

# 수도권 신도시 개발과 국토균형발전 방안에 관한 기초연구

A Basic Study on balance development of national land planning and developing of new-town at the national capital region

이 혜 인\* 박 인 숙\*\* 이 윤 선\*\*\* 김 주 형\*\*\*\* 김 재 준\*\*\*\*\*  
Yi, Hye-In Park, In-Sook Lee, Yoon-Sun Kim, Ju-Hyung Kim, Jae-Jun

## 요 약

80년대부터 정부는 국토의 균형발전을 위하여 국토종합개발계획을 수립하여 수도권의 집중 억제와 지역균형발전을 지역개발정책의 기본 목표로 설정하고 추진하고 있다. 그러나 최근 추진되는 수도권 신도시 개발계획은 수도권 주택 공급을 통한 주택가격 안정을 위한 개발계획으로 비춰지고 있으며, 개발계획 수립 전 국토균형발전에 상반되는 정책 추진에 따른 개발계획의 적합성 논의, 충분한 사전 계획, 해당 지자체와 사전 협의, 지역주민 여론 수렴, 환경영향평가 등 각종 영향평가 결과 등을 반영하지 못하고 추진되는 실정이다. 따라서 국토의 균형발전을 추구하는 정책과 균형발전에 저해 될 수 있지만 수도권 주택부족 해소와 수도기능의 원활한 추진을 위한 신도시 개발 정책을 추진할 때 고려해야 할 사항을 제언하고자 한다.

키워드: 지역개발, 하향식 개발, 지역개발전략, 국토종합계획

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

지난 40여 년간 우리나라의 지역개발정책은 경제적 효율성에 바탕을 둔 성장 지향적 국가주도의 국토개발 정책을 추진하였다. 그 결과 국토·지역개발을 위한 자원의 배분은 불균형적 배분방식으로 진행되었고 지역개발을 위한 의사결정은 하향식 접근방법을 택하고 있다. 또한 사회경제적 여건과 국토공간의 성격이 크게 변화 되었지만 최근까지 지역개발의 개념적 틀과 논리는 큰 변화 없이 그대로 유지되고 있는 실정이다.

1982년 정부는 제2차 국토종합개발계획을 통해서 “거점

개발정책으로 발생한 지역 간·도시, 농촌간 성장과실의 편차를 완화하기 위하여 지역 간 불균형개발정책을 지양한다”고 선언하였다. 이는 국토의 불균형적 개발정책의 부작용을 경계하고 균형개발정책으로의 전환의 계기가 되었다.

그러나 균형개발정책으로의 정책전환에 대한 선언에도 불구하고 효율성 위주의 개발방식이 주는 경제적 성과 때문에 거점개발정책의 기초를 쉽게 포기하지 못하였다. 최근에 수도권지역의 신도시 발표에 따른 수도권 과밀과 지방경제의 실종 현상은 근본적으로 불균형적 지역개발정책의 결과라 할 수 있다.

특히 국가 균형발전을 위해 개발촉진지구<sup>1)</sup>, 행정중심복합도시<sup>2)</sup>, 혁신도시<sup>3)</sup>, 기업도시<sup>4)</sup>, 신도시 등의 여러 특별 개발지구를 지정하여 개발사업을 추진하고 있지만, 최근 발표되고 있는 신도시 개발계획은 수도권 과밀화를 확대하는 사업으로 진행되고 있다. 이와 같은 신도시 개발계획은 판교, 화성, 김포, 파주, 수원, 양주, 송파, 검단 신도시 개발계

\* 일반회원, 한양대학교 일반대학원 건축환경공학과, 석사과정  
hyein0096@hanmail.net  
\*\* 일반회원, 한양대학교 일반대학원 건축환경공학과, 석사과정  
subin10000@hotmail.com  
\*\*\* 일반회원, 한양대학교 건축환경공학과 계약교수, 공학박사,  
yoonsunlee@korea.com  
\*\*\*\* 일반회원, 동명대학교 건축공학과 조교수, 공학박사,  
kcr97jkh@hotmail.com  
\*\*\*\*\* 종신회원, 한양대학교 건축환경공학과 교수, 공학박사,  
jjkim0205@hotmail.com

본 연구는 과학기술부 우수연구센터육성사업인 한양대학교 친환경 건축 연구센터의 지원으로 수행되었음(R11-2005-056-03001)

1) 1996년부터 전국 30여곳의 시·군이 지정, 정부는 예산지원, 조세감면혜택 지원  
2) 18개 부처를 포함해 49개 단위기관을 2010년 하반기부터 충남 연기·공주로 이전  
3) 한국전력 등 410개 공공기관 중 175개 기관을 지방 10개 도시로 이전  
4) 기업체가 직접 도시건설에 참여하는 형태, 기업과 지자체가 협의 후 정부가 선정

획으로 2013년까지 개발이 완료될 예정이다.

그러나 최근 추진되는 수도권 신도시 개발계획은 수도권 주택공급을 통한 주택가격 안정을 위한 개발계획으로 비춰지고 있으며, 개발계획 수립 전 국토균형발전에 상반되는 정책 추진에 따른 개발계획의 적합성 논의, 충분한 사전 계획, 해당 지자체와 사전 협의, 지역주민 여론 수렴, 영향 평가 결과 등을 반영하지 못하고 추진되는 실정이다.

이에 본 연구는 지역개발이론은 고찰하여 일반적인 지역 개발이론은 소개하고 현재 우리나라에서 추진하고 있는 지역개발사업이 국토균형발전의 지역개발정책 및 수요·공급에 입각한 지역개발이론과 상이하게 진행되고 있음을 지적하고자 한다.

본 연구는 우리나라의 지역개발사업 현황을 기존 연구문헌 고찰 및 자료 조사를 통해 고찰하고 지역개발 이론과 정책과의 차이점을 파악하여 국토균형개발을 고려한 지역 개발사업의 정책방향을 제시하고자 한다.

## 2 선행 연구동향

지역개발에 관련된 연구들을 보면 크게 수도권신도시개발방안과 국토균형발전 방안으로 분류할 수 있으며, 연구들의 주요내용을 정리하며 표1과 같다.

기존의 연구문헌을 보면 국토균형 발전, 혁신도시, 신도시 사업의 경우 해당사업의 필요성을 지적, 예측하는 정도에 그치고 있다. 범위 또한 신도시 또는 국토균형에 초점이 맞추어져 있으며, 수도권의 신도시 개발 시 국토균형개발에 미치는 영향 등에 관한 연구가 없는 한계점을 나타내고 있다.

표1. 선행 연구

구분	저자	주요내용
수도권 신도시 개발 방안	김상석 외(2004)	혁신도시 개념과 유형을 정리하고, 혁신도시 건설의 기본방향과 추진과제를 분석
	유완 외(2006)	수도권의 주택공급량에 영향을 미치는 사회·경제적 요인을 분석
	김현수 외(2002)	신도시를 건설하기 위해 정부 및 기업의 역할을 분석
국토균형 발전 방안	권일 외(2005)	우리나라 국토 불균형 현상에 대한 진단 요인분석과 국토불균형현상을 계량화된 지표로써 분석
	초의수 (2003)	국가균형발전을 위한 정책의 과제를 지역혁신의 관점에서 살펴봄
	강현수 외(2006)	정부가 국가균형발전을 위하여 추진하고 있는 도시개발정책의 배경, 현재까지의 경과와 기대효과 및 향후과제 분석

## 3. 국내 지역개발사업 현황

우리나라 지역개발정책의 전개과정에 따라 단계별로 검토하고자 한다. 여기서 전개과정의 시대적 구분은 우리나라 공간정책의 최상위 계획인 국토종합개발계획의 수립과 진행과정에 따라 아래의 표 2와 같이 4단계로 구분하였다.

표2. 시대별 국토종합개발

제1차 국토종합개발계획 기간 (1960~1970년대)	
배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>울산(1966), 제주도, 태백산, 영산강(1967), 아산-서산 등 6개 지역이 특정지역으로 지정되어 특정지역개발 계획이 수립됨</li> <li>지역정책의 개념적 틀이 형성된 시기</li> </ul>
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>근대화와 자립경제 구축</li> <li>생산기반 구축을 통한 경제발전의 인프라 구축</li> </ul>
법적 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>「국토건설종합계획법」(1963), 「수출산업공업단지 개발조성법」(1964), 「산업기지개발촉진법」(1973)</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획의 명목적인 목표가 실질적으로 추구하는 목표와 일치함</li> <li>하향식개발정책(거점개발정책)을 효율적으로 추진할 수 있는 강력한 중앙집권적 권력구조를 갖춘</li> </ul>
제2차 국토종합개발계획 기간 (1980년대)	
배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업기반의 정착과 함께 지속적인 경제성장이 이루어짐</li> <li>경제성장 위주에서 사회개발의 중요성을 강조하는 방향으로 전환 되는 시기</li> </ul>
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구의 지방정착 유도</li> <li>개발가능성의 전국적 확대</li> </ul>
법적 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도권정비계획법」(1982), 「도서개발촉진법」(1986), 「농어촌지역개발기본법」(1986)</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 균형발전을 위한 실질적인 재정적 투자가 미흡</li> <li>중앙집권적 체제가 유지됨으로써 균형개발을 위한 환경적 통일이 마련되지 못함</li> <li>수도권과 대도시의 집중은 계속되고 지역격차는 확대 됨</li> </ul>
제3차 국토종합개발계획 기간 (1990년대)	
배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>세계화·개방화의 진전과 함께 국가의 경쟁력 강화가 주요 정책과제로 등장</li> <li>정부의 규제완화와 지방분권화, 시장중심의 경제계획을 추진하는 시기</li> </ul>
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방분권형 국토골격을 형성</li> <li>도시간 네트워크를 통한 광역권 개발방식으로 접근</li> </ul>
법적 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」(1994), 「민자유치촉진법」, 「국토이용관리법」</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권의 입지를 더욱 강화시킴</li> <li>수도권 과밀억제와 지역균형개발을 위한 노력이 무력화됨</li> </ul>
제4차 국토종합개발계획 기간 (2000년 이후)	
배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역간의 통합과 남북간의 통합</li> <li>동북아지역과의 통합을 통해 21세기 통합국토를 실현</li> </ul>
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토통합의 실현</li> </ul>
법적 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>개방형 국토통합촉진을 형성 (3개의 연안국토축과 3개의 동서내륙축)</li> <li>지방대도시의 산업별 수도화 추진</li> <li>지능화된 디지털 국토의 형성</li> <li>남북한 교류기반을 조성</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 과밀해소와 국가균형발전의 목표에 초점을 둠</li> <li>지역혁신체계(regional innovation system)의 구축을 마련하고 있음</li> </ul>

국토종합개발계획을 분석한 결과 우리나라 지역개발정책

의 접근방법의 특징은 “불균형적 접근방법”과 “위로부터의 하향적 접근방법”으로 요약이 된다.

### 3.1 불균형적 발전전략

1960년대 이후 시행해 온 지역개발정책이 일관된 접근방법은 경제적 효율성을 강조하는 “불균형적 발전전략”이라 할 수 있다. 1972년부터 시작된 제1차 국토종합개발계획에서도, “국토종합개발계획의 목표를 효과적으로 달성하기 위해 거점개발방식을 그 주된 수단으로 한다”고 선언하고, “경제성이 높은 대규모사업을 우선하여 실시함으로써 그 사업의 효과가 전 국토에 상호 연쇄적으로 파급하도록 한다”고 명시하고 있다.

1982년 제2차 국토종합계획에서는 “인구의 지방정착”을 계획목표로 설정하고, 1990년대의 본격적인 균형개발을 위한 선행단계로서 지방중심도시를 핵으로 한 광역개발전략을 추구하며, 1990년대의 제3차 국토종합계획부터는 균형개발을 추구한다고 명시하였다. 그러나 이와 같은 균형개발방식에 대한 단계별 적용 계획과는 달리, 그간의 우리나라 국토균형발전정책의 국토개발정책을 추진해 오면서 사회간접자본의 확충과 수도권 억제 및 지방육성 등에 초점을 맞추어 왔지만, 실제 제3차 국토종합개발계획의 투자실적 중 지방투자계획의 추진률은 27.5%의 저조한 수치를 보여주었다.<sup>5)</sup>

### 3.2 하향식 개발전략

중앙집권적 권력구조와 불균형적 발전전략은 지역개발의 접근방법에 있어 자연적으로 “하향식 개발방식”(top-down approach), 또는 “위로부터의 개발”(development from above) 전략을 구사할 수밖에 없는 환경을 조성하였다. 근대화 과정에서 중앙집권의 논리가 지나치게 강조된 결과 권한과 예산, 인력 등 모든 국가자원이 중앙에 집중되고, 이와 같은 중앙집권체제 하에서는 대규모 개발과 대기업 중심의 개발구도로 짜여질 수 밖에 없다. 따라서 비록 국가 최상위 계획에서는 지역균형개발과 주민복지 중심의 계획기조를 설정하고 있더라도 지방과 주민이 지역개발의 주체가 되는 상향식개발의 적용가능성은 희박할 수밖에 없었다.

이와 같은 중앙집권형 권력구조와 하향식 개발방식, 불균형적 발전전략의 복합적 작용은 첫째, 지방자치의 외소화, 둘째, 의존적 지방화, 셋째, 각종 기능과 활동의 수도권과 집중, 넷째, 지역간 격차의 심화, 그리고 부정적 지역주의의 확산 등이 문제점을 발생 시켰으며, 이러한 문제점들은 아직도 우리사회의 큰 짐이 되고 있다.

## 4 국내 지역개발사업의 성과

### 4.1 긍정적인 측면

지난 40여 년간 시행된 우리나라 지역개발정책의 가장

큰 성과는 경제성장일 것이다. 표3과 같이 제1차 경제개발 5개년계획이 시작되던 1962 국내총생산(GDP)이 23억불에 불과하였으나 4차 국토종합계획이 시작된 2000년 말에는 4,617억불 수준으로 약 200배가 증가하는 대단한 성과를 가져왔다. 1인당 국민소득도 1960년 당시 80불 수준이었으나 2000년말 현재 9,770불로 123배 증가하였다.

표3. 주요 경제사회지표의 추이

주요지표	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년
총인구(천인)	24,989	31,317	37,163 (37,000)	43,520 (44,856)	46,136 (47,150)
도시화율(%)	39.2	50.2	66.7	79.6	87.8
국내총생산 (GDP:US\$억)	23 (1962년)	80	622	2,525	4,617
1인당 GNP(\$)*	79	249	1,598 (544)	5,886 (4,000)	9,770 (17,760)
주택보급율(%)	86.2	81.1	71.2 (85.0)	72.5 (81.3)	92.4 (92.8)

\* 1970년부터 1인당 국민총소득(GNI) 적용 / ( )은 1-3차 국토종합계획에서 예측한 결과

### 4.2 부정적인 측면

앞에서 설명하였듯이 지난 40여 년간 우리나라 지역개발정책의 결과는 경제적인 측면에서는 큰 성과를 가져왔다. 그러나 이러한 성과는 “양적 경제성장” 측면에서의 성과이며, “질적 경제발전” 또는 “국토 및 지역발전”의 측면에서는 적지 않은 문제점들이 야기되었다.

지역성장의 공간적 격차는 수도권과 대도시로의 인구 및 산업집중 현상을 심화시키고, 농촌과 지방 소·도·읍의 정주기반을 붕괴시키는 결과를 가져왔다. 특히 수도권으로의 인구와 산업, 각종 국가 중추기능의 과집중은 각종 기반시설 비용의 증가, 생활환경 악화와 같은 현상을 초래하고, 비수도권의 과소현상은 지역경제기반의 취약과 국토자원의 비효율적 이용 등의 폐해를 가져와 국가 전체적으로 불균형적 성장으로 인한 경쟁력의 약화와 삶의 질 저하 등의 부작용을 초래하였다.

지역 간 불균형과 수도권 과 집중이 해소되지 않은 데는 다양한 정책적 실패의 원인이 있겠으나 다음과 같은 이유가 중요한 원인으로 작용된 것으로 판단된다. 첫째, 경제성장과 투자의 효율성에 대한 유혹을 버리지 못함으로써 각종 국가정책에서는 지역균형개발을 선언하고 있으나 현실적으로는 투자의 효율성이 큰 수도권과 대도시지역을 중심으로 국가자원을 집중적으로 배분하였다. 둘째, 수도권에 대한 규제만 하였을 뿐 지방경제를 살리는 적극적인 투자정책이 부재하였다. 셋째, 1990년대 중반 이후에는 지방에 대한 적극적인 투자가 부분적으로 이루어 졌으나 이미 수도권에 각종 산업과 기능, 인력이 집중되어 지방에 대한 투자의 파급효과가 낮을 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

현재 국내외 사회·경제적 환경은 그 어느 때보다 역동적으로 변화되고 있다. 탈산업화와 지식기반 사회의 도래, 정보통신의 혁명, 세계화·지방화의 진전에 따른 국가 역할의 변화, 환경의 중요성과 삶의 질에 대한 주민의식의 변화 등이 대표적인 변화의 모습이다. 이와 같은 변화는 지역개

5) 김혜천, 실천성의 측면에서 본 우리나라 지역개발 정책의 비판적 검토와 정책과제, 2002

발에 대한 의미와 접근방법의 변화를 요구한다.

따라서 국가 균형발전의 추진이 필요하다. 수도권 규제 중심의 소극적인 정책에서 벗어나 적극적으로 지방에 국가의 인적·물적 자원을 과감하게 배분해야 할 것이다.

#### 4. 결론

80년대부터 정부는 국토의 균형발전을 위하여 국토종합개발계획을 수립하여 수도권의 집중 억제와 지역균형발전을 지역개발정책의 기본 목표로 설정하고 추진하고 있다. 또한 수도권정비계획법을 수립하여 수도권의 과밀화를 규제하기 위한 제도적인 장치를 운영하고 있다.

그러나 최근 추진되는 수도권의 신도시 개발계획은 수도권 주택공급을 통한 주택가격 안정을 위한 개발계획으로 비쳐지고 있으며, 개발계획 수립 전 국토균형발전에 상반되는 정책 추진에 따른 개발계획의 적합성 논의, 충분한 사전 계획, 해당 지자체와 사전 협의, 지역주민 여론 수렴, 환경영향평가 등 각종 영향평가 결과 등을 반영하지 못하고 추진되는 실정이다. 본 연구에서는 국토의 균형발전을 추구하는 정책과 균형발전에 저해 될 수 있지만 수도권 주택 부족 해소와 수도 기능의 원활한 추진을 위한 신도시 개발 정책을 추진할 때 고려해야 할 사항을 제언하고자 한다.

##### (1) 신도시 개발계획을 수립하기 위한 충분한 사전 준비

신도시 개발은 단순히 해당 도시의 개발뿐만 아니라, 인근지역의 교통, 주거, 생활환경 등에 영향을 주기 때문이다. 수도권의 신도시 개발은 더욱이 주변 도시와의 관계를 중요한 고려 대상에 포함하여야 할 것이다.

##### (2) 수요·공급에 입각한 순리적인 개발계획의 준비

최근 신도시 개발계획은 신도시 개발 본연의 수요에 따른 공급이라기보다 주택 가격 안정을 위한 응급 방안으로 비춰지고 있다. 이와 같은 이유로 개발계획 수립 시 해당 지자체와의 협의 등 충분한 사전 검토가 이루어져야 할 것이다.

##### (3) 계획 수립단계에서 실질적인 영향평가제도를 실시

현재 대규모 개발사업을 추진하기 위해서는 인구영향평가, 환경영향평가, 교통 영향평가, 재해영향평가 등의 영향평가를 받아야 한다. 그러나 개발사업자가 평가 의뢰하는 현행 영향평가 제도는 결과의 신뢰성이 불투명하고, 제대로 평가가 되더라도 심의 과정이 2~3시간에 불과하여 평가서의 내용을 개발사업에 충실히 반영하지 못하고 있다. 이러한 영향평가제도의 개선을 통해서 계획 수립 단계에서 수도권에 입지할 사업으로서 반드시 필요한지, 수도권에 과도한 기능집중을 초래하는 것이 아닌지를 판단하는 것이 중요하다.

수도권에 개발되는 신도시 개발사업은 수도권 집중화를 가속화 하여 국토균형발전 정책과 불일치 할 수밖에 없지만 수도권의 주택문제 해결과 수도권 기능의 원활한 추진을 위해서는 수도권 개발이 필요하다. 수도권 개발계획 수립 시 국토종합개발계획 등 기본 계획을 고려하고, 해당 지자체와 충분한 사전협의 및 실질적인 영향평가 등을 통해서 수립되는 신도시 개발계획은 국토 균형발전과 조화를 이루면서 성공적으로 시행될 수 있을 것이다.

#### 참고문헌

1. 박종화, 지역개발론, 박영사, 2004
2. 조남건, 이용우, 균형발전 영향평가제도 도입방안 연구, 한국행정연구원, 2005
3. 김혜천, 실천적 측면에서 본 우리나라 지역개발정책의 비판적 검토와 정책과제, 목원대학교, 2002
4. 강현수, 지역산업발전을 위한 지역혁신체계 구축방안에 대한 연구, 국토와 환경, 2002
5. 김용웅, 차미숙, 지역개발사업의 파급효과 분석기법 및 적용 연구, 국토연구원, 2001
6. 김용웅, 차미숙, 지역개발의 이론과 실제, 국토연구원, 1998
7. 원재무, 국토정책과 신행정수도 건설 논의, 대한국토도시계획학회, 2003

---

#### Abstract

Since 1980s, the government has established the overall country development master plan for balance development of country, it set basic aim of restraint overcrowding of the metropolitan area and devising a regional balance development for development policy. But, new urban development master plan which if propelled has revised development master plan for stabilization of housing cost through supply housing in the metropolitan area, not reviewed discussion suitability of development plan with policy propulsion, efficient pre-plan, negotiation with local self-administration community, convergence opinion of local resident, environmental impact evaluation.

therefore, we should suggest considerations related to policy and development when it propelled solution of housing inefficiency in the metropolitan area and new urban development policy for harmony of central function in capital.

Keywords : regional development, top-down development

---