

글로벌 경쟁시대, 서울대도시권의 역할과 과제

허재완*

Global Competition and Role of the Seoul Metropolitan Area

Jaewan Hur*

I. 서언

글로벌 금융위기를 겪으면서 우리는 세계 각국이 얼마나 치열한 경제전쟁을 치르고 있는지를 실감하고 있다. 총칼을 맞대며 치르는 전쟁의 승자와 패자의 운명이 극명하게 대비되듯, 글로벌 경제전쟁 역시 승패에 따른 결과는 가혹하다. 경제전쟁에서 패하게 되면 물가불안, 환율폭등, 무역적자 급증 등 혼란이 야기되어 실업과 자살이 늘어나고 개인과 기업 및 지역의 생존이 어려워진다.

전 세계적인 경제전쟁의 소용돌이 속에 있는 우리가 살아남을 수 있는 방법은 무엇인가? 대답은 명확하다. 그것은 '글로벌 경쟁력'을 높이는 것이다. 우리의 기업, 우리의 산업구조, 우리의 대학, 우리의 문화, 우리의 국토환경이 모두 높은 글로벌 경쟁력을 갖출 때 우리는 살아남을 수 있고 일류 선진국으로 도약할 수 있다.

경쟁국에 비교할 때 우리의 국토여건은 '비교우위'가 별로 없다. 면적은 작고, 출산율은 낮으며, 인구밀도는 높고, 자연자원은 부족하다. 세계 4대 열강에 둘러싸여 살아야 하는 태생적인 입지적 한계도 안고 있다. 따라서 이러한 여건을 냉정히 감안

하여 국토의 경쟁력을 높이는 방안을 강구하여야 한다. 그것은 바로 우리 국토의 '경쟁우위'를 확보하는 것이다. 면적, 자원, 인구 등과 같이 눈에 보이는 것에 의해서 국토의 비교우위가 결정되는 반면 국토의 경쟁우위는 눈에 보이지 않는 제도나 전략에 의해서 결정된다. 경쟁우위를 통해 우리 국토의 글로벌 경쟁력을 높이기 위하여는 보다 지혜로운 전략이 필요하고 더욱 개방적인 제도를 갖추어야 한다. 그러면 우리는 어떠한 전략과 제도로 우리 국토의 경쟁우위를 확보하여야 하는 것일까?

무엇보다도 기존의 지역개발전략을 전면 수정하여야 한다. 동시에 모든 지역을 골고루 잘살게 한다는 기존의 '균형개발전략'에서 대도시권이 국토개발을 선도케 하는 이른바 '메트로폴리탄 경제권전략'으로 전환해야 한다. 세계인구의 1/6이 살고 있는 30대 거대 대도시권에 세계경쟁력의 50%가 몰려 있는 현실을 감안할 때 대도시권을 국토경쟁력의 거점으로 활용하고자 하는 전략은 너무나 자연스럽다. 그러기에 선·후진국을 불문하고 국토의 경쟁력은 대도시권의 경쟁력에서 비롯된다.

한편 국토의 경쟁우위를 확보하기 위해서는 대도시권의 성장잠재력을 제약하는 규제위주의 제

* 중앙대학교 도시및지역계획학과 교수(Professor, Department of Urban and Regional Planning, Chung-Ang University).
E-mail: hur5358@cau.ac.kr, Tel: 010-5219-9067

도들을 보다 시장친화형으로 정비하여야 한다. 대도시권 특히 인구 1,000만 이상의 거대도시권은 인구나 경제력 측면에서 하나의 독립국가에 준하는 규모를 가지고 있다. 이러한 대도시를 규제와 획일화의 틀 속에 가두어 놓고 경쟁력을 기대하는 것은 어불성설이다. 대도시권이 보다 자유롭게 지역여건을 감안한 계획과 정책을 수립하고 추진할 수 있을 때 대도시권의 잠재력이 최대한 발현되고 도시경쟁력은 극대화될 수 있다.

II. 글로벌 트렌드, 대도시권 시대의 도래

전 세계적으로 도시화가 급진전되고 있다. 많은 학자들은 이를 'Urban Centry'라 부르고 있다. 전 세계 인구 중 도시인구 비중은 1900년 14%였으나 2000년 47%, 2010년에는 50%로 증가할 것으로 예상된다. 전 세계 인구의 절반 이상이 도시에 사는 셈이다. 한국은 이미 도시화율이 가장 높은 선도국가 중 하나로 진입하였다. 한국의 도시화율은 80.8%(2005)로서 일본(65.8%), 프랑스(76.7%)보다 높으며 미국(80.8%), 캐나다(80.1%)와 유사하다.

도시화의 이러한 급격한 진전은 대도시, 특히 거대 대도시가 선도하고 있다. 이에 따라 전 세계적으로 인구 1,000만 이상 메가시티가 2000년 18개였으나, 2010년에는 22개로 늘어날 것으로 전망되고 있다. 그것은 서비스 경제의 발달, 지식사회의 진전으로 대도시권이 경제활동의 중심지로 부상하고 있기 때문이다. 지구촌 곳곳을 누비고 있는 글로벌 기업들은 집적으로 인해 기술적·경제적 외부효과가 발생하고 규모의 경제를 누릴 수

있는 곳을 선호한다. 서비스 경제의 발달로 생산과 소비가 동시에 이루어지는 경우가 많기 때문에 시장 및 연관 기업과 가까이 입지하려는 니즈가 증가하고 있기 때문이다. 이러한 이유로 OECD도 글로벌 경제체제하에서 대도시권의 중요성과 경쟁력을 강조하고 있다(OECD, 2006).

고지가, 교통혼잡 등에도 불구하고 대도시권이 부상하는 또 다른 이유는 집적경제의 이점이 단점을 능가하기 때문이다. 인구가 두 배 증가할 경우 특정 자원의 요구량은 그보다 적으나 혁신 성과(특히, 창조적 인재, 임금, GDP 등)는 그 이상으로 나타나기 때문이다(HBR, 2007: 34~35).¹⁾ 생태계에서 규모가 증가함에 따라 단위 개체당 에너지 요구량이 감소하는 생물학의 규모의 법칙(scaling law)이 도시에도 적용되는 결과이다. 집적을 통해 대규모 유동적 시장을 형성해서 트레이딩 비용을 낮추고 대량 거래 취급을 가능하게 함으로써 위험을 최소화할 수 있다.

한편 도시화시대의 도래에 부응하여 선진국들은 국토전략을 대도시권 중심의 '허브 앤 스포크'(Hub & Spoke) 공간구조 형성전략으로 재빠르게 전환하고 있다. 도시화 국가에서는 대도시의 입지 경쟁력과 혁신역량이 국토 성장 잠재력의 핵심이며, 정부의 역할은 발전의 효과를 주변지역으로 파급시키는 시스템을 구축하는 것이라는 인식이 확산되고 있기 때문이다. 현실적으로 국토의 허브인 대도시권의 경쟁력을 우선적으로 높인 다음, 그 효과를 주변지역으로 확산시키는 정책이 가장 효율적이다.

유럽도 국가간 통합이 가속화되면서 '메트로폴리탄 경제'가 국가 경쟁력의 핵심 원천으로 부상하고 있다. 이런 맥락에서 영국과 프랑스는 수도

1) 생물학에서의 규모의 법칙(scaling law)이 도시에서의 규모의 경제(economy of scale) 법칙과 유사하다. 즉 도시의 인구가 증가할수록 1인당 혁신과 부의 창출이 더욱 더 증가한다.

〈표 1〉 세계 주요 대도시권의 비전 및 핵심전략

대도시권	비 전	핵심 전략
영국 런던권	지속 성장이 가능한 세계도시화	- 전략기구인 Creative London 창설 - 비즈니스 혁신, 중소기업 네트워크 구축 등 지식기반 프로그램
프랑스 파리권	유럽을 선도하는 지속가능한 세계도시화	- 삶의 질과 환경, 경제성장, 공간 및 사회통합 등 3대 전략 추진 - 전략기구인 CDC 창설, 기업투자, 지식이전, 기술교류 추진
미국 뉴욕권	세계 대도시권 모델	- 삶의 질, 환경보호시스템 강화, 사회통합, 경제적 경쟁력 강화 - 창조적 인력양성, 지역혁신을 위한 제3섹터간의 파트너십 형성
일본 동경권	국제적 수준의 코스모폴리탄	- 국제교류 확대, 물류중심기능 강화 - 자연친화형 전원도시 개발전략 추진, 삶의 질과 환경문화
중국 상해권	2020년까지 동북아 글로벌 중심지	- IT, 자동차, 금융 등 산업구조 고도화, 환경오염 개선 - 동북아 경제, 금융, 무역, 물류의 중심지

자료: 김제국(2006)

권의 허브기능을 강화하기 위한 정책을 채택하고 있다. 수도권의 규제완화를 통해 국가의 성장엔진 역할을 담당하는 대도시권을 정비하고 고도화하여 세계도시 또는 통합경제권역의 중심지 선점을 시도하고 있다. 경제적 비교우위뿐 아니라 종합적인 삶의 질 개선과 지속 가능한 발전을 동시에 추구하고 있는 것이다.

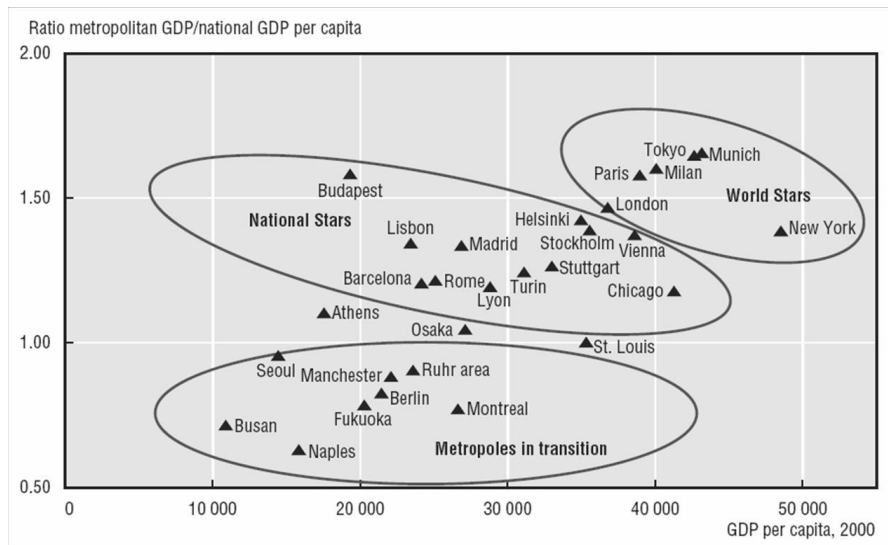
일본에서는 도쿄 대도시권 활성화를 뛰어넘는 “전국토의 도쿄화” 논의가 활발하게 진행 중이다. 사람과 자금, 정보의 도쿄집중 현상이 지속될 것이므로 “일본의 도쿄화”를 추진하는 것이 현실적인 경쟁력 제고 대책이라는 전제 하에 ‘규제완화 추진 3개년 계획(1998~2000)’을 통해 수도권 규제를 크게 완화했다. 또한 지난 40여 년간 국토균형발전을 위해 1,500조엔 규모의 예산을 투입했으나 성과가 미흡했다고 판단하여, 2001년 국토균형발전 정책을 공식 폐기하였다(국토교통성, 2001).

III. 서울대도시권²⁾의 경쟁력 현황

서울대도시권 즉 수도권은 한국의 가장 대표적인 대도시권이다. 그러나 서울대도시권의 경쟁력 수준은 세계 여러 나라의 대도시권들에 비해 매우 취약하다. 세계 주요 대도시권의 경쟁력을 검토한 OECD의 보고서가 이러한 사실을 잘 보여주고 있다. 다음의 〈그림 1〉에서 알 수 있듯이 OECD(2006)는 세계 주요 대도시권을 국가성장 거점지역으로서의 기여도와 삶의 질이라는 기준에 의거해서 크게 ‘World Star급 대도시권’, ‘National Star급 대도시권’ 그리고 ‘전환기의 대도시권’의 3개 그룹으로 분류하였다.

이 비교에서 OECD는 서울대도시권이 국가의 성장엔진으로서의 역할도 매우 미흡하며 삶의 질도 낮은 대도시권으로 평가되었다. 즉 OECD(2006)는 서울대도시권을 베를린, 맨체스터, 몬트리올 등과 함께 중심지로서의 기여도 및 절대적 경쟁력이 낮은 “전환기의 도시”로 분류한 것이다. 반면, 뉴

2) ‘수도권’이라는 용어는 학문적 성격보다는 정책적 혹은 정치적 이미지가 너무 강하다. 수도권이라는 용어는 국토를 수도권 대 비수도권으로 극단적으로 양분화하는 속성을 가지고 있기 때문이다. 해서 본고에서는 수도권을 보다 일반적인 학술적 용어인 ‘서울 대도시권’으로 칭하기로 한다.



주: GDP per capita at ppp(2000)

자료: OECD(2006: 308~312)

<그림 1> 세계 주요 대도시권의 경제력 비교

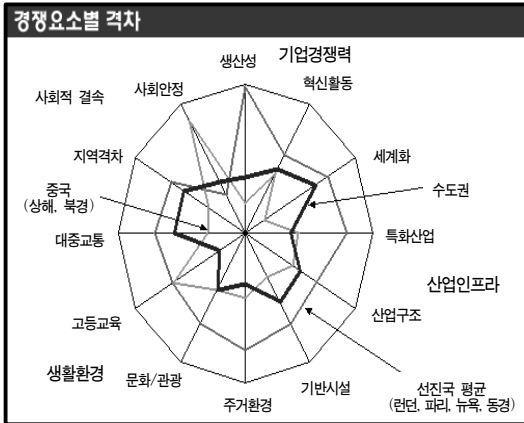
육대도시권, 런던대도시권, 파리대도시권 및 동경 대도시권 등은 월드 스타급 대도시권으로 분류되었으며, 이들 대도시권들은 최고수준의 글로벌 접근망을 구축하고 복수의 지식집약형 클러스터를 바탕으로 최고의 도시경쟁력을 보유하고 있을 뿐 아니라 국가경쟁력을 선도하는 기능을 보유하고 있는 것으로 평가되었다.

한편 서울대도시권의 경쟁력은 해외선진 대도시권에 비해 현저히 취약할 뿐 아니라 심지어 경쟁상대국인 중국의 대도시권에 비해서도 뚜렷한 우위를 점하지 못하는 샌드위치적 입장으로 전락하고 있다. 국제적 컨설팅 회사인 Arthur D. Little(2005)이 서울대도시권을 포함한 7개의 대도시권의 경쟁력을 비교 분석한 결과가 이를 잘 보여주고 있다(<그림 2>). 이에 의하면 서울대도시권의 경제적 성장성과 환경매력도가 뉴욕, 파리, 런던 등 해외 선진대도시에 비해서는 크게 떨어지는 반면, 동북아의 주요 대도시권인 북경과 상해

에 비해서는 그 격차가 자꾸 좁혀지고 있는 것으로 나타났다.

예를 들어, 생산성 및 혁신활동으로 측정된 기업경쟁력은 서울대도시권이 해외 선진대도시권의 평균 26점보다 훨씬 낮은 15점에 불과하였다. 또한 세계화·특화산업·산업구조·기반시설 수준에 의하여 평가된 산업인프라는 선진대도시권이 47점인데 비해 서울대도시권은 33점의 낮은 수준을 기록하고 있다. 그리고 대중교통·고등교육·문화/관광·주거환경으로 측정된 생활환경 여건은 서울대도시권이 30점인데 비해 선진대도시권 평균은 52점으로 아주 큰 차이를 나타내고 있으며, 지역격차수준과 사회안정부문에 의하여 평가된 사회적 결속 역시 서울 대도시권이 16점 선진대도시권(18점)에 비하여 취약한 것으로 평가되었다. 반면 상해권 및 북경권 같은 중국의 대도시권에 대해 서울대도시권이 뚜렷한 경쟁력 우위를 보여주지 못하고 있다. 즉 기업경쟁력과 산업인프라

라 측면에서는 서울대도시권이 다소 앞서는 형태를 보이고 있으나 그 차이가 크지 않은 반면, 생활환경 및 사회적 결속부문에서는 오히려 중국 대도시권이 더욱 높은 경쟁력을 보이고 있다.



자료: Arthur D. Little(2005)

〈그림 2〉 서울대도시권의 경쟁요소별 위상

서울시정개발연구원(2004)이 서울 소재 외국기업들을 대상으로 한 동북아 3개 대도시권의 경쟁력 비교결과는 더욱 충격적이다. 〈표 2〉에 의하면 서울대도시권은 동경권 및 상해권에 비해서 비즈니스인프라, 조세환경, 금융여건, 입지규제, 생활환

〈표 2〉 동북아 3개 대도시권 경쟁력 평가

지 표	서울대도시권	동경권	상해권
비즈니스인프라	6.7	8.1	7.3
조세환경	6.2	7.2	7.4
자금조달 및 금융환경	6.6	7.9	7.3
건축입지 규제완화	6.1	6.7	7.9
노동시장조건	5.9	6.6	8.2
생활환경 (교육·주거·의료·문화)	6.7	7.7	6.9
행정지원체계	6.0	7.5	7.4

주: 서울소재 70개 외국기업에 대한 설문조사결과이며, 각각 10점 만점으로 평균점수를 나타냄

자료: 서울시정개발연구원(2004)

경, 행정지원 등 모든 부문에서 열세인 것으로 나타났다. 서울대도시권에서 직접 활동하고 있는 외국기업들이 서울대도시권의 경쟁력에 대해서 더욱 비관적이라는 사실은 많은 것을 시사한다.

IV. 서울대도시권의 경쟁력 제고를 위한 과제

1. 서울대도시권에 대한 인식의 전환

서울대도시권의 경쟁력을 높이기 위해서는 무엇보다도 서울대도시권을 바라보는 우리의 시선을 바꾸어야 한다. 지난 30여 년 동안 서울대도시권은 균형발전이라는 정치적 캐치프레이즈로 인해 인구집중 및 지역불균형을 야기시키는 주범으로만 인식되어 왔다. 서울대도시권에 대한 모든 정책이 이 같은 인식을 전제로 규제위주로 수립되었기 때문에 경쟁력을 제고하기에는 한계가 있을 수밖에 없었으며 오히려 성장잠재력을 훼손하는 요인으로 작동하고 있다. 따라서 서울대도시권의 경쟁력 제고를 위해서는 국토공간상에서 그리고 한국경제에서 서울대도시권의 역할과 기능을 있는 그대로 받아들이는 인식의 전환이 필요하다. 더욱 미래지향적이고 보다 글로벌한 관점에서 서울대도시권의 미래를 그려보는 노력이 필요하다.

1) 국토의 지주회사로서의 서울대도시권

서울대도시권은 인구나 경제력의 집중을 야기시키는 원흉이 아니라 여타 모든 나라의 대도시권처럼 우리 국토의 “지주회사”로서 전국을 대상으로 지원서비스를 제공하고 있다는 사실을 인식하여야 한다. 현실적으로 서울대도시권에는 우리나라

〈표 3〉 서울대도시권의 중요도

구 분		전 국	서울대도시권(%)
지 역 경 제	지역총생산액(십억원)('04)	787,796	375,875(47.7)
	제조업체(개소)('04)	113,310	64,124(56.6)
	서비스업체(개소)('04)	759,591	365,029(48.1)
	금융 예금(십억원)('05)	561,946	381,040(67.8)
	금융 대출(십억원)('05)	613,922	409,655(66.7)
기 능	4년제 대학수('05)	173	68(39.3)
	공공기관수(개소)('03)	403	344(85.4)
	의료기관(개소)('03)	45,772	23,079(50.4)
	자동차(천대)('05)	15,397	7,114(46.2)

자료: 건설교통부, 2006년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서

라 전체 인구의 절반이 거주하고 경제활동의 50% 이상이 이루어지는 곳이다. 더더욱 신규고용창출의 60%가 서울대도시권에서 일어나고 새로운 사업기회가 가장 많이 열려 있는 곳으로서 기회의 공간이라 할 수 있다. 인력양성, 창업, R&D, 금융, 마케팅 등 소프트한 기업환경이 국내에서 가장 우수하고 타 지역에서 이 분야의 경쟁력을 갖추기는 거의 불가능하다고 할 수 있을 정도이다.

다음의 〈표 3〉은 지역경제 및 국토기능상에서 서울대도시권의 위상과 현실을 그대로 보여주는 통계이다. 대부분의 정책가들과 정치인들은 이 통계를 “수도권 집중도”라는 타이틀로 서울대도시권이 경제력과 기능을 빨아들이는 블랙홀이라는 것을 보여주는 수치로 해석해 왔다. 그러나 이 통계는 오히려 서울대도시권이 우리 국토공간에서 그리고 우리 지역경제에서 얼마나 중요한 역할을 하고 있는지를 보여주는 지표이다. 서울대도시권을 억제하고 규제하여야 할 대상이 아니라 국토공

간의 선도적 역할을 보다 효과적으로 할 수 있도록 격려하고 보완하여야 할 대상으로 인식하여야 한다.

2) 한국경제의 미래를 책임질 신성장산업의 허브로서의 서울대도시권

서울대도시권은 국내 어느 지역보다도 제조업 기반이 가장 튼튼하고 경쟁력이 높다. 1995~2005년간 늘어난 제조업 사업체 중 60%인 13,508개가 수도권에 입지하고 있다는 통계가 이를 단적으로 보여주고 있다.

경제전문가들에 의하면 향후 한국의 산업구조는 주력 제조업의 강점을 바탕으로 IT와 금융을 가미하여 선진국형 복합·솔루션 산업 중심으로 구조전환할 것으로 예상되고 있다. 미래 유망산업이 대부분 복합화·시스템화 추세이며, IT 및 금융이 산업형성의 매개기능을 하는 핵심 인프라 산업이 될 것으로 전망되고 있다. 한국의 산업경쟁

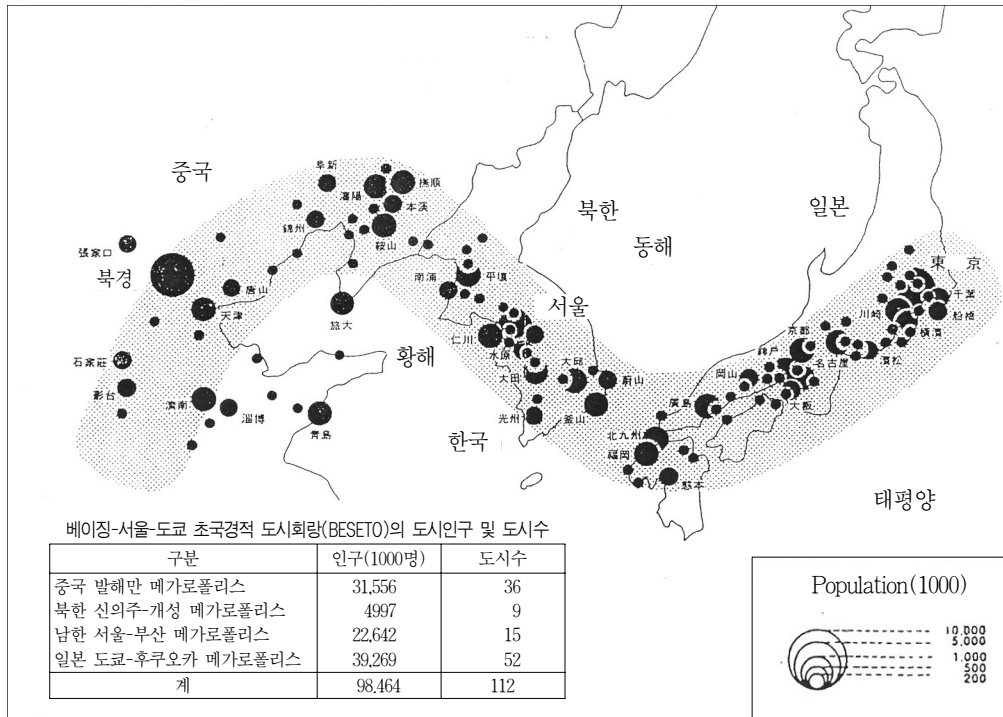
력을 제고하기 위해서는 IT와 금융기법을 접목하여 산업 생산성을 획기적으로 제고할 필요가 있으며, 이러한 관점에서 금융 및 IT 산업 자체가 미래의 핵심 유망산업이라 할 수 있다. 특히 대규모 인프라 구축, 신·재생에너지 개발, 불확실한 바이오제약 연구 등 대부분의 신사업을 추진하는 데 금융이 필수요소라 할 수 있다. 이 경우 IT 및 금융업이 특화되어 있는 서울대도시권이 한국경제의 미래를 견인하는 역할을 수행할 수밖에 없다.

3) 동북아 초국경적 도시회랑(BESETO)의 중심지로서의 서울대도시권

인접한 국가와 경제적 공동체를 형성하는 이른바 지역경제권의 형성은 피할 수 없는 시대적 흐름이다. 그런데 이 경우 초국경적 도시회랑의 출현이 불가피해진다. 통합유럽이 그 대표적인 예이

다. 블루 바나나(blue banana)라고 불리는 이른바 초국경적 거대도시회랑이 형성되어 통합유럽을 이끌고 있다. 영국의 동남부지역으로부터 벨지움, 네덜란드, 프랑스 북부지역, 독일, 스위스를 거쳐 북부 이태리에 이르는 1300km 축상에 런던, 파리, 로테르담, 암스테르담 등 역사적 수도를 포함한 브뤼셀, 프랑크푸르트, 취리히, 밀라노 등 각국의 경제적 중심들이 자리 잡고 있다. 이곳은 바로 유럽의 심장부이며 유럽 경쟁력의 상징지역이다. 이와 동시에 거대도시회랑의 중심지로 부상하기 위하여 런던, 파리, 브뤼셀, 암스테르담, 밀라노, 프랑크푸르트 등 주요도시들이 앞 다투어 도시경쟁력 강화를 위한 조치를 취하고 있다.

동북아에서도 유사한 흐름이 목격되고 있다. 동북아경제권이 가시화되면서 이른바 '베세토회랑'이라 불리는 거대한 초국경적 도시회랑이 동북



〈그림 3〉 동북아 초국경적 도시회랑(BESETO)

아시아에도 서서히 형성되고 있다(〈그림 3〉 참조). 북경과 서울과 동경을 연결하는 1500km의 역(逆)S커브를 따라 한·중·일·북한의 수도들이 자리 잡고 있다. 5개의 1000만 이상의 거대도시(북경, 천진, 서울, 동경-요코하마, 오사카-고베)가 자리 잡고 있으며, 20만 이상의 도시들만 하더라도 112개가 있으며 총도시인구는 1억에 근접하고 있다.

서울대도시권은 지리적으로 이 베세토회랑의 중심부에 위치해 있으며 따라서 동북아 경제권³⁾의 중심지역으로서의 기능을 감당하여야 할 위상을 확보하여야 한다. 동북아경제권이라는 지역경제권 형성에 따른 성장과일은 공간적으로 균등히 배분되지 못하며 초기에는 초국경적 도시회랑상의 몇몇 중심도시에 집중되는 경향이 있다. 이에 따라 북경, 천진, 동경, 오사카 등 경쟁도시들이 동북아 경제권의 중심도시로서 부상하기 위하여 국가적 차원의 치열한 노력을 기울이고 있다. 따라서 서울대도시권이 동북아 경제권의 중심지 역할을 감당하기 위해서는 이들 경쟁도시들을 압도하는 높은 도시경쟁력을 유지하여야 한다. 서울대도시권은 환동해권, 환발해만권, 환황해권을 하나로 묶어주는 역할을 담당하여야 하며, 세계경제를 이끌어 나가는 지역적 기동차 역할을 하여야 한다. 이러한 역할을 감당하기 위하여는 서울대도시권이 뉴욕권이나 런던권 같은 높은 경쟁력을 지닌 세계적 대도시권(World Metropolitan)으로 성장하여야 한다.

4) 통일한국을 선도하는 지역으로서의 서울대도시권
 통일 한국의 중심지는 입지적 여건이나 역사적

측면 및 경제적 잠재력을 고려할 때 현재의 서울대도시권 외에는 대안이 없다고 할 수 있다.⁴⁾ 북한지역의 기반시설이 양적이나 질적으로 한계가 있기 때문에 국제공항이나 항만 등 주요 기반시설은 서울대도시권의 시설을 활용하여야 하며 주요한 국제행사도 서울대도시권에서 개최될 수밖에 없다. 서울대도시권이 이처럼 통일 한반도의 중심지역으로 기능하기 위해서는 수도권의 기반시설 용량과 경제력이 7,000만 국가의 수도 기능을 담당할 수 있을 정도로 대폭적으로 확충되어야 한다.

한편 통일 이전에는 서울대도시권이 남북한 경제교류 지원을 위한 교두보 역할을 담당하여야 한다. 남북교류가 활발하게 이루어지게 되면 위치적 특성상 서울대도시권이 교두보 역할을 하지 않을 수 없다. 또한 북한 내부의 갑작스런 상황변화나 예기치 못한 통일로 인해 북한인구의 대규모 이동이 이루어질 경우 서울대도시권이 수용지로서의 역할을 감당하여야 한다.

2. 서울대도시권에 대한 규제정책의 철폐

서울대도시권은 현재 다양한 형태의 중첩규제를 받고 있다. 토지 및 환경규제 등 입지규제뿐 아니라, 서울대도시권 소재 기업들에 대한 지방세 중과, 과밀억제부담금 등 세제부문의 불이익 및 각종 인허가 절차에 따른 불이익을 동시다발적으로 받고 있다. 서울대도시권은 다음의 표에서 볼 수 있듯이 '수도권정비계획법' 및 '산업집적활성화 및공장설립에 관한 법률'에 의해 전 지역에 걸쳐 지역별로 공장설립규모 및 업종이 제한되며, 공장

3) 동북아시아와 동남아시아를 포함하는 동아시아의 경제성장은 세계평균성장률을 상회하고 있다. 예를 들어, 1인당 GDP를 보면 1984년 366달러에서 2001년 989달러로 2.7배 증가하였으며 최근에도 이러한 추세는 계속되어 약 7%의 성장률을 지속하고 있다. 그 결과 동아시아의 세계 GDP 성장의 기여도는 34.6%에 달하고 있다.

4) 다만 현재 개성을 비롯한 북한지역 일부가 포함된 확대된 서울대도시권지역이 될 가능성은 있다. 통일이 될 경우 수도권의 서북부 지역 즉 서울-개성-해주축과 서울-철원-평강축의 발전을 대비한 통일국토의 수도권 개념의 재정립이 필요할 수도 있다.

<표 4> 서울대도시권의 지역별 입지규제 현황

구 분		과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
대 학	4년제 대학 · 교육대학	신설 : 금지 이전 : 심의후 권역내 가능 (서울 제외)	신설 : 금지 이전 : 수도권내 가능	신설 : 금지 이전 : 금지
	소규모 대학	신설 : 금지 이전 : 심의후 권역내 가능(서울 제외)	신설 : 가능 이전 : 수도권내 가능	신설 : 심의후 가능 이전 : 권역내 가능
	전문대학 산업대학	신설 : 가능(서울 제외) 이전 : 심의후 권역내 가능 (서울 제외)	신설 : 가능 이전 : 수도권내 가능	신설 : 심의후 가능 이전 : 권역내 가능 (산업대학 없음)
	(증 원)	총량규제(산업대학·전문대학은 전국 증가 20% 이내 허용, 20% 초과는 심의후 허용)		
대형건축물 (판매 15천㎡, 업무등 25천㎡)		- 과밀부담금 부과 (서울시에 한함)	- 규제 폐지	- 금지
공공청사 (3천㎡)		- 심의+과밀부담금 (서울시)	- 심의후 허용	- 심의후 허용
연수시설 (3천㎡)		- 금지	- 심의후 허용 (기존 건축물의 20%)	- 일부시설만 심의후 허용(기존 건축물의 10%)
공장		총량규제 : 공업배치법에 위임	총량규제 : 공업배치법에 위임	총량규제 : 공업배치법에 위임
공업지역 지정		- 위치변경만 허용	- 수도권정비계획에 반영된 공업지역 허용	- 수도권정비계획에 반영된 공업지역 허용
택지조성		- 100만㎡ 이상 심의후 허용	- 좌동	- 3만~6만㎡ 미만 심의후 허용
공업용지조성		- 30만㎡ 이상 심의후 허용	- 좌동	- 3만~6만㎡ 미만 심의후 허용
관광지조성		- 10만㎡ 이상 심의후 허용	- 좌동	- 3만~6만㎡ 미만 심의후 허용

총량제도가 중복적으로 적용되고 있다. 뿐만 아니라 '군사시설보호법', '팔당상수도수계에 관한법률', '지방세법', '조세특례제한법' 등에 의한 규제도 동시다발적으로 받고 있다.

그러나 1960년대 이후 인구분산과 지역균형개발의 명분으로 형태로 진행되어 온 수도권규제는 기대한 수준의 성과를 거두지 못한 채, 오히려 국가의 성장잠재력만 떨어뜨려 왔다. 서울대도시권의 잠재력을 억누르고 있는 정부의 수도권 규제 체계가 지금과 같은 패턴으로 지속될 경우, 서울대도시권은 물론 우리나라 전체의 경쟁력이 심각한 타격을 받게 된다. 수도권관리 문제는 더 이상 우리나라의 다른 지역과 형평성 차원에서가 아니라,

동북아 경제를 이끌고 가는 초국경적 차원에서 심각하게 다루어져야 한다.

서울대도시권의 규제를 통한 균형정책은 기업의 투자이익을 약화시키고 일자리 창출을 억제함으로써 국가성장동력을 약화시키는 부작용을 초래하고 있다. 기업의 해외이전, 투자지연, 산업공동화 등을 초래하는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 기업활동 여건에 대한 불만으로 10년간(1995~2005) 국내기업의 중국이전은 5,000여 개사에 달하며 없어진 일자리 수는 21만개에 달하고 있다(57개/1일). 수도권규제가 완화될 경우 국민경제에 어떠한 파급효과가 있을 것인지를 실증분석한 박헌수(2005)의 연구에 의하면 수도권규제를 완

화할 경우 예상되는 경제적 파급효과는 GDP 증가율 2.7%, 총생산 증가액 16조 3천억원, 부가가치증가액이 7조 7천억원에 달하는 것으로 나타났다.

한편 기업차원에서 수도권규제의 보다 근본적인 문제점은 경직적인 법적 체계에 근거하여 질적 측면을 고려하지 않은 채 획일적인 양적 규제를 강제함에 따라 기업이 급격하게 변동하는 국내외 시장조건의 변화에 유연하게 대응할 수 없게 만들어 기업경쟁력을 저하시키는 것이다. 이를 더욱 구체적으로 살펴보면 첫째, 수도권 기업규제는 산업별 특성을 고려하지 않은 채 기업의 투자행위 자체에 대해 획일적이고 인위적으로 강제되는 양적 규제이기 때문에 규모의 경제가 중요한 산업의 발전을 저해하고 있다. 둘째, 기업의 핵심적인 생산요소인 토지를 공급 측면에서 규제함에 따라 효율적이고 유연한 생산 활동을 저해하고 있다. 셋째, 수도권 기업규제는 대기업과 중소기업을 차별하는 기업규모별 규제를 하기 때문에 기업의 성장과 확장을 저해하고 있다. 넷째, 수도권 기업에 대해서는 기업 투자 및 창업에 중요한 조세지원이 배제될 뿐 아니라 생산적 활동에 대한 중과세가 부과됨에 따라 기업의 투자욕을 저하시키고 조세의 형평성 원리를 무시하고 있다.

이러한 이유 때문에 OECD도 연례보고서에서 한국의 수도권규제를 통한 균형정책은 전혀 실효성이 없으며, 유럽의 경우처럼 정책전환이 필요하다고 권유하고 있다(OECD, 2006). OECD는 “한 때 여러 나라가 수도권 개발 억제 정책을 폈지만 런던과 파리는 70년대 말, 도쿄는 2002년 각각 이를 중단했다. 그러나 서울은 여전히 강력한 수도권 개발 억제 정책을 펴고 있으며, 정책의 실효성은 여러 가지 측면에서 의문이 제기되고 있다”고 지적하고 있다. 또한 OECD는 다른 지역의 균형발

전을 위해 수도권의 개발을 억제한다고 하지만, 이 같은 정책이 실제 타 지역 경제 성장으로 이어진 사례는 거의 없으며, 수도권과 지방의 성장이 서로 상충한다는 이분법적인 접근 방식을 바꿔야 한다고 권유하고 있다. 투자 효율성이 좋은 곳을 두고 일부러 경쟁력이 떨어지는 지역에 직접 투자하기보다는 지역별로 차별화된 지원 혜택을 주는 것이 균형발전에 도움이 된다는 것이 OECD의 주장이다.

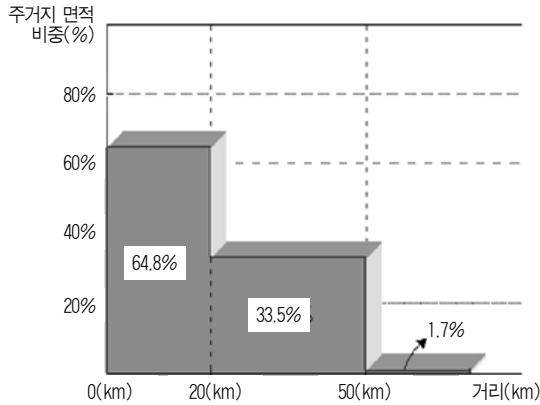
3. 서울대도시권 공간구조의 개편

서울대도시권의 경쟁력 제고를 위해서는 공간구조의 고도화가 필수적이다. 전체 토지를 더욱 효과적·체계적으로 활용할 수 있는 공간구조의 확립이 필요하다. 그러나 서울대도시권의 공간구조는 선진국의 대도시권에 비하여 상대적으로 왜곡되어 있다. <그림 4> 및 <그림 5>가 이러한 사실을 선명하게 보여주고 있다.

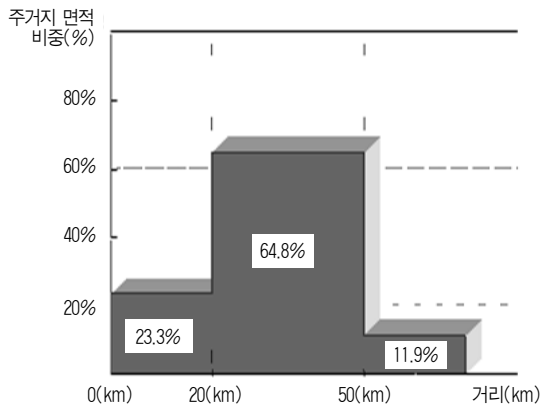
표에 의하면 서울대도시권의 경우 서울 반경 20km 이내에 전체 주거지의 약 65%가 입지되어 있는 반면 더 넓은 면적을 차지하고 있는 반경 20~50km 사이에는 전체 주거지의 약 33%만 분포되어 있다. 그러나 동경대도시권은 정반대의 주거지 분포패턴을 보여주고 있다. 즉 동경 반경 20km 이내에는 전체 주거지의 23%만 입지하고 있는데 비해 65%가 반경 20~50km 사이에 분포하고 있다. 동경대도시권이 서울대도시권에 비해 보다 효과적으로 주어진 토지를 활용하고 있음을 보여준다.

서울대도시권의 이러한 공간구조는 그린벨트를 포함한 다양한 토지이용규제로 인한 결과이기도 하다. 따라서 토지이용규제의 정비를 통해 서울 반경 20~50km에 인구 및 산업을 보다 집중적으로

배치함으로써 토지이용의 효율성을 높이고 대도시권의 공간구조를 고도화하는 노력이 필요하다.



〈그림 4〉 서울대도시권의 공간구조



〈그림 5〉 동경대도시권의 공간구조

한편 녹색성장⁵⁾이라는 시대적 흐름에 부응하고, 우리의 낮은 녹색경쟁력⁶⁾을 제고하기 위하여 서울대도시권의 공간구조를 더욱 에너지절약적인 공간구조로 개편하여야 한다. 에너지 절약적인 공간구조의 형성을 위하여는 수도권공간구조를 더욱 콤팩트형 도시공간구조로 재정비할 필요가 있

다. 이러한 관점에서 원거리 신도시개발은 최소화하고 기성도시를 광역적으로 재정비하는 도시개발정책의 패러다임 전환이 필요하다. 동시에 건축물 초고층화 등을 통하여 토지의 효율적 이용을 추구하여야 한다.

선진국들은 오래전부터 이미 복합개발(mixed use development) 또는 압축도시(compact city) 형태로 토지 이용의 효율화를 추구해왔다. 일본의 토크본기 힐즈와 미드타운, 영국의 도크랜드 개발사업 및 스페인의 바르셀로나 22@ 개발사업, 그리고 미국의 뉴욕 복합용도지구 등이 대표적인 사례라 할 수 있다. 이들은 공통적으로 오피스, 호텔, 백화점, 대규모 위락시설, 주거시설 등 다양한 도시기능이 건물군으로 연계·복합되어 하나의 도시 역할을 수행하고 있다.

최근에는 신흥 도시들도 초고층 빌딩 건설을 통해 압축도시 경쟁에 참여하고 있다. 두바이가 대표적인 사례이다. 버즈두바이(162층, 807m)는 현재 최고층 빌딩에 등극하였다. 그러나 2015년 이후에는 1,000m 이상의 초고층 빌딩에 인구 10만 명 이상을 수용하는 고밀압축도시 사례가 속속 등장할 것으로 예상되고 있다. 최근 상하이시는 인구 3,000만 명 시대에 대비하기 위해 '바이오닉 타워'라는 높이 1,200m, 총 300층의 초고층 빌딩을 계획하고 있다.

서울대도시권도 이러한 시대적 추세에 부응하여 이동거리 단축, 녹지 공간 훼손의 최소화, 기반시설 및 에너지 절약 등이 가능하도록 도심부 및 역세권의 복합고밀개발을 적극적으로 추진하여야 한다. Urban Village 개념으로 대도시권을 재구성하여 도보권내에 생활에 필요한 시설 및 서비스를

5) 녹색성장은 '저탄소화' 및 '녹색산업화'를 기반으로 하여 경제성장을 배가하는 새로운 국가발전 패러다임을 의미한다.
 6) 삼성경제연구소(2009)의 국가별 녹색경쟁력 비교연구에 의하면 한국은 조사대상국 중 11위로서 OECD평균치에도 못 미치는 것으로 나타났다.

직장 인근에 배치하는 압축도시형 공간구조를 추구하여야 한다.

V. 맺는말

오바마 대통령은 대도시권 경쟁력 강화를 가장 주요한 정책의 하나로 표방하면서 백악관내에 도시정책실을 신설하였다. 프랑스 사르코지 대통령은 세계 대도시권 속에서 파리 대도시권의 경쟁력을 높이기 위해 약 62조원의 재원이 소요되는 그랑 파리(Grand Paris) 전략을 추진하고 있다.

이제 미국과 프랑스 그리고 중국과 일본이 경쟁하지 않는다. 뉴욕과 파리 그리고 상하이와 도쿄의 경쟁 시대다. 일부 학자는 도시국가가 중심이었던 중세시대에 빗대어 21세기를 '신중세시대'라 부르고 있다. 대도시권의 경쟁력이 바로 국가 경쟁력을 대표하는 시대가 도래한 것이다.

그럼에도 불구하고 우리는 여전히 구시대적 국토이념에 갇혀 있다. 아직도 서울대도시권을 인구와 경제력을 흡수하여 불균형을 야기하는 주범으로 간주하는 인식이 보편적이고, 서울대도시권의 발목을 잡고 있는 수도권 규제를 균형정책의 금과옥조로 삼고 있다.

그러다보니 우리 국토의 대표선수인 서울대도시권의 경쟁력은 초라하다. 선진국 대도시들은 뛰고 있는데 서울대도시권은 발목을 잡힌 채 기어가고 있는 형국이다. 하루 빨리 이러한 잔재들을 털어야 한다. 대도시권의 역할에 대한 우리의 이해를 정확히 하고 수도권 정책을 대대적으로 전환하여야 한다. 대도시권의 경쟁력 강화, 이것은 우리의 선택사항이 아니고 반드시 이루어야 하는 필수 사항이다.

참고문헌

- 건설교통부·국가균형발전위원회, 2005. 6, 『수도권발전종합대책』.
- 김경환(편), 2004. 8, 『미래지향적 수도권 정책』, 미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집, 경기도·한국지역학회.
- 김제국, 2006, 『지식경제시대의 국토균형발전전략과 대도시권의 발전전략』.
- 문미성, 2004, 『수도권 경쟁력강화를 위한 규제개선 방안』, 서울시 정책토론회 자료집.
- 박헌수, 2004. 11, 『수도권 규제효과에 관한 연구: 수도권 규제가 기업의 생산효율성에 미치는 영향을 중심으로』, 경기개발연구원 위탁연구 2004-02.
- 삼성경제연구소, 2007, 『한국경제 르네상스를 위한 구상』.
- 삼성경제연구소, 2009, 『국가별 녹색경쟁력 비교』.
- 서울21세기연구센터, 1995, 『서울의 국제경쟁력 진단 및 제고방안』, 서울시정개발연구원.
- 서울시정개발연구원, 2004, 『수도권 경쟁력 강화를 위한 조세정책의 과제와 발전방안』 정책토론회 발표자료.
- 서울시정개발연구원·노무라종합연구소, 2003. 12, 『세계 도시 서울은 가능한가-동아시아 6대도시 비교분석』.
- 국토교통성, 2001, 『국토백서』, 일본 정부.
- 동경도, 2002, 『Planning of Tokyo』.
- Arthur D. Little, 2005. 10, 『수도권발전을 위한 국제 심포지엄 자료집』.
- Cheshire, P, 2004. 8, "Spatial Policies, Planning and Urban Competitiveness: The Case of London", 『미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집』, 경기도·한국지역학회.
- HBR, 2007, *Innovation and Growth: Size Matters*, February, 34~35.
- OECD, 2006, "Competitive Cities in the Global Economy", *OECD Territorial Reviews*.