



일본, 영국, 프랑스의 사례에서 본 수도권정비계획법 개정의 필요성

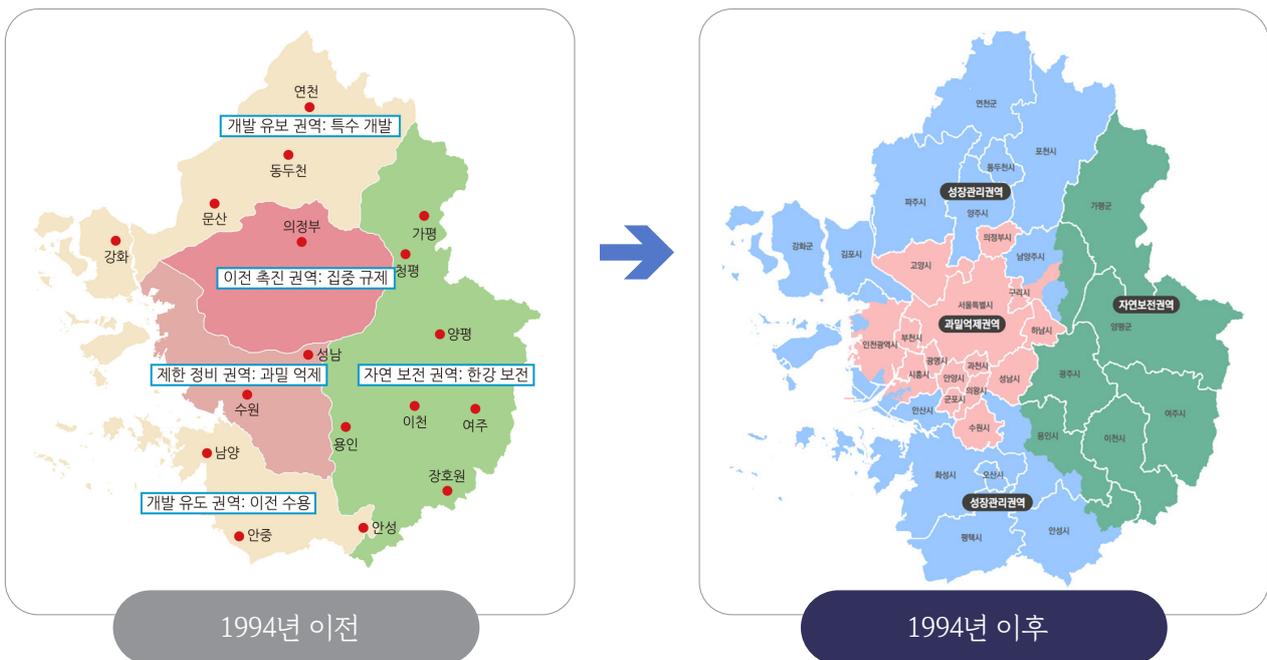
요약

- 수정법은 수도권의 과밀한 산업 및 인구를 적절히 분산하는 것이 목적이나, 전혀 다른 결과를 나타내고 있음
 - 40년이 넘는 지속적인 규제 일변도 정책에서 여전히 높은 과밀 인구와 산업 집중
 - 수원을 포함한 경기도 과밀억제권역의 경우 공장총량제 등으로 일자리는 줄고, 교통의 발달과 서울의 접근성으로 대규모 주택개발로 인해 도시의 자족기능이 약화됨
 - 지방행정의 근간이 되는 지방세 수입 또한 지속적으로 낮아짐으로서 과밀억제권역 주민들이 차별당하는 상황에 이룸
- 일본, 영국, 프랑스 모두 국가 경제와 국가경쟁력의 핵심인 수도권 규제의 문제점을 인식하고, 기존 규제를 없애고 수도권 기능을 강화함과 동시에 지방과의 상생을 위한 정책적 변화를 이룸
 - 일본, 영국, 프랑스는 이미 20~30년 전에 우리와 같은 전철을 밟음
 - 우리나라의 경우도 최근의 경기침체와 국가경쟁력 제고와 수도권의 도시경쟁력 및 국가경쟁력 강화를 위해 새로운 정책적 변화가 필요한 시점
- 4차 산업혁명시대를 맞이하여 미래를 위한 준비와 수도권과 지방도시의 대립이 아닌 상생을 위한 방안 마련 필요
 - 국가 간 경쟁에서 살아남기 위해서는 공간 재편 및 경쟁력 강화를 위한 지원책 중심으로 수도권에 대한 정책적 대전환이 필요
 - 지방도시의 소멸을 막기 위해서는 수도권-지방도시가 상생하고, 수도권의 성과를 지방도시에 지원하여 역할을 분담하는 상생과 분권 정책이 고려되어야 함
 - 비수도권에 각종 지원책과 혜택, 그리고 지방 대도시를 중심으로 광역으로 묶는 메가시티(Mega City, 대광역권)도 고려해 볼 수 있음

[1] 「수도권정비계획법」이란?

- 「수도권정비계획법」(이하 “수정법”)은 “수도권(首都圈) 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치 하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키는 것” (수정법 제1조)
- 수정법에서 말하는 수도권은 서울특별시와 대통령령으로 정하는 그 주변 지역(인천광역시 및 경기도)를 말하며, 행위제한과 과세부담의 가중을 통해 실현
 - 행위제한 : 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보호권역별로 제한 행위를 지정
 - 과세부담 : 과밀부담금 부과, 취득세의 2~4배 중과 적용, 등록면허세 3배 중과 적용
- 수정법에서 정하는 권역은 1982년 5개 권역에서 1994년 전면 개정을 통해 3개 권역으로 개편한 뒤 바뀌지 않고 있음
 - 1982년(5개 권역) : 이전촉진구역, 제한정비구역, 개발유도권역, 개발유보권역, 자연보전권역
 - 1994년(3개 권역) : 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역

<수정법의 권역 변화>¹⁾



1) 자료 : 대한민국 국가지도집(2019) 편집

[2] 목적과 다른 결과를 보이는 수정법

□ 수정법은 수도권외 과밀한 산업 및 인구를 적절히 분산하는 것이 목적이나, 전혀 다른 결과를 나타내고 있음

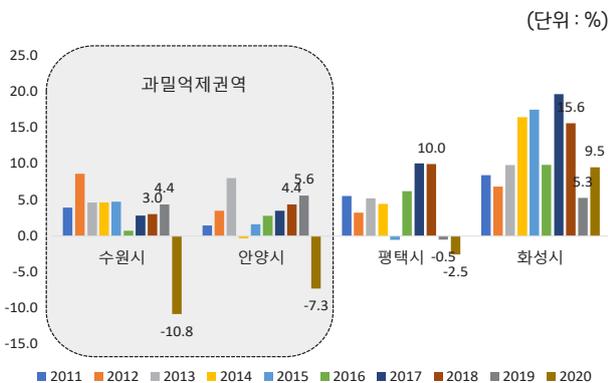
- 서울과 성장관리지역에 산업은 더욱더 집중화되고, 과밀억제권역 중 경기도의 중소도시는 산업은 없고 인구만 집중되는 베드타운(Bed Town)화가 급속히 진행
- 특히 서울을 제외한 경기도의 과밀억제권역에 포함된 도시들은 산업기능이 축소되면서 지역내총생산 (GRDP: Gross Regional Domestic Product)이 지속적으로 낮아지고, 성장관리지역에 속한 다른 도시들과의 차이가 점차 벌어지고 있음
- 수원을 포함한 경기도 과밀억제권역의 경우 공장총량제 등으로 일자리는 줄고, 교통의 발달과 서울로의 접근성이 용이해 대규모 주택개발을 촉진했고, 이로 인해 도시의 자족기능이 약화됨
- 지방행정의 근간이 되는 지방세 수입 또한 지속적으로 낮아짐으로서 과밀억제권역 주민들이 차별 당하는 상황에 이름

<수정법에 따른 수도권 주요권역의 지표 변화²⁾>

GRDP 성장률

과밀억제권역 지역경제 성장 폭 제한적, 외부영향에 취약

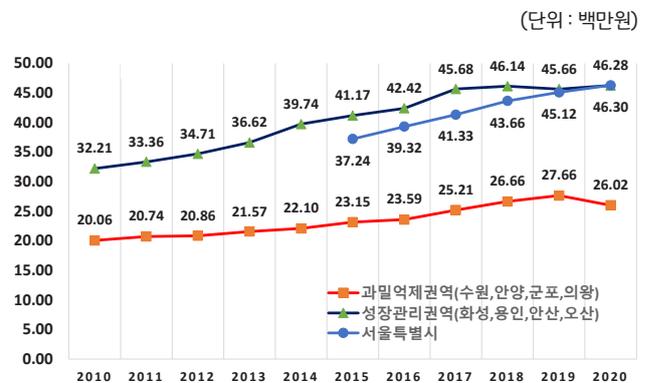
☞ 큰 폭 하락



1인당 GRDP

성장관리지역 1인당 GRDP > 과밀억제권역 1인당 GRDP

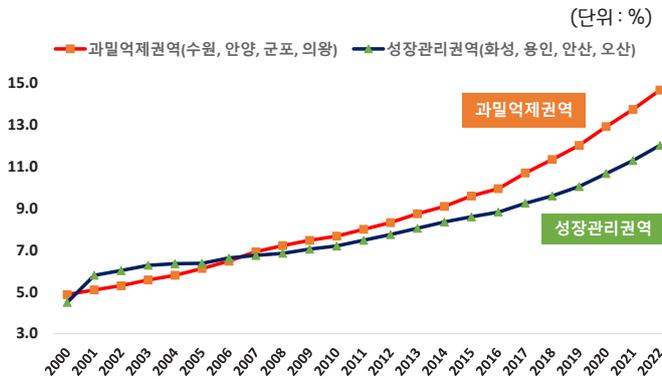
☞ 격차 확대 중



2) 자료 : 통계청 국가통계포털, 양은순 편집 및 작성(『수도권규제 완화를 통한 국가성장관리』, 수도권정비계획법 개정을 위한 국회 토론회, 2023.06.19.)

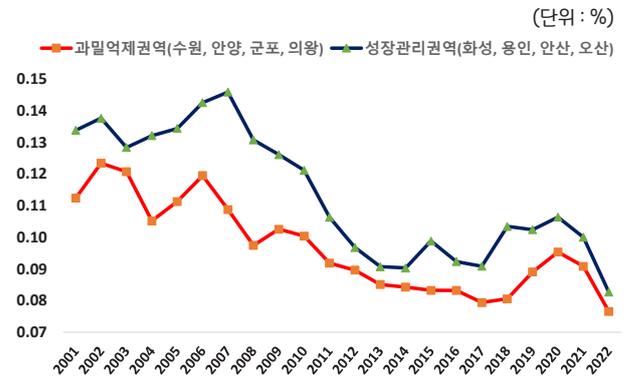
고령화

과밀억제권역 고령화 > 성장관리권역 고령화



전입인구

과밀억제권역 전입인구 비중 < 성장관리권역 전입인구 비중



* 주: 권역별 평균, 고령화 비율: 65세 이상인구/전체인구*100, 전입인구: 전입인구/총인구

[3] 해외는 어떻게 하고 있을까?

□ 일본은 1950년대 인구와 산업이 동경을 중심으로 과밀화될 것을 우려해 관련법을 제정하여 과밀화 완화 및 국토균형발전을 유도했으나, 1980~1990년대 버블경제 붕괴 이후 대도시권 성장 억제 정책을 폐기

- 「수도권정비계획법」(1956), 「수도권 기성시가지의 공장 등 제한법」(1959) 제정
- 제1차 수도권기본계획 수립(1958)으로 동경 주변 100km의 구역은 시가지 일부 지역에 위치한 공장 신·증설 시 허가받도록 하고, 1960~1970년대에는 작업장 면적 500㎡의 모든 공장의 설립 허가를 받도록 규제를 강화
- 1980~1990년대 버블경제 붕괴, 경제성장률 저하, 실업률 증가 등으로 행정기관의 비수도권 이전 계획이 취소되고, 기존 규제 완화 및 성장관리 중심으로 수도권 정책 패러다임 변화 : 국제화와 대도시 역할 재정립 및 평가를 통해 대도시권 성장 억제 정책 폐기
- 최근에는 동경권의 글로벌 경쟁력 향상을 위해 기존 규제 일변도 법률을 모두 폐지하고, 지방소멸을 막기 위해 지방중소도시 활성화 정책(법률상의 특례, 보조금, 세제, 융자 등의 지원)이나 자치단체 광역화를 통해 지방 중소도시 활성화 실현

□ 1960년대까지 수도 런던의 인구 분산을 위해 규제를 강화했던 영국은 1970년대 오일쇼크와 국가경쟁력 약화, 경기침체를 계기로 1980년대에 이르러 기존 규제를 폐지하는 런던권 경쟁력 확보를 위한 정책으로의 대전환을 이룸

- 런던 인구 분산을 위해 런던 근교 신도시 개발을 주장한 발로우 보고서(1940)와 런던권의 공장입지를 규제하는 「공업배치법」(1945), 「도시 및 농촌계획법」(1945)을 근거로 ‘공장개설허가제’가 시행되었고, 1960년대에 일정 면적 이상의 사무실 신축 허가를 받는 등 규제가 강화
- 1970년대 런던권 사무실이 1/3로 줄어드는 효과를 보였지만, 임대료의 급격한 상승 및 영국 내에서의 런던의 입지가 줄어들자 일부 규제가 완화
- 1970년대 오일쇼크 등의 사태에 대한 정책적 판단 오류로 IMF 지원을 받는 등 국가경쟁력 약화와 경기 침체가 계속되자, 1980년대 기존 규제 관련 제도를 모두 폐지하는 런던권 경쟁력 확보 중심으로 정책적 대전환을 이룸
- 최근에는 런던의 도시재생 정책을 통해 도시부흥을 이루고 있으며, 지속적인 성장 정책으로 국제 금융 및 비즈니스 중심지로 재도약

□ 프랑스 역시 1950년대 ‘공장설립허가제’ 1960년대 ‘과밀부담금제도’를 통해 규제를 강화했으나, 1970년대 파리의 경제 침체가 이어지자 1980년대 이후 규제 제도 개선 및 신도시 건설 등 파리권 경쟁력 강화를 위한 정책적 변화가 이루어짐

- 1950년대 파리의 인구와 공장이 증가하자 ‘공장설립허가제’를 시행하여 파리에 있어야 하는 당위성이 있는 산업을 제외한 모든 공장은 지방으로 분산 유도
- 1960년대에는 파리권의 신·증축되는 건축물을 대상으로 ‘과밀부담금제도’ 시행
- 1970년대 규제로 인한 파리의 경제 침체가 문제가 되자, 기존 규제에 대한 재평가를 거쳐 1980년대 이후 ‘과밀부담금제도’ 개선, ‘라데팡스 신도시 건설’로 상업시설과 사무 공간 확충 등의 파리권 경쟁력 강화 도모
- 최근에는 SDRIF 2030을 입안해 경제적 매력도를 증대시켜 세계대도시권과의 경쟁에서 위상을 높이기 위한 전략을 취하고 있고, 지방정부에는 국가가 가지고 있던 민간·공공 건설 허가권 등 권한을 이양하고 관련 제한을 폐지함으로써 동반성장을 도모

<해외수도권 규제 및 성장관리 정책의 변화 정리³⁾>

구분	일본	영국	프랑스
규제 도입기	1950년대	1940년대	1950년대
	<ul style="list-style-type: none"> • 「수도권정비법」(1956년) 및 「수도권 기성시가지의 공장등 제한법」(1959년) 제정 - 인구·산업의 동경 집중 현상 시정 및 국토균형 발전 목적 	<ul style="list-style-type: none"> • 공장개설허가제 시행(1945년) - 런던권 공장 입지 규제, 지방 분산 유도, 지방 입지에 대한 지원정책 병행 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘공장설립허가제’ 시행(1955년) - 지방으로 분산입지 유도
규제 강화기	1960~70년대	1960년대	1960년대
	<ul style="list-style-type: none"> • 「강기관⁴⁾ 기성시가지의 공장 등 제한법」 제정(1964년) 「공업 재배치 촉진법」 제정(1972년) - 기존 제한규정 강화, 과밀공업 지역에서 공업 집적도가 낮은 지역으로의 공장 이전 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘업무용 건축물 신축허가제’ 시행 (1965년) - 런던권 사무실 입지 규제 및 지방 분산 유도 	<ul style="list-style-type: none"> • 파리 및 주변지역 대상 ‘과밀 부담금제’ 시행(1960년) - 신규개발 억제
규제 과도기	1980년대 말~ 90년대	1970년대	1970년대
	<ul style="list-style-type: none"> • 「다극분산형 국토조성 촉진법」, ‘국가행정기관등 이전 기본방침’에 따라 행정기관 지방이전 착수 및 수도권규제의 실효성에 대한 재평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 공장개설허가제 규정 완화, 업무용 건축물 신축허가제 규제대상 지역 축소 및 기준면적 상향조정, 외국기관의 사무실 임대료 완화 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권규제는 국가 전체 경쟁력의 저하로 연결된다는 위기의식 확산
규제 완화기	1990년대 말 ~ 현대	1980년대 ~ 현재	1980년대 ~ 현재
	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권규제 폐지 등 전면적인 규제 완화 - 글로벌 경쟁 심화, 일본의 세계 경제 위상 확보, 수도권정책의 초점이 ‘규제’에서 ‘수도권기능의 강화·재편’으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 공장개설허가제 및 업무용 건축물 신축허가제 완전 폐지(1982년) - 유럽통합으로 파리대도시권과의 경쟁을 위한 런던권 경쟁력 확보에 중점 	<ul style="list-style-type: none"> • 1982년 과밀부담금제의 대상 축소(1982년), 공장설립 허가제를 파리 중심만 제외하고 폐지(1966년), 파리권 위상강화 등 수도권전략 대전환

3) 자료 : 안근원, 『수도권 경쟁력 강화를 위한 해외 수도권 규제완화 사례조사』, 국토연구원, 2008. 10.

4) 킨기(近畿)권이란, 일본의 교토부, 오사카부, 효고현, 시가현, 나라현, 와카야마현, 미에현의 2부 5현을 말함

[4] 수도권 규제완화를 통한 패러다임 변화 필요

- 수정법은 1982년 수도권의 인구·산업 집중이라는 문제를 해소하기 위해 출발했으나, 오히려 수도권 인구가 지속적으로 증가하는 등 목적 달성에 실패
 - 40년이 넘는 지속적인 규제 일변도 정책에서 여전히 높은 과밀 인구와 산업 집중
 - 과밀억제권역의 인구·산업 집중은 완화되었지만, 주변 성장관리권역으로 집중되는 현상이 전이

- 일본 동경권, 영국 런던권, 프랑스 파리권의 사례에서 살펴보듯이 규제 일변도의 수도권 정책에서 벗어나 국가경쟁력 향상을 위한 수도권 도시경쟁력 강화 측면에서 수도권 정책의 대전환 필요
 - 일본, 영국, 프랑스 모두 국가 경제와 국가경쟁력의 핵심인 수도권 규제의 문제점을 인식하고, 기존 규제를 없애고 수도권 기능을 강화함과 동시에 지방과의 상생을 위한 정책적 변화를 이룸
 - 우리나라의 경우도 최근의 경기침체와 국가경쟁력 제고를 위해 수도권의 도시경쟁력 및 국가경쟁력 강화를 위해 새로운 정책적 변화가 필요한 시점

- 4차 산업혁명시대를 맞이하여 미래를 위한 준비와 수도권과 지방도시의 대립이 아닌 상생을 위한 방안 마련 필요
 - 4차 산업혁명시대에 첨단산업 분야에서 고급 인력의 선호 현상은 막을 수 없으며, 고급 인력이 몰려있는 수도권 입지 규제에 대한 완화를 생각해 볼 시점
 - 국가 간 경쟁에서 살아남기 위해서는 공간 재편 및 경쟁력 강화를 위한 지원책 중심으로 수도권에 대한 정책적 대전환이 필요
 - 지방도시의 소멸을 막기 위해서는 수도권-지방도시가 상생하고, 수도권의 성과를 지방도시에 지원하고 역할을 분담하는 상생과 분권 정책이 고려되어야 함
 - 비수도권에 각종 지원책과 혜택, 그리고 지방 대도시를 중심으로 광역으로 묶는 메가시티(Mega City, 대광역권)도 고려해 볼 수 있음



※ 본 간행물은 집필자의 개인 의견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

● 주소 : 경기도 수원시 권선구 수인로 126 ● 홈페이지 : www.suwon.re.kr