

# 디지털 대전환 시대의 국토정책 과제

황철수 대한지리학회장 · 경희대학교 지리학과 교수 (hcs@khu.ac.kr)



2년 반 동안 지속되고 있는 미증유의 코로나19 팬데믹 상황은 현재를 살고 있는 세계인의 삶을 통째로 변모시키고 있다. ICT 기술을 도입한 비대면 방식의 업무 처리가 사회 모든 부문에서 일상화되기 시작하여 급기야 정착 단계에 접어든 느낌이 들 정도이다. 한편으로는 비대면 생산체제로 빠르게 전환하기 어려운 수많은 산업군을 중심으로 공급 부족이 나타나 전후방 연계에 심각한 불균형이 초래되고 있고, 각국의 양적완화 정책으로 인한 후유증이 전 세계 경제를 위협하여 경기하강(downturn)을 넘어 경기침체(recession)를 염려해야 하는 상황이다.

시계를 잠시 25년 전으로 돌려 우리 국민 모두를 고통 속에 몰아넣었던 IMF 사태를 떠올려보자. 우리 사회는 IMF 사태 이전과 이후로 구분된다는 자조 섞인 농담을 주고받을 정도로 우리 모두에게 IMF 시기는 큰 시련이었다. 대부분의 국가 혹은 사회를 몇십 년 뒤로 후퇴시킬 만한 충격이었지만, 25년이 지난 오늘날 우리나라는 세계 선진국에 다다를 만큼 그 기간에 대단한 성장을 거듭하였다. 이 당시 전화위복의 동력으로 꼽히는 정책이 '정보통신망 고도화계획'이었다. 국난 속에서도 국가적 역량을 다해 정책적 수단과 제한된 재정 속에서 집중적 투자를 통해, 오늘날 전 세계가 부러워하는 ICT 강국으로 거듭나게 한 최고의 의사결정이었다. 이때부터 지속적으로 발전한 ICT 인프라는 2년여의 팬데믹 속에서도 세계 어느 국가보다 우리 사회가 지속가능성을 유지할 수 있었던 핵심 자산이 되었다.

디지털을 전면에 내세운 새 정부가 출범하였다. 국정과제로 채택한 110대 과제 중 소위 '디지털'과 관련 맺지 않은 과제를 찾아보기 어려울 정도이며 특정 부서의 정책 이슈가 아닌 국가적 차원에서 이를 지향하고 있다. 21세기 들어 따라잡기 어려울 정도로 혁신적인 디지털 세상이 출현하고 있는 세상에서 '디지털 대

전환'은 어쩌면 필수불가결한 선택이자, 국가의 경쟁력을 향상하고 사회의 시스템을 유지하기 위한 시의적절한 선택이라고 할 만하다. 바로 25년 전 우리가 선택한 역사적 경험을 되새겨 볼 시간이다.

한편, 국토연구원 등을 주축으로 하는 국책연구기관은 지난 15년 동안 우리 사회의 중장기적 메가트렌드를 파악하고 우리 국토에 미칠 영향을 연구하였다. 국토정책 역시 이런 변화에 선제적으로 대응하기 위한 다양한 시나리오를 발전시켜 대비하였다. 디지털 대전환 시대로의 전환을 야기하는, 이른바 4차 산업혁명 혹은 빅데이터 기술 역시 우리 국토를 '초연결성'과 '초지능화'로 이끌 것으로 예측했고, 그 방향은 요소별로 차이를 두지만 빠르게 현실화되고 있다. 특히 초연결성은 시공간적 제약을 완화해 국토공간의 분산과 집중을 모두 가능케 하는 양면성이 있지만, 자칫 비효과적 정책과 시간을 놓친 대응이 집중의 강화와 지역 격차의 심화라는 원하지 않는 결과를 가져올 수 있다. 우리는 지난 몇 년 동안 부동산 가격 급등과 지역소멸이라는 참담한 현실을 목격하고 있다.

디지털 대전환에 대한 지역별 수용력의 차이를 방치할 경우 집중과 격차는 심화될 가능성이 짙다.

디지털 대전환은 산업구조와 국토공간 구조의 변화에 지대한 영향을 미칠 것이 분명하다. 낙관론자는 ICT 기술과 빅데이터 기술 덕분에 미래 국토공간에서 위계적 도시체계가 느슨해지고 대도시권으로의 집중 현상 역시 완화될 것으로 예측한다. 그러나 현실은 낙관론의 편에 서고 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 수도권과 비수도권의 격차 혹은 도시와 비도시지역의 격차는 예상과 달리 나쁜 방향으로 진행되고 있다. 한마디로 디지털 대전환에 대한 지역별 수용력의 차이를 방치할 경우 집중과 격차는 심화될 가능성이 짙다. 이미 정보통신서비스업이나 전자산업 및 정밀기기산업 등의 비중이 높고 풍부한 전문·숙련된 인적자원을 갖추고 있는 수도권 및 대도시권의 디지털 수용력은 타 지역을 압도하고 있기 때문이다. 한마디로 정책적 수단을 강력하게 추진하지 않는다면, 디지털 대전환이 수도권 중심으로 국토공간 상에서 차별적으로 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

그렇다면, 디지털 대전환의 시대를 맞아 우리의 국토정책은 어디를 향해 나아가야 하는가? 이 글에서는 특별히 정부의 정책적 배려가 필요한 부문을 중심으로 몇 가지 제안을 하도록 하겠다. 첫째, 국토정책의 발굴과 우선순위 선정 등 모든 국토정책의 의사결정과정을 재정비할 필요가 있다. 소위 데이터에 기초한 정책 프로세스의 정착이 요구된다. 데이터 기반 정책은 공유와 융합을 전제로 한 데이터 수집, 분석, 그리고 전달 및 소통 체계를 말한다. 그동안 정부의 데이터 개방 정책은 꽤 성과를 내고 있지만 여전히 현장에서는 데이터의 제한으로 인한 한계를 경험한다.

둘째, ‘지방화 시대’를 천명한 새 정부에서도 ‘지역 부활’을 위한 지역균형정책은 여전히 앞으로의 국가와 국토 경쟁력을 위해서라도 신중하게 지속되어야 한다. 2021년 세계 최고의 디지털 기업 중 하나인 애플은 디지털 양극화(digital divide)를 사회의 성장과 안정에 가장 위협적인 요인으로 지목하고 이에 기초하여 기업의 전략을 세울 것이라 천명한 바 있다. 디지털 격차가 지역마다 뚜렷하게 나타나는 상황에서 또 다른 차원의 지역 간 불균형을 야기할 수 있는 불쏘시개가 될 수 있음을 시사하는 대목이다. 우리가 예의 주시하고 있는 ‘지역소멸’의 시간표가 앞당겨질 수 있다는 의미이다. 이런 배경에서 우리 사회에서 이제 제법 논의되고 있는 사회안전망 못지않게 이제는 ‘국토안전망’이 차제에 논의되길 희망한다.

셋째, 국가전략 프로젝트로 선정한 스마트시티(혹은 디지털 트윈)은 그 자체가 전후방 연계 효과가 엄청난 부가가치 산업이며 새로운 경제활동을 창출할 분

야임이 분명하다. 하지만 스마트시티를 바라볼 때 지나치게 경제적 효과와 기술적 토대에 초점을 맞추는 데는 우려를 표하고 싶다. 스마트시티의 성공을 위해서는 다음의 두 가지 조건이 충족되어야 하기 때문이다. 우선 20년 넘게 국가에서 구축한 디지털 공간정보가 IoT, 모바일기기, 자율주행차, 플랫폼 등 새롭게 출현한 ICT 하부구조에 초연결 융합되는 공간 빅데이터로 진화해야 한다. 이를 위한 수많은 제도적 보완과 기술적 준비(대규모 공간정보 R&D사업)이 신속하게 이뤄져야 한다. 즉, 1995년 이후 구축한 국가공간정보기반(National Spatial Data Infrastructure, NSDI) 체계를 이제 국가디지털트윈(National Digital Twin Infrastructure, NDTI) 체계로 전환할 시점에 와 있다.

국가공간정보기반  
(National Spatial Data Infrastructure, NSDI) 체계를  
이제 국가디지털트윈  
(National Digital Twin Infrastructure, NDTI) 체계로  
전환할 시점에 와 있다.

다음으로 스마트시티 사업은 실제 삶의 주체인 시민들의 적극적인 참여가 필수적이고 대상이 되는 도시·지역은 각각의 역사적 경험, 지리적 특성, 지역사회의 요구사항이 다양하기에 선불리 외국이나 다른 도시의 성공사례를 모방하여 적용하면 실패 확률이 높아진다는 사실을 염두에 두어야 한다.

마지막으로, 국토정책의 이니셔티브는 복잡한 국토 현안을 다루는 부처에서 이슈를 선제적으로 제기하고 가져가야 한다. 이런 맥락에서 부처 간 소통과 설득이 디지털 대전환 시대에 역설적으로 가장 중요한 대목이 될 수 있다. 특히 디지털의 속성이 또 다른 방식과 속도로 국토의 불균형을 초래할 잠재력을 내포하고 있기에 이미 수많은 정책적 노하우와 경험(설령 실패로 귀결되었다)을 쌓아온 부처가 이에 효과적으로 대비할 수 있기 때문이다. 🌱