

이슈&칼럼

## 국토의 균형발전과 인프라

“ 전국을 한 都市圈으로 보고 서울, 세종 및 지역 중심도시들의 연결을 강화하여 이들의 역할을 크게 향상시키면서 지역별 强小都市를 육성하는 統合的 국토발전전략을 추진해 나가야 한다 ”



**한 만 희**  
서울시립대학교 명예교수

### 국토균형발전과 인프라의 역할

국토균형발전은 지난 50여 년간 우리나라 국토정책의 변함없는 화두였다. 역대 정부는 국토의 균형발전을 강조하면서 이를 달성하기 위한 다양한 세부 정책목표와 정책수단을 제시하였는데 그 주요한 부분이 거점지역 또는 낙후지역의 인프라 확충이었다. 그러나 인프라 건설은 1970년대에 본격적으로 국토균형발전정책이 제시되기 이전부터 강조되었다. 1960년대 초 경제성장을 최우선 목표로 하여 모든 정책역량을 집중하면서부터 인프라 즉 사회간접자본의 확충은 중요한 정책수단으로 자리를 잡았던 것이다. 이렇게 상당 기간 경제성장 및 국토균형발전정책이 계속되면서 대부분의 지방에서 인프라가 상당히 축적되었고 해당 지역의 발전과 지역 간 불균형을 완화하는 데 큰 역할을 하였다.

문제는 이렇게 오래된 국토균형발전정책에도 불구하고 수도권과 비수도권, 중심도시와 낙후지역의 격차는 계속되고 있다는 점이다. 따라서 균형발전의 요구는 지금도 줄어들지 않고 있고 도로, 철도 등 지방의 인프라 확충 요구도 지역 정치권을 중심으로 계속되고 있다. 정부도 이러한 요구를 받아들여 국토종합계획이나 국가기간교통망계획에 반영하고 매년 상당한 예산을 지방 인프라 건설에 배정하고 있으며 때로는 예비타당성조사(예타) 면제를 통해 이를 더 확대하기도 한다.

그러나 재원이 한정된 상황에서 기존의 균형발전정책의 틀을 유지하면서 인프라 건설을 계속해 나가는 것이 국가발전의 관점에서 최적의 방안인지 궁금해진다. 이제는 실질적

인 국토균형발전을 위하여 과거와 다른 접근방법을 택해야 할 필요는 없는지, 그리고 이에 따라 인프라 확충은 어디에 다 중점을 두어야 하는지 검토할 시점이라고 본다. 이를 위해서는 국토균형발전정책의 여건이 어떻게 달라졌는지에 대한 검토가 우선되어야 한다.

### 국토균형발전정책의 여건 변화

우리 국토균형발전정책의 여건은 지난 50여 년간 크게 바뀌어 왔다. 이 정책이 출발한 1970년대에는 급속한 경제성장과 함께 수도권 및 지방 대도시로 인구가 산업이 급격히 이동함에 따라 국토균형발전의 핵심과제로서 수도권 집중억제와 인구나 산업의 지방이전이 강력히 추진되었고 이를 뒷받침하기 위한 인프라 건설이 이루어졌다. 그런데 1980년대 이후 국토균형발전의 목표가 지역의 성장과 국민의 생활수준 향상 등으로 확장되면서 인프라 건설도 경제성장 최우선 정책에서 벗어나 사회발전, 국민복지 등 다양한 목표를 수용하는 방향으로 전환되었다.

2000년대 이후에는 수도권 억제, 인구나 산업의 지방이전보다는 지역 혁신클러스터와 전략산업의 육성 등 지방 자체의 성장역량의 향상을 통한 발전이 강조되었고, 공공기관의 지방이전이 강력히 추진되었다. 2010년대에는 초광역경제권, 지역행복생활권 등 대·소규모의 권역별 발전전략을 도입하였다. 그러나 정권마다 새롭게 제시한 이들 국토발전전략에도 불구하고 수도권 억제, 기업의 지방이전이라는 국토균형발전의 틀이 근본적으로 바뀌지는 않았다.

중요한 것은 그동안 역대 정부가 추진한 균형발전정책으로 인해 국토공간의 모습과 현안이 많이 바뀌게 되었다는 점이다. 특히 참여정부에서 추진한 세종시와 10개 혁신도시로 인해 국토공간에 기존 도시들과 새로운 도시들이 함께 얽혀 있는 상황에서 신규 도시들이 시너지효과를 가져오지 못하고 오히려 상호 걸림돌로 작용하고 있는 것이다. 이에 따라 어떻게 이들 도시들을 체계적으로 정리하고 특성에 맞는 역

할을 부여하여 활성화할 것인지가 가장 시급한 국토발전과제가 되고 있다. 여기에서 국가의 경쟁력은 도시의 경쟁력에서 나오며 따라서 주요 도시의 기능을 어떻게 강화하느냐에 중점을 두어야 한다는 주장에도 힘이 실리고 있다.

또 한 가지 중요한 변화는 국가경쟁력 강화를 위해 우리 기업들이 거대한 시장, 고급 인력, 관련 업체 등 기업활동의 생태계가 잘 갖춰진 수도권에 입지하여야 하므로 수도권 규제를 상황에 따라 완화하여야 한다는 주장이 커지고 있다는 점이다. 반면 지방 중소도시는 인구와 산업의 유출로 점차 소멸의 위기를 맞고 있는데 이들 도시를 어떻게 국토발전의 틀 속으로 흡수할 것인지가 큰 과제가 되고 있다.

이는 앞으로의 국토균형발전정책은 기존 수도권 억제와 산업의 지방이전, 각 지방의 역량강화 등 일반적인 접근방식만이 아니라 각 지역의 주요 도시를 살려내고 역할을 강화하여 지역발전에 도시들이 큰 축을 담당토록 해야 할 필요가 있으며, 이를 통해 지역을 넘어 국가 전체의 경쟁력을 강화하는 지역발전 정책을 추진해야 할 때가 되었음을 의미한다. 또한 인프라 확충도 변화된 국토발전 여건을 반영하여 지역 도시들의 활성화를 지원하는 데에 보다 큰 비중을 두어야 함을 시사한다.

### 새로운 국토균형발전 및 인프라 확충 방안

기존의 수도권 억제와 지방이전을 통한 균형발전은 한계가 있으며, 지역 자체의 역량 강화도 아직 효과가 미흡하고 앞으로도 많은 시간이 필요할 것으로 보이며, 지역간 격차도 크다. 그렇다면 기존 발전전략에 더해 지역의 주요 도시에 중점을 두고 다른 도시와의 유기적 연결을 통해 문제를 해결하고 발전을 도모하는 통합적 발전전략(Consolidated approach)을 시도할 시점이라고 본다. 서울을 예로 들어보면 시민들은 어디에 살든지 도시 전체를 대상으로 경제활동, 사회적 교류, 문화생활을 영위하여 개인의 필요를 충족시키면서 발전을 추구해 나간다. 마찬가지로 전국을 한 도시로 보고 그 틀 안에서 각 지역 주요 도시들이 다른 지역 도시들과의 밀접한 연결을 통해 기본수요를 충족시키면서 도시 특성을 살리는 발전전략을 구축할 필요가 있다. 기본수요도 충족시키지 못하면서 발전을 도모하는 것은 한계가 있기 때문이다.

그동안 교통과 통신수단이 발전하여 국민들이 일정한 시간 내에 활동할 수 있는 공간의 범위가 크게 확장되었고 따라서 국토 전체를 한 도시처럼 인식하고 활용하는 것이 가능해지게 되었다. 우리나라 전체 인구가 미국 캘리포니아주, 도쿄 대도시권보다 조금 큰 정도인데 지역별로 분산된 발

전정책을 추진하는 것은 국가경쟁력 차원에서 바람직하지 않다고 본다. 이제는 어느 도시에 살든지 전국을 대상으로 경제활동 등을 영위하는 실질적인 1일 생활권을 구축하는 것이 중요하다. 그래야 한 지역이나 도시가 대응하기 어려운 문제들을 다른 지역과의 연결된 힘으로 해결하면서 자체 역량의 축적과 국가경쟁력 향상도 기대할 수 있기 때문이다.

이렇게 하기 위해서는 몇 가지 중요한 과제가 있다. 우선 수도권에 집중된 국가의 발전잠재력과 에너지를 상당 부분 중부권으로 옮겨야만 수도권, 중부권, 남부지역이 서로 교류하면서 전국이 고루 발전해 나갈 수 있다. 영·호남 지역들이 수도권과의 교류를 통해 발전을 도모하는 것은 시간과 공간 면에서 한계가 있기 때문이다. 중부권으로 에너지를 옮기기 위해서는 세종시가 명실공히 제2의 수도로서 역할을 담당하여야 하는데 지금과 같은 접근성으로는 달성하기 어렵다. 전국 어디에서도 정부세종청사에 최단 시간에 도달할 수 있는 고속교통망을 구축할 필요가 있다.

또한 각 지역의 중심 도시들에서 서울, 세종 등 주요 도시에 단시간에 도착할 수 있도록 도시의 접근성을 획기적으로 높여야 하며 예타면제 등의 조치도 이에 필요한 인프라 확충에 최우선을 두어야 한다. 이는 지역 중심도시 주민들이 실질적인 1일 생활권에 편입될 수 있고 전국의 한 도시권이 가능하도록 하기 위해서이다. 마지막으로 각 도시의 특성을 살린 독자적인 발전에너지 축적이 필요하다. 그래야 인구와 산업이 유출되지 않고 도시간 협력의 대상이 될 수 있기 때문이다. 이를 위해 지방의 중·소도시에 대해 기회발전특구 지정 등으로 규제를 대폭 완화하고 특화된 기업 유치, 대학과의 연계, 권역 내 인프라 확충 등으로 지역발전을 견인하는 강소도시로 육성해 나가야 한다.

이러한 연계발전 전략을 추진해 나가면 인프라 건설이 전국의 지역 중심도시를 유기적으로 연결하여 이들 도시를 살리는 한편 중심도시와 중소도시가 연계된 지역별 특화 성장을 지원하여 국가 전체의 경쟁력 향상을 기할 수 있을 것으로 본다.

결론적으로 국토발전 효과를 극대화하고 국가경쟁력도 강화하기 위하여 전국을 한 都市圈으로 보고 서울, 세종 및 지역 중심도시들의 연결을 강화하여 이들의 역할을 크게 향상시키면서 지역별 强小都市를 육성하는 統合的 국토발전전략을 추진해 나가야 한다. 인프라 확충도 이러한 발전전략을 뒷받침할 수 있게 조정하여 한정된 재원으로 최대의 효과가 나도록 하여야 할 것이다. 🍀