

2040 충남의 공간구조 변화 시나리오

목 차

- I. 여는 말
- II. 국토공간구조 변화의 경향성
- III. 2040 공간구조 전망
- III. 맺는 말

충남연구원 오용준 연구위원

yjuno@cni.re.kr

1. 여는 말

다수의 국토전문가들은 수도권이 초광역화되면서 충청·세종권 전체를 물리적으로 포섭할 것이라고 전망한다. KTX 운행과 남북 고속도로망 확충으로 수도권과 충청·세종권이 한 시간 생활권에 진입하였기 때문이다. 그동안 비수도권(이하 지방이라 한다)은 대(大)수도권 정책이 수도권 규제를 완화하기 위한 수단이 되지 않도록 격렬히 반대하였는데, 경기침체가 지속되면서 수도권 규제가 대폭 완화된 상황에 놓이게 되었다. 새로운 차원의 국가균형발전정책이 필요한 시점인 것이다. 신(新)균형발전은 충남의 미래를 결정할 수 있다는 점에서 충남의 선택을 요구하고 있다. 국토 및 지역 개발의 경향성을 토대로 2040년 충청남도 지역발전의 시나리오를 구상해 보았다.

2. 국토공간구조 변화의 경향성

우리나라 국토개발의 경향성은 무엇인가?

국토개발 차원에서는 국토공간구조를 일극종형(一極從型)구조에서 다극횡형(多極等形) 구조로 전환하기 위한 다양한 노력이 있었다. 노무현정부 이전까지는 수도권의 집중과 과밀을 완화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해 경부축을 중심으로 일극종형 국토개발을 추진하였다. 그러나, '04년부터 노무현정부는 신행정수도 이전과 혁신도시를 조성하기 위해 『국가균형발전특별법』을 제정하고 '제4차 국토종합계획 수정계획('06~'20)'을 발표하였다. 이것은 충청권·영남권·호남권이 상생할 수 있는 다극횡형 국토공간체계를 구축하는 국토개발역사에 길이 남을 국가균형발전사업이 되었다. 지방이 수도권 발전의 낙수효과(Trickle-down Effect)를 통해 성장할 수 있다는 관념을 보기 좋게 혁파(革罷)하였기 때문이다.

충청남도 공간구조 변화의 경향성을 무엇인가?

다수의 지역개발 차원에서 그동안 충청권의 발전동력은 세종시 동북 방향에서 고속도로를 따라 이입되어 왔다. 그 초입에는 국제과학비즈니스벨트, 오송생명과학국가산업단지 등 다양한 국가성장동력사업들이 추진 중이다. 문제는 개발의 기회나 흐름들이 대부분 세종시 동편으로 치우쳐 있어 세종시 서측에 위치한 충남 내륙지역은 세종시와 시너지효과를 일으킬 요소가 많지 않다는데 있다. 정부는 동해안에서부터 세종시를 거쳐 서해안으로 연결하는 중부동서축이 국토의 주류축에 편입되어야 한다는 논리에 주목했다. 이를 위해 중앙정부는 충청내륙고속화도로 등 광역기반시설 설치를 검토하고, 충청남도는 2006년부터 대전광역시에 위치한 충남도청을 홍성·예산지역으로 이전시키며 신도시를 건설하고 있다. 박근혜정부는 국토공간을 다극화하는 전략이 효과가 있다고 확신하고, 고속철도를 중심으로 KTX경제권 정책을 추진하고 있다. KTX 공주역 주변지역에는 풍부한 백제문화·관광자원과 군사·행정중심도시가 입지하고 있는데, 이러한 지정학적 위치는 KTX 공주역이 금강 발전회랑의 허브(Hub)를 담당할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

3. 2040년 충청남도 공간구조 전망

미래 충청남도 공간구조 변화 시나리오는 국토개발과 공간구조 변화의 경향성을 토대로 구상할 수 있다. 시나리오 A(수도권 연담화 시나리오)는 충청·세종권이 기존 수도권과 연계된 메가 수도권으로 성장하는 것이다. 충청·세종권이 기존 수도권과 기능을 분담하여 성장하는 수요대응형 시나리오라 할 수 있다. 이 시나리오는 정책 개입이 없을 경우, 중추 관리 기능이나 고부가가치 기능은 수도권에 의존한 채, 충청권은 저부가가치 분공장 경제 구조로 전략할 수 있다. 수도권 대기오염 방지를 위해 서해안에 석탄화력발전소를 짓고 발전 전력이 초고압 송전선을 통해 수도권 소비지로 보내지는 구조가 고착화되어 수도권과 충청권 간에 환경 갈등도 유발하게 될 것이다. 반면, 정부 정책이 개입될 경우에는 충남의 주력 산업이 수도권의 후방연관산업과 연계하여 내수경제의 포트폴리오를 재편할 기회를 얻을 가능성이 높다.

시나리오 B(충청·세종 대도시권 시나리오)는 기존 수도권과 차별화된 독자적인 대도시권으로 성장하는 수요창출형 시나리오이다. 세종시에 국가 행정의 중심 기능이 도입되면서 충청·세종권의 위상이 수도권 수준으로 높아질 것으로 전망된다. 세종시 중심의 신(新)수도권 구축을 통해 베이징~세종~도쿄를 잇는 ‘뉴 베세토(New BESETO)’ 개념의 글로벌 화도 가능할 것이다. 충청·세종 대도시권이 수도권과 차별화된 새로운 도시권으로서 국가 기능과 광역기능을 특화하고 분담하게 되면, 기존 경제수도권과 동반성장의 기반을 마련할 수 있을 것이다. 수도권은 서울 경제권에서 담당할 때 빛이 나는 기능을 담당하고, 그렇지 않은 기능들은 과감히 지방으로 이전해야 한다. 충남~경기도 간에 긍정적인 연계 협력이 이루어질 수 있는 도시연합체(아산만 도시권 등)를 찾고 경쟁력을 확보하도록 하는 것이 지방의 활성화 뿐 아니라 국가발전에도 효과적으로 기여할 수 있다. 앞으로 충청·세종 대도시권은 초광역 공동체라는 새로운 공간구도 하에서 영국의 도시권 협상(City Deals)처럼 자립적인 경제시스템을 구축할 것으로 전망된다.

4. 맺는 말

수도권 연담화 시나리오(시나리오 A)는 수도권과 비수도권이라는 이분법적 논리에서 벗어나 공간정의를 추구할 수 있어야 한다. 그래야 지방에서 메가 도시권정책 (수도권의 초광역화)이 수도권 규제를 없애는 수단이라고 오해하지 않는다. 충청남도가 신균형발전정책이 필요하다고 주장하는 이유가 여기에 있다. 신균형발전은 수도권과 비수도권이라는 이분법적 논리에서 벗어나 다차원적인 공간단위(초광역, 광역, 지역, 기초, 동네 등)별로 균형발전을 추구하는 발전이다. 신균형발전의 목적은 공간정의(Spatial Justice)와 환경정의(Environmental Justice)를 추구하며 국가발전에 대한 지방의 기여도에 대한 공정한 보상이 이루어져야 한다는 것이다.

충청·세종 대도시권 시나리오(시나리오 B)는 행복도시 발전이 하나의 신(新)수도경제권을 형성할 가능성을 만들어주고 서울경제권과도 차별화되어야 한다. 그래서 신(新)수도권 발전전략은 새로운 경제권역으로서 위상과 역할(책무), 국제표준(Global Standards)을 규정하고, 세종시를 중심으로 충청·세종권이 연계할 수 있는 지역발전정책으로 구체화되어야 한다. 이를 위해 민간기업과 공동으로 경제성장과 일자리 창출을 중심으로 하는 신(新)수도권 발전전략부터 수립해야 한다.

두 개 미래 시나리오의 불확실성을 제거하기 위해서는 3+1 지역발전정책이 필수적이다. 이 정책은 세종시·KTX공주역 광역도시권과 내포신도시 광역도시권, 그리고 아산만 광역도시권의 네트워크 도시체계를 구축하고 충남의 미래를 여는 상생발전 거버넌스를 구축하는 것이다. 이를 위해 첫째, 세종시·KTX공주역 광역도시권은 수도권 집중과 과밀을 완화하고 국가균형발전을 촉진하는데 기여해야 한다. 둘째, 내포신도시 광역도시권은 도청 이전과 신도시 개발이라는 기회요인을 활용하여 지역균형발전을 촉진하고, 충남의 미래를 견인하는 환황해권의 성장거점이 되어야 한다. 셋째, 아산만 광역도시권은 평택·당진항 매립지 관할권을 둘러싼 갈등을 해소하고, 충남~경기의 공생발전을 추구해야 한다. 마지막으로 3개 신성장거점도시와 주변지역 간의 기능적인 보완과 연계를 위한 연계협력 거버넌스 구축도 중요한 과제이다. 세계적인 네트워크 도시로 알려진 네덜란드 란트스타트(Randstad)와 일본 간사이 지역에서는 지역 간 네트워크가 지역발전효과의 1/4 정도를 차지하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 끝.

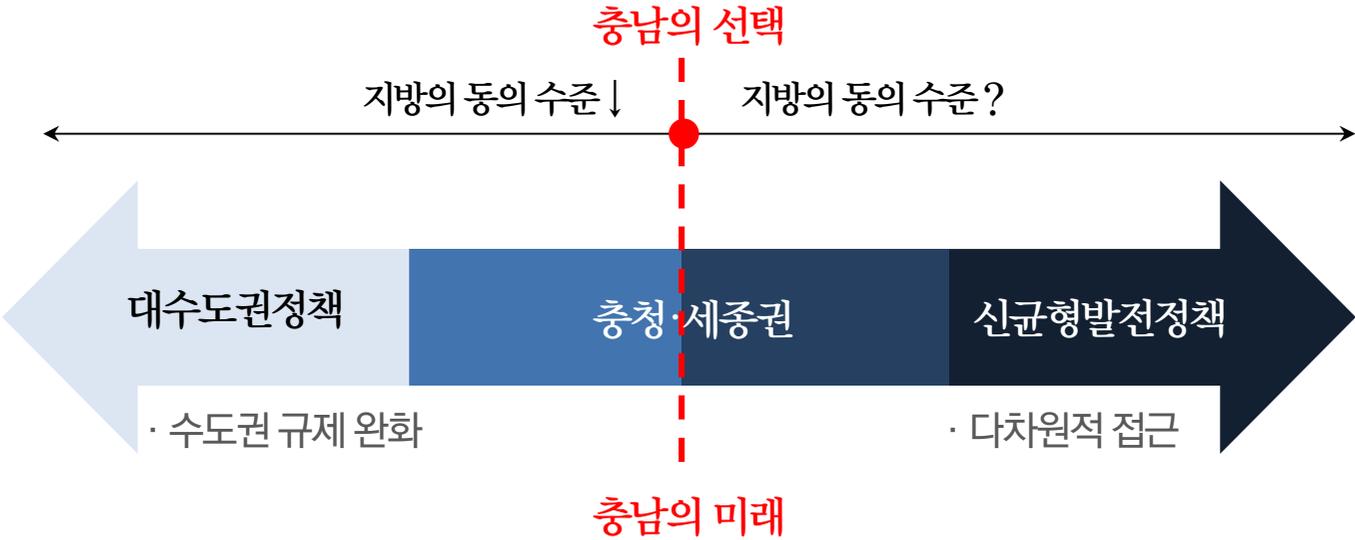
I. 여는 말

01 | 여는 말 시나리오 전망의 배경

■ 광역도시화 전망의 필요성과 목적

다수의 국토전문가

“수도권이 초광역화되면서 충청·세종권 전체를 물리적으로 포섭할 것이다”



국토개발 경향성을 토대로 미래 공간구조 변화의 시나리오를 구상

Ⅱ. 국토공간구조 변화의 경향성

01. 우리나라 국토공간구조 변화의 경향성
02. 충남 공간구조 변화의 경향성

우리나라 국토개발의 경향성은?

01 | 국토공간구조 변화의 경향성

우리나라 국토공간구조 변화의 경향성

■ 역대 정부의 국토개발정책

박정희정부, 제1차 국토종합개발계획('72~'81)

- 남동임해지역에 신공업단지 개발, 경부고속도로 건설 등

전두환·노태우정부, 제2차 국토종합개발계획('82~'91)·제3차 국토종합개발계획('92~'01)

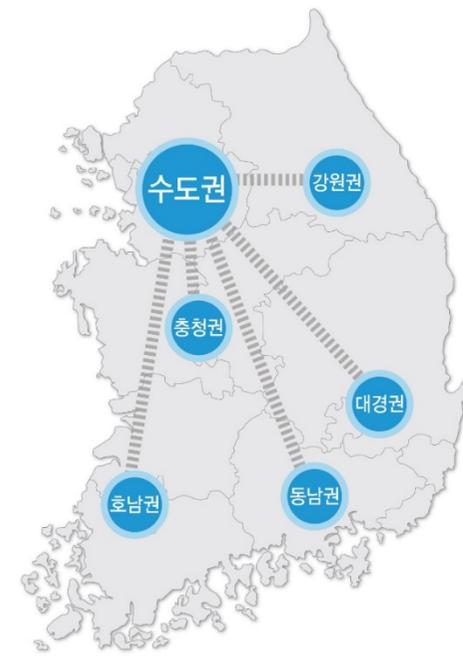
- 수도권 성장 억제와 지역경제권의 육성에 의한 국토의 균형개발 논의를 실천

김영삼정부, 제4차 국토종합계획('00~'20)

- 1994년 지역균형 개발 및 중소기업 육성에 관한 법률 제정, 전국 7대 광역권(아산만권, 군장광역권 등) 개발

노무현정부, 제4차 국토종합계획 수정계획('06~'20) vs. 이명박 정부, 제4차 국토종합계획 재수정계획('11~'20)

- 노무현정부 : 국가균형발전특별법 제정('04), 행복도시 및 혁신도시 건설 추진
- 이명박정부 : 연성적 국토체계, 초광역권 및 5+2광역경제권 육성, 세종시 수정안 발표('10)



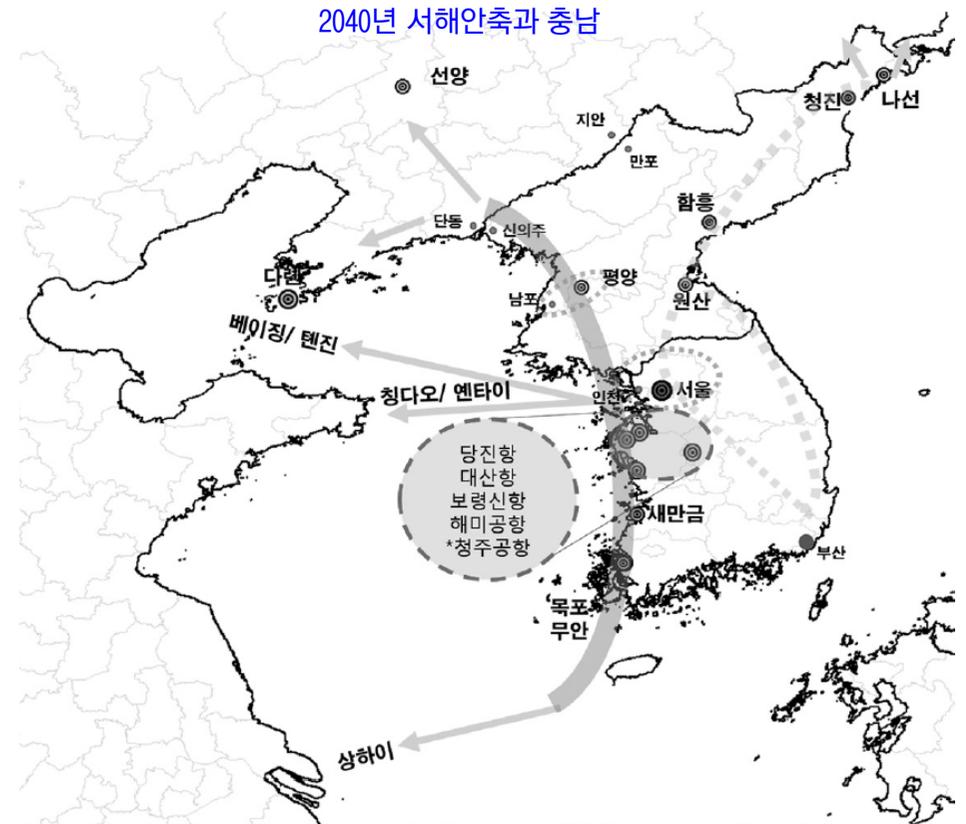
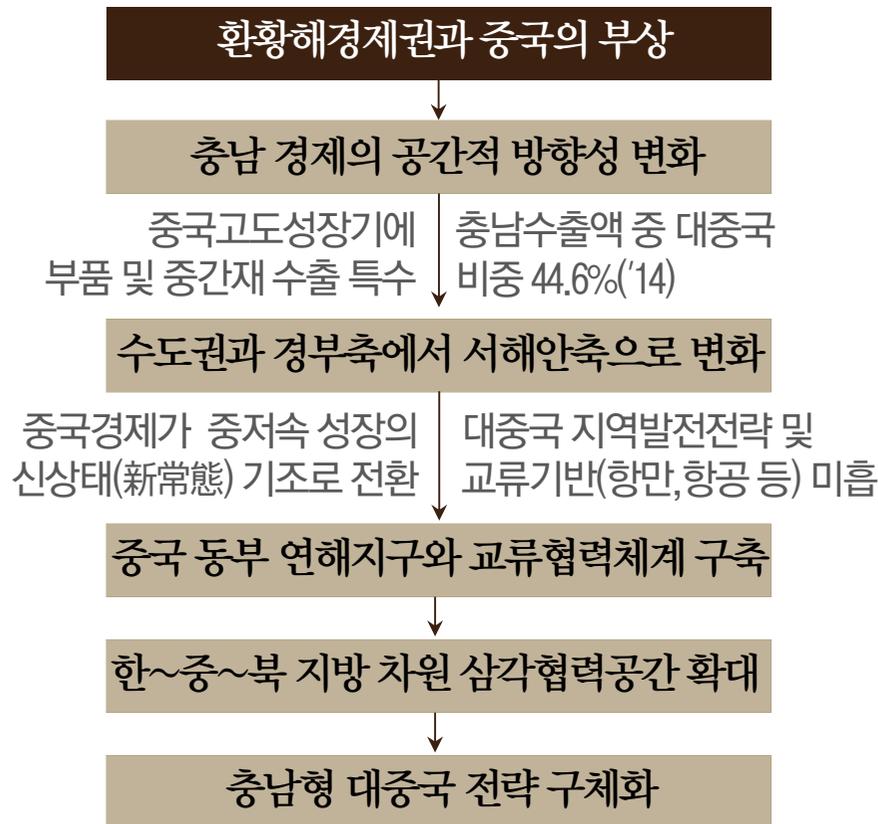
다극횡형(多極橫型) 국토공간구조 vs. 일극종형(一極從型) 국토공간구조

총 남공간구조 변화의 경향성은 무엇인가

02 | 국토공간구조 변화의 경향성

충남 공간구조 변화의 경향성

■ 환황해경제권의 개막

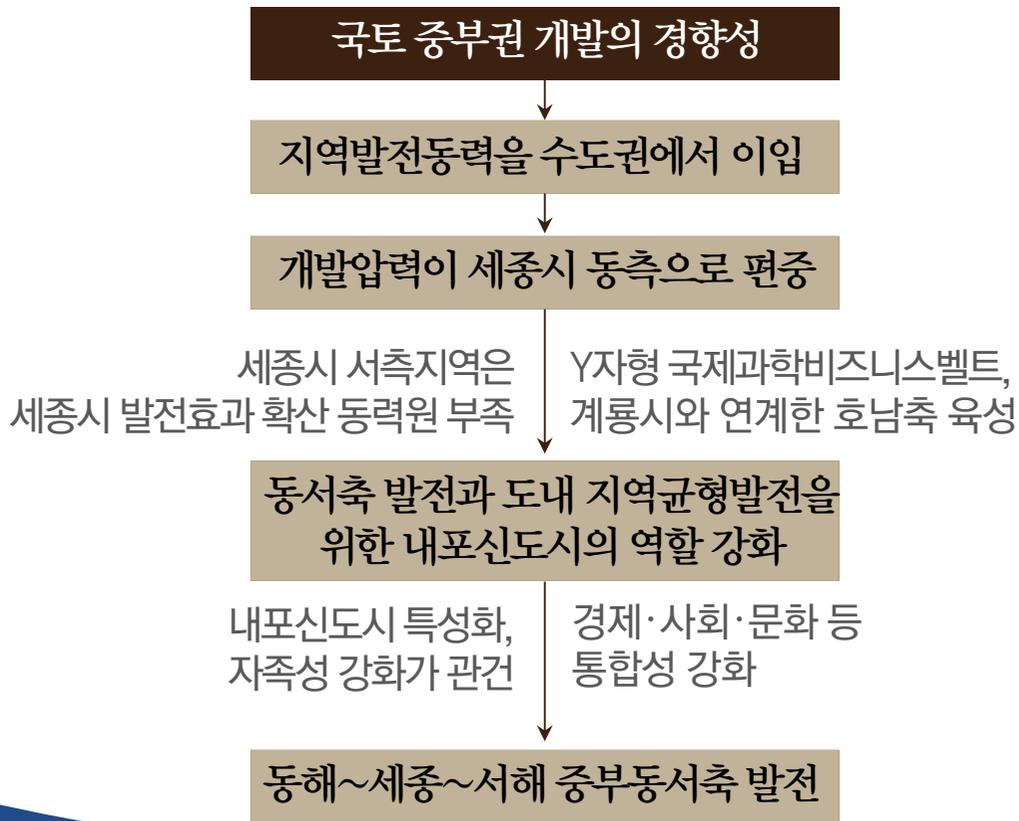


자료 : 박인성, 2016, 환황해권 시대와 충남의 대중국 전략, 충남의 미래 2040

환황해경제권과의 직교류기반 구축 vs. 지역경제 발전의 정부축 의존성 심화

02 | 국토공간구조 변화의 경향성 충남 공간구조 변화의 경향성

■ 세종시 및 내포신도시 건설

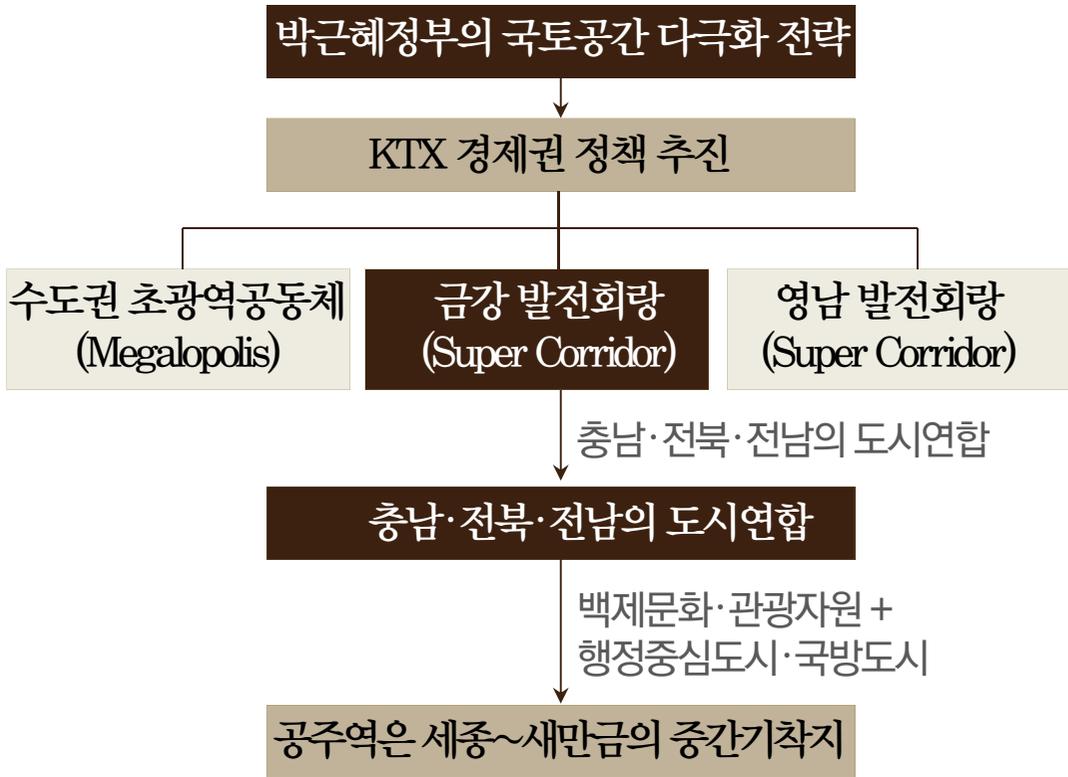


자료 : 국토해양부, 2010, 제4차 국토종합계획 재수정계획('11~20) 공청회 자료집

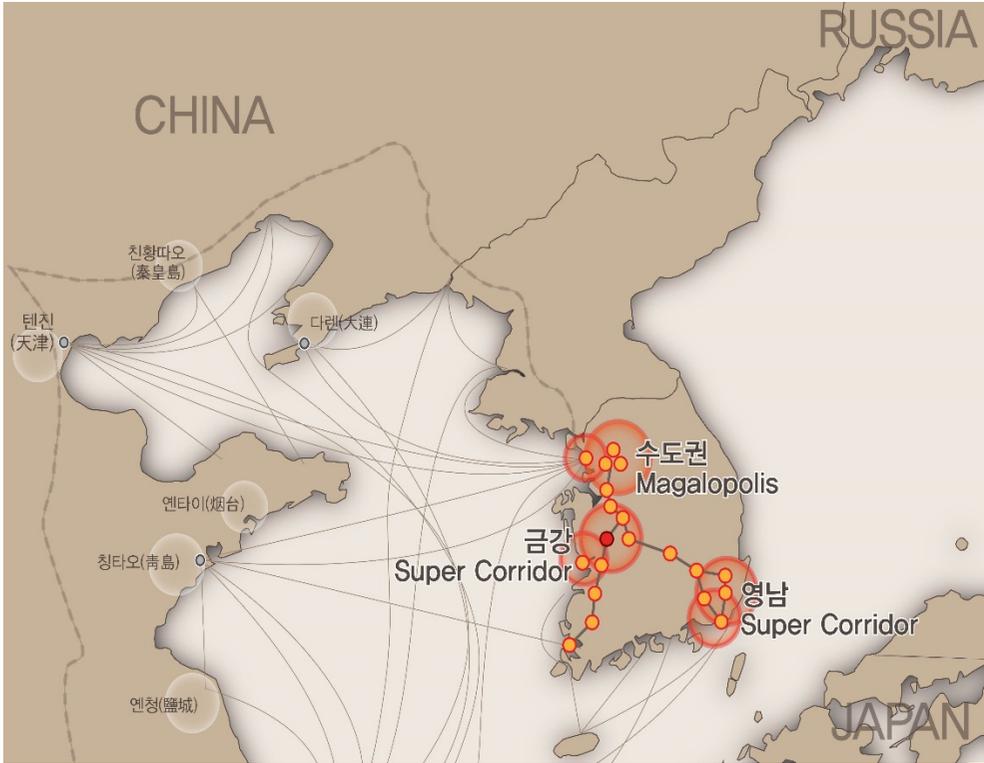
동서축 강화로 긍정적 효과 극대화 vs. 신성장거점과 주변지역 간 격차 가속화

02 | 국토공간구조 변화의 경향성 충남 공간구조 변화의 경향성

■ KTX경제권 육성



KTX 경제권의 국토공간구조 구상



공주역이 금강 발전회랑의 허브를 담당 vs. 관광형 KTX정차역으로 생존

Ⅲ. 2040 공간구조 전망

01. 전망 시나리오

02. 시나리오 전제조건

시나리오 A (속도권 연대화 시나리오)

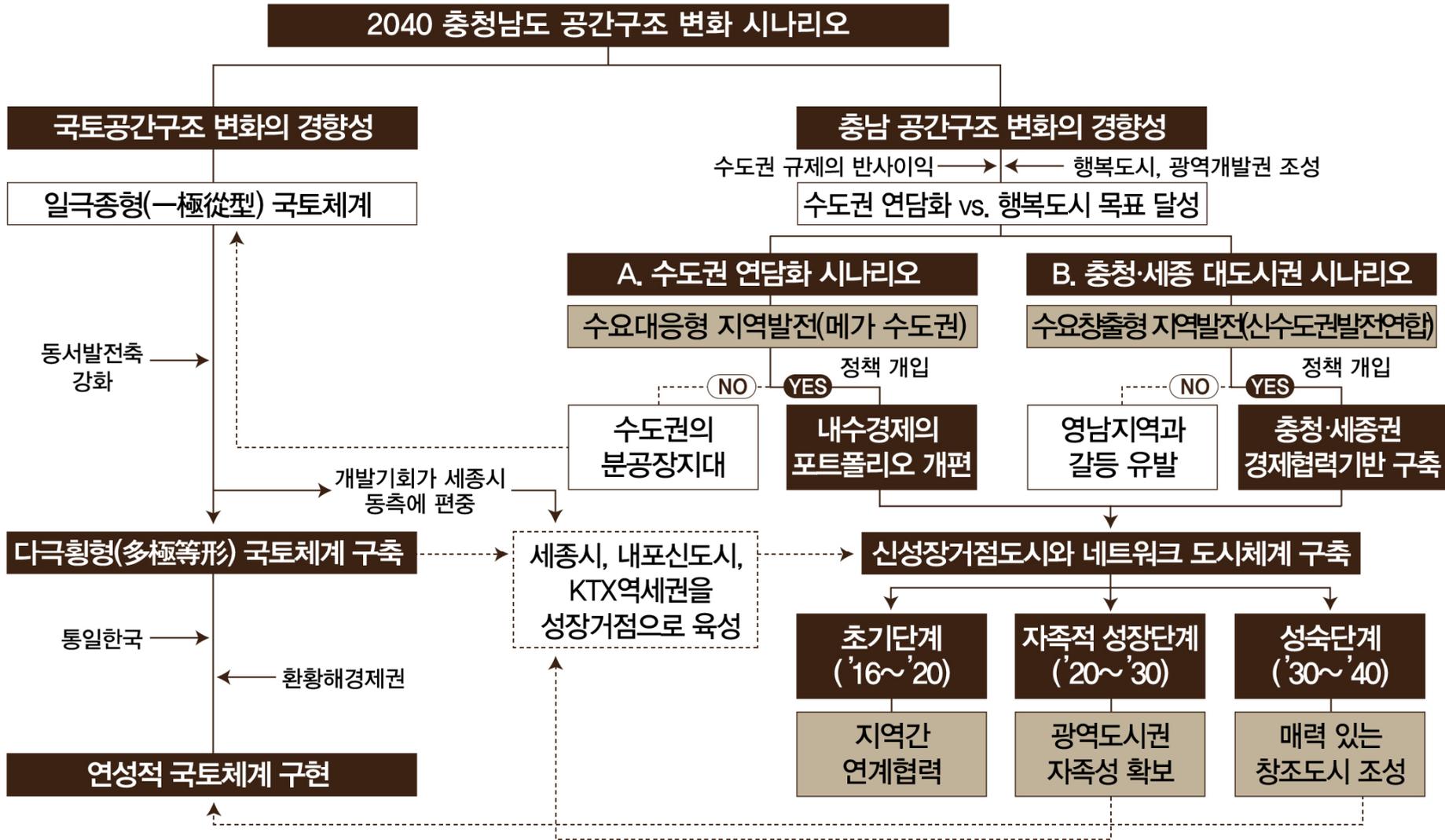
: 총칭·세종권이 기존 속도권과 연계되어
메가(Mega) 도시권으로 성장하는 시나리오

시나리오 B (총칭·세종 대도시권 시나리오)

총칭·세종권이 기존 수도권과 차별화된 독자적인
대도시권(신수도권 발전연합)을 형성하는 시나리오

01 | 2040 공간구조 전망 전망 시나리오

■ 2040 충남의 공간구조 전망 : “수도권 연담화 시나리오” vs. “충청·세종 대도시권 시나리오”



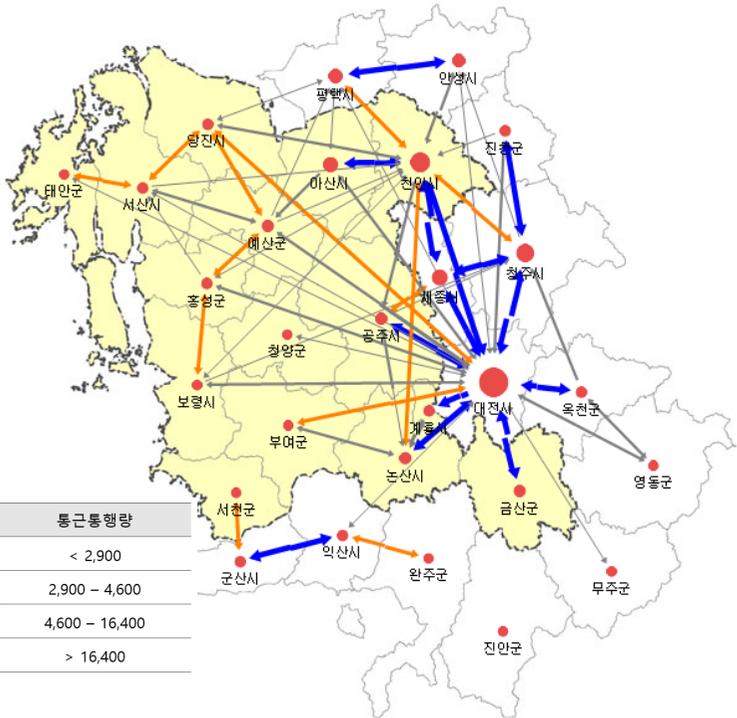
02 | 2040 공간구조 전망 시나리오 전제조건

■ 광역도시권의 네트워크 도시체계 01/02

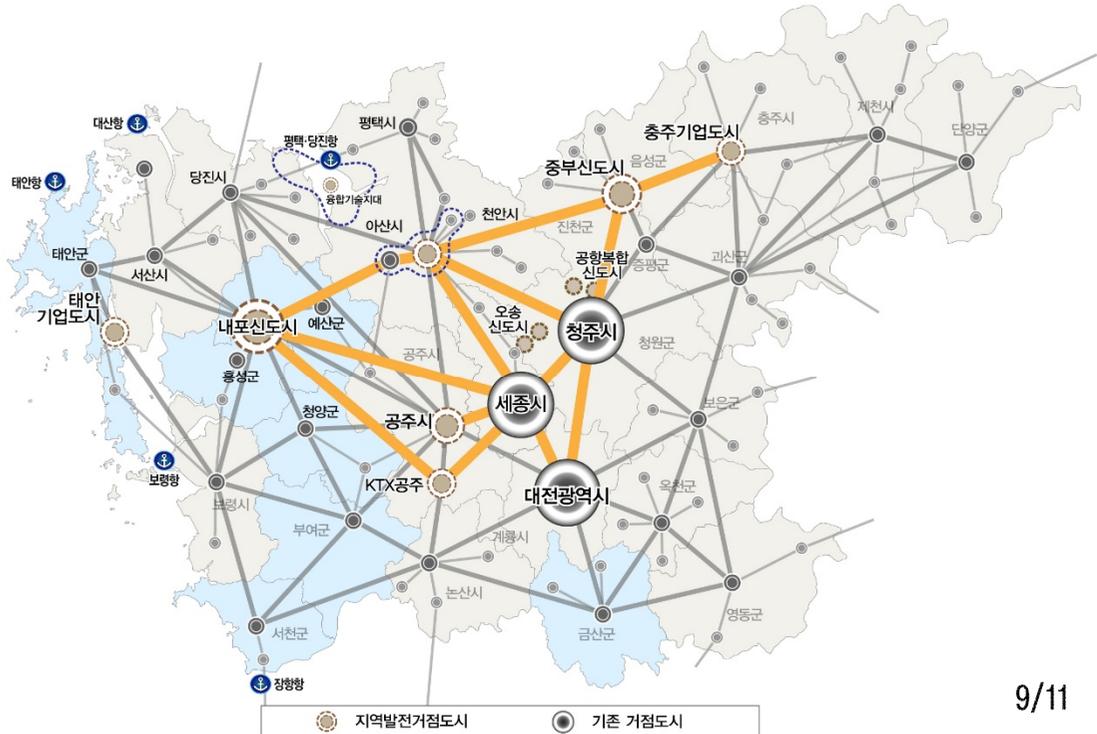
세종시·KTX공주역 광역도시권~내포신도시 광역도시권~아산만 광역도시권 네트워크 도시체계

- 세종시·KTX공주역 광역도시권 : 네트워크 도시권 형성을 통해 수도권 과밀을 완화하고 지역균형발전을 촉진
- 내포신도시 광역도시권 : 기회요인(신도시 개발)을 활용, 지역균형발전을 촉진하고 충남 미래발전을 견인
- 아산만 광역도시권 : 충남과 경기의 상생발전을 통해 새로운 국가균형발전을 촉진

충청권 내 지역 간 평균 통근·통행 패턴



충청·세종권의 네트워크 도시체계



02 | 2040 공간구조 전망 시나리오 전제조건

■ 광역도시권의 네트워크 도시체계 02/02

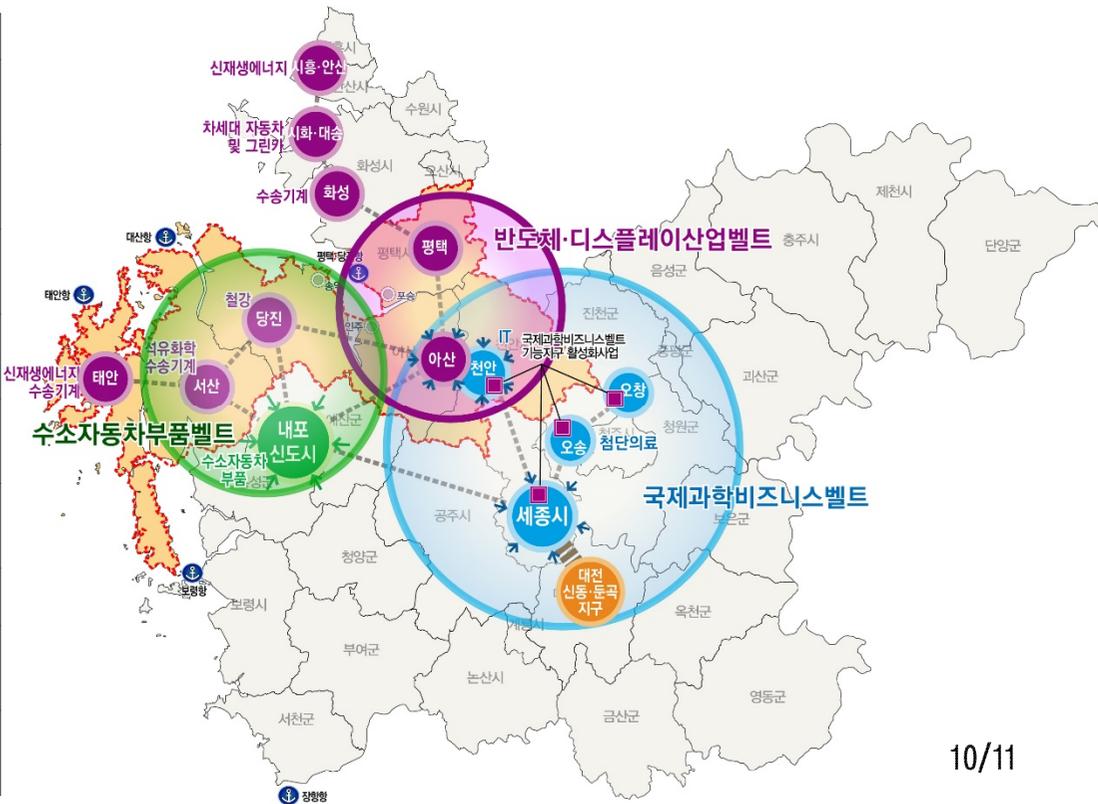
아산만 광역도시권은 충남~경기 상생발전의 효과적인 대상 → 공동 발전목표가 필요

- 상생발전배경: 평택·당진항 매립지 관할권을 둘러싼 갈등을 극복, 이를 계기로 국가균형발전을 추구하는 상생과 협력이 필요
- 공동발전목표: 충남과 경기의 상생발전을 통해 새로운 국가균형발전을 촉진하도록 기여하도록 설정

아산만 광역도시권 상생협력사업(예시)

부문	상생협력사업	주요내용
국제 경쟁력 강화	중국도시 동부연안도시와 얼라이언스(Alliance) 구축	산업 간 연계, 문화 및 관광 교류, 대기질 보호 등
	세계적 수준의 지식기반 산업클러스터 조성	신성장동력산업 육성, 소프트 파워(Soft Power) 강화
	평택·당진항 대외 생산교역 중심거점 조성	내항지역을 아시아 투자산업 지역으로 육성
국가 경쟁력 강화	충남-경기 공동발전계획 수립	제2차 아산만권 광역개발계획(2020~2040)
	아산만권 신성장거점도시 육성	기업도시, 신도시, 국제화도시 규제프리존 지정 등
	대항해권 디스플레이 메가클러스터 조성	디스플레이 부품소재 부문의 자립
광역 경쟁력 강화	아산만권 랜드마크사업 추진	접도지역에 상생산업단지 조성
	아산만권 광역관광진흥사업 추진	유교문화권, 조류탐조, 관광 공동프로모션 등
	아산만권 환경 보전	삽교호 수질 관리, 대기질(미세먼지) 관리 등

아산만 광역도시권 첨단산업 클러스터 구상(안)



IV. 맺는 말

01 | 맺는 말 충남의 선택

■ 미래 충남의 공간발전구도는 수요대응형 vs. 수요창출형 정책 선택으로 결정

수도권 연담화 시나리오는 국가균형발전에 기여할 수 있어야 한다

- 메가 도시권(수도권~충청·세종권) 정책이 수도권 규제를 없애는 수단이 되지 않도록 하는 새로운 차원의 국가균형발전정책 추진
- 다차원적 공간단위별 균형발전을 추구하고 환경정의 차원에서 자원배분방식의 불공정성을 해소하는 신균형발전정책 추구

충청·세종권 대도시권 시나리오는 서울경제권과 차별화되어야 한다

- 영국의 도시권협상(City Deals)*처럼 새로운 경제권역(New BESETO, 베이징~세종~도쿄)으로서 위상, 책무, 국제표준(Global Standards)을 설정하는 신(新)수도권 발전전략 수립
 - * 중앙정부가 도시연합체인 LEP(지방정부와 기업 간 협의체)와 협상 및 계약을 통해 지방정부의 경제성장방안을 지원하는 제도
- 지역발전투자협약제도(중앙과 지방정부 협력) 활용, 충청권상생협력기획단과 경제활동주체를 포괄하는 거버넌스 구축

미래 충남 공간발전구도의 불확실성을 제거하기 위해서는 3+1 지역발전정책이 필수적이다

- ①세종시·KTX공주역 광역도시권~②내포신도시 광역도시권~③아산만 광역도시권의 정책목표 달성
- 신성장거점도시와 주변지역 간, 광역도시권 간의 기능적 보완과 연계를 위한 ④상생발전 거버넌스 구축

감사합니다.