特別企劃

청사진……第2次 國土綜合開發計劃

金 英 模
〈檀國大學校 助敎授〉

目 次

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 計劃樹立의 背景
Ⅲ. 計劃의 主要內容
Ⅳ. 問題點과 對策
Ⅴ. 結 論

Ⅰ. 序 論

금년 9월에 建設部가 發表한 第2次 國土綜合開發計劃은 3가지 큰 特性을 지니고 있다.

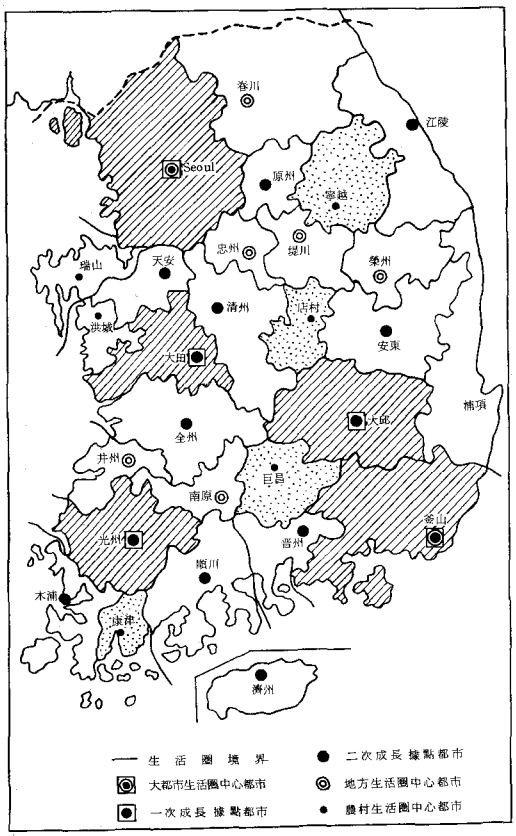
첫째는 開發(DEVELOPMENT)의 基本理念을 經濟의 效率性(EFFICIENCY)과 平等性(EQUALITY) 그리고 生活의 質의 改善(QUALITY OF LIFE)등에 두고 있다.

지금까지는 投資效果의 極大化란 側面 때문에 經濟成長(ECONOMIC GROWTH)의 效率性에만 主眼點을 두어왔으나 앞으로는 方向을 바꾸어 所得의 再分配와 國民의 生活環境改善에 力點을 두겠다는 것이다. 둘째는 이러한 開發의 基本理念을 達成하기 위한 開發戰略으로 都市生活圈構想이라는 새로운 方案을 모색하고 있다. 즉 全國을 28個 生活圈으로 區分하고 각 生活圈에 據點都市(GROWTH POLE)를 指定하여 그것을 集中開發하고 그 效果가 生活圈內에 고루 퍼지게 하는 理論이다. 세째는 이와같은 開發의 理念과 戰略을 通해 全國的으로 地方化時代(THE ERA OF REGIONALIZATION)를 展開 하겠다는 것이다. 즉 生活圈構想이 成功하게 되면 그 生活圈의 所得과 都市基盤施設의 水準이 全國的으로 均一하게 되어 國民은 누구나가 自己故鄕에서 鄕土文化에 뿌리를 두고 信念과 긍지를 갖고 살아갈 수 있게 된다는 槪念이다. 따라서 이러한 特性을 가진 第2次 國土綜合開發計劃을 分析 評價해 보기 위하여 本 論文에서는 ① 第2次 國土綜合開發計劃의 背景을 간단하게 言及하고 ② 그 計劃案의 줄거리를 몇가지 部門으로 나누어 檢討하며 ③ 이와같은 背景과 內容속에 包含되어 있는 問題를 指摘하고 그것에 대한 對案을 提示하는데 重點을 두고 있다. 그러므로 本 論文은 主로 ① 第2次 國土綜合開發計劃에 관한 一般的인 政策問題(POLICY PROBLEM)을 다루게 되고 ② 實際와 理論을 同時에 追求하되 理論的 側面(THEORY ASPECT)를 더 많이 다루고 있으며 ③ 여기에 인용된 資料들은 대개 지난 9월에 發表되고 10월의 公聽會를 통해 主務當局이 報告한 計劃試案에서 발췌한 것들이다.

Ⅱ. 計劃樹立의 背景

第2次 國土綜合關發計劃을 쉽게 理解하려면 우선 그 計劃에 깔려있는 여러가지 背景을 알아야 한다. 지난 1960～1970年代에 우리나라는 高度의 經濟成長을 이룩하여 1980年 現在 175

억弗의 輸出實績과 1,600弗의 1人當 國民所得을 記錄하였다. 이러한 經濟成長은 그동안 實施한 수차례의 經濟開發計劃과 國土綜合開發計劃의 成果라고 말할 수 있다. 이 期間中 政府의 經濟 및 國土計劃은 據點開發(GROWTH POLE)을 主된 戰略으로 채택하였다. 즉 總量經濟의 極大化를 基本目標로 하고 據點開發方式을 그 수단으로 하여 經濟成長이 높은 大規模事業을 우선적으로 추진했던 것이다. 이것은 限定된 投資財源으로 最高의 成果를 얻으려는 것이었지만 結果的으로는 投資가 이루어진 곳에서는 成長이 급속히 일어나고 반대로 그렇지 못한 곳에서는 심한 停滯現象이 일어났다. 결과적으로 都市와 農村, 工業과 農業間에 대립관계가 成立되고 나아가서 地域間에 극심한 不均衡을 초래하게 되었다. 이러한 不均衡의 例는 우리나라 都市化過程을 檢討해 보면 쉽게 理解할 수 있다. 지난 1980年度 人口 센서스에 依하면 우리나라 總人口는 3,700만명이고 그 중에서 서울, 부산, 大邱, 仁川 등 100만以上의 大都市人口는 約 1,400만名으로 全國人口의 38%를 점하고 있다. 이것은 우리나라 人口 10名 중 約 4名이 100만以上의 都市에 살고 있다는 얘기다. 特히 서울의 경우 지난 10年間 年平均 4.3%의 人口增加를 보였다.



〈그림－1〉 우리나라 生活圈 構想圖

1980年 現在 서울은 全國土의 0.6%에 人口는 全國民의 22.3%가 밀집되어 있으며 全國 100個 大企業 중 90個, 全國銀行의 總貸出 및 預金額의 65%, 全國大學校의 55%, 專門醫의 50%가 서울에 集中되어 있다. 그리고 이와같은 都市化過程을 農村의 側面에서 檢討해 보면 더욱 더 그 심각성을 실감할 수 있다. 지난 10월 農水産部가 發表한 1980年度 農漁業센서스 結果에 依하면 우리나라 農家數는 216만家口로 1970年의 248만家口보다 13.2%나 줄어들었고 農家人口數는 1,084만名으로 1970年의 1,442만 보다 무려 24.9%나 격감했다. 한편 1980年 現在 우리나라 全體의 食糧自給度는 53.4%로 1970年度의 80.5%에 比해 무려 26.2%가 떨어진 實情이다. 이것은 近代化가 곧 工業化라는 생각에서 農村에 대한 投資를 소홀히 하고 工業化에 대한 集中投資만을 계속했기 때문에 農業部門은 오히려 피폐해 졌던 것이다.

不均衡成長의 또다른 例는 우리나라 國民의 所得分布를 살펴보면 쉽게 알 수 있다. 지난 1970年度 우리나라 上位所得者 20%가 總所得의 41.6%를 차지했고 下位 40%는 19.6%의 所得을 점유했는데 1980年度에는 上位所得者 20%가 總所得의 46.7%로 늘어난 反面 下位所得者 40%의 몫은 15.4%로 줄어 들었다. 1人當 平均所得의 1/3에도 못미치는 이른바 相對貧困人口도 1970年度에는 全體의 5%에 불과 했으나 1980年度에는 14%까지 늘어났다. 經濟가 成長하면 그만큼 살기도 좋아져야 하는데 現實은 그걸 實感하기가 어렵게 되어 있다. 政府는 이러한 지난날의 經濟 및 國土開發의 問題點을 分析評價, 앞으로는 大都市에 人口와 産業이 과도하게 集中하는 추세를 防止하고 나아

가 所得의 재분배에 力點을 두는 第5次 經濟開發計劃과 第2次 國土綜合開發計劃을 樹立하였다. 이러한 計劃들의 基本基調는 成長(GROWTH), 效率(EFFICIENCY)와 더불어 衡平(EQUITY) 性을 強調하는 社會開發에 重點을 두고 있다.

즉 經濟成長과 均衡開發이 同時追求로 國民福祉를 向上시키는 問題에 基本理念을 두고 있는 것이다. 開發戰略으로는 成長據點都市를 中心으로 하는 生活圈을 設定하고 그 據點都市를 集中開發한다는 것이다. 여기서 言及하고 있는 生活圈이 바로 地方化時代의 基礎를 形成한다. 그러면 地方化時代의 生活圈이란 어떤 것인가? 이것은 1977年 日本政府가 樹立한 第3次 全國總合開發計劃의 定住圈計劃과 유사한 것이다. 日本의 定住圈構想에 나타난 內容을 보면 定住圈은 50~100 家口로 形成되는 居住區라는 것을 想定하고 居住區들이 몇개 모이게 되면 定住區가 이루어 진다. 그리고 이 定住區가 複合하여 하나의 定住圈을 형성하게 된다. 이중에서 定住圈은 都市와 그 都市를 둘러싸고 있는 農山漁村이 一體가 되고 경우에 따라서는 한개의 定住圈속에 山地, 平野, 海岸을 同時에 가질 수도 있다.

그러니까 定住圈은 中心都市를 구심점으로 하여 機能的으로 周邊 農村地域과 밀접한 관계를 가진다. 定住圈은 그 中心都市에 職場·學校·文化·交通·通信·購賣·慰樂施設 등이 잘 갖추어 져서 周邊住民들이 손쉽게 出退勤도 하고 쇼핑도 할 수 있게 한다. 이것은 中心都市에 모든 시설을 갖추어서 웬만한 生活은 이 定住圈內에서 充分히 이루어질 수 있도록 한다는 것이다. 우선 劇場도 여러개 있고 美術館도 있어 一流화가들의 美術品이 交代로 展示된다. 必要하다면 音樂堂에서 室內樂정도는 定期的으로 演奏된다. 많은 사람을 고용하는 工場이나 企業體가 여러개 있고 質이 별로 떨어지지 않는 좋은 大學이 있고 환자들이 어디에 있든지 쉽게 이용할 수 있는 병원이 있다. 만일 그래도 農村生活이 따분해서 都市로 이주하려는 사람이 있으면 그 사람은 멀리 大都市로 나가는 것이 아니라 그 定住圈의 中心都市에 나가서 定着할 수 있도록 한다.

그래서 定住圈의 成敗는 그 定住圈의 中心都市를 얼마나 잘 整備하느냐에 달려 있게 된다. 第2次 國土綜合開發計劃에서 構想하고 있는 生活圈은 앞에서 言及한 日本의 定住圈槪念과 同一한 것으로 웬만한 日常的인 일은 그 안에서 이루어질 수 있는 地域單位를 뜻한다. 政府는 이 生活圈의 合理的인 開發을 爲해 全國을 28個生活圈으로 나누고 이것을 다시 5個 大都市生活圈, 17個 地方都市生活圈, 6個 農村都市生活圈으로 크게 3分해서 그 地域特性에 맞는 開發을 유도 하기로 했다. 이와같이 第2次 國土綜合開發計劃의 背景에는 ① 國土의 均衡開發을 通해 所得의 再分配를 기하고 더 나아가 均等한 生活向上을 도모하려는 開發理念이 깔려 있고 ② 이러한 理念을 成就하기 위한 基本戰略으로 大都市, 地方都市, 農村都市生活圈이라는 手段을 강구하고 있다. ③ 그리하여 1980年代나 1990年代에는 各 生活圈이 經濟, 社會, 文化的인 獨自性을 가지고 웬만한 生活은 그 生活圈內에서 이루어질 수 있도록 하여 地方化時代를 展開하겠다는 意志가 背景에 깃들어 있는 것이다.

Ⅲ. 計劃의 主要內容

이러한 理念과 背景을 가지고 1979年 봄부터 作業을 始作하여 금년 9月에 建設部가 發表한 第2次 國土綜合開發計劃의 主要內容은 크게 다섯가지로 나누어 볼 수 있다. ① 定住體系와 人口配置 ② 國民居住環境의 整備 ③ 資源開發과 保全 ④ 國土의 基盤施設擴充 ⑤ 國土의 效率的 利用과 管理 등에 關한 것이다. 따라서 여기서는 이러한 다섯가지 部門에 對한 骨格內容만을 간추려 보고자 한다.

1. 定住體系와 人口配置

앞으로 우리나라의 人口를 어디에(Where), 어떻게(How), 配置하는 것이 가장 效果的일 것인가 라는 問題에 對한 것이다. 政府는 2次計劃期間 중 서울과 釜山 등 大都市로 몰리는 人口를 抑制하기 爲하여서는 地方의 人口를 그 地方에 定着시킬 수 있도록 해야 한다는 前提아래 全

國을 28個 地域生活圈으로 나누고 각 生活圈의 中心都市를 集中開發함으로써 地方人口의 定着을 유도하기로 했다. 生活圈은 全國을 地形·流域圈, 通學·通勤·市場圈 등 自然的, 經濟的, 社會的 諸般與件을 감안하여 區分한 地域單位를 말한다. 28個 地方生活圈은 다시 大都市生活圈, 地方都市生活圈, 農村都市生活圈으로 區分되는데, 서울, 釜山, 大邱, 大田, 光州 등 5個의 大都市를 中心으로 한 것이 大都市生活圈이며 이중에서 大邱, 大田, 光州를 1次 成長據點都市로 指定하였다. 그리고 地方都市生活圈은 17個 地方都市를 中心으로 構成되는데 이중 原州, 江陵, 淸州, 天安, 全州, 南原, 木浦, 順天, 安東, 晋州, 濟州 등 11個都市는 2次 成長據點都市로 指定하고 나머지 春川, 忠州, 堤川, 井州, 浦項, 榮州 등 6個都市는 3次 成長據點都市로 指定되었다.

또한 寧越, 瑞山, 洪城, 康津, 店村, 居昌 등 6個都市는 農村都市生活圈으로 選定되었다. 大都市生活圈에서는 서울, 釜山 등 兩大都市에 集中하고 있는 人口 및 産業을 制限하고 이곳의 不適切한 工場을 分散·再配置하는 한편 大田, 大邱, 光州를 1次 成長據點都市로 開發·育成하여 서울과 釜山의 機能을 분담시키겠다는 것이다.

더우기 이들 都市는 서울水準의 大都市로 開發하여 行政의 地方分散은 물론 國家의 중추관리기능을 맡도록 한다는 것이다. 地方都市生活圈中 2次 成長據點都市는 現在의 大田水準에 맞먹는 都市로 開發하여 勞動集約的 都市工業과 流通, 行政서비스 中心都市로 育成하며 또한 大學, 醫療施設, 百貨店, 體育施設 등을 配置토록 하였다. 한편 이곳의 上下水道, 街路, 公園綠地 등 都市基盤施設도 整備하는 한편 背後農村地域의 支援機能을 強化하기 爲하여 交通, 通信施設의 擴充도 計劃하고 있다. 大都市生活圈의 1980年 現在人口는 全體人口의 68.3%에 해당되는 2,500만명선이나 1991年에는 3,100만으로 증가세를 鈍化시키고 地方都市生活圈은 1,100여만에서 1,200여만으로 增加시키겠다는 것이다.

6個 農村都市生活圈의 경우는 220만에서 1991年까지 200만名선을 유지하는 것으로 잡고 있는데 이地域을 방관하면 常住人口가 급격히

都市生活圈別 人口配分

〈表-1〉 (單位: 만명)

區分	1980	1991	年平均增加率
全國人口	3,800	4,500	1.5 %
大都市生活圈	2,527	3,102	1.9 %
	(68.3)	(68.9)	
地方都市生活圈	1,071	1,185	1.0 %
	(29.0)	(26.3)	
農村都市生活圈	215	199	-0.4 %
	(5.8)	(4.4)	

資料: 第2次 國土綜合開發計劃 公聽會, 1981.
註: ( )는 全國人口에 대한 構成比

줄어들 것으로 우려되고 있다. 이러한 農村住民의 定着을 위해 영농시설을 機械化하고 農水産物 加工工場을 대대적으로 짓기로 했다. 한편 全國的인 人口를 1980年 現在 3,700만名에서 年平均 1.8%씩 增加토록하여 目標年度인 1991年에는 4,500만名으로 抑制하는 計劃을 짜고 있다.

2. 國民住居環境의 整備

이 分野에서는 主로 우리 國民의 生活環境側面과 關聯이 되고 있는 ① 住宅問題 ② 上下水

國民生活環境指標

〈表-2〉

區分	1980	1991	備考
人口(萬)	3,800	4,500	700 增加
人口密度(1/km)	385	450	65 增加
國民總生産(10億)	180	350	90%增加
에너지自給度(%)	48.9	30.6	18.3%減少
食糧自給度(%)	71.2	54.3	16.9%減少
1人當國民所得(弗)	896	1,506	68.1%增加
住宅數(萬)	436	546	110 增加
住宅不足率(%)	25.5	18.7	6.8%增加
1人當建坪(坪)	2.9	4.0	1.1 增加
上水道普及率(%)	55.0	81.0	26.0%增加
1人當給水量(1日/ℓ)	256	350	94 增加
下水處理率(%)	6.0	41.0	35.0%增加

資料: 第2次 國土綜合開發計劃 公聽會, 1981.

道施設, ③ 公園, 遊園地 등에 關한 內容을 다루고 있다. 住宅部門에서는 앞으로 1991年까지 國民總生産의 5 % 내지 6 %를 投資하여 322만戶를 새로 짓도록 하였다. 이렇게 되면 1980年 現在의 住宅不足率 25.5 %가 1991年度에는 18.7 %로 줄어들게 된다. 한편 1人當 건평을 現在의 2.9 평에서 目標年度에는 4 평으로 늘리고 1人當 垈地面積도 現在의 9.6 평에서 10.3 평으로 높이도록 하고 있다. 이러한 住宅政策을 爲해서 1980年代 中半까지는 少型住宅을 重點的으로 建設하고 그 後半부터는 中産階層을 爲한 大型住宅을 集中的으로 建設할 計劃이다.

한편 上水道普及率은 1980年 現在의 55%에서 1991年에는 81 %로 올리고, 1人當 1日 給水量도 現在의 256 ℓ에서 350 ℓ까지 늘릴 것을 目標로 하고 있다. 이를 爲하여 成長據點都市와 水系別로 廣域上水道網을 開發擴充하기로 했다.

또한 下水處理率은 現在 6 %에 不過하나 앞으로 1991年에는 41 %로 높이도록 하고 이를 위해 地方都市에 下水終末處理場建設을 優先的으로 支援토록 하고 있다. 國土의 慰樂空間을 開發하기 爲해 多島海 등 3個所를 國立公園으로 新規 指定하고 海南 등 4個所에는 海中公園을 開發하며 五臺山 等地에는 保健休養林을 造成토록 하였다. 特히 慶南 義昌郡 등 2個所에는 聖域을 計劃하고 昭陽湖 등 여러 名所에는 國民觀光地로 開發토록 하여 國民生活環境을 大幅 強化할 예정이다.

公園遊園地 配置計劃

〈表－3〉

區 分	位 置
國立公園	多島海, 月岳山, 小白山
海中公園	海南, 巨濟, 南濟州, 新安
保健休養林	五臺山, 龍門山, 俗離山, 智異山 周王山, 伽倻山, 漢拏山
聖 域	義昌郡 東面, 大山面
國民觀光地	昭陽湖, 忠州댐, 大清댐, 道高溫泉, 楊林, 蟾津江, 佛影寺, 德九溫泉, 馬金山온천

資料: 第2次 國土綜合開發計劃 公聽會, 1981.

3. 資源開發과 國土保全

資源開發分野에서는 主로 ① 水資源開發을 爲한 多目的 댐建設 ② 水力, 火力, 原子力에 依한 動力資源開發 ③ 農水産資源開發과 保全 ④ 環境汚染對策 등에 關한 것들이다. 多目的 댐建設을 爲한 것으로는 漢江流域에 3個所, 洛東江流域에 3個所, 錦江流域에 1個所, 榮山江및 蟾津江流域에 2個所를 新規로 建設한다. 原子力發電所의 경우는 古里－靈光－蔚珍 등에 12기를 세우고 東海岸의 直山, 箕城, 山浦와 南海岸의 外笠－格浦－飛鳳 등에 각기 새로운 發電所를 建設하는 한편 芳項－華塘 等地에는 火力發電所를 建設토록 하고 있다. 水利安全畓率은 1980年 現在의 69 %에서 1991年인 目標年度에는 90 %까지 올리도록 하고 있다. 特히 全南 高興郡 海倉灣 등 6個地區를 農業大單位開發地區로 指定·育成토록 하고 瓮津 등 7個地區는 水産資源保全地區로 指定하여 水資源을 集中保護토록 하고 있다. 이렇게 하여 1980年 現在의 用水供給量 169억톤을 1991年까지 243억톤으로 늘리고 서울－丹陽간에는 運河를 建設할 計劃이다.

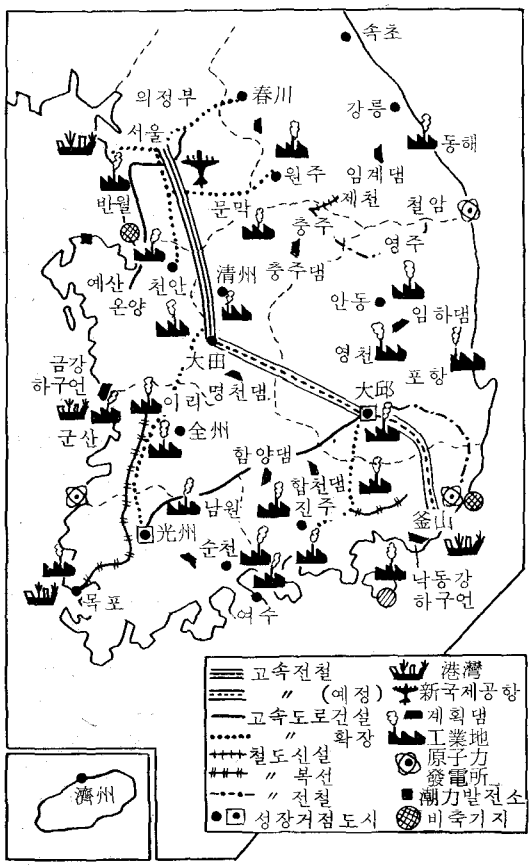
環境保全을 爲하여는 漢江, 洛東江 地域을 特別地區로 指定하고 環境汚染을 爲한 綜合對策을 實施하도록 하였으며 錦江, 영산강, 섬진강 地域에도 汚染防止施設을 갖추기로 했다.

資源開發과 國土保全地區

〈表－4〉

區 分	立 地
漢江流域	忠州, 臨溪, 洪川
洛東江流域	陜川, 臨河, 感陽
錦江流域	明川
榮山江流域	伊沙, 住岩
原子力發電所	古里, 靈光, 蔚珍 直山, 箕城, 山浦, 外笠, 格浦, 비봉
火力發電所	芳項, 華塘,
農業開發地區	高興郡 海倉灣 등 6個所
水産保全地區	瓮津, 大阜, 靈光, 新安, 得糧灣, 莞島, 駕莫灣, 蔚珍

資料: 第2次 國土綜合開發計劃 公聽會, 1981.



〈그림-2〉 第 2 次 國土綜合開發計劃

또 濟州道에 對한 環境對策을 特別히 強化, 濟州地域 環境汚染基準을 別度로 作成하여 적용하고 土地利用面에서도 環境汚染問題에 重點을 두도록 하고 있다.

4. 國土의 基盤施設擴充

여기서는 主로 國土開發의 基盤이 되는 ① 交通·通信施設 ② 航空, 港灣施設 ③ 工業團地開發 등의 分野를 다루고 있다. 먼저 交通·通信部門에서는 國道의 鋪裝率을 1979 年의 67.4%에서 1991 年에는 93.0 %로, 地方道의 鋪裝率을 12.06 %에서 54.7 %로 높일 것을 計劃하고 있다. 特히 大邱-光州間의 '88 올림픽高速道路, 板橋-城南, 仁川-溫陽, 半月-新葛 등 4 個의

交通, 通信施設擴充

〈表-5〉

區 分	1980	1991
國道鋪裝率 (%)	67.4	93.0
特別市道路鋪裝率 (%)	–	98.0
地方道路鋪裝率 (%)	12.6	54.7
市道路鋪裝率 (%)	–	69.5
郡道路鋪裝率 (%)	–	33.2
電話回線 (萬)	399	1,300
市外電話回線 (回線)	80,800	353,000
텔렉스 (回線)	5,800	24,200

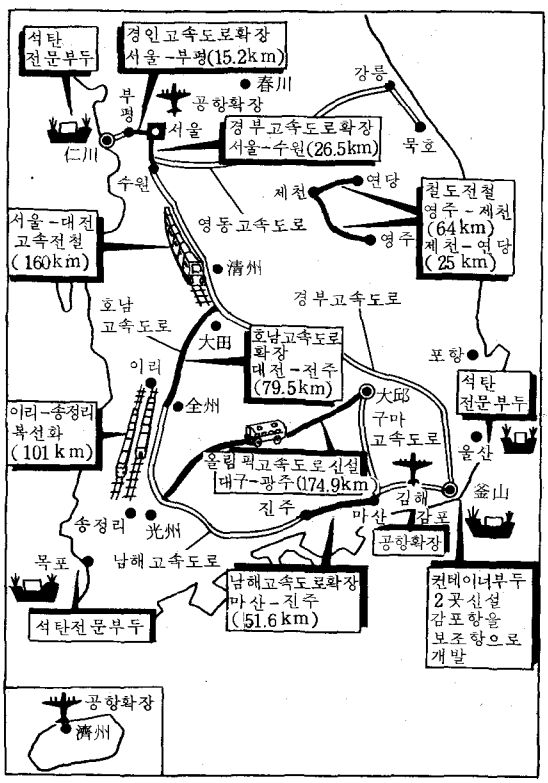
資料: 第 2 次 國土綜合開發計劃 公聽會, 1981.

2 次線 高速道路를 새로 建設하고, 서울-仁川, 서울-天安間의 4 次線 高速道路를 6 次線으로 擴充하며, 大田-光州, 馬山-晋州, 馬山-大邱, 水原-새말間 2 次線 高速道路는 4 次線으로 擴充한다.

鐵道部門에서는 먼저 서울-釜山間의 高速電鐵中 1 段階로 서울-大田間을 建設하고 裡里-木浦, 三浪津-馬山, 堤川-淵堂間의 複線鐵道를 建設하며, 堤川-榮州, 서울-春川, 大邱-慶州-釜山間의 電鐵을 建設한다. 通信施設의 경우도 1980 年의 400 만 回線에서 1991 年에는 1,300 만回線으로 늘리고 市外電話는 1980 年 現在 80,800 回線에서 1991 年에는 353,000 回線으로 增加시키며 텔렉스는 1980 年 現在 5,800 回線에서 24,000 回線으로 늘리도록 하였다.

이와 함께 1991 年까지는 通信衛星을 開發하여 空中에 띄움으로써 通話가 잘되고 山間僻地나 외딴 섬에서도 깨끗한 TV 畵面을 볼 수 있도록 할 豫定이다. 港灣計劃에서는 콘테이너埠頭와 雜貨埠頭로 나누어 開發하고 3,200만톤의 荷役能力을 갖춘 仁川 南港을 새로 開發하여 閘門을 增設토록 하였다. 또한 群山港에 荷役能力 380 만톤의 新港을 開設하고 木浦 出港을 새로 開設하여 280 만톤의 荷役能力을 갖도록 하였다.

서울의 金浦空港은 1986 年까지 擴充하며 首都圈의 새로운 國際空港建設을 爲해 서울과 大田에서 각각 1 時間圈의 立地를 選定開發토록 하였다. 이번 計劃에서는 半月과 같은 新工業團



〈그림-3〉 交通施設의 新設 및 擴張

全國工業團地 立地計劃

〈表-6〉

區 分	內 容
大邱 - 구미	纖維, 電子
光州 - 木浦	食料品, 精密
全州 - 群山	化學, 機械
大田 - 清州	機械, 纖維
原州 - 忠州	軍需, 機械
東海 - 三陟	非鐵金屬, 펄프

資料: 第 2 次 國土綜合開發計劃 公聽會, 1981.

地같은 建設은 止揚하고 地方都市에 中小規模團地를 分散造成토록 하였다. 大田-清州에는 機械·纖維·食品工業, 光州-木浦에는 機械·食品工業, 大邱-龜尾地區에는 纖維·電子, 全州-群山에는 非鐵金屬, 非金屬鑛物工業, 原州-忠州地區에는 機械·纖維, 東海-三陟地區는 非鐵金屬食品工業을 각각 造成토록 하였다.

이와 더불어 서울地域의 工場들에 대한 半月, 平澤, 鄕南 移轉과 釜山地域 工場들의 長林, 梁山 移轉 등 工業再配置計劃을 繼續 推進토록 하였다.

5. 國土의 效率的 利用과 管理

國土를 效率的으로 利用하고 管理하기 爲하여 全國土를 3가지 種類로 區分하고 있다. 첫째는 旣 開發地域으로 여기에는 이미 開發된 都市化地域이라든지 農村聚落·工業地域 등을 包含하게 되는데 旣 開發地域은 旣存計劃에 따라 再開發을 實施함과 同時에 土地를 지나치게 많이 所有하고 있는 者에게는 過重한 稅金을 賦課토록 하였다. 둘째는 開發豫定地域으로 앞으로 10年內에 開發할 農耕地 또는 山地 등을 包含하고 있는데 이 地域의 土地利用은 綜合的인 基本計劃과 이에 대한 施行計劃을 樹立하여 段階的으로 開發하되 開發目的과 一致하지 않는 土地利用은 許容하지 않토록 하였다.

세째는 開發留保地域으로 이곳의 土地는 現在와 같이 利用하되 開發은 留保하는 것이 特色이다. 特히 開發留保地域이나 開發豫定地域에 對하여는 土地投機가 일어날 것을 勘案하여 基準地價를 告示하고 언제든지 土地去來許可制를 實施할 수 있도록 하였다.

1991年까지 農耕地 944 km^2를 造成하는데 이것은 山林地에서 584 km^2, 干拓埋立으로 360 km^2을 開發키로 하고, 草地는 1,180 km^2를 開發키로 하되 草地는 山林地에서 全部 轉用하기로 하였다.

또한 計劃期間동안 必要한 工業用地는 全部 125km^2로 추정하고 이의 充當을 위해 農耕地에서 42 km^2, 山林地에서 54 km^2, 그리고 干拓埋立으로 29 km^2를 造成토록 하고 있다. 特히 이번 第2次 國土綜合計劃에서는 土地管理側面에 力點을 두어 ① 不動産登記制度를 土地中心에서 所有者 中心으로 改編하고 ② 國·公有地處分을 制限하되 賃貸制를 導入하며 ③ 土地去來 中介業의 資格制를 實施하는 同時에 官認契約

土地利用 需給內容

〈表－7〉 (單位：km²)

區分	規模	內容
農地開發	944	山林 (584), 干拓 (360)
草地開發	1,180	山林 (1,180)
工業用地開發	125	農耕 (42), 山林 (54), 干拓 (29)
垈地開發	503	農耕 (168), 山林 (335)
公共用地開發	512	農耕 (282), 山林 (225), 干拓 (5)

資料：第2次 國土綜合開發計劃 公聽會, 1981.

書 使用을 義務化하도록 하였다.

Ⅳ. 問題点과 對策

以上과 같이 第2次 國土綜合開發計劃의 基本理念, 開發戰略, 主要內容들을 간단하게 檢討하였다. 그러면 이처럼 방대한 計劃을 效果的으로 遂行하기 위하여는 과연 어떤 問題點들이 補完되어야 하고 또 어떤 政策을 樹立하여야 가장 훌륭한 成果를 가져올 수 있을 것인가?

이같은 質問에 대한 代案으로 다음 몇가지 사항을 檢討해 보고자 한다.

지난 第1次 國土綜合開發計劃에서는 土地利用의 無節制와 投機가 성행하여 ① 都市地域에서는 市街地의 平面的인 擴散을 초래하였고 ② 土地利用의 秩序가 무너졌으며 ③ 부동산 投機에 따른 땅값 上昇이라든지 農耕地의 지나친 감소를 結果함과 同時에 ④ 自然資源의 훼손 등 심각한 問題點들이 提起되었다. 따라서 第2次 計劃은 第1次 計劃에서 나타난 이같은 問題를 해소하고 地方都市를 育成하기 爲하여 特定地域開發을 包含한 40個 大單位事業을 實施하도록 되어있다. 基本 方向으로는 ① 서울, 釜山의 人口 및 産業集中을 抑制하고 ② 大邱, 大田, 光州 등을 서울水準의 都市로 開發하여 그 地方에서 서울, 釜山으로 流入되고 있는 人口를 중도에서 차단토록 하며 ③ 計劃의 後半期에는 淸州 등 11個 地方都市를 集中開發하는 同時에 ④ 太白山, 智異山, 가야산, 덕유산 등 落後地域은 國家事業으로 開發한다는 것이다. 이와같은 開發方向이나 開發戰略의 基本은 生活圈이 된다.

그러나 生活圈構想이 成功하려면 우선 ① 서울이나 釜山 및 其他 大都市에 集中하고 있는 人口나 産業의 일부를 각 生活圈에서 흡수 定着시켜야 하고 ② 각 生活圈은 農村地域에서 都市로 나가려고 하는 사람들에게 바람직한 일터와 生活의 터전을 提供해 주어야 하며 ③ 각 生活圈은 그들의 周邊農村地域에 高度의 都市서비스를 提供해 주어야 한다. 즉 生活圈의 槪念에 따르면 敎育, 職業, 文化施設, 行政 등을 地方中心都市에 分散시켜 地方에서도 여권을 發給받게 하는 등 모든 生活需要를 地方에서 完全히 解決토록 하는 것인데 이와같은 生活圈槪念이 앞으로 10年內에 可能할 것인가 하는데 대하여는 많은 의문의 여지가 있다. 特히 이번 計劃에서는 主로 生活圈構想에 따른 旣存都市를 開發하는데 力點을 두고 있는데 가령 大邱, 大田, 光州 등 3個都市를 서울 水準으로 育成하는데 成功한다 하드라도 成長據點理論을 反對하는 사람들의 理論대로 이들이 다시 大都市의 人口過密, 住宅不足, 公害 등과 같은 都市問題를 제기할 危險性이 있는 것이다.

그러므로 旣存都市는 어느程度 自律的으로 發展할 수 있도록 유도하는 方案도 檢討되어야 한다.

또한 政策決定의 側面을 檢討해 볼 때 第1次 計劃期間中에는 國土計劃의 調整, 統制機能이 미약했기 때문에 그 副作用이 많았는데 第2次 計劃期間에도 政府內의 획일적인 管理機能이 保障될 것인지 確實치 않다.

이와 함께 成長都市開發促進法의 制定을 서두르고 있지만 이번 計劃의 推進 根據가 얼마나 反映될 수 있을 것인가의 문제도 아직 미지수에

있다. 앞에서도 言及하였듯이 第2次 計劃은 社會開發分野를 重要視하고 있는데 이 分野는 한번 確立된 후 그 制度를 바꾸기가 매우 힘들기 때문에 우리 實情에 맞는 社會開發이 이루어 지기 위하여는 이 分野에 대한 政府의 計劃機能이 大幅 強化되어야 한다. 同時에 社會開發의 目的이 國民들의 生活環境改善에 있기 때문에 이들의 意思가 政府의 計劃과 執行過程에 充分히 反映되어야 한다. 그러기 위하여는 서울特別市, 釜山직할시, 各道의 行政當局은 各己의 입장과 特殊事情에 비추어 이 計劃案에 대해 充分한 檢討를 하고 意思를 提示하는 同時에 地域社會의 與論을 수집하여 最終案에 반영하여야 한다.

한편 地域社會의 各界各層에서는 合理的이고 建設的인 討論과 비판을 하여 우리나라의 10年大計인 이 計劃을 조심성 있게 다루어야 한다.

第2次 計劃은 1980年代의 우리나라 狀況變動에 맞춰 均衡開發에 力點을 두고 있다. 만일 産業施設이나 公共施設이 지나치게 均等하게 配置될 때 經濟的인 效率性은 매우 낮아질 우려성도 있으며 이와같은 問題에 대한 代案이 결여되어 있는 것도 事實이다. 따라서 人口地方定着目標를 達成하기 爲한 事業으로서는 첫째, 受惠범위가 一定한 地域에 한정된 것이 아니라 全國的인 것이어야 하고 둘째, 國家의 基幹産業을 育成善導하는 것이어야 하며 세째, 地域社會開發이나 住民福祉效果가 가장 큰 것을 選定하여야 한다. 여기서 重要한 問題는 國民所得이 2천불 미만이고 過重한 國防費 부담을 안고있는 우리나라의 實情으로 이와같이 막대한 投資財源을 어떻게 마련하고 또 어떻게 배분할 것인가다. 제아무리 훌륭한 計劃이라도 財源調達問題가 해결되지 않으면 실현성이 없게된다. 그래서 우선 所要豫算에 대한 추정과 그 예산의 確保方案이 提示되어야 하는데 現在로는 그렇지 못하기 때문에 實現性에 대한 評價가 困難하다.

마지막으로 生活圈構想을 成功的으로 이끌기 위해서는 地方自治制의 實現이나 行政權限을 大幅的으로 地方自治團體에 이양하여야 하는 일이 전제되어야 할 것이며, 事業 우선순위 決定에 있어 政治的인 影響力이 배제되어야 한다.

또 여러가지 大單位事業을 추진하다 보면 自然景觀을 해치는 수가 많은데 이의 철저한 保護를 위해 환경영향평가제도 같은 것을 確立, 政府의 大規模投資事業, 公共團體의 開發事業, 民間主導開發事業 등에 적용하고 經濟發展과 環境保全의 調和를 이룩하는 計劃이 수반되어야 할 것이다.

V. 結 論

地方化時代의 國土開發計劃은 종래의 開發과는 약간 다른 차원에서 遂行되어야 한다. 다시 말해 ① 人本主義(HUMANISM)에 입각하고 ② 使用者(USER-ORIENTED)를 重要視하며 ③ 各地方의 特殊性(LOCALITY)이 強調되어야 한다. 地方化時代의 國土開發은 經濟의 效率性만을 主要視하던 時代를 지나 所得의 再分配와 生活의 質의 改善에 力點을 두기 때문에 經濟開發이나 公共施設物의 設置는 人間에게 가장 有利하고 가장 편리한 方向으로 유도되어야 한다. 만일 道路建設計劃이 實施 된다면 이것은 經濟性이나 物理的 側面 보다는 人間爲主로 建設되어야 한다는 말이다. 또한 이와같은 단계에서 國土計劃은 地方住民이 원하는 바를 파악하는데 重點을 두어 지금까지 通用되어온 下向的인 全國計劃의 推進方向을 上向的인 開發方式으로 補完하여야 한다.

그러나 事業의 性格에 따라 中央政府의 役割이 強化되어야 할 경우가 있기 때문에 地方化時代의 國土開發은 종래의 下向的 方式에다 地域住民의 意思가 充分히 반영되어 上下流通體系가 갖추어진 이른바 去來理論(TRANSACTIVE THEORY)과 비슷한 方法이 強調되는 것이 바람직하다.

끝으로 이러한 모든 計劃은 各 地域의 傳統에 뿌리박고 鄕土愛에서 出發하여 그 地方의 特性을 고려하는 地方性이 다분히 包含된 開發 이어야 한다. 그래서 經濟의 效率性, 平等性, 生活의 質의 改善도 우리의 傳統文化와 더불어 發展되어야 하는 것이다. ♣♣