

대수도론의 한계와 상생의 해법 모색

金容雄 | 충남발전연구원장

머리말

5.31 지방선거 이후 갑자기 제기된 대수도론에 대하여 비수도권 지역내 위기의식이 높아지고 있다. 그동안 수도권 내외의 격렬한 항의와 반대에도 불구하고 대수도론 주장은 수그러들지 않고 있어 논란의 파장은 계속될 것으로 판단된다. 일부는 대수도론을 대도시권의 통합 관리를 위한 당연한 협력적 거버넌스라고 강변하나 대부분의 지역에서는 대수도론을 "조악한 논리에 포장한 거창한 정치적 주장"으로 또는 "지방정치용의 자기만진을 위한 꼼수"로 보고 있어 갈등이 촉발되고 있다. 이같은 논란이 앞으로 지역발전에 미칠 파장과 영향을 고려할 때, 대수도론의 본질과 문제점을 규명하여 수도권과 지방이 불필요한 갈등과 대립을 극복하고, 상생 발전을 이루도록 하는 상생의 해법모색이 시급한 실정이다.¹⁾

1) 이 글은 2006년 7월 26일 대구경북연구원에서 개최한 '대수도론과 지역의 대응전략' 포럼에서 저자가 발제한 기조강연문 "대수도론의 문제점과 대응방안"을 수정·보완한 내용임

대수도론의 배경과 목적

대수도론의 구체적인 내용은 밝혀지지 않고 있으나 그동안 제기된 배경과 목적을 하나하나 짚어 보면 대수도론의 본질적인 속성과 분계선의 파악이 가능하다.

첫째, 대수도론이 대두된 배경은 수도권은 기능적인 통합성이 강하고 공동의 환경자원을 공유하고 있으나 행정구역이 3개 광역자치단체 66개 기초자치단체로 분할되어 있어 통합적인 접근이 되지 못하고 있다는 인식에서 출발했다고 볼 수 있다. 이같은 차원에서 보면 대수도론은 수도권을 하나로 묶어 환경보전·관리, 교통대책, 쓰레기처리장, 화장장 등 광역시설의 인지문제 등을 해결함으로써 주민의 삶의 질을 개선하는데 목적이 있다고 할 수 있다.²⁾ 교통·통신기술의 발달과 도시의 광역화가 확대되면서 개별 지방자치단체의 힘만으로 해결할 수 없는 광역적 도시문제가 많이 발생한다. 이같은 현실 속에서 인접 지역간의 연대와 협력을 강화하고 광역적인 차원에서 통합행성을 실현하고자 하는 필요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 특히 그동안 관할구역 위주의 소지역주의에서 벗어나지 못한 행정관행으로 인접 지역간의 협력이나 공동노력이 제대로 이루어지지 못한 채 불필요한 경합과 갈등을 유발해 온 점을 감안하면, 광역적 통합행정 실현을 위한 제도적 장치를 마련하고 실천력을 높여려는 노력은 바람직하고 상리할 만하다. 그러나 대수도론이 초광역적 통합행정의 효율성을 추구하는 데 근본복적이 있다고 믿기는 어렵다. 왜냐하면 수도권에는 초광역적 통합행성을 위해 20여년 전부터 수도권 광역행정협의회가 설치되어 운영되고 있기 때문이다.³⁾

둘째, 대수도론의 또 다른 배경은 세계화 시대의 세계도시지역(global city regions)간 경쟁의 심화에 따른 광역자치단체간 협력 필요성이라고 할 수 있다. 수도권은 서울, 인천, 경기도로 나뉘어 별도의 경제권을 형성하는 경우, 런던, 파리, 뉴욕대도시권은 물론 싱가포르, 상하이, 동경권 등 동북아 안전 대도시권과도 경쟁력을 갖기 어렵다는 주장이다. 대수도론은 수도권 3개 광역시·도

2) 2006. 6. 15 조선일보 보도 "서울·인천·경기 '대수도론' 구체화, 교통·환경 등 공동대책위해 '협의회' 구성

3) 우리나라 광역권 행정협의회는 1966년 대구권 행정협의회 구성을 필두로 광역행정을 위한 도시권행정협의회가 잇따라 구성되었고, 1973년 '지방자치에관한 임시조치법' 및 1988년 지방자치법에 의거 법제화했다. 그동안 상당한 성과에도 불구하고 광역행정수요의 충족에는 미흡했던 것으로 평가되고 있다. (박수영, 1993, 도시행정은 개정 제2판 박영사, 420~428)

를 하나로 묶어 세계 도시지역으로서 경쟁력을 확보하는 데 목적이 있다는 것이다.⁴⁾ 현재 프랑스, 영국, 및 독일 등 유럽은 물론 중구의 상하이, 일본의 나고야 등에서도 초 광역적 통합경제권 구축을 위한 시도와 논의가 활발하다. 이 같은 차원에서 보면 대수도론은 지역경제의 국제적 경쟁력을 증진시키기 위한 선도적이고 진취적인 주장이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 대수도론의 분제에 대한 의구심을 떨쳐버리지 못하는 이유는 초 광역적 경제권의 통합은 정치적인 선언으로 이루어지는 것이 아니라 보다 효율적인 실행체계와 구체적인 시책 및 사업 내용을 갖추어야 하기 때문이다.

셋째, 대수도론의 가장 핵심적 목적은 수도권외의 3개 광역자치단체가 힘을 합쳐 수도권 규제시책의 철폐를 강력히 추진하는데 있다고 할 수 있다. 수도권 규제시책은 국가균형발전을 위해 수도권에 부과된 의무요 희생이라는 인식을 배경으로 하고 있다.⁵⁾ 대수론을 주장하는 사람들은 "수도권 규제시책을 '해악적 행위'로 규정하고 수도권 규제를 철폐하면 투자가 촉진되어 일자리가 창출되고 국민소득의 증대와 국가경쟁력 강화"가 이루어질 수 있는 것으로 믿고 있다.⁶⁾ 낡장 규제가 풀리면 그동안 묶어있던 100조원에 달하는 외국인 투자실현이 가능하다고 장담하고 있다. 그러나 이러한 주장은 우선 수도권 규제시책의 성격과 수도권외의 경쟁력에 대한 이해부족에서 비롯된 것이다. 수도권 규제시책은 집중억제를 통하여 비수도권지역의 발전을 촉진하기도 하나 다른 한편으로는 수도권의 과밀·혼잡을 해소하여 수도권의 경쟁력을 높이고 성장의 지속 가능성을 높이는 역할을 하기 때문이다. 수도권의 경쟁력 증진이 필요하다면 규제철폐를 통한 도시의 양적 성장을 추구하기 보다는 전문인력, 기술혁신, 다양한 전문서비스 기반을 확대하고, 주거 및 자연환경의 편리성과 쾌적성을 증진시키는 데 더 많은 노력이 요구된다는 사실을 인식할 필요가 있다.

4) 2006. 6. 7 조선훈부 부도 김문수 경기도지사 당선자는 "우리나라에서 베이징, 상하이, 도쿄와 경쟁할 수 있는 곳은 수도권 밖에 없다. 수도권외를 쓰게하는 것은 잘못된 생각" 이므로 '수도권통합을 통한 시너지 창출개념'이 필요하다고 말했다.

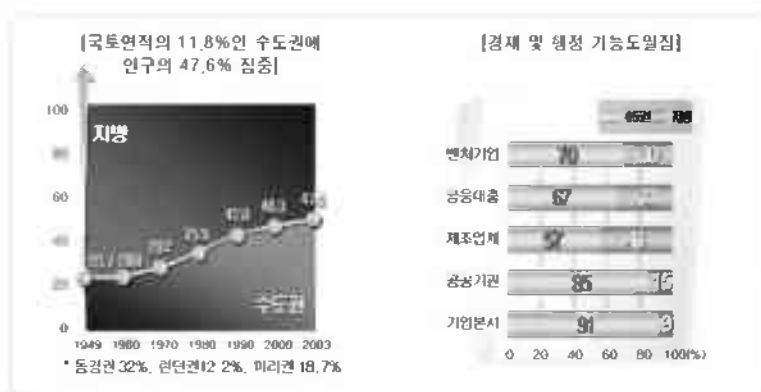
5) 2006년 7월 16일 한국인터넷 언론협회 사무실에서 열린 수도권 광역자치단체장 초청간담회 내용

6) 2006. 6. 17 naver 보도, 김문수 경기도지사 당선자는 6월 16일 공덕동에 위치한 한국인터넷언론협회 사무실에서 열린 초청간담회에서 "규제로 경제적 상황이 멈추고 민주주의는 도태됐다" "심정은 두자에서 나오는 데 현 정부정책은 투자를 못하게 규제하고 있다. 지방에 뜰 여력도 나눠주는 식으로 규제하여 국부가 유출되고, 인제가 해외로 빠져나가고 있다"고 주장했다.

대수도권의 한계와 문제점

대수도권의 주장대로 수도권 규제가 철폐되어 양적 성장의 통제가 부너지면 어떤 결과가 초래될까? 첫째, 수도권의 인구, 산업 및 경제활동의 집중도가 극단적으로 높아져 지류불능의 단핵구조형 국토공간체계가 고착될 수 있다. 수도권 지역은 국토 면적의 12% 정도에 불과하나 인구는 48%, 사업체수 46.2%(2003), 제조업체수 51.7%, 금융대출 65%, 소득세 수입 69.6%, 정부 및 공공기관 85%, 기업본사 91% 그리고 벤처기업의 70%가 집중돼 있다. 특히 지식경제시대에 중요성이 증대되는 전문 인력을 양성하는 20대 명문대학은 65%, 전국단위의 인간지 및 방송사 본사의 100%가 수도권에 입지해 있다.

런던, 파리, 동경권은 집중도가 너무 높아 국가발전에 부정적인 영향을 끼친 것으로 알려져 왔다. 그런데 세계 대도시권보다 2-3 배 이상의 집중도를 보이는 우리나라 수도권이 더욱 집중되면⁷⁾



자료: 국가균형발전위원회 2005, 국가균형발전의 필요성, <http://www.balance.go.kr>

7) 우리나라가 수도권(11,696km²)과 비슷한 면적(11,262km²)을 지닌 런던대도시권의 인구집중도는 12.2%, 파리대도시권(12,021km²)은 18.7%, 동경대도시권(13,282km²)의 인구 집중도는 27%(2005기준)에 불과하다. 우리나라 수도권의 3배나 넓은 면적(36,350km²)을 지닌 일본수도권의 인구 집중도는 32%로 우리나라 수도권의 집중도에 크게 미치지 않고 있다 (김용웅, 차미숙, 김현수 외 2003. 지역발전론, 한울 아카데미, 477면 수정).

우리나라 국토공간구조와 지역발전에는 어떤 영향을 미치게 될까? 그러고도 우리나라가 성장의 지속 가능성을 확보하고, 세계적 경쟁에서 살아남을 수 있는가? 다시 한번 생각해 보아야 한다. 파리 대도시권은 집중도가 수도권에 절반에도 미치지 않는다.⁸⁾ 그럼에도 불구하고 Gravier(1947)는 “프랑스에는 파리만 있고 주변은 모두 불모지인 사막”(Paris et les Desert Français)으로 변하고 있음을 경고했다. 파리외의 모든 지역이 사막이라면 우리나라의 비수도권 지역은 무엇이냐 불려야 할까? 그러고도 비수도권 지역이 개성적 잠재력과 경쟁력을 발휘할 수 있는지 사색해 봐야 한다.

둘째, 계획적 토지이용 및 도시개발체계가 미비한 상태에서 양적 성장의 틀이 무너지면 난개발이 불가피하게 된다. 수도권은 그동안 무분별한 양적 성장과 난개발로 교통 혼잡비용이 1993년 2.9조 원에서 2001년 12조 4000억 원으로 급증했고, 환경오염도 심각하여 2001년 현재 수도권의 단위 면적 당 NOx(질소산화물) 및 SOx(황산화물) 배출량은 각각 OECD 평균 51배와 9배에 달한다. 미세먼지 오염도 선진국의 3.5배에 달하며, 전국 오존(O3)주의보의 95% 이상이 수도권에서 발생한다. 수도권의 집중은 상하수도, 폐기물 처리 등 환경개선비용으로 연간 4조 원이 요구될 정도로 심화되고 있다. 서울의 삶의 질은 세계 30개 대도시 중 하위권 수준이며, 국가경쟁력 지수(IMI)도 2000년 28위에서 2004년 35위로 갈수록 저하되고 있다.⁹⁾

우리나라에는 계획적 토지이용 및 도시개발체계가 제대로 확립돼 있지 않기 때문에 수도권의 추가적 양적 성장이 허용되면 난개발과 과밀 혼잡은 불가피하다. 현재 수도권은 무분별한 양적 성장을 억제하는 정책 기초에도 불구하고 수도권에는 최고 1억 2000만 평에 달하는 100여개의 도시개발사업이 종합적인 통제수단 없이 산발적으로 추진 또는 계획 중에 있음이 이를 대변해 주고 있다.¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 수도권 규제철폐를 주장하는 사람들은 종합개발을 통해 난개발을 얼마든지 막을 수 있다고 강변한다. 그러나 이 주장은 우리나라의 토지이용 및 도시개발체도를 제대로 이

8) 파리의 집중도가 가장 극심했던 1960년 현재 파리 대도시권의 인구는 18.2%, 고용 20.3%, 외국인 26.5%, 소득세수입의 40% 성도에 불과했다(배준구, 2003: 프랑스의 지역정책, 281면).

9) 신행정수도건설추진위원회, 신행정수도 건설과 국가발전전략, 2004. 7. 2~3면

10) 류종현(2006) 최근수도권 규제완화의 주요쟁점과 대응방안, 전체 67면 참조

해하지 못한 안이한 발상에 불과하다.

셋째, 대수도론으로 수도권 규제가 철폐되면 참여정부 이후 추진 중인 행정도시 건설, 공공기관 이전을 위한 혁신도시와 기업도시 건설 등 국가균형발전시책의 차질이 불가피하게 된다. 균형발전 시책이 가시적 성과를 거두기 위해서는 정책이 일관되게 추진된다는 신뢰성 확보가 필요하다. 대수도론으로 국가균형발전정책에 대한 신뢰가 떨어지면 지역발전의 동인이 되는 기업의 지방이전이나 추가 투자가 미루어지거나 무산될 우려가 있다. 이렇게 되면 이제 겨우 싹트고 있는 비수도권의 자생적인 발전기반이 붕괴될 수밖에 없다.

대수도론으로 지방의 자생적 발전기반이 붕괴되면 수도권의 장기적인 성장기반도 함께 약화될 수밖에 없다. 그동안 수도권이 역동적인 고도성과 번영을 이룬 데에는 수도권 지역에 대한 주변 지역의 인적, 물적 자원의 지속적 공급이 가능했기 때문이다. 대수도론으로 국가균형발전정책의 근간이 훼손되면 국토경영의 백년대계가 무너지고, 이에 따른 국가경쟁력 약화와 막대한 국가의 자원손실을 피할 수 없게 된다.

그러나 가장 큰 문제점은 수도권 논리와 이해에 따라 국가발전정책을 좌우하려는 정치적 의도라고 할 수 있다. 수도권이 막강한 경제력과 정치력을 근거로 수도권만을 위한 국토발전정책을 추구하게 되면, 다양한 지역적 이해는 상대적으로 간과될 수밖에 없다. 이렇게 되면 대수도론은 국내 지역간의 집단적인 내결구도를 피할 수 없게 된다. 개방적 세계경제체제 하에서 지역간 선의의 경쟁과 함께 상호연대와 협력이 필수적이다. 개별 지역의 힘만 가지고는 국제 경쟁에서 우위를 점하기 어렵다. 수도권이 국내 지역간 비교우위만을 기초로 수도권의 발전만을 고집하는 경우, 상생과 공동번영의 지역간 보완과 협력은 더욱 어려워지게 된다. 한정된 국가자원을 가지고 지역간 소모적인 쟁탈과 경쟁을 벌이는 것은 세계화시대는 누구에게도 도움이 되지 않음을 인식할 필요가 있다.

수도권과 지방간 상생의 해법모색

대수도론의 논쟁이 지역간 갈등과 대립을 확대 재생산하도록 해서는 안된다. 대수도론 논쟁을 계기로 수도권과 비수도권이 함께 살 수 있는 상생과 공존의 해법을 찾는 데 힘을 모아야 한다. 수도권의 경쟁력과 발전의 지속 가능성을 높이면서 지역균형발전을 저해하지 않는 방안은 무엇인가? 여러 가지 방법이 있을 수 있다.

첫째, 수도권에 대응할 수 있는 비수도권지역의 집단적 대응의지와 역량을 갖추는 것이다. 비수도권 지역이 다양한 지역적 이해를 초월하여 단결하여 한 목소리를 낼 수 있어야 한다. 수도권은 막강한 정치적·경제적 영향력을 지니고 있다. 수도권이 함심하여 수도권 규제시책의 철폐를 시도한다면 일차적인 피해는 비수도권 지역들이 입게 되기 때문이다. 최근 대수도론에 대응한 13개 비수도권지역의 연합체 결성이 논의되는 이유가 여기에 있다. 현재 13개 비수도권 지역뿐만 아니라 수도권내 수많은 환경 및 시민단체, 언론기관, 전문가집단이 대수도론의 저지를 위한 노력을 전개하고 있어, 이들 간의 연대하는 노력을 강화할 필요가 있다.

둘째, 대수도론에 관한 논란이 감정적이거나 집단적 지역이기주의에 함몰해서는 안된다. 이를 위해서는 대수도론의 본질과 수도권 규제철폐의 문제점을 객관적인 차원에서 계량적으로 분석하여 국민과 정부를 설득할 논리를 개발하는 것이 급선무이다. 수도권 규제시책의 완화와 철폐에 따른 지역경제 파급효과 분석과 학문적 자원의 논의는 부분적으로 추진되고 있다.¹¹⁾ 그러나 앞으로는 지역대학, 연구기관 및 전문가 집단 등이 광범위하게 참여하여 보다 종합적이고 과학적인 분석과 연구를 수행해야 한다.

셋째, 수도권에 대해서는 과도한 도시개발 및 양적 성장 속도를 조절하고 도시의 평면적 확산을 방지할 수 있는 선진국형의 "대도시권 성장관리시스템"을 도입해야 한다. 이를 위해 현재 산발적으로 추진되고 있는 수도권 내 무질서한 토지이용과 도시개발계획을 종합적으로 수립하고 집행할 수

11) 대구·경북연구원 나홍규(2006) 대수도론 등장에 따른 대구·경북지역경제 미급영향 및 대응방안, 및 강원발전연구원 류종현(2006) 최근 수도권 규제완화의 주요정책과 대응방안 연구, 대구·경북연구원 주최, 대수도론과 지역의 대응전략 세미나 발표 논문 참조, 2006년 7월 26일

있는 체계를 구축해야 한다. 이것이 이루어지면 수도권외의 무분별한 양적 성장과 집중을 조절하여 과밀·혼잡을 해소하고 지방의 침체도 어느 정도 막을 수 있다. 수도권의 무계획적인 도시 확산과 산발적인 토지이용을 방지하기 위해서는 수도권내 3개 광역자치단체와 66개 지방자치단체가 초광역적 토지이용 및 도시개발계획의 수립 및 집행에 동의하고 능동적으로 계획 및 집행과정에 참여할 수 있는 새로운 광역 거버넌스 체계를 구축해야 한다.

계획적인 진동이 미약한 우리나라에서 "계획적 개발체제"를 갖추는 것은 말같이 쉽지는 않다. 이를 위해서는 수많은 개별 법으로 분산된 혼란스러운 토지이용과 도시개발제도를 일원화하고 계획과 행위가 및 건축행위를 일치시킬 수 있도록 "도시계획 및 건축법"체계가 정비되어야 하고 토지소유자와 계획 및 개발권자 등 다양한 이해관계자들간 합의가 선제되어야 하기 때문이다. 이같은 계획적 개발 시스템의 도입은 권위주의 정부시설에도 생각조차 못했다. 그러나 만드시 불가능한 일도 아니다. 왜냐하면 현재와 같은 난개발을 방치하고는 우리나라의 선진국 진입이 어렵다는 점에 대한 사회적 공감대가 확산되고 정책지도 높아지고 있기 때문이다. 비록 실효성이나 구체적 수단은 제시된 바는 없으나 건설교통부는 계획적 토지이용을 위한 "국토의계획및이용에관한법(2003)"을 제정했고, 국가균형발전위원회(2004)는 수도권의 환경용량을 고려한 계획적 관리방식 도입을 천명한다.¹²⁾ 이밖에도 각종 시민단체와 환경단체 등에서 환경용량을 고려한 토지이용과 난개발 방지를 위한 계획과 토지이용의 연계 등을 요구하고 있어 어느 때보다 사회적 분위기는 성숙됐다고 볼 수 있다. 또한, 지방자치단체의 자치와 자율의식이 높아지면서 자기 지역의 경쟁력과 발전의 지속 가능성을 높이는 노력을 확대하고 있기 때문에 광역적 협력을 기조로 한 종합개발의 추진이 가능해지고 있다. 특히 수도권은 국가정책을 지역의 논리에 따라 좌우할 만한 정치적 영향력을 갖추고 있어 진정한 정책의지만 있다면 계획적 관리를 위한 대도시권 성장관리 시스템의 도입은 어느 때보다 용이할 것으로 판단된다. 수도권의 계획적 관리모형은 우리나라 도시개발 추진방식의 일대 혁신을 가져오게 되어 지역발전에도 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 이제 비수도권 지역들도 수도권과 협력하여 국가 경쟁력과 지역발전의 지속가능성을 높이는 상생의 해법 마련에 적극 참여하는 자세를 가져야 한다.

12) 국가균형발전위원회(2004) 제1차 국가균형발전 5개년계획(안)

마지막으로, 비수도권 지역은 자생적으로 발전할 수 있는 지역의 내생적 역량과 경쟁력을 갖추어야 한다. 언제까지나 지역발전을 중앙정부의 시책이나 수도권 이천수요에만 의존해서는 안 된다. 인위적으로 분할된 지방행정구역에만 얽매어서 지역발전과 경제성장을 도모하는 데는 한계가 있다. 경쟁적인 자생력과 국제수준의 경쟁력을 갖추 수 있는 초광역적 통합경제권 육성 등 새로운 활로 모색에 앞장서야 한다. 그래야만 지역경제도 수도권과의 경쟁은 물론 국제적인 차원에서 경쟁력을 지니고 발전할 수 있게 된다. 대구·경북은 경제권 통합을 선언하고 통합경제권의 육성을 위한 노력을 전개하고 있고, 대전·충북·충남의 경우도 경제정책의 수행에 있어 상호보완과 연계·제휴를 강화하기 위해 "중서권 경제협의체" 구성을 추진하고 있다. 지역선도에 의한 경제권 통합은 유럽은 물론 동북아 인접국에서도 활발히 전개되고 있다. 동북아의 새로운 비즈니스 거점으로 등장하고 있는 상하이의 경우, 상하이 특별시와 2개성 16개 도시가 결합한 기대한 상하이경제권을 형성하고 있고, 일본의 나고야도 경제권 통합을 위한 활발한 노력이 전개되고 있다. 지역발전과 경쟁력의 확보는 이 같은 세계소류에 얼마나 효과적으로 대응하느냐에 달려 있음을 명심해야 한다.¹³⁾

맺는 말

대수도권은 비록 지역적 이해를 반영한 정치적 선인에 불과한 수도 있으나 이것이 실현되면 지역발전을 위협하고 국가의 균형발전 정책을 저해하는 극히 우려되는 반상임에는 틀림이 없다. 대수도권의 주장대로 수도권 규제가 철폐된다면 수도권의 집중과 난개발은 더욱 심화되어 비수도권 지역의 황폐화는 물론 수도권은 회복불능의 과밀·혼잡의 수렁에 빠지게 될 것이다. 따라서 대수도권이 가져온 파국적 결과를 감인하여 향후 신중한 접근이 요구된다. 이것은 대수도권이 "우리나라 전체의 경쟁력을 살리자는 것"이기 때문에 "지역주의나 눈앞의 이익에 급급하기보다는 대승적

13) 대구경북연구원(2006) 대구 CEO Briefing 제 49호 2006. 4. 20

14) 2006. 7. 26 매일ECONOMY "김문수 경기도지사 경기도부도는 시대역행" 인터뷰 18~20면

차원에서 접근할 필요"가 있다는 대수도론 주장자의 뜻과도 일치한다.¹⁴⁾

비수도권 지역의 가장 시급한 과제는 대수도론이 국가정책으로 받아들여지는 것을 막는 것이다. 그러나 대수도론을 계기로 수도권과 비수도권 간 대립과 갈등이 증폭되는 것은 막아야 한다. 감정적인 대응보다는 객관적 분석과 연구를 통한 논리를 개발하고, 수도권과 공동으로 발전할 수 있는 방안 모색에 보다 집중해야 한다. 세계화시대 국내 지역간의 자원쟁탈이나 경쟁은 누구에게도 도움이 되지 않음을 명심해야 한다.