

녹색성장을 위한 국토관리 전략과 과제

국토연구원
최영국, 김명수

제1절 녹색성장의 기반이 되는 국토

산업혁명 이후 화석에너지 사용량의 증가는 대기오염의 증가뿐만 아니라 온실가스 발생량의 증가를 초래하였다. 현재의 온실가스 농도는 지구상에 인류가 출현한 이후 유래가 없는 일이다. 온실가스의 증가로 인한 지구 온난화는 급격한 기후변동과 기상이변을 일으키고 있으며, 많은 경제적 손실발생과 국토공간에 부정적 영향을 주고 있다.

이에 따라 최근 기후변화에 대한 전 지구적인 관심은 증대되고 있으며 이와 관련된 전략이 각 분야에서 추진되고 있다. 현 시대를 “에너지·기후 시대(Energy and Climate Era)”라고 하는 것도 이 두 가지 문제가 인류의 생존과 직결되어 있음을 인식하고 있다는 준거라 하겠다. 우리나라도 1998년 국무총리를 위원장으로 하는 국가적인 차원의 기후변화협약대책위원회를 설치하여 부처별 다양한 정책을 추진하고 있다. 그러나 아직도 기후변화와 에너지 문제를 필수가 아닌 선택의 문제로 보는 시각이 있다. 많은 정책들이 형식적으로 추진되거나 기존 틀에 얽매어 과거방식으로 진행되고 있어 그 효과가 의문시 되고 있다.

이러한 관점에서 기후변화에 의하여 직간접적인 영향을 받는 국토공간의 관리전략에 대한 종합적 검토와 대응책에 대한 점검이 필요한 시점이다. 기후변화가 국토에 미치는 영향이 매우 광범위하다. 생산과 생활활동에의 영향 그리고 생태계 변화와 이에 따른 국민건강 등을 고려한 새로운 국토형성을 고민하여야 한다.

한편, 기후변화와 더불어 최근에는 에너지자원의 고갈위기와 고유가 시대를 맞고 있다. 고유가는 우리 경제에 많은 부담을 주고 있으며 특히 서민경제를 더욱 어렵게 하고 있다. 자원확보를 위한 세계 각국의 경쟁은 더욱 치열해지고 있다. 우리 정부도 자원 및 에너지의 안정적 확보를 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 특히, 신재생에너지 및 청정에너지 개발기술에 대한 경쟁력 확보를 위해 다각도의 노력을 경주하고 있다. 이를 통하여 에너지 자원에 대한 자주개발 비율 증대 등 에너지 자원 확보에 치중하고 있다. 관련하여 향후 신재생에너지 기술과 산업이 새로운 성장동력이 될 것으로 내다보고 국가경쟁력 확보 차원에서 중점적으로 추진할 정책으로 다루고 있다.

녹색성장이라는 화두는 이러한 화석연료의 과다사용으로 인한 온실가스 증가와 기후변화, 다른 한편으로는 에너지 및 자원의 고갈과 가격상승이라는 세계적인 흐름 속에서 나온 정책이다. 정부는 최근 저탄소 녹색성장을 향후 60년의 국가비전으로 선포하였다. 에너지 위기와 기후변화 시대를 맞아 자원·에너지 확보 경쟁과 자원이용 효율화와 환경오염 최소화를 국가경쟁력의 원천으로 인식한 것이다. 선진국들은 이른바 녹색산업, 녹색기술을 새로운 성장엔진으로 인식하고, 국력을 집중하는 양상을 보이고 있다. 녹색성장을 위한 선진국의 경쟁은 이미 치열한 상황이며, 이른바 Green Race 중이라고 할 수 있다. 우리도 제2의 도약을 위해서는 녹색성장을 추진하지 않으면 안 되는 위치에 서 있는 것이다.

이러한 시대상황에 부응하여 국토차원에서 녹색성장을 위한 전략과 정책과제를 탐색해 보고자 한다. 녹색성장시대를 대응하기 위해 창출해야 할 새로운 국토가치를 진단하고 전략을 제시하고자 한다. 이것은 그 동안 치

중하여 온 성장중심형 국토개발로는 녹색성장을 이룰 수 없다는 배경이 깔려 있다.

녹색성장을 위해 국토관리가 매우 중요한 이유는 첫째, 녹색성장은 국토라는 터전위에서 달성되어야 하며, 녹색성장의 다양한 사업들이 표현되는 곳이 국토이기 때문이다. 또한 녹색성장의 결과가 가시화되는 곳도 국토이다. 예를 들어, 도시에서 녹색성장은 에너지절약, 신재생에너지 이용, 물순환, 재활용 등 그리고 시민운동에 의한 생생도시(eco-rich) 조성을 통해 달성될 것이다. 둘째, 국토가 변해야 녹색성장이 가능하다. 기존의 국토개발 방식에서 탈피하여 산업구조, 토지이용패턴, 생활공간, 국토공간구조가 녹색성장형으로 개편되고, 생태계의 건강성 확보가 담보될 때 녹색성장이 가능할 것이다. 생활공간도 시민친화적이고 녹색지향적으로 변해야 한다.

녹색성장 시대에는 환경보전이 성장의 토대라는 인식아래 국토와 환경의 관점에서 국토의 가치창출과 국토관리 전략이 필요한 것이다. 녹색성장과 미래를 위해 창출되어야 할 ‘국토가치’는 무엇보다 국민적 합의가 중요하다. 그래야 국토가치를 위한 국토관리에 대한 공감대가 형성될 수 있기 때문이다. 이 글을 통해 미래를 위한 녹색성장형 국토정책의 방향과 전략을 수립하기 위한 단초를 제공하고자 하며 전문가의 많은 의견들이 제시되기를 기대한다.

제2절 국토관점에서 녹색성장의 개념 및 범위

1. 『저탄소 녹색성장』 정책추진

정부는 대통령의 8.15 경축사에서 「저탄소 녹색성장」을 국가비전으로 선언한 이후 많은 정책들을 내 놓고 있다. 저탄소 녹색성장에서는 “녹색”은 환경보다 큰 개념이며, “성장”은 환경과 상충되는 것이 아닌 상호보완적인 것임을 강조하고 있다. 온실가스 감축의무가 부과될 경우 경제에 미

치는 파급효과가 클 것에 대비하여 에너지 저소비형 사회로의 전환과 함께 저탄소 배출을 기조로 한 경제성장 추진을 목표로 하고 있는 것이다. 또한, 정부는 녹색성장을 추진하기 위한 구체적인 전략으로서 “6대 분야 22개 신성장동력”을 제시하였다.

6대 분야	22개 신성장동력
에너지·환경 (6)	무공해 석탄에너지, 해양 바이오 연료, 태양전지, 이산화탄소 회수 및 자원화, 연료전지 발전시스템, 원전 플랜트
수송시스템 (2)	Green Car, 선박·해양 시스템
New IT (5)	반도체, 디스플레이, 차세대 무선통신, LED 조명, RFID/USN
융합신산업 (4)	로봇, 신소재·나노융합, IT융합 시스템, 방송통신 융합미디어
바이오 (1)	바이오 신약 및 의료기기
지식서비스 (3)	문화콘텐츠, 소프트웨어, 디자인, Healthcare

환경부를 중심으로 많은 민간전문가 참여하는 「녹색성장 포럼」에서는 한국형 녹색성장을 위한 10대 추진방향을 발표한 바 있다. 여기서는 녹색기술 뿐만 아니라 생활양식의 변화와 세제, 국토정책까지를 포함한 개념으로 녹색성장을 정의하고 있으며, 기존 양적 성장정책에서 녹색성장으로 국가정책의 기조를 바꾸어 새로운 일자리를 창출하자는 것으로 요약할 수 있다.

이외에 각 연구기관에서 녹색성장에 관한 보고서를 내놓고, 많은 논의를 마련하고 있다. 논의의 주체가 처해 있는 입장에 따라 다양한 시각의 녹색성장의 개념과 정책방향을 제시하고 있다. 정부정책의 일관성과 효율적 추진을 위해서는 빠른 시일 내에 녹색성장의 개념에 대한 합의가 필요하며, 합의된 개념아래 분야별 정책발굴이 필요한 시점이다.

국토분야의 녹색성장에 대한 개념은 아직 초기단계이다. 그 동안 지속

가능한 국토관리, 환경친화적인 국토정책 등에 대한 논의는 많았다. 이러한 연구분야를 녹색성장 관련 연구라고 한다면, 그 동안 축적된 연구성과는 많다고 할 수 있다. 이러한 기존의 연구성과를 바탕으로 녹색성장형 국토관리를 위한 새로운 정책을 발굴하는 것이 필요할 것이다.

한국형 녹색성장 10대 추진방향 발표(녹색성장 포럼)

- 녹색성장은 온실가스를 줄이는 저탄소 정책이다
- 녹색성장은 녹색기술을 새로운 성장동력으로 삼는다
- 녹색성장은 고도의 융합기술 정책이다
- 녹색성장은 새로운 일자리 (Green Job) 창출 전략이다
- 녹색성장은 기업의 경쟁력 강화정책이다
- 녹색성장은 국토와 도시, 건축 및 교통까지 개조한다
- 녹색성장은 소비에서 의식주까지 바꾸는 생활혁명이다.
- 녹색성장은 교육·문화정책이다.
- 녹색성장은 환경 친화적인 세제정책이다.(“Earning Tax에서 “Burnig Tax로”)
- 녹색성장은 국가브랜드를 높이는 외교정책이다.

2. 현재 제기되고 있는 녹색성장의 개념 및 한계

현재 다양한 시각의 녹색성장의 개념이 논의되고 있다. 첨단기술을 활용한 재생에너지 기술과 온실가스 감축기술을 통한 성장동력 발굴과 일자리 확충에 초점을 맞춘 협의의 녹색성장의 개념이 한 축을 형성하고 있다. 반면에, 우리의 경제·사회 구조와 생활양식의 변화까지를 요구하는 녹색성장의 개념이 또 다른 하나의 논의의 축을 형성하고 있다. 후자는 경제·사회구조와 생활양식의 변화를 통한 인간과 자연의 공존이 보장되지 않는 한 지속가능한 성장은 어렵다는 시각이다.

한편, 정부에서 추진하는 녹색성장은 기후변화에 대비한 “저탄소”사회

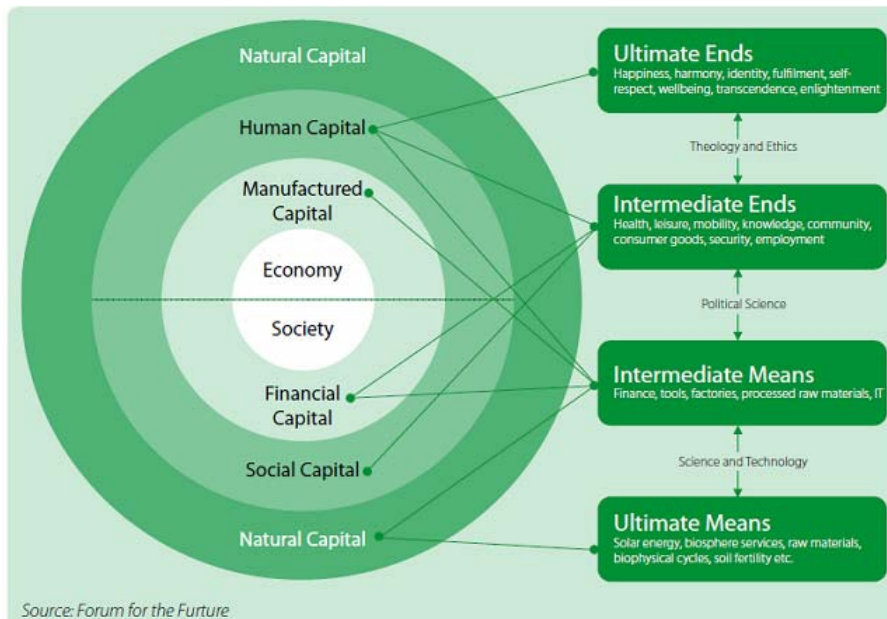
구현은 피할 수 없는 현실이라는 인식에서 출발한다. 기후변화에 대응한 온실가스의 감축을 위한 정책으로 신재생에너지 기술을 개발하고 신재생 에너지원을 확대·보급하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이를 통해 새로운 성장동력을 찾고, 녹색기술 분야 확대를 통한 새로운 일자리를 창출하자는 전략이다. 즉, 정부에서 추진하는 녹색성장의 초점이 녹색기술과 산업에 맞추어져 있다.

그러나 녹색성장에 대하여 여러 가지 논란이 제기되고 있다. 녹색성장의 개념에서부터 정부가 제시하고 있는 전략과 과제에 이르기까지 진정한 녹색성장과는 거리가 있다는 의견들이 제기되고 있다. 한편에서는 ‘진정한’ 녹색성장을 이루고 정부가 바라는 녹색기술과 녹색산업에서 성과를 얻기 위해서는 녹색 생활양식으로의 전환 등을 통한 녹색사회 구현이 무엇보다 중요함을 강조하고 있다. 녹색성장을 추진하려는 현 시점에서 중요한 것은 그 개념과 추진방향에 대한 공감대 형성을 이루는 것이다. 녹색성장의 개념에 대한 공감대 형성 없는 정책의 추진은 한계가 있을 밖에 없다. 녹색성장의 추진방향을 제대로 잡아가기 위해서는 다양한 의견수렴과정을 거치는 것이 중요하다. 공감대를 통하여 국민의 동참을 유도할 수 있을 것이고 방향정립을 위한 여러 과정을 통하여 녹색성장의 추진력을 확보할 수 있을 것이다.

3. 녹색성장의 영역

녹색성장은 [그림 1]에서 제시하는 것과 같이 궁극적으로 행복, 조화, 정체성, 성취감, 자긍심, 웰빙, 초월성, 계몽 등을 추구한다. 양적 성장보다는 질적 성장을 통해 인간의 행복지수를 높이는 것이 녹색성장의 궁극적인 목표라고 할 수 있다. 이를 달성하기 위해서는 단기적으로는 경제적 수단과 기술적 수단이 필요하지만, 궁극적으로는 재생에너지의 확대와 생태계 및 자연과정을 고려한 발전을 추구해야 우리가 원하는 녹색성장을 달성할 수 있다.

[그림 1] 녹색성장의 목표



녹색성장은 기존의 성장방식과는 다른 녹색성장만의 몇 가지 특징을 갖는다. 첫째, 녹색생산체계의 구축이다. 에너지 저소비형 산업으로의 전환, 첨단기술에 과도하게 의존하기 보다는 적정기술을 통한 생산, 건전한 일자리의 창출, 안전한 먹거리 생산 등으로 요약된다. 둘째, 녹색소비(생활)체계이다. 에너지와 물질의 대량소비에서 탈피하는 생활양식의 변화, 친환경 농산물 소비, 에너지 절약을 통한 에너지 수요의 절감 등으로 요약된다. 셋째, 녹색폐기 체계이다. 에너지와 물질 저소비형 생산과 소비도 중요하지만, 최종적으로 에너지와 물질의 폐기도 친환경적이어야 한다. 이를 위해서는 3R(Reduce, Reuse, Recycle)운동의 실천이 중요하다. 감량, 재이용, 재활용을 통해 한번 이용한 에너지와 물질은 최대한 활용하고, 최종 폐기물도 자원화하는 정책이 필요하다.

미래기획위원회에서는 “환경오염과 온실가스를 최소화 하면서도 신성장동력과 일자리를 확충하고 경제성장을 이루는 새로운 국가발전 패러다

입”을 녹색성장으로 정의하고 있다. 녹색성장의 세 가지 중심축으로 신성장동력, 삶의 질과 환경개선, 국제사회 기여로 설정하고 있다.

학계, 관계, 연구기관 등에서 녹색성장의 개념에 대한 다양한 논의들이 진행되고 있다. 협의의 녹색성장은 녹색기술을 통한 새로운 성장동력의 확보가 목표이며, 이를 위해 첨단기술(녹색기술 포함) 활용하는 것이다. 국토분야에서의 녹색성장도 녹색기술(특히, 녹색에너지 기술, 교통기술 등)을 통한 환경친화적인 국토이용 및 개발에 치중하는 것을 협의 녹색성장이라고 할 수 있다. 즉, 도시건설, 교통, INFRA분야에서 첨단기술의 융합을 통한 에너지와 자원이용 효율화를 도모하고, 이를 성장동력 산업으로 이끌고자 하는 것이다.

광의의 녹색성장은 녹색기술 뿐만 아니라 사회·경제구조가 생태적 패러다임에 맞게 개혁되고, 더불어 인간의 생활양식의 변화까지를 수반하는 것을 의미한다. 이를 위해 생태계와 자연을 배려하고, 녹색형 생활로의 변화 고려한 국토공간 형성이 중요하다는 점을 강조한다. 즉, 녹색기술에 의한 저탄소 사회구조 실현, 생활양식의 변화를 통한 수요관리 및 국토공간구조의 개편까지를 포함한 개념이다. 궁극적으로 양적 성장보다는 질적 만족도 제고를 위한 국토공간 형성 및 생태계 건강성 확보를 중요시한다.

4. 국토관점에서의 녹색성장 개념

국토이용, 개발 및 보전과 연관된 녹색성장은 “녹색” 자체와 녹색을 바탕으로 한 성장을 위한 국토공간을 창출하는 것이라 할 수 있다. 국토분야에서 “녹색”은 주로 환경을 고려한 국토조성을 의미하는 것이다. 또 녹색을 바탕으로 한 성장은 국토형성을 위하여 녹색기술을 이용한다거나 녹색산업이 용이한 국토공간구조를 조성하는 것이라 할 수 있다. 그러나 이 두가지는 사항은 내용적으로 서로 떼어 놓을 수 없는 것이고 지금까지 녹색성장이라는 용어는 잘 사용하지 않았지만 같은 방향에서 정책이 추진되어 왔다. 따라서 국토관점에서 녹색성장의 개념을 분명히 하기 위해 지금까지

사용되어 온 몇 가지 유사한 용어에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 녹색성장
과 연관된 개념으로 국토분야에서는 녹색국토, 지속가능한 개발, 친환경적
국토개발 및 이용 등이 사용되어 왔다.

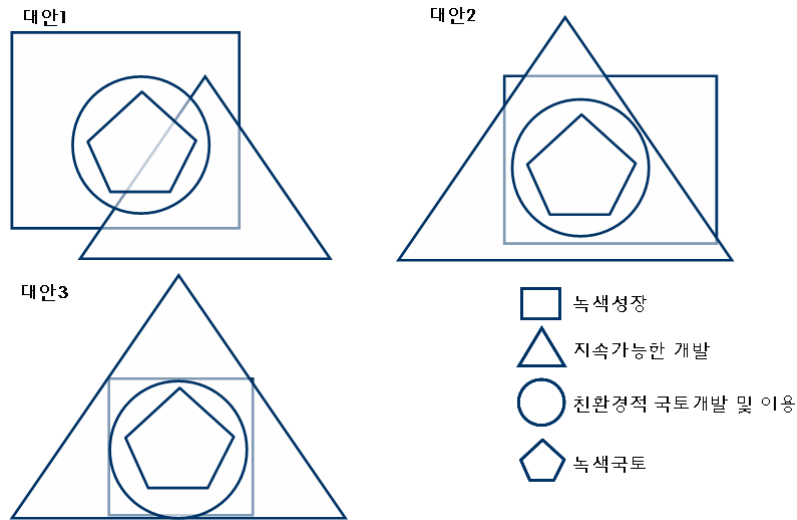
녹색국토는 4차 국토계획의 목표중 하나이다. 즉, 녹색국토를 달성하고
지속가능한 국토관리를 위해 전방위적 친환경적 국토이용, 국토생태네트
워크 구축, 대기 및 수질, 에너지 절약 및 신재생에너지 개발, 기후변화 대
응 국토관리, 환경친화적 거버넌스 구축 등을 전략으로 제시하고 있다.

국토정책이나 지속가능한 국토관리에서는 ‘지속가능한 개발(또는 발
전)’과 ‘친환경적 국토이용(개발)’이라는 용어를 개념으로 또는 전략으로
많이 제시하고 있다. 지속가능한 개발은 경제적 지속가능성(경제성), 환경
적 지속가능성(환경성), 사회적 지속가능성(형평성)에 의거한 발전을 의미
한다. 국토기본법과 국토계획법에서도 지속가능한 개발을 기본 이념으로
제시하고 있다. 많은 관련 연구가 있었지만, 개념적 접근의 연구가 대부분
을 차지하여 실천수단의 발굴은 미흡하지만 이를 앞에 내세우면서 국토와
관련된 각 분야에서 환경을 고려한 다양한 정책과 사업들이 진행되고 있
다. 특히 계획수립과 개발사업 추진과정에서 Green Plan을 수립하거나, 자
연환경을 고려하는 등 정책과 사업방식의 개선이 이루어지고 있다. 그러나
국토공간을 다루는 계획과 환경계획의 연계가 부족하고, 실제 현장에서는
아직도 지속가능한 개발 또는 환경친화적인 계획이 근본적으로 실현되는
데는 한계가 많다.

친환경적 국토이용도 녹색성장 개념설정과 연관된 내용이라 할 수 있
다. 왜냐하면 녹색성장은 새로운 성장동력을 확보하기 위한 방향타와 같은
것인데, 아름다운 국토가 바로 신성장동력이기 때문이다. 지금까지 친환경
적 국토개발 및 이용을 위해 추진하였던 많은 정책들은 결국 개발과정
에서 제기되는 환경훼손과 오염을 줄이기 위한 노력들이다. 예를 들면, 국토
난개발 방지, 우수 경관 조성, 생태계 건강성 확보를 위한 국토생태네트
워크 구축 등은 궁극적으로 건강하고 아름다운 국토를 형성하여 삶의 질을
제고하고 또 이를 통해 국토의 경쟁력을 강화하기 위한 과제들이다.

이상과 같은 맥락에서 볼 때 녹색성장은 녹색국토, 지속가능한 개발, 친환경적 국토개발 및 이용, 녹색국토와 연관된 개념으로 정의할 수 있다. 녹색성장이 다루는 영역으로 볼 때 녹색성장의 개념에는 지속가능한 발전 개념의 하나인 형평성(사회성)의 추구는 포함되지 않는 것으로 판단된다. 즉, 녹색성장은 녹색기술, 녹색산업, 녹색생활, 녹색인프라를 통한 성장을 강조하고 있다. 국토분야와 직접 관련된 부분으로는 녹색인프라이고, 간접적으로 녹색기술과 녹색산업이 펼쳐지는 곳이 바로 국토공간 된다는 점에서 국토와 관련된다. 국토공간은 국민의 생활기반이기 때문에 녹색생활에도 영향을 준다. 녹색성장과 관련된 4가지 분야 모두 국토와 관련성을 갖고 있다고 할 수 있다.

[그림 2] 녹색성장과 유사개념의 관계



이들 간의 관계는 보는 관점에 따라 다를 수 있을 것이다. 아래 그림에서 보는 바와 같이 4개 용어의 개념들은 다양한 구조들을 만들 수 있을 것이다. 여기에 대해서는 앞으로 녹색성장의 개념을 정리하는 과정에 더욱 많은 논의가 필요할 것이다. 다만 녹색성장은 지금과 같이 성장위주의 국

토가치가 아니라 새로운 국토가치에서 다루어져야 한다. 이를 위해 그동안의 국토정책을 점검하고 녹색성장을 위해 새롭게 창출해야 할 국토가치를 짚어보는 것이 녹색성장에 적합한 국토전략을 작성하는 출발점이다.

제3절 녹색성장을 고려한 국토관리 추진 필요성

1. 국토정책 회고

가. 국토정책의 변화

정부에서 추진하는 국토정책을 비롯한 각종 정책과 사업은 그 시대의 사회적 요구를 담고 있기 때문에 국토가치 창출과 밀접한 관련이 있다. 예를 들면 지난 참여정부에서 강력하게 추진한 세종도시, 혁신도시 그리고 기업도시 등 국가균형발전정책은 정책방향의 선호에 관계없이 그 시대의 국토가치를 담고 있는 것이다. 따라서 지난 40여 년간 추진되어 온 국토정책을 살펴봄으로써 우리가 추구했던 국토가치가 무엇인가를 알 수 있을 것이다. 이 글에서는 국토종합계획과 국가환경종합계획 등 국토와 환경분야 주요 계획을 중심으로 국토정책과 환경정책의 흐름을 시대별로 살펴보았다.

1) 1960년대

경제성장이 모든 가치에 우선하던 시기로서 제1차 경제개발계획 5개년 계획이 시작된 기간이다. 국토개발사업은 경제개발계획을 지원하는 수단 이었고, 산업생산기반을 확충하기 위해 공업단지조성, 댐과 발전소 건설, 도로 및 항만건설 등의 개발사업이 최우선적으로 추진될 수밖에 없던 상황이었다. 무엇보다 경제발전의 토대를 마련하기 위한 국토개발사업이 중요했던 시기이었기 때문에 환경에 대한 고려는 거의 없었다.

따라서 환경정책은 매우 미미했으며 현재의 관점에서의 환경문제도 거의 없었던 시기이다. 다만 1963년 공업화를 추진하면서 공해방지법을 제정하여 환경보호정책 추진에 대한 의지를 나타내기도 하였다. 1960년대 후반부터 공업화가 본격적으로 전개되면서 이에 따른 환경오염 등의 문제는 1970년대에나 나타났다.

2) 1970년대

1960년대 시작된 경제성장의 토대 마련과 개발전략이 성공을 거두면서 산업구조가 농업에서 공업중심으로 바뀐 시기이다. 또한 경제개발의 초점이 경공업에서 중화학공업으로 전환되면서 국토개발도 이에 보조를 맞추기 위해 경부축 중심의 개발과 동남해안공업지대를 집중 육성하는 정책이 추진되었다. 지금의 지역간 불균형이 태동한 시기라 하겠다. 이 시기에 체계적인 국토정책을 추진하기 위한 국토계획이 처음 수립되었다. 그러나 당시 국토계획의 목표는 효율적 국토이용 및 개발로 삼았으며, 이는 실질적으로 고도경제성장을 뒷받침하기 위한 생산기반구축에 초점을 두었다고 할 수 있다.

한편, 70년대에는 1960년대에 역점적으로 추진하였던 공업화의 부작용이 서서히 나타나기 시작한 시기이기도 하다. 환경에 대한 고려가 부족한 경제개발로 인하여 환경오염의 증가, 자연환경파괴 등이 나타나기 시작했지만 환경정책은 이러한 문제에 효과적으로 대처하지 못하였다. 이 시기의 환경정책은 개발이후 발생한 오염원을 사후에 처리하는 환경기초시설 설치에 초점을 맞춘 소극적인 것이었다.

3) 1980년대

1980년대에 들어서면서 지난 20년간의 정부주도에 의한 고도성장정책은 지역간 불균형문제 등 여러 가지 부작용을 나타내면서 정책의 기조가 안정위주의 성장정책으로 전환된 시기라 하겠다. 비로소 국토정책은 그동안 치중해 왔던 생산환경 조성에서 생활환경을 개선하는 데 역점을 두기

시작하였다. 이에 따라 국토정책도 성장지원보다는 지역간 형평성 제고에 초점을 맞추어갔다. 1982년에 수도권정비계획법을 제정하여 수도권으로 집중되는 인구와 산업을 억제하기 위한 정책을 추진하였다. 또한 지역간 불균형을 해소하기 위한 방안으로 서해안개발사업이 추진되었고 부동산문제가 사회적 이슈가 되고 또 경제불안요소로 작용하자 토지공개념제도를 도입하였다. 그러나 지역불균형 문제를 낙후지역의 개발을 통하여 해결하고자 함으로써 환경문제가 확산되었다.

1980년대는 국토개발에 의한 환경문제가 본격적으로 제기되면서 개발과 보전논리가 충돌하게 된 시기였다. 1980년 환경청이 설립되면서 다양한 환경정책이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 산업과 관련된 환경오염원 문제에 치중하였던 환경정책이 생활오염원 감소에 초점을 맞추면서 삶의 질에 관한 환경정책이 제기되는 등 환경문제가 사회문제화 되기 시작하였다. 그럼에도 여전히 일부 보호지역과 보존가치가 높은 중에 초점을 둔 자연환경보전 중심의 정책이 주류를 이루고 있어 개발에 따른 경관부조화와 자연환경훼손에 대한 대응책은 미흡하였다.

4) 1990년대

대외적으로 개방화, 국제화, 정보화 추세가 가속화 되면서 국제경쟁력 확보가 주요한 국토과제로 대두된 시기이다. 이 시기에 영종도 인천국제공항, 부산 및 광양의 국제항만 등의 국제교류기반시설이 설치 확충되었다. 지역간 균형발전을 위하여 지방분산형 국토골격을 제시하고 수도권규제시책은 계속 추진하였으나 이렇다 할 성과를 거두지 못하자 과밀부담금제도 등 보다 강력한 규제방식을 도입하였다.

이 시기에는 국토난개발의 주요 원인으로 지목된 준농림지역 등의 국토이용체계를 재정비하였다. 각종 개발사업에서 자연환경훼손과 환경오염문제가 제기되어 환경성 강화와 별도의 사전환경성 검토 및 환경영향평가과정이 도입되었다. 그럼에도 여전히 개발로 인한 환경문제는 개선되지 않아 국토개발 및 이용에 대한 제도의 전면적인 개정의 필요성이 제기되었다.

한편, 1990년에 발생한 ‘낙동강 페놀 사고’를 계기로 환경문제가 생활과 밀접한 것이라는 인식이 널리 퍼지게 되었다. 또 대외적으로 환경과 관련된 많은 국제회의와 협약 등으로 환경에 대한 국민의식이 크게 전환되는 시기였다. 1994년 환경처가 환경부로 조직이 확대되고 환경정책기본법과 환경영향평가에 관한 제도 등 다양한 법률과 제도들이 이 무렵에 제정되었다. 또한 국토정책에서 지속가능한 발전 개념을 도입하면서 환경정책도 사전예방형 정책을 추진하기 시작하였으나 이러한 정책을 뒷받침할 구체적인 수단마련은 미흡했다.

5) 2000년대

21세기를 맞이하여 개발과 보전이 조화를 이룬 지속가능한 국토관리에 역점을 두는 시기이다. 그 동안 누적된 국토 불균형을 해소하기 위해 지역 균형발전정책이 중점적으로 추진되었다. 다만 이러한 정책들이 불균형 해소를 위하여 일부 지역, 예를 들면 행정중심복합도시, 혁신도시와 같은 인위적인 도시개발에 초점을 둠으로써 정책추진효과의 한계를 지적받고 있다. 그러나 이러한 정책은 그동안 소외되었던 지역에 공공기관을 유치하여 지역발전의 구심점 역할을 하도록 하는 등 기존 정책과 차별성을 시도하였다는 점에서 의미가 있다. 하지만 이러한 국토정책은 자칫 지역발전보다는 개발에 의한 자연환경훼손과 오염을 더욱 확산할 가능성을 안고 있다.

현재의 환경정책은 그 영역을 확대해 나가고 있다. 환경분야의 폭이 넓어지면서 다른 부처의 정책추진과정에서 환경에 대하여 적극적인 대응을 하기 시작하였다. 토양, 폐기물 등에 대한 이슈를 다루고, 개발에 따른 환경문제에 대한 근본적인 대안을 모색 하고 있다. 이러한 과정에서 수자원과 국토이용분야 그리고 야생동식물 보호 등 여러 분야를 환경부에서 직접 다루거나 간접적으로 관여하면서 부처간 업무영역에서 갈등을 보이고 있다. 또한 생태적 관점에서 계획을 수립하도록 하기 위한 기초정보로서 생태자연도를 작성하였다. 그러나 여전히 환경정책의 초점이 보전가치가 있는 대상이나 지역을 보호하는데 두고 있어 개발에 의한 환경문제의 본

질은 다루지 못하고 있다.

나. 지금까지 국토관리의 초점

국토정책과 환경정책의 시대적 변화 흐름을 보면 역시 그 동안의 국토관리와 국토가치를 가늠해 볼 수 있다(<표 1> 참조). 국토정책은 국가를 구성하는 핵심요소인 영토를 국민민복을 위해 개발, 이용 및 보전하는 데에 그 목적을 두고 추진된다. 그럼에도 지금까지의 국토정책은 경제성장을 위한 ‘국토개발’에 특히 중점을 두어 왔다고 할 수 있다. ‘국토보전’은 국토이용 이후에 나타난 문제점을 해소하는 것으로 가능하다고 판단한 것이다. 따라서 그 동안의 국토정책은 경제성장 전망에 따른 공급에 주력하여 왔다고 할 수 있다. 제1차, 제2차 국토건설종합계획에서 국토관리의 중요한 과제는 생산여건조성이었다. 제1차에서는 식량생산, 2차에서는 공장건설과 인프라 구축을 통한 산업생산에 주력하였다. 국토개발이 본격적으로 시작된 1970년대부터 지금까지 이러한 상황은 크게 변하지 않았다. 지금까지 국토는 경제성장의 근간을 이루는 자원이면서 성장을 지원하는 인프라로 여겨져 왔다. 즉, 국토의 최대 가치는 “개발”이었다. 개발은 경제성장을 지원하는 기반이었고 또 경제발전의 전부였다 해도 과언이 아니다. 그 결과 지난 40여 년간 국토정책은 경제적 효용성에 우선한 국토개발에 초점을 두었다고 할 수 있다.

〈표 1〉 시대별 국토정책 및 환경정책 주요내용

구분	국토정책	환경정책
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> 제1차 경제개발계획 5개년 계획 산업생산기반 확충을 위한국토개발 사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 환경정책 매우 미미, 환경문제도 거의 없었음 63년 공해방지법 제정
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> 경부축 중심 개발, 동남해안공업지대 집중 육성 국토계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 개발제한구역 설치 환경기초시설 설치에 초점
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> 생활환경개선에 역점 수도권정비계획법 제정 서해안개발사업 추진 토지공개념제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 환경청 설립 보호지역 및 보존가치가 높은 종에 초점을 둔 자연환경보전 중심의 정책
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> 국제교류기반시설 구축 지방분산형 국토골격 제시 지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률 제정 수도권 규제 시책 추진, 과밀부담금제도 	<ul style="list-style-type: none"> 사전환경성 검토 및 환경영향평가과정 도입 환경처 -> 환경부로 조직 확대 환경정책기본법, 환경영향평가에 관한 제도 등 제정
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> 지역균형발전정책에 중점(세종도시, 혁신도시, 기업도시) 	<ul style="list-style-type: none"> 환경정책 영역 확대 생태자연도 작성

지난 반세기는 개발이 경제에 미치는 긍정적인 영향이, 환경에 미치는 부정적인 영향보다 훨씬 중요했던 시기였다. 그것은 빠른 경제발전에 초점을 둔 정책추진의지가 강했기 때문에 개발과정에서 야기될 모든 사항을 검토하는 과정을 거칠 수 있는 여유가 없었다. 그만큼 국토개발을 통한 경제성장은 국가의 지상과제였다. 이러한 분위기가 바로 국토에 대한 당시 사회구성원의 요구였을 것으로 판단된다.

한편, 국토개발에 따른 환경문제를 다루는 환경정책의 추진이 미흡했던 원인중의 하나는 환경문제의 본질을 다루기보다는 부문별로 대응하여 왔기 때문이다. 환경을 다루는 부문별로 원인을 규명하고 대책을 강구하는 방식으로 현안에 대처하여 왔다. 이러한 접근 역시 경제성장을 우선하는 가치관과 연관되는 것이다. 또한, 모든 사회현상을 다기화된 각 분야의 전문가가 각자의 시각에서 분석하고 대안을 찾으려 노력해 왔다. 부문별 문

제에 대한 해답을 제시하고 대응하는데 익숙하므로 다른 부문과 협조하기 보다는 다른 부문보다 우월한 위치를 잡하기 위한 경쟁적 분위기에서 정책이 추진되어 왔다. 이에 따라 그 동안의 환경정책은 문제의 본질 규명보다는 의견상 나타난 문제에 치중하게 되고, 통합된 것이 아닌 분절된 환경 문제를 다루는데 초점을 두어 왔다. 그 결과 개발과 보전의 문제를 별개로 취급하게 되고 결국 국토 개발에 따른 자연환경훼손과 경관부조화 문제가 등장하게 되었다.

다. 지금까지 국토정책이 지향해온 국토가치

국토정책과 환경정책의 변화 그리고 국토관리와 관련된 연구주제의 변화 등을 종합하면 지금까지 강조하여 온 국토가치는 몇 가지로 요약된다 [그림 2]참조).

i) 국토는 경제개발의 수단으로서 간주되었고 경제적 효율성을 최고의 국토가치로 여겨왔다.

ii) 양적 성장이 국민 삶의 질 향상을 가져올 것으로 여겨 물질적 풍요를 위해 국토의 변화는 당연하다는 인식이 주류를 이루어 왔다. 이는 경제성장은 소득증대를 가져오고 그것은 곧 소비를 증가시켜 사람들을 행복하게 한다는 논리에서 비롯되었다.

iii) 국토의 개발이 우선이고 보전은 차후 고려대상으로 여겨왔다. 개발하는 과정에서 나타나는 자연훼손과 오염원 배출은 더 나은 국토가치를 창출하기 위해 불가피한 과정으로 관리되어 왔다. 그래서 멸종위기종이나 희귀종 또는 경관생태적으로 우수한 지역만 보호하면 국토가치가 상승될 것이라는 사고 하에 국토관리가 이루어져 왔다. 국토 전체의 생태계 건강성에 대한 고려가 미흡했던 원인이 바로 여기에 있다.

iv) 빠른 경제성장 욕구, 질 보다 양에 치중된 개발, 자연과 동화된 생활 보다는 인공물 설치에 의한 편리한 생활에 대한 욕구에 부응하여 국토가치는 편리성에 치우쳐 왔다. 따라서 삶의 질과 생활의 안전성은 상대적으로

로 소홀하게 다루어졌다. 한마디로 지금까지 국토의 가치는 경제성, 기능성 중심의 물질적 풍요에 초점이 맞추어져 왔다. 그것이 우리가 그 동안 추구해 온 삶의 목표였기 때문이다.

2. 국토관리에서 녹색성장의 필요성

녹색성장을 국토차원에서 뒷받침하기 위해서는 그동안의 국토관리의 패러다임에 변화가 필요하다. 경제성장을 지원하기 위한 국토정책 및 관리에서 벗어나야 한다. 양적 성장보다 삶의 질을 제고하고 국민의 만족도 제고할 수 있는 국토관리가 필요하다.

녹색성장을 위해서는 기존 산업사회에서 작동되었던 시스템에서 녹색경제시대에 맞는 시스템으로의 패러다임 전환이 있어야 한다. 이러한 시스템 변화에 기반을 두어 새로운 성장동력을 발굴할 때, 녹색경제시대에 우리의 경쟁력 확보와 새로운 일자리의 창출이 가능할 것이다. 녹색경제 시대에는 대량생산, 대량소비 체제에서 다품종 소량생산 체제로 변할 것이다. 개인의 다양성이 중요시되고 개성을 존중하는 사회가 될 것이다. 이러한 흐름에 따라 문화산업, 영상산업 등이 새로운 성장동력으로 등장할 것이다. 저탄소 사회의 구현을 위한 녹색기술(재생에너지 및 환경기술)도 새로운 성장잠재력이 될 것이다. 소득의 증가와 행복추구에 대한 요구의 증대로 헬스케어 산업이 중요시 될 것이다. 녹색성장을 위한 거버넌스는 기존 중앙집권적 시스템에서 지방분권과 시민참여형으로 변화되어야 한다.

국토관리도 국토계획에 대한 많은 권한이 지방으로 이양되고, 지방의 역량을 키우고 지방의 잠재력을 스스로 발견하고 발전시키는 전략으로 전환될 것이다. 지방의 정체성과 문화적 잠재력을 최대한 활용하는 것이 녹색성장 시대에는 중요시 될 것이다. 지역단위의 경제권이 경쟁력을 가질 수 있는 새로운 녹색경제형 성장동력을 지방 스스로 발굴하고 지역인재가 이끌어 가는 시스템으로 전환되어야 녹색성장을 이룰 수 있을 것이다.

[그림 3] 녹색성장을 위한 국토관리 패러다임의 변화



녹색성장을 위한 사회구조는 녹색경제체계, 녹색생활체계, 녹색환경체계로 구성될 것이다. 이들 3바퀴가 동시에 굴러가면서 유기적으로 연동될 때 녹색성장은 달성가능하다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

빠른 성장을 위한 경제체계 위주의 발전전략은 실패할 것이다. 녹색성장을 뒷받침하는 우리의 생활 및 공간체계가 지원되어야 하고, 녹색환경체계가 동시에 달성되어야 완전한 의미의 녹색성장이 가능할 것이다.

특히, 국토차원에서는 녹색생활 및 공간체계가 중요할 것이다. 편안하고 안전한 정주체계의 확보와 저탄소 사회구현을 지원하는 공간구조 및 인프라 구축이 필요하다. 이것은 궁극적으로 자연과 인간과의 관계를 재정립하는데서 출발해야 한다. 개발지상주의에서 자연과 인간의 공존, 인간의 삶의 질을 높이는 것을 최우선의 국토정책의 목표로 삼아야 한다. 그 이후에 이러한 목표달성을 위한 수단으로 녹색기술, 그린플랜, 신재생에너지

기술, 그린 빌딩 등 첨단기술이 접목되어야 한다. 또한, 지금까지 중앙의 시각에서 추진되어 온 국토정책에서 무시되었던 지역문화와 가치, 환경가치를 삶의 질을 제고하고 새로운 잠재력으로 활용해야 한다.

[그림 4] 녹색성장을 위한 3요소



제4절 녹색성장을 위한 새로운 국토가치 설정

1. 녹색성장을 위한 새로운 국토가치 방향

새로운 국토가치는 국토정책의 변화 흐름, 국토와 관련된 대내외적 여건변화 전망, 패러다임의 전환 그리고 미래트렌드에서 제시하고 있는 미래변화를 감안하여야 한다. 새로운 국토가치는 없던 것을 만들어 내는 것이 아니라 그 동안 간과해 왔던 것을 새롭게 조명하고 또 보다 나은 미래의 국토를 위해 필요한 것이어야 한다. 새로운 국토가치의 방향 설정에 있어

서 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

가. 미래 국토가치의 방향 1 : 국토 잠재력 극대화

미래 국토가치는 지역의 잠재된 가치를 키우는 일에서 시작되어야 한다. 또한 미래 가치는 국토의 잠재력을 극대화 하되 국토의 건강성이 유지되도록 설정되어야 한다. 국토의 잠재력을 드러내기 위해 문화, 과학, 기술, 사회적 환경 등 제 분야에서 그 여건을 마련하기 위한 협력체계를 마련하여야 한다. 국토잠재력은 현재가 아닌 미래를 내다보고 찾는 노력이 필요하다. 녹색성장정책은 바로 미래 잠재력을 찾는 좋은 사례라 하겠다. 그러한 바탕에서 지역가치 발굴 및 개발 그리고 국토의 잠재력과 건강성 확보는 자연의 올바른 이용, 다양한 가치의 조화 등을 위한 제도적 장치를 통해서 추진가능하다.

나. 미래 국토가치의 방향 2 : 신뢰사회 구현을 위한 공간 구성

국민들이 미래 사회에 요구하는 것은 지금보다 경제력이 강화됨과 동시에 삶의 질 향상이다. 이를 위해 상식이 통하는 사회, 열심히 노력하면 정당한 대가를 구할 수 있는 사회, 신뢰와 정직이 있는 사회 구현이 가능하게 할 국토가치를 찾는 노력이 필요하다. 국토의 관점에서 이러한 여건을 형성하기 위해서 사회적 자본 확충을 염두에 둔 공간계획 작성과 국토관리가 요구된다. 신뢰 사회 형성을 위한 공간계획은 국토단위에서도 추진될 수 있으나 이 부분은 마을 단위 수준의 공간계획에서 심도 있게 다룰 수 있는 여건 마련이 중요하다.

다. 미래 국토가치의 방향 3 : 국토 경쟁력 강화

새로운 국토가치는 미래의 바람직한 그리고 경쟁력 있는 국토를 위한 것이어야 한다. 미래를 좌우할 주요 트렌드를 올바르게 이해하고 미래 동

향을 정확하게 파악함으로써 우리는 미래를 위한 새로운 국토가치를 창출할 수 있다. 결국 새로운 국토가치의 창출은 깊이 있는 통찰력과 미래를 보는 비전에서 나온다고 할 수 있다. 미래의 국토경쟁력은 현재의 문제점과 장단점 등을 고려하고 미래에 나타날 상황에 적합하도록 혁신적 기술 발전을 접목시킬 때 확보할 수 있을 것이다. 이 과정에서 중요한 점은 과거와 달리 미래의 패러다임은 생태지향적이라는 점이다. 즉, 미래의 국토경쟁력은 바로 잘 보전된 자연과 고유한 문화에 있다는 것을 염두에 두어야 할 것이다.

라. 미래 국토가치의 방향 4 : 문화-환경-인간의 상호관계 고려

미래의 국토가치는 인간, 환경 그리고 문화의 상호작용에 의하여 상승된다. 인간의 삶은 다양한 조건에 의해 규정된다. 환경은 인간의 삶의 조건이며, 인간과 환경의 상호작용 속에서 인간의 삶이 역사적으로 누적된 것이 문화이다. 문화는 환경과 인간의 오랜 기간 동안의 동화작용에 의해 누대에 걸쳐 축적된 삶의 흔적이다. 문화는 새로운 환경을 만들고 새로운 환경은 다시 인간 삶의 조건을 바꾼다. 또한 인간에 의해 환경과 문화라는 삶의 조건도 변화한다. 이렇듯 삶은 「인간 - 환경 - 문화」를 상호작용의 관계로 이해해야 하며, 이러한 연관성을 높이면 삶의 질은 향상될 수 있으며 그렇게 될 때 국토가치가 상승될 것이다.

2. 녹색성장을 위해 새롭게 창출해야 할 국토가치 방향

새로운 국토가치는 생명가치를 근본으로 하여야 한다. 그동안 국토의 중심적 가치이었던 경제가치의 내용, 질, 방향을 생명가치 중심으로 서서히 장기적으로 변화시켜야 한다. 생명가치는 삶의 가치를 중요하게 여기며 인간의 문화적 삶의 질을 요구한다. 따라서 새로운 국토가치는 경제력 제고에서 문화적 창의력을 제고하는 데 초점을 두어야 한다. 문화적 창조력

은 지식이 아닌 삶의 지혜의 산물이며, 단순한 지식과 데이터로서의 정보가 아닌 적극적 상상력의 결과로 나타난다. 생명가치와 경제가치는 사회발전을 이끄는 두 개의 수레바퀴다. 두 바퀴의 어느 하나라도 망가지면 수레 자체가 엎어진다. 사회발전의 궁극적 목표는 '인간발전'이다. 경제적 가치는 이 인간발전을 위한 수단적 가치이고 생명가치는 인간발전의 본질적 가치라 할 수 있다. 새로운 국토가치는 궁극적으로 생명가치와 경제가치를 함께 포함하는 것이 바람직하다.

미래 가치관의 변화를 감안하면 국토가치가 추구해야 할 방향은 양적 성장에서 질적 성장으로, 경제적 효율성에서 생태적 건강성으로, 개발지향에서 보전우선으로 그리고 물질적 풍요에서 정신적 풍요로움으로 이동되어야 한다. 이러한 방향전환이 녹색성장의 추진력으로 작용할 것이다. 녹색성장의 개념이 과거의 국토정책을 부정하는 것이 아닌 것처럼 새롭게 창출하고자 하는 국토가치가 과거의 국토가치를 완전히 배제함을 전제하는 것은 아니다. 국토가치의 중심을 이제는 새로운 가치관에 적합하도록 조정함을 의미하는 것이다.

이러한 국토가치의 이동은 결국 우리가 지향하는 미래와 연관되어 있다. 패러다임 전환과 미래트렌드 그리고 새로운 국토가치의 방향을 볼 때 미래 국토가 지녀야 할 것은 3가지 요소로 정리된다. 그것은 경제적 발전을 통한 국가의 번영, 아름답고 쾌적한 그리고 안전한 생활을 위한 삶의 질 확보 그리고 인간과 자연이 공생할 수 있는 여건으로서 국토생태계의 건강성 유지 등이다.

이상과 같은 점을 고려하여 보다 나은 미래를 위해 새롭게 창출해야 할 국토가치로 생태성, 문화성, 효율성, 첨단성 그리고 창의성 등을 제안한다. 국토의 이용, 개발 및 보전에 대한 국토관리는 이러한 5가지 가치를 지향함으로써 국토잠재력과 경쟁력을 높일 수 있을 것이다.

3. 녹색성장을 지향하는 새로운 국토가치 유형

가. 새로운 국토가치 1 : 생태성

생태성은 자연의 풍요로움이며 지역 환경의 고유한 생태적 특성을 살리기 위한 국토가치이다. 지금까지 물질적 풍요를 통하여 우리의 행복을 갈구해 왔지만 미래는 우리의 삶이 자연과 조화를 이루는 가운데 진정한 삶의 행복을 찾을 수 있을 것이다. 자연이 살아야 우리 삶은 풍요로워지며 그것이 국토의 가치를 상승시킨다. 미래의 성장동력은 바로 생태적 건강성을 활용함으로써 확보할 수 있다. 이때 생태성은 생태계 구성요소의 기능과 구조를 고려한 개발을 요구한다. 생태성은 지역에 따라 다를 수 있으므로 지역여건을 고려한 국토관리가 중요한 과제가 될 것이다. 생태성은 자연에 대한 우리의 인식 그리고 행동에 달려 있다. 생태성은 친환경적 국토이용 정도가 아닌 저탄소 사회를 지향하기 위한 생활양식의 변화에서 이를 수 있다. 지역생태계의 흐름은 그 지역이 보유하고 있는 역사문화를 비롯한 지역정서와 연관성이 깊어서 생태성이 지역문화와 조화를 이룰 때 국토가치는 더욱 상승하는 성질을 지니고 있다.

나. 새로운 국토가치 2 : 문화성

문화성은 오랫동안 지역에 밀착하여 생겨나고 만들어지는 것이다. 자연과 인간생활에 뿌리를 두면서 문화가 꽃피울 수 있어야 국토가치는 상승할 것이다. 이러한 성질을 지니고 있는 문화성을 국토관리에 적용하려면 무엇보다 지역개성을 파악하는 것이 중요하다. 생태성과 마찬가지로 문화성은 지역의 고유한 특성을 살려야 확보가 가능하기 때문이다. 따라서 문화성은 중앙에서 주도하는 것이 아니라 지역 스스로 하겠다는 의지가 무엇보다 중요하다. 미래의 성장동력은 지역의 고유성에서 창출되는 것이며 그러한 고유성에서부터 지역의 개성을 창조하는 것이 바로 문화성이다. 생태성과 함께 문화성은 다양성을 추구하는 특성이 있다. 문화성이 다양할수

록 국토가치는 높아지게 될 것이다.

다. 새로운 국토가치 3 : 효율성

효율성은 산업혁명이후 지금까지 우리사회의 핵심적 국토가치였다. 주로 경제적 효율성으로 표현하여 왔으며, 국토이용에서의 효율성은 최소의 비용 투입으로 최대의 이익을 획득하는 것이었다. 그러나 새로운 국토가치가 지향하는 효율성은 경제적 효율성과 함께 생태적 효율성을 강조한다. 물론 새로운 국토가치에서도 경제발전은 중요한 요소이며 이를 통해 국토의 부 축적은 국토가치의 한 부분이라는 점을 인정한다. 그러나 양적 성장이 생태적 건강성을 능가하지 못하며 진정한 국토의 부는 생태적 건강성을 기반에 두고 있을 때 삶의 질을 담보한다. 따라서 국토이용에 있어서 개별적 시설의 기능성 보다는 시설의 네트워크를 통하여, 자연을 배려하도록 해야 한다.

라. 새로운 국토가치 4 : 첨단성

첨단성은 상상을 초월할 정도로 빠르고 엄청난 정보 및 첨단기술을 국토공간에 접목하여 생태성, 문화성, 효율성 그리고 창의성의 가치를 배가하기 위한 것이다. 미래는 첨단기술과 기술융복합화로 지금과는 전혀 다른 기술과 공간과의 만남을 통해 새로운 국토공간이 조성되어 새로운 국토가치를 추구하게 될 것이다. 그때 지나친 기술접목을 위해 다른 국토가치가 훼손되어서는 안 될 것이다. 이 점이 성장패러다임에서 과학과 기술에 대한 무한한 신뢰를 바탕으로 한 개발에 따른 환경오염문제를 간과해온 국토가치와의 차이점이다. 국토에서의 첨단성은 미래 성장 동력인 IT와 BT, 그리고 NT 관련 기술이 건설산업과 연관되어 보다 쾌적한 환경조성과 편리한 생활여건을 도모하는데 기여할 것이다.

마. 새로운 국토가치 5 : 창의성

창의성은 바람직한 국토의 모습을 구현하는 바로메타 역할을 한다. 획일적인 사고에 의한 국토개발은 국토가치를 떨어뜨린다. 창의성의 바탕은 다양성이며, 풍부한 창의력으로 지역의 문화와 개성을 살리고자 할 때 지역발전을 도모할 수 있고 이것이 바로 국토가치를 높인다. 창의성은 단순한 상상력이 아니라 미래지향적이고 삶의 질 제고를 위한 창조력을 근간으로 하여야 한다. 또한 가치가 있는 상품이 기능과 예술적 측면을 모두 지니고 있듯이 국토가치는 국토의 기능성과 예술성을 함께 도모하여야 높아질 수 있다. 이러한 창의성은 생태성, 문화성, 효율성, 그리고 첨단성이 강력하게 추진될 수 있는 엔진을 제공한다.

이상과 같은 새롭게 창출할 국토가치가 지향해야 할 5가지 요소는 상호연관성을 지니고 있어 어느 하나의 가치가 저하되면 나머지 가치에도 영향을 주게 된다. 따라서 국토가치를 높이기 위해 앞으로 추진해야 할 국토관리 전략은 항상 5가지 창출할 국토가치를 염두에 두고 수립되어야 한다.

제5절 녹색성장과 국토관리 추진전략

새로운 국토가치를 창출하고 녹색성장을 이루기 위한 국토관리전략은 크게 4가지 관점에서 제시하였다. 녹색성장을 새롭게 창출할 국토가치와 연관하여 보면 녹색성장은 지속가능한 사회의 구현을 지향하여야 하고 국토관리도 이를 뒷받침하도록 추진되어야 한다. 이러한 점을 고려하여 녹색성장을 위한 국토관리전략으로 개발과 보전의 통합, 녹색공간형성 여건 마련, 사회적 신뢰구축을 위한 국토조성, 녹색국토 추진체계의 전환을 제시하였다. 이러한 국토전략을 구체적으로 추진하기 위하여 “품격 있는 국토조성”의 관점에서 5가지 추진전략과 과제를 제시하였다. 녹색성장의 궁극적 목표는 새로운 성장동력을 확보하여 국민 삶의 질을 제고하는데 있으며 이러한 과정에서 국토의 품격은 한 차원 높아질 것이기 때문이다.

1. 추진전략

가. 개발과 보전의 통합된 국토관리체제로 전환

1) 자연에 대한 인식 전환은 새로운 국토가치 창출의 바탕

개발과 보전의 통합은 자연에 대한 인식의 전환에서 비롯된다. 자연에 대한 인식 전환은 환경철학적 입장에서 국토를 다루기 위해 우리가 지녀야 할 사고체계의 전환을 의미한다. 윤리적 규범의 타당성은 윤리적 구성원이 지닌 가치관에 달려있다. 지금까지 성장위주의 패러다임과 인간중심적 세계관(Anthropocentrism)에서는 인간이외의 어떠한 생명체도 배제하고 인간을 유일성이라는 형이상학적 신념에 근거하여 보고 있다. 인간이외의 어떠한 생명체도 윤리적 고려대상으로서의 객체로 인정하지 않는다.

그러나 환경윤리는 이러한 인간중심주의적 윤리관의 기본전제 자체에 대해 의문을 가지고 비판한다. 환경윤리에서는 탈인간중심주의적 형이상학의 틀에서 새롭게 보다 보편적인 윤리적 규범을 고안하기위해 노력한다. 그것은 새로운 규범에 따라 인간이외의 존재인 환경으로서의 자연에 대한 윤리적 입장을 세우고 필요한 윤리적 배려를 결정하는 것이다. 환경철학적 입장에서 자연은 인간을 포함한 모든 존재를 포괄적으로 통칭하여 세계, 우주전체, 존재일반을 의미한다. 생태중심적 세계관에서 인간은 다른 모든 것들과 마찬가지로 자연의 일부이다.

이러한 생태학적 세계관에서의 인간의 참다운 발전은 무제한적 자연정복에 있는 것이 아니라 자연과의 공존이다. 생물학적 욕망의 이기적 충족이 아니라 그러한 욕망을 극복하여 남의 존엄성을 고려하고, 화해와 조화 속에서 공존하는 태도와 실천력에서 인류는 진보한다. 이러한 자연에 대한 인식전환을 지니는 것이 새로운 국토가치 창출의 전제가 된다. 그러기 위해 필요한 것은 자연에 대한 인식의 전환을 위한 실천력을 키우는 일이며 이것은 계획적 접근에 의한 실천을 통하여 이루어져야 한다. 이를 위하여 사회적 규범을 위한 의식운동과 함께 제도적으로 추진할 수 있는 실천적

수단을 강구하여야 한다.

2) 개발과 보전에 대한 통합적 사고

자연에 대한 인식전환과 함께 중요한 것은 개발과 보전에 대한 통합적 사고를 갖는 것이다. 개발과 보전의 통합은 개념적 접근이 아닌 실천력이 중요하다. 따라서 무엇보다 개발과 보전을 다루는 국토정책과 환경정책이 협력을 통한 통합체계에서 추진되도록 하여야 한다. 개발과 보전이 함께 고려되는 국토 및 환경정책이 추진되려면 개발과 보전을 대등한 관점에서 통합하는 여건마련이 중요하다.

이를 위해서는 두 정책에서 이를 달성하기 위한 공동목표를 설정하도록 한다. 그 목표는 삶의 질 제고와 연관된 5개의 국토가치인 생태성, 문화성, 효율성, 첨단성 및 창의성에 두도록 한다. 이러한 목표 하에 국토정책은 개발 대상이 아니라 지역개성과 문화를 찾는 데에 초점을 두어야 한다. 어떻게 개발할 것인가 보다는 어떻게 지역특성을 살릴 것인가를 고민해야 한다. 어디가 개발가능지인가 보다는 어느 부분을 보전할 것인가를 먼저 고려해야 한다.

한편, 환경정책에서는 환경개선이 아닌 국토를 다루어야 한다. 개발로부터 보호지역과 보호종을 보전하는 영역에서 탈피해야 한다. 보호지역이나 보호종은 인간이 필요에 의하여 정해 놓은 것이지 자연 그 자체의 차별이 있는 것이 아니다. 따라서 우리 주변에 있는 ‘보통’ 자연도 환경정책의 주요 대상이 되어야 한다. 이렇게 환경정책의 영역이 한정된 지역과 대상에서 전 국토로 확대되면 자연히 각종 개발에 의한 자연환경의 훼손문제도 환경정책의 한 부분으로 다루게 된다.

이와 같이 국토와 환경정책의 대상이 쾌적한 국토공간과 국토생태계의 건강성을 확보하는데 맞추어질 때 개발과 보전의 통합은 가능해진다. 개발을 반자연이 아니라 친자연을 위한 것임을 인식할 때 자연을 배려한 개발에 의하여 삶의 질 향상을 기대할 수 있을 것이다. 궁극적으로 개발과 보전의 통합은 국토정책과 환경정책의 일정 부분이 서로 상호보완적 역할

을 할 때 가능하다. 이러한 여건을 조성하기 위해 관련제도의 개선, 조직개편 등이 이루어져야 한다. 물론, 개발과 보전의 통합은 무엇보다 인간의 자연에 대한 인식변화에서 비롯되는 것이다. 녹색성장에서 추진되는 녹색산업과 녹색기술은 이와 같은 인식을 바탕으로 성공할 수 있다.

나. 녹색공간을 형성할 수 있는 여건 마련

녹색성장과 새로운 국토가치의 창출은 미래 보다 나은 국토를 위한 것이다. 자연과 인간이 공생할 수 있는 공간, 경제적 풍요도 중요하지만 삶의 질을 제고할 수 있는 공간, 지역 곳곳이 발전하되 저마다의 개성이 돋보이는 아름다운 공간이 우리가 원하는 미래 국토의 모습이다. 미래의 녹색성장시대를 대비하고 새로운 국토가치를 창출하기 위해 우리의 국토에 대한 인식전환이 요구되듯이 현재의 공간계획체계에도 변화가 필요하다. 여기에서는 공간계획의 수립주체인 중앙과 지방정부의 역할 재정립과 공간계획의 최상위계획인 국토계획의 성격 전환에 대하여 살펴보았다.

1) 녹색성장시대에 부합하는 사회적, 정책적 기반 구축

녹색성장을 이루려면 사회적, 정책적 기반을 조성하는 것이 중요하다. 정책의 생산구조와 집행과정이 녹색성장 시대에 맞게 개편되어야 한다.

그러기 위해 추진되는 정책과 국책사업들을 녹색성장에 조명해 볼 필요가 있다. 미래 국가비전으로 녹색성장을 효율적으로 추진하기 위해 새로운 정책 발굴도 중요하지만 기존 정책과 각종 사업에 대하여 녹색성장 개념틀에서 스크린할 필요가 있다. 왜냐하면 녹색성장은 패러다임의 전환을 바탕으로 두어야 가능하며 획기적인 정책방향 전환을 위한 의지와 결단이 필요하기 때문이다. 과거와 같은 방식의 정책 추진이나 국토관리에 의해서는 녹색성장을 성공적으로 추진할 수 없다. 국정철학과 정책기조가 변화되었다는 것을 국민이 피부로 느낄 때 국민의 적극적인 동참을 이끌어낼 수 있다. 즉, 국민과 정부간의 진정한 녹색국토 추진에 대한 신뢰 구축이 녹색성

장 성공의 열쇠이다. 따라서 녹색성장에 대한 사회적 신뢰를 바탕으로 분야별로 구체적인 정책 수단을 작성해야 한다. 토지이용, 교통, 주택, 에너지, 환경, 행정 등 국토 전분야에서 녹색성장을 달성할 수 있는 과제를 발굴하고, 분야별로 연계 추진하는 체계를 구축해야 한다.

모든 정책과 사업의 효율적 추진은 정책신뢰도에 달려있다. 정책신뢰도 제고를 위한 녹색성장에 대한 대국민 홍보가 필수적이다. 선진국에서는 녹색성장을 위해 어떻게 준비하고 무엇을 하고 어떠한 결과를 얻었는지를 소개할 필요가 있다. 추진과정에서 이해당사자별로 어떠한 역할을 하였는지와 이해당사자의 의견수렴과 분야별 협력이 녹색성장 성공의 열쇠라는 점을 국민에게 알릴 필요가 있다. .

또한 관련부처와 관련분야간 논의되고 있는 녹색성장 개념에 대한 사회적 합의를 이루고 통일된 국가비전으로서 녹색성장의 개념을 정립할 필요가 있다. 이를 통해 일관된 정책방향과 중점적으로 추진할 사업을 발굴하고, 효율적인 추진체계를 수립해야 한다. 부처별로 생산되는 정책을 통합하는 기능이 필요하고, 정책간의 정합성을 확보할 수 있는 전략이 필요하다. 예를 들면, 지금까지 별개로 추진되고 있는 국토계획과 환경계획의 연계는 녹색성장을 위한 국토관리의 기본이고 필수적으로 추진할 과제인 것이다. 이와 같이 관련부처간 추진되는 각종 정책들에 대한 점검을 통하여 녹색성장형 정책으로 새롭게 탈바꿈하여야 한다.

2) 녹색성장시대에 대비한 중앙과 지방간 상생발전체계 구축

녹색성장시대를 맞이하려면 현재와 같은 중앙정부와 지방정부간, 중앙정부 부처간, 지방정부간의 관계가 재정립되어야 한다. 미래 국토공간정책은 여러 측면에서 경쟁, 협력 상생을 위한 노력이 필요하기 때문이다. 예를 들면, 민의를 바탕으로 한 상향식 지역사업 발굴, 범부처간 협력체계 구축, 지방정부간 상생발전을 위한 공동 지역사업의 전개, 빠르게 진행될 첨단 융복합기술의 적용을 위한 전문 인력 확보 등이다. 이러한 공간정책들은 창의적인 아이디어와 보다 강력한 추진력이 요구된다.

이를 위해서는 현재보다는 지역의 자체 역량강화와 충분한 기획에 기반을 둔 상향식 정책 추진체계가 정착될 수 있는 여건조성이 필요하다. 지금과 같이 지역개발정책이 중앙정부에 의존적일 수밖에 없는 구조와 인프라 구축과 같은 물리적이고 단편적인 사업에 중점을 두는 것에서 벗어나야 한다. 지역의 실질적인 성장과 대외를 향한 시장성 있는 상품 개발을 스스로 생성할 수 있도록 하여야 한다.

이러한 여건은 우선 중앙과 지방정부에서 이를 수용할 체계를 갖추어야 가능하다. 여러 가지 고려할 수 있겠으나 그 중 이러한 문제를 종합적으로 다루려면 관리체계의 변화가 필요하며 그것은 바로 지방분권형 국토관리체계를 구축하는 일이다. 실질적인 지방분권이 가능한 체제로서 지역에서 추진하려는 지역발전예에 소요되는 예산 확보가 어느 정도 가능한 시스템으로 전환되어야 한다. 이를 위하여 세제구조의 조정, 행정구역개편, 중앙정부의 기능조정 등 여러 가지 방안들이 검토되어야 한다. 물론 보다 강화된 지방분권 하에서도 중앙정부의 부처 및 지자체 등과의 협력적인 지역 거버넌스가 구축되어야 새로운 국토가치 창출이 가능할 것이다.

3) 국토계획은 녹색국토 구현이 가능한 그릇으로 역할 전환

국토계획은 미래의 바람직한 국토모습을 제시하고 그에 대한 미래전략을 제시하여 장래 국토관리의 가이드라인이 되도록 하여야 한다. 물리적인 사업이나 미사여구의 용어를 만들어내는 데에 치우친 계획이 아니라 우리가 지향해야 할 목표와 이를 달성하기 위한 장기적 전략개념 중심의 계획(strategic concept plan)으로 전환하여야 한다. 국토계획은 국토공간에 대한 철학적 그리고 인문지리학적 고찰을 통하여 형성하고자 하는 국토의 미래상을 물리적 계획에 앞서 고찰하는 과정이 필요하다.

이러한 관점에서 국토계획은 사회, 철학, 예술, 문학, 물리, 정보기술 등 다양한 분야의 전문가들과 함께 국민의 참여를 통하여 철학적 담론 수준의 계획으로 수립되어야 한다. 국토공간은 삶의 터전으로서 정치, 경제, 사회, 문화, 역사 등에 의하여 살아 움직이는 생물과 같은 존재이기 때문에

어느 시점을 정해 미래에 추진할 국토사업을 제안하는 계획은 경직되기 마련이다. 따라서 국토계획은 30~50년 또는 100년 미래에 우리가 바라는 국토상을 염두에 두고 작성되는 것이 바람직할 것이다. 그때 국토계획은 미래 국토에 담아야 할 사항들에 대한 철학적 사유, 당위성, 국민의 바람 등에 대한 인문사회 또는 인문생태학적 관점에서 작성되도록 한다. 그러한 계획이 지금과 같이 물리적 관점이 강조된 계획보다 유연성을 발휘할 수 있을 것이다. 물론 시대 변화에 따라 100년 내다 본 국토계획의 철학적 담론은 지속적으로 변화되는 것이므로 일정 기간마다 수정할 필요가 있을 것이다. 이를 통하여 우리 사회와 국민이 요구하는 미래의 국토상에 대한 공감대를 계획에서 표현할 수 있을 것이며 이에 근거한 하위계획의 실천력은 높아질 것이다.

이와 같이 바람직한 미래 국토상에 대한 철학적 사유를 제시한 국토계획은 사회요구를 수시로 반영해야할 국토정책에 신속적으로 대응할 수 있고, 또 정책추진의 바탕 역할을 할 수 있게 될 것이다. 철학이 담긴 국토계획은 정책적 변화에도 흔들리지 않는 여유와 힘을 지닐 수 있기 때문이다.

이와 같은 미래를 고려하여 계획을 작성하기 위해 미래 국토에 대한 시나리오에 의한 계획 작성을 고려할 필요가 있다. 미래 전개될 상황변화를 3~4개의 시나리오로 작성하고 그에 따른 국토미래상을 계획하는 것이다. 이를 위해 5~10년마다 시나리오의 변경과 국토미래상의 변화 그리고 계획의 보완이 필요하다. 앞에서 제시한 9개 국토관리전략에 담긴 내용들은 대부분 미래에 다양한 변화가 예상되므로 이를 고려한 국토계획은 시나리오 계획이 되면 지역계획은 지역특성에 따라 신속적인 전략과 사업계획 수립이 가능하게 될 것이다.

이와 같은 국토계획은 이제 문화와 환경에 바탕을 두고 작성되어야 한다. 지금까지 물리적 여건과 시설 확충을 중심으로 한 국토계획은 지역문화와 환경적 특성에 대한 배려가 부족하였다. 따라서 앞으로의 국토계획은 삶의 질 향상을 감안하여 국토공간을 다룸에 있어서 기능적인 편리나 효율적인 배치보다는 쾌적한 환경, 다양한 문화공간, 아름다운 경관 등에 초

점을 두어야 한다. 이러한 방향에서 향후 국토계획 작성시 고려하여야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 문화와 환경에 바탕을 둔 국토공간조성이 필요하다. 국가 성장동력으로서의 문화는 단순히 사회의 지적, 음악적, 예술적 시설이나 공간 확충 또는 문화적 사고의 도약만을 의미하는 것은 아니다. 미래국토의 경쟁력은 문화력에서 결정된다. 결국 경제발전은 문화를 바꾸어 놓고, 또 문화는 새로운 경제발전의 토대가 되는 것이다.

둘째, 녹색성장은 문화와 환경을 토대로 추진되어야 한다. 문화와 환경은 인간과 상호작용하면서 발전한다. 자연의 변화는 인간의 삶의 조건과 우리의 문화적 과정에 변화를 준다. 국가발전양태에 있어서 문화의 작용은 명백하다. 따라서 국가발전을 위한 국토정책이나 계획에서 문화 및 환경현상의 시공간에 대한 통합적 접근과 문화와 환경의 상호작용에 대한 통합적 접근이 중요시되고 있다. 문화와 환경에 기반을 둔 공간조성은 국토가치를 상승하게 하고 그것으로부터 녹색성장이 가능하게 될 것이다.

셋째, 문화와 환경을 고려한 그린플랜을 추진해야 한다. 새로운 국토가치를 창출하고 녹색성장을 도모하기 위해서는 앞으로의 국토정책과 계획은 인간-문화-환경의 상호작용을 고려하는 차원 높은 계획으로 도약해야 한다. 환경은 삶의 바탕이 되는 기반시설이고, 문화는 삶을 풍요롭게 하는 기반시설이다. 이러한 기반시설을 바탕으로 국지적 환경문제뿐만 아니라 지구적 환경문제와 지방의 문화적 다양성을 존중하고 극대화하는 국토계획으로 전환하여야 한다.

다. 사회적 신뢰 구축을 위한 국토공간형성

국가의 발전은 경제발전과 더불어 문화에서 비롯된다. 국가마다 문화의 수준과 문화가 표출되는 것은 바로 국민들이 지닌 태도와 가치 그리고 신념이다. 국가의 문화적 수준은 윤리적 규범의 준수와 사회적 신뢰도의 수준에 달려있다. 우리가 미래지향적 국토 가치를 상승시키려는 국토관리의

목표는 궁극적으로 사회적 신뢰를 위한 공간조성에 있다.

1) 사회적 신뢰여건 조성을 위한 공간형성

국토관리 측면에서 사회적 신뢰를 조성하는 것이 국토정책의 집행을 위한 중요한 기반이 된다. 먼저, 사회적 신뢰를 고려한 공간계획은 지역민에 기초한 지역성격 파악이 우선되어야 한다. 경제적 가치와 효율성에서 벗어나 자연과 인간의 공생, 삶의 가치, 생태성에 기초한 공간계획이 작성되어야 한다.

삶의 질 확보를 우선하는 공간정책이 필요하다. 삶의 질 제고에 도움이 되는, 예를 들면, 건강과 여유, 인격과 평등, 공동체, 생태계의 원활한 흐름(flow)과 관련된 공간은 적극적으로 확대하되, 이에 반하는 공간과 시설은 억제하는 것이다.

공간을 생산뿐만 소비, 여가, 문화활동, 인적 교류 등이 일어나는 삶의 현장이라는 관점에서 다루어야 한다. 경제성장 중심의 국토관리는 오직 효율성과 편의성을 강조하였다. 지역의 공간은 주민들의 생활터전이므로 주민들의 생활양식과 활동을 고려하여 그들이 중심이 되는 공간형태가 이루어져야 한다.

2) 지속가능한 사회를 위한 사회적 자본 창출

국토 관점에서 사회적 자본 확충을 통한 사회신뢰는 개발보다는 생태, 양보다는 질 그리고 경제적 부보다는 문화적 향상 등에 의하여 형성된다. 미래국토는 지속가능한 사회(sustainable society)를 구현하는데 초점을 맞추어 관리되고 조성되어야 한다.

지속가능한 사회는 사람과 사람이 그리고 사람과 자연이 더불어 사는 사회를 의미한다. 모든 생명체가 더불어 살려면 국토관리는 경제의 논리가 아니라 삶의 논리에 맞추어 추진되어야 한다. 경제의 논리는 양의 논리이지만, 삶의 논리는 질의 논리다. 지금까지의 성장과 개발위주를 탈피하여 문화와 생태위주의 국토관리, 즉, 문화와 전통을 배려하고 자연환경을 고

려하는 개발로 새로운 국토가치를 상승시킬 수 있는 국토관리가 필요하다.

사회적 자본 축적을 위한 공간조성을 위해 기존의 판박이 같은 도시계획에서 벗어나야 한다. 우리가 계획 없이 오래전부터 형성되어 내려온 마을에 가면 느낄 수 있는 무질서한 것 같지만 짜임새 있는 공간 구성, 엉성한 것 같지만 여유로움을 주는 공간들을 계획적으로 구성하기 위한 노력이 필요하다. 사람들이 모이고 마음대로 하고 싶은 활동을 할 수 있는 공간, 산책도 가능하고 그냥 앉아서 상상도 할 수 있는 공간을 만드는 것이다. 창의적인 사고를 할 수 있는 공간을 조성하자는 것이다.

라. 녹색국토 추진체계의 전환

녹색성장을 추진하고 새로운 국토가치를 창출하려는 것은 보다 나은 국토를 우리 자손들에게 남겨 주기 위함이다. 보다 나은 국토를 형성하기 위한 국토정책은 다음과 같은 「3S 체계」(SLOW, SMALL, SOFT)를 고려하여 추진되도록 한다.

1) 느린 개발 지향

미래 국토는 “느린 개발(SLOW)”이어야 한다. 여기서 ‘느리게’는 속도가 아니라 방향과 질의 문제이다. 요즘 “슬로 브랜드”가 주목을 받고 있다. 느리게 산다는 것은 삶을 즐기자는 것이다. 예를 들면, 등산을 할 때 오직 정상을 오르고 내려오는 것을 목적으로 하는 ‘빠르게’ 등산은 산행시간을 줄이는 것이 목표이고 땀을 흘리는 것으로 만족하지만, ‘느리게’ 등산은 산에 있는 나무, 풀 그리고 주변의 풍광을 느끼면서 생각하는 여유를 가지게 한다. 국토의 관점에서 느린 개발의 좋은 예는 자전거 타기를 들 수 있다. 자전거 타기는 온실가스 배출량을 줄이기 위한方便만이 아니라 새로운 삶의 방식을 찾고 여유 있는 생활을 하기 위한 수단이 되어 우리 삶의 패턴을 변화시킨다. “느린 개발”은 한마디로 생활의 여유를 가짐으로서 지금까지 추구하여 왔던 양적 성장, 개발지상주의의 사고에서 벗어나기

위한 우리의 행동변화의 첫걸음이다.

2) 작은 개발 지향

미래 국토는 또한 "작은 것을 소중하게 여기는 성장(SMALL)"이어야 한다. "작은 국토관리"는 소비의 극대화 그리고 물질주의적 성장과 개발의 굴레에서 벗어나자는 것이다. 그러기 위해 소비지향적 생활양식의 변화가 필요하다. 자연에 대한 배려, 자연친화적 기술, 자원절약, 그리고 맹목적 과학과 기술에 대한 추종 등에 대한 근본적인 반성과 경고를 하고 있는 슈마허의 "작은 것이 아름답다"는 우리가 추구하는 '녹색성장'의 개념과 유사하다. 진정한 발전은 지금까지 현대기술문명사회에서 제기되고 있는 제반 문제점들에 대한 반성적 성찰에서 출발한다. 즉, 녹색성장은 신에너지, 신기술, 신산업만으로 이룩되는 것이 아니다. 우리의 의식이 '녹색화' 되어야 한다. 불교에서 가르치는 것처럼 많이 갖기보다는 적게 갖는 것이 아름답고, 채우기 보다는 비우는 것이 진정한 발전의 바탕이라 하겠다.

3) 부드러운 개발 지향

미래 국토관리는 "부드러운 추진력(SOFT)"을 지녀야 한다. 직선적이고 규격화 된 개발, 경직화된 조직, 틀에 박힌 개발양식에서 벗어나야 한다. 지역의 개성을 살리고 자원특성을 고려한 개발이 되어야 한다. 정책의 추진은 상호 협력과 상생을 위한 것이어야 한다. 또 공간계획은 미래 지향적인 큰 방향과 골격은 공유하되 구체적인 실천수단은 지역주민과 함께 하는 계획시스템으로 추진되도록 한다. 그러기 위해 계획은 서로 연계되고 또 유연성 있게 작성되어야 한다. 예를 들면, 계획을 작성할 때, 한꺼번에 모든 토지에 대한 용도를 결정해 놓을 것이 아니라 현재 필요한 만큼만 우리의 몫으로 하고 나머지는 미래 세대가 결정할 수 있도록 한다.

이상과 같은 "느리게, 작게, 그리고 부드럽게"는 미래 국토가치 창출과 녹색성장의 핵심적 열쇠라 하겠다. 녹색성장시대를 대비하여 새롭게 창출해야 할 국토가치는 결코 없는 것을 만들어 내는 것이 아니다. 우리가 그

동안 간과해 왔거나 경시해 왔던 국토가치들을 새롭게 조명하여 우리와 미래세대를 위한 국토가치로 만들자는 것이다. 그러기 위해 우리는 그러한 국토가치의 소중함을 볼 수 있는 넓은 시야를 지녀야 한다. 또 새로운 국토가치는 ‘하자’해서 이루어지는 것이 아니다. 새로운 국토가치를 창출하기 위해 어떻게, 무엇을 할 것인가를 고민하고 또 행동으로 옮길 때 이룰 수 있을 것이며 그 바탕에서 녹색성장시대를 맞이할 수 있을 것이다.

2. 추진과제

우리는 지금 제2의 도약과 선진국으로의 진입을 향해 나아가고 있다. 과거와 같은 국토개발 방식의 한계를 우리는 알고 있다. 우리가 미래에 바라는 국토의 모습은 곧 우리가 지향해야 할 국토가치와 연관되어 있다. 녹색성장은 바로 그러한 국토가치와 연관되어 추진되어야 한다.

국토분야에서 녹색성장을 위한 과제는 녹색개발, 녹색생활공간의 창출이다. 예를 들면, 국토차원의 녹색네트워크(녹색 길) 구축을 제안할 수 있다. 지역의 잠재력을 발굴하여 지역역량에 의해 발전하는 지역균형발전 전략이 지속가능한 녹색국토 전략이 될 수 있다. 많은 에너지 사용과 자원을 투입하는 기존 방식으로는 녹색성장이 가능하지 않다. 에너지·자원 효율적인 산업 및 국토구조를 조성하는 것이 향후 추진할 가장 중요한 핵심정책이 되어야 한다.

녹색성장의 목표는 대외경쟁력 강화(녹색기술에 의한 새로운 시장 선점), 기후변화 대응, 고유가 대비 및 새로운 에너지원 발굴 등을 통한 경제성장을 하고 행복한 나라를 건설하는 것이다. 궁극적으로 녹색성장을 통한 국토관리의 목표는 삶의 질 향상에 두어야 한다. 기본 수요충족을 위한 필요공간의 확보도 필요하고, 나머지 여유공간에 대한 관리를 통해 삶을 향유할 수 있는 시설을 제공해야 한다.

녹색성장은 보다 품격 있는 국토를 지향한다. 따라서 녹색성장을 위한 국토관리 전략을 실천하기 위한 정책과제로서 건강하고 아름다운 국토, 저

탄소 사회를 위한 쾌적한 국토, 안전하고 경쟁력 있는 국토, 그리고 미래변화에 대응할 수 있는 국토여건의 조성을 제시하였다.

가. 건강하고 아름다운 국토 가꾸기

녹색성장은 국토환경의 건강성과 국민의 건강성을 궁극적인 목표로 한다. 국토환경의 건강성은 생태적 건강성을 통해 달성될 수 있다. 국민의 건강성은 다양한 건강, 문화, 여가시설의 제공을 통해 달성될 수 있다. 녹색성장을 위한 건강하고 아름다운 국토 가꾸기는 국토환경의 건강성과 국민의 건강한 삶을 보장할 수 있을 것이다.

국토공간의 품격을 높이기 위해서는 국토전체에 대한 경관관리가 필요하다. 특히 국가적으로 중요한 가치를 지닌 경관은 국가조망점을 설정하고 조망점에서 보이는 일정구역에 대한 난개발을 방지하여 품격 있는 경관을 확보하는 것이 필요하다. 도시경관의 개선을 위해서는 공공디자인의 수준을 높이기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 건축, 도시, 조경을 통합한 설계시스템과 행정지원체계를 구축해야 한다.

그 동안의 국토관리 추진과정에서 가장 크게 국토가치를 저하시킨 것은 국토개발과 이용에 따른 자연훼손과 경관부조화 문제이다. 국토난개발의 주요 주제의 하나이기도 한 개발에 따른 자연훼손문제는 녹색성장을 도모하기 위해 해결되어야 할 과제이다. 이를 위해 자연훼손과 경관의 조화를 고려한 실행가능한 국토전략으로 국토생태망의 구축, 유역단위의 국토관리체계 마련, 그리고 계획수립과정에서 자연훼손과 경관조화를 점검할 수 있는 제도적 장치 마련 등 다양한 실천수단 작성이 필요하다.

자원절약형 국토형성을 위한 생태도시 조성, 국토생태네트워크 구축, 국토어메니티 조성, 개발에 따른 자연환경훼손 저감, 국토건강생태회랑, 그린웨이 또는 자전거 길과 같은 녹색 길 조성, 자연형 하천조성 등도 중점추진과제이다. 그 외에 지역문화 활성화, 문화와 환경에 기반을 둔 지역개발 등 지역가치를 제고하기 위한 과제도 추진되어야 한다.

도시와 지역의 문화적 정체성을 살릴 수 있는 계획과 사업이 필요하다. 지역문화는 각 지역이 지닌 인문·사회경제적 특성에 따라 자연스럽게 형성된 지역고유의 특화현상이며 자원이다. 지역문화를 활성화하는 작업은 계획적으로 장기간에 걸쳐 추진해야 한다. 자칫 지역문화를 인위적으로 활성화하는 과정에서 지역문화에 악영향을 끼칠 수 있기 때문이다. 도시문화를 고려한 도시재생도 중요하다. 도시재생은 단순히 토지이용의 효율화가 아닌 도시공간의 재창출을 통한 개성을 살리는 데 초점을 두어야 한다. 도시공간은 무엇보다도 사람들의 삶의 장소다. 도시공간은 인간의 사회활동과 유기적 관계를 가지며, 자연과의 미묘한 상징적 상호관련성을 갖도록 재창조되어야 한다.

그리고 숲 가꾸기 등 환경개선사업은 아름다운 국토조성에도 기여하지만 기존산업에 비해 몇 배의 일자리를 창출한다. 특히, 우리나라의 경우 산림녹화에 대한 기술은 세계적이다. 황폐한 산림을 단기간에 복원한 나라는 거의 유일하다. 녹화기술의 개발과 수출을 통해 ‘일자리 없는 성장’의 문제를 해결해야 한다. 남북관계의 변화를 고려하여 북한의 녹화를 위한 계획과 전략수립도 필요한 시점이다.

나. 저탄소 사회를 위한 쾌적한 국토 만들기

녹색성장 시대에는 국민의 삶의 공간인 국토 및 도시를 정주하기에 편리하게 만드는 것이 무엇보다 중요하다. 살고 싶은 도시, 걷고 싶은 거리, 경관이 아름다운 도시 등 문화적 품격이 있는 국토공간 조성을 위한 공간계획과 정책개발이 필요하다. 즉, 경제적 효율성보다 삶의 질과 쾌적성을 최우선으로 하는 공간계획 수립이 필요하다.

특히, 자연환경과 정주공간이 잘 조화된 녹색 국토·도시조성, 에너지 절약형 녹색건축의 도입을 확대하는 정책이 필요하다. 에너지 소비효율성 등 그린 빌딩에 대한 인증제를 활성화 하고, 에너지 절약을 위한 단열과 기밀 기술개발하고 확대 보급해야 한다. 가정에서 쓰는 가전제품과 전기기

구의 경우 효율성이 높은 제품을 적극적으로 보급하여 에너지 저소비형 주택으로 전환해 가야 한다. 건물 전 생애에 걸친 CO2 관리체계를 구축하고, 자연채광, 단열 강화, 친환경기자재 및 신재생에너지 사용 등 그린 빌딩을 확대해야 한다. 에너지 소비를 줄이기 위한 건물설계기준을 대폭 강화하고, 부동산 거래시 에너지소비정보를 의무적으로 공개하는 제도를 도입할 필요가 있다.

기후변화는 국토공간을 포함한 국토환경, 국토공간구조, 에너지 및 자원의 사용, 교통체계, 경제·산업, 생활문화 등에 각 분야에 영향을 주며, 각 분야간 상호작용 때문에 중장기적이고 종합적인 대책이 필요하다. 기후변화에 대응한 에너지 및 자원이용 전략, 국토이용체계 개편, 녹색교통정책 및 교통수단 활성화, 재해에 안전한 국토조성, 이산화탄소 저감을 위한 산림녹화, 탄소세 도입 등을 지속가능한 국토관리전략을 위한 중장기 과제로 추진해야 한다.

교통 등 사회시스템 개선을 통해 탄소집약도와 생태효율성을 제고하고 삶의 질을 개선해야 한다. 자전거 이용을 촉진하고, 도로교통에서 철도교통 등 저탄소형 교통구조로 개편해야 한다. 시민화적이고 온실가스 배출이 적은 녹색대중교통체계로 전환하고, 자가용 수요를 억제하는 교통정책이 필요하다. 다중이용시설의 대중교통과의 연계시설을 확대하고, 환승시설 체계화 하는 등 대중교통 우선 정책이 필요하다. 이를 위해서는 에너지, 교통, 토지이용을 통합한 친환경 국토·도시계획 추진 및 쾌적한 공기와 생태공간 확충을 통해 국토 및 도시의 경쟁력을 높여야 한다.

특히, 콤팩트 시티형 신도시 개발, 탄소순환마을 또는 제로에너지 빌리지를 시범적으로 조성할 필요가 있다. 사회간접자본의 설치 시에도 온실가스 배출을 평가하여 저탄소·친환경 SOC를 확대해야 한다. 폐기물 발생을 줄이고 재활용 촉진을 통해 온실가스 감축 및 자원의 효율적 이용을 도모해야 한다. 감축, 재이용, 순환이용 등 자원의 효율적 이용체계를 구축하고, 폐기물의 에너지화를 위한 체계구축 및 도시개발시 에너지시설의 복합화를 추진하여 에너지 이용효율을 높인다.

다. 안전하고 경쟁력 있는 녹색국토 만들기

생산, 소비, 폐기까지 전 과정에서 국민의 의식을 바꾸는 노력이 필요하다. 기존의 편리성 위주의 생활양식에서 에너지 효율과 저탄소 사회실현을 고려한 생활양식으로 전화되어야 한다. 안전한 국토 구축을 위해 의식주 등 모든 소비과정을 바꾸는 그린 생활혁명을 국민운동 차원에서 추진해야 한다.

친환경적인 제품과 저탄소형 제품의 구매를 촉진하기 위해 기존 제품에 탄소세를 부과하는 등 가격과 조세정책을 통해 점진적으로 가격구조를 조정해야 한다. 단기적으로는 현행 조세체계에서 기후친화적 조세기능을 강화하고, 중장기적으로 (가칭) 탄소세 도입을 검토할 필요가 있다. 이를 통해 적극적으로 녹색제품의 구매를 유도해야 한다. 또한 환경오염에 대해서는 오염자 부담원칙을 확대해야 한다. 가장 중요한 것은 사회 전반에 저탄소 녹색소비·생산양식으로의 전환이 안전한 국토의 기본이라는 국민적 공감대의 확산이 필요하다.

녹색생활체계의 구축을 위해 에코라벨링, 기업환경정보 공시제도 등을 통해 녹색제품의 구매와 사용을 촉진하는 정책이 필요하다. 녹색기업에 대한 환경친화성, 탄소배출량 등에 대한 정보유통을 강화하는 것도 녹색상품의 생산과 소비를 장려하는 방안이 될 것이다. 이를 통해 세계적인 경쟁을 갖춘 녹색기업을 육성해야 한다.

또한, 상시적인 녹색생활의 정착을 위해 어릴 때부터 저탄소 녹색성장 개념을 이해하고, 실천할 수 있도록 교과과정 반영, 체험 및 홍보 활성화가 필요하다. 이를 위해서는 정규교육과정에서 환경교육을 강화하고, 시민을 대상으로 한 환경교육도 필요하다.

기후변화로 인한 이상기후가 자주 발생하고 재해의 빈도와 피해규모가 커지고 있다. 재해에 대응한 안전한 국토의 조성을 위해 기후변화 예측시스템을 선진화 하고, 폭염·홍수 등에 대한 재난관리체계를 강화할 필요가

있다. 기후변화 취약지역을 선정하여 재난관리를 강화하고, 장기적으로는 취약지역의 국토이용체계 개편을 검토할 필요가 있다. 말라리아 등 기후변화로 인한 건강대책, 고온에 취약한 노인계층에 대한 응급구호시스템 등 적응대책 마련과 위기관리 강화도 필요하다.

경쟁력 있는 국토를 위해서는 기존의 에너지 다소비·요소집약형에서 저탄소·지식집약형 산업구조로 전환이 절실하다. 에너지 소비가 많은 기존 제조업 분야는 중국 등 개도국과의 경쟁력에서 점점 더 뒤지고 있을 뿐만 아니라 기후변화에 대응하기 위해서는 저탄소·에너지 저소비형 산업구조로 개편되어야 한다. 이를 위해서는 탄소세 도입을 통한 자발적 산업전환을 검토할 필요가 있다. 산업계 온실가스 감축설비 설치시 지원을 강화하고, 에너지관리시스템 보급 확대 등의 노력이 필요하다.

녹색성장 시대에 가장 적합한 산업중의 하나가 건강관련 산업이다. 의료와 접목된 헬스케어 산업이 유망한 산업이 될 것이다. 현재 우리의 의료기술과 한국의 문화를 접목할 경우 헬스케어 산업의 경쟁력은 높다고 할 수 있다. 또한 관광·휴양산업, 문화컨텐츠 등 새로운 성장동력인 지식서비스산업의 육성도 필요하다. 건강, 문화, 관광이 융합된 새로운 성장동력을 발굴할 경우, 자연환경이 우수한 지방의 잠재력을 극대화 할 수 있는 전략도 될 것이다.

녹색성장을 위해 가장 중요한 분야는 신재생에너지 및 에너지효율 산업일 것이다. 독일 등 유럽국가와 일본이 이 분야에서는 가장 기술경쟁력이 높은 국가이다. 우리나라의 경우 경쟁력이 높은 반도체, IT 기술을 바탕으로 태양광 발전소자의 개발과 설치, 조력발전, 녹색자동차 등 신재생에너지 분야에 주력할 필요가 있다. 태양에너지 분야는 기존산업에 비해 7~11배 일자리 창출효과 있는 것으로 보고되고 있다. 독일의 경우 풍력발전, 바이오매스 등을 통해 대규모 일자리를 창출하고 있다. 이러한 신재생에너지원을 고려한 국토공간구조의 개편도 추진되어야 한다. 그 외에 환경친화적 산업입지 및 재정비, 농지 및 산지 이용규제의 개선, 녹색국토 창출을 위한 사이버국토 구축 등도 국토경쟁력 강화를 위해 추진해야 할 과제들이다.

라. 미래변화에 대응할 수 있는 국토의 여건 조성

21세기는 지난 세기보다 변화의 속도가 빠르고 많은 변화가 예상된다. 미래 변화는 다양하게 나타나겠지만 국토관리와 많은 관련 있는 것으로는 고령화, 기후변화, 신재생에너지의 개발, 첨단기술의 융복합 등이다. 이러한 메가트렌드를 고려한 국토공간의 개편과 대응이 중요한 시점이다.

고령화 사회는 인류가 미래로 가는 필연적인 과정이다. 고령화에 따른 영향은 사회 전반에 보이지 않게 천천히 진행되기 때문에 지금부터 준비하여야 할 과제라는 인식을 하지만 대안 마련이 쉽지 않다. 고령화는 우리 삶의 모든 분야에 영향을 미치는 사안이기 때문이다. 국토의 입장에서 노령층을 위한 주거·복지시설, 인구구조의 변화에 대응한 공간구조의 개편, 노인인구의 활용방안 등이 검토되어야 한다.

기후변화에 적응하는 국토정책을 추진하려면 무엇보다 기후변화가 국토 전반에 초래할 긍정적·부정적 영향을 예측하는 것이 중요하다. 그러한 예측 등을 통해 기후변화가 국토환경에 미치는 영향이 최소화 되도록 공간구조를 바꾸어야 한다. 그러기 위해서는 지구온난화의 요인이 되고 있는 온실가스배출량 농도와 지역여건과의 관계 그리고 기후변화에 의한 기상이변과 연관된 국토의 취약성 등에 대한 기초정보 구축은 무엇보다 시급한 과제라 하겠다. 또 기후변화에 의하여 서서히 변하고 있는 환경여건에 적응할 수 있도록 미래지향적 그리고 장기적 안목에서 국토공간체계를 구축하고 그에 부합하는 국토이용 방안을 마련해야 한다.

신재생에너지가 활발하게 이용되기 위해서는 국토공간구조가 이를 뒷받침해야 한다. 녹색성장을 새로운 성장동력으로 삼자는 것은 녹색기술과 청정에너지를 바탕으로 일자리를 창출하자는 것이다. 국토관리에서의 녹색기술은 저탄소 배출을 위한 기술, 에너지 절약 기술 등을 활용하여 물류체계 구축에 활용하는 것이다. 소위 녹색물류체계가 성공하려면 친환경적 수송체계가 마련되어야 한다. 도로와 자동차 중심의 현재 국토공간구조를 철도와 대중교통 중심으로 전환해야 하는 이유가 여기에 있다.

미래 산업이나 국가 혹은 모든 상품의 경쟁력을 지배하는 요소는 새로운 기술과의 융합 역량과 정보화에 따라 좌우 될 것이다. 미래지향적 국토관리 전략은 바로 첨단기술의 융복합화와 정보화를 공간계획이나 국토정책에 얼마큼 적용하느냐와 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 미래에 도래할 첨단기술을 통한 기술의 융복합화와 정보화를 통해 국토이용의 효율화를 추진하고, 국가경쟁력 제고에 기여하는 것이 중요하다.

첨단기술 융복합화를 접목한 국토관리의 가장 중요한 것은 융합화·복합화된 기술을 통하여 국토공간을 기능화, 효율화 하는 것이다. 첨단기술을 통해 기존 산업과 생활의 질적 제고, 신산업의 창조, 공간·지식의 네트워크 구축 등이다. 기존 산업과 첨단기술과의 접목을 통한 경쟁력 제고, 새로운 첨단산업분야의 발굴, 기술간의 융복합화를 통한 틈새시장의 개척이 필요하다.

제6절 맺음말

우리는 지난 반세기동안 세계에서 보기 드문 압축성장을 이루었다. 이러한 과정에서 국토는 어떻게 대응하여 왔고 또 지원하였는가. 그 결과 국토가 얻고 잃은 것은 무엇인가. 그러한 얻고 잃은 것의 종합이 바로 현재의 국토 모습이고 지난 반세기 동안 우리가 지향하여 왔던 국토가치의 결과물이라 할 수 있다. 지난 40여 년간 우리 국토는 토진개발국가의 모습을 보여 왔다. 이를 통하여 어느 정도 경제성장을 이룩하였고 또 부의 축적에서 보면 일정 부분 성공했다고 자평할 수 있다. 소위 먹고 살만한 생활여건이 되었다고 한다. 개인소득은 크게 상승하였고 국토개조를 통하여 어디나 쉽게 오갈 수 있을 만큼 편리한 세상이 되었다. 그러나 얻은 것 못지않게 잃은 것이 많다고 하는 측에서 보면 상당 부분 실패한 것도 많다. 자연은 피폐해졌고 빈부격차는 심화되었으며 국토생태계의 건강성은 훼손되었다. 삶의 여건은 향상되었으나 그것이 바로 삶의 질과 연결되는 데에는 미흡한 면이 많다.

세계는 현재 개방화, 세계화를 통해 무한경쟁시대에 접어들었다. 국가간의 경쟁뿐만 아니라 경제권 또는 도시간의 경쟁도 치열해지고 있다. 기후변화와 에너지 및 자원의 고갈과 가격상승에 따라 녹색기술을 통한 시장선점과 자원확보를 위한 경쟁도 가속화 되고 있다. 미래에는 누가 먼저 녹색경제에 적합한 경제구조, 사회구조, 생활구조, 환경기반을 갖추느냐가 국가의 운명을 좌우할 것이다. 우리의 국토공간도 이러한 새로운 트렌드와 여건을 고려하여 새롭게 재편될 필요가 있다. 기존 고도 성장기에 적합하게 짜인 국토공간을 기후변화에 대응하고 녹색경제에 맞는 안전하고 편안하고 인간중심적인 구조로 개편하는 것이 국토분야에서 가장 먼저 추진해야 할 과제이다.

새로운 국토가치 창출의 주역은 우리 인간이고 그 배경은 국토이다. 중요한 것은 우리 스스로 변화하려는 의지가 있을 때 새로운 국토가치를 통하여 보다 나은 삶을 영위할 수 있고 또 녹색성장의 좋은 결과를 미래 우리 후손들에게 물려 줄 수 있을 것이다. 녹색성장은 국토경쟁력을 키우기 위한 미래의 핵심 전략이다. 새로운 국토가치를 창출하고 진정한 녹색성장을 통하여 새로운 문명과 문화를 형성하게 될 것이며 국가 브랜드 가치를 드높일 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 국토연구원. 2005. 제4차 국토종합계획 수정계획. 대한민국정부
- 김경철, 조항문, 조달호, 이신해, 배준식. 2008. 서울시 화석에너지 감축방안: 녹색성장을 위한 Oil Free 전략, 서울시정개발연구원
- 녹색성장 포럼. 2008. 녹색성장 포럼 출범 워크숍 자료집
- 리처드 루이스. 2008. 미래는 핀란드에 있다. 박미준 역. (주)살림출판사
- 박이문. 1996. 문명의 위기와 문화의 전환. 민음사
- 박이문. 2002. 환경철학. 마이다스
- 안영환. 2007. 기후변화 성장동력화 사례분석 연구, 에너지경제연구원
- 이정전. 2007. 지역개발에 대한 4가지 패러다임과 지배적 가치 제고. 전문가특강자료
- 이지훈. 2008. 녹색성장시대의도래, 삼성경제연구소
- 일본지역정보회. 1998. 지역의 가치를 창조하자 - 지역특화발전전략. 국가균형발전위원회 역
- 조명래. 2007. 지속가능한 균형발전을 위한 지역공동체의 회복과 구성. 지역문화발전과 지역공동체 형성전략모색 토론회 자료. 국토연구원
- 최영국. 2006. 국토계획의 실효성을 위한 제도정비방안. 한국법제연구원. pp94-95
- 최영국. 2006. 지속가능한 발전을 위한 환경정책과 국토정책의 조화방안. OECD 환경성과 평가보고서 발간기념세미나
- 최영국. 2008. 국토발전의 새로운 패러다임과 정책과제. 월간국토 2008년 1월(통권315호). 국토연구원
- 최영국·김명수. 2007. 문화와 환경이 어우러진 국토 만들기. 월간국토 2007년4월호(통권 306호). 국토연구원
- 한국교통연구원. 2008. '녹색성장을 위한 지속가능한 교통 체계' 심포지움 자료집
- Choi, Yeong-Kook. 2008. Creation of New Territory Values and Strategies for Green Growth. International Seminar in Commemoration of 30th Anniversary. Korea Research Institute for Human Settlements
- Fox, Warwick. 1984. Deep ecology: A new philosophy of our time? The Ecologist 14(5-6):194-200
- Holmes Rolston, III. 1989. Environmental Ethics. New York: Prometheus Books

J. A. van Staalduine and M. T. T Simons. 2004. Environment and Space: Towards More
Cohesion in Environmental and Spatial Policy
Quality of Life Policy Group(UK) (2007) Blueprint for a Green Economy
Scotland Executive(2005) Going for Green Growth
UN ESCAP(2006) Green Growth at a Glance

녹색성장과 국토관리전략 및 과제

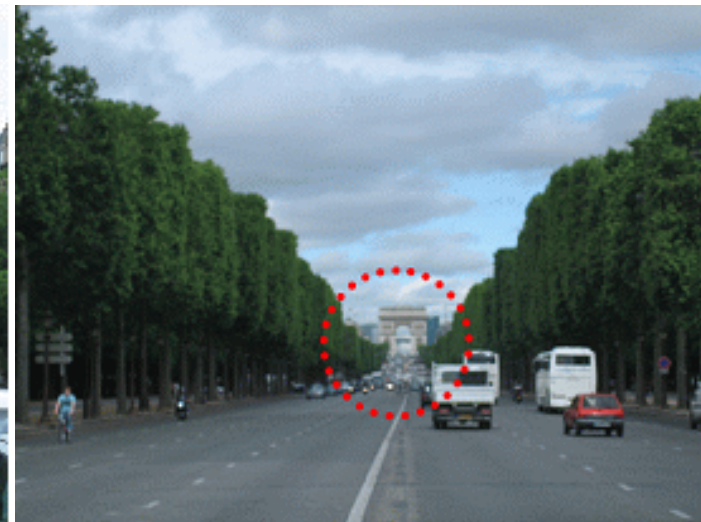
2008. 11. 13



국토연구원 · 최 영 국



KRIHS



[프랑스 파리]



[영국 런던(St. Paul's Cathedral)]









A large-scale offshore wind farm is shown against a clear blue sky with some light clouds. The foreground features a prominent white wind turbine with three blades, one of which has a red tip. The sea is a deep blue with gentle waves. In the distance, many other similar wind turbines are visible, stretching across the horizon.

공통점 ?

녹색성장동력

발표초점

- 각 분야에서 “녹색성장” 추진 : 에너지 위기. 기후변화 시대에 대응한

새로운 성장동력 확보

→ 국토관점에서 무엇을 어떻게 하여야 하는가

- 녹색성장을 위한 국토관리 방향 제시 : 국토의 성장동력화

→ 신(新)국토가치 창출과 성장동력 확보를 위한 전략과 과제

차 례

- I. 문제제기 : 녹색성장을 고려한 국토관리 추진 필요성
- II. 국토관점에서 녹색성장의 개념 및 범위
- III. 녹색성장을 위한 새로운 국토가치 설정
- IV. 녹색성장과 국토관리 추진전략
- V. 결론 : 국토 - 녹색성장의 토대



I

문제제기 :
녹색성장을 고려한
국토관리 추진 필요성

■ 녹색성장에서 국토 역할

- 녹색성장 제기의 배경
 - 에너지 · 기후변화 시대(ECE; Energy and Climate Era)
 - 자원 및 에너지 확보 + 청정에너지 개발과 이용에 의한 국가경쟁력 확보 필요성
 - 녹색산업 및 녹색기술을 활용한 새로운 성장엔진화로 제2의 도약 도모
 - 에너지 저소비형 사회로의 전환 및 저탄소 배출 경제성장 추진의지

- 녹색성장에서 국토의 역할
 - 녹색성장의 터전 + 대상 → 국토
 - 국토가 변해야 녹색성장 가능
 - 기존 개발방식, 산업구조, 토지이용패턴, 생활공간구조
→ 녹색성장형으로의 국토 변화
 - 생태계 건강성 확보, 보전을 고려한 국토이용 : 국민 삶의 질 향

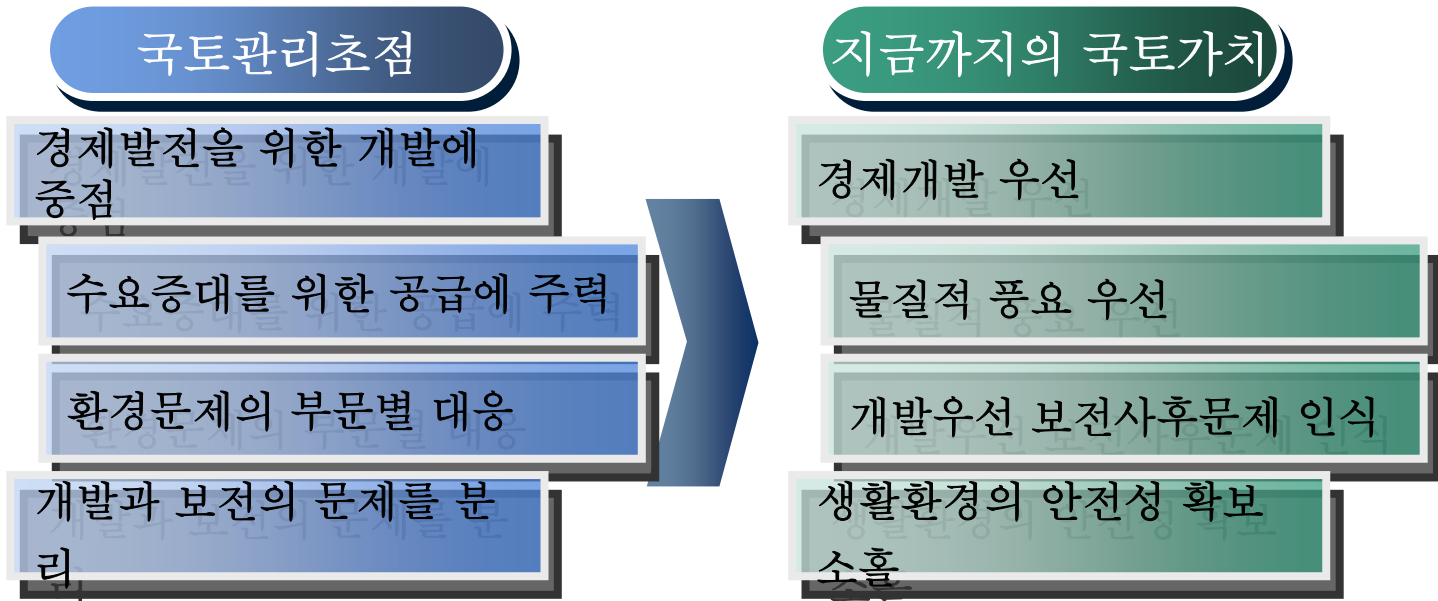
■ 지금까지 국토정책 초점

● 국토정책 회고

- 지난 50년 동안의 국토변화 : 빠른 경제성장, 산업화, 도시화를 이룸
 - 농경사회(1950년대) - 산업사회 - 환경·정보사회(2000년대)
 - 성장 속도와 양적 성장 중시
 - 공급위주의 국토정책
- 지금까지 국토정책의 방향
 - 국토정책은 경제성장을 지원하기 위한 **국토개발**에 중점
 - 환경정책은 개발의 문제(보통의 자연 훼손)보다 보호지역에 초점

■ 지금까지 국토정책 초점

- 지금까지 강조된 국토가치
 - 국토의 최대 가치는 **개발**
 - 경제개발에 의한 **물질적 풍요**가 우선 고려
 - 양적인 성장을 위한 **효율성 강조** : **개발우선 사후보전 인식**



[지금까지의 국토관리초점 및 국토가치]

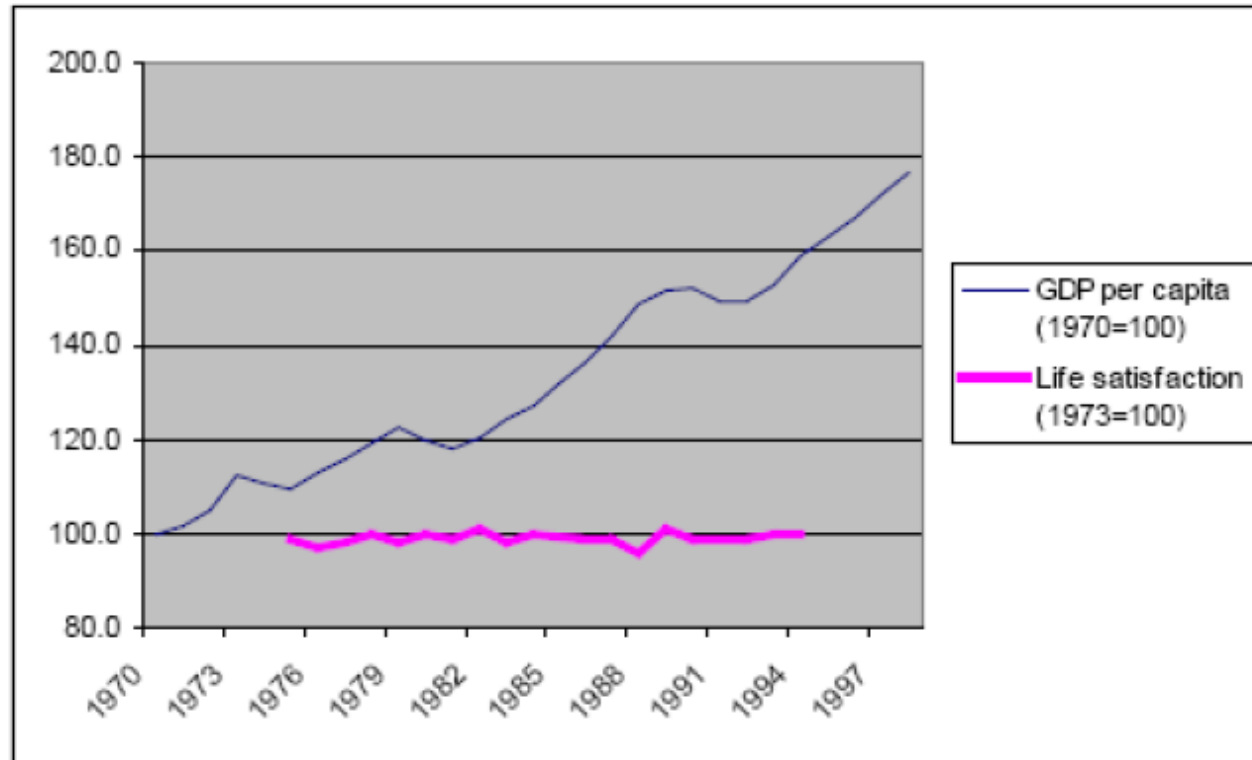
■ 국토관리에서 녹색성장의 필요성

● 국토관리의 패러다임 변화 : 성장패러다임에서 생태패러다임으로

- 양적 성장보다 삶의 만족도 제고 필요성 대두

- 국민의 진정한 행복 추구를 위한 사회적 요구 증대

[영문: 생활만족도와 GDP(1973-1997)]



■ 국토관리에서 녹색성장의 필요성

● 국토관리의 패러다임 변화

- 환경·정보·첨단기술(생태 패러다임)에 적합한 국토정책·보전·기반조성



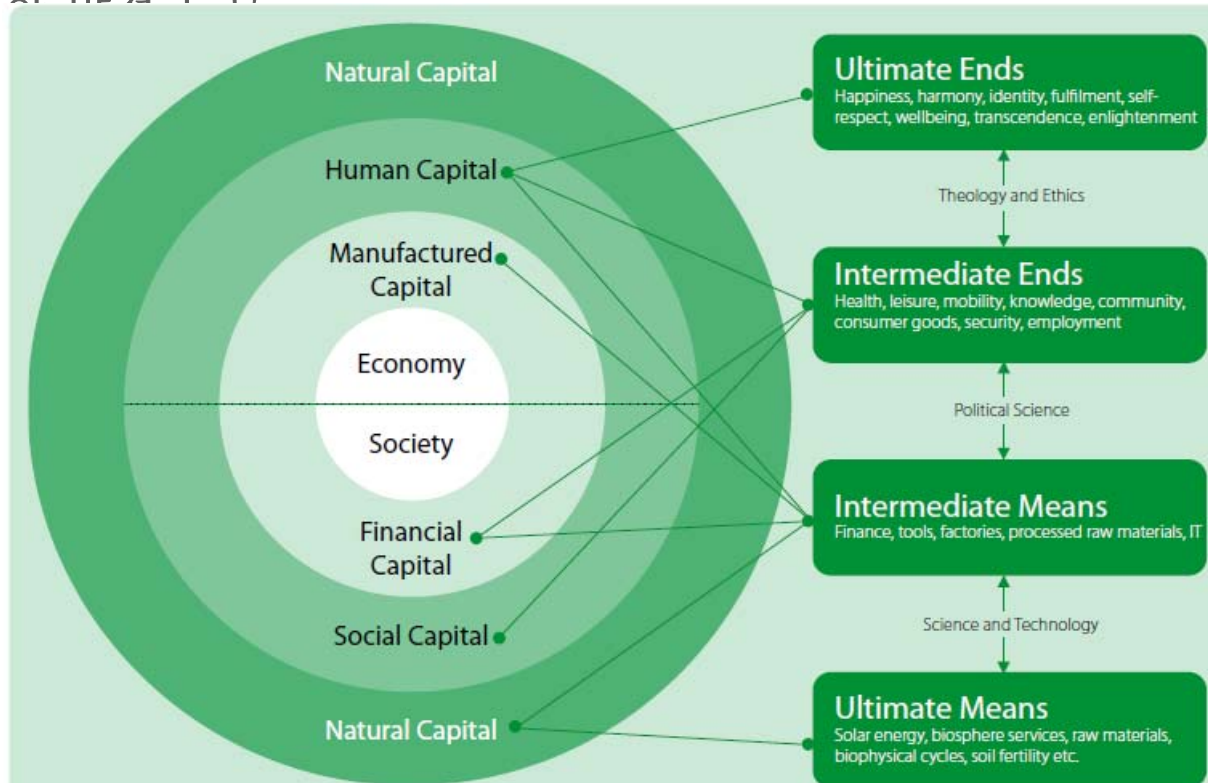


II

국토관점에서 녹색성장의
개념 및 범위

■ 녹색성장의 영역

- 녹색성장의 궁극적인 목표와 수단
 - 목표 : 행복, 조화, 정체성, 성취감, 자긍심, 웰빙 등
→ 질적 성장을 통한 삶의 질 제고 + 행복 추구
 - 수단 : 경제적, 기술적 수단 + 청정에너지 + 생태계와 자연을 고려한 방안 등



■ 녹색성장의 영역

● 녹색성장의 초점

- 경제 + 생활 + 환경의 세 바퀴형 녹색경쟁력이 중요



■ 현재 제기되고 있는 녹색성장의 개념

● 정부에서 추진하는 녹색성장

- 「저탄소」 전제 : 신재생에너지를 새로운 성장동력화 => 녹색산업 및 녹색기술

- 녹색 생활양식의 필요성 인식 : 국민 동참 유도하기 위한 정책추진의 한계

- 녹색성장 (미래기획위원회)?

- 환경오염과 온실가스를 최소화 하면서 신성장동력과 일자리를 확충하고

경제성장을 이루는 새로운 국가발전 패러다임

- | | |
|----------------------------|------------------------|
| • 온실가스를 줄이는 저탄소 정책 | • 국토와 도시, 건축 및 교통의 녹색화 |
| • 녹색기술을 통한 새로운 성장동력 확 | • 소비와 의식주를 바꾸는 생활혁명 |
| • 기술의 융합화 정책 | • 교육· 문화정책의 녹색화 |
| • 녹색형 일자리(Green Job) 창출 전략 | • 환경 친화적인 세계정책 |
| • 기업의 경쟁력 강화 정책 | • 국가브랜드를 높이는 외교정책 |

■ 녹색성장 유사개념 검토

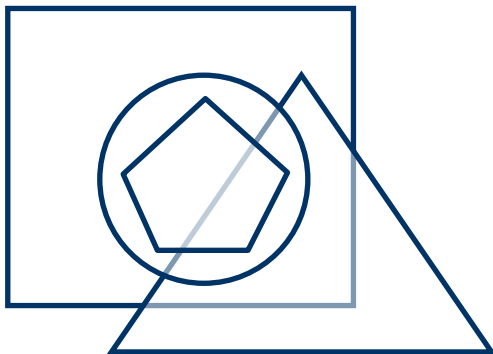
- 연관된 개념 : 녹색국토, 지속가능한 개발, 친환경적 국토개발 및 이용
- 녹색국토 : 4차 국토계획의 목표 => '지속가능한 국토관리' 제시
 - 전방위적 친환경적 국토이용, 국토생태네트워크 구축, 대기 및 수질, 에너지 절약 및 신재생에너지 개발, 기후변화 대응 국토관리, 환경친화적 거버넌스 구축 등
- 지속가능한 개발 : 경제성, 환경성, 형평성 고려
 - 개념적 접근에 의한 실천수단 발굴 미흡
 - 계획수립과 개발사업 추진에서 자연환경을 고려하는 여건은 개선
- 친환경적 국토개발 및 이용
 - 개발에 따른 자연훼손, 환경오염 저감 초점
 - 생태계 건강성 확보를 위한 생태축 연결 고려 등

녹색성장 개념 정립

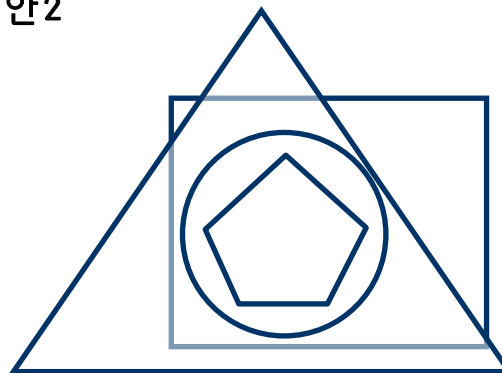
- 지속가능한 개발
- △ 녹색성장
- 친환경적 국토개발 및 이용
- ◇ 녹색국토

<예시>

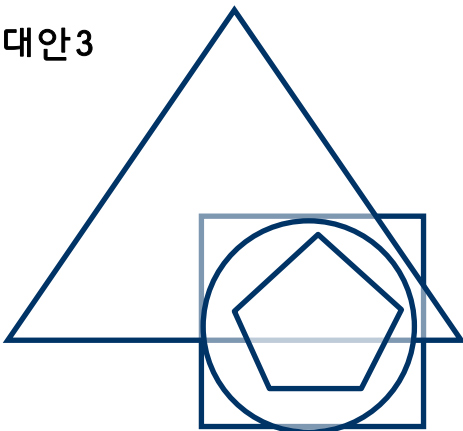
대안1



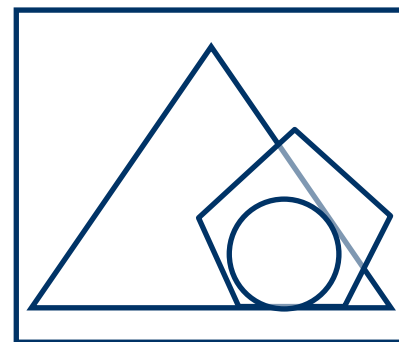
대안2



대안3



대안4



■ 국토관점에서 녹색성장 개념 정립

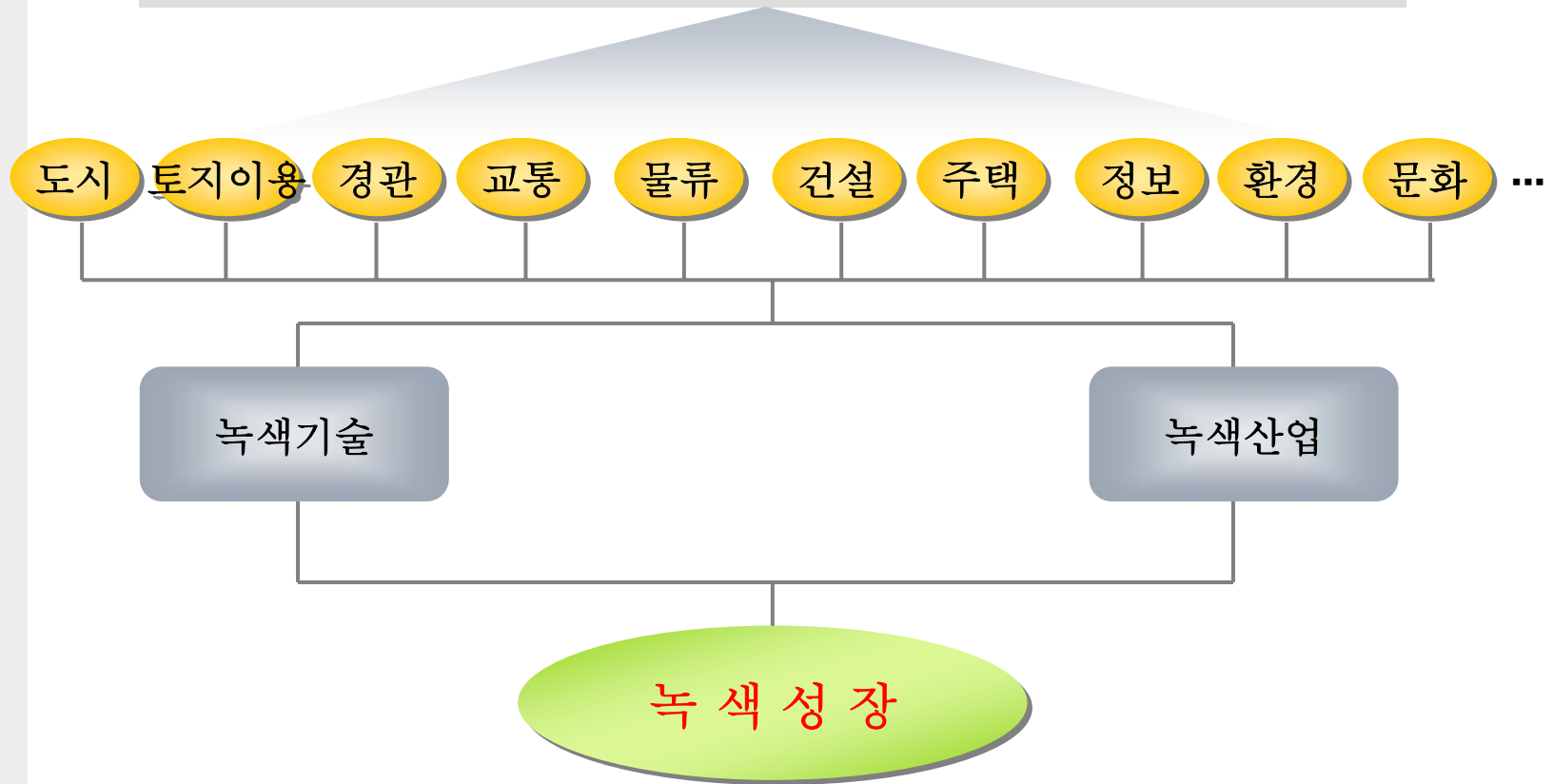
- 협의의 녹색성장 : 녹색기술을 통한 성장동력의 확보
 - ➔ 첨단기술 활용한 국토이용 및 개발
 - 녹색에너지기술을 고려한 신산업단지, 생태도시 등
 - 첨단기술의 융합을 통한 에너지와 자원이용 효율화: 압축도시 건설, 녹색교통, INFRA 등
 - ➔ 녹색기술 + 녹색산업의 접목 : 성장동력 확보를 위한 공간 조성

- 광의의 녹색성장 : 기술 + 사회경제구조, 생활양식의 변화
 - ➔ 자연배려, 생활변화 고려한 국토공간 형성
 - 녹색기술에 의한 저탄소 사회구조 실현 : 그린빌딩
 - 생활양식의 변화를 통한 수요관리 및 공간구조 : 폐기물처리, 물질 순환
 - 자연·생태계 고려한 공간 형성 : 자연력(力), 바람길 등 생태계 흐름

국토의 녹색성장 개념과 범위

광의 지속가능한 발전 개념의 구체화 → 지속가능한 사회 구현

협의 녹색국토 실천 → 새로운 국토가치 창출과 성장동력 확보



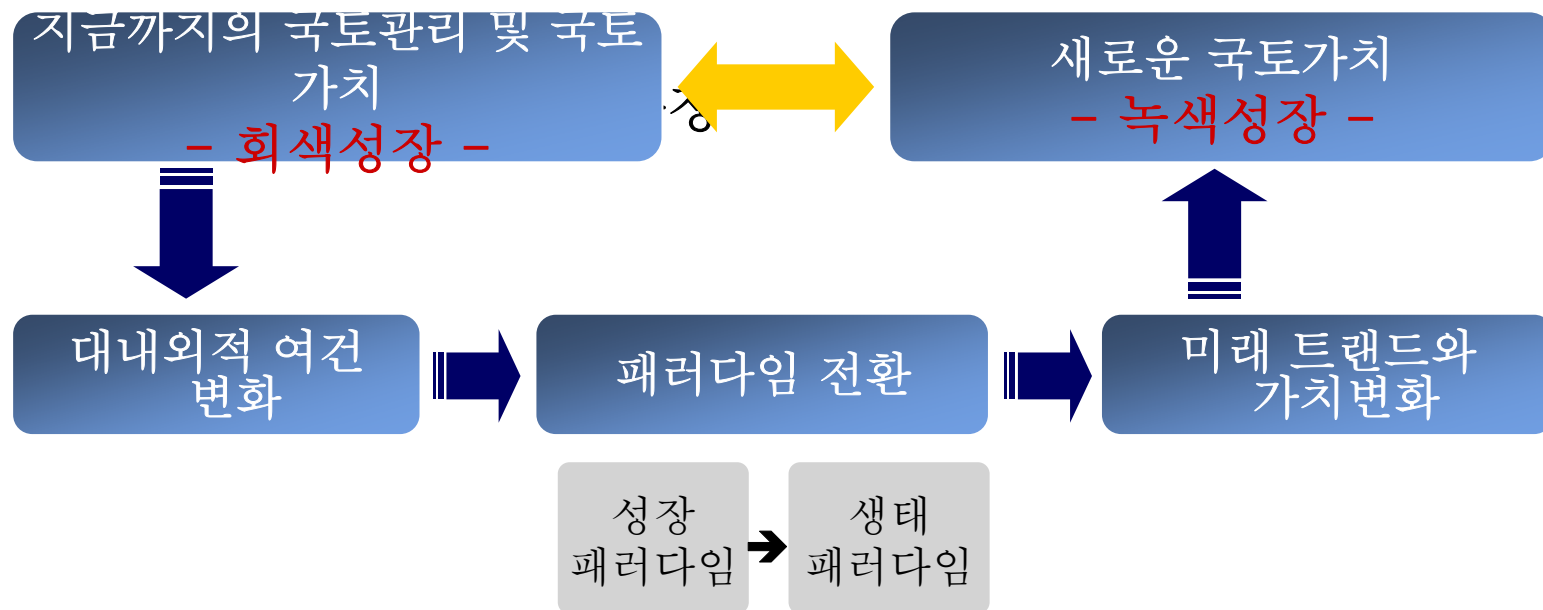


III

녹색성장을 위한
새로운 국토가치 창출

■ 녹색성장을 위한 새로운 국토가치 방향

- 녹색성장을 위한 새로운 국토가치 창출의 필요성 : '새 술은 새 부대'
- 사회의 국토가치에 대한 패러다임 전환 : 보다 품격 있는 삶 영위 요구 증대
- 환경과 문화 시대에 걸맞은 국토공간 창조 관심 증대
- 자연과 지역가치의 재발견과 삶의 질 추구라는 관점에서의 국토관리 요구

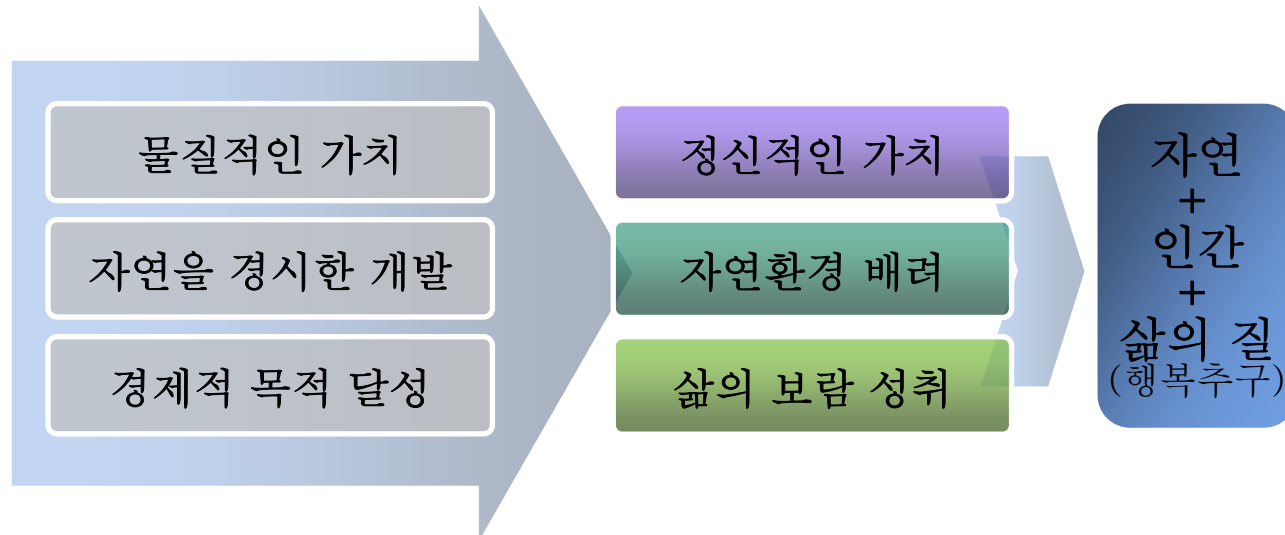


■ 녹색성장을 위한 새로운 국토가치 방향

- 미래 국토가치 창출에서 고려할 사항
 - 국토잠재력 극대화
 - 지역가치 발굴 및 개발, 국토건강성 확보, 미래변화 대응
 - 신뢰사회 구현
 - 사회적 자본 확충, 공동체 구성
 - 국토경쟁력 강화
 - 첨단기술의 융복합화 활용한 공간조성, 기후변화 대응한 국토형성
 - 문화-환경-인간의 상호 관계 고려
 - 삶의 질 제고, 지역문화 활성화

■ 녹색성장을 위한 새로운 국토가치 방향

- 새롭게 창출할 국토가치의 초점
 - 양적 성장 → 질적 성장
 - 경제적 효율성 → 생태적 건강성
 - 개발지향 → 보전우선
 - 물질적 가치 → 정신적 가치



[국토가치의 방향 전환]

녹색성장을 위한 새로운 국토가치 방향

● 새로운 국토가치 5개 요소

생태성

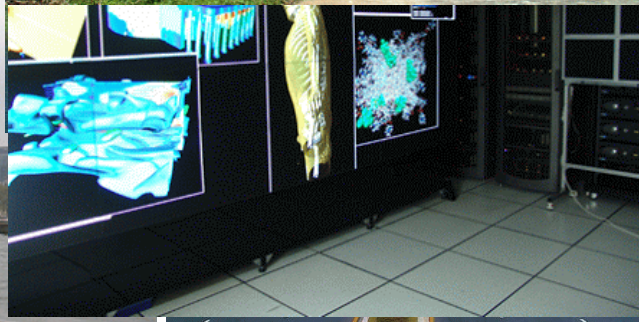
자연의 풍요로움과 지역의 독특한 생태 특성 지향

문화성

효율성

첨단성

창의성



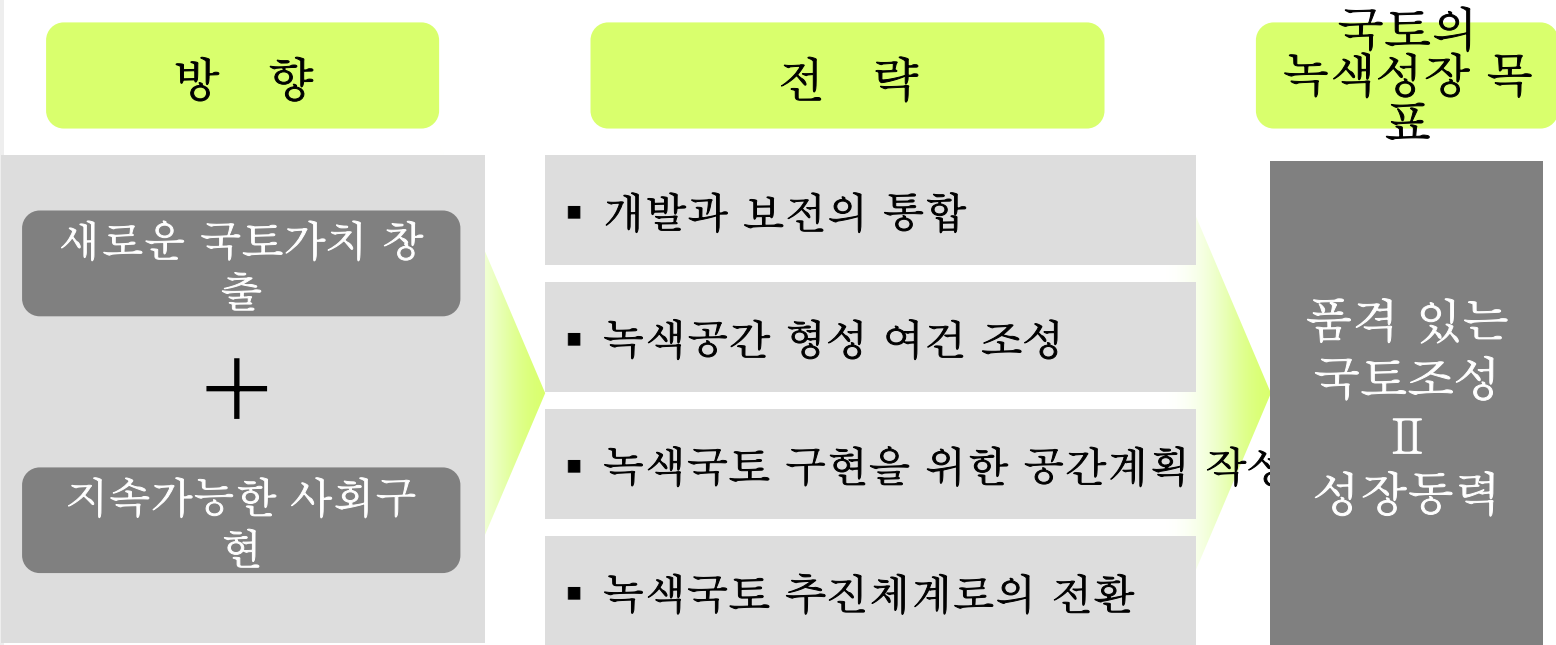


IV

녹색성장과 국토관리 추진전략



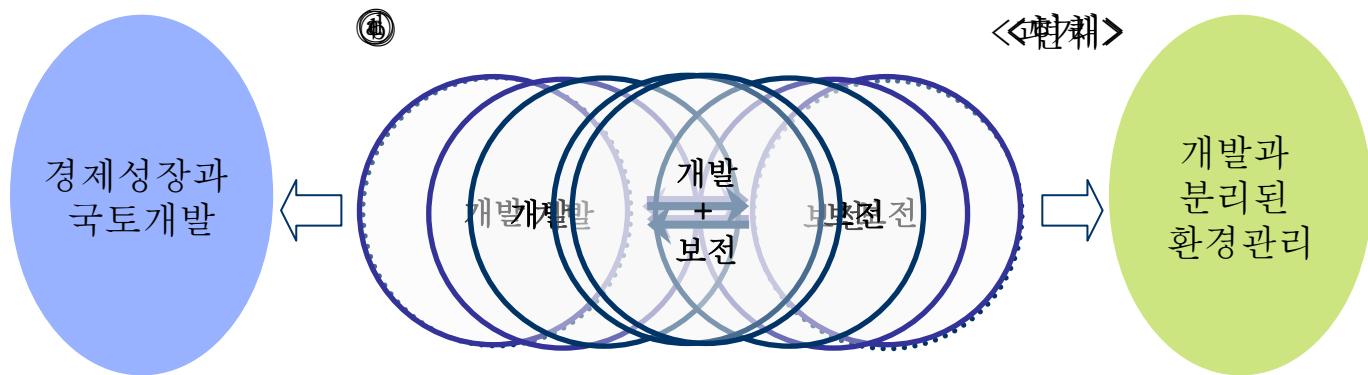
추진전략



추진전략

● 전략 1 : 개발과 보전의 통합

- 신 국토가치 창출 + 녹색성장추진 = 품격 있는 국토 -> 성장동력 + 상품
 - 자연에 대한 인식전환
 - 삶의 질을 지향하는 개발과 보전
- 개발 : 삶의 질 제고
 보전 : 삶의 질 제고
 └─ 공동목표



개발과 보전의 통합과정

- ① a : 개발과 보전의 분리
- ② b : 개발과 보전의 접근
- ③ c : 개발과 보전의 일부 통합
- ④ d : 개발과 보전의 통합

■ 추진전략

- 전략 2 : 녹색공간을 형성할 수 있는 여건마련
 - 녹색성장에 대한 국민적 공감대 형성 및 동참 유도
 - 대 국민 홍보 : 녹색성장과 국민역할, 성공 사례 제시
 - 녹색성장 정책의 사회적 신뢰 : 정책과 사업의 녹색성장화
 - 관련부처 정책의 방향성과 일관성 유지 : 내용은 '녹색'+ 집행은 '기존'
 - 경쟁적 추진보다 상호보완적 연관성 확보
 - 부처간 정책의 연계를 위한 협력적 추진체계 구성

■ 추진전략

● 전략 3 : 녹색국토 구현이 가능한 공간계획 작성

- 작성방향
 - 녹색성장시대에 대비한 중앙과 지방간 상생발전체제 역점
 - 지역의 자체 역량강화에 초점을 둔 계획 수립
 - 지방분권형 국토관리체계 구축

- 계획성격 : 전략계획으로서 국토계획 작성 => 지속성 유지
 - 철학적 담론으로서 시나리오 위주의 신축적 계획
 - 문학, 예술 등 다양한 분야 참여

- 계획내용
 - 물리적 여건과 시설 확충 => 지역문화와 개성을 고려한 공간 창출
 - 사회적 신뢰 구축을 위한 국토공간 형성 : 지속가능한 사회 구현

■ 추진전략

● 전략 4 : 녹색국토 추진체계의 전환

- 녹색성장과 새로운 국토가치 창출을 위한 모형을 실질적으로 추진하게 위하여

3S 국토전략 제아

- 느린 개발(SLOW) 여유 있는 삶의 추구 + 공간조성
- 작은 성장(SMALL) 자연배려, 녹색기술, 의식의 녹색화
- 부드러운 추진력(SOFT) 유연한 정책, 계획, 조직체계 마련

- 녹색성장과 새로운 국토가치 창출의 지름길

추진과제



■ 추진과제

● 건강하고 아름다운 국토

- 목표 : 국토 건강성 → 국민 건강성
- 주요 과제
 - 국토경관 관리 가이드라인 : 지역 경관 개선(주요 경관자원 확보 등)

평지 숲 조성

- 자연훼손 사전 예방 장치 : 국토생태망 구축, 유역단위 관리체계,

계획작성시 훼손 대책

- 자원절약형 국토형성 : 생태도시, 국토어메니티, 국토 녹색 길
- 지역 가치 제고 : 지역문화 활성화, 문화를 고려한 지역재생



■ 추진과제

● 저탄소 사회를 위한 쾌적한 국토

- 목표 : 에너지 사용 절약, 신재생에너지 사용 → 생활화 가능 공간 형성

- 주·자연환경과 조화된 도시 조성 : 콤팩시티, 바람길 활용 공간조성,

- 에너지 절약형 시설

제로 에너지 마을 시범사업

: 그린 빌딩, 그린 홈,

에너지소비감축 설계 기준

- 기후변화 완화

: 지역별 온실가스 배출특성,

자원절약형 국토공간구조

- 교통구조 개선
저탄소형

: 자전거 이용 여건 마련,

교통구조

- 저탄소형 SOC
및

: 폐기물 최소 공간 구조, 재활용

물질순환체계

■ 추진과제

● 안전하고 경쟁력 있는 국토

- 목표 : 소비과정의 그린 생활화 + 국민의식변화 → 안전하고 경쟁력 있는 국토
 - ~~주신재생에너지~~ 활용 : 지역계획, 지역자원 활용
 - 기후변화 적응 국토 : 방재 국토공간 조성, 적응을 위한
- 국토공간 재편
- 저탄소, 지식집약형 국토 : 에너지 저소비형 산업 구조 개편
 - 기후친화적 조세 기능 강화 : 탄소세 도입, 저탄소형 지역개발 패턴

■ 추진과제

● 미래변화에 대응할 수 있는 국토

- 목표 : 미래트렌드 수용가능한 국토공간 창출 → 변화 대비 + 신축적 국토 조성
- 주요과제 대응 : 고령화시대 대비한 공간계획, 노령층을 고려한

시설기준

- 첨단기술 융복합 : 생태도시, 압축도시, 정보화를 고려한 새로운

지역산업 발굴

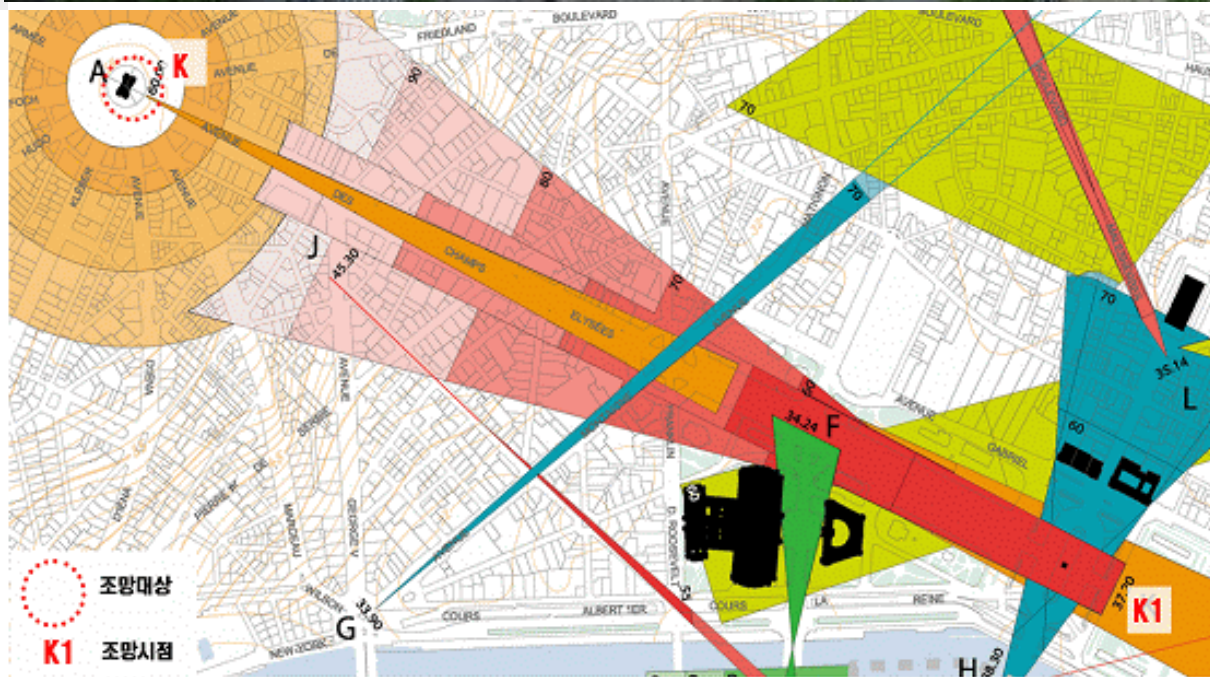
- 기후변화 대응 : 시나리오 고려한 통합적 국토관리 체계, 국민건강

우선한 공간계획



V

결론 : 국토 -
녹색성장의 토대

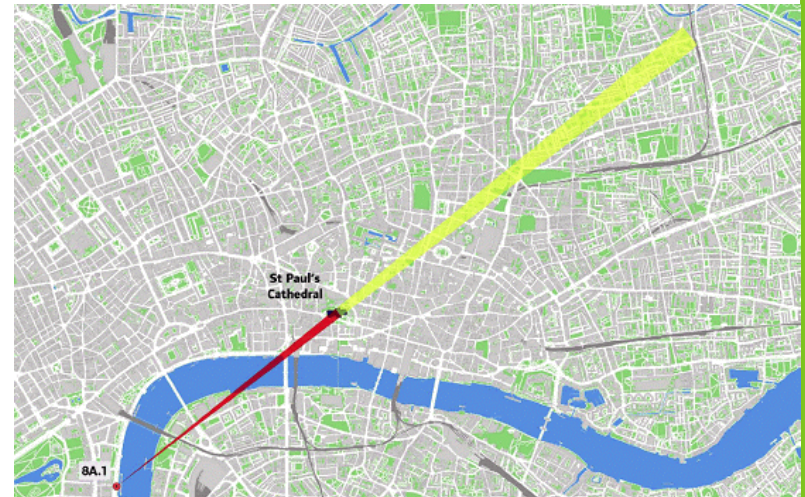
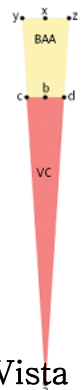


프랑스 파리 Fuseaux
(시각 보호 지대)



Geometrically Defined Assessment Areas for the Protected Vista from Assessment Point 8A.1

	Coordinates		Height for Threshold Plane (AOD)	
			VC	BAA
a	530,326.9E	179,773.9N	8.4m	
b	532,054.4E	181,142.2N	52.1m	52.1m
c	532,032.7E	181,169.6N	52.1m	52.1m
d	532,076.1E	181,114.8N	52.1m	52.1m
y	534,740.9E	183,385.6N		121.5m
z	534,853.3E	183,243.6N		121.5m
Length				
ab	2.2Km			
bx	3.5Km			
Width				
cd	70m			



영국 런던 Protected Vista

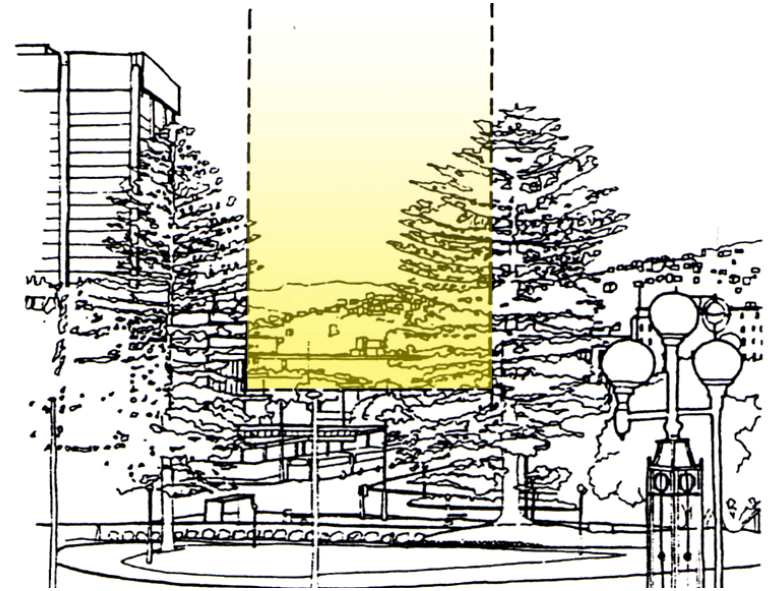
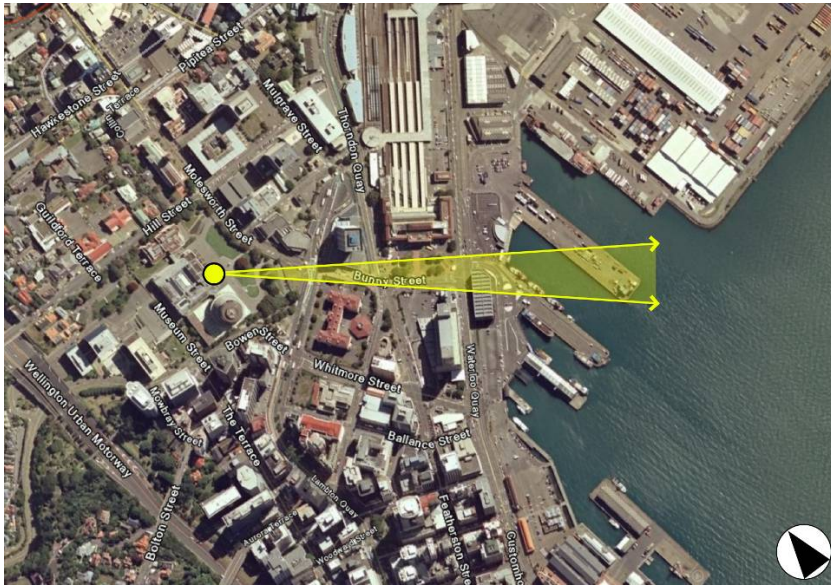


- 포트비즈니스밸리(Port Business Valley)계획 - 지속적 추진

항만과 항만배후지역에 국제공항을 건설하여 항만과 공항을 연결하고, 주변지역을 세계적인 물류·비즈니스 도시로 개발하여 항만-배후물류단지 배후도시-공항을 하나로 묶는 물류 및 비즈니스 Corridor 혹은 Platform을 구축하는 개념



KRIHS



뉴질랜드 웰링턴 District Plan
(Viewshafts)



그리스 섬 경관자원의 보전과
건축규제 시행



〈산토리니섬: 흰색+파란색〉



〈에기나섬: 흰색+주황색〉



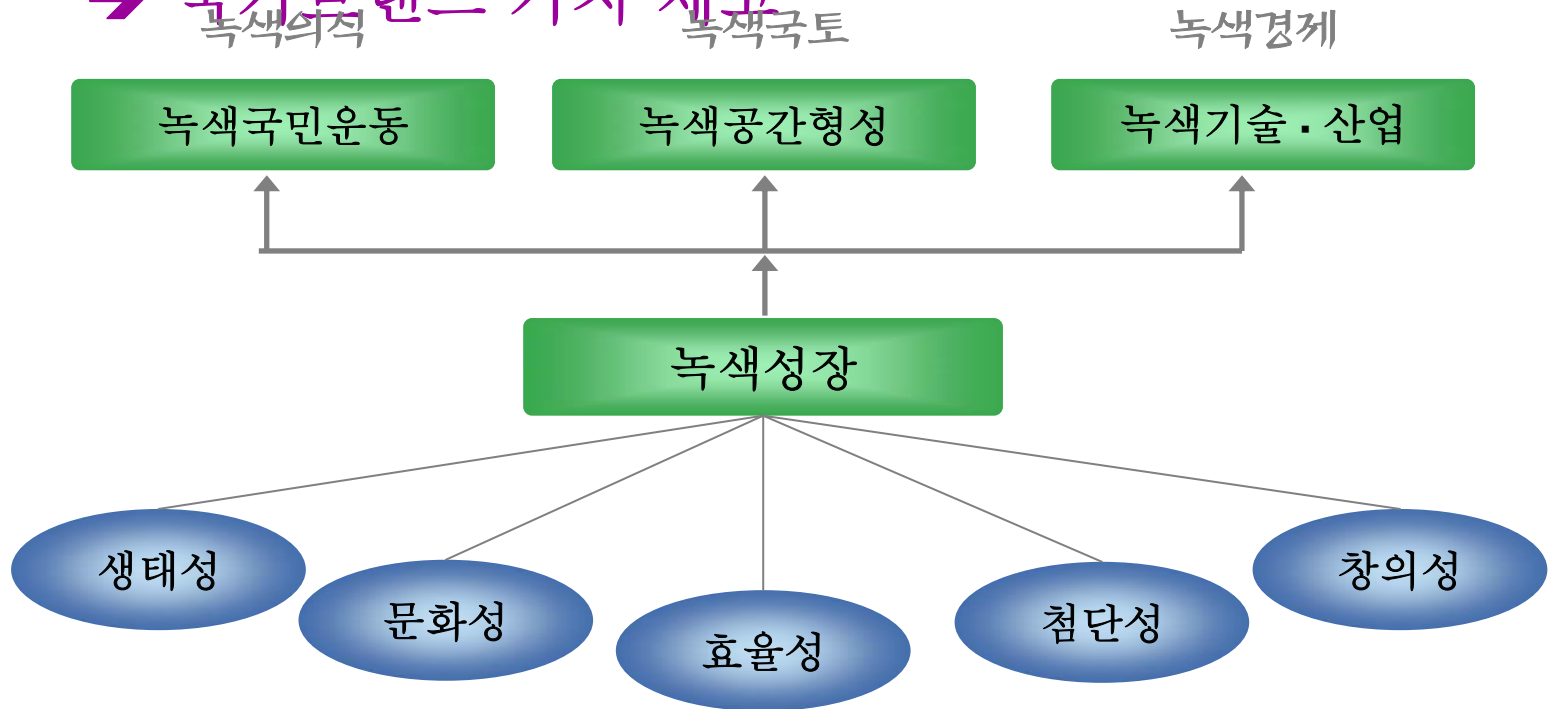
국토의 녹색성장추진의 3가지 전체

- 국토개발, 이용, 보전에 대한 방향과 원칙에 대한 일관성 유지
 - 미래 바람직한 국토모습/비전 공유 - 정책, 계획, 사업의 스크린
 - 나아갈 방향에 대한 국민 공감대 형성
- 예측 가능한 국토관리 추진
 - 국토의 부분이 아닌 전체를 고려한 정책 및 계획 작성 : 다양한 시기 종합적 접근
 - 전체 '틀' 유지와 지속적 추진 + 추진 정책과 사업이 미칠 영향
- 개발과 보전의 분리가 아닌 통합적 사고에 의한 국토정책 추진
 - 삶의 질 제고 개발 경제적 이익 창출
 - 보전
 - 개발 - 자연배려 // 보전 - 규제 아닌 활용
 - 개발과 보전에 대한 구체적 가이드라인 작성

■ 녹색성장 = 새로운 성장동력 확보

➔ 국토의 새로운 가치 창출을 통한 삶의 질 과 경쟁력
제고

➔ 국가브랜드 가치 제고





감사합니다.