

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 세종시국가
균형발전지원센터의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.
무단 전재나 복제를 금합니다.

교통, 산업, 주거환경 인프라의 수도권 집중으로 인한 비수도권 격차 해소를 위한 국가 균형발전 방향

충북대학교 도시공학과 교수 반영운

1. 서론

도시계획에서 균형발전을 위한 대안으로 제안되던 성장극 (Growth Pole) 정책을 과거 정부가 적극적으로 도입하면서 예상과는 달리 성장극에 의한 주변 도시나 지역으로의 경제적 파급효과는 미약하였다. 오히려 서울을 비롯한 수도권으로 인구의 반 이상이 이동하면서 산업, 교육, 주거, 문화 등 다양한 분야에서 수도권과 지방의 격차는 더욱 심화되고 있다. 특히, 모든 물류와 자원의 이동을 원활하게 하여 경제적인 성장을 가능하게 하는 교통 접근성이나 사람이 살만한 교육 및 주거환경 또한 수도권과 지방의 격차가 심하다. 따라서 수도권과 지방의 격차 해소를 위한 국가 균형발전이 심각하게 요구되고 있다. 그러나 그 동안 추진해온 공공기관 지방이전, 행정중심복합도시 건설, 수도권 규제 강화 등의 국가균형발전 정책의 실효성은 미미한 형편이다. 따라서 수도권과 지방이 균형을 이루어 발전하기 위해서는 먼저 수도권 규제의 실효성 확보는 물론, 수도권 집중의 원인이 되는 교통 접근성, 산업 및 일자리, 주거 환경 등의 인프라가 지방에도 균형적으로 제공될 필요가 있다.

본고에서는 교통 접근성, 산업 및 일자리, 주거 환경 등의 인프라 공급에 있어서 수도권 집중으로 인한 비수도권 격차 문제를 분석하고, 이러한 문제를 해소하기 위한 국가 균형발전 방향을 제시할 것이다.

2. 교통, 산업, 주거환경 부문 인프라의 수도권 집중

우리나라에서도 1970년대 이후 본격적으로 경공업 중심의 산업화 시기에 접어들었고, 이후 농업 중심의 산업 구조가 제조업과 서비스업으로 재편되었다. 특히 1970년대부터 1990년대까지는 중화학공업으로 대표되는 산업이 부산, 울산, 대구 등지에 집중되어서 광역 도시권을 형성하긴 하였으나 경기도와 서울에서 형성된 초광역 대도시권에 비하면 매우 부족한 상태이다. 2000년대에는 수도권이 더욱 견고하게 확대되고 있으며, 국가 전체의 인구감소와 함께 지방도시의 쇠퇴 문제가 본격적으로 논의되고 있다. 공공기관 이전 등 정부의 다양한 균형발전 정책에도 불구하고 수도권 과밀·집중이 지속되는 것은 물론 수도권 인구가 지방 인구보다 더 많아진 것은 역사상 처음 있는 일이라고 할 수 있다. 또한 이러한 현상은 OECD 국가 중 최고 수도권 집중도에 해당한다.

저출산 고령화로 인한 소멸위험 지역이 전국 28개 시군구 중 2013년 75개 지역에서 2018년 89개 지역으로 확대되었다. 또한 3,463개 읍면동 중에서는 소멸위험 지역이 2013년 35.3%보다 2018년 6월 기준으로 1,503개 (43.4개)에서 소멸위험지역에 해당되어 274개(7.9%p) 짧은 시간에 빠르게 진행되고 있다.¹⁾ 또한 일반국민 의식조사 결과

(국토연구원, 2018)에 의하면 수도권-지방 간 격차, 양극화와 주거격차 등 격차의 문제(52.0%)를 국토의 현안문제로 가장 높게 인식하고 있으며 ‘삶의 질’, ‘균형발전’, ‘친환경’순으로 국토미래상 실현을 위해 핵심적으로 추구해야할 가치로 선정되었다.

저출산 고령화에 따른 지방소멸 위험, 수도권과 비수도권의 격차의 심각성과 함께 청년인구 또한 수도권으로 집중되고 있다. 이러한 현상은 전 국토의 0.6% 면적인 서울에 부와 고용기회, 권력, 교육 기회 등이 집중되고 있는 것과 맥을 같이 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 주거를 포함한 삶의 질을 결정하는 공공 서비스도 수도권과 지방의 차이가 현저하게 커지고 있다.

다음은 교통, 산업, 주거환경 부문 인프라의 수도권 집중 현상에 대해 알아본다.

1) 교통 인프라의 수도권 집중

① 광역 교통 네트워크: 고속도로, 고속철도

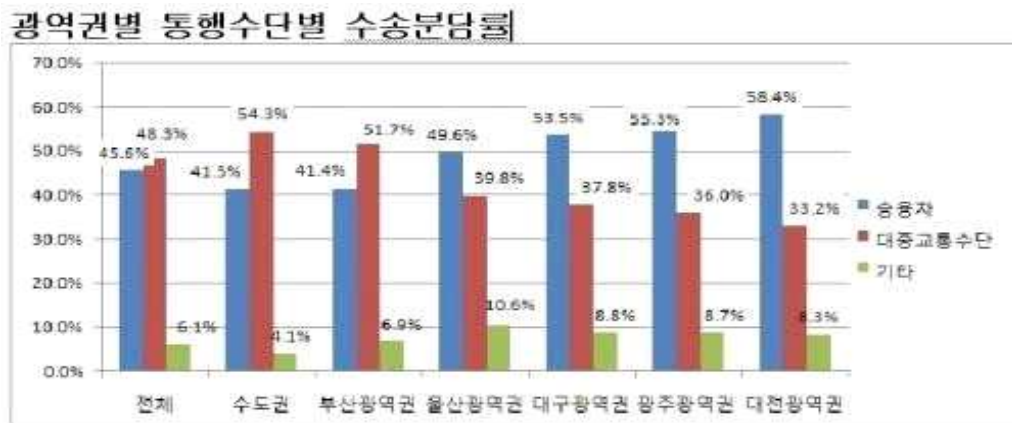
도시 및 지역의 흥망성쇠를 결정하는 중요한 요소 중의 하나가 바로 교통 접근성을 결정짓는 교통 인프라이다. 왜냐하면 교통 접근성은 모든 물자가 움직이는 기반이므로 산업의 입지에도 지대한 영향을 미치기 때문이다. 예를 들어, 1970년대 산업화 초기부터 80년대까지 정부가 가장 먼저 막대한 자금을 들여 건설한 것이 광역 교통 인프라인 철도와 고속도로이다. 특히 서울과 부산을 중심으로 철도와 고속도로를 건설하면서 사람과 물자가 대량으로 움직이게 되었고, 결과적으로 수도권과 부산, 울산, 경남을 중심으로 경제가 활성화되었다. 반면 호남과 중부권, 강원권의 다른 지역은 상대적으로 낙후되게 되었다. 이러한 지역 간 경제적인 불균형 문제를 해결하기 위해 광역 교통의 축인 철도와 고속도로를 나머지 지역인 호남권과 강원권에 건설하기 시작했다. 그러나 이러한 것도 2000년대 들어서서 가능한 것이었다. 2000년대 초반에 서해안 고속도로, 호남고속철도 등이 개통되면서 그나마 호남 지역의 광역 교통 접근성이 향상되었다. 그리고 2018년 평창올림픽을 계기로 강원권에 KTX와 고속도로망이 확장되었다.

여기서 주목할 것은 이 모든 광역 교통망은 수도권을 중심으로 설계되고 재편되고 있다는 사실이다. 즉, 국가의 모든 광역 교통망은 수도권과 연계되어야만 경제성이 생기고, 시민들의 호응을 얻게 된다는 것이다. 따라서 비록 비수도권에 광역 교통네트워크가 생겨서 교통 접근성이 향상된 것은 환영할만한 일이지만 수도권으로 사람과 자원의 이동이 편리해지면서 생겨나는 블랙홀 현상을 매우 주의해야만 한다. 이를 위해 지방의 자립을 위해 다양한 분야의 공공 인프라 투자가 필요하다.

1) 초의수, 2020.2, “지역 간 격차실태와 국가균형발전의 과제”, 수도권 초집중화 국가비상사태 원인파악 대책 긴급 토론회 자료.

① 대중교통 수단 분담률: 버스 및 철도

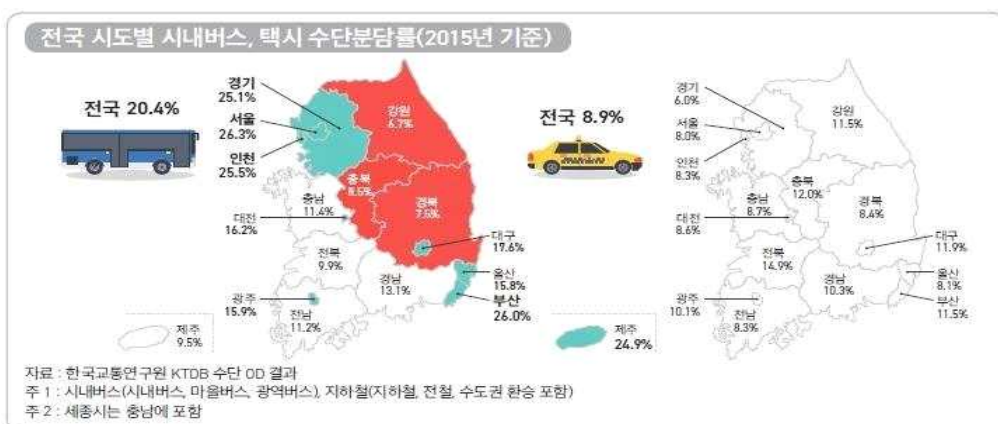
대중교통 접근성을 잘 나타내 주는 지표는 대중교통의 교통수단 분담률이다. 특히 버스와 지하철을 중심으로 산정하게 되는데 2010년의 광역권별 통행수단별 수송분담률을 보면 <그림 1>에 나타난 것처럼 수도권과 지방의 차이는 명확하게 차이가 나고 있다. 심지어 지하철이 있는 수도권과 부산의 경우를 제외하고 나머지 광역권 지하철이 있는 대구, 대전은 물론 지하철이 없는 나머지 지역의 대중교통 수단분담률은 거의 20% 정도 낮다. 반대로 승용차의 대중교통수단 분담률은 수도권과 부산이 낮고 나머지 지역이 높다.



<그림 1> 광역권별 통행수단별 수송 분담률

출처: 머니투데이, 2010.

또한 시도별 시내버스 수송 분담률을 살펴보면, 수도권이라 할 수 있는 서울, 경기, 인천의 경우와 지방 중에서 부산광역시의 경우, 시내버스 분담률이 전국 평균 대비 높으나, 기타 도 지역의 시내버스 수송 분담률은 상대적으로 낮다 (<그림 2> 참조). 특히, 강원, 경북, 충북 지역의 시내버스 수송 분담률이 낮은 것으로 분석되었다.



<그림 2> 전국시도별 시내버스, 택시 교통수단 분담률 (2015)

출처: 한국교통연구원,

② 도로율

교통접근성을 나타낼 때 중요한 인프라 중의 하나는 도로이다. 도로를 통한 교통접근성을 대표하는 지표가 바로 도로율이다. 2010년 현재 전국의 평균 도로율은 약 1.2%로, 시도별로는 서울이 13.6%로 가장 높고, 강원도는 0.4%로 가장 낮았다. 수도권 지역이라 할 수 있는 서울, 경기, 인천의 평균 도로율은 7.8%로서 전국 시도 평균 도로율보다 훨씬 높다.



<그림 3> 전국 도로율 (2010)

출처: 아시아경제, 2010.

정리해보면, 도시화와 함께 인구의 수도권 집중이 시작되고 나서 서울을 비롯한 수도권 지역의 교통접근성은 비수도권 지역의 그것과는 비교할 수 없을 정도로 향상되었다. 이는 모든 인적, 물적 자원의 원활한 이동을 전제하는 경제 활성화와 긴밀한 연관성이 있다. 이를 통해 볼 때, 수도권 대비 비수도권의 교통접근성 격차가 심각하다고 할 수 있다.

2) 산업 인프라의 수도권 집중 현상

① 산업단지 분포 현황

우리나라 산업단지 중 가장 넓은 면적과 가장 높은 매출액을 보여주고 있는 것은 국가산업단지라고 할 수 있다. 그런데 <그림 4>에서 보는 것처럼 이러한 국가 산업단지의 분포를 보면 주로 수도권과 부산, 울산, 경남, 경북 지역에 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다. 즉, 경부 고속도로와 고속철도 등의 교통 인프라로 인한 교통 접근성과 함께 지역적으로 심각한 편차가 있다. 그리고 2015년 2분기 현재 전국적으로 지정된 산업단지는 총 1,094개이다. 유형별 산업단지 개수와 비중은 국가산업단지(41개, 3.7%), 일반산업단지(575개, 52.6%), 도시첨단산업단지(16개, 1.5%), 농공단지(462개, 42.2%) 등으로 구성되어 있다. 단지 개수로는 일반단지의 수가 가장 많지만, 단지 면적으로는 국가산업단지(56.7%), 일반 및 도시첨단 산업단지(37.9%), 농공단지(5.4%)의 순으로 높다. 또한 산업단지 면적이나 개수뿐만 아니라 입주업체의 수나 고용인원은 전국의 거의 절반이, 그리고 생산액은 거의 25%가 수도권에 몰려 있다 (<그림 5> 참조).



<그림 4> 전국 국가산업단지 분포 현황(2015)

출처: <https://blog.naver.com/adonis5050/220567621008>

< 지역별 현황(총괄현황)>												
구 분	입주업체(개)			고용(명)			생산(억원)			수출(백만불)		
	'15.2/4	'14.2/4	대비(%)	'15.2/4	'14.2/4	대비(%)	'15.2/4	'14.2/4	대비(%)	'15.2/4	'14.2/4	대비(%)
서울	9,839	9,865	△0.3	157,189	162,735	△3.4	69,441	84,172	△17.5	1,204	2,015	△40.2
부산	5,284	5,021	5.2	89,548	91,544	△2.2	126,231	127,827	△1.2	3,927	3,077	27.6
대구	4,332	4,176	3.7	97,675	93,777	4.2	136,218	138,193	△1.4	3,365	3,448	△2.4
인천	9,660	9,540	1.3	161,008	137,938	16.7	199,106	184,899	7.7	3,124	2,929	6.6
광주	2,619	2,477	5.7	59,858	60,222	△0.6	133,672	146,920	△9.0	4,372	3,276	33.4
대전	1,306	1,253	4.2	30,988	30,098	3.0	74,091	83,070	△10.8	2,163	2,216	△2.4
울산	1,734	1,535	13.0	138,323	132,542	4.4	824,049	967,868	△14.9	39,636	45,355	△12.6
세종	121	118	2.5	8,238	8,115	1.5	20,202	16,994	18.9	161	278	△42.2
경기	27,144	25,233	7.6	503,718	499,741	0.8	1,011,273	1,059,145	△4.5	38,755	41,029	△5.5
강원	1,501	1,355	10.8	25,530	24,031	6.2	35,588	23,251	53.1	662	823	△19.6
충북	1,517	1,527	△0.7	76,376	74,231	2.9	191,578	174,708	9.7	7,431	6,316	17.7
충남	2,197	2,074	5.9	134,297	125,616	6.9	416,228	474,446	△12.3	24,831	27,920	△11.1
전북	2,494	2,462	1.3	74,297	77,679	△4.4	200,780	201,503	△0.4	5,384	6,499	△17.2
전남	2,236	2,176	2.8	73,957	75,322	△1.8	508,774	623,716	△18.4	21,528	28,216	△23.7
경북	4,765	4,669	2.1	181,940	181,213	0.4	460,362	454,473	1.3	24,179	23,532	2.7
경남	5,213	5,071	2.8	285,368	279,982	1.9	532,874	410,748	29.7	22,706	14,557	56.0
제주	90	89	1.1	1,624	1,297	25.2	7,138	5,876	21.5	8	3	190.9
합계	82,052	78,641	4.3	2,099,934	2,056,083	2.1	4,947,605	5,177,810	△4.4	203,435	211,489	△3.8

*자료: 한국산업단지공단, 산업통상자원부, 전국산업단지현황통계

<그림 5> 지역별 입주업체, 고용, 생산 현황

출처: 한국 산업단지공단, 2016, 전국산업단지현황통계

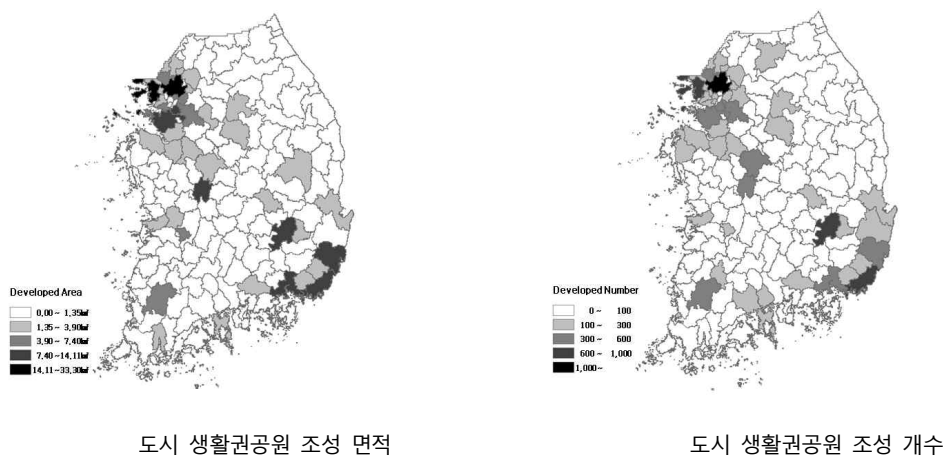
생산액을 제외하면 산업 기반에 해당하는 산업단지의 분포 현황, 산업단지 면적, 산업단지 개수, 입주업체 수, 고용 인원 등에서 수도권은 비수도권에 비해 월등하게 높은 수치를 보여주고 있다.

3) 주거 환경 인프라의 수도권 집중

주거환경 인프라는 시민들의 삶의 질을 결정하는 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 대표적인 주거환경 인프라로서 생활권 녹지(공원), 대기, 하천, 토양, 쓰레기 처리시설, 공공주거 등을 들 수 있다. 이 중에서 수도권과 지방의 격차가 심화되고 있는 생활권 녹지, 대기질, 공공주거(청년세대) 등을 살펴본다.

① 생활권 녹지 서비스 공급 현황

일반적으로 도시의 주거 환경 인프라 중에서 가장 중요한 것 중의 하나는 녹지라고 할 수 있다. 그것도 일상생활 속에서 보행으로 접근가능한 생활권 녹지가 시민의 삶의 질을 높이는데 결정적인 역할을 한다고 알려져 있다 (문지영, 반영운, 2018). <그림 6>은 전국 시군구 별로 실제 조성된 도시생활권 공원 공급 현황 나타내고 있다. 도시 생활권공원 조성 면적, 조성 개수 등을 기준으로 보면 서울, 인천, 경기 등의 수도권이 부산을 제외한 비수도권 도시에 비해 월등하게 높게 도시 생활권공원이 공급되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 2007년 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」이 시행되어 도시 생활권 공원이 확충되고 있으나 지역 간 격차가 심각한 상황이다.



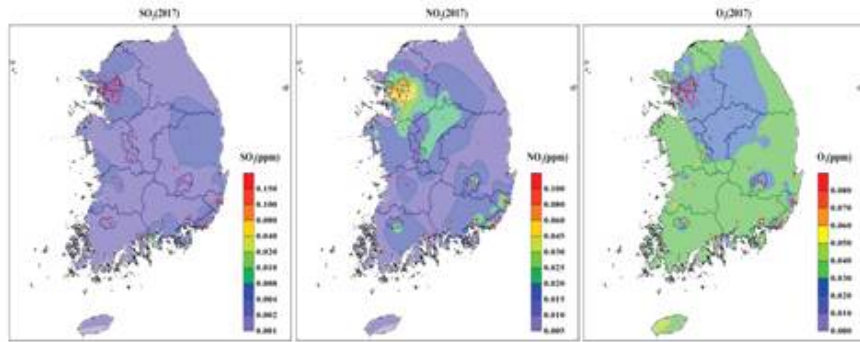
<그림 6> 전국 시·군 도시 생활권 공원 서비스 격차 현황

출처: 문지영, 반영운, 2018, 도시설계, 저자 재작성

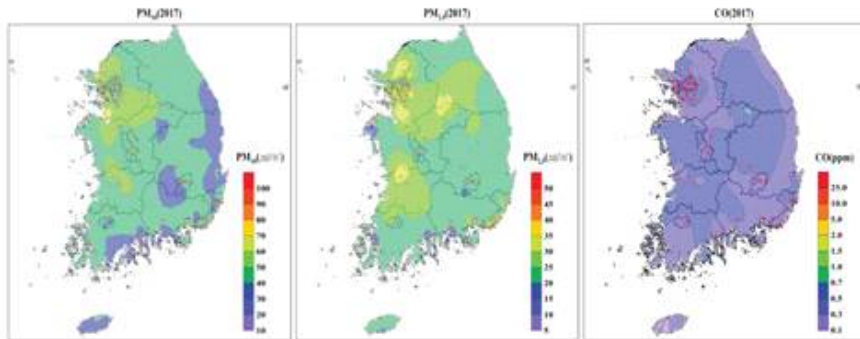
② 전국 대기오염 농도 분포 현황

전국 대기오염물질 연평균 농도의 공간 분포를 살펴보면 다음 <그림 7>과 같다. 이산화황(SO2)의 경우에는 남부 공단지역이 다른 지역보다 비교적 높다. 이산화질소(NO2)의 경우에는 수도권, 미세먼지(PM10)의 경우에는 경기도 북부, 남동지역, 강원영서, 충북북부지역이, 초미세먼지(PM2.5)의 경우에는 수도권을 비롯한 강원 영서, 충북북부, 전북 남서 지역이 높게 나타났다.

이는 전국의 산업 분포와 교통 인프라 분포와 맞닿아 있다. 즉, 대부분의 대기오염물질은 산업과 에너지, 교통 부문에서 발생하고 있다. 따라서 산업이 집적해 있는 수도권과 비수도권 중에서 부산, 울산, 울산 제외하면 대부분의 지역이 대기오염 물질 농도가 수도권에 비해 낮다. 이러한 현상은 수도권으로 산업과 교통 인프라가 집중하면서 생겨난 것이라고 생각된다. 이 도시 대기오염 문제는 수도권과 일부 지역에서 시급히 해결해야 할 정책 사안이다.



(그림 2-1) 대기오염물질의 연평균 농도 분포 (계속)



<그림 7> 대기오염물질 연평균 농도 분포 현황

출처: 환경부, 2017, 대기환경연보

③ 청년세대 공공 주거 공급 현황

2014년 현재 우리나라 장기 공공임대주택 재고율은 5.5 퍼센트로서 유럽연합의 9.4 퍼센트, OECD 국가 평균 8 퍼센트에 비하면 매우 낮다. 국토교통부 주거실태조사(2014)에 따르면 청년층 절반 이상(63.8%)이 월세로 거주하고 있고, 2년 내 이사 비율도 매우 높은 수준(86.7%)으로 나타나고 있다. 이와 같이 장기 공공임대주택의 재고가 늘지 않고 있으며, 청년층의 주거실태는 구체적으로 파악조차 되지 않고 있으며 청년임대주택공급 정책은 개념조차 정립하지 못하고 있다 (국민정책연구원, 2017).

또한 수도권과 비수도권의 1인 가구 비율은 2015년 강원, 전남, 경북 3개 지역에서 30퍼센트가 넘었으나 2017년에는 서울을 포함한 대전, 세종, 강원 등 9개 지역에서 30퍼센트가 넘었다. 올해에는 1인 가구 전국 평균이 30퍼센트를 넘었다 (연합뉴스 2020.3.14.). 이들 1인 가구 중 청년의 비율은 약 35.4 퍼센트에 달한다. 또한 청년계

층 그룹의 1인 가구 비율은 20-24세는 79퍼센트, 25-29세는 63 퍼센트, 30-34세는 36퍼센트, 35-39세는 23퍼센트에 달한다. 따라서 한국 사회에서 가장 보편적인 가구 형태는 1인 가구인 것으로 판단됨(<표 1> 참조). 특히 1인 가구의 경우, 단독·다가구 주택에 거주하는 비율이 가장 높고, 아파트에 거주하는 비율은 전체 가구는 48.1%인데 1인 가구는 27.5%에 불과함

<표 1> 전국 가구, 1인 가구의 수와 연령별 1인 가구 비율

구 분	전국 가구(수)	1인 가구(수)	비율(%)
15세미만	87	61	70.1%
15~19세	63,093	57,959	91.9%
20~24세	462,703	367,152	79.3%
25~29세	825,660	519,871	63.0%
30~34세	1,474,412	533,193	36.2%
35~39세	1,804,414	420,129	23.3%
40~44세	2,192,931	428,605	19.5%
45~49세	2,359,535	421,153	17.8%
50~54세	2,373,392	430,941	18.2%
55~59세	2,232,629	446,608	20.0%
60~64세	1,602,550	354,599	22.1%
65~69세	1,224,447	313,584	25.6%
70~74세	1,034,451	308,780	29.8%
75~79세	792,336	288,138	36.4%
80~84세	445,568	197,240	44.3%
85세 이상	222,822	115,427	51.8%
계	19,111,030	5,203,440	27.2%

자료 : 인구주택총조사(2015), 통계청.

인구주택총조사(2015)에 근거하여 청년가구의 주택현황을 요약하면 다음과 같다. 1) 주거에서의 청년 가구는 주로 1인 가구이다. 2) 주택점유형태는 월세 또는 보증금이 있는 월세에 사는 비율이 높고, 주거 유형은 비아파트 거주자라는 특성이 있음. 3) 청년에게 차별적인 임대차 시장 구조가 형성되어 있다. 위에서 살펴본 것처럼 1인 가구의 비중이 서울을 제외하면 대부분 지방도시에서 30퍼센트를 넘고 있어 이에 대한 주거 대책이 절실하고 시급하다.

3. 교통, 산업, 주거환경 부문의 국토균형발전 방향

지금까지 교통, 산업, 주거환경 인프라의 수도권 집중현황을 살펴보았다. 그 집중도는 매우 심각한 상황이다. 이러한 상황을 이대로 방치하게 되면 현재 쇠퇴하고 있는 지방의 도시는 물론 거점 도시들의 운명도 그다지 밝지 못하다. 따라서 이들 세 부문에 걸친 국토균형발전 방향 정립이 시급히 필요하다.

① 교통 인프라 확대 방향

교통인프라는 곧 광역과 지역 교통네트워크의 원활한 연계라고 할 수 있다. 즉, 수도권 및 지방을 연결하는 광역 철도망을 구축할 필요가 있다. 이미 현 정부에서 광역철도망 구축에 대한 의지를 보이고 있어 그나마 개선의 여지가 생기고 있으나 이것도 철도망이 지나가는 지역에 대해서만 가능한 대안이다. 따라서 좀 더 지역의 지리적 특색을 고려한 광역적인 접근성 개선 노력이 필요하다.

그리고 도시 내부의 대중교통 수단분담률 개선을 통한 접근성 향상은 아무리 강조해도 지나치지 않을 만큼 시민들의 삶의 질과 연계되어 있다. 따라서 중앙정부는 지방도시의 대중교통 접근성 향상을 지방정부만의 책임이 아닌 중앙정부가 시민의 삶의 질을 향상시키기 위해 달성해야 할 국토균형발전의 최우선의 목표로 삼아야 한다. 왜냐하면 위에서 본 것처럼 지방정부의 대중교통 수단 분담률은 수도권의 절반이고, 서울과 비교하면 3분의 1 정도 수준도 되지 않는다. 또한 그린뉴딜의 최우선 목표인 이산화탄소 저감 및 미세먼지 저감 위해 승용차 이용률을 낮추는 것이 절대적으로 필요하다. 서울시의 경우, 대중교통 수단 분담률이 점차 높아지면서 서울의 미세먼지 농도가 점차 개선될 가능성을 보이고 있다. 따라서 지방 중소도시의 대중교통 접근성을 획기적으로 개선할 수 있는 대안이 필요하다. 예를 들어, 시내버스를 무료로 이용하게 하거나, 도심 주요 교통축에 트램(노면전차)을 설치하여 보행안전은 물론 대중교통사고 저감, 교통 정시성의 확보, 다른 녹색교통 수단인 자전거, 1인 교통 등과의 연계성을 높일 수 있다. 또한 일정 수준의 재정자립도를 보이는 지자체의 경우, 중앙정부와 함께 버스 공영제 또는 준공영제를 실시하여 권역별 환승시스템과 함께 시내버스 노선을 시민 편의에 맞게 개편할 필요가 있다.

향후 지방도시가 지속적인 인구 감소로 인해 소멸될 수 있는 가능성은 장래에 발생하게 될 교통여건의 변화와도 깊이 관련되어 있다. 예를 들어, 미래에 대중교통, 특히 버스 통행량이 감소할 것을 고려할 때 수도권과 인근 대도시권보다는 지방 도시의 대중교통 인프라가 악화되어 지방도시의 소멸이 가속화 될 수 있다. 이러한 문제에 대해 선제적으로 대응하기 위해서는 먼저, 지방 도시의 대중교통 체계를 간선과 지선 체계로 개편할 필요가 있다. 대중교통은 효율성보다는 공공성이 높은 교통복지적인 요소가 강하다고 할 수 있다. 따라서 효율성은 높이고 복지적인 서비스도 적극적으로 도입할 필요가 있다.

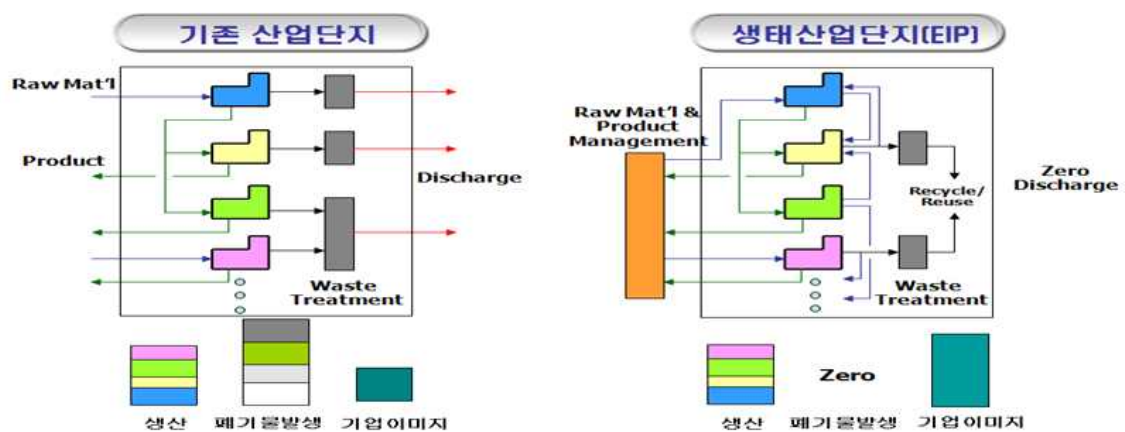
여기서 제안하고 싶은 것은 ‘지방 도시의 대중교통 활성화를 위한 특별법’과 같은 입법을 통해 수도권과 비수도권의 교통 접근성 격차를 줄일 필요가 있다. 이 특별법에서는 대중교통을 포함한 녹색교통의 연계 활성화도 담아서 지방도시의 승용차 의존도를 대폭 낮출 수 있는 획기적인 방안이 도출될 수 있는 기반을 제공할 필요가 있다. 또한 지방도시 대중교통 활성화를 위한 재정 지원 근거도 담아서 안정적으로 사업을 시행할 수 있게 해야 한다.

② 산업 인프라 확대 방향

산업 인프라는 교통네트워크와 긴밀한 연계성을 갖고 있다. 따라서 산업 인프라를 확대하기 위해서는 수도권 및 지방을 연결하는 광역 교통네트워크를 확보해야 한다. 즉, 지방 도시의 교통 접근성 개선 방안과 함께 산업 인프라 혁신 방향도 모색해야 한다. 예를 들어, 최근 우후죽순 격으로 증가하고 있는 개별입지 공장으로 인한 난개발 문제를 해결하기 위해서는 수도권뿐만 아니라 지방 도시도 각각의

특성에 맞게 현명하게 대처할 필요가 있다. 예를 들어, 각 도시마다 집중하고 있는 산업 분야가 있어서 관련 업종의 기업을 중심으로 한 국가산업단지를 배치할 필요가 있다. 청주시의 경우, 오송역 인근에 바이오 산업에 초점을 둔 국가산업단지가 조성 중이다. 또한 지방도시의 지리적 여건, 사회적 여건, 환경적인 여건을 고려하여 특화된 일반산업단지나 농공단지를 조성하여 지역 경제의 핵심으로 삼아야 한다.

특히 개별입지 공장의 난개발 문제를 해결하기 위해서는 ‘개별입지 난개발 해소를 위한 특별법’을 제정하여 난개발 되었거나 난개발 될 우려가 있는 지역을 중심으로 개별입지 공장의 집산화 또는 집적화를 시도해야 한다. 준산업단지나 협동화단지 등의 기존 제도를 일부 보완하여 개별입지 공장의 난립을 막아서 지역경제는 물론 환경문제도 동시에 해결할 필요가 있다. 현재의 준산업단지나 협동화단지의 경우, 민간이 개발하도록 하고 있어 기반시설 설치비용으로 인해 사업성이 현저히 떨어져 경기 화성시의 두 곳만을 제외하고는 실현된 곳이 없다. 따라서 공공의 목적 달성을 위한 공공개발 사업으로 진행할 수 있도록 법과 규정을 개정할 필요가 있다. 또한 산업단지와 지역사회가 공생할 수 있게 하기 위해 집산화되는 산업단지가 지역과 공생할 수 있도록 ‘생태산업단지’로 조성할 필요가 있다. 한 기업이 버리는 폐부산물을 재처리(제조)하여 다른 기업의 원료가 되게 하는 산업 공생네트워크를 구축하는 것은 물론 지역사회에서 나오는 원료나 폐기물을 다시 산업단지의 기업이 활용할 있게 하는 생태산업개발 네트워크를 구축하는 것도 바람직한 대안 중의 하나이다. 이렇게 되면 산업단지나 지역의 오염물질이 원천적으로 저감되고, 기업의 폐기물 처리비용 또한 저감된다. 그리고 관련된 수요기업의 경우 원재료 비용이 저감되고, 일자리도 창출되어 일석 사조의 효과를 거두게 된다 (<그림 8> 참조).



<그림 8> 기존산업단지와 생태산업단지 비교

출처: 저자 작성

③ 주거환경 인프라 확대 방향

수도권에 집중되어 공급되고 있는 주거환경 인프라 중의 하나인 생활권 녹지(공원) 공급 수준은 아직도 선진국에 비하면 낮은 수준이다. 그러나 수도권의 생활권 녹지 서비스는 비수도권 지역과 비교하면 높은 수준으로 공급되고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 수도권은 물론 비수도권 지역의 생활권 녹지 서비스를 선진국 수준에 맞게 공급할 필요가 있다. 현재, ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률’에 의해 도시공원 공급의 책임은 지방 자치단체로 이관되어 있어 지방자치단체의 경제적인 수준에 따라 생

활권 녹지는 차별적으로 공급되고 있다. 따라서 환경복지의 개념으로 볼 때 주거환경의 수준을 결정짓는 주요 서비스인 생활권 공원이 모든 국민에게 공평하게 공급되도록 법을 개정할 필요가 있다. 현 ‘도시공원법’의 일부를 개정하여 중앙정부가 ‘국가 생활권 공원’ 서비스를 공급하도록 근거를 마련할 필요가 있다. 공원 녹지는 물 순환의 중요 시설이기도 하고, 폭염이나 열섬 현상을 저감할 수 있는 거점 시설이기도 하며, 대기오염 물질을 자연적으로 정화할 수 있는 시설이기도 하다. 또한 동물과 식물이 사람과 함께 살아갈 수 있는 생태계 거점이 되기도 한다. 이렇게 중요한 시설이 중앙정부의 책임 전가로 인해 사각 지대에 놓여 있다.

최근 현 정부가 역점을 두고 진행하는 정책 중의 하나가 그린 뉴딜 사업이다. 그런데 이러한 그린 뉴딜 사업의 핵심적인 내용이 주로 에너지 사용 저감을 통한 이산화탄소 저감에 맞춰져 있다. 따라서 그린인프라로서 생활권 녹지를 대대적으로 조성하여 도시가 마주하고 있는 기후변화 위기, 환경오염 위기, 생물종 다양성 상실 위기 등에 구체적으로 대응할 수 있기를 바란다. 최근 논의되고 있는 이소영 의원이 발의한 ‘기후위기 대응을 위한 탈탄소사회 이행 기본법안(5226)’에서도 주로 에너지 전환을 위한 사업들을 제안하고 시행방안을 모색하고 있는 반면, 탄소 흡수원 확보 정도의 녹지 확보 전략이 언급되고 있다. 따라서 도시 및 지역의 그린인프라로서 생활권 녹지를 적극적으로 공급하여 다양한 효과를 동시에 거둘 수 있도록 폭넓은 논의와 법 개정이 필요하다.

청년층을 위한 공공주거 공급을 확대하기 위해서는 국민연금이나 각종 기금과 최근 진행되고 있는 도시재생사업, 공공임대주택사업 등에서 청년층을 위한 공공주거를 대폭 확대해야 한다. 특히 청년 1인 가구가 많이 거주하고 있는 서울과 비수도권 주요 도시에서 진행되는 위에서 언급한 사업들에서 청년들의 생활주기 (라이프 사이클, Life Cycle)를 고려하여 맞춤형 공공주거를 공급해야 한다. 현재와 가까운 미래에 이들 청년층이 중규모 이상의 아파트를 소유할 수 있는 확률은 매우 낮은 상황에서 정부는 청년층, 특히 청년층 1인 가구를 위한 공공주거를 대폭 확대해야 한다. 또한 신혼이거나, 아이를 둔 청년 가구를 위한 질 높은 공공주거도 대폭 확대하여 청년층의 주거불안을 원천적으로 해소하여야만 한다. 따라서 정부는 청년층을 위한 맞춤형 공공주거 200만호 이상을 향후 5년 안에 공급할 수 있도록 다양한 법과 제도를 개정 또는 제정하여야 한다. 이렇게 하지 않으면 축소되는 지방도시의 출산율 저하를 막지 못할 것이며, 국가 전체적으로도 청년층의 주거불안으로 인한 출산율 저하를 막아내기 어려울 것이다. 지금은 다른 정책보다도 청년층의 주거 안정에 관심과 지혜를 모아야 한다.

4. 결론

지금까지 교통, 산업, 주거 환경 분야에서 수도권 집중 현황 및 문제점을 살펴보고, 그 문제점을 해결하기 위한 국토균형발전 방향을 살펴보았다. 산업화 이후로 인구의 도시 집중으로 인한 도시화와 함께 교통 인프라가 수도권에 집중하면서 수도권과 비수도권 지방의 격차가 심하게 나타났다. 최근에는 인구 감소와 함께 지방도시 소멸이라는 상황

도 예측되고 있다. 이러한 모든 현상은 복지로서 교통 인프라가 불균형적으로 수도권에 집중적으로 설치되면서 생겨난 결과라고 할 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 접근할 필요가 있다.

먼저, 수도권 중심의 광역 교통망에서 벗어나 수도권과 연계되면서 지방의 교통 접근성을 향상시킬 수 있는 광역 교통네트워크를 구축할 필요가 있다. 그리고 도시 내 대중교통 수단 분담률을 향상시킬 수 있는 대안으로서 시내버스 완전공영(준공영)제도를 도입하는 것은 물론 노면전차 등과 같은 신교통 수단을 적극적으로 도입하여 시민들의 대중교통 편의성을 향상시킬 필요가 있다. 이러한 대중교통 서비스 증진을 위해 지방정부가 적극적으로 활용할 수 있는 예산의 확보가 필요하다.

둘째로, 산업 인프라의 혁신을 들 수 있다. 수도권과 일부 영남지역에 집중되어 있는 산업 인프라를 개별 도시의 특성에 맞게 국가 산업단지는 물론 일반산업단지가 입지하도록 전략적인 접근이 필요하다. 이제는 산업단지가 단순히 경제적인 효과만을 창출하는 것이 아니라 지역의 환경문제와 일자리 문제도 함께 해결할 수 있는 생태산업개발 패러다임을 도입할 필요가 있다.

마지막으로, 주거 환경 인프라로서 생활권 녹지의 확대가 필요하다. 이를 위해서는 재정 자립도가 약한 지방자치단체가 주도적으로 필요한 곳에 녹지를 설치할 수 있도록 특별법을 제정하여 재정 지원 근거를 마련해야 한다. 또한 이러한 생활권 공원에 물순환, 자원순환 등과 같은 다양한 효과를 동시에 거둘 수 있는 그린 인프라 사업을 추진할 필요가 있다. 또한 수도권에 집중적으로 공급되고 있는 청년 공공주거를 소멸위기에 있는 지방도시에 청년들의 생애주기를 고려하여 공공임대 주택 200만호 이상을 공급하여야 한다. 이를 통해 청년들의 주거불안 문제를 해소하면서 동시에 전국적인 저출산 문제도 해결할 수 있을 것이다.

참고문헌

국민정책연구원, 2017, 국민연금 공공투자 청년공공임대주택 확충방안

국토교통부. 2015. "2014 주거실태조사(일반가구)"

머니투데이, 2010, <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=008&aid=0002389726>

문지영, 반영운, 2018, 도시 생활권공원의 서비스 공급수준 평가를 위한 지표개발 및 우선순위 결정, 도시설계 19(2) 39 - 51 (13 pages)

아시아경제, 2010,

<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2010072917263166739>

연합뉴스, 2020. 3. 14. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200304064400017>

초의수, 2020, “지역 간 격차실태와 국가균형발전의 과제”, 수도권 초집중화 국가비상사태
태 원인과 대책 긴급 토론회 자료.

통계청, 2015, 인구주택총조사

한국교통연구원, 2018,

<https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=16183663&memberNo=25154814&vType=VERTICAL>

한국 산업단지공단, 2016, 전국산업단지현황통계

환경부, 2017, 대기환경연보

<https://blog.naver.com/adonis5050/220567621008>