

국토연구의 변화와 앞으로의 방향

박삼옥

국토연구 학술지발간편집위원장, 서울대학교 명예교수, 가천대학교 석좌교수

한 국민의 삶의 터전인 국토공간은 국토 및 지역정책에 따라 끊임없이 변화되어 왔다. 또한 국토공간에 대한 연구는 국토정책 수립의 기초가 된다. 그동안 국토공간에 대한 연구는 크게 세 가지 차원에서 연구되고 변화되어 왔다. 첫째로, 공간적인 차원이다. 국토정책연구는 주민이 한 커뮤니티를 이루어 생활해가는 소지역에 대한 연구에서부터 중심도시와 주변지역이 연계되는 도시권, 국가 내의 특정 권역, 한 국가의 통치력이 미치는 국토 전체, 더 나아가서 국토와 인접한 타 국가와의 관계 속에서 이루어지는 국제적인 차원의 연구에 이르기까지 공간적 범위가 다양하게 나타난다. 어떠한 공간적 범위에 중점을 두느냐는 시대에 따라 새로운 정부의 등장에 따라 달라지기도 하였다. 둘째로, 중심 연구주제이다. 연구주제는 자연환경에서부터 출발하여 산업, 경제, 주택, 교통, 사회, 문화 등 다양하게 나타나며 그 중심주제가 시대에 따라 변화되어 왔다. 셋째는 연구방법론이다. 정보통신기술의 발달과 정량적, 정성적 통계기법의 발전으로 공간을 분석하는 방법이 다양하게 변화되어 왔으며, 자료수집에서 분석에 이르는 과정과 방법이 시대에 따라 크게 변화되어 왔다.

이러한 국토연구는 시대에 따라 또는 정책적 이슈에 따라 공간차원과 주제 및 방법이 변화되어 왔다. 다른 한편으로는 다양한 이론과 공간규모에 따른 지역연구의 변화에 따라 지역정책과 국토정책의 변화를 불러일으키기도 하였다. 이 때문에 국토연구와 국토정책연구는 밀접하게 관련되어 있으며 상호 영향관계에 있다고 볼 수 있다.

한국에서 국토연구는 기본적으로 다양한 공간 범위에서 도시, 주택, 토지, 교통, 산업 등의 관련 연구가 기초를 이루었으나, 시기별로 새로운 연구가 지속적으로 등장하여 국토정책과 국토연구의 상호 작용이 이루어져 왔다. 1982년에 출범한 「국토연구」에 출판한 논문들을 예로 살펴보면, 시대에 따라 새로운 연구주제들이 등장하는 데에는 두 가지 특성이 있다. 그 하나는 지역연구의 국제적

쟁점이 되어왔던 주제들에 대한 연구의 경향이 드러난다. 1980년대에 세계적으로 기술혁신 및 기업 조직 등에 대한 관심, 1990년대의 산업구조변화와 더불어 생산자서비스와 고차정보서비스 등에 대한 연구들은 산업변화에 대한 국제적인 동향을 드러낸 것이다. 2000년대에 들어서 프로젝트파이낸싱, 모바일 인터넷, 공간 빅데이터 분석, 드론 공간정보 활용기반 등은 세계적으로 정보기술과 모바일 통신기술의 발달에 따른 국토연구의 새로운 주제와 방법론의 등장을 그대로 보여주고 있다. 이러한 새로운 분야와 방법에 대한 연구는 대부분 외국에서 선도적으로 개발된 주제를 연구한 경우이고 한국에서의 새로운 연구가 세계적 관심을 불러일으키는 경우는 별로 없었다는 점이 아쉬운 부분이다.

다른 하나는 한국의 국토정책과 직접적으로 관련한 연구들로, 정책을 수립하기 위한 기초연구 또는 정책을 추진한 후 나타난 국토변화에 대한 연구 등이 중심을 이루었다. 1980년대의 산업입지나 집적경제연구는 당시 산업화정책을, 1990년대의 환황해연구 등은 세계화 정책에 대한 관심, 2000년대의 클러스터, 장소관측 등에 대한 연구는 내생적 발전정책, 2010년대의 건강도시연구, 온실가스 감축방안 등의 연구는 녹색성장정책과 관련한 것들이라는 점에서 찾아볼 수 있다. 정책의 기초를 제공한 이들 국토연구들은 새로운 연구주제라기보다는 시대에 따라 중시되는 연구를 국토정책 수립과 연관시키기 위한 연구가 중심을 이루어왔다고 본다.

위의 두 가지 특성은 학술지 「국토연구」에 나타난 논문을 중심으로 분석한 것이지만, 한국에서 출판된 전반적인 국토 및 지역관련 연구들을 검토하면, 국토정책 수립의 기초가 되기도 하고 국토정책으로 인해 나타난 국토공간 변화를 분석하는 연구들이 대부분이다. 이는 국토연구와 국토정책의 불가분의 관계를 여실히 보여주는 것이라 본다.

그렇다면 앞으로 국토정책 수립의 기초가 되는 국토연구는 어떤 방향으로 이루어져야 할 것인가? 이러한 거창한 주제를 짧은 글에서 다루기는 용이치 않지만 대략적인 큰 방향을 살펴보고자 한다. 지금까지 한국에서 국토 및 지역연구는 대부분 서구에서 개발된 이론과 사례연구가 중요한 연구틀로 이루어져 있다. 과거에, 특히 2000년대 이전에 한국은 신흥 공업국으로 선진국의 이론과 경험에 기반을 둔 연구가 대부분이 될 수밖에 없었다. 수출이 경제의 중심을 이루는 한국은 경쟁력을 높이기 위하여 앞으로는 선진국의 기술혁신에 의존할 수만은 없으며 한국도 선도적인 기술혁신의 중심이 되어야 한다. 이와 관련해서 국토연구도 한국사회에서 지역의 경쟁력을 높이고 국토발전을

피할 수 있는 이론과 정책연구가 필요하다. 물론 이는 서구에서 개발한 이론과 경험을 도외시하지는
것은 아니며, 더욱 서구의 경험 및 이론을 명확히 파악하고 상호 교류하며 한국적인 특수상황에서
나름의 이론과 정책수립이 필요하다는 것이다. 이러한 전제하에 앞으로의 바람직한 연구방향을 크
게 네 가지로 요약하고자 한다.

첫째, 한국에서 국토연구에 대한 새로운 이론과 이를 정책에 반영할 수 있는 지식순환네트워크에
대한 연구가 필요하다. 앞으로 세계적 변화에 대응하여 국지지역, 권역, 국토 전체 그리고 국제적
차원에서 지식의 창출과 확산 및 융합네트워크의 공간분석이 지속적으로 이루어져야 한다. 세계적
으로 인공지능 기술과 관련한 혁신은 빠른 속도로 일어나고 이에 따라 산업구조 및 고용구조에
엄청난 변화가 이루어지리라는 점을 고려할 때, 지역에 기반을 둔 새로운 지식의 창출과 확산, 네트
워크 및 공간체계에 대한 연구는 경쟁력 있는 국토 및 지역발전을 위한 국토정책 수립의 기초가
될 것이다. 여기에서 학제 간 및 지역 간 다차원의 공동연구를 통하여 얼마든지 한국적인 이론과
정책을 개발하고 세계적으로 확산시킬 수 있을 것이다. 한국에서 각 지역 내, 지역 간, 국제간 지식
의 흐름과 네트워크를 분석하고 이를 지역 및 기술발전의 기초자료로 활용하여 새로운 국토연구의
이론을 정립하고 국토정책을 수립하는 것은 4차 산업혁명시대에 국가발전의 시금석이 될 것이다.

둘째, 세계적으로 쟁점이 되고 있는 포용적 발전(Inclusive Development)에 대한 연구와 정책이
필요하다. 세계 금융위기 이후 한 국가 내에서 지역 간, 개인 간 소득격차는 유례없이 심해졌다.
한국에서 저출생, 인구고령화로 인해 경제활동인구가 급감하리라고 예상되는 상황에서 낙후지역과
저소득층은 함께 성장할 수 있도록 포용하고 기회를 마련해주어야 한다. 세계적인 연구추세에 부응
하여 국제공동연구를 비롯하여 다양한 국토 및 지역차원의 포용적 발전에 대한 연구를 이념적 편견
을 떠나 실증적 분석과 정책적 차원에서 수행해야 한다. ‘포용적 발전’이라는 용어를 사용하지 않았
지만 이미 1990년대 이전부터 소외지역에 대한 관심을 불러일으키는 등 낙후지역은 국토연구의
주요 관심사가 되어 왔다. 한국에서는 이미 지방의 소도시가 머지않아 소멸하리라는 경고가 나오고
있다. 오늘날 확대되고 있는 지역 간 격차는 과거보다 더욱 심각한 지역문제를 불러일으킬 수 있다.
이러한 문제는 국가에 따라 지역에 따라 그 특성이 다르기 때문에 국내에서의 활발한 실증적 연구가
필요하며 이를 국토정책에 반영해야 한다.

셋째, 지역사회의 잠재력을 개발하고 개방성을 높이며 긍정의 힘을 높여주는 연구와 정책이 필요

하다. 지역사회에서 새로운 것에 대한 도전의식, 역사와 문화를 상품화할 수 있는 기업가 정신의 발로가 없이는 앞으로 비수도권 지역에서 지역의 발전을 기대하기 어렵게 될 것이다. 이미 비수도권 지역에서는 초고령사회에 진입한 지역이 많고 인구감소와 젊은 인재들의 유출로 침체의 길에 접어들었다. 이러한 어두운 지역분위기를 바꾸기 위해서는 긍정적이고 혁신적인 기업가 정신이 발로될 수 있는 환경조성이 필요하다. 이를 위해서는 비수도권 지역에서 교육기관들이 인재를 양성할 수 있는 실질적 투자가 적극적으로 이루어질 수 있는 연구가 필요하다. 단순히 형식적인 대학과 자치단체의 네트워크가 아니라 중소기업에 대한 기술개발과 마케팅 지원, 재능기부, 인력의 재교육 등 지역의 인재육성을 위한 다양한 프로그램에 현실적이고 실질적인 투자가 이루어져야 한다. 비수도권 지역에서 인재양성을 소홀히 할 경우 서울과 인근 수도권은 교육특구로 확대되고 비수도권 지역의 황폐화가 가속화될 것이다.

넷째, 지속가능한 발전을 위한 지구환경과 에너지 효율화를 위한 연구와 정책이 필요하다. 지구 온난화 현상에 따라 지구 곳곳에서 기상이변이 속출하고 있는 상황에서 지속가능한 발전을 위한 지구환경과 생태에 대한 관심과 연구가 범지구적으로 이루어져야 하고, 이는 국토연구와 정책에서부터 출발해야 한다고 본다. 이를 위한 국제간의 협력과 공동연구 및 정책이 필요함을 당연한 일이다. 에너지 저장장치기술개발, 스마트 그리드, 스마트 시티 등도 지속가능한 발전 차원에서 연구와 정책이 필요하다. 지역별로 생태환경 개선과 에너지 절약을 위한 산업구조 재편이 필요하고 이 과정에서 산업 간 연계를 통한 혁신에 대한 연구와 정책이 중요하다. 예를 들어 ‘혁신’ 하면 제조업 혁신만 생각하는데, 오늘날에는 서비스 혁신이 매우 중요해졌으며, 이들 두 분야의 혁신은 각각 별개로 이루어진다기보다는 상호 연계된 상황에서 이루어진다. 제조업과 서비스업 혁신의 경계가 모호해지고 있기 때문이다.

이상의 네 가지 방향이 국토정책을 뒷받침하는 중요한 국토연구 방향의 전부라는 것은 물론 아니며, 이들이 각각 독립적이라는 것도 아니다. 적어도 앞으로 한국이 당면한 상황에서 위 네 가지 방향의 국토연구를 기반으로 새로운 국토정책의 방향이 정립되어야 한다는 것이다. 또한 이들 방향은 서로 일부분씩 중첩되어 있고 연계되어 있기도 한다. 따라서 이들 연구의 어느 하나만 강조할 것이 아니라 적어도 네 가지 방향에 대해서 다양한 형태의 융합연구가 필요하고, 연구 및 정책수립 과정에서 상호 연계되어 있음을 고려해야 한다.