

國土管理의 方向定立을 위한 國土診斷*

— 專門家 集團의 問題意識을 中心으로 —

金 仁** · 柳佑益** · 許宇亘** · 朴英漢**
朴杉沃** · 柳根培** · 崔秉瑄***

본 연구는 국토관리의 기본방향을 정립하기 위한 기초 연구로서 국토 전반에 걸쳐 문제의 현 상황을 파악하고자 하였다. 이를 위해 국토문제에 관심을 가지는 전문가 집단을 대상으로 국토정책, 취약계층별 문제, 정책 및 전략평가, 당면 지역문제, 국토환경, 북한에 대한 평가 등에 대한 델파이 조사를 행하였으며, 문헌조사도 병행하였다.

국토의 전체적인 수준은 소비, 주거, 노동 활동을 영위하는데 대체로 만족하나, 교육, 휴양, 공동 생활 등의 부문에서는 상대적으로 미흡하다고 평가되었다. 국토구조의 핵심문제로 공간적 집중과 격차를 생각하고 있었으며, 토지이용의 기본방향에 대해서는 개발과 보전을 적절히 절충하자는 의견이 제시되었다. 국토 환경 수준에 대해서는 대체로 낮게 평가하고, 정부의 환경관리 정책에 대해서도 비판적이었다. 한편 취약계층별로 상이한 공간문제를 갖고 있는 것으로 조사되었다. 북한 지역은 국토기반시설이 취약하지만 환경의 질은 양호한 것으로 인식되었다.

국토의 바람직한 미래상으로는 “건강한 국토”를 제안하며, 그 기본원리로는 미래지향적 국토관리, 국토의 일체성 회복, 국토구조의 진취적 개편, 국토이용에 있어서의 공공성 확보, 국토관리 패러다임의 친환경적 전환 등이 요구된다.

主要語 : 空間構造, 國土問題, 專門家 意識調查, 國土管理의 原則, 國土의 理念像.

1. 序 論

1) 問題의 提起

우리국토는 20세기에 들어와 급격한 변화를 겪었다. 일제의 식민통치, 국토의 분단, 6·25동란 등은 국토 구조의 파행성을 가져온 중요한 사건들이었다. 동란 이후 남한과 북한 정부는 각기 복구와 개발을 수행하여 왔지만, 전체는 고사하고 각각의 지역에서조차 跛行的 空間構造를 극복하지 못했다.

남한은 총량적 성장을 이루기 위한 도구적 수단으로 국토개발정책을 일관해옴으로써 서울을 비롯한 거대도시들이 과대, 과밀로 치달는 다른 한편에서 원격 농어촌 지역은 낙후·과소지역으

로 몰락하면서 생활 공간으로서의 국토는 二重構造의 악순환에 접어들고 있다. 또한 도시나 농촌할 것 없이 무절제한 개발로 자연환경이 파괴되고 문화경관이 훼손되어 왔고 각종 오염이 날로 심해졌다. 개발의 불을 타고 부동산 투기가 만연하면서 토지의 소유 및 이용체제가 혼란스러워져 국민경제적 관점에서 능률성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 사회적 갈등을 증폭시키기에 이르고 있다.

북한의 사정은 자료의 통제로 자세히 알려지지 않다. 그러나 제한된 몇가지 정보에 의하면, 생산활동을 위한 기반시설의 개발이나 생활환경의 개선에 힘쓰기보다는 군사적 목적에 따라 국토를 매우 경직되게 이용해왔고, 자연환경 또한 보전과 관리를 동한히 해서 매우 열악한 상

* 이 논문은 1992년도 교육부 지원 학술진흥재단의 대학부설연구소 과제 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

** 서울대학교 사회대 교수

*** 경원대학교 교수

태에 있는 것으로 보인다. 이점은 사회간접자본이 매우 열악한 상태에 있고 환경 오염이 극심한 소련과 동유럽의 경우에서 보듯 사회주의 체제 자체의 모순으로 볼 수 있을 것이다.

이처럼 국토는 20세기에 들어와 구조적으로 왜곡되고 질적으로 악화되면서 민족의 生存空間으로서 미증유의 위기상황에 직면하고 있는 것이다. 이는, 위에서 언급한 것처럼, 남북한 각각의 국토개발이 목표의 달성에 지나치게 정도되어 있거나, 아니면 현상적으로 드러나는 문제의 피상적 파악에 이은 短期的 代症療法로 일관해온 데 기인한다. 장기적으로 지향하는 國土의 像이 정립되어 있지 않은 가운데 問題指向的 國土政策은 근본적으로 한계가 있다. 더구나 국토의 통일이 가시권 안으로 진입하고 있을 뿐만 아니라 국제경제의 여건변화에 따른 국내산업구조의 개편이 본격화되고 있어, 국토의 공간구조가 일대변혁이 불가피해졌다. 향후 國土管理의 혼란을 최소화하고, 바람직한 國土의 像에 체계적으로 접근시키기 위해서는 國土의 位相, 潛在力 및 그 問題를 종합적으로 진단하고, 이상적인 未來像을 정립하는 것이 시급하고도 필요하다.

2) 研究 目的과 研究 方法

본 연구의 목적은 國土管理의 基本方向을 정립하기 위하여 국토전반에 걸쳐 문제의 현 상황을 파악하는 데에 있다. 이를 위해 본 연구에서는 전문가 집단의 연구결과를 분석하고 설문지 조사를 행하였다.

설문대상자는 국토의 연구 및 교육, 계획, 정책 전문가들로 지리학자, 계획가 및 공학자, 행정학 및 기타분야, 정책 실무자(관리) 등으로 구성되었으며, 가급적 연령별, 지역별, 분야별, 직종별로 고루 망라하고자 하였으나, 국토문제 전문가 집단의 특성상 처음부터 지나치게 標集分布에 매이지는 않았다.

설문지는 국토정책 전반(1-7), 취약규모별 문제(8-14), 정책 및 전략평가(15-29), 당면 지역 문제(30-37), 국토 환경(38-46), 국토통일(47-50)의 6개 범주에 걸친 50개 문항으로 구성되었고 약간의 인적 사항에 관한 문항이 추가되었다.

설문조사는 1993년 3월 4일부터 6월 7일까지 3차에 걸쳐 이루어졌고, 총 792명의 미리 선정된 대상자 중 421명이 응답하였으나 극히 응답이 불량한 경우를 제외하여 실질적으로 분석에 이용된 응답자는 394명이다(회수율: 49.74%).

이러한 방법에 대해 자료가 객관성을 갖는 사실(facts)이 아니며, 전문가 집단은 우리사회를 대표할 수 있는 평균치적인 표본이 아니라고 비판할 수 있다. 그러나 본 연구의 설문지 응답 내용은 바로 사실을 토대로 한 것이며, 사안에 관하여 전문적으로 훈련된 당사자들이 방대한 지식과 정보를 가지고 논리적인 사고와 판단을 통해 체계화한 것이다. 뿐만 아니라 그들의 생각이 현재와 미래에 있어 사안의 전개방향에 결정적 영향을 미친다는 점에서도 그것을 체계적으로 연구한다는 것은 매우 중요한 의의를 지니는 것이다. 요컨대, 전문가 집단의 국토와 국토문제에 대한 인식을 바로 우리 국토의 현실에 대한 진단 그 자체로 받아들이는 데에는 무리가 없다. 따라서 전문가집단 내에서의 표본 추출에 성공하고, 설문이 제대로 이루어지는 것을 전제로 이 연구는 방법론적으로 정당화된다고 본다.

한편 본 연구는 연구진의 견해를 굳이 제외시키려 하지 않았다. 설문지 응답자의 한 사람으로서가 아니라 연구자로서 국토의식과 국토의 여건 및 미래상 또는 그것에 접근하는 원칙을 밝힘에 있어 의도적으로 객관적이기 위해 주관 을 배제할 필요가 없다고 보았다. 다만 연구자의 견해가 설문대상 집단인 견해에 영향을 미치지 않아야 한다는 점에 유의하여 본 연구에서는 이를 章별로 구분하였다. 즉, 연구자의 주관적 견해는 별도의 章으로 제시됨으로써 조사자료와 구별된 것이다.

2. 國土問題의 興件

1) 國土의 位相과 興件

향후 국토구조의 변화를 가져올 것으로 보이는 요인들은 국토위상 자체의 변화, 개방화와 생활권의 확대, 개발수요의 지속적 증대와 그에 따른 토지이용의 고도화, 지역성의 발현 등으로

요약될 수 있다.

첫째, 國土位相 자체의 변화이다. 냉전체제의 종식과 더불어 국제관계는 군사, 정치적인 동맹과 대립의 관계로부터 경제, 문화적인 협력과 경쟁의 관계로 발전하고 있다. 그에 따라 분쟁과 대치의 땅이었던 한반도와 주변 동북아시아 지역은 이제 융화와 협력의 시대를 맞이하고 있고, 한반도가 지구 상에서 가장 큰 대륙과 가장 큰 해양으로 이루어지는 아시아·태평양권의 중앙에 위치한다는 사실이 새삼 부각되고 있는 것이다. 이러한 세계사적 변화를 토대로 국토의 통일과 동북아경제권의 형성이 보다 현실감있게 다가오고 있다. 이제 우리 국토는 이러한 변화의 의미를 적극적으로 수용함으로써 국민경제의 재도약 및 성숙과, 그리고 결국은 새로운 세계 질서 속에서의 위상 구축으로 연결시키는 과제를 맞고 있다.

둘째, 開放化와 生活圈의 擴大이다. 국제화, 정보화 및 지역화의 추세에 따라 사람, 물자, 정보 및 자본의 국제적 이동이 폭발적으로 늘어나고 국토는 그만큼 개방적인 구조로 발전하게 될 것이다. 그에 따라 국경 대신에 지금보다 훨씬 느슨한 域境의 개념이 도입될 것이며, 영토보다는 活動空間의 개념이 일상생활에 지배적으로 작용할 것이다. 대내적으로는, 남한 지역의 경우, 대도시의 도심공동화 현상과 교외화에 따른 도시지역의 외연적 팽창이 동시에 진행되면서 수도권 및 대도시 중심의 廣域都市化가 심화될 것으로 추정된다. 이는 고속전철의 건설, 고속도로의 확충 및 철도의 정비, 지역정보화의 확대 등으로 인해 광역도시화로의 여건이 성숙될 것이라는 점과 산업전반의 개방화·국제화 추세에 따라 국제경쟁력의 강화를 위한 대도시 중심의 지역정책이 불가피할 것이기 때문이다. 따라서 앞으로 도시 내부구조의 안정을 위한 지속적 투자와 광역적 행정수요를 적절히 공급할 수 있도록 都市行政體係의 개편이 불가피하게 될 것이다.

세째, 開發需要의 지속적 증대와 그에 따른 土地利用의 高度化이다. 경제의 성장과 고도화에 따라 도시적 토지이용의 수요가 지속적으로

증대할 것이다. 이에 비해 가용토지의 공급 잠재력은 극히 제한적이다. 녹지 및 경관의 보전을 위해 산지와 구릉의 개발은 극도로 제한되게 될 것이고, 대규모 간척사업에 의한 토지획득 역시 사실상 포기하지 않으면 안될 것이다. 그리고 농지의 용도전환도 여러가지 이유로 제한적일 수밖에 없으므로, 어느 정도의 可用土地가 새로 공급되어 나간다고 하더라도, 기존 개발토지의 이용이 집약화되지 않을 수 없을 것이다. 따라서 도시지역에서의 건물 고층화는 불가피한 추세로 보여진다.

네째, 地域性의 發顯이다. 지구화, 정보화가 문화의 보편성을 증대시키는 한편, 지역주의의 발전적 전개에 따라 지역의 고유한 특성은 더욱 부각될 것이다. 교통과 통신의 발달이 반드시 생활양식의 획일화를 가져오게 될 것으로 보이는 않으며, 오히려 지역의 환경과 여건, 제약과 잠재력을 기초로 전통을 살리고 개성을 강조하는 삶의 양식이 강조될 가능성이 크다. EU에 이어 NAFTA의 결성에서 보듯, 대륙/아대륙 규모의 지역화 추세는 하나의 地域文化圈을 창출함으로써 전통적인 지역성을 오히려 강화할 가능성이 있다. 국내적으로는 지방자치의 실시로 획일적 中央文化를 청산하고 지방의 환경과 역사적 배경을 반영하는 鄉土文化를 꽃피우게 될 것이다. 향토문화의 발전은 국토 공간의 구조와 질을 지금보다는 훨씬 동적이고 다채롭게 할 것이다. 다만, 지역 이기주의, 지역감정 등 배타적 지역주의가 형성되어 전체의 능률성과 조화를 해치는 부정적 측면도 우려된다.

2) 國土의 基本 問題

본고에서는 국토의 기본 문제를 국토의 위상과 구조, 국토의 이용 및 국토환경의 보전 문제로 보고 이에 관련된 제도와 관행을 통해 이를 파악하고자 하였다. 따라서 설문지의 내용구성은 이러한 문제의식을 토대로 이루어졌다. 응답내용에 영향을 미치지 않기 위해 문항의 구성은 객관적으로 하였으나, 그 문항을 구성하는 바탕이 된 연구자들의 '주관적' 관점을 제시함으로써 주제의 성격과 위치를 명확히 하고자 한다.

연구진이 파악한 국토의 기본문제는 다음과 같이 요약될 수 있다.

지금 우리 국토가 안고 있는 가장 기본적인 문제는 國土의 分斷이다. 분단에 의한 국토의 일체성의 상실은 사람과 물자와 기술 및 정보의 이동이 완전히 단절됨으로써, 내적 통합성을 약화시키고 국토 문화경관의 이질화를 불러 일으켰다. 또한 남북 양쪽지역에 기형적 공간구조를 형성하였으며¹⁾ 그로 인해 토지, 하천 및 연근해의 이용 제약, 각종 교통로의 마비, 기반시설에 대한 중복투자 등 경제적 비효율이 매우 크다. 이외에도 국토의 분단으로 북한의 입장에서는 해양으로의 진출이, 그리고 남한의 입장에서는 대륙으로의 진출이 막히는 등 국토의 대외 접근성이 제약되어 있다.

둘째, 巨大都市化와 農漁村地域의 落後이다. 우리나라 도시화의 특징은 짧은 기간내 압축적으로 이루어졌다는 점과 인구와 산업이 서울을 중심으로 하는 수도권에 집중되어 온 데에 있다. 종주도시화는 독과점적 공간구조를 생성시켰고, 그 결과 과대 과밀한 수도권과 과소 농어촌 지역간에 국토의 이중구조가 형성되었다. 서울과 수도권은 교통, 주택, 지가 상승, 환경 악화, 자원 부족, 범죄 증가 등의 과밀문제에 시달리고 있고, 농어촌지역은 생활여건의 악화와 인구 유출이 악순환을 거듭하고 있다. 또, 都農間 地域 隔差는 심각한 사회공간적 갈등요인으로 작용하고 있다. 서울을 비롯한 소수의 거대도시화는 세계도시로서의 국가경쟁력 확보라는 전략적 의미를 갖기도 하지만, 현 시점에서는 과도한 집중이 균형발전을 저해하여 오히려 국력을 약화시키고 있는 것으로 평가된다. 낙후된 농어촌 지역의 구조개선을 위해서는 막대한 자본과 장구한 시간이 소요된다. 그러나 개발효과의 공간적 확산이라는 가설에 입각한 據點開發戰略과 같은 불균형개발전략은 그 타당성이 의심스러울 뿐만 아니라, 도시산업의 성장 효과가 과급되기를 기다리기에 농어촌 지역의 사정은 절박하다.

셋째, 社會間接資本의 偏重과 不足이다. 그간의 지속적인 개발사업에도 불구하고 우리국토는 만성적인 사회간접자본의 부족에 시달리고 있

다. 대도시에서의 주택부족은 투기현상을 주기적으로 불러 일으키고 있고, 늘어나는 교통수요를 감당할 간선교통망 및 도시내 교통망의 개발이 지연되고 있다. 교통로와 함께 항만과 공항 시설 역시 물동량의 증가추세를 뒤쫓아가고 있어 심각한 적체현상을 빚고 있다. 이처럼 막대한 사회간접자본 투자가 이루어지는 데도 불구하고 만성적 부족현상이 계속되는 것은 그 투자가 생산과 공급 측면에 치우쳐 있다거나 투자가 지역적으로 편중되었던 데 기인한다. 즉, 토지와 사회간접자본에 관한 한 현재 나타나고 있는 공급부족현상은 근원적으로 그리고 현실적으로 상당 부분이 수요와 공급의 지역적 불균형에서 기인하고 있다는 것이다.

네째, 自然 및 文化 景觀의 破壞이다. 총량성장위주의 개발이 지속된 결과, 자연환경의 파괴와 오염이 심각한 수준에 이르고 있다. 즉, 대기오염, 수질오염, 토양 및 지하수 오염 등 각종 환경오염이 심화되고 있는 데도 불구하고 각종 오염원에 대한 통제와 관리가 적절히 이루어지지 못하고 있다. 정부의 환경정책은 정책우선순위에서 과거보다 높아지기는 했지만, 국제경쟁력이라는 구호아래 개발과 성장을 위해 쉽게 우선순위에서 밀려나고 있다. 한편 경제적 효용성만을 중시하는 획일적 지역정책, 특히 졸속한 개발행정은 국토의 귀중한 유산인 문화경관을 파괴하고 있다. 더구나 무분별한 외래 문명의 도입으로 국적이 없는 조형공간이 늘어나면서 지방고유의 문화경관이 그것에 압도되고 있다.

다섯째, 北韓 地域의 空間 問題이다. 북한의 공간구조에 대해서는, 여러가지 정황자료들에 비추어 볼 때, 도시화의 수준이 아직 상당히 낮고, 대외적으로나 대내적으로나 지역간의 연계성이 열악하여, 공간적 통합의 수준이 극히 낮은 것으로 보인다. 북한은 최근 제3차 7개년 계획(1987~93)을 끝마쳤지만, 그럼에도 불구하고 평양 등 일부 지역을 제외한 나머지 지역은 거의 절대적으로 낙후된 공간구조를 크게 개선하지 못한 것으로 보인다. 전체적으로 항만, 공항, 철도 등 공간적 기반시설이 지나치게 낙후되어 있고, 토지이용도는 아직 낮은 단계에 머

물려 있는 등 북한의 공간 구조는 상당히 비효율적인 것으로 판단된다.

3) 文獻에서 본 國土研究 動向

이節에서는 1980년대 이후 국토연구의 대체적인 동향을 가늠해보려 한다. 국토연구는 당시의 국토가 안고 있는 문제와 직간접으로 연결되지 않을 수 없을 것이다. 따라서 연구동향의 파악은 학술적 연구성과를 정리해보는 계기가 되는 동시에 국토문제의 변화양상을 짐작해보는 데 도움을 준다고 하겠다.

본 연구에서는 ‘大韓國土學會’의 『國土計劃』과 ‘大韓地理學會’의 『地理學』의 게재논문을 중심으로 국토연구의 경향을 파악해보려 하였다. 『國土計劃』은 국토연구에 관한 제 학문들의 집합적 성격을 갖는 논문집으로 기초연구에서 응용연구, 인문·사회과학적 연구에서부터 자연과학·공학 논문에 이르기까지 다양한 논문이 게재되고 있다. 한편 『地理學』은 상대적으로 기초학문적 성격이 강하다. 분석대상기간은 1980년부터 1993년까지 13년간으로 한정하였다. 이 기간 중에 게재된 논문 수는 『地理學』의 경우 115편이고 『國土計劃』은 371편이었다.²⁾ 각 논문들의 논문 주제, 연구 대상 지역, 연구 방법 등을 주로 분석하였다.

(1) 研究 主題

표 1에서 보듯, 두 논문집에 나타난 상위 5개의 주제는 도시개발 및 계획, 지역개발 및 계획, 교통, 토지이용, 주택 및 주거의 순이었다. 전반적으로 도시 문제와 지역문제에 대한 분석과 계획에 관한 연구가 많은 가운데, 교통이나 주택, 토지이용 등 국토문제의 各論的 혹은 問題 指向的인 성격의 논문도 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 파악되었다. 각 논문집을 개별적으로 살펴보면, 『地理學』의 경우 농업 및 농촌개발, 연구방법론, 역사, 교통, 도시구조 및 기능 등의 주제순으로 나타난데 비해, 『國土計劃』에서는 도시개발 및 계획, 지역개발 및 계획, 주택 및 주거, 토지이용, 교통 등의 주제순으로 나타났다.

논문 발표 시기와 결부시켜 살펴보면 1987년을 경계로 전후반기에 걸쳐 연구주제별로 전후반기 간에 약간의 변화를 보여준다. 즉, ‘도시개발 및 계획’, ‘지역개발 및 계획’ 및 ‘농업 및 농어촌개발’은 1980년대 전반기에 상대적으로 많이 발표되었는데 비해 ‘교통’, ‘토지이용’, ‘주택 및 주거’ 등의 주제는 후반기에 들어 상대적으로 늘어났다. 이는 교통 문제, 주택 문제, 도시 토지 이용 문제가 최근에 큰 사회문제가 되었던 데 기인한 것으로 보인다. 한편 ‘도시개발 및 계획’, ‘지역개발 및 계획’ 등 큰 주제내에서도 구체적인 주제를 살펴보면 시기별로 다소 다

표 1. 국토연구의 주제별 분류

研究 主題	地 理 學			國 土 計 劃			계 (%)
	1980~1986	1987~1992	소 계 (%)	1980~1986	1987~1992	소 계 (%)	
도시개발 및 계획	3	3	6(5.7)	36	25	61(17.9)	67(15.0)
지역개발 및 계획	2	0	2(1.9)	32	14	46(13.5)	48 (10.7)
교 통	0	7	7(6.6)	18	16	34(10.0)	41 (9.2)
토 지 이 용	1	3	4(3.8)	13	23	36(10.6)	40 (8.9)
주 택 및 주 거	1	2	3(2.8)	14	22	36(10.6)	39 (8.7)
도시구조 및 기능	5	2	7(6.6)	10	17	27(7.9)	34 (7.6)
농업 및 농촌개발	13	6	19(17.9)	3	3	6(1.8)	25 (5.6)
환 경	0	4	4(3.8)	12	7	19(5.6)	23 (5.1)
산 업 일 지	4	3	7(6.6)	4	10	14(4.1)	21 (4.7)
연 구 방 법 론	4	5	9(8.5)	7	2	9(2.6)	18 (4.0)
기 타	18	20	38(35.8)	16	37	53(15.5)	91 (20.4)
계	51	55	341(100)	165	176	341(100)	447 (100)

른 양상을 보여준다. 즉, 1980년대 전반기에는 주로 ‘도시 재개발’, ‘도시계획’, ‘도시 성장·도시화 분석’, ‘도시 공간 분석’, ‘지역개발 전략방법’, ‘지역 성장 정책’ 등이 다수를 점하고 있는 주제들이었고, 1980년대 후반 이후로는 이러한 주제 외에도 ‘도시 분산화 전략’, ‘첨단 도시’, ‘신시가지 개발’, ‘통일에 대비한 지역 개발’ 등 새로운 문제 지향의 연구 경향들이 많이 등장하고 있는 것이 눈에 띈다.

한편, 환경 관련논문들의 경우 논문 편수가 적고 시기별로 뚜렷한 특징을 보이지 않는 점은, 그 문제의 심각성에 비춰 볼 때, 다소 의외이다. 이는 국토에 대한 開發優先이라는 그 동안의 국토 연구의 主流가 이 두 논문집에서도 지속되고 있음을 나타내는 것이다.

(2) 研究 對象 地域과 研究方法

총 447편의 논문 가운데 연구지역 분류가 어려운 논문을 제외하고 255편의 논문을 가지고 분석하였다. 연구지역 분류는 대도시와 중소도시 그리고 농촌, 전국 그리고 개별 道를 대상으로 한 연구, 북한연구로 구분하여 파악하였다. 서울을 포함한 대도시(직할시 이상)가 전체의 47.1,³⁾ 중소도시가 21.6%로 나타나 도시연구가 전체의 68.6%에 이르렀다. 연구지역의 시계열적 변화는 농촌지역 연구가 1980년에서 1986년에 이르는 기간에 상대적으로 많이 발표된 것 이외에는 뚜렷한 특징이 없다. 북한지역에 대한 연구가 국토를 연구하는 대표적 두 학술지에서 단 한 편 밖에 없어 우리 국토를 보는 시각이 북한까지 포함되어야 한다는 연구 필요성 및 당위성에 비해 연구가 미진한 것이 아쉽다.

대개 한 논문에 다수의 연구방법이 함께 나타나고 있지만, 편의상 각 논문에 대해 가장 대표적인 연구방법이라고 보이는 한가지를 선정하여 연구방법의 경향을 살펴보았다. 연구방법의 분류는 통계자료나 기타 여러 자료들을 가지고 논리를 전개하는 ‘자료정리 및 분석’과 모형이나 모델을 개발하여 이를 검증하는 방식인 ‘모형개발 및 검증’, 그리고 ‘사례연구’, ‘계획이나 정책’ 등의 제시, 단순한 사실들의 정리인 ‘記述’, 그리고 각종 이론들의 소개나 연구 동향 소개를

행한 ‘이론’, 기존 문헌들의 평가를 통한 분석인 ‘문헌연구’, 그리고 지역간 그리고 시기별 ‘비교연구’ 등으로 하였다.

주된 연구방법은 자료정리와 분석(32.1%), 모형개발 및 검증(17.1%), 사례 연구(16.7%) 등의 순으로 나타났다. 이러한 사실에서 분석 대상 논문들이 이론 개발보다는 자료를 이용한 자료 분석이 대부분임을 알 수 있다. 한편 연구방법을 시기별로 살펴보면 ‘자료정리 및 분석’이나 ‘모형개발 및 검증’은 1987년 이후에는 전기에 비해 약간 늘어난 반면, ‘사례연구’와 ‘계획(정책)’ 등의 연구 방법은 1980년부터 1986년에 이르는 전반기에 다소 많았다.

3. 國土問題의 諸次元

앞에서 살펴본 국토가 안고 있는 현재의 위상과 문제점 그리고 향후의 발전여건과 ‘바람직한 국토상’에 대한 연구진 나름의 생각을 바탕으로 관련전문가들이 전반적인 국토구조의 像, 구체적 이용방식 그리고 제도적 측면에 대해 어떻게 인식 혹은 평가하고 있는지를 살펴보려 한다.

1) 國土 構造

(1) 國家基盤施設 水準에 대한 評價

국토구조에 관한 설문은 크게 ‘삶의 질’을 결정하는 물적 토대라고 볼 수 있는 국토환경에 대한 만족도와, 아울러 그것과 직접적으로 관련된다고 볼 수 있는 국가기반시설의 수준에 대한 것으로 구성되어 있다.

첫째로, 空間的 基本活動⁴⁾을 수행하는 데 있어서 국토환경이 어느 정도 만족스러운 수준인가에 대한 평가를 응답자에게 요구한 바, 그 결과가 표 2에 정리되어 있다. 7개 기본활동에 대한 응답자들의 만족도는 전반적으로 낮은 수준이었다. 항목별로 다소간의 차이는 있었지만, 대체로 응답자의 20~30%가 50점 이하의 낮은 만족도를 보여 주었다. 대부분의 응답은 40점대에서 70점대에 몰려있는 편이고, 80점 이상의 높은 만족도를 표한 경우는 10% 미만에 그치고

國土管理의 方向定立을 위한 國土診斷

있었다. 다만 '소비생활' 부문은 만족도가 예외적으로 높아서 80점 이상의 고득점이 30%를 상회하였다.

둘째, 앞으로 시행될 사회간접자본의 각 부문별로 투자가 어느 정도 시급한 상태인지에 대한 질문으로 그 내용은 항만, 철도, 도로, 공항, 주택, 상수도, 하수도, 전력, 용수, 공업단지, 공원녹지, 폐기물 처리장 등 사회간접자본의 대

부분이 망라되었으며, 응답자들은 이들 12개 부문별로 투자의 시급정도에 따라 1~10 등급의 평가를 하도록 요구되었다(표 3 참조).

응답자들의 평가를 종합해본 결과, 전반적으로 모든 부문들의 평균점수가 1.9점(도로부문의 경우) - 4.9점(공업단지의 경우)의 분포로, 1(매우 시급) - 10(가장 덜 시급) 등급의 시급 정도 구분상에서 모두 5등급 이내에 들고 있다.

표 2. 공간적 기본활동으로 본 국토환경의 만족도

공간 기본 활동 만족도	평 균	주거생활	소비생활	노동 및 생산활동	교 육	휴 양 과 여 가 활동	교통·통신	공동생활
20점 미만	0.2%	1.2%	0.2%	1.0%	2.1%	2.1%	1.4%	1.2%
20~ 30점	0.7	2.4	0.7	1.7	4.0	4.0	3.3	5.2
31~ 40	2.9	8.8	1.9	6.2	12.8	11.4	11.2	11.2
41~ 50	7.6	9.7	5.0	12.4	17.3	16.6	15.4	16.6
51~ 60	23.0	20.1	13.1	22.8	20.4	16.9	18.8	24.0
61~ 70	32.1	24.0	19.5	27.3	17.3	24.7	25.6	21.4
71~ 80	26.8	22.6	26.4	20.9	16.4	15.0	15.0	15.7
81~ 90	5.7	9.0	24.5	5.7	7.1	7.8	7.8	4.0
91~100점	0.5	1.2	8.3	1.7	1.9	1.0	1.0	0.2
평 균	58.9점	56.2점	66.8점	56.0	51.6점	52.2점	53.0점	50.6점
표준편차	12.3점	16.2점	15.0점	14.3점	17.8점	17.3점	16.7점	15.9점

註: N=421.

표의 밑줄부분은 응답빈도가 가장 높은 부분을 나타냄.

표 3. 국가기반시설의 투자 시급정도(설문 7항)

(단위: %)

기반시설부문	←시급 투자 시급한 정도 →										평 균 점 수
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
도 로	56.3	21.1	12.1	4.7	3.7	1.1	—	0.5	0.5	—	1.9
폐기물처리장	46.0	20.6	12.2	6.9	6.9	2.1	1.6	1.6	1.6	0.5	2.4
철 도	23.8	25.9	16.4	10.1	7.9	4.8	3.2	3.2	2.1	2.6	3.0
주 택	23.4	20.7	25.5	10.6	9.6	3.7	2.1	1.6	1.1	1.6	3.1
상 수 도	20.7	25.5	20.7	12.2	8.0	5.3	3.7	2.7	1.1	—	3.1
항 만	23.3	24.9	21.2	9.0	6.9	4.2	5.8	0.5	3.7	0.5	3.2
하 수 도	21.3	26.1	17.6	12.2	8.0	5.9	2.7	2.1	3.7	0.5	3.2
공 원 녹 지	12.2	21.8	16.5	13.8	8.5	8.0	4.3	6.9	3.7	4.3	3.8
용 수	13.9	18.2	18.2	11.8	13.4	5.3	7.0	4.3	5.9	2.1	4.1
공 합	9.0	19.1	23.4	12.8	15.4	2.1	6.9	2.7	1.6	6.9	4.1
전 력	8.6	17.1	19.3	11.8	13.4	7.5	6.4	8.6	3.7	3.7	4.4
공 업 단 지	0.5	16.5	16.0	15.4	21.8	6.4	7.4	5.3	4.8	5.9	4.9

* 표에서 밑줄은 응답빈도 10% 이상을 뜻함.

표 4. 1980년과 비교한 현재의 지방간 및 도시/농촌간 격차 평가

격 차	지 방 간 격 차		도시 / 농촌간 격차	
	응 답 빈 도	누 적 빈 도	응 답 빈 도	누 적 빈 도
30 미만 : 매우 완화	0.8%	0.8%	3.1%	3.1%
30~70 : 상당히 완화	14.2	15.0	16.7	19.8
70~100 : 다소 완화	38.5	53.5	22.2	42.0
100 : 변동없음	6.9	60.4	2.9	44.9
100~130 : 다소 증가	20.3	80.7	22.5	67.4
130~180 : 상당히 증가	9.8	90.5	12.3	79.7
180 이상 : 매우 증가	9.5	100.0	20.4	100.0

이와 같이, 각 부문별 등급 평가에 대한 算術平均 값을 통해서 대략적으로 문제의 윤곽이 어떠한지는 파악할 수 있다. 그러나, 본 문항에서의 1~10 등급은 그 성격이 等間尺度라기 보다는 序列尺度에 가까우므로, 보다 정확한 해석을 위해서는 算術平均 말고도 각 등급별 應答 頻度 分布를 살펴보아야 할 필요가 있다. 그 결과는 표 3에 나와 있다.

(2) 空間的 集中 問題

균형발전정책이 본격적으로 표방되기 시작한 1980년과 비교하여 현재의 지역격차는 어느 수준으로 인식되고 있는지를 파악하기 위하여 두 개의 설문을 설정하였다. 이 문항들은 1980년 당시의 지역격차를 100으로 보았을 때 현재 지방간의 격차와 도시/농촌간의 격차는 각각 어느 정도인지를 수치로 응답하도록 설계되었다. 표 4는 지역격차 점수구간별 응답빈도를 보여 준다.

응답 점수분포로 보아 응답자들은 지방간 격차가 다소 완화된 것으로 인식하고 있는 반면에 도시/농촌간 격차의 경우에는 더 늘어났다고 인식하고 있었다. 특히 都農隔差가 '매우 크게 증가했다'고 보는 이가 전체의 1/5에 달하고 있다는 점은 문제의 심각성을 잘 반영해 준다.

표 5의 내용은 향후 지역정책의 과제에 대해 설문한 결과를 정리한 것이다. 앞으로의 지역정책과제를 알아본다는 것은 바로 현재의 국토구조를 진단해본 것이라고 할 수 있다. 응답자들이 장기적인 지역정책과제로서 가장 많이 들고 있는 것은 국토의 균형발전(42.5%)이었으며, 시

급한 정책과제로는 수도권 분산(32.3%), 중소도시 활성화(24.2%) 등을 꼽았다. 이러한 결과는 지방간 격차가 과거에 비해 개선되었다고는 하지만 여전히 현재의 국토 공간구조가 집중구조에서 벗어나지 못하였음을 시사해 주고 있다. 장기 과제 문항에서 '환경보전 문제'에 응답의 1/3이 몰린 것은 매우 주목할만한 일이다.

한편 대다수 전문가들은 국토의 균형발전을 위한 정부의 정책노력에 대해 비판적이었다(표 6 참조). 즉 '서울 및 대도시의 분산정책'에 대한 평가를 설문한 바, 응답자의 3/4이 '실효가 적었으므로 앞으로 더 강화되어야 한다'고 생각하고 있었으며, 단지 14% 정도만 정부의 분산정책이 '실효를 거두고 있다'고 답해 주었다. 균형발전 논의의 연장선상에서 공간적 집중 메커니즘의 대명사라고 할 수 있는 據點開發戰略에 관한 평가도 설문되었다. 분석한 결과를 보

표 5. 지역정책과제

정책시행기간	과 제	응답빈도
가장 중요한 장기 과제 (설문 2항)	국토의 균형발전	42.5%
	국토환경의 보전	30.4
	국토기반시설 확충	19.0
	남북한 일체성 회복	8.1
시급한 과제	수도권 분산	32.3%
	중소도시 활성화	24.2
	농어촌 개발	15.9
	자연환경 보전	15.4
	도시내부 정비	10.9
	기 타	1.2

표 6. 분산정책과 거점개발 전략에 대한 평가

서울과 대도시의 분산정책 평가	응답비율
실효를 거두었으므로, 이제는 그만해도 좋다.	0.5%
실효를 거두고 있고, 앞으로도 지속해야 한다.	13.4
실효가 적으므로, 앞으로는 더 강화해야 한다.	73.4
실효가 없으므로, 앞으로는 그만해야 한다.	12.7
거점개발전략 평가	응답비율
전략자체가 훌륭하고, 우리 실정에도 맞다.	7.8%
전략자체는 훌륭하나, 우리 실정에는 맞지 않는다.	18.9
전략자체에 문제가 있으나, 우리 실정에는 불가피하다.	41.1
전략자체도 문제가 있고, 우리 실정에도 맞지 않는다.	29.8

면, 전략 자체에 대한 부정적 평가가 많았고 (70.9%) 우리 실정과의 有關適合性에 대해서도 긍정적인 대답이 아주 적었다(7.8%). 이는 기존에 시행되어 오던 거점 개발전략에 대해 현실을 감안하여 제한적인 긍정(불가피) 또는 부정적인 평가가 대부분이라고 할 수 있다.

요컨대, 전문가들 대다수가 집중을 완화하는 분산정책의 강화가 요구된다고 인식하는 동시에, 거점개발정책이 국토발전, 특히 균형발전의 효과를 가져올 수 있는 근본적인 수단으로서는 부적합하다고 인식하는 경향이 강한 것으로 판단된다. 그러나, 한편에서는 제한된 자원의 효율적인 배분이라는 현실적 요구를 인정하는 의식, 즉 거점개발전략의 불가피성을 인정하는 입장도 만만치 않게 나타나고 있다.

2) 國土의 利用

국토의 이용과 관련해서는 부동산 투기에 대한 대책, 몇가지 대표적인 토지이용 정책 및 대규모 개발사업 등에 대한 평가를 살펴 보고, 마지막으로 국토의 개발과 보전에 대한 견해를 알아 보았다.

부동산 투기에 대해서 80% 이상의 응답자들은 투기를 규제하는 방향(‘토지개혁’ 및 ‘토지공개념의 강화’)으로 정책 강화가 이루어져야 한다고 인식하였으며, 이와 반대로 ‘규제와 간섭을 풀어야 한다’는 견해는 10%에 불과하였다. 그러나, 정책 강화의 방식에 있어서는 토지개혁과 같은 극단적인 조치(13.2%)보다는 기존

법규들에 기반한 점진적인 제도 개선(68.5%)을 압도적으로 선호하여서, 전문가들은 급격한 사회적 불안을 초래하지 않으면서 제도적으로 투기를 규제해 나가는 ‘은건한’ 토지정책을 바람직한 것으로 간주하고 있음을 알 수 있다.

표 7은 대표적 토지이용정책이라고 볼 수 있는 開發制限區域 政策, 都心再開發政策, 그리고 新都市 建設 政策에 대한 응답자들의 평가를 정리한 것이다. 전체적으로 본다면, 어느 정책에 대해서나 불가피론(및 중립적 입장)이 우세한 것을 볼 수 있다. 이는 이들 정책이 바람직한 토지이용 정책이라고는 여겨지지 않지만, 그렇다고 마땅한 다른 代案도 존재하지 않는 어려운 현실 상황을 간접적으로 반영해 준다.

한편 대규모 개발사업들의 타당성에 대한 전문가들의 견해를 알아보기 위해, 설문에서 교통 부문으로는 신공항과 경부고속전철 건설사업, 해안과 하천부문에서는 간척사업과 댐 및 하구둑 건설사업을 뽑아 긍정-불가피-부정적 입장을 표하도록 하였다. 전체적으로 볼 때, 신공항 입

표 7. 주요 토지정책과 사업에 대한 평가

토지 정책과 사업	평가			비고
	긍정	불가피 (중립)	부정	
도심재개발	15.2%	56.0%	28.8%	
그린벨트	10.7	29.7 (57.8)*	1.9	*부분수정 및 규제완화
신도시건설	21.7	31.9	46.4	

표 8. 대규모 토목사업에 대한 평가 (%)

사 업 내 용		평 가			비 고
		긍 정	불 가 피 (중립)	부 정	
교 통 부 문	신 공 합 [필요성 입지선정]	89.9 42.0	— —	10.1 58.0	
	경부고속전철	29.5 a	62.4 b	8.1 c	a: 시의적절, b: 나중에 필요, c: 불필요
해안·하천부문	해안 간척	37.7	47.6	14.7	
	댐과 하구언 [이익여부 사업계속여부]	45.0 59.0	47.2 —	7.8 41.0	

지선정을 제외하고는 긍정론이 부정론보다 더 많았으며, 사안에 따라서는 불가피론(중립적 입장)도 상당한 비중을 차지하였다(표 8 참조). 특히, 언론 등에서 논란이 많이 일었던 사안일수록 적극적인 긍정보다는 불가피론의 응답비율이 높은 경향을 보이는 것은 흥미로운 점이다.

개발과 보전에 대한 인식은 현재의 국토 이용 방식의 진단과 평가 그리고 향후 국토의 관리는 어떻게 해나갈 것인가라는 물음에 대해 하나의 理想型을 보여 주는 것이다. 이에 설문에서 응답자들은 開發 優位論/折衷論/保全論 중 하나의 입장을 취하도록 요구되었다.

전체적으로 보면 절충론의 비중이 압도적(59.7%)인 가운데, 개발지향적인 의식(11.0%)보다는 보전 지향적인 의식(29.3%)이 더 우세하다고 볼 수 있다. 이제까지의 무분별한 개발이 야기한 피해와 그것에 대한 자성의 분위기, 그리고 최근 급격하게 부상하는 환경 문제에 대한 관심의 증대 등이 응답자들로 하여금 이러한 인식을 갖게 하는데 영향을 주었으리라 여겨진다. 다만 절충론의 비중이 전체 응답의 60%나 된다는 것은 관련 전문가 중 다수가 국토를 보전해야 할 대상으로만 정하지는 않겠다는 시각을 드러내 준 것으로 해석할 수도 있기 때문에 향후 국토 이용 방향에 대해 시사하는 바가 크다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이, 몇가지 토지이용정책과 대규모 개발사업에 대해 전문가들이 강하게 부정하지 않았다는 점과 일맥상통한다.

3) 國土環境

환경문제는 그 성격상 여러가지 차원에서 여러가지 유형이 고려될 수 있다. 그러나 본 연구에서는 가장 심각한 환경문제는 어떤 부문에서 일어나고 있는지를 파악하는데 초점을 맞추었다. 조사된 결과를 보면, 가장 심각한 환경문제로는 단연 수질오염(67.7%)이 꼽혔다. 아울러서 대기오염(16.2%)과 생태계 파괴(11.4%)도 상대적으로 심각한 것으로 생각되었다. 즉, 수질, 대기, 생태계 등 대체로 우리의 일상생활과 보다 직접적인 관련을 맺고 있는 오염부문들이 보다 중요하게 고려되었다는 점이 특징이었다.

이처럼 수질오염이 가장 심각한 문제로 인식되고 있었던 만큼, 본 설문에서는 하천의 수질오염에 영향을 미치는 요인들을 보다 구체적으로 구분하여 가장 결정적인 요인은 무엇이었는지를 설문하였다. 조사된 결과는 응답자들의 압도적인 수는 공장폐수(65.5%)를 들었고, 생활하수가 주요인이라는 응답도 30%에 가까운 비율을 차지하여 이 두 부문만으로 90%가 넘는 응답비율을 보였다.

環境情報의 公開狀態에 대해서는 매우 부정적인 입장을 취하고 있었다. 즉 '매우 불충분하다'는 견해와 '다소 불충분하다'는 견해가 각각 77.3%와 21.7%로 조사되었으며, 환경정보가 '충분히 공개되고 있다'는 응답은 단지 1%에 불과하였다. 이는, 정보 자체의 은폐로 정부의 환경보전 노력이 형식적으로 전개되고, 이해당

채나 경제논리에 의해 환경정보가 왜곡될 가능성이 있다고 보는 견해가 압도적이라는 의미로 받아들여진다.

현재 시행되는 환경영향평가제도의 운용방식에 대해서도 역시 ‘효과가 없다’거나(50.2%) ‘다소 효과가 있다’(47.8%)는 부정적 견해가 압도적이다. 즉, 대규모 환경오염 유발원에 대해 형식적으로나마 정부가 규제를 하고는 있지만, 실제로 환경영향평가제도는 환경오염에 대한 免罪符를 부여하는 정책과 다르지 않은 것으로 응답자들은 판단하고 있는 듯하다.

4) 制 度

지역정책의 제도적 측면과 관련해서는 여러가지 차원에서 파악할 수 있겠지만, 본 연구에서는, 첫째, 지역정책 전반에서 공통적으로 인지되는 운용상의 문제점 및 지역관련 법과 계획 중 未備點이 두드러진 것에 대한 견해를 알아보았고, 둘째 지역정책의 운용 주체이자 구체적인 지역정책을 수용하는 그릇으로서의 행정체계가 갖고 있는 문제점과 개선방향을 조사하였으며, 셋째 지역정책의 공정성에 대한 인식을 살펴보았다.

지역정책을 효율적으로 시행하기 위해 가장 시급히 개선해야 할 문제를 묻는 문항에 대하여 ‘전문인력’(10.5%)이 약간 낮은 빈도를 보인 것을 제외하고는 ‘가용재원’, ‘법과 제도’, ‘연구와 조사’, ‘지역주민의 참여와 협조’ 등 나머지 문항에 대해 20%대의 고른 응답빈도를 보였다. 네 부문이 고르게 응답빈도를 보였던 것은 이들 문제들이 하나하나씩 단계적으로 해결되어 나가는 순차성을 가지는 事案이라기 보다는, 상호 유기적인 관계 속에서 동시에 개선되어야 할

표 9. 지역정책의 개선과제

개선되어야 할 점	응답빈도
가용재원	20.7%
법과 제도	26.2
전문인력	10.5
연구와 조사	22.6
지역주민의 참여와 협조	20.0

점이라는 의미를 내포하는 것으로 보인다.

한편 향후 국토정책이나 계획에서 권한과 책임이 강화되어야 할 곳으로는 거의 90%에 가까운 응답자가 중앙정부(7.9%)보다는 특별시, 직할시, 도(41.6%)와 시, 구, 군(46.7%)을 들어서, 脫 中央集中化, 地方化 시대의 도래를 희망하였다. 특히 이들 두 地方行政單位는 현재 각각 廣域自治團體와 基礎自治團體에 해당하는 지역단위라는 점에서 더욱 의미가 있다. 결국 자신들의 일은 각 자치단체를 토대로 하여 그들 스스로가 해결해 나가는 방향을 추구하는 것이 앞으로의 바람직한 방향이라고 응답자들은 평가를 내리는 것이다.

향후 국토정책에서 중요한 의의를 가지는 行政區域 改編問題에 있어서는 현행과 같은 <중앙정부—시, 도—시, 군, 구—동, 면—리>의 복잡한 행정구역 체계에 대해 불합리하다는 인식이 75.8%로 상당히 의견의 일치를 보여 주었다. 이는 현행 행정구역체계가 불필요하게 세분되어 주민의 이용 불편만 가중시키고 예산낭비도 적지 않으며, 이로 인한 행정체계의 비효율성은 지역발전을 저해하고 지역문제를 야기하는데 영향을 미친다는 지적이 광범위하게 지지되고 있다는 점을 보여준다.

그러나, 개편의 시기에 대해서는 통일 후로 미루자는 의견이 42.1%로 지금 당장 개편해야 한다는 주장(33.7%)보다 우세하였다. 통일 후에는 어차피 또 한번의 통합적인 행정구역 개편작업이 이루어진다고 보았을 때, 개편작업의 효율성을 살리고 상호 유기적인 전국행정체계를 달성하기에는 지금보다 통일 후가 더 적절한 것으로 응답자들은 판단하는 듯하다. 이러한 판단은 전문가 다수가 통일의 시기가 그리 멀지 않았다고 느끼고 있음을 시사하는 부분이기도 하

표 10. 현행 행정구역체계의 개편여부

개 편 여 부	응답빈도
현행대로 두는 것이 좋다	24.1%
줄일 필요는 있으나 통일후로 미루는 것이 좋다	42.1
조속히 개편하는 것이 좋다	33.7

여 흥미롭다.

한편 개편의 기본방향을 묻는 개방식 질문에 대해 응답한 경우는 매우 적고 응답내용이 다양하여 정리가 여의치 않았지만, 대체로 동·면의 폐지를 주장하는 경우와 도를 축소하는 동시에 시·군을 개편하여 보다 광역적 조직으로 묶을 것을 주장하는 경우가 다소 많았다.

4. 國土의 問題地域

이 장에서는 국토전반의 문제가 구체적으로 각 공간체계별로 어디에서 어떻게 나타나고 있는가에 대한 전문가의 견해를 알아보려 한다. 이를 위해 국토 전체에 걸쳐 공간적 문제가 가장 극심한 지역은 어디로 인식하고 있으며, 나아가 각 공간체계별로는 어떠한 문제를 갖고 있다고 여기는지, 그리고 낙후 또는 저개발 그리고 환경오염이라는 분명한 판단기준을 주어졌을 때 어떤 지역을 문제지역으로 인식하는지 살펴 보았다. 마지막으로 북한지역에 대한 전문가집단의 인식을 알아 보았다.

1) 過大·過密地域과 寡疎地域

(1) 都市規模와 空間的 問題

서울, 지방 대도시, 지방 중소도시, 농어촌 지역 중에서 가장 심각한 공간적 문제를 안고 있는 지역을 들라는 문항에서는 서울이 압도적으로 높은 응답률을 기록하였다(67.1%). 空間的 問題地域으로 서울을 든다는 것은 바로 국토 전문가들이 현재의 국토구조를 공간적으로 집중된 구조로 판단하고, 서울의 '過大·過密' 그리고 이로부터 파생하는 혼잡, 환경오염, 범죄 등 갖가지 도시문제를 염두에 두었기 때문인 것으로 보인다.

표 11. 심각한 공간문제 지역

공간적 문제지역	응답빈도
서울	67.1%
지방 대도시	11.5
지방 중소도시	3.2
농어촌 지역	12.2

도시의 과대 과밀문제를 파악하기 위한 또 다른 방법으로 '살기에 적당한 도시규모'를 질문하였다. 응답자의 절대다수(약 94%)가 인구 100만명 이하의 도시를 적절한 것으로 평가한 반면, 100만명 이상의 대도시라고 응답한 경우는 6%에 불과하였다. 특히, 100만명 이하의 규모 중에서도 25~50만명 규모의 도시가 적정하다고 응답한 경우가 전체의 절반(50.3%)으로 가장 많았다. 그의 50만~100만이 27.4%, 25만 미만이 15.9%로 응답하였다. 또, 실제 事例都市를 거명한 경우에서는 淸州(28%)와 全州(21%)가 응답의 절반을 차지하였다.

이처럼 중간규모급 도시, 특히 전주나 청주처럼 지방행정, 문화, 교육 등의 기능을 고루 갖춘 도시를 선호한다는 것은 응답자들이 도시가 지나치게 커져버려서 과밀의 문제를 안게 되는 것도 곤란하지만, 도시규모가 작아서 도시가 제 공해야 할 기본기능이 부실하여도 바람직하지 못한 것으로 여긴 때문인 것으로 보인다.

(2) 聚落階層別 問題

'直轄市級 이상의 거대도시에서 도심부, 상업지구, 주거지구, 공업지구, 교외·위성지구 중 가장 문제가 많은 곳은 어디인가' 하는 질문에서는 都心部를 지적한 경우가 가장 많았으며(32.7%), 다음으로 공업지구(24.5%), 주거지구(17.3%), 교외, 위성도시(15.1%), 상업지구(10.3%)의 순으로 나타났다. 거대도시에 관한 두번째 질문으로, '거대도시에 사는 사람이 가장 어려운 문제는 무엇이겠는가'라는 질문에 대해 60%에 가까운 응답자는 단연 교통난을 들었고 다음으로 환경오염(22.3%)을 꼽았다.

거대도시의 문제로 교통난과 환경오염 문제를 합하면 응답률이 무려 80%를 넘는데 비해, 주택난, 범죄위험 등 나머지 도시문제를 지적한 경우는 얼마 되지 않는다. 이처럼 교통과 환경 문제에 응답이 집중된 것은, 적어도 부분적으로는, 응답자들이 중상위 계층에 속한다는 사회경제적 특성과 관련이 있는 듯 여겨진다.

서울을 제외한 우리나라 지역을 지방대도시, 중소도시, 농어촌 지역으로 나누어 보았을 때, 각 지역의 거주자들이 감수해야 하는 문제들 중

표 12. 지방대도시, 중소도시, 농어촌지역의 문제

가장 어려운 문제	지 역		
	지방대도시	중소도시	농 어 촌
일자리와 소득	37.6%	36.2%	33.5%
자녀교육	15.9	33.1	39.9
정보와 문화 향유	39.2	26.2	10.2
보건의료	2.6	5.0	15.2
기 타	4.5	0.5	1.2

어려운 것들은 어떤 것들인지에 대한 평가가 표 12에 정리되어 있다. 이 표에서 보면, 지방대도시의 거주자들이 느끼는 가장 큰 어려움은 ① 정보와 문화 향유 및 ② 일자리와 소득 문제였으며, 중소도시와 농어촌 거주자들이 가장 크게 느끼는 어려움은 ① 일자리와 소득 문제와 ② 자녀교육 문제이었다. ‘일자리와 소득 문제’는 어느 지역 할 것 없이 어려운 문제로 인식이 되었다. 이는 노동력 수급관계가 안정적이지 못한 우리나라 전체의 경제구조와 맞물린 것이기 때문이라 여겨진다.

2) 落後, 低開發 地域

우리나라에서 가장 열악한 생활환경을 가진 곳으로는 산간지방의 광산촌(41.0%)이 거명되었고, 또 도시빈민촌(33.3%)도 이에 못지 않게 상당히 열악한 곳으로 평가되었다. 광산촌은 본시 황폐한 경관, 오염된 대기와 수질 상태, 부실한 주거환경, 유흥부문을 제외한 여타 서비스 기능들의 불충분 등의 문제들을 안고 있는 전형적인 지역이고, 도시빈민촌의 경우도 지리적인 위치만 도시내에 있을 뿐이지 도시가 누리는 혜택을 기대하기 어려운 상황으로, 어떤 의미에서는 광산촌과 크게 다를 바 없는 여건을 가진다고 볼 수 있다.

앞의 문제 중 도시 빈민촌을 제외한 나머지 문제지역과 관련지워 ‘우리나라에서 가장 낙후한 지역을 구체적으로 언급하라’는 질문에 대해서 국토문제 전문가들은 전라도를 가장 많이 들었고 이어서 강원도, 전라북도의 순으로 낙후정도가 심하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 본 문항의 물음은 郡名까지 구체적으로

거명하라는 것이었다. 그러나 여타 道를 응답한 경우와는 다르게, 이들 상위 3개 道에서는 군 이름을 구체적으로 든 대신 “전라남도”, “강원도”, “전라북도” 등이라고 포괄적으로 응답한 경우도 각각 9.6%, 7.7%, 2.9%씩이나 되었다.

구체적으로 그 이름이 지목된 郡들을 살펴보면, 이들 대부분은 도시로부터 멀리 떨어진 산간 혹은 島嶼의 원경지들이거나, 광산지역이라는 공통점을 지니고 있어서, 앞서 검토한 설문에서 광산촌과 원경농촌이 생활환경이 열악한 지역이라고 응답한 것과 일치하고 있다.

3) 北韓의 基盤施設과 環境保全 水準

우리나라의 국토기반시설과 비교하여 북한의 국토기반시설에 대해서는 어떻게 인식하고 있는지를 조사하였는데, 이에 대한 응답은 표 13과 같다. 여러가지 정보나 자료의 제약이 있기는 하지만, 각종 매체 등을 통해 간접적으로 알 수 있는 사실처럼, 응답자의 대부분(77.1%)은 북한의 국토기반시설 여건이 ‘남한보다 훨씬 열악한 것’으로 인식하고 있었으며, ‘남한보다 나은 상태’ 또는 ‘남한과 비슷한 수준’이라고 인식하고 있는 응답자는 7.1%로 극소수에 불과하였다.

북한의 국토환경 보전수준에 대한 물음에 대해서는 ‘남한보다 낫다’는 평가가 전체 응답자의 반 이상을 넘어서, 남한에 비해서는 환경과 파괴가 심하지 않은 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 그러나, 구 사회주의 국가들의 환경과 파괴가 매우 심각한 상황이라는 사실에서 미루어 볼 수 있듯이, 북한 사회주의 체제의 환경보전 정책이 우수하였기 때문에 우리 전문가들이 이런 평가를 내리고 있다고 보기는 어렵다. 그보

표 13. ‘북한의 국토기반시설을 전반적으로 어떻게 평가하십니까?’

북한 국토 기반시설의 평가	응답빈도
남한보다 나은 상태이다.	3.3%
남한과 비슷한 수준이다.	3.8
남한보다 열악한 수준이다.	77.1
잘 모른다.	15.8

표 14. 북한의 국토환경 보전수준을 전반적으로 어떻게 평가하십니까?

북한 국토환경 보전수준	응답빈도
남한보다 나은 상태이다.	50.5%
남한과 비슷한 수준이다.	22.7
남한보다 열악한 수준이다.	12.2
잘 모른다.	14.6

다는 북한의 전반적인 경제발전이나 국토개발 수준이 낮기 때문에 환경폐해의 정도도 아직은 그다지 심각하지 않을 것이라고 응답자들이 추리했을 것이다. 한편, 응답 중 특기할만한 것은 '잘 모른다'가 전체 응답자의 14.6%나 되었던 것으로, 북한관련정보의 제한성을 간접적으로 반영해주고 있었다.

5. 專門家들의 國土問題에 대한 認識差

앞에서 논의된 국토문제의 제차원과 문제 지역에 대한 전문가들의 설문 결과는 전문가들이 다양한 배경을 가지고 있기 때문에, 아무리 합리적이고 객관적인 전문가들의 응답이라고 하더라도 학문적 배경이나 경험에 따라 형성된 각자의 의식 세계와 결코 무관할 수는 없다. 따라서 사안에 대한 응답 결과를 단순히 종합해보는 것보다는 전문가 집단별로 대비시켜 봄으로써 응답 결과를 보다 정확하고 깊게 이해할 수 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 전문가 집단들 의적 특성과 내면적 기준에 따라 유형화하고, 유형화된 집단별로 주요 사안의 응답 결과를 비교하여 유형 집단간 국토문제에 대한 인식차를 조명해 보고자 한다.

1) 專門家 集團 區分

전문가 집단은 크게 외적 특성과 내면적 의식에 따라 유형화할 수 있다. 여기서 외적 특성은 객관적으로 드러나는 사회경제적, 인구학적 배경이나 지위를 의미하며, 내면적 의식은 국토문제와 정책에 대한 전문가들의 주관적인 평가 즉 태도를 보여주는 것이다. 본 분석에서 외적 특성을 구분하는 기준으로 이용된 것은 연령,

종사 분야, 근무지의 세가지였으며, 내면적 의식에 의한 구분 기준으로는 국토의 개발과 보전에 관한 입장과 현 국토 환경에 대한 평가를 채택하였다.

(1) 外的 特性에 의한 集團區分

첫째, 연령에 의한 구분은 40세 이하의 저 연령층 / 41~54세의 중간 연령층 / 55세 이상의 고 연령층으로 행하였다. 총 응답자 중 381명이 나이를 밝혔으며, 구분된 세 연령 집단의 분포는 각각 97명(25.5%), 205명(53.4%), 81명(21.1%)으로 중간 연령층이 가장 많았다.

둘째, 종사 분야에 따른 응답자 구분은 우선 대학교수 및 연구원 집단과 공무원 및 정부투자기관 종사자 집단으로 크게 나누고, 대학교수와 연구원의 경우는 다시 전공을 기준으로 세분하였다. 이에 따라 전체 응답자들은 ① 지리학자, ② 계획 및 공학자, ③ 행정학 및 기타 분야 학자, ④ 행정 실무자 등 4개 집단으로 구분되었다. 전체 응답자 가운데서 전공과 소속을 밝힌 응답자는 394명으로 지리학자 89명(22.6%), 계획 및 공학자 146명(37.1%), 행정 및 기타 학자 99명(25.1%), 행정 실무자 60명(15.2%)이었다.

셋째, 근무지에 따라 전문가들을 구분하였는데 그 지역 구분은 ① 서울, 인천, 경기도를 포함하는 수도권, ② 강원도, 대전, 충청도를 포함하는 강원, 충청권, ③ 광주, 전라도, 제주도를 포함하는 호남권, ④ 대구, 부산, 경상도를 포함하는 영남권의 네 지역으로 하였다. 전체 유효 응답자 394명 가운데, 각 지역별 응답자 수는 수도권이 165명(41.9%), 강원, 충청권이 74명(18.8%), 호남, 제주권이 82명(20.8%), 영남권이 73명(18.5%)으로, 수도권 근무자가 다른 지역의 두배 가량 되었다.

이상의 세가지 외적 특성에 의해 구분한 전문가 집단들에 대해서, 좀 더 구체적인 분포를 파악하기 위하여 交叉分析을 실시하였다. 국토문제 전문가의 연령과 종사 분야를 비교하여 보면, 종사 분야간 연령 분포의 차이가 뚜렷하여 χ^2 의 유의도가 높다. 즉, 계획학·공학자들에서는 40세 미만이 많고, 지리학자, 행정학자, 행

國土管理의 方向定立을 위한 國土診斷

정실무자 등 나머지 집단에서는 고 연령층의 비율이 상대적으로 높은 것이 특징이다. 종사 분야와 근무지의 비교에서도 집단간 차이가 분명히 드러나 χ^2 유의수준(확률)은 무려 0.0015이나 되었다. 지리학자들은 전국에서 비교적 고르게 標集된 반면 여타 집단들에서는 수도권 근무자가 많아 모두 40%를 넘는다. 근무지와 연령 분포의 교차분석 경우에는 집단 차이가 그다지 분명하지 않다(χ^2 유의수준=0.2074).

(2) 內面的 意識, 즉 國土問題에 대한 態度에 의한 專門家 集團區分

설문지에서 내면적 의식을 평가하기에 적절한 문항은 국토문제에 대한 전문가들의 태도를 종합적으로 살필 수 있는 것이어야 한다. 본 연구에서는 이런 점을 염두에 두고, 다음 두 가지 설문지 대한 응답에 근거하여 전문가 집단 구분을 시도하였다.

첫째, 國土環境에 대한 滿足度로 설문지에서 행한 空間基本活動(주거, 소비, 노동·생산, 교육, 휴양·여가, 교통·통신, 공동생활 등 7개 항

목)별로 응답한 만족도(100점 만점)를 이용하여 산술평균과 표준편차를 구하고, 이 통계치를 근거로 삼아 3개 집단으로 구분하였다. 즉 현재 국토의 질을 열악한 것으로 평가하는 집단 / 보통으로 평가하는 집단 / 상대적으로 좋은 것으로 평가하는 집단이었다. 구분된 세 집단의 분포는 열악한 것으로 평가하는 집단이 130명(31.0%), 보통으로 평가하는 집단이 256명(61.1%), 양호한 것으로 평가하는 집단이 33명(7.9%)으로서, 전반적으로 부정적인 평가에 기울고 있었다.

둘째, 開發 대 保全의 立場에 따라 구분하였는데 그 방법은 설문 제16항의 '개발과 보전의 목표 갈등'에 대한 응답을 바탕으로 開發優位論/折衷論/保全論의 세 집단으로 나누었다. 구분된 집단별 분포는 각각 개발우위론 46명(11.0%), 절충론 250명(59.7%), 그리고 보전론 123명(29.4%)으로 파악되었다. 절충론이 압도적인 가운데 전체적으로 개발보다는 보전 지향적이라고 볼 수 있다.

표 15. 의적 특성과 내면적 의식간의 교차분석 결과 : 전공분야, 연령, 근무지 집단간 국토문제에 대한 태도

집 단 구 분	개 발 대 보 전			국 토 평 가			
	개발우위론	절충론	보전론	양 호	보 통	열 악	
전공 및 직업	지리학자	12.4%	55.1	32.6	11.4%	70.5	18.2
	계획, 공학자	7.5	62.3	30.1	2.1	57.2	40.7
	행정학자, 기타	13.1	61.6	25.3	7.1	56.6	36.4
	행정 실무자	11.9	57.6	30.5	16.7	68.3	15.0
	χ^2 (유의수준)	3.745 (0.7111)			31.414 (0.0000)		
연령	40세 이하	9.3%	61.9	28.9	5.2%	54.6	40.2
	41~55세	9.3	58.0	32.7	7.8	60.3	31.9
	56세 이상	14.8	63.0	22.0	10.0	73.8	16.3
	χ^2 (유의수준)	4.354 (0.3602)			12.500 (0.0140)		
근무지	수도권	10.4%	61.6	28.0	6.1%	57.0	37.0
	강원, 충청권	13.7	57.5	28.8	8.2	65.8	26.0
	호남, 제주권	13.4	59.8	26.8	7.3	63.4	29.3
	영남권	8.2	54.8	37.0	9.7	66.7	23.6
	χ^2 (유의수준)	3.588 (0.7322)			5.952 (0.4286)		
계 (393)	10.7	59.8	29.5	7.9	61.1	31.0	

註 : 표의 수치는 row percent입.

(3) 從事分野, 年齡, 勤務地 集團間 內面的 意識差

전공분야, 연령, 근무지 집단간에 국토문제에 대한 태도 면에서 차이가 있는지를 알아보기 위하여 두 變數 그룹간의 χ^2 檢定을 시행하였으며 그 결과가 표 15에 요약되어 있다.

전공, 연령, 근무지 분포의 χ^2 유의수준(확률)이 각각 0.71, 0.36, 0.73 등으로 분석되어, 개발 태도 보전에 대한 전문가 집단간 태도 차이는 통계적으로는 전혀 드러나지 않았다. 미세한 수준이나마 집단 차이를 살핀다면, 56세 이상 고연령층에서 개발우위론의 입장이 상대적으로 더 많았으며 근무지로 보아서는 영남권 근무자에서는 보전론의 비율이 다소 더 높았다. 전공 분야와 직업으로는 집단간 차이가 전혀 드러나지 않았다.

국토 평가에 대해서는 근무지에 의한 집단 구분의 경우 χ^2 유의수준이 0.43으로 집단간 차이가 거의 없었다. 그러나, 전공과 연령 구분에서는 χ^2 유의수준이 각각 0.00과 0.01로서 집단차가 뚜렷하였다. 대체로, 지리학자와 행정 실무자 집단이 여타 학자 집단에 비해 국토의 질을 더 양호한 것으로 평가하고 있었고, 연령이 낮을수록 국토의 질에 대해 더 엄격한 평가 태도를 취하고 있음을 보여 주었다.

2) 問項別 集團差

앞에서 외적 특성 및 내면적 태도에 의해 구분된 다섯 유형의 집단들이 국토의 제 문제에 대한 인식에서 어떠한 차이를 보이는지 알아보고자 하였다. 이를 위하여, 여기서는 설문문의 각 문항별로 집단간 응답 차이를 분석해 보았다. 다음에서는 집단의 응답 빈도가 전체 응답 평균보다 높았던 사항들을 위주로 집단 유형별 특징을 간략히 종합하고자 한다.

(1) 從事分野(職業 및 專攻)로 본 集團差

직업 및 전공에 의해 구분된 집단들은 다음에 언급되는 연령 구분 집단과 함께 설문문의 각 문항별로 집단 차가 가장 뚜렷이 나타나고 있었다. 설문 문항을 몇 가지 범주로 나누어서 살펴 보았을 경우에, 직업 및 전공에 의한 구분은 대

도시 문제, 개발사업, 환경 부문, 행정 및 제도 부문에서 χ^2 유의수준이 0.05 이하가 많았다.

집단별로 보면, 전반적으로 지리학자와 행정 실무자 집단은 긍정적인 평가를 하고 현실을 수용하려는 경향을 보인 반면, 계획학과 공학, 행정학 등 여타 학자 집단들은 비판적이거나 불가피론의 입장을 취함으로써 대조를 보였다. 우선 지리학자들은 국토의 질이 상대적으로 좋다는 평가를 하고 있고, 기존 계획이나 개발 평가도 긍정적인 시각이 우세한 것으로 나타났다. 예를 들면, 해안 간척지의 간척, 신도시 개발, 경부 고속전철 건설 등의 평가가 우호적이었고, 都農間의 격차나 지방간의 격차가 과거에 비해 줄어들었고, 지역 감정도 개선되었다는 등 전반적으로 국토 여건을 보는 시각이 긍정적인 것으로 나타났다.

계획학 및 공학자들의 경우에는 환경 보전의 현황이나 개발 사업들의 결과와 전망에 대해서 부정적인 평가를 내리고 있었다. 이들은 또한 개발과 보전의 갈등 문제에 있어서 保全論이 우세하였다. 한편, 행정학자 및 기타 집단은 계획학 및 공학자들과 마찬가지로 부정적인 평가의 양상을 보였지만, 그 경향이 그리 뚜렷하지는 않아서 문항에 따라 응답 패턴에 조금씩 차이를 보였다.

(2) 年齡으로 본 集團差

연령 구분 집단(40세 이하 / 41~55세 / 56세 이상)도 직업 및 전공에 의한 구분에 못지않게 집단간 차이가 비교적 뚜렷하게 드러나는 경우였다. 특히 각 연령들은 지역 격차, 대도시 문제, 문제 지역, 개발 사업, 환경, 북한 및 통일전망 등 그동안 찬반의 대립이 비교적 첨예했던 사안들에서 견해의 차를 뚜렷이 보여 주었다.

고연령과 저연령층은 서로 입장이 상반된 것으로 나타났으며, 중간 연령층의 경우에는 이들 두 집단 사이에서 漸移的 立場을 띠어 뚜렷한 경향이 발견되지 않았다. 전체적으로 고연령 집단은 긍정적인 시각이 우세했던 반면, 저연령 집단은 비판적인 시각을 드러냈다.

고연령(56세 이상)의 경우 기존 계획이나 여

러 개발 사업에 대해 긍정 내지는 우호적인 평가를 하고 있는 것으로 밝혀졌다. 정보화는 균형 발전을 가져올 것으로 전망하고, 도심부의 고밀, 고층화, 해안 간척, 신도시 건설 등의 사업은 잘하는 일이며, 영종도 신국제공항, 경부고속전철, 다목적 댐, 하구언 공사 등도 그 필요성이 인정된다고 응답한 점 등이 그 예이다. 고 연령층의 이러한 입장은 이들이 개발우위론으로 기운다는 사실, 저점 개발에 대해서 긍정적인 시각을 가지고 있다는 점, 그리고 앞으로의 첨단산업 입지를 한 곳에 집중해야 한다는 입장을 보인 것, 권한과 책임이 강화되어야 할 행정 체계가 시, 구, 군이나 동, 읍, 면 수준의 기초 지역보다는 중앙 정부나 특별시, 직할시 등의 상위 계층이라고 대답한 점 등과도 상통하는 것이다. 이와 같이 연령이 높을수록 그 기본적인 시각은 개발우위론이면서 집중론으로 기울어진다고 요약해볼 수 있겠다.

40세 이하 저 연령층에서는 이와 상반된 견해를 드러낸다. 이들은 기존 계획이나 개발에 관해서 부정적인 시각이거나 절충론적인 시각, 혹은 보전론적인 시각을 지니고 있고, 상위 기관보다는 기초 지역에 보다 많은 권한과 책임의 부여가 필요하다고 느끼고 있었다.

(3) 勤務地 集團間 差異

근무지에 의해 구분된 집단들(수도권 / 강원, 충청권 / 호남, 제주권 / 영남권)은 직업 및 전공이나 연령에 의한 구분의 경우와는 집단 차이의 성격이 달랐다. 우선, 전체적으로 집단간의 차가 뚜렷이 드러난 문항의 수는 적었다. 그러나 근무 지역 집단들은 문제 지역, 자신들과 연고가 있는 지역과 직·간접으로 관련된 사업들, 그리고 지역 감정 등에 관한 문항들에서 뚜렷한 입장 차이를 나타내었다. 특히, 호남권 집단과 비호남권 집단 간에 차이가 두드러지는 특징을 보이고 있었다. 그러나, 수도권 근무자들은 다른 지역 응답자들에 비해 지역적 편향성이 거의 드러나지 않았다.

호남, 제주권의 경우에는 다른 지역의 응답과 차이점을 가장 많이 나타내는데, 농어촌 지역을 가장 심각한 문제 지역으로 인식하고, 그래서

시급한 지역정책도 농어촌 개발이라고 응답하고 있으며, 생활이 가장 열악한 곳 역시 원적 농어촌이라고 응답하고 있다. 지방 대도시 및 중소도시의 어려운 점에서도 일자리와 소득 항목에 대한 응답 비율이 상대적으로 높아, 호남 지역이 낙후 지역이라는 인식이 일반인들 뿐 아니라 전문가들 사이에서도 역시 공유되고 있는 것으로 판단된다. 지방간의 격차나 도농간의 격차 역시 늘었다는 판단이 우세하고, 경부고속전철에 대한 평가도 기존의 철도나 고속도로의 보완 및 확충이 더 시급한 것인지 경부고속전철은 급하지 않다는 입장에 선 것도 같은 배경에서 연유하는 듯하다.

(4) 開發優位, 折衷, 保全論者의 差異

개발우위론과 보전론, 그리고 절충론적 시각을 대비하여 보면 뚜렷한 응답 패턴을 보이는 것으로 나타났다. 절충론적 시각은 응답자도 많고 문자 그대로 절충론적인 성격을 가지기 때문에 뚜렷한 시각의 차가 드러나지 않았지만, 개발우위론과 보전론은 모든 사항들에서 대비되는 양상으로 나타났다.

개발우위론자들은 국토의 질을 좋게 평가하는 입장을 가지며, 기존의 계획, 개발 등을 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났고, 반면에 보전론자들은 국토의 평가에 있어서 비판적인 자세를 취하고 있는 것으로 드러났다.

(5) 國土의 評價로 본 差異

국토의 질에 대한 평가를 기초로 구분한 집단들(양호-보통-열악)은 전체적으로 차이가 제일 적었다. 그러나, 이들은 특히 개발 사업이나 환경문제 등에서는 비교적 뚜렷한 의견의 차이를 보였다. 이는 현재의 국토를 어떻게 진단하느냐에 따라, 향후의 개발 사업 및 이에 수반되는 환경문제 등에 대한 정책에서 어느 쪽에 우선권이 부여될지가 결정될 수 있다는 점을 시사해주는 것이기도 하다.

국토의 질에 대한 평가가 좋을수록 간척, 경부고속전철 등 대규모 토목사업, 그리고 환경문제와 제도적 측면에 대해, 정도의 차이는 있지만 비교적 긍정적으로 평가하는 경향이 보였다. 이러한 경향은 개발과 보전에 대한 입장과의 관

계에서도 다시 엿볼 수 있었다. 즉, 국토의 질이 나쁘다는 응답자들에서는 대개 보전론이 우세했고, 국토의 질이 좋다는 응답자들에게서는 개발론이 우세하게 나타났다.

이상에서 다섯 가지의 집단 범주별로 집단 차이가 잘 드러나는 유의한 항목들을 살펴보았지만, 대부분의 응답자들이 서로 비슷한 반응을 보이는 항목들도 있었다. 이러한 항목들에는 생활 환경이 열악한 지역, 중소도시 문제, 농어촌 문제, 거점개발정책, 개발제한구역, 하천 오염, 북한의 기반시설 수준 등의 문항들이 포함되고 있다. 이 문항들은 우리나라 어느 지역 주민, 어느 계층 가릴것 없이 지대한 관심을 보이고 있는 사안이기 때문에, 전문가들에서도 집단 차이가 드러나기 어려웠을 것으로 생각된다.

6. 國土의 未來像

국토가 가져야 할 理想像으로는 效率性, 衡平性, 快適性을 들 수 있다. 이 세가지 측면은 국토의 복합성, 영구성, 불가역성 등을 고려할 때, 어느 한 면도 결코 소홀히 될 수 있는 것이 아니다. 과거 國土綜合開發計劃의 기본이념이 효율지상주의에 경도됨으로써 많은 문제가 발생하였다는 것은 누누이 지적되어 왔다. 그러나 이 세가지 이념상을 나란히 제시하기 보다는 그것을 포괄하는 이념상을 찾아내는 것이 중요하다.

우리는 여기서 우리 국토가 지향할 기본이념으로 '健康性'을 제안한다(류우익, 1992). 우리 국토의 바람직한 미래상을 '健康한 國土'로 하자는 것이다. 이것은 질병(즉 공간문제)이 없다는 소극적인 뜻에 국한되지 않고, 각 부분과 그리고 통합된 전체가 각각 본래의 제 기능을 다하는 상태이다. 한편 국토의 이념상을 '건강한 국토'로 하자는 데에는 국토를 단순히 민족이 이용하고 몸담아 살아가는 공간으로만 보지는 않겠다는 관점이 내포되어 있다. 국토를 유기체 또는 생명체로 봄으로써 존재 자체에 가치를 부여하자는 것이다. 그랬을 때에 비로소 친환경적, 생태지향적 태도와 행동의 철학적 기반이 확보

되는 것이다.

이상과 같은 '건강한 국토'라는 기본 이념하에 구체적인 실천 원칙은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 未來指向的 觀點에서 국토를 관리해야 한다. '지금 우리가 국토를 어떻게 이용하고, 개조하고, 보전하느냐'에 따라 우리 세대 뿐만 아니라 후손들의 삶의 양식이 규제된다. 국토 자체는 자연과 그것을 인문화한 공간이기 때문에 일단 구조로써 자리잡으면 쉽사리 바꿀 수 없다. 따라서 현재의 국토정책은 장기적이고 미래지향적인 토대위에서 이루어져야 한다.

둘째, 國土의 一體性을 회복시켜야 한다. 현재의 국토개발 사업과 공간구조의 개편은 분단 현실이 아닌 통일된 미래의 전체 국토의 구조와 이용의 합리화를 전제로 수행되어야 한다. 그러나 오랫동안 이질적으로 발전해온 두개의 공간구조를 단시일내에 동질적인 구조를 구축하려는 것은 무리한 일이다. 기존의 남과 북의 구조를 수용하되, 합의된 미래상에 맞추어 그 차이를 점진적으로 보완함으로써 하나의 새로운 구조를 창출하는 방식이 합리적이다. 이를 위해서 일차적으로 사람과 물자와 정보의 자유로운 이동을 가능하게 하기 위한 分斷 克服事業, 즉, 남북의 교통, 통신망을 재건하는 사업들이 이루어져야 한다.

셋째, 巨視的 觀點에서 국토구조를 진취적으로 개편해야 한다. 국토의 개념을 확대, 동북아와 서북태평양을 포괄하는 광역적 생활공간을 설정해야 한다. 그리고 거시적 관점에서 국토관리의 장기 계획을 수립하고, 그에 입각하여 모든 행동(정책, 사업) 방향을 결정한다. 이와 관련하여 중요한 기본전략은 북한을 포함하여 전체 국토의 구조를 외부 지역과의 연계를 강화하는 쪽으로 개편하는 것이다.

넷째, 국토이용에 있어 公共性을 확보해야 한다. 기본적으로 공급이 한정된 토지를 시장기능에만 맡긴다는 것은 여러 가지 모순이 발생한다. 즉, 토지소유의 독점, 지가의 앙등과 부동산 투기, 공공 목적을 위한 토지이용의 빈곤, 토지이용의 목표 갈등, 자연의 파괴와 환경의 오염 등

은 심각한 문제로 대두되고 있다. 이러한 문제들은 인간의 공간적 활동체계가 광역화되고 복잡해질수록, 그리하여 토지이용 체계가 고도화할수록 더욱 심각해져가고 있다. 이러한 모순을 최소화하기 위해서는 國公有地의 持分을 늘려가야 하며, 토지의 소유와 이용권을 필요에 따라 분리하는 방안을 강구해나가야 한다.

다섯째, 국토를 親環境의 倫理에 입각하여 관리한다. 궁극적으로 국토에 대한 바른 태도는 국민의 인간다운 삶의 질을 보장하는 선에서 生態中心의 環境倫理(eco-humanistic environmental ethics)로부터 나온다. 국토 이용의 합리화를 위해, 그리고 나아가 건강한 국토의 보전을 위해, 차체에 ‘꼭 필요한 경우에 한하여 개발하며, 환경 부담을 극소화 하도록 계획하고, 계획에 의하지 않고는 어떤 개발도 하지 않는다’는 원칙이 확립되어야 한다. 計劃技法의 領域的 接近이 강화되고 각종 기능의 입지에 있어 지역의 생태학적 수용능력이 적극적으로 고려되어야 한다.

7. 結論 및 要約

본 연구는 국토의 미래상을 설정하고 장기적인 국토 관리의 기본방향을 정립하기 위한 기초 연구로 국토를 진단하고자 하였다. 국토진단에는 국토의 여건과 문제를 파악하고, 기존 국토정책을 평가한 위에 새로운 정책방향을 모색하는 전 과정이 포함된다. 이를 위해 본 연구에서는 연구진의 견해와 학술지에 발표된 학술 논문을 통한 학계의 연구 동향, 그리고 전문가 집단에 대한 설문조사의 결과를 분석하여 제시하였다.

연구진은 국토의 기본 문제를 國土의 分斷, 巨大都市化, 農漁村의 落後, 自然 및 文化景觀의 破壞, 基盤施設의 偏重과 不足, 그리고 北韓地域의 問題 등으로 요약하였다. 이러한 국토의 기본 문제의 인식하에 전문가 집단의 문제의식을 조사하기 위한 설문지를 작성하였다. 설문지는 국토정책 전반(7문항), 취약 규모별 문제(7문항), 정책 및 전략평가(15문항), 당면 지역문제(8문항), 국토환경(9문항), 국토통일 관련(4

문항)의 6개 범주, 50문항으로 구성되었다. 설문은 전국의 국토연구 및 국토관련정책 실무 분야의 전문가들로 미리 선정된 792명을 대상으로 1993년 3월부터 6월 사이에 우편조사로 이루어졌다. 그 중 설문지 분석에 이용된 것은 전체의 49.74%에 해당하는 394매이다.

응답자들은 국토의 전체적인 수준을 평가하면서 서 소비, 주거, 노동활동을 영위하는 데에는 대체로 만족하나, 교통, 교육, 휴양, 공동생활의 부문에서는 상대적으로 미흡하다는 견해를 보였다. 기반시설로는 도로와 폐기물 처리장이 가장 시급하다고 보았으며, 철도, 주택, 상수도, 항만, 하수도 등이 시급한 반면 공업단지의 개발은 주어진 항목 중 가장 덜 시급한 것으로 보고 있었다. 한편, 國土의 均衡發展과 環境保全을 장기적으로 가장 중요한 과제로 보면서, 단기적으로는 首都圈의 分散과 中小都市의 活性化를 들고 있어 전문가 집단은 공간적 집중과 격차의 문제를 가장 심각하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그간의 분산정책에 대해서는 계획이론 면에서나 실천적인 면에서 모두 부정적인 평가를 하고 있고, 지방간 지역격차가 완화된 것을 인정하면서도 都農間 隔差가 심화된 점을 비판적으로 보고 있었다.

국토관리의 일반적 基調에 대해서는 개발과 보전이 조화되도록 절충하자는 입장이 압도적이었고, 토지투기 문제에 대해서는 단호히 대처해야 한다는 입장을 보였다. 개발제한구역, 도심지재개발, 신도시 건설 등 토지이용정책과 신공항, 고속전철, 해안간척, 댐과 하구연 건설 등 대규모 국토개발 사업들에 대해서는 긍정적이거나 불가피한 것으로 평가하는 경우가 많았다. 다만, 신공항의 영종도 입지와 경부고속전철의 조기실시에 대해서는 부정적인 응답이 우세하였다. 한편, 국토관리의 제도적 개혁 특히 관련법과 계획의 체계화가 시급하고, 향후 국토정책의 수립과 시행에 있어서 지방자치단체의 역할이 강화되어야 한다는 견해가 각각 많았다. 행정구역개편에 대해서는 필요하지만 그 시기는 통일 이후로 미루자는 입장이 우세하였다.

가장 심각한 공간문제를 안고 있는 지역으로

는 과대과밀과 관련하여 서울이 지적되었고, 특히 교통난과 환경문제가 시급히 해결되어야 할 과제로 지적되었다. 지방대도시, 중소도시, 농어촌지역 등 취락의 계층이 내려가면서 일자리와 소득, 정보와 문화의 향유, 교육과 의료 등 문제가 되는 기본활동이 양상을 달리하였다. 나후 저개발 지역으로 광산촌, 도시빈민촌, 원격농어촌의 순으로 나타났고, 구체적으로는 전라남도, 강원도, 전라북도, 경상북도의 島嶼地域과 산간지역이 지적되었다. 한편 最適 都市規模로 인구 25~50만의 도시가 제시한 경우가 많았다는 것이 흥미로운 결과이다.

이외 환경문제 중에서는 수질오염을 가장 심각한 것으로 인식하였으며, 환경영향평가제도, 환경정보의 공개, 정부의 환경보전 의지 등 환경정책에 대해서는 비판적인 의견이 많았다. 또한 북한지역에 대해서는 전반적으로 國土基盤施設이 열악하나 환경문제는 덜 심각한 것으로 이해되고 있었다.

위에 요약한 전문가 집단이 문제를 보는 견해는 전체적으로 수합된 자료의 경향을 나타내는 것으로 이러한 인식에는 집단 내부의 구성요소에 따라 차별성이 존재한다. 지리학자와 행정실무자 집단이 다른 응답자들에 비해 전반적으로 국토를 양호하게 평가하는 편이다. 또한 연령층이 낮은 집단, 호남지역 전문가들이 각각 대비 집단에 비해 국토문제와 국토정책에 대해 비판적 평가를 하는 경향이 있었다. 또 국토의 보전을 우선적으로 강조하는 집단(보전론자)이, 그리고 국토의 질적 수준을 양호하게 평가하는 집단이 각각 개발우선론자와 국토의 질적 수준을 낮게 평가하는 집단에 비해 사안별로 비판적이고 각종 정책개선을 강하게 주장하는 경향이 우세하였다.

연구진이 보는 국토의식과 국토관에 관한 견해, 국토문제를 보는 학술 논문의 연구동향, 그리고 국토문제와 정책을 평가하는 전문가들의 응답내용을 기초로 국토의 미래상을 설정하기 위한 이념과 기본 방향을 제시하였다. 국토의 이념상으로는 “건강한 국토”가 제안되었으며, 그것을 실현하기 위한 기본 원리로는 미래지향

적 국토관리, 국토의 일체성 회복, 국토구조의 진취적 개편, 국토이용에 있어서의 공공성 확보, 국토 관리 패러다임의 친환경적 전환 등이 제시되었다.

(投稿 1994년 3월 31일)

註

- 1) 한반도 전체의 수도였던 서울이 남한만의 수도로 기능하게 되자, 전체 공간 구조가 서울의 과대한 흡인력을 이기지 못하고 불균형상태로 빠져들고 있다거나, 휴전선 부근의 교통로가 U-turn의 형태로 바뀌어가고 있는 것이 그 좋은 예이다.
- 2) 『地理學』에 게재된 논문은 원래 147편이었지만, 본연구의 목적상 ‘지형학’(19편)과 ‘기후학’(13편) 분야 논문을 제외시켜서 분석하였다.
- 3) 이 중 서울에 대한 연구가 약 80편으로, 대도시 연구물 가운데 67%를 차지한다.
- 4) 공간적 기본활동이란 공간적으로 행해지는 인간활동의 범주를 의미하는 것으로 存在基本機能이라고도 한다. 이러한 기능으로는 住居(wohnen), 給養(또는 消費生活, sich versorgen), 勞動(arbeiten), 教育(sich bilden), 餘暇活動(freizeit verhalten), 共同生活(in gemeinschaften leben) 등 6가지가 있다. 본 연구에서는 이러한 6가지 기능에다 현대생활에서 중요성이 날로 커지는 ‘交通·通信’을 추가하였다.

文 獻

건설부, 1991, 제 3 차 국토종합개발계획(안) 1992~2001.
 경실련 정책연구위원회, 1992, 우리 사회 이렇게 바꾸자—경제정의 실현을 위한 개혁과제, 비봉출판사.
 권원용, 1988, “국토개발계획, 무엇이 문제인가?,” 민족지성, 5월호, 48-55.
 공해추방 국민운동연합, 1991, 환경보전에 관한 국민 의식 조사 결과 보고서, 미디어리서치.
 교통개발연구원, 1988, 교통여건변화와 교통투자정책의 방향, 공개토론회 결과 보고서.
 국토개발연구원, 1989, 2000년대를 향한 국토균형발전을 위한 기본방향.

- 김 원, 1988, “북한의 도시계획,” 북한, 1월호, pp.122-135.
- 김 원외, 1989, “통일에 대비한 국토개발 구상,” 國土計劃, 24(2), 13-53.
- 대한교통학회, 1991, 사회간접자본 장기투자수요 전망에 관한 토론회 발표문 초록.
- 류우익, 1989, “국토의 재인식 : 문제와 미래상,” 地理學論叢, 별호 7, 7-18.
- 류우익, 1991, “21세기 통일한국의 국토공간 활용방안,” 21세기 위원회 : 21세기 한국경제의 전망과 주요 대응과제, 341-407.
- 류우익, 1992. “통일한국의 국토구조와 국토관리전략,” 21세기 위원회 : 21세기 한국의 선택 : 경제와 복지, 169-208.
- 박삼옥, 1989, “첨단기술산업 입지와 지역경제발전,” 지역연구, 5(2), 1-19.
- 생산기술연구원, 1991, 기술과 한국사회 : 학제적 연구의 시도와 그 기반 구축에 관한 연구.
- 이수성, 1989, “정보화와 지역개발 I : 지역균형발전을 위한 시론,” 통신정책, ISSUE 7, 통신개발 연구원.
- 21세기위원회, 1990, 국토개발과 균형발전, 행사자료, 90-2-19.
- 21세기위원회, 1991, 21세기의 한국 : 성장 · 환경 · 분배의 조화, 행사자료, 91-8-41.
- 이경호, 1989, “남북한 도시체계 분석—한민족 공동체 형성을 위한 도시개발 방향,” 한국도시행정학보, 2, 83-114.
- 한국지역학회, 1991, 통신기술의 발달과 지역개발정책.
- 환경청, 1987, 환경보전에 관한 국민 의식 조사, 한국환경과학연구협의회.
- 환경청, 1990, 환경보전에 관한 국민 의식 조사, 대륙연구소.
- 환경과 공해 연구회, 1989, 대기오염 실태와 대기오염자료의 공개에 관한 전문가들의 의견조사연구.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1982, *Grundriss der Raumordnung*, Hannover.
- Chapman, K. and Walker, D.F., 1991, *Industrial Location*, 2nd ed., Basil Blackwell, Oxford.
- Damesick, Peter & Peter Wood, 1987, *Regional Problems, Problem Regions and Public Policy in United Kingdom*, Clarendon Press, Oxford.
- Dege, E. u.a., 1990, Pyongyang—Ancient and Modern—the Capital of North Korea, *Geojournal*, 22(1), 21-32.
- Fürst, Dietrich u.a.(Hrsg), 1986, *Umwelt-Raum-Politik*, Berlin.
- Hepworth, M.E., 1989, *Geography of the Information Economy*, Belhaven Press, London.
- Ostwald, Werner, 1990, Die räumliche Situation in den DDR-Region: Anforderungen an einer neue Raumplanung, *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 4-5, 186-196.
- Park, Sam Ock, 1991, High Technology Industries in Korea: Spatial Linkages and Policy Implications, *Geoforum*, 22(4), 421-431.

Spatial Problems of Korea*

—A Delphi Survey—

Inn Kim**, Woo-Ik Yu**, Wookung Huh**, Young-Han Park**,
Sam Ock Park**, Keun Bae Yu**, Byung Seon Choi***

Summary

The spatial structure of Korea has been changed drastically during the second half of this century. The events such as the Korean War and the resultant division of the Korean Peninsular into two Koreas, rapid industrialization and urbanization are the major causes among others for the spatial changes of the nation. The changes in turn have spawned a number of spatial problems. It is time, we argue, to diagnose how much the nation is now ill-structured, and to discuss of which directions the long-term spatial management be reoriented.

A delphi survey was conducted during the early 1993 to fulfill such research needs. Questionnaires were distributed among geographers, planners, and high governmental officials throughout the nation. These 'experts of spatial problems' were requested to evaluate the past spatial policies and strategies, and to identify spatial and environmental problems at the national, regional and local levels. The survey included questions with regard to the spatial problems in North Korea too. A complementary literature survey in the fields of spatial sciences was accomplished as well in order to identify

the major research interests and issues with regard to the nations's spatial structure.

The delphi survey results indicate that the present spatial structure in relation to consumption, housing and economic activities is satisfactory in overall, while rather poor in terms of education, leisure and community activities. Most of the experts consider infrastructural improvements are urgent in the areas of roads, waste disposal facilities, railroads, harbors, water supply and drainage systems.

The over-concentration of economic, social and political function in the Seoul Metropolitan Region is perceived to be the most serious spatial problem in Korea. The long-term solutions suggested are strategies toward a more balanced regional development as well as toward a cleaner environment. The concensus among the experts for the short-term solution is the redistribution of population and industries from the Seoul Metropolitan Region to the intermediate and small cities.

The land use policies and concurrent large-scale infrastructural projects are evaluated largely pertinent and desirable in general. It is, however, suggested that development projects be conducted in a more harmonious way with environment. The survey respondents suggest that the present environmental management

* This study was supported by the 1992 University-affiliated Institute Research Fund of the Korea Research Foundation.

** Professors, Department of Geograhya, Seoul National University, Seoul.

*** Professor, Department of Urban and Regional Planning, Kyungwon University, Seongnam.

policies should be reexamined critically.

With regard to regional and local problems, transportation and pollutions are thought to be most serious in the Seoul Metropolitan Region, while employment opportunities, and information, education and health care services are most deprived in small cities and rural areas. The majority of the experts consider a city size of 250,000~500,000 population is desirable to live within.

Respondents believe that North Korea's physical environment is still not aggravated much whereas its infrastructural provisions are largely

poor. The co-authors of this research figure an "environmentally sound and spatially balanced Korean Penninsular" as the ideal type of spatial structure in Korea. The basic guidelines toward this ideal prototype are suggested: the recovery of spatial integrity, progressive restructuring of the nation, land uses geared to public welfare rather than private interests, and eco-humanistic approach in spatial policies.

Keywords: spatial problem, delphi survey, basic guidelines for spatial management, ideal type of spatial structure, eco-humanistic approach.