

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 757

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

## 국토 균형발전을 위한 중층적 권역 중심의 공간전략

민성희 연구위원, 이순자 선임연구위원, 홍사홍 책임연구원, 조정희 책임연구원, 유현아 연구원

### 주요내용

- 1 국내·외 여건 변화에 대응하여 장기적으로 국토 관리의 효율성을 제고하는 동시에, 국토 균형발전 기반을 강화할 수 있는 지속가능한 공간전략이 필요
- 2 광역(시·도) 및 광역 연계(시·도 연계) 단위에서는 자립적 지역경제 성장 기반을 강화하여 지역경제 측면에서 국토 균형발전을 추구
- 3 기초(시·군·구 혹은 읍·면·동) 단위에서는 주민 삶의 질 향상에 초점을 맞춰 어느 지역에서라도 기초생활 수준을 보장받을 수 있도록 국토 균형발전을 추진
- 4 국토 균형발전을 위한 중층적 공간구조로 광역권·도시권·생활권을 제시
  - 광역권은 전국을 4개(중부권·충청권·호남권·경상권)의 권역으로 구분하고, 대도시권은 특·광역시를 권역의 중심도시로 설정
  - 수도권 및 특·광역시 이외 지역은 중심도시를 중심으로 연계성 높은 주변지역을 포함하는 대도시권과 중·소도시권을 설정(18개), 생활권은 주민의 기초서비스 요구를 고려하여 유연하고 다양하게 설정

### 향후과제

- 1 중층적 공간구조 설정을 위해 도시(권) 간 기능 및 역할을 분담하고 네트워크체계 구축
  - 대도시권은 수도권과의 광역적 격차 해소, 중·소도시권은 중·소도시 연계를 통한 경제·정주 여건 제고, 농·어촌 및 취약지역은 기본적인 생활인프라 등의 공급을 각각의 기능과 목표로 설정
- 2 중층적 공간전략의 실행력 제고를 위한 법·제도 개선
  - 광역권계획체계 구축을 위하여 현 법령체계 안에서 광역도시계획의 성격과 역할을 개선하거나 새로운 광역권계획을 신설
  - 광역적 거버넌스 구축의 단기적인 대안으로 현재의 법체계에서 광역협의회를 구성하는 방안과 장기적으로는 계획과 집행이 통합된 행정기구 형태의 광역기구 도입

# 1. 국토 균형발전과 공간전략

## 국토 균형발전을 둘러싼 여건 변화

국토 균형발전은 2000년대 이후 국토정책에서 가장 중요한 이슈 중 하나

- 산업화와 도시화에 따른 이촌향도(離村向都)와 이로 인한 도시와 농촌 간의 격차에서부터 경부축을 중심으로 한 성장발전축과 그 외 지역 간 격차, 그리고 수도권과 비수도권 간 격차까지 관련 논의의 공간단위와 내용범위가 더욱 다양해지고 복잡하게 변해 옴

고령화 심화, 인구감소, 경제 저성장, 제4차 산업혁명 등 여건 변화로 인하여 국토 공간 불균형이 심화되고 있다는 우려가 증가

- 실제로 서울을 비롯한 일부 대도시로 인구 및 경제적 기능이 집중하고 지방 중·소도시 및 비도시지역의 쇠락이 가속화되는 국토 불균형 양상이 심화되고 있는 상황

지방도시 쇠퇴, 지방 인구·일자리 감소, 교육·의료 등 복지서비스의 지역 간 격차 심화 등은 지방의 사회·경제적 활력을 떨어뜨려 사람과 기업을 수도권과 대도시로 몰리게 하여 지역 양극화 현상 심화를 야기

- 저출산 및 고령화 등으로 인한 인구구조 변화로 지방도시의 축소가 현실화되고 있으며, 일부 지역은 서비스 기능을 유지하기 위한 배후인구 부족으로 필수적인 생활인프라의 공급 및 유지·관리조차 어려운 상황
- 고령화와 과소화의 진행에 따라 정주를 위한 기초생활 기능 저하로 생활 기반 취약지역(life desert)이 발생하고, 대도시로의 인구집중으로 인해 지방 중·소도시들은 제반 생활서비스 시설 미비로 중심지 기능을 유지하지 못해 인구가 다시 대도시로 집중되는 악순환이 반복

## 국토 균형발전과 공간정책에 관한 논의

다양한 여건 변화에 대응하기 위해서는 국토 균형발전의 정책목표를 중층적으로 설정할 필요

- 최근 우리 사회가 직면하고 있는 인구감소, 고령화, 저성장, 지역 간 격차 확대, 기존 주력산업의 구조조정 등과 같은 문제들과 그에 따른 정책 수요가 지역별, 공간단위별로 상이하다는 점을 고려해 정책목표를 중층적으로 구성할 필요

동시에 균형발전의 공간단위 역시 국토 균형발전의 정책목표에 부합되게 중층적으로 설정

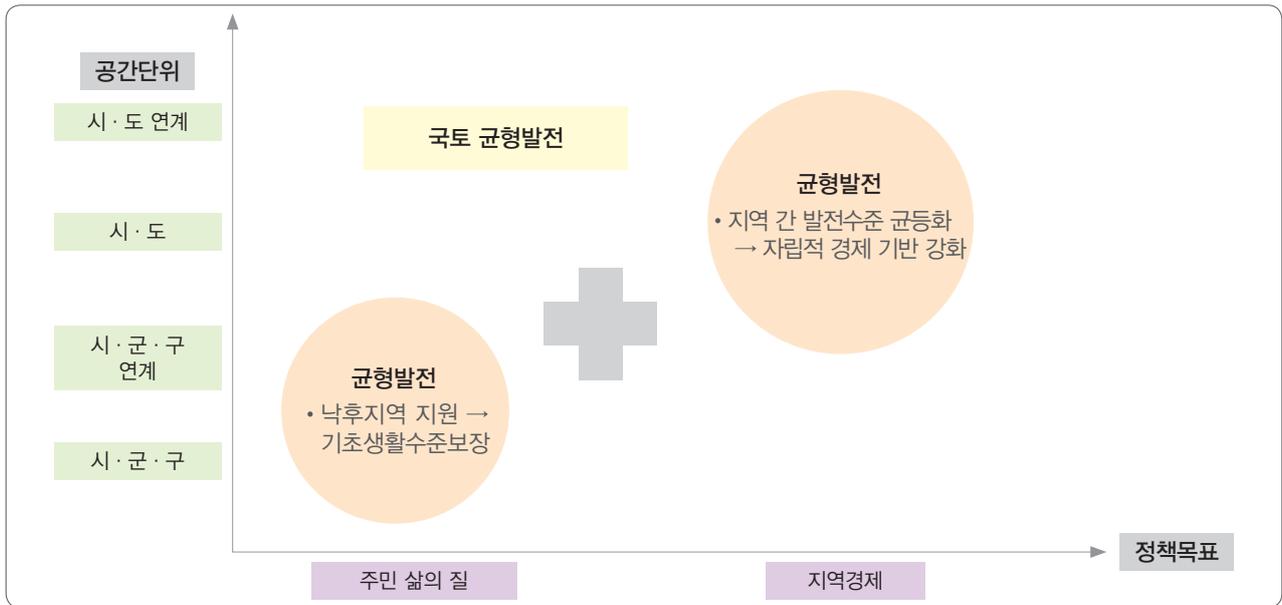
- 지역과 장소는 다양한 공간적 수준에서 다층적으로 규정될 수 있으며, 어떠한 공간적 수준을 상정하느냐에 따라 균형발전의 구체적 대상과 그와 관련된 구체적 내용이 달라져야 함이 중요
- 공간단위에 따라 균형발전의 대상과 내용이 달라진다는 것은 국토 균형발전을 논함에 있어서 공간적 수준의 다층화에 대한 깊은 성찰이 필요하다는 것을 시사

국토 균형발전을 위해서는 균형발전의 공간단위와 균형발전을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 정책목표를 중층적으로 설정하는 것이 타당

- 국토 균형발전을 위해 광역(시·도) 및 광역 연계(시·도 연계)의 공간단위에서는 자립적인 지역경제 성장 기반 강화를 통한 균형 추구를 정책목표로 설정하는 것이 필요

- 이와 반대로 기초(시·군·구 혹은 읍·면·동) 단위에서는 국토 균형발전을 위한 정책목표를 주민 삶의 질 향상에 두고 어느 지역에 거주하더라도 기초생활수준을 보장받을 수 있도록 해야 함
- 즉, 공간단위에 따라 국토 균형발전을 위한 목표를 다르게 설정하고, 각 공간단위별로 목표를 달성하는 것을 국토 균형발전이라 할 수 있음

그림 1 국토 균형발전을 위한 공간단위와 정책목표



출처: 민성희 외 2019, 22.

## 2. 중층적 권역 설정

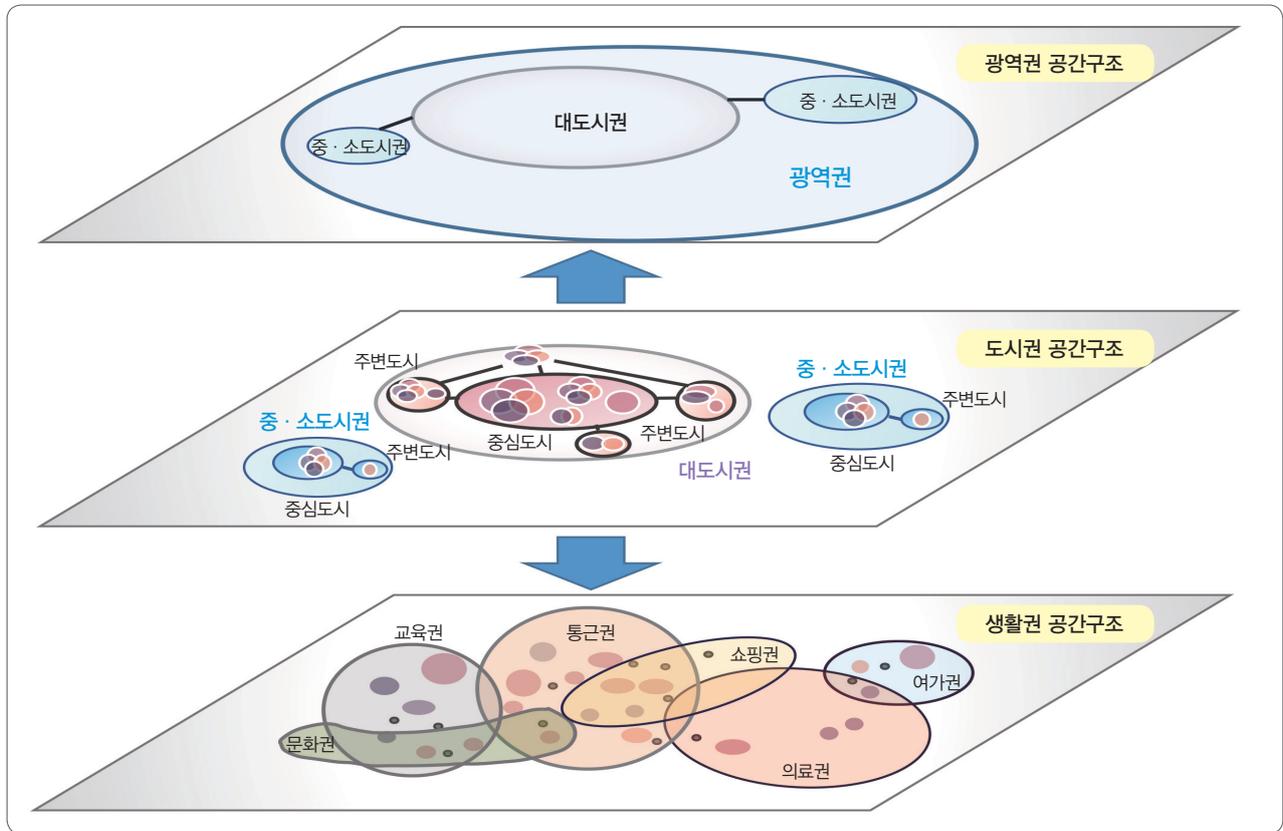
### 국토 균형발전을 위한 권역 설정의 기본방향

광역권·도시권·생활권으로 이어지는 중층적인 공간구조를 국토 균형발전을 위한 공간구조로 정해 각 층위에서의 균형발전을 도모하는 것이 필요

- 자립적 지역경제 기반 강화를 통한 국토 균형발전을 위한 공간단위로서 광역(시·도) 또는 광역 연계(시·도 연계)로 구성된 광역권을 설정
- 도시권은 광역시와 일반시를 중심으로 하여 경제적·사회적·문화적·기능적으로 연계되는 지역을 대도시권과 일반 시·군의 중·소도시권으로 구분하여 설정
- 주민 삶의 질 향상을 위한 기초생활 기반 확충을 위한 공간단위로는 기초(시·군·구 혹은 읍·면·동) 단위 생활권을 설정

시·군의 기초 단위를 기반으로 기능적 도시권(대도시권 및 중·소도시권)과 도시권 간의 연계를 통한 광역권의 형성, 그리고 도시권 내 기초생활 기반 서비스에 따른 생활권이라는 중층적 공간구조를 국토 균형발전을 위한 공간구조로 제시

그림 2 국토 균형발전을 위한 중층적 공간구조



출처: 민성희 외 2019, 86.

## 중층적 공간구조 설정

도시권의 기능적 측면을 중점으로 살펴보기 위해 통근·통학 자료를 이용한 네트워크 제약 분석을 활용하여 도시권을 구획

- 대도시권은 서울특별시, 부산광역시·울산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시·세종특별자치시 각각을 중심으로 하여 설정
- 중·소도시권은 수도권 내 도시와 특·광역시를 제외한 도시들을 중심으로, 주변지역과의 연계성이 높은 지역을 구획하여 18개 중·소도시권으로 설정

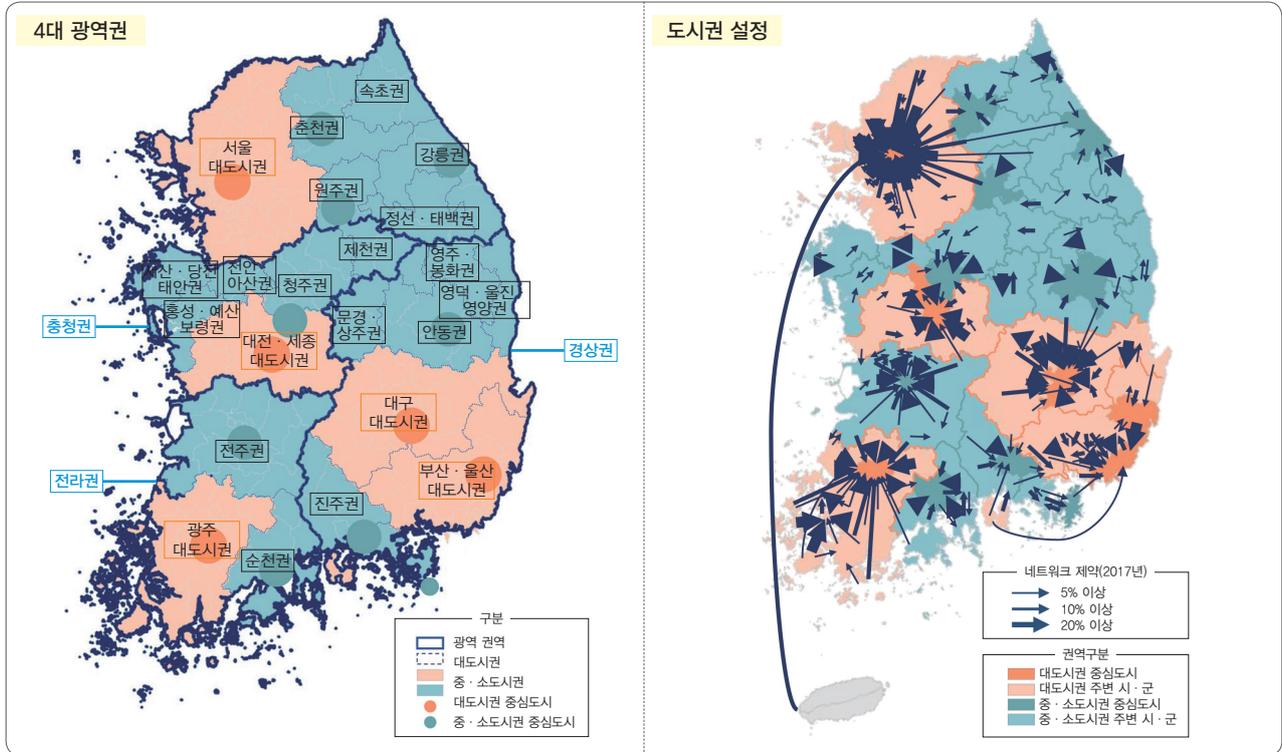
국토 균형발전을 위한 광역권 단위로 4대 광역권을 설정

- (중부권) 수도권과 제주도 및 강원도, (충청권) 대전광역시와 세종특별자치시 및 충청남·북도로 구성, (호남권) 광주광역시와 전라남·북도, (경상권) 대구광역시와 경상남·북도 및 부산광역시, 울산광역시를 포함

생활권 설정의 핵심은 의료·교육·통근·쇼핑·여가 등 다양한 기능이나 시설에 대한 접근성이라고 볼 수 있으며, 각 시설이나 기능의 특성이 다양하고 유연하게 설정돼야 할 필요

- 각종 시설과 공간적 기능은 그를 유지하기 위해 필요한 최소 인구 규모 등이 상이하므로, 생활권은 단일한 형태로 구획되기보다는 기능적 공간단위의 성격을 바탕으로 유연하게 설정

그림 3 4대 광역권 및 도시권 설정



출처: 민성희 외 2019, 91.

### 3. 중층적 권역 설정에 따른 공간전략

#### 중층적 공간구조 구축전략

중층적 공간구조 실현을 위해서는 도시(권) 간 기능 및 역할 분담과 네트워크체계 구축 필요

- 도시 위계별로 국토 균형발전을 위한 역할이 다르므로 도시(권) 간의 기능 및 역할 분담이 중요
- 대도시권은 수도권의 대응 권역으로서 광역적 격차 해소를 통해, 중·소도시권은 중·소도시 연계를 통한 경제·정주 여건 마련으로 국토 균형발전에 기여 가능
- 농·어촌 및 취약지역은 기본적인 생활인프라 등의 공급과 이를 원활하게 공급하기 위한 광역권역 설정 등을 통해 국토균형 발전 달성 가능

광역권이 국토 균형발전을 위한 기능을 수행하기 위해서는 광역권 간의 연계를 바탕으로 한 광역교통망 구축이 필요

- 광역권 내 교통체계 구축·개선, 광역시설 배치·활용, 기능의 연계 등 공동현안 문제 해결을 위해서는 광역적 차원에서의 대응 필요성이 증가하여 네트워크체계 구축의 필요성이 증대

## 대도시(권)의 육성을 위해서는 경제적 측면에서의 경쟁력 강화가 중요

- 대도시(권)는 지역투자 활성화와 일자리 창출, 지역의 특화발전을 선도해야 하며, 대도시(권)를 중심으로 한 광역권은 경제적 측면의 경쟁력뿐만 아니라 삶의 질, 포용 등의 경쟁력 기반 마련도 중요하므로 기반시설의 구축과 함께 행정·경제·복지·문화·의료·교육·과학기술·서비스 부문 등의 기능도 구축

## 국토 균형발전과 국가 경쟁력의 강화를 위해서도 권역 내 중소도시(권) 육성 요구

- 인구감소와 고령화 등으로 쇠퇴하고 있는 지방 중·소도시의 추가적인 인구·기능 이탈을 최소화하기 위해 지방 중·소도시들이 지역발전의 거점이 될 수 있도록 교육·교통 서비스를 지속적으로 제공

## 인구 유출 및 고령화 등으로 인한 인구과소화 지역에서는 인구정착 기반의 확충과 인구 유지·유치를 위한 정책적 노력을 강화할 필요

- 특히 지역주민들의 '삶의 질'과 관련된 교육·의료·복지·참여·문화 등을 충분히 고려

## 공간전략 실행력 제고를 위한 법·제도 개선방안

### 중층적 공간구조 형성을 바탕으로 한 공간전략을 효율적으로 실행하기 위해 광역권계획체계 개선과 거버넌스 구축을 위한 법·제도 개선

- 광역권계획체계 구축을 위하여 현행 국토계획체계에서의 광역도시계획의 성격 및 역할을 전환하는 방안과 새로운 광역권계획을 신설하는 방안 검토
- 광역적 거버넌스 구축방안의 단기적인 대안으로 현재의 법체계를 유지하면서 광역협의회를 구성하고, 장기적으로 계획과 집행이 통합된 행정기구 형태의 광역기구 도입

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '민성희·이순자·홍사흠·차은혜·조정희·유현아, 2019. 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

**민성희** 국토계획·지역연구본부 연구위원(shmin@krihs.re.kr, 044-960-0154)

**이순자** 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(sjalee@krihs.re.kr, 044-960-0250)

**홍사흠** 국토계획평가센터장 책임연구원(shheum@krihs.re.kr, 044-960-0356)

**조정희** 주택·토지연구본부 책임연구원(jhcho@krihs.re.kr, 044-960-0569)

**유현아** 국토계획·지역연구본부 연구원(hayou@krihs.re.kr, 044-960-0310)

