

国土 綜合開發計劃과 經濟成長

盧 椿 熙

〈目 次〉

- I. 国土綜合開發計劃
 - 1. 都市開發
 - 2. 圈域開發計劃
 - 3. 首都圈開發計劃
 - 4. 光州圈開發計劃
- II. 經濟成長拠点으로서 都市
 - 1. 生産單位로서 都市
 - 2. 集積利益
 - 3. 外部經濟
- III. 工業化와 都市化
 - 1. 産業構造의 高度化
 - 2. 經濟的 隔差와 人口移動
- IV. 結 言

I. 国土綜合開發計劃

우리나라는 1960年代初에 처음으로 国土를 官理하기 爲하여 国土綜合開發計劃을 마련하게 되었다. 이는 狹少한 国土의 効率的인 利用과 人口增加에 対処하기 爲한 새로운 開發基盤의 定立과 土地利用의 合理化및 能率的인 經濟活動의 土轉을 마련하는데 目的이 있다. 1950年代의 戰后 復旧期에 體驗한 国土開發의 散發的인 推進에 따른 非能率性을 是正하고 国土開發의 秩序를 賦与하기 爲한 計劃의 段階的인 開發政策化로써 国土綜合開發計劃(10年間: 1972~1981)을 樹立하게 되었다. 이는 第3次 5個年計劃과 第4次 5個年計劃을 包含한 것으로 우리나라 各計劃의 基本方向을 提示하고 있다.

現在 우리나라의 国土面積은 98,807km² 人口는 3,586 萬名으로 人口密度는 km² 當 363人으로 방글라데시를 除外하면 世界第1의 人口稠密國家라고 할 수 있겠다. 特히 国土利用狀態를 보면 全國土의 23%가 農耕地, 67%가 林野이며 工業用地, 自然保有地域및 都市地域이 10%에 이르고 있다(表1)

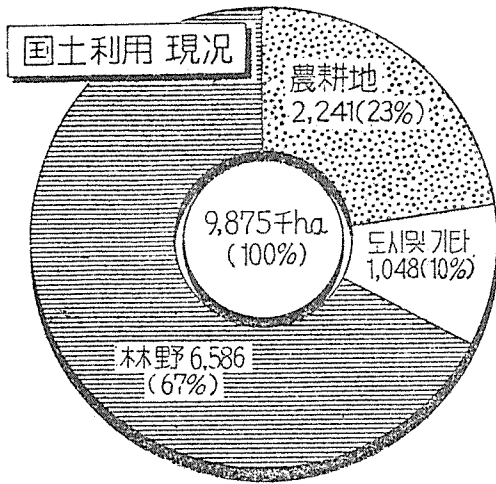
앞으로의 持統的인 工業化와 都市化및 所得의 增大는 工業用地와 都市地域및 特히 所得의 增大는 景視保存地域의 急速한 增大를 招來할 것으로 期待된다. 따라서 1975年 現在의 工業地域은 全國土의 6.6%에 該當된다. 그 需要는 急增하게 될 것이고 이와같은 工業의 成長은 人口와 産業의 急速한 都市集中을 가져다 주게 된다. 아울러 都市地域圈의 急速한 擴張이 必要하게 된다.

国土計劃의 樹立을 圖示하면 다음과 같다.

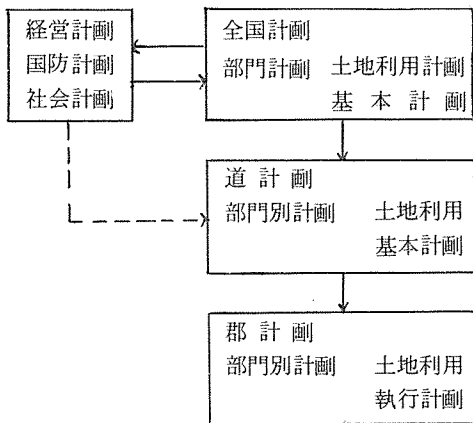
이와같은 国土開發計劃은 經營開發의 物的 需要에 對應하면서 国土空間의 未來秩序의 方向을 提示하여 다음과 같은 開發戰略이 必要하게 된다.

大韓建築士協會誌·通卷第108号

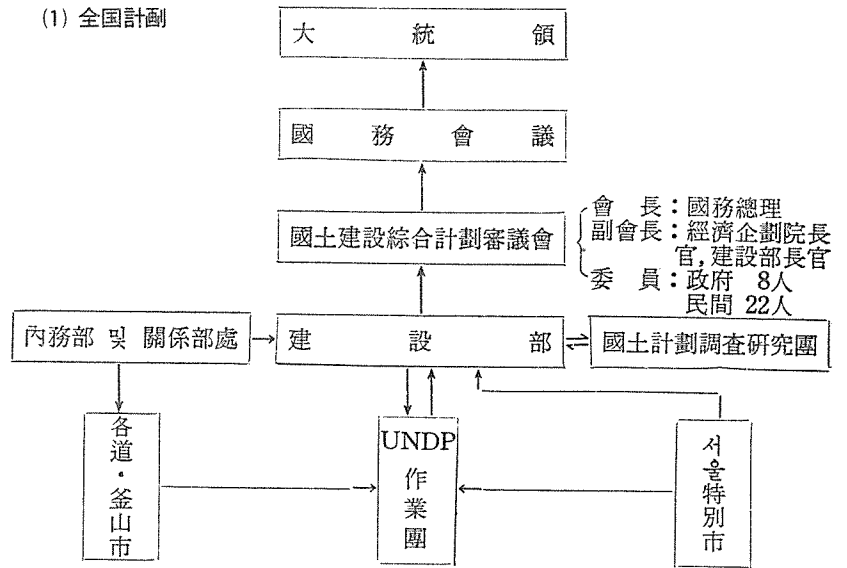
〈表 1〉 国土利用現況



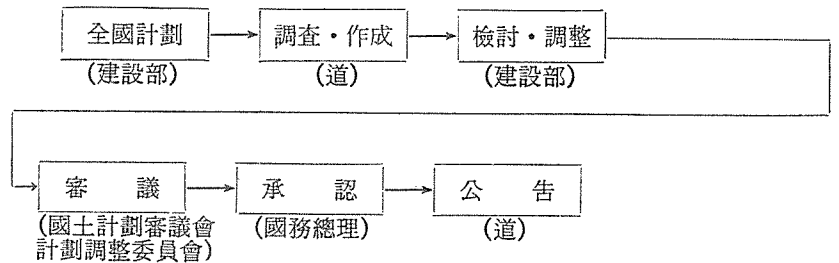
〈表 2〉 国土計劃 樹立 体系



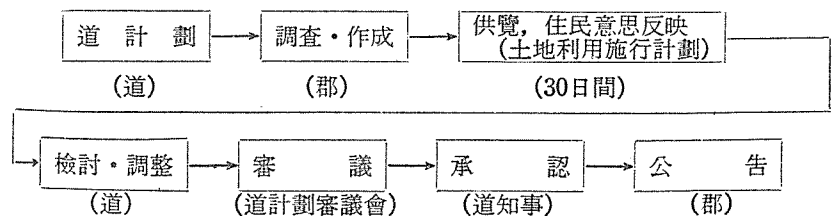
〈表 2-1〉 国土計劃 樹立 節次



(2) 道 計劃



(3) 郡 計劃(案)



먼저 国土利用構造의 再編成을 爲한 새로운 開發計劃樹立과 国土의 生産基盤化를 爲한 整備擴充과 技術革新 그리고 끝으로 國民福祉施設의 整備擴充과 生活環境 改善 등의 戰略이 있어야겠다.

또한 国土計劃에서 가장 効率的인 目標의 하나는 投資計劃을 爲한 政策目標의 提示와 人口增加, 都市化 産業化에 따르는 全国土의 物的 需要에 對한 事前的인 計劃性의 誘導策이다.

특히 大都市의 過大化現象은 좀 더 積極的인 国土空間官理의 必要性을 強調하게 되며 이는 根本的으로 國家의 投資配分秩序와 經濟的 開發秩序의 確立을 바라고 있는 것이다. 人的 資源의 開發이 教育과 訓練에 있는 바와 같이 国土의 開發은 国土가 지니고 있는 成長潛在力의 極大化와 高度 經濟成長의 安定化를 爲한 全国土의 福祉圈 大韓建築士協會誌·通卷第108号

化로의 改編에 重點을 두고 있다. 그러므로 国土는 資源으로 그리고 經濟와 國民生活의 터전으로서 空間管理의 効率化를 圖謀하게 되어야 할 것이다.

그러면 우리나라의 国土計劃은 언제부터 시작되었나를 살펴 보면 다음과 같다.

- 1961. 10. 國家再建最高會議
- 1962. 11. 內閣首班 指示覺書
- 1963. 10. 国土建設綜合計劃法 制定
- 1964. 3. 国土建設綜合審議會 總裁
- 1965~67. 서울-仁川等 6 個特定地域指定
- 1968. 12. 国土計劃 基本構想確立
- 1971. 10. 国土綜合開發計劃樹立 및 公布
- 1976. 12. 2,000年代를 展望한 国土計劃 長期展望試案 作成

1971년에 確定된 우리나라 最初의 国土計劃指針 目標을 살펴 보면 먼저 国土利用의 効率化와 国土空間秩序의 確立과 經濟規模確大에 對應한 国土開發基盤의 擴充과 国土包藏資源의 積極開發과 自然의 保護保全 그리고 國民生活 環境改善 등으로 되어 있다.

한편 이러한 計劃의 主要成果로는

첫째 產業基盤의 構築을 爲한 農土擴張과 工業化의 基盤確立을 爲한 重化學工業基地 造成

둘째 交通通信網의 整備擴充으로 高速化 情報化 社會에 對應한 高速道路網의 擴充과 全國 Net Work의 開發整備가 이루어져야겠다.

셋째 都市人口集中防止 및 地方 中小都市의 人口定着化를 爲한 地方工業團地의 開發이 되어야 한다.

끝으로는 国土保全 및 水資源開發과 旱水害의 輕減을 爲한 河川改修와 造林砂防事業과 多目的댐 建設로 用水供給發展 洪水調節을 圖謀하여야 겠다.

1. 都市開發

우리나라의 都市人口는 1960년에 91,780 名으로서 全國人口의 39%에 지나지 않았으나 第1, 2次 經濟開發 計劃의 完了年度인 1970에는 6,000 名이 增加한 15,700 名에 이르러 都市化率은 50%線을 突破하였으며 1975 年에 都市人口는 19,730 人에 達하고 全國土面積의 12%인 157個 都市地域(表3)에 全國人口의 60%에 該當되는 人口가 居住하게 되었으며 第4次 經濟開發 計劃이 끝나는 1981년에는 都市化率이 70%線에 이를 것으로 생각된다.

〈表3〉 人國規模別 都市 現況

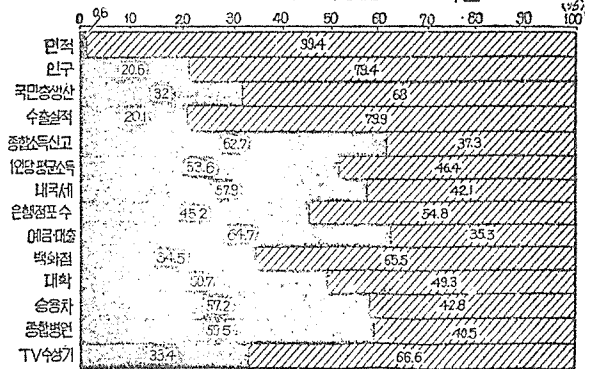
區 分	1960		1966		1970		1975	
	都市數	人 口 (千 人)	都市數	人 口 (千 人)	都市數	人 口 (千 人)	都市數	人 口 (千 人)
100 万以上	2	(39%) 3,807	2	(42.1%) 5,235	3	(53.8%) 8,500	3	(54%) 10,638
50万~100万	1	(6.4) 430	2	(11.1) 1,376	2	(7.6) 1,149	3	(6) 1,192
30万~50万	1	(4.1) 401	2	(5.6) 720	1	(2.6) 415	2	(3.5) 683
10万~30万	7	(12.6) 1,232	11	(11.5) 1,420	13	(12.0) 1,896	20	(15.2) 2,997
5万~10万	19	(13.3) 1,306	18	(10.1) 1,258	22	(10.0) 1,580	22	(7) 1,405
5万以上	91	(24.6) 2,408	86	(19.3) 2,431	80	(14) 2,210	107	(14.3) 2,318
計	121	(100) 9,734	121	(100) 12,440	121	(100) 15,750	157	(100) 19,733

〈表3〉에서 보는 바와 같이 1975年 全國 157個 都市中 人口 100万以上의 都市는 3個로서 面積으로는 全体都市의 10%에 不過하지만 人口는 10,638 人으로서 全國都市人口의 54%를 차지하고 人口 30万以上 都市는 8個로서 全國都市人口의 63.5%를 점하고 있어 一部 規模가 큰 都市에로의 人口集中現象을 나타내고 있다.

특히 서울은 우리나라 政治·經濟·文化의 中心地로서 各種 中樞管理機能이 集積되어 있는가 하면(表4) 서울의 面積은 全國土의 0.6%에 不過하나 1977年 10월 1日 現在 全体人口의 20.7%가 몰려있고 km²當 人口密度가 12,001名에 이르고 있는 實情이다. 또한(表5)에서와 같이 世界 여러나라의 首位都市人口構成과 比較할때 過度한 人口集中現象을 나타나게 되었다.

〈表4〉

全國經濟에 서울市가 차지하는 比重 서울



資料：大韓商工会議所

서울市 經濟比交 調査報告書 1978

表5 各國 首位都市人口 現況

國 家 別	人 口 (千 人)	都 市 首位都市名	市 人口(千人)	構成比 (%)	備考
日 本	102,322	東 京	11,542	11.1	
自 由 中 國	74,040	타이페이	1,630	11.6	
泰 國	34,738	방콕	2,311	6.6	
印 度	536,983	뭄바이	3,470	6.5	
統一 아랍	32,501	카이로	4,220	13.3	
인도네시아	116,000	자카르타	4,117	3.5	
美 國	203,220	뉴욕	8,023	4.0	
카나다	21,089	오타와	495	2.4	
브라질	90,840	브라질리아	140	1.5	
프랑스	50,330	파리	2,811	5.7	
伊 太 利	53,170	로마	2,400	4.5	
英 國	55,534	런던	8,186	14.7	
韓 國	34,680	서울	6,879	19.9	75'

이와 같은 諸管理機能과 人口의 서울集中은 交通混雜 給水實積, 住宅不足, 都市犯罪增加 그리고 生活環境의

大韓建築士協會誌通卷第108号

變化를 招來할 뿐만 아니라 이를 解決하기 爲해서는 莫大 한 社會間接資本의 不經濟的인 投資가 있어야 겠다. 따라서 都市生活 環境改善과 地域間 均衡의 發展, 그리고 國家安保的인 側面에서 서울에 過密된 産業 및 人口의 地方分散 및 積極的인 措置가 要求된다.

人間은 都市를 中心으로 하여 그들의 生活의 根柢로서 土地의 活用方法을 攄하게 되었다. 그리하여 經濟的 社會的 必要에 應하여 都市 周邊地域은 無限히 發展할 수 있게 되었다. 이와 같이 發展을 계속하여 都市의 規模가 커지므로써 넓은 地域의 모든 市民에게 中心地로서 누리고 있는 모든 人間이 惠沢을 均點化할 수 있겠느냐는 것이다. 各都市들의 機能과 形態는 비슷한 것과 特別히 같은 規模의 都市는 그 地域안에 있는 다른 都市와의 共通點을 發見할 수 있다고 생각한다. 그 共通點이란 都市를 支援하는 機能과 그 都市内部構成에 있어서 規制性과 類似性을 가지고 있다는 것이다.

都市의 特徵으로서 먼저 높은 고층建물을 생각할 수 있으며 高層建물을 中心으로 하여 많은 사람들이 바쁘게 往來하는 것을 볼 수 있으며 그 周圍에 商店과 劇場, 銀行과 其他 都市施設들을 農村에서 찾아볼 수 없는 하나의 特殊한 現狀이라고 할 수 있겠다.

그러면 이와 같은 現狀은 무엇이 뒷받침하여 주는가? 그리고 都市사람들은 무엇을 生業으로 하여 生計를 維持하고 있나를 생각하면 都市를 살 수 있게 만드는 것은 서비스(Service)業이 左右한다고 할 수 있겠다. 따라서 서비스業은 다시 말하면 支援機能(Supporting Functions)이라고 할 수 있으며 이는 都市自体만을 爲한 機能이 아니라 都市以外 周邊地域까지도 支援의 惠沢을 波及시킨다는 것이다. 그러므로 많은 서비스活動은 都市自体의 人口만을 爲하여 이야기되는 것이 아니라 都市안에 살고 있는 사람들을 爲하여 있어야 할 이발소, 세탁소, 구두방, 약방, 잡화상, 다과점, 영화관, 다방, 요정 등을 들 수 있으며 어떤 都市가 商業都市이든 工業都市이든 그리고 其他 다른 性格을 지닌 都市이든 間에 그 都市의 活動을 支援하는 機能으로서 位置를 차지하고 있음을 알 수 있다. 따라서 支援機能은 都市生活의 밑천이 된다고 볼 수 있으며 또한 經濟性과 背后地性格에 따라 都市의 發展與否가 달라진다는 것이다.

다시 말하면 都市가 반드시 農土를 直接가지고 있어야 한다는 것을 意味하는 것은 아니다. 그러나 하나의 都市가 살아 갈려면 道路와 水路를 利用하여서라도 充分한 먹이를 얻을 수 있는 立地의 條件을 갖추어야 한다는 것이다. 그렇다고 해서 都市가 寄生한다는 것은 아니다. 農村에서 남는 곡식과 都市에서 生産되는 生必需品와 서로 交換 互惠 補完 依存하여 나란히 살아 가자는 것이다.

大韓建築士協會誌通卷第108号

오늘날 技術의 發達과 交通技術은 더욱 많은 都市의 經濟秩序를 더욱 높게 만들었다. 또한 많은 都市사람들은 食糧을 增産하는데 必要한 農機具를 만드는데 從事하게 되었다.

歷史的으로 都市서비스를 供給하는 데는 다음과 같은 세 가지가 들 수 있겠다.

첫째 都市中心을 그 地域내에 모든 서비스를 다할 수 있어야 한다는 것이며 이러한 都市는 生産可能한 地域을 平面으로 이루고 있어야 한다.

둘째 輸送都市로 道路를 따라서 멀리 或은 가까이 立地할 수 있으며 이런 都市는 鐵道나 海岸을 따라 線을 이루고 發達하게 된다.

세째로는 特殊機能을 가진 都市로서 鎭山都市, 工場都市로서 넓은 背后地(Hinter Land)를 가지고 있어 다른 都市의 主人 노릇을 할려고 한다. 그 理由로서는 다른 地域이 가지고 있는 많은 主要한 資源으로 石炭이라든지 豊富한 火力이다. 좋은 景致들은 海岸이라든지 하여 먼곳에 모이게 하는 힘을 가지고 있다는 것이다.

經濟的으로 都市의 變遷過程을 살펴 본다면 英國의 맨체스터나 美國의 뉴욕에서 그 例를 찾아볼 수 있겠다. 都市안에 제일 먼저 生成하는 것이 木綿工場, 함석재, 낫쇠, 주물공장 그리고 鐵道建設, 釀造場, 化學, 衣類, 藥品等 各種 都壳等의 順位로 構造的인 變化와 發展을 계속하여 왔다는 것이다.

이는 輸送手段과 通信手段의 革新에 依하여 輸送條件의 感度가 낮은 衣類産業, 藥品等의 生産品을 비롯한 事務室만을 남겨 놓고 大部分 郊外로 移轉하게 된다는 것이다.

圈域計劃(Regional Plans)

急激한 都市化에 대비한 産業 및 人口의 適正한 配置와 大都市에 集中된 産業 및 人口를 地方都市에 分散 取客하고 都市指向 農村人口를 地方都市에 吸收시켜 地域間의 均衡的 發展을 圖謀하기 爲하여 다음과 같은 세 가지가 들 수 있겠다.

첫째 지역 隔差의 緩和

둘째 大都市 過密化의 抑制

세째 國土의 經濟圈域化

먼저 地域隔差의 緩和한 國土가 가지고 있는 모든 資源의 分布와 開發立地의 地域的 相異에서 오는 地域隔差의 發生은 不可避한 것이다. 그러므로 우리나라는 國土計劃에서 均衡발전으로 일찌기 서울과 인천 및 7個 特定地區를 指定 開發한 바 있고 그리고 光州綜合開發과 各地域이 가지는 開發潛在力을 最大限으로 發掘하여 地域機能을 通하여 開發不振地域을 解消하자는 것이다.

大都市 過密化의 抑制란 都市化에서 오는 피해는 農村의 相對的 落后를 招來하고 있어 人口의 過度한 一點集中은 都市施設 投資費用의 加重을 가져와 開發費의 都市集中現象이 不可避하여 진다. 우리나라는 1975年 現在의 都市化率이 59.1%에 이르고 있어 總人口의 60%에 가까운 人口가 國土面積의 10%未滿의 狹少한 都市에 集中하고 있으며 또한 人口 100萬以上인 3大都市의 人口는 全體 우리나라 人口의 30.7%로서 大都市의 集中問題가 되고 있는 것이다.

끝으로 國土의 經濟圈化로서는 지금까지 國土計劃은 行政區域單位의 分散的인 破格的인 姿勢에서 脫皮하여 地域의 機能이나 隣接地域과의 連繫關係(Linkage)를 고려하여 生産空間이나 經濟單位로서 地域開發이 이루어져야 한다. 그렇게 함으로서 國土資源의 綜合的인 利用開發과 保全을 期함으로써 國土空間秩序를 確立함에 目的이 있으며 經濟計劃이 直接(Direct) 生産을 追求하는 所得外 生産指向性인데 反하여 國土計劃은 間接(InDirect) 生産을 追求하는 土地中心外 中心(Locatian) 指向性이라고 할 수 있겠다.

우리나라의 國土綜合開發計劃(1972-1981)은 第3次 經濟開發 5個年計劃의 遂行을 爲한 經濟基盤의 새로운 里程表로서 役割을 하였다. 이는 또한 1981年까지를 目標로 國土計劃의 綜合性和 未來指向性을 감안하여 보다 장기적 전망아래 2,000年代의 超長期的 國土計劃構想이 必要하게 되었다.

國土開發의 初期段階로서는 1965~1967年 사이에 地域開發을 促進시키기 爲하여 서울~인천등 6個의 特定地域을 指定하였었다. 이는 國家가 特定目的을 爲한 특정 지역을 優先開發함으로써 開發의 相對的 波及效果를 圖謀하려는 것이다. 特히 서울-仁川 地域은 産業 및 都市再配置, 太白山은 地下資源 濟州道는 觀光資源開發, 榮山江 및 牙山-瑞山은 土地資源開發과 嶺東-東海는 觀光綜合開發등에 開發 戰略이 두고 있고

이와같은 特定地域計劃은 資源의 利用이나 開發이 充分히 이루어지지 않고 있는 落后地域으로 産業의 造成이 必要하거나 再配置 및 災害防上을 요하는 地域가 國家가 特別히 經濟, 社會的 目的을 達成하기 爲하여 必要한 地域등을 對象으로 하고 있다. 따라서 國家의 上位計劃인 全國計劃은 部分的으로 補完하며 地域의 重點 要素부문을 他部門計劃과의 關係하에서 下位計劃의 促進을 目的으로 하여야 한다.

國土計劃上에 全國土를 首都圈 太白圈, 忠淸圈, 全州圈, 光州圈, 大邱圈, 釜山圈, 濟州圈등 8개 中圈으로 区分하여 開發計劃을 수립하고 있다(表6).

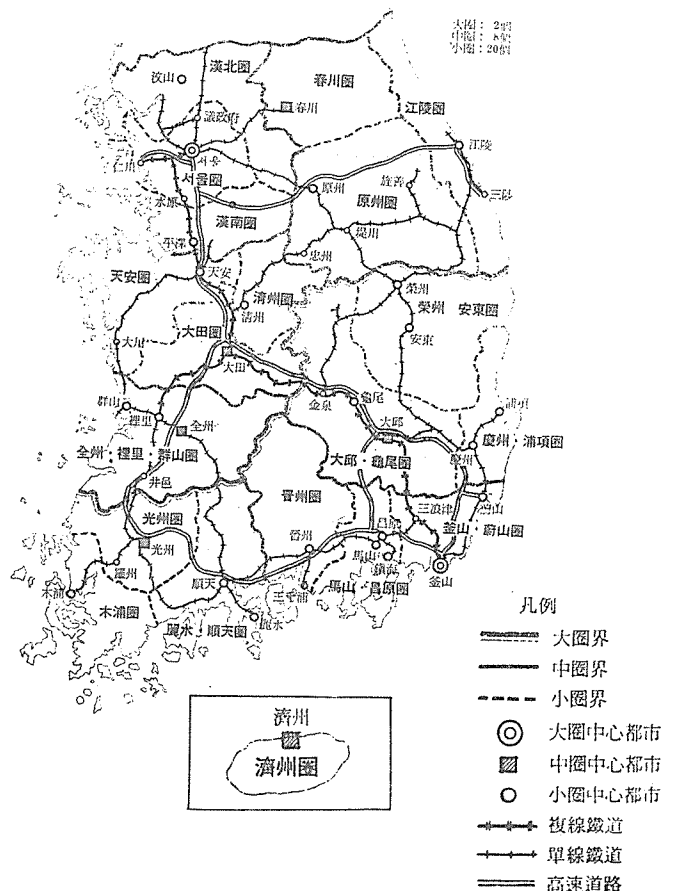
首都圈開發計劃

國土綜合開發計劃에서 이루어진 首都圈은 中心半徑 70km圈으로서(表7) 서울 京畿道全域 및 江原道의 鐵原郡을 包含하는 12,395km²으로서 國土의 12.6%의 地域을 범위로 하고 있다.

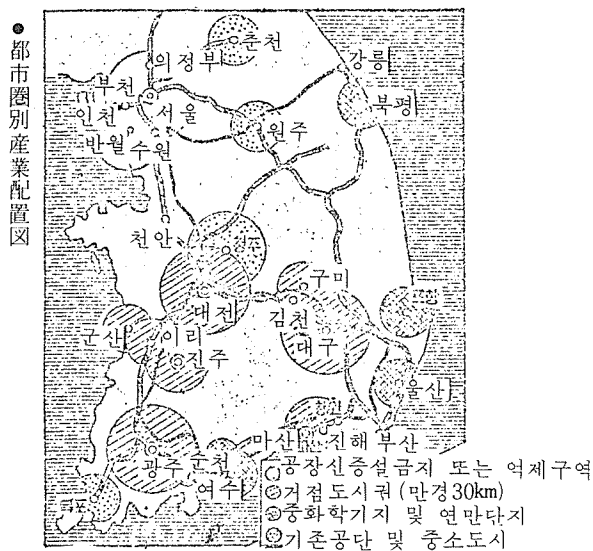
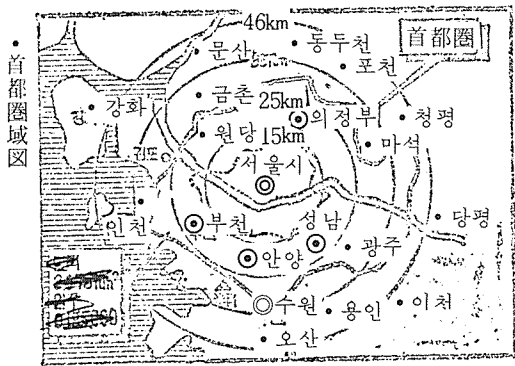
〈表8〉에서와 같이 우리나라의 首都인 서울시 密度는 10,970人/km²에 達하고 있어 外國의 몇 個의 大都市와 比較하여 보면 프랑스의 파리나 日本의 東京과 大阪 印度의 캘카타 등을 除外하고는 美國의 뉴욕보다 많고 英國의 런던, 브라질의 리오데자네이로, 서독의 뮌헨, 소련의 모스크바, 自由中國의 台北보다 많은 上位에 있다. 1975年 現在 아시아 諸國의 首都人口를 보면 東京이 1천萬名이 넘어 首位이나 全國人口에 對한 비율은 서울이 其他의 追從을 不許한 程度로 월등히 높다(表9) 東京人口는 1천萬名이 넘어도 日本의 全人口가 1億1천萬名이어서 首都人口의 比率이 10%를 조금 넘을 程度인데 韓國은 345萬名의 人口中 거의 20%가 되는 7百50萬名이 서울에 물려있는 것이 문제이다.

아시아 여러나라의 首都人口가 全國人口에 차지하는 비율을 보면 中共의 비율 印度의 뉴델리 印度의 자카르타는 5%미만이고 말레지아의 쿠알라룸푸르가 7% 泰國의 방콕과 비올빈의 마닐라 日本의 동경이 10%에 정도인데 反하여 우리나라의 서울은 20%로 상회하고 있는 것

〈表6〉 長期 開發 圈域



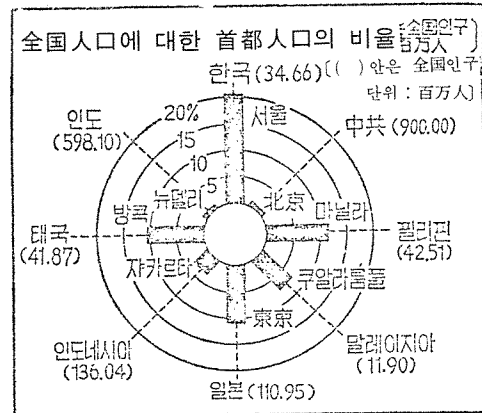
〈表7〉



〈表8〉 世界 主要大都市의 人口密度

国名	都市名	年度	人口密度(人)
英国	런던	73	4,610
프랑스	파리	69	24,156
美国	뉴욕	70	9,518
	시카고	73	5,572
브라질	리오데자네이로	73	3,949
西독일	뮌헨	73	4,307
蘇聯	모스크바	74	8,400
印度	델리	73	2,979
	캘카타	71	30,276
日本	東京	74	14,991
	大阪	74	13,598
自由中国	台北	71	6,760
韓國	서울	75	10,970

表9



이다. 首都人口가 全国人口의 20%넘는 首都로는 香港, 싱가포르뿐인것이다.

首都에의 人口가 一点 偏重現象은 政治的 經濟的으로 바람직하지 않을뿐 아니라 이와같은 과밀은 都市生活환경의 변화, 都市서비스 費用의 增加 그리고 社会的 不安

表10 地域別 再配置 目標

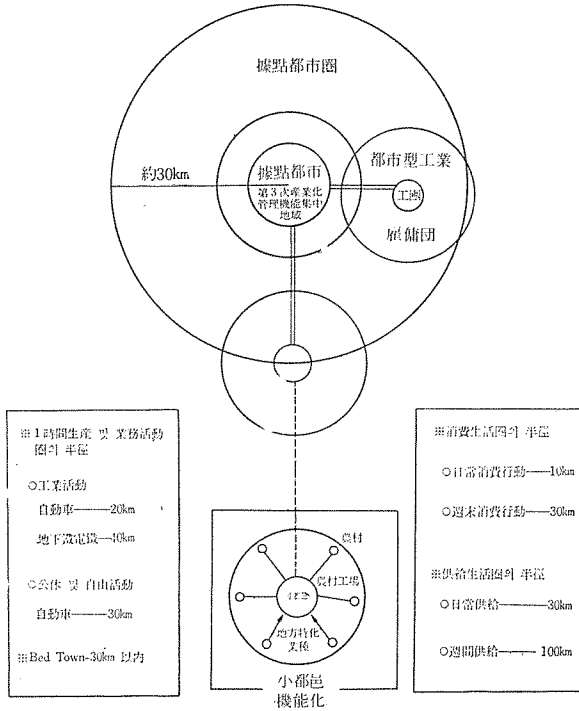
再配置地域	目標人口(千名)	主要對象
行政首都	500	行政 및 企業의 中樞管理階層
半月	200	中小企業移轉에 따른 附帶人口
5大地域拠点都市圈	2,600	都市型 工業을 中心으로 한 製造業 雇傭人口
重化学聯関団地其他	1,000	高等技術人力
計	4,300	

※再配置地域 選定理由

地域	選定理由
5大拠点都市圈	1. 既存都市与件 活用可能 2. 雇傭機會 多樣으로 因한 全家族 移動誘導 容易
大邱圈	3. 購買力, 市場性, 勞動力 豊富
大邱圈(龜民慶山)	4. 迅速한 人口流入 效果 期待
馬山圈(昌原)	
關聯団地其他	1. 既存重化学工業団地를 基盤으로 發展可能 一産業의 系列化 容易
其他 既存団地	2. 長期的 人口流入效果 線待

의 增加, 安保上 부담증가, 그리고 끝으로 国土全盤의 均衡的 發展의 沮害 要因으로 나타나게 된다. 따라서 首都圈人口再配置計劃(1977-1986)이 마련되게 된 것이다 (表10)

〈表10-1〉 地域別 再配置 方法



光州圈綜合開發計劃을 보면 圈域計劃의 目的은 地域間의 特性을 배려한 均衡開發策에 依한 地域別 資源을 国土 開發에 最大限 活用하자는 것이다.

그러므로 国土의 均衡發展을 具現하기 爲한 地域으로 全南, 全地域과 全北의 南原郡, 淳昌郡을 포함한 總面積 13,327km² 全國의 13.5%에 達하며 人口는 1975年 4,252

千人으로 全國의 12.3%에 해당하여 人口密度는 319人/km²으로써 全國의 351人/km²에 比하면 낮은水準에 있다.

그런데 1971부터 1975년까지 全國의 年平均 人口增加率이 2.0%인데 比하여 光州圈의 人口는 -0.1%로 絶對 人口가 줄어들고 있는 實情이다 (表11)

(表11)

구 분	1966~70	1971~75
流出人口	395	473
減少人口	64	31

또한 産業別 生産額 및 就業構造에서는 全國에 比하여 一次生産의 比率이 높고 二次産業의 生産基盤이 위약한 地域이며 1人당 所得水準도 全國平均水準에 머무르고 있다.

(表12) 1975年度 産業別 生産額 및 就業構造

구 분	生産액 구성비			취업자 구성비		
	1차산업	2차산업	3차산업	1차산업	2차산업	3차산업
全國	25.7	29.1	45.2	45.9	19.1	35.0
光州圈	50.1	19.5	32.4	68.1	9.0	22.9

表12에서 보는 바와 같이 光州圈은 他圈域에 比하여 人口 流出이 많고 地域所得도 相對的으로 낮은 地域으로 나타나고 있다. 그러므로 이 地域에 自立性強化와 地域機能의 강화를 爲한 地域空間構造의 再編成 目標로 圈內에 4個 거점도시인 光州, 여수, 木浦, 順天地域 開發의 先導事業으로 住宅團地造成, 항만건설, 道路建設, 農産物 流通센터 등에 圈域開發을 推進하고 있다.

계속

서울市立産業大學 副教授