

이슈&칼럼

지역균형개발과 도로의 역할

“ 단계적으로 좀 더 구체적인 지역격차 축소의 목표가 제시되어야 한다. ”



김 찬 호
대한국토·도시계획학회 회장
중앙대학교 교수

도시와 길

고대 그리스에서 도시의 규모는 주변의 농경지로부터 공급 받을 수 있는 식량의 양에 의해 정해졌다고 한다. 도시 주변에서 공급가능한 식량으로 감당할 수 있는 인구를 넘어서게 되면 그리스인들이 선택할 수 있는 것은 도시의 인구를 제한하거나 또는 일부를 다른 지역으로 이주시키는 것이었다. 따라서 고대 그리스에서는 그렇게 멀리까지 길을 만들 필요가 없었다. 그저 한 도시의 인구를 먹여살릴 만큼 주변 농지에서 식량을 운반할 정도만 되면 충분했다.

로마는 다른 해법을 내놓았다. “모든 길은 로마로 통한다.” 영어공부를 시작하면 한번쯤은 들었을 구절일 것이다. 식량의 운송에 자연지형의 제약을 극복하지 못하고 식민지 개척을 통해 인구를 분산시키고자 했던 그리스인들에 비해 로마인들은 길을 만듦으로써 적극적으로 그런 제약을 극복했던 것이다. 기원전 4세기부터 제국 전체를 연결하는 많은 도로를 건설해 사람과 물자를 로마로 끌어들이었다. 그리하여 로마는 그리스 시대의 도시규모를 훨씬 뛰어넘어 인구 백만이 넘는 도시를 만들 수 있었다. 동양에서도 진나라의 시황제가 치도(馳道)와 직도(直道)라는 도로를 만들어 장안으로 물자를 신속하게 운송하여 큰 도시를 만들고 중앙집권의 기반을 다졌다.

도시의 규모가 크고 중앙권력이 강하면 주변으로부터 물자를 끌어들이어 도시는 더욱 부강해질 수 있다. 그렇지만 토지에 묶여있는 농민들까지 끌어들이지는 못했다.

자본주의의 등장과 도로

자본주의는 이전 사회의 모든 것을 바꿨다. 기계를 이용하여 공장에서 대규모로 상품을 생산하고, 공장은 원료와 상품의 생산에 유리한 도시로 집중하였다. 원활한 원료의 공급과 상품 공급을 위해 건설된 도로를 통해 도시로 인구가 집중하게 되었다.

경쟁력이 강한 도시는 주변에서 인력과 자원을 끌어들이고, 몸집을 불린 대도시는 일자리, 도시서비스 등의 조건을 갖추면서 흡입력이 점점 더 커졌다.

인구와 산업의 집중으로 발생하는 도시문제는 기반시설에 대한 투자를 통해 해결해야 했다. 상품 생산을 통한 이윤의 증가속도가 둔화되자 상품의 회전속도를 올릴 필요가 생겼다. 이에 따라 신속하게 시장으로 상품을 운송하기 위해 도로는 더 많이 건설되고, 멀리 떨어진 도시와의 접근성이 높아져 대도시로의 이동은 더욱 가속화되었다. 인구와 산업은 대도시로 더욱더 집중되고 중소도시는 점차 쇠퇴의 길로 접어들었다.

자본주의 사회에서 공간은 처음부터 균질하지 않았다. 생산과 판매에 유리한 고지를 점유하고 있던 도시는 계속해서 그 자리를 지키게 되는 반면, 그렇지 않은 도시들은 특별한 계기가 없는 한 발전의 가능성은 거의 없게 된다. 이 차이를 그대로 둔 채 도시의 연결성이 높아지면 그 결과는 뻔하다. 충분한 경쟁력을 갖추지 않은 도시가 경쟁력있는 도시에 인력과 자원을 빼앗기고 쇠퇴할 수밖에 없다.

경제개발과 지역불균형

우리나라의 국토공간도 예외는 아니다. 본격적으로 경제개발을 추진한 1960년대부터 공간은 이미 불균형을 전제로 하고 있었다. 1972년부터 시작된 제1차 국토종합개발계획은 부족한 사회간접자본시설을 전제로, 그나마 인구와 기반시설이 갖추어진 지역을 중심으로 산업시설을 육성하고자 하였다. 전국에 고속도로를 뺏뺏이 건설해서 지역간의 거리를 좁힌 것은 운송비용을 줄였을 뿐만 아니라 노동력의 이동도 용이하게 하였다. 그 결과 수도권과 동남해안은 부가가치가 높은 제조업이 집중되고, 1960년 200만 명이었던 서울의 인구는 1979년에 그 4배인 800백만 명을 돌파하였다.

당장의 경제발전을 위해 노동과 자본을 집중시키고자 했던 정부의 정책은 목표를 달성하였지만, 그 후유증은 지금까지도 남아 있다.

‘지역균형발전’, 국토의 균형발전을 이루었다면 존재하지 않았을 단어이다. 불균형발전에 대한 우려는 경제개발계획을 시작할 당시부터 제기되었다. 1964년 대도시인구방지책, 1969년 대도시 인구 및 시설의 조정대책, 1970년 수도권 인구과밀 억제에 관한 기본지침, 1972년에는 수도권, 특히 서울로의 인구 집중에 대한 대안을 마련하고자 수도권 인구분산 및 재배치계획을 수립하기도 하였다. 게다가 서슬이 시퍼렸던 유신헌법에는 처음으로 국토의 균형개발과 이용에 대한 계획을 수립하도록 명문화하기도 했다. 대도시의 확대와 수도권으로의 인구 및 산업의 집중을 억제하고자 개발제한구역을 지정(1971)하고, 수도권정비계획법(1982)을 제정하였지만, 그 기세를 막을 수는 없었다. 서울과 수도권으로의 집중은 가속도가 붙어 1988년 서울은 천만 도시가 되어버렸다. 산업은 자신들에게 유리한 장소를 찾는 것이 본성인데, 그런 본성은 무한의 권력을 가진 것처럼 보였던 권위주의정권조차도 통제할 수 없었던 것이다.

수도권과 서울

수도권에서는 인구와 산업의 집중으로 인해 발생한 문제를 해결하기 위해 엄청난 투자를 해야만 했다. 집이 부족하면 개발제한구역을 해제하여 새집을 공급하고, 길이 막히면 도로와 철도를 건설하여 통행시간을 줄여주었다. 당장 불편하더라도 조금만 참고 기다리면 정부가 알아서 잘 해결해 주시 수도권을 벗어날 이유가 없었고, 생활도 불편하고 일자리도 없는 지방을 벗어나 수도권으로 향하는 것은 현명한 선택이었다. 기업 역시 마찬가지였다. 잘 정비된 기반시설이 있고 질 좋은 노동력이 풍부한 수도권을 벗어나서 사업을 한다는 것은 어리석은 것처럼 보였다. 거대해진 수도권은 블랙홀처럼 마

구 인구를 빨아들이고, 새로운 도로의 건설은 수도권의 몸집을 점점 더 불려주는 역할을 하였다.

하지만 수도권의 불균형 역시 전 국토의 그것과 별 차이가 없다. 수도권의 모든 기능은 서울을 중심으로 이루어져 있고, 서울을 제외한 나머지 도시는 서울을 보조역할을 할 뿐이다. 서울의 주택문제는 수도권의 신도시 건설로 해결하고, 서울로의 출근을 편하게 하기 위해 사방팔방으로 GTX를 건설한다.

그럼에도 수도권의 교통문제는 여전하다. 문제를 해결하고자 제시한 방법이 다음 단계의 문제를 불러온다. 교통이 편리해지면 좋은 위치로 주택과 산업은 집중하게 되고 이는 또 교통문제의 해결을 요구하게 된다. 모든 문제는 서울에서 시작해서 서울에서 끝난다. 이제 수도권은 서울공화국이 되어버렸다.

도로와 균형발전

모든 지역과 거기에 살고 있는 사람들이 다같이 행복해야 한다는 명제는 누구도 부정할 수 없지만, 당장 큰 진전을 이루기는 어렵다. 공간은 원래 불균등하다. 이 때문에 지역간 격차 역시 불가피하다. 효율성을 무시했던 공산주의 소련조차 지역균형을 이루지 못했다.

정말 문제는 아직까지도 무엇이 얼마나 부족해서 이러한 지역간 격차가 생기는지 정확하게 알지 못한다는 것이다. 수도권에 비해 비수도권의 생활이나 소득수준이 좀 낮은 것 정도란 것은 알고 있다. 그러나 세부적으로 어느 분야에 얼마만큼의 차이가 있고 또 그것을 어느 정도 수준까지 향상시키는 것을 목표로 삼아야 할 것인가에 대한 합의도 없다. 단계적으로 좀 더 구체적인 지역격차 축소의 목표가 제시되어야 한다.

도로 역시 마찬가지이다. 수도권에 비해 뒤지는 많은 요인들 가운데 도로는 얼마 만큼이나 부족한지, 또 도로의 개선을 통해 지역은 얼마나 발전할지에 대한 큰그림 없이 눈앞의 문제해결에 급급해서는 도로가 지역발전에 기여할지 또는 그 반대로 지역의 쇠퇴를 촉진하게 될지 판단하기 어렵다.

다만, 해비급과 플라이급 선수를 같은 링위에서 대결하게 되면 그 결과가 뻔하듯이 지역간의 격차를 무시하고 동등하게 기회를 주는 것은 또다른 불평등이다. 조금 뒤쳐진 지역에는 기회를 조금 더 줄 수 있는 사회의 아량이 있다면 그간의 격차를 조금이라도 줄일 수 있을 것이고 도로는 그중 가장 중요한 역할을 할 것이다. 🍀

김찬호 _ chkim@cau.ac.kr