

요약

광역지자체 주도 분권형 광역도시계획체계로 수도권광역도시계획 수립방식의 전환 필요

수도권광역도시계획은 교통·환경·주택공급 등 광역적 도시문제 해법

수도권은 우리나라 인구의 약 49.5%, 지역내총생산(GRDP)의 약 48.9%, 종사자수의 약 51%가 집중되어 있는 우리나라 최대의 대도시권이다. 특히 ICT사업체의 약 72.8%, ICT종사자의 약 68.1%가 집중되어 있고, 산업클러스터를 형성하고 있어 제4차 산업혁명에 대응할 수 있는 우리나라 유일의 대도시권이라 할 수 있다.

반면, 수도권은 시가지가 확산되고 통근권이 서울 중심 40km까지 확대되는 등 경제활동 및 생활권의 광역화로 일체화된 공간을 형성하면서 교통(지하철 및 도로교통 혼잡 등), 주택공급, 환경(미세먼지 등) 등 다양한 분야에서 행정구역을 넘어서는 광역적 도시문제들이 발생하고 있다.

이와 같은 광역적 도시문제는 개별 지자체의 독자적 대응으로는 해결이 어렵다. 수도권광역도시계획 또는 수도권 대도시권계획과 같은 광역적 차원의 계획을 통하여 다양한 관련 주체들이 상호 연계하여 대응하는 것이 효과적이다.

수도권정비기본계획·광역도시계획, 인구감소 등 여건변화 대처에 한계

우리나라 수도권의 대표적인 관리체계로는 수도권정비기본계획과 수도권광역도시계획이 있으나, 국제경쟁력 강화 및 2,500만 주민의 삶의 질 향상이라는 수도권에 추구해야할 기본적 목표와 관련된 비전과 방향을 제시하지 못하고 있다.

수도권정비기본계획은 중앙정부 주도의 양적 인구규모의 억제를 기본으로 한 규제 위주의 계획으로 해당 지자체의 자발적 참여를 유도하기 어려운 경직적 구조를 갖고 있다. 수도권광역도시

계획은 개발제한구역 해제 수단으로 전략하여 하위 도시계획이나 타 부문계획에 대한 가이드라인 역할을 수행하지 못하고 있다.

이와 같은 중앙정부 주도의 수도권정비계획 및 수도권광역도시계획의 틀로는 세계적으로 벌어지는 대도시권 간의 경쟁을 비롯해 인구감소와 저성장 시대의 도래, 제4차 산업혁명의 진행 등과 같은 최근 여건변화에 능동적으로 대응하기에 한계가 있다.

수도권은 지역별 다양성, ICT 등 관련산업 특화… 취약점도 공존

수도권은 시가지의 확산과 통근권의 확대로 경제활동과 생활권이 일체화된 공간을 형성하고 있으나 지역별로 다양한 특성을 보유하고 있다.

수도권은 도시지역과 농촌지역이 공존하고 있으며, 서로 상이한 인구특성을 보인다. 도시지역은 신규 개발사업지구를 중심으로 인구가 증가하고 있으나, 경기 외곽의 농촌지역은 인구소멸의 위기에 직면한 도시도 존재한다.

인구구조에서도 수도권 전체로는 저출산·고령화가 진행되지만 지역별로는 차이가 존재한다. 성남, 군포와 같은 1기 신도시는 40~50대가 집중하는 반면, 김포, 용인 등 2기 신도시는 30~40대와 10대가 급증하고, 가평 등 농촌지역은 50대 이상은 증가하나 10대는 감소한다.

산업에서는 수도권 전체적으로 ICT, BT, NT 등과 관련된 산업이 특화되어 있다. 지역별로는 서울은 도소매, 전문서비스 및 과학기술서비스업이 특화되어 있으며, 인천은 물류 및 수송 관련 산업이 특화되어 있고, 경기도는 ICT 및 제조업의 특화가 두드러진다.

수도권에는 인구, 산업, 대학, 게이트웨이 기능 등이 집적되어 있는 반면, 광역적 토지이용 관리 방향의 부재로 인한 난개발의 진행, 평균통행거리 및 통행시간의 증가, 산업단지과 게이트웨이와의 연결 부족 등과 같은 취약점이 공존한다.

또한 광역·기초 지자체 간에는 광역버스 노선 조정, 쓰레기 매립지 운영, 그린벨트 해제 등을 둘러싼 갈등이 심각하다. 그러나 광역시설을 둘러싼 지자체 간의 갈등을 해결하기 위한 협력 부족으로 행정력 낭비와 비효율이 발생하고 있다.

수도권광역도시계획 수립방식은 협력적 광역거버넌스로 전환 바람직

현재 수도권광역도시계획의 수립방식은 국토부와 서울시, 인천시, 경기도가 공동으로 수립하도록 되어 있으나, 실제로는 중앙정부(국토부와 국토연구원)가 주도적인 역할을 수행하며 지자체는 형식적인 의견 제시에 그치고 있다.

국내외 사회·경제적 여건변화를 고려하면 중앙정부 주도로 수립되는 경직적 계획체계의 틀로는 수도권의 개성과 매력을 살린 지역 독자의 정책을 수립하기에는 한계가 있다.

수도권의 다양성과 특성을 고려한 수도권광역도시계획의 수립을 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 역할분담과 재편을 통하여 광역지자체와 시민이 주도하는 분권형 광역도시계획체계와 협력적 광역거버넌스로의 전환이 필요하다.

지방분권을 추구하는 현 정부의 정책기조와 발맞추어, 향후 수립되는 수도권광역도시계획은 중앙정부의 독점적 체계에서 벗어나 서울, 인천, 경기 등 광역지자체의 주도로 수립하고, 국토부는 공동 수립권자로서 참여하는 방식으로 전환하여야 한다.

협력적 광역거버넌스로의 전환을 위해서는 그동안 단순 협의 대상이었던 시·군·구를 주요 참여자(Planning Partner)로 격상시켜야 한다. 또한 시민단체와 지역 경제계 대표도 계획수립 과정에 참여할 수 있는 거버넌스 체계의 혁신이 필요하다.

국제경쟁력 강화 삶의 질 향상 중점둔 발전전략 중심으로 수립해야

그동안의 수도권광역도시계획은 사실상 개발제한구역 조정에 중점을 두고 수립되었으며, 정작 수도권의 발전을 위한 부문별 계획은 형식적으로 작성되었다.

수도권은 대한민국을 대표하는 대도시권으로서 세계의 초거대광역대도시권과 경쟁하여야 하는 책무를 지고 있는 만큼, 향후 수립되는 수도권광역도시계획은 수도권의 국제·지역경쟁력 강화와 2,500만 지역주민의 삶의 질 향상에 중점을 두는 발전전략 중심으로 작성되어야 한다.

이를 위해서는 기존 수도권광역도시기본계획의 부문별 계획에서 누락된 산업부문의 추가·조정과 주택부문의 신설이 필요하다.

또한 이 연구에서 제시한 3개의 전략과제와 14개의 계획과제를 중심으로 계획의 틀과 세부시책 구성이 필요하다.

광역적 차원으로 접근하되 도시·농촌 등 지역별 특성 반영할 필요

수도권에는 지역별로 인구구조, 산업구조, 생활양식 등에서 서로 다른 특성을 보이고 있는 도시들이 존재한다. 수도권에는 도시지역과 비도시지역(농촌지역)이 공존하며, 서울을 중심으로 하는 통근권역과 그 외의 권역으로도 구분이 가능하다.

앞으로의 수도권광역도시계획은 광역적 차원에서 접근하되 수도권의 지역 특성별로 다르게 접근하여야 한다. 즉, 서울을 중심으로 하는 중심권역과 외부권역으로 구분하여 각각의 특성을 반영하고 서로 연계하는 계획을 수립할 필요가 있다.

서울·인천·경기, '차기 계획' 수립 위한 광역도시계획협의체 구성

수도권광역도시계획이 행정구역의 구분을 넘어서 통합적인 수도권의 계획과 관리 수단으로 자리 잡기 위해서는 서울, 인천, 경기의 협력이 매우 중요하다. 또한 수도권광역도시계획의 실현성 제고를 위해서는 중앙정부의 지원이 반드시 필요하다.

장기적으로는 서울, 인천, 경기 3개 지자체가 중심이 되고 중앙정부가 지원하는 분권형 광역도시계획체계로의 전환이 필요하지만, 단기적으로는 3개 기관장이 공동 합의서(MOU)를 체결하여 차기 수도권광역도시계획을 수립하기 위한 광역도시계획협의체를 구성할 것을 제안한다.

광역도시계획협의체에는 3개 기관의 대표(지자체 및 연구원)와 기초자치단체(시·군·구) 대표, 민간전문가 등을 주축으로 하고, 지역 경제계 및 수도권 인접 지자체(강원, 충청 등)가 자문멤버로 참여할 수 있도록 구성할 필요가 있다.