

이슈페이퍼

23-21-5

ISSUE PAPER

수도권 규제 개선 방안 연구

김은경

이슈페이퍼

23-21-5

ISSUE PAPER

수도권 규제 개선 방안 연구

김은경

경기연구원 선임연구위원

목차

CONTENTS

PART 1.

서론	06
----	----

PART 2.

수도권 규제의 현황 및 쟁점	08
1 수도권 규제 개요	08
2 수도권 규제의 특징	13
3 수도권 규제의 쟁점	15

PART 3.

프랑스의 수도권 정책과 시사점	18
1 지역 격차 현황	18
2 국토균형발전정책 개요	21
3 수도권 정책	24
4 정책적 시사점	26

PART 4.

수도권 규제 개선방안 27

1 기본방향 27

2 규제 개선방안 30

PART 5.

결론 34

참고문헌 36

요약문

SUMMARY

- 수도권 규제의 목적은 국가균형발전을 위해 수도권의 인구 증가 및 산업 발전에 대한 규제를 통해 수도권 성장을 억제하는 것이다. 수도권이나 수도권의 발전에 대한 국가 역량의 과도한 집중은 다른 지역의 소외를 낳고 지역 격차를 확대한다. 국토 불균형은 ‘공간 불평등’의 문제로 소득 불평등과 함께 국가 전체의 통합을 저해한다. 1982년 수도권 성장을 억제하기 위한 「수도권정비계획법」이 제정되었고 참여정부는 행정중심 복합도시, 혁신도시, 기업도시, 공공기관 지방 이전 등도 추진하였다. 그러나 수도권에는 여전히 인구가 집중되고 저출산·고령화의 심화와 함께 지방인구가 줄어들면서 지방소멸론까지 대두되고 있다. 지역 격차로 인해 발생한 문제들이 지역 격차를 더욱 심화시키는 악순환이 지속되고 있다.
- 1982년 「수도권정비계획법」(이하 “수정법”이라 한다)이 제정되면서 수도권의 성장과 발전을 억제하기 위한 수도권 규제가 본격화되었다. 수도권은 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개 권역으로 구분되며 3개 권역별로 인구집중유발시설과 대규모 개발사업의 입지에 대한 차등적인 규제가 적용된다. 수도권 규제의 핵심은 수도권에서의 제조업 기업 입지규제를 통해 지방의 발전과 국가 균형발전을 달성하는 것이다. 그러나 수도권 규제의 가장 근본적인 한계는 정책적 목표로 삼았던 수도권의 인구·자원 집중 해소에 실패했다는 점이다. 수도권 규제의 법제화 이후 40여 년이 지났지만 수도권의 인구 및 경제적 중요성은 더 커졌다.
- 수도권 규제는 행정적 경계에 근거하여 기계적으로 적용되는 획일적 규제로 지역별 차이나 특징, 업종별 특성을 고려하지 않아 형평성의 원칙을 위배하고 있으며 정책의 효율성도 부족하다. 수도권 규제는 수도권 주민의 삶의 질 개선조차 실패하였다. 더욱이 수도권 규제는 폐쇄경제를 전제로 해야 성공할 수 있고 전통 제조업 시대의 규제이기 때문에 글로벌 경쟁과 제4차 산업혁명이라는 급격한 기술혁신 시대에 맞지 않는 시대착오적 규제이다. 수도권 규제를 개혁하여 수도권과 지방의 상생 전략을 추진할 필요가 있다.

- 프랑스의 수도권 정책은 수도권 내 균형발전과 수도권 성장정책으로 대표된다. 2009년에 제안되어 현재 추진되고 있는 그랑파리 프로젝트는 프랑스의 성장엔진으로서 수도권인 파리권의 의의를 강조하면서, 파리권을 국제적인 대도시권으로 성장시키기 위한 범국민적 프로젝트이다. 프랑스의 국토균형발전정책은 연대와 경쟁력 강화의 원칙을 모두 포함하고 있어 수도권 성장정책을 유지하면서도 지역적 특성에 따른 다양한 정책 수단에 기반하여 지역발전을 추진하고 있다.
- 수도권 정책과 국가균형발전의 패러다임을 전면 개혁해야 한다. 수도권 규제에서 수도권 경쟁력 강화로 수도권정책의 패러다임을 전환하여, 수도권 집중억제정책에서 수도권 집적 활용정책으로, 수도권 성장억제정책에서 대도시권 성장정책으로 정책 방향을 수정해야 한다. 지방 간 갈등을 완화하기 위해서는 수도권과 비수도권의 기계적 구분을 폐지하고 수도권과 지방의 동반성장을 통한 균형발전을 위해 지방 발전과 수도권 규제 완화의 동시 추진이 필요하다. 세종시가 행정수도의 역할을 담당하므로 세종시를 포함한 충청지역을 수도권으로 편입하는 것도 고려해야 한다. 수도권 규제의 과도한 적용 범위도 축소하면서 지역 격차를 완화하기 위한 다양한 정책조합이 필요하다. 자연보전권역 규제를 개선하면서 불합리한 중복적인 규제도 합리화해야 한다. 이를 위해 특대지역 구역을 합리적으로 재조정하고 난개발 방지 및 기업 집적화를 위한 산업단지의 조성을 허용하고 공업용지를 확대해야 한다. 수도권에 지역별 규제샌드박스를 도입하는 것도 필요하다. 수도권 내 기업 투자가 인구 및 산업의 집중을 유발하는지에 대해서 다양한 시뮬레이션과 테스트를 통해 입지 허용 여부를 결정해야 한다. 지방의 자율성과 역량에 근거한 지방 발전을 위해 지방분권도 필요하다. 수도권 규제 권한을 수도권 지방자치단체로 이양하고, 규제영향평가를 통해 관련 규제가 전국적 혹은 특정 자치단체에 영향을 미치는 경우에는 중앙정부 및 관련 지방자치단체와 협의하도록 명시적으로 규정하면 된다.



대부분의 중앙집권 국가에서 수도권은 가장 먼저 빨리 발전되는 지역이다. 수도는 국가를 대표하는 관문이므로 일반적으로 국가는 수도의 발전과 성장에 '선택과 집중'을 하게 된다. 수도의 성장은 주변 지역까지 발전시키면서 수도권이 형성되는 것이다. 따라서 수도권은 일반적으로 국가 경제의 중심이 된다. 문제는 수도나 수도권의 발전으로 인해 다른 지역이 소외되면서 지역 격차를 확대한다는 것이다.

한 국가 내 공간 불평등은 대부분의 선진국에서 나타나고 있는 현상이다. 공간 불평등은 소득 불평등과 함께 국가 전체의 통합을 저해하므로 모든 국가의 국토정책은 국토 불균형의 완화와 균형발전을 지향한다. 공간 불평등은 지역이나 지리적 위치에 따라 공공서비스, 소득, 기반 시설 등 삶의 질을 위한 다양한 자원이 불평등하게 분포되는 지역 격차를 의미한다. 공간 불평등을 해결하기 위해서는 특정 공간에 사는 주민들의 소득을 높이는 것이 핵심이므로 공간 불평등의 해소를 위한 정부 개입은 소득 재분배 정책의 일환이다. 그러나 공간 불평등은 소득뿐만 아니라 인구, 교통, 주거, 교육, 문화, 의료, 복지 등 하나의 공간을 구성하는 다양한 요소의 불평등을 포함하기 때문에 소득 재분배를 넘어 더 많은 분야의 다양한 정책이 필요하다.

현재 공간 불평등은 소득 불평등과 함께 한국 사회의 핵심적인 불평등이다. 한국 '공간 불평등'의 핵심은 인구, 산업, 소득 등 물질적 차원부터 문화, 교육, 의료 등 삶의 질까지 모든 분야에서 나타나는 수도권과 비수도권의 격차다.¹ 개발연대의 성장지상주의는 '선택과 집중'을 통해 수도권과 비수도권의 지역 격차를 초래하였다. 중앙

1 한국에서 수도권은 「수도권정비계획법 시행령」에 따라 서울특별시, 경기도, 인천광역시를 포함한다. 비수도권은 수도권을 제외한 지역으로 통상적으로 지방은 수도권을 제외한 비수도권을 가리킨다.

집권적 전통을 가진 한국경제가 압축 성장을 위해 서울이라는 특정 거점을 중심으로 역량을 집중시킨 것은 타당하다. 재벌에게 부가 집중하였듯이 한국의 많은 자원은 성장거점인 서울에 집중되었다. 서울의 지속적인 팽창은 경기도와 인천시의 발전과 성장으로 이어지면서 수도권이 형성되고, 수도권 중심의 급속한 경제성장은 비수도권 지역경제의 황폐화로 나타났다. 수도권은 인구와 산업의 집중으로 인해 환경오염, 주거 부족, 교통혼잡 등의 문제를 겪는 대신 풍부한 일자리와 높은 지역 소득을 얻게 되었다.

따라서 수도권 규제의 목적은 국가균형발전을 위해 수도권의 인구 증가 및 산업 발전을 규제하여 수도권의 성장을 억제하는 것이다. 수도권에 대한 중앙정부의 통제와 규제는 1964년 대도시 인구집중방지책을 시작으로 1982년 수도권 성장을 억제하기 위한 「수도권정비계획법」이 제정되면서 수도권 규제 체계를 갖추게 되었다. 참여정부는 행정중심 복합도시, 혁신도시, 기업도시, 공공기관 지방 이전 등도 추진하였다. 그러나 수도권에는 여전히 인구가 집중되고 저출산·고령화의 심화와 함께 지방인구가 줄어들면서 지방소멸론까지 대두되고 있다. 지역 격차로 인해 발생한 문제들이 지역 격차를 더욱 심화시키는 악순환이 지속되고 있다.

현재 한국경제는 구조적 전환점에 서 있다. 저성장이 구조적으로 정착해가고 있는 것으로 보여 새로운 성장동력이 필요한 시점이다. 이러한 상황에서 규제개혁은 큰 비용 없이 민간 기업활동을 촉진할 수 있는 가장 핵심적인 방안이다. 기술혁명을 촉진하고 기업 투자를 확대하기 위해서는 규제 패러다임의 전환이 시급하다. 시장경쟁을 통해 혁신적인 기술과 기업이 생존해야 하며, 정부는 기업들이 시장에서 생존하기 위해 스스로 투자하고 혁신할 수 있도록 경쟁을 제한하고 시장장벽을 만드는 모든 규제를 철폐해야 한다.

수도권 규제 개선은 핵심적인 과제이다. 수도권은 한국 ICT 산업과 혁신의 핵심지역이다. 수도권이 기술혁신의 선두에 서야 한국경제의 전반적인 혁신역량이 높아질 수 있다. 기술 발전으로 인해 제조업은 더 이상 인구집중 유발산업이 아니며, 이러한 경향은 제4차 산업혁명으로 인해 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 특히 수도권 규제는 행정적 경계에 근거하여 기계적으로 적용되는 획일적 규제이다. 현실적으로 보면 지역의 낙후성은 행정적 경계에 따라 구분되는 것이 아니라 지역적 특성에 연유한다. 더욱이 경기 동북부 지역의 경우 인구 과소지역이기 때문에 인구집중억제를 위한 수도권 규제의 목적에 부합하지 않는다.

본고는 이러한 관점에서 수도권 규제의 현황 및 쟁점, 프랑스의 수도권 정책을 검토하고 정책적 시사점을 도출한 후 수도권 규제의 개선방안을 제안한다.

Issue Paper

PART 2.

수도권 규제의
현황 및 쟁점

1 수도권 규제 개요

1] 권역별 입지 및 행위 규제

1982년 「수도권정비계획법」(이하 “수정법”이라 한다)이 제정되면서 수도권의 성장과 발전을 억제하기 위한 수도권 규제가 본격화되었다. 2023년 기준 수정법에 따르면 수도권은 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개 권역으로 구분되며 권역의 범위는 수정법 시행령 별표로 정하고 있다. 과밀억제권역은 인구와 산업이 지나치게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전하거나 정비할 필요가 있는 지역이다. 성장관리권역은 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구와 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역이다. 자연보전권역은 한강 수계의 수질과 녹지 등 자연환경을 보전할 필요가 있는 지역이다.

수도권 규제는 수도권과 비수도권이라는 이분법에 근거하여 지역별 특성과 관련 없이 행정적 경계를 중심으로 획일적으로 적용되는 입지규제이다. 3개 권역별로 인구집중유발시설과 대규모 개발사업의 입지에 대한 차등적인 규제가 적용된다. 인구집중유발시설에는 대학, 공장, 공공청사, 업무·판매·복합 건축물, 연수시설 등이 포함되고 대규모 개발사업에는 택지개발사업, 공업용지 조성사업, 관광지 조성사업, 도시개발사업, 지역 종합개발사업 등이 해당된다. [그림 1]은 권역 구분 현황도이다.

그림 1 | 권역 구분 현황도



출처: 국토교통부, <http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m_67/DTL.jsp?mode=view&idx=153425>
(최종 접속일: 23.05.20.)

수정법상 권역별 규제 현황은 [표 1]과 같다. 수도권 과밀억제권역은 수도권 면적의 17.0%이지만 수도권 인구의 72.2%가 거주하고 있다. 반면 성장관리권역과 자연보전권역은 면적 비중은 각각 50.7%, 32.3%이지만 인구 비중은 각각 22.9%, 4.9%이다.

표 1 | 수정법상 권역별 규제 현황

구분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
지정 목적	과밀 방지 공장 이전 촉진	이전 기능 수용 계획적산업권리	한강수계보호 및 녹지보전
면적('21) (11,868km ²)	2,019km ² (17.0%)	6,019km ² (50.7%)	3,830km ² (32.3%)
인구('21) 26,023천명	18,797천 명 (72.2%)	5,960천 명 (22.9%)	1,266천 명 (4.9%)

구분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역		
해당 시·군	1. 서울특별시 2. 인천광역시 [강화군, 옹진군, 서구 대곡동·불로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 인천경제자유구역(경제자유구역 해제 지역 포함) 및 남동 국가산업단지 제외] 3. 경기도: 의정부시, 구리시, 남양주시(호평동, 평내동, 금곡동, 일패동, 이패동, 삼패동, 가운동, 수석동, 지금동 및 도농동만 해당), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시[반월특수지역(반월특수지역 해제 지역 포함) 제외]	1. 인천광역시 (강화군, 옹진군, 서구 대곡동·불로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 인천경제자유구역(경제자유구역 해제 지역 포함) 및 남동 국가산업단지만 해당) 2. 경기도: 동두천시, 안산시, 오산시, 평택시, 파주시, 남양주시 (별내동, 와부읍, 진전읍, 별내면, 퇴계원면, 진건읍 및 오남읍만 해당), 용인시(신갈동, 하갈동, 영덕동, 구갈동, 상갈동, 보라동, 지곡동, 공세동, 고매동, 농서동, 서천동, 언남동, 청덕동, 마북동, 동백동, 중동, 상하동, 보정동, 풍덕천동, 신봉동, 죽전동, 동천동, 고기동, 상현동, 성북동, 남사면, 이동면 및 원삼면 목신리·죽릉리·학일리·독성리·고당리·문촌리만 해당), 연천군, 포천시, 양주시, 김포시, 화성시, 안성시(가사동, 가현동, 명륜동, 송인동, 봉남동, 구포동, 동본동, 영동, 봉산동, 성남동, 창전동, 낙원동, 옥천동, 현수동, 발화동, 옥산동, 석정동, 서인동, 인지동, 아양동, 신흥동, 도기동, 계동, 중리동, 사곡동, 금석동, 당왕동, 신모산동, 신소현동, 신건지동, 금산동, 연지동, 대천동, 대덕면, 미양면, 공도읍, 원곡면, 보개면, 금광면, 서운면, 양성면, 고삼면, 죽산면 두교리·당목리·칠장리 및 삼죽면 마전리·미장리·진촌리·기술리·내강리만 해당), 시흥시 중 반월특수지역(반월특수지역 해제 지역 포함)	경기도 이천시, 남양주시(화도읍, 수동면 및 조안면만 해당), 용인시(김량장동, 남동, 역북동, 삼가동, 유방동, 고림동, 마평동, 운학동, 호동, 해곡동, 포곡읍, 모현면, 백암면, 양지면 및 원삼면 가재월리·사암리·미평리·좌항리·맹리·두창리만 해당), 가평군, 양평군, 여주시, 광주시, 안성시(일죽면, 죽산면 죽산리·용설리·장계리·매산리·장릉리·장원리·두현리 및 삼죽면 용월리·덕산리·울곡리·내창리·배대리만 해당)		
공업지역 (산단)지정	• 금지(대체 지정 시 심의 후 허용), 산업단지 30만㎡ 이상 추가 심의 후 허용	가능, 30만㎡ 이상 심의 후 허용, 산업단지의 경우 물량 배정 (수도권 산업단지 공급계획)	가능: 3만 ~ 6만㎡ 이하 심의 후 허용 ※ 별도 물량 배정 없이 산업단지 지정(6만㎡ 이하)		
인구 집중 유발 시설	공장 기준	500㎡ 이상 공장 신·증설은 공장총량제 물량배정(사무실·창고 제외)			
	대학	신설	금지: 산업대학·전문대학(서울 제외), 대학원 대학 신설, 간호전문대학(3년제, 신설 10년 이후)을 간호대학으로 신설(심의)	금지: 산업대학·전문대학·대학원대학, 소규모 대학 (50인 이하) 신설(심의), 신설 8년 미만 소규모대학 증원(심의)	
		이전	가능: 과밀 → 과밀, 단 과밀(경기)→서울은 금지	가능: 수도권 → 성장	가능 ※ 전문·대학원대학, 소규모대학(50인이하)에 한하여 권역 내 이전 가능
		증원	매년 총량으로 규제		
대형 건축물	판매용 15천㎡, 업무용 25천㎡, 복합용 25천㎡ 이상 규모인 경우 과밀부담금 부과(인천·경기지역 제외)				

구분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역	
인구집중유발시설	연수시설 (연면적 3만㎡ 이상)	금지	심의 후 허용 (기존 시설 10% 내 증축 가능)	
	공공청사	신축·증축 또는 용도 변경(임대)시 심의 • 중앙행정기관의 청사(청을 제외) 증축 또는 용도변경(임대)시 심의 • 중앙행정기관 중 청의 청사 및 중앙행정기관의 소속기관의 청사(교육, 연수 또는 시험기관의 청사는 제외), 공공법인 사무소		
	택지 조성사업	100만㎡ 이상 심의 후 허용 주택건설사업, 택지개발사업, 산업단지 내 주택지 조성사업	공동	금지, 아파트·연립주택이 없는 3만㎡ 미만 사업 가능
			도시	10만㎡ 이상의 지구단위계획 구역내 사업에 한해 심의 (한꺼번에) 후 허용 ※ 주변 시가화 완료로 추가 개발이 불가능한 10만㎡ 미만의 구역 내 사업인 경우 국토부장관 협의 후 가능
			비도시	10만~50만㎡의 지구단위계획 구역 내 사업에 한해 심의 (한꺼번에) 후 허용
	도시 개발사업	100만㎡ 이상 심의 후 허용, 100만㎡ 미만의 사업 중에서 공업용도가 30만㎡ 이상인 사업 심의	공동	6만㎡ 이하 심의 후 허용 (6만㎡ 초과~10만㎡ 미만 사업은 금지)
			도시	10만㎡ 이상 심의 후 허용 ※ 주변 시가화 완료로 추가 개발이 불가능한 10만㎡ 미만의 구역 내 사업인 경우 국토부장관 협의 후 가능
			비도시	10만~50만㎡ 심의 후 허용
공업용지 조성사업	30만㎡ 이상 심의 후 허용; 산업단지개발사업, 자유무역지역 조성사업, 공장용지 조성사업 등		3만~6만㎡ 심의 후 허용	
관광지 조성사업	시설계획지구면적이 10만㎡ 이상인 사업의 경우 심의 후 허용 ·관광단지조성사업, 유원지 설치사업, 온천 이용시설 설치사업		시설계획지구면적 3만㎡ 이상인 사업의 경우 심의 후 허용 ※ 수정법상 도시지역은 국토계획법 용도지역 중 도시지역(녹지지역 제외)과 개발진흥지구 포함	

자료: 국토부, 경기도

2] 수도권 역차별

수도권 규제의 핵심은 수도권에 대한 기업 투자를 억제하여 수도권의 발전과 성장을 늦추면서 기업 투자가 지방에서 이루어지도록 하기 위한 기업 입지규제이다. 따라서 정부는 수도권 성장억제를 위해 수도권 규제와 동시에 수도권 기업을 지방으로 이전시키기 위한 다양한 재정·조세 정책을 시행하고 있다.

지방투자 보조금은 수도권 기능 분산 및 지역 균형발전을 위해 기능 분산과 지방경제 활성화에 중점을 둔 적극적·유인 중심적 정책으로 수도권 기업의 지방 이전 및 지방 신·증설 투자 등에 입지·설비 투자를 지원하여 지방 투자기업의 생산력 증대 및 고용 창출을 목적으로 한다(표 2). 수도권 기업의 지방 이전, 지방 신·증설 등 기업이 지방에 투자하는 입지·설비 투자 금액의 일부를 투자사업장의 지역, 기업규모에 따라 투자 금액 대비 비율을 적용하여 보조금을 산정하며 보조금 지원 한도(국비 기준)는 100억 원이며 상생형 지역일자리기업에 대해서는 150억 원이다.

표 2 | 지방 이전기업 재정자금 지원 개요

지원비율	대기업	중견기업	중소기업	매칭비율 (국비:지방비)
균형발전 상위지역	- (설비) 3%	- (설비) 5%	(입지) 9% (설비) 7%	45 : 55
균형발전 중위지역	- (설비) 5%	(입지) 10% (설비) 7%	(입지) 30% (설비) 9%	65 : 35
균형발전 하위지역	- (설비) 8%	입지) 20% (설비) 11%	(입지) 40% (설비) 14%	75 : 25
산업위기대응지역	- (설비) 11%	(입지) 25% (설비) 19%	(입지) 50% (설비) 24%	75 : 25

자료: 한국산업단지공단²

또한 수도권 기업의 지방 이전을 촉진하기 위해 지방 이전기업에 대한 세제감면을 적용하고 있다. 「조세특례제한법」과 「지방세특례제한법」은 수도권 과밀억제권역에서의 투자에 대해서는 전면적으로 감면을 배제하고 수도권 밖으로 공장이나 본사를 이전하는 기업들에 대해서는 국세와 지방세를 감면해 준다. 중소기업에 대한 특별세액감면, 고용창출투자세액공제, 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제, 통합고용세액공제, 해외 진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면 등은 수도권과 비수도권을 구분하여 차등 적용하고 있다. 지방세법에서는 과밀억제권역 안에서 취득세와 재산세를 증과하고 있다. 이러한 조세 차별은 수도권 규제와 함께 수도권 기업규제로 작용하고 있다.

2 한국산업단지공단, <<https://www.kicox.or.kr/home/mwrc/invtSport/sportSumry.jsp>> (최종 접속일: 23.05.30.).

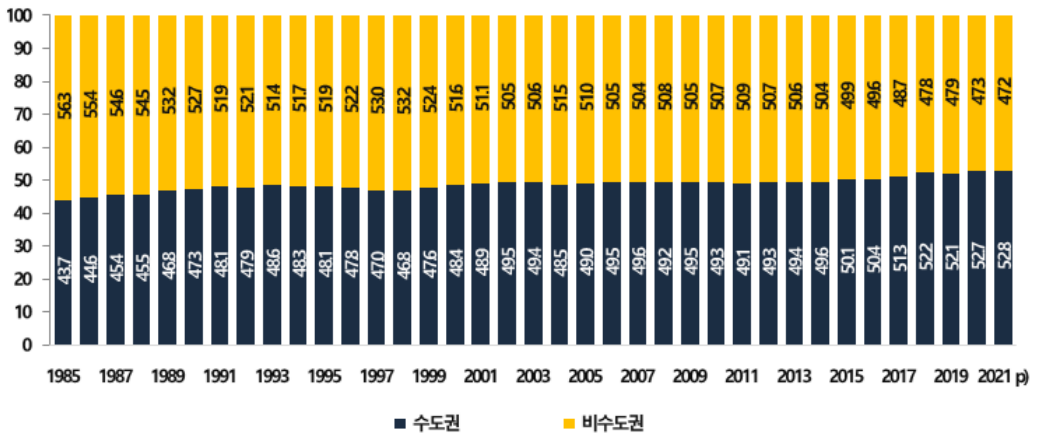
2 수도권 규제의 특징

지난 40여 년 동안 수도권 규제의 문제점과 한계에 대한 논의는 지속되어 왔지만, 수도권 규제 자체가 정치적 성격이 강하기 때문에 정치권의 이해관계에 따라 개혁이나 최소한의 개선도 쉽지 않다. 수도권 규제의 핵심인 기업 입지규제는 민간 기업에 대한 인위적 진입장벽을 구축하여 기업의 자유로운 경제활동을 저해하고 비효율적인 자원배분을 초래하고 있다. 수도권 규제가 수도권의 성장억제를 통한 비수도권의 반사이익 실현을 목적으로 하지만, 세계화와 개방화 속에서 특히 한국과 같은 개방경제에서 불합리한 수도권 기업규제는 기업들의 지방 이전을 유도하기보다 해외투자 확대나 투자 포기를 초래하면서 기업들은 적기 투자 기회를 상실하고 있다.

사실 수도권 규제의 가장 근본적인 한계는 실효성을 상실한 규제라는 점이다. 정책목표인 수도권의 인구·자원 집중 해소에 실패했다. 수도권 규제의 법제화 이후 40여 년이 지났지만, 수도권 집중은 더욱 심화하고 있다. [그림 2]를 보면 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비중은 1985년 기준 43.7:56.3이었지만 2021년에는 52.8:47.2로 수도권의 비중이 더 크다. 인구 비중도 2020년부터 수도권의 인구 비중이 비수도권의 인구 비중보다 더 높아지기 시작하였다(그림 3).

그림 2 | 수도권 및 비수도권의 GRDP 비중 추이

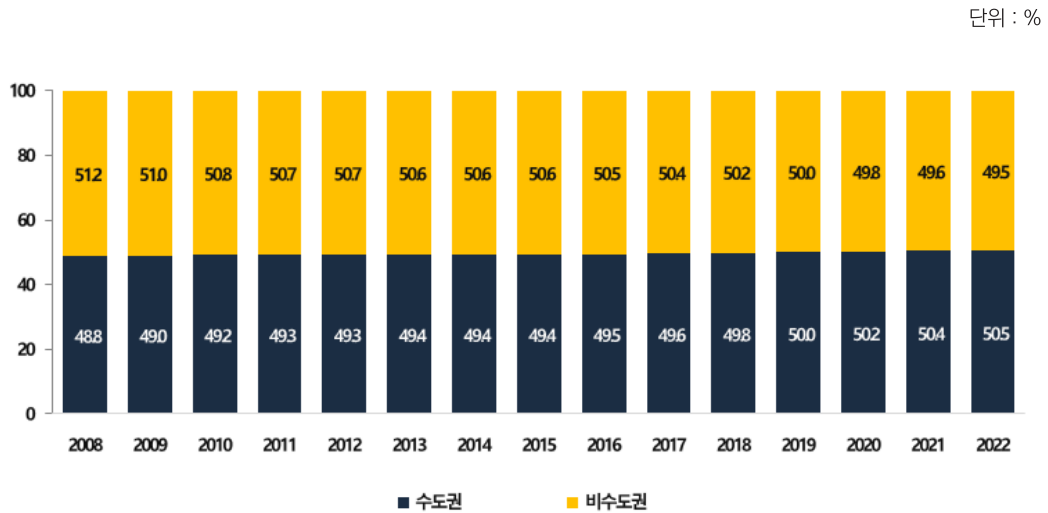
단위 : %



주: 2021년은 잠정치.

자료: 통계청(각 연도), "지역소득"

그림 3 | 수도권 및 비수도권의 인구 비중 추이(주민등록인구 기준)



자료: 통계청(각 연도). “주민등록인구현황”.

특히 수도권 규제는 제4차 산업혁명이라는 급격한 기술혁신 시대에 부합하지 않는다. 기술혁신 자체가 제조업 시대의 규제 패러다임으로 인해 발전되지 못하고 있는 상황에서 제조업 규제인 수도권 규제는 혁신역량을 저해할 수 있다. 사실 혁신의 중심이자 한국 제조업의 메카인 경기도의 기술혁신 없이 한국의 제4차 산업혁명은 요원하다. 기술 발전으로 인해 이미 제조업은 더 이상 인구집중 유발산업이 아니며 이러한 경향은 제4차 산업혁명으로 인해 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 제조업은 첨단화될수록 취업유발효과가 낮으며 농림수산업이나 서비스업 종들의 취업유발효과가 더 크다.³

또한 수도권 규제는 행정적 경계에 근거하여 기계적으로 적용되는 획일적 규제이다. 현실적으로 지역의 낙후성은 행정적 경계에 따라 구분되는 것이 아니라 지역적 특성에 연유한다. 실제 선진국들의 경험을 보면 지역의 낙후성은 행정적 경계보다는 지역의 소득과 주거의 낙후성이나 고용현황 등에 따라 달라지고, 이러한 기준에 따른 낙후지역을 국가지원의 우선순위로 하고 있다. 한국과 같이 접경지역이 있는 강원도나 경기 북부의 경우에는 남북분단으로 인한 특수성을 고려하여 접경지역 전체가 차별 없이 국가의 지원을 받아야 한다. 경기 동북부 지

3 2019년 기준 제조업의 취업유발계수는 6.25인 반면 농림어업의 취업유발계수는 24.98, 서비스의 취업유발계수는 12.46이다.

역의 경우 인구 과소지역이기 때문에 인구집중억제를 목적으로 하는 수도권 규제의 목적에 부합하지 않는다. 이들 지역에는 군사시설보호규제와 팔당상수원보호규제가 이미 적용되고 있어 수도권 규제는 중복규제만 더욱 강화하면서 지역발전을 억압하고 있다. 행정편의를 위한 기계적 규제가 수도권 내 낙후된 지역의 발전을 저해하고 있다.

수도권 규제는 지역별 차이나 특징, 업종별 특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용되어 형평성의 원칙을 위배하고 있기 때문에 정책의 효율성을 담보하지 못하고 있으며, 수도권 주민의 삶의 질 개선에도 실패하였다. 획일적 규제로 인해 수도권의 개발수요를 적절하게 관리하지 못하게 되어 체계적인 개발을 유도하지 못하고, 준농림지역에서의 난개발, 개발제한구역의 아메바식 난개발, 계획체계를 무시한 산발적인 공공택지개발, 주택공급 위주의 비전략적인 신도시 개발 등의 도시문제가 노출되었다. 또한 비현실적인 산업단지 공급규제는 난개발을 초래하고, 산업단지 공급부족이 개별입지 확대를 초래하여 난개발을 촉진하고 영세사업장을 양산하고 있다.

수도권 규제는 글로벌 경쟁 시대에도 부적합하다. 수도권 규제로 인해 투자 지연 및 국내 자본이탈이 발생하고 있다. 글로벌 경쟁 시대에 기업은 지속적인 시설투자과 전략적인 투자 시기 선택 및 적기 투자 등을 필요로 하지만 수도권 규제는 국내 투자환경의 불확실성을 높인다. 예를 들어, 추가 투자를 준비 중인 기업들은 수도권 규제 완화 시기를 관망하고 있는 등 산업 외적인 요인에 의해 투자계획을 수립하고 있다. 공장 주변이 주거지로 변모하여 이전이 불가피하더라도 대기업은 수도권 내 이전이 불가능하다. 기존 생산업종의 사양화로 인해 다른 업종으로의 전환이 필요한 기업들은 업종규제로 인해 회사 존립이 위태롭기도 하고, 다양화되어 가는 시장에 대응하는 신제품 개발을 위한 시의적절한 투자도 가능하지 않다. 수도권 규제로 인해 지방에 공장을 증설하거나 동일 지역에서 소규모 2개의 공장으로 분리 설립된 기업은 부대시설·관리비·물류비 등을 이중·삼중으로 부담하여 경쟁력이 약화하고 있다. 수도권 규제는 기업활동의 저해로 인해 수도권의 경쟁력은 물론 국가경쟁력을 약화시킨다.

3 수도권 규제의 쟁점

수도권 규제의 폐해와 수도권 규제가 시대착오적 성격의 규제라는 점에는 수도권 규제에 대한 찬반 입장을 떠나 대체로 인정되는 부분이다. 그러나 사회 정치적 관점에서 수도권 규제의 경제적 폐해에도 불구하고 이를 유지해야 한다는 인식이 있다.

먼저 수도권 규제를 완화하면 지방경제가 침체된다는 주장이다. 한국과 같은 개방경제에서 풍선효과는 더 이상

불가능하기 때문에 수도권 규제를 계속하더라도 기업은 지방으로 이전하는 것이 아니라 중국 등 동남아로 이전한다. 더욱이 현재 수도권 규제로 인한 효과는 경기도와 인접한 충청도에 한정되어 있다. 실제 2008년 수도권 규제개혁에도 불구하고, 지방에서 수도권으로 이전해 온 기업은 많지 않았다. 기업들은 입지를 결정할 때 대체로 판매시장이나 효율적 생산의 가능성을 고려하기 때문에 수도권 규제가 기업들을 지방으로 이전시키는 효과가 매우 제한적인 것과 마찬가지로 수도권 규제 개선이 지방 기업들을 수도권으로 이전시키는 경우도 매우 적을 것으로 예측된다. 특히 지방발전은 단기간에 되는 것이 아니라 중장기적인 과제이므로 중장기적 전망 하에서 지방에 대해 지속적인 지원을 하기 위해서는 재원이 필요하며 이는 수도권이 담당할 수밖에 없는 상황이다. 수도권 규제가 지속되면 기업은 투자를 포기하거나 해외로 이전함에 따라 일자리 창출도 어렵고 경기침체로 세원을 확보하기도 어려워지면서 결국 지방도 침체된다. 수도권 규제를 개혁하여 기업의 투자 증대를 통한 일자리 창출과 경제 성장을 지속시키면서 지방에 대해서는 지원정책을 하는 것이 수도권과 지방의 상생전략이 된다.

이와 유사한 맥락에서 선 지방육성, 후 수도권 규제 완화를 주장하는 입장도 있다. 1990년대 이후 세계화와 개방화 압력이 가속화되어 오면서 21세기는 글로벌 경쟁이 심화되고 있는 상황이다. 수도권 규제의 문제는 단지 수도권 지역의 문제가 아니라 국가경쟁력과 직결되는 사안으로 시급히 개선되어야 할 과제이다. 영국, 프랑스 등은 유럽통합과 세계적인 개방화 추세에 맞추어 대도시권 경쟁력 강화를 위해 수도권 규제를 폐기하고 수도권 경쟁력 강화전략으로 전환하였다. '선 지방육성, 후 수도권 규제 완화'는 지금까지 급격하게 변화하는 세계 경제의 환경 변화에 대응하지 못하여 수도권과 지방의 동반하락과 국가경쟁력 약화를 초래할 것이 우려된다.

특히 수도권 규제를 지속해야 국가(지역)균형발전을 할 수 있다는 주장은 실제 타당성이 부족한 것으로 입증되고 있다. 개방화 시대에는 수도권을 규제한다고 해서 지방으로 기업이 이전하는 것이 아니라 기업은 이윤을 위해 해외로 이전한다. 국가균형발전정책은 중장기적인 전망이 필요한 정책이다. 수도권 규제가 본격화된 1980년대부터 현재까지 수십 년 동안 정책의 실효성이 없었다는 것은 결국 수도권 규제가 지역균형발전에 기여하지 못한다는 것을 의미한다.

수도권 규제를 완화하면 수도권은 더욱 과밀하게 되어 삶의 질이 저하된다고 우려하는 입장도 있다. 과밀문제는 인구 자체의 과다가 아니라 인구 규모와 기반시설 및 공공시설용량 등과의 관계 속에서 이해되어야 한다. 수도권 과밀문제는 인구에 맞게 인프라가 구축되고 거주 공간이 확보되면 해소될 수 있다. 교통혼잡비용이 높은 것은 교통량에 비해 도로 등 인프라가 부족하기 때문이므로 지방에 상대적으로 과잉투자 되는 SOC 재원을 수도권에 재배분하는 것이 필요하다. 더욱이 수도권 과밀의 실체를 보면 서울 및 경기도 일부 지역에만 해당한다. 경기도의 인구밀도는 울산과 세종을 제외한 여타 광역시의 절반 수준이며 경기도의 양평군, 가평군, 연천군 등의 인구밀도는 전국 평균에도 훨씬 미치지 못하고 있다. 서울, 경기, 인천 그리고 기초자치단체별 차이를 고려하지 않은 채 수도권은 과밀하다는 주장은 부적절하다. 제조업은 더 이상 인구집중유발시설이 아니므로 수도권 기업규제를 개혁하더라도 인구유발효과는 크지 않을 것으로 예측된다. 수도권 과밀화로 인한 수도권의 삶의 질 문제는 수도권

주민들이 해결해야 할 문제이며, 이를 근거로 수도권 규제를 주장하는 것은 지방자치의 관점에서도 부적절하다.



1 지역 격차 현황

프랑스에서 수도권인 파리로의 집중 현상은 산업혁명을 거치면서 나타나기 시작하였으며, 제2차 세계대전 이후 경제 재건의 효율적 추진을 위해 파리에 역량을 집중하면서 더욱 심화되었다. 1947년 장-프랑수와 그라비에(Jean-François Gravier)가 출간한 『파리와 프랑스 사막(Paris et le désert français)』은 파리 일극 집중 문제를 역사적 관점에서 분석하고 파리 집중의 완화를 주장하였다. 프랑스 정부는 공간 불균형을 해소하기 위해 투자 지원, 교부금, 재정 이전 등과 함께 교통, 통신, 에너지 등 기반 시설의 질을 개선하기 위해 도시재생과 소셜 믹스를 추진하고 있다.⁴

프랑스 지역 격차의 핵심은 한국과 마찬가지로 수도권인 파리를 포함한 일드프랑스(Île-de-France)와 나머지 비수도권의 격차이다. 1876년 기준 전체 인구의 8.70%였던 수도권 인구 비중은 20세기에 들어 10%대로 지속 증가하여 2020년에는 18.38%가 되었다(표 3). 수도권 인구밀도의 경우 1876년에는 프랑스 전체 인구밀도의 약 4.6배였지만 2020년에는 9.6배로 늘어났다. 경제적 측면에서 보면 수도권과 비수도권의 격차는 2008년 금융위기를 기점으로 다소 악화하였다. 수도권과 비수도권의 생산 격차는 1990년부터 2006년까지 거의 안정적

4 CGET-Baromètre de la cohésion sociale. (<http://www.villemploipaca.fr/documents/218_CGET%20barometre_cohesion_territoires_2018-07-bd.pdf> (최종 접속일: 23.06.04.).

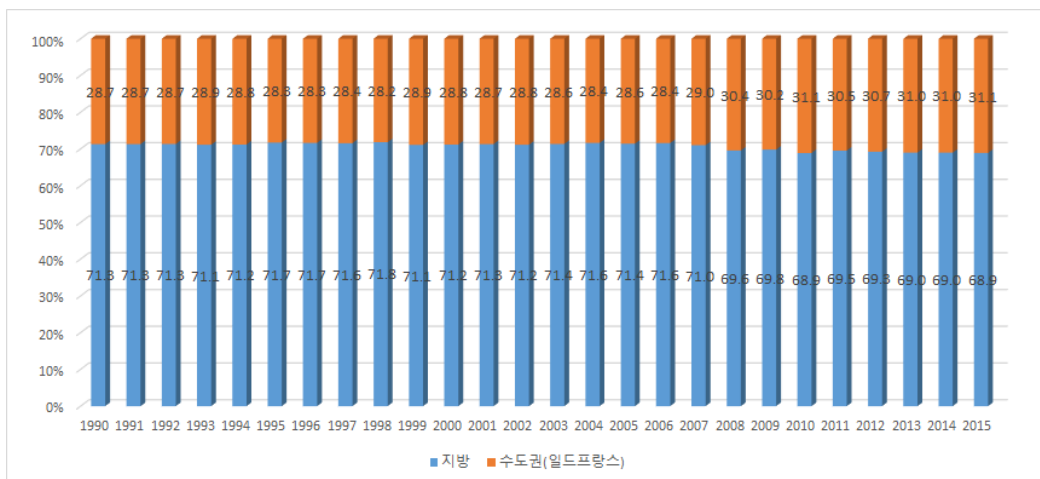
상태를 유지해 왔다. 그러나 2008년부터 수도권의 생산 비중은 전국의 30%를 넘어 2015년 수도권의 생산은 전국 생산의 31.1%를 차지하게 되었다(그림 4). 수도권과 비수도권의 생산 격차 확대는 글로벌 금융위기라는 외부의 부정적 충격에 대한 지역의 대응력과 복원력의 차이에서 비롯된 것으로 판단된다.

표 3 | 인구 및 인구밀도 추이

연도	수도권(일드프랑스)		프랑스		A/B*100(%)
	인구(명, A)	인구밀도(명/km ²)	인구(명, B)	인구밀도(명/km ²)	
1876	3,322,395	276.6	38,173,560	60.3	8.70
1906	4,960,537	413.0	40,780,504	64.5	12.16
1936	6,785,913	564.9	41,813,397	66.1	16.23
1968	9,248,631	769.9	50,798,112	80.3	18.21
1999	10,952,011	911.7	60,149,901	95.1	18.21
2020	12,278,210	1,022.0	66,784,232	106.0	18.38

자료: INSEE

그림 4 | 수도권과 지방의 국내총생산 추이

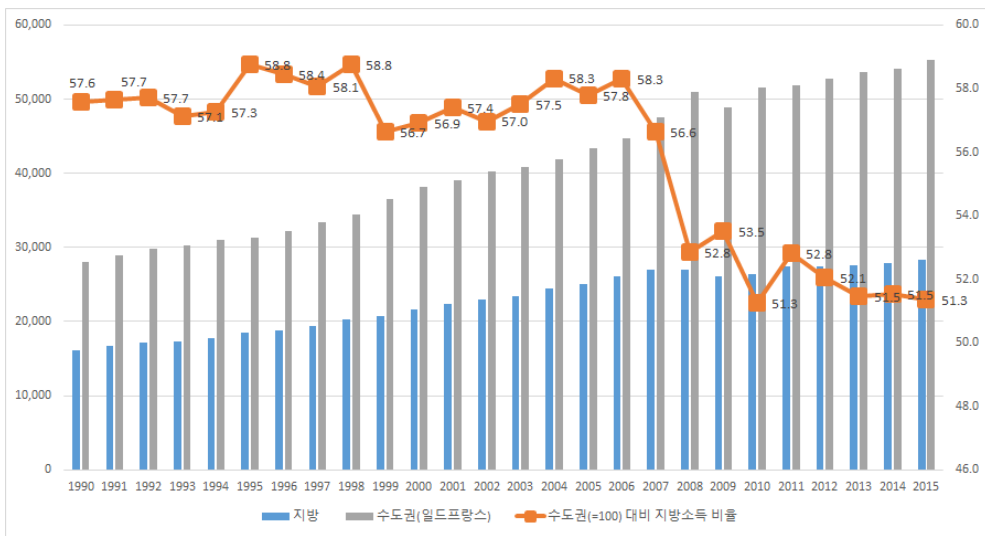


자료 : INSEE

주민 1인당 지역내총생산도 수도권과 비수도권의 격차는 심화하였다. 2007년까지 58% 이상을 차지하던 수도권 대비 비수도권의 1인당 지역내총생산이 2008년 금융위기를 거치면서 겨우 50%대를 유지하고 있다(그림 5). 수도권에 비해 비수도권이 그만큼 금융위기의 부정적 영향을 더 크게 받은 것이다.

그림 5 | 주민 1인당 지역내 총생산 추이

단위: 백만 유로, %



자료: INSEE

2 국토균형발전정책 개요⁵

프랑스 국토균형발전정책의 본격적인 태동기는 1940년대이다. 산업혁명과 2번의 세계대전을 거치면서 산업 활동, 교육 및 R&D, 고부가가치 비즈니스 서비스 등이 파리로 집중되었다.⁶ Gravier는 지역 간 활동 네트워크 분석을 통해 중앙집권적 정부가 경제 및 문화 활동을 파리로 집중시킨다고 비판하였다.⁷ 1950~60년대는 프랑스 국토계획의 황금기로, 제2차 세계대전 후 프랑스 경제재건 및 현대화를 목표로 하는 국가경제계획하에 지역개발이 활발하게 추진되었다.⁸ 1963년 균형발전을 위해 '국토개발과 레지옹 사업을 위한 대표단(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, DATAR)'이 설립되었다.⁹ DATAR의 정책 목표는 국가 인프라 네트워크의 균형발전과 경제적·사회적 통합 가속화, 생산성 증대 등으로 레지옹 간 균형개발과 낙후지역 지원을 위해 레지옹 개발계획 수립, 부처 간 업무 조정, 재정지원 등을 담당하였다.¹⁰ 1970년대에는 세계적인 경기침체로 인해 프랑스 내 모든 지역이 고용 위기에 직면하면서 DATAR의 정책 대상은 비수도권 낙후지역에서 프랑스 전역으로 확대되었다. 산악지역, 연안 지역, 농촌 등으로 구분되어 특성화된 개별계획이 수립되기 시작하였고, 수도권에는 1970년 신도시정책과 광역고속전철 건설이 시작되었다. 1975년에는 유럽지역경제발전기금이 도입되어 유럽 차원의 지역 정책도 시작되었다.

1980년대 들어 정부가 헌법 개정을 통해 지방분권을 본격적으로 도입하면서 국토균형발전정책은 국토개발 중심의 공간정책에서 지방분권정책의 하나로 편입되었다. 1982년 22개 레지옹이 확정되고 주민이 직접 선출한 지방의회 의장이 지방자치단체장의 역할을 하고 국가의 일부 권한과 재원이 지방으로 이양되었다. 1990년대

5 김은경, 「개방화시대의 지역경제정책 확립 방안」, 경기개발연구원, 2008; 김은경, 「프랑스 국토개혁정책의 시사점」, 경기연구원, 2015; 김은경, "프랑스 중앙정부의 지방재정지원정책의 현황과 정책적 시사점", 한국지방재정학회 세미나자료, 2017; Beaucé, J., L'aménagement des temps en France de 1958 à 2014: le cas de la Région Parisienne, dumas-01204860, 2015; Cercle pour l'Aménagement du Territoire, La Datar - 50 ans au service des territoires, La Documentation Française, 2017; Conseil d'analyse économique, et al, Aménagement du territoire, La documentation française, 2001; Conseil économique, social et environnemental, La réduction des inégalités territoriales: quelle politique nationale d'aménagement du territoire?, Direction de l'information légale et administrative, 2013; Dherbécourt, C. and Le Hir, B., Dynamiques et inégalités territoriales, France Stratégie 2017-2027, 2017 등의 논의에 기초하였다.

6 Lafourcade, M., Paris et le désert français : une légende urbaine?, Idées économiques et sociales, 2012.

7 Gravier, J. F., Paris et le désert français en 1972, Paris: Flammarion, 1972.

8 (Le Bras, 2017).

9 프랑스의 기본적인 지방 행정단위는 한국 광역자치단체에 해당하는 레지옹(région), 광역자치단체와 기초자치단체의 중간에 해당하는 데파르트망(département), 기초자치단체에 해당하는 코뮌(commune) 등 3중위이며, 업무의 효율성을 위해 지자체 간 다양한 기능적 협력 단위들이 있다.

10 Bodiguel, J. L., La DATAR: quarante ans d'histoire, Revue française d'administration publique, 2006.

에는 EU 통합의 강화와 함께 EU 대도시 간 경쟁이 치열해지면서 국토경쟁력 강화의 필요성이 대두되었다.¹¹ 2000년대 들어 정부는 국토균형발전을 위해 새로운 국토경쟁력 강화 패러다임을 도입하면서 수도권의 중요성을 강조하게 되었다. 글로벌 경제의 급속한 통합과 경쟁이 가속화되면서 기존의 수도권과 비수도권의 제로섬 게임적 균형발전정책 대신 파리권과 비파리권 간의 '경쟁적 협력'이라는 상생을 강조하게 되었다. 특히 2003년부터 제2차 지방분권정책이 추진되면서 중앙정부가 주도하는 국토균형발전정책의 추진력은 다소 약화되었고, 2012년 5월 올랑드 정부가 출범하면서 지방자치단체의 역량과 주민들의 인적 개발에 중점을 두는 정책 개념이 도입된다.¹²

2017년 마크롱 대통령이 취임하면서 국토균형발전정책은 '영토결속(Cohésion des territoires)' 정책으로 개념화되고 영토결속부(Ministère de la Cohésion des territoires)가 신설되었다. 이는 EU의 결속정책을¹³ 반영하여 프랑스의 국토균형발전정책을 재정립한 것으로 평가된다. 영토결속정책의 목표는 기존의 공간 불균형을 극복하고 국토 불균형을 억제하여 국토 전체의 균형개발을 달성하고 영토의 통합을 개선하며 지역 간 협력을 촉진하는 것이다.¹⁴ 국토균형발전정책을 담당하기 위해 2020년 1월 1일에 출범한 영토결속을 위한 국가청(Agence nationale de la cohésion des territoires)은 지방이 프로젝트를 수행할 수 있도록 '프로젝트 공장'의 역할을 하고 국토 프로젝트를 최대한 지역 수요 맞춤형으로 조정하는 역할을 한다. 마크롱 정부의 영토결속정책은 과거의 국토균형발전정책을 계승하면서 EU의 지역정책 프레임워크를 좀 더 밀접하게 프랑스에 적용한 것으로 평가된다.

프랑스의 국토균형발전정책은 다양한 정책들로 구성된다. 첫째, 프랑스 정부는 낙후지역을 선정하여 지역별 특성에 따라 지원하는 낙후지역 정책을 국토균형발전을 위한 우선순위의 정책으로 간주한다. 먼저 '도시정책'은 가장 낙후된 구역(quartiers)들을¹⁵ 위한 연대 및 도시결속을 위한 정책으로, 모든 공공정책을 결합하여 프랑스가 공화국의 가치로 내세우는 평등을 정립하고 주민들의 삶의 조건을 개선하는 것을 목적으로 한다. 도시정책의 분야는 교육과 아동, 주거와 삶의 조건, 고용과 직업적 편입, 사회적 관계의 강화, 안전 및 범죄예방 등이다. 도시정책은 모든 형태의 차별을 없애기 위해 낙후된 구역의 발전을 목표로 모든 공공서비스 정책을 결합한 부처 간 정책 협력에 기반한다. 도시정책의 주요한 특징은 도시적, 경제적, 사회적 문제를 함께 고려하는 광범위한 접근법

11 Lefebvre, F., "L'équilibre du territoire", Politiques et Management Public, 20-2, 2002.

12 Askenazy, P., and Martin, P., Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire. Notes du conseil analyse économique, 2015.

13 EU는 경제적 결속, 사회적 결속, 영토적 결속을 목표로 1986년부터 결속정책을 추진해 오고 있다.

14 프랑스 영토결속부, <www.cohesion-territoires.gouv.fr> (최종 접속일: 23.06.04.).

15 구역(quartier)은 도시의 행정적 또는 지리적 구분이며, 비선출 자원봉사자들로 구성된 구역위원회(Conseil de quartier)가 주민들을 대표한다.

에 근거하는 것이다. 도시정책의 우선순위는 가장 어려운 지자체이며 대도시의 외곽이나 주변뿐만 아니라 중소 도시의 빈곤 지역까지 포함한다. 2017년에는 가장 취약한 222개 도시를 지원하기 위해 '도심지원사업'이 도입되었다. 도심지원사업의 목표는 시장과 지방의 수요에 맞추어 생태적 전환과 사회적 포용을 촉진하고 도시의 건축 유산, 경관 및 도시의 가치를 높이면서 도심에서 혁신적인 프로젝트와 프로그램의 출현을 촉진하는 것이다. 도심지원사업은 중규모 도시 주민들의 삶의 조건을 개선하여 국토발전에서 도시들의 원동력 역할을 강화하는 것을 목표로 한다. 발전이 지체된 지역을 지원하는 레지옹 지원 지구(Zones d'aide à finalité régionale) 정책은 국가와 지자체가 같이 지구를 결정하여 투자와 고용 창출을 촉진하기 위해 기업에게 세제혜택을 준다.¹⁶ 농촌지역의 경우 농촌재생지구(Zones de revitalisation rurale) 정책이 핵심적인 지원정책으로 농촌지역에서 조세 및 사회정책을 통해 기업의 발전을 지원하는 것이다.

둘째, 수도권의 공공부문을 지방으로 이전하는 공공기관 이전정책이다.¹⁷ 프랑스 정부는 1950년대 이후 공공기관 지방 이전정책을 꾸준히 추진하여 제1차 공공기관 이전은 1960년부터 1990년까지 23,000여 명을 이동시켰다.¹⁸ 1차 공공기관 이전의 목표는 낙후지역 개발이었지만, 세계화의 진전과 유럽통합의 강화로 인해 1990년대가 되면서 공공기관 이전대상지는 경쟁력을 가진 지방 대도시들이 되었다. 1991년 11월 프랑스 정부는 국가 현대화를 목표로 지역계획의 관점에서 공공기관 이전정책을 재개하고 20여 개의 공공기관 이전을 선언하였다. 이전 대상 기관은 2차 행정기관, 정부 소속기관 등이며 이전대상지는 레지옹 도지사, 지방의회 의원, 시민의 의견을 수렴하여 결정하였다.¹⁹ 1991년 11월 7일과 1992년 1월 29일 정부는 중앙에서 지방으로 15개 부처 10,000개의 공공부문 일자리를 이전하기로 결정하고, 지방으로 이전하는 직원을 위한 사회적 지원 계획을 채택했다.²⁰ 자발적 원칙을 고수하여 직원은 정규직이든 계약직이든 상관없이 이전을 원하지 않는 사람들은 다른 부서로 이동할 수 있었다. 또한 지방으로 이전하는 직원에 대한 보상제도를 마련하여 주택 지원 및 대출뿐만 아니라 예외적인 보상을 지급하고 배우자에 대한 지원도 이루어졌다. 2000년에는 30,000개의 공공 일자리가 지방으로 이전되었다.²¹ 한편 마크롱 정부는 공공행정개혁과 공공서비스 개선 정책의 일환으로 공공 일자리의 지방 이전을 추진하고 있으며 주로 전통적인 사무실 공간이 필요한 행정 부서를 대상으로 하고 있다.

16 (Cour des comptes, 2019).

17 자세한 논의는 Beaucé, J., L'aménagement des temps en France de 1958 à 2014: le cas de la Région Parisienne, dumas-01204860, 2015; Bodiguel, J. L., La DATAR: quarante ans d'histoire, Revue française d'administration publique, 2006; Protiere, G., "Délocalisation et puissance publique", Les délocalisations, 2013 등을 참조.

18 Assemblée nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micterr/l15b1015_rapport-information.pdf> (최종 접속일: 23.05.05.).

19 김은경, 앞의 보고서(각주 4), 2008.

20 SÉNAT-Rapport d'information, <<https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-5651.pdf>>. (최종 접속일: 23.06.04.).

21 SÉNAT-Rapport d'information, <<https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-5651.pdf>>. (최종 접속일: 23.06.04.).

3 수도권 정책

1) 균형과 성장을 위한 수도권 정책

프랑스의 수도권 정책은 수도권 내 균형발전과 수도권 성장정책으로 대표된다. 수도권 내 균형발전은 수도권 동서지역의 격차를 해소하는 것을 의미한다. 파리와 그 인근에 집중된 주택과 산업시설을 더 외곽으로 분산하고 재배치하여 수도권 동서지역의 균형을 달성하는 것이 목표이며, 이를 위해 수도권 입지규제를 활용한다. 수도권 입지규제는 수도권 이외 지방의 발전이 아니라 수도권 내 지역 격차 해소가 주요 목적이다.

대표적인 규제 수단으로 아그레망(Agrément)은 국토개발정책을 위한 국가의 행정적 허가로 국토개발과 발전 정책, 특히 사회적 주거 및 사회적 혼합과 관련된 도시정책, 주거용도와 비주거용도(산업용도) 건축 사이의 균형, 일드프랑스 레지옹 기본계획(Schéma directeur de la région Île-de-France, SDRIF) 등을 고려하여 결정된다. 아그레망은 공장에는 1955년, 사무실과 공공청사에는 1958년부터 각각 시행되었다. 2000년 4월 유럽 대도시권 경쟁에서 수도권의 경쟁력을 강화하기 위해 기업에게 적용되던 아그레망을 폐지하고 아그레망 발급 권한을 장관에서 일드프랑스 도지사에게 위임하였다.

다음으로 공장과 사무실에 대한 조세는 부담금 형태로 수도권의 동부와 서부 사이의 사무실의 균형적 배치 및 제조업 혹은 서비스 활동의 분산에 필요한 도로와 시설의 재원확보를 위해 1960년에 도입되었다. 이는 파리를 포함한 일드프랑스의 아그레망에 의하여 건축이 허가된 공장에 적용되었다. 1972년부터 구역별 차등화 시스템이 도입되어 입지규제를 통한 레지옹 개발수단의 기능을 하고 수입금은 일드프랑스의 도로 건설, 2차 산업 및 3차 산업에 필요한 공공시설 정비 등에 사용되었다. 공장에 대한 부담금은 1982년에 폐지되었고 사무실에 대한 부담금은 사무실의 성격과 크기에 따라 차등적으로 부과되었다. 2016년 1월부터 일드프랑스 내 사무실, 상업 및 창고의 설립에 대한 부담금은 일드프랑스 내 사무실, 상업 및 창고의 설립에 대한 조세(Taxe pour création de bureaux ou de commerces en Île-de-France, TCB-IDF)로 전환되었다. TCB는 공간의 소유자인 개인 또는 법인이 부담하며 건축허가 발급이나 법적 절차 혹은 작업 초기 2년 내에 징수된다. TCB는 일드프랑스에서 개인, 기업과 민간 및 공공기관 등이 건축, 재건축, 리노베이션, 전환 또는 확장할 경우 완전 소유, 공동소유, 공유 또는 과세 가능한 장소에 대한 실질적 권한 명의의 소유주에게 부과된다. 2010년 그랑파리법이 통과되면서 TCB는 그랑파리의 재원 조달 수단으로 규정되어 Grand Paris Express와 교통수단 건설에 필요한 재정적 지원의 목적을 가지는 것으로 명시화되었다.

일드프랑스 사무실세(Taxe sur les bureaux(TSB) en Île-de-France)는 사무실, 상가매장 및 저장 장소와 주

차표면 등에 부과되는 조세로 특별한 경우를 제외하고 개인, 기업, 공공 또는 민간 기관 등의 소유주에게 부과된다. 매년 세액은 건축비지수에 연동되며 소득세나 법인세의 과세표준에서 공제할 수 없다.

2016년 1월 1일부터 일드프랑스 직업적 사무실의 양도세에 대한 조세(Taxe sur les droits de mutation de locaux professionnels en Île-de-France)가 새로 도입되었다. 일드프랑스 레지옹 내 창고와 상가매장 용도 사무실의 유상 양도에 대한 토지세나 사무실 등록세에 대한 부가세 형태로 부과된다. 일드프랑스의 8개 데파르트망에 위치한 사무실이나 공간에만 적용되며 세율은 양도액의 0.6%로 고정된다.

2] 수도권 경쟁력 강화를 위한 그랑파리(Grand Paris)

2000년대 들어 국토경쟁력 강화정책이 강조되면서 수도권의 지위 및 역할에 대한 인식의 전환이 이루어졌다. 2009년 4월 29일 사르코지 대통령이 '그랑파리(Le Grand Paris) 프로젝트'를 발표하면서 수도권 육성정책이 본격적으로 추진되었다. 그랑파리 프로젝트의 목적은 파리와 일드프랑스를 본격적으로 통합·발전시켜 명실상부한 수도권으로 만드는 것이다. 그랑파리 프로젝트는 21세기의 대표적인 대도시권이자 통합 유럽의 중심지로서 수도권인 파리권의 역할을 제고시키는 것을 목적으로 하며, 프랑스의 성장엔진으로서 파리권의 의의를 강조하면서, 파리권을 국제적인 대도시권으로 성장시키기 위해 파리와 일드프랑스를 아우르는 대규모의 수도권을 건설하는 범국민적 프로젝트이다. 그랑파리 프로젝트는 수도권의 경제적 성장 능력 확대, 새로운 교통망 구축을 위한 대규모 투자, 필요에 따른 도시에서 살고 싶은 도시로 만들기 위한 지역별 프로젝트, 수도권의 지속 가능한 발전, 경쟁력의 동력으로서의 혁신, 주거 공급 확대, 도시개발을 위한 효과적인 정책 패러다임 등으로 구성된다.

그랑파리는 단순한 파리 경계의 확장이 아니라 세계 최고의 도시로 생존하기 위한 장기적 전망을 가진 정책으로 대도시권으로 성장하기 위해서는 성장을 억압하던 규제들을 철폐하고 새로운 대도시권의 비전과 혁신적이고 역동적인 도시계획이 필요하다고 제안하고 있다. 특히 프랑스경제의 지속적인 침체로 인해 국가적 도약을 위한 새로운 비전과 개혁에 대한 국민의 열망이 존재하면서 경제체제의 탈출구로서 그랑파리는 개발수요를 자극하고 새로운 일자리 창출에 대한 요구를 반영한 대규모 프로젝트이다. 그랑파리 프로젝트는 2010년 5월 그랑파리법으로 법제화되었고 실질적인 추진을 위해 상업적 공기업인 그랑파리사(Société du Grand Paris)가 설립되었다.

2012년 사회당 정권이 집권하면서 그랑파리는 뉴그랑파리(Nouveau Grand Paris)로 개명되고 경제적 측면보다 사회적 측면이 강조되었다. 뉴그랑파리의 주요 목적은 철도망의 현대화와 개발프로젝트, 철도망 확대와 트램 신설 등에 기반한 새로운 다기능 지역, 주거, 경제활동, 대학 거점과 문화시설 등을 개발하여 수도권 동서지역의 불균형을 시정하며, 2030년을 목표로 기후변화에 대응하는 지속 가능한 발전을 실현하는 것이다.

4 정책적 시사점

프랑스 국토균형발전정책은 좌·우파 정권교체 및 사회적, 경제적 여건의 변화에도 불구하고 사회 전체의 '평등'을 이루기 위한 주요한 정책으로 지속 발전되어 왔다. 마크롱 정부 집권 이후 국토균형발전정책을 EU의 결속정책과 연계시켰지만, 지역 격차 해소와 지역 간 균형이라는 이념적 기초는 여전히 유지되고 있다. 국토균형발전정책을 주관하는 조직의 명칭 및 목표는 변화되었지만 국토균형발전정책은 계속 추진되어 왔다. 상대적으로 자유주의라고 평가받는 마크롱 정부의 결속정책도 상호의존과 보완성을 촉진하는 지자체 간 협력체제, 사회적 자본 지원, 지자체 권한 강화 등을 포함하고 있다.

프랑스 국토균형발전정책은 중앙정부 주도에서 지방자치단체 주도로 전환되어 형평성과 효율성을 동시에 추구하고 있다. 국토균형발전정책은 국가 차원에서 추진되는 형평성 정책이지만 지역별 특성에 기반해야 지역발전이 가능하다는 관점에서는 효율성을 지향하는 것도 필요하다. 중앙정부는 국토균형발전정책을 위해 모든 지방에 적용될 수 있는 보편적 제도를 구축하면서 기본방향을 제시하고, 각 지방은 스스로의 역량으로 지역적 특성에 기반한 발전을 이루도록 지방분권을 확대하여 지방의 책임성을 높이는 방식은 적절한 것으로 평가된다. 진정한 국토균형발전정책은 지방분권의 확대와 같이 추진될 수밖에 없다. 또한 프랑스는 지역 격차와 경제적 문제를 넘어 사회적, 문화적 격차까지 포함하는 총체적인 관점을 가지고 균형발전정책을 추진하고 있다. 따라서 프랑스 국토균형발전정책은 다양한 정책 수단을 결합하여 재정지원을 넘어 사회적 불균형과 불안정성, 공공서비스에 대한 접근성, 공적 활동에 대한 시민 참여, 사회적 결속력 강화 등을 모두 포괄하고 있다. 국토균형발전정책이 단순한 지역개발정책이나 시혜적 정책이 아닌 한 지역의 사회경제적 발전을 위한 정책으로 실행되고 있다.

특히 프랑스에서 수도권 육성정책과 국토균형발전정책은 한국에서와 달리 대립되는 개념으로 이해되지 않는다. 프랑스 국토균형발전정책은 연대의 원리와 경쟁력 강화 원칙을 모두 포함하고 있어 수도권 성장정책을 유지하면서도 지역적 특성에 따른 다양한 정책 수단에 기반하여 지역발전을 추진하고 있다. 프랑스의 그랑파리는 대표적인 수도권 성장정책으로 수도권의 경쟁력 강화를 목표로 하는 정책이다. 또한 공공기관의 이전이 한국과 같이 하나의 정치적 이벤트로 일방적으로 추진되는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 관련 주체들의 오랜 논의와 숙고를 거쳐 점진적으로 추진되고 있다. 한국과 같이 중앙집권적인 시스템에서 수도권 공공기관의 비수도권으로의 이전은 결국 막대한 행정비용을 초래할 수밖에 없다. 더욱이 한국의 경우 공공기관의 건물 자체는 이전되었으나 공공서비스의 질이나 개혁은 전혀 수반되지 않고 있다.

급변하는 정책 환경의 변화에 맞추어 수도권 성장정책과 국가균형발전정책을 조화롭게 추진할 수 있는 새로운 지역정책 프레임워크가 필요하다.

Issue Paper

PART 4.

수도권 규제 개선방안

1 기본방향

수도권 규제는 제조업 시대의 규제로 제4차 산업혁명과 같은 시대에는 부적절하고 시대착오적인 규제이다. 기술 발전으로 인해 이미 제조업은 더 이상 인구집중 유발산업이 아니며 이러한 경향은 제4차 산업혁명으로 인해 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 제조업혁신으로 대표되는 제4차 산업혁명은 일자리를 줄이기 때문에 일자리 창출로 인구가 집중된다는 논리도 비현실적이다. 급격하게 발전하는 기술혁신으로 로봇과 인공지능이 인간 노동력을 대체할 것으로 전망되는 상황에서는 산업 전체에서 일자리가 중요하며 지역 간 일자리 차이는 부차적이다. 더욱이 저출산·고령화로 인해 특정 지역에 대한 인구집중보다는 국가 전체적인 인구 증가가 중요한 시대가 되었다.

수도권 규제는 2008년 10월 30일 국가경쟁력강화위원회 제8차 회의에서 일부 개선되었지만, 1982년 이후 기본적인 형태를 유지해 오고 있다. 글로벌 경쟁이 격화되고 있는 상황에서 한국의 대표적인 대도시권인 수도권을 규제하는 것은 수도권 자체의 경쟁력은 물론 국가 전체의 경쟁력을 저해한다. 따라서 이제 수도권 정책은 '정치적 형평성' 중심에서 '경제적 효율성'으로의 정책 전환이 필요하다. 사실 수도권 규제는 형평성 제고를 목적으로 효율성을 희생하는 것이었으나 정책 결과는 형평성과 효율성을 모두 달성하지 못했다.

이러한 관점에서 수도권 규제 개선을 위한 기본방향은 무엇보다도 수도권 규제 체제를 수도권 경쟁력 강화 패러다임으로 전환하는 것이다. 이를 위해 수도권 집중억제정책이 아닌 수도권 집적 활용정책이라는 관점이 필요하다. 수도권은 지식과 혁신의 중심지로 수도권 집중은 집적의 외부경제를 창출하여 지식의 창출, 전파, 상업화를 촉진하는 핵심 지역이다. 글로벌 경쟁 시대에 국가경쟁력 강화와 경제성장을 달성하기 위해서는 수도권 집적의

외부효과를 적극적으로 활용해야 한다.

날로 격화되어 가는 글로벌 경쟁에서 한국경제가 생존하기 위해 국가균형발전정책을 대도시권 성장정책 패러다임으로 전환하는 것도 시급하다. 세계화와 개방화라는 새로운 경제 환경의 출현에 따라 선진국들은 도시 경쟁력 강화정책을 추진 중이다. 수도권 또는 대도시권의 성장억제를 위한 규제에 기반한 국가균형발전전략은 영국, 일본, 프랑스 등에서 이미 폐기된 정책이다. 런던, 파리, 동경 등 선진국의 주요 도시들은 국가경쟁력을 강화하기 위한 정책으로 대도시권 성장정책을 추진하고 있다. 한국도 이제는 수도권 성장억제정책을 전면 폐기하고 대도시권 성장정책으로 전환해야 한다. 세계화의 진전으로 국경이 무의미해지고 대도시권 간 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 수도권에 국내 다른 지역에 비해 높은 경쟁력을 가지고 있다는 명분하에 성장을 억제하는 것은 비합리적인 정책이다. 수도권 인구는 점진적으로 감소할 것으로 예측되어 인구집중의 관점에서 수도권 성장억제를 도모하는 것은 부적합하며 인구과밀의 문제는 인프라 확충으로 충분히 해결할 수 있다.

수도권이 세계적인 대도시권으로 성장하기 위해서는 「수도권정비계획법」을 폐지하고 대도시권의 중요성과 비중에 입각한 대도시권 지원정책을 추진해야 한다. 수도권 정책은 규제가 아니라 수도권에 지식기반 서비스를 기반으로 하는 동북아지역의 고급 도시서비스 공급센터가 되어 수도권 주민들의 삶의 질을 높여갈 수 있도록 지원하는 데 초점을 맞추어야 한다. 환경오염, 교통혼잡 등 외부효과 문제는 입지규제가 아닌 해당 외부효과 유발행위에 대한 직·간접적 규제로 해결할 수 있다.

특히 대도시권 성장정책을 추진하기 위해서는 수도권에 대한 인식 전환과 함께 지방 대도시를 육성해야 한다. 수도권은 일국 내의 한 지역이 아니라 국가를 대표하는 ‘특별한’ 지역이라는 인식 변화가 필요하다. 대도시권 성장정책은 ‘수도권’만을 위한 정책이 아니라 부산, 대구, 광주 등에도 적용되는 보편적인 정책 프레임워크이다.

또한 지방 간 갈등을 완화하기 위해서는 첫째, 국가정책 프레임워크에서 수도권과 비수도권이라는 확실적인 구분을 폐지하고 수도권과 지방의 동반성장을 통한 지역균형발전을 추구해야 한다. 둘째, 지방발전과 수도권 규제 완화의 동시 추진에 기반한 지역균형발전 패러다임이 필요하다. 셋째, 전국을 대도시권, 대도시권 주변 성장지역, 침체 및 낙후지역으로 구분하여 지역별 차등 지원정책과 지역 간 협력 및 결합 정책을 제시해야 한다. 넷째, 현존하는 다양한 지역과 시읍면의 협력적 연합과 동시에 장기적으로 경쟁력이 있는 지역과 취약한 지역의 협력을 조직화해야 한다. 다섯째, 글로벌 트렌드로서 도시화 과정을 인정하고 기회를 만들고 리스크를 최소화하는 지역발전전략에 초점을 맞추어야 한다.

지역정책의 패러다임을 변화시킬 필요도 있다. 수도권 규제는 행정적 경계에 근거하여 기계적으로 적용되는 획일적 규제이다. 그러나 현실적으로 지역의 낙후성은 행정적 경계에 따라 구분되는 것이 아니라 지역적 특성에 연유한다. 실제 프랑스의 경험을 보면 낙후지역은 행정적 경계보다 지역의 소득과 주거의 낙후성이나 고용현황 등에 따라 정의되고, 이러한 기준에 따른 지역을 국가지원의 우선순위로 하고 있다. 한국의 지역정책도 지금과 같

이 수도권과 비수도권의 이분법에 근거한 지원정책이 아니라 낙후성의 기준을 명확하게 하여 우선지원을 위한 지역을 선정해야 하며, 이는 수도권과 비수도권의 경계를 넘어서야 한다. 특히 한국과 같이 접경지역이 있는 강원도나 경기북부의 경우에는 남북분단으로 인한 특수성을 고려하여 접경지역 전체가 차별 없이 국가의 지원을 받아야 한다. 낙후지역을 지원하기 위한 재원을 확보하고 국가 전체의 실질적인 균형발전을 위해서도 수도권 규제를 철폐하여 수도권과 지방의 이분법적 대립 구도를 해소하고 국가 전체의 통합력을 제고해야 한다.

수도권 개념의 재정립도 필요하다. 세종시가 행정수도 기능을 담당하므로 '수도'의 관점에서 보면 세종시를 포함한 충청지역의 수도권으로의 편입도 고려할 필요가 있다. 세종시를 비롯한 충청권에 대한 정부 지원의 집중으로 인해 다른 지역들의 소외감이 커지고 있고 지역균형발전을 위한 정책지원이 충청권에 집중되어 다른 지역의 발전을 저해하고 있다. 수도권 규제에 근거한 각종 이전보조금을 받고 수도권에서 지방으로 이전하는 기업들은 대부분 수도권에 인접한 충청권으로만 이전하고 영호남으로의 이전은 거의 없어 지역 격차 확대도 우려된다. 지방의 발전을 위해 수도권 규제가 필요하다고 평가된다면 충청권을 수도권으로 편입하여 수도권 규제를 적용해야 충청권 이외 지역의 발전이 가능하다.

수도권 규제의 적용 범위도 축소해야 한다. 수도권 규제 폐지가 가장 올바른 정책 방향이지만 수도권 규제 자체가 정치적 목적을 가지고 있기 때문에 단기적으로 폐지는 쉽지 않다. 따라서 현 단계에서는 과도한 규제 적용 범위를 축소할 필요가 있다. 과거 일본의 경우 동경에 대한 대도시권 규제는 동경 시내로만 한정하였다. 예를 들어 수도권 규제를 과밀억제권역으로 한정하고 성장관리권역 및 자연보전권역에 대한 수도권 규제는 폐지할 수 있다. 성장관리권역은 사실 수도권의 성장을 목적으로 하는 권역이므로 규제가 적용되는 것은 정책적 모순이다. 자연보전권역은 과도하고 중복적인 환경규제로 인해 자연보전권역으로 지정하지 않아도 환경적 목표를 충분히 달성할 수 있어 불필요한 규제이다.

진정한 지역 균형이 이루어지기 위해서는 중앙정부의 일방적이고 독단적인 중앙집권적 정책이 아니라 지방의 자율성과 역량에 근거한 지방 고유의 정책을 수립하여 집행할 수 있는 지방분권도 필요하다. 전면적인 분권화를 단숨에 도입하는 것은 쉽지 않으므로 자생적 발전 역량이 있는 지역에 대해서는 자치권 강화, 내생적 역량이 부족한 지역에 대해서는 국가 주도적 지역발전의 투-트랙(two-track) 정책을 고려해볼 수 있다. 특히 낙후지역은 지역단위로 지원하고 나머지 경제사업은 공모 방식을 채택하여, 국토개발정책에 정치적 관점이 아닌 경제적 관점에 입각한 지역별 특성에 맞는 효율적인 정책 도입이 필요하다. 낙후지역을 제외한 지방지원정책은 프로젝트별로 자금 지원 및 지역별 특성에 맞는 맞춤형 지원정책을 통해 지역경제의 특성별 발전정책으로 전환해야 한다. 또한 합리적 자원 배분을 위해서는 지역 간, 중앙과 지역간 협의시스템을 제도화하고 지표 및 배분 공식을 개발해야 하며, 지역별 자원 배분 결과를 공개하여 자원 배분 과정을 투명하게 만들어야 한다.

지역 격차에 대한 개념과 인식의 전환도 필요하다. 어떤 국가 어느 시대에나 지역 격차는 불가피하다. 따라서 지

역 격차를 완벽하게 해소하는 것은 불가능하다. 실제 프랑스와 같이 지역 격차 해소에 많은 정책적 역량을 집중하는 국가에서도 지역 격차는 확대 경향을 보이는 것이 현실이다. 따라서 정책 당국은 지역 격차는 존재하는 것으로 명백하게 하되 지역의 경제 발전 수준이나 지리적 입지에 상관없이 지역민들의 최소한의 삶의 질의 보장에 집중해야 한다. 어디에 살든지 지역민들의 삶의 질과 관련된 내셔널미니멈(national minimum)을 보장하기 위해 내셔널미니멈의 내용과 수준을 먼저 결정하고 이에 근거하여 재원을 할당해야 한다. 이러한 관점에서 보면 경제적 형평성보다 사회적 형평성이 더욱 중요할 것으로 보인다. 예를 들어 낙후된 경기 북부를 위한 지역개발 사업도 중요하지만 경기북부 주민들의 생활여건 개선을 위한 문화, 의료, 교육, 인프라스트럭처 등이 더 시급할 것이다.

2 규제 개선방안

1] 자연보전권역 입지규제 개선

현 단계에서 수도권 규제의 전면 폐지는 쉽지 않은 과제이므로 주민들의 삶의 질을 높이고 난개발을 방지하면서 지역발전을 추진할 수 있는 방향으로 수도권 규제를 합리화하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 수도권 과밀억제권역은 낙후된 도심 재생 등 주민들의 삶의 질을 높이는 정책을 시행하면서 과밀화의 기준과 추이에 따라 권역을 축소 조정해야 한다. 성장관리권역은 취지에 맞게 규제를 최소화하여 경기도 남북 지역 격차를 해소하고 난개발을 예방하면서 성장 중심의 계획을 추진해야 한다.

수도권 규제 가운데 무엇보다도 시급한 과제는 자연보전권역의 입지규제 개선이다. 자연보전권역에서는 불합리한 중복규제가 소규모 개별입지 공장의 난립과 난개발을 유발하여 오히려 자연을 훼손하고 있으며 지역적 특성을 고려하지 않은 획일적인 규제 적용으로 지역이 정체되고 낙후되어 있다. 특히 ‘팔당·대청호 상수원 수질보전 특별대책지역 지정 및 특별종합대책’이 팔당호 유역의 수질개선을 위해 1990년에 제정됐으나, 획일적인 입지규제 방식을 고수하고 있어 소규모 공장으로 인한 난개발 조장 등 심각한 부작용을 유발하고 있다.²²

22 환경부 2019년 자료에 따르면 특별대책(특대)지역 내 폐수배출시설은 2010년 1,092개소에서 2018년 1,030개소로 62개소 감소했으나, 비폐수 배출시설(가구공장, 간판공장 등)은 같은 기간 7,118개소에서 1만 4,178개소로 2배 증가하였다.

자연보전권역에서는 공장의 개별입지를 지양하고 단지화와 대규모화를 통한 계획적인 관리를 추진해야 한다. 상수원 보호지역에서의 환경기준은 합리적으로 강화하면서 자연보전권역 내 다른 지역에 대해서는 기존의 개별공장을 단지화하고, 친환경적이고 경쟁력 있는 첨단산업이 입지할 수 있도록 입지규제를 폐지하거나 합리화해야 한다. 특별대책지역, 수변구역, 상수원보호구역 및 기타 규제지역에 대해 차등적으로 규제를 적용하고 수질관리를 위한 중복규제를 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」로 단일화하는 것도 고려해 볼 수 있다. 자연보전권역 내에서 계획적으로 개발하는 산업단지와 준산업단지에서의 대기업 공장의 신·증설을 전면 허용하고 '상수원 수질보전 특별대책지역'이 아닌 자연보전권역 내 기존 공장의 경우 성장관리권역과의 형평성을 고려하여 입지규제를 개선해야 한다. 기술적으로 환경보전이 가능하고 기업이 비용을 부담할 수 있다면 공장 신·증설을 허용하는 것도 필요하다. 산업별·업종별 공장 신·증설에 대한 모든 권한을 지방자치단체에게 일임하여 지역경제의 특성 및 상황에 맞는 산업구조를 형성하는 것도 필요하다.

따라서 환경오염 우려가 적은 지역은 특대지역에서 제외하는 등 특대지역 구역을 합리적으로 재조정해야 한다. 특대지역은 지정 당시 제도적 기반이 취약한 상태에서 과학적인 예측 모델이나 기초자료도 제대로 없이 비과학적으로 지정되어 구획 관련 논란이 상존하고 있다. 더욱이 특대지역 내 상수원보호구역, 수변구역, 자연보전권역 등 다양한 구획이 존재하여 일관성 있는 계획이 어렵고 관리의 효율성도 저하되는 문제가 있다. 따라서 오염물질의 취수원 유입 여부 및 영향 등을 종합적으로 고려한 특대지역 구역을 재조정하고 난개발 방지 및 기업 집적화를 위한 산업단지 조성을 허용하고 공업용지도 확대해야 한다. 오염총량제 시행 특대지역 내 기존 공장의 집적화를 위한 산업단지를 조성하고 정밀실태조사와 폐수처리시설 설치 전제 조건 등을 고려하여 특대지역 내 기존 개별입지 공장의 집적화를 유도해야 한다. 산업단지로의 이전 활성화를 위해 인프라, 인센티브(용적률, 건폐율) 등을 적극 지원하는 것도 필요하다. 이전 공장부지는 공장 재유입 차단을 위해 부지매입, 개발허가제 등을 시행하고 매입된 공장부지는 공원 등 친환경 용도로 활용하는 것도 바람직하다. 오염원 관리, 오염 부하 저감, 민원 해결 등을 위한 재정지원을 하면서 상·하류 거버넌스 구축을 통한 상생발전 방안도 마련해야 한다.

2] 중복규제 합리화

수도권 규제를 넘어 불합리한 중복규제의 개선도 필요하다. 규제는 속성상 불가피성과 필요성은 인정되더라도 행정적 편의에 의해 다양한 규제가 중복되고 강화되는 경향이 있다. 따라서 실질적인 규제개혁을 위해서는 중복규제를 해소하는 것이 우선적인 과제이다. 실제 경기 북부의 낙후된 지역은 수도권 규제뿐만 아니라 군사시설 보호규제, 상수원 보호규제, 다양한 환경규제 등 규제가 첩첩이 적용되고 있다. 특히 군사시설 보호규제와 상수원 보호규제의 합리화가 필요하다. 경기 남부와 북부의 지역 격차의 주요한 이유는 수도권 규제보다 근본적으로는 군사시설 보호규제와 상수원 보호규제 때문이다. 사실 경기 북부 지역의 경우 인구과소지역이기 때문에 인구집

중역제를 목적으로 하는 수도권 규제의 목적에도 맞지 않다. 특히 군사시설 보호규제와 상수원 보호규제가 이미 적용되고 있는 상황에서 수도권 규제는 중복규제에 불과하며 실효성도 없이 지역발전만 억압하고 있다.

군사시설보호구역은 보호구역의 합리적 축소와 주민들에 대한 중앙정부의 충분한 보상이 필요하다. 무기의 첨단화와 군사전략의 변화에 조응하여 군사시설보호구역의 합리적 면적을 새로이 추정하여 그에 따라 규제 합리화를 해야 한다. 지역 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 교통인프라, 교육 및 의료 시설 등 생활 인프라 구축 지원도 필요하다. 군사시설 보호규제 지역에 대해서는 수도권 규제를 과감하게 폐지해야 한다. 군사시설 보호규제가 적용되는 지역은 인구가 과밀하게 집중되는 것이 불가능하기 때문이다. 군사시설 보호구역에 대한 수도권 규제의 적용은 명분도 실익도 없다.

상수원보호구역은 1975년 개발제한구역과 연동해 지정돼 근거가 모호한 상황에서 규제는 거의 반세기를 유지하고 있다. 팔당 유역은 수질보전을 목적으로 수도권 규제(자연보전권역), 상수원보호구역, 팔당특별대책지역, 수변구역 등 다양한 중복규제가 적용되고 있다. 상수원보호구역 제도는 비과학적인 구역 설정, 과도하고 비효율적인 규제, 수처리 기술의 발전 수준을 반영하지 않는 등 많은 모순을 갖고 주민 갈등도 계속 유발하고 있다. 더욱이 '상수원관리규칙'과 모법인 수도법은 헌법상 권리인 평등권, 직업 선택의 자유, 재산권 등을 침해하고 있다. 따라서 현행 상수원 보호구역 제도의 실효성과 필요성에 대한 검토를 거쳐 규제 적용 면적을 대폭 축소하고 사전적 규제를 사후적 규제 또는 환경 규정을 위반했을 시의 사법적 규제로 전환하는 것도 합리적인 방안이 될 수 있다. 중복규제의 합리화를 위해 자연보전권역 규제 적용은 폐지하고 상수원보호구역, 팔당특별대책지역, 수변구역 등은 합리적으로 조정하여 규제 적용 면적을 최소화하면서 규제들도 통폐합하는 것이 필요하다.

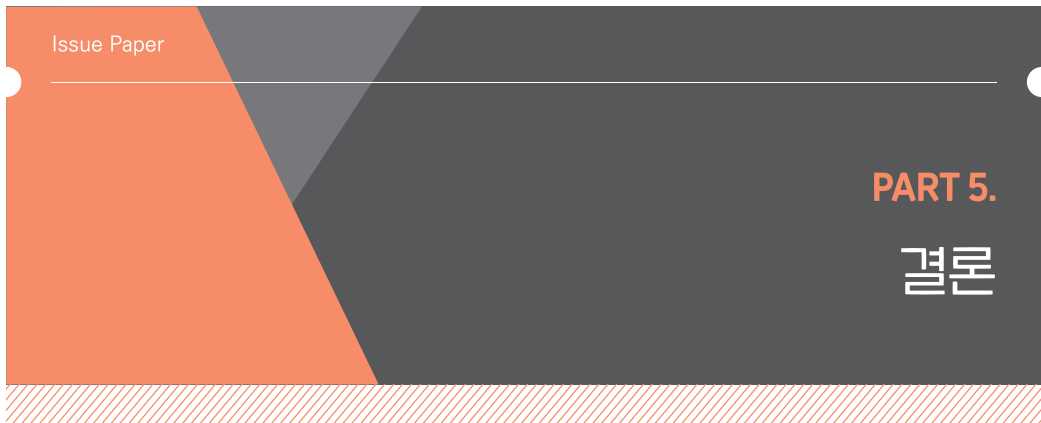
3 | 지역형 규제샌드박스 도입

수도권 규제는 원칙적으로 전면 폐지되는 것이 타당하다. 그러나 앞서도 언급되었듯이 수도권 규제는 비합리성이나 실효성과 상관없이 정치적 명분을 위한 극도의 정치적 규제이기 때문에, 수도권 규제 폐지는 현실적으로 거의 불가능한 것으로 예측되고 있다. 따라서 수도권 규제의 부분적 합리화가 필요하며, 이를 위해서는 수도권에 지역형 규제샌드박스를 도입하는 것을 고려해 볼 수 있다. 제4차 산업혁명의 선도 기술인 인공지능, IoT, 빅데이터 등과 관련된 투자를 원하는 기업들을 대상으로 수도권 규제에 대한 샌드박스를 적용하는 방안이다. 기업이 투자하기를 원하는 업종이나 투자액, 입지 지역 등의 신청을 받아 기업투자가 실제 인구 및 산업집중을 유발하는지에 대해서 다양한 시뮬레이션과 테스트를 통해 입지 허용 여부를 결정할 수 있다. 수도권 중복규제에 대한 규제 샌드박스적 접근은 제4차 산업혁명과 관련된 기술에 한해 국가 경제적 필요성을 부각하면서 특정 지역에 한정시켜 실행되기 때문에 다른 지역과의 갈등을 최소화할 수 있다.

사실 경기 동북부는 수도권 규제 대상에서 제외되더라도 여전히 강력한 상수원 보호규제와 군사시설 보호규제의 적용을 받는다. 따라서 상수원보호규제와 군사시설보호구역규제를 받는 낙후된 지역에서 수도권 규제나 해당 규제들의 완화 효과를 추정하여 특정 행위를 허용할 수 있다. 팔당상수원지역과 군사시설보호구역은 실제 중복 규제를 축소하기도 어렵고 이를 실행하기 위해서는 상당히 긴 시간 동안의 다양한 법적 절차와 협의가 필요하다. 그러나 지역 주민들이 겪는 규제 피해가 크고 지역은 계속 낙후되고 있어 특단의 대책이 필요하다. 따라서 규제 샌드박스적 접근을 통해 중복규제의 합리적 예외를 만드는 것은 정책적 의미가 크다.

4 | 지방자치단체 주도의 수도권 규제 영향평가제도 도입

수도권 주민의 일상생활에 직접적인 영향을 미치는 수도권 규제에 대한 권한을 중앙정부가 일방적으로 행사하는 것은 지방자치를 저해한다. 특히 중앙정부가 일일이 지역의 상황을 자세하게 파악하여 제도 개선을 하는 것은 쉽지 않은 일이기도 하다. 따라서 수도권 규제 권한은 수도권에 전적으로 이양하되, 규제영향평가를 통해 관련 규제가 전국적 혹은 특정 자치단체에 영향을 미치는 경우에 해당 수도권 지자체가 중앙정부 및 관련 지방자치단체와 협의하도록 명시적으로 규정하면 된다. 이를 위해 수도권 지자체들은 다양하고 합리적인 지표로 도입하여 중앙정부와 별도로 수도권 규제와 관련한 사항에 특화된 규제영향평가제도를 도입해야 한다. 지방자치단체 주도의 투명한 규제영향평가제도를 통해 실제 수도권과 지방은 수도권 규제를 둘러싼 대립이 아니라 규제개혁을 통한 상생 전략을 추구할 수 있다. 또한 수도권 규제 권한은 해당 지방자치단체로 이양하는 것이 지방분권과 지방자치의 정신에 부합한다.



공간의 불평등은 자본주의 시장실패의 결과이다. 시장경제에서 차별과 불균등은 필연적인 현상으로 모든 국가가 선진국일 수 없듯이 한 국가 내에서 모든 지역이 동등할 수 없다. 단지 공간의 불균등이 심할 때 국가는 사회적 통합을 위해 상대적으로 낙후된 지역에 대한 지원을 통해 지역 격차를 완화해야 한다. 그러나 지역 격차를 완화하면서도 국가 경제 전체를 발전시키기 위해서는 경쟁력을 갖춘 지역은 지속적으로 성장시키면서 상대적으로 뒤쳐진 지역은 뒤떨어지지 않게 전폭적으로 지원해야 한다. 또한 진정한 지역발전을 위해서는 행정 중심의 단순한 이동이 아닌 지방자치단체가 주체가 되는 새로운 형태의 지방발전전략이 필요하며 중앙정부가 주도하는 균형발전 전략이 아니라 세계화·지방화 시대에 타당한 지자체 주도의 새로운 균형발전전략이 필요하다.

수도권 규제는 국가균형발전을 목표로 도입되고 유지되는 규제이다. 사실 국가균형발전정책은 비수도권의 문제가 아니라 수도권을 포함하여 한국 전체 국토를 정책 대상으로 해야 한다. 수도권과 비수도권의 구분은 실제 수도권 내나 비수도권 내의 지역 격차를 균형발전정책의 사각지대로 만들 수 있다. 수도권과 비수도권이라는 행정적 경계를 중심으로 한 지역구분은 정책을 확정하고 정책적 파급효과를 평가하기에는 너무 큰 범위이고 현실 기반 정책을 만들기에 쉽지 않다. 따라서 전 국토 공간을 다양한 지표에 따라 특성별로 세분화하여 국가균형발전 정책을 다양한 측면에서 추진하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 국가균형발전정책은 일부 지역을 위한 정책이 아니라 전 국토의 발전을 위한 정책으로 확대될 필요가 있다. 정책의 분절성을 극복하기 위해 모든 정책에 국가균형발전의 이념을 반영하는 정책적 융복합도 필요하다. 예를 들어 국가균형발전은 사회적 통합의 개념도 포함하므로 복지정책의 실행에 있어서도 국가균형의 이념을 반영하여 정책 및 사업을 설계해야 한다. 국가균형발전정책을 단순한 지역개발사업에 한정시키거나 특정 부처의 사업으로 한정시켜서는 목적을 달성할 수 없다.

이러한 관점에서 수도권 규제는 수도권의 성장을 억압하여 국가경쟁력을 저하할 뿐 국가균형발전정책의 수단으

로는 근본적인 한계를 가진다. 이는 40여 년 동안의 규제에도 불구하고 수도권집중이 더 확대되어 온 것에서도 알 수 있다. 수도권 규제 개선은 국가균형발전정책의 폐기가 아니라 기존의 실효성 없는 정책 패러다임을 개혁한다는 관점에서 추진될 필요가 있다.

특히 수도권 규제는 행정적 경계에 근거하여 기계적으로 적용되는 획일적 규제로 지역별 차이나 특징, 업종별 특성을 고려하지 않아 형평성의 원칙을 위배하고 있으며 정책의 효율성도 부족하다. 수도권 규제는 수도권 주민의 삶의 질 개선조차 실패하였다. 더욱이 수도권 규제는 폐쇄경제를 전제로 해야 성공할 수 있고 전통 제조업 시대의 규제이기 때문에 글로벌 경쟁과 제4차 산업혁명이라는 급격한 기술혁신 시대에 맞지 않는 시대착오적 규제이다. 수도권 규제를 개혁하여 수도권과 지방의 상생 전략을 추진할 필요가 있다. 프랑스와 같이 국가균형발전정책은 연대와 경쟁력 강화의 원칙을 견지하면서 수도권 성장정책을 유지하면서도 지역적 특성에 따른 다양한 정책 수단에 기반하여 지역발전을 추진하는 정책이 시급하다.

따라서 수도권 규제에서 수도권 경쟁력 강화로 수도권 정책의 패러다임을 전환하여, 수도권 집중억제정책에서 수도권 집적 활용정책으로, 수도권 성장억제정책에서 대도시권 성장정책으로 정책방향을 수정해야 한다. 지방간 갈등을 완화하기 위해서는 수도권과 비수도권의 기계적 구분을 폐지하고, 수도권과 지방의 동반성장을 통한 균형발전을 위해 지방발전과 수도권 규제 완화의 동시 추진이 필요하다. 세종시가 행정수도의 역할을 담당하므로 세종시를 포함한 충청지역을 수도권으로 편입하는 것도 고려해야 한다. 수도권 규제의 과도한 적용 범위도 축소하면서 지역 격차를 완화하기 위한 다양한 정책조합이 필요하다. 자연보전권역 규제를 개선하면서 불합리한 중복규제도 합리화해야 한다. 이를 위해 특대지역 구역을 합리적으로 재조정하고 난개발 방지 및 기업 집적화를 위한 산업단지 조성을 허용하고 공업용지를 확대해야 한다. 수도권에 지역별 규제샌드박스를 도입하는 것도 필요하다. 지방의 자율성과 역량에 근거한 지방 발전을 위해 지방분권도 필요하다. 수도권 규제 권한을 수도권 지방자치단체로 이양하고, 규제영향평가를 통해 관련 규제가 전국적 혹은 특정 자치단체에 영향을 미치는 경우에는 중앙정부 및 관련 지방자치단체와 협의하도록 명시적으로 규정하는 방안도 고려할 필요가 있다.

참고문헌

REFERENCES

[국내 문헌]

- 김은경, 「개방화시대의 지역경제정책 확립 방안」, 경기개발연구원, 2008
- 김은경, 「프랑스 국토개혁정책의 시사점」, 경기연구원, 2015
- 김은경, “프랑스 중앙정부의 지방재정지원정책의 현황과 정책적 시사점”, 한국지방재정학회 세미나자료, 2017

[해외 문헌]

- Askenazy, P., and Martin, P., Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire. Notes du conseil danalyse economique, 2015
- Beaucé, J., L'aménagement des temps en France de 1958 à 2014: le cas de la Région Parisienne, dumas-01204860, 2015
- Bodiguel, J. L., La DATAR: quarante ans d'histoire, Revue française d'administration publique, 2006
- Cercle pour l'Aménagement du Territoire, La Datar – 50 ans au service des territoires, La Documentaion Française, 2017
- Conseil d'analyse économique, et al, Aménagement du territoire, La documentation française, 2001

- Conseil économique, social et environnemental, La réduction des inégalités territoriales: quelle politique nationale d'aménagement du territoire?, Direction de l'information légale et administrative, 2013
- Cour des comptes, Mission Cohésion des territoires, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2019
- Dherbécourt, C. and Le Hir, B., Dynamiques et inégalités territoriales, France Stratégie 2017–2027, 2017
- France Stratégie, Dynamiques et inégalités territoriales, 2016
- Gravier, J. F., Paris et le désert français en 1972, Paris: Flammarion, 1972
- Lafourcade, M., Paris et le désert français : une légende urbaine?, Idées économiques et sociales, 2012
- Le Bras, H., Les inégalités territoriales et sociales, https://www.institut-montparnasse.eu/wp-content/files/Les_inalits_territoriales_et_sociales.pdf, 2017
- Lefebvre, F., "L'équilibre du territoire", Politiques et Management Public, 20–2, 2002
- Protiere, G., "Délocalisation et puissance publique", Les délocalisations, 2013

[기타 문헌]

- 국토교통부, <http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m_67/DTL.jsp?mode=view&idx=153425> (최종 접속일: 23.05.20.)
- 프랑스 영토결속부, <www.cohesion-territoires.gouv.fr> (최종 접속일: 23.06.04.)
- 프랑스 통계청, <www.insee.fr> (최종 접속일: 23.06.04.)
- 프랑스 정부 포털, <www.vie-publique.gouv.fr> (최종 접속일: 23.06.04.)
- 한국산업단지공단, <<https://www.kicox.or.kr/home/mwrc/invSport/sportSumry.jsp>> (최종 접속일: 23.05.30.)
- 한국 통계청, <<https://kostat.go.kr>> (최종 접속일: 23.06.04.)
- Assemblée nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micterr/l15b1015_rapport-information.pdf> (최종 접속일: 23.05.05.)
- CGET-Baromètre de la cohésion sociale, <http://www.villemploipaca.fr/documents/218_CGET%20barometre_cohesion_territoires_2018-07-bd.pdf> (최종 접속일: 23.06.04.)
- SÉNAT-Rapport d'information, <<https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-5651.pdf>> (최종 접속일: 23.06.04.)
- Vers l'égalité des territoires: dynamiques, mesures, politiques, <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000131.pdf>> (최종 접속일: 23.06.04.)
- Les inégalités territoriales et sociales, <https://www.institut-montmontparnasse.eu/wp-content/uploads/2017/02/Les_inalits_territoriales_et_sociales.pdf> (최종 접속일: 23.06.04.)

이슈페이퍼 23-21-5

수도권 규제 개선 방안 연구

발행일 2023년 6월 30일

발행인 한영수

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044)861-0300 F. 044)863-9915

등록번호 1981. 8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 979-11-92875-59-0

93360

비매품

