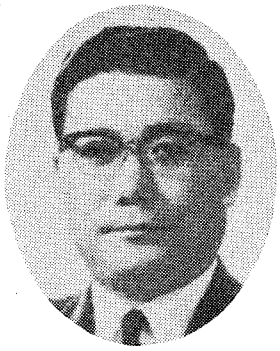
一 般 論 叢

國土建設 綜合計劃의 樹立方向



建設部長官

李 翰 林

1. 머 리 말

國土는 國民의 생활을 담는 그릇(器)인 동시에 민족번영의 터전이다.

從來 政治學에서는 國土를 단순히 歷史的인 産物로만 인식해 왔으나 오늘의 국토는 오히려 國際的單位의 「뿌럭」經濟 즉 국제 水平分業이란 側面이 강조되고 있다.

이와같은 사정과 더불어 우리나라는 민족적 비애인 南北양단으로 國土構造와 地域秩序의 재편성이 불가피하여 졌을 뿐아니라 對內的으로는 인구증가로 인한 국토의 相對的협소와 急速한 경제발전에 따른 공업화와 都市化過程의 촉진에 의한 국토기능의 能率化 提高는 물론 이에 연유한 사회간접자본 시설수요의 增大등으로 장기적인 안목에서 본 국토의 합리적 이용과 管理方法의 모색은 緊急한 과제가 되고 있다.

우리는 歷史를 통하여 우리네 先祖들이 河川下流에 취락을 形成하여 왔고 바다를 막아 農耕地를 넓히고 저수지와 보(洑)를 쌓아 농사일을 진흥하는 한편 길을내고 성을 쌓아 外敵을 막아내던 이른바 國土의 이용 관리에 관한 훌륭한 업적과 전통을 알고 있다.

計劃이란 將來 可能性을 말하는 것이지만 앞으로의 20년은 過去 우리선조들이 살아온 몇百年에 필적할 發展이 있을 것이란 것은 짐작하기 어렵지 않다.

우리는 좁은 땅에 많은 사람이 살아야 할뿐 아니라 急激한 工業化로 國土의 모습이 하루하루 달라지고 있는데도 不拘하고 국토를 여하히 쓰겠느냐는 基本的인 길잡이가 없으므로 국토이용의 跛行性은 점점 深化하고 있다.

이러한 時點에서 當部는 恒久적 국토개발의 基本方向과 指針으로서 지난 해에 國土計劃基本構想을 작성완료하였다.

이 構想이 갖는 의의는 우리 국토가 지닌 天賦의 자질과 國土위에 사는 우리 겨레의 품성에 알맞는 國土建設綜合計劃(대국토건설계획) 樹立에 직접적인 方向을 제시할 것이고 간접적으로는 小我에 묶여진 정부내의 個別적인 中, 長期計劃의 綜合性을 비롯하여 道計劃, 都市計劃및 郡計劃등 國家的觀點에서 統一性과 恒久的인 종합성이 요구되는 各級國土開發計劃에 諸元을 공여하려는 데 있다.

지금 우리가 아무리 훌륭한 계획을 세웠다하드라도 다음 世代는 또 그 時代의 合理的理由에서 修正이 가해질 것이나 國土計劃에 관한 한 어

느나라를 막론하고 자기네 國土를 보는 基本觀點은 時代와 政權을 초월한다는 것을 우리는 알아야 할 것이다.

獨逸과 伊太利가 그러하고 中國이 그러 하다.

過去 國土行政은 租稅行政인 所有權中心의 地籍행정이 主內容이었다 할 수 있다. 진정한 뜻에서 국토행정은 國民의 生活을 담는 國土空間의 能率性 보장은 물론, 國土의 集約적 高度利用 즉 한치의 땅이라도 값있게 쓰기 위한 方案의 創出이 必要한 것이다.

이와같은 이념아래 수립된 基本構想은 앞으로 10년계획의 具體적인 國土建設綜合計劃을 세우는 데, 重要한 目標와 方針을 제시한 것으로 國土利用관리, 產業立地基本方針, 都市開發方向및 交通施設開發方向에 대해서 간단히 그 方案을 기술해 본다.

2. 國土의 利用管理

國土計劃이 궁극적으로 土地를 中心으로 하는 空間秩序確立이란 것은 재언을 요치 않는 것이지만 現實적으로 우리나라는 협소한 空間에 많은 人口가 살므로서 이 문제는 더욱 緊要性이 요청되고 있다.

이와같은 요청에 副應하기 위해서는 國土 전체를 한 單位로한 국민 생활의 터전으로서의 合理적 空間秩序創出을 위해 土地空間의 機能別 전문화야 말로 當面한 과제이다.

이와같은 國土利用의 機能的 專門化의 필요성은

① 첫 째로 全國的 地域分業制의 確立
② 公共投資의 效率性昂揚
③ 生產性向上을 위한 產業의 適地集團化
④ 必要不可缺한 경우를 제외한 農耕地의 他目的轉用의 억제
⑤ 旣造林한 地域의 開發등 利用競合의 조정
⑥ 農業投資의 重點化와 效率化
⑦ 農漁村을 中心으로 한 콤뮤니티開發
⑧ 都市近郊農民의 生產意慾의 低下防止
⑨都市民을 위한 生產綠地의 確保策등이 主要한 理由라 하겠다.

(1) 國土利用의 方向

國土의 合理的利用이란 국민활동 즉 생산과 소비활동에 여하히 능율적으로 對處하느냐 하는 문제에 귀결된다.

生產活動面에서는 國土의 各己機能에 따른 適地集團化問題가 무엇보다도 中心과제라 할수 있다.

이러한 觀點에서 全國土를 ① 都市地域 ② 將次 都市로서 開發이 豫見됨과 同時에 현재 都市를 對象으로한 換金性作物栽培地域인 近郊農地域(通勤農地域)과 ③ 食糧基地로서 國民의 食糧生產을 주로하는 純農地域 ④ 山林地域과 ⑤ 休養및 自然文化財保全地域으로 專門化하므로서 國土의 뚜렷한 用途를 제시해야 할 것이다.

① 都市地域

우리나라의 都市는 人口 1만에서 400만에 이르기까지 規模의 차이는 있으나, 기능의 專門化가 이루어져 있지 않으므로 이미 設定한 經濟開發圈域에 맞추어 各 圈域의 核으로서 1. 巨大都市 2. 大規模中心都市 3. 地域中心都市 4. 單位地域中心都市로 분류하는 것이 合理적이라고 판단된다.

巨大都市는 半徑 120km의 季末生活圈인 南部및 中部經濟圈의 中心都市로서 역할케하며 大規模都市는 半徑 45km의 4大江流域을 單位로한 月末生活圈인 4大圈域의 中心都市로서의 機能을 부여하고 地域中心都市는 半徑 5km의 1日生活圈인 17小圈의 中核的 역할을 하게 하는 것이 合理的일 것이다.

한편 地域制는 현행구분을 지속하되 工業地域內에는 工業統制地區를 設定하여 防衛와 社會, 經濟的 側面에서 新增設禁止地區 및 許可地區의 設定으로 工業分散을 助長하는 일방 바람직한 地域의 開發促進등으로 助長地區를 지정하여 企業을 誘導하므로서 國土의 均衡發展을 기 하여야 한다.

한편 현행 特別地區制를 擴大强化하여 國防的見地에서 保存地區와 施設制限地區 및 開發制限

地區의 指定으로 將來에 對處한 土地利用策과 都市의 平面的인 擴散을 막아야 할 것이다.

② 近郊農地域

이 地域을 大都市및 工業都市로 發展이 豫想되는 都市周邊地域으로서 將次 都市化한다는 前提下에 土地用途를 규제하자는 것이다. 換言하면 都市化에 對備한 工場 또는 公共施設의 許容과 高等蔬菜및 都市民을 위한 酪農의 擴大 등이 이 地域의 主機能이 되나 이 地域住民은 兼業農이란 點에서 純農地域과 區別된다.

③ 純農地域

이 地域은 國民의 食糧을 供給하는 食糧基地的 使命을 다함과 동시에 工業勞動力의 培養地로서의 意義가 크다 開放經濟下의 國際分業이라 할지라도 食糧문제는 國際分業에 期待하기 어렵다는 것은 너무나 明白한 事實이다.

그러므로 이 地域은 生產性을 높이기 위한 手段으로 主產地造成方法을 通한 重點投資와 조장책이 강구되어야하며 心身健全한 民族魂과 國民體力培養地라는 點을 勘案해야 할 것이다.

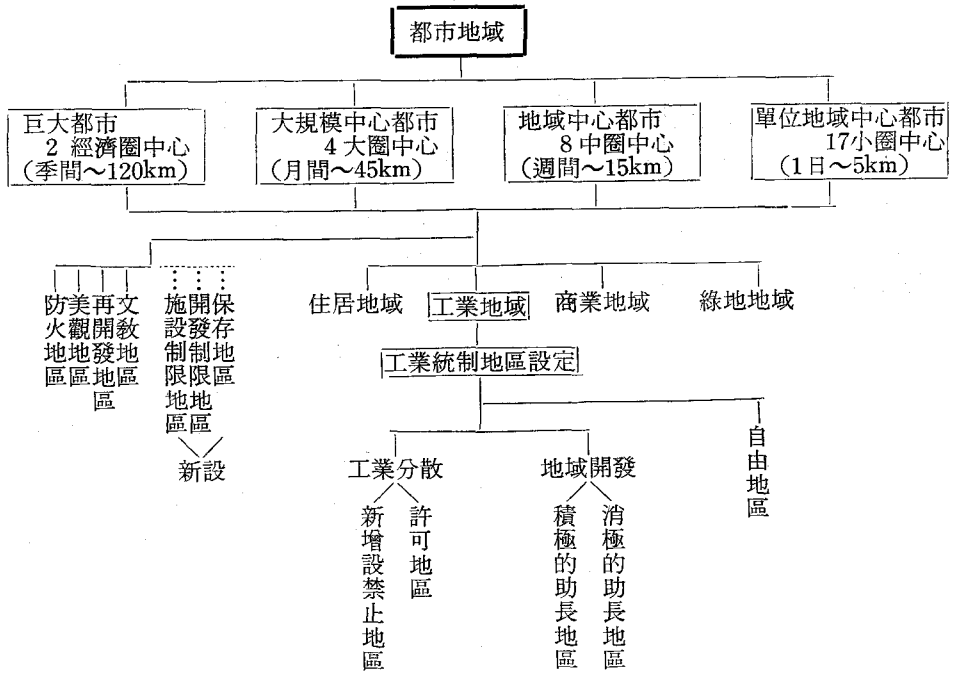
④ 山林地域

이 地域은 山林의 經濟性을 높이기 위해서 土性과 氣候및 소비시장과의 관계에 따라 山林은 國土保全과 國民福祉증진을 위하여 多目的으로 이용되어야 하며 水資源함양 林木生產「리크레이션」飼料生產및 野生鳥獸보호등 5大目標下에서 山林의 機能확보에 유의하고 토양과 기후 그리고 自然立地, 交通立地的 林地分類에 따라 ① 保安林. ② 產業備林. ③ 農用林. ④ 牧野地등으로 구분하되 이가운데에서 특히 牧野地는 畜產政策과 적극적인 확대가 요청된다.

⑤ 休養및 自然文化財 保全地域

이 地域은 自然의 保全과 국민소득수준 향상에 따른「리크레이션」을 위한 國立공원과 계절에 따른 스키장, 해수욕장등 휴양시설및 自然綠地로서의 草原의 조성과 문화재보전지역의 확보가 문제된다.

그러므로 자연녹지의 枯渴을 억제하고 人爲적



留保적 자연녹지를 보전하기 위한 國立公園의 設定과 天然資源 保存地區의 設定, 用材林조성 및 其他 造林事業을 질적으로 우수한 자연 녹지를 확보토록 노력해야할 것이며 大都市地域內에 있어서 人間生活의 快適化를 도모할 수 있는 都市內 녹지의 확보를 促進함과 同時에 이의 濫食을 강력히 억제해야 할 것이다.

(2) 國土의 擴充

既存立地의 高度利用의 方便으로 都市高層化와 天水畓및 遊休地開發과 墓地整理를 對象으로 하며 國土廣張을 위한 干拓은 農業用地로서 뿐만 아니라 工業地造成을 위하여도 所望스럽다. 또한 우리 나라는 우리 領土(南北) 2.5倍에 상당하는 干潟地와 大陸棚을 保有하고있는 것으로 推定되므로 이의 開發을 적극 추진해야 할 것이다.

海域別大陸棚面積

	面 積 (km²)
計	496,973
西海岸	404,000
東海岸	74,400
南海岸	18,573

3. 産業立地의 基本方向

工業立地의 選定은 企事家에 自由로이 一任되는 것이 原則이나 計劃性없는 企業立地의 選定은 限定된 國土에서 競合과 過度한 集中現象을 惹起시킨다.

뚜렷한 立地정책이 없는 無秩序한 기업활동은 空間질서의 파괴는 물론 지역적 균형발전을 저해할 뿐아니라 人口分散 都市배치, 수송구조, 公害問題등 적지않은 社會的 경제적 폐해를 招來하게 된다. 이러한 觀點에서 우리나라는 合理적인 立地政策의 樹立이 時急하고 國土의 綜合開發을 위한 立地指導策이 강력히 요구된다.

이와같은 문제를 해결하기 위한 方向은

① 適正規模의 集中과 超過工業의 分散策으로 工業을 集積하여 社會間接資本의 共同 開發利用으로 集積利益을 얻게 하며

② 産業橋頭堡構築으로 基幹産業은 自體의 産業聯關效果를 勘案하여 戰略的으로 配置하고

③ 地域産業의 育成과 地域分業을 考慮하며 計劃概念에 立脚한 圈域上의 社會, 經濟的 특성에 따른 有機的調整과 立地조건에 따라 지역산업은 原料와 勞動機會및 市場立地에 接近시켜 發展시키며

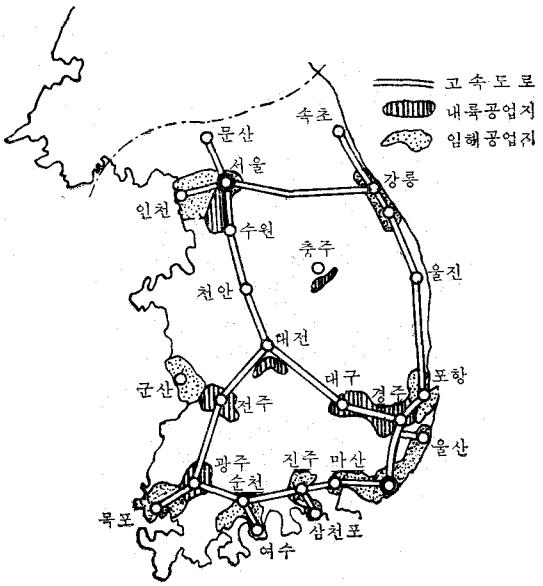
④ 地域的 自立性强化를 위해 生活必需品工業은 國民生活에 不可缺한 日用品으로서 特化시키며

⑤ 工業의 系列化로 地域的 流通革新을 기하며

⑥ 工業地區의 大團地化로 工業立地因子의 公益的分配를 꾀하고

⑦ 軍需生産業의 適正配置로 戰略物資調達의 萬全을 위해 防衛産業의 集中性을 피한다.

工業立地構想



4. 都市開發의 基本方向

都市는 單位都市 위주로 스스로 厚生追求와 그 背後地 勢力圈內의 生活機能을 充實케 함과 同時에 都市內의 住民뿐아니라 그 影響圈內의 住民들도 都市가 가진 기능을 충실히 利用할 수 있게

각기의 특성에 相應할 기능을 분담하도록 開發한다.

都市農村間의 人口比率은 現在 都市 42.7% 農村 57.3%에서 向後 20년후인 1986년에는 都市 64.0%, 農村 36.0%의 逆調現象을 나타내어 急速히 都市化할 可能性을 나타내게되므로

① 各都市의 成長速度와 특성을 勘案하며 그에 적정한 기능과 규모를 결정하므로서 有機적인 階層질서가 確立되어야 할 것이고

② 都市 地域 및 地區制를强化하여 副都心및 衛星都市를 都市주변에 建設하고 都市의 地域別로서 防火地區, 保存地區의 擴大, 工業地域의 專門化및 建築行政의 强化가 必要하다.

③ 都市의 機能强化와 周圍의 환경에 對處하기 위하여 旣存계획의 전면적인 再檢討가 必要하며

④ 旣存立地의 高度利用을 위하여 都市의 平面적인 확장을 방지하고 都市의 포용력을 증대하기 위하여 都市의 立體化를 꾀하고

⑤ 都市의 필요사업을 위한 財源의 염출을 위하여 都市경영의 合理化를 기한다.

한편 都市는 그 機能上으로 巨大都市와 그 周邊지역 즉 季間생활권의 中心地인 서울, 부산은 國際的, 全國的으로 그 規模나 역할을 담당하게 單核都市를 多核都市로 再編成하며, 大邱, 光州, 大田 등은 廣域都市中心의 月間生活圈인 大規模中心都市로 發展시키며, 臨海性 裝置工業地區와 大都市周邊은 大規模工業都市로 하고 道廳所在地 中心의 週間生活圈인 地域中心都市를 整備開發하며, 農漁村中心의 邑規模의 小都市는 背後地域特性에 適應하도록 整備開發한다.

한편 우리나라 農村地域에 散在되어 있는 小規模의 聚落을 生產形態의 變化와 地域機能에 適應할 수 있도록 漸次적으로 集約化하여 生活의 근대화에 필요한 公共시설의 정비 농어촌의 電化 生活便益手段을 적극 조장토록 한다.

5. 輸送對策의 基本方向

經濟成長速度를 능가하는 수송需要의 증가를 合理的이고 능율적으로 감당하기 위하여 철도수송 一邊到인 교통정책을 止揚하고 수송수단별 배분의 적정을 기하는 輸送構造上의 改善정책이 절실히 요청되고 있다.

(1) 公 路

앞으로 예상되는 장래의 총차량保有臺數는 10年間에 100萬臺를 突破 이른바 "마이카"시대로 접근하게 될것이 예상된다. 이와같은 추세에 副應할 도로교통망의 정비및 확충책은 ① 對外的으로 國際港을 통해들어 오는 貨物과 移出은 화물의 효율성을 감안하고 對內적으로는 國內主要生產지역과 소비지역을 有機的으로 연결할 國家基幹高速道路網의 確立을 基本으로 하며

② 地域的 主要경제 지점 都市를 中心한 放射線 도로망의 형성과 都市교통의 혼잡을 피하여 迂廻토록 전 도로망을 再編成하고

③ 國道및 地方道路등은 耐重構造物로 建設하여 道路수송의 大量化를 꾀하고 수송의 高速化를 이룩하기 위한 多目的 非常활주로를 건설하는 등 陸上교통과 海運및 空輸體制와 立體化되도록 한다.

④ 또한 主要資源地域과 產業지역을 연결하는 基幹產業道路를 우선적으로 건설하고

⑤ 都市교통은 종합적인 도시개발계획의 일환으로 다룬다.

한편 이와같은 陸上교통망체계는 基幹高速道路網을 主軸으로 연결되게 編成한다.

(2) 鐵 道

長距離수송을 담당하게될 철도의 개발은 主要幹線철도망의 電鐵化와, 自動統制方式으로 路線의 容量을 증대시킨다.

(3) 港 灣

沿岸및 해외수송을 위한 항만개발방향으로는 陸海運의 일관성을 도모하고 輸出入港으로서 仁川, 木浦, 釜山및 묵호등 大規模 국제항만을 지역별로 개발하며 主要港과 工業港 및 地方港을 우선 순위에 따라 중점적으로 개발한다.

또한 大規模國際港은 天災地變등의 有事時에

待避 또는 代替港의 역할을 담당할 수 있는 補助港灣을 開發한다.

(4) 航 空

國際社會와의 활발한 交流疏通과 國際觀光客의 誘致로서 外貨를 획득하고 國威를 선양하기 위한 國際空港의 시설확장을 도모하는 동시에 濟州道를 위시한 원거리지역을 연결하는 新規空航을 開設한다.

6. 맺는 말

以上 基本構想에 따라 國土綜合開發計劃의 樹立方向을 論하였는데, 앞으로의 課題는 早速한 時日內에 이를 計劃으로 完成하는 것이며, 當面한 課題는 우선 10年 程度의 期間을 잡고하는 "大國土建設計劃"을 樹立하여 70年代 初부터 시작될 3次 5個年計劃에 反映 이를 執行할수 있도록 하는 것이다. 이를 위하여 建設部는 今年안으로 國土綜合開發計劃의 試案을 作成하고 이를 다듬어 明年에는 計劃으로 完成하고자 計劃樹立作業에 拍車를 加하고 있다.

그러나 國土綜合開發計劃의 樹立은 國土調査事業이 廣範圍하게 先行되어야 할 뿐만 아니라 어느 한 部處만의 努力으로 되는 것이 아니고 中央및 地方의 各機關이 參與하여야 하는 尨大한 作業으로 一朝一夕에되는 것은 아니다. 그러므로 훌륭한 計劃을 마련하기 위하여서는 計劃樹立에 對한 强力한 政策的 뒷받침이 要請되는데 우선 必要한 것은 國土調査事業의 擴大와 計劃機構의 整備强化이다. 또 國土綜合開發計劃의 樹立은 우리 나라에서는 처음 試圖되는 것이므로 專門家團의 招聘도 必要로 하게 되는데, 이들 問題에 關하여서는 다음 機會로 미루고자 한다.

국 민 교 육 헌 장

우리는 민족 중흥의 역사적 사명을 띠고 이 땅에 태어났다. 조상의 빛난 얼을 오늘에 되살려, 안으로 자주독립의 자세를 확립하고, 밖으로 인류공영에 이바지할 때다. 이에 우리가 나아갈 바를 밝혀 교육의 지표로 삼는다.

성실한 마음과 튼튼한 몸으로, 학문과 기술을 배우고 익히며, 타고난 저마다의 소질을 계발하고, 우리의 처지를 약진의 발판으로 삼아, 창조의 힘과 개척의 정신을 기른다. 공익과 질서를 앞세우며, 능률과 실질을 숭상하고, 경애와 신의에 뿌리박은 상부상조의 전통을 이어받아, 명랑하고 따뜻한 협동 정신을 북돋운다. 우리의 창의와 협력을 바탕으로 나라가 발전하며, 나라의 융성이 나의 발전의 근본임을 깨달아, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 다하며, 스스로 국가 건설에 참여하고 봉사하는 국민 정신을 드 높인다.

반공 민주 정신에 투철한 애국 애족이 우리의 삶의 길이며, 자유 세계의 이상을 실현하는 기반이다. 길이 후손에 물려줄 영광된 통일 조국의 앞날을 내다보며, 신념과 긍지를 지닌 근면한 국민으로서, 민족의 슬기를 모아 줄기찬 노력으로, 새 역사를 창조하자.

1968년 12월 5일

대 통 령 박 정 희