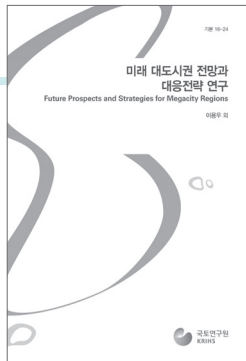


# 미래예측 기법을 활용한 중범위 도시 정책의 모색

서용석 | 한국행정연구원 연구위원(ysseo@kipa.re.kr)



## 미래 대도시권 전망과 대응전략 연구

Future Prospects and Strategies for Megacity Regions

이용우, 변필성, 김동한, 임지영, 임용호, 유현아 지음

인간의 정착과 더불어 형성된 도시는 오랜 시간 동안 인류의 삶의 터로서 정치·사회·경제·문화·기술이 발전하고 쇠퇴하는 무대로 성장해왔다. 오늘날 전 세계 인구의 절반이 도시에 거주하고 있으며, 우리나라와 같은 산업국가에서 그 비중은 더욱 높다. 현재 우리나라 인구의 약 80%가 5개의 대도시권, 즉 경인, 부산·울산, 대구, 광주, 대전·세종에 거주하고 있으며, 많은 학자들과 정책입안자들이 국토개발, 삶의 질, 인구정책, 산업발전과 관련해 지속적으로 도시의 성장을 논의해왔다. 명암은 있으나, 기존 기술과 경제·사회 환경에 기반한 도시정책은 비교적 최근까지 유효한 듯 보였다. 그러나 이전과는 다른 속도로 변화하고 있는 과학기술과 사회·문화적 환경은 새로운 가치와 재화를 수용할 수 있는 새로운 도시, 혹은 도시의 변화를 필요로 하고 있다. 가령 스마트워크, 전기자동차 및 무인 수송기, 스마트팩토리, 비

정규직 노동의 증가, 원격교육 등의 확산은 도시 생활자의 구성, 주거형태, 도시의 기능, 나아가 도시가 존재하는 모양 자체를 변화시킬 수 있다. 일각에서는 기존의 선형적인 정책설계 방식으로는 장래의 다양성과 불확실성에 적절히 대응할 수 없을 것이라는 우려도 커지고 있다. 이는 곧 도시설계가 지금까지와는 다른 방식을 취해야 한다는 것을 의미한다.

그러한 측면에서 이 보고서가 채택한 시나리오 플래닝 방식은 다양한 도시의 미래상을 짚어볼 수 있다는 점에서 매우 적절한 선택이다. 이미 영국, 일본, 프랑스 등 대도시 중심의 국가들은 시나리오 도출을 통해 복수의 가능성에 기반한 미래의 도시 대책을 구체화해왔다. 마찬가지로, 이 보고서는 한국의 대도시 전망을 단순히 긍정적 혹은 부정적 미래상으로 이분하지 않고, 핵심 동인에 의거하여 발생가능성이 높은 시나리오들을 추려내고 있

다. 이러한 작업은 변인들 간의 인과 관계를 통해 개연성이 높은 상황을 구체화하여 실제로 어떠한 정책적 노력이 수반되어야 하는지를 가시화한다.

이 보고서에서 메타분석을 통해 도출한 미래도시 변인은 지자체 간 관계, 산업경쟁력, 규제, 이민 및 외국인 정책, 환경문제, 자원문제, 물리적 거리의 중요성 등 일곱 가지이다. 이 중 지자체 간 관계와 산업경쟁력, 규제, 물리적 거리의 중요도(기술발달), 이 네 가지를 핵심 변인으로 하여 시나리오를 도출하고 있다. 이것은 곧, 현재의 도시 팽창이 지속되는 확산 시나리오, 대도시권이 규모와 경쟁력에서 축소되는 쇠퇴 시나리오, 도시가 전국토로 분산되어 지역별·기능별 분화가 이루어지는 응축 시나리오, 온-오프라인 연계의 확대로 도시 경계가 모호해지고 인접한 해외로 활동이 확대되는 융해 시나리오로 정리된다. 현재(확산)의 상황을 경쟁적인 지자체 관계, 비교적 높은 산업경쟁력, 일정 정도의 도시 규제, 물리적 거리의 높은 중요성으로 규정할 때, 쇠퇴 시나리오는 산업경쟁력이 약화되고 규제가 강화되는 상황이다. 한편, 응축의 상황은 현재보다 지자체 간 협력이 증대될 때, 규제는 완화되고 온라인 접근성으로 인해 물리적 접근성이 보다 감소할 때의 상황으로 정의된다.

한편, 이 보고서는 도출된 시나리오를 바탕으로 정책적 해결이 필요한 사항을 추리는 데 또 다른 흥미로운 접근법을 시도한다. 바로 공간시물레이션 기법을 이용해 분석 대상인 5개 대도시권에 각각의 시나리오를 적용할 경우 어떠한 문제가 발생하는지, 또한 연구가 바람직하다고 여기는 대도시 응축 또는 융해를 위해 어떠한 노력을 해야 하는지를 분석한 것이다. 먼저 일자리 및 산업지구 입지, 주거입지, 교통 인프라 등 공간구조(온라인 포함)를 세 가지 기준으로 하여 5개 대도시권이 어떻게 변화할지를 예측한다. 가령 쇠퇴 시나리오에서 산업 및 일자리는 지방 대도시권과 경인 지역의 외곽부터 공동화 현상이 일어나겠지만, 응축 시나리오의 경우 고층화 및

집중화, 기능의 지역 분산이 이루어질 것이다. 한편, 응축 시나리오는 주거지역이 분산된 도시에 집중되어 경인 지역을 중심으로 고밀도의 업무 및 주거지구가 개발될 것이라 보는 반면, 융해 시나리오는 유연근무, 자율주행 등을 바탕으로 보다 유연하고 전국적으로 분산된 형태의 직주를 예상하고 있다.

위의 분석을 기반으로 이 보고서는 열 가지의 우선 정책과제를 제안한다. 단순히 시나리오를 통한 미래예측을 넘어, 현재 불안정한 도시팽창과 쇠퇴의 미래를 극복하고 응축 및 융해 시나리오에 보다 적극적으로 다가가고자 한다. 예를 들어, 기존 대도시의 산업경쟁력 약화를 대비해 신성장거점을 육성하고 철거 및 복원을 통해 국토 사용의 효율화를 꾀함으로써 쇠퇴의 시나리오를 피하고자 한다. 또한 도시 인프라의 스마트화를 적극 추진하여 무인(無人) 국토이용에 대비하고 디지털 거리 및 입지 유연화를 고려하여 토지이용규제를 완화함으로써 융해 시나리오, 즉 도시 경계를 넘는 자유로운 활동을 적극 수용하고자 한다. 이는 일종의 정책 로드맵을 제시하여 자칫 추상적일 수도 있는 시나리오들을 구체화하여 정책 의제로 설정하는 데 성공한 듯 보인다.

이 보고서는 정책분석에 입체적 분석 방식을 활용하여 보다 능동적인 정책연구를 수행한 좋은 예시라고 여겨진다. 더불어 국가의 동질적인 부분으로 도시를 바라보지 않고 각 대도시별로 분석·진단한 바, 향후 권역별 세부 정책이 형성될 수 있도록 다리를 놓은 중범위 정책연구로 그 의의가 크다고 하겠다. 앞으로 이러한 역동적이고 미래지향적인 정책연구가 보다 활발히 이루어지기를 기대한다. ●