도권의 불균등의 심화 등 여러 함수를 내포하고 있음.

- 참여정부시기 그나마 유지돼온 '균형발전'기조는 정권교체와 더불어 정책의 방향과 내용, 실행방법론 등에서 '경쟁과 효율'기조로 변화되어 지역발전 정책이 '기업중심의 경제정책의 하부단위로서 정의되고 있다'는 비판적 관점이 제기

- 이명박 대통령은 대선과정에서부터 ‘신 지방육성, 후 수도권규제합리화’의 주장과 함께 참여정부의 균형발전형 지방사업들인 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 사업의 원안추진을 밝히고는 있으나 정치적 레토릭에 불과한 듯 정부 정책추진에서는 역현상⁷⁾
- 수도권 규제완화와 행정중심복합도시 원안추진의 회피는 균형발전 정책의 포기이자 결국 수도권 일극의 심각한 집중화 우려

□ 균형발전 사업의 추진 배경

○ 논거

- 수도권의 과밀, 집중의 문제 해소
 - . 수도권의 인구집중
 - . 국가중추기능의 수도권 집중
 - . 수도권과밀에 따른 과도한 사회적비용 증대
- 비수도권의 발전유발
 - . 지역개발수단으로서 지역균형발전효과를 극대화할 수 있는 형태의 개발유형
- 국토공간의 균형발전을 통해 수도권과 비수도권의 상생 도모

○ ‘신행정수도’의 무산

- 노무현 민주당 대통령 후보가 행정수도 건설 공약을 제시(2002. 9. 30)
- 국가균형발전정책의 선도과제로서 ‘신행정수도 건설’로 추진됨.
- 소위 지방살리기 3대 특별법(지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도건설특별법)의 법적 토대(2003.12.29 국회통과)
- 현재의 위헌 판결

II. 행정중심복합도시 사업 현황

□ 주요 경과

○현재의 위헌 판결(2004. 10. 21)로 축소, 변형된 형태의 후속 대안 ‘행정중심복합

7) ‘신 지역발전 정책’(2008.7.21), ‘광역경제권 선도 프로젝트 추진방안’(9.10), ‘국가경쟁력강화를 위한 국토이용의 효율화 방안’(10.30)

도시'

2003년

- 04.14 신행정수도건설추진기획단·지원단 발족
- 05.15 신행정수도 연구단 구성
- 06.25 신행정수도건설추진조사단 구성·설치
- 12.29 신행정수도특별조치법⁸⁾ 국회통과(재적194, 찬성167, 반대, 기권)

2004년

- 01.16 신행정수도특별조치법 포함 3대 특별법 공포 - 법률 제7062호
- 04.17 신행정수도 건설 11개 부처 지원단 구성
- 07.20 중심행정타운 조성 국제공모 공고
- 08.10 주요 국가기관(행정부) 이전계획 확정·고시(추진위 고시 제2004-2호)
신행정수도 건설기본계획 확정·고시(추진위 고시 제 2004-3호)
- 10.21 헌법재판소 특별조치법 헌법소원 위헌판결 선고
- 11.18 신행정수도후속대책위원회 발족

2005년

- 03.02 행정중심복합도시건설특별법 국회통과(재적177, 찬성158, 반대15, 기권4)
- 03.18 행정중심복합도시건설특별법 공포
- 04.07 행정중심복합도시건설추진위원회 출범
- 05.27 도시개념에 대한 국제공모 공고
- 06.15 수도분할반대 범국민운동본부 중심 특별법 위헌 소 제기
- 11.15 국제공모 당선작 발표
- 11.24 행정중심복합도시건설특별법 헌법소원 각하(7:2)

2006년

- 01.01 건설청 개칭
- 05.03 건설기본계획안 의결
- 07.31 행정도시 건설기본계획 확정
- 08.30 중심행정타운 조성 국제공모 공고
- 09.01 첫마을사업 국제설계경기 당선작 발표
- 11.21 행정중심복합도시 지구단위계획 수립 및 통합이미지형성을 위한 총괄관리 용

8) 법안취지 : 우리나라는 국가의 중추기능이 수도권에 과도하게 집중되어 수도권에서는 주택난·교통난·환경오염 등 각종 부작용이 발생하고 있는 반면, 지방은 개발이 상대적으로 늦어져 국토를 균형 있게 이용하지 못하고 수도권과 지방이 모두 경쟁력을 잃어가고 있는 상황인 바, 이러한 제반 문제점을 극복하고 국토의 구조를 일극집중형(一極集中型)에서 다극분산형(多極分散型)으로 바꾸어 나가는 한편, 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 시대적 조류에 부응하기 위한 특단의 대책이 절실한 점을 감안하여 국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 신행정수도를 충청권에 새로이 건설함으로써 궁극적으로 전국 어디서나 잘 사는 나라를 건설하여 국민의 삶의 질을 향상시키고 국가경쟁력의 극대화에 이바지하려는 것임.

역

- 11.29 행정중심복합도시 개발계획 확정
- 12.21 도시 명칭을 3개('한울', '금강', '세종')의 후보 가운데 '세종'으로 최종 선정
- 12.26 총괄기획가 선정 및 총괄관리 자문단 선정

2007

- 01.19 행복도시 중심행정타운조성 국제공모전 심사결과 발표
- 02.28 중앙녹지공간 국제공모 공고
- 06.28 행정중심복합도시건설사업 개발계획 변경 고시
- 06.29 실시계획 승인
- 07.04 행정중심복합도시건설사업 실시계획 승인 고시
- 07.20 행정중심복합도시 기공식 개최

2008

- 입법 예고된 세종특별자치시법안이 17대 국회와 함께 폐기됨
- 06.03 세종특별자치시 설치 등에 관한 법률안(노영민 의원 발의)
- 09.18 세종특별자치시 설치 등에 관한 법률안(양승조 의원 발의)
- 09.23 세종특별자치시 설치 등에 관한 법률안(심대평 의원 발의)
- 12.03 노영민, 박병석, 심대평, 양승조의원 단일안 합의⁹⁾

2009

현재 행안위 계류 중

9) 설치법 단일안 주요 내용: 세종시의 법적 지위는 광역과 기초의 지위를 겸하는 '특별자치시', 관할구역은 연기군 '잔여지역'포함

- 세종시설치법 법률안 비교

내용 주체	자유선진당 심대평	민주당 박병석, 양승조	충청남도
설치 목적	수도권 과밀화해소, 국토균형발전 지역개발과 인접지역 상생발전 세계적 수준의 도시조성	세종시 지위 조직·운영특례 수도권 집중 부작용 시정 국가균형발전 및 국가경쟁력 강화	수도권 집중 부작용 시정 국가균형발전 및 국가경쟁력 강화, 국 가와 지방발전에 이바지
조항수	9장 75개 조항, 부칙	10개 조항, 부칙	7장 74개 조항, 부칙
법적지위	정부직할	정부직할	정부직할
관할구역	예정, 주변 + 잔여지역	예정·주변지역	예정·주변 + 잔여지역
국가재정 지원	지방교부세 3/100이상 지원	없음	지방교부세 3/100이상 지원
국가의 책무	법령정비 입법·행정상 조치, 행· 재정적 우대 방안, 특례, 자족 기능 보완책 수립	행정기능중심의 복합형자족도시 역할수행을 위한 지속적인 정비 재정지원 입법 행정상 조치	법령정비 입법·행정상 조치, 행·재 정적 우대 방안, 특례, 자족기능 보완 책 수립
세종시 및 세종시장의 책무	국가정책 수립 및 시행에 협력 균형발전 계획 및 도시계획 수립, 자연환경 보전관리		국가정책 수립 및 시행에 협력 공공기관 세종시 이전지원 잔여지역 낙후화 방지 균형발전 계획 및 도시계획 수립
세종시 지원위원회	위원장(국무총리) 등 30인, 행· 재정의 자주권 제고 우대방안		위원장(국무총리) 등 30인, 행·재정의 자주권 제고 우대방안
타 법률과의 관계	다른 법률규정에 우선		다른 법률규정에 우선
자치행정	세종시부시장은 국가공무원 도시지역은 洞, 그밖은 畵面	도시지역은 洞, 그밖은 畵面 지방자치단체의 의원,시장 법령적 용	세종시부시장은 국가공무원 도시지역은 洞, 그밖은 畵面
자치재정	세종시균형발전, 낙후지역 개발을 위해 재정상 특별지원 세종특별 자치시세, 과세면제	세종특별자치시세 부과, 징수	세종시균형발전, 낙후지역 개발을 위 해 재정상 특별지원 세종특별자치시 세, 과세면제
시의회	비례대표 지역구 20/100이상	34인 이내 비례대표 지역구 20/100이상	비례대표 지역구 20/100이상
세계적 모범도시	학교 및 교육과정 운영에 대한 특례, 국제중·고 사립고 설립 특 례, 국제회의 도시지정		학교 및 교육과정 운영에 대한 특례, 국제고 사립고 설립 특례
인접지역상 생발전	인접지역 공동화 방지지원 광역도시계획 우선시행, 신발전촉지구 지정		인접지역 공동화 방지지원 광역도시계획 우선시행, 신발전촉지구 지정
국가계약 특례	관할구역에 포함된 자치단체에 영업소 소재지 사업자 건설사업 참여자격 부여		
지역개발 촉진	세종시균형발전과 자족기능확충 지원, 세종시에 대한 행정규제 완 화, 민영주택 공급시 특별공급 허 용, 자족성 확보를 위한 조세특례 제한, 지방세법 감면임주기업 자 금지원, 사업시행자 부담금 감면 조치		세종시균형발전과 자족기능확충지원, 세종시에 대한 행정규제 완화, 민영주 택 공급시 특별공급 허용, 자족성 확 보를 위한 조세특례제한, 지방세법 감 면임주기업 자금지원, 사업시행자 부 담금 감면조치
법 시행일	2010년 7월1일	2010년 7월1일	2010년 1월1일
최초 선거		2010년 지방선거 실시 지방자치법 일부 개정	
재산 승계	영구임대아파트 500세대 조성된 재산을 유상으로 승계		영구임대아파트 500세대 조성된 재산 을 유상으로 승계

□ 지역의 최근 대응 활동¹⁰⁾

○ 활동방향

- 도시의 주기능인 행정중심기능 사수
- 정부 이전기관 변경고시 확정
- 정부 중앙행정기관의 이전 로드맵 제시(2014년 이전완료)
- 건설추진위 위상을 대통령직속, 독립위원회로 존속
- 정부기관이전, 자족성 보완을 위한 실행 로드맵 제시 요구 관철

○ 주요 과제

- ‘세종특별자치시 설치법’의 신속한 국회통과
(정부직할, 2010년 출범, 재정 및 자치기능 등 특례조항 포함)
- 2009년도 건설 예산삭감 철회 및 정상집행
- 자족성 확보를 위한 유치활동 실행 촉구
- 잔여지역 불이익 금지를 위한 계획수립 및 지원책 마련
(설치법상 잔여지역이 관할구역 포함된 경우에도 추진)
- 도시 및 학교시설 원안대로 국고로 건설 확정

○ 충청권 연대 결성

- 대전시민연대 출범(2008.12.16)
- 충남비상행동 결성(2008.12.18)
- 충북협의회 결성(2008.12.29)
- 충청권협의체 결성 예정(2009.0108)

○ 주요 경과

2008

- 07.03 민주당 오제세의원 행정도시 예산삭감 보도
- 07.09 자유선진당 진상조사단 건설청 방문
한나라당 원희룡의원“행복도시 축소는 제2의 쇠고기 민심”
- 07.10 한나라당 정진석의원 행정도시특위 재정비 발표
- 07.11 행정도시 관련 연기 단일조직 결성합의
- 07.14 연기군의회 원안추진 촉구 성명
- 07.15 단일조직 주비위원회 1차 실무회의(이후 6차회의 진행)
공주시의회 원안추진 촉구 성명서 발표
지방분권전국회의 행정도시지속추진 성명서 발표
민주당 충남협의회 원안추진 성명서 발표

10) 행정도시 사수 연기군대책위 활동을 중심으로

- 07.17 자원활동가 공개모집 홍보안 발표
- 07.23 행정도시 사수 연기군대책위 발족 기자회견 및 성명서 발표
- 08.12 행정도시 관련 연기군내 간담회
- 08.14 행정도시 성공과제 대토론회(국회 100여명 참가)
- 08.26 행정도시 사수 연기군대책위 창립총회
- 08.29 상임위원회 1차회의 후 지속 개최
- 09.18 ‘지방분권과 지역균형발전을 위한 전국회의’ 실무단 회의
- 09.23 상임위원회 간담회
- 09.24 제5차 지방분권과 지역균형발전을 위한 전국회의 주최
- 11.14 연기군 농업인한마당 대회 결의문 발표
- 11.20 충남이통장연합회 워크숍 행정도시 결의문 발표
- 11.26 서명용지 국회 및 행안부 전달
- 12.02 ‘국가발전연구포럼’ 토론회 반대 상경투쟁
- 12.03 행정도시 사수 연기군민 투쟁선포식, 세종시설치법 의원 단일안 합의
- 12.04 단일안 합의 환영 성명서 발표
- 12.08 연기군민 4만명 서명운동 개시
- 12.15 정부 2단계 지방발전대책 발표, 규탄 성명서 발표
- 12.19 연기군지역협의회 군민서명운동 참여 독려
- 12.22 행정도시 정상건설을 위한 청원·연기주민 협약식 체결
- 12.23 충남추진단 주최 국제과학비즈니스벨트 워크숍 참여
- 12.29 설치법 상정안 배제 한나라당 규탄 성명서 발표,
행정도시 비상시기 현수막 추가 게시,
- 12.30 상임위 11차 회의

2009

- 01.03 신년교례회 서명전
- 01.05 서명운동 1차 마감 15,000명

Ⅲ. 현 단계 행정중심복합도시 추진의 문제점

□ 핵심쟁점

○ 이 대통령을 비롯한 정권차원의 추진의지 및 계획 불확실

- 서울시장 재직시 행정수도 위헌추진에 직간접적으로 적극적인 역할과 행정중심 복합마저 경제적 이유를 들어 공개적으로 반대입장 고수(2005. 10.15,20 청주, 대전 방문 시 등 피력)

- 대선공간에서 충청권을 향해서는 원안추진을 내세우며 동시에, 자족성 강화를 위한 방안으로 '국제과학비즈니스벨트'를 공약하였으나, 현재 과학벨트정책은 오히려 이전대상의 정부부처를 축소 또는 철회하여 행정중심도시를 '행정'을 제거한 거점도시 수준으로 축소할 카드로 이용할 의도로 비침.
- 이런 정권의 의도를 반영하는 것으로 의혹을 불러일으키는 행태들이 최근 이어지고 있음.

* 국가발전연구포럼(대표 류동길 숭실대명예교수), 「행정도시 어떻게 할 것인가」
2008.12.02, 프레스센터

- 발제 : 행정도시의 문제, 어떻게 해결할 것인가 - 김영봉(중앙대학교 경제학)
국가경쟁력 향상과 행정도시 건설 - 이창기(대전대학교 행정학)
국가균형발전을 위한 행정도시의 정책적 문제점과 개선방향
- 남영수(고대 지리학)

* '수도분할저지를 위한 지식인 모임'의 기자회견(장기표 수도권분할반대국민운동본부 대표, 류동길 숭실대 명예교수, 최광 한국외대 교수, 이기우 인하대 교수, 서경석 선진화시민행동 대표 등 100인)
2009. 01.13, 프레스센터

"정부의 행정중심복합도시 건설은 허구적인 논리와 포퓰리즘적 정치공학에 기초한 발상이고 이는 결국 수도를 분할하는 망국적 처사"라며 수도권 분할 중지를 촉구

○ 세종특별자치시 법안 제정 무산 위기

- 2006년 9월 세종시의 법적 지위와 구역, 자치단체 출범시기, 특례조항에 대한 연구용역이 시작된 이래 참여정부에서는 한나라당의 반대로, 이명박 정부에서는 대통령의 의지부족으로 발목
- 그동안 전문가들은 행정도시를 건설하는 것은 새로운 자치단체를 신설하여 정부청사를 이전하는 것으로 자치단체 공공시설 건설을 위한 법적담보, 합법성이 확보되어야 함. 따라서 설치법의 조속제정만이 세종시의 안정적인 출범을 보장한다며 조기 제정을 주장하였으나 일부 정치권에서는 이러저러한 핑계와 충남도의 동조로 17대국회 제정 기회 무산
- 행정도시건설특별법이 도시 건설의 절차를 담고 있다면 세종시설치법틀안은 도시 건설의 근거와 기준임.
- 그동안 논의과정에서 보면 법적지위에서는 2가지, 구역에서는 3가지, 출범시기에

서는 2가지 이상의 다른 제안이 있어 전체적으로 12가지의 변수가 있었고 법제정이 늦어짐에 따라 지금까지도 시청, 보건소, 동주민센터, 보건지소의 규모를 확정할 수 없음.

- 세종시설치법의 부재는 도시규모 등 행정수요에 따라 영향을 받는 지방법원, 지방검찰청 등과 도시의 지위·구역에 따라 영향을 받는 지방교육청, 지방경찰청, 농업기술센터, 선거관리위원회의 설치도 지연

- 세종특별자치시가 설치된다 해도 자치단체의 지위와 구역, 출범시기에 따라 지방공공시설에 대한 지방비 부담 및 운영권 주체와 입주민에 대한 서비스 주체 등이 달라져 조기에 법으로 지위와 구역 및 자치단체 출범시기 등을 확정해야 도시건설에 어려움을 피할 수 있을 것임.

- 정부안이나 입장이 제시되지 않고 있는 가운데 민주당의 박병석, 양승조, 노영민, 자유선진당의 심대평 국회의원은 단일안을 마련하고 공조를 통해 국회통과를 위해 조율

- 또한 작년말 17대 임시국회 폐회를 앞두고 설치법률안의 자동폐기에 대하여 국회에서는 이해관계가 있는 주민들과 지자체가 대화와 협력을 통해 합리적인 이견조정이 선행되어야 한다는 지적이 있었고, 이의 해소를 위해 청원군·연기군 주민 대표단체의 [행정도시 정상건설을 위한 공조와 연대 협약식]을 가졌음.

우리는 세종시특별법의 조속한 제정을 간절히 염원하며, 세종시특별법의 조속한 제정을 위해 단일의견을 마련하였다. 우리의 합의사항은 다음과 같다.

1. 우리는 세종시특별법의 조속한 제정을 추진한다.
2. 세종시의 법적지위는 광역과 기초의 지위를 겸하는 '특별자치시'로 한다.
3. 세종시의 관할구역은 '연기군 잔여지역을 포함'한다.
4. 건설사업의 지역공동도급제를 수용한다. 세종특별자치시 관할 구역의 '경계선에 인접한' 광역지방자치단체에 주된 영업소의 소재지를 두고 있는 자는 세종특별자치시 건설사업에 참여할 수 있도록 한다.
5. 위 외, 각 법안에 정한 특례 조항에 대하여는 국회 소관 상임위의 논의결과에 따른다.

이제 우리의 할 일은 하나다. 세종시특별법 제정을 위해 온 마음과 힘을 합쳐 행동하는 것이다. 다시 한 번 세종시특별법이 조속히 제정되기를 간절히 염원한다.

2008. 12. 3

세종시특별법안 대표발의 국회의원

노영민, 박병석, 심대평, 양승조

- 현재 세종시설치법은 국회 행안위에 계류 중임.

행정도시 정상건설을 위한 연대와 공조 협약서

행정중심복합도시는 분권·분산·균형발전의 출발이며 상징이다. 그러나 행정도시의 정상건설이 여러 가지 요인으로 인해 점차 어려워지고 있는 것이 현재의 실정이다.

이제 우리는 행정도시사수를 통해 국가균형발전의 선도성, 지방분권의 상징성을 극대화하여 전국의 모든 국민이 골고루 잘 사는 대한민국을 만들겠다는 정책의지와 충청도민의 공동발전에 대한 염원을 다시 한 번 되새기고자 한다.

행정수도 위헌판결 이후 행정도시 관철과정에서 보여준 충청도민의 높은 연대와 신뢰의 정신을 회복하고 충청권 공동발전을 위한 행정도시 건설의 중단 없는 추진을 위해 우리 청원군 행정도시편입추진위원회와 행정도시사수연기군대책위는 다음과 같이 협의한다.

1. 행정도시가 정부직할의 특별시의 법적지위를 갖는데 함께 노력한다.
2. 행정도시의 행정중심기능 사수를 위해 함께 노력한다.

2008년 12월 22일

청원군 행정도시 편입추진위원회 위 원 장 채평석

행정도시 사수 연기군대책위원회 상임위원장 조선평

○ 정부기관 이전계획 변경고시 지연

- 행정도시로 이전하는 정부부처를 포함한 기관의 규모는 도시의 상징성과 주기능인 행정중심이 핵심
- 12월2일 ‘국가발전연구포럼’이 행정도시 반대토론회를 개최한 자리에서 ‘정부기관 이전은 절대 불가하다며 KBS, MBC방송국도 가져가고, 서울대도 가져가고, 첨단기업도 가져가라’고 주장, 이는 행정도시 원안추진을 굳게 약속하면서도 상황에 따라 정상추진에 발목을 잡았던 정부와 청와대의 입장을 대변한 것으로 보여 대단히 우려스러우며 다시금 정부기관 이전이 행정중심복합도시의 성패와 밀접한 연관성이 있음을 확인
- 12월11일 원세훈 행안부장관은 국회 답변과정에서“정부의 세종시법안은 2010년 지방선거 전에 제출할 것”이라고 말하고 정부기관 이전계획 변경고시 문제에 대해선 “대통령의 승인이 아직 없다”고 답변함. 그동안 정부조직개편에 따라 정부조직이 12부4처2청에서 9부2처2청으로 축소 변경되었지만 관보고시가 이행되지 않고 있는 상황에서 장관의 무책임한 답변에 다양한 의구심 증폭
- 행안부는 8월초 관보고시를 계획하다 이행하지 않고 “변경내용을 고시할 의무가 있는 것은 아니며, 명칭변경에 불과한 경미한 사항은 고시할 이유가 없다”고 회피하고 있음. 이와 함께 고시 지연의 이유로 “행정도시 자족기능을 강화하는 등 보완·발전을 위한 검토를 벌이고 있다”며 정부기관 이전문제를 자족기능 보완문제로 흐리면서 민감한 사안에 대해 불확실한 입장을 보임.

- 이전대상 정부부처

- ▶ 9부 △ 기획예산처가 포함된 기획재정부 △ 건설교통부와 해양수산부가 통합된 국토해양부
- △ 환경부 △ 농림수산식품부 △ 과학기술부와 정보통신부가 통합된 교육과학기술부
- △ 문화체육관광부 △ 지식경제부 △ 보건복지가족부 △ 노동부
- ▶ 2처 △ 법제처 △ 국가보훈처
- ▶ 2청 △ 국세청 △ 소방방재청

IV. 과제와 전망

- 그동안 나름의 수도권규제와 분권 및 균형발전의 정책들이 제시되어 수도권과 비수도권의 상생의 방안을 구하기 위해 관련 특별법이 제정되었는가 하면 국가적 과제로서 우여곡절을 겪은 끝에 지역민의 균형발전의 기대가 담긴 ‘행정중심복합도시’가 추진되었음.
- 그와 같은 정책적 기조에도 불구하고 강력하게 형성된 수도권기득권구조의 반발과 정치권의 정략적 대응에 따라 수도권과 비수도권의 격차가 완화되기는커녕 지역의 황폐화와 과소화에 따른 피해가 더욱 증폭되어 왔기에 오히려 수도권규제의 강화가 절실하게 기대되었고, 그런 시기에 이명박 정부가 ‘경제’를 무기로 등장
- 대선과정과 정부출범 후 지역을 향해서는 ‘선 지방 육성, 후 수도권규제 합리화’와 더불어 ‘행정중심복합도시’의 정상추진은 물론이고 자족기능의 강화를 약속하였음에도, 행정수도반대론자와 수도권일극경쟁력강화 주창자를 국가균형발전위원회와 국가경쟁력강화위원회의 위원장에 포진시켜 그 진정성에 의구심과 한계
- 현 정부가 처음 제시한 “5+2광역경제권 구상”자체가 수도권규제완화를 전제로 한 정책임. 또한 정부조직 개편에 따라 변경된 사실을 관보에 고시해야하는 당연한 절차를 회피한다거나 세종시 설치를 위한 법률제정이 시급함에도 이런저런 빌미로 정부안을 제시조차 않고 있음에서 보듯 ‘행정도시’의 정상적인 추진여부도 상당한 의혹의 대상이 되고 있음
- 지난 해 10월30일에는 경제위기를 빌미로 지역과 일언반구의 논의도 없이 일방적으로 ‘국가경쟁력강화를 위한 국토이용 효율화방안’이라는 대규모의 수도권규제완화책을 발표
- 일방적인 수도권규제완화책에 위기의식을 느낀 지역의 반발이 비등하자 서둘러 지역발전종합대책을 내놓겠다고 일정을 수차례 미루다 결국 12월 15일 2단계 지역발전정책으로 ‘지역경제 활성화대책’을 발표함. 12.15 발표내용 역시 실질적인 지역발

전정책이 되지 못하고 대부분 기존에 추진되고 발표되었던 내용의 재포장과 편집 수준에 그침.

- 이처럼 지역발전 대책을 실효성 있게 수립하지 못하는 근본적인 이유는 수도권 규제완화를 통한 수도권 경쟁력강화를 우선시하고 있기 때문으로 보임.
- 금년 1.13 산집법과 수정법의 시행령 개정으로 결국 산업과 인구의 수도권 집중을 촉진하여 균형발전을 훼손하고 국가경쟁력을 떨어뜨려 지방의 황폐화와 수도권 집중 육성을 위한 본격궤도에 진입하였다는 현실적 우려가 팽배
- 여기에 각종 실효성이 의심되는 지방달래기용 정책의 남발로 비수도권 간의 경쟁과 갈등을 야기하여 결집력을 약화를 의도하고 있으며, 특정 정파에 의해 과독점되어 있는 지방정치구도는 지방의 이익과 가치보다 정파적 노선을 추종토록 하는 구조적 한계도 초래
- 결국 지역 시민사회의 자각과 결집 및 우호적 정치세력과의 연대를 통한 조직적이고 체계적 대응이 관건임.
- 논리와 전략과 세력에 대한 현실적 대안 모색이 요구됨.
- 2010지방선거를 염두에 둔 효용성있는 대응 필요.

09' 균형발전과 분권운동의 실천방향

박재율(부산분권 시민연대 공동대표)

□ 균형발전과 분권의 차이와 연계성

○ 중앙정부의 개입과 역할

- 행정중심복합도시, 혁신도시등 균형발전은 중앙정부의 개입과 역할이 비교적 큼.(분산 및 분업정책)
- 인사, 조직, 재정권 등 권한을 나누고, 이전하는 것은 중앙정부의 권한과 역할 축소 및 변화를 의미하므로 중앙정부 소극적(분권정책)

○ 균형발전의 시행과 분권정책의 결합

- 행정중심복합도시, 혁신도시를 중심으로 분산, 분업정책을 시행하면서 지방소득세, 소비세도입, 특별지방행정기관의 지방정부통합등의 분권정책을 연계

○ 자립적 지역발전을 위한 분권단위 설정

- 광역지방정부와 기초지방정부의 단위와 구체적인 권한 설정(행정구역 설정과 권한의 범위와 내용)
- 사회, 경제적 발전을 위한 적정 규모의 단위와 연계한 행정구역 설정(광역경제권등과 연계한 행정구역)

□ 활동기조

○ 선지방발전, 후수도권규제완화

- '규제완화'라는 용어가 가지는 긍정과 부정의 양면적 성격이 있으므로 수도권규제완화 정책의 용어를 수도권집중정책으로 변경하여 사용하는 것이 대중적 설득력과 호소력에 영향(?)

○ 주요 정책(이하 주요정책과제 언급 참조)에 대한 문제제기 및 대안마련

○ 정기국회 입법에 대한 사전 대응

○ 비수도권 지역간 경쟁이 첨예한 과제에 대해서 지역차원의 대응 자제

- 광역단위를 중심으로 지역조직 역량 정비, 강화를 통한 전국적 대응력 제고

□ 주요 정책과제

- 수도권 규제완화 정책에 대한 지속적 문제제기와 대응
 - 1,13일 시행령 의결 등 10.30 수도권규제완화 정책의 시행에 대한 현실적 제어수단의 한계
- 행정중심복합도시와 혁신도시의 조속한 추진 대응
- 지방소득세, 소비세등 세원이양 대응
- 균형발전 단위(광역경제권등)에 대한 대응
- 행정구역 범위(행정구역개편)에 대한 대응
- 종합적이고 체계적인 지방발전정책 정리, 제시
- 지방선거 기초단체장, 기초의원 정당공천 폐지등

□ 주요 활동 방향

- 광역단위별 지역조직 활동력 제고
 - 시민사회단체를 비롯한 현장 활동력 제고를 위한 연대틀 구축,정비
 - 이번 워크샵을 계기로 올해 3월까지는 각 지역조직 보완,정비 공유
- 지역별 지속적인 활동 전개
 - 주기적인 서명캠페인, 토론회, 현안 대응등
- 전국적인 차원의 정책 대안 정리
 - 주요과제별 지역분담하여 해당 지역에서 주관하는 토론회등 개최
- 지역단위 실천 공동행동 조직
 - '균형발전과 분권 시민행동 주간' 선포하고 각 지역에서 공동프로그램 수행등

○ 지역방송 등 지역 언론과 연계 활동

○ 지방정부,지방의회 압박,견인,연대등

□ 당면 주요 활동계획

○ 2월 임시국회 대응

- 균형발전특별법, 수도권정비계획법 개악저지 및 대체법안 제시
- 전국연석회의 주최 토론회 개최(2월 초)

○ 10.30 수도권규제완화 정책 시행에 따른 대응

- 시행철회,유보를 위한 행동(현실적 실천방안 한계가 있으나 지난 연말 계획했다가 실행하지 못한 총리실등 항의 방문등 재추진 검토)
- 시행후 기업증설등 첫 사례 기업 항의방문, 또는 현장 시위등 고려

○ 조직 정비,구축지역 간담회, 워크샵등 지원(2월-3월)

- 해당 지역과 협의 후 전국차원에서 방문,참여등

○ 상반기 중 주요정책과제(위에 언급내용)에 대한 전국연석회의의 방안 마련, 추동

- 가능한 범위에서 진행하되 주제별 팀을 구성
- 전국차원에서 구성이 어려울 경우 지역별로 주제를 분담하여 초안마련 방안 고려
- 지역순회 토론회 등 검토

○ 2월부터 정기적인 집행위원회 개최

- 최소한 격월단위로 개최하되 필요시 수시 개최하고 긴급대응등의 경우 공동집행위원장 회의를 비정기적으로 개최
- 공동대표 상설화 할 경우(지난 12월 집행위원회 때 논의) 회의체계 변화 고려 (공동대표 집행위원 연석회의 등)