

● 표 3 ● 10개 혁신도시 개요

지역 (사업시행자)	위치	면적 (천㎡)	인구 (만명)	이전기관	도시컨셉
부산 (부산도시공사)	영도구 해운대구 남 구	959	0.6	한국해양연구원, 한국자산관리 공사, 영화진흥위원회 등 (총13개)	• 21세기 동북아시아 해양수도 - 남부 경제권의 중추도시 - 세계자유무역 거점도시
대구 (토지공사)	동 구	4,216	2.7	신용보증기금, 한국학술진흥 재단, 한국가스공사 등 (총11개)	• Brain City(지식창조) - 학원중심의 Edu-City - 에너지 절약형 Solar City
광주·전남 (토지공사, 광주도시공사, 전남개발공사)	나주시	7,295	5.0	한국전력공사, 농업기반공사, 한국문화예술진흥원 등 (총17개)	• Green-Energypia - 신재생 에너지 및 농업, 생물 산업 중심도시
울산 (토지공사)	중 구	2,797	2.0	한국석유공사, 근로복지공단, 국립방재연구소 등 (총11개)	• 경관중심 에너지 폴리스 - 에너지 절약형도시 - 환경친화형 도시
강원 (토지공사, 원주시)	원주시	3,603	3.1	대한광업진흥공사, 국민건강 보험공단, 한국관광공사 등 (총12개)	• Vitamin City - 건강도시(well-doing) - 참살이 도시(well-being)
충북 (주택공사)	진천군 음성군	6,891	4.2	한국소프트웨어진흥원, 한국교육 개발원, 한국가스안전 공사 등 (총12개)	• 교육·문화 이노벨리 - 융합기술도시 - 교육·문화·건강도시 - 인력개발·블루생태환경도시
전북 (토지공사, 전북개발공사)	전주시 원주군	10,145	2.9	한국토지공사, 농업과학기술원, 한국전기안전공사 등 (총14개)	• Agricon City - 농생명 과학 도시 - 친수공간형 전원도시
경북 (토지공사, 경북개발공사)	김천시	3,803	2.5	한국도로공사, 국립농산물품질 관리원, 대한법률구조공단 등 (총13개)	• 경북 Dream-Valley - IT·BT(농업) 벤처도시 - 교육·문화·환경도시
경남 (주택공사, 경남 개발공사, 진주시)	진주시	4,028	3.8	대한주택공사, 중소기업진흥 공단, 국민연금관리공단 등 (총12개)	• 산업지원과 첨단주거를 선도 하는 Inno-Hub City - 산업지원 거점도시 - 첨단주거 선도도시 - 교류협력 및 녹색친수도시
제주 (주택공사)	서귀포	1,151	0.5	한국국제교류재단, 건설교통인재 개발원, 한국정보문화진흥원 등 (총9개)	• 국제교류·연수 폴리스 - 국제교류·연수도시 - 문화·생태도시
합 계		44,888	27.3		

출처 : 국토해양부, 2008.

이전기관의 이전비용 확보와 수도권외의 계획적 관리를 위하여 종전부동산
처리활용방안 수립이 필요하다. 이전기관 중 98개 기관(123개 부지)이 1,027만
㎡(310만 평)를 소유하고 있다. 이전기관별 이전계획이 확정되는 대로 지자체
및 관계부처 협의를 거쳐 개별 종전부지의 처리활용계획을 수립할 예정이다.
이전계획이 확정된 28개 기관에 대해서는 처리계획을 제출받아 검토 중이다.
추후 매각이 곤란할 경우 지자체와 협의하여 활용계획을 수립할 예정이다.

2005년 6월 24일에 이전기관 및 이주 직원에 대한 범정부 차원의 지원방안을
마련하고, 후속조치를 추진 중이다. 예를 들어 기획재정부는 법인세를 감면해
주고, 국토해양부는 주택 우선 분양 및 주택자금을 장기 저리로 지원하며, 교육
과학기술부는 우수학교를 적극 유치하는 등의 조치이다.

혁신도시를 추진하는 과정에서 노정되는 문제는 다음의 3가지 측면에서 보
안이 필요하다. 첫째는 인구 유입 저조에 대한 우려를 해결해야 한다. 혁신도시
개발계획상 목표인구는 2020년에 2~5만 명으로 계상했다. 이것은 가족과 동반
이주를 전제한 것이나, 설문조사 결과 동반이주 의향이 낮다. 단신 이주 의사를
보이는 비율이 46%나 된다.¹⁷⁾ 혁신도시로의 인구 유입을 촉진시키기 위해서는
10개 혁신도시를 최적의 정주여건을 갖춘 미래형 첨단도시로 건설하여 혁신도
시의 브랜드가치를 제고하고, 특목고 및 자율형 사립고 설치, 외국교육기관 유
치 등 우수한 교육여건 조성을 통해 가족 동반이전을 유도하는 것이다. 지자체
가 공동육아시설, 생활체육문화시설, 노인복지관 등을 설립 운영하여 ‘살고 싶
은 도시’로 조성해 볼 수 있다.

둘째는 조성원가가 비싸 기업유치가 어렵다는 문제에 대한 보완이다. 혁신
도시 인근의 산업단지 분양가와 비교하여 혁신도시의 조성원가는 2~6배가량
높다 (예 : 울산, 대구 95만 원대/㎡). 다만, 혁신도시는 용적률, 공원녹지율,

16) 지역위에서 심의되는 이전 대상기관은 157개다. 180개 이전기관 중 국제심판원 등 행정도시로 이전하는
23개 정부소속기관은 행정도시특별법이 적용되므로 제외된다.

17) 이주의사에 관한 국토연구원 설문조사 결과, 2007.5.

도로율 등이 높아 산업단지에 비해 입지 환경이 좋은 편이기는 하다. 높은 조성원가로 인한 기업 유치의 어려움을 해소하기 위해서는 산학연 유치 활성화를 위해 산학연 클러스터 용지 일부를 장기저가의 임대 산단으로 조성해 볼 수 있다. 예를 들어 임대기간을 50년으로 하고, 연간 임대료를 조성원가 1% 미만으로 설정하는 것이다. 토지이용계획을 수정 보완해, 이전 인원에 비해 주거용지가 과다한 지역(예 : 충북)의 경우, 산업용지 또는 유보지로 전환시킬 수 있다. 산학연 클러스터 용지가 과부족한 경우, 다른 용도 부지와 가감 조정하는 방안도 있다.

셋째는 기존 인근 도시와의 연계 발전방안 마련이다. 기존 도시와 동떨어진 목표인구 2만 명 내외의 도시가 지역성장거점으로 발전하는 데에 한계가 있고, 혁신도시가 인근 기존 도시의 공동화를 야기시킬 우려가 있는 등 기존 도시와의 연계 발전방안이 미흡하다. 더욱이 공기업 선진화 계획으로 인한 이전규모 축소가 우려된다. 특히 공기업 선진화 대상기관이 지방으로 이전되지 않을 경우 인구 유입 및 클러스터 구축에 부정적 영향을 미칠 것이다. 인근 기존도시의 공동화 방지를 위해서는 유사한 지역개발사업을 혁신도시와 연계 통합하는 방안을 검토하고 지자체 중심으로 기존 도심 재생사업을 추진할 수 있다. 혁신도시 개발이익 및 지방세 증가액을 구도심 재생에 활용하는 방안이 있다. 또한 광역경제권 발전전략과 연계 가능한 기능 군을 집중 육성하여 혁신도시를 광역경제권 선도도시(leading cities)로 개발할 수 있다. 예를 들어 새만금사업, 국제과학비즈니스벨트사업 등 새 정부의 지역발전정책과 혁신도시를 연계시키는 방안이 있다.

3. 기업도시

2003년 10월 전국경제인연합회(전경련)는 기업의 국내 투자부진과 고용축소에 대한 新성장동력 기제로서 기업도시¹⁸⁾ 개발을 정부에 제안하였다. 이에 정부

는 민간기업의 국내투자촉진과 지역발전을 통한 국가균형발전의 건인차로 활용한다는 차원에서 전경련의 제안을 긍정적으로 수용하여 특별법 제정을 추진한 결과, 2004년 6월 「기업도시개발특별법안」을 마련하였고 관계기관·전문가·시민단체 등과의 협의 및 의견수렴과정을 거쳐 2004년 12월 31일 제정·공포하였다.

정부는 법적 근거를 기초로 대상 사업지역에 대한 현지조사 및 평가작업, 기업도시위원회의 심의 등을 거쳐 2005년 8월에 6개 지역(산업교역형 : 무안, 지식기반형 : 충주, 원주, 관광레저형 : 태안, 영암·해남, 무주)을 시범사업지로 선정했다. 이후 개별 시범사업은 각 사업별 참여기업과 지자체가 주도적으로 전담기업을 설립하고, 각종 계획수립과 그에 따른 착공을 추진하고 있다. 사업의 진행이 가장 빠른 곳은 태안 기업도시로 2007년 10월에 착공을 했고, 충주와 원주도 올해 3/4분기내에 착공을 할 예정이며, 나머지 무안, 무주, 영암·해남은 계획수립 중에 있으며 2009년 착공을 목표로 하고 있다.

전경련에서 발표한 자료에 의하면 현재 추진 중인 6개 기업도시 시범사업이 성공하는 경우 건설단계에서 공사비 약 20조 원이 투자되고, 생산유발효과 47조 원, 고용유발효과 49만 명에 이를 것으로 추정하였다. 또한 운영단계에서는 상시고용 1만4천 명, 매출액 4조 원, 생산유발효과 11조 원, 고용유발효과 14만 명에 이를 것으로 분석하였다.

기업도시 시범사업의 건설이 본격적으로 시작되는 시점에서 그간의 진행과정에서 나타난 제도상의 미흡한 점을 보완해야 더 좋은 기업도시를 만들 수 있다. 첫째는 우선 사업지역 지정과정에 대한 보완이다. 제도 도입당시 지역경제 발전을 위해 수도권, 광역시 주변 등의 지역을 그 대상에서 제외하도록 하였다. 그러나 앞으로 기업도시를 지정할 경우에는 기업도시의 취지에 맞도록 실수요

18) 기업도시란 산업입지와 경제활동을 위해 민간기업 주도로 개발되는 도시로서, 기업 자신이 필요한 용지를 개발하여 생산·연구 개발 등 유관 산업과의 연계성 및 효율성을 극대화함과 동시에 정주에 필요한 주택·교육·의료 등 자족적 복합기능을 가진 도시를 말한다. 해외의 유명한 기업도시로는 일본 토요타 시, 중국 소주공단, 스웨덴 시스타, 핀란드 울루, 프랑스 랑그독 루시옹 등이 있으며, 우리나라의 울산, 창원 등도 기업도시라고 할 수 있다.

기업이 사업을 추진토록 보완할 필요가 있다.

둘째는 기업도시에 대하여 기반시설에 대한 국고지원과 법인세 감면 등 세제 지원에 대한 보완이다. 기업도시가 기반시설 인프라 자체가 부족한 낙후지역에 위치하다 보니 그 설치비용이 높다는 것을 고려하면, 기반시설의 설치비용은 사업자에게 사업초기 큰 자금압박요인으로 작용하며, 실수요 기업의 사업 참여를 어렵게 만드는 요소가 되고 있다. 적정이익을 초과한 개발이익이 기반시설에 재투자되고, 준공 후에도 다시 정산을 통해 환수가 이루어지는 점을 감안하여 이에 대한 대책을 세워야 할 것이다. 또한, 사업 시행자에 입주기업에 대한 법인세 감면도 보완해야 한다.

셋째는 기업도시 개발 후 운영에 대한 보완이다. 도시는 15~30년의 조성 기간이 필요하기 때문에 도시경쟁력 향상을 위한 기반을 마련하여야 하며, 광역경제권 시대에 선도도시의 거점으로서 역할을 하기 위한 준비가 필요하다.

V. 광역경제권과 개발 진흥도시와의 연계발전 정책

1. 권역별 특화발전과 선도도시

2008년 9월 현재의 시점에서 이명박 정부의 국토관리 패러다임은 7개 광역경제권 관리정책으로 해석된다. 전국을 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권의 5개 대권과 강원권, 제주권의 2개 권역으로 묶어 관리한다는 것이다. 7개 광역권에서 각각 경쟁력 있고 실천 가능한 지역발전정책을 제시해야, 중앙정부도 도울 수 있고, 또 지방도 살 수 있다고 설명한다. 국토정책의 패러다임이 '지역 간 균형발전'에서 '권역별 특화발전'으로, '중앙정부 주도의 균형관리'에서 '지방정부 중심의 광역분권형 관리'로 변화되어야 한다는 메시지가 담겨 있다.

2000년 이후 선진국은 세계화의 도도한 물결 속에서 살아남기 위한 실용 전략으로, 이미 국내의 지역격차 문제해결 방안을 '지역별 특화발전' 내지 '지역별 자립발전'으로 바꿔, 특화된 경쟁력을 가지고 전 세계를 상대로 뛰려는 것이 현실이다. 예를 들어 프랑스는 파리와 지방 간, 일본은 수도권과 지방 간 지역 격차가 있으나, 한정된 자원을 국내에 골고루 나누는 지역 간 제로섬(zero sum) 논리보다는 세계시장을 선점하기 위한 외국지역과의 경쟁에 열을 올려 특화발전의 돌파구를 찾으려 하고 있다.¹⁹⁾

한편 참여정부는 180개 공공기관을 非수도권에 골고루 나눠 10개의 혁신도시를 건설함으로써 지역 간 균형발전을 도모하려 했다. 여기에 6개의 기업도시, 1개의 행정도시를 非수도권에 세우는 작업을 펼쳤다. 이명박 정부의 광역경제권과 참여정부의 도시정책이 상충되는 것처럼 보이나, 자세히 들여다보면 조정 가능한 공통분모가 존재한다.

1) 광역경제권 안에 연계도시를 만들어 선도 역할을 부여

예를 들어 충청권의 경우 세종 행정도시, 혁신도시, 과학 비즈니스벨트 등이 건설 중이거나 논의되고 있으며, 대전, 청주, 천안 등의 큰 도시가 있다. 따라서 각 도시를 특화된 기능별로 연계시켜 이른바 연계도시(network cities)를 만들어 충청권의 발전을 이끄는 선도도시(pilot cities)群을 만드는 것이다. 이런 방식으로 각 광역경제권 안의 도시들을 연계해 권역의 발전 축 선도도시를 구성하면, 혁신도시·기업도시·과학 비즈니스벨트 등이 광역경제권 안에서 녹아 융합될 수 있다. 현실적으로 모든 광역경제권과 혁신도시 등을 일률적으로 건설할 수 없는 것이기에, '지역 간 균형발전'의 국토관리정책은 '권역 간 특화발전'으로 변화될 가능성이 높다. 각 권역의 선도都市는 세계를 상대로 한 경쟁력을 담보할 수 있어야 하며, 또 그렇게 해야 실질적인 균형발전의 모습을 보여줄 수 있다.

19) 이동우, 2008.4.14, 국토정책의 목표 수정에 관한 제언, 국토정책 Brief, 국토연구원.

2) 각 광역경제권은 실천 가능한 지역특화 정책을 제시

중앙에서 전국 지도에 어느 지역은 이것이 좋고, 다른 지역은 저것이 낫다고 하는 지역정책의 그림을 제시하는 종래의 방식은 설득력을 갖기 어렵다. 현실적으로 非수도권의 각 권역은 지역 기능을 담당할 인력과 재정이 턱없이 부족한 상황에서 제 아무리 빛깔 좋은 청사진이 제시된들 실현 가능성이 낮을 수밖에 없다. 이번에는야말로 아주 구체적이고 실용적인 실천계획(action plan)이 제시되어 국민들을 감동시켜 주었으면 한다. 물론 이러한 특화된 지역정책은 각 권역별로 자체 협의를 통해 상향적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 예를 들어 수도권의 경우 물류·금융·정보화 기능을 특화해야 한다는 정책이 논의된 바 있다. 이럴 경우 수도권은 물류·금융·정보화 기능 이외의 다른 기능을 非수도권에 대폭 이관함으로써 수도권과 非수도권이 공생할 수 있는 기틀을 선도하는 것이 옳다.

3) 각 광역경제권의 실천 전략은 점진적·단계적으로 진행

도시가 만들어지려면 최소한 15~30년의 기간이 걸리는 것이 기본이다. 예를 들어 영국의 신도시 밀턴 케인즈는 자족적 기능을 구축하기 위해 런던의 통근권을 벗어난 런던 북쪽 82km 지점에 있다. 이 도시는 1967년부터 개발하기 시작해 2008년 현재에도 인구가 18만 명 수준에 머물면서 계속 건설 중이다. 혁신도시 문제 중에 가장 큰 것은 너무 단기간에 모든 것을 끝내려는 조급함에 있다. 선출직 장들의 임기 4~5년 정도의 기간에 할 수 있는 일은 청사진을 제시하거나 도시 지을 땅을 사들이는 정도의 일이 국내외 사례에서 드러난 현실이다. 현실이 이러하다면 시간을 갖고 점진적으로 단계적으로 추진하는 것이 오히려 실천 가능한 정책이 될 수 있다.

4) 특화발전과 수도권 집중화

수도권은 우리나라의 중추기능이 총집결되어 그 어느 곳보다도 경쟁력이 크

다. 이런 연유로 경쟁력 향상을 위해 수도권 규제완화를 요구하는 목소리가 높다. 수도권에 규제완화가 이루어질 것이라는 소문이 돌면 곧바로 非수도권 지역에서는 공장을 짓겠다는 계약이 파기되는 사태가 일어난다. 따라서 규제완화를 통한 특화발전 정책에서는 최우선적으로 수도권과 非수도권이 공히 함께 잘 살 수 있다는 청사진이 먼저 제시되어야 효율적인 정책 수행이 가능해진다.

2. 현행 국토관리정책과의 조율

이명박 정부의 국토관리정책의 핵심은 광역경제권, 4대강 살리기, 녹색국토 조성 등이다. 이에 혁신도시를 위시하여 행정도시, 기업도시 등 이른바 “개발진행도시” 들은 이명박 정부의 국토관리정책과의 조율을 통해 보다 효율적인 정책을 생산할 필요가 있다.

1) 대도시 생활권 도시로서의 위상 정립

광역경제권이 국토전체의 그림으로 제시되는 것은 의미가 있다. 그러나 일반 국민들은 그 내용을 쉽게 이해하지 못하는 측면이 있다. 오히려 일상적인 생활에서 경험하는 내용들, 예를 들어 서울 대도시에서 사는 사람이 경기도나 인천 등으로 출퇴근하고 쓰레기나 환경을 서울·인천·경기도와 공유하는 등의 일상 생활권적 개념이 더 설득력을 가질 수 있다. 따라서 혁신도시·행정도시·기업도시 등은 광역경제권의 중심도시인 대도시들과의 연계를 모색하면서 대도시 생활권 도시로서의 위상을 정립할 필요가 있다. 예를 들어 혁신도시 가운데 부산시 영도구·해운대구·남구와, 대구시 동구, 울산시 중구는 그 자체가 대도시인 관계로 대도시 생활권 도시로서 육성이 가능할 것이다. 전남의 나주시는 광주광역시와의 관계 설정을 도모해 볼 수 있다.

2) 4대강 살리기 관련도시로서의 관계 설정

혁신도시 가운데 부산시 영도구·해운대구·남구와 대구시 동구는 낙동강 연안의 도시이므로 낙동강 살리기 관련 정책과의 연계 가능성을 검토하는 것이 요망된다. 행정도시 연기-공주는 금강이 가로 지르는 장남평야를 포함하고 있기 때문에 금강 살리기 관련 정책에서 중요한 발전지역으로서의 자리매김을 할 필요가 있다.

3) 녹색도시 패러다임과의 접목

녹색도시 건설은 급세기 모든 도시건설에서 움직일 수 없는 굳건한 성장 패러다임으로 정착되었다. 따라서 모든 혁신도시는 각 도시의 특성에 맞추어서 녹색도시 성장 패러다임을 설정해야 할 것이다. 이런 관점에서 행정도시 연기-공주가 독일 생태도시 프라이부르크와 성장 프로그램을 공유하기로 한 점은 의미가 있다.

VI. 정책제안

참여정부는 180개 공공기관을 非수도권에 골고루 나눠 10개의 혁신도시를 건설함으로써 지역 간 균형발전을 도모하려 했다. 여기에 6개의 기업도시, 1개의 행정도시를 非수도권에 세우는 작업을 펼쳤다. 그리고 살고 싶은 도시 만들기 정책을 통해 기존의 도시와 마을에 활력을 불어 넣으려는 시도를 했다. 이제 는 이명박 정부의 광역경제권에 참여정부의 도시정책을 녹여 국토 전체가 “힘 있는 국토”로 거듭나게 해야 할 때이다.

첫째로 2008년 이후 이명박 정부 국토정책의 패러다임은 “권역별 특화발전”으로 정리될 수 있을 것이라고 제안한다. 참여정부에서 혁신도시·행정도시·기업도시 등 도시정책의 프로그램을 제시했고, 현실적으로 非수도권

의 17개 지자체는 이러한 도시정책에 거의 전력투구해 온 것이 사실이다. 만일 여러 가지 연유로 참여정부의 정책을 지연시키거나, 한발 더 나아가 백지화하게 되면 그 파장은 클 것으로 예견된다. 2008년에 이르러서도 혁신도시 등을 건설해야 하는 논리와 명분이 전혀 변화되지 않았기 때문이다. 다행히 이명박 정부는 국토정책을 운용함에 있어 보다 거시적 안목으로 상황을 읽은 후, 참여정부의 국토정책을 포용하고 보다 큰 차원에서 새로운 동기부여를 하려는 노력이 나타나고 있어, 나라를 위해 매우 바람직한 국토정책이 운용될 것으로 예견된다. 이명박 정부는 “7개 광역경제권”을 제안하고, 각 권역이 타 권역과 차별화되면서 特長을 살릴 수 있는 발전전략이 있어야 함을 언급한 바 있다. 이럴 경우 각 권역별로 아주 구체적이고 실용적인 실천계획(action plan)을 제시해 지역특화정책을 펴도록 유도하는 것이 절대적으로 필요하다. 물론 이러한 특화된 지역정책은 각 권역별로 자체 협의를 통해 상호적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 특화된 지역정책이 설득력 있게 받아들여진다면 선택과 집중의 논리로 그 광역권을 과감하게 지원해 줄 수 있을 것이다.

둘째로 권역별 특화발전이 전개될 경우 행정도시, 혁신도시, 기업도시와 함께 특화발전을 주도하게 되는 구심점이 될 수 있도록 유도하는 것이 요망된다. 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권과 강원권, 제주권 안에 있는 각 도시를 특화된 기능별로 연계시켜 이른바 연계도시(network cities)를 만들어 각 권역의 발전을 이끄는 선도도시(pilot cities)群을 만드는 것이다. 이런 방식으로 각 광역경제권 안의 도시들을 연계해 권역의 발전축 선도도시를 구성하면, 혁신도시·행정도시·기업도시·과학 비즈니스벨트 등이 광역경제권 안에서 녹아 융합될 수 있다. 현실적으로 모든 광역경제권과 혁신도시 등을 일률적으로 건설할 수는 없는 것이기에, “지역 간 균형발전”의 국토관리 정책은 “권역 간 특화발전”으로 변화될 가능성이 높다. 각 권역의 선도도시는 세계를 상대로 한

경쟁력을 담보할 수 있어야 하며, 또 그렇게 해야 실질적인 균형발전의 모습을 보여줄 수 있다.

셋째로 각 광역경제권의 실천 전략은 점진적·단계적으로 진행해야 할 것이다. 도시가 만들어지려면 최소한 15~30년의 기간이 걸리는 것이 기본이다. 국토정책이나 도시정책을 관장하는 기관장들은 너무 단기간에 모든 것을 끝내려는 조급함에 매몰되는 경우가 허다하다. 선출직 장들의 임기 4~5년 정도의 기간에 할 수 있는 일은 청사진을 제시하거나 도시 지을 땅을 사들이는 정도의 일 이 십상이다. 현실이 이러하다면 시간을 갖고 점진적으로 단계적으로 추진하는 것이 오히려 실천 가능한 국토정책이 될 수 있다.

넷째로 규제완화 및 권역 간 특화발전과 수도권 집중화 문제는 상호 밀접한 관계가 있으니 매우 신중한 접근이 요구된다. 수도권은 우리나라의 중추기능 이 총집결되어 그 어느 곳보다도 경쟁력이 크다. 따라서 규제완화를 통한 특화 발전 정책에서는 최우선적으로 수도권과 비수도권이 공히 함께 잘 살 수 있다가 청사진이 먼저 제시되어야 효율적인 정책 수행이 가능해진다.

다섯째로 이명박 정부의 국토관리정책의 핵심은 광역경제권, 4대강 살리기, 녹색국토 조성 등이다. 이에 혁신도시를 위시하여 행정도시, 기업도시 등 이른바 “개발진행도시” 들은 이명박 정부의 국토관리정책과의 조율을 통해 보다 효율적인 정책을 생산할 필요가 있다.

게재 내용의 글

본 글은 혁신도시건설촉진 국회의원 모임이 2008년 9월 1일 국회 도서관 강당에서 개최한 <성공적인 혁신도시 건설을 위한 대토론회>에서 권용우가 주제 발표한 “혁신도시와 권역별 특화발전”의 내용을 기초로 수정 보완하여 작성한 것임.

• 참고문헌 •

- 국가균형발전위원회, 2008.7.21, 상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략.
- 국토연구원, 2009.8.11, 국토선진화를 위한 도시권 발전전략 세미나 논문집: 김동주·민법식, “국토선진화의 새로운 성장엔진: 도시권 발전전략,” 박현찬, “해외 도시권 발전전략과 시사점,” 김제국, “수도권의 도시권 발전전략과 과제,” 최영은, “대구·경북지역의 도시권 발전전략과 과제”.
- 국토해양부 공공기관 지방이전추진단, 2008.3.13, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 관련 예상 문제점 및 대응방안.
- 국토해양부 공공기관 지방이전추진단, 2008.7.28, 혁신도시 건설 향후 추진방향.
- 국토해양부, 2008.7.21, 지역성장 거점 육성과 광역인프라 구축방안.
- 국토해양부, 2009.9, 4대강 살리기 마스터플랜, 4대강 살리기 위원회.
- 권용우 등, 2006, 수도권의 변화, 보성각.
- 권용우, 2008.5.6, 광역경제권과 혁신도시, 상생할 수 있다, 중앙일보, E6.
- 권용우, 2008.9.1, 혁신도시와 권역별 특화발전, 성공적인 혁신도시 건설을 위한 대토론회 자료집, pp. 9-39, 혁신도시건설촉진국회의원 모임.
- 기획재정부, 2008.7.21, 지역경쟁력 제고를 위한 재정·세제 지원 및 규제개혁방안.
- 박양호, 2008.7.8, 광역경제권 그랜드 플랜, 중앙일보.
- 변병설·권용우 등, 2009, 송산그린시티 저탄소 녹색성장을 위한 탄소중립도시 설계 기법 개발 연구, 대한지리학회, 한국수자원공사. (연구진행중)
- 부산광역시 외, 2008.11.27, 혁신도시 발전 및 투자활성화 심포지엄 자료집.
- 유승민 의원 혁신도시 관련 보도자료, 2008.4.18, 혁신도시 건설은 추진되어야.
- 유선철·권용우·왕광익, 2009, 저탄소 녹색국토 조성을 위한 도시정책 사례연구, 국토지리학회지 43(3), 국토지리학회.
- 이재준·권용우 등, 2009, 탄소저감을 위한 도시공간구조의 계획적 전환체계 수립 연구, 대한지리학회, 대한주택공사. (연구진행중)
- 중앙일보 新국토포럼 전문가 토론회, 2008.5.9; 2008.7.8, 지방이 국가 경쟁력.
- 지식경제부, 2008.7.21, 지방의 기업유치 및 투자 활성화방안.
- 행정안전부, 2008.7.21, 지방분권 및 지역갈등사업 협력 원활화 방안.
- 혁신도시 추진 국회의원모임 관련자료, 2008.4.29; 2008.5.1; 2008.5.23.
- 혁신도시 관련 청와대 대변인실 관련자료, 2008.5.2.
- 4대강 살리기 홈페이지 <http://www.mltm.go.kr/4river>
- 녹색성장위원회 홈페이지 <http://www.greengrowth.go.kr>
- 지역발전위원회 홈페이지 <http://www.balance.go.kr>

2

광역화 추이에 대응한 한국의 도시정책 과제

이태일 한국라파즈(주) 고문

I / 인구분포 및 경제사회활동의 공간적 변화

- 1/ 인구이동 구조의 변화
- 2/ 최근 도시성장의 특성

II / 수도권과 대도시 관리의 방향

- 1/ 대도시권과 도시정책
- 2/ 서울과 수도권에 대한 새로운 접근

III / 지방도시의 성장관리 방향

- 1/ 지방 중심도시의 거점화
- 2/ 지방 중소도시와 농촌

IV / 정부의 역할

I. 인구분포 및 경제사회활동의 공간적 변화

1. 인구이동 구조의 변화

현대적 의미에서의 우리나라 도시화는 1960년대 이후 본격적으로 진행되어 왔다. 1960년 39%에 머물렀던 도시화율은 약 30여 년간 급속히 이루어진 산업화와 병행하여 세계 최고수준의 도시화를 이룩하였다. 인구 2만 이상의 읍 이상 도시인구는 2005년 기준 전체 인구의 90%를 넘어섰으며 여러 서구 국가가 채택하고 있는 도시기준인 1,000~2,500명을 적용한다면 사실상 거의 전 인구가 도시인구라 해도 과언이 아니다. 이러한 상황 하에서 앞으로의 지역정책이란 실질적으로는 국가 도시정책을 의미한다고도 할 수 있다.

최근의 도시인구 증가는 현저히 둔화되어 이제 거의 포화상태에 도달한 것으로 보인다. 즉, 과거 도시로의 인구유출 출발지역이었던 농어촌의 인구가 거의 정체/감소 수준이거나 급격한 노령화로 인해 새롭게 도시로 이동할 인구여력이 없다는 말이다.

'60 ~ '70년대의 급격한 도시화 이후 1990년대부터의 인구이동은 소규모이지만 대도시에서 중소도시로의 인구유출이 주류를 형성하고 있다. 즉, 과거와 같은 비도시역인 농어촌지역으로부터 도시지역으로의 인구이동은 정체단계에 들어섰고 도시 간 인구이동이 주류를 이루고 있다는 말이다. 그 후 2000년대에 들어서면서 지방에서의 도시화는 정체기에 접어들 반면 수도권에서는 소수이지만 수도권 내 군부지역 일부로부터 인근 도시로의 인구 이동으로 인해 도시화가 진행 중인 것으로 나타난다 (그림 1 참조).

● 그림 1 ● 우리나라 정주계층 간 인구이동 구조의 변화



주 : 1) 기간 중 인구이동량에 대한 순유입인구의 비율 기준
 2) 대도시는 2000년 행정구역 기준 특별·광역시를 포함
 자료 : 통계청, 각 연도, 인구 및 주택총조사 2% 표본자료
 김창현 외, 2003, 정주공간의 구조적 변화와 대응방향, 국토연구원

2. 최근 도시성장의 특성

1990년대 이후 한국의 도시체계 발달과정에서는 대략 다음과 같은 세 가지 특징이 두드러지게 나타나고 있다.

첫째는 서울을 비롯한 1~2개 대도시 주변에 포도송이처럼 중소도시가 다닥다닥 붙어서 성장하는 일종의 위성도시 발달 현상이다. 1990년대 들어 급성장한 인구 50~100만 규모의 중급도시 9개 중 수원, 성남, 고양, 부천, 안양 및 안산 등 6개 도시가 서울 인접 수도권에 분포하고 있다. 이는 서울의 인구 및 고용의 교외화 등 공간적 확대와 함께 동 기간에 대규모로 이루어진 신도시건설에

서 기인하는 것으로 파악된다. 뿐만 아니라 부산의 경우도 인근 울산광역시와 함께 김해, 창원, 밀양 등의 성장으로 일견 유사한 패턴을 보이고 있다.

둘째는 경부축, 특히 서울, 수도권 남단으로부터 대전을 잇는 선형(回廊型) 연담도시화의 가시화이다. 서울과 부산을 잇는 경부축은 일제강점기 이래 우리나라 공간구조상 가장 대표적인 골격을 이루어 온 것은 사실이나 시간이 지나면서 경부축 상의 대·중·소도시들의 성장이 지속되어 뚜렷한 도시회랑을 형성하고 있다. 사실상 서울로부터 대전까지는 거의 공간적 단절을 찾아보기 어려운 도시지역의 연속이어서 한국판 메갈로폴리스(megalopolis)라 할 수 있다. 이는 수도권의 외연적 확산과 아울러 고속철도를 중심으로 하는 경부 국토축의 강화현상으로 해석할 수 있다.

● 표 1 ● 우리나라 도시순위와 인구규모 변화 : 1975~2005

순위	1975년	1985년	1995년	2005년
1	서울특별시 6,879,464	서울특별시 9,625,755	서울특별시 10,217,177	서울특별시 9,762,546
2	부산광역시 2,450,125	부산광역시 3,512,113	부산광역시 3,809,618	부산광역시 3,512,547
3	대구광역시 1,309,131	대구광역시 2,028,370	대구광역시 2,445,288	인천광역시 2,517,680
4	인천광역시 797,143	인천광역시 1,384,916	인천광역시 2,304,176	대구광역시 2,456,016
5	광주광역시 606,468	광주광역시 905,673	대전광역시▲ 1,270,873	대전광역시 1,438,551
6	대전광역시 506,223	대전광역시 865,687	광주광역시▽ 1,257,063	광주광역시 1,413,644
7	마산시 371,597	울산광역시▲ 550,207	울산광역시 966,628	울산광역시 1,044,934
8	전주시 311,237	부천시▲▲ 456,148	성남시▲ 888,268	수원시▲ 1,039,223
9	성남시 272,470	마산시▽ 448,498	부천시▽ 778,693	성남시▽ 931,019
10	울산광역시 252,281	성남시▽ 447,647	수원시▲ 754,670	고양시▲ 864,402
11	수원시 223,718	수원시 430,487	안양시▲ 590,545	부천시▽ 833,941
12	김해시 203,377	전주시▽ 426,382	전주시 562,832	★용인시 686,842
13	목포시 192,888	안양시▲▲ 361,503	청주시▲ 530,933	안산시▲ 669,839
14	청주시 192,453	청주시 350,044	★고양시 517,930	청주시▽ 640,631
15	진주시 154,575	포항시▲▲ 260,538	★안산시 508,799	전주시▽ 622,092
16	군산시 154,456	목포시▽ 236,038	포항시▽ 508,627	안양시▽▽ 609,886
17	춘천시 140,397	진주시▽ 227,281	창원시▲▲ 480,433	천안시▲ 518,171
18	제주시 134,921	★광명시 219,544	마산시▽▽ 441,030	창원시▽ 499,414
19	안양시 134,746	제주시▽ 202,707	광명시▽ 350,465	포항시▽ 488,433
20	포항시 134,276	익산시▲ 192,008	진주시▽ 329,771	김해시▲▲ 428,893
21	여주시 130,405	군산시▽▽ 185,474	천안시▲ 329,622	마산시▽ 426,784

순위	1975년	1985년	1995년	2005년
22	원주시 120,133	★창원시 173,283	익산시▽ 322,134	남양주시 424,446
23	익산시 116,864	여주시▽ 171,874	★평택시 311,940	의정부시▲ 397,694
24	부천시 109,093	천안시▲▲ 170,085	구미시▲ 309,968	시흥시▲▲ 384,304
25	경주시 108,351	춘천시▽▽ 162,869	의정부시▲ 275,717	구미시▽ 381,583
26	의정부시 108,223	의정부시 162,572	경주시▲▲ 273,733	평택시▽ 374,262
27	순천시 107,995	원주시▽▽ 150,994	군산시▽▽ 266,340	진주시▽▽ 336,355
28	충주시 105,084	★구미시 142,052	제주시▽▽ 258,307	광명시▽▽ 319,452
29	진해시 103,563	강릉시▲ 132,812	김해시▲▲ 255,641	제주시▽ 310,713
30	천안시 96,663	경주시▽▽ 127,459	순천시▲ 249,190	익산시▽▽ 306,974
31	안동시 95,243	순천시▽ 121,880	목포시▽▽ 247,362	원주시▲ 283,538
32	강릉시 84,843	진해시▽ 121,291	원주시▽▽ 237,089	★화성시 282,124
33	속초시 71,351	안동시▽ 114,157	★군포시 234,885	여주시▲▲ 277,420
34	김천시 67,031	★태백시 113,972	춘천시▽▽ 234,362	군포시▽ 268,917
35	충주시 66,828	충주시▽▽ 113,227	★남양주시 228,835	경주시▽▽ 266,131
36	삼천포시 59,707	★제천시 102,141	강릉시▽▽ 220,246	순천시▽▽ 261,519
37	-	★동해시 91,673	충주시▽ 204,933	춘천시▽ 260,234
38	-	충주시▽ 87,439	안동시▽▽ 188,364	군산시▽▽ 249,212
39	-	★영주시 84,724	여주시▽▽ 183,515	목포시▽▽ 244,533
40	-	★서귀포시 82,268	★경산시 173,155	경산시 240,371
41	-	★정읍시 79,258	★아산시 154,331	★파주시 239,823
42	-	김해시▽▽ 77,889	★거제시 147,874	강릉시▽▽ 220,706
43	-	김천시▽▽ 77,190	김천시 146,923	★양산시 215,845
44	-	속초시▽▽ 69,430	★구리시 141,952	아산시▽ 206,851
45	-	★동두천시 68,610	정읍시▽▽ 138,984	★광주시 204,266
46	-	★송탄시 66,310	제천시▽▽ 136,983	충주시▽▽ 204,248
47	-	★사천시 62,458	★서산시 134,662	거제시▽▽ 193,398
48	-	★남원시 61,422	★시흥시 133,324	★김포시 192,716
49	-	★나주시 58,855	통영시 131,694	★이천시 187,514
50	-	★영천시 52,758	★공주시 131,173	구리시▽▽ 186,954
51	-	-	영주시▽▽ 131,039	안동시▽▽ 169,436
52	-	-	진해시▽▽ 125,805	★안성시 157,632
53	-	-	★상주시 124,094	★양주시 149,931
54	-	-	★보령시 122,541	진해시▽ 149,128
55	-	-	★광양시 122,035	서산시▽▽ 143,692
56	-	-	★밀양시 121,409	의왕시▽▽ 143,568
57	-	-	★하남시 115,773	★포천시 139,472
58	-	-	★김제시 115,407	광양시▽ 135,583

순위	1975년	1985년	1995년	2005년
59	-	-	사천시▽▽ 113,475	김천시▽▽ 135,166
60	-	-	영천시▽▽ 113,303	제천시▽▽ 132,483
61	-	-	★의왕시 108,700	오산시▽▽ 131,792
62	-	-	나주시▽▽ 107,762	공주시▽▽ 126,484
63	-	-	남원시▽▽ 103,527	★논산시 124,779
64	-	-	동해시▽▽ 95,449	하남시▽▽ 121,646
65	-	-	★문경시 92,204	통영시▽▽ 121,115
66	-	-	★삼척시 83,791	정읍시▽▽ 115,416
67	-	-	서귀포시▽▽ 82,241	영주시▽▽ 113,670
68	-	-	속초시▽▽ 81,979	사천시▽▽ 106,532
69	-	-	★여천시 75,883	밀양시▽▽ 105,651
70	-	-	동두천시▽▽ 71,305	상주시▽▽ 105,600
71	-	-	★오산시 70,330	영천시▽▽ 103,289
72	-	-	★과천시 68,005	보령시▽▽ 96,992
73	-	-	태백시▽▽ 59,374	동해시▽▽ 93,018
74	-	〈범례〉	-	김제시▽▽ 90,376
75	-	▲ - 순위 상승	-	나주시▽▽ 86,823
76	-	▽ - 순위 하강	-	남원시▽▽ 85,828
77	-	▲▲ - 5순위 이상 상승	-	속초시▽▽ 84,706
78	-	▽▽ - 5순위 이상 하강	-	동두천시▽▽ 78,897
79	-	★ - 신설도시	-	서귀포시▽▽ 78,133
80	-	-	-	문경시▽▽ 70,813
81	-	-	-	삼척시▽▽ 67,957
82	-	-	-	과천시▽▽ 56,587
83	-	-	-	태백시▽▽ 55,241
84	-	-	-	★계룡시 31,646

자료 : 통계청, 해당 연도, 인구총조사(국가통계포털 <http://www.kosis.kr>)
출처 : 국토지리정보원, 2008, 한국지리지 총론편, pp. 319-320

세번째는 권역 간보다 권역 내에서 인구이동이 증가하는 대도시권 내 재구조화 양상이다. 농어촌으로부터 대도시로의 일방형 인구이동이 주를 이루었던 과거에 비해 1990년대 중반 이후 대도시로부터 인근의 중소도시로 이동하는 인구가 점증하고 있으며 특히 수도권, 부산권 등이 두드러진다.

● 그림 2 ● 1985년(좌), 2008년(우) 도시연결체계



왼쪽 자료: 이옥희, 1990, “여객버스 유동에 의한 한국 도시체계의 변화에 관한 연구”, 지리학 25(2), 67~84.
오른쪽 자료: 철도문화여행사, 2008, 월간 관광교통시간표의 버스운행자료 분석.
출처: 국토지리정보원, 2008, 한국지리지 총론편, p. 337.

이러한 세 가지 특성들은 달리 해석하면 결국 광역화라는 하나의 현상의 각기 다른 측면이라고 할 수 있으며 따라서 현재와 앞으로의 도시정책에 있어 가장 중요한 이슈는 대도시 중심의 광역화라는 점이다.

또 하나, 이보다 더욱 근본적이고도 중요한 변화는 전체 인구규모가 2018년을 정점으로 정체 내지 감소할 것이라는 전망이다. 이제 지방 특히 농어촌지역으로부터의 인구 유출은 한계에 이르러 더 이상의 도시인구 증가는 사실상 없을 것으로 예상되며 이후의 도시화 논의는 결국 부분적인 도시 간 이동과 이에 따른 도시체계의 변화에 초점이 맞추어질 수밖에 없다는 말이다.

과거 우리의 각종 정책은 일단 인구도 도시도 계속 성장, 팽창할 것이라는 암묵적 전제하에 이루어져 온 것이 사실이다. 흔히 지적되는 성장 개발 지상주의는 바로 이같은 인식하에 우리의 일상을 지배해 왔다. 즉, 도시개발의 수요는

무한대로 존재하는 듯 보였고 무엇이든지 공급을 늘리는 일에 익숙하였다. 그러나 이제 상황은 근본적으로 바뀌고 있으며 우리의 사고방식과 정책의 구상에서도 그야말로 일대 전환이 요구되고 있다.

II. 수도권과 대도시 관리의 방향

1. 대도시권과 도시정책

우리가 이제까지 알고 있던 도시정책이란 급격한 도시화에 대응하여, 늘어나는 도시인구와 산업을 국토공간의 어디에 얼마만큼 배치하느냐가 주된 관심사였다. 그러나 향도이촌(向都離村)이라는 전통적 의미의 도시화가 사실상 마무리된 현 시점에서 도시정책은 도시화의 양과 속도를 초월하여 보다 미시적이고 새로운 유형의 공공개입을 요구하고 있다.¹⁾

무엇보다 도농의 이분법적 구분이 무의미해지고 있는 시점에서 이제 개별도시보다는 실질적 생활권인 도시권(city region) 단위의 광역적이고 통합적인 접근이 긴요해지고 있다. 더욱이 날로 신화되는 글로벌 경쟁으로 인해 각국에 형성되어 있는 대도시권의 위상과 역할이 국가의 경쟁력을 좌우하게 되었다. 새롭게 출범한 미국의 오바마 정부에서도 새로운 국가비전으로 대도시권을 주창하고 대통령 직속의 도시정책기구(Office of Urban Policy)를 설치한 바 있음에 유의할 필요가 있다.

이러한 시각에서 우리나라 도시체계상 만형격인 서울과 수도권에 대해서도 과거와는 다른 시각이 필요할 것이다. 한국의 도시체계를 사실상 지배하고 있는 서울과 수도권의 인구 및 주요기능의 집적은 늘 여타 도시들로부터 질서와

1) 권원용, 2009, 한국도시정책학회의 탄생을 기리며, 미발표 메모.

전체의 대상이었고, 실제로 수도권과 과밀과 집중으로 인한 폐해도 없지 않은 것이 사실이다. 아래 OECD 자료에서도 우리나라의 1극 집중현상은 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

● 그림 3 ● OECD 국가의 지리적 집중도



출처 : OECD, 2009, OECD Regions at a Glance 2009, p. 61

이 때문에 서울 및 수도권의 집중문제를 완화시키기 위해 지난 수십 년간 갖가지 정책수단과 조치가 이루어졌으나 사실상 큰 변화를 이끌어내지 못했다. 오히려 최근의 한 자료에 의하면 한국의 도시체계에서 서울의 영향력이 이전

에 비해 더욱 확대되었다는 보고가 있다 (국토지리 정보원, 2008). 즉, 서울은 수도권과 강원권, 충청권뿐 아니라 일부 영, 호남권 도시들까지 영향력을 미치는 것으로 나타난다. 결국, 인구규모상 서울의 종주성(宗主性)은 많이 약화되었지만 기능상의 의존 및 지배/조절 기능은 오히려 강화되고 있음을 보인다.

● 그림 4 ● 시외/고속버스 운행에 의한 인접행렬로 구현된 한국의 도시계층구조: 2008



자료 : 철도문화여행사, 2008, 월간 관광교통시간표의 버스운행자료 분석
출처 : 국토지리정보원, 2008, 한국지리지 총론편, p. 339

주지하다시피 지구촌 곳곳의 주요도시들은 각기 독특한 여건을 바탕으로 시계(市界)와 국경을 초월하여 서로 경쟁하며 발전하고 있다. 이들의 성장과 발전을 설명하는 데 국지적인 지역 상황은 더 이상 중요 변수가 되지 못한다. 즉, 전 세계적으로 전개되고 있는 광역화와 세계화의 물결은 다양한 인구와 다양한 장소(도시) 사이의 다양한 결합을 가능케 하고 있으며 바로 이점이 앞으로의 도시 연구, 관련 정책수립에 있어 새로운 시각과 새로운 분석의 기준을 요구하는 바탕이다. 예를 들어 과거 도시체계나 지역구조 연구에 자주 등장했고, 특정 도시의 규모에 대한 논의의 근거가 되었던 몇 가지 이론들은 폐쇄적인 지역, 국가 사회를 전제로 하고 있는 바 이들 물리적 경계선 자체가 그 의미를 상실해 가는 마당에 실효성을 잃고 있다.²⁾

2) 이태일, 2002, 우울한 계획가, 서울: 정문출판사.

2. 서울과 수도권에 대한 새로운 접근

이제 서울과 수도권은 실질적으로 한국의 대표도시 및 지역으로서 여타 세계의 대도시들과 글로벌 경쟁을 해야 할 것이다. 글로벌 대도시로서의 경쟁력은 크게 도시 공간/시설의 쾌적성/편리함과, 외부세계로의 연결성(connectedness), 그리고 도시의 정체성/문화성이다. 그리고 경쟁에서 승자가 되기 위해서는 이 모든 분야에서 질적으로 탁월해야 한다. 안타깝게도 서울을 위시한 우리의 대도시들은 아직 부족한 면이 많다.

세계의 대도시 공간들은 하루가 다르게 동질화, 표준화되어 가고 있다. 이들 가운데서 경쟁력을 갖기 위해서는 기능적인 서비스의 편리함 이외에 그 도시만이 갖는 고유의 도시문화와 수준 높은 도시미가 절대 필수적이다. 이러한 측면에서 우리를 위시한 동양권의 대도시들은 비극적으로 불리한 입장이다. 비극적이라 함은 훌륭한 잠재력을 가지고 있었음에도 불구하고 이의 가치를 제대로 인식하지 못하고 허겁지겁 피상적인 서구화를 추진한 결과, 정작 고유의 도시미와 개성이 중요시되는 현 시점에서는 국적불명의 조악한 도시환경을 갖게 되었음이다.

국내외적으로 친환경성에 대한 인식이 날로 높아지고 있다. 각종 경제사회 기능과 인구가 집중되어 있는 서울과 수도권은 부정적인 요소에 있어서도 타 도시지역을 앞서가고 있다. 무엇보다 엄청난 교통혼잡, 차량의 증가, 높은 인구 밀도와 에너지 사용으로 인해 수도권의 대기오염 수준은 심각한 수준에 달한 것으로 알려지고 있다. 실제로 전국 오존주의보 발령횟수의 57%가 수도권에 발생되고 있으며 서울공기의 미세먼지 오염은 선진국 주요도시에 비해 1.8~3.5배, 이산화질소는 1.2~1.7배 수준으로 조사되고 있다. 이는 국내의 여타 비수도권지역에 비해서도 1.3~1.4배에 달한다(한영주, 2009). 이러한 환경문제는 대도시의 경쟁력을 확보하기 위해 시급히 개선되어야 할 측면이다.

최근 주요 도시에서 도심 내 상업/업무기능의 쇠퇴가 두드러지게 나타나고 있다. 지방 중소도시의 경우 도심의 쇠퇴는 인구감소에 따른 수요의 격감현상 때문인 경우가 많지만 서울 등 대도시의 경우는 외곽의 신시가지 개발에 따른 유출에 기인하는 것으로 보고 있다. 이러한 현상은 신규 시가지 간 불균형을 초래하며 특히 신도시 개발이 많았던 수도권 도시들에서 공통적으로 나타난다.³⁾

상당한 역사를 지닌 도시들이 일정 규모 이상으로 성장하는 과정에서 기존 시가지의 수용한계 또는 인프라 부족 등의 이유로 구도시와 신시가지로 이중구조화(二重構造化)하는 경우는 다른 나라에서도 간혹 나타나는 현상이다. 그러나 외국에서는 신시가지 조성과 병행하여 구시가지의 꾸준한 정비가 이루어져 공간 환경의 질적 격차가 크지 않을 뿐 아니라 오히려 개성 있는 매력을 갖추는 경우가 많다.

우리의 경우 성장위주의 성급한 도시개발과 도시의 무질서한 외연적 확산으로 자연경관이 크게 훼손되었고, 지역 고유의 역사성, 지역성 등이 반영되지 못한 채 획일적으로 조성된 도시경관은 빈번히 지적되고 있는 문제점이다. 특히 주거지역의 경우 주변지형이나 환경을 고려하지 않은 고층아파트 위주의 개발로 도시환경 및 주거환경의 질을 저하시키고 있다. 이러한 도시주변부의 신중치 못한 난개발은 도시의 종합적, 체계적 관리를 어렵게 하며 건전한 도시용지 확보에도 악영향을 미칠 뿐 아니라 이미 언급한 도심기능의 쇠퇴, 장거리 교통 유발, 자연환경 훼손 등 다양한 문제를 유발시키고 있다.

이제, 장기적으로 주택 및 도시용 토지에 대한 수요의 감소가 예상되는 상황에서 과거와 같은 신도시 규모의 대규모 외곽 개발은 그 필요성이 대폭 감소할 것이다. 반면에 기존 시가지의 공간적 질을 향상시키고 경제적 활력을 제고시키는 다양한 정비정책이 긴요하게 될 것이다. 세계화, 개방화의 진행으로 국내

3) 한영주, 2009, 도시화의 현주소 진단 및 여건변화와 미래사회 전망, 지역발전위원회 국가도시정책 콜로кви움 발표자료.

산업구조도 탈공업화의 트렌드를 보이고 있으며 지식기반산업과 첨단산업으로 급속한 구조전환이 이루어지고 있다. 이때 도심의 활성화는 이러한 구조전환을 위한 공간으로 적절히 연계될 수 있다. 또한, 향후 급증할 것으로 예상되는 1인 가구의 증가도 도심의 활성화와 동일선상에서 논의가 가능하다.

다행히 최근 도시재생이란 명제 아래 다양한 논의들이 이루어지고 있는 바, 그야말로 치밀하고 신중한 접근이 요구되고 있다. 제대로 된 재생사업은 시가지 내의 매우 복잡한 권리관계, 각종 기존시설물 등으로 인해 외곽의 신개발과는 비교할 수 없을 정도의 노력과 준비작업이 필요하다. 통상적인 아파트 재건축과 흡사한 부동산 물량확대방식의 단순한 접근은 결코 도시공간의 정비에 도움이 되지 않으므로 철저히 억제하여야 할 것이며 보다 세련되고 정밀한 정비수법이 동원되어야 할 것이다.

III. 지방도시의 성장관리 방향

1. 지방 중심도시의 거점화

우리는 이제까지 서울과 함께 주요 광역시를 대도시라는 카테고리로 묶어 관찰해왔다. 그러나 실제로 이들 지방의 대도시들은 서울과는 판이한 상황에 처해있고 그 성장/발전의 여지도 그다지 크지 않다. 이미 수도권 일부로서 커가고 있는 인천을 제외하면 부산을 중심으로 하는 동남권이 그나마 서울 및 수도권에 유사한 진행을 보여줄 뿐 그 밖의 대부분 도시들은 정체 내지는 지역중심기능의 약화까지 예상되고 있다. 특히 광역화라는 큰 흐름 속에서 개별적인 지방 대도시들은 앞으로의 성장을 크게 기대하기도 어렵다. 광역시가 아닌 몇몇 지방의 중형 도시들도 획기적인 인구의 증가를 기대하기 어렵긴 마찬가지이다.

교통 및 통신수단의 발달로 독자적인 배후지역을 배경으로 중심지 역할을 수행하는 것이 점점 더 어려워지고 있고, 사실상 한국의 도시체계를 지배하고 있는 서울의 영향권은 더욱 확대되어 많은 지방의 도시들은 이제 서울과의 직접 교류가 더욱 빈번해지고 있다. 예를 들어 대구와 대전의 고급 소비계층은 KTX를 이용하여 서울의 유명백화점을 이용한다는 얘기는 이미 알려진 바와 같다.

향후 이들 지방 대도시의 중심성 강화를 위해서는 이미 광역화되고 있는 각종 경제사회활동을 체계적으로 연계시켜 줄 수 있는 광역교통서비스의 확충이 필수적이다. 이미 서울을 중심으로 하는 수도권의 경우 행정구역을 초월하는 수도권 전철, 광역 버스 등의 교통서비스 체계가 활발히 운용되고 있으며 철도, 고속화도로 및 순환도로망 등이 이를 담아내기 위해 속속 구축되고 있다.

그러나 지방대도시 광역권의 경우 광역화 추이는 분명 감지되고 있지만 이들 수요의 규모와 밀도, 그리고 공간적 집적은 막대한 비용을 수반하는 대대적인 광역교통 인프라시설 건설을 정당화하기에는 훨씬 미치지 못하는 것으로 판단된다. 따라서 하드웨어의 건설보다는 다양한 형태의 광역교통 서비스 프로그램의 마련이 보다 긴요할 것으로 보인다.

2. 지방 중소도시와 농촌

냉철하게 생각해 볼 때, 세계화가 진행됨에 따라 대도시권(city-region)이 세계경제와 국내경제를 이어주는 결절지역으로 부상하면서 성장하는 반면 중소 도시는 방치될 경우 인구나 산업의 유출로 침체되는 일종의 양극화 현상이 나타날 수 있다. 각종 정책개입을 통해 이러한 추이를 늦춰보려 노력은 하지만 대세를 거꾸로 돌리기는 현실적으로 힘들다. 농촌의 중소도시들은 이제 많은 사람이 생활하는 정주공간으로서의 의미는 상당히 퇴색하게 될 수밖에 없다.

중소규모의 지방도시들은 이제 서울 등 대도시 광역권내의 특화된 기능 일

부를 담당하는 한편, 이를 중심으로 국내·외 관광 및 웰빙-프로그램 등을 통해 그 발전의 계기를 찾아야 할 것으로 보인다. 예를 들어 수년 전부터 소개되고 있는 슬로우시티(slow city) 운동 등은 향후 노령인구가 주축이 되고 복지, 환경, 건강에 대한 인식이 제고되는 시점에서 이에 부응하는 흥미로운 대안이 될 것이다. 각 도시들은 자신들만의 매력을 발견하고 그것을 수준 높고 경쟁력 있는 프로그램으로 연계하여 명품도시로 가꾸어 가는 데 심각한 노력을 경주하여야 한다.

우리가 매해 엄청난 외화를 소비해가며 여행을 떠나는 유럽의 여러 모습 중 인상적인 것은 아름답고 매력 넘치는 오래된 소도시들이다. 강가 혹은 언덕에 남아 있는 작고 고풍스러운 고성들과 이를 중심으로 아기자기하게 형성된 크고 작은 골목길, 여유로운 광장의 카페 등 이들 소도시의 대부분은 관광이 주력 산업이다. 그리고 그들은 유서 깊은 건물과 아름다운 거리, 그리고 깨끗하고 쾌적한 환경이 가장 큰 경제적 이익을 가져다주는 관광자산이라는 것을 일찌감치 깨닫고 있다.

한편, 인구 감소시기의 지방도시 활성화 전략/정책 대안으로 일본에서 논의되고 있는 콤팩트시티(compact city)라는 개념을 참고할 필요가 있다. 이는 ‘환경적으로 지속가능한 도시’라는 개념에서 출발하였으며, 도시형태의 콤팩트화, 용도에 적절한 가로배치, 강력한 교통네트워크, 환경 컨트롤, 수준 높은 도시경영 등을 특징으로 제시하고 있다. 이는 중세 이탈리아의 소도시를 모델로 한 도시개념으로, 도심을 집약적으로 개발하여 도보생활을 가능케 하는 것이다. 이로 인해 외곽지역 개발에 의한 녹지 파괴, 장거리 출퇴근으로 인한 교통량 증가와 환경오염을 방지할 수 있다는 것이다.

지방 중소도시에서 인구감소 현상이 지속될 경우 나타날 수 있는 대량의 공가(空家) 발생, 커뮤니티 붕괴 등의 현상을 미연에 방지하며, 도시의 시설을 집약화함으로써 근교의 녹지나 농지를 보전하는 한편 직주근접에 의한 출퇴근

교통문제를 완화하고 고령자 등이 도보로 상가나 공공시설을 이용할 수 있도록 하는 개념으로 우리 역시 신중한 검토가 필요하다.

IV. 정부의 역할

급속한 도시화의 시기가 사실상 마무리되어 주거지 이동이 점차 안정되어가면서 주민참여와 커뮤니티 귀속의식이 강화될 전망이다. 이제까지와 같은 관주도의 하향식 도시계획은 “대화형” 도시계획으로 진화하여 자리 잡게 될 것으로 보인다. 특히 생활환경의 질을 높이려는 지구단위의 도시설계나 교통개선, 역사문화보존, 자연보호, 노인복지 등 지역사회의 도시문제는 주민 협조와 자발적인 노력으로 해결하도록 조장하고 지원하여야 한다.⁴⁾

이와 함께 도시공간을 직접대상으로 하지 않지만 결과적으로 영향을 미치는 제반 정책의 공간적 함의에 대한 재인식이 필요하다. 교통, 교육, 주택, 의료, 복지, 환경, 문화예술 등 부문별 정부시책은 물론이고 고용, 소득, 산업진흥, 물가 및 공공요금, 세제·금융, 재정 등 경제적 정책수단이 도시 공간구조에 주는 영향은 결코 무시할 수 없을 만큼 크기 때문이다.

고령화를 수반한 인구정체와 아울러 전망되는 또 다른 상황은 1인가구의 증가이다. 2005년 현재 우리나라의 1인가구는 20%, 2인 가구는 22.1%로 이들은 우리나라 전체가구수의 42.1%를 차지하고 있다. 비혼(非婚)과 만혼, 가족해체, 노인인구의 독거 등이 그 이유가 되지만 이 비율은 앞으로도 꾸준히 늘어날 것으로 전망된다. 따라서 향후의 도시정책에서는 총가구 수의 절반에 육박하는 이들의 다양한 공간 입지적 특성을 반드시 중요하게 고려하여야 할 것이다.

향후 도시권의 광역화를 효율적으로 관리하는 행정기능을 대대적으로 확충

4) 권원용, 2009, 한국도시정책학회의 탄생을 기리며, 미발표 메모.

보강하는 작업이 필수적으로 이루어져야 한다. 대도시권의 경우 인구와 산업경제 중심이 도심을 벗어나 주변도시로 확대되면서 도시생활, 산업경제활동이 광역적으로 상호연관을 갖고 변화하는 양상이 두드러지는데 단위 지자체의 역량으로는 문제 해결에 한계가 있을 수밖에 없다. 현재로서는 광역적 협조수단이 부재하거나 협의체나 협의제도 사실상 유명무실한 정도이다. 최근 출범한 광역경제권발전위원회에 대해 광역화 추세를 반영한 보다 추진력을 갖춘 지원방안이 요구된다.

노인계층을 위한 주거복지, 의료복지, 여가복지 시설 등 노인관련 복지시설과 취업을 돕기 위한 재교육시설의 수요가 급증할 것으로 예상된다. 인구 노령화에 따라 경제활동인구가 급감하게 될 뿐 아니라 민간부문의 투자재원은 부족하고, 중앙정부 및 지자체의 세수는 줄어들게 되어 노령인구의 사회보장을 위한 공공재정 지출은 크게 늘어날 것이 명약관화하다. 따라서 이에 대응하는 종합적이고도 체계적인 준비작업이 하루 빨리 이루어져야 하며 이것이야말로 미래의 정부가 수행하여야 할 가장 큰 역할이 아닐 수 없다.

● 참고문헌 ●

- 권원용, 2009, 한국도시정책학회의 탄생을 기리며, 미발표 메모.
- 국토지리정보원, 2008, 한국지리지 총론편.
- 김창현 외, 2003, 정주공간의 구조적 변화와 대응방향, 국토연구원.
- 이옥희, 1990, 여객버스 유동에 의한 한국 도시체계의 변화에 관한 연구, 지리학 25(2), pp. 67-84.
- 이태일, 2002, 우울한 계획가, 서울: 정문출판사.
- 철도문화여행사, 2008, 월간 관광교통시간표의 버스운행자료 분석.
- 한영주, 2009, 도시화의 현주소 진단 및 여건변화와 미래사회 전망, 지역발전위원회 국가도시정책 콜로퀴움 발표자료.
- 통계청, 각 연도, 인구 및 주택총조사 2% 표본자료.
- 통계청, 해당 연도, 인구총조사(국가통계포털 <http://www.kosis.kr>).
- OECD, 2009, OECD Regions at a Glance 2009.

3

후기도시화 시대의 지역발전정책: 전망과 과제

권원용 서울시립대 교수

I / 서론

II / 후기 도시화 시대의 도래

- 1/ 개발연대 도시화의 특징
- 2/ 후기도시화 중후군과 도시정책적 대응

III / 지방대도시 중심의 광역경제권 전개

IV / 광역경제권 형성을 위한 정책과제

- 1/ 국가경제의 지역화를 위한 지방분권화
- 2/ 비공간적 정책(Aspatial Policy) 수단의 지역화
- 3/ 거버넌스형 계획제도의 도입
- 4/ 지역정보시스템의 구축과 운용

V / 결론

I. 서론

국가차원에서 본 지역발전정책의 궁극적 목표는 국민이 어느 곳에 거주하든 골고루 잘사는 국토공간을 만들자는 데 있다. 이는 어느 나라이든 현실적으로 불가능한 만큼 낙후지역을 집중 지원하고 기본수요(basic needs)를 충족시키는 데 주력하였다. 그러나 1990년대 이후에 글로벌 경쟁이 거대도시(mega-city)를 중심으로 확산되면서 블록단위의 도시경제권이 지역발전정책의 대상으로 떠오르게 되었다. 이러한 거시적 변화에도 불구하고, 우리나라는 수도권과 비수도권 간의 인구와 산업의 집중을 완화시켜 여타 지역의 발전을 도모하지는 지역 간 균형정책을 내세워 왔다. 그리고 교묘한 정치적 산술로서 수도권과 비수도권 간의 갈등구조를 부추겨 이용하기도 하였다.

21세기에 들어서면서 도시화율이 90%를 넘어서고 도농 간 인구이동도 안정되어 사실상 정착된 대도시권 인구의 집중반전(polarization reversal)을 기대하기 힘든 상황이다. 이제는 서울 중심의 국토이용구조를 그대로 수용하고 지방 대도시권을 수도권에 버금가는 '광역경제권'으로 육성하자는 전략으로 지역 발전정책이 진화하고 있다. 우리나라에서는 역사적으로 '지방'이 고도의 중앙 집권적 통치를 받아 온 까닭에 정체성을 지닌 '지역'으로서 자주적 발전을 추구한 경험이 거의 없다. 게다가 대도시권 지역은 국가경쟁력을 좌우하는 경제적 핵심공간이지만 정치적으로는 국회의원 선거구 분포로 미루어 보더라도 인구 수만큼 대표되지 못하고 있는 실정이다.

이 글은 향후 지역발전정책의 지향점을 광역경제권의 형성으로 정하고 이에 필요한 몇 가지 중점과제를 제시하는 데 목적이 있다. 첫째, 비록 원론적 입장이지만 글로벌시대에 지방분권화가 지역발전에 어떠한 도움을 줄 수 있는지 살펴본다. 둘째, 물리적 SOC 확충 못지않게 지역에 미치는 영향이 상이한 비공간적 정책수단의 중요성을 고찰한다. 셋째, 날로 다원화하는 지역 이해집단의 의

사결정방식으로서 협력적 거버넌스의 제도화를 건의한다. 넷째, 효과적인 정책 수립과 집행을 위하여 과학적인 지역정보의 수집·관리·응용 방안을 제시한다.

한국은 근대화 혁명이 모범적으로 성공한 나라이다. 불확실한 앞날을 전망하는 한 가지 방법은 과거라는 반사거울을 이용하여 현재를 미래에 투영해보는 것이다. 이런 의미에서 지나간 개발연대에 수행한 지역발전정책의 회고도 그 성공 여부에 관계없이 시평선(time horizon)을 넘어 그 교훈을 발휘할 수 있으리라 믿는다.

II. 후기 도시화 시대의 도래

1. 개발연대 도시화의 특징

우리나라 도시화율은 1960년 39.1%에서 최근 2005년에는 90.2%에 이르렀다. 일찍이 산업혁명이 태동한 영국을 비롯한 선진국들이 150~200년 동안에 경험한 도시화를 한국은 불과 반세기가 안 되는 짧은 기간에 달성하였다. <표 1>에서 보는 바와 같이 1960~2005년 기간 중 전국인구는 2,499만 명에서 4,878만 명으로 2배 정도 늘어난 반면에 도시인구는 978만 명에서 4,398만 명으로 무려 4.5배나 증가하였다.

이와 같은 급격하고 압축적인 도시화의 전개로 말미암아 한국은 세계 각국과 비교할 때 도시화의 규모나 속도, 도시인구의 공간적 분포 측면에서 현저히 다른 특징을 나타내고 있다. 첫째는 사상 유례가 없는 도시인구의 증가규모(scale)와 그 속도(speed)이다. 1960년대에 연평균 도시인구 증가는 64만 명이나 되어 매년 쏙초만한 도시가 하나씩 생겨난 셈이었다. 반면에 농촌인구는 출산율이 도시보다 높음에도 불구하고 1966년 이후 4년 동안 사실상 40만 명

● 표 1 ● 우리나라의 도시화 추세 : 1960~2005

(단위 : 만 명)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
전국인구	2498.9	3143.5	3744.9	4339.0	4736.4	4878.3
도시인구	978.4	1575.0	2573.8	3555.8	4237.5	4398.2
농촌인구	1520.5	1568.5	1171.1	783.1	557.9	480.1
도시화율	39.1%	50.1%	68.7%	81.9%	88.3%	90.2%

자료 : 국토연구원, 2008, p. 108.

이 감소했다. 이러한 급격한 도시화의 전개는 매우 가파른 S곡선(logistic curve)을 정확하게 답습하고 있다. 즉 도시화율이 대략 1960년에 1/3, 1970년에 1/2, 1990년에 4/5로 증가하였다. 만약 한국 도시화율의 상한치를 90%로 잡는다면 도시화율이 50%에 근접하는 1970년경이야말로 S곡선의 변곡점에 해당하는 시기일 것이다. 이를 근거로 유추한다면 한국은 1960~80년 기간에 급속한 도시화를 거쳐 1980년대 이후에는 向都離村이 감소되면서 확장된 교외화 증상의 하나인 대도시권화(metropolitanization) 과정으로 전환되었음을 알 수 있다.

둘째로 한국은 도시화와 산업화가 거의 일치할 정도로 동시에 진행되었다는 점이다. 이는 미증유의 도시화 속도에도 불구하고 농업사회에서 산업사회로의 전환이 성공적으로 이루어졌다는 징표이기도 하다. 왜냐하면 도시화와 산업화는 마치 동전의 양면처럼 사회적 변화의 밀접한 동반자 관계이기 때문이다. 농촌에서 압출된 인구가 도시지역에서 비교적 큰 어려움이 없이 일자리를 마련하여 정착할 수 있었다는 의미이다. 한국은 국가경제성장에 따라 저임금 노동력의 원천으로 농촌인구를 제조업 등에 필요한 산업인력으로 충당하여 왔다. 하지만 도시화가 산업화를 크게 앞지르게 되는 경우에는 도시지역에서 창출되는 취업기회가 새로 유입되는 인구를 수용하지 못한다. 이에 따라 실업이나 빈곤 문제는 물론이고 주택을 비롯한 도시시설과 공공서비스의 수요증대를 일으켜 도시문제를 한층 악화시킬 소지가 있다. 또한 생계수단이 마땅치 못한 잉여인력은 비공식부분(informal sector)이라 할 수 있는 행상, 노점상이 되거나 몇몇

치 못한 지하경제활동에 종사하게 되는 까닭이다.

한국도시화의 세 번째 특징은 국토공간상에서 지나치게 편재된 모습을 보인다는 점이다. 다시 말하자면, 서울을 중심으로 한 수도권에 도시인구가 대부분 집중하게 된 것이다. 이로 말미암아 국토이용구조의 불균형(spatial imbalance)을 초래하였고, 시간이 갈수록 지역 간 격차를 야기하는 원인으로서 끊임없는 비판의 대상이 되어왔다. 이른바 수도권이 가져오는 ‘집적의 불이익’에서 오는 폐해를 차치하고라도 국토의 균형발전이야말로 선진국의 징표라는 믿음과 배치되는 까닭이다. 1980년 실시된 한 조사에 의하면 서울이 인구집중의 요인은 직장관련이 55.6%이고 본인 또는 자녀교육이 23.5%이다. 두 가지를 모두 장·단기 경제적 사유로 치부한다면 80% 가량이 단연코 취업 기회이다. 이를 뒷받침하듯 수도권 중추기능집중도(2000)를 보면 제조업의 고용을 46%, 100대 민간기업의 본사는 96%, 명문대학도 65%나 수도권에 몰려 있다.¹⁾ 2005년 현재 수도권 도시 인구는 우리나라 전체 도시인구의 53.2%를 차지하고 있으며 수도권과 비수도권 도시인구의 증가속도를 상대적으로 비교하는 ‘수도권 도시인구 집중지수’는 1960~75년 1.08에서 1995~2005년 2.55로 계속 증가하고 있다.²⁾ 이와 같은 수도권의 과밀과 비대화는 지방도시의 침체는 물론 농촌의 공동화를 일으켜 국가경쟁력을 약화시킨다는 비판에 직면하여 왔다.

2. 후기도시화 증후군과 도시정책적 대응

범지구적으로 각국의 대도시권이 국가를 대행하여 글로벌 경쟁을 주도하고 있는 2000년대에 들어서면서 지난 반세기 동안 한국사회의 변화를 추동하던

거대한 도시화의 물결이 서서히 스러지고 있다. UN 발표에 따르면 작년부터 지구촌 전 인류의 절반이 도시지역에 거주하게 되었고 우리나라의 최근 도시화 수준은 거의 포화상태인 90.5%(2007년)에 이르렀다.

도시발생의 기원을 문명사적으로 보면 첫째로 잉여농산물의 축적이 가능해진 초기의 ‘농업혁명’이 단초가 되었고 두 번째는 서구 18세기 ‘산업혁명’에 의한 농촌인구의 도시유입이 근대 도시성장의 원동력이었다. 이제는 지식기반 산업을 중심으로 한 ‘정보혁명’이 제3의 도시화를 선도하고 있다. 제3의 도시화는 앞서 논의한 향도이촌형, 즉 제조업 중심의 산업화에 따른 값싼 농촌 노동력의 도시유입으로 설명할 수 없는 ‘성숙된 도시화(matured urbanization)’이다. 다시 말하자면 도농 간 인구가동이 정지 상태에 놓이고 도시 간 인구가동도 각 도시의 매력(amenity)에 따라 Zero-Sum게임이 되는 양상이다. 다만 외국인 노동자의 유입이 도시성장을 좌우하는 유일한 변수이다. 왜냐하면 출산율이 낮아지고 전 인구의 평균연령이 30세 이상이며 60세 이상의 노년인구가 급격히 늘어나는 까닭이다. 이와 함께 산업구조상 제조업을 대체하며 정보 집약적인 서비스산업의 비중이 매우 커지며 그 생산성도 높아진다.³⁾

후기도시화(post-urbanization)는 이와 같은 ‘성숙된 도시화’의 맥락에서 도시정책적 대응을 처방하기 위하여 붙여진 용어이다. 구미 선진국의 경험에 비추어 후기 도시화 증후군은 전국 인구의 감소 내지 정체(ZPG)로서 본격화된다. 그러나 우리나라에서는 아직 대도시권의 인구마저 절대적으로 감소하는 서구적 의미의 ‘역도시화’ 현상이 발생하고 있지는 않다.

후기도시화 현상을 진단하는 증후군과 도시정책적 대응과제를 요약하면 다음과 같다. 첫째는 都農의 이분법적인 구별이 무의미해지고 개별도시보다는 21세기 창조적 도시권 단위의 광역적이고 통합적 접근이 긴요해지고 있다. 더

1) 박양호·김창현, 2000, 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안, 국토연구원.

2) 이원섭, 2006, 2006년, 인구총조사결과를 통해 본 우리나라 도시화 트렌드와 특성, 국토정책 Brief 제 106호, 국토연구원.

3) Renaud, Bertland, 1979, National Urbanization Policies in Developing Countries, The World Bank: Washington D.C

육이 날로 심화되는 글로벌 경쟁으로 말미암아, 각국에 형성된 대도시권(metropolitan region)의 위상과 역할이 국가경쟁력을 좌우하게 되었다. 금년 2월 미국 오바마 정부도 새로운 국가비전으로 대도시권(Metro Nation)을 주창하고 대통령 직속 도시정책실(Office of Urban Policy)을 설치하였다.

둘째는 2020년 즈음하여 예견되는 고령화가 수반된 인구감소시대에 대비하여야 한다. 여태까지는 양적 성장위주의 사고에 젖어 도시개발의 수요는 무한대로 존재한 듯 보였고 무엇이든지 공급을 늘리는 일에만 익숙하였다. 이제는 친환경적이고 질적 경영 위주의 도시정책으로 전환하면서, SOC 등 물리적 시설의 개선·관리뿐만 아니라 문화와 복지와 같은 소프트한 측면도 만족시켜야 할 것이다.

셋째는 당면한 일자리 마련과 경제 활성화를 위한 도시개발사업의 다각적 전개이다. 외국인 투자유치와 부동산 시장의 개방에 따라 사업주체가 다양해지고 추진방식도 보다 국제화되어야 한다. 낙후된 고전적 용도지역제(Euclidean zoning)의 틀을 과감히 벗어나 도시정부가 융통성과 창의력을 발휘할 수 있도록 ‘민관협상형’ 토지이용규제로의 전환이 불가피하다. 다만 ‘도시재생’이라는 가면을 쓰고 용적률을 사고파는 가운데 경관을 해치는 수직적 난개발이 횡행하거나 사회적 약자가 희생되어서는 아니 된다.

넷째는 주거지 이동이 점차 안정되어가면서 주민참여와 커뮤니티 귀속의식이 강화되고 官주도의 하향식 도시계획이 ‘대화형 도시계획’으로 자리 잡게 될 전망이다. 특히 생활환경의 질을 높이려는 지구단위의 도시설계나 교통개선, 역사문화보존, 자연보호, 노인복지, 어린이 보육 등 지역사회 도시문제는 주민협조와 자발적인 노력으로 해결하도록 조장하고 지원하여야 한다.

다섯째는 묵시적 도시정책(implicit urban policy)의 공간적 함의에 대한 재인이다. 신도시 건설이나 기성시가지 활성화와 같은 도시개발정책의 선택도 중요하지만 교통, 교육, 의료, 복지, 환경, 문화예술 등 부문별 정부정책은 물론이고

고용, 소득, 산업진흥, 물가 및 공공요금, 세제/금융, 재정 등 경제적 정책수단이 도시에 주는 영향은 결코 무시할 수 없을 만큼 크다.

후기도시화 시대에 위와 같은 정책적 대응이 성공하려면 우리나라도 ‘분권형 시민사회’가 되어야 한다. 지금은 산업화와 민주화를 거쳐 선진화로 진입하는 길목에 놓여있다. 과거 개발연대에서는 중앙정부가 주도하는 ‘성장’이 최우선 관심사였다. 이제는 ‘성숙’이 핵심단어이며 스케일(scale)보다는 시민적인 ‘삶의 질’ 향상과 공공성을 추구하는 지방자치단체의 디테일(detail)이 요망되는 시기이다.

Ⅲ. 지방 대도시 중심의 광역경제권 전개

우리나라 수도권은 후기 도시화시대에 들어서도 여전히 국가경쟁력을 대표하는 막중한 역할과 기능을 담당하고 있다. 이명박 정부의 ‘5+2 광역경제권’도 들여다 보면 서울을 중심으로 형성된 광역대도시권만이 가장 정책 의도에 걸맞은 지역 개념이다. 때문에 1970년 이래 시행되어 온 모든 국토균형개발정책은 수도권의 인구와 산업분산이라는 기조를 유지해왔다.

한편, 선진국의 지역발전정책 목표를 보면 ①지역 간 소득격차의 해소, ②지역실업율의 완화, ③수위도시의 인구집중방지로 집약할 수 있었으며, 그 배경에는 항상 효율(efficiency)과 형평(equity)의 문제가 뒤따르고 있다. 최근에는 지속가능성(substantiality)이 화두로 등장하면서 ①경제성장(economy), ②사회통합(equity), 환경보전(environment)이라는 소위 3-e를 내세우면서 지역발전정책도 보다 복잡하고 입체적인 양상을 띠게 되었다. 장기적인 시각에서 본다면 지나친 지역 간 불균형의 확대야말로 국가 성장동력을 지속시킬 수 없는 장애요인이 될 수 있는 까닭에 효율과 형평 간의 정책적 타협이 불가피해

보인다.

글로벌 경쟁시대로 돌입한 21세기에 와서도 국가경제력 차원에서 대도시권의 성장을 추구하면서 동시에 어느 정도 지역 간 균형개발의 욕구를 충족시키느냐 하는 較量(trade-off)은 아직도 난제로 남아있다. 물론 전국을 지역별로 들여다보면, 지형, 부존자원, 산업기반 등이 모두 다르기 때문에 완벽하게 균 일한 전국인구 분포를 상정하는 것 자체가 무의미하다. 하지만 전 국민이 어디에 거주하든지 일정수준 이상의 삶을 영위할 수 있도록 그 ‘최저수준의 전국적 격상’을 보장해주는 중앙정부의 노력과 개입은 너무나 당연해 보인다. 다만 균형발전이 구두선으로 끝나거나 정치적 오염이 심각하여 수도권과 비 수도권이라는 대립구조를 조성하거나 부추기는方便이 되어서는 아니 된다. 오늘날 같은 지구촌 개방화시대에는 국내 지역 간의 상생과 협력 없이는 글로벌 경쟁에서 성공하기 힘든 까닭이다.

오늘날 한국의 대표적인 광역대도시권이라 할 수 있는 수도권에 인구와 기능이 지나치게 집중되어 지역 간 격차는 물론 안보상 불리한 취약점이 있는 것도 사실이다(표2 참조). 특히 수도권에만 ‘일자리’가 집중되고 나머지 지역에는 개발이 부진함으로써 지방주민의 소외감과 불만이 고조될 수 있다. 또한 낙후 지역의 소득과 구매력 감소로 인한 내수시장의 위축과 심리적 갈등은 사회통합을 위해서도 바람직하지 않다. 나아가서 지역 간 격차를 더욱 증폭시키는 정서적 요인은 부동산 가격차이로 말미암은 개인의 자산격차이다. 그간의 급격한 도시화과정에서 야기된 지가상승이 재산형성의 물적 토대가 되었다. 서울에 가까운 대도시권 거주자일수록 동일한 규모의 집값이 월등히 높은 까닭에 비수도권 지역은 상대적 박탈감을 느낄 수밖에 없는 상황이다.

● 표 2 ● 전국대비 수도권의 집적현황 : 2005

구분		전국	수도권	집중도
		A	B	B/A
국토면적	(km)	99,646	11,730	11.8
인구	(천 인)	47,279	22,767	48.2
산업	지역생산(10억)	817,812	386,990	47.3
	100대 기업체 본사	100	90	90.0
	벤처기업 수	9,732	6,697	68.8
	특허출원 건수	122,188	96,856	79.3
대학교	학교 수	173	68	39.3
	대학평가 20위내	20	14	70.0
의료기관	개소	52,999	25,898	48.9
금융	금융기관(개소)	8,120	4,211	51.9
	예금(10억)	561,946	381,040	67.8
공공청사	소개	403	344	85.4

주 : 1000대 기업체 본사(매일경제신문사), 공공청사 자료(건설교통부)는 2003년 기준
자료 : 통계청, 국가통계연보, 2005.

개별적 지역경제의 총합이 국가경제라는 사실에 입각해 본다면, 특정지역에 집중된 투자가 형평뿐만 아니라 효율에 기초한 비교우위론의 한계를 넘는 역작용이 우려된다. 수도권을 중심으로 편중된 국토이용은 여타지역의 경제활동을 상대적으로 위축시켜 좁은 국토나마 효율적으로 활용하지 못하고 개발 잠재력을 제약시킨다는 비판이 나올 수 있다. 뿐만 아니라 서울을 핵심으로 하는 대도시권의 과도한 확산은 자체의 관리능력을 상실시켜 도리어 비능률성을 노정하게 된다. 예컨대 전국 SOC의 약 40%를 수도권에 투자하고 있음에도 불구하고 교통 혼잡비용은 전국 대도시권의 2/3 이상을 차지하고 있다. 따라서 균형론자들은 이러한 ‘집적의 불경제’에 따른 과밀문제를 수도권마저도 OECD 세계 78개 대도시권과 비교한 경쟁력 순위에서 매우 낮은 68위에 지나지 않는다는 주장도 있다.

회고하건대, 제2차 국토종합개발계획(1982~91)에서는 대구, 광주, 대전을 1

차 성장거점도시로 지정하고 12개 지방 중도시를 2차 성장 거점도시로 중점 육성하여 서울로 유입되는 인구를 중간에서 차단하려는 일종의 ‘인구댐’ 역할을 기대하였다. 그러나 이러한 ‘선택과 집중’에 의한 Spillover를 노린 지역발전정책도 ‘성장거점도시육성법’의 제정이 정치적 이유로 좌절되어 실패하였다. 그 후에도 제2차 국토종합개발계획수정계획(1986~91)에서는 사상 최초로 국토계획과 경제계획의 통합을 시도하였다. 당시 경제기획원(EPB)은 앞서 말한 ‘효율’과 함께 ‘형평’을 조화시키자는 인식 하에 ‘경제개발5개년계획’도 ‘경제사회발전계획’으로 명칭을 바꾸고 ‘국가경제의 지역화’라는 큰 틀 속에서 지역경제과를 신설하였다. 그간에 이원화되어 시행하였던 공간적·부문적 정책이 연동되어 집행상 괴리를 극복할 수 있도록 <그림 1>과 같이 이른바 ‘지역경제권(수도권, 중부권, 서남권, 동남권, 기타)’을 설정하였다. 큰 틀에서는 현재 추진하고 있는 광역경제권의 효시라 할 수 있다. 왜냐하면 지역경제권의 목표는 수도권에 편중된 국토이용구조를 전면 개편하고 지방에도 ‘취업권’을 전개하여 지방인력이 현지에 정착할 수 있는 기반을 마련하는 데 있었다. 이를 위해서는 무엇보다도 100만 이상 인구규모를 지닌 지방대도시(부산, 대구, 대전, 광주)를 각각 지역경제권 형성의 거점도시로 하여 행정, 업무, 금융, 정보, 유통 등 중추관리기능(central management function)을 보강하려는 시도였다.

이러한 지역경제권은 수도권에 대응하여 고급인력의 지방 분산을 도모할 뿐만 아니라 장기적으로는 ‘국가계획의 지역화’ 단위로도 원용되고 권역별로 국제공항, 항만, 정보기지 등 국가기간시설과 중요한 사회간접자본(SOC)이 균형 배치되어 정착 지역을 국제화하는 데 그 공간적 기반으로 구상하였다. 지역경제권 형성의 중핵은 지방대도시와 그 통근이 가능한 주변지역인 광역대도시권으로서 수도권에 버금가는 고급기능의 유치와 강화가 무엇보다도 긴요하다고 판단되었다. 앞으로 활발하게 진행될 광역경제권의 계획과 정책입안에 참고가 될 수 있도록 그대로 소개하면 다음과 같다.

1) 행정 등 중추관리기능 강화

- 廳단위·2차관서를 권역의 특성에 맞추어 대전, 부산 등 중심대도시 이전
- 지방공업시험소 등 중앙부처의 지방조직을 경제권별로 확대 개편하고 기능강화
- 지방자치제 실시에 맞추어 중앙부처의 행정권한을 지방에 대폭 위임하고 위임이 곤란한 업무는 가급적 지방사무소를 중심대도시별로 설치하여 민원처리를 경제권 내에서 자기 완결시키는 체제를 구축

2) 기업지원 서비스 기관의 확충

- 정부시책의 집행업무를 일부대행하거나 기업활동에 크게 영향을 미치는 무역협회, 무역진흥공사, 중소기업진흥공단, 산업연구원 등 기업지원기관의 지부를 확대 개편
- 무역센터 설치 및 기술연구단지의 단계적 확충
- 지방은행을 권역에 중추금융기관으로 육성하고 한국은행 및 시중은행의 지점기능을 대폭 강화

3) 교육, 의료 등 생활중추기관의 확충

- 권역별 지방 국립대학을 ‘지방거점대학’으로 육성하여 지역사회발전의 핵심역할을 수행토록하고 일부 지방거점대학을 대학원 중심대학으로 발전시켜 고급두뇌인력양성과 연구개발(R&D)기능을 수행
- 권역별로 지방대학병원을 육성하여 중추의료기관(3차 진료기관)으로 확대 육성
- 중심대도시별로 대졸자 등 고급인력을 대상으로 하는 고용정보센터를 설치

4) 지역경제권의 효율적 관리를 위한 제도마련

- 지역경제권의 “종합발전계획” 수립 추진
- 권역 내의 직할시, 도 등 지자체를 포괄하는 “광역행정협의회”를 구성하



근거 : 국토개발연구원, 1996, p. 320.

- 여 권역 내 지역 간의 기능분담 및 광역시설의 설치 등, 권역 발전에 필요한 시책을 협의 추진
- 지역경제통계의 정비
 - 지역경제권별 '지역연구' 기능 강화

IV. 광역경제권 형성을 위한 정책과제

향후 20년을 전망할 때, 수도권을 제외한 우리나라 대도시권의 장래는 그다지 낙관적이지 않다. 앞서 언급한대로 후기도시화시대를 특징짓는 인구감소, 저출산과 고령화는 그 영향이 비수도권일수록 클 것으로 예상되기 때문이다. 비유하건대 가뭄으로 저수지에 고인 물이 줄어드는 모습처럼 뚝에서 먼 곳부터 점차 수위가 낮아지고 바닥이 드러나는 형세와도 같다.

그럼에도 불구하고 광역경제권을 형성하기 위해서는 부산 대구, 대전, 광주 의 4대 지방대도시권에는 앞 장에서 서술한 대로 교육문화, 국제교역을 비롯한 글로벌 수준의 중추관리기능을 대폭 보강하여야 한다. 비록 권역 전체의 인구성장은 기대할 수 없더라도 핵심지역과 그 영향권 내 도시들 사이의 기능적 연계와 도농 간 상생구조를 조성하여야 한다. 이와 동시에 지역별 도시체제의 변동이 이루어지고 권역 내 중소도시 간에 공생을 위해서 마치 기업합병(M&A)와 흡사한 광역적 연합 현상이 불가피해질 것이다. 상당 정도 자기완결성을 지닌 광역경제권을 형성하여야 수도권에 걸린 과부하를 완화시키면서 국가경쟁력을 분담하는 효과를 발휘할 것이다. 따라서 비수도권 '4+2 광역경제권'의 형성을 위한 구도 속에서 각기 ①분권화, ②지역화, ③자치화, ④정보화의 정책기조를 반영하여 <그림2>와 같은 주요과제를 도출하고자 한다

● 그림2 ● 광역경제권 형성의 정책기조와 주요과제

분권화	➡	중앙정부 권한의 지방위임 · 이양
지역화	➡	비공간정책수단의 지역영향 평가
자치화	➡	거버넌스형 계획제도의 도입
정보화	➡	지역정보시스템의 구축 · 운용

1. 국가경제의 지역화를 위한 지방분권화

광역경제권을 형성하려는 정책목표의 하나는 ‘국가경제의 지역화’이며, 이는 지방분권화가 이루어지지 않으면 불가능하다. 우리나라는 지방의회가 구성되고 민선자치단체장이 등장한 역사가 일천하기 때문에 아직도 지방정부는 중앙정부의 일방적인 지시와 규제, 인허가 행정에 익숙해 있다. 글로벌 경쟁시대를 맞아 앞으로는 중앙정부 주도적인 국가 경쟁력 향상만이 아니라 각 광역경제권의 ‘경쟁과 협조’를 유발하는 분권화된 국가 경제 시스템이 작동해야 한다.

첫째, 분권화는 행정수요의 지역적 특수성을 반영할 수 있다. 중앙정부는 전국적으로 획일주의의 시각에서 업무를 지시, 감독하기 때문에 개발행정상 각 지방자치단체의 독자성을 무시할 수밖에 없다. 이것은 중앙집권적 행정체제가 지닌 당연한 속성이겠으나 결과적으로 지방정부의 재량 폭이 상대적으로 좁아지기 때문에 현지 실정이 충분히 감안되지 못하는 문제점이 발생한다. 예컨대 인구 10만인 시급 도시나 1,000만을 넘나드는 서울시가 각종 토지이용 규제나 건축허가 등 개발 행위의 일률적인 통제로서 개성 없는 시가지를 조성하거나, 동일한 비율의 개발부담금을 부과하는 데서도 그 모순이 드러난다. 물론 전국적인 통일을 기하기 위한 최소기준(national minimum)은 반드시 필요하겠지만 지역 특성을 무시한 획일적인 개발 행정은 각자 실정에 맞게 다양성을 살릴 수 있는 기회를 박탈하게 되어 전국 어디를 가나 엇비슷한 개발사업이 추진되기 쉽다. 더욱 나아가서는 중앙정부가 실시하는 감사나 실적평가에 있어서 동일한 척도로서 판단하기 때문에 획일주의에 벗어나서 개별특성을 살리다가는 오히려 지적대상이 되는 불합리가 나타난다.

둘째, 분권화는 지방정부의 창의성과 책임성을 높여 지역경제를 활성화시킨다. 각 도시가 고유한 자치단체로서 책임 하에 현지 실정에 맞는 기업활동을 지원하거나 새로운 업종을 유인하기 위하여 자구적 시책을 펼치면서 상호 간 치

열한 경쟁을 벌이게 되면, 인구의 지방정착 등 지역발전의 원동력이 될 뿐만 아니라 도시재정도 확대될 것이다. 지역경제의 총합이 곧 국가경제라고 볼 때, 구태여 도시 간 비교우위론을 내세우지 않더라도 규제완화를 위시한 지방정부의 도시개발권한이 강화되는 것이 국가경제발전을 위해서도 바람직하다. 최근에 태동하는 소위 “지방도시의 국제화” 전략도 이러한 분권화 차원에서 적극 권장되어야 할 일이다. 서울시는 이르면 2015년부터 외국인 인구 100만이 초과할 것으로 예상하고 있다. 외국인도 살기 편한 도시가 고품격 도시라면 인종적 편견과 언어장벽이 극복되고 다문화화를 포용할 수 있는 개방성이 있어야 한다.⁴⁾ 서울시는 최근 독자적으로 외국투자기업이 집중된 여의도 등 4개 지역을 「글로벌 비즈니스 존」으로, 이태원 등 6개 지역을 「글로벌 빌리지」로 지정하여 관광객, 비즈니스맨, 이민자, 유학생 등 외국인 일상생활의 편의를 도모하고 있다.

셋째, 권한의 지방이양은 공공서비스 공급의 현장성으로 인해서 주민편익을 제고할 수 있다. 일반적으로 분권화된 지방정부가 중앙정부보다 각종 도시서비스 제공에 있어서 능률적이다.⁵⁾ 우선 지역 실정을 소상히 파악할 수 있고 주민의 요구사항을 반영하는 데 용이하며 지방행정이 비교적 종합성을 띠고 있는 까닭에 주민서비스 공급에 수반되는 문제점에 대한 상호조정이 쉽사리 이루어질 수 있다. 반면에 중앙정부는 주민서비스기능을 지방화함으로써 국가 고유 업무에 전심전력할 수 있으며 보다 창의적으로 기술적인 측면에서 도시개발행정의 전국적 발전에 기여하게 될 것이기 때문이다.

넷째, 중앙권한의 지방위임은 민원처리절차의 번거로움을 상당히 개선할 수 있다. 개발행정상의 분권화는 지방정부의 관리책임자에게 의사결정에 관한 더 많은 재량권을 부여함으로써 중앙집권화로 초래된 사무처리의 비능률과 행정절차의 복잡성을 탈피하여 도시개발사업 등이 신속하게 추진되게 한다. 가령

4) 홍석기, 2008, 외국인 100만시대를 위한 다문화 사회 전략, SDI 정책리포트 제13호, 서울.

5) Smith, B.C.1986, Decentralization, George Allen & Unwin.

기업가가 지방도시에 공장을 하나 세우더라도 인허가 업무의 상당 부분이 중앙 부처의 고유 권한으로 되어 있다면 많은 시간과 노력을 들여 서울에서 해결해야 하며 지방정부는 중앙부처의 눈치를 살필 수밖에 없다. 따라서 절차의 간소화라는 시각에서만 보더라도 분권화야말로 실질적인 규제완화의 첩경이다.

다섯째, 도시개발사업의 수립과 집행에 있어서 주민의견의 수립이 용이해진다. 분권화는 주민자치의식을 고양시켜 지방행정을 좀 더 주민생활과 밀착시키고 주민참여를 추진시키는 장점이 있다. 왜냐하면 자기 고장의 발전과 개발 방향에 깊은 관심을 갖게 되고 수행하는 도시개발 사업이 가져올 이해득실에 민감하게 반응하는 것은 물론, 나아가서는 제공될 공공서비스의 양과 질에 대한 만족도에 따라 납세자로서의 권리를 주장하게 되는 까닭이다. 이를 위해서는 지방정부가 주민을 일방적인 설득의 대상으로 여기기보다는 정보공개를 통하여 도시개발의 장래 구상으로부터 구체적인 도시 시설의 배치에 이르기까지 주민의 동의를 얻을 수 있도록 계획을 홍보하여 열람시키고 판단 근거가 될 수 있는 기본적인 자료를 반드시 공개하여야 한다.

끝으로, 광역경제권은 ‘지방분권의 경제적 단위’가 되어야 한다. 분권화를 추진하는 데 있어서 가장 어려운 점은 그 주도적 역할을 중앙정부의 관료들이 담당해야 된다는 사실이다. 이들은 지방정부에 대한 재정적, 행정적, 기술적 자원의 이전을 기피하거나 지방정부의 업무수행 능력을 불신하는 경향이 농후하기 때문이다.

2. 비공간적 정책(Aspatial Policy)수단의 지역화

광역경제권을 제대로 형성하려면 국가경쟁력을 보강하는 차원에서 ‘글로벌 스탠더드’를 충족하는 SOC를 갖추어야 함은 말할 나위도 없다. 특히 대도시권의 대내외적 연계성과 접근성을 높이기 위한 고속도로, 고속전철(HST), 첨단정

보통신시설, 항만, 공항, 컨벤션센터 등이다. 또한 산업단지나 고급두뇌가 생활할 수 있는 주거 환경, 연구개발설비와 같은 물리적 시설(Hardware)이 필요조건이다. 하지만 이에 못지않게 해외투자유치(FDI)를 좌우할 수 있는 것은 비물리적 요소(Software)이며 비공간적 정책수단이다.

중앙정부의 각 부처가 시행하는 수많은 부문시책들은 대부분이 비공간적 정책수단에 해당하지만 부지 부식 간에 지역별로 상이한 영향을 미친다. 왜냐하면 모든 경제활동은 일정규모의 특정장소에서 일어나기 때문이다. 예컨대 산업진흥을 위한 금융, 세제, 공공요금과 각종 부담금, 의료보험, 노사관계, 최저임금제, 빈민구호대책, 입시제도 등 헤아릴 수 없는 정책수단들의 집행 결과가 관련 이해집단의 지역별 분포에 따라 달라지기 마련이다. 가령 섬유업종에 관한 정부지원 여부에 따라 직·간접적으로 대구시 영향을 받는 지역경제의 부침이 결정된다. 최근의 사례를 든다면, 정부가 지방재정 자립도를 제고하기 위해서 신설을 검토 중인 지방소비세나 소득세도 시·도의 소비지출 비중에 따라 배분될 것이기 때문에 지역 간에 효과가 다르게 나타날 것이다. 따라서 비공간적 수단의 활용과 관련하여 특별히 제안하고 싶은 과제는 지역영향평가제도(Regional Implication Statement)이다. 여기서 평가는 단순히 수도권과 비수도권으로 양분하는 방식이라기보다는 최소한 광역경제권 단위로 각기 부처별 정책수단이 가져올 지역적 의미(spatial implications)를 객관적으로 따져보자는 데 있다.

이와 더불어 비공간적인 정책수단을 광역경제권별로 세분하여 도출할 수 있도록 각 지역의 자율적인 노력이 요망된다. 앞서 논의한 분권화가 상당부분 이루어졌다는 전제 하에서 ‘경쟁과 협조’를 통해서 국가경제 총량의 파이를 키우려면 현재보다 훨씬 차별적이고 정교한 유인책을 마련하여야 한다. 전문연구기관에 의한 세계 및 지역경제의 동향 파악과 정책적 제안을 여과 없이 전달하는 제도적 장치가 긴요하다. 과거처럼 중앙정부가 지역특성을 고려하지 않고 산업

육성이라는 명분으로 금융, 정보, 기술, 인력훈련을 획일적으로 지원하는 것은 한계가 있다. 지역소재 금융기관(지방은행, 보험·증권·투신, 상호신용·저축, 농·수협 등) 상공회의소, 지방중소기업청, 각종 기업단체와 지방대학 등이 자발적으로 ‘지역혁신 공동체’를 구성하여 지역실정에 맞게 통합적 지원활동을 전개하는 것이 능률적이다.

3. 거버넌스형 계획제도의 도입

거버넌스형 계획제도는 광역경제권 지역에 관련된 다양한 이해집단이 계획 활동에 공동으로 참여하여 협력적이고 자율적인 집단 의사결정을 일구어내는 메커니즘이다. 보다 구체적으로 나누어 보면, 3가지 측면에서 이른바 ‘협력적 거버넌스’가 이루어져야 한다. 첫째는 재정적 지원 등을 받기 위한 중앙정부와 우호적 관계 정립, 둘째는 다른 도시나 지역과의 광역적 협조이다. 셋째는 당해 지역의 민간부문과 계획과제를 해결하기 위한 ‘파트너십’ 형성이다. 아직도 우리나라는 民이 통치의 대상일 뿐이고 官이 公共性의 영역을 독점하는 듯이 보인다. 官이 곧 公이다. 지방자치의 실시와 독자적인 시민사회형성의 토대가 미약한 까닭이다.

금년 4월의 국가균형발전특별법의 개정으로 ‘지역발전5개년계획’의 작성이 본격화되고 있다. 이는 지역경쟁력 강화를 목표 삼아 지역경제를 활성화시키고 삶의 질을 고양시키는 내용을 담을 것이다. 이와 더불어 ‘5+2 광역경제권’의 발전위원회는 관계기관의 장과 협의하여 ‘광역경제발전계획(이하 광역계획)’을 수립하도록 되어있다. 그러나 이러한 새로운 공간계획체제의 등장은 기존의 국토기본법에 근거한 ①국토종합계획, ②도종합계획, ③수도권정비계획, ④광역개발계획 등과 중복 내지 상충되어 혼란이 예상되고 있다. 이와는 별도로, 국토계획 및 이용에 관한 법률에서는 광역도시계획이 시·군들의 도

시기본계획의 상위계획으로서 인접한 2이상의 특별시·광역시 행정구역에 대하여 장기발전방향과 적정한 성장관리를 위한 상호 간 연계기능을 제시한다.

이와 같이 소관부처를 초월하여 나타날 ‘계획과잉’으로 말미암아 지방정부는 곤경에 처할 수 있다. 차제에 정치적으로 지나치게 휘둘려 장기계획답지 않게 수정과 재수정을 거듭하는 빈사상태의 국토종합계획의 존립여부와, 잦은 변경으로 형해화돼 버린 도시기본계획의 위상과 성격을 새로운 광역권계획의 도입과 함께 검토할 필요가 있다. 요즈음 논의되고 있는 행정구역의 개편도 무리한 통합보다는 광역도시계획의 수립과 집행을 통해서 공동체적 경험을 쌓아 결정하는 우회적 방식이 바람직할 것이다.

한편, 광역경제권을 내부적으로 들여다보면, 나름대로 ‘소지역주의’가 표출되어 갈등으로 비화될 우려가 있다. 자치단체나 주민 간에 협상이나 전방위적 거버넌스가 요구되는 만큼 권역 내의 민간기업, 상공회의소, 금융기관, 대학, 시민단체 등이 지방정부와 상호작용하는 협력적 정책네트워크가 당연히 이루어져야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 지역발전에 대한 열망과 귀속의식이 강한 주민들의 참여야말로 의사소통을 중시하는 협력적 계획(collaborative planning)과 거버넌스의 핵심이다. 주민들이 스스로 지역의 미래를 상정하고 실현수단까지 제시할 수 있는 학습기회와 역량을 갖추도록 도와야 한다.

이를 위해서는 지방정부는 개발관련 정보를 투명하게 공개해야 한다. 최근에는 양방향 소통이 가능한 웹 2.0시대로 진입하고 있으므로 지금까지의 요식적인 주민참여 관행에 일대 변혁이 올 것이다. GIS와 결합된 첨단 IT기술을 활용하여 계획수립 과정에서 시각적으로 우수한 입체적 영상디자인이나 계획안을 쉽사리 제시할 수 있다. 이에 따라 ‘대화과 설득’ 기술로 훈련된 갈등해소 전문의 계획가는 엘리트 의식을 버리고 집단지성의 선택도 존중할 줄 알아야 한다.

현재와 같은 형식적 통과 의례로서의 주민참여를 탈피하여 요긴한 ‘계획자원’으로 수용해야 할 것이다. 좋은 구상과 계획을 충분히 이해해줄 수 있는 주민이 많으면 많을수록 합의 도출이 쉽기 때문이다. 이것이 바로 주민과 함께 하는 계획(planning with people)이다.

4. 지역정보시스템의 구축과 운용

광역경제권이 지역 간 격차를 해소하는 국가균형발전정책의 기반으로 착근하려면 지역통계 작성의 공간적 단위가 되어야 할 것이다. 즉 ‘지역간 배분’의 형평을 문제 삼는다면, 중앙정부의 부문별 투자사업의 선정에 있어서 ‘무엇’을 ‘언제’라는 선택과 더불어 ‘어디에’ 투자할 것인가를 고려해야 한다. 앞서 언급한 비공간적 정책의 지역영향평가제도(RIS)는 사실상 지역정보시스템에 의해서 사후적으로 입증될 것으로 본다. 향후 지역발전5개년계획을 위시한 계획의 수립과 집행, 그리고 모니터링에 있어서도 지역정보시스템의 구축이 선결되어야 할 과제이다.

현행 법령에는 이미 지역정보체계 구축에 필요한 자료를 각급 지방자치 단체가 기초조사를 통해서 구득하도록 규정되어 있다. 그러나 이는 가시적 효과가 적어 투자우선순위가 낮고 장기적으로 성과가 나타나는 까닭에 매우 소홀한 실정이다. 국토기본법(§25)은 정기 또는 수시로 국토조사를 시행할 수 있고, 국토계획법(§13)에서는 광역도시계획을 비롯한 도시계획이나 도시관리계획 수립을 위해 반드시 조사해야 할 의무를 부여하고 있다. 참고로 <그림 3>은 기초생활권 등 광역권계획의 작성에 반드시 필요한 기초조사로서 파악된 광역시설의 이용실태를 예시하고 있다.

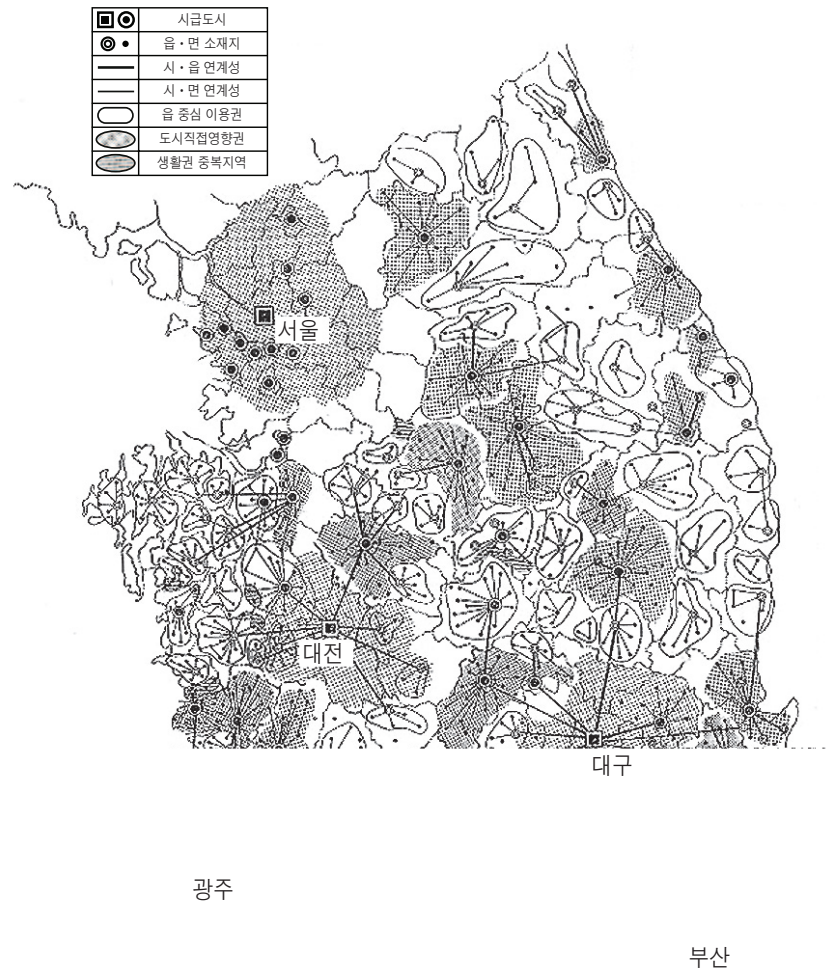
광역경제권의 형성은 장차 지역발전5개년계획의 작성과 집행으로 촉발된다. 따라서 계획 대상지역에 대한 철저한 조사를 통해서 그 현황과 실상이 파악되

고 지리정보시스템(GIS)을 중심으로 한 기반데이터의 상시적 수집이 요구된다. 예컨대 권역 내 도시 간 연계(linkage)를 알아보기 위해서는 승객 교통량, 물동량 등 흐름(flow)과 그 변화를 측정하는 자료 항목이 대단히 중요하다. 계획 활동은 기실 정보의 투입과 산출과정이라 정의할 수 있기 때문이다. 다행히도 우리나라는 국민경제 발전과 삶의 질 향상을 목표로 한 국가지리정보체계(NGIS) 구축과 같은 국가정보화사업이 1995년 이래 상당한 수준에 도달해 있다. 특히 토지, 도시계획, 건축업무와 관련된 공간별 속성 데이터를 DB화하여 각종지역정책과 계획에 적절히 활용되어야 한다.

IT기술과 융합된 GIS가 비약적으로 발전하면서 DB는 진화를 거듭하여 다종 다양한 자료의 축적과 가공을 겸한 데이터보급창(Data Warehouse) 기능까지 수행하고 있다. 지금도 GPS나 구글 등 지도위치서비스 기능이 디지털화되고 입체화되었다. 더욱이 모든 지형지물이나 시설물을 식별하는 능력을 갖게 될 미래의 가상공간에서는 지역기업과 주민들이 언제, 어디서나 공간정보를 쉽게 접근하는 일이 가능해질 전망이다.

우선 지방정부가 3차원 GIS를 도입하여 실제 도시행정상 현장업무에 직접 적용하게 되면, <표 3>의 서울시 사례에서 보는 바와 같이 소관부서별 수요가 광범위하게 충족될 수 있다. 이와 같이 지역정보시스템을 장차 응용하게 되면 도시계획상 경관관리, 지하시설물 및 하수도 관리는 물론이고 하천오염이나 홍수예방 등 도시방재까지도 모니터 영역이 확장된다. 미래의 도시 및 지역계획가는 미상불 고부가가치를 창출하는 지역정보시스템을 운영할 전문가이기도 하다. DB기능의 확대에 따라 지역정보체계는 지역발전의 관측과 두뇌활동의 중심이 될 것이다. 이 분야의 전문가 인력양성이 시급한 이유가 여기에 있다.

● 그림3 ● 광역적 시설 이용 체계도(예시)



● 표3 ● 서울시 3차원 GIS 적용을 위한 부서별 수요조사 결과

국	과	내용
건설국	도로계획	·지하시설물 중단면, 3차원도로 구현, 육교 통과 높이
	하수계획	·지반고, 지표면 및 유수방향, 유역분할, 유역면적 산출
	치수	·범람지역에 대한 침수지역 및 침수건물 ·지하철 등 지하공간에 대한 침수 예상지역 분석
환경국	대기	·대기 및 오염확산, 온도분포 등의 3차원 모델링 수행 및 표현
	수질	·지하수위, 지하수 유동
도시계획	도시계획	·경관분석
	토지관리	·지적도상에 건물 층별 표현, 건물의 보기
	지적	·용도지역에 따른 건물 구분(상업용, 거주지), 중계업소 현황, 3차원 지적
푸른도시국	자연생태	·생태·경관보전지역 위치 및 개황, 개발제한구역 심의참고, 3차원 비오톱
	공원	·공원과 임야내의 건축물 심의
	조경	·가로수, 공원 녹지율, 동적 가로녹지율(입면차폐도)
주택국	주택	·택지개발시 입지형태, 조망권, 경관 분석 참고
	건축	·건물 높이 분석 및 지형분석, 각종 건축계획 및 시뮬레이션
	도시개발	·경관분석, 일조량, 경사도 분석, 도시계획도로에 따른 건물 접촉부분 분석
	도시디자인	·수변경관지구, 역사유물 지역, 입면적 및 입면차폐도 계산 및 분석 기능
교통국	교통계획	·위치, 주변, 교통시설(폭, 선형), 건물, 도로 등 교통핵심 시설들 구축
행정국	행정	·서울 전역에 대한 통합적 3차원 데이터 구축 필요
정보화 담당관	지리정보 담당관	·웹기반 3차원 GIS 시스템, 지반고, 일정규모 이상의 건물 모델링, 항공사진+DEM 구축 등 기반데이터 구축
문화국	문화재	·문화재 주변 건물 현황, 문화재 현황, 문화재 주변여건 영향성 검토에 활용
뉴타운 추진본부	총괄반	·촉진지구/건축심의/단지배치/건축계획수립시 활용, 기본계획, 경관심의를 위한 건물 및 단지 배치 현황, 주민 설명회 및 공청회 활용을 위한 단지 현황

자료 : 원종석, 서울시 업무 고도화를 위한 3차원GIS 구축방안, 서울정책포커스 제 29호(2007, 6.11), 서울시 정개발연구원, p. 6.

V. 결 론

선진화는 모든 국민이 국토의 어느 곳에 살든 골고루 잘사는 ‘공간적 민주화’를 달성하는 일이다. 선진국일수록 개인 간 소득격차뿐만 아니라 지역 간 발전 격차가 크지 않는 균생(均生)국토를 가꾸고 있다. 우리나라는 뿌리 깊은 ‘서울中心주의’가 지난 개발연대의 성장과실을 전유하는 데서부터 강고한 기득권으로 굳어버린 채, 정치권력의 분포도 국토공간에 그대로 투영되어 버렸다. 지난 40여 년간 경제성장에 의해서 왜곡된 국토공간구조를 일시에 시정한다는 것은 매우 지난한 일이다. 그러나 글로벌 경쟁을 위하여 거시적인 ‘국토이용의 다핵화’를 지향한다면 장기적인 정형수술이라 할 수 있는 ‘광역경제권의 형성’이 그나마 가장 실현성이 높다. 4대 지방대도시를 광역도시권으로 묶어 육성하여 개발효과를 주변에 파급시키자는 전략이다. 이와 함께 ‘초광역개발’로 중국과 일본의 동북아경제권 석권에 맞서는 전략을 동시에 구사해야 한다.

국토의 균형발전이란 특성이 다른 각 지역의 여건을 무시한 산술적 평등이나 고착된 적정(optimum)을 의미하지 않는다. 오히려 지역의 개성과 다양성을 인정하고 토지이용규제를 지방화·차등화시켜 역동적 균형을 지속시키는 것이 중요하다. 분권화 시대의 중앙정부는 공공투자에 있어서 소외지역을 없애는 ‘地域蕩平’과 공정한 분배에 힘쓰고 지방정부는 자체의 지역경쟁력과 잠재력을 일구어서 ‘효율’을 높이는 데 각기 역할 분담을 찾아야 한다. 지역 간 경쟁과 협조로 국가경쟁력이 강화되고 그 결과로 지역 간 격차가 축소되는 것이 가장 바람직하다. 따라서 중앙정부에만 의존하는 타성에 젖은 지방정부가 유연한 토지행정을 포함하여 스스로 역량을 키우는 노력이 수반되어야 한다. 이와 더불어 이제는 정부(공공부문)만이 모든 것을 할 수 있다는 사고에서도 빨리 벗어나 기업도시 건설과 같이 민간부문의 활력을 최대한 받아들여 지역발전에 기여하도록 해야 할 것이다.

결론적으로, 현재와 같은 국경 없는 개방시대에 있어서는 지역경제권의 글로벌화와 균형발전의 연결고리는 그다지 견고하지 않아 보인다. 하지만 국내 산업입지는 물론 외국투자유치, 정부부처 간 업무까지 조정할 수 있는 프랑스의 DIACT같은 강력한 계획기구가 더욱 절실하게 필요하다. 이 상설조직은 지역별 안배를 위한 공공투자사업과 중·장기 예산의 연계, 계획협약 및 지역발전 특별기금의 운용 등을 전담해온 DATAR의 기능을 더욱 확대한 것이다. 우리나라 지역발전정책을 이끌어 나갈 추진기구의 바람직한 장래상에 시사하는 바가 대단히 크다.

● 참고문헌 ●

- 국토개발연구원, 1996, 국토50년, 도서출판 서울프레스.
- 국토연구원편, 2008, 국토 60년사(정책편), 안양.
- 권원용, 1986, 제6차 경제사회발전계획을 위한 지역균형개발 전략, 국토연구, 제6권, pp. 139-150.
- 권원용, 1994, 도시개발에 있어서 중앙과 지방정부의 역할 분담, 지역연구, 10(2), pp. 7-16.
- 권원용, 2006, 국토의 합리적 이용과 균형발전방안, Urban Review, 2(5), 한국도시설계학회 매거진 통권 7호(특집호), pp. 5-16.
- 대한민국정부, 1987, 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987-1991), 서울.
- 박양호 · 김창현, 2000, 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안, 국토연구원.
- 원종석, 2006, 서울시 업무고도화를 위한 3차원 GIS 구축방안, 서울정책포커스 제 29호, 서울시정개발연구원.
- 이원섭, 2006, 2005년 인구총조사결과를 통해 본 우리나라 도시화 트렌드와 특성, 국토정책 Brief 제 106호, 국토연구원.
- 홍석기, 2008, 외국인 100만시대를 위한 다문화 사회 전략, SDI 정책리포트 제13호, 서울.
- Renaud, Bertland, 1979, *National Urbanization Policies in Developing Countries*, The World Bank : Washington D.C.
- Richardson, Harry Myon-Chan Hwang(eds), 1988, *Urban and Regional Policy in Korea and International Experiences*, KRIHS : Seoul, Korea.
- Smith, B.C, 1986, *Decentralization*, George Allen & Unwin.