

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 525

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

우리 국토의 미래 시리즈 ④

미래 국토발전 전략과 정책과제

차미숙 국토연구원 연구위원 외

요 약

- ① 우리 국토에 초점을 맞추어 미래 트렌드를 진단하고, 장기적 국토정책 방향과 전략을 도출하여 미래지향적 국토발전 기반을 선제적이고 체계적으로 마련할 필요
- ② 미래 변화에 대한 메가트렌드별 핵심요소를 도출하고, 이들 핵심요소의 변화에 따른 국토 분야의 영향과 이슈를 진단하고 전망
 - 인구변화(저출산·고령화·1인가구·다문화): 대규모·신규 국토개발수요 감소, 지역쇠퇴·과소지역화·다문화 지역화
 - 경제변화(글로벌화·저성장·양극화): 재정투자 및 신규개발 여력 감소, 인프라 노후화·쇠퇴 가속화 등
 - 기후변화(재난재해 증가, 에너지·자원부족 등): 대형 재난재해 위험 증가, 방재국토 및 안전에 대한 관심 증대, 압축개발 및 녹색인프라 수요 증가, 국민 환경의식 변화 및 개발관련 갈등 심화 등
 - 기술변화(첨단기술 발달 및 융복합화, 무인기술 발달): ICT를 통한 교통·물류·인프라 기능 혁신, 시공간 제약 완화, 지능형 국토·도시관리 가능성 증대, 신산업·서비스관련 입지의 중요성 부각
 - 사회·가치변화(개인 삶의 질과 건강·행복·안전가치 증대): 획일적인 국토이용·공급방식 한계, 첨단 도시 서비스의 기능 및 수요 증가, 국토공간의 문화적 활용 및 여가공간화 확대
 - 정치여건변화(분권화 및 참여·소통요구 증대, 초국경 및 남북 간 협력 증대): 국토정책에서 정부역할 변화와 분권화 가속화, 통일한반도에 대한 국토전략 대응 필요
- ③ 미래 국토발전 비전으로 “글로벌 경제와 함께하는 사람 중심의 스마트 국토공간 실현”을 제시
 - 글로벌 경제와 함께하는 사람 중심의 스마트 국토공간 실현을 통해 국민 모두에게 “쾌적한 삶터, 꿈이 있는 일터, 즐거운 쉼터”로서 국토기반 조성을 목표로 제시

추진전략

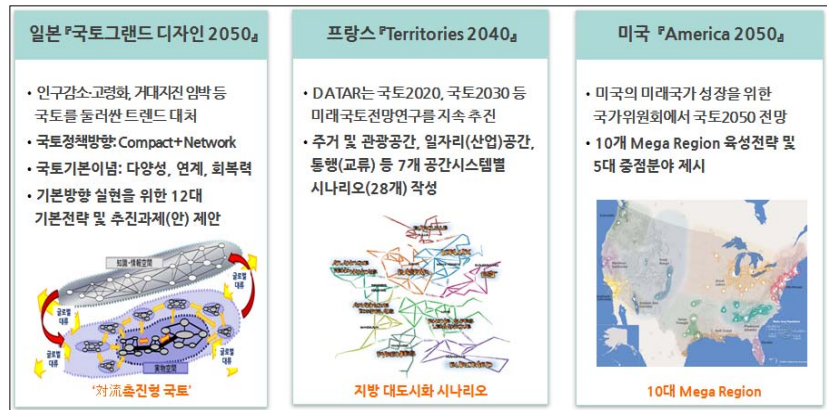
- ① 미래 국토공간구조 형성을 위해 네트워크형 창조적 국토형성 전략(초국경 협력적 국토경영기반 구축, 글로벌 한반도 통일국토 구현, 연계협력 기반 네트워크형 국토공간형성 전략) 추진
- ② 미래 국토이용·관리를 위해 융복합 스마트 국토기반 구축, 안전하고 회복력 있는 국토공간 조성, 국토·인프라 재생과 현명한 이용체계 구축, 쾌적하고 포용력 있는 국토환경 구현전략 추진
- ③ 미래 국토정책 거버넌스로서 분권·소통형 국토정책 추진전략 제안

1. 추진 배경

- 우리 사회는 고령화, 저성장, 기후변화 등 장기적이고 구조적인 요인에 의해 국가의 지속적인 성장이 도전을 받고 있는 상황

- 이러한 장기적인 여건 변화는 국토를 비롯한 우리 사회 전반에 위협 내지 기회요인으로 중대한 영향을 미칠 것으로 예상

그림 1 선진국의 미래 국토비전 수립 사례



- 선진국들은 이미 국가별 현안과 메가트렌드 전망을 토대로 장기 국토비전을 수립, 미래 발전을 위한 정책 기초자료로 활용 중
 - 일본의 국토그랜드디자인 2050, 프랑스의 Territories 2040, 미국의 America 2050 등
- 따라서 우리도 국토에 초점을 맞추어 미래 트렌드를 진단·전망하고, 장기적 국토정책 방향과 전략을 도출하여 미래지향적 국토발전 기틀을 마련할 필요

2. 메가트렌드의 국토 영향과 이슈 전망

● 인구변화

- **(전망)** 저출산·고령화 현상이 지속되고, 1인 가구와 다문화 가구가 증가하는 등 인구구조 및 가족형태의 변화가 예상
 - 2013년 합계출산율이 1.19명으로 2001년 이후 최저출산국 지위를 유지하고 있으며, 65세 이상 고령인구 비율은 2040년 32.3%(2013년: 12.2%)로 증가 전망
 - ※ 2040년 고령인구 비율: 미국 21.2%, 독일 31.8%, 프랑스 25.4%, 일본 34.5%
 - 2035년 1인가구가 전체의 34.3%(2013년: 25.9%)에 이를 전망이며, 외국인 취업 및 이민자 증가로 2040년 외국인수는 375만 명(전체 인구의 7.3%)에 이르러 다문화사회가 본격 전개 전망
- **(인구변화의 국토 영향·이슈)** 대규모·신규 국토개발 수요 감소, 지역쇠퇴와 과소화 및 지역 간 양극화, 이동성 감소로 '장소'의 중요성 부각, 주거·교통·토지이용에서 삶의 질 중시, 도시재생 등 국토공급 패턴의 다양화 필요성 증대

- 저출산·고령화 추세에 특별한 정책대응 없이 현재 상황이 지속될 경우, 국토공간구조 변화에서 인구과소지역화 현상이 증가할 전망
 - 2013년 거주 지역 중 2040년에 인구가 증가하는 지역은 29.8%, 인구 유지지역은 17.3%, 인구가 감소하는 지역은 52.9%에 달할 전망
 - 전 국토 중 인구과소지역의 비중은 2013년 64.1%에서 2040년 68.7%로 증가할 전망

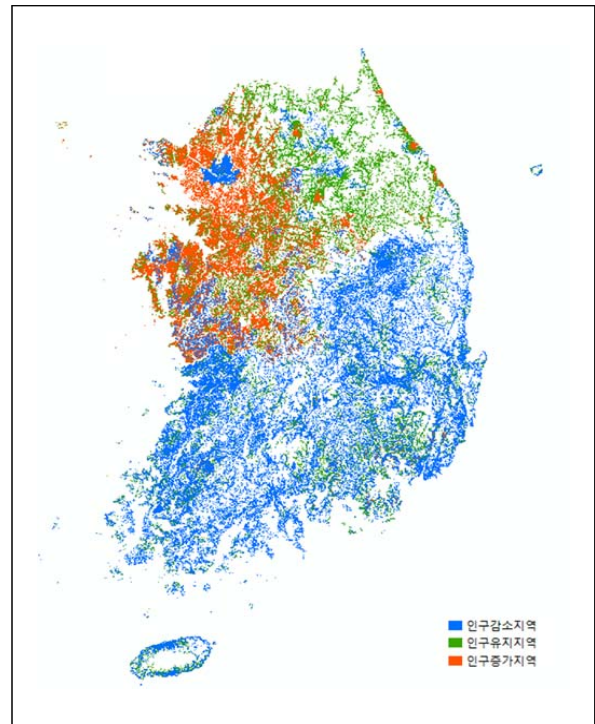
● 경제변화

- (전망) 경제의 글로벌화와 함께 저성장 및 양극화가 심화될 전망
 - 생산가능인구 감소에 따른 성장잠재력 저하로 경제성장이 둔화되는 저성장기조가 지속될 전망
 - 주거, 산업입지, 토지이용 및 문화·여가·의료 등 서비스 수혜의 소득계층 간 격차가 심화되는 한편, 지역 간 격차도 확대될 전망
 - 첨단기술·정보산업 등 신산업과 문화·여가·의료 등 서비스업 중심으로 경제구조가 재편되면서 경제체질이 변화될 것으로 전망

- (경제변화의 국토 영향·이슈) 재정투자 및 신규개발 여력 감소, 인프라 노후화·쇠퇴 가속화, 공공서비스 수혜의 지역 간 격차 확대, 성장거점으로서의 도시권 역할 확대, 글로벌 교통·물류네트워크 구축 중요성 증대 등

- 특별한 정책대응 없이 현재의 추세가 지속될 경우, 산업단지 및 건축물 등 시설의 노후화가 심화되어 경기침체 요소로 작용할 전망
 - (건축물 노후화) 전국적으로 2013년 말 현재 준공 후 35년 이상 노후건축물이 192만 동(28.0%) 이상으로 2040년에는 이들 건축물의 노후화가 상당히 진행될 전망¹⁾
 - (산업단지 노후화) 준공 후 20년 이상된 노후 산업단지가 2013년 현재 25.7%에서 2040년에는 39.3%에 이를 것으로 추정²⁾

그림 2 2040년 인구과소지역화 전망



분석방법: 통계청의 2040년 장래인구 추정치를 격자단위(500m)로 세분화하여 주거용 건물 유무를 기준으로 거주/비거주지역으로 구분(인구과소지역: 격자당 5인 이하 거주하거나 사람이 살지 않는 지역으로 정의)

1) 국토교통부 2013년 건축통계 자료분석(세움터 건축물 정보시스템: 전체 685만 동을 분석하였으며, 연도 미상 건축물까지 포함 시 노후건축물 비중은 약 35%에 달하는 것으로 추정)

2) 국토연구원 산업입지정보시스템 자료 분석(2013년 기준)

● 기후변화

- **(전망)** 기후변화에 따른 재난재해 증가, 에너지·자원 부족, 녹색성장에 대한 국민의식과 관심 증대 전망
 - 지구온난화 등 기후변화는 대형 국토 재난재해 위험성을 증대시켜 국민안전을 위협하는 요소로 작용할 전망
 - ※ 우리나라의 기후변화에 따른 피해비용은 2020년 3.6조 원(GDP대비 0.31%)에서 2050년 6.9조 원(GDP대비 0.59%)으로 증대될 것으로 추계(환경부, 2011)
 - 에너지 및 자원 부족, 온실가스 규제 강화 등으로 현재와 같은 에너지 과다사용 방식의 국토이용을 지속하기는 곤란할 전망
 - 방재·안전·생명에 대한 관심 증대와 환경보전에 대한 국민의식이 높아지면서 국토이용 및 개인 생활방식도 변화될 전망
- **(기후변화의 국토 영향·이슈)** 대형 국토 재난재해 위험 증가, 방재형 국토 및 안전에 대한 관심 증대, 건축물·교통 분야 탄소저감 노력 확산, 압축개발 및 녹색인프라 수요 증가, 국민 환경의식 변화 및 개발관련 갈등 심화 가능성 등

● 기술변화

- **(전망)** 첨단기술 발달 및 융복합화, 무인·첨단교통기술의 발달이 가속화될 전망
 - 첨단 ICT와 인터넷 기술혁신, 과학기술의 융복합화로 거주, 이동, 경제활동 등 국토공간 활용에서의 유연성 및 연계성 증대 예상
 - 초고속 교통기술 발달로 거리보다 장소를 중시하게 되고, 무인기술 발달로 지능형 도시 및 자율제어 국토관리시스템 활용 확대 전망
 - ※ 고속도로 IC에서 30분 이내 접근가능 지역: 33.7%(1980) ⇒ 69.6%(2014)
- **(기술변화의 국토 영향·이슈)** ICT를 통한 교통·물류·인프라 기능 혁신, 입지 및 공간이용상 시공간 제약 완화, 지능형 국토 및 도시관리 가능성 증대, 신산업·서비스 관련 입지 중요성 부각 등

● 사회·가치변화

- **(전망)** 개인의 삶의 질과 건강·행복·여가·안전 및 자연환경에 대한 관심이 증대됨에 따라 국토의 활용방식 및 수요 다양화 예상
 - 산지·수변공간 등의 여가공간화와 어메니티 창출에 대한 수요 증대 전망

- **(사회·가치변화의 국토 영향·이슈)** 획일적인 국토이용·공급방식 한계, 첨단 도시서비스의 기능 및 수요 증가, 교통안전·도시 내 치안 등 관심 증대, 무장애 교통·건축물 요구 증대, 국토공간의 문화적 활용 및 여가공간화 확대 등

● 정치여건변화

- **(전망)** 초국경적 협력 및 남북협력 증대, 지방 분권화와 자율권 확대, 주민참여·소통 요구 증대
 - 초국경 협력을 통해 유라시아 이니셔티브 확보 및 추진계획 공동 실행으로 유럽-아시아로 열린 개방적 국토공간 실현 요구 증대
 - 지역 간 경계가 희박해지는 동시에 대내적으로는 분권화가 진전됨에 따라 각 주체들 간 연계와 협력, 거버넌스 구축에 대한 요구 증대
 - 초연결시대 전개로 사회참여 및 소통방식의 근본적인 변화 전망
 - ※ 1인당 네트워크 보유기기(PWC, 2014): 1.8개(2010) ⇒ 6.6개(2020)
 - 분권화에 따른 중앙-지방 간 갈등 소지와 협력 필요성이 동시에 증대하고, 참여·소통형 정책추진 방식의 요구 증대 예상
- **(정치여건변화의 국토 영향·이슈)** 국토정책 관련 중앙-지방 갈등 증대, 국토정책에서 정부 역할 변화와 분권화 가속, 통일 한반도에 대한 종합적인 국토전략 필요, 국토정책에 대한 참여 증대

3. 미래 국토발전 비전과 전략

● 빅데이터를 활용한 국토정책 패러다임 변화 분석

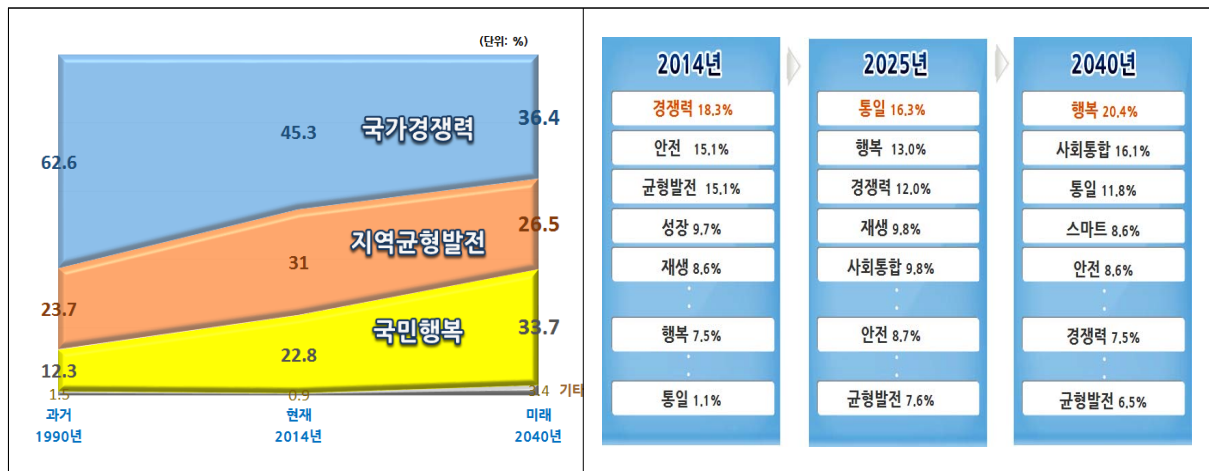
- 국토정책 이슈 키워드가 과거 ‘개발·건설·수도권·신도시 등 성장 중심 키워드’에서, 최근에는 ‘국민·행복·안전·생활인프라·대중교통 등 사람 중심 키워드’로 변화³⁾

● 국토정책 목표와 핵심 추구가치의 변화

- 국가경쟁력, 지역균형발전, 국민행복 등 세 가지 국토정책 목표의 중요도 변화 조사 결과, **“국민행복”**이 과거보다 약 세 배 정도 미래 국토정책 목표로서의 중요도가 높아질 것으로 전망
- 2040년의 바람직한 미래국토 실현을 위한 핵심 가치로 **행복(20.4%), 사회통합(16.1%), 통일(11.8%)** 등의 개념이 부상할 것으로 전망

3) 인터넷 중앙일보 기사를 대상으로 2002~2014년 기간 동안 약 8만 5천 건 대상의 빅데이터 분석 결과

그림 3 국토정책 목표의 중요도 변화(좌) 및 미래국토의 핵심 가치 변화(우)

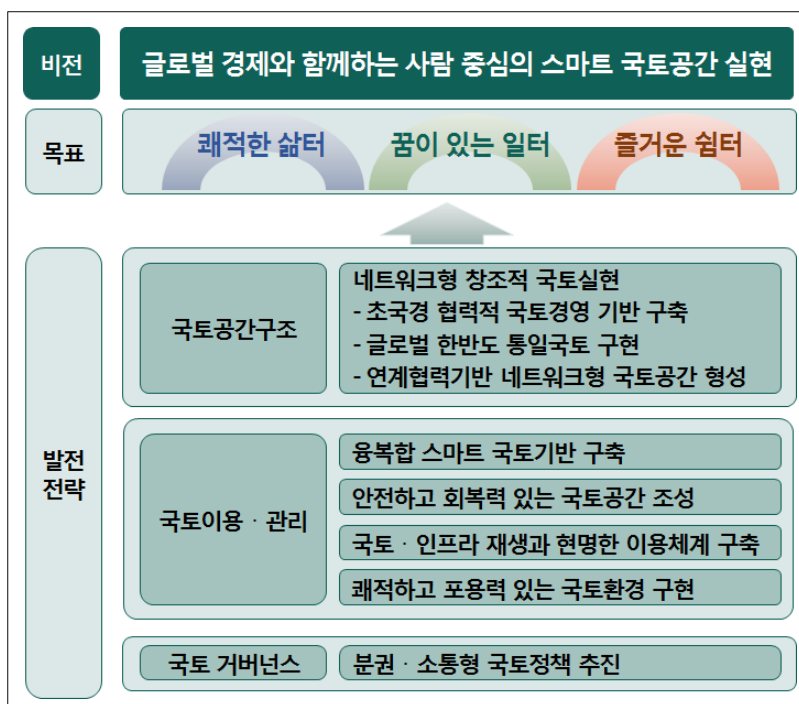


자료: 전문가 설문조사 결과

● 미래 국토발전 비전·목표와 6대 추진전략

- **(비전)** 글로벌 경제와 함께하는 사람 중심의 스마트 국토공간 창출
- **(목표)** 국민 누구에게나 “행복한 삶터·꿈이 있는 일터·즐거움 쉼터”로서의 국토 기반 조성
- **(전략)** 네트워크형 창조적 국토 실현, 융복합 스마트 국토기반 조성, 안전하고 회복력 있는 국토공간 조성, 국토·인프라 재생과 현명한 이용체계 구축, 쾌적하고 포용력 있는 국토환경 조성, 분권·소통형 국토정책 추진 등 6대 추진전략 제안

그림 4 미래 국토발전 비전과 추진전략



4. 미래 국토발전 전략별 주요 정책과제

● 전략 1: 네트워크형 창조적 국토 실현

■ 세부전략 1: 초국경 협력적 국토경영 기반 구축

- 유라시아 이니셔티브 실현을 통해 대륙연결·개방적 국토공간 기반을 구축하여 세계 속의 글로벌 대한민국의 위상 정립
- **(정책과제)** 유라시아 경제공동체 실현, 한중일 동북아 경제협력 및 연계교통체계 구축, 글로벌 국토프론티어 개척 및 시장 확대
 - ※ 한-중-일 간 경제협력 촉진을 위한 국제전략특구 조성, 육-해-공 복합연계교통체계 구현 등

■ 세부전략 2: 글로벌 한반도 통일국토 구현

- 통일에 따라 야기될 국토분야 주요 이슈에 선제적으로 대응하는 한편, 통일 한반도의 균형발전과 경쟁력 강화 추진
- **(정책과제)** 남북한 협력 증대와 통일국토 관리기반 구축, 한반도 국토그랜드 디자인 공동 수립·실행, 한반도 메타경제권 형성과 경쟁력 강화 등

■ 세부전략 3: 연계협력 기반 네트워크형 국토공간 형성

- 지역 간 연계협력을 통해 생산·생활의 부가가치를 창출하는 네트워크형 국토공간구조 실현
- **(정책과제)** 대도시권의 전략적 강화와 글로벌 메가 시티리전 육성, 지방중소도시의 경제기반·정주거점화, 농어촌 등 과소지역의 유희화 대비 및 스마트 축소(smart decline)전략 추진
 - ※ 도시-지역연합체 구상, 전국통합 대중교통망 구축, 유희시설 용도 전환, 수요대응형 대중교통서비스 확대 등

● 전략 2: 융복합 스마트 국토기반 구축

■ 기술변화를 생활공간에 접목시켜 국민의 일상이 편리하고 자유로운 지능형 국토공간으로 탈바꿈되는 stress-free, barrier-free 스마트 국토기반 조성

- **(정책과제)** ICT 융합형 스마트 국토공간 시스템 구현, 기술첨단화·융복합화로 도시·생활공간의 스마트화, 스트레스와 장애 없는 스마트 국토인프라 실현
 - ※ 지능형 국토인프라 및 시설물 자동관리시스템 구축, ICT 기반의 첨단안전도시 및 스마트시티 구현

● 전략 3: 안전하고 회복력 있는 국토공간 조성

■ 기후변화 등에 대비하여 국민안전·생명을 최우선으로 하는 안전·안심국토를 실현하고, 에너지 및 자원부족 심화에도 대비

- (정책과제) 기후변화에 강한 안전국토 실현 및 국토 회복력(resilience) 강화, 자원순환형·재생에너지 기반의 지속가능한 국토·도시 조성, 첨단기술을 활용한 안전한 도시·지역 만들기

● 전략 4: 국토·인프라 재생과 현명한 이용체계 구축

- SOC 및 생활인프라 노후화에 대비하기 위해 국토·도시·지역 재생전략을 지속 추진하고, 스마트 축소(smart decline)에 대비하는 현명한 이용·관리체계 구축
 - (정책과제) 노후 산업인프라 및 SOC 재생 촉진, 도시·지역재생 촉진과 생활인프라 공유기반 강화, 유헬토지·인프라의 창조적 활용과 유연·복합적 토지이용
 - ※ 빈 집, 빈 점포 등 공간 공유사업 촉진, 유헬 토지나 시설의 용도 전환, 리모델링 지원, 현명한 이용 유도 등 스마트 축소에 체계적으로 대응하기 위한 제도 개선

● 전략 5: 쾌적하고 포용력 있는 국토환경 구현

- 산지, 수변지역 등 국토자원의 잠재적 활용 가치와 어메니티 수준을 제고하고, 사회적 약자를 포용할 수 있는 국토기반 실현
 - (정책과제) 국토자원의 어메니티화, 국민여가·휴양·건강 증진을 위한 창조공간 조성, 친숙한 장소 만들기(aging in place: AIP) 등을 통한 포용적(inclusive) 국토·도시 정책기반 강화
 - ※ 친숙한 장소만들기와 주거복지 개념 확대, 주거권 확립 등 주거복지의 지속적 확대

● 전략 6: 분권·소통형 국토정책 추진

- 정책수요자 요구 변화에 부합하는 협력형·분권형 국토정책 추진체계를 구축하고, 국토정책에 대한 국민적 참여와 공감대 제고
 - (정책과제) 국토정책 추진 및 계획체계 분권화, 국민과 함께 만들어가는 국토정책 추진체계 구축, 국토가치 재발견 국민운동 전개·확산
 - ※ 국토공간정보와 통계정보 융합형 정책지도(policy map) 구축, 국토체감지수 개발 및 국토 모니터링시스템 운영 등

※ 본 내용은 “차미숙 외. 2015. 미래 국토발전전략 수립방안 연구(국토교통부 정책과제)”에서 발췌·정리한 것임.

차미숙 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원 (mscha@krihs.re.kr, 031-380-0190)

이원섭 국토연구원 국토계획연구본부장 (wslee@krihs.re.kr, 031-380-0156)

김선희 국토연구원 국토·도시관리본부 선임연구위원 (shkim@krihs.re.kr, 031-380-0280)

임은선 국토연구원 국토정보연구본부 연구위원 (esim@krihs.re.kr, 031-380-0413)

이영주 국토연구원 국토정보연구본부 연구위원 (leeyj@krihs.re.kr, 031-380-0566)

윤영모 국토연구원 국토계획연구본부 책임연구위원 (ymyoon@krihs.re.kr, 031-380-0541)

이지원 국토연구원 국토정보연구본부 연구위원 (jwlee@krihs.re.kr, 031-380-0191)

박재희 국토연구원 국토정보연구본부 연구위원 (parkjh@krihs.re.kr, 031-380-0669)