

國土利用의 極大化方案

~ 國土擴張事業을 중심으로 ~

嚴 基 哲

〈國土開發研究院 首席研究員〉

1. 머리 말

먼 옛날 先代를 거쳐 당대에 그리고 다음 세대에게 전수되어야 할 하나뿐인 國土를 보다 효율적으로 利用하고 管理하고자 하는 것은 당연한 문제일 뿐 아니라 未來의 課題이기도 하다.

특히 지난 20여년간 우리가 경험한 높은 경제성장과 도시인구의 집중은 都市, 産業用地 등 급격한 토지수요의 증가를 가져와 그간 계속적인 개간·간척사업의 추진에도 불구하고 많은 농경지의 잠식을 초래하기에 이르렀고 토지공급의 한계성에 따라 파생된 惡性的인 土地投機 등은 오늘날에 있어서 경제문제 못지 않은 社會의 문제가 되고 있다.

또한 立地의 制約性에 따른 既存土地의 立體化, 地下空間의 擴大 등 高密度 利用도 開發費用의 상승과 함께 그 限界性을 露程하기에 이르르고 있는 것이다.

따라서 점점 좁아지는 國土를 어떻게 하면 보다 넓게 이용할 수 있을까 하는 문제와 관련하여 최근 매스컴 등을 통해 여러 형태로 보도된 서남해안의 干拓埋立 및 山地활용 문제는 政府뿐만 아니라 企業 個人에 이르기까지 관심의 대상이 되고 있다.

그러나 干拓埋立을 통한 國土擴張 사업이란 그간 정부차원에서 논란의 대상이 되어 왔던 바와 같이 그렇게 간단히 생각할 수 없는 것이

다.

우선 國土擴張 대상지역이 기술적으로 가능하다고 하여도 여기에는 막대한 자금과 장비가 소요될 뿐 아니라 공사기간이 장기적이어서 자본의 懷妊期間이 길며 우리나라 경제활동의 社會的 機會費用 등을 고려할 때 經濟性이란 측면에서는 效率性이 낮게 평가되는 경우가 많다. 또 다른 측면에서 보면 해안지역에는 水産養殖을 비롯하여 많은 해안활동이 전개되고 있어 土地라는 귀중한 자산을 얻는 일면에 잃어버리는 것도 그만큼 존재한다는 사실이다.

本稿에서는 이와 같은 諸問題와 관련하여 우리나라 國土與件에 수반된 제현상 및 未來의 각종 토지개발 수요에 따른 공급원으로서의 土地 및 干拓資源의 이용한계와 그 방향을 再照明하여 봄과 아울러 본 사업들을 전개함에 있어 앞으로 대처해야 할 과제들에 대하여 몇가지 견해를 밝혀 보려고 한다.

2. 國土의 基本與件과 當面課題

國土擴張은 단순히 우리나라 국토가 외국에 비하여 좁다고 하는 사실만으로 그 當爲性을 찾을 수는 없으므로 우리에게서 國土를 外延的으로 확대하지 않으면 안될 몇가지 중요하고도 긴요한 사실이 존재하고 있다.

이와 같은 이유는 첫째, 우리 國土가 갖고 있는 構造的인 脆弱性을 들 수 있는데 우리 국토

는 地形傾斜 10도 이상이 64%, 高度 100m 이상이 81%, 山地가 66%가 되는 山岳地帶로 형성되어 있어 平地가 전 국토의 26.4%에 해당하는 26,103 *km*²에 불과하다는 점이다.

따라서 *km*² 당 平地 人口密度를 보면 日本 1,060人, 서독이 349人, 네덜란드 413人인데 비하여 우리나라는 1,481人으로서 세계 제1의 인구밀도를 갖고 있다. 더우기 이 중 농경지를 제외한 都市 工業用地 등의 可用土地는 국토의 약 3.8%인 3,801 *km*²에 지나지 않음으로써 超 高密의 生活을 영위할 수밖에 없는 데다가 국토의 3분의 2를 점하고 있는 山地의 경우에 있어서도 山地의 63%가 地形傾斜 31도 이상으로 開墾을 통한 平地地化가 곤란하며 대부분의 산지가 황폐하기 쉬운 花崗片麻岩과 酸性土壤岩으로 형성되어 있어 肥沃도가 낮고 이중에서도 도시 및 산업용지화 또는 기계화 영농을 할 수 있는 傾斜 15도 이하의 山地는 약 1,556 *km*²에 불과하여 山地의 平地地化에도 그 한계가 있는데 문제가 있다.

둘째, 지난 10년간(72~81)만 하더라도 우리나라의 인구는 매년 大田市 人口와 같은 67만명씩이 증가되어 왔고 도시로 향한 인구수가 연평균 98만명에 이르렀는가 하면 經濟成長에 수반된 工業生産規模 역시 4배로 확대됨으로써 결과적으로 동기간중 墾地가 연평균 15 *km*², 工業用地가 24 *km*², 公共用地가 42 *km*²씩 증가한 반면에 農耕地는 도시 산업용지로서의 轉換과 埋建設에 따른 水沒현상 등과 관련되어 그간 開墾 干拓事業의 지속적인 추진에도 불구하고 연평균 83 *km*²씩이 감소되었다.

土地轉用과 需要實績 (72~81년)

<表-1> (單位: *km*²)

수요 공급	농경지	대지	공업 용지	공공 용지	수면· 기타	수요계
농경지	-	113.3	212.1	349.1	588.9	1,273.4
임야지	274.4	30.6	27.1	65.5	39.4	437.0
간척매립	169.0	3.1	1.8	3.5	60.7	238.1
공급계	443.4	147.0	241.0	418.1	699.0	1,948.5

資料: 국토개발연구원, 제1차 국토종합개발계획 평가보고서, 1982.

이에 수반된 식량자급률도 동기간중 25%가 낮아진 53% 수준으로 하락됨으로써 해외양곡 수입도 70년 당시에는 2백11만5천톤 정도이었으나 현재에는 약 2.6배가 증가된 5백52만톤에 달하고 있다는 사실이다.

세째, 이와 같은 國土利用의 總量的 需給 不均衡에서 오는 문제 이외도 土地利用과 관련된 制度的 장치에 의해서 制限되는 경우 역시 국토가 갖는 제약성 못지 않게 심각한 問題가 되고 있다.

예컨대 首都圈의 경우 총면적 11,676 *km*²중 軍事施設 保護區域, 上水道 保護區域, 絶對農地, 公園·觀光地, 開發制限區域, 國土利用計劃 등에 의하여 開發이 制限되고 있는 面積은 全體의 93%에 달하는 10,867 *km*²에 이르고 있다는 점이다.

따라서 앞으로 우리가 추구해야 할 국토이용의 기본방향은 먼저 內陸部 土地의 限界性을 극복하기 위한 내륙공간의 입체화 등 공간질서의 개조도 필요하지만 가능한 범위내에서 제도적 개선을 통하여 생산과 생활활동의 영역을 확대하는 것이며 이와 병행하여 미개발 토지 및 해안의 적정이용을 통한 국토의 外延의 확대에 보다 큰 관심을 갖지 않으면 안될 것이다.

3. 國土資源의 潜在力 評價

급증하는 土地需要와 국토의 구조적 제약성에 대처함과 동시에 量質의 土地供給을 위해서는 서언에서 언급한 바와 같이 기존토지의 高度立體化와 代替生産技術의 開發 등으로 토지의 효율성을 제고하는 방향이 모색되어야 할 것이나 궁극적으로는 국토의 3분의 2를 차지하는 山地의 積極的 活用을 위한 開墾과 海岸干拓, 埋立을 통한 國土의 外延的 擴大 등 유희자원의 적절한 개발과 투자에 의한 可用土地를 확충하여 나가는 방법밖에 없다.

이러한 관점에서 먼저 우리나라의 산지에 대하여 그동안 여러 기관에 의해서 조사된 산지개발 가능면적을 보면 傾斜度, 土深, 立木度 등을 감안할 때 機械化 營農이 가능한 山地는 그간 조사된 산림지의 약 2.8%에 해당하는 1,556

km에 불과하여 傾斜 20° 이하의 墾地化 가능지역도 農地可能面積을 포함하여 약 6,283 km 정도로서 대부분의 산지가 牧草地 또는 林地로 이용되어야 할 것으로 분석평가되고 있는 실정으로서 국토이용구조상 절대면적을 차지하는 산지 또한 개발의 한계성을 나타내고 있다.

그리고 國土擴張과 관련된 干拓地 개발의 기초조건을 보면 우리나라는 三面이 바다로 圍繞되어 있고 屈曲이 심한 리아스(Rias)식 해안으로 形成되어 있어 지형적으로 볼 때 防潮堤 締切 등이 비교적 용이하나 大潮干滿의 差가 8m(牙山) 이상이나 되어 干潟地 露出面이 많은 것이 특징이다.

그러나 공사의 성패가 좌우되는 最終 물막이 공사의 流速을 보면 韓江이 0.18m/sec, 日本이 4.1m/sec 인데 비하여 우리나라는 6.8m/sec 이나 되고 있어 築造材料의 個當 소요량이 韓江이 0.18톤, 日本이 0.3톤인데 비하여 6.5톤 정도를 필요로 하고 있다.

한편 海岸의 干拓, 埋立 후보지를 보면 우리나라 海岸線의 條件, 海象, 氣象 및 地質구조 등을 고려할 때 1984년 현재 기개발지 이외에도 해면 이용가능지는 총 182개 지구 10,227 km에 이르고 있으며 이중 水産養殖地, 自然景觀 등의 保全을 위한 27개 지구 6,570 km를 제외하면 대체로 전체대상 면적의 약 57%에 해당하는 155개 지구 5,858 km 정도가 農耕地, 工

業地, 墾地 등으로 활용가능한 것으로서 평가되고 있다.

이는 현재 국토면적의 약 6%, 농경지 총면적의 26%, 都市 및 工業用地 등 墾地 총면적의 67%에 해당하는 광활하고도 거대한 면적이 되고 있다.

그러나 해안간척과 매립은 공사기간이 장기적이고 개발비용면에서도 산지개발 비용의 약 3배 정도가 높아 經濟性이란 측면에서는 문제가 있다.

국토개발연구원에서 평가한 순수 농업용 간척 사업예정지구 중 內部收益率(IRR)이 8% 이상인 지구는 扶敵, 得糧, 薪務, 馬山, 高興, 所近, 法聖, 金海 등 10개 지구에 불과하며 이러한 지구들도 경제성 평가에서 현재 적용하고 있는 내부수익률 13%를 기준으로 할 때 그 효율성이 낮은 것으로 평가되고 있다.

農業용으로 開發時 經濟性 評價

<表-3> (單位: I.R.R.%)

優先順位	地區名	內部收益率 (I.R.R.)	優先順位	地區名	內部收益率 (I.R.R.)
1	扶敵	11.3	23	浦項	4.1
2	得糧	10.2	24	黃海	4.0
3	薪務	8.7	25	松旨	4.0
4	馬山	8.6	26	長山	3.9
5	高興	8.3	27	古南	3.9
6	所近	8.2	28	安眠	3.7
7	法聖	8.0	29	八箕	3.3
8	咸平	7.3	30	乙旺	2.9
9	海南	7.1	31	荷台	2.9
10	金堤	6.9	32	大川	2.9
11	昌善	6.9	33	加德	2.8
12	藍浦	6.9	34	薪智	2.7
13	固城	6.6	35	無衣	2.5
14	扶安	6.2	36	藥山	2.1
15	所遠	6.0	37	葛花	2.0
16	古今	5.8	38	光三	0.0
17	郡內	5.5	39	上亭	0.0
18	飛都	5.4	40	居金	0.0
19	石門	5.1	41	下一	0.0
20	寶田	4.7	42	三山	0.0
21	安興	4.3	43	慈岩	0.0
22	老力	4.1			

資料: 한국토지개발공사, 해안매립장기기본계획(안) 1985.

傾斜級別 山林面積

<表-2> (單位: km²)

傾斜級別	山林面積	%	土地利用
計	56,307	100.0	
15° 以下	1,556	2.8	耕地, 機械化農業의 限界
16°~20°	4,727	8.4	桑田, 果樹園
21°~25°	6,216	11.0	牧草地, 林地
26°~30°	8,628	15.3	牧草地, 林地
31° 以上	35,180	62.5	林地

註: 1976年末 現在 全國 山林面積 66,135 km²中 漢水 以北 및 小島嶼 9,828 km²가 除外된 것 임.

資料: 1) 山林資源調查研究所, 「山地利用區分調查報告書」, 1979.

2) 建設部, 「土地分類調查(1)」, 1973.

〈表-4〉

用途別海面利用可能地現況

(單位: ha)

區	分	計		100 ha 以下		100 ha ~ 500 ha		500 ha ~ 1,000 ha		1,000 ha ~ 2,000 ha		2,000 ha 以上	
		地區	面積	地區	面積	地區	面積	地區	面積	地區	面積	地區	面積
	計	155	585,848.2	50	980.0	39	9,927.8	13	6,184.6	16	14,813.8	37	553,942.0
干拓・埋立	農業用地	61	571,317.0	-	-	15	4,587.0	6	4,225.0	7	10,573.0	33	551,932
	產業用地	67	17,978.5	42	740.7	13	3,256.6	6	4,282.9	5	7,046.3	1	2,652.0
	都市用地	18	13,056.4	7	199.0	3	557.6	1	921.8	4	5,077.0	3	6,301.0
	發電用地 (原子力, 火力)	9	1,566.9	1	40.3	8	1,526.6	-	-	-	-	-	-
	計	27	656,966.0	1	72.0	1	363.0	-	-	-	-	25	656,531.0
保全地	發電 (湖	6	96,749.0	-	-	-	-	-	-	-	-	6	96,749.0
	水産全	15	371,375.0	-	-	-	-	-	-	-	-	15	371,375.0
	自保	6	234,602.0	1	72.0	1	363.0	-	-	-	-	4	231,167.0
總	計	182	1,022,702.1	51	1,052.0	40	10,290.8	13	6,184.6	16	14,813.8	62	990,360.9

註: 1) 干拓・埋立地 중 18,070.6 ha가 상호重複됨.

2) 保全地 중 45,760.0 ha가 상호重複됨.

3) 干拓・埋立地와 保全地 220,112.0 ha가重複됨.

資料: 한국토지개발공사, 해안매립장기기본계획(안), 1985.

그러나 始華地區 및 金海地區 개발예정지구와 같이 지역적 開發需要에 따라 農業用地, 都市,

開發類型別 經濟性 評價

<表-5> (單位: ha)

地區名	開發類型				經濟性(IRR)	
	農業用地	都市用地	産業用地	淡水湖	農業目的	多目的
始華	7,730	2,670	1,360	6,100	5%	15%
金海	-	1,497	1,910	-	8.7%	13.9%

註: 1) 시화지구의 경우 농업용간척개발비용
 평당 4,976원

2) 시화지구의 경우 다목적개발비용
 평당 19,335원

資料: 한국토지개발공사, 전 개서, 1985.

産業用地 등 多目的으로 활용하는 경우 <表-5>, <表-6>에서 보는 바와 같이 開發의 效果를 상당한 수준까지 제고할 수 있으며 지역적 土地需給과 物理的 與件의 차이는 있으나 도시적 용지의 경우 대체로 평당 9만원 수준이면 개발이 가능한 것으로 분석되고 있다.

4. 土地需給의 長期戰略

人口의 增加, 經濟成長率의 지속, 都市産業化의 지속적인 진전 그리고 소득수준의 향상과 國民生活 욕구의 증대에 따른 人間 定住空間과 生産空間은 앞으로 量的인 膨脹뿐만 아니라 質的인 變化를 가져오게 되고 이에 수반된 국토이용

개발유형별 표본지구 개발비용

<表-6> (單位: 천원/坪)

I. 多目的 用途地區	始華	長項	順天	金海		
①全體開發面積基準土地	20	63	12	59		
②分讓可能面積基準 (住居, 商業, 工業) (* 農業開發費用 除外)	117	97	130	88		
	86	-	115	-		
II. 都市 및 産業用途地區	箕箕島	龍塘	突山工	北新	新長林	
①全體開發面積基準	85	95	56	77	120	
②分讓可能面積基準	137	127	87	109	167	
III. 農業用途 地區	所近	金堤	扶敵	馬山	海南	得糧
①干拓開發面積基準	4.5	5.2	4.7	5.6	5.7	4.8
②開畝面積基準 (淡水湖, 農路 및 背後地開發面積 除外)	12.0	11.5	11.6	10.7	12.9	8.9

與件變化와 土地 需要

<表-7>

要因	定住空間			生産空間	
	垡地	公共	餘暇	農耕地	工業
國民經濟成長	○	○	○	○	○
營農機械化를 통한 生産性 增大	-	○	-	△	-
産業構造變化에 따른 用地需要패턴變化	-	△	-	□	□
食生活構造의 高級化 多樣化	-	-	-	□	-
自動車普及擴大 및 自由時間增大	○	○	○	-	-
核家族化 및 人口高齡化	○	○	-	○	○
生活環境改善의 欲求增大	-	○	○	-	-

註: 增加 ○, 減少 △, 增加 또는 減少 □

은 구조적 변화가 불가피하게 될 것이다.

우선 人口增加에 수반된 都市的 용지수요를 보면 향후 15년이 되는 2001년 전국 인구가 약 5천만에 이르게 되며 이중 都市에 모여 사는 人口數가 80%에 해당하는 4천만에 달하게 될 것으로 전망되고 있어 都市的 用地需要는 1人當 用地需要의 增加와 함께 2001년까지 약 2,106 *km*²의 新規用地가 필요할 것으로 보고 있다.

그러나 1980년도를 기준할 때 전국 市·邑·面의 都市計劃上 自然綠地를 약 30%까지

人口增加와 都市的 土地需要 展望

<表-8>

區 分	1983	1991	2001	기간중 증가
全國人口(천인)	39,669	44,680	49,780	10,111
都市人口(%)	29,737	34,354	40,620	10,883
都市的用地(<i>km</i> ²)	3,561	4,440	5,667	2,106
住居用地(%)	1,780	2,237	2,902	1,122
公共用地(%)	1,781	2,203	2,765	984

註: 1) 都市計劃上 住居商業地域 1,508 *km*², 自然綠地 9,775 *km*², 1980.

2) 現在의 都市計劃上 供給可能土地는 880 *km*² 程度임.

資料: 국토개발연구원, 2000년을 향한 국가발전장기구상(국토부문), 1983.

개발한다고 하여도 기개발 면적 3,561 *km*²를 제외하면 향후 이용가능한 土地는 약 880 *km*²에 불과하다.

둘째, 산업용지의 경우를 보면 우리나라의 공업은 先進生産 및 기술의 도입과 자주적 기술개발로 年平均 약 7% 내외의 안정적 성장기반을 지속하여 2001년의 工業生産規模는 현재의 약 3.3배가 확대된 44,243 십억원에 이르러 국민총생산의 약 32%를 점하는 先進工業國家型的 구조를 영위할 것으로 전망되고 있다.

그러나 현재의 공업용지로서 都市計劃法, 國土利用管理法 및 각종 공업입지 관련법에서 지정된 개발가능지중 잔여지는 불과 85 *km*² 정도로서 2001년까지 적어도 256 *km*²는 추가 공급되어야 할 것으로 판단되고 있다.

셋째, 이와 같은 都市化, 産業化에 수반된 土地需要의 증가는 결과적으로 山地 또는 農耕地의 轉用이 불가피, 10여년간의 농경지 감소추이가 계속된다고 가정할 경우 2001년까지 약 2,088 *km*²가 감소될 것으로 예측되고 있다.

한편 食糧自給을 전제로 할 경우 앞으로 소득수준의 향상과 食品消費構造의 變化로 米穀消費가 약간 낮아질 전망이나, 식량자급을 100%로 제고하고 肉類消費 등의 증가에 따른 飼料作物의 수요 등을 고려할 때 農耕地 수요는 앞으로 도시산업화에 따라 감소가 예상되는 면

國家經濟와 工業用地 需要展望('80年 不變價格)

<表-9>

(單位: 10억원, *km*²)

區 分	1983	1991	2001	期 間 中 ('83~'01)	
				增 加 量	增 加 率
國 民 總 生 産	45,634	73,677	140,653	94,927	6.25
製 造 業 附 加 價 值	13,227	22,052	44,243	31,016	6.71
工 業 用 地	356	467	697	341	3.73
內 陸 工 業	215	253	366	151	2.96
自 由 立 地	167	168	160	△ 7	△ 0.21
計 劃 立 地	48	85	206	158	8.09
臨 海 工 業	141	214	331	190	4.27
自 由 立 地	50	57	38	△ 12	△ 1.37
計 劃 立 地	91	157	293	202	5.85

資料: 國土開發研究院, 上揭書, 1983. 12.

農耕地需要展望

<表-10>

(單位: km²)

區分		1983	1991	2001	增減 (’83~’01)
殘存農地		21,670	20,730	19,582	△ 2,088
需 要	代案 I (食用作物自給)	21,670	22,050	23,318	1,648
	代案 II (總穀物自給)	21,670	42,529	47,005	25,335
	代案 III (現自給率維持)	21,670	21,558	21,263	△ 407
	代案 IV (現農地面積維持)	21,670	21,670	21,670	-
供 給	代案 I (食用作物自給)	-	1,320	3,736	3,736
	代案 II (總穀物自給)	-	21,799	27,423	27,423
	代案 III (現自給率維持)	-	828	1,681	1,681
	代案 IV (現農地面積維持)	-	940	2,088	2,088

資料: 국토개발연구원, 전계서, 1983.

적을 포함하여 약 27,423 km²로 현재의 총농경지면적 만큼을 추가 공급하여야 하며 최소한 현재의 농경지 수준 정도만 유지할 경우에도 위에서 언급한 2,088 km²는 여하한 경우에도 확보되어야 할 것으로 보고 있다.

결과적으로 2001년까지의 都市 및 産業化에 수반된 垆地需要 2,447 km²와 農耕地 減少面積 2,088 km²를 확보하기 위한 전제로서 입지적 개발가능성과 개발비용 및 경제성 등을 고려하여 山地 중 機械化 營農可能地 및 垆地化 可能地 6,283 km² 중 약 85% 수준인 5,387 km²와 해안간척매립지중 경제성이 비교적 높은 多目的 및 農業用 干拓地로서 始華, 雨汀, 扶敵, 馬山, 所近, 法聖, 咸平, 薪務, 海南, 金堤지구 등과 海岸都市 주변 약 40여개의 중소규모 매립지 등이 開發對象地區로 검토되고 있다.

5. 今後的 課題와 대책

海岸干拓地の 개발문제는 우선 기존의 生産活動과 개발목적 및 經濟社會的 側面에서 보는 관점의 차이에 따라 그 평가가 상이할 것이다. 우선 干拓地 開發에 따른 현존의 문제를 보면 첫째, 干拓資源 활용을 위한 기초자료의 부족을 들 수 있는데 우리나라에서는 그간 약 9차에 걸친 간척지 조사가 진행되어 왔으나 대부분이 주관부처의 開發目的에 따라 부분적 또는 총괄

토지수급의 장기전망 (1982~2001년)

<表-11>

(단위: km²)

공급	수요	농업용지	토지	산업용지	도시용지	수면·기타	계
계	2,088	2,480	341	2,106	2,760	9,775	
농업용지	-	-	109	1,058	921	2,088	
산림지	1,130	2,480	109	973	695	5,387	
간척·매립	958	-	123	75	1,144	2,300	

資料: 국토개발연구원, 전계서, 1983.

적 개발규모의 파악과 土木技術的 측면에서의 개발가능성만이 검토되어 왔을 뿐이다.

따라서 토지개발 용도 또는 개발 이후에 야기될 해안생태계의 변화에 대한 아무런 대책도 수립할 수 없었다는 취약점을 안고 있다.

둘째, 干拓地の 開發行政 및 制度上의 문제를 보면 干拓事業에 대한 주관부처의 잦은 변경과 개발용도별 주체가 상이하여 綜合的인 개발과 사후관리가 곤란하고 해안개발에 수반된 綜合計劃의 부재로 多重的인 法的規制 및 이해의 상충으로 계획과 집행과정에 많은 마찰을 초래하게 되었다는 것도 사실이다.

셋째, 社會經濟的인 面에서 제기되고 있는 현상으로는 우리 국민이 갖고 있는 意識構造上의 문제를 들 수 있는데 「물」을 관리하고 이용하는 기술이 일찌기 발달되지 못한 우리나라에서는 해수면보다 낮은 지역에서의 거주를 기피하는

현상이 많았으며 또한 자본투자에 대한 단기효과를 기대하고 있는 심리적 기대감에 비하여 干拓事業은 자본의 懷妊期間이 길고 대체용지로서 山地의 開發費用보다 약 3배가 높은 등 投資費가 과대하게 소요됨으로써 干拓事業 자체를 회의적으로 받아들이고 있다는 점이다.

그러나 앞으로 干拓技術이 혁신되고 社會的 機會費用이 선진국형으로 낮아질 경우 干拓地 開發에 대한 이와 같은 가치관은 점차 변화될 것으로 본다.

네째, 開發規模와 방식에 있어서 네덜란드와 같은 외국의 경우 다목적형 大單位綜合開發方式로 추진되고 있는데 비하여 우리나라는 中小規模型의 單位事業 위주로 開發政策을 추구함으로써 지역개발의 종합성과 연계성이 유지되지 못하고 있으며 綜合開發로 파생되는 投資의 간접적 효율성 등을 제고하지 못하고 있다는 점이다.

이 외에도 機械化 營農에 따른 農地 상한선의 문제와 아울러 民間事業에 대한 政府의 行政, 財政的 지원이 미진함으로써 민간기업들에 의한 干拓地 開發이 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 그러나 보다 더 큰 문제는 간척지 개발을 國土綜合開發의 측면보다는 經濟的인 관점에서 해석코자 하거나 입지환경의 변화에 대처하기에 앞서 간척지 개발만을 추구코자 하는 것



등이 주된 문제가 되고 있다.

따라서 앞으로 國土擴張事業을 추진함에 있어서는 최소한 다음과 같은 문제 등이 선행적으로 해결되어야 할 것으로 본다.

첫째, 國土擴張으로서의 간척지 개발은 國家百年大計를 위한 民族資源이란 점을 고려하여 총화적 개발목표하에 보다 장기적이고 종합적인 안목으로 활용방안이 제시되어야 하며 경제적인 측면이나 需要의 충족보다는 國土利用을 최적화하는 관점에서 개발방향이 모색되어야 할 것이라는 점이다.

둘째, 개발은 보전을 전제로 하여 이루어져야 한다는 원칙 아래 기존 생태계의 保全뿐 아니라 既存의 생활활동과 開發秩序가 파괴되어서는 안된다는 점이다.

셋째, 海岸干拓地 개발에 있어서 현행의 제도로서는 법과 기구 및 제도가 산발적이거나 중복되어 있는 실정이므로 海岸의 保全과 개발에 관한 법령의 종합화와 아울러 開發體制를 일원화하여야 하며

네째, 海岸의 長期綜合開發計劃을 수립, 개발주체간의 이해와 상충을 사전에 방지하고 개발의 시기와 단계 등을 고려한 법정계획화를 도모하여 개발과 保全秩序를 확립하도록 해야 할 것이다.

다섯째, 技術 및 裝備의 혁신과 아울러 종래에 추구하여 왔던 소규모 개발 및 주체별 단일목적 위주의 개발형태를 지양하고 地區別 綜合開發 방식을 도입함으로써 開發用地를 다목적으로 이용토록 함과 동시에 지역별 開發需要를 동시적으로 충족토록 하며

여섯째, 선정된 단위지역의 개발은 정부와 민간부문에서 공동 참여할 수 있도록 하거나 비채산 부문에 대해서는 政府의 支援 등이 制度的으로 보장될 수 있도록 하여야 할 것이다.

그리고 事業의 活性化를 위해서는 干拓埋立事業의 경우에 있어서도 中小企業資金의 지원과 같이 세계금융 등의 지원대책방안이 모색되어야 할 것이며 특히 현금에 있어서의 해외건설 경기의 퇴조와 관련 海外遊休裝備의 無關稅導入 등의 特別對策 등이 國土擴張을 위하여 制度的으로 마련되어야 할 것으로 본다. ♣