30년 경과 국가기록물 공개재분류

중요 공개기록물 해설집 Ⅵ

| 국토개발 편 (1960~1990년대) |






국가기록원
National Archives of Korea

발간사



「중요 공개기록물 해설집 Ⅵ」를 발간하며

국가기록은 국정 운영의 투명성을 보장하고 국민의 신분과 재산을 증빙하는 소중한 자산입니다. 최근 국가기록에 대한 사회적 관심이 높아지면서, 기록관리 정책을 총괄하고 주요 기록물을 수집 · 관리하며 기록정보로 제공하는 국가기록원에 대한 기대와 요구도 커지고 있습니다.

이런 흐름에 발맞추어, 국가기록원은 국민의 알권리 충족과 권익 증진을 위해 소장 기록물의 공개에 노력을 기울이고 있습니다. 특히 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 따라서 30년이 경과된 비공개기록물에 대한 공개재분류를 2007년부터 지속적으로 추진하였고, 그 결과 2013년까지 3,200여만 건의 비공개기록물을 공개로 전환하였습니다.

국가기록원은 공개기록물 가운데 역사적 가치가 높은 기록물을 선별하여 해설집을 발간하여 왔습니다. 해설집은 정치 · 경제 · 사회 · 문화 · 교육 · 외교 · 국방 등 국가 주요 정책을 담고 있으며, 주요 행정기관을 중심으로 발간되었습니다. 2009년에는 국무총리실 편과 외교통상부 편, 2010년에는 기획재정부 · 지식경제부 편, 2011년에는 농림수산식품부 편, 2012년에는 국세청 · 성업공사 편을 발간하였습니다.

이번에는 '국토개발'을 주제로 삼아, 1960~1990년대에 건설교통부, 총무처, 농림부 등에서 추진한 국토개발정책에 관한 기록물을 선별하여 해설하였습니다.

첫째 장에서는 국토계획 관계법규를 다루었습니다. 국토계획을 뒷받침 한 「국토건설종합계획법(1963)」을 비롯하여 「도시재개발법」, 「수도권정비계획법」등 관계법규의 주요 내용을 볼 수 있습니다.

둘째 장에서는 국토종합개발계획을 다루었습니다. 국토건설 관련 법 제정 등 제도정비에 나선 1960년대부터 제1차(1972~1981년), 제2차(1982~1991년), 제3차(1992~2001년) 국토종합개발계획까지 그 주요 내용과 시대별 변천상을 담고 있습니다.

셋째 장에서는 수도권정비계획을 다루었습니다. 1964년 대도시인구집중방지책, 1970년대 대도시인구분산대책, 1980년대 이후 수도권정비기본계획 등 수도권 과밀화 문제를 해결하기 위해 노력해온 과정을 볼 수 있습니다.

앞으로도 국가기록원은 비공개기록물에 대한 공개재분류를 꾸준히 시행하여 국민의 알권리 충족에 기여함은 물론, 국민들이 공개기록물을 편리하게 활용할 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 많은 관심과 성원을 부탁드립니다.

끝으로 이 책을 만들기 위해 노고를 아끼지 않은 집필진과 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

2014년 1월

국가기록원장 **박 경 국**

일러두기

01 이 해설집은 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제35조 제3항의 30년 경과 비공개 기록물의 공개원칙에 근거하여 공개로 결정된 기록물 가운데 건설교통부, 총무처, 농림부 등의 생산기록물을 대상으로 하였다. 다만, 해설 주제의 충실한 내용구성을 위해 공개재분류된 기록물 8권과 이미 공개되어 활용되고 있는 관련 주제 기록물 20권을 포함한 총 28권을 대상 기록물로 선정하였다.

02 본문은 각 문서마다 대상 기록물에 대한 관리정보, 기록물 내용 요약, 해설 순으로 구성되어 있다.

03 해설 대상 기록물은 모두 일반 문서기록물이며, 첫머리에 관리번호, 쪽수, 생산년도, 생산기관을 필수항목으로 하여 관리정보를 명확히 제시하였다.

04 해설은 원문 내용을 충실하게 기술하고자 하였으며, 기록물에 담긴 내용뿐만 아니라 기록물을 생산하게 된 시대적 배경과 역사적 · 사회적 의미까지 포함하여 서술하였다.

05 해설 내용을 보다 쉽게 이해할 수 있도록 국가기록원이 소장하고 있는 사진 기록물을 적극 활용 · 수록하였다.

06 해설자의 이름은 각 문서 해설 마지막 부분에 표기하였으며, 소속은 ( )안에 기재하였다.

07 한글 전용을 원칙으로 하되, 고유명사나 전문용어는 ( )안에 한자, 영어 등 원문자를 표기하였다.

08 도서명과 박사학위 논문은 겹낫표『 』, 법령과 논문은 홑낫표「 」, 직접 인용은 큰따옴표“ ”, 간접인용과 강조 표현은 작은 따옴표‘ ’를 사용하였으며, 「한글맞춤법 규정」에 따랐다.

09 부록에는 해설 대상 기록물 전체 목록과 각 Chapter에 수록된【표】·【그림】 일람표를 제시하였다.

차 례

Chapter Ⅰ 국토계획 관계법규

국토계획 관계법규 해설 10
01 각의상정안건철(제79-86회) 61
02 국토개발계획 집행조정제도 발전 67
03 「국토건설종합계획법」 개정 72

Chapter Ⅱ 국토종합개발계획

국토종합개발계획관련 해설 76
04 대국토건설계획 추가건의 90
05 경제장관회의 69년(제3, 5, 6차) 101
06 국토종합개발계획 관련철 110
07 제2차 국토종합개발계획 관계철 122
08 총괄(제3차 국토종합개발계획(안)(1992~2001년)) 134

특정지역계획관련 해설 146
09 서울 · 인천 특정지역 계획관계 157
10 태백산 특정지역 구역변경 및 영동 · 동해 특정지역 지정계획 173
11 1985 특정지역 종합개발계획 178
12 국무회의안건철 191

기타지역계획관련 해설 196
13 4대강유역 개발 계획조정(위원 서면심의) 204
14 국토건설관계철 213
15 국토건설종합계획심의회 222
16 국토건설종합계획심의회 244

도건설종합계획관련 해설 256
17 1982 도건설종합계획 (1) 263
18 1982 도건설종합계획 (2) 269
19 1983 도건설종합계획 (3) 288
20 도건설종합계획승인 (4) 297
21 제주도건설종합계획 306
22 도건설종합계획(1992~2001년)(1) 314
23 도건설종합계획 330

Chapter Ⅲ 수도권정비계획

수도권정비계획관련 해설 336
24 안건철 351
25 국무회의안건철 362
26 서울특별시 인구분산대책 의견 369
27 수도권 인구재배치 기본계획 377
28 수도권정비계획(안)(2) 392

부 록 404

Chapter I

국토계획 관계법규

국토계획 관계법규 해설

01 각의상정안건철(제 79-86 회)

02 국토개발계획 집행조정제도 발전

03 「국토건설종합계획법」 개정

국토계획 관계법규 해설

Ⅰ. 국토계획의 법적 체계

국토는 우리 삶의 터전으로서 소중히 가꾸어 나가야할 소중한 자산이며, 국토관리의 목표는 국토의 건전한 발전을 통해 국민들의 삶의 질을 향상시키는데 있다. 그러나 우리나라는 과거 경제개발의 후발주자로서 한정된 재원을 국토개발에 효율적으로 투입하기 위해서는 불균형적 성장전략에 의한 압축적 개발방식이 채택하였다. 따라서 새로운 21세기를 맞이하면서 미래의 지속적인 발전을 도모하기 위하여 현재의 시점에서 요구되는 정책과제와 시대적 흐름을 올바르게 인식하고 이에 적합한 국토관리의 패러다임을 구축하기 위해 「국토기본법」이 제정되었다. 「국토기본법」은 제4차 국토종합개발계획에 제시된 통합의 원칙, 즉 국토를 중심으로 이루어지는 다양한 정책목표간의 상충과 갈등을 조화시킴으로써 현 세대뿐만 아니라 장래 세대에까지 지속적으로 삶의 질을 향상시키고 세계로 뻗어가는 경쟁력 있는 한반도를 만들어 나가기 위한 지속가능한 국토발전을 새로운 패러다임으로 삼고 있다.[1)]

우리나라는 국토에 관한 계획 및 정책을 수립하고 시행함에 있어서 지향하여야 할 이념과 기본방향을 명시하고, 국토계획의 수립과 이의 체계적인 실천을 위한 제도적 장치를 마련하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하고자 2003년 1월 1일부터 「국토건설종합계획법」을 폐지하고 이를 보완 · 발전시킨 「국토기본법」을 시행하였다.

이 법의 제정 이유에서 국토계획의 중요성과 현재 「국토기본법」의 주요내용을 확인할 수 있다.

---

1) 대한국토 · 도시계획학회, 『국토 · 지역계획론』, (서울: 보성각, 2009), pp.270~272.

• 국토관리의 기본이념이 국토의 지속가능한 발전에 있음을 명시하고, 이를 실천하기 위하여 국토계획 및 정책을 수립 · 집행하는 때에는 국토의 균형발전, 경쟁력이 있는 국토여건의 조성, 환경친화적 국토관리를 지향하도록 한다(법 제2조 내지 제5조).

• 국토계획을 국토종합계획 · 도종합계획 · 시군종합계획 · 지역계획 및 부문별계획으로 구분하고, 상호간의 관계를 명확히 하는 등 계획간의 조화와 일관성을 도모한다(법 제6조 내지 제8조).

• 국토전역을 대상으로 국토의 장기적인 발전방향을 제시하기 위하여 국토교통부장관은 국토공간구조의 정비, 지역별 기능분담, 국토기간시설의 확충, 지하공간의 합리적 이용 및 관리, 국토환경의 보전 및 개선 등에 관한 장기적인 정책방향이 포함된 국토종합계획을 수립하고, 국토정책위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 한다(법 제9조 내지 제12조).

• 도의 장기적인 발전목표 및 전략을 제시하기 위하여 도지사는 지역공간구조의 정비, 지역내 기능분담, 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항 등을 포함한 도종합계획을 수립하도록 한다(법 제13조 내지 제15조).

• 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역특성에 맞는 정비나 개발을 위하여 수도권발전계획 · 광역권개발계획 · 특정지역 개발계획 · 개발촉진지구개발계획 등 지역계획을 수립할 수 있도록 한다(법 제16조).

• 중앙행정기관의 장은 국토전역을 대상으로 하여 소관업무에 관한 부문별계획을 수립할 수 있도록 하고, 부문별계획을 수립한 때에는 지체 없이 국토교통부장관에게 통보하도록 한다(법 제17조).

• 국토종합계획의 실천성과와 사회경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 이를 재검토 · 정비하도록 하고, 도종합계획 · 시군종합계획 · 지역계획 및 부문별

계획이 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합되지 아니하는 경우에는 국토정책위원회의 심의를 거쳐 이를 조정할 수 있도록 하는 등 국토계획의 효율적인 추진을 도모한다(법 제18조 내지 제22조).

• 국토정보체계의 구축, 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 국토조사에 관한 사항을 정함으로써 국토계획과 정책이 합리적으로 수립 · 집행되도록 한다(법 제23조 내지 제25조).

• 국토의 계획 및 이용 · 관리에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 국무총리를 위원장으로 하는 국토정책위원회를 설치한다(법 제26조 및 제27조).

「국토기본법」은 3가지로 주요 내용을 구분할 수 있다. 첫째, 국토관련 정책 및 계획의 지침으로서 향후 지향해야할 국토의 발전이념과 원칙에 관한 사항이다. 둘째, 국토 및 토지에 대한 체계적 관리를 위한 국토계획체계의 재정비에 관한 내용이다. 셋째, 국토종합계획을 효율적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 보완하여 계획의 실천력 제고에 관한 부분이다.

(1) 국토발전의 이념

국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립 · 집행하여야 한다.

국토의 균형있는 발전을 위해 국가와 지방자치단체는 각 지역이 특성에 따라 개성 있게 발전하고, 자립적인 경쟁력을 갖추도록 함으로써 국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수 있는 국토 여건을 조성하여야 한다. 이를 위해 수도권과 비수도권(非首都圈), 도시와 농촌 · 산촌 · 어촌, 대도시와 중소도시 간의 균형 있는 발전을 이룩하고, 생활 여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있

는 기반을 구축한다. 또한 지역 간의 교류협력을 촉진시키고 체계적으로 지원함으로써 지역 간의 화합과 공동 번영을 도모한다.

경쟁력 있는 국토여건의 조성을 위해서 국가와 지방자치단체는 도로, 철도, 항만, 공항, 용수(用水) 시설, 물류 시설, 정보통신 시설 등 국토의 기간시설(基幹施設)을 체계적으로 확충하여 국가경쟁력을 강화하고 국민생활의 질적 향상을 도모한다. 또한 농지, 수자원, 산림자원, 식량자원, 광물자원, 생태자원, 해양자원 등 국토자원의 효율적인 이용과 체계적인 보전 · 관리를 위하여 노력한다. 그리고 국제교류가 활발히 이루어질 수 있는 국토 여건을 조성함으로써 대륙과 해양을 잇는 국토의 지리적 특성을 최대한 살리도록 노력한다.

환경친화적 국토의 관리를 위해서 국가와 지방자치단체는 국토에 관한 계획 또는 사업을 수립 · 집행할 때에는 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며, 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화될 수 있도록 한다. 또한 국토의 무질서한 개발을 방지하고 국민생활에 필요한 토지를 원활하게 공급하기 위하여 토지이용에 관한 종합적인 계획을 수립하고 이에 따라 국토 공간을 체계적으로 관리한다. 그리고 산, 하천, 호수, 늪, 연안, 해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관리 · 보전하고 훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토 환경을 조성한다.

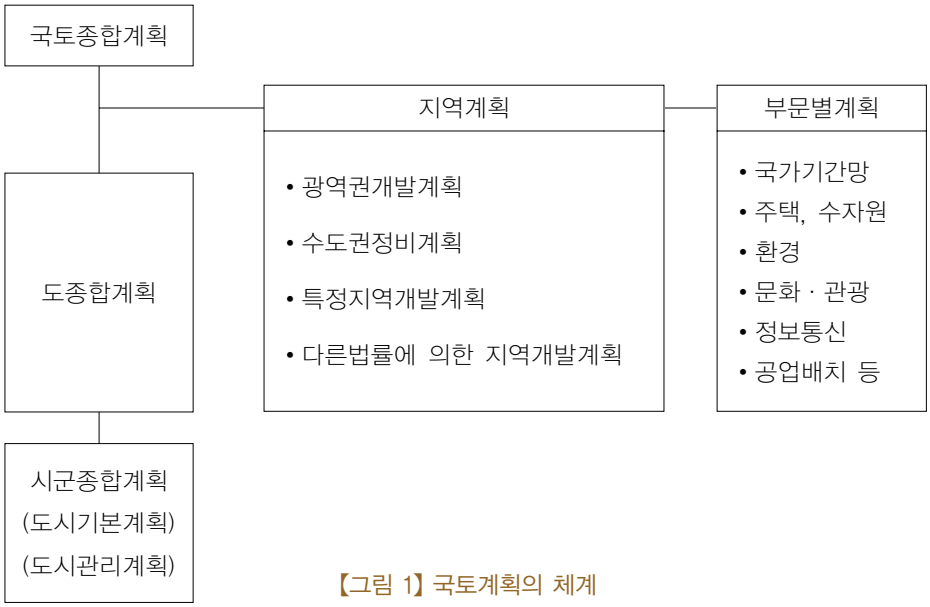
(2) 국토계획의 체계

「국토기본법」에서 국토계획이라 함은 국토를 이용 · 개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적 · 사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다(법 제6조제1항) 이 법에서 국토계획은 국토종합계획, 도종합계획, 시 · 군 종합계획, 지역계획 및 부문별계획으로 구분한다. 국토종합계획은 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획이다. 도종합계획은 도 또는 특별자치도의 관할구역을

대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획이다. 시 · 군종합계획은 특별시 · 광역시 · 시 또는 군(광역시의 군은 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 기본적인 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하고, 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시 · 군계획이다. 지역계획은 특정 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획이다. 부문별계획은 국토 전역을 대상으로 하여 특정 부문에 대한 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획이다.

이 법은 국토공간계획과 토지이용계획을 통합함으로써 '선계획-후개발' 원칙에 입각한 체계적 국토관리를 도모하도록 국토에 관한 각종 계획 간의 위계와 상호관계를 명확히 함으로써 계획간의 조화와 일관성을 확보하는데 중점을 두었다. 그래서 국토에 관한 계획은 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획으로 일원화되었다. 도시지역과 비도시지역을 망라하여 시군이 행정구역 전체를 대상으로 도시계획을 수립하여 국토공간계획체계를 국토종합계획, 도종합계획의 틀 내에 통합함으로써 체계적인 국토관리가 가능하도록 하였다. 이는 도시계획에 의한 체계적 관리가 이루어지는 도시지역과 달리, 비도시지역의 경우 국토이용계획만 적용됨으로써 개별적인 개발필요성에 따라 국토이용계획 변경을 통해 산발적인 개발이 상대적으로 용이하다는 문제를 극복하기 위한 것이다. 이에 따라 전 국토에 도시계획적 관리가 가능해짐으로써 '선계획-후개발' 이라는 토지이용원칙을 정립해 나갈 수 있게 되었다. 횡적으로는 개별법에 의한 지역계획 및 부문별 계획을 국토종합계획 체계내로 수용하여 체계적으로 조정 및 연계할 수 있도록 하였다. 이에 따라 종래 개별법에 의해 수립되어 국토종합계획과의 연계성이 미흡했던 각종 계획들이 국토종합계획의 기본방향과 조화되어 조정 및 추진됨으로써 일관된 국토관리가 가능해졌다.[2)]

2) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, pp.270~272.



【그림 1】 국토계획의 체계

(3) 국토계획의 효율적 추진

「국토기본법」은 국토계획의 실천체계를 강화하면서 정기적인 평가 및 환류가 가능한 체계를 구축하고 있다. 이를 위해 중앙행정기관의 장과 시 · 도지사는 국토종합계획의 소관업무와 관련된 정책 및 계획에 이를 반영하여야 하며 소관별 실천계획을 수립하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 또한 동 실천계획의 추진실적을 제출하고 국토교통부장관은 이를 종합하여 국토종합계획의 추진성과를 정기적으로 평가한 후 그 결과를 국토정책의 수립과 집행에 반영하는 한편, 이를 토대로 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하여 필요한 경우 이를 정비하도록 하였다.

또한 계획 간의 조정기능을 강화하기 위하여 국토와 관련된 각종 부문별 계획, 지역계획, 도종합계획, 시군종합계획이 상호 상충되거나 국토종합계획에 부합되지 않는다고 판단될 경우 중앙행정기관의 장에게 이를 조정하도록 요청할 수 있도록 하였다. 그리고 국토계획에 따른 처분이나 사업이 서로 상충되거나 국

토계획의 원활한 시행에 지장을 초래할 우려가 있다고 인정될 경우, 국토정책위원회의 심의를 거쳐 이를 조정하도록 하는 등 국토관련 계획이나 정책의 일관성을 확보하고 상호 연계 · 조정할 수 있는 제도적 장치를 강화하였다.

(4) 국토정보체계의 구축

「국토기본법」은 지식정보화로 불리는 새로운 국토정책환경에 대응하여 국토계획이 보다 합리적으로 수립되고 집행될 수 있도록 국토에 관련된 다양한 지리정보 구축을 통하여 국토정보체계를 확충해 나갈 수 있는 근거를 담았다. 이와 함께 기존의 국토이용에 관한 연차보고서를 확대 및 보강하여 국토계획 및 국토이용에 관한 연차보고서를 매년 작성하도록 한다. 이 보고서에는 기본의 국토이용 관련 정보 외에도 사회간접자본, 국토환경현황, 지역개발현황 등을 종합하여 국토에 관한 연차보고서라고 할 수 있다. 체계적인 국토정보체계의 구축 등을 뒷받침하기 위하여 국토조사의 효율적 시행에 관한 사항도 「국토기본법」에 근거를 두었다. 또한 기존의 국토건설종합계획심의회를 가칭 '국토정책위원회' 로 확대 개편하여 국토계획에 관한 사항 등 국토에 관련된 각종 정책의 심의 · 조정기능을 가지도록 하여 일관성 있고 체계적인 국토관리가 될 수 있도록 하였다.

Ⅱ. 「국토건설종합계획법」의 연혁

(1) 「국토건설종합계획법」의 제정배경 및 과정

1960년 9월 장면정부는 경제개발 계획을 구상하고 미국에 재정 지원을 요청하였다. 1961년 2월 정부는 '경제개발 5개년 계획 수립 요강' 을 발표하였다. 1961년 5 · 16 군사정변이 일어난 후 '경제개발 5개년 계획' 은 박정희 정부에서 추진되었다. 1962년 6월 30일 경제5개년 계획의 제1차년도 상반기계획 및 실적에 대한 심사분석결과 보고에서 국토자원의 종합개발계획을 위한 기본법

제정 및 기본조사를 실시하는 것에 관한 건의사항이 채택되었다.[3)]



【그림 2】 국토건설사업 추진요원 연합종강식 (CET0040123)

1962년 11월 8일 내각수반 김현철이 지시각서 53호로써 '국토종합건설계획 편성'을 각 부처에 지시하면서 국토계획 구상은 본격화되었다. 이 지시에 의하면 국토종합건설계획은 건설부장관의 주관 하에 추진되며, 각 부처장은 세부계획을 수립하여 1962년 12월 15일까지 건설부장관에게 제출하고, 건설부장관은 이 계획을 조정하여 국토종합개발계획을 수립하여 1963년 7월 30일까지 공포하도록 하였다.[4)]

1963년 4월 1일에는 '국토건설종합계획자문위원회'가 설치되었다.[5)] 이 위원회의 역할은 건설부장관의 자문에 응하여 국토건설종합계획에 관한 사항을 심의하는 것이었다. 건설부차관이 위원장이 되었으며 관계부처의 관계관과 각 부문의 전문가들로 위원을 구성하였다. 이러한 기구보강과 행정적인 지시에도 불구하고 계획수립에 대한 제도적 뒷받침이 없고 행정적, 기술적 능력 및 자료의 부족으로 개발계획의 수립은 일정대로 이뤄지지 못하였다.[6)]

---

3) 「종합개발 기본법」 제정 등, 동아일보, 1962.7.31
4) 건설부, 『국토건설 25년사』, 1987, p.168.
5) 『국토건설종합계획자문위원회규정』(각령 제1254호)는 1963년 4월 1일 제정되었고, 1963년 12월 16일 「국토건설종합계획법」 시행령이 제정되면서 폐지된다.
6) 대한국토 · 도시계획학회, 『대한국토 · 도시계획학회 50년사』, 2009, pp.114~116.

「국토건설종합계획법」은 1963년 8월 각의에 상정되었다.[7] 이 관련 문서철을 살펴보면 법 제정의 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

"종래 산만하고 개별적으로 운용되어 오던 국토건설사업을 행정 각 부처와 지방자치단체의 협조에 의하여 장기적이고 종합적인 국토건설종합계획을 작성하여 국토의 이용·개발 및 보전상의 합리성과 효율성을 확보한다. 그리고 이에 따라서 모든 국토건설사업이 질서 있게 전개되도록 국토의 건설에 관한 사업의 입지 및 규모 등에 관한 장기적 목표와 지침을 제시하는 한편, 국토의 실태를 종합적으로 조사하기 위한 국토조사에 관한 법적 뒷받침을 마련하고자 제안한다."

이러한 과정을 거쳐 10월 14일에 「국토건설종합계획법」이 제정되었다. 1962년 말의 구상이 거의 그대로 이 법에 반영되었다. 지방계획이 군계획으로 명칭이 바뀐 것 외에는 계획의 계층화도 그대로 유지되었다. 유휴노동력에 기반한 공공토목사업이 중심이 되었던 국토건설단 사업에 비해, 산업입지 조성과 산업기반 시설로서 공공시설 배치 등이 국토계획의 시야에 포착되고 국토계획의 작성과 실시 방법을 구체화 하는 등 종합적인 개발계획으로서의 면모를 갖추어 갔다. 또 이 법에는 국토계획과 국토조사에 관한 사항을 심의하는 기구로 내각에 국토건설종합계획심의회를 설치하도록 규정하였다(제2장). 내각수반을 회장으로, 경제기획원장과 건설부장관을 부회장으로 하고 행정부의 장관



【그림 3】 국토건설종합계획심의회
(CET0035641)

7) 이 내용은 〈〈각의상정안건철(제79-86회)(BG0000366)〉〉에 편철되어 있다.

과 내각기획통제관, 국토계획에 관한 학식 · 덕망이 있는 자, 산업경제인 등이 위원이 되었다. 1963년 12월 16일자로 폐지된 '국토건설종합계획자문위원회'보다 그 구성에서 위상이 격상되었다.[8)]

「국토건설종합계획법」에 따라서 1964년에 국토건설종합계획심의회를 조직하는 등 제도정비가 완료되었다. 그러나 당시 국토에 관한 체계적인 정보가 부족하고 인력 및 자본의 축적이 미비한 상태에서 국토계획을 수립 · 추진해나갈 수 없는 실정이었다. 그래서 중앙정부는 전국계획을 일단 보류하고 개발의 파급효과가 큰 특정지역의 개발계획을 실행키로 하였다.[9)]

한편 이러한 일련의 과정을 거쳐 탄생한 국토종합개발계획의 법제도는 일본의 제도와 유사한 형태를 띄고 있었다. 일본은 고도성장경제로 이해하는 시기에 과대도시문제와 소득격차의 확대가 사회문제로 대두되었다. 이러한 배경 속에서 1950년 이케다(池田)내각은 「국토총합개발법(國土總合開發法)」을 제정하였다. 이 법의 기본목표는 도시의 과대화에 의한 생산 및 생활의 여러 문제, 지역에 있어서의 생산성의 격차에 따른 국민경제적 시점에서의 종합적 해결을 도모하는 "지역간의 균형있는 발전"이었다.

기본적인 과제는 도시의 과대화의 방지 및 지역격차를 시정하고, 자연자원의 유효이용, 그리고 자본, 노동, 기술 등의 여러 자원의 적절한 지역적 배분을 하는 것이었다. 이러한 과제를 해결하고 목표를 달성하기 위해 공업의 분산을 도모하는 것이 필요하여, 도쿄 등의 기성 대집적 및 관련된 개발거점을 배치하였다. 또한 교통통신시설을 유기적으로 연결시켜 상호 영향을 미치면서 동시에 주변 지역의 특성을 살리면서 연쇄 반응적으로 개발하기 위한 지역간의 균형있는 발전을 실현한다는 거점개발방식을 구상하였다. 계획의 형태는 전국계획, 특별지역계획, 도부현계획, 지방계획의 4단계로 구성되었다.

---

8) 신용옥(2013), 「박정희정권기 국토계획의 전개과정과 동해안지역의 위상」, 『도서문화』 제41호, pp.69~105.
9) 이학동(1988), 「계획관련법을 통해서 본 한국도시공간계획제도연구」, 한양대학교 대학원 박사학위논문, pp.51~52.

우리의 법제도가 일본과 차이점이 있다면, 먼저 계획의 구분에서 일본은 군 단위의 계획이 없었다. 또한 특정지역계획의 경우 계획의 작성을 한국은 건설부장관이 하는 반면, 일본은 지방정부에서 담당하였고, 지방종합계획의 계획구

【표 1】 한국과 일본의 국토종합개발제도의 비교

구분	한국	일본
명칭	국토건설종합계획	국토총합계획
법제정	1963년 10월	1950년 5월
계획구분	1. 전국계획 2. 특정지역계획 3. 도계획 4. 군계획	1. 전국계획 2. 특정지역계획 3. 도부현계획 4. 지방종합개발
계획작성 (1) 전국계획 (2) 특정지역계획 (3) 도계획 (4) 군계획	 건설부장관 건설부장관 도지사 군수	내각총리대신 도부현 도부현 ※ 지방종합계획 2개 이상 도부현의 협의 작성
계획실시	각 중앙행정기관의장 및 시·도지사가 국토계획사업의 연차적 사업계획을 건설부 장관에게 제출 조정	중앙행정기관 및 도부현 의장이 매년도 특정지역 계획의 익년도 사업계획을 국토청장에게 제출하여 필요한 조정
국토조사	건설부장관이 국토계획작성 및 실무에 필요한 조사조정	국토청장이 조사사항 조정
관장기관	건설부	국토청 1. 장관관방 2. 계획조정국 3. 토지국 4. 수자원국 5. 대도권정비국 6. 지방진흥국

역이 2개 이상의 도부현(道府縣)으로 걸친 경우는 도부현이 협의하여 작성하는 광역지방계획으로, 이는 권역적 성격을 지녔다.

계획의 실시도 한국은 각 중앙행정기관의장 및 시 · 도지사가 국토계획사업의 연차적 사업계획을 건설부 장관에게 제출하여 조정하는데 반해, 일본은 중앙행정기관 및 도부현 의장이 매년도 특정지역계획의 익년도 사업계획을 국토청장에게 제출하여 필요한 조정을 하는 형식이었다. 즉, 일본은 특정지역계획에 한하여 연차적으로 사업을 조정하였고, 정부는 해당 사업비를 매년 예산에 계상하는 방식이었다.[10)]

(2) 「국토건설종합계획법」의 제정내용

제정 당시 이 법은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용 · 개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규제함으로써 국토의 경제적 · 사회적 · 문화적 발전을 이룩하여 국민의 복리향상에 기여함을 목적으로 하였다(법 제1조). 이 법은 국가와 지방자치단체가 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 목표 및 지침이 되며 종합적이며 기본적인 장기계획이다. 이 법은 토지 · 물 기타 천연자원의 이용 · 개발 및 보전에 관한 사항, 수해 · 풍해 기타 재해의 방제에 관한 사항, 도시와 농촌의 배치 및 규모와 그 구조의 대강에 관한 사항, 산업입지의 선정과 그 조성에 관한 사항, 산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모에 관한 사항, 문화 · 후생 및 관광에 관한 자원과 기타 자원의 보호 · 시설의 배치 및 규모에 관한 사항을 다룬다(법 제2조).

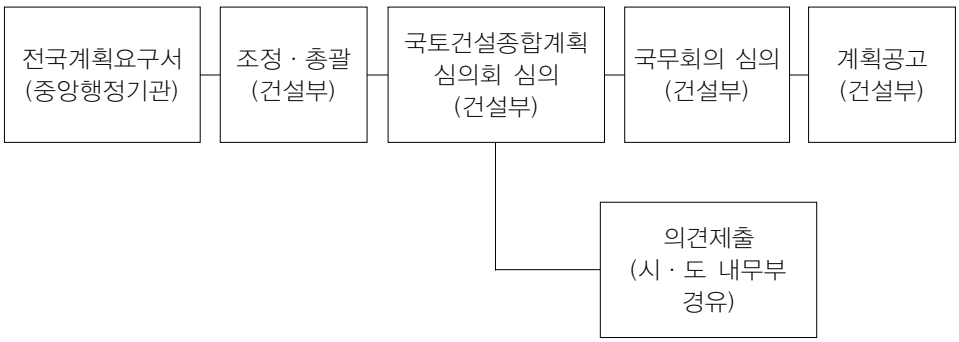
국토건설종합계획은 그 계획 체계를 4종으로 구분하였다. 국토전역 또는 2도(서울특별시 · 부산시 포함) 이상의 광역지방을 대상으로 하는 '전국계획', 특정

10) "국토개발계획 집행조정제도 발전 관계철(DA0336775), 1982" 참조.

지역을 대상으로 하는 '특정지역계획', 도가 그 관할전역 또는 그 중 2군(시 포함) 이상의 지역을 대상으로 하는 '도계획', 도가 필요에 따라 군단위지역을 대상으로 하는 '군계획'으로 나눠졌다(법 제3조).

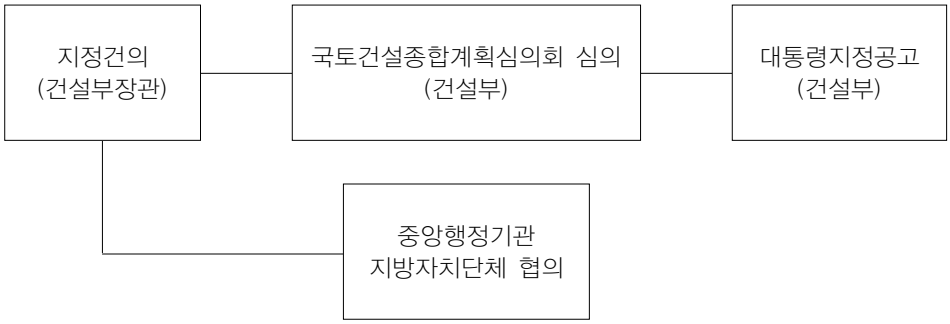
이 법은 국토계획과 국토조사에 관한 사항을 심의하게 하기 위하여 내각에 국토건설종합계획심의회(이하 '심의회')를 설치하였다(법 제7조). 이 심의회는 국토계획의 수립에 필요한 목표 · 지침과 그 기준, 국토계획의 종합적 조정, 전국계획안, 특정지역계획의 대상이 될 특정지역의 지정, 특정지역계획안, 도계획의 승인, 국토조사의 성과 등에 관한 사항을 심의하는 기능을 부여받았다(법 제8조).

국토계획의 작성은 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 군계획으로 구분하여 그 절차를 제도화하였다. 전국계획은 중앙행정기관의 장이 전국계획으로 결정되어야 할 사업에 관하여 전국계획요구서를 작성하여 건설부장관에게 제출한다. 건설부장관은 전국계획요구서를 받은 때에는 이를 조정 · 총괄하고, 심의회의 심의를 거쳐 전국계획을 작성한다. 작성된 전국계획은 국무회의의 의결을 거쳐 그 요지를 공고한다. 한편 서울특별시장 · 부산시장 또는 도지사는 그 관내에 관련된 전국계획에 관하여 내무부장관을 경유하여 건설부장관에게 의견을 제출할 수 있다(법 제15조).

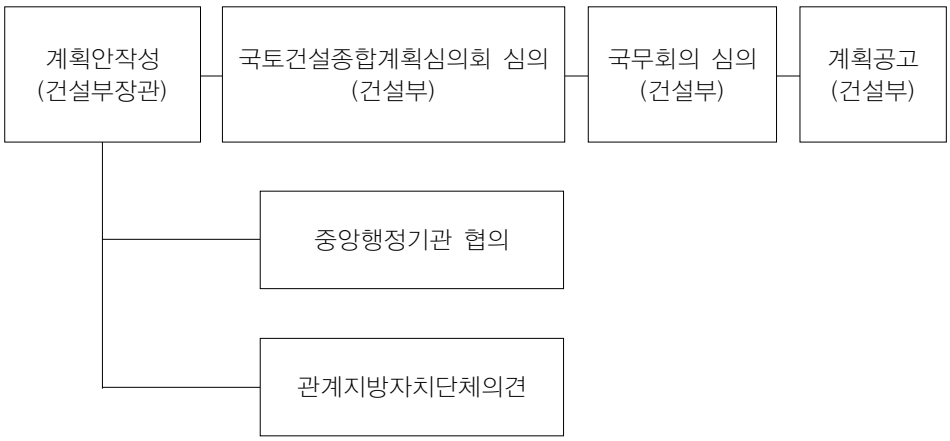


【그림 4】 전국계획의 수립절차

특정지역계획은 특정지역의 지정이 있을 때에 건설부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의한 다음, 심의회의 심의를 거쳐 특정지역계획을 작성하여야 한다. 또한 건설부장관은 관계지방자치단체의 의견을 들어야 한다(법 제16조).

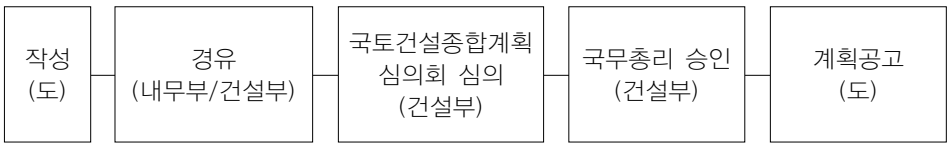


【그림 5】 특정지역계획 지역지정의 수립절차



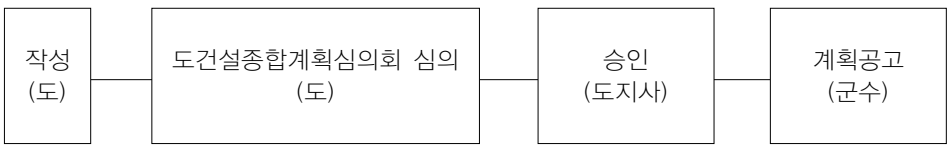
【그림 6】 특정지역계획 계획수립의 수립절차

도건설종합계획은 도가 관할구역 전역에 걸친 국토의 건설을 위하여 작성한다. 도가 도계획을 작성한 때에는 당해 도지사는 내무부장관과 건설부장관을 경유하여 국무총리의 승인을 받는다. 국무총리는 전항의 승인을 하고자 할 때에는 심의회의 심의를 거친다. 도지사는 승인을 받은 후 지체없이 이를 공고한다(법 제17조).



【그림 7】 도건설종합계획 계획수립의 수립절차

군건설종합계획은 군이 관할구역전역에 걸친 국토의 건설을 위하여 군계획을 작성한다. 군이 군계획을 작성한 때에는 도지사의 승인을 받는다. 도지사가 승인을 하고자 할 때에는 미리 도심의회의 심의를 거친다. 군수가 승인을 받은 때에는 지체없이 이를 공고한다(법 제18조).



【그림 8】 군건설종합계획 계획수립의 수립절차

정부 또는 지방자치단체는 국토의 이용 · 개발 및 보전에 필요한 국토조사를 하여야 한다. 국토조사는 기본조사 · 토지분류조사 및 자원조사의 3종으로 구성된다. 기본조사는 토지분류조사와 자원조사의 기초가 될 토지와 수면의 측량

및 토지분류조사와 자원조사의 기준설정을 위한 조사를 하여 그 성과를 지도 또는 부책으로 작성하는 것이다. 토지분류조사는 토지를 이용목적에 따라 분류하기 위하여 토지의 이용현황 · 토성과 토양의 물리적 · 화학적 성질과 기타 주요한 자연적 요소 및 생산력에 관한 조사를 하여 그 성과를 지도 또는 부책으로 작성하는 것이다. 자원조사는 천연자원의 이용목적에 따라 분류계량하기 위하여 그 질과 양 및 분포상황에 관한 조사를 하여 그 성과를 지도 또는 부책으로 작성하는 것이다(법 제22조). 또한 국토조사는 건설부장관이 국토계획의 작성 및 실시상 필요하다고 인정한 때에는 국토조사의 조정을 할 수 있다(법 제23조).



【그림 9】 국토조사의 조정절차

(3) 「국토건설종합계획법」의 개정 및 변화

「국토건설종합계획법」은 1963년 제정 이후 2002년 폐지될 때까지 총 7번의 개정이 이루어졌다. 이 중 1963년의 일부개정을 제외하고는 모두 타법개정으로 법 자체의 중요한 변화는 없었다. 이러한 변화는 1963년 12월 16일 대통령령 제1752호로 제정된 동법 시행령도 유사하였다. 동법 시행령 역시 총 7회에 걸쳐 개정이 이뤄졌는데, 5번의 일부개정과 2번의 타법개정이 이었다. 본 장에서는 「국토건설종합법」과 동법 시행령의 일부개정을 중심으로 변화하는 내용을 살펴본다.

【표 2】「국토건설종합계획법」의 제 · 개정

제정일	번호	시행일	비고
1963.10.14	제1415호	1963.10.14	제정
1963.12.16	제1612호	1963.12.17	일부개정
1979.12.28	제3213호	1980.1.1	타법개정
1989.12.30	제4183호	1990.1.3	타법개정
1993.3.6	제4541호	1993.3.6	타법개정
1994.12.22	제4796호	1995.1.1	타법개정
1997.12.13	제5454호	1998.1.1	타법개정
1999.5.24	제5982호	1999.5.24	타법개정
2002.2.4	제6654호	2003.1.1	타법폐지

【표 3】「국토건설종합계획법」 시행령의 제 · 개정

제정일	번호	시행일	비고
1963.12.16	제1752호	1963.12.16	제정
1964.3.11	제1694호	1964.3.11	일부개정
1969.10.6	제4115호	1969.10.6	전부개정
1972.1.24	제5953호	1972.1.24	일부개정
1975.3.15	제7574호	1975.3.15	일부개정
1979.8.27	제9575호	1979.8.27	일부개정
1981.9.18	제10470호	1981.9.18	타법개정
1994.12.23	제14447호	1994.12.23	타법개정
2002.12.18	제17809호	2003.1.1	타법폐지

1) 「국토건설종합계획법」의 개정

「국토건설종합계획법」의 첫 개정은 1963년 12월 16일 법률 제1612호로써 이루어졌다. 개정이유는 제5차 개헌으로 정부조직이 변경되었기 때문이었다. 따라서 제정 당시 내각, 내각수반, 각의 등의 명칭이 대통령, 국무총리 등으로 변경되는 사실상 타법개정과 별다른 차이가 없을 정도로 법제도의 내용에는 변화가 없었다.

이후 이뤄진 개정도 거의 타법개정이었기 때문에 법 자체의 내용 변경은 거의 없었다. 다만 1994년 12월 22일 개정을 통해 기존에 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 군계획으로 구분되었던 4종의 계획체계에서 도농복합형태의 시계획과 군계획의 분리로 5종으로 변경되었다. 물론 이는 형식상의 분리였을 뿐 계획 자체의 큰 변화는 감지되지 않는다.

이보다 앞선 1987년에는 「국토건설종합계획법」의 전면적인 개정이 건설부 내에서 논의되었다. 법규 명칭도 「국토건설종합계획법」에서 「국토종합개발계획법」으로 변경하고, 광역종합개발권역을 설정하며, 국토균형개발 부담금을 징수하는 등의 변화를 모색하였다. 하지만 이 개정은 뒤에 서술하겠지만 국민에게 부담을 준다는 이유로 보류되었다. [11)]

1963년 제정 이후 「국토건설종합계획법」은 법 자체의 별다른 변화없이 유지되다가 2002년 「국토기본법」의 제정과 동시에 폐지되었다. 새롭게 제정된 「국토기본법」은 21세기에 전개되는 세계화, 지방화, 지식정보화 시대에 대처하고 이전의 경제성장에서 누적된 국토의 불균형 발전과 환경문제 등을 극복하기 위한 법이었다. 이 법의 제정배경은 당시 제4차 국토종합계획이 확정됨에 따라서 이를 뒷받침할 법 · 제도적 기반을 마련하기 위함이었다. 이전의 「국토건설종합계획법」 체제 하에서 3차례의 국토계획은 상당한 성과를 이루었지만, 관련 기관과 국민이 유기적인 협조 체제를 구축하여 국토계획을 실현하는데 제도적 장

11) 「국토건설종합계획법」개정, (DA336781), 1987.

치가 부족한 것이 사실이었다. 또한 계속적인 국토건설 위주의 개발정책에서 국토관리 체계를 정비하여 '선계획-후개발'의 원칙을 정립하고 개발과 보전이 조화를 이루는 지속가능한 국토발전의 토대를 마련하기 위한 법적 근거의 마련이 시급하였다. 이러한 시대적 요구에 부응하기 위해 본장의 서두에 살펴본 「국토기본법」이 제정되어 새로운 국토 개발과 보전을 위한 법적 체계가 만들어진 것이다.

2) 「국토건설종합계획법」 시행령의 개정

「국토건설종합계획법」 시행령 역시 「국토건설종합계획법」과 유사하게 법규 자체의 큰 변화는 없었다. 3차례의 일부개정만이 있었을 뿐이다. 1972년 1월 24일 일부개정에서는 국토건설종합계획심의회(이하 '심의회')의 의사정족수를 "재적위원의 3분의 2이상"에서 "재적위원 과반수"로 바꾸었다(동법 시행령 제8조). 본래 '심의회'는 분과위원회를 둘 수 있었는데, 이를 확대하여 상설의 계획조정분과위원회와 비상설의 기타 분과위원회를 둘 수 있도록 하였다.

1975년 3월 15일 일부개정에서는 기존의 분과위원회를 격상시켜 국토계획조정위원회(이하 '위원회')를 설치하도록 하였다(동법 시행령 제9조2). 1979년 8월 27일에 이뤄진 일부개정 역시 이 '위원회'의 조직 구성에 대한 변화에 국한되었다.

2002년 12월 18일 「국토기본법」 시행령이 제정되면서 이 「국토건설종합계획법」 시행령도 폐지된다. 제정이유를 살펴보면 다음과 같다.

1. 제정이유

현행 「국토건설종합계획법」의 미비점을 보완하고 국토계획체계를 개편하기 위하여 「국토기본법」이 제정(2002.2.4, 법률 제6654호)됨에 따라 동법에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하려는 것임.

2. 주요골자

가. 국토종합계획을 효율적으로 수립하기 위하여 중앙행정기관의 장 또는 시 · 도지사가 소관별 계획안을 작성하여 건설교통부장관에게 제출함에 있어서 필요한 내용이 포함되고 형식 · 체계의 통일성을 유지하도록 건설교통부장관이 지침을 마련하여 관계기관에 송부하도록 함(영 제2조).

나. 중앙행정기관의 장 및 시 · 도지사는 매년 소관별 실천계획에 대한 추진실적을 제출하고 건설교통부장관이 이를 토대로 국토종합계획의 추진실적을 평가하여 국토정책위원회에 보고한 후 중앙행정기관의 장 및 시 · 도지사에게 통보하도록 함(영 제7조).

다. 건설교통부장관이 국토에 관한 계획 또는 정책의 수립 등을 위하여 실시하는 국토조사는 매년 실시하는 정기조사와 특정지역 또는 부문 등을 대상으로 건설교통부장관이 필요할 때 실시하는 수시조사로 구분하여 시행하고, 건설교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장 및 시 · 도지사와 사전협의를 거쳐 국토조사계획을 수립할 수 있도록 함(영 제10조).

라. 법률에서 위임한 국토정책위원회의 구성 · 운영과 국토정책위원회 위원 및 전문위원의 자격 · 임기 등을 규정함(영 제11조 내지 제18조).

Ⅲ. 국토계획 관계법규의 변천

1960년대 국토계획에 관한 필요가 절실해지고 계획의 수립을 준비하면서 근거법규의 제정이 필요하다는 의견이 대두되었다. 그래서 상위법인 「국토건설종합계획법」이 1963년 제정되었다. 그 후 수많은 하위 및 관계법규가 우리 사회의 요구에 따라 각 시기별로 제 · 개정되었다.

이러한 법제도의 정비과정을 살펴보면 다음과 같은 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 경제개발 5개년 계획이 제시한 산업화정책에 따라 국토개발계획이 전개되어 왔다. 둘째, 국토종합개발계획은 지역적으로 보면 지방과 도시 및 농산어촌을 포함하고 도시 · 토지 · 환경문제뿐 아니라 공업 · 교통문제를 포함한 문제 그대로 국토개조계획이다. 따라서 다른 공간계획을 지배하게 되므로 개발목적에 따라 관계법을 생성 · 개정시켜 왔다. 셋째, 산업화정책과 국토 및 관계공간

계획의 전개과정에서 야기된 문제를 해결하기 위한 정책이 부문별로 대응해왔다. 이 부문별 정책과제에 따라 꾸며낸 개별적 공간계획과 관계법의 집합이 형성 및 전개되어 왔다. 넷째, 공간계획과 관계법은 개발목적과 부문별 정책과제에 따라 전자가 후자를 육성시키고 후자의 발전이 전자의 제도적 기초를 확보해 가는 하나의 구조적 관계로 설명할 수 있다.[12)]

본 장에서 이러한 국토계획과 관련된 관계법규의 변화를 모두 담아 설명하기에는 그 범위가 너무 광범위하기 때문에, 해방이후 사회적 혼란기를 거치면서 제정된 법규를 시작으로 제3차 국토건설종합계획 시기인 2001년도까지 관계법규의 변천을 조망한다. 이를 위해 다섯 시기로 구분하여 각 시기별로 국토계획의 주요내용 변화와 당시 사회적 배경을 중심으로 주요 관계법규의 제 · 개정 내용을 정리한다.

【표 4】 국토계획 관계법규의 제 · 개정 연혁

구분	법률명	제개정일	비고
준비기	「농지개혁법」	1949.6.21	「농지법」(1994)에 의거 폐지
	「귀속재산처리법」	1949.12.19	
	「해군기지법」	1950.3.2	「군사기지및군사시설보호법」(2007)에 의거 폐지
	「국유재산법」	1950.4.8	
	「지세법」	1950.11.30	「토지세법」(1960)에 의거 폐지
	「지적법」	1950.12.1	「측량 · 수로조사및지적에관한법률」(2009)에 의거 폐지
	「임시토지취득세법」	1951.7.27	「토지세법」(1960)에 의거 폐지
	「산림보호임시조치법」	1951.9.21	「산림법」(1961)에 의거 폐지
	「광업법」	1951.12.23	
	「수산업법」	1953.9.9	

12) 이학동, 「법체계를 통해 본 우리나라 공간계획의 체계」, 『국토계획』 제20권 제2호, 1985, pp.5~26.

구분	법률명	제개정일	비고
준비기	「원자력법」	1958.3.11	
	「토지세법」	1960.12.31	「국세와지방제조정에관한법률」(1961)에 의거 폐지
	「항공법」	1961.3.7	
	「외국인토지법」	1961.9.18	
	「철도법」	1961.9.18	「철도사업법」(2004)에 의거 폐지
	「소개영업법」	1961.9.23	「부동산중개업법」(1983)에 의거 폐지
	「도로법」	1961.12.27	
	「사도법」	1961.12.27	
	「산림법」	1961.12.27	「산림자원의조성및관리에관한법률」(2005)에 의거 폐지
	「전파관리법」	1961.12.30	「전파법」(1991)으로 대체
	「하천법」	1961.12.31	
	「수도법」	1961.12.31	
	「토지개량사업법」	1961.12.31	「농촌근대화촉진법」(1970)에 의거 폐지
	「측량법」	1961.12.31	「측량 · 수로조사및지적에관한법률」(2009)에 의거 폐지
	「문화재보호법」	1962.1.10	
	「향교재산법」	1962.1.10	
	「토지수용법」	1962.1.15	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」(2003)에 의거 폐지
	「사방사업법」	1962.1.15	
	「공업입지조성을위한토지수용특례법」	1962.1.20	1963년 폐지
	「도시계획법」	1962.1.20	「국토의계획및이용에관한법률」(2002)에 의거 폐지
	「건축법」	1962.1.20	
	「공유수면매립법」	1962.1.20	「공유수면관리및매립에관한법률」(2010)에 의거 폐지
	「개간촉진법」	1962.2.22	「농경지조성법」(1967)에 의거 폐지
	「의료법」	1962.3.20	

구분	법률명	제개정일	비고
준비기	「국토녹화촉진에관한임시조치법」	1963.2.9	1965년 폐지
	「징발법」	1963.5.31	
	「국토건설종합계획법」	1963.10.14	「국토기본법」(2002)에 의거 폐지
	「공해방지법」	1963.11.5	「환경보전법」(1977)에 의거 폐지
	「유료도로법」	1963.11.5	
	「지방재정법」	1963.11.11	
	「수출공업단지개발조성법」	1964.9.4	「수출자유지역설치법」(1970)에 의거 폐지
	「지력증진법」	1966.3.15	「농지법」(1994)에 의거 폐지
	「화전정리에관한법률」	1966.4.23	1999년 폐지
	「특정다목적댐법」	1966.4.23	「댐건설및주변지역지원등에관한 법률」(1999)에 의거 폐지
	「토지구획정리사업법」	1966.8.3	2000년 폐지
	「하수도법」	1966.8.3	
	「농업기본법」	1967.1.16	「농업농촌기본법」(1999)에 의거 폐지
	「농경지조성법」	1967.1.16	「농지확대개발촉진법」(1975)에 의거 폐지
	「낙농진흥법」	1967.1.16	
	「풍수해대책법」	1967.2.28	「자연재해대책법」(1995)로 대체
	「도로정비촉진법」	1967.2.28	「도로법」(1999)에 의거 폐지
	「공원법」	1967.3.3	「자연공원법」(1981)에 의거 폐지
	「기계공업진흥법」	1967.3.30	「공업발전법」(1985)에 의거 폐지
	「조수보호및수렵에관한법률」	1967.3.30	「야생동식물보호법」(2004)에 의거 폐지
	「항만법」	1967.3.30	
	「학교보건법」	1967.3.30	
	「부동산투기억제에관한특별조치법」	1967.11.29	1975년 폐지
	「농지개혁정리사업정리에관한특별조치법」	1968.3.13	「농지법」(1994)에 의거 폐지
	「초지법」	1968.1.7	
	「전자공업진흥법」	1969.1.28	「공업발전법」(1985)에 의거 폐지
	「어항법」	1969.5.19	

구분	법률명	제개정일	비고
준비기	「석유화학공업육성법」	1970.1.1	「공업발전법」(1985)에 의거 폐지
	「수출자유지역설치법」	1970.1.1	
	「지방공업개발법」	1970.1.1	「산업입지및개발에관한법률」(1990)에 의거 폐지
	「농촌근대화촉진법」	1970.1.1	「농지개량조합법」(1995)에 의거 폐지
	「공군기지법」	1970.8.7	
	「부동산등기에관한특별조치법」	1970.8.7	2008년 폐지
	「고속국도법」	1970.8.10	
제1차 국토계획	「농지의보전및이용에관한법률」	1972.2.18	「농지법」(1994)에 의거 폐지
	「군사시설보호법」	1972.12.16	「군사기지및군사시설보호법」(2007)에 의거 폐지
	「국토이용관리법」	1972.12.30	「국토의계획및이용에관한법률」(2002)에 의거 폐지
	「특정지구개발촉진에관한임시조치법」	1972.12.30	1979년 폐지
	「주택건설촉진법」	1973.12.31	
	「산업기지개발촉진법」	1973.12.31	「산업입지및개발에관한법률」(1990)에 의거 폐지
	「감정평가에관한법률」	1973.12.31	「지가공시및토지등의평가에관한법률」(1989)에 의거 폐지
	「관광단지개발촉진법」	1975.4.4	「관광진흥법」(1986)에 의거 폐지
	「농지확대개발촉진법」	1975.4.11	「농어촌정비법」(1994)에 의거 폐지
	「관광기본법」	1975.12.31	
	「관광사업법」	1975.12.31	「관광진흥법(1986)으로 대체
	공업단지관리법	1975.12.31	「공업배치및공장설립에관한법률」(1990)에 의거 폐지
	「소방법」	1975.12.31	「소방기본법」(2003)에 의거 폐지
	「공공용지의취득 및손실보상에관한특례법」	1975.12.31	「공익사업을위한토지등의취득및 보상에관한법률」(2003)에 의거 폐지
	「내수면어업개발촉진법」	1975.12.31	「내수면어업법」(2000)으로 대체
	「도시재개발법」	1976.12.31	「도시및주거환경정비법」(2002)에 의거 폐지

구분	법률명	제개정일	비고
제1차 국토계획	「임시행정수도건설을위한특별조치법」	1977.7.23	「신행정수도의건설을위한특별조치법」(2004)에 의거 폐지
	「축산법」	1977.12.19	
	「공업배치법」	1977.12.31	「공업배치및공장설립에관한법률」(1990)에 의거 폐지
	「환경보전법」	1977.12.31	「환경정책기본법」(1990)에 의거 폐지
	「부동산소유권이전등기에관한특별조치법」	1977.12.31	1985년 폐지
	「해양오염방지법」	1977.12.31	「해양환경관리법」(2007)에 의거 폐지
	「전원개발에관한특례법」	1978.12.5	「전원개발촉진법」(2003)으로 대체
	「중소기업진흥법」	1978.12.5	「중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률」(1994)에 의거 폐지
	「주차장법」	1979.4.17	
	「에너지이용합리화법」	1979.12.28	
	「섬유공업근대화촉진법」	1979.12.28	「공업발전법」(1985)에 의거 폐지
	「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법」	1980.1.4	「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한법」(1994)에 의거 폐지
	「자연공원법」	1980.1.4	
	「도시공원법」	1980.1.4	「도시공원및녹지등에관한법률」(2005)로 대체
	「택지개발촉진법」	1980.12.31	
	「온천법」	1981.3.2	
제2차 국토계획	「수도권정비계획법」	1982.12.31	
	「학교시설사업촉진법」	1982.12.31	
	「부동산중개업법」	1983.12.31	「공인중개사의업무및부동산거래신고에 관한법률」(2005)로 대체
	「농어촌소득원개발촉진법」	1983.12.31	「농어촌발전특별조치법」(1990)에 의거 폐지
	「임대주택건설촉진법」	1984.12.31	「임대주택법」(1993)으로 대체
	「공업발전법」	1985.12.31	「산업발전법」(1999)에 의거 폐지
	「도시교통정비촉진법」	1986.12.31	
	「도서개발촉진법」	1986.12.31	
	「도소매업진흥법」	1986.12.31	「유통산업발전법」(1997)에 의거 폐지

구분	법률명	제개정일	비고
제2차 국토계획	「관광진흥법」	1986.12.31	
	「오지개발촉진법」	1988.12.31	「농어촌정비법」(2008)에 의거 폐지
	「도로사업특별회계법」	1988.12.31	「도로등교통시설특별회계법」(1993)에 의거 폐지
	「지가공시및토지등의평가에관한법률」	1989.4.1	「부동산가격공시및감정평가에관한법률」(2005)로 대체
	「개발이익환수에관한법률」	1989.12.30	
	「토지관리및지역균형개발특별회계법」	1989.12.31	「국가균형발전법」(2004)에 의거 폐지
	「산업입지및개발에관한법률」	1990.1.13	
	「공업배치및공장설립에관한법률」	1990.1.13	「산업집적활성화및공장설립에관한법률」(2002)로 대체
	「농어촌발전특별조치법」	1990.4.7	「농어업 · 농어촌및식품산업기본법」(2009)에 의거 폐지
	「환경정책기본법」	1990.8.1	
	「전파법」	1991.12.14	
	「제주도개발특별법」	1991.12.31	2011년 법적 효력 만료
제3차 국토계획	「환경영향평가법」	1993.6.11	「환경 · 교통 · 재해등에관한영향평가법」(1999)에 의거 폐지
	「임대주택법」	1993.12.27	
	「도로등교통시설특별회계법」	1993.12.31	
	「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한법」	1994.1.7	
	「농지법」	1994.12.22	
	「농어촌정비법」	1994.12.22	
	「중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률」	1994.12.22	
	「먹는물관리법」	1995.1.5	
	「자연재해대책법」	1995.12.6	
	「농지개량조합법」	1995.12.29	「농업기반공사및농지관리기금법」(2000)에 의거 폐지
	「폐광지역개발지원에관한특별법」	1995.12.29	

구분	법률명	제개정일	비고
제3차 국토계획	「유통산업발전법」	1997.4.10	
	「농업농촌기본법」	1999.2.5	「농어업 · 농어촌및식품산업기본법」(2009)로 대체
	「산업발전법」	1999.2.8	
	「환경 · 교통 · 재해등에관한영향평가법」	1999.12.31	
	「도시개발법」	2000.1.28	
	「농업기반공사및농지관리기금법」	2000.1.28	「한국농어촌공사및농지관리기금법」(2008)로 대체
	「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」	2000.1.28	
	「내수면어업법」	2000.1.28	
	「부담금관리기본법」	2001.12.31	
제4차 국토계획	「국토기본법」	2002.2.4	
	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」	2002.2.4	
	「국토의계획및이용에관한법률」	2002.2.4	
	「도시및주거환경정비법」	2002.12.30	
	「산업집적활성화및공장설립에관한법률」	2002.12.30	
	「소방기본법」	2003.5.29	
	「전원개발촉진법」	2003.12.30	
	「신행정수도의건설을위한특별조치법」	2004.1.16	
	「국가균형발전특별법」	2004.1.16	
	「야생동 · 식물보호법」	2004.2.9	
	「지역특화발전특구에대한규제특례법」	2004.9.23	
	「철도사업법」	2004.12.31	
	「기업도시개발특별법」	2004.12.31	
	「부동산가격공시및감정평가에관한법률」	2005.1.14	
	「행정중심복합도시건설특별법」(약칭)	2005.3.18	
	「공인중개사의업무및부동산거래신고에관한법률」	2005.7.29	

구분	법률명	제개정일	비고
제4차 국토계획	「산림자원의조성및관리에관한법률」	2005.8.4	
	「도시공원및녹지등에관한법률」	2005.10.1	
	「도시재정비촉진을위한특별법」	2005.12.30	
	「해양환경관리법」	2007.1.19	
	「군사기지및군사시설보호법」	2007.12.21	
	「한국농어촌공사및농지관리기금법」	2008.12.29	
	「농어업 · 농어촌및식품산업기본법」	2009.5.27	
	「측량 · 수로조사및지적에관한법률」	2009.6.9	
	「공유수면관리및매립에관한법률」	2010.10.14	
	「도시재생활성화및지원에관한특별법」	2013.6.4	

(1) 준비기

1945년 해방과 더불어 우리나라는 다시 일제의 식민지에서 미군정 체제로 변화하게 되었다. 미군정은 이전 일제시기의 법령을 일방적으로 폐지하지 않고, 「이전법령등의효력에관한건」[13]을 1945년 11월 2일 제정하여, 이전 체제의 법규를 유지시켰다. 이후 1948년 제헌국회에서도 헌법 제1호에서 "현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다(제100조)." 라고 규정하여, 「대체법령」이 제정되지 않은 이전의 구한말 「법령」, 「조선총독부령」, 「미군정령」 등이 효력을 가지게 되었다.[14] 그래서 이 시기에 4개의 법률이 시행되는 현상이

13) 「이전법령등의효력에관한건」, 군정법률 제21호, 1945.

14) 1911년 일본의 법률 제30호에 의거하여 조선총독이 법률의 효력을 가지는 명령으로 제령(制令)을 정할 수 있도록 하였으며, 이를 근거로 제정된 제령 제1호(1910年 8月)는 "합방으로 인한 법적 공백상태에 대비"하기 위한 것으로, "조선총독부를 설치함에 있어서 조선에서 효력을 상실하게 되는 일본법률 및 한국의 법령은 당분간 조선총독이 발한 명령으로 보고 그 효력을 갖는다" 라고 규정하였다. 따라서 「대한제국의 법령」이 일제시대에도 적용되었고, 1945년 8월 이후 군정을 실시한 미군정도 1945년 11월 2일의 제1조에서 "모든 법률 및 조선구정부가 발포하고 법률적 효력을 있는 규칙 명령 · 고시 기타 문서로서 1945년 8월 9일 실행 중인 것은 그간 이미 폐지된 것을 제외하고 조선 군정부의 특수명령으로 폐지할 때까지 그 효력이 유지된다"라고 하였다.

발생하였다. 즉, 대한제국, 조선총독부, 미군정, 대한민국의 체제하의 법령이 법적 효력을 가지고 사용된 것이다. 그런데 대한제국의 법령은 한문, 조선총독부는 일본어, 미군정은 영어, 대한민국은 국한혼용으로 법령을 작성하여, 일반 국민의 이해와 접근이 어려운 문제가 발생하였다.[15]

정부는 1948년 9월에 「법전편찬위원회직제」[16]를 제정하여 대체법규 제정을 위한 준비를 시행하였다. 하지만 법령정리를 위한 첫 움직임은 1951년에서야 「법령정리간행위원회규정」[17]이 제정되어 시작되었다. 이 위원회는 전쟁 중에 설립되었기 때문에 사업계획 수립 및 예산확보도 하지 못하고 방치상태에 있었다.[18] 1956년 7월에 「법령정리위원회규정」[19]을 일부 개정하여 구체적인 활동을 시작하였다. 하지만 6.25 동란을 겪었고 정치적으로 극도의 혼란기를 겪었던 1950년대에는 법령정리의 실행에 상당한 제약을 받았다. 법령의 정리보다는 우선 정치 · 경제적 요구에 대한 처리가 시급하였고, 이 때문에 행정부에서 법안을 국회에 상정해도 상당수의 법안이 회기 내에 처리되지 못하고 폐기되었다.

이러한 당시 상황을 법제실(현재의 법제처)[20]에서 발간하는 『순간법제』 1958년 12월호에 '법령정리 사업현황과 그 계획'에서 확인할 수 있는데, 그 당시까지 정리된 법령의 현황은 아래 표와 같았다. 해방 후 10년이 지난 시점에서도 정리가 완료되어 공포된 법령은 고작 17건에 불과하였고, 그 이외에 국회 제출 및 법제실

15) 김용진(1988), 「舊法令整理事業에 관한 小考」, 『순간법제』, p.35.
16) 「법전편찬위원회직제」, 대통령령 제4호, 1948.
17) 「법령정리간행위원회규정」, 대통령령 제499호, 1951.
18) 김용진, 상게서(1988), p.36.
19) 「법령정리위원회규정」, 대통령령 제1169호, 1956.
20) '법제처'는 1948년 11월 4일(대통령령 제16호)로 창설되었고, 1955년 2월 7일(대통령령 제1008호) '법제실'로 개편이 된다. 이는 당시 국무총리제도가 폐지되고 「정부조직법」이 전면 개정된 관계로 종래 국무총리 소속이었던 '법제처'를 '법제실'로 명칭을 변경하여 법무부 장관 소속으로 하였으나, 이전과 같은 중앙행정기관이었고, 법제실장 역시 국무위원은 아니지만 국무회의에 배석하여 발언을 할 수 있었던 것을 볼 때, 종전과 달리 명칭만 변경된 것이고 법무부와는 별도의 직제를 가지고 독립된 조직과 운영체제를 가진 것이었다. 이후 '법제실'은 1960년에 '법제국'으로 변경되었다가, 1961년 다시 '법제처'로 현재와 같은 형태가 되었다(출처: 법제처, 『법제처 50년사』 (서울: 법제처, 1998), pp.122~135.).

【표 5】 법령정리 일람표

종별 구분	신규법령 제정		헌법 제100조에 의한 유효법령							
	법률	대통령령	법률	제령칙령	군정법령	총령	성령	경령	도령	기타
공포	3	3	3	4	4					
국회제출	23		10	19		4				
법제실 회부	23	1	11	30	2	6			1	2
정리 중	13	1	2	5		6		3		
소계	62	5	26	58	6	16		3	1	2
정리예정			19	66	23	197	21	6	14	
계	62	5	45	124	29	213	21	9	15	2

출처 : 법제실, 「법령정리 사업현황과 그 계획」, 『월간법제』 (1958.12.), p.92.

에서 회부 및 정리 중이거나 정리예정으로 되어 있는 법령의 건수가 무려 687건이나 되었다.

이후 5 · 16 군사정변으로 정권을 장악한 군사정부는 1961년 「구법령정리에관한특별조치법(이하 구법령정리법)」[21] 을 제정하였다. 이 법의 주요내용은 1947년 7월 16일, 즉 제헌국회 이전에 만들어진 법령을 모두 1961년 12월 31일까지 정리하도록 하였고, 정리되지 않은 구 법령은 1962년 1월 20일로써 폐지하는 것이었다.

그래서 대체법령 제정을 위하여 해당 부서는 소관 법령을 검토하여 법령정리위원회에 제출하였고, 부처에 따라서는 부처 내에서 법령의 검토를 위한 위원회를 별도로 두는 사례도 있었다. 이러한 사례로 내무부의 '토목관계법령심의위원회' [22] 와 국토건설청의 '건설법령심의위원회' [23] 가 있었다. 정부는 1961년 한 해 동안에 무려 1,304건(법률 552, 조약 17, 각령 599, 부령 136)의 법령을 제정 또는 개정하였다. 1961년 7월 「구법령정리법」의 제정부터 1962년 해당

21) 「구법령정리에관한특별조치법」, 법률 제659호, 1961.
22) 「토목관계법령심의위원회규정」, 내무부령 제70호, 1961.
23) 「건설법령심의위원회규정」, 경제기획원령 제2호, 1961.

법령의 시행까지 6개월도 안 되는 사이에, 400여개의 법령을 제정하고, 500여개의 구법령을 폐지하였다. 하지만 너무 신속성을 강조한 나머지 일제 법령을 정리한다는 명목으로 당시 일본 법령이나 기존 법령을 모방하고 있다는 비판이 제기되기도 하였다. [24)]

국토와 관련된 법령 중 1950년대 말까지 제정된 주요 법규는 「농지개혁법」(1949년), 「지세법」(1950년), 「지적법」(1950년), 「광업법」(1951년), 「수산업법」(1953년) 등에 그쳤다. 앞서 살펴보았듯이 이 시기까지 구법령이 여전히 법적 효력을 가졌기 때문에 일제시기에 제정된 「토지수용령」, 「조선토지개량령」, 「조선도로령」, 「조선하천령」, 「조선시가지계획령」 등이 대체법령이 없는 상태에서 그대로 유지되었다. 그런데 「구법령정리법」이 제정된 이후에 수많은 법규가 짧은 기간 동안에 제정되었다. 「도로법」, 「사도법」, 「산림법」, 「전파관리법」, 「하천법」, 「수도법」, 「토지개량사업법」, 「측량법」, 「도시계획법」, 「건축법」, 「공유수면매립법」 등 국토와 관련된 수많은 법규에 대한 대체입법이 실시되었다.

이 시기에는 국가가 기본적으로 갖춰야할 법제도를 겨우 정비하는 수준이었기 때문에 국토공간에 관련된 법규는 1962년 이전에 거의 제정되지 못하였다. 게다가 1962년 1월 20일까지 제정된 법령도 대부분 이전 제도 하에 사용했던 것의 대체법령이었다.

그런데 당시 제정된 법규의 제정이유를 살펴보면, 국토공간에 관한 법규이지만 종합적인 성격보다는 개별적인 분야에 국한된 것임을 파악할 수 있다. 「도시계획법」은 "도시의 창설 또는 개량"이라는 도시공간에 관한 부분만을 다뤘고, 「도로법」은 "도로의 관리 및 공용부담"에 국한된 법규였다. 따라서 국토공간 전체를 아우르는 법규는 사실상 없었고 볼 수 있다.

"도시의 창설 또는 개량에 관한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공복리의 증진에 기여하기 위한 것으로, 1934년 6월 20일 제령 제18호 「조선시가지계획령」에

24) 김용진, 전게서(1988), pp.37~38.

포함되어 있던 내용 중 건축분야는 별도로 「건축법」으로 규정하고, 토지구획정리사업분야는 이 법으로 규정하려는 것임"

– 「도시계획법」 제정이유 중 일부 –

"현행 「도로령」은 구법령으로서 그 내용이 현 도로제도 및 실정과는 부합되지 않는 점이 적지 않을뿐 아니라 도로의 관리나 공용부담 및 그로 인한 손실보상 등에 관하여 불비한 점이 많으므로, 이에 대체되는 법률을 제정함으로써 이들 모순 또는 불비점을 조정 · 보완하여 합리적인 도로관리와 도로를 위한 공용부담의 민주화를 도모하려는 것임."

– 「도로법」 제정이유 중 일부 –

이러한 상태는 1963년 「국토건설종합계획법」의 제정 이후에도 유지된다. 1960년대에는 아직 제1차 국토건설종합계획의 수립이 준비 중이었다. 따라서 우선적으로 서울~인천, 울산 등의 지역에 특정지역계획을 시행하는 단계였기 때문에 이에 필요한 「울산개발위원회 및 울산개발계획본부 설치법」(1962년), 「공업지구 조성을 위한 토지수용특례법」(1962년) 등과 같은 법규만을 임시방편적으로 제정했을 뿐이었다.

이 시기에 제정된 법규 중 「수출공업단지개발조성법」은 1964년 제정되었는데, 이 법은 수출산업에 사용하는 공업단지를 조성 · 운영하는 사업을 조성 · 지도하여 수출산업의 획기적인 발전을 도모하려는 것을 목적으로 하는 법이었다. 1966년 제정된 「특정다목적댐법」 역시 수자원을 합리적으로 개발 및 이용하여 국민경제의 발전을 도모하기 위한 다목적댐의 건설 및 관리에 관하여 「하천법」의 특례를 규정하며 건설투자금의 회전활용으로 다목적댐 건설의 촉진을 기하려는 것을 목적으로 하는 법이었다. 하지만 이 법들은 국토계획과 연관성이 있긴 하지만, 경제발전을 우선적으로 고려하여 제정된 법이었다.

이외에도 「토지구획정리사업법」, 「하수도법」, 「항만법」 등도 이전 시기와 동일하게 기반시설의 설치 및 관리에 국한된 성격을 지녔다. 예를 들어 「하수도법」은 도시생활에서 생기는 하수(오수 및 우수)를 배제하고, 처리하는 공공하수도의 설치 및 관리 등에 관하여 규정하여 공공하수도의 효율적인 정비를 도모하기 위해서 제정된 법이었다. 「토지구획정리사업법」 역시 당시 「도시계획법」에서

규정된 것 외에는 농경지정리를 위한 「토지개량사업법」을 준용하고 있어서 양 법의 혼란을 방지하고 토지구획정리사업을 한층 촉진시키기 위해 제정된 법이었다. 이처럼 「국토건설종합계획법」의 제정 이후에도 1960년대에는 국토계획의 체계에서 상위법은 존재했지만 이를 유기적으로 연계시킬 법 · 제도적 정비는 아직 미비한 상태였다.

(2) 제1차 국토계획 시기

제1차 국토건설종합계획은 국토를 효율적으로 이용한 경제개발, 교통 · 통신 · 수자원 · 동력 등의 시설의 정비 및 확장, 지하지원과 천연자원의 개발 및 자연의 보호, 대규모 산업단지 조성 및 중화학공업의 육성 등을 개발목표로 삼았다. 이 목표의 실현을 위해 전국을 수도권, 태백권, 충청권, 광주권, 대구권 등의 4대강 유역을 중심으로 개발하여 산업 발전의 기반을 조성하는 개발 방식을 채택하였다. 따라서 필요한 법규가 새롭게 제정되었는데, 우선 「석유화학공업육성법」, 「수출자유지역설치법」, 「지방공업개발법」 등의 법률이 제1차 국토건설종합계획의 작성을 준비하던 시기에 제정된다. 이 법은 모두 공업진흥 정책에 의해 경제적 발전을 도모하려는 구상을 실현하기 위한 필요로 인해 제정된 법이었다.

1) 「국토이용관리법」의 제정

1970년대 들어 국토계획 관계법규에 새로운 전환점이 발생하였다. 경제성장으로 인해 공업단지 및 도시지역의 개발용지에 대한 수요가 지속적으로 급증하여 자연환경의 훼손, 지가의 상승과 같은 수많은 부작용도 동시에 발생하였다. 이러한 문제의 해결을 위해 1972년 12월 30일에 법률 제2408호로써 「국토이용관리법」이 제정되었다.

이 법은 국토건설종합계획에 따른 토지이용계획의 입안 및 결정과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하여 국토를 효율적으로 계획 · 관리하며 토지의 이용가치를 높임으로써 공공복리의 향상과 지역사회의 발전에 기여함을 목적으로 하는 법이었다. 국토를 도시지역과 비도시지역(농업지역, 산림지역, 공업지역, 자연 및

문화재보전지역, 유보지역)으로 구분하여, 도시지역은 「도시계획법」에 의해, 비도시지역은 「국토이용관리법」에 의해 규제할 수 있도록 한 것이다. 여기에서 국토에 대한 계획문제를 파악하고 이를 개선하기 위한 법 · 제도적 장치를 고민하는 새로운 단계에 접어들었다는 사실을 발견할 수 있다.

이 법은 국토의 이용 · 관리에 관한 종합적 견지에서 토지의 기능과 적성에 따라 가장 적합하게 이용 · 관리하기 위한 토지이용계획을 작성하게 하였다. 이 계획은 토지이용기본계획과 토지이용시행계획으로 구분되는데, 국토건설종합계획에 따라 국토를 효율적이고 계획적으로 이용 · 관리하기 위하여 그 기능과 적성에 따라 그 적합한 용도지역으로 구분 · 지정하는 '토지이용기본계획', 토지이용기본계획에 의하여 구분 · 지정된 용도지역을 보다 효율적으로 이용 · 관리하기 위하여 이를 세부적인 용도지구로 구분 · 지정하는 '토지이용시행계획'이다. 제정 당시 토지이용기본계획은 건설부장관이 입안하고, 관계기관과 협의를 거쳐 국토건설종합계획심의회의 심의와 국무회의의 심의를 거쳐 건설부장관이 고시하는 절차를 거쳤다.

2) 「도시재개발법」의 제정

한편 도시의 인구집중으로 인한 급격한 도시화로 시가지의 난개발이 발생함에 따라서 도시재개발의 필요성이 대두되었다. 1962년 제정된 「도시계획법」에는 불량지구개량사업이 포함되었고, 1966년 10월 세운상가지구의 지정을 시작으로 1966년 1월 남산, 한남, 용산, 신당, 공덕지역 일대를 주택개량재개발지구로 지정하였다.[25] 1971년 「도시계획법」 전부개정에서 제3장 제2절(제31~제53조)에서 재개발사업에 대한 제도적 장치를 강화했으나, 이러한 일부 규정의 보강만으로는 도시재개발사업을 효과적으로 수행하는 것은 어려웠다. 따라서 1976년 12월 31일 법률 제2988호로써 「도시재개발법」을 제정하여 기존의 「도시계획법」에 포함된 재개발사업에 관한 규정을 독립시켜 제도의 개선을 시도하였다.

이 법은 기존의 「도시계획법」에 의한 재개발사업에서 재개발구역 지정요건이

25) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, pp.128~129.

불충분하거나 영세권리자 보호규정의 미흡한 점 등의 문제로 재개발사업의 원활한 추진에 많은 문제가 있었기 때문에 이러한 문제점을 해결하여 효율적인 사업수행을 확보하기 위하여 제정되었다. 또한 재개발사업계획의 입안 및 결정절차, 시행절차를 정하였고, 재개발사업은 토지등의 소유자 또는 그들이 설립하는 재개발조합이 시행하도록 하되, 일정한 사유가 있을 때에는 지방자치단체·제3개발자가 시행하도록 하는 등의 주요 내용을 담았다.

3) 관광에 관한 정책 변화

1960년대 관광기반시설을 확충하는데 중점을 두고 진행했던 정부는 1970년대 들어서면서 정책의 전환을 실시하였다. 국제관광의 진흥을 목적으로 두고 1972년 제2차 경제사회발전 5개년 계획에서 10대 권역을 나누었다. 또한 1978년에는 8대 흡입권, 24개 개발소권을 설정하였다.

정부조직도 기존에 교통부에 관광국 2과 체제에서 1972년에는 교통부 산하에 관광국 1국 3과, 1975년에는 관광국 1국 5과, 1979년에는 관광진흥국과 관광지도국의 2국 6과 체제로 지속적인 조직의 확대 개편이 이루어졌다.

이러한 정책적 변화와 맞물려 법제도도 대폭 개편되었다. 「관광진흥개발기금법」(1972년), 「관광기본법」(1975년), 「관광기본법」(1975년), 「관광사업법」(1975년), 「관광단지개발촉진법」(1975년)이 70년대 중반까지 제정되었다. 이러한 변화 속에서 1974년 경주 보문관광단지, 1976년 제주 중문관광단지가 개장하였고, 1978년에는 외래관광객이 100만명을 돌파하였다.

1970년대에는 국민소득의 증대로 관광수요가 증가함에 따라 관광자원개발의 필요성이 대두되어 영동~동해 특정지역이 지정되었다. 그리고 1978년에는 대통령령 제9216호로써 「특정지역종합개발추진위원회설치령」이 제정되었다. 이 위원회는 '특정지역종합개발추진위원회'를 국무총리 소속으로 두게 하였다. 이 위원회 산하의 기획단의 활동을 보면, 1979년에 추가적인 특정지역 지정 및 개발계획의 수립을 위해 '호남지역 관광지개발을 위한 기본계획', '경주 구시가지 및 사적지 정비계획' 등을 작성하기도 하였다.

(3) 제2차 국토계획 시기

제2차 국토건설종합계획은 안정적인 경제 성장과 지역 간의 균형 있는 개발로서 복지사회를 건설하고, 도시로 집중된 인구를 지방으로의 분산 및 정착을 유도하며, 개발을 전국으로 확산하면서, 국민의 복지수준을 향상하는 것을 기본 목표로 설정하였다. 그래서 개발 방법도 서울, 부산 등 대도시의 성장을 억제하고, 인구를 균형 있게 분산시키기 위해 지역경제권과 특정지역으로 구분하였고, 전국에 하천 유역이나 교통, 지형 등 지역의 특성에 맞는 개발을 추진하였다.

한편 1987년 건설교통부는 「국토건설종합계획법」의 개정을 추진한다. 법의 명칭을 「국토종합개발계획법」으로 변경하고, 국토균형개발에 대한 강력한 정부의 의지를 표명하고, 국토균형개발 부담금 징수 등의 변화를 모색했지만, 당시 시점에서 국민에 부담을 준다는 이유로 법의 개정은 보류되고 만다.[26] 하지만 이 시기에 국토의 균형발전을 모색하는 방안 마련과 함께, 제1차 도종합개발계획이 경기도와 제주도를 제외한 7개도에서 수립되었고, 1980년대 말에는 '토지공개념' 을 바탕으로 하는 개발이익환수제도가 도입되는 변화가 있었다.

1) 「수도권정비계획법」

과거의 공업화시책에 따라 전 국토면적의 11.8%에 해당하는 서울을 중심으로 하는 수도권에 인구 및 산업의 35% 이상이 과도하게 밀집되었다. 따라서 국가안보상의 취약성, 지역간의 격차유발, 교통난 · 주택난 · 공해 · 범죄와 같은 도시문제의 심화현상 등의 문제점이 야기되고 있었다. 이러한 문제의 해결을 위해 인구 및 산업을 적정하게 재정비 · 배치하고 광역적인 차원에서 수도권의 질서있는 정비를 위한 중앙정부차원의 정비계획을 마련하여 이를 추진하는 제도적인 기틀을 확고히 하고자 「수도권정비계획법」이 1982년 12월 법률 제3600호로써 제정되었다.

제정 당시 이 법은 수도권의 인구규모 · 산업배치 · 토지이용 · 도시정비 등을

---

26) 이에 대한 자세한 사항은 본 장의 "「국토건설종합계획법」개정, (DA336781), 1987"의 해설을 참조.

내용으로 하는 수도권정비계획의 수립과 그 결정절차를 정하고, 수도권을 이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 자연보전권역, 개발유보권역의 5가지로 세분하였다. 또한 수도권안에서 수도권정비계획에 저촉되는 토지이용계획, 건설계획, 개발계획을 제한하되, 국가안보와 같이 부득이한 사유가 있는 때에는 수도권정비심의위원회의 사전심의와 건설부장관의 협의 또는 승인을 얻어 시행하도록 하였다.

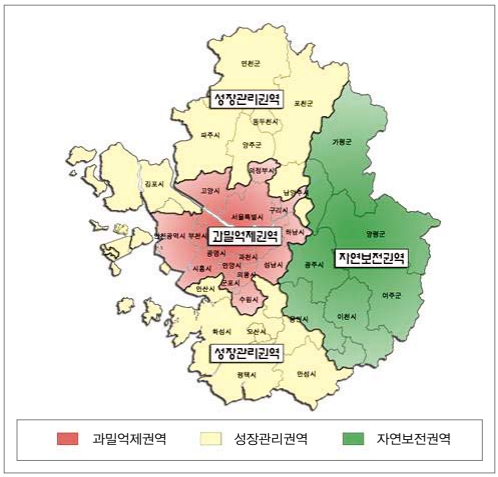
그리고 학교, 공장, 업무용건축물 등 인구집중유발시설의 정비를 유도하기 위하여 국가 · 지방자치단체 또는 정부투자기관이 조성한 대지의 우선분양과 기존인구집중유발시설 이전적지의 매수 등의 지원제도를 마련하였고, 수도권의 건전한 발전에 관련되는 중요정책에 관한 심의를 하기 위하여 수도권정비심의위원회를 두게 하였다. 또한 관계행정기관의 장은 이전촉진권역, 제한정비권역 등에서 중요공공사업이 시행되는 경우에는 당해 사업이 수도권인구집중현상에 미칠 인구영향평가를 실시하도록 하였다.

제1차 수도권정비계획은 수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전 유도를 목표로 서울에 인구집중시설의 입지를 강력히 제한하고, 수도권 내 도시간 기능분담으로 다핵적 광역대도시생활권을 계획적으로 형성하며, 한강수계 환경보호를 추진전략으로 삼았다. 또한 수도권 내 도시간 기능분담으로 다핵적 광역대도시생활권을 계획적으로 형성하는 공간계획을 구상하였다.

제2차 수도권정비계획은 1997년부터 2011년까지 15년간을 계획기간을 설정하여, 세계화와 지방화 및 통일에 대비한 공간구조의 기틀 마련을 목표로 하였다. 추진전략은 수도권의 질서있는 정비와 자족적인 지역생활권을 육성하고, 세계화에 대비한 수도권 기능의 제고와 통일대비 기반을 구축하며, 쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경의 보전이었다. 이를 위해 4대축별(서울~인천, 안산~아산만, 파주~포천, 이천~가평)로 정비를 추진하였다. 또한 이 시기부터 기존의 5대권역을 과밀억제, 성장관리, 자연보전의 3대권역으로 설정하였다.

제3차 수도권정비계획은 제4차 국토종합계획 수정계획에 맞춰 계획기간을

2006년부터 2020년까지 설정하였다. 기조는 “지방과 상생 발전하는 살기 좋은 동북아의 경제중심”이었고, 이를 위해 선진국 수준의 삶의 질을 갖춘 수도권의 정비, 지속가능한 수도권 성장관리기반 구축, 지방과 더불어 발전하는 수도권 구현, 동북아 경제중심지로서의 경쟁력 있는 수도권 형성하는 것을 목표로 하였다. 이를 위하여 수도권 인구 안정화와 수도권의 경쟁력 강화, 수도권 주민의 삶의 질 개선, 수도권 규제의 합리적 개선을 추진전략으로 삼았다. 국토의 공간구조 역시 서울과 10개 자립적 도시권으로 구분하는 다핵연계형으로 설정하였다.



【그림 10】 수도권정비계획의 권역구분 현황도

【표 6】 수도권 정비권역 현황(2005년)

구분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
면적 11,730㎢	1,996㎢(17.0%)	5,902㎢(50.3%)	3,832㎢(32.7%)
인구 23,782천명	19,079천명(80.2%)	3,766천명(15.8%)	937천명(4.0%)
행정 구역	서울특별시, 인천광역시(일부), 의정부시, 구리시, 남양주시(일부), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시(일부) (16시)	동두천시, 안산시, 오산시, 평택시, 파주시, 남양주시(일부), 용인시(일부), 연천군, 포천시, 양주시, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 인천광역시(일부), 시흥시(일부) (12시, 3군)	이천시, 남양주시(일부), 용인시(일부), 가평군, 양평군, 여주군, 광주시, 안성시(일부) (5시, 3군)
정비 전략	과밀화 방지 도시문제 해소	이전기능 수용 자족기반 확충	한강수계 보전 주민불편 해소

【표 7】 수도권정비계획의 변천 비교

구분	제1차 수도권정비계획	제2차 수도권정비계획	제3차 수도권정비계획
기간	1982~1996(15년간)	1997~2011(15년간)	2006~2020(15년간)
기조	인구의 지방정착 기틀 마련	수도권 집중억제 및 정비	지방과 상생 발전하는 살기 좋은 동북아의 경제중심
목표	수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전 유도	세계화와 지방화 및 통일에 대비한 공간구조의 기틀 마련	① 선진국 수준의 삶의 질을 갖춘 수도권의 정비 ② 지속가능한 수도권 성장관리기반 구축 ③ 지방과 더불어 발전하는 수도권 구현 ④ 동북아 경제중심지로서의 경쟁력 있는 수도권 형성
추진전략	① 서울에 인구집중시설의 입지를 강력히 제한 ② 수도권내 도시간 기능분담으로 다핵적 광역대도시생활권의 계획적 형성 ③ 한강수계 환경보호	① 수도권의 질서있는 정비와 자족적인 지역생활권 육성 ② 세계화에 대비한 수도권의 기능제고와 통일대비 기반구축 ③ 쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경 보전	① 수도권 인구 안정화 ② 수도권의 경쟁력 강화 ③ 수도권 주민의 삶의 질 개선 ④ 수도권 규제의 합리적 개선
국토공간구조	수도권내 도시간 기능분담으로 다핵적 광역대도시생활권을 계획적으로 형성	4대축별 정비 추진(서울~인천, 안산~아산만, 파주~포천, 이천~가평)	다핵연계형(서울+10개 자립적 도시권)
정비권역	[5개권역] 이전촉진 제한정비 개발유도 자연보전 개발유보권역	[3개권역] 과밀억제 성장관리 자연보전	[3개권역] 과밀억제 성장관리 자연보전

2)「택지개발촉진법」

1980년대 초까지 도시개발은 주로 토지구획정리사업에 의해 시행되었다. 하지만 이 사업방식은 필지를 구획하고 도로나 상하수도와 같은 최소한의 기반시설을 설치하는데 중점을 두었기 때문에 대규모 개발이나 신도시개발에는 적합하지 못하였다. 게다가 민간부문에 지나친 개발이익을 허용하여 불공평한 개발이익의 배분으로 부동산 투기를 조장한다는 지적도 있었다.

1970년대 후반 부동산투기가 사회문제로 대두되자 이를 해결하기 위해 1978년 투기억제대책이 발표되었다. 이 조치는 토지구획정리사업의 한계성을 고려하여 주거환경의 개선욕구와 급증하는 산업시설용지의 수요도 대처하는 방안을 제시하였다. 1979년 3월 토지의 원활한 수급조절과 안정적인 공급을 위해 한국토지개발공사가 발족하였고, 공공부문의 개발을 극대화하는 방향이 모색되기 시작하였다. 이러한 변화 속에 '공영개발'을 통한 택지개발제도가 모색되었고,「특지개발촉진법」이 특별법으로 제정된 것이다. 이 법의 제정 후 1983년 서울 등 6대도시에서 토지구획정리사업에 의한 신규개발사업이 금지되었다. [27)]

하지만 이렇게 시행된 택지개발사업도 시행과정에서 문제점이 발견되었다. 가장 큰 문제는 도시계획과 택지개발사업간 상호연계성이 부족하였다.「택지개발촉진법」에 의한 공영개발사업은 도시계획과 분리된 지구지정이 많아서 종합적인 도시개발을 저해할 우려가 컸다. 사업지구를 지정한 후 5년 안에 사업을 착수하지 않으면 사업지구를 해제하고 있어서 택지의 장기안정적이고 계획적인 공급을 저해하여 주택공급의 비탄력성을 조장하였고, 민간의 택지개발사업 참여를 어렵게 하는 요인이 되기도 하였다. 또한「도시계획법」에 의한 사업시행 절차가 까다롭다는 이유로 절차를 간소화하려는 목적으로 특별법을 제정하였기 때문에「도시계획법」에 관계없이 사업추진이 가능하였다. [28)] 이러한 문제

27) 대한국토 · 도시계획학회,『도시개발론』, (서울: 보성각, 2009), pp.267~268.
28) 국토연구원,「택지개발제도의 합리화방안」, 1993, pp.104~113.

로 인해 '선계획-후개발' 이라는 대원칙에는 부합하지 않다는 비판도 받았다.

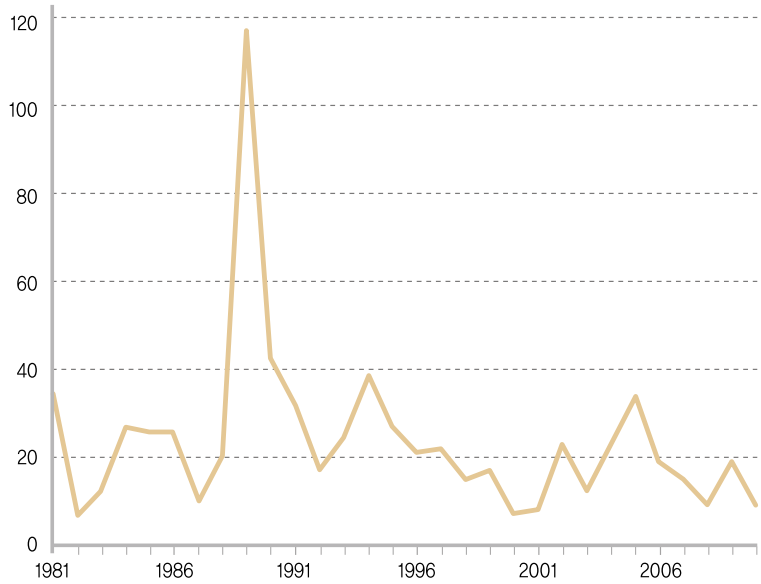
한편, 택지개발지구의 지정은 1980년대 들어 꾸준히 증가하였고, 1989년에 한 해만 118건이 지정되는 등 1990년대 말까지 택지공급의 주요 방식으로 자리매김하였다. 2000년대 들어서면서 잠시 줄어들다가 2002년을 기점으로 지정건수는 이전과 유사한 수준이 되었다. 특히 2004년부터 2007년까지 평균 51,149천㎡가 택지개발지구로 지정되어 과거보다도 더 많은 면적이 지정되는 형태를 확인할 수 있다.

또한 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업의 시행자는 주로 한국토지주택공사이며, 「지방공기업법」에 의한 지방공사와 지자체 자체인 경우도 있다. 택지개발 전문 공기업인 한국토지주택공사(LH)의 택지 공급량이 가장 많았는데, 1998~2002년에는 연평균 1,514만㎡으로 60%를 차지하였고, 2003년에서 2010년까지 연평균 공급량의 83.0%인 3,863만㎡를 공급하였다.

【표 8】 택지개발지정지구 현황(1981~2010년)

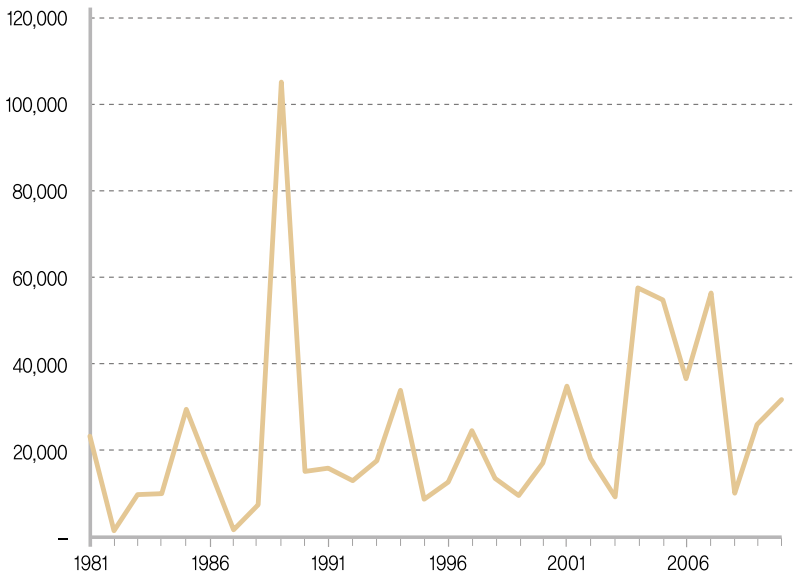
연도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
면적	22,829	1,655	9,905	10,118	29,756	15,512	1,914	7,555	104,897	15,058
건수	35	7	12	27	26	26	10	20	118	43
연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
면적	15,708	12,950	17,914	33,861	8,410	12,465	24,406	13,289	9,696	17,107
건수	32	17	25	39	27	21	22	15	17	7
연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
면적	35,306	18,151	9,078	57,451	54,703	36,172	56,269	10,069	26,007	31,724
건수	8	23	12	23	34	19	15	9	19	9

자료 : 국토교통부(단위 : 천㎡)



【그림 11】 택지개발지구의 지정 건수(1981~2010년)

자료 : 국토교통부



【그림 12】 택지개발지구의 지정 면적(1981~2010년)

자료 : 국토교통부(단위 : 천㎡)

3) 개발이익환수제도의 도입

각종 개발사업 기타 사회 · 경제적 요인에 따른 지가상승으로 발생하는 개발이익이 해당 토지소유자에 사유화됨으로써 개발이익을 목적으로 하는 투기가 성행하는 것을 방지하기 위하여 개발이익환수제도를 도입하여, 지가상승분의 일정액을 환수함으로써 토지의 효율적인 이용을 촉진하기 위하여 1989년 12월 법률 제4175호로써 「개발이익환수에 관한 법률」이 제정되었다.

주요 내용은 개발사업시행자가 얻게 되는 개발이익은 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금으로, 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게되는 개발이익은 「토지초과이득세법」에 의한 토지초과이득세로 각각 징수하도록 하고, 개발부담금 징수액의 50퍼센트는 지방자치단체에 귀속시키고 토지초과이득세 징수액의 50퍼센트는 지방자치단체에 양여하며, 나머지 금액은 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 전입되도록 하며, 개발부담금의 부과대상사업은 택지개발사업, 공업단지조성사업, 골프장건설사업 등으로 하였다.

한편 「토지초과이득세법」도 같은 날 제정되었다. 이 법은 유휴토지 및 비업무용 토지와 같이 주로 지가상승이득을 기대하여 보유하고 있는 토지가 각종개발사업이나 사회 · 경제적 요인으로 정상적인 지가상승률을 초과하여 상승한 경우 그 소유자가 얻는 초과지가상승 이익의 일정분을 보유단계에서 토지초과이득세로 환수하는 것이었다. 그래서 당시 양도소득세제가 실현된 개발이익만을 과세대상으로 함에 따른 개발이익환수제도로서의 한계성을 보완하고, 지가상승으로 얻은 자본이익에 대한 과세를 강화하여 경제 · 사회의 공정성과 형평성을 높이며, 지가안정 및 토지의 효율적 이용을 제고하도록 하였다.

사실 이전에도 개발이익의 환수에 관한 법규는 '수익자부담금제도'로써 일제시기에 만들어진 개별적인 법령에 포함되어 있었다. 예를 들어, 1934년에 제정된 「조선시가지계획령」에도 "시가지계획사업의 집행에 필요한 비용을 부담하는 국가 또는 공공단체는 조선총독이 정하는 바에 의하여 시가지계획사업으로 인하여 현저한 이익을 보는 자에게 그 이익의 한도에서 비용의 전부 또는 일

부를 부담하게 할 수 있다(령 제5조)"로 규정하였다. 이와 유사한 규정은 「조선도로령」, 「조선하천령」 등에도 있었다.

이러한 규정은 해방 이후 대체법령의 제정과정에서 '수익자부담'이라는 명칭으로 각 법규에 삽입되었다. 도로수익자부담금, 하천수익자부담금 등 10여 개의 특별법에서 수익자부담금제를 규정하였는데, 1989년 토지초과이득세제의 도입으로 이들 토지공개념제도와 이중부과라는 측면에서 대부분의 수익자부담금제는 폐지되었다.[29] 그런데 이 법은 1998년 12월에 부동산실명제의 실시, 토지종합전산망의 가동 등 부동산투기를 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되었고, 또한 전국의 토지가격도 계속 하향 · 안정세를 유지하고 있어서 동법을 존치시킬 필요가 없어졌다는 이유로 폐지되었다.[30]

(4) 제3차 국토계획 시기

제3차 국토건설종합계획은 지방의 대도시를 발전시키고, 국토의 서쪽을 새로운 산업지대로 개발하며, 국민의 복지향상과 환경보전을 위한 투자를 확대하면서, 남북통일에 대비한 국토의 균형적인 개발 추진하는 것을 기본 목표로 삼았다. 이러한 목표의 실현을 위해 지방을 육성하고 수도권 개발을 제한하고, 국민생활과 환경부분의 투자를 확대하며, 남북이 교류할 수 있는 지역을 개발하고 관리하여 남북통일의 기반을 구축하는 개발방식을 채택하였다.

이 시기에는 국토계획에 관한 관계법규에 큰 변화는 없었다. 다만, 「지역균형개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」의 제정으로 '광역개발사업'이 도입되고, 기존의 특정지역은 사실상 종결되는 형태로 변화가 발생한다. 또한 「환경영향평가법」이 제정되어 개발 위주의 법제도에서 개발과 보전을 합리적으로 조화시키는 측면이 부각되기 시작하였고, 「농지법」의 제정으로 농업의 국제경쟁력

29) 임윤수(2006), 「개발이익환수제도에 관한 연구」, 『법학연구』 제21호, p.14.
30) 황해봉(2009), 「도시재개발과 개발이익환수제도」, 『법학논고』 제31집, pp.659~660.

을 확보하고 농촌의 활력 증진을 꾀하는 방안이 모색되는 등의 변화도 보인다.

1) 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」

본래 특정지역계획은 「국토건설종합계획법」과 「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법」[31] 에 근거를 두고 있다. 그러나 1994년 1월 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」이 제정되어, 「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법」이 폐지되었고 기존의 특정지역개발 사업 중에서 일부만 유지되고 나머지는 종결되었다. 그래서 이후 특정지역개발사업이 필요할 경우에는 관할 광역시장이나 도지사의 요청으로 건설부 장관이 개발촉진지구를 지정하고 사업을 실시하도록 근거법이 변경되었다.

개발촉진지구는 개발수준이 다른 지역에 비해 현저하게 낮은 지역을 대상으로 소득기반 및 생활환경의 개선을 위해 중앙정부가 지원하고 민간의 자율적인 참여를 유도하는 방식이다. 지정 기준은 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮고, 지역안의 인구가 일정한 기간동안 지속적으로 감소하거나 정체되며, 경제적 여건변화로 인하여 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요한 곳을 대상으로 국토교통부 장관이 이를 지정한다(법 제10조).

개발촉진지구는 낙후지역형, 균형개발형, 도농통합형의 3가지 유형으로 구분한다. 낙후지형형은 총 6차에 걸쳐 지정되었는데, 1996년 1차로 탄광지역인 태백 · 삼척 · 영월 · 정선지역을 비롯한 7개 지역을 지정하기 시작하여 2011년 11월 말까지 총 49개 지구가 지정되었다. 균형개발형은 광역권역에 속하는 지역으로 지역의 균형개발을 위해 특히 민간자본을 유치하여 집중적인 개발이 필요한 지역을 대상으로 지정하였는데, 아산만 배후 신시가지(1998년)와 백제문화권(2001년)이 지정되었다가 2010년 해제되었다. 도농통합형은 신규로 설치된

31) 「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법」, 법률 제3258호, 1980.1.4 제정.

시 중 인구 30만명 이하인 시를 대상으로 새로운 소득기반 조성을 위하여 인근 도시지역과 연계하여 개발할 필요가 있는 지역을 대상으로 지정하여 강릉(1998년), 춘천(2001년), 제천(2004년)이 지정되었다.

【표 9】 개발촉진지구 낙후지형형 지정현황

구분	1차(7개)	2차(7개)	3차(6개)	4차(6개)	5차(7개)	6차(6개)	7차(8개)	8차(2개)
강원	탄광지역 (태백 · 삼척 · 영월 · 정선)	영월 · 화천	평창 · 인제 · 정선	양구 · 양양	횡성	고성		
충북	보은	영동			단양, 괴산		증평	
충남	청양	홍성	태안	보령		서천/금산		
전북	진안 · 임실	장수	순창	고창	무주		남원/김제	부안
전남	신안 · 완도	곡성 · 구례	장흥 · 진도	보성 · 영광	화순 · 강진	장성	함평	고흥
경북	소백산주변 (봉화 · 예천 · 문경)	산악휴양형 (영주 · 영양)	중서부평야 (상주 · 의성)	안동호주변 (안동 · 청송)	동해연안 (울진 · 영덕)	영천/울릉	청도/군위 고령	
경남	지리산주변 (하동 · 산청 · 함양)	의령 · 합천	남해 · 하동	합천 · 산청	함양		거창	

【표 10】 개발촉진지구 현황(도농통합형, 균형개발형)

개발방식	지구명	시군	지구면적	지정시기	비고
도통통합형	강릉	강릉강동, 옥계	90㎢	1998년 12월	
	춘천	춘천1읍, 7면	150㎢	2001년 3월	
	제천	제천봉양, 백운	145.9㎢	2004년 7월	
균형개발형	아산만권	아산배방, 천안불당	29.3㎢	1998년 12월	2010년 해제
	백제문화권	공주, 부여	150㎢	2000년 2월	

이 법의 제2장 광역개발사업계획은 제3차 국토건설종합계획(1992~2001년)에서 지방분산형 국토개발을 촉진할 수 있도록 '광역개발계획' 제도가 구상으로 포함된 것에서 시작한다. 그리고 '신경제 5개년 계획(1993~1998년)'에서 국토관리의 3대 기본방향에서 실효성 있는 지역균형발전제도 확립을 제시하였다.[32] 광역개발권역은 제정 당시 건설부장관이 지방대도시와 그 주변지역, 공업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역 등을 광역적으로 개발할 필요가 있을 경우 지정할 수 있도록 하였다. 또한 광역개발권역이 지정되면 원칙적으로 시 · 도지사가 광역개발사업계획을 수립하여 국토건설종합계획심의회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고, 건설부장관은 매년 집행결과를 평가하여 국토건설종합계획심의회에 보고하도록 하였다.

광역권 범위는 인구밀도, 통근 · 통학권, 취업권, 교통거리, 교외화 정도 등의 지표를 기초로 하여 설정하도록 하였다. 광역도시권은 군단위를 대상으로 인구

【표 11】 광역개발권역의 표준규모(모형사례)

구분	단위	광역대도시권	신산업지대권	연담도시권
인구	천명	1,500~6,500	400~1,000	200~900 내외
면적	㎢	4,000 내외	2,000 내외	1,500 내외
반경	㎞	40	30 내외	20 내외
통근거리	㎞	모도시 20 이상	공업지 20 이내	중심지 20 이내
중시도시 통근 · 통학	%	15 이상	–	–
중심도시 취업비율	%	5 이상	–	–
행정구역	기초단위	군	군	면

출처 : 국토연구원(1994), "광역개발계획수립지침연구", p.83.

32) 국토연구원(1993), 『신경제와 국토개발 1: 국토 및 지역개발 정책』, pp.90~98.

15만~65만명, 면적 4천㎢ 내외로 대상으로 선정하였다. 이외에도 신산업지대권은 인구 4만~10만명, 면적 2천㎢ 내외와 연담도시권은 인구 2만~9만명 내외, 면적 1,500㎢ 내외로 기준을 선정하여 설정하도록 하였다.

2) 환경영향평가제도의 확대실시[33]

환경영향평가제도는 1977년 「환경보전법」이 제정되면서 행정기관이 시행하는 도시개발, 산업입지의 조성, 에너지개발 등에 대한 협의근거를 마련하여 처음 도입되었으나 평가서 작성방법 등에 대한 하위규정이 마련되지 않아 실시되지 못하였다. 1981년 2월 '환경영향평가서작성에관한규정'이 제정·고시됨에 따라 본격적으로 실시되었다. 이후 「환경보전법」의 개정을 통해 대상사업을 확대하면서 행정기관뿐만 아니라 정부투자기관 등 공공기관 및 민간이 시행하는 사업까지 포함되었다.

1990년 환경청이 환경처로 승격되면서 환경법체계를 전면 개편함에 따라 환경영향평가에 관한 사항을 「환경정책기본법」에 규정하고, 주민 의견수렴 및 사후관리제도를 도입하였다. 그러나 환경정책의 기본방향을 정하고 있는 「환경정책기본법」에서 환경영향평가 대상사업의 범위, 시기, 협의절차 등 구체적이고 집행적인 사항까지 정해야 하는 등 입법상의 문제와 제도의 운영상 나타난 문제점을 개선하기 위하여 1993년 6월 단일법으로서 「환경영향평가법」을 제정하였다. 「환경영향평가법」의 제정으로 평가대상사업이 16개 분야, 59개 사업으로 확대되고, 주민의견수렴을 위한 설명회 또는 공청회를 의무적으로 실시하도록 하는 한편, 평가서 협의요청 및 사후관리를 사업승인기관이 담당하도록 하였다.

이후 지방자치제도의 실시, OECD 가입 등 환경영향평가를 둘러싼 국내외 여건 변화에 대응하기 위하여 1997년 3월 7일 「환경영향평가법」을 개정하여 시·도 조례로 환경영향평가를 실시할 수 있도록 하여 평가대상을 확대하였다. 그리고

33) 환경부, 『환경백서』, 2012, pp.409~411.

환경영향평가 및 협의 당시에 예측하지 못한 중대한 환경영향이 발생하여 주변 환경에 심각한 영향을 미칠 경우에는 재평가를 실시할 수 있도록 하였으며, 평가서의 전문적 검토, 평가기법의 개발 · 보급 등을 위하여 기존의 한국환경기술개발원을 한국환경정책 · 평가연구원(KEI)으로 확대 · 개편하였다. 또한, 폐수배출시설 등의 배출농도에 관한 협의내용(협의기준)을 위반한 경우 협의기준초과부담금을 부과 · 징수하도록 하여 협의내용 이행을 담보하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 1999년 12월 그동안 환경 · 교통 · 재해 · 인구 등 영향평가가 각각 다른 법률에 근거를 두고 별도로 시행됨으로써 사업자에게 시간적 · 경제적으로 부담이 가중되고 있다는 지적에 따라 이를 해소하기 위하여 환경 등 4대 영향평가를 통합한 「환경 · 교통 · 재해 등에 관한 영향평가법」을 제정하였다.

3) 농업진흥지역제도의 도입

1980년대 국토계획의 제약적 요인 중 하나는 농업경쟁력의 약화였다. 게다가 제3차 국토종합개발계획은 농업부문에 있어서 계획기간(1991~2000년) 중 농어촌 인구가 240만명 감소하고, 농업구조가 고도화하며, 생활의 질 향상 및 생활양식의 도시화가 이뤄질 것으로 전망하였다. 따라서 농업에 대한 구상도 국토계획에서 적지 않은 비중을 차지하게 되었고, 토지이용의 합리화를 위하여 '농업진흥지역'을 지정하여 대규모영농단지 조성 및 전업농의 육성을 추진계획에 포함시켰다.

이 '농업진흥지역제도'는 경지정리와 같은 방식으로 기반이 정비된 우량농지가 집단으로 존재하는 구역 전체를 농업진흥지역으로 지정하여 권역별로 우량농지를 보전하는 제도이다. 이 제도는 1990년 4월 「농어촌발전특별조치법」의 제정으로 도입되었다. 이를 통해 기존에 필지별로 절대농지 또는 상대농지를 지정하던 '필지별 농지보전 방식'이 '권역별 농지보전 방식'으로 전환되었다. 농업진흥지역으로 지정된 농지는 기반정비 투자를 집중하여 농업생산기지로 보전하고 농업진흥지역 밖의 농지는 전용규제를 완화하여 공장용지 등 농외부

문의 토지수요에 탄력적으로 대응하기 위해서였다.

한편, 1949년 「농지개혁법」 제정 이후 농지개혁사업을 통해 자작농체제가 성립되었다. 그러나 「농지개혁법」은 농지분배를 목적으로 제정된 법이었기 때문에 농지분배 이후 이농 · 상속 · 증여 등에 의해 보유하게 된 비농민 소유농지 등에 대해서는 별도로 규정한 바가 없었으며, 단지 농지를 매입할 때 통작거리와 농지소재지 사전 거주 여부 등에 대한 농지위원회의 확인을 받도록 하는 농지매매증명제도에 의해 비농민의 농지매입을 제한하는 데 그쳤다. 이는 「농지개혁법」이 농지의 매수 · 분배를 위한 한시적인 사업법이었기 때문이다.[34]

따라서 농업의 국제경쟁력을 확보하고 농촌의 활력을 증진하기 위하여 1949년 「농지개혁법」 제정이후 영세 · 생계농보호 위주로 운용되어 온 농지제도를 개편하여 다양한 농업경영체의 육성을 지원하고 농지유동화를 촉진하며, 농지의 소유 · 거래 및 이용에 관한 각종 규제를 완화하는 등 농업 현실에 부응하고 그 구조개선을 효율적으로 뒷받침할 수 있는 농지제도로 발전시키기 위해 「농지법」이 1994년 12월 22일 법률 제4817호로써 제정되었다. 이 법은 「농지개혁법」, 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」, 「농지임대차관리법」, 「농어촌발전특별조치법」 등 여러 법률에 복잡하게 분산 규정되어 있는 농지 관련 법률과 제도를 통합하여 정비하는 영향도 가졌다.

Ⅳ. 법규 관련 기록물

국토계획과 관련된 법규의 기록물은 현재 국토계획이나 수도권정비계획에 관한 기록물에 비해 그 건수가 많지는 않다. 법규의 제정 및 개정에 관한 주요 논의는 주로 국회의 소위원회, 상임위원회 등에서 이루어지기 때문에 당시 국회 회의록에서 제 · 개정 과정의 주요 논의를 살펴볼 수 있다.[35] 국가기록원에

34) 한국농촌경제연구원, 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』, 2002, pp.20~25.
35) 국회회의록은 현재 국회정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/)에서 온라인으로 열람할 수 있다.

소재한 자료 중에서도 관계부서의 보고서 또는 공문과 국무회의의 회의록을 통해서 관련 논의를 살펴볼 수 있다. 하지만 기록물의 양 자체는 많지 않기 때문에 본서에서는 중요하다고 판단되는 일부 기록물을 예시의 차원에서 소개한다.

주요 내용은 「국토건설종합계획법」의 제정 당시 '각의(국무회의)'에서 논의가 담긴 〈〈각의상정안건철(BG0000366)〉〉, 국토개발계획사업의 실질적인 추진상의 문제점을 해결하기 위하여 추진된 내용을 담고 있는 〈〈국토개발계획 집행조정제도 발전 관계철(DA0336775)〉〉, 「국토건설종합계획법」의 개정을 통하여 균형발전과 국토균형개발 부담금의 도입 등의 변화를 시도하였으나 결국 개정이 보류된 〈〈국토건설종합계획법개정(DA336781)〉〉 등 3권의 문서철을 중심으로 문서철의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

노경수(광주대학교)

01 각의상정안건철(제79-86회)

관리번호 : BG0000366
쪽　　수 : 1,016
생산년도 : 1963년
생산기관 : 총무처

5 · 16 군사정변 이후 5월 18일 국가재건최고회의가 발족하면서 1963년 12월 17일 제3공화국 출범시까지 내각수반이 각의(閣議)를 주재하였는데, 이 기간 동안 국무회의라는 명칭 대신에 각의라는 명칭으로 불렸다. 이 시기에 생산된 '각의상정안건철'은 당시 논의된 주요 국가 시책과 법규에 관한 사항을 살펴볼 수 있다. 본절에서 소개할 이 문서철은 제목과 같이 제79회에서 제86회까지의 각의에 상정된 안건을 편철한 것이다. 이 중 일부에 「국토건설종합계획법(안)」의 제정과정에 관한 논의가 첨부되어 있다. 이 문서철을 통해서 법 제정의 과정, 각 부처의 의견과 건설부의 조치사항 등에 대해 살펴볼 수 있다.

1963년 8월 '각의(閣議)'에 「국토건설종합계획법(안)」이 상정 · 의결되었다. 이 법의 제안 이유를 살펴보면, "종래 산만적이고 개별적으로 계획운용되어 오던 국토건설사업을 행정각부와 지방자치단체의 협조에 의하여 장기적이고 종합적인 국토건설종합계획을 작성하여 국토의 이용 · 개발 및 보전상의 합리성과 효율성을 확보하고, 이에 의하여 모든 국토건설사업이 질서있게 전개되도록 국토의 건설에 관한 사업의 입지 및 규모 등에 관한 장기적 목표와 지침을 제시하는 한편, 국토의 실태를 종합적으로 조사하기 위한 국토조사에 관한 법적 뒷받침을 마련하고자 제안하는 것"이라고 밝히고 있다.

이 법은 5월 24일, 29일 및 6월 3일, 5일 총 4차례에 걸쳐 관계 실무자회의를 진행하였다. 그리고 5월 27일~28일 이틀간 총 3회에 걸쳐 경제기획원, 상공부, 농림부에서 순회설명회를 개최하였다. 이 과정에서 계획업무를 경제기획원이 주관하여야 한다는 의견이 제출되었고, 이에 대한 장단점을 검토하여 '각의'에서 결정하도록 하였다.

보고서에는 경제기획원이 주관할 경우, 각 부처 조정기능을 충분히 발휘할 수 있는 반면에 국토건설종합계획이 토목기술분야에 속하는 입지와 시설규모를 내용으로 하는 계획이기 때문에 이를 위하여 새로이 건설기술자를 주체로 하는 기능설치가 필요하다는 것과 도시계획과 관련이 가장 많은 국토계획의 내용을 타 부처가 주관하면 조정에 곤란이 많다는 것이 단점으로 제기되었다.

또한 건설부가 주관할 경우는 현상위주의 입지와 시설규모를 내용으로 하는 계획을 다루는데 있어 현재 구조를 이용하여 발전시키기에 가장 적합하고, 도시계획기능을 가진 건설부가 그 기능의 확대로 볼 수 있는 국토계획을 주관함에 가장 합리적인 반면에, 각 부처의 의견을 조율할만한 위치는 아니기 때문에 문제가 있다는 측면도 지적되었다.

한편, 상공부, 농림부에 의해 본법제정의 불필요하다는 주장도 제기되었지만, 다음과 같은 이유로 법 제정이 필요하다고 이 보고서는 기술하고 있다. 첫째, 계획의 공정력을 확실히 하기 위하여 법이 반드시 필요하다. 둘째, 타공공시설 규모 등은 타법(「도시계획법」, 「도로법」, 「사도법」, 「공유수면매립법」, 「공유수면관리법」, 「하천법」, 「측량법」, 「토지수용법」, 「수도법」, 「산림법」, 「소방사업법」, 「토지개량사업법」, 「개간촉진법」, 「건축법」) 등에 의하여 법적 행위에 의하여 결정되므로 이를 조정함에는 법행위에 의한 결정이 아니고는 효과가 없다. 셋째, 국토조사 및 계획행위를 주관하는 부처가 없으므로 본 법이 없으면 부처의 조사와 결정이 법적근거가 없는 행위가 된다. 넷째, 상기 이유와 대규모의 계획발전을 효율적으로 발전하고 각 행정부의 조정을 위하여 반드시 근거법규가 필요하다.

【표 12】 각 부처 의견에 대한 조치사항

각부의견	건설부의견	채택사항
기획원		
1. 회장을 경제기획원장으로 하고 사무국을 건설부에 설치운영하는 형식을 요구(7조)	내각수반으로 함이 더욱 효과적임.	
2. 감사는 감사원에서 하고 계획시행에 수반한 행정지도에 중점(18조2항)	삭제	제18조 2항 삭제
상공부		
1. 건설부는 동례에 속하여 타부 건설부문까지 종합계획하며 타부처의 소관사항까지 배제하므로 동법안에 불찬 즉) (가) 3조에 전국특정지역계획 등을 일괄 입안하고 있으며(3조) (나) 4조에 법은 타건설계획의 기본으로 한다는 점(4조)	종합기능은 필요한 것이며 기능은 경제기획원에 부여하는 방법도 있으나 경제기획원에서 이러한 특수업무집행이 곤란할 것임(경제기획원 동일 의견).	
2. 5개년 계획과 통일성이 없다. 예(가) 댐건설계획상 토지수용에 있어 5개년 계획에 중대한 비중을 갖는 광업권의 침해로 지하자원개발에 지원을 주고 있는 점	15년 내지 20년의 장기계획이므로 5개년 기준으로 할 수 없으며 이의 포함한 고려는 되어 있다.	제4조 5항으로 신설규정
내무부		
1. 경제계획과 구분케 위한 정의의 분명(2조)	응당하다	제2조에 규정
2. 도계획은 건설부장관이 조정하여 심의회의 심의를 거쳐 내각 수반이 승인토록 할 것(14조)	응당하다	제14조 2항에 신설 규정
3. 지방계획의 성질의 국고보조규정이 필요	응당하다	제23조로 신설 규정
4. 심의회에 특정지역과 당해도계획의 심의시는 위원으로 도지사참석을 요구(7조)	응당하다	제7조 1항 단서로 규정
5. 의결능력규정에 각부장관의 거부권을 부여하는 등 방법으로 각부장관의 기능존중을 고려할 것	의견반영의 강화	제7조 9항 신설 규정

각부의견	건설부의견	채택사항
내무부		
6. 주관사항을 담당하는 관계장관도 심의회부 위원장이 되어 ..(7조)	도계획은 응당하나 지방계획까지는 불필요	
7. 도 및 지방장관의 승인절차도 승인권자를 내각수반으로 규정희망(14조)	사사건건 주관에 의하여 부위원장을 바꾸어 심의할 수는 없다(전항참조).	
교통부		
1. 행정적 시행절차가 복잡함.	국가백년대계에 속하는 계획을 위하여 부득이함.	
2. 건설부장관이 장악하여 심의회의 심의와 각의를 거치므로 시급을 요하는 정책에 문제를 초래(6조)	장기계획에 그리큰 시급은 예측키 어려움.	
3. 건설부장관으로 하여금 행정청의 계획을 조정함으로서 부처 상호간의 계획에 차질을 야기	계획의 개별적 발전에 의한 피해가 선진국에 이미 입증되며 종합의 필요성은 불가결한 것이며 이를 종합하는 것이 건설부 이외 적당한 소관부처가 없다고 생각됨(경제기획원 의견).	
농림부		
1. 본법안 자체가 이중 삼중으로 계획의 난잡성을 초래하고 운영의 효율을 낼 수 없다.	계획안은 각 부가 수립하는 것이므로 이중 삼중이라 할 수 없음.	
2. 본법이 타법령에 관한 우선법으로 인한 문제점(4조)	종합조정을 위한 우위성은 부득이함.	
3. 국토계획으로 수립한 부분의 5할정도가 실시불가능하므로 계획자체의 필요성의 문제	계획수립의 내용으로서 법의 필요여부는 무관	
4. 현행법으로도 관계부처의 협의도 충분	종합조정력을 얻을 수 없고 결정의 공정력을 기대할 수 없으므로 법은 불가결함.	

각부의견	건설부의견	채택사항
농림부		
1. 본법제정은 불필요 기 계획이 이상적계획이라면 본법을 제정하여 사문화될 가능성이 크며 또 현실적계획이라면 「현실정부조직법」에 의거 각 부처와 업무상 충돌 및 분규만 야기	기 검토	
가. 제2 단 1항에 단서설치(「정부조직법」에 의한 각부처 소관사항은 제외한다.)	입지와 규격에 관한 사항에 한함을 제2조 규정의 수정으로 반영되었음.	
나. 제4조 삭제	기 검토	
다. 타법의 우위성은 일방적인 결정이며 타법에 의한 개발계획과 동법에 의한 종합계획이 가능시 조정기관에서 조정	조정기관으로는 심의회를 두었음.	
라. 법상의 개정에 따른 여지 법규개폐	조정완료	
마. 동법제목을 「종합국토개발법」 또는 종합국토이용법으로	국토건설을 주관으로 함으로 원안명이 응당	
바. 기왕이면 전국의 국토를 여하히 이용할 것인가하는 광범한 내용을	계획내용의 범위확대는 가항의견과 상충되나 그 이상 확대안을 생각했음.	
사. 각 부처계획조정사무를 경제기획원 주관으로 행하도록	기 검토	
상공부		
1. 재정의 뒷받침이 없는 계획은 이상에 불구하며 사무적 혼잡초래	기 검토	
2. 5개년 계획기간은 새로이 동법을 제정하여 사무적 혼선초래 전 관계부처와 협조하여 동법을 합리적 효율적으로 수행함이 가함.	기 검토	

1963년 8월 28일 각의에서 「국토건설종합계획법(안)」이 재차 수정의결된다. 수정의결된 내용은 〈〈국무회의록(제63~89회)(BG0000336)〉〉에서 살펴볼 수 있으며 그 내용은 다음과 같다.

3. 「국토건설종합계획법」(안건 1073호, 건설)

다음과 같이 수정의결한다.

(1) 제5조에 다음과 같이 단서를 가하다.
"다만, 군사에 관한 건설계획에 대하여는 예외로 한다"

(2) 제9조 제3항 제2호 중 "내무부장관" 다음에 "국방부장관"을, "농림부장관" 다음에 "보건사회부장관"을, "교통부장관" 다음에 "내각기획통제관"을 각각 삽입하다.

(3) 제15조 제5항 중 "전국계획에 관하여" 다음에 "내무부장관을 경유하여"를 삽입하다.

(4) 제16조 제3항 중 "제3항과 제5항"을 "제3항내지 제5항"으로 하다.

(5) 제19조 제1항에 다음과 같이 단서를 가하다.
"다만, 서울특별시장, 부산시장 및 각 도지사는 내무부장관을 경유하여 제출하여야 한다"

이러한 수정을 거쳐 1963년 10월 11일 「국토건설종합계획법」의 공포가 원안대로 의결되는데 그 내용은 〈〈국무회의록(제90~111회)(BG0000337)〉〉에서 살펴볼 수 있다.

한편, 「국토건설종합계획법」 시행령도 제정되는데, 이와 관련된 사항은 〈〈각의상정안건철(BG0000384)〉〉에서 일부 내용을 볼 수 있다. 주요내용을 살펴보면, 첫째, 「국토건설종합계획법」 제2조에 규정된 "천연자원"과 "도시와 농촌의 배치 및 규모와 구조대강"과 "기타 자원"을 명세화하고 법 제9조에 의하여 각령에 위임된 심의위원의 자격과 회의소집, 분과위원회 및 서무직원, 심의위원, 전문위원의 수당 · 여비에 관한 규정과 도심의회의 설치 및 운영에 관한 사항을 규제하였다. 둘째, 법 제15조에 의하여 위임된 전국계획요구서에 기재할 사항을 법정하고 계획의 조정총괄과 특정지역계획의 협의에 관한 사항을 정하였다. 셋째, 국토계획의 익년도 사업실시계획에 기재할 사항과 군계획의 익년도 사업실시계획에 기재할 사항을 규제하였다. 넷째, 국토조사의 계획적 발전과 연차적 시행을 합리화시키기 위하여 중기적 국토조사계획과 단기적 연차계획을 수립하도록 규제하였다.

노경수(광주대학교)

02 국토개발계획 집행조정제도 발전

관리번호 : DA0336775
쪽　　수 : 274
생산년도 : 1986년
생산기관 : 건설교통부

이 문서철은 1982년 건설부 내부 문건으로 국토개발계획 집행의 효율적인 수행을 위해 작성된 것이다. 주 내용은 국토계획사업조정운영규정의 제정과 이를 통한 국토개발계획조정제도를 도입하여 각 지역에서 이루어지는 계획과 집행에 대하여 건설부의 조정을 통해 집행하는 구상을 담고 있다. 이를 위해 이 문서철은 당시 시점에서 추진되는 각종 국토계획의 절차와 진행에 대해 여러 도표를 통한 설명과 함께 관련 사례의 설명을 위하여 일본의 국토건설청을 중심으로 이루어지는 국토총합계획에 관한 사항까지 담고 있다. 이외에도 「국토건설종합계획법」 시행령의 개정과 건설공사부 실요인 및 분야별대책에 관한 자료도 있지만 본 절에서는 주로 국토개발계획 집행조정제도에 관해 살펴본다.

건설부는 1982년 9월 국토개발계획 집행조정제도 발전방안을 작성한다. 이 제도는 국토개발계획의 효율적 집행을 보장하기 위한 조정기능을 제도적으로 확보하여 제2차 국토종합개발계획의 실효성을 갖기 위하여 제안되었다. 1982년 2월 2일 건설부 업무보고에서 대통령은 국토계획의 효율적 집행에 대한 지시를 하였다. 주 내용은 국가 또는 지방자치단체에서 수립하는 개발계획과 집행하는 사업은 국토종합개발계획에 의거 일관성 있게 추진되도록 건설부의 조정을 거쳐 집행하는 것이었다.

이 제도에 대한 제안이 이루어질 당시 법제도에도 조정제도는 있었다. 「국토건설종합계획법」는 국토계획의 연차적 실시계획의 제출과 조정을 제도화하고 있었는데, 중앙행정기관의 장 및 각 시 · 도지사는 익년도 사업계획을 건설부장관에게 제출하고, 건설부장관은 사업계획에 대한 필요한 조정을 하는 방식이었다. 또한 건설부장관은 국토계획의 원활한 실시에 지장을 초래할 우려가 있는 사업 조정할 수 있었는데, 국토건설종합계획심의회 심의와 대통령 승인을 거친 후 관계 중앙행정기관의 장 및 각 시 · 도지사의 의견청취를 들어 조정을 하는 것이었다(법 제19조). 하지만 전국계획의 하위계획 중 하나인 '도건설종합계획'이 계속 미수립 상태였고, 각 기관에서 연차적 실시계획을 제출하지 않아서 기초적인 조정업무 자체에 문제가 있었다.

한편, 국토계획 실시업무에 대한 조사도 진행되었다. 국토계획조정분과 위원회가 1972년 2월 4일부터 1975년 4월 1일까지 한시적으로 운영되었다. 이 위원회는 주로 국토계획의 보완, 도계획의 승인, 국토계획의 연차적 실시계획의 조정, 국토조사의 성과인증 등의 활동을 하였다. 당시 위원장은 건설부 장관이었던 주원이었고, 차관급 상임위원 3인을 비롯한 총 13명의 위원이 활동하였다. 또한 국토계획의 추진현황(공공사업 부문)을 파악하였다. 제1차 국토계획 전반기(1972~1976년)의 실적과 후반기(1977~1980년) 사회간접자본 투자실적을 파악하였다.

실제 계획의 집행과정에서 조정이 진행되기도 하였다. 동력자원부의 요청으로 전원개발계획을 위한 발전기지지정이 이루어졌고, 1978년 7월 12일 경제장관협의회의결을 통하여, 원자력 4곳, 화력 5곳, 조력 1곳이 결정되기도 하였다. 또한 공업입지협의를 통해 수출자유지역 2곳, 중소시범단지 3곳이 결정되었다.

하지만 이러한 조정방식에는 다음과 같은 문제가 있었다. 첫째, 정부조직법상의 관계각부의 총괄조정기능이 미흡하였다. 경제기획원, 과학기술처는 국무총리소속기관으로서 국무총리의 명을 받아 관계각부를 총괄조정이 가능하였지만, 건설부는 일반행정부처로서 국토종합개발계획의 수립, 조정이 규정되고 있으나

집행조정기능 없었다. 둘째, 국토계획국의 계획조정기능이 미약하였다. 계획사업집행의 조정기능이 거의 유명무실하였는데, 실제로 투자심사담당관실을 1971년 10월 28일에 설치하였으나, 1972년 6월 16일에 폐지하였고, 조정업무에 관한 소요인력이 책정되지 않았다. 셋째, 건설부장관은 주로 도시기본계획, 도로, 공업항, 수자원개발계획 등에 관여하기 때문에 국토개발사업의 국토계획 조정에는 거의 영향이 없었다. 넷째, 예산상 재원배분이 건설부의 기능이 아니기 때문에 경제정책과 관련을 짓기가 곤란하였고, 이 때문에 공공투자사업의 조정은 실효성에 의문이 제기되는 상황이었다.

이러한 문제를 바탕으로 건설부는 제도개선 및 발전방안을 모색하였다. 먼저 국토계획의 구체화를 위한 하위계획(도계획, 도시계획, 산업입지계획, 교통계획, 토지이용계획)의 수립을 촉진하고, 국토계획사업 중 조정이 필요한 사항 및 연차적 실시계획 제출 대상사업의 구체화를 꾀하며, 계획사업 투자우선순위 책정기준을 설정하는 것이었다.

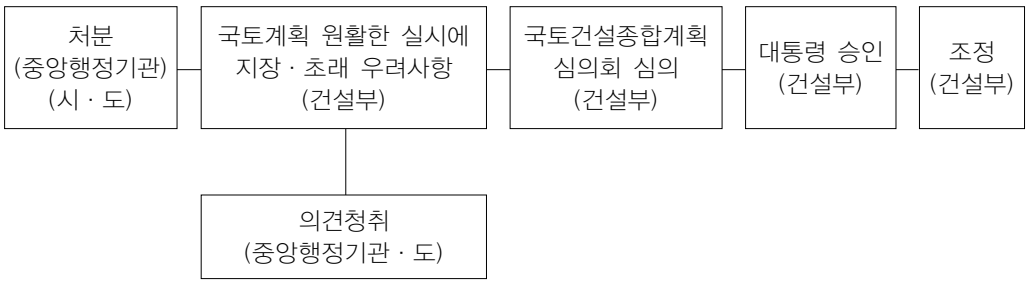
이를 위해 제도적인 발전방안을 제시하였다. 실시계획 및 처분사항의 조정에 대한 구체적 방법의 규정화를 위한 시행령을 제정(국토계획사업조정운영규정)하고, 관계부처 공무원(서기관 또는 사무관급)을 파견하여 소관부처 사업의 실질적인 조정을 담당하게 한다. 또한 건설부 내 국토계획국의 조직을 보강하여 집행조정업무 수행능력을 확보하며, 국토계획장관회의 설치하고, 국토계획관계부처 장관으로 구성된 국토계획장관회의에서 투자사업집행조정을 실시하게 한다. 이외에도 국토계획 실시계획에서 조정이 확정된 사업은 예산편성에 우선적 자료로 반영하도록 예산회계법개정을 경제기획원장관에게 건의한다는 구상이었다.

조정대상과 방법의 선정은 다음과 같이 이루어졌다. 먼저 협의조정을 요하는 사항으로 국토계획에 책정된 주요공공사업에 대한 투자계획, 국토계획에서 제시한 정책방향에 따른 구체적인 실시계획의 수립 또는 사업범위의 결정, 사업간, 부처간, 사업시행 시차조정, 도건설종합계획의 조정이 선정되었다. 또한 조

정방법의 구상을 위하여 각 부처별 소관사업의 구분과 내용 확정하고, 대규모사업에 대한 투자규모의 견적 및 위치, 시기 등 시행방법을 정하며, 투자사업 우선순위의 선정하고, 지원정책의 분석 및 대안건의를 설정하였다.

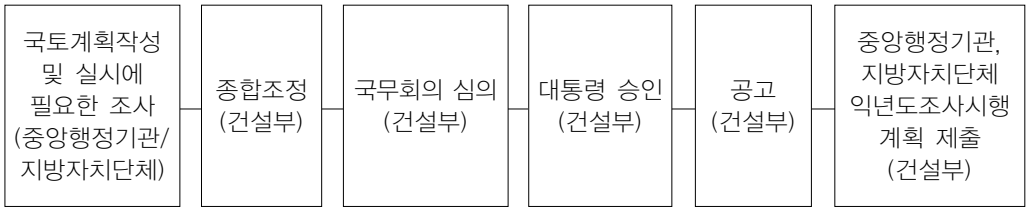


【그림 13】 국토계획의 연차적 실시계획의 제출과 조정

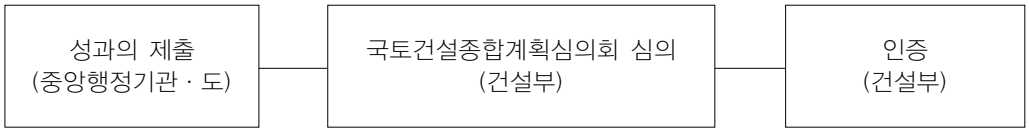


【그림 14】 국토계획에 관한 처분 등의 조정

한편, 이러한 조정과정을 위한 국토조사의 실시도 구상되었다. 총 3가지 범주에서 진행하는데, 토지와 수면의 측량, 토지분류조사 및 자원조사의 기준설정을 위한 조사, 지도를 제작하는 기본조사, 토지이용현황 등 자연적 요소 및 생산력 조사하는 토지분류조사, 천연자원의 이용목적에 따른 질과 양의 분포를 조사하는 자원조사였다.



【그림 15】 조사의 조정 절차(예시)



【그림 16】 성과의 인증 절차(예시)

노경수(광주대학교)

Chapter I

03 「국토건설종합계획법」 개정

관리번호 : DA0336781
쪽　　수 : 223
생산년도 : 1987년
생산기관 : 건설교통부

이 문서철은 1987년 건설부 내에서 이루어진 「국토건설종합계획법」의 개정에 관한 사항을 편철한 것이다. 이 문서철은 1963년 제정 이후 거의 법제도상의 변화가 없었던 「국토건설종합계획법」의 내용에 대한 전면적인 개정방향을 담고 있다. 법의 명칭 변경, 광역종합개발권역의 설정, 국토균형개발부담금의 징수 등의 당시로서는 상당한 변화를 내포하고 있었다. 결론적으로 말하면 법의 개정은 보류되지만 이 시기의 구상은 이후 2002년 「국토기본법」에서 보완된 형태로 나타난다.

이 문서철은 1987년 7월 건설부 내부문건으로 「국토건설종합계획법」의 개정을 보류한다는 방침과 함께 시작한다. 수도권의 집중을 억제하고 지방개발을 촉진하도록 하기 위하여 수도권에 대규모 건축물을 신증축시 개발부담금을 징수하도록 하는 「국토건설종합계획법」 개정안을 마련하여 이를 추진하고자 하였다. 하지만 당시 국민에게 부담을 주는 법령 개정은 시의적절치 못하다고 판단하여 이 법의 개정을 보류한 것이다.

논의되었던 개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 법의 명칭을 변경하여, 「국토건설종합계획법」에서 「국토종합개발계획법」으로 변경하였다. 「국토건설종합계획법」은 국토계획 수립 절차에 관한 성격을 지니고 있기 때문에 국토의 균형개발과 국토개발의 기본이념을 삽입하여 국토균형개발에 대한 강한 정부

의지를 부여하고자 하였다.

둘째, 기존 특정지역계획과 함께 지역경제권 등과 같은 광역종합개발권역을 설정하여 이를 종합개발하도록 함으로써 수도권에의 집중 억제 도모하였다. 이를 통해 기존의 전국계획, 특정지역계획, 도종합건설계획, 시군종합건설계획의 4종에서 광역종합개발계획을 추가하여 5종 계획으로 변경하려는 시도한 것이다.

셋째, 국토균형개발부담금을 징수의 제도화를 시도하였다. 부담대상은 수도권의 건축물 신 · 증축시 부과하는 것이었는데, 일반 업무시설은 5,000㎡ 이상이면 단위면적당 표준건축비의 비율로 개발부담금을 산정하여 3/100을 징수하도록 하였다. 이외에도 판매시설, 위락시설, 공장, 호텔 등의 기준을 설정하였다. 이외에도 대통령령으로 정한 용도별 표준건축비에 일정률을 곱하여 부과(1/100~3/100)하였다. 부담금의 징수는 건축허가기관의 장이 하고, 부담금의 용도는 지방개발(광역권역계획 및 특정지역개발)과 수도권 교통시설 개선에 사용하도록 하였다. 또한 지방개발사용분은 국고에, 수도권 교통시설개선분은 지방비에 귀속하도록 하였다. 이외에도 국토건설종합계획심의회에 동력자원부, 체신부, 문공부 장관을 추가하였다.

【표 13】 국토균형개발 부담금 징수 기준

구분	건축연면적	개발부담금[36]
일반 업무시설	5,000㎡ 이상	3/100
판매시설	5,000㎡ 이상	3/100
위락시설	200㎡ 이상	2/100
공장	200㎡ 이상	3/100
호텔	1,000㎡ 이상	1/100

노경수(광주대학교)

36) 단위면적당 표준건축비의 비율로 산정함.

Chapter Ⅱ

국토종합개발계획

국토종합개발계획관련 해설

04 대국토건설계획 추가건의
05 경제장관회의 69년(제3, 5, 6차)
06 국토종합개발계획 관련철
07 제2차 국토종합개발계획 관계철
08 총괄(제3차 국토종합개발계획(안)(1992~2001년))

특정지역계획관련 해설

09 서울 · 인천 특정지역 계획관계
10 태백산 특정지역 구역변경 및 영동 · 동해 특정지역 지정계획
11 1985 특정지역 종합개발계획
12 국무회의안건철

기타지역계획관련 해설

13 4대강유역 개발 계획조정(위원 서면심의)
14 국토건설관계철
15 국토건설종합계획심의회
16 국토건설종합계획심의회

도건설종합계획관련 해설

17 1982 도건설종합계획 (1)
18 1982 도건설종합계획 (2)
19 1983 도건설종합계획 (3)
20 도건설종합계획승인 (4)
21 제주도건설종합계획
22 도건설종합계획(1992~2001년)(1)
23 도건설종합계획

국토종합개발계획관련 해설

Ⅱ장에서 주로 소개하는 우리나라의 국토종합개발계획을 이해하기 위해서는 우선 국토계획의 등장배경, 개념 및 구분, 변천과정의 이해가 선행되어야 한다.

국토계획이 2차 대전이후 현대적인 과제로 등장하게 된 배경은 첫째, 국내에 있어서의 경제수준의 지역차로 인한 교차의식(較差意識)에 따른 사회적 긴장에 대한 시정의 필요성이다. 둘째, 후진국에 있어서 민족주의(Nationalism)의 대두와 이에 따른 국제경제의 확대 · 균형을 바라는 흐름과 셋째, 식민지에서 해방된 신생독립국가(약소국가)의 공업화정책이다. [1]

'국토계획' 의 개념 및 구분으로 국토계획이란 국토를 이용 · 개발 및 보전할 때 미래의 경제적 · 사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말하며, 국토계획은 국토종합계획, 도종합계획, 시 · 군종합계획, 지역계획 및 부문별계획으로 구분하며, 그 중에 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획을 '국토종합계획' 이라 한다(「국토기본법」 제6조 제1항, 제2항).

그러나 2002년의 「국토기본법」이 제정되기 전의 「국토건설종합계획법」에서는 '국토건설종합계획' 이란 국가 또는 지방자치단체가 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 목표 및 지침이 되는 종합적이며 기본적인 장기계획으로 규정(제2조)하고, 국토건설종합계획은 전국건설종합계획, 특정지역건설종합계획, 도건설종합계획, 군건설종합계획으로 구분하며(제3조), 그 중에 전국건설종합계획으로써 전국을 대상으로 수립하는 계획을 '국토종합개발계획' 이라 한다. [2] (【표 1】 참조)

---

1) 김의원, 「국토 및 지역개발계획사」, 『한국국토 · 도시계획사』, 대한국토계획학회, 1989, p.11.

2) '국토계획' 은 국토종합계획, 도종합계획, 지역계획 등의 다양한 범위의 국토를 대상으로 하는 계획을 포괄하는 의미이며, '국토종합개발계획(국토종합계획)' 은 국토 전역을 대상으로 하는 계획을 의미하는 것으로 구분하여 사용하였다.

【표 1】 국토계획의 종류

구분	「국토기본법」(2002년)	「국토건설종합계획법」(1963년)
명칭	국토계획(5종)	국토건설종합계획(국토계획, 4종)
종류	국토종합계획, 도종합계획, 시 · 군종합계획, 지역계획, 부문별계획	전국건설종합계획, 특정지역건설종합계획, 도건설종합계획, 군건설종합계획

우리나라의 국토계획의 변천과정을 시대적 특징에 따라 1960년대 이전(유아기), 1960년대(진입기), 1970년대(팽창기), 1980년대(성숙기), 1990년대(전환기), 2000년대(개방기)의 10년 단위로 구분하여 볼 수 있다.[3] 이러한 국토계획을 시대적 구분에 따라 2000년대의 최근까지 개괄하였으나, 본장에서 소개하는 문서철은 1960~1990년대를 중심으로 살펴보고자 한다.

Ⅰ. 1960년대 이전

우리나라는 조선시대에 이르기까지 미작(米作)을 중심으로 하는 농본국가(農本國家)로 일관하여 왔기에 농업에 필수적인 저수지의 축조와 치수사업에 치중하였다. 또한 서울을 중심으로 주요도시를 연결하는 도로를 건설하였으며 사대교린(事大交隣)을 수행하기 위한 서울~의주를 연결하는 대중국사행로(對中國使行路), 서울~동래를 연결하는 대일본사행로(對日本使行路) 등 주요 간선도로에 대한 중요성은 인식하였으나 전반적으로 국토건설이 부진하였다.

1876년 개항 이후 1900년을 전후하여 경인선, 경부선 등 철도가 건설되고, 1911년 제1기 도로건설계획(1911~1917년)의 수립 · 시행으로 2,694km의 도로가 건설되고, 제2기 도로건설계획(1917~1938년)의 수립 · 시행으로 2,308km

3) 대한국토 · 도시계획학회, 『국토 · 지역계획론』(전정판), 보성각, 2004, p.457.

의 도로가 건설되었다. 또한 1911년 이후에는 수륙연결설비계획을 수립하여 원산항 · 청진항 · 군산항 · 목포항 등이 중점적으로 수축되었다. 이처럼 일본은 19세기 말부터 대륙진출을 위한 병참기지(兵站基地)의 건설과 자원수집, 상품시장으로서의 식민지경영을 위하여 철도를 비롯한 도로, 항만 등 교통시설을 대폭 확충하였다.[4] 이러한 과정에서 철도가 건설되면서 국토공간구조가 변모하기 시작하여, 남북종단의 人자형 도로, 철도 등 국토골격이 형성되고, 남농북공(南農北工)의 구조로 인해 북쪽은 산업기반이 형성되고, 남쪽은 농업중심의 산업구조가 되었다.

1945년 해방을 맞이하여 국토공간의 재편성의 기회가 왔으나 분단으로 인하여 파행적 국토개발을 벗어나지 못했다. 미군정과 정부수립은 남북분단의 정치 · 경제 · 사회의 과도기적인 혼란으로 현상유지에 급급하여 국토건설에 있어 특기할 만한 진전사항은 없었다. 여기에 한국동란으로 인하여 국토가 황폐되고, 공공시설은 파괴되어 국토의 파행성은 치유되지 못하고 전재복구에 전념하게 되었다.

이 시기에는 국토계획이나 지역계획은 생각할 수 없었고, 전후복구사업의 일환으로 도로, 발전소, 관개시설 등 사회간접자본시설과 시멘트, 판유리, 비료공장 등 기간산업에 대한 투자가 이루어졌으며 대부분 미국의 무상원조를 재원으로 파괴된 시설 복구작업이 이루어졌다. 그러나 이 시기에 계획으로 끝났지만 1953년 UN한국재건단(UNKRA)의 전후 한국경제재건을 위한 5개년 네이산보고서(Nathan Report)의 작성,[5] 1955년의 부흥부(復興部) 설립이 있었다. 따

4) 허재영, 「국토계획의 효율적 집행에 관한 정책연구」, 국토개발연구원, 1986, pp.23~28.

5) UNKRA(United Nations Korea Reconstruction Agency) 요청에 의해 작성된 한국경제재건계획으로 한국의 경제적 자립을 위해서는 민주주의적 지도역량이 필요하며 투자계획은 19억불(원조 약 13억불과 6억불상당의 내자)로 상정하고, 13억불은 계획투자를 하되 보건, 사회, 교육부문에 4억4,700만불을 상계하고 이 중 2억2,300만불은 주택부문에 투입하여 30만호의 주택건설로 주택보유율을 10.0% 증가시키는 것을 목표로 잡았다(김의원, 『한국국토개발사연구』, 대학도서, 1982, pp.752~753.).

라서 1960년대 이전의 특히, 1950년대는 정부차원의 전후복구를 위한 토목사업 및 외부지원에 의한 경제회복에 급급하였다. [6]

Ⅱ. 1960년대

정부는 부흥부에 산업개발위원회를 설치하여 경제개발 계획을 작성하도록 하였는데 이 계획은 1960~1962년까지의 3개년 계획이었다. '경제개발 3개년 계획'은 계획기간 중 경제성장률을 연평균 5.6%로 책정하고, 재정, 금융이나 산업정책에 그치지 않고 경제개발 과정에서 철도, 도로, 항만 등 운수시설과 통신, 에너지, 수리 및 교육시설의 확충에 대한 필요성을 강조하여, 우리나라의 국토개발이 논의되기 시작했다고 볼 수 있다. 이 계획은 자유당말기인 1960년에 완성되었으나 실시 직전에 4 · 19혁명으로 실천에 옮겨지지 못했다. 그러나 1960년 민주당정부에 의하여 '국토건설사업(國土建設事業)'으로 변질(變質)되어 실업자 구제를 위하여 주로 조림, 사방, 소규모 수리, 하천정비, 도로건설, 기타 공공토목사업 등을 시행하였으며, 이것은 1961년 5 · 16 군사혁명 이후 군사정부에 의해 1962년부터 시작된 '제1차 경제개발 5개년 계획(1962~1967년)'의 모체가 되었으며, 군사정부는 실업자구제에서 자원개발과 기간산업육성을 통한 지역발전과 경제개발로 활용하였다. [7]

1961년 정부는 5월의 정부조직개편에서 부흥부를 건설부(建設部)로 개편하였다가 7월에 건설부를 분리하여 경제계획 기능은 경제기획원으로, 국토개발 기능은 국토건설청에서 담당토록 하였다가 1962년 6월에 국토건설청을 다시 건설부로 승격시켜 국토계획과 개발기능을 부여하였다.

1962년 초부터는 조국 근대화의 기치 아래 제1차 경제개발 5개년 계획을 수립 · 시행하는 한편, 국가재건최고회의 의장은 내각수반(內閣首班)에게 국토계

6) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2004, pp.457~458.
7) 김의원,「국토 및 지역개발계획사」,『한국국토 · 도시계획사』, 대한국토계획학회, 1989, p.12.

획의 수립을 지시했고, 내각수반은 11월 8일에 '내각수반지시각서(內閣首班指示覺書) 제53호'를 시달하였다. 이 지시는 정부의 각 원(元), 부(部), 처(處)의 장(長)과 울산 개발계획본부장에게 전달되었다. 주요 내용은 건설부장관 주관하에 세부계획을 수립하여 1962년 12월 15일까지 건설부장관에게 제출하고, 건설부장관은 각 부처에서 제출된 세부계획을 종합적으로 조정 · 검토하여 국토종합개발계획을 수립해서 각의(閣議)에 보고하고, 1963년 7월 30일까지 확정 · 공포하도록 하였다. 또한 각 부처장관은 건설부장관이 필요로 하는 제반자료수집과 공무원의 파견 등에 적극적으로 협조할 것을 지시하고, 향후 국토건설사업은 본 계획에 의하여 규제될 것임을 밝혔다. [8)]

이것은 국토계획에 대한 '최초의 성문지시서(成文指示書)'로서 의의가 있었으나 국토에 대한 체계적인 각종 자료와 계획전문가 및 계획수립에 대한 경험이 없는 상황에서 8~9개월만에 계획을 수립하는 것은 사실상 불가능한 것으로 실천에 옮겨지지 못하였다.

1963년 10월에 국토계획수립의 근거인 「국토건설종합계획법」이 수립 · 공포되었고, 1964년 3월에는 국토건설종합계획심의회가 설치되어 국토계획을 위한 제도적 장치가 마련되었다.

국토계획의 관계법령과 조직을 정비한 후 상위계획인 국토종합개발계획을 수립해야 하나 조사통계자료의 미비 등으로 전국계획은 유보하고 특정지역개발계획(特定地域開發計劃)에 몰두하였다.

특정지역개발계획은 1965년 1월 서울~인천 특정지역이 지정된 것을 비롯하여 1967년까지 울산공업지역 · 제주도 · 태백산 · 영산강 · 서산~아산 등 6개지역이 지정되었으나 구체적인 계획이 수립 · 공고된 지역은 서울~인천, 제주도의 2개 지역이고, 1982년에 전면적으로 재조정되었다.

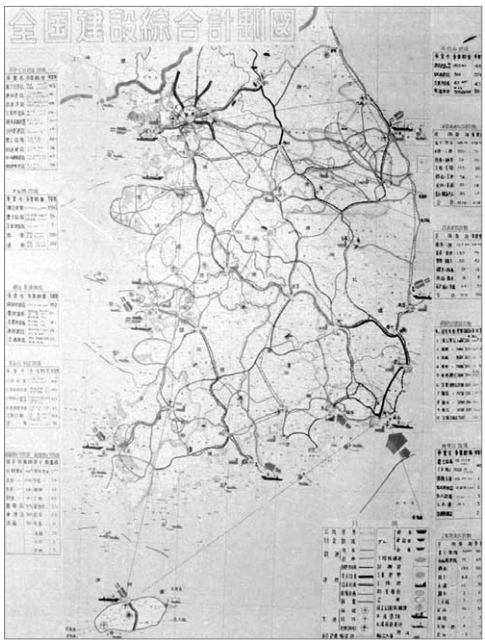
1967년 4월 민주공화당 대통령 후보였던 박정희 후보가 '대국토건설계획(大

8) 건설부, 「국토계획기본구상」, 1968, p.141.

國土建設計劃)' 을 수립하여 추진할 것을 공약하고, 5월 2일 기자회견과 7월 제6대 대통령 취임사에서도 대국토건설계획을 언급하였다. 주요 내용은 제2차 경제개발 5개년(1967~1971년) 계획기간 중에 100만호의 주택건설, 한강, 낙동강, 금강, 영산강의 4대강 종합개발, 인천, 부산 등의 10대항 개발, 서울을 기점으로 하여 인천, 강릉, 부산, 목포를 연결하는 기간고속도로와 남해안과 서해안을 연결하는 철도건설 등이었다. [9)]

이에 따라 3개월만에 계획안이 작성되었는데 계획기간은 10년(1967~1976년), 총투자 규모는 6,145억원(1966년 가격)이었다. 동계획안은 토목시설 위주로 계획이 수립되고, 투자규모의 비현실성 등으로 확정되지 못하고 이후의 국토계획기본구상에 흡수되었다.

대통령 선거공약으로 급히 서둘렀던 대국토건설계획의 문제점과 건설부장관의 경질을 계기로 대국토건설계획의 보완보다는 국토계획수립을 위한 기본구상을 마련하는 것이 순서라고 판단하여 '국토계획기본구상(國土計劃基本構想)' 작업에 착수하게 된다. 국토계획기본구상은 8년간의 준비기간을 거쳐 국가계획으로 차원을 높이기 위해 재야전문가는 물론 관련사회단체와 관계부처 간에 연 40여회에 걸친 검토를 거쳐 1968년 12월 23일 국토건설종합계획심의회를 통과하고, 이후 국무회의 심의의결을 거쳐 확정되었다.



【그림 1】 전국건설종합계획도(CET0070432)

9) 김의원, 전게서, 1989, p.18.

이 기본구상은 20년의 장기구상으로 계획기간은 1966~1986년으로 하였으며, 국토이용의 미래상을 정립하고 국토의 바람직한 미래상에 도달하기 위한 지침을 제공하는데 목적이 있다. 이 구상의 기본방향에 따라 제1차 국토종합개발계획이 수립되었다.

1960년대는 「국토건설종합계획법」이 입법화됨으로써 국토계획의 골격이 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 군계획으로 체계화되어지고, 기초적인 제도정비로 특징지워지는 시기이다. 또한 1960년대에 작성된 최초의 전국계획안인 대국토건설계획과 최초의 국토계획 근간으로 국토전체의 체계적인 개발구상을 담고 있는 국토계획기본구상은 눈여겨 볼만하다.

1960년대와 관련되어 소개할 문서철은 〈〈대국토건설계획 추가건의(BA0101952)〉〉와 〈〈국토계획기본구상(BA0138900)〉〉의 두 가지 문서철이다.

Ⅲ. 1970년대

1971년에 '제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)'이 수립되어 1972년에 처음으로 전국적이며, 체계적이고 종합적인 국토종합개발계획 아래 지역개발이 추진되었다.

제1차 국토종합개발계획은 도시지역과 농촌지역이 균형있게 발전하고 모든 산업을 조화 있게 배치하여 국민이 보다 안전하고 풍부한 생활을 영위할 수 있도록 국토구조와 환경을 개선하기 위해 국토이용관리 효율화, 사회간접자본 확충, 국토자연개발과 자연보전, 국민생활환경의 개선 등의 네 가지 기본목표를 제시하였다.

목표의 효과적 달성을 위해 대규모 공업기지의 구축 · 정비와 교통 · 통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비, 부진지역개발을 위한 지역기능강화 등 주로 거점개발방식으로 추진되었다. 또한 권역별 개발방식을 채택하고 전국을 4대권 8중권 17소권으로 구분하고, 이 중 중간단계인 8중권(수도권, 태백권, 충청권, 전

주권, 대구권, 부산권, 광주권, 제주권)을 중심도시와 함께 개발사업을 추진하는 방식을 취하였다.

제1차 국토종합개발계획은 국토이용관리의 효율화와 개발기반의 확충 등 소기의 성과를 달성했다. 특히 거점개발전략을 도입하여 울산, 포항, 마산 등 임해공업지와 함께 창원, 여천 등의 공업기지 개발로 동남해안공업기지의 건설이 이뤄져 중화학공업으로의 구조적 변화가 야기되었으며 지방공업단지 건설 등 지방공업육성의 기초도 구축되었다. 또한 서울~부산간 고속도로에 이어 호남(전주~순천), 남해(부산~순천), 영동선(새말~강릉) 등 고속도로의 건설을 통해 전국 1일생활권의 기틀도 형성되었으며, 4대강의 종합개발을 통해 치수와 각종 용수공급이 원활히 이뤄지는 성과도 있었다.

그러나 거점개발전략으로 인하여 서울, 부산(경부축) 등 대도시에 인구가 집중되고 여타지역은 상대적으로 인구가 감소하여 서울의 과밀과 국토이용의 양극화하는 부작용을 수반하게 되었다. 또한 도시지역에서는 부동산투기로 인해 지가의 상승이 이루어지고 주택가격이 폭등하는 등 많은 문제를 야기했던 것으로 평가되고 있다.[10)]

1970년대는 본격적인 국토개발이 착수된 시기이고, 전국적이고 체계적인 제1차 국토종합개발계획이 공포 · 시행됨으로써 국토계획이 정착되어 나가는 하나의 분기점으로 볼 수 있다. 1970년대와 관련되어 소개할 문서철은 〈〈국토종합개발계획 관련철(BA0050121)〉〉로 제1차 국토종합개발계획 관련 내용이다.

Ⅳ. 1980년대

제1차 국토종합개발계획의 서울 등 대도시에의 인구 및 산업집중과 도시화, 지역간 발전격차 문제발생, 공업화에 따른 자연환경훼손 및 공해발생의 문제해결과 경제성장에 따른 생활의 질을 추구하는 사회가치관의 형성 등 '80년대의 각종

10) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, p.242.

경제 · 사회변화에 부응하는 요구에서 '제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)'은 출발하였다.

제2차 국토종합개발계획에서는 기본목표를 인구의 지방정착유도, 개발가능성의 전국적 확대, 국민복지수준의 제고, 국토자연환경의 보존에 두었다. 이상의 목표를 달성하기 위한 전략으로 국토의 다핵구조를 형성하고, 지역생활권을 조성하여 서울, 부산 양대 도시의 성장억제 및 관리전략을 세웠다. 지역기능 강화를 위한 교통 통신 등 사회간접자본을 확충하고 후진지역의 개발촉진을 추진하였다.

또한 주택과 같은 국민생활 환경의 정비, 에너지와 같은 자원개발, 도로와 통신 등과 같은 국토개발의 기반 확충, 도시개발과 같은 국토공간의 구조개편 등에 투자를 많이 했다. 또한 전국을 28개의 지역생활권으로 분류하고 각 생활권은 한 두 개의 성장거점도시를 포함하도록 하여 분산된 성장거점 정책을 도입하고 있다.

1980년대 후반에는 지역간 격차에 대한 비판, 가속화되는 수도권으로의 경제 및 인구집중, 지방자치제의 실시를 목전에 두고 있는 시점에 국토개발의 불균형 문제를 재조명하고, 88올림픽 등 국제적 지위향상에 능동적으로 대처하며, 대외적인 여건변화를 수용하고자 기존계획을 정비 · 보완하여 '제2차 국토종합개발계획수정계획(1987~1991년)'을 작성 · 발표하였다. 수정계획은 국토개발의 기본이념을 국토공간의 다핵화, 국민생활의 형평화, 국토이용의 고도화에 두어 개발전략을 수정하였다.

수정계획의 핵심은 지역경제권의 구상인데 이는 수도권 집중억제와 지방중심의 지역경제권 중심체제로 변경하여 다핵구조를 형성하였다. 또한 생활권 중심도시와 주변농촌지역의 광역통합개발 방식을 도입하고, 지방정부 및 주민참여를 확대하였다.

제2차 국토종합개발계획은 지방 대도시를 성장거점도시로 육성하는 한편, 양대 도시인 서울과 부산의 성장을 억제하여 국토균형발전을 꾀하고, 국민생활

환경개선에 많은 노력을 기울였다는 데에 가장 큰 특징이 있다.

그러나 제2차 국토종합개발계획은 서울, 부산의 경부축에 대한 집중이 계속되고, 아시안게임과 올림픽의 성공적 추진을 위해 오히려 수도권에 대한 투자집중문제를 야기 시켰고, 환경오염 확산으로 인해 생활환경의 질이 저하되는 문제도 드러냈다.

1980년대는 국제화시대가 전개되면서 정치 · 경제 · 사회 · 문화의 모든 측면에서의 새로운 변화와 수요는 공간개발에서도 성숙된 사고방식을 요구하게 되었다. 특히 지나간 20여년간의 축적된 경제력을 바탕 위에 국토이용의 고도화 · 체계화 · 기능화를 요구했다.[11]

1980년대와 관련되어 소개할 문서철은 〈〈제2차 국토종합개발계획 관련철(BA0050126)〉〉로 제2차 국토종합개발계획 관련 내용이다.

Ⅴ. 1990년대

1980년대 우리나라의 국토개발문제는 수도권의 인구집중, 지역 간 소득격차, 기반시설의 부족, 지가의 상승, 환경오염 확산 등으로 요약된다. 따라서 '제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)'은 이러한 1980년대의 국토문제를 해결하기 위한 방안으로 수립되었다.

이러한 배경 하에서 제3차 국토종합개발계획이 추구하는 목표는 지방분산형 국토골격의 형성, 생산적 · 자원절약적인 국토의 이용, 국민복지 향상과 국토환경의 보존, 남북통일에 대비한 국토기반의 조성 등을 포함한다.

목표를 달성하기 위한 주요 전략은 수도권집중 억제와 지방도시 육성, 서남부 신산업지대 조성과 첨단화, 교통 · 통신 · 유통 연계화, 생활환경 개선으로 삶의 질 향상, 지역주민 참여와 지방과 중앙의 역할분담으로 요약된다. 이 계획

11) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2004, p.464.

에 의해서 추진된 중점사업들을 보면 지방의 육성과 수도권 인구집중 억제, 공업용지 및 여가공간의 조성, 통합적 교통교류망의 구축, 국민생활수준의 향상과 국토자원 관리, 통일에 대비한 국토의 기반구축 사업 등이다. 지방육성과 수도권 억제시책의 효과적인 추진을 위해 도(道)를 기준으로 하되 인접 특별시와 직할시를 포함하는 9개의 지역계획권역(수도권, 강원권, 충북권, 대전 · 충남권, 전북권, 광주 · 전남권, 대구 · 경북권, 부산 · 경남권, 제주권)을 설정하였다.

제3차 국토종합개발계획은 북한과의 교류 및 협력방안을 검토하고, 남북 경제협력단지개발의 추진 등을 계획에 포함시킴으로써 북한을 포함하는 한반도 전체의 국토구상을 제시하였다는 점과 광역적 관리를 위한 광역도시계획제도 도입의 토대가 됨으로써 대도시권의 계획적 · 체계적 관리기반을 조성하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 반면, 환경보전 및 관리에 대한 구체적이고 현실성 있는 대책이 미흡하였으며, 낙후지역에 대한 대책이 미흡했다는 점 등은 한계로 지적되고 있다. 특히 수도권집중의 지속화와 지방의 과감한 육성이 국가적 과제로 남게 되었다. [12)]

1990년대에는 특정지역계획, 수도권정비계획, 제7차 경제개발 5개년 계획, 「환경정책기본법」, 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」 등 각종 제도가 제정 및 수정되어 국토계획을 뒷받침하게 되었다. 따라서 1990년대의 국토계획은 성장과 성숙단계를 지나 각종 제도를 정착시키고 안정된 국토개발을 추진해 나가는 계획의 안정기라고 할 수 있다. [13)]

1990년대와 관련되어 소개할 문서철은 〈〈제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)(요약)(DA0336867)〉〉으로 제3차 국토종합개발계획 관련 내용이다.

12) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, p.254.
13) 국토개발연구원 편, 『국토50년: 21세기를 향한 회고와 전망』, 서울프레스, 1996, pp.90~92.

Ⅵ. 2000년대

'제4차 국토종합계획(2000~2020년)' 은 명칭과 계획기간에서 변화가 있었다. 개발과 환경의 조화, 지속가능한 개발과 생태환경에 대한 국민적, 국가적 관심을 제고하기 위해 국토종합개발계획에서 국토종합계획으로 명칭을 변경하였다. 또한 국토종합계획 기간을 원대한 장기전망과 장기 계획적 관점에서 10년 단위에서 20년 단위로 변경하고, 국토종합계획 성과에 대한 평가결과와 사회적 · 경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 재검토하고 필요한 경우 정비하도록 하였다.

제4차 국토종합계획의 배경은 21세기의 세계화 · 지방화 등의 커다란 변화에 직면하고, 수도권집중과 지역간 불균형의 심화, 환경훼손에 따른 삶의 질 저하, 인프라 부족에 따른 국가경쟁력 약화, 국토의 안정성 결여 등이었다. 따라서 제4차 국토종합계획은 이러한 배경 하에서 21세기 통합국토의 실현을 계획기조로 하여 더불어 잘사는 균형국토, 자연과 어우러진 녹색국토, 지구촌으로 열린 개방국토, 민족이 화합하는 통일국토를 기본목표로 하였다. 목표달성을 위해 개방형 통합국토축 형성, 지역별 경쟁력 고도화, 건강하고 쾌적한 국토환경 조성, 고속교통 · 정보망 구축, 남북한 교류협력기반 조성 등 5대 추진전략을 채택했다.

그러나 참여정부는 국가균형발전을 위한 행정중심복합도시 건설과 지방분산과 지역혁신체계(RIS) 구축의 국가경영 패러다임 반영과 중국의 성장, 국가간 자유무역협정(FTA)체결 등 대외환경 변화에 대응하기 위해 '제4차 국토종합계획수정계획(2006~2020년)' 이 필요하였다. 수정계획은 21세기 통합국토 실현을 계승하여 약동하는 통합국토의 실현으로 상생하는 균형국토, 경쟁력 있는 개방국토, 살기 좋은 복지국토, 지속가능한 녹색국토, 번영하는 통일국토를 기본목표로 제시하였다. 목표달성을 위해 자립형 지역발전 기반의 구축, 동북아 시대의 국토경영과 통일기반 조성, 네트워크형 인프라 구축, 아름답고 인간적인 정주환

경 조성, 지속가능한 국토 및 자원관리, 분권형 국토계획 및 집행체계 구축의 6대 추진전략을 채택했다.

이후 이명박정부는 기후변화와 에너지 경쟁 심화에 따른 저탄소 녹색성장의 대두, 경제체제의 글로벌화에 따른 광역경제권 전략 필요, 인구감소와 고령화, KTX 시대의 본격화와 4대강 살리기 등 국토공간에 중대한 변화요인이 발생함에 따라 새로운 국토비전과 국토관리의 패러다임을 제시하기 위해 '제4차 국토종합계획수정계획(2011~2020)'을 수립하였다. 수정계획의 비전을 대한민국의 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토로 설정하고, 경쟁력 있는 통합국토, 지속가능한 친환경국토, 품격 있는 매력국토, 세계로 향한 열린국토 등의 4대 목표를 제시하였다. 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화, 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성, 쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성, 녹색교통국토정보 통합네트워크 구축, 세계로 열린 신성장 해양국토기반 구축, 초국경적 국토경영기반 구축 등 6대 추진전략을 채택했다. 지금까지의 국토계획의 변천과 주요 내용은 【표 2】와 같이 요약정리 할 수 있다.

【표 2】 국토종합계획의 변천과 주요내용

구분	주요계획	주요내용
1960년대 이전	네이산보고서	• 한국동란에 따라 황폐화된 국토재건 • SOC 재건 및 확충, 기간산업 집중투자
1960년대	「국토건설종합계획법」	• 1962년 제정, 국토계획에 대한 법적근거의 마련
	대국토건설계획(1967~1976년)	• 제2차 경제개발 5개년 계획 기간 중 100만호 주택건설, 4대강유역의 종합개발, 주요 10대항 개발, 주요간선 고속도로와 철도를 건설
	국토계획기본구상 (20년 장기계획)	• 국토건설종합계획 수립에 필요한 목표 및 방향설정, 국토개발계획의 지침으로서 기본방침 • 국토공간질서 확립을 위한 권역구분(4대권, 8중권, 17소권)
1970년대	제1차 국토종합개발계획 (1972~1981년)	• 전국적 차원에서 국토계획 실시 • 권역개발(4대권, 8중권, 17소권)
1980년대	제2차 국토종합개발계획 (1982~1991년)	• 인구정착기반 조성과 국토균형개발 • 15개 성장거점도시, 28개 지역생활권 전략
	제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~1991년)	• 지역경제권 육성(수도권, 중부권, 동남권, 서남권)
1990년대	제3차 국토종합개발계획 (1992~2001년)	• 국토공간의 균형성, 효율성, 쾌적성을 제고하고 국토통일에 대비 • 9개의 지역계획권역 설정
2000년대	제4차 국토종합계획 (2000~2020년)	• 21세기 통합국토의 실현 • 개방형의 π형 연안 국토축과 10대광역권을 개발
	「국토기본법」	• 2002년 제정, 21세기에 요구되는 새로운 국토정책의 기본방향과 제도적 틀 마련
	제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020년)	• 약동하는 통합국토의 실현 • 3개의 개방형 국토축과 7+1의 경제권역 설정
	제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020년)	• 대한민국의 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토 • 개방형 국토발전축 형성, 5+2의 광역경제권을 중심으로 한 거점도시권 육성

자료 : 대한국토도시계획학회, 『국토 · 지역계획론』(전정판), 보성각, 2004, p.456. 보완

정우곤((주)원우기술개발)

Chapter Ⅱ

04 대국토건설계획 추가건의

관리번호 : BA0101952
쪽　　수 : 116
생산년도 : 1967년
생산기관 : 건설부

이 문서철은 1967년 4월 29일 대통령의 선거공약으로 '대국토건설계획(大國土建設計劃)'을 수립하겠다고 약속한 이후 대국토건설계획서(안)를 작성하는 과정의 내용과 8월 9일 대통령보고 이후 대통령의 지시에 의해 관계부처 및 전문가의 의견을 듣는 내용 등이 포함되었다. 문서철은 대부분 기안문과 공문들로 편철되어 진행과정을 파악하는데 많은 도움을 준다. 문서철의 대국토건설계획은 3개월이란 짧은 기간에 작성된 것이고, 비록 계획안이 실천되지는 못하였지만 도로, 항만, 철도, 수자원과 하천정비 등 국한된 부분이지만 '전국을 대상으로 한 최초의 전국계획안'이라는 의의가 있다.

1962년 국가재건최고회의 의장의 국토종합개발계획의 수립 지시로 국토종합개발계획을 수립하고자 하였으나 각종 자료와 조사통계 자료의 미비, 계획수립에 대한 경험이 없는 상황에서 실천에 옮겨지지 못하였다.

이러한 중에 1967년 4월 29일 제6대 대통령선거유세에서 박정희 민주공화당후보는 고속도로 · 철도 · 항만의 건설과 4대강유역의 종합개발을 제2차 경제개발 5개년 계획(1967~1971년) 기간 중에 착수하겠다는 선거공약으로 '대국토건설계획(大國土建設計劃)'의 수립을 발표하였다.

그 후 5월 2일 기자회견에 있어서도 대국토건설계획의 사업내용을 구체화

시켜 ① 4대강의 종합개발을 통하여 용수 · 전력을 얻고, 홍수조절과 수운발전을 기하며, ② 서울을 중심으로 인천 · 강릉 · 부산 · 목포를 잇는 기간고속도로와, ③ 동해안 · 남해안 · 서해안을 연결하는 철도건설, ④ 부산 · 인천을 비롯한 동남서해안의 주요 항구(10대항) 건설 등을 명시하였다.[14]

또한 제6대 대통령취임사('67.7.1)에서 제2차 경제개발 5개년 계획을 골간으로 농공병진정책과 대국토건설계획을 국민 앞에 공약으로 제시하고 이미 진행과정에 있음을 상기시키고, '조국근대화'는 합리적이고 균형 있는 산업구조 · 국토구조 · 소득구조의 형성을 목표로 제반구조를 개혁하는 것이라고 규정하였다.

이처럼 박정희대통령은 지속적으로 대국토건설계획을 언급함으로써 단순한 선거공약의 비전 제시가 아니라 종래 국토건설의 현실적인 수요충족에서 오는 비효율성과 고식성(姑息性)을 지양하고 경제성장에 부응할 수 있는 합리적인 국토종합계획을 구현하여 국토구조를 합리적으로 발전시키고자 하였다. 이러한 뜻에서 건설부는 '대국토건설' 계획은 정치 · 경제 · 문화 및 사회적으로 동양일류급의 대국민으로 나아갈 것을 전제로 선진된 대국민이 갖추어야할 국토로 개조 · 건설하는 설계라고 정의하였다.

그러나 당시 일부 언론에서는 대국토건설계획을 선거전략의 일환으로 평가했다. 중농정책의 실패, 지역간 격차로 인한 호남의 푸대접, 대기업과 소기업의 불균형에서 오는 부익부, 빈익빈, 물가고로 인한 실질임금 저하 등의 문제가 제기되어, 공화당이 표의 남북현상을 막기 위해 4대강유역 개발과 10대항 개발, 한강을 되찾자는 호소를 했고, 표의 동서현상을 막기 위해 의식적으로 서향적인 농공병진 정책과 호남선 복선화 등의 지역공약을 들고 나왔다는 것이다.[15] 이처럼 대국토건설계획은 대통령의 선거공약, 정치적 의도 등 다양한 배경에서 추진되었다.

---

14) 건설부, 「대국토건설계획서(안)」 (국토연구원 소장번호 EB14769), 1967.8.9, pp.2~6.

15) 신용옥(2013), 「박정희정권기 국토계획의 과정과 동해안지역의 위상」, 『도서문화』 제41집, p.85.

문서철에는 대국토건설계획 추가건의(강원지역430-1969, '67.10.4), 대국토건설계획에 대한 의견(국기관111.24-413, '67.9.29), 대국토건설계획 자료요청(건도연67-95, '67.9.19), 교통운송분과위원회 개최(국계심134-13, '67.9.19), 대국토건설사업계획 추가건의(건계국430-15069, '67.9.19), 대국토건설계획 책자 송부의뢰(건계국430-14258, '67.9.12), 대국토건설계획 투자재원절감계획에 따른 사전조치(건계국430-662, '67.9.8), 국토건설계획 추진상황 보고(건계국430-17659, '67.11.7), 대국토건설계획에 관하여(건계국430-14177, '67.9.11), 대국토건설계획서 송부요망(건계국430-12083, '67.8.5), 공장건설계획 자료 송부의뢰(건계국430-11417, '67.7.25) 등의 30여개에 가까운 기안문과 20여개가 넘는 회신 공문 등으로 이루어졌으며, 내용의 전개순으로 정리되어 있지 않다. 따라서 내용의 이해를 위해 8월 9일 대국토건설계획(안)의 대통령 보고를 기준으로 보고이전의 관련 내용, 보고내용(주요내용 발췌), 보고이후의 관련 내용 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

Ⅰ. 보고이전의 관련 내용

보고이전 관련 주요 내용은 대국토건설계획에 따른 항만개발 건의(마산기획433-80, '67.5.20),대국토건설계획에 도(강원도) 요망사업 책정 건의(강원지역430-1063, '67.5.22) 등이 있으며 주요 내용은 다음과 같다.

마산시는 4개 지구 11.154㎢에 일단의 공업단지 조성사업의 건설부 고시가 완료되었고, 기계 · 철강 등 각종 대규모 산업시설이 이미 준공 가동할 수 있고, 급격한 공업도시로서의 발전이 전망되고 있어 2~3만톤급 선박의 접안 능력을 보유해야 할 실정이었다. 따라서 마산시는 대국토건설계획에 항만개발을 건의하였으며, 계획에는 2만톤급으로 반영되었다.

강원도는 지하자원 매장량이 전국의 80%이상이며, 수산자원 관광자원, 수자원 등도 풍부하여 그 개발이용은 국가 산업발전의 대촉진을 기할 수 있어 도로, 철도, 항만, 비행장 등의 건설을 요청하였으며, 계획에는 삼척~속초 고속도로

계획, 묵호항, 속초항 계획 등이 반영되었다.

교통부(교기획430-6327, '67.5.29)는 건설부의 철도계획 수립을 위한 연락관 지명요청에 책임자와 부책임자를 지명 통보하고, 농림부(농경정430-2744, '67.7.28)는 건설부의 농공병진정책의 수행에 따른 농수산물 가공공장과 중소기업 공장건설 등의 계획을 요청함에 따라 공장건설 계획은 작업중에 있으므로 확정되는 대로 송부하겠다고 회신하였다. 또한 국가안전보장회의 사무국(안보총150.12-313, '67.8.8)에서는 사무국의 업무수행을 위해 대국토건설계획 사업자료를 요청하였고, 건설부는 대국토건설계획서(안)를 송부하였다. 이처럼 대국토건설계획은 일부 지자체의 및 관련부처의 의견 등을 다양하게 수렴하면서 추진되었다.

Ⅱ. 대국토건설계획(안)의 주요계획 발췌[16)]

대국토건설계획(안)은 8월 9일 대통령에게 보고되었고 이후 8월 11일에 각부처 협의를 위하여 주요내용의 발췌가 이루어졌는데 구성은 제1절 총론, 제2절 계획의 개요, 제3절 투자계획, 제4절 투자의 효과, 제5절 국토개조의 장기구상, 부록은 제2차 경제개발 5개년 계획 조기달성 실천방안으로 되어있다.

계획기간은 원칙적으로는 20년('67~'86)으로 하되 제2차 경제개발 5개년 계획 주요사업은 '70년까지 완료하는 한편 '76년까지의 전기 10년간의 계획을 구체화하고, 후기 10년 계획은 구상만 제시하였다. 사업의 내용은 도로, 항만, 수자원개발, 도시개발 및 산업지 건설, 주택, 기타의 사업으로 '76년까지 총 6,145억원(1966년 기준)이 투자된다.

세부내용을 살펴보면 제1절 총론에는 목표, 방향 등을 포함하고 있는데 계획목표는 국토를 종합적으로 개발하여 증산과 수출을 최대한으로 지원하는 동시

16) 8월 9일 보고내용을 관련부처 협의 등을 위하여 8월 11일에 건설부에서 요약하여 작성한 내용으로 제목은 '대국토건설계획(안) 주요계획 발췌(국토연구원 소장번호: EB35545)' 이다.

에 국민복지 생활을 균등히 증진시키는 것이다. 목표달성을 위한 5가지 계획방향은 ① 도로, 항만 및 철도의 개발 · 정비를 통하여 수송력을 강화하고, ② 수자원의 합리적 이용을 위한 하천의 개발 · 정비로 수해를 경감시키고, 생활용수 · 공업용수 · 농업용수를 확보하고, ③ 수리간척을 개간사업과 조정하여 국토를 확대 · 개발하고, ④ 대도시를 재조정함과 동시에 중소도시와 농어촌을 개발하여 농공병진정책에 부응하고, ⑤ 국민주택 건설, 도시 불량주택을 재정비 · 개량, 농가개량을 지원하는 것이다.

제2절에는 사업규모를 나타내고 있는데 국토건설사업 규모는 【표 3】와 같이 당초 제2차 5개년 계획에서 1,915억원이었는데 '71년까지 2,405억원으로 125% 늘어났으며, '76년까지는 3,740억원으로 총 6,145억원이다. 주택이 1,869억원으로 가장 많고, 수자원개발 1,390억원, 도로 1,092억원, 도시개발 및 산업지 건설 794억원, 항만 631억원, 기타 368억원의 순이다.

【표 3】 대국토건설사업규모 총괄

(단위 : 억원)

사업별	2차 5개년 계획액(A)	국토건설계획액			합계 (B+C)
		'71년까지 계획액(B)		'76년까지 계획액(C)	
계획총액	1,915	2,405	(125)	3,740	6,145
도로	302	436	(144)	656	1,092
항만	153	263	(171)	368	631
수자원개발	363	485	(134)	905	1,390
도시개발 및 산업지건설	200	325	(163)	469	794
주택	748	748	(100)	1,121	1,869
기타	147	147	(100)	221	368

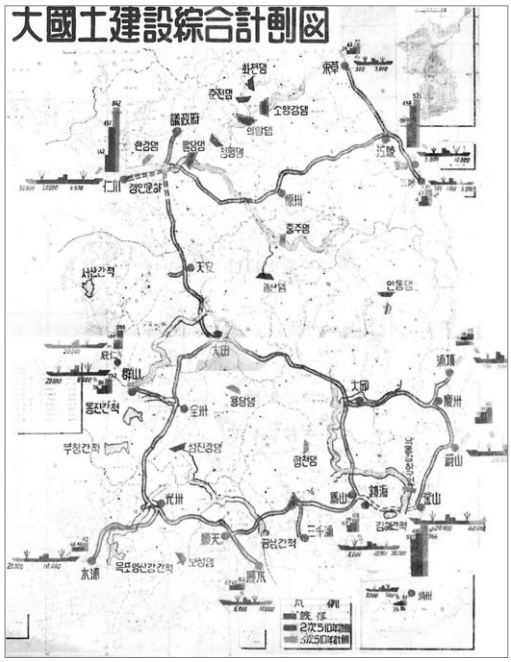
주 : ( )는 B/A의 %
자료 : 건설부, 대국토건설계획(안)주요계획발췌, 1967, p.15.

먼저 도로사업계획으로 고속도로는 서울~인천, 서울~부산, 대전~재포, 서울~강릉, 삼척~속초, 서울~의정부, 여수~순천, 전주~군산, 대구~경주~부산, 경주~포항, 광주~순천~진주~마산 등의 11개 노선, 낙동대교, 금강대교의 2개의 장대교, 기타 도로사업으로 산업도로, 관광도로계획 등이 있다. 철도사업계획은 현유선(現有線) 운송력 강화, 해안환상철도망 형성, 산업선(産業線) 건설 및 합리적 운송망 구성 등의 계획이 있다(【그림 2】 참조).

항만사업계획은 부산항, 인천항, 묵호항, 여수항, 포항항, 비인항, 군산항, 목포항, 마산항, 울산항, 삼척항, 속초항, 제주항 등의 주요항 13개항의 계획이 있으며, 기타 주요항 23개항, 어업전진기지 4개항, 특수항으로 종합제철(포항), 제2정유, 제3정유 공업항의 3개항 등의 계획이 있다.

수자원개발사업은 유역조사로 한강유역, 낙동강유역, 금강유역, 영산강유역 등이 있으며, 다목적댐으로 남강댐, 소양강댐, 한동댐, 충주댐, 한강댐, 협천댐, 용담댐, 제주용수개발이 있으며, 수리간척으로는 동진간척, 김해간척, 서산간척, 경인간척, 목포·영산강간척, 그 밖에도 수리 및 방재, 경인운하 등의 계획이 있다.

도시개발 및 산업지 개발사업으로 먼저 도시개발은 대도시건설과 중



【그림 2】 대국토건설계획도 17)

17) 건설부, 대국토건설계획서(안), 1967, 도면철(8월 9일의 보고서 내 도면에 포함되어 있으며, 국토연구원 소장번호 : EB14769).

소도시개발 및 산업기능 확대가 있으며, 산업지 건설은 종합제철 지원, 제2정유 지원, 제3정유 지원(장소 미정), 종합기계 지원, 마진(馬鎭)공업지, 비인(庇仁)공업지 지원 등을 포함하고 있다.

주택건설사업은 216.4만호 건설계획이 있고, 이 중 정부 건설은 13만호이며, 정부지원 건설은 100만호로 이것은 조장(助長)건설과 주택개량이 포함되어 있다.

제3절 투자계획은 국민경제성장 예측으로 국민총생산(GNP)을 '71년 14,784억원, 국민1인당 GNP를 213불로 전망하였다. 대국토건설사업을 위한 전기('67~'76)간의 투자총액은 6,145억원이며, 제2차 5개년 계획을 3년반으로 단축 실시할 때 510억원이 추가 소요될 것으로 예측하였다. 또한 투자계획에는 제2차('67~'71)의 161백만불과 제3차('72~'76)의 101백만불로 총 262백만불의 외자도입계획이 포함되어 있다.

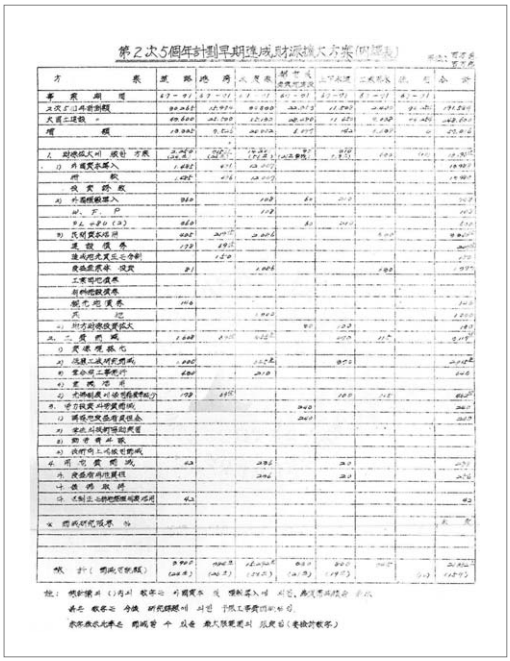
제4절 투자효과는 각각의 사업에 따른 도로, 항만, 수자원개발, 도시개발 및 산업지 개발, 주택사업의 효과를 현재('66년), '70년, '76년을 비교하여 나타냈는데 예를 들어 고속도로는 현재는 없음(-), '70년은 1,263km, '76년은 1,648km 등으로 수치적으로 표현하였다.

제5절 국토개조의 장기구상은 국토개조의 개선방향, 장기계획 총괄, 1980년대의 국토모습, 제2차 5개년 계획 조기달성 재원확대 방안의 내용을 포함하고 있다.

국토구조의 개선방향은 고도 집약이용을 위한 정리된 도시와 농촌을 형성하고, 산업변화에 대응하는 생산성 높은 산업지를 균형 있게 배치하고, 보다 빠르고 많은 운송시설능력을 구비하고, 수자원개발과 방재(防災)에 의한 풍수낙토(豊水樂土)을 실현하는 것이다.

장기계획 총괄로는 20년 후인 '86년의 장기구상을 포함하는 것으로 도로, 항만, 수자원개발, 도시 및 공업지 건설, 주택을 포함하여 총 17,600억원을 투자하는 사업내용을 포함하고 있다.

1980년대 국토의 모습으로는 인구는 농업으로부터 공업 및 서비스업으로 전환되어 도시의 확장과 농촌인구의 감소를 초래하고, 국토의 이용형태는 공업화에 따라 공업지는 10배로 확대된다. 또한 도로·철도·항만시설수요가 확충되고, 전국적으로 1일 용무권(用務圈)으로 개편되며, 풍수낙토가 실현된다.



【그림 3】 내역표(EB35545)

제2차 경제개발 5개년 계획 조기 달성 재원확대방안으로 내역표가 【그림 3】과 같이 첨부되어 있다. 내역표를 보면 재원확대에 의한 방안(외국자본 도입, 외국양곡 도입, 민간자본 활용, 지방재원 투자확대), 공사비 절감(자원 규격화, 저렴공법 연구, 군 합동 공사시행 등), 노임 절감, 용지비 절감 등의 내용을 포함하고 있다.

Ⅲ. 보고 이후의 관련 내용

보고(8월 9일) 이후의 주요 내용은 대국토건설계획에 관하여(대비정430-102, '67.8.17), 대국토건설계획에 관하여(국비정무430-561, '67.8.22), 대국토건설계획안에 대한 건의(도협제56호, '67.9.6), 대국토건설계획 재원조달방안에 따른 사전조치(건국토430-2176, '67.9.7) 등으로 대통령 지시에 따른 이행 내용이 주류를 이루며 다음과 같다.

대국토건설계획(안)은 보고(8월 9일)이후 8월 17일 대통령비서실(대비정430-102)에서 대통령 지시에 의하여 비서실장이 국무총리, 부총리, 재무부장

관, 건설부장관, 교통부장관, 경제과학심의회 사무국장에 공문을 보낸다. 제목은 '대국토건설계획에 관하여'로 하고, 요지(要旨)는 대통령이 건설부의 대국토건설계획에 대한 보고(브리핑)를 청취하고 지시한 내용을 시달하는 것으로 다음과 같다.

1. 대국토건설계획은 국토건설의 기본계획이 먼저 국민과 직결된 계획인 만큼 관계부처와 민간전문가의 광범한 협조와 자문을 받아 대다수 국민이 수긍하고 지지할 수 있는 계획을 수립할 것.
2. 재원확보책에 있어서는 본 계획이 장기계획인 만큼 관계기관과 충분히 검토하여 사업집행 중 차질이 발생하지 않도록 근거가 확실한 재원 내에서 계획을 수립할 것이며, 특히 외자도입에 있어서는 영문계획서를 작성하여 주한 외국기관과 해외공관에 널리 배포하여 능동적인 투자유치 방안을 강구할 것.
3. 사업선정에 있어서는 생산산업과 관련성이 깊고 투자율이 큰것부터 순위를 정하고 착수된 사업부터 중점적 완성 위주로 실시토록 할 것.
4. 철도와 도로의 건설은 밀접한 상관관계를 고려하여 계획에 치중하고 신규건설은 도로망 확장에 더 중점을 두는 것이 보다 경제적이며 효과적일 것으로 판단됨.
5. 수립된 계획에 대하여서는 국민 대다수가 이를 지지하고 국내 국민들의 미래상에 꿈과 희망을 줄 수 있게 적극적인 대민 홍보(P.R)에 주력할 것.

국무총리비서실(국비정무430-561, '67.8.22)은 대국토건설계획에 관한 대통령의 지시사항에 따라 건설부가 대국토건설계획의 추진상황을 수시로 국무총리비서실에 보고하도록 하였다.

한국도로협회(도협제56호, '67.9.6)는 계획안의 기본방침과 도로 및 도로수송에 대한 의문점에 대하여 건의하고 재검토에 참고하도록 하였는데 그 내용은 남북통일을 전제로 한 국토계획인지, 사업비가 고속화에만 중점이 되고 기존도로에 대한 개량확장이 경시되는 이유는 무엇인지 등이다.

건설부(건계국430-14177, '67.9.11)는 8월 9일 보고시 대통령의 지시 사항, 대비정430-102('67.8.17)과 국비정무430-561('67.8.22)에 의하여 관계부처,

국토계획 심의회, 부문별 분과위원회와의 협조사항으로 경제과학심의회(8월 14일), 내각기획조정위원회(8월 16일), 관계부처 협의(8월 19일), 국토계획심의회 3분과위원회(8월 21일), 인도, 일본, 필리핀 등 A.D.B 경제사절단(8월 22일), I.B.R.D 주재관 및 경제기획원 경제기획국 실무자(9월 5일) 등의 협의를 추진하는데 협조 요청하는 내용을 보고하였다. 이러한 내용들을 살펴 볼 때 대통령의 지시로 관계부처 및 전문가의 자문을 지속적으로 다양하고 광범위하게 받은 것으로 판단된다.

그러나 건설부(건계국430-17659, '67.11.7)는 대국토건설계획은 「국토건설종합계획법」에 의한 국토건설종합계획과 일치하므로 경제장관회의의 토의를 걸쳐 국토건설종합계획으로 통일하기로 하여, 건설부에서는 장기계획이며 기본지침이 될 '국토계획기본구상'을 먼저 입안하기로 하여 과업이 추진 중에 있음을 국무총리 비서실에 보고하였다. 따라서 대국토건설계획은 완성되지 못하고, 중단되어 국토계획기본구상이 추진되었다.

대국토건설계획은 공화당이나 정부 스스로가 선거에서 표를 흡수하는데 큰 역할을 했으리라고 믿고 있지만 정치공약이란 비난이 있을 정도로 방대한 것으로 실행에 의문을 던졌다. 우선 어디서 소요 외자를 조달할 것인가, 내자의 조달, 인플레이션의 압력이 사업계획의 타당성 조사와 함께 고려되어야 할 문제라고 비판했다. [18]

따라서 대통령 선거공약으로 급히 서둘러 작성된 대국토건설계획은 국민 경제수준과 경제구조와의 연계가 부족하였고, 사회간접자본의 지역적 수요를 예측하지 못한 단순한 토목설계적 성격을 띰으로써 설득력이 없었다. 또한 당시 제2차 경제개발 5개년 계획을 3년반으로 조기완성을 가정함으로써 파생된 투자규모의 과대와 당장에 집행해야할 긴급한 사업에 대한 설계도 준비되지 않았다는 문제점을 가지고 있었다. [19]

---

18) 신용옥(2013), 전게서, p.85.
19) 김의원, 전게서, 1989, pp.19~20.

대국토건설계획은 대통령선거 공약으로 1967년 5월부터 7월말까지 불과 3개월간에 작성된 것이나 1967년 8월 9일에는 대통령에게 보고되고, 당시의 집권당인 민주공화당의 정책위원회를 비롯하여 정부 · 민간연구소 및 단체의 전문가 등과 광범위한 토의를 거쳐 계획안이 작성되었으나 외자, 내자의 조달 문제 등 비판여론에 직면해 백지화되고 계획안이 실천되지는 못했다. 그러나 도로, 항만, 철도, 수자원과 하천정비 등 국한된 부분이지만 '전국을 대상으로 한 최초의 전국계획(안)' 이라는데 의의가 있으며, 여기에 담긴 정신과 취지는 이후의 '국토건설기본구상' 이나 '제1차 국토종합개발계획' 에 계승되었다.

정우곤((주)원우기술개발)

05 경제장관회의 69년(제3, 5, 6차)

관리번호 : BA0138900
쪽　　수 : 565
생산년도 : 1969년
생산기관 : 경제기획원

이 문서철은 1968년 12월 국토건설종합계획심의회와 국무회의 심의의결을 통하여 확정된 '국토계획기본구상(國土計劃基本構想)'을 1969년 1월 경제장관회의에 제출하는 안건의 내용이다. 문서철은 제안서, 국토계획기본구상 요약서, 기본구상 확정이전의 협의기관 의견내용(1968.5~1968.12월), 확정된 기본구상 보고서(1968)가 편철되어 있다. 본 문서철은 일반에게는 많이 알려지지 않은 국토계획기본구상의 보고서 내용과 기본구상 확정과정의 협의기관 의견내용을 파악할 수 있는 자료이며, 특히 기본구상 내용에는 국토공간질서의 확립을 위한 전국토에 대한 '최초의 권역구분(4대권, 8중권, 17소권)'의 내용을 포함하고 있다는데 의의가 있다.

1967년 4월 29일 제6대 대통령선거유세로 100만호 주택건설, 4대강 종합개발, 주요 10대항 개발, 기간고속도로 및 철도건설을 내용으로 하는 대국토건설계획(안)을 작성하였으나 정부내 여러 건설기능의 종합조정은 물론 특정지역계획, 도계획, 도시계획 등 물리적 계획(Physical Plan)의 방향과 지침을 만들어 국토계획의 일관성 유지와 명실상부한 국토개발의 헌장적(憲章的) 구실을 할 수 있는 '국토계획기본구상'을 선행키로 방침이 바뀜에 따라 작성하게 되었다.

1961년 이후 누적된 작업성과를 토대로 1968년 3월에 시안(試案)이 작성되고, 1968년 4월부터 8월까지는 건설부(안)을 재야전문가는 물론 관련사회단체와 관계부처에 연 40여회에 걸친 검토를 거치고, 9월부터 12월까지는 국토건설종합계획심의회의 분과위원회를 거쳐 1968년 12월 23일 국토건설종합계획심의회의 심의를 거쳐 12월 27일 국무회의 심의의결되어 확정된 것으로 구체적인 추진 경위는 다음과 같다. [20]

- 1968.5월 재야전문가 자문
- 1968.6월 각도 산업 및 건설국장회의
- 1968.6월 내무, 농림, 건설, 보사부의 4부장관 협의회
- 1968.7월 건설, 교통, 체신부장관 및 서울특별시장 간담회
- 1968.7월 각부처 국장급 실무자회의
- 1968.7월 정부 여당연석회의(당무위원, 경제장관)
- 1968.8월 각부처 기획관리실장회의
- 1968.8월 경제과학심의회
- 1968.8월 전국경제인연합회
- 1968.5~12월 기타 30여 재야단체 및 기관과 협의
- 1968.12.23 국토건설종합계획심의회 심의
- 1968.12.26 차관회의
- 1968.12.27 국무회의 심의의결

문서철은 경제장관회의에 상정된 안건(제안서), 국토계획기본구상 요약서, 기본구상 확정 이전의 협의기관 의견내용(1968.5~1968.12월), 확정된 국토계획기본구상의 최종보고서(1968)가 편철되어 있다. 따라서 문서철은 상정된 안건(협의기관 의견내용 포함)과 최종보고서의 내용으로 나누어 살펴볼 수 있다.

20) 건설부, 「국토계획기본구상」, 1968, p.108.

Ⅰ. 경제장관회의에 상정된 안건(제안서)

제안이유는 국토공간 이용의 능률성과 국토관리의 합리화 및 국토의 집약적인 고도이용 방안의 창출을 목적으로 하여, 지방계획의 방향을 제시하는 국토계획기본구상을 수립하는 것이다.

1968년의 최종보고서를 요약한 요약서(최종보고서 내용으로 대체) 다음에는 협의기관 의견내용(1968.5~1968.12월)이 협의기관, 의견내용, 비고의 순으로 협의기관별로 정리되어 있다. 재야전문가, 각도 건설국장회의, 정부여당연석회의, 전국경제인연합회 등 8개의 외부단체 협의내용과 내무부, 문교부, 상공부, 교통부 등 10개의 각부처 실무자 협의내용이 포함되어 있다. 외부 8개의 단체는 대부분 대단히 고무적이고, 조속히 확정되었으면 좋겠다는 긍정적인 내용이 대부분이고, 각부처 협의내용은 4대강유역권의 개발방향의 특색을 명시할 것을 요구하는 등 구체적인 의견이 제시되었고 비고란에는 조치내용이 언급되었다. 외부단체 및 각부처 협의내용을 일부 소개하면 다음과 같다. [21)]

재야전문가는 대단히 고무적인 내용으로 산업입지의 배열과 연결하는 기간고속도로망의 계획이 비범하다고 호평하였고, 각도 건설국장회의에서는 각도 건설사업의 지침으로 바람직하며, 권역별로 사회자본의 적소, 적량 투자는 훌륭하다고 밝혔다. 서울대학교 대학원 교수회의는 하나의 종합된 국가계획으로서 중요성을 가지는 계획으로 국민에 대한 적극적인 홍보활동이 필요하다는 의견을 피력하였고, 정부여당연석회의에서는 실천수단으로서 행정사항 연구가 필요하며 조속한 시일 내에 정부 단일안으로 만들자는 의견을 제시하였다. 전국경제인연합회는 수산자원 보호에 관한 언급이 부족하고, 기존도로의 개수, 포장, 확장에 대한 고려가 부족하다는 점을 지적하였다. 중앙도시계획위원회에서는 도시의 정비를 위한 강력한 통제수단을 첨가시켜서 조속히 확정짓기를 바란다는 의견을 제시하였다.

---

21) 건설부, 국토계획기본구상철(BA0138900), 1969, pp.141~154.

또한 각부처 실무자협의에서 내무부는 재정 신장을 감안한 부분별 투자계획 요구와 4대강유역권 개발방향의 특색을 명시할 것을 요구하였고, 문교부는 신흥도시 형성에 따른 인구이동을 감안한 교육용지 확보 의견을 제시하였고, 교통부는 관광자원 개발계획을 추가할 것을 건의하였다. 또한 재무부는 기본구상을 실현시키기 위한 구체적인 투융자 자금의 집행계획 필요성을 피력하였고, 농림부는 농경지 확대계획과 농업을 목적으로 하는 수자원개발 이용을 제안하였고, 국방부는 각 권역별로 군수산업을 육성하고 자주국방체제를 확립할 것과 항만 및 공군기지의 개발과 확충 등을 요구하였는데 기반영된 내용이거나 대부분 반영되었다.

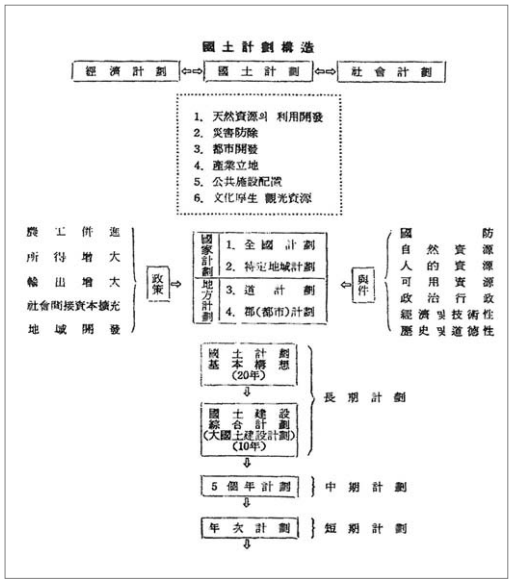
Ⅱ. 국토계획기본구상 보고서 내용

항구적 국토의 이용관리 및 개발방향이라는 부제를 가지고 있는 국토계획기본구상 최종보고서의 구성은 기본구상의 목적과 성격, 필요성 등을 밝힌 총설과 제1장 국민생활, 제2장 국토공간질서의 확립, 제3장 국토의 이용관리, 제4장 자원의 개발이용과 그 보전, 제5장 산업입지의 적정배치, 제6장 도시개발, 제7장 운송 및 통신의 현대화, 제8장 생활환경의 개선, 제9장 국토의 미래상, 제10장 본 구상의 실천을 위한 행정조치로 되어있다.

총설에는 기본구상의 목적과 성격, 국토계획 구조 등을 포함하고 있다. 기본구상의 목적과 성격은 국토건설종합계획 수립에 필요한 부분별 목표 및 방향설정을 목적으로 하며, 도 · 군계획 및 도시계획을 비롯한 국토개발계획의 지침으로써 작성한 장기계획으로 개발행정의 기본방침이다. 국토계획 구조는 20년 후를 상정한 기본구상에서 부문별 목표와 방침이 설정되면 다시 10년 계획으로서 구체적인 사업계획(국토건설종합계획)이 마련되고, 또 사업의 우선순위에 따라 2회의 5개년 계획으로 분류되고 이것은 다시 연차별 계획으로 발전되어 실천에 옮겨진다(【그림 4】참조).

제1장 국민생활은 생활수준과 노동력 및 소비수준에 대한 내용으로 의식주 생활과 문화생활에 대한 예측, 노동력 및 소비수준에 대한 예측을 포함하고 있다.

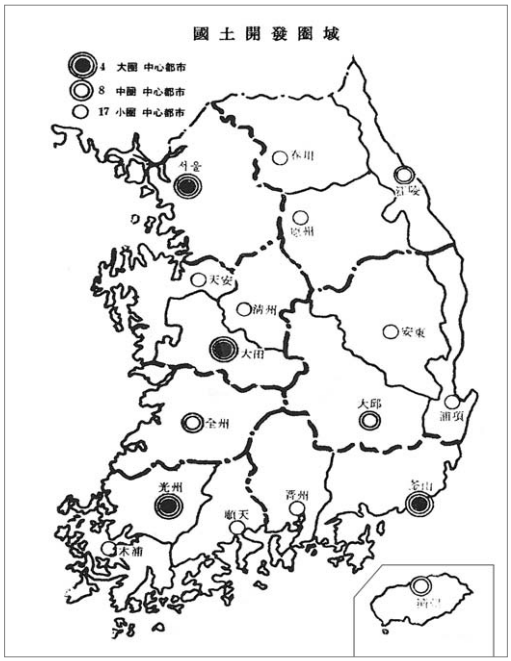
제2장 국토공간질서의 확립은 권역구분과 지역경제구조에 대한 내용을 포함하고 있다. 전통적인 관점에서 경기지방을 중심으로 관동(강원도), 양서(해서~황해도, 관서~평안도), 삼남(호서~충청도, 호남~전라도, 영남~경상도), 북관(관북~함북도, 관남~함남도)으로 호칭해 왔다. 국토계획에서 권역이 존중되는 이유는 ① 생산공간과 소비공간의 유통적 측면, ② 단위지역개발을 위한 중심지와 배후지역의 관계설정, ③ 지역간 경제변량의 파악에 도움, ④ 개발과정에서 파생되는 낙후지역 또는 침체지역과 부진지역의 결절화에 이바지함, ⑤ 새로운 통합지역에 대한 예측의 편의, ⑥ 지역간 시설투자 규모결정에 결정적 역할을 하게 되는 것이다.



【그림 4】 국토계획구조(BA0138900)

권역의 계층구조는 양대 특별시(직할시)를 중심으로 한 두개의 경제권과 자원적 측면에서 유역을 중심으로 한 4대권 및 현행 도단위 행정구역을 중심으로 한 8개 중권 및 4~5개 이상의 군단위가 모여 하나의 경제권 형성이 가능하다고 보여지는 배후지와 중심도시를 감안한 17개소권으로 층화하였다(【그림 5】 참조).

중부경제권은 수도권을 중심으로 태백권, 대전권, 전주권이 주위에 배분되어 중심과 배후지와의 관계에 놓여 있으므로 이 경제권의 개발방법은 서울을 중심으로 한 성형적(다핵) 발전이 기대되는 권역이라 할 수 있다. 부산을 중심으로



【그림 5】 국토개발권역(BA0138900)

한 남부경제권은 동해와 남해 및 서해안을 연결하는 대구권, 부산권, 광주권 등이 비교적 대등한 입장에 있으므로 대상(帶狀)성장이 이루어질 것으로 예상되며, 개발방법은 해안을 연결하는 대상의 유동성과 지역계열화에 중점을 두는 권역이라 할 수 있다. 4개 대권은 한강, 낙동강, 금강 및 영산강유역을 중심으로 획정한 것이고 8개 중권은 수도권, 대전권, 태백권, 전주권, 대구권, 광주권, 부산권 및 제주권으로 구분되나 이는 도행정구역과 거의 일치하고 있다.

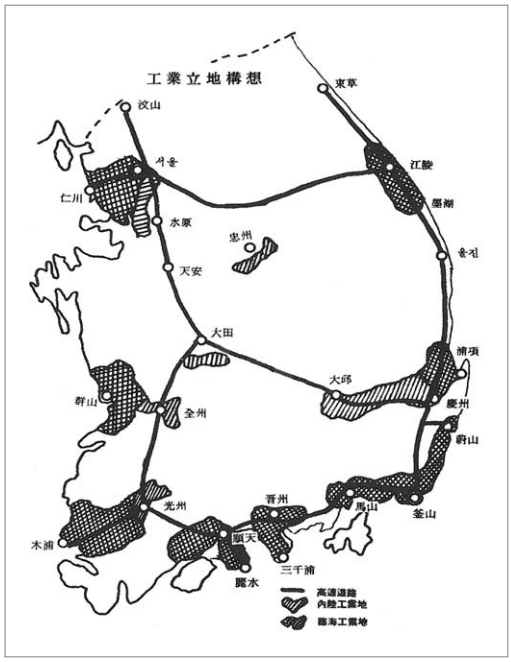
제3장 국토의 이용관리는 국토이용현황, 국토이용구분의 필요성, 국토이용의 방향에 관한 내용이 포함되어 있다.

국토이용의 현황은 좁은 국토에 높은 인구밀도를 형성하고 있어 합리적 공간질서 창출을 위해 토지공간의 기능별 전문화가 당면한 과제이다. 토지이용의 기능적 전문화의 필요성은 ① 전국적 지역분업체제 확립, ② 공공투자의 효율성 앙양, ③ 생산성 향상을 위한 산업의 적지 집단화, ④ 필요 불가결한 경우를 제외한 농경지의 타목적 전용의 억제, ⑤ 기조림(旣造林)한 지역의 개발 등 이용경합의 조정, ⑥ 농업투자의 중점화와 효율화, ⑦ 농어촌을 중심으로 한 커뮤니티 개발의 당위성 ⑧ 도시근교 농민에 대한 생활의욕의 저하방지, ⑨ 도시민을 위한 생산녹지의 확보책 등이 주요한 이유라 할 수 있다.

따라서 전국토를 ① 도시지역, ② 장차 도시로서 개발이 예견됨과 동시에 현

재 도시를 대상으로 한 환금성 작물 재배지역인 근교농지역, ③ 식량기지로서 국민의 식량생산을 주로 하는 순농지역, ④ 산림지역, ⑤ 휴양 및 자연 문화재보전지역으로 전문화함로써 국토의 뚜렷한 용도를 제시하였다.

제4장 자원의 개발이용과 보전은 인력개발과 자연자원의 내용이 포함되어 있다. 인력개발을 중심으로 과학기술을 이끌어 나가는 것이 필요하다. 자연자원은 지하자원, 수산자원, 대륙붕개발, 임산자원, 수자원, 에너지자원, 관광자원의 내용이 포함되어 있다.



【그림 6】 공업입지 구상(BA0138900)

제5장 산업입지의 적정배치는 산업입지 구조, 공업입지 전망, 공업입지 기본방향을 포함하고 있는데 공업입지 기본방향은 ① 적정규모의 집중과 초과공업(超過工業)의 분산, ② 산업교두보 구축, ③ 지역산업의 육성과 지역분업, ④ 지리적 자립성의 강화, ⑤ 공업지의 계열화, ⑥ 공업지구의 대단지화(콤비나트 형성), ⑦ 군수생산업(軍需生産業)의 적정배치(방위산업 적정배치) 등이다. 공업입지 구상은【그림 6】과 같다.

제6장 도시개발은 도시성장의 장래, 도시개발의 방향을 포함하고 있다. 도시개발 방향으로 수도 서울과 부산은 국제적으로나 전국적 규모의 역할이 점점 증대하고, 특히 관리중추기능의 확대와 그 효율화가 요구된다. 대구, 광주, 대전 등 광역도시의 중심이고 장래인구 50~200만인의 대도시로 성장할 것이 예

측되는 대규모 중심도시는 지방의 행정, 경제, 문화, 사회의 각 분야에서 주도적 역할을 담당하는 것은 물론 서울, 부산이 담당하는 기능 중 상당부분을 분담시킴으로서 지방주민의 전국 중심지향성을 순화시킨다.

제7장 운송 및 통신의 현대화는 공로, 철도, 항만, 항공 등의 개발방향과 통신의 개발방향을 포함하고 있다. 운송의 개발방향은 경제성장의 속도를 능가하는 운송수요의 증가를 합리적이고, 효율적으로 감당하기 위하여는 철도운송 일변도인 교통정책을 지양하고 운송수단별 배분의 적정을 기하는 운송구조상의 개선정책이 적절히 요청된다. 통신시설의 확장은 전화이용도수의 격증에 대비하여 초단파무선(Micro wave) 시설의 전국적인 가설과 회선의 대폭증대로 우선적으로는 국제간 전화시설의 확충과 국내주요 경제거점을 연결하는 도시간 전화시설이 시급하다.

제8장 생활환경의 개선은 주택, 상하수도, 공해대책, 농어촌전화 등의 내용이다. 주택정책의 방향은 1세대 1주택의 확보, 주택의 질적 향상, 표준주택의 건설 등이 있다.

제9장 국토의 미래상은 생산지역과 소비지역이 유기적인 체계화, 국토기능의 전문화와 생활권의 확대, 국토의 균형적 발전과 지역분업, 점에서 축으로, 내륙에서 해안으로, 농토의 확장과 합리적 이용 · 개발, 한해와 수해를 모르는 국토 등이 있다.

제10장 구상의 실천을 위한 행정조치는 이념구현책으로서 직접적으로는 10년 계획인 국토건설종합계획의 수립과 지방계획의 조정으로 그 목적을 달성할 수 있으나 거시적인 관점에서 「국토건설종합계획법」, 「도시계획법」, 「도로법」, 「하천법」, 「항만법」, 「건축법」, 「수도법」, 기타 관계법령의 제정과 개정이 필요하다.

위와 같은 국토계획기본구상은 구체적인 실천계획은 아니지만 정부내 각부처의 중장기계획의 지표를 통합 · 조정하였다. 또한 각부문별 목표 및 방향설정

과 도, 군계획 및 도시계획을 비롯한 각급 국토계획의 지침제시를 위하여 작성되었으며, 우리 국토의 바람직한 미래상에 도달하기 위한 개발행정의 기본방침으로서의 역할을 하게 되었다. 이 구상의 기본방향에 따라 제1차 국토종합개발계획이 1971년에 수립되어 1972년부터 1981년에 걸쳐 시행되었다.[22] 또한 국토공간 질서의 확립을 위한 전국토에 대한 최초의 권역구분(4대권, 8중권, 17소권)을 포함하고 있다는데 의의가 있다.

정우곤((주)원우기술개발)

22) 허재영,「국토계획의 효율적 집행에 관한 정책연구」, 국토개발연구원, 1986, p.33.

| Chapter Ⅱ |

06 국토종합개발계획 관련철

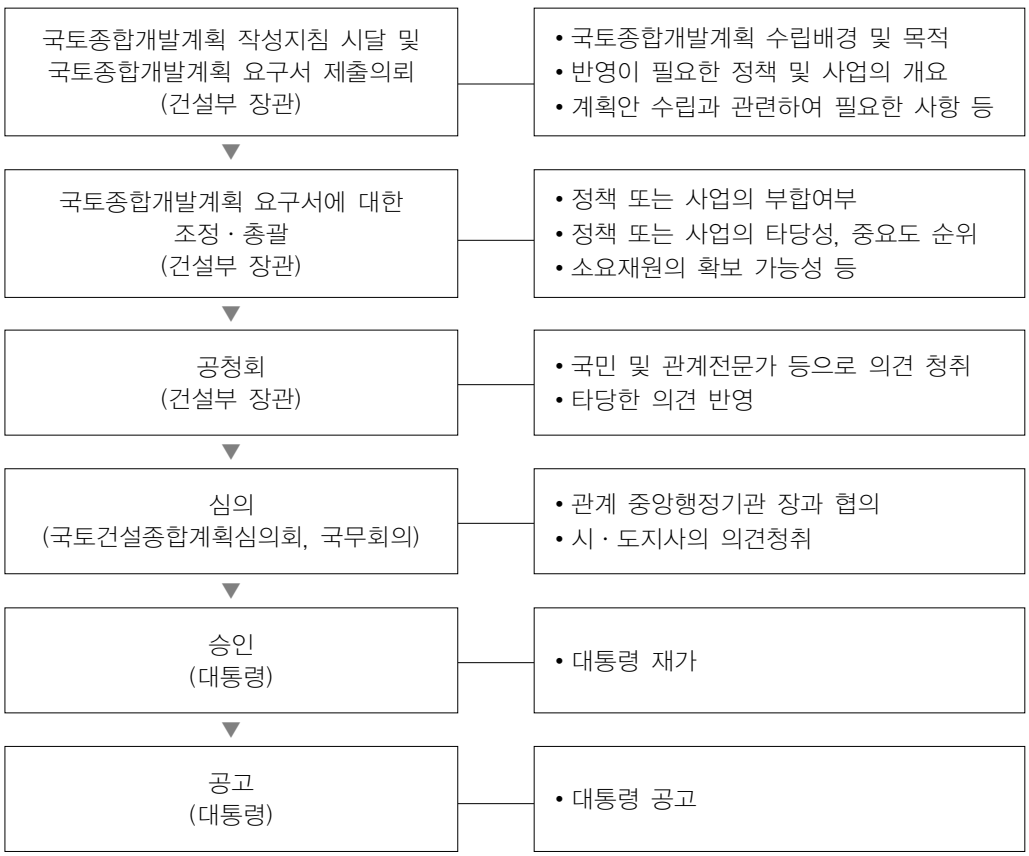
관리번호 : BA0050121
쪽　　수 : 178
생산년도 : 1971년
생산기관 : 건설교통부

이 문서철은 '제1차 국토종합개발계획(國土綜合開發計劃)'을 확정하는 과정에서 제15차 국토건설종합계획심의회에 심의요청한 국토종합개발계획(안)과 심의회에서 의결된 국토종합개발계획(안)을 국무회의 상정 및 심의의결을 거쳐 대통령의 재가로 확정된 국토종합개발계획을 포함하고 있다. 제1차 국토종합개발계획 그 자체는 널리 알려져 있지만 본 문서철에서는 심의안 중심으로 작성되어 관련 도면들이 첨부되지 않았고, 계획내용들이 요약형식으로 포함되었으나 심의회 이전의 사전 관계부처 협의내용과 조치결과가 포함되어 있다. 또한 심의회에 따른 주요의견과 조치계획 그리고 대통령의 재가를 득하는 과정의 문건들이 포함되어 있다.

1960년대부터 경제개발 5개년 계획이 추진되어 급속한 경제성장이 이뤄지기 시작하고, 1970년대는 고도 경제성장을 위한 국토의 구조적 기반으로 고속도로, 철도, 전력, 다목적댐 등 각종 기반시설의 건설이 중요했다. 동시에 인구의 도시집중, 특히 수도권의 인구집중으로 소득과 경제기회의 지역간 격차의 문제 해결을 위해 수도권 인구집중을 방지하고 거점지역을 육성하여 지역균형발전을 유도하는 정책이 필요하게 되었고, 또한 경제 성장과정에서 파생된 환경오염문제 해결의 중요성도 서서히 인식하게 되었다.

정부는 이같이 급격한 공업화와 도시화과정에서 나타난 여러 가지 폐해를 제거하는 동시에 미래의 장기적 고도 경제성장의 합리적 기반을 마련하기 위해 '제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)'을 수립하게 되었다. 이 계획은 제3차 경제개발 5개년 계획(1972~1976년)이 시작되는 1972년에서 제4차 경제개발 5개년 계획(1977~1981년)이 끝나는 1981년까지의 10년간을 계획기간으로 하고 있다.

국토종합개발계획의 일반적인 수립절차는 국토종합개발계획 작성지침 시달 및 전국계획 요구서 제출을 의뢰하고, 계획안에 대한 조정 · 총괄, 공청회, 심의 공고 등의 다음 【그림 7】과 같다.



【그림 7】 국토종합개발계획 수립절차

1968년에 국토계획기본구상이 확정됨에 따라 1969년부터 국토종합개발계획은 본격적인 착수에 들어가서 1971년 8월 30일 국토건설종합계획심의회 심의, 9월 7일 국무회의 심의의결, 10월 7일 대통령 재가, 10월 27일 대통령 공고 제26호로 공고되었다. 이러한 계획안이 확정되기까지 17개 관계부처간의 협의, 국토건설종합계획심의회 5회, 소위원회 9회에 걸쳐 심의를 거쳤고, 세미나와 10회에 걸친 공청회를 가졌을 뿐 아니라 UNDP/SF [23] 작업단에 의한 2년간의 검토가 있었으며, 구체적인 추진경위는 다음과 같다. [24]

- 1969.5월 국토계획조사단을 대통령령 제3991호에 의거 설치
- 1969.5월 국토종합개발계획 작성지침 시달과 함께 전국계획요구서 제출의뢰
- 1969.5월 국무총리의 국토종합개발계획 수립 협조지시
- 1969.6월 경제장관회의 보고
- 1969.7월 관계부처 실무자 전체회의 개최
- 1969.8월 계획주무과장 해외자료 수집(자유중국, 일본)
- 1969.12월 국토종합개발계획 제1차 시안 작성
- 1970.1월 UNDP/SF 지역계획사업단 내한 계획수립 지원
- 1970.2월 국토종합개발계획 제1차 시안 공청회 개최
- 1970.3월 UNDP 지역계획사업단과 합동검토
- 1970.3월 제1차 시안 제11차 국토건설종합계획심의회 보고
- 1970.3~5월 제1차, 2차, 3차, 4차 소위원회(4회)
- 1970.5월 제12차 국토건설종합계획심의회에 소위원회 심의 결과보고
- 1970.6월 서울대학교 행정대학원 주최로 세미나 개최
- 1970.7월 제2차 시안 작성
- 1970.7월 권역별계획 지방공청회를 각도별로 개최

---

23) 유엔개발계획(United Nations Development Programme)은 유엔 전체의 개발 원조계획을 조정하기 위한 기관이다. 1965년 유엔특별기금(UNSF: UN Special Fund)과 확대기술원조계획(UN EPTA: UN Expanded Program of Technical Assistance)을 통합 · 설립하여 1966년 1월 발족한 기관으로 개도국에 대한 유엔의 개발원조계획을 조정하는 것을 목적으로 하며, 사무국은 뉴욕에 위치하고 자금은 유엔과 피원조국에서 부담한다.

24) 국토개발연구원, 「국토계획의 효율적 집행에 관한 정책연구」, 1986, pp.335~336.

- 1970.7월 제5차, 6차 소위원회 제2차 시안 심의
- 1970.7월 제13차 국토건설종합계획심의회에 제2차 시안 보고
- 1970.8~9월 제3차 시안 작성
- 1970.10월 제7차 소위원회 제3차 시안 심의
- 1970.10월 제14차 국토건설종합계획심의회에 제3차 시안 보고
- 1971.3~8월 UNDP 지역계획사업단 작업성과 반영
- 1971.8월 국토종합개발계획(안)을 소위원회에서 심의
- 1971.8.30 제15차 국토건설종합계획심의회 의결
- 1971.9.7 국무회의 심의 · 의결
- 1971.10.7 대통령 재가
- 1971.10.27 대통령 공고 제26호

문서철은 제15차 국토건설종합계획심의회 의견조치 내용('71.8.31), 국토종합개발계획(안) 심의요청 공문('71.8.27), 제15차 국토건설종합계획심의회('71.8.30)에 상정된 국토종합개발계획(안), 심의의결된 내용을 국무회의에 상정 요청하는 공문('71.9.3), 국무회의 심의의결('71.9.7)을 거쳐 대통령의 재가를 득하는 문서, 대통령의 재가로 확정된 국토종합개발계획의 관보게재를 의뢰하는 공문('71.10.27), 대통령 직인이 찍힌 공고문('71.10.27), 관보게재를 위한 국토종합개발계획 요지 등의 문건이 편철되어 있다. 따라서 내용의 전개 순으로 Ⅰ. 제15차 국토건설종합계획심의회에 상정된 안건(제안서), Ⅱ. 심의회 의견 조치계획, Ⅲ. 심의회 이후 공고과정으로 나누어 살펴보고자 한다.

Ⅰ. 제15차 국토건설종합계획심의회에 상정된 안건(제안서)

상정된 국토종합개발계획(안) 제안서는 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항으로 관계법령(「국토건설종합계획법」 제4조, 제7조, 제8조, 제15조가 발췌됨)과 관계부처 협의내용을 포함하고 있으며, 마지막으로 제안 설명서(요약된 내용)가 첨부되어 있다.

제안이유는 모든 자원의 효율적인 개발과 이용, 보전에 관한 기본계획으로 확정하고자 하며, 국토종합개발계획은 10개년('72~'81)에 걸쳐 개발가능한 모든 부문의 기본방침을 제시하고, 궁극적으로는 국민경제의 극대화와 능률화를 통한 국민복지의 향상에 이바지하는데 있다.

주요골자는 공업국가로의 발전을 촉진하여 수출을 확대하고 영농기반을 혁신하여 농어촌 근대화를 이룩하려는 국가목표를 조속히 달성하기 위한 산업기반의 구축, 교통 · 통신시설의 확충정비, 도시개발, 생활환경의 개선, 수자원개발과 국토보전 등을 내용으로 각 부문별계획과 국토개발권역으로 설정된 8개 중권에 대한 개발의 기본구상 및 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 계획의 관리와 집행 등의 내용이다.

제15차 국토건설종합계획심의회 상정 이전의 관계부처 협의에 따른 의견조치결과는 부처별, 부문별(보고서 해당분야), 의견, 조치내용이 표로 정리되어 있다. 경제기획원, 농림부, 산림청 등 13개 부처와 협의하였는데 내무부, 교통부, 국방부, 문교부, 보사부, 수산청 등은 의견이 없었고, 경제기획원, 농림부, 산림청이 제3차 경제개발 5개년 계획과 부합하도록 요구하는 등 다양한 의견을 제시하였으며, 그 내용의 일부를 소개하면 다음과 같다.

경제기획원은 1969년으로 된 기준년도를 1970년으로 수정을 요구하고, 양곡 수급계획, 철도차량 증강계획, 공항수송 수요 등의 계획을 제3차 경제개발 5개년 계획에 부합시킬 것을 요구하여 반영되었고, 철도건설 계획중 경전선 전철화계획 삭제와 컨테이너 건설계획 중 인천, 부산항 이외의 울산, 군산, 묵호항을 제외하도록 요구하였으나 묵호항을 포함한 부산, 인천의 3개항이 계획되었다. 농림부는 식량수급 전망의 계수 수정, 경지정리 가능면적, 농업용수 개발실적 등을 제3차 경제개발 5개년 계획의 수치에 일치하도록 요구하고, 식량자급을 주곡자급으로 수정을 요구하여 반영되었다. 상공부는 에너지의 모든 수치를, 체신부는 통신수요를 제3차 경제개발 5개년 계획에 일치시키도록 요구하여

반영되었다. 따라서 국토종합개발계획의 전반기 계획은 제3차 경제개발 5개년 계획을 반영하였고, 부합되도록 계획되었다.

제안설명서(요약내용)의 구성은 계획작성의 기본이념을 밝힌 총설과 제1부 기본계획, 제2부 부문별계획, 제3부 권역별계획, 제4부 계획의 관리와 집행으로 구성되어 1971년에 발간된 최종보고서 국토종합개발계획의 목차와 동일하게 되어 있다.

총설에는 계획에 임한 기본자세, 계획의 성격, 계획기간, 기준년도(1970) 등을 포함하고 있으며, 제1부는 기본계획으로 기본목표, 개발정책, 계획의 모형(토지이용, 국민경제)의 내용을 포함하고 있다.

기본목표는 도시지역과 농촌지역이 균형 있게 발전하고 농업과 공업이 병행 발전할 수 있도록 모든 산업을 조화 있게 배치하여 국민이 보다 안전하고 풍요한 생활을 영위할 수 있도록 국토구조와 환경을 개선하는 것을 목표로 세부적으로 국토이용관리의 효율화, 개발기반의 확충, 국토포장 자원개발 및 자연의 보호 · 보전, 국민생활환경 개선이 있다.

개발정책은 국토종합개발계획의 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 거점개발방식(據點開發方式)을 주요 수단으로 하여 생산성이 높은 대규모사업을 우선하여 실시함으로써 그 사업의 효과가 전국토에 상호 연쇄적으로 파급하도록 하여 대규모 공업기지의 구축 · 정비, 교통 · 통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비, 부진지역개발을 위한 지역기능 강화 등이 있다.

경제규모는 국민총생산이 1970년 2조 5,620억원에서 1981년 약 6조 4,012억원(1970년 기준)으로 약 2.5배 증가될 것으로 예상되고, 1인당국민총생산은 1970년 81,809원(223불)에서 1981년 약173,000(544불)로 약 2.1배 증가될 것으로 【표 4】와 같이 예상되었다.

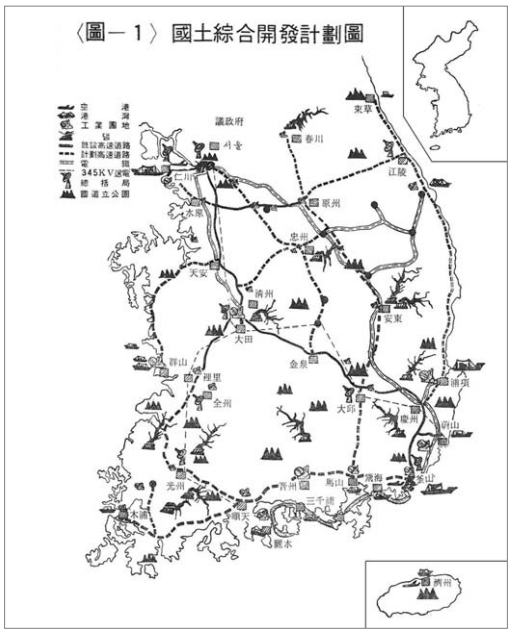
【표 4】 경제규모

(1970년 가격)

구분	단위	1970	1976	1981	증가율 (%)	계획기간중 연평균증가율(%)		
						'72~'76	'77~'81	'72~'81
국민 총생산	10억원 (백만불)	2,562.0 (6,994)	4,257.1 (13,353)	6,401.2 (20,078)	149.9 –	– –	– –	– –
성장율	%	9.7	8.5	8.5	–	8.6	8.5	8.5
1인당국민총생산	원 (불)	81,809 (223)	123,951 (389)	173,005 (544)	111.5 –	7.0 –	6.9 –	6.9 –
인 구	천인	31,317	34,345	37,000	18.1		–	–
증가율	%	1.8	1.5			1.5	1.5	1.5

자료 : BA0050121, p.35.

제2부는 부분별 계획으로 산업기반의 구축, 교통 · 통신망의 정비 · 확충, 도시개발, 생활환경의 개선, 수자원개발, 국토보전으로 구성되어있으며 주요 계획은 【그림 8】과 같다.



【그림 8】 국토종합개발계획도

자료 : 대한민국정부, 국토종합개발계획, 1971, p.7.

산업기반의 구축으로 중화학공업 비중을 높이는 공업입지계획을 수립하여 대규모 공업단지 건설과 임해공업개발 기반이 중점 추진되었다. 동남해안 중화학공업벨트조성은 포항, 울산, 마산, 삼천포, 여수 등의 동남해안에 공업도시를 중심으로 관련된 여러 연관사업이 계열화되어 생산성을 높일 수 있는 콤비나트 전략을 채택했다. 서해안(경기만) 임해공업지 개발은 인천에서 아산만에 이르는 지역에 수도의 새로

운 임해공업지역으로 서울의 시장수요와 숙련노동력을 이용한 고도의 가공을 목적으로 하는 경공업이 주축을 이루게 되었다. 그리고 농수산업 생산기반의 혁신으로 주곡자급을 위한 농업생산기반의 확충으로 농경지의 보전과 확충, 수리시설의 확충, 경지정리 확대 등이 있다.

교통 · 통신망의 정비 · 확충으로 우리나라 운송구조가 철도에 높은 의존도를 보였으나 급속히 증대되고 다양화하는 운송수요를 담당하는 각종 교통수단간의 균형적 발전이 요구되어 왔으며, 1968년 서울~인천, 서울~부산간 주요노선에 고속도로가 건설되어 새로운 전환점을 가져왔다. 따라서 대도시와 대규모 공업지간을 고속도로로 연결함으로써 전국을 1일 생활권으로 형성하는 계획을 추진하였다.

도시개발은 서울, 부산, 대구 등 과대화하는 대도시의 인구 및 공업을 분산하기 위해 대도시에 있어서는 현행 토지용도지역제를 한층 강화하는 한편 개발예정지역의 지정과 도시의 무질서한 평면적 확산을 방지하는 차단녹지 등 개발제한구역(Green Belt)을 지정한다.

생활환경의 개선으로 주택보급률을 85%로 제고하고, 저렴주택의 대량공급을 위한 대책을 추진한다.

수자원개발은 4대강유역의 종합개발계획을 적극 추진하여 한해와 수해를 줄이고 용수공급을 촉진하며, 공업화와 도시화의 진전에 따른 각종 용수수요의 증대에 대응하기 위한 다목적댐 및 주요하천의 하구언(河口堰) 개발을 촉진한다.

국토보존은 조림 및 사방, 국 · 도립공원 등 자연의 보전과 위락공간 확보, 문화재의 보호보전, 국제관광자원의 적극개발이 있다.

제3부는 권역별 계획으로 국토계획기본구상에서 설정한 우리나라의 개발권역은 자원적 측면에서 유역을 중심으로 한 4대권과 현행 도단위 행정구역을 중심으로 한 8개중권과 이를 다시 8~10개의 군단위가 모여 경제권형성이 가능한 배후지와 중심도시를 감안한 17개 소권으로 구분하고 있으나 권역별 개발구상

에서는 8개권을 개발단위로 하였다. 따라서 권역별 개발구상은 다음과 같다 (【표 5】 참조).

【표 5】 권역구분

(단위 : ㎢)

4대권	8중권	주기능	범위	면적(1970)
4	8	–	32개 시 140개 군	98,477 (100.0)
한강 유역권	수도권	중추관리	서울, 경기 강원도(철원)	12,395 (12.6)
	태백권	자원 · 산업	강원도 충북(충주, 중원, 단양, 제천)	18,540 (18.8)
금강 유역권	충청권	농업 · 공업	충북(태백권 포함지역 제외) 충남(서천군 제외)	13,134 (13.3)
	전주권	농업 · 공업	전북(남원, 순창 제외) 충남 서천군	7,134 (7.2)
낙동강 유역권	대구권	공업 · 농업	경북	19,798 (20.1)
	부산권	상업 · 공업	부산, 경남	12,321 (12.5)
영산강 유역권	광주권	농업 · 공업	전남 전북(남원, 순창)	13,326 (13.6)
제주권		관광 · 상업	제주	1,829 (1.9)

자료 : 국토종합개발계획 관계철(BA0050121)

수도권은 우리나라의 정치, 경제, 사회, 문화의 중심지이며 전국적인 중추관리기능을 갖는 권역으로서 수도 서울을 중심으로 형성되고 있다. 태백권은 권역이 포장하고 있는 풍부한 광물과 수산, 산림, 관광 등 자연자원을 개발하여 공업발전에 따른 국내 자원공급원으로서의 기능을 강화한다.

충청권은 우리나라 중앙부에 위치한 권역으로서 북서쪽의 예당평야와 서산평야 및 남쪽의 내포평야를 미작지대로 개발 · 보전하며 대전, 청주, 천안을 권

역내 발전축으로 하여 수도권을 비롯한 인접권역과 연관하여 개발한다. 전주권은 호남평야를 대식량기지로 하고 전주, 이리, 군산, 비인을 공업지대로 개발하여 이출인구의 정착화를 도모한다.

대구권은 금호평야 및 안동분지 등 낙동강연안평야를 식량기지로 하고 대전, 안동, 포항을 권역내 거점도시로 육성하며, 특히 대구를 권역내 중심도시로 육성하여 기능을 강화하는 동시에 광주권과 유기적으로 연관하여 개발을 도모한다. 부산권은 김해평야와 낙동강 및 남강연안유역평야를 식량기지로 개발하고, 마산, 부산, 진해, 마산, 삼천포를 공업대상지역으로 육성하여 국제진출의 기지로서의 기능을 강화한다.

광주권은 영산강유역 및 해안지대평야를 식량기지로 하고, 광주~나주~목포를 대상(帶狀)으로 개발하여 지역발전 주축으로 하는 동시에 여수지구를 공업지역으로 개발한다.

제주권은 한라산의 수려한 관광자원과 어업전진기지로써의 지리적 특수여건을 살려 제주시와 서귀포를 연관 · 개발하여 국제적 관광지로 적극 조성한다.

제4부는 계획의 관리와 집행으로 종합적 토지대책(토지이용 법제화), 개발촉진을 위한 제도개선, 법령정비, 국토계획의 관리를 포함하고 있다. 주요 내용은 국토종합개발계획의 목표를 달성하기 위해 토지이용의 법제화, 지가의 공시제, 개발이익의 환수제를 도입하는 것이다.

Ⅱ. 국토건설종합계획심의회 의견 조치내용

제15차 국토건설종합계획심의회 의견조치 내용은 '제9차 소위원회심의 결과보고' 라는 소제목이 붙여져 있으며, 의견내용, 의견제시 위원, 조치내용이 표로 정리되어 있다. 7명의 위원이 13개의 의견을 제시하였는데 의견과 조치내용을 일부 소개하면 다음과 같다. 김OO 위원의 인구증가율 1.5%는 과다 책정이 아닌가에 대하여 인구문제의 주무부서인 경제기획원(통계국)과 사전 협의된 숫

자이며 UNDP/SF에서도 타당한 것으로 추정되고 있는 것으로 조치하였다. 송OO 위원과 박OO 위원의 서울 등 대도시 인구분산책을 구체적으로 실현방안을 제시하라는 의견에 대하여 도시화율 산출근거를 제시하고 1981년 서울시 인구규모를 6,300천인으로 추정하고 별표(별첨자료)를 통하여 인구분산계획을 제시하였다. ① 1970.4.3 국무회의에서 의결한 수도권인구의 과밀집중 억제에 관한 기본방침을 '73년부터 강력히 추진한다, ② 서울시가 조사·보고한 공해업소 2,591개를 서울시 행정구역 외로 이전 분산한다, ③ 준공업지역 내(영등포지구)의 공업 약 500개 업체를 점차로 분산한다, ④ 특정시설제한구역을 설정한다(일정 건축물의 기준연면적이상), ⑤ 수도에 위치할 필요가 없는 관공서를 적극 소산한다, ⑥ 서울에 공장을 갖지 않은 국영기업체의 본사를 현지로 이전한다는 6단계를 제시하였다. 부총리의 에너지 및 식량수급 전망 등을 국토계획에서 취급함이 타당한 것인가에 대하여 재검토가 필요하다는 의견에 제반시설수요 상정을 위한 지표인 동시에 경제개발 5개년 계획 등 타분야 계획에서 사용한 공인기록을 참고지표로 활용한 것이라고 조치하였다.

그 외에도 참고의견 요지가 6개항으로 정리되었는데 소개하면 다음과 같다. 석탄생산량이 과다 책정되었다고 지적하는 분이 있으나 가격정책이 문제임으로 적당한 생산량이 책정된 것으로 본다(류OO 위원). 고속전철계획은 교통부가 성안중에 있는 철도종합계획에 따라 추후 조정토록 하였으면 좋겠다(교통부장관). 각 위원의 의견을 종합하여 소위원회에서 조정·반영할 것을 전제로 전체 계획안은 통과시킬 것을 제안한다(박OO 위원).

Ⅲ. 국토건설종합계획심의회 이후 공고과정

1971년 8월 30일 제15차 국토건설종합계획심의회에서 심의의결된 국토종합개발계획(안)을 국무회의에 상정하기 위해 국무회의 의장에게 보내는 공문과 안건의 제안서(의결주문, 제안이유, 주요골자 등)의 앞부분만 편철되어 있다.

그리고 1971년 10월 7일 대통령의 재가로 확정된 국토종합개발계획을 「국토건설종합계획법」 제15조 제3항의 규정에 따라 그 요지를 공고하기 위한 관보게재를 의뢰하는 공문, 1971년 9월 7일 제63회 국무회의 심의의결을 거쳤기에 대통령의 재가를 앙망하여 10월 7일 대통령이 서명한 문서, 대통령의 재가에 따라 10월 27일 공고하기 위한 대통령의 직인이 찍힌 문서, 대통령 공고 제26호를 공고하기 위한 국토종합개발계획 요지가 포함되어 있다.

이렇게 확정된 제1차 국토종합개발계획은 거점개발전략을 도입하여 동남해안공업기지의 건설이 이루어져 중화학공업으로의 구조적 변화가 야기되었으며 지방공업단지 건설 등 지방공업육성의 기초도 구축되었다. 또한 주요 간선고속도로의 건설을 통해 전국 1일 생활권의 기틀도 형성되었으며, 4대강의 종합개발을 통해 치수와 각종 용수공급이 원활히 이뤄지는 성과도 있었다. 그러나 거점개발전략으로 서울, 부산(경부축) 등 대도시에 인구가 집중되고 여타 지역은 상대적으로 인구가 감소하여 수도 서울의 과밀과 국토이용의 양극화하는 부작용을 수반하게 되었다. 또한 도시지역에서는 부동산 투기로 인해 지가의 상승이 이루어지고 주택가격이 폭등하는 등 많은 문제를 야기했던 것으로 평가되고 있다. [25)]

전국적이고 체계적인 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)이 공포 · 시행됨으로써 전국적인 차원에서 국토개발이 구상되고 제도화되었다는 점에서 국토계획이 정착되는 하나의 분기점으로 볼 수 있다.

정우곤((주)원우기술개발)

25) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, p.242.

Chapter Ⅱ

07 제2차 국토종합개발계획 관계철

관리번호 : BA0050126
쪽　　수 : 324
생산년도 : 1981년
생산기관 : 건설교통부

이 문서철은 '제2차 국토종합개발계획(國土綜合開發計劃)'을 확정하는 과정에서 제20차 국토건설종합계획심의회('81.12.16)에서 심의의결된 제2차 국토종합개발계획(안)을 국무회의에 상정하고자 하는 안건으로 제2차 국토종합개발계획(안), 제2차 국토종합개발계획(안) 요약을 포함하고 있다. 문서철은 심의안 중심으로 작성되어 개발계획관련 도면들이 대부분 첨부되지 않고, 계획내용들이 요약형식으로 포함되었으나 국무회의 이전의 관계부처 의견조치결과, 각계 의견 및 공청회 의견조치결과가 포함되어 있다. 또한 문서철 후반부에는 국무회의에 동시에 상정되었던 안건으로 「국토이용관리법」에 근거해 추진되었던 '중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안)'의 내용도 포함되어 있다. 제2차 국토종합개발계획이 확정되는 과정의 여러 가지 내용도 파악할 수 있으나, 후반부의 「국토이용관리법」에 근거해 결정된 토지이용기본계획(안)은 보기 드문 자료이다.

제1차 국토종합개발계획은 거점개발방식을 도입함으로써 국토개발이 경제성장을 효율적으로 뒷받침했다는 긍정적 평가를 받았으나, 대도시의 인구 및 산업집중, 지역간 발전격차 발생, 공업화에 따른 자연환경 훼손 및 공해발생은 해결되어야 할 과제로 대두 되었다. 또한 '80년대의 경제성장 지속과 생활수준의 향상에 따라 생활의 질을 추구하는 사회가치관의 형성 등 국민생활측면에서의 큰 변화가 예상되었다. 따라서 제1차 국토종합개발계획의 문제점을 해결하

고 '80년대의 각종 경제 · 사회변화에 부응하는 요구에서 '제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)' 은 출발하였다.

계획이 작성됨에 있어서는 정부내 17개 부처의 계획자료 제출과 협조가 있었으며, 국토개발연구원의 3년여의 연구 · 검토, 국민 각계각층의 의견을 반영하기 위한 공청회, 국정자문회의 보고, 국토건설종합계획심의회의 심의를 거쳐 수립되었으며 추진경위는 다음과 같다.[26] 제1차 국토종합개발계획은 국토건설종합계획심의회 5회, 소위원회 9회 등 수차례의 위원회가 개최되었으나 제2차 국토종합개발계획은 축척된 자료와 기술 · 경험 등으로 국토건설종합계획심의회 1회로 추진되었으며, 제1차 국토종합개발계획은 건설부 중심으로 추진되었으나, 국토개발연구원 설립(1978년)으로 제2차 국토종합개발계획은 국토개발연구원이 많은 기여를 하였다.

- 1979.12월 국토개발장기구상(1982~2001년)작성
- 1980.6월 제2차 국토종합개발계획 작성지침 시달(관계부처)
- 1980.3~10월 국토개발연구원 작업
- 1980.10~12월 관계부처 실무자회의(16회)
- 1980.12월 제2차 국토종합개발계획 제1차 시안 작성
- 1980.2월 국토개발연구원 작업실무단 편성
- 1981.6월 경제장관협의회 보고
- 1981.6~8월 관계부처 협의
- 1981.8월 대통령 보고
- 1981.8월 민정당 정책위원회에 보고
- 1981.8월 국회 건설분과위원회(조찬회)에 보고
- 1981.9월 국토개발연구원 자문위원회에 골격안 보고
- 1981.9~10월 공청회 개최
- 1981.10월 국정자문위원회 보고
- 1981.12.16 국토건설종합계획심의회 심의

26) 허재영(1986), 전게서, pp.337~338.

- 1981.12.22 국무회의 심의의결
- 1981.12.24 대통령 재가
- 1981.12.31 대통령 공고 제80호

문서철은 제20차 국토건설종합계획심의회에서 심의의결된 제2차 국토종합개발계획(안)과 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안)을 국무회의에 상정 요청하는 기안문(국계430-25957, '98.12.18), 제2차 국토종합개발계획(안) 국무회의에 상정하는 안건(제안서), 제2차 국토종합개발계획(안) 요약, 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안) 상정하는 안건(제안서), 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안) 요약, 1981년 12월 22일 국무회의 심의의결을 거쳐 확정된 제2차 국토종합개발계획을 공고하도록 요청하는 기안문(국계430-26798, '81.12.30)과 국무회의 심의의결에 따른 대통령의 재가를 득하는 문서와 대통령 공고문이 첨부되어 있다. 따라서 제2차 국토종합개발계획(안)과 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안)을 나누어 살펴볼 수 있다.

Ⅰ. 제2차 국토종합개발계획(안)

제2차 국토종합개발계획(안) 국무회의 상정건(제안서)은 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항이 있으며, 첨부로는 「국토건설종합계획법」 발췌(제3조, 제4조, 제5조, 제8조, 제15조), 관계부처 의견 조치결과, 각계의견 및 공청회의견 조치결과, 제2차 국토종합개발계획(안) 보고서가 포함되어 있다.

제안이유는 향후 10년간('82~'91)에 대한 국토개발에 관한 기본계획인 제2차 국토종합개발계획을 확정하고자 제20차 국토건설종합계획심의회('82.12.16)의 심의의결을 거쳐 제안하는 것임을 밝히고 있다. 주요골자는 인구와 산업의 지방정착을 유도하여 국토의 균형발전을 도모하기 위한 국토개발의 기본방향으로서 국토의 기본목표, 인구정착 기반의 조성, 자원개발과 환경보전, 국민생활환경의 정비, 국토개발기반의 확충, 국토의 이용과 관리 등으로 구성되어 있

으며 기본목표와 개발전략을 열거하고 있다.

관계부처 의견조치결과는 부처별, 부문별, 의견, 조치내용이 표로 정리되어 있으며, 경제기획원, 내무부, 농수산부 등 12개 부처의 의견이 제시되었는데 대부분 제시된 의견대로 반영되거나 조정 · 반영되었는데 일부 내용을 소개하면 다음과 같다.

경제기획원에서 대구~안동, 전주~거창간 고속도로 건설계획은 수요를 감안하여 재조정하도록 함에 따라 계획안에서 제외되었고, 서울~대전간 고속도로 확장계획을 서울~수원간으로 조정하도록 함에 따라 반영되었다. 내무부에서는 부산시 인구 동결(1991년 390만명) 시책에서 제외하도록 의견이 제시되어 계획인구가 420만명으로 조정되었다. 동력자원부에서는 LNG 도입계획과 정유시설 확장계획을 추가하고, 원자력발전소 후보지점에 이목, 송공을 추가하고, 화력발전소 후보지점에 가덕, 우천을 추가하고, 양수발전소 후보지점에 진주, 예천을 추가하고, 합천을 제외하도록 요청함에 따라 반영되었다. 또한 교통부에서는 지하철(서울 · 부산) 건설계획을 재조정하는 의견이 제시되어 재조정되었고, 환경청에서는 환경관리권을 수계별, 대기영향권 및 기온현상권별로 특성을 고려하여 7개(서울, 춘천, 대전, 광주, 대구, 부산, 제주)의 관리권으로 재조정하도록 함에 따라 당초 5개 관리권에서 8개 관리권으로 조정 · 반영되었다. 철도청에서 연당~평창간 산업선 전철화계획은 타당성 조사 후 재검토하도록 하는 의견이 제시되어 반영되었고, 대구~경주~부산간 전철화계획은 대구~경주~부산~대구를 연결하는 순환선 전철화계획으로 의견이 제시되었으나 반영되지 않았다.

각계 의견 및 공청회 의견조치결과는 건의처, 건의내용, 조치결과가 표로 정리되었는데 국정자문회의, 서울공청회 등의 건의는 대부분 반영되었으며 내용의 일부를 소개하면 다음과 같다. 국정자문회의 및 강원도 · 서울공청회에서 제2차 성장거점도시로 춘천과 남원을 추가하도록 하는 의견이 반영되어 10개에서 12개의 제2차 성장거점도시가 지정되었다. 서울 · 부산 · 경남 공청회에서

부산의 개발억제정책 재고의 요청에 따라 수도권과 같은 정책에서 분리하여 억제에서 성장관리로 정비방향이 설정되었고, 국정자문회의에서 장래의 경제성장에 대비한 항만시설 확충요구에 따라 1991년 이후 물동량증대에 대비하여 안정, 목포, 광양, 창원 등을 신항건설계획 검토방침에 추가되었으며, 공청회에서 수도권 신국제공항 입지를 서울과 대전의 중간지점에 선정하도록 건의됨에 따라 신국제공항 건설계획이 서울~대전간으로 반영되었다.

상정된 제2차 국토종합개발계획(안)의 보고서 구성은 제1편 계획의 기본목표, 제2편 경제사회 전망, 제3편 주요부분 계획(인구정착기반의 조성, 자원개발과 환경보전, 국민생활환경의 정비, 국토개발기반의 확충), 제4편 국토의 이용과 관리로 1982년에 발간된 최종보고서의 제1편 계획의 배경과 기본목표, 제2편 인구정착기반의 조성, 제3편 자원개발과 환경보전, 제4편 국민생활환경의 정비, 제5편 국토개발기반의 확충, 제6편 국토의 이용과 관리와 같이 내용은 같으나 일부 다르게 구성되어 있다.

제1편 기본목표와 개발정책에서 경제성장과 균형개발의 동시추구로 국민복지 향상의 기본이념에 따른 기본목표는 지역간 균형개발과 안보적 차원에서 인구의 지방정착 유도, 산업기반시설 확충으로 개발가능성의 전국적 확대, 국민생활환경의 종합적 정비확충으로 복지수준 향상, 국토부존자원의 개발과 자연환경의 보전이 있다. 개발전략은 1990년대의 본격적인 균형개발을 위한 선행충족단계로서 지방중심도시를 핵으로 한 광역개발에 주안을 두고 서울, 부산의 인구 및 산업집중 억제, 대전, 광주, 대구의 중점육성으로 대도시 지향형 인구수용, 후진지역은 국가사업으로 종합개발, 지역기능 강화를 위한 교통, 통신 등의 사회간접자본 확충이 있다.

제2편 경제 · 사회전망에서 경제와 관련하여 【표 6】과 같이 1970년대의 높은 경제성장을 바탕으로 계획기간 중 국민총생산은 연평균 7.3% 수준의 안정성장이 지속되어 1인당 국민총생산은 1980년의 919천원(1,506불)에서 1991년에 1,680천원(2,754불) 수준으로 1.8배가 증가될 것으로 전망했다. 인구증가율은 1980년의 1.6%에서 1991년에는 1.3% 수준으로 감소되고 인구의 연령구조는

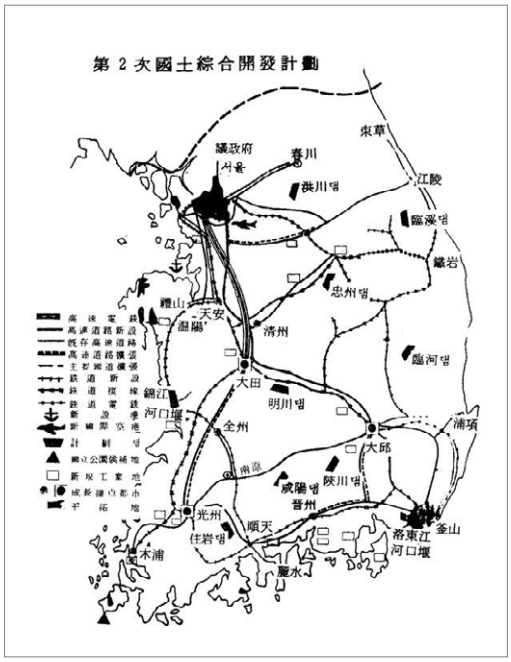
피라밋형에서 청장년층과 고령층의 구성비가 높아지는 첨성대형으로 변화될 것으로 전망했다. 또한 경제활동 참가율은 1980년의 57.1%에서 1991년에는 59.0%로 증가될 것이 예상되며, 도시화 추세는 1980년 현재 66.7%에서 1991년에는 76.9%에 이를 것이며 생활수준의 향상에 따라 생활의 질을 추구하는 사회가치관의 형성과 더불어 생활편익시설 수요의 고도화, 다양화가 예상되었다.

【표 6】 경제규모 및 산업별 생산전망 (1980년 불변가격, 단위 : 10억 원, %)

구분 \ 연도	1980		1986		1991		연평균 증가율 ('82~'91)
	부가가치	구성비	부가가치	구성비	부가가치	구성비	
국민총생산	35,031	100.0	53,677	100.0	75,358	100.0	7.3
1인당GNP(천원) (불)	919 (1,506)		1,283 (2,103)		1,680 (2,754)		
농림수산업	5,927	16.9	7,955	14.8	8,757	11.6	2.3
광공업	10,748	30.7	18,766	35.0	29,691	39.4	10.2
사회간접자본 및 기타 서비스업	18,356	52.4	26,956	50.2	36,910	49.0	6.9

제3편 주요 부문별계획에는 인구정착기반의 조성, 자원개발과 환경보전, 국민생활환경의 정비, 국토개발기반의 확충의 내용을 담고 있다.

인구정착기반의 조성은 지역생활권 구상으로 전국 성격과 규모에 따라 5개의 대도시생활권(서울, 부산, 대전, 광주, 대구), 17개의 지방도시생활권(춘천, 원주, 강릉, 청주, 충주, 제천, 천안, 전주, 정주, 남원, 순천, 목포, 안동, 포항, 영주, 진주, 제주), 6개의 농촌도시생활권(영월, 서산, 홍성, 강진, 점촌, 거창)의 28개의 지역생활권으로 나누었다. 지방도시생활권 조성방향으로 대도시생활권의 서울과 부산 양대 도시는 권역내외로 인구 및 산업을 분산, 재배치하여 양대 도시로의 집중을 억제함으로써 인구의 지방정착과 국토의 균형개발을 유도하고, 대전, 광주, 대구는 제1차 성장거점도시로 육성하여 서울이 담당하고 있는 전국적 중추관리기능을 분담하도록 하고 권내에 생산기반을 확충하여 취



【그림 9】 제2차 국토종합개발계획도
(BA0050126)

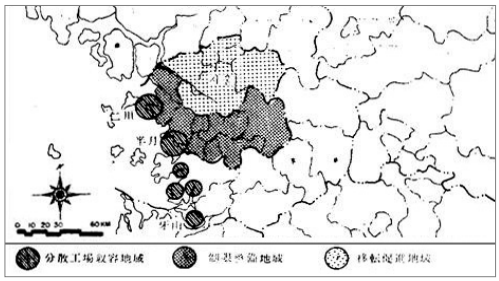
업기회를 확대한다. 지방도시생활권은 인구의 지방정착을 주도할 핵심적 도시로서 적지적종의 공업유치개발과 대학, 종합병원, 백화점, 체육, 오락시설 등 배치로 자족적 지역 기능을 강화하고 제2차 성장거점도시(춘천, 원주, 강릉, 청주, 천안, 전주, 남원, 순천, 목포, 안동, 진주, 제주)는 생산 및 생활 서비스 시설을 대폭 확장한다. 또한 농촌도시생활권은 읍급 도시를 중심으로 지역생활권으로서 노동력 감소에 대비하여 기계화 영농시설을 확충하고 지역적종공업의 배치, 농수산물 가공공장의 확충 등 취업기회를 확대하는 한편 교육, 문화, 직업훈련, 의료, 유통기능 등을 배치 보강하여 농촌중심도시의 기능을 강화한다(【그림 9】 참조).

자원개발과 환경보전은 수자원개발을 위해 전국을 한강, 낙동강, 금강 및 영산 · 섬진강 등 4대 수역권과 기타수역으로 구분하여 각 수역의 특성에 따라 개발을 추진하도록 한다. 에너지자원의 개발방향은 에너지 저소비형 산업을 육성하고, 석유의존도를 낮추기 위하여 석탄 등 부존 및 대체에너지 자원의 개발을 적극 추진한다. 식량자원은 식량생산을 최대한으로 높이고 주곡인 쌀의 완전자급을 이루며, 수산물의 수요증대에 대처하기 위해 연안어업자원의 증식을 촉진하고, 수산자원의 보전대책을 강구한다. 국토환경의 보전을 위해 지형, 수역, 기상 및 해양특성 등 자연환경 요소와 행정편의 등 사회적 요소를 감안하여 전국을 8개의 환경관리권(서울권, 춘천권, 대전권, 광주권, 대구권, 동남해안권, 남해중부권, 제주권)으로 구분 · 설정하여 환경관리권 단위의 지역 환경기준을 설정하고

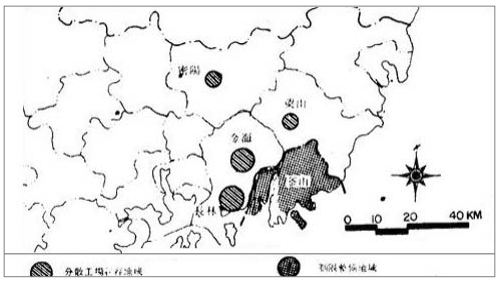
환경오염 측정망체제를 확립하여 환경오염의 측정과 평가를 실현함으로써 환경의 효율적 관리를 도모한다.

국민생활환경의 정비를 위해 실수요자를 중심으로 저렴한 주택을 대량 공급하되 서민주거생활의 안정을 위해 공공부문의 주택투자를 확대하고 저렴한 서민주택을 대량건설하고, 주택보급률은 1980년 74.5%에서 1991년 81.3%로 제고하고 공공부문에서는 소형주택을 주로 건설하고 민간부문에서는 대규모주택을 건설하지 않도록 유도한다.

국토개발기반의 확충으로는 국토의 균형개발 및 인구의 지방정착을 위하여 대규모 공업개발을 지양하고 지역성장 잠재력에 대응한 적정규모의 공업입지를 전국적으로 확대하기 위해 서울 및 주변도시와 부산의 공업을 재배치하고 포항, 울산, 온산, 창원, 거제, 삼천포, 광양, 여천에 이르는 지역에 동남해안공업벨트에 각지역별 기간공장을 중심으로 계열화, 전문화를 추진하여 주변지역에 연관산업의 육성을 도모한다. 대구~구미 공업지대, 광주~목포 공업지대, 전주~군산 공업지대, 대전~청주 공업지대, 원주~충주 공업지대, 동해~삼척 공업지대 등 지방도시 공업배치를 통하여 공업지대를 개발하고자 하였다.



【그림 10】 서울의 공업재배치(BA0050126)



【그림 11】 부산의 공업재배치(BA0050126)

제4편 국토의 이용과 관리에 있어서는 협소한 국토면적을 효율적으로 이용, 보전하는 동시에 경제발전에 따른 토지수요에 효과적으로 대처하기 위해 간척, 개간 등을 통하여 가용 토지자원을 확장하고, 기존 토지이용을 더욱 집약, 고도

화하고, 토지의 공공성을 제고한다. 또한 우량농경지, 보전임지 등의 타용도 전용을 억제하는 한편 장래의 수요를 감안하여 토지의 시차적 개발관리제를 도입하여 국토의 개발에 우선순위를 정하여 개발과 보전의 조화를 도모한다.

제2차 국토종합개발계획은 지방대도시에 성장거점도시를 육성하는 한편 양대 도시인 서울과 부산의 성장을 억제하여 국토균형발전을 꾀하고, 국민생활환경 개선에 많은 노력을 기울였다는 데에 가장 큰 특징이 있다. 그러나 성장거점도시 육성과 관련한 법률제정의 실패 등 구체적인 실행수단 결여로 국토개발의 불균형과 토지이용의 비효율성 문제해결에 부응하지 못했다는 평가를 받고 있다. 특히 '60년대 이후 경부축에 대한 투자집중이 계속되고, 올림픽과 아시안게임이라는 국제적 행사의 성공적 추진을 위해 오히려 수도권에 대한 투자집중 문제를 야기시켰다.[27]

Ⅱ. 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안)

국토건설종합계획에 따른 국토를 효율적으로 계획 · 관리하며 토지의 이용가치를 높여 공공복리의 향상과 지역사회의 발전에 기여하기 위해 「국토이용관리법」이 1972년 12월 3일 제정(법률 제2408호)되어 다음해 3월부터 시행되었다. 법에 따르면 토지이용계획은 국토를 기능과 적성에 따라 그 적합한 용도지역으로 구분 · 지정하는 토지이용기본계획과 용도지역을 보다 효율적으로 이용 · 관리하기 위하여 이를 세부적인 용도지구로 구분 · 지정하는 토지이용시행계획으로 구분된다(법 제2조) .

토지이용기본계획 내용은 도시지역, 농업지역, 산림지역, 공업지역, 자연 및 문화재보전지역, 유보지역을 지정하는 것이다(법 제6조). 또한 토지이용시행계획 내용으로 도시지역안은 「도시계획법」에 의한 도시계획에 의하며, 농업지역은 경지지구, 취락지구로 세분하고, 산림지역은 산림보전지구, 개간촉진지구로

27) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, pp.247~248.

세분하고, 공업지역은 공업전용지구, 준공업지구로 세분하고, 자연 및 문화재보전지역은 자연환경보전지구, 문화재보전지구, 관광휴양지구, 해안보전지구, 수산자원보전지구로 세분한다(법 제9조).

우리나라 토지이용계획은 「국토이용관리법」이 제정 · 시행된 이래 '75.3.21에 제주도와 창원 · 거제, 여수 · 광양, 소양강댐 주변지역의 5,943㎢에 처음으로 수립되었고, '76.4.10에 2차로 영동 · 동해, 안동댐 주변지역의 2,272㎢가 수립되고, '78.11.22에 3차로 천안 · 부산, 부여 · 공주, 둔내 · 강릉, 신갈지역의 25,865㎢가 수립되고, 금회 추진되는 중부지역과 서남부지역의 47,713㎢가 4차로 수립되어 '81년 고시예정이다. 따라서 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안)은 4차 수립 내용이다.

중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안)의 상정안(제안서)과 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안) 요약서로 편철되었는데 상정안은 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항이 있고 첨부로 관계법령 발췌, 관계부처 협의 요약, 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안)이 첨부되었다.

제안이유는 토지이용계획이 미수립된 지역 중 토지이용도가 높은 경기도를 포함하는 중부지역과 서남부지역 일원에 대하여 토지의 적성에 따라 적합한 용도를 부여하여 이용의 효율성을 제고하며, 또한 수요의 경합을 사전에 합리적으로 조정함으로써 토지이용질서를 확립하고자 토지이용기본계획(안)을 입안하여 「국토이용관리법」 제8조 제1항의 규정에 의거하여 심의 요청하는 것이다.

주요골자로 계획의 범위는 【표 7】의 용도지역 총괄표와 같이 15시, 87군, 82읍, 682면(47,712.22㎢)이다. 경기도는 1시, 9군, 11읍, 59면(4,118.61㎢), 강원도는 2시, 7군, 3읍, 31면(5,012.53㎢), 충청북도는 1시, 7군, 5읍, 39면(3,012.66㎢), 충청남도는 3군, 3읍, 21면(976.93㎢), 전라북도는 5시, 13군, 14읍, 142면(7,963.46㎢), 전라남도는 3시, 22군, 24읍, 173면(10,369.11㎢), 경상북도는 1시, 14군, 14읍, 111면(10,173.42㎢), 경상남도는 2시, 12군, 8읍, 106면(6,085.50㎢)이다. 용도지역 지정내용은 도시지역, 농업지역, 산림지역, 공업지역, 자연 및 문화재보전지역으로 지정하고, 자연환경보전지구, 수산자원

【표 7】 용도지역 총괄표

(단위 : ㎢)

구분	대상구역				용도지역						
	시	군	읍	면	계	도시	농업	산림	공업	자연 및 문화재	유보
계	15	87	82	682	47,712.22	3,491.47	14,968.96	28,023.79	21.61	1,206.39	–
경기	1	9	11	59	4,118.61	232.20	1,478.74	2,379.91	–	27.76	–
강원	2	7	3	31	5,012.53	432.09	779.39	3,799.34	0.91	0.08	–
충북	1	7	5	39	3,012.66	128.28	1,015.72	1,821.57	–	9.47	–
충남	–	3	3	21	976.93	33.42	437.54	505.58	0.39	–	–
전북	5	13	14	142	7,963.46	712.11	3,107.52	3,622.97	0.27	520.59	–
전남	3	22	24	173	10,369.11	1,234.74	3,834.13	5,127.31	15.27	157.66	–
경북	1	14	14	111	10,173.42	262.17	2,663.67	7,133.65	–	113.93	–
경남	2	12	8	106	6,085.50	456.46	1,652.25	3,633.46	4.77	338.56	–

자료 : 제2차 국토종합개발계획 관계철(BA0050126)

보전지구, 관광휴양지구 등으로 세분하는 것이다.

첨부2의 관계부처협의 요약은 부처별, 의견, 조치내용이 표로 정리되어 있으며 의견부서는 경제기획원, 내무부 등의 10개의 부처로 일부내용을 소개하면 다음과 같다. 내무부는 25개소의 면급도시계획 지역을 추가지정 요청하여 5개소는 반영되고, 읍승격과 원자력발전소 배후도시로 각각 반영되고, 그 외 18개소는 면급도시계획수립지침의 기준에 적합성 판단 후 별도 조치할 것으로 하였다. 농수산부는 농지확대개발 사업지구를 농업지역으로 지정 요청하였는데 토지이용시행계획에 의하여 개발촉진지구로 지정하였다. 상공부는 공업유치지역을 공업지역으로 지정요청 하였는데 반영되었다.

첨부3의 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안)의 대부분의 내용은 결정조서로 계획구역결정조서, 용도지역결정조서, 용도지구결정조서를 포함하고 있다.

계획구역결정조서는 행정구역명, 면적, 비고의 내용으로 표로 정리되어, 경기도, 강원도, 충청북도 등의 순으로 정리되어 있다. 용도지역결정조서는 총괄표와 경기도, 강원도, 충청북도 등의 각도별로 표의 양식으로 행정구역, 면적,

도시지역, 농업지역, 산림지역, 공업지역, 자연 및 문화재보전지역, 유보지역으로 구분되어 작성되었다. 용도지구결정조서는 자연환경보전지구, 수산자원보전지구가 분리되어 지구명, 위치, 면적, 비고 등의 표로 정리되어 있다.

중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안) 요약서의 구성은 토지이용계획의 개요, 토지이용계획의 추진현황, 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획(안)으로 되어 있다. 계획의 목적은 토지의 기능과 적성에 따라 적합한 용도지정으로 토지이용도를 증진시키는 것이다. 계획의 내용은 도시지역, 농업지역(경지지구, 취락지구), 산림지역(산림보전지구, 개간촉진지구), 공업지역(공업전용지구, 준공업지구), 자연 및 문화재보전지역(자연환경보전지구, 문화재보전지구, 관광휴양지구, 수산자원보전지구, 해안보전지구), 유보지역으로 용도지역을 지정하는 것이다.

토지이용기본계획의 기본방침은 토지이용도가 높은 경기도 지역의 토지이용 질서 확립, 88올림픽 고속도로 건설에 따른 질서 있는 지역개발 유도, 호남, 남해 고속도로 주변지역의 토지이용 질서 확립, 서남부 곡창지대의 농경지 보전, 서남해안 수산자원 보고의 확보, 기존의 시읍급 도시를 비롯한 집단취락지로서 도시화가 전망되는 지역을 도시지역으로 지정하는 것이다.

용도지정의 기준으로 도시지역은 기존의 시읍면급 도시계획구역, 인구 3,000인 이상의 면소재지로서 도시화가 전망되는 지역이다. 농업지역은 현재 농지로 이용되고 있는 토지, 취락지 및 농업에 관련된 용도에 이용되고 있거나 이용될 토지이며, 산림지역은 토지이용현황도 상 산림지(입목의 집단적 생육지)이다. 공업지역은 산업기지개발구역, 지방공업개발장려지구, 공업유치지역 등 공업의 집단화에 필요한 토지(상기 지역 중 인근에 도시계획구역이 있는 경우는 도시지역에 포함)이다. 자연 및 문화재보전지역은 국 · 도립공원구역, 댐 주변 등 자연경관의 보전이 요청되는 지역, 수산자원의 보전이 요청되는 지역, 관광 및 휴양지로 개발이 요청되는 지역이다.

정우곤((주)원우기술개발)

Chapter Ⅱ

08

총괄(제3차 국토종합개발계획(안) (1992~2001년))

관리번호 : DA0336867
쪽　　수 : 145
생산년도 : 1991년
생산기관 : 건설교통부

이 문서철은 '제3차 국토종합개발계획(國土綜合開發計劃)'을 확정하는 과정에 중앙공청회와 지방공청회의 결과보고와 관련된 내용이다. 공청회 결과보고를 위한 요약문('91.10월), 지방공청회를 위한 요약문('91.8월), 중앙공청회 결과보고, 지방공청회 결과보고가 편철되어 있으나 세부적인 내용을 보면 중앙부처 주요의견 및 조치계획, 중앙공청회와 관련된 진행내용과 주요의견에 따른 조치내용, 지방공청회와 관련된 진행내용과 주요의견에 따른 조치내용이 포함되어 있다. 제3차 국토종합개발계획(안)은 요약되어 있으나 공청회에 관한 내용들은 토론자들의 의견이 모두 포함되어 있어 계획수립 당시의 주요 관심사가 어떤 것인지 파악할 수 있다. 따라서 문서철은 국토종합개발계획이라는 국가계획을 확정하는 과정에서 '주민참여'가 어떻게 이루어졌는지, 어떤 내용들이 토의되었는지를 파악할 수 있는 좋은 자료라 할 수 있다.

1980년대까지 제1·2차 국토종합개발계획을 통해 동남해안공업벨트와 지방공단을 조성하고 공업용지를 확대함으로써 산업 및 생활기반시설을 확충하였고, 국토의 효율적 이용과 관리를 위한 각종제도를 정비함으로써 국가 발전 기반 조성의 성과를 거둘 수 있었다.

그러나 '60년대 이후 경제성장 우선 정책에 따른 경부축과 제조업 부문에 대

한 집중투자, 아시안게임과 올림픽 유치 등을 위한 수도권 지역의 투자확대로 인해 수도권과 지방간의 기회격차가 지속되었다. 이와 함께 도시화의 급속한 진전 및 경제규모의 급격한 확대, 국토개발의 투자율 저하, 개발위주의 국토이용 관리정책 운용, 국토계획의 실천력 미흡 등이 국토개발의 문제점으로 지적되었다.

한편 대내외적인 여건 변화로는 국제화 · 개방화의 진전 및 국제경쟁과 환경규제 강화, 국민생활과 의식의 질적 고도화 및 다양성 진전, 통일여건의 성숙 등과 함께 다양한 사회 · 경제적 여건이 변화할 것으로 전망되었다. 이처럼 기존의 국토개발이 안고 있는 문제에 대처하고, 대내외적 여건변화에 대응하기 위하여 '제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)'을 수립하게 되었다.[28]

계획기간은 당초 1992~2001년 이었으나 국내외 여건의 급변에 따라 1999년에 조기에 종료되어 실제 계획기간은 1992~1999년이었다. 주로 1990년대의 국토계획 내용을 담고 있는 제3차 국토종합개발계획의 추진경위는 다음과 같다.[29]

1. 계획수립 작업반 구성

- 1990.1월 제3차 국토종합개발계획수립 추진계획 작성
- 1990.1월 국토개발연구원에 전담작업반 및 자문위원회 구성
  - 전담작업반 : 정주체계 등 9개 분야 73명 참여
  - 자문위원회 : 국토미래상 등 7개 분야에 106명 참여
- 1990.5월 24개 관계부처 실무자로 실무계획반 편성

2. 계획시안 작성 · 보완('90.2~'91.3월)

- 1990.5월 관계기관 계획안 취합
- 원로인사 간담회 등 부문별 자문위원회 개최(22회)
- 1991.3월 분야별 정책토론회 개최

---

28) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, pp.248~249.

29) 대한민국정부, 「제3차 국토종합개발계획」, 1992, p.20.; 건설교통부, 「제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)안」, 1991, p.4.

3. 관계기관 협의('91.4~7월)
   • 1991.4~7월 관계부처, 지자체, 연구기관, 민간단체 등 총 90개 기관의 협의
4. 공청회 개최('91.8~9월)
   • 1991.8월 중앙 공청회
   • 1991.9월 지방 공청회
5. 국토건설종합계획심의회와 국무회의 심의 및 확정
   • 1991.12.18 국토건설종합계획심의회 심의
   • 1991.12.27 국무회의 심의의결
   • 1992.1.8 대통령 공고 제117호

Ⅰ. 공청회관련 내용

공청회를 위한 제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)안(요약) 보고서의 목차는 국토계획의 성격, 계획수립의 추진경위 등 일반적인 계획 내용과 강원도의 1차 시안과의 차이, 강원도 개발사업 현황 부분이 포함되어 강원도지역 공청회를 위한 요약문으로 추정된다. 이후에 중앙공청회와 지방공청회의 내용이 정리되어 있으므로 제3차 국토종합개발계획 내용은 Ⅱ에서 다루기로 하고 우선 중앙공청회와 지방공청회 내용을 살펴보면 다음과 같다.

중앙공청회는 1991년 8월 28일에서 29일까지 건설회관 대회의실에서 진행되었다. 각각의 내용은 6개 분과로 나누어 진행되었는데 첫날은 1분과에서 4분과까지 순서에 따라 진행되고 다음날 5분과와 6분과가 진행되고, 마지막으로 종합토론이 있었다. 문서철에는 각분과에 따라 주제, 사회자, 발표자, 토론자에 따른 토론내용이 요약 · 정리되어 있고, 별첨으로 관계기관 의견 및 조치계획과 중앙공청회 주요의견 및 조치계획, 지방공청회 주요의견 및 조치계획, 건설부장관 언급사항 및 조치계획이 정리되어 있다.

제1분과는 제3차 국토종합개발계획 기조로 국토계획의 방향에 관한 슬라이드 상영으로 건설부 국토계획국장의 발표가 있었고 토론은 없었다.

제2분과는 수도권집중 억제와 지방의 육성, 산업의 육성과 배치에 대하여 국

토개발연구원(박OO, 진OO)의 주제발표가 있고, 국토개발연구원 부원장(홍OO)의 사회로 교수, 신문사 논설위원, 건설부 직원 등 전문가 8명의 토론이 있었으며 주요 내용은 다음과 같다. 중앙집권을 대폭이양 하고 정치도시, 경제도시로 대별하여 육성하자는 의견과 국토정책이 경제정책에 우선하거나 예산과 국토계획의 연계성 확보가 필요하다는 의견이 제시되었는데 기반영된 내용들이었다.

제3분과는 통합적 고속교류망의 구축으로 국토개발연구원(음OO)의 주제발표와 서울대 교수(임OO)의 사회로 교수, 대한항공 관계자, 교통개발연구원 연구위원, 신문사 논설위원 등 전문가 7명의 토론이 있었으며 주요내용으로는 고속전철과 고속도로 중심체계에 항공과 연안운송을 추가하자는 의견과 SOC 재원확충에 관한 국민적 합의 도출 및 민자유치를 확대하자는 의견으로 기반영된 내용들이었다.

제4분과는 환경보전 및 국토자원관리로 국토개발연구원(윤OO)의 주제발표와 서울대 교수(노OO)의 사회로 교수, 산림청 관계자, 방송국 해설위원 등 10명의 토론이 있었으며 주요내용으로는 합리적인 국토이용관리를 위하여 수자원, 쓰레기처리 등의 광역적 해결방안 강구가 요망되었는데 광역계획제도 및 기피시설 입지대책 등으로 기반영되었고, 원자력발전소 건설은 안전성을 감안하여 제외하자는 의견이 제시되었으나 원전개발의 불가피성으로 미반영되었다.

제5분과는 국민주거수준 향상 및 국토이용관리로 국토개발연구원(김OO, 이OO)의 주제발표와 건국대 교수(황OO)의 사회로 교수, 신문사 논설위원, 한국토지개발공사 관계자 등 9명의 토론이 있었으며 주요내용으로는 주택 200만호 건설로 인한 부작용을 감안하여 주택건설물량(540만호)의 축소 · 조정이 필요하다는 의견이 있었으나 경제규모 확대로 연간 50만호 정도의 주택건설은 가능할 것으로 판단하여 미반영 되었고, 통일에 대비하여 토지정책을 접목시킬 수 있는 방안 강구가 필요하다는 내용은 반영되었다.

제6분과는 국토계획의 효율적 집행으로 국토개발연구원(이OO)의 주제발표

와 서울대 교수(차OO)의 사회로 교수, 대한건설협회 관계자, 통신사 논설위원 등 8명의 토론이 있었는데 재원조달에 있어서 지방채를 통한 재원 활성화는 재검토가 필요하다는 의견에 대하여 지방채 활성화 불가피성의 이유로 미반영되었고, 민간부문 재원조달 확대방안 강구의 의견은 기반영되었던 내용이었다.

종합토론은 경원대 교수(김OO)의 사회로 교수, 신문사 논설주간, 산업개발연구원장 등 8명의 토론이 있었는데 주요의견으로는 물이용은 효율화 및 수해방지를 위해 한강, 낙동강, 금강의 수로를 연결하는 방안검토가 제시되었는데 반영되었다.[30)]

중앙 공청회결과에 대한 건설부장관의 언급사항은 건설기술개발 확대(지하공간 활용방안, 초고층 · 초고온 · 초저온 시공기술, 통일에 대비한 규격통일)추가하는 내용과 한강운하 등 연안수송 확대방안 검토 내용을 반영하였다. 또한 3대강 연결방안 검토 내용을 조사실시하는 것으로 조정 · 반영하였고, 통일에 대비한 토지 등 사전연구 보강의 내용도 반영되었다.

지방공청회는 9월 9일~13일까지 개최되었는데 9일은 대전 · 충남지역, 전북지역에서 개최되고, 11일에는 충북지역, 부산지역에서 12일에는 경남지역에서 13일에는 강원지역, 광주 · 전남지역, 대구 · 경북지역에서 개최되었다.

대전 · 충남지역 공청회는 한국자유총연맹 대전충남지회 대강당에서 국토개발연구원(서OO)의 발표와 한남대 교수(김OO) 사회로 교수, 지역의회 의원, 상공회의소 관계자, 도청 관계자 등 10명의 토론이 있었는데 인구정착기반 조성으로 일류대학 이전의 기반영된 의견과 G.B조정요구의 의견제시에 따라 G.B 활용도를 제고시키는 방안으로 조정되었고, 충주호~서해안간 인공수로 건설에 대한 의견은 3대강 연결 기초조사로 반영되었다.

전북지역 공청회는 전주상공회의소 회의실에서 국토개발연구원(음OO)의 발표와 전북대 교수(장OO)의 사회로 교수, 지역의회 의원, 지역신문사 관계자,

30) 국토개발연구원, 「제3차 국토종합개발계획 부문별 보고서(제3권)」, 1992, pp.265~271.

지역방송국 관계자 등 10명의 토론이 있었는데 새만금 간척사업 반영의견이 제시되었으나 기반영된 내용이고, 군산신항 조기건설에 대해서는 항만부문 세부계획 내용으로 반영되었다.

충북지역 공청회는 충북도청 대회의실에서 청주대 교수(권OO) 사회로 교수, 지역의회 의원, 지역신문사 편집국장 등 8명의 토론이 있었는데 충주권 광역상수도 지속 유지, 충북남부지역(영동, 옥천) 개발소외의 시정 요구 등의 의견이 제시되었는데 기반영된 내용들이었다.

부산지역 공청회는 부산 상공회의소 대회의실에서 국토개발연구원(정OO)의 발표와 부산대 교수(서OO)의 사회로 교수, 지역 의회 의원, 지역상공회의소 관계자, 지역 신문사 관계자 등 7명의 토론이 있었는데 전철 등 기반시설을 중앙에서 해결 및 신국제공항건설에 대해서는 미반영되었고, G.B해제에 대한 의견은 G.B활용도 제고로 기반영되었던 내용이다.

경남지역 공청회는 경남 문화예술회관에서 국토개발연구원(정OO)의 발표와 경상대 교수(오OO)의 사회로 교수, 지역신문사 편집국장, 지역의회 의원 등 8명의 토론이 있었는데 부산 · 경남권을 부산권과 경남권으로 분리를 요구하였는데 미반영 되었고, 마산항을 국제항으로 개발요구하였는데 한일간 컨테이너 전용항으로 반영되었다.

강원지역 공청회는 춘천시립문화관에서 국토개발연구원(유OO)의 발표와 강원대 교수(김OO)의 사회로 교수, 지역의회 의원, 지역신문사 논설위원 등 10명의 토론이 있었는데 시군별 1개소씩 관광단지조성을 추가하자는 내용이 반영되었고, 영월댐 건설 취소요구 의견에 대해서는 영월댐 건설 검토로 조정 · 반영되었다.

광주 · 전남지역 공청회는 남도예술회관에서 국토개발연구원(온OO)의 발표와 전남대 교수(조OO)의 사회와 교수, 지역의회 의원, 지역상공회의소 사무국장 등 10명의 토론이 있었는데 국제공항계획 반영 의견에 대해서는 서해안 신공항으로 기반영되었고, 호남고속전철 조기 건설에 대해서는 시행시기를 하위계획에 위임하였다.

대구 · 경북지역 공청회는 대구은행 강당에서 국토개발연구원(박OO)의 발표와 계명대 교수(김OO)의 사회로 교수, 지역의회 의원, 지역상공회의소 회장 등 11명의 토론이 있었는데 낙동강 신산업지대 조성계획 반영 요구의견과 대구 국제공항 신설 의견을 제시하였는데 미반영 되었다.

관계기관의견 및 조치계획은 표로 정리되어 있는데 일부내용을 소개하면 다음과 같다.

경제기획원에서 국토계획은 타 계획의 지침적인 성격이므로 구체적인 사업계획은 제외하자고 요청함에 따라 구체적인 사업계획은 제외하되 국토의 골격이 되는 사항과 부문별 총량계획은 표기하기로 하였다. 재무부의 지방에 대한 각종 기금, 세제지원에 대한 내용을 제외하자는 의견에 따라 지역균형개발촉진을 위해 존치하고, 표현은 일부 조정하였다. 내무부는 지방개발재원 조달을 위해 제시한 지방균형개발기금 설치를 반대하고 내무부에서 추진 중인 지역개발금융공고(地域開發金融公庫)로 대체를 요망하였으나, 포괄적인 내용을 지역개발재원 확보를 위한 제도적 장치마련으로 조정하였다. 교통부는 관광 · 위락권역을 교통부의 관광종합개발계획에 맞게 조정을 요구하였으나 계획안은 관광 · 문화 · 체육을 포함하는 개념이고 교통부계획은 관광만을 고려한 계획이므로 계획안을 원칙적으로 유지하되 지역구분은 일부 조정하였다.

Ⅱ. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)안(요약)

제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)안(요약) 보고서의 구성은 제1장 국토계획의 의의와 추진경위, 제2장 국토의 여건, 제3차 국토계획의 과제, 제3장 제3차 국토계획의 기조, 제4장 부문별계획으로 지방의 육성과 수도권의 집중억제, 공업용지 및 여가공간의 조성, 통합적 고속교류망의 구축, 국민생활수준의 향상과 국토자원관리, 통일을 향한 남북교류지역의 개발 · 관리로 세분되고, 제5장 계획의 집행 및 추진전략, 제6장 국토의 미래상으로 구성되어 있고, 참고로 언론 및 공청회 등에서 제기된 쟁점 및 조치계획이 표로 정리되고 마지막에 건의사항 있다. 따라서 1992년에 발간된 최종보고서 제3차 국토종합개발계획의 제1장 국토계획의 기조, 제2장 지방분산형 국토골격의 형성, 제3장 선진형 국민생활과 국토자원관리, 제4장 통일을 향한 남북교류지역의 개발 · 관리,

제5장 권역별 개발방향, 제6장 집행 및 추진전략으로 내용은 같으나 일부 다르게 구성되어 있다.

제1장의 국토종합개발계획의 의의는 경제 · 사회발전 5개년 계획과 쌍벽을 이루는 국가계획으로서 10년 단위로 국토의 이용 · 개발 · 보전에 관한 청사진을 제시하고, 국토공간의 활용에 관한 최상위 계획으로서 지역계획과 도로, 수자원, 도시 등 관련 부문계획에 대한 지침을 제공한다.

제2장 국토개발의 현안문제점으로는 첫째, 수도권의 과밀집중과 지역격차, 둘째, 도로, 항만 등 산업기반시설의 부족과 주택, 상하수도 등 국민생활 관련 부문의 상대적 낙후로 지속적인 국가발전에 제약이 되고, 셋째, 합리적인 국토이용관리 미흡으로 국토환경 악화 및 토지투기 성행 등이 있다. 이러한 문제점의 발생원인은 경제개발 우선의 정책수행, 도시화의 급속한 발전 및 경제규모의 확대, '80년대의 국토개발 투자율 저조, 관련 정책수행의 차질이 있다. 또한 '90년대의 여건변화 전망으로는 첫째, 도시화 · 공업화, 둘째, 자율화 · 분권화, 셋째, 첨단화 · 정보화 · 고도화, 넷째, 국제화 · 개방화, 다섯째, 국민생활양식과 의식구조의 변화가 있다.

제3장 계획의 기조는 국토공간의 균형성, 효율성, 쾌적성을 제고하고 국민적 여망인 국토통일에 대비하는 것으로 기본목표는 첫째, 지방분산형 국토골격의 형성, 둘째, 생산적, 자원절약적 국토이용체계의 구축, 셋째, 국민복지향상과 국토환경의 보전, 넷째, 남북통일에 대비한 국토기반의 조성이다.

제4장 부문별 계획에는 지방의 육성과 수도권의 집중억제, 공업용지 및 여가공간의 조성, 통합적 고속교류망의 구축, 국민생활수준의 향상과 국토자원관리, 통일을 향한 남북교류지역의 개발 · 관리 등이 있다.

지방의 육성과 수도권의 집중억제를 위하여 지방대도시의 성장관리, 중소도시의 특화육성, 수도권의 과밀화를 방지하려는 계획 등을 추진한다. 지방 4대 도시(부산, 광주, 대구, 대전)의 중추관리기능을 특화 육성하고, 4대도시 외에 도별 중심도시(전주, 청주, 제주, 춘천)의 중추기능을 강화한다.

공업용지 및 여가공간의 조성을 위해 국토의 중부 및 서남부지역 신산업지대(아산만~대전~청주, 군장~이리~전주, 목포~광주~광양만)의 계획적 개발을 도모하고, 첨단단지(대전, 광주, 청주, 전주)와 국가공단(아산, 군산, 대불) 및 지방공단(청주, 천안, 전주, 나주)을 연계하여 조성한다. 여가수요(餘暇需要), 이용권, 자원특성 등을 반영하여 24개 관광권역(서울근교권, 인천해안권, 춘천권, 치악산권, 설악산권 등)의 수립 및 권역별 계획을 수립 · 추진하고 5대 문화권(백제, 광주, 신라, 가야, 중원)과 문화유적지의 개발을 촉진한다.

통합적 고속교류망의 구축을 위하여 전국을 포괄하는 격자형 도로망과 지역간 도로망 확충 등을 추진하여 전국 반나절 생활권 형성을 촉진하는 교통망체계를 형성한다. 또한 영종도에 신국제공항 건설을 추진하고 지역중심 도시에 국제공항을 건설하여 지방분산형 국토골격을 형성하고자 하였으며, 지역별 거점항만체제의 구축과 항만별 기능특화를 추진하고자 지역별 거점항만을 개발하고 컨테이너 전용항을 개발하는 등 항만별 기능특화를 통해 이용효율을 제고하였다.

국민주거수준의 향상과 국토자원관리를 위해 먼저 주택 540만호를 건설하여 주택보급률을 1990년 75.1%에서 2001년에는 92.8%로 제고하고 국토환경의 보전을 위해 유역별 · 권역별 환경관리체제를 구축하고, 환경기준을 강화하며, 환경영향평가대상을 확대한다.

통일을 향한 남북교류지역의 개발관리를 위해 정치, 경제적 차원의 남북관계 진전을 감안하여 국토개발 차원의 통일기반을 단계적으로 구축하도록 접경지역의 개발관리, 남북한 공동협력사업의 추진, 남북 교류망의 확충 · 정비를 도모하였다.

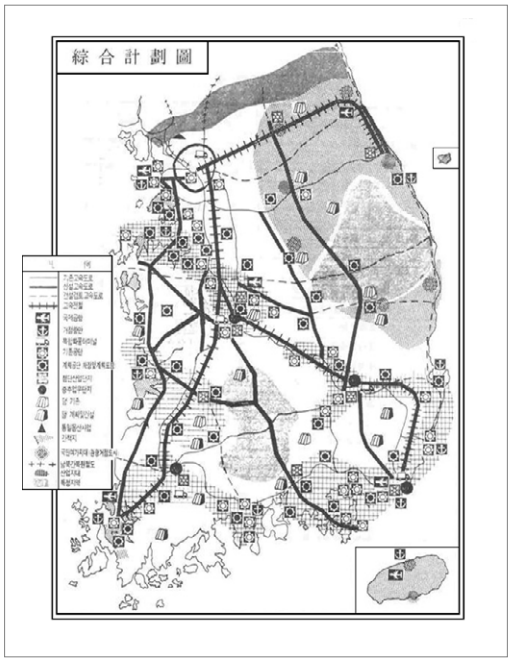
제5장 계획의 집행 및 추진전략은 국토개발부문의 투자재원을 확충하고 지방자치제 실시에 부응하여 중앙과 지방의 재정관계를 합리적으로 조정하고, 국토계획과 여타 중앙계획 및 지방계획간의 협의 조정체계를 강화하고 계획수립 및 집행기구를 정비한다.

제6장 국토의 미래상으로는 1인당 GNP는 17,000달러를 상회하고 충청 · 호남지역에 동남부에 버금가는 공업기반이 형성되고, 강원도에 관광산업이 발전되어 국토의 균형성이 제고되고, 남북 교통망이 복원 · 확충되고 교류공간의 조성 및 공동개발사업의 추진으로 국토의 통일기반도 갖추어지게 될 것으로 전망했다.

여기에는 1992년 발간된 최종보고서의 권역별 개발방향이 생략되어 있다. 지역계획권역설정은 국가 전체적인 자원의 효율적 배분과 지방자치단체의 자율적 지역개발과의 조화를 위해 도(道)를 기준으로 하되 인접 특별시와 직할시를 포함하는 9개의 권역(수도권, 강원권, 충북권, 대전 · 충남권, 전북권, 광주 · 전남권, 대구 · 경북권, 부산 · 경남권, 제주권)으로 설정하였다.

수도권은 과밀집중 억제 및 공공기관 · 대기업 등 중추기능의 지방분산을 유도하며, 국제화, 개방화 시대에 대비한 국제적 도시기반을 조성한다. 강원권은 관광휴양공간의 조성을 통한 국민여가지대를 형성하고 통일과 북방교역에 대비하는 기반을 조성한다. 충북권은 수도권 분산기능을 수용할 수 있는 지역경제기반을 조성하고, 자연 및 문화자원을 활용한 관광산업을 육성한다. 대전 · 충남권은 수도권 기능의 분담을 위한 수용기반 구축과 신산업지대의 조성과 산업구조의 고도화를 도모할 계획이다. 전북권은 대중국 및 환태평양 교역전진기지 구축으로 신산업지대 조성과 관광자원을 개발한다. 광주 · 전남권은 대중국 및 환태평양 교역전진기지 구축하고, 신산업지대의 조성과 농업구조개선을 통한 지역경제를 활성화할 계획이다. 대구 · 경북권은 대구의 중추기능 강화 및 광역도시권을 합리적으로 관리하며 남북 및 동서 산업축의 개발과 산업구조의 개편 및 기술고도화를 도모한다. 부산 · 경남권은 국제교역의 중심거점 및 태평양지역의 관문기능을 강화하고 인구 및 산업의 수도권집중을 완화할 대응거점으로 구축한다. 제주권은 국내외적 관광지 조성을 위한 기반을 확충하고 관광산업 육성을 통한 지역경제구조의 개편을 추진한다(【그림 12】 참조).

언론 및 공청회 시 제기된 쟁점 및 조치내용이 정리되어 있는데 다음과 같다.



【그림 12】 종합계획도(BA0138900)

언론제기 쟁점 및 조치현황으로 첫 번째 내용은 주택, 수자원, 상하수도, 교통 등 주요부문 소요재원 257조원으로 재원조달 가능성이 불투명하다는 쟁점에 대해 계획기간 중 총 GNP의 12.6% 수준으로 '82~'88년 기간 중 투자실적보다 3.4% 높은 수준으로 도로사업특별회계 등 기존의 재원조달방안 활용과 민자유치 활성화 등 재원확충 방안 강구시 가능할 것으로(언론을) 납득시켰다. 둘째, 개발에 치중한 나머지 국토환경대책이 미흡하다는 쟁점에 대해 녹지 및 자연생태계 보전대책 추진, 강 상류지역 개발억제 및 환경시범도시 건설 등 환경보전부문 내용을 보강하였다. 셋째, 계획실천력 확보방안이 미흡하다는 쟁점에 대해 1년 단위의 정기적인 평가분석 제도화, 계획 추진기구 강화 등 다양한 정책수단을 보강하였다.

공청회 시 제기된 쟁점 및 조치현황으로는 8개의 항으로 정리되었다. 예산과 국토계획의 연계성 확보가 필요하다는 쟁점에 대해서는 투자계획을 포함하는 지역계획제도 도입, 국토계획 전담기구 설치 등으로 반영하였다. 수자원, 쓰레기처리 등의 광역적 처리방안 강구, 연안운송체계 구축으로 운송비 및 육로 운송수요 절감 필요 등은 기반영되었고, 통일에 대비한 토지대책 강구는 반영되었다. 그리고 G.B 해제에 대해서는 미반영하고 G.B활용을 탄력화 하도록 조정 · 반영하고, 원자력 발전소 개발계획 제외와 주택건설 물량(540만호) 과다에 대하여는 미반영하였다.

건의사항으로는 국토계획 전담기구 강화와 광역자치단체의 조정에 관련된

내용으로 다음과 같다. 공단개발, 주택건설, 교통, 통신, 수자원, 도시개발 등 각종 국토개발정책은 상하 긴밀히 연계되어 있으므로 이들 정책을 전반적으로 조정 · 총괄하고 예산과도 연계시키는 기능이 필요함으로 이를 총괄할 전담기구를 부총리급 정도로 신설함이 바람직하다는 첫 번째 건의내용이다.

둘째는 교통 · 통신의 발달로 공업용지, 쓰레기 처리장 등은 인근의 도 또는 군과 공동으로 해결할 수밖에 없는 추세이나 지방자치제 실시와 지역이기주의 팽배로 직할시, 도, 시와 군을 같은 위치에 두는 현행의 지방자치제는 광역행정 수요에 대처가 곤란하므로 외국과 같이 직할시는 도의 산하(傘下)에 시는 군의 산하에 두는 새로운 형태의 광역자치제를 검토함이 바람직하다는 건의사항이 있었다.

제3차 국토종합개발계획은 새로운 목표로서 통일에 대비한 기반의 조성을 제시하였다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 즉, 북한과의 교류 및 협력방안을 검토하고, 남북 경제협력단지 개발의 추진 등을 계획에 포함시킴으로써 남한과 더불어 북한을 포함하는 한반도 전체의 국토구상을 제시하였다는 점에서 높게 평가할 수 있다. 이와 함께 제3차 국토종합개발계획에서는 대도시와 주변영향권을 대도시권으로 설정하고 광역적으로 관리하기 위해 종합적 광역계획 및 관리제도 도입을 제시하였다. 이는 향후 광역도시계획제도 도입의 토대가 됨으로써 대도시권의 계획적 · 체계적 관리기반을 조성하였다는 점도 높이 평가할 수 있다.[31]

정우곤((주)원우기술개발)

31) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, p.254.

특정지역계획관련 해설

국토계획에서 '특정지역'은 자원의 이용이나 개발이 충분히 되어 있지 않은 지역, 산업의 조성이나 재해의 방제를 특히 필요로 하는 지역, 기타 국가의 특별한 경제적 · 사회적 목적을 달성하기 위하여 필요한 지역에 지정하는 것으로 1963년「국토건설종합계획법」제정을 통해 도입되었다. 1965년 1월 11일 대통령 공고 제1호로 지정된 서울~인천 특정지역을 시작으로 1966년 울산특정공업지역, 제주도 특정지역, 1967년 태백산 특정지역, 영산강 특정지역, 아산~서산 특정지역, 1976년에는 영동~동해 특정지역의 7곳이 지정되었다.

이렇게 1960년대 중반부터 특정지역계획을 실시하게 된 이유는 다음과 같다. 첫째, 당시 국토개발의 필요성이 절실했다. 그러나 전국계획의 차원에서 개발을 실시하기에 개발수준이나 인력, 투자재원의 조달 등에서 사실상 어려운 상태에 있었다. 따라서 성장잠재력이 있고 투자가 쉬운 지역을 선정하여 개발 역량을 집중해야 했다. 이처럼 개발효과가 거대한 특정지역을 집중적으로 개발하여 국토개발의 효과를 극대화하면서 경제성장을 추구하는 거점개발방식의 채택이 필요했다.



【그림 13】 특정지역지정 및 선착개발사업도 (CET0070430)

둘째, 1962년부터 제1차 경제개발 5개년 계획이 추진되었다. 당시 가장 큰 문제는 바로 에너지를 비롯한 기초자원의 부족이었다. 하지만 석탄과 수력발전과 같은 아직 미개발된 풍부한 자원이 있었기 때문에 이를 활용하기 위하여 특정지역의 지정 및 개발 유도 정책이 필요했다.

따라서 정부는 자원이 풍부한 지역이나 산업육성이 필요한 지역을 특정지역으로 지정하여 국토개발의 일환으로 개발을 추진한 것이다.[32]

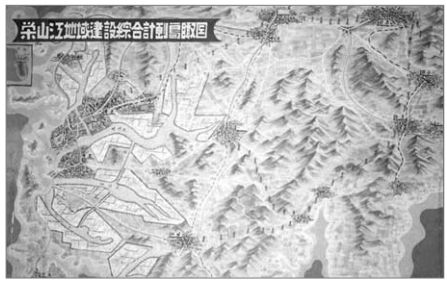
이러한 상황에서 1960년대에 지정된 특정지역은 개발 잠재력이 큰 서울~인천, 울산지역을 대상으로 공업단지를 개발하여 그 파급효과를 주변지역에 확산시키는 구상으로 특정지역이 지정되었다. 그리고 태백 · 영산강 · 아산~서산 특정지역은 부족한 에너지 자원을 확보 및 조달하기 위해 개발되었다.

이 시기에 지정된 특정지역 중에서 서울~인천 특정지역 계획은 뒤에 다룰 것이기 때문에 이 시기에 결정된 울산공업 특정지역, 제주도 특정지역에 대해 간략하게 살펴본다.

울산공업 특정지역은 1966년 7월 20일에 지정되었다. 당초 개발 목표는 인구를 50만으로 설정하고 국가기간산업으로 제철, 비료공장, 정유 등을 건설할 공업용지 650만평의 조성, 1일 30만 톤의 공업용수개발, 10만톤급 선박의 접안이 가능한 항만건설이 주 내용이었다.



【그림 14】 아산만지역건설종합계획조감도 (CET0070426)



【그림 15】 영산강지역건설종합계획조감도 (CET0070424)



【그림 16】 태백산지역건설종합계획조감도 (CET0070425)

32) 국토개발연구원, 『국토 50년』, (서울: 국토개발연구원, 1986), pp.95~96.

이 울산지역의 개발계획은 제1차 5개년 계획의 주요사업이었다. 1962년 5월 31일 「울산개발계획본부설치법」을 제정 및 공포하면서 건설부에 울산특별건설국을 설치했다. 울산을 개발하는 동안 '공장예정지지정요강'을 작성했는데, 이는 공장부지를 필요로 하는 기업이 용지를 과다하게 확보하려는 경향이 발견되어 불필요한 부지 점유를 하지 못하게 하는 조치였다.

또한 울산지역의 개발초기에는 보상비의 절감을 위해 1962년 1월 20일 「공업지구 조성을 위한 토지수용 특례법」을 제정하여 실시했으나, 토지소유자나 관련자의 항의로 인해 1963년 12월에 이 법을 폐지했다. 이 울산공업 특정지역은 목표한 개발이 완료되어 1973년 7월 20일에 특정지역을 해제했다.

제주도 특정지역은 1966년 10월 26일 지정되었다. 계획기간은 30년이었고, 관광자원 개발이 주요 목표였다. 1975년 2월 27일에 계획이 공고되었다. 제주도 관광개발은 국내관광을 위한 제반 시설정비와 중문지구를 중심으로 서귀포와 모슬포를 연결하는 지역에 대한 국제관광지 개발계획이 포함되었다.

1970년대 지정된 영동~동해 특정지역의 경우는 제1차 국토종합개발계획에서 자원개발, SOC확충, 공업단지조성 등이 추진되면서 특정지역개발의 필요성은 감소했으나, 국민소득증대로 관광수요가 증가하면서 관광자원개발의 필요성에 맞춰 지정되었다.

1978년 12월 15일에는 대통령령 제9216호로써 「특정지역종합개발추진위원회설치령」이 제정되었다. 1960년대부터 지역지정이 이뤄졌지만, 실효성 있는 개발계획의 수립이 미진한 점을 이유로 '특정지역종합개발추진위원회'를 조직하여 특정지역의 개발사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 중앙행정기관인 특정지역종합개발추진위원회(이하 "위원회"라 한다)를 국무총리 소속하에 둔 것이다. 국무총리를 위원장으로 각 부의 장관 및 관련 전문가 11인이 구성되었다. 이 위원회는 사무의 처리를 위해 기획단을 두었다. 이 기획단은 1979년에 추가적인 특정지역 지정 및 개발계획의 수립을 위해 '호남지역 관광지개발을 위한 기본계획', '경주 구시가지 및 사적지 정비계획' 등을 작성하기도 했다. 이 위원회는 뒤에 자세히 언급하겠지만, 1980년대 초 특정지역계획에 대한 전면적인

수정이 요구되어 1981년 9월 18일 폐지되었다.

1980년 1월 「특정지역 종합개발 촉진에 관한 특별조치법」이 제정되면서 특정지역에 대한 법적근거가 변경되었다. 그런데 특정지역은 당시 다음과 같은 문제점을 안고 있었다.[33] 첫째, 지역지정 후 계획공고의 절차가 진행되는데, 이 지정의 내용은 특정지역의 명칭, 범위, 건설 또는 정비의 목표, 사업개요 등이며, 단순히 해당 지역의 범위와 개발의 방향을 제시하는데 불과했다. 그런데 계획의 수립없이 지정공고만 시행되는 경우가 많아서 유명무실한 계획으로 전락하는 경우가 많았다. 또한 계획이 수립된 지역에서도 하위계획과 연결되지 못하는 문제점도 있었다.

예를 들어, 태백산, 영산강, 아산~서산 특정지역은 1967년 2월 1일 지정 후 계획공고를 그 당시까지 하지 않았고, 계획이 공고된 서울~인천 특정지역은 대부분의 사업이 해당 각 시 · 군계획에 반영되지 않아서 전혀 실효성이 없는 계획으로 전락하고 말았다. 서울~인천 특정지역에서는 광주, 미금, 능곡, 양곡 등에 인구 10만에서 20만의 위성도시를 구상했지만 이 지역은 개발제한구역에 포함되거나 작은 규모의 시가지에 불과한 실정이었다.

둘째, 대부분의 계획이 시간의 변화에 따라 현실에 맞지 않는 경우가 발생했다. 예를 들어, 서울~인천 특정지역계획에서 1968년부터 1975년까지 건설하기로 되어 있었던 경인운하계획은 입안된지 12년이 경과한 당시에도 그 타당성을 발견하지 못하고 있었다. 한강댐 건설계획도 이를 실현했을 때 서울 시가지 내 배수처리문제 등을 해결해야하는 문제가 있었다.

셋째, 계획목표의 달성이 타법에 의해 별 무리 없이 추진되었다. 앞서 언급한 경인운하와 같이 무리한 과욕으로 계획이 결정된 경우를 제외하면, 영산강, 아산~서산지역의 농업개발사업은 농수산부계획으로 확정되어, 특정지역계획과는 전혀 관계없이는 없지만 사업 자체는 순조롭게 진행되었다. 서울~인천 특정

33) 국토연구원, 『특정지역재정비계획』, 1980, pp.1~7.

지역계획에서 고속도로건설계획 등은 비록 고속도로는 아니지만 도시계획도로로서 건설되어 본래의 목적을 달성하고 있었다. 따라서 이러한 문제를 개선하기 위해 1982년 제주도와 태백산 특정지역만 남기고 모든 계획을 해제했다.

1990년대는 그동안 투자의 효율성을 강조하던 정책기조가 지역격차 해소 및 낙후지역개발에 중점을 두는 방향으로 전환되면서 1993년까지 다도해 특정지역, 88고속도로주변 특정지역, 통일동산 특정지역, 백제문화권 특정지역 등이 추가로 지정되었다. 그러나 1994년 1월 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」의 제정으로 광역권개발계획 및 개발촉진지구제도가 도입되면서 특정지역제도는 폐지되었다.

이후 지방자치제의 실시로 지역간 연계개발의 필요성이 증가하고 소득수준의 향상과 함께 문화 · 관광분야 등에서 지역개발수요가 증가됨에 따라 성장거점방식의 광역권 개발계획, 낙후지역 개발수단인 개발촉진지구만으로 수용하는 데 한계가 발생했다. 2002년 1월 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」을 개정하여 특정지역제도를 재도입하였다.

이 법에 의하면 재도입된 특정지역은 대상지역의 성격에 따라 문화관광권형, 산업전환지대형, 특수입지형으로 구분된다. 문화관광권형은 역사 · 문화유산의 보전 · 정비 또는 관광자원 개발 등을 위해 기반시설의 설치, 주변지역의 연계개발 · 정비가 필요한 지역에 대하여 지정할 수 있다. 산업전환지대형은 주요산업 · 기반시설이 이전 · 쇠퇴하거나 지역의 부존자원 고갈 등으로 새로운 지역경제기반 구축이 필요한 지역에 지정할 수 있다. 특수입지형은 자연재해 · 산업재해 등으로부터 항구적인 복구 · 정비가 필요한 지역, 기타 국가의 특별한 경제 · 사회적 목적을 위해 집중개발이 필요한 지역 등에 지정할 수 있다. 특정지역의 규모는 500㎢이상으로 하되, 광역지방자치단체의 관할 구역 면적의 100분의 30을 초과할 수 없도록 했다.

2013년 현재 특정지역으로 지정된 곳은 내포문화권, 영산강유역 고대문화권, 해양농경역사문화권, 중원문화권, 동남내륙문화권, 동해안권, 가야문화권, 설악단오문화권의 8곳이다. 이곳의 추진현황을 살펴보면 다음과 같다.

① 내포문화권 특정지역 개발

내포문화권은 우리나라 서해안 중심에 위치한 충남 서북부 가야산 주변지역으로, 불교문화의 전래지이며 천주교 성지이고 서민문화의 전승지역이다. 독특한 역사문화 자원을 체계적으로 보존 · 정비하여 서해안시대 문화관광산업의 중심지대로 육성하기 위하여 2004년 특정지역으로 지정하고 개발계획을 수립했다. 계획목표는 "내포지역의 역사문화자원을 바탕으로 한 해양 · 내륙형 복합관광지대로 육성"이다.

2007년 서천지역 일부를 포함하기 위해 변경지정 및 개발계획을 변경하여, 지정면적은 955.09㎢이고, 범위는 보령시, 서산시, 홍성군, 예산군, 태안군, 당진군, 서천군을 포함하고 있다. 2010년 개발계획의 일부를 변경했는데, 그 이유는 이 개발계획에 포함된 "간월호 관광도로"를 철새도래지 보호를 위해 노선변경이 필요했기 때문이다. 따라서 당초 4개 부분 60개 사업으로 총 예산이 1조 1,008억원에서 약간 축소된 1조 475억원으로 변경되었다.

② 영산강유역 고대문화권 특정지역 개발

영산강유역은 마한과 백제의 옛 영토로 고대로부터 비옥한 토지를 바탕으로 고대부터 농경문화가 발달하여 세계문화유산인 고인돌 등 많은 문화자원이 산재한 지역이다. 개발계획의 목표는 영산강유역 고대문화유산의 보존 · 정비와 활용을 통해 영산강유역을 종합적인 고대문화와 자연환경의 복합관광지대로 조성하고, 지역문화의 정체성 확립을 위한 문화재 정비 및 문화유적 전승, 지역경제 활성화, 관광휴양시설 사업 등을 지원하는 것이다.

영산강 지역 고대문화의 보존 및 정비, 지역문화의 정체성 확립, 고대 문화자원의 관광상품화로 지역경제 활성화를 위하여 2005년 영산강유역 고대문화권 특정지역 지정 및 개발계획을 수립했다. 총 1조 1,301억원을 투입하여 2015년까지 문화재 정비사업 등 4개 분야 42개 사업이 추진될 예정이다.

③ 해양농경역사문화권 특정지역 개발

전라북도 서해안지역은 고대부터 해양교역 루트로서 연근해 항로가 다양하게 발달되어 왔었고, 변산반도를 중심으로 한 줄포만 일원에는 다양한 해양역사 문화자원이 있으며, 특히 고인돌 · 산성 · 도자기 등 농경역사문화유적과 마한 · 백제 역사문화유적 그리고 벽골제, 눌제 등 농경문화 유산 등이 산재하여 있어 문화관광 중심지로의 발전 잠재력이 아주 높은 지역이다.

2007년 특정지역으로 김제시(122.9㎢), 부안군(361.5㎢), 정읍시(90.7㎢), 고창군(491.2㎢)이 지정되었고, 2009년 12월 21일에 10년의 계획기간을 설정하여 지역의 역사문화 · 경

관자원을 활용 · 진흥하고 특정산업을 육성 · 활성화하여 새로운 지역개발수요에 부응하기 위하여 특정지역 개발제도를 도입을 목적으로 계획이 수립되었다. 관계기관 협의 등을 거쳐 역사문화자원 정비사업 등 30개 개발사업에 대하여 개발계획을 승인했고, 2019년까지 총 7,528억을 투입될 계획이다.

④ 중원문화권 특정지역 개발

중원문화권은 고구려, 백제, 신라 삼국이 교차 점령하는 등 각축장이었던 중부내륙지역으로 선사시대부터 삼국, 통일신라시대에 이르기까지 전 시대의 문화가 한 지역에 집중적으로 나타나는 특색있는 복합문화 권역이다.

역사문화자원 복원사업 분야로 중원문화를 대표하는 고구려 역사문화공원 조성사업, 제천 의림지 명소화사업 등 8개 사업과 지역관광자원 정비 · 조성사업 분야의 청풍호 주변 관광지 연계 모노레일 조성 등 8개 사업, 역사 · 문화 및 관광자원을 연계하기 위한 기반시설 사업 분야로 11개 사업 , 정주환경개선 및 자족기반 확충사업 분야의 2개 사업, 총 29개 사업을 4개 분야로 나누어 2010년부터 2019년까지 중장기적으로 추진할 예정이다. 사업비는 총 1조 7,274억원이다. 이 계획은 중원문화의 역사문화자원을 체계적으로 발굴 · 복원하고 자연 · 관광자원을 집중 개발하는 기틀을 마련함으로써 중원문화의 위상을 정립하고, 지역고용창출 및 경제 활성화에 기여할 것으로 보인다.

⑤ 동남내륙문화권 특정지역 개발

동남내륙문화권은 태화강, 밀양강, 양산천이 발원되는 가지산(영남알프스)를 중심으로 선사시대부터 현재에 이르기까지 다양한 시대적 역사 의미가 중첩된 복합문화권역으로, 풍부하고 유사한 동질의 문화를 바탕으로 동남권 내륙의 자연 · 역사 · 문화관광의 중심이 되는 권역이다.

총 사업비는 1조 536억원으로 권역은 울산광역시 울주군, 경상남도 밀양, 양산 지역(693.7㎢)이다. 이 계획은 총 5개 분야 25개 사업이 포함되었고, 2019년까지 역사 · 문화 및 관광자원을 연계하기 위한 도로 · 교통 기반시설 사업분야에 동남내륙호국사상체험도로(울주), 가지산산악관광휴양도로(양산), 충효교육도로(밀양) 등 7개 사업을 지원할 예정이다. 서생포왜성 문화관광자원화 사업 등 역사 · 문화 관광사업(18개 사업)은 소관 부처별로 추진하고 있다.

⑥ 가야문화권 특정지역 개발

고령군, 달성군, 성주군, 거창군, 합천군, 의령군, 창녕군 등은 고대 가야가 번성했던 지역으로서 독특한 역사 · 문화적 가치를 지닌 지역이다. 가야문화를 드러낼 수 있는 다양

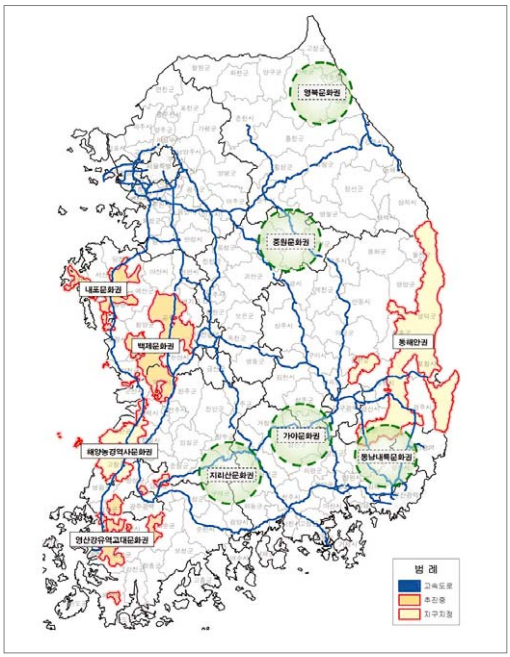
한 역사 · 문화 유적들이 많이 분포하고 있음에도 불구하고, 이에 대한 발굴 · 활용이 부족했다. 따라서 역사문화의 발굴 · 복원 · 정비와 관광자원의 효율적 개발로 지역경제 활성화 및 지역균형발전을 촉진하는 것이 목적으로 특정지역을 지정했다. 이를 위해 대가야의 문화적 특성을 살릴 수 있는 역사문화관광자원을 발굴하고 주변 명소인 가야산, 해인사, 합천호, 우포늪 등과의 연계를 강화하며, 문화관광지와 산악관광지와의 연계 개발은 물론 낙동강의 생태계를 보전하고 활용하는 세부적인 방안을 마련했다.

2010년 12월 특정지역 지정 및 개발계획이 고시되었다. 위치는 대구광역시, 경상북도, 경상남도 7개 군 일원 853.2㎢으로 총 8개읍, 34개면, 128개리가 포함되었다. 계획기간은 2019년 12월 31일까지로 총 34건의 사업이 구상되었는데, 역사 · 문화 자원 복원 및 개발 · 정비 사업(15건), 지역관광자원 정비 및 조성사업(8건), 도로 · 교통 기반시설 사업(10건)이 계획되었다.

⑦ 설악단오문화권 특정지역 개발

생태자원과 문화자원을 연계한 융복합형 자원의 가치창조를 위해 "설악단오문화권"을 조성한다는 목적으로 2011년 7월에 고시되었다. 설악산 인근의 자연관광자원과 강릉을 중심으로 하는 문화관광자원을 연계 개발하여 강원도의 자연과 문화가 어우러진 복합관광지대로 조성하고, 지역의 역사 · 문화 · 자연환경적 부존자원을 활용하여 연계 개발함으로써 지역통합성을 높이면서 개발효과를 극대화 하려는 계획이다.

또한 설악산 인근의 자연관광자원인 설악산 국립공원, 동해안 관광자원(해수욕장, 석호 등), DMZ 생태자원의 가치를 극대화할 수 있는 공간을 구상하고, 강릉의 단오문화, 설악산 산촌문화, 동해안 해촌문화와 선사문화, 속초의 실향민 문화 자원을 발굴하여 이 지역의 문화적 가치를 극대화하며, 해양 · 산악 관광자원과 문화자원을 연계하여 생태자원과 문화자원을 연계한 융합형 관광이 가능하도록 계획을 수립했다.



【그림 17】 특정지역 지정현황도(2012년 현재)

【표 8】 특정지역계획 연혁

구분	지정일(종료일)	지정범위	주요내용
서울 · 인천	1965.1.11('82.12.18)	서울전역, 경기일부(3,325㎢)	· 인구와 산업의 균형발전
울산	1966.7.20('73.7.20)	울산(1,006㎢)	· 공업기반 조성 · 사회간접자본 시설 확충
제주도	1966.10.26('92까지)	제주전역(1,825㎢)	· 국제수준의 관광지 조성 · 자연경관 보전 · 환경개선
영산강	1967.2.1('82.12.18)	전남일부(2,322㎢)	· 농수산업 · 관광자원 개발 · 공업기반 조성
태백산	1967.2.1('91까지)	강원, 충북(2,930㎢)	· 관광자원 개발 · 생활환경 개선(2차례 구역 조정)
아산 · 서산	1967.4.12('82.12.18)	경기, 충남(3,914㎢)	· 농수산업 · 관광자원 개발 · 공업기반 조성
영동 · 동해	1976.4.12('82.12.18)	강원일부(4,479㎢)	· 관광자원 개발 · 자연경관 보전 · 환경 개선
다도해	1982.12.18('91까지)	전남도서(2,237㎢)	· 도서의 격절성 해소 · 생활환경 개선
지리 · 덕유산	1982.12.18 ('85.3.7해제)	전북, 경북, 경남일부 (2,337㎢)	· 관광자원 개발 · 생활환경 개선
88고속도로주변	1985.3.7('91까지)	전북, 전남, 경북, 경남 (4,317㎢)	· 농림 및 관광자원 개발 · 전통문화시설 확충
통일동산	1990.5.10('03까지)	경기파주(119㎢)	· 평화시 건설구상과 연계 · 통일동산 조성
백제문화권	1993.6.11('10까지)	충남, 전북(1,915㎢)	· 백제역사문화유적의 정비 · 관광기능
내포문화권	2004.12.9('14까지)	충남(955㎢)	· 내륙권과 해양권을 연계 · 문화관광형 개발
영산강유역 고대문화권	2005.12.30('15까지)	전남(809㎢)	· 21세기 국가발전방향과 연계 · 문화관광산업의 중심지로 육성
해양농경역사 문화권	2007.12.31('19까지)	전북(1,066㎢)	· 서해안문화의 계승 발전 · 지역관광문화산업의 거점화
중원문화권	2009.12.23('19까지)	충북(975.75㎢)	· 중원역사문화자원 발굴 · 역사문화관광휴양 거점
동남내륙 문화권	2010.6.17('19까지)	울산, 경남(694㎢)	· 동남부내륙의 산악역사문화 관광중심지

구분	지정일(종료일)	지정범위	주요내용
동해안권	2007.12.31('18까지)	경북(3,006㎢)	· 동해안의 역사문화자원 보존, 정비
가야문화권	2010.12.24('19까지)	대구, 경북(853.2㎢)	· 역사문화, 관광자원 정비 · 기반시설 확충
설악 · 단오 문화권	2011.7.27('20까지)	강원(536.9㎢)	· 역사문화, 관광자원 정비 · 기반시설 확충

출처 : 국토포털 http://www.land.go.kr의 내용 일부 수정

본서에서는 국가기록원에 소장된 자료 중에서 각 시기별로 중요하다고 판단된 문서철 4권을 선정해서 그 내용을 소개하고 해설을 한다. 〈〈서울 · 인천 특정지역 계획관계(DA0224636)〉〉은 첫번째 특정계획이기도 하지만, 1960년대 수립 또는 지정된 4곳의 특정지역계획 중에서 제1차 국토건설종합계획의 목적에 따라서 거점개발 형식을 취하는 대표적인 사례이면서, 수도권 정책의 초기 상황을 살펴볼 수 있는 중요한 계획이다.

〈〈태백산 특정지역 구역변경 및 영동 · 동해 특정지역 지정계획(DA0224646)〉〉은 1970년대 관광자원개발과 지하자원개발 즉, 개발과 보전이 상충되는 지역의 개발계획을 살펴볼 수 있다. 제1차 국토종합개발계획이 수립된 이후 특정지역계획에 나타난 변화를 살펴볼 수 있고, 이 시기 부터 나타난 경제발전에서 관광에 대한 관점의 등장과 국토의 균형발전에 대한 고민을 엿볼 수 있다.

특정지역의 지정과 계획의 수립을 위해 건설부는 계획의 구상 및 작성 이후에 관련된 도와 중앙정부의 각 기관의 의견청취를 실시한다. 그리고 국토건설종합계획심의회의 심의를 받아서 차관회의와 국무회의를 거쳐 대통령의 재가를 받아서 공고를 한다. 따라서 국무회의에 상정된 계획안은 최종 결정 단계에서 계획 내용을 확인할 수 있다는 점에서 중요하다. 〈〈국무회의안건철(BA0085009)〉〉는 특정지역계획만을 대상으로 편철된 것은 아니지만 1980년대 초 특정지역계획에 대한 기조의 전반적인 변화를 조망할 수 있는 단서를 알 수 있는 자료를 제공한다.

〈〈1985 특정지역 종합개발계획(BA0948237)〉〉은 '다도해 특정지역계획', '88고속도로주변 특정지역계획', '제주도 특정지역계획'의 내용과 수립과정을 보여주는데, 1980년대 특정지역이 가진 계획 목표 중 낙후지역개발에 중점을 둔 것을 이 문서철을 통해서 확인할 수 있다.

【표 9】 본서의 특정지역계획 관련 문서철

문서철명	연도	생산기관	관리번호
서울 · 인천 특정지역 계획관계	1966	건설부	DA0224636
태백산 특정지역 구역변경 및 영동 · 동해 특정지역 지정계획	1975	건설부	DA0224646
국무회의안건철	1982	총무처 의정국 의사과	BA0085009
1985 특정지역 종합개발계획	1984	건설교통부	BA0948237

윤희철(전남대학교)

09 서울 · 인천 특정지역 계획관계

관리번호 : DA0224636
쪽　　수 : 390
생산년도 : 1966년
생산기관 : 건설부

1965년 1월 서울 · 인천 특정지역이 지정되었고 1966년 이 특정지역을 대상으로 계획 수립이 추진된다. 이 문서철은 1966년 8월부터 11월까지 계획 작성 과정의 심의, 위원회의 회의결과, 국토건설종합계획심의회의 의결사항, 국무회의 심의, 대통령 재가에 이르는 일련의 과정을 담고 있다. 서울 · 인천 특정지역의 지정 및 계획의 수립은 특정지역계획의 첫 시작으로 그 의의를 둘 수 있다. 또한 성장잠재력이 큰 지역에 거점개발을 실시하여 경제발전의 중심이 되게 한다는 전략이 담겨있는 계획이었다. 이 계획은 팔당댐을 비롯해 한강의 다목적댐의 건설, 경인고속도로, 위성도시의 건설 등 계획의 상당부분이 실현되는 효과를 발휘했다. 하지만 계획기간을 30년으로 설정했기 때문에 시간이 흐름에 따라 계획집행에 대한 문제제기가 일어나기도 했고, 운하계획과 같이 사업타당성이 희박한 계획은 시행이 중단되었다. 1982년 수도권정비계획의 수립으로 이 계획은 해제되었다.

특정지역은 「국토건설종합계획법」 제6조 제2항에 의거하여 지정이 공고된다. 지정의 내용은 특정지역의 범위, 목표, 사업내용, 지정기간 등이 포함된다. 이후 특정지역계획이 국토계획심의회와 국무회의의 심의를 거쳐서 공고된다.

1965년 1월 11일에 공고된 서울 · 인천 특정지역 지정의 내용을 살펴보면, 계획



【그림 18】 국토건설종합개발심의회(CET0070440)

구역은 서울특별시 전역과 경기도 일원으로 면적은 3,325㎢였다. 지역개발의 주요사항으로 자원개발, 공업입지정비, 도시정비의 세 가지였다. 건설 및 정비의 주요 내용은 경인운하, 항만, 내륙수운, 도로 및 철도의 신설 및 개량을 통한 교통운수시설의 개선, 공업단지조성 및 공업용수공급을 통한 공업입지 및 기반조성, 간척 및 관개시설 확보를 통한 농토확장 및 관개시설의 개선, 위성도시 건설을 통한 서울시의 과대화 방지 및 지역기능의 개선, 관광시설의 개선 등이었다. 지정기간은 공고일로부터 30년으로 설정되었다.

이 문서철은 1966년 8월 20일 건설부에서 국토계획심의회에 심의요청을 하는 것부터 내용이 시작된다. 서울 · 인천 특정지역은 1965년 1월 11일에 공고되었다. 이후 관계 각 부처와 협의 및 관계시도의 의견청취를 거쳐서 소위원회에서 3차에 걸쳐 심의 및 검토 후 제1차 계획(안)이 결정되었다. 이 계획의 제안이유를 보면, 서울 · 인천 특정지역은 정치, 경제, 문화의 전국적 중심지로서 인구 산업 및 제 지역기능의 급속한 증대에 비하여 지역질서와 기반시설의 부족에 따른 비능률적이며 손실이 막대하기 때문에 이를 개선하기 위해 국가의 특별한 건설시책이 요구되므로 특정지역계획을 결정하고자 이에 그 심의를 제안한다고 명시하고 있다.

계획의 개요를 살펴보면, 이 지역은 1962년에 종합개발기초조사를 실시하고 1963년에 건설종합계획 대강을 작성했다. 1964년 계획의 구체화를 위하여 공업지 및 고속도로조사를 실시했고, 1965년에는 항만, 한강댐, 경인운하 및 위성도시배치계획조사를 시행하고 이를 검토 종합하여 기본구상을 발전시켰다.

1966년부터는 종합계획을 계속 발전시키기 위하여 간척계획, 수산개발계획 및 기타 관련계획 등에 관한 계획조사를 실시 중에 있었다.

계획 내용에 대한 이해를 위해 이 문서철에 포함된 계획의 필요성, 건설정비의 목표, 제1차 계획결정사항에 관한 일부 내용을 지면을 빌어 소개한다.

Ⅰ. 건설종합계획의 개요

가. 계획의 필요성

특정지역으로 지정된 본 지역은 자원과 자본, 기술, 노동력 등이 집중되어 있으며 전국 인구의 약 17%, 전국공업의 약 40%를 점하고 있는 바 중부권역에 위치한 핵심적인 지역으로서 정치, 문화, 경제, 산업, 교통 등 근대적인 발달을 이루면서 급진적으로 팽창하고 있으나 지역질서와 공공시설의 뒷받침이 불충분하여 비능률적인 현실을 나타내고 있으며 새로운 공업은 기업주의 판단에 따라 무질서하게 건설되고 있어 장래에 혼란이 예견될 뿐 아니라 공공시설의 선행 투자부족으로 공업진흥에 과중한 부담을 주고 있는 현실이다.

한편 본 지역은 현재인구 4,854,154명(1965)로서 계획목표연도(1985)에는 10,000,000명 수준으로 판단되며 공업성장은 845억원에서 4,694억원으로 화물운송량은 1,300만톤에서 5,150만톤으로 성장될 것이 예상되는바 이러한 경제성장에 따라 각종 용수 동력, 입지조성 등의 소요가 증대되고 생활환경의 개선, 제 지원적 공공시설의 건설 등이 요구된다.

나. 건설정비의 목표

(1) 지역개발의 주도사항

위와 같은 현황과 추세 그리고 소요에 대비하여 천혜적인 자원의 종합적 이용개발은 물론 산업입지의 조성배치와 도시기능의 개선정비를 위한 건설종합계획의 수립과 각종 소요 건설 실시 촉진 및 규제가 지역계획과 건설의 주 목표사항이다.

다. 계획지표사항의 결정

(1) 인구의 추정

㉮ 전국인구의 추정 : 전국의 인구는 과거의 추세를 참작함과 동시에 정부시책에 호응할 수 있는 선에서 목표연도 규모를 추정하였다. 과거 10년간 자료에 의한 각종 경향식을 구한바 다음과 같다.

1차식 = 21.50 + 0.705
2차식 = 21.58 + 0.659 + 0.00519
등비약수식 =

위식 중 1차식에 의한 전국인구가 평균증가유율 2%로써 가장 정책선에 근사하므로 그 결과를 조정하여 1985년도 전국인구를 40백만명으로 하였다.

㉯ 서울, 경기지방인구 : 서울 및 경기도 인구는 현재까지 연증가율이 약 5.14%이었으며 이것은 서울의 팽창에 의한 것으로 전국인구 증가율 2.88%를 초과하는 2.26%는 타 지방으로부터의 전입분 즉 사회증가라 하겠으나 앞으로 각처의 지역개발과 정책적인 조치에 따라 점차 감소될 성질인 것이다. 그러므로 이 지역의 목표연도 인구 추정에 있어서 전국증가율의 체감과 지방증가율의 상대적인 체감을 동시에 반영시킬 수 있는 양자간의 일차 상관식을 이용하였다.

: 전국인구
: 서울 · 경기인구
일 때,

그 결과 서울 · 경기 인구는 약 12백만명이 되며 평균 연 증가율은 3%이다. 그러나 전국적 인구분포 비율에 따라 서울 · 경기인구를 약 10백만명으로 조정한다.

㉰ 서울특별시인구 : 서울의 총인구는 1964년말 현재 3,424,000명으로서 10년간의 평균 연 증가율은 약 9.4%가 된다. 목표연도의 서울 인구 추정에 있

어서는 과대도시화 방지와 수도의 최적성장에 기여하도록 조정함이 타당할 것이다.

1차식
2차식
등비약수식

상기 경향식 중 2차식 결과 목표연도 인구는 약 8백만명(증가율 4.2%)은 서울시 면적에 대하여 1인당 76㎡가 되어 대도시 중 인구밀도가 가장 큰 일본 동경과 비슷하며 서울 · 경기지방의 추정증가율은 연 3%를 적용하면 약 6,370,000명이 되어 1인당 약 100㎡로서 외국의 대도시 사례와 별차이가 없을 뿐더러 수도권의 급격한 팽창을 서울시 자체와 그 외곽지대가 균등하게 흡수한다는 것에도 의의가 있다.

이상의 종합적인 검토를 참작하여 1985년도 서울인구 용지상의 판단에 따라 500만명을 목표로 하였다.

㈑ 인천 및 공업지인구 : 인천인구는 1964년말 현재 약 430,000명이며 목표연도의 인구는 600,000명으로 추정하였으며 공업지인구는 생산제조업 규모에 따른 유업(有業) 인구 비율을 정하고 총인구를 추정하여 약 900,000명이다.

유업인구 = 제조업종사원 ÷ 제조비율 = 176,100
÷ 0.5 = 352,200
총인구 = 유업인구 ÷ 유업률 = 352,000
÷ 0.40 = 881,000

그러므로 인천 및 공업지인구는 목표연도에 약 1.5백만명으로 추정함.

㈒ 기타도시 및 농촌인구 : 경기도 내에서 서울, 인천 및 공업지 및 위성도시 대상지를 제외한 기타 지역을 도시와 농촌으로 구별하고 그 인구 증가율을 각

각 3%와 2%로 정하여 1985년도 인구를 추정한 바 다음과 같다.

농촌인구	1,817,125명
도시인구	339,072명
계	약 2,156,000명

㈐ 위생도시총인구 : 상기 추정인구의 종합분석을 기초로 하여 서울 · 경기인구에서 서울공업지, 인천, 기타 지역을 순차적으로 차감하여 인구규모를 설정하였다.

서울 · 경기 총인구	:	10,000,000명
서울시	:	5,000,000명
인천 및 공업지	:	1,500,000명
기타지역	:	2,156,000명
위성도시(11개지역)	:	1,344,000명

(2) 생산액의 판단

㈎ 1차산업 : 서울 · 경기지역은 과거 수년간 1차 산업부분에 있어서 현상을 유지하고 전국에 비하여 그 증가율이 매우 적고 이 경향은 큰 변화가 없을 것이다.

㈏ 2차산업(제조업) : 서울 · 경기지방의 공업 주요목표를 결정함에 있어서 그 성격이 장기예측임에 비추어 부분시찰에 의한 미시적인 방법을 피하고 전국적으로 분석한 거시적 관점에서 산정하였다. 전국과 서울 · 경기지방의 제조업 출하액 비율은 기존 자료에 의하면 1960년도 41.5%이다.

1962년도 43.5%로서 제조업이 본 지역에 집중되어 있음을 알 수 있고 관련 산업에 의존하여 신규산업의 발생이 큰 것을 고려할 때 본 지역이 점하는 비율이 커가는 현상이므로 불원 50%선에 도달할 것이다.

목표연도(1985년도)에 있어서 경제개발계획 추진으로 인한 GNP 중 제조업

에 의한 총생산액 299,022백만원의 50%, 즉 149,511백만원을 서울 · 경기지방의 총생산액으로 하고 1964년도 가격으로 추산하면 469,464백만원이 되고 이를 1962년도 규모 84,564백만원과 비교하면 연 8%의 증가율이 되는 셈이며 1966년도 생산액을 추정하면 115,007백만원이 된다.

목표연도의 출하액 469,464백만원의 성분을 기존 공업의 성장과 신규공업의 발생으로 구분하면 기존공업으로서 경공업 47,694백만원(연 증가율 3%), 중공업 23,651백만원(연 증가율 2%)의 증가로서 186,352백만원이 된다.

목표연도 총생산액 469,464백만원에서 기존 공업 성장으로 이루어진 186,352백만원을 차감한 283,112백만원이 개발계획 추진에 의한 신규공업출하액으로 볼 수 있다.

Ⅱ. 제1차 계획결정사항의 내용

가. 용지계획

(1) 특정공업단지계획

자본기술용수동력교통소비시장 등 공업발전의 핵심적 요소를 구비하고 있는 서울 경기지방은 우리나라 제조업 생산액의 약 40%를 차지하며 그 출하액은 845억원에 달하고 있는 바 본 지역의 급속한 공업성장과 입지의 유리성 등을 종합 감안하여 당평지구에 경공업지, 임해지에 중공업지를 조성하고 공장을 유치 건설하여 연 2,831억원의 공업생산액 수준을 목표로 한다.

목포연도의 국민총생산을 추정한 다음 GNP 제조업 추가가치 및 제조업 생산액의 상관관계와 지역비율을 적용하여 서울 경기지방의 제조업 규모를 산정하고 현존시설 및 자연증가분을 제외한 잔여부분을 본지역의 특정공업단지에 배치하는 목표로 결정한다.

(2) 도시공업지계획

본 특정지역 내에 있는 5개 위성도시의 도시계획에 의하여 결정된 용도지역 구분 중 공업지면적 130㎢와 종합계획에 의하여 배치되는 5개 위성도시계획상의 용도지역 구분 중 공업지면적 15㎢의 합인 145㎢의 도시공업지계획은 다음과 같다.

종별	1962년 생산액		1985년 목표생산액		계획생산액		1985년 목표생산액	
	비율(%)	금액(백만원)	비율(%)	금액(백만원)	비율(%)	금액(백만원)	비율(%)	금액(백만원)
경공업	55.25	49,466	60.4	61,502	31	123,784	50	234,732
중공업	47.75	35,118	39.6	40,286	69	159,328	50	234,732
계	100	84,564	100	101,788	100	283,112	100	469,464

(3) 농토확장계획

농토확장 총체계획(기본구상 내용)은 김포 반도에서 남양만에 이르는 서해안 일대와 강화도, 영종도를 포함한 지구의 간척지 약 500㎢ 중 간척가능면적 약 330㎢를 농토화하여 이에 소요되는 관개용수를 공급할 시설을 갖추어 연간 94,000톤의 미곡을 증산하는 것이다.

제1차계획결정에 있어서는 그 중 기히 측량이 되어 계획이 구체화되여 우선적으로 사업실시가 요구되는 김포지구 25㎢의 간척계획을 제1차로 계획결정을 한다.

※ 계획개요

위치 : 김포간척지구 방호제연장 : 17km

매립면적 : 36㎢　　입주농가호수 : 1,200호

간척면적 : 25㎢

나. 교통운수시설의 개선계획

(1) 운하계획

율도항에서 서울항을 연결한 운하를 축조하여 1,000톤 급 이하 선박을 운반케하여 수운로의 개발과 서해안 간척지용수와 운하말단 및 부평공업지 용수 등을 한강으로 부터 공급할 목적으로 운하를 건설한다.

※ 계획의 개요
노선위치 : 시점, 영등포구 가양동, 종점, 인천 북방 율도
연장 : 21.14km
저폭 : 40m
수심 : 52m

(2) 항만계획

본 지역내에는 인천항이 있으며 현재 대형 선박 접안시설로는 연간 930,000톤의 하역능력을 구비한 제1선거가 있고 현재 건설중인 20,000톤 급이 접안가능한 제2선거의 연간 하역능력은 3,370,000톤으로서 본 지역의 목표연도 취급 해상하물량은 약 1,130만톤에 달한 것인바 공업지대에 임한 새로운 공업항의 건설이 요구된다.

즉, 1964년도의 인천항 화물 1,230,000톤으로 전국의 14%를 차지하고 있으며 일반 민긴화물 및 운수화물의 일부 (약 137만톤)가 불편하고 비경제적인 해상하역작업을 기피하고 부산항 및 기타 항으로 전환 운송되고 있는 실정이다.

또한 특정지역으로 종합개발함에 따라 공업원료의 수입 제품의 반출 등 막대한 공업화물이 증대될 것이므로 운하중간인 부평지점에 중간항과 한강댐 상류 난지도와 수색사이에 서울항을 건설하여 지역 내의 화물운송의 원활을 기하고 저하며 인구 국민경제의 추세 소득과 외항화물량의 상관성 각 지역개발권 분석 서울 · 인천지역공업규모 등을 분석검토하여 항별 취급화물량을 인천항(상항) 4,300,000톤, 율도항(공업항) 5,050,000톤, 부평항 350,000톤, 서울항

1,600,000톤을 부담시키기 위한 계획의 규모는 다음과 같다.

(부평항 계획은 제1차계획결정에서 제외됨.)

(3) 고속도로계획

서울시의 과대화 방지를 목표로한 주변 위성도시의 발전을 촉진하고 승객 및 화물의 유통을 효율화하기 위하여 지역기능을 강화하기 위하여 서울과 위성도시간을 연결하는 방사선 고속도로와 서울시 주위의 주환선 고속도로건설이 요구된다.

서울을 중심으로 한 중요국도상의 현재의 교통량은 서울~의정부간 3,892 대/일, 영등포~안의간 3,393 대/일, 영등포~소사간 3,577 대/일이며 각 지역의 개발에 따른 개발교통량의 증가를 포함한 장래 교통량은 최대 약32,000대/일(인천선)가 추정되며 종전에 철도에 의존했던 화물이 도로화물로 전환되고 있는 추세 등을 고려 판단하여 고속도로망 구성을 계획한다.

지금까지 소개한 전체 계획(안) 외에 서울 · 인천 특정지역 건설종합계획(제1차분)안은 용지계획, 교통운송시설의 개선계획, 수자원개발계획, 서울특별시의 도시정비계획, 위성도시건설계획의 5가지로 내용이 구성되어있다. 그 세부내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 용지계획

용지계획은 특정공업단지(30㎢), 도시공업지(145㎢), 농토확장계획으로 구성되었다. 특정공업단지는 지구 내에 급속히 성장하는 공업을 위해 적정한 입지를 제공하기 위한 것으로 중공업지(20㎢)와 경공업지(10㎢)가 계획되었다. 총 사업비는 160억원이었고, 계획기간은 1967~1985년까지였다. 서울과 경기도는 자본, 기술, 용수,동력, 교통, 소비시장 등 공업발전을 위한 핵심적 요소를 구비하고 있었다. 이 지역은 당시 제조업 생산액의 약 40%를 차지했고 그 출하액이 845억원에 달했다. 이 지역의 급속한 공업성장과 입지의 유리함 등을 종합적으로 감안하여 부평지구는 경공업지, 임해지(臨海地)에 중공업지를 조성하고, 공장을 유치 및 건설하여 연 2,831억원의 공업생산액 수준을 목표로 했다.

도시공업지계획은 5개 위성도시의 도시계획에 의하여 결정된 용도지역 구분 중에서 공업지 면적 130㎢와 종합계획에 의해 배치되는 5개 위성도시계획상의 용도지역 구분 중 공업지 면적 15㎢를 합하여 총 면적 145㎢가 계획되었다.

농토확장계획은 김포 반도에서 남양만에 이르는 서해안 일대와 강화도, 영종도를 포함한 지구의 간척지 약 500㎢ 중 간척가능면적 약 330㎢를 농토화하여 이에 소요되는 관개용수를 공급할 시설을 갖추어 연간 94,000톤의 미곡을 증산하는 것이다. 이 문서철에 포함된 제1차계획 결정에서는 그 중 우선적으로 사업실시가 요구되는 김포지구 25㎢의 간척계획을 포함시켰다.

② 교통운송시설의 개선계획

교통운송시설의 개선계획은 다시 운하계획, 항만계획, 고속도로계획으로 구분되었다. 운하계획은 서울특별시 영등포구 가양동에서 경기도 부천군 오정동과 인천시 효성동을 거쳐 인천시 원창동 율도에 이르는 총 21km의 노선이었다. 점차 증가하는 해상화물의 운송량을 담당하고 운송비 절감과 동시에 서해안 간척지와 공업지에 용수를 공급하려는 목적으로 이 계획은 추진되었다. 운하를 운행하는 선박의 기준은 1천 톤급 이하였고, 사업비 규모는 65억 원이었다.

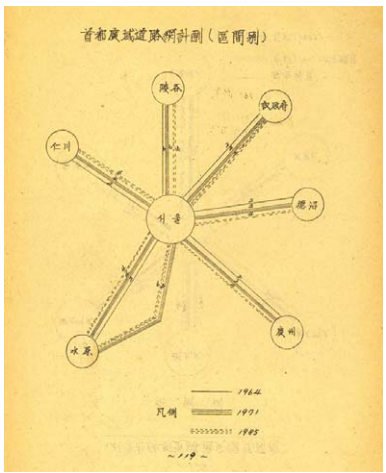
항만계획은 운하계획과 연계하여 운하의 기 · 종착점에 조성하는 것과 인천항에 추가항만을 조성하는 계획이었다. 이 지역 내에는 이미 인천항이 있었으나 당시 대형 선박 접안시설로는 연간 93만톤의 하역능력을 구비한 제1선거(船渠)만 있었다. 추가로 건설 예정인 2만톤급이 접안가능한 제2선거(船渠)의 연간 하역능력은 3,370,000톤이었다. 이 지역의 목표연도 취급 해상화물량은 약 1,130만톤에 달한 것으로 추정하면 당연히 이에 부합하는 공업지대에 임한 새로운 공업항의 건설이 요구되었다.

1964년도의 인천항 화물 1,230,000톤으로 전국의 14%를 차지했다. 하지만 일반 민간화물 및 운수화물의 일부 (약 137만톤)가 인천항의 불편하고 비경제적인 해상하역작업을 기피하여 부산항 및 기타 항으로 전환 운송되고 있었다. 또한 특정지역으로 종합개발하게 되면 공업원료의 수입, 제품의 반출 등 막대

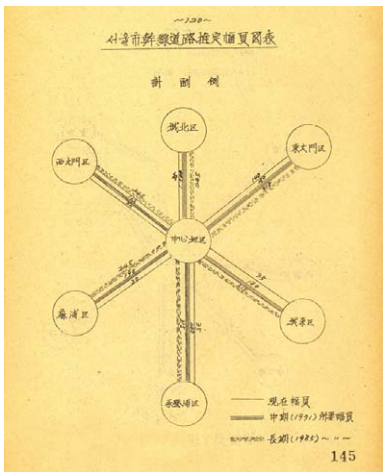
한 화물이 증대될 것이므로 운하중간인 부평지점에 중간항과 한강댐 상류 난지도와 수색사이에 서울항을 건설하여 지역 내의 화물운송의 원활하게 되도록 구상한 것이다.

그래서 인구 및 국민경제의 추세, 소득과 외항화물량의 상관성, 각 지역개발권 분석, 서울 · 인천지역공업규모 등을 분석 및 검토하여 각 항구별 취급화물량을 인천항(상항) 4,300,000톤, 율도항(공업항) 5,050,000톤, 부평항 350,000톤, 서울항 1,600,000톤으로 산정하고 전체 계획을 세웠다. 다만 부평항 계획은 이 문서철에 포함된 제1차 계획결정에서는 제외했다.

고속도로계획은 서울시의 과대화 방지를 목표로 함과 동시에 주변 위성도시의 발전을 촉진하는 것과 승객 및 화물의 유통을 효율적으로 운영하여 지역기능을 강화하기 위함이었다. 이를 위해 서울과 위성 도시간을 연결하는 방사선 고속도로와 서울시 주위의 주환선 고속도로건설을 계획했다. 서울을 중심으로 주요 국도상의 당시의 교통량은 서울~의정부간 1일 3,892대, 영등포~안의간 1일 3,393대, 영등포~소사간 1일 3,577대였다. 각 지역의 개발에 따른 교통량의 증가를 포함한 장래 교통량은 1일 최대 약 32,000대가 추정되며 종전에 철



【그림 19】 수도광역도개발계획 (구역별)(DA0224636)



【그림 20】 서울시간선도로지정 폭원도표(DA0224636)

도에 의존했던 화물이 도로화물로 전환되고 있는 추세 등을 고려하여 고속도로망 구성을 계획한 것이다.

③ 수자원개발계획

수자원개발은 한강과 팔당 다목적댐 건설계획이 주를 이뤘다. 우선 서울특별시 영등포구 방화동(좌안)과 경기도 고양군 지도면 행주내리(우안)에 길이 1,360m에 이르는 다목적 댐을 건설하려는 계획이었다. 사업비는 총 70억원으로 최대 출력 2만kw의 전기 생산과 한강에 개설될 예정인 운하의 수위 조절을 위해 건설을 계획했다. 팔당 다목적댐은 경기도 양주군에 설치하여 한강 하류의 홍수조절과 내륙수운을 위해 계획했다.

④ 서울특별시의 도시정비계획

서울 인구는 해방 이후 사회적 혼란기를 거치면서 지속적으로 급격히 증가했다. 하지만 기반시설의 부족으로 인하여 도시기능의 저하, 공해의 증가, 산업성장의 저해 등 시급한 문제에 대한 개선이 필요했다.

이 계획은 문제해결을 위해 계획인구를 책정했는데, 제1안(건설부안)의 4,231,000명과 제2안(서울시안)의 5,229,900명을 조합하여 계획인구를 5백만명, 시설기준인구 650만명으로 추정했다.

【표 10】 서울시의 인구추정내역

지역별	주거가능면적(㎢)	인구밀도(㎡/인)	계획인구(인)
도심지역	6		
중앙부	80.35	50	160,700
내환부(內環部)	77.85	50	1,557,000
주변부	83.60	75	1,254,000
주변부	207.84	100	170,000
녹지지역	85.00	500	170,000
계	468.32		5,229,900

이 계획은 이러한 인구추정을 토대로 기성도시지역, 성장지역, 개발지역으로 구분을 시도했다. 기성도시지역은 도시시설의 적극적인 개량을 억제하고 도시기능을 분산하는데 중점을 두었다. 성장지역은 기간 가로망을 제한된 수준에서 조속히 형성하고 인구를 분산하는 곳으로 설정했다. 개발지역은 가로망의 형성과 구획정리에 중점을 두어 지역질서를 확립하고 부도심을 개발하는데 집중했다.

⑤ 위성도시건설계획

서울시의 과대화 방지를 위해 서울 주변에 위성도시 건설도 추진했다. 이 계획은 각 도시에 성격을 부여했다. 인천시는 부도심 및 관문도시형, 수원시 금촌, 양곡은 지방행정중심형, 의정부시와 광주는 관광지방중심형, 안양읍, 미금, 양곡은 경공업형으로 구분했다. 시가지역의 용도별지역규제는 도시성격에 부

【표 11】 서울특별시 도시정비계획의 주요내용

구분	면적	지역	주요내용
기성도시지역	134㎢	종로구 외 3개구 전역 및 기타 5개 구내 136동	도시시설의 적극적인 개량을 억제하고 도시기능을 분산
성장지역	147㎢	서대문구 외 3개 구내 42개동	기간가로망을 제한된 수준에서 조속히 형성하고 인구의 분산
개발지역	432㎢	성동구 외 3개 구내 92개동	가로망의 형성과 구획정리에 중점을 두어 지역질서를 확립하고 부도심을 개발

합되는 주거 · 상업 · 공업지역의 토지이용구분을 지형을 감안하여 결정하도록 했다. 계획의 실시기간은 1967~1985년으로 결정했다.

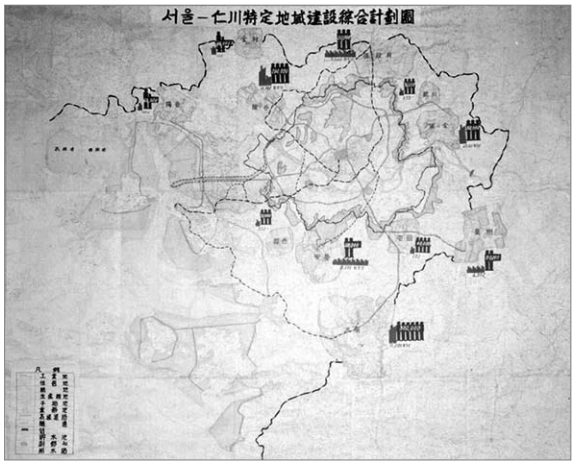
이후 1966년 7월 건설부는 국토건설심의회에 이 안건을 심의하기 위해 소위원회를 설치했다. 소위원회는 3차에 걸쳐 진행되었다. 심의를 거쳐 9월 국토건설종합계획심의회 제6차회의에서 일부 내용이 수정되었다. 그 내용을 보면, 위성도시계획 중 금촌지역을 삭제하고, 율도항 접안시설 기준 4만톤을 5만톤으로 수정했다. 한강댐 계획 중 한강하류부의 홍수조절을 삭제하도록 했고, 계획실시

【표 12】 계획된 위성도시의 면적과 인구

구분	계획면적			계획인구(명)
	시가지역(㎢)	녹지지역(㎢)	계(㎢)	
인천시	104	65	169	1,000,000
수원시	30	143	173	300,000
의정부시	15	98	113	150,000
안양읍	10	69	79	100,000
광주	10	64	74	100,000
미금	15	40	55	150,000
능곡	20	52	72	200,000
양곡	6	56	62	60,000
금촌	6	16	22	60,000

【표 13】 서울~인천 특정지역계획의 개요

구분	사업내용	사업량
용지계획	공업지계획	특정공업단지 30㎢ 도시공업지 113㎢
	농지조성계획	김포간척지구 61㎢
교통운수시설계획	운하계획	서울특별시 영등포구 가양동~인천시 원창동 율도까지 21km
	항만계획	율도항 : 500만톤/연 서울항 : 160만톤/연 인천항 제2반거 : 337만톤/년
	고속도로계획	서울~인천 35㎢ 외 6개노선
수자원개발계획	한강다목적댐 건설계획	댐 길이 : 1,360m 최대출력 : 20,000kw
	팔당댐 건설계획	댐 길이 : 460m 최대출력 : 80,000kw
도시정비계획	서울시 독자계획으로 시행	행정구역 면적 : 613㎢ 도시계획구역 면적 : 713㎢
위성도시건설계획	기성위성도시정비 신규위성도시건설	인천, 수원, 의정부, 안양, 광주, 미금, 능곡, 양곡



【그림 21】 서울 · 인천 특정지역 건설종합계획도 (CET0070428)

기간을 경제개발계획 연도와 일치시킬 것을 주문했다.

이렇게 심의를 거친 계획(안)은 이틀 뒤 국무회의 심의를 위해 제출되었다. 이후 11월 4일 제91회 국무회의 심의를 거쳐 대통령 재가를 받아 이 제1차분 계획은 공고되었다.

이 계획이 공고된 다음날인 11월 5일 경제과학심의회 회의실에서 이 계획에 대한 종합설명회가 열렸다. 이 회의에서 다뤄진 사항을 보면, 사업시행을 위한 재원마련, 계획공고 이후에 나타날 지가상승의 대처, 교육시설의 분산, 계획실시를 위한 기구 설치에 대한 문제가 논의되었다. 먼저 재원에 대해서는 총사업비 규모가 상당히 크지만 민간자본의 동원과 외국차관의 유도 등으로 실천이 가능하다고 주장했다. 또한 지가상승에 대해서도 수익자부담 규정을 적용하는 방법 외에는 현 상태에서 방법이 없기 때문에 이에 대한 대책을 마련하겠다는 답변을 내놓았다.

그리고 교육시설의 분산 문제는 당시 전국차원의 배치기준이 준비되고 있었기 때문에 추후 제시할 것이고, 특별지역계획의 시행과 관련하여 새로운 기구 설치에 대해서는 논의 중임을 밝히고 있다.

윤희철(전남대학교)

10 태백산 특정지역 구역변경 및 영동 · 동해 특정지역 지정계획

관리번호 : DA0224646
쪽　　수 : 167
생산년도 : 1976년
생산기관 : 건설부

태백산 특정지역은 1967년 2월에 지정되었으나 세부계획이 1986년까지 수립되지 않았고 특별지역의 구역변경과 계획목표만이 2차례 수정되었다. 이 지역은 강원도 남부와 충청북도의 광산지역을 계획범위로 설정하여 지하자원의 개발을 주요목적으로 했다. 이 문서철은 1976년 구역변경 과정에서 나타난 내용을 주로 다루고 있다. 또한 영동 · 동해 특정지역은 관광자원 개발을 위해 지정되었다. 1970년대 이후 증가하는 관광수요의 대처를 위해 이 지역의 풍부한 관광자원을 활용하여 개발을 시행했다.

이 문서철은 1975년 12월 초에 건설부가 설악 · 동해안 특정지역지정[34] 과 태백산 특정지역변경에 관한 협의를 진행하면서 시작한다. 경제기획원, 농림부, 내무부 등 정부 각 부처에 공문을 보내 관련 의견의 회신을 1975년 12월 11일까지 요청했다.

이 문서에 포함된 '설악 · 동해안 특정지역지정(안)' 을 보면, 이 계획은 1973년 2월 청와대 관광개발계획단에서 작업을 착수하여 그해 8월에 시안 작성을 완료했다. 하지만 당시 대통령에게 2차 시안을 보고하면서 교통부에서 발주한 전국관광개발기본계획(미국보잉용역단작업) 확정될 때까지 이 계획을 보류하도

34) 설악 · 동해안 특정지역은 계획 수립 과정에서 영동 · 동해 특정지역으로 명칭이 변경된다.

록 지시를 받았다. 1974년 8월 시안 작성을 재착수 하여 1975년 11월 최종안을 완성했다.

【표 14】 설악 · 동해안 특정지역 지정(안)의 작성과정

시기	내용
1973.2.16	청와대 관광개발계획단에서 대통령에게 작업계획보고
1973.3.12	청와대 관광개발계획단에서 작업에 착수
1973.8.12~8.31	계획단(관계부처합동)에 시안작성
1973.9월	2차시안 대통령 보고 “참고” 시안보고와 동시에 교통부에서 발주한 전국관광개발기본계획(미국보잉용역단작업) 확정시까지 보류토록 대통령 지시함.
1974.8월	시안 및 보잉보고서를 토대로 재작업 착수
1975.8월	청와대 및 관계부처 차관급 현지답사 후 방침지시
1975.11월	최종안 성안

이 계획의 목표는 이 지역에 관광지 조성, 교통시설의 개선, 수자원개발을 통하여 관광산업개발, 수산개발, 도시 및 취락을 정비하는 것이었다. 계획구역은 강원도의 강릉시, 속초시, 양양군을 중심으로 인제군, 고성군, 양구군, 춘성군, 홍천군, 평창군, 명주군 일부 지역이 포함되었다. 총 면적은 4,495km였고, 계획기간은 30년으로 지정되었다.

【표 15】 태백산 특정지역의 구역변경

당초		변경	
도별	시군별	도별	시군별
강원도	강릉시, 영주군, 삼척군, 평창군, 정성군의 전역과 영월군의 일부지역	강원도	삼척군, 정성군의 전역과 영주군, 평창군, 영월군의 일부지역
충청북도	단양군의 전역과 제천군의 일부지역	충청북도	단양군의 전역과 제천군의 일부지역
경상북도	영주군 및 봉화군의 전역	경상북도	영주군 및 봉화군의 전역

한편 태백산 특정지역은 기존의 계획목표나 사업의 개요에는 전혀 변화가 없이 계획구역의 범위만 변경했다. 당초 면적이 9,488㎢ 였는데, 8,367㎢로 축소되었고, 강릉시, 명주군, 평창군 일부지역이 계획구역에서 제외되었다.

1976년 2월 국토건설종합계획심의회에 제출하면서 계획구역의 변경 이유가 밝혀진다. 영동 · 동해 특정지역에 태백산 특정지역에 포함되어 있는 강릉시, 명주군의 4개 읍면, 평창군의 2개 면 지역을 편입시켜 관광중심의 지역개발 추진을 도모하기 위함이었다.

이 문서철에는 함께 제출된 영동 · 동해 특정지역 계획(안)도 편철되어 있다. 이 특정지역의 지정과 계획수립에 대한 제안 설명을 보면 세부적인 계획의 배경을 살펴볼 수 있다.

영동고속도로를 경계로 하여 북측의 설악산 및 오대산 국립공원지역, 소양호 지역과 강릉~속초에 이르는 해안지역은 방대하고 다양성이 있는 자연경관이 널리 분포 집중되어 있고, 문화자원이 풍부한 지역으로서 지난해 영동고속도로의 개발 이래 이 지역을 찾는 관광객이 증가하고 있어 체계있는 개발로서 이의 수용능력을 갖추고 자연경관 및 문화경관의 보호 보존이 시급한 실정임에 이 지역에 공해를 발생하는 일반 산업시설을 배제하고 관광중심형의 종합개발을 추진함이 국토보전 및 개발상 가장 적절하다고 보아 이를 특정지역으로 지정하고저 하며 지난해의 관계부처 합동으로 동 지역에 대한 개발계획이 성안되어 특정지역 종합개발계획을 동시에 상정코자 하는 것입니다.

이 지역 개발계획의 주요골자를 말씀드리면 서악동 낙산 경포대 월정사 지구 등 기존의 자연경관지 17개 관광거점을 중심으로 관광 및 문화자원의 보호 정비와 이들을 연결하는 진입로 및 간선도로 15개 노선 266km의 포장과 소양댐 인접간의 카페리 운선 등으로 관광의 다양과 쾌적성을 도모하고 동시에 개발대상지내의 상수도, 전기 통신시설의 확충 및 내수면 개발 조림, 토산품 등 관광산업을 발전시켜 지역 소득향상을 기하고저 함이 계획의 골자가 되겠습니다.

한편 동 지역 내에는 지하자원과 2차 산업개발을 위주로 하는 태백산 특정지역 구역이 일부 포함되어 있어 이를 동구역에서 축소하는 구역변경을 하고자 합니다.

이 계획의 면적은 4,495㎢ 였고, 계획기간은 1976년부터 1986년까지 11개년으로 설정되었다. 사업 내용은 관광지구개발, 문화재 정비계획, 기반시설정비의 세 가지로 구분된다. 관광지구개발은 내 · 외국인이 범용할 수 있는 관광 및 휴양지구로 시설을 정비하여 개발하는 것으로 도문지구(설악동)을 시범지구로 먼저 일괄조성하여 개발하는 계획이었다. 또한 산악 및 해안관광지구에는 자연과 조화시켜 편익시설을 설치하고 영리시설은 기본방침에 따라 민간자본을 유치하는 것이었다. 당시 관광수요를 보면, 1974년 이 지역 관광객이 연간 이미 3백만명에 육박했고, 1986년까지 약 1천9백만명의 관광객 수요를 예측하고 있다. 따라서 관련시설의 확충이 절실한 실정이었다.

문화재 정비계획은 지구를 설정했다. 강릉 · 오죽헌 지구는 율곡기념관 1동을 신축하고 기존 건물을 정비 및 보수하고, 진입로 및 주차장을 개설 및 확장하는 것이었다. 강릉 · 경포지구는 경포대의 건물을 정비하고 인접한 문화재를 보수하는 것이었고, 오대산 · 월정사지구는 월정사의 사찰 경내를 정비하고 오대산 사적지를 복원하는 것이었다. 이외에도 설악산의 신흥사, 낙산사 등의 사찰과 문화재를 보수 및 정화하는 계획이었다.

기반시설 정비는 관광코스 형성을 위한 교통망 구성을 중심으로 계획되었다. 춘천~소양호~설악산을 잇는 내륙수운의 개발도 추진되었고, 강릉시와 속초시에는 관광도시의 기능을 부여했다. 또한 강릉과 속초공항을 DC-9기가 발착가능한 규모로 확장하고, 소양댐과 인제간 61km의 거리에 카페리 운항(250톤급 4척)을 계획했다.

이 계획안은 1976년 3월 25일 국토건설종합계획심의회에 상정되었다. 심의회는 태백산 특정지역 구역변경(안)을 원안대로 의결했다. 영동 · 동해 특정지역 지정 및 계획(안)에 대해서는 원안대로 의결하되, 인제~현리~속사리 간 99km의 방위도로와 약초재배단지계획을 포함시키도록 했다. 이후 양 계획은 1976년 4월 12일 공고된다.

【표 16】 태백산 특정지역계획의 개요

구분	사업내용
주택건설	사택 : 3,625호 임대주택 : 1,100호
도로정비	평창~정선간 외 18개 노선 285.1km
상수도	광역상수도 : 광동댐 70,000톤/일 개별상수도 : 정선읍, 매포읍 등 11개 지역
하수시설	하수처리장 : 태백시, 제천시, 단양군 등 3개 지역
석탄폐수처리시설	수중보 8개소 : 태백시, 사북읍, 도계읍 등 3개 지역 차집관로 : 45.4km
비산탄방지시설	방진강, 살수시설 등, 태백, 사북, 철암역 등 18개 역
사회복지 및 휴양시설	종합복지회관, 공공도서관, 공설운동장, 학생체육관, 규폐병원, 관광편익시설 등
산업기반시설확충 및 국토보전	농공지구, 초지조성, 광산도로, 폐석정리



【그림 22】 영동 · 동해 특정지역계획
(DA0224646)

윤희철(전남대학교)

Chapter Ⅱ

11 1985 특정지역 종합개발계획

관리번호 : BA0948237
쪽　　수 : 285
생산년도 : 1985년
생산기관 : 건설교통부

특정지역계획은 1980년대 전반적으로 정비가 되었다. 기존의 특정지역을 축소 및 해제하는 등의 변화가 발생했는데, 국토계획의 중점이 거점개발에서 국토의 균형발전으로 변했기 때문이다. 따라서 특정지역에 대한 정책도 바뀌어 낙후지역의 개발이 특정지역 지정의 새로운 기준 중 하나로 등장했고 이 지역의 편익시설 확충에도 중점을 두게 되었다. 이 문서철은 1984년부터 1985년 사이에 특정지역의 지정 또는 변경, 계획의 수립 등의 내용을 모아 편철한 것이다. 그런데 이 시기가 특정지역계획이 대폭 재정비 되는 시기였기 때문에 이 계획에 대한 다양한 문건을 접할 수 있다. '다도해 특정지역 종합개발계획', '지 · 덕산 특정지역 구역변경'(이후 '88올림픽고속도로주변 특정지역 지정'으로 명칭 변경), 제주도 특정지역 종합개발계획 등의 계획안과 수립과정을 이 문서철을 통해서 확인할 수 있다.

'다도해 특정지역'은 1982년 12월 18일 지정되었다. 하지만 세부계획의 작성은 2년이 지난 1984년에 진행되었다. 이 계획은 수려한 자연환경을 보전함과 동시에 부존자원을 최대한 개발함으로써 격리된 낙도지방의 개발을 체계적으로 추진하는 것을 목적으로 했다. 주요 내용은 도서의 격절성(隔絕性)을 해소하고, 산업기반시설의 확충 및 정비하는 것이었다. 또한 잠재적 부존자원을

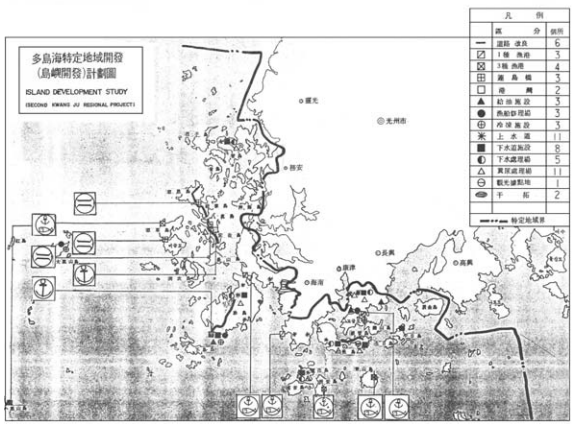
개발하고 주민 복지수준을 제고하면서 자연환경의 보전까지 이루는 구상이었다. 계획인구는 462,000명(1991년)이었고, 목표연도는 1991년까지였다. 주요 내용은 기반시설정비, 산업진흥시설정비, 관광 · 위락시설, 사회개발로 구분되는데, 세부적인 내용은 아래 표와 같다.

【표 17】 다도해 특정지역계획의 주요 개발계획

구분		사업내용
기반시설 정비	교통시설의 기반확충	도로개설 및 개량포장 66.2km 항만건설 : 2개소 연도교 : 3개소
	통신	도서전화의 자동화 및 광역화(29,680회선)
	전력	자가발전 783kw(18개 도서)
산업진흥 시설정비	농업	간척 : 4,031ha(2개 지구) 특용작물 : 269ha(23개 지구 7종)
	수산업	어항개발 : 7개소(1종 : 3, 3종 : 4) 급유시설 : 3개소 어선수리소 : 3개소 냉동시설 : 3개소 인공어초 : 28,400개
관광 · 위락시설		관광거점지개발 : 1개 지구
사회개발		상수도시설 : 23,400 톤/일(11개 지역) 하수도시설 : 25,490m(8개 지역) 하수처리장시설 : 19,500톤/일(5개 지역) 분뇨처리장 : 85.5㎥/일(11개 지역) 교육시설 : 13개교 신설(중학 10, 고교 3)

이 문서철에는 이 계획에 대한 관계부처의 의견 및 조치사항이 첨부되어 있다. 경제기획원은 사업의 편익비용 분석시 할인율을 13%로 적용하기를 요청했다. 따라서 건설부는 이를 적용하여 도로(포장)은 17개 노선 194.7km에서 6개 노선 66.2km로 축소했고, 간척지역도 3곳에서 2곳으로 줄였다. 상수도 및 전기사업을 최우선 반영해달라는 요구에 총 11개 지역에 상수도 23,400 톤/일, 18개 지역에 전기 783KW를 확충하기로 했다.

내무부는 정주생활권 중심 지역 중 해제~망운권, 압해권, 흑산권의 집중개발해야한다는 지적에 대해서도, 제한된 투자범위 내에서 낙후된 도서를 중점 개발하는 것으로 계획이 정리되었다. 해제~망운권, 압해권은 특용작물단지 조성하기로 했다. 흑산권은 어업 전진기지 활성화를 위한 어선수리소, 냉동시설의 신설을 계획했다. 또한 내무부는 투자재원 확보가 곤란하기 때문에 국비 지원대책이 필요하고, 2 · 3종의 어항 등에 대한 개발사업이 미흡하다는 지적을 했다. 이에 대해 건설부는 1종어항은 민자부문에서 국고투자로 변경을 하고 수산항은 1종어항 3개소, 2종어항 76개소, 3종어항 4개소(추가)할 예정이라고 답변했다.



【그림 23】 다도해 특정지역개발(도서개발)계획도 (BA0948237)

농수산부의 농업기반조성 사업계획은 배제할 것을 요청하자 줄이는 방향으로 조정하겠다고 했고, 보건사회부가 장애자를 위한 편익시설을 설계에 반영해달라는 요구에 이 계획의 대상계획 외의 사항이지만 시행과정에서 고려하도록 하겠다는 답변을 했다.

지 · 덕산 특정지역 구역변경(안)에 대해서는 1984년 6월 올림픽고속도로가 개통되면서 이 고속도로의 활용과 연계 개발이 요청되는 지역을 중앙정부 차원에서 체계적으로 개발하기 위해 고속도로 노선 중심부에 걸쳐있는 지 · 덕산 특정지역의 범위를 고속도로 전체 주변지역을 포함하는 범위로 확대하도록 구역이 변경된다. 동시에 이 지역의 명칭도 '88올림픽고속도로 주변 특정지역' 으로 변경했다. 계획구역 변경에 따라서 기존의 지리산, 덕유산, 가야산 인근의 3개도 7개군의 일부지역으로 총 면적 2,337.2㎢의 범위가 4개도 12개 시 · 군 일부 지역으로 총 면적 4,098.4㎢로 대폭 확대되었다.

이 계획(안) 포함된 첨부문서 중 “구역변경배경 및 변경전후 구역 비교”가 있다. 그 내용을 소개하면 다음과 같다.



【그림 24】 88올림픽고속도로주변 특정지역(안) (BA0948237)

가. 변경배경 및 이유

1982.12.18 공고된 지 · 덕산 특정지역을 ’84.6월의 88올림픽 고속도로 개통을 계기로 동 고속도로주변을 대상으로

1) 지역간의 균형개발
2) 주변지역의 잠재자원 개발
3) 자연환경 보전 등을
4) 중앙정부차원에서 종합개발계획을 수립(’84.6.27 대통령 지시사항) 추진하기 위하여 기 지정된 지 · 덕산 특정지역의 범위를 88올림픽 고속도로 전 주변을 포함토록 확대하고 명칭을 변경코저 함.

나. 지 · 덕산 특정지역구역 비교

【표 18】 지 · 덕산 특정지역구역 비교

구분	현행	변경(안)
전라남도	-	담양군 곡성군 각 일부
전라북도	남원군, 장수군 각 일부	남원시 전역 남원군, 순창군, 장수군 각 일부
경상남도	함양군, 거창군, 합천군, 산청군 각 일부	좌동
경상북도	고령군 일부	고령군, 달성군 각 일부

이 계획의 변경에 대한 관계기관의 의견 및 조치계획을 살펴보면, 전라남도는 곡성군, 화순군, 장성군의 일부 지역을 추가할 것을 요청했으나 해당 지역이 접근성이 상대적으로 떨어지고, 생활 및 행정구역을 감안하면 포함하지 않는

것이 타당하다고 판단하여 이를 제외했다. 전라북도와 경상남도 역시 계획구역에 일부지역을 포함할 것을 요청했으나 전라남도와 유사한 이유로 반영되진 않았다.

1984년 12월 22일 제24차 국토건설종합계획심의회에서 이 두 특정지역에 대한 안건이 심의되었다. 이 심의회에서 이뤄진 내용을 이 문서철에 포함된 회의록을 통해서 살펴볼 수 있다. 논의된 내용은 특정지역계획뿐만 아니라 3곳의 국립공원지정이 함께 진행되었다. 당시 국토건설종합계획심의회의 심의방식과 내용을 살펴볼 수 있는 자료이기 때문에 전문을 소개한다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 위원 여러분 안녕하십니까? 공사 다망하신데도 불구하고 본 심의회에 참석하여 주셔서 대단히 감사하게 생각합니다. 국토건설종합계획심의회는 1963년 발족된 이래 제23차에 걸친 회의를 거듭하였습니다. 그동안 국토의 효율적인 이용, 개발, 보전의 근간이 되는 제1차 및 제2차 국토종합개발계획을 비롯하여 특정지역의 지정 및 도계획의 심의, 의결 등 국토계획에 관한 중요한 의안들을 처리하였습니다.

우리나라의 국토개발은 본 심의회에서 의결 확정한 기본 방향에 따라 괄목할만큼 발전하여 왔습니다. 오늘 심의하게 되는 안건은 치악산 및 월악산의 국립공원지정과 속리산국립공원의 구역변경 그리고 지덕산 특정지역 구역변경 및 다도해의 특정지역개발계획이 되겠습니다.

현재 지정된 국립공원은 15개로서 수려한 자연풍경지를 지정개발하여 국민의 보건휴향 및 정서생활의 향상에 크게 기여하고 있으며 또한 도시, 산간오지 등 낙후지역을 특정지역으로 지정개발하므로써 낙후지역의 주민생활환경을 개선코자 하는 것이며 앞으로도 이를 더욱 확대개발하여 국토의 균형발전을 도모해나아갈 것입니다. 위원 여러분께서는 국토건설분야에 해박한 학식과 풍부한 경험을 토대로 고견을 제시하여 주셔서 진지한 심의가 되기를 바랍니다. 감사합니다.

▶**간사(국토계획과장)** 다음은 건설부 국토계획국장이 전기회의 경과보고를 드리겠습니다.

▶**간사장(국토계획국장)** 전기회의 경과를 보고드리겠습니다. 제20차 심의회의는 제2차 국토종합개발계획안과 중부 및 서남부지역 토지이용기본계획안 및 다도해해상국립공원지정안에 대하여 1981.12.16일자로 심의 의결하였습니다. 제21차 심의회의는 서울~인천 특정지역 등 6개 특정지역을 태백산, 다도해, 지덕산, 제주도 등 4개 특정지역으로 조정하는 특정지역조정계획안을 1982년 9월 22일 서면심의, 의결하였습니다. 제22차심의회의

는 북한산 국립공원 지정안에 대하여 1983.3.31일 서면 심의로 의결하였습니다.
제23차 심의회의는 도건설종합계획안에 대하여 1983.8.16일 서면 의결하였습니다. 이상 전기회의 결과를 마칩니다.

▶**회장(국무총리 직무대행)** 다음은 안건심의에 들어가겠습니다.
의안 제51호 치악산국립공원지정(안)
의안 제52호 월악산국립공원지정(안)
의안 제53호 속리산국립공원구역변경(안)
의안 제54호 다도해 특정지역 종합개발계획(안)
의안 제55호 지덕산 특정지역구역변경(안)
이상 5개안건을 일괄 상정합니다. 건설부장관 제안설명하십시오.

▶**부회장(건설부장관)** 먼저 안건 제51호로 상정된 치악산국립공원지정안에 대하여 말씀드리면 치악산은 수도권의 1일 관광지로써 북쪽의 설악산국립공원과 동해안의 해안관광지, 오대산국립공원을 연결하는 환상관광권으로서 영서관광의 거점지역입니다.
1973년 도립공원지정 이래 탐방객이 급증하고 있어 국가적인 차원에서 보호관리가 요구되고 있으므로 국립공원으로 지정코자 심의요청하는 것입니다.
두번재 안건 제53호로 상정된 월악산국립공원지정안이 되겠습니다. 월악산지역은 제2차 국토종합개발계획상 국립공원으로 지정할 예정으로 되어 있고 이 지역의 수려한 자연경관과 중원문화권의 문화재보존대책이 요구되므로 국립공원으로 지정코자 합니다.
세번째는 안건 제53호로 상정된 속리산국립공원구역변경안이 되겠습니다.
속리산국립공원이 화양동도립공원과 배후 영향권에 속해이는 쌍곡계곡지역을 편입확장시켜 일관성있게 종합연계개발코자 하는 것입니다.
네번째는 안건 제54호로 상정된 다도해 특정지역 종합개발계획안이 되겠습니다. 다도해는 제21차 본회의의 심의를 거쳐 1982년 12월 18일자 특정징겨으로 지정고시되었습니다. 수려한 자연환경을 보전함과 동시에 부존자원을 최대한 개발함으로써 격리된 낙도지방의 개발을 체계적으로 추진하고자 본 개발계획안을 제안합니다.
다섯째는 지덕산 특정지역구역변경안이 되겠습니다. 1984년 6월 88올림픽고속도로를 계통함에 따라 동 고속도로 노선 중심부에 걸쳐있는 지덕산 특정지역의 범위를 동 고속도로 전체 주변지역까지 포함시켜 확대, 연계개발코자하며 그 지역명칭도 88올림픽고속도로 주변 특정지역으로 개칭코자 합니다.
이상 5개 안건에 대하여 자세한 내용 설명은 국토계획국장으로 하여금 설명을 올리도록 하겠습니다.

▶**간사장(국토계획국장)** 제51호 치악산국립공원지정(안)에 대한 내용을 설명드리겠습니다. 치악산국립공원 예정지는 강원도 원주시, 원성군, 횡성군에 걸쳐있는 치악산일대로서 면적이 182㎢이며 자연경관으로는 주봉인 비로봉(해발 1,288m)을 중심으로 남태봉, 매화산 삼봉, 용봉 등 해발 1,000m 이상의 거봉들이 이어져 있으며 문화경관으로는 신라 문무왕 8년 의성대사가 창건하여 지방문화재로 지정된 구룡사 대웅전, 영원산성 등의 문화재 및 천연기념물로 지정된 성황림 등이 산재하여 있습니다.
또한 본 공원은 수도권 일일 관광지로서 북쪽의 설악산국립공원과 동해안의 해안관광지, 오대산국립공원을 연결하는 환상관광권으로서 영 · 서관광의 거점지역이며 1973년에 도립공원으로 지정된 바 있습니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 의안 제51호에 대하여 위원 여러분의 의견을 말씀해 주십시오.

▶**국방부차관** 치악산국립공원에 대하여 위락시설관계는 박격포사격장이 있기 때문에 사격시 민간인출입제한이 있어야겠고 후방지역 작전에 필요한 진지구축이 되어 있으므로 기협의가 이루어졌으나 군사작전에 지장이 없는 관리가 이루어져야겠습니다.

▶**건설부장관** 기본계획수립시 고려하겠습니다.

▶**농수산부장관** 농경지가 961 공원지역에 포함되어 있으므로 집단시설을 할 때 생산이 주니까 집단시설에 농지가 진입되지 않고 영농이 계속되도록 해야겠습니다.

▶**건설부장관** 기본계획수립시 고려하겠습니다.

▶**보사부장관** 의안 51,52,53호 안건에 대하여 말씀드리겠습니다. 치악산, 월악산, 속리산을 국립공원으로 지정하고 개발할 때는 종합적인 환경오염방지와 자연환경보전을 위해 사전에 환경청과 사전환경영향평가를 할 수 있도록 해야겠습니다. 다도해 특정지역개발시 장애자를 위한 편의시설설치가 고려됐으면 합니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 건설부에서 환경문제에 대해 각별히 유의토록하고 다른 의견없으면 의결하겠습니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 다음은 제52호 안건 월악산국립공원지정(안)에 대한 내용 설명을 바랍니다.

▶**간사장(국토계획국장)** 제52호 월악산국립공원지정(안)에 대한 내용을 설명드리겠습니다. 월악산국립공원 예정지는 충북 제원군, 단양군, 중원군 및 경북 문경군에 걸쳐있는 월악산 일대로서 면적이 284㎢이며 자연경관으로는 해발 1,162m의 문수봉을 중심으로 월악

산, 용두산, 하설산 등이 15개 산봉이 원시성과 웅대성을 간직하고 있으며 단양팔경 중 (상선암, 중선암, 하선암, 옥순봉, 구담봉) 5경이 본 공원에 포함되어 있습니다.
문화경관으로는 고려시대에 축조되어 보물로 지정된 빈신사지석탑, 미륵리5층석탑, 석불입상, 덕주사 마애불 등 수십기의 문화재가 산재되어 있습니다.
또한 본 공원은 제2차 국토개발계획에 국립공원예정지로 되어 있으며 자연공원 공백지대인 중부내륙권의 대청댐~속리산~수안보~충주댐으로 연결되는 내륙 순환관광권과 연계되는 곳이기도 합니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 의안 제52호에 대하여 위원 여러분의 의견을 말씀해주십시오.

▶**교통부장관** 수안보온천과 단양팔경이 국민관광지로 지정되어 있어 국립공원지정과의 관계는 어떤지... 종합적, 연계적인 개발이 이루어지는 것은 찬성하나 교통부와 건설부와의 법령의 중복이 국민의 입장에서 허가절차나 복잡해지는 것을 고려해야겠습니다.

▶**건설부장관** 공원 운용시 제외하도록 고려하겠습니다. 국립공원 내에 관광지가 지정되어 있는 경우 관광지 개발이 우선되도록 하는 것이 좋겠습니다.

▶**교통부장관** 검토해보겠습니다. 주민편익을 위한 법운영에 대하여는 실무자선에서 협의하여 해결토록하면 좋겠습니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 다른 의견 없으면 의결하겠습니다.

▶**간사장(국토계획국장)** 제53호 속리산국립공원구역변경(안)에 대한 내용을 설명드리겠습니다. 속리산국립공원 확장 예정지는 충북 보은군과 경북 상주군에 걸쳐있는 106㎢의 속리산국립공원에 충복 괴산군, 경북 문경군 일대 화양동 도립공원 및 쌍곡계곡 177㎢를 편입하여 확장코자 합니다. (면적 283㎢) 확장코자하는 화양동 도립공원 및 쌍곡계곡은 속리산국립공원과 함께 소백산맥의 지맥으로서 자연경관으로는 군자산, 칠보산, 갈모봉, 백악산 등의 산봉이 이어져 있으며 화양계곡, 선유 등 계곡 쌍곡 계곡 등 수려한 자연자원이 산재되어 있고, 문화경관으로는 보물로 지정된 각연사, 석조비로 사나불 좌상 등이 산재되어 있습니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 의견 말씀해 주십시오.

▶**최영박 위원** 동자부의견이 있는데 초기 국토개발은 부존자원개발을 중시해왔는데 현재는 경시되고 있습니다. 특히 속리산지역을 확장하다보니 등한시할 우려가 있습니다. 속리산 구역 내에 대리석단지가 있는데 대리석단지의 개발을 고려했으면 합니다.

▶**건설부장관** 기 설정된 광업권을 충분히 계획에 반영하여 시행토록 하겠습니다.

▶**권숙표 의원** 공원계획이 3가지가 의결되는데 공원지정도 중요한 일이나 사후 공원관리가 여의치못하고 공원개발시 파괴오염되는 경우가 많으니 좋은 관리계획을 세워 관리계획을 강화하고 잘 보존되도록 해야겠습니다. 또 광업권개발도 좋으나 개발 후 원상복귀시키거나 오염파괴요인을 제거하는 대책이 필요하겠습니다.
보사부장관께서 사전 환경영향평가를 하도록 건의했는데 공원은 사전 영향평가가 제외된 것으로 압니다. 공원관리제도의 법적, 제도적 설정이 필요하다고 생각합니다.

▶**건설부장관** 원칙적인 이야기겠으나 석산같은 것은 제외하라는 의견이 있으나 공원관리구역에 넣고 관리는 기본계획을 수립, 시행하는 과정에서 충분히 주장을 반영할 것이므로 우선 구역을 정해놓고 식산을 제외시키는 것보다 의무부담같은 것을 부과하거나 개발 후 조경같은 것을 하는 것이 바람직할 것입니다.
환경보전 역시 하나의 원칙론으로 국립공원으로 지정하면 종전보다 더 강한 자연보호의지를 표명하는 것인데 막개발한다는 의식이 국민에게 있으나 공원의 지정은 개발이용측면보다도 관리, 보전의 의사표시이므로 개발계획수립시 개발과 보전을 조화시켜야 겠습니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 다른 의견이 없으면 의결시키겠습니다.

▶**간사장(국토계획국장)** 제54호 다도해 특정지역 종합개발계획(안)에 대한 내용을 설명드리겠습니다. 다도해 특정지역은 낙도인 이 지역주민의 소득향상과 도서의 격절성해소, 산업기반시설의 확충, 관광개발, 소득증대 및 복지시설, 국토보전 등을 목표로 1982.12.18 지정하였으며 이번에 동 지역에 대한 종합개발계획(안)을 작성하여 관계부서의 협의를 거쳐 동 계획(안)을 본 심의회에 상정하게 되었습니다. 본 계획은 1986~1991년까지 6개년에 걸쳐 추진될 예정이며 국비 1,151억원, 지방비 264억원, 민자 964억원, 도급 2,380억원이 투입되도록 계획되었으며, 계획의 주요 내용으로는 기반시설정비를 위하여 섬안의 도로개설 및 개량포장 66.2km, 항만건설 2개소, 섬과 섬을 연결하는 연도교건설 3개소, 통신확충과 미전화도서 18개지역의 전화사업을 하게 하고, 산업진흥시설정비를 위하여 간척 4,031ha와 특용작물단지 269ha, 어항개발 7개소와 선박수리소 등이 확충되며, 관광단지로서 신지명사십리 해수욕장이 개발되며 사회개발부문에서는 상수도시설 1일 용량 23,400톤, 하수도시설 25,490m, 하수처리장시설 1일 용량 19,500톤, 각 분뇨처리장 1일용량 85.5톤과, 교육시설로는 중고등학교 13개교를 신설토록 되어 있습니다. 본 특정지역계획에 의한 개발이 추진되면 낙도로서의 불편함이 해소될 것이며, 부존자원개발이

활성화되어 살기좋은 도시지역으로 변모되어 국토의 균형발전에 크게 기여하게 될 것입니다.

▶**회장(국무총리대행)** 의견 있으시면 말씀하여 주시기 바랍니다.

▶**노정현 의원** 다도해지역에 대한 종합계획을 수립하였다고 하니 퍽 고무적인 일입니다. 다도해지역개발시 제주도, 광주권과 연계시켜서 상호연결이 되도록 개발하였으면 좋겠습니다.

▶**건설부장관** 이미 완공된 광주권지역개발사업과 88올림픽고속도로 등과의 연계성을 가지도록 충분히 검토하여 작성하였습니다. 이에 따라서 낙후지역인 다도해가 개발될 것이며 전국토의 균형개발이 되도록 추진할 계획입니다.

▶**주원 위원** 다도해지역의 계획적인 발전을 위하여 1992년이후 계획시 산업기지로 건설하는 것을 검토해보았으면 좋겠습니다.

▶**내무부차관** 도로건설에 있어 당초 부처협의시 17개노선 192키로였는데 본안건에는 6개노선 66키로미터로 도서의 생활여건상 100키로미터 정도로 반영시켜 주었으면 좋겠습니다. 14페이지 해제~망운권, 무안~압해권을 집중적으로 개발하였으면 좋겠습니다. 2,3종 어항 개발이 미흡한데 추가로 반영바랍니다.

▶**건설부장관** 본 특정지역계획은 「국토건설종합계획법」에 의한 공간계획이기 때문에 사회간접자본중심으로 다루어져 있으며 비교적 낙후된 지역의 개발성격인데 본 계획은 낙도의 생활수준을 향상하려는 계획으로 이해해주셨으면 합니다. 본 계획의 투자계획은 가용재원 범위내에서 예산당국과 충분히 다루어진 계획입니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 다른 의견 없으시면 의결시키겠습니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 다음은 의안 제55호 설명해주십시오.

▶**국토계획국장** 제55호 지덕산 특정지역 구역변경(안)에 대한 내용을 설명드리겠습니다. 먼저 지역의 명칭은 88올림픽고속도로주변지역 전체를 포괄하도록 조정코자하므로 "지덕산 특정지역"을 "88올림픽고속도로주변 특정지역"으로 개칭하고자 합니다. 다음에 도면에서 보시는 바와 같이 현재의 지덕산 특정지역은 지리산, 덕유산 및 가야산지역 3개도 7개군 일부지역 2,337.2㎢로 지정되어 있습니다. 이 지역은 88올림픽고속도로노선의 대체로 중앙부분에 걸쳐있고 동 고속도로는 본 특정지역의 중심부를 동서로 관통하고 있습

니다. 88올림픽고속도로주변 특정지역은 지덕산 특정지역에 동 고속도로노선의 양쪽 주변지역을 추가한 것으로서 4개도, 12시 · 군 일부지역 4,098.5㎢가 되겠습니다. 지역범위를 군단위로 말씀드리면 전남의 담양, 곡성, 전북의 순창, 남원시, 장수, 경남의 함양, 거창, 합천, 산청, 경북의 고령, 달성의 각 일부 지역입니다. 지금 설명드린 구역변경에 대하여 관련 19개 중앙행정기관과 4개도와의 협의결과, 18개 중앙행정기관과 경북도는 이의가 없었으며 전남, 전북, 경남도는 일부지역을 더 추가토록 요청하였고, 내무부에서도 3개도 의견대로 해줄 것을 요망했었습니다. 이에 대해서는 그 내용을 검토하고, 관련부처와의 회의를 거친 결과 추가요청, 지역은 포함시키지 않고 현재의 안대로 하는 것이 좋겠다는 결론을 얻게 되었습니다. 이상으로 본 안건에 대한 보고를 마치겠습니다.

▶**내무부차관** 구역문제에 의견이 있습니다. 지도에 보면 88올림픽고속도로의 전라남도 시발지의 남쪽 화순에서 최근에 온천이 발견되었는데 이 지역의 개발을 추진하기 위하여 특정지역에 넣어주었으면 해서 제고해주시면 고맙겠습니다.

▶**교통부장관** 구역조정에는 이의가 없습니다만 실무적인 질문을 한가지 하겠습니다. 구역을 정할 경우 수용태세가 되었는가하는 점입니다. 즉, 지적세부측량을 위한 비용, 이의확보가 필요합니다. 국가에서 특정지역을 지정하면 지역주민들은 기대가 큽니다. 서산국립공원지정시 충남지사로 재직하였는데, 시장, 군수의 사업허가를 얻기 위해서는 구역의 세부측량이 되어있지 않아 두리뭉실 넘어갔으며, 지적측량만 한다해도 1억 2천만원 정도가 소요되는데 도에서 감당할 능력이 없습니다.

▶**건설부장관** 화순지구 포함문제는 검토해서 포함시키도록 하겠습니다.

▶**교통부장관** 화순온천지구는 관광지로 지정하였으므로 특정지역지정을 하지 않아도 개발에는 지장이 없겠습니다.

▶**주원 위원** 한가지 건의를 드리겠습니다. 국토개발원에 예산과 인원을 주어 지역분담시스템을 두어 지역전문가로 하여금 그 지역사정을 샅샅이 알 수 있도록 하면 한 지역에 있어 어느 문제가 나오면 그 담당자에게 델파이하면 바로 해결책이 나올 겁니다.

▶**회장(국무총리직무대행)** 지금까지는 건설부측의 소리가 약했습니다. 주위원 말씀을 참고하겠습니다. 그러면 지덕산구역변경안은 수정하여 보완하는 조건으로 의결하겠습니다.

'다도해 특정지역계획'과 '88올림픽고속도로주변 특정지역 지정'은 1985년

1월 24일 국무회의에 상정되었다. 1월 31일 제5회 국무회의 심의를 거쳐 대통령 재가를 받았고, 1985년 3월 5일 이 계획은 공고되었다.

1985년 1월에 건설부는 '제주도 특정지역 종합개발계획'이 국토건설종합계획심의회에 상정을 의뢰했다. 이 계획수립의 배경을 살펴보면, 제주도의 자연경관이 수려하고 고유의 민족문화 등 관광자원이 풍부하여 국내외 관광객이 날로 증가하는 추세에 있으므로 문화 및 자연경관을 보호 보존하고 국민관광을 기반으로 한 국제관광지로의 개발과 관광개발을 근간으로 한 지역개발을 촉진하는 것을 목적으로 했다.

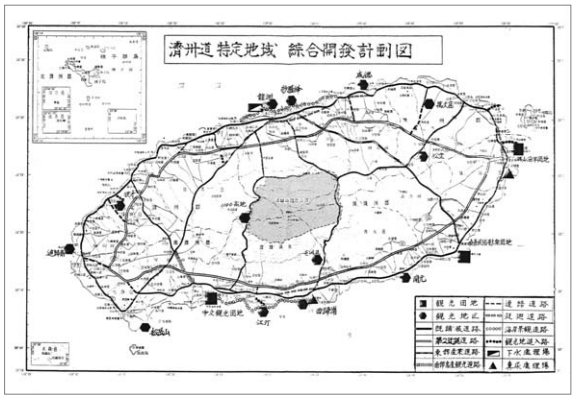
계획의 목표연도는 1991년으로 계획인구는 601,000명이었다. 주요 개발계획은 다음과 같다. 관광개발계획을 보면, 중문(3.74㎢)을 국제수준의 관광단지로, 성산포(1.32㎢)는 중추적 해양관광단지로, 표선(0.67㎢)은 제주도 고유의 해양민속 위락단지로 개발한다. 이외에도 서귀포 외 13개 관광지구를 개발하는 구상을 세웠다.

교통 · 통신시설 정비 부문에서는 총 연장 269km의 도로개설 및 개량을 계획했고, 제주, 서귀포, 한림, 성산의 항만시설을 확충하도록 했다. 산업진흥기반시설로써 초지(70㎢)를 조성하고, 16개의 어항시설을 확충하며, 인공어항 29㎡을 설치하는 것도 구상했다.

용수공급 및 처리시설계획에서는 지하수 1일 73천㎥, 용천수 1일 79천㎥, 지표수 1일 9천㎥의 용수개발을 계획했고, 제주시에 하수처리장 1개소, 서귀포시와 성산읍에 분뇨처리장을 각각 1곳씩 설치하도록 했다.

1985년 1월 24일 '제주도 특정지역 종합개발계획'의 심의를 위해 경제기획원회의실에서 제25차 국토건설종합계획심의회가 열렸다. 이 심의회에서 제주도 특정지역 계획에 대한 몇 가지 방향이 논의되었다.

첫째, 종합적 개발사업의 시행을 위해 건설부뿐만 아니라 교통부 문교부, 문화공보부 등 여러 부처의 협력을 통해 일을 추진하고, 법 · 제도적 뒷받침이 필요하다. 둘째, 외국인의 장기체류를 위한 방안도 강구해야 한다. 문화행사를 통



【그림 25】 제주도 특정지역 종합개발계획도
(BA0948237)

한 국제적 수준의 축제를 열거나 과학기술분야의 연구관련 세미나를 여는 등 의도적 유치가 필요하다. 셋째, 제주도가 지닌 유·무형의 자원을 보전하는 측면에서 계획의 실행이 이뤄져야 한다.

이러한 간략한 논의가 있었고 작성된 계획에 대한 질의는 있었지만 이 계획에 대한 반대 의견은 없었기 때문에 별다른 문제없이 계획은 심의를 통과했다. 이 계획은 1985년 2월 7일 제6회 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 재가를 받았다. 이후 앞서 살펴본 2곳의 특정계획과 동일한 날 공고되었다.

윤희철(전남대학교)

12 국무회의안건철

관리번호 : BA0085009
쪽　　수 : 914
생산년도 : 1982년
생산기관 : 총무처

특정지역계획지역의 지정과 개발계획의 수립과정에는 건설부의 계획안 작성 이후 관계기관 의견청취를 한다. 이후 국토건설종합계획심의회의 심의를 거쳐 차관회의와 국무회의에 상정되고 이후 대통령 재가를 거쳐 결정되는 일련의 과정을 거친 후 계획이 공고된다. 따라서 국무회의에 상정되는 내용은 거의 최종단계의 계획안이다. 이 회의에 관한 문서철이 중요한 이유는 문서보존과정에서 누락되거나 훼손되어 원 계획안을 알 수 없는 경우가 종종 있다. 그럴 경우 관보에 고시된 내용을 통해서 확인할 수 있지만, 대부분 간략한 내용만 보여주는 경우가 많다.

또한 특정지역계획은 일단 계획지역의 범위가 지정된 후 개발계획의 수립과정에서 수차례 계획의 변화가 발생한다. 하지만 그 내용에 대해서는 관보에서 고시된 간략한 사항만을 볼 수 있을 뿐이다. 그래서 국무회의안건철에 편철되어있는 특정지역계획에 관한 사항은 부족하긴 하지만 그래도 좀더 상세한 계획의 내용을 확인할 수 있다는 것에 의의가 있다. 본장에서 소개하고자 하는 '국무회의안건철'도 약 30페이지 분량의 특정지역계획에 관한 사항을 담고 있다. 이 내용은 특정지역계획의 역사 속에서 중요한 의의를 차지하는데, 앞서 '특정지역계획'의 해설에서 언급한 1980년대 초 발생한 특정지역조정계획에 관한 내용을 담고 있기 때문이다.

이 국무회의안건철은 1982년 12월 2일 개최한 국무회의의 참고자료를 편철한 것이다. 이 안건철에서 특정지역계획에 관한 사항은 1982년 11월 30일에 차관회의를 거친 후 상정된 것이었다. 주요내용을 살펴보면, 크게 3가지로 구분된다. 첫째, 당시 서울~인천 · 영동~동해 · 태백산 · 아산~서산 · 영산강 · 제주도 6개 특정지역 중 서울~인천 · 영동~동해 · 아산~서산 등 3개 특정지역은 해제한다. 둘째, 태백산 · 영산강(다도해 특정지역으로 개칭한다) 등 2개 특정지역은 구역을 변경한다. 셋째, 지덕산지역[35] 을 신규 특정지역으로 지정한다.

계획의 변경이유는 다음의 3가지로 구분된다. 첫째, 지정 당시의 계획사업 등이 이미 완공되었거나 관계부처 본연의 계획사업이 반영되어 순조롭게 진행되었다. 또한 전국계획(제2차 국토종합개발계획)에서 새로운 차원의 계획이 수립되어 집행될 수 있는 지역은 특정지역을 해제한다. 둘째, 계획수행상 특정지역으로 계속 존치할 필요가 있는 지역은 사업집행상 필요한 지역으로 그 범위를 축소 또는 변경하여 투자효율을 제고시킨다. 셋째, 산간오지, 역사 · 고적지 등 개발이 요청되는 지역은 특정지역으로 신규 지정하여 중앙정부에서 집중 지원 및 시행을 한다.

이 계획에서 논의된 특정지역과 관련된 주요내용을 살펴보면, 서울~인천 특정지역은 총 면적 3,325㎢ 범위에 1965년 1월 11일 공고된 이후로 이미 지정목적을 사실상 달성했고, 수도권정비계획에 계획내용이 반영된 것을 때문에 계획이 해제되었다. 1967년 2월 1일 공고된 아산~서산 특정지역도 해제되었는데, 동일한 계획이 아산만사업개발계획과 농수산부의 농산개발계획에 반영되어 추진 중이었기 때문이었다. 1976년 4월 12일에 공고된 영동~동해 특정지역도 추진 중인 사업이 공원계획에 이미 반영되었기 때문이었다.

태백산 특정지역은 1967년 2월 1일 총 면적 8,367㎢의 지역으로 설정되었는데, 자원개발과 광산도읍정비구역으로 인해 구역을 조정하여 2,913㎢로 범위를

35) 지덕산 특정지역은 이후 88고속도로주변 특정지역으로 명칭 및 내용이 변경된다.

【표 19】 특정지역 조정계획의 주요내용

현황			조정계획		
구분	면적(㎢)	계획기간	구분	면적(㎢)	계획기간
1. 서울~인천 특정지역	3,325	30년(대통령공고1호)'65.1.11	해제 (이유) ① 지정목적 사실상 달성 ② 수도권정비계획에 반영		
2. 제주도 특정지역	1,792	30년(대통령공고 6호)'66.10.26	변경없음	1,825	10년
3. 태백산 특정지역	8,367	30년(대통령공고 8호)'67.2.1	구역조정 (자원개발 및 광산도읍 정비구역으로 축소)	2,913	10년
4. 영산강 특정지역	2,322	30년(대통령공고 9호)'67.2.1	구역조정 및 개칭 (다도해 특정지역) (이유) ① 지정목적 사실상 달성 ② 다도해지역 낙도중점 개발	2,237	10년
5. 아산~서산 특정지역	3,914	30년(대통령공고 10호)'67.2.1	해제 (이유) ① 아산만산업개발계획에 반영추진 중 ② 농수산부농산개발계획에 반영추진 중		
6. 영동~동해 특정지역	4,479	11년(대통령공고 60호)'76.4.12	해제 (이유) 추진 중 사업 공원계획에 반영		
(신규)			지 · 덕산 특정지역	2,337	10년
계	24,199㎢(국토면적의 24.5%)		(국립공원제외)	9,312 (국토면적의 9.4%)	

축소하고, 계획기간도 30년에서 10년으로 축소했다. 1967년 2월 1일에 공고된 영산강 특정지역은 지정목적이 사실상 달성되었고, 동시에 다도해지역의 낙도를 중점개발하려는 새로운 목적을 충족하기 위해 구역을 조정하면서 명칭도 개칭했다. 이에 따라서 면적도 2,322㎢에서 2,237㎢로 약간 축소되면서 계획기간도 10년으로 축소되었다. 이외에 신규로 지 · 덕산 특정지역이 총 면적

2,337㎢으로 결정되었다.

그래서 기존의 전체 계획면적이 24,199㎢으로 전 국토면적의 24.5%나 차지하는 광범위한 계획구역이 조정되어, 9,312㎢(국립공원 제외)로 축소되었고, 이는 국토면적의 9.4%로써 기존 계획보다 대폭 축소하여 내실을 기하려는 의도가 엿보인다.

이 안건철에는 관련부처 의견 및 조치계획이 첨부자료로 편철되어 있다. 주요 내요을 살펴보면, 국방부는 별다른 의견은 없지만 계획수립시에 협의를 요청했다. 문화공보부는 계획수립시 해당지역 도지사의 의견을 반영하도록 했다. 산림청은 특정지역종합개발촉진에 관한 「특별조치법」을 운용하게 되면 협의해 달라고 요청했다.

수산청은 완도수산자원보전구역을 곧 지정할 예정이기 때문에 이 지역을 제척(除斥)할 것을 요청했다. 그 이유는 특정지역을 지정한 후 개발 착수시 해당지역에 대하여 개발촉진지구 · 개발예정지구 · 개발규제지구 등으로 구분 시행(「특정지역 종합개발 촉진체 관한 특별조치법」 제2장)하게 되기 때문에, 완도지역이 국토이용관리법상 수산자원보전지구로 지정된다 하더라도, 「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법」상 개발규제지구와 같은 성격이어서 입법정신 및 시행상 상충되지 않기 때문이라는 검토의견을 낸 것이다. 이에 대해 건설부는 지역이 수산자원보전지구이므로 수산자원 및 생태계보호 · 보전을 감안한 계획을 수립 관계기관과 협력 후 계획을 공고할 것이라는 의견을 제시했다.

이 계획의 변경에 대해서 특히 관련 도(道)에서 많은 의견을 제시했다. 강원도는 영동~동해지역을 구역 축소하여 지역의 존치를 희망했다. 해당지역은 강릉, 속초, 양양 전역과 인제군, 인제읍, 고성군, 거진, 간성, 죽왕, 토성, 평창군, 진부, 도암, 명주군, 주문진, 운곡, 사천, 성산이었다. 존치 이유는 「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법」에 의한 조기개발의 촉진을 원했기 때문이었다. 사실 이미 공원지역내 시설 및 관리사업은 공원계획이 추진되고 있었고, 책정된 계획사업이 특정지역계획과 무관하게 각 부처 계획에 의거 시행하고 있

었기 때문이었다. 게다가 한강의 수계보전을 이유로 전 지역을 특정지역으로 묶은 것도 부적절한 것으로 판단된 것도 한 이유였다. 이에 대해 건설부는 영동~특정지역을 해제하는 결론을 내린 것이다.

충청북도는 시멘트공장 낙진피해지역에 제천시 및 제원군의 금성면, 봉양면, 송학면을 포함하도록 요청했다. 이 지역의 주요건설 및 정비목표의 하나가 광산도읍, 생활환경 개선이므로 인근에 시멘트공장 낙진피해지역을 포함함이 타당하다고 본 것이다. 결국 이 의견도 추가로 반영하는 것으로 결론을 내렸다.

전라남도는 특정지역계획에 목포시, 영광군 낙월면, 고흥군 금산면과 봉래면, 여천군 돌산면과 삼산면을 포함한 광대한 범위로 지정된 것에 대한 개선을 요구했다. 목포시는 제2차 국토종합개발계획에 성장 거점도시로 선정되었고, 고흥군 달래면과 여천군 돌산면은 다도해 해상국립공원 예정지구이므로 특정지역에 포함되는 것은 불필요하다는 것과 영광군 낙월면, 고흥군 금산면, 여천군 삼산면은 그 도서의 낙후성을 감안할 때 추가로 포함하는 것이 타당하다는 의견이었다. 건설부는 이 의견에 대해 도서지역을 추가로 포함하는 것으로 계획을 수정했다.

제주도는 66년 특정지역지역 공고 이후 공유수면 매립 및 미등록 도서의 신규등록으로 인하여 면적이 1,792.06㎢에서 1,824.93㎢로 조정되었다. 이로인한 계획면적의 변동을 조정하는 것으로 계획 내용을 변경했다.

윤희철(전남대학교)

기타지역계획관련 해설

우리나라의 지역계획 체계는 「국토건설종합계획법」, 개별법 및 행정계획 체계로 구성되어 있다. 「국토건설종합계획법」체계는 전국계획-도계획-군계획의 계층구조로 되어 있으며, 여기에 특정지역을 대상으로 하는 특정지역계획이 있다. 개별법에 의한 지역계획으로는 수도권정비계획, 광역권개발계획, 개발촉진지구개발계획 등이 있으며, 법적 근거가 없는 행정계획으로는 태백권, 광주 및 전주권 개발계획, 서해안 종합개발계획 등이 있다. 이러한 국토계획관련 법제는 국토이용계획 체계의 다원화와 실효성이 부족하고, 각종 개별법 및 특별법에 의한 국토이용계획 체계의 혼란, 법정 계획간의 연계부족과 위계혼란 등의 문제점을 갖게 되어 2002년 「국토기본법」을 제정하게 되었다. [36)]

그러나 2002년에 제정된 「국토기본법」에 의한 계획체계를 보면 국토종합계획, 지역계획, 부문계획, 도종합계획 및 시군종합계획으로 구성되어 있으며, 지역계획에는 수도권정비계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 기타 다른 법률에 의한 지역개발계획 등이 있어 여전히 다양한 특별법에 의한 공간계획을 그대로 허용하고 있어 동일한 공간단위에 복수의 계획이 수립되는 혼란을 보이고 있는 실정이다. 여기서 소개할 4개의 문서철은 개별법, 특별법, 행정계획 등에 근거한 지역계획이다.

첫 번째 문서철은 1970년에 4대강유역 종합개발 계획이 수립되었으나 1973년 장기경제전망계획, 치산녹화 10개년 계획 공표(公表) 등의 여건변동에 따라 조정이 필요하게 되어 〈〈4대강유역 종합개발 계획(조정)(BA0939531)〉〉을 수립하는 과정의 내용이다. 두 번째 문서철은 국토건설관계철로 서해안시대를 대비해 한국국민당이 〈〈서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안)(DA0131990)〉〉을 건설부에 검토 요청함에 따른 관련부처에 의견조회한 문건의 내용이다. 세 번째,

36) 김용웅 · 차미숙 · 강현수, 『지역발전론』, (파주: 한울아카데미, 2003), p.386.

〈〈국토건설종합계획심의회(DA0323511)〉〉로 여러 가지 내용이 포함되어 있는데 백제문화권 특정지역 종합개발계획 변경(안), 대전 · 청주권 등 3개의 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)과 관련된 내용, 개발촉진지구 지정 · 변경지정 및 개발계획결정 · 변경결정(안)과 관련된 내용이 포함되어 있다. 네 번째 문서철은 〈〈국토건설종합계획심의회(DA0323580)〉〉로 대구 · 포항권 등 4개의 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)의 내용으로 세 번째 문서철과 같은 성격의 내용이다.

먼저 첫 번째 문서철과 관련된 4대강유역 종합개발계획(조정) 수립과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우리나라는 전통적인 농경사회로 농업을 근간으로 하는 산업구조상 수자원 개발이 필요하여 치산치수정책이 중요한 국가정책목표가 되어 왔으며, 또한 1960년대에는 수자원개발이 경제계획 상의 중요한 사업으로 등장하게 되어 1965년에 '수자원 종합개발 10개년 계획'을 수립하였다. 이 계획기간은 1966~1975년까지이며 우리나라 최초의 물 자원개발에 관한 장기종합계획이다. 계획은 한강, 낙동강 및 금강의 3대강을 대상으로 각 유역의 중요지역에 대한 중점계획을 골격으로 거시적, 미시적 접근을 하였다. 따라서 이 계획은 우리나라의 수자원의 특성을 크게 부각시켰고 물수지(收支)를 밝혔다.[37] 또한 홍수방지와 갈수기의 한해방지에 중점을 두고 있다.

이 계획과 병행하여 4대강유역 조사사업이 시행되었는데 1965년 한강유역 합동조사단이 구성되어 본격적인 조사에 들어갔고, 낙동강 유역조사(1966~1974년), 금강 유역조사(1968~1972년)가 실시되었고, 이 조사를 바탕으로 최초의 다목적댐인 섬진강댐(1961~1965년)이 건설되었고, 또한 1968년에는 영산강유역에 엄습한 대한발이 배경이 되어 1970년 '4대강유역 종합개발계획'이 수립되었다.[38]

---

37) 김의원, 『한국의 국토개발사 연구』, (서울: 대학도서, 1982), p.818.

38) 국토개발연구원 편, 전게서, 1996, pp.890~891.

그러나 1970년에 수립된 4대강유역 종합개발계획은 장기경제전망계획(1973~1981년), 신장기에너지계획(1972~1981년), 치산녹화 10년계획(1973~1980년)이 공표되어 이러한 장기계획을 감안한 보완작업이 필요하게 되어 '4대강유역 종합개발계획 조정(안)'을 마련하게 되었다.

주요 조정내용으로 계획기간은 1971~1981년으로 변동이 없으나, 홍수피해는 당초 50%경감(연평균 피해액 48~24억원)에서 60%경감(65~26억원)으로 조정, 수해 및 내수피해상습지의 개소수 조정, 수력에너지 개발을 735,000KW에서 1,729,000KW로 조정 등의 변경내용을 포함하고 있다.

두 번째 문서철과 관련된 서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안) 관련 내용은 다음과 같다. 서해안지역은 역사적으로 백제의 멸망이후 각광받지도 못하고, 사람이 살지 않았던 방치된 지역이었다. 1890년의 개항기에도 인천, 군산, 목포의 세 항구가 개항되었으나 일제하의 미곡반출을 위한 도구로 사용되었으며, '60년대 이후 지속적인 경제성장 과정에서도 소외되었던 곳이다.

이러한 서해안에 간석지(干潟地) 매립 또는 준설을 통한 특수 임해항을 건설하여, 중공(中共)을 인접하고 있는 지리적 여건으로 장차 세계교역의 중심항로가 될 것으로 예상하여 국제적 자원의 비축과 중계무역 기지를 설치하고, 일종의 자유무역지대로서 비관세지역으로 중계 · 교역할 수 있도록 하는 내용이다. 따라서 지금까지 동남부에 치중된 개발사업으로 인하여 야기된 극심한 지역간 불균형을 해소할 수 있으며, 서해지역 개발에 크게 기여할 수 있는 것으로 제안되었다. 그러나 이 제안은 타당성 결여로 실현되지 못하였다.

이후 서해안에 대한 실제적인 개발은 1988년 대통령선거의 공약으로 발표되고, 1989년 10월에 서해안개발계획이 수립되었다. 서해안 전진기지의 구축, 생활환경시설의 정비와 확충, 수도권의 개발압력 흡수 등을 목표로 하며, 사업기간은 1989~2001년까지이며, 인천에서 여천까지 총 126개사업에 22조 3,133억원을 투자하는 계획이다. 사업내용은 산업기지 6개소, 고속도로 · 철도 · 공항 · 항만 등의 수송체계 29개소, 댐건설 등 수자원개발이 13개소 등이며, 서해안지역의

대동맥으로 지역경제의 활성화에 기여할 서해안고속도로계획이 포함되어 있다.

세 번째 문서철과 관련된 특정지역계획, 광역권개발계획, 개발촉진지구 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 특정지역계획은 자원의 한계, 지역문제나 개발목적의 특수성 때문에 한정된 지역만을 대상으로 지역개발 투자나 지원을 제공하는 정책을 의미한다.

특정지역계획은 1965년부터 1967년까지 서울~인천 특정지역, 울산공업 특정지역, 영산강 특정지역, 아산~서산 특정지역이 지정되었고 1976년에는 영동동해 특정지역이 지정되었다. 그 후 1982년에 제주도 특정지역, 태백산 특정지역, 다도해 특정지역, 지덕산 특정지역 등이 지정되었으며, 1985년에는 88고속도로주변 특정지역이 지정되었다. 1990년에는 통일동산 특정지역을 지정하고, 국제화 · 개방화에 따른 민족문화의 기반확대를 위한 것으로 민족의 역사문화자원을 발굴 정비하고, 주변의 관광자원 개발과 연계하여 지역발전을 도모하기 위해 백제문화권 특정지역이 1993년 지정되었다. 이후 1994년 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」이 공포되기에 이르고 이법에 의한 내포문화권, 영산강유역권 등의 특정지역 개발시책이 추진중이다.

문서철에 포함된 백제문화권 특정지역은 1993년 6월에 지정되었으나 1997년에 발생한 외환위기 이후 국내경기 침체로 인하여 관광휴양시설 등 민자유치사업의 부진으로 계획기간내에 사업이 완료되기 어렵기에 계획기간을 1994~2001년에서 1994~2005년으로 연장하고 사업량도 60건에서 51건으로 조정하는 내용이다.

다음으로 광역권개발계획 관련하여 정부는 세계화 · 지방화시대를 맞이하여, 국토의 균형발전과 지방의 경쟁력 강화를 위해 지역발전 잠재력이 높은 지방대도시나 산업기지 주변지역을 묶어 지방광역권으로 지정개발토록 하였다. 지방광역권의 주요 기능은 독자적인 경쟁력을 지닌 성장거점기능을 수행하는 것이다.[39]

---

39) 김진범 · 양하백, 「광역권개발계획의 평가와 진단」, 『국토연구』 제48권, 2006, p.56.

정부는 1994년 「지역균형 개발 및 중소기업 육성 지원에 관한 법률」을 제정하고, 1994년 12월 부산 · 경남권을 시작으로 8개의 광역권을 지정하였다. 제4차 국토종합개발계획(2000~2020년)에서는 중부내륙권과 제주권이 추가로 지정되어 현재 전국에는 10개의 광역권이 지정되었으며, 계획수립이 모두 완료되어 추진되고 있다. 유형별로는 대도시권이 4개권, 신산업지대권이 3개권, 연담도시권이 2개권, 기타 1개권이 있다. 유형별 지정현황과 주요 개발방향은 【표 20】과 같다.

광역개발계획의 내용은 첫째, 산업입지, 주거단지, 위락 · 휴식공간 등 광역개발권역안의 토지이용에 관한 사항, 둘째, 교통시설, 용수공급시설, 하수도시설 등 광역적으로 이용하는 공공시설의 배치에 관한 사항, 셋째, 광역쓰레기처리장, 폐기물처리시설 등의 설치에 관한 사항, 넷째, 문화관광자원 개발에 관한 사항, 다섯째, 자연경관 보호, 생태계 보전 및 녹지공간 확보 등 환경보전에 관한 사항, 여섯째, 사업시행을 위한 투자소요 규모에 관한 사항이다. [40]

세 번째 문서철에는 대전 · 청주권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안), 광양만 · 진주권 광역개발권역 지정(안), 광주 · 목포권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)이 포함되어 있으며, 네 번째 문서철에는 광양만 · 진주권 광역개발계획(안), 대구 · 포항권, 군산 · 장항권, 강원 동해안권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)이 포함되어 있다.

마지막으로 개발촉진지구의 목적은 지역간과 지역내, 도농간 균형개발을 촉진함으로써 인구의 지방정착과 지역경제의 활성화를 도모하기 위해 개발수준이 뒤떨어진 낙후지역 또는 새로운 소득기반의 조성이 필요한 지역 등을 집중적으로 개발하도록 수단과 절차를 제도화한 것으로 지방자치단체 스스로가 지역개발사업에 적극 나서도록 중앙정부가 지원하는 것이다. 그리고 종래 특정지역계획은 중앙정부 중심으로 운영되어 지방정부의 참여가 미진할 뿐만 아니라,

40) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, pp.512~513.

【표 20】 광역권별 주요개발방향

광역권(계획기간)		면적(㎢)	개발방향
대도시권	대전 · 청주권 ('98~'11)	6,768	• 국가중추행정 및 업무기능 수용기반 구축 • 경쟁력 있는 자족적 경제권 육성 • 쾌적한 도시환경 조성
	광주 · 목포권 ('98~'11)	4,977	• 중화경제권을 겨냥한 국제교역거점 확보 • 국내외 기업유지를 통한 산업기반 강화 • 양질의 주거공간 확충 및 지역문화의 발전
	대구 · 포항권 ('99~'11)	9,869	• 환동해경제권에 대비한 국제경제거점 육성 • 산업구조개편 및 중추관리기능 강화 • 친환경적인 도시 및 지역개발 추진
	부산 · 경남권 ('94~'11)	5,090	• 국제항 확충, 국제교역 증대를 통한 국제기능 강화 • 산업구조 고도화 및 생산지원지원 기능 확충 • 환경친화적 도심 및 지역개발
신산업지대권	아산만권 ('94~'11)	3,517	• 환황해경제권 형성에 대비한 공업벨트 조성 • 자족적 경제권 및 생활권 형성 • 항만, 산업단지, 도시등 대규모개발사업의 연계추진
	군산 · 장항권 ('99~'11)	3,100	• 신사업지대와 국제항을 통한 대중국교역 전진기지 구축 • 기술정보사회에 대비한 미래형 물적기반의 조성 • 백제문화권 등 주변관광자원 연계개발
	광양만 · 진주권 ('99~'11)	4,544	• 국제적 교역중심지로 육성 • 기술정보사회에 대비한 미래형 물적기반의 조성 • 백제문화권 등 주변관광자원 연계개발
연담도시권	강원 동해안권 ('99~'11)	4,921	• 국내 및 동아시아 관광 휴양 중심거점으로 육성 • 환동해경제권이 관문지대 형성을 위한 국제적 교류기반 구축 • 21세기 지식기반의 청정산업지대 조성
	중부내륙권 ('06~'20)	8,641	• 관광문화권으로 보전 · 개발 • 지식정보 첨단산업 및 신소재산업 육성 • 지역간 광역 · 고속도로망 육성
제주도권		1,847	• 「제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법」에 의한 종합계획으로 추진
계		53,274	전체 국토면적의 53.7%

자료 : 대한국토 · 도시계획학회, 『국토 · 지역계획론』, 보성각, 2009, pp.514~516.

지정기준 및 지원수단 등이 구체화되지 않는 등 제도자체의 실효성이 취약하여 개발촉진지구제도로 대체하였다.[41] 특히 사업의 효율적 추진을 위해 중앙정부가 행정지원, 금융지원, 세제지원 등 각종 지원시책을 제공하고, 「국토이용관리법」 등 22개 법률을 의제하는 절차 간소화를 규정하고 있으며 개발사업에 민간사업자를 적극 참여시키고 있다.

개발촉진지구의 유형은 낙후정도, 입지, 향후의 지역개발전략 등을 종합하여 낙후지역형, 도농통합형, 균형개발형의 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 낙후지역형은 개발수준이 타 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역을 중심으로 낙후지역 선정지표인 8개 항목을 기초로 하여 선정한다. 도농통합형은 도농복합형태의 새로이 설치된 시(市) 중 인구 30만명 이하인 시를 대상으로 하며, 새로운 소득기반 조성을 위하여 인근 도시지역과 연계하여 개발할 필요가 있는 지역을 대상으로 한다. 균형개발형은 광역개발권역 또는 특정지역에 포함되는 지역으로서 전력, 용수 등의 입지여건이 양호하여 개발 효과가 큰 지역이거나 지역간 균형있는 개발을 위해 특별히 민간자본을 유치하여 집중적인 개발이 필요한 지역을 대상으로 지정한다.

낙후지역형 개발촉진지구의 1차(1996년)에서 5차(2002년)까지의 지정현황은 다음과 같다.[42]

- 1차(1996~2015년) : 태백 · 삼척 · 영월 · 정선(강원), 보은(충북), 청양(충남), 진안 · 임실(전북), 신안 · 완도(전남), 봉화 · 예천 · 문경(경북), 하동 · 산청 · 함양(경남)
- 2차(1997~2015년) : 영월 · 화천(강원), 영동(충북), 홍성(충남), 장수(전북), 곡성 · 구례(전남), 영주 · 영양(경북), 의령 · 합천(경남)
- 3차(1998~2008년) : 평창 · 인제 · 정선(강원), 태안(충남), 순창(전북), 장흥 · 진도(전남), 상주 · 의성(경북), 남해 · 하동(경남)
- 4차(2000~2010년) : 양구 · 양양(강원), 보령(충남), 고창(전북), 보성 · 영광(전남), 안동 · 청송(경북), 합천 · 산청(경남)

41) 국토개발연구원, 「개발촉진지구의 합리적 운용방안 연구」, 1996, pp.27~28.
42) 대한국토 · 도시계획학회, 전게서, 2009, p.535.

• 5차(2002~2012년) : 횡성(강원), 단양/괴산(충북), 무주(전북), 화순 · 강진(전남), 울진 · 영덕(경북), 함양(경남)

균형개발형은 광역권에 포함되는 지역으로 아산만권 배후 신시가지 개발촉진지구와 백제문화권개발촉진지구가 지정되어 있다. 또한 도농통합시에 대한 개발을 촉진하기 위하여 개발되는 도농통합형은 강릉, 춘천, 제전 개발촉진지구가 지정되어 있다.

세 번째의 문서철은 태안, 장흥 · 진도지구 등 낙후형의 3차 지정 지구를 주로 포함하고 있으나, 1 · 2차의 지구지정변경 및 개발계획변경 내용과 도농통합형의 강릉지구 등의 내용도 포함하고 있다.

정우곤((주)원우기술개발)

Chapter Ⅱ

13 4대강유역 개발 계획조정(위원 서면심의)

관리번호 : BA0939531
쪽　　수 : 186
생산년도 : 1974년
생산기관 : 건설교통부

이 문서철은 우리나라 대부분의 하천을 포함하고 있는 한강, 낙동강, 금강, 영산강의 유역이 1970년 12월 17일에 4대강유역 종합개발계획이 수립되었으나, 1973년 장기경제전망계획, 치산녹화10개년계획 공표(公表) 등의 여건변동에 따라 '4대강유역 종합개발계획(조정)(4大江流域綜合開發計劃(調整)'을 수립하는 과정의 문서철이다. 문서들은 수립과정의 서면심의 내용, 심의 내용을 반영한 최종보고서가 포함되어 있는데 계획내용이 대부분 수치로 표현되고, 도면이 포함되어 있지 않다. 그러나 우리나라 '최초의 4대강 개발 관련 내용'을 파악할 수 있는 좋은 자료이며, 당초 1970년의 계획과 1974년의 4대강유역 종합개발계획(조정)을 비교해 볼 수 있는 자료이다.

본 문서철은 4대강유역 종합개발계획(조정)을 확정하기 위해 4대강유역 종합개발위원회 위원장이 위원들에게 서면심의를 요청(위원회420-12, '73.12.14)하여 경제기획원장관, 농수산부장관, 한국수자원개발공사장, 농업진흥공사장, 상공부장관, 산림청장 등이 회신한 내용, 회신결과를 반영한 조치결과, 확정된 1974년의 4대강유역 종합개발계획(조정) 보고서, 참고자료로 1971년의 4대강유역 종합개발위원회 관계 규정으로 한강, 낙동강, 영산강, 금강유역 종합개발실무위원회 규정의 문건들이 편철되어 있다. 따라서 내용 이해를 위해 4대강유

역 종합개발계획, 4대강유역 종합개발계획 조정(안), 4대강유역 종합개발 위원회 관계 규정을 나누어서 살펴볼 수 있다.

1965년에 수립된 수자원 종합개발 10개년 계획이 우리나라 최초의 물수지도(물收支圖)를 만들어내었고, 1967년에 작성된 대국토건설계획에서 최초의 우리나라 물수요를 계산하데 이어 '4대강유역 종합개발계획' 에서는 물자원의 고도이용방법으로 광역상수도방법을 도입하고 동시에 치산대책과 수질대책 및 내배수문제(內排水問題)까지 포괄하였다. 이 계획은 1970년말에 성안이 완료되어 같은 해 12월 17일에 정부-여당 연석회의에서 심의의결되었는데 계획입안의 원인은 1968년 영산강유역을 엄습한 대한발(大旱魃)이었다 할 수 있다. [43]

계획기간은 1971년부터 1981년까지 11년간이다. 이 계획의 목적은 국토의 핵심부를 이루는 4대강유역에 대하여 치산과 다목적댐 건설, 하천개수와 관개시설 및 하구언 건설 등 수계(水系)의 일관된 개발로 해마다 되풀이되는 한수해(旱水害)의 근원을 제거하고 용수의 경제적 공급으로 토지의 고도이용과 식량의 증산 및 영농의 안정화를 기하며 공업의 지속적인 발전과 생활향상을 도모하는 한편 날로 악화하는 수질오염을 방지하여 보다 더 살기 좋은 낙토를 건설하는 것이다. 개발목표는 홍수피해를 50%로 줄이고, 수해상습지의 일소와 중요 하천개수 90%달성으로 홍수범람을 방지하고, 138개소의 내수피해 상습지를 일소하며, 598,000ha를 수리안전답하고, 상수도 보급률을 65%까지 끌어올리려 하였다. 또한 황폐산지와 미립목지(未立木地)를 일소하고, 해마다 악화하는 도시주변의 수질오염과 하구염해(河口鹽害) 및 역수(逆水)를 방지하는 것이다. [44] 사업비는 총 3,140억원으로 하천개수 395억원, 다목적댐 1,238억원, 관개 665억원, 치산(治山) 220억원, 상수도 및 공업용수도 454억원, 내배수 52억원, 하구개발 116억원이다.

---

43) 김의원, 전게서, 1982, pp.821~822.

44) 건설부, 「4대강유역 종합개발계획」, 1970, pp.2~3.

이 계획은 수자원 종합개발 10개년 계획이 한강, 낙동강, 금강의 3대강을 대상으로 한데 반하여 영산강을 추가함으로써 실질적으로 우리나라 하천의 대부분을 포괄하였다. 계획의 결정시기가 총선거의 와중이어서 야당으로부터 선거용 선심정책(善心政策)이라는 비난을 받기도 했으나 이후의 제1차 국토종합개발계획의 자료가 되기도 했다. [45)]

그러나 1970년 12월 확정된 4대강유역 종합개발계획은 장기경제전망계획(1973~1981년)이 '73년 8월 공표되고, 신장기에너지계획(1972~1981년)이 '73년 10월 공표되고, 치산녹화10년계획(1973~1980년)이 '73년 6월 공표되어 이러한 장기계획을 감안한 4대강유역 종합개발계획의 보완작업이 필요하게 되어 조정(안)을 마련하게 되었다.

4대강유역 종합개발계획 조정(안)은 제1장 기능 및 구성, 제2장 보완작업 추진경위, 제3장 보완작업의 필요성, 제4장 개발목표, 제5장 개발계획, 제6장 개발계획 추진현황의 내용을 포함하고 있다.

먼저 제1장에서 위원회의 기능은 ① 수자원 종합개발 기본계획 조정, ② 수문, 치수, 다목적댐, 토지이용 및 관개배수 등 필요한 조사사항, ③ 기본계획에 의한 사업계획의 수립 및 조정하는 것이다. 위원회의 구성은 부총리를 위원장으로 하여 경제기획원, 건설부, 농수산부를 간사로 하여 농업진흥공사총재, 한국수자원공사사장, 건설부장관, 상공부장관, 농수산부장관 등 18명의 위원으로 구성된다.



【그림 26】 국토건설종합계획심의회 (CET0035700)

45) 김의원, 『한국의 국토개발사 연구』, 대학도서, 1982, pp.822~823.

위원회는 아래에 각 유역별로 실무위원회를 구성하게 되는데 실무위원회의 기능은 위원회의 심의사항에 대한 계획입안 및 연구발표이며, 구성은 건설부차관을 위원장으로 하여 건설부와 농수산부를 간사로 하여 한국수자원공사전무이사, 건설부 수자원국장, 건설부 국토계획국장, 농수산부 농지국장 등 21명의 위원으로 구성된다.

제2장의 4대강유역 종합개발계획(조정) 수립을 위한 보완작업의 추진경위는 다음과 같다.

- 1970.7월 대통령령 제5270호로 4대강유역 종합개발위원회 발족
- 1970.12월 4대강유역 종합개발계획 수립
- 1973.9월 4대강유역 종합개발 실무위원회 개최(보완계획의 작성지침 심의 및 작업방향 결정)
- 1973.10월 실무위원회 개최(조정계획에 대한 문제점 및 보완작업계획 결정)
- 1973.10월 조정계획 1차 시안 작성
- 1973.11월 실무위원회 심의
- 1973.12월 4대강유역 종합개발위원회 심의

제3장 보완작업의 필요성은 장기경제전망계획 공표 등 앞의 보완 필요성의 내용과 동일하다. 제4장 개발목표의 조정내용은 ① 계획기간은 1971~1981년으로 변동이 없으며, ② 홍수피해는 당초 50% 경감(연평균 피해액 48~24억원)에서 60% 경감(65~26억원)으로 조정, ③ 중요 하천개수는 90% 달성으로 변동이 없으며, ④ 수해 및 내수피해상습지 일소로 수해상습지를 197개소 → 160개소로 줄이는 것에서 수해상습지를 138개소 → 72개소로 줄이는 것으로 조정, ⑤ 수리안전답화는 답(畓)의 683,000ha 중 598,000ha 달성에서 답의 668,600ha 중 617,600ha 달성으로 조정, ⑥ 상수도 보급률은 31%('70) → 65%('81)에서 31%('70) → 62%('81)로 조정하고, 공업용수도는 1,400천㎥/일에서 1,600천㎥/일로 조정, ⑦ 수력에너지 개발은 735,000KW개발에서 1,729,000KW개발로 조정, ⑧ 황폐산지 및 미립목지 일소로 황폐산지는 41,400ha로 변동이 없으며, 미립목지는 274,600ha에서 438,000ha(수종변경 포함)로 조정, ⑨

오염방지는 변동이 없다.

제5장의 개발계획 조정 내용은 당초 사업비 3,140억원에서 5,628억원으로 조정되었다. 구체적인 내용으로 하천개수가 395억원에서 629억원으로, 다목적댐은 12개댐 및 수력발전 2개소의 1,238억원에서 9개댐 4개소의 수력발전으로 2,043억원으로 조정되고, 관개사업은 57개 지구 665억원에서 98개 지구 1,647억원으로 조정되었다. 또한 치산은 220억원에서 245억원으로 조정되고, 상수도 및 공업용수도는 454억원에서 1,011억원으로 조정되고, 배수지는 138지구 53억원에서 72지구 53억원으로 조정되고, 하구개발은 당초 116억원으로 책정되었으나 하구개발이 앞의 관개사업으로 포함되었다. 또한 유역별로 한강유역은 소양강댐, 팔당수력 등을 포함하여 1,916억원, 낙동강유역은 안동댐, 남강댐 등을 포함하여 1,838억원, 금강유역은 대청댐 등을 포함하여 969억원, 영산강유역은 동복댐 등을 포함하여 905억원이다.

제6장 추진현황은 하천개수, 다목적댐, 관개, 치산 등 전체계획의 사업비 5,628억원 중 '71~'73년의 기실적은 585억원을 투자하여 11%공정을 추진하였고 5,043억원을 향후 계획기간에 투자할 예정이다.

조정(안)에 대하여 위원회에서 개별 서면심의를 하였는데 경제기획원(투삼 316-303, '73.12.31)은 조정(안)이 장기경제전망과 대체로 일치되기 때문에 별다른 이견이 없으나 영산강 제2단계사업은 장기경제전망에 일치시킨다는 작성지침에 배치될 뿐만 아니라 실무위원회에서 삭제키로 합의된 사업이므로 실무위원회 원안대로 함이 타당하다는 내용이다. 그러나 농수산부(개량1142-3080, '73.12.21)는 영산강 2단계 계획은 기히 IBRD(International Bank for Reconstruction and Development; 국제부흥개발은행) 차관금 및 내자(內資)에 의거 사업의 타당성을 조사 중이며, IBRD 차관에 의거 1977년에 착공계획이 확정된 지구로 영산강유역의 가뭄 없는 농토조성과 식량증산 계획에 주축을 이룰 중요사업임을 감안하여 필히 포함하여 주기 바란다는 내용이다. 그리고 한국수자원개발공사, 농업진흥공사, 상공부, 산림청 등은 조정안대로

'이의 없음' 을 회신하였다.

서면심의 내용을 반영하여 1974년 4대강유역 종합개발계획(조정)의 최종보고서가 완성되었다. 보고서는 제1장 목적, 제2장 개발목표, 제3장 개발방향, 제4장 개발계획 및 효과로 구성되어 있다.

제1장의 목적은 당초 '70년 12월의 보고서와 동일하고, 제2장의 개발목표에서 계획기간도 1971~1981년으로 동일하며, 홍수피해는 당초 50% 경감에서 60% 경감하는 내용 등은 앞의 조정(안)의 개발목표 내용과 같다. 제3장의 개발방향은 전체부분과 한강유역, 낙동강유역, 금강유역, 영산강유역의 각 유역별로 현황(현안문제)에 따른 개발방향을 치수, 이수, 치산의 순서로 정리되어 있다.

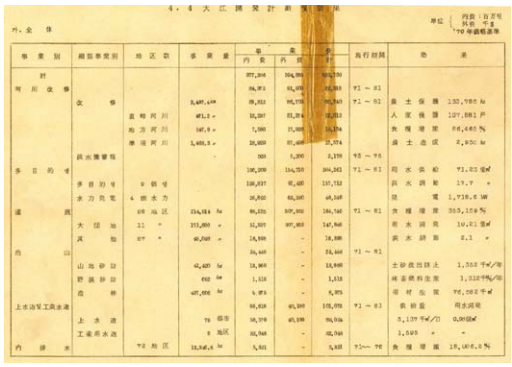
한강유역의 치수와 관련한 현황(현안문제)은 ① 홍수피해는 구배가 완만한 남한강 및 수도권에 집중, ② 발전 전용댐으로 인한 인공홍수 발생, ③ 치수시설 미비로 인한 홍수범람, ④ 연평균 홍수피해액 23.7억원이며 최대(1965년) 176.7억원이다. 치수와 관련한 개발방향은 소양강댐 외 2개의 다목적댐 건설, 655.1km의 하천개수, 3,680ha의 내배수 건설 등으로 연평균 홍수피해액 23.7억원을 97% 절감하여 0.7억원으로 한다. 이수와 관련한 현황은 ① 용수수요 급증, ② 갈수기에 하천유량 부족, ③ 계획중인 관개사업지구 용수 부족, ④ 수질오염 및 염해극심이다. 이수와 관련한 개발방향은 3개의 다목적댐 건설, 2개의 수력발전, 저수지 건설 등으로 35.13억㎥의 용수공급과 22.795ha의 관개개선 및 1,140KW의 수력에너지 개발이다. 치산과 관련하여 산림면적 1,274,218ha 중 황폐산지는 11,640ha이고, 미립목지는 124,249ha인데 개발방향은 산지사방 12,540ha, 야계사방 226㎞, 조림 216,472ha 실시로 황폐산지 및 미립산지를 일소하고 토사유출(409,000㎥/년)을 방지한다.

낙동강유역의 치수와 관련한 개발방향은 안동댐 외 3개의 다목적댐 건설, 969㎞의 하천개수, 7,030ha 내배수 건설로 연평균 홍수피해액 26.6억원을 30% 절감하여 18.3억원으로 한다. 이수와 관련한 개발방향은 4개 다목적댐, 2개 수력발전, 저수지 건설 등으로 19.97억㎥의 용수공급과 47,294ha의 관개개선

및 495.6MW의 수력에너지를 개발한다. 치산과 관련해서 산지사방 22,120ha, 야계사방 264㎞, 조림 152,787ha 실시로 황폐산지 및 미립목지 일소 및 토사유출(722,000㎥/년)을 방지한다.

금강유역의 치수와 관련한 개발방향은 대청 다목적댐 건설, 424.8㎞의 하천개수, 2,655ha 내배수 건설로 연평균 홍수피해액 11.5억원을 55% 절감하여 5.13억원으로 한다. 이수와 관련한 개발방향은 대청 다목적댐, 저수지 건설 등으로 18.37억㎥의 용수공급과 80,291ha의 관개개선 및 90MW의 수력에너지를 개발한다. 치산과 관련해서 산지사방 5,340ha, 야계사방 174㎞, 조림 44,967ha 실시로 황폐산지 및 미립목지 일소 및 토사유출(175,000㎥/년)을 방지한다.

영산강유역의 치수와 관련한 개발방향은 동복 다목적댐 건설, 438.6㎞의 하천개수, 저수지 건설로 연평균 홍수피해액 3.6억원을 40% 절감하여 2.18억원으로 한다. 이수와 관련한 개발방향은 동복 다목적댐, 저수지 건설 등으로 8.92억㎥의 용수공급과 64,534ha의 관개개선 및 3,000KW의 수력에너지를 개발한다. 치산과 관련해서 산지사방 1,420ha, 야계사방 28㎞, 조림 23,380ha 실시로 황폐산지 및 미립목지 일소 및 토사유출(46,000㎥/년)을 방지한다.



【그림 27】 4대강 개발계획 및 효과
자료 : BA0939531, p.153.

제4장의 4대강 개발계획 및 효과는 전체에 대하여 사업별, 세부사업별, 지구수, 사업량, 사업비(내자, 외자, 계), 시행기간, 효과를 사업별로 하천개수, 다목적댐, 관개, 치산, 상수도 및 공업수도, 내배수의 5,628억원에 대한 내역이 【그림 27】과 같이 표로 정리되어 있다. 그리고 한강유역, 낙동강유역, 금강유역, 영산

강유역이 동일한 양식의 표로 정리되어 있다.

마지막 부분에 1971년의 4대강유역 종합개발위원회 관계규정으로 한강유역, 낙동강유역, 금강유역, 영산강유역 종합개발실무위원회 규정이 포함되고, 영산강유역의 경우는 영산강유역 종합개발실무위원회 운영세칙까지 포함되어 있다. 규정은 총 9조 및 부칙으로 구성되었으며, 제1조(목적), 제2조(사무소), 제3조(기능), 제4조(구성), 제5조(위원장의 직무), 제6조(회의 및 의사), 제7조(의견청취), 제8조(간사와 서기), 제9조(운영세칙), 부칙으로 구성되어 있다. 구체적인 내용을 영산강유역 종합개발실무위원회 규정을 중심으로 목적, 기능 등 주요 내용을 소개하면 다음과 같다.

규정의 목적은 영산강유역 종합개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 영산강 유역종합개발실무위원회의 설치와 운영에 필요한 사항을 규정함이다. 위원회의 기능은 ① 영산강유역 종합개발계획 사업의 추진에 필요한 사항의 사전협의 및 조정, ② 사업집행에 관련된 문제점과 그의 대책에 관한 사항, ③ 사업집행에 따른 제 보상대책에 관한 사항, ④ 기타 위원장이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항의 4가지 사항을 심의한다. 위원회의 회의는 위원장이 소집하고 의장이 되며, 위원장을 포함한 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하고, 심의의결된 사항은 지체 없이 4대강유역 종합개발위원회 위원장에게 보고하여야 한다. 의견청취는 위원회가 필요하다고 인정할 경우에는 관계기관에 대하여 자료의 제출을 요구하거나 위원 이외의 전문가를 초청하여 그의 의견을 들을 수 있다. 부칙은 1971년 3월 10일부터 시행하는 내용이다.

운영상 필요한 사항에 대하여는 운영세칙을 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정할 수 있는데 영산강유역 종합개발실무위원회 운영세칙은 총 16조 및 부칙으로 구성되어 있는데 제1조(목적), 제2조(실무작업반), 제3조(각조의 직원), 제4조(각조의 임무), 제5조(회의소집과 의안배부), 제6조(의안의 보안), 제7조(의안처리), 제8조(의안심의), 제9조(회의록), 제10조(간사와 서기), 제11조(비공개회의), 제12조(비밀엄수), 제13조(직인), 제14조(간사 · 서기 직무 등), 제15조(수당

등), 제16조(타법령의 준용), 부칙으로 구성되었다.

주요 내용으로 실무작업반은 위원회의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 전라남도 기획관리실장을 반장으로 계획조, 수자원개발조, 농림개발조로 실무작업반을 구성하며, 계획조장은 전라남도 기획관으로 하고, 수자원개발조장은 치수과장, 농림개발조장은 농지개량과장이 된다. 각조의 임무로 계획조는 ① 영산강유역 종합개발사업 실시계획의 총괄 사전협의 및 조정, ② 사업집행에 따른 제 보상, ③ 기타 반장 또는 조장이 지시한 사항이며, 수자원개발조의 임무는 ① 수자원개발사업의 집행 또는 지원, ② 사업집행에 따르는 대책 및 문제점의 해결, ③ 기타 사업집행에 따르는 필요한 사항이다. 또한 농림개발조의 임무는 ① 농림개발사업의 집행 또는 지원, ② 사업집행에 따르는 대책 및 문제점의 해결, ③ 기타 반장 또는 조장이 지시한 사항이다. 회의 소집과 의안배부와 관련하여 위원장은 회의를 개최하고자 할 때에는 회의일시, 장소, 의안을 첨부하여 늦어도 3일전에 각 위원에게 통지하도록 하였다. 부칙으로는 세칙을 1971년 3월16일부터 시행하는 내용이다. 이처럼 운영세칙은 각조의 직원의 범위, 회의 소집과 의안배부의 구체적인 내용까지 자세히 규정되어 있다.

정우곤((주)원우기술개발)

14 국토건설관계철

관리번호 : DA0131990
쪽　　수 : 143
생산년도 : 1983년
생산기관 : 건설교통부

이 문서철은 한국국민당이 '서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안)(西海 國際資源 備蓄 및 交易基地 設置計劃(案))'을 건설부에 검토요청함에 따른 관련부처에 의견조회한 문건이다. 문서철은 한국국민당 정책연구실에서 제안한 서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안), 의견조회에 따른 경제기획원, 재무부, 상공부, 동력자원부, 항만청, 국토개발연구원의 검토내용과 이를 종합한 건설부의 의견이 포함되어 있다. 본 계획(안)은 타당성 결여로 실현되지 못하고, 일반에게 알려지지 않았으나 서해안개발계획('89.10) 이전에 제안된 계획(안)으로 우리나라의 서해안시대 개막과 서해안개발에 대한 관심을 유발하는데 선구적 역할을 했을 것으로 추측된다.

본 문서철은 '서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안)' 의견조회의 건설부 공문, 한국국민당 정책연구실의 설치계획(안), 의견조회에 따른 경제기획원, 재무부, 상공부, 동력자원부, 항만청, 국토개발연구원, 건설부(도시국, 수자원국)의 회신공문과 내용, 회신된 내용을 종합한 건설부의 검토의견 문건들이 편철되어 있다. 따라서 서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안)과 의견조회에 따른 회신 내용으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

Ⅰ. 서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안)

먼저 한국국민당 정책연구실에서 제안한 '서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안)' 과 계획(안)의 실현을 위하여 제안한 「서해 국제자원 비축 및 교역기지 건설을 위한 특별조치법(안)」의 내용이다. 설치계획(안)은 ① 서해안의 입지적 조건, ② 기지건설의 목적, ③ 기지의 성격, ④ 세계 자유무역지대의 현황과 성격, ⑤ 기존 수출자유지역과의 차이점, ⑥ 기지의 운용, ⑦ 예상되는 경제 · 사회적 효과, ⑧ 입법조치로 구성되었다. 그리고 법(안)은 1) 법(안)의 요지, 2) 법(안)의 구체적인 내용으로 구성되었다.

1) 설치계획(안)

설치계획(안)의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 서해안의 입지적 조건은 해안선의 굴곡이 복잡한 리아스식 해안이며, 최대로 발달한 간석지(干潟地) 등은 매립 또는 준설을 통한 특수 임해항을 건설하는 최적요건을 지녔다. 또한 특히 중공(中共)을 인접하고 있는 지리적 여건은 장차 세계교역의 중심항로가 될것으로 예상되어 임해항 건설은 국가 경제발전의 새로운 활로를 제공할 것으로 판단된다.

기지건설의 목적은 ① 국제적 자원의 비축과 중계무역 및 자본과 기술의 국제적 교류를 기함으로써 국민경제의 발전과 국가의 국제적 지위향상에 기여, ② 중계 · 가공무역의 진흥을 통해 경제발전의 요체인 수출의 획기적 증대, ③ 기지건설을 통해 축적된 토목기술을 더욱 함양시키고 관련 장비와 노동력을 최대로 활용하면서 연관산업의 부양, 개발과 고용을 확충, ④ 기지운용을 통해 제3차 산업의 혁명을 기하여 부존자원이 빈약한 국가경제의 애로와 장벽을 타개함, ⑤ 세계적인 자유항을 설치 · 운용하여 국가안보 및 관광진흥에 기여한다.

기지의 성격은 일종의 자유무역지대로서 우리나라의 관할권내에 있는 비관세 지역으로 ① 선박들이 세관수속을 거치지 않고 입항하여 화물을 양육(揚陸)

또는 환적(換積)할 수 있으며, ② 통관수속 없이 반입된 화물을 보관, 포장, 가공하여 재수출을 할 수 있으며, ③ 보관, 비축된 외국 화물을 중계 · 교역할 수 있다.

세계자유무역지대의 현황과 성격을 살펴보면 세계 각지역에는 자유무역지대, 자유수출 가공지역, 자유지구(항), 자유상공단, 통과지대 등으로 불리는 자유무역지대(Free Trade Zone)의 성격을 띄고 있는 특수무역지대가 약 75개국에 걸쳐 350여개가 설치되어 있다. 또한 세계 자유무역지대는 국가에 따라 다양하지만 동지대에서 반출입되는 물품은 비관세 대상이 된다는 점에서 공통되고 있다.

기존 수출자유지역과의 차이점은 다음과 같다. 마산, 이리 등 「수출 자유지역 설치법」 근거로 설치된 지역은 수출을 전제로 보세상태에서 원자재의 반입과 가공이 제한적으로 이루어진다. 그러나 건설하고자 하는 국제자원 비축 및 교역기지는 같은 보세지역이면서도 중계무역이나 가공무역을 위해 반출입 · 보관 · 가공이 일반적인 세관 수속이나 통관절차 없이 가능토록 완전 개방된 지역이다.

기지의 운용은 ① 원자재 및 완제품 반입에 대한 관세면제와 통관절차의 간소화 또는 생략, ② 보세창고의 임차와 무기한 보관의 허용, ③ 공장 · 창고건설에 필요한 대지 또는 생산시설의 임차, ④ 원자재를 반입하여 생산, 가공, 조립, 정제 및 혼합 등의 산업활동 허용, ⑤ 기지내에서 생산가공된 상품의 일정조건 충족으로 국내반입의 허용, ⑥ 모든 상품의 제3국으로의 자유로운 수출 또는 중계허용, ⑦ 면세 반입된 상품의 해장(解裝) 및 전시, ⑧ 상품의 재포장, 분류에 의한 소량 또는 부분수출의 허용, ⑨ 입주 기업체에 대한 내국세의 감면 등 다양하다.

예상되는 경제 · 사회적 효과로는 ① 중계무역과 재수출의 촉진 등 교역의 증대를 통하여 '60~'70년대의 한강의 기적에 이은 '서해의 기적 창출', ② 각종 요임과 수수료 및 소요인력에 대한 인건비 등 외화획득의 기회 부여, ③ 외국기

업체의 진출이 확대됨에 따른 내국인의 고용과 기술이전으로 기술수준의 향상, ④ 상품의 처리 · 운반 · 가공 등의 경제활동에 수반되는 인력의 고용효과 발생, ⑤ 지금까지 동남부에 치중된 개발사업으로 인하여 야기된 극심한 지역간 불균형을 해소할 수 있으며, 서해 지역개발에 크게 기여할 수 있는 등 다양한 효과가 있다.

입법조치로는 이와 같은 교역기지를 서해에 건설하여 운영 · 관리하기 위해 「국제자원 비축 및 교역기지 건설을 위한 특별조치법」(제117회 임시국회 제출 예정), 「국제자원 비축 및 교역기지의 운영관리에 관한 법률」(정기국회 제출 예정)의 입법조치를 강구한다.

2) 법(안)

먼저 법(안)의 요지는 심의기구 설치, 기지건설 추진, 지원대책, 기타사항의 내용을 담고 있다.

심의기구 설치는 대통령소속하에 기지건설심의위원회를 설치하고, 위원장은 경제기획원장이며, 위원은 내무부, 재무부, 농수산부, 상공부, 건설부장관, 해운항만처장 및 대통령이 위촉한 5인으로 구성한다. 또한 심의위원회 심의 사항은 ① 기지건설 기본계획의 수립, ② 사전조사에 관한 사항, ③ 기지건설 해역지정에 관한 사항, ④ 기타 기지건설에 부수되는 사항이다. 위원회의 사무는 건설부가 주관한다.

기지건설 추진을 위하여 기본계획의 수립은 건설부가 관계기관 협의를 거쳐 수립하여 심의위원회의 심의와 대통령의 승인을 받아 확정하고, 건설부가 기본계획에 따라 기지를 건설할 해역의 사전조사를 실시한다. 그리고 사전조사가 끝나면 건설부장관은 심의위원회와 국무회의 심의를 거친 뒤 대통령의 승인을 받아 건설예정지를 지정고시하고, 기지건설사업 시행자는 국가(건설부 및 해운항만처장) 및 국가외의 민간인이 되며, 외국인과 합작건설이 가능하다.

지원대책은 외자도입으로 외국자금의 차입과 물자기술의 도입이 가능하며,

자금지원으로 민간인이 건설에 참여할 경우 국고에서 소요경비 일부를 보조 또는 융자가 가능하다.

기타 사항으로는 본 기지건설계획은 타법에 의한 국토건설계획에 우선하며, 「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법」을 준용하며, 이법에 의하여 「건설된 기지의 관리 · 운영에 관한 법률」을 별도 제정한다.

법(안)의 제안이유, 주요골자, 법(안)의 내용은 다음과 같다. 먼저 제안이유는 수심, 경사, 인접국가 등 천혜의 모든 조건을 완비하고 있는 서해의 특정해역에 임해항을 건설하여 이를 자유무역지대로 함으로써 국제적 자원의 비축과 중계무역 및 자본기술의 국제적 교류를 기하고 나아가 우리 나라의 수출증대, 중계가공무역의 진흥, 고용증대 및 관광진흥 등을 도모함으로써 국민경제의 발전에 기여하기 위한 국제자원 비축 및 교역기지를 건설하는데 필요한 사항을 규정하기 위하여 제안하는 것이다.

주요골자는 앞의 법(안)요지 내용과 같으며, 법(안)은 총 12조와 부칙으로 구성되어 있으며, 제1조(목적), 제2조(국제자원비축 및 교역기지의 정의), 제3조(기지건설심의 위원회), 제4조(기본계획의 결정), 제5조(사전조사), 제6조(기지건설해역의 지정), 제7조(기지의 건설사업 시행자), 제8조(외자도입 등), 제9조(자금의 지원), 제10조(다른 법령에 의한 계획과의 관계 등), 제11조(기지의 관리 운영), 제12조(시행령), 부칙으로 이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

법(안)의 일부 내용으로 제1조 목적은 서해의 특정해역에 국제적인 자원비축 및 교역기지를 건설하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것이며, 제2조 기지의 정의는 보세상태에서 외국물품을 양육, 환적, 가공, 조립, 생산, 포장, 중계 등을 하는 자유무역지대로서 이 법률의 적용을 받은 지역을 말한다.

Ⅱ. 서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안)의 의견조회

설치계획(안)에 대한 의견조회를 위해 건설부 국토계획국에서 기안(국계 420-14151, '83.7.8)하였는데 제목은 '서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치

계획(안) 의견조회'로 하고, 수신처는 경제기획원, 재무부, 상공부, 동력자원부, 해양항만청, 국토개발연구원이며, 또한 건설부내 도시국과 수자원국도 포함되었다. 내용은 ① 한국국민당으로부터 서해 국제자원 비축 및 교역기지 설치계획(안)을 검토 요청하여 이를 귀부(원, 청)에 의견조회하오니 본 계획안의 필요성 여부 및 동내용에 대한 의견을 '83.7.25일까지 회시하여 주시기 바라며, ② 제117회 국회본회의에서 한국국민당 이성일 의원이 장관에게 질의한바가 있음을 첨언하였다.

회신내용을 살펴보면 다음과 같다. 건설부 자체의 지역계획국 지역계획과장의 의견은 현행법으로 항만건설, 입지개발 등 건설부문에는 지장이 없으므로 법내용에서 건설부문을 제외하고, 건설후의 운용·관리 문제만을 다루어야 할 것 등 3가지의 의견을 제하였다. 건설부내 수자원국의 의견(수정420-974, '83.7.19)은 '의견 없음'을 회신하였고, 도시국의 의견(도시442-591, '83.7.25)은 현단계에서는 의견이 없으며 입지선정단계로 구체화되었을 때 재협의하여 주시라는 의견을 회신하였다.

상공부의 의견(산진1330-1108, '83.7.25)은 '의견 없음'을 회신하였으며, 동력자원부의 의견(기예420-6281, '83.7.29)은 석유 비축 기지가 기 건설중이고 교통부 주관으로 남해안에 유연탄, 중계무역기지(Central Terminal Station) 건설 및 4개 항구에 석탄 전용부두가 건설될 예정이므로 석유 및 석탄비축을 위한 별도의 비축기지 건설은 불필요한 것으로 회신하였다.

국토개발연구원의 의견(연조420-468, '83.7.29)은 자원비축 기지 설치계획(안)에 대한 검토, 교역기지 설치계획(안)에 대한 검토, 비축 및 교역기지 운영에 대한 검토, 컨테이너 중계기지 설치 가능성 검토 등의 분야별 검토를 통하여 종합의견을 제시하였다. 종합의견은 ① 지정학적으로 볼 때 중공을 겨냥한 중계무역의 가능성은 미래의 불확실성을 전제로 한 계획의 수립과 집행은 위험부담이 클 수도 있다고 판단함, ② 중계 또는 가공무역을 촉진시키기 위해서는 국제항로상에 인접한 지역에 새로운 항만을 건설하여 우리나라로 반입되는 물량

의 일부와 기타 제3국으로의 재수송에 대비하는 것이 바람직하다고 사료됨, ③ 서해안은 간척에는 적당한 곳이나 새로운 비축 및 기지를 건설하기에는 간만의 차, 토사의 퇴적 등 자연적인 여건이 상대적으로 불리하다고 사료됨, ④ 우리나라로 반입되는 물량의 대부분은 국제항로상에 있는 일본 고베항 혹은 홍콩에서 자선을 이용하여 부산에 하역되고 있으며, 서해안(인천항)은 간만의 차가 심하고 많은 비용이 소요되어 그 이용률이 저조한 실정임, ⑤ 추진 중에 있는 특정지역 제주도 종합개발계획에 포함된 국제자유지역(항) 조성의 구상과 그 내용의 많은 부분이 일치되고 있어 제주도 종합개발계획과 관련하여 검토해야 할 것으로 사료됨, ⑥ 국제자유지역은 단순기능뿐만 아니라 주변의 수려한 관광자원 개발과 연계되어야 파급효과가 클 것으로 사료된다는 내용이다.

해운항만청의 의견(기획420-5365, '83.8.2)은 ① 비축에는 비축 품목의 선정 및 소요량, 비축방법 및 수송방법, 비축위치 선정 등 제반요소의 충분한 사전 타당성 조사가 선행되어야 함, ② 기지설치에는 세밀한 타당성 조사가 필요하며 현재로서는 시기상조이며, 현재 배후지 여건과 교역국가들과의 연결성으로 볼 때 광양지역이 유망함, ③ 석탄 및 철광석의 비축 및 중계무역기지에 대하여는 광양만 산업기지 개발사업의 일환으로 중계무역기지(CTS)를 포함하여 기본계획을 수립중에 있으므로 서해지역의 설치는 이와 관련하여 비교 검토가 필요, ④ 국가 정책적인 중요 입안사항이므로 추후 각부처 실무자 회의를 개최, 사전협의 후 추진을 건의하였다.

재무부의 의견(법무810-449, '83.8.5)은 주로 관세와 관련된 내용으로 ① 자유무역지대는 관세법상의 보세구역에 관한 일반 규정이 원칙적으로 적용되어야 함, ② 선박의 출입항 및 물품의 수출입시 반드시 관세절차를 밟아야 하고 경계구역설치 및 감시초소 설치가 필요함, ③ 무역거래법상의 수출입 확인에 필요한 최소한의 절차가 필요함, ④ 물품의 국내 반입시에는 외국물품의 일종이므로 관세부과 대상이 됨, ⑤ 특정지역에 대하여 조세상의 특례를 인정하는 것은 곤란하며 입주기업 중 외국인 투자기업은 「외자도입법」에 의하여 조세감

면을 받을 수 있다는 내용이다.

경제기획원의 의견(법무182-329, '83.8.3)은 입지면, 자원비축면, 중계 무역면, 기존정책과의 관련측면 등 부문별 약식검토후 종합의견을 제시하였다. 입지면에서는 서해안은 간만의 차가 심하고 수심이 낮아 대규모 국제항만 개발 입지로는 부적합하고, 국제해운 항로상 접근도 및 안전도 면에서 국제적 선호도가 상대적으로 낮다. 자원비축면에서 물량확보 및 배분이 지리적으로 용이한 지역이어야 하나 비축의 주대상이 되는 유류, 철광석, 석탄, 양곡 등을 고려할 때 서해안은 물자수급 입지면에서 상대적으로 불리하다. 중계무역 기지 측면에서 교역대상국으로 중공을 가정하면 입지면에서 비교우위가 있으나 그 가능성을 배제할 경우 중계무역 기지로 부적합하며, 일본의 경우도 우리나라의 비축자재를 수입할 가능성이 낮다. 기존정책과의 관련 측면에서 유류, 철광석, 석탄 및 기타 유연탄의 비축기지가 건설중이거나 계획중이며, 정부는 일반항 건설후 보지를 주로 국제정기 화물선의 접근도가 양호한 남해안 지역을 검토하고 있다는 의견이다.

【표 21】 추진중인 비축기지

자원	기지
유류	지세포(知世浦), 온산, 삼일, 거제
석탄	광양, 비평(比坪), 울산
철광석	광양, 포항
LPG	여수
LNG	아산(평택)

회신된 관련부처의 의견을 종합하여 건설부는 입지, 교역기지, 특별법 제정의 필요성 등 각 분야별로 검토 · 요약하였는데 내용은 다음과 같다.

입지측면에서 서해안은 간만의 차가 심하고 수심이 낮아 대규모 항만건설에는 부적합하고, 일본 고베와 홍콩을 잇는 국제해운항로상의 접근도로 볼 때 교

역기지의 입지는 서해안보다는 남해안 및 제주가 유리하다. 또한 내수용 비축기지의 입지는 소비지역과 인접된 지역에 위치하여야 하는데 현재 추진중인 비축기지는 주로 남해안에 위치하고 있다.

교역기지 측면에서 비축 및 교역기지 설치를 위해서는 막대한 투자가 소요되고 인접국으로 부터의 수요전망이 확실하여야 하는데 일본의 경우 자체 비축능력으로 우리나라 비축자재에 대한 수요가 있을 가능성이 낮고, 중공의 경우 관계가 호전되더라도 중공 및 기타국이 우리나라 기지를 통하여 교역할 가능성이 불투명하다. 또한 자유무역지대 구상은 제주도 종합개발계획의 국제자유지역 조성 구상과 일치되고 있어 현단계에서 서해안에 별도 검토는 시기적으로 타당하지 않다.

특별법 제정의 필요성은 「현행관계법」 적용으로 가능하므로 별도의 법제정이 불필요하고, 계획이 구체화 될 경우 불합리한 부분이 발견될 시 보완 개정함이 타당하다.

따라서 건설부의 종합적인 검토결과는 ① 국제자원비축 및 교역기지 설치계획(안)의 추진은 장래 중공, 일본 등 인접국으로부터의 수요에 대한 불확실성 등을 감안할 때 타당성이 없음, ② 계획을 추진한다 하더라도 자연조건과 국제해운항로상의 접근도, 국내 소비지역과의 거리 등을 고려할 때 서해안보다는 남해안이 유리하며, 기지건설과 운영에 관해서는 「현행관계법」 적용 또는 보완으로 가능함, ③ 현재 수립중인 제주도 종합개발의 일환으로 자유무역지대 설치방안을 검토하고 있으므로 현단계에서는 별도의 자유무역지대 설치방안을 검토하기에는 시기적으로 타당하지 않다.

이처럼 건설부는 설치계획(안)이 타당하지 않는 것으로 검토하여 계획(안)은 실현되지 못하였으나, 중공(중국)을 겨냥한 서해안개발을 강조한 점에서 의의가 있다.

정우곤((주)원우기술개발)

Chapter Ⅱ

15 국토건설종합계획심의회

관리번호 : DA0323511
쪽　　수 : 356
생산년도 : 1998년
생산기관 : 농림부

이 문서철은 1998년 12월 19일 제39회 국토건설종합계획심의회에 상정된 6건 중 농림부와 관련된 5건에 대하여 부서의견과 반영여부를 정리하여 농지관리과장이 농림부 장관에게 보고한 내용의 문서철이다. 6개의 심의안건은 백제문화권 특정지역 종합개발계획변경(안), 광역개발권역지정 및 개발계획(안) 관련 3건, 지역개발분과위원회설치(안), 개발촉진지구 지정 및 개발계획(안)이다. 지역개발분과위원회설치(안)을 제외한 각각의 안건들은 개발계획내용과 관계기관 협의결과의 검토 내용을 포함하고, 개발촉진지구 지정 및 개발계획(안)은 여러 지구를 포함하고 있다. 따라서 문서철은 세부적인 개발내용과 협의내용을 살펴볼 수 있는 자료이며, 특히 개발계획에 대하여 농림부는 어떤 의견을 제시하였는지, 반영여부 등을 살려 볼 수 있는 문서이다.

문서철에 포함되어 있는 백제문화권 특정지역 종합개발계획 변경(안), 지역개발분과위원회설치(안), 대전 · 청주권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안), 광양만 · 진주권 광역개발권역 지정(안) , 광주 · 목포권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안), 개발촉진지구 지정 · 변경지정 및 개발계획결정 · 변경결정(안), 제39회 국토건설종합계획심의회에 대한 농림부 의견의 순으로 문서철을 분리해서 살펴볼 수 있다.

Ⅰ. 백제문화권 특정지역 종합개발계획 변경(안)

백제문화권 특정지역은 국제화와 개방화에 따른 민족문화의 기반확대를 위하여 백제문화유적의 발굴, 복원정비, 교통망 정비, 관광자원 개발 등을 통해 지역발전에 체계적이고 종합적인 개발계획을 추진하고자 공주시, 부여군 전역과 논산군, 익산군 일부를 계획범위로 하여 지정하였다. 역사적 문화자원을 확충하고 새로운 관광기능을 도입하여 지역발전을 도모하고자 하는 기본방향으로 되어 있다. 또한 세부계획 목표는 ① 문화재발굴, 보존 및 정비사업 추진, ② 백제역사문화의 연구기반 조성 및 기반확충, ③ 부존자원의 적극적 개발과 관광자원의 다양성과 효율성 구축, ④ 백제역사문화 지역의 지역특성에 따른 특화개발, ⑤ 광역교통망체계 및 숙박시설 등 기반시설 확충과 정보서비스 기능 확대, ⑥ 문화유적과 자연환경 보전 등이다.[46]

백제문화권 특정지역 종합개발계획 변경(안)의 심의안에는 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항이 기록되고, 별지로 종합개발계획 변경(안)에 대한 설명서가 있고, 참고사항 별첨1로 「국토건설종합계획법」의 발췌내용, 별첨2로 백제문화권 개발계획 조정내용(백제문화권 개발지원위원회), 별첨3으로 관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용, 별첨4으로 사업내용, 사업량, 사업비의 당초계획과 변경계획이 나타난 백제문화권 특정지역 종합개발계획(총괄)로 구성되어 있다.

제안이유는 '97년에 발생한 외환위기 이후 국내경기 침체로 인하여 관광휴양시설 등 민자유치사업의 부진으로 계획기간내에 사업이 완료되기 어렵고, 개발의 실효성 확보를 위하여 사업과 사업비를 수정 · 보완할 필요성이 발생하였기 때문이다.

주요 골자의 내용은 ① 계획기간이 1994~2001년에서 1994~2005년으로 계

46) 국토개발연구원 편, 전게서, 1996, p.115.

획기간이 연장되고, ② 투자계획도 2조 244억원(국비 3,962억원, 지방비 4,254억원, 민자 12,028억원)에서 2조 8,225억원(국비 9,005억원, 지방비 7,618억원, 민자 1조 1,602억원)으로 조정되었으며, ③ 사업량도 60건에서 51건으로 조정되었다.

구체적인 부문별 변경내용은 다음과 같다. 백제문화유적의 정비 · 재현을 위하여 익산쌍릉 정비 등 3건의 사업을 추가하고, 정림사지 전시관 건립 등 기추진중인 9건의 사업을 확대하며, 대통사지 등 16건의 사업을 단위문화재정비사업으로 전환한다. 또한 백제역사재현단지내 7개 기능촌 중 5개 기능촌에 대한 민자사업을 국비사업으로 전환하고, '72년에 건립되어 노후 · 협소한 공주박물관을 신축 · 이전 한다.

관광휴양시설의 확충을 위해서는 공주 · 부여지역의 관광휴양시설에 대한 국비지원을 확대하고, 민자유치가 어려운 시설에 대한 지방비사업을 확대한다. 또한 익산 왕궁지역에 국제적인 보석관광지(16만평)와 금강변에 웅포종합관광지(83만평)를 신규 조성한다.

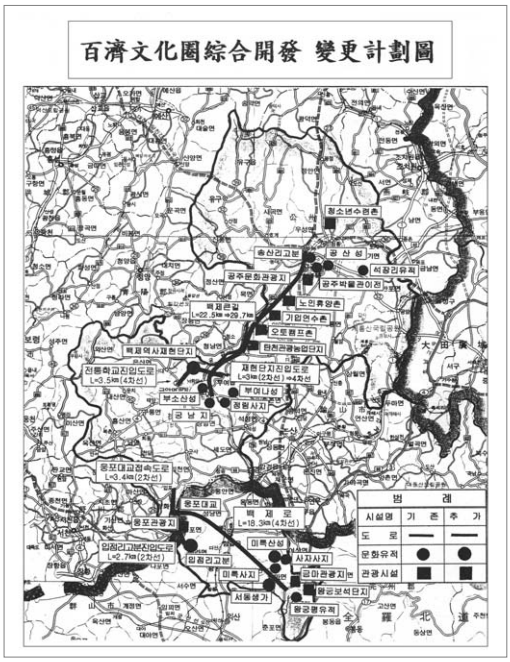
도시환경정비사업으로 공주지역의 하수처리장을 확장하며, 금마시가지도로 5km을 개설한다. 도로망 확충은 백제큰길을 부여읍까지 7.2km 연장, 백제로 18.3km 개설 등 9건의 도로를 정비한다. 또한 계룡신도시 지원시설로 민자유치의 어려움으로 택지개발사업은 축소(9만평)하고, 두계역사 현대화사업 및 종합병원 건립사업은 제외하였다.

부문별 투자계획은 다음과 같다. 유적자원보전정비 및 지원시설은 백제역사재현단지, 공주박물관 신축 · 이전 등 3건으로 7,128억원, 관광휴양단지 및 편의시설은 공주관광단지, 금마관광단지 등 3건으로 9,789억원, 도시환경정비는 하수처리장, 가로환경조성 등 2건으로 1,912억원이 투자될 계획이다. 또한 교통시설확충은 백제큰길, 백제로 개설 등 9건으로 4,682억원, 계룡신도시지원시설은 종합문화예술회관 등 3건으로 4,536억원, 조사설계비로 178억원이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 정리되어 있으며, 국방부 등 5개의 부서와 협의하였는데 환경부는 임상이 양호한 지역과 상수원 수질에 영향을 미치는 지역은 제외하거나 원형대로 보전하도록 하였는데 실시계획수립 시 반영하는 것으로 처리하였고, 행정자치부 등 6개의 사업비 관련부서와 협의는 백제문화권 개발지원위원회에서 사전협의 조정하였으므로 다른 의견은 없었다.

Ⅱ. 지역개발 분과위원회 설치(안)

지역개발 분과위원회 설치(안)은 개발촉진지구의 지정과 개발계획 및 광역개발권역의 개발계획 변경 등에 관한 사항을 심도있고 원활하게 심의하기 위하여 「국토건설종합계획법」 제11조(분과위원회 및 전문위원)와 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」 제55조의 규정에 따라 지역개발 분과위원회를 설치하는 것이다. 분과위원회는 5명의 대학교수, 국토개발연구원, 건설교통부장관 등 7명으로 구성되었다. 분과위원회에 심의를 위임하는 사항은 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」 제4조제3항의 규정에 의한 광역개발권역의 변경, 광역개발계획의 변경(법 제8조), 개발촉진지구의 지정 및 변경(법 제11조제1항), 개발계획의 수립 및 변경(법 제14조제1항 및 제2항), 중앙행정기관의 장이 수립하는 민자유치 계획의 확정(법 제27조제3항)이다.



【그림 28】 백제문화권종합개발 변경계획도 (DA0323511)

그러나 광역개발계획의 변경은 전국적으로 영향을 미치는 주요계

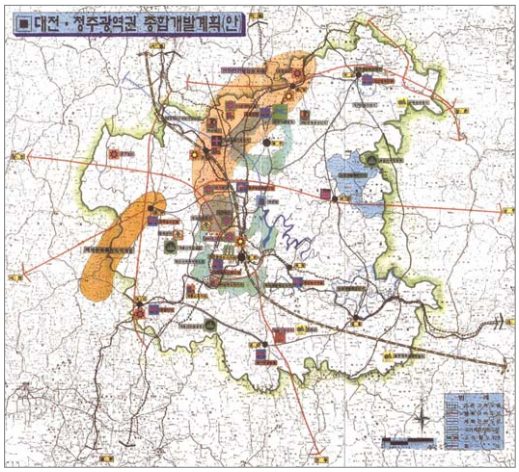
획이므로 예산 등을 심도있게 검토하기 위해 분과위원회 위임사항에서 제외하는 것으로 수정제안(修正提案) 되었다.

Ⅲ. 대전 · 청주권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)

대전 · 청주권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)의 심의안에는 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항의 내용이 포함되고, 광역개발권역 지정(안)과 광역개발계획(안) 요약 보고서가 있다. 요약보고서의 세부목차 내용은 제1장 계획의 기조, 제2장 부문별 계획, 제3장 계획의 집행과 관리로 구성되었고, 참고사항은 관계법령, 관계기관 협의결과 및 검토, 사업목록의 내용이 포함되어 있다.

제안이유는 대전광역시와 청주시 주변지역을 수도권에 대응하는 지방거점도시권으로 육성하여 국토의 균형발전을 도모하고자 광역개발권역을 지정하고 광역개발계획을 수립하는 것이다.

주요골자의 내용으로는 대전광역시와 충청남 · 북도의 3시, 7군, 2출장소(6,768㎢)에 대하여 광역개발권역으로 지정하고, 개발계획을 수립하는 것으로 ① 대전 둔산지역에 행정업무단지 중심의 신도심을 조성하고, 유성 · 신탄진 · 진잠에 부도심을 조성하며 증가하는 인구를 계획적으로 수용하기 위하여 계룡, 오송, 오창에 자족적 신도시를 건설하고, ② 2011년까지 약 35㎢의 공장용지를 신규 개발하여 첨단산업단지, 의료과학단지, 특화산업단지를 개발하며, ③ 당진~대전간 고속도로 등 지역을 연결하는 4개 고속도로를 건설하고,



【그림 29】 대전 · 청주광역권 종합개발계획(안) (DA0323511)

대전, 청주와 청주공항을 연결하는 광역도시전철망을 정비하며, ④ 대청댐 2단계 광역상수도와 지방상수도를 확충하고, 하수처리장 및 위생매립지 등을 조성하고, ⑤ 유성관광특구 내에 국제컨벤션센타를 조성하고 동학온천, 초정리, 옥산 일대에 도시근교 관광위락단지를 개발하며 백제문화관광단지 조성사업을 지속적으로 추진한다.

요약보고서의 주요 내용으로 계획의 기본방향은 ① 대전, 청주의 상호 기능 보완으로 힘있는 도시권을 육성하고, ② 대전 · 청주의 기능확충을 통하여 국가중추행정 및 업무기능의 수용기반을 구축하고, ③ 첨단산업 집중육성을 통하여 경쟁력있는 자족적 경제권으로 육성하고, ④ 도시별 적정인구 수용과 균형발전을 위한 신시가지 조성을 통하여 쾌적한 도시환경을 조성한다.

대전 · 청주권 광역개발을 위한 계획기간 동안 소요되는 총사업비는 18조 3,083억원이며, 재원별로 국비 7조 5,41억원(41.3%), 지방비 3조 6,250억원(19.8%), 민자 7조 1,133억원(38.9%)으로 분담 추진된다.

구체적인 사업목록은 살펴보면 【표 22】와 같다. 도시개발은 대전둔산신시가지,

【표 22】 대전 · 청주광역권 총 투자소요 추정

(단위 : 억원)

사업부문	투자소요액	국비	지방비	민자(공사포함)
도시개발	46,085	0	16,130	29,955
산업단지	18,638	6,570	3,620	8,448
광역교통체계 • 도로 • 철도 • 유통단지	90,682 76,151 8,531 6,000	60,768 56,688 3,080 1,000	11,898 4,643 5,451 1,804	18,016 14,820 0 3,196
광역상수도	3,372	2,277	1,095	0
관광 · 여가공간	20,415	5,020	681	14,714
환경관리시설	3,691	945	2,746	0
인력개발	200	120	80	0
합 계 (비 율)	183,083 (100.0%)	75,410 (41.3%)	36,250 (19.8%)	71,133 (38.9%)

자료 : DA0323511, p.92.

논산복합신시가지 등 6건으로 4조 6,085억원, 산단개발은 대전첨단산업단지, 오창테크노빌 등 8건으로 1조 8,638억원, 도로망구축은 대전~진주 고속도로, 천안~논산고속도로 등 24건으로 7조 6,151억원, 철도는 대전~오근장 도시철도, 대전~두소계 복선전철화 등 2건으로 8,531억원이 투자된다. 또한 유통단지는 11건으로 6,000억원, 광역상수도(용수개발)는 2건으로 3,372억원, 관광개발은 6건으로 2조 415억원, 환경관리시설은 3건으로 3,691억원, 인력개발은 2건으로 200억원이 투자된다.

관계기관 협의결과 및 검토는 기관명, 의견, 검토의견을 표로 작성하여 국방부, 행정자치부 등 13개 기관의 내용이 정리되어 있으며 일부 내용을 소개하면 다음과 같다. 건설교통부의 대전과학, 오창과학, 보건의료과학산업단지의 개발계획 일부를 수정 요청한 내용, 충청남도의 광역도시철도를 계룡신도시까지 연장 요청한 내용 등이 반영되었다.

Ⅳ. 광양만 · 진주권 광역개발권역 지정(안)

광양만 · 진주권 광역개발권역 지정(안)의 심의안에는 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항이 기록되고, 광역개발권역 지정에 관한 내용만 포함되어 관계기관 협의결과는 '의견 없음'이다. 제안이유는 광양만지역과 진주시 주변지역의 신산업지대를 하나로 묶어 광역적 개발을 통하여 지방거점으로 육성하므로써 국토의 균형발전을 도모하기 위하여 광역개발권역을 지정하는 것이다. 주요골자는 광양만과 진주생활권 중심으로부터 반경 40km 내외의 전라남도와 경상남도의 5시, 4군(4,544㎢)을 광역개발권역으로 지정하는 것이다.

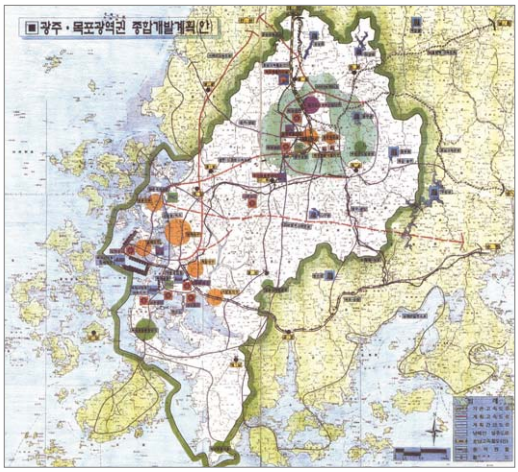
Ⅴ. 광주 · 목포권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)

광주 · 목포권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)의 심의안에는 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항의 내용이 포함되고, 광역개발권지정(안)과

광역개발계획(안) 요약보고서가 있다. 요약보고서는 제1장 계획의 기조, 제2장 부문별 계획, 제3장 계획의 집행과 관리로 구성되었고, 참고사항은 관계법령, 관계기관 협의결과 및 검토, 사업목록의 내용이 포함되어 있다.

제안이유는 광주광역시와 목포시 주변지역을 중화경제권과의 교류증진에 대비한 지방거점도시권으로 육성하되 국토의 균형발전을 도모하고자 광역개발권역을 지정하고 광역개발계획을 수립하는 것이다.

주요골자 내용은 광주광역시와 전라남도 2시, 8군(4,977㎢)에 대하여 광역개발권역으로 지정하고, 개발계획을 수립하는 것으로 ① 광주 상무지구에 공공행정업무 중심의 신도심을 조성하고, 나주, 화순, 담양, 장성 등에 저밀도 전원형 주거단지를 건설하며, 목포, 영암, 망운지역에는 산업단지 배후도시를 건설하며, ② 2011년까지 광주권에는 첨단산업을 육성하고, 목포권에는 임해형 산업단지를 집중 배치하며, ③ 서해안고속도로, 광주~망운고속도로 등 생활권을 연결하는 7개 고속도로를 구축하고, ④ 호남선복선화 및 대불공단과 목포신외항을 연결하는 서남권신산업철도를 건설하고, 목포신외항 개발 및 압해항만에 민자를 유치하여 국제교역항으로 조성하며 무안국제공항을 호남권의 거점공항으로 개발하며, ⑤ 주암댐 광역상수도와 탐진댐, 적성댐 등을 개발하여 용수를 공급하며, 하수처리장 19기 확충 및 위생매립지 등을 조성하며, ⑥ 남해안의 다도해 해양자원과 내륙의 문화유적을 연계한 체류형 관광거점공간 및 휴양공간을 조성한다.



【그림 30】 광주 · 목포광역권 종합개발계획(안) (DA0323511)

요약보고서의 주요 내용으로 계획의 기본방향은 ① 정주체계는 광주~나주~목포(무안)을 권역개발 중심축으로 설정하고, 자립적인 광주 · 목포 대도시권을 바탕으로 상

호 보완적인 관계를 유지하며 권역개발효과의 극대화를 도모하며, ② 산업배치는 광주권은 첨단분야의 산업을 육성하고, 목포권은 임해형산업을 유치하여 국제경쟁력을 강화하고, ③ 교통체계는 능률적인 광역간교통망 확충으로 주요 도시와 타권역간 접근도를 제고시킨다.

광주 · 목포권의 광역개발을 위하여 계획기간 동안 소요되는 총사업비는 20조 1,204억원이며, 재원별로 국비 6조 2,015억원(30.8%), 지방비 2조 3,744억원(11.8%), 민자 11조 5,445억원(57.4%)으로 분담하여 추진된다.

구체적인 사업목록은 살펴보면 【표 23】과 같다. 도시개발은 광주수완지구, 옥암지구 등 18건으로 5조 9,780억원, 산업단지개발은 평동1,2공단, 영암공단 1단계 등 9건으로 3조 338억원, 도로망구축은 서해안고속도로, 광주~망운고소도로 등 22건으로 3조 5,635억원, 철도는 호남선복선화, 압해인입선 등 5건으로 9,936억원이 투자된다. 또한 항만 3건과, 공항건설 2건은 1조 2,142억원, 유통단지는 4건으로 1조 4,654억원, 용수개발은 2건으로 7,200억원, 환경관

【표 23】 광주 · 목포광역권 총 투자소요 추정

(단위 : 억원)

사업부문	투자소요액	국비	지방비	민자(공사포함)
도시개발	59,780	0	8,033	51,747
산업단지	30,338	40	2,961	27,337
광역교통체계	72,637	49,248	3,254	20,135
• 도로	35,635	30,728	2,435	2,472
• 철도	9,936	9,557	379	0
• 항만, 공항	12,412	8,963	0	3,449
• 유통단지	14,654	0	440	14,214
용수개발	7,200	7,200	0	0
환경관리시설	9,022	5,457	3,565	0
관광 · 여가공간	16,492	0	4,941	11,551
인력, 정보	5,735	70	990	4,675
합 계 (비 율)	201,204 (100.0%)	62,015 (30.8%)	23,744 (11.8%)	115,445 (57.4%)

자료 : DA0323511, p.151.

리시설은 5건으로 9,022억원, 관광개발은 10건으로 1조 6,492억원, 인력개발 3건과 정보통신 2건은 5,735억원이 투자된다.

관계기관 협의결과 및 검토는 국방부, 행정자치부 등 12개 기관의 내용이 정리되어 있으며 일부 내용을 소개하면 다음과 같다. 국방부의 망운신공항 건설은 목포공항 및 광주공항을 운항하는 군항공기와 입출항 및 공역사용 등 작전운용상 문제점이 예상되므로 계획수립단계에서 관계부대와 사전협의를 요청하는 내용이 반영되었다. 또한 해양수산부의 대불/용당지구 및 고하지구 항만계획은 해양수산부에서 수립추진중인 대불항 항만개발계획과 목포신항만개발계획으로 수정 요구한 내용, 철도청의 추진중인 서남권 신산업지대 철도건설계획 반영 요구 등의 의견이 제시되었는데 반영되었다.

Ⅵ. 개발촉진지구 지정 · 변경지정 및 개발계획 결정 · 변경결정(안)

개발촉진지구 지정 · 변경지정 및 개발계획 결정 · 변경결정(안)의 심의안에는 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항의 내용이 포함되었다. 별지1에는 개발촉진지구 지정 및 지정변경(안)으로 【표 24】와 같이 평창 · 인제 · 정선개발촉진지구 지정(안), 태안개발촉진지구 지정(안), 장흥 · 진도개발촉진지구 지정(안),

【표 24】 개발촉진지구 지정 및 변경지정

명칭	위치	면적(㎢)	비고
평창 · 인제 · 정선지구	강원도 평창 · 인제 · 정선군 일부	252.7	낙후지역형
태안지구	충청남도 태안군 일부	126.4	
장흥 · 진도지구	전라남도 장흥 · 진도군 일부	210.2	
남해 · 하동지구	경상남도 남해 · 하동군 일부	210.0	
상주 · 의성지구(변경)	경상북도 상주 · 의성군 일부	157.2	
강릉지구	강원도 강릉시 일부	90.0	도농통합형
아산만권 배후 신시가지	충청남도 아산시 · 천안시 일부	29.8	균형개발형

남해 · 하동개발촉진지구 지정(안)의 낙후지역형 4건, 강릉개발촉진지구 지정(안)의 도농통합형 1건, 아산만권 배후 신시가지 개발촉진지구 지정(안)의 균형개발형 1건, 중서부평야(상주 · 의성) 개발촉진지구 지정변경(안)의 낙후지역형 지정변경 1건 등 7건의 개발촉진지구 지정 및 변경지정 내용이다.

별지2는 태안 개발촉진지구 개발계획(안) 설명서로 개발계획수립의 배경 및 추진경위, 태안지역 실태와 지역여건, 개발계획 내용이 포함되어 있다. 별지3은 순창 개발촉진지구 개발계획(안), 별지4는 장흥 · 진도 개발촉진지구 개발계획(안), 별지5는 중서부평야(상주 · 의성) 개발촉진지구 개발계획(안), 별지6은 남해 · 하동 개발촉진지구 개발계획(안), 별지7은 강릉 개발촉진지구 개발계획(안)으로 신규개발계획 결정 6건이 있다(【표 25】참조).

【표 25】 개발촉진지구 개발계획 결정

구분	사업수	관광휴양시설	지역특화사업	기반시설 등	비고
계	90	24	28	38	–
충남 태안지구	11	4	5	2	
전북 순창지구	9	2	4	3	’97 지구지정
전남 장흥 · 진도지구	21	5	2	14	
경북 상주 · 의성지구	26	7	9	10	’96 지구지정
경남 남해 · 하동지구	11	2	3	6	
강원 강릉지구	12	4	5	3	

별지8은 탄광지역 개발촉진지구 개발계획 변경(안), 별지9는 영월 · 화천 개발촉진지구 개발계획변경(안), 별지10은 보은 개발촉진지구 개발계획변경(안), 별지11은 청양개발촉진지구 개발계획변경(안), 별지12는 소백산주변 개발촉진지구 개발계획변경(안)으로 개발계획변경(안) 5건이 있다(【표 26】참조).

먼저 별지1의 개발촉진지구 지정(안) 또는 변경지정(안)은 개발촉진지구의 명칭, 지구의 범위, 개발의 기본방향 등 극히 제한적인 내용만 포함되어 있으며 다음과 같다.

【표 26】 개발촉진지구 개발계획변경 결정

구분	변경 내용
강원도 탄광지역	총 29건 : 추가 3건, 변경 17건, 취소 9건
강원도 영월 · 화천지구	총 9건 : 추가 6건, 취소 1건, 변경 2건
충청북도 보은지구	총 1건 : 추가 1건
충청남도 청양지구	총 4건 : 변경 4건
경상북도 소백산주변지구	총 23건 : 추가 21건, 변경 2건

평창 · 인제 · 정선 개발촉진지구 지정(안)은 강원도 평창군 137㎢, 인제군 90㎢, 정선군 25.7㎢의 총 252.7㎢에 자연자원과 문화자원이 연계된 환경친화적인 관광휴양지로 개발하고, 침체되어 있는 탄광지역, 폐광지역 및 배후도시의 도시 생활환경조성 및 정주기반을 마련하기 위해 휴양 · 레포츠단지 조성, 농산물가공단지 등 주민소득증대사업, 시가지 정비 및 도로개설 등의 개발사업을 추진하고자 지정하였다.

태안 개발촉진지구 지정(안)은 충청남도 태안군 126.4㎢에 서해안지역의 관광자원과 충남서북부 주변자원을 연계 · 개발하여 체재형 관광을 유도하고 부가가치가 높은 지역특산물을 육성 · 개발하여 주민소득증대에 기여하기 위해 안면도관광지 조성, 법산체험어장 조성, 태안 해안관광도로 건설 등의 개발사업을 추진하고자 지정하였다.

장흥 · 진도 개발촉진지구 지정(안)은 전라남도 장흥군 112.0㎢, 진도군 98.2㎢의 총 210.2㎢에 청정지역을 연계한 지역특화산업 육성으로 주민 소득증대에 기여하고, 쾌적한 생활환경 조성과 지역문화 고유성 창출로 관광산업의 정착화를 위하여 회동관광지, 회진항 종합개발 등의 개발사업을 추진하고자 지정하였다.

남해 · 하동 개발촉진지구 지정(안)은 경상남도 남해군과 하동군 210.0㎢에 남해안 관광일주도로변의 해양, 역사 탐방형 관광지 조성과 수산물 생산, 가공, 연구를 통한 지역특화산업 육성을 위하여 송정국민관광지 조성, 남해과학영농단지

조성, 남해읍 관광레저진입도로 건설 등의 개발사업을 추진하고자 지정하였다.

강릉 개발촉진지구 지정(안)은 강원도 강릉시 90.0㎢에 해안과 계곡의 조화미를 갖춘 사계절 종합해양관광레져도시 개발, 지역의 고랭지적인 특성을 활용한 고부가가치 농산물의 가공, 특화상품화를 위하여 오계임해수족관 조성, 산사슴방목단지 조성 등의 개발사업을 추진하고자 지정하였다.

아산만권 배후 신시가지 개발촉진지구 지정(안)은 충청남도 아산시와 천안시 29.82㎢에 아산만 광역권을 지원하는 중심도시로 산업, 연구, 업무 및 교육 등 다양한 기능을 갖춘 자족형 도시개발을 위하여 주거용지, 산업용지, 유원지 조성 등의 개발사업을 추진하고자 지정하였다.

중서부평야(상주 · 의성) 개발촉진지구 지정변경(안)은 기지정된 경상북도 상주시, 의성군 일부지역 6면 26리(157.2㎢)를 제외하고, 9읍면 30리(157.2㎢)를 신규로 포함하여 총 406.2㎢에 지정하여 상주지역은 중부내륙고속도로와 낙동강을 중심으로 발전축을 형성하여 내륙교통의 중심지로 육성하고, 의성지역은 중앙고속도로와 국도5호선 주변을 지역발전축으로 설정하여 연결도로망을 확충하기 위하여 경천대관광지 개발, 상주농산물유통센터 건립, 중동~우물간 도로 건설 등의 개발사업을 추진하고자 변경지정하였다.

별지2~별지12의 개발촉진지구 개발계획(안)들의 설명서는 개발계획 수립의 배경 및 추진경위, 지역실태와 지역여건, 개발계획(계획의 명칭, 지역의 범위, 개발방향, 부문별 계획, 개발효과, 투자계획, 사업시행기간, 기타)의 내용과 마지막 부분에 별첨으로 관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용이 관계부처, 의견, 처리내용이 표로 정리되어 첨부되었다.

태안 개발촉진지구는 태안군이 제조업인구와 평균지가가 전국의 시군중 하위 1/5미만에 해당하며 1차 산업위주의 경제구조를 갖는 낙후지역이기에 지구지정하고 개발계획을 수립한다.

개발방향은 ① 태안리조트 주변의 관광자원과 안면도관광지 등을 연계 · 개발하여 체재형 관광지를 조성하고, ② 부가가치가 높은 지역특산물을 육성 · 개발

하여, 주민소득증대에 기여하고, ③ 도로 등 기반시설을 확충하여 지역간 접근성을 향상시키고 주민의 지역정착을 도모하는 것이다.

구체적인 사업은 이원농어촌휴양단지 조성, 신지도종합휴게센터 조성, 태안리조트, 안면도관광지 등 4건의 관광휴양사업, 의항민박마을, 법산체험어장, 태안종합농특산물유통센터 등 5건의 지역특화사업, 태안해양관광도로 등 2건의 기반시설정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 1조 1,862억원(국비 510억원, 지방비 1,683억원, 민자 9,669억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 국방부, 환경부를 포함한 9개 부처의 협의로 대부분의 협의의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 반영내용은 해양수산부의 영목종합관광수산센터 조성을 위한 간석지는 자연정화장으로 매우 중요한 수역이므로 공유수면매립에 의한 관광시설 부지조성에 대하여는 '부동의 한다' 는 것이다.

순창 개발촉진지구는 순창군이 인구증가율, 재정자립도, 평균지가의 지표가 전국의 시군중 하위 1/5미만에 해당하며 1차 산업위주의 경제구조를 갖는 낙후지역이기에 지구지정하고 개발계획을 수립한다.

개발방향은 ① 천혜의 자연자원을 이용한 관광개발의 활성화로 고용증대 및 지방재정 확충, ② 지역특화사업의 소득원개발을 통한 부가가치 창출로 주민소득 증대에 기여, ③ 주민 생활환경을 정비하여 주민의 지방정착을 도모하는 것이다.

구체적인 사업으로는 적성댐수변관광도로, 강천사4계절관광지 조성 등 2건의 관광휴양사업, 전통고추장마을 조성, 금과과수유통시설 등 4건의 지역특화사업, 모정~고원간 도로 등 3건의 기반시설정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 1,063억원(국비 514억원, 지방비 81억원, 민자 468억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 국방부, 환경부를 포함한 9개 부처의 협의로 대부분의 협의의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 반영내용은 환경부의 섬진강변 수변관광지 개발사업,

향가유원지 개발사업은 섬진강변에 인접하여 섬진강의 직접적인 수질오염이 예상되므로 개발계획에서 제외하도록 하는 것이다.

장흥 · 진도 개발촉진지구는 장흥군이 재정자립도, 인구증가율, 제조업인구, 주거지 지가의 4개 지표, 진도군은 재정자립도, 인구증가율, 주거지 지가의 3개 지표가 각각 전국 하위 1/5미만에 해당하는 낙후지역이기에 지구지정하고 개발계획을 수립한다.

개발방향은 ① 청정한 지역이미지와 연계한 환경보전형 생태농업의 개발 및 다양한 지역특화산업의 육성, ② 농수산업의 지원기능 확충 · 정비로 생산기능을 강화, ③ 경쟁력 있는 기반시설의 확충, ④ 쾌적하고 아름다운 생활환경의 조성과 지역문화 고유성을 창출하는 것이다.

구체적인 사업으로는 진도마린빌리지, 회동관광지 조성, 방촌전통문화유적박물관 건립 등 5건의 관광휴양사업, 돈지백합구근화훼단지, 대덕연지시설채소단지 등 4건의 지역특화사업, 천관산집입도로 등 4건의 기반시설정비, 농수산업지원사업 3건, 도서해안개발사업 4건, 생활환경정비계획 3건이 있다. 계획기간 동안 총사업비 2,371억원(국비 1,788억원, 지방비 362억원, 민자 221억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 행정자치부, 문화관광부를 포함한 8개 부처의 협의로 대부분의 협의의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 반영내용은 환경부의 개발촉진지구 구역에 일부 포함된 천관산 도립공원은 공원의 보전을 위하여 개발촉진지구에서 제외하도록 하는 것이다.

중서부평야(상주 · 의성) 개발촉진지구는 상주시와 의성군지역이 농업 등 1차산업이 지역경제의 중심을 이루고 있고, 속리산 국립공원 등 관광자원을 보유하고 있지만 실효성 있는 개발계획이 수립되어 있지 않아 만성적인 낙후지역을 탈피하지 못하고 있기에 지구지정하고 개발계획을 수립한다.

개발방향은 ① 상주지역은 중부내륙고속도로와 낙동강을 중심으로 발전축을

형성하여 내륙교통의 중심지로 육성, ② 의성지역은 대구~의성~안동을 연결하는 중앙고속도로와 국도 5호선 주변을 지역 발전축으로 설정하여 연결도로망을 확충, ③ 전통문화자원과 수변자원, 온천수 등을 농촌형 휴양단지를 조성하여 관광객에게 휴게기능을 제공할 수 있도록 개발, ④ 농산물유통센터의 건립과 상주배시험연구단지를 조성하고, 지역특산물과 상주배, 시설채소재배를 위한 첨단연구단지와 재배단지를 조성하는 것이다.

구체적인 사업으로는 경천대골프장, 도리원레져단지 등 7건의 관광휴양사업, 상주농산물유통센터, 의성마늘연구단지 등 9건의 지역특화사업, 중동~우물간 도로, 금성지역 도로 등 10건의 기반시설정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 3,561억원(국비 687억원, 지방비 440억원, 민자 2,434억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 국방부, 문화관광부를 포함한 6개 부처의 협의로 대부분의 협의의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 반영내용은 환경부의 빙계계곡개발사업, 옥산금봉자연휴양림은 제외하도록 하는 것이다.

남해 · 하동 개발촉진지구는 남해 하동군이 인구감소가 급격히 일어나고 1차산업 의존도가 높아 낮은 제조업 수준이 각각 전국 하위 1/5미만에 해당하는 낙후지역이기에 지구지정하고 개발계획을 수립한다.

개발방향은 ① 남해안 관광일주도로변 해양 · 역사탐방형 관광지 조성, ② 수산물 생산 · 가공 · 연구를 통한 지역특화산업을 육성, ③ 복합신시가지조성으로 광양만 신산업지대와 연계하는 것이다.

구체적인 사업으로는 송정국민관광지 조성, 사촌 · 월포권 해양리조트타운조성 등 2건의 관광휴양사업, 남해과학영농단지 조성, 시설채소단지조성 등 3건의 지역특화사업, 남해읍관광레져 진입도로, 금성면해안도로 등 6건의 기반시설정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 8,388억원(국비 500억원, 지방비 1,017억원, 민자 6,871억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 행정자치부, 문화관광부를 포함한 7개 부처의 협의로 대부분의 협의의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 반영내용은 환경부의 섬진강변에 야외풀장, 상가를 유치하는 송림공원확장과 섬진강유람선사업은 제외하도록 하는 것이다.

강릉 개발촉진지구는 도시와 농촌의 지역간 불균형을 해소하고 지역특성에 맞는 개발로 소득 및 생활기반을 조성하여 인구의 지방정착을 도모하고, 동해안 무장공비침투 피해지역을 안보의식 고취와 통일의 교육장으로 개발하고 주변지역과 연계한 관광개발을 하고자 지구지정하고 개발계획을 수립한다.

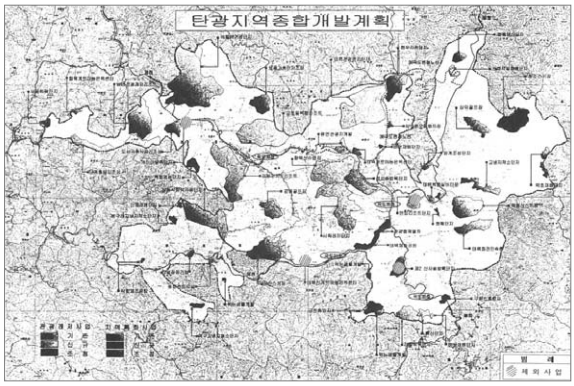
개발방향은 ① 천혜의 자연경관을 이용한 4계절종합관광지 조성, ② 고랭지적인 기후적 특성과 농경지 및 산지의 특화산업화로 주민 실질소득을 증대, ③ 지역간 균형적인 도로망 확충으로 시가지 정비 및 접근성을 향상시켜 생산 · 생활여건을 개선하는 것이다.

구체적인 사업으로는 안보사적 기념공원, 옥계임해수족관리조트 등 4건의 관광휴양사업, 산사습방목단지, 산채시설재배단지 등 5건의 지역특화사업, 안인리~북동간 도로, 모전~임곡간 도로 등 3건의 기반시설정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 1,995억원(국비 203억원, 지방비 134억원, 민자 1,658억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 행정자치부, 문화관광부를 포함한 8개 부처의 협의로 대부분의 협의의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 반영내용은 환경부의 토종가축단지는 수려한 자연경관훼손과 운영시 수질오염에 미치는 영향이 클 것으로 예상되어 개발계획에서 제외하도록 하는 것이다.

탄광지역 개발촉진지구 개발계획 변경(안)의 수립배경은 태백시, 삼척시, 정선군, 영월군이 폐광지역으로서 「폐광지역지원에 관한 특별법」에 의한 폐광지역 환경보전계획, 농공단지 지원계획, 대체산업 지원계획 등이 추가반영되어야 하고, 민자유치계획에 따라 사업자 선정작업 등을 구체적으로 추진함으로 인하

여 계획의 변경 필요성이 대두되고 있기 때문이다.



【그림 31】 탄광지역 종합개발계획(DA0323511)

개발방향은 ① 천혜의 수변, 산악자원을 이용한 국제규모의 종합적인 관광레저 휴양지로 개발, ② 폐광지역 경제 활성화를 위한 대체산업육성, 저공해 산업단지와 휴양시설 유치로 주민소득기반을 조성, ③ 균형적인 도로망 확충으로 지역간 접근성을 향상시키고 인구의 지방정착을 도모한다.

구체적인 사업으로는 단곡휴양단지조성, 강원카지노리조트 등의 신규추가 3건, 변경 3건, 취소 3건 등의 24건의 관광휴양사업, 화훼단지, 버섯재배단지 등의 2건의 변경, 취소 2건 등 16건의 지역특화사업, 운탄교~절골간 도로, 통리~원통골간 도로 등 변경 11건, 취소 4건 등 39건의 기반시설정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 3조 6,717억원(국비 4,459억원, 지방비 1,716억원, 민자 3조 542억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 행정자치부, 문화관광부를 포함한 7개 부처의 협의로 대부분의 의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 반영내용은 환경부의 대규모 개발사업 추가로 낙동강 유역내의 신규오염원을 제한하기 위해서 태백산게르마늄휴양지, 제2산사금방목단지, 연화리조트는 제외하도록 하는 것이다.

영월 · 화천 개발촉진지구 개발계획변경(안)의 수립배경은 영월군이 폐광지역으로 지역경제의 침체 및 공동화 현상이 발생되고 있으며, 화천군은 남 · 북간의 접경지역으로 개발이 지연되고 있는 지역이다. 따라서 폐광진흥기금을 지원받아 기반시설 및 지역특화사업을 추진하고자 개발계획을 변경하는 것이다.

개발방향은 ① 천혜의 관광자원을 지역실정에 맞게 효율적으로 이용 · 개

발 · 보전하여 체재형 관광여건을 구축, ② 지역 부존자원의 특화산업화로 주민의 실질소득을 증대, ③ 도로 등 기반시설을 확충하여 지역간 접근성을 향상시키고 폐광지역의 생활여건을 개선하는 것이다.

구체적인 사업으로는 종합편의시설단지 변경 1건 등 8건의 관광휴양사업, 산채재배단지 신규 1건, 취소 1건 등 6건의 지역특화사업, 영월~삼옥간 연결도로, 마차시가지정비 등 신규 5건, 변경 1건 등 9건의 기반시설정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 8,343억원(국비 852억원, 지방비 240억원, 민자 7,251억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 행정자치부, 문화관광부를 포함한 7개 부처의 협의로 대부분의 의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 반영내용은 환경부의 석회석제조공장, 본구래고랭지채소단지 등의 조성사업지역은 녹지자연도 8등급 이상인 임상이 양호한 지역이므로 사업계획에서 제외하도록 하는 것이다.

보은 개발촉진지구 개발계획변경(안)의 수립배경은 속리산 일대를 중심으로 속리산스키장, 삼년산성, 신정자연휴양지 등을 체계적인 개발계획을 통해 중부권의 관광거점으로 개발하고, 활성화 시켜, 효율적이고 체계적으로 관리 · 운영할 수 있도록 하는 것이다.

개발방향은 ① 속리산일대를 중심으로 인근 지역관광으로 연계되는 스키장 등 4계절 전천후관광지 개발로 중부권 방문객을 위한 체류형 관광권을 형성함으로서 주변자원을 연계 · 개발, ② 부가가치가 높은 지역특산물을 육성 · 개발하여 주민소득 증대에 기여, ③ 도로 등 기반시설을 확충하여 지역간 접근성을 향상시키고 주민의 지역정착을 도모하는 것이다.

구체적인 사업으로는 구병산관광지, 속리산스키장 등 7건의 관광휴양사업, 대추식품공장, 민박촌 등 4건의 지역특화사업, 신정저수지 축조, 하수처리장 등 7건의 기반시설정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 2,962억원(국비 452억원, 지방비 192억원, 민자 2,318억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 행정자치부, 문화관광부를 포함한 8개 부처의 협의로 대부분의 의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 반영내용은 환경부의 속리산관광지는 집단시설지구의 이전곤란으로 신규오염원이 증가되므로 달천의 수질보전을 위하여 개발계획에서 제외하도록 하는 것이다.

청양 개발촉진지구 개발계획변경(안)의 수립배경은 도림온천의 온천 개발계획, 관광지 조성계획, 본 개발촉진지구 개발계획이 관련근거법령별 사업결정과 추진과정에서 서로 다르게 계획되어 관련계획간 상호 조정하여 시행코자하며, 일부 연계도로 및 진입도로는 현지여건 등으로 노선변경 및 사업량 증·감이 발생하여 조정하게 되었다.

개발방향은 ① 칠갑산도림온천지구에 4계절 전천후 온천관광지 개발로 중부권 및 백제문화권 방문객을 위한 체류형 관광권을 형성하여 주변자원을 연계·개발하고, ② 부가가치가 높은 지역특산물을 육성·개발하여 주민소득증대에 기여, ③ 도로 등 기반시설을 확충하여 지역간 접근성을 향상시키고 주민의 지역정착을 도모하는 것이다.

구체적인 사업으로는 도림온천지구 개발 등 1건의 관광휴양사업, 생수시판사업, 산산양방목단지 등 4건의 지역특화사업, 칠갑산순환도로, 칠갑산옛길주변조성 등 4건의 기반시설정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 1,947억원(국비 488억원, 지방비 612억원, 민자 847억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 행정자치부, 문화관광부를 포함한 6개 부처의 협의로 대부분의 의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 실시계획시 반영 내용은 건교부의 공주~서해안간 고속도로부지에서 50m 이격하고, 소음, 진동 등 환경피해 저감대책을 사업시행자가 부담하여 시행하는 것이다.

소백산주변 개발촉진지구 개발계획변경(안)의 수립배경은 문경지역이 폐광지역진흥지구의 변경지정에 따라 폐광으로 위축된 문경지역 경제를 활성화 시키

고자 하며, 예천지역의 미호위락휴양단지 조성사업의 축소조정과 수변자원을 이용한 친환경적인 시설배치로 위락휴양단지를 조성하고자 변경하는 것이다.

개발방향은 ① 천혜의 수변, 산악자원을 이용한 산악형 관광레져 거점지역으로 개발, ② 폐광지역 경제활성화를 위한 대체산업육성, 저공해 산업단지와 휴양시설 유치로 주민소득기반을 조성, ③ 도로 등 기반시설을 확충하여 지역간 접근성을 향상시키고 주민의 지역정착을 도모하는 것이다.

구체적인 사업으로는 마성고정수렵장 등 신규 1건, 변경 2건 등 3건의 관광휴양사업, 클레이사격장 진입도로, 문경상수도 확장 등 신규 20건의 기반시설 정비가 있다. 계획기간 동안 총사업비 2,827억원(국비 722억원, 지방비 1,098억원, 민자 1,007억원)이 투자될 계획이다.

관계부처 협의시 제기된 의견과 처리내용은 국방부, 문화관광부를 포함한 6개 부처의 협의로 대부분의 의견이 반영, 사업시행시 이행, 실시계획시 반영으로 처리되었다. 대표적인 실시계획시 반영내용은 문화관광부의 가은리조트단지는 안동권 관광개발계획에 포함되어 있는 가은관광지개발계획과 연계 검토가 필요하다는 것이다.

Ⅶ. 제39회 국토건설종합계획심의회에 대한 농림부 의견

각각의 안건에 대하여 심의회 상정이전의 관계부처 협의시 농림부에서 제시된 의견은 모두 반영되었는데 구체적인 내용은 다음과 같다. 백제문화권 특정지역 종합개발계획 변경(안)과 관련한 탄천관광농업단지 조성사업의 입지선정시 농업진흥구역이나 집단화된 우량농지는 제외하도록 하는 의견이 반영되었고, 대전 · 청주권 광역개발권역 지정 및 개발계획(안)과 관련하여 오송보건의료과학단지 주변에는 경지정리된 대규모 우량농지가 분포되어 있는 바 신시가지는 우량농지 편입이 최소화되도록 시행계획을 수립하여 시행단계에서 반영하기로 하였다. 광주 · 목포권 광역개발권역 지정 및 개발계획(안)과 관련하여

나주시에 농산물물류센터를 건립하여 농업경쟁력을 제고하도록 의견을 제시하였는데 반영되었고, 광양만 · 진주권 광역개발권역 지정(안)과 관련하여 우량농지가 편입되지 않도록 하고, 불가피한 경우 농지편입면적을 최소화하라는 의견이 반영되었고, 개발촉진지구지정 및 개발계획(안)과 관련하여 편입농지 3,561ha 중 568ha를 제척하고, 편입되는 농업진흥지역내 농지 1,053ha 중 362ha를 제척하도록 하여 반영되었다. 이처럼 농림부는 국토건설종합계획심의회 상정된 안건들은 이미 관계부처간 서면 협의시 농림부의 의견이 반영되어 있으므로 별도로 제시할 의견은 없는 것으로 보고되었다.

정우곤((주)원우기술개발)

Chapter Ⅱ

16 국토건설종합계획심의회

관리번호 : DA0323580
쪽　　수 : 244
생산년도 : 1999년
생산기관 : 농림부

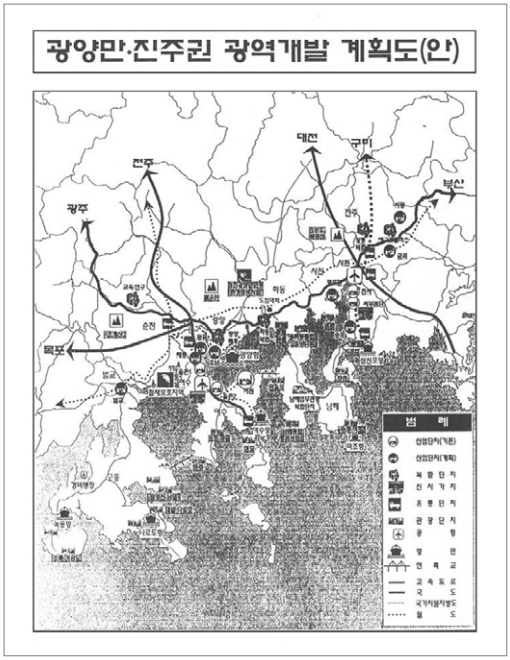
이 문서철은 1999년 제40회 국토건설종합계획심의회에 서면심의로 상정된 4개의 광역개발계획(안) 건에 대한 농림부의 의견을 제시한 내용이다. 4개의 안건은 광양만 · 진주권 광역개발계획(안), 대구 · 포항권 광역개발권역지정 및 광역개발계획(안), 군산 · 장항권 광역개발권역지정 및 광역개발계획(안), 강원 동해안권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)이다. 심의위원인 농림부장관에게 서면심의 요청한 자료와 심의요청에 따른 농림부의 서면심의 의결서를 송부한 내용, 심의결과를 통보한 내용을 포함하고 있다. 본 문서철에서는 4개의 광역개발권 내용에 대한 농림부의 의견을 살펴볼 수 있는 좋은 자료이다.

4건의 각 안건은 국토건설종합계획심의회의 상정안건이므로 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항, 요약보고서로 구성되어 있다. 각 안건의 요약보고서 세부목차 내용은 일부 차이는 있으나 제1장 계획의 기조, 제2장 부문별 계획, 제3장 계획의 집행과 관리로 구성되었고, 참고사항은 관계법령, 관계기관 협의결과 및 검토, 사업목록으로 구성되어 있다. 따라서 4개의 각 안건을 분리해서 살펴보고, 마지막으로 상정된 안건에 대한 농림부의 의견을 살펴 본다.

Ⅰ. 광양만 · 진주권 광역개발계획(안)

제안이유는 광양만과 진주시 주변지역을 남해안의 산업 · 물류 · 관광의 거점으로 육성하여 국토의 균형개발과 국가경쟁력 강화를 도모하기 위해 1998년 12월 광역개발권역으로 지정됨에 따라 개발계획을 수립하는 것이다.

주요골자 내용은 광양만지역과 진주지역생활권을 중심으로 전라남도, 경상남도 5시4군(4,544㎢)에 대한 개발계획을 수립하는 것으로 ① 순천 · 광양 · 여수 · 하동 금성지역을 연담권으로 개발하고, 진주 · 사천시를 연담 · 개발하여 하동, 남해 등을 포함하는 서부경남 거점도시로 육성하고, ② 광양만에 석유화학, 제철중심의 생산, 물류지원기능과 진주 · 사천에 첨단산업, 연구 및 지원기능을 강화하고, ③ 광양~진주, 진주~통영 등 생활권을 연결하는 7개 고속도로(571.6㎞)를 구축하고 지역간 연결을 위한 도로(522.2㎞)를 확충하고, ④ 종합물류단지 조성, 광양항 확장, 삼천포 · 여수항 확충, 여수 · 사천공항의 활주로, 여객터미널, 주차장 등을 확장하고, ⑤ 남강댐(Ⅱ, Ⅲ단계) 광역상수도와 광양(Ⅲ, Ⅳ단계) 공업용수도를 개발하고, ⑥ 여수 · 남해를 Hub 관광도시로 개발하고, 남해안의 내륙과 해안의 관광자원을 연계개발로 시너지효과를 증대한다.



【그림 32】 광양만 · 진주권 광역개발 계획도(안) (DA0323580)

요약보고서의 주요 내용으로 계획의 기본방향은 ① 광양항을 국제물류의 중심지로 확충하고 주변지역에 대규모 물류유통 및 국제기능을 유치하여 국제적

물류거점으로 육성하며, ② 부산, 목포를 연결하는 남해안 국제관광벨트의 거점형성과 신소재, 정밀화학, 항공우주 등 첨단산업 및 연구거점 육성을 통하여 국제관광벨트 및 신산업지대의 형성을 도모하고, ③ 자연친화적 개발전략을 통해 생태계를 보전하고 지역내 산업구조를 개편하여 환경오염의 억제를 통하여 자연과 문화를 갖춘 정주환경을 조성하고, ④ 동서간 공동프로젝트 추진으로 경제적 · 물리적 통합으로 실질적인 동서화합을 모색하고, ⑤ 주요 생산 및 소비지와 고속으로 연결되는 고속도로, 철도, 공항 등의 간선교통시설의 확충으로 세계화 · 고속화에 걸맞은 기반시설을 설치하는 것이다.

광양만 · 진주권 광역개발을 위한 계획기간 동안 소요되는 총사업비는 21조 2,509억원으로 추정되며, 재원별로는 국비 11조 5,757억원(54.5%), 지방비 2조 2,336억원(10.5%), 민자 7조 4,416억원(35.0%)으로 분담하여 추진하며, 재원조달을 위해 민자유치, 지방채 발행, 세외수입 증대, 지역특성에 맞는 신세목 발굴, 외자도입 등을 종합적으로 추진한다.

구체적인 사업목록을 살펴보면【표 27】과 같다. 도시개발은 광양항 배후복합업무단지, 하동복합신시가지 조성 등의 9건으로 2조 100억원, 산업단지는 황금산단, 사봉산단 등의 9건으로 1조 2,964억원, 도로는 고속도로(광양~전주, 진주~통영 등의 5건), 국도 · 지방도(국도2호선, 국도19호선 일부구간 확장, 지방도 등의 46건) 등의 10조 2,146억원, 철도는 전라선(익산~여수간)직선화, 경전선(보성~마산간)복선화 등의 4건으로 4조 4,003억원이 투자된다. 또한 공항은 2건으로 1,194억원, 항만은 6건으로 1조 4,851억원, 물류단지는 6건으로 2,170억원, 관광개발은 18건으로 2조 270억원, 광역용수개발은 4건으로 8,163억원, 환경처리시설은 20건으로 5,528억원, 기타는 섬진강주변지역 종합개발계획 등 3건으로 290억원이 투자된다.

관계기관 협의결과 및 검토는 기관명, 의견, 검토의견을 표로 정리하여 국방부, 행자부 등 15개 기관의 협의내용이 있으며 대표적으로 반영된 의견을 소개하면 다음과 같다. 해양수산부의 해양오염방지 등을 위한 환경보전대책을 수립

【표 27】 광양만 · 진주광역권 총 투자소요 추정

(단위 : 억원)

사업부문	투자소요액	국비	지방비	민자(공사포함)
도시개발	20,100	3,515	2,010	14,575
산업단지	12,964	1,297	1,296	10,372
교통 · 물류	145,194	100,078	13,637	31,480
• 도로	102,146	71,633	13,420	17,094
• 철도	24,033	24,033	0	0
• 공항	1,994	1,994	0	0
• 항만	14,851	2,201	0	12,650
• 물류단지	2,170	217	217	1,736
관광개발	20,270	591	1,889	17,790
광역용수개발	8,163	6,751	1,412	0
환경처리시설	5,528	3,516	2,012	0
기타	290	10	80	200
합 계 (비 율)	212,509 (100.0%)	115,757 (54.5%)	22,336 (10.5%)	74,416 (35.0%)

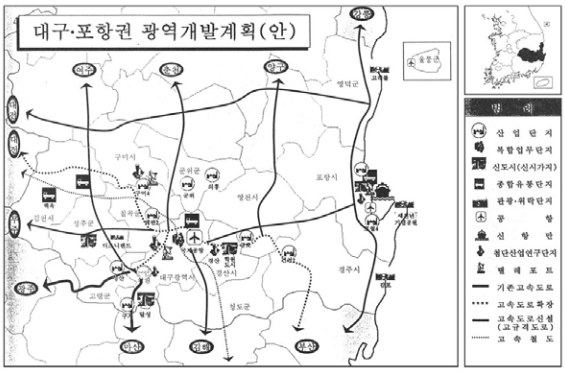
자료 : DA0323580, p.44.

하고, 공유수면 매립시 해양수산부와 별도 협의하고 해안선으로부터 일정거리(500m~1km)에는 관광시설 설치를 지양하라는 내용, 철도청의 전라선과 경전선을 직선화 및 복선화하고 광주~순천간, 사천~김천간의 신설을 장기적으로 검토하는 내용, 전라남도의 광양항의 배후물류단지를 관세자유지역으로 지정하여 수출입 화물의 원활한 처리를 요구하는 내용, 영호남 공동개발사업은 타 사업에 우선하여 추진하는 내용 등이 반영되었다.

Ⅱ. 대구 · 포항권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)

제안이유는 대구광역시와 경상북도 포항시 등 주변지역을 수도권에 대응하는 지방거점도시권으로 육성하여 국토의 균형발전을 도모하고자 광역개발권역으로 지정하고, 광역개발계획을 수립하는 것이다.

주요골자 내용은 대구광역시와 경상북도 남부의 6개시 7개군, 총면적



【그림 33】 대구 · 포항권 광역개발계획(안)
(DA0323580)

9,868.8㎢를 대구 · 포항권 광역개발권역으로 지정하고, 개발계획을 수립하는 것으로 ① 대구 달성지역에 주거, 업무, 생산기능 등이 복합된 신도시를 건설하고, 경산에는 연구기능과 주거기능이 복합된 신시가지를 개발하고, 구미를 첨단기술도시로 육성하고, ② 산업구조를 개편하기 위하여 달성, 구미, 포항 등에 산업단지를 조성하고, 대구과학산업단지, 포항테크노파크 등 첨단산업단지를 개발하고, ③ 대구~포항간 고속도로 등 지역간 고속도로 7개 노선의 신설 및 4개 노선의 확장을 추진하고 영남권내륙화물기지 및 대구종합물류단지를 조성하며, ④ 대구공항을 국제공항화하고, 포항공항을 확장하며, 영일만에 24선석 규모의 신항만을 건설하며, ⑤ 낙동강 수질오염 방지 및 환경보전 차원에서 낙동강그린플랜을 수립추진하고, ⑥ 포항호미곶에 새천년기념공원을 조성한다.

요약보고서의 주요 내용으로 개발의 기본방향은 ① 대구 · 경북지역의 세계화를 향한 국제적 거점기능개발을 위해 대구를 국제경제거점도시로 육성하고, ② 신산업배치를 통한 산업구조의 쇄신을 위해 지식기반산업지대로 육성하고, ③ 환동해경제권을 겨냥한 해양지향적인 지역개발을 위해 사회간접자본을 확충하고, ④ 친환경적 발전을 위해 내륙의 환경모델지역으로 재창조한다.

대구 · 포항권 광역개발을 위하여 계획기간 동안 소요되는 총사업비는 23조 3,690억원이며 재원별로는 국비 14조 9,596억원(64.0%), 지방비 2조 8,426억원(12.2%), 민간부문 5조 5,668억원(23.8%)으로 분담하여 추진한다.

구체적인 사업목록을 살펴보면 【표 28】과 같다. 도시개발은 강변 복합업무

【표 28】 대구 · 포항광역권 총 투자소요 추정

(단위 : 억원)

사업부문	투자소요액	국비	지방비	민자(공사포함)
도시개발	13,252	700	4,004	8,548
산업단지	12,025	1,547	1,613	8,865
교통 · 물류	173,909	130,915	17,023	25,971
• 도로	121,670	107,712	0	13,957
• 철도	30,088	15,044	15,044	0
• 공항	1,471	1,471	0	0
• 항만	16,050	6,420	1,605	8,025
• 유통개발	4,630	267	374	3,989
수자원	7,267	7,267	0	0
관광지개발	14,141	0	1,857	12,284
환경보전	13,096	9,167	3,929	0
합 계 (비 율)	394,503 (100.0%)	271,343 (64.0%)	41,520 (12.2%)	81,639 (23.8%)

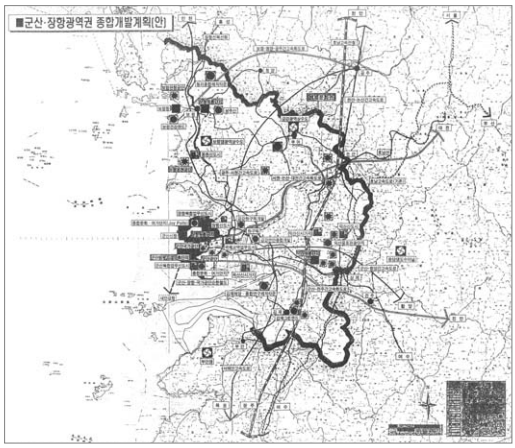
자료 : DA0323580, p.122.

단지, 경산학원도시 등 8건으로 1조 3,252억원, 산업개발은 경산테크노파크, 대구테크노파크 등 12건으로 1조 2,025억원, 도로(고속도로, 국도 등)는 35건으로 12조 1,676억원, 철도(광역도시철도, 철도)는 5건으로 3조 88억원, 공항은 2건으로 1,471억원, 항만은 1건으로 1조 6,050억원, 유통단지개발은 4건으로 4,630억원이 투자된다. 또한 수자원 관련은 6건으로 7,267억원, 관광지개발은 3건으로 1조 4,141억원, 환경보전은 하수처리장 37개소로 1조 3,096억원이 투자된다.

관계기관 협의결과 및 검토는 국방부, 행자부 등 15개 기관의 협의내용이 표로 정리되어 있으며 대표적으로 반영된 의견을 소개하면 다음과 같다. 대구광역시의 팔공산테마관광단지 조성 및 섬유패션도시 위상 제고를 위한 국제섬유박람회 개최의 내용, 경상북도의 포항호미곶새천년기념공원 조성에 해맞이 광장조성 및 해맞이 타워 건립의 내용이 반영되었다. 또한 건설교통부의 장기적으로 대구 · 포항권 신공항 건설의 삭제 내용이 반영되었다.

Ⅲ. 군산 · 장항권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)

제안이유는 군장산업단지 주변지역을 환황해경제권의 중심 및 서해안 개발의 거점으로 구축하여 국토의 균형개발과 국가경쟁력 강화를 도모하기 위하여 광역개발권역으로 지정하고 광역개발계획을 수립한다.



【그림 34】 군산 · 장항광역권 종합개발계획(안) (DA0323580)

주요골자 내용은 군장산업단지를 중심으로 충청남도, 전라북도의 5개 시 2개군을 군장광역개발권역으로 지정하고 개발계획을 수립하는 것으로 ① 군산과 장항지역을 Twin City형 국제교류 · 업무도시로 육성하기 위하여 35만인을 수용하는 8개소의 신도시 · 신시가지를 개발하고, ② 군장산업단지 등 국가산업단지로 공장용지를 공급하고, 논산 · 익산 · 김제 등 지방 · 농공단지를 조성하여 공장용지를 공급하고, ③ 서해안, 천안~논산 등 4개 노선 209km의 고속도로를 신설하고, 군장 · 보령에 80선석의 신항을 개발하고, ④ 전주권 · 금강 · 보령댐 · 섬진강 광역상수도의 용수 공급량을 확대하고, ⑤ 산업단지내에 도시리조트형 종합위락단지를 조성하고, 백제문화권을 중심으로 역사유적지를 개발하며, 대천해수욕장 등 체제형 해양휴양단지를 조성한다.

요약보고서의 주요 내용으로 계획의 기본방향은 ① 환황해경제권 거점으로서의 입지적인 특성을 살려 국제적인 생산 및 교역전진기지를 구축하고, ② 군장산업기지내에 대규모 복합산업단지를 조성하고, 익산, 논산, 김제 등 배후지역에는 연관산업단지를 조성하여 지역균형 개발을 위한 복합산업지대를 조성하고, ③ 기술개발 및 업체간 협력촉진을 위한 기술 · 정보통신망 구축으로 기술

정보화사회에 대비한 미래형 물적 기반을 조성하고, ④ 권역내 백제문화유적과 해양휴양자원의 연계하여 대규모 관광위락 거점을 조성한다.

군산 · 장항권 광역개발을 위하여 계획기간 동안 소요되는 총사업비는 약 17조 1,078억원이며, 재원별로는 국비 5조 1,346억원(30.0%), 지방비 1조 9,855억원(11.6%), 민자 9조 9,877억원(58.4%)으로 분담하여 추진된다.

구체적인 사업목록을 살펴보면 【표 29】와 같다. 도시개발은 군산복합업무신도시, 웅천신도시 등 8건으로 8,296억원, 산업단지는 군장국가산업단지, 논산성동공단 등 12건으로 6조 7,747억원, 도로시설은 서해안고속도로, 공주~서천간 고속도로 등 35건으로 4조 6,159억원, 철도는 호남고속전철 신설, 군장산업단지 인입철도(군산측, 장항측) 등 9건으로 1조 3,759억원이 투자된다. 또한 공항은 전주신공항 1건으로 1,111억원, 항만은 2건으로 1조 187억원, 유통단지는 4건으로 983억원, 관광 · 여가공간개발은 11건으로 7,749억원, 용수개발은 4건으로 1,193억원, 환경보전 2건과 광역에너지 공급은 2건으로 1조 426억원, 인력개발은 13건으로 3,468억원이 투자된다.

【표 29】 군산 · 장항광역권 총 투자소요 추정

(단위 : 억원)

사업부문	투자소요액	국비	지방비	민자(공사포함)
도시개발	8,296	0	914	7,382
산업단지	67,747	0	7,110	60,637
교통 · 물류	72,199	43,383	5,884	22,932
• 도로	46,159	25,436	5,884	14,839
• 철도	13,759	10,846	0	2,913
• 공항	1,111	1,111	0	0
• 항만	10,187	5,990	0	4,197
• 유통단지	983	0	0	983
관광 · 여가	7,749	61	2,561	5,127
용수개발	1,193	1,193	0	0
환경 · 광역 공급시설	10,426	6,057	2,879	1,490
인력개발	3,468	652	507	2,309
합 계 (비 율)	171,078 (100.0%)	51,346 (30.0%)	19,855 (11.6%)	99,877 (58.4%)

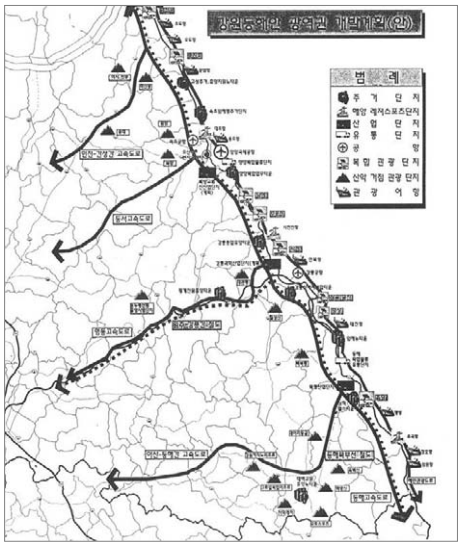
자료 : DA0323580, p.174.

관계기관 협의결과 및 검토는 국방부, 행자부 등 14개 기관의 협의내용이 표로 정리되어 있으며 대표적으로 반영된 의견을 소개하면 다음과 같다. 농림부의 새만금사업은 광역권과 목적이 상이하므로 광역권개발대상의 개발축에서 제외하는 내용이 반영되고, 기획예산처의 광역권개발계획 확정시 전주권과 관련한 향후 추진일정을 제시할 필요가 있다는 의견에 대하여 광역개발계획과 별도로 추진일정을 협의하도록 하였다.

Ⅳ. 강원 동해안권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획(안)

제안이유는 강원 동해안의 연담도시를 대북교류 증대 및 환동해 시대에 대비한 관광 · 휴양 및 경제 · 문화교류거점으로 구축하여 국토의 균형개발과 국가경쟁력 강화를 도모하기 위하여 광역개발권역을 지정하고 광역개발계획을 수립하려는 것이다.

주요골자 내용은 강원 동해안의 연담도시를 형성하는 주요 도시를 중심으로 5개시 5개군, 총면적 4,921㎢를 강원 동해안 광역개발권역으로 지정하고 개발계획을 수립하는 것으로 ① 강릉신역사 복합타운, 양양복합업무타운 등 10만명을 수용하는 9개의 신도시 · 신시가지를 개발하고, ② 강릉과학산업단지에 공장용지를 공급하고, 대북교류에 대비하여 북방교류 신산업단지를 조성하며, ③ 영동 · 동해고속도로를 확장하고, 동해선 · 영동선을 복선전철화하고, 6선석의 국제신항만을 건설하고, ④ 오봉댐 · 쇄은정수장 · 속초정수장 등을 확충하고, ⑤ 강릉경포위락지구, 양양북암스키장, 삼척초당관광단지 등 체류형 사계절 관



【그림 35】 강원 동해안 광역권 개발계획(안) (DA0323580)

광지화를 위한 대단위 복합적 관광휴양단지를 개발한다.

요약보고서의 주요 내용으로 계획의 기본방향은 ① 관광산업의 국제기능 강화로 동아시아 관광 · 휴양활동의 중심거점으로 육성하고, ② 대북 및 환동해권의 경제 및 문화교류거점으로 육성하고, ③ 자생적 지역경제권 및 쾌적한 정주공간을 형성한다.

강원 동해안권 광역개발을 위하여 계획기간 동안 소요되는 총사업비는 약 12조 5,252억원이며, 재원별로는 국비 6조 4,686억원(51.7%), 지방비 1조 1,044억원(8.8%), 민자 4조 9,522억원(39.5%)으로 분담하여 추진된다.

구체적인 사업목록을 살펴보면【표 30】과 같다. 도시개발은 신역사복합타운조성(강릉), 임해뉴타운 개발(동해) 등 9건으로 2,806억원, 산업단지는 과학지방산업단지(강릉), 북방교류신산업단지(양양) 등 2건으로 2,204억원, 도로시설은 영동고속도로확장(평창도암~강릉), 동해고속도로연장(동해~삼척) 등 25건으로 5조 2,350억원, 철도는 영동선 복선전철(백산~동해), 동해선(삼척~강릉간)복선화 등 4건으로 1조 9,701억원이 투자된다. 또한 공항은 양양국제공항

【표 30】 강원 동해안권 광역개발권역 총 투자소요 추정

(단위 : 억원)

사업부문	투자소요액	국비	지방비	민자(공사포함)
도시개발	2,806	0	281	2,525
산업단지	2,204	200	2,004	0
교통 · 물류	78,208	60,722	2,462	15,024
• 도로	52,350	37,225	1,684	13,441
• 철도	19,701	19,701	0	0
• 공항	2,516	2,516	0	0
• 항만	2,058	1,280	778	0
• 물류단지	1,583	0	0	1,583
관광개발	35,947	426	3,548	31,973
용수 및 환경기초시설	6,087	3,338	2,749	0
합 계 (비 율)	125,252 (100.0%)	64,686 (51.7%)	11,044 (8.8%)	49,522 (39.5%)

자료 : DA0323580, p.233.

건설 1건으로 2,516억원, 항만은 4건으로 2,058억원, 물류단지는 3건으로 1,583억원, 관광개발은 40건으로 3조 5,947억원, 용수공급 6건과 환경기초시설 20건으로 6,087억원이 투자된다.

관계기관 협의결과 및 검토는 행자부, 문화관광부 등 12개 기관의 협의내용이 표로 정리되어 있으며 대표적으로 반영된 의견을 소개하면 다음과 같다. 통일부의 남북한 연계 및 외국인 관광까지 포함하여 관광개발계획을 조정하고, 백두산~금강산~설악산을 연결하는 백두대간 민족생태 개발안에 대하여 고려가 필요하다는 의견은 기반영된 내용이다. 농림부의 양양, 동해의 농수산물도매단지 계획은 강릉도매시장과 중복되므로 재검토가 필요하다는 의견에 대하여 농수산물도매단지를 제외하였다. 또한 기획예산처의 동해고속도로(강릉~동해) 확장에 대한 사업기간변경(1998~2002년 → 2004년) 등의 내용이 반영되었다.

Ⅴ. 상정된 4건의 광역개발계획(안)에 대한 농림부의 의견

제40회 국토건설종합계획심의회 개최의 공문(국계심58210-1, '99.11.23)의 내용은 대구 · 포항권을 비롯한 4개 광역권개발계획(안)에 대한 서면심의 내용이며, 상정안건에 대하여 심의 의결서에 가, 부(의견 있을시 의견 붙임)를 결정하여, 조속한 회신을 부탁하였고, 각각의 심의안건을 첨부하였다.

농림부의 서면심의 의결서를 송부하는 공문(농지58210-11589, '99.12.2)의 내용은 다음과 같다. 서면심의 의결서에 가에 O표시 하였고, 군산 · 장항권 광역개발권역 지정 및 개발계획(안)과 강원 동해안권 광역개발권역 지정 및 개발계획(안)에 대하여는 붙임으로 의견을 제시하였는데 다음과 같다. 국무총리 주관하에 새만금환경영향 민간공동조사가 진행 중이며, 조사가 2000년 4월에 완료될 예정이고, 감사원의 '98새만금 특감시 농업용으로 매립면허된 새만금지역을 타용도로 변경하려면 공유수면매립계획 변경 및 환경영향평가 등 법적절차 이행이 필요하다는 의견이 있었으므로 새만금사업 매립면허구역 내에 계획된

군산복합업무 신도시계획안 등은 받아들일 수 없다고 하였다. 또한 참고 내용으로 새만금지역내 군장2공업용지 협의경위가 첨부되어 있는데 다음과 같다.[47]

- 1989.5.22 새만금기본계획 확정 및 매립면허를 위해 건설부 등 9개 기관에 협의 요청
- 1989.7.20 설부 회신 공문 접수(군장2단계 개발시 방조제 선투자비 및 대체농지조성비 납부 곤란)
- 1989.11.6 새만금기본계획 확정(농림부)
  - 군장2단계구역의 투자비 분담문제는 내부개발 세부계획 수립시 재협의 처리하겠다는 내용을 건설부에 통보
- 1990.9.29 공유수면매립기본계획(안) 검토요청(건설부 → 농림수산부)
- 1990.10.29 새만금기본계획이 기히 확정되어 있으므로 군장2단계 구역은 타용도지정에서 제외토록 건설부에 요청
- 1991.1.29 군장2단계구역을 공업용지로 기본계획에 반영고시(건설부)
- 1991.3.27 군장2단계구역의 농업용지 반영요청(농림수산부 → 건설부)
- 1991.8.23 공유수면매립기본계획(안) 검토요청(건설부 → 농림수산부)
  - 총면적 40,100ha(비고란에 군장공업용지 일부가 포함됨을 표기)
- 1991.10.17 공유수면매립면허(농림수산부)
  - 매립면적조서에 군장2단계지역 구분 표시
- 1991.11.28 새만금사업 착공
- 1992.3.13 새만금 공유수면매립기본계획 고시(건설부)

또한 농림부는 강원 동해안권 광역개발계획(안)의 양양 · 동해 물류 · 유통단지의 권장시설에서 농수산물도매단지 시설계획이 제외되므로 사업시행계획 수립시 농수산물도매단지 시설계획에 해당하는 만큼 축소하여 개발할 것을 의견으로 제시하였다.

이후 제40회 국토건설종합계획심의회 심의결과 통보 공문(국계심58210-3, '99.12.7)으로 심의회 심의결과 광양만 · 진주권 등 4개 광역권개발계획(안)에 대하여 모두 '원안 의결' 되었다는 내용이 통보되었다.

정우곤((주)원우기술개발)

47) 농림부, 국토건설종합계획심의회(DA0323580), 1999, p.14.

도건설종합계획관련 해설

현행 「국토기본법」에서 국토계획은 국토를 이용 · 개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적 · 사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다. 국토계획은 ① 국토종합계획, ② 도종합계획, ③ 시군종합계획, ④ 지역계획, ⑤ 부문별계획 등 5가지로 구분된다. 국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 하고, 도종합계획은 각 도의 관할 구역 내에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다.

도종합계획(이하 '도계획')은 「국토기본법」에 의하여 수립하는 법정계획으로, 그 목적은 도가 보유하고 있는 인적 · 물적 자원을 효율적으로 이용 · 개발 · 보전하기 위한 장 · 단기 정책방향과 지침을 설정 및 추진하여 도민의 복지향상과 지역발전에 기여하는 것이다. 계획기간은 20년 단위로 수립되며, 계획대상구역은 도의 행정구역을 기본으로 하고 있다.

'도계획'은 세 가지 역할을 한다. 첫째, 지역주민에게 지역발전에 대한 구체적인 미래상과 전략을 제시함으로써 지역에 대한 자긍심과 미래 비전 제시하고, 도 단위의 장기적인 발전방향, 전략, 사업제시를 통하여 도정과 시 · 군의 부문별 업무수행에 있어서 기본방향과 지침을 제공하는 일종의 지역발전을 유도하는 역할을 한다.

둘째, 시 · 군종합계획(도시기본계획 · 도시관리계획)에 대한 지침 성격을 가지며, 시 · 군종합계획에 대한 방향성을 제시하고, 도내 시 · 군의 발전방향에 관한 의견을 종합적으로 고려하여 도의 장기적인 발전방향을 수립하는 역할을 한다.

셋째, 국가정책(국토종합개발계획, 광역경제권 발전계획 등)인 상위계획에 따른 지역적 실현방안을 구체화하고 국가정책에 대한 지역적 요구와 수요에 대한 정보를 제공하여 중앙정부의 지원과 상호협력을 강화하는 지침서이자, 도의 장기적인 발전방향 수립, 이를 추진하기 위한 전략, 재원확보, 투자계획 등 구

체적 작성을 통해 실현가능성을 제고하는 역할을 한다.

그동안 '도계획'은 3차에 걸쳐 계획이 수립되었다. 상위계획인 국토계획에 맞춰 계획기간이 설정되었고, 계획내용 역시 각 기간별로 국토계획의 목표에 부합되도록 계획이 수립되었다. 제1차 계획(1982~1991년)은 생활환경 형성, 산업진흥기반의 확충, 자원이용 · 통신 · 교통체계의 확립을 주 내용으로 했다. 제2차 계획(1992~2001년)은 수도권과 제주도는 제외하고 계획이 수립되었다. 계획의 주 내용은 도시 농어촌 정비, 교통통신망의 확충, 생활 및 복지환경 개선, 관광 및 위락시설 개발에 중점을 두고 이뤄졌다.

제3차 계획(2001~2020년)은 제4차 국토계획에 부합되도록 산업 · 기술 경쟁력 강화, 선진생활 · 복지환경의 조성, 자연환경의 보전관리, 국제교류의 활성화를 주요 내용으로 했다. 그리고 2005년 12월 30일 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020년)이 확정 및 시행되면서 이 계획에 맞춰 제3차 도종합계획의 수정계획이 각 도에서 최근 수립되었다.

최초로 수립된 '도계획'은 제2차 국토종합개발계획을 각 지역별로 구체화하기 위해 1983년 작성되었고, 경기도와 제주도를 제외한 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도는 1983년에, 제주도는 1986년

【표 31】 도건설종합계획 수정계획(2012~2020년)의 현황

구분	공고일	목표
강원도	2012.3.8	소득 2배 행복 2배, 세계 속의 생명건강 삶터 강원도
경기도	2012.2.28	환황해권의 중심, 더불어 사는 사회
경상남도	2012.6.14	성장과 복지의 순환, 자연과 인간이 공존하는 지속가능한사회 경남
경상북도	2012.12.31	「녹색 · 창조 · 통합의 새경북」의 실현
전라남도	2012.2.29	동북아의 물류 · 관광 · 미래산업 선도지역
전라북도	2013.2.6	삶의 질이 높은 동북아 신성장거점 전라북도
충청남도	2012.3.8	행복한 변화, 새로운 충남
충청북도	2011.12.23	생명과 태양의 땅 충북 –지역 · 부문 · 계층 · 산업간 균형발전–

계획이 공고되었다. 그래서 8개도에 '도계획'이 수립되었고, 경기도의 계획은 1982년 「수도권정비법」이 제정되어 서울과 인천 및 경기도를 포함한 수도권정비기본계획을 수립하게 되어 여기에 통합되었다. [48]

1971년 10월 제1차 국토종합개발계획이 공고되기 이전에 이미 하위 계획인

【표 32】 도건설종합계획의 연혁과 계획내용

구분	기간	계획내용
제1차 계획	1982~1991년	• 생활환경 형성
		• 산업진흥기반 확충, 자원이용 · 교통 · 통신체계 확립
제2차 계획 (수도권, 제주 제외)	1992~2001년	• 도시 농어촌 정비
		• 교통통신망 확충
		• 생활 및 복지환경개선 · 관광 및 위락시설 개발 등
제3차 계획 (수도권, 제주 제외)	2001~2020년	• 산업 · 기술경쟁력 강화
		• 선진생활 · 복지환경 조성
		• 자연환경 보전관리
		• 국제교류 활성화
제3차 수정계획	2008~2020년	• 도시 및 농산어촌 개발
		• 교통통신망 구축
		• 산업 · 기술경쟁력 강화 및 환경보전관리
		• 지역자원, 문화 · 관광자원 개발

'도계획'의 수립에 관한 준비가 진행되었다. 이러한 사실은 〈〈1982년 도건설종합계획(2)(DA0760057)〉〉에서 확인된다. 1982년 4월 14일 도건설종합계획 협의회 개최에 관한 서류에는 '도계획'의 수립을 준비하면서 진행된 과거의 연혁을 간략하게 설명하고 있다. 또한 제주도에서 '도계획' 수립을 위한 문서를 편철한 〈〈도건설종합계획(BA0031512)〉〉도 관련 내용을 보여준다.

48) 국토개발연구원, 『도종합개발계획의 평가 및 수립 지침 연구』, 1991, p.3.

1971년 국토계획(안)이 작성될 시점에서 하위계획인 '도계획' 도 수립을 준비할 필요가 있었고, 이 때문에 건설부에서 그 해 3월에 '도계획작성지침서' 를 각 도에 시달했다. 각 도에서는 그 해 12월까지 계획의 시안(試案)을 작성했고, 당시 6차례의 시안발표회를 개최하였다. 하지만 일선 행정기관의 인원부족과 지방행정의 상황이 여의치 않아서 '도계획' 의 작성은 중단된다.

이후 제1차 국토계획이 거의 완료되고 제2차 국토계획이 작성되는 시점인 1980년 8월부터 1981년 4월까지 '경기도건설종합계획(안)' 이 시범계획으로 작성되었고, 1980년 12월에는 국토개발연구원에서 '도계획' 의 수립을 위한 '지역계획기법연구서' 를 간행 및 배포했다. 이후 1981년 12월에는 제2차 국토개발계획이 수립됨에 따라서 건설부에서 각 도별로 총량지표를 제시하는 '도계획작성지침서' 를 작성하여 하달했고, 1982년 12월까지 각 도의 실무요원들에 대한 교육을 실시하면서 '도계획' 수립을 위한 준비가 시작되었다.

【표 33】 도건설종합계획(제1차) 문서철의 주요내용

문서철명	기간	주요내용
1982 도건설종합계획 (1)	1982년 1월 ~ 2월	도건설종합계획 작성지침 시달 도건설종합계획수립을 위한 실무요원 교육실시
1982 도건설종합계획 (2)	1982년 2월 ~ 7월	도건설 종합계획 협의회 개최 도건설종합계획수립 업무지시 제1차 심사조정결과 송부 도 종합개발계획 공청회 개최 통보 도 종합개발계획 수립을 위한 공청회 개최 계획
1983 도건설종합계획 (3)	1982년 9월 ~ 1983년 7월	도건설종합계획심사조정 보고회 개최 도건설종합계획수립 촉구 도건설종합계획심사조정에 대한 종합검토 도건설종합계획추진을 위한 관계기관회의 도건설종합계획에 대한 검토의견 제출
도건설종합계획승인 (4)	1983년 5월 ~ 1983년 8월	국토건설종합계획심의회 개최 관계부처 의견제출 도건설종합계획의 승인요청 보도자료 : 도건설종합계획('82~'91년)

이 4권의 문서철에는 1982년 1월부터 1983년 8월 16일 '도계획'이 경기도와 제주도를 제외한 7개도에서 확정될 때까지 제1차 '도계획'에 관한 기록이 남아있다. 이 문서철은 시간 순으로 정리되어 있어 진행과정의 주요내용을 파악할 수 있도록 정리되어 있다. 다만, 편철과정에서 첨부문서나 도면, 일부 문건이 분량의 과다하여 관리하기 어려운 것을 이유로 편철과정에서 누락되어 각 도별로 작성된 계획의 전모를 파악하는 것에는 한계가 있다. 그러나 각 도의 계획을 수립하는 과정에서 나타난 논의와 결과를 알려준다.

1986년에 제주도 건설종합계획이 수립되었다. 이 계획은 당초 타 도의 계획과 함께 수립이 추진되었으나, 특정지역계획의 수립이 선행해야한다는 이유로 계획수립이 연기되었다가 1985년부터 재추진되었다. 이 관련 내용이 〈〈제주도 건설종합계획(DA0224439)〉〉에 담겨있다.

이 문서철은 앞서 언급한 다른 도계획 수립과정에서 편철된 것보다 해당 계획에 관한 상세한 내용을 담고 있다. 앞서 수립된 7개 지역의 '도계획'은 계획내용이 방대한 분량이기 때문에 편철과정에서 요약된 내용과 계획수립과정에 관한 일부 사안만을 담고 있다. 하지만 이 문서철은 제주도만을 대상으로 편철했기 때문에 1985년 작성된 계획안을 시작으로 관련부처의 의견 청취에 관한 사항, 국토건설종합계획심의회의 회의록까지 자세한 내용을 수록하고 있다.

제주도계획은 1963년 자유항 설정이 구상되면서 논의가 시작되었다. 1966년 특정지역으로 지정되었고, 1973년에는 관광종합개발계획이 수립되었다. 이러한 과정을 거쳐 1985년 특정지역계획이 확정되었다.

제주도 종합개발계획은 계획기간을 1985년부터 1991년으로 하여 제2차 국토건설종합계획과 일치시켰다. 계획의 주요 내용도 제주도 특정지역계획과 연계하는 방향으로 설정되어, 각 계획이 주요 사항을 분담하고 있다. 예를 들어, 각 계획의 투자규모를 살펴보면, 특정지역계획이 653,705백만 원이었고, 도계획은 641,936억 원으로 약 50%의 비율이었다. 투자부문만 일부 개발의도 및 방향에 따라서 구분되었다. 관광개발부문의 투자는 특정지역계획에서 345,398

백만 원으로 도계획의 24,333백만 원보다 월등히 높은 비율이었지만, 지역개발, 산업개발, 사회개발에서는 도계획이 높게 설정되었다.

【표 34】 도종합계획의 변천

구분	제1차 도종합개발계획	제2차 도종합개발계획	제3차 도종합계획
상위계획의 방향	• 인구의 지방정착 유도를 위한 지역생활권 형성 (제2차 국토계획 : 광역개발방식)	• 지역분산형 국토개발추구(균형개발방식) (제3차 국토계획 : 균형개발방식)	• 미래를 대비하는 환경중심의 국토개발 (제4차 국토종합계획 : 환경중심 균형개발방식)
목적	• 사회 및 경제발전상황에 부응한 산업기반, 복지시설 등의 구체적 지역화 • 지역의 특수한 개발 여건과 개발사업의 구체화 • 지역정주체계확립을 촉진하고 지역 간 과밀과소로 인한 불균형의 시정	• 도가 보유하고 있는 인적 · 물적자원을 효과적으로 이용 · 개발 · 보전하기 위하여 장단기정책방향과 지침을 설정 · 추진함으로써 도민의 복리향상과 지역발전에 기여	• 지역현황 · 특성의 분석 및 대내외적 여건변화에 대한 전망 • 지역공간구조의 정비 및 지역 내 기능분담 • 교통 · 물류 · 정보통신망 등의 기반시설 구축 • 지역 내 자원 및 환경의 개발과 보전 · 관리 • 토지의 용도별 이용과 계획적 관리
성격	• 제2차 국토계획의 구체화 • 국가, 지역계획 등을 검토, 지역특성과 조화한 합리적인 수용모색	• 제3차 국토계획의 구체화 • 도차원의 정책과 사업을 포함하여 지역의 경제 · 사회 • 문화 등 부문계획포함 • 군계획, 도시계획 등 하위계획에 대한 개발방향과 지침이 되고 민간부문에 투자방향 제시	• 제4차 국토종합계획의 구체화 • 도차원의 정책과 사업을 포함하여 지역의 경제 · 사회 · 문화 등 부문계획포함 • 군 계획, 도시계획 등 하위계획에 대한 개발방향과 지침이 되고 민간부문에 투자방향 제시 • 기본이념 및 분야별 하위계획을 반영하여 수정 · 보완
방식	• 지표지향계획	• 지침계획	• 지침계획
계획수립 주체 및 지역적 범위	• 도(도지사) • 광역시 등이 각도의 생활권 중심도시이므로 행정협의 등을 통하여 관련계획 작성	• 공동계획(도+광역시) : 관련시장과 도지사 • 시 · 도간 공동계획이 어려울 경우 광역시는 도시계획법상 광역도시권 계획을 수립	• 도(도지사)
투자계획	• 개괄적 계획	• 5년 연차계획	• 5년 연차계획

출처 : 건설교통부, "도종합계획의 정체성 확립 및 효과적 실행방안 연구", 2007, p.28.

앞서 살펴본 것과 같이 '도계획'은 현재 제3차 수정계획까지 수립되었다. 하지만 본 연구기간 설정 및 자료의 한계로 제3차 국토종합개발계획의 기간인 2001년까지 수립되고 추진된 문서철을 대상으로 관련 내용을 중심으로 해설한다. 특히 각 도에서 수립된 '도계획'의 경우 그 내용을 모두 지면에 실기 어려운 관계로 간략한 내용만 담았다. 이를 위해 '도계획'과 관련된 중요한 문서철을 아래 표와 같이 선정하여 소개한다.

【표 35】 본서의 도건설종합계획 관련 문서철

문서철명	연도	생산기관	관리번호
도건설종합계획	1982	건설부	DA0760058
도건설종합계획 2	1982	건설부	DA0760057
도건설종합계획 3	1982	건설부	DA0760062
도건설종합계획 4	1983	건설부	DA0517199
제주도건설종합계획	1986	건설부	DA0224439
도건설종합계획	1991~1992	건설부	DA0224464
도건설종합계획	1971	제주도	BA0031212

윤희철(전남대학교)

17 1982 도건설종합계획 (1)

관리번호 : DA0760058
쪽　　수 : 434
생산년도 : 1982년
생산기관 : 건설부

이 문서철은 '도건설종합계획'의 수립과정에서 작성된 공문서를 편철한 것이다. 관련 문서철이 4권 중 그 첫 번째로 1982년 1월과 2월에 작성된 문서를 모은 것이다. 각 도에서는 처음 수립하는 계획이었기 때문에 전문인력도 부족했고, 자체적인 지원도 미비했다. 따라서 건설부는 상위계획인 국토개발계획에 부합하면서 각 도의 실정에 적합한 계획의 수립을 위해 '도계획작성지침'의 시달, 계획수립에 관한 실무요원의 교육 등의 지원, 진행상황의 검토와 같은 각종 업무지시를 했다. 또한 중앙의 각 주관부처와 지방의 각 도에서 업무 혼선도 발생했는데, 이와 관련한 문제제기도 이뤄지고 있다.

1982년 1월 건설부는 각 도에 작성지침을 시달했고, 각 도에서는 '도계획' 수립에 따른 실무요원 교육대상자를 추천하여 보고했다. 교육은 2월 8일부터 12일까지 5일간 국립건설연구소에서 실시되었다. 교육이 필요했던 이유는 당시 '도계획'의 작성이 각 도에서는 처음 시행하는 것이었고, 대다수의 담당 공무원이 이 분야의 지식이나 경험이 없었기 때문이었다. 따라서 교육의 내용은 계획의 수립 능력을 제고하는데 중점을 두었다. 그 내용은 제2차 국토종합개발계획의 내용을 파악하고, 자료의 수집방법이나 설문조사 기법, 그리고 부문별 계획수립 기법과 각 도의 지역적 특색에 맞는 계획이 작성될 수 있는 부분에 교육의 초점이 맞추어졌다.

이 교육이 종료된 후 작성된 결과보고를 보면, 당시 계획수립의 실무에서 봉착한 애로사항이 구체적으로 드러난다. 그 내용을 살펴보면, 첫째, 건설부와 내무부가 이원적 지시와 과업을 부여하는 문제가 있었다. 이 문제는 3월에 실시된 중간보고회에서 구체적으로 지적되는데(〈〈1982년 도건설종합계획(2)(DA0760057)〉〉 참조), 1980년 11월에 내무부에서 '지방종합개발계획 수립 기본지침'을 시달했고, 1981년 8월에는 내무부가 재차 도계획수립을 위한 세부작성 지침을 시달했다. 하지만 이후 제2차 국토종합개발계획이 확정된 후에는 건설부에서 '도건설종합계획작성요항'을 2차례에 걸쳐 기본방향 및 지표와 부문별계획에 관한 부분으로 나누어 시달한 것이다. 따라서 일선 행정기관에서는 중앙정부의 이원화된 업무지시에 문제를 제기한 것이다.

둘째, 처음으로 '도계획'의 수립을 진행하기 때문에 도 내부에서도 관련 부서간 유기적 업무체계가 정립되지 않았다. 예를 들어, 각 도의 기획관리실, 건설국 도시과, 지역계획과 등에서 개별적인 업무처리를 했기 때문에 업무에 대한 중복과 혼선을 피하기 어려웠다.

셋째, 각 도에서 계획안을 작성하여 내무부에 제출하는 시한이 6월까지였는데 기간이 너무 짧았다. 게다가 관련 전문가의 지도 및 협조 역시 부족했다. 따라서 계획의 작성기간을 10월로 연장하고, 관련전문가가 각 도에는 거의 없기 때문에 건설부 및 국토개발연구원의 전문가가 순회지도 및 교육을 하고 별도로 각 도에 전문인력의 배치하는 방안이 제안되었다.

이러한 교육과 별도로 각 도에서는 도 자체적으로 계획 작성이 사실상 어려웠기 때문에 외부 전문기관에 용역을 발주했다. '도계획'에 관한 추진상황을 보고하라는 건설부의 지시에 따라 각 도에서는 관련된 내역을 보고했는데, 가장 먼저 보고가 이루어진 전라남도를 사례로 그 내용을 살펴본다.

1982년 3월 2일 전라남도는 건설부에 전라남도건설종합계획 추진상황을 보고했다. 당시 용역의뢰기관은 (주)삼안건설기술공사였고, 용역비는 8,990만원었으며 용역기간은 1981년 12월 22일부터 1982년 6월 19일까지였다. 계획 추

진상황의 세부적인 내용은 당시 전라남도가 해당 업체에 제시한 과업수행을 위한 세부지침에 나타난다.

개발계획의 기본방향을 설정하여 계획수립을 위한 기준연도는 1980년으로 하였으나 최종단계에서 1981년으로 정하고 계획목표 연도는 1991년으로 설정했다. 또한 도내의 시 · 군별 장기종합계획, 특정지역계획, 권역계획, 산업입지계획을 비롯한 기존계획 및 현황자료를 조사 및 분석하여 기본방향 선정의 지침이 되게 했다. 그리고 제2차 국토종합개발계획, 제5차 장기경제사회발전 5개년 계획 및 주요 국가계획 등 관련 상위계획을 검토하여 도장기종합계획수립과 연계성이 있도록 했다.

계획의 기본구상은 4가지로 제시되었는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 기본 구상은 지역별, 공간별 개발기능을 설정하고 이에 대한 개발모형을 상위관련 계획과 전라남도 계획과의 조화를 도모하고 개발정비는 분산정비, 개발유도, 환경보전지역 등으로 구분하여 기본 전략을 구상한다.

② 종합개발의 목표실적은 2000년대에 전개될 고도산업사회에서의 생활 의식구준 및 과학기술을 전망하여 1991년대에 전남도가 지향해야 할 목표 이념을 확립토록 하고 2000년대에 전남도의 미래상을 정립하여 지표를 제시한다.

③ 전남도 내의 부존자원 개발여건을 종합 분석하여 장래 비전을 제시하고 인구 산업별 취업구조, 지역경제, 토지이용, 생활환경 관련 시설 등에 대한 주요지표를 설정한다.

④ 지역 생활권 배분은 광역적 토지이용 및 기능 배분과 지역권 배분, 인구배치의 적정화를 기하기 위한 것이므로 통근, 통학원, 소매 상품권, 진료권 등의 이용성 및 행정구역, 공공시설 인구이동 생활체계, 지형지세 등을 고려하여 설정한다.

기반시설의 정비계획도 제시되었다. 단순한 기반시설에 그치지 않고, 국토계획 및 부문별 계획과의 연계성, 취락지 생활기준, 교통 운수, 도시화, 정보화 등의 전반적인 분야에서 설정을 고려하도록 했다. 그 세부내용은 다음과 같다.

① 토지이용계획에서는 현황과 전용실태를 분석 파악하고 이를 토대로 하여 향후의 토지이용구조 변화를 예측한다. 토지이용의 효율화 및 지역 간 균형 발전을 위한 주민생활 체

계에 올바른 생활공간의 합리적 배치 및 자원 절약적 토지이용을 추구하고 토지소유와 분배의 공공성을 확대하며 관련법규 및 행정적인 토지이용 · 규제를 수립한다.

② 지역 및 도시개발에 대한 현황과 개발실태를 상세하게 조사하여 향후의 개발정책 수립에 지침이 되도록 하며 도시인구의 배분과 정주체계를 확립하도록 한다.

③ 특정지역 개발사업과 도종합개발 계획의 연계성을 고려하여 기정계획으로 확정되어 추진 중인 사업은 그대로 받아들이고 불합리한 부분이 있을시는 변경 조정토록 한다.

④ 대단위 공업입지계획은 국가의 중요정책이므로 기존 공업입지에 대한 조사분석을 하며 공업입지의 전문화를 유도한 개발 및 지역적 계열화와 공업의 지역분산과 지방공단 건설의 확대 활성화 방안을 모색한다.

⑤ 공업입지와 관련하여 주변지역에 자원기능을 분담계획하여 지역발전을 도모토록 한다.

⑥ 각급 도시의 도시화 추세와 전망을 고려하여 지방도시의 중점육성과 도시기반의 개발정비방향을 설정하여 건전하고 쾌적한 도시생활이 유지되도록 하여 대도시 인근에 위성도시개발을 구상한다.

⑦ 도시와 농촌간의 지역격차를 해소하고 균형있는 발전과 소도시의 기능강화를 이룩할 수 있도록 취락지의 생활권 기준을 설정하고 취락지 정비모델을 구상하여 취락지 개발계획을 수립한다.

⑧ 교통운수 시설계획은 수송수요의 증가에 대처할 수 있는 수송시설의 확충과 수송체계를 확립할 수 있도록 도로, 철도, 해운, 항공 등 수송수요 및 분담률을 추정하고 이에 대한 교통수단별 수송능력 유통단지의 건설 및 교통사고 예방체계의 확충 정비계획을 수립한다.

⑨ 도시화 및 산업화에 따른 에너지 및 자원 수요는 증가 일로에 있는바 신축성 있게 대처할 수 있는 수요추정과 수급전망, 생산기반조성 및 지역 내 부존자원 생산 개발과 에너지 이용의 효율화와 소비절약 및 수급전망 계획을 수립토록 한다.

⑩ 정보화 시대에 신속하게 대처할 수 있도록 우편, 통신실태와 전화기 보유 대수를 추정하고 수요에 따른 공급이 원활하도록 유 · 무선통신시설 정비계획을 수립한다.

산업진흥 확충 · 정비계획은 전남의 특성에 부합하여 주로 농림 및 수산업 개발을 통한 개발에 대한 시설의 정비를 계획하고, 광공업을 통한 지역경제 활성화를 모색하고 있다. 세부적인 내용은 다음과 같다.

① 농림, 수산업 개발은 현황과 특성을 파악하여 식량수급의 안정과 농업생산 근대화 및 능률 제고를 위한 기본방향을 설정하고 소득증대를 꾀하고 복지향상과 유통개선 및 산지의 자원화와 산림보호, 보전, 수산업 진흥을 위한 방안과 기반시설을 정비 및 계획한다.

② 광공업개발은 전남도가 차지하고 있는 광공업 비중을 타도와 비교 분석하여 우위성과 특성을 살릴 수 있는 업종을 중점적으로 유치 및 육성하고 지역경제를 활성화하여 도시개발 및 토지이용상의 기능분담을 상호 유기적으로 일관성이 있도록 계획한다.

③ 수출진흥계획은 전남도의 과거 수출실적과 특성을 파악 분석하여 수출전략 상품을 적극적으로 개발하고 수출증대에 기여할 수 있는 품목을 중점적으로 육성할 수 있도록 계획한다.

④ 관광위락지, 개발에 있어서는 도내의 기존 관광지 및 관광 후보지 문화유적지 명승지 등 지역관광의 특성과 이용실태를 종합분석하여 관광자원의 잠재력 평가 발굴 및 개발 기본방향과 관광 유형별로 개발 정비계획을 구상하고 관광수요와 시설배치계획을 수립하여 도내는 물론 전국적인 차원에의 광역 관광권의 연계화를 도모할 수 있도록 한다.

생활환경 보전계획에 대해서도 주요내용을 간추리면, 주택건설계획은 점차 증가하는 택지수요에 대비하기 위하여 실태를 세밀히 분석하여 주택 및 택지수요를 추정하여 주택공급계획을 수립한다. 택지조성은 다량의 임목을 파손하거나 지형을 크게 변형시키지 않고 자연환경에 조화되도록 했다. 상수도는 인간의 기본적인 생활 수요이므로 복지사회 개발을 위한 상수도 시설 확충을 중점적으로 계획하여 장래 1인당 1일 급수량의 기존 목표를 대도시는 400리터 이상 중소도시는 300리터 이상, 읍 · 면 소재지역은 250리터 이상으로 정비하도록 했다.

하수도 시설정비로 쾌적한 생활환경을 조성할 수 있도록 현황을 종합 분석하고 지역별 정비 및 확충계획과 폐기물 하수처리를 위한 하수시설 확충계획을 작성하게 했고, 영산강, 섬진강 기타 하천 유역에 대한 수자원 이용 및 치수 방재시설 현황을 분석하여 수자원 활용 개발의 확대방안을 강구하고 장기 안목에서의 하천정비와 개발 및 치수 방제정비 계획을 수립하도록 했다.

3월 5일에는 전라북도가 건설부에 '도건설종합계획업무지시' 라는 제목으로

보고를 했다. 개략적인 내용을 살펴보면, 전라북도는 도종합개발계획수립을 위해 국토개발연구원에서 용역을 추진했으며 용역비는 1억 원, 용역기간은 1982년 1월 12일부터 6월 30일까지 실시할 예정임을 밝히고 있다.

전라북도 '도계획'의 목표는 80년대 복지사회 건설의 국정지표에 따라 지방진흥과 지역사회의 균형개발을 위하여 다원화되어 있는 각종 개발사업을 종합조정 체계화하여 80년대 제2의 도약을 위한 장기 지방진흥의 의지와 비전이 제시될 수 있도록 제5차 경제사회발전 5개년 계획과 제2차 국토종합개발계획, 기타 각종 국가주요계획과 연계된 하위계획으로서 복합성격을 띤 '도종합개발계획'을 마련하여, 도의 개발을 균형있게 하여 살기좋은 전북건설을 조기에 달성하는 것이었다. 계획수립의 범위는 전라북도 전역으로 5시, 13군이 계획의 대상지로 설정되었다.

이외에도 충청북도는 건설부에 2월 24일에 서울대학교 환경대학원 환경계획연구소에 용역비 7천 3백만 원을 투입하여 의뢰했다고 보고했다. 2월 27일에는 경기도가 도시과 지역계획계에서 '도계획' 수립을 위한 관련 용역을 4천만 원을 투입하여 준비 중이라고 보고했다. 경상북도 역시 영남대학교 새마을 지역개발연구소에 용역비 9천만 원을 투입하여 의뢰했다고 보고 했으며, 강원도는 도시및지역계획연구소와 계약하고 1차(19,200천원)로 1981년 12월 31일 보고서를 납품받았으며 당시 2차(8천만 원)을 투입하여 추진 중이라고 보고 했다.

윤희철(전남대학교)

18 1982 도건설종합계획 (2)

관리번호 : DA0760057
쪽　　수 : 206
생산년도 : 1982년
생산기관 : 건설부

이 문서철은 '도건설종합계획'의 수립에 관한 두 번째 문서철이다. 기간은 1982년 3월부터 7월까지이다. 주요 내용은 중앙정부의 요청 및 지시에 대한 각 도의 대처, 계획(안) 작성 및 검토를 위한 연찬회, 보고회, 공청회 개최 등의 활동을 수록했다. 각 도에서 계획수립에 관한 전문인력이 부족했기 때문에 관련 연구소 및 전문기업에 용역을 의뢰해서 수립한 내역이 나온다. 중앙정부 외에도 국토개발연구원(현 국토연구원), 국토건설종합계획심사회 등이 국토개발계획에 직접적으로 관여했고, 공무원 외에도 대학교수, 연구원 등이 이 계획의 작성에 참여했다. 또한 각 도의 계획이 상위계획인 국토건설종합계획에 부합하고, 각 도간의 균형을 조정하기 위해 협의와 심사조정을 진행했다.

1982년 3월 30일부터 31일까지 이틀간 충청남도 도청회의실에서 도계획 중간보고회가 개최되었다. 당초 일정이 도계획을 그 해 7월 15일까지 각 도에서 시안을 작성하고 도계획 심사조정반(국토개발연구원)의 심사조정, 관계부서 협의, 국토건설종합계획 협의를 거쳐서 10월말에 확정할 예정이었기 때문에 중간과정을 진단할 필요가 있었다.

각 도에서는 자체의 역량과 여건상 계획의 수립 자체가 어려웠기 때문에 대부분 외부 전문기관 및 단체에 용역을 의뢰했다. 그 상세한 내역이 이 문건에 포함되어 있다. 아래 표는 당시 용역의뢰 상황을 보여준다. 제주도를 제외한 모든

도가 연구원 및 각 대학 부설연구소 또는 관련 회사에 계획 수립에 관한 용역을 의뢰했다.

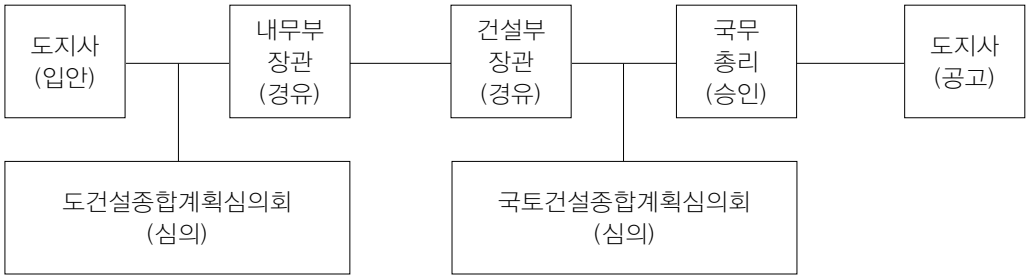
또한 이 회의에서 문제점이 한 가지 제기되었다. 바로 중앙정부의 업무지시가 중복되는 문제였다. 건설부와 내무부가 도계획 수립을 위한 이원적 업무지시를 한 것이다. 처음 지방종합개발계획 수립 기본지침을 내무부가 1980년 11월 15일에 시달했고, 이듬해 8월에 도계획수립 세부작성 지침을 역시 내무부가 시달했다. 하지만 1981년 12월 31일 제2차 국토종합개발계획이 확정된 전후인

【표 36】 각 도별 용역의뢰 현황

도별	용역회사	발주일
경기도	국토개발연구원(김의원)	82.3월 예정
강원도	도시및지역계획연구소(노융희)	81.10.19
충청북도	서울대학교 환경대학원 환경연구소(최상철)	81.11.1
총청남도	삼우기술단(이태양)	81.12.26
전라북도	국토개발연구원(김의원)	82.1.12
전라남도	삼안건설기술회사(김동주)	81.12.2
경상북도	영남대학교 지역계획및새마을연구소(윤병태)	81.11.20
경상남도	지방행정연구소(권순복)	81.12.2
제주도		82.4월말 예정

12월 9일에는 건설부에서 기본방향 및 지표를 제시하는 도건설종합계획 작성요항(I)을 시달했고, 이어서 이듬해 1월에는 건설부가 부문별 계획 작성요령이 담긴 도건설종합계획 작성요항(II)을 재차 시달했다. 따라서 일선행정기관에서는 혼란이 야기되었는데 이와 관련된 업무체계의 정리를 요구하고 있다.

이 회의에서는 국토개발연구원이 작성한 '도계획심사조정계획' 도 제시되었다. 그 내용을 보면, 도계획의 성격을 「국토건설종합계획법」에 의거하여 도지사가 입안하는 도단위의 건설종합계획이면서, 전국계획인 국토계획과 특정지역계획, 하위계획인 군계획의 중간에 위치하고, 상위 관련계획과 연계된 하위계획



【그림 36】 도건설종합계획의 수립절차

으로서 시군계획의 기본이라고 규정하고 있다.

또한 이러한 도계획 심사조정의 목적으로 제2차 국토종합개발계획 이념의 실천기반을 구축하고, 지역특수성과 제약성을 고려한 도계획의 실현성을 확보하며, 계획의 지역 간 연계성 도모 및 계획기법 및 내용의 질적 향상이라고 밝히고 있다.

심사조정반의 편성을 보면 건설부에 국토계획국장을 반장, 관련과장을 반원으로 구성하는 계획심사조정반을 설치하고, 국토개발연구원에도 같은 조직을 두도록 했는데, 국토개발연구원의 경우 전문가로 구성하되 도별(9개도 27명),

【표 37】 추진경위(1971년 3~1982년 3월)

시기	내용
1971년 3월	제1차 국토계획 수립 후 건설부에서 도계획작업 지침서 작성 시달
1971년 3~12월	각도에서 계획시안작성 당시 6차의 시안발표회를 개최하였으나 일선 행정기관의 인원부족 및 지방행정 형편상 도계획 작성 중단
1980년 8~1981년 4월	경기도 건설종합계획(안)작성(시범계획)
1980년 12월	국토계획연구원에서 도계획수립을 위한 “지역계획기법연구서” 간행배포
1981년 12월	제2차 국토계획 수립에 따라 당부에서 도계획작성지침시달 (도별 총량지표 제시)
1982년 2월 8일~12일	건설부, 국토개발연구원 주관 도 총무요원 교육실시

부문별(27부문 44명)로 이원적 조직으로 이뤄졌다. 1차 심사조정은 현지출장 조사에서, 2차 심사조정은 도가 제출한 계획안 심사를 통해서 하기로 했다.

심사조정의 기준은 계획수립절차, 계획체제, 부문별 심사, 보고서심사의 4가지 측면에서 살폈다. 첫째, 계획수립절차에서는 주민의식조사 및 공청회 등의 실시여부를 통해 계획수립의 민주성을 확인하고 지방정부의 개발의지의 유무를 보았다. 또한 도정자문단, 평가교수단의 의견 반영여부를 통해 계획수립의 전문성과 계획수립 접근방법의 타당성 여부를 살폈다.

둘째, 계획체제는 국가정책 및 상위계획의 이념과의 부합성 및 실천의지, 목표의 지역성, 실현가능성을 통한 목표설정의 타당성, 수단선택의 타당성, 목표와 수단 간의 연계성, 부문별 연계성의 타당성, 지역 '비전'으로써 평가성, 계획의 종합성 및 부문별 전문성의 반영, 관계법규의 저촉성을 확인하고자 했다.

셋째, 부문별 심사는 국토종합개발계획지표와의 일치, 사용한 자료의 신뢰도, 대안설정의 합리성, 시설물 규모의 적정성 여부, 투자우선순위의 합리성 여부를 검토하고자 했다.

넷째, 보고서 심사는 보고서의 체제, 적절한 축척의 지도사용, 도면 제작상 표기의 적절성을 보고자 했다.

그리고 4월에 협의회 개최를 계획했다. 도계획은 각 도에서 수립하지만 상위계획인 국토계획과의 연관성도 고려해야 했다. 또한 각 도별로 계획내용의 조정이 필요했다. 게다가 각 도에서는 처음으로 계획을 수립하기 때문에 당연히 시행착오도 예상할 수 있었다. 따라서 이러한 계획문제를 사전에 예방하기 위해 1차 합동보고회를 개최하여 '도계획'의 수립사항을 검토하고, 계획작성의 과정에서 계획작성 지침의 수용 상황도 확인하기 위해 협의회를 개최하고자 했다. 협의회는 이후 연찬회(硏鑽會)로 명칭이 변경되어 개최 계획이 수정되어 4월 29일부터 30일 이틀간 개최되었다.

5월 31일에는 4월 말에 개최된 연찬회에서 논의된 문제점을 국토개발연구원이 작성하여 건설부에 보고했다. 주요 사항은 크게 계획추진과 계획작성으로 구분되어 작성되었다. 상세한 내용은 아래 표와 같다.

【표 38】 도계획 수립과정에서 발생한 국토개발연구원의 의견

문제점	국토개발연구원 의견	소관부처
1. 계획추진상 문제		
가. 과업수행기간 조정문제	– 계획의 질적향상을 위해 적정기간 연장 필요(연찬회 협의사항)	내무부, 건설부
나. 성과물의 2중 제작문제	– 관계부처의 일정조정이 이루어지면 단일 성과물 제작 가능	내무부, 건설부
다. 성과물 제작기준(도면)	– 종합계획도면은 전체도면 (1:100,000)과 부분도면(1:25,000)의 2종으로 작성하되 「국토이용관리법」에 의거 작성고시된 토지이용기본계획 및 시행계획내용을 기본으로 종합계획도를 작성 – 채색 및 표기요령은 국토이용관리법시행규칙 도면 작성요령에 준함	내무부, 건설부
2. 계획작성상의 문제		
가. 상위지표의 수용문제	– 상위계획에서 결정된 지표와 내용의 원칙적 수용 – 지역의 특수사정에 따른 불합리한 사항은 정확한 산출근거자료와 함께 대안을 제시할 경우 검토하여 전국계획의 조정기획에 반영	
나. 기준년도 적용문제	– 계획의 기준년도는 1980년, 목표년도는 1991년, 중간년도는 1986년을 적용	
다. 「국토이용관리법」의 토지이용계획과의 관계	– 도계획의 집행을 위해 토지이용계획이 수립되는 것으로 「국토이용관리법」에 의한 토지이용계획이 수립된 지역은 이를 기본적으로 수용하고, 미수립된 지역은 도계획이 토지이용계획 수립의 기초를 제공	건설부
라. 유보된 상위관련계획	– 계획작성시점을 기준으로 확정된 내용만을 수용	
마. 지방재원의 예측곤란 및 한계	– 시계열에 의해 조달가능 재원을 예측하고 조달가능 재원의 범위 내에서 계획작성 및 사업선정	
바. 지역 간 협의 문제		내무부, 건설부
사. 행정구역 조정 전제 여부		내무부
아. 지방소도시의 승격전제 여부		내무부

국토개발연구원은 각 도별로 추진현황에 대해 발표했는데, 이에 대한 내용과 문제점을 요약해서 정리해서 보고했다. 그 내용 중 몇몇 도에서 제기된 문제를 살펴본다. 경기도는 1980년 8월에 계약을 체결하여, 이듬해 8월 최종계획안의 작성을 완료했고, 건설부 승인을 신청했으나, 상위계획인 국토건설종합계획의 확정시까지 유보된 상태였다. 경기도 계획(안)은 신국제공항계획의 입지, 한강

수운계획, 올림픽계획 등의 상위계획이 미확정된 상태였기 때문에 도계획에 관련 사항을 반영하기가 어려웠다. 이러한 상위계획과 별도로 각종 사업주체가 다양하여 이를 종합적으로 조정하기가 곤란한 문제도 제기되었다.

강원도는 1981년 10월 30일에 계약이 체결되었다. 연찬회 당시 공정률은 80%나 되었지만, 다수의 문제점이 지적되었다. 국토건설종합계획상의 인구나 경제지표가 과다하게 책정되었고, 토지이용구상도 비현실적이었다. 지역의 특성상 개발과 보전이 상충되어 공원지정 및 개발의 조정이 어려웠다. 하수처리장의 경우도 건설 및 운영재원이 부족했고, 건설 이후 이익은 타 지역에 전가되는 문제도 제기되었다.

충청남도는 1981년 11월 26일에 계약이 체결되었다. 이곳도 유사한 문제점이 제기되었는데, 국토건설종합계획의 지표수용에 한계를 가진 것과 도계획의 범위가 불명확한 점이었다. 신공항의 입지, 서울~대전 고속전철 노선 등이 미확정된 상태임에도 계획 내에 포함시킨 것도 문제였다. 또한 대전을 과대 육성하여 도의 균형개발이 곤란한 점도 지적되었다.

대부분의 도 계획(안)이 지적받은 공통적인 내용은 부문별 상위개발지표의 미비, 지방재정규모의 문제, 도계획의 성격 및 범위가 불명확한 점, 과업수행기간이 부족한 점 등이 지적되었다.

도계획 수립을 위한 종합토론도 있었다. 중앙정부의 관료, 국토개발연구원의 관련자들이 주도하여 진행되었다. 따라서 주 내용은 도계획을 상위계획에 부합하여 작성하였는지 여부와 계획수립 절차상의 기준연도 문제, 각종 지침에 따른 계획수립의 여부 등에 중점을 두고 이뤄졌다. 토론에서 논의된 세부적인 내용은 아래와 같다.

• 백철기(교통부 국민관광과장)

– 교통부 관광정책방향은 「관광사업법」 개정으로 교통부장관 지정관광지와 도지사 관광지정지를 종합하여 일원화할 방침이다. 이는 도지사가 많은 곳을 지정해놓고 개발이 부진하기 때문이다.

– 5차 5개년 계획상 관광지 45개소를 개발할 계획이므로 각도에서 이 계획을 참조하여 구체화해야할 것이다. 또한 관광지정지 중 불요한 곳은 해제 또는 정비해야할 것으로 이에 대한 조사가 요청된다.

• 이정식(국토개발연구원 수석연구원)

– 기준년도 적용의 문제는 국토계획과 같이 1970년을 기준으로 적용함이 타당하다.

• 남구희(농수산부 기획예산담당관)

– 농수산부문은 5차 5개년 계획 및 농업용수개발, 식량수급계획, 축산계획 등이 중앙에서 작성되어 있으므로 이들 계획을 지역에서 수용 및 구체화하고 지역특성을 고려한 특정한 지역사업을 지정 범위 내에서 지원할 것이다.

– 특히 지역계획에서는 영농 후계자 육성 유동개선 등에 역점을 두어야 할 것이다.

• 김태연(경제기획원 투자계획과장)

– 5차 5개년 계획에는 86아시안게임과 88올림픽 계획이 반영되지 않았기 때문에 보완계획을 부문별로 작성 중에 있다.

– 그러나 이러한 전국적 계획은 기존 시설 이용을 구체화하고 기존 계획 실현에 박차를 가함으로 신투자를 억제하고 이것이 지역적으로 너무 세분되면 투자과잉을 초래한다.

– 따라서 도계획에서는 중앙의 관련 계획이 수립되면 그 방침에 따라야 할 것이다.

– 도계획은 국가계획의 효율적 집행을 위한 수단적 성격을 띠므로 신규사업을 억제하고 국가재정지원 규모나 지방재정능력에 맞게 수립되어야할 것이다.

– 유보된 국가계획은 현재 타당성 등을 검토 중에 있으므로 확정되는 대로 도에 통보할 것이다.

– 농외 소득 증대방안은 현재 세계은행차관으로 KDL에서 연구중이다.

• 이준영(교통부 조정과장)

– 수송망계획이 지역계획의 골격을 이루기 때문에 확정된 정부 계획을 지역적으로 활용해야할 것이다. 즉, 지역에서는 역세권개발 및 기존노선 접속개발 그리고 유통기지 조성계획 등이 바람직하다.

– 특히 철도이전 문제 등은 국가경제면과 주민생활 편익측면에서 바람직하지 못하므로 기존 철도망을 최대한 이용할 수 있게 해야 한다.

– 지역 간 교통시간, 비용보다 지역 내 교통시간 비용이 과다함으로 지역 내 교통시스템 개선에 배려를 요한다.

– 구체적 개발사업은 수용부문 능력을 신중히 검토하여 작성하고 민자유치의 필요가 있으면 이를 위한 여건을 조정하도록 해야한다.

– 올림픽과 관련한 국가계획의 기본적 변경은 고려치 않고 있으며 주로 철도연변정비, 기존역사개량, 관광인력배양 등에 역점을 두고 있으므로 도 계획이 크게 영향을 미치지 않는다.

• 김영달(산림청 경영계획 담당관)

– 산림계획은 '79~'88년의 10개년 계획이 작성되어 있다. 그리고 지역별로 지역산림계획이 작성되어 있으므로 도계획에 반영되어야할 것이다.

– 산림투자는 40년 정도 장기계획을 요함으로 중간의 계획변경이 없어야 한다. 산림의 토지전용을 막기 위하여 전용지역을 확정하여 1:25,000도면에 작업하고 있는 중이므로 이를 참조해야할 것이다.

• 심상훈(건설부 지역계획과장)

– 토지이용계획도는 1:25,000도면으로 통일할 것
– 기타 문제는 지역별로 의견을 통합하여 통일된 기준을 작성하여 하달할 것이다.
– 성과품은 국토계획심의회의 심의, 확정 후 제작해야할 것이다.

• 최진호(국토개발연구원 수석연구원)

– 도인구 추진방법은 먼저 EPB 추계치를 전국인구로 수용하여 확정한 후 이와는 달리 시군별 추계를 추세분석과 도시기능과 성장잠재력, 전략적 위치 등을 고려하여 추계하고 대도시 인구 억제시 농촌인구 파급예상지역을 선정하여 50개 시인구를 확정하고 군부는 인접도시와 인접군을 potential model에 의해 추계하여 향후 국토여건변화를 고려하여 취합한 것이 도별인구이다.

– 국토계획상의 인구지표는(1980년치) 누락분을 고려하여 상향조정하였으므로 센서스통계와 불일치한다.

– 따라서 국토계획의 인구지표는 추세에 의한 인구추정과는 차이가 생기나 국토개발의 정책적 의제를 수용해야 하므로 원칙적으로 상위계획지표를 도계획에서 수용하고 극히 불합리할 경우 근거와 함께 수정을 요구하면 조정기회에 조정할 수 있다.

• 서창원(국토개발연구원 주임연구원)

– GRP는 계획수립에 있어 내생적 변수(공급측면의 개발지표)에 대한 외생적변수(수요측면)이다. 수학적모델의 외삽적 방법 또는 델파이 방법, 또한 귀추방법에 의해 이를 전망하는데 이것은 가정에서 출발하므로 총량접근방법과 비교하여 오차가 있을 수 있다.

– 국토계획에서는 GRP에 영향을 미치는 요인에 의해 지역격차를 해소하기 위하여 예측, 배분되었으므로 지역적 추계와는 다소 차이가 있을 수 있는데 정책적으로 결정된 지표로 원칙적으로 추후 조정기회에 검토, 조정할 수 있을 것이다.

• 진만현(내무부 지역정책과장)

– 지역 간 조정문제는 5~6월경에 제기된 문제에 따라 관련부처, 관련도간 협의하여 조정할 것이다.

– 건설부와 내무부의 과업지침은 원칙적으로 기본방향은 같은 것으로 이해된다. 다만 건설부는 국토건설분야가 강조되었는데 지방정부는 종합행정을 함으로 산업, 경제, 사회, 문화의 모든 분야가 계획에 포함되어야할 것이다.

– 보고서의 일원화 문제는 관련부처와 협의하겠다.

– 과업기간 조정은 각도의 의견을 취합하여 불가피하다고 인정되면 연장하겠다.

• 박청권(건설부 국토계획국장)

– 도계획 확정절차는 도에서 최종 시안을 마련하여 관련부처의 검토 및 국토개발연구원의 조정을 거쳐 대통령에 보고한 후 국토계획심의를 거쳐 확정될 것이다. (11월말까지 확정공고 예정)

– 부처 간 이견은 건설부 지침에 원칙적으로 따르고 사회개발부문은 보완하면 해결될 수 있다.

– 도계획의 성격, 범위는 도계획이 전국계획을 구체화하는 것으로 도지사의 관할 범위내에서 수록하되 재정능력에 부합되어야 한다. 전국계획에서 책정된 내용은 지역적으로 이를 발전시켜 구체화해야 한다.

– 계획구속력은 집행가능한 도정부 단위의 계획으로서 접근 시민을 구속하는 것이 아니라 시행단계에서 토지이용계획의 작성으로 구속하게 된다.

– 국가계획의 지표수용은 현 시점에서는 그대로 수용하며 시행하고 이후 조정기회를 갖는 것이 바람직하다.

– 지역재정 예측은 과거추세를 기준으로 추계하는 방법이 최선이다.

– 계획기법적용의 문제는 KRIHS(국토개발연구원)와 긴밀히 협의할 것.

• 김의원(국토개발연구원장)

– 도계획의 효과는 도지역의 개발질서 부여, 개발질서에 따른 투자 우선순위 결정, 하위계획에 대한 지침, 행정능률의 제고, 지역주민의 향토애 고취 등을 기대할 수 있다.

- 과업수행기간의 문제는 관련부처와 협의하여 연장하여 계획의 질을 높이는 방향으로 노력하겠다.
- 상위계획의 지표수용에 극히 불합리한 지역은 대안을 타당한 근거자료와 함께 제출하면 검토, 조정가능토록 하겠다.
- 계획성과물은 단일하게 작성토록 하겠다.
- 성공적인 계획 작성을 기대하며 본회의는 지역 간 정보교환 및 지역사정 파악, 그리고 향토에 대해 깊이 생각할 수 있는 기회를 제공하였다는 점에서 성과가 컸다고 평가한다.

6월 12일에는 '도종합개발계획수립 촉구' 라는 제목의 공문이 건설부에서 각 도로 전달되었다. 지시사항은 크게 2가지 이었다. 하나는 용역보고서 제출에 관한 내용으로 제출기한을 7월 31일로 했다. 제출부수는 100부로 하고 요약본, 본편, 자료편으로 작성하도록 했다. 도면 제작은 전체 도면은 1:100,000, 부분 도면은 1:25,000으로 하며, 채색 및 표기는 「국토이용관리법」 시행규칙의 도면 작성요령에 준하도록 했다.

다른 하나는 공청회 개최에 관한 것이었다. 모두 6월 중에 완료하여 일정이 결정되면 건설부로 통보할 것을 요구했고, 도별로 각각 2회씩 실시하여 주민의사를 최대한 반영할 것을 주문했다.

1982년 6월 26일에는 국토개발연구원이 제1차 심사조정결과를 건설부에 제출했다. 각 도가 작성하여 제출한 계획(안)이 심사조정의 대상이었다. 각 도에서 제출된 서류 중 경기도의 내용을 예시로 소개한다.

⑴ 도 계획심사조정의 목적

현재 각도에서 작성하고 있는 도계획이 지역주민의 의사를 집약한 지역의 자주적인 계획인 동시에 전국계획의 지역적 실천수단성을 확보하고 하위계획인 시·군계획의 기본을 갖춘 충실한 계획이 되리라 믿으나, 본 계획 수업을 보다 효율적으로 추진하기 위하여 국토개발연구원에서는 다음과 같은 목적으로 도시계획 심사조정업무를 수행하고 있다.

- 제2차 국토계획을 비롯한 확정된 상위계획이념의 지역적 실천기반 구축
- 지역특수성과 제약성을 고려한 계획의 실현성 확보

- 계획의 지역 간 연계성 도모
- 계획작성 기법 및 계획 내용의 질적 향상

(2) 제1차 심사조정의 대상 및 내용

이번의 제1차 심사조정은 주로 지난 4월 29~30일 대전에서 개최된 바 있는 "도 계획 수립을 위한 연찬회"에서 발표된 계획내용과 각 도에서 제출된 자료 "도종합개발계획 추진개요"를 근거로 하여 행해졌다.

그 범위는 계획의 기본 전제와 방향, 목표와 개발전략, 그리고 인구, 경제 등 주요지표의 설정에 한정하였고 이러한 내용의 검토에 있어서는

첫째, 확정된 상위계획의 이념과 지표의 수용, 발전
둘째, 이를 근거한 지역적 실천방향 설정에 초점을 두었다.

물론 이번 제1차 심사조정에 있어서 자료의 불충분으로 세부적인 계획내용의 파악이 어려웠고, 또 그간에 계획작성이 상당히 보완, 발전되었으리라 여겨지지만, 이번 심사조정의 결과는 계획작성의 기초부문에 해당하는 것으로 앞으로의 부문별계획, 투자계획 등 세부계획의 작성을 위한 지침이 되기를 기대한다.

아울러 추후 행해질 제2차 심사조정은 최종계획안에 대하여 각 부문별 심사조정을 포함하여 세부적으로 이루어질 것인바, 이러한 일련의 과정을 통하여 보다 완벽한 도계획이 수립되는데 본 심사 조정결과가 기여하게 되기를 바란다.

(3) 심사조정결과

① 계획의 전제 및 기본방향

- 경기도는 수도서울을 중핵으로 한 주변지역인 만큼 국토계획이나 수도권정비계획 등 이미 확정된 계획에 따르는 많은 제약이 당연히 존재하는 만큼 하위계획인 도계획으로서의 입장과 관계를 명확히 하는 전제와 방향의 설정이 바람직함.

  예: 1) 서울 중심의 단일 대도시 생활권으로서의 면 및 군, 읍 등 하위생활권 중심지의 주민생활 안정을 위한 개발방향의 설정

  2) 동부 및 북부의 상대적 낙후지역에 대한 개발방향 설정

- 대도시 연담도시화 확대에의 대비 및 농지의 보전 및 농민의 소득향상을 위한 겸업화 및 원예, 낙농의 기업화 계획 등의 도 자체적인 적극적 개발의지의 표출이 필요할 것으로 판단됨.

② 기본목표

- 목표설정에 있어서 이미 결정된 5대 정비전략권을 전제하고 있으나 도시화 경향에

따라 중심에서 주변지역으로의 점진적 개발전략을 고려한 개발목표가 설정되는 것이 바람직함.

– 도전역에 걸쳐 지역의 계층적 중심과 주변지역의 생활권 구상을 도입하여 목표에 반영할 수 있도록 함이 바람직함.

예: 1) 개발유보의 계획지구라 할지라도 서울의 근거리지역은 개발이 진행되고 있으며 하위생활 중심지도 개발의 필요성이 고조되고 있으므로 구분선만으로 권역을 동일시하거나 동일 목표를 취하면 다소 문제가 야기될 것으로 전망됨.

③ 주요지표

– 주요지표에 있어서는 전국계획의 지표를 수용하였음.

1) 경기도

경기도의 계획(안)에 대해 경기도가 수도 서울을 중핵으로 한 주변지역인 만큼 국토계획이나 수도권정비계획 등 이미 확정된 계획에 따르는 많은 제약이 당연히 존재하기 때문에 하위계획인 도계획으로서의 입장과 관계를 명확히 하는 전제와 방향의 설정하도록 했다. 이러한 예로 서울중심의 단일 대도시 생활권으로서의 면 및 군, 읍 등 하위 생활권 중심지의 주민생활 안정을 위한 개발방향의 설정하고, 동부 및 북부의 상대적 낙후지역에 대한 개발방향을 설정하도록 했다.

또한 대도시 연담도시화 확대의 대비 및 농지의 보전 및 농민의 소득향상을 위한 겸업화 및 원예, 낙농의 기업화 계획 등의 도 자체적인 적극적 개발의지의 표출이 필요할 것으로 판단했다.

기본목표의 수정도 권고되었는데, 목표설정에 있어서 이미 결정된 5대 정비전략권을 전제하고 있으나 도시화 경향에 따라 중심에서 주변지역으로 점진적 개발전략을 고려한 개발목표가 설정되는 것이 필요하다고 보았다. 또한 도전역에 걸쳐 지역의 계층적 중심과 주변지역의 생활권 구상을 도입하여 목표에 반영하도록 했다. 이러한 이유로써 개발유보의 계획지구라도 서울의 근거리지역은 개발이 진행되고 있으며 하위생활 중심지도 개발의 필요성이 고조되고 있으

므로 구분선만으로 권역을 동일시하거나 동일목표를 취하면 다소 문제가 야기될 것으로 전망된다고 의견을 표명했다.

2) 강원도

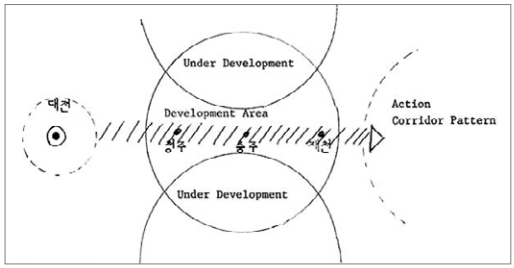
강원도의 계획(안)은 세 가지 부문에서 지적이 이뤄졌다. 첫째, 목표와 기본방향에서 목표 설정을 너무 포괄적이고 추상적으로 설정하고 있어서 이를 수정하여 지역특성과 제약에 대한 분석내용이 반영하여 구체화함이 바람직하다고 밝히고 있다.

둘째, 개발정비 전략에서 권역을 개발촉진지역, 개발정비지역, 정비보완지역, 보전우선지역, 특수개발지역의 5곳으로 구분하고 있는데, 지역 및 도시간 연계개발 전략이 보완하도록 방안을 제시하고 있다.

셋째, 총인구 예측도 전국계획에서 2054천명으로 산정하고 있는데 반해 도계획이 1988천명으로 낮게 산정하는 점, 지역경제(GRP)전망도 전국계획지표에 비해 1986년 3,560억 원, 1991년 3,870억 원으로 낮게 책정된 점을 지적하면서 전국의 계획지표를 수용할 것을 권고 하고 있다.

3) 충청북도

충청북도의 계획(안)에 대해서도 몇 가지 개선이 필요함이 제기되었다. 첫째, 계획내용에서 생활권의 구분을 실시한 것에 대해 지역분석의 대안으로서 필요성은 인정되지만 명칭, 지역범위 등 구분이 전국계획과 별도로 작성되어 수정해야 한다. 둘째, 주민의식조사는 실시되었으나 (1981.12.6~12.24) 그 구체적인 분석방법 내용 등이 수록되어 있지 아니하므로 그 결과가 계획내용에 반영여부를 검토하기



【그림 37】 국토연구원이 제시한 정주공간 모형대안의 예시

곤란하기 때문에 추후 관련 사항이 제시되어야 한다. 셋째, 상위계획의 수용은 전제에 제시되고 있으나 도계획의 차원에서 다루어야할 2차적인 과제와 문제에 대한 접근이 필요하고 이를 위한 지역특성 파악이 선행되어야 한다.

4) 충청남도

충청남도의 계획(안)도 계획의 기본전제, 목표와 개발전략모형, 주요 계획지표의 세 가지 측면에서 수정을 권고하고 있다. 이 계획이 계획의 기본전제로서 국가전체의 상위관련계획인 제5차 경제사회발전 5개년 계획과 제2차 국토종합개발계획의 목표와 전략 및 국민생활의 전망이 제시되어 있지만 계획수립을 위한 기본전제를 명시하지 않은 점을 지적했다. 따라서 개발구상이 기본전제를 세우는데 4가지를 제시했다.

첫째, 지역의 자연, 문화, 사회, 경제적 특성과 현황을 분석하여 개발의 잠재력과 제약 등의 전제를 제시함이 바람직하다. 둘째, 주민의식조사 결과 중 개발과제와 개발의 기본방향 설립에 직접적으로 관련이 되는 주요한 내용을 서술하여, 전체적인 계획에 주민의 의사가 어떻게 반영되어 있는가를 분명하게 보여줄 것을 주문했다. 셋째, 상위 관련계획 중 충남에 대한 구체적인 내용은 별도로 구분하여 상술하도록 했다. 넷째, 충남이 전국계획에서 차지하는 역할을 부각시키는 것을 요구했다. 예를 들면, 대전이 서울의 국제적 기능을 분담하고, 신공항건설, 수도권이전 산업유치 등을 통한 1차 성장거점도시로써의 역할을 하는 제2차 국토계획의 내용을 담도록 한 것이다.

목표와 개발전략모형에 대한 문제제기를 살펴본다. 첫째, 설정된 지역개발모형과 3개 개발모형 대안과의 관계가 불분명하다. 따라서 3개 대안의 장 · 단점에 근거해서 어느 대안이 가장 바람직하고, 이를 단계적으로 추진하는 방안을 개발모형의 설정을 근거로 구체적으로 언급하는 것을 주문했다. 둘째, 설정된 개발권과 지역생활권의 범역이 불일치이다. 서천군이 국토계획의 지역생활권에는 대전권에 귀속되지만 개발권은 홍성군에 귀속된 것이다. 셋째, 토지이용

구상에서 지목별 토지이용 구조변화의 전망 중 토지의 전용 관계를 나타내는 표가 필요하다고 지적했다.

주요계획지표는 몇 가지 준비가 미비한 자료를 지적했다. 기준연도인 1980년의 인구를 제시하도록 했다. 또한 시급 도시별 상수도 공급 계획과 주택공급총수가 전국계획과 다르기 때문에 수정할 것을 권고했다.

5) 전라남도

전라남도의 계획(안)에 대해서도 몇 가지 문제점을 지적했다. 첫째, 자연적 특성이 언급되어 있으나 도시의 분포 및 지역산업발전과의 연계성 분석에 관해서는 다소 보완되어야 한다. 또한 사회적 특성이 요약되어 있으나 지역산업, 생활환경, 복지수준, 사회간접자본시설 등이 전국의 평균수준보다 낮은 것에 대한 구체적 요인분석이 필요하다.

둘째, 전라남도가 수용해야할 주요 상위계획사업은 성장거점도시개발(광주, 목포, 순천)과 광양만 산업기지건설, 88올림픽고속도로건설, 호남선복선화, 고속도로 4차선화, 목포항개발, 국도 100%포장, 4개국립공원개발 및 영산강유역 농업개발, 주암댐건설 등이기 때문에 이러한 계획사업은 부문별계획 수립시 구체적 연계분석이 되겠지만, 계획의 전제로서 포괄적인 제시가 필요하다고 명시했다.

이러한 문제점과 달리 몇 가지 사항에 대해서는 좋은 평가도 있었다. 총인구와 도시별 생활권별 인구는 전국 계획치를 수용하였으며, 수용에 앞서 과거의 자연추세를 감안한 인구 추계를 시도하여 '피드백'을 도모했다. 국토계획에서 제시한 총량을 수용하여 산업구조와 고도화를 전망한 산업별 배분을 도모했고, 산출기초자료가 없어 판단에 어려움이 있으나 구조의 고도화 전망은 바람직하다고 보았다.

주요지표의 수용, 국토계획과 도계획의 비교

① 총인구 및 시별인구(단위 : 천인)

구분	1980		1986		1991	
	전남도	국토계획	전남도	국토계획	전남도	국토계획
총인구	3,779	3,848	4,059	–	4,424	–
광주시	728	741	1,000	–	1,300	–
목포시	222	226	275	–	350	–
여수시	161	164	205	–	250	–
순천시	114	116	154	–	200	–

② 지역총생산(단위 : 10억원, %)

구분	1980		1986		1991	
	전남도	국토계획	전남도	국토계획	전남도	국토계획
계	3,000	2,862	4,300	4,294	6,100	6,104
농림수산(%)	31.3	40.0	28.7	–	22.3	–
광공업(%)	30.1	20.5	33.5	–	43.0	–
사회간접 및 보전(%)	38.1	39.5	37.8	–	34.7	–

6) 전라북도

전라북도의 심사조정 결과는 총 8가지 분야로 정리된다. 주 내용은 지역분석, 주민의식 구조파악, 개발목표, 개발방향, 정주권 구상, 계획지표, 상위계획과의 관계, 부문별 계획으로 구성되었다.

① 지역분석

지역의 자연적, 경제적, 사회적 특성과 배경 그리고 제약조건에 대하여서는 결과만이 제시되어 있으나 부분별 현황 및 내용을 검토할 때 충분한 조사가 되어 있는 것으로 판단됨.

② 주민의식 구조파악

주민의식 구조의 파악을 위한 주민의식 조사는 실시되어 결과가 제시되어 있으나 조사방법이나 타당성에 대한 적정여부는 보고서에 충분한 자료가 제시되지 않아 평가가 곤란한 것으로 사료됨.

③ 개발목표

계획의 기본목표에 있어서는 일부 포괄적이고 추상적이어서(예 : 지역주민의 안정되고 풍요한 생활영위) 목표달상에 대한 구체적인 평가가 곤란할 것으로 생각됨. 그러나 정책에 있어서는 구체적 방향이 제시되어 있음.

④ 개발방향

개발방향은 정비전략권과 개발지구를 설정하여 권역별 또는 지구별로 제시되어 있으며 제2차 국토계획에서의 도별 개발방향을 수용하고 있음.

⑤ 정주권 구상

정주권 구상을 위한 생활권 설정이 미흡하므로 새로이 체계화하고 생활권과 개발계획 지구와의 관계를 분명히 하는 것이 바람직함.

⑥ 계획지표

제2차 국토계획에서 제시된 일부는 그대로 수용하고 있으나(예 : 총인구, 시군별 인구) 일부는 수정되어 있음(예 : 지역총생산, 토지이용, 주택공급) 특히 토지이용의 경우 총면적에서도 상위지표와 다를 뿐 아니라 용도별 면적에서도 다소 차이가 있음.

또한 농경지 면적의 합계 및 지역총생산에서도 상위지표와 차이가 있으므로(지역 총생산의 경우 약 20%) 이들에 대한 수정 또는 정당성이 설명되어야 할 것임.

⑦ 상위계획과의 관계

상위계획과의 관련에 있어서 개발방향이나 대규모 사업은 그대로 수용이 되어 문제가 없다고 보나 국가적으로 추진되어야 할 대규모 사업이 추가로 포함되어 있으므로 이에 대한 재고가 요망됨(예 : 응당댐, 대규모 간척).

⑧ 부문별 계획

부문별 계획에 있어서는 현황, 문제점, 기본방향이 상위계획과 관련되어 제시되어 있으나 구체적인 계획내용이 완성되지 않았으므로 현 단계에서는 평가가 곤란함.

7) 경상북도

경상북도의 도계획(안)에 대한 총괄적인 평가를 보면, 다음과 같이 지적하고 있다.

먼저 계획의 전제, 목표, 전략, 지표와 관계된 구체적인 자료, 즉, 경북의 경제적 · 사회적 · 물리적 여건에 대한 충분한 자료의 제시가 없다. 그리고 주민의식조사 결과 및 각종 지표의 작성기법, 기준이 설명되지 않아 충분한 검토가 불가능한 것으로 판단된다. 또한 지표의 제시 역시 인구배분, 취업자 수, 총생산에 그치고 있어 생활 환경 등 여러 분야에 걸친 보완작업이 필요하다고 보고 있다.

도계획에 포함된 "국토계획과 도계획의 인구배분비교" 표를 보면, 일부 수치를 제외하고 대부분 국토계획의 수치에 미달된 것을 볼 수 있다. 게다가 인구배분이 대구권에 약간 치우친 경향도 확인할 수 있다.

【표 39】 국토계획과 도계획의 인구배분비교(경북권역별 인구규모 / 국토계획인구)

(단위 : %)

구분	1970	1980	1986	1991
대구권	105.5	98.2	100.8	105.1
안동권	98.5	97.9	95.0	90.7
포항권	98.2	98.2	99.6	102.5
영주권	98.2	98.4	98.8	92.3
점촌권	98.2	98.2	98.1	96.5

8) 경상남도

경상남도의 '도계획' 역시 기본전제, 개발목표, 개발방향의 측면에서 유사한 내용에 대해 수정을 권고 받았다. 그런데 경상남도 계획(안)의 경우는 주요 도시별로 개발방향과 정주권 설정에 대해 타 도와 달리 상세한 지적을 하고 있다.

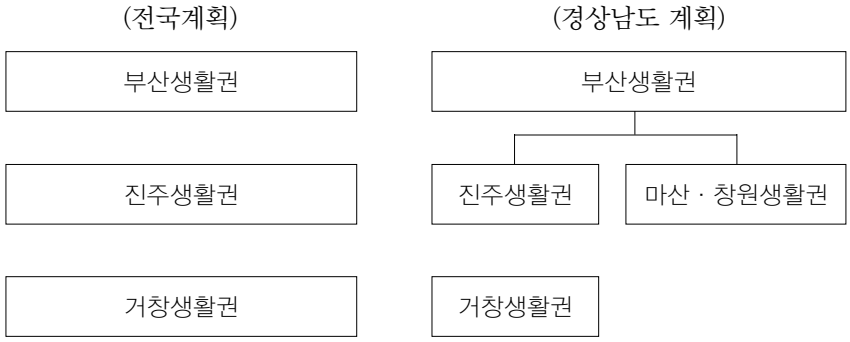
• 주요도시별 개발방향

1) 마산 : 유통기능강화를 위한 항만의 하역능력제고에 대한 고려가 요청됨.
2) 창원 : 도시계획지역의 용도지역 구분 중 중공업지구와 계열공업지구 지정은 「도시계획법」과 불일치함(「도시계획법」 제18조 참조).
3) 진해 : 한려수도의 중심지로의 개발방향은 진해의 지리적 위치상 충무가 적지로 생각됨.

4) 울산 : "도시기반의 무한한 잠재력 보유"는 개발방향이라기 보다 도시여건으로 보이며, 특히 "무한한 잠재력"은 너무 강한 표현으로 보임.

5) 거창 : 88올림픽고속도로 준공 후, 주변지역의 시장 중심지로서의 기능 상실이 우려되므로 이에 대처할 수 있는 개발방향 정립이 필요할 것으로 판단됨(예 : 농산물 및 기타 생필품 유통 기지화 추진).

• **정주권 설정**



1) 도청소재지가 된 창원과 마산을 중심으로 한 단일 생활권의 분리는 가능할 수도 있으나 전국적인 차원에서 이미 그 내용이 검토되어 제2차 국토계획에서는 부산~진주~거창 지역 생활권으로 구분되어 있음.

2) 마산, 창원 생활권의 분리에 대한 구체적이고 타당한 근거 제시가 요망됨.

3) 마산, 창원 생활권의 분리는 상위계획 수용이라는 계획의 전제와 일치하지 않음.

윤희철(전남대학교)

Chapter Ⅱ

19 1983 도건설종합계획 (3)

관리번호 : DA0760062
쪽　　수 : 339
생산년도 : 1983년
생산기관 : 건설부

이 문서철은 도계획 수립과정에서 작성된 문서를 편철하여 1982년 9월부터 1983년 7월까지 진행된 사항을 담은 것이다. 주 내용은 제출된 도계획(안)에 대해 심사조정보고를 개최하여 관련 내용의 수정 및 조정을 담고 있다. 따라서 계획과정에서 진행된 논의와 변화에 대해 상세하게 살펴볼 수 있다. 또한 각 관련기관에 계획(안)에 관한 의견을 조회하였는데, 국방부, 철도청 등이 제출한 의견이 여기에 포함되었다. 이와는 별도로 애당초 계획했던 기한 내에 각 도에서 계획 수립이 진행되지 않아서 수차례에 걸쳐 계획수립을 촉구하는 공문을 건설부에서 발송하기도 했다.

1982년 9월에 제출된 강원도와 충청남도의 계획(안)의 심사조정 보고회를 개최했다. 강원도에 관한 사항을 살펴보면, 건설부는 도계획이 향후 10년간 도정의 지침이 되어야 하므로 실현불가능한 희망을 나열하기 보다는 추세에 따른 재정규모를 예측하고 그 범위내에서 도지사가 실현가능한 계획안을 작성해야 함을 지적했다. 또한 계획작성에 있어서 관련 부처의 자료를 적극적으로 수집하여 수용하고 사업시행주체를 국가와 도로 명확히 구분해야 하고, 모든 지표는 상위계획과 일치시키고 국토개발연구원의 심사조정 결과를 충실히 반영할 것을 지시했다.

이 계획(안)에 대한 종합의견은 다음과 같다. 첫째, 계획의 구성은 대체적으로

짜임새가 있으나 전반적으로 현황분석에 치우친 반면, 향후의 계획내용에서 상대적으로 다소 미흡한 부분이 발견되고 있다. 둘째, 일부 지표를 제외하고는 상위관련계획의 내용을 비교적 충실히 반영하고 있으나, 이러한 상위계획의 추진에 따라 파급이 예상되는 지역적 문제에 대한 계획의 발전적 전개가 필요한 것으로 판단된다. 셋째, 86아시안게임, 88올림픽으로 인해 강원도의 관광자원이 더욱 부각될 것으로 예상되기 때문에, 이에 대한 참신하고도 구체적인 계획은 앞으로 국가적 사업을 효과적으로 유치하는 기초가 될 수 있으므로 중점적으로 배려하여야 할 것이다. 넷째, 수자원과 같은 자원배분의 문제에 있어서 인접 경기도 및 충북, 경북 지역과의 지역 간 연계문제를 신중히 고려해야 할 것이다.

또한 이 계획에 관하여 추후 조정을 요하는 사항을 여러가지 나열했다.

1. 토지이용계획에 있어서 현황 분석에 따라 기간 중 해결되어야 할 기본과제 및 이를 위한 기본방향의 설정을 뚜렷이 해야 할 것임.
2. 도시개발계획에 있어서 개별 도시의 개발방향 설정에 대한 근거가 미흡하므로 도시별 개발방향의 제시가 필요하며, 도계획상의 도시개발계획은 도 전체로서의 도시체계구성에 중점을 두어야할 것임.
3. 항공수요의 예측이 과다하게 책정되어 있으므로 이에 따라 국제공항건설계획은 재고되어야 할 것임.
4. 강릉 및 원주의 역 이전계획은 과거의 타 지역 역이전 사례에 비추어 정밀한 타당성 검토가 선행되어야 함.
5. 세말~강릉간 고속도로의 4차선 확장은 지형여건상 문제가 있으므로 주변도로망의 확충정비에 따라 교통량의 분산을 유도하는 것이 바람직함.
6. 현행제도상 여가공간에 대한 법적 구분이 있으므로 제도에 상응토록 구분하여 계획함이 투자 및 실질적 개발의 효용성이 있을 것으로 판단됨.
7. 전국계획 관련사업인 "자연탐방로계획"과 주요관광지를 연계시키는 "루트" 계획 및 시설물의 지역적 안배 등에 대한 계획 내용이 보완되어야 할 것임.
8. 한해, 홍수 피해 예상지역에 대한 대책을 환경부분의 방재계획과 연결시켜 구체적으로 발전시켜야 할 것임.

9. 용도별 용수이용실태조사, 분석과 도내 물부족 지역에 대한조사, 분석 및 전망이 미흡함.

10. 농업부문에서 농기계화 가능면적을 지형별로 파악하여 농기계 수요를 제시하여야 할 것이며, 농기계의 내구연한을 고려하여 농기계 공급목표보다는 보유목표가 제시되도록 하여야 할 것임.

11. 수리답률 및 농지이용률은 현황뿐 아니라 계획치도 과다 책정된 것으로 판단되므로 관계자료 및 추정방법에 관하여 재검토를 요함.

12. 공업입지계획에 있어서 지역별 입지조건 평가 및 농어촌 지역업종 선정은 불합리한 점이 많아 수정을 요함.

13. 수출증가 전망에서 1981~1986년 20%, 1986~1991년 30%씩 일률적으로 증가할 것으로 추정함은 객관성을 결여하고 있음.

14. 산림계획에 있어서 산림지 이용과 임산물 수급은 제목과 내용이 상이함으로 별도로 구분해야 할 것임.

15. 지방행정구조의 개선은 강원도뿐 아니라 전국적으로 고려되어야 할 사항이므로 본 계획내용보다는 건의안으로 처리함이 바람직하며, 도계획의 효과적인 실시, 집행을 위하여 부문별 계획내용을 고려한 개선방안의 제시가 요망됨.

그 해 11월에는 경상북도와 경기도에서 제출한 계획(안)에 대한 심사조정이 실시되었다. 경상북도에 관해 논의된 사항을 살펴보면, 울릉도 공항계획의 타당성을 재검토하도록 했고, 경상북도의 지역적 특수성은 밀도있게 검토되었으나 전국적 차원에서 도의 특수성은 보완할 것을 요구했다. 예를 들어, 수자원 및 환경문제에서 낙동강의 수계는 경상남도와의 협의가 필요한 사안이기 때문에 수자원 확보를 위한 댐건설계획은 실현가능성을 염두에 두어 두고 검토가 필요한 것으로 판단했다.

경기도의 경우는 수도권정비계획과 연계할 것을 요구하면서, 도시기본계획의 수립시 도계획의 주요지표를 수용하는 방향으로 추진하도록 했고, 계획작성에 지역주민의 의사반영이 부족한 점도 지적했다. 또한 인구증가율을 1.4%로 유지하기 위해서는 인구 억제를 위한 보다 강력한 전략 및 수단이 전략권별 및 개발단계별로 강구되어 제시되어야 한다고 평가했다.

12월에는 전라남도가 제출한 계획(안)에 대한 심사조정이 이뤄졌다. 대부분의 사항이 앞서 언급한 각 도의 내용과 유사하지만 전라남도의 특수성에 맞는 일부 사안을 제시했다. 전라남도의 경우 인구지방정착을 위해 평면적인 공업개발정책보다는 우리나라 고유의 예술적 전통성을 문화적으로 육성할 수 있는 방안이 바람직하다는 의견이 제시되었다. 또한 세부적인 계획안의 조정도 이뤄졌는데, 제2차 국토계획상 하수처리장계획은 목포시가 1986년 이후에, 여천공업단지는 1982~1986년 사이에 30만 톤 규모로 각각 계획되고 있으므로 수정하도록 했다. 그리고 농경지 조성계획에서 계획기간 중 전국계획치가 36.0천ha인데 비하여 전남이 26.7천ha는 과다책정이므로 하향조정을 요구했다.

1983년 3월 14일에는 국토개발연구원 소회의실에서 '도계획 관계기관 회의'가 개최되었다. 이 회의에서 논의된 사항을 보면, 도계획 요약본 작성을 위한 1차 지침에 대해 설명했다. 총량지표는 제2차 국토계획상 도별 배분지표와 일치하여 수용하도록 했다. 또한 투자사업계획은 지방자치단체가 시행하는 주체사업만을 대상으로 도와 시 · 군 주체사업별로 구분하여 작성하도록 했다. 국비와 지방비의 투자총액은 전년대비 10% 내외의 증가율을 기준으로 했다. 그리고 건설부는 다음과 같은 지시를 했다.

가. 4월말까지 확정을 전제로 요약안은 도가 주체가 되어 작성하고, 금후 10일 이내(3월 30일)에 각 도별로 30매 내외로 작성 제출할 것.

나. 요약안 작성에 따른 제반 문제점은 별도로 제시하고 요약안 작성은 도에서 주관하되 도지사의 의견을 충분히 반영할 것.

다. 제시된 작성지침에 1차적으로 최대한 접근시켜 조정할 것.

라. 투자액 조정문제는 기준에 일치시키고 초과분에 대해서는 건의 사항으로 첨부할 것.

마. 지방교부세는 국비에 귀속시킬 것.

바. 계획내용의 실현성 존중 : 도지사의 권한 내에서 작성되어야 함.

이러한 건설부의 지시와 별도로 각 도의 담당자들도 의견을 제시했다. 표준적인 골격과 초안을 작성하여 제시해 주도록 했고, 각도별로 투자총액은 각 부처별 장기사업계획에 대폭적 조정하는 것과 시 · 도와 군 · 도의 구분 및 주체별

사업구분은 어렵다는 입장을 밝혔다.

이 문서철에는 도계획(안)에 관하여 중앙정부의 각 부처에서 제출한 의견도 일부 포함되어 있다. 1983년 5월 문화공보부는 건설부에 '도계획'에 대한 의견을 회신했다. 내용은 주로 강원도와 경상북도를 중심으로 이뤄졌다. 강원도의 경우 계획(안)에서 설악권에 스포츠 위락시설, 골프장, 모노레일, 케이블카 등을 설치할 것을 구상했다. 이에 대해 문화공보부는 설악산이 희귀 동식물이 서식하고 있는 천연보호구역이고 유네스코가 지정한 '생물권 보전지역'이기 때문에 인위적인 시설을 억제하고 자연 그대로 보존해야할 지역임을 지적했다. 따라서 설악산 천연보호구역(천연기념물 제171호 : 163,703,804㎡) 내에 모노레일, 케이블카 등의 설치가 불가함을 밝혔다. 또한 경상북도가 계획(안)에서 신문사 1곳을 신설한다고 밝히고 있는 것에 대해 이 신설계획을 제외할 것을 요청하고 있다.

수산청장도 각 도별로 계획을 확정하여 추진하게 되면 해안 구조의 변형 또는 시설 공사 등으로 인한 수질오염으로 해당 지역 어민의 생활터전인 연안어장에 피해가 발생할 것이 우려되기 때문에 수산청과 적극적인 협의가 이뤄지도록 요청하고 있다.

같은 달 국방부는 건설부에 도계획에 관한 간략한 의견을 제출했다. 그 내용을 보면, 각도별 개발계획을 시행할 시에는 현존 군사시설에 대하여 사전에 개발계획과 관련한 구체적인 대안을 제시하도록 했다. 도로, 교량, 댐 등을 건설시는 군사적 측면에서 전술적으로 이용할 수 있도록 고려하고, 주요시설(교량, 터널, 댐, 산업시설 등)보호를 위한 군부대 배치 등을 고려하여 개발계획을 시행하도록 했다. 또한 계획의 시행 이전에 「공군기지법」(법률 제3454호) 및 「군사시설보호법」(법률 제3497호)에 저촉 여부 판단을 위해 해당 관할부대와 재협의하라는 의견이었다.

또한 같은 시기에 철도청도 의견을 제출했는데, 주로 철도부설 및 복선화 등에 관한 의견이었다. 강원도와 충청남도 내에서 구상된 계획에 대해서는 상위계획과도 부합하기 때문에 별다른 이의를 제기하지 않았다. 하지만 전라북도와

경상북도에서 제출된 사업에 대해서는 전라선 복선화, 전주~군산간 복선전철화, 경주~영천~부산간 전철화에 대해서는 필요하지 않다는 의견을 제시했다.

【표 40】 도계획에 대한 철도청의 의견

도별	사업별	철도청 의견
강원도	경춘선 전철화(서울~춘천)	동의(제2차 국토종합계획사업)
	영동선 전철화(영주~철암)	동의(제2차 국토종합계획사업)
	태백선 복선화	동의(제5차 계획사업)
	모노레일 건설(용대리~백담사 4km)	동의(지방행정기관에서 추진전제)
충청남도	고속철도건설(서울~대전)	동의(타당성 조사중)
	장항선 개량(1986~1989년)	동의(제5차 계획사업)
	금강하구제 건설(1986~1989년)	동의(연결철도 건설전제)
	호남선직선 신설(천안~공주~논산간 72.5km)	추가요청
전라북도	호남선 복선화(이리~송정리)	동의(시행 중)
	전라선 복선화(이리~순천)	복선화는 불필요 (제5차 계획상 선개량사업으로 반영)
	전주~군산간 복선전철화	불필요
경상북도	중앙선, 영동선 전철화(제천~영주~철암)	동의(제5차 계획 및 제2차 국토종합계획사업)
	경주~영천~부산간 전철화	불필요
	주요도로 교삽점 입체화	동의(「건널목개량촉진법」에 의거 단계적 추진 전제)

5월 25일 경제기획원은 각 도의 계획(안)에 대한 면밀한 검토를 거친 후 건설부에 중대한 문제점을 제기했다. '도계획' 이 상위계획인 제2차 국토종합 개발계획과 제5차 경제사회발전 5개년 계획과 관련하여 볼 때 종합적으로 평가하는데 문제가 있고, 정책의 방향 측면에서 연계성이 결여된 것을 지적하고 있다. 또한 경제기획원은 계획안 자체에 대해서도 검토의견을 제시하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

가. 지역 간 균형발전을 기본 정책방향으로 하는 제2차 국토종합개발계획과도 건설종합계획의 배치

– 국비 배분기준의 타당성 결여

※ 국비 배분 기준이 과거 실적치 기준으로 되어 있어 국토균형 발전이라는 측면에서 상위계획과 배치됨.

– 인구의 지방정착 유도 및 개발가능성의 전국적 확대라는 국토개발기본목표와도 건설종합계획과의 연계성이 결여.

※ 일례로 경기도 건설종합계획 중 수도권 내 신공업도시 및 성장 중심도시의 육성은 서울의 인구분산은 가져올 지 모르나, 장기적으로 타도의 인구유입을 초래하여 결과적으로 수도권 비대화를 심화시킬 우려가 있음.

– 제2차 국토종합개발 계획상의 성장 거점도시를 도건설종합계획과 유기적으로 연결시켜 지역적 통합을 촉진하도록 하여야 하는바, 이에 대한 고려 미흡.

나. 전국 계획의 목표치에 비해 도건설종합계획의 목표치가 과다한 부분이 있음.

– 공업용지 조성

※ 제2차 국토종합개발계획 125㎢인데 비해 도건설종합계획 404㎢

– 국비지원

※ 중기재정계획에 비추어볼 때 과다

다. 주요지역 경제지표 누락

– GRP 및 인구수 : 강원도, 경기도
– '86년까지 주택건설계획 : 충남북을 제외한 모든 도

3. 도건설종합계획 운용에 관한 의견

– 제2차 국토종합개발계획 및 제5차 경제사회발전계획의 방향과도 건설종합계획의 정책방향이 일치하도록 조정해 나가기 위하여, 본 도 건설종합계획(안)의 내용을 수도권정비계획의 계획수립이 완료된 후 전국계획과의 맥락 속에서 종합적으로 재검토함이 필요하다고 사료됨.

– 상기와 같은 과정을 거쳐 최종적으로 조정된 도계획의 실시에 있어서도 5차 계획 및 중장기 재정계획과 연동화 시켜 나가기 위하여 매년 도건설종합계획을 점검 및 수정하여 집행할 필요가 있다고 사료됨.

이러한 경제기획원의 지적에 대해 6일 후에 건설부는 관련 답변을 회신한다. 대부분의 의견에 대해 건설부는 검토의견을 제시하여 일부 의견을 수렴하면서 '도계획' 수립의 당위성과 근거를 제시한다. 상세한 내용은 아래 표와 같다.

【표 41】 경제기획원의 의견제시와 건설부의 검토의견

구분	경제기획원 의견	건설부 검토의견
1. 종합검토의견	1. 도건설계획안이 서울시, 인천시, 부산시, 대구시 및 제주도가 제외되어 제2차 국토계획, 제5차 경제사회발전 5개년 계획과 관련지어 종합평가가 곤란	1. 1특별시, 3직할시는 「도시계획법」에 의한 도시장기기본계획이 현재 수립 중이므로 도건설종합계획에 의한 장기계획이 수립되지 않더라도 특별시 또는 직할시는 장기 국토개발행정 수행에 차질이 없을 것으로 판단되므로 제외된 것임.
	2. 도계획안이 제2차 국토계획, 제5차 경제사회발전 5개년 계획과 정책방향면에서 연계성이 현저히 결여됨.	1. 본 도계획안 수립시 제2차 국토계획과 제5차 경제사회발전 5개년 계획 등 상위계획의 각종지표와 개발기본방향은 원칙적으로 수용하면서 지역 및 특성을 감안하여 작성되었으며, 2. 제2차 국토계획은 국가사업위주로 수립된 것으로, 도계획상 지역종합개발사업은 제2차 국토계획을 기본전제로 작성된 것임.
2. 도건설종합계획(안) 자체검토의견	1. 지역 간 균형발전을 기본정책방향으로 하는 제2차 국토종합개발계획과 도건설종합계획의 배치 가) 국비배분기준의 타당성 결여 ※ 국비배분기준의 과거실적치 기준 나) 인구의 지방정착유도 및 개발가능성의 전국적 확대라는 국토개발기본목표와 도계획안과의 연계성 결여	1. 장치 도계획작성 또는 보완 수정시 귀원에서 국가의 중장기투자계획에 의거 지역 간 균형발전을 위해 구체적인 도별 국고지원의 배분제시가 요망되며, 2. 도계획의 수립배경은 국토계획등 상위계획의 기본이념, 목표, 방향을 최대한 수용을 전제로 한 것임을 양지하기 바람.
	2. 전국계획의 목표치에 비해 도건설종합계획의 목표치가 과다한 부분이 있음. 가) 공업용지조성 제2차 국토계획상 125㎢, 도계획 404㎢ 나) 국비지원 ※ 중기재정계획에 비추어 과다	1. 공업용지와 공장부지는 용어 개념상 차이가 있는 것이며, 국토계획상 125㎢는 공장부지면적에 해당하는 것이고, 국비재원은 그 재원이 국고보조와 지방교부세를 국비에 포함한 것임.
	3. 주요지역경제지표 누락 가) GRP 및 인구수 : 강원도, 경기도 나) 1986년까지 주택건설계획 : 충청남도, 충청북도 제외한 모든 도	1. 본 도계획은 도지사가 기본계획 항목을 입안한 것이므로 이를 최대한 존중하는 측면에서 검토한 것임. ※ 강원도의 GRP는 보완
3. 도계획운영에 관한 의견	1. 제2차 국토계획, 제5차 경제사회발전계획과 일치된 정책방향 유도를 위하여 도계획을 수도권정비계획의 계획수립 완료 후 전국계획의 맥락 속에서 종합적으로 재검토함이 필요.	1. 수도권정비기본계획은 수도권지역에 관한 국가계획으로서 이외 수립지연으로 경기도 하나만의 유보는 있을 수 있으나 각도별 장기계획수립을 유보함은 도계획이 제2차 국토계획의 계획기간에 맞추어 수립되어 추진되어야할 도계획의 성격상 적절치 못한 것이며, 수도권정비기본계획 등 국가계획의 수정이 있을 때는 이와 연동하여 하위계획인 도계획 수정 보완이 있을 것으로 전제한 것임.

1982년 7월에는 국토개발연구원에서 도계획 심사조정업무의 일환으로 도계획의 연구책임자를 초청하여 간담회를 실시했다. 이 자리에서 계획수립에 관해 일부 논의를 진행했다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 인구, 생활권, 토지이용구조 등의 기본지표는 원칙적으로 수용하고, 기타 관련지표는 참조는 하지만 지역의 특성에 맞춰 신축성 있게 조정하기로 했다.

또한 성과물 제작에 있어서 보고서를 본보고서, 요약보고서, 자료집으로 구분하여 발간하고, 종합계획도는 1/100,000, 토지이용계획도는 1/25,000의 축척으로 작성하기로 했다. 이와는 별도로 국토이용관리법상 토지이용시행계획이 수립되지 아니한 지역에 대해서는 계획수립을 위한 기본구상안을 제시하도록 했다. 그리고 각 도의 계획안을 7월말까지 국토개발연구원에 제출하여 15일 이내에 심사조정을 마치도록 했다.

하지만 계획수립 일정에 관한 구상은 그대로 실현이 어려웠다. 계획수립의 제출을 촉구하는 공문이 10월, 11월에도 재차 발송되었다. 10월에 건설부가 각 도로 발송한 공문을 보면, 10월 20일까지 각도의 시안을 제출토록 했다. 11월 20일까지 관계부처의 협의를 거쳐, 12월 5일에 국토건설종합계획심의회의 심의를 진행하고, 12월 20일에 국무총리 승인을 거쳐 30일에 도지사 공고를 시행하는 일정이었다.

이 일정은 이듬해 3월 내무부에서 부지사 회의를 실시하여 추진일정을 다시 변경하는데, 3월 30일까지 계획안을 작성완료하여, 5월 30일에 도지사 공고를 하는 것으로 변경했다. 각 도에서 처음 수립하는 계획을 애초에 단기간에 수립하는 것도 어려운 문제였지만, 각 부처 협의와 심의까지 거쳐 2개월 만에 공고를 한다는 생각도 처음부터 무리였다. 결국 이러한 일정은 계속 조정되어 이듬해 8월에서야 계획(안)이 일부 승인된다.

윤희철(전남대학교)

20 도건설종합계획승인 (4)

관리번호 : DA0517199
쪽　　수 : 422
생산년도 : 1983년
생산기관 : 건설부

1983년 도건설종합계획은 경기도와 제주도를 제외한 7개도에서 수립되었다. 이와 관련하여 이 문서철은 1982년부터 1983년까지 수립된 도건설종합계획에 관한 공문서를 4번째로 편철한 것이다. 시점은 주로 1983년 5월부터 8월까지이고, 주요 내용은 국토건설종합심의회에서 검토 및 심의를 거쳐 승인에 이르는 과정이다. 이 과정에서 각 관계부처의 의견도 제시되었는데, 건설부 외에도 상공부, 철도청, 교통부 등에서 관련 의견을 피력했다. 계획(안)의 내용이 계획의 체제 및 성격상 방대한 분량을 가지고 있기 때문에 따로 문서철에는 편철되지 않아 정확한 계획과정상의 내용을 파악하는 것에는 한계가 있지만, 계획이 수정되는 상황이나 내용에 대해 일부이지만 참고할 수 있는 내용을 담고 있다.

이 문서철의 첫 문건은 1983년 7월 4일 도건설종합계획(안)에 대한 국토건설종합계획심의회 개최에 관한 사항이다. 건설부의 내부문건으로 7월 11일까지 심의회가 개최될 수 있도록 조치해 달라는 내용이었다. 국토건설종합계획심의회(이하 '심의회')는 정부측 10명, 민간인 19명으로 구성되었다. 회장은 국무총리가, 부회장은 경제기획원장관과 건설부장관이, 위원은 각 부처 장관이 맡았다. 민간인 위원은 교수, 연구원뿐만 아니라 변호사, 은행장, 신문사 논설위원까지 다양한 분야의 전문가가 포함되었다. 이 문건에는 각 도의 도계획에 관한 요약

【표 42】 국토건설종합계획심의회에 제출된 관계부처 의견

관계부처	의견
과학기술처	타당함
상공부	강원도계획에 포함된 새마을공장건설계획 수정필요 (사유 : 새마을공장은 「농가소득원개발촉진법」이 제정되는 경우 '84년이후 신규지정않고, 농촌공업개발촉진지구개발계획에 흡수될 것임.)
산림청	의견별첨사본(#1)
수산청	의견별첨사본(#2)
철도청	강원도 : 외곽이전(원주, 강릉) ; 불가 충청남도 : 호남직결선신설(천안~공주~논산간 72.5km) ; 추가요 전라북도 : 전라선 복선화(이리~순천) ; 복선화는 불필요 전주~군산간 복선전철화 ; 불필요 경상북도 : 경주~영천~부산간 전철화 ; 불필요
국방부	사업시행을 위한 세부계획수립시 현지 관할부대와 제 협의요
체육부	이의없음.
보건사회부	심신장애자 복지시설 확충과 심신장애자 편의시설 설치는 도건설종합계획 시행과정에서 세부사업 추진계획에 포함요
문화공보부	의견별첨사본(#3)
교통부	1. 교통부문계획에 의견없음. 2. 관광부문계획 ; 현재 관광지개발계획(전국) 수립하여 검토중이므로 의견은 추후통보 예정
해운항만청	의견제시 불가
노동부	의견없음(참고로 경기도 반월, 전남순천병원 건립 시행 중).
문교부	의견없음.
건설부	1. 수도권정비계획(안)과 상호 모순 중복되지 않게 경기도 계획 작성요 2. 상수도계획은 전국상수도 확장사업 10개년 사업('82.12월 수자원국 발간) 참고요 3. 각도별 토지이용기본방향과 토지이용구조 전망 제시요 4. 도별, 용도지역별 국토이용계획 고시현황(별첨 #4) 수록요 5. 생활권 체계 ※ 강원도 3개 지방도시생활권, 1개 농촌도시생활권 체계로 구분 1) 춘천지방도시생활권 : 춘천(1시), 철원, 화천, 양구, 인제, 춘성, 홍천(5군)(중심도시 : 춘천) 2) 원주지방도시생활권 : 원주(1시), 원성, 횡성(2군)(중심도시 : 원주) 3) 강릉지방도시생활권 : 강릉, 동해, 속초, 태백(4시), 고성, 양양, 명주, 삼척(4군)(중심도시 : 삼척) 4) 영월농촌도시생활권 : 영월, 평창, 정선(3군)(중심도시 : 영월) ※ 충청북도 : 대생활권은 대생활권(지방도시생활권)으로 용어 삽입 ※ 경상북도(p.383.) : ① 동부연안권, ② 서남부 평야권, ③ 북부산악권으로 생활권 체계를 구분 …하략…

본이 정리되어 있고, 취합된 관계부처 의견이 수록되어 있다.

관계부처 의견을 통해서 '도계획'의 일부 내용을 살펴본다. 상공부는 강원도 계획에 포함된 새마을공장건설계획의 수정이 필요하다고 지적했다. 왜냐하면 새마을공장은 「농가소득원개발촉진법」이 제정되는 경우 1984년 이후 신규지정을 하지 않고, '농촌공업개발촉진지구개발계획'에 흡수될 것이기 때문이었다. 또한 철도청은 철도노선에 관한 몇 가지 의견을 제시했는데, 그 의견은 아래 표와 같다.

【표 43】 도계획에 대한 철도청의 의견

구분	내용	의견
강원도	철도역의 외곽이전(원주, 강릉)	불가
충청남도	호남직결선 신설(천안~공주~논산간 72.5km)	추가요
전라북도	전라선 복선화(이리~순천)	불필요
	전주~군산간 복선전철화	불필요
경상북도	경주~영천~부산간 전철화	불필요

교통부는 교통부문계획에 대한 의견은 없으나, 전국을 대상으로 '관광지개발계획'의 수립을 검토 중이기 때문에 추후 관련 의견을 통보하기로 했다. 이외에도 국방부는 사업시행을 위한 세부계획수립 시 현지 관할부대와의 협조를 요청했고, 보건사회부는 심신장애자 복지시설 및 편의시설의 설치 및 확충을 도계획의 시행과정에서 세부사업 추진계획에 포함시킬 것을 건의했다.

가장 많은 의견을 제시한 곳은 주관부서였던 건설부였다. 경기도계획에 대해서 당시 수립 준비 중이었던 '수도권정비계획(안)'과 상호 모순이나 중복이 이뤄지지 않게 작성하며, 상수도 계획에 대해서는 '전국상수도확장사업 10개년계획'의 참고를 요구했다.

관련 내용 중에는 생활권 체계에 관한 의견도 나오는데, 강원도를 예로 들면,

3개 지방도시생활권과 1개 농촌도시생활권으로 체계를 구분하여 설명하고 있다. 세부적인 내용은 아래 표와 같다.

【표 44】 강원도건설종합계획의 생활권 구분에 관한 건설부의 의견

구분	중심도시	해당 시 · 군
춘천지방도시생활권	춘천	철원, 화천, 양구, 인제, 춘천, 홍천
원주지방도시생활권	원주	원성, 횡성
강릉지방도시생활권	삼척	동해, 속초, 태백, 고성, 양양, 명주, 삼척
농촌도시생활권	영월	평창, 정선

이외에도 각 도계획에 있어서 생활권 체계에 대한 의견이 나타나는데, 충청북도에는 대생활권에 지방도시생활권이라는 용어를 삽입하도록 했다. 경상북도는 동부연안권, 서남부 평야권, 북부산악권으로 생활권 체계를 구분하도록 했다. 경상남도의 경우에도 계획상 부산권, 진주권, 거창권으로 구분했는데, 부산대도시 생활권, 진주지방도시생활권, 거창농촌도시생활권으로 용어를 변경하도록 했다.

그리고 제2차 국토계획과의 차이점도 명시하고 있다. 충청남도 계획에서 대전대도시생활지역 내 대덕지역이 누락된 것을 지적했다. 개발지표 역시 1980년도 도시화율이 전국계획은 66.7%이나 도계획 70.5%였고, 도로포장율 역시 전국계획이 32.4%이고 도계획은 33.2%로 차이를 보이고 있어 수정을 요구했다. 충청북도의 경우는 송계지구에 계획된 대단위 휴양지구 개발에 대해서 해당 지구가 월악산 국립공원 후보지 내에 위치하고, 공원계획이 미수립된 관계로 도계획에서 제외하도록 했다.

위와 같이 각 부처의 의견이 정리되기 이전인 5월 25일에는 경제기획원에서 건설부로 '도계획'에 관한 의견을 제출했다. 이 의견에 대해 건설부는 다시 경제기획원으로 30일에 검토의견을 회신했다. 이 내용을 보면 '도계획'의 일부

내용뿐만 아니라, 관련 부문 계획과의 '도계획'의 연관성을 확인하는데 도움을 준다.

경제기획원은 종합검토의견으로 2가지를 제시했다. 하나는 도계획(안)이 서울시, 인천시, 부산시, 대구시 및 제주도가 제외되어 제2차 국토계획, 제5차 경제사회발전 5개년 계획과 관련지어 종합평가를 수행하기가 곤란하다는 것이었다. 다른 하나는 도계획안이 제2차 국토계획, 제5차 경제사회발전 5개년 계획과 정책의 방향 측면에서 연계성이 현저히 결여된다는 점이었다.

이에 대해 건설부는 해당 시는 「도시계획법」에 의한 '도시장기기본계획'이 현재 수립 중이므로 '도계획'에 의한 장기계획이 수립되지 않더라도 장기적인 국토개발의 행정수행에 차질이 없을 것으로 판단되므로 제외된 것이라고 했다. 또한 상위계획과의 연계성 결여에 대한 지적에 대해서도 도계획이 상위계획의 각종 지표와 개발 기본방향은 원칙적으로 수용하면서 지역 및 특성을 감안하여 작성되었고, 도계획은 제2차 국토계획을 기본전제로 작성된 것임을 밝히고 있다.

계획(안) 내용에 대한 검토에서도 경제기획원은 지역 간 균형발전을 기본정책방향으로 하는 '제2차 국토종합개발계획'과 '도계획'이 서로 배치되는 부분이 있는데, 이점을 국비지원의 배분기준이 과거실적치를 기준으로 작성되어 타당성이 결여된 점을 지적했다. 또한 전국계획의 목표치에 비해 '도계획'의 목표치가 과다한 부분도 지적했다. 그 예로 제2차 국토계획상 공업용지조성 면적이 125㎢인데 비해, 도계획의 총면적이 404㎢에 이른다고 지적했다. 건설부는 이에 대해 경제기획원에 국가의 중장기 투자계획에 의거 지역 간 균형발전을 위한 구체적인 도별 국고지원 배분을 제시해 줄 것을 요구했고, 국토계획상의 공장부지는 부지면적에 해당한 것이라고 해명했다.

그리고 경제기획원은 '도계획'을 '수도권정비계획'의 수립 완료 후 전국계획의 맥락 속에서 종합적으로 재검토함이 필요하다고 의견을 제시했다. 건설부는 이에 대해 수도권정비계획은 수도권 지역에 관한 국가계획으로 경기도에 대

해서는 유보할 수 있지만, 각 도별 장기계획수립을 유보함은 제2차 국토계획의 계획기간에 맞추어 추진되어야 하는 '도계획'의 성격상 적절치 못한 것으로 답변했다.

1983년 8월 16일 '도계획'이 경기도와 제주도를 제외한 7개도에서 확정되었다. 경기도 및 제주도건설종합계획은 각 수도권정비기본계획에 따른 시행계획 및 제주도 특정지역 종합개발계획수립으로 보류되었다. 이 문서철은 각 도계획에 대한 간략한 수립과정과 설명을 담은 당시 보도자료를 포함하고 있다. 전반적인 도계획에 대한 내용을 쉽게 파악할 수 있어 그 전문의 일부를 소개한다.

• 도건설종합계획의 성격

1. 국토개발의 장기발전 방향을 제시한 제2차 국토계획을 기본으로 한 하위계획임.
2. 도지사가 관할구역 내의 개발사업을 종합체계화한 것이나 향후 10년간의 방향 제시적인 계획임.
3. 전국계획의 변경 또는 여건변동으로 보완할 수 있는 계획임(계획의 융통성).
4. 관광자원 개발계획은 교통부에서 수립 중인 전국관광부문계획의 확정 후 수정을 요함.

• 수립사유

가. 제2차 국토종합개발계획의 확정 공고에 따라 전국계획인 국토계획을 합리적이고 효율적으로 수행하고 이념과 정책의 방향제시를 지역적으로 구체화할 수 있는 계획이 필요한 실정이므로 도건설 종합계획을 수립하는 것이며,

나. 도건설종합계획은「국토건설종합계획법」제17조 규정에 의한 법정계획으로 도 복지사회 및 경제발전계획을 체계화하고, 도개발사업의 투자방향을 제시하는 것으로서, 중앙정부의 각 부문별 계획 및 주요정책을 수용하며 동시에 주민의사를 감안, 지역특성에 부합한 계획을 수립하여 시 · 군계획 수립의 지침을 마련하고자 하는 것임.

• 주요골자

가. 도계획수립의 배경

1) 계획수립의 목적

가) 도건설종합계획은 제2차 국토계획의 하위계획으로 이를 구체화함으로써 국토장기계획의 실현성 확보

나) 도 복지사회 및 경제개발계획의 체계화
다) 도 개발사업의 투자방향 제시
라) 시 · 군 단위 지역계획의 기본지침
마) 전국계획의 변동과 여건 변동에 따라 보완할 수 있는 계획

2) 법적근거 : 「국토건설종합계획법」 제17조

3) 추진현황

일시	내용
1981.12.9	도건설 종합계획 작성지침 시달(건설부-도)
1982.2.5~12	도관계 실무자 교육(건설부, 국토개발원) 58명
1982.4월	도 계획수립 합동연찬회 개최
1982.6~8월	지방공청회 개최
1982.9~12월	도계획 시안작성완료
1982.12월	대통령 중간보고
1983.1~4월	도계획 최종 조정안 작성
1983.4~5월	중앙관계부처 협의(19개부처)
1983.6월	국토건설 종합계획 심의회 심의안건 작성

나. 도계획 범위

1) 제2차 국토계획의 총량지표(중앙정부의 각종계획 및 정책포함) 수용
2) 지역주민의 의사를 가능한 한 반영
3) 지역특성을 감안한 계획
4) 도지사 권한(국가위임사업포함) 내에서의 중장기 실천계획

8월 18일에는 국토건설종합계획심의회에서 7개도의 '도계획'이 제출되었고, 서면 심의를 실시하여 이 계획을 승인했다. 그 주요 내용을 보면, 【표 45】와 같다.

제출된 서류 중에는 '점촌생활권'이라는 특색이 있는 문건도 있다. 지역범위는 문경군과 상주군에 관한 것으로 군내의 주요도시인 문경읍, 상주읍, 점촌읍

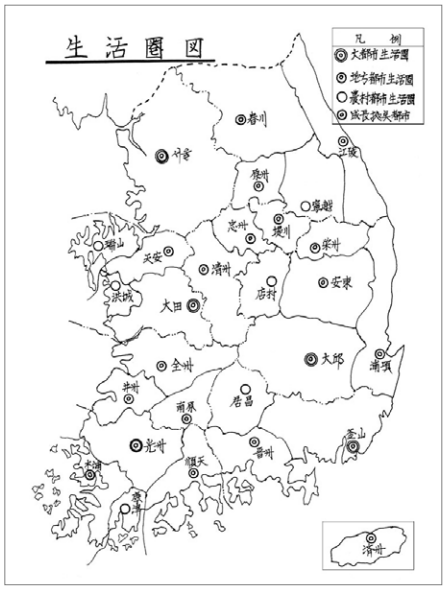
중에서 점촌읍을 중심도시로 하는 생활권 조성이 이 계획의 주요 골자였다. 지역의 중심도시가 상주가 아닌 점촌이었던 이유는 상주가 행정, 교육의 중심성은 높지만 지역생활권 개발의 목적 중 취업기능의 확대를 통한 인구지방정착 유도

【표 45】 도건설종합계획의 주요내용

구분	내용
강원도	– 춘천, 강릉, 원주를 성장거점도시로 육성 – 설악권, 춘천권, 원주권, 강릉권, 동해권으로 구분 관광자원 개발 – 수도권 수원 공급선으로서 자연환경 보전
충청북도	– 충주 호반 중심 관광지 개발 – 청주 중심의 성장거점도시 육성 – 괴산군 등 8개군에 농촌공업단지 조성(1.34㎢)
충청남도	– 대전을 국토공간의 중심적 대도시로 개발육성 – 환경보전 대책 수립으로 전원적 환경의 지역사회 개발 – 백제문화 유적지 등 부존 관광자원 개발(중서부 고도문화권, 대전권, 성역권, 서산해안권)
전라북도	– 농업용수 개발 및 복합 영농으로 농산물의 생산성 제고 – 전주, 남원을 성장거점도시로 육성하고 3개(전주, 남원, 정주) 지방도시생활권과 13개 지방정주생활권 정비확충 – 전주, 이리, 군산을 연결하는 연담공업대 조성
전라남도	– 야산 및 간척지 개발로 농경지 확대(215㎢) – 목포 및 9개 지구의 거점도서개발 및 흑산도 등 6개지구 어업전진기지 건설 – 부존 관광자원의 개발 및 전통문화의 계발
경상북도	– 동부 연안권, 서남부 평야권, 북부 산악권으로 구분, 지역의 균형개발 – 포항, 논공 등 7개 지구(9.98㎢)의 지방공단 및 점촌~상주 등 7개 지구(3.31㎢)의 농촌공업조성 – 신라권, 가야권, 유교권별로 전통문화의 계승
경상남도	– 3대 생활권(금산, 진주, 거창), 7개 중생활권(도중심권, 예산권, 부산배후권, 거제권, 진주권, 삼천포권, 거창권) 설정 개발 – 수해상습지역의 낙토화 : 배수개선(173㎢, 194지구) – 주민복지 향상을 위한 도시 및 사회간접자본시설의 정비확충

를 중시하여 개발 잠재력과 성장추세가 높은 점촌을 중심도시로 선정했다. 또한 향후 대책으로 상주는 행정, 교육, 문화 중심지로의 전통을 살려 농업지원기능을 강화토록 개발하고, 점촌은 제조업, 상업 유통 등의 생활기반기능 확충에 중점을 두어 양 읍의 연담개발을 추진토록 경상북도 종합개발계획에 반영했다고 밝히고 있다.

윤희철(전남대학교)



【그림 38】 생활권도(DA0517199)

Chapter Ⅱ

21 제주도건설종합계획

관리번호 : DA0224439
쪽　　수 : 483
생산년도 : 1986년
생산기관 : 건설부

이 문서철은 '제주도건설종합계획'에 관한 문건을 모아 편철한 것이다. 제주도는 제1차 '도계획'의 수립을 준비한 다른 도처럼 1981년부터 계획작성을 추진했다. 1982년에는 국토개발연구원이 용역의뢰를 받아서 계획수립을 진행했다. 하지만 제주도 특정지역 종합개발계획의 수립이 추진되면서 '도계획'은 보류되었고, 1985년 특정지역계획이 1985년 3월에 공고되었다. 이후 1985년 12월 도계획(안)이 작성되어 이듬해 3월 심의가 실시되었고, 관계부처 협의를 거쳐 그 해 12월에 '제주도 종합개발계획(1985~1991년)'이 공고된다. '도계획'에 관한 타 문서철은 각 도에 관한 모든 사항을 포함하기 위해 편철과정에서 세부적인 계획내용을 누락시키고 있는데 반해, 이 문서철은 제주도에 관한 사항만 편철했기 때문에 세부적인 사항을 포함하고 있다. 따라서 제주도의 계획에 관한 상세한 사항을 알려준다. 특히 이 자료는 제주도에서 작성한 공문서를 중심으로 편철했기 때문에 도에서 도계획 수립을 위해 시행한 행정적인 준비 및 절차를 확인할 수 있다.

제주도건설종합계획(이하 '도계획')은 타 도계획보다 늦은 1986년 확정·공포되었다. 1986년 12월 제26차 국토건설종합계획심의회의 의결사항에 포함된 도계획(안)에는 이 계획의 추진경위가 포함되어 있다.

이 계획은 1982년 2월 대통령이 제주도를 순시하면서 국제수준에 맞은 장기

적 안목에서 구상한 제주도 종합개발계획의 수립을 추진할 것을 지시하면서 시작되었다. 그해 11월 국토개발연구원이 제주도를 대상으로 특정지역계획 및 도계획의 용역을 맡았다. 이듬해 7월에 계획 수립에 따른 공청회를 개최하였고, 12월에 용역보고서를 제출했다.

하지만 1984년 7월에 대통령 중간보고에서 개발방향이 조정되었다. 계획안에 포함된 국제자유지역 조성계획은 유보되었고, 대신 국민관광을 기반으로 국제관광지로의 개발이 추진되었다. 12월에 종합개발계획 중앙조정 실무반 회의에서 계획안이 의결되었다. 이듬해 1월 국토건설종합계획심의회에 특정지역계획안이 상정되어 통과되었고, 2월에 국무회의 의결과 대통령 재가를 거쳤다. 3월에 건설부 공고 제13호로 특정지역계획이 확정되었다.

특정지역계획의 수립이 완료되면서 그해 12월 도계획도 다시 작성에 들어갔다. 1986년 2월 도계획이 국토건설종합계획심의회의 검토를 거쳤다. 4월부터 8월까지 5개월간 중앙의 19개 관계부처 협의를 거쳐, 10월에 계획안 작성이 완료되어 12월에 공고되었다.

이 문서철은 1986년 4월 도종합개발계획 심의용 책자를 송부하는 것부터 내용이 시작된다. 이후 5월부터 각 부처에서 의견을 제출했다. 경제기획원은 총투자액의 52% 이상을 점하는 민자를 효율적으로 유치할 수 있는 구체적 방안 제시가 필요하다고 지적했다. 문화공보부는 제주도 건설종합계획 중 문화시설(종합문예회관, 조각공원, 종합미술관) 확충 사업에는 원칙적으로 동의하지만 시설물에 대한 지역특성에 맞는 적정한 규모와 건물양식 문화공간조성은 물론 이용편의 등을 고려하여 계획하는 것이 바람직하기 때문에 계획이 수립된 후 추진과정에서 기본설계완성과 동시에 사전협의 후 시행하도록 의견을 제시했다.

체육부는 체육시설(서귀포시 종합경기장)건설에 대한 의견을 제시했다. 서귀포시 인구 수, 재원, 시설의 활용 및 유지관리 등을 고려할 때 건설사업비 총 규모를 9억원 이내로 축소하고 국고 및 지방비 부담률을 각각 50%로 조정해야 한다고 지적한 것이다.

사회부는 의과대학 신설, 의대정원의 계속된 증가에 따라 향후 의사의 수가 부족하지 않을 것으로 전망되어 제6차 5개년 계획 중 ('87~'91년 기간 중) 의대 증원을 억제하는 방침임을 알렸다. 또한 당시 의대의 학생당 인구수는 14,620명으로 선진국과 비슷한 수준(일본 14,233명, 미국 15,295명)으로, 의과대학 설립시 최소한 학년별 정원이 50명 이상이어야 하나, 이는 제주도 인구 48만 9천명에 비하여 과다 배출되는 문제점이 있으므로 의과대학 설립은 곤란하다고 회시했다.

이외에도 영림국, 교통부 등의 의견청취를 거쳐 1986년 11월 국토건설종합계획심의회에 심의안건으로 제주도계획이 제출되었다. 이 문서철에 첨부된 회의록 중에서 제주도 계획에 관한 논의만을 따라 소개한다.

▶**국토계획국장** 제주도 특정지역 종합개발계획이 1985년 3월 7일 확정 공고되어 이를 토대로 제주도가 지역실정에 알맞게 도건설계획을 마련하였기 때문에 「국토건설종합계획법」 제17조 제3항의 규정에 따라 승인코자 심의하는 것.

▶**권숙표 위원** 비단 제주도뿐만 아니라 우리나라가 전체계획에서 농공지 개발이라던지 또 지방공단 대규모 공업단지 건설을 지향하고 지방에 공단을 유치한다는 이런 계획이 논란이 있고, 또 제주도 발전의 계획입니다만 제가 보기에 종전의 대규모 공업단지뿐만 아니라 농공지 농지에 공장을 유치한다던지 소규모 공업단지를 조성한다 할 때 항상 생겨나는 문제가 이 환경문제 즉 공해문제가 논란된다고 볼 때 그런 점에서 공업단지뿐 아니라 농공지에 폐수처리장 그리고 하수처리장 이것의 계획이 전반적으로 미흡하다고 봅니다.

제주도계획에 대하여 말씀드리면 제주도에는 폐수처리장, 하수처리장의 계획이 거의 제외된 것 같습니다. 제주도 전역으로 봐서 상당히 어렵지 않을까 생각이 되고 제주도가 우리나라의 자연보호라든지 이런 면에 많은 자원을 보유하고 있는 지역인데 하수처리장이 미비하므로 일어나는 괴리문제 이런 것을 고려할 때 하수처리장을 빨리 건설하는 것이 옳지 않을까 생각됩니다.

또 전반적으로 보아서 이 하수처리관리가 상류에 공업단지라든지 지방공단이 유치됨으로써 하류에서 수자원이용에 크게 지장을 가져오는 것이 사실입니다. 이런 점은 환경청 소관인지 건설부 소관인지 모르겠습니다만 이것을 빨리 하천의 종합관리가 필요하지 않을까 다시 말하면 영향권관리 이런 것을 조속히 하도록 하는 것이 중요한 문제라 봅니다.

▶**회장** 환경문제는 환경청에서 종합적으로 계획을 세우고 있습니다. 제주도 문제는 제주도 부지사가 그 지역의 환경문제를 말씀해 주시요.

▶**제주도 부지사** 저희들이 오늘 제안한 제주도건설종합계획의 상위계획인 85년 3월에 통과된 제주도 특정지역 개발계획에 의해서 지금 현재 저희들이 하수종말처리시설을 제주시에 1개소를 곧 착공하게 되고 서귀포에도 지금 하수종말처리나 분뇨종말처리나 종국에는 환경오염을 방지하는 취지에서는 마찬가지로 생각됩니다. 따라서 지금 현재 제주도 특정지역 종합개발계획에 의해서 서귀포에 분뇨종말처리시설 1개소가 지금 공사 중에 있습니다. 여기에 도종합건설계획에 다시 1군데 넣을 것이 유인물에 나와 있는 구좌지역의 1개소가 됩니다. 특정지역 종합개발계획에 의거 3개소, 도계획에서 1개소, 도합 4개소의 계획으로 추진할 것이며, 이렇게 되면 제주도의 현재 여건상 상당히 커버가 된다고 봅니다.

▶**회장** 다른 의견 있으면 말씀해 주십시오.

▶**농수산부차관** 제주도계획은 의욕적으로 수립하였다고 보는데 저희 소관을 말씀드리겠습니다. 하나는 젖소 5천두를 입식시킨다고 하는데 계획은 확대 안했으면 좋겠습니다. 왜냐하면 1991년까지 우유를 현재보다 5배 정도 생산한다고 하는데 과연 수요가 5년 후 5배까지 소요되느냐 하는 것은 판단이 잘 서지 않습니다.

민자로 하는 것입니다만 이 계획 자체가 추진되었을 때에 이런 식이 되어가지고는 과잉생산이 되어 어려움이 있을텐데 전망이 어렵습니다. 두번째는 바나나 관계인데 여기 언급이 안 되었습니다. 국토계획에 감귤은 양적 확대보다는 품종갱신을 한다하면서 바나나에 대한 언급은 없이 막연히 난대성 작물을 집단재배하는 것을 권장하겠다. 이렇게 되었을 때 제주도의 바나나 재배 농가들이 더욱 불어날까 걱정이 됩니다. 여기에 대한 농가정책이 밝혀지는 것이 좋지 않을까 합니다.

▶**제주도 부지사** 차관께서 말씀드린 젖소관계는 저희 제주도에 1,700두 정도 있습니다만 현재로서는 우유 수요량을 총족하지 못하고 육지에서 우유가 도입되고 있습니다. 따라서 젖소 약 5천두를 1991년도까지 증식을 하겠다 하는 것은 당면한 여러 축산정책이나 이런 면에 좀 저희들도 시인을 합니다만 하나의 욕망으로서 여러가지 여건을 갖추고 있는 제주도에서 저희들의 앞으로 이런 것은 특화산업적인 정책으로서도 한번 생각해보는 것이기 때문에 저희들이 그렇게 계획을 세웠습니다만 집행과정에서 농수산부의 정책의지를 받아들여서 조정하겠습니다. 다만 바나나 문제는 지금 저희들이 특정지역개발계획이나 또는 도종합개발계획에는 바나나에 대한 경작면적 확장계획은 없습니다. 앞으로 바나나는 중앙의 정책의지대로 저희들이 계도도 하고 있고 앞으로 적극적인 권장 및 확장 이런 시책은 분명히 없습니다. 중앙의 정책의지대로 저희들이 조정을 하겠습니다.

▶**회장** 그것은 줄여달라 이것 아닙니까? 젖소 5천두는 집행과정에서 조정하는 것은 좋은데 저도 농수산차관 말씀대로 젖소 5천두에 대해서 발표되면 농민들에게 오도할 우려가 있지 않느냐 하는데 실상 없애버리면 안됩니까?

▶**제주도 부지사** 저희들의 희망사항은 일단은 연차별 집행계획에 있어서 농수산부의 지시대로 숫자조정을 해가면서 즉 감소조정을 해나가겠습니다.

▶**회장** 그럴 것이 아니라 농수산부와 다시 협의를 하지 그래요?

▶**제주도 부지사** 알겠습니다.

심의회는 제주도계획과 관련하여 하수처리와 영농관련 문제만을 지적했다. 제주도는 이미 특정지역계획이 수립된 지역이었기 때문에 계획수립단계부터 특정지역계획과 도계획이 서로 보완적인 관계에 있었기 때문에 심의과정에서 이 부분에 관한 것에 주의를 기울였을 뿐이다. 제주도계획과 관련된 상세한 논의를 다른 심의안건에 밀려 진행하진 않았다.

【표 46】 제주도건설종합계획의 관광지 개발계획 13개지구

지구별	규모(천㎡)	성격	주요시설
예촌망	644	전망휴양지	전망대, 편익시설, 산장, 관광농원
거린사슴	175	전망휴양지	조망대, 휴게시설, 야생조류사(소규모)
곽지	150	청소년훈련장	기반시설, 편익시설, 청소년모험장 및 야영장
북촌달여도	100	휴양 및 낚시터	휴게소, 식당, 해상낚시터(낚시선), 선박계류시설
우보악	2,440	전망 및 위락시설	승마장, 관광농원, 사격장, 휴게시설
아라골프장	1,449	고급위락시설	그린 및 클럽하우스
산천단	1,070	근교유원지	청소년수련장, 전망대, 어린이놀이시설, 휴게 오락시설
추자낚시터	1식	낚시터	편익시설, 선착장시설
대섬유원지	265	해변유원지	휴게 및 편익시설, 숙박시설, 놀이시설
무수천	631	근교유원지	숙박시설, 놀이시설, 상업시설, 야외공연장, 청소년수련장
산굼부리	464	경유관광지	초가매점, 관광편익시설
비양도	1식	낚시터	도로개설 및 포장, 휴양시설, 낚시터
용머리	256	전망휴양지	관리시설, 편익 및 휴게시설, 전망대 등

이 문서철에는 1987년 1월 '제주도보(濟州道報)'가 포함되어 있다. 제주도지사가 공고한 '제주도계획'의 공고 내용이 수록되어있다. 간략한 계획내용을 살펴본다. 계획의 공간적 범위는 제주도 전역(1,825㎢)이고, 시간적 범위는 1985년부터 1991년까지로 제2차 국토건설종합계획의 기간과 일치시켰다. 내용적 범위는 특정지역 종합개발계획과 연계된 도단위의 부문별 계획으로 설정되었다.

계획의 기본방향은 생활환경 정비, 도민소득 증대, 관광개발 촉진이었다. 계획의 주요지표를 살펴보면, 1981년 총인구 46만 8천 명에서 1991년에는 60만 1천 명으로 증가했고, 지역총생산도 4,467억 원에서 13,100억 원으로 2배 이상 상승했다. 특히 관광객 수가 72만 4천명에서 230만 명으로 증가한 것은 계획의 기본방향에 맞춰 관광개발계획이 수립했기 때문으로 보인다.

【표 47】 제주도건설종합계획의 주요 지표

구분	단위	1981년	1991년
총인구	천명	468	601
지역총생산	억원	4,467	13,100
주택보급률	%	85.8	90.0
1인1일급수량	ℓ	153	267
도로포장율	%	35.4	58.7
관광객수	천명	724	2,300
감귤생산량	천톤	248	544

관광지 개발계획으로 예촌망, 거린사슴, 곽지, 산굼부리 등의 13개 지구 개발이 추진되었다. 주로 전망대, 편익시설, 휴게소 등의 시설 확충이 계획되어 대규모 국내 관광객 유치에 관한 구상이었다.

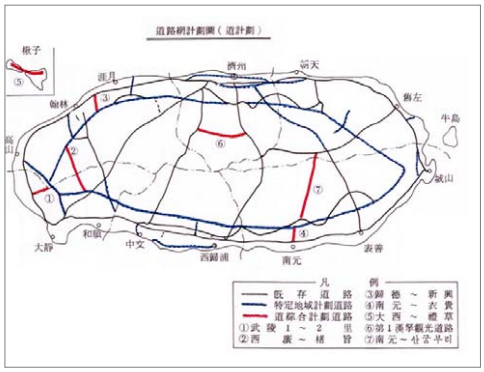
지역공간 구조의 개선도 추진되었다. 정주체계를 기존 제주시, 서귀포시를 중심으로 하는 2핵 체제에서 동부 및 서부지역의 기능을 강화한 4핵체계로 변경하는 구상이었다. 또한 2대 순환도로, 2대 횡단도로, 동서부 산업도로를 골격으로

【표 48】 제주도건설종합계획(안) 추진경위

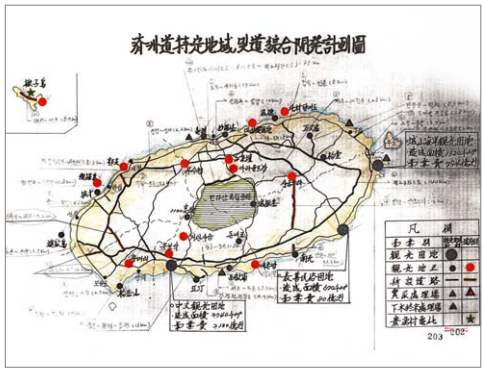
일시	내용
1982.2.6	대통령 제주도 순시 시 국제수준에 맞게 장기적 안목에서 제주도의 종합개발계획을 수립 추진할 것을 지시
1982.11.3	특정지역 및 도 건설종합개발계획 용역 실시(국토개발연구원)
1983.7.11~13	종합개발계획 수립에 따른 공청회 개최(390명 참석)
1983.12.20	용역보고서(계획안) 제출
1984.7.6	대통령 중간보고 및 개발방향 조정 – 국제자유지역 조성계획 유보 – 국민관광을 기반으로 국제관광지로 개발 – 실현가능한 개발계획 수립
1984.12.20	종합개발계획 중앙조정 실무반 회의 개최 –계획안 의결
1985.1.24	국토건설종합계획 심의회의 상정의결(특정지역계획)
1985.2.7	국무회의의결(특정지역계획)
1985.2.22	대통령 재가(특정지역계획)
1985.3.7	건설부공고 제13호(특정지역계획)
1985.12월	도 건설종합개발계획(안) 작성
1986.2.19	도 건설종합계획 심의회 심의
1986.3.13	도 건설종합계획(안) 심의 요청(제주도–내무부–건설부)
1986.4~8월	중앙관계부처 협의(19개부처)
1986.8.12	중앙부처 협의결과 검토 및 조정 지시(건설부–제주도)
1986.10월	관계부처 의견 수검 후 도 건설종합계획심의안건 작성

【표 49】 제주도 특정지역 및 건설종합계획의 투자규모

구분	계	특정지역계획	도계획
계	1,295,641(100%)	653,705(50.5%)	641,936(49.5%)
관광개발	369,731(57.2)	345,398	24,333
지역개발	741,044(57.2)	276,324	464,720
산업개발	137,495(10.6)	31,983	105,512
사회개발	47,371(3.7)	–	47,371



【그림 39】 제주도건설종합계획의 도로망계획도(DA0224439)



【그림 40】 제주도 특정지역 및 도종합개발계획도 (DA0224439)

하는 연결망을 세워 교통체계를 구축하고, 토지이용체계를 5곳으로 구분하여 작물 재배 및 주곡 생산, 초지조성, 산림보전을 모색했다.

주택건설로 15,440세대를 확보하고, 택지개발로는 5개 지구 면적 3,087천㎡를 계획했다. 이외에도 도로개발로 제1·2 우회도로 연결로(4개노선, 14.6㎞), 남원~산굼부리간 도로개설 포장(10㎞), 제1한라관광도로(9.5㎞), 추자도 대서~예초간 도로(5.9㎞)의 계획이 결정되었다.

새마을사업으로 30개 권역의 광역권사업, 14개 소도읍가꾸기, 도서낙도개발사업이 7개소 결정되었다. 이외에도 분뇨처리 시설 1개소, 76,250㎾의 발전설비, 1,200대의 농어촌 전화 개설이 추진되었다.

윤희철(전남대학교)

Chapter Ⅱ

22 도건설종합계획(1992~2001년)(1)

관리번호 : DA0224464
쪽　　수 : 293
생산년도 : 1992년
생산기관 : 건설부

이 문서철은 제1차 도건설종합계획의 평가와 제2차 계획의 수립 준비를 위한 문건을 편철한 것이다. 이 자료는 1982년부터 1991년까지 시행된 각 도의 도건설종합계획에 대한 평가 실시에 관한 구체적인 내용을 담고 있다. 제1차 계획의 실행과정에서 지적된 문제를 여러 문건에서 다룬다. 문제점을 지적하면서 향후 제2차 계획에서 개선해야 할 방안까지 논의하고 있다. 그리고 제2차 도건설종합계획의 수립을 위하여 국토개발연구원이 작성한 수립지침에 대해 건설부가 보완을 요구하는 내용도 있다. 특히 이 문서철의 뒷부분에는 제1차 도건설종합계획에 대한 평가에 관한 내용을 담고 있어서, 계획실현의 현황과 문제점을 자세하게 파악할 수 있다.

이 문서철은 제1차 도건설종합계획(1982~1991년)의 계획기간이 거의 종료되면서 추진실적을 평가하기 위한 자료 수집부터 시작된다. 1991년 4월 국토개발연구원은 도건설종합계획의 추진실적 평가보고서를 건설부에 송부했다. 이후 건설부는 각 도에 평가자료 제출을 요구했고, 이에 재차 5월, 6월 두 달에 걸쳐 자료를 건설부에 송부했다.

제1차 도건설종합계획에 대한 평가가 이 문서철에 포함되어 있는데, 그 내용을 소개하면 다음과 같다. 먼저 주요 계획지표를 인구, 주택, 투자실적 부문으

【표 50】 도건설종합계획 인구 예상과 실제변화

(단위 : 천명)

구분	1980		1990(A)		1991계획(B)		A/B(%)
	인구	%	인구	%	인구	%	
전국	38,124	100.0	43,520	100.0	44,856	100.0	97.0
경기	3,920	10.3	6,154	14.1	4,570	10.2	134.7
강원	1,805	4.7	1,593	3.7	2,078	4.6	76.7
충북	1,424	3.7	1,414	3.2	1,565	3.5	90.4
충남	2,956	7.8	3,090	7.1	3,548	7.9	87.1
전북	2,329	6.1	2,070	4.8	2,592	5.8	79.9
전남	3,779	9.9	3,668	8.4	4,424	9.9	82.9
경북	3,184	8.4	2,866	6.6	3,484	7.8	82.3
경남	3,323	8.7	3,679	8.5	4,044	9.0	91.0
제주	463	1.2	515	1.2	601	1.3	85.7

로 구분하여 기술했다. 인구는 1991년도 목표인구에 비해 1990년도 8개 도의 인구가 77~91% 수준으로 계획목표에는 미달되었다. 계획기간 중 각 도의 인구수가 모두 증가할 것으로 예상하고 계획을 수립했으나 강원, 충북, 전북, 전남, 경북 등 5개도는 오히려 인구의 절대 수가 감소했다. 특히 전국의 인구 증가율이 97%인데 반해, 경기도를 제외한 대부분의 지역이 계획목표에는 못 미친 것을 볼 수 있다. 경기도의 경우 134.7%로 계획인구를 훨씬 상회한 것을 보면, 수도권의 인구집중이 더욱 심화된 사실을 알 수 있다.

주택보급은 달성률이 다른 부문에 비해 높게 나타났다. 전국의 계획대비 주택보급 비율을 보면 92.3%로 대단히 높은 수치를 보이고 있다. 특히 충북, 강원, 전북, 경남, 경북은 80% 이상의 높은 달성률을 보였다. 하지만 충남과 전남은 각각 65.8%, 64%의 낮은 수치를 보이며, 특히 경기도가 1천만호 이상의 주택 보급으로 애초 계획보다 높은 비율을 보였다. 이 역시 인구와 유사하게 지역적 편중이 심화된 사실을 보여준다.

【표 51】 제1차 도건설종합계획의 주택보급 달성률

(단위 : 천호)

구분	1980	1990(A)	1991계획(B)	A/B(%)
전국	5,463	7,571	8,206	92.3
경기	562	1,049	834	125.8
강원	301	366	419	87.4
충북	238	290	292	99.3
충남	475	425	646	65.8
전북	377	434	484	89.7
전남	620	556	869	64.0
경북	574	656	736	89.1
경남	549	723	753	96.0
제주	80	94		

도계획의 투자실적을 보면, 1982년부터 1991년까지 총 투자계획규모는 약 38조 5천억 원(1985년 가격)이며 1990년까지 실적은 당초계획의 65.0%인 약 25조원이 투자되었다. 가장 높은 비율을 보이는 곳은 제주도로서 계획대비 99.5%의 투자를 집행한 사실을 확인할 수 있다. 하지만 대부분의 도가 평균 66.4%의 투자실적에 그쳤다. 특히 전남과 경남은 60% 이하의 낮은 비율을 보였다.

【표 52】 제1차 도건설종합계획의 투자실적

(단위 : 10억 원)

구분	당초계획(A) 1982~1991년	투자실적(B) 1982~1990년	B/A(%)
계	38,462	25,001	65.0
강원	3,322	2,336	70.3
충북	2,841	2,123	74.7
충남	5,894	3,722	63.1
전북	3,384	2,668	78.8
전남	5,071	2,955	58.3
경북	7,245	4,495	62.0
경남	9,832	5,833	59.3
제주	873	869	99.5

재원별 투자실적을 보면, 국고지원 15.9%, 지방비 15.1%, 민간 및 기타 69.0%였다. 당초의 재원별 구성에 비춰 현격한 투자격차가 나타난 것은 지방비가 당초계획에는 28.3%에 비해 실제는 15.1%만 투입되었기 때문이었다. 하지만 전반적인 투자비용을 봐도 국고에서 약 3조원, 지방비에서 약 6조원, 민간 및 기타부문에서 약 3조원, 총 11조 원가량의 재원이 부족하게 투입되었다.

【표 53】 제1차 도건설종합계획의 재원별 투자실적

(단위 : 10억 원)

구분	1982~1991년 계획		1982~1990년 실적	
	금액	%	금액	%
계	38,462	100.0	25,001	100.0
국고	7,165	18.6	3,97	15.9
지방비	10,897	28.3	3,781	15.1
민간 · 기타	20,400	53.1	17,241	69.0

도별 지방비 투자실적을 살펴보면, 계획기간 중 지방비의 투자계획은 10조 8천 970억 원인데, 1982~1990년까지의 지방비 투자는 3조 7천 810억 원으로 계획대비 34.7%에 그쳤다. 전남과 전북만 각각 62.3%, 55.7%의 비율을 보여주고, 충남, 충북, 경남, 경북, 제주였는데, 모두 35%도 못 미치는 낮은 수치를 보였다.

이러한 계획추진상의 문제점을 이 문서철에서는 세 가지로 지적했다. 첫째, 국내외의 경제, 사회, 환경 등 여건 변화와 광주, 대전 등의 직할시 승격에 따른 행정구역 등의 변화로 기존계획과 현실간의 괴리가 발생했다. 또한 제2차 국토종합개발계획의 수정, 중부권, 동남권계획 및 서해안 개발계획의 수립 등 상위계획의 수립 및 변경에 탄력적으로 대처하지 못했다.

둘째, 당초 계획수립시에는 중앙정부의 지원을 고려하여 무리한 계획을 수립한 것에 반하여, 각 도의 재원은 부족하여 실제 계획의 집행과정에서는 지방비투자실적이 저조했다. 1982년부터 1991년까지 지방재원의 구성비는 당초 27.6%

【표 54】 제1차 도건설종합계획의 도별 지방비 투자실적

(단위 : 10억 원)

구분	계획(A)	실적(B)	B/A(%)
계	10,897	3,781	34.7
강원	752	478	63.6
충북	1,113	351	31.5
충남	1,868	581	31.1
전북	742	413	55.7
전남	677	422	62.3
경북	2,377	548	23.1
경남	2,984	855	28.7
제주	384	133	34.6

로 계획했으나 1990년까지의 실적은 15.1%로 부진했다.

셋째, 국가사업과 지방사업의 명확한 구분이 없어 재원조달에 어려움이 있었고, 담당자의 전문성 결여 및 추진부서가 불명확한 경우도 있었다. 또한 도계획이 실질적으로 도예산 편성 등 도정과 직접적으로 연결되지 못한 점도 있었다.

9월에는 건설부가 국토개발연구원에 「제2차 도건설종합계획 수립을 위한 지침(안)」의 수정 및 보완과 함께 제1차에 계획의 수립이 유보되었던 경기도 지역계획 수립 추진에 관한 사항을 검토하도록 요구했다. 그 전문을 소개하면 다음과 같다.

1) 제3차 국토계획안에서 제시하고 있는 각종지표와 지역별 개발내용의 상세화

- 현황
  - 국토개발연구원(안)에서 제시하고 있는 지표와 지역별 개발내용은 사업별 개발내용이 없어, 제1차 도계획작성요령에서 제시한 내용보다 미흡

- 문제점
  - 국가에서 시행할 국가공단, 고속도로 등 대단위 개발사업에 대한 정보없이 지방에서 추진해야하는 사업을 구체화하기 곤란 예상

• 대안모색

– 3차 국토계획의 지역별 개발내용을 되도록이면 상세하게 제시하여 도에서 계획수립 시 중앙정부의 개발계획을 미리 알고 계획을 수립하도록 3차계획의 부문별 계획을 지역별 · 단위사업별로 배분하는 작업과 지표의 보완작업 필요

【표 55】 지표의 비교

국토개발연구원(안)('91)	제1차 도계획작성요령('81)
• 권역별 인구전망(1990, 1996, 2001) • 권역별 도시인구계획범위(2001) • 권역별 공업용지 수급계(1991, 1996, 2001) • 권역별 제조업생산액 및 고용전망 • 권역별 매립 · 간척 • 전국용수수요전망 및 용수공급전망 (한강, 낙동강, 금강, 영산강, 섬진강)	• 시 · 도별 인구(1970, 1975, 1980, 1986, 1991) : 총인구, 구성비, 연평균 증가율 • 생활권별 인구(1980, 1986, 1991) • 시별인구, 취업인구 • 지역총생산(1978, 1986, 1991) • 토지이용구조 • 시급도시별 도시기능 • 공장부지 배분계획 • 상수도공급계획 • 주택공급누적량(1980, 1991) • 기간별 주택공급량(신규, 대체)

2) 제정 추진 중인 「지역균형개발법」과 조화를 이룰 수 있는 방안 강구

• 현황

– 국토개발연구원(안)에는 계획기간 10년 중 전반기 5년에 대하여는 상세한 투자계획을 수립토록 하였고, 직할시와 인접된 도에 관하여는 시 · 도가 공동으로 계획을 수립

• 문제점

– 계획기간과 시 · 도 공동계획수립에 대하여는 지역균형개발법안 내용이 반영되었으나, 동법에서 도입하고 있는 지역 · 지구제도에 대한 언급이 없어 향후 동법이 제정되었을 때 새로이 도계획 수립을 위한 용역조사가 필요하여 예산의 낭비가 예상되며, 또한 지방재정 규모를 감안할 때 지역 · 지구별로 지원의 차등화 정책을 실시하지 않으면 투자의 효율성을 기하기 어려울 것이 예상

• 대안모색

– 도내의 지역적 경제특성 및 개발 잠재력 등에 따라 개발장려지역, 개발억제지역(과밀

규제지역), 집중개발지역(지구) 등을 설정하여 지원에 분명한 차이를 두는 차등화 정책을 실시할 수 있도록, 지역균형개발법안을 중심으로 지역 · 지구제도를 상세하게 소개

3) 자료수집항목 및 서식추가 필요

• 현황 및 문제점

– 계획수립에 있어서 자료의 수집 · 분석은 필수적인 사항인데 국토개발연구원(안)에는 동 사항이 포함되어 있지않아, 계획수립시와 계획내용조정시 근거자료의 불일치로 판단기준 설정 곤란

• 대안모색

– 각 도에서 계획수립시 이용할 통계자료를 일치시켜 계획간 근거자료의 동일한 수준 유지와 계획내용 조정시 일관성 있는 작업이 가능하도록 분야별 자료수집항목 및 서식 추가. 다만, 기존의 통계조사항목을 파악하여 작업가능한 항목과 서식 선정

4) 도계획의 집행력을 강화시킬 수 있는 방안 강구

• 현황 및 문제점

– 제1차 도계획이 실제 도정과 연계되지 않고 있으나 마나한 계획으로 전락한 이유는 계획이 너무 방만하게 수립되었을 뿐만 아니라 중앙정부에서 조차 관심이 적어 행정적인 지원도 없었음.

• 대안모색

– 도계획이 도정을 이끌어 가는데 필수적인 계획으로 자리잡기 위해서는 도계획의 위상을 높여 중요성을 인식시켜야할 것이므로 계획의 실천력을 제고시킬 수 있도록 예산지원과 행정적인 지원이 수반되어야 할 것임.

〈사례〉 단기적으로는 당 부내 관련국 업무와 관련된 각종 인허가, 계획변동업무 유지시 또는 예산배분시 도계획에 포함된 사업에 대하여는 우선적으로 지원토록 하고, 매년 도계획 추진실적을 평가하여 국토건설종합계획심의회에 보고하고 그 결과를 관계부처 및 해당 도에 통보, 독려

장기적으로는 지역개발사업에 필요한 자금을 안정적으로 공급하기 위한 기금의 설치와 지역별 개발행위의 차등지원 등을 담은 「지역균형개발법」의 제정을 추진

위의 내용을 토대로 건설부가 보완을 요구한 사항은 네 가지로 요약된다. 첫째, 제3차 국토계획(안)에서 제시하고 있는 각종 지표와 지역별 개발내용의 상

세화를 요구했다. 국토개발연구원이 작성한 계획 수립 지침에서 제시하고 있는 지표와 지역별 개발내용에 관한 부분에서 사업별 개발내용이 없어서 제1차 도계획작성요령에서 제시한 내용보다 미흡하다는 문제가 지적되었다. 그래서 3차 국토계획의 지역별 개발내용을 가능하면 상세하게 제시하여 도에서 계획수립시 중앙정부의 개발계획을 미리 알고 계획을 수립하도록 3차계획의 부문별 계획을 지역별 · 단위사업별로 배분하는 작업과 지표의 보완작업을 하도록 했다.

둘째, 제정이 추진 중인 「지역균형개발법」[49] 과 조화를 이룰 수 있는 방안을 강구했다. 계획기간과 시 · 도 공동계획수립에 대하여는 지역균형개발법안 내용이 반영되었으나, 이 법에서 도입하고 있는 지역 · 지구제도에 대한 언급이 없어서 향후 법이 제정되었을 때 다시 도계획 수립을 위한 용역조사가 필요하여 예산의 낭비가 예상되었다. 게다가 지방의 재정 규모를 감안하여 지역 · 지구별로 지원의 차등화 정책을 실시하지 않으면 투자의 효율성을 기하기 어려울 것이 예상되고 있었다. 따라서 도내의 지역적 경제특성 및 개발잠재력 등에 따라 개발장려지역, 개발억제지역(과밀규제지역), 집중개발지역(지구) 등을 설정하여 지원에 분명한 차이를 두는 차등화 정책을 실시할 수 있도록, 지역균형개발법안을 중심으로 지역 · 지구제도를 상세하게 소개하는 방안을 요구했다.

셋째, 자료수집 항목과 서식을 추가하도록 요구했다. 계획수립에서 자료의 수집 · 분석은 필수적인 사항인데 국토개발연구원이 작성한 안에는 이러한 사항이 포함되지 않아서 계획수립과 계획내용 조정 근거자료의 불일치로 판단기준의 설정이 곤란함을 지적했다. 따라서 각 도에서 계획수립에 이용할 통계자료를 일치시켜 계획간 근거자료의 동일한 수준을 유지하고 계획내용을 조정할 때 일관성 있는 작업이 가능하도록 분야별 자료수집항목 및 서식 추가를 요청했다.

---

49) 본문에 언급된 「지역균형개발법」은 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」이란 명칭으로 1994년 법률 제4722호로 제정되었다. 이 법률은 광역개발사업계획의 수립 및 시행(제2장), 지역개발사업의 촉진(제3장), 지방중소기업의 육성(제4장)으로 구성되어 있다. 제정 당시 이 법의 주요 내용은 기업의 지방이전과 낙후지역개발이었다.

넷째, 가장 큰 문제점 중 하나인데, 도계획의 집행력을 강화시킬 수 있는 방안의 강구하도록 했다. 뒤에 평가부문을 다루면서 언급하겠지만, 제1차 도계획이 계획이 너무 방만하게 수립되었고, 중앙정부도 관심이 적어 행정적인 지원도 없었다. 그리고 실제 도정과 연계되지 않고 계획만으로 전락한 문제점이 있었다. 따라서 도계획이 도정을 이끌어 가는데 필수적인 계획으로 자리잡도록 도계획의 위상을 높여 중요성을 인식시키면서, 계획의 실행을 위한 예산지원과 행정적인 지원이 수반할 수 있는 방법을 고려하도록 한 것이다.

건설부의 제2차 도건설종합계획 수립지침에 관한 요구사항에 대해 국토개발연구원은 2주 후에 보완하여 보고했다. 먼저 각종 지표와 지역별 개발내용의 상세화, 제정이 추진 중인 「지역균형개발법」과의 조화, 자료 수집 항목 및 서식 추가, 도계획 집행력의 강화 방안에 관한 부분은 건설부의 요구대로 수정해서 정리했다.

또한 경기도 지역계획수립의 추진에 예상되는 문제점도 함께 보고했는데, 그 내용은 다음과 같다. 전국적인 지역개발의 추진 및 통계작성 등을 위해 경기도 지역계획의 수립을 동시에 추진하는 것이 타당하고, 경기도의 입장에서는 도민을 위한 경제 · 사회복지정책을 담을 수 있도록 도계획을 수립하여 수도권정비계획의 하위계획으로서 정립이 필요하다.

하지만 경기도의 계획 수립에서 다음과 같은 문제가 내재되어 있다는 의견 역시 제시했다. 첫째, 이 지역은 「수도권정비계획법」에 의거 수도권정비계획을 수립하는 지역으로 한 지역에 대하여 두 개의 계획을 수립하는데서 발생하는 계획의 중복 및 예산낭비, 계획내용의 상충 등의 문제가 야기될 우려가 있다. 둘째, 지방자치에 따라 시 · 도가 주체가 되어 계획수립을 하면 지역개발에 더 큰 비중을 두어 성장억제라는 국가목표에 배치될 우려도 있다. 셋째, 수도를 포함하고 있고, 휴전선에 인접하여 국방 등의 문제를 보다 많이 고려해야할 지역이기 때문에 지방정부에 계획을 맡기는 데에는 한계가 있다.

【표 56】 도건설종합계획의 수립절차 및 주요내용

주요작업내용	계획작성과정	작업상의 유의점
• 상위계획 검토 • 관련계획 분석 • 경제 · 사회 · 물적 여건분석 : 잠재력, 문제점, 제약조건	일반현황 조사	• 과거 추세자료의 수집 · 분석 • 전국평균 및 도간의 비교분석 시행 • 신뢰도가 높은 자료의 우선활용
• 지역개발의 여건 변화전망 • 지역위상의 정립 • 목표 · 전략의 설정	기본목표 및 전략의 설정	• 전략설정에 주민의견 수렴 • 전문가의 의견수렴 • 전략은 가급적 구체화
• 분석모형의 설정 • 계획단계별 장래전망 • 상위계획의 지표현황	주요지표의 설정	• 다양한 모형을 설정하여 비교 · 분석 : 최적모형의 선정 • 지나친 수치표현은 지양 : 적정범위제시 등의 방법 활용
• 대안의 설정 · 평가 • 기본골격의 설정 : 생활권, 토지이용, 교통망 등	지역공간구조의 기본골격 구상	• 대안의 평가는 가급적 객관성 부여 • 전문가의 의견수렴(중간점검)
• 부문별 계획수립 : 현황, 문제점, 기본방향, 계획, 단계별 정책방안	부문별 계획의 수립	• 필요한 경우 별도의 실태조사 • 수치적 계획과 도차원의 부분별 정책수단의 검토 · 제시 • 하위계획에 대한 지침 제시 • 공청회 개최
• 행 · 재정계획 • 연차별 집행계획	집행계획의 수립	• 광역자치단체 차원의 대책강구에 중점을 둠 • 전문가의 의견수렴(종합점검)
• 주민의견 검토 • 관계기관의 의견검토 • 법정절차수행	계획의 확정	• 관계기관과 협의 조정 • 국토건설종합계획심의회 심의

11월부터 제2차 계획 수립을 위한 수립지침 시달 및 관계관 교육이 실시되었다. 이 때 각 도로 시달된 도종합개발계획의 수립지침은 이 계획의 기본적인 성격과 내용을 보여준다. 도계획의 성격은 이전 계획과 유사하게 국토계획의 하위계획으로서 국토종합개발계획(1992~2001년)등 상위계획의 기본방향과 정책의 골격을 수렴하여 지역차원에서 이를 구체화하는 계획이었다. 또한 도계획은 국토계획에서 다루지 못한 도차원의 정책과 사업을 포함하여 지역의 경제 · 사회 · 문화



【그림 41】 도종합계획 수립체계

등 각 부문계획을 담는 계획이며, 군계획, 도시계획 등 하위계획에 대한 개발방향과 지침이 되고 민간 부문에 대해 투자 방향을 제시하는 계획으로 설정되었다.

이 회의는 관련자료로 제1차 '도계획'에 대한 평가에 관해서도 교육자료로

제작하여 관계관 교육에 사용했다. 그 내용이 제1차 도계획을 평가하는데 중요한 사료적 가치가 있다고 판단하여 지면을 빌어 전문을 소개한다.

※ 제1차 도계획의 평가

당부에서는 제1차 도계획의 주진실적을 평가하기 위하여 각 도로부터 부문별 · 재원별 투자실적을 제출받아 국토개발연구원으로 하여금 분석하도록 했음. 이러한 실적분석 · 평가는 그동안의 문제점과 앞으로 수립될 제2차 도계획의 나아갈 방향을 제시할 수 있기 때문에 의미있는 작업이라 생각되므로 투자실적을 간략하게 언급하고자 함.

1) 주요계획지표 분석

• 인구

– 1991년도 목표인구에 비해 1990년도 현재 8개도의 인구는 77~91% 수준으로 계획목표에 미달

• 계획기간 중 각도의 인구수는 모두 증가될 것으로 계획했으나, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북 등 5개 도는 인구의 절대수가 감소했음.

【표 57】 주요지표 : 인구

(단위 : 천명)

구분	1980		1990(A)		1991계획(B)		A/B(%)
	인구	%	인구	%	인구	%	
전국	38,124	100.0	43,520	100.0	44,856	100.0	97.0
경기	3,920	10.3	6,154	14.1	4,570	10.2	134.7
강원	1,805	4.7	1,593	3.7	2,078	4.6	76.7
충북	1,424	3.7	1,414	3.2	1,565	3.5	90.4
충남	2,956	7.8	3,090	7.1	3,548	7.9	87.1
전북	2,329	6.1	2,070	4.8	2,592	5.8	79.9
전남	3,779	9.9	3,668	8.4	4,424	9.9	82.9
경북	3,184	8.4	2,866	6.6	3,484	7.8	82.3
경남	3,323	8.7	3,679	8.5	4,044	9.0	91.0
제주	463	1.2	515	1.2	601	1.3	85.7

• 주택

– 주택보급의 달성률은 다른 부문에 비하여 높게 나타남.

– 충북 · 강원 · 전북 · 경남 · 경북은 80%이상의 높은 달성률을 보임.

【표 58】 주요지표 : 주택보급율

(단위 : 천호)

구분	1980	1990(A)	1991계획(B)	A/B(%)
전국	5,463	7,571	8,206	92.3
경기	562	1,049	834	125.8
강원	301	366	419	87.4
충북	238	290	292	99.3
충남	475	425	646	65.8
전북	377	434	484	89.7
전남	620	556	869	64.0
경북	574	656	736	89.1
경남	549	723	753	96.0
제주	80	94		

• 도계획 투자실적

– 1982년부터 1991년까지 총 투자계획규모는 약 38조 5천억원(1985년 가격)이며 1990년까지 실적은 당초계획의 65.0%인 약 25조 원이 투자되었음.

【표 59】 각 도의 투자실적

(단위 : 10억 원, 1985년 가격)

구분	당초계획(A) 1982~1991년	투자실적(B) 1982~1990년	B/A(%)
계	38,462	25,001	65.0
강원	3,322	2,336	70.3
충북	2,841	2,123	74.7
충남	5,894	3,722	63.1
전북	3,384	2,668	78.8
전남	5,071	2,955	58.3
경북	7,245	4,495	62.0
경남	9,832	5,833	59.3
제주	873	869	99.5

주 : 1) 투자실적은 도에서 매년 집행한 실적을 누계한 것으로 당초계획을 수정한 도가 있음.
2) 총투자계획은 1980년 가격을 1985년 가격으로 조정함. 단, 직할시 제외
3) 제주도는 1986년에 도계획을 확정하였음.

• 재원별 투자실적
  – 재원별 투자실적은 국고지원 15.9%, 지방비 15.1%, 민간 및 기타 69.0%임.
  – 당초의 재원별 구성에 비추어 현격한 투자격차가 나타난 것은 지방비로서 당초계획 28.3%에 비해 15.1%의 실적임.

【표 60】 재원별 투자실적

(단위 : 10억 원, 1985년 가격)

구분	1982~1991년 계획		1982~1990년 실적	
	금액	%	금액	%
계	38,462	100.0	25,001	100.0
국고	7,165	18.6	3,979	15.9
지방비	10,897	28.3	3,781	15.1
민간 · 기타	20,400	53.1	17,241	69.0

• 도별 지방비 투자실적
  – 계획기간 중 지방비의 투자계획은 10조 8천 970억 원인데, 1982~1990년까지의 지방비 투자는 3조 7천 810억 원으로 계획대비 34.7%의 실적에 머무름.
  – 지방비의 투자가 낮은 도는 충남북, 경남북 및 제주도임.

【표 61】 도별 지방비 투자실적

(단위: 10억 원, 1985년 가격)

구분	계획(A)	실적(B)	B/A(%)
계	10,897	3,781	34.7
강원	752	478	63.6
충북	1,113	351	31.5
충남	1,868	581	31.1
전북	742	413	55.7
전남	677	422	62.3
경북	2,377	548	23.1
경남	2,984	855	28.7
제주	384	133	34.6

2) 도계획 추진의 문제점 및 개선방향

• 문제점

– 국내외의 경제, 사회, 환경 등 여건 변화와 광주, 대전 등의 직할시 승격에 따른 행정구역 등의 변화로 기존계획과 현실간의 괴리가 발생하였고, 제2차 국토종합개발계획의 수정, 중부권, 동남권계획 및 서해안 개발계획의 수립 등 상위계획의 수립 및 변경에 탄력적으로 대처하지 못했음.

– 당초 계획수립시 중앙정부의 지원을 고려하여 과대한 계획을 수립하였기 때문에 도재원의 부족으로 지방비투자실적이 저조하였음. 1982~1991년까지 지방재원의 구성비는 당초 27.6%로 계획하였으나 1990년까지의 실적은 15.1%로 부진함.

– 국가사업과 지방사업의 명확한 구분이 없어 재원조달에 어려움이 있었으며 또한 담당자의 전문성 결여 및 추진부서가 불명확함.

– 도계획이 실질적으로 도예산 편성 등 도정과 직접적으로 연결되지 못함.

• 개선방안

– 따라서 금회 도계획수립지침에서는 이상의 문제점을 해소하고 지방제실시 등 새로운 여건변화에 부응할 수 있도록 다음사항에 중점을 두어 작성.

– 첨단과학기술의 발달과 교통, 통신망의 확충으로 생활권이 광역화되고 지방자치제 실시에 따른 지역이기주의에 대처할 수 있도록 제3차 국토종합개발계획에서 제시한 계획원역을 토대로 하여 도계획의 지역범위를 설정하였음.

– 즉, 도를 계획권역의 기본으로 하되, 직할시와 인접되어 있는 도의 경우에는 직할시장과 도지사가 공동으로 계획을 수립토록 함.

– 각 지역의 특성에 부합되고 상위계획의 변경 등 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 주요지표 설정시 융통성을 부여함.

– 지역주민의 희망과 합의에 입각하여 주민의 필요를 충족시키는 계획이 수립될 수 있도록 계획수립과정에서 자문조사 실시, 공청회 개최 및 각종 간담회 운영 등 지역주민의사 반영체계를 포함하였음.

– 또한 실제 도정과 연결될 수 잇는 실천력 있는 계획이 되도록 지방정부의 세수전망과 기타 세입에 대한 전망을 기초로 하여 종합적인 중기재정계획을 수립토록 하고, 특히 계획기간의 상반기 5년에 대하여는 구체적인 연차별 투자계획을 수립하여 4차년도에는 후반기 5년에 대한 연차별투자계획을 작성토록 하였음.

3) 도건설종합계획, 직할시와 도의 공동계획 수립

• 제3차 국토계획상 계획권역

– 제2차 국토종합개발계획 수정계획에서 제시한 계획권역인 지역경제권은 다수의 지방자치단체의 행정구역이 포함되는 대권형태로 되어 있어 중앙정부 차원에서 지역계획의 대망을 수립하기에는 편리하나, 중앙정부의 주도로 계획을 수립하므로 지방자치단체의 자율적인 기능이 빈약하여 집행권역과 계획권역이 불일치되어 계획의 집행이 어렵게 되는 등 문제점이 있었음.

– 따라서 제3차 국토계획에서는 기존의 계획권역이 갖는 문제점을 해소하고 국토발전축의 다변화 · 지방자치제 실시 및 생활권의 광역화 추세 등에 대비할 수 있는 새로운 계획권역으로 광역지방자치단체인 도를 계획권의 기본으로 하되, 직할시와 인접된 도의 경우에는 이들 지역이 포함되는 9개의 계획권역을 설정함.

윤희철(전남대학교)

Chapter Ⅱ

23 도건설종합계획

관리번호 : BA0031212
쪽　　수 : 103
생산년도 : 1971년
생산기관 : 제주도

이 문서철은 도건설종합계획에 관한 공문서를 편철한 것 중 시기적으로는 가장 앞선 것이다. 1971년 제주도건설종합계획 작성을 위해 자료 제출 및 계획안 작성과정을 담고 있다. 도건설종합계획은 각 도에서 제1차 국토건설종합계획 수립과정과 함께 작성이 추진되었으나 일선행정기관의 전문인력과 역량 부족으로 중도에 무산되었다. 이러한 사정은 1980년대 제1차 도건설종합계획의 수립이 추진되면서 연혁에서 밝혀진 사실이지만, 당시 어떠한 논의가 이뤄졌는지에 대해서는 자료가 없기 때문에 정확한 과정이나 계획내용을 확인할 수 없었다. 그런데 이 문서철은 당시 상황을 알려주는 중요한 단서를 제공한다. 일선 행정기관에서 계획수립을 위해 수행했던 자료 수집, 계획 작성, 상부의 지침 등을 수록하고 있다. 이런 의미에서 이 문서철은 당시 도건설종합계획의 수립과정을 다룬 유일한 문건으로 사료적 가치를 지닌다. 다만, 제주도의 계획과정만을 다루기 때문에 타 지역에 대한 자세한 사항은 확인할 수 없고, 편철과정에서 기안문과 일부 자료만을 포함시켜 세부사항을 확인하기 어려운 문제점도 있다.

이 문서철은 1971년 제주도에서 도건설종합계획의 작성을 위한 기본자료 수집을 위해 하위기관에 자료 요청을 보낸 것으로 시작한다. 요청한 자료의 주요내용은 개발에 관한 기본목표, 개발수단, 토지이용기본계획, 국토계획, 목표년도의 도민생활 및 도 경제지표, 생활환경시설계획, 노동력수급계획, 보충계획 등이 포함되어 있다.

【표 62】 제주시 통신시설계획 현황과 전망

구분		1970년도	1976년도	1981년도	연평균 증가율
시내전화	수요	6,890	7,081	12,561	7.8%
	공급	2,600	5,500	9,000	22.4%
시외전화 (건수)	수요	688,227	1,076,485	1,722,376	11.8%
	공급	538,242	968,837	1,636,258	18.5%

【표 63】 제주도 의무교육 시설계획

시군별	1970년 현황			건립계획					
	학생수	교실수	부족 교실수	계		1972~1976년		1977~1981년	
				투자액(천원)	교실수	투자액(천원)	교실수	투자액(천원)	교실수
총계	66,325	1,181	77	1,032,000	541	450,000	250	582,000	291
제주시	18,391	277	20	296,400	156	140,400	78	156,000	78
서귀읍	7,723	112	18	224,400	118	104,400	58	120,000	60
대정읍	4,253	89	6	66,400	35	32,400	18	34,000	17
한림읍	3,770	77	–	40,400	21	14,400	8	26,000	13
북군	17,691	361	13	196,400	102	68,400	38	128,000	64
남군	14,497	265	20	208,000	109	90,000	50	118,000	59

제출을 요청한 서식 중에서 해당 사항이 있는 것에 대해서 작성을 요청했다. 제주전신전화국에서 작성한 사항을 보면, 당시 시내전화와 시외전화(건수)와 같은 현황과 향후 예상증가율을 보여준다. 제주도 교육위원회도 제주도에 의무교육 시설계획을 제출했다. 1970년 제주도의 총 학생 수는 66,325명이었고, 교실 수는 1,181개이었다. 10년간 10억 3천 2백만 원을 투자하여 교실 541개를 추가 확보하겠다는 건립계획을 세웠다.

제주도의 자료 수집 활동이 진행되는 동안 건설부는 1971년 3월에 제1차 시안작성 요령을 보냈고, 7월에는 계획지표를 시달했다. 이 과정에서 3월부터 7월까지 계획수립 교육을 실시했다. 9월에 도계획에 관한 중간평가 회의가 열렸다. 이 회의의 자료를 보면, 제주도는 도 자체적인 도종합개발 10개년 계획을 수립

을 완료했고, 전국계획에 의한 작업계획도 수립했다. 작업계획단도 분석원과 보조원을 제외하고 거의 구성을 완료했고, 종합개발기본자료 수집도 끝냈다. 이후 전국계획지표에 의한 도계획자료도 정리를 시작하여 계획수립, 지방공청회, 도심의회 심의를 하고 12월에 건설부에 계획안의 제출을 예정하고 있다. 수집된 자료를 취합 및 정리해서 분야별 계획작성을 겨우 2개월만에 끝낸다는 일정을 세운 것이다. 실제로 1차 시안이 제출된 것은 11월인 것을 감안하면 처음 세우는 도계획에 무리한 일정을 세운 것으로 보인다.

【표 64】 제주도의 도계획 작성 경위 및 진도

구분	작업일정	작업내용	진도
1	’70.12월	도종합개발 10개년 계획수립(도자체)	100%
2	’71.4.10	전국계획에 의한 작업계획수립	100%
3	’71.5.20	작업계획단조직(분석원 및 보조원 미조직)	80%
4	’71.8.13	종합개발기본자료수집	100%
5	’71.8.16	전국계획지표에 의한 도계획자료정리	10%
6	’71.9.20~10.20	분야별 계획수립	
7	’71.10.21~11.10	종합개발계획안 작성	
8	’71.11.15~11.20	지방공청회 개최	
9	’71.11.21~11.30	도심의회 심의	
10	’71.12.10	건설부에 제출	

제주도는 10월에 계획자료를 작성해서 건설부에 제출했다. 그 내용 중에서 계획자료 수집을 위한 소관별 작업 분담을 했다. 이 자료를 통해 당시 도계획 수립을 위해 제주도에서 시행한 업무 체계를 확인할 수 있다.

이후 10월에 국토종합개발계획의 요약본을 건설부가 제주도에 송부한 내용과 도계획 수립을 위한 작성요령을 시달한 사실을 기안문을 통해서 보여준다. 11월 16일에 시군건설종합계획 1차 시안 발표회가 실시되었다. 이 문서철은 이러한 일련의 과정에 대해 자세한 계획안을 첨부하진 않고, 기안문만을 편철한 관계로 세부 내역은 확인하기 어렵다. 하지만, 제주도와 관련된 도계획 및 시군건설종합계획의 수립에 관한 일련의 과정 및 절차를 보여준다.

【표 65】 제주도 종합계획 작성을 위한 세부사항 및 작업소관과

분야별	세부사항	작업소관과
제2부 시설계획		
1. 교통시설계획	가. 도로	도로과
	나. 공항	지역계획과
	다. 항만	지역계획과
2. 통신시설계획		전신전화국
3. 택지조성 및 주택건설계획		지역계획과
4. 수자원개발계획		지역계획과
5. 생활환경 시설계획	가. 상수도시설	지역계획과
	나. 하수도시설	지역계획과
	다. 가로확장	지역계획과
	라. 교육시설계획	도교육청
	마. 청소시설	보건사회과
	바. 의료시설	보건사회과
	사. 농어촌지붕개량	농무과
	아. 공원시설	지역계획과
	자. 전력 및 농어촌 전화	산업과
6. 치산계획		산림과
7. 치수계획		지역계획과
제3부 산업계획		
1. 농업계획	가. 식량작물	특작과
	나. 경제작물	특작과
	다. 감귤	특작과
	라. 기반조성	농무과
2. 가축계획		축정과
3. 수산계획		수산과
4. 광공업계획		산업과
제4부 관광계획		관광운수과

윤희철(전남대학교)

Chapter Ⅲ

수도권정비계획

수도권정비계획관련 해설

24 안건철

25 국무회의안건철

26 서울특별시 인구분산대책 의견

27 수도권 인구재배치 기본계획

28 수도권정비계획(안)(2)

수도권정비계획관련 해설

수도권정책은 수도권이라는 특정 공간을 대상으로 하는 정책이기에 전국토를 대상으로 하는 국토개발정책의 하위체계에 속하나 수도권정책은 중앙정부 차원의 범부처적 종합정책으로서 중앙정부의 분야별정책 또는 지방정부의 정책에 지침을 제시하는 특별정책으로서의 위상을 갖는다. 이러한 수도권정책을 집대성한 것이 수도권정비계획이며, 제도적으로 뒷받침하고 있는 것이 「수도권정비계획법」이다. [1)]

1982년 제정되고 다음해에 시행된 「수도권정비계획법」에 의하면 수도권정비계획은 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여, 수도권의 질서 있는 정비와 국토의 균형 있는 발전을 위하여(법 제1조), 전국건설종합계획을 기본으로 하여 기본계획 및 시행계획을 수립하는 것을 말한다.

기본계획에는 인구 및 산업의 규모와 배치, 일정 인구규모(계획인구 5만)이상 도시의 배치, 도시개발의 방향, 권역의 지정, 환경보전의 계획, 광역적인 체계정비가 필요한 교통시설 · 상하수도시설 · 에너지공급시설 등이 포함된다. 또한 시행계획에는 기본계획을 효율적으로 수행하기 위한 이전촉진권역안의 정비계획, 제한정비권역안의 배치계획, 개발유도권역안의 개발계획 등 각종 계획과 기본계획의 단계별 세부추진계획에 관한 사항이 포함된다(법 제5조).

수도권의 공간적 범역은 서울시의 집중이 광역화되면서 공간적 범역도 확대되고 변화과정을 거쳤다. 1960년대는 서울의 광역화 현상이 없었던 시기고, 서울의 집중과 과밀이 주요 관심사였기에 수도권이라는 용어가 사용되기는 하였으나 공간적 범역에 대한 확실한 개념보다는 서울 또는 인접지역을 지칭하였다. 1969년 수도권 집중억제방안에서 수도권은 서울과 주변의 개발제한구역을 포함

1) 국토개발연구원 편, 전게서, 1996, pp.207~208.

하였다. 그러나 1978년 수도권 인구재배치 계획(1977~1986년)이 수립되면서 수도권의 경계가 최초로 확정되기 시작하였는데 수도권을 서울과 주변 개발제한구역, 일상생활권을 감안하여 7개 시, 8개 군, 35개 읍면을 포괄하는 총면적 3,000㎢로 규정하였다. 이후 서울시의 광역화 현상이 급속히 진전되었고 이것을 반영하여 1982년 「수도권정비계법」에서 수도권은 서울시, 인천광역시, 경기도 전역을 포함하였고, 현재에 이르고 있다. [2)]

수도권과 서울의 인구집중 현황을 살펴보면 해방과 더불어 해외거주동포의 귀국을 비롯하여 6.25에 따른 피난 월남동포와 농촌에서 모여드는 유입인구로 서울은 1960년대 초반부터 급격한 인구증가 현상이 나타났다. 이러한 인구증가는 【표 1】과 같이 1955년에는 전국인구의 7.3%, 1960년에는 9.8%, 1966년에는 13.0%, 1970년에는 17.6%, 1975년에는 19.8%, 1980년에는 22.3%, 1985년에는 23.8%, 1990년에는 24.4%에 이르렀고 이후 감소하고 있다. 또한 수도권은 1955년에는 전국인구의 18.3% 1960년에는 20.9%, 1970년에는 28.2%, 1980년에는 35.5%, 1990년에는 42.8%, 2000년에는 46.2%, 2010년에는 48.9%에 이르고 있다.

이와 같은 급격한 인구집중은 주택문제를 비롯한 학교, 상하수도, 도로 등 기반시설의 미비로 서울에 심각한 문제점을 야기 시켰다. 서울이 1960년대 까지만 해도 우리나라의 경제발전에 견인차 역할을 하였으나 1970년대 중반부터 집적의 불이익 현상이 나타남으로써 문제가 심각해지기 시작했다. [3)] 또한 1980년대부터는 서울의 광역도시화로 수도권의 문제가 대두되었다.

이러한 수도권 인구집중은 집중의 원인과 문제점을 분리해서 살펴볼 수 있다. [4)]

먼저 수도권 집중의 원인은 역사 · 정치적 요인, 경제 · 사회적 요인, 문화 ·

2) 김용웅 · 차미숙 · 강현수, 전게서, 2003, p.480.
3) 김의원, 전게서, 1989, pp.45~51.
4) 서울특별시, 「수도권정비계획관련 참고자료」, 1992, pp.10~13.

【표 1】 수도권의 인구추이(1955~2010년)

(단위 : 천인, %)

구분 / 년도	전국(A)	서울(B)	수도권(C)	전국대비 비율	
				서울(B/A)	수도권(C/A)
2010	47,991	9,631	23,460	20.1	48.9
2005	47,041	9,763	22,621	20.8	48.1
2000	45,985	9,854	21,258	21.4	46.2
1995	44,554	10,217	20,159	22.9	45.2
1990	43,390	10,603	18,574	24.4	42.8
1985	40,420	9,626	15,803	23.8	39.1
1980	37,407	8,351	13,281	22.3	35.5
1975	34,679	6,879	10,914	19.8	31.5
1970	31,435	5,525	8,879	17.6	28.2
1966	29,160	3,793	6,896	13.0	23.6
1960	24,989	2,445	5,194	9.8	20.9
1955	21,502	1,569	3,928	7.3	18.3

자료 : 통계청, 총조사인구 총괄(http://kosis.kr/(2013. 9월))

심리적 요인이 있다. 역사 · 정치적 요인은 중앙집권적 체제하에 장기간 수도권의 기능담당으로 정치, 경제, 사회, 문화 제분야에 걸친 의사결정기능의 집중과 전통적인 국민의 수도 지향적인 가치관형성을 들 수 있으며, 해방과 전쟁을 통하여 해외거주 동포 및 월남 피난민들의 수도권 유입이다. 경제 · 사회적 요인은 정부주도의 총량성장위주의 경제발전정책의 추진으로 금융, 교통, 정보기능의 집중, 공공서비스의 편리, 시장의 광역화 및 국제화 등이 있으며 또한 올림픽 등 국제적 행사와 관련한 투자집중이다. 문화 · 심리적 요인은 고등교육기능과 연구기능(기관)의 편재(偏在), 고급문화 및 위락기능의 편재, 생활형태 및 가치관 변화의 선도적 위치 고수 등이 있다.

집중에 따른 문제점은 수도권 차원과 전국적 차원의 문제점으로 나누어 볼 수 있다. 수도권 차원에서 사회적으로 공해, 범죄, 주택, 교통문제 등의 심화로 도시환경 악화와 생활의 쾌적성이 감퇴되고, 경제적으로 투자수요 증대로 국민경제발전에 악영향을 미치며, 지가, 주택가, 생활비 앙등으로 기업 및 가계의 부담이 가중되며, 공공투자비 증가로 재정부담이 가중된다. 또한 안보상으로 유사시 대공위약(對空危弱)으로 인명 · 시설의 피해 우려와 군의 기동성제약, 운송차질 등으로 군사작전상 지장을 초래한다. 전국적 차원에서 국토자원의 효율적, 합리적 이용이 어려워 국토의 균형개발을 저해하고, 지역간 소득격차로 낙후지역의 소외감 및 지역간 갈등 유발로 국민총화를 저해한다. 또한 수도권에서 생활비 증가로 물가 상승요인의 발생으로 경제불안의 요인으로 작용하고 국제경쟁력 약화를 초래한다.

수도권 집중문제의 중대성을 인식한 정부는 대책을 마련하게 되는데 1964년의 대도시인구집중방지책을 비롯하여 1970년 수도권 인구의 과밀집중억제에 관한 기본지침, 1972년의 대도시인구분산대책, 1978년의 수도권 인구재배치계획, 1984년 수도권정비기본계획, 1997년 제2차 수도권정비계획, 2006년 제3차 수도권정비계획 등 다양한 시책을 마련하여 추진하고 있다.

이들 대책의 공통점은 대부분 인구집중의 주된 원인인 2차관서를 비롯한 국영기업체와 연구기관의 지방이전, 대학과 공장의 신설 · 증설의 억제 또는 금지, 지방공업단지의 건설 및 교육문화시설의 지방치중, 지방으로 이전하는 기업과 법인에 대한 조세감면과 아울러 행정권한의 지방이양 등이 주된 내용이다.

수도권의 집중억제를 위한 수도권시책은 많은 변화를 겪었다. 시책의 변화와 발전과정의 시대구분은 시책추진을 위한 제도적 기반의 변화와 규제전략을 바탕으로 구분하거나 시책추진의 의지와 강도를 기준으로 구분할 수 있으나 통일된 기준이 적용된 것으로 보기 어려워 편의상 국토개발연구원(1996)의 구분에 따라 수도권정책의 발아기(1964~1975년), 수도권정책의 본격추진기(1976~1988년),

수도권정책의 방향전환기(1989~현재)의 구분에 따랐다.[5] 따라서 본장에서는 수도권정책을 시기구분에 따라 현재까지 개괄해 보고, 문서철을 소개하게 된다. 소개하는 문서철은 수도권정책의 발아기의 시작인 1964년에서 수도권정책의 본격추진기의 1981년의 수도권정비기본계획(안)까지를 중심으로 살펴본다.

Ⅰ. 수도권정책의 발아기(1964~1975년)

해방과 전쟁으로 인하여 해외거주 동포 및 월남 피난민들의 수도권 유입과 1960년대 이후 정부의 공업화와 수출제일주의 정책에서 온 총량경제정책의 부작용으로 수도권에 편중된 인구와 산업의 과도한 집중과 지역간의 불균형 개발 문제뿐만 아니라 교통혼잡 · 주택난 · 토지부족과 지가상승, 환경오염 등으로 도시환경문제가 심각하게 제기되었다. 이러한 수도권문제가 처음으로 대두되기 시작하여 서울의 인구집중억제를 위하여 1964년 9월 국무회의를 통과한 '대도시인구집중방지책'을 건설부가 발표하였다. 이 시책은 수도권시책의 출발점이 되었다. 포함된 내용으로 정치적 시책은 관공서의 지방이전, 세제의 균등화를 기하여 영세민의 대도시 유입금지 등이 있고, 경제적 시책은 대도시 공장입지 억제, 농토의 적극적인 확장 등이 있다. 또한 사회적 시책은 도시 영세실업자의 취업알선, 대도시 교육시설의 억제 등이 있고, 행정적 시책은 농촌경

5) 박상우(1999)는 문제인식기(1960~1969년), 시책형성기(1970~1976년), 정비추진기(1977~1993년), 정책전환기(1994~현재)로 구분하였다(「21세기 수도권정비의 기본방향연구」, 국토연구원, p.15.). 김용웅 · 차미숙 · 강현수(2003)는 대도시집중억제시책(1960~1970년대), 지역균형발전시책(1980년대), 대도시권 성장관리시책(1990년대 이후)으로 분리하였다(전게서, pp.482~489). 이동우(2005)는 제1단계(1964~1982년)를 대도시인구집중방지책이 나온 1964년부터 「수도권정비계획법」이 제정된 1982년, 제2단계(1983~1993년)를 「수도권정비계획법」이 시행된 1983년부터 「수도권정비계획법」이 전면 개정된 1994년 이전까지, 제3단계(1994~2002년)를 규제완화를 목적으로 「수도권정비계획법」이 전면 개정된 1994년부터 참여정부 출범 이전까지, 제4단계(2003년 이후)를 세계화와 지식정보화, 대도시권 간의 경쟁 격화 등 수도권을 둘러싼 대외적 환경변화를 배경으로 하는 수도권 지자체와 기업들의 수도권규제 완화를 요구하는 참여정부가 출범한 2003년부터 현재까지로 구분하였다(「수도권정책의 추진현황과 향후과제」, 『국토』 통권209호, pp.38~41.).

제의 홍보 강화, 지방기업체 육성 등을 포함하고 있다. 이처럼 공간계획 차원의 시책을 넘어 정치 · 경제 · 사회 · 행정 등 종합적인 시책의 성격을 가졌다.

이 시기의 수도권정책의 배경중의 하나는 안보적 측면이다. 수도 서울이 군사분계선에서 40km 밖에 떨어지지 않는 상태에서 남북의 대립은 심각한 안보상의 취약요소였다. 따라서 당시 박정희대통령은 1969년 4월 을지연습종합강평에서 수도방위를 위해 수도권 인구의 집중억제를 위한 법제정을 지시하였고, 또한 12월 수도권인구억제방안을 청와대에서 직접 작성할 것을 지시하였다. 군사 및 안보 등 다양한 차원에서 수도권 집중억제시책은 최고 통치권자의 주요 관심사였다. [6)]

이후 1969년 5월 청와대 정무비서관실은 '수도권인구집중억제방안' 으로 수도권 권역확정, 그린벨트 설정, 조세에 의한 인구집중억제, 학교증설 및 증원억제, 중앙관서의 지방이전 및 권한이양의 방안을 제시하였다.

또한 1969년 12월 무임소장관실은 '대도시 인구 및 시설의 조정대책' 으로 지정지역 이외에서의 공장신설 · 증설 억제, 공해 및 용도지역 위반업체의 이전계획 수립, 대도시내 고등교육기관의 신설 · 증설 억제 및 지방으로부터의 전입학 불허, 행정권한의 지방이양 및 정부기관, 산하기업체 본사의 지방이전 시책을 포함하고 있다. [7)]

1970년 4월 건설부는 수도권의 인구집중을 억제하기 위해 '수도권 인구의 과밀집중억제에 관한 기본지침' 을 마련하였는데 내용은 인구집중유인 해소와 긴급대책을 포함하고 있다. 인구집중유인 해소를 위해 도시와 농촌의 균형발전, 과도한 중앙집중(권) 경향의 지양, 수도권정비계획의 수립 등의 대책이 있으며, 긴급대책으로는 법적 규제로 제한구역의 설정과 시설의 제한이 있으며,

---

6) 1969년 4월의 을지연습 종합강평의 수도권인구 집중억제를 위한 법 제정의 지시로부터 1977년 서울에서 1시간 반정도 거리의 남쪽에 신행정수도 건설을 지시하는 등 9년간 15회에 걸쳐 국가원수의 지시를 받아 수도권 정책을 작성했다(김의원, 전게서, 1982, pp.846~847.; 김용웅 · 차미숙 · 강현수, 전게서, 2003, p.483.).

7) 서울특별시, 전게서, 1992, p.6.

행정적 조치로 행정권한의 지방관서 이양 등의 시책을 포함하고 있다.

1972년 12월 청와대는 '대도시 인구분산시책'으로 산업부문에서는 대도시 내 공장의 신설 억제 및 이전추진을 위한 조세정책을 마련하고, 교육부문에서는 대도시의 고교이상 교육시설 신설 · 증설 금지 및 지방대학 육성정책을 마련하였다. 또한 행정부문에서는 행정권 이양 및 공공기관의 지방이전 시책을 마련하고, 도시부문은 위성도시 건설, 특정시설제한구역 지정, 3대도시(서울, 부산, 대구)에 대한 주민세 신설 등의 시책을 포함하고 있다. [8)]

1973년 2월 경제기획원은 '대도시 인구분산책'으로 주민세 신설을 위한 「지방세법」 개정, 국영기업체 본사 및 공공기관의 지방이전, 공해용도지역 위반공장 지방이전 촉구, 사무실, 백화점 및 일정규모 이상의 건축물 신설 · 증설 제한, 지방금융기관 육성의 시책을 포함하고 있다.

1975년 8월 서울시 자체에서는 '서울시 인구소산계획'으로 위생업소 신규허가를 억제하고, 공장지역 축소와 주거지역내 공장입지를 금지하고, 지하철을 건설하여 강남지역을 개발하고, 지방학생의 서울 전입을 억제하도록 하는 시책을 마련하였다.

이 시기에는 수도권정책의 추진은 범부처적인 성격을 지닌 정책의 수립과 집행을 어느 부서가 담당할 것인지 혼란이 있어 최초는 건설부에서 청와대, 건설부, 경제기획원 등 수시로 변경되었으며, 많은 정책이 제안되고 법제화를 통하여 시행되기도 했으나 지방자치제 실시를 유보한 채 물리적 계획만으로 일관하고, 정부 스스로는 서울에 잔류하면서 민간기업이나 대학 등을 밀어내기 위한 계획이었다는 한계점 등으로 서울의 인구가 2배로 증가하는 등 정책효과는 미미한 편이었다. [9)]

수도권정책의 발아기와 관련되어 소개할 문서철은 〈〈대도시인구집중방지책(안)

8) 국토개발연구원 편, 전게서, 1996, p.211.
9) 국토개발연구원 편, 전게서, 1996, p.213.

(BA0084414), 〈〈수도권 인구의 과밀집중억제에 관한 기본지침(BA0084601)〉〉, 〈〈서울특별시 인구분산대책 의견(DA0224342)〉〉의 3가지이다.

Ⅱ. 수도권정책의 본격추진기(1976~1988년)

서울시의 인구 증가는 6.25사변 이후 최근 20년간('55~'75년) 인구증가 추이를 보면 【표 2】와 같이 '55년에서 '60년사이 5년간은 55.2%, '60년에서 '65년사이는 41.9%, '65년에서 '70년사이는 56.5%, '70년에서 '75년사이는 26.6%로 높은 증가율을 보여 왔고, '55년 우리나라 전인구의 7.3%에 불과하였던 서울의 인구가 '75년에 와서는 무려 19.8%에 달하게 되고, 국민 5사람 중 1사람이 서울시민이 되었다. [10]

이러한 배경에서 1978년 1월 제1무임소장관실에서 '수도권 인구재배치 계획(1977~1986년)'을 작성하게 되는데 여기서 기존 관련시책, 일상생활권, 행정의

【표 2】 20년간의 인구집중 추이(1955~1975년)

구분 / 년도	전국		서울		서울인구의 구성비(B/A)
	인구(A)	5년간증가율	인구(B)	5년간증가율	
'55	21,502		1,575		7.3
		16.1		55.2	
'60	24,954		2,445		9.8
		13.5		41.9	
'65	28,327		3,470		12.2
		11.0		56.5	
'70	31,435		5,433		17.2
		10.3		26.6	
'75	34,681		6,879		19.8

자료 : 제1무임소장관실, 수도권 인구재배치 계획, 1978, p.5.

10) 제1무임소장관실, 「수도권 인구재배치 계획」, 1978, p.10.

편의성과 규제의 최소화를 위해 수도권의 범위를 서울특별시와 개발제한구역, 그리고 외곽에 거치는 시, 읍, 면으로 7개 시, 8개 군, 35개 읍면이 포함되었다. 정책의 기본방향은 ① 인구집중의 원칙적 요인인 중앙행정서비스 기능을 행정수도로 이전한다, ② 각 지역을 지역적 특수여건을 감안, 특성에 맞게 개발함으로서 인구와 시설의 흡수를 유도하고, 서울에 대항할 수 있는 집적의 이익을 부여한다, ③ 인구와 산업시설의 적정한 재배치를 촉진하기 위한 세제 · 금융상 지원을 강화한다, ④ 인구와 산업의 재배치와 함께 수도권의 생활환경을 보다 쾌적하게 조성하기 위하여 재정비를 실시한다. 정책내용은 5개 부문 총 101개 시책으로 부문계획은 수도권내 공장의 신 · 증설 규제와 이전, 남부지역의 인구수용 여건조성, 교육시책, 수도권 정비, 지원시책과 관련하여 조세, 금융, 권한이양 등이 있다.

1977년에 정부는 「임시행정수도 건설을 위한 특별조치법」을 제정하여 행정수도건설에 대한 법적근거를 마련하고, 서울의 산업과 공공기능의 분산을 위하여 대통령이 '임시행정수도 건설계획' 을 발표하였다.

1982년 1월 건설부는 '제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)' 에 서울, 부산 양대 도시의 성장억제 및 관리하고, 지방의 성장거점도시를 육성하는 시책을 포함시켰다. 구체적인 내용으로 수도권은 개발정도에 따라 5대권역(정비촉진지역, 개발억제지역, 개발유도지역, 자원보호지역, 개발유보지역)으로 구분하여 입지규제와 정비방안을 체계적으로 제시하고, 수도권시책의 체계적이고 효율적인 추진을 위하여 「수도권정비법」의 제정을 건의하였다.

이에 따라 1982년 12월 「수도권정비계획법」이 제정되어 수도권정비계획 수립시행에 관한 사항, 수도권내 권역별 행위제한 및 완화에 관한 사항, 수도권정비심의위원회에 관한 사항, 인구영향평가에 관한 사항을 포함하였다. 또한 수도권의 집중 및 규제정도에 따라 이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유보권역, 개발유도권역, 자연보전권역 등 5개 권역으로 구분하였다.

1984년에는 '수도권정비기본계획(1982~1991년)' 이란 이름으로 '제1차 수도권정비계획' 이 수립되었다. 그러나 서울, 인천, 경기 등 수도권 지자체들은 계

획의 입안 과정에서 지자체의 입장이 반영할 수 있는 여지가 극히 제한되어 비판적인 자세를 취했다. 실제 수도권정비기본계획은 1981년에 입안되었으나 합의 도출이 여의치 못하여 1984년에서야 확정 · 고시되었다. 또한 제2차 수도권정비계획은 당초보다 5년이나 늦은 1997년에 비로소 수립되어 제1차 수도권정비계획은 1984년부터 1996년까지 유효하였다. [11)]

제1차 수도권정비계획의 기조는 수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전 유도로 설정하고, 정비목표를 제시하였다. 정비목표는 ① 서울에 인구증가를 초래할 산업시설 등의 입지를 강력히 제한하고, 중추적 역할만 유지, ② 수도권내 도시간 기능분담으로 다핵적 광역대도시생활권을 계획적으로 형성, ③ 교통 · 용수 · 위락 등 기반시설을 정비하여 광역적 이용체계 정립, ④ 한강수계의 환경오염을 미연에 방지하고 쾌적한 녹지공간을 적극 확보, ⑤ 방위전략상의 취약성 및 국가안전보장의 개념변화에 대응 등의 5대 목표를 제시하였다.

수도권을 이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유보권역, 개발유도권역, 자연보전권역 등 5개 권역으로 구분하였는데 다음과 같다. 이전촉진권역은 인구 및 산업이 과도하게 집중되거나 집중될 우려가 있어 집중규제가 필요한 지역으로 서울, 의정부, 고양시 등이 포함되고, 제한정비권역은 인구 및 산업의 유입이 급격히 증가하거나 증가할 우려가 있어 과밀억제가 필요한 지역으로 인천, 수원, 성남 등이 포함되고, 개발유도권역은 이전촉진권역에서 계획적으로 유치하기 위하여 이전 수용하는 지역으로 송탄, 평택시 등 경기도 남부지역이 포함된다. 또한 개발유보권역은 주로 안보적 차원에서 유보나 특수개발이 필요한 지역으로 동두천시를 포함한 경기도 북부지역이 포함되며, 자연보전권역은 자연자원의 보전과 녹지공간 확보가 필요한 지역으로 경기도 동부지역을 포함하고 있다. 수도권정비계획은 다양하고 강력한 입지 규제시책으로 학교, 학원, 공장, 공공

11) 대한국토도시계획학회, 전게서, 2009, pp.477~480.

업무시설, 판매시설 등의 일정규모 이상의 시설을 인구집중유발시설로 정의하고 권역별로 차등 규제하였다.

제1차 수도권정비계획의 1991년(1,638만명) 목표인구는 실제 수도권인구의 1,911만명으로 16.7% 초과 되었으나 수도권의 규제시책들이 상당수 강도가 완화되었으며, 제한정비권내에 신도시개발정책으로 수도권정비계획의 효과를 떨어뜨리는 요인이 되었다.

1986년 7월 건교부는 '수도권정비시행계획'을 작성하였다. 개발유도권역내의 개발계획으로 14개 지구 34.81㎢에 공업용지를 조성하고 교통, 통신, 용수공급 등 사회간접자본 확충이 포함되었다.

수도권정책의 본격추진 기간 중에 수도권정책 전담기구는 제1무임소장관실에서 초기에 담당하다가 1981년부터 건설부의 업무로 고정되어 비교적 안정적으로 수도권정책을 수행할 수 있었다. 그러나 1979년의 대통령시해사건으로 인한 정치적 불안, 1986년 아시안게임 유치, 88올림픽 개최 등으로 수도권 인구집중억제정책에 반하는 정책들이 발생하면서 수도권정책은 큰 성과를 거두지 못하였다.

수도권정책의 본격추진기와 관련되어 소개할 문서철은 〈〈수도권 인구재배치 기본계획(DA07759962)〉〉, 〈〈수도권정비계획(안)(DA0224367)〉〉의 두개의 문서철이다.

Ⅲ. 수도권정책의 방향전환기(1989~현재)

1990년을 전후한 시기에는 수도권정책의 주거제한에 대한 문제의 제기, 규제정책의 효과 및 부작용에 대한 비판, 권역구분의 실효성 등에 대한 논의가 폭넓게 진행되었다. 또한 1993년 문민정부의 출범으로 규제완화가 주요 국정목표로 설정됨에 따라 규제 중심의 수도권정책에 대한 개혁의 필요성이 제기되었다. 또한 WTO 체제, OECD 가입 등에 따른 세계화, 개방화의 진전, 통일관련 기능의 확대, 자연환경의 중요성 부각, 기술혁신, 정보화 등으로 생활공간의 광

역화가 더욱 진전되었다. 이러한 과정을 거치면서 1994년 「수도권정비계획법」을 전면 개정하여 수도권정비시책을 현실여건에 적합하도록 종전의 5개권역을 3개권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)으로 통합 · 조정하고, 1997년에 '제2차 수도권정비계획'을 수립하였다.

제2차 수도권정비계획의 계획년도는 1997~2011(15년간)이며, 계획목표는 ① 수도권의 질서있는 정비와 자족적인 지역생활권 육성, ② 세계화에 대비한 수도권 기능 제고와 통일대비 기반 구축, ③ 쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경 보전의 3가지로 설정되었다.

공간구조의 개편방안은 서울~인천지역을 국제교류의 중심지로 정비하고, 안산~아산만축을 수도권내의 산업벨트로 정비한다. 또한 파주~포천축을 남북교류 및 경제협력 거점으로 관리하고, 이천~가평축을 자족적 전원도시 및 관광지대로 관리한다.

통합 · 조정된 권역은 대체로 이전촉진권역과 제한정비권역은 과밀억제권역으로, 개발유보권역과 개발유도권역은 성장관리권역으로 통합되고, 자연보전권역은 제1차 수도권정비계획 때와 동일하게 유지되었다. 과밀억제권역은 인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 과밀화 규제 및 도시문제 해소가 필요한 지역으로 서울, 인천, 수원, 안양 등을 포함하고 있다. 성장관리권역은 과밀억제권역으로부터 인구 및 산업을 계획적으로 유치하고 개발을 적정하게 관리할 필요가 있어 이전기능 수용과 자족기반 확충이 필요한 지역으로 동두천시, 남양주시, 안산시 등을 포함하고 있다. 또한 자연보전권역은 한강수계의 수질 및 녹지 등 자연환경의 보전이 필요하여 한강수계보전과 주민생활 불편 해소가 필요한 지역으로 가평, 양주, 여주 등이 포함되어 있다.

주요시책은 대기업 공장에 대하여는 업종 및 규모에 관계없이 원칙적으로 금지하고, 중소기업 공장에 대하여는 입지규제를 대폭완화 하였다. 대형건축물에 대한 규제방식이 직접적인 허가규제에서 과밀부담금 등 간접적인 경제규제로 바뀌고, 수도권내에서 연간 입학할 수 있는 대학 및 교육대학생의 총수를 규제

하는 대학입학정원 총량규제가 도입되었다.

제2차 수도권정비계획 기간 중에도 공장건축 총량규제, 대기업 공장의 신설 · 증설 금지, 자연보전권역 규제 등의 논쟁 및 갈등이 지속되었다. 2003년에 출범한 참여정부는 국가균형발전정책과 연동하여 수도권관리의 기본방향을 수도권의 안정화, 적정화, 수도권의 삶의 질 개선 및 수도권 경쟁력 강화 등의 내용을 포함하게 되고 현실적으로 행정중심복합도시 건설, 공공기관의 지방이전 등 국내적 여건이 변하고, 국가경쟁력 강화를 위한 수도권 혁신의 필요성이 증대되었다. 또한 제4차 국토종합계획수정계획(2006~2020년), 신수도권발전방안('04.8월), 수도권발전종합대책('05.6월) 등 수도권에 대한 새로운 패러다임의 제시 등 제반 환경이 급격하게 변화되어 새로운 여건에 적합한 수도권정비계획의 도입이 필요하게 되었다. 이에 정부는 2011년에 끝나는 제2차 수도권정비계획을 조기에 종료하고 새로운 수도권의 비전과 발전방향을 담아 2006년에 '제3차 수도권정비계획' 을 수립하였다. [12)]

제3차 수도권정비계획의 계획년도는 2006~2020(15년간)이며, 기본방향은 인구 안정화를 전제로 수도권의 질적발전 추구, 높은 국제 경쟁력을 갖추고 지방과 상생 · 발전하는 수도권을 지향하는 2가지 방향을 제시하고 있다. 계획목표는 ① 선진국 수준의 삶의 질을 갖춘 수도권으로 정비, ② 지속가능한 수도권 성장관리기반 구축, ③ 지방과 더불어 발전하는 수도권 구현, ④ 동북아 경제중심지로서의 경쟁력 있는 수도권 형성의 4가지를 제시하고 있다.

공간구조의 개편방안은 서울 중심적 공간구조를 다핵연계형 공간구조로 전환, 지역별 특성을 고려한 클러스터형 산업벨트의 구축, 서울 중심의 방사형 교통체계에서 환상격자형 교통체계로 전환, 수도권내 낙후지역 개발을 통해 균형있는 발전을 촉진하는 것이다.

---

12) 건설교통부, 『제3차 수도권정비계획(2006~2020년)』, 2006, pp.1~2.; 대한국토도시계획학회, 『국토 · 지역계획론』(3정판), 보성각, 2009, pp.493~494.

수도권의 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개권역으로 구분하고 권역 특성별로 인구집중유발 시설과 대규모 개발사업의 입지에 대한 차등규제를 실시하는 2차 수도권정비계획의 내용을 단기적으로 권역별 규제시책을 유지하되 공공기관 종전부지, 노후 공업지역 등 계획적 정비가 필요한 지역을 대상으로 '정비발전지구제도'를 도입한다. 또한 중장기적으로는 상세계획 등을 통하여 수도권의 토지이용을 엄격하게 관리하는 계획관리체제로 전환을 추진한다.

주요시책으로는 수도권의 계획적 관리체제가 마련될 때까지는 현재의 인구유발시설 및 개발사업 규제를 기본적으로 유지하고, 일부 성장관리권역에서 공업지역에 대한 재량권이 확대되고, 일부 첨단업종이면서 국가경쟁력 차원에서 불가피한 경우 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 입지를 허용하는 방안을 검토하였다.

제3차 수도권정비계획은 2020년을 목표연도로 하고 있으나 수도권정비계획제도의 전면적인 개편을 전제로 수립된 과도기적 계획이다. 권역 및 기본적인 시책구조는 제2차 수도권정비계획과 큰 변화가 없이 그동안 나타난 일부 문제점을 보완하는데 그치고 있다. 행정중심복합도시 및 공공기관 지방이전 시책과 연동하여 현재 검토 중인 수도권의 새로운 계획적 관리체제가 확정되는 대로 제3차 수도권정비계획은 종료될 예정이다.[13] 지금까지의 수도권정책의 변천과 주요내용은 【표 3】과 같이 요약정리해 볼 수 있다.

13) 대한국토도시계획학회, 전게서, 2009, p.495.

【표 3】 수도권정책의 변천과 주요내용

구분		주관부처	정책명	주요내용
발아기	1964.9월	건설부	대도시인구집중방지책	2차관서 지방이전, 전원도시 및 신산업도시개발, 대도시 공장 및 교육시설 억제
	1969.5월	청와대	수도권인구집중 억제방안	수도권 권역확정, 그린벨트 확정, 조세에 의한 인구집중억제
	1970.4월	건설부	수도권인구과밀집중억제에 관한 기본지침	과도한 중앙집권경향 지양, 제한구역 설정, 행정권한 이양, 정부청사 이전
	1972.12월	청와대	대도시인구분산시책	공장 신설억제, 고교이상 교육기관 신 · 증설금지, 지방대학 육성, 공공기관 지방이전, 위성도시 건설
	1973.2월	경제기획원	대도시인구분산책	국영기업본사 및 공공기관 지방이전 권장, 공해성 공장 지방이전, 일정규모 이상의 건축제한
	1975.8월	서울시	서울시 인구분산계획	공업지역 축소, 주거지역내 공장입지 금지, 지방학생 서울전입제한, 일정규모이상 건축제한
본격추진기	1978.1월	제1무임소 장관실	수도권 인구재배치 계획	공장 신 · 증설 규제 및 이전, 수도권남부지역 수용여건 조성
	1982.1월	건설부	제2차 국토종합계획	1982~1991(10년), 서울, 부산 성장억제, 지방성장거점도시 육성, 지역생활권 설정
	1982.12월	건설부	「수도권정비계획법」 제정	5개권역 설정(이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유보권역, 개발유도권역, 자연보전권역)
	1984.7월	건설부	수도권 정비기본계획	1984~1996(13년), 수도권 범위 확대(인천, 경기 포함), 5개권역 설정, 권역별 차등규제
	1986.7월	건설부	수도권 정비시행계획	개발유도권역내의 14개지구 공업용지 지정, 교통, 통신 등 사회간접자본 확충
	1987.1월	건설부	제2차 국토종합개발계획 수정계획	1987~1991(5년), 수도권 집중억제 정책의 지속추진, 지역경제권 육성
방향전환기	1992.1월	건설부	제3차 국토종합개발계획	1992~2001(10년), 9개의 지역계획권역 설정
	1994.1월	건설부	「수도권정비계획법」 전면개정	3개권역 설정(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)
	1997.6월	건설부	제2차 수도권정비계획	1997~2011(15년), 대기업 공장 원칙적 금지, 과밀부담금 등 간접적인 경제규제
	2006.7월	건설부	제3차 수도권정비계획	2006~2020(15년), 정비발전지구 제도 도입, 인구유발시설 및 개발사업 규제

자료 : 박상우, 「21세기 수도권정비의 기본방향 연구」, 국토연구원, 1999, pp.13~14. 보완

노경수(광주대학교)

24 안건철

관리번호 : BA0084414
쪽　　수 : 892
생산년도 : 1964년
생산기관 : 총무처

이 문서철은 1964년 9월 22일 제95회 국무회의 심의회의 상정 안건인 '대도시인구집중방지책(안)(大都市人口集中防止策(案)' 관련 내용의 문서철이다. 국무회의 심의회 상정을 위한 8월 28일 1차 배부자료와 내용중 대도시의 인구유입을 방지하기 위한 수단으로 주민등록제와 관계된 법 개정을 추진하는 시책이 제외되고, 약간의 수정이 있는 9월 11일의 2차 배부자료가 포함되어 있다. 대도시인구집중방지책은 공간계획차원을 넘어 정치 · 경제 · 사회 · 행정의 종합적인 시책의 성격을 지니면서도 우리나라 '수도권정책의 최초의 시발점' 이라는데 의의를 갖는다. 따라서 이 문서철을 통하여 1960년대의 수도권정책의 접근방법과 내용을 자세히 살펴볼 수 있다.

해방에 따른 해외거주동포의 귀국, 6.25에 따른 피난한 월남동포, 농촌에서 모여드는 유입인구로 서울은 1960년대 초반부터 급격한 인구증가 현상이 나타났으며, 이로 인한 대도시폐해 문제가 국가 경제성장 과정의 장애요인이 되고, 사회적인 제반문제를 야기시키고 있는 현상을 정부가 인식하게 되었다. 이러한 문제의 개선방안으로 '대도시인구집중방지책' 이 수립되게 된다. 좀 더 구체적인 수립배경은 국무회의 상정안의 제안이유에 잘 나타나고 있는 데 소개하면 다음과 같다.

경제성장의 과정에 수반한 산업의 도시집중화를 면할 수는 없으나 서울특별시와 같은 대도시에 있어서는 정치, 경제, 문화 및 사회시책 등 제반 기능의 과대집중으로 인하여 인구의 증가율은 해방이후 연평균 10.8%이며, 자연증가율 2.8% 이외의 대부분은 지방으로부터의 영세민 유입인바 이로 인한 대도시 폐해문제는 우리나라의 경제발전 과정에 있어 큰 장애가 될 뿐 아니라 사회적인 제반문제를 야기 시키고 있음에 따라 이의 방지책을 수립하는 것이다. 이러한 방지책의 수립과정은 다음과 같이 비교적 단기간에 거쳐 작성되었다.

- 1964.7월 국무총리의 대도시인구집중방지책 수립 지시
- 1964.7월 관계부처 실무자(국장급) 1차 회의
- 1964.8월 관계부처 실무자(국장급) 2차 회의
- 1964.9.22 국무회의심의회 심의 확정

국무회의 상정안건이기에 의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항(관계법령 조문: 해당조문 없음, 예산조치는 별도 계획하기로 함)이 있고, 마지막에 대도시인구집중방지책(안)의 보고서가 있다. 내용은 9월 11일 2차 배부자료를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

제안이유는 앞의 수립배경에서와 같이 영세민의 문제에 대한 심각성을 나타내고 있으며 다음과 같이 상당히 길게 설명되고 있다.

대도시의 인구집중 요인은 ① 경제적 요건에 의하여 도시와 농촌의 소득격차로 인한 실업자가 직업의 다양성을 이용하여 집중하게 되고, ② 문교, 사회적 여건이 교육행정의 편중 및 정치 · 행정면에서 과잉배려로 집중되며, ③ 중앙집중적 행정기구로서 모든 정치적, 행정적 기능이 서울에만 모여 있는 관계 등으로 집중되고 있다.

한편 투자측면에서 과거 3개년의 대도시(서울 및 부산)에 투자된 구호사업은 총 65.9억원 중에 7억원(11%)이 투자되었고, 건설사업은 총투자 150억원 중에 20억원(13%)이 투자되었는바 이는 현재 대도시인구(서울, 부산)가 총 20%에

해당하는 약 500만명에 달하는 실정임을 감안할 때 정부의 과중한 투자로 인한 인구집중이라고 볼 수 없다. 따라서 대도시의 인구집중 요인은 산업과 사회시책 및 행정구조의 과중한 집중과 이에 따르는 제3차 산업의 비대한 발전, 이에 생활근거를 찾으려는 영세민의 도시집중에 있으므로 이의 방지책으로서의 당면시책 및 항구시책을 수립함에 있음을 제안이유로 밝히고 있다.

주요골자는 정치적인 대책, 경제적인 대책, 사회적인 대책, 행정적인 대책의 네 가지를 제시하였으며 구체적으로 다음과 같다.

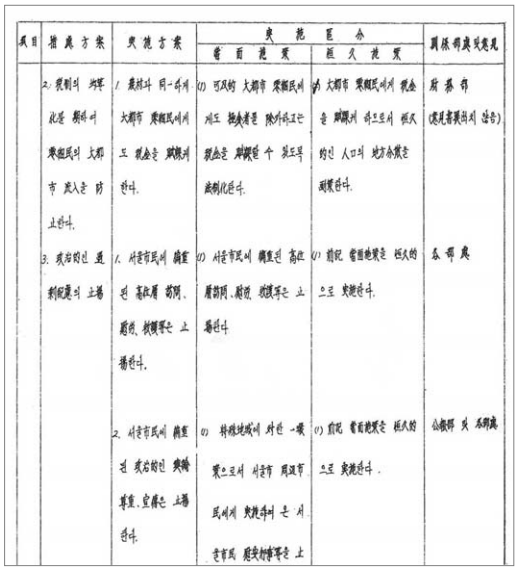
정치적인 대책은 ① 대도시와 관계가 적은 관공서는 정책적으로 타지방으로 이전, ② 세제의 균등화를 기하여 영세민의 대도시 유입 방지, ③ 정치적인 과잉배려의 지양이 있다. 또한 경제적인 대책은 ① 전원도시 및 신산업개발도시를 배치·계획하여 생활근거지를 조성함, ② 농지개간을 확장하여 농민들의 이농을 방지하고, 도시영세민들을 농촌에 이주케 함, ③ 대도시내 실업자 흡수를 위한 국토건설사업을 특정지역에 적극추진, ④ 대도시내 공장시설의 확장을 억제하여 신개발도시에 유치, ⑤ 대도시에 인접된 중소도시와의 고속교통시설을 촉구하여 소통을 원활히 함, ⑥ 신산업도시에 건설하는 공장시설에 보호책을 씀, ⑦ 농촌공업을 유치 조장함이 있다.

사회적인 대책은 ① 구호대책은 농촌에 치중함, ② 도시영세 실업자의 구호대책으로 신산업도시에 대한 취업알선을 적극으로 추진, ③ 문화시책 및 공공시설을 농촌에 중점적으로 설치, ④ 교육정책을 산업구조에 알맞도록 개선, ⑤ 외국의 구호기관은 주로 지방에서 활동토록 함, ⑥ 복지시설의 지방유치 및 선도책(善導策)을 함, ⑦ 대도시내 학교 및 기타 교육시설의 확장을 억제하여 지방에 유치함이 있다. 또한 행정적인 대책은 ① 농촌경제의 홍보(P.R) 강화, ② 지방기업체를 육성, ③ 고향을 주제로 한 영화제작으로 계몽을 추진함이 있다. 당초 8월 22일 1차 배부자료에는 포함되었던, ④ 대도시의 인구유입을 방지하기 위한 수단으로 주민등록제와 관계된 법의 개정을 추진하기 위해 주민등록제를 복잡화하고, 주민등록제를 억제하는 법제화를 연구하는 실시방안은 제외되었는데 그 이유는 법제처와 내무부의 다음 의견을 반영한 것이다.

법제처는 국민의 주거와 이전의 자유는 헌법에서 규정한 자유권적 기본권의 하나로서 이 자유는 치안권유지(특히 군사상) 또는 공공복리를 위하여 필요한

경우(예 전염병예방을 위한 강제 격리)에 한하여 법률로서만 제한할 수 있으며, 이 기본권을 제한하는 법률은 구체성과 명확성을 가져야 하며, 주민등록제를 복잡하게 하거나 등록을 억제하는 제도의 법제화는 헌법의 정신으로나 주민등록자체의 의의상 불가할 것으로 사료된다는 의견을 제시하고, 내무부는 주민등록제를 복잡화하기 위한 관계법 개정문제는 헌법상 보장된 기본권(거주이전의 자유)이 침해되므로 고려할 수 없다는 의견을 제시하였다.

대도시인구집중방지책(안)의 보고서는 항목, 조처방안, 실시방안, 실시구분(당면시책, 항구시책), 관계부처 및 의견을 【그림 1】과 같이 표로 정리되어 있는데 사례를 소개하면 다음과 같다. 정치적인 대책은 항목(項目), 정치적인 과잉배려의 지양은 조처방안(措處方案), 서울 시민에게 편중된 고위층 방문, 위로, 구호 등은 지양한다는 내용은 실시방안(實施方案)이며, 또한 서울 시민에게 편중된 고위층 방문, 위로, 구호 등은 지양한다를 당면시책(當面施策)으로 시행하고, 당면시책을 항구적으로 시행하는 것이 항구시책(恒久施策)이다. 관계부처 및 협의의견으로 이 시책은 각부처와 관련된 내용이며, 의견은 없다.



【그림 1】 실시방안의 사례
자료 : BA0084414, p.14.

앞의 주요 골자에서와 같이 정치적인 대책, 경제적인 대책, 사회적인 대책, 행정적인 대책의 각각의 조처방안에 따른 실시방안, 당면시책, 항구시책의 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

Ⅰ. 정치적인 대책

먼저 대도시와 관계가 적은 관공서는 타지방으로 이전과 관련한 실시방안은 대도시와 직접적으로 관련이 적고 지방과 관련이 있는 행정시설, 지방과 연계된 교육시설(실업학교), 연구 및 실험시설, 농업관계시설, 군시설은 대폭지방으로 이전하는 시책이 있다. 당면시책은 지방과 연계된 교육시설(실업학교), 연구 및 실험시설, 농업관계시설의 이전방안을 수립하고, 서울에 주둔하고 있는 군시설을 지방으로 이전하는 방안 및 신설을 억제하는 방안을 모색한다. 항구시책은 행정시설에 대하여는 관계 부처계획에 의거하여 지방으로 이전하고, 서울에 주둔하고 있는 각군본부 및 각군부수시설은 가능한한 지방으로 이전하며 군시설의 신설을 억제한다.

그러나 농업관계시설의 이전방안에 대해서 농림부는 서울에 서울특별시농업협동조합은 서울을 업무구역으로 하는 조합이며, 농업협동조합중앙회는 전국을 구역으로 하는 것이므로 지방이전은 불가하다는 의견을 제시하였다. 또한 군시설 지방이전에 대해서 국방부는 각군본부 이동은 해당군사고문단 및 미8군사령부의 이전을 유발하는바 각미군사령부의 이전은 한국측이 일방적으로 해결치 못하고, 이동을 위한 신설공사 및 부동산 매수예산을 별도로 허가하지 않고 기존시설의 매각방법에 의존하지 않는 한 군사지원시설의 매각에 관한 합법성이 문제로서 제기되며, 시설공사를 위한 장기간의 군병력 및 장비의 동원은 미8군사령관(작전권)의 승인을 요한다는 의견을 제시하였다.

세제의 균등화를 기하여 영세민의 대도시 유입을 방지하는 것과 관련한 실시방안은 농촌과 동일하게 대도시 영세민에게도 세금을 부과케 하며, 당면시책은 가급적 대도시 영세민에게도 극빈자를 제외하고는 세금을 부여할 수 있도록 법제화한다. 또한 항구시책은 대도시 영세민에게 세금을 부과하여 항구적으로 인구의 지방분산을 도모한다.

정치적인 과잉(過剩)배려의 지양과 관련한 실시방안은 서울시민에게 편중된

고위층 방문, 위로, 구호 등을 지양하고, 서울시민에게 편중된 정치적인 여론존중, 선전은 지양하는 것이다. 당면시책은 서울시민에게 편중된 고위층 방문, 위로, 구호 등을 지양하고, 특정지역에 대한 일환책으로서 서울시 주변시민에게 실시해 온 서울시민 위안행사 등을 지양하고 농촌지역에 중점적으로 실시한다. 또한 영화, 방송, 간행물 등은 농촌의 부흥상과 밝은 전망을 도시영세민에게 홍보한다. 항구시책은 당면시책의 모두를 항구적으로 실시하는 것이다.

Ⅱ. 경제적인 대책

전원도시 및 신산업도시를 배치 · 계획하여 생활근거지를 조성하는 것과 관련한 실시방안은 광역도시계획을 조속히 수립하고, 용수조건 및 운송조건의 행정지원시설을 촉진한다. 또한 도시토목사업을 중소도시 및 신산업도시 등에 중점으로 실시한다. 당면시책은 광역도시계획을 수립하여, 신산업도시의 적정배치 및 기존도시를 재개발계획하고, 용수조건 및 운송조건의 행정지원시설계획을 수립한다. 또한 대도시보다 지방도시 및 신산업도시에 대하여 도시토목사업투자를 중점적으로 실시한다. 항구시책은 광역도시계획을 수립함으로서 신산업도시를 적정 배치하는 동시에 기존도시를 재개발계획하여 산업시설을 유치하며, 대도시의 인구를 흡수하고, 지방도시의 인구수요 및 산업시설에 소요되는 용수조건을 우선적으로 해결한다. 또한 대도시보다 지방도시 및 신산업도시에 대하여 도시토목사업투자를 항구적으로 실시한다.

농토개간을 확장하여 농민들의 이농을 방지하고 도시영세민들에게 농촌에 이주케 하는 것과 관련한 실시방안은 개간사업을 장려하고, 곡가(穀價) 등 농촌생산물 가격과 타물가의 균형을 유지한다. 또한 매립 등 지방가능사업을 실수요자에게 부여하고, 농사실패로 인한 우마 및 농토매각 등의 방지책으로서 융자혜택을 부여한다. 당면시책은 개간사업을 할 수 있는 후보지를 보건사회부에서 시행하고 있는 자조근로사업장으로 선정하여 이농을 방지하고 도시인구 집

중을 미연에 방지한다. 매립사업이나 지방에서 실시하는 건설 및 기타사업은 가능한 한 실수요자로 하여금 시행할 수 있는 우선권의 혜택을 주는 방법을 실시한다. 농사실패로 인한 이농을 방지하기 위하여 항시 농사의 교도(敎導) 및 실정을 세밀히 판단하여 실패가 우려될 시는 융자혜택 등을 도모하여 이농방지책을 수립한다. 항구시책은 지방에 있어서는 개발사업을 적극적으로 실시하는 동시에 대도시 영세민에게 채용의 우선권을 주며, 농업생산품가와 공업생산품가의 균형을 유지한다. 매립사업이나 지방에서 실시하는 건설 및 기타사업은 가능한 한 실수요자에게 우선권을 준다. 농사실패로 인한 이농을 방지하기 위하여 실정을 파악하여 융자혜택을 준다.

대도시내 실업자 흡수를 위한 국토건설사업을 특정지역에 추진하는 것과 관련한 실시방안은 지방도시 및 농촌지구에 긍(亘)한 특정지역에 국토건설사업을 추진하여 대도시영세민 채용의 우선권을 준다. 당면시책은 대도시영세민 우선채용의 방책을 수립하며, 항구시책은 당면시책을 항구적으로 실시한다.

대도시 공장시설의 확장을 억제하여 신개발도시에 유치토록 하는 것과 관련한 실시방안은 대도시 8~12km권내의 도심부에는 공장시설의 확장 및 신설을 억제하고, 신개발도시에 이설되는 공장시설에 융자혜택을 부여한다. 당면시책은 공장시설의 확장 및 신설을 억제하는 방책을 수립하고, 신개발도시에 이설되는 공장시설에 대하여 우선적인 융자혜택을 부여한다. 항구시책은 외자와 관련 있는 대부분의 대기업체는 지방도시 및 대도시 외곽부에 한해서 설립하고, 융자혜택을 항구적으로 실시한다.

대도시에 인접된 중소도시와의 고속교통시설을 촉진함으로서 대도시와의 소통을 원활히 하는 것과 관련한 실시방안은 서울의 대도시와 연결되는 경인간, 경수간, 경의간 등의 지역에 대하여는 고속교통시설사업을 속히 실시한다. 당면시책은 서울의 근교도시와의 교통소통을 시급히 해결함으로서 대도시인구의 지방분산을 도모하기 위하여 고속교통시설사업을 실시한다.

신산업도시에 건설하는 공장시설에 보호책을 쓰는 것과 관련한 실시방안은

신산업도시에 건설하는 공장시설은 부지확보의 우선권 부여와 사업융자금의 우선 대여권을 준다. 당면시책은 지방도시에 있어서의 공장건설에 따른 부지확보책의 우선 대여권의 방책을 수립하고, 공장건설자금 융자에 대한 지역적 배려를 위한 방책을 수립한다. 항구시책은 공장건설에 따른 부지확보책으로서 부지 대여의 우선권을 주고, 공장건설자금 융자에 있어서는 지역적 배려를 한다.

농촌공업을 유치 조장함과 관련한 실시방안은 농촌 유휴 노동력의 활용과 겸업소득의 증대를 위하여 농촌공업화를 적극 유치 · 조장토록 한다. 당면시책은 제1차 산품을 수요로 하는 시설의 확장 내지 신설은 생산지에 유치하고 재정지원을 위한 방책을 수립한다. 항구시책은 재정지원을 위하여 우선적으로 융자혜택을 부여하고, 농촌유휴노동력과 비영농, 비노동력을 우선적으로 흡수함으로서 농촌인구의 도시집중을 방지한다.

Ⅲ. 사회적인 대책

구호대책 중 농촌에 치중한 실시방안은 대도시 영세민에게 우선권을 주던 구호는 일체 중지하고, 대도시의 영세민이 지방으로 이전할 시 구호의 우선권을 주는 것이었다. 당면시책은 대도시보다 농촌 및 지방도시에 한해서 구호의 우선권을 주는 방책을 수립한다. 또한 대도시의 영세민이 지방으로 이전하는 것을 권장하기 위하여 시범사업으로 자선의 밤 수입금으로 서울시내의 영세민 중 노동력이 있고 귀농하여 자활정착을 희망하는 자 약 300세대(1,500명)를 선정하여 농촌에 이주 정착시킨다. 항구시책은 농촌지구 및 지방도시에 한해서 우선적으로 구호하고, 시범사업이 성공적으로 수행되면 국가재정이 허용하는 한 연차적으로 대도시영세민을 농촌으로 이주 정착시킨다.

도시영세실업자의 구호대책으로 신산업도시에 대한 취업알선(斡旋) 유치를 적극 추진하는 것과 관련한 실시방안은 신산업도시에 공장시설의 유치를 도모하고 건설사업을 적극 추진하여 대도시 영세실업자를 우선적으로 취업케 한다.

당면시책은 신산업도시에 공장시설의 유치를 도모하고 건설사업을 우선적으로 취업케 하는 방책을 수립한다. 항구시책은 신산업도시에 노동집약적인 산업체에 실업자 소화를 강구하고, 지방산업을 조장하여 대도시 실업자를 흡수한다.

문화시설 및 공보시설은 농촌에 중점적으로 설치하는 실시방안은 공연시설 및 라디오, TV 중계소와 전화 등을 농촌지역에 설치하여 문화생활을 향상시킨다. 당면시책은 공연시설, 라디오, TV 중계소, 전화 등을 농촌지구에 설치하는 방안을 수립한다. 항구시책은 앞의 시설을 농촌지구에 우선적으로 설치한다. 그러나 공보부는 라디오, TV의 중계소, 송신소 등의 설치는 송신소 상황을 참작하여 최적의 지역을 선정하여 설치하여야 한다는 기술적인 특수성이 있으므로 고려 불가능하다는 의견을 제시하였다.

교육시책을 산업구조에 알맞도록 개선하는 것과 관련한 실시방안은 행정 및 산업수요에 알맞은 교육제도를 개선한다. 당면시책은 개선하는 방책을 수립하고, 항구시책은 교육제도를 행정 및 산업수요에 맞도록 개선한다.

외국의 구호기관은 주로 지방에서 활동하도록 하는 것과 관련한 실시방안은 외국인의 구호는 대도시에서 활동하는 것을 자제토록 권장하고, 주로 지방농촌에서 하도록 장려한다. 당면시책은 외국인의 구호가 대도시보다 지방에서 활동할 수 있도록 하며, 항구시책은 대도시의 영세민 구호사업을 감축하여 급식사업을 폐지하고, 대도시에 거주하는 동일교도의 집단이주를 위한 농촌자력근로사업을 실시케 한다.

복리시설의 지방유치 및 선도책 마련과 관련한 실시방안은 아동복리 및 기타 시설의 농촌 분산조치를 취한다. 당면시책은 아동복리 및 기타 시설의 농촌 분산조치방책을 수립한다. 항구시책은 대도시에 신규 수용시설 설치 및 기존시설의 대도시 이전을 지양하고, 대도시 소재 재산과의 대체를 지양한다. 또한 지방출신 아동의 가출과 도시부랑아를 강력히 단속하고, 지방이주 아동의 구호를 철저히 실시한다.

대도시내 학교 및 기타 교육시설의 확장을 억제하여 지방에 유치하는 것과

관련한 실시방안은 대도시내의 교육시설의 확장은 일절 억제하고, 지방에 한해서 설치할 것을 입법 조치한다. 당면시책은 입법화하는 방책을 수립하며, 항구시책은 교육시설확장은 지방에 한해서 설치하도록 한다. 그러나 교육부는 교육의 기회균등을 보장하기 위하여 기히 방책을 정하여 실시하고 있으나 도시의 경제적 성장에 수반한 진학자의 증가, 인구의 자연증가의 사유로 억제는 곤란하다는 의견을 제시하였다.

Ⅳ. 행정적인 대책

농촌경제의 홍보(P.R)를 강화하는 것과 관련한 실시방안은 지방발전 전망을 홍보하며, 당면시책은 지방발전 전망을 적극적으로 홍보하기 위한 방책을 수립한다. 항구시책은 농촌재건상 등을 내용으로 홍보자료 및 농촌생활을 실질적으로 도울 수 있는 각종자료를 증간 또는 발간케 하고, 영화를 통한 홍보로서 농촌의 부흥 및 재건상을 화면에 수록하여 도시영세민에게 상영한다.

정부는 지방기업체를 육성하는 것과 관련한 실시방안은 정부사업을 민간이 실시할 경우 당해 지방기업체에게 우선권을 부여하고, 공공지원시설은 정부가 지원한다. 당면시책은 우선권을 주는 방책과 공공지원시설을 정부가 지원하는 방책을 수립하며, 항구시책은 당면시책을 항구적으로 실시한다.

고향을 주제로 한 영화제작으로 계몽을 추진하는 것과 관련한 실시방안은 대도시에 이주하여 대개가 성공치 못하는 테마를 주제로 한 영화를 제작해서 대도시 영세민 및 농민에게 선전 계몽한다. 당면시책은 영화제작을 통하여 대도시 영세민 및 농민에게 선전 계몽하여 대도시인구의 지방분산과 이농을 방지한다. 그러나 공보부는 대도시에 이주하여 대개가 실패됐다는 내용을 영화화 할 수 없고, 다만 대도시에서 자생하며 사는 것 보다 농촌에서 흙을 파며 생활함이 더 밝은 내일을 기약한다는 테마로 한 영화를 제작하여 계몽한다는 의견을 제시하였다.

위의 종합적인 대책을 포함하고 있는 2차 배부자료로, 제95차 국무회의 심의에 상정되었던 '정치적인 과잉배려의 지양'은 '정치적인 과도배려의 중지'로 수정하도록 하고 의결되었다. 이처럼 수도권 최초의 정책으로서 의의를 갖는 대도시인구집중방지책은 공간계획의 차원을 넘어 정치 · 경제 · 사회 · 행정의 종합적인 성격의 시책으로 출발하였다.

노경수(광주대학교)

Chapter Ⅲ

25 국무회의안건철

관리번호 : BA0084601
쪽　　수 : 1,163
생산년도 : 1970년
생산기관 : 총무처

이 문서철은 1970년 4월 3일의 제26회 국무회의 심의회에 상정한 안건으로 3월에 제출한 '수도권 인구의 과밀집중억제에 관한 기본지침(首都圈 人口의 過密集中抑制에 寬限基本指針)' 의 내용이다. 문서철은 수도권 인구집중의 요인을 해소하기 위한 장기대책과 집중한 수도권인구의 분산을 위한 법적 규제, 행정적 조치 등으로 구성되어 있다. 또한 이 기본지침은 수도권내의 인구 과밀집중의 주요 원인이 되는 각종 공장, 기타 시설물의 입지를 제한하는 법제정과 도시의 무질서한 팽창과 발전을 억제하기 위한 「도시계획법」 개정 등의 제한구역의 설정의 법적 규제를 포함함으로써 개발제한구역(Green Belt)의 법적근거를 마련하게 되었다.

인구와 산업의 대도시 집중에 따른 도시의 비대화가 심각한 도시문제의 원인이 되고 있음을 인식하게 되는데 수도권 인구의 증가율은 1960년대 후반기에 절정을 이루게 되며, 수도권 인구집중은 심각한 도시문제를 야기하는 인구압력으로 등장하게 된다. 정부는 수도권 인구집중의 문제를 해결하기 위한 종합적이고 강력한 시책을 수립하기 위해 1970년 4월 3일에 '수도권 인구의 과밀집중억제에 관한 기본지침' 을 국무회의에서 의결하였다.

문서철은 국무회의 상정안건만 편철되어 있으며, 국무회의 상정안건이기에

의결주문, 제안이유, 주요골자, 참고사항, 기타 내용으로 기본지침이 첨부되어 있다.

제안이유는 수도권문제심의위원회에서 작성한 수도권 인구의 과밀집중 억제에 관한 기본지침을 의결하여 수도권에서의 인구집중유인해소책과 과밀집중의 억제 및 소산방책을 각부처가 그 기능에 따라 소관사항을 적극 추진토록 함에 있음을 밝히고 있다.

주요골자는 ① 인구집중유인 해소, ② 과밀집중의 억제 및 소산을 위한 긴급대책, ③ 수도권 개발방향이다.

인구집중유인 해소는 ① 도시와 농촌의 균형발전, ② 국토종합개발계획의 수립, ③ 지방중소도시의 개발촉진, ④ 교육시설의 지역간 균등화, ⑤ 과도한 중앙집중(권) 경향의 지양, ⑥ 도시개발의 촉진, ⑦ 인구의 자연증가의 억제, ⑧ 수도권 개발방향 설정, ⑨ 수도권정비계획, ⑩ 서울시의 도시개발계획 등을 통하여 이루어진다.

과밀집중의 억제 및 소산을 위한 긴급대책은 수도권의 과밀집중을 억제하기 위한 당면 긴급대책으로서의 ① 법적 규제, ② 행정적 조치를 강구하는데 있다. 법적 규제는 제한구역의 설정을 위하여 수도권에 있어서의 공업시설 등의 제한에 관한 법률을 제정하고, 「도시계획법」을 개정한다. 또한 시설(물)의 제한을 위하여 「건축법」 중 개정법률('69.12.31)을 공포하고, 「공해방지법」, 「지방세법」, 「등록세법」을 개정하고, 방위목적을 위한 제한으로 「군사시설 보호법」을 제정하고, 소산의 촉진을 위하여 「지방공업개발법」('69.12.31)을 공포하고, 「조세감면 규제법」을 개정한다. 그리고 행정적 조치는 행정권한의 지방관서 이양, 관리기능의 중앙편중 지양, 관서청사 및 국영기업체 사옥의 이전이 있다.

수도권의 개발방향은 ① 토지이용계획, ② 교통, ③ 통신, ④ 주택, ⑤ 학교, ⑥ 농업, ⑦ 농산지, ⑧ 생활환경정비, ⑨ 녹지, ⑩ 유통에 대하여 세부적인 방향이 있다.

수도권 인구의 과밀집중 억제에 관한 기본지침은 제1장 인구집중 유인의 해소,

제2장 과밀집중의 억제 및 소산을 위한 긴급대책(법적 규제, 행정적 조치), 제3장 장래의 개발 기본방향(도시화의 미래상, 수도권 기본계획의 구상)으로 구성되어 있다.

제1장 인구집중 유인의 해소방안은 앞의 주요골자와 같이 도시와 농촌의 균형발전, 국토종합개발계획의 수립, 지방중소도시의 개발촉진, 교육시설의 지역간 균등화, 과도한 중앙집중(권) 경향의 지양, 도시개발의 촉진, 인구자연증가의 억제 등이 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 농촌지역의 발전을 최대한으로 지원하여 농촌 경제성장의 상대적 부진을 해소하고, 「지방공업개발법」에 따른 지방공업의 육성시책을 강력히 추진하여 농촌지역의 고용기회 증대와 임금수준의 평준화를 도모한다. 또한 전국토의 균형적 이용, 국제사회에 적응, 인구와 산업을 합리적으로 배분하며, 수도로서의 서울시, 대도시로서의 서울시 건설을 촉진시키기 위하여 국토종합개발계획과 수도권정비계획을 수립 · 보완해 나간다.
- 지방중심도시와 농촌도시의 시설을 개선하고 환경을 정비하여 생활편의 수단과 도시수준을 높여 수도집중의 경향을 억제한다.
- 각종 교육 · 문화시설이 도시와 농촌간에 격차가 크고 특히 수도에 집중되어 있으므로, 지방교육기관의 질적향상을 도모하고 교육기관을 지역간에 합리적으로 균등하게 배치하며 학생정원을 조정하는 등 교육부 측면에서의 중앙편중을 지양케 한다.
- 중앙관서, 국영기업체, 금융기관, 대중기업체가 수도에 편중되어 있어 과밀집중 유인이 되고 있으므로 이를 지양하도록 지방에 도로, 교통, 통신, 기타 입지 조건을 갖추도록하여 지역 소산 및 권한과 관리기능의 하위기관 이양을 촉진시킨다.
- 고속도로의 건설에 따른 메가로포리스적 도시의 배치계획으로 광역도시개발을 추진토록 한다.
- 자연증가로 인한 도시 압출(押出)이 증가하므로 이를 억제하는 방편의 하나로 가족계획을 지속적으로 추진한다.
- 수도권정비위원회를 구성하여 국토종합개발계획 및 그에 따른 수도권역 개발방향과 연관시켜 수도권정비계획을 수립한다.

제2장 과밀집중의 억제 및 소산(疏散)을 위한 긴급대책은 연간 약 40만명에 달하는 수도권 인구의 과밀집중을 억제하고, 고밀도 집중 현상을 해소하기 위한 억제 및 소산방안으로 다음의 법적 규제와 행정적 조치를 강구한다.

법적 규제로 제한구역설정, 시설(물)의 제한, 방위목적을 위한 제한, 소산의 촉진 등이 있으며, 행정적 조치로는 행정권한의 지방관서 이양, 관리기능의 중앙편중 지양 등이 있으며 세부내용은 다음과 같다.

- 제한구역의 설정은 수도권내의 인구과밀 집중의 주요원인이 되는 각종 공장, 기타 시설물의 입지를 제한함으로서 인구집중을 억제하고, 질서 있는 도시계획을 실시하는데 유의하도록 하기 위하여 수도권에 있어서의 「공업시설 등의 제한에 관한 법률」을 제정한다. 또한 도시의 무질서한 팽창과 발전을 억제하기 위하여 「도시계획법」을 개정한다.

- 시설물의 제한은 도시에서의 무허가 시설물을 설치하는 행위를 제약하는 내용으로 「건축법」을 개정하고, 도시공장의 공해로 인하여 악화되어가고 있는 시민의 보건위생환경을 정화시키고 아울러 대규모 시설물의 설치로 인한 인구집중을 억제하기 위하여 공해안전기준을 엄격화하는 내용으로 「공해방지법」을 전면 개정한다. 또한 수도권내에서의 각종 시설물의 시설과 취득을 합리적으로 조절하기 위하여 「지방세법」을 개정하고, 수도권내에서의 법인의 설립 · 이전 등을 합리적으로 규제하기 위하여 「등록세법」을 개정한다.

- 방위목적을 위한 제한은 수도권에 대한 군사전략상 방위목적의 효과적인 수행과 수도권의 개발계획이 조화되도록 「군사시설보호법」을 제정한다.

- 소산의 촉진은 지방의 공업을 육성하고 수도권내 공장의 지방이전을 촉진하기 위하여 「지방공업개발법」을 제정한다. 수도(권)내에 위치한 각종 공장의 지방이전을 무리 없이 촉진하기 위하여 이전한 공장에 대해서는 소득세, 법인세, 취득세, 재산세, 등록세 등을 일정기간동안 감면케 하는 등의 「조세감면규제법」을 개정한다.

행정적 조치는 행정권한의 지방관서 이양으로 각종사무는 적당한 최하단계의 행정단위에서 처리하도록 한다. 각종 사무 내용, 규모, 능력, 기술 등을 감안하되 가장 효율적으로 처리될 수 있는 행정단계에 배분한다. 사무의 내용이 지

역적 이해에 관계되는 것은 지방에 이양하며 특히 인, 허가 등의 대민사무는 대폭 자치단체에 이양하며 대부분의 민원사무가 지방관청에서 전결되도록 한다.

법률의 제정은 위의 취지에 입각하여 중앙관서의 「자치단체에 대한 사무이양에 관한 특별조치법」을 제정하고, 각부처는 권한이양에 필요한 법적, 행정적 조치를 취한다. 또한 업무추진은 사무이양에 관련된 업무는 행정개혁 조사위원회와 내무부가 【표 4】의 계획표에 의거하여 추진한다.

【표 4】 권한이양을 위한 법적, 행정적 조치 계획표

내용	실시기간				
	1월	2월	3월	4월	5월
1. 각도에 사무이양 건의지시					
2. 건의안 작성					
3. 관계법령 도단위 검토					
4. 건의안 종합보고					
5. 행정개혁 조사위원회의 조사					
6. 중앙부처의 자체검토 및 이양가능사무 통보					
7. 건의안 및 행정위조사 결과 검토					
8. 각부처에 의견조회					
9. 이양가능사무의 선정판단					
10. 법안작성					
11. 국회제출					

자료 : BA0084601, p.25.

관리기능의 중앙편중 지양은 행정권한의 지방이양과 병행하여 금융기관과 대기업체의 내부권한을 하위기관에 이양토록 한다. 금융기관의 지방지점의 재량을 높이며, 대기업체의 업무 및 관리 기능의 본사 집중을 지양토록 유도한다.

제3장 수도권개발방향은 기본방향, 개발방향으로 구성되어 있다.기본방향은 국토종합개발계획의 방향에 따라 수도권계획을 수립 · 개발하며, 전국도시의 미래상(50년 후)을 예측하고, 수도권10개년계획을 수립한다. 수도가 담당할 중추관리기능은 계속 강화하고, 지방도시가 담당할 수 있는 기능은 분산한다. 수도권인구는 14% 이내로 하며, 소득의 격차를 완화한다.

개발방향으로 토지이용계획의 방향은 도심기능의 분산을 위한 부도심 선행배치 조정, 기능별로 토지이용계획의 수립, 기능별 지역간은 녹지지역 설정, 토지능력에 따른 우량농토는 보전하고, 상대임야는 개간, 군사 및 교육시설은 외각분산 한다. 교통의 방향으로 대중교통은 전철로 해결하며, 수도권의 기본발전패턴을 대상형으로 유도하기 위한 교통망을 구성한다. 통신은 수도와 지방도시간의 D.D.D화, 수도권내는 행정구역에 구애됨이 없이 D.D.D화 하며, 국제통신방식을 개선 및 확대한다.

주택의 경우, 신시가지는 고층아파트 블록형성으로 건립하며, 기성시가지는 재개발로 입체화한다. 학교는 학원도시를 형성하여 대학, 학원 등의 학교는 교외지역으로 유치하며, 신시가지에는 주거단위지역에 초등학교를 건립하고 수개의 주거단위로 중 · 고교를 건립한다. 공업은 전국공업입지에 부합되는 공업입지계획을 수립하며, 도시형공업은 공업지역에 유치하여 계속 육성하며, 기타의 공업은 경인임해 공업지역이나 지방으로 분산시킨다. 농산지는 비옥토를 감안하여 항구적 농지와 잠정적 농지로 구분한다. 생활환경정비는 상수도의 보급률을 90% 향상시키며, 또한 하수도의 보급률을 40% 향상시키며, 공업용수로 재활용할 수 있는 종말처리장을 건설한다. 녹지는 주택지와 공업지간에 녹지대

를 형성한다. 또한 국립공원 및 도시공원을 확대 시설한다. 유통업무지역은 외곽지대에 유통업무지를 형성하고, 기성시가지내의 유통기능을 분산 시키며, 유통의 종합센터를 구상한다.

노경수(광주대학교)

26 서울특별시 인구분산대책 의견

관리번호 : DA0224342
쪽　　수 : 141
생산년도 : 1975년
생산기관 : 건설부

이 문서철은 1975년 8월 2일 제31차 경제장관회의 안건으로 상정되었던 '서울시인구소산계획(안)(서울市人口疏散計劃(案))'에 대하여 경제기획원에서 내무부, 재무부, 건설부 등 각부처에 구체적인 정책을 발전시켜 회신할 것을 요청함에 따른 건설부의 의견회신을 위한 검토와 회신의견에 대한 문서철이다. 그 동안의 수도권의 인구 분산을 위해서 건설부, 청와대, 경제기획원 등 중앙정부 각부처 차원에서 시책을 마련하였으나, 서울시 지자체 차원에서 시책을 작성하였다는데 의의가 있다. 또한 내용 중에 '녹지사업계획'이라는 주민통제사항이 포함되어 있는데 당시 체제의 단면을 볼 수 있는 내용도 있다.

서울특별시 인구분산대책 수립배경은 인구소산계획의 인구현황과 학교현황, 경제장관회의 보고이유 등에 나타나고 있다. 인구현황으로 서울의 총면적은 627.06㎢로 강북은 308.46㎢(49%), 강남은 318.60㎢(51%)로 인데【표 5】와 같이 1974년의 총인구 654만인(인구밀도: 10,432인/㎢)에서 강북은 471만인(인구밀도: 15,256인/㎢)으로 72%를 차지하고, 강남은 183만인(인구밀도: 5,726인/㎢)으로 28%로를 차지하여 강북의 인구가 훨씬 많고, 밀도도 높다.

학교현황에 있어서도 국민학교, 중학교, 고등학교, 대학교의 총 625개교 1,696,689인 중 강남이 146개교(23%), 423,073인을 차지하고 있다(【표 6】 참조).

【표 5】 강남북 인구변천(1970~1974년)

구분 / 연도별	강북		강남	
	인구(천인)	증가율(%)	인구(천인)	증가율(%)
1970	4,159	12.1	1,377	29.2
1971	4,349	4.6	1,502	9.1
1972	4,468	2.7	1,608	7.1
1973	4,591	2.8	1,698	5.6
1974	4,705	2.5	1,835	8.1

자료 : DA0224342, p.94.

또한 초등학교, 중학교, 고등학교의 지방학생의 전입('70~'74년)으로 매년 42,827인에서 50,496인까지로 5년간 235,118인이 서울로 전입되었다.

【표 6】 학교 및 학생수 현황(1974년)

(단위 : 개소, 인)

지역별 / 학교별	합계		한강 이남		한강 이북	
	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수
합계	625 (100)	1,696,689	146 (23)	423,073	479 (77)	1,273,616
국민학교	255	899,938	77	270,467	178	629,471
중학교	180	385,437	37	85,403	143	300,034
고등학교	148	294,261	27	43,097	121	251,164
대학교	42	117,253	5	24,106	37	92,924

주 : ( )는 백분율
자료 : DA0224342, p.95.

경제장관회의 보고이유는 서울시의 인구문제는 안보상 견지에서 억제단계를 넘어 적극적으로 소산해야 될 현실에 놓여 있으며 이 당면과업을 성공적으로 수행키 위해서는 서울시는 물론 중앙 각부처가 강력히 협동으로 추진할 것이 요망되기 때문이다. 따라서 서울시 인구분산대책의 수립배경은 강남과 강북의 인

구 및 학생현황, 경제장관회의 보고이유를 종합할 때 서울시의 인구소산을 위해 특히, 강북의 인구소산을 위해 수립되었다고 볼 수 있다.

문서철은 경제기획원(투사316-197, '75.8.2)에서 '서울특별시 인구분산 대책' 이란 제목으로 서울특별시 인구분산을 위한 구체적인 정책을 발전시켜 송부하여 주시기 바란다는 내용의 공문, 건설부 국토계획국에서 회신을 위하여 대도시인구 및 산업분산 추진방안을 정리한 내용과 서울특별시 시안을 구체적으로 검토한 내용, 경제장관회의 안건으로 상정된 서울시인구소산계획(시안), 건설부(국계316-15779, '75.8.16)의 서울특별시 인구분산대책의 회신을 위한 기안문과 회신의견이 편철되어 있다. 따라서 경제장관회의에 상정된 서울시인구소산계획(시안)과 건설부의 서울시인구소산계획(시안)에 대한 검토 및 회신내용으로 나누어서 살펴볼 수 있다.

Ⅰ. 경제장관회의에 상정된 서울시인구소산계획(시안)

서울특별시장이 제출자로 된 본 안건은 보고주문, 보고이유, 주요골자, 참고사항, 서울시인구소산계획보고(안), 부표1(이전대상기관), 부표2(공납금현황)가 첨부되어 있다.

경제장관회의 보고이유는 앞의 수립배경에서 설명한 내용과 같고, 서울시인구소산계획보고(안)은 '평상시 인구소산계획' 이라는 소제목하에 제1장 목적, 제2장 현황, 제3장 녹지사업계획의 주민통제, 제4장 세부 시행계획, 제5장 건의, 제6장 효과전망의 목차로 구성되어 있다.

제1장 목적은 수도권 고수(固守)를 위한 방위체제를 확고히 하고, 건전한 도시개발의 내실을 기하기 위하여 서울의 인구집중을 억제하고, 과밀화된 현 인구를 평상시에 꾸준히 한강이남(지방포함)으로 소산하는 것이다.

제2장의 인구억제시책 추진현황은 정부시책과 서울시시책으로 구분해서 정리되어 있다. 정부의 대도시 인구 분산시책은 ① 대도시인구집중 억제에 관한

기본방향('64.9월 국무회의 의결), ② 수도권문제심의위원회 규정('69.5월 대통령령 제3954호), ③「지방공업개발법」제정('70.1월 법률 제2187호), ④ 수도권 인구의 과밀집중억제에 관한 기본지침('70.4월 국무회의 의결), ⑤ 국토종합개발계획 확정('71.9월), ⑥ 수도권 개발제한구역의 지정('72.8월), ⑦ 새마을사업의 거국적 추진('72년 이후), ⑧ 각종 건설 관계법령의 대폭개정 및 제정('72.12월), ⑨ 중앙관서 및 국영기업체 본사의 지방이전 추진('73년 이후), ⑩ 고교 학군제 등 교육시책, ⑪「지방세법」의 대폭 개정('73.3월) 등이 추진되었다.

서울시 인구집중억제 시책은 ① 개발제한구역의 설정('71.7월), ② 강북지역 위생업소 신규허가 억제('75년부터), ③ 주거지역내 공장신축 억제('75년부터), ④ 무허가 건물 단속, ⑤ 용도지역 변경, 택지조성사업 억제 등 도시계획상 조치, ⑥ 위성도시 개발촉진과 도심인구의 강남지역 소산을 위한 지하철 건설('71~'74년), ⑦ 지방학생 서울전입억제 등의 교육시책('69년부터)이 추진되었다.

제3장 녹지사업계획(綠地事業計劃)의 주민통제는 대통령에게 보고('75.5.29)되고, 확정되었는데 내용은 다음과 같다. ① 주민통제를 강화하고 평상시 지방분산을 추진할 것으로 학군제의 엄격한 실시, 하부관서 권한의 이양 범위를 확대, 그린벨트 운용의 강화 등의 8개항, ② 공공기관, 산업시설의 신설 억제 및 기존시설의 지방분산을 강력히 추진하는 것으로 이차관서의 지방분산, 각종 교육기관 및 연구기관의 지방분산 등의 4개항, ③ 강북의 저소득주민을 수도권외로 분산하는 것으로 저소득주민의 지방정착을 위한 취업대책 강구, 무허가건물 및 업소의 일소책 강구 등의 3개항이 있다.

제4장 세부 시행계획(안)은 정부가 기 실시중인 인구억제 시책과 거반 확정된 녹지사업계획상의 주민통제사항을 근간으로 평상시 인구소산 세부 시행계획안을 수립하고 관계부처와 협의 · 발전시키면서 이를 강력히 실시하고자 하였다. 세부 시행계획안은 공공기관 및 기업체의 지방분산, 교육시책 등 9개의 시책, 시책에 따른 세부 시행계획, 비고(관련 내용 추진부처)가 표의 양식으로 정리되었으며 다음과 같다.

1) 공공기관 및 기업체의 지방분산으로 ① 관공서 및 국영기업체 이전으로 이차관서인 산림청, 관세청, 국세청 등 14개소 관서의 한강이남(지방포함)으로 이전, 대법원 및 각급법원과 각급검찰청 등 사법기관 11개소 기관의 이전, 국회 및 유관기관의 이전, 국립공업표준시험소, 전매기술연구소 등 17개소를 대전연구학원도시 등으로 이전, 국립농산물검사소 등 농업연구기관 7개소를 수원지역으로 이전, 한국은행 등 8개 금융기관 본점과 한국전력 등 14개소 국영기업체 및 국책회사 본사의 한강이남으로 이전이 있다. ② 민간기업 및 단체이전으로 민간대기업 및 단체 33개소의 본사를 지방분산 권장을 강력히 추진한다. ③ 교육기관 이전으로 강북소재 유력대학의 수원이남 이전, 강북 중·고교의 한강이남 이전, 강북지역의 학원 등을 통폐합 또는 강남으로 이전한다. ④ 공해공장 1,089개소를 '76~'80년 사이에 이전한다. ⑤ 이전대책으로 관공서 및 국영기업체의 이전된 건물 및 대지는 토지금고 이용 등의 방법으로 정부가 매입하여 가급적 공지화하고 공원·녹지·광장 또는 주차장 등으로 활용하고, 민간기업 및 단체에 대해서는 사옥용 건물과 토지에 한하여 취득세 등의 세제 면제하고, 교육기관은 이전시 금융지원을 한다.

2) 교육시책은 중·고·대학의 신설 및 증원 금지, 지방학생의 서울전입을 강력히 억제 및 금지, 강남북을 구분한 학군제의 엄격한 실시 등이 있다.

3) 사회보건시책은 농촌 새마을사업의 적극지원, 극빈자 구호대책은 지방수준을 향상시킴, 무단 상경자의 귀경조치 강화, 서울강북의 유흥위생업소의 신규허가 억제 등이 있다.

4) 산업시책은 수원이북지역에 대한 공장 신설 및 확장 억제, 강북도심권의 도매시장 및 화물역을 폐지하고 시외곽에 터미널 신설 유치, 지방산업의 적극적인 보호육성 등이 있다.

5) 경제시책은 국세 중 지방세 성격인 통행세, 영업세 등을 재원으로 인구소산 특별기금을 설치·운영, 지방공공사업의 확대, 정부 주택 건설의 지방우선 등이 있다.

6) 조세시책은 ① 전출자의 세제 특혜로 지방 이주시민 및 이전 기업에 대한 세제상 특혜조치, ② 중과세제 활용으로 대도시 유입주민 및 기업은 특별 중과세제 시행, ③ 조세공공요금의 지역별 차등제 시행이 있다.

7) 국토이용계획시책의 재조정은 지방 중소도시의 육성으로 소산인구 수용여건 확립과 그린벨트 운영의 강화 등이 있다.

8) 서울도시계획의 재정비는 ① 토지이용계획의 재조정으로 도시기본계획의 재조정, 강북의 상업, 공업 및 주거지역 축소, 특정시설 제한구역 설정의 활용, ② 도시시설정비로 지하철 환상선(環狀線)의 조기 추진 등이 있다.

9) 행정제도 개선은 ① 제도의 개선, 보완 운용으로 각부처 권한 지방관서 대폭 이양, 주민등록의 일제 정비 및 미필자 엄죄, ② 인구소산추진위원회로 수도권문제심의위원회 조기구성·운영 등이 있다.

제5장 건의사항은 인구소산시책 수립을 위한 실무반 반장을 경제기획원차관으로 하고, 평상시 업무를 통하여 대도시 인구유입 방지책을 적극적으로 추진한다.

제6장 효과전망은 각부처에서 수도인구 집중억제 및 소산시책을 발전시켜 시행하면 10년내에 서울 인구를 '85년에 총인구 550~650만인 중 강북은 300~350만인으로 강남은 250~300만인으로 조정이 가능하다는 내용이다.

부표1에는 이차관서 14개소, 각급법원과 각급검찰청과 사법유관기관 11개소 등 총 112개소의 이전대상기관의 목록이 작성되어 있는데 종사인원 및 종사원 가족수의 추정까지 첨부되어 있다. 부표2에는 초등학교, 중학교, 고등학교 수업료, 입학금, 육성회비 등의 공납금 현황이 포함되어 있는데 당시 서울, 부산, 대구의 중학교 수업료(1년액)는 30,960원 이었다.

Ⅱ. 서울시 인구소산계획(시안)에 대한 건설부 의견

경제기획원(투사316-197, '75.8.2) 공문은 '서울특별시 인구분산대책'이란 제목으로 ① 제31차 경제차관회의('75.8.2)의 결정에 의한 것임, ② 서울특별시 인구분산을 위한 구체적인 정책을 발전시켜 1975년 8월 14일까지 기일 엄수하여 송부하여 주시기 바란다는 내용으로 수신처는 내무부, 재무부, 문교부, 농수산부, 건설부, 상공부, 보사부, 교통부, 체신부, 과학기술처, 총무처의 11개 부처이다.

수신처에 포함된 건설부(국계316-15779, '75.8.16)는 서울특별시 인구분산대책에 대한 검토 후 의견을 별첨하여 회신하였다. 건설부는 서울시 시안의 세부 시행계획에 대하여 각각의 시책마다 내용을 검토하고, 건교부의 의견을 제시하였다. 몇 가지를 소개하면 2차관서인 산림청, 국세청 등 14개소 관서 한강 이남으로 이전에 대하여 건설부 의견은 이전할 입지선정과 이전에 소요될 예산

조치 등 이전대책이 선행되어야 한다는 검토 의견이다. 또한 지방중소도시 육성에 대한 의견은 소산인구 수용에 대하여 신산업도시, 신학원도시 건설로 인구 및 산업소산을 직접적으로 지원해야한다는 내용이다. 이러한 개별시책에 대하여 각각 내부적으로 검토하고, 종합적인 의견을 다음과 같이 6가지를 회신하였다.

1) 시안은 주로 강북인구를 강남에 이전하는데 역점을 두고 있어 수도권외로 소산하도록 하는 방안으로 발전시키는 것이 바람직 함.

2) 강남개발에 의한 강북인구소산은 타지역으로 부터의 유입을 방지할 수 있는 제동장치를 강구 하여야만 인구집중을 막을 수 있을 것임.

3) 인구 및 산업 집중요인인 공장 등 시설의 지방소산은 국토계획적 차원에서 지방도시육성 등 지역개발계획과 연결시켜 수도권외로 소산시켜야 함.

4) 소산대상 및 이전방향으로 ① 이차관서, 정부산하 교육연구기관과 국영기업체 본사 및 주요 민간기관, 사회단체를 대전이남 도시로 이전함, ② 서울시 소재 주요대학을 지방으로 이전하는 한편 서울시내 대학의 학과를 선택적으로 지방대학으로 폐합함, ③ 공해공장과 용도지역 위반공장 등을 지방으로 이전함, ④ 사무소 신설 허가제 실시, ⑤ 이전적지의 국공유지 불하 금지 등의 내용이 있다.

5) 이전지원시책으로 ① 이전보상금, 이전적지의 매수 및 신도시 건설을 위한 기금을 부동산양도세, 주민세 등의 세원으로 조달함, ② 신학원도시와 공해공장 및 용도지역 위반공장 수용을 위한 산업도시 건설, ③ 교육시설 및 공해공장 이전 등에 대한 조세 감면.

6) 「소산실시를 위한 특별법」을 제정하여 ① 지방자치단체장의 소산 명령권 근거 규정, ② 기금조성 및 운용방법 규정, ③ 유입방지를 위한 차등세 근거 규정, ④ 수도권문제심의위원회 기능을 강화한다.

건설부의 투자4과는 서울시(안)을 바탕으로 '75년 9월에 대도시 인구분산책(안)으로 ① 공공기관 및 기업체의 지방이전, ② 교육시책, ③ 사회보건시책, ④ 산업시책, ⑤ 조세 및 금융시책, ⑥ 국토이용계획시책 재조정, ⑦ 서울도시계획의 재정비, ⑧ 행정제도 개선, ⑨ 지방도시 육성, ⑩ 통신시설의 확충, ⑪ 농어

촌개발의 11가지를 제시하였다. 이중에 ⑨ 지방도시 육성, ⑩ 통신시설의 확충, ⑪ 농어촌개발의 3가지 시책이 추가되었다.

지방도시 육성은 광역권역별로 거점개발, 공단시설의 확장, 지방공업의 발전의 내용이며, 통신시설의 확충은 인구소산지역 통신지원을 위한 시내전화시설 확장, 전국적인 TV 중계망 형성 등의 내용이 포함되어 있다. 또한 농어촌개발은 주곡증산과 가격지지정책을 통한 농업보호정책 견지, 농어촌환경개선과 복지시설 증대, 농업투자의 확대, 새마을 공장 증설로 농어촌의 젊은 청소년의 노동력 유출 금지 등의 내용을 포함하고 있다.

노경수(광주대학교)

27 수도권 인구재배치 기본계획

관리번호 : DA0759962
쪽　　수 : 431
생산년도 : 1977년
생산기관 : 건설부

이 문서철은 수도권 인구재배치 계획 중 1976년 7월 22일 계획방향으로 확정된 '수도권 인구재배치 기본구상(首都圈人口再配置基本構想)'과 1977년 3월 7일 국가기본계획으로 확정된 '수도권 인구재배치 기본계획(首都圈人口再配置基本計劃)'이 포함되어 있는 문서철이다. 수도권 인구재배치 계획은 3단계의 연구발전과정을 거쳐 1978년 수립되었는데 1976년 7월 22일 대통령각하께 보고 드린 기본구상, 1977년 3월 7일 확정한 기본계획, 그리고 이를 더욱 구체화하여 9월 21일 수도권문제심의위원회에서 심의 의결한 세부계획의 내용을 체계화하여 작성된 것이다. 특히 기본구상에는 행정수도이전에 관한 내용이 포함되어 있어 흥미롭고, 기본계획에는 수도권의 범위가 최초로 확정되었다.

수도권 인구재배치 계획의 수립배경은 최근 20년간('55~'75)의 인구증가 추세를 보면 '55년 전국 21,502천인, 서울 1,575천인(전국대비 7.3%)에서 '75년 전국 34,681천인, 서울 6,879천인(전국대비 19.8%)으로 서울의 인구가 급속히 증가되었고, 이러한 추세를 감안하여 전망해 보면 【표 7】과 같이 10년 후인 '86년에는 전국 42,000천인, 서울 11,390천인(전국대비 27.1%)이 되고, '96년에는 전국 48,201천인, 서울 16,209천인(전국대비 33.6%)이 되며, 수도권은 '86년에 전국대비 32.5%, '96년에는 39.7%에 이를 것으로 추정된다. 만일 전망과

【표 7】 인구의 도시권별 분포전망

(단위: 천인)

구분	1965년		1975년		1986년		1996년		'75~'86
	인구수	%	인구수	%	인구수	%	인구수	%	
총인구	28,327	100	34,681	100	42,030	100	48,201	100	7,349
도시	9,272	32.7	16,771	48.4	26,170	62.3	36,109	74.9	9,399
농촌	19,055	67.3	17,910	51.6	15,860	37.7	12,092	25.1	△2,050
수도권 내 도시	4,150	14.6	8,525	24.6	13,656	32.5	19,153	39.7	5,131
서울	3,471	12.3	6,879	19.8	11,390	27.1	16,209	33.6	4,511
부산	1,420	5.0	2,451	7.0	4,522	10.7	6,690	13.9	2,071
대구	811	2.9	1,309	3.8	1,917	4.6	2,256	4.7	608
광주	366	1.3	607	1.8	884	2.1	1,174	3.4	277
전주 · 이리 · 군산	399	1.4	582	1.7	827	2.0	1,072	2.2	245
대전	307	1.1	506	1.5	766	1.8	1,042	2.2	260
마산 · 창원	159	0.5	372	1.1	627	1.5	904	1.9	255
기타 도시	1,660	5.9	2,419	6.9	2,971	7.1	3,818	7.9	552

자료 : 제1무임소장관실, 수도권 인구재배치 계획(1977~1978년), 1978, pp.7~8.

같이 수도권에 40%이상이 모여 살게 될 때 경제적, 사회적 문제는 걷잡을 수 없는 상태로 발전할 수 있고, 좁은 면적에 인구, 경제, 행정, 교육, 문화 등의 집중에 의한 기능의 편재로 인하여 과대한 사회비용에 발생한다.[14] 따라서 수도권에 집중된 인구와 인구집중의 요인이 되고 있는 각종 기능시설을 선별하여 적정하게 재배치하여 국토공간의 효율적인 활용을 기하는 것이다.

앞서 소개와 같이 수도권 인구재배치 계획의 기본구상, 기본계획, 세부계획을 포함하는 수도권 인구재배치 계획의 추진경위는 다음과 같다.[15]

14) 제1무임소장관실, 수도권 인구재배치 계획(1977~1986년), 1978, pp.5~6.

15) 건설부, 수도권 인구재배치 기본계획(DA0759962), pp.200~202.; 제1무임소장관실, 수도권 인구재배치 계획(1977~1986년), 1987, pp.141~142.

- 1976.2월 대통령각하의 지시(서울 인구집중억제문제를 제1무임소장관실에서 전담하여 연구토록 지시)
- 1976.3월 국무총리 지시(각부처는 서울시 인구집중억제와 관련된 정책, 계획을 작성할 경우에는 제1무임소장관실과 사전협조토록 지시)
- 1976.4월 직제개정(제1무임소장관실 전담기구 설치)
- 1976.7월 수도권 인구재배치 기본구상 국무총리께 보고
- 1976.7.22 기본구상을 대통령각하께 보고하여 계획의 방향으로 확정
- 1976.8월 각부처의 기본구상에 대한 의견제출 요청
- 1976.8월 관계부처 실무자회의
- 1976.11월 수도권 인구재배치 기본계획 시안을 국무총리께 보고
- 1976.11월 관계부처 차관회의 시안에 대한 의견청취 및 조정
- 1976.11월 국무총리께 종합보고
- 1977.3.7 대통령각하께 보고하여 국가 기본계획으로 확정
- 1977.3월 국무회의 보고
- 1977.3월 수도권 인구재배치 기본계획의 내용 및 집행방향을 국무총리 지시 제3호로 관계부처에 시달
- 1977.4월 수도권문제심의위원회 규정 개정
- 1977.4월 수도권문제심의위원회 실무위원회 규정 제정
- 1977.9.21 제3회 수도권문제심의위원회에서 수도권 인구재배치 기본계획에 대한 세부계획을 확정
- 1977.10월 수도권 인구재배치 기본계획에 대한 세부계획의 시행에 관한 국무총리 지시 제11호를 관계부처에 시달

문서철은 대통령보고로 확정된 계획을 각부처에 지시안(指示案)으로서 수도권 인구재배치 기본계획('77.3.7), 보도자료로서 수도권 인구재배치 기본계획('77.3월), 확정된 수도권 인구재배치 기본구상('76.7.22) 3권, 수도권 인구재배치 기본계획('76.12월), 수도권 인구재배치 기본계획('76.11월) 2권이 편철되어 있다.

내용의 전개 순으로 살펴보면 수도권 인구재배치 기본구상 3권중 2권은 정서되었으나 1권은 흘림체로 되었으며, 내용은 같다. 또한 '76년 11월 수도권 인구재배치 기본계획과 '76년 12월의 계획은 내용은 같으나 일부표현들이 수정

된 상태이고, ’77년 3월의 지시안은 추진방침이 제외되고, 보도자료는 각부처 조치사항이 제외되어 있다. 그러나 ’76년의 보고서에는 행정수도의 건설이 목차에만 포함되었으나 ’77년 보고서는 목차에서도 제외되었으나 내용에는 큰차이가 없다. 따라서 내용을 크게 수도권 인구배치 기본구상과 수도권 인구배치 기본계획으로 나누어 살펴본다.

Ⅰ. 수도권 인구재배치 계획(기본구상)(1976.7.22)

기본구상의 목차는 제1장 수도권 인구문제의 배경, 제2장 계획의 기본목표와 정책방향, 제3장 목표달성을 위한 정책수단, 제4장 문제점 및 건의 내용으로 구성되어 있다.

제1장 수도권 인구문제의 배경으로 서울특별시의 행정구역면적은 627.06㎢로서 남한의 총면적 98,757㎢의 0.63%에 해당되나 【표 8】과 같이 인구는 19.8%인 6,879천인이 살고 있다. 또한 중앙관서의 97.8%, 국부의 32.3%, 제조업체수(200인이상)의 35.2%, 대학교의 50%가 서울에 과밀 배치되어 경제적 비능률과 생활환경의 악화, 사회적 불안의 증대, 안보상 위약성 증대의 문제점을 발생시키고 있다.

제2장 계획의 기본목표와 정책방향에서 기본목표는 수도권에 집중되어 있는 인구와 인구집중의 요인이 되고 있는 각종 기능시설을 선별하여 적정하게 배치하여 국토공간의 효율적인 활용을 기하는 것이다.

정책의 기본방향은 ① 인구집중을 유발하고 있는 근본요인을 구명(究明)하여 인구이동구조를 본원적으로 조절함, ② 수도권에서는 강력한 압출수단을 강구하고, 권외지역에서는 과감한 유인정책을 펴서 수도권의 분산유도, ③ 교육기회의 전국적 평준화를 기하고 교육비부담을 서서히 사회부담화 하므로서 교육윤리와 사회정의를 구현, ④ 산업시설의 재배치를 통하여 생산의 효율화와 환경보전을 기함, ⑤ 재배치에 따라 인구자체를 생산력화하여 성장의 원동력으로 활용, ⑥ 도시영세민에 대한 고용기회의 제공 및 주택공급 등을 통한 소득의 적

【표 8】 서울의 집중현황

지표		단위	년도	실수(實數)		전국대비 비율
				전국	서울	
면 적		㎢	'75	98,757	627	0.63
인구	인구수	천인	'75	34,708	6,889	19.8
	증가율	%	'70~'75	2.1	4.87	
	밀도	인/㎢		351	10,970	31배
행정	중앙관서	개	'76	46	45	97.8
	3급이상 공무원	인	'76	21,755	8,974	41.3
경제활동	국부	10억원	'75	17,343	5,602	32.3
	국민 총생산	10억원	'73	4,928	1,455	29.5
	제조업체(200인이상)	개	'74	1,493	525	35.2
	(종업원수)	천명	'74	874	228	31.8
	내국세징수액	10억원	'75	1,012	453	44.0
	금융기관대출액	10억원	'75	2,905	1,932	66.5
교육기타	대학(교)	개	'75	72	36	50.0
	대학(교)학생수	천인	'75	209	125	59.7
	자동차수	천대	'74	183	80	43.7
	종합학원	개	'74	36	22	60.1

자료 : DA0759962, p.96.

정재분배를 강력히 실현하므로서 사회적 안정을 도모, ⑦ 각종시책을 저소득층에게는 수혜 조장적이고, 고소득층에게는 강력한 규제가 되게 한다는 7가지의 기본방향을 제시하였다.

제3장 목표달성을 위한 주요정책수단은 행정수도의 건설, 남부지역 인구수용권의 형성, 교육제도의 개선, 서울불량주택의 정리, 서울산업시설의 이전이 있다.

행정수도의 건설을 위한 구상의 근거는 안보상 국제정세의 추이 및 북한의

동태로 보아 분단상태의 장기화에 대처하고, 국민경제상 서울의 과잉집적으로 인한 불경제로부터 탈피하여, 중추관리기능의 전국적 접근도를 단축하고, 국토개발의 균형화로 국토이용의 효율화에 있다. 행정수도의 입지조건은 ① 지리상 국토의 중앙부, ② 기존교통상 요지, ③ 통신수단의 확보가 용이한 곳, ④ 큰 강변(용수, 배수), ⑤ 도시방어가 용이한 곳(지상, 공중), ⑥ 공항확보 가능지, ⑦ 서울과 충분한 거리를 가진 곳(흡인권 외), ⑧ 기존도시에 근접할 것(초기투자비 절감) 등의 조건이 있다. 도시규모로 인구는 기준인구 50만 내외이며, 최대인구는 100만 내외이고, 면적은 약 200㎢내외이다. 건설방법은 토지공유화, 그린벨트 설치, 도시방어시설 설치, 도시공간의 최대 확보, 단계적 건설(연차별, 구획별 공사시행)의 방법이다. 기관의 이전은 국가통치 기능 중 행정기능만 이전하고, 사회적 부작용 및 초기의 과대한 투자를 지향하고, 제1단계(1977~1981년)는 2차관서와 국영기업체, 제2단계는 경제부처, 제3단계는 국가안보 관련기관, 외교기능, 기타 최고통치기구 등의 순으로 이전한다.

남부지역 인구수용권의 형성의 구상은 남해안과 인근지역에 그 특성에 알맞은 기능거점을 형성한다. 서해안 임해산업도시의 건설은 남강과 탐진강 유역에 있는 진주와 순천을 개발하는 것으로 남해연안의 중화학공업 연관 또는 노동집약형의 경공업을 집중유치 한다. 기존공업단지의 인구수용 태세확립은 인구수용을 위한 공공시설 및 생활기반시설을 확충하는 것으로 구미, 여천 등이 해당된다. 인근 낙후지역의 특성 있는 개발은 공업화가 불리한 지역에 대하여 지역특성에 맞춰 개발하며, 남부지역 동서관통 도로망(대구~함양~남원~광주, 전주~함양~진주~삼천포)의 확충으로 낙후지역의 개발을 촉진한다.

교육제도의 문제점은 인구집중의 유발, 교육풍토의 부조리, 교육제도의 미흡 등이며 이에 따른 개선방안은 국민의 교육에 대한 의식구조의 개선, 격화될 국제경쟁 극복을 위한 고급전문 교육을 확충하는 것이다.

서울의 불량주택 정리는 1975년 현재 265천 가구의 판자촌을 현행 철거계획의 보완 정리, 무허가 건물의 사용제한 특별 조치, 철거민 이주는 산업시설 이

주 또는 산업도시 건설과 병행시행, 철거적지는 녹화하는 것이다. 정리순서는 철거민 현황파악, 정리시기의 사전예고, 정리방법과 지원계획 홍보, 계획정리의 시행의 절차로 진행하며, 이주 대상지에 주택, 학교, 병원, 시장 등 생활여건을 조성해 준다.

서울의 산업시설 이전은 연도별, 단계별 이전, 신규공업단지 조성 이전, 업종별 집단이전, 이전적지는 원칙적으로 공원녹지화의 원칙으로 하며, 이전 순위는 우선적으로 방위산업체, 다음으로 비공업지역 내 비공장건물 사용업체, 비공업지역 내 공해업체, 강북 공업지역 내 업체 순으로 진행한다. 이전대상지는 경기지역 중 서울에서 가장 근거리인 평택지구(안중, 안성포함), 전북의 핵인 이리지구, 남해연안 및 배후지가 있다.

목표달성을 위한 지원시책은 수도권의 정비를 위한 세제 금융상의 조치로 입도세(入都稅)의 신설, 사업소세의 신설, 시설이전 적립금에 대한 법인세 등의 경감, 이전준비금제도의 신설, 종합소득세의 소득공제제 등 확대, 지방세 등의 면제, 지방전출자에 대한 주택자금지원 등을 한다. 수도권의 정비를 위한 교통 · 통신망의 확충으로 경부선의 일부(서울~행정수도) 복선화 및 전철화, 일반국도(서울~행정수도~거점산업도시)의 확장 및 고속화, 행정수도의 국제 운송망 확보, 전국도시의 D.D.D화를 추진한다. 또한 수도권 정비를 위한 기금의 설치운용으로 수도권인구의 소산과 이에 따른 도시의 개발에 필요한 자금의 조달과 공급을 위하여 기금을 설치 운용하며, 기타 시책으로 서울위생업소의 감축, 광범위한 차등제 실시(세제 및 공공요금 등), 주택건설사업의 지방우선, 행사의 지방우선 등이 있다.

제4장 문제점과 건의로 먼저 문제점은 ① 국민의 관심이 이동문제에 집중되므로서 국가발전을 위한 잠재력이 약화될 우려가 있고, ② 인구이동으로 인한 일시적인 경제 · 사회적 마찰이 야기될 우려가 있고, ③ 국민경제상의 추가 비용 부담이 가중될 우려가 있고, 북한이 국제외교전과 대남심리전에 악용할 우려가 있다.

건의 사항은 본 구상에 따른 집행계획을 수립 · 실시할 때까지 수도권 인구 억제 방침에 저촉되는 시책 또는 사업은 엄격히 사전통제가 필요하며, 기밀의 유지 및 조속한 실천계획의 수립을 위해서는 강력한 단일계획 기능의 확보가 필요하다고 건의하였다.

Ⅱ. 수도권 인구재배치 계획 기본계획(1977.3.7)

기본계획의 목차는 제1장 장기전망과 기본목표, 제2장 계획의 기본방향, 제3장 당면시책, 제4장 부문별 중장기계획, 제5장 계획시행보장을 위한 조치로 구성되고 각 부처 조치사항이 포함되어 있다.

제1장은 장기전망과 기본목표이다. 장기전망은 앞의 수립배경에서 살펴 본 내용과 같고, 기본목표로 수도권 인구는 '76년 현재인구 7,000천인을 기준으로 '80년대 초에는 8,000천인까지 증가를 설정하고, 목표연도인 '86년에는 '76년 수준인 7,000천인으로 감소시키는 것이다. 10년 후인 '86년의 예상되는 서울시 인구 약 11,300천인의 전망에서 현재의 7,000천인의 수준을 유지하기 위해 4,300천인을 정책적으로 억제하는 것이 필요하다. 따라서 【표 9】와 같이 새로이 건설되는 행정수도에 500천인, 현재 조성하고 있는 반월공업도시 200천인, 5개의 남부거점도시권을 개발하여 총 2,600천인, 중화학기지 관련단지 및 기타 지방공업단지 등 중소도시에 1,000천을 배치하는 계획이다.

【표 9】 지역별 재배치 목표

재배치지역	목표인구(천인)	주요대상
행정수도	500	행정 및 기업의 중추관리 계층
반월	200	중소기업이전에 따른 부대인구
5대지역거점도시권	2,600	도시형 공업을 중심으로 한 제조업 고용인구
중화학관련단지, 기타	1,000	고등기술인력, 기타
계	4,300	–

자료 : DA0759962, p.7.

제2장 계획의 기본방향은 ① 거시적 입장에서의 종합계획 수립 추진으로 정책시책의 통일성 유지, ② 소산과 수용여건 조성의 병행, ③ 도시의 기간기능의 분산에 따른 의존기능의 종속적 소산 유도, ④ 계획시행을 보장하는 견고한 제도적 장치와 이 계획에 따른 관계부처의 업무집행을 총괄 · 조정할 수 있는 기능의 보강이 있다.

수도권의 범위는 서울특별시, 수도권개발제한구역 외곽선 내부의 전지역 및 외곽선에 걸치는 시읍면으로 경기도 의정부시→광주면→수원시→인천시→원당면 등 외곽을 연결하는 7개시, 8개군, 35개읍면이다.

제3장 당면시책은 과도한 예산과 인력의 신규 소요 없이 '77년 중에 시행에 옮길 수 있는 시책으로 ① 막는시책, ② 내보내는 시책, ③ 받고 묶어두는 시책, ④ 계획추진을 위한 준비조치가 있다.

막는시책은 인구수용력의 무질서한 확대의 방지를 위하여 서울에서 우선 취해야할 조치를 의미하는 것으로, ① 공장 신 · 증설 규제, ② 토지이용규제, ③ 건축규제, ④ 강북도심기능 신 · 증설 억제와 강남 권장, ⑤ 주택공사의 주택건설사업의 억제, ⑥ 교육기관의 확장억제, ⑦ 지방학생의 서울전입 억제 등이 있다.

공장의 신 · 증설 규제와 관련하여 수도권에서 공장의 신설은 금지하고, 공업지역은 증설만 허용하고, 비공업지역은 증설도 금지하고 소산한다. 토지이용규제와 관련하여 공업지역 축소, 아파트지구의 축소, 녹지지역의 확대, 도시공간의 확대, 개발행위억제 등으로 규제한다. 건축규제와 관련하여 건축허가시의 용지를 선별하고, 서울 강북지역에서의 특수영업용 건물의 신 · 증축을 금지하고, 강남지역의 건폐율 및 용적률을 인하하고, 정부청사, 국영기업체 사옥의 서울시내 신 · 증축을 금지한다. 또한 강남업무지구를 확대하고 위생업소는 강북에서는 신 · 증축을 금지하고 강남에서는 강북에서의 이전만 허용한다. 주택건설사업 억제와 관련하여 강남에서의 서민주택과 공장적지 매입에 따른 저밀도 주택건설만 허용한다. 교육기관 확장 억제와 관련하여 강북지역은 고교의 신설을 금지하고 대학의 신설 증원을 금지하고, 중 · 고교생은 계속적으로 서울전입을

억제하고, 대학생은 편입을 규제한다.

내보내는 시책은 소산대상 시설과 인구를 내보내기 위하여 서울에서 우선 취하여야 할 조치를 의미하는 것으로 ① 철거민의 현황파악, ② 무허가건물의 사용제한 조치, ③ 무허가건물의 단속 및 정리, ④ 기존공장의 일제등록, ⑤ 이전대상 업체 및 이전시기의 결정 등이 있다.

철거민 현황파악과 관련하여 현거주자의 실태조사로 경제활동 상황, 주택현황, 이주에 대한 반응, 기타 필요한 사항을 조사한다. 무허가건물의 사용제한 조치로 사용권을 현거주자에게 한정하여 승계입주, 매매, 세입을 금지하고, 사용권제한에 따른 주민등록상의 특례를 설정한다. 무허가건물의 단속 및 정리로 단속지구별 연대 책임제를 계속실시하고, 무허가건물 밀집지역을 철거녹화구역과 존치개량구역으로 구분하고 철거녹화구역을 확대한다. 또한 철거 보상방법은 건축주에 대한 철거보상금 지급철폐, 거주 세대당 이주보조금(20만원) 지급, 수도권 외 이주 정착금 별도보조 등으로 개선한다.

기존공장의 일제 등록과 관련하여 이전계획서 및 업체현황 일체을 제출하도록 하고, 업종별, 규모별로 분류하여 카드화 한다. 이전대상업체 및 이전시기의 결정은 희망업체, 비공업지역내 업체, 공업지역내 공해업체로 이전 대상업체로 결정하며, 이전시기는 최소 2년전에 통보하도록 한다.

받고 묶어두는 시책은 내보내는 시설 및 인구와 모여드는 인구를 지방에서 받고 묶어두기 위하여 우선 취해야 할 조치를 의미하는 것으로 남부지역에 해당한다. 시책으로는 ① 유치지역 및 산업유형의 확정, ② 기존공단 종업원용 주거시설 우선 건설, ③ 기존공단 내 과다점유 토지 등의 활용, ④ 소산학생의 수용태세 구비, ⑤ 지방교육의 육성, ⑥ 각종 전국단위 행사 및 회의의 지방개최, ⑦ 공무원 등의 지방전출시 가족동반 권장 등이 있다.

유치지역 및 산업유형의 확정과 관련하여 지방거점 도시권으로 대전권, 전주권(이리, 군산), 광주권, 대구권(구미, 경산), 마산권(창원)이 있으며, 도시형 기계금속, 기타 경공업 위주로 배치한다. 중화학기지(임해입지)는 여천, 포항, 울

산, 온산, 신규개발예정지가 있으며 임해형 공업 및 관련공업으로 석유화학계열, 제1차 금속, 비철금속 위주로 배치한다. 기타 단지는 청주, 춘천, 원주 등이 있으며, 도시형공업과 기타 특수자원 이용형 공업 위주로 배치한다. 기존공단 종업원용 주거시설 우선건설과 관련하여 구미 독신자숙소, 가족동반자 주택을 우선 건설한다.

계획추진을 위한 준비조치는 법령의 정비 등 제도적 장치와 중장기 시책을 수립하는 것으로 ① 기금의 설치, ② 세목의 신설 및 기존세제의 개정, ③ 금융상의 지원조치, ④ 관계법령의 제정 및 개정이 있다.

제4장 부문별 중장기 계획은 관계부처에서 계속 연구발전 시켜야 할 시책으로 제조업 고용을 중심으로 한 수도권 인구의 분산과 지방의 인구수용 여건조성, 이전대상 시설에 대한 규제 강화와 지원시설의 연결, 수도권내 주요시설의 적정한 재배치 및 특수 불량지역의 정비 등이 있다. 세부시책으로 ① 서울산업시설의 이전, ② 남부지역 인구수용 여건의 조성, ③ 무허가 건물의 정리, ④ 수도권의 정비, ⑤ 교육제도의 개선이 있다.

서울 산업시설의 이전과 관련하여 반월의 중소기업 전용단지, 각종유치지역의 잔여지 및 신규 확장지, 중소도시의 공업지역 등 기타 희망지역을 이전대상 적지로 설정하고, 이전적지의 신속한 처분지원으로 일정규모 이상은 서울시에서 직접 매입하여 공원 · 녹지화하고, 일정규모 이하는 주택공사에서 매입하여 저밀도주택 등으로 활용한다. 이전업체의 차등지원으로 세제상의 지원, 보조금 지원, 금융상의 지원을 하며, 이전촉진을 위한 규제 강화는 공해업체 및 각종 부적격 업체에 대한 규제근거를 마련한다.

남부지역 인구수용 여건의 조성과 관련하여 인구재배치 목표 및 지역별 산업입지의 특성에 따라 배분규모를 결정하고, 단계별, 연차별로 조성하되 연관화 및 계열화를 도모하는 등 유치지역별로 관련공업을 집중 유치하고, 생활환경시설 등의 확충, 공업입지와 기존도시간 상호기능 결합으로 통합된 도시권으로 점진적으로 육성, 입주업체에 대한 기존산업육성시책의 우선적용, 노동시장의

조직화와 산업정보 센터의 확충, 도시계획의 전국적 통일정비 등 유치지역별 수용여건의 병행 조성하고, 지역교통망 확충, 관광자원개발 등 낙후지역의 개발을 통한 인구 수용력을 강화한다.

무허가 건물의 정리와 관련하여 직업훈련 실시, 취업알선, 영농정착, 임대아파트 입주 주선 등 취업알선 및 이주정착에 기여한다.

수도권의 정비와 관련하여 강북 주요시설 및 기능의 강남이전과 수도권 교통체계의 정비로 도심혼란을 완화하고, 도심지역 재개발을 점진적으로 선별 시행하고, 지가의 무제한 상승 억제방안 강구 병행으로 강남지구 개발계획을 보완하고, 구로공단 주변지역, 청계로 일대, 안양천, 우이천, 홍제천변 등 특정지구의 정비를 추진한다.

교육제도의 개선과 관련하여 지방이전 또는 합병을 희망하는 학교에 대한 지원, 건실한 사립대학의 지방 분교설립 장려 등 서울시내 사립대학의 이전, 합병 및 분교설립을 지원하고, 재정의 집중지원을 통한 시설의 보강, 우수한 교수진의 확보, 장학금 지급확대로 우수학생입학 유도 등 지방국립대학을 중점육성한다. 또한 기타 지방교육지원으로 유치지역 지방고교에 시설지원, 장학금 지급확대, 지방 공공기관 및 기업체의 직원채용에 있어 지방학교 출신의 우대 제도화 등을 추진하며, 기업군에 의한 동계(同系) 기술교육기관 설립 및 내실화를 도모한다.

제5장 계획시행 보장을 위한 조치는 ① 토지제도의 개선, ② 세제 금융상의 조치, ③ 기금의 설치 운용, ④ 관계법률의 제정 및 개정이 있다.

토지제도의 개선은 주로 신도시개발지역에 해당하는 것으로 이용자 소유원칙의 실현으로 토지자원의 사장화(死藏化)를 방지하고, 거래제도의 개선으로 투기적 요인 제거 및 지가안정을 도모하고, 공공투자로 인하여 발생한 개발이익의 사회 환원을 실현한다.

세제 금융상의 조치와 관련하여 사업소세의 신설, 투자세액 공여제의 확대, 이전준비금제의 신설, 종합소득세의 소득공여제 확대, 지방세 등의 면제, 서울

지방간의 세부담 불균형 시정 등을 시행한다. 또한 금융상 지원으로 공장이전 촉진을 위하여 공장적지의 매각까지의 연결자금을 융자해 주고, 지방산업 육성을 위하여 각종 정책자금(중소기업자금, 수출산업설비자금)에 대하여 지역권별 한도를 우선 배정하고, 지방생활여건의 개선을 위하여 지방소재 또는 이전업체의 종업원에 대한 가계금융 지원을 강화한다.

기금의 설치 운영과 관련하여 산업시설 이전기금, 수도권 정비기금 등을 지원하고, 기금의 재원은 정부 및 지방자치단체의 출원, 토지매각 차익 및 각종 부담금, 기타 기존재원의 활용을 통하여 마련한다.

관계법률의 제정 및 개정과 관련하여 「(가칭)산업재배치 촉진법」, 「(가칭)수도권정비법」을 제정하고, 관계법령 개정을 검토한다. 「(가칭)산업재배치 촉진법」은 이전촉진지역 및 유치지역의 선정, 재배치계획의 수립, 이전촉진지역 내 각종규제(이전명령권 등 근거 마련), 산업의 유치를 위한 여건 조성, 기금의 설치 등을 위하여 제정한다. 「(가칭)수도권정비법」은 공장 신 · 증설 규제, 건축규제, 무허가 건물의 철거 촉진, 각종 위생업소의 인허가 규제의 근거, 특정지역 또는 시설의 이전 정비, 명령 위반시의 규제, 기금의 설치 등을 위하여 제정한다. 또한 관계법령의 개정으로 「토지관계 법령」, 「건축관계 법령」, 「도시계획 관계법령」, 「기타 대도시 인구분산과 억제에 관련되는 법령」의 개정이 필요하다.

’76년 11월에 포함되었으나 ’77년 3월의 누락된 내용으로 제6장의 추진방침은 ① 본계획은 국가의 기본계획으로 확정 실시한다, ② 확정된 시책에 대하여는 소관부처별 단위 사업별로 세부 실천계획을 수립하여 추진한다, ③ 각시책에 대한 계획, 집행, 결과의 확인을 체계화 한다. 마지막 건의 내용으로 본계획을 국가의 기본계획으로 확정하여 주시기를 건의하였다.

위의 당면시책은 【표 10】과 같이 유입억제 측면, 소산적 측면, 수용의 측면, 시행보장의 측면에서 주무부처와 관련부처별로 정리 할 수 있으며, 장기시책은 【표 11】과 같이 정리할 수 있다.

【표 10】 당면시책의 부처별 조치사항

시책명	주무부처	관련부처
• 유입억제 측면		
1. 공장 신 · 증설 규제	상공부	건설부, 서울시
2. 토지이용 규제	서울시	건교부
3. 건축 규제	서울시	건교부
4. 강북도심기능 강남유치	서울시	보사, 문교, 교통
5. 주택건설사업의 억제	성루시	건설부
6. 교육기관의 확장 억제	문교부	건설부
7. 지방학생의 서울진입 억제	문교부	건설부
• 소산적 측면		
8. 철거민 현황 파악	서울시	
9. 무허가 건물의 사용제한 조치	건교부	서울시
10. 무허가 건물의 단속 및 정리	서울시	내무, 보사, 재무
11. 공장의 일제 등록	서울시	상공부
12. 이전대상업체 및 이전 시기의 결정	서울시	상공부
• 수용의 측면		
13. 유치지역 및 산업종류의 확정	상공부	건설부
14. 기존공단 종업원용 주거시설 우선건설	건설, 상공	각도
15. 기존공단 내 과다점유토지 활용	상공부	각도
16. 소산학생의 수용태세 구비	문교부	
17. 지방교육의 육성	문교부	
18. 각종 전국행사 및 회의의 지방개최	각부처	
19. 공무원 등의 지방전출시 가족동반 장려	총무처	각부처
• 시행보장 측면		
20. 기금의 설치운용	기획원	재무부
21. 세제금융상 지원조치	재무부	경기원, 내무
22. 관계 법률의 제정, 개정	각부처	

자료 : DA0759962, p.46.

【표 11】 중장기시책의 부처별 조치사항

시책명	주무부처	관련부처
1. 서울산업시설의 이전		
가. 이전대상적지의 선정	건설부	상공, 서울시
나. 이전적지의 신속한 처분 지원	서울시	건설부
다. 이전업체에 대한 차등 지원	상공부	경기원, 재무, 서울시
라. 이전촉진을 위한 규제 강화	서울시	건설, 보사, 상공
2. 남부지역 인구수용여건의 조성		
가. 유치지역별로 관련공업을 집중유치	상공부	건설부
나. 주거환경 시설의 확충	상공부	내무, 문교, 건설, 보사
다. 인근도시와의 기능 결합	건설부	각도
라. 입주업체의 산업육성시설의 우선적용	상공부	
마. 노동시장의 조직화	노동청	상공부
바. 도시계획의 전국적 통일정비	건설부	각도
사. 낙후지역의 개발을 통한 인구수용력 강화	건설부	교통부
3. 무허가 건물의 정비		
가. 직업훈련 실시	노동청	서울시
나. 취업알선 및 이주정착	내무, 각도	서울시, 노동청
4. 수도권의 정비	서울시	건설, 교통
5. 교육제도의 개선	문교부	경기원, 건설, 재무
6. 토지제도의 개선	건설부	내무부

자료 : DA0759962, p.47.

노경수(광주대학교)

Chapter Ⅲ

28 수도권정비계획(안)(2)

관리번호 : DA0224367
쪽　　수 : 322
생산년도 : 1980년
생산기관 : 건설부

이 문서철은 '수도권정비기본계획(首都圈整備基本計劃)'을 수립하는 과정에서 1979년 11월 국토개발연구원의 수도권정비기본계획(안)과 협의를 거쳐 보완된 1981년의 건설부(안)이 편철되어 있는 문서철이다. 이 문서철은 수도권정비기본계획의 초기(안)들이 포함되어 있어 초기(안)의 협의과정 일부를 파악할 수 있으며, 1981년 수도권정비기본계획(안) 답신보고서와 1984년 7월 최종 고시된 수도권정비기본계획과 비교하면 계획기간, 공간범위, 5대권역의 명칭 등의 변경과정을 살펴볼 수 있는 흥미 있는 자료가 될 것이다.

수도권정비기본계획의 수립배경은 수도권에 우리나라 인구의 1/3이상이 거주할 뿐만 아니라 정치 · 경제 · 사회 · 문화의 중추적 관리기능을 가지고 있으면서 전국적인 차원에서 전국토의 0.63%에 지나지 않는 좁은 면적에 인구 · 경제 · 행정 · 교육 · 문화 등의 집중에 의한 기능의 편재로 인하여 과대한 사회비용이 발생하고, 수도권 자체의 차원에서도 과밀, 과대한 선진지역이 존재하는 한편 과소적 낙후지역이 존재함으로서 지역내 불균형 성장이 일어나고 있다. 또한 수도권으로 유입인구의 증가에 부수되는 투자재원의 문제, 산업시설의 집중과 공업입지로 환경오염과 함께 무질서한 토지이용에 뒤따르는 시가지

확산의 문제, 방어 전략상의 위약성과 국가안보의 문제, 유입인구 증가뿐만 아니라 자체인구의 비대화로 자연증가인구의 문제, 주변 위성도시에도 서울시에서 전이되는 것으로 광역대도시권의 문제 대두 등으로 인하여 정비계획이 필요하게 되었다.[16]

우리나라 최초의 수도권정비기본계획은 수도권정비심의위원회와 국무회의 심의를 거쳐 대통령 승인을 얻어 1984년 7월 11일(건교부 고시 제254호)에 확정 · 고시되었다. 그러나 1981년에 입안되었으나 제2차 국토종합개발계획의 미확정, 「수도권정비계획법」 미제정, 개발유도권역의 경계선 구분에 대한 부처간의 첨예한 대립으로 합의 도출이 여의치 못하여 1984년에 이르러서 확정 · 고시되었는데 추진경위는 다음과 같다.[17]

- 1978.9월 수도권정비기본계획 초안 작성(건설부)
- 1979.2월 수도권정비기본계획의 국토개발연구원에 과업부여
- 1979.8월 수도권정비계획을 위한 국제세미나 개최
- 1979.10월 「수도권정비기본법(안)」('77.10월)으로 제출되어 유보된 후 「대도시권정비법(안)」으로 경제장관회의 상정요청
- 1979.12월 수도권정비계획(안)수립(국토개발연구원)
- 1980.5월 계획 시안 작성(건설부)
- 1980.6월 관계부처 협의요청
- 1980.9월 관계부처 협의요청
- 1980.11월 계획확정
- 1981.11월 수도권정비기본계획(안) 국토개발연구원 답신
- 1982.12월 「수도권정비계획법」 제정
- 1983.4월 수도권정비기본계획 권역설정안에 대한 행정기관 협의
- 1983.5월 공청회 개최(국토개발연구원 주관)
- 1983.10월 권역설정안에 대한 각계 의견수렴, 재검토 연구의뢰
- 1983.12월 수도권정비실무위원회 심의(1 · 2차)

16) 국토개발연구원, 「수도권정비기본계획(안): 답신보고서」, 1981, pp.13~18.

17) 건설부, 「수도권정비계획(안)」, 1979, pp.68~71.; 국토개발연구원 편, 전게서, 1996, pp.267~269.

- 1984.5월 수도권정비계획 권역설정안에 대한 수도권정비심의위원회 심의, 원안대로 심의조정
- 1984.6월 차관회의
- 1984.6월 국무회의 심의
- 1984.7. 6 대통령 재가
- 1984.7.11 수도권정비기본계획 고시(건설부고시 제254호)

문서철은 건설부 국토계획국(정비430-704, '79.11.15)의 수도권정비기본계획 의견조회와 그에 따른 건설부내 회신공문, 1981년의건설부 수도권정비계획(안), 1981년의 국토계획국의 수도권정비계획추진계획, 1980년의 건설부 수도권정비계획초안, 1979년 11월의 국토개발연구원의 수도권정비기본계획(안) 요약, 1979년 10월의 국토개발연구원의 수도권정비기본계획(안) 요약, 1977년 3월의 국토계획국 수도권 인구재배치 기본계획의 문제점, 건설부 국토계획국(정비430-12464, '80.6.13)의 수도권정비기본계획(안)의 의견조회 기안문, 1980년 6월의 건설부 수도권정비기본계획(안), 국토계획국(정비430-12841, '80.6.18)의 국토개발연구원장에게 수도권정비기본계획(안) 송부 기안문, 국토계획국(정비430-423, '80.7.4)의 수도권정비기본계획(안)에 대한 대외비 관리기간을 2회에 걸쳐 연장하는 기안문의 순서로 편철되어 내용 전개순서로 편철되어 있지 않다. 따라서 내용의 전개순으로 크게 3단계로 구분하여 국토개발연구원의 수도권정비기본계획(안) 요약(1979.11월), 건설부의 수도권정비기본계획(안)(1980.6월), 건설부의 수도권정비계획(안)(1981) 내용을 살펴볼 수 있다.

Ⅰ. 국토개발연구원의 수도권정비기본계획(안) 요약(1979.11월)

요약 보고서는 1979년 10월에 작성된 보고서와 내용상의 큰 차이는 없지만 내용이 보완 되었으며 제1장 정비기본계획의 배경, 제2장 개발전략의 구상, 제3장 부문별 계획, 제4장 계획의 집행으로 구성되어 있다.

정비계획의 목적은 고도의 경제성장과 더불어 과대화된 수도권의 양적팽창에

대한 질적오염(質的汚染)을 방지하고, 특히 서울에 대한 인구 및 산업의 과밀집중을 규제 완화하여 수도권 전역을 적정규모로 조정함으로서 국토의 균형발전을 유도하고자 하는 것이다. 공간적 범위는 서울특별시, 경기도, 강원도 철원군을 포함하여 12,489㎢(전국토의 12.6%)이며, 시간적 범위로는 기준년도 1977년을 원칙으로 목표연도를 1991년으로 하고 시행기간을 제1단계 1979~1981년(준비기간), 제2단계 1982~1986(5년간), 제3단계 1987~1991(5년간)으로 하였다. 또한 정책목표는 ① 상위계획인 국토종합개발계획 및 타권역 계획, 특정지역개발계획과 조화, ② 지역경제의 안정성장과 고도산업화의 선도, ③ 서울과 주변지역의 인구 및 산업유입으로 인한 과밀화 방지, ④ 단기적 지역내 분산과 장기적 지역간 분산을 동시적 추진, ⑤ 지역개발과 환경보전의 병행 등의 5가지를 제시하였다.

개발전략의 구상은 한강이북지역의 개발 억제, 서울시 인구의 집중방지와 분산방향 제시, 한강수자원의 절대적 보호와 녹지보전, 억제 · 유도 · 수용 · 정비정책의 병행을 목적으로 【표 12】와 같이 5대 개발전략권을 설정하고, 【표 13】과 같이 수도권의 12개 계획지구를 설정하여 기능분담계획을 수립하였다.

부문별 계획은 ① 토지이용, ② 산업배치, ③ 도시개발, ④ 주택, ⑤ 교통, ⑥

【표 12】 5대 개발전략권의 설정

구분	개발전략권	기본개발전략
제Ⅰ지역	분산정비지역	집중억제
제Ⅱ지역	제한정비지역	개발억제
제Ⅲ지역	개발촉진지역	분산유도
제Ⅳ지역	환경보전지역	한강보호
제Ⅴ지역	개발유보지역	특수개발

자료 : DA0224367, p.103.

【표 13】 계획지구별 기능분담계획

전략권	계획지구	주요보유기능
Ⅰ	• 서울 강북지구 • 서울 강남지구	중추관리기능(국제적, 전국적) 강북기능분담(전국적, 지역적)
Ⅱ	• 의정부, 원당지구 • 인천, 부천지구 • 수원, 성남지구 • 광주, 신장지구	Bed Town 기능 기존공업 기능 도시형공업 기능 Bed Town 기능
Ⅲ	• 안중, 발안지구 • 평택, 도산지구 • 이천, 용인지구	신공업거점(중공업) 지역 서비스, 경공업 교육, 문화, 연구
Ⅳ	• 가평, 여주지구	관광, 위락 서비스
Ⅴ	• 동두천, 강화지구 • 해양, 도서지구	군사시설, 농업기능 군사, 어업기능

자료 : DA0224367, p.105.

공급처리, ⑦ 자원개발, ⑧ 환경관리 내용을 포함하고 있다.

토지이용의 기본방향은 개발전략상의 5대 개발전략권과 12개 계획지구에 의한 광역적 토지이용을 구상하고, 산업배치는 수도권을 6개의 공업배치계획지구로 구획한다. 수도권의 도시개발은 서울시 및 기존 6개의 시급도시는 정비하고, 신공업도시 및 성장거점도시는 개발하고, 기타 소도읍은 확충하는 3가지 유형으로 대별하여 계획하고, 주택은 도시화와 가구수 증가에 따른 주택공급의 지속적인 확대(연간 10여만 동)를 하고, 공공주택건설사업은 서민주택 위주로 전환한다. 하나의 통합된 체계하에서 각 시설간에 상호보완적이고 균형있는 지역개발을 유도하는 종합지역 교통체계를 정립하고, 공급처리에 있어서 상수도는 수도권내 각 지역간에 상수도의 균형적 보급을 하며 하수도는 원칙적으로 분류식 하수관거체계를 구축한다. 자원개발은 관광개발, 연안개발 등이 있으며, 환경관리는 인구산업의 분산, 지역경제의 안정성장, 도시정비로 야기될 환경오염,

자연파괴를 극소화시키는 관리체제의 정립과 한강 보전대책의 최우선적 고려가 필요하다.

계획의 시행으로 수도권정비는 국가 중추관리기능과 관련됨으로 국가 안보적차원에서 계속 추진하고, 수도권의 인구 및 산업집중을 상대적으로 억제하여 전국분포의 중심을 남쪽으로 유도하고, 시행수단은 중앙 및 지방 그리고 관민협동방식으로 추진한다.

앞의 국토개발연구원의 수도권정비기본계획(안) 내용으로 건설부 국토계획국(정비430-704, '79.11.15)이 건설부내에서 의견조회를 하였는데 도로국, 산업입지국, 수자원국, 토지국, 주택국, 도시국, 상하수도국이 회신하였다.

도로국에서는 수도권 순환도로는 IBRD 5차 추진계획사업(닥정~송우리, 내촌~포천, 신팔~청평)을 참조하고, 경인간 제2고속도로는 판교~성남~도농을 연결하여 서울~춘천선과 연결되기를 희망한다는 의견 등을 제시하고, 산업입지국에서는 수도권신개발 도시계획 인구 중 안중, 남양, 발안, 조암 지역을 신도시개발에서 제외될 것임으로 삭제 등의 의견을 제시하였다. 토지국은 '의견없음'을 회신하였고, 주택국은 서울시에 대한 공공아파트의 건설 중지 문제는 서울시 지역의 주택부족율을 근본적으로 해결하지 못하는 비합리적인 계획이며 주택공급의 지속적 확대정책과 상치되고 있음을 의견으로 제시하였다. 또한 도시국은 수도권정비와 신산업도시건설을 위한 「수도권정비법」과 「신산업도시건설법」의 신규제정은 현행 「도시계획법」과 「산업기지개발촉진법」의 규정에 의하여 가능함으로 제정의 필요성이 절실하지 않다는 의견을 제시하고, 상하수도국은 상수도에 대하여 별첨으로 인구별 급수량 산정서를 회신하였다.

국토계획국내 토지이용계획과장은 토지이용에 관한 지역구획은 「국토이용관리법」에 의한 토지이용계획과 합치되도록 조정할 것을 의견으로 제시하고, 국토계획과장은 수도권계획의 지역범위를 전국적 인구분산 등을 감안하여 조정함이 타당하다고 의견을 제시하였다.

Ⅱ. 건설부의 수도권정비기본계획(1980.6월)

목차의 구성이 제1장 계획의 성격과 과제, 제2장 수도권정비의 기본방향, 제3장 인구 및 기능의 배치, 제4장 지역별 정비지침, 제5장 광역시설정비, 부록으로 되어 있고, 특히 지역별 정비지침이 많은 부분을 차지하고 있다.

제1장에서 계획기간은 당초 3단계에서 준비기간이 삭제되어 2단계로 변경되었다. 또한 제2장 수도권정비의 기본방향에서는 수도권 전역을 5대 정비지역으로 구분하고, 각 지역별로 특징 있는 정비전략과 광역적 토지이용의 규제를 통한 과밀과소지역의 해소에 역점을 두었다. 지역의 명칭은 당초의 분산정비지역은 이전촉진지역으로, 개발촉진지역은 개발유도지역으로 변경되었다(【표 14】 참조).



【그림 2】 5대 정비 전략지역(DA0224367)

제3장 인구 및 기능의 배치로 중추관리기능, 공업생산기능, 교육기능, 농업기능에 대한 배치로 구체적인 지명보다는 수도권 동남부지역 등으로 포괄적인 표현으로 내용이 제시되었다.

제4장 지역별 정비지침으로 이전촉진지역은 동북아에서 국제경쟁력을 강화하기 위한 국제적인 기능과 전국에 대한 선도적 중추관리기능은 절대유지 발전시킨다. 제한정비지역은 서울에서 이전하는 중추관리 기능을 수용하고, 기존지역 기능을 보완하여 지역발전을 지향하며, 개발유도지역은 수도권내 분산인구 및 산업을 수용할 수 있는 신도시개발과 도시계획구역의 확장 · 지정되는 지역이다. 또한 환경보전지역은

【표 14】 5대 개발전략권의 설정

구분	개발전략권	기본개발전략
강북	이전촉진지역	집중억제
	환경보전지역	한강보호
	개발유보지역	특수개발
강남	제한정비지역	과밀규제
	개발유도지역	분산수용

자료 : DA0224367, p.272.

수도권의 상수원인 남북한강수계의 수질오염을 방지하고 자연녹지체계 구상으로 관광 및 위락공간으로 확대하는 지역이며, 개발유보지역은 강북 수도권정비전략에 따라 농산물가공 정도의 농촌형공업 이외의 일체의 신규 공업입지와 공단신설을 불허하는 지역이다.

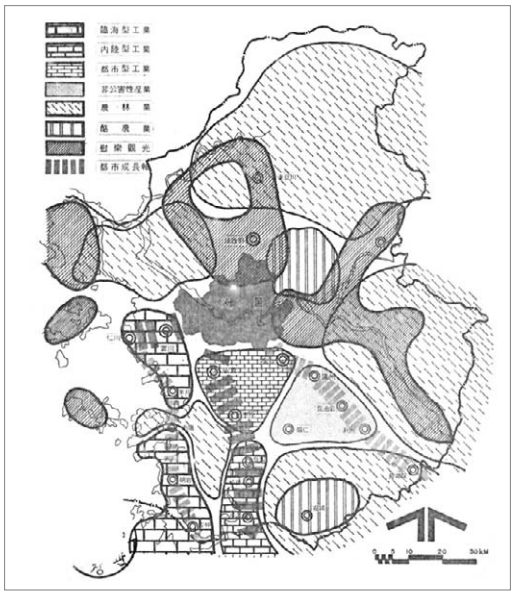
제5장 광역시설 정비는 교통시설로 도로, 철도, 공항, 항만, 파이프라인 및 유통시설에 대한 계획이며, 제2국제공항 신설계획이 포함되어 있다.

1980년 6월의 건설부 수도권정비기본계획(안)에 대하여 건설부 국토계획국(정비430-12464, '80.6.13)의 의견조회 및 국토계획국(정비430-12841, '80.6.18)의 국토개발연구원장에게 수도권정비기본계획(안) 송부하는 기안문이 있으나 의견조회에 대한 회신 공문은 편철되어 있지 않아 아쉬움이 있다. 국토계획국(정비430-423, '80.7.4)의 수도권정비 기본계획(안)에 대한 대외비 관리기간 연장 1차 공문(당초: '80.6.30 변경: '80.12.31), 국토계획국(정비430-29824, '80.12.31) 수도권정비 기본계획(안)에 대한 대외비 관리기간 연장 2차 공문(당초: '80.12.31 변경: 확정 · 공고시 까지)이 있다.

Ⅲ. 건설부 수도권정비계획(안)(1981)

1981년 수도권정비기본계획(안) 작성이전의 각부처 의견검토로 추정되는 내용이 표로 정리되어 있는데 10개항의 협의 의견 중 3개의 의견은 반영되고 나머지는 미반영 되었다. 사례로 제1무임소장관실은 수도권의 장래 추정인구가 과다 책정되어 수정을 요구하였는데 제2차 국토종합개발계획의 지표에 맞추어 계획하였으므로 미반영하고, 성장거점도시인 이천, 평택과 근교거주도시인 용인, 곤지암을 남한강 수계지역이므로 자원보호구역으로 전환을 요구한 환경청의 의견을 수도권의 상수도보호를 위한 비공해성 환경도시로 개발하므로 미반영하였던 내용이다. 그리고 재무부, 국방부, 농수산부, 보건부, 체신부, 산림청, 항만청 등은 의견이 없었다.

목차는 제1장 계획의 배경, 제2장 수도권정비의 기본방향, 제3장 인구 및 기능의 배치, 제4장 지역별 정비지침, 제5장 광역시설 정비로 1980년의 건교부(안)과 목차 구성은 동일하다.



【그림 3】 수도권 토지이용 기본구상도 (DA0224367)

비교되는 내용은 시행기간이 1982~1991(10년간)으로 명시되어 계획의 단계가 사라지고, 5대 정비지역의 명칭이 이전촉진지역은 정비촉진지역으로, 제한정비지역은 개발억제지역으로, 환경보전지역은 자원보호지역으로 변경되고, 개발유도지역과 개발유보지역은 그대로 사용되었다.

이후 1984년 확정된 계획내용과 비교해 보면 발전된 내용이 많지만 그동안 포함되어 있던 강원도 철원

군이 수도권의 범위에서 제외되고 서울특별시, 인천직할시, 경기도 전역으로 11,676㎢(전국토의 11.8%)로 계획범위가 변경되고, 5대 정비지역으로 정비촉진지역은 이전촉진권역으로, 개발억제지역은 제한정비권역으로, 자원보호지역은 자연보전권역으로, 개발유도지역과 개발유보지역은 각각 개발유도권역과 개발유보권역으로 변경되었으며, 또한 권역의 범위도 다소 변경되었다.

노경수(광주대학교)

부 록

01 『중요 공개기록물 해설집 Ⅵ』 대상 기록물 목록
02 참고문헌
03 Chapter별【표】일람표
04 Chapter별【그림】일람표

부록 1

『중요 공개기록물 해설집 Ⅵ』 대상 기록물 목록

NO	관리번호	기록물 명	생산기관	생산년도	쪽수
1	BG0000366	각의상정안건철(제79~86회)	총무처	1963	1,016
2	DA0336775	국토개발계획 집행조정제도 발전	건설교통부	1986	274
3	DA0336781	「국토건설종합계획법」 개정	건설교통부	1987	223
4	BA0101952	대국토건설계획 추가건의	건설부	1967	116
5	BA0138900	경제장관회의 69년(제3, 5, 6차)	경제기획원	1969	565
6	BA0050121	국토종합개발계획 관련철	건설교통부	1971	178
7	BA0050126	제2차 국토종합개발계획 관계철	건설교통부	1981	324
8	DA0336867	총괄(제3차 국토종합개발계획(안) (1992~2001년))	건설교통부	1991	145
9	DA0224636	서울 · 인천 특정지역 계획관계	건설부	1966	390
10	DA0224646	태백산 특정지역 구역변경 및 영동 · 동해 특정지역 지정계획	건설부	1976	167
11	BA0948237	1985 특정지역 종합개발계획	건설교통부	1985	285
12	BA0085009	국무회의안건철	총무처	1982	914
13	BA0939531	4대강유역 개발 계획조정(위원 서면심의)	건설교통부	1974	186
14	DA0131990	국토건설관계철	건설교통부	1983	143
15	DA0323511	국토건설종합계획심의회	농림부	1998	356
16	DA0323580	국토건설종합계획심의회	농림부	1999	244

NO	관리번호	기록물 명	생산기관	생산년도	쪽수
17	DA0760058	1982 도건설종합계획 (1)	건설부	1982	434
18	DA0760057	1982년 도건설종합계획 (2)	건설부	1982	206
19	DA0760062	1983년 도건설종합계획 (3)	건설부	1983	339
20	DA0517199	도건설종합계획승인 (4)	건설부	1983	422
21	DA0224439	제주도건설종합계획	건설부	1986	483
22	DA0224464	도건설종합계획(1992~2001년) (1)	건설부	1992	293
23	BA0031212	도건설종합계획	제주도	1971	103
24	BA0084414	안건철	총무처	1964	892
25	BA0084601	국무회의안건철	총무처	1970	1,163
26	DA0224342	서울특별시 인구분산대책 의견	건설부	1975	141
27	DA0759962	수도권 인구재배치 기본계획	건설부	1977	431
28	DA0224367	수도권정비계획(안) (2)	건설부	1980	322

부록 2

참고문헌

단행본

건설부, 『국토건설 25년사』, 1987.

김의원, 「국토 및 지역개발계획사」, 『한국국토 · 도시계획사』, 서울: 대한국토계획학회, 1989.

김의원, 『한국국토개발사연구』, 대학도서, 1982.

김용웅 · 차미숙 · 강현수, 『지역발전론』, 한울아카데미, 2003.

국토개발연구원 편, 『국토50년: 21세기를 향한 회고와 전망』, 서울프레스, 1996.

대한국토 · 도시계획학회, 『국토 · 지역계획론』(전정판), 보성각, 2004.

대한국토 · 도시계획학회, 『국토 · 지역계획론』, 서울: 보성각, 2009.

대한국토 · 도시계획학회, 『대한국토 · 도시계획학회 50년사』, 2009.

대한국토 · 도시계획학회, 『도시개발론』, 서울: 보성각, 2009.

법제처, 『법제처 50년사』, 서울: 법제처, 1998.

논 문

김용진(1988), 「舊法令整理事業에관한小考」, 『순간법제』, p.35.

김진범 · 양하백(2006), 「광역권개발계획의 평가와 진단」, 『국토연구』 제48권, p.56.

신용옥(2013), 「박정희정권기 국토계획의 전개과정과 동해안지역의 위상」, 『도서문화』 제41호, pp.69~105.

이동우(2005), 「수도권정책의 추진현황과 향후과제」, 『국토』 통권209호, pp.38~41.

이학동(1988), 「계획관련법을 통해서 본 한국도시공간계획제도연구」, 한양대학교 대학원 박사학위논문, pp.51~52.

이학동, 「법체계를 통해 본 우리나라 공간계획의 체계」, 『국토계획』 제20권 제2호, 1985. pp.5~26.

임윤수(2006), 「개발이익환수제도에 관한 연구」, 『법학연구』 제21호, p.14.

황해봉(2009), 「도시재개발과 개발이익환수제도」, 『법학논고』 제31집, pp.659~660.

보고서

건설부, 「국토계획기본구상」, 1968.

건설부, 「4대강유역 종합개발계획」, 1970.

건설교통부, 「제3차 수도권정비계획(2006~2020년)」, 2006.
국토개발연구원, 「특정지역재정비계획」, 1980.
국토개발연구원, 「수도권정비기본계획(안): 답신보고서」, 1981
국토개발연구원, 「국토계획의 효율적 집행에 관한 정책연구」, 1986.
국토개발연구원, 「도종합개발계획의 평가 및 수립 지침 연구」, 1991.
국토개발연구원, 「제3차 국토종합개발계획 부문별 보고서(제3권)」, 1992.
서울특별시, 「수도권정비계획관련 참고자료」, 1992.
국토연구원, 「택지개발제도의 합리화방안」, 1993.
국토연구원, 「신경제와 국토개발 1: 국토 및 지역개발 정책」, 1993.
국토연구원, 「개발촉진지구의 합리적 운용방안 연구」, 1996.
국토연구원, 「21세기 수도권정비의 기본방향연구」, 1999.
제1무임소장관실, 「수도권 인구재배치 계획」, 1978.
한국농촌경제연구원, 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」, 2002.
환경부, 「환경백서」, 2012.

신문기사

「종합개발 기본법」 제정 등, 동아일보, 1962.7.31.

법령 및 규정

「이전법령등의효력에관한건」, 군정법률 제21호, 1945.
「법전편찬위원회직제」, 대통령령 제4호, 1948.
「법령정리간행위원회규정」, 대통령령 제499호, 1951.
「법령정리위원회규정」, 대통령령 제1169호, 1956.
「구법령정리에관한특별조치법」, 법률 제659호, 1961.
「토목관계법령심의위원회규정」, 내무부령 제70호, 1961.
「건설법령심의위원회규정」, 경제기획원령 제2호, 1961.
「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법」, 법률 제3258호, 1980.1.4 제정

부록 3

Chapter 별【표】일람표

Chapter Ⅰ 국토계획 관계법규

【표 1】 한국과 일본의 국토종합개발제도의 비교 ····· 20
【표 2】「국토건설종합계획법」의 제 · 개정 ····· 26
【표 3】「국토건설종합계획법」 시행령의 제 · 개정 ····· 26
【표 4】 국토계획 관계법규의 제 · 개정 연혁 ····· 30
【표 5】 법령정리 일람표 ····· 39
【표 6】 수도권 정비권역 현황(2005년) ····· 47
【표 7】 수도권정비계획의 변천 비교 ····· 48
【표 8】 택지개발지정지구 현황(1981~2010년) ····· 50
【표 9】 개발촉진지구 낙후지형형 지정현황 ····· 55
【표 10】 개발촉진지구 현황(도농통합형, 균형개발형) ····· 55
【표 11】 광역개발권역의 표준규모(모형사례) ····· 56
【표 12】 각 부처 의견에 대한 조치사항 ····· 63
【표 13】 국토균형개발 부담금 징수 기준 ····· 73

Chapter Ⅱ 국토종합개발계획

【표 1】 국토계획의 종류 ····· 77
【표 2】 국토종합계획의 변천과 주요내용 ····· 89
【표 3】 대국토건설사업규모 총괄 ····· 94
【표 4】 경제규모 ····· 116
【표 5】 권역구분 ····· 118
【표 6】 경제규모 및 산업별 생산전망 ····· 127
【표 7】 용도지역 총괄표 ····· 132
【표 8】 특정지역계획 연혁 ····· 154
【표 9】 본서의 특정지역계획 관련 문서철 ····· 156
【표 10】 서울시의 인구추정내역 ····· 169
【표 11】 서울특별시 도시정비계획의 주요내용 ····· 170
【표 12】 계획된 위성도시의 면적과 인구 ····· 171
【표 13】 서울~인천 특정지역계획의 개요 ····· 171
【표 14】 설악 · 동해안 특정지역 지정(안)의 작성과정 ····· 174
【표 15】 태백산 특정지역의 구역변경 ····· 174

【표 16】 태백산 특정지역계획의 개요 ····· 177
【표 17】 다도해 특정지역계획의 주요 개발계획 ····· 179
【표 18】 지 · 덕산 특정지역구역 비교 ····· 181
【표 19】 특정지역 조정계획의 주요내용 ····· 193
【표 20】 광역권별 주요개발방향 ····· 201
【표 21】 추진중인 비축기지 ····· 220
【표 22】 대전 · 청주광역권 총 투자소요 추정 ····· 227
【표 23】 광주 · 목포광역권 총 투자소요 추정 ····· 230
【표 24】 개발촉진지구 지정 및 변경지정 ····· 231
【표 25】 개발촉진지구 개발계획 결정 ····· 232
【표 26】 개발촉진지구 개발계획변경 결정 ····· 233
【표 27】 광양만 · 진주광역권 총 투자소요 추정 ····· 247
【표 28】 대구 · 포항광역권 총 투자소요 추정 ····· 249
【표 29】 군산 · 장항광역권 총 투자소요 추정 ····· 251
【표 30】 강원 동해안권 광역개발권역 총 투자소요 추정 ····· 253
【표 31】 도건설종합계획 수정계획(2012~2020년)의 현황 ····· 257
【표 32】 도건설종합계획의 연혁과 계획내용 ····· 258
【표 33】 도건설종합계획(제1차) 문서철의 주요내용 ····· 259
【표 34】 도종합계획의 변천 ····· 261
【표 35】 본서의 도건설종합계획 관련 문서철 ····· 262
【표 36】 각 도별 용역의뢰 현황 ····· 270
【표 37】 추진경위(1971년 3~1982년 3월) ····· 271
【표 38】 도계획 수립과정에서 발생한 국토개발연구원의 의견 ····· 273
【표 39】 국토계획과 도계획의 인구배분비교 ····· 286
【표 40】 도계획에 대한 철도청의 의견 ····· 293
【표 41】 경제기획원의 의견제시와 건설부의 검토의견 ····· 295
【표 42】 국토건설종합계획심의회에 제출된 관계부처 의견 ····· 298
【표 43】 도계획에 대한 철도청의 의견 ····· 299
【표 44】 강원도건설종합계획의 생활권 구분에 관한 건설부의 의견 ····· 300
【표 45】 도건설종합계획의 주요내용 ····· 304
【표 46】 제주도건설종합계획의 관광지 개발계획 13개지구 ····· 310
【표 47】 제주도건설종합계획의 주요 지표 ····· 311
【표 48】 제주도건설종합계획(안) 추진경위 ····· 312
【표 49】 제주도 특정지역 및 건설종합계획의 투자규모 ····· 312

【표 50】 도건설종합계획 인구 예상과 실제변화 ····· 315
【표 51】 제1차 도건설종합계획의 주택보급 달성률 ····· 316
【표 52】 제1차 도건설종합계획의 투자실적 ····· 316
【표 53】 제1차 도건설종합계획의 재원별 투자실적 ····· 317
【표 54】 제1차 도건설종합계획의 도별 지방비 투자실적 ····· 318
【표 55】 지표의 비교 ····· 319
【표 56】 도건설종합계획의 수립절차 및 주요내용 ····· 323
【표 57】 주요지표 : 인구 ····· 325
【표 58】 주요지표 : 주택보급율 ····· 326
【표 59】 각 도의 투자실적 ····· 326
【표 60】 재원별 투자실적 ····· 327
【표 61】 도별 지방비 투자실적 ····· 327
【표 62】 제주시 통신시설계획 현황과 전망 ····· 331
【표 63】 제주도 의무교육 시설계획 ····· 331
【표 64】 제주도의 도계획 작성 경위 및 진도 ····· 332
【표 65】 제주도 종합계획 작성을 위한 세부사항 및 작업소관과 ····· 333

Chapter Ⅲ 수도권장비계획

【표 1】 수도권의 인구추이(1955~2010년) ····· 338
【표 2】 20년간의 인구집중 추이(1955~1975년) ····· 343
【표 3】 수도권정책의 변천과 주요내용 ····· 350
【표 4】 권한이양을 위한 법적, 행정적 조치 계획표 ····· 366
【표 5】 강남북 인구변천(1970~1974년) ····· 370
【표 6】 학교 및 학생수 현황(1974년) ····· 370
【표 7】 인구의 도시권별 분포전망 ····· 378
【표 8】 서울의 집중현황 ····· 381
【표 9】 지역별 재배치 목표 ····· 384
【표 10】 당면시책의 부처별 조치사항 ····· 390
【표 11】 중장기시책의 부처별 조치사항 ····· 391
【표 12】 5대 개발전략권의 설정 ····· 395
【표 13】 계획지구별 기능분담계획 ····· 396
【표 14】 5대 개발전략권의 설정 ····· 399

부록 4

Chapter 별【그림】일람표

Chapter Ⅰ 국토계획 관계법규

【그림 1】 국토계획의 체계 ····· 15
【그림 2】 국토건설사업 추진요원 연합종강식(CET0040123) ····· 17
【그림 3】 국토건설종합계획심의회(CET0035641) ····· 18
【그림 4】 전국계획의 수립절차 ····· 22
【그림 5】 특정지역계획 지역지정의 수립절차 ····· 23
【그림 6】 특정지역계획 계획수립의 수립절차 ····· 23
【그림 7】 도건설종합계획 계획수립의 수립절차 ····· 24
【그림 8】 군건설종합계획 계획수립의 수립절차 ····· 24
【그림 9】 국토조사의 조정절차 ····· 25
【그림 10】 수도권정비계획의 권역구분 현황도 ····· 47
【그림 11】 택지개발지구의 지정 건수(1981~2010년) ····· 51
【그림 12】 택지개발지구의 지정 면적(1981~2010년) ····· 51
【그림 13】 국토계획의 연차적 실시계획의 제출과 조정 ····· 70
【그림 14】 국토계획에 관한 처분 등의 조정 ····· 70
【그림 15】 조사의 조정 절차(예시) ····· 71
【그림 16】 성과의 인증 절차(예시) ····· 71

Chapter Ⅱ 국토종합개발계획

【그림 1】 전국건설종합계획도(CET0070432) ····· 81
【그림 2】 대국토건설계획도 ····· 95
【그림 3】 내역표(EB35545) ····· 97
【그림 4】 국토계획구조(BA0138900) ····· 105
【그림 5】 국토개발권역(BA0138900) ····· 106
【그림 6】 공업입지 구상(BA0138900) ····· 107
【그림 7】 국토종합개발계획 수립절차 ····· 111

부록 4

【그림 8】 국토종합개발계획도 ····· 116
【그림 9】 제2차 국토종합개발계획도(BA0050126) ····· 128
【그림 10】 서울의 공업재배치(BA0050126) ····· 129
【그림 11】 부산의 공업재배치(BA0050126) ····· 129
【그림 12】 종합계획도(BA0138900) ····· 144
【그림 13】 특정지역지정 및 선착개발사업도(CET0070430) ····· 146
【그림 14】 아산만지역건설종합계획조감도(CET0070426) ····· 147
【그림 15】 영산강지역건설종합계획조감도(CET0070424) ····· 147
【그림 16】 태백산지역건설종합계획조감도(CET0070425) ····· 147
【그림 17】 특정지역 지정현황도(2012년 현재) ····· 153
【그림 18】 국토건설종합개발심의회(CET0070440) ····· 158
【그림 19】 수도광역도개발계획(구역별)(DA0224636) ····· 168
【그림 20】 서울시간선도로지정폭원도표(DA0224636) ····· 168
【그림 21】 서울 · 인천 특정지역 건설종합계획도(CET0070428) ····· 172
【그림 22】 영동 · 동해 특정지역계획(DA0224646) ····· 177
【그림 23】 다도해 특정지역개발(도서개발)계획도(BA0948237) ····· 180
【그림 24】 88올림픽고속도로주변 특정지역(안)(BA0948237) ····· 181
【그림 25】 제주도 특정지역 종합개발계획도(BA0948237) ····· 190
【그림 26】 국토건설종합계획심의회(CET0035700) ····· 206
【그림 27】 4대강 개발계획 및 효과 ····· 210
【그림 28】 백제문화권종합개발 변경계획도(DA0323511) ····· 225
【그림 29】 대전 · 청주광역권 종합개발계획(안)(DA0323511) ····· 226
【그림 30】 광주 · 목포광역권 종합개발계획(안)(DA0323511) ····· 229
【그림 31】 탄광지역 종합개발계획(DA0323511) ····· 239
【그림 32】 광양만 · 진주권 광역개발 계획도(안)(DA0323580) ····· 245
【그림 33】 대구 · 포항권 광역개발계획(안)(DA0323580) ····· 248
【그림 34】 군산 · 장항광역권 종합개발계획(안)(DA0323580) ····· 250
【그림 35】 강원 동해안 광역권 개발계획(안)(DA0323580) ····· 252

【그림 36】 도건설종합계획의 수립절차 ····· 271
【그림 37】 국토연구원이 제시한 정주공간 모형대안의 예시 ····· 281
【그림 38】 생활권도(DA0517199) ····· 305
【그림 39】 제주도건설종합계획의 도로망계획도(DA0224439) ····· 313
【그림 40】 제주도 특정지역 및 도종합개발계획도(DA0224439) ····· 313
【그림 41】 도종합계획 수립체계 ····· 324

Chapter Ⅲ 수도권장비계획

【그림 1】 실시방안의 사례 ····· 354
【그림 2】 5대 정비 전략지역(DA0224367) ····· 398
【그림 3】 수도권 토지이용 기본구상도(DA0224367) ····· 400

해설자 소개

노경수(魯坰洙)

서울대학교 공과대학 토목공학과를 졸업하고, 동 대학원에서 공학석사와 박사학위를 받았다. 미국 Delaware 대학에서 Visiting Scholar를 지냈으며, 현재 광주대학교 공과대학 도시계획 · 부동산학과 교수로 재직 중이면서, 광주와 전라남도의 도시계획위원회 위원으로 활동하고 있다. 도시계획이 전공이며, 토지이용규제와 각 지역의 도시계획사에 많은 관심을 가지고 연구를 해 오고 있다. 주요 연구로는 「도시 토지이용 규제에 관한 연구」(1995), 「지역제의 변천에 관한 비교사적 연구」(1997), 「도시기본계획과 인구 · 토지이용지표」(2003) 등이 있고, 이외에 다수의 지역사 연구에 참여하였다. 최근 저서로는 일본 이와나미쇼텐(岩波書店)의 '도시 재생을 생각한다' 기획시리즈의 『도시의 개성과 시민생활』(공역)(2011), 『도시 재생을 생각한다』(공역)(2013) 등이 있다.

정우곤(鄭遇坤)

전남대학교 지역개발학과를 졸업하고 동 대학원에서 석사와 도시 · 지역개발학 박사학위를 받았다. 현재 ㈜원우기술개발에서 상무이사로 재직 중이며, 광주광역시 건축사회 도시계획분야 자문위원으로 활동하고 있다. 그 동안 도시계획관련 엔지니어로서 활동하여 왔으며 주로 참여했던 과업은 목포시도시기본계획(변경)수립(2004), 용산동용산지구 도시개발사업구역지정(개발계획수립)(2005), 여수경도박람회지원시설구역지정 기본계획수립(2008) 등이 있으며, 주요 논문으로는 「개발권양도제 적용방안에 관한 연구: 광주광역시 주거지를 중심으로」(2012) 등이 있다.

윤희철(尹熙喆)

전남대학교 지역개발학과를 졸업하고 동 대학원에서 석사를 받았으며 현재 박사과정에 재학 중이다. 그 동안 국토계획 및 도시계획의 변천사와 각 지역의 지역사에 관심을 갖고 연구를 진행해 왔다. 주요 연구로는 「시가지계획령의 성립과 전개에 관한 법제사 연구」(2011), 「한국 도시계획사 연구의 동향」(2010), 「일제강점기 목포 도시계획의 내용과 특징」(2013), 「근대시기 광주의 공문서 해제집」(2013) 등이 있다.

중요 공개기록물 해설집 Ⅵ

국토개발 편(1960~1990년대)

발 행 인	박경국(국가기록원장)
총 괄	추경균(기록정보서비스부장)
편집 및 교정	윤주범(공개서비스과장) 이진영(공개서비스과 학예연구관) 전종호(공개서비스과 기록연구사) 임신영(공개서비스과 기록연구사)
발 행 일	2014년 1월
발 행 처	국가기록원 기록정보서비스부 공개서비스과 대전광역시 서구 청사로 189(둔산2동 920) 정부대전청사 2동 503호 Tel. 042) 481-6284 Fax. 042) 487-6535 www.archives.go.kr
디자인 · 인쇄	(사)한국근로장애인진흥회 **다원디자인프린팅** Tel. 031) 906-9958

※ **본 해설집의 저작권은 국가기록원에 있으며,**
사전 허락없이 무단으로 복제 · 변경 · 배포할 수 없습니다.〈비매품〉