

國土環境의 어제 오늘 그리고 내일

大韓國土計劃學會長

盧 隆 熙

60年代에 비로소 우리는 國土空間의 合理的 利用이라는 國土開發의 次元에서 都市 및 地域 計劃分野에 눈뜨기 始作하였고 70年代의 중반을 넘어선 오늘에 이르러서는 國土計劃分野에 諸子 百家의 持論이 豐盛하게 滿發하고 있음을 經驗 하고 있다. 나아가서는 國土開發의 肯定的 次元 이 우리의 바람과는 달리 때로는 自然環境 破壞 乃至 磨滅이라는 否定的 次元으로 變質되고 있음도 近來에 經驗하고 있다. 이러한 昨今の 狀況은 開發의 裏面에 눈총이처럼 불어나는 環境에 對한 人間의 깊은 憂慮를 자아내고 있다.

어제와 오늘, 우리들은 많은 經濟成長과 社會 變化를 體得하였고 새로운 需要에 따른 國土空間의 擴張이 거듭되고 있지만 과연 내일의 國土空間과 生活環境이 삶의 질(Quality of Life), 環境의 질(Quality of Environment)을 保障할 수 있겠는가 하는데에는 깊은 憂慮가 앞서는 것이고 그렇다고해서 社會全體의 開發에 맞춘 國土空間開發을 주저할 수 없는 야누스의 苦悶이 있다.

이러한 時點에서 國土環境의 어제와 오늘 그리고 내일에 對한 우리들의 現實과 생각들을 되짚어 볼 수 있는 機會가 있다면 무엇이 未來에 對한 共同的 關心이며 憂慮이며 指向하고자 하는 目標인지를 조금은 明白히 할 수 있을 것이다.

過去와 現實

모든 事象의 質과 量은 變化하고 여기에는 變

動의 要因이 作用한다. 오늘날 國土環境의 變動 要因을 찾을 수 있다면 一般의으로 다음의 몇가지를 들 수 있는데, 即 社會的 要因, 經濟的 要因 物理的 要因이 그것이다.

社會的 要因이라 함은 價値觀, 社會制度 및 生活 '패턴' 등의 變化가 가져온 보다 낮은 삶의 價値나 過去보다 좀 더 複雜하고 有機的인 人間活動이 社會變動(Social Mobility)을 가져오고 이것은, 곧 人間活動의 場所의 移動과 擴張을 招來하게 됨으로써 國土空間利用에 影響을 일으키게 되는 것을 말한다. 古典的인 얘기이긴 하지만 Max Weber의 傳統的(Traditional)社會에서 合理的(Rational)社會로의 變化, Tönnis의 共同 社會(Gemeinschaft)에서 利益社會(Gesellschaft)로의 變化는 國土空間의 側面에서 볼 때 農村 및 非都市的 社會가 都市社會로 變化하고 있음을 意味한다.

經濟的 要因은 社會的 要因보다 더욱 直接的 이고 現實的인 要因인데 經濟規模가 擴大됨에 따라 國土空間의 量的 需要는 急激히 增大하게 된다. 우리나라는 지난 1960年 以來 年平均 GNP成長率 10%를 기록하였고 產業구조도 2次 產業 中心이며 특히 70年代에 들어서서 重化學 工業 育成으로 인한 새로운 產業土地 需要는 急增하고 있다. 따라서 絕對農地는 줄어들고 새로운 工業團地나 新產業都市의 開發로 國土空間 利用패턴이 현저하게 變化하고 있음을 안다.

物理的 要因은 科學技術의 發達로 因하여 土地의 利用度를 效率의으로 높이고자하는 것이나, 國土空間을 擴張하기 위한 새로운 干拓事業, 資

表 1. 都市規模로 본 都市化 過程

區 分 \ 年 度	1920	1930	1941	1949	1955	1960	1966	1970	1975
都市人口規模 (천명)	20	30	30	50	50	50	50	50	100
巨大都市(100萬 이 상)				1	2	2	2	3	3
大都市(50萬~ 100萬)			1			1	2	2	3
中都市(10萬~ 50萬)	1	1	3	6	7	6	13	13	22
小都市(5萬~ 10萬)	1	2	4	6	15	17	15	14	20

源開發 등이 國土空間의 利用패턴에 變化를 가져오며, 또한 人間의 社會·經濟的 活動의 結果로서 國土環境에 汚染을 일으키는 要因이 있음을 알고 있다.

이러한 諸要因들은 個別的이라기 보다는 相互作用을 하고 있다. 예를 들면 大都市圈으로의 人口集中現象은 社會的 要因과 經濟的 要因이 함께 作用하는 것이다. 都市가 가지고 있는 社會文化的 魅力과 經濟的 誘惑은 大都市로의 人口集中을 유발하고 새로운 市街地의 形成과 都市施設을 必要로 하게 하고 國土空間의 都市化 比率을 높인다.

近代의 都市가 形成되기 始作한 1920年 以來 半世紀가 지난 오늘, 都市化는 幾何級數的으로 進行되었다(表1참조). 1975年度 人口센서스에 依하면 最近 20年間 우리나라의 都市化率은 거의 2배에 이르고 있다. 1955年 當時 34.6%의 都市(市+邑)化率이 1975년에는 59.2%에 이른다. 그러나 注目해야 할 것은 周知하듯이 이러한 都市化(Urbanization)가 産業化(Industrialization)와 近代化(Modernization)에 基因한다는 事實이다. 産業化가 國土環境變化的 經濟的 要因이라면 近代化는 社會文化的 要因이며, 逆으로 都市化가 先行된 後에 産業化, 近代化를 충동질한다고 볼 수도 있다. 西歐에서는 이러한 諸發展의 段階가 서서히 이뤄졌으나 우리나라는 最近 20年間に 急速한 社會的·經濟的 膨脹이 이뤄졌으므로 巨視的으로는 國土空間의 均衡的 發展이라는 側面에서, 微視的으로는 한 都市의 土地利

用의 合理性이라는 側面에서 많은 問題點이 胚胎되고 있는 實情이다.

60年代 이래로 이러한 經濟發展 및 産業化 都市化의 過程에서 惹起되는 諸問題를 感知하고 國土空間의 合理的 利用과 全國土의 均衡開發을 爲하여 政府 및 都市計劃關係專門家들의 많은 討論과 研究가 있었고 政府는 國土開發綜合計劃(1972~1981)을 樹立한바 있다. 여기에서 全國土를 四大圈, 8中圈(表2), 17小圈으로 區分하여 該當圈 域內에 主要都市를 開發核으로 國土의 均衡있는 發展을 꾀하였으나 70年代의 中半을 넘어선 오늘에 있어 開發狀況은 많이 바뀌었고 새로운 産業用 土地需要와 社會的, 經濟的 安保

表 2. 8中圈 (1970年기준)

圈 域	人 口 (千 人)	面 積 (km)
全 國	31,435.3	98,477
首 都 圈	8,938.0	12,395
太 白 圈	2,282.0	18,540
忠 清 圈	3,713.0	13,134
全 州 圈	2,305.0	7,134
大 邱 圈	4,555.9	19,798
釜 山 圈	4,995.0	12,321
光 州 圈	4,281.0	13,326
濟 州 圈	365.1	1,829

〈表 3〉 國土의 用途別 利用區分

	1970	1976	1981	計劃期間中 增 加 (72~81)	倍 率 (81/71)
總 面 積	98,477 (100.0)	98,644 (100.0)	98,748 (100.0)	157	1.0
1. 農 業 地 域	23,304 (23.6)	23,734 (24.1)	24,174 (24.4)	835	1.0
2. 山 林 地 域	66,826 (67.9)	65,587 (66.4)	64,301 (65.1)	△2,375	1.0
3. 都 市 地 域	6,801 (6.9)	6,958 (7.0)	7,234 (7.3)	433	1.1
4. 工 業 地 域	85 (0.1)	172 (0.2)	279 (0.3)	177	2.7
5. 自然文化財保全地域	2,718 (2.8)	3,129 (3.2)	3,129 (3.2)	172	1.1

的 次元에서 首都圈으로의 人口集中을 防止하기 爲한 政策으로 因한 地方據點都市(Growth pole)의 育成, 新産業都市, 그리고 最近의 行政首都 計劃 等의 構想으로 오늘의 國土空間은 時時刻刻 새로운 方向으로 접어드는 感이 있다.

國土空間이 새로운 方向으로 變化하고 있다함은 量과 質의 兩面에서 생각해 볼 수 있는데 量的인 面에서 現在 都市地域과 工業地域이 점차로 擴大되어가고 있는 現實이며, 質의인 面에서는 이러한 都市 및 工業用途의 土地需要로 해서 利用의 패턴이 變化하여 林野, 農耕地에서 都市地域으로 흡수되거나 새로운 工業團地用 土地로 그 用途가 變更되는 것과, 그러므로 해서 純粹한 狀態로 남아 있던 國土資源이 環境汚染의 물결속에 휘말리기 始作하는 狀況을 指摘할 수 있다.

國土綜合開發計劃에서는 이미 國土의 用途別 利用計劃(表 3)을 세웠었지만 昨今 10年동안 해도 우리는 예기치 못한 엄청난 變化가 우리의 社會, 文化, 經濟, 政治에서 뿐 만이 아니라 우리가 生存하고 삶을 營爲하는 한뼉의 땅, 하나의 都市, 全體의인 國土環境에서 일어나고 있음으로 해서 豫想을 넘어서는 變化速度와 그 結果에 대처해야 할 方案, 計劃의 修正이 要求되고 있는 現實인 것이다.

國土環境의 未來

未來에 關하여 一般적으로 決定論의인 豫測과 不可知論의인 豫測을 하고 있는데, 前者에 依하면 未來란 것은 이미 過去 및 現在의 法則에 依해서 決定된 必然的인 狀態인 것이다. 이는 量的인 變化만을 重視하여 過去의 趨勢에 依해 完全히 豫測이 가능한 確實性있는 未來에 對한 觀察法이고 後者は 未來에 到達하는 過程에서 創造 또는 不可測 事象에 의해 不連續點을 가진으로써 機械的 豫測이 不可한 不確實의 世界로 보는 것이다.

國土環境의 未來는 後者の 觀點에서 살펴보아야 한다. 그것은 오늘날 環境이라고 하는 것이 人間이 地球上에서 活動하기 以前의 物理的 生態的 環境의 次元을 넘어서서 社會的 環境을 添加하고 있기 때문에 우리가 다루어야 할 不可變數는 나날이 늘어나고 있으며, 環境이라고 하는 시스템 그 자체는 끊임없이 變動하고 複合的이고 多面的이므로 可視的인 判斷이나 豫測을 곤란하게 만들기 때문이다. 그러나 우리는 現在 우리가 處해진 狀況이나 過去의 經驗으로 해서 國土環境의 未來에 對한 가능한 限 豫測을 내릴 수 있다. 앞에서 잠시 언급한 國土環境의 過去와 現實은 결코 未來와 斷絕될 수는 없는 것이

다.

未來學者 허만·칸(Herman Kahn)은 2000年 代의 우리나라에 對하여 樂觀的인 意見을 表明한 적이 있었다. 눈부신 經濟成長과 外的으로 드러나는 發展의 樣相은 樂觀的 見解의 指標가 될 수 있는 것이다. 그러나 삶의 質, 環境의 質 이라는 側面에서 볼 때 成長의 그늘 밑에 새로운 問題點들이 胚胎되고 있으며 하나밖에 없는 地

球, 限定된 國土資源을 成長의 美名아래 貶값으로 넘겨버릴 수 없음을 모든 사람들이 周知하는 바와 같다. 2000年代를 豫診한 한 報告書에 依하면 우리나라는 그때 1人當 G.N.P 3千弗, 都市化率 75%를 豫測하고 있으며 產業用地需要는 現在보다 무려 5배가 늘어난 799km²를 必要로 하고 있으며 市街地需要도 1.5배에 이른다(表4) 이러한 指標는 斷的으로 土地需要가 앞으로 急

表 4. 2000年代의 長期展望

	單位	1974	1981	1991	2000年	增加率
總 人 口	千 人	34,737	36,700	41,000	48,000	1.4
1 人 當 G N P	\$	494	1,221	2,000	3,000	6.1
都 市 人 口	千 人	19,341	25,400	30,800	36,000	1.9
都 市 化 率	%	56.0	65.5	71.3	75.0	1.3
產 業 用 地 需 要	km ²	152	344	436	799	5.2
市 街 地 需 要	km ²	1,771	2,030	2,440	2,740	1.5

증할 것을 豫見하고 있으며 이것은 經濟活動의 需要供給의 原則이 限定된 土地資源에는 適用될 수 없음을 알 때 土地資源의 管理에 慎重을 기해야 할 것임을 깨우치게 한다.

窮極的 삶의 目標나 價値가 더 높은 經濟生活와 편리한 生活, 快適한 環境, 보다 높은 社會, 文化의 生活, 個人 및 集團의 精神生活의 具現에 있다면, 政府는 이러한 環境을 造成하기 爲한 必要한 施設을 하여야 하는 것이고 最少限의 都市擴張도 있어야 하고 開發의 速度도 늦추어서는 안되는 것이지만 좀 더 本質的인 問題, 그것은 다름이 아니라 우리의 國土資源을 利用하고 開發하는데 있어 深思熟考하는 計劃과 長期的 眼目的 視野가 必要한 것이다.

向後 20~30年 間은 우리들의 時代에 있어 매우 바쁜 時間이 될 것 같다. 經濟成長과 함께 國土開發에 많은 關心이 集中되는 時期이며, 政府의 4~5次經濟開發計劃에 따른 產業化政策은 繼續 高潮될 것이고 서울, 大邱, 釜山을 成長軸

(growth Axis)으로 하던 南北 開發 樣相은 東西南北 四方으로 뻗어나간다. 그와함께 우리의 頭腦는 國土資源의 效率의 利用과 國土環境의 保存 및 管理에 힘써져야 할 것이다.

파우스트의 理想鄉의 世界建設이나 토마스·모어의 유토피아가 곧 우리의 내일이 될 것이라는 기대는 아무도 하지 않는다. 그러나 人間은 어려움 속에 創造의 빛을 숨기지 않는다. 人間은 自由스러워야 하고 더우기 生存 그 자체는 엄숙하고 神秘스러우며 그들 活動의 場이며 삶의 容器인 環境은 防禦되어야 한다. 國土環境의 어계, 오늘, 그리고 내일에 이르는 흐름 속에 開發과 保存이라는 兩面의 調和를 이뤄나가야 하며 環境속에 人間을 人間속에 內在的 價値를 具現할 수 있는 國土環境을 爲하여 計劃이나 政策에 있어 깊은 配慮를 다할 수 있다면, 國土環境에 對한 憂慮의 關心은 希望의 關心으로 바뀔 수 있을 것이다.