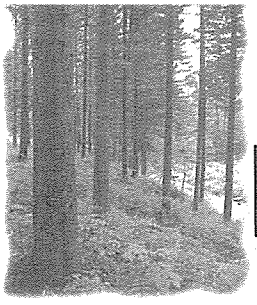
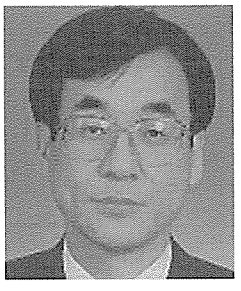


21C 국토개발정책방향

개방형 통합국토축 형성 동북아 경제 주도
지역특성별 벤처단지 등 산업단지도 조성



崔 在 德
〈건설교통부 국토정책국장〉

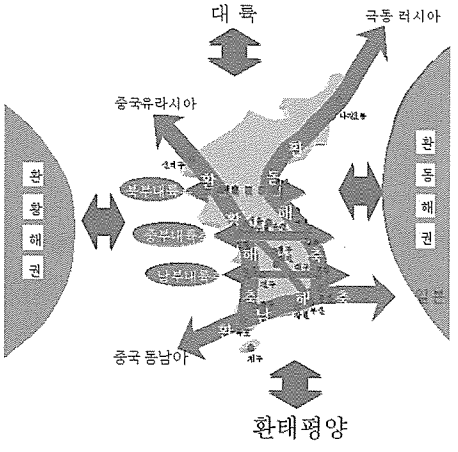
개발위주 국토운영 삶의 질 떨어뜨려

새로운 천년과 새로운 세기를 여는 2000년을 맞아 사회 각 부문에 걸쳐 새로운 발전전략을 모색하고 있는 시점에서 우리의 후손들이 대를 이어 살아갈 삶의 터전인 우리 국토를 어떻게 관리해 나갈 것인가에 대한 진지한 고민은 지속적인 국가발전과 국민의 진정한 삶의 질 개선을 위해 필수적인 작업이다. 특히 21세기에 전개될 새로운 여건변화, 즉, 세계경제의 전면적 자유화, 지식기반산업과 정보화의 급속한 진전, 지방자치제의 성숙에 따른 중앙정부와 지방자치단체의 역할 변화는 우리에게 국토관리에 대한 새로운 패러다임의 정립을 요구하고 있다. 아울러, 삶의 질과 환경에 대한 일반국민들의 높아지는 관심, 역시 국토차원의 근본적인 대책과 발상의 전환을 요구하는 대목이다. 우리는 1960년대 이후 근대화의 후발주자로서 경제와 개발 우선의 국토발전전략을 추진하여 왔다. 이러한 발전전략의 추진이 우리 국토를 근대적인 모습으로 변화시키고 고도경제성장을 이루는데 중요한 역할을 하였다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 이로 인해 국토에 누적되어 온 부작용은 21세기의 새로운 도약을 준비하는 우리에게 많은 제약요인이자 해결해야 할 시대적 과제가 되고 있다.

무엇보다 그간의 개발우위의 국토운영이 경제적 성장에도 불구하고 국민들의 삶의 질은 오히려 저하되는 모순을 야기해 왔음을 지적하지 않을 수 없다. 무질서한 개발관행으로 해변과 강변, 준농림지역에 난립된 음식점과 고층 아파트는 자연과 경관을 크게 훼손시키고 있으며, 주요 하천의 수질도 상수원수로서 최하급인 3~4등급에 머무르고 있어 국토관리에서 환경문제에 대한 근본적인 대책이 마련되어야 함을 시사하고 있다. 뿐만 아니라 자연재해로 인한 상습적인 피해와 시설물 안전관리의 부실로 인한 각종 사고는 그간의 경제적 성과에도 불구하고 국민들의 불안과 불신은 물론 국가 이미지를 추락시키는 주요한 요인이 되고 있다. 또한, 전체인구와 산업의 절반이 수도권에 집중(전체인구의 45.5%, 제조업체의 55.1%)됨에 따라 교통난, 주택난 등 과밀로 인한 비경제와 생활환경의 저하를 가져오고, 이러한 집중현상은 지방의 침체로 이어져 국민화합을 저해하고 나아가 국토전체의 경쟁력을 제약하는 요인이 되고 있다. 이는 전체 국토면적의 9만9천km^2에 불과해 좁은 국토를 더욱 좁게 만드는 원인이 되고 있다는 점에서 보다 근본적인 지방육성방안이 절실히 요구되고 있다.

이와 함께, 도로, 철도, 항만, 공항, 물류시설 등 기반시설 미비와 혼잡으로 인해 물류비용이 GDP대비 16.5%에 달하는 등 국민생활 불편은 물론 국가 경쟁력을 저하시키는 요인이 되고 있다. 특히, 21세기 무한경쟁시대에 세계시장의 핵심지역으로 부상할 동북아 경제권은 7억 인구와 총 GNP 6조달러의 잠재력을 가지고 있는 지역으로서 한반도가 이 지역 내에서 가지

개방형 통합국토축



고 있는 전략적인 관문기능을 활용하여 중심교류국가로 도약하기 위해서는 개방적이고 외국기업에 매력적인 국토기반시설과 환경을 확충해야만 한다. 정부에서는 이러한 문제의식을 토대로 국토에 관한 최상위 국가계획인 제4차 국토종합계획(2000~2020년)을 2년여에 걸친 열띤 논의와 연구 끝에 2000년 1월 8일 최종 확정·공고하여 향후 국토정책의 기본 틀을 마련하였다.

이 글에서는 이번 국토종합계획이 지향하는 이념과 주요 내용을 살펴봄으로써 21세기 우리 국토가 나아가야 할 바가 무엇인지 함께 고민하는 기회로 삼고자 한다. 아울러 최근 국토정책의 화두가 되고 있는 개발과 환경의 조화를 국토에 구현함으로써 다음 세대를 염두에 둔 지속가능한 국토발전을 이루기 위한 정책방향을 소개하고자 한다.

향후 국토정책의 기본방향을 제시하고 있는 제4차 국토종합계획은 '21세기 통합국토'의 실현을 기본이념으로 하고 있다. '통합국토'의 이념은 첫째, 동북아지역과의 통합을 통해 우리나라를 7억 인구와 총 GNP 6조달러의 잠재력을 가진 동북아경제를 주도하는 중심국가로 발전시키고, 둘째, 지역간 통합을 통해 경부축과 수도권에 대한 집중현상을 해소하면서 전국을 독자적인 경쟁력을 지닌 자족적인 삶의 공간으로 만들어 나가고, 셋째, 개발과 환경의 통합을 통해 자연과 어우러진 쾌적한 삶의 공간을 만들어 가며, 끝으로 남북간의 통합을 위한 남북교류 협력의 활성화를 통해 민족의 동질성을 회복하는 것을 포괄하는 이념이다. 이러한 이념을 달성하기 위하여 1) 더불어 잘 사는 '균형국토' 2) 자연과 어우러진 '녹색국토' 3) 지구촌으로 열린 '개방국토' 4) 민족이 화합하는 '통일국토'를 4대 기본목표로 제시하였다.

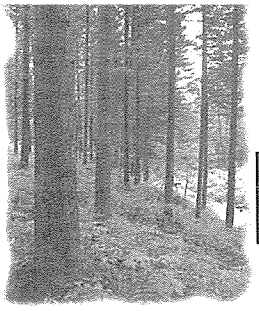
한반도 지닌 전략적 관문기능 극대화

과거 경부축과 수도권에 집중된 인구와 산업을 분산시키고 한반도가 지닌 전략적 관문기능을 극대화하여 동북아의 중심국가로 도약하기 위한 '개방형 통합국토축'을 형성해 나갈 계획이다. 개방형 통합국토축은 기존의 경부축에 대응하는 새로운 국토골격으로써 3대 연안을 잇는 연안국토축과 동서를 연결하는 동서내륙축으로 구성된다. 연안축은 한반도를 중심으로 부상하는 환황해경제권, 환동해경제권, 환태평양에 대응하는 개방적인 국토축이며, 동서내륙축은 연안의 발전기회와 성과를 내륙으로 확산시켜 국토의 균형발전과 화합을 도모하는 중심축으로 발전하여 나갈 것이다.

정부에서는 앞으로 신산업지대망, 국제공항, 항만 등 국제적인 생산·교류 기반시설과 지역균형 발전거점인 광역권을 새로운 국토축을 중심으로 집중육성해 나갈 계획이다. 특히 새로운 개방거점으로서 무관세 '자유항 지역'과 '외국인 투자지역'을 육성하여 외국과의 자유로운 교류와 외국기업의 유치를 적극 추진해 나가게 될 것이다. 아울러 수도권에 대응하는 지역발전의 선도지역으로서 광역권을 설정하여 아산만권, 전주·군장권, 광주·목포권, 광양만·진주권, 부산·울산·경남권, 대구·포항권, 강원동해안권, 중부내륙권, 대전·청주권을 개발하고, 국제자유도시로 육성될 제주도도 이에 준하여 광역적으로 개발해 나갈 예정이다.

수도권으로 집중된 중추기능, 즉 기업과 공장, 금융기관 본사, 공공청사 등을 지방으로 분산·이전시켜 나가기 위해 세제·금융·인프라 등을 포괄한 종합적인 인센티브를 제공하는 한편, 수도권 내에서도 분업적 분산화를 추진하여 계획적으로 정비함으로써 세계도시로서의 위상에 걸맞는 도시기반을 갖추어 나갈 계획이다. 지방 대도시에 대해서는 도시별로 특정부문에서 한국을 대표하는 '산업별 수도'로 발전시키는 등 지방도시의 기능 전문화를 도모함으로써 인재와 산업이 지방으로 향하도록 한다.

산업별 수도는 도시별 특성에 맞게 추진되어야 할 것이나 과학기술산업 수도, 국제물류산업 수도, 섬유패션산업 수도, 영상산업 수도, 자동차산업 수도, 첨단광(光)산업 수도 등이 고려



될 수 있을 것이다. 농산어촌에 대해서는 농수산업의 고부가가치화와 수출산업화를 통해 지역경제기반을 확충하고, 이들이 보유한 자연경관과 역사·문화자원을 신자원으로 적극 활용하여 새로운 생산·여가지대로 육성해 나갈 계획이다. 산업입지의 공급은 과거와 같은 정부주도의 대규모 공급방식을 탈피하여 정보통신, 지식기반산업 등 산업구조변화에 대응할 수 있도록 지역특성에 맞게 테크노파크, 미디어밸리, 벤처단지 등 다양한 형태의 산업단지를 수요자 중심으로 공급하여 나간다. 아울러 21세기 연기없는 전략산업인 문화관광의 육성을 지역발전과 연계해 나가고자 한다. 이를 위해 전국을 7대 문화관광권으로 구분하여 다양한 문화 및 자연관광자원 등을 발굴하고, 국제적 문화관광국가로의 도약기반을 마련해 나갈 계획이다. 남해안 국제관광벨트, 제주도 국제자유도시 등 한반도를 동북아의 중심관광국가로 도약시키기 위한 체계적인 관광개발이 이루어질 것이나, 문화관광자원의 개발방식은 환경의 훼손없는 생태중심의 친환경적인 방식이 채택된다.

살기좋은 우리동네 만드는데 역점

이번 국토계획의 가장 큰 특징중의 하나는 환경보전의 목표를 계획전반에 수용하였다는 점이다. 지역개발, 산업입지, SOC, 관광, 도시관리 등 국토계획의 전 분야에 걸쳐 환경과 조화된 지속 가능한 개발개념을 도입하여 건강하고 쾌적한 국토환경을 조성해 나갈 계획이다. 주요 산맥과 10대 강, 연안지역을 네트워크화하여 통합관리함으로써 환경훼손을 최소화하는 생태통합네트워크를 구축한다.

각 분야별로 환경친화적인 개발의 모형과 지침을 확립하며, 대형 개발사업에 대한 합리적 환경영향평가 수단을 도입함으로써 환경적으로 문제가 있는 사업은 구상단계에서부터 철저히 검토될 수 있도록 한다. 주요 하천의 상수원 수질을 1~2등급을 개선하기 위해 환경기초시설 확충과 오염원에 대한 특별관리, 지하수 관리를 강화해 나간다. 국토의 난개발을 방지하기 위해 친환경적인 국토이용의 원칙을 정립해 나갈 계획이다. 보전할 지역은 철저히 보전하고, 개발가능한 지역도 계획에 입각하여 친환경적으로 개발하는 국토이용원칙을 확립함으로써 고밀도 일변도의 무계획적인 개발로 인한 자연과 경관의 훼손을 원천적으로 봉쇄해 나갈 계획이다. 주택정책에 있어서도 과거의 '내집마련' 중심에서 '살기좋은 우리동네' 만들기에 중점을 두고 쾌적한 주거·도시환경을 조성해 나갈 계획이다. 특히 중저밀도의 친환경적인 주택을 공급하고, 중저소득층을 위한 임대주택 공급을 확대함으로써 주거 정의의 실현에도 정책의 무게를 두어 나갈 계획이다. 아울러 자연재해에 대한 대처능력을 대폭 강화함으로써 국민들이 안심하고 살 수 있는 국토여건을 조성하는 문제도 계획기간 내에 중점적으로 추진할 과제이다.

전국을 하나의 생활권으로 묶고 국제교류를 증진시킬 수 있는 고속기간 교통정보망을 확충하여 국민생활 불편의 해소는 물론 동북아 중심교류국가로 도약할 수 있는 국가 경쟁력을 확보한다. 교통수단간의 합리적 수송분담과 연계를 통해 수송 효율성을 제고하고, 도로, 철도, 항만, 공항, 물류시설을 체계적으로 확충하여 2020년까지 GDP대비 물류비용을 현재의 16.5%에서 10% 수준으로 절감하고, 전국 어디서나 30분 내에 기간교통망에 접근할 수 있는 체계를 구축한다. 7×9의 간선도로망을 중심으로 고속도로 총 연장을 약 6천km로 확충하며, 점차 철도수송체계를 강화하여 철도영업연장을 약 5천km 수준으로 확대한다. 이와 함께 인천국제공항을 동북아 중심공항으로 육성하고, 부산항·광양항을 동북아의 대형 컨테이너 중추항만으로 개발하여 동북아 관문국가로서의 국제교통인프라를 완비해 나갈 계획이다. 아울러 초고속정보통신망을 구축함으로써 전국 어디서나 첨단지식사회의 균등한 정보향유권리를 보장하고 지식정보화에 대응한 국가 경쟁력의 기반을 확보하고자 한다.

지난 6월 남북 정상회담을 계기로 남북이 화합하고 민족의 일체성을 회복하기 위한 국토차원의 대책에도 많은 관심이 집중되고 있다. 남북 상호간의 신뢰회복에 기여하기 위해서는 경제, 문화, 환경, 관광, 농업, 자원개발 등 각 분야에 걸친 다양한 협력방안들을 모색해 나가야 할 것이다. 특히 접경지역에 대해서는 개발과 보전, 안보적 요소를 종합적으로 고려하여 관리해 나가되 장기적으로는 남북교류협력사업과 연계된 평화벨트로 조성해

나가는 노력이 필요하다고 본다.

아울러 북한내 임해지역 산업단지 개발이나 각종 인프라 확충을 지원하는 방안도 남북관계의 진전과 연계하여 신중하게 추진해 볼만한 과제이다. 남북한간에 단절된 육상교통망을 단계적으로 추진(국도 6개, 철도 4개 노선)하되 우선은 우리측 구간부터 착실히 준비해 나갈 계획이며, 이외에도 백두대간 공동관리방안이나 북한내 지하자원 공동개발 등도 앞으로 계획기간 내에 추진할 필요가 있다고 본다.

우리나라는 인구에 비해 개발된 용지가 매우 적어(전 국토의 5%) 주택이나 SOC 등 국민생활 안정과 국가발전에 필요한 시설을 확충하기 위해서는 도시의 고밀화와 함께 국토의 88%를 차지하는 산지와 농지의 이용이 불가피한 구조를 가지고 있다. 더욱이 선진국들이 2백년 이상 걸려 이룩한 경제성장을 3~40년만에 이룩하는 과정에서 이로 인한 환경문제가 심화되어 온 것이 사실이다.

물론 국토개발에 따른 환경문제는 단순히 현재의 시각에서만 판단할 수 없는 측면이 많다. 주지하는 바와 같이 과거 70~80년대에는 급격한 도시화와 산업화에 필요한 용지가 충분히 공급되지 못해 극심한 투기현상을 경험하기도 하였다. 이후 90년대에 이르러 과감한 토지이용규제 완화를 통해 2백만호 주택건설 등이 이루어졌으나 아직도 사회기반시설은 선진국 수준에 크게 못미치는 실정이다. 특히 21세기에 동북아의 중심국가로서 경쟁력을 갖추기 위한 국토여건을 갖추기 위해서는 과거보다 체계적이고 효율적인 국토개발이 요구된다는 점에서 국토개발의 필요성은 여전히 남아있고 앞으로도 지속될 수 밖에 없다고 보는 것이 타당할 것이다.

이러한 국토개발 필요성을 충족시키면서도 최근 문제되고 있는 난개발을 방지하면서 환경과 조화된 개발을 유도하기 위해서는 토지이용원칙과 체계를 재정립하여야 한다는 것이 정부의 판단이다. 즉 '계획없이 개발없다', '참여없이 개발없다'는 이용원칙을 확립하고 이를 실천하기 위한 제도적 장치를 갖추어 국토 난개발을 근본적으로 방지해 나가야 한다. 이에 따라 정부에서는 지난 5월 30일 『국토 난개발 방지 종합대책』을 마련하고 법령제정 등 이를 구체화하기 위한 작업을 추진중에 있다. 상호 연계성이 부족한 현행 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하여 도시지역과 비도시지역으로 이원화된 토지이용체계를 일원화하고, 이를 통해 준농림지역 등 비도시지역에도 도시계획적 관리기법을 도입하여 전 국토에 '선계획-후개발' 원칙을 확립하는 것이 이번 대책의 핵심이다. 이렇게 되면 보전이 필요한 지역은 철저히 보전하고, 개발할 지역은 사전에 계획을 수립하고 이에 입각하여 체계적으로 개발하는 것이 가능해질 것이다.

아울러, 이러한 제도개편 방안과 함께 개발허가절차 자체의 투명성을 높임으로써 환경적으로 문제가 있는 개발행위를 사업구상단계에서 걸러내는 장치도 검토중에 있다. 즉 일정규모 이상의 개발사업에 대하여는 주민 의견을 반드시 청취토록 하는 한편 상위계획과의 부합 여부와 주변 환경·경관에 미치는 영향을 엄밀히 분석할 수 있도록 관련 전문가가 참여하는 심의기구를 중앙과 지방에 설치하는 것이다. 이를 통해 환경훼손이 우려되거나 기반시설의 부족 등 공간구조를 종합적으로 고려하지 않은 개발사업들을 사전에 걸러나가고자 한다. 국토는 국민, 주권과 함께 국가를 구성하는 기본요소이며 한정된 국민의 생존기반이자 생활공간일 뿐 아니라 다음 세대에 물려주어야 할 민족의 자산이다. 때문에 국토를 어떻게 가꾸고 관리해 나가야 하는지 명확히 인식하고 그 방향을 제시하는 것은 매우 어려운 과제이다. 국토가 가진 잠재력을 개발하면서 주어진 제약을 극복해 나가야 한다. 하지만 이 과정에서 우리는 다양한 가치의 충돌과 우선순위의 선택에 직면하게 된다. 더욱이 국토를 변화시키는 행위는 일단 행해지고 나면 되돌리기가 사실상 어렵다는 점에서 매우 신중하고 전략적인 접근이 필요하다. 미래의 시대적 요구와 내외의 여건을 예측해야 하며 가능한 한도 내에서 최선의 대안과 사회적 최적점을 모색해 나가야 한다. 이를 위해서는 국토에 대한 명확한 철학과 인식이 선행되어야 한다. 이러한 철학이 뒷받침될 때만이 상충되는 가치들 속에서 중심을 잡고 이를 조화시켜 나갈 수 있는 것이다. 21세기의 국토정책은 바로 이러한 기조 위에서 다양한 가치의 통합과 조화가 기본이 되어야 할 것이다 ST