

# 지방주도형 · 해양지향형 국토전략

최 막 중

(서울대학교 환경대학원 교수)

## I. 글의 성격

- 수도 이전(신행정수도 건설) 논란은 그 동안 이른바 국토불균형발전 문제가 우리 사회에서 뿌리 깊은 국민적 갈등 요인으로 자리 잡아 왔음을 다시 한번 일깨워 주는 계기가 되었음. 따라서 신행정수도건설특별조치법에 대한 헌법재판소의 위헌 결정에도 불구하고, 미래 국토의 모습을 둘러싼 지역간 갈등은 일과성(一過性)으로 그치지 않고 앞으로도 지속적으로 전개될 국가적 현안이 될 것임.
- 특히 참여정부는 신행정수도 건설 구상에 따라 충청권을 국토의 신(新) 중심으로 하는 새로운 국토전략을 수립 중에 있었음. 이러한 정책기조는 신행정수도의 변형인 이른바 '행정특별시'(또는 '특별행정시')를 둘러싼 논의에서도 볼 수 있듯이 앞으로도 큰 변화가 없을 것으로 보여, 이에 대한 논란은 지속될 것으로 전망됨.
- 이 글은 참여정부의 국토전략이 중앙집권적이고 내륙지향적인 폐쇄형 국토의 패러다임에 기초하고 있다는 문제 인식 하에, 이에 대한 대안으로 지방주도형이면서 해양지향적인 개방형 국토전략의 패러다임을 제시 하는데 목적이 있음.
- 지방주도형 · 해양지향형(개방형) 국토전략은 물리적 · 공간적 요소뿐만 아니라 지방분권 및 지방행정체계 개편 등과 같은 비물리적 · 비공간적 요소를 통합적으로 고려하고 있어 앞으로 본격적인 연구를 통해 구체화 되어야 할 내용임. 이에 이 글의 역할은 일단 이 문제를 아이디어 차원에서 제기하는데 국한하도록 함.

## Ⅱ. 기존 국토전략에 대한 비판적 검토

### 1. 참여정부의 국토전략

#### 1) 신국토구상 (2004. 1.29)

: 국가균형발전위원회(2004), [상생과 도약을 위한 신국토구상]

#### ▶ 신국토비전

- 개방화된 국토, 고속화된 국토, 상생·통합의 국토를 바탕으로 혁신을 이루어 역동적 한국(Dynamic Korea)을 건설



\*출처: 국가균형발전위원회(2004), p.9

#### ○ 신국토 패러다임

- 국가 주도의 양적 성장 → 지역 주도의 질적 성장
- 지역간 연계없이 획일화되고 단절적인 성장  
→ 지역별 특성과 강점을 살린 특성화 발전, 지역간 연계발전
- 수도권 중심의 일극집중 국토구조  
→ 균형발전을 통한 다핵·분산형 국토구조
- 개발위주의 성장 → 환경용량을 고려한 친환경 국토관리
- 편협하고 갈등을 불러일으키는 국내적 시각  
→ 세계적으로 조성되고 있는 기회를 능동적으로 활용할 수 있는 국제적 시각

#### ▶ 5대 전략

##### ① 혁신형 국토구축

- 지자체, 대학, 기업, NGO, 언론 등 **혁신주체** 사이의 긴밀한 협력을 통해 지역 혁신체계를 구축하고 **지역 전략산업** 육성
- 국가 및 지방 산업단지의 혁신클러스터화, 농산어촌형 지역혁신체계 구축
- ② **다핵형** 국토 건설
  - 신행정수도 건설, 공공기관의 지방이전 등 지방분산 프로젝트의 적극 추진
  - **연안국토축**과 접경지역의 광역적 개발 및 관광거점 개발
  - 수도권외의 계획적 관리 추진
- ③ **네트워크형** 국토 형성
  - 지역내 산·학·연 네트워크 형성과 **지역간·국제간협력 네트워크** 구축
  - 초고속 교통·정보통신망 등 SOC 확충
- ④ **지속가능형** 국토 관리
  - 환경용량을 고려한 국토이용으로 **친환경적 국토관리**
  - ‘선계획-후개발’ 기조를 통한 국토의 계획적 개발 및 관리
- ⑤ **글로벌형** 국토 경영
  - 동북아의 지정학적 여건을 고려한 **초국경적 국토경영**과 **동북아 분업체계** 구축 등 **상생 발전구도** 정착
  - 남북철도/대륙철도 연결, 국제공항·항만 확충, **개방거점** 육성, 외자유치 확대

▶ 7대 과제

- ① 지역혁신체계 구축 및 지역간 연계 발전 추진
  - 제1차 국가균형발전5개년계획 수립을 통한 **지역별 전략산업 육성** 및 **지역간 연계발전** 방안마련(‘04. 4 계획수립, ‘04.12 방안마련)
  - **지역특화발전특구 지정** 및 육성(‘04하 추진)
- ② 산업단지의 혁신클러스터화 추진
  - 국가 및 지방산업단지의 **혁신클러스터화** 계획수립(‘04.6) 및 시범사업 추진(‘05 부터)
  - **R&D특구 지정** 및 육성(‘04.12)
  - 산업혁신을 위한 대학역량 확충 및 인력양성(‘04~)
- ③ 농·산·어촌의 혁신
  - **농산어촌형 지역혁신체계** 구축 및 향토산업 육성을 통한 일자리 창출 (‘04~)
  - 5도2촌형 사업의 추진(‘04~)
- ④ 지방분산 국가 프로젝트 추진 및 인프라 확충
  - 신행정수도 건설(‘07 착공)
  - 공공기관 등 지방이전(‘04~)
  - **신행정수도 건설에 따른 동서간 도로 등 교통·통신체계 정비**(‘04~)
  - 고속철도 건설, 역세권 개발 및 수혜지역 확대(‘04~)
- ⑤ 친환경적 국토관리

- 국토의 계획적 개발 및 관리방안 마련('04~)
- 생태축 보전계획 수립 및 국토환경성평가 체제강화('05~'06)
- ⑥ **개방거점** 확충 및 광역개발벨트 조성
  - 인천공항, 부산신항, 광양항 등 조기확충('04~)
  - 경제자유구역 등 개방거점 확충 및 외국인 투자환경 개선('04~)
  - **연안국토축** 및 접경지역 광역개발('05~'07)
  - 지역특성에 맞는 복합레저휴양단지, 테마파크개발('04~)
- ⑦ 신국토구상 관련계획 정비 및 추진
  - 제4차 국토종합계획의 수정계획 수립('04.12)
  - 수도권 계획적 관리방안 수립('04.12)

## 2) 제4차 국토종합계획 수정계획(안)

### ▶ 계획의 기초

- ① 『大통합』 과 『大약동』 을 유도하는 국토혁신을 지향
  - 신행정수도의 건설, 지역혁신을 중심으로 한 자립적 지방화를 통해 수도권과 지방의 균형·상생발전 촉진하고, 국민소득 2만불 시대를 앞당기는 국토구조의 개혁을 추진
  - 남북한간의 새로운 교류기반 구축과 **동북아 국가 등과 상생과 경쟁을 병행하는 초국경적 국토경영**
- ② 『환경』 과 『삶의 질』 을 우선하는 선진형 국토관리를 지향
  - 환경친화적 국토관리 모델과 부동산 투기를 막기 위한 토지공개념 체제의 구축
  - 여가선택의 폭을 넓힐 수 있는 국토구조 조성

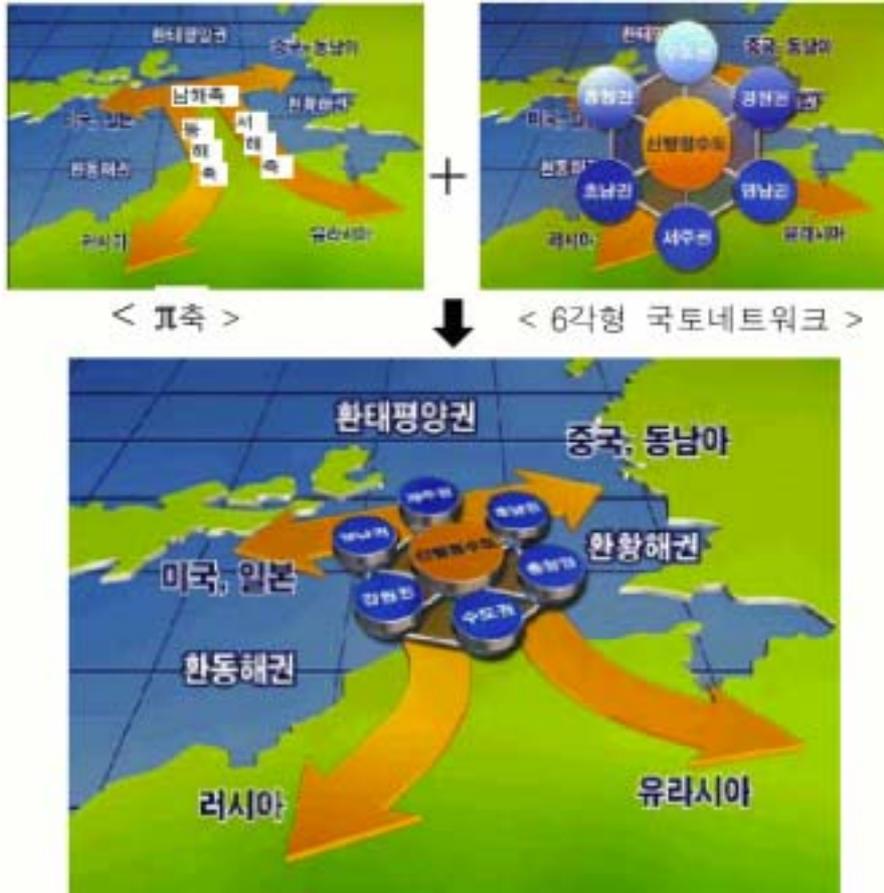
### ▶ 주요 계획과제

- ① 새로운 **다핵·분산형** 국토공간구조 정립
  - 피라미드형 국토구조로부터 탈피하여 신행정수도 건설과 공공기관 지방이전 등에 따른 수평적 국토공간구조 정립
  - **해양과 내륙을 포괄하는 전략적 국토축 설정**(광역개발벨트, 평화벨트, 개방거점벨트 등)
  - 고속철도 개통의 효과를 극대화하기 위하여 고속철도 역세권 및 주변지역 개발 전략 마련
- ② 혁신형 정주체계 구축
  - **지역별 전략산업, 지역별 혁신클러스터** 등 통합적인 지역혁신체계 구축
  - 신행정수도 건설 및 공공기관의 지방 이전을 통한 **국토균형발전** 선도거점 육성
  - 수도기능의 지방이전과 연계하여 수도권 인구의 안정화, 규제개혁, 계획적 관리 등을 단계적으로 집행하고, 수도권 내 지역별 특성을 살린 발전전략을 마련

- 10대 광역권 개발사업, 기업도시, 5도2촌사업 등을 통해 광역권 개발체제의 실용적 개편 및 농·산·어촌의 혁신체계 구축
- **도농통합형 광역도시권의 관리와 친환경적 도시개발**
- 광역문화관광권, 연안관광벨트, 해양 및 산촌형 관광클러스터, 관광거점도시, 복합휴양레저 테마파크 등 국민여가공간의 조성
- 지역간 협력·제휴에 의한 공동사업을 지원하여 지역간 상생발전을 추구
- ③ 초고속 교통·정보인프라 및 통합물류체계 구축
  - **네트워크형 국토건설을 위한 주요축별 연계도로망 확충**
  - 고속철도 및 고속도로 수혜지역 확대를 연계교통망 확충
  - 대도시권 광역교통체계의 구축 및 운영개선
  - 초고속 정보통신 인프라의 고도화 및 활용기반 조성
  - 육해공을 통합하는 국가 통합물류시스템의 정립
- ④ 국민주거복지의 증진과 도시의 질적 리모델링 <중략>
- ⑤ 계획적 토지이용과 지속가능한 국토환경 관리 <중략>
- ⑥ 수자원의 효율적 관리와 국토 전방위 방재체계 구축 <중략>
- ⑦ 실용적인 **글로벌 국토경영** 및 남북교류의 새로운 활성화 기반 조성
  - 경제자유구역, 국제자유도시, 자유무역지역 등 **개방경제거점** 확충
  - 동북아 국가 내 **지자체간 국제교류를 활성화**하고, 한류(韓流)를 중심으로 문화 네트워크 구축을 위한 거점프로젝트 추진
  - 남북교류 활성화를 위한 접경지역의 실용적 평화벨트화
- ⑧ **국토관리의 지방분권 및 국민참여 확대**
  - 국토개발 및 이용에 관한 지방분권, 지방재정 확충에 따른 자립적 지방화 촉진
  - 계획고권, 인사고권, 재정고권 등 다양한 자치적 고권(高權) 확립
  - 국토개발과 보전 행정의 협치(協治)체계 구축
  - 지자체간, 중앙정부와 지자체간의 협력체계 구축

▶ 신국토 골격

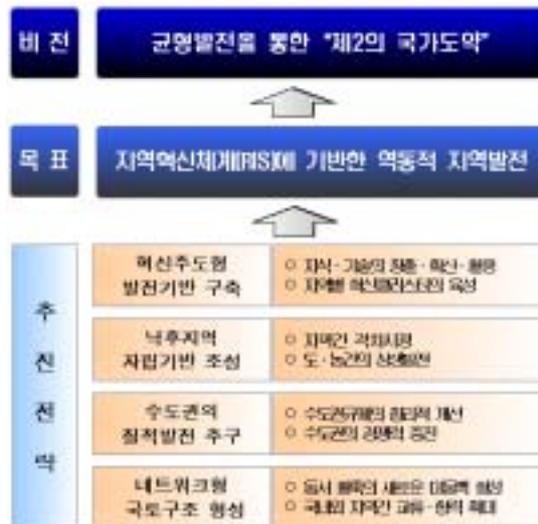
- 대륙·해양·다핵·혁신이 융합된 **신국토 골격(Ⅲ+6각형의 신국토축)** 구현
  - 남해축, 서해축, 동해축으로 구성되는 거대한 Ⅲ형 국토축 형성(유라시아, 환태평양 진출의 관문)
  - **신행정수도를 중심으로 권역별로 특성화되고 권역간에 고도로 연계된 육각형(hexagon)의 네트워크 국토축** 형성



\*출처: 국토계획연구원(2004)

### 3) 국가균형발전 5개년 계획

#### ▶ 비전과 목표



\*출처: 국가균형발전위원회 외(2004a)

▶ 추진전략 및 과제

추진전략	추진방안	주요과제
혁신주도형 발전기반 구축	지역혁신체계 구축	지역혁신협의회 구성
		지역의 혁신역량 기초조사
		지역혁신사업의 종합조정
		지역혁신박람회의 정기적 개최
	지역혁신역량 증대	지방대학 혁신역량 강화사업(NURI)
		지방대학 구조조정
		지역별 CRC 설립·운영
		정부R&D예산 지방지원비율 확대
		국가과학기술종합정보시스템 구축
	산학연네트워크 강화	기술혁신 거점단지의 전국적 확대
		산학협력 중심대학 육성
		산학연협력 수범사례 확산
		대학의 산학협력단 운영 활성화
	지역별 혁신클러스터 육성	INNO-Cafe 조성
		대덕연구단지 혁신클러스터화
		산업단지 혁신클러스터화
4+9개 지역산업진흥사업		
테마파크 등 복합관광레저단지 조성		
낙후지역 자립기반 조성	낙후지역개발	지역별 클러스터화와 연계한 외자유치
		낙후지역 선정 및 재정지원
	농산어촌형 RIS구축	장기적·종합적 개발계획 수립·추진
		5도2차사업 시행
		지방농업혁신클러스터 육성
		1차산업 혁신과 2,3차산업 융합
	지역경제 활성화	주민평생학습 프로그램
		지역특화발전특구 지정·육성
		지역의 향토자원 개발 및 활용
관광백화점 기획·개발		
수도권의 질적발전 추구	수도권기능의 지방분산	특성화된 지역 문화육성
		신행정수도 건설
		공공기관의 지방이전
	수도권의 계획적 관리	미래형 혁신도시 개발
		친환경적·과학적 도시관리
		수도권규제의 단계적 개선
수도권의 경쟁력 증진	계획 관리시스템 구축	
	동북아 경제중심권으로 개발	
	다핵분산형구조로의 전환	
네트워크형 국토구조 형성	□자형·방사형 고속교통망	3개 연안축과 북부축 연계
	동서횡축간선망	낙후된 내륙 국가간선도로망 구축
	대외 개방거점	경제자유구역 등 개방거점 육성

\*출처: 국가균형발전위원회 외(2004a)

▶ 지역전략산업



\*출처: 국가균형발전위원회 외(2004a)

#### 4) 신수도권 구상 (2004. 8.31)

##### ▶ 비전 및 목표

- 비전: 지방과 상생 발전하는 살기 좋은 동북아 경제중심
- 목표: 세계적 경쟁력을 갖춘 新수도권을 건설, 2천만의 쾌적한 생활터전으로 재도약
- 방안: 혁신주도형 발전계획의 추진을 통해 수도권을 1중심(서울) 및 2거점(인천·수원)과 '4대 특성화 벨트'를 중심으로 한 다핵구조로 전환



\*출처: 국가균형발전위원회 외(2004b)

##### ▶ 주요 추진전략

- 수도권의 과밀 해소
  - 적절한 인구안정화 목표를 설정하여 도시기본계획 등 각종 계획에 반영하며, 지방의 개발에 따른 인구분산을 추진
- 수도권의 경쟁력 강화
  - 서울 : 도쿄, 상해 등과 경쟁하는 동북아 금융·국제비즈니스 허브로 육성
  - 금융 산업 및 국제비즈니스 산업, 정보통신, 디지털 콘텐츠 산업과 교육, 의료, 법률, 광고 등 고부가가치 지식기반서비스업 육성
  - 도심과 부도심을 차별화하여 육성하고, 내부 불균형 해소

5대 국제업무거점	도심(국제업무), 용산(국제업무), 강남(국제회의컨벤션), 여의도(국제금융), 상암(국제업무)
4대 디지털거점	도심(문화), 강남(소프트웨어형 IT), 구로/금천(하드웨어형 IT), 상암(미디어엔터테인먼트)

\*출처: 국가균형발전위원회 외(2004b), p.4

- 인천: 중국 푸둥지구에 버금가는 동북아 물류·비즈니스 중심도시로 육성
  - 인천국제공항과 인천항을 중심으로 한 교통·물류허브로 육성
  - 세계 수준의 기업 활동 여건과 생활환경을 조성하기 위해 경제자유구역내 3개 특화지구를 개발
- 경기: 한국의 실리콘 벨리를 지향하는 첨단·지식기반산업의 메카로 육성
  - 세계 수준의 3개 첨단산업 혁신클러스터 육성: 국가지원형 - 부품소재클러스터(안산, 반월시화), 기업주도형 - 디지털전자클러스터(수원, 삼성전자), LCD클러스터(파주, LG필립스)
  - 4대 특성화 벨트를 중심으로 지역별 특성에 맞는 산업클러스터를 육성
- 수도권 주민의 삶의 질 향상
  - 선진국 대도시권 수준의 친환경적 생활환경 제공 <중략>
    - 도심지와 주거지의 자투리땅에 소규모 근린공원과 녹지를 확충
  - 역사와 문화가 살아있는 도시공간 조성
    - 청와대·북악산 주변을 역사공원 및 시민녹지공간으로 전환, 용산기지를 녹지공간과 역사문화공원으로 재창조
    - 서울 도심에 역사문화벨트(창경궁-창덕궁-경복궁-덕수궁) 및 문화지구(대학로, 북촌, 사간동, 인사동)를 조성
    - 청계천·안양천 등 도심 수변공간과 한강 생태를 복원하고, 주변 지역과 연계하여 시민 휴식 및 문화공간으로 활용
  - 계획적 개발을 통한 난개발 방지 <중략>
    - 난개발 우려지역 등은 '기반시설부담구역'으로 지정·관리
  - 주거환경의 질 향상 <중략>
    - 노후 불량주거지 개량사업 및 뉴타운 정비사업 등 추진
  - 빠르고 안전한 교통서비스 제공
    - 수도권 전철 수송 분담률을 제고하고, 장거리 급행 광역버스 운행과 중앙버스전용차로제를 확대
    - 종합교통안내시스템 구축 및 도로정보화사업 등 첨단교통기술(ITS)을 활용하여 교통체계의 효율성을 제고
- 수도권 규제의 합리적 개선 <중략>

## 2. 문제 제기

### 1) 전략 목표/개념 : '특성화 발전' 대 '균형발전'

- 신국토 패러다임으로 동시에 제시된 지역별 '특성화 발전'과 지역간 '균형발전'은 근본적으로 양립 가능한 목표나 개념인지에 대해 재검토해 볼 필요가 있음.
- 첫째, 비교 평가의 측정 기준(measure)에 관한 문제로서, '균형'은 지역간 비교 평가 기준이 동일해야 성립할 수 있는 개념임에 비해, '특성화'는 그 기준이 상이해도 성립할 수 있는 개념임. 즉, '균형'은 한 가지 잣대로 측정되어야 함에 비해, '특성화'는 다양한 잣대로 측정될 수 있음.
- 둘째, 궁극적으로 지향하는 가치(value)에 관한 문제로서, '균형'은 모든 지역이 동일한 수준이 되어야 한다는 가치를 추구하고 있음에 비해, '특성화'는 모든 지역이 서로 달라야 한다는 가치를 추구하고 있음.
- 모든 지역을 한 가지 잣대로 평가하면 서열화가 불가피해 지고, 이에 따라 전국의 모든 지역을 동일한 수준으로 만들기 위한 '균형'이란 목표나 개념이 도출될 수밖에 없음. 그러나 다양한 잣대로 평가하면, 전국의 모든 지역이 특정 부문에서 모두 서로 다른 1등이 되는 '특성화'가 가능해질 것임.

### 2) 전략의 '주체'

- 신국토 패러다임으로 '지역 주도'의 질적 성장이 제시되고 지자체가 혁신주체라는 것이 천명되고 있음에도 불구하고, 실제 모든 전략은 지방정부가 아닌, 중앙정부에 의해 주도되고 있는 것으로 보임.
- 이를테면 국가균형발전5개년계획에 의한 지역별 전략산업 육성 및 지역간 연계발전, 국가 및 지방산업단지의 혁신클러스터화, 농산어촌형 지역 혁신체계 구축 등은 결국 권한과 재원을 움켜쥐고 있는 중앙정부의 의지와 의도에 의해 영향을 받을 것임.
  - 지역특화발전특구나 R&D특구도 결국 중앙정부에 의해 지정되는 것이

아닌가?

▶ 지역별 전략산업

- 특히 각 지역이 장래 먹고 살아야 할 전략산업이 중앙정부에 의해 취합, 조정, 배정되는 방식은 아직도 구태를 벗어나지 못하고 있음. 지역별 전략산업은 각 지역이 스스로 알아서 결정해야만 하는 문제임. 장래 각 지역이 무엇으로 먹고 살아야 할지는 지방정부가 결정하도록 하고, 중앙정부는 이에 필요한 권한과 재원을 지원하는 역할을 담당해야 함.
- 흔히 미래 산업이라고 하는 IT, BT, NT, ET, CT 관련 산업은 지역간에 중복이 되지 않도록 중앙정부가 나서서 배분해야 하는 성질의 것이 아님. 이를테면 바이오(BT) 관련 산업은 우리나라 농촌 지역 전역에서 고유의 특산물을 기초로 모두 지향해야할 산업임. 전국의 16개 시·도별로 전략산업을 나누어 배분할 수 있는 여유를 갖기에는 우리나라 국토가 매우 협소함.
- 지역간 연계발전 문제도 기본적으로 중앙정부가 개입해서 조정해야 할 문제가 아니고, 지자체 당사자간에 스스로의 필요에 의해 결정해야할 문제임.
- 국가균형발전5개년계획에 의거할 때 16개 시·도의 지역간 연계발전 전략은 아직 찾아볼 수 없음.

▶ 신수도권 구상

- 신수도권 구상을 살펴보면 과연 이것이 중앙정부에 의해 제시될 내용인지가 의심스러움. 상당 부분은 서울시, 경기도, 인천시가 광역도시계획 등을 통해 함께 계획해야 할 내용도 있고, 심지어는 서울시, 경기도, 인천시에서 개별적으로 도시계획 차원에서 다루어야할 내용도 다수 포함하고 있음.
- 신수도권 구상은 기본적으로 '지역계획'의 성격을 갖고 있음. 따라서 원칙적으로 지역계획은 지역의 소관으로 맡겨두는 것이 옳음. 지역계획에 대해 중앙정부는 국토정책 차원에서 고려해야할 지침만을 제시하고, 다른 모든 문제는 지방정부가 도시 및 지역정책의 차원에서 접근할 수 있

도록 하여야 함.

### 3) 공간전략 : Ⅱ+6각형의 신국토 골격

#### ▶ Ⅱ형 국토연안축(서해축, 남해축, 동해축)

- 국토연안축인 서해안, 남해안, 동해안의 전략적 중요성에 대해 동의하면 서도, 과연 서해안, 남해안, 동해안의 각 지역이 '축' 또는 '벨트'의 개념으로 상호 연결되어야 하는지에 대해 의문이 듦.
- '축' 또는 '벨트'는 이를 구성하는 각 지역이 상호 기능적으로 연계성·보완성이 있어야 실제적으로 성립 가능한 개념임. 따라서 이를테면 서해안의 인천, 평택·당진, 군산·장항, 목포, 남해안의 목포, 광양, 부산, 동해안의 부산, 포항, 동해 등지 간에 상호 기능적 연계성·보완성이 있는지를 먼저 검토한 후에 서해안축, 남해안축, 동해안축의 개념이 도출되어야 할 것임.
- 서해안축, 남해안축, 동해안축의 Ⅱ형 국토연안축이 단순히 광역교통체계(예 : 서해안철도 등)에 관한 개념이라면, 이는 부문계획으로서 교통계획에서 다루어 질 내용임.

#### ▶ 6각형 국토네트워크

- 6각형 국토네트워크는 신행정수도 대체 입지지역(공주·연기지역)을 허브(hub)로 하고 수도권, 강원권, 충청권, 영남권, 호남권, 제주권의 6개 지역에 이에 연결되어 있는 구조로 구성되어 있어 전형적인 **중앙집권형, 폐쇄형·내륙지향형 국토전략**을 상징화하고 있음.
- 첫째, 지방분권을 지향하면서도 국토네트워크가 중앙정부의 행정기관 소재지를 중심으로 구성되어 있다는 것은 여전히 중앙집권적 국가경영의 틀을 벗어나지 못하고 있음을 나타냄.
- 둘째, 신국토비전이 '개방화된 국토'에 기초하고 신국토 패러다임이 '국제적 시각'을 강조하고 있음에도 불구하고, 국토네트워크가 한반도 남쪽의 지리적 중심인 내륙지역(공주·연기지역)을 중심으로 구성되어 있다는 것은 여전히 국토전략이 폐쇄형 국토의 국내적 시각을 벗어나지 못

하고 있음을 나타냄.

- 나아가 '글로벌 국토경영'에 따른 '동북아 국가내 지자체간 국제교류의 활성화'를 강조하고 있음에도 불구하고, 국토네트워크는 국내 지역간 연계만을 상징화하고 있을 뿐 국내 각 지역과 중국, 일본, 극동러시아 등 동북아 주변국가내 지역간 네트워크에 대한 고려가 없음.

▶ 다핵·분산형 국토구조

- 신국토 패러다임에서 제시된 다핵·분산형 국토구조에서 '다핵'이란 6각형 국토네트워크를 보면 수도권, 강원권, 충청권, 영남권, 호남권, 제주권의 6개 핵을 의미하는 것으로 해석됨. 이러한 다핵구조는 현재와 같은 지역주의 구도 하에서는 불가피한 측면이 있을 것으로 이해됨.
- 그럼에도 불구하고 신국토비전에서 제시된 '고속화된 국토'가 의미하는 바와 같이 근본적으로 우리나라와 같이 좁은 국토에서 과연 6개의 핵이 필요하고 또한 가능한 것인지에 대해 보다 심도 있는 검토가 요구됨.
- 동북아시아의 '국제적 시각'에서 바라보면 인구 및 자원 규모의 측면에서 국제경쟁력을 갖추기 위한 국토의 '핵'은 2개 내지 많아야 3개 정도가 적정하다는 의견도 있음. 이를테면 범중부권(수도권-충청권-강원권)이나 범남해안권(영남권-호남권-제주권) 정도의 규모가 되어야 중국, 일본 등과 비교하여 동북아시아에서 경쟁력을 갖출 수 있다는 주장에 대해서도 귀를 기울일 필요가 있음.

### Ⅲ. 대안 모색 : 지방주도형 · 해양지향형 국토전략

#### 1. 대안 모색의 관점

##### 1) '균형 발전'보다 '낙후지역 발전', '특성화 발전'에 초점을 맞추어야

###### ▶ 낙후지역 발전

- '균형 발전'이라는 추상적이고 상징적인 목표는 '낙후지역 발전'이라는 보다 구체적이고 실질적인 목표로 수정되어야 함. 이를 위해서는 진정 우리 사회가 원하는 바가 상대적으로 발전된 지역과 낙후된 지역이 동일한 발전의 수준을 이루도록 만드는 데 있는 것인지, 아니면 상대적으로 낙후된 지역을 보다 잘 살게 만드는 데 있는 것인지에 대한 가치관의 재정립이 필요함.
- '균형 발전'은 한 지역의 절대적인 발전 수준을 평가하는 개념이 아니고, 두 지역 이상간에 상대적인 발전 수준을 비교, 평가하는 개념임. 따라서 절대적 수준에서 모든 지역이 낙후되어 있더라도 균형 발전의 목표는 달성될 수 있고, 또는 모든 지역이 절대적 수준에서 발전되어 있더라도 균형 발전의 목표는 달성되지 않을 수 있음. 한 개의 저울을 놓고 지역 간 무게의 균형을 맞추려고 하기 보다는, 지역 마다 각자의 저울을 놓고 자신의 무게를 더해 나가도록 하는데 초점을 맞출 필요가 있음.

###### ▶ 특성화 발전

- 동시에 '균형' 발전은 '특성화' 발전의 개념으로 승화되어야 함. 즉, 지역 마다 각자의 저울을 놓고 자신의 무게를 더해 나가는데 초점을 맞추되, 지역에 따라 저울의 측정 지표는 각자 다양하게 다를 수 있어야 함.
- 한 가지 잣대를 기준으로 상대적으로 낙후된 지역 A가 상대적으로 발전된 지역 B를 열심히 뒤쫓아 간다고 해서 반드시 A가 B와 동일한 수준이 될 수 있는 것은 아니며, 또한 그렇게 되는 것이 바람직한 것만도 아님. 나아가 한 가지 잣대만을 갖고 A가 B의 뒤만 쫓아가다가는 영원히 B를 추월하지 못할지도 모름. A가 B에 대해 '뒤쫓아 가는 경쟁'이 아닌

‘함께 하는 경쟁’을 하기 위해서는 B 지역 나름대로의 고유한 특성과 자원에 기초하여 A와는 차별화되는 ‘특성화’ 발전을 도모하여야 함.

- ‘균형’이 강조될수록 상대적으로 ‘중앙’의 역할이 중요해 지는 반면, ‘특성화’가 강조될수록 상대적으로 ‘지역’의 역할이 중요해 질 것임. 지역 발전의 정도를 측정함에 있어 전국적으로 동일한 한 가지 잣대를 적용하여 ‘균형’을 맞추어 주기 위해서는 중앙정부라는 ‘big brother’가 나서서 자원을 배분해 주는 역할을 담당해야 함. 그러나 지역 마다 서로 다른 잣대를 갖고 ‘특성화’ 발전을 추구하게 되면 무엇으로 특성화할 것인지에 대한 결정은 일차적으로 지방정부의 판단에 달려 있음.

## 2) ‘국내’가 아닌, ‘국제’ 자원의 배분과 경쟁에 초점을 맞추어야

- ‘균형’ 발전에 집착하는 데에는, 이른바 국토불균형발전의 문제가 수도권 이 비수도권으로부터 많은 기능을 빼앗아 가고 있는 결과로 초래되었다는 피해의식이 있기 때문임. 따라서 비수도권의 발전을 도모하기 위해서는 수도권에 빼앗긴 기능을 다시 되찾아 오거나 최소한 더 이상 빼앗기지 말아야 한다는 인식이 자리 잡고 있음. 즉, 오늘날 비수도권의 피해는 수도권의 성장과 떼어 놓고 생각할 수 없는 동전의 양면과도 같은 문제라는 인식임.
- 그러나 이러한 문제 인식에 기본적으로 동의함에도 불구하고, 과연 수도권의 기능을 비수도권으로 되돌리는 것이 가능하거나 또는 바람직 한 것인지에 대해서는 다시 한번 냉철하게 생각해 볼 필요가 있음. 설혹 수도권에서 기능을 떼어낸다고 하더라도 그 기능이 반드시 우리나라의 비수도권 지역에 정착될 것이라고는 보장할 수 없기 때문임. 또한 비수도권의 기능을 더 이상 수도권에는 빼앗기지 않는다고 하더라도 대신 중국 등 다른 주변국가가 그 기능을 빼앗아 갈 수 있기 때문임.
- 좋던 싫던 간에 이미 국가간 자본의 이동이 자유로워진 세계화시대에 있어서는 수도권과 비수도권이라는 국내적 시각의 경쟁의 문제는 더 이상 큰 의미를 갖지 않음. 더욱 중요한 것은 수도권이나 비수도권 지역이 국제적 시각에서 다른 국가들의 다른 지역들과 비교할 때 얼마나 경쟁

력을 가질 수 있는가의 문제임. 즉, 이제 낙후지역 발전의 동인(動因)을 국내 자원의 배분이라는 관점에서 수도권이 아닌, 국제 자원의 배분이라는 관점에서 중국, 일본, 극동러시아 등 주변 국가에서 찾아야 할 때임.

## 2. 기본 원칙

- 국토전략의 새로운 패러다임은 이미 고전적인 개념이 되었기는 하지만 '세계화(globalization)'와 '지방화(localization)'라는 두 가지 큰 원칙에 입각하여 그 의미를 국토공간에 되살려 적용하려는 관점에서 접근될 필요가 있음.



### ▶ 세계화(globalization)

- '세계화'라는 화두(話頭)가 지니는 의미는, 우리나라를 먼저 동북아시아 경제공동체의 일원으로 자리 매김(positioning)하고, 이에 따라 국토전략을 동북아시아의 관점에서 출발하여 우리나라로 접근해야 한다는 전략 수립의 공간적 방향성에 있음.

- 이는 곧 우리나라 국토를 '폐쇄형'이 아닌 '개방형' 국토의 관점에서 바라보아야 함을 의미함. 따라서 수도권과 비수도권 지역간 관계라는 대내(對內)지향적이고 국내적 관점에서 탈피하여, 수도권이든 비수도권 지역이든 우리나라와 동북아시아의 관계라는 대외(對外)지향적이고 국제적 관점에서 국토전략을 접근하도록 함.

### ▶ 지방화(localization)

- '지방화'의 화두(話頭)가 지니는 의미는, 국토전략을 중앙정부의 관점이 아닌, 지방정부의 관점에서 출발, 접근해야 한다는 전략 수립의 주체적 방향성에 있음.
- 이는 곧 국토균형발전이라는 추상적 개념과 목표는 국토 각 지역의 발전, 특히 비수도권 지역과 같은 낙후지역의 발전이라는 개념과 목표로 구체화되어야 함을 의미함. 따라서 궁극적으로 국토 각 지역의 발전은 중앙정부에 의한 일방적인 자원 배분에 의존하는 외생적(外生的) 발전이 아닌, 지방분권과 지방자치에 기초하여 각 지역 스스로 고유의 특성과 자원에 기초한 내생적(內生的)·자생적(自生的) 발전을 추구해야 한다는 문제의식에서 국토전략을 접근하도록 함.

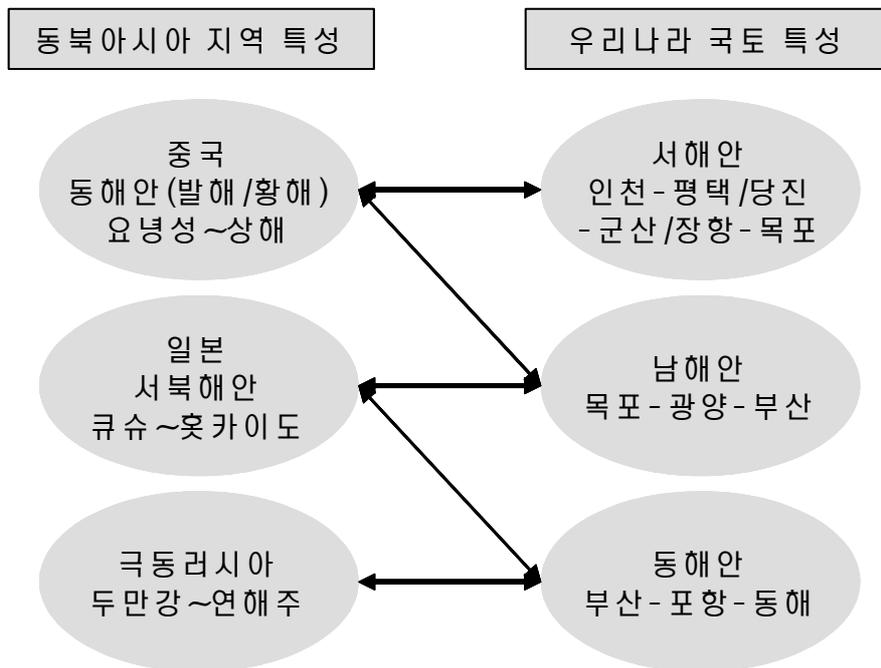
### ▶ 세방화(glocalization)

- '세계화'와 '지방화'의 원칙은 곧 가장 지방적인 것이 가장 세계적인 것이 될 수 있다는 '세방화(glocalization)'의 의미로 압축될 수 있음.
- 따라서 새로운 국토전략은 우리나라의 각 지방이 고유의 특성과 자원에 기초하여 중앙정부의 간섭이나 중개를 받지 않고 직접 동북아시아의 각 지역과 교류, 협력함으로써 스스로 지역 발전을 도모할 수 있도록 하는데 초점을 맞추어야 함. 국토공간적 측면에서 이는 곧 국토의 지리적 중심에 의존하는 내륙지향형이 아닌, 국토의 각 지역이 동북아시아의 각 지역을 향해 뻗어가는 해양지향형 국토전략 수립의 필요성을 제기함.

### 3. 공간 전략

#### 1) 기본 개념

- 공간적 측면에서 새로운 국토전략은 수도 이전이나 이른바 ‘행정특별시’ (또는 ‘특별행정시’)를 염두에 두고 공주·연기지역을 중심으로 하여 짜여지는 폐쇄형·내륙지향형 국토전략이 아닌, 세계화시대, 국경 없는 무한경쟁시대에 동북아시아의 중국, 일본, 극동러시아와의 관계를 중심으로 짜여지는 개방형·해양지향형 국토전략의 특성을 지님.
- 이를 위해 반도 국가의 특성을 살려 우리나라 국토의 서해안 지역과 중국, 남해안 지역과 일본, 동해안 지역과 극동러시아 등을 국가 대 국가의 관계가 아닌, 지역 대 지역의 관계로 연계하여 국토 각 지역 발전을 도모하는 전략을 도출하도록 함.



- 이는 곧 우리나라의 서해, 남해, 동해를 동북아시아의 내해(內海)로, 그리고 우리나라와 중국, 일본, 극동러시아간 항로를 국제 항로가 아닌 연안 항로의 관점에서 해석하여 국경을 넘어 이를 둘러싸고 있는 지역을 하

나의 연안 교류의 관계로 파악해 보고자 하는 시도임. 이에 따라 역설적  
일지도 모르지만 국토전략의 출발점(첫 그림)은 우리나라의 국토가 아닌  
동북아시아가 되어야 할 것임.

## 2) 전략수립 과정

### ▶ 동북아시아 지역특성 분석

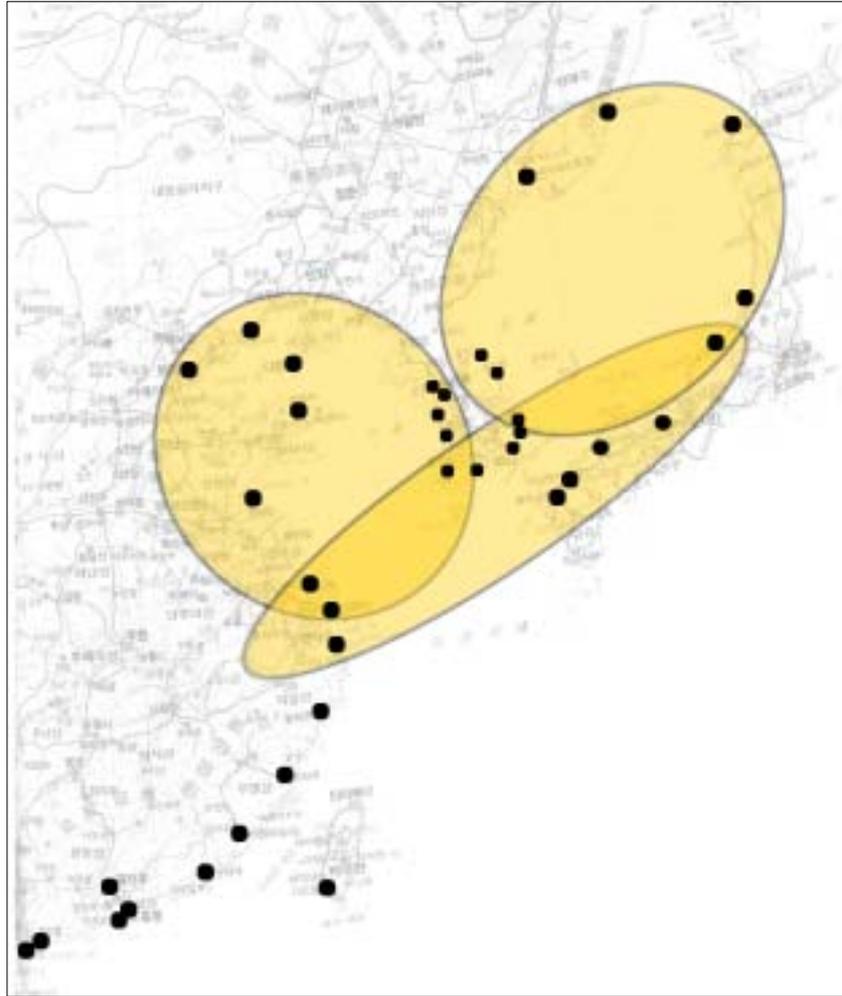
- 이를 위해서는 먼저 중국, 일본, 극동러시아 등 동북아시아 주변 지역의 특성을 분석해야 함. 구체적으로 동북아시아 각 지역의 인구, 자원, 산업 특성 등을 비롯하여 주요 항구와 항로, 물동량 등 대외 교역의 특성을 분석해야 하며, 특히 중국의 동해안 지역(발해 및 황해)과 일본의 서북해안 지역을 비롯하여 극동러시아 지역에 대해 초점을 맞추어야 할 것임.

### ▶ 우리나라 국토의 지역특성 분석

- 동북아시아 지역 특성과 함께 우리나라 국토의 지역 특성을 서해안, 남해안, 동해안을 중심으로 분석하여야 함. 구체적으로 동북아시아와 마찬가지로 인구, 자원, 산업 특성, 주요 항구와 항로, 물동량 등 대외 교역 특성을 비롯하여, 각종 인프라와 문화역사자원 등의 특성을 분석함으로써 물적 교역뿐만 아니라 관광·휴양 등 인적 교역의 특성과 가능성을 동시에 검토하여야 할 것임.

### ▶ 동북아시아와 국토의 지역간 특성 연계

- 동북아시아 지역 특성과 서해안, 남해안, 동해안을 중심으로 한 국토공간의 지역 특성을 상호 접목함으로써, 최종적으로 동북아시아의 각 지역과 우리나라 국토의 각 지역을 특성별로 연계하도록 함.



### 3) 공간전략의 기본 골격

: 다수의 현대판 '청해진' 육성

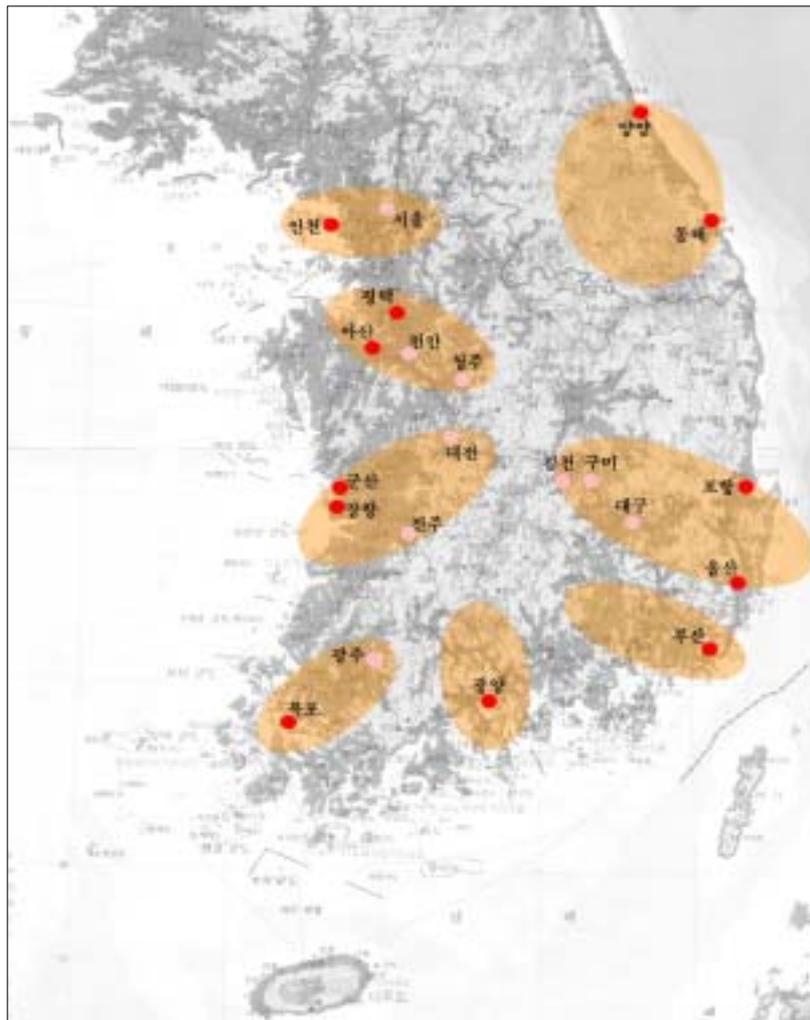
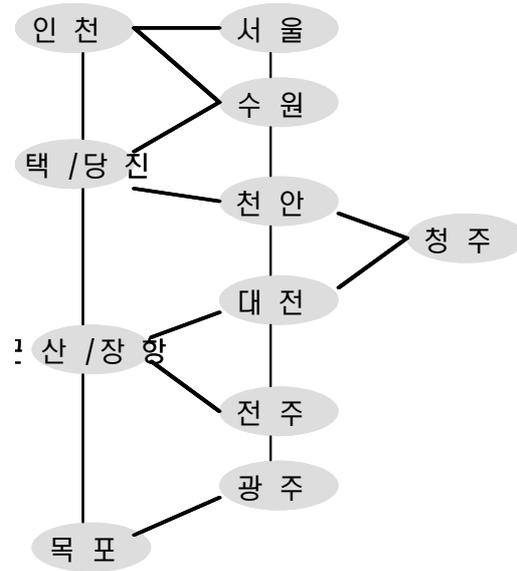
- 반도 국가의 특성을 살려 서해안~남해안~동해안을 중심으로 해양 무역, 물류, 생산 거점으로서 현대판 청해진(해안개방거점)을 다수 육성.
  - 인천, 평택·당진, 군산·장항, 목포, 광양, 부산, 포항, 동해 등
- 해안개방거점을 지역발전의 촉매제로 하여 이와 연계한 내륙 배후도시의 발전을 유도.

예) 군산·장항 (해안) → 대전 (내륙)

목포(해안) → 광주 (내륙)

포항 (해안) → 대구 (내륙)

예) 서해안



- 이러한 개방형·해양지양형 국토전략은 기존의 국토전략과는 다른 성격을 지님. 특히 제4차 국토종합계획에서도 서해안, 남해안, 동해안의 중요성을 강조하였지만, 이 때 제시된 U자형 '벨트'는 단순히 서해안~남해안~동해안을 연결하는 개념이었음. 이에 비해 여기서 제시하고자 하는 국토전략의 개념은 서해안, 남해안, 동해안의 해안 거점에서부터 내륙 거점을 연계함으로써 기존의 내륙 경부축 편중의 국토불균형을 해소하고, 해양에서 내륙으로 지역발전의 효과를 전국적으로 고르게 확산시키고자 하는데 그 특징이 있음.
- 이는 철도·도로 등 광역 SOC 구축의 밑그림이 되는 동시에, 후술하는 지방행정체계 혁신을 위한 지역통합체계의 공간적 밑그림을 제공할 수 있음.

## ▶ 광역지역별 전략

### <남해안권>

- 한편 우리나라의 국토에 몇 개의 '핵'이 형성 가능하고 필요한지에 대한 문제를 생각할 때, 국내적 시각이 아닌 동북아시아의 국제적 시각에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 다수보다 소수의 '핵'이 필요하다는 관점을 택하는 경우 수도권외 대극(對極, counter pole)으로서 남해안 지역을 중심으로 이른바 '국제관광휴양벨트'와 같이 보다 광역적이고 통합적인 전략 수립의 필요성이 있을 것임.
- 남해안 지역은 ① 수도권에서 멀리 떨어져 있고, ② 상대적으로 크게 낙후되어 있으며, ③ 세계화·개방화 추세에 부합하는 해양입지 지역이면서, ④ 일년내내 기후가 온화하고, ⑤ 환경·생태자원과 문화·역사자원이 풍부한 지역으로, ⑥ 영·호남 통합에도 크게 기여할 수 있는 전략적 입지조건을 갖추고 있기 때문임.
- 이에 비해 충청권은 ① 수도권에 연접해 있고, ② 경부축상에 위치해 있어 수도권과의 연담화 가능성이 클 뿐만 아니라 그동안 비수도권 지역에서 그나마 수도권 규제혜택을 가장 많이 본 지역이며, ③ 세계화·개방화 추세와는 부합하지 않는 내륙입지 지역으로 '핵'의 역할을

담당하기에는 부적당한 측면이 있음.

- 따라서 영·호남을 아우르는 남해안(다도해, 한려수도)을 제주권(궁극적으로는 일본 큐슈권)과 연계하여 동북아 국제관광휴양벨트로 개발함으로써, 수도권인 대극(對極)을 구축하고 국토발전의 남북간 확산효과(spillover effects)를 극대화할 필요가 있음.

#### <충청권>

- 충청권에 대한 특별한 대책이 필요하다면, 충청권의 비교 우위(comparative advantage)는 과학기술 분야에 있으므로, 대덕(충남·대전)~오송·오창(충북) 벨트를 국제적인 과학기술 중심지로 육성하는 전략이 바람직함.

#### <수도권>

- 이른바 수도권 '과밀'에 대한 논란의 핵심은 혼잡(congestion)과 오염(pollution)의 부정적 외부효과(negative externality)에 따른 사회적 비용과 사적 비용간의 괴리에 있음.
- 따라서 수도권 문제는 '국가정책/국토정책'의 차원이 아닌, '도시정책/지역정책'의 차원에서 성장관리(growth management)를 통해 문제 해결을 도모함으로써, 혼잡과 오염에 따른 사회적 비용과 사적 비용간의 괴리를 중앙정부가 나서서 부담하려고 하지 말고, 수도권이 스스로 부담하거나 해결하도록 해야 할 것임.
  - 도시정책/지역정책의 차원에서 수도권 공간구조를 대중교통(특히 철도) 위주로 개편하고, 수도권에 혼잡·오염부담금이나 교통혼잡세·환경오염세 등을 부과.

### 4. 실천 전략 : 지방의 국제경쟁력 제고

- 중앙정부에 의한 일방적이고 획일적인 지역안배식, '나눠먹기식' 자원 배분의 방식이 아닌, 지방정부 스스로가 책임과 권한을 갖고 고유의 자원과 특성에 기초하여 자생적(自生的)이고 내생적(內生的)인 지역발전을 추

구하는 지방주도형 국토전략이 되기 위해서는, 국토에 대한 공간적 전략은 이상에서 제시된 수준 이상으로 보다 구체화될 필요가 없을 지도 모름. 즉, 중앙정부가 국토전략의 물리적·공간적 요소를 보다 구체화하기 보다는, 그 기본 개념을 지방정부 스스로가 주체적으로 실천할 수 있는 여건을 조성하기 위한 비물리적·비공간적 요소에 더욱 큰 비중을 둘 필요가 있음.

## 1) 지방분권

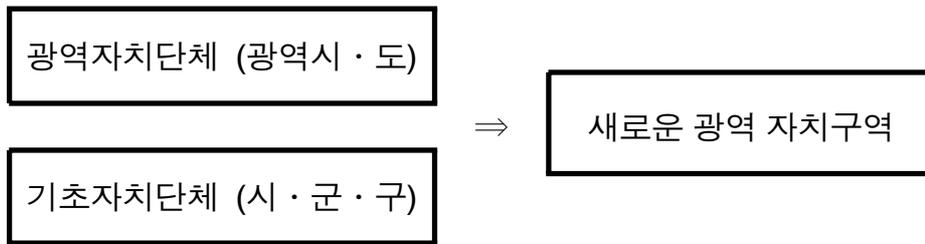
- 지방주도형·해양지향형 국토전략이 실현되기 위해서는 무엇보다 지방의 국제경쟁력을 제고하는 것이 중요함. 그리고 이를 위한 선결 조건으로서 지방정부 스스로가 지역의 발전을 권한과 재원을 갖고 책임질 수 있도록 지방분권이 이루어져야 함.
- 특히 지방정부가 스스로 중국, 일본, 극동러시아 등 동북아시아 국가내 각 지역과 직접 교역하고 각종 투자를 유치할 수 있도록 하기 위해서는 현재 행정자치부, 산업자원부, 건설교통부, 농림부, 해양수산부, 문화관광부, 교육인적자원부 등 중앙정부의 내치(內治) 기능을 지방정부에 과감하게 이양해야 할 것임.
  - 행정자치(교육자치, 경찰자치 포함)와 더불어 재정자치를 동시에 추구.

## 2) 지방행정체계의 재구조화(Restructuring)

- 동시에 지방분권을 담을 수 있는 그릇을 만드는 작업으로서, 지방정부를 하나의 '기업'으로 생각하는 책임경영체제의 도입이 절실함. 특히 기업이 경쟁력을 높이기 위해 인수·합병(M&A)이나 재구조화(Restructuring) 등과 같은 혁신 노력을 하는 것처럼, 지방행정체제도 재구조화를 통해 경쟁력을 제고할 필요가 있음.
- 구체적으로 지방행정체계 혁신의 필요성은 다음과 같은 점에서 제기됨.
  - (1) 자원 배분의 효율성과 지역개발의 시너지효과 제고를 위한 규모의 경제 달성 (특히 동북아시아 대도시권 및 수도권과 경쟁하기 위한 ')

덩치 키우기')

- (2) 지역이기주의와 지역 갈등 극복.
  - (3) 대도시권 중심의 도농통합형 생활권 형성에 대응
  - (4) 지방정부가 지역 발전의 성과에 대해 자율권과 책임을 갖는 '책임 경영체제' 구축
- 지방행정체제 혁신은 현재 광역시·도(광역자치단체)와 시·군·구(기초자치단체)으로 이원화되어 있는 지방행정체제를 광역 대도시권 지역경제생활권 단위로 통합·일원화하는 방향으로 이루어져야 함. 앞서 제시한 국토 전략은 이와 같은 지방행정체제 개편을 위한 공간적 밑그림을 제공할 것임.



예) 부산, 경남, 울산, 광주, 전남 → 영산강권, 섬진강권, 낙동강권

- 이러한 지방행정체제의 혁신을 토대로 각 광역 자치구역별로 세계화·지방화에 부합하는 지역 특성화 발전 전략을 모색하여야 하며, 이러한 전략은 앞서 제시된 바와 같이 중국, 일본, 극동러시아 등 동북아시아 주변 지역의 특성과의 연계, 교류 전략의 측면에서 구체화되어야 할 것임.
- 동시에 비수도권의 광역 자치구역의 발전을 위해 수도권이 직접 공헌할 수 있는 방안의 하나로서, 수도권과 비수도권 지역간 협약 및 공동 사업 등을 통한 동반 발전 전략을 모색하도록 함. 이를테면 남해안 관광벨트 개발계획은 이미 1999년에 수립된 바 있으나 실천력이 미약한 상태로서, 수도권이 직접 남해안 지역과 지자체간 협약을 통해 남해안 관광·휴양 벨트 개발을 위해 직접 투자하는 방안 등도 모색해 볼 수 있음.

## 참고문헌

- 국토계획연구단(2004), 『제4차 국토종합계획의 수정계획』 수립을 위한 지침(안) - 『大통합』과 『大약동』의 국토혁신을 위한 계획지침(안), 제4차 국토종합계획 수정계획 수립연구단 합동워크숍 자료
- 국가균형발전위원회(2004), 『상생과 도약을 위한 신국토구상』
- 국가균형발전위원회, 산업자원부(2004a), 『“균형과 통합, 혁신과 도약”을 위한 제1차 국가균형발전 5개년계획』
- 국가균형발전위원회, 건설교통부(2004b), 『新수도권 발전 및 혁신도시 건설방안』

# 지역상호발전을 위한 전략 모색 및 서울시 역할

정희윤

지역균형발전연구단

서울시정개발연구원

## 1. 개 요

헌법재판소의 위헌판결로 수도이전 논란은 일단락 되었고 정부는 후속대책 마련에 고심하고 있다. 이번 수도이전 논쟁을 통하여 확인된 사실중 하나는 찬성, 반대를 떠나 지역균형발전에 대해서 전문가나 일반시민이 모두 상당한 공감대를 형성하고 있다는 것이다. 동시에 균형발전에 대한 참여정부의 의지또한 그 어느 때 보다 높아서 정책적 외부 환경여건은 대단한 기회요인으로 보인다. 따라서 원래 정부정책의 취지인 수도권 집중완화와 지역균형발전을 위해 수도권과 비수도권이 상생할 수 있는 전략을 모색하는 것은 대단히 의미 있는 일이다.

본 고에서는 먼저 지역 불균형문제와 수도권의 집중현상에 관한 인식에 대하여 간략히 살펴보도록 한다. 같은 현상이라도 문제인식에 따라 해법이 상당히 달라질 수 있기 때문이다. 둘째, 현 정부에서 제시한 국토균형발전과 지방분권 정책의 핵심 내용을 검토하도록 한다. 그리고 위헌판결 이후 실행정수도 건설의 후속대안으로 제기된 다양한 대안 중 언론에서 유력하다고 회자되는 몇 개 대안을 살펴보도록 한다. 셋째, 세계화 시대에 걸 맞는 지역균형발전의 의미를 간략히 음미하고 지역상호발전 전략과 서울시 역할을 모색하도록 한다. 지역상생전략 및 서울시 역할에 대해서는 다양한 해석이 가능하며 향후 지속적 연구가 수행될 것이다. 본 고에서는 토론의 장을 마련한다는 의미에서 구체적인 시책보다는 앞으로 나아가야 할 정책방향 및 전략에 관한 아이디어 모색에 초점을 두고자 한다. 아울러 본 자료는 서울특별시의 공식전해와는 아무런 관계가 없음을 미리 밝혀둔다.

## 2. 지역불균형과 수도권 집중현상에 관한 인식

우리나라의 대다수 국민들은 수도권 집중현상과 지역 불균형문제는 세계에서 유례가 없을 정도로 심각하다고 믿고 있다. 지역 불균형문제에 대한 인식은 해법을 찾는 데 대단히 중요한 의미를 가지므로 몇 가지 질문을 통해 다시 한번 정리하기로 한다.

첫째, 우리나라의 지역격차가 다른 나라에 비해 특별히 심각한가?

정도 차이는 있겠으나 지역격차는 어디서나 존재하며 사실 경제성장은 얼마간의 불균형 발전을 통해 가능한 것이다. 지역 격차에 대한 국가간 비교분석은 다양한 해석이 가능하겠으나 적어도 국제비교에 사용되는 경제지표를 기준으로 보면 특별히 심각한 수준은 아니라는 주장도 있다 (김경환, 2002). 그러나 1인당 GRDP를 기준으로 한 지니계수나 총요소생산성(Total Factor Productivity)의 변화추이를 보면 수도권과 비수도권의 격차는 시간이 지남에 따라 점차 벌어지는 것이 사실인 것 같다 (지해명, 2003, 서승환, 2004). 특히 1인당 GRDP의 격차는 지역의 생산성, 고용수준, 자본축적 등의 차이와 그에 따른 상대적인 낙후지역 주민의 후생수준을 반영하는 지표로서 1990년 0.076에서 2001년에 0.125로 증가되어 정부의 노력에 불구하고 지역간 경제력 격차는 지속적으로 확대되는 경향이 보인다. 즉, 우리나라의 지역격차가 다른나라에 비해 유난한 것은 아니라 할지라도 방치할 경우 지역갈등의 소지가 있어 지역격차 완화를 위한 정부의 노력은 타당한 것으로 보인다.

둘째, 국토불균형은 과연 수도권 대 비수도권만의 문제인가?

권일(2004)은 1960년부터 2020년까지 인구의 공간적 분포 및 밀도분석을 통하여 수도권과 비수도권, 경부축과 비경부축 지역, 도시와 농촌의 불균형현상을 살펴보았다. 분석결과 우리나라의 국토불균형 현상은 수도권과 비수도권간 문제만이 아니라 경부축과 비경부축 지역과 도시와 농촌간의 불균형문제가 더욱 심각함을 보여준다. 국토 불균형문제도 다양한 해석이 가능하겠으나 이러한 분석결과는 향후 해법모색에서 중요한 의미를 가질 수 있다. 정부는 후속대책 마련에서 신행정수도 후보예정지인 연기공주의 입지우위성은 계속 존중되어야 한다고 발표한 바 있다. 아직 입주할 기능이나 용도도 결정되지 않은 상황에서 연기공주지역의 입지가 우수하다는 것도 근거가 부족하거나 해당지역은 경부성장축 상에 위치하고 수도권에 인접해있어 여전히 수도권의 외연적 확산현상이 우려되기 때문이다. 또한 수도권도 하나의 지방이나 비수도권지역과 분리되어 인식하게 되면 어쩌면 국토 불균형문제의 본질일수도 있는 중앙

집권체제의 이슈가 희석되면서 수도권과 비수도권간의 갈등만으로 해석될 수 있다는 점이다. 따라서 지역불균형의 해법을 서둘러 찾기 전에 적어도 지역 불균형의 공간적 분포에 관해서는 보다 객관적인 분석이 선행되어야 함을 시사한다.

셋째, 지역 불균형이슈를 과연 공간적이고 물리적인 해법만으로 풀 수 있는가?

선진외국에서도 70-80년대에 균형발전의 해법이 ‘장소의 번영문제’ 이냐 (place prosperity) 혹은 ‘그 지역에 사는 사람들의 번영문제’ 나 (people’s prosperity) 를 가지고 지리한 논쟁을 벌인 적이 있으나 적어도 하드웨어적인 처방만으로는 지역 발전이 어렵다는 것이 그들의 경험이었다. 비수도권에도 잘사는 지역이 있는 반면 수도권에서도 접경지역과 서울강북의 달동네와 같은 못사는 지역이 있기 때문이다. 균형발전정책의 중요한 목표는 어느 지역에 살던 해당 지역의 삶의 만족도를 높이는데 초점이 맞추어져야 한다는 점을 시사한다.

넷째, 서울의 집중현상은 과연 국가발전의 걸림돌이며 수도권이 발전하면 비수도권은 더욱 쇠퇴하는가?

지역격차의 발생원인 및 해소방안에 대한 다양한 논의들이 있으나 주로 균형발전의 당위론에 근거하는 경우가 많은 반면 합리적인 분석은 결여된 것이 사실이다. 서승환(2004)은 한국경제발전에서 서울경제의 역할을 살펴보기 위해 전국경제에 대한 선도성과 총생산성 분석을 통하여 공간정책의 기본방향을 제시한 바 있다. 분석결과 서울은 서비스업을 중심으로 국민경제를 선도하고 있을 가능성이 높고 이 경우 국가경쟁력 향상 및 지역간 상생발전을 위해 서울시는 서비스업의 경쟁력 강화가 필요하다는 것이다. 이를 수도권으로 확대하면 경기도는 제조업 경쟁력의 선택적 강화가 필요하고 동시에 각 지방은 여건에 맞는 특화산업들의 집약적 강화가 필요하다고 주장하였다. 또한 서울 및 경기도의 생산성이 엄연히 높은 상황에서 서울 및 경기도의 고용 및 시설 등을 지방으로 강제 이전시킬 경우 전체 국민소득이 감소하는 것은 자명하다는 주장이다.

한편 윤형호(2004)는 서울경제 투자효과의 파급을 측정하는 모형을 분석한 결과 서울경제의 투자는 전국 지역으로 확산되어 각 지역의 성장에 기여한다고 주장한다. 확산강도는 수도권이 가장 크고 지역적으로 근접한 충청권이 그 다음이며 영남권, 호남권, 강원권 순으로 확산효과가 나타났다고 분석하였다. 즉, 서울지역의 투자는 전국으로 확산되어 각 지역의 성장에 기여하므로 서울의 투자활성화와 경제발전은 국가 경제발전에 있어서도 매우 중요한 역할을 한다고 해석하였다.

다섯째, 반대로 수도권 집중을 인위적으로 규제하면 비수도권의 발전으로 이어지는가?

수도권의 집중억제가 곧 비수도권 지역의 발전으로 이어지는 것이 아니라는 사실은 이미 수 십년간에 걸친 수도권 정책이 실패한 경험이 잘 대변해주고 있다. 특히 세계화의 진전으로 국가간 장벽이 낮아진 요즘에 수도권의 규제로 인한 반사이익은 비수도권이 아니라 중국 등 주변 경쟁국의 몫으로 돌아가 국가 전체적으로는 손해가 되는 게임을 하고 있다는 목소리가 높다. 서울이나 수도권의 경쟁상대는 더 이상 비수도권 지역이 아니라 북경, 상해, 동경 등 주변국가의 대도시들이라는 현실을 직시해야 한다는 견해를 경청할 필요가 있다.

여섯째, 수도권 집중현상은 물리적인 인구 분산책으로 해결되는가?

수도권의 집중으로 인한 교통혼잡, 환경오염, 주택난 등은 반드시 개선되어야 할 과제임이 분명하다. 그러나 인구규모에 의한 과밀여부는 상대적인 개념으로 단순지표만으로는 판단하기 어렵다는 것이 통설이다. 특히, 우리나라와 같이 작은 나라는 광대한 국토면적을 가진 나라에 비해 인구밀도가 높은 지극히 당연한 현상이다. 설사 수도이전으로 약 50만 인구가 충청권으로 이주한다 해도 수도권의 인구분산효과는 약 2%에 불과하다는 분석은 이미 제시된바 있다. 따라서 물리적인 시설이전을 통한 인구 분산책은 수도권 집중 문제의 해결에 그다지 효과적인 수단이 아닐 수 있다는 견해에 귀를 기울일 필요가 있다.

전술한 몇 가지 질문이 시사하는 바는 지역불균형과 수도권 집중현상에 대한 완벽한 연구문헌의 검토라기 보다 일부 전문가의 주장과 국민들이 굳게 믿는 바와는 달리 매우 다양한 분석과 해석이 존재한다는 사실이다. 둘째, 균형발전의 정책방향은 옳으나 국내적 시각에서 균형발전 논리에 너무 집착하게 되면 국가전체의 소득향상이나 국제경쟁력은 부의 영향을 줄 수도 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 균형발전의 해법을 찾기 전에 지역불균형 문제와 수도권 집중현상에 대한 보다 객관적인 분석이 요구되며 동시에 같은 현상이라 해도 다양한 해석이 존재함에 대한 상호 공감대 형성이 필요하다는 점이다.

### 3. 참여정부의 균형발전정책 검토

#### 1) 참여정부의 주요정책과 실행정수도 후속대책

##### 가. 정책기조

현 정부에서 제시하는 국가균형발전 정책의 궁극적인 목표는 지방이 스스로의 힘으로 일어나는 ‘자립형 지방화’와 지방과 수도권이 함께 사는 ‘상생발전’을 통해 재도약하자는 것이다. 이를 위해 혁신주도형 발전이라는 패러다임을 근간으로 실행정수도건설, 국가균형발전, 지방분권이라는 ‘지방화 전략’과 수도권 재정비, 동북아 경제중심 프로젝트, 기술혁신 및 혁신클러스터 육성을 통한 ‘세계화 전략’을 추진하고 있다. 즉, ‘분권’을 통해 내적인 역량을 강화하고 ‘분산’을 통해 한반도 전체의 국가 경쟁력을 강화하자는 것이다 (최병선, 2004). 이러한 정책을 선도할 프로젝트로 실행정수도 건설을 추진하였으나 위헌판결로 인해 현재 정부에서는 후속대책을 마련 중에 있다.

##### 나. 국가균형발전정책의 주요내용

첫째, 균형정책분야에서는 인구, 소득, 경제력 등을 기준으로 234개 지자체중 약 30%인 농, 산, 어촌을 대상으로 ‘신활력지역’으로 선정하여 재정을 지원하고, 낙후 지역에 대해서는 SOC 확충, 지역개발사업 추진, 지역특화발전지구 지정 등 특화발전을 도모해 간다는 것이다. 이와 더불어 ‘혁신도시’를 건설하여 수도권 소재 공공기관을 지방으로 이전하는 방안을 연계하여 추진한다고 한다.

둘째, 혁신정책 분야에서는 ‘지역혁신체계’를 구축하여 운영을 지원하며, 지역대학 육성, 인적자원개발, 신산학협력을 활성화한다. 또한 국가균형발전5개년계획에 따른 시도별 ‘지역전략산업’을 지원하고 국가공단의 혁신클러스터 정책을 추진한다는 것이다.

셋째, ‘수도권 발전대책’ 분야에서는 수도권의 계획적 관리를 목표로 지역과의 상생발전을 위해 수도권 인구의 안정화, 수도권 규제의 단계적 개혁, 과학적 도시관리,

수도권의 경쟁력 증진 등을 추진하는 것이 주요 골자이다.

#### 다. 지방분권정책의 주요내용

지방정부에게 개발에 관한 권한, 자원 동원에 관한 권한 등을 포함하여 의사결정권을 이양함으로써 수직적·집권적·권위적 지배구조의 한계를 극복하고, ‘분권과 자율’에 기초하여 중앙과 지방의 파트너십 구축하는 것이 목표이다. 특히 수도권과 지방간에 취업기회와 소득 격차가 축소되려면 지방분권이 필요하다는 논리인데 이유는 행정, 재정, 교육, 문화에 대한 결정권한 집행권한이 모두 수도권에 집중되어 있기 때문이라고 한다. 네가지 정책을 주요 과제로 선정하고 있다 (최병선, 2004).

첫째, 중앙과 지방간의 권한 재배분으로 중앙권한의 일괄적인 지방이양, 특별지방행정기관 정비, 교육자치제도 개선, 자치경찰제도 도입이 주 내용이다.

둘째, 획기적인 재정분권의 추진으로 권한이양과 연계한 관련재원이양, 교부세 배분 방식의 개선과 지방재정 운용의 투명성을 들고 있다.

셋째, 지방의 자치행정역량 강화로서 자치조직, 인사권 확대, 정부간 민관간 인사교류 활성화를 추진한다는 것이다.

넷째, 중앙-지방간 협력체제 강화 방안으로서 분쟁조정기능 강화와 지역발전투자협약 제도의 활성화가 골자이다.

#### 라. 신행정수도의 후속대책 모색

참여정부는 분산, 분권, 분업이라는 소위 ‘3분 정책’을 이끌어 갈 선도사업으로서 신행정수도 건설을 추진한 바 있다. 이를 통해 국가운영 패러다임을 수도권에서 지방으로 전환시키고자 했으나 헌법재판소의 위헌판결로 사실상 어렵게 되었다. 이러한 근거에는 80년대부터 지방자치제 전면실시, 중앙권한의 지방이양 등 정부의 노력이 있었으나 가시적인 효과를 거두지 못하여 단기적, 가시적 시책 없이는 국가균형발전과 지방분권이 정착하기 어렵고 효과도 제한적일 것이라는 조급한 심리가 내제되어 있다.

아직까지 정부는 후속대책에 대한 공식적인 견해를 밝힌 바 없다. 대안수립의 기본원칙을 발표하고 제시된 대안들을 압축하여 국민여론을 수렴하겠다는 것이 정부입장이다. 정부의 기본원칙과 주요 언론에서 유력하다고 회자되는 서너개 대안을 중심으로 살펴보기로 한다.

#### 마. 대안수립의 기본원칙

정부는 신행정수도특별법 위헌 결정에 따른 후속대책을 마련하기 위해 신행정수도 후속대책위원회를 구성하고 지난 11월 18일 위원회 출범과 함께 후속 업무추진의 4대 원칙을 발표하였다.

첫째, 후속대책에 대한 논의와 대안마련 과정에서 현재의 결정 내용을 반영한다.

둘째, 후속대책은 수도권과 지방이 모두 상생 발전할 수 있는 국가 균형발전의 큰 틀 안에서 국가균형발전효과를 극대화하고, 행정의 효율성을 확보하면서 수도권과 지방이 연계발전 할 수 있는 합리적인 대안이 마련하겠다는 것이다.

셋째, 국민과 전문가, 국회 등 각계의 의견을 폭넓게 수렴하는 등 국민여론을 존중하여 국민이 참여하고 선택한 대안이 마련되도록 한다.

넷째, 후속대책 수립이 지나치게 늦어질 경우에는 불필요한 논란과 국력낭비를 초래하고 정부의 다른 균형발전시책의 추진이 지연될 우려가 있으므로 신속히 대책 수립을 마무리한다는 것이다.

현재 후속대책위원회에서는 지금까지 제시된 10여개 안을 다시 3-4개안으로 재압축하는 과정을 거치고 있다. 이러한 과정에서 제 2차 회의가 열렸고 대안압축을 위한 5대 원칙을 다시 확정 발표하였다.

첫째, 헌법재판소의 결정내용을 반영한다.

둘째, 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심점역할을 수행한다.

셋째, 중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖춘 도시로 건설한다.

넷째, 연기, 공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용한다.

다섯째, 후속대책과 공공기관 지방이전, 수도권 발전대책, 지방분권, 낙후지역개발 등의 국가균형발전 시책을 병행 추진한다는 것이 골자이다.

대안 선택의 5대 원칙에서 새로이 추가된 것이 ‘구심점’, ‘중앙행정기관 이전’, ‘자족성을 갖춘 신도시 건설’, ‘연기공주의 입지 우위성’ 등 상당히 물리적이고 입지적인 요소들임을 알 수 있다.

#### 바. 유력하다고 예상된 후속대책

다음은 신행정수도후속대책위원회의 홈페이지에 올려진 후속대책(안)과 주요 내용들을 재정리한 것이다.

##### (1) 행정특별시

청와대를 제외한 중앙부처의 대부분을 이전하여 행정기능 중심의 도시를 건설하고, 법적으로 특별시 지위를 부여하는 것이다. 여기서 ‘행정특별시’란 서울특별시와 같이 중앙 각 부처의 지휘와 감독권을 제한하여 행정의 독자적인 특성을 발전시키기 위한 행정구역을 의미한다.

##### (2) 행정중심도시

청와대 및 외교·안보·국방 관련 부처를 제외한 중앙행정부처의 대부분을 이전하여 행정중심의 도시를 건설하는 것이다. 또한 수도권 인구분산 및 국토균형발전 효과 극대화를 위해 일부 공공기관의 이전을 병행하는 것이다.

##### (3) 교육·과학 행정도시

중앙행정부처 가운데 교육 및 과학 관련부처와 관련 공공기관들을 선별 이전하여 특성화된 행정도시를 건설하는 것이다. 이 (안)은 헌법재판소 결정이전에 제시된 (안)으로 과학기술부, 정보통신부, 산업자원부, 교육인적자원부, 노동부, 환경부, 여성부 등 7개 중앙부처 및 소속기관 등 25개기관의 이전(안)이 제시되었다.

#### (4) 과학기술 행정도시

과학기술부총리 산하의 중앙부처와 산하기관을 중심으로 이전하여 교육과학 행정도시를 조성하는 것으로 과학기술부, 정보통신부 및 산업자원부 등 3개 부처 및 관련 기관을 이전하여 과학기술 행정도시를 만드는 안이다.

#### (5) 대학도시

충남권의 국립대학을 연합해서 정부지원으로 한국의 대표대학으로 육성하거나 수도권권의 명문대학을 대거 이전하여 충청권에 교수와 학생이 24시간 학문연구에 전념할 수 있는 공간구조를 갖는 대학도시를 건설하는 것이다. 대학도시의 예는 미국 보스턴 근처 케임브리지(하버드대, MIT공대 등), 일본 쓰꾸바 연구학원 도시(860만평) 등을 들 수 있다.

## 2) 참여정부의 주요정책 및 후속대책 검토

### 가. 국토균형발전 및 지방분권 정책

정부의 주요시책들을 살펴보면 현 정부가 상당한 의지를 가지고 노력하고 있으며 개별 시책은 나름대로 정연한 논리를 가지며 있어 적극적으로 추진될 경우 일정한 정책효과도 기대할 수 있을 것이다. 완벽한 정책이란 존재하지 않으며 균형발전을 위한 정부의 의지와 노력은 평가하므로 여기서는 각각의 개별 시책에 대한 구체적인 검토보다 정부의 정책방향 및 우선순위의 측면에서 아쉬운 점만을 정리하였다.

첫째, 분권형 지역발전체제로의 전환에서 가장 우선적으로 논의되어야 할 중앙정부의 역할 및 기능 재정립에 관한 비전 및 추진이 부진하다.

정부의 균형발전정책은 궁극적으로 ‘자립형 지방화’와 모든 지역이 함께 사는 ‘상생발전’을 통해 재도약하자는 것이 기본 취지이다. 기존의 중앙집권형 운영체제에서 분권형 체제로 전환하려면 이를 위한 대전제로서 이에 걸 맞는 중앙정부의 역할 및 기능 재정립에 관한 밑그림이 가장 먼저 명확히 제시되어야 할 것이다. 이러한 대전제에 대한 진지한 논의나 추진실적은 거의 없는 반면 정부는 가시적인 효과가

나타나는 정부기관의 물리적인 분산에 모든 에너지를 쏟고 있는 느낌을 지울 수 없다.

둘째, 핵심시책은 여전히 중앙정부 중심의 전략에 치중하는 경향을 보인다.

정부의 정책방향은 지방의 자율성을 강조하고 있으나 핵심시책을 보면 여전히 중앙정부 중심의 일방적이고 획일적인 기준 및 자원배분의 성격이 강한 한계를 보인다. 정부가 가장 역점으로 추진하고자 하는 정부기관의 물리적 분산만 하더라도 중앙정부가 지정하고 배정하는 방식으로 지방자치단체는 중앙정부의 눈치를 보지 않을 수 없는 입장이다. 전국 16개 광역시도별 4개의 전략산업 육성, 전국 16개 도시에 4개씩 산업클러스터 육성, 혁신도시건설 등도 비슷한 맥락에서 이해될 수 있으며 이는 필연적으로 지역간 형평성 논란으로 이어질 가능성이 커 보인다.

셋째, 균형발전과 지방분권 정책과의 관계설정이 모호하다.

균형발전과 지방분권은 근본적으로 지향점이 다른 성격을 가지고 있다. 기본적으로 지방분권은 지방이 스스로 경영하고 그에 대한 책임을 지는 시장경제의 논리이며 자기책임의 논리이다. 그러나 균형발전은 지역간 형평성을 우선적으로 고려해야 하므로 기본적으로 중앙정부의 조정이나 시장개입이 불가피한 측면이 있다. 이러한 정책방향의 상충성에 대한 우선순위 및 조정이 필요할 것으로 예상되나 특별한 연계고리는 보이지 않는다.

왜 지방분권이 우선 전제되어야 하는가? 이는 분권정책이 더 중요하거나 민주적 정의라기보다 세계화의 급속한 진전 및 정보통신기술의 발달로 인해 민간자본의 이동 흐름이 훨씬 빨라지면서 기존의 중앙집권식 통제로는 더 이상 국정운영의 효율성을 담보할 수 없는 현실에 와있기 때문이다. 이러한 국제적의 흐름에 역행하면서까지 균형발전에 과도하게 집착할 경우 국가경쟁력 저하 등 상당한 휴유증이 남을 수 밖에 없다. 즉, 지방분권의 참뜻은 이러한 외부 환경변화에 의해 중앙정부의 기능은 점차 축소될 수 밖에 없으니 지방정부는 스스로 권한을 행사하되 그 결과에도 책임을 지라는 의미인 것이다.

또한 설사 정부의 권한이양이 본격적으로 추진된다 해도 비수도권 지역에서 우려하는 지역불균형 심화문제는 어떻게 대처할 것인지에 대한 별다른 대책이 없는 가운데 정부는 정책의 통합 패키지화만 강조하고 있는 실정이다.

넷째, 자립형 지역발전의 핵심인 지방분권에 대한 논의나 추진의지가 미흡하다는 점이다. 우리와 같은 중앙집권적 정치문화 속에서는 정치적 의사결정이 존재하는 곳에

경제·사회·문화 등 제 영역의 기능이 집중된다는 점을 고려할 때 정치적 의사결정 권한을 지방으로 이양하는 분권이 가장 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 그 동안 지역경제의 활성화를 포함한 지역문제에 관한 정책수립과 집행은 중앙정부가 주도해 온 반면 지방정부의 역할은 단순한 집행에 한정되었다. 따라서 지역불균형의 원인은 궁극적으로 중앙정부 중심의 권력의 집중, 행정기능의 중앙집중에 기인한다고 볼 수 있다.

한 예로, 우리나라의 경우 행정사무 중 약 73%가 국가사무이고 지방자치단체의 행정사무 중 중앙의 위임사무 3%, 자치단체의 고유사무는 24%로 중앙에 집중되어 있다는 점은 이미 널리 알려진 사실이다. 또한 국세와 지방세의 비율이 약 80:20으로 세원이 국세로 집중되어 있어 국가재정과 지방재정이 불균형이 심각하고, 자치에 필요한 최소한의 재정력이 없는 자치단체가 과반수를 차지하고 있는 상황이다. 이러한 근본적인 문제의 해결 없이 실질적으로 자치역량을 향상하고 내생적인 지역발전을 유도한다는 것은 기대하기 어렵다. 그러나 정부는 여전히 단기적이고 가시적인 효과가 있는 물리적 분산시책에만 관심을 두고 있다는 느낌을 주고 있다.

## 나. 신행정수도의 대안 검토

정부는 아직 어떤 공식적 견해도 밝힌 바 없으나 후속대안 설정의 기본원칙을 보면 후속대책은 어떤 대안이든 연기공주지역을 대상으로 한 신도시 건설형태를 띠는 물리적인 대안이 될 것으로 보인다. 먼저 국가균형발전을 이끌어 갈 선도사업으로서 이러한 신도시 건설방식이 과연 가장 타당한 것인지 또 아직 입주할 기능이나 용도도 결정이 되지 않은 상황에서 연기공주지역이 가장 우수한 입지라고 주장하는 논거는 무엇인지에 대한 근본적인 재검토가 필요하다고 보여 진다. 어찌되었건 정부에서 발표한 기본원칙이므로 이러한 전제하에 대안을 검토하기로 한다.

### ○ 행정특별시 및 행정중심 도시안

행정특별시나 행정중심 도시안은 정부기관의 이전범위나 관리운영상 차이가 있으나 모두 중앙정부 행정기관 이전을 염두에 두고 추진하는 안이기 때문에 같은 맥락에서 검토하였다. 먼저 이 대안은 현재의 판결취지에는 큰 문제가 없을지 모르나 정책효과 면에서는 이전범위가 약간 축소된 것 외에는 수도이전정책과 별반 차이를 발견하기

어렵다. 즉, 엄청난 이전비용에 비해 수도권 과밀해소나 국토균형발전 효과는 기대하기 어려운 데다 청와대나 국회 등 국정외 최고 의사결정과 밀접한 연계를 가진 일부 부처가 공간적으로 분리배치 되므로써 국정 효율성이 상당히 저하될 가능성이 높다. 이를 보다 구체적으로 보면 다음과 같다.

<1안> 행정특별시 (청와대, 입법, 사법, 헌법기관을 제외한 행정기관 이전): 약 49개 단위행정기관에 공무원 13,700여명 이전 예상

<2안> 행정중심도시 (청와대, 외교, 국방, 통일, 경제부처, 입법, 사법, 헌법기관을 제외한 나머지 행정기관 이전): 약 36개 기관에 공무원 11,800여명 이전 예상

수도권의 인구분산효과를 2030년 기준으로 살펴보면 1안이 약 12만8천명(2030년 수도권 인구의 약 0.5%), 2안이 약 11만명으로 추산된다. 종전 신행정수도연구단의 추정방식에 따르더라도 1안이 약 28만 천명 정도 (2030년 수도권 인구의 1.1%)이며 2안이 약 24만 3천명에 불과하다. 제1안을 기준으로 수도권의 교통혼잡완화 및 지역간 통행변화효과를 보더라도 정책효과가 미미함이 나타난다.

통행 구분		수도이전시 (인구이동 51.3만)	행정특별시(안)	
			종전 신행정수도 건설추진위원회 (인구이동 28.1만)	서울시정개발연구원 (인구이동 12.8만)
수도권내 교통혼잡 완화효과	수도권 통행량 감소효과	▽ 2.21% (130.4만 통행)	▽ 1.21% (71.4만 통행)	▽ 0.55% (32.5만 통행)
	도로교통 혼잡 완화효과	▽ 0.59% (34.7만 통행)	▽ 0.32% (1.9만 통행)	▽ 0.15% (8.7만 통행)
수도권-행정 특별시(안)간 지역간 통행변화	평일 지역간 통행	▲ 5.5% (1.1만 통행)	▲ 2.0% (0.4만 통행)	
	주말 지역간 통행	▲ 14.4% (3.0만대)	▲ 9.1% (1.9만대)	▲ 3.9% (0.8만대)
	업무의 효율성 측면 (업무통행거리)	▲ 391.8% (98.6만 인·km)	▲ 273.3% (49.5만 인·km)	

같은 맥락에서 수도권 환경오염의 과급효과도 거의 유사하다고 추정할 수 있으며 행정특별시 건설로 인한 지역경제과급효과도 충청권이외의 지역에서는 거의 기대하기 어려울 것으로 추정된다. 게다가 연기공주지역은 경부성장축상에 있고 수도권과도 인

접하여 국토불균형은 오히려 심화될 가능성도 있다. 동시에 중앙부처의 행정기능이 공간적으로 분리됨으로서 국정 효율성도 저하될 것으로 추정된다. 현대 행정의 효율성은 단지 정부부처 및 정부관료 간 의사소통 문제뿐만 아니라 국회, 사법기관, 기업, NGO, 시민, 지역공동체 및 각 이해관계자와의 원활한 의사소통에서도 상당한 불편함이 예상된다. 중앙정부의 행정은 성격상 단순반복적 업무와 고도의 정치력이 요구되는 업무로 구분할 수 있는데 후자의 경우 국회와의 긴밀한 접촉, 청와대와의 빈번한 의사소통, 각 부처 공무원들간의 대면 의사소통이 필수적이므로 분치배치 시 상당한 업무의 비효율성이 예상된다. 이러한 업무성격은 어느 중앙부처나 공통적으로 가지고 있어 어느 특정부처는 분리배치가 가능하다는 논리는 사실상 찾기 어렵다. 마지막으로 현대 도시의 복잡다단한 도시기능을 고려할 때 행정기능이라는 단일기능만으로 자족도시를 형성한다는 것은 매우 어려운 뿐 아니라 호주 캔버라와 같이 야간에는 도심이 공동화되는 도시로 전락할 우려도 높아 보인다.

요약하면, 대안 1이나 2는 내용면에서는 신행정수도와 가장 유사한 형태이나 정부가 제시한 원칙에서 수도권 집중해소나 국토균형발전을 선도해야 한다는 요건과 자족도시로서의 요건에는 미흡하다고 사료된다. 특히 이광운(2004)은 대안1은 제 1요건인 헌법재판소의 결정취지에도 부합하기 어렵다는 논지를 펴고 있어 보다 구체적인 검토가 필요할 것이다.

#### ○ 교육과학행정도시, 과학기술행정도시안

이 두 가지 대안도 이전범위에 차이가 있으나 유사한 성격을 가지므로 함께 검토한다. 현재 대전권에는 제3정부청사, 각종 국책연구개발시설 및 고등교육기관이 집적해 있으므로 계획수립 여하에 따라 시너지효과는 기대할 수 있는 가능성이 있어 보인다. 이 경우 반드시 연기공주지역에 신도시 건설형태로 이전하는 것이 타당한 것인지 혹은 기존의 관련시설이 집적된 곳으로 이전하여 새로운 시너지 효과를 창출하는 것이 효율적인지는 보다 구체적인 검토가 요구된다. 또한 연기공주지역은 수도권에 인접해 있을 뿐 아니라 충청권은 현재도 낙후지역으로는 보기 어려우므로 두번째 요인(균형발전의 선도사업)과 네번째 요인(연기공주 지역)에서 다소 미흡한 점이 있다. 그러나 국토균형발전이라는 큰 틀에서 본다면 시너지효과의 창출이 가능한 전략이므로 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 다만, 신행정수도 건설의 무산으로 인해 충청권지역 주민들의 기대를 만족시키기는 쉽지 않은 것이 단점이다.

## ○ 대학도시

무엇보다 수도권 명문대의 이전이 현실적으로 가능한지 구체적으로 검토될 필요가 있다. 설사 이전가능하다고 해도 기존의 충청권 대학과의 관계는 어떻게 설정할 것인지가 모호하다. 수도권 명문대학이 충청권으로 이전할 경우 기존의 충청권대학들은 오히려 경쟁력이 위축될 가능성도 검토해야 하며 이전비용 마련으로 수도권의 이전 적지를 민간에게 매각할 경우 수도권의 추가인구유입문제도 검토되어야 할 것이다. 따라서 현실적인 대안이 되기는 어려울 것으로 보인다.

## ○ 소 결

전술한 바와 같이 기존에 제시된 후속대안은 어느 안이든 정부가 제시한 5대원칙을 다 만족하기가 어려울 것으로 보여 특정대안들을 중심으로 한 절충형태가 될 가능성이 높아 보인다. 따라서 후속대안이 정부안으로 채택되려면 보다 구체적인 검토가 필요할 것으로 보인다. 향후 후속대안을 고려할 경우 다음과 같은 사항은 보다 근본적으로 검토될 필요가 있다.

첫째, 정부에서 제시한 5대 원칙을 다 만족하는 없었으나 그 중 과학기술행정도시가 가장 타당하다고 보여 진다.

둘째, 균형발전을 이끌어 갈 선도사업이 반드시 정부기관 이전과 같은 물리적 분산정책이여야 하는지 또 과연 이러한 물리적 도시건설사업이 분권형 지방발전체제로의 전환이라는 정부취지에는 어떤 도움이 되는지 구체적으로 검토될 필요가 있다.

셋째, 선의의 피해를 입은 충청권 주민은 정부가 충분히 보상한다는 전제하에서 아직 후속대책이 채택되지도 않은 상황에서 신행정수도의 입지조건으로 선정된 연기공주 지역을 미리 고수해야 하는지 논거가 미흡하다.

넷째, 후속대책이 반드시 많은 비용을 요구하는 신도시 건설방식이여야 하는지? 혹은 기존의 대도시내 집적시설을 활용한 새로운 시너지효과를 창출할 수 있는 방식이 바람직한지는 객관적인 비교검토가 필요하다.

다섯째, 설사 후속대책이 신도시 건설방식이라 해도 단일기능의 개별 도시로 접근해서 자족도시가 가능한지 혹은 광역생활권 단위의 복수도시 네트워크 체제로 접근하는 것이 바람직한지는 보다 심도 있는 검토가 필요할 것이다.

여섯째, 신도시 건설방식으로 갈 경우 건설비용에 비해 수도권 과밀해소와 국토균형 발전이라는 정부목표에 부합되는 편익은 어떤 것인지 설득력 있게 제시될 필요가 있다.

## 4. 지역상호발전을 위한 상생전략 및 서울시 역할

### 1) 국제경쟁시대의 지역균형발전의 의미

세계화와 지방화의 가속화로 종전의 국가기능 혹은 중앙정부의 통제역할은 점차 감소되는 한편 지방정부나 민간부문의 역할이 점차 커지고 있다. 국가간 장벽이 낮아짐에 따라 자본의 국제적 이동이 훨씬 빨라지게 되고 전 지역이 무한경쟁에 노출됨에 따라 국토공간은 새로운 질서를 요구하게 될 것이다. 즉, 국가라는 울타리가 점차 허물어짐에 따라 향후 지역발전은 각 지역이 일정한 권한과 경영의 책임을 지는 소위 “분권형 지역발전체제”를 구축해야 할 것이다. “지역균형발전”의 의미는 지역내 기초생활여건의 균등화와 더불어 지역의 고유성에 바탕을 둔 “지역의 경쟁우위”가 화두가 될 것이다. 지역의 경쟁우위는 국내뿐만이 아니라 국제차원에서도 우위를 확보할 수 있는 부문에 지역역량을 집중하는 추세가 될 것이다.

이러한 지방화의 거대한 흐름 속에서 국가간의 경쟁은 점차 도시간의 경쟁으로 전환될 것이며 최근에는 도시간의 경쟁에서 인접도시간 네트워크를 바탕으로 전략적 제휴 및 협력을 통한 “광역도시권”(Urban Region)이 새로운 경제공간경제단위로서 주목을 받고 있다. 특히 우리나라의 경우 이미 수도권과 비수도권뿐만이 아니라 경부축과 비경부축 지역, 도시와 농촌간의 격차도 점차 벌어져 가는 상황에서 획일적 계획내용을 가진 단일 행정구역단위의 독단적인 지역개발전략에 집착할 경우 자원낭비와 함께 국력소모로 이어질 가능성이 높다. 지방화(世方化)시대에 적극 대처하기 위해서는 개별 도시간의 경쟁보다는 지역 상호간 보완적 관계를 활용한 도시간 전략적 제휴방식이 적극 검토될 필요가 있다. 지역간 협력, 제휴란 일정한 공동의 목표를 성취하기 위해 지역의 자원과 잠재력을 행정구역단위를 넘어 광역적으로 공유하고 관련되는 지역 모두가 주체로서 참여하여 상호협력하고 사업을 공동 발의하여 투자를 상호 분담하는 등의 업무제휴를 맺고 실천하는 일체의 교류를 지칭한다 (박양호, 2000.2).

## 2) 국제경쟁시대의 지역상호발전 전략모색

(1) 분권형 지역발전체제의 기반조성을 위해 중앙정부의 역할 및 기능 재정립에 관한 명확한 비전 제시 및 주요시책이 가장 우선적으로 추진되어야 한다.

- 세계화의 급속한 진전 및 정보통신기술의 발달로 인해 기존의 중앙집권식 통제로는 더 이상 국정운영의 효율성을 담보할 수 없는 현실에 와있다. 즉, 지방분권의 참뜻은 이러한 외부 환경변화에 의해 중앙정부의 기능은 점차 축소될 수 밖에 없으니 지방정부는 스스로 권한을 행사하되 그 결과에도 책임을 지라는 의미이다.

### ○ 중앙정부의 권한이양 적극 추진

- 현재 행정사무중 약 73%가 국가사무이고 지방자치단체의 행정사무 중 중앙의 위임사무 3%, 자치단체의 고유사무는 24%로 중앙에 집중되어 있다.

- 정부가 지방분권 추진 로드맵에서 제시한 선분권-후보완 원칙, 보충성의 원칙, 권한배분의 입증책임 전환의 원칙, 포괄적 사무이양원칙에 입각하여 핵심시책을 추진해야 하나 현재 매우 부진한 상황이다.

- 지방분권위원회의 기능을 대폭 강화하고 지방분권 추진실적에 대한 정기적인 평가 시스템을 도입하여 적극 추진하도록 한다.

### ○ 재정의 지방이양 적극 추진

- 현재 국세와 지방세의 비율은 약 80 대 20으로서 세원이 국세로 집중되어 있으며 최소한 재정력이 없는 자치단체가 과반수를 차지하고 있어 근본적인 해결책이 요구되나 추진실적이 부진한 실정이다.

- 지방재정 확충방안은 자주재원의 확충보다는 재정조정제도의 강화에 중점을 둘 것

으로 예상된다. 실질적인 재원의 이전이 중요하므로 자주재원 확충과 재정조정제도의 개편은 연계하여 하나의 패키지로 검토될 필요가 있다.

- 재정운영의 자율성은 예산편성지침의 폐지, 지방채 발행승인폐지, 복식부기 회계제도의 도입을 통해 확보하되 역량이 부족한 지자체는 중앙정부에서 지원하도록 한다.

#### ○ 수권 기반의 조성

- 지방정부의 권한남용을 방지하기 위한 안전장치도 아울러 마련한다.

- 지방정부의 자치권 강화, 지방의정 활성화, 시민사회의 활성화 등을 제도화하고 적극 지원한다.

#### ○ 선 분권 - 후 공공기관 이전추진

- 정부의 행재정분야의 권한이양이 가시적으로 추진되면 공공기관의 물리적 분산이 전도 적극 검토하도록 한다.

(2) 지역간 협력제휴를 통한 “광역도시권 협력발전모델”(가칭)을 적극 개발하여 지원하는 방안을 검토한다.

- 혁신도시나 신행정수도 건설대안으로 제시된 대안은 주로 개별도시를 중심의 신도시 건설방식에 집착하는 한계가 있어 지역간 전략적 제휴를 통한 광역도시권 협력발전모델사업으로 전환하여 추진하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

- 세계화 진전 및 정보통신기술의 발달로 각 지방의 경쟁우위가 강조하면서 국가간의 경쟁은 도시간의 경쟁으로 전환하였고 최근에는 지역간 협력제휴를 통한 “광역도시권(Urban Region)이 새로운 공간경제단위로 부상하고 있음을 주목할 필요가 있다.

- 지역간 협력사업은 개별 자치단체의 내부적 역량의 한계 (재원부족, 기술적 전문성

결여 등)를 극복하며 공동생산적 접근을 통해 비용을 절감하고 중복투자를 방지함으로써 사업추진과 행정서비스 제공에 효율성을 제고할 수 있다. 또한 지역간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시키므로써 규모의 경제, 범위의 경제, 연결의 경제 등 사업추진에 있어 시너지 효과를 기대할 수 있어 물리적 집적을 대체하는 대안적 발전모형으로서 가치를 갖는다.

- 자치단체들은 아직 행정관할구역 위주로 개별적 사업을 추진해온 관행에 젖어 협력을 기피하는 경향이 있으므로 정부차원에서도 협력을 조장 촉진하는 기반조성 및 법제도적 뒷받침하도록 한다.

### ○ 지역간 협력제휴 모델유형

#### 가. 유럽의 다핵도시권 (Polycentric Urban Region)

- 지역 경쟁력, 부문별 계획의 통합, 지속가능성을 제고하기 위한 유럽적 공간개발관점(European Spatial Development Perspective)으로서 도시지역(urban region)을 대상으로 한 공간계획과 경제개발의 지역협력 사업.

- PUR (Polycentric Urban Region)은 약 1시간대의 거리로 분리되어 있으나 서로 인접해 있는 중규모의 도시군들로 기능적으로는 잘 연계되어 하나의 공간단위로 인식되는 도시지역(Urban Region)을 지칭함.

- 주요테마는 도시와 지역사이의 연계성을 강화하여 상호보완적인 관계를 만들어가는 협력사업을 추진하며 이를 통해 도시지역(urban region)내 경제개발, 토지이용과 교통정책간의 지역통합을 조장하는 것으로 주로 두가지 유형을 보임.

첫째, 유럽의 경제적 중심지역에서는 벗어난 지역의 중규모 도시들로서 경제개발촉진이 우선순위인 곳. 이들 도시지역은 해당지역의 자원을 공동으로 활용하므로써 보다 효율적인 고용창출과 투자유치에 유리한 규모경제의 편익을 누리하고자 함.

둘째, 유럽의 중심지역이나 인근지역으로서 자연환경이나 시가지 유산의 파괴없이 기존의 성장을 지속하고 싶은 지역임. 정책목표는 위성도시들의 네트워크를 통하여 주요 대도시로부터 성장압력을 잘 관리 하므로써 교통혼잡이나 난개발을 제어하겠다는 것임.

(예1) EURBANET 프로젝트: 북서 유럽의 대도시권을 대상으로 한 INTERREG IIC

프로그램으로 Randstad (네덜란드), Flemish Diamond (벨기에), RheinRuhr (독일), Central Scotland (영국)의 4개 대도시권이 참여함. 이들은 단순히 국내 도시간 네트워크 차원을 넘어 “광역국제교류권” 단위의 발전전략의 구축을 시도하고 있음.

(예2) 프랑스의 국토균형발전청 (DATAR)에서도 2002년 보고서에서 2020년까지의 프랑스 국토정비계획에서 도시간 네트워크인 지방자치단체조합을 통한 다중심체제를 추진한 바 있음.

(예3) 우리나라의 광역권 개발전략: 수도권의 집중억제와 지역균형발전을 위한 정책 수단으로서 1994년 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률제정을 통해 채택됨. 현재 전국에 8개 지방광역권이 중앙정부에 의해 지정되어있어 지역균형발전의 근간을 이루고 있음. 광역권개념은 현재도 적용가능하나 공간적 범위의 적정성이나 수직적 운용방식에는 많은 개선이 요구됨

#### 나. 국토축 (혹은 지역연휴축, 벨트형)

- 국토축은 교통, 유통 및 산업활동이 활발히 일어나는 선형 또는 띠모양의 공간으로 발전중심간을 공간적, 기능적으로 연결시킴으로서 발전중심과 함께 지역의 발전을 주도하는 공간을 의미한다 (유우익, 1996)

- 지역연휴축이란 복수의 도시 혹은 지역이 새로운 지역발전이나 질 높은 서비스의 제공 등을 제공하기 위하여 공통의 목적의식을 가지고 지역의 자원 및 기반을 공유화하고 보완관계를 가지는 활동을 나타내는 교류기반 (박양호, 2000).

- 교류기반시설은 집적을 형성하는 거점계 시설(각종 도시기능을 제공하는 시설)과 그들을 연계하는 네트워크계 시설(교통, 정보통신기반 등)과 활동지원을 위한 제도, 조직을 의미함.

(예) 일본의 제5차 국토종합개발계획인 “21세기 국토 그랜드디자인: 지역의 자립촉진과 아름다운 국토의 창조” 에서 국토축 형성을 통한 다축형 국토구조의 구축을 핵심전략으로 제시하고 있음.

(예) 제4차 국토종합계획에서 6개 국토축을 설정하고 16개권역으로 세분하여 제시되어 있으므로 이를 선별적으로 활용하되 강력한 지원체제를 구축하도록 함.

○ 광역도시권의 협력발전을 위한 지원강화

가. 광역도시권 협력발전사업에 대한 지원체제 확립

- 광역도시권 협력과정에서 동등한 협상주도권과 공통이익의 배분을 보장하는 협력 관계를 구축하기 위해 강력한 지원체제를 확립할 필요가 있다.
- 제도적으로 “광역도시권 협력발전사업기금(가칭)”을 설치, 운영하는 방안을 적극 검토한다.
- 중앙정부는 비수도권의 “광역도시권 협력발전사업(가칭)”을 유도하기 위해 국토 균형발전특별회계, 국고보조금, 지방교부세 등의 배분규칙을 조정하여 관할구역 위주의 사업추진을 가급적 협력화 할 수 있도록 유도한다.
- 심사과정에서 협력사업을 우선적으로 지원함과 동시에 광역도시권 개념 혹은 광역 생활권 혹은 광역이용권에 입각한 시설의 광역적 공급계획과 투자계획 수립을 유도한다.
- 지방채 발행제도의 기재승인 심사과정에서도 광역도시권 협력발전사업은 우선적으로 승인될 수 있도록 제도화 할 필요가 있다.

나. 지역간 협력방식의 제도개선

- 지역간 수평적 관계에 의한 협력방식과 공동목표달성을 촉진하기 위해 ‘지방자치법’ 등 관련 개별법에 명시된 협력방식에 대한 실효성을 강화한다.
- 광역도시권별로 행정협의회나 지역간 협의체 구성하고 협의결정사항에 대한 법적 구속력을 확보한다.
- ‘지방자치단체분쟁조정위원회’의 기능을 대폭 강화하는 방안을 적극 검토한다.
- 자치단체조합제도도 특별지방자치단체로서 법적인 지위를 부여하는 방안을 검토한다.
- 지역간 협력방식인 협약제도의 법적 근거를 명확히 하고 중앙정부는 유형별로 ‘표준협약안’을 개발함과 동시에 경비부담에 대한 지침을 제시하고 분쟁발생 시 조정자로서 역할을 수행한다.

- 자율적 참여와 협조체제를 강화하기 위해 지방정부협의회 (Local government council)를 설치하거나 지역간 협력사업별로 ‘사전협의제도’ 와 ‘협력대상사업 정보공개제도’ 도입도 검토하도록 한다.

다. 지역간 협력사업 활성화 기반조성

- 광역도시권 협력개발사업의 우수사례 평가대회, 국내외 우수사례 홍보, 자치단체 협력사업프로그램 개발 등 지속적인 체험교육(학습)을 추진한다.

- 개별자치단체가 축적해온 핵심적 지식, 정보 및 기술을 일정한 상호전달 체계를 통해 수시로 교류하므로써 협력을 통한 목표달성과 공통이익의 향유가 가능하다는 기대감을 고양시킨다.

- 그리고 자치단체 상호간 갈등을 미연에 방지하고 다양한 협력증진을 도모하기 위하여 기본협정 성격의 ‘자치단체협력헌장’ 을 제정하고 비법적인 수단을 통하여 실효성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련한다. 미국의 일부 주에서 활용되는 지방간 협력법 (Inter-Local Cooperation Act)과 같은 제도의 도입을 검토한다.

### 3) 균형발전에 있어서 서울시 역할

#### (1) 비수도권 지역의 발전을 재정지원 방안 모색

- 과세자주권의 측면에서 지방소비세나 소득세 도입의 방법이 바람직하나 지역간 재정불균형에 대한 우려로 지방교부세 확충으로 방향을 잡고 있다.

- 실제로 지방세를 확충해도 경제력이 취약한 지방자치단체는 재정력이 크게 신장되기 어려우며 이러한 자치단체들은 자신의 몫이 줄 수 있다는 우려에서 세원이양을 반대하는 실정이다

- 지방분권의 원활한 추진을 위해서는 서울시에서는 비수도권 지역의 발전을 위한 지원방안을 모색할 필요가 있다. 비수도권지역의 발전은 궁극적으로 수도권의 인구유입을 감소시키게 되므로 과밀완화의 한 방안이 될 수 있다.

- 보다 구체적인 검토가 필요하나 수도권외 과밀부담금 제도를 개편하여 “편익부담금(가칭)” 형태로 전환하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 이 경우 “편익부담금(가칭)의 적용지역이나 부담대상을 일부 확대하여 수도권외의 편익을 향유하고자 하는 시설은 그에 상응하는 비용을 부담하게 하는 방안을 검토해볼 수 있다. 개발부담금의 경우 공공개발사업에서 발생하는 일정부분을 비수도권지역 발전의 재원으로 활용하는 방안을 검토해볼 직하다.

## (2) 지역간 교류 및 협력사업 추진

- 서울시는 재정여건이 어려운 지역과 공동관심사에 대한 분야의 교류를 통해 친선과 상호발전을 도모 하므로써 서울의 이미지 제고할 수 있다.
- 서울시에서는 최근에 이미 전라남도는 우호교류협정을 체결한 바 있다.
- 우호교류협정의 내용은 경제협력, 청소년교류, 문화체육교류분야에 총 14개 사업으로 구성되어 있다.
- 지역경제 발전분야의 협력사업으로는 중소기업판매전시장 제공, 농수산물 직거래장터 개설지원, 농산물 판매매장 설치지원, 친환경 농산물의 안정적 판매지원이 포함되어 있다. 청소년교류사업으로 상호지역 학생의 홈스테이 지원, 전남학생의 영어체험마을 입소, 서울학생의 농어촌 체험활동캠프 운영 등이 포함되어 있다. 문화예술 분야에서는 문화예술단의 상호교환 공연, 관광홍보물 상호배부 및 홍보지원 등이 포함되었다

## (3) 지역간 공동개발사업 추진

- 지역간 협약사업에서 한단계 성숙된 사업으로 공동개발사업을 추진할 수 있을 것이다.
- (예1) 비수도권 지역의 희망 지방자치단체를 대상으로 해당지역의 지역개발사업 및 특산물 마케팅, 외국인투자유치 알선지원, 중소기업전시판매 등을 지원하기 위한 “지역교류협력센터 (가칭)” 를 서울지역에 설치하고 지원하는 사업을 추진할 수 있을 것이다.

- (예2) 서울시가 지방에 노인병원, 기업도시, 국제회의장 등 서울시가 필요한 시설을 지방의 특성과 연계하여 투자하고 발생하는 이윤을 지방에 재투자하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

- (예3) 고령화사회에 대비하여 농어촌의 실버토피아와 연계하여 장래 사회노인인구의 변화 및 농촌공동화 현상을 방지하는 방안을 모색할 필요가 있다.

#### (4) 수도권 성장관리체제 구축

- 수도권 과밀문제의 핵심은 교통혼잡, 환경오염, 주택가 등을 들 수 있는데 이러한 문제에 대해 수도권의 문제는 수도권 스스로 해결한다는 방침하에 서울시가 주도적으로 관리방안을 제시하고 비용을 부담하도록 한다. 이를 위해 수도권 성장관리를 위한 광역협의체를 구축한다.

##### < 단기간 >

- 수도권 난개발의 공동대처라는 명확한 정책목표를 설정하고 “특별대책기구”를 구성하여 기존의 수도권 행정협의회 기능을 대폭 강화한다.

- 서울시, 인천시, 경기도 3자협약에 의해 수도권 택지개발사업의 적합성여부를 공동으로 평가하는 “수도권택지개발 건설사업 사전평가제”를 도입한다. (사전평가제 도입시까지는 신규택지개발 허가보류를 검토한다)

- 이를 위해 “특별대책기구”를 구성하여 심의기능을 부여하고 사전평가결과에 따라 개발승인 여부를 최종의결한다.

- 평가항목은 서울, 경기, 인천 3개 시도연구원에서 공동개발하고 국고보조금 대상 광역사업의 우성순위를 평가하도록 한다.

- 운영재원은 참여 자치단체의 출연금 및 택지개발에 따른 개발부담금의 일부분으로 충당하도록 한다.

##### <중장기방안>

- 수도권 도시간 기능분담, 환경보전과 광역설치, 자치단체의 무분별한 난개발 방지 등 수도권의 건전한 성장관리를 유도하기위한 “수도권 성장관리위원회”(가칭)을 설립한다.

- 현행 광역행정협의회를 상설기구로 전환하고 전문인력 및 집행권한을 강화한다.
- 향후 수도권정비계획법은 “수도권성장관리법” (가칭)으로 대체하고 설립근거조항을 마련한다.
- 주요 기능으로는 수도권 광역도시계획수립 및 평가, 일정규모 이상의 개발사업의 사전심의 평가, 광역적 분쟁조정, 중장정부 보조금 배분권 위임집행, 정부보조금사업의 검토 및 평가, 집행우선순위 결정, 일정범위의 독자적 광역사업 집행 등으로 한다.
- 재원은 매칭펀드 형식의 중앙정부 보조금, 인구비례 등에 따른 참여자치단체의 출연금, 택지개발에 따른 개발부담금의 일정부분을 할당하여 “광역성장관리 특별회계” (가칭)을 설치하도록 한다.
- 또한 수도권의 환경오염방지를 위하여 환경오염부담금, 교통환경세 등 비용부담방안을 검토하도록 한다.

## <참고문헌>

- 김경환 2002. “분권화와 지역발전정책”, 서강대학교 경제연구소 편, ‘한국경제 2001-2002 현황과 대책’, 서강대학교 출판부, p. 308-335
- 지해명 2004 “수도이전의 경제적 파급효과”, 서울시정개발연구원2003
- 권일 2004 “국토불균형과 신행정수도”, ‘신행정수도 건설이 서울 및 국가발전에 미치는 영향에 관한 연구’ 서울대학교 환경계획연구소, p. 271-308
- 서승환 2004 “서울경제의 한국경제에서 차지하는 위상”, ‘한국경제발전에서 서울 경제의 역할’, 서울시정개발연구원 정책세미나 발표논문. p.37-79
- 윤형호 2004 “서울투자의 타 지역으로 확산효과” ‘한국경제발전에서 서울경제의 역할’, 서울시정개발연구원 정책세미나 발표논문. p.81-113
- 최병선 2004, “국가경쟁력 제고를 위한 국토균형발전 전략”, 환경재단 주최 정책토론회 발표자료, 2004.12 p.2-26
- 박양호 2002 “제4차 국토종합계획과 지역간 협력제휴의 유도”, 국토: 지역간 협력 제휴와 새로운 지역개발, 국토연구원, . 2
- 박양호, 김창현 2000 “국토균형발전을 위한 통합국토축의 추진전략”, 국토연구원,
- 김태완, 서순탁 2003. “ 지역개발분야의 중앙-지방간 기능재분배 방안”, 국토: 지방분권과 지역발전체제 구축방안, p.15-23
- 유우익 1996 “국토개발을 위한 전략수단으로서 발전축의 개념과 적용” 국토연구원 “21세기 국토개발의 정책과제”, 국토연구원
- John B. Parr, 2004. “The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection“, Regional Studies, vol. 38.3, p 231-240