



제10장

미래발전 전망

주성재(경희대학교)

1. 수도권 발전여건 분석
2. 수도권 현안 분석
3. 향후 발전 방향

1. 수도권 발전여건 분석

1) 수도권 현황 종합

(1) 수도권의 위상

① 대내적 위상

서울특별시, 인천광역시, 그리고 경기도를 포함하는 수도권은 명실상부한 우리나라 정치·경제·사회·문화의 중심지이다. 서울은 우리나라의 수도로서 지난 600여 년간 정치적 중심지로서의 지위를 유지해오고 있다. 전통적으로 강력한 중앙집권체제는 정치적 권력을 수도권 서울에 집중시켰으며, 서울은 주변지역에 대한 강력한 지배력을 행사할 수밖에 없었다. 권력의 집중은 경제와 인력의 집중을 가져왔고 이것은 산업화와 도시화를 위한 인적, 물적, 경제적 기반을 마련하는 데 중요한 역할을 하였다.

이러한 역사적 배경으로 수도권은 산업화 이후 우리나라 경제성장의 중요한 거점으로서 역할을 수행해 왔다. 산업사회에서는 제조업 중심의 성장 동력을 제공해왔으며, 후기산업 사회로 진입해서는 지식기반산업과 서비스경제의 중심지가 되었다. 오늘날 수도권은 중추적인 의사결정과 연구개발을 담당하는 국가경제의 두뇌 역할을 수행하고 있다.

수도권이 차지하는 정치·경제에서의 위상은 사회적, 문화적 요인과의 상승작용으로 인해 지속적으로 강화되어 왔다. 풍부하고 다양한 일자리와 기회, 교육과 문화 향유의 가능성, 높은 삶의 질을 보장하는 탄탄한 하부구조와 전문서비스 등은 인력과 경제기능을 계속적으로 끌어들이었으며, 이들은 보다 커진 노동력과 소비시장, 그리고 생산기반을 제공함으로써 또 다른 집중의 요인으로 작용하게 되었다. 수도권 집중에 대한 다양한 지표는 이러한 현상을 단적으로 보여준다(표 9-13).

이러한 인구와 산업의 수도권 집중은 과밀과 혼잡을 유발하고 국가적인 비효율을 야기한다는 문제의식을 갖게 하였다. 수도권 이외의 지역은 인구가 빠져나가고 산업이 유지되지

않으며 경제기반이 약화된다는 상대적 위기감이 여기에서 출발한다. 그러나 이에 대해서는 다른 시각도 존재한다. 집중으로 인해 발생하는 불이익이 아직 검증되지 않았고 집중이 이루어지면 오히려 가속적 성장이 나타날 수도 있다는 관점, 시장경제원리에 의하여 기존 집적지의 잠재력을 충분히 활용해야 한다는 주장 등이 그것이다.

② 대외적 위상

수도권은 대외적으로 우리나라를 대표하는 경쟁력 보유지역이다. 교통·물류의 중심지로서 세계를 향한 관문의 기능을 담당하고 있으며, 자본과 의사결정의 중심지로서 우리나라 각 지역과 세계를 연결하는 경제기능의 결절 역할을 수행하고 있다. 세계의 소비문화를 수용하는 창구이고 한국적 소비행태의 근원이며, 세계인들에게 한국의 전통문화와 더불어 현대문화의 모습을 보여주는 핵심지역이다.

그러나 서울 또는 수도권이 세계의 대도시 또는 도시권과 경쟁하기 위해서는 많은 과제를 안고 있다. 2005년의 수도권 인구는 2,305만 명으로 세계 상위의 대도시권에 해당된다(표 10-1). 그러나 지역총생산으로 보면 3,601억 달러로서 도쿄 대도시권의 12,717억 달러, 오사카 대도시권의 5,915억 달러, 런던 대도시권의 5,791억 달러, 뉴욕 대도시권의 8,116억 달러에 훨씬 못 미친다(김원배 외, 2007 ; 이상대, 2007). 환경, 교통, 주거 등 삶의 질 지표를 기준으로 하여도 수도권은 세계의 주요 대도시권에 많이 뒤떨어진다(표 10-2).

[표 10-1] 동북아시아 주요 대도시권 비교

구분		면적(km ²)			인구(만 명)			GRDP(억 달러)		
국가	도시권	도시권	전국	비율(%)	도시권	전국	비율(%)	도시권	전국	비율(%)
한국	수도권	11,723	99,600	11.8	2,305	4,808	47.9	3,601	6,801	52.9
	부산권	12,338	99,600	12.4	779	4,808	16.2	1,309	6,801	19.2
일본	도쿄권	13,281	377,907	3.5	3,420	12,769	26.8	12,717	46,639	27.3
	오사카권	18,592	377,907	4.9	1,847	12,769	14.5	5,915	46,639	12.7
중국	베이징권	16,800	9,572,900	0.2	1,163	129,988	0.9	517	16,494	3.1
	상하이권	6,341	9,572,900	0.1	1,352	129,988	1.0	900	16,494	5.5

자료 : 김원배 외, 2007, 55에서 재구성.

[표 10-2] 세계 주요 대도시권 삶의 질 지표 비교(2003년)

삶의 질 지표적		도시(권)				
환경	1인당 공원면(㎡)	베를린 24.5	런던 25.7	뉴욕 14.1	파리 10.0	수도권 5.9
	비산먼지($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	도쿄권 33	런던권 37	뉴욕권 21	파리권 22	수도권 70
교통	차량밀도(대/km ²)	도쿄 2.4만	런던 1.0만	뉴욕 0.9만	싱가포르 2.7만	서울 3.4만
주거	주거밀도(명/km ²)	도쿄 2.3만	런던 0.8만	뉴욕 1.2만	싱가포르 1.2만	서울 3.1만
	1인당 주거면적(㎡)	일본 33.1	영국 43.0	미국 59.5	독일 43.0	수도권 21.8

자료 : 건설교통부·국가균형발전위원회, 2005, 수도권발전 종합대책

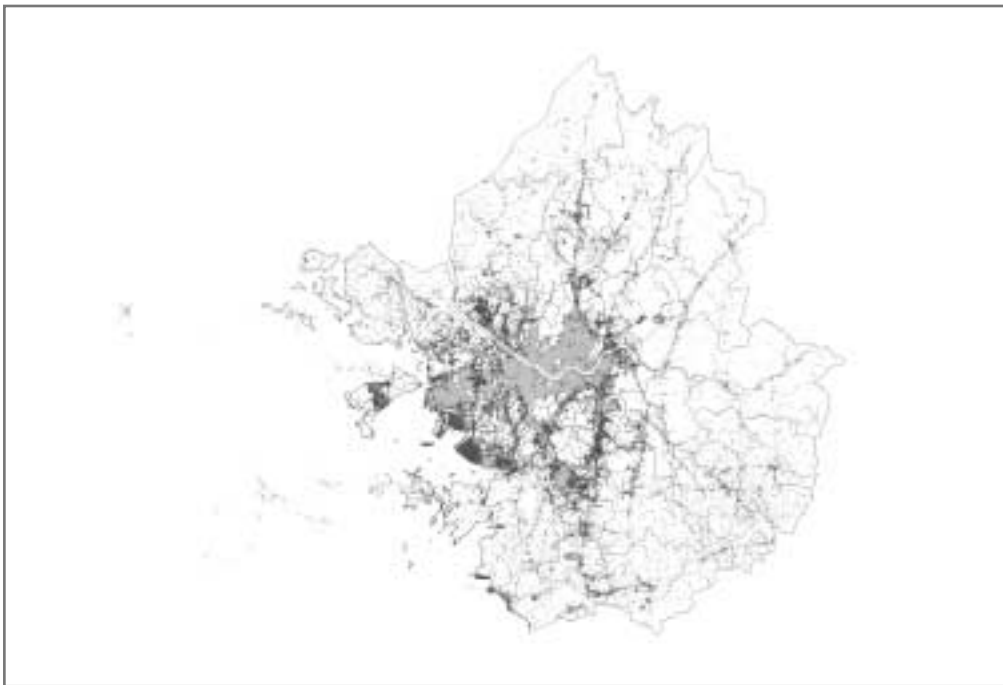
우리나라 수위도시인 서울의 대외적 위상도 그리 높지 못하다. 1980년대 중반 세계도시(world city)에 대한 논의가 시작되었을 때 금융 중심지, 다국적 기업본사, 국제기구, 사업 서비스, 제조업 중심지, 교통 결절, 인구규모 등을 기준으로 세계 도시의 순위를 매긴 연구(Friedman, 1986)에 의하면, 전체 30개의 세계 도시 중에서 서울은 중심국(1, 2위)과 주변국(1, 2위)의 4개 위계에서 최하위에 속하는 주변국의 2위에 속하는 것으로 평가되었다. 2000년대에 들어와서 생산자서비스 기업간 네트워크와 금융 분야 기업간 네트워크의 연계 편의성을 분석한 지수에서도 서울은 도쿄, 싱가포르, 홍콩보다 훨씬 뒤지는 것으로 평가된 바 있다(정병순, 2003 ; Taylor and Catalano, 2002에서 재인용).

(2) 토지이용의 변화

1980년대 이후 수도권 토지이용의 변화를 한마디로 표현하면 ‘시가지의 외연적 확산’이라고 할 수 있다. 소득수준 향상에 따라 함께 증가한 쾌적한 삶에 대한 욕구가 거주지의 교외화를 가져왔으며, 다른 한편으로는 대도시의 주택가격 상승에 적응하기 위하여 점점 외곽으로 나가는 필터링 형태의 거주지 이동이 있었다. 자동차의 보급과 광역교통망의 발달이 이러한 교외화를 가능하게 하였으며, 정보화와 통신망의 발달이 이러한 추세를 지원한 것으로 평가된다. 인천광역시와 경기도에서 서울특별시로 통근하는 비율은 2000년 현재 20.5%에 이르는 것으로 집계된다(건설교통부, 2006a).

시가지의 외연적 확산에 결정적으로 기여한 것은 부족한 주택 공급을 목적으로 추진되어 온 신도시 개발이다. 1980년대 말부터 1990년대 중반까지 주택 200만 호 공급을 목적으로 진행된 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동의 제1기 신도시는 주택뿐 아니라 사무기능, 교육, 문화, 의료기능 등을 함께 수용함으로써 전반적인 수도권의 확산과 더불어 수도권 내부의 인구이동을 유발하였다. 제2기 신도시로서 동탄(개발기간: 2001~2007년), 판교(2003~2009년), 김포(2006~2012년), 파주1단계(2003~2008년), 파주2단계(2004~2009년), 광교(2005~2010년), 양주(옥정)(2006~2011년) 등의 개발이 완료 또는 진행 중이다.

대도시가 성장함에 따라 교외화가 이루어지고 도시내부 토지이용의 구조재편이 이루어지는 것은 당연한 현상이지만, 수도권의 경우는 시가지의 확산이 계획성있게 점(點)적으로 이루어진 것이 아니라 무분별하게 면(面)적으로 이루어져 문제로 지적된다. <그림 10-1>을 보면 1985년에는 서울, 인천, 수원 등을 중심으로 시가지가 형성되어 있었으나, 이후 2003년



<그림 10-1> 수도권 시가지의 외연적 확산 현황(1985~2003년)

주 : 그림에서 옅은 색은 1985년의 시가지를, 진한 색은 2003년까지 새롭게 형성된 시가지를 가리킴.
자료 : 이동우, 2006, 17.

까지 기성시가지를 중심으로 마치 ‘화선지에 먹물이 번지듯이(이동우, 2006, 16)’ 시가지가 확산되어 왔음을 알 수 있다. 이것은 시가지와 비시가지를 구분하여 시가지에 개발을 집중시키는 계획적 형태의 점적인 콤팩트 도시(compact city)와 대별되는 난개발의 모습을 드러내는 것이다.

이러한 시가지의 확산형태는 1970년대 초반부터 시행된 개발제한구역 제도와 1982년부터 본격적으로 시작된 수도권정비비의 제도적 틀이 적절한 효력을 발휘하지 못했다는 해석을 가능하게 해준다. 수도권정비계획에서 가장 엄격한 개발규제를 받고 있는 서울과 인근 지역의 과밀억제권역 내에서조차 시가지의 외연적 확산이 꾸준히 진행되어온 사실이 발견된다(그림 9-7). 1985년만 해도 과밀억제권역 내에서 시가지는 서울-인천축, 서울-수원축, 그리고 의정부 방면에 한정되어 있었으나, 2003년 현재는 서울 인근 산과 일부 농경지를 제외한 거의 전 지역이 시가지로 변모된 사실이 지적된다(이동우, 2006).

2) 수도권의 발전 잠재력

수도권의 과밀이나 과도한 시가지의 확산과 같은 문제에도 불구하고 수도권이 우리나라에서 가장 발전 잠재력이 높은 지역이라는 것을 부인하지는 못한다. 수도권의 높은 잠재력은 오랜 기간 동안 수도로서 담당해왔던 역사의 흐름과 흔적, 정치적 기제, 다양한 인력과 기능의 축적, 문화 중심으로서의 역할, 심리적 인식 등이 복합적으로 작용하여 나타나는 것으로 이해할 수 있다. 이와 더불어 한반도의 중앙에 위치한 관문으로서의 입지적 특성과 기반 시설도 중요한 요인으로 작용한다.

(1) 서울특별시의 발전 잠재력

서울특별시는 정도(定都) 600년의 고도(古都)로서 많은 역사적, 문화적 유적과 전통을 보유하고 있다. 정치·행정·기업 활동을 위한 중추관리 및 의사결정 기능이 집적되어 있으며, 다양한 전문 분야의 인력과 기술이 집적되어 있다. 우리나라 대표도시로서 국가 혁신창출의 중심지, 동북아시아의 거점도시 내지는 세계도시로 성장해나갈 가능성을 지니고 있다.

서울이 갖고 있는 발전 잠재력은 무엇보다도 첨단 국제비즈니스를 담당할 수 있는 기능과 서비스의 축적, 인력과 기술의 존재, 그리고 잘 갖추어진 기반시설이라 할 수 있다. 서울 도심, 강남, 여의도, 용산, 상암지역 등의 업무지구는 기존의 기능을 확대하여 다국적기업 지역본부, 국제기구 등을 유치함으로써 서울을 동북아 비즈니스 중심지로 만드는 데 기여할 잠재력을 갖고 있다. 또한 고부가가치의 국제회의 산업을 수용할 가능성도 크다.

중구·종로구의 출판·인쇄, 보석·귀금속, 동대문의 의류패션 등 전통산업 클러스터는 물론이고 구로 서울디지털산업단지, 상암 디지털미디어시티(DMC), 강남 테헤란로 등의 정보통신기술산업 클러스터는 국내의 산업흐름을 이끌어갈 뿐 아니라 국제적인 혁신네트워크의 중심에 위치할 수 있는 인력과 기술수준을 보유하고 있다. 40여 개에 이르는 종합대학교의 교육·연구 활동은 이러한 인력·기술수준의 잠재력을 더욱 증가시키고 있다.

(2) 인천광역시의 발전 잠재력

인천광역시는 개항장으로 발달한 도시의 특성에 걸맞게 공항과 항만을 이용한 관문도시 또는 물류중심지로서의 잠재력을 풍부하게 보유하고 있다. 인천국제공항은 세계적 수준의 공항으로 자리 잡고 있으며, 공항 활주로를 포함한 2단계 시설 확장이 완료되면 연간 여객 1억 명, 화물 700만 톤을 수용하는 동북아시아 중추공항으로 발전할 가능성이 있다. 동북아 관문도시의 비전은 다국적 물류기업과 생산기업, 그리고 외국대학을 유치하는 경제자유구역을 활성화함으로써 실현될 수 있다.

서울의 관문인 동시에 중부지방의 거점항만인 인천항은 1883년 개항 이후 지속적으로 발전해왔으며, 현재 연간 2,400만 톤의 화물을 처리하고 있다. 인천 북항의 고철부두, 남외항의 다목적 부두 확충이 이루어지고 물류기업의 투자유도를 위한 항만배후단지 조성이 완료되면 명실상부한 동북아의 물류중심지로 성장할 잠재력을 갖고 있다.

인천의 발전 잠재력은 산업화시대에 축적된 제조업의 기반과 이를 활용한 구조재편의 노력에서 찾을 수 있다. 1970년대 이후 수출공업단지, 기계공업단지, 남동공업단지 등이 조성되면서 정유, 자동차, 중장비, 전기기기, 금속, 유리, 합판, 가구, 약기 등의 산업이 대기업 중심으로 발전하였다. 이렇게 축적된 제조업 기반은 현재 구조고도화의 노력으로 변

모를 시도하고 있으며, 송도 지식정보 산업단지 내에 세계적인 기업과 혁신선도형 국내기업이 집적된 유비쿼터스(ubiquitous)-IT 클러스터 조성 및 첨단산업 연구개발센터 유치 추진 등으로 탄력을 받고 있다.

인천의 또 다른 발전 동력은 우리나라 최대의 중추기능 중심지이자 시장인 서울과 인접하고 경기도와 연계되는 점이다. 풍부한 인력과 기술, 대학과 연구소 등의 혁신기반, 그리고 대규모 소비시장을 공유하고 있으며, 고속도로, 일반도로, 지하철 등 연계를 위한 기반시설도 매우 양호하다.

(3) 경기도의 발전 잠재력

경기도는 우리나라의 핵심적인 산업지역일 뿐 아니라 수려한 자연환경과 접근성을 기반으로 하는 관광과 여가활동의 중심지이다. 대도시 서울의 배후지역으로서 생활환경과 관광·여가시설에 대한 관심과 수요가 증가함에 따라 적극적인 투자가 예상되는 지역이기도 하다. 경기도 동부와 남부의 양호한 환경은 근교농업, 축산업과 더불어 더욱 높은 미래가치를 창출할 가능성이 있다.

경기도가 갖고 있는 가장 큰 발전 잠재력은 첨단·지식기반산업 중심지로서의 역할에서 찾을 수 있다. 경기도는 산업·기술·정보의 최대 집적지로서 혁신창출의 중심지 역할을 수행하고 있다. 수원·용인의 전자, 반도체, 가전, 안양·군포·과천의 멀티미디어, 정보통신, 기계, 파주의 디스플레이, 부천·안산·시흥의 생활로봇, 첨단부품소재, 판교의 정보기술, 화성의 생명공학 등 다양한 부문에서 지식기반산업 클러스터가 형성되어 있거나 진행 중이다. 이러한 클러스터는 관성을 가지고 지속적으로 국내·외 기업을 끌어들이는 잠재력을 가지고 있다. 평택·당진항을 중심으로 하는 항만물류산업의 발전 가능성도 크다.

또 다른 중요한 발전 잠재력은 우수한 전문 인력과 창조력, 그리고 자연·문화·역사적 기반을 이용한 문화산업 발전의 가능성이다. 부천·시흥·광명의 영상·만화·게임·음악, 여주·이천·광주의 도자기문화, 남양주·양평·가평 등 경기도 동부의 영상·애니메이션 등 다양한 분야의 문화산업 클러스터가 발전 중이다. 한편, 남북교류의 확대에 따라 교류협력기반이 조성되고 광역교통망체계가 정비되면서 경기 북부지역이 교류·관광의 거

점으로 성장할 가능성도 높다. 개발의 혜택에서 소외되었던 경기도 접경지역이 남북교류·협력의 시대에 높은 가치를 지닌 관광 중심지로 거듭날 수 있다는 것이다.

3) 여건변화와 그 영향

(1) 도시성장관리의 중요성 증대

수도권의 미래 발전에서 중요하게 등장하는 여건변화 중 하나는 도시성장관리(urban growth management) 개념에 근거한 실질적 정책수단의 필요성이 확대되고 있다는 사실이다. 수도권정비계획을 비롯하여 시가지화지역의 무분별한 확산을 방지하기 위한 다양한 제도적 수단이 있었음에도 불구하고 수도권의 난개발 또는 비계획적 개발이 지속되고 있는 것은 성장관리의 수단이 적절하지 않았음을 보여주는 것이다.

도시성장관리는 기존 시가지의 한계를 넘어 외연적으로 확산되어지는 개발수요를 적정한 장소와 시점에서 개발이 일어날 수 있도록 조절하는 것을 말한다(조철주, 2006, 22). 이것은 신규 개발이 일어날 때 발생하는 공공서비스에 대한 비용을 개발자가 자체 부담하는 구조로 제도화함으로써 경제적 효율성을 기하는 장치까지 포함한다. 따라서 성장관리는 인위적인 성장억제(growth control)의 성격보다는 오히려 성장수용(growth accommodation)의 개념에 입각해 있다고 볼 수 있다.

도시성장관리는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 효율적인 도시개발을 유도하기 위한 목적으로 시행된다. 직장과 주거지 간의 균형, 사회경제적 계층의 통합, 교통수요 감소, 개발수요 감소, 환경오염 최소화, 상호 충돌하는 토지이용 배제, 그리고 기반시설 설치비용의 최소화가 성장관리의 개념에 의한 효율적인 도시의 모습이라고 여겨진다(조철주, 2006 ; Nelson and Duncan, 1995에서 재인용). 성장관리는 결과적으로 도시민들의 삶의 질을 향상시키고 납세자를 보호함으로써 조세징의를 실현하는 데 기여한다고 평가된다.

우리나라 수도권의 경우 성장관리의 역사는 1960년대까지 거슬러 올라간다. 수도권에 인구와 산업의 집중을 억제하고 비수도권으로 분산시키기 위해 추진한 다양한 규제시책이 그것이다. 수도방위의 목적이 함께 있었지만, 1971년부터 시작된 개발제한구역의 설정 역시

성장관리 정책의 일환이었다. 그러나 1980년대 초 수도권정비계획이 시작되면서 ‘성장관리권역’이라는 용어를 개발촉진과 개발억제 양 극단에서 중간 정도의 규제강도를 갖는 용도지역으로 사용하면서 원래의 개념으로부터 변질된 것은 아쉬운 일이었다.

우리나라에서 도시성장관리의 개념이 제도적으로 정착된 것은 2000년 1월 도시계획법의 개정으로 도입된 광역도시계획으로부터 시작된다. 이것은 “2개 이상의 도시와 그 주변지역에 대해 장기적인 발전방향을 제시하고, 도시의 범위와 기능이 외연적으로 확산되고 연담 도시화 됨에 따라 이들 도시를 하나의 도시권으로 묶어 효율적으로 관리함으로써 무질서한 확산을 방지하는 것”을 수립목적으로 하고 있다. 그러나 도시성장관리의 목적으로 도입된 광역도시계획은 그 논의 및 도입과정에서 개발제한구역이라는 당면 과제를 해결하기 위해 너무 조급하게 도입된 문제를 안고 있다(최상철, 2006, 224). 개발제한구역의 조정방향이 발표된 이후 수도권 광역도시계획은 그 존재를 찾아보기 어려운 상황에 이르렀다.

향후 도시성장관리에 대한 요구는 수도권에서 보다 극명하게 나타날 것으로 예상된다. 과거 개발억제의 수단과는 차원이 다른, 적절한 성장 유도과 수용의 개념으로 변화해 나갈 것이며, 이를 위한 실질적인 정책수단이 필요할 것으로 보인다. 도시개발수요에 대한 정확한 예측과 관리, 그리고 개발의 물리적 형태와 스타일까지 포함한 계획적인 도시개발이 요구된다.

도시성장관리는 광역적 차원에서 이루어져야 할 당위성을 갖는다. 도시의 무질서한 확산, 고비용을 유발하는 개발형태, 교통혼잡, 환경악화 등 성장관리의 대상 문제들은 그 원인과 결과가 지방정부의 경계를 넘어서 발생하는 것들이기 때문이다(조철주, 2006, 51). 이러한 점에서 지방정부 간에 적절한 거버넌스 체제가 요구되며, 중앙정부의 적극적 역할이 필요한 것이다.

(2) 대도시권의 역할에 대한 주목

국가발전에서 차지하는 수도권의 역할과 관련하여 살펴보아야 할 중요한 논제는 1990년대 말 이후 전개된 세계도시지역(global city-region)에 관한 이론적, 경험적 논의이다. 세계도시지역은 국가(중앙정부)와는 독립적으로 자원을 동원하고 활용할 수 있는 능력을 가

진 대도시권으로서, 상당히 자유롭고 독자적인 사회조직을 이루며 세계의 발전을 주도하는 새로운 중심지역을 일컫는 말로 사용된다(Scott et al., 2001).

대도시지역이 세계경제의 경쟁주체이자 국가경제를 견인하는 주체로 부상함에 따라, 혁신활동이 집적되어 있는 도시지역은 경제 활력을 유지하고 국가경제를 이끌어가는 반면에 그렇지 못한 도시지역은 해당 도시지역뿐만 아니라 국가 전체적으로도 경쟁력을 잃어간다는 것이다. 이러한 변화는 세계화의 진전에 따라 세계가 하나의 경제권으로 통합되고, 정보통신기술의 발달과 그에 따른 거래비용 감소에 따라 공간적으로 확산된 도시가 기능적으로 통합됨과 동시에 세계 각 도시간 연계가 강화된 데에 기인한다.

세계도시지역의 보편적 특성은 경제, 사회, 정치의 측면으로 정리된다(이재하, 2003). 경제적 측면에서는 세계경제활동에서 신기술을 보유한 유연적 제조업 부문과 기업업무, 금융활동, 뉴 미디어 등과 같은 서비스 부문의 중요한 중심지가 되면서(Scott et al., 2001), 포스트포디즘의 자본주의 경제발전을 위한 플랫폼으로서 뿐만 아니라, 다국적 기업들의 경영을 위한 중요한 활동근거지로서 기능한다. 그리고 기업들은 거래비용을 절감하고 지식과 정보를 공유하기 위해 대학, 연구소, 지원기관 등과 긴밀한 네트워크가 존재하는 클러스터를 형성한다.

사회적 측면에서는 문화·민족·인종적 다양성이 증대하고, 사회·경제적 분절과 불균형이 발생하는 특성을 갖는다. 새롭게 이입된 인구는 기존 사회와 통합되기도 하지만, 고임금 전문직과의 소득격차로 인하여 양극화 현상을 발생시키는 원인으로 작용하기도 한다. 그러나 이입 노동자들은 유연적 생산설비 및 소기업 부문에서 노동력을 제공하고 때로는 혁신적 기업가로 성장하면서 지역경제 발전에 기여하기도 한다.

정치적 측면에서 세계도시지역은 중앙정부의 간섭과 통제에서 벗어나 상당한 자율권과 자치권을 확보하고 있는 것이 특징이다. 각 도시지역은 지역의 특성을 이용하여 지역의 경제적 우위 강화, 지역 기업의 설립 장려와 경제환경 개선, 매력적인 사업환경 조성 등을 독자적으로 추진한다. 한편, 대도시권은 일반적으로 여러 개의 자치단체로 구성되어 있기 때문에 자치단체 간 적절한 협의체제를 갖는 것이 필수적이다. 아울러 정부기관과 더불어 기업과 시민단체가 함께 참여하는 거버넌스 체제를 통해 경제발전 정책을 비롯한 제반 공공문제를 어떻게 협의하고 결정해 나갈 것인가에 관심이 집중되고 있다.

이러한 세계도시지역에 대한 논의는 수도권의 발전방향을 설정하는데 있어 중요한 요인으로 작용하리라 예측된다. 투명한 세계경쟁의 시대에 다른 세계 대도시권과 비교하여 수도권에 갖는 강점과 약점을 파악하고, 세계적 기준으로 변화시켜 나갈 수 있는 방안을 모색하는 것이 보다 필요해질 것으로 보인다. 이를 위해서는 세계도시지역의 발전을 위한 구체적인 경쟁력 요소를 설정하고 파악하는 일이 필요하다. 경제구조 및 성장성, 인적 지식자원, 사회·물리적 환경의 매력도, 공간인프라, 효율적 거버넌스 체계 등이 이 요소에 해당한다(김원배 외, 2007 ; 건설교통부, 2006b).

수도권을 하나의 대도시권으로 보는 인식이 확산됨에 따라 서울특별시, 인천광역시, 경기도의 분할 구도를 뛰어 넘는 통합적인 시각과 관리체계가 더욱 중요해질 것으로 예상된다. 또한 세 개의 광역 지방자치단체 간에, 그리고 중앙정부, 민간기업, 시민단체 등과 유기적인 협력체계가 더욱 크게 요구될 것으로 보인다.

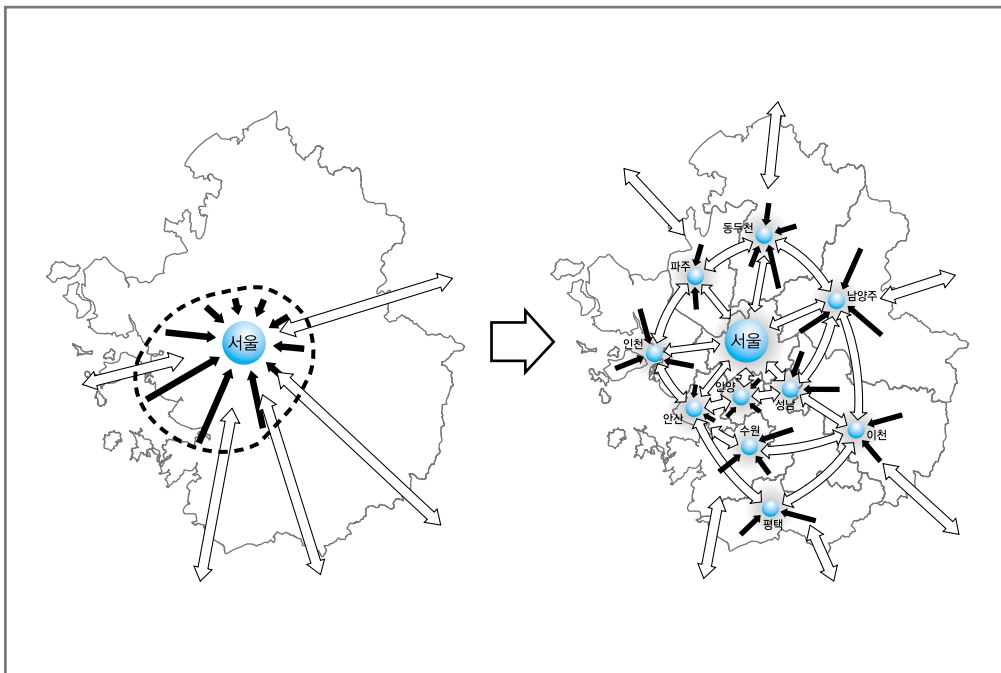
(3) 네트워크 도시 개념의 확산

대도시권이 세계경제의 경쟁주체로 등장하는 추세와 맞물려서, 대도시권 내에 있는 도시들은 하나의 중심도시로 연결된 계층적 도시체계로부터 수평적인 비계층적 관계로 전환되는 추세를 나타낸다. 이러한 ‘네트워크 도시’ 개념은 향후 수도권 도시들 간에 경제적, 기능적 관계를 설정하는데 매우 중요한 의미를 가질 것으로 예측된다. 서울 주변에 있는 도시들은 더 이상 ‘위성도시(satellite city)’가 아니라 독자적인 전문성과 혁신능력을 갖춘 네트워크의 한 축을 담당하는 도시가 될 것이기 때문이다.

네트워크 도시는 세계 경제체계가 네트워크 경제체계로 전환되면서 가시화된다(김광익·유환중, 2006 ; 김용창, 1997 ; Batten, 1995). 생산과 서비스의 글로벌 네트워크가 형성되고 정보통신과 교통수단이 발전하면서 경제활동이 세계적으로 분산됨과 동시에 특정 도시에 클러스터를 형성하게 된다. 이러한 경제체계의 변화를 매개하여 국제적 수준의 복잡한 도시간 네트워크와 새로운 도시위계가 형성되는 것이다. 즉, 도시체계는 물리적으로 인접한 도시와의 관계보다는 범세계적인 도시와 관계를 맺는 네트워크 체계로 진행되며, 이러한 네트워크의 이점을 얼마나 보유하고 있는가에 따라 도시의 경쟁력이 결정된다.

네트워크를 맺고 있는 도시들은 각각의 전문성과 혁신능력에 근거하여 상호 보완과 공간 분업, 그리고 협력의 외부경제와 시너지를 창출한다. 시장잠재력도 인접 배후지의 구매력 수준이 아니라 네트워크 체계에서의 수요에 의해 결정되며, 전문 서비스가 도시 네트워크를 통해 구매력을 확보할 수 있게 된다. 하나의 도시권 내에 있는 도시들 간에도 인접성에 근거한 중심지(central place)와 배후지역(hinterland)의 관계가 아닌, 세계적 네트워크 체계에 편입된 동등한 수준의 전문화된 도시 간의 관계가 형성된다. 상대적으로 소규모의 국지적 시장 때문에 규모와 범위의 경제를 실현하지 못하는 소도시의 경우, 공간적 네트워크를 통해서 시장 조건을 충족하고 발전해나갈 수 있게 된다.

네트워크 도시 개념을 적용한 지역발전 프로젝트로 가장 많이 언급되는 것이 네덜란드 란스타드(Randstad)를 대상으로 하는 델타메트로폴리스(Deltametropolis) 계획이다. 암스테르담, 로테르담, 헤이그, 우트레히트의 4개 도시로 구성된 네덜란드의 경제중심인 란스



〈그림 10-2〉 제3차 수도권정비계획에서 설정한 수도권 공간구조 개편 방향

자료 : 건설교통부, 2006a, 제3차 수도권정비계획.

타드를 대상으로 하는 델타메트로폴리스 계획은 도시네트워크 개념을 넘어 교통네트워크와 환경네트워크를 연결함으로써 환경과 경제성장을 동시에 추구하는 계획이다(조진철, 2004). 여기에는 생활권을 확대할 뿐만 아니라 공간을 유기적으로 결합·배치하여 친환경성과 경제적 효율성을 더하고 이를 통해 삶의 질을 높이려는 목적이 함께 포함되어 있다.

최근 발표된 제3차 수도권정비계획에서는 이러한 네트워크 도시 개념에 근거한 공간구조를 설정하고 있어 눈길을 끈다(건설교통부, 2006a). 지역별 중심도시를 육성하여 서울 중심의 도시구조를 자립적 ‘다핵연계형’ 공간구조로 전환하고 서울과 주변지역의 과밀을 완화하는 것이다. 통근권과 생활권, 역사성 등을 고려하여 인천과 경기지역에 10개 내외의 자립적 도시권을 형성하고 중심도시의 특성에 따라 다양한 분야로 육성하여 도시권별 자족성을 증대시키려 한다(그림 10-2). 이러한 공간구조에 맞게 교통체계도 서울 중심의 방사형 체계에서 환상격자형으로 개편하도록 하고 있다. 이러한 설정은 네덜란드의 델타메트로폴리스 계획만큼 종합적이지는 않지만, 향후 수도권의 발전방향을 이끌어갈 중요한 밑그림이 될 가능성이 크다.

(4) 국가균형발전정책의 가시화

향후 10년간 수도권의 발전 전망에 영향을 미칠 중요한 요소 중 하나는 참여정부 집권기간 동안 ‘국가균형발전정책’의 날개 아래 추진되어 온 여러 사업들이다. 여기에는 행정중심복합도시 건설, 공공기관 이전 및 혁신도시 건설, 기업도시 건설, 혁신클러스터 및 지역전략산업 추진, 신활력사업 전개, 지방대학 육성사업(누리사업) 추진 등 신도시정책, 산업정책, 농촌정책, 교육정책에 이르기까지 매우 다양한 사업들이 포함된다. 이 중에서 수도권의 미래 발전에 직접적인 영향을 줄 것으로 예상되는 사업은 수도권에 있는 기능을 수도권 외곽으로 옮기는 행정중심복합도시 건설과 공공기관 이전 및 혁신도시 건설 사업이다.

이 두 사업이 수도권에 갖는 의미는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 이들 사업의 결과 수도권으로부터 기능과 시설이 빠져나감으로써 나타날 파급효과에 대한 예측과 이에 대한 구조재편의 방향이다. 다른 하나는 기존 시설들이 차지하고 있던 수도권 내 이전적지의 활용과 이로 인한 수도권 내의 변화 문제이다.

행정중심복합도시와 혁신도시 건설의 효과에 대해서는 설정되는 전제에 따라 다른 예측이 나타난다. 국가혁신과 국토개조의 초석으로서 국가재도약을 달성하는 데 견인차 역할을 하고 수도권은 과밀해소를 통해 양적 성장에서 질적 성장으로 전환될 것이라는 예측(행정중심복합도시건설청, 2007 ; 황희연, 2005)으로부터 수도권 인구집중 완화효과와 교통혼잡 완화효과는 미미하며 국가 전체적으로 지역경제효과가 마이너스로 나타날 것이라는 예측(김군수 외, 2005 ; 김인희 외, 2005)에 이르기까지 상반되게 나타난다.

이러한 상반된 예측에도 불구하고 분명한 것은 수도권으로부터 상당한 시설이 이전해 나갈 것이며 이러한 변화가 수도권 발전에 중요한 요인으로 작용할 것이라는 사실이다. 이에 대한 논의를 종합해보면(이기석·주성재 외, 2004 ; 서순탁, 2003 ; 최재현, 2003), 수도권의 시설 이전으로 수도권의 과밀이 해소되고 규제가 완화됨으로써 성장잠재력이 극대화되고 경제수도 내지는 동북아경제중심지로 도약하는 기회가 부여될 것이라는 장점이 있는 반면, 수도권의 공동화가 발생하고 규제완화로 인하여 난개발이 초래되며 투자 비효율성을 야기하여 결국에는 수도권의 경쟁력을 약화시킬 가능성도 제기된다. 따라서 이러한 위협요소를 최소화하고 기회요인을 극대화하기 위한 노력이 지속될 전망이다.

행정중심복합도시로 이전하는 서울 도심과 과천의 정부청사 부지를 제외하고, 전국 10개 혁신도시로 이전하는 공공기관 175개 중에서 청사와 부지를 보유한 98개 기관이 차지하고 있는 부지는 모두 977만㎡로 집계된다.

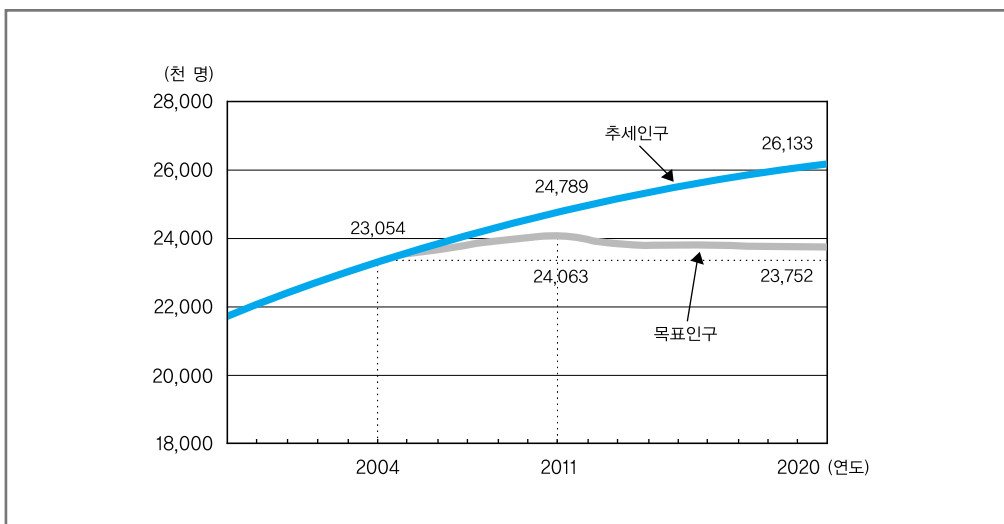
지역별로는 서울특별시 57개 기관의 215만㎡, 인천광역시 1개 기관의 13만㎡, 그리고 경기도 40개 기관의 749만㎡이다. 이 부지는 각 기관에 의해 매각되어 이전재원을 확보하는데 사용될 것이지만, 이 작지 않은 부지를 어떻게 활용하느냐가 향후 수도권의 발전에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이전부지의 활용방안으로는 도시공간의 연속성 확보, 지역주민의 삶의 질 향상, 수도권의 경쟁력 향상 등이 거론되고 있으며, 각 지자체의 도시계획 또는 발전방향에 부합하고 이전부지 주변 환경과 조화되게 활용할 것을 제안하고 있다(조판기, 2006). 과천 정부종합청사 부지는 정보통신, 지식기반 산업단지로 육성하는 방안이 논의되고 있다.

2. 수도권 현안 분석

1) 수도권 인구 지표의 설정

전국에서 차지하는 수도권 인구 비중은 우리나라의 공간 불균형 문제를 상징적으로 보여주는 대표적인 지표로 사용되어 왔다. 최근 발표된 제3차 수도권정비계획(건설교통부, 2006a)에서는 현재와 같은 수도권 인구증가 추세가 지속될 경우 2004년 현재 47.9%인 수도권 인구 비중이 2020년에는 52.3%까지 증가할 전망이지만, 2020년까지 47.5% 수준으로 안정화시키겠다고 선언하고 있다(그림 10-3). 이것은 수도권으로의 지속적인 인구집중이 수도권의 생활 및 자연환경에 과도한 부하를 초래할 것이라는 문제의식에 기초하고 있다.

이 지표는 2000년 수립된 제4차 국토종합계획이 설정한 2020년 수도권 비중 40%에서 훨씬 상향 조정된 것이다. 추세를 반영하여 비현실적인 목표치를 보다 현실에 근접하게 수정한 것이라 볼 수 있다. 이러한 지표의 수정은 2001년 인구에 대한 제3차 국토종합개발계획(45.1%)과 제2차 수도권정비계획(47.1%)에서도 사례를 살펴볼 수 있다(표 10-3). 이 때



〈그림 10-3〉 제3차 수도권정비계획에서 설정한 수도권 추세인구와 목표인구

자료 : 건설교통부, 2006a, 제3차 수도권정비계획.

[표 10-3] 주요 계획에서 설정한 수도권 인구 지표

(단위: 천 명, %)

계획	수립 시점	2001년		2011년		2020년	
		인구	비율	인구	비율	인구	비율
제3차 국토종합개발계획	1992년	21,250	45.1	-	-	-	-
제2차 수도권정비계획	1997년	21,498	47.1	21,393	45.2	-	-
제4차 국토종합계획	2000년	-	-	-	-	-	40.1
제4차 국토종합계획 수정계획	2006년	-	-	-	-	-	47.5
제3차 수도권정비계획	2006년	-	-	24,063	48.2	23,752	47.5

주 : 2001년 수도권 인구 22,525천 명, 인구비율 46.6%.
 자료 : 대한민국 정부, 1992, 제3차 국토종합개발계획; 대한민국 정부, 2000, 제4차 국토종합계획; 대한민국 정부, 2006, 제4차 국토종합계획 수정계획; 건설교통부, 1997, 제2차 수도권정비계획; 건설교통부, 2006a, 제3차 수도권정비계획.

의 수정은 추세에 맞추기 위한 것으로 볼 수도 있지만 2011년 목표치(45.2%)를 강조하기 위한 의도적인 상향 조정이라고 볼 수도 있다. 2001년 실제 수도권 인구비중은 46.6%였다.

수도권 인구비중 지표에 대해서는 두 가지 문제를 제기할 수 있다. 하나는 과연 우리 사회가 물리적, 심리적으로 수용할 수 있는 수도권 인구비중은 얼마가 되어야 하는가의 문제이다. 기존의 정책에서는 수도권 인구비중이 높음만을 제기해왔을 뿐, 얼마나 높은지, 그로 인한 부작용이 무엇인지, 장기적으로 계속 높아질 것인지에 대한 논의는 부족하였다. 따라서 앞으로 수도권의 위상과 역할을 논의할 때, 단순한 수도권 인구비중에 대한 숫자만이 아니라 그 숫자가 갖는 의미를 이해하고, 그 지표에 대한 합의를 도출하는 것이 필요할 것으로 보인다.

바람직한 수도권 인구비중에 대한 합의가 되었다고 볼 때, 또 하나의 문제는 그 목표치를 달성하기 위한 수단이 구체적으로 무엇인가 하는 것이다. 제3차 수도권정비계획에서는 2020년 추세치에서 4.8%를 낮추기 위하여 인구집중유발시설과 개발 사업에 대한 지속적인 모니터링을 통해 목표인구 관리체제를 확립할 것을 제시하고 있다. 아울러 시·도별 도시기본계획의 인구지표를 수도권 목표인구와 연계하여 과잉개발이 발생하지 않도록 관리할 예정이라고 한다. 그러나 이와 같은 선언적인 표현 이외에 구체적인 사업추진방안은 발견되지 않는다. 이를 위해서는 각 사업이 갖는 인구유발효과 또는 인구저감효과에 대한 객관적인 분석이 선행되어야 할 것이다. 여기에는 지금까지 시행되어 온 각종 규제가 갖는 효과에 대한 분석도 포함된다.

2) 수도권 규제에 대한 다양한 시각

수도권에 대한 인구, 산업, 대학, 공공기관, 대형건축물 등에 대한 규제가 시행되어 온 이래, 이러한 규제의 타당성과 효과에 대한 다양한 논의가 진행되고 있다. 그동안 시행되어 온 수도권 규제가 수도권과밀을 억제하고 지역균형발전을 가져오는 데 얼마나 효과가 있었는지에 대해서는 상반된 평가가 존재한다(주성재, 2004).

수도권 규제의 효과를 주장하는 쪽에서는 수도권 규제로 인구, 제조업, 대학 등 성장억제 효과가 있었으며, 규제가 있었기에 그나마 이 정도의 집중을 보이는 것이고 규제가 없었다면 훨씬 더 심각한 문제를 야기했을 것이라고 말한다. 기업들이 수도권 입지에 대한 대안으로 충청권이나 영남, 호남권을 모색하는 것도 수도권 규제의 효과라는 것이다. 이에 대하여 규제완화를 주장하는 쪽에서는 수도권 규제가 지역격차 해소에 기여했다는 증거가 없으며, 규제완화로 발생하는 파급효과가 수도권 뿐 아니라 전국적으로 높게 나타난다고 한다(표 10-4).

규제를 완화 또는 철폐하자는 주장에서는 세계대도시권과 경쟁하기 위하여 자유로운 경제 활동을 보장해야 하고, 이로부터 이루어진 수도권 발전은 국가경제 전체의 규모를 늘려 비

[표 10-4] 수도권 규제론과 규제완화론의 주요 논점

규제론	규제완화론
<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 규제로 인구, 제조업, 대학 등 성장억제 효과 있었음 • 수도권과 비수도권의 경쟁에 시장경제 원리를 적용하는 것은 무리임 • 수도권 규제가 완화되면 탈수도권 기업들이 다시 수도권으로 역이주할 가능성 있음 • 대기업 입지규제는 중소기업, 노동자 유입규제를 동반하여 효과가 큼 • 교통혼잡, 환경오염, 공장용지 부족 등 수도권의 과밀 문제 존재 • 수도권에 대한 과도한 투자 지속적으로 국가 전체의 경쟁력 약화 • 규제완화로 난개발이 되면 경쟁력이 떨어짐 • 수도권 집중은 집적의 불경제 야기 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 규제가 지역격차 해소에 기여했다는 증거 없음 • 수도권 발전은 국가경제 전체의 규모를 늘려 비수도권 발전을 견인하는 역할을 수행함 • 세계대도시권과 경쟁하기 위하여 자유로운 경제활동을 보장해야 함 • 수도권 규제로 공장이 비수도권으로 가지 않고 해외로 나감 • 수도권 기업입지 규제완화로 나타나는 인구유발 효과와 환경오염 유발효과는 크지 않음 • 규제완화로 수도권 뿐 아니라 전국적으로 파급효과가 높게 나타남 • 무등록 공장, 불법 이주노동자 등 부작용 존재 • 규제완화로 외국투자자들의 관심이 늘어남

수도권 발전을 견인하는 역할을 수행한다고 한다. 이에 대해 규제론에서는 수도권과 비수도권의 경쟁에 시장경제 원리를 적용하는 것은 무리이며, 수도권 규제가 완화되면 수도권으로부터 빠져나간 기업들이 다시 수도권으로 역이주할 가능성 있어 지역경제에 큰 타격이 된다고 주장한다.

수도권 과밀에 대한 입장도 상이하다. 규제론에서는 규제가 완화되면 교통혼잡, 환경오염, 공장용지 부족 등 수도권의 과밀이 더욱 심화되고 난개발로 인해 수도권의 경쟁력이 약화되며, 수도권에 대한 과도한 투자가 지속되어 전체적인 국가경쟁력도 약화된다고 한다. 이에 대하여 규제완화론에서는 수도권 기업입지 규제완화로 나타나는 인구유발효과와 환경오염 유발효과는 크지 않으며, 오히려 규제로 인하여 무등록 공장이나 불법 이주노동자와 같은 부작용이 존재한다고 한다.

어느 한쪽의 입장은 아니지만, 수도권 규제의 목표와 수단이 과연 적합한가하는 점도 지적된다(김용웅 외, 2003). 수도권 규제의 존재이유가 정당화되기 위해서는 수도권의 과밀이나 혼잡, 그리고 지역불균형이 수도권으로 인구, 산업, 시설이 집중하였기 때문이라는 점이 밝혀져야 하는데 그 증거가 뚜렷하지 않다는 것이다. 오히려 인구나 산업의 규모보다는 그 배치의 부적절함으로 인한 비효율, 도시의 무질서한 개발, 비능률적인 교통체계가 과밀의 원인이라고 한다. 불균형발전이 초래된 것도 지역의 발전 잠재력 부족, 지역경제 육성을 위한 정부의 효율적 시책 부족 및 편중된 투자 때문이라는 것이다.

이렇게 수도권 규제에 대해서는 다양하면서도 상반된 시각이 존재한다. 이와 관련하여 또 하나 논란이 되고 있는 것은 시점의 문제이다. 수도권과 비수도권이 상생(win-win)해야 하는 것은 분명하나, 일단 비수도권의 자생력과 발전기반이 갖추어질 때까지 수도권 규제를 계속해야 한다는 주장이다. 그러나 수도권의 규제를 없애고 수도권과 비수도권의 각 지역이 동등한 위치에서 경쟁할 수 있는 때가 언제인지에 대해서는 아직 합의가 이루어지지 않고 있다.

3) 수도권의 경제기능 활성화 또는 경제중심지로서의 위상 확립

수도권의 미래를 논할 때 함께 등장하는 중요한 이슈는 수도권의 경제기능을 어떤 시각에

서 어떤 방법으로 활성화시켜 나갈 것이며, 국가경제에서 경제중심지로서의 위상을 어떻게 유지하고 확립시켜나갈 것인가에 대한 문제이다. 최근 정부가 주도하고 있는 국가균형발전 정책에서 비수도권에 대한 발전의 수단을 우선적으로 강구한 것은 사실이지만, 경제중심지로서 수도권에 갖는 역할과 위상은 여전하다.

개발시대에 성장거점으로서 수행했던 수도권의 역할과 산업집적의 강점을 이용하면서 새로운 시대적 흐름에 맞게 산업구조 재편을 이루어나가는 것이 중요하다. 우수하고 다양한 계층의 인력과 대학 및 연구소의 연구개발 지원, 관련 서비스 기능의 집적, 공항, 항만, 도로 등 유리한 기반시설을 활용하여 경제기능을 안정적이고 지속적으로 수행하는 것은 수도권경제 뿐 아니라 국가경제에도 기여하는 길이다.

제조업 부문에서는 바람직한 수도권의 공간구조와 조화를 이루고 도시개발, 주택공급, 교통투자, 문화시설 공급 등과 유기적으로 연결된 발전구상을 수립하는 것이 중요한 과제이다. 기존 산업집적지인 인천, 수원, 용인, 이천, 화성 등의 특화산업들이 지속적으로 성장해 나갈 수 있도록 기반을 마련함과 동시에, 미래 발전 산업을 수용할 수 있는 새로운 산업지대를 형성하는 것도 고려할 수 있다. 특히 파주를 중심으로 하는 경기 북부지역에서 새롭게 형성되고 있는 정보기술(IT) 산업의 축을 적극 육성해 나갈 수 있다.

그러나 수도권에서 제조업을 지속적으로 육성하는 것은 현재 설정되어 있는 다양한 규제와 대기업의 역할에 대한 합의된 인식을 필요로 한다. 수도권에 다수의 국내·외 기업이 신규 투자를 고려하고 있지만 다양한 규제와 대기업 투자에 대한 부정적인 인식 때문에 제약을 받고 있는 사례를 면밀히 분석하고 이에 대한 사회적 합의를 끌어낼 필요가 있다.

이렇게 보면, 향후 수도권에 담당해야 할 역할은 정보통신, 생산자서비스 등을 포함하는 지식기반산업 중심지를 지향해야 할 것으로 보는 것이 일반적인 시각이다. 서울의 테헤란밸리, 구로 디지털산업단지, 그리고 새롭게 조성되고 있는 상암 디지털미디어시티는 그 선두에 있다. 안양, 수원, 용인 축으로 이어지는 기업부설연구소들과 좋은 주거환경을 따라 다양한 계층으로 존재하는 고급 인력들은 이러한 방향의 길잡이가 된다.

제조업, 서비스업과 더불어 수도권의 경제기능에서 중요한 역할을 차지할 것으로 예상되는 것은 경제자유구역과 항만을 중심으로 한 물류산업이다. 현재 인천경제자유구역(IFEZ)은 인천을 “국제 비즈니스의 전진기지로 선정하여 국제도시로서 최적의 경제활동이 보장되

도록 지원하는 장소”로 조성하고 있다. 그러나 국내·외 기업을 유치하기 위한 과정에서 이 지역에 국내의 여타 지역과는 차별화되는 혜택을 적용함으로써 교육, 노동, 의료 분야의 반대에 직면했었고, 인천경제자유구역의 개발에 단순히 경제적 논리보다는 정치·사회적 기제가 중요하게 작용했다고 보는 시각도 있다(김준우·안영진, 2006). 따라서 수도권으로는 이러한 경제자유구역이 당초 의도했던 바와 같이 외국기업들의 자유로운 활동을 보장함으로써 국가경제에 기여할 수 있도록 구체적인 방안을 마련하는 것이 중요하다.

항만을 중심으로 하는 물류산업에서는 수도권에 있는 인천항 및 평택·당진항과 양항체계를 구성하고 있는 부산항 및 광양항과의 관계 설정이 중요한 이슈가 된다. 현재 수도권에서 발생하는 수출입화물의 70.1%를 부산항이 처리하고 있고, 인천항과 평택·당진항은 각각 25.9%와 0.7%에 불과한 것으로 나타났다(한국교통연구원, 2003). 이런 상황에서 인천항과 평택·당진항을 부산항 및 광양항과 경쟁우선의 협력에서 비경쟁 협력으로 발전시키고, 인천항과 평택·당진항 사이에는 연합항만을 구성하는 방안이 제시되고 있다(서수완·박창호, 2006). 동북아 물류중심의 목표를 추구하기 위해서는 인천국제공항과 연계하여 인천항과 평택·당진항의 위상을 적절하게 설정하는 것이 중요하다.

한편 수도권에 갖고 있는 문화, 관광의 기반을 경제기능 활성화와 연결시키는 것도 매우 중요한 과제이다. 수도권은 우리나라 최고의 문화집적지이면서 관광·여가시설 집적지이므로, 이를 적극 활용해야 한다. 전통문화의 유산과 현대문화의 집적이 어우러진 곳으로서 역사문화벨트와 현대문화지구와 같은 물리적인 시설로 이끌어 갈 필요가 있다. 창조산업(creative industry)으로서 영상, 음악, 게임, 모바일콘텐츠 등 각 분야의 산업이 발전할 수 있는 여건을 마련해주는 것도 수도권에 감당해야 할 중요한 과제이다.

4) 주거지로서 수도권 : 신도시 및 신시가지 개발 문제

수도권은 2005년 현재 전국 인구의 절반에 육박하는 2천 2백만 명 이상이 살고 있는 우리나라 최대의 주거지이다. 수도권에 이렇게 최대의 주거지가 되는데 기여해 온 신도시와 신시가지지를 계속 건설해 나갈 것인가 하는 문제는 사회적 합의가 필요한 중요한 이슈이다.

수도권 신도시에 대한 반대는 신도시를 수도권에 건설하는데 대한 반대와 신도시 자체에

대한 반대로 나누어 볼 수 있다. 먼저 수도권이라는 장소에 대한 반대는 신도시가 수도권 인구집중을 심화하고 환경을 파괴하며 서울 의존적인 침상도시로서 교통난을 악화시킬 우려가 있다는 것이 기본적인 논지를 이룬다. 신도시 건설 이후 수도권 인구가 전국 인구 증가율에 비해 월등히 빠른 속도로 증가하였으며, 전국 인구 증가분에 대한 수도권 인구 증가율이 수도권 신도시 분양기간 중에 급격히 상승했다는 점을 들고 있다(하성규, 2000; 황희연, 2000). 도시의 외곽지역에서 이루어지는 대규모의 신도시 개발이 필연적으로 도시의 평면적 확산을 가져오게 되고 결국 도시주변의 자연환경을 훼손하지 않을 수 없다고 한다(김철수, 2002). 또한 수도권 신도시의 건설은 이미 포화상태에 있는 수도권 교통망에 추가적인 부담을 초래하여 교통난을 심화시킨다는 것이다(원제무, 2000).

신도시 자체에 대한 반대는 주택 부족에 관한 잘못된 예측과 공급에 대한 과신을 비판하는 것으로부터 시작한다(조명래, 2004). 주택수요와 택지수요가 과다하게 추정되고 있으며, 합리적이고 과학적인 판단보다 각 정권의 정치적 판단에 더 많은 영향을 받는다는 것이다. 신도시가 비민주적인 과정에서 급속하게 추진됨으로써 부동산 투기가 발생하고 건설경기가 과열되며 임금이 상승하여 거시경제의 불안요인이 되었다는 비판도 있다. 신도시 건설이 도로와 지하철, 상·하수도, 전기, 통신, 가스 등 공공 도시기반시설의 설치 확충에 필요한 엄청난 비용을 추가로 발생시키는 점도 지적된다. 도시가 갖추어야 할 기능과 형태에 대해 충분한 고민과 배려 없이 오로지 주택공급을 쉽고 저렴하게 하려는 목적으로 신도시를 건설함으로써 개성 없는 대규모 아파트단지만을 생산했다는 비판도 있다.

수도권에 신도시가 필요하다는 입장은 기본적으로 향후 중·장기적으로 수도권 주택의 양과 질을 고려할 때 공급되어야 할 주택수를 수용할 택지가 부족하기 때문에, 주택개발의 압력이 집중되는 지역에 고밀도의 압축적인 형태의 신도시를 건설해야 한다는 주장에 입각해 있다(김경환·손재영, 2001). 택지개발의 주체, 규모, 방식을 기준으로 할 때, 공공에 의한 체계적인 대규모 개발방식이 가장 효율적인 방법이라고 한다.

수도권 신도시 반대론에 대한 반박도 이루어진다. 수도권 신도시 건설에 따른 인구이동의 대부분이 수도권 내부로부터 이동이기 때문에 수도권 신도시 건설이 비수도권으로부터 수도권으로의 대규모 인구유입을 촉발하였다고 보기 어렵다는 것이다. 신도시가 아닌 다른 방식으로 개발되었을 때보다 신도시가 더 큰 교통혼잡을 유발했다는 증거가 없으며 신도시

에서 서울로의 통근통행의 비율이 과도하게 평가되었다는 점도 지적한다. 마찬가지로 신도시 개발방식이 다른 방식의 개발보다 특별히 더 많은 녹지를 훼손했다고 할 수 없으며, 오히려 신도시 녹지의 비율을 높임으로써 환경친화적인 개발을 도모할 수 있다고 한다.

이렇게 수도권에 신도시를 개발하는 문제에 대해서는 대조적인 입장이 있지만, 공통적으로 향후 주택을 공급할 때에는 도시공간구조의 발전방향과 부합하도록 아파트를 대신하는 새로운 주거문화를 수용하며, 중앙집중적인 방식이 아니라 지방자치단체와 주민이 충분한 협의와 의견수렴 과정을 거쳐 최종수요자들의 만족도를 높이는 방식으로 추진해야 한다는 점에서는 의견의 일치를 보고 있다. 생활편익시설과 일자리가 존재하는 자족성이 강조되기도 한다.

따라서 수도권에 부족한 주택을 공급할 때, 어떠한 개발방식으로 어디에 어느 정도의 규모로 공급하는가 하는 것은 향후 수도권의 발전을 위하여 사회적 합의를 거쳐야 할 중요한 이슈가 된다. 이러한 점에서 주택수요를 적절한 곳에서 적절한 규모로 수행하는 도시성장 관리의 개념에 입각한 계획적 관리가 필요하다.

[표 10-5] 수도권 신도시 개발에 대한 반대론과 찬성론

반대론	찬성론
<ul style="list-style-type: none"> • 신도시 건설 이후 수도권 인구가 전국 인구 증가율에 비해 월등히 빠른 속도로 증가함 • 대규모 신도시 개발이 도시의 평면적 확산을 가져오게 되고 도시주변의 자연환경을 훼손함 • 수도권 교통망에 추가적인 부담을 초래하여 교통난을 심화시킴 • 주택수요와 택지수요가 과다하게 추정되고 각 정권의 정치적 판단에 더 많은 영향을 받음 • 비민주적인 과정에서 급속하게 추진됨으로써 부동산 투기가 발생하고 건설경기가 과열됨 • 도로와 지하철, 상·하수도 등 도시기반시설의 설치 확충에 따른 엄청난 비용을 추가로 발생시킴 • 개성 없는 대규모 아파트단지만을 생산함 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권에 필요한 주택수를 수용할 택지공급을 위해 주택개발의 압력이 집중되는 지역에 고밀도의 압축적인 형태의 신도시를 건설해야 함 • 공공에 의한 체계적인 대규모 개발방식이 가장 효율적인 방법임 • 수도권 신도시 건설이 비수도권으로부터 수도권으로의 대규모 인구유입을 촉발하였다고 보기 어려움 • 신도시 이외의 방식으로 개발되었을 때보다 신도시가 더 큰 교통혼잡을 유발한다는 증거 없음 • 신도시 녹지의 비율을 높임으로써 환경친화적인 개발이 가능함

5) 수도권 삶의 질 제고 문제

수도권의 미래를 위하여 중요한 현안 이슈 중의 하나는 삶의 질을 높임으로써 살고 싶은 곳, 살기 좋은 곳을 만드는 것이다. 21세기는 양적 성장이 아닌 질적 성장과 관리의 시대이며, 이를 향한 기대 수준이 지속적으로 높아질 것으로 예상된다. 전국 인구의 절반 가까이 살고 있는 수도권에서 이는 더욱 중요한 문제이다. 주거, 환경, 교통 등의 지표를 기준으로 했을 때, 서울과 수도권은 세계 주요 대도시 또는 대도시권에 비해 많이 뒤떨어진다.

수도권의 대기오염도는 선진국 주요 도시권에 비해 높아 OECD 국가들 중 최하위 수준으로 나타난다. 특히 미세먼지는 1.7~3.5배 높으며, 국내 주요 대도시권 중에서도 오염도가 가장 높다(건설교통부, 2005). 문제는 정부의 청정연료 보급, 휘발성 유기화합물질 규제 등의 시책에도 불구하고 수도권의 대기의 질은 계속 악화되고 있다는 점이다. 서울특별시의 경우 대기오염물질의 85%가 자동차에서 배출되며, 자동차 대수의 29%를 차지하고 있는 경유자동차가 자동차 오염물질 배출량의 52%를 발생시키고 있다는 통계가 있다(건설교통부, 2005, 제3권, 8). 따라서 수도권으로서는 향후 환경문제를 해결하기 위한 오염관리체계, 대중교통이용체계, 에너지절약형 토지이용체계를 갖추는 것이 다른 이슈보다 중요한 우선순위를 갖는다.

교통과 관련해서는 환경문제 이외에 이동성 확보라는 측면의 이슈가 제기된다. 수도권의 인구와 산업을 수용하기 위한 신도시, 신시가지 및 산업단지의 개발이 지속됨에 따라 교통수요가 급증하고 통행거리가 증가하는 등 교통여건은 악화되고 있다. 이에 비해 광역교통망과 대중교통체계는 신속하게 공급되지 않아 평균 이동속도가 떨어지고 물류비용이 높아지는 문제가 야기된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 수도권 주요 교통축에 간선교통시설을 공급하는 이외에 대중교통체계 지원을 위한 첨단교통수단 도입, 정보통신을 활용한 교통정보 공유와 이를 통한 교통시설의 효율적 활용 등이 필요하다. 무엇보다도 수도권 내 이동을 최소화함으로써 교통수요를 줄이는 방안이 필요하다.

주거환경과 관련해서는 양적, 질적인 이슈가 모두 제기된다. 양적인 측면에서 보면 2004년 현재 수도권의 주택보급률이 91.6%(서울특별시는 89.2%)라고는 하나(건설교통부, 2005, 제2권, 249), 주민들이 체감하는 주택보급의 정도는 이보다 훨씬 낮다. 자가 점유율

은 서울이 41%, 수도권은 48%로서 비수도권의 53%보다 낮고, 연소득대비 주택가격비율도 서울이 5.6배, 수도권은 4.6배로서 비수도권의 2.5배보다 훨씬 높다. 이것은 수도권에서 안정된 주택을 구하기가 여전히 어렵다는 것을 보여준다.

주거환경의 질적인 측면에서는 다양한 주거수요를 충족시킬 수 있는 주거형태의 부족과 노후화된 주택 및 저소득층 주거문제 등이 지적된다. 고령화가 진행되고 삶의 방식이 다양해짐에 따라 노인용 주거, 1인가구 주택수요가 수도권에서 증가하고 있으나, 이에 대한 공급은 아직 부족한 형편이다. 또한 노후화된 단독주택, 1980년대 이전에 건축된 저층아파트 등이 주거환경 악화요인이 되고 있어 이에 대한 해결이 필요하다. 아울러 저소득층의 물리적인 주거상태는 여전히 열악한 상황이다.

이를 위해서는 서울특별시와 인천광역시, 그리고 경기도 주요 도시에서 이루어지고 있는 주거환경개선사업에 대한 관심이 필요하다. 노후주택 개·보수, 주차 공간을 포함한 공공시설 및 도시기반시설 정비와 같은 주거지 환경 개선에 대한 더욱 큰 배려가 필요하다. 서울특별시의 경우, 주거환경개선사업 구역이 2002년 이후 뉴타운 사업 및 균형발전촉진지구 지정으로 크게 증가되어 여러 사업이 진행되고 있으나, 획일적 아파트 건축에 따른 도시경관상의 문제가 지적되기도 한다(목정훈, 2006).

수도권의 삶의 질을 높이기 위해서는 주민들의 문화·여가·관광 수요를 충족시킬 수 있는 공간을 적절히 공급하는 것이 필요하다. 주5일 근무제가 보편화됨에 따라 가까운 곳에서 여가를 보내고자 하는 욕구가 커지고, 이는 여가공간의 부족으로 이어질 가능성이 있다. 한 분석에 의하면 2011년 수도권의 여가공간은 지정된 여가시설 수용능력의 36%가 초과 발생할 것으로 보고 있다(윤양수·김의식, 2002). 실제 조성된 시설을 기준으로 볼 때 그 초과 발생량은 훨씬 많아질 것으로 예상된다. 따라서 다양한 계층의 여가활동 수요를 충족시킬 수 있는 공간을 제공하는 것은 수도권의 바람직한 미래를 위해 고려해야 할 또 다른 중요한 이슈가 된다.

3. 향후 발전방향

1) 지역발전의 비전 설정

향후 수도권의 발전을 추진해나가기 위해서는 그 발전의 비전을 공유하는 것이 필요하다. 지역이 갖고 있는 발전의 추세와 잠재력, 그리고 정책적으로 육성하고자 하는 발전의 방향이 결합될 때 비전은 탄생한다.

수도권 발전의 비전은 수도권 또는 전국을 대상으로 하는 공간계획에서 제시되어 왔다. 1980년대 이래 수도권 관리를 위해 수립되어 온 수도권정비계획의 수도권발전 비전을 보면, 제1차 계획에서는 수도권의 집중억제를 목표로 하는 매우 소극적인 내용이 주류를 이루었으나, 1990년대 중반 수립된 제2차 계획에서부터 수도권이 국가공간에서 담당해야 할 기능을 확보하는 측면으로 그 기조가 변해가는 것을 알 수 있다. 최근 수립된 제3차 계획에서는 적극적인 의미에서 동북아 경제중심으로서의 비전을 내세우고 있다(표 10-6).

제3차 수도권정비계획(2006~2020년)은 ‘규제계획’의 성격을 과감히 탈피하여 ‘발전계획’을 지향하고 있다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 할 수 있다. 그 중요한 화두는 ‘질적 발전’, ‘경쟁력’, 그리고 ‘상생 발전’이다. 즉, 인구를 안정시킴으로써 살기 좋은 환경을 제공하는 질적 발전을 추구하고, 동북아의 경제중심으로 경쟁력을 높일 뿐 아니라, 비수도권과 상생 발전하는 수도권을 지향한다는 것이다. 아울러 환경용량을 고려하여 장기적인 관점에서 적정 수준의 성장이 가능하도록 지속가능한 수도권 성장관리기반을 구축한다는 것이다.

이 내용은 바로 직전 발표된 일련의 수도권 발전방향(건설교통부·국가균형발전위원회, 2004; 2005)과 맥락을 같이 하는 것이다. 이들 구상에서도 ‘지방과 상생 발전하는 살기 좋은 동북아 경제중심’, ‘지식·기술 중심의 질적 발전’, ‘쾌적한 생활터전으로 재도약’ 등을 발전의 방향으로 내세우고 있다.

한편, 2006년 확정되어 발표된 제4차 국토종합계획 수정계획에서는 서울특별시, 인천광역시, 경기도 각각의 비전과 목표를 제시하고 있다(표 10-7). 서울특별시는 세계 일류도시, 인천광역시는 물류중심·경제자유도시, 경기도는 지식산업 중심지역이라는 각각의 비전 하

[표 10-6] 역대 수도권정비계획의 비전, 목표와 추진전략

계획 이름	목표(비전)	추진전략
제1차 수도권정비계획 (1982~1996년)	<ul style="list-style-type: none"> 수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 서울에 인구증가를 초래할 산업시설 등의 입지를 강력히 제한하고 중추적 역할만 유지 수도권내 도시간 기능분담으로 다핵적 광역대도시생활권을 계획적으로 형성 교통, 용수, 위락 등 기반시설을 정비하여 광역적 이용체계 확립 한강수계의 환경오염을 미연에 방지하고 쾌적한 녹지공간을 적극 확보 방위전략상의 취약성 및 국가안전보장의 개념변화에 대응
제2차 수도권정비계획 (1997~2011년)	<ul style="list-style-type: none"> 수도권의 질서 있는 정비와 자족적인 지역생활권 육성 세계화에 대비한 수도권 기능제고와 통일대비 기반 구축 쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경 보전 	<ul style="list-style-type: none"> 과밀억제권역에 집중된 인구 및 산업을 수도권내 외곽으로 분산 분산형의 다핵공간구조로 개편하고 자족적인 중심도시권 육성 기능분산 촉진을 위한 지역간 연결 광역교통체제의 확충 국가경쟁력 강화를 위한 정보화·산업고도화 관련 기능 확충 지역균형발전을 위하여 국제 및 수도기능이 미약한 시설입지는 억제·이전 통일시대를 대비한 남북협력 공간 마련 및 남북교류망 확충 주택, 상·하수도 교통시설, 통신망 등 기반시설의 확충 도심혼잡, 대기 및 수질오염 등 환경문제를 적극 개선 개발과 보존의 조화로 자연환경 파괴의 적극 억제
제3차 수도권정비계획 (2006~2020년)	<ul style="list-style-type: none"> 지방과 상생하는 살기 좋은 동북아 경제중심 선진국 수준의 삶의 질을 갖춘 수도권으로 정비 지속가능한 수도권 성장관리기반 구축 지방과 더불어 발전하는 수도권 구현 동북아 경제중심지로서의 경쟁력 있는 수도권 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 인구 안정화(2020년 ; 47.5%) 수도권 주민의 삶의 질 개선 수도권의 경쟁력 강화 수도권 규제의 합리적 개선

자료 : 건설부, 1984, 제1차 수도권정비계획 ; 건설교통부, 1997, 제2차 수도권정비계획 ; 건설교통부, 2006a, 제3차 수도권정비계획.

[표 10-7] 제4차 국토종합계획 수정계획의 수도권 비전 및 목표

지역	비전	목표
서울특별시	세계 일류도시	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아경제를 선도하는 세계도시 • 서울다움이 느껴지는 문화도시 • 자연이 되살아나는 생태도시 • 더불어 사는 풍요로운 복지도시
인천광역시	물류중심·경제자유 도시	<ul style="list-style-type: none"> • 국제비즈니스 중심도시 • 동북아 국제물류 중심도시 • 국제 해양관광·문화·역사도시
경기도	지식산업 중심지역	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 첨단산업 중심지역으로 발전 • 다핵분산형 공간구조 개편 및 국제적 수준의 정주환경 정비 • 남북교류 및 통일준비의 거점지역 • 교육·복지·문화·환경 선진지역

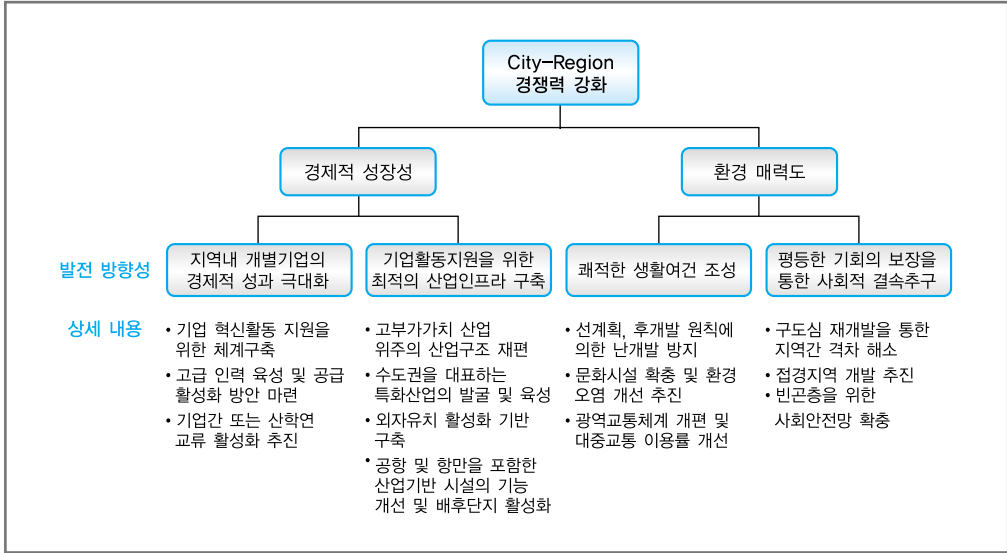
자료 : 대한민국 정부, 2006, 제4차 국토종합계획 수정계획.

에 도시의 모습을 설정하고 있다. 이들의 내용은 수도권 전체에 대한 비전 및 목표와 맥락을 같이 한다.

이렇게 수도권 발전에 대한 비전은 확고하게 설정되어 있는 것으로 보인다. 지역전문가나 정책입안자의 관점에 따라 표현이 달라질 수는 있겠으나, 기본적으로 살기 좋은 곳으로의 질적 발전, 적절한 성장 동력을 갖춘 경쟁력 확보, 개성 있는 비수도권과의 상생 발전 등의 내용은 크게 달라지지 않을 것으로 본다. 중요한 것은 이러한 비전을 달성하기 위한 적절한 수단의 마련과 힘의 결집이라 할 수 있다.

2) 세계도시지역(global city-region)으로서 수도권의 경쟁력 강화와 공간구조 재편

수도권이 세계도시지역의 하나로서 역할을 수행하기 위해서는 적절한 경쟁력의 요소를 갖추어야 한다는 데에 의견의 일치를 보고 있다. 최근 건설교통부가 컨설팅업체의 도움을 받아 발표한 연구결과에 의하면, 수도권이 대도시지역으로서 경쟁력을 강화하기 위해서는 경제적 성장성과 환경매력도를 균형 있게 갖추어야 함을 말하고 있다(건설교통부, 2006b).



〈그림 10-4〉 수도권의 발전을 위한 경쟁요소

자료 : 건설교통부, 2006b, 수도권 발전을 위한 국제심포지움 : 종합토론자료.

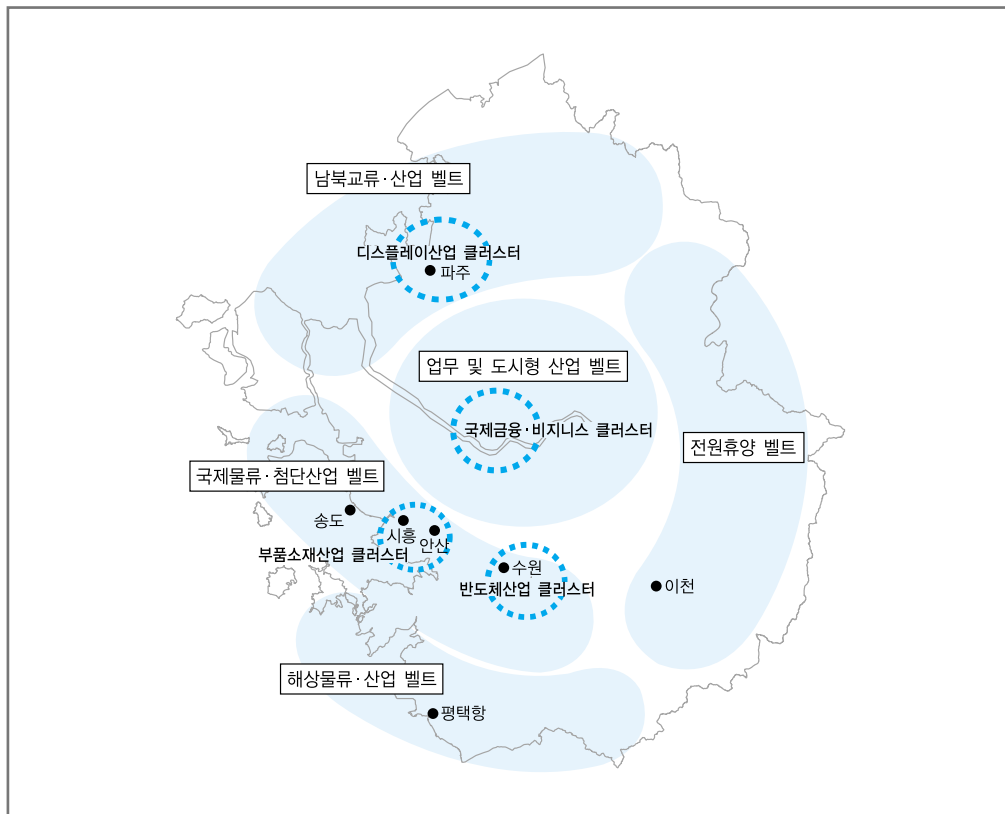
경제적 성장을 위해서는 수도권내 개별기업의 경제적 성과를 극대화하기 위한 체제와 기업 활동 지원을 위한 최적의 산업인프라를 구축해야 하고, 환경 매력도를 증진시키기 위해서는 쾌적한 생활여건을 조성하고 평등한 기회의 보장을 통한 사회적 결속을 추구하는 것이 선결되어야 할 문제라고 하였다. 이러한 발전의 방향성은 각각 상세한 추진전략으로 완성된다(그림 10-4).

동북아시아 대도시권의 경쟁력을 비교한 최근의 연구에서도 이러한 요소들의 유효성이 다시 확인된다. 김원배 외(2007)의 연구에서는 경쟁력의 요소를 인적·지식 자원, 경제구조, 공간인프라 자원, 사회·문화적 자원의 네 가지로 나누고 각각 3~7개의 지표를 선정하고 있다.

수도권의 경쟁력을 강화하기 위해서는 수도권 내 각 지역에서 적절한 경제기능의 분화와 보완이 있어야 함이 논의된다. 수도권 전체적인 지식기반 산업으로의 전환을 전제로 할 때, 서울특별시는 금융, 미디어, 문화, 국제업무 등과 관련된 지식기반 서비스업, 경기도는 연구개발 기능의 확충을 통한 지식기반 제조업, 인천광역시는 특정 부문의 첨단제조업과 연구개발, 그리고 국제물류 등으로 특화함으로써 권역 전체의 상호보완성을 높여 장기적인

경쟁력을 제고해야 함이 제안된다(김원배 외, 2007).

수도권의 각 지역 간 기능의 보완을 통한 경쟁력 강화는 수도권의 공간구조 재편으로 보다 구체화된다. 제3차 수도권정비계획에 의하면 서울 중심적 공간구조를 다핵연계형 공간구조로 전환하여 서울과 주변지역의 과밀을 완화할 뿐 아니라 지역별 특성을 고려한 클러스터형 산업배치로 산업 경쟁력을 제고하고 수도권 내 균형발전을 도모하려 하고 있다. 여기서는 수도권을 서울 및 주변지역, 수원·인천지역, 경기북부지역, 경기동부지역, 경기남부지역의 5개 권역으로 나누어 각각을 업무 및 도시형산업벨트, 국제물류 및 첨단산업벨트, 남북교류 및 첨단산업벨트, 전원휴양벨트, 그리고 해상물류 및 복합산업벨트로 육성하는 구상을 내놓고 있다(그림 10-5, 표 10-8).



〈그림 10-5〉 제3차 수도권정비계획이 설정하는 수도권 산업공간 구조

자료 : 건설교통부, 2006a, 제3차 수도권정비계획.

수도권내 각 지역의 경쟁력 강화방안이 제시되기도 한다. 세계도시를 지향하는 서울의 경우, 시장의 국제화 여부를 기준으로 국내시장지향과 해외시장지향으로 구분하고 산업의 특성을 기준으로 비용지향과 지식지향으로 구분했을 때, 현재의 서울은 국내시장지향이면서 비용지향과 지식지향의 중간 형태이지만 향후 네트워크지향과 지식지향성을 목표로 하여 현재의 싱가포르나 홍콩과 같은 위상을 가져야 한다는 제안이 있다(서울시정개발연구원·노무라종합연구소, 2003). 아시아의 경쟁도시들이 교통·통신·물류시설과 같은 물적 인프라는 물론, 인적요소, 시장특성, 사업지원환경, 정부정책의 요소 등의 우위를 갖고 있으므로 이에 상응한 전략이 필요하다는 것이다.

세계도시지역으로 수도권의 위상을 확고히 하기 위해서는 수도권의 경쟁력을 높일 수 있는 실질적인 방안과 실천전략이 필요하다. 따라서 향후 수도권 각 지역의 특화된 경제기능과 이를 뒷받침하기 위한 적절한 공간구조를 설정하는 것은 수도권의 미래를 보장하기 위한 매우 중요한 문제이다.

[표 10-8] 수도권의 기능 분담을 중심으로 한 공간구조 재편 방향

구분	산업배치 방향
서울 및 주변지역	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 금융·업무기능 중심으로 특화하고, 지식기반 산업 및 도시형 제조업을 중심으로 「업무 및 도시형산업벨트」 조성 • 서울에는 「국제금융·비즈니스 클러스터」 형성 추진
수원·인천 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 수원의 반도체산업 클러스터, 안산, 시흥의 부품소재 클러스터, 인천의 경제자유구역 및 인천공항·항만 등을 핵심거점으로 하는 「국제물류 및 첨단산업벨트」로 육성
경기북부 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 파주의 LCD단지를 중심으로 디스플레이산업 클러스터를 조성하고 개성공단과의 연계체제를 구축하는 등 「남북교류 및 첨단산업벨트」 형성
경기동부 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 자연환경을 활용한 전원 휴양관광을 활성화하고 이천, 여주, 광주의 도자산업을 문화관광상품과 연계 육성하여 「전원 휴양벨트」로 형성
경기남부 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 화성과 안성의 제약산업, 화성과 평택의 자동차부품산업, 평택과 아산만의 디스플레이산업, 평택항을 중심으로 한 물류산업 등이 다양하게 집적하고 있어서 「해상물류 및 복합산업벨트」로 육성

자료 : 건설교통부, 2006a, 제3차 수도권정비계획.

3) 수도권의 계획적 관리 개념 구체화

우리나라 국토공간에서 수도권에 차지하는 위상과 역할은 매우 중요하다. 따라서 향후 수도권에 대해서는 단순히 규제지역으로 보는 관점에서 탈피하여, 필요한 기능을 육성하고 성장의 압력을 적절한 지역으로 수용하는 적극적 의미의 계획관리 개념으로 전환하여 이를 구체화하는 것이 필요하다.

이러한 개념의 전환은 수도권 정책의 핵심에서도 밝히고 있는 사실이다. 2006년 7월에 발표된 제3차 수도권정비계획에서는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하는 ‘계획관리체계’로 전환하고 수도권 규제를 단계적으로 개선한다는 방향을 제시한다. 이것은 행정중심복합도시 건설과 공공기관의 지방이전과 같은 지방화의 추진속도와 연계한다는 전제를 갖고 있는 하지만, 향후 강조될 명백한 방향임이 분명하다.

수도권 계획적 관리의 필요성은 현재 수도권 관리를 위한 법·제도적 틀이 수도권의 성장 추세를 적절히 수용하지 못하고 있다는 문제의식에서 시작된다. 수도권정비계획, 수도권광역도시계획, 그리고 서울과 주변지역에 한정된 서울도시기본계획으로는 수도권의 경쟁력을 살리지도 못하고 난개발을 방지하지도 못한다는 것이다(서순탁·변창흠, 2007 ; 이상대, 2007 ; 강현수, 2006 ; 이상대, 2006 ; 정희윤·김제국, 2006). 이러한 문제의식은 수도권관리의 법체계를 대체하고자 하는 움직임으로까지 이어지고 있다.

수도권 계획적 관리의 개념은 아직 명확하게 정립되지 않고 있다. 그러나 최근 학자들에 의하여 제시된 개념에 의하면, 공통적으로 난개발 방지를 위한 사전 계획에 의한 개발, 성장압력의 적절한 수용, 공공의 주도, 지방정부의 참여와 자율을 토대로 한 유연한 계획과 관리 등의 키워드를 제시하고 있다(표 10-9). 이것은 기존에 제시된 ‘선계획, 후개발’, ‘도시성장관리’의 개념과 크게 다르지 않다. 중요한 것은 이 개념이 현재 수도권에 처해 있는 문제, 즉 규제를 위주로 한 정책을 시행하고 있지만 난개발의 관행은 지속되고, 그렇다고 국가 전체적인 경쟁력은 커지지 않으며 수도권에 비해 다른 나라의 대도시권에 비해 경쟁력이 떨어지는 문제를 해결하고자 하는 맥락에서 등장했다는 것이다.

따라서 수도권의 계획적 관리라는 개념을 실천하기 위한 기본방향은 국가 전체적인 수준에서 수도권의 역할을 강조하되, 국가균형발전의 틀 안에서 비수도권과 상생 발전하는 것

으로 제시된다. 수도권의 경쟁력과 생활의 질을 높이고 안정적인 성장을 도모하되, 환경적 지속성을 보장할 수 있도록 택지와 주택개발의 수요를 관리하고 계획지침에 의하여 개발사업을 통제한다는 것이다.

이러한 관리를 위하여 공통적으로 중앙과 지방이 협력하는 체제를 갖추는 것은 매우 중요한 과제로 대두된다. 지방정부의 자율성에 기초하여 참여를 높이고 계획과 관리방식의 유연성을 확보하는 것이 필요하다. 계획시스템을 관리·조정하는 거버넌스 체제가 구축되어

[표 10-9] 수도권의 계획적 관리의 개념 및 기본방향 비교

구분	개념	기본방향
강현수 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권의 난개발을 방지하기 위해 합리적인 사전 계획을 통하여 개발의 위치와 면적, 속도와 형태를 적절히 규제 혹은 유도하는 공공의 의도적이고 적극적인 관리 행위 • 지방정부의 참여와 지방정부의 자율성을 높이고, 계획 및 관리 방식의 유연성을 높임 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권의 경쟁력과 생활의 질 제고 • 수도권과 비수도권의 상생 발전
이상대 (2006,2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권의 경쟁력 강화와 삶의 질 개선을 위해 대도시권 관리계획을 수립하고 집행해 나가는 공공의 정책적, 법적, 행정적 행위 	<ul style="list-style-type: none"> • 성장의 안정적, 지속가능한 관리 • 택지·주택개발 수요관리와 계획지침에 의한 개발사업 통제 • 인구-고용-주택-교통-환경 인프라의 통합적 예측, 지표설정 및 실행 • 유연하고 참여적인 계획체계와 거버넌스 체제 구축
서순탁 변창흠 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 내부의 문제를 다루기 위한 관리 전략 모색 • 지방정부의 참여와 자율을 토대로 유연하게 계획하고 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토균형발전과의 조화 도모 • 수도권의 지속가능한 발전 실현 • 수도권의 경쟁력 제고 • 중앙과 지자체의 적절한 역할 분담과 협력
정희윤 김제국 (2006)	-	<ul style="list-style-type: none"> • 국가경쟁력을 제고할 수 있는 유연한 계획시스템 • 수도권의 환경적 지속가능성을 보장 • 분권형 국토도시계획체계 개편과 정합성 보유 • 계획의 성과와 책임의 분명한 평가 • 계획시스템을 관리·조정하는 기구의 설치·운영

그 구성원간의 적절한 역할분담체계를 확보하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 수도권의 계획적 관리 개념은 아직 초보적인 수준으로서, 이에 대한 인식의 공유가 필요한 단계이다. 적절한 개념이 설정된 후에는 이를 구체화하기 위한 전략과 법·제도화 방안이 요구될 것이다.

이러한 맥락에서 수도권의 계획적 관리를 위한 전제로 제시된 다음 세 가지 요건은 매우 의미 있는 것으로 보인다(이동우, 2006). 첫째, 계획이란 계획 없이 방치하였을 때에 나타날 수 있는 미래의 부작용을 미리 예측하여 이를 바람직한 모습으로 바꾸기 위해서 필요한 것인 만큼, 정확한 미래예측에 기초해야 한다. 둘째, 시·군과 시·도 등 관련 행정기관, 중앙정부, 시민단체 등 다양한 계획주체들의 합의를 바탕으로 해야 한다. 셋째, 재산권의 손실에 대한 정당한 보상과 아울러 적절한 규제와 인센티브가 주어지는 등 계획의 실천수단을 갖추어야 한다.

4) 거버넌스 체계의 구축

수도권의 계획적 관리 개념을 실현하기 위해서는 대도시권의 거버넌스 체계를 구축하는 것이 필요하다. 이것은 기존의 수도권 정책이 합리성만을 강조하여 다양한 행위주체가 있는 대도시권 내부구조의 변화에 부응하지 못했다는 문제의식에 기초하고 있다. 하위 단위의 정책 및 계획에 대한 실효성이 부족하고, 정부의 일방적인 규제 중심으로 추진되어 왔다는 것이다. 따라서 앞으로는 수도권을 둘러싼 환경변화에 탄력적으로 대응하며 수도권과 비수도권간의 배분에 대한 관리목표를 합의하여 도출하고, 이 관리목표 하에 계획의 유연성을 높여야 할 필요가 있다.

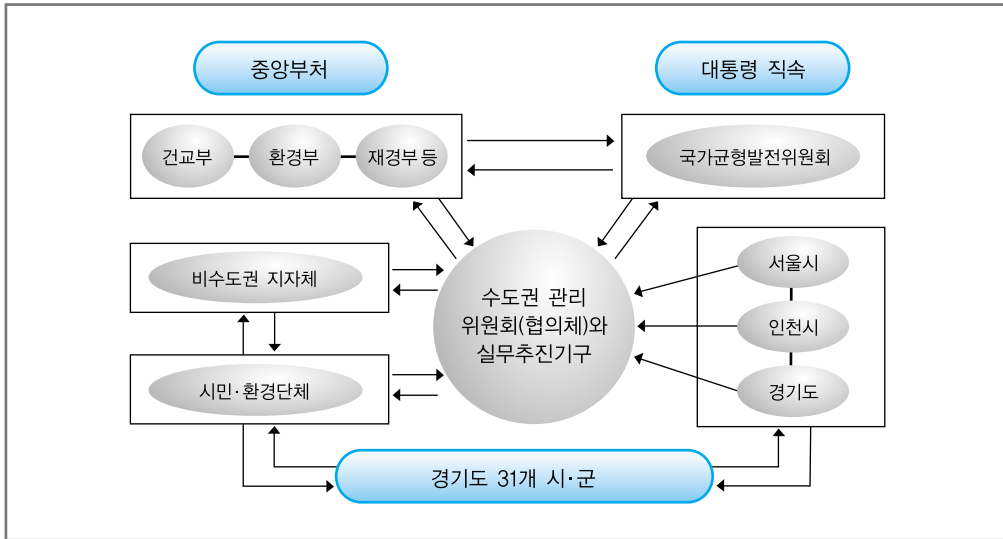
최근 수도권에서 거버넌스 체계가 강조되어 온 것은 다음 세 가지 추세가 중요하게 작용한 결과라고 여겨진다(건설교통부, 2006b). 첫째, 투명한 정책 의사결정에 대한 요구가 증대했다. 둘째, 지방정부의 재정자립도가 높아짐에 따라 자율성이 증가하고, 이에 따라 지방정부의 성과평가를 통한 정책효과 측정이 매우 중요해졌다. 셋째, 대도시권의 행정구역과 기능지역간의 불일치가 심화되고, 광역화된 지역의 행정체계 혁신이 매우 중요한 요소로 등장하게 되었다.

수도권의 거버넌스 체계에 대해서는 우선 공공 부문에 있는 수도권 관리의 주체가 대도시권의 구조변화에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 점이 지적된다. 현재 수도권 관리시스템은 국무총리 산하의 수도권정비위원회가 주축을 이루고 있으며, 수도권과 인근 강원도 및 충청북도 광역자치단체장으로 구성된 수도권행정협의회가 보완적인 기능을 수행하는 체제로 구성되어 있다. 수도권정비위원회는 국무총리와 14개 부처 장관, 그리고 수도권 광역자치단체장으로 구성된 본위원회와 정부 고위간부 20인과 민간전문가 6인으로 구성된 실무위원회로 나뉘어져 있는데, 전문성과 위상의 한계로 인해 수도권의 핵심 현안에 대한 심의기능이 미약하다는 점이 지적된다(서순탁, 2002). 수도권행정협의회는 집행기능이 없이 만장일치로 행정협의를 이루어지는 형식적인 기구로 전락하고 있다.

분권화의 추세에 따라 더욱 요구되는 민주적인 의사결정과정의 측면에서 현재 수도권에 관한 의사결정은 기대수준에 못 미치고 있다. 복잡하고 갈등이 내재될 수밖에 없는 수도권의 이슈는 다양한 수준의 논의가 필요하고, 협력적이고 민주적인 의사결정과정의 요구된다. 그러나 현재의 체계에서는 시·도지사의 충분한 참여가 이루어지지 못하고, 시장·군수가 제외되어 있으며 비수도권의 목소리도 배제되어 있다는 것이다(서순탁·변창흠, 2007). 더욱이 공공부문 이외에 민간 부문의 기업, 시민단체, 주민 등의 의견도 수렴해야 하는 과제가 있다.

이와 같은 문제점 하에서 향후 새로운 수도권의 거버넌스 체계는 중앙정부와 광역지방자치단체뿐 아니라 시민단체와 민간기업, 그리고 주민이 모두 참여하여 상호 협의 하에 이끌어가는 방향으로 인식을 함께 하고 있다(강현수·서순탁, 2007 ; 박무익, 2007 ; 서순탁·변창흠, 2007 ; 이상대, 2007 ; 서순탁, 2006 ; 정희윤·김제국, 2006). 여기서 각 주체의 역할은 다음과 같다.

중앙정부는 수도권 내에서 수립되는 계획의 가이드라인을 정책지침문서로 제시하여 시·도계획이나 시·군계획의 내용을 조정·통제하고 각 계획의 수립과 집행을 평가한다. 시·도에서는 관할 구역의 지역특성을 고려하고 중앙정부가 제시한 정책지침에 기반하여 시·도계획을 수립하고 하위 시·군의 계획·관리에 관한 가이드라인을 제시한다. 시·군에서는 중앙정부와 시·도의 정책지침을 받아들여 정책계획형태로 도시기본계획을 수립하고 이를 토대로 도시관리계획을 수립한다(서순탁·변창흠, 2007). 이러한 전체적인 의사결정



〈그림 10-6〉 새로운 수도권 거버넌스 체계 구축방향(예시)

자료 : 강현수 · 서순탁, 2007.

의 흐름은 비수도권의 지자체와 시민단체, 그리고 민간기업의 검토와 의견수렴 단계를 거쳐 실무적으로 실행된다. 이러한 거버넌스 체계를 나타낸 것이 <그림 10-6>이다.

수도권의 거버넌스 체계 구축의 방향과 실천적인 수단에 관한 논의는 아직 초기 단계인 만큼 그 논의는 열려있으며 다양한 의견이 제시되고 있다. 예를 들어 중·장기적으로는 거버넌스를 위한 새로운 조직이 필요하겠지만, 단기적으로는 현재 존재하는 수도권광역행정 협의회의 기능을 강화함으로써 광역적 관리 요구를 적절하게 수용하자는 의견도 있다(정희윤 · 김제국, 2006). 중요한 것은 수도권에서 기존 행정체계를 뛰어넘는 거버넌스 체계가 필요하며, 어떤 형태로든 간에 이를 위한 변화가 있어야 함에는 의견의 일치를 보고 있다는 점이다.

5) 난개발의 방지 및 적극적 치유

산업화시대 이래 수도권으로의 인구 및 산업 집중은 개발의 과잉을 가져왔고, 이는 무질서한 개발 또는 난개발로 이어졌다. 특히 1980년대 말부터 1990년대 중반까지 추진된 주택

200만 호 건설을 위한 5대 신도시 개발과 이들 신도시와 연담된 신시가지 개발, 1994년 국토이용관리법 개정으로 인한 준농림지역의 토지이용 등은 마스터플랜 없이 수도권의 개발을 무분별하게 확산시키는 역할을 하였다. 최근에는 방대한 아파트 건설로 인한 수도권 경부축의 교통혼잡 문제가 다시 등장하게 되었다.

난개발이란 용어는 도시개발로 인해 발생하는 부정적 현상을 총체적으로 일컫는 개념으로 사용된다(박헌주 외, 2001). 이것은 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 종합적인 토지이용계획 없이 소규모의 공동주택단지가 기존 시가지 주변에서 밀집 또는 산발적으로 개발되어, 진입도로나 상·하수도과 같은 기반시설과 주민생활에 필요한 공공시설 및 복지시설이 제대로 공급되지 않은 개발행위이다. 또 하나는 계획의 유무와 관계없이 개발이 환경친화적이지 못하고 환경의 훼손을 동반하는 형태로 이루어지는 것이다(박헌주 외, 2001, 27-29). 두 가지 유형 모두 환경적 수용능력을 넘어서 이루어지는 개발을 말한다.

이러한 난개발의 관행은 우리나라 국토 구석구석에서 발생하고 있지만, 개발의 압력이 특히 강한 수도권에서 더욱 확연하게 나타난다. 예를 들어 약 10만 호에 이르는 분당신도시 주변에 그 5배에 이르는 중소주택단지가 건설되어 기반시설 부족과 교통악화와 같은 부작용을 유발하였고, 용인시의 경우 1990년대 이후 2천km²에 이르는 농지와 산지가 도시적 용지로 전용되었다.

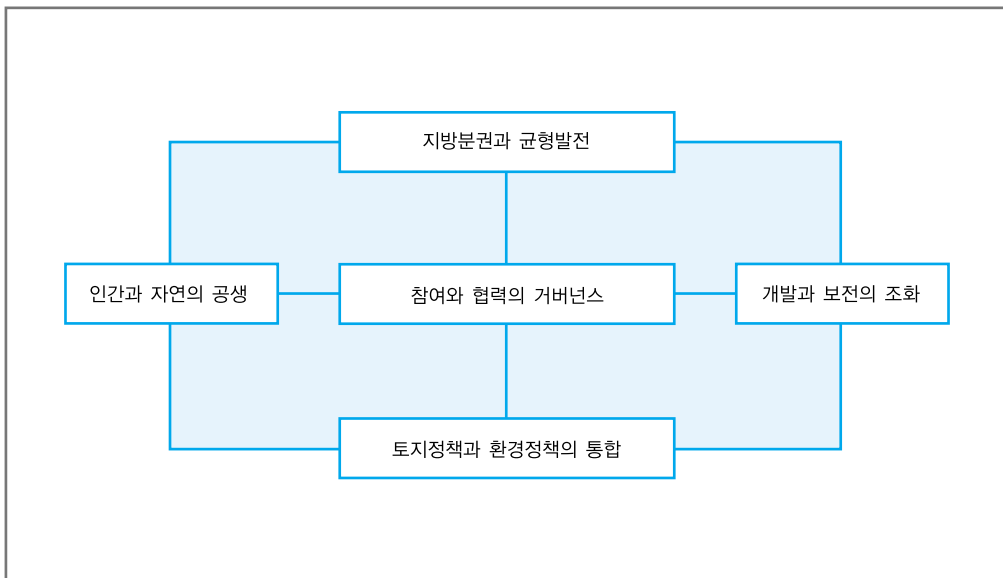
수도권의 난개발을 방지하고 그 흔적을 치유하는 것은 전반적인 국토관리의 틀 안에서 해결해야 할 문제이다. 2003년 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 제정과 더불어 시행된 국토관리체계의 재편과 실행수단의 도입은 향후 수도권의 난개발을 방지하는데 상당한 기여를 할 것으로 보인다. 무엇보다도 도시지역 뿐 아니라 비도시지역도 반드시 계획에 의하여 개발되도록 한 것은 큰 성과라고 평가된다. 수도권의 경우, 이러한 국토관리의 틀을 적절히 수용하여 시행하는 체계를 갖추는 일은 미래 수도권의 발전을 위하여 매우 중요한 일이다.

수도권의 환경친화적 개발을 실천하기 위한 개발모형을 설정하는 것이 우선 필요한 과제이다. 이것은 단순한 환경관리의 문제가 아니라 지방분권과 균형발전, 인간과 자연의 공생, 개발과 보전의 조화, 토지정책과 환경정책의 통합, 참여와 협력의 거버넌스가 결합된 틀에서 도출해야 할 문제이다.

이 개발모형의 구체적인 내용은 제4차 국토종합계획 수정계획에서 잘 제시하고 있다(건설

교통부, 2005). 즉, 환경친화적 개발모형에서는 첫째, 지방자치를 활용한 환경친화적 개발 정책의 발굴, 지방산업의 녹색화, 선진 환경정책의 도입 등을 통하여 균형발전을 도모할 수 있어야 하고, 둘째, ‘인간은 자연의 일부로서 자연과 동등한 존재이며, 자연은 인간에게 생명과 삶의 터전을 제공한다’는 인식을 바탕으로 인간과 자연이 공생할 수 있는 방향을 제시해야 한다고 한다. 셋째, 개발과 보전은 서로 대치적이거나 반대되는 것이 아니고 상호보완적 관계이므로 개발과 보전의 조화를 위하여 환경의 건전성을 바탕으로 개발을 추진할 수 있어야 하며, 마지막으로 현장자원으로서 토지에 대한 국민적 수요를 측정하고 적정하게 배분할 수 있도록 토지정책과 환경정책을 통합해야 한다는 것이다(그림 10-7). 일반적인 원칙으로 제시되는 이러한 모형을 수도권 지역의 특성에 맞게 적용하기 위한 개발지침과 구체적인 적용지표를 마련하는 것은 향후 과제이다.

수도권의 난개발 방지를 위한 또 다른 과제는 국토관리 모니터링 체계를 수도권의 특성에 맞게 특화하여 발전시켜 나가는 문제이다. 현재 국토개발사업의 사전·사후 모니터링 체계에 대해서는 모니터링의 대상이 되는 국토이용의 종류와 개발사업의 규모, 변화나 문제가



〈그림 10-7〉 환경친화적 지역 및 도시개발 모형

자료 : 건설교통부, 2005, 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020년) 부문별 보고서, 제3권.

발생하는 대상 분야와 공간범위의 선정, 모니터링의 주체와 수단, 책임과 의무, 그리고 강제성의 정도 등에 대해서 구체화 방안이 논의되고 있다. 이러한 모니터링 체계를 수도권에서 시행되는 개발사업의 종류와 규모, 개발로 인한 영향의 범위와 강도, 사업주체의 특성 등을 고려하여 적절하게 특화하여 사용하는 것이 필요하다. 이것은 향후 수도권이 지향할 거버넌스 체계에서 함께 다루어야 할 과제이다.

난개발 방지와 관련하여 수도권에서 특히 관심을 가져야 할 두 가지 과제로서 개발제한구역의 관리 문제와 수도권 자연보전권역의 관리 문제를 들 수 있다. 우선 개발제한구역 관리와 관련해서는 2007년 7월 수도권 광역도시계획에서 확정된 124.3km²에 달하는 해제지역의 환경친화적 개발과 관리가 중요한 문제가 된다. 이 면적은 수도권 개발제한구역의 8%에 불과하고 2020년까지 순차적으로 해제될 것이지만, 여의도 면적의 42배에 이르는 상당한 크기임이 분명하므로 그 개발의 파급효과는 매우 클 것으로 예상하고 있다.

개발제한구역에서 해제되는 지역은 정부가 주도하는 국책사업, 국민임대주택단지, 고양시 미디어밸리, 과천시 복합문화관광단지, 구리시 역사유적공원, 군포시 첨단산업단지와 같은 지역현안사업, 그리고 과천 지식정보타운, 양주 행정타운 및 역세권 개발 등 각종 개발프로젝트로 개발하도록 계획되어 있다. 이들 개발사업들이 계획적으로 진행되도록 공영개발 방식을 채택하고 지구단위계획을 세워 저밀도, 환경친화적으로 개발한다고는 하지만, 기반시설이 갖추어지지 않는 환경용량을 초과한 개발이 될 가능성은 여전히 높다. 특히 경기도에 건설될 37km²에 달하는 국민임대주택단지는 택지개발 자체의 기반시설 부족에 대한 난개발이나 택지개발지구와 연결되는 교통망을 따라 기존 주변취락지구나 마을의 난개발 가능성이 초기부터 지적되어 왔다(권용우·이재준, 2002). 따라서 택지개발지구뿐 아니라 그 주변지역에 대한 환경친화적인 주거환경계획을 마련하는 것이 필요하다.

수도권의 계획권역 중 자연환경보전을 주된 관리방향으로 하는 자연보전권역에 대해서는 밀려오는 개발의 압력을 적절히 수용하되 난개발이 되지 않도록 하고, 수도권의 상수원과 양호한 환경을 제공하는 현재의 역할을 지속해 나가도록 관리해야 할 것이다. 현재 자연보전권역의 경우 택지와 공업용지는 3만~6만m²의 규모에 대하여 심의 후 허용하도록 되어 있다. 이러한 규모 상한 규정을 맞추기 위해 소규모 개발이 성행함에 따라 소규모 아파트단지의 난립에 따른 토지이용의 비효율과 난개발이 초래되는 문제가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 오염총량제를 시행하는 지구단위계획구역의 경우, 이보다 큰 규모의 개발이 가능하도록 도시지역은 10만㎡ 이상, 비도시지역은 10만~50만㎡의 택지개발을 심의 후 허용하도록 되어 있다. 그러나 아직 오염총량제나 지구단위계획제도가 본격적으로 시행되지 않고 있어 이러한 전제 없이 소규모의 개발이 가능한 상태에서 난개발의 가능성은 높다고 하겠다.

또한 공업용지 조성사업의 제한으로 인해 자연보전권역 소재 공장의 96.8%가 개별입지로 설립되는 공장이고, 이로 인한 자연환경 악화와 경관 훼손이 심한 것으로 지적된다. 따라서 이들 개별입지 공장들에 대한 관리방향을 세워야 하며, 계속 허용한다고 할 때 연접개발 또는 집단화를 유도하는 것이 필요하다.

6) 국가균형발전 정책의 영향에 대한 대책

참여정부 집권기간에 수행된 국가균형발전 정책 중에서 수도권의 미래 발전에 직접적인 영향을 줄 것으로 예상되는 요소는 행정중심복합도시 건설로 인한 수도기능의 이전과 혁신도시 건설사업으로 인한 공공기관 이전이다. 수도권 중에서도 정부기관이 밀집해 있는 서울특별시와 과천시에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되며, 이들 기능이 빠져나간 후 관리를 위한 적절한 대책이 필요하다.

행정수도기능과 공공기관 이전 후 수도권이 지향해야 할 방향은 ‘세계도시지역’ 과 ‘경제중심지’ 이어야 한다는 데에는 큰 이견이 없는 것으로 보인다. 서울특별시와 과천시에 대해서는 다음과 같은 관리 및 발전방향이 제시된다(이기석·주성재 외, 2004). 서울은 우리나라 경제와 중추관리기능의 중심지로서 세계도시체계 내에서 상위 계층에 속하는 국제적인 교류의 거점 역할을 담당하도록 한다. 특히 정보통신산업, 비즈니스 서비스, 세계적인 기업의 본사 기능을 지향하며, 600년 이상 수도로서 축적되어 온 문화적 유산과 집적된 문화 활동을 활용하여 문화 중심지로서의 역할을 담당하도록 한다. 과천은 도시외곽을 지향하는 지식기반산업의 중심지 및 쾌적한 도시환경을 추구하는 저밀도 주거지역으로 관리한다. 또한 행정기능과 지원 서비스기능을 점진적으로 대체할 수 있는 정보통신산업과 생산자 서비스업이 입지할 수 있는 여건을 마련하도록 한다.

보다 구체적으로는 정부부처와 공공기관의 이전에 따른 이전부지를 어떻게 활용할 것인가가 중요한 문제이다. 이전부지가 과천 정부종합청사와 부지를 소유한 98개 공공기관에 이르는 등 그 규모가 방대하므로, 과거 한두 개 기관의 이전과 달리 수도권의 장기발전방향에 맞도록 계획적으로 관리하여 이용하자는 데에는 이견이 없는 것으로 보인다.

공공기관 이전부지의 활용에 대해서는 다음과 같은 기본방향이 제시된다(조판기, 2006). 첫째, 도시공간의 연속성 확보, 지역주민의 삶의 질 향상, 수도권의 경쟁력 향상 등의 목적으로 활용한다. 둘째, 수도권 발전대책 등 국가균형발전을 위한 용도로 지정된 이전부지의 경우 해당 정책을 우선적으로 수용한다. 셋째, 지구단위계획, 뉴타운 개발 등에 의해 이전 부지를 지자체가 적극적으로 활용하고자 하는 경우 이를 존중한다. 넷째, 지자체 도시기본 계획 및 발전방향, 해당 지자체의 공공시설 여건, 이전부지의 주변환경 등을 고려하여 활용한다. 이러한 기본방향은 수도권의 장기발전정책 및 각 지자체의 도시 및 지역관리방안에 반영되어야 할 것으로 보인다.

행정부처 및 공공기관의 이전부지 활용과 관련해서는 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체, 이전대상 공공기관, 시민단체 등 각 이해당사자 간에 토지이용목표가 다를 것이므로 이들 사이의 최적 대안을 찾는 것이 중요하다. 장기적으로 수도권에 반드시 필요할 것으로 예상되는 입지조건을 가진 이전부지는 미래를 위해 현재의 활용방안을 보류하고 국가가 적극적으로 매입할 필요가 있다. 개발사업의 진행에 있어서는 공영개발을 유도하여 개발이익을 환수해야 함은 물론이다.