

# 수도권 집중 개발의 문제점과 대안

윤창호 / 현대경제사회연구원, 경제학

건설교통부는 과도한 인구 및 산업의 서울 집중을 해소하고, 대외적으로 수도권을 동북아 경제의 중심 지역으로 부상시키기 위한 수도권 집중 개발 방침을 발표하였다. 그러나 이 방침은 목적과는 달리 오히려 수도권 집중을 가속시킬 수 있는 문제점뿐만 아니라 지자체와의 마찰, 구체적 재원 조달 방안 부재, 국토의 불균형 개발, 단기 개발 등의 문제점을 내포하고 있다. 따라서 정부는 이러한 문제점들을 발생시키지 않고 당초의 목적을 달성할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 그러기 위해서 중앙정부가 지방정부와의 협의를 통해 우선적으로 사회간접자본 시설을 확충하여 국가경쟁력의 기반을 마련하고, 권역별 국토 종합 개발을 계획대로 추진해야 한다. 이를 통해 쏠 국토의 경쟁력을 높일 수 있을 것이며, 수도권 집중 개발 방침에서 추구하는 목적을 이룰 수 있을 것이다.

## 1. 건설교통부, 수도권 개발 방침 발표

건설교통부 장관은 1995년 10월 국회 건설교통위 국정 감사 보고에서 '수도권 시책의 방향을 서울 중심의 단핵 구조에서 외곽 분산형 다핵 구조로 전환하겠다'고 밝히고 '이에 따라 영종도 신공항 지역을 포함한 인천권, 북부권, 남부권, 동부권 등 서울 도심에서 40~50 km 떨어진 지점에 자족 기능을 갖춘 4대 지역 생활권을 육성할 방침'이라고 밝혔다.

정부는 남부권은 주거 기능 외에 반도체 등 첨단 산업, 유통, 선진형 업무 단지를 조성해 서울의 일부 기능을 유치하고, 북부권은 통일

시설을 중점 배치할 계획이다. 인천권은 영종도 신공항과 연계되는 국제 업무 기능, 동부권은 레저 기능 유치에 초점을 맞추고 있다.

이들 4대 지역 생활권은 인천권의 경우, 영종도 신공항 배후에 새로 조성되는 신도시가 건설되고 동·남·북부권은 기존 도시를 확대·재편성하는 형식으로 개발될 것으로 알려졌다.

비록 금번 수도권 개발 계획이 기존 도시를 각 생활권의 핵심 거점 도시로 확대·재편성한다고는 하지만, 협소한 도로망, 비효율적인 도시 구조로 인해 재개발을 해야 하는 기존 도시의 한계성과 함께 신시가지의 새로 조성해야 하는 부담이 있어 신도시를 개발하는 것보다 크

건교부는 권역 내의 거점 도시와 신시가지, 산업 단지간의 연계를 위해 외곽 순환 고속도로, 간선 도로, 광역 순환 전철망을 구축할 계획이다.

● 기존 신도시 건설의 평가

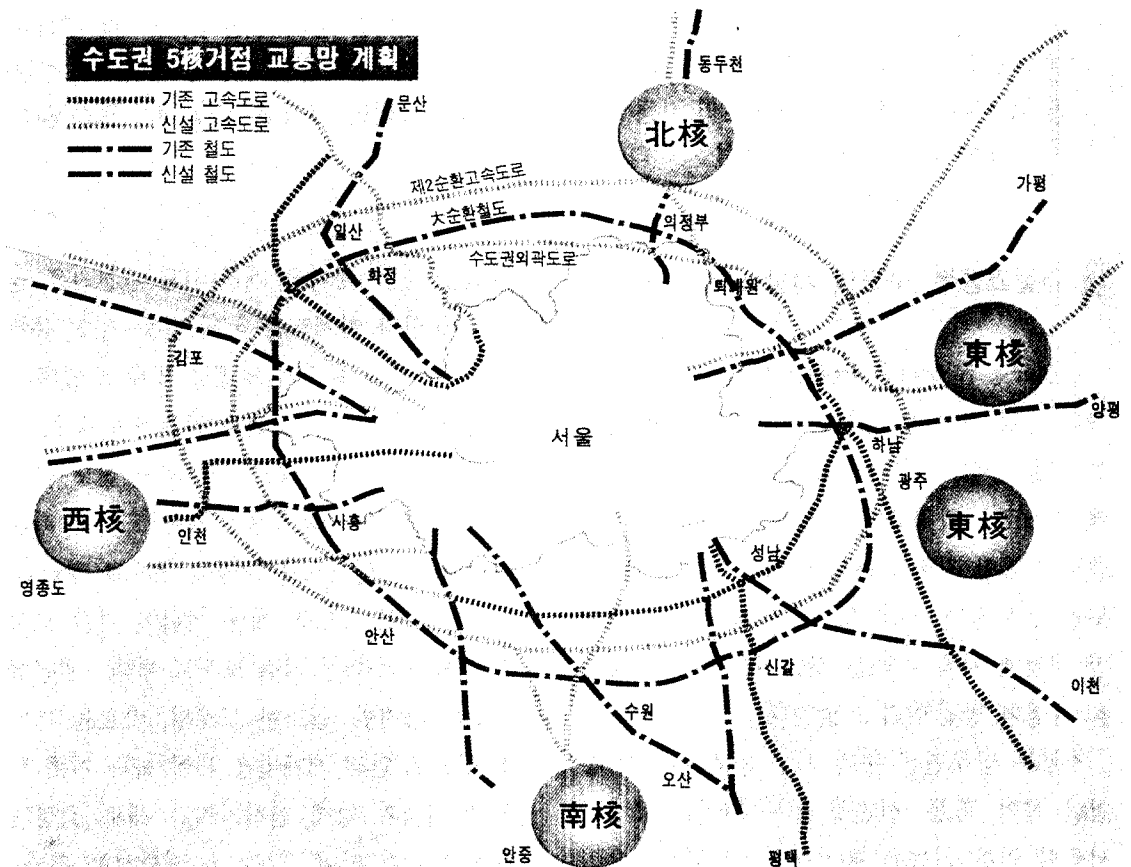
1988년부터 1992년까지 시행된 정부의 주택 200만 호 건설 계획의 일환으로 개발된 분당,

일산, 평촌 등 5 개 신도시는 당초의 계획과는 달리 여러 가지 문제점을 노출하고 있다.

1989년 4월 정부는 분당과 일산 등 새롭게 건설될 신도시는 쾌적한 주거 기능을 갖춘 자족적 도시를 先분양 後입주 방식으로 건설하겠다고 발표했다. 하지만 현재까지 당시에 정부가 약속했던 사항의 대부분이 실현되지 못하고 있다.

먼저, 정부는 분당 일대에 강남의 8학군 수준의 명문 학교를 건설하겠다고 약속한 바 있다.

<그림 1> 수도권 개발 예상 권역과 교통망 계획



자료: 「이코노미스트」, 1995. 9. 27.

그러나 현재 분당은 강남의 8학군에 버금가는 커녕 아직도 신축 중인 곳이 더 많은 상태이다.

또한 전원 도시 형태를 띤 쾌적한 환경을 갖춘 자족적 도시를 만들겠다고 약속했으나, 완성된 신도시는 콘크리트 숲을 연상케하는 아파트 단지였다. 또한 정부는 외교 단지, 국제 시장, 출판·문화 단지 등의 자족 시설을 갖춘 신도시를 건설하겠다고 해놓고 이행하지 않는 바람에 신도시는 서울의 전형적인 베드타운으로 전락하고 말았다.

그리고 先입주 後개발인 탓에 도로망이 제대로 확충되지 않고 지하철 연결망도 현재까지 개통되지 못해 서울로 주거 지역을 옮기는 역류 현상도 발생하고 있다. 지난해 분당, 일산 등 5 개 신도시에 입주한 106만 명 가운데 15.9%가 이미 서울 등으로 이주했고, 입주민의 43.2%도 기회만 주어지면 신도시를 떠나겠다는 생각을 하고 있는 것으로 나타났다.

특히, 짧은 기간에 주택 200만 호 건설을 서둘렀기 때문에 건설 자재의 품귀 현상을 빚었다. 이에 따라 신도시 건설에 바다 모래가 사용되었으며, 이로 인해 최근에 신도시 아파트의 부실 공사 흔적이 나타나면서 주거 기능도 제대로 수행할 수 있을지 우려되는 실정이다.

### 수도권 집중 개발 방침의 문제점

금번 수도권 개발 계획의 주된 목적은 과도한 인구 및 산업의 서울 집중을 해소시키고 수도권 지역에 정보·지식 등 21세기형 산업을

육성하는 것이며, 이를 통해 대외적으로 수도권권을 동북아 경제의 중심 지역으로 부상시키기 위한 것이다.

수도권 인구는 지난 70년대에 전국민의 28%에서 1994년 45%로 증가했고 산업 집중도도 1970년의 33%에서 94년에는 56%로 높아졌으며 특히, 서울의 경우 수도권 전체 면적의 5.3%에 불과한데 인구는 수도권 전체의 61%가 거주하고 있는 것으로 나타나 수도권 개발 계획의 당위성은 충분히 인정된다고 할 수 있다.

그러나 이러한 수도권 집중 개발 계획은 수도권 집중 현상을 오히려 가속시킬 가능성, 국토를 불균형하게 개발시킬 수 있다는 문제, 지방자치단체와의 마찰 가능성, 막대한 재원 조달 문제, 단기 개발에 따른 부실 문제 등을 야기시킬 소지가 있는 것으로 판단된다.

### 수도권 집중 현상을 가속시킬 가능성

지난 몇년간 서울로의 인구 집중 현상은 완화되고 있으나 여전히 경기도 지역 즉, 서울 주변 도시로의 인구 유입이 증가하고 있는 실정

<표 1> 서울·경기도로의 전입 추이

		90	91	92	93
서울 (만 명)	전 입	272.6	243.7	239.6	225.9
	전 출	281.7	247.4	250.1	244.2
	순전입	-9.1	-3.7	-10.5	-18.3
경기도 (만 명)	전 입	161.0	147.2	156.4	171.2
	전 출	135.9	129.5	134.9	141.7
	순전입	25.1	17.7	21.5	29.5

자료: 통계청.

이다. 기타 제조업의 지방 이전이 이루어지지 않은 상태에서 정보, 지식 등 21세기형 산업을 수도권에 육성한다는 것은 수도권 집중을 더욱 부추길 가능성이 있다.

또한 신도시로 개발된 분당이나 일산이 자족 도시로서의 기능을 갖추지 못하고 서울의 베드타운에 머물러 있는 상태이기 때문에, 수도권의 집중 개발은 오히려 지방 인구의 서울 집중이나 수도권의 외연적 확장만을 부추길 소지가 다분히 있다. 이러한 수도권의 인구·산업의 집중 가속은 교통 체증과 물류난을 더욱 가중시키고 고용 문제, 슬럼화 등의 문제점을 야기시켜 국가경쟁력을 오히려 저하시킬 가능성이 있다.

### 지방자치단체와의 마찰 가능성

금번 수도권 개발 계획은 정부의 일방적인 발표로 인해 지자체와의 마찰이 예상된다. 특히 이번 개발 계획의 주대상 지역인 경기도는 정부 방침에 반대하는 입장을 분명히 하고 있으며, 자체적으로 도시 개발을 추진할 계획으로 있어 정부의 수도권 개발 계획은 지자체와 마찰을 일으킬 가능성이 상존하고 있다.

### 재원 조달 문제

과거 신도시 계획은 先분양 後입주 방식으로 인해 쉽게 재원을 마련할 수 있었다. 그러나 이번 수도권 개발 계획은 미분양이 심화되고 있

는 현재의 시점에서는 先분양 後입주와 같은 과거 방식으로 재원을 조달하기가 힘들기 때문에, 투자 재원은 원천적으로 정부 예산에 의존할 수밖에 없는 현실적인 벽이 가로 놓여 있다. 또한 건설교통부의 국가 기간 교통망 구축 계획<sup>1)</sup>도 추진될 예정이다.

사회간접자본 시설의 확충을 위한 투자비 조달도 힘겨워하는 정부의 예산 수준을 생각할 때, 수도권 개발을 위한 수 십조 원의 재원 조달이 단기간 동안 가능할 것인가도 문제점으로 지적되고 있다.

### 국토의 균형 개발 문제

이미 정부는 전 국토를 7 개 권역별로 개발하겠다는 국토종합개발계획을 수립해놓고 있다. 이 시점에서 수도권을 집중 개발하겠다는 정부의 방침은 재정적인 자립도가 낮은 지방 정부에서 볼 때, 지방 개발을 늦추는 것으로 생각될 수도 있다. 또한 정부의 대규모 개발 계획은 국민적 합의 도출을 필요로 하는 만큼 지자체가 실시된 현재에는 지역주민의 반발로 인한 국민적 합의 도출이 더욱 어려워질 전망이다.

1993년 지방 자치 단체의 재정 자립도를 살펴보면, 재정 자립도가 70%를 넘는 지자체는 서울(85.8%), 인천(74.7%), 부산(72.7%), 경기도(71.1%)뿐이며, 전남의 경우 28.5%에 그쳐

1) 국가 기간 교통망 구축을 위해 1996년부터 2011년까지 363조 원을 투자할 계획이며 이 가운데 240조 원은 국고 지원으로 이루어질 예정이다.

전국에서 가장 낮은 재정 자립도를 보이고 있다.

### 개발 기간의 문제

건교부는 1997년 이후 수도권 택지 확보의 어려움이 커질 것으로 판단, 개발 계획을 동시에 수립하되 2001년까지 2~3 개 거점 도시를 우선 개발하고 2005년까지는 2~3 곳을 추가로 개발하는 단계적 건설 계획을 추진키로 했다.

그러나 새로 개발될 거점 도시가 기능을 정상적으로 수행할 수 있으려면 최소한 10 년 이상이 소요될 것으로 판단된다. 외국의 경우, 신도시가 건설된 후 제기능을 발휘하는 데에는 적어도 10 년이 소요되며 길면 30 년까지 소요된 경우도 있다. 따라서 수도권 개발이 단기간

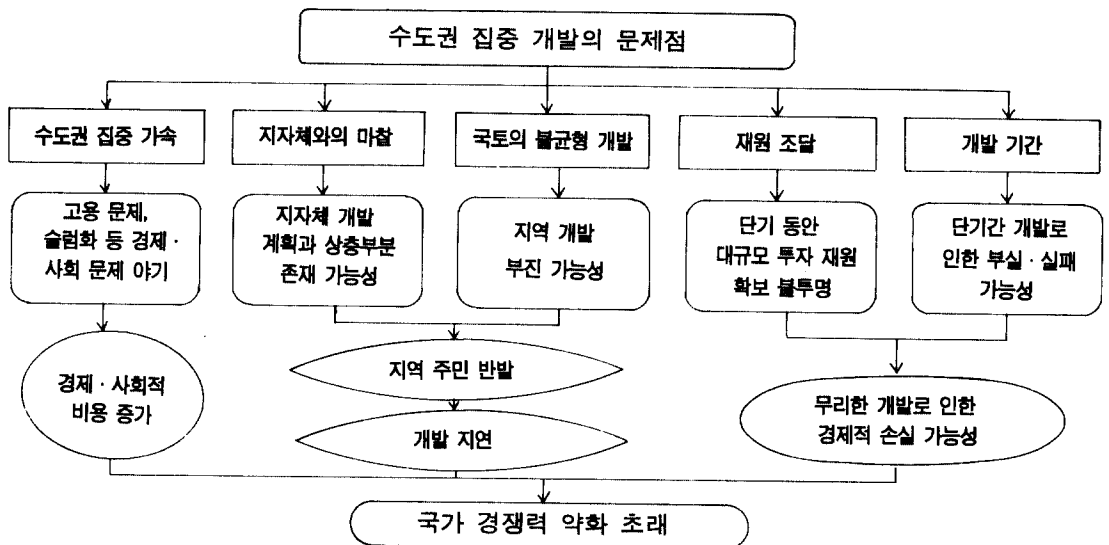
동안에 이루어진다면, 기존에 개발된 신도시에서 현재 발생하고 있는 교통 문제, 부실 공사의 가능성을 배제하기 어렵다.

### 대안

수도권 지역이 21세기 동북아 지역의 중심 역할을 하기 위해서는 수도권의 기능을 분산시켜 효율적으로 운영될 수 있도록 해야 한다.

수도권의 기능을 분산시키고 국가경쟁력을 높이기 위해서는 사회간접자본 시설을 확충하고 국토의 균형 개발을 추구해야 한다. 또한 민·관 공동 사업 형태인 제3섹터형 개발을 도입하여 부족한 투자 재원을 충당하는 방법도 연구해야 할 것이다.

<그림 2> 수도권 집중 개발의 문제점



### 사회간접자본 시설의 확충

수도권 개발 계획보다는 더 우선적으로 시행해야 할 문제가 산적해 있다. 그 중에서도 우리나라 경제의 한 단계 높은 성장을 위해서 우리 경제의 아킬레스건이 되고 있는 도로, 항만 등 사회간접자본 시설의 확충이 더욱 시급한 과제라 할 수 있다. 따라서 정부는 우리 경제에 걸림돌이라 할 수 있는 사회간접자본 확충에 대한 투자를 최우선으로 추진해야 한다.

21세기의 세계화시대에 있어서 사회간접자본은 국가경쟁력의 원천으로 부상하고 있으며, 사회간접자본 시설의 확충은 국가경쟁력을 높일 수 있을 뿐만 아니라 수도권 개발을 용이하게 할 수 있다. 즉, 신도시 개발은 상하수도, 문화 시설, 도로, 철도, 항만 등 도시 기능을 제대로 수행할 수 있는 기초가 먼저 형성되어야 아무런 부작용 없이 형성될 것이며 개발 비용도 낮출 수 있을 것이다.

### 지역 개발을 우선

수도권 집중은 여타 지역 발전이 부진하였기 때문이다. 따라서 수도권 집중을 원천적으로 해결하기 위해서는 지역 개발이 우선적으로 추진되어야 한다. 즉, 제3차 국토종합개발계획에 따라 균형적인 국토 개발을 추진함으로써 지역 개발을 달성하고, 이를 통해 수도권으로 인구·산업이 집중되는 유인을 제거해야 할 것이다.

또한 지역 개발 문제는 지자체시대에 부응할

수 있도록 지자체가 중심이 되어 주민들의 참여에 의한 계획이 수립되고 추진되어야 한다. 중앙정부는 지자체간의 계획을 조정하고 개발을 지원하는 기능을 수행하는 것이 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

따라서 지역 개발을 통해 국토의 균형 발전이 이루어지게 되면 수도권뿐만 아니라 전 국토의 국가경쟁력이 강화되어, 우리나라가 21세기 동북아 경제의 중심으로 부상할 수 있게 될 것이다.

### 민자 유치를 통한 투자 자원 확보

지금까지 민자 유치는 사회간접자본 시설의 확충이나 지역 개발 사업에 있어서 활발히 이루어지지 못하고 있다. 이는 민자 유치가 곧 정경 유착이나 특혜로 인식되기 때문에 정부도 적극성을 띄기가 힘들었고, 이에 더하여 정부 자체도 민자 유치 사업 경험이 부족했던 데 기인한다.

향후 민자 유치를 확대하기 위해서는 정부도 현실적인 공사비 산정으로 특혜 시비를 없애고, 기업도 단기적인 수익 실현에 집착하기 보다는 개발 사업의 장기적인 수익에 더 중점을 두어야 할 것이다.

이러한 민자 유치 기반의 조성을 통해 정부는 사회간접자본 시설 확충과 지역 개발 사업에 필요한 투자 재원을 민간 부문에서 유치하려는 노력을 지속해야 할 것이다. 그 방법의 하나로, 정부와 민간이 공동 출자하는 제3섹터형 개발 사업을 활성화시켜야 할 것이다.♣