creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

이학석사 학위논문

한국의 국토 계획과 지역 과학 이론

제1차 국토종합개발계획 수립의 실행, 1963-1972

2015년 8월

서울대학교 대학원

과학사 및 과학철학 전공

이 주 영

한국의 국토 계획과 지역 과학 이론

제1차 국토종합개발계획 수립의 실행, 1963-1972

지도교수 최 형 섭

이 논문을 이학석사 학위논문으로 제출함

2015년 4월

서울대학교 대학원

과학사 및 과학철학 전공

이 주 영

이주영의 석사 학위논문을 인준함

2015년 7월

위 원 장 _____ 임 종 태 _____ (인)

부위원장 _____ 최 형 섭 _____ (인)

위 원 _____ 김 동 완 _____ (인)

국문초록

제1차 국토종합개발계획은 도시와 농촌, 농업과 공업 간 균형적인 발전을 위해 전국의 산업을 효율적으로 배치하고자 1971년 공고되었다. 현대 한국의 국토 공간 구조가 제1차 국토종합개발계획에 의해 형성되었음은 널리 알려져 있다. 그러나 수도권과 동남권을 중점 개발하여 야기된 국토의 불균형과 지역 간 격차는 지금까지도 큰 문제가 되고 있다. 이 연구는 "지역 과학(regional science)" 이론의 도입과 변용에 주목하여 제1차 국토종합개발계획이 수립되는 실행 과정들을 구체적으로 추적함으로써 1960-70년대 한국 국토 계획의 특징들이 어떻게 형성되었는지를 살펴보고 이 과정에서 발전국가론의 관료적 합리성을 비판적으로 검토하고자 한다.

한국은 1960년대 초까지 지리적 공간을 재편하기 위한 국토 계획을 수립하지 못했다. 국토 계획 수립을 위한 자료와 인력이 부족했을 뿐만 아니라 정부는 국토 계획을 장기적인 토목 공사 계획과 비슷한 의미로 이해했다. 그러나 제1차 경제개발5개년계획과 함께 전국에서 동시다발적으로 각종 건설 공사가 진행되며 정부는 산업 시설들 사이의 "질서"가 필요함을 인식했고 1962년, 건설부에 종합적인 국토 계획 수립을 지시했다.

한국에 국토 계획 관련 전문가가 거의 없었던 상황에서 건설부는 우선 해외의 공간 계획 이론들을 습득하고자 했다. 건설부는 당시 미국과 일본에서 유행하고 있었던 최신 입지 경제학 이론인 지역 과학 이론을 받아들였고 그 결과를 『국토계획논총집』을 통해 회람했다. 특히 건설부는 지역 과학 이론 중 계량적 방법론의 정수인 지역연관분석법에 관심을 두었다. 1968년부터 건설부는 이론 습득에서 벗어나 실무적 준비를 시작하며 지역연관분석법을 한국에 적용하기 위해 노력했다. 그러나 지역연관분석법을 적용하기 위해서는 방대한 양의 자료들이 필요했고 건설부는 본격적인 수립의 단계에서 각종 문제에 맞닥뜨렸다.

건설부는 지역연관분석법을 있는 그대로 적용할 수 없게 된 상황에서

독특한 계산 방식을 고안해 냈다. 이는 지역연관분석을 통해 지역별 계획의 목표를 도출하는 방법과는 확연히 다르면서도 원론적으로는 지역과학 이론의 핵심인 시스템적 사고를 좇아가는 특징을 가졌다. 이러한 변용의 과정을 거쳐 작성된 국토종합개발계획의 1차 시안에는 수도권과 부산권, 대구권의 공업화를 강화하는 내용이 포함되었다. 국토종합개발계획의 1차 시안이 행정적·정치적 조정을 추가로 거치는 과정에서는 엄밀하지 않거나 정치적으로 불리할 수 있는 수치와 표현들이 가려졌고 그 결과 정합적으로 보이는 최종 계획안이 완성되었다.

제1차 국토종합개발계획의 최종안은 지역 사이의 균형적 발전을 위해 수립된 것처럼 보였다. 그러나 제1차 국토종합개발계획의 궁극적 목표는 지역별 산업의 균등한 배분에 있지 않았다. 제1차 국토종합개발계획은 전국을 여덟 권역으로 구분하고 각각 권역에 임무를 배분하여 대한민국이라는 하나의 경제 체제를 운영하기 위해 수립되었다. 정부는 이 계획이 지역 과학 이론이라는 “합리성”에 근거하고 있기에 타당하다는 점을 강조했지만 국제연합개발계획이 제시한 한국의 국토 계획은 건설부의 국토 계획이 유일한 길이 아니었음을 보여준다.

이상을 통해 이 연구는 성공적인 발전국가의 요소로 여겨져 온 관료적 합리성이 주어진 것이 아니라 관료들이 지식을 습득하고 전유하는 과정을 거치며 구성된 산물임을 보인다. 국가 계획에 정당성을 제공하는 관료적 합리성은 그 자체로 가변적이며 행정적·정치적 맥락과 상호작용하는 분석의 대상으로 여겨질 필요가 있다. 관료적 합리성에 대한 비판적 검토와 더불어 이 논문은 지식의 이전과 지역적 맥락에서의 변용이라는 주제의 과학기술사 연구와 제1차 국토종합개발계획에 대한 역사적 이해에 기여할 수 있다.

주요어 : 국토종합개발계획, 지역 과학, 지역 균형 발전, 건설부, 계획 이론, 관료적 합리성

학 번 : 2013-20204

목 차

1. 서론 ····· 1

2. 국토종합개발계획 수립의 배경, 1945-1963 ····· 11
2.1 국토 계획 이전 한국의 공간 계획 ····· 11
2.2 국토 계획 수립을 위한 준비 ····· 17

3. 국토종합개발계획 수립을 위한 지역 과학 이론의 습득, 1963-1968 ····· 25
3.1 『국토계획논총집』과 지역 과학 이론의 도입 ····· 25
3.2 실무적 성격의 『국토계획자료』 ····· 36
3.3 본격적인 계산을 위한 건설부의 준비 ····· 47

4. 국토종합개발계획의 작성과 이론의 변용, 1968-1971 53
4.1 1차 시안의 작성 과정에서 발생한 문제들과 그 해결 ····· 53
4.2 1차 시안에 대한 주요 문제 제기와 그 해결 ····· 61

5. 완성된 제1차 국토종합개발계획, 1971-1972 ····· 71
5.1 제1차 국토종합개발계획과 지역 과학 이론 ····· 71
5.2 건설부가 택할 수 있었던 또 다른 길: 국제연합개발계획 (UNDP)의 국토 계획 ····· 75

6. 결론 ····· 80

참고문헌 ····· 84
Abstract ····· 95

표 목 차

[표 1] 국토건설종합계획자문위원 명단 ····· 19
[표 2] 초대 국토건설종합계획심의위원 ····· 19
[표 3]『국토계획논총집』목차 ····· 26
[표 4] 1차 시안의 권역별 주 기능 ····· 58
[표 5]『지역연관분석』에서 분석한 지역별 산업별 산출액 구성비 (%) ····· 58
[표 6] 국토종합개발계획의 권역별 기능 ····· 72

그 림 목 차

[그림 1] 대국토건설계획도 ····· 37
[그림 2] 제1차 국토종합개발계획 1차 시안의 권역별 공업입지 비율 ····· 67
[그림 3] 1차 시안의 권역별 공업입지 수치를 토대로 작성한 그래프 ····· 67
[그림 4] 제1차 국토종합개발계획의 공업입지도 ····· 69
[그림 5] 기준 개발 계획 ····· 76
[그림 6] 제안 개발 계획 ····· 76

1. 서론

한국의 1960-70년대는 권위주의 정부의 집권 하에서 국가 주도의 사회 변화가 일어났던 시기이다. 정부는 각종 국가 계획들을 수립하여 이른바 "근대적으로" 사회를 바꾸고자 했다. 국가 계획은 달성해야 할 목표를 제시하고, 목표를 달성하기 위한 기준을 설정한다는 점에서 일반적인 정책과는 차이가 있다.[1] 이 시기 정부의 주도로 이루어진 변화들은 고도성장이나 산업화와 같은 경제적인 측면을 넘어, 주거와 식생활, 문화에 이르기까지 사회 전반에 걸쳐 폭넓게 일어났다. 각종 분야에서 변화가 시도되었던 만큼 이를 추진하고자 했던 국가 계획의 종류들 또한 다양했다. 경제개발5개년계획, 국토종합개발계획, 과학기술진흥계획, 식량수급계획 등 짧게는 수 개월을 목표 기간으로 하는 단기적인 계획에서부터 5년, 10년 단위의 장기적인 계획에 이르기까지 정부는 "계획"을 통해 국가적 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 정책들을 수립하여 변화를 이끌어 내고자 했다.

1972-1981년에 시행되었던 제1차 국토종합개발계획은 현대 한국의 공간적 구조를 형성하는 데에 가장 큰 영향을 미친 계획 중 하나이다. 국토종합개발계획은 1971년 제1차 계획이 발표된 이래 현재 제4차 계획에까지 이르고 있다. 국토종합개발계획은 대규모 국책사업으로서 국토 전체의 미래상을 제시하는 주요한 국가 프로젝트였다. 제1차 국토종합개발계획의 주요 사업으로 수도권 및 남동임해공업지역의 산업 단지, 다목적 댐, 고속도로망 및 수도권 지역의 전철망 등이 1970년대에 걸쳐 건설되었다. 이 시기에 건설되었던 사회 기반 시설들은 지금까지도 가동되며 한국의 산업을 운영하는 토대로 기능하고 있다. 다른 한편 제1차 국토종합개발계획은 수도권과 동남권을 중점적으로 개발하여 국토의 불균형과

1) 김재호, "행정계획론 소고", 『법학연구』 제18권 1호 (2007), 49-79쪽; 대한국토·도시계획학회 편, 『국토·지역계획론』 (보성각, 2009), 30-37쪽.

지역 간 격차를 심화시켰다는 비판의 대상이 되기도 했다.

이 같은 국토종합개발계획은 현대의 미국이나 유럽 국가들에서 시행되지 않는 형태의 공간 계획이다.[2] 한국은 국가 통치권이 미치는 공간적 영역인 영토 전체를 하나의 계획으로 재구성하기 위해 국토종합개발계획을 수립했다.[3] 반면, 2차 세계 대전 이후 미국이나 유럽 국가들에서는 국토보다 작은 공간 단위를 대상으로 하는 지역 계획(regional plan)을 국가적 차원에서 실시했다.[4] 한국의 국토종합개발계획과 비슷한 성격의 국토 계획은 제2차 세계대전 시기의 독일 및 1960년대의 이스라엘, 일본이 수립·시행해 온 바 있으며 최근에는 몇몇 개발도상국들이 수립·시행 중에 있다. 박배균은 특히 1960-70년대 한국 국토 계획이 발전주의 국가로서 "공간적이고 영역적인 통합성을 확립·유지하기" 위해 수립되었다고 주장했다.[5] 그는 이 무렵의 한국 국토 정책들이 복지 국가 형성을 위한 서구의 지역 정책들과는 판이하였음을 강조했다.

1960-70년대 한국의 제1차 국토종합개발계획과 미국과 유럽의 공간 계획이 계획의 범위나 목적에서 추구하는 바가 달랐음에도 불구하고 국토 계획 수립을 위해 한국 정부가 참조할 수 있는 이론과 사례들은 대부분 외국의 것이었다. 국토종합개발계획 수립의 담당 부서였던 건설부 국토계획국은 국토종합개발계획 수립을 위해 미국의 공간 계획 이론을 습득했고 이를 계획 수립 과정에서 적용하고자 했다. 건설부가 도입하기 위해 노력했던 계획 이론은 입지 경제학의 한 분과로 시작해 1950-60년대

---

2) 한국의 국토계획법은 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획, 부문별 계획 등을 광의의 국토 계획으로, 국토종합계획을 협의의 국토 계획으로 사용하고 있다. 광의의 국토 계획과 협의의 국토 계획 사이의 혼란을 줄이기 위해 이 글에서는 광의의 국토 계획 대신 공간 계획이라는 용어를 사용하고자 한다. 이 글에서 공간 계획은 지구(地區) 단위 이상의 공간을 대상으로 하는 물리적 계획의 총칭이라는 의미를 가진다. 행정적, 지리적 계획이라고 볼 수 있는 도시 및 지역 계획 분야의 공간 계획은 단일 건축물 내의 공간을 계획 대상으로 하는 건축 분야의 공간 계획과는 다른 의미이다.

3) 대한국토·도시계획학회 편, 『국토·지역계획론』, 27-32쪽.

4) 같은 책, 42-63쪽.

5) 박배균, "지역균형과 국가공간", 박배균·김동완 편, 『국가와 지역』 (알트, 2013), 70쪽.

에 미국에서 빠르게 유행하기 시작했던 “지역 과학(regional science)” 이론이었다. 건설부는 미국의 최신 이론을 받아들여 국토 계획에 이론적인 합리성을 제공하고자 했다.

제1차 국토종합개발계획은 1960-70년대에 시행된 대표적인 국가 계획이었다는 점에서 연구할 가치가 있는 사례이다. 그뿐만 아니라 국토 계획의 사례는 한국 국토 계획의 특수성과 세계적인 계획 이론의 흐름을 중첩적으로 보여주는 사례이기도 하다. 본 논문은 제1차 국토종합개발계획 수립의 실행 과정을 연구 대상으로 삼아 국토 계획이 형성되는 과정을 이론의 이전과 변용을 중심으로 분석할 것이다. 이를 위해 해외의 공간 계획 이론이 어떻게 한국에 도입된 뒤 지역적 변용을 거쳤는지를 파악하고, 이 과정에서 제1차 국토종합개발계획의 특징들이 어떻게 형성되었는지를 살펴보고자 한다. 이 같은 연구는 기술 관료(technocrat) 및 엘리트들과 이들이 수립한 국가 계획·정책에 대한 한국사 연구, 지식의 이전과 지역적 맥락에서의 변용이라는 과학기술사 연구, 그리고 한국의 제1차 국토종합개발계획에 대한 이해에 모두 기여할 수 있을 것이다.

기술 관료와 엘리트들의 역할은 1960-70년대 한국의 경제 발전에 주목하고 박정희 정권의 특징을 평가하는 한국사 연구의 주요 주제였다.[6] 기술 관료와 엘리트들의 역할을 파악하는 하나의 방법은 이들이 수립한 국가 계획 및 정책의 기원과 실행을 행위자 중심으로 분석하는 것이었다. 특히 경제개발5개년계획은 한국의 경제 발전을 이끌었던 대표적인 계획으로 그 동안 여러 한국사 연구자들의 주목을 받아 왔다.[7] 연구자들은

---

6) 구현우, “발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의: 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제20권 1호 (2009), 145-178쪽; 임혁백, “박정희에 대한 정치학적 평가: 리더십, 근대화, 유신, 그리고 몰락”, 『평화연구』, 제20권 2호 (2012), 51-84쪽; 강원택, “한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료를 통제할 것인가”, 『역사비평』, 제108권 (2014), 65-90쪽.

7) 이병천, “박정희 정권과 발전국가 모형의 형성: 1960년대 초중엽의 정책 전환을 중심으로”, 『경제발전연구』 제5권 2호 (1999), 141-187쪽; 장하원, “1960년대 한국의 개발전략과 산업정책의 형성”, 한국정신문화연구원 편, 『1960년대 한국의 공업화와 경제구조』 (백산서당, 1999), 77-126쪽; 박태균, 『원형과 변용: 한국 경제개

경제개발계획의 기원과 실행, 평가를 중심으로 한국의 경제 성장이 어떻게 가능할 수 있었는지, 그리고 그 성격은 어떠한 것이었는지를 분석했다. 1960-70년대 경제개발계획에 대한 연구들은 자립 경제 체제에서 수출지향적 공업화, 중화학공업화의 추진으로 이어지는 경제 정책의 변화를 중심으로 대내적으로는 박정희와 정부, 관료·엘리트들의 역할을 파악하고자 했다. 정부 관료와 엘리트들의 행위성에 주목하는 것은 여타 계획이나 정책 수립에 대한 연구에서도 마찬가지였다. 예를 들어, 한국 과학기술 정책의 형성 과정을 분석했던 홍성주의 연구는 대학 교수들과 문교부, 경제기획원 관료들 사이의 복합적인 상호작용을 통해 한국의 과학기술 정책이 만들어졌음을 보여주었다.[8]

발전국가론 논의들은 이 같은 정부 관료와 엘리트들의 역할을 한층 더 강조한다. 많은 발전국가론 연구들은 성공적인 국가 발전의 요소로 기술관료나 엘리트들이 가진 합리성과 전문성을 꼽았다.[9] 국가가 정책을 수립할 때는 일반적으로 정책의 이론적 근거를 찾거나 해외 사례를 조사하는 등 정책에 합리적인 정당성을 부여하는 작업을 진행한다. 이 같은 작업은 정책이 나아갈 방향과 달성할 목표를 설정하는 계획을 수립할 때에도 반드시 이루어진다. 이론적 근거를 토대로 한 "계획 합리성"은 국가계획의 수립을 정당화하는 토대가 된다.[10] 특히 한국을 사례로 한 발전

발계획의 기원』(서울대학교 출판부, 2007).

8) 홍성주, 『한국 과학기술정책의 형성과 과학기술 행정체계의 등장, 1945-1967』(서울대학교 박사학위 논문, 2010).

9) Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford University Press, 1982); 한상진, 『한국사회와 관료적 권위주의』(문학과 지성사, 1988); Alice H. Amsden, Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization (Oxford University Press, 1992); Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton University Press, 1995); Vivek Chibber, "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", *American Journal of Sociology*, 107:4 (2002), pp. 951-989; 구현우, 앞 글; 백종국, "「한국발전모델」 논의에 대한 비판적 고찰: 한국 정치학계에서 나타난 연구들을 중심으로", 『한국정치학회보』 제45권 1호 (2011), 211-233쪽; 박상영, "한국 '포스트발전국가론'의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전국가 연구 경향과 향후 연구 과제", 『현대정치연구』 제5권 1호 (2012), 63-90쪽.

국가론 논의는 일관적인 합리성을 바탕으로 엘리트 관료들에 의해 수립된 계획과 정책이 한국 산업 발전의 토대가 되었음을 주장했다.[11]

이 같은 발전국가론 연구는 대체로 관료들의 합리성을 주어진 것으로 받아들였다는 한계를 가지고 있다. 이 연구들은 발전국가의 기반이 되는 합리성이 무엇이었으며 이것이 어떻게 형성되었는지에 대해서는 비판적으로 검토하지 못했다. 따라서 관료 및 엘리트와 이들이 수립한 국가 계획의 형성을 보다 풍부하게 이해하기 위해서는 기존의 연구들이 크게 주목하지 않았던 계획 수립을 위한 합리적 정당화가 이루어지는 과정을 분석할 필요가 있다. 국가 계획을 합리적으로 정당화하는 과정은 계획 수립을 주도한 관료 및 엘리트들이 계획 이론을 도입하고 이를 적용하는 모습을 중심으로 구체적인 계획 수립의 실행 과정을 좇음으로써 이해될 수 있다.

국가 계획 수립의 실행 과정에 대한 연구는 계획 합리성에 대한 검토를 제공하는 한편 지식과 구체적으로는 계획 이론이라는 층위에서 계획의 특징들을 파악할 수 있게 한다. 한국의 국가 계획 및 정책 수립에 대한 연구들은 대부분 계획과 정책 수립에 관여한 행위자들 사이의 관계와 행위자들의 사고를 분석하는 방식으로 계획 및 정책 수립의 과정을 추적했

---

10) 장욱, “계획이론에의 접근(Ⅰ): 합리적 계획모형의 해체”, 『환경논총』 제30권 (1992), 70-86쪽; 김동완, “계획 합리성 측면에서 본 지방정부 간 갈등 연구: 지방자치제로 인한 국가공간 변화를 중심으로”, 『국토연구』 제62권 (2009), 65-83쪽. 계획 합리성은 국가 계획에 정당성을 제공해 주기는 했으나 계획을 반드시 성공적으로 만들어 주지는 못했다. “합리적”인 계획과 그 실패에 대한 연구로는 James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (Yale University Press, 1999); Jennifer S. Light, *From Warfare to Welfare: Defense Intellectuals and Urban Problems in Cold War America* (The Johns Hopkins University Press, 2003); Eden Medina, *Cybernetic Revolutionaries: Technology and Politics in Allende's Chile* (MIT Press, 2011).

11) Jung-en Woo, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization* (Columbia University Press, 1991); Chibber, 앞 글; Hyung-A Kim, and Clark W. Sorensen (ed), *Reassessing the Park Chung Hee Era, 1961-1979: Development, Political Thought, Democracy, and Cultural Influence* (University of Washington Press, 2011).

다. 그러나 관료와 엘리트들이 계획 수립을 위해 습득했던 지식과 이론에 대한 분석은 관료나 엘리트들의 가시적인 행위성보다도 근원적인 수준에서 계획의 특징들이 어디서 기원했는지에 대한 실마리를 제공한다. 논문과 책으로 전달된 계획 이론은 관료와 엘리트라는 행위자들의 행위를 규정하는 중요한 요소 중 한 가지이기 때문이다.

제1차 국토종합개발계획에 큰 영향을 미쳤던 미국의 공간 계획 이론은 미국에서 한국으로 직접 이전된 것이 아니라 일본의 계획 전문가들이 출판했던 저작 및 번역서를 통해 한국에 소개되었다. 이러한 과정에서 미국의 계획 이론은 수학적 모델을 중심으로 선택적으로 받아들여졌고, 실제 한국 정부가 국토 계획을 작성하는 과정에서 맞닥뜨린 데이터의 부족, 이해관계의 충돌, 기존 계획들과의 조정들을 통해 다양한 방식으로 변형되었다. 지식의 전파와 그 과정에서 나타나는 지식의 전유는 과학기술학의 오랜 연구 주제이다. 예를 들어, 과학사학자 콜린스는 과학기기가 성공적으로 이전되기 위해서는 대면 접촉을 통한 암묵지(tacit knowledge)의 전달이 중요한 역할을 수행함을 밝혔다.[12] 반면, 카이저 등은 인공물의 이전과는 달리 과학 이론의 전파에서는 대면 접촉 없이도 원형과 완전히 똑같은 방식은 아니지만, 적용할 수 없지는 않을 정도로 이전이 이루어질 수 있음을 보였다.[13] 이 같은 흐름에서, 계획 이론에 대한 한국의 사례는 이론의 이전 과정에서 발생한 제한 조건이 아니라 이론이 적용되는 상황에서 맞닥뜨린 제한 조건에 의해 이론의 변형이 일어날 수도 있음을 보여준다. 이러한 모습은 물리과학과 사회과학 또는 정책과학의 차이에서 기인한 것으로 볼 수도 있다.

제1차 국토종합개발계획을 수립하기 위해 한국이 도입했던 계획 이론은 일종의 수학적 모델이었다. 기술사학자 에드워즈는 장기간에 걸친 기후

---

12) H. M. Collins, “The TEA Set: Tacit Knowledge and Scientific Networks,” *Science Studies* 4:2 (1974), pp. 165-185.

13) David Kaiser, Kenji Ito, and Karl Hall, “Spreading the Tools of Theory: Feynman Diagrams in the United States, Japan, and the Soviet Union,” *Social Studies of Science* 34:6 (2004), pp. 879-922.

변화를 분석하기 위해 불균일한 자료들을 수집하고 이를 유의미한 수치 모델로 가공하는 과정에서 각종 “자료의 마찰(data friction)”이 발생하고, 이 마찰이 자료의 해석에 영향을 미친다고 주장한 바 있다.[14] 에드워즈는 전 세계적으로 통용될 수 있는 기후 변화 지식을 형성하기 위해서는 반드시 모델을 통해 현상이 분석되어야 함을 강조했다. 특히 그는 세계 각지에서 서로 다른 시대에 수집된 데이터들을 동일한 모델로 분석하는 과정에서 완전히 들어맞지 않는 데이터와 모델 사이에 마찰이 발생한다고 주장했다. 마찬가지로 제1차 국토종합개발계획의 사례에서도 미국의 계획 이론이 있는 그대로 한국의 사례에 적용된 것은 아니었다. 계획 이론과 한국 국토 공간의 현상은 각종 제한 조건들 하에서 서로 끼워 맞춰지는 과정을 거쳤고, 이러한 과정에서 발생한 마찰은 제1차 국토종합개발계획의 최종 결과물에도 영향을 미쳤다. “주변부” 국가인 한국에서 해외의 계획 이론을 어떻게 도입했고 이를 계획 작성에 어떻게 활용했는가라는 연구 질문과 이에 대한 답은 지식의 이전과 지역적 맥락에서의 변용이라는 과학기술사의 주요 연구 주제에 대한 이해를 풍부하게 할 수 있다.

마지막으로 제1차 국토종합개발계획 수립의 실행에 대한 연구는 한국의 제1차 국토종합개발계획 자체에 대한 새로운 이해를 제공한다. 제1차 국토종합개발계획에 대한 연구들은 주로 국토종합개발계획의 득실을 사후적으로 평가하는 연구들로 제1차 국토종합개발계획이 어떤 과정을 거쳐 수립되었는지를 설명하는 데에까지는 미치지 못했다.[15] 국토 계획의 수

---

14) Paul N. Edwards, *A Vast Machine : Computer Models, Climate Data, and the Politics of Global Warming* (MIT Press, 2010).

15) 최상철, “Methodological Evolution and Issues of Regional Development Planning in Korea”, 『환경논총』 제3권 1호 (1976), 43-83쪽; 노융희, 박종희, “제1차 국토종합개발계획사업의 사회경제적 효과에 관한 연구: 이리공단 건설사업을 중심으로”, 『국토계획』 제19권 1호 (1984), 36-56쪽; 조재성, “Regional Disparity and Uneven Spatial Development in Korea: The Period of the Comprehensive National Physical Development Plan”, 『국토계획』 제28권 1호, (1993), 107-138쪽; 임형백, “한국의 지역균형발전정책, 1972-2012”, 『도시행정학보』 제26권 3호 (2013), 315-339쪽; 신용옥, “박정희정권기 국토계획의 전개 과정과 동해안지역의

립 과정에 대한 이해가 부족한 상황에서 제1차 국토종합개발계획은 일본의 제도를 가져온 것이며, 박정희 정권의 정치적인 목적이 강하게 반영된 것이라고 이해되어 왔다.[16] 일본의 영향을 주목하는 연구자들은 제1차 국토종합개발계획의 거점 개발 방식에, 박정희 정권의 정치적인 목적에 주목하는 연구자들은 지역 균형 발전이라는 국토종합개발계획의 목표에 주목한다. 서로 상충하는 것처럼 보이는 거점 개발 방식과 지역 균형 발전이라는 특징들을 각각 부각하는 기존의 이해는 제1차 국토종합개발계획의 구체적인 수립의 실행을 추적하지 않은 데에서 기인했다.

이 시기의 국토종합개발계획이 일본의 제도를 "원용"하는 데에서 시작되었다거나 국토 계획 관련 제도들이 일본의 것과 유사하며 심지어는 일본의 제도를 그대로 들여오기도 했다는 관점은 한국과 일본 국토 계획의 최종 결과물만을 비교한 해석이다.[17] 실제 제1차 국토종합개발계획 최종 계획안은 일본의 전국총합개발계획(全國總合開發計畫)이나 신전국총합개발계획(新全國總合開發計畫)과 비교했을 때 목차의 구성이나 국토 계획의 목표, 기본 구상 등에서 흡사한 부분이 많다. 그렇다고 해서 한국의 국토 계획이 일본의 것을 완전히 베꼈다고 할 정도로 닮아있는 것은 아니며 한국의 국토 계획은 나름의 특징들을 가지고 있다. 최종 계획안을 단순 비교하는 방법으로는 한국의 국토 계획이 일본의 국토계획으로부터 받은 영향을 제대로 파악하기 힘들다. 한국의 국토 계획에 일본이 미친 영향은 한국의 계획 수립에 사용되었던 구체적인 계획 이론의 수준에서 분석되어야 한다. 제1차 국토종합개발계획의 특징들은 이미 완성된 일본의 제도를 가져와 만들어진 것이 아니라 일본을 통해 미국의 공간 계획 지식을 습득하고 이를 한국의 실정에 알맞게 변용하는 과정에서 형성된

위상", 『도서문화』 제41권 (2013), 69-105쪽.

16) 박배균, 앞 글, 54-94쪽; 강용배, "국가기록원 국토정책 주제설명 배경", http://archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=001320&pageFlag=A (2015. 6. 30 접속).

17) 류해웅, "토지이용계획제도의 개편방향에 관한 연구", 『국토연구』 제27권 (1998), 85-107쪽; 노경수, "국토계획 관계법규", 『중요 공개기록물 해설집 Ⅵ: 국토개발편 (1960~1990년대)』(국가기록원, 2014), 18-21쪽.

것이기 때문이다.

제1차 국토종합개발계획에 대한 또 다른 해석으로는 박정희 정권이 정치적 위기를 타개하기 위해 국토 계획을 수립하여 균형 발전을 강조했다는 주장이 있다. 이 같은 이해는 제1차 국토종합개발계획의 최종안과 그것이 등장했던 정치적 배경에 집중적으로 주목한 데에서 비롯했다. 박배균은 대도시 인구 집중과 지역 격차가 정치적으로 중요한 문제로 부상하면서 정치적 위기에 몰린 박정희 정권이 균형 발전을 강조하고자 했고 그 본격적인 시도가 제1차 국토종합개발계획을 통해서 드러났다고 주장했다.[18] 박배균에 따르면 1971년의 대선에서 드러난 지역주의가 박정희 정권에 위기의식을 불러일으켰고 이를 해결하기 위한 방책으로 제1차 국토종합개발계획이 시행되었다. 그의 주장과 같이 1960년대 말부터 등장한 지역 문제들이 박정희 정권에 위기감을 불러일으켰던 점은 분명히 사실이다. 제1차 국토종합개발계획 총설은 계획의 주요 목적이 국토를 "균형 있게 발전"시키는 데 있었음을 분명히 밝히고 있다. 하지만 제1차 국토종합개발계획의 수립은 1971년의 위기가 닥친 뒤 급하게 진행된 것이 아니라 1963년 이후 거의 10년에 가까운 이론적, 실무적 준비 과정을 거쳐 만들어진 것이었다. 이 같은 수립의 과정들에서 제1차 국토종합개발계획의 특징들은 박정희 정권의 정치적인 목적 이외에도 해외의 이론과 건설부 내외의 사회적, 정치적 상호작용들에 의해 형성되었다.

요컨대 이 연구는 제1차 국토종합개발계획의 최종 계획안뿐만 아니라 제1차 국토종합개발계획이 수립되는 실행 과정들을 구체적으로 추적할 것이다. 이를 위해 본 논문에서는 국토종합개발계획의 수립 과정을 네 절로 구분하고자 한다. 2절에서는 제1차 국토종합개발계획의 배경으로 국토 계획 수립의 착수 이전 한국의 국가 계획을 분석하여 공간이라는 요소를 포함하는 새로운 계획의 필요성이 대두했음을 조명할 것이다. 3절에서는 한국에서 이전에 실행된 바가 없는 국토 계획 수립을 위해 계획 담당 부서인 건설부가 도입했던 이론들이 무엇이었고 이를 실무에서

18) 박배균, 앞 글, 54-94쪽.

사용할 수 있도록 응용했던 과정들은 어떠했는지 살펴볼 것이다. 4절에서는 본격적으로 계획을 작성하는 과정을 고찰하여 건설부가 도입한 이론이 제대로 작동하지 못하게 된 상황과 그로 인해 발생한 문제들을 보일 것이다. 그리고 각종 문제를 해결하는 과정에서 한국 국토 계획의 특징이 형성되었음을 밝힐 것이다. 5절에서는 수립의 실행 과정에서 등장한 문제들을 봉합한 뒤 발표한 제1차 국토종합개발계획의 최종 계획안에 지역 과학 이론이 미친 영향을 파악하고 이 같은 제1차 국토종합개발계획이 한국 정부가 선택할 수 있는 유일한 길이 아니었음을 드러내고자 한다. 이를 통해 이 논문은 제1차 국토종합개발계획 수립의 실행이 한국의 정치사회적 맥락 하에서 지식의 도입과 전유를 통해 관료적 합리성이 형성되는 과정이었음을 보일 것이다.

제1차 국토종합개발계획 수립의 실행을 분석하고자 하는 본 연구는 계획 실무자 층위에서 1970년 이전 한국의 국토 계획 이론 및 수립 과정과 관련된 각종 사료를 분석하였다. 본 연구에서는 특히 계획 수립 과정에서 건설부가 발간한 각종 이론서 및 연구서, 시안들을 주요 분석 대상으로 한다. 이들 이론서와 연구서는 건설부 공무원들이 직접 수집하고 번역, 편집한 국토 계획 자료들로 실무적인 수준에서 이론의 습득과 통계적 분석, 가공 및 계획으로의 정리가 어떤 과정을 거쳐 이루어질 수 있었는지를 자세히 보여주고 있다. 그 외에도 건설부와 경제기획원, 대통령비서실에서 생산한 각종 정책 자료들, 신문, 국내외의 학술지 등을 활용하였다. 대한국토도시계획학회에서 발간했던 학회사 및 인터뷰 자료집, 계획가들의 회고록도 유익한 자료였다. 마지막으로 실제 계획 수립 업무에 관여했던 행위자의 목소리를 담기 위해 1960-70년대에 건설부 국토계획과장 및 국장으로 근무했던 김의원을 인터뷰했다.

2. 국토종합개발계획 수립의 배경, 1945-1963

2.1 국토 계획 수립 이전 한국의 공간 계획

해방 이후, 1950년대에 이르기까지 전국을 대상으로 하는 건설 및 산업 시설 배치 계획의 필요성이 산업계와 정치권, 언론에 의해 지속적으로 제기되었으나 각종 자료 및 인력, 공간 계획에 대한 이해가 부족한 상황에서 국토 계획은 본격적으로 진행되지 못했다. 해방 이후 국가 재정비가 이루어지는 과정에서 산업계와 정치권은 농지 개혁과 함께 "국토개발과 제반건설의 종합계획"을 수립해야 한다고 주장했다.[19] 정부도 식민지 시기 북한에 집중되었던 기존 산업 기반 시설들을 남북의 분할로 사용할 수 없게 됨에 따라 야기된 문제들을 해결하기 위해 국가 계획이 필요하다는 점을 인식하고 있었다.[20] 그러나 전국을 대상으로 하는 계획의 수립까지는 정부의 여력이 미치지 못했고 한국전쟁 이후에도 각계는 효과적인 국가 재건을 위한 국토 계획 수립을 지속해서 요구했다.[21] 이 시기에 요청되었던 국토 계획은 전국적인 산업 시설 배치와 사회 기반 시설의 건설을 그 내용으로 삼고 있었다. 그러나 1950년대 한국은 국토 계획 수립을 실행에 옮기기 위한 구체적인 자료나 전문가가 매우 부족했던 상황이었다.

이 시기 한국의 공간 계획 전문가들은 대부분 일본의 영향을 받았던 도시 계획 전문가였다.[22] 1950년대 초 한국에서 유일한 공간 계획 관련 단

---

19) "건설부설치를 토목부등서 건의", 『경향신문』, 1947. 10. 23, 3면; "산업긴급부흥안(3)", 『경향신문』, 1948. 2. 21, 4면; "농가경제의 육성", 『경향신문』, 1948. 8. 15, 3면; "농지개혁에 대한 관견", 『경향신문』, 1949. 1. 1, 7면.

20) "대통령시정방침전문", 『경향신문』, 1948. 10. 2, 2면; "오개년물동계획: 고도통제경제를 의미", 『경향신문』, 1949. 4. 25, 1면.

21) "재건은 국토계획에 따라", 『동아일보』, 1955. 4. 21, 1면.

22) 일반적으로 공간 계획은 계획 대상 공간의 범위를 기준으로 도시 계획과 지역 계획으로 구분되며 이 두 종류의 계획은 서로 다른 이론을 기반으로 수립된다.

체는 서울시 도시계획위원회였다. 이 시기 한국의 도시 계획은 1934년 조선총독부가 제정·공포한 조선시가지계획령에 기반을 두고 있었다.[23] 1949년 서울시는 한국의 실정에 적합하도록 당시의 도시 계획을 수정하기 위해 도시계획위원회를 꾸렸다. 큰 진전을 이루지 못한 상태에서 서울시는 한국 전쟁 이후 도시 계획 전문가 주원(朱源, 1909-1988)을 도시계획위원회 상임위원으로 임명한 뒤 실무위원 9명을 두도록 도시계획위원회를 재정비하고 본격적인 도시 계획에 돌입했다.[24] 주원은 1928년에서 1937년까지 일본의 오오하라(大原)사회경제연구소에서 연구원으로 근무했던 경험이 있었다. 이 연구소에서 그는 일본의 저명한 도시 계획가 이시카와 히데아키(石川榮耀), 이이누마 카즈미(飯沼一省) 등과 함께 도시 계획 연구를 진행하고 관련 지식을 습득했다.[25] 특히 주원은 공간 계획의 방법론에 있어서 이시카와의 영향을 많이 받았다고 알려져 있다.[26]

이러한 경력을 가지고 있었던 주원의 공간 계획 지식은 주로 도시 계획을 중심으로 한 것이었다. 1953년과 1955년에 각각 출판된 주원의 대표 저서 『국토정책의 이론과 운용』, 『도시계획과 지역계획』을 보면 공간 계획 이론에 대한 주원의 이해가 어느 정도 수준이었는지를 파악할 수 있다.[27] 『도시계획과 지역계획』에서의 지역은 도시보다 더 넓은 범위의 공

---

23) 식민지 조선의 도시 계획에 대해서는 염복규, 『일제하 경성도시계획의 구상과 시행』(서울대학교 박사학위 논문, 2009); 김백영, "식민지 시기 한국 도시사 연구의 흐름과 전망," 『역사와 현실』 제81권 (2011), 395-411쪽 참고.

24) "도시계획위원회를 창설", 『경향신문』, 1949. 10. 23, 2면. 주원은 당시 서울시장이었던 김태선의 부탁으로 서울시 도시계획위원회 상임위원이 되었다. 함흥 출신인 주원은 함경남도 고원 출신 김태선과 동향으로 이미 한국전쟁 이전부터 가까운 사이였던 것으로 보인다. 서울대학교 환경대학원 40주년 역사서 발간위원회 편, 『우리나라 국토·도시 이야기』 (보성각, 2015), 17-18쪽; 대한국토·도시계획학회 편, 『도시와 함께 국토와 함께』 (대한국토·도시계획학회, 1997), 252, 282쪽.

25) 도쿄제국대학 토목공학과를 졸업했던 이시카와는 1920년 내무성 도시계획 지방위원회 기술사로 채용되어 1920-1950년에 걸쳐 나고야, 경성, 만주, 상해 등지의 도시 계획, 전후 도쿄 복구 계획 등에 참여했다. 이이누마는 도쿄제국대학 법학부 출신으로 졸업 후 내무성에 들어가 도시계획과장을 거친 뒤 1948년 도쿄 도지사까지 역임했다.

26) 대한국토·도시계획학회 편, 『도시와 함께 국토와 함께』 282, 524-525쪽.

27) 주원, 『국토정책의 이론과 운용』 (한국산업과학연구소, 1953); 주원, 『도시계획과 지역계획』 (서울특별시도시계획위원회, 1955).

간 단위(region)로 사용되고 있는 현재와 달리, 토지 용도나 계획 수립을 위한 편의에 따라 도시를 세부적으로 구분한 단위인 구역(혹은 지구, zone)을 의미했다. 즉, 『도시계획과 지역계획』은 하나의 도시를 어떻게 계획할 것인가에 초점을 맞추고 있는 책이었다. 이 책에서 주원은 각종 도시 계획의 이론들을 체계적으로 상술하고 그 이론들 중 몇몇을 서울의 사례에 적용한 결과를 제시함으로써 도시 계획 수립에 대한 그의 전문성을 드러냈다.[28] 반면 『국토정책의 이론과 운용』에서 주원은 공장 입지론과 같이 국토 계획 수립에 도움이 될 수 있는 이론들을 소개했지만 이를 실제에 적용하는 데까지는 미치지 못했다. 이 저서에서 가장 많은 분량을 할애하고 있는 부분은 공장 입지와 관련된 내용이었다. 주원은 독일의 경제학자였던 알프레드 베버(Alfred Weber), 요한 튀넨(Johann Heinrich von Thünen), 한스 리츌(Hans Wilhelm Ritschl) 등의 입지 이론들을 소개했다. 그러나 구체적인 이론들을 서울의 사례에 적용했던 도시 계획 이론의 경우와 달리 주원은 개별 입지 이론들을 한국의 사례에 적용하지 않았다. 그는 이론과는 별개로 그가 개인적으로 구상하고 있던 한국의 국토 계획을 저서의 말미에 소개했다.

이 같은 한계에도 불구하고 주원을 중심으로 한 서울시 도시계획위원회는 이후 우리나라 공간 계획의 "인맥을 형성하는 사랑방과 같은 역할"을 담당했다.[29] 서울시 도시계획위원회의 실무 위원들은 주원의 지도로 도시 계획의 실무뿐만 아니라 연구·강의 등도 함께 진행하며 공간 계획 관련 인력을 양성하는 데 힘을 기울였다. 실무 위원으로 근무했던 윤정섭, 이광로, 이성옥, 한정섭, 김의원, 조원근, 장명수, 정성환, 박노 등의 인물 중 윤정섭, 이광로, 이성옥은 부산 피난 시절 주원이 서울대학교 공과대

28) 『도시계획과 지역계획』은 주원의 저서였으나 주요 분석 자료 중에는 "서울대학교대학원도시계획교실조제"라는 출처가 표기되어있는 것들이 있었다. 서울대학교대학원도시계획교실은 이 무렵 주원이 담당하고 있었던 도시 계획 대학원 과정의 명칭이었을 것이다. 따라서 해당 분석 자료가 주원의 전문성을 뒷받침하는 근거가 된다는 점은 크게 바뀌지 않는다.

29) 대한국토계획학회 편, 『한국국토·도시계획사: 학회창립 30주년 기념』 (대한국토계획학회, 1989), 381-395쪽.

학 건축학과에서 개설했던 도시 계획 및 도시 경제 강의를 수강했던 졸업생들이었으며 실무 위원 이외에 서울대학교 건축학과 재학생이었던 한근배 등도 서울시 도시계획위원회를 통해 주원에게 지도를 받았다.[30] 실무 위원들은 주원이 소개한 일본의 계획 서적을 함께 학습한 후 그것을 교재로 하여 다른 대학으로 출강하였다. 주로 이시카와의 저서였다.[31] 이후 주원은 건설부 장관으로, 김의원은 건설부 국토계획국 과장으로, 한근배는 국토계획조사연구단 부사업관리인, 한정섭은 국토계획조사연구단 계획위원으로 제1차 국토종합개발계획 수립에 참여하게 될 것이었다. 또한, 윤정섭, 이광로는 서울대학교 건축학과에서, 장명수는 전북대학교 건축공학과에서, 정성환은 대한국토계획학회에서 연구를 진행하며 한국의 공간 계획 관련 연구의 기반을 닦았다.[32] 그러나 도시 계획에 대한 실무 경험만으로는 도시 계획과는 다른 방식으로 도출되는 전국 단위의 공간 계획을 세우기에는 무리가 있었다.

서울시 도시계획위원회의 운영을 통해 보다 포괄적인 국토 계획의 중요성을 인식하게 된 민·관·학 인사들은 1959년 대한국토계획학회를 설립했

---

30) 대한국토·도시계획학회 편, 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』 (보성각, 2009), 103-104, 358-359쪽; 대한국토·도시계획학회 편, 『대한국토도시계획학회 50년사』, 152쪽. 피난시절 주원의 강의를 들었던 사람으로 윤정섭, 이광로, 이성옥, 한정섭 네 명을 언급한 글도 있으나 한정섭은 주원과의 관계에 대해 다르게 회고하고 있다. 주원의 강의는 김중업이 파리로 떠나는 1952년 후반 이후에야 시작했는데 한정섭은 1952년 2월 서울대학교 건축학과를 이미 졸업한 것으로 보아 주원의 강의를 수강하지 않았을 가능성이 크다. 대한국토·도시계획학회 편, 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』, 17, 226-227, 241쪽.

31) 이시카와의 저서로는 『도시계획 및 국토계획: 그 구상과 기술 (都市計劃及國土計劃: その構想と技術)』 (工業図書, 1941)과 『국토계획: 생활권의 설계(國土計劃: 生活圈の設計)』 (河出書房, 1942) 등이 읽혔을 것으로 추측된다. 이 시기 서울시 도시계획위원회에 소속되어 있었던 김의원은 이들 저서를 소장하고 있었으며 장명수는 주원이 특히 권역 개념에 영향을 받았다고 회고했다; 대한국토·도시계획학회 편, 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』, 227, 525쪽; 김의원 인터뷰, 2015. 3. 5.

32) 이 글에서는 서울시 도시계획위원회 출신 인물들의 향후 행보를 제1차 국토종합개발계획 수립에 초점을 두고 서술했다. 그러나 위의 인물들 대다수는 복수의 직책을 가지고 있었다. 김의원은 1960년대에 한양대학교, 육군대학, 건국대학교 등에 출강했으며 한근배는 동아대학교 교수, 한정섭은 서울시 도시계획국 계획과장으로 재직하고 있었다.

다.[33] 초대 회장인 주원을 중심으로 토목·건축계와 경제학 및 재계의 인물들이 주도적으로 설립한 대한국토계획학회의 초기 회원은 학계 전문가들뿐만 아니라 재계 인사들과 내무부 토목국 및 상공부 소속의 토목직 공무원들이 절반 이상을 차지했다.[34] 국토계획학회라는 명칭은 도시 이상의 범위를 아우를 수 있는 국가적 계획을 수립하고자 했던 창립 인사들의 열망을 반영한 것이었다. 도시계획학자 최상철은 특히 이들이 일본, 독일, 미국 및 사회주의 국가에서 1930-40년대에 시행되었던 전체주의적 국토 계획의 영향을 받았다고 주장했다.[35] 학회 창립 취지서는 "국가경제의 발전을 일층 촉진시키고 더 구체화 내지 조직화할 필요에서 … 실로 다기하고도 광범한 국토종합개발계획이 요청되고 있"다고 판단했다. 국토계획학회는 "2차대전의 종전을 계기로 선진각국은 물론, 여러 후진국가에서도 괄목할 활동으로써 국토의 효율적인 개발을 기획하고 그 성과 또한 다대하였"던 국토종합개발계획을 수립해야 한다고 밝혔다.[36] 이 같은 국토계획학회의 설립은 1950년대 말 국토 계획에 대한 관심이 학계나 재계 및 공무원들 사이에 널리 퍼져있었음을 보여준다.

정부는 전국을 아우르는 계획의 필요성을 인식하고 1960년대 초부터 국토 개발 계획을 실시했지만 이 시기의 계획은 토목 공사 계획에 가까웠다. 1960년 4월 혁명 이후 집권한 장면 정권은 농촌의 잉여 노동자들을 구제하기 위한 대책으로 국토건설사업 계획을 발표했다. 장면 정권의 국토건설사업은 1930년대 미국 대공황기의 뉴딜 정책과 비슷한 목적의 실업자 구제 정책이었다. 이 계획의 목적은 각종 산업 입지를 결정하는 것이 아니었으며 구체적인 계획의 내용은 노동자들이 투입될 토목 공사에 초점을 두고 있었다. 이 사업은 발표 직후 각종 비판에 직면했다. 당시

33) 서울시 도시계획위원회 실무위원으로 서울시 도시 계획 수립에 참여했던 윤정섭은 도시 계획 수립의 첫 번째 제약이 국토 계획과 지역 계획의 결여였다고 회고했다. "새로운서울도시계획", 『경향신문』, 1955. 3. 11, 4면.

34) 대한국토·도시계획학회, 『대한국토·도시계획학회 50년사』, 246, 258쪽.

35) 최상철은 전체주의적 국토계획의 특징을 중앙집권적 통제경제 아래의 하향식 계획에서 찾고 있다. 같은 책, 247-248쪽.

36) 같은 책, 247-248쪽.

언론은 이 사업에 대해 막연하고 무계획적인 사업이라고 지적했다. 몇몇 이들은 실업 문제를 보다 근본적으로 해결하기 위해서는 단편적이고 임시적인 토목 공사가 아니라 종합적인 국토 개발과 공업화가 이루어져야 한다고 주장했다. 국토건설사업은 각계의 반대에도 불구하고 1961년 3월 1일부터 본격 착수에 들어갔지만 두 달 뒤에 일어난 5·16 군사 쿠데타로 인해 일시 중단 후 재개되었다.[37]

군사 정권의 국토건설사업은 여전히 장면 정권의 사업과 비슷한 형태인 장기적 토목 공사 계획이었다.[38] 군사 정권은 이전 국토건설사업의 가장 큰 한계로 지적되었던 공업화 문제를 수용하여 제1차 경제개발계획과의 연계 하에서 국토건설사업을 새롭게 진행하고자 했다. 그러나 근본적으로 군사 정권의 국토건설사업은 장면 정권의 사업과 다르지 않았다. 두 계획은 모두 점(點)형 계획으로 이미 공사 부지가 정해져 있는 상황에서 각 부지에서 진행될 건설 사업의 운영 방식을 개별적으로 제시했다. 점형 계획은 국토를 하나의 공간으로 이해하고 이 공간에 건설될 각종 산업 시설들의 위치를 결정하는 데 주요 목적이 있는 계획이 아니었다. 점형 계획은 해당 지점의 토목 공사만을 효과적으로 실시하기 위한 목적의 시행 계획이었다. 따라서 점형 계획에서는 개별 건설 사업들 간의 관계에 의미를 두지 않았다. 그러나 정부는 동시다발적으로 건설되는 전국의 각종 시설이 더 효율적으로 작동하기 위해서는 이들 사이에 "질서"가 필요하다는 점을 인식하기 시작했다.[39]

이에 정부는 국토 내의 자연 자원과 인적 자원을 효율적으로 재배분하기 위해서 여러 점형 계획들의 집합과는 다른 성격의 "종합" 계획 수립

---

37) "국토건설사업계획 종합경제회의서 반대", 『동아일보』, 1960. 12. 17, 2면; 대한국토·도시계획학회, 『대한국토·도시계획학회 50년사』, 3-7쪽. 민주당 정권 시기의 국토건설사업에 대해서는 임송자, "민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정", 『사림』 제46권 (2013), 469-472쪽 참고.

38) 5·16 이후의 국토건설사업에 대해서는 임송자, "1961년 5·16 이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태", 『한국근현대사연구』 제67권 (2013), 900-942쪽 참고.

39) 건설부, 『제1차국토계획서안 국토건설종합계획대강, 제1부 기본구상편』 (건설부, 1963).

을 지시했다. 정부는 1962년 11월 8일 “국토종합건설계획편성”이라는 제목의 내각수반 지시각서 53호를 내려 관계 부처가 국토 계획을 세울 것을 요청했다.[40] 그리고 같은 달 국토건설사업을 폐지하고 해당 사업에 의해 진행되고 있던 각종 공사를 경제개발계획에 편입시켰다.[41] 그러나 이 내각수반 지시각서는 막연하게 국토 건설을 위한 국토 계획을 당장 1963년 7월 30일까지 공포될 수 있도록 수립하라고 지시했을 뿐이었다. 구체적으로 국토 계획이 무엇이며 어떠한 내용을 포함해야 하는지에 대해서는 관련 전문가가 부족했던 만큼 정부도 잘 알지 못했던 상황이었다. 국토 계획은 정부의 지시처럼 몇 달 만에 수립될 수 없었다. 주원이 이 무렵 박정희를 만나 국토 계획을 단기간에 수립하는 것에는 무리가 있다고 설득했다는 회고에서도 알 수 있듯이, 전국을 아우르는 국토 계획의 수립은 사전 준비 없이 단기간에 이룰 수 있는 성격의 작업이 아니었다.[42]

2.2 국토 계획 수립을 위한 준비

새로운 국토 계획을 수립하기 위해 정부는 제도와 기구를 정비하는 한편, 산업 시설들 사이의 관계를 정립하기 위한 이론과 자료들을 습득하기 시작했다. 1962년 6월 18일 정부는 각종 국토 사업 및 주택 건설에 관한 업무를 주관할 부서로 건설부를 신설했다. 정부는 건설부의 내부 조직으로 계획국, 국토보전국, 수자원국 및 관리국을 두었다. 이중 계획국 산하에는 종합계획과, 기술조사과, 설계과, 동원과를 설치했으나 1963년 이를 모두 폐지하고 국토계획과, 지역계획과 및 국토조사과를 설치하였다.[43] 계획국장에는 토목공학을 전공한 김용회가 임명되어 1968년 2월 국립건설연구소소장으로 전보발령을 받을 때까지 6년 가까이 근무했다.

40) 김의원, 『한국국토개발사연구』 (대학도서, 1983), 767-169쪽.
41) “건설의 터전을 찾아서”, 『동아일보』, 1962. 1. 1, 5면.
42) 주원, 『도시와 함께 국토와 함께』, 335-337쪽.
43) 건설부, 『건설부 25년사』 (건설부, 1987), 4-5, 10쪽.

1963년 10월 14일에는 국토건설종합계획법이 제정되어 국토 계획 활동에 법적인 근거를 제공하였다.[44] 국토건설종합계획법은 “장기적이고 종합적인 국토건설종합계획을 작성하여 국토의 이용·개발 및 보전상의 합리성과 효율성을 확보하”여 국토 관련 사업을 “질서있게 전개하는” 것을 목적으로 삼았다.[45] 1964년에는 1963년 설치되었던 국토건설종합계획자문위원회가 폐지되고 국토건설종합계획심의회가 새롭게 꾸려졌다.[46]

---

44) 경제개발계획의 경우와 비교해 보았을 때 계획 수립에 앞서 관련 법을 우선 제정했다는 점도 국토 계획이 가진 하나의 특징이다. 국토 계획 수립에 앞서 국토건설종합계획법이 수립된 이유로 몇 가지를 추측해 볼 수 있다. 첫째는 일본의 영향이다. 일본은 1962년 전국총합개발계획 수립에 앞선 단계로 1950년 국토총합개발법을 제정했는데 이 같은 일본의 절차를 한국이 따랐을 수 있다. 둘째는 건설 사업을 진행할 때에 필요한 법적 조정을 제공해야 했기 때문이다. 국토 계획은 기존의 도시계획법, 도로법, 하천법, 수도법 등 다양한 법적 규제를 받는 공공시설을 다루어야 했고 관련 법들 사이에는 법적인 조정이 필요했다. 셋째, 행정적 힘의 근거가 될 수 있다는 점이다. 경제기획원은 법적인 뒷받침 없이도 강력한 행정 계획인 경제개발계획을 추진할 수 있었다. 그러나 경제기획원보다 정부 내 권한이 적었던 건설부는 국토건설종합계획법을 통해 국토 계획 추진의 힘을 발휘할 수 있었다.

45) 국가법령정보센터, “국토건설종합계획법”, http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=2&query=#liBgcolor8 (2015. 5. 26 접속).

46) 건설부, 『국토건설종합계획대강: 기본구상편 제1부(안)』 (건설부, 1963); “정부인사”, 『동아일보』, 1964. 3. 11, 2면.

[표 1] 국토건설종합계획자문위원 명단 (1963년)

전문부문	성명	현직
토지 개량	강종무	기술총연합회 회장
교통	김덕원	교통부 시설국장
농림	김봉관	농림부 정책차관보
건설	김용회	건설부 계획국장
경제	성창환	최고회의 자문위원
건설	안경모	건설부 차관
공업	안동혁	한양공대 교수
경제기획	이기홍	경제기획원 부원장보
도시계획/철도	이봉인	대한토목학회 회장
지방계획/토목	이희준	경인지구개발회 회장
상공	조봉식	상공부 광전공단 부차관보
국토계획	주원	최고회의 기획분과 위원
도로	최경열	중앙도시계획위원
건설	최종성	건설부 기획조정관
수산	한중건	최고회의 농림분과 위원

출처: 건설부, 『국토건설종합계획대강: 기본구상편 제1부(안)』(건설부, 1963), 1쪽.

[표 2] 초대 국토건설종합계획심의위원 (1964년)

성명	현직	학력
강종무	대한기술총협회장 서울기술단회장	도쿄제국대학 농업토목과
안동혁	한양대학교 공과대학 교수	큐슈제국대학 응용화학과
유종	대한탄광 사장	
주원	서울신문 주필 중앙도시계획위원회 위원	도쿄 제1외국어학교
최경열		쿄토제국대학 토목공학과
김해림	도화종합설계사무소 대표	경성고등공업학교 토목과
김형걸	서울대학교 건축학과 교수	도쿄공업대학
성창환	고려대학교 상과대학 교수	경성제일고등보통학교
김학묵	대한적십자사 사무총장	미네소타대학 사회사업 석사
조백현	서울대학교 농과대학 명예교수	큐슈제국대학

		농예화학과 석사
신효당	농림신문사 사장	
임일식	한국표준규격협회장	구라마에고등공업학교 기계과
정문기	경희대학교 강사	도쿄제국대학 수산학과
이봉인	동화기술단 사장	경성고등공업학교 토목과
민한식	한양대학교 명예교수	경성공업전문학교 토목과
이창렬	고려대학교 경제학과 교수	경성대학 법학사
윤일중	대한전기학회 회장	도호쿠제국대학 전기공학과
구인회	락희화학공업 사장	
김문상	서울대학교 섬유공학과 교수	경성고등공업학교
황병준	서울대학교 상과대학 교수	서울대학교 상과대학
육지수	서울대학교 지리학과 교수	도쿄제국대학 경제학과
이만갑	서울대 사회학과 교수	도쿄제국대학 사회학과

출처: “정부인사”, 『동아일보』 1964. 3. 11, 2면 등. 표2의 현직 및 학력은 국가기록원, 각종 학회의 역대 회장 소개, 한국민족문화대백과사전, 당시 신문, 회고록, 동창회 홈페이지 등을 참조해 필자가 작성했다.

국토건설종합계획법과 국토건설종합계획심의회는 국토 계획에 대한 정부의 인식이 변화하고 있었음을 드러낸다. 우선, 토목 전공자 중심의 국토건설종합계획자문위원회에 비해 국토건설종합계획심의회가 보다 다양한 분야의 전문가들을 포함하게 된 것은 국토 계획의 성격이 토목 사업 계획에서 입지 계획으로 확대되었음을 보여준다. 총 15명의 국토건설종합계획자문위원회 위원들에는 고위공무원 7명을 비롯해 토지 개량, 경제, 공업, 도시계획/철도, 지방계획/토목, 국토계획, 도로, 수산 분야의 전문가가 포함되었다. 토지 개량 분야의 전문가였던 강종무가 도쿄제대 농업토목과 출신임을 고려하면 전문가 8명 중 4명이 토목 전공자였다. 그러나 국토건설종합계획자문위원회가 조직된 지 1년 후, 자문위원회를 폐지하고 새롭게 조직된 국토건설종합계획심의회는 그 구성이 달랐다. 국토계획의 수립에 관련된 각종 사항을 조정하고 승인하는 단체인 국토건설종합계획심의회는 국무총리를 회장, 경제기획원 장관과 건설부 장관을 부회장으로 하는 30인 이내의 위원들로 이루어지게 되어 있었다. 첫 심의

회 위원들로는 국무총리, 경제기획원 장관, 건설부 장관, 내무부 장관, 국방부 장관, 상공부 장관, 농림부 장관, 보건사회부 장관, 교통부 장관, 문교부 장관, 건설부 기획조정실장과 함께 22명의 외부 전문가가 위촉·임명되었다. 이들의 전공은 (농)토목, 기타 공학, 경제 및 재계, 사회학, 농예화학, 임학, 수산학, 지리학 등으로 다양했다. 이는 정부가 기존의 건설공사 계획과는 다른 계획을 세우고자 했음을 반영한다. 토목 전공자들을 중심으로 자문하는 것이 가능한 점형 계획과 달리 전국을 대상으로 하는 국토 공간 계획을 수립하기 위해 광범위한 분야의 전문가를 필요로 했다는 것이다. 특히, 경제 전문가의 비중이 늘어났다는 점은 이후 국토계획 수립의 방향을 설정하고 관련 이론들을 습득하면서 경제학적인 고려가 커질 것을 예고하는 것이었다.[47]

또한, 국토건설종합계획법에서 정하고 있는 국토 계획의 우선성과 국토건설종합계획심의회 위원들의 위촉·임명 당시 지위는 국토 계획의 위상을 보여준다. 국토건설종합계획법에서는 국토 계획이 다른 법령에서 지정하고 있는 건설 사업들보다 우선한다고 정했다. 이는 국토 계획이 건설 사업에 있어서 국방의 이유를 제외하고는 최상위에 위치하는 계획임을 의미했다. 국토건설종합계획자문위원회에 차관과 차관보, 국장급의 정부 관계자들이 참여했다면 국토건설종합계획심의회의 경우 국무총리를 포함, 관계 부처 장관들이 정부 관계자로 심의회에 참여했다. 이는 1963년과 비교했을 때 국토 계획의 위치가 더 중요해졌음을 보여준다. 이에 더해, 국토건설종합계획심의회 위원들은 대부분 그 당시 해당 전문 분야의 원로급 인사들이었으며 심의위원으로 위촉되기 이전부터 이미 각종 활동을 통해서 정부에 자문을 제공하고 있었다. 학술원 임원인 조백현, 안동혁 및 국가재건최고회의 고문이었던 성창환, 대한토목학회의 2-13대

47) 앞서 국토계획학회의 창립 과정에서도 토목학계와 다른 학계들 사이에 약간의 갈등이 있었다고 한다. 1960년대 초까지만 하더라도 도시 계획은 토목 및 건설 분야의 일부로 간주되었다. 토목학계의 일부 인사들은 토목 분야와 관련이 없는 주원이 도시 계획 관련 학회를 주도적으로 설립하는 데에 불만이 있었다고 한다. 이 같은 기록은 1963년 이전 한국에서의 국토 계획에 대한 인식을 보여주는 단면이다. 대한국토·도시계획학회, 『대한국토·도시계획학회 50년사』, 247-248쪽.

회장을 번갈아가며 역임하고 있던 최경열, 민한식, 이봉인, 김해림, 대한전기학회 회장 윤일중, 대한국토계획학회 회장 주원 등은 이후 건설부가 주도하여 작성하게 될 특정지역계획 및 국토 계획을 심의하여 이들 계획에 지적 권위를 제공했다.

그러나 국토 계획 전문가가 거의 없었던 상황에서 제도와 기구의 정비에 비해 국토 계획 이론의 습득은 장기적 목표로 남겨졌다. 국토건설종합계획법의 수립과 함께 건설부 계획국 국토계획과가 국토 계획의 담당 조직으로 정해졌지만 건설부의 국토 계획에 대한 이해 부족으로 전국 계획을 당장 수립할 수는 없었다. 국토계획국장은 토목 전공자로 입지 선정 및 배치에 대해서는 전문가라 할 수 없는 상황이었고 도시나 국토 계획 관련 정규 학과들이 개설되어 있지 않았기 때문에 새로운 인재를 영입하기도 쉽지 않았다. 1950년대 후반 서울시 도시계획위원회에서 근무했던 실무위원들은 대부분 대학 교수로 자리를 옮겼고 김의원이 건설부 사무관이 되었으나 계획국이 아닌 기획조정실로 발령받았다. 계획국 내에 계획 수립을 담당할만한 실무자가 없는 상황에서 건설부는 전국적인 산업 관계를 고려해야 하는 국토 계획 대신 태백산 지역, 경인 지역, 아산만 지역 및 영산강 지역의 특정지역개발계획을 주 내용으로 하는 국토건설종합계획대강 수립에 우선 착수했다. 그리고 추후 해결해야 할 숙제로 남겨둔 전국 계획의 지적 기반을 마련하기 위해『국토계획논총집』을 발간하기 시작했다.[48]

『국토계획논총집』은 건설부가 만들어 갔던 국토 계획 교과서로서 의미가 있다. 건설부가 1963년부터 1968년까지 22회에 걸쳐 발간한 이 연구자료집은 제목 그대로 국토 계획과 관련된 각종 논문의 모음집이었다. 건설부 장관은『국토계획논총집』1호의 서문에서 국토 계획을 위해서는

48)『국토계획논총집』의 한자 표기는 일반적으로 논총에 사용되는 論叢이 아니라 論總으로 표기되어 있고 1969년 건설부 소장 도서 목록에 國土計劃論 總集으로 띄어쓰기가 되어 있지만『국토계획논총집』의 폐간사에서 이 글을 “논총집”으로 지칭하고 있기에 이 연구에서는『국토계획논총집』혹은『논총집』으로 부르기로 한다.

폭넓은 지적 기반이 필요하므로 국토 계획이 쉽게 수립되지 못하고 있다고 언급하며 이를 마련하기 위한 하나의 방편으로 논총집을 발간한다고 밝혔다. 『국토계획논총집』에는 각종 해외 사례 조사, 한국 전문가의 연구, 일본·미국 등 해외 연구 자료를 번역·정리한 내용이 실려 있었다. 이 자료집에서 소개하고 있는 방법론들은 이후 국토 계획 수립의 기준이 될 것이었다. 건설부 국토계획국에서 주도하여 발간한 『국토계획논총집』은 건설부 담당 실무자들이 직접 사용하기 위해 만든 교과서였던 한편 학술지 같은 역할도 겸했다. 건설부 국토계획국은 『국토계획논총집』을 통해 당시까지 한국에 잘 알려져 있지 않았던 국토 및 지역 계획 이론들을 학계와 공유했다.

이른 시일 내에 국토 계획을 수립하라는 국가재건최고회의의장의 지시가 내려진 상황에서도 건설부가 『국토계획논총집』을 통해 이론 및 사례 연구를 시작했다는 사실은 국토 계획에 대한 이해가 턱없이 부족했다는 것을 방증했다. 앞에서 언급했듯이 1960년대 초까지 한국에는 국토 계획 전문가가 거의 없었던 상황이었으며 그나마 정부에서 추진했던 국토 개발 계획은 국토 공간 내의 산업 입지들을 결정하는 계획이기보다는 장기적인 공사 계획에 가까웠다. 이 같은 상황에서 정부와 민간 모두는 효과적인 국가 발전을 위해서 국토 계획이 필요함을 인식하고 있었다. 그러나 국토 계획에 대한 이들의 생각은 어렴풋한 구상에 가까웠다. 따라서 실무를 진행해야 했던 건설부는 『국토계획논총집』을 발간하는 과정에서 보다 구체적으로 계획 수립의 실행에 적용 가능한 이론들과 해외의 선례들을 습득했다.

건설부가 성급하게 국토 계획을 수립하기보다는 관련 전문성을 우선 길렀던 또 다른 이유는 건설부가 신생 부처였기 때문이었다. 국토 계획은 이미 정부에서 중요한 국책 사업으로 인식되고 있었다. 따라서 중앙 정부는 국토 계획을 담당할 부처를 선정하는 데에 신중을 기했다. 국토 계획 수립을 위한 제도와 기구가 정비되는 과정에서 경제기획원은 건설부를 대신해 국토 계획 수립을 진행할 부서로 몇 차례 거론되었다. 경제기

획원은 국토 계획 관련 연구서로 1962년 개발계획총서 1권 『경제개발을 위한 계획기술과 공업개발계획의 방법』, 1963년 『국토개발의 기본구상: 장기 경제개발 계획수립을 위한 주요산업의 위치와 국토개발의 기본방향』을 발간하며 적극적으로 국토 계획 수립을 위한 준비를 진행하고 있었다.[49] 반면 건설부는 1962년에서야 신설된 부서였고 기능적으로 가장 국토 계획 수립에 적합해 보이지만 각 부처의 의견을 조율할 권한이 없다는 문제가 관련 부처들 사이에서 지적된 바 있었다.[50] 건설부는 국토 계획 업무를 담당하는 데 있어 더 확실한 의지를 보이고 국토 계획의 전문 부처로서 건설부의 위치를 공고히 만들어야 했다. 이처럼 경제기획원과 건설부 사이에서 국토 계획 주무 부처를 어디로 둘 것인지에 대한 논의가 진행되던 시기에 건설부는 『국토계획논총집』을 발간함으로써 국토 계획 분야의 전문성을 과시할 수 있었다.

『국토계획논총집』이 발간되기 시작하면서 해방 이후 각계에 의해 지속적으로 요청되었던 국토 계획의 수립이 본격적으로 시작되었다. 건설부는 점형 토목 사업 계획 대신 국토를 구성하고 있는 각 지역 사이의 연관 관계를 이해하고 이에 기반을 둔 통합적인 계획의 수립을 추진하고자 했다. 그러나 건설부는 이러한 계획을 수립하는 방법론은 물론 계획 수립에 필요한 경제적 분석이 어떻게 이루어져야 하는지도 모르고 있었다. 『국토계획논총집』을 발간하며 국토 계획을 위한 이론적인 방법론을 도입하고자 했던 건설부는 실무적 성격을 가지는 『국토계획자료』의 발간에 이르기까지 6년에 걸쳐 해외의 계획 이론을 기초에서 응용까지 습득했다.

---

49) 경제기획원, 『경제개발을 위한 계획기술과 공업개발계획의 방법』(경제기획원, 1962); 경제기획원, 『국토개발의 기본구상: 장기 경제개발 계획수립을 위한 주요산업의 위치와 국토개발의 기본방향』(경제기획원, 1963).

50) 총무처, 『각의상정안건철(제79회-86회)』 (1963), 국가기록원 관리번호 BG0000355, 431-432쪽; 노경수, 『중요 공개기록물 해설집 Ⅵ: 국토개발 편 (1960~1990년대)』(국가기록원, 2014), 61-66쪽.

3. 국토종합개발계획 수립을 위한 계획 이론의 습득, 1963-1968

건설부가 『국토계획논총집』에서 습득하고자 했던 이론은 공간과 경제 및 사회의 문제를 하나로 결합할 수 있는 시스템적인 방법론이었다. 시스템적 방법론은 하나의 복잡한 시스템을 그 각종 구성 요소들의 집합체로 간주하여 하위 요소들 간의 관계를 분석하고 지정함으로써 전체에 대한 판단을 내리도록 하는 사고방식이다. 미국의 경우 이 방법론은 제2차 세계대전 및 냉전 시기 국방과 항공우주 연구에서의 성공에 힘입어 각종 도시 문제를 해결하는 데에도 적용되기 시작했다.[51] 1950, 60년대 미국에서 유행했던 시스템적 사고는 건설부의 계획 수립과 매우 닮아있었다. 건설부는 "대강에서 상세로, 전체로부터 부분으로" 국토 계획 이론을 구축하고 국토 계획을 수립하고자 했다.[52] 이를 위해 건설부는 국토라는 하나의 거대한 시스템과 이 국토를 구성하는 여러 지역, 그리고 각 지역의 경제적·사회적 요소들을 결합시킬 수 있는 계획 이론을 찾고자 했다. 즉, 국토 공간을 하나의 시스템으로 이해하고 그 공간을 구성하는 여러 지역을 구분하며 각 지역의 경제적, 사회적 요소들을 분석해 전체 국토의 계획을 세울 수 있는 이론이 필요했던 것이다. 건설부는 국토 계획 수립을 구체적으로 실현할 수 있는 해외의 방법론들을 습득해 나가며 그 결과를 『국토계획논총집』을 통해 회람했다.

3.1 『국토계획논총집』과 지역 과학 이론의 도입

건설부는 1963년부터 1968년까지 6년에 걸쳐 『국토계획논총집』을 발간했다. 『국토계획논총집』의 내용은 크게 해외 사례 조사, 한국 전문가의

51) Light, op. cit..
52) 조성근, "서문", 앞 글.

연구, 일본·미국 등 해외 연구 자료 번역·정리 자료의 세 가지로 분류할 수 있다. 우선 해외 사례 조사는 하천유역 개발(5집), 자유항(9집), 국립공원(16집)과 같은 구체적인 사례들로부터 공업 단지(3집)나 국토 계획(14집)에 이르기까지 다양한 주제들을 포함했다. 한국 전문가들의 연구에는 주로 개괄적인 국토 계획의 방향을 제시하는 내용과 한국의 현재 상황을 진단하는 내용이 포함되었다. 특히 한국 연구는 성창환(1집)과 육지수(3집), 이후 심의회 위원이 되는 이지호(1집)와 같은 전문가들이 작성한 경우도 있었지만 도화종합계획공사, 공공기술주식회사, 제일기술단과 같은 용역 회사들(4집)이 작성한 보고서들도 실렸다. 해외 연구의 경우 각종 연구서의 번역본, 특히 일본 자료의 번역본이 많이 포함되었으며 미국 등에서 사용되고 있는 계획 관련 방법론을 직접 정리한 내용도 실렸다. 이 같은 『국토계획논총집』의 내용은 국토 공간 계획 수립을 위한 이론과 사례 전반을 방대하게 아우르고 있었다.

[표 3]『국토계획논총집』 목차

집	목차	비고
1	1. 한국의 경제발전과 국토계획	성창환
	2. 한국의 인구문제와 취락배치	이지호
	3. 한국의 토지이용	이정면
	4. 권역형성의 합리화 및 의의와 형성현황	이지호·강신호
2	1. 수산자원개발	배동환·허정대
	2. 한국의 재해개요와 방지대책	강종무
	3. 태백산지구의 지하자원	김옥준
	4. 제주도의 용수개결의 길	김옥준
3	1. 한국의 산업과 입지	육지수
	2. 한국의 지질 및 지하자원	김옥준
	3. 일본의 공업단지	김한종
4	1. 국토종합개발(건설)론 소고	도화종합설계공사

	2. 국토건설종합계획구상 3. 국토건설종합계획구상 4. Snowy mountains 개발계획	공공기술주식회사 제일기술단 이성만
5	1. 다목적하천유역개발의 본질 2. 하천유역계획의 경제적측면 3. 다목적하천유역개발계획 4. 다목적하천유역개발의 특수부면 5. 하천유역개발(미국)	1~4는 UN산하 아세아 및 극동지역경제위원회의 홍수조절국에서 1955년 발간했던 『다목적하천유역개발, 1편, 하천유역계획편람 (*Multiple-Purpose River Basin Development, Part I, Manual of River Basin Planning*)』을 번역한 것. 5는 미국의 사례라고 제목에는 써 두었지만 실제로는 일본의 사례
6	1. 선진국의 목표와 정책 2. 저개발국의 목표와 정책 3. 공업화정책에 있어서 공업단지의 역할 4. 공업단지와 소규모공업의 육성방안	UN 경제사회이사회의 공업개발부에서 발간한 보고서를 번역한 것
7	1. 총론 2. 수요분석 3. 산업입지분석 4. 지역연관투입산출분석 5. UN지방계획세미나결론 및 권고 6. 지역경제 개관	1~4는 미국과 일본의 각종 지역 경제학, 지역과학 논문 및 저서가 참고문헌으로 제시되어 있는 방법론 개괄글 5는 1958년 동경에서 개최된 UN 지역계획세

		미나 보고서 중 일부를 번역한 것 6은 미국의 경제학자 존 메이어(John R. Meyer)가 1963년 *The American Economic Review*에 발표했던 "지역경제: 개관 (Regional Economics: A Survey)"을 번역한 것
8	1. 경제문제에 대한 기본원칙 및 일반적방안 2. 경제현황 3. 계획의 대망 4. 본계획의 종합목표 5. 통산 및 재정계획 6. 산업 및 공업정책 7. 농업개발계획 8. 공업계획 9. 지역개발 10. 사회복지 및 인력정책 11. 정부정책 및 공공행정의 사명	
9	1. 이태리에 있어서의 자유항의 사적고찰 2. 북미에 있어서의 자유항의 사적고찰 3. 자유항에 대한 미국의 태도 4. 자유항의 두가지형과 미합중국에 있어서의 외국무역 지대의 창설 5. 미합중국외국무역지대설치의 국제적영	일본의 경제학자 시바타 긴지로(柴田銀次郎)가 1955년『고베대학경제경영연구소 논문집; 제5책 (神戸大學経濟経營研究所論文集; 第5冊)

	향 6. 국제정치의의에 바탕을 둔 자유항의 창설 7. 자유항제도의 현대적의의 8. 일본에 있어서의 자유항 설치의 움직임	』으로 발간했던 “자유항 연구(自由港の研究)”를 번역한 것
10	1. 권역이론에 관한 고찰 2. 후진국에 있어서의 지역계획을 위한 입법 3. 후진국의 국토계획의 방향 4. 주계획의 기능과 기구 연구 5. 입지정책으로서의 지역계획 6. The nature of geography	4는 미국계획가학회주계획위원회의 보고서를 번역한 것 6은 미국의 지리학자 리처드 하트숀(Richard Hartshorne)이 1939년 출판했던 『지리학의 본질(*The Nature of Geography*)』의 9장과 10장을 번역한 것
11	1. 취락계획의 이론과 수법 2. 지역구조론 3. 권역설정의 내용	
12	1. 인구계획 2. 이주민추계 3. 지역소득과 사회회계 4. 지역경제성장과 공업화	1은 미국의 경제학자 월터 아이사드가 1960년 출판한 『지역 분석의 방법론(*Methods of Regional Analysis*)』의 2장을 번역한 것
13	1. 하천유역개발계획상의 자유적 여건에 대한 고찰 2. 각국의 수자원개발의 동향	

	3. 국토개발에 따르는 장기교통정책방향 4. 화란에 있어서의 국토계획 5. 한강유역과 그 주변연역지역에 대한 장기개발계획의 개요	
14	1. 지역분석의 종합수법 2. 지역 상호 간의 유통에 관한 분석과 국제수지 3. 지역계획의 사례 연구 4. 지역경제구조의 메카니즘과 지역경제대책의 방법 5. 지역개발의 목표와 그 평가	1은 미국의 경제학자 월터 아이사드(Walter Isard)가 1960년 출판한 『지역 분석의 방법론(*Methods of Regional Analysis*)』의 12장 일부를 번역한 것
15	1. 향항 자유항 2. 함불크 자유항 3. 나포리 자유항 설치법 4. 코론 자유지대 설치법 5. 싱가폴 자유항 설치법	
16	1. 제주도의 자연지리 2. 제주도의 관광개발안 3. 제주도의 산업자원과 수산물가공업 4. 제주도의 토지이용 5. 외국의 관광지 및 국립공원현황	
17	1. 외국의 지역개발과 법제 2. 지역교차론 3. 지역인구추세측정법 4. 한국의 지역인구 변동론 5. 지역개발과 중소기업	
18	1. 외국의 공업지 관계법제 2. 일본의 공업입지	

	3. 최적입지원칙과 공업입지론 4. 외국의 공업입지형성 5. 사회자본의 축적과 생산활동의 최적인 대응관계에 관한 연구	
19	1. 지역개발과 공업분산정책 2. 공업입지와 토지조성 3. 인도공업단지론	
20	1. 일본의 중기경제계획 2. 일본 중기계획에 있어서의 사회자본부문 3. 한국의 국토건설 4. 건설사업과 효율평가 5. 농업입지와 국토개발	
21	1. 토목시설과 생산시설과의 연관성 2. 산업구조와 지역격차 3. 건설투자의 방향 4. 공원지정과 조사방법론	
22	1. 총설 2. 인구, 이동인구의 추계 3. 지역소득추정과 지역사회회계 4. 지역승수 5. 산업복합체분법 6. 지역 및 지역간산업연관분석 7. 지역 간 선형계획법	일본의 경제학자 우에무라 후쿠시치(植村福七)가 1965년 출판했던 『지역 개발- 분석 방법(地域開發—分析方法)』을 번역한 것

출처: 건설부 편,『국토계획논총집』1~22집.

『국토계획논총집』1집은 국토 계획이 목표가 경제적 목적을 달성하기 위한 공간 정책 수립에 있음을 보여준다.[53] 1집에는 “한국의 경제발전과 국토계획”, “한국의 인구문제와 취락배치”, “한국의 토지이용”, “권역형성

의 합리화 및 의의와 형성현황” 등 네 개의 글이 수록되어 있다. 첫 번째 글은 국가재건최고회의 경제분야 의장 고문을 맡았던 성창환(成昌煥)이 작성했는데, 이 글에서 그는 경제학자로서 자연 자원, 자본, 노동을 고려한 생산 자원의 효율적 이용을 위해 국토 계획을 세워야 한다고 주장했다.[54] “권역형성의 합리화 및 의의와 형성현황”은 서울대 지리교육과 교수이자 국토건설종합계획심의회 위원이었던 이지호(李智皓)가 제자와 함께 작성했다. “권역형성의 합리화 및 의의와 형성현황”에서 그는 권역을 “인류활동의 생활무대로 착잡한 제 지역에 있어서 구성요소와 관계적 결합에 의한 통일체로서의 구조를 갖는 지역”으로 정의하며 “어느 특정 지역의 구심적인 하나의 경제권”이라고 설명했다.[55] 이들은 한국의 권역을 크게 중부광역, 호남광역, 영남광역의 세 광역으로 구분하고 그 내에서 서울, 제천, 북평, 대전, 목포, 군산, 부산, 대구의 8대권을 다시 25개의 중권으로 구분하여 국토 공간이라는 거대 단위를 세부적으로 구분했다. 1집의 글들은 모두 국토 계획이 경제와 공간이라는 요소를 결합하는 계획이며 지역별 경제 자원의 재배분이 계획 내용의 핵심이 되어야 한다고 주장했다. 그러나 이 글들은 계획의 수립을 위한 구체적인 방법론까지 제시하지는 않았다.[56]

한국 학자들의 연구가 한국의 상황을 진단하고 국토 계획이 나아가야 할 방향을 제시하기는 했으나 계획 수립의 방법론은 다루지 못한 상황에서 건설부 공무원들은 해외 이론들을 참조해 구체적인 방법론을 습득했다. 건설부는 지역 경제학 관련 일본 논문 및 서적과 UN 등에서 출판한

53) 건설부 편, 『국토계획논총집』 제1집 (건설부, 1963), 1쪽.
54) 성창환에 대해서는 정진아, “1950년대 후반~1960년대 초반 “사상계 경제팀”의 개발 담론“, 『사학연구』 제102권 3호 (2012), 321-364쪽 참고.
55) 이지호·강신호, “권역형성의 합리화 및 의의와 형성현황”, 『국토계획논총집』 제1집 (건설부, 1963), 133쪽.
56) 성창환은 국토 계획이 경제적 분석을 기반으로 수립되어야 한다는 점을 드러내기는 했지만 각종 자원의 배분을 어떠한 방식으로 해야 하는지에 대해서는 구체적인 방법을 제시하지 않았다. 이지호 역시 권역 구분을 제안했지만 권역을 어떻게 설정해야 하는지, 권역과 자원 배분의 관계는 어떻게 설정될 수 있는지 설명하지 않았다.

지역 계획 보고서 등을『국토계획논총집』에 번역·수록했다. 특히 건설부는 경제와 공간이라는 요소를 동시에 정합적으로 고려할 수 있는 방법론을 습득했다. 예를 들어,『국토계획논총집』 제22집은 일본의 경제학자 우에무라 후쿠시치(植村福七)가 1965년 쓴『지역개발-분석방법(地域開發—分析方法)』(法政大學 出版局)을 완역한 내용이었다. 이 같은 일본 서적은 일본인들에 의해 작성된 것이긴 했지만 그 내용 자체는 독일이나 특히 미국을 중심으로 한 입지경제학 분야의 이론들을 편집하여 수록한 것이었다.

건설부가 습득했던 중요한 이론 중 하나는 미국의 최신 입지 경제학 방법론인 지역 과학 이론이었다.[57] 미국의 경제학자 월터 아이사드(Walter Isard)가 집대성한 지역 과학 이론은 공간의 각종 요소를 수치화하여 공간을 하나의 모델로 이해하는 데 기여했으며 공간 계획의 역사에 있어 "시스템 혁명"이라고 불리는 변화를 불러왔다. 그의 대표 저서는 1960년에 출간된『지역 분석의 방법론: 지역 과학 개론(*Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*)』(The Technology Press of M. I. T. and John Wiley and Sons, Inc., 1960)이었다. 이 책은 지역의 경제적 특정을 분석하기 위한 다양한 방법들을 담고 있었다. 아이사드는 산업별 지역 분포 정도, 지역별 산업 특화 정도 등을 파악할 수 있는 방법들을 제시했다. 각종 아이사드의 방법론 중 계량적 분석의 핵심은 지역연관분석법이었다.[58] 지역연관분석법은 바실리 레온티예프

57) "지역 과학" 분과를 만들어낸 아이사드는 템플 대학교에서 수학을 전공하고 1943년 하버드 대학교에서 경제학으로 박사학위를 받았다. 2차 대전 후 아이사드는 하버드에서 바실리 레온티예프 교수의 연구 프로젝트의 연구원으로 일하며 그의 입지 이론을 발전시켜 갔다. 레온티예프는 경제량들 사이의 상호 관계를 연립방정식의 형태로 기술한 왈라스(M. E. L. Walras)의 일반균형이론(general equilibrium theory)을 계량화한 방법론인 산업연관분석(input-output theory)으로 1973년 노벨경제학상을 받을 인물이었다. 1940년대 중후반, 레온티예프의 팀에서 아이사드는 국가 경제에 적용했던 산업연관분석을 지역적 분석에 활용할 수 있도록 확장하는 작업을 맡았다. 이후 MIT의 조교수로 자리를 옮긴 아이사드는 1954년 지역과학학회(Regional Science Association)를 창립했고 1956년에는 펜실베이니아 대학 교수가 되어 대학원 과정에 지역과학 전공을 만들었다.

58) 지역산업연관분석(regional input-output model, theory, analysis)은 지역산업연

(Wassily Leontief)의 산업연관분석을 지역별 산업 자료에 적용할 수 있도록 응용한 방법이었다. 이 분석법은 레온티예프의 방법론과 마찬가지로 정량적 방법론을 통해 찾을 수 있는 수학적 균형점을 강조하고 있었다.

지역 과학 이론은 아이사드의 저서가 출판된 직후부터 미국에서 유행하기 시작했고 1962년 일본에 지역과학학회가 설립되면서 동아시아 지역에 알려졌으며 일본을 통해 한국에도 전파되었다. 일본의 경우 이미 1954년에 경제지리학회가 설립되어 꾸준히 학회지를 발간해 오고 있었던 만큼 관련 분야 학회인 지역과학학회가 빠르게 설립될 수 있었다. 또한, 1960년대 초는 일본에서도 지역 경제 분석에 대한 관심이 높아지던 시기였다. 1962년 일본 경제기획청이 전국총합개발계획이라는 명칭의 국토 계획을 발표하면서 일본 내에서 지역 분석, 지역 경제학 등의 분과들이 주목받았다. 이러한 관심의 고조는 1962년 아이사드가 창립했던 지역과학학회의 일본 분회가 창립되는 것으로 이어졌다. 1963년에는 일본에서 지역과학학회 극동대회가 열렸는데 아이사드가 직접 이 대회에 참석하기도 했다. 이 같은 분위기에서 한국 건설부는 아이사드의 지역 과학 이론을 접하게 될 수 있었다.[59]

지역 과학 분과의 여러 이론적 틀 중 건설부는 지역연관분석법에 가장 주목했다. 이 분석 방법은 레온티예프의 산업연관분석과 직접 연결된 방법론으로 산업연관분석과 마찬가지로 수학적 균형을 추구하는 것이 특징이다. 건설부는『국토계획논총집』제7집에서 지역연관분석법을 소개하며 "제한된 자원을 가장 적절히 이용하고 소기의 결과를 최대로 확보하"는 "올바른 국토계획"을 수립하기에 가장 적합한 방법이라고 설명했다. 건설부는 다른 지역 경제 분석 방법인 승수분석이나 비교비용분석법과 비

관분석 이외에도 지역관계분석, 지역연관분석, 지역산업투입산출분석 등 다양한 용어로 일컬어졌다. 이 글에서는 지역연관분석으로 용어를 통일해서 사용하겠다.

59) 당시 건설부 공무원이었던 김의원은 1960-70년대의 일본 출장에 대해 일본의 계획 담당 공무원들에게 참고 자료를 얻고 일본의 계획 전문 서점에 들러 관련 서적들을 사 오는 것이 출장의 중요한 목적이었다고 회고했다. 김의원 인터뷰, 2015. 3. 5.

교했을 때 지역연관분석법은 전국적인 계량 분석이 가능하다는 점이 가장 큰 장점이라고 평가했다.[60] 전국 각 지역의 경제적 관계를 분석하는 한편 계량적으로도 최적의 계획 수치를 도출할 수 있는 지역연관분석법은 건설부의 목적에 적합했다.

지역연관분석법은 정부 실무자들이 익숙했던 방법이라는 장점도 있었다. 위에서 설명했듯이 아이사드의 지역 과학 이론은 레온티예프의 산업연관표에 기반을 둔 산업연관분석을 응용한 이론이었다. 한국의 경우 부흥부의 산업개발위원회가 경제개발3개년계획을 작성하며 한국 경제의 계량적 분석을 위해 전국 단위의 산업연관표를 작성한 바 있었다.[61] 전국 단위의 산업연관표와 지역산업연관표는 구체적인 내용 구성에는 차이가 있으나 기본적인 원리는 크게 다르지 않다. 산업연관표를 작성해 보았던 경험에 더해 이미 작성된 산업연관표는 국토 계획의 자료로도 사용될 수 있었다. 지속적인 국토 계획에 대한 요구에도 불구하고 자료 부족으로 국토 계획 수립이 제대로 진행될 수 없었음을 생각해보면 전국 단위의 산업연관표는 중요한 기초 자료가 될 수 있었다.

건설부는 전국을 몇 개의 권역으로 구분한 뒤 개별 권역의 경제적 요소들을 계량적으로 분석하기 위해 이 같은 지역 과학 분과의 이론들을 사용하고자 했다. 그러나 『국토계획논총집』은 권역이라는 개념으로 국토 공간을 구분하고 그러한 권역을 기준으로 경제적인 분석을 시도하고자 하는 기초적인 이론을 소개하는 데 그쳤다. 그렇기에 건설부는 습득한 이론들을 실제 계획 수립에 사용하기 위해 추가적인 작업을 필요로 했다. 1967년부터 본격적으로 국토 계획 수립이 진행되면서 1963년부터 6년에 걸쳐 발간된 기초이론연구서 『국토계획논총집』은 폐간되었고 실무적 성격의 계획 자료들이 새롭게 발간되기 시작했다.

---

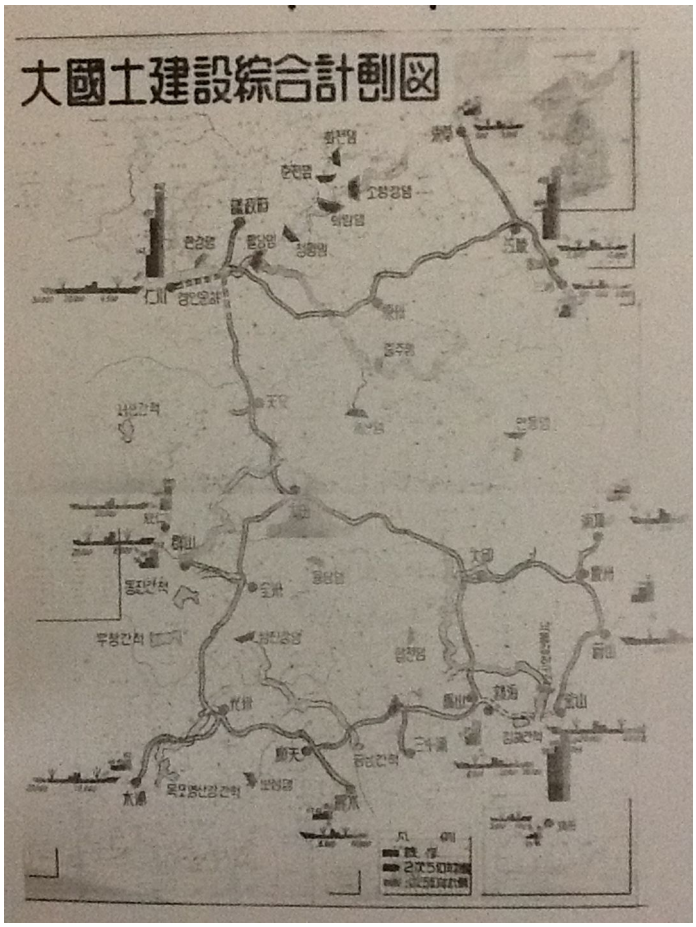
60) 건설부 편, 『국토계획논총집』 제7집 (건설부, 1964).

61) 김호언, “한국의 산업연관분석 연구와 경제개발계획의 수립: 역사적 의미와 시대적 배경을 중심으로”, 『경영경제』 제44권 1호 (2011), 161-186쪽.

3.2 실무적 성격의 『국토계획자료』

『국토계획논총집』에서 다루었던 원론적인 방법론을 실제 계획 수립에 적용하기 위해서는 추가적인 연구가 필요했다. 『국토계획논총집』은 지역 연관분석법 등을 소개하고 있었지만 한국의 수치 자료를 이용해 구체적인 계산을 시도한 내용이 없는 이론적인 수준의 자료집이었다. 건설부가 아직 이론적 방법론을 습득하며 본격적인 국토 계획 수립에는 돌입하지 않았던 상황에서 1967년 5월, 6대 대통령 선거가 실시되었다. 6대 대통령 선거에서는 "균형있는 국토의 개발"이 중요한 의제로 떠올랐다.[62] 박정희 대통령은 대통령 선거를 불과 일주일 남겨놓고 전 국토의 개발을 목적으로 하는 국토 계획을 공약의 일부로 발표했다. 대국토건설계획이라는 이름의 이 국토 계획은 4대강 개발 계획 및 10대 항만, 고속도로 건설 등의 내용을 담고 있었다.

62) "선거…지방의 표정 <6> 지역 사업", 『경향신문』, 1967. 4. 12, 1면.



[그림 1] 대국토건설계획도
출처: 건설부, 『대국토건설계획서(안)』(건설부, 1969), 1쪽.

대국토건설계획은 건설부가 1963년부터 구상해 왔던 국토 계획과는 전혀 다른 성격의 것이었다. 대국토건설계획은 대통령 선거 직전 건설부 계획국 담당자가 청와대로 가는 지프차 안에서 메모지에 작성해 주었다는 회고가 있을 정도로 급작스럽게 구상된 내용이었다.[63] 건설부가 『국토계획논총집』에서 습득한 이론들을 바탕으로 국토 계획을 수립했다면

63) 대한국토·도시계획학회 편, 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』, 278쪽; 김의원, 『실록 건설부』(경인문화사, 1996), 21쪽.

1960년대 초와 같은 토목 사업 계획이 아니라 권역 단위의 경제적인 계획이 수립되어야 했다. 그러나 대국토건설계획의 각종 사업은 사실상 이전의 국토건설사업과 비슷한 형태로, 전국의 몇몇 지역에 개별적인 토목 사업을 시행하겠다는 내용을 담고 있었다. 그 결과 대국토건설종합계획도는 어디에 각종 토목 시설들을 건설할 것인지 점을 찍어 둔 지도에 불과했다.

선거를 의식해서 급하게 발표된 대국토건설계획이었지만 국토 계획을 수립하고자 하는 정부의 의지는 1967년을 거치며 더 확실해졌다. 박정희는 1967년 10월 3일 시행된 경제 개각에서 건설부 장관으로 주원을 임명함으로써 국토 계획에 대한 정부의 의지를 드러냈다. 주원은 산업개발위원회 개발위원, 최고회의 경제심의의원회 자문위원을 거쳐 1967년에는 경제·과학심의회의 상임위원으로 활동하며 대한국토계획학회 회장을 맡고 있었다. 또한, 1958년 7월 대한국토계획학회가 창설되었을 때부터 초대 회장으로서 10년 가까이 한국의 국토 계획 관련 업무들을 이끌었다. 한국의 손꼽히는 공간 계획 전문가였던 주원이 건설부 장관에 임명된 것은 국토 계획 수립이 보다 본격적으로 추진될 것임을 예고하는 사건이었다.[64]

---

64) 주원이 경부 고속도로 건설 추진을 위하여 건설부 장관으로 발탁되었다는 주장도 있다. 이러한 주장은 주원이 "국토 및 도시계획을 위한 고속도로 투자기준"이라는 논문으로 박사학위를 받았음을 근거로 한다. 그러나 주원이 1967년 "Investment Criteria of Highway Project for National, Regional and City Planning", "Estimating Economic Effects of Highway Project for National, Regional and City Planning"이라는 제목의 영문 책자를 발간한 것은 맞지만 1967년 당시까지 대체로 국토·도시계획 방법론과 관련된 글을 썼던 그가 고속도로라는 구체적인 사례만으로 학위논문을 작성했을지에 관해서는 확인이 필요하다. 아마 고속도로와 관련된 연구는 학위청구논문 일부로 포함되어 있었던 것이 아닐까 한다. 특히, 대한국토·도시계획학회는 그가 1966년 일본에서 경제학 박사학위를 취득했다고 기록하고 있는데, 동아일보는 1968년 7월 20일, 주원이 "국토계획과 도시계획 및 지역계획을 위한 상관모델구축과 그 이용"이라는 이름으로 도쿄대학에서(대한국토·도시계획학회는 도쿄교육대학이라고 쓰고 있음) 학위를 받게 되었으며 삼 년 전에 제출한 논문이 이제야 통과된 것이라고 전했다. 실제로 주원은 1966년 "Inter-regional Model of Economic Analysis for National, Regional and City Planning"이라는 제목의 글을 쓴 바 있으며 그의 회고에서도 "지역계획모델빌딩"이라는 소책자를 이후 박사학위 청구논문의 일부로 썼다고 기

1967년 후반, 한국 정부가 본격적인 전국 계획을 수립하려 한 이유에 대해서는 경제적 필요성 이외에도 당시에 처해 있었던 정치·외교적 국면을 함께 고려해야 한다. 1960년대 중반, 한국은 베트남 전쟁을 거치며 겉으로는 경제적·외교적 안정기를 찾아가고 있었다. 박정희 정권은 군사쿠데타와 한일협정을 거치며 잃었던 신임을 제1차 경제개발5개년 계획과 "베트남 특수" 하의 빠른 경제 발전을 통해 얻기 시작했으며 한미관계는 베트남 파병으로 "밀월"이라고 불릴 정도로 긴밀해졌다.[65] 제1차 경제개발계획의 성과를 강조하며 공화당은 국민에게 지지를 호소했고 1967년 5월 11일의 제6대 대통령 선거에서 116만 2125표라는 큰 표 차로 야당 후보였던 윤보선을 꺾고 승리했다. 그러나 1963년 5대 대통령 선거에서 박정희가 전라도와 경상도 지역의 지지에 힘입어 당선될 수 있었던 상황과 달리 6대 대통령 선거에서는 사실상 경상도 지역의 압도적인 지지로 당선되었다.[66] 1967년의 선거를 전후로 호남 지역에 대한 차별 문제가 대두하기 시작했고, 전라남도 지역이 경상북도 지역 다음으로 유권자 수가 많은 상황에서 대통령은 이 같은 지역 구도가 문제가 될 수 있음을 인식했다.[67] 대통령은 1967년 6월의 총선을 앞두고 앞서 치러진 대통령 선거에서 지역 간 편차가 있었음을 인정했다. 그리고 제2차 경제개발5개년계획의 구체적 목표인 국가 균형 발전을 실행할 수 있는 입지 계획으로서 국토 계획을 추진할 것임을 밝혔다.[68]

그 뿐만 아니라 당시 정부는 북한의 위협에 대해 강한 우려를 표하고 있었다. 북한은 1967년 이전보다 약 10배에 달하는 도발을 시도했으며

록하고 있다; "강의식회견의 주원건설 명예아닌 진짜박사학위", 『동아일보』, 1968. 7. 20, 6면; 주원, 『도시와 함께 국토와 함께』, 320쪽; 최광승, "박정희는 어떻게 경부고속도로를 건설하였는가", 『정신문화연구』 제33권 4호 (2010), 190-191쪽.

65) 홍석률, "위험한 밀월: 박정희・존슨 행정부기 한미관계와 베트남전쟁", 『역사비평』 제88권 가을호 (2009), 216-243쪽.

66) 1963년의 선거가 남북으로 나뉜 선거였다면 1967년의 선거는 좌우로 나뉜 선거였다.

67) 김동완, 『국가계획과 지역주의: 호남지역주의 형성과정, 1961~71년』 (서울대학교 박사학위 논문, 2009); 박배균, 앞 글, 54-94쪽.

68) "지역균형도모", 『동아일보』, 1967. 6. 5, 1면.

1967년 말에는 북한의 도발이 더 본격적으로 이루어질 것이라는 예측이 보도되었다.[69] 1968년에는 1월의 청와대 습격과 푸에블로 호 납치 사건을 시작으로 한 해 동안 전년도에 비해 두 배에 가까운 북한의 무장 침투가 발생했고 박정희 정부는 이에 적극적으로 대응하고자 했다. 북한이 압도적으로 경제적 우위에 있었던 1960년대 초와 비교했을 때 1960년대 중후반 무렵에는 남북한 사이의 경제적 격차는 크게 줄어들었다. 그러나 1960년대 중후반은 여전히 남한이 확실히 북한을 넘어섰다고 볼 수 있는 상황은 아니었으며 북한 역시 제1차 7개년 계획을 통해 1961년부터 본격적인 사회주의 경제 계획을 추진하고 있었다.[70] 북한과의 체제 경쟁에서 가시적인 우위를 점하느냐 그렇지 못하느냐의 기로에 놓여있었던 박정희 정부는 보다 본격적으로 북한과의 다각적 경쟁에 나섰다. 정부는 경제 건설 우선주의에서 벗어나 "일면 국방, 일면 건설"이라는 새로운 구호를 내세웠다. 국방과 건설의 동시 추구라는 당시 정부의 목표는 1968년 2월부터 착공된 경부 고속도로의 사례에서 잘 드러난다. 경부 고속도로 건설은 경제 성장을 위한 사회간접자본에의 투자이기도 했지만 정부는 "남에서 북으로 뚫고 올라가는 도로의 일단"인 것을 북한에 과시하고자 했다.[71] 실제로 1960년대 후반, 경부 고속도로 공사와 같은 전국적인 경제 건설 사업들은 자주 국방과 경제 발전이라는 이중적인 목표를 달성하기 위해 시행되었다.[72]

---

69) 박태균, "1960년대 중반 안보 위기와 제2경제론", 『역사비평』 제72권 (2005), 250-276쪽.

70) 변학문, 『북한의 기술혁명론: 1960-70년대 사상혁명과 기술혁명의 병행』 (서울대학교 박사학위 논문, 2015).

71) 최광승, 앞 글, 182-185쪽.

72) 실제로 경부 고속도로의 건설은 당시 청와대 비서실장이었던 김정렴이 박정희 대통령이 "선전을 포고하고 전략을 세웠으며 직접 전투병사들을 지휘"했다고 묘사할 만큼 그 건설 과정 역시 전쟁처럼 진행되었다. 정부는 태스크포스를 꾸리고 군인 출신들에게 밀어붙이기식 현장 지휘를 맡겼을 뿐만 아니라 실제로도 육사 출신 장교들을 감리감독관으로 선발하거나 수만 명의 병력을 현장에 투입하여 건설 현장과 건설 과정이 군사 작전을 방불케 했다. 김정렴, 『아, 박정희』 (중앙M&B, 1997), 120쪽; 최광승, 같은 글, 191-196쪽; Chihyung Jeon, "A Road to Modernization and Unification: The Construction of the Gyeongbu Highway in South Korea," *Technology and Culture* 51:1 (2010), pp. 55-79.

정부는 자주 국방과 경제 발전이라는 이중적인 목표를 달성하기 위해 전국적인 경제 건설 사업들을 새로운 방식으로 조직하고자 했다. 국방이 건설이며 건설이 국방인 상황은 마치 군대식 총력동원체제와 같았다.[73] 이 같은 상황에서 정부는 국가 전체의 목표 달성을 위해 전국의 산업 체계를 국가의 수준에서 유기적으로 관리하고자 했다. 그 방안으로 정부는 전쟁의 병력배치도와 같이 어디에 어떤 산업이 위치하고 있으며 그 산업들 간의 관계가 어떻게 구성되어 있는지를 한눈에 볼 수 있는 공간·경제 계획을 도입하고자 했다. 이미 중요한 건설 사업들은 국토건설사업이 완전히 경제개발계획으로 편입된 뒤 경제개발계획의 일부로 진행되고 있었다. 그러나 이는 개발 과정에서 필요하다고 여겨지는 시설들을 개별적으로 건설하는 작업일 뿐이었다. 반면 『국토계획논총집』에서 건설부가 주목했던 지역연관분석법을 토대로 새롭게 수립될 국토 계획은 지역 간, 산업 간의 경제적 연계에 그 핵심이 있었다.

건설부는 국토 계획이 "사회경제적 계획을 실현하는 구체적인 도구"임을 강조하며 국토 계획의 수립을 통해 기존 경제개발계획의 한계를 극복하고 새로운 산업 배치의 틀을 확보하고자 했다.[74] 기존의 경제개발5개년계획에는 "공간"이라는 요소가 없었다. 정부는 공간적 요소를 새롭게 고려하여 산업 시설을 지도상에 효과적으로 배치할 수 있는 지리적 계획이 필요함을 인식하고 있었다.[75] 경제 발전과 함께 거대한 건설 사업이 늘어남에 따라 토목 공사 계획인 대국토건설계획이 아니라 공간 계획으로서의 국토 계획에 본격적으로 박차를 가하여 기존 경제개발계획의 한계를 극복하고 새로운 산업 시설들을 효율적으로 배치할 수 있는 계획의 확보가 시급해졌다고 볼 수 있다.

---

73) 조희연, 『동원된 근대화』 (후마니타스, 2010); 한석정, "박정희, 혹은 만주국판 하이 모더니즘의 확산", 『일본비평』 제3권 (2010), 120-137쪽.

74) 건설부, 『국토계획론』 (건설부, 연도 미상), 23쪽. 『국토계획론』내에는 발간 연도에 대한 정보가 없으나 한국의 국토 계획 사업으로 1963-4년도에 집중적으로 준비했던 『국토건설종합계획대강』을 소개하고 있으므로 대략 이 무렵에 발간된 책자임을 알 수 있다.

75) 건설부, 『지역계획사업 UN특별기금 원조신청서(참정안)』 (건설부, 1968), 1쪽.

국토 계획 수립이 시급한 국가 문제로 등장하게 된 이 무렵 건설부는 기초 연구를 넘어 실무적 작업에 돌입했다. 우선 건설부는 국토 계획 부문을 강화하는 기구 개편안을 제출했다. 이 개편안에서 건설부는 기존의 국토보전국과 특정지역국을 폐지하고 계획차관보를 두는 것을 건의했다.[76] 이 안을 기준으로 1968년 정부는 건설부의 계획국을 국토계획국으로, 특정지역국은 도시주택국으로, 국토보전국은 도로국과 항만국으로 개편했다. 또한 국토계획국 내에 건설경제과를 추가하여 관련 업무를 담당하도록 했다. 계획국장도 새롭게 임명되었는데 1968년 김용회의 후임으로 경제기획원 출신의 김학소가 임명되었고 1년 후에는 행정 공무원 출신의 이문용이 새롭게 임명되었다. 김학소의 경우 경제기획원의 경제기획국에 근무한 경험이 있는 만큼 정부의 경제 관련 계획 수립 과정이나 방법들에 대해서는 잘 알고 있었다. 특히 1967년 경제기획원 대표로 "중앙행정부처의 도시정책에 관한 기본시책방향"이라는 제목의 글을 쓸 정도로 원래 공간 계획 관련 업무에도 관심이 있었던 인물이었다.[77]

또한, 1968년, 『국토계획논총집』이 폐간되고 『국토계획자료』라는 이름의 소책자들이 발간되기 시작했다. 『국토계획논총집』의 마지막 권인 22집에서 건설부는 "앞으로는 이론적인 연구보다는 실질적인 계획자료가 필요하게 되었으므로 본 논총집은 이로써 종간하는 바이다."라며 앞으로 필요하게 될 자료들은 이와는 다른 성격의 것임을 밝혔다.[78] 이후『국토계획자료』는 짧은 기간 동안 다량의 소책자 형태로 발간되어 이론적인 방법들을 한국의 실제 데이터들에 적용한 결과나 구체적인 국토 계획의 사례들을 소개했다. 『국토계획논총집』이 총 22권 발간되었던 것과 달리 구체적으로 『국토계획자료』가 총 몇 권이 발간되었는지 정확하게 파악하기는 어렵다. 그러나 7호인 『지역연관분석』이 1968년 1월 8일에 발간되고 12호인 『한국의 경제권역』이 3월 18일, 16호인 『이스라엘 국토기본

76) "경제단신", 『동아일보』, 1967. 11. 14, 2면.
77) 김학소, "중앙행정부처의 도시정책에 관한 기본시책방향 경제기획원 편", 『도시문제』 제2권 12호 (1967), 77-80쪽.
78) 건설부 국토계획과, 『국토계획논총집』 제22집 (건설부, 1968).

계획』이 4월 30일, 21호인 『GNP에 점하는 건설산업비중』이 6월 13일, 22호인 『지역과학』이 7월 1일에 발간된 것으로 보아 단기간에 필요한 자료를 다양하고 빠르게 제공하기 위한 목적이었음을 추측할 수 있다. 그 길이 역시 『국토계획논총집』은 한 권이 수백 쪽에 달했지만 『국토계획자료』는 백 쪽 이하로 길지 않았다.

『국토계획자료』의 내용은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는, 지역과학 이론의 계산법에 한국의 구체적인 수치나 정보를 대입한 분석 자료였다. 분석 자료들은 이후 국토 계획에 적용될 권역을 구분하고 그 권역별 경제상을 파악하여 실질적으로 국토계획에 도움이 될 만한 내용을 담고 있었다. 이 같은 분석 자료에는 『지역산업연관분석법 도입과 지역개발계획』, 『한국의 경제권역』, 『지역연관분석』 등이 포함된다. 예를 들어 앞서 『국토계획논총집』 1집과 10집에서 일반적인 권역 이론이 소개되었을 뿐이라면 국토계획자료 12호인 『한국의 경제권역』에서는 실제 한국의 국토를 4개 중권, 8개 중소권, 17개 소권으로 구분했다. 『한국의 경제권역』은 제3차 경제개발5개년계획 수립을 위해 한국을 방문했던 미국대외원조처(United States Operations Mission)의 노튼(R. D. Norton)과 계획 업무를 주관했던 미국 국가계획협회(National Planning Association)의 우드(M. K. Wood)가 작성한 “Economic Regions in Korea”라는 제목의 보고서를 완역한 것이었다.[79] 번역본의 서문에서 건설부는 계획 수립을 위해서는 행정적 편의와 인습에 따른 지역 구분인 행정 구역 대신 지역의 실태를 반영한 경제 권역이 필요하다며 권역 구분의 중요성을 강조했다. 노튼과 우드는 기존의 행정 구역을 완전히 무시할 수 없으므로 계획을 위한 권역의 경계는 대강 도 경계와 일치해야 하며 면이나 읍은 너무 작은 단위이기 때문에 최소 군이나 시 정도를 권역 설정을 위한 기본적인 건설 블록으로 삼아야 한다고 주장했다. 이들은 전국을 크게 2개의 대권, 4개의 중권, 8개의 중소권, 17개의 소권으로 구분하고 중소권을

79) 노튼과 우드는 이 글을 작성하는 데 경희대학교 지리학과의 이한순 교수와 타릭 자림(Tarik Carim), 김의원의 비판이 중요했다고 썼다.

계획 수립을 위한 경제 단위로 설정하도록 했다. 8개의 중소권은 경기, 강원, 충청, 충북, 전남, 제주, 경북, 경남 등 8개의 권역이었다. 이들 권역은 도 계획의 기초가 될 수 있도록 기본적으로는 도를 그 경계로 했으며 몇몇 시군들에만 조정이 있었다. 이 같은 권역 구분은 실제 그 이름만 일부 변경된 채로 국토종합개발계획의 계획 권역으로 사용되었다.[80]

지역 경제 분석에 있어서도 『국토계획논총집』의 1집, 7집, 22집은 추상적인 내용 및 일본 사례를 제시하는 데에 그쳤지만 이와 달리 『국토계획자료』는 한국의 실제 데이터에 지역 과학 이론에 기반을 둔 수학적 분석법을 적용하여 한국의 권역별 경제 특징을 보여주었다. 국토계획자료 7호인 『지역연관분석』에서는 앞서 『국토계획논총집』 7집에서 소개한 지역관계분석의 방법론을 토대로 한국의 8개 권역별 산업의 연관관계를 분석했다. 이 『지역연관분석』은 한국경제개발협회가 1967년에 발간했던 보고서, 『지역산업연관모델에 의한 지역경제계획에 관한 연구』를 토대로 작성되었다. 이 글에서는 전국의 중권별 산업별 산출액, 중권별 이입이출·교역액을 토대로 최종 수요에 의한 중권 간의 생산액을 계산했다. 또한, 지역과 산업의 특성을 보여주는 수치들 중 이미 『국토계획논총집』 7집에서 언급된 바 있는 지역집중화계수나 입지계수 등도 계산했다. 이러한 계수들은 한국의 지역별·산업별 입지적 특성을 보여줌으로써 이후 어떤 산업을 어디에 배치하는 것이 더 바람직한지를 평가하는 기준이 되었다.

둘째는, 각각의 계산법들이 가지는 정책적 의의를 밝힘으로써 국토계획을 관념적으로 뒷받침하는 자료였다. 이 같은 연구로는 17호인 『경제공간』과 22호인 『지역과학』을 들 수 있다. 이들 연구는 『국토계획논총집』에서 소개했던 공간 계획 이론이나 지역 과학 이론의 개념들이 가지고 있는 의의를 상술함으로써 실제 계획 수립에 각종 이론이 어떤 기여를 할 수 있는지 파악할 수 있도록 했다. 『경제공간』은 프랑스의 지역경제

80) R. D. Norton, M. K. Wood, 『한국의 경제권역』 (건설부, 1968); 타릭 자림, 서울대학교 행정대학원 편, 『국토종합개발계획에 대한 쎄미나』 (서울대학교 행정대학원, 1970), 54쪽.

학자인 자크-라울 부드빌(Jacques-Raoul Boudeville)이 1961년 출판한 *Les Espaces Economiques* (Presses Universitaires de France)를 번역한 내용이었다. 이미 일본에서 1963년 『경제공간: 지역개발계획의 이론과 실제』라는 같은 제목의 번역본을 출판한 것으로 보아 아마도 일본어판을 참고로 했을 것으로 생각된다. 『지역과학』은 일본의 지역경제학자 사사다 토모사부로(笹田友三郎)가 1964년 출판한 『地域の科學』 (紀伊國屋書店)을 번역한 자료였다. 부드빌과 사사다의 글은 『국토계획논총집』보다 보충적인 수준에서 각각 권역 개념과 지역과학 이론을 소개했다. 『국토계획논총집』이 권역 및 지역과학의 정의나 개념, 일반적인 계산법과 기준들을 단순히 소개하는 데 그쳤다면 『경제공간』과 『지역과학』은 방법론과 함께 해당 개념에 대한 학문적인 배경과 흐름을 보다 풍부하게 제시했다.

부드빌의 『경제공간』은 프랑스 경제학자 페로(Francoise Perroux)가 거점개발방식을 처음으로 제시하며 발표했던 성장극 이론(growth pole theory)을 발전시킨 저서이다.[81] 페로의 성장극 이론은 성장이 집중적으로 일어나는 산업이나 기업, 또는 이들의 집단인 성장극의 경제적 성공이 다른 부문, 다른 지역으로까지 전달되어 궁극적으로는 전체적인 경제성장이 가능하다는 이론이다.[82] 부드빌은 『경제공간』에서 페로의 성장극 이론을 구체화하고 지리적으로 확장했다. 이 글에서 그는 지역을 세 가지 종류로 구분했다. 그는 공통적인 특성이 있는 동질성 지역, 성장극이라고 할 수 있는 경제 집중 지역을 중심으로 엮인 결절 지역, 계획의 필

81) 페루와 부드빌으로 이어지는 성장극 이론은 전형적인 거점 개발 이론이다. 페루와 부드빌, 허쉬만(Albert O Hirschman)과 프리드만(John Friedmann) 등의 거점개발 이론은 개발의 중심지에서 이루어진 경제적 성과가 낙수 효과(trickling-down effect)에 의해 비개발 지역으로 전달된다고 주장했다. 이들의 이론은 1980년대 정도에는 더 이상 쓰이지 않게 되었는데 그 이유 중 하나가 기업간의 지역적 상호작용을 분석하기 위해 연관분석법이 잘못 사용되고 있다는 점이었다. Casey J. Dawkins, "Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments," *Journal of Planning Literature* 18:2 (2003), pp. 131-172.

82) 박진근, "성장극이론", 『경제학대사전』(누리미디어, 2002), 2938번.

요에 따라 구분되는 계획 지역의 개념을 제안했다. 이 같은 개념들을 이용해 부드빌은 성장극에서의 경제 발전을 지역이라는 지리적 개념과 연결할 수 있는 근거를 마련했다.[83]

사사다는 일본에 지역 과학을 개괄적으로 소개하기 위해 『지역과학』을 서술했다. 사사다는 지역 과학적 접근이 "시스템에 관한 아-프로치"임을 강조했다. 건설부 국토계획과는 『지역과학』의 머리말에서 이 책자를 "직접적인 지침이라기보다는 그러한 사고의 저변에 있는 일반적인 문제를 해설"하는 입문서로 소개했다고 밝혔다. 이는 『국토계획자료』의 이론서들이 구체적인 계산 방법을 제시하기보다는 각종 계산 방법들의 정당성이나 효과를 파악하기 위한 자료들의 모음집이었음을 보여준다.

셋째는 해외의 국토 계획 사례를 통째로 번역한 자료들이었다. 국토계획자료 16호인 『이스라엘 국토기본계획』과 23호인 『건국방략(공영대계)』가 해외 사례 연구의 예이다. 16호는 이스라엘 내무성 계획국에서 1964년 발간한 *The Israel Physical Plan*을 번역한 것이며 23호는 1921년 쑨원이 작성한 국토 계획을 1942년 5월 일본에서 번역해서 발간한 것을 재번역한 것이었다. 해외 국토 계획의 번역본은 『국토계획논총집』에서는 찾아보기 힘든 형태의 자료였으며 국토계획자료의 일부는 아니었지만 건설부는 1969년, 그해에 발표된 일본의 『신전국총합개발계획』을 완역하기도 했다. 건설부는 『국토계획논총집』을 통해 국토 계획의 일부로 포함될 만한 항만시설, 국립공원 등의 개별 사업들을 사례로 소개했지만 『국토계획자료』를 통해서는 보다 완성된 형태의 국토 계획을 소개했던 것이다. 이는 이 무렵의 건설부가 본격적인 국토 계획 작성을 위해 최종적인 형태의 국토 계획 예시를 참조하고자 했음을 보여준다.

이러한 『국토계획자료』는 『국토계획논총집』에서 습득했던 구체적인 이론들을 실제 계획 수립에 사용할 수 있는 형태로 변형해가는 과정이었

83) 『국토계획자료』 7호의 서문에서 부드빌을 소개하며 페로의 제자임을 강조하고 있는 것으로 보아 이미 페로의 이론은 건설부 담당자들에게 알려졌던 것으로 보인다.

다. 『국토계획자료』를 통해 건설부는 한국의 지역별 경제적 상황을 분석하여 국토 계획 수립의 기초 자료를 구할 수 있었다. 또한 『국토계획논총집』에서 습득했던 기초 이론들이 계획 수립 과정에서 어떠한 의의를 가지고 사용될 수 있을지를 확인할 수 있었다. 마지막으로 다른 국가들의 국토 계획을 참고하여 완성된 형태의 국토 계획을 구상해 볼 수도 있었다. 그러나 『국토계획자료』가 『국토계획논총집』과 비교했을 때 실무적인 성격이 강하기는 했지만 여전히 『국토계획자료』에 수록된 내용만으로 계획을 수립하기에는 부족했다. 『국토계획논총집』과 『국토계획자료』의 내용들을 미래 계획의 수립에 적용하기 위해서는 국토의 미래상이 필요했다.

3.3 본격적인 계산을 위한 건설부의 준비

건설부는 『국토계획자료』를 통해 계획 수립의 실무에서 사용할 수 있을 만한 정보들을 모았다. 건설부에 주어진 다음 과제는 지역 과학 이론을 미래 계획 수립에 적용하는 실제 계산이었다. 지역연관분석법을 이용해 국토 계획을 수립하기 위해서는 국토 계획을 통해 추구하고자 하는 국토의 미래상을 수치로 표현해야 했다. 지역연관분석은 그 자체가 미래의 방향성을 지정해주는 이론이 아니었으며 지역연관분석을 토대로 미래의 지역별·산업별 생산량의 수학적 균형점을 찾기 위해서는 각종 산업에 대한 미래의 최종 수요를 예측해야 했다. 즉, 계획 완료 시점에 가지고 있을 여러 사업의 최종 수요인 국토의 미래 상황을 구체적인 숫자로 표현해야만 했다. 수학적 엄밀성이 중요한 지역연관분석법을 효과적으로 적용하기 위한 한 가지 방법으로 건설부는 『국토계획기본구상』을 통해 국가의 미래상을 제시했다.

건설부가 발표했던 『국토계획기본구상』은 정부가 구상하고 있는 미래의 국가상을 수치로 표현하기 위한 일종의 가이드라인이었다. 건설부는 주원이 1967년에 장관으로 부임한 뒤 『국토계획기본구상』을 수립하기 시작했다. 『국토계획기본구상』 발간에 앞서 건설부는 국토 계획의 기본

방향을 설정하기 위한 지침으로 1967년 12월 『국토계획기본구상작성요강』이라는 책자를 발간했다. 8쪽의 이 짧은 책자에서는 국가의 계획을 경제 계획, 국토 계획, 사회 계획의 세 가지로 구분하고 세 계획 간의 연계를 강조했다. 다시 국토 계획은 계획 기간에 따라 20년의 장기 계획인 국토계획기본구상, 10년의 중기 계획인 국토건설종합계획, 5년의 단기 계획과 1년의 연차 계획으로 구분되었다. 계획 대상으로는 국민 경제, 인구, 자연 자원, 산림, 국토 이용, 도시, 주택, 산업 입지, 철도, 도로, 항만, 통신 등의 12가지를 포함했으며 이들을 대상으로 부문별 현황 분석, 방침 결정, 목표 설정의 순으로 계획 수립을 진행하도록 했다.

『국토계획기본구상작성요강』에 따라 만들어진 『국토계획기본구상』의 내용은 기본적으로 경제 발전을 위해 국토 공간을 재편하기 위한 목적으로 발간된 『국토계획논총집』 및 『국토계획자료』의 국토 계획상(像)을 공유하고 있었다. 건설부 장관 주원은 이 국토계획기본구상의 머리말을 국민교육헌장의 첫 문장인 "우리는 민족중흥의 역사적 사명을 띠고 이 땅에 태어났다."로 시작하며 "이 땅"의 중요성을 강조했다. 국토 계획은 바로 "이 땅"을 새롭게 구분하는 작업이었다. 뒤이어 주원은 "국토는 국민의 생활을 담는 그릇인 동시에 민족번영의 터전이다. 종래 정치학에서는 국토를 단순히 역사적인 산물로만 인식해 왔으나 오늘의 국토는 오히려 국제적 단원의 뿌럭경제 즉 국제 수평 분업이란 측면이 강조 되고 있다"고 밝혔다.[84] 국토 계획은 국토를 하나의 경제 단위체로서 선진국 수준의 국제적 분업에 참여할 수 있도록 만드는 방법이었다. 즉, 정부는 국토 계획을 통해 궁극적으로 국가적 단위의 경제적 성과를 추구하고자 했던 것이다.[85]

이 기본 구상은 20년을 구상의 단위로 하여 1986년을 목표로 한 국민의

84) 주원, "머릿말", 『국토계획기본구상』 (건설부, 1968), 머릿말.

85) 김동완은 1960년대에 이미 울산공업단지 설치 등 불균등한 경제 발전이 이루어지고 있었음에도 지역주의 정치가 발생하지 않았던 이유를 설명하며 국가가 국민에게 지역 단위의 성과를 국가 단위의 성과로 인식시키고자 했음을 주장한 바 있다. 김동완, "불균등발전과 국가공간", 박배균·김동완 편, 『국가와 지역』 (알트, 2013), 126-165쪽.

생활 수준을 상정하고 국토 공간 질서의 확립, 국토 이용 및 관리의 효율화, 자원의 합리적 개발과 보전책, 산업 입지의 적정한 배치와 같은 내용을 담고 있었다. 기본적으로 이 구상은 『한국의 경제권역』에서 구분한 바와 마찬가지로 전국을 수도, 대전, 태백, 전주, 대구, 광주, 부산, 제주의 8개 권역으로 구분하고 이 8개 권역을 국토 계획의 기본 단위로 지정했다. 그러나 전국의 경제 발전을 위해 개별 권역이 1986년에 어떤 목표를 달성해야 하는지 구체적인 수치를 제시하지는 못했다. 1986년에 대한 예측은 전국적인 수준에서 1966년에 50,160 대였던 차량 수가 1986년에는 1,000,000 대가 될 것이라든지 전화 보급률이 1967년의 1.4%에서 1986년에는 9.7%가 될 것이라는 정도의 내용이었다. 대신 『국토계획기본구상』은 『국토계획기본구상작성요강』에서 제시했던 현황 분석, 방침 결정, 목표 설정의 계획 진행 단계 중 방침 결정에 해당하는 전 국토의 미래상을 일곱 가지로 정리했다. 이 미래상은 1) 생산 지역과 소비 지역의 유기적인 체계화, 2) 국토 기능의 전문화와 생활권의 확대, 3) 국토의 균형적 발전과 지역 분업, 4) 점에서 축으로, 5) 내륙에서 해안으로, 6) 농토의 확장과 합리적 이용 개발, 7) 한해와 수해를 모르는 국토 등이었다. 이 일곱 개의 원칙은 국토가 미래에 나아가고자 하는 목표를 계량적으로 표현하기에 앞서 계량화의 과정에서 기준으로 삼을만한 비전을 제시한 것이었다.

건설부는 이 같은 『국토계획기본구상』을 기준으로 하여 국토 계획의 목표를 수치화하기에 앞서 연구 용역을 통해 국토 계획 수립에서 가장 중요하게 사용할 것이라 생각한 지역연관분석법의 상세한 계산법을 완전히 정리했다. 건설부의 연구 용역으로 주식회사 한국종합기술개발공사는 1969년 『지역산업연관분석』을 작성했다. 이 글은 “지역간산업연관표의 작성방법과 지역간수송수요예측방안을 연구”한 보고서였다.[86] 보고서의 내용에는 『국토계획논총집』에 이미 수록되었던 기본적인 지역연관분석 이론도 포함되어 있다. 그러나 더 중요하게는 굉장히 구체적인 행동 지

86) 주식회사 한국종합기술개발공사, 『지연산업연관분석』(건설부, 1969), 7쪽.

침을 제시하고 있다는 점에 주목할 만하다.

구체적인 변수들을 행렬식에서 어떻게 배치해야 하는지를 제시하고 행렬식의 풀이 과정까지 제시한 이 보고서는 프로그래밍 도안과 같은 성격을 가지고 있었다. 예를 들어, 표를 작성할 때는 "통합표부문과 120부문별 기본표는 일련번호를 사용하"고 "299조정작업부문은 최종통합표 및 기본표의 부호와는 별도로 5 digit의 부호를 사용하되 광공업부문에서는 가급적 한국표준산업분류에 따라 세(細)분류인 4 digit까지 그대로 택하고 5 digit에서 더욱 세분한 부문을 표시하"라고 지시했다. 또한 "36부문별 지역간 산업연관표 최종통합표양식"이나 자료 수집을 위한 각종 조사표, 그리고 조사표를 기입하는 방식들까지 상술되어 있었다. 수록되어 있는 표의 빈칸들을 모두 채워 넣을 수만 있다면 곧 지역연관분석법을 시행할 수 있을 정도로 이 보고서는 세부적인 절차들을 알려주고 있었다.[87]

『지역산업연관분석』은 지역 과학 분과 내의 여러 이론 중 적어도 지역연관분석법에 있어서는 건설부가 거의 완전하게 그것의 의의부터 구체적인 실시 방법까지를 습득했음을 보여준다. 그러나 지역연관분석법이 곧 지역 과학의 전체적인 내용이라고는 할 수 없다. 『국토계획논총집』, 『국토계획자료』에서 건설부는 지역연관분석법 이외에 지역 과학에서 중요한 분야인 인구 이론이나 교통 이론, 공업 단지 이론 등에는 크게 주목하지 않았다. 건설부가 다른 이론들을 깊이 있게 연구하지 않은 이유로는 두 가지를 생각해 볼 수 있다.

첫째는 지역연관분석은 그 자체로 건설부가 계획 수립을 위해 필요로 하는 합리성을 충분히 제공했기 때문이다. 『지역산업연관분석』에서는 지역연관분석을 "현실적인 지역간산업 상호간의 복잡한 거래관계를 체계적으로 간결하게 나타내"줄 수 있는 방법이라며 공간의 문제와 경제의 문제를 단 하나의 거대한 행렬식으로 통합할 수 있는 지역연관분석법의 유용성을 강조했다.[88] 『국토계획논총집』 7집에서도 지역연관분석법은 합리

87) 같은 책, 65쪽.

적이고 적정한 배치를 가져올 수 있는 최선의 방법론임을 밝힌 바 있었다. 이처럼 건설부는 여러 연구서에서 지역연관분석법의 적절함을 언급하며 수치와 계산에 기반을 둔 방법론에 대한 확신을 드러냈다.

둘째는 일본의 영향이다. 건설부가 번역했던 우에무라의 『지역개발-분석방법』은 아이사드의 이론을 소개하고 있었지만, 이 책에서는 아이사드의 이론 중에서 특히 계량적인 부분만을 다루었다. 실제 아이사드의 저서에는 각종 수식이나 행렬식의 계산법보다 그러한 방법론을 뒷받침하는 글이 더 많은 비중을 차지하고 있지만 우에무라는 그의 저서 대부분을 변수의 지정 및 계산에 할애했다. 일본 지역과학학회의 학회지에서도 지역연관분석법은 중요한 방법론 중 하나로서 거의 매회 다루어졌다. 일본 지역과학자들의 저서들을 통해 아이사드의 이론을 접했던 건설부가 지역과학의 다른 이론들보다도 특히 지역연관분석법에 주목했던 것은 놀라운 일이 아니었다. 이러한 영향은 아이사드의 저서 『지역 분석의 방법론: 지역 과학 개론』의 12장 "지역분석의 종합수법 (Channels of Synthesis)"에서 지역연관분석법의 구체적인 방법론을 다룬 일부만을 『국토계획논총집』에서 직접 번역했던 것을 통해서도 확인할 수 있다.[89]

그러나 지역연관분석법은 그 방법론을 사용하는데 필요한 제반 조건들이 너무 많으므로 이를 실제 적용하는 과정에서 제대로 작동하지 않을 가능성이 컸다. 특히, 지역연관분석법을 이용하기 위해서는 계획 수립의 단위인 개별 권역들의 산업 상황과 각 권역이 산업적으로 어떤 관계를 맺고 있는지, 즉, 한 권역에서 다른 권역으로 어떠한 상품들이 얼마나 이동하는지에 대한 자료가 필요했다. 이미 한국의 경제학자들은 지역연관분석법을 있는 그대로 사용하기에는 한국의 자료들이 부족한 상황임을 인식하고 있었다.[90] 각종 수치 자료들을 확보하지 않은 상황에서 지역연

88) 같은 책, 7-11쪽.

89) 『지역 분석의 방법론: 지역 과학 개론』의 12장은 책의 앞에서 논의된 내용들을 정리하는 장으로 방법론의 핵심을 담고 있는 장이라고 볼 수 있다. 그러나 이 장에는 총 5개의 방법이 소개되었는데 건설부는 이 중에서 제1 수법인 공업단지연관분석법만을 번역하여 수록했다. 건설부, "지역분석의 종합수법", 『국토계획논총집』 14집 (건설부, 1965), 1-2쪽.

관분석 방법론만을 집중적으로 파고들었던 건설부는 국토 계획을 작성하는 과정에서 여러 문제에 맞닥뜨렸다.

90) 재단법인 한국경제개발협회, 『지역산업연관모델에 의한 지역경제계획에 관한 연구』(재단법인 한국경제개발협회, 1967), 14-18쪽.

4. 국토종합개발계획의 작성과 이론의 변용, 1968-1971

미국의 최신 계획 이론을 일본을 통해 도입했던 건설부는 그 성과를『국토계획논총집』과『국토계획자료』를 통해 공유했다. 그러나『국토계획논총집』과『국토계획자료』의 발간은 계획안 작성의 예비 단계일 뿐이었다.『국토계획논총집』과『국토계획자료』가 발간되는 동안 제1차 및 2차 경제개발계획이 추진되며 경제 발전을 위한 입지 선정 및 각종 사업 간의 관계들은 더욱 복잡해졌다. 이는 전 국토의 산업에 대한 짜임새 있는 분석과 그에 기반을 둔 국토 계획의 필요성을 점점 커지게 하였다. 건설부는 최대한 이른 시일 내에 국토 계획안을 확정하고자 본격적으로 국토 계획 작성에 돌입했다. 그러나 건설부는 국토 계획의 목표를 설정하고 이를 보고서 형태로 구성하는 과정에서 이론의 습득 과정에서는 겪지 않았던 각종 문제에 부딪히게 되었다.

4.1 1차 시안의 작성 과정에서 발생한 문제들과 그 해결

건설부는『국토계획논총집』,『국토계획자료』,『국토계획기본구상』및『지역산업연관분석』을 통해 국토 계획 수립을 위한 기초에서 실무까지 이론적 작업을 진행했다. 이를 토대로 1969년부터는 본격적인 국토 계획 작성이 시작되었다. 건설부는 국토 계획의 명칭을 국토종합개발계획으로 확정짓고 1차 시안 작성에 돌입했다. 작성에 앞서 건설부는 고질적인 문제로 여겨지고 있었던 국토 계획 전문가 문제를 해결하기 위해 해외 원조를 요청했다.[91] 1969년 8월부터 한국 정부는 국토 계획 수립을 위해

91) 공간 계획 관련 전문가가 부족한 상황을 타개하기 위해 1968년에는 서울대학교

국제연합개발계획 특별기금(UNDP/SF) 지역계획사업단의 원조를 받게 되었다. 사업비는 UNDP 부담금으로 62만 달러와 한국 정부 부담금으로 1억5천만 원 가량이 책정되었다.[92] UNDP가 한국에 투자한 데에는 한국을 개발도상국 중 모범이 될 만한 국가로 생각하고 국토 계획 시범 국가로 선정하여 한국의 사례를 바탕으로 이후 개발도상국들의 국토 계획 기술 지원을 시행하고자 하는 목적이 있었다.[93] UNDP의 대표 전문가로는 터키 출신의 타릭 자림(Tarik Carim)이 선정되었고 프랑스의 컨설팅 회사 오탐-메트라(OTAM-Metra International)가 주 계약자가 되어 사업을 진행했다.[94] UNDP 실무진들과의 협업을 위해서는 국토계획국장을 부단장으로 하는 합동 국토계획조사단이 건설부 산하에 설치되었다.[95]

행정대학원에 도시 및 지역계획학과가 설립되었다. 건설부 장관 주원의 적극적인 의지로 1968년 행정대학원 산하 도시 및 지역계획학과로 개설된 이 과정은 첫 입학생이 1부 10명, 2부 11명이었는데, 2부 과정은 위탁 교육을 받는 공무원들이 그 대상이었으며 특히 지방 공무원들은 아세아재단의 장학금으로 등록금과 서울 체재 비용을 전액 지원받았다. 초기의 부족한 교수진을 채우는 데에는 국토계획 수립 과정에서 공간 계획 관련 원조를 위해 한국에 와 있던 전문가들이 중요한 역할을 담당했다. 도시 계획 관련 석사 학위 이상을 소지한 원조 기관 담당자인 UNDP의 타릭 자림, 풀브라이트재단의 히람 워커(Hiram Walker), 평화봉사단의 제프리 메이(Jeffrey May), 마이클 레인(Michael Lane) 등이 계획 관련 강의를 진행했다. 장기적으로는 외부 강사들이 임시로 강의를 진행하는 동안 USOM과 아세아 재단과 같은 원조기관을 통해 "교수양성프로그램"을 운영했고 행정대학원 석사 출신들이 정식으로 미국의 도시 및 지역계획학 석사·박사 과정을 밟은 뒤 교수 요원으로 돌아왔다. 서울대학교 환경대학원 편, 『생명과 삶터의 지식공동체 환경대학원 도전과 개척의 여정』, 89-90, 101쪽; 대한국토·도시계획학회 편, 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』, 71-75쪽.

92) 국토계획조사단을 설치", 『매일경제』, 1969. 5. 2, 1면.

93) 대한국토·도시계획학회 편, 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』, 373쪽.

94) 타릭 자림은 이미 1967년부터 한국의 도시계획 관련 자문을 제공하고 있었다. 1965년 건설부는 아시아재단의 후원으로 건설부 도시계획과에 주택·도시 지역계획연구소(Housing, Urban and Regional Planning Institute: HURPI)를 세웠다. 아시아 재단의 대표였던 데이비드 스타인버그(David Steinberg)는 한국에 도시계획과 관련된 원조가 필요함을 인식하고 1964년 오스왈드 네글러(Oswald Naglar)를 초청해 건설부 하에 HURPI를 설치, 도시 계획과 관련된 교육, 연구, 프로젝트들을 진행하도록 했다 타릭 자림은 네글러의 후임으로 한국에 초청되었다; Sanghoon Jung, "Oswald Naglar, HURPI, and the Formation of Urban Planning and Design in South Korea: The South Seoul Plan by HURPI and the Mok-dong Plan", *Journal of Urban History*, 40:3 (2014), pp. 585-605; 서창원, 『국토와 정책』(청양, 1998), 59-60쪽.

실무 작업단이 꾸려진 뒤 건설부는 국토 계획 작성에 돌입했으나 지역연관분석을 적용하는 과정에서 난관에 부딪혔다. 자료의 부족으로 지역연관분석을 위한 행렬식을 완전히 채워 넣을 수 없었기 때문이었다. 지역연관분석은 각 지역 사이에서 생산 물자가 어떻게 교류되고 있는지에 대한 구체적인 자료를 사용하는 방법론이었다. 그러나 건설부가 1963년부터 국토 계획 수립을 위해 실시해 온 국토 조사는 지역 간의 관계를 파악하는 조사이기보다는 대체로 해당 지역의 현황을 파악하는 조사였다. 지역 간의 물자 이동에 대한 통계가 이루어지지 않았던 것은 아니나 건설부가 구상하고 있었던 수준의 상세한 지역연관분석법에 대입하기에는 적합하지 않았다.

자료의 부족 이외에도 국토종합개발계획의 목표 연도인 1981년의 한국 경제 상황에 대한 기준이 없었다는 점도 지역연관분석을 사용하기 힘들게 만드는 요인 중 하나였다. 국토종합개발계획은 10년을 계획 기간으로 두고 있었지만 1972년 동시에 시작될 제3차 경제개발5개년계획은 5년을 계획 기간으로 두고 있었기 때문에 건설부는 10년 후인 1981년의 한국 경제 상황을 자체적으로 예측할 수밖에 없었다. 심지어 국토종합개발계획의 1차 시안이 작성되고 있을 당시에는 3차 경제개발계획조차 구체적으로 수립되지 않은 상황이었기 때문에 1972-1981년의 모든 계획 수치들을 건설부가 나름대로 결정해야만 했던 것이다.

이를 간단한 수식으로 설명하면 다음과 같다. 지역연관분석법에 따르면 지역 간의 산업 관계를 행렬의 인자로 두는 행렬을 A, 최종 산출을 x, 최종 수요를 d라고 할 때 이 변수들은 간단히 정리하면 $x=Ax+d$ 라는 관계를 가진다. 이 관계식을 통해 사실상 국토 계획의 목적이라고 할 수 있는 지역별 각종 산업의 적절한 산출 값을 도출하기 위해서는 $x=(I-A)^{-1}d$라는 행렬식을 풀어야 한다. 이 때 A 행렬의 인자들은 지역별 통계를 통해 얻을 수 있으며 최종 수요인 d는 전문가들에 의해 결정되

95) “국토계획조사단을 설치”, 앞 기사; 대한국토·도시계획학회 편, 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』, 369-373쪽.

는 수치이다. 즉, x의 값을 구해 지역별 개발 계획의 목표를 수립하기 위해서는 현황 분석에 가까운 A 행렬의 인자들 이외에도 국토의 미래상인 최종 수요(d)를 수치로 설정해야 한다. 그러나 최종 수요를 정하는 작업에는 정형화된 방법이 있는 것이 아니었기 때문에 전문가들에 의해 정성적으로, 또는 자의적으로 도출해 낼 수밖에 없었다. 경제기획원이 한국의 미래 경제 수준을 파악할 만한 적당한 기준을 아직 제공할 수 없었을 뿐더러, 행렬을 채워 넣기 위한 근본적인 자료도 부족했기 때문에 건설부는 1차 시안을 작성하기 위해 나름의 돌파구를 찾아야 하는 상황이었다.

자료의 부족과 미래 경제 목표의 부재라는 상황 속에서 건설부는 지역연관분석법을 있는 그대로 사용하기 어려웠다. 따라서 건설부의 관료들은 지역연관분석을 통해 최종 산출액을 도출하는 방법과는 완전히 다른 방법이면서도 지역 과학 이론의 틀을 좇아가는 독특한 계산 방식을 사용하게 되었다. 건설부는 최종 수요를 정한 뒤 행렬식을 계산해 계획 목표 연도의 지역별 산업 산출 값을 구하는 방법 대신 전국의 산업별 최종 산출 값을 행렬식의 계산 없이 얻어낸 뒤 이를 건설부 나름의 기준을 통해 지역별로 배분하는 방식을 선택했다. 이는 1981년의 지역별 최종 산출을 구하는 행렬식을 풀 수 없던 건설부가 이미 습득한 데이터와 이론을 어떻게든 짜 맞추어 정합적으로 보이는 공간 계획을 세우기 위해 고안한 방법이었다. 또한, 국가의 목표를 먼저 설정하고 이를 지역별로 배분하는 방법은 국가의 경제 목표 달성을 위해 지역 계획을 수립한다는 한국 국토 계획의 궁극적 수립 이유에도 어긋나지 않아 보였다.

건설부의 해결책은 1960년 일본의 산업별 최종 수요 값을 1981년 한국의 경제상에 대입하는 방식이었다. 우선 건설부는 1968년을 기준 연도로 연간 9%의 성장을 가정해 1981년 한국의 총 산출량을 예측하였다. 그리고 한국의 총 산출량을 산업별로 배분하기 위한 기준으로 일본을 참조했다. 건설부는 한국의 산업 발전이 일본과 비슷한 형태이며 413달러로 예측되는 1981년 한국의 GNP가 415달러였던 1960년의 일본과 비슷하므로

1960년 일본의 산업 구조를 1981년 한국 산업 구조와 같을 것으로 가정했다. 구체적으로 건설부는 경제 성장률을 이용해 계산한 1981년 한국의 총 산출량에 1960년 일본 산업별 산출 비율을 적용했다. 예를 들어 건설부가 예측한 1981년 한국의 공업 산출량은 약 4조 8천억 원이었는데, 1960년 일본의 전체 산업 중 자동차 관련 산업의 비율이 3.42%였다. 따라서 1981년 한국의 자동차 산업 산출량은 4,871,150,000,000원×0.0342를 계산한 166,593,000,000원이 되는 식이었다. 그러나 이렇게 계산된 한국의 산업 산출량들은 전국 단위의 값이었고 국토 계획을 수립하기 위해서는 다시 전국적인 산업별 산출량 값을 지역별로 배분해야 했다.[96]

건설부는 지역별 산업 목표를 계산해 낼 수 있는 지역연관분석법을 사용하지 못했기 때문에 자의적으로 국가 전체의 산업 목표를 각 권역에 배분하는 과정이 필요했다. 추가적인 배분 과정을 위해 건설부는 각 지역의 특성들을 토대로 지역별 산업을 배분할 수 있는 기준을 마련했다. 건설부는 영문 초안에서 효율적인 계획을 작성하기 위해 각 지역의 특성과 기능에 맞게 산업이 배분되어야 하며 이는 지역별 경제 상황 분석에 근거할 것이라고 밝혔다.[97] 그리고 이 같은 산업의 배분은 이미 진행되고 있는 각종 개발 계획들과 부합해야 한다는 점을 강조했다. 이러한 지침은 건설부가 이미 1960년대에 성공적인 경제 발전을 이루어낸 기존의 산업 배치를 무리하게 완전히 뜯어 고치기보다는 가장 문제가 되는 수도권 과밀을 해결한다는 점에 주안을 두고 지역별 산업 배분 기준을 만들어 냈음을 보여준다.

건설부는 전국의 산업을 지역별로 배분하기 위해 각 권역에 주 기능을 부여하여 이를 산업 배분의 기준으로 삼았다.[98] 1970년 작성되었던 국토

---

96) Ministry of Construction, *Indicators for Formation of Sectoral Plans* (Ministry of Construction, 1969).

97) Ministry of Construction, *Comprehensive National Development Plan (Draft)* (1970), pp. 31-33.

98) 권역별로 주 기능을 부여하고 이를 표로 드러내는 방식은 일본에서 1969년 발표한 『신전국총합개발계획』의 영향이라 볼 수 있다. 『신전국총합개발계획』에는 일본을 총 7개의 권역으로 구분하고 각 권역이 지방·대도시주변·대도시권 중 어디

종합개발계획의 1차 시안은 8개의 권역에 대해 각각 하나의 주 기능을 부여했다.[99]

[표 4] 1차 시안의 권역별 주 기능

권역	주 기능
수도권	중핵 관리
태백권	원료 공급
대전권	식량 공급
전주권	식량 공급
대구권	농공 혼합
부산권	상공업 혼합
광주권	식량 공급
제주권	관광 기타

출처: 건설부,『국토종합개발계획 <제1차시안요약>』(건설부, 1970), 9쪽.

1차 시안에서 배분된 지역별 기능은『국토계획자료』에서 지역별 산업의 상황을 분석했던 내용과 거의 일치한다. 예를 들어, 국토계획자료 7호인『지역연관분석』에서는 제주권을 광주권에 포함해 전국을 7개의 경제권역으로 구분하고 전국 대비 지역별 산업별 산출액 구성을 백분율로 나타냈다.[100]

[표 5]『지역연관분석』에서 분석한 지역별 산업별 산출액 구성비(%)

	1차 산업	2차 산업	3차 산업
수도권	12.29	45.10	39.18
태백권	5.67	1.84	7.53
대전권	20.01	9.40	9.95
전주권	12.57	3.22	4.34

에 속하는지, 권역별로 이미 설치된 공장 지구에는 무엇이 있는지, 그리고 향후 식량공급기지로 사용될 권역이 어디인지를 한 번에 나타낸 표가 수록되어 있다.『新全國總合開發計畫』(1969)

99) 건설부,『국토종합개발계획 <제1차시안요약>』(건설부, 1970), 9쪽.

100) 건설부,『지역연관분석』(건설부, 1968), 6-7쪽.

대구권	17.34	12.22	11.77
부산권	16.32	23.02	19.63
광주권	15.80	5.19	7.60

출처: 건설부, 『지역연관분석』(건설부, 1968), 6-7쪽.

이 자료는 전국의 산업을 1차, 2차, 3차 산업으로 크게 구분하였을 때 개별 권역이 어떤 산업에 가장 적합한지를 파악할 수 있게 해 주었다. 즉, 세 가지 산업 중 산출액 구성비가 높은 산업이 곧 그 지역이 전국적 경쟁력을 가진 산업임을 알 수 있게 해 주었다. 이 자료를 보면 1차 산업의 경우 태백권을 제외한 대부분 지역이 어느 정도 산출량을 내고 있었고 2차, 3차 산업의 경우 주로 서울권과 부산권이 강세를 보였음을 알 수 있다. 1차 산업을 농림수산업으로, 2차 산업을 광공업으로, 3차 산업을 상업 및 서비스업으로 간주한다면 지역별로 서울권과 부산권이 광공업과 상업 및 서비스업에 강했으며 대전권과 전주권, 광주권은 농림수산업이 해당 지역의 주요 산업이었음을 확인할 수 있다.[101] 대구권의 경우에는 농림수산업이 주요 산업이기는 하였으나 대전권과 전주권, 광주권보다는 광공업과 상업 및 서비스업과의 차이가 크지 않았다. 이 같은 지역별 주요 산업은 1차 시안에서 주 기능으로 부여하고 있는 산업과 거의 일치한다.

한편, 이미 확정된 계획이었던 특정지역개발계획이나 포항종합제철공업단지 계획과의 조정도 이루어졌다. 앞에서 언급했듯이 건설부는 새롭게 수립될 국토 계획이 기존의 개발 계획들과 부합해야 함을 인식하고 있었다. 1964년 설치되었던 국토건설종합계획심의회는 전 국토를 대상으로 하는 국토계획을 수립할 수 없었던 상황에서 개발이 시급한 지역을 지정하고 해당 지역을 개발하는 작업을 1965년부터 시작했다. 심의회는 1965년 1월에 서울-인천을 우선 특정지역으로 지정하여 경인지역종합계획에

101) 국토종합개발계획에서는 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업이라는 표현 대신 농림수산업, 광공업, 사회간접자본 및 기타 서어비스업으로 산업을 분류하고 있다. 대한민국 정부, 『국토종합개발계획(1972-1981)』(건설부, 1971), 17쪽.

의해 개발되도록 하였고, 1966-1967년에 걸쳐 제2차 경제개발계획의 개발 거점으로 울산, 제주도, 태백산, 영산강, 아산-서산 등을 지정했다. 이 시기의 특정지역개발계획은 제2차 경제개발계획의 목표 달성에 필요한 공장이나 에너지 시설 등의 입지 선정을 주요 내용으로 삼고 있었다. 또한, 1967년에는 이미 1966년 특정공업지역으로 지정되었던 울산을 석유화학공업단지로 결정하고 포항을 종합제철공장의 입지로 선정했다.

국토종합개발계획 내의 공업 단지 계획은 위와 같이 이미 건설이 진행되고 있었던 입지들을 중심으로 작성될 수밖에 없었다. 공업 입지를 전국적으로 확대하며 특히 제철, 제강, 석유화학, 정유, 화학비료와 같은 중화학공업의 기간산업 설비를 증강하기 위한 1차 시안의 대규모 공업단지로는 동남해안 임해 중화학공업 벨트와 경인 임해 공업지가 선정되었다. 포항-울산-부산-마산-진해-삼천포-여수를 중심으로 하는 동남해안 임해 중화학공업 벨트와 인천-아산만 일원을 중심으로 하는 경인임해 공업지는 모두 국토종합개발계획에 앞서 공업 단지 구상 및 건설이 진행되고 있었던 장소였다. 건설부는 이미 진행되고 있는 계획들을 반영해 국토계획을 세워야 했고 이 같은 영향이 바로 대구권 지역에도 영향을 미쳤다. 대구권 지역은 이미 건립이 진행 중이었던 포항 종합제철공업단지의 영향으로 확실히 농공혼합이라는 기능을 부여받을 수 있었다. 물론 대전권에 아산이 포함되어 있기는 했지만 포항종합제철공업단지만큼 그 비중이 높지 않았으며 전주나 광주권에는 진행 중이었던 대규모 공업 단지의 건설이 사실상 없었기에 이들은 식량공급이라는 단일한 기능을 부여받았던 것이다. 1차 시안에 따르면 대구권은 공업 입지의 18.22%를 분담하여 24.84%의 수도권과 22.03%의 부산권을 뒤따르는 3대 공업권으로 발전하게 될 것이었다.

이처럼 지역연관분석법을 그대로 사용할 수 없었던 상황에서 건설부가 돌파구를 찾아가며 국토종합개발계획의 1차 시안을 작성하는 과정은 곧 국토종합개발계획의 구체적 내용이 가진 특징이 형성되는 과정이었다. 1차 시안의 주된 산업 입지 계획은 일본의 산업 구조를 기준으로 구한 전

국의 산업별 산출량을 1960년대의 지역별 현황과 특정지역개발계획, 포항제철공업단지 등을 고려해 배분한 것이었다. 이 1차 시안은 1960년대의 산업 현황을 그대로 답습하고 있으면서도 새롭게 추진되고 있었던 지방 개발 계획들을 반영했으며, 동시에 수도권의 산업 밀집 정도를 완화하고자 했다. 그러나 이 무렵 진행되고 있었던 지방 개발 계획들이 부산권인 울산공업단지, 대구권인 포항제철공업단지 등 경상도 지역에 집중되어 있었기에 국토종합개발계획의 1차 시안은 여전히 높은 산업 비중을 차지하는 수도권과 경상권을 중점적으로 공업화하는 경향을 보였다. 이 같은 내용의 1차 시안은 여러 관계 부처들과 국토건설종합계획심의회 및 세미나와 공청회를 거치며 여러 가지 주요한 지적들을 받았고, 이를 수정해 나가며 또 한 번 큰 변화를 겪었다.

4.2 1차 시안에 대한 주요 문제 제기와 그 해결

건설부가 작성한 국토종합개발계획의 1차 시안은 국토 계획 수립이 가진 국가적 중요성 및 영향력이 컸던 만큼 각종 관계자와의 조정을 거쳐서야 최종 계획으로 확정될 수 있었다.[102] 1969년 말 완성된 1차 시안은 곧바로 17개의 관계 부처들에 회람되고 국토건설종합계획심의회에 상정되었으며 전문가들의 세미나와 지역별 공청회를 통해 평가되었다. 이 같은 조정 과정에서 1차 시안을 크게 바꿔놓는 세 가지 문제들이 각각 관계 부처와 지방 정부, 국토건설종합계획심의회를 통해 지적되었다.

우선, 관계 부처들은 동시에 수립이 진행되고 있었던 경제개발계획과 목표 수치들이 일치하지 않는다는 점을 중점적으로 지적했다. 1차 시안

102) 관계 부처, 국토건설종합계획심의회, 지방 정부 이외에도 중요한 관계자는 UNDP 전문가들이었다. 건설부는 각종 시안을 비롯하여 국토 계획의 각 단계마다 영문 보고서를 따로 작성하여 UNDP 전문가들의 검토를 받았다. UNDP의 자문이 직접 건설부의 계획안 작성에 어떻게 영향을 미쳤는지는 알 수 없었으나 건설부는 계획 수립의 모든 단계에서 UNDP와 작업의 진척을 공유했다.

이 작성될 당시에는 제3차 경제개발계획이 확정되지 않았었지만 1970년 즈음에는 제3차 경제개발계획의 수립이 마무리되어 가고 있었다. 당시 경제개발계획은 국토종합개발계획이 경제개발계획의 "시녀"가 되는 것을 우려하는 사람이 있을 정도로 국토종합개발계획에 우선하는, 가장 중요한 국가 계획으로 여겨지고 있었다.[103] 17개 관계 부처들의 수정 요구는 주로 제3차 경제개발계획과 부합해야 할 필요를 강조하는 내용을 담고 있었다. 국토종합개발계획은 공간을 대상으로 하고 있다는 특징이 있기는 했으나 1)성장·안정·균형의 조화, 2)자립적 경제구조, 3)지역개발의 균형이라는 세 가지를 기본 정신으로 하는 제3차 경제개발계획과 거의 동일한 주요 목표를 공유하고 있었던 만큼 개별적으로 작동하는 계획이 아니었다. 이미 1968년의 『국토계획기본구상』에서도 국토종합개발계획은 경제 계획과 사회 계획과의 연계 속에서 작동하는 계획으로 설정되어 있었기 때문에 국토종합개발계획은 1972년 동시에 실행에 들어가는 제3차 경제개발계획과 중요 수치들을 일치시켜야 했다.

이 같은 지적으로 인해 건설부는 경제기획원의 제3차 경제개발계획이 제대로 작성되지 않았던 상황에서 1차 시안을 작성하며 나름의 기준으로 만들어낸 국가 경제의 수치들을 조정해야 했다. 예를 들어, 경제기획원은 기준 연도를 경제개발계획과 동일한 1970년으로 채택하고 양곡수급계획, 포장도로 연장 및 포장률, 철도차량 증가 계획을 제3차 경제개발계획에 맞추라고 요청했다. 농림부 역시 각종 식량 수급 전망과 경지 정리 대상 면적, 농업용수 개발 실적 등을 조정하도록 요구했다. 상공부와 체신부도 몇몇 계획 수치를 조정할 것을 요청했는데 건설부는 의견 대부분에 지적한 수치들을 제3차 5개년 계획에 일치시켰다고 답했다. 특히 3차 5개년 계획을 수립하며 한국은행은 1970년을 기준으로 한 산업연관표를 새롭게 작성했다. 따라서 1차 시안 이후의 계획에서는 대체로 이 1970년의 산업연관표가 기준이 되었을 것임을 알 수 있다.[104]

---

103) 정도현, "국토종합개발계획의 문제점", 『국회보』 (대한민국 국회, 1971), 60-63쪽.

그러나 경제개발계획이 5개년 계획이었던 반면 국토종합개발계획은 10년을 목표로 한 계획이었기 때문에 경제개발계획의 수치를 그대로 이용하는 데에는 한계가 있었다. 건설부는 이 문제를 해결하기 위해 경제개발계획의 방법을 외삽해 1981년의 계획 수치를 지정했다. 건설부는 17개 부처에서 지적한 수치들을 대부분 받아들여 3차 5개년 계획의 수치들을 따르기는 했지만 이들 수치는 1976년까지의 수치였기 때문에 실제 국토종합개발계획의 각종 목표 수치는 1970-1976년도에 해당하는 기간은 경제기획원의 것을, 1977-1981년도에 해당하는 기간은 건설부의 것을 따르고 있다. 그러나 이 건설부 수치는 기본적으로 경제기획원의 방법을 따른 것이었다. 예를 들어 인구의 경우, 1970년의 인구와 1976년의 인구는 각각 31,317,000명과 34,345,000명으로 3차 5개년 계획의 내용과 일치했으나 1981년의 인구는 매년 인구 증가율을 1.5%라고 가정하고 34,345,000에 1.015를 다섯 번 곱한 것을 반올림한 37,000,000이라고 예측한 값을 사용했다. 국민총생산 역시도 1970년과 1976년의 것은 경제기획원의 수치를 따르고 있었으나 1981년의 국민총생산은 연평균 증가율이 8.5%라고 가정하고 1976년의 값에 1.085를 다섯 번 곱한 것을 반올림한 값을 사용했다. 건설부의 단순 외삽은 경제기획원이 제3차 경제개발계획을 수립하며 적용했던 것과 동일한 방법이었다.[105]

정부 내의 관계 부처가 경제개발계획과의 정합성을 위주로 건설부의 1차 시안을 지적했다면 지방 정부는 권역별로 배분된 주 기능들에 문제를 제기했다. 건설부의 실무자들과 국토계획조사단 위원들은 열흘에 걸쳐 여러 지방을 직접 방문해 각 지역의 전문가·유지들과 국토종합개발계획의 1차 시안에 대한 면담을 진행했다. 1차 시안에 대한 가장 큰 수정 요청은 광주권과 전주권에서 나왔다. 대부분의 지역은 고속화 도로를 계획에 포함해 달라거나 지역과 중앙 간의 계획 소통을 담당할 기구를 마련

104) 건설부, “국토종합개발계획(의안844호)”, 『박정희 대통령 결재문서, 1971』.

105) 예를 들어, 경제기획원은 1976년의 인구를 추정하기 위해 1972년부터의 인구증가율이 매년 1.5%라고 가정하고 1972년의 인구수에 1.015를 4번 곱해서 1976년의 인구수를 구했다.

해 달라는 등 건설부에서 수립한 권역별 계획의 큰 틀 내에서 변경 및 추가 사항들을 요청했다. 그러나 이미 1960년 후반부터 “호남 차별”에 민감하게 반응하고 있었던 광주권과 전주권은 그들 지역이 농업 지역인 식량 공급권으로 규정이 되어있는데 식량 공급이라는 단일 기능 이외에도 농공병진을 위한 기능을 부여해 달라고 요청했다.[106]

이에 국토종합개발계획의 최종 계획안에서는 충청, 전주, 광주권이 식량 공급에서 농업과 공업을 담당하는 지역으로 바뀌게 되었지만, 이 같은 주 기능의 변화가 실질적인 내용의 변화를 가져왔다고 보기는 어렵다. 국토종합개발계획의 최종 계획안도 1차 시안에서와 마찬가지로 지역별 기능을 8개 권역에 부여했다. 그러나 최종 지역별 기능은 1차 시안과 약간의 차이가 있었다. 가장 중요하게는 충청, 전주, 광주권이 식량 공급에서 농업과 공업을 담당하는 지역으로 바뀌었다는 점이다. 이는 전주와 광주권의 요청을 받아들인 것으로 최종 계획안은 이리, 군산, 여수 지역의 공업화를 명시하고 있으며 충청권은 서울에서 분산되는 공업을 수용하도록 한다고 밝혔다. 그러나 이리, 군산, 여수 지역의 공업화는 이미 국토종합개발계획 이전부터 언급되었던 사항이었다. 즉, 건설부가 구체적인 공업 입지 내용을 바꾸지 않고 전주 및 광주권의 요청 이후 수도권을 제외한 모든 권역의 기능을 명목상으로 두 개씩 부여했음을 추측할 수 있다. 사실상 부산권은 원래 “상공업”이었던 것이 “상업과 공업”으로 분리되었고 대구권 역시 “농공 혼합”이었다가 “공업과 농업”으로 분리되었고 태백의 “원료 공급”이 자원 산업으로 제주의 관광 기타가 관광 상업으로 변한 것을 볼 때 충청·전주·광주권의 주 기능 변화가 실제 계획 내용의 변화라고 생각하기는 어렵다.

충청·전주·광주권에 부여된 주 기능 변화가 실제 계획 내용의 변화라고 생각하기는 어렵다는 점은 대구권의 기능이 농공 혼합에서 공업, 농업의 순서로 그 중요도가 바뀌었음을 통해서도 확인할 수 있다. 대구권의 공

106) 건설부, 『국토건설종합계획심의회 소위원회 회의록 및 속기록(No.5-No.6)』(건설부, 1970), 25-33쪽.

업 지역은 동남해안 임해 중화학공업 벨트의 일부로 이미 1차 시안에서 포항의 제철 등이 이 지역의 대표 산업으로 명시되어 있었다. 최종 계획안에서도 건설부는 대구권의 공업에 대해서 대구, 구미, 포항을 공업 지역으로 개발하며 남동 임해 중화학공업 벨트 지대와의 연계 속에서 이를 체계화한다고 썼다. 즉, 대구권의 공업 지역 역시 구체적인 내용에는 변화가 없었던 것이다. 따라서 건설부는 원래 농업 중심이었던 충청, 전주, 광주권이 "농업-공업" 기능을 담당하도록 바꾸면서 농공 혼합이었던 대구를 구별하기 위해 "공업-농업"으로 그 기능을 변경했다고 볼 수 있다.

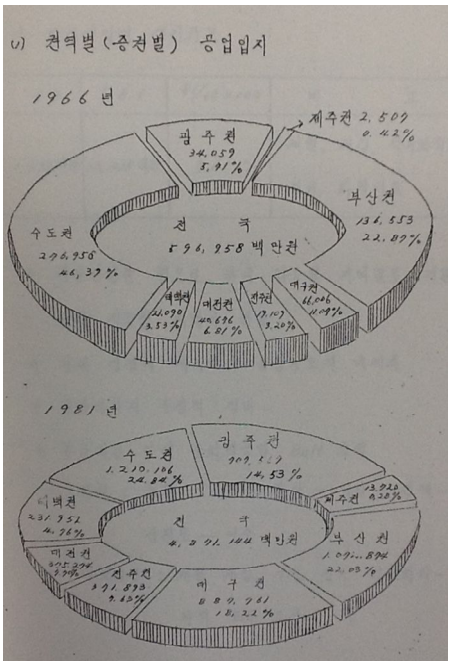
건설부의 1차 시안에 문제를 제기한 또 다른 집단은 국토건설종합계획심의회였다. 국무총리를 회장으로 하며 국토 계획을 조정하고 승인하는 권한을 가지고 있었던 국토건설종합계획심의회는 계획의 표현 방식에 문제를 지적했다. 1970년 7월 22일에 있었던 제5회 국토건설종합계획심의회 소위원회 회의에서 심의회 위원들은 사회복지 모델과 인구 계획의 수치들을 지적하며 기본 목표는 그렇다 하더라도 구체적인 통계는 계획에 싣지 않는 편이 낫겠다고 말했다. 이들은 정확한 숫자를 제시하기가 현실적으로 쉽지 않기 때문에 수치를 나열하기보다는 방향을 제시하는 쪽으로 초점을 바꾸는 편이 낫다고 지적했다. 따라서 심의회 위원들은 건설부에 계획에 포함될 지표는 대표적인 것을 선별해서 제시하고 "「유니버샬 언더스탠딩」을 가져올 수 있는 설명 방법을 찾아보"라고 지시했다. 이 "유니버샬 언더스탠딩"은 두 가지로 해석될 수 있다. 첫째는, 누구나 쉽게 국토종합개발계획의 효과와 목표를 이해할 수 있는 설명을 제공하라는 의미이며 둘째는, 누구나 거부감 없이 받아들일 만한 설명을 제공하라는 의미이다.[107]

이 같은 지적은 국토종합개발계획이 가지고 있는 정치적인 성격을 드러낸다. 국토종합개발계획의 목표는 단순히 경제 개발을 위한 산업의 지리적 배분을 합리적으로 추구하는 데에 있지 않았다. 1960년대 중반부터 정치적으로 야기되었던 지역 문제를 잠재우는 것 역시 국토종합개발계획

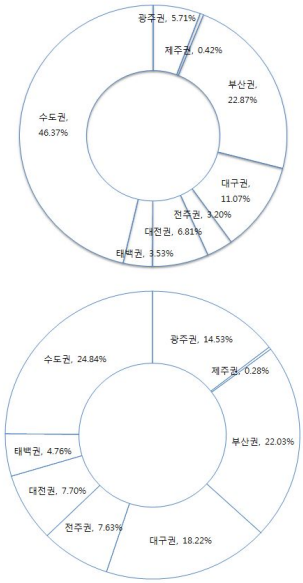
107) 같은 책, 39-59쪽.

의 중요한 목적 중 하나였다. 실제 국토종합개발계획의 세부적인 내용은 지역 간의 균등한 산업 배분을 포함하고 있다고 보기 힘들었다. 그러나 적어도 표면적으로 국토종합개발계획은 지역 간 균형을 추구하는 산업 배치가 그 목적이 될 필요가 있었다. 이 같은 국토종합개발계획의 정치성은 계획의 구체적인 내용과 표면적인 국토종합개발계획 사이의 괴리를 불러일으켰다.

국토 계획이 가지고 있는 정치성은 다른 예에서도 드러난 바 있었다. 1차 시안에서 건설부는 권역별 공업입지 비율을 수치 및 그래프로 표현했다. 그러나 건설부가 그린 공업 그래프는 건설부가 제시하고 있는 수치를 정확히 표현하지 못했다. 건설부의 그래프는 1966년과 비교했을 때 계획이 완료된 이후인 1981년의 전국 공업입지가 균형적으로 배분된 것처럼 표현했다. 그러나 건설부가 제시한 그래프(그림 2)의 수치를 정확한 비율로 그린다면 (그림 3)과 같이 다른 형태가 된다. 이는 건설부가 "균형적인 국토 개발"을 위해 인적 자원과 자연 자원을 공간적으로 배분하고자 하는 국토 계획의 목적과 성과를 과시하고자 했음을 보여준다.



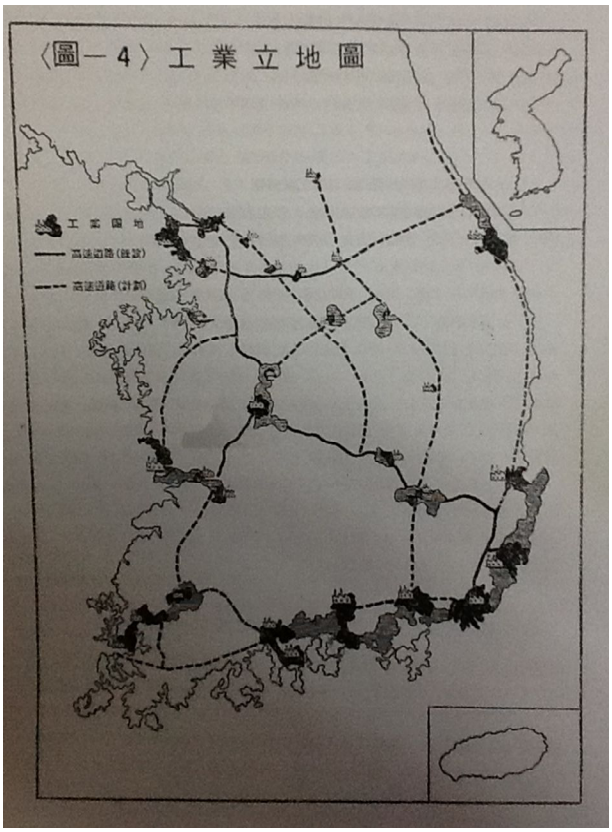
[그림 2] 제1차 국토종합개발계획 1차 시안의 권역별 공업입지 비율
출처: 건설부, 『국토종합개발계획 <제1차시안요약>』 (건설부, 1970), 18쪽.



[그림 3] 1차 시안의 권역별 공업입지 수치를 토대로 필자가 작성한 그래프

심의회의 지적에 따라 건설부는 가시적으로 계획의 효과를 제시할 수 있는 “지도”를 주된 표현 방식으로 선택했다. 국토건설종합계획심의회가 지적한 바와 같이 국토 계획에서 많은 정보를 제시하는 것은 정부에게 불필요했다. 수치가 명확히 제공된 상태에서는 정부가 원하는 대로 그래프 등을 변형하여 그리기가 쉽지 않기 때문이다. 지도는 “국토”를 계획 대상으로 하는 국토종합개발계획의 특징을 가장 잘 부각하면서 동시에 그 구체적 계획 내용을 모호하게 만들 수 있는 방식이었다. 국토종합개발계획의 최종 계획안에는 총 19개의 지도가 포함되어 있었다. 최종 계획안은 구체적인 목표 지점이 수치로 명시되지 않고 지도라는 불분명한 형태로 표현됨으로써 두 가지에 유동적으로 대처할 수 있었다. 첫째는

광주권과 전주권 등 1차 시안에 대한 지방 정부들의 지적들이었다. 광주권과 전주권의 수정 요구로 건설부는 농업과 공업을 해당 지역들의 주 기능으로 제시했다. 그러나 지도로 최종 계획이 표현됨에 따라 실제 광주권과 전주권에 얼마나 많은 공업 기능이 부여되었는지에 대한 구체적인 확인이 불가능했다. 1차 시안의 경우 건설부는 광주권과 전주권이 각각 전국 권역 입지의 14.53%와 7.63%를 차지하게 되어 있으나 공업 입지가 지도로 표현된 이후에는 정확히 어느 정도의 공업 입지가 할당될 것인지에 대해서는 밝히지 않았다. 최종 계획은 남동해안과 경기만 임해지역에 대해서만 각각 전국 공업 비중의 33%와 15.6%를 차지하게 될 것이라고 언급함으로써 최종 시안에서의 주 기능 변화가 실제 계획 내용의 변화로 이어졌는지를 확인하기 힘들게 만들었다. 둘째, 지도를 이용한 표현은 향후 국토 개발을 유동적으로 수행할 수 있는 여지를 남겼다. 지도로 표현된 국토종합개발계획 최종 계획안은 국토 전체가 어떻게 발전하게 될 것인지를 한눈에 파악할 수 있게 했다. 그러나 구체적인 수치들이 최소화됨에 따라 사실상 발전이 어느 정도로 이루어질지에 대해서는 의도된 모호함을 안고 있었다.



[그림 4] 제1차 국토종합개발계획의 공업입지도
출처: 대한민국 정부, 『국토종합개발계획(1972-1981)』(건설부, 1971), 27쪽.

이 같은 관계 부처, 지방 정부, 국토건설종합계획심의회의 문제 제기와 건설부의 수정 과정은 곧 국토종합개발계획을 정합적인 외양을 띠는 최종 보고서로 만들어내는 과정이기도 했다. 『국토계획논총집』, 『국토계획자료』, 『지역산업연관분석』을 통해 습득했던 이론적 틀 및 수집한 자료들을 수정하고 변용하는 과정을 거쳐서 작성된 1차 시안은 불필요하게 많은 수치가 뒤섞여 있는 번잡한 보고서였다. 건설부는 겉으로 드러나는 주요 수치들을 하나의 기준으로 통일하고, 엄밀하지 않을뿐더러 정치적으로 불리할 수 있는 수치들을 삭제함으로써 한 권의 완성된 보고서를

작성해 냈다. 도시와 농촌이 균형을 이루고, 농업과 공업이 병행 발전 할 수 있도록 산업을 조화롭게 배치하는 것이 주요 목적임을 밝히고 있는 국토종합개발계획 최종 계획안은 이러한 과정을 거쳐 1971년 10월 27일 대통령공고 제26호로 마침내 공고되었다.

5. 완성된 제1차 국토종합개발계획, 1971-1972

5.1 제1차 국토종합개발계획과 지역과학 이론

국토건설종합계획심의회는 관계부처 및 UNDP와의 협의 및 조정을 거쳐 1971년 8월 30일의 제15차 심의회에서 최종안을 확정했다. 그리고 제1차 국토종합개발계획은 1971년 10월 27일 대통령공고 제26호로 공고되었다. 제1차 국토건설종합계획은 총설과 네 개의 부로 구성되었으며 그 분량은 약 140쪽 정도였다. 네 개의 부는 각각 기본 계획, 부문별 계획, 권역별 계획, 계획과 관리의 순서로 구성되었다. 총설에는 1) 한국의 자연환경, 2) 국토종합개발계획수립연혁, 3) 계획에 임한 기본자세, 4) 계획의 성격이 포함되었다. 기본계획에서는 국토 계획의 목표, 정책, 국토의 이용 방안, 경제적 효과 등을 제시했다. 부문별 계획에서는 산업기반, 교통통신망, 도시개발, 생활환경, 수자원, 국토보전으로 계획 부문을 구분해 세부 계획을 설명했으며 권역별 계획에서는 구체적인 계획은 없이 권역별 개발의 기본 구상과 방향만 제시했다. 마지막으로 계획의 관리와 집행에서는 각종 행정 수단, 제도 및 법령 등에 대한 방침을 제시했다.

계획의 서술은 국토건설종합계획심의회의 지적을 받아들여 각 소절을 대표할 수 있는 수치를 정리한 표나 지도를 제시하고 이를 설명하는 방식으로 전개되었다. 각종 부문별 계획 중에서 가장 비중이 높게 다루어졌던 계획은 산업기반과 교통통신망 계획이었다. 특히 교통통신망 계획의 경우 도로, 철도, 항만, 공항, 파이프라인, 통신 시설 각각에 대한 계획이 지도와 표로 제시되어 있었다. 국토종합개발계획 대부분의 서술은 앞으로의 개발이 어떤 방향으로 시행될 것이며 그렇게 만들어진 국토는 어떤 모습일지를 예측하는 내용이었다. “~될 것이다.”는 식의 서술은 계획 전체에서 빈번하게 등장했다.

이같이 구성되었던 국토 계획의 기본 목표는 “도시지역과 농촌지역이

유기적인 관계를 맺으면서 균형있게 발전하고 농업과 공업이 병행 발전할 수 있도록 모든 산업을 조화있게 배치하여 국민이 보다 안전하고 풍요한 생활을 영위할 수 있도록 국토구조와 환경을 개선하는" 데 있었다.[108] 덧붙여 제1차 국토종합개발계획은 국토이용관리를 효율화하고 개발 기반을 확충하며 국토포장자원개발과 자연의 보호보전, 국민생활환경의 개선이라는 네 가지 세부 목표를 제시하고 있다.

이 중 "농업과 공업이 병행 발전할 수 있도록 모든 산업을 조화있게 배치하"는 방식이 구체화된 것이 "국토이용관리의 효율화"였다. 여기서 효율화란 앞서 1차 시안에서 건설부가 밝혔듯이 전 국토를 기능별로 구분하여 이용하는 방안을 뜻한다. 건설부는 주요 기능을 개별 권역에 부여하는 작업을 통해 "국토를 합리적으로 집중 개발"할 수 있다고 주장한 바 있었다. "전국토를 기능지역으로 구분 개발하여 국토 이용의 고도화를 기한다"는 것이었다.[109] 본 계획에서도 건설부는 "전국의 각 지역이 능률적이고 자주적인 입장에서 국민경제발전에 기여할 수 있도록 국토공간질서를 확립하여 국토의 효율적 이용관리를 다 할 수 있게 한다."고 밝혔다.[110] 즉, 국토를 기능별로 구분한 질서에 따라 각각의 지역이 맡은 기능을 충분히 발휘할 때 국민 경제 전체가 발전할 수 있다는 것이다.[111]

[표 6] 국토종합개발계획의 권역별 기능

권역	기능
수도권	중추 관리
태백권	자원 산업
충청권	농업 공업
전주권	농업 공업

108) 대한민국 정부, 『국토종합개발계획(1972-1981)』, 8쪽.
109) 건설부, 『국토종합개발계획 <제1차 시안요약>』 (1970), 9-10쪽.
110) 대한민국 정부, 『국토종합개발계획(1972-1981)』, 8쪽.
111) 같은 책, 12쪽

대구권	공업 농업
부산권	상업 공업
광주권	농업 공업
제주권	관광 상업

출처: 대한민국 정부,『국토종합개발계획(1972-1981)』(건설부, 1971), 12쪽.

국토를 하나의 단위체로 생각하고 이 국토를 각 지역으로 구분하며 개별 지역이 전체 국토를 위해 담당해야 할 기능을 부여해야 한다는 사고방식은 제1차 국토종합개발계획의 가장 중요한 특징이었다. 비록 지역과학 이론을 대표하는 계량적 방법론이었던 지역연관분석을 제대로 적용하지는 못했지만 국토종합개발계획 수립의 실행은 국가와 지역 간의 관계에 대한 체계적인 사고방식을 도입하는 과정이었다. 지역 과학 이론을 도입했던 건설부는 점형 계획들의 집합만으로는 완성되기 힘들었던 국토계획을 수립하기 위해 전국을 8개의 조각으로 자르고 하나의 조각을 하나의 권역이라는 경제 단위체로 인식하게 되었다. 이를 통해 국가는 국가 경제 발전에 필요한 각종 기능을 분담하고 있는 권역들이 모여 조직적으로 운영되는 거대한 경제 단위체로 이해될 수 있었다.

국토종합개발계획의 목표가 경제학적이고 수학적 사고에 근본을 두고 있다는 점은 지역 과학 이론의 또 다른 영향이었다. 제1차 국토종합개발계획의 구체적인 내용은 권역별로 불균등한 기능을 부여하고 있었다. 균형을 지역별 산업의 균등한 배치로 이해한다면 이는 “균형있게 발전하고 농업과 공업이 병행 발전할 수 있도록”한다는 제1차 국토종합개발계획의 목표와 “성장·안정·균형의 조화”와 “지역개발의 균형”이 기본 정신에 포함되어 있었던 제3차 경제개발5개년계획의 목표와 부합하지 않아 보인다.[112] 그럼에도 불구하고 정부가 “균형”이라는 용어를 강조한 데에는 국토종합개발계획이 가지는 정치적 의의가 컸기 때문이었다. 그러나 정부가 어떤 의미에서건 “균형”을 추구하고자 하는 의도가 전혀 없었음에

112) 대한민국 정부,『제3차 경제개발5개년계획』(1971).

도 정치적인 수사를 위해 “균형”을 주장했던 것은 아니었다. 국토종합개발계획의 수립 과정에서 건설부가 구상하고 있었던 “균형”은 모든 공간이 동일한 산업 산출량을 공급하도록 하는 형태를 의미하는 것이 아니었다. 건설부의 균형은 경제학적, 수학적 개념에 기반을 둔 평형이었다.[113] 농촌은 농업에 집중함으로써 도시가 가지지 못하는 특성을 가질 수 있게 되고, 도시는 도시의 역할을 제대로 수행함으로써 농촌이 가지지 못하는 특성을 가질 수 있게 된다. 이는 비교 우위와 같은 개념으로 국가에서 농촌과 도시는 각각 서로 다른 지역이 침범할 수 없는 기능을 분담하고 있다. 각각의 지역이 해당 지역에서 가장 우위를 가지고 있는 역할을 다할 수 있다면 이는 최적 균형을 달성했다고 할 수 있다. 이러한 최적 균형의 개념은 건설부가 국토 계획 수립을 위해 지속해서 습득해 왔던 계량적 방법론의 영향이었다.

건설부의 국토 계획이 지역 과학 이론에 근거하여 위와 같은 성격을 가진 형태로 작성된 것을 필연적인 결과라고는 볼 수 없다. 한국의 국토 계획은 해당 계획이 본질적으로 추구하고자 하는 목적이 무엇인지에 따라 전혀 다른 모습으로 수립될 수도 있었다. 건설부는 지역 과학 이론을 도입하여 작성한 제1차 국토종합개발계획이 합리적이고 과학적인 계획임을 거듭 강조하며 이 계획을 정당화하고자 했다. 그러나 지역 과학 이론에 근거한 계획 수립은 한국 정부가 반드시 선택해야만 했던 보편적인 합리성에 근거한 것이 아니었다. 제1차 국토종합개발계획이 한국의 유일한 길이 아니었음을 보여주는 하나의 근거는 같은 시기에 작성된 오탐-메트라의 국토 계획안이다. 제1차 국토종합개발계획이 가지고 있는 소수 거점 개발이라는 특징은 지역 과학 이론을 도입하고 이를 전유하는 과정에서 만들어진 것이었다. 건설부의 원조 요청에 따라 한국의 국토 계획을 자체적으로 수립했던 오탐-메트라의 국토 계획안은 건설부가 선택할

113) 수학적인 평형점을 산업 입지로 선정하는 방식은 입지 경제학에서 널리 통용되어 왔다. 아이사드의 지역 과학 이론을 비롯한 입지 경제학이 이론적 배경으로 삼고 있는 베버의 공업 입지론에서 적절한 공업 입지는 삼각형의 꼭짓점으로부터 거리의 합이 최소가 되는 점인 페르마의 점과 같은 원리로 구해진다.

수 있었던 또 다른 길이 있었음을 보여준다.

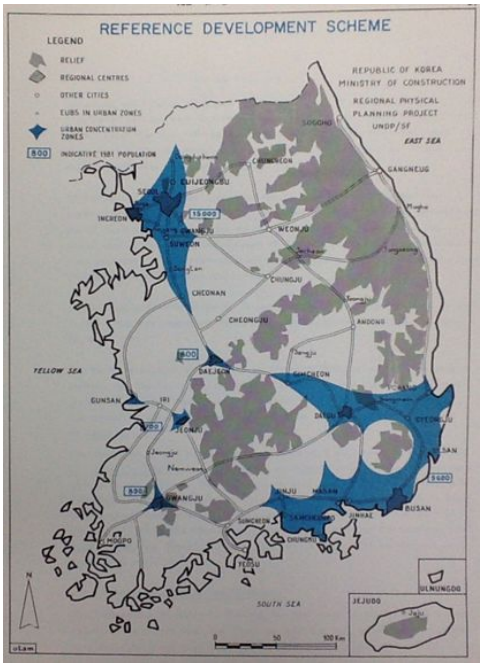
5.2 건설부가 택할 수 있었던 또 다른 길: 국제연합개발계획(UNDP)의 국토 계획

UNDP의 용역 회사로 한국에 방문한 오탐-메트라는 한국 지역 계획 보고서에서 지역연관분석방법을 한국의 상황에서는 사용하기 힘들다고 지적하며 그들은 "주로 상식적인 접근방법에 근거를 두"고 지역별 산업 분포를 만들었다고 주장했다.[114] 기본적인 방법론을 무엇으로 생각하느냐에 대한 건설부와 오탐-메트라의 차이는 두 안이 달라진 큰 이유 중 하나였다.[115] 이들은 1981년 한국의 인구 및 경제 활동의 분포를 예측하기 위해 우선 한국의 국토 구조를 분석하여 동질 및 인접 지역으로 구분하고 거점 도시의 네트워크를 파악했다. 그리고 이러한 국토 구조를 바탕으로 다양한 인구 분배를 시도했다. 오탐-메트라는 일거리, 주거, 공공시설, 수자원 등 각종 요소를 새롭게 배치함으로써 인구 분포에 어떻게 영향을 미치고 그 결과가 1981년에 어떻게 나타날지를 예측했다. 이 과정에서 오탐-메트라는 한국의 인구 밀도가 매우 높고 유동적이기 때문에 기본적으로 거점 도시로의 인구 집중을 피하기가 굉장히 어려우며 아무리 극단적인 대안들을 제시한다고 하더라도 크게 달라 보이지 않는다는 점을 지적했다. 특히, 그러한 대안들이 결과적으로는 큰 차이가 없는 것처럼 보임에도 불구하고 한국 정부가 당시 추구하고 있던 개발 방향에서

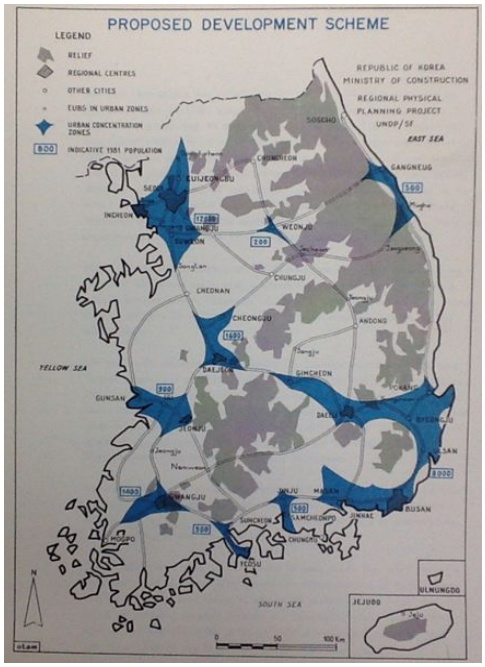
114) OTAM Metra International, *Regional Physical Planning Volume 1 General Report Final Report*, (1972), p.17.

115) 이 무렵 건설부 국토계획국 공무원으로 재직하고 있었던 서창원은 건설부 안과 오탐-메트라의 안에 많은 차이점이 있었음을 인정했지만 그 이유를 오탐-메트라의 전문가들은 이론을 추구했고 한국 담당자들은 현실적인 계획을 추구하고자 했기 때문이라고 밝혔다. 국토계획조사단으로 활동했던 한근배 역시 한국 건설부가 전문 지식의 부족으로 오탐-메트라와 갈등을 빚었다고 회고했다. 한국 측 참여자들과 오탐-메트라 측의 견해가 서로 다른 이유에 대해서도 향후 연구가 필요할 것이다. 서창원, 앞 책, 59쪽; 대한국토·도시계획학회 편, 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』, 371쪽.

조금이라도 방향을 전환하기 위해서는 정부의 적극적인 노력이 필요하다고 말했다.



[그림 5] 기준 개발 계획
출처: OTAM Metra International, *Regional Physical Planning Volume 1 General Report Final Report*, (1972), p. 27



[그림 6] 제안 개발 계획
출처: OTAM Metra International, *Regional Physical Planning Volume 1 General Report Final Report*, (1972), p. 37

오탐-메트라는 한국 정부의 현안을 “기준 개발 계획(reference development scheme)”으로 하여 그들의 대안과 직접 비교했다. 이들은 기준 개발 계획에서는 주요 산업이 서울-부산 축을 따라 분포하고 있으며 그 일부만 구미나 이리와 같은 지방 도시에 위치하고 있음을 지적했다. 이 같은 기준 개발 계획에서는 빠른 도시화와 두세 개 거점 도시로의 집중이 지속될 것이라고 말했다. 특히 부산과 서울로 농촌 인구의 이주와 군과 시의 고급 인적 자원 유출이 계속될 것이라며 우려를 표했다. 반면 그들의 제안 개발 계획(proposed development scheme)은 기준 개

발 계획과 비교했을 때 소수 몇몇 도시로의 집중을 막고 농촌 지역의 수용 능력을 강화해 더 균형적인 성장 패턴에 도달할 수 있게 해 준다고 밝혔다. 이 계획 역시 기본적으로는 서울-부산을 제1축으로 하고 있지만 기준 계획보다 대전-전주, 군산-전주 축을 강화하고 있다. 또한, 기준 계획과 달리 남해안 축의 연속적 산업 배치를 거점 항구를 중심으로 한 집중된 점형 배치로 변형하여 부산과 분리된 거점 도시들이 생길 수 있도록 만들었다. 이처럼 거점 도시들의 수를 늘림으로써 부산과 서울 이외의 도시들로 인구 분산이 가능하도록 할 뿐만 아니라 다양한 지역에 현대적 도시를 구축함으로써 농촌 지역의 편리성 역시 높아지도록 했다.

오탐-메트라는 한국 정부가 가지고 있는 가장 중요한 개발 목표 중 하나가 "더 균형적인 지역 개발(a more balanced area development)"이며 이를 위해 도시 인구를 분권(decentralization) 및 분산(deconcentration)하고자 한다고 이해했다. 그러나 오탐-메트라는 한국 정부의 더 우선적인 목표가 GNP 상승률을 높게 유지하고 적절한 국제 수지를 확립하며 안정적으로 물가를 관리하는 데에 있기 때문에 이러한 목표에 영향을 미치지 않는 선에서는 균형 발전을 위한 방책의 여지가 크지 않다는 한계가 있다고 밝혔다. 오탐-메트라는 그들의 대안을 따른다면 단기적으로는 한국 정부가 추구하고자 하는 우선적인 목표들에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있지만 한국이 이룬 경제 성장의 정당한 이익을 아직 나누어 받지 못한 집단들의 문제를 해결해야만 궁극적으로 더 높은 국가 안정성을 얻고 사회 구조의 유지가 가능할 것이라고 주장했다.[116]

그러나 건설부는 오탐-메트라가 제시한 안에 대해 긍정적으로 평가하지 않았다. 오탐-메트라와 건설부는 원조 작업의 초기부터 갈등을 안고 있었다. 오탐-메트라는 건설부 국토계획국과의 잦은 갈등 끝에 한국에는 제대로 된 전문 인력이 없다는 이유로 기술 지원을 중단하거나 인력을 철수하겠다는 강수를 두는가 하면, 반면 한국에서는 한국 실정에 어두운

116) OTAM Metra International, *Regional Physical Planning Volume 1 General Report Final Report*, (1972), pp. Ⅲ-Ⅳ.

해외 전문가들 때문에 국토종합개발계획의 수립 일정이 지연되고 있다는 문제를 제기하기도 했다.[117] 당시 국토계획과장이었던 김의원은 “자기나라 국토에 대한 것을 자기나라 사람이 하는 것도 어려운데 외국사람이 함부로 남의 나라 국토를 계획한다는 것은 있을 수가 없다”며 오탐-메트라가 제출한 연구 결과는 전혀 국토종합개발계획에 반영하지 않았다고까지 주장했다.[118]

건설부가 서울대학교 행정대학원의 도시 및 지역계획연구소와 함께 1972년 6월 30일 개최했던 “Otam-Metra International 보고서 평가토론회”는 오탐-메트라와 건설부의 견해차를 확연히 보여주었다. 이 토론회에는 주원과 건설부의 김의원, 이문용, UNDP의 타릭 자림, 행정대학원의 권태준, 김안제, 노융희, 서울대학교 건축학과의 윤정섭, 국토계획조사단의 한근배, 한정섭, 최영박, 손정목 등 40여 명의 관련 분야 전문가들이 참여했다. 이들이 평가 대상으로 했던 보고서는 1971년 6월에 발간되었던 11권의 보고서로 40명의 참석자는 보고서의 각종 세부 사항들에 대한 토론을 진행하였다. 토론의 결과로 이들은 총 38개의 문제점과 건의사항을 제시했다.

한국의 토론자들이 오탐-메트라 보고서에 대해 가장 큰 비판을 제기했던 점 중 하나는 균형에 대한 이해였다. 토론자들은 오탐-메트라가 “자신들의 작업임무를 한국정부가 종래 추진하여온 총량적 경제개발과정으로 인해서 야기된 지역간, 부문간의 불균형 성장의 시정이라고 인식하고 전국토의 균형성장을 자신들이 담당한 국토종합개발계획안 작성을 위한 최상위 목표로” 잡았다고 규정했다. 그리고 이들은 오탐-메트라가 한국이 추구했던 국토 계획의 목표를 잘못 이해했음을 지적했다. 토론자들은 오탐-메트라가 국가의 장기발전목표를 “균형성장이라고 전제하고 그들의 작업을 수행하였으나 이 균형성장이라는 목표의 실천적 의미는 아무데서도 분명히 되어있지 않다”며 “오탐은 이것을 이미 주어진 것이라고

117) “작업만 더딘 외국자문”, 『경향신문』, 1971. 6. 26, 6면.
118) 대한국토·도시계획학회 편, 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』, 281쪽.

보고 있으나 설령 그것이 한국정부의 명시된 발전목표이드래도 그 실천적 의미는 장래의 정치 과정 중에서 그리고 계획된 발전정책수행의 feedback에 의해서 점진적으로 밝혀지는 것"이라 반박했다. 이 같은 반박은 건설부가 균형이라는 개념을 균등한 발전으로 간주하고 있었던 오탐-메트라와 다르게 이해하고 있었음을 분명히 보여주었다.[119]

이처럼 지역 과학 이론의 적용을 비판했던 오탐-메트라의 지역 계획은 건설부가 수립했던 국토 계획의 특징들을 부각시켰다. 지역 과학 이론에 기반을 둔 계량적인 분석을 토대로 최적 균형을 찾고자 했던 건설부 국토 계획의 목적은 4절에서 보였던 정치적인 조정들을 거치며 가려졌다. "균형 발전"을 그 목적으로 내세웠던 제1차 국토종합개발계획의 최종안은 지역 간 산업 개발 격차를 해소하기 위해 수립된 것처럼 보였다. 그러나 지역 과학 이론의 "합리성"에 근거해 전국의 여덟 권역에 각각의 임무를 배분했던 제1차 국토종합개발계획은 산업의 균등한 배분을 추구했던 것은 아니었다. 이는 국토 계획의 궁극적인 목표가 한국이라는 국가적 단위 경제의 성장에 있었기 때문이었다. 정부의 농공병진 전략은 국토 전체를 기준으로 농업과 공업을 모두 발전시키겠다는 의미였으며 한 지역 내에서 농업과 공업을 모두 발전시키도록 하겠다는 의미가 아니었다. 국가의 경제 성장을 위해서는 모든 지역이 동일한 역할을 담당하기보다는 식량 및 원료 제공과 공업이라는 업무가 분담되어야 했으며 각각의 성과가 효율적으로 교류될 수 있는 운송 시설들이 새롭게 건설되어야 했다. 국가라는 하나의 경제 단위체와 이를 구성하는 여덟 개의 지역 간의 관계를 설정한 제1차 국토종합개발계획은 대한민국이라는 공장을 운영하기 위한 체계적인 계획이었다.

---

119) 서울대학교 행정대학원 도시 및 지역계획연구소 · 건설부, 『OTAM-Metra International 보고서 평가토론요약』(1972), 4, 44쪽.

6. 결론

제1차 국토종합개발계획은 미국의 지역 과학 이론을 일본을 통해 도입하고, 습득한 이론을 전유하는 과정을 통해 최종 계획안으로 도출되었다. 이 같은 제1차 국토종합개발계획은 일본의 계획을 가져온 것이라거나 정치적인 목적의 수사에 불과하다는 설명만으로는 그 성격을 충분히 이해할 수 없다. 제1차 국토종합개발계획에 대한 면밀한 이해를 위해 본 논문은 제1차 국토종합개발계획의 최종 계획안뿐만 아니라 국토 계획 수립의 실행 과정들을 추적했다.

해방 이후, 정부를 비롯한 정치권과 학계 및 재계는 전국을 아우르는 국토 계획의 필요성을 꾸준히 제기했다. 그러나 전국 단위의 계획을 세우기 위한 자료나 국토 계획에 대한 이해가 부족한 상황에서 각계가 요구했던 국토 계획은 수립될 수 없었다. 1960년대 초, 국토 계획에 대한 이해는 토목 건설 계획을 벗어나지 못했다. 국토건설사업과 제1차 경제개발5개년계획의 일환으로 전국적인 토목 건설 사업이 시행되며 국토 내 산업 시설들의 입지가 복잡해지면서 정부는 입지 선정을 위한 기준이 부재하다는 데에 문제를 느끼고 1962년 말, 건설부 등 관계 부처에 국토 계획 수립을 지시했다.

당시 건설부는 국토 계획 수립을 지시받았지만 국토 계획이 무엇이며 어떻게 수립해야 하는지에 대해서 잘 알지 못했다. 건설부는 계획 수립을 위한 첫 작업으로 공간 계획 관련 이론 및 사례를 수집하기 시작했다. 건설부는 주로 일본을 통해 미국의 최신 공간 계획 이론인 지역 과학 이론을 습득했다. 일본을 통해 들여온 지역 과학 이론은 계량적이고 시스템적인 성격을 가지고 있었다. 특히 건설부는 지역 과학 이론의 여러 방법론 중 지역연관분석법에 주목했다. 지역연관분석법은 고도의 계산과 방대한 자료를 요구하지만 행렬식을 통해 최적의 산업 배치를 도출할 수 있다는 장점이 있었다. 건설부는 지역연관분석법을 국토 계획 수

립을 위한 기본 틀로 삼고 이 방법론을 제대로 이해하고 적용하기 위해 수 년에 걸친 노력을 쏟았다.

하지만 지역연관분석법을 이론 그대로 한국의 국토 계획 수립에 적용하기에는 지역별 산업 자료 부족, 경제적 지표 미비 등의 제한 조건들이 존재했다. 건설부는 이 상황을 타개하기 위해 지역연관분석법을 직접 이용한 계산을 피하면서도 지역연관분석법의 틀은 좇아가는 독특한 계산 방식을 고안했다. 변용된 계산 방식의 결과는 1차 시안에 포함되었다. 1차 시안에는 계산 결과들이 수치로 표현되어 있었으며 공업 입지에 있어서는 특히 대구권을 추가적으로 개발하는 내용이 포함되었다. 이 같은 1차 시안은 관계 부처, 지방 정부, 국토건설종합계획심의회와 건설부 간의 조정을 거치며 불필요한 수치들 및 정치적으로 민감한 표현들이 가려지고 정합적으로 보이는 최종 계획안으로 거듭났다.

이렇게 수립된 최종 계획안은 전국 각 지역의 균형 있는 발전을 추구했다. 최종 계획안의 균형은 지역 간의 균질적인 산업 배분과는 의미가 달랐다. 최종 계획안의 균형은 지역연관분석법으로 얻을 수 있는 최적 균형인 한편, 국가라는 하나의 경제 시스템이 제대로 작동하기 위한 균형을 의미했다. 제1차 국토종합개발계획은 국가 경제의 성장을 위해 전국의 여덟 권역에 각각 담당할 기능을 배분했다. 이처럼 지역 과학 이론이 가지고 있었던 시스템적인 분석 방법과 일본을 거치면서 강조되었던 계량적인 특성은 한국 국토 계획의 가장 큰 특징들을 형성했다. 그러나 한국의 국토종합개발계획은 반드시 지역 과학 이론에 근거하여 이 같은 성격을 가진 형태로 작성될 필요는 없었다. 같은 시기 UNDP가 작성한 한국의 국토 계획안은 제1차 국토종합개발계획이 유일한 계획이 아니었음을 보여주며 한국의 국토 계획안은 지역 과학 이론의 도입과 변용을 거치며 독특하게 형성된 것임을 부각했다.

이러한 제1차 국토종합개발계획은 1972년 유신 체제로의 전환과 이듬해 중화학공업화 선언이라는 1970년대 한국 정치경제의 구조 변화와 그 궤를 같이하는 것이었다.[120] 제1차 국토종합개발계획에 포함되어 있었던

동남해안공업기지의 건설은 사실상 중화학공업화를 예견하는 내용이었다. 그러나 여러 학자 및 당시의 계획 수립 실무자들이 지적했듯이 제1차 국토종합개발계획의 거점 개발 방식은 국토 이용의 양극화와 대도시로의 인구 집중을 심화하는 결과를 낳았다.

건설부 관료들이 주도적으로 해외의 이론을 도입하고 전유했던 제1차 국토종합개발계획 수립의 실행은 최종 계획안 완성과 계획의 실행 이상으로 한국의 공간 계획학계에 영향을 미쳤다. 현재 한국의 국토 계획 관련 단체나 기관들은 대부분 제1차 국토종합개발계획의 수립 과정에서 등장했다. 1959년 창립되었지만 그 활동이 지지부진했던 대한국토계획학회는 건설부가 국토 계획을 수립하는 과정에서 필요했던 각종 용역 사업을 담당하며 본격적인 활동에 들어섰다. 건설부에서 발주한 사업에 참여하며 성장했던 대한국토계획학회는 이후 대한국토·도시계획학회로 명칭을 바꿨고 현재 회원수가 5,800여 명에 이르는 학회로 발전했다. 1968년에 설립된 서울대학교 행정대학원의 도시 및 지역계획학과는 1973년 환경조경학과를 추가로 신설하며 환경대학원으로 독립하여 지금까지 200여 명에 달하는 박사 졸업생을 배출했다. UNDP와의 협업을 위해 설립되었던 국토계획조사단은 이후 정부출연연구기관인 국토개발연구원으로 성장하면서 국토계획 분야 전문 연구 기관의 뿌리가 되었다. 1978년 개원한 국토개발연구원은 현재 국토연구원이라는 이름으로 국토 관련 공공 전문연구기관으로서 기능하고 있다.

국토종합개발계획 수립 당시 국토계획과장이었던 김의원은 국토개발연구원의 제2대 원장으로 재직하던 중 국토종합개발계획 과정에서 습득했던 지역 과학 분과를 한국에 더 본격적으로 들여오고자 1983년 한국지역과학학회를 설립했다. 한국지역과학학회의 창립총회에 참석하기 위해 한국을 방문한 월터 아이사드는 서울과 부산이라는 양극을 중심으로 한 한국의 성장을 긍정적으로 평가했다.[121] 1977년 펜실베이니아 대학교의 지

120) 대한국토·도시계획학회 편, 『국토·지역계획론』, 242쪽.
121) "아이사드교수가 진단한 한국국토개발 정희수박사 대담", 『매일경제』, 1983. 8.

역 과학 교수직에서 물러나 코넬 대학교로 자리를 옮겼던 아이사드는 이 무렵 평화 과학(peace science) 분과를 새롭게 만들어 평화학에 계량적 방법론을 적용하는 도전을 시도하고 있었다.

본 논문은 제1차 국토종합개발계획의 최종 계획안이나 그에 대한 평가가 아니라 지식의 도입과 변용을 중심으로 제1차 국토종합개발계획 수립의 실행 과정들을 추적하여 국가 계획에 대한 한국사의 연구와 지식의 이전과 변용이라는 과학기술사의 주제에 모두 기여하고자 했다. 우선, 이 연구는 계획 수립의 실행 과정들을 추적하는 연구로서 관료적 합리성의 형성을 역사적으로 검토했다. 이 연구는 성공적인 발전국가의 요소로 여겨져 온 관료적 합리성이 주어진 것이 아니었으며 관료들이 지식을 습득하고 전유하는 과정을 거치며 구성된 산물임을 보였다. 그리고 이렇게 형성된 관료적 합리성은 누구나 받아들일만한 보편타당한 것도 아니었다. 이를 통해 국가 계획에 정당성을 제공하는 관료적 합리성은 그 자체로 가변적이며 행정적·정치적 맥락과 상호작용하는 분석의 대상으로 여겨질 필요가 있음을 알 수 있다. 한편 이 연구는 한 지역에서 다른 지역으로 이론이 이전된 경우에도 이전된 지역의 맥락과 제약에 따라 이론은 변용될 수 있음을 밝혔다. 제1차 국토종합개발계획은 건설부 실무자들이 미국의 선진 지역 과학 이론을 습득·전유하고, 그것을 한국의 실정에 맞게 적용하는 과정에서 맞닥뜨린 각종 어려움을 극복하기 위한 해결책을 모색하며, 최종 시안을 확정하는 과정에서 등장한 여러 정치적인 요구들에 조응해 나가며 형성된 것이었다. 제1차 국토종합개발계획 수립의 실행은 새로운 이론을 습득하고 습득한 이론을 변용해 1970년대 한국의 상황에서 실행 가능한 결과물을 창출하는 과정이었다.

24, 4면.

참 고 문 헌

1. 자료

1) 국문 자료

건설부,『국토계획논총집』 제1-22집, (1963-1968).

—,『국토계획기본자료노트』 상·하, (1963).

—,『국토건설종합계획대강』 제1-5부, (1963).

—,『국토계획론: 이론과 구상』(발행년도 미상).

—,『제5차 국토건설 종합계획 심의회의 보고사항』(1966).

—,『대국토건설계획』(1967).

—,『국토조사 총람』(1967).

—,『국토계획기본구상작성요강』(1967).

—,『건국방략/공영대계: 중국의 국토계획』(1968).

—,『지역과학』(1968).

—,『지역연관분석』, (1968).

—,『지역산업연관분석법도입과 지역개발계획』(1968).

—,『경제공간: 지역개발계획의 이론과 실제』(1968).

—,『국토공간이용계획보고서』(1968).

—,『국토.지역.도시계획 및 공업단지 계획기준』(1968).

—,『이스라엘국토기본계획』(1968).

—,『국토계획기본구상』(1968).

—,『지역계획사업 UN특별기금 원조신청서(참정안)』(1968).

—,『일본국신전국개발계획』(1969).

—,『국토건설종합계획기본자료』(1969).

—,『기술진흥참고문헌집(계획이론과 기법)』 상·하, (1969).

—,『국토종합개발계획 초안』(1970).

—,『국토종합개발계획 제1차시안 총설자료 제1부』(발행년도 미상).
—,『국토종합개발계획 <제1차 시안요약>』(1970).
—,『한국의 국토계획』(1970).
—,『국토건설종합계획심의회 소위원회 회의록 및 속기록(No.5-No.6)』(1970).
건설부 도서실 ,『장서목록』(1969).
경제기획원,『경제개발을 위한 계획기술과 공업개발계획의 방법』(1962).
—,『국토개발의 기본구상: 장기 경제개발 계획수립을 위한 주요산업의 위치와 국토개발의 기본방향』(1963).
내각기획조정실 편,『근대화 백서』(대한민국 정부, 1971).
대통령 비서실,『박정희 대통령 결재문서, 581』(1971).
대한민국 국회,『국회보』(1971).
대한민국 정부,『제3차 경제개발 5개년계획, 1972-76』(1971).
대한민국 정부,『국토종합개발계획(1972-1981)』(1971).
삼부기업진흥주식회사,『전국권역계획보고서』(건설부, 1965).
서울대학교 행정대학원 편,『국토종합개발계획에 대한 쎄미나』(서울대학교 행정대학원, 1970).
서울대학교 행정대학원 도시 및 지역계획연구소 · 건설부,『OTAM-Metra International 보고서 평가토론요약』(1972).
주식회사 한국종합기술개발공사,『1969년도 지역산업연관분석』(건설부, 1969).
주원,『국토정책의 이론과 운용』(한국산업과학연구소, 1953).
—,『도시계획과 지역계획』(서울특별시도시계획위원회, 1955).
총무처,『각의상정안건철(제79회-86회)』(1963).
최상철,『한국 국토계획과 건설부의 역할』(서울대학교 석사학위논문, 1963).
한국과학기술연구소,『국토계획에 미치는 기술혁신 조사』(1971)
한국경제개발협회,『지역산업연관 모델에 의한 지역경제계획에 관한 연

구 보고서』(1967).
R.D.Norton, M.K.Wood,『한국의 경제권역』(건설부, 1968).

2) 외국어 자료

Boudeville, Jacques-Raoul, *Les Espaces Economiques* (Presses Universitaires de France, 1961)
the Bureau of Flood Control, Economic Commission for Asia and the Far East, *Multiple-Purpose River Basin Development, Part I, Manual of River Basin Planning* (United Nations, 1955).
Hartshorn, Richard, *The Nature of Geography* (Annals of the Association of American Geographers, 1939).
Isard, Walter, *Location and Space-economy: A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure* (Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and Wiley, New York, 1956).
—, *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science* (Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and Wiley, New York, 1960).
Leontief, Wassily, *Input-output Economics* (Oxford University Press , 1966).
Meyer, John R., "Regional Economics: A Survey", *The American Eco nomic Review* 53:1 (1963), pp. 19-54.
Ministry of Construction, *Indicators for Formation of Sectoral Plans* (1969).
—, *Guidelines for national physical plan* (1969).
—, *Comprehensive national development plan (draft)* (1970).
OTAM Metra International, *Regional Physical Planning*, voulume

1-11, (1971).
—, *Regional Physical Planning Final Report*, volume 1-7, (1972).
Zew, Won, *Investment Criteria of Highway Project for National, Regional and City Planning* (The Korea Planner's Association, 1966).
—, *Inter-regional Model of Economic Analysis for National, Regional and City Planning* (The Korea Planner's Association, 1967).

石川榮耀『都市計劃及國土計劃: その構想と技術』(工業図書, 1941).
—, 『國土計劃: 生活圏の設計』(河出書房, 1942).
植村福七,『地域開發—分析方法』(法政大學 出版局, 1965).
國土計畫協會,『日本の國土總合開發計畫』(東洋経濟新報社, 1963).
笹田友三郎,『地域の科學』(紀伊國屋書店, 1964).
柴田銀次郎『神戸大學経濟経營研究所論文集; 第5冊 自由港の研究』(同文館, 1955)
『全國總合開發計畫』(1962).
『新全國總合開發計畫』(1969).

3) 기타

『경향신문』.
『동아일보』.
『매일경제』.

국가법령정보센터, “국토건설종합계획법”, http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=2&query=#liBgcolor8 (2015. 5. 26 접속).
국가기록원, “국가기록원 국토정책 주제설명 배경”, http://archives.go.kr/

next/search/listSubjectDescription.do?id=001320&pageFlag=A (2015. 6. 30 접속).

2. 연구논문 및 단행본

1) 국문 연구 논문 및 단행본

강미화, “최형섭의 과학기술정책론: 『개발도상국의 과학기술개발 전략』 분석”, 『한국과학사학회지』 제28권 1호 (2006), 297-328쪽.

강원택, “한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료를 통제할 것인가”, 『역사비평』, 제108권 (2014), 65-90쪽.

고대승, “한국의 원자력기구 설립과정과 그 배경,” 『한국과학사학회지』 제14권 1호 (1992), 62-87쪽.

구현우, “발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의: 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제20권 1호 (2009), 145-178쪽.

국가기록원, 『중요 공개기록물 해설집 Ⅵ: 국토개발 편 (1960~1990년대)』 (국가기록원, 2014).

국토개발연구원, 『국토50년』 (서울프레스, 1996).

건설부, 『건설부 25년사』 (1987).

—, 『국토개발의 발자취』 (1988).

김근배, “한국과학기술연구소(KIST) 설립 과정에 관한 연구-미국의 원조와 그 영향을 중심으로”, 『한국과학사학회지』 제12권 1호 (1990), 44-29쪽.

김동완, 『국가계획과 지역주의: 호남지역주의 형성과정, 1961~71년』 (서울대학교 박사학위 논문, 2009).

—, “계획 합리성 측면에서 본 지방정부 간 갈등 연구: 지방자치제로 인한 국가공간 변화를 중심으로”, 『국토연구』 제62권 (2009), 65-83쪽.

김백영, “식민지 시기 한국 도시사 연구의 흐름과 전망,”『역사와 현실』 제81권 (2011), 395-411쪽.
김성준,『한국 원자력 기술 체제 형성과 변화』(서울대학교 박사학위 논문, 2012).
김의원,『한국국토개발사연구』(대학도서, 1982).
—,『실록 건설부』(경인문화사, 1996).
—,『국토연구원 소장 희귀자료 및 진서 해설』(국토연구원, 2005).
김재호, “행정계획론 소고”,『법학연구』제18권 1호 (2007), 49-79쪽.
김정렴,『아, 박정희』(중앙M&B, 1997).
김태호, “리승기의 북한에서의 “비날론” 연구와 공업화: 식민지 유산의 전유 과정을 중심으로”, 『한국과학사학회지』 제23권 2호 (2001), 111-132쪽.
김형아, 신명주 옮김,『박정희의 양날의 선택: 유신과 중화학공업』(일조각, 2005).
김호언, “한국의 산업연관분석 연구와 경제개발계획의 수립: 역사적 의미와 시대적 배경을 중심으로”, 『경영경제』 제44권 1호 (2011), 161-186쪽.
노용보,『경부고속도로의 탄생: 국토개발의 고속도로에서 박정희 고속도로』(2012, 전북대학교 석사학위논문).
노융희, 박종희, “제1차 국토종합개발계획사업의 사회경제적 효과에 관한 연구: 이리공단 건설사업을 중심으로”, 『국토계획』 제19권 1호 (1984), 36-56쪽.
대한국토계획학회 편,『한국국토·도시계획사: 학회창립 30주년 기념』(대한국토계획학회, 1989).
대한국토·도시계획학회 편,『도시와 함께 국토와 함께』(대한국토·도시계획학회, 1997).
—,『대한국토·도시계획학회 50년사』(대한국토·도시계획학회, 2009).
—, 『국토·지역계획론』(보성각, 2009).

류해웅, “토지이용계획제도의 개편방향에 관한 연구”,『국토연구』 제27권 (1998), 85-107쪽.

문만용, “한국과학기술연구소(KIST)의 설립 과정에서 한국과 미국의 역할”, 『한국과학사학회지』 제26권 1호 (2004), 57-86쪽.

박배균·김동완 편,『국가와 지역』(알트, 2013).

박배균·장세훈·김동완 편,『산업경관의 탄생』(알트, 2014).

박상영, “한국 ‘포스트발전국가론’의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전국가 연구 경향과 향후 연구 과제”, 『현대정치연구』 제5권 1호 (2012), 63-90쪽.

박진근,『경제학대사전』(누리미디어, 2002).

박태균, “1960년대 중반 안보 위기와 제2경제론”, 『역사비평』 제72권 (2005) 250-276쪽.

—, 『원형과 변용: 한국 경제개발계획의 기원』 (서울대학교 출판부, 2007).

—, “와우아파트, 경부고속도로, 그리고 주한미군 감축”,『역사비평』 제93권 (2010), 165-195쪽.

—, “8・3 조치와 산업합리화 정책: 유신체제의 경제적 토대 구축과정”, 『역사와 현실』 제88권 (2013), 101-144쪽.

—, “세계사적 보편성과 특수성의 측면에서 본 유신체제,”『역사와 현실』 제88권, (2013) 19-33쪽.

백종국, “「한국발전모델」 논의에 대한 비판적 고찰: 한국정치학계에서 나타난 연구들을 중심으로”, 『한국정치학회보』 제45권 1호 (2011), 211-233쪽.

변학문,『북한의 기술혁명론: 1960-70년대 사상혁명과 기술혁명의 병행』 (서울대학교 박사학위 논문, 2015).

서울대학교 환경대학원 40주년 역사서 발간위원회 편,『우리나라 국토·도시 이야기』(보성각, 2015).

서창원,『국토와 정책』(청양, 1998).

손정목,『서울 도시계획 이야기』(한울, 2003).
신용옥, “박정희정권기 국토계획의 전개 과정과 동해안지역의 위상”,『도서문화』 제41권 (2013), 69-105쪽.
염복규,『일제하 경성도시계획의 구상과 시행』(서울대학교 박사학위 논문, 2009).
이병천, “박정희 정권과 발전국가 모형의 형성: 1960년대 초중엽의 정책 전환을 중심으로”,『경제발전연구』 제5권 2호 (1999), 141-187쪽.
이왕준,『미네소타 프로젝트가 한국 의학교육에 미친 영향』(서울대학교 박사학위 논문, 2006).
임송자, “민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정”, 『사림』 제46권 (2013), 469-472쪽.
—, “1961년 5·16 이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태”,『한국근현대사연구』 제67권 (2013), 900-942쪽.
임혁백, “박정희에 대한 정치학적 평가: 리더십, 근대화, 유신, 그리고 몰락”,『평화연구』, 제20권 2호 (2012), 51-84쪽.
임형백, “한국의 지역균형발전정책, 1972-2012”,『도시행정학보』 제26권 3호 (2013). 315-339쪽.
장욱, “계획이론에의 접근(Ⅰ): 합리적 계획모형의 해체”,『환경논총』 제30권 (1992), 70-86쪽.
정진아, “이승만정권기 경제개발3개년계획의 내용과 성격”,『한국학연구』 제31권 (2009), 353-386쪽.
—, “1950년대 후반~1960년대 초반 “사상계 경제팀”의 개발 담론“,『사학연구』 제102권 3호, (2012), 321-364쪽.
조재성, “Regional Disparity and Uneven Spatial Development in Korea: The Period of the Comprehensive National Physical Development Plan”,『국토계획』 제28권 1호, (1993).
조희연,『동원된 근대화』(후마니타스, 2010).
최광승, “박정희는 어떻게 경부고속도로를 건설하였는가”,『정신문화연구

』 제33권 4호 (2010), 190-191쪽.
최상철, “Methodological Evolution and Issues of Regional Development Planning in Korea”,『환경논총』 제3권 1호 (1976), 43-83쪽.
한국정신문화연구원 편,『1960년대 한국의 공업화와 경제구조』(백산서당, 1999).
—,『1960년대 사회변화연구:1963-1970』(백산서당, 1999).
—,『1960년대의 정치사회변동』(백산서당, 1999).
한상진,『한국사회와 관료적 권위주의』(문학과 지성사, 1988).
한석정, “박정희, 혹은 만주국판 하이 모더니즘의 확산”,『일본비평』 제3권 (2010), 120-137쪽.
홍석률, “위험한 밀월: 박정희・존슨 행정부기 한미관계와 베트남전쟁”,『역사비평』 제88권 가을호 (2009), 216-243쪽.
홍성주,『한국 과학기술정책의 형성과 과학기술 행정체계의 등장, 1945-1967』(서울대학교 박사학위 논문, 2010).

2) 영문 논문 및 단행본

Amsden, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Oxford University Press, 1992).
Chibber, Vivek, “Bureaucratic Rationality and the Developmental State,” *American Journal of Sociology*, 107:4 (2002), pp. 951-989.
Collins, H. M., “The TEA Set: Tacit Knowledge and Scientific Networks,” *Science Studies* 4:2 (1974), pp. 165-185.
Dawkins, Casey J., “Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments,” *Journal of Planning Literature* 18:2 (2003), pp. 131-172.
DiMoia, John, “From Minnesota to Seoul? The DeWall Helix Bubble Oxygenator and Technology Transfer in Open-Heart Surgery,

1955-1965," *Comparative Technology Transfer and Society* 7:2 (2009), pp. 201-225.

Edwards, Paul N., *A Vast Machine : Computer Models, Climate Data, and the Politics of Global Warming* (MIT Press, 2010).

Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton University Press, 1995).

Jeon, Chihyung, "A Road to Modernization and Unification: The Construction of the Gyeongbu Highway in South Korea." *Technology and Culture* 51:1 (2010), pp. 55-79.

Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford University Press, 1982).

Jung, Sanghoon, "Oswald Naglar, HURPI, and the Formation of Urban Planning and Design in South Korea: The South Seoul Plan by HURPI and the Mok-dong Plan", *Journal of Urban History* 40:3 (2014), pp. 585-605.

Kaiser, David, Ito, Kenji, and Hall, Karl, "Spreading the Tools of Theory: Feynman Diagrams in the United States, Japan, and the Soviet Union," *Social Studies of Science* 34:6 (2004), pp. 879-922.

Kim, Hyung-A, and Sorensen, Clark W. (ed), *Reassessing the Park Chung Hee Era, 1961-1979: Development, Political Thought, Democracy, and Cultural Influence* (University of Washington Press, 2011).

Light, Jennifer S., *From Warfare to Welfare: Defense Intellectuals and Urban Problems in Cold War America* (The Johns Hopkins University Press, 2003).

Medina, Eden, *Cybernetic Revolutionaries: Technology and Politics in Allende's Chile* (MIT Press, 2011).

Scott, James C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to*

Improve the Human Condition Have Failed (Yale University Press, 1999).

Woo, Jung-en, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization* (Columbia University Press, 1991).

3. 인터뷰

김의원 2015년 3월 5일.

Abstract

The National Physical Plan of South Korea and Regional Science Theory: The Practice of Planning in South Korea's First Comprehensive National Physical Development Plan, 1963-1972

Juyoung Lee

Program in History and Philosophy of Science

The Graduate School

Seoul National University

This study traces the practices of establishing South Korea's first comprehensive national physical development plan, focusing on the adoption and appropriation of "regional science," a new discipline formed in the United States.

In 1971, the South Korean government announced its first

comprehensive national physical development plan. Many would agree that the spatial structure of modern South Korea was formed according to this plan. Meanwhile, the plan is criticized for intensifying regional disparity, due to its adoption of the "growth pole theory" following the Japanese national plans of 1962 and 1969. Rather than pointing to the Japanese influence or Park Chunghee Regime's political intend, this study argues that the basic characteristics of the South Korean plan were shaped by the dynamic interactions between planning theories and sociopolitical realities within the Ministry of Construction (MOC), which was responsible for the plan's development.

Up until early 1960s, South Korea was incapable of establishing a thorough physical plan requiring national scale data and well trained professionals. As the economic development plan accelerated constructions through out the country, however, the government ordered MOC to set up a "comprehensive" physical plan which could guide efficient use of land and infrastructures.

Due to the lack of civilian experts, MOC officials became academic experts in the field of planning to set up the large scale national plan. The officials learned the latest methods of regional science from the United States, Japan and Europe, especially those with quantitative and systematic features. Based on these methods, especially the regional input-output analysis, MOC endeavored to achieve optimal physical arrangements of national industries by calculating the equilibrium point. While applying the theory into an executable plan, however, they encountered various technical constraints and political demands, which forced them to veer away from the original theoretical framework. The characteristics of the

South Korean plan were in part a product of the process of planning practice.

keywords : comprehensive national physical development plan, regional science, regional disparity, Ministry of Construction, planning theory, bureaucratic rationality
Student Number : 2013-20204