

## 國土綜合開發計劃의 推進과 特性

The progress & the characteristics for the national land development program

崔 炳 麒\*

Choi, Byoung - Gee

### I. 國家開發 政策의 흐름

李朝 中期까지의 重農政策으로 停帶狀態의 商工業이 壬亂을 契期로 急速한 變化를 이르키며 私營手工業이 繁昌하였으나 1876年 釜山 開港以後에 들이다친 外來 商品들로 인하여 그 基盤이 흔들렸고 技術과 資本의 不足으로 企業活動 또한 微弱한 實情이었다.

1910年 韓日合邦으로 日帝의 隸屬의인 工業化가 展開되던 中 1919年 3.1運動과 1920年代末 世界 大恐慌이 發生함에 따라 遊休資本이 海外進出의 突破口를 찾기 爲해 1931年 日本은 滿洲侵略을 敢行하고 重要産業統制法을 만들어 韓半島를 日本의 原料, 食糧 確保와 大陸進出을 爲한 經濟 軍事的 前進基地의 기반을 굳히기 爲해 南農北工의 畸形的 開發이 推進되었다.

1937年 中日戰爭과 1941年 太平洋戰爭의 發發로 微微하게나마 命脈을 維持하던 民族資本은 戰時體制下에 日帝로의 統合을 強要 當하였다.

1948年 解放은 되었으나 日本의 退去와 北韓의 電力供給中斷으로 生産活動이 萎縮되어 있던 中 1950年の 6.25動亂으로 産業施設의 68%가 破壞되었고, 政治權力의 不正腐敗와 西歐文物의 無分別한 流入으로 政治 社會의 混亂과 腐敗는 4.19學生運動을 일으켰고 1961年 5.16 軍事政權이 誕生하게 되었다. 國家再建을 爲한

努力으로 1962年 第一次 經濟開發五個年計劃은 모든 社會經濟的 惡循環을 是正하고 自立經濟達成을 爲한 基盤構築을 目標로 確定發表하였으며 그 結果로 우리 經濟 모든 部門에서 持續的이고 急速한 成長을 이루어 왔다.

그 後 每5年 間隔으로 오늘날 第7次 經濟開發5個計劃(1992~1996)이 推進中에 있으며 第3次 經濟開發計劃이 發表되던 1971년에 第一次 國土綜合開發計劃(1972~1981)이 確定發表되었고 오늘날까지 第三次 國土綜合開發計劃(1992~2001)이 樹立되어 推進中에 있다.

勿論 第一次 國土計劃이 發表되기까지는 1967年の 大國土建設計劃(案)과 여기에 包含된 各級 開發計劃의 細部指針과 開發行政의 基本方針等의 內容을 담은 國土計劃基本構想이 作成되었으나 이것들은 비록 實踐되지는 못하였으나 그 計劃精神과 趣旨는 第一次 國土綜合開發計劃에 繼承되었다.

1960年代初를 分岐點으로 그 以前까지는 戰後復舊 爲主의 開發事業이 散發的이고도 非能率的으로 展開되다가 體系的이고 國家的인 次元에서 開發計劃樹立의 必要性을 느끼게 되었다.

經濟開發計劃을 推進함에 있어서 가장 큰 隘路事項은 資源開發과 이에 必要한 에너지 供給이었다.

資源의 分布와 에너지 開發 可能地는 特定地域에 編重되어 있을뿐만 아니라 確定된 全國計劃이 없는 當時로서는 目的 達成을 爲한 優先

\* 都市計劃技術士(株)三安建設技術公社副社長

順位에 따라 開發對象地를 選定하고 그곳에 對하여 調査 및 計劃이 樹立되었으며 이를 기초로 한 全國的 開發을 爲한 第一次 國土開發은 1969 年부터 研究着手 되었다. 各年代別로 國土開發 政策의 特性을 보면 1960年代는 開發潛在力이 높은 地域을 優先으로 선정하여 社會間接資本 擴充과 工團造成에 置重하는 二次產業 中心의 開發政策을 펴왔다. 1970年代에는 國民의 餘暇 空間需要에 能動的으로 對處하고 繼續的인 投資없이도 短期間內에 投資效果가 所得으로 이어질 수 있는 觀光開發 爲主의 三次產業을 通하여 高度 經濟成長을 維持하려고 하였으며 이를 爲한 具體的인 計劃으로는 比較的 自然觀光 資源이 豊富한 濟州 및 東海岸一帶를 包含한 雪岳, 五台山의 自然觀光圈과 文化 遺蹟이 많이 分布된 古都 慶州 및 公州, 扶餘 中心의 文化觀光圈 開發에 着眼하여 基礎調査를 通한 全國觀光綜合開發計劃을 樹立하기에 이르렀다.

1980年代에는 特定地域 全般에 걸친 再整備을 通하여 地域間 不均衡 解消를 爲한 塔後地域 開發優先으로의 政策變換을 하였으며 第二次 國土綜合開發計劃의 下位計劃으로서 地方政府 主導下에 道綜合開發計劃을 樹立하기 始作한 것은 큰 意義를 갖는다고 할수 있다.

1990年代의 主要政策課題는 各分野에서 地域開發에 對한 多樣한 欲求가 表出되고 다른 한편으로는 地域 利己主義가 擴散되어 廣域的 事業推進이 어려워 지게 됨으로 開發에 對한 合理性과 效率性을 더욱 切實히 要求하게 되었다.

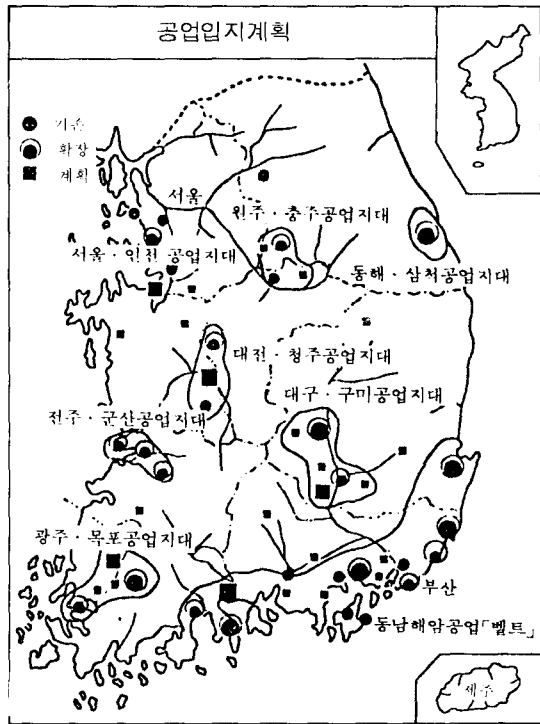
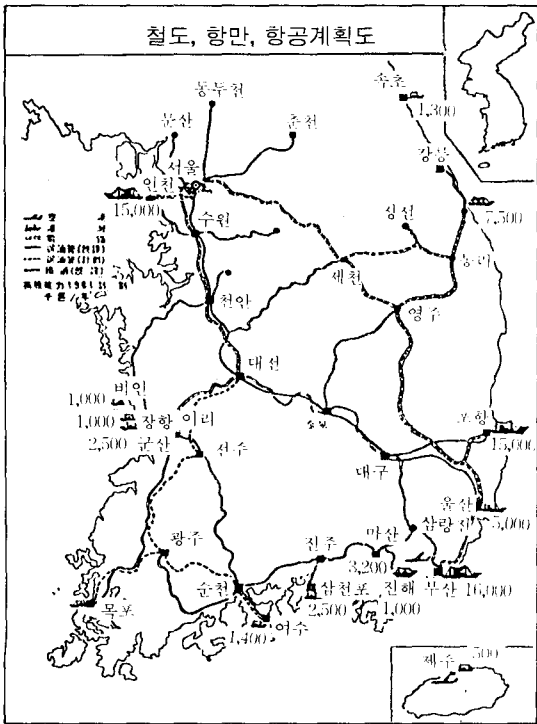
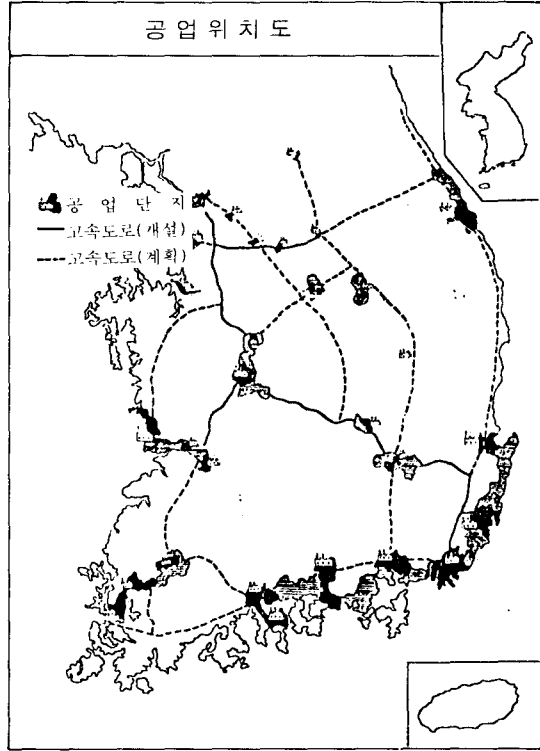
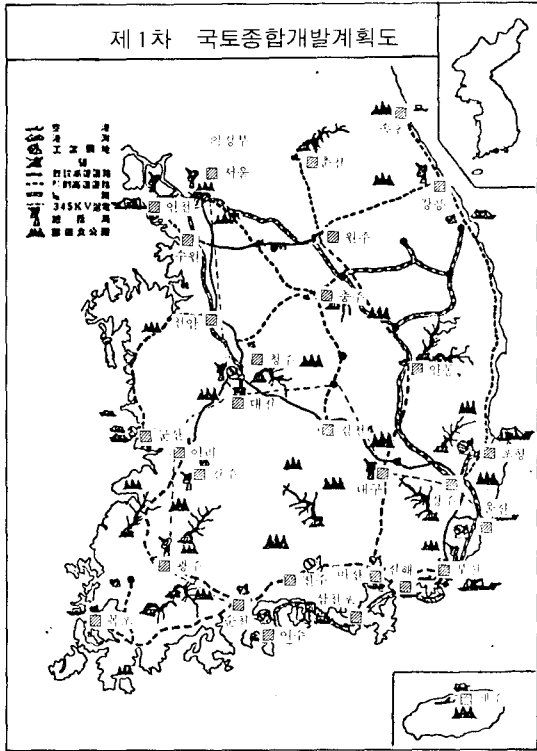
따라서 全國的인 統合的 高速交流網을 構築하여 地方都市의 育成과 產業開發을 꾀하고 首都圈의 集中을 막는데에 心血을 기울여 各가지 政策開發과 計劃을 세워 施行하여 왔으며 當面한 問題點으로 登場된 不動產 投機를 根絶하여 安定的으로 不足한 住宅을 供給하는데 힘쓰는 한편 都市空間의 效率的 利用과 맑은 물의 供給擴大에 開發政策의 主眼點을 두게 되었고 特히 建設產業의 尖端化로 事故豫防 및 不實施工 防止에도 主力하게 되었다.

## II. 第一次 國土綜合開發計劃

두 차례에 걸친 經濟開發計劃을 成功的으로 達成함에 따라 工業國으로서의 基盤을 닦게 되었고 工業化는 急激한 都市化 現象을 招來함에 따라 全國土의 效率的 利用을 爲한 計劃이 必要하게 되므로써 새로운 國土變化에 對應한 全國的인 綜合開發計劃에 着手하였다. 이는 1968 年에 作成한 國土計劃基本構想을 바탕으로 1972~1981년까지 10年間을 計劃基幹으로 하여 作成되었으며 本計劃의 基本目標는 都農間 有機的 發展을 爲한 國土의 效率的 利用管理와 經濟活動을 뒷받침할 開發基盤을 擴充整備하고 國土가 包藏하고 있는 資源의 積極開發과 이에 따르는 自然의 保護保全 및 產業社會에서 發生되는 各種 都市問題를 解決하여 國民 生活環境을 改善하는데 力點을 두었고 또한 都農間 均衡開發과 農工併行發展으로 國土構造와 環境을 改善하는데 그 基本理念을 설정하였다.

以上の 目標達成을 爲해 國토개발방식은 據點開發方式의 開發政策으로 事業效果의 全國的 波及을 期하였으며, 具體的인 推進戰略을 보면 工業化의 基幹이 되고 國際競爭力을 強化하기 爲하여 大規模工業基地를 構築整備하고 大都市와 地域間 產業中心地를 效率的으로 連結하기 爲하여 交通, 通信, 水資源 및 Energy 供給網을 擴充整備하며 產業의 能率을 높이고 經濟的 社會的 文化的으로 落後된 地域의 開發을 爲하여 特性에 맞는 產業을 開發하고 社會供給設施을 擴充하여 地域的 自位機能을 強化하도록 하였다.

一次計劃의 成果로는 工業產業基盤의 構築과 全國的 韓線交通編이 形成되고 多目的用水 供給源擴充으로 產業活動을 支援하는 기틀을 마련하여 國土利用 管理體系를 確立하게 되었다는데서 그 意義를 찾아 볼 수 있다.



### Ⅲ. 第二次 國土綜合開發計劃

第一次計劃은 經濟成長을 效率的으로 뒷받침 하는데 主眼點을 둔 結果 工業基盤이 構築되고 幹線交通網이 形成되었으며 水質源의 綜合開發과 國土利用管理體系가 確立되는 等 重한 成果를 거두었음에도 不拘하고 한편으로는 서울, 釜山을 中心으로 國土利用의 兩極化 現狀과 Energy 및 土地資源이 不足하고 生活環境의 塔後와 環境汚染이 深化되는 問題點이 派生 되기도 하였다.

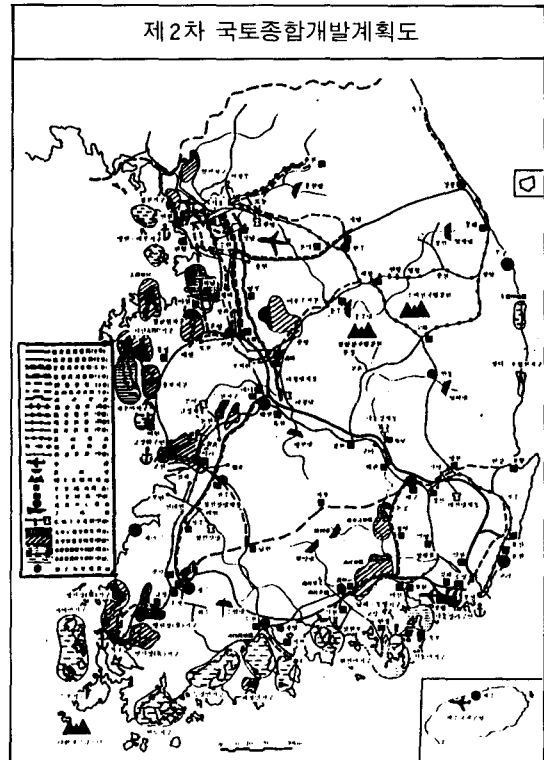
第二次 國土綜合開發計劃은 이러한 一次計劃의 敎訓과 反省을 바탕으로 作成되었으며 開發의 基本目標은 서울의 編重을 抑制하는 方法으로 地方에 雇傭機會를 늘리고 生活環境을 向上시켜 地方定着에 努力하도록 하며, 大單位據點開發보다는 分散配置하여 開發可能性을 全國土에 擴大시키고 國民生活水準向上을 爲한 環境整備로 福祉社會建設의 基盤을 形成하며 國土骨格의 效率的인 形成과 産業施設配置로 環境汚染과 自然毀損을 最小化 하는데 焦點을 맞추고 있다. 이는 國家의 安保와 統一의 與件造成 및 國際經濟中心地의 役割을 伸張하고 國土의 均衡開發과 福祉社會의 連結이라는 計劃前提와 理念을 그 바탕으로 깔고 있다.

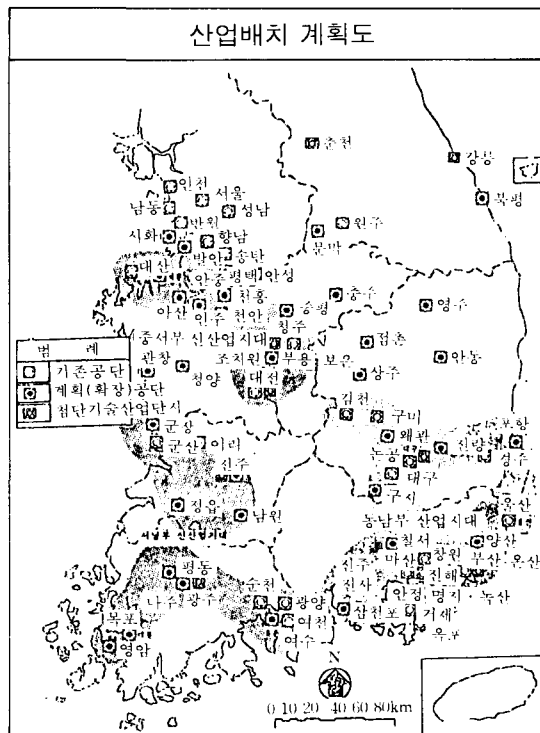
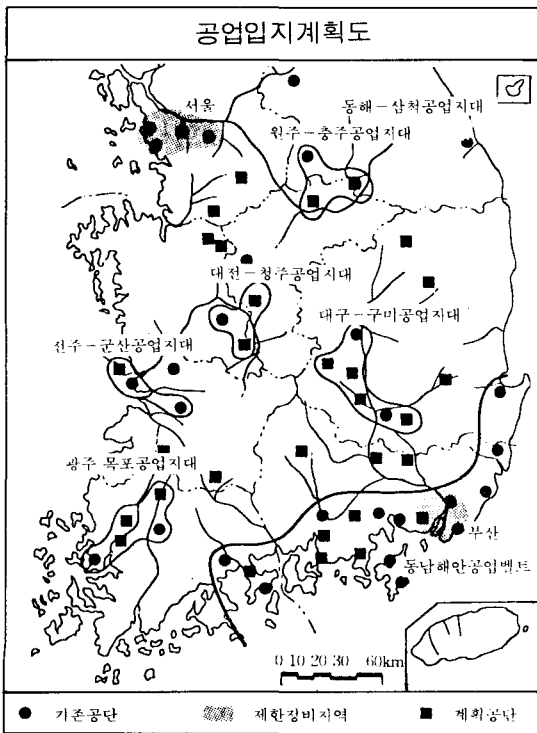
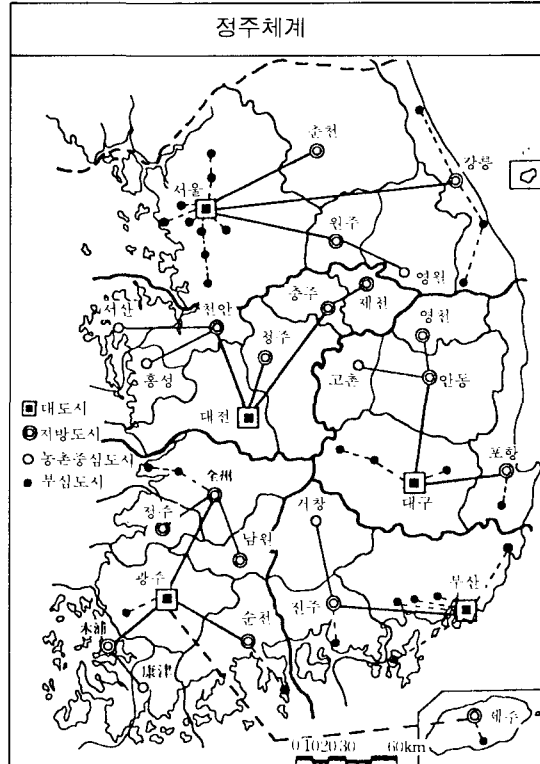
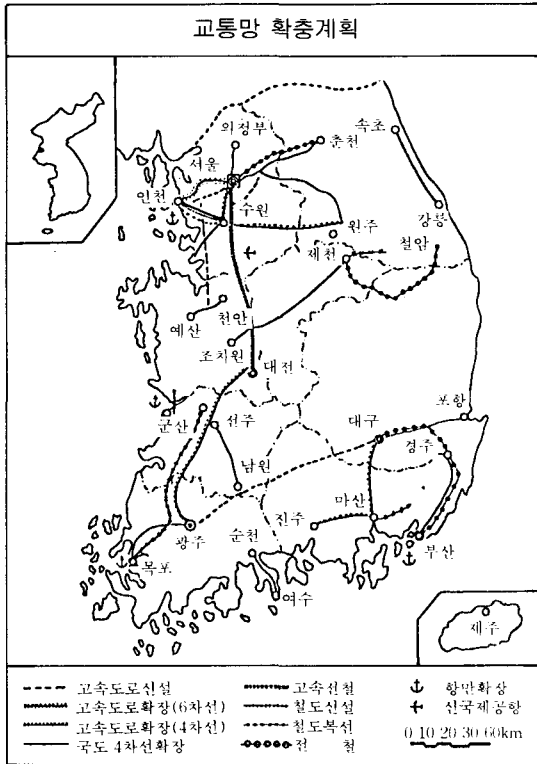
이러한 目標達成을 爲한 開發戰略을 보면 國土의 多核構造形成과 地域生活圈을 造成하고 人口의 地方定着과 地方都市를 育成하며 서울 釜山에 編重된 産業 및 教育施設을 兩配置 抑制하여 再大都市의 成長抑制 및 管理를 徹底히 하고 地方中小都市間 交通通信網을 擴充하여 開發 및 機能을 強化토록하며, 落後地域의 開發潛在力을 發掘하여 特定地域指定으로 政府가 積極支援開發토록 하므로써 問題點들을 解決하는데 努力하고 있음을 알 수 있다.

二次計劃의 成果로는 一次計劃 成果를 더욱 擴大하게 되었고 國民의 餘暇時間을 活用할수 있는 休養空間의 供給을 擴充하는 效果를 갖어 왔으며 土地 公概念을 導入 하므로써 公益開發

에 따르는 用地 取得에 對한 認識의 變換을 갖어오게 하였다.

第二次國土開發計劃(1982~1991)의 前半期 5年間의 計劃執行結果는 人口 및 産業과 各種 中樞機能이 首都圈으로 繼續 集中됨과 國時에 地方中心都市와 農漁村의 相對的 塔後로 地域間 不均衡이 深化되고 다른 한편으로는 國民의 努力과 國際經濟的 與件의 變化로 國際收支가 赤字로 轉換되었으며 Olympic 開催로 國際地位의 格上이 展望되는 等 國內外的 與件變化에 따라 第二次國土計劃을 修正하게 되었는데 計劃의 基本目標나 開發方式에는 別差異가 없고 다만 開發戰略上 廣域統合開發方式과 公共投資의 地域間 通正投資를 期하고 地方政府 및 住民參與를 擴大하는 等 國土의 均衡開發을 爲한 보다 具體的이고 積極的인 戰略을 導入함으로서 第二次 國土計劃 後半期(1987~1991)의 與件變動에 對處하고 있음을 엿볼 수 있다.





#### Ⅳ. 第三次 國土綜合開發計劃

두차례에 걸친 國土綜合開發計劃의 推進結果 京仁및 東南海岸 工業基地를 建設하고 高速道路 港灣 多目的담等 社會間接資本施設을 擴充함으로써 産業國家의 基盤이 構築되고 國民生活環境이 크게 改善되었다. 그러나 地域間 不均衡과 地方化및 國民需要의 變化等 對內的 要素와 國際化및 統一與件에 對備한 開發構想이 要求되는바 地方分散型 國土骨格의 形成으로 地方의 分權化趨勢를 促進定着시켜 均衡된 國土空間을 形成해 나가도록하고 生産的이고 資源節約的 國土利用體系構築으로 急建한 國際, 尖端, 高速化에 對處하고 高附加價值的 生産構造로 轉換하여 土地의 生産性を 높이도록 하며 生活의 質을 높이고 快適한 環境을 爲하여 國民福祉向上과 國土環境의 保全을 꾀하고 南北間 國土空間및 骨格을 研究分析하여 統一에 對備한 國土基盤의 造成에 그 目的을 두고 있다. 計劃基調는 過去의 問題點과 새로운 需要에 對應하며 앞으로의 期待的 與件과 豫想되는 制約的 要因을 分析하여 國土空間의 均衡性과 利用의 效率性 生活의 快適性 南北의 統合性을 追求하는데 바탕을 두고 있다.

以上의 目的을 爲한 推進戰略으로는 集中抑制를 통한 消極的 方法에서 地方定着을 爲한 積極的 均衡開發方式으로 轉換하고 相對的 落後地인 中部地域과 西南海岸新産業地帶를 造成하며 既産業地帶는 高度化, 尖端化로 國際競爭力을 強化하며 大都市와 産業地帶間의 物量 및 情報의 迅速한 흐름을 構築하도록 했다.

또한 國民生活과 環境部門의 投資를 擴大하고 計劃과 執行의 丹滑한 行政體系와 關聯制度를 整備함과 아울러 南北交流空間을 造成하여 實現 可能한 分野부터 共同開發을 摸索하여 統一 基盤을 造成하는데 開發戰略의 焦點을 맞추고 있다.

#### V. 結 論

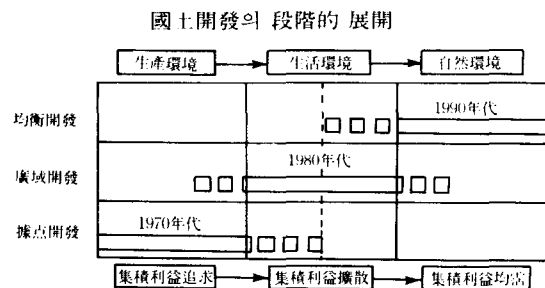
우리는 三次에 걸친 國土綜合開發計劃을 살

펴 보았다. 以上의 概觀을 通하여 나타난 內容과 特性을 基本理念 計劃目標 推進戰略으로 區分하여 比較整理하여 보고 이를 具體化하기 爲한 部門別計劃과 國土利用및 管理的 側面에서 比較하여 보면 다음表로써 要約할 수 있을 것이다.

지금까지 살펴본 三次에 걸친 國土綜合開發計劃에서 追求하고 있는 計劃思潮를 開發手法와 環境에 對한 主 關心事項 및 開發效果를 어떻게 認識하고 있는가에 따라 要約하면 1970年代를 거냥한 第一次 國土計劃은 投資效果가 큰 特定地域에 集中的으로 開發하므로써 投資施設의 集積利益을 追求하는 據點開發方式을 取하고 있으며 生産環境에 局限된 考慮를 하고 있다.

1980年代를 目標로한 第二次 國土計劃은 據點開發效果가 더욱 廣域的으로 미치도록 하여 集積利益이 周邊地域으로 擴散되도록 하는 廣域開發方式을 取하였으며 이는 生活圈環境을 造成하는데 努力하고 있다.

1990年代를 이끌어가는 國土開發政策은 集積利益이 全國土에 골고루 均霑되도록 하는 均衡開發方式을 擇하고 있으며 全國에 걸친 散發的이고 小規模 多發的인 開發로 發生하기 쉬운 自然環境의 保全에 關心을 기울이고 있으며 이러한 相關關係를 表示하면 아래와 같다.



以上으로 우리나라의 全國土開發計劃의 背景과 內容들을 살펴 보았다.

■計劃理念 및 政策比較表〈表-1〉

一次計劃	二次計劃	三次計劃
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 基本理念 都農間均衡發展과 農工併行發展으로 國土構造와 環境改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 基本理念 經濟成長과 均衡開發의 同時追求로 國民福祉向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 基本理念 國土空間의 均衡性, 效率性 快速性 提高와 統一에 對備</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 基本目標 國土利用管理의 效率化 開發基盤의 擴充 資源開發과 自然保護保全 國民生活環境의 改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 基本目標 地域間均衡開發과 人口의 地方定着 産業基盤施設의 全國的 擴充 生活環境整備로 福祉水準向上 賦存資源開發과 自然環境保全</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 基本目標 地方分散型 國土骨格의 形成 生産的·資源節約的 國土利用 福祉向上과 國土環境의 保全 統一을 對備한 國土基盤造成</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 推進戰略 大規模 工業基地構築整備 交通通信水資源 및 에너지 供給網 整備 不振地域 開發을 爲한 地域機能 強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 推進戰略 서울 釜山의 人口 및 産業集中抑制 多核構造形成과 地域生活圈造成 國家事業으로 後進地域綜合開發 社會間接資本擴充 및 地域機能 強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 推進戰略 地方育成과 首都圈集中抑制 新産業地帶造成과 産業構造 高度化 綜合的 高速交通網 構築 國民生活과 環境部門投資擴大 計劃執行力強化 및 制度整備 南北交流地域의 開發管理</li> </ul>

■ 部門別計劃 및 國土利用管理〈表-2〉

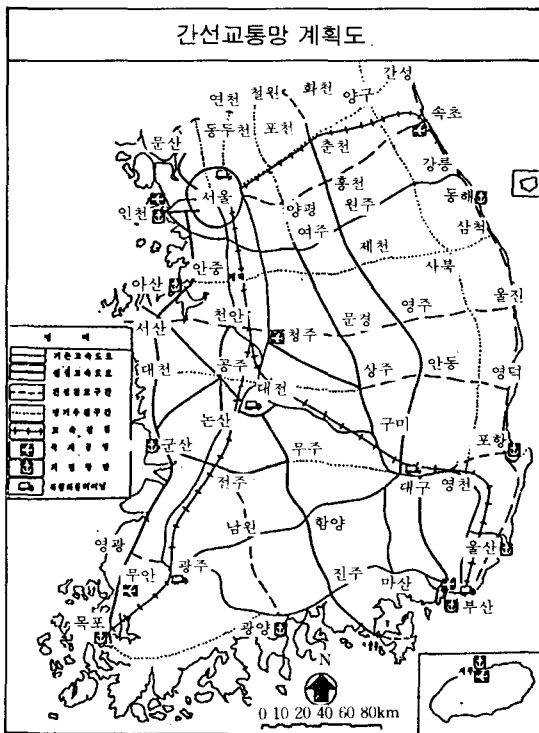
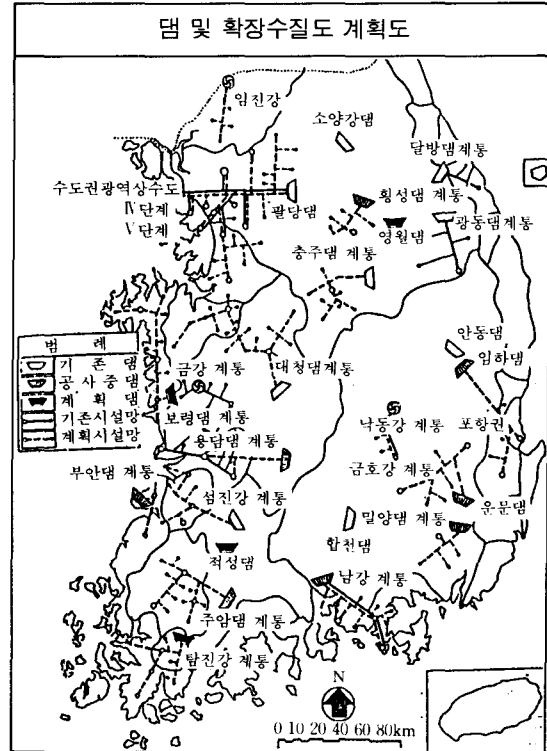
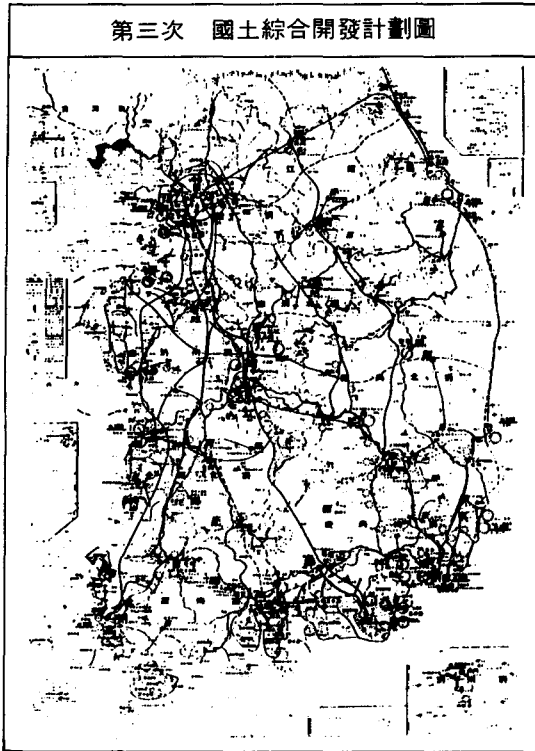
一次計劃	二次計劃	三次計劃
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 部門別計劃 産業基盤構築 및 交通通信網의 整備擴充 都市開發과 生産環境의 改善 水資源開發과 國土保全</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 部門別計劃 人口定着基盤造成 資源開發과 環境保全 國民生活環境의 整備 國土開發基盤의 擴充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 部門別計劃 地方分散型 定住體系形成 産業均衡配置 및 構造의 高度化 國民餘暇 空間의 造成</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開發圈域區分 4大圈 8中圈, 17小圈</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>26個生活圈(大都市5, 地方17, 農村6)(修正4個地域經濟圈)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開發圈域區分 9個道 境界의 圈域</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國土利用 및 管理 土地利用의 效率性과 國土管理의 能率性 提高 5個機能地域으로 區分(農業, 産業, 都市, 自然 및 文化財 保全, 大陸棚地域) 産業의 適地 集團化로 國土空間의 利用秩序確立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國土利用 및 管理 國土利用을 時差의 으로 區分實施(既開發·開發豫定·開發留保) 土地情報體制改善 國公有地保有量擴大 土地去來秩序確立 地價安定과 投機豫防</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國土利用 및 管理 用地供給의 另滑化 開發과 保全의 調和 및 環境保全 自律的 土地利用管理 體制構築 土地資源利用의 公共性擴大 投機根絶로 土地市場 安定圖謀</li> </ul>

오늘날 台頭되고 있는 國土開發의 主要懸案으로는 西海岸 開發과 高速電鐵로 볼 수 있는데 그중 京釜高速電鐵은 이미 進行中이며 湖南線의 路線選定 및 調查設計가 具體的으로 論議되고 있다.

西海岸에는 永宗島 新國際空般과 牙山灣 및 群長·大拂工團이 造成되어 가고 이를 連繫하는 西海岸高速道路의 建設을 推進하고 있어서 國土의 骨格은 날로 變貌되고 있다.

우리는 過去 三次에 걸친 國土綜合開發計劃

을 樹立하여 施行해 오는 동안 完全한 計劃이 無었으며 時代的 變化에 따라 一部 調整施行해 온 것도 事實이다 보다 나은 國土로 開發하여 살기 좋은 環境을 後孫에게 물려주기 爲하여 우리 모두 知慧를 모아 두고 두고 後悔없는 計劃과 執行이 되도록 努力해 나가야 할 것을 關係者들에게 다시 한번 促求하며 이를 爲하여 한번 作成된 計劃을 거듭 分析하고 다듬어서 效率的으로 推進하여야 할 것이며 各分野의 研究와 建議를 幅넓게 受容하여 建設的인 意見을



받아들여 計劃을 修正 反映하는데 인식하지 않는 賢明한 選擇을 해 나가야 할 것이다.

#### 參 考 文 獻

1. 第1次~7次 經濟開發五個年計劃(1962~1966) 大韓民國政府.
2. 第1次 國土綜合開發計劃 1971. 大韓民國政府
3. 第2次 國土綜合開發計劃 1982. 大韓民國政府
4. 第2次 國土綜合開發修正計劃 1987 大韓民國政府
5. 第3次 國土綜合開發計劃 1992 大韓民國政府
6. 第3次 國土綜合開發計劃 解說集 1992 建設部
7. 韓國의 商工業 100年 1984 大韓商工會議所
8. 國土建設 25年史 1987 建設部
9. 韓國의 商圈 1991 大韓商工會議所
10. 우리 國土 이렇게 달라졌다 1993 建設部
11. 2000年代를 向한 長期道路開發方向構案을 爲한 政策討論會報告書 1993. 建設部 國土開發研究院