

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 645

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

대도시권 미래와 역할을 제시하는 균형발전정책 필요

이용우 국토연구원 선임연구위원 외

요약

- 1** 도시권은 2015년 기준 인구의 78.1%가 살고 있는 국가 발전의 엔진이자 국민 삶의 핵심지역으로 여건변화에 대한 영향과 불확실성이 국토 공간 중에서 가장 큼
- 2** 시나리오 플래닝에 기반한 미래전망 방법론을 정립, 활용하여 대도시권의 미래를 4개 시나리오로 전망함
 - 확산시나리오는 간선교통망 결절지, 철도 역세권, 고속도로 IC 등을 따라 확산이 이루어지는 미래
 - 쇠퇴시나리오는 대도시권 외곽의 노후산단, 개별입지 집적지, 도심 저층 노후주거지, 외곽 아파트가 공동화 되는 미래
 - 응축(凝縮)시나리오는 도심 활성화, 일자리와 주거 결합형 압축개발로 지역중심지가 부활하는 미래
 - 융해(融解)시나리오는 일자리 및 주거입지의 제약이 완화되어 대도시권 구분 자체가 의미가 없게 되는 미래
- 3** 발생가능성이 높으면서 바람직한 미래는 대도시권의 의미와 구분이 무의미해지는 융해시나리오와 분산적 집중의 공간구조인 응축시나리오임
 - 대도시권 미래에 대응하기 위한 정책과제를 경쟁력, 공간구조, 관리 및 제도 등과 관련하여 10개 도출함

정책방안

- 1** 4차 산업혁명과 저성장 시대의 균형발전을 위한 국토정책을 마련함에 있어서 대도시권의 미래와 역할을 강조하고 대도시권과 비대도시권이 연계하여 공동 발전할 수 있는 방안이 중요함
- 2** 국토균형발전을 위해서 대도시권을 중단기적으로는 응축형으로, 장기적으로는 융해형으로 유도하는 것이 바람직하며, 비대도시권과 공동발전을 촉진하는 국토권(國土權) 도입, 조세제도 개편 등이 필요함
- 3** 「국토기본법」을 개정하여 대도시권 위상, 신성장거점 육성, 무인 국토이용 대응, 온-오프라인(O2O) 연계 공간구조 구축, 복원과 철거 등을 향후 수립될 제5차 국토종합계획에 반영하도록 함
- 4** 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」을 개정하여 대도시권의 정의 및 위상을 반영하고, 광역적 토지이용 및 입지선정 등 대도시권 계획적 관리의 주요 내용을 광역도시계획의 재수립 시 포함하도록 함
- 5** 국토교통부는 대도시권 정책을 추진하기 위한 전담부서를 설치하여, 국가 대도시권 정책을 수립하고 광역 도시계획을 제도적으로 보완, 적극 활용하는 동시에, 기획재정부 등과 정책협력을 강화하여야 함

1. 대도시권의 위상과 미래전망 필요성

대도시권은 국토발전의 미래를 좌우하는 생활공간이자 생산공간으로 국토에서 차지하는 비중이 높음

- 대도시권은 국토의 31.1%에 불과하지만 2015년 전국 인구의 79.1%가 살고 있는 국민 삶의 핵심공간임
- 1985~2015년의 30년 동안 인구가 2배 이상 증가한 시·군·구 39개 중 천안, 아산을 제외한 37개가 대도시권에 해당함
- 대도시권은 2010~2013년 지식기반제조업 창업의 83.3%와 지식기반서비스업 창업의 89.5%가 이루어진 국가 경제발전의 견인지역임

그림 1 5대 대도시권의 공간적 범위

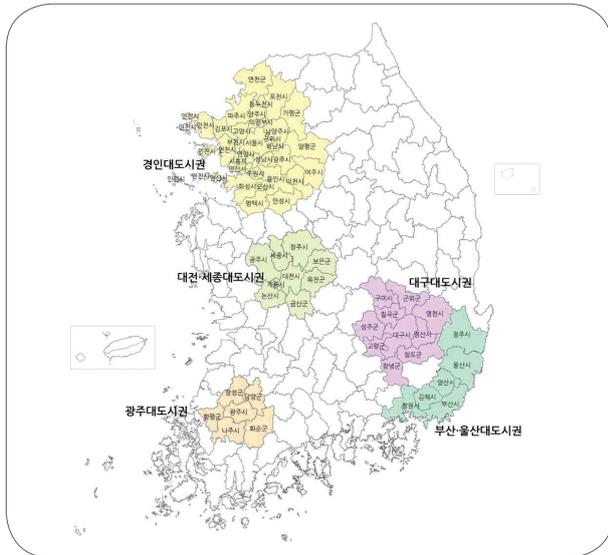
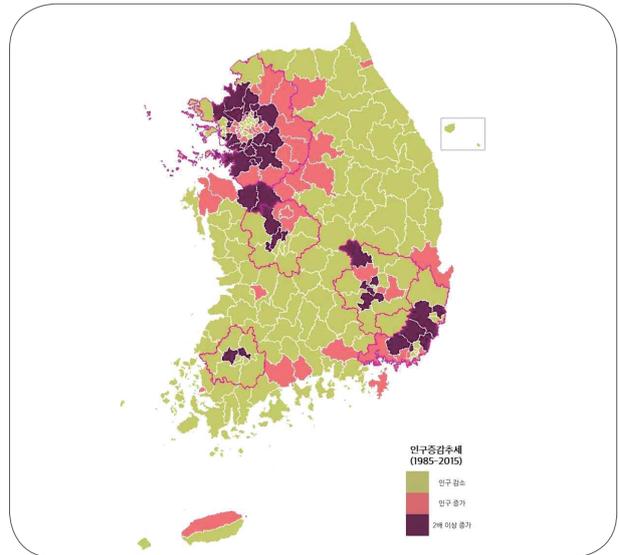


그림 2 지역별 인구 증가 추이(1985~2015)



주: 대도시권의 공간적 범역은 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」(2015.12.28.)에서 설정한 5개 권역을 준용하였음. 대도시권 명칭은 특별시 및 광역시나 특별자치시 이름을 반영하였음. 수도권 명칭은 서울과 인천뿐만 아니라 행정구역 전체가 포함되는 경기도를 고려하여 경인대도시권으로 변경하였음.

4차 산업혁명에 따른 첨단융합산업 발달, 초고속화 및 접근성 개선, 스마트 자동화 및 무인화 등 여건변화가 다른 지역에 비해 대도시권에서 더 빠르고 더 크게 진행되고 있어 대도시권 미래는 불확실성이 매우 큼

국가의 미래인 대도시권의 미래를 전망하고 이에 선제적으로 대응하는 정책적 대안을 마련하는 것은 국가경쟁력 강화, 국토 균형발전 추진, 국민 삶의 질 제고를 위하여 유용한 작업임

- 국가경제와 국토발전은 대도시권 상호간, 대도시권 내부 그리고 대도시권과 비대도시권 간 기능 특화와 연계에 의해 좌우됨
- 인구의 80%가 살고 있는 대도시권과 국토면적의 70%를 차지하는 비대도시권의 연계를 강화하여 상생발전하는 것은 국토 전체의 발전에 중요함
- 대도시권의 미래를 전망하고 이에 대응하는 전략을 비대도시권까지 고려하여 강구하는 것은 국토균형발전을 위해서 필수적임

2. 대도시권 미래이슈와 핵심변인

대도시권의 미래전망 대상인 미래이슈는 메타분석 및 키워드분석, 공간구조에 대한 공간계량분석이나 GIS분석 등을 활용하여 선정함

- 대도시권 미래이슈로 일자리 및 주거의 입지와 간선교통망에 의하여 형성되는 대도시권 발전의 형태와 방향성을 의미하는 공간구조를 선정함

대도시권 미래이슈에 영향을 미치는 변인을 여건변화에 대한 메타분석을 통해 정치, 경제, 사회, 인구, 환경, 기술 관련 7개를 도출함

- 7개 변인 중에서 대도시권의 변화에 중요하면서도 향후 전개가 불확실한 핵심변인으로 지자체 간 관계, 산업경쟁력, 규제, 물리적 거리의 4개를 전문가 설문 등을 통해 선정함

표 1 대도시권 핵심변인의 내용과 공간적 함의

핵심변인	핵심변인의 내용	핵심변인 전개방향	핵심변인의 공간적 함의
지자체 (시·도, 시·군) 간 관계	대도시권 지자체가 일자리 및 주택 그리고 간선교통망 관련시설의 확충과 입지를 둘러싸고 상호 간에 어떤 관계를 가질 것인가?	협력적 vs. 경쟁적	<ul style="list-style-type: none"> • 협력적 관계에서는 대도시권 전체의 경쟁력이 높아지는 방향으로 선택적 집중이 가능해짐 • 경쟁적이 되면 대도시권 안에서 시설과 입지가 분산될 것
산업경쟁력	첨단융합산업의 글로벌 경쟁력은 어느 수준인가?	강화 vs. 약화	<ul style="list-style-type: none"> • 강화되면 첨단융합산업의 입지속성상 대도시권 집중이 강화될 것 • 약화되면 일자리가 많은 대도시로 인구가 집중하면서 동시에 귀농인구가 증가할 것
규제	토지이용, 입지 등의 규제 강도는?	강화 vs. 약화	<ul style="list-style-type: none"> • 강화되면 수도권 규제는 물론이고, 개발제한구역도 유지되어 개발 수요가 비수도권이나 대도시 외곽 주변지역에서 충족될 것(분산) • 약화되면 대도시나 접근성이 좋은 개발제한구역의 개발이 가능해 지므로 집중이 나타날 것
기술 발달로 인한 물리적 거리(공간) 중요도	초고속화, 디지털화, 무인화, 유연근무 등으로 물리적 공간의 중요도가 낮아지는 대신에 디지털 공간이 중요해질 것인가?	물리적 공간 vs. 디지털 공간	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 공간이 중요해지면 입지의 물리적 속성이나 접근성에 따라 일자리와 주거가 입지하므로 교통 접근성이 좋고 생활하기에 편리한 대도시권에 집중할 것 • 디지털 공간이 중요해지면 기업이나 주거 입지가 유연해져서 분산이 이루어질 것

2045년경 대도시권의 미래를 전망하기 위하여 시나리오 플래닝에 기반한 미래전망 방법론을 정립, 활용하여 4개의 미래시나리오를 작성하고 대응전략을 제시함

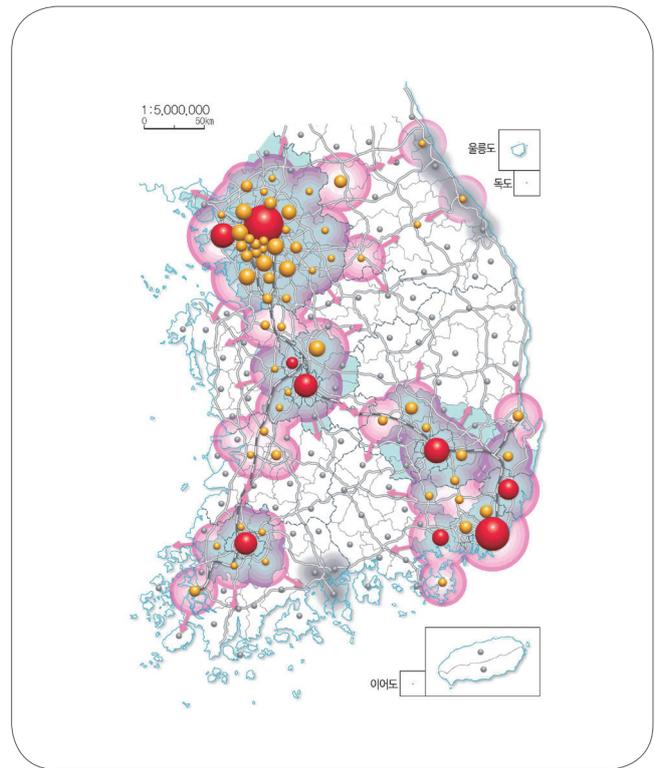
- 4개 핵심변인의 미래 발생상황에 따라 확산, 쇠퇴, 응축 및 융해의 4개 시나리오를 도출함
- 정치·경제·사회·환경·기술적 여건에 따라 예견되는 대도시권의 미래모습을 시나리오별로 그리고 대도시권 별로 작성함

3. 대도시권 미래: 4개의 시나리오

확산시나리오: 규모의 경제를 누리기 위한 지자체 간 경쟁이 심화될 때 발생하며, 대도시 주변지역의 간선 교통망에 인접한 신규 산업공간 조성, 도시철도 및 광역철도 정차역 중심의 신규 택지 조성 등으로 간선 교통망 결정지, 철도 역세권, 고속도로 IC 등을 따라 대도시권이 확산되고 직주는 원격화됨

- 확산시나리오에서는 개별 지자체 단위의 경쟁력 극대화가 모색되므로 국토발전에서 대도시권 및 국토 전체 차원의 고려가 미흡해지고 신규 인프라 투자수요가 증가함
- 경인대도시권에서는 제2외곽, 제2경부 및 제2영동고속도로와 SRT 및 GTX, 수도권 광역전철 등 광역간 선교통망 결정지에 일자리와 집이 공급됨에 따라 경인대도시권과 대전·세종대도시권 및 강원 서부지역이 연계되는 슈퍼대도시권이 형성되고 서울-수원-동탄-평택-천안-아산-오송-세종-대전의 국도 1호선이 국토의 핵심 발전축으로 강화됨
- 부산·울산대도시권에서는 국제공항 및 항만, 광역철도 및 고속도로망 등 인프라를 적극 활용하여 도시 간 네트워크가 강화되고 통영-거제-창원-부산-울산-경주-포항의 연안 메갈로폴리스가 강화되며, 포항 및 경주, 창녕 및 밀양이 연계고리가 되어 부산·울산대도시권과 대구대도시권이 세계적 경쟁력을 갖는 또 하나의 슈퍼대도시권을 형성함
- 대구대도시권에서는 구미-칠곡-대구-경산의 경부축이 강화되고, 대구-창녕-창원 및 대구-영천-포항-경주가 새로운 발전축으로 부상함
- 광주대도시권에서는 광주-나주-목포의 KTX 노선을 따라 산업과 일자리가 집중함
- 대전·세종대도시권에서는 북쪽으로 개발이 우세하게 이루어져 수도권 광역전철과 국도를 따라 경인대도시권과 연담화됨

그림 3 대도시권 확산시나리오: 간선교통망을 따라 신규 개발 증가



쇠퇴시나리오: 저성장, 산업경쟁력 약화로 대도시권이 마이너스 성장함에 따라 전망되는 미래모습으로 대도시권 외곽의 노후 산단 및 개별입지 집적지, 도심 저층 노후주거지 및 외곽 아파트 등이 공동화되어 에멘탈 치즈처럼 대도시권 내에 천공이 발생하며, 간선교통망 접근성에 따라 지역의 성쇠가 결정되고, 이동성 제약으로 직주는 근접화됨

- 쇠퇴시나리오에서는 대도시권 광역인프라의 투자 효율 저하, 기존 인프라 유지관리 비용 증가, 대도시권 내에서 공동화되는 지역의 관리 문제 등이 대두됨
- 경인대도시권에서는 대도시를 떠나 귀농귀촌하려는 사람들이 증가하여 대도시의 빈집 문제가 농촌보다 심각해지고, 농업으로 특화된 주변지역은 경제위기에 회복력을 가질 것이며, 노후화·공동화되는 산업단지와 주택단지에 대한 정부차원의 관리가 이루어짐
- 부산·울산대도시권에서는 산업이 쇠퇴한 부산과 울산의 중심성이 약해지고, 일부 남아 있는 제조업 일자리를 찾아 산업도시로 사람들이 몰려와서 거주환경이 열악해짐
- 대구대도시권에서는 주변지역의 산업기능 쇠퇴에 따라 대구시가 동반 쇠퇴함
- 광주대도시권에서는 경제적 침체에도 광주의 중심성은 유지되나, 북부, 동부 등 주변 지역은 쇠퇴가 가속화됨
- 대전·세종대도시권에서는 경제위기로 인하여 대도시권의 남부 및 동부지역이 쇠퇴함

그림 4 대도시권 쇠퇴시나리오: 공간적 축소 및 공동화 발생

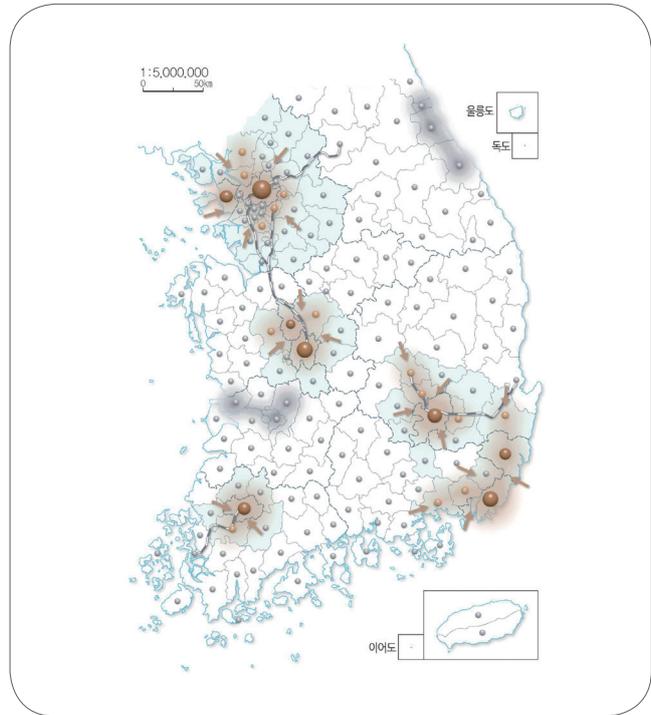
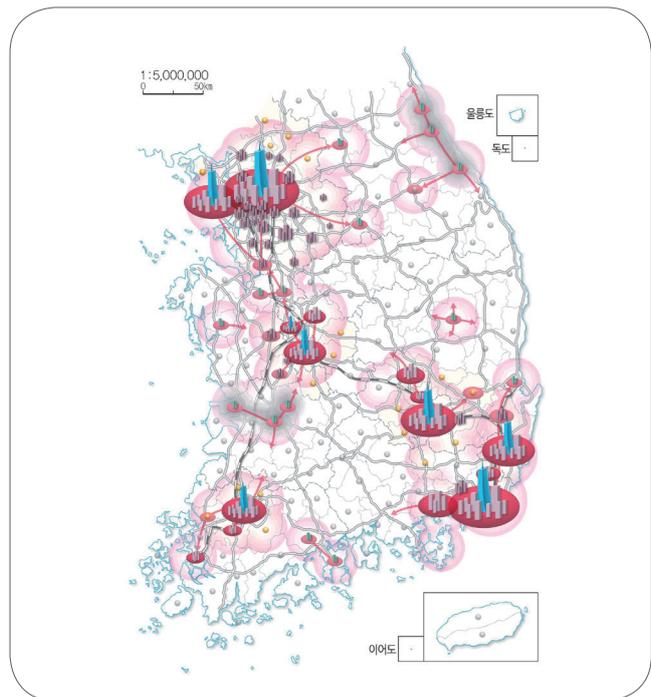


그림 5 대도시권 응축시나리오: 선택적 집중 및 거점 간 연계 강화



응축(凝縮, condensation)시나리오: 규모의 경제에 대한 지자체 간 협의가 가능할 때 전망되는 미래모습으로 도심 재생 및 재활성화, 공공기관 이전적지와 저이용 국공유지 개발, 일자리+주거 결합형 복합개발, 기존 주거지 재생 등으로 선택적 집중과 집적지에 대한 연계(compact+network)가 강화되고, 직주는 근접화됨

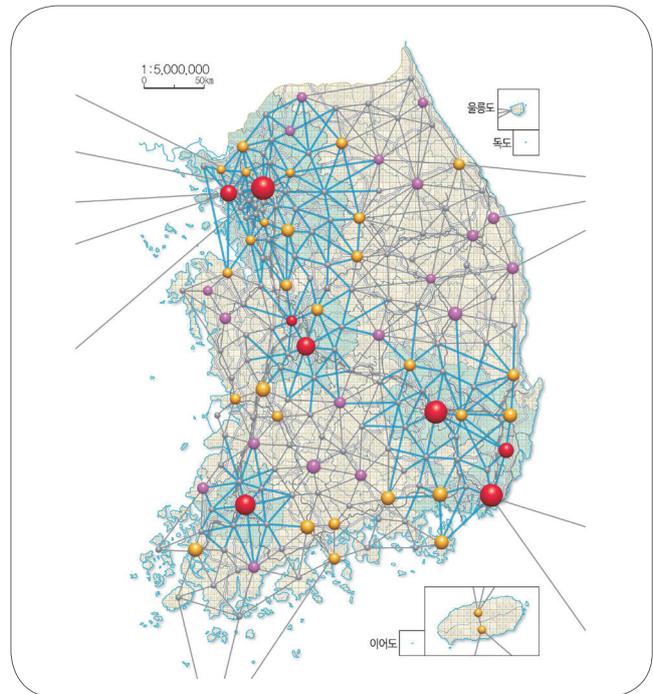
- 지역중심지와 접근성 제고를 위한 교통인프라 확충 수요가 증가하고, 광역인프라의 선택적 유지관리가 필요하며, 대도시권 중소 중심지가 부활함
- 경인대도시권에서는 외연적 확산보다 공공기관 이전적지, 유휴공간, 노후 산단 및 택지 등을 활용한 충전식 개발이 우선 추진되고, SRT, GTX 등 간선고속교통망 주변 역세권으로 일자리와 주택이 집중됨

- 부산·울산대도시권에서는 부산, 울산, 창원외 노후 산업이 재생되고, 부산, 울산 및 창원의 KTX 역세권과 국제공항 배후지역, 에코델타시티 등이 활성화됨
- 대구대도시권에서는 대구 및 구미외 노후 산업 재생 및 구미-대구-경산의 철도 역세권과 대구 군공항 이전적지의 복합개발이 이루어짐
- 광주대도시권에서는 광주 도심의 충전식 개발과 함께, 광주 군공항 이전적지 및 송정역세권 복합개발이 이루어져서 나주혁신도시와 함께 대도시권의 일자리 및 주거의 거점 역할을 담당함
- 대전·세종대도시권에서는 대전의 국가 R&D 기능, 세종의 국가 행정기능, 청주의 바이오산업 등으로 일자리가 증가하고, 세종의 지속적 성장과 함께 대전 및 청주의 구도심이 재생으로 활성화되며, 세종과 강원을 잇는 간선교통망 구비로 충청권과 강원권 간 연계가 강화됨

융해(融解, melting)시나리오: 협력적 지자체 간 관계, 강화된 산업의 글로벌 경쟁력, 대대적으로 완화된 규제, 인공지능, 무인화, 초고속화 등 4차 산업혁명 및 기술발달에 대한 상용화와 수용도가 매우 높아 물리적 접근성보다 디지털 접근성이 중요시되는 상황에서 발생가능한 미래모습으로, 자율주행도로는 물론이고 하이퍼루프가 주요 도시이고 유라시아까지 연결된 대도시권 여건을 전제로 함

- 생산의 무인화 및 이에 대한 원격제어가 보편화되어 생산시설이 공간적으로 분산됨
- 공간적 분산이라는 대세 속에서도 물류비용이 중요한 업종은 고속도로 IC, 고속철도 정차역 등 간선교통망 결절지에 집중되고, 무인공장 및 물류시설의 관제와 비상대응기능은 대도시에 집중됨

그림 6 대도시권 융해시나리오: 온-오프라인 연계 및 입지 유연화



- 정보통신기술 발달로 노동과 여가의 구분이 어렵게 되고, 인공지능 및 무인화, 국토이용의 스마트화 및 초고속화 등으로 유연근무가 활성화되어 거주, 노동, 여가 등에서 공간의 구분이 없어짐
- 대도시권 외곽의 환경이 양호한 초고속 교통망 결절지, 초고속 교통수단의 정차역 주변에 주거가 상대적으로 집중함
- 온라인 쇼핑, 의료 및 교육과 무인화 등으로 디지털 접근성 측면에서 전 국토가 하나의 권역으로 이용되는 온라인 단일 국토이용권이 형성되고, 주거지 근처에는 응급의료, 실버케어, 초중고 교육서비스를 위한 오프라인 생활권이 형성되어 온-오프라인(O2O, on-line to off-line) 연계가 중요해짐
- 디지털화, 무인화, 초고속화로 인하여 디지털 접근성과 물리적 이동성이 높아져 도시와 농촌의 구분이 필요 없게 되어 대도시권 집중이 완화되고 전국적으로 분산이 이루어져서 결국에는 대도시권이 발전적으로 해체됨

표 2 대도시권 미래시나리오 개요

구분		확산시나리오	쇠퇴시나리오	응축시나리오 ¹⁾	융해시나리오 ²⁾
핵심변인 전개방향	지자체 간 관계	◦ 경쟁 지속	◦ 경쟁 심화	◦ 협력	◦ 협력
	산업 경쟁력	◦ 강화	◦ 약화	◦ 강화	◦ 강화
	규제	◦ 유지(현재 수준)	◦ 강화	◦ 유지(현재 수준)	◦ 규제 강화
	물리적 거리의 중요도	◦ 고속화, 디지털화에도 여전히 중요	◦ 매우 중요	◦ 여전히 중요, 현재에 비해 미래에는 다소 약화	◦ 온라인 접근성, 사이버공간 중요
시나리오 발생상황		◦ 대도시권 규모의 경제를 누리기 위한 지자체 간 경쟁 심화	◦ 저성장, 산업경쟁력 약화로 대도시권의 마이너스 성장	◦ 대도시권 규모의 경제에 대한 지자체 간 협의에 의한 선택적 집중	◦ 4차 산업혁명 등 기술발달의 영향으로 물리적 거리의 중요성 약화
미래모습 (전체적)		◦ 간선교통망 결절지, 철도 역세권, 고속도로 IC 등을 따른 확산 ◦ 직주 원격화 → 개별 지자체 단위의 경쟁력 극대화 모색, 신규 인프라 투자수요 증가, 대도시권과 국토 전체 차원의 고려 미흡	◦ 간선교통망 접근성에 따라 성쇠 결정 ◦ 대도시권 내 천공 발생 (에멘탈 치즈) ◦ 직주 근접화 → 대도시권 광역인프라의 투자효율 저하, 기존 인프라 유지관리비용 증가, 공동화 대도시권 지역의 관리 문제 대두	◦ 재생과 신규 개발에서 선택적 집중과 집적지에 대한 연계 강화 (compact+network) ◦ 직주 근접화 → 지역중심지와 접근성 제고를 위한 교통인프라 확충 수요 증가, 광역인프라의 선택적 유지관리, 대도시권 내 중소 중심지 부활	◦ 온라인 공간구조: 디지털 접근성 측면에서 전 국토가 하나의 권역 (온라인 쇼핑, 교육 및 의료, 무인화) ◦ 오프라인 공간구조: 주거 근처에 응급의료, 실버케어, 초중고 교육서비스 → O2O(on-line to off-line) 공간구조: 대도시권 구분 및 의미 약화(융해)
경인 대도시권		• KTX, SRT, 제2경부, 광역 전철을 따라 경인권과 대서권의 연결 • 서울-수원-동탄-평택-천안-아산-오송-세종-대전의 핵심 발전축 강화	• 외곽 공동화	• 서울 및 인접도시 성장 가속화 • KTX, SRT, GTX의 외곽 결절지 활성화	• 온-오프라인 연계 강화 • 도시와 농촌 간 구분 약화 • 대도시권 집중도 완화 및 전국적 분산 • 대도시권의 발전적 해체
대전·세종 대도시권		• 서울-수원-동탄-평택-천안-아산-오송-세종-대전의 핵심 발전축 강화	• 대도시권의 남부 및 동부 주변지역 쇠퇴	• 대전, 청주 구도심 활성화	
부산·울산 대도시권		• 통영-거제-창원-부산-울산-경주-포항의 연안메갈로폴리스 강화 • 구미-칠곡-대구-경산의 경부축 강화 • 대구-창녕-창원-부산 및 대구-영천-포항-경주-울산의 연계 강화	• 부산과 울산 및 창원의 경계지역 쇠퇴	• 에코델타시티, 울산 KTX 역세권 활성화	
대구 대도시권		• 통영-거제-창원-부산-울산-경주-포항의 연안메갈로폴리스 강화 • 구미-칠곡-대구-경산의 경부축 강화 • 대구-창녕-창원-부산 및 대구-영천-포항-경주-울산의 연계 강화	• 주변 농촌지역 쇠퇴 • 부산·울산대도시권과 연계 약화	• 대구군공항 이전적지, 검단신도시 활성화	
광주 대도시권		• 광주-나주-목포 연계 강화	• 주변 농촌지역 쇠퇴	• 광주군공항 이전적지, 송정역세권, 나주 혁신도시 활성화	
비 대도시권		• 중소도시 및 농촌지역 공동화 심화	• 식량 및 에너지 생산 중요시	• 대도시권 거점과 연계가 성쇠의 관건	• 대도시권과 비대도시권의 구분이 없어짐

주: 1) 응축(凝縮, condensation)은 사전적으로 '내용의 핵심이 어느 한 곳에 집중되어 쌓여 있음'을 의미하고, 이 연구에서는 '선택적 고밀 또는 집중'의 뜻에 가깝게 사용하였음.

2) 융해(融解, melting, fusion)는 사전적으로 '녹아 풀어짐 또는 녹여서 뭉'을 의미하고, 이 연구에서는 '발전적 해체'의 뜻에 가깝게 사용하였음.

4. 대도시권 대응전략

전문가 설문조사에 의하면, 확산시나리오는 현 추세연장이며, 발생가능성이 높고 바람직한 시나리오는 대도시권의 의미와 구분이 무의미해지는 융해시나리오와 분산적 집중의 공간구조로 나타나는 응축시나리오이므로 30년 후의 대도시권은 지금과 판이하게 다를 것임

표 3 대도시권 미래시나리오 평가

구분	확산시나리오	쇠퇴시나리오	응축시나리오	융해시나리오
현재와 가까운 시나리오	69.6%	16.1%	8.9%	5.4%
약 30년 후 2045년 가능성이 가장 높은 시나리오	10.7%	21.4%	32.1%	35.7%
가장 바람직한 시나리오	8.0%	1.8%	36.6%	53.6%
가장 바람직하지 않은 시나리오	11.6%	78.6%	2.7%	7.1%

주: 5대 대도시권에 거주, 조사하는 전문가 설문조사(국토연구원, 2016, 총 응답자수는 112인) 결과.

시나리오 대응형 미래전략을 도출하기 위해서 시나리오에 의해 그려지는 미래모습을 분석하고 동시에 미래시나리오 발생 시 예견되는 비대도시권의 변화와 영향도 함께 고려함

- 확산시나리오에서는 슈퍼대도시권 형성으로 국토 전체의 글로벌 경쟁력을 높일 수 있는 반면에, 녹지공간 잠식, 대기오염, 교통정체, 직주원격화 등 외부불경제 발생과 이를 해결하기 위한 인프라 투자수요 유발이 우려됨
- 쇠퇴시나리오에서는 생활 및 자연환경을 개선하는 질적, 구조적 전환의 기회가 기대되지만, 대도시권에서도 공동화가 나타날 것이 우려됨
- 응축시나리오에서는 대도시권 내 격차 심화가 우려되지만, 분산적 집중형 공간구조가 형성될 것
- 융해시나리오에서는 소규모 분산 개발로 인하여 국토 전체의 효율성이 낮아질 우려가 있지만, 대도시권에 대한 양적 개발수요는 감소하고 입지가 유연해질 것

미래 대도시권 대응전략은 시나리오에서 기대되는 기회요인을 활용하거나 우려되는 위협요인을 극복할 수 있고, 핵심변인의 시나리오 발생상황에 대비할 수 있으며, 동시에 비대도시권을 포함하여 국토 전체적인 차원에서 균형 있고 작동 가능한 과제를 대상으로 선정함

- 확산시나리오에서는 대도시권의 확산에 따르는 외부 불경제를 최소화하고 규모경제를 극대화하기 위하여 적정 규모와 체계적 개발을 유도할 필요가 있으며, 특히 슈퍼대도시권의 성장관리와 대도시권 내부 연결 및 상호 연결 교통망 확충이 추진되어야 함
 - 비대도시권의 성장 및 유지를 위해서는 대도시권 거점과 교통연계가 필요하고, 대도시권의 성장 과실을 공유할 수 있는 방향으로 조세제도가 재편되어야 하며, 대도시권으로 쏠림을 완화하기 위하여 국토이용에 대한 기본적인 권리(국토권, 國土權)를 정립할 필요가 있음

표 4 대도시권 미래시나리오 분석 및 시나리오 대응형 정책과제

구분		밝은 미래	어두운 미래	정책과제
확산 시나리오	대도시권	<ul style="list-style-type: none"> 슈퍼대도시권 형성으로 규모의 경제 강화 및 글로벌 경쟁력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권 간 연결으로 녹지 잠식 및 부족, 대기오염, 교통정체 대도시권 확산으로 직주원격화 대도시권 인프라 투자수요 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 슈퍼대도시권 성장관리방안 수립: 개발수요에 대한 광역적, 협력적 대처 필요 대도시권 내부의 연결 및 대도시권 간의 상호 연결 교통망 확충
	비대도시권	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권 주민의 전원주택, 세컨드 하우스, 여가휴양 수요 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 중소도시 및 농촌지역 공동화 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권 거점과 교통연계 강화 (특히, KTX 정차역) 국토권(國土權) 확립 조세제도 재편
쇠퇴 시나리오	대도시권	<ul style="list-style-type: none"> 자연환경 개선 인프라 투자수요 감소 	<ul style="list-style-type: none"> 공동화 : 주거 및 산업용지, 인프라 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권 신성장거점 육성 복원 및 철거산업 육성
	비대도시권	<ul style="list-style-type: none"> 식량 및 에너지 생산지역 성장 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권과 접근성(비용거리 측면) 약화 국토 공동화 가속화 	<ul style="list-style-type: none"> 자족성 제고 생활권 정비 국토복원운동 추진
응축 시나리오	대도시권	<ul style="list-style-type: none"> 선택적 집중으로 투자효율성 제고 거점 간 상호 연계 및 기능분담 분산적 집중형 공간구조 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권 내 격차 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권 광역행정 또는 협력기구 설치 조세제도 재편
	비대도시권	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권과 교통연계 및 기능분담 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 중소도시 및 농촌지역 공동화 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 신성장거점 육성
융해 시나리오	대도시권	<ul style="list-style-type: none"> 양적 개발대상으로서 대도시권에 대한 수요 감소 국토이용 및 입지 유연화 	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 분산적 입지 증가로 국토 관리 효율성 저하(off-line 인프라 투자) 	<ul style="list-style-type: none"> 온-오프라인 연계(O2O, on-line to off-line) 공간구조 형성 스마트 광역인프라 확충 토지이용규제 재편
	비대도시권	<ul style="list-style-type: none"> 대도시 원격지에 대한 국토이용 수요 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 첨단 국토이용서비스 이용 격차 심화 	<ul style="list-style-type: none"> 온라인 접근성 확보 및 오프라인 생활권 정비 조세제도 재편

- 쇠퇴시나리오에서는 국가경제 부흥을 위한 대도시권의 역할이 절실하게 요구될 것이므로 새로운 성장거점을 조성하는 동시에, 비대도시권은 물론이고 대도시권 내에서도 나타나는 공동화되는 국토공간에 대한 복원 및 철거가 필요함
 - 비대도시권에서는 인구와 일자리를 유지하기 위하여 식량, 에너지 등 자족성을 제고하는 정책이 추진되어야 하며, 필요에 따라서 과소, 공동화되는 지역의 생활권 정비와 함께, 행정구역 통폐합에 대한 논의가 필요함
- 응축시나리오에서는 선택적 집중, 분산적 집중적 발전을 촉진하기 위하여 대도시권 광역행정제도나 협력기구가 설치되어야 하고, 대도시권 내 지자체 간 협력을 유도하기 위하여 재정적 유인제도의 도입을 적극 검토하여야 함
 - 비대도시권에서도 선택적 집중을 통한 발전을 위해 성장거점을 인접 지자체 간 협의에 의해 선정, 육성하는 전략이 필요함



- 융해시나리오에서는 스마트화에 따른 무인 국토이용 증가에 대응하는 온-오프라인 연계(O2O, on-line to off-line) 공간구조를 형성하는 것이 바람직함
 - 입지가 유연해짐에 따라 기존의 토지이용규제에 대한 전반적 검토가 필요함
 - 다지역거주가 보편화됨에 따라 주민등록지가 아닌 세컨드 거주지역이나 고향에 기부금을 내서 지역발전 재원으로 활용하는 등 조세제도 개편이 필요함
- 미래시나리오 도출 관련 핵심변인 발생상황 중 지자체 간 관계가 계속 경쟁적으로 된다면 토지이용을 포함하는 성장관리방안을 마련하여 개발의 양과 입지를 대도시권 전체 차원에서 협의하여 정하는 것이 필요하며, 협력적 관계를 유도하기 위하여 광역행정이나 광역계획 기능을 더욱 강화하고 조세제도를 재편할 필요가 있음
 - 산업경쟁력이 약화되면 상대적으로 경쟁력이 높은 대도시권이나 비대도시권의 중심도시에 신성장거점을 조성하여 산업과 일자리를 유치하여야 할 것임
 - 입지가 자유로워지고 물리적 거리나 공간의 중요도가 약화되어 규제가 완화되는 여건이 되면 용도지역지 구제, 개발제한구역 등 토지이용규제의 전면적인 재검토가 필요하며, 대도시권 외곽지역이나 비수도권에 대한 조세제도 개선을 통해 규제 완화에 따른 불이익을 최소화하여야 함
- 대도시권 미래시나리오와 핵심변인 발생상황에 대응하기 위한 정책과제를 경쟁력 강화, 공간구조 재편, 공동화 대응, 대도시권 관리 및 제도에 대응, 대도시권 관리 및 제도와 관련하여 10개를 도출함

그림 7 미래 대도시권 정책과제 도출

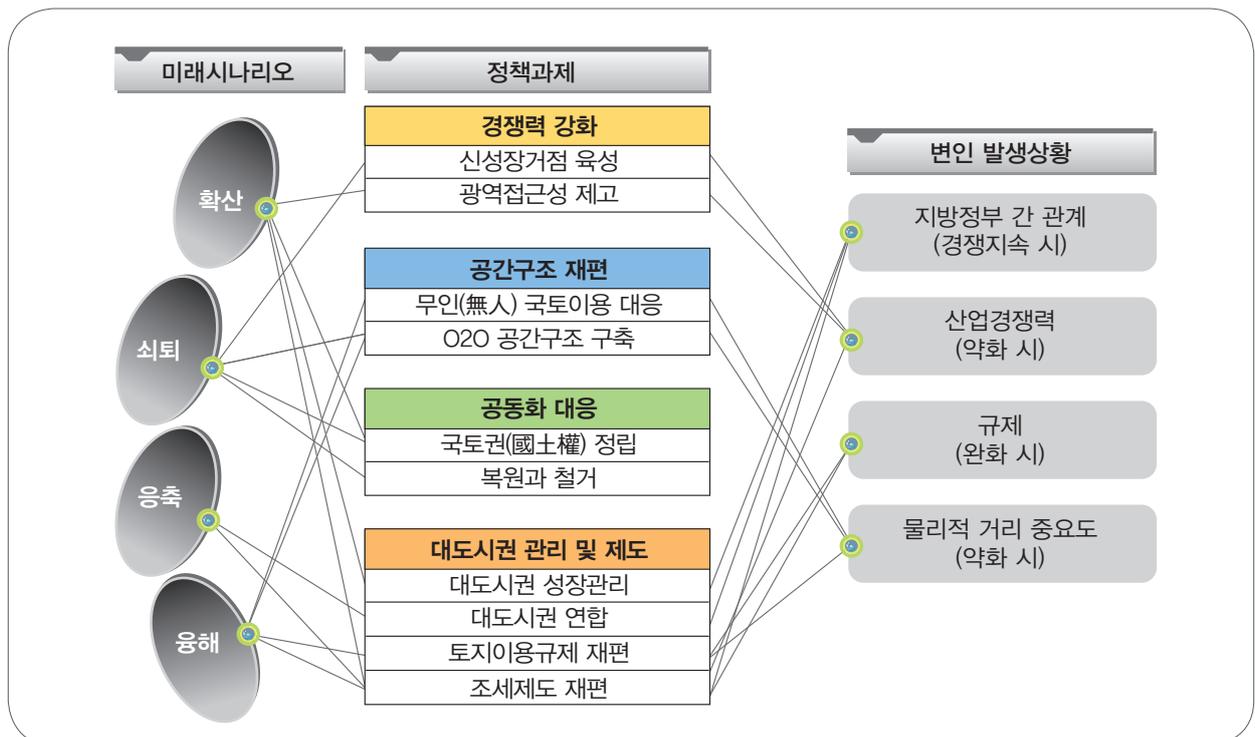


표 5 미래 대도시권 정책과제 개요

정책과제	추진주체	주요 내용	추진방법
1. 신성장 거점 육성	법부처, 지자체, 민간	<ul style="list-style-type: none"> 선택적 집중으로 대도시권 거점지역에 융복합 첨단 신산업 육성과 복합공간(people magnetic) 조성 유휴 국공유지, 이전대상 군공항 종전부지, KTX 역세권, 노후 산단 등 중에서 선정 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부 주도의 선정과 투자 '국유재산법', '군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법', '역세권의 개발 및 이용에 관한 법' 등 적용과 필요시 제도개선
2. 광역 접근성 개선	국토교통부, 민간	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권 간 연결 초고속교통망 확충 대도시권 내부 접근성 개선 대도시권과 비(非)대도시권 간 접근성 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 국가도로종합계획, 제3차 국가철도망구축 계획, 대도시권광역교통기본계획/시행계획 추진
3. 무인(無人) 국토이용 대응	국토교통부, 지자체, 민간	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획시설 스마트화 및 관련제도 마련 스마트 광역인프라 확충: 자율주행도로, 자기부상 철도, 무인 산단 및 물류허브 등 	<ul style="list-style-type: none"> '국토기본법'에 반영 자율주행, 드론, 스마트팩토리 등 무인 국토이용 관련 법령 제정
4. 온-오프라인 연계(O2O) 공간구조 구축	국토교통부, 보건복지부, 여성가족부, 지자체	<ul style="list-style-type: none"> 온라인 단일 국토이용권(利用圈) 형성을 위한 전 국토의 균등한 디지털 접근성 확보 대면 접촉과 물리적 접근성이 중요한 응급의료, 노인복지, 초중고 교육 등을 위한 오프라인 생활권 정비 및 서비스 접근성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 국토종합계획에 on-line 국토이용권 반영 도시·군기본계획에 응급의료, 실버서비스 중심의 off-line 생활권 반영 '국토기본법'에 반영
5. 국토권(國土權) 정립 ¹⁾	국토교통부 주관, 시민단체, 국민	<ul style="list-style-type: none"> 수도권과 지방, 대도시권과 비대도시권에 관계없이 균등한 온라인 접근성, 응급의료 및 노인복지 접근성, 안전서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 국토권 개념 정립 및 기준 설정 '국토기본법'에 반영
6. 복원과 철거	국토교통부 주관, 지자체, 민간	<ul style="list-style-type: none"> 공동화되는 집, 공장, 빌딩 등을 철거하고 복원하여 국토기능 유지 과소지역은 식량, 에너지생산 및 여가휴양공간 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 복원 및 철거산업 육성 복원 및 철거비용 적립: 모든 신축 및 기존 건축물과 인프라 대상 '국토기본법' 반영
7. 대도시권 성장관리 강화	국토교통부, 지자체	<ul style="list-style-type: none"> 기존 광역도시계획의 기능 강화: 일자리 및 주거의 양과 입지 등 토지이용계획, 성장거점 입지 선정, 광역대중교통망 계획 등 권역 확대 적용: 경안권+충청 북부+강원 서부+대전·세종권, 부산·울산권+대구권 등 	<ul style="list-style-type: none"> 국토교통부에 대도시권 담당부서 설치 대도시권 법정 설정 국가 대도시권 정책 수립 '국토기본법', '국토의 계획 및 이용에 관한 법', '수도권정비계획법'에 반영
8. 대도시권 연합 ²⁾	국토교통부, 행정안전부, 지자체	<ul style="list-style-type: none"> 주거 및 산업공간, 광역인프라의 입지, 규모, 시기, 주체, 자원조달 등과 관련하여 대도시권 내 지자체 간 협의 강화 및 자원 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발투자재원의 지자체 간 협의에 의한 통합운영 '지방자치법'에 반영
9. 토지이용 규제 재편	국토교통부, 지자체	<ul style="list-style-type: none"> 디지털 거리 중요시 및 입지 유연화에 대응하는 용도지역지구제 등 토지이용제도 전면 재검토 개발제한구역 관리방안 재편 	<ul style="list-style-type: none"> 규제 재편 후, 형평성 확보방안 모색 '국토의 계획 및 이용에 관한 법', '개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법'에 반영
10. 조세제도 재편	기획재정부, 행정안전부, 지자체	<ul style="list-style-type: none"> 수도권과 지방, 대도시권 내, 대도시권과 여타지역 간 격차를 해소하고 협력적인 대도시권 관리와 개발을 촉진 고향기부제 등 	<ul style="list-style-type: none"> 성장관리와 연합을 유도하기 위한 재정적 유인책으로 활용 국세 및 지방세 관련 법률 등에 반영

주: 1) 국토권(國土權)은 대도시권 내 중심도시나 주변지역 또는 비대도시권 등 국토 어디에 거주하든 상관없이 개개인의 기본권 보장 차원에서 인간다운 삶에 필요한 기초적인 재화 및 서비스를 누릴 수 있는 권리를 의미함. 국토권은 UN Habitat III 의제인 '모두를 위한 도시' 또는 그것의 핵심적 내용인 '도시에 대한 권리'와 유사함. 그렇지만, 국토권은 대도시권 내 중심부와 주변부, 대도시권과 비대도시권 간의 관계를 상대적으로 용이하게 포괄할 수 있다는 점에서 유용하고, 도시권과 차별적임.

2) 대도시권 연합은 대도시권 내 지자체들이 개발수요 배분 및 성장관리와 난개발 방지, 광역교통인프라 확충 및 접근성 개선, 광역시설 설치, 생활서비스 공급 등에서 협력을 강화하기 위하여 연대하는 제도임. 연합을 통해 규모의 경제라는 편익 창출과 해당 편익의 지역 간 공유에 따른 공생발전을 도모할 수 있음. 프랑스 대도시권연합체나 일본 지방중추거점도시권 등이 유사 사례임.



5. 대도시권 정책제안

미래 대도시권 정책과제의 추진을 위해서 국토교통부 주관으로 기획재정부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 행정안전부 등과 대도시권 정책 추진을 위한 정책협력 강화

- 국토교통부에 대도시권 담당부서를 설치하여 국가 대도시권 정책을 수립하고, 대도시권 계획적 관리를 위해 광역도시계획을 적극 활용하여야 함
- 신성장거점 육성을 위해 범부처적으로 입지 선정 및 사업추진이 필요하며, 광역접근성 개선을 위해 기수립된 국가 철도 및 도로계획의 차질 없는 추진이 필요함
- 신성장거점 육성, 광역접근성 개선, 무인 국토이용 대응을 위한 민간 참여를 적극 유도하여야 함

미래 대도시권 정책과제를 향후 수립될 제5차 국토종합계획에 반영

- 대도시권의 위상 및 역할, 비대도시권과 연계 강화 및 공동 발전, 신성장거점, 무인 국토이용 대응, O2O 공간 구조 구축, 국토권, 복원·철거 등을 반영함

대도시권 육성 및 비대도시권과 공동 발전을 위한 관련 법의 개정

- 「국토기본법」을 개정하여 대도시권의 위상, 무인 국토이용 대응, 온-오프라인(O2O) 연계 공간구조 구축, 철거와 복원 등을 반영함
- 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」을 개정하여 대도시권의 정의 및 위상을 반영하고, 광역적 토지이용 및 입지 선정 등 대도시권 계획적 관리의 주요 내용을 광역도시계획의 재수립 시 포함함
- 국토권, 복원·철거는 국토교통부 주관으로 중기적으로 필요성과 영향을 분석한 후에, 장기적으로 「국토기본법」에 반영하고 추진함
- 토지이용규제 및 조세제도 재편은 장기적 관점에서 타당성과 대안을 모색한 후에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 조세 관련 법률 개정을 통해 추진함
- 대도시권 연합은 「지방자치법」의 개정을 통해 반영함

※ 본 자료는 “미래 대도시권 전망과 대응전략 연구(이용우 외, 2016, 국토연구원)”를 재구성, 보완한 것

이용우 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원(ywlee@krihs.re.kr, 044-960-0243)
변필성 국토연구원 지역경제연구센터장(drbyun@krihs.re.kr, 044-960-0146)
김동한 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(dhkim@krihs.re.kr, 044-960-0408)
임지영 국토연구원 도시연구본부 연구원(jylim@krihs.re.kr, 044-960-0278)
임용호 국토연구원 국토정보연구본부 연구원(yhlim@krihs.re.kr, 044-960-0644)
유현아 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구원(hayou@krihs.re.kr, 044-960-0310)

