국토정책Brief는 주요 국토정책 현안을 적시하고
정책방안을 제안하는 주간지입니다.

2015/2. 2

# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 500

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

국민체감형 국토지표 시리즈 ❶

# 국민 입장에서 국토 바라보기 : 국토체감지표의 개발과 활용

임은선 · 이영주 · 차미숙 · 김종학 국토연구원 연구위원

## 요 약

1 국민행복과 삶의 질 향상을 위한 국토정책을 실현하기 위해서는 기존의 총량적 · 거시적 지표의 한계를 보완하는 수요자 중심의 체감형 지표 개발 필요

2 국민이 생활하고(삶터), 일하고(일터), 쉬는(쉼터) 활동과 관련되는 국토체감 영역을 ▲지역사회 안정성, ▲생활인프라 편리성, ▲국토이용 효율성, ▲국토지역 안전성, ▲국토환경 쾌적성으로 구분

3 시장, 도서관, 공원, 복지시설과 같은 생활시설에 대한 이용편리성 등 국민이 중요하게 생각하는 체감지표를 행정구역 범위로 한정하지 않고, 국민의 생활 활동 공간을 고려하여 국토체감도를 측정

4 국토에 대해 국민들이 느끼는 만족과 불만족의 정도를 과학적이며 객관적으로 측정하고 이를 정책에 반영(Feedback)하기 위해 국토체감지표를 활용한 현장 중심의 '국토모니터링체계' 도입

5 국토체감지표가 국토정책 과정에서 다소 소홀하기 쉬운 국민의 수요와 체감도를 측정하는 바로미터가 되도록 체감지표 개발과 검증에 국민이 직접 참여토록 하는 협력체계를 강화

## 정 책 과 제

❶ 일상 생활권에서 광역권까지 유연하게 적용가능한 입체적 '국토체감지표' 개발

❷ 국토정책 수립에 국토체감지표가 활용되도록 지표에 대한 지속적인 신뢰성 검증과 실효성 제고

❸ 국토체감지표 생산을 위한 자료의 체계적인 수집과 절차의 표준화, 지표의 시각화기법 등 개발

❹ 국민이 공감하는 정책을 추진하기 위해 국토체감지표를 활용한 현장중심 '국토모니터링체계' 구축

❺ 국토체감지표의 생산 – 검증 – 활용이 유기적으로 연계되도록 공공과 민간의 협력네트워크 구축

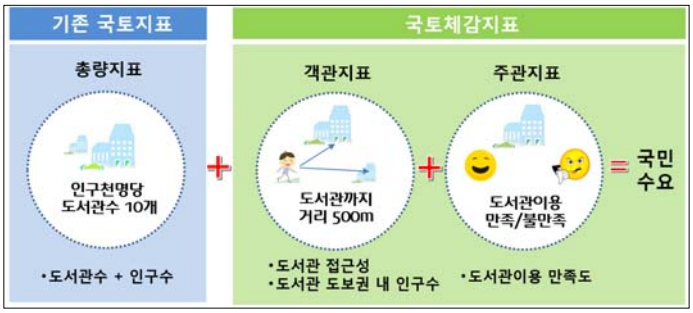
# 1. 국민 공감을 위한 '국토체감지표' 도입 필요

## 국민의 수요를 읽고 생활 속의 국토문제를 정확하게 진단할 수 있는 체감지표 필요

■ 총량적 객관지표만으로는 국민의 요구사항을 진단하기 어려워, **수요중심의 주관지표 활용 필요**

○ 최근 정책기조는 삶의 질, 공간복지, 문화융합, 안전안심과 같은 국토의 질적 성숙과 국민행복을 지향하지만 이를 뒷받침할 정책지표는 부족

**그림 1** 기존 국토지표와 국토체감지표의 특징




○ 국민의 경험과 수요 측면에서 국토를 바라볼 수 있도록 이용자의 체감도와 인식을 반영한 지표를 활용하여 국토정책에 대한 국민 공감대를 높이기 위한 노력 필요

■ 행정구역 통계로는 생활현장의 실태를 파악하는 데 충분치 않아, **생활공간단위의 지표 필요**

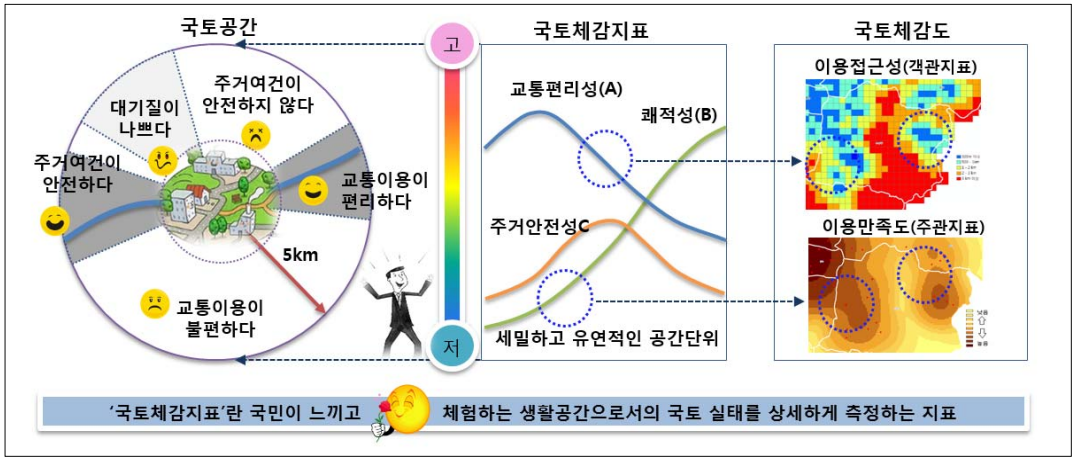
○ 생활권, 경제권에 맞는 지역밀착형 정책을 발굴하고 추진하기 위해서는 행정구역 단위보다 더 세밀한 공간단위로 지역의 실태를 진단할 수 있는 소지역 공간단위 지표가 필요

## '국토체감지표'의 개념과 특징

■ 국토체감지표는 국민이 생활하는 주거, 인프라, 환경 등 국토공간이 제공하는 각종 서비스를 **이용하는 관점**에서 **국민이 느끼고 체험하는 공간**으로서의 **국토 상태를 측정**한 지표

※ 집 주변 가까이에 도서관이 있는가? 복지시설이 가깝고 이용하는 데 만족하는가? 등 국민이 생활 속에서 국토공간을 어떻게 이용하고 있는지를 객관적 · 주관적 체감도를 측정하여 종합

**그림 2** 국토체감지표의 개념



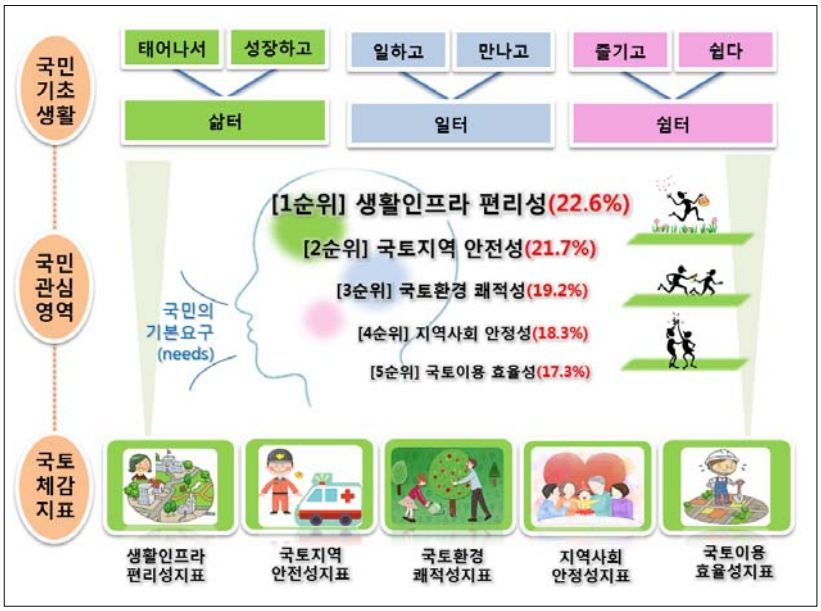
# 2. 국토체감지표 체계의 구성

## 국민의 생활영역과 국토체감지표의 구성

■ 국민이 삶터·일터·쉼터에서 기본적으로 갖추어야 할 욕구(needs)를 토대로 출생-성장-일-여가 등에 따라 ▲지역사회 안정성, ▲생활인프라 편리성, ▲국토이용 효율성, ▲국토지역 안전성, ▲국토환경 쾌적성의 5대 체감영역으로 구성

○ 국민들은 1순위로 생활인프라 편리성(22.6%), 2순위로 국토지역 안전성(21.7%), 3순위로 국토환경 쾌적성(19.2%)을 생각

**그림 3** 국민의 생활 영역과 국토체감지표




■ 시장, 도서관, 공원, 복지관과 같은 생활시설에 대한 이용편리성 등 국민이 중요하게 생각하는 체감지표를 영역별로 선정하고, 공간분석기술을 적용하여 상세한 생활공간단위로 지표를 측정

※ 대중교통 접근성은 좋은지? 보육시설은 가까이에 있는지? 응급상황 시 골든타임 내에 의료센터까지 이동할 수 있는지? 등 이용자 관점에서 측정한 입체적인 지표로 국민 생활상을 과학적이고 구체적으로 진단 가능

**표 1** 주요 국토체감지표

| 국토체감지표의 영역 | 객관지표 | 주관지표 |
|---|---|---|
| 생활인프라 편리성 | 대중교통접근성, 상업업무시설 접근성, 교육시설 접근성 등 | 공공서비스 만족도, 주민참여 수준 등 |
| 국토지역 안전성 | 범죄발생률, 응급의료시설 접근성, 도로 등 인프라 사고율 등 | 안전의식도, 의료기관 신뢰도 등 |
| 국토환경 쾌적성 | 녹지율(오픈스페이스 비율), 대기오염도, 공원시설 접근성 등 | 경관만족도, 환경보호의지 등 |
| 지역사회 안정성 | 고령인구비율, 최저주거수준미달가구비율, 합계출산율 등 | 지역사회 소속감, 거주환경만족도 등 |
| 국토이용 효율성 | 경제활동인구당 일자리수, 난개발 정도, 교통혼잡도 등 | 지역개발 기대감, 지역경기 활성도 등 |

# 3. 국토체감지표의 적용 사례[1)]

## 기초수요 모니터링을 위한 생활인프라 편리성 진단: 객관지표와 주관지표의 융합

- 생활인프라를 이용하는 접근성을 정확하게 측정하기 위해 소지역 공간단위[2)]로 체감지표 생성
  - ‘대중교통 접근성’은 대부분 500m 미만이나 달성군은 1.3km로 낮은 편이며, ‘도서관 접근성’은 중구(426m)가 높고, 동구(1.8km)와 달성군(2.9km)이 상대적으로 낮음을 객관적으로 진단
    ※ 버스정류장, 어린이집은 노약자를 고려한 도보이용 가능거리, 도서관은 일반인의 도보이동 가능거리, 응급의료센터는 위급상황에서의 골든타임 등을 반영하여 100점 척도로 각 지표를 표준화

- 생활인프라에 대한 만족과 불만족도 조사 점수를 지도로 작성하여 주관적 체감도를 진단
  - ‘응급의료센터 이용’에 대해 불만족을 체감하는 지역은 비교적 미미한 반면 복지시설, 문화시설에 대한 불만족 지역이 많아 그 원인을 규명하는 방식으로 접근

**그림 4** 객관지표와 주관지표를 융합한 생활인프라 편리성 진단 사례

1) 기초수요 모니터링을 위한 생활인프라 편리성 진단은 대구광역시를 대상으로, 정책 사각지대 발굴을 위한 생활공간단위의 세밀한 지표단위 적용은 세종특별자치시를 대상으로 함.
2) 소지역 통계지도는 「도로명주소법」에 의해 규정된 국가지점번호체계를 적용하여 500m 크기의 격자에 인구, 시설, 현상 등의 위치정보(주소 등)를 지오코딩(geocoding)하여 생활공간 입지별 체감도 차이를 측정(격자크기는 지표에 따라 유연적으로 적용), 밀도분석(density), 거리계산(distance), 응답 자료에 대한 보간법(interpolation) 등으로 체감도 계산

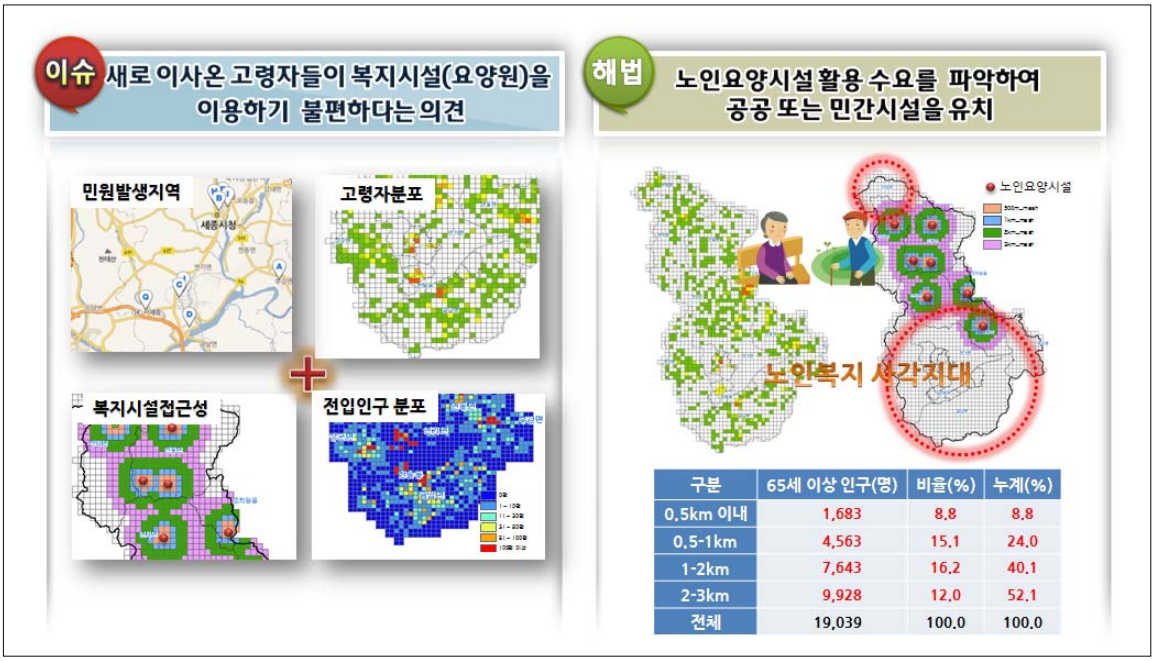
■ 객관지표는 '정책수요에 대한 사전적 체감도'로, 주관지표는 '정책집행 결과에 대한 사후적 체감도'로 활용하여 정책평가 및 모니터링에 적용 가능

### ● 국민 생활에 노출된 정책 사각지대를 파악하기 위해 생활공간단위의 세밀한 지표단위 적용

■ 소지역 단위로 체감지표를 구축하여 정책의 타깃팅이 되는 거주 또는 전입인구의 분포를 정확하게 파악하고, 복지시설 이용 시의 접근성, 민원발생지역의 분포 등을 진단하여 정책수요를 발굴

○ 복지사각지대, 주민불편 체감지역 등을 시의적절하고 정확하게 진단하는 데 활용

**그림 5** 세밀한 공간단위의 국토체감지표를 이용하여 복지사각지대를 진단




| 구분 | 65세 이상 인구(명) | 비율(%) | 누계(%) |
|---|---|---|---|
| 0.5km 이내 | 1,683 | 8.8 | 8.8 |
| 0.5-1km | 4,563 | 15.1 | 24.0 |
| 1-2km | 7,643 | 16.2 | 40.1 |
| 2-3km | 9,928 | 12.0 | 52.1 |
| 전체 | 19,039 | 100.0 | 100.0 |

※ 세종시의 65세 이상 노인분포와 복지시설 접근성 지표를 함께 분석한 결과, 500m 이내 도보권 내 노인인구는 8.8%, 500m~1km 범위에는 15.1%, 1km 이상 도보권 밖에 거주하여 차량이동이 불가피한 노인인구는 전체 노인인구의 76.1%인 것으로 파악

■ 국토체감지표는 행정구역 중심의 정책에서 생활권 중심 정책으로, 지역밀착형 정책 개발에 유용한 세밀하고 구체적인 지역실태를 분석하고 이해할 수 있는 도구로 유용

## 4. 국토체감지표 활용을 위한 정책 과제

■ 일상 생활권에서부터 광역권까지 적용할 수 있는 **'입체적인 국토체감지표 생산체계'** 마련

○ 국민수요에 민감한 국토체감지표가 커뮤니티-생활권-광역권 등 정책현장에 유연하게 활용될 수 있도록 지표생산 및 실효성 검증체계 마련

■ 국토체감지표의 최신성, 정확성, 융합성을 유지할 수 있도록 지표의 **가공방법, 표준화, 메타정보의 관리, 시각화 기법 등을 개발**

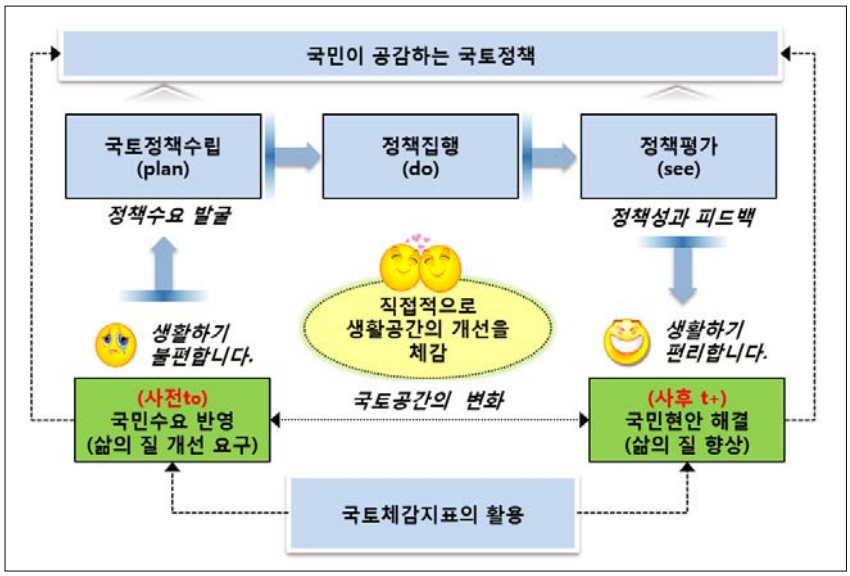
○ 소지역 단위의 상세한 객관지표와 주관지표를 융합하여 국토에 대한 국민 체감도를 지속적으로 반영 및 측정할 수 있는 방법론 개발

■ 국토체감지표를 활용한 **'국민공감 국토모니터링체계'** 구축

○ 국민수요에 밀착된 국토체감지표를 활용하여 현장 중심으로 국토모니터링체계를 구축 및 운영하여 국민공감대를 높이는 국토정책을 추진

○ 지역 및 도시계획 수립 시 기초조사 단계에서 국민수요를 계획 초기단계부터 심도 있게 반영할 수 있는 국토모니터링체계를 도입

**그림 6** 국토체감지표 기반의 국토모니터링체계




■ 국토체감지표의 생산-검증-활용이 유기적으로 연계되도록 **공공과 민간의 협력네트워크 구축**

○ 누구나 쉽게 정보에 접근할 수 있는 환경이 조성되면서 정보의 생산과 활용 주체가 다양해짐을 고려하여 국민 주도적으로 국토체감지표가 발굴 및 생산되도록 이해관계자 참여를 활성화

임은선 국토연구원 국토정보연구본부 연구위원(esim@krihs.re.kr, 031-380-0413)
이영주 국토연구원 국토정보연구본부 연구위원(leeyj@krihs.re.kr, 031-380-0566)
차미숙 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원(mscha@krihs.re.kr, 031-380-0190)
김종학 국토연구원 국토인프라연구본부 연구위원(jonghkim@krihs.re.kr, 031-380-0352)