제3주제

지속가능한 발전 차원에서 본 국가균형발전정책의 평가

변 창 흠

(지속가능발전위원회 전문위원 · 세종대 교수)

지속가능한 발전 차원에서 본 국가균형발전정책의 평가[1)*]

Ⅰ. 서론

○ 참여정부 들어 행정중심복합도시를 비롯하여 기업도시, 혁신도시, 3개의 경제자유구역, 제주국제자유도시, J-프로젝트 등 수많은 종류의 도시들이 지역균형발전과 지역경쟁력 강화를 위한 방안으로 전국에 걸쳐 동시에 추진

○ 분권·분산·분업의 3분 정책의 추진에 따라 지방자치단체와 지역 주민의 지역발전에 대한 관심이 제고되면서 이러한 대규모 개발사업의 유치를 위한 지방자치단체간의 경쟁이 더욱 격렬해지고 있음. 해당 지역 내에 대규모 개발사업을 유치하는 것은 곧 지역의 발전이라는 믿음 때문임

○ 정부는 국가균형발전이 핵심적인 국정과제로 채택하고 지역균형발전을 위한 법적, 조직적, 재정적인 지원방안을 마련하여 추진력을 뒷받침하고 있음. 국가균형발전특별법을 제정하고, 국가균형발전위원회를 법적 기구로 편성하였으며, 균형발전특별회계를 만들어 운영하고 있음

○ 이에 따라 그동안 사안에 따라 부처별로 추진해왔던 각종 지역균형발전 시책들이 국가의 핵심과제로 등장하고 추진력까지 갖추게 된 것은 우리나라 지역정책에서 획기적인 변화라 할 수 있음. 또한 지방정부 차원에서도 지역발전과 지역산업에 대한 관심이 본격화되고 지방정부와 지역내 다양한 주체들이 지역발전의 주체로서 등장하기 시작하였다는 것은 매우 의미있는 일이라 할 수 있음

1)* 본 원고는 한국정책학회 2005년 추계학술대회에서 발표한 [지속가능성 기준으로 본 대규모 국책개발사업의 평가]를 수정·보완한 글입니다.

○ 이러한 노력에도 불구하고 그동안 추진해 온 각종 지역균형발전 정책이 과연 기대하는 효과를 가져올 것인가에 대해서는 우려섞인 시각이 많음.

○ 지역정책은 특성상 이동불가능한 공간을 대상으로 하기 때문에 대상지역 선정에 따라 상대적 수혜지역과 피해지역간의 인식의 차이는 불가피한 요소이며, 실제 지역균형발전정책에 대한 대부분의 비판은 지역간 배분문제를 둘러싼 갈등에서 기인하는 것도 사실임. 수도권 규제를 둘러싼 수도권/비수도권간의 갈등, 신활력지역, 기업도시, 혁신도시, 각종 특구의 입지선정을 둘러싼 지역간 경쟁과 갈등 등이 이러한 측면을 반영하고 있음

○ 그러나 좀 더 본질적으로는 지역균형발전정책이 외형적으로는 대규모 개발사업의 형태를 띠게 되면서, 지역균형발전정책에 대한 우려의 근저에는 과연 지방의 지속가능한 발전을 보장할 수 있을 것인가에 대한 회의가 내재되어 있음

○ 과연 대규모 개발사업을 유치하여 특정 목적의 도시를 구상하고 건설하기만 하면 그 지역이 발전하게 될 것인가? 기존 지역과 새롭게 개발될 도시가 공존할 수 있을 것인가? 그리고 도시를 구성하는 각 요소들은 무엇인지, 기존지역이 지닌 요소들을 어떻게 활용할 것인가?, 건설된 도시는 누가 운영하고 지역주민들이 어떻게 참여할 것인가? 이러한 근본적인 문제에 접근하지 않는 한 지역균형발전을 위한 대규모 도시개발사업은 지방에 거대한 콘크리트 덩어리를 만드는 것에 불과하며, 거대한 부동산 개발사업을 벌이는 것에 불과할 수 있기 때문임

○ 이 글에서는 국가균형발전이라는 명분으로 추진 중인 각종 대규모 도시개발사업에 대해 지속가능성이라는 기준을 통해 추진논리와 문제점을 평가해 보고자 한다. 이를 통해 지방에서 전개되고 있는 대규모 국책개발사업이 지속가능한 발전을 위해서는 어떠한 방향으로 계획되고 개발, 운영되어야 할 것인가에 대한 정책방안을 제시하고자 함

Ⅱ. 지속가능한 발전에 대한 개념과 측정 지표

1. 지속가능성의 개념과 구성 요소

○ 지속가능한 발전은 1980년대 중반이후 등장한 개념으로 현 세대의 자원과 환경이 과도하게 개발되어 미래세대의 후생과 복지를 위협하지 않도록 배려하는 개발이라 할 수 있음

○ 이러한 개념은 1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED, world commission on environmental and development)가 『우리의 공동 미래』(Our Common Future, 일명 Bruntland 보고서)를 출간하고 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의가 이 개념을 정식으로 채택하면서부터 정치, 경제, 사회 등 전분야에서 정책을 수립하는 데 가장 우선적으로 고려해야 할 개념으로 자리를 잡아가고 있음

○ 『우리의 공동미래』에서는 지속가능한 발전은 "미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력과 여건을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시킬 수 있도록 하는 발전"으로 정의하고 있음(WCED, 1987). 반면, 지방정부참여를 위한 국제위원회(ICLEI)는 지속가능한 발전을 "어떤 사회가 시스템 자체의 존립가능성을 위협받지 않는 범위 내에서 기본적인 환경적, 경제적, 사회적 서비스를 모든 이에세 제공해주는 발전"으로 규정하고 있음

○ 이러한 개념정의에서 지속가능한 발전은 현 세대의 필요를 위해 불가피하게 발전을 하되, 미래 세대가 활용할 환경용량을 초과하지 않는 범위 내에서 발전이 이루어져야 한다는 것을 의미

○ 이러한 관점은 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서 더욱 구체화되었음. 리우선언과 함께 채택한 의제 21(Agenda 21)에서는 지속가능한 발전을 "현재 및 미래세대의 발전적 필요와 환경적 필요가 동등하게 충족되는 것"으로 정의하고 있음

○ 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에서는 리우선언 이후 지속가능한 발전에 대한 관심과 요청을 반영하여 요하네스버그선언문과 의제21의 구체적 실천계획인 이행계획을 채택하였음. 이 선언에서는 경제성장과 환경보전, 사회복지의 조화를 각 국가가 21세기 국가발전전략으로 삼을 것을 권장하는 내용을 담고 있음(이용우・윤양수, 2003)

○ 지속가능한 발전의 개념은 전문가에 따라 상이하게 정의할 수 있지만, 기본적으로는 발전의 당사자인 현세대의 과도한 개발을 억제하고 발전의 논의에서 고려하지 못했던 환경, 보전, 미래세대, 공익 등을 고려하는 발전을 이루어야 한다는 것이 기본적인 취지라 할 수 있음

○ 이런 측면에서 보면, 지속가능한 발전은 '환경과 경제, 보전과 개발, 현세대와 미래세대, 사익과 공익 등이 상호균형을 이루면서 상생하는 방식으로 이루어지는 발전을 의미한다'고 볼 수 있음(조명래, 2004). 그러나 이러한 개념은 관념적이고 선언적이기 때문에 현실에 적용하는 데는 상당한 논란과 어려움이 따르고 있음

○ 구체적으로는 발전과 환경 중 무엇을 우선적으로 고려할 것인가?, 환경이 발전의 전제조건인가 아니면 양자의 조화를 추구하는가?, 미래 세대가 수용할 수 있는 현 세대의 발전이나 개발수준을 어떻게 정의할 것이며[2] 미래세대의 동의를 어떻게 구할 것인가? 등에 대해 구체적인 기준이나 원칙을 제시해주기가 어렵기 때문임

○ 이러한 원칙과 기준이 정립되어야 지속가능한 발전의 개념이 실제 정책을 수립하고 채택하는 과정에서 유용하게 활용될 수 있

2) 미래세대가 그들의 필요를 충족시킨다는 것은 그들이 충분한 자본을 지니게 되는 것을 의미하고, 이는 인공자본, 자연자본, 인적 자본, 사회적 자본을 어떻게 규정하는가에 달려있다. 생태경제학자들은 자연자본 및 기타자본이 서로 대체가능하지 않다고 보는 반면, 환경경제학자들은 자본의 대체가능성을 인정하고 있다. 이러한 인식차이는 지속가능한 발전을 측정하는 지표를 어떻게 설정할 것인가에서 중요한 쟁점이 된다(정연근, 2004 참조)

음. 이러한 문제는 지속가능한 발전의 개념을 구체적으로 분해함으로써 부분적으로 해소할 수 있음

○ 지속가능한 발전은 크게 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있음. 환경(자연 혹은 생태)적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 사회적(혹은 조직적)의 지속가능성 측면임

○ 환경적 지속가능성은 환경의 본래의 질과 상태가 유지되고 생태계가 파괴되지 않는 범위 내에서 발전을 이루는 것임. 반면, 경제적 지속가능성은 인간의 기본적인 욕구를 충족하기 위한 경제활동이 현세대 뿐만 아니라 미래세대까지 지속될 수 있도록 발전이 되어야 한다는 것임. 사회적 지속가능성은 사회계층적, 공간적 갈등이 최소화되고 격차가 축소될 수 있도록 발전이 이루어져야 한다는 것임

○ 이승일(2000)은 지속가능한 발전을 위해 고려되어야 할 세 가지 중요한 요소로 '보전을 위한 환경', '성장을 위한 경제', '형평을 위한 사회' 등을 들고 있음

○ 세 가지 요소들은 각기 상이한 이념을 지니고 있음. 우선 환경측면에서는 환경적, 생태적 지속성(environmental, ecologocal sustainability)임. 환경이 우리 인류에게 자연자원을 공급할 수 있는 능력과 환경오염물질의 자정능력 범위 내에서 발전을 이룩해야 함

○ 둘째, 경제적 측면에서는 효율성(effciency)임. 에너지, 물 등과 같이 사람이 살아가는 데 꼭 필요한 각종 자원을 최대한 효율적으로 공급하되 공급 위주가 아닌 수요관리정책으로의 전환이 필요함

○ 셋째, 사회적 측면에서는 형평성(equality)임. 시간적으로는 미래세대의 발전가능성, 그리고 공간적으로는 국가내와 국가간의 빈부격차 등을 줄여가야 함

○ 그러나 환경, 경제, 사회의 모든 요소에 대해 한계용량을 선정하고 이를 기초로 정량적으로 측정하고 지속가능한 발전을 위한 목표를 선정하는 것은 실제 상당히 어려운 일임(이승일, 2000)

○ 왜냐하면 실제 상황과 시간의 경과에 따라 목표가 변화할 수 있기 때문임. 따라서 지속가능한 발전의 개념 자체를 기준으로 설정하기보다는 이를 달성하기 위한 요소들을 세분화한 다음 이에 기초하여 기본적인 원칙을 정립해 가는 것이 중요함

○ 여기에는 앞서 살펴본 3가지 요소들을 활용할 수 있을 것임. 각 공동체별로 합의에 의하여 상황에 맞도록 지속가능한 발전의 목표를 선정하고 이를 실천해 가야 하는 것임

2. 지속가능한 발전에 대한 선행 연구의 동향

○ 지속가능한 발전에 대한 인식이 확대되면서 이러한 개념을 실제 국토개발이나 도시관리에 어떻게 적용하여 활용할 것인가에 대해 많은 연구가 진행되어 왔음. 이러한 연구는 그동안 급속한 경제개발과정에서 과도한 개발과 개발의 집중, 그로 인한 지역간, 사회계층간 격차가 확대되고 과도한 환경파괴에 대한 우려가 급증되면서 나온 것이라 할 수 있음. 기존 연구들은 크게 세 가지로 유형화할 수 있음

○ 가장 우선적으로는 지속가능한 발전의 개념에 입각하여 우리나라 국토계획이나 토지이용체계를 재평가하고 발전방안을 제시한 연구들을 들 수 있음

- 박헌주(2001)은 지속가능한 발전의 개념에 입각하여 현재 국토의 관리와 이용체계의 문제점을 분석하고 의제 21을 실현하기 위한 지속가능한 국토이용체계 구축방안을 제시하였음

- 이용우 · 윤양수(2003)은 환경성, 효율성, 형평성이라는 지속가능한 발전의 원칙을 통해 국토관리전반의 문제점을 분석하고, 지속가능한 국토관리를 위한 추진전략을 제시하였음

- 조명래(2004)는 지속가능한 발전의 개념을 분석하여 지속가능한 토지이용의 조건을 도출하고 이를 기준으로 현행 토지이용제도의 문제점을 분석하고 지속가능한 토지이용제도의 구축방안을 제시하였음

○ 둘째로는 지속가능한 발전의 개념을 분해하여 각 요소들을 평가하기 위한 지수나 지표를 개발하는 연구들임

- 평가지수나 지표를 개발하기 위한 평가항목으로는 앞서 살펴본 바와 같이 지속가능성을 크게 환경적 측면, 경제적 측면, 사회적 측면 등 세 가지로 구분하는 경우가 많음(이승일, 2000; 조명래, 2004, 이용우·윤양수, 2002 등).

- 반면, 정대연(2003)은 지속속가능한 발전을 자연, 경제, 인구, 문화, 기술, 사회구조 등 여섯 가지 부문으로 나누고 있으며, Chung(2002)은 사회적 측면, 환경적 측면, 경제적 측면, 제도적 측면으로 구분하고 있음

○ 평가항목들을 이용하여 평가지표를 개발하는 연구도 활발하게 진행되고 있음

- 이용우·윤양수외(2004)는 국토개발의 지속가능성을 측정하고 평가하기 위한 지표를 개발하였음. 이 연구에서는 국토개발지표를 토지이용, 환경보전, 생활환경, 지역개발, 교통 및 자원관리로 나누어 국토개발과 관련된 종합적인 지표를 도출하였음

- 정연근외(2004)는 정책당국자가 주요 의사결정할 때 활용할 수 있도록 지속가능 발전지수를 사회, 환경, 경제, 제도적인 측면으로 구분하여 도출하였음

- 또한 정연근(2004)은 동북아 지역의 국가실정에 적합한 지속가능발전지표(SDIs: sustainable Development Indicators)를 개발하고 이 지수를 국가별 지속가능발전지표 비교연구를 통하여 지속가능발전 정도를 평가하였으며, 오영석 등(2004)은 지속가능한 발전의 개념을 지역사회 차원에서 적용하기 위해 지방자치단체의 사회용량을 조사하기 위한 항목을 도출하였음

○ 셋째로는 지속가능한 발전의 개념을 활용하여 실제 국토개발이나 도시관리를 위한 원칙과 기준을 정립하기 위한 연구들임

- 이승일(2000)은 지속가능한 발전을 위한 도시계획법 개정방안을 제시하였으며, 임회지(2001)는 지속가능한 도시조성을 위한 기존의 도시개발정책의 한계를 지적하고 커뮤니티에 입각한 신전통주의적 계획기법의 활용방안을 제시하음

- 고순철(2002)는 지속가능한 지역사회개발의 개념을 정립하고 이를 실현하기 위한 영역별 과제를 도출하였음

○ 본 연구에서는 환경적 지속성, 경제적 효율성, 사회적 형평성 등의 세 가지 요소들이 지속가능한 발전을 구성하는 요소로 파악하고, 이를 기준으로 세부 평가지표를 개발하기 보다는 각 요소들이 궁극적으로 추구하고자 하는 이념에 입각하여 대상사업을 평가하고자 한함

○ 이 이념을 기준으로 국가균형발전사업이 환경적 지속성, 경제적 효율성, 사회적 형평성 등 지속가능발전의 3가지 요소를 어느 정도 충족시키고 있는가를 평가하는 것임

Ⅲ. 국가균형발전을 위한 대규모 개발사업의 현황과 제도 분석

1. 국가균형발전 정책과 대규모 개발사업

1) 국가균형발전 과제와 개발사업의 관계

○ "지방분권과 국가균형발전"은 참여정부가 출범하면서 제시한 12대 국정과제 중 가장 핵심적이고 대표적인 과제 중의 하나임. 이 과제는 다시 지방분권과 국가균형발전으로 구분될 수 있으며, 참여정부는 국가균형발전이라는 목적을 달성하기 위해 지역별 특성화 발전, 지방대학 육성, 행정중심복합도시 건설 등의 정책 프로그램을 추진하고 있음

○ 이러한 정책 프로그램을 추진하는 기구로 [국가균형발전위원회]라는 대통령 자문 기구가 구성되었으며, 이 위원회는 국가균형발전을 위해 다음의 표와 같은 16개 정책과제를 수행하고 있음

○ 국가균형발전위원회가 주도하여 추진 중인 16개 과제에는 지역혁신체계의 구축과 지역산업의 육성과 같이 지역의 혁신 및 발전역량을 제고함으로써 지역발전을 유발하기 위한 정책들이 중심을 이루고 있음

○ 그러나 수도권 지역에서 지방으로 이전하게 될 중앙행정기관, 공공기관 및 대기업을 수용하고 새로운 지역발전과 혁신의 창출원을 조성하기 위한 목적으로 다양한 물리적 개발사업을 동시에 포함하고 있음

○ 여기에는 신행정수도후속대책으로 추진되고 있는 행정중심복합도시(행정중심복합도시건설을위한특별법), 지방이전 공공기관을 중심으로 건설되는 혁신도시(국가균형발전특별법), 국토균형발전

및 경제활성화 목적으로 추진되는 기업도시(기업도시개발특별법), 각 지역의 특색있는 발전을 목적으로 하는 지역특화발전특구(지역특화특구발전법) 등이 있음

○ 이 사업들은 기존의 국토의계획및이용에관한법률이나 개발에 관한 법률을 따르기보다는 개발사업마다 특별법을 제정하여 일반법률보다 더 많은 각종 지원이나 규제완화 혜택을 부여함

○ 그 외에도 국가균형발전계획과 관련된 정책에는 물리적인 개발을 주된 내용으로 하지는 않지만 사업내용에서는 개발사업의 성격을 띠는 사업들이 포함되어 있음

○ 대덕R&D특구특별법에 의해 추진되는 대덕특구 개발사업, 국가산업단지의 혁신 클러스터화 사업, 농·산·어촌의 낙후지역을 대상으로 하는 신활력지역 개발사업, 수도권 규제의 일환으로 추진되는 발전정비지구 지정사업 등이 그것임

○ 국가균형발전을 위한 16개 핵심과제와 이와 관련된 도시개발사업을 요약하면 아래의 <표1>과 같음

<표 1> 국가균형발전 16개 핵심과제와 도시개발사업

분 야	핵심과제	관련부처	도시개발사업의 내용 및 현황
1. 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화	① 지역혁신체계 구축 및 운영지원	산자부 시도	지역혁신협의회 운영
	② 지방대학 육성 및 지역인적자원 개발	교육부, 시·도	지방대학 육성 프로그램 운영
	③ 신산학협력 모델의 정립 및 확산	교육·산자·과기·정통·문광·노동부, 중기청	산학연 중심대학 지정 육성
	④ 대덕 R&D 특구 육성	과기·산자부, 중기청, 대전시	대덕 R&D 특구육별법 제정, 대덕특구개발
	⑤ 국가산업단지 혁신 클러스터화 추진	산자부	6개 국가공단 혁신 클러스터 시범사업 추진 산업단지 혁신 클리스터 육성
2. 자립형 지방화를 위한 지역산업 육성	⑥ 지역전략 산업의 진흥	산자부	4개·9개 지역산업 진흥사업의 특성화 및 지역혁신 시스템화 추진
	⑦ 문화·관광 자원을 활용한 자립형 지역개발	행자·문광·건교부	지역의 특성화된 문화·관광자원을 활용한 지역개발
	⑧ 낙후지역 개발방안 수립	행자·건교·농림·해수·산자	농·산·어촌형 RIS 구축 등 신활력지역 개발방안 수립
3. 국가균형 발전을 위한 제도적 기반 확립	⑨ 국가균형발전 5개년계획 수립	20개 부처 및 시·도	지역혁신발전5개년계획 및 시행계획 수립, 각종센터건립사업 추진
	0 특별회계 운영 및 제도개선	예산처, 시도	지역개발특별회계를 통해 각종개발사업 지원
	1 국가균형발전사업 평가체제 확립	전부처, 시도	평가와 예산의 연계
	2 지역특화발전 특구 추진	재경부	지역특화발전특구법 제정, 각지방별 특구신청
4. 국토 및 수도권의 계획적 관리	3 신국토구상 수립·추진	건교·산자·재경부	신국토구상에 대규모 개발사업 반영
	4 수도권의 계획적 관리 방안 수립	건교·재경·산자부	수도권 규제의 합리화 및 발전정비지구 지정 예정
	5 공공기관 지방이전	건교·교육부, 기예처, 시도	177개 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
	6 수도권 기업의 지방이전	산자·건교·재경부	수도권 기업의 지방이전 재정지원 강화

*출처 : 한국토지공사(2005)를 수정 보완,

2) 국가균형발전 정책 추진을 위한 대규모 개발사업의 종류

(1) 행정중심복합도시 건설사업

○ 중앙행정기관의 이전을 통해 충청권에 신행정수도를 건설하고자 했던 계획이 신행정수도건설특별법의 위헌판결 이후, 2004년 12월 23일 국회는 '신행정수도후속대책 및 지역균형발전 특별위원회'를 구성하고 여야 합의를 거쳐 [신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법]을 마련

○ 이 법에 따라 후속대책위원회와 후속대책기획단이 '행정중심복합도시 건설추진위원회'와 '행정중심복합도시 건설추진단'으로 개편되었고, 사업시행자인 한국토지공사는 '행정중심복합도시건설사업처'와 '행정중심복합도시건설사업1단'과 '2단'을 설치하여 사업을 추진하고 있음

○ 지난 5월 24일 건설교통부장관은 연기·공주지역에 행정중심복합도시 예정지역으로 2,212만평, 주변지역으로 6,769만평을 지정·고시하였음. 이로써 충청권에 분당신도시의 약 4배에 이르는 면적에 인구 50만명을 목표로 하는 새로운 신도시 건설이 시작되었음

(2) 혁신도시 건설사업

○ 참여정부가 구상하고 있는 "혁신도시"란 수도권에서 지방으로 이전하는 공공기관을 매개로 지방도시에 건설되는 도시임. 수도권에서 이전하는 공공기관을 성격별로 묶어 지방에 집단으로 이전하고 이전지역에 기업과 연구소를 유치하여 지역의 특화발전을 선도하는 도시이자 지역의 혁신거점으로 육성한다는 구상임

○ 지방으로 이전하는 공공기관은 각 지방의 지역전략(특화)산업 및 공공기관의 기능적 특성을 고려하여 가능한 지역전략(특화)산업과 연관이 있고 지역혁신역량을 강화할 수 있도록 지역을 결정하였음

○ 이에 따라 수도권에 소재하는 268개 공공기관 중 수도권 입지가 불가피한 기관을 제외한 177개를 지방으로 이전하게 되었으며, 이들이 이전하는 지역에 건설되는 혁신도시들은 수도권과 대전·충남을 제외한 11개 광역시도에 하나씩 건설됨

○ 도시형태는 기존도시 재개발, 신시가지형, 독립 신도시형 등으로 유형화할 수 있다. 이 도시들은 2007-2010년 이내에 지방자치단체와 협약을 맺고 도시건설 및 이전 준비 작업을 거쳐 2012년에 이전을 완료한다는 구상임

(3) 기업도시 건설사업

○ 기업도시란 제조업·관광업 등 산업입지와 경제활동을 위해 민간기업 주도로 개발된 도시로서, 산업시설은 물론 종사원의 정주에 필요한 주택·교육·의료·문화 등 자족적 복합기능을 가진 도시(건설교통부, 2004)임

○ 이 도시는 기존의 주택신도시나 산업단지에 비해 주사업자가 민간기업으로 민간주도로 추진하고 있다는 점(기업주도), 산업, 주거, 교육, 문화 등 복합기능을 지닌 도시(복합도시), 규모나(일정규모이상) 기능면에서 자족적인 도시(자족도시)의 특성을 지니고 있음

○ 당초 기업도시는 2003년 10월 17일 전경련이 투자활성화와 국가균형개발을 촉진하기 위해 기업도시 개발을 추진하겠다고 발표하면서 시작되었음

○ 전경련은 지방에 대기업 주도로 1,000만평(인구 30만)규모로 개발할 수 있도록 정부의 획기적인 지원을 요구하였음. 이에 정부는 민간기업의 국내투자촉진과 국가경쟁력강화라는 차원에서, 그리고 지역혁신역량 강화와 지역발전을 통한 국가균형발전의 견인차로 활용한다는 차원에서 전경련의 제안을 수용하여 이를 뒷받침하는 특별법을 제정하였음

○ 이 법에 따라 기업도시 시범사업자를 선정한 결과 8개 기업도시 건설사업자가 신청하였음. 이중 지식기반형인 충북 충주시와 강원 원주시, 관광레저형인 전북 무주군, 산업교역형인 전남 무안군이 1차 시범사업으로 선정되었고, 전남 영암·해남군과 충남 태안군은 재심사를 통해 최종 선정되었음. 이로써 기업도시의 시범사업은 당초의 계획과는 달리 전국적으로 6개가 동시에 추진되고 있음

<표 2> 기업도시 신청 및 선정 현황

유형	지역	규모(평)	참여기업	업종	선정여부
산업교역형	전남 무안	1,400만	BS바이오등 38개	바이오집적단지	선정
지식기반형	강원 원주	100만	국민은행, 롯데건설등 6개	연구개발단지	선정
	충북 충주	210만	이수화학, 임광토건, 주택공사등 5개	정보기술, 생명공학	선정
관광레저형	충남 태안	472만	현대건설	골프장 및 위락시설	재심사후 선정
	전북 무주	249만	대한전선	골프장, 주말농장 등	선정
	전남 해남·영암	3,032만	전경련, 관광공사컨소시움 18개	골프장, 호텔, 카지노	재심사후 선정
	경남사천	200만	IBN관광레저개발	골프장, 위락시설	탈락
	전남 하동·광양	841만	동서화합개발	위락시설	탈락

(4) 지역특화발전특구에 의한 개발사업

○ 지역특화발전특구란 지역특화발전특구에관한규제특례법에 따라 지역의 특화발전을 위하여 지정·고시된 구역으로, 이 구역에서는 지역의 특수성에 따라 관련 규제가 선택적으로 해제되는 특례가 적용됨. 지역특화특구 제도는 일본의 규제개혁특구를 표본으로 한 것으로 중앙정부의 행정규제완화와 지방자치단체의 지

역에 특수한 개발사업이 결합될 수 있도록 만들어진 제도임

○ 특화발전특구는 그 자체가 개발사업의 절차를 명시한 제도는 아니지만, 토지이용관련 12개 법률의 26개 규제와 25개 개별법률에서 44개의 규제특례를 명시하고 있음

○ 특구로 지정되면 사업의 내용에 따라 국토의계획및이용에관한법률상의 용도지역안 건폐율 및 용적율 한도를 150%범위 안에서 조례로 완화하여 적용할 수 있게 한 것임. 특화특구로 지정되면 농지 전용, 도시 지역 변경 등 토지이용이나 개발과 관련된 규제가 완화되기 때문에 개발사업을 촉진하는 효과가 있음

○ 재정경제부는 지역발전특구위원회를 거쳐 전국 189곳의 자치단체에서 신청한 448곳의 특구 중 최종적으로 31개 지역을 지정하였음. 지정을 신청한 448개 특구의 52%에 이르는 233개가 관광과 관련된 특구를 신청하고 있다는 점에서 특화특구제도는 새로운 개발의 통로로 활용되고 있음. 실제 이러한 기대 때문에 특화특구제도에는 재정·세금 지원 조치가 없음에도 불구하고 특구 신청만으로도 지가를 상승시키고 있음

(5) 혁신클러스터 조성 사업

○ 혁신클러스터 조성사업은 기존 지방산업단지나 연구단지에 연구, 컨설팅, 생산기능을 통합해 지역발전 선도하고자 하는 사업임. 창원, 구미, 울산, 광주, 원주, 반월, 시화, 군산 등 기존의 7개 산업단지를 시범사업지로 선정하여 추진하고 있음

<표 3> 지역균형발전을 위한 도시개발사업의 현황

구 분	개 념	대 상	규 모	추진 일정
행정중심 복합도시	중앙행정기관 12부, 4처 2청이 이전하여 건설되는 인구 30-50만명 규모의 행정중심 도시	충남 연기 공주지역	2,212만평	2005년 11: 도시개발계획 수립, 토지보상시작 2006년 1월: 행정도시개발청(가칭) 발족 2007년: 공사 착공 2012년 준공, 부처이전시작
혁신도시	수도권 공공기관 성격별로 묶어 지방에 집단이전하고 기업과 연구소를 유치하여 지역발전 도모	수도권과 대전·충남을 제외한 11개 광역시도에 하나씩 건설	미정 -기존도시 재개발 -신시가지형 -독립 신도시형	-상반기중 혁신도시입지 결정 -2007-2010년 지자체와 협약을 맺고 단계적 이전 -2012년 이전 완료
기업도시	기업이 주도해 지방에 건설하는 자족도시	-낙후지역 우선고려 -수도권·광역시는 제외 -무안,충주, 원주, 태안, 무주, 사천, 굉양, 하동, 해남·영암 등 8곳 신청	-산업교역형 150만평 이상 -지식기반형 100만평 이상 -관광레저형 200만평 이상	-6월 시범지역 4곳, 9월 2곳 추가선정 -매년 1-2곳 추가신청
지역특화 발전특구	지역의 특수성에 따라 관련 규제가 선택적으로 규제의 특례가 적용되는 특구	지자체가 신청한 지역을 선정		전국 448개의 특구 중 31개 선정
혁신클러스터조성 사업	기존 지방산업단지나 연구단지에 연구, 컨설팅, 생산기능을 통합해 지역발전 선도	-창원, 구미, 울산, 광주, 원주, 반월, 시화, 군산 등 7개 산업단지를 시범사업지로 선정 -대덕연구단지도 후보	미정	-올해 연구개발단지 조성사업비 300억원 책정 -단지별로 추진단을 만들어 2008년까지 단계적 추진
S-프로젝트 (서남해안 개발)	서남해안에 관광레저형 도시 건설, J 프로젝트 일부 지역이 S 프로젝트 지역 안에 포함	무안 목표, 해남 일대	약 9,000만평	-싱가포르 CPG가 만든 개발계획을 총리실에 제출 -추진일정은 미정

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부·건설교통부, 중앙일보 2005.5.30일자를 수정·보완, 변창흠(2005)에서 재인용.

3) 국가균형발전을 위한 개발사업 관련 제도

○ 일반적으로 도시개발 방식은 정부의 역할정도에 따라 공공개발과 공영개발, 민관합동개발, 민간개발로 구분할 수 있는데 우리나라의 개발방식은 주로 공영개발의 성격을 지니고 있었음[3]. 이러한 공영개발방식은 한국토지개발공사, 한국수자원공사(구 기지개발공사), 대한주택공사 등이 담당하게 되었음

- 이들의 개발방식은 개발예정지역을 미리 검토한 후에 개발예정지구를 지정하여, 공권력을 동원하여 토지를 강제로 매입하고 택지나 산업용지를 조성하여 매각함으로써 발생하는 개발이익을 통해 기반시설을 확충하는 것임

○ 이러한 체계하에서는 개발대상지역은 불가피하게 기존의 국토종합계획이나 도시기본계획에 반영될 수가 없었고 기존의 계획체계와 무관하게 개발사업을 진행하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 법체계가 요청되었음

○ 이러한 요청에 의해 만들어진 개발법규는 특별법의 성격을 띠게 되었다. 이 법률이 1972년에 제정된 주택건설촉진법, 1980년에 제정된 택지개발촉진법, 1990년에 제정된 산업입지및개발에관한법률 등이었음

○ 이러한 특별법에 의한 개발사업은 기존 도시계획과의 일관성, 종합성 부족의 문제점을 낳았음. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 주택건설촉진법은 주택법으로 개편되었으며, 택촉법도 주된 시행자인 토지공사가 [지역종합개발사업]을 통해 시군의 도시기본계획과의 연계성을 강조하는 방향으로 발전하고 있음

---

3) 공공개발은 정부가 토지에 대한 모든 권한 즉, 개발권, 소유권, 처분권을 장악한 채 토지를 개발하는 것으로 개발 이후 토지의 이용 및 처분까지도 정부가 직접 규제하는 방식이다. 반면에 공영개발은 정부가 개발권을 장악하고 토지를 개발하지만 분양절차를 거쳐 토지의 소유 및 처분의 권한을 민간에게 이양하는 것으로 토지의 이용 및 처분에 간접적으로만 개입한다. 결국 토지의 소유, 개발, 유통 및 이용의 전반적인 토지공급 과정에 대해 공공개발이 전면적이고 포괄적인 시장개입이라면, 공영개발은 개발 및 유통단계에 국한한 제한적인 시장개입이라고 할 수 있다(장세훈, 1996).

○ 그러나 1990년대 이후 동북아 지역내 경쟁이 격화되면서 이에 대응하기 위한 전략지역이 또다시 특별법의 형태로 개발되기 시작하였음. 해외 자본 유치를 위해 경제자유구역지정및운영에 관한법률과 제주도국제자유도시건설특별법이 제정되었으며, 각종 지역균형발전사업들도 특별법에 의해 추진되고 있음

○ 지역균형발전을 위한 기본법은 국가균형발전특별법이지만, 이 법의 정신을 실현하기 위한 각종 도시개발사업이 개별적인 개발법으로 제정되기 시작하였음. 충청권에 새로운 행정수도를 건설하기 위해 제정된 신행정수도건설특별법[4], 기업도시 건설 및 지원을 위한 '기업도시개발특별법', 지역의 특화산업의 육성을 위한 '지역발전특화특구법', 미군기지 이전에 따른 평택지역의 지원을 위한 '평택지원특별법' 등이 연이어 제정되었음

4) 후에 헌법 불합치 판결을 받게 되면서 '신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법'이 제정되었다.

Ⅳ. 지속가능성 기준에 입각한 대규모 개발사업의 평가

1. 환경적 건전성 충족 여부

○ 환경적 건전성 내지 지속성 측면에서 지속가능한 개발이란 지역의 환경이 버틸 수 있는 범위라 할 수 있는 지역의 환경용량, 지역수용능력(regional capacity)의 범위 내에서 개발이 이루어짐을 의미함

○ 이러한 개발방향을 고려할 때 환경적 건전성은 ① 개발사업이 물리적인 개발을 위주로 건설되고 있는 것이 아닌가? ② 도시개발을 통해 지역의 환경이 과도하게 파괴될 수 있는가? ③ 지역이 수용가능한 범위 내에서 개발총량이 정해지고 있는가? 등을 통해 평가할 수 있음

1) 물리적 개발위주의 균형발전 정책

○ 지역의 혁신역량을 강화함으로써 지역을 발전의 주체로 육성하고자 하는 구상에도 불구하고, 지역의 내부적인 자원이나 산업주체를 활용하는 내생적 개발보다는 외부자원이나 자본을 유입함으로써 지역발전을 도모하고자 하는 외부지향적인 개발을 지향하고 있음. 이러한 구상은 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등에서 모두 동일하게 적용됨

○ 참여정부의 대규모 개발사업은 이념적으로는 지역의 내생적인 역량을 결집하여 지역혁신을 유발하는 것을 지향하고 있지만, 실제 구현되는 모습은 지역의 경쟁력을 제고하기 위한 새로운 공간을 조성하는 형태를 취하게 됨으로써 개발주의적 속성을 띠게 되는 것임. 이에 따라 물리적 건조환경을 통해 지역균형발전이란 본래의 목적을 달성할 수 있을 것인가에 대해서는 많은 의구심이 들 수밖에 없음

2) 과도한 환경파괴

○ 균형발전을 위한 개발사업의 내용은 기존 지역과 무관한 대규모 신규개발사업으로서 지역의 환경이 지탱할 수 있는 범위를 넘어서고 있음. 특히 기업도시의 경우는 대규모 골프장과 호텔, 대규모 레저시설, 주택단지 등 대규모 환경훼손을 전제로 하는 개발이 주류를 이루고 있음

○ 또한 지역균형 발전사업 추진과정에서 환경에 대한 객관적인 기준과 원칙이 적용되지 않고 있음. 국책개발사업을 추진하면서 도시계획 과정에서 새로운 환경기준을 설정하고 사업자 선정시에도 환경기준을 중요한 요소로 활용하고 있음. 그러나 지속가능한 발전에서의 환경은 발전을 지원하거나 공존하는 조건이라기보다는 발전을 위한 전제조건으로 평가될 필요가 있음

○ 이런 측면에서 최근 대규모 개발사업에서 활용하는 친환경적인 기준은 개발을 전제로 하되 환경적인 요소를 고려하는 수준에 그치고 있음. 이러한 현상은 입지선정이나 사업자 선정, 신도시 계획 과정에서 그대로 관철되고 있음[5]

3) 지역의 환경 용량을 넘어선 개발

○ 지역균형발전 사업은 동일 권역 내에서 유사한 개발사업이 중복적으로 지정되어 추진될 뿐만 아니라 지역별 개발의 총량을 미리 계획하거나 규제하는 시스템이 마련되어 있지 않음. 이에 따라 개발하고자 하는 총량이 지역이 수용할 수 있는 역량을 넘어서고 있음

5) 기업도시의 시범사업 평가에서 핵심적인 평가항목이었던 환경영향에 대해서는 일정수준을 넘지 않은 지역에 대해서도 재평가를 통해 시범사업으로 결정하는 무리가 있었다.

○ 현재 진행 중인 대규모 개발사업들은 개별사업별로 특별법에 따라 추진됨에 따라 국토균형 발전에 대한 비전과 연계성이 부족하함. 대규모 국책개발사업은 지역균형발전과 국토의 지속가능성을 고려한 국토종합계획을 수립하고, 이 계획에 입각하여 개발사업을 추진하여야 함. 그러나 이 사업들은 개별사업별로 별도의 주체에 의해 추진됨에 따라 지역균형발전 사업간의 일관성과 종합성이 결여되고, 사업간의 중복과 상충이 발생하고 있음

○ 최근 논란이 되고 있는 S 프로젝트는 문화관광부와 전남이 추진중인 J 프로젝트와 중복되며, 이 구상은 국토종합계획과 연계성이 부족한 채 검토되고 있음. 또한 다양한 외국인 투자유치지역들은 상호간에 어떻게 역할분담할 것인지, 주변에서 검토 중인 각종 개발사업과 어떻게 연계할 것인지가 종합적으로 검토되지 못하고 있음

2. 경제적 효율성 충족 여부

○ 경제적 효율성에 입각한 개발이란 인간의 욕구를 지속적으로 충족할 수 있는 성장을 하되, 자원과 비용을 최소화하는 개발이 되어야 한다는 것임. 이를 위해서는 과도한 개발을 통한 자원의 낭비를 줄이고 최대한 재생불가능한 자원을 절약하고 재활용하는 자원절약형 개발이 이루어져야 함

○ 이러한 방향을 고려할 때 경제적 효율성은 ① 개발사업을 통해 낙후된 지역의 안정적인 발전을 지원하는가? ② 개발사업이 지나치게 개발이익을 위해 추진되지는 않는가? ③ 지역의 기존 자원을 최대한 활용하는가? 등을 통해 평가할 수 있음

1) 지역균형발전 사업을 통한 낙후지역의 발전 문제

○ 지역균형발전을 위한 사업들은 낙후지역의 안정적인 발전을 도

모할 수 있어야 함. 낙후지역에 대규모 개발사업을 진행하는 방식의 개발사업은 물리적인 공간의 발전은 가져올 수 있는 반면, 지역에 거주하는 주민의 복지가 증대하는지, 지역산업이 이 개발사업을 통해 산업경쟁력이 증가하는지는 깊이 있게 검토하지 못하고 있음

○ 또한 개발이 진행되는 도시가 외부 자원에 지나치게 의존하게 됨에 따라 지역경제의 안정성을 훼손할 수 있음. 특정도시가 한 기업이나 동일산업에 집중하는 경우 해당 기업이나 산업의 부침에 따라 지역경제의 운명이 결정될 여지가 있는 것임

2) 개발이익을 위한 과도한 개발의 문제

○ 개발과정에서 발생하는 개발이익을 환수하는 제도적 장치가 불비하기 때문에 전국에 걸친 과도한 개발의 열기가 더욱 확대되고 있음. 일반적으로 도시개발과정에서는 개발계획의 수립 및 발표, 토지보상, 토지개발, 토지 및 주택의 분양 각 단계별로 개발이익이 발생하게 됨. 그러나 개발이익 환수제도를 기업이나 개인에 대한 정부의 과도한 개입으로 인식하여 개발이익의 개념과 환수에 대한 제도가 마련되어 있지 않거나 약화되어 왔음[6]

○ 현재 우리나라의 개발이익환수제도는 조세수단으로는 소득세법상의 양도소득세와 지방세법상의 간주취득세가 있고, 부담금 형태로는 개발부담금과 일부 수익자부담금제도가 명맥을 유지하고 있음

○ 조세를 통한 개발이익환수제도는 과표현실화율이 낮고 각종 감면조항 때문에 실효성이 낮으며, 부담금 등을 통한 개발이익환수제도는 IMF 경제위기 이후 기업규제완화 차원에서 대부분 폐지되거나 완화되어 실효성을 상실하게 되었음. 그 외에도 공공시설 기부채납과 물납에 의한 개발이익환수제도가 운영되고 있

6) 개발이익환수에 대한 기본법으로 '개발이익환수에관한법률'이 제정되어 있고 이 법에서 개발이익의 개념을 광의로 정의해 두고 있으나 주요 정책수단이 폐지되거나 부과중지되어 법률로서의 실효성을 상실하고 있다.

으나 부과기준이 애매하고 합리적인 기준이 설정되지 않아 개발이익환수제도로서 역할에 한계가 있음[7]

○ 개발이익환수제도의 불비는 본래적 용도보다는 개발이익의 취득을 목적으로 하는 개발을 유도하게 됨. 사업자체의 비용/편익보다는 개발로 인한 지가상승이나 자본이익을 목적으로 개발이 이루어지게 되어 지역간 개발의 편차가 심하게 나타나게 됨. 그 결과 개발이익의 규모가 큰 수도권과 지방대도시에서는 과도한 개발이 이루어지는 반면, 지방에서는 개발이 정체되고 있음

○ 최근 새로운 개발법률에 의해 시행중인 기업도시는 낙후된 지방에서도 개발이 활성화될 수 있도록 사업시행자에게 개발이익을 향유할 수 있도록 제도화하고 있음. 그러나 이 방식은 지방에서도 새로운 개발이익을 창출함으로써 거대한 개발이 일어날 수 있는 제도적 여건을 조성한 데서는 의의가 있으나, 개발이익의 수취를 주된 목적으로 사업계획이 작성되어 기업도시가 거대한 부동산 개발사업으로 전락될 가능성을 배제할 수 없게 됨

○ 따라서 지방의 대규모 개발사업을 수행하기 위해서는 우선 개발이익환수 제도의 마련이 선행되어야 함. 국가균형발전사업의 추진으로 전국적으로 신도시 형태의 개발이 집중적으로 이루어지는 경우 개발이익의 배분을 둘러싼 갈등이 우려되며, 사업자체의 추진에 장애요소로 작용할 가능성이 높음

○ 이러한 문제점을 방지하기 위하여 토지의 보상, 개발과정 등에서 개발이익을 원천적으로 환수할 수 있는 제도적 장치를 마련한 후에 개발사업을 추진하는 것이 바람직함

---

7) 8월 31일 발표된 [부동산제도 개혁방안]에서는 2004년 1월 1일부터 부과중지되었던 개발부담금을 부활하고 기반시설부담제도를 신설하였다. 그러나 개발부담금은 부과요율을 IMF 이전의 50%에서 25%로 낮게 설정되어 있고 재개발이나 재건축사업은 부과대상에서 제외되어 있다. 또한 부관 등에 의해 관행적으로 이루어지고 있는 택지개발사업에서의 공공시설 부담, 기부채납과 물납 등에 의한 개발이익환수제도는 이번 대책에서 보완하지 않았다.

3) 지역의 기존 자원 활용의 문제

○ 참여정부가 지역균형발전을 위해 추진하는 정책으로는 수도권의 중추행정기능과 공공기관의 지방 이전, 지역혁신체계 구축, 낙후지역 지원, 지방대학 육성 등이 있으나, 가장 강조를 두고 있는 정책은 지역혁신체계(RIS, Regional Innovation System)의 구축이라 할 수 있음

○ 지역의 혁신을 창출하는 구성요소라 할 수 있는 대기업, 연구기관, 공공지원기관, 민간기업을 한 지역에 집적시키는 구상은 혁신클러스터라는 개념으로 정책에 반영되어 있으며, 이 구성요소들을 통해 하나의 시스템을 구성하는 논리는 지역혁신체계라는 개념으로 도입되어 있음

○ 그러나 낙후지역의 경우 내생적 발전을 가져올 산업 기반 및 자체 혁신 능력이 취약한 것이 현실임. 우리나라의 고질적인 지역불균등 발전의 결과, 주요 혁신 역량이 수도권에 집중되어 있어서 비수도권 지역에서는 지역발전을 위한 혁신 역량 자체가 부족한 것임. 때문에 지역혁신체제를 통해 지역 경쟁력을 높이고, 지역의 내생적 발전을 도모하자는 구상은 단기적으로 기존의 불균형 상태를 교정하는 정책 수단으로서는 그 한계를 지닐 수밖에 없음

○ 이러한 논리에 따라 낙후 지역에서 특정한 목적을 지닌 도시가 갖추어야 할 요소들을 보유하고 있지 않기에 외부의 공공기관이나 대규모 자본을 유치하여 그 내용을 채우겠다는 구상이 대규모 국책개발사업에서 활용되고 있음

○ 행정중심복합도시는 중앙행정기관을, 혁신도시는 수도권의 공공기관을 유치하여 채우고, 기업도시는 민간기업의 생산시설과 각종 위락시설로 채우고자 g함. 그러나 도시의 각 구성요소들을 한 지역에 적정한 위치에 집적시키기만 하면 자동적으로 혁신이 창출되고 산업경쟁력이 제고될 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 시각이 많음(강현수외, 2004)

3. 사회적 형평성 충족 여부

○ 사회적 형평성에 입각한 개발이란 현세대 내 사회구성원 간의 공생이 가능하도록 지역간 계층간 격차를 해소하고 갈등을 최소화하는 개발을 의미함. 이른바 사회적 지속성이 보장되는 개발이 되어야 함을 의미함

○ 이러한 방향을 고려할 때 사회적 형평성은 ① 지역균형발전을 위한 도시개발사업이 국토균형발전에 기여하는가? ② 지역내에서 기존 지역과 새롭게 개발되는 지역이 공존할 수 있는가 그리고 개발사업의 진행에 따라 계층간 격차가 해소될 수 있는가? ③ 사업 추진과정에서 주민이나 지방자치단체의 참여가 보장되는가? 등을 들 수 있음

1) 지역대규모 개발사업과 균형발전 효과

○ 지역불균형을 해소하기 위해서는 지역불균형을 어느 기준으로 정의하고 어떻게 이를 해소할 것인가에 대한 계획이 구체적으로 제시되어야 함. 수도권과 다른 광역권간에 인구 혹은 부가가치액, 고용창출 등에서 어떠한 격차가 존재하며 대규모 개발사업을 통해 이러한 격차를 얼마나 해소할 수 있을 것인가에 대한 청사진이 제시될 필요가 있음

○ 그러나 지방의 대규모 개발사업을 추진하는 과정에서 수도권에서 새로운 규제완화와 개발의 명분을 제공함으로써 수도권에서는 더 많은 개발이 진행되고 있음. 수도권의 개발수요에 대한 추정연구에서 수도권에서는 매년 600-800만평의 택지개발이 불가피하다고 추정하고 있으며, 건설교통부가 작성하여 발표한 주택종합계획(2003-2012)에서도 공공택지로 판교신도시의 25개에 해당하는 7,060만평이 필요한 것으로 분석하였음[8]

8) 이 수치는 8월 31일에 발표된 [부동산 제도 개혁방안]에서 연도별로 300만평을 추가하는 것으로 계획되었다.

<표 4> 수도권의 택지개발 및 주택건설 수요 추계

연구명	기간	택지 소요량(천평)	주택호수	비고
고철(2003)	2003-2007	48,000	750만호	
안건혁(1999)	2001-2010	63,180		1인당 주택면적 기준
건설교통부(2003)	2003-2012	70,600	242만호	주택종합계획 공공택지기준
경기도(2004)	2004-2030	160,000		수도권성장관리기본구상
	2004-2021	179,880		

자료: 변창흠(2005).

○ 수도권 지방자치단체도 도시기본계획을 통해 2020년의 수도권의 목표인구를 2005년 현재인구보다 무려 391만에서 608만명이 늘어난 2,724~2,941만으로 설정해 두고 있음. 도시기본계획의 목표인구는 구속력을 지니지는 않으나 이를 기초로 도로, 상하수도, 주택, 시가화용지 등을 결정하게 되므로 목표인구를 높게 설정하게 되면 이후 도시의 기본구상이 개발지향성을 띨 수밖에 없게 됨

○ 결국 지역균형발전 정책이 지방의 대규모 개발사업의 형태를 띠게 되면서 전국적으로 개발수요를 확대하고 수도권의 집중은 더욱 강화되는 결과를 초래하게 된 것임

<표 5> 계획인구를 기준으로 할 때 경기도 인구의 전국 비중변화

지역별 인구	2005년	2020년
전국인구	4,829만명(100.0%)	4,996만명(100.0%)
수도권 인구	2,333만명(48.3%)	2,724만명(54.5%)1) 2,941만명(58.9%)2)
경기도 인구	1,071만명(22.2%)	1,458만명(29.2%)1) 1,675만명(33.5%)2)

주: 1) 경기도가 발표한 1,458만명 기준
2) 광명의계가 추계한 1,675만명 기준
출처: 조명래(2005), "2020년 도시기본계획 상 수도권 인구계획 현황과 문제점" 미간행.

2) 신개발지역과 기존 지역간의 공존 문제

○ 특화신도시 개발을 통해 지역발전을 도모하겠다는 시도는 지역에 또다른 개발의 섬을 조성하는 결과를 초래할 수 있음. 지금까지의 대규모 택지개발사업이 기존 도시와의 연계성이 부족한

거대한 물리적 구조물의 집합체가 되었듯이 기존 도시의 자원을 활용하지 않고 기존 지역과 연계성을 고려하지 않고 별개의 공간을 조성하는 계획은 이러한 시행착오를 반복할 수 있음

○ 이 경우 장소는 발전하는 반면, 기존 지역의 주민의 복지는 증대하지 않는 결과를 초래할 수 있음. 때문에 지역의 발전계획을 수립하는 과정에서 지역의 주민과 산업을 어떻게 활용할 것인가는 최우선적으로 고려해야 할 과제라 할 수 있음

3) 주민이나 지방자치단체의 참여 보장 문제

○ 국가균형발전을 위한 대규모 도시개발사업에서는 지역의 관련 주체들의 참여가 제한되어 있음. 지역발전을 선도할 도시개발사업은 단지 민간기업 투자 유치를 통한 지역산업의 활성화에만 목적이 있는 것이 아니라 지역의 시민사회가 함께 새로운 도시 모형을 모색해 가는 계기로 활용되어야 함

○ 지역의 시민사회가 활성화하는 것은 지역에 자발적 시민모임이 활성화되고, 신뢰와 규범이 두터워지고, 복지 수준이 향상되는 것을 의미함. 그리고 이러한 시민사회의 활성화는 그 자체로 중요할 뿐 아니라, 장기적으로는 지역의 건전성을 높여 지속적인 경제 활성화에도 도움을 주게 됨

○ 새롭게 건설되는 도시가 장소와 기업이 상생하는 공간이 되기 위해서 시민과 기업, 공공주체의 합의에 의해 추진되는 것이 가장 바람직함. 도시의 건설은 도시의 장기적 발전에 대한 시민적 합의에 기초하여 추진되어야 하며, 최소한의 시민적 권리를 보장할 수 있는 구체적인 프로그램을 구축할 필요가 있음

○ 그러기 위한 일차적 조건으로 도시의 건설은 지방자치단체의 지역발전에 대한 장기발전계획과 연계하여 추진되어야 하며, 도시 구상단계에서부터 지방자치단체, 기업, 시민사회간의 지속적인 참여가 필요함

Ⅴ. 나오는 말: 지역균형발전을 위한 대규모 개발사업의 추진 방향

○ 참여정부가 지역균형발전을 위해 추진하는 정책으로는 수도권의 중추행정기능과 공공기관의 지방 이전, 지역혁신체계 구축, 낙후지역 지원, 지방대학 육성 등이 있으나, 이를 실현하기 위한 시책들은 대부분 대규모 개발사업들로 구성되어 있음. 최근 대규모 개발사업이 과다하게 추진되면서 재정에 부담이 되고 예정지역을 중심으로 지가가 급등하면서 사업자체의 타당성과 정당성에 대한 회의적인 시각이 늘고 있음

○ 이러한 문제는 지역균형발전 정책을 추진하면서 어떠한 지역균형발전의 모습을 상정하고 있는가? 과연 어디에 얼마나 효과적으로 도시를 건설할 것이며, 누가 개발하고 어떻게 관리할 것인가? 지역의 발전과 지역주민의 발전을 어떻게 조화할 것인가? 등과 같은 지역균형발전을 위한 도시개발사업의 원칙과 기준이 명확하게 설정되어 있지 않았기에 생기는 문제라 할 수 있음

○ 향후 지역균형발전을 위한 개발사업을 추진하는 경우에는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음. 우선, 국토 전체 공간차원에서는 균형발전을 위해 도시건설을 허용할 수 있는 도시의 조건과 범위 등을 설정하는 것이 필요함

○ 현재 지역균형발전을 목적으로 추진 중인 개발사업은 작게는 수십만평에서 크게는 수천만평에 이름. 무분별한 유치 경쟁과 중복 건설을 방지하고, 사업간 연계성을 강화하기 위하여 개발될 도시들은 개별 목적으로 분산할 것이 아니라 낙후지역 광역권의 기존 대도시와 연계하여 특화된 거점도시로서 역할을 담당할 수 있도록 종합적으로 검토하여 배치하는 것이 필요함

○ 이 도시들은 단순히 수도권 과밀해소와 지역발전을 위한 도시개발 자체에 목표를 둘 것이 아니라 지역산업클러스터의 계획적 조성을 위한 광역적 지역균형발전 거점이 되도록 조성하여야 함. 또한 광역권을 기준으로 인구 혹은 부가가치액, 고용창출 등의 지표를 사용하여 권역별 개발총량 배분 계획 수립하고 광역권간의 균형발전을 도모하는 기초자료로 활용함. 또한 광역권 단위에서 지속가능성을 고려한 개발총량을 검토하여 개발의 양을 조정하여야 함

○ 둘째, 지역의 역사, 문화, 생태적 자원을 활용하고 지역산업과 연계될 수 있는 도시가 건설되어야 함. 또한 지역주민과 지역산업주체, 지방자치단체가 참여하는 지역개발 모형을 개발하여야 한다. 지역의 자원이나 주체와 무관하게 결정된 도시는 장소의 발전을 도모할 수 있으나 주민의 복지와는 무관할 수밖에 없음

○ 진정으로 지역개발사업이 장소의 번영이 아니라 지역주민의 삶의 질 향상으로 연결될 수 있기 위해서는 외부의 자원에 의해 좌우되는 개발이 아니라 지역의 내생적인 자원과 인력을 활용하는 구상이 우선되어야 함. 작지만 체계적이고 느리지만 성공적으로 지역과 결합된 새로운 지역혁신체제 모델을 창출해 내는 노력이 필요함

○ 셋째, 지역균형발전사업은 국토의 지속가능한 발전의 3요소를 고려하여 추진되어야 함. 지역산업의 경쟁력 제고와 지역총생산의 증대, 일자리 창출 등과 같은 경제적 효율성뿐만 아니라 지역균형발전, 빈부격차 해소, 양극화 방지 등과 같은 사회적 통합성, 환경파괴의 최소화, 선계획-후개발 원칙에 입각한 개발 등의 환경적 건전성이 동시에 고려되어야 함

○ 도시의 지속성은 기존 지역의 환경적, 생태적, 문화적 지속성을 유지하는 것과 새롭게 조성된 도시의 지속성을 보장하는 것으로 나누어 볼 수 있음. 그동안 택지개발과정에서는 새롭게 개발된 도시가 항상 선이었으므로 기존의 지역과 주민은 철거와 이주의 대상이 되어왔음

○ 따라서 향후 개발과정에서는 기존 지역이 지닌 각종 다양성의 훼손이 최소화될 수 있는 새로운 모델을 개발할 필요가 있음. 또한 새롭게 조성된 도시의 지속성을 보장하는 것도 무엇보다 중요함. 수천호의 아파트와 주상복합건물로 덮혀진 도시가 수십년 수백년을 지속한다는 것은 상상하기 어렵움. 지역 전체의 장기적 발전 과정과 다양한 주체들의 합의도출과정을 통해 새롭게 건설되는 도시의 지속성을 보장할 수 있는 방안이 모색되어야 함

참 고 문 헌

강현수, 2003, "참여정부의 국가균형발전 전략의 내용과 주요 쟁점", 수도권살리기 시민연대 토론회 자료

고순철, 2002, "지속가능한 지역사회개발의 개념과 접근과제", 『한국농촌지도학회지』, 제 9권 2호.

국가균형발전위원회·건설교통부, 2004, [기업도시 개발 추진현황 및 지원 방안], 제 1차 기업도시지원 실무위원회 자료.

김일태, 2000, "지속가능한 도시개발 전략", 『우리나라 국토정책의 나갈 길』, 새국토연구협의회 공개토론회 자료집. 2000.9.

박순애, 2001, "지속가능한 발전과 시민참여", 『도시행정학보』, 제 14집 제 2호.

박헌주, 2001, "지속가능한 국토관리를 위한 토지정책의 방향", 새국토협의회, 『환경친화적 국토개발전략과 토지정책방향에 관한 토론회』 발표논문.

변창흠, 2005, "지속가능성 기준으로 본 대규모 국책개발사업의 평가" 한국정책학회 추계학술대회 발표논문.

변창흠, 2004, "지역균형발전을 위한 성공적 기업도시의 조건", 한국공간환경학회 춘계학술대회 발표논문.

변창흠, 2005, "신개발주의적 지역개발사업 막는 길", 『문화과학』, 2005년 가을호.

서순탁, 2001, "21세기 새로운 토지정책의 방향", 21세기 정보화시대 토지정책 방향에 관한 토론회 세미나 자료

서응철, 2004, "지속가능성 지표의 변천에 관한 연구", 『한국산림휴양학회지』. 제 8권 제 2호.

양병이, 1999, "새로운 밀레니엄 시대의 지속가능한 도시", 『지속가능한 도시발전에 관한 국제심포지움』 자료집. 199.10.

오영석외, 2004, "지속가능발전의 지역화에 관한 방법론 고찰: 경주시의 사회용량 기초조사를 사례로", 『한국행정논집』, 제 16권 제3호.
윤양수외, 1998, 『환경친화적 국토개발사업 추진방안』, 국토연구원.
이승일, 2001, "지속가능한 개발과 도시계획법 개정", 『국토연구』, 제 29권.
이용우 · 윤양수, 2002, "지속가능한 국토관리를 위한 전략", 『환경정책』, 제 11권 제 2호.
이원호, 2004, "혁신도시와 국가균형발전", 한국토지공사 주최 혁신도시 심포지움 『국가균형발전과 혁신도시』, 2004년 11월 12일.
임희지, 2001, "지속가능한 도시조성을 위한 신전통주의계획이론 분석 연구", 『국토연구』, 제 32권.
정대연, 2003, "지속가능한 발전의 사회학적 고찰", 『환경영향평가』, 제 12권 1호.
정연근, 2004, 『동북아 지속가능발전 지표 개발 및 비교 연구』, 한국환경정책평가연구원 연구보고서.
정연근 · 강상목 · 여준호, 2004, "지속가능발전지표의 지수화 연구", 『환경정책』 제 13권 제3호
정희남·김승종·박동길(2003), 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안』, 국토연구원
조명래, 2003, "한국 개발주의의 역사와 현주소", 환경과생명: 『환경과생명』 통권37호 (2003 가을) pp.31-53
조명래, 2004, "지속가능성 측면에서 본 한국의 토지이용제도", 『지역사회발전연구』, 제 29집, 제 1호.
한국토지공사, 2003, 『국가균형발전을 위한 지역혁신체계 실행모델 정립 및 사업화 방안』, 한국토지공사.
한국토지공사, 2005, 『국가균형발전을 위한 토지정책 방향에 관한 연구』, 한국토지공사.
Anderson & Jones Lang Lasalle. 2001, 『지식기반산업 육성 및 수도권정책 전환방향』, 경기도.

Chung, Yong-Keun, "Sustainable Decelopment Indictors for Korea", 『환경정책』 제 10권 3호.

Golany, Gideon, 1996, New Town Planning: Principles and Practice, John Willey and Sons: New York

Putnam, Robert D., 2000, 안청시 외 역, 『사회적 자본과 민주주의』. 서울: 박영사.

Jun-Gu Bae and June-Woo Kim(2001), "The Developmental Urbanization of Singapore", <지역사회개발연구>, 제26권 제1호

OECD, 2002, "Sustanable Development : A Framework for Peer Review and Related Indicators", ECO/EDR/DIV(3003).

UNCSD, 2001, "Indicators of Sustanable Development: Guidelines and Methodlogies".

UN, 2001, Indicators of Sustanable Development: Guidelines and Methodologies. N.Y.

WCED, 1987, Our Common Future. Oxford: Oxford Press.