

## 국토정책연구의 과거, 현재, 미래

최병선

전 국토연구원장, 가천대학교 명예교수

지난 한 세기 동안 우리 국토에 가장 큰 영향을 준 요소를 한 마디로 요약한다면 무엇일까. 그것은 두말할 나위 없이 ‘도시화’이다. 한 세기 전만 해도 5%에 미치지 못했던 도시인구가 이제는 90%를 상회한다. 당시 20만 명에 불과했던 서울시의 인구가 이제는 천만 명에 달한다. 그 사이에 농촌은 끊임없이 인구를 잃어서 이제는 거의 노인만이 지키는 회피의 땅으로 변했다. 이것보다 극심한 국토의 변화가 무엇이 있을까. 가히 상전벽해라 할 만하다.

그런데 이런 변화의 핵심동력이 됐던 요소가 있다. 그것은 ‘산업화’다. 서양이 농촌사회에서 도시 사회로 넘어온 동력이 산업혁명이었듯이 우리도 산업화과정에 수반하여 도시화가 진행됐다. 다만, 일제강점기와 동족상잔을 거치면서 순전히 우리 힘에 의한 산업화는 한 세기의 절반인 50여 년 전부터 시작됐다. 그러니까 이미 도시화가 상당 수준 진행된 후의 일이다.

도시화·산업화의 결과 우리 경제는 괄목 성장했다. 이른바 한강의 기적이다. 이를 통해 우리나라는 세계 최빈국이라는 오명을 벗고 이제는 세계의 선도국가 가운데 하나가 됐다. 도시화·산업화의 대단히 밝은 측면이다. 그러나 이러한 성공의 이면에서 우리 국토가 치룬 부작용도 만만치 않았다. 국토기반시설 특히, 도시기반시설의 만성적 부족과 도농 간, 지역 간 양극화현상이 그것이다. 이런 부작용은 산업화과정에 수반되는 일종의 불가피한 부산물로서 산업혁명을 미리 거친 나라는 빠짐없이 경험한 일이기도 했다. 다만, 우리의 경우는 그 정도가 심했다. 도시화·산업화 과정이 지나치게 급속하게 그리고 편향적으로 진행됐기 때문이다.

국토정책은 이와 같은 도시화·산업화과정의 밝은 부분, 즉, 경제성장을 촉진시키는 한편, 국토양극화 등 부작용을 극복하는 데 그 목표가 있었다. 물론, 구체적인 성장 촉진과 부작용 극복의 방향은 도시화·산업화 과정의 진척에 따라 다를 수밖에 없었다. 이러한 변화를 면밀하게 추적하고 깊이 있게

분석하여 적기에 필요한 정책방향을 제시하는 데 바로 국토정책연구의 역할이 있었다고 하겠다.

우리나라에서 국토정책연구가 시작된 것은 1970년대 이후라고 할 수 있다. 본격적인 산업화가 시작된 1960년대에 이미 국토정책연구가 긴요했지만 당시만 해도 이를 수행할 전문가가 거의 없었다. 그래서 일본의 정책을 여과 없이 도입하기도 했고, 미국·프랑스 등 외국인 전문가의 도움을 받기도 했다. 다행히 1960년대 후반에는 여러 대학에 공간계획을 다루는 학과가 생겼다. 또한, 해외에서 석·박사학위를 취득한 고급 전문 인력이 교육기관에 배치되면서 자력에 의한 국토연구가 어느 정도 가능하게 됐다. 그러나 국토정책연구가 본격적으로 추진되기 시작한 것은 국토연구원이 설립되고 난 이후부터라고 할 수 있을 것이다. 그 후 수많은 대학, 연구기관, 용역기관, 학회 등이 설립되면서 국토정책연구도 양과 질 양면에서 괄목할 만한 발전을 거듭했다.

앞서도 언급했듯이 국토정책연구의 역할은 도시화·산업화의 진전에 따른 국토의 상황변화를 제대로 읽고 적기에 최선의 대처방안을 찾아 정책으로 수립하는 데 있다고 하겠다. 그런데 우리나라는 상황변화가 대단히 빠르게 진행된 만큼 국토정책, 나아가 정책연구의 대응 역시 대단히 신속하게 이루어져야 했다. 지난 반세기 동안 국토정책의 변화상을 지나친 단순화의 위험을 무릅쓰고 요약해 보면 아래와 같다.

우리나라에서 도시화·산업화과정이 가장 빠르게 진행됐던 시기는 1960~1980년대의 기간이다. 이 기간 중 산업용지의 수요가 가파르게 증가했고 대도시의 인구집중, 특히 서울과 수도권 집중과 교외지역의 난개발이 심각했다. 이에 대응하여 1960~1970년대에는 산업단지조성, 특정지역개발, 대도시집중억제, 개발제한구역, 고속도로·댐 등 국토기반시설 건설 등이 국토정책의 핵심이었다. 이어서 1980년대는 종래의 정책이 이어지는 가운데 지방 육성을 위한 정책이 수도권정비, 지방중소도시육성, 도농통합생활권육성 등의 형태로 도입됐다. 이 기간 중 국토기간교통망으로 7×9구상이 수립되기도 했다.

도시화·산업화의 속도는 1990년대에 들어서면서 현저하게 약화됐다. 그러나 국토를 둘러싼 사회적 환경은 국내외를 막론하고 급속도로 변했다. 경제성장으로 축적된 자본이 부동산시장으로 몰려드는가 하면 정치적으로 민주화·지방화가 급진전됐다. 아울러 냉전종식, 독일통일 등 국제정세도 급변했다. 그런가 하면 우리 경제가 IMF 지원체제에 편입되는 어려움을 겪기도 했다. 우리 국토정책도 이런 변화에 신속하게 대응할 필요가 있었다. 그래서 나온 정책이 주택 200만 호, 수도권 신도시,

토지공개념, 통일국토, 지방분권, 민자유치, 그린벨트 조정, 규제완화 등이다.

2000년대에 접어들면서 분위기는 다시금 일변했다. 지난 세기를 지배했던 도시화·산업화는 드디어 멈춰 섰다. 그러나 양극화는 그간의 갖은 정책에도 전혀 치유되지 못했다. 1990년대 후반의 각종 규제완화가 초래한 난개발은 국토전역으로 번졌다. 아울러 IMF 지원체제를 벗어나면서 부동산 투기가 다시 기승을 부리기 시작했다. 이에 대응하여 나온 주요 국토정책은 난개발방지, 지속가능개발, 투기억제, 국가균형발전(행복·혁신·기업도시), 참여와 협치, 통일국토, 도시재생 등이다.

앞에서 매우 거칠게 요약했지만 지난 반세기의 시기별 국토정책은 당시로서는 국토정책연구의 주요 대상이었고 그 결과이기도 했다. 물론, 앞으로도 국토를 둘러싼 많은 여건변화가 있을 것이다. 그 변화는 상당부분 도시화·산업화의 종료에 따른 부산물일 것이고, 또는 전혀 새로운 시대를 여는 열쇠가 될 것도 있을 것이다. 사실 개발수요의 감소, 인구성장의 정체, 가구구조의 변화, 노후시가지 및 시설 증가, 기후변화, 자연재해, 정보통신기술혁신, 인공지능, 자율주행차량, 특히 최근의 남북관계 등은 지난 세기까지만 해도 접하기 힘든 현상들이었다. 그런데 지금은 이런 혁신적인 변화가 동시다발적으로 전개되면서 국토정책에도 일대 혁신을 요구하고 있다.

이런 변화된 사회 환경이 국토에 어떤 영향을 미칠 것인지 미리 예측하고 최선의 대응방안을 적기에 제시하는 것은 국토정책연구의 당연한 임무이다. 따라서 다양한 연구가 이미 진행 중에 있을 것이다. 그럼에도 몇 가지 제안하자면, 눈앞의 현안대응 정책연구도 필요하지만, 장기적·거시적 방향 설정에 필요한 기초연구도 게을리해서는 안 된다는 것이다. 또한, 큰 주제를 놓고 획기적 대안 찾기에 나서는 것도 의미 있지만 아울러 예민한 시각으로 작은 변화를 정밀하게 추적하는 자세도 갖추어야 한다(이 대목은 우리의 연구풍토에서 각별히 유의해야 할 부분이다). 오늘날은 학문분야가 극도로 분화되어 있는 만큼 분야 간 공동연구 이른바 융복합연구도 확대되어야 한다. 우리의 경험을 기초로 한 이론 개발에도 힘을 쏟아야 한다. 오랫동안 연구방법의 주류를 이루었던 실증적, 계량적 연구방법 외에도, 소통의 시대에 걸맞는 현상학적, 해석학적 방법론 등 다양한 연구 방법에 관심을 기울여야 한다. 우리는 지금 모든 가능한 아이디어가 병존할 수 있는 패러다임 전환의 와중에 있다.