

---

# 道計劃樹立의 限界와 그에 關한 思辨

## (江原道計劃 中心으로)

A study on the limitation of establishing a comprehensive plan for provincial development and the speculation on the plan in case of Kang Won Province

清州大學校 理工大教授

權 尙 俊

---

### Abstract

A comprehensive plan for provincial development which has been establishing and is about to be completed in 1982, has for its object that concretely develop the undertaking of the second comprehensive Program for land development under the Multiple Purpose Development of the Land Act.

The limitations of the establishing the plan which is subordinated to the Program for land development are, firstly of a difficulty of accepting upper and related plans, secondly, of limit and range of time, space and contents, and thirdly, of validity of the plan in practice.

There fore, in order to solve the problems the plan firstly, has to introduce "the principle of composition and resolution of forces" into approaching to the acceptance of upper and related plans secondly, has to prefer micro approaching to macro in planning, and thirdly, has to have a flexibility of planning which will be easily changed into reasonable plan according to continuous co-ordinated process with the government authorities and inhabitants.

### 目 次

- |                  |                   |
|------------------|-------------------|
| 1. 道計劃樹立의 目的과 性格 | 나. 江原道 道計劃의 接近方法  |
| 2. 道計劃樹立의 基本方針   | 4. 道計劃樹立의 限界와 問題點 |
| 3. 道計劃樹立의 接近方法   | 5. 道計劃樹立上의 思辨     |
| 가. 一般的 範圍와 接近方法  |                   |

---

\* 國土開發技術士(地域 및 都市計劃)

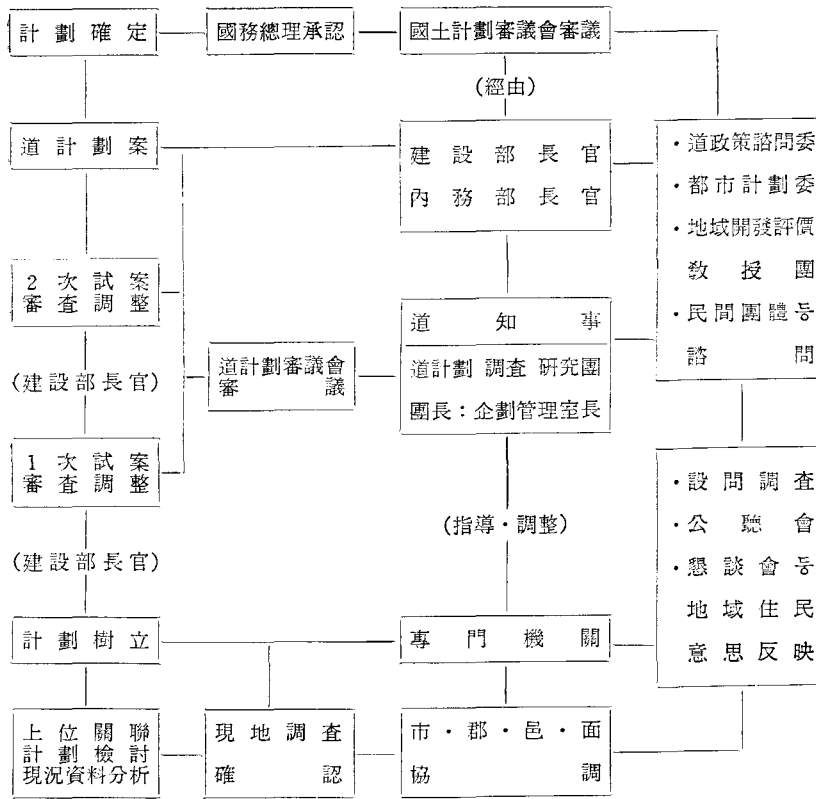
## 1. 道計劃樹立의 目的과 性格

道計劃이라고도 불리우는 道建設綜合計劃은 國土建設綜合計劃法의 第3條에 의거한 全國建設綜合計劃, 特定地域綜合計劃, 郡建設綜合計劃 등과 더불어 '國土의 自然條件을 綜合的으로 利用·開發 및 保全하며 產業立地와 生活環境의 適正化를 기하기 위하여' 國土의 經濟的·社會的·文化的 發展을 이룩하여 國民의 福利向上에 寄與함에 目的을 둔 空間計劃의 一種이다. 그리고 道計劃은 國土計劃의 相互關係面에서 國土建設綜合計劃法 第4條에 의거 全國建設綜合計劃(全國計劃이라고 함)의 下位計劃이면서 郡建設綜合計劃(郡計劃이라고 함)의 基本이 되는 郡計劃의 上位計劃이다. 또한 道計劃은 節次的 側面에서 國土建設綜合計劃法 第17條에 의거 道の 管轄區域全域에 걸친 國土計劃으로서 內務部長官과 建設部長官을 經由하여 國務總理의 承認을 받아야 하고 그러한 承認을 받기 전에 國土建設綜合計劃 審議을 거쳐야 하는 法的 計劃이다. 이러한 道計劃은 國土建設綜合計劃法에서 말하는 國土建設綜合計劃의 一種이면서 昨年에 樹立된 第2次 國土綜合開發計劃(1982年~1991年)을 地域的 次元에서 解決하게 하는 地域計劃으로 國土建設綜合計劃法精神을 涵養하는 것을 目的으로 하고 있다. 이와 함께 第5次 經濟社會發展 5個年計劃의 諸 政策들을 空間的으로 收斂하여 地域經濟發展을 極大化함으로써 國家經濟計劃의 目標를 具現하고 國民의 福利를 向上시키는 것을 支援하는 데에도 그 一意在 있는 것이다. 이에 따라 既存의 特定地域計劃과 部處別 部門計劃이 空間的으로 不明確하게 나타남으로 인해 實踐的 이지 못했고 事業의 連繫性不足으로 非效率적이었던 市·郡計劃들의 綜合的 統制管理가 微弱했던 點을 감안하여 道次元에서 投資의 規模와 時期를 決定해 주는 指針書的인 性格을 가지게 된다. 그러나 무엇보다도 實踐計劃이어야 하고 地域發展을 促進할 수 있는 空間計劃이기 위해서는 政府나 地方自治團體만에 依해서 執行되는 計劃이 아니라 住民의 意志가 담긴 '住民에 의한' 住民을 위한, '住民의 計劃'으로서

住民의 投資意慾을 誘發시킬 수 있는 計劃이어야 한다. 그렇게 하자면 道計劃은 道の 與件과 現實을 바탕으로 潛在力을 發掘하여 道民이 지니고 있는 開發意志와 道民의 基礎需要를 充足시킬 수 있도록 하는 計劃接近方式을 擇해야 한다. 아울러 道計劃은 많은 事業을 執行하여야 하는데 道自體만에 의해 이뤄지는 事業은 財源의 確保困難과 더불어 開發의 效率性提高라는 側面에서 全國計劃을 受容하거나 其他 關聯計劃과 連繫시키되 道만이 가질 수 있는 特異한 開發接近方式이 必要하면서도 國土綜合開發計劃의 精神을 地方的으로 具現시켜야 한다. 따라서 道計劃은 第2次 國土綜合開發計劃과 關聯하여 생각할 때 社會 및 經濟의 發展狀況에 副應한 產業基盤, 福祉施設 등을 地域的으로 具體化하면서 地域定住體業確立을 促進하므로써 地域間 過密過疎로 인한 不均衡의 是正을 目的으로 하고 있다.

道計劃의 一般的 性格은 무엇보다도 全國計劃과 市·郡計劃의 中間的 位置에서 國土計劃을 調整하는 機能을 가지고 있다. 道計劃은 全國計劃에서 樹立된 國土開發의 巨視的 接近方法을 受容하므로써 國土의 利用·開發 및 保全의 效率性을 提高시켜야 하고 市·郡計劃에서 가지고 있는 微視的 接近方法에 의한 住民의 便益과 地域的 實現性을 감안한 開發意志와 投資誘導方案을 담은 實踐的 計劃이어야 한다. 이에 따라 道計劃은 巨視的 次元에서 照明되는 國土開發의 基本目標와 基本方向에 基礎를 두되 住民의 生活空間을 便益하고 生活의 質을 向上시킨 施設을 確保토록 하는 微視的 次元에서의 空間感을 지니도록 調整하는 役轄을 가지고 있다. 두번째 性格은 計劃을 道知事가 立案하여 一連의 法的 節次(圖-1)를 걸쳐 道知事가 公告함으로써 効力を 發生하게 되는 節次를 重視하는 法定計劃이며 住民意思를 反映하는 懇談會·公聽會·諮問委員會 등 여러 節次를 거쳐 意見이 集約되어 樹立되는 道計劃은 다른 法令에 의한 建設計劃에 優先하며 그의 基本이 되므로 計劃執行의 保障된 法定計劃이다. 세번째 性格은 國家 또는 廣域的 次元에서의 諸計劃인, 第2次 國土綜合開發計劃, 第5次 經濟社會發展 5個年計劃, 特定地

〈圖 1〉 道計劃의 樹立體系



域計劃, 中央部處別 事業計劃 등을 受容해야 하면서 道開發의 長期發展像을 그려야 하는 國土計劃이므로 經濟, 社會, 文化 등의 모든 分野에서의 發展計劃을 包含해야 하는 綜合計劃으로서의 地域計劃이다. 따라서 道計劃은 空間計劃의 性格은 물론 人文・社會의 領域까지 包含되어야 하는 地域發展 綜合計劃의 性格을 지녔다. 비단 제 性格은 國土綜合開發計劃처럼 國土次元에서의 大規模 事業計劃이라기보다는 具體적인 部門別 計劃의 空間的 配置・配分計劃이다. 따라서 正確한 事業의 立地와 時期 및 規模는 물론 事業의 方法까지도 模索되어야 하는 實踐計劃이므로 短期間에 이뤄질 수 있는 開發事業計劃을 具體化하되 國土綜合開發計劃을 道次元에서 遂行될 수 있도록 施設을 配置・配分하여야 하는 性格을 지녔다. 다섯째 性格은 國土空間上에서 與件이 다른 各道가 樹立하여야 하므로 各道計劃 樹立의 接近方法과 內容이 相異할 수 있다. 國

土計劃의 基本目標은 各道計劃의 總和에서 이뤄지므로 各道가 지닌 與件과 特性에 바탕을 둔 計劃이어야 實踐性이 있는 것이기 때문에 道計劃의 多樣한 方式에 의해 獨特하게 樹立될 수 있다.

## 2. 道計劃樹立의 基本方針

道計劃의 基本方針은 第2次 國土綜合開發計劃의 政策을 地域的으로 具體化하는 것이다.<sup>1)</sup> 計劃事業을 地域的으로 具體化한다는 것은 地域內 國家事業을 地域的次元에서 受容하는 姿勢와 方法을 講究하는 것인데 根本的으로 地域住民의 意思가 表現되어야 하고 住民立場에서 國家事業의 妥當性과 效率性을 檢討하면서 國土計劃에 符合되는 地域計劃을 樹立하는 것이다. 第2次 國土綜合開發計劃의 基本目標은 地域住民의 定着基盤을 造成토록 하고 資源을 開發하되 環境

1) 道建設綜合開發計劃 作成要領, 國土開發研究院, 1981. 2, p.10. 參照.

保全의 側面을 考慮하여야 하고 地域發展을 促進토록 하기 위하여 交通·通信網을 擴充整備토록 하면서 接近性을 提高토록 하는 것이다.<sup>2)</sup> 첫째 地域住民의 定着基盤을 造成한다는 것이다. 破行的인 國土空間構造의 多核的 再編成을 통하여 國土의 均衡發展을 圖謀하고 大都市의 人口集中을 抑制하므로써 都市過密을 防止하면서 地方에서도 都市의 生活環境便益을 享受할 수 있게 하고 營農構造의 改善을 통하여 農村過疎의 問題를 是正하여 人口의 地方定着을 誘導한다. 이것은 地域間 人口配分에 있어 過密과 過疎로 인한 地域間 不均衡을 是正하면서 生活團體系構想에 따라 生活圈中心都市를 育成·發展시키고 農村地域에 便益施設을 確保토록 하며 接近性을 提高시키므로써 都·農間의 生活環境水準을 均等하게 한다는 것이다. 따라서 生産活動을 積極化하기 위해 產業基盤을 擴充整備하고 日常生活에 必要한 住宅, 上·下水道, 醫療保健施設, 教育文化施設, 餘暇慰樂空間 등을 確保하게 된다.

둘째 開發可能性을 全國적으로 擴大시킨다는 것이다. 大規模의 工業團地開發을 止揚하는 한편 適正規模의 工業을 地方都市에 分散配置하여 사람이 살고 있는 곳에 就業機會를 提供함으로써 人口의 地方定着을 圖謀하고 都市와 農村의 連繫 및 地域間 統合을 促進하기 위한 交通網 構築으로 開發可能性을 全國적으로 擴大시킨다. 이에 따라 地方道, 市·郡道 및 農路 등은 國道 高速道路 및 港灣 등과 連繫화시키기 위해 整備 擴充하면서 輸送路線을 合理的으로 開發시키고 流通基地, 集分散場 등의 施設을 確保토록 하며 通信需要를 豫測하여 質적으로 通信體系를 改善토록 한다.

셋째, 國土 自然環境을 保全한다는 것이다. 土地, 水資源, 地下資源 등의 基礎資源을 利用·開發시키는 것도 重要하지만 資源枯渴時代의 到來와 環境保全의 重視에 따라 資源을 節約利用토록 하면서 自然毀損과 環境의 惡化를 防止하는 方案을 摸索한다. 그리고 洪水, 旱害, 浸水, 海溢 등에 對備한 防災計劃과 大氣汚染, 水質汚染, 土

壤汚染, 騒音과 振動, 粉塵 등에 對한 對策이 마련된다. 이에 따라 國土, 水資源, 地下資源의 保全과 利用管理計劃, 各種 環境汚染防止計劃, 「에너지」需給計劃, 食糧生産計劃, 山地利用과 山林資源開發計劃, 土地利用計劃 등이 樹立된다.

道計劃의 두 번째 基本方針은 地域住民의 意思를 反映한다는 것이다. 道計劃의 基本目標中의 하나가 國民福祉水準의 提高이다.<sup>3)</sup> 國民福祉水準은 國民의 生活環境改善을 바탕으로 이뤄지며 그러한 改善은 國民의 合意아래 國民의 開發意志가 包含되지 않고는 不可能하다. 따라서 計劃의 立案者, 公務員, 一部 階層 등의 偏見이 排除된 道民 全體의 開發意志가 表現된 開發欲求를 充足시켜야 한다. 全住民의 意思를 集約할 수 있도록 하는 各種 便益施設의 基礎要求調査와 開發에 대한 意識調査를 통하여 '住民에 의한, '住民의 '住民을 위한' 道計劃이 되어야 한다. 따라서 道計劃樹立의 節次上 公聽會를 거쳐야 하고 關聯民間團體의 意見을 聽取할 수 있도록 하는 懇談會와 各種 道政 諮問團會를 갖도록 한다.

道計劃의 세 번째 基本方針은 道計劃의 現實에 立脚한 具體的 實踐計劃을 樹立한다는 것이다. 道計劃의 第一意가 國土綜合開發計劃의 地方的 具現이다. 道計劃에서 그를 受容하는데 있어서 自然의 人文의 特性에 따라 開發計劃이나 保全의 方向이 特異하게 設定된 후 國土開發의 基本課題를 道 나름대로 把握하여 地域의 潜在力을 基盤으로 한 成就手段을 具體化하게 된다. 또한 道計劃은 計劃事業의 立地, 規模, 時期, 開發主體, 開發技法과 技術確保 등을 究明하고 그에 따르는 財政對策, 政策手段, 執行體制 등을 提示하게 된다.

道計劃의 네 번째 基本方針은 各種 上位·關聯計劃을 合理的으로 受容한다는 것이다. 道計劃은 福祉社會의 地方的 實現이라는 國家目標를 達成하기 위한 地域單位의 綜合開發計劃이다. 既存 또는 樹立中인 上位 關聯計劃을 地域的 次元에서 計劃相互間에 連繫화시켜 計劃事業의 限

2) 第2次 國土綜合開發計劃, 國土開發研究院, 1982. pp. 76~77. 參照.

3) 上揭書, p. 77.

界와 優先順位, 執行手段의 採擇 등을 決定하므로 計劃의 綜合性을 維持시킨다. 특히 道計劃이 關聯된 計劃은 第2次 國土綜合開發計劃, 第5次 經濟社會發展 5個年計劃, 特定地域計劃, 圈域計劃, 都市計劃, 山林綠化 10個年計劃, 觀光開發計劃, 鑛山地區綜合開發計劃, 落後地域開發計劃 등이다.

以上の 네 가지가 道計劃의 基本方針을 思辨的으로 본다면 道計劃이 受容할 수 있는 限界를 먼저 究明해야 할 것이다. 道計劃에서 이룰 수 있는 事業을 道知事 管轄 事業만이 아니라 民間部門까지도 包含되기 때문에 民間財源의 動員能力에 따라 計劃範圍가 달라질 수 있고 그에 따른 基本方針이 道特性에 따라 設定될 수 있는 것이다. 道計劃은 國土의 利用·開發 및 保全에 관한 部門을 包含하기 때문에 道內의 事業計劃이 影響을 미칠 地域에 따라 開發이나 保全의 어느 한 가지에 焦點을 맞춰야 하는 경우도 있고 部分的으로는 國土計劃上에서는 開發의 效率性을 重視하나 地域的 次元에서는 均衡發展을 重視해야 하는 相互摩擦的인 경우도 있다. 그러므로 地域發展의 衡平性和 現實性에 立脚한 道計劃自體의 微視的 接近을 強調해야 하던가 혹은 國土計劃의 計劃精神을 尊重한 國土利用·開發 및 保全의 互視的 接近을 強調해야 하던가 아니면 그 兩者의 調和를 이루되 어떤 方式과 限度로 하느냐 하는 問題를 안고 있다. 다시 말해서 計劃의 微視的 接近은 地域內 經濟·社會·文化 등 諸分野에서의 完結的 解決을 위한 地域住民爲主의, 地域空間內에서의, 地域發展優先主義的인, 計劃構想이 必要할 수 있던가, 國土의 效率的 利用·開發 및 保全의 政策中心的인, 國土空間內에서의 國土開發優先主義的인 計劃構想이 必要할 수도 있다. 물론 이 兩者간에 同一方向的인 開發方向인 경우에는 問題가 없으나 相反的인 開發方向의 경우에 調和의 어려움이 따르기 마련이다. 이러한 경우에 道計劃은 셋째번과 넷째번의 基本方針과 相衝되므로 國土空間의 次元의 開發方向의 受容限界와 地域的 次元의 住民意志의 現實的 開發方式의 導入에 관한 여지에 대한 檢討가 基本方針에서 檢討되어야 한다.

### 3. 道計劃樹立의 接近方法

#### 가. 一般的 範圍와 接近方法

道計劃의 時間的 範圍는 大體로 中期開發計劃과 長期構想計劃으로 區分되어 今年度에 樹立되는 道計劃의 경우 前者가 1982年~1986년까지 後者가 1987年~1991년까지를 對象으로 하고 있다. 그러나 土地利用計劃이나 水資源利用 및 環境保全 分野의 計劃에서는 그 計劃期間의 對象이 10年보다 훨씬 長期的인 수 밖에 없는 경우를 包含해야 한다. 왜냐하면 國土計劃이라는 것이 時宜的으로 一定期間에 斷片的인 開發行爲를 包含하는 것이 아니라 持續的이며 恒久的인 것에 더 置重해야 하기 때문에 空間構造를 形成하는 土地利用計劃이나 資源의 利用管理의 側面에서 計劃되는 分野는 그러한 點을 더욱 包括적으로 解析하고 接近해야 하므로 斷定的 期間의 設定은 計劃을 위한 計劃이 될 수 있기 때문이다.

道計劃의 內容的 範圍는 計劃의 構成面에서는 대체로 計劃構想, 部門別 計劃, 計劃의 執行과 管理 등의 세 부분으로 區分되며 內容的으로는 計劃의 背景과 基本構想, 生産基盤擴充計劃, 交通·通信計劃, 社會開發計劃, 資源의 利用과 管理, 行政計劃, 財政計劃, 投資計劃으로 構成되어 있으나 細部的으로 產業別, 施設別, 計劃運用別, 機能別로 區分되어 있다(〈表-1〉 參照). 그러나 道計劃이 道行政區域의 地域的 次元에서 樹立되는 綜合計劃이므로 空間計劃의 着想에 의한 內容區分이 必要하므로 너무 細部的 分類에 의한 部門計劃보다는 空間的 機能別 特性에 의한 部門計劃으로 區分되는 것이 計劃의 構成과 內容上 便利한 것으로 볼 수 있다. 물론 道計劃은 道特性을 考慮하기 때문에 構成上 內容的 部門이 相異할 수 있는 것이다.

道計劃樹立의 接近方法은 節次的 側面과 本質的 側面에서 區分될 수 있다. 節次的 側面에서 政策實務當局과 持續的인 還流調整을 기하되 廣範圍한 道民參與를 誘導하면서 意見을 收斂하고 各界各層 代表의 諮問을 얻도록 하므로써 部門別 專門性을 維持하면서 住民, 行政家, 計劃家

〈表-1〉

各道計劃의 構成內容

道	區分	構 成 面	內 容	面
京 畿		總說, 部門別 開發整備計劃, 計劃의 執行과 管理	計劃基調, 定住空間利用體系, 生産基盤施設, 空間綜合流通體系, 社會開發計劃, 資源의 利用과 管理, 財政計劃, 事業實施計劃.	
江 原		總說과 計劃構想, 部門別計劃, 計劃의 執行과 管理	計劃基調, 定住生活圈計劃, 生産基盤擴充計劃, 交通通信計劃, 社會開發計劃, 觀光開發計劃, 資源의 利用과 管理, 行政改善計劃, 財政計劃, 投資計劃	
忠 北		總說, 部門別計劃, 計劃의 執行과 管理(圈域別計劃)	計劃基調, 人口 및 經濟, 空間構造, 産業構造, 交通通信, 資源開發, 土地利用計劃, 生活環境, 行財政計劃.	
忠 南		計劃의 基本方向, 部門別 開發計劃 開發計劃 執行과 管理	計劃基調와 背景, 開發基盤의 整備, 生産基盤의 擴充, 生活環境改善 및 社會福祉計劃, 資源利用과 管理, 計劃의 執行戰略, 事業의 執行과 管理.	
全 南		總論, 部門別 基本計劃	計劃背景과 基本構想, 基盤施設整備計劃, 産業振興計劃, 生活環境保全計劃, 資源利用 및 其他關聯計劃, 地域開發主要産業計劃, 財政計劃, 行政計劃.	
全 北		基本構想, 部門別計劃	基本構想, 産業振興基盤의 擴充整備, 交通通信網의 構築, 資源利用과 管理, 社會開發, 計劃의 執行과 管理.	
慶 北		基本構想, 部門別計劃	計劃構想, 計劃一般 및 地域生活圈, 土地利用, 都市開發, 上下水道, 工業立地, 觀光·交通·運輸, 農·水産·畜産·漁業, 生活福祉·環境保全, 勞使·保健醫療, 治水·水資源, 教育·文化·體育, 電力 및 에너지·輸出振興商業, 새마을特殊聚落, 財政, 行政	
慶 南		基本構想, 部門別 計劃	計劃構想, 定住圈計劃, 交通網擴充, 農業開發, 觀光開發, 土地利用計劃, 社會開發計劃, 計劃의 執行과 管理	

註: 本表는 82. 4. 29의 大田研鑽會에서 提出된 中間會議資料에서 拔萃

가 共同參與한 綜合的인 調整을 可能토록 한다. 本質的 側面에서 道計劃은 上位·關聯計劃上的 與件을 受容토록 하되 地域의 問題點을 해결하도록 하되 地域의 潛在力을 發掘하여 그를 積極助長토록 誘導하는 節次를 擇하도록 한다.

이와 같은 道計劃樹立의 節次와 方法은 開發整備의 目標, 前提와 假定에 依해 開發戰略을 摸索하고 未來變化豫測에 따라 地域經濟의 構造와 規模를 把握하면서 住民意識과 基礎調查를 통하여 土地利用의 基本構想을 한 후 地域住民의 開發意志와 地域潛在力을 發掘하여 投資의 限界와 與件을 分析하여 各 部門別 計劃을 樹立하게 되며 이들 計劃에 따른 妥當性을 分析한 후 實施計劃을 確定해 가는 連續的이며 還流的인 過程을 반복하는 것이다(〈表-2〉 參照).

#### 나. 江原道 道計劃의 接近方法

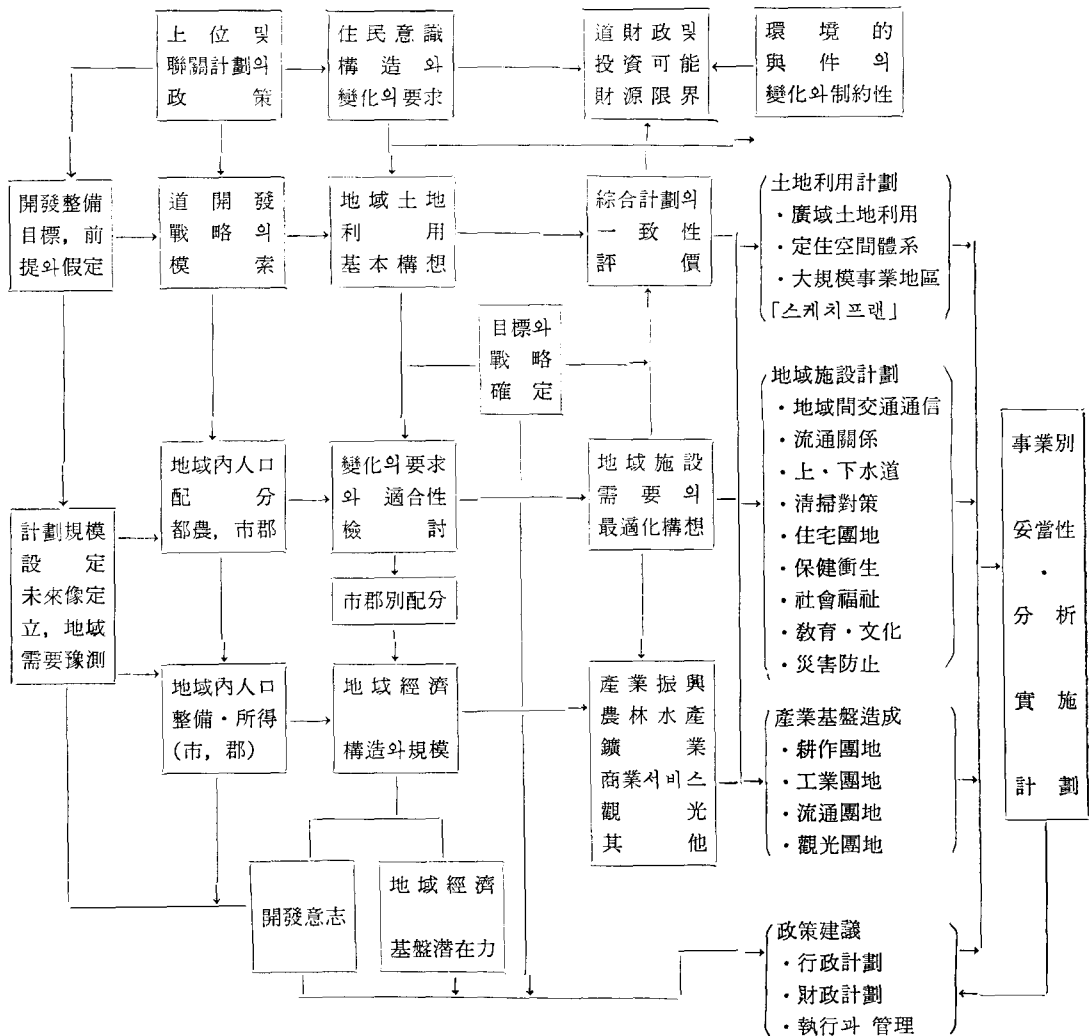
江原道 道計劃의 樹立過程은 크게 4가지로 區分된다(〈圖-2〉 參照).

I 段階에서 上位·關聯計劃과 政策을 檢討하고 設門調査나 現地踏査를 통하여 地域住民의 意識構造와 基礎需要를 把握하는 한편 道가 지니고 있는 與件과 潛在力을 고려하여 開發計劃의 基本目標나 基本前提 및 假定事項을 設定하여 開發戰略을 樹立하게 된다.

II 段階에서 앞서 構想된 開發戰略에 따라 財政과 投資可能資源을 地域與件에서 導出하면서 土地利用의 基本體系를 發展시켜 生活圈構想을 設定하게 되므로서 人口配分計劃과 地域經濟指標 및 社會福祉指標에 따른 地域經濟의 構造와 規模를 展望하여, 한편으로는 施設需要의 量的 質的 水準을 把握하면서 다른 한편으로는 雇傭

(表-2)

道綜合計劃樹立의 節次와 方法



註：本表는 大部分의 道計劃의 樹立過程을 나타낸 것임.

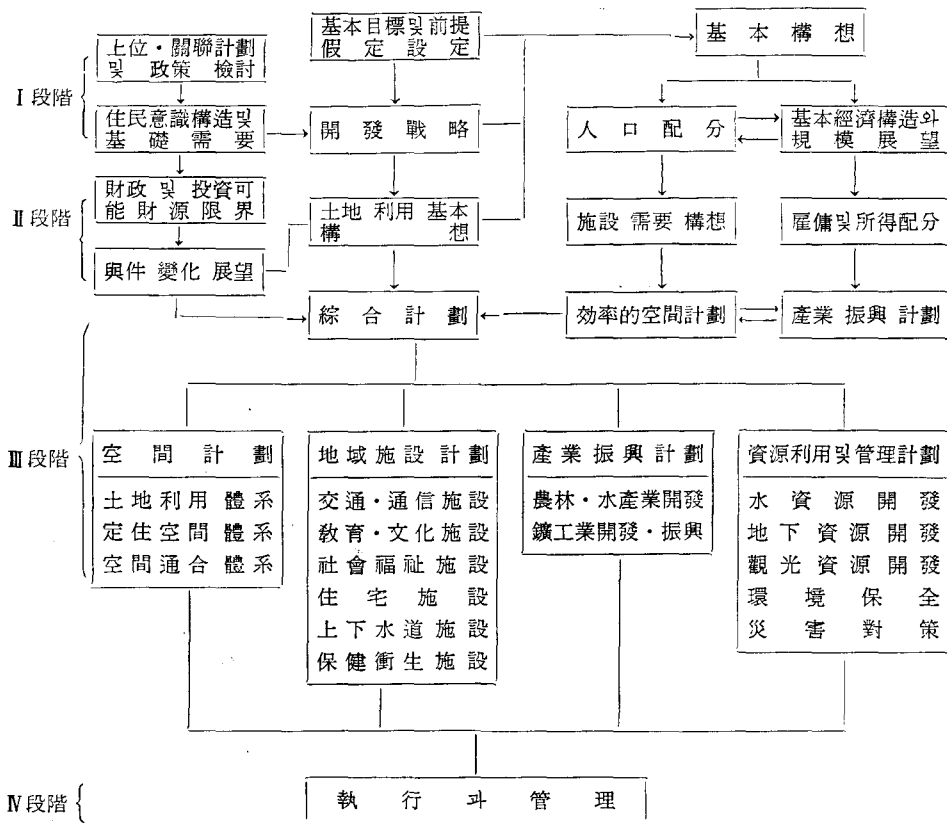
과 所得配分을 고려한 産業振興計劃을 構想하여 効率的인 空間計劃의 基틀을 마련하게 된다.

Ⅲ段階에서 部門別 計劃이 樹立되는데 各道에 따라 달리 區分되지만 大體로 空間計劃, 地域施設計劃, 産業開發·振興計劃, 資源利用과 管理計劃 등으로 區分할 수 있다. 空間計劃에서는 土地利用의 構造와 規模에 따라 用途別이나 地域別로 配分하게 되며 定住生活圖計劃構想에 의한 定住空間體系를 設定하여 各地域間과 各地域的의 空間을 通合할 수 있는 基盤을 造成하게 된다. 이에 따라 交通·通信施設, 教育·文化施設, 社會福祉施設, 住宅施設, 上·下水道施設,

保健醫療衛生施設, 體育施設, 餘暇慰樂施設 등의 地域施設 計劃이 樹立되어 地域內 生活圖別로 配置 配分된다, 그리고 어떠한 道에서라도 基本的으로 國土資源의 開發利用이 積極化되어 土地의 經濟密度를 上向시켜야 하나 食糧自給이라는 國家政策에 의해 農林水産業의 開發成長을 促進시키면서 鑛工業을 振興發展시키는 産業開發·振興計劃을 樹立하게 된다. 끝으로 各道마다 가지고 있는 與件과 潜在力에 의해 開發政策의 內容과 強度를 달리하게 되는 資源의 利用과 管理計劃이 다뤄진다. 이러한 部門計劃은 國土의 開發과 保全의 政策과 關聯이 많다. 즉 水資

〈圖-2〉

江原道道計劃의 樹立過程



源, 地下資源, 觀光資源 등의 開發計劃이 環境保全과 防災의 對策과 더불어 國土全般과 關聯하여 樹立되게 된다.

Ⅳ段階에서는 앞서의 各 部門別 計劃이 樹立되어 實踐되려면 執行의 主體, 時期, 位置, 規模, 財源 등이 具體化되고 그를 管理하는 機構와 制度에 關係 檢討·補完되어야 하는 것이다. 計劃執行을 效率化하기 위하여 各事業에 對한 投資分析을 하게 되며 그에 따른 投資優先順位를 決定하고 各事業의 限界와 規模를 決定하게 된다.

#### 4. 道計劃의 限界와 問題點

첫째 道計劃의 上位計劃에 對한 受容의 限界에 關한 問題이다.

國土綜合開發計劃, 經濟社會發展 5 個年計劃 등의 上位計劃은 大體로 計劃接近方式이 下向의이며 巨視的이다. 그러나 道建設綜合計劃은 그것

보다는 上向的이며 微觀的이다.

우선 國土綜合開發計劃에서의 開發方式은 國土利用上의 不均衡發展과 深刻한 都市問題를 해결하기 위하여 從來의 據點開發政策에서 廣域 및 均衡開發政策으로 轉換함과 同時에 積極的인 環境管理에 力點을 둔다는 國土全般의 利用開發 및 保全에 關한 巨視的인 點이다. 그러나 道計劃은 그러한 政策을 受容하도록 하나 接近方式에서 道內 地域民의 便益과 完結的 基盤造成에 따른 效率性의 強調로 인해 地域의 次元에서 住民의 開發意志를 反映하면서 投資의 限界性에 따라 集中的 開發效率性을 더 重視해야 하는 土地利用과 具體的 事業中心的인 微視的인 일 수 밖에 없다. 그리고 住民의 開發意志를 傳達할 수 있는 計劃基礎調查에 따라 分析하여보면 國土綜合開發計劃보다는 훨씬 住民의 直接的 開發事業이 具體的으로 多數인 道計劃이기 때문에 上向的 接近方式을 擇하지 않을 수 없다. 그러므로 道計劃은 國土綜合開發計劃에서 提示한 基本



方向과도 相馳될 수 있는 경우 그 限界를 어느 선에서 劃定시킬 것인가의 問題를 안고 있다. 그러한 例로써 江原道の 경우 首都圈의 上水源이기 때문에 上水保全을 위한 道 負擔費用(下水處理場의 建設과 維持管理費)이 莫大할 뿐만 아니라 많은 開發에 따른 交通障礙와 生活圈分離 등에 의한 不利益이 發生하므로서 道計劃은 上位計劃의 基本方向을 受容하되 그에 대한 不利益을 除去시키거나 그에 對應하는 方策을 마련하기 위해 그러한 事業計劃에 대한 補償의 事業이 確保되도록 해야 하거나 基本方向을 修正시켜야 하는 수도 있다.

다음은 上位計劃에서 策定된 基本指標의 受容 問題이다. 무엇보다도 問題視되는 것은 上位計劃에서 巨視적으로 地域的 配分된 人口와 地域經濟에 關한 것이다. 道計劃은 地域住民의 開發意志와 各市, 郡의 特性에 따른 開發類型을 갖게 마련이다. 이러한 上向적이고 微視적인 接近方式으로 開發事業을 計劃하고 이를 바탕으로 人口定着의 規模를 策定하고 地域經濟의 構造와 規模를 決定해야 한다. 그러나 上位計劃에서 配分된 人口와 地域經濟를 總量的으로 固着化시킨다는 意味에서 道計劃에 이를 受容토록 強化한다는 것은 道計劃의 모든 事業計劃이 國土綜合開發計劃에서 다뤄지지 않는 한 無理한 일이며 道計劃樹立 意義도 없는 결과가 될 수 있다. 江原道の 경우 1979년부터 5年사이에 年平均 0.4%의 人口減小趨勢를 보였으나 國土綜合開發計劃期間中 1.2%의 人口成長을 計劃한 것은 無理이다. 왜냐하면 江原道內의 國土綜合開發計劃의 事業은 大部分이 地域的 次元에서 開發促進을 위한 것이 보다는 國土的 次元에서 水資源, 觀光資源, 地下資源 등의 開發이 主였으며 그것도 保全을 重視하는 立場을 強調하거나 住民에게 不便과 偶然的 失意와 失益을 發生시키기 때문에 人口誘入보다는 人口押出의 要素로 作用되며 原州市와 東海市 附近에 工團을 建設하는 外에는 人口誘入을 위한 大規模事業도 없는 형편이므로 人口의 減小傾向이 強하다고 볼 수 있다. 地域經濟部門에서 地域總生産의 경우 江原

道가 1981년부터 매년 約 9.0%의 成長을 持續化하여야 國土綜合開發計劃에서의 江原道 目標值(1991年度에 33,910億원)에 到達될 수 있다. 그러나 KDI의 全國經濟成長率推定值<sup>4)</sup>를 고려할 때 江原道에 他道보다 월등한 開發事業을 積極化하지 않는 한 無理한 것이다. 그런데 '道計劃樹立에 따른 大田研鑽會(1982.4.29)'에서 國土綜合開發計劃에서 策定된 指標에 問題가 있다고 한 道는 京畿道, 江原道, 忠北道, 忠南道, 全南道, 慶北道, 慶南道 등이었다. 問題가 있다고 한 道中에 一部는 過多策定이 問題視된다고 하였고 一部는 過少策定이 問題視된다고 하였으므로 相互調整에 依해서 全國總量的으로 國土綜合開發計劃의 指標를 適應시킬 수 있다. 그러므로 上位計劃에서 決定된 指標를 絕對적이고 不變的인 것으로 볼 것이 아니라 指標自體에 計劃的 意志와 地域的 開發事業의 意味를 賦與한다는 뜻에서 指標를 一定한 範域을 지닌 標準적이고 基準的인 것으로 解析하면서 全國的 次元에서의 指標의 總量的 意味를 갖도록 하는 것이 指標受容의 限界性이라 할 수 있다.

둘째, 道計劃에서 取扱되는 領域에 關한 問題이다.

道計劃은 空間적으로는 行政區域을, 時間적으로는 一定期間(1982年~1991年)을, 內容적으로는 道知事が 管掌하는 事業을 中心으로 한다.

道計劃에서의 空間的 範圍는 行政區域에 限하지만 水資源開發, 環境保全, 地下資源開發, 觀光開發, 交通計劃 등의 分野에서는 道內에만 국한되는 一定圈域보다 構成要素, 地理的 立地性, 要素間的 連繫性 등에 의해 包括的인 領域을 그 對象으로 하는 경우도 있다. 行政區域만을 對象으로 한다면 道間에 걸쳐 있는 計劃事業이나 道間的 調整이 必要한 경우 計劃의 원래 취지와는 相反될 수 있다. 예로써 江原道の 경우 寧越에서 丹陽郡과 榮豐郡 및 奉化郡에 이르는 接近道路의 開設, 丹陽과 堤川과를 잇는 寧越觀光開發計劃, 漢江水源保全에 따른 京畿道와 서울 特別市間的 合理的 保全體系와 太白市와 慶北과의 環境保全計劃, 臨院港의 開發과 鬱陵島開發計劃

4) 1962~1981年 : 年平均 7.2% 成長, 1982~1986年 : 平均 7.5% 成長豫想, 1987~1991年 : 年平均 8.0% 成長

〈表-3〉

道計劃 推進上의 問題點\*

區分	道	京 畿	江 原	忠 北	忠 南	全 南	慶 北	慶 南
上位計劃 變動與否		· 留保性 (細部計劃, 施行期間)	· 道計劃을 通 해 上位計劃 의 調整可能 性與否	· 生活圈	· 生活圈	· 指針 指標 등의 變動 可能性 與 否		
指標設定		· 指標의 不 一致	· 指標의 不 一致(過多策定) · 地域 選定의 非現地性)	· 指標의 不 一致	· 上, 下位計 劃間 指標 限界 不明 確	· 指標의 不 一致	· 產出 根據 의 不明確 · 農村 計劃 位置 微弱	· 道間 相衝 部間의 指 標 未備
資料蒐集			· 蒐集上, 基 準年度의 不 一致	· 基準 年度 資料 求得 困難				· 統計의 資 料의 不在 · 蒐集上 隘 路
事業投資規模		· 計劃實行時 投資財源인 地方財政貧 弱 · 中央支援規 模 및 時期 豫測不可能	· 道間 豫算上 不均衡				· 地方 財政 의 展望不 分明	· 地方 財政 能力의 限 界性
計劃關聯部處 의 2元化(建 設, 內務)			· 部處間 意見 不一致	· 部處間 計 劃樹立 指 針의 相異		· 計劃 期間 不一致 · 接近 方法 相異		· 相異한 指 示(重複可 能) · 計劃書의 二重製作
道計劃의 範圍		· 他法今에 따 른 計劃(產 業基地開發 促進法 등) 이 道計劃 에  우선함 으로써 包 括性 缺如 · 事業部處의 多樣性에 (文教, 道)따른 綜 合性의 缺如	· 計劃 實行時 의 拘束力不 確實 · 性格과 限界 不明確 · 道計劃間 調 整	· 道 計劃의 範圍 不確 實 · 道間 問題 點 解決方 案 未洽	· 計劃 內容 이 地域範 圍 超過時 道間 調整 困難	· 部門別 計 劃에서 다 루어야 할 限界의 未 備		· 計劃의 實 行 可能性 不明確
計劃의 成果物			· 量的, 物的 內容과 編輯		· 既存 體制 와 새로운 計劃 間의 連繫性 微 弱		· 圖面檢定 · 道間 分析 技法調整 · 審議 過程 에서의 修 正事項 再 作成與否	· 中央 檢討 後 再作成 與否
其 他			· 部門別 計劃 間의 相衝					· 計劃 樹立 推進 機能 의 微弱

\* 1982年 4月 29日에 '道計劃樹立을 爲한 研鑽會(大田)'에서 提出된 것을 拔萃

間的 調和, 雉岳山 道立公園과 忠北內 公園과의 連繫關係 등에 있어 理解關係가 淸힌 경우가 있다. 行政區域中心의 事業計劃보다는 資源中心의 이고 構成要素의 連繫性을 考慮한 效率的인 事業計劃이 바람직 하나 이를 相互調整하고 共同計劃構想化하는 方案이 檢討될 수 있어야 한다. 이에 따라 各道가 相互理解關係에 따라 計劃을 共同作業調整하는 制度를 道計劃에 包含시켜야 한다. 그러므로 道計劃은 道行政區域의 空間區域의 限定性보다는 道行政區域外의 資源中心의 인 空間區域의 包括性을 갖도록 해야 한다.

道計劃에서의 計劃期間은 短期的인 開發構想과 長期的인 것으로 區分되어 진다. 그러나 計劃事業이 時間的 斷片性에 의해 遂行되기보다는 永續性에 의한 不斷性이 支配된다. 事業의 性格에 따라서는 長期的 接近이 必要할 수 있다. 예로서 江原道의 경우 環境保全是 重視되기 때문에 10年~20年의 接近方式보다는 恒久的인 接近이 必要하며 部門別 計劃面에서 土地利用計劃의 경우 將來變化展望에 따른 土地利用構造와 土地所要 判斷要素를 充足시킬 수 있는 技術的 豫測과 더불어 土地空間의 利用限界性을 長期的으로 制限 接近해야 한다. 구체적으로 보면 國際空港建設計劃, 高速電鐵計劃, 大規模 觀光慰樂團地計劃, 特殊 土地利用計劃 등이 있으며 現在까지 國土利用管理法에 의한 土地利用基本計劃도 完全하게 作成되지 않은 狀況에서 土地利用施行計劃을 檢討調整해야 한다면 將來 恒久的인 土地利用까지도 豫測하여야 하는 時間的 制限性을 넘게 된다. 그러므로 道計劃은 時間的 範圍의 融通性을 지닌채 計劃事業의 性格에 따른 段階的 構想이 必要하다. 따라서 道計劃은 計劃期間外의 完結的 綜合開發計劃의 時間區域을 갖도록 完結段階를 構想하도록 한다.

道計劃이 取扱하는 內容은 道知事 管掌中心의 事業이 主對象이나 民間部門도 包含된다. 또한 國土綜合開發計劃에서의 空間計劃뿐만 아니라 社會發展計劃部門까지도 包含된다. 따라서 道計劃은 民間資本을 誘致하거나 民間開發意志를 鼓吹시키기 위한 事業을 重視하게 된다. 그러나 道計劃의 樹立節次와 現在와 같은 中央集權의 地方行政體制에서는 그러한 事業을 올바르게 담을

수 없는 것이다. 물론 計劃樹立方法上 公聽會나 住民意識調查分析和 같은 計劃事業決定의 收斂過程이 있다고 하지만 計劃이 完成되거나 全國計劃이나 他 計劃과의 連關性 및 計劃의 具體的 事業執行 및 計劃技術의 專門性에 대한 具體的 討議의 困難性 때문에 完結的 綜合開發計劃樹立이 어렵다. 그리고 道마다의 計劃의 意志와 上位計劃의 受容限界를 明確히 하는데 따라 計劃內容이 相異할 수 있고 그의 取扱程度와 強度가 다를 수 있다. 그러므로 道計劃은 內容的 側面에서도 上向的 接近方式으로 '道民의' '道民을 위한' '道民에 의한' 計劃이 되어야 한다.

끝으로 道計劃推進上에 따르는 各道의 問題點을 中心으로 分析할 때 道計劃의 執行力量에 관한 限界를 더듬을 수 있다(〈表-3〉 參照).

道計劃은 上位 및 關聯計劃이 發表되어 있으나 細部計劃의 示達이 없으므로 計劃樹立後 變更이 되어야 할 것이 豫想된다. 예로써 國際空港計劃, 漢江舟運計劃, '88서울올림픽計劃 등이 既發表된 바 있으나 具體的 事業의 位置와 面積을 決定하지 못하므로 인해 道計劃의 地域化의 意味를 喪失한 結果가 된다. 그리고 上位 및 關聯計劃이 目標만 設定하고 具體的인 施行時期를 提示하고 있지 않기 때문에 地域開發事業과 連繫되는 事業의 施行時期가 問題되고 있다.

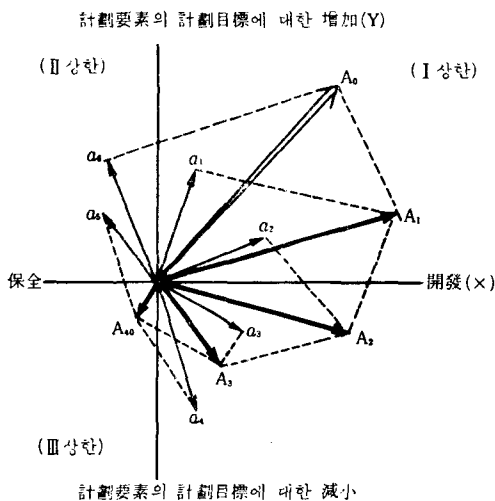
道計劃을 執行하는데 있어서의 拘束力에 限界가 있다. 道內 上位·關聯計劃의 各種事業이 道計劃과 調和되면서 樹立되어 執行되어야 하나 地方自治團體 以外의 機關이 事業主體인 경우 非綜合的이며 非合理的인 事業施行이 될 수 있다. 다시 말해서 文教部, 交通部, 遞信廳, 電力 및 가스會社 등에서의 事業이 綜合的으로 이뤄져야 하는데 施行錯誤나 斷片的 開發事業에 따른 �를 범하게 된다. 그리고 모든 細部實踐計劃이 이뤄져야 하지만 他法令에 의한 計劃이 優先할 경우 綜合計劃으로서 역할을 다하지 못하게 된다. 예로서 產業基地開發促進法에 의한 都市開發計劃(半月), 住宅建設促進法에 의한 都市建設(果川), 農地의 保全 및 利用에 關한 法律에 의한 土地利用의 制限, 山林法에 의한 山林利用의 山地利用의 制限 등의 경우가 그러하다. 그리고 現在의 地方財政은 中央依存의이므로 中央支援

의 規模와 時期를 豫測하기가 어렵기 때문에 實踐性없는 計劃이 될 수 있다.

그리고 道計劃이 全國計劃과 市·郡計劃의 中間의 位置에 있으므로 取扱되는 部門別計劃의 領域과 範圍가 各道마다 相異할 수 있어 道相互間에 調整과 구체적인 계획기준이 必要하다.

### 5. 道 計劃樹立上의 思辨

道計劃은 國土綜合開發計劃의 精神을 具體化하는데 있어 樹立上의 提案을 하면 첫째 道計劃은 國土計劃의 部分이라는 面에서 ‘힘의 合成의 原理’를 導入해야 한다. <圖-3>에서 보는 바와 같이 國土綜合開發計劃의 目標가  $A_0$ 에 있다고 할 때  $A_0$ 點은 各道計劃의 目標值인  $a_i$ 의 總和와 같다. 이 때 各道計劃의 目標值를 나타내는 構成要素中 開發과 保全의 相反的 要素와 計劃要素의 增加와 減小를  $X, Y$ 座標에 表現하면  $A_0$ 에서 開發( $X$ )과 計劃要素의 增加( $Y$ )가 陽數를 나타내지만,  $a_3, a_4, a_5$ 의 경우는  $X, Y$ 의 값이 陰數를 나타낼 수 있다. 이것은 國土綜合開發計劃에서 開發과 計劃要素의 값이 增加值를 나타낸다고 모든 道計劃에 그를 適用할 수 없음을 表現하고 있다. 그러므로 道計劃의 事業計劃은 道 나름대로의 領域에 맡겨야 한다. <圖-3>에서  $A_4$



<圖-3> (IV 상한) :  $A_0$  : 國土綜合開發計劃의 目標  
 $a_i$  : 各道計劃의 目標  
 $A_1, A_2, A_3, A_4$  : 計劃의 合成值  
 $A_{40}$  :  $A_4$ 의 計劃 以前 目標值의 位置

가 있는 第Ⅲ상한의 경우에  $A_4$  自體領域만을 생각한다면  $A_{40}$ 에서  $A_4$ 에 이르기 위해서는  $X, Y$ 의 절대치는 陽의 方向으로 移動해야 하므로  $A_4$ 에 이르는 計劃의 目標值는 領域內에서 開發되었으며 計劃要素의 目標에 대한 增加되었음을 나타낸다. 그러므로 道計劃은 道自體의 領域으로 解析되고 道自體의 基準值에 의해 樹立되어야 하되 量的으로 國土計劃과 調和를 이루도록한다.

둘째, 道計劃은 微視的 接近方法을 擇해야 한다. 道計劃은 國家計劃을 地域의 次元에서 具體化함에 따라 事業의 規模, 位置, 投資의 時期와 財源, 執行方法 등이 表現된다. 그러한 事業計劃을 바탕으로 市·郡計劃이 樹立될 수 있고 그에 따라 道計劃에 修正될 수 있다. 그리고 道計劃은 各市·郡의 特性과 與件에 따라 計劃된 것을 總量的으로 綜合된 計劃이어야 한다. 또한 道計劃이 住民開發意志를 受容할 수 있는 經路가 마련되어 있기 때문에 上向的 接近方法이 可能하다. 道計劃은 計劃事業을 中心으로 출발한 接近方式을 擇하므로써 計劃의 實踐性을 確保하고 民間部門의 投資意欲을 鼓吹시킬 수 있어야 한다. 이에 따라 上位計劃에서 計劃된 巨視的 接近方式과는 달리 微視的 接近方式에 의해 國土計劃의 相互補完의 役割을 갖도록 한다. 그렇게 하므로써 道計劃은 國土計劃上의 全國計劃과 市·郡計劃의 中間의 位置를 維持하면서 國土計劃을 地方的으로 具現시킬 수 있는 것이다.

셋째 道計劃은 上位關聯計劃을 修正補完할 수 있도록 하는 기틀을 提供하는 役割을 擔當해야 한다. 원래 國家的 次元의 計劃은 巨視的이고 總量的이며 目標指向的이므로 道計劃이 지니고 있는 微視的이고 部分的이고 手段指向的인 性格과 相異하다. 따라서 全國計劃에서 適應되는 技法이나 計劃方向이 道計劃에서 硬直되게 適用시켜서는 안 된다. 오히려 上向的 接近方式에서의 道計劃樹立內容이 上位計劃을 修正補完할 수 있는 契機를 마련해 주고 다시 그를 還流的으로 道計劃에 反映시키는 過程이 必要하다. 上位計劃은 全國計劃에서의 提示된 指標와 事業手段에서 一定한 範圍를 갖도록 하는 融通性이 必要하며 計劃樹立 후에도 變化하는 與件에 따라 適應

<36페이지로 계속>