

< 2주 : 국토의 개발 >

1. 국토개발의 필요성

- 국토개발이란 한 나라가 보유하고 있는 인적, 자연적, 문화·역사적, 그리고 경제적인 국토자원을 지역 간에 합리적으로 입지시키고, 이를 효율적으로 이용함으로써 나라를 부강하게 할 뿐만 아니라 국민의 생활을 더욱 편리하고 풍요롭게 만들어 가는 창조적 행위를 의미
- 근대적 의미에서의 국토개발은 제2차 세계대전 이후 각국이 국내 경제수준의 지역 간 격차를 정치적으로 해소하기 위한 정책적인 필요에서 추진. 개발도상국에서는 민족주의(nationalism)의 대두와 함께 이에 따른 국가경제의 확대와 균형발전을 바라는 흐름 속에서 국토개발의 필요성이 강조되었고, 약소국가에서는 공업개발의 필요성에서 국토개발이 대두
- 우리나라는 국토개발의 필요성을 다른 이유에서 찾음. 한국전쟁으로 인한 국토의 분단으로 단위국가의 경제체제가 붕괴되고, 남한의 농업중심 구조와 북한의 공업중심 구조로 분리되는 이른바 「남농북공(南農北工)」의 왜곡된 산업구조의 재편을 위한 필요성에서 출발. 이러한 산업구조는 남북 간 부존자원의 차이뿐만 아니라 일본의 수탈적 산업입지정책에서 비롯됨
- 일본의 대륙침략을 위한 병참선(兵站線)의 확보전략에 따라 북한지역에 공업이 집중적으로 배치되었고, 이 결과 부산-서울-평양-신의주와 부산-서울-원산-청진으로 이어지는 철도와 도로를 따라 Y자 형의 국토이용 구조가 구축됨. 우리나라가 3면이 바다에 둘러싸인 반도국가임에도 불구하고 해양을 이용한 발전을 이루지 못한 근본적인 원인도 여기에서 찾을 수 있음¹⁾
- 그 이후 산업화가 진행되면서 국토개발의 필요성은 다양한 측면에서 부각. 산업화에 따른 급격한 체제변화를 수용하고, 대외의존적인 경제체제로부터 자립적 경제체제로 변신을 추구하면서 산업구조의 다양화와 고도화를 통한 산업의 질적 수준을 제고하기 위해 국토개발의 중요성이 대두됨
- 이와 함께 국토이용의 효율성을 제고하고, 국토의 전반적인 생산성을 높이는 물리적 수단으로서 전략적인 국토개발이 요구. 1961년 5·16 군사혁명 이후 정부는 빈곤의 악순환을 제거하기 위하여 자원개발과 국가기간산업의 육성을 중심으로 경제성장을 위한 국토의 종합적 개발을 추진하는 계기가 마련됨

1) 국토개발연구원(편). 국토 50년: 21세기를 향한 회고와 전망. 서울: 서울프레스, 1996, pp. 3-4.

- 이처럼 국토공간정책은 개발의 여러 요소를 합리적으로 수용하기 위한 현실 문제의 해결과 더불어 우리가 지향해야 할 미래의 비전을 제시하는 시책으로서 우리 세대뿐만 아니라 우리의 후손에게도 자랑스럽게 물려주어야 할 지속 가능한 국토의 발전을 추구

2. 국토개발의 시대별 추이와 특성

2.1 경제개발과 산업화의 태동: 1960년대

■ 한국전쟁과 전후복구

- 일제(日帝)시대(1910-1945)의 한국경제는 각종 산업의 입지적 우위성에 토대를 둔 지역 간 분업구조에 의해 추진. 한반도의 북쪽은 비교적 풍부한 광물자원과 수력발전 위주의 에너지자원을 바탕으로 중공업이 발달된 반면에 남쪽은 북쪽보다 많은 인구와 비옥한 토지자원을 활용한 경공업과 농업이 발전
- 그러나 세계 제2차 대전이후 남과 북으로 분단된 한반도는 이러한 상호의존성이 단절되는 결과를 가져옴. 남한은 한반도 절반이하의 국토면적에 전체인구의 60%이상을 수용해야 했고, 산업은 농어업 위주의 1차 산업구조를 유지할 수밖에 없었음.²⁾ 이는 결국 남과 북의 지역 간 불균형 발전을 초래하는 최초의 요인으로 작용한 셈
- 해방이후 발발(勃發)한 한국전쟁(1950-1953)은 농지의 60%를 황폐화시켰고, 동시에 빈약한 산업시설마저 대부분 파괴되면서 국가재정의 파탄과 함께 국민들의 생활여건은 더욱 악화되었다. 전쟁으로 인한 민간인의 인명피해는 거의 백만 명에 달했으며,³⁾ 한국전쟁으로 인한 총 피해는 약 30억 달러로 추산되었는데 이 액수는 우리나라 1965년의 국민총생산(Gross National Product: GNP)과 맞먹는 규모⁴⁾ 전쟁직후 약 천만 명이 집을 잃었고, 국민들 대부분은 식량 부족과 의료혜택을 받을 수 없었으며, 약 5백만 명이 구호대상이었음
- 이처럼 막대한 전쟁의 후유증에서 벗어나기 위하여 정부는 전후복구의 목표를

2) Suh, Sang Chul. Growth and Structural Changes in the Korean Economy: 1910-1940. Cambridge: Harvard University Press, 1978, pp. 131-142.

3) 한국전쟁 기간 중 UN군의 사상자는 약 42만 명이며, 이중 3/4이 한국군이었음.

4) Lim, Youngil. "Foreign Influence on the Economic Change in Korea: A Survey," *The Journal of Asian Studies*. vol. 28, no. 1(1968), p. 83.

첫째, 인프라와 산업생산능력의 재건, 둘째, 국가안보의 강화, 그리고 셋째, 민간소비의 증대에 두었다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 정부는 외국원조, 특히 미국의 원조에 주로 의존. U.N.한국재건처(The United Nations Korea Reconstruction Agency: UNKRA)는 1953년부터 1960년까지 1억2천만 달러를 우리에게 제공하였으며, 같은 기간 중 미국의 원조는 식량을 포함하여 17억4천5백만 달러에 달함

- 뿐만 아니라 이 기간 중 우리나라 총수입의 약 70%와 전체 투자액의 74% 역시 해외원조에 의존.⁵⁾ 우리나라의 재화와 서비스 수출액은 GNP의 1.1~2.4%에 지나지 않았으며, 수출품목은 대부분 광물과 농산품. 반면, 재화(財貨)와 서비스의 수입은 주로 식량과 공산품으로 GNP의 8.8~14.3%에 달해 수출액의 약 7배. 그럼에도 불구하고 1950년대의 사회 및 산업구조는 우리에게 물적·인적자본을 축적하는 계기를 제공

■ 경제개발계획의 추진과 특정지역의 지정

- 1961년 5.16혁명에 의해 출범한 군사정부는 빈곤의 악순환을 시정하고, 자립경제기반을 구축하기 위한 경제정책에 우선순위를 두고 여러 가지 개혁을 추진. 정부는 「제1차 경제개발5개년계획(1962-66)」을 수립하고, 이 기간 중 경제성장률을 연평균 7.1%로 설정
- 제1차 계획은 군사정부의 기본적인 경제정책을 반영한 것으로서 그 목표는 첫째, 전력과 석탄을 포함한 에너지 공급의 확대, 둘째, 농업생산량과 농민소득 증대, 셋째, 주요 산업과 사회간접자본의 확대, 넷째, 국토보전과 인력양성, 다섯째, 수출증대, 여섯째, 기술개발 등으로 설정. 그러나 이러한 의욕적인 정책 목표는 제대로 추진되지도 못한 채 수출위주의 산업정책으로 바뀜.⁶⁾ 정부가 외화획득과 수입대체를 목적으로 노동집약적인 비내구성(非耐久性) 소비제품, 즉 섬유, 합판, 신발류 등 경공업의 육성에 중점을 두었기 때문
- 이를 위해 추진된 사업이 바로 1963년 울산의 석유·화학공업단지 착공이었으며, 이는 우리나라 공업단지개발의 효시임. 1964년에 제정된 「수출산업공업단지개발조성법」을 토대로 서울 구로동과 인천의 부평지역에 원료 및 중간재 수입제품의 관세가 면제된 최초의 수출산업단지가 조성됨. 이 당시에는 수출

5) Frank, Charles R. Jr. *et. al.* Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea. New York: National Bureau of Economic Research, 1975, p. 12.

6) 경제개발5개년계획은 제1차 계획부터 제6차 계획(1987-91)이후 신경제5개년계획(1992-96)까지 추진되었음.

산업의 육성을 위하여 재정적인 유인책보다는 댐과 발전소, 항만, 고속도로 등 기반시설 건설에 중점

- 수출위주의 산업정책이 가시화되면서 전반적인 국토개발의 필요성을 인식한 정부는 자원의 효율적 이용과 산업입지조성, 지역 간 균형개발 및 각종 재해 방지와 국민생활 안정을 도모하고자 1967년에 「대국토건설계획」을 수립. 이어 우리나라 국토의 미래상을 제시하는 「국토계획기본구상」이 발표되었으나 이 계획들 역시 제대로 추진되지 못한 채 1970년대부터 시작된 국가 상위의 법정계획인 국토종합개발계획의 근간이 됨
- 이처럼 1960년대의 국토정책은 산업단지개발과 함께 토지, 에너지, 수자원 등 부존자원의 효율적 이용을 도모하기 위한 정지작업에 치중

2.2 국토개발기반의 구축: 1970년대

■ 국토종합계획의 수립

- 전국적인 차원의 공간계획이 수립되기 이전에는 공업단지와 자원개발 위주의 국토개발이 단편적으로 이루어졌으며, 동시에 경부고속도로와 울산, 포항 등 대규모 산업단지 개발을 토대로 산업화의 기반을 구축 시작. 「국토건설종합계획법」을 토대로 국가 상위의 법정계획인 「제1차 국토종합개발계획(1972-81)」이 처음으로 수립됨
- 제1차 국토계획의 기본목표는 첫째, 국토이용관리의 효율화, 둘째, 개발기반의 확충, 셋째, 국토포장(包藏)자원개발과 자연의 보호보전, 넷째, 국민생활환경의 개선 등을 설정하고, 개발정책으로는 대규모 공업기지의 구축정비, 교통통신·수자원 및 에너지 공급망 정비, 부진지역개발을 위한 지역기능강화 등의 전략을 제안하였으나 기본적으로는 성장거점(成長據點) 위주의 정책이 추진됨
- 제1차 국토계획의 가장 큰 특징은 권역별 거점개발방식을 도입한 것. 이는 한정된 재원의 효율적인 투자를 위하여 이들 성장거점도시에 국가재원을 집중 투자함으로써 규모의 경제성을 도모하고, 동시에 거점도시의 개발효과를 주변 지역으로 확산시키고자 하는 전략. 그러나 이 전략 역시 경제적 효율성에 입각한 경제성장 우선이라는 국가목표에 떠밀리어 본래의 계획의도를 달성하지는 못 함
- 경제적 효율성에 중점을 두고 추진된 1970년대의 국토개발은 급격한 경제성장

을 가져 왔으나 한편으로는 대도시의 과도한 집중과 지역격차의 발생 등 부작용도 함께 초래

■ 제조업 기반의 확충

- 서울을 포함한 수도권의 과밀을 완화하고, 부진지역에 취업기회를 제공함으로써 지역개발을 촉진시키기 위한 방안으로 정부는 지방의 제조업 육성을 위하여 1970년에 「지방공업개발법」을 제정. 이 법의 핵심적인 내용은 서울 및 주변지역과 부산, 대구 등 대도시 지역에서 지방으로 이전하는 기업과 지방공업단지에 새로이 입주하는 기업에게 법인세를 비롯하여 취득세, 등록세, 재산세 등 각종 세제혜택을 제공하는 것
- 한편 수출 위주의 산업화가 구축되면서 우리의 경제규모는 확대되고, 농어업 위주의 산업구조는 제조업 중심으로 바뀌기 시작함. 비내구성 소비자 제품 생산에 중점을 둔 경공업의 발전은 공업생산의 확대와 수출증대에 기여하였으나 원료와 중간재의 대외의존도가 커지면서 여러 가지 문제가 나타나기 시작함. 특히 1973년의 제1차 유가(油價)파동은 국민경제에 커다란 부담으로 작용하였을 뿐만 아니라 저임의 노동력을 토대로 한 우리의 국제적 비교우위는 후발개도국으로부터 위협을 받음
- 따라서 정부는 산업구조의 고도화를 도모하기 위하여 철강, 수송 및 산업용 기계, 전자기기, 조선, 석유화학 콤비나트 등 중화학 공업 육성에 정책의 초점을 둬. 이를 위하여 정부는 1973년에 중화학공업단지 조성을 담당하는 「산업기지개발공사」를 설립하고, 같은 해에 「산업기지개발촉진법」을 제정하여 동남해안공업지역 일대에 신공업도시의 건설을 본격적으로 추진

■ 인프라 기반의 구축

(1) 도로 및 철도

- 중화학공업의 육성으로 인한 경제규모의 확대와 산업생산의 급속한 증가는 수송부문에 대한 급격한 수요를 유발. 그 동안 철도편중의 수송체계는 물류난을 더욱 가중시켜 왔으며, 점차 늘어나는 자동차의 보급은 도로부문의 획기적인 정비와 확충을 위한 대책이 불가피. 이에 1960년대 후반부터 ‘전국의 도로망과 교량의 정비강화’를 목표로 자동차 전용도로인 고속도로의 건설이 추진됨. 우

리나라 최초의 서울-인천간 고속도로 29.5km가 1968년 12월에 개통되었으며, 1971년 7월에는 428km의 경부고속도로가 개통되어 서울과 인천, 부산, 대구, 대전 등과의 접근성이 획기적으로 개선

- 그러나 철도건설에 대한 투자는 고속도로에 비하여 극히 부진을 면치 못하였다. 철도 역시 화물수송을 위한 산업선 건설에 주력하여 태백선, 영동선, 경인복선, 경전선, 북평선, 포항제철선 등을 비롯하여 1970년대에 중앙선 전철(155.2km), 영동선 전철(85.5km), 수도권 전철(96.6km), 서울지하철(25.3km) 등 전철화 사업과 지하철 건설이 추진됨

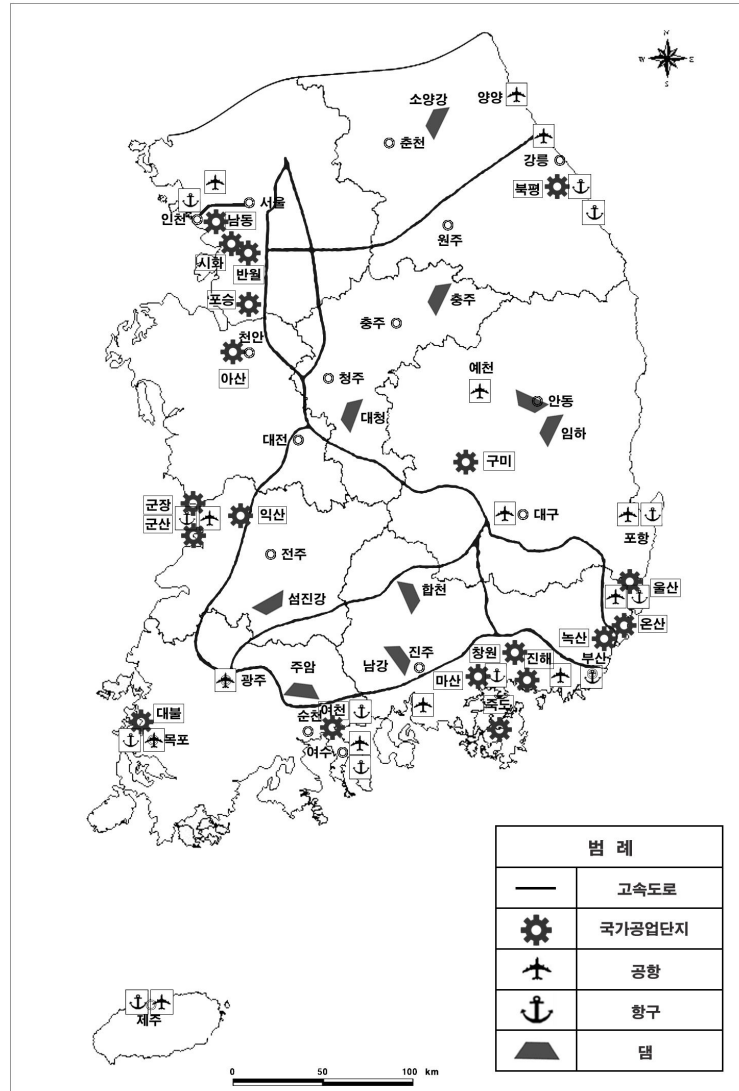
(2) 항만 및 공항

- 경제성장과 함께 수출입 물동량이 증가하면서 항만의 중요성 또한 간과할 수 없는 부문. 수출입항으로서 부산항과 서울의 관문인 인천항, 마산항 등이 1960년대 이후 계속 확장되었고, 우리나라 최초의 공업항인 울산항, 그리고 포항항, 광양항, 동해항 등이 건설되기 시작
- 1970년대에는 컨테이너화를 비롯한 선박의 대형화 및 전용선화의 추세에 따라 항만시설을 국제규모로 확충함과 동시에 하역장비의 현대화가 진행

(3) 댐

- 도시화와 산업화가 진전되면서 생활용수, 공업용수, 수력발전 등에 대한 수요가 늘어남에 따라 수자원의 종합적인 개발, 즉 다목적댐 건설이 중요한 정책과제로 대두. 우리나라 최초의 다목적댐인 섬진강댐이 1965년에 완공되었으며, 이듬해인 1966년 「특정 다목적댐 개발법」의 제정을 계기로 총저수량 29억 톤의 소양강댐, 12.5억 톤의 안동댐, 14.9억 톤의 대청댐 등이 차례로 건설되어 용수공급과 수력발전, 홍수조절 등의 기능을 수행
- 이처럼 수자원개발사업이 대부분 주요 하천의 본류(本流)에 다목적댐을 건설하는 대규모 사업으로서 치수와 이수(利水)에는 크게 기여하였으나 대규모 댐의 건설로 인한 방대한 수몰지역의 발생과 이주대책의 미흡, 막대한 투자비의 소요 등의 문제점이 제기되었고, 하천의 중상류와 지류 유역의 용수 및 홍수조절능력의 부족에는 직접적인 도움을 주지 못함
- 이러한 문제점을 해결하기 위하여 대하천 중상류부의 중소유역에 수몰보상을 크게 하지 않는 중규모 다목적댐 건설로 수자원 정책의 기조가 바뀌었으나 이마저 최근에는 댐 건설로 인한 생태계의 파괴와 주변 환경피해 등의 문제제기

로 댐 건설에 한계. 1970년대와 1980년대에 걸쳐 구축된 주요 공업단지와 기반시설은 (그림 1)과 같음



(그림 1) 주요 공업단지와 기반시설

2.3 국토공간의 다핵화 형성과 수도권 집중억제: 1980년대

■ 제2차 국토종합계획의 수립

(1) 기본목표

- 1980년대에 들어서면서 국가정책의 주요 목표는 민주적 복지사회의 구현으로

방향을 선회. 지금까지의 총량적 경제성장만으로는 국민들의 변화하는 가치관과 더불어 점증하는 생활수준의 향상에 대한 기대를 만족시킬 수 없었기 때문이다. 뿐만 아니라 1970년대의 고도 경제성장은 도시와 농어촌간의 불균형 발전, 토지이용의 무질서와 부동산 투기, 도시 시가지의 무계획적인 평면확산(urban sprawl), 농경지의 지나친 잠식과 자연자원의 훼손 등의 부작용을 수반함. 특히 지역 간에 경제성장의 과실을 적절히 배분하기 위해서는 지난 20여 년 동안 정부가 추구해 왔던 경제적 효율성 위주의 정책은 성장과 복지의 조화를 중시하는 방향으로 정책적 전환이 필요

- 이에 따라 과거 경제개발5개년계획의 명칭을 제5차 계획(1982-86)부터 “경제사회발전계획”으로 바꾸고, 경제성장보다는 안정과 능률, 그리고 균형을 중시하기 시작
- 이러한 국가정책에 따라 수립된 「제2차 국토종합개발계획(1982-91)」은 네 가지 기본목표를 설정함.⁷⁾ 첫째, 지역 간 균형개발과 안보적 차원에서 서울의 인구집중을 계속 억제하는 한편, 지방에서도 고용기회의 증대를 통한 소득향상과 도시적 생활환경편익을 향수(享受)할 수 있게 하여 인구의 지방정착을 유도한다. 둘째, 대규모의 공업단지 개발을 지양하는 한편, 적정규모의 공업을 지방도시에 분산하여 배치하고, 도시와 농촌의 연계 및 지역 간 통합을 촉진하기 위한 교통망 구축으로 개발 가능성을 전국적으로 확대한다. 셋째, 생활수준의 향상에 부응한 주택, 상하수도 등 국민생활환경의 종합적인 정비로 복지사회건설의 기반을 형성한다. 넷째, 토지, 에너지, 물 등 주요 국토자원을 절약할 수 있는 산업구조와 국토이용구조로 유도하고, 개발에 따른 국토환경의 오염과 자연훼손을 최소화한다 등 임

(2) 개발전략

- 인구의 지방정착을 위한 전략은 국토의 다핵구조(多核構造) 형성과 서울, 부산 등 양대 도시의 성장억제 및 관리에 중점. 국토의 다핵구조를 형성하기 위하여 지역생활권 개념이 도입되었는데 이는 도시와 주변 농촌지역 주민들에게 취업기회와 함께 교육, 의료, 복지 등 적절한 도시서비스를 제공할 수 있는 권역을 의미. 이 권역은 전국을 행정구역, 지리적 특성, 그리고 중심도시와 주변 지역간의 기능적 연계 및 사회·경제적 의존성을 토대로 28개 지역생활권으로 구분하고, 그 성격과 규모에 따라 서울, 부산, 대전, 광주, 대구를 5개의 대도시생활권, 춘천, 청주, 천안, 전주, 순천, 안동, 진주, 제주 등 17개의 지방도시

7) 대한민국정부. 제2차 국토종합개발계획(1982-1991). 1982, pp. 16-18.

생활권, 영월, 서산, 홍성, 강진, 상주·점촌, 거창 등 6개 농촌도시생활권으로 유형화함

- 국토의 균형발전과 인구의 지방정착을 위한 또 다른 정책수단은 성장거점도시의 지정. 이는 서울과 부산지향형 인구를 수용하는 이른바 구제거점(relief poles)의 역할을 담당하면서 동시에 지역개발을 촉진시키기 위한 목적이었음. 이를 위해 대전, 광주, 대구를 제1차 성장거점도시로 선정하고, 춘천, 청주, 전주, 목포, 안동, 진주, 제주 등 12개 도시를 제2차 성장거점도시로 선정함. 그러나 이러한 정부의 노력은 투자재원의 한계와 관련 부처 간의 이해관계 때문에 입법화 추진 등 제도적인 장치를 마련하지 못함

(3) 국토계획의 수정

- 1980년대 초반 국내외 경제·사회 환경의 변화로 말미암아 제2차 국토계획을 수정. 대내적인 여건변화는 '88서울올림픽'개최로 인하여 서울과 주변지역에 막대한 투자수요가 발생하였고, 대외적으로는 이른바 3저(三低) 현상 - 유가(油價)하락, 국제금리의 하락, 미국달러가치의 하락 - 으로 인하여 국내 경제에 매우 유리한 환경이 조성. 이에 따라 「제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987-91)」은 「제6차 경제사회발전5개년계획(1987-91)」과 계획기간을 같이 하면서 제2차 국토계획의 개발전략을 약간 수정
- 수정계획은 지역생활권과 성장거점도시 육성전략 대신에 수도권 중심의 공간구조를 개편하고, 국토의 다핵적 이용을 유도하기 위하여 수도권에 대응하는 견제거점(counter-magnets)으로서 대전, 광주, 부산 및 대구 중심의 중부권, 서남권, 동남권 등의 지역경제권을 설정. 이들 중심도시와 주변지역에 국제교역, 금융 및 보험, 연구개발(R&D), 물류 등의 중추관리기능을 적절히 수용할 수 있도록 지역경제 클러스터(regional economic clusters)의 형성을 유도하고, 교통·통신망의 확충을 도모하는 전략이었음. 그러나 이 전략 역시 세 권역별 개발계획이 1987년에 수립되었으나 행정구역과의 불일치와 제도적인 실천수단 등의 미흡으로 구체적인 집행은 이루어지지 못함

(4) 서해안개발계획

- 지역경제권의 개발이 지지부진해 지면서 서해안 지역의 낙후문제가 정치·사회적인 문제로 부각되기 시작. 결국 정부는 인천과 경기도의 서해안 일부지역, 그리고 충청도와 전라도의 해안지역⁸⁾을 포함한 '서해안 종합개발사업계획'을 1989년에 수립함. 이 계획은 수도권이나 동남해안 지역과 비교하여 개발수준

이 크게 뒤떨어진 서해안 지역에 국가산업단지, 교통망, 에너지 및 수자원 등 126개의 대규모 개발사업이 포함된 일종의 사업계획(action program)임

■ 제1차 수도권정비계획의 수립

- 정부의 수도권 집중억제 노력에도 불구하고 수도권의 비대화는 계속. 특히 서울의 연평균 인구증가율은 1966년 이후 꾸준히 감소하고 있으나 전국인구에서 차지하는 비중은 오히려 1966년의 13.0%에서 1975년에는 20.1%, 1980년에는 22.3%, 1990년에는 24.4%로 늘어나 정부의 의지와는 다른 결과를 가져옴. 수도권의 집중은 여러 가지 이유에서 그 원인을 찾을 수 있으나 무엇보다도 풍부한 취업기회와 교육환경의 수월성, 각종 정보통신산업과 문화 및 레저시설의 집적 등 정치·경제·사회·문화적 요인이 복합적으로 작용한 결과임
- 수도권 집중문제가 계속되자 정부는 대도시 집중억제보다는 지역균형발전을 촉진하고, 동시에 수도권의 보다 효율적인 관리를 위하여 수도권의 공간적 범위를 서울, 인천, 경기도의 전역으로 확대하여 1982년에 「수도권정비계획법」을 제정. 이 법의 주요 내용은 인구집중유발시설, 대규모 개발사업 및 제조업의 입지규제, 그리고 수도권의 공간적 정비의 틀과 내용을 담고 있음
- 이 법에 따라 1984년 「제1차 수도권정비계획(1984-96)」이 수립되었는데 계획의 목표는 인구와 산업의 적정배치를 통한 수도권의 과밀 완화, 한강이남 지역으로 인구의 계획적 분산 유도, 서울중심의 다핵적 광역도시복합체 형성, 수도권내 도·농간 생활환경 격차 해소 등으로 설정하였으며, 추진전략은 광역적 토지이용규제, 교통·용수 등 광역적 시설의 정비, 산업입지와 환경보전의 병행 등을 포함
- 그동안 산업화와 도시화 과정에서 발생한 환경문제를 정부가 인식하기 시작한 것은 특기할 만한 사항. 수도권의 공간구조 개편을 위한 전략은 서울 등 기존의 인천, 수원, 오산, 의정부, 동두천 등 10대 도시를 정비하고, 신공업도시 및 평택, 이천 등 성장중심도시의 개발, 소도읍 및 농촌지원도시의 확충 등을 제시함
- 「제1차 수도권정비계획」에서 담고 있는 목표와 전략은 이 당시 우리 국토가 안고 있는 여러 가지 문제점을 비교적 정확히 진단하고, 그 해결을 위한 종합

8) 서해안 계획의 공간적 범위는 최종적으로 인천, 경기도 서해안 일부, 대전과 충남, 전북, 광주와 전남을 포함한 초광역계획의 성격을 띠었음.

9) 수도권, 특히 서울의 취업기회는 공식부문(formal sector)뿐만 아니라 비숙련 노동력이 쉽게 생계를 꾸려갈 수 있는 이른바 비공식 부문(informal sector)의 기여도를 무시할 수 없음.

적이고 규범적인 내용들이 망라. 그러나 수도권 집중억제시책이 지역균형발전을 목표로 하고 있음에도 불구하고 수도권 억제와 지방 육성을 연계시킬 수 있는 추진체제를 갖추지 못함. 특히 지방의 육성정책은 무역, 산업, 통화(通貨), 교육, 주택 등 거시경제와 인프라 정책에 비하여 대부분 그 우선순위가 낮았으며, 비효율적인 하향식 위주의 지역계획과 개발시스템 역시 지역정책의 효과를 반감시킨 주요 원인으로 지적됨

■ 국가 및 지방공업단지의 확충

- 1970년대의 중화학공업 육성을 위한 거점개발방식의 대규모 공업단지 조성은 과도한 사회비용의 지출과 함께 지역 간 격차를 야기하는 결과를 초래. 1980년대 초 중화학공업에 대한 투자조정으로 대규모 공업단지의 유희면적이 증가하면서 공장용지의 미분양 사태가 나타나기 시작
- 이러한 부작용을 완화하고, 국토의 균형발전을 위하여 정부는 중소규모의 공업단지를 전국에 분산 배치하도록 산업입지 정책을 전환.¹⁰⁾ 수도권의 집중을 억제하고, 동시에 지역균형발전을 추진하는 공간정책의 핵심은 한편으로는 수도권의 인구와 산업의 집중을 규제하고, 다른 한편으로는 지방에 제조업을 유치하여 인구의 지방정착을 도모
- 이를 위해 정부는 첫째, 지역별 성장잠재력에 입각하여 지방에 공업단지를 배치하고, 둘째, 부존자원 등 각 지역이 지닌 입지적 특성을 바탕으로 공업지대를 구축하며, 셋째, 대도시의 부적격 공장을 이전 수용할 수 있는 공업단지를 조성토록 유도
- 한편 농어촌 지역에 공업 및 서비스산업을 유치하여 농어촌 소득원의 창출을 촉진하고, 농어촌의 소득구조를 고도화하여 농어촌 경제의 균형 있는 발전을 목적으로 「농어촌 소득원 개발촉진법」이 1983년에 제정되어 농어촌 지역에 소규모 농공단지 조성사업이 적극적으로 추진. 이에 따라 대도시와 제주도를 제외하고 각 도별로 1개소 씩 모두 7개의 농공단지가 지정
- 이러한 정부의 여러 가지 노력에도 불구하고 1980년대에도 수도권의 제조업 비중은 계속 늘어 1980년부터 1990년까지 우리나라의 총 제조업 고용자는 약 100만 명이 증가함. 이중 52%가 수도권에서 창출되어 수도권의 제조업 일자리

10) 1980년대 지방공업단지개발의 특징을 Job-to-People 방식으로 설명하기도 하는데 이는 기존 중소도시의 거주자(people)에게 취업기회(job)를 제공하여 인구의 지방정착과 불필요한 사회비용의 지출을 억제한다는 의미라고 볼 수 있음.

비중은 1980년의 46%에서 1990년에는 48%로 약간 늘어난 반면에 동남권의 비중은 40%에서 38%로 약간 감소함. 그러나 경기도의 비중은 1980년의 16%에서 1990년에 24%로 크게 증가하였으며, 동남권 중에서도 경남의 비중이 증가함.¹¹⁾ 경기도를 중심으로 한 수도권의 일자리 집중은 정부의 지역균형발전 의지와는 반대로 수도권의 집중과 지역 간의 격차를 더욱 심화시키는 결과로 나타나

2.4 지방분산형 국토기반의 구축: 1990년대

■ 제3차 국토종합계획의 수립

(1) 기본목표 및 전략

- 수도권 집중억제와 지역균형발전을 위한 정부의 다양한 정책적 노력에도 불구하고 수도권의 집중은 지속되었으며, 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌간의 격차는 여전히 좁혀지지 않은 채 지역간의 갈등 초래. 뿐만 아니라 그동안 국토개발과정에서 나타난 문제점으로 지적되었던 국토기반시설의 부족, 생활기반시설의 상대적 낙후, 환경오염의 심화 등은 1990년대 우리가 해결해야 할 정책과제로 부상
- 이러한 국토공간의 문제점을 토대로 수립된 「제3차 국토종합개발계획(1992-2001)」은 국토계획의 기초를 국토공간의 균형성, 국토이용의 효율성, 국민생활의 쾌적성, 남북국토의 통합성에 두고 네 가지 기본목표를 설정함.¹²⁾ 제3차 국토계획의 기본목표는 첫째, 지방분산형 국토골격의 형성, 둘째, 생산적, 자원절약적 국토이용체계의 구축, 셋째, 국민복지 향상과 국토환경의 보전, 넷째, 남북통일에 대비한 국토기반의 조성 등. 그러나 이 계획에서 묵시적으로 강조하고 있는 목표는 지역균형발전과 환경보전
- 제3차 국토계획의 기본목표를 달성하기 위한 전략은 지방의 육성과 수도권집중의 억제, 신산업지대의 조성 and 산업구조의 고도화, 통합적 고속 교통망의 구축, 국민생활과 환경부문의 투자확대, 국토계획의 집행력 강화 및 국토이용 관련제도의 정비, 남북교통지역의 개발·관리 등 여섯 가지를 포함. 특히 지방의 육성은 수도권의 집중억제에 의한 소극적 균형개발방식에서 벗어나 지방개발 중심의 적극적 방식으로 전환하기 위하여 지방도시와 농어촌의 육성에 중점.

11) 진영환·김창현. 전거서. 1998, pp. 52-55.

12) 대한민국정부. 제3차 국토종합개발계획(1992-2001). 1992, pp. 33-35.

또한 지방자치제의 실시에 부응하여 부산, 광주, 대구, 대전 등 4대 도시는 행정, 경제, 정보 및 국제기능 등 중추관리기능을 특화시켜 수도권의 비대화를 견제하고, 중소도시는 부존자원, 산업구조, 노동력, 지리적 위치 등에 따라 주력산업의 성장을 촉진토록 제안

(2) 산업입지 및 교통망계획

- 산업입지 전략은 환경보전을 도모하면서 지역간 균형배치에 초점을 두고, 상대적으로 낙후되어 있는 서남권의 산업유치를 위한 신산업지대 조성을 강조
- 한편 경제성장과 지역개발에 중요한 역할을 담당하고 있는 교통망의 구축도 분산형 구조로의 개편을 제안. 그러나 교통망 확충을 위한 1970년대의 활발한 투자에 비해 1980년대에는 사회복지부문의 투자 증대로 인하여 교통망에 대한 투자가 감소. 따라서 제3차 국토계획에서는 이른바 7x9 간선교통망을 구축하여 지역균형발전의 촉진과 대도시의 교통 혼잡을 완화토록 구상
- 그러나 1993년 문민정부 출범이후 경제의 세계화 등 국가경쟁력이 중요한 정책과제로 등장하면서 공간정책의 목표도 형평성 제고나 지역균형발전보다는 경쟁력을 갖춘 지역기반의 구축을 더욱 중요시 됨

■ 제2차 수도권정비계획의 수립

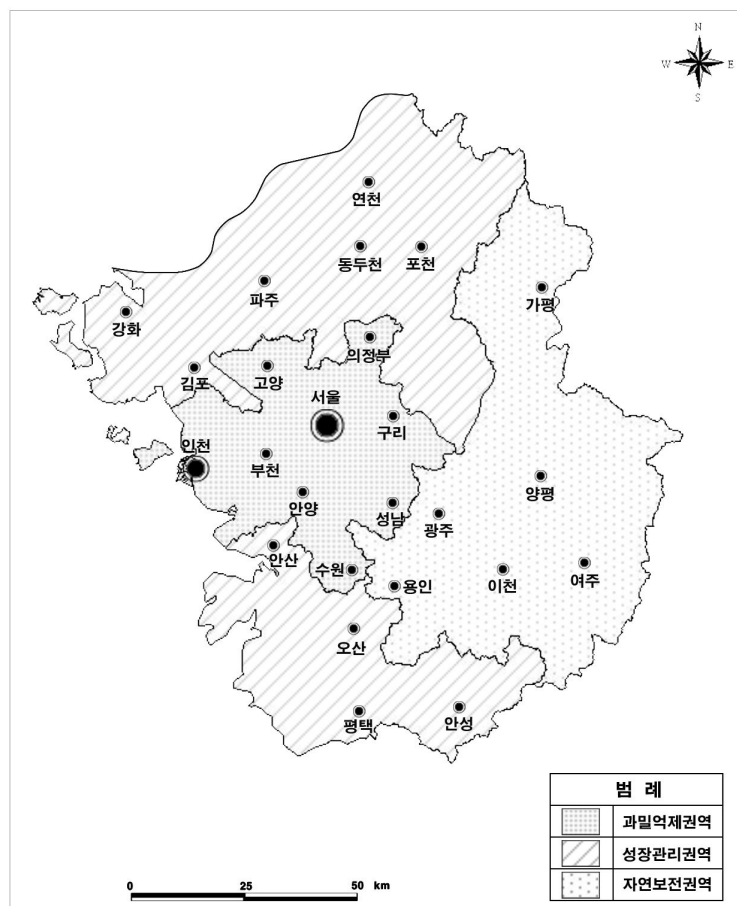
(1) 수도권 권역의 재조정

- 수도권 집중억제를 위한 정부의 다양한 정책적 노력에도 불구하고 수도권의 집중은 지속. 그러나 1990년대 초부터 시작된 세계화·정보화·지방화의 물결은 우리에게 피할 수 없는 도전과 기회를 제공함. 세계화 시대의 핵심인 무한 경쟁에서 살아남을 수 있는 국가적 과제가 등장한 셈. 국내외의 이러한 경제·사회여건변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 국토정책의 변화도 불가피
- 이에 따라 정부는 1994년에 「수도권정비계획법」을 개정하였고, 이 법을 토대로 장기계획의 성격을 띤 「제2차 수도권정비계획(1997-2011)」이 수립함.¹³⁾ 새롭게 개정된 수도권 정비의 주요 내용은 과거의 5개 권역을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개로 통폐합하여 수도권의 중복되는 규제를 완화. 과밀억제권역은 서울과 그 인접지역으로서 인구와 산업의 이전을 촉진

13) 제2차 수도권정비계획은 2006년에 수립된 제3차 수도권정비계획(2006-2020)으로 대체되었음.

시켜야 할 지역이며, 성장관리권역은 수도권의 남부와 북부 지역에 산업입지와 도시의 적절한 개발이 필요한 곳. 반면에 자연보전권역은 한강수계를 포함하는 지역으로서 한강의 수질과 녹지 등 자연환경의 보전을 위한 곳

- 이러한 권역구분을 토대로 수도권정비계획에서는 수도권의 공간구조를 인천-영종은 국제교류벨트, 북부 수도권은 북방교류벨트, 동부 수도권은 전원도시벨트, 남부 수도권은 서해안 산업도시벨트 등으로 설정하여 세계화 시대에 대비한 수도권 기능의 제고 방안을 제안. 그러나 서울 외곽에 중심도시권을 구축하여 수도권 내에서의 기능 분담을 통한 권역 내 균형발전의 추진은 기대했던 만큼의 성과를 거두지 못함



(그림 2) 수도권의 권역 구분도

(2) 수도권 규제내용의 조정

- 수도권, 특히 서울에 입지하는 대형 건축물의 신·증축 규제방식을 직접적인 물리적 규제에서 간접적인 경제적 규제로 전환
- 한편 공장과 학교 등이 수도권에 과도하게 집중하는 것을 방지하기 위하여 이

들의 신·증설 총 허용량을 결정하는 총량규제제도를 도입. 건설교통부는 서울, 인천, 경기도의 공장 신·증축 또는 용도변경의 총 허용량을 매년 결정하고, 시·도지사는 이 허용량을 시·군별로 배분함¹⁴⁾

- 대학의 총량규제는 수도권 대학입지규제와 입학정원 총량규제로 구분. 수도권에서는 4년제 대학의 신설이 금지되어 있으나 개방대, 전문대 및 입학정원 50인 이하의 소규모 대학은 권역에 따라 그 입지를 허용. 대학의 입학정원 총량규제는 대학, 교육대학, 사범대학의 입학정원 증원 등을 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정토록 함¹⁵⁾
- 공장과 학교 등 인구집중유발시설의 신·증설에 대한 규제는 개별적인 개발행위를 규제하는데 기여하기도 했으나 수도권의 집중을 억제하기에는 한계. 일정규모 이상의 건축물과 토지이용에 대한 규제는 상대적으로 규모가 작은 건축물과 토지분할에 의한 토지이용을 조장하는 결과를 초래하였기 때문

2.5 자립형 지방화와 광역경제권의 개발: 2000년대

■ 제4차 국토종합계획 및 수정계획의 수립

(1) 기본목표

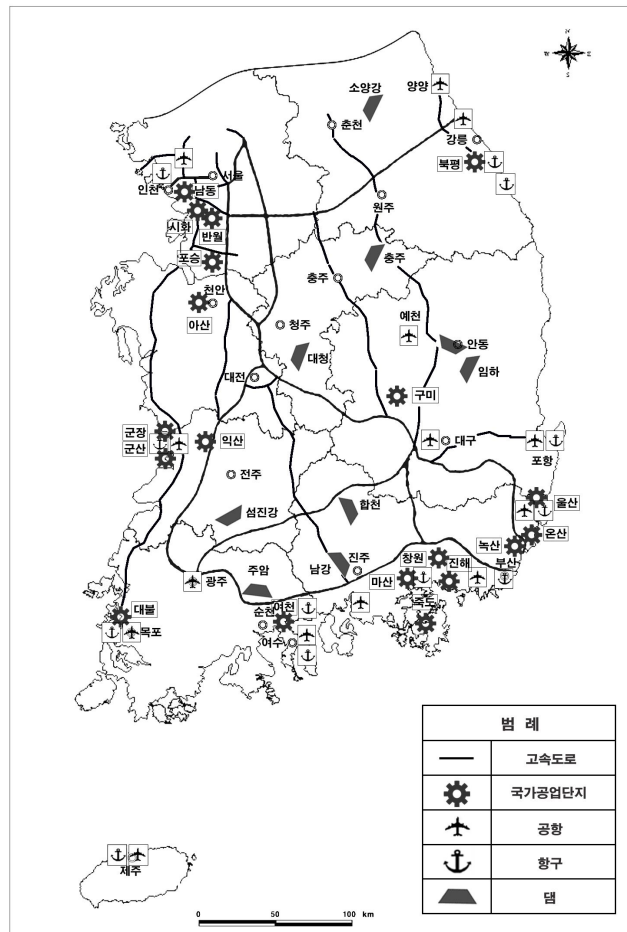
- 그동안 추진된 국토개발과 경제성장의 성과에도 불구하고 그 과정에서 나타난 국토문제는 아직도 해결해야 할 많은 과제들을 안고 있음¹⁶⁾
- 첫째, 경부축(京釜軸)에 인구와 산업이 집중됨으로써 교통혼잡, 과밀, 환경오염 등 사회적 비용이 국가발전에 막대한 부담으로 작용하고 있으며, 특히 수도권의 토지가격 상승 및 주택부족 등으로 인한 과밀문제는 국가 안보적 측면의 취약성을 가중시킴
- 둘째, 무질서한 개발로 인해 해변·강변·준농림지역에 음식점, 숙박시설, 아파트 등이 난립하는 등 자연과 경관이 훼손되면서 삶의 질이 계속 저하되고 있으며, 주요 하천의 상수원수(上水源水)의 수질이 악화되는 등 생태계 보전에 대한 국민들의 요구가 증대함

28) 2007년 수도권에 허용된 공장건축 총량 4,022천㎡ 중 집행실적은 3,036천㎡이었으며, 이중 90.3%가 경기도에서 집행되었음. 2009-2011년까지 수도권의 공장건축 총 허용량은 9,564천㎡임.

15) 대학의 총량규제에 대한 자세한 내용은 김용웅 외. 전제서, 2003, pp. 499-501 참조.

16) 대한민국정부. 제4차 국토종합계획(2000-2020). 2000. 1, pp. 5-6.

- 셋째, 도로·철도·항만·공항·물류 등 기반시설의 미비와 교통수단간 연계부족은 국민생활의 불편을 초래하고, 동시에 국가경쟁력을 저하. 그동안 인프라의 꾸준한 확충에도 불구하고 전체 물동량의 70%가 경부축에 집중되어 있으며, 특히 동서 간 연결 인프라가 부족
- 넷째, 시설물 안전관리의 미흡, 자연재해 등 각종 재해에 대한 방재(防災)체계가 결여되어 있어 국민들이 안심하고 살 수 있는 국토여건이 취약한 실정이다.



(그림 3) 산업과 기반시설의 공간적 분포 현황

- 이러한 문제의 인식을 토대로 수립된 「제4차 국토종합계획(2000-2020)」의 특징은 국토환경의 적극적 보전을 중시하고, 국가·지방자치단체·주민이 함께 참여하는 상향식(上向式) 동참계획이며, 보다 장기적인 구상을 위하여 20년의 장기계획으로 수립됨. 제4차 국토계획의 기조는 「21세기 통합국토」의 실현에 두고, 계획의 기본목표를 첫째, 더불어 잘 사는 「균형국토」, 둘째, 자연과

어우러진 「녹색국토」, 셋째, 지구촌으로 열린 「개방국토」, 넷째, 민족이 화합하는 「통일국토」로 설정. 이 계획의 기본목표를 달성하기 위한 전략은 크게 개방형 통합국토축 형성, 지역별 경쟁력 고도화, 건강하고 쾌적한 국토환경 조성, 고속 교통·정보망 구축, 그리고 남북한 교류협력기반 조성 등 다섯 가지로 요약될 수 있음¹⁷⁾

- 그러나 2003년에 출범한 참여정부는 국가균형발전을 국정의 핵심과제로 설정함으로써 그동안 국가정책에서 주변적 위치에 머물렀던 국토의 균형발전이라는 의제(議題)가 국가적 의제(national agenda)로 격상됨. 참여정부의 주요 국가발전전략은 혁신주도형 발전 패러다임을 바탕으로 세계화와 지방화 전략을 동시에 추진하여 상생(相生)과 혁신의 재도약을 달성하는 것. 이를 위해 참여정부는 과거의 경제적 효율성 위주의 “집권-집중 패러다임”에서 지역 간 형평성 위주의 “분권-분산 패러다임”으로의 전환을 시도함<표 1>

<표 1> 국가균형발전의 패러다임 변화

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
발전목표	<ul style="list-style-type: none"> · 총량적 성장 · 효율성 추구 · 국가발전 	<ul style="list-style-type: none"> · 삶의 질 향상 · 균형과 효율/발전 동시 추구 · 지역발전을 통한 국가발전
지역의 성격	<ul style="list-style-type: none"> · 이중적 구분 · 발전지역과 저발전지역 · 공간적 차별성/획일성 · 지역의 국지성 	<ul style="list-style-type: none"> · 다면적 구분 · 지역구조의 다양성 · 공간적 정체성/복합성 · 지역의 광역화
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙부처 중심(중앙의존형) · 하향적 집권화 · 지역이기주의 조정 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방중심(지방자립형) · 상향적 분권화 · 지역 간 상호의존/협력 촉진
지원방식 및 효과	<ul style="list-style-type: none"> · 지원주체별 부분적·산발적 분산지원 · 중복투자로 시너지효과 미비 	<ul style="list-style-type: none"> · 지원주체 간 협력을 바탕으로 종합적·체계적·입체적 지원 · 지역별 특성화발전으로 효과극대화
발전전략 및 지원이념	<ul style="list-style-type: none"> · 자본, 물질중심 · 제조기업 중심 · 대기업중심 · 정치성 강조(균등분배원칙) 	<ul style="list-style-type: none"> · 정보/기술, 문화중심 · 서비스 및 부문 간 연계 · 대기업·중소기업간 협력 · 권역 간 균형, 권역 내 효율

자료: 국가균형발전위원회, 국가균형발전의 비전과 과제, 2003. 5, p. 15.

(2) 수정계획의 기본목표 및 전략

17) 대한민국정부, 전게서, 2000. 1, pp. 7-16.

- 「제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)」은 「약동하는 통합국토」의 실현을 계획의 기조로 설정하고, 기본목표로는 상생하는 균형국토, 경쟁력있는 개방국토, 살기좋은 복지국토, 지속가능한 녹색국토, 그리고 번영하는 통일국토 등 다섯 가지를 제시. 이를 추진하기 위한 전략은 크게 자립형 지역발전 기반의 구축, 동북아시아의 국토경영과 통일기반 조성, 네트워크형 인프라 구축, 이름답고 인간적인 정주환경 조성, 지속가능한 국토 및 자원관리, 분권형 국토계획 및 집행체계 구축 등 여섯 가지를 포함¹⁸⁾

■ 제3차 수도권정비계획의 수립

(1) 수도권의 관리목표 및 전략

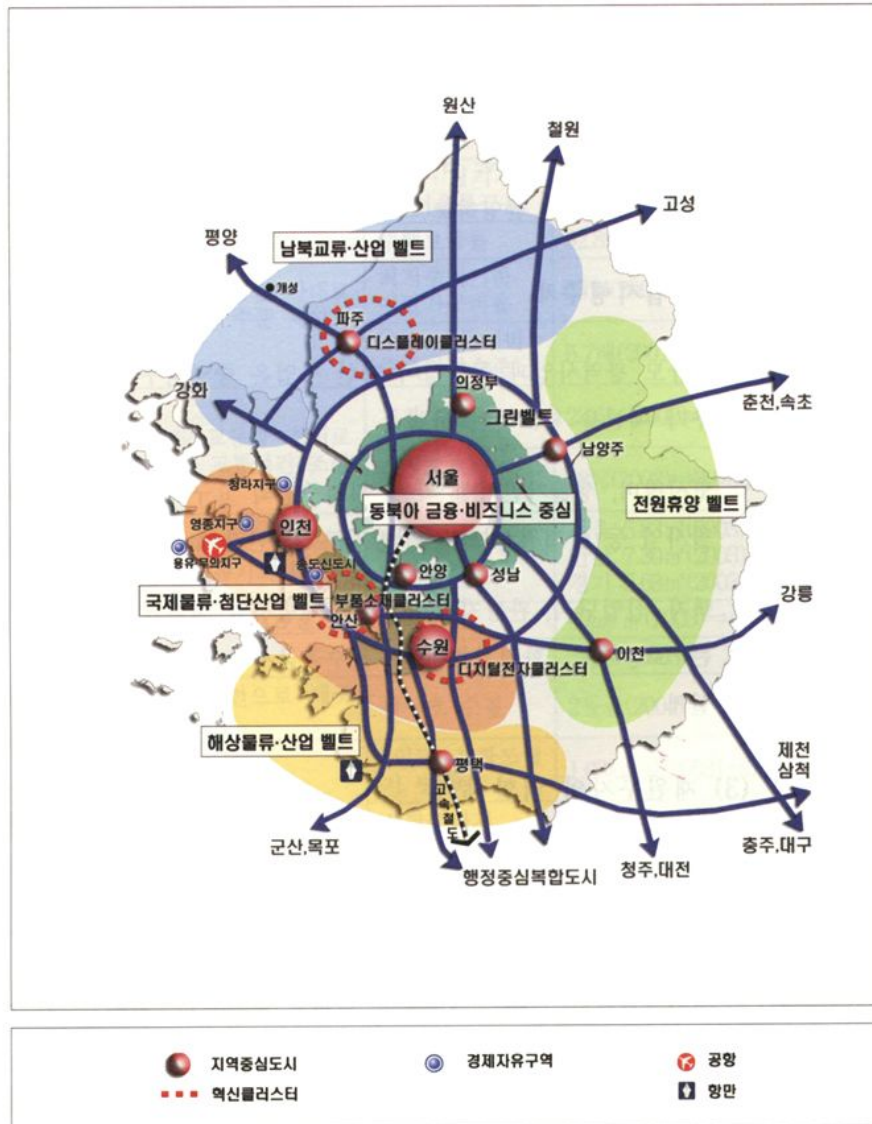
- 제4차 국토종합계획 수정계획의 수립과 함께 행정중심복합도시의 건설과 세방화(世方化)의 진전 등 국내외 여건변화는 수도권 관리에 대한 새로운 패러다임을 요구. 이에 따라 정부는 이미 추진 중인 제2차 수도권정비계획(1997-2011)을 종료하고, 새로운 수도권의 비전과 발전방향을 담은 「제3차 수도권정비계획(2006-2020)」을 수립.
- 본 계획이 제시하는 수도권의 비전은 “지방과 상생(相生)발전하는 동북아의 경제중심”. 수도권정비의 기본방향은 첫째, 인구 안정화를 전제로 수도권의 “질적(質的) 발전”을 추구하며, 둘째, 높은 국제경쟁력을 갖추고 지방과 상생 발전하는 수도권을 지향하도록 설정.¹⁹⁾ 한편 수도권의 4대 관리목표는 첫째, 선진국 수준의 삶의 질을 갖춘 수도권으로 정비하고, 둘째, 지속가능한 수도권의 성장관리기반을 구축하며, 셋째, 지방과 더불어 발전하는 수도권을 구현하고, 넷째, 동북아 경제중심지로서의 경쟁력 있는 수도권 형성을 포함(그림 4)

(2) 수도권의 환경관리

- 수도권정비를 위한 부문별 계획은 수도권의 공간구조 개편, 권역별 정비방안, 개발사업 및 인구집중유발시설의 관리, 광역시설의 정비 및 확충, 환경보전과 관리, 그리고 계획의 집행과 관리 등을 포함

18) 건설교통부. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020) 부문별 보고서. 제1권, 2005, pp. 50-52.

19) 건설교통부. 제3차 수도권정비계획 수립연구. 최종보고서, 2006. 10, pp. 53-54.



(그림 4) 수도권 공간구조의 미래상

자료: 건설교통부, 제3차 수도권정비계획수립연구, 2006. 10. p. 206

■ 광역경제권의 설정과 추진전략

(1) 광역경제권의 도입배경

- 국제경제질서는 1995년 「세계무역기구(WTO)」체제의 출범과 함께 세계화(globalization)와 무한경쟁시대의 체제로 전환. 세계경제의 상호의존과 자유무역협정(Free Trade Agreement)의 확대 등 글로벌 경쟁에서는 자본과 기업의 자유로운 이동으로 국가의 역할이 축소되는 대신에 거대지역(mega-region) 또

는 광역경제권이 새로운 공간경제 단위로 부상. 특히 유럽의 여러 나라에서는 경쟁력을 갖춘 집적경제단위로서 중요시되고 있는 신지역주의(New Regionalism)²⁰⁾의 확산으로 광역경제권 중심의 분권형 국가발전체제로의 전환을 추진

(2) 우리나라의 광역경제권 추진전략

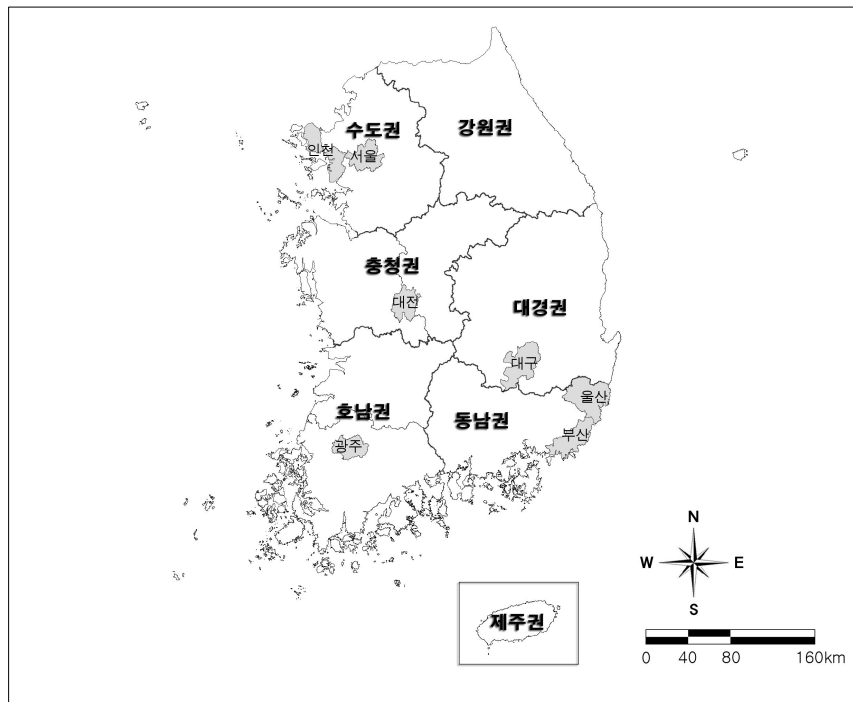
- 우리나라의 국토종합계획에서 적용된 지역구분은 이미 설명한 바와 같이 지역생활권, 지역경제권, 광역권 등 기존의 행정구역을 토대로 한 소규모의 계획지역 개념이라고 볼 수 있음. 국가(nation states)를 대신하여 “지역국가(region states)”의 역할이 새롭게 부상
- 우리 정부는 지난 2008년 7월 지역발전정책 기본구상에서 「5+2 광역경제권」의 설정을 제시.²¹⁾ 이 구상은 인구 500만 명 내외의 5대 광역경제권, 즉 수도권권, 충청권, 호남권, 호남권, 대경권, 동남권과 인구 100만 명 전후의 비교적 독립된 경제권인 강원권과 제주권의 특별광역경제권으로 구분(그림 5). 그러나 수도권은 2006년 현재 인구가 약 2,360만 명으로 광역경제권 설정을 위한 인구 기준을 훨씬 상회한 특수성을 나타내고 있으며, 지역내 총생산(GRDP) 역시 전국의 48%를 차지. 비록 광역경제권별 인구와 지역내 총생산의 비중은 비슷한 수준이나 수출액과 지방세 수입은 권역 간 격차가 매우 크게 나타남
- 정부는 광역경제권 전략을 효율적으로 추진하기 위해 권역전체의 발전을 선도할 수 있는 성장거점을 적극 육성하고, 이를 다른 성장거점과 연계하여 지역발전효과를 주변지역으로 과급시키기 위한 광역인프라의 구축을 제시. 또한 정부는 광역경제권의 비전과 사업계획을 수립하고, 지방자치단체 간 광역연계사업의 협의와 조정을 위한 추진기구의 필요성도 강조
- 그러나 광역경제권의 권역 간 격차를 완화하기 위해서는 인프라 건설 등 하드웨어 측면의 지원뿐만 아니라 조세, 재정지원 등 중앙정부의 권역별 차등화 지원을 위한 소프트웨어 측면의 대책이 필요

2.6 국토개발의 시대별 특성

20) 신지역주의는 지역의 산업경쟁력 제고를 통한 지속가능한 자립형 발전을 도모하여 세계적 경쟁거점을 구축하고자 하는 정책목표를 표방하고 있음.

21) 대통령자문 국가균형발전위원회. “상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략,” 2008. 7. 21 참조.

- 한국전쟁 이후 우리는 빈곤의 추방과 선진국으로의 진입을 위하여 그동안 1962년부터 1996년까지 일곱 차례의 경제개발5개년계획을 추진하였고, 1972년부터 현재까지 네 차례의 국토종합계획을 수립하여 시행 중에 있음(표 2). 경제개발을 포함한 국토개발 과정을 거쳐 우리나라의 1인당 국민소득(GNI)은 1958년의 174달러에서 2008년에는 19,231달러로 지난 반세기 동안 무려 100배가 넘는 놀랄만한 경제성장을 이룩함²²⁾



<그림 5> 우리나라의 7대(5+2) 광역경제권

- 우리는 선진국과 개발도상국가 모두가 부러워할 정도로 급격한 경제성장과 함께 삶의 질이 획기적으로 제고되었으나 우리 국토는 아직도 수도권의 과밀과 지역 간 불균형 발전, 환경오염과 녹지의 감소 등 국토환경의 악화, 국토의 난개발과 부동산 시장의 왜곡(歪曲), 국토개발과 관련된 이해집단 간의 갈등 야기(惹起) 등 그동안의 압축성장과 개발의 후유증에서 벗어나지 못하고 있음
- 지난 1950년대의 전후복구(戰後復舊), 1960년대의 빈곤의 악순환 제거, 1970년대의 국토개발기반의 구축, 1980년대의 국토공간의 다핵화와 수도권의 과밀완화, 1990년대의 지방분산형 국토기반의 구축, 2000년대의 자립형 지방화의 정착과 광역경제권의 추진으로 이어지는 우리의 국토개발은 이제는 수도권과 지

22) 그러나 최근 국제금융위기로 초래된 원화의 가치하락으로 우리나라의 1인당 국민소득은 2007년의 21,695달러에서 2008년에는 19,231달러로 줄어들었음.

방의 상생발전을 촉진하고, 개발과 환경의 통합을 지향하며, 건강하고 아름다운 국토를 조성하여 21세기의 세계화와 무한경쟁시대에 한걸음 앞서 나갈 수 있는 지혜를 필요로 함

<표 2> 국토개발의 시대별 특성과 주요 전략

구 분	주요 계획	1인당 GNI*	핵심 과제	배 경	목 표	전 략
1950년 대	Nathan 보고서	\$174 (1958)	전후복구	· 미국과 UNKRA 원조 · 토목사업 추진	· 인프라와 산업생산 능력의 재건 · 국가안보의 강화 · 민간소비 증대	· 인프라 확충 · 농업 및 광업 집중투자
1960년 대	제 1,2차 경제 개발 5개년계획	\$155 (1960)	빈곤의 약속환 제거	· 외화획득 · 수입대체 경공업 육성	· 에너지 공급확대 · 농업생산량 증대 · 인프라 확충 · 기술개발	· 공업단지 개발 · 특정지역 지정 · 대도시 인구집중 억제
1970년 대	제 1차 국토계획 (1972~81)	\$278 (1970)	국토개발 기반의 구축	· 서울의 인구집중 억제 · 중화학공업 육성 · 인프라 확충	· 국토이용관리의 효 율화 · 개발기반의 확충 · 주요자원 개발 · 국민생활환경 정비	· 대규모 공업기지 구축 · 교통, 통신, 수자원, 에너 지 공급확대 · 부진지역 개발
1980년 대	제 2차 국토계획 (1982~91)	\$1,599 (1980)	국토공간 의 다핵화	· 수도권외 과밀억제 · 주요 자원에 대한 수요 증가 및 부동산 투기 · 생활환경시설의 투 자 부진	· 인구의 지방정착 · 개발가능성의 전국 적 확대 · 국민복지수준의 제 고	· 지역생활권 조성 · 서울·부산의 성장 억제 · SOC확충 · 후진지역의 개발 촉진
	제 2차 국토계획 수정계획 (1987~91)	\$2,547 (1986)	수도권의 과밀 완화	· 도시의 광역화에 대응 · 제 6차 경제사회발 전 5개년계획과 연 계 · 三低현상**의 대두	上 同	· 국토의 다핵구조 형성 · 통합개발방식의 도입 · 공공투자의 지역간 적정 배분 · 후진지역의 개발촉진 · 지방정부 및 주민 참여 의 확대
1990년 대	제 3차 국토계획 (1992~2001)	\$5,887 (1990)	지방분산 형 국토기반 의 구축	· 세계화·지방화 시 대의 도래 · 국가경쟁력 강화 · 국토통일 대비	· 지방분산형 국토골 격 형성 · 자원 절약적 국토 이용체계 구축 · 국민복지향상 및 환경 보전 · 통일에 대비한 기반 조성	· 지방의 육성과 수도권억 제 · 신산업시대 조성 · 국민생활 및 환경 부문 투자확대 · 국토계획의 집행력 강화 · 남북교류지역 개발· 관리
2000년 대	제 4차 국토계획 (2000~2020)	\$10,890 (2000)	자립형 지방화의 정착	· 지역 간 불균형 완 화 · 삶의 질 제고 · 국가경쟁력 강화	· 균형국토 · 녹색국토 · 개방국토 · 통일국토	· 통합 국토 축 형성 · 지역별 경쟁력 강화 · 쾌적한 국토환경 조성 · 고속교통·정보망 구축 · 남북한 교류협력 기반조 성
	제 4차 국토계획 수정계획 (2006~2020)	\$18,356 (2006)	혁신주도 형 지역발전 과 광역경제 권 추진	· 국가균형발전 추진 · 무한 경쟁시대의 대비 · 지구환경문제 대응	· 상생하는 균형국토 · 경쟁력있는 개방국 토 · 살기좋은 복지국토 · 지속가능한 녹색국 토 · 번영하는 통일국토	· 자립형 지역발전 추진 · 동북아시아의 국토경영 · 네트워크형 인프라구축 · 지속가능한 국토관리 · 분권형 국토계획 및 집 행 체계 구축

주: *1인당 GNI는 국민총소득(Gross National Income)으로 경상가적임.

**三低현상은 유가하락, 국제금리의 하락, 미국달러의 저평가를 의미함.

자료: 제1,2,3,4차 국토종합개발계획(수정계획포함).

대한국토·도시계획학회(편지). 국토 및 지역계획론. 서울: 보성각, 2000, p. 86.

국가균형발전위원회. 참여정부 국가균형발전정책으로 대한민국이 강해집니다. 2007. 2, p. 6.