



地域開發隔差의 問題點과 對策

Problem and Counterplan of Regional Development Gap

鄭 武 鎔*
Chung, Moo Yong

1. 地域開發 隔差의 問題點

1-1 좁은 國土의 綜合開發과 開發隔差의 모순

國土綜合開發計劃이 施行되면서 나타나기 시작한 地域間 開發隔差의 問題는 순수하게 國土利用의 效率化와 用地經濟라는 科學的인 基準이라는 側面에서 보다는 多分히 感情的이고 政治的인 評價에서 觸發된 것이라 할 수 있다.

우리는 全國土綜合開發計劃이라지만 그 國土面積이 約 10萬Km²(99,510Km²)이고 보면 몇 배, 몇 10배의 國土를 가진 나라들에서는 아주 작은 地域計劃에 지나지 않을 수도 있다. 이 좁은 國土, 즉 가로 세로가 5時間이면 끝에 이르는 國土를 綜合的으로 發生한다는데 오히려 地域間에 開發隔差가 나타나고 見解와 視角의 差異가 아니라면 計劃과 政策의 貧困이라 할 수 밖에 없다. 따라서 어떠한 理由에서건 國土綜合開發計劃이 施行되어 20年이 된 오늘날에서도 地域間的 開發隔差가 論議되고 重要的 計劃課題로 理解되고 있다는 現實이 닮아난 問題性을 지니고 있기 때문이다.

1-2 國土開發의 開發隔差와 經濟開發의 成長隔差가 混成

우리나라의 經濟開發施策은 國土綜合開發計劃보다 10年을 앞서 着手되었으며 國土開發의 成果

가 地域開發로서 그 隔差는 地域間開發隔差로 불리지만 對해서 經濟開發의 成果는 經濟成長이 對해서 불리므로 地域間成長隔差라 한다. 國土開發의 實體는 地域社會의 生活基盤水準으로 나타나고 對하여 經濟開發의 實體는 地域社會의 所得水準으로 나타난다. 이 呼稱과 實體의 面에서 國土開發이 낮고, 뒤진 地域은 經濟開發에서도 낮고 뒤진 境遇가 많다보니 一般的으로도 國土開發과 經濟開發을 區分하지 않고 國土開發이 뒤지면 經濟成長 또한 뒤진 것으로 理解하므로써 地域間的 開發隔差는 總括的인 表現이 되고 있다. 이는 基本的으로 經濟成長을 밑받침하기 위해 推進된 國土開發이라는 바탕 위에서 物理的인 開發에서의 隔差와 開發에 의한 成果에서의 隔差인가하는 點은 區分되어야 한다. 그런데도 이 成果配分面에서의 不均衡은 뒷전에서 서고 工業團地와 高速道路, 鐵道, 道路鋪裝 및 都市化率 등 物理的인 投資와 量의 規模만으로 開發 隔差가 다루어지고 있다는 것도 또한 問題點으로 台頭되고 있다.

1-3 經濟開發計劃의 시작은 30年, 本格的 「國土綜合開發計劃」 시작은 20年 程度다.

우리나라에서 國土開發이 처음 論議되기 시작한 것은 지금부터 30年前인 1960年의 自由黨政府에 의해 樹立된 「經濟開發 3個年計劃」이라 할 수 있다.

그러나 이 計劃은 이듬해인 1961年 5月 16日

* 國土開發技術士(地域 및 都市計劃)·(株)都和綜合技術公社副社長

군사혁명이 일어나자 군사정부에 의해 1962년부터 시작된 「第1次 經濟開發 5個年計劃」의 母體가 되었다. 實際로 國土綜合開發計劃(全國計劃)이 完成된 것은 이로부터 9年 後인 1971年 10月 이었다. 그러면 9年 동안의 國土開發事業은 經濟開發計劃에서 定하여진 投資規模範圍內에서 이루어졌으며 第1, 2次 經濟開發計劃의 핵심은 國土開發事業이었다. 또한 60年代末에서 70年代初까지 「大國土建設計劃」을 樹立, 推進한 것은 ① 第2次 5個年計劃 期間中 100만號의 住宅을 建設하고 ② 漢江 洛東江 錦江 및 榮山江의 4大江을 綜合開發하며 ③ 釜山, 仁川을 비롯한 東南, 西海岸의 主要 10大港灣을 開發하고, ④ 서울을 起點으로 하여 釜山, 仁川, 江陵, 木浦를 連結하는 基幹高速道路와 東海, 南海, 西海岸을 連結하는 鐵道를 建設한다는 內容이 있다. 이제 國土開發이 本格的으로 始作된 것은 國土計劃基本構想이 確定되는 「第1次 國土綜合開發計劃」(1970~1981)이었다. 이 計劃期間중 總投資規模는 1조원이었는데 같은 기간 國民총생산액의 約25%에 해당하였다. 1982~1991年까지를 계획기간으로 하는 「第2次 國土綜合開發計劃」은 第1次 國土綜合開發計劃執行課程에서 드러난 問題點을 解消, 過密, 過小地域의 解消, 國民生活環境에 目標를 두고 計劃되었다.

1-4 새로운 開發軸 형성과 地域開發 隔差 여론

1970年代初의 國土開發主軸은 서울에서 大田-大邱-蔚山-釜山으로 꿰뚫린 京釜軸이었다. 중추기능인 行政, 經濟의 中心地 서울을 起點으로 해서 水原, 大田, 大邱를 거쳐 臨海工業의 立地條件을 具備한 東南海岸벨트地域인 蔚山~釜山으로 이어지는 京釜軸開發이 먼저 이루어졌다.

그 결과 京釜高速道路가 貫通하는 圈域에는 수많은 工場과 工業團地가 形成되었고 우리나라 工業의 全 生産量 중 3분지 2가 이 京釜軸의 圈域에서 이루어진 것만은 事實이다. 여기서 잠시 우리나라의 地圖를 살펴보면 東海岸을 따라 太白山脈이 뻗어 내려있고 그 支脈과도 같은 廣州山

脈, 車嶺山脈, 蘆嶺山脈, 小白山脈들이 마치 人體의 助骨처럼 東에서 西南方向으로 흘러내리고 있다. 이 支脈들이 江과 盆地를 만들었고 그 江이 흐르면서 西部의 平野를 만들었다. 그런데 京釜 開發軸은 支脈들의 흐름과 대각선을 東南方向으로 뻗어내려 高速道路가 貫通하고 있으므로 해서 京釜開發軸外에 있는 江原道, 全羅南北道는 工業을 包含한 近代產業과 開發이 상대적으로 뒤진 것이 사실이다.

여기서 生覺해야 할 點은 地域隔差側面에서 본다면 70年代初半에 京釜高速道路建設 당시 湖南高速道路도 同時에 着工建設 하였다면 하는 아쉬움은 누구도 부인할 수 없을 것이다.

京釜開發軸上에 있는 都市나 海岸의 工業團地를 建設함에 있어서 이 地域의 急速한 經濟發展이 他地域보다 먼저 發展되고 있었다는 것은 좋지만 他地域은 地域푸대접론까지 輿論이 形成된 것이다.

2. 地域間 開發隔差에의 對策方案

2-1 過大·過小平價 없는 充實한 計劃具

國土計劃은 國土를 對象으로 하는 開發·整備·利用의 計劃이며 開發投資의 效果가 빨리 크게 나타날 對象부터 開發에 着手하기 때문에 計劃施行 20年이된 오늘에서의 開發計劃등은 그 成果가 더디고 投資의 規模도 크게 된다. 이러한 輿件에서는 政治的인 意圖나 이른바 목소리 큰 分野의 主張에 휘말리면 全國次元의 國土利用 效率化, 長期的인 國土未來像에 立却한 計劃의 立案 推進 具顯이 어려워진다. 現在까지의 地域間開發隔差를 過小評價해서도 안되지만 決定的이고 어쩔수 없는 隔差로 過大評價해서도 안된다. 이제 價値觀이 달라지고 意識의 轉換된 國民의 生活를 對象으로 해야하는 國土綜合開發計劃의 國土, 國民의 輿件이 달라졌다는 것을 充分히 理解하고 充實한 計劃, 未來指向的인 視角에서의 計劃을 마련하고 成就해 나아가야 한다.

2-2 開發因자의 開發, 開發成果의 均衡化

國土綜合開發計劃은 國土利用基盤의 開發이란 點에서 道路, 用水, 通信, 鐵道, 工業團地, 都市等 分野가 많겠으나 이제 어디를 어느程度開發 할 것인가를 物理的인 計劃과 함께 그 質이 問題가 되고 있다. 그러나 보다 重要的 것은 그 地域의 物理的基盤開發을 위한 答을 찾는 일, 즉 地域開發의 因子를 開發해야 한다. 또한 工業誘致 工業團地建設만이 地域開發로 알고 있지만 工場이 없는 濟州道는 高所得을 누리고 있는바, 「工業誘致」가 아닌 「사람誘致」를 開發因子로 하고 이에 알맞는 開發을 해야 한다. 한때 先進開發地 帶였던 鑛業地帶는 廢村이 되고 있으며 工業發展 地域은 公害와 低生性이라 하여 踏步狀態인가 하면 水產業者와 餘暇業이 伸張하고 研究學院都市, 新都市가 脚光을 받기도 한다. 地域特化開發이라는 말도 있지만 四通八達의 交通路線을 이룬 우리나라는 이제 이 「좁은 國土」를 最大한 活用하는 國土計劃을 마련하여야 한다. 國境을 넘어 出·退勤을 하는 外國人이 와서 消費하는 돈이 內國人的 消費支出과 맞먹는 「유럽」의 事例은 이제 우리의 國土計劃에 援用해야 할 것이며 어느 地域을 어느 程度 開發하느냐만의 基準이 아니라 地域間에 國土開發의 成果가 均衡을 이루도록 各地域의 開發主導因子를 찾아 이를 極大化하는 國土計劃이라야 우리의 實體的開發隔差와 感情的 隔差感이 現實的으로 解消되어 갈 것이다.

2-3 首都圈機能의 地方分散을 위한 提言

首都圈機能分散이 곧 地域均衡開發에 寄與한다. 今後 우리나라는 內需擴大를 中心으로 한 適切한 經濟成長을 通하여 國民生活의 質의 向上을 圖謀하면서 國際的으로 開放된 國家로서 公헌을 위해서는 우리나라 구석구석까지 均衡잡힌 國土를 創造해 나가는 것이 急선무이다.

首都의 一點集中에 대한 問題點으로는 ① 世界의 類例가 없는 巨大都市가 만들어 낸 過密, 過大의 폐해가 各種問題로 잠재되어 있고 ② 서울의

一點集中은 얼핏보기엔 經濟的 效率性에 基盤을 둔 것처럼 보이지만 新進제국이 機能分散型國土를 維持하는 것에 비추어 보아도 알 수 있듯이 우리나라 全體的으로 보면 비능률, 비효율^을 가져오고 이미 集中限界를 초월한 것으로서 더 이상 방치할 수 없는 상태이다. ③ 中樞都市, 國際都市로서의 機能을 하고 있는 서울은 適切한 都市의 整備를 行할 必要性을 부인 할 수 없고 어쨌든 人口, 産業의 地方分散을 圖謀해야하는 절박감을 주고 있고 全國土의 均衡있는 國土構造를 改造하기 위해서는 탄력성 있게 分散策을 推進해야 할 것이다.

2-4 各種機能 分散을 持續的으로 推進

■ 本社 機能등의 地方分散 誘導

本社 事務所機能이 「서울이 아니면 얻을 수 없는 情報」를 求하기 위해 首都圈에 集中하는 것이 아니다. 「그 地方이 아니면 얻을 수 없는 情報」나 매력을 追求하여 그 地方에 자리잡을 수 있는 條件이 갖추어 지도록 誘導한다.

■ 大學, 地方研究機關등의 誘致

研究, 開發機能이 産業發展과 긴밀한 關係가 있어 地方育成이란 觀點에서도 重要도가 增大되고 있다. 國內外의 大學을 비롯하여 學術研究機能의 地方分散 誘致를 促進시켜야 하고 이때 地方自治團體가 土地를 提供토록 하며 土地取得에 대한 地方債 등의 財政的 支援措置를 講究토록 한다.

■ 國際會議, 全國的行事의 地方開催

地方의 地域活性化 및 國際會議 일환으로서 各種地方行事開催가 활발해져야 겠다. 各種行事의 誘致는 地方人材의 集決, 地方自資發掘, 文化의 地域發展」의 契機가 될수 있도록 폭넓은 「國際博覽會」, 國際行事, 全國的인 行事의 地方開催를 積極支援토록 促進한다.

■ 政府가 관여하는 關聯施設의 地方分散

政府機關의 먼저 首都機能에 꼭 必要한 部處外는 關係機關, 全國的 團體本部, 公社體制중 可能한 것부터 地方分散을 誘導하여 地方에 자리잡도록 해야 할 것이다.

■ 地方主導의 觀光休養地 開發

폭넓은 餘暇活用전개의 場이 되도록 地方의 特色이나 民間能力을 活用하여 전국의 다채로운 휴양지 整備를 촉진함으로써 地域의 特殊性確立과 地域의 發展을 圖謀한다. 山紫水明의 條件을 갖추고 있는 우리나라 地方마다의 휴양지개발의 特性으로 지역활성화와 새로운 地域開發進興을 積極 推進해 나아가간다.

■ 新首都建設의 再推進

새롭고 대담한 發想으로 새首都建設의 可能性을 構想檢討한다. 現在の 首都서울에서 100~200킬로미터 範圍內에 未來國土像을 指向한 人口 50萬~100萬人程度의 새 首都를 建設하여 行政, 司法 및 立法을 中心으로 한 首都機能을 移轉하고 새首道와 서울間을 「磁器浮上列車」와 같은 高速交通體系로서 30~40分帶로 連結한다. 또한 都市機能面으로도 서울에서 獨立機能이 되도록 誘導하며 서울과 새首都를 交通, 通信體系로 連結하여 양자가 一體化되도록 計劃함으로써 現在 서울複合都市機能에 갖는 그나름대로의 長點에서 손상을 주지 않도록 計劃에서 配慮한다.

새 首都의 建設은 우리나라 國民의 마음을 行政首都機能으로 쇄신함과 아울러 精神文化나 生活의 쾌적성, 융통성에 눈을 돌리도록 하고 國民들에게 높은 차원의 期待를 갖게 해 줄수 있을 새로운 清新한 文化 뿐만 아니라 새로운 活力을 지닌 새얼굴의 人상을 심어 줄수 있어야 하겠다.

■ 重點地域開發事業推進으로 地域隔差 解消

- 서울에 集中된 國際空港의 航空路를 據點地方에 數個所 擴散한다.
- 西海岸時代의 開幕을 걸고 推進되는 政策的인 國家事業은 많은 國民이 박수를 보낸다.
- 産業構造의 變化에 對應
- 國土의 均衡發展과 地域의 衡平性의 提高
地域經濟 活性化 誘導
- 中國大陸과의 交流를 위한 港湾建設과 整備 擴張은 地域開發의 관건을 쥐고 있다.
- 새로운 기술혁신에 의한 情報都市 造成을 推進한다.

地方 거점 도시별로 都市內에 情報 업무단지를 모델로 선정 지역별 안배한다.

2-5 地方化時代, 地方自治에 對備한 全國土 綜合開發計劃

우리의 모든 國家施策이 그러하지만 全國土를 對象으로한 國土綜合計劃이야말로 다가오는 地方自治制施行과 함께 地方化時代를 맞아 重要한 契機가 될 것이다. 地方議會와 地方自治行政機關은 具體적이고 競合적으로 全國計劃에의 壓力을 行使 할 것이며 이들의 意見收斂이 不振할 경우에는 計劃具顯自體가 어려움을 겪게 될 것이 當然하다. 특히 政策弘報에서 政治, 政權弘報에 能하고 地域開發 經濟施策弘報에 無能한 우리의 現實로 볼때 國土開發成果의 均衡化를 위한 計劃理念으로 總論의인 部門은 全國行政次元에서 中央政府直轄機關에 의하여 立案, 管理되고 地域開發因子에 따른 開發伸張은 地方自治團體가 專擔立案하는 連繫體制가 確立되어야 한다. 開發隔差란 相對的概念이며 開發成果가 고르게 번지게 하는 새로운 國土計劃技法이 動員되어야 할 때가 되었다는 點을 모두가 切實히 理解하여 해야 한다. 이點이 미루어지면 우리의 地域間開發隔差도 그 틈을 메우지 못한채 미루어 질 것이 確實하다.

■ 새로히 期待되는 第3次 國土綜合開發計劃 (1991~2001年)

현재 계획중인 第3次 國土綜合開發計劃에서는 國土政策의 靑寫眞을 提示하는데 있어서 國土의 均衡發展으로의 政策을 시도하여 國民이 고르게 혜택받고 불평불만은 없는 地域푸대접의 불신감을 씻을 수 있도록 더욱 誘導되어야 하겠다. 그러므로 地方自治制에서 地域開發計劃과 國土開發計劃이 잘 連繫될 수 있도록 立案되었으면 한다. 國土는 國民들의 포근한 요람이어야 하고 快適한 일터이어야 하며 安樂한 休息處가 될 수 있도록 우리의 國土開發年輪의 縮尺으로 國土를 갖꾸어 햇볕 쬐아지는 錦繡江山 즉 맑은 공기, 푸른강물, 유난히 맑은 청자빛하늘을 2,000年代는 바라 보게 될 國土計劃이 樹立되어질 것을 確信하는 바이다.