

제1주제

제4차 국토계획과 서해안 개발전략

윤 양 수
(국토연구원 선임연구위원)

4차국토종합계획과 서해안 개발전략

(The 4th Comprehensive National Territorial Plan in Korea and West Coast
Development Strategies)

윤 양 수(국토연구원 선임연구위원)

1. 머릿말

1980년대 말부터 우리나라에서는 서해안 개발이 국토개발의 중요한 과제로 부각이 되어 왔는데, 이는 국내·외적인 분명하고도 절대적인 이유 때문이었다. 국내적으로는 1970년대 이래로 국토개발 목표중의 하나인 균형있는 지역개발을 달성하는 것이고, 국외적으로는 동북아의 정치적·경제적 관계개선을 통하여 다가오는 태평양시대에 적절히 대응하기 위함이다.¹⁾

21세기는 전통적인 국경의 의미가 퇴색되면서 무한경쟁 속에서 국가경쟁력이 더욱 강조되는 세계화시대이다. 특히 세계에서 가장 역동적인 발전양상을 보여주고 있는 중국, 일본, 한반도 등 동북아지역은 세계 주요 경제권의 하나로 등장하고 있다. 동북아경제권이 세계 GNP에서 차지하는 비중은 1995년 18%에서 2010년에는 27%로 증가하고, 세계교역에서의 비중도 같은 기간 중 20%에서 30%까지 확

1) 윤양수, “한국서해안 지역개발의 현황과 문제점”, 황해 국지경제권의 투자와 공간분업에 관한 워크샵, 1997. p. 64.

대될 것으로 예상되고 있다. 중국을 포함한 中華圈(중국, 홍콩, 대만)은 미국, 일본, EU에 이어 세계 4대 경제권의 하나로 대두되고 있으며, 우리나라의 최대 수출시장으로 매년 130억달러 이상의 무역흑자를 기록하고 있는 무한한 성장잠재력을 갖고 있는 지역이다. 우리나라의 대 중화권 수출은 1995년 238억불에서 2000년에는 370억불로 우리나라 총 수출증가율 26%보다 훨씬 높은 55%를 나타내고 있으며, 수출비중도 미국의 21.6%와 비슷한 21.7%(2000)를 차지하고 있다.

21세기는 중국의 개방화가 결실을 맺는 「中國의 世紀」가 될 것으로 전망이 되고 있다. 중국은 1970년대 말 경제개혁과 개방정책이 추진된 이래 빠른 경제성장을 지속하여 1999년에는 GDP 규모 세계 7위, 교역규모 세계 9위, 외자유치 및 외환보유액 세계 2위의 경제대국으로 부상하고 있다. 또한 구매력 기준의 GDP는 6조달러로 세계 2위로 일본을 능가하는 것으로 추정되고 있다. 향후에도 상당기간 중국은 고도의 경제성장을 유지하면서 2015년경에는 구매력 기준으로 GDP수준이 미국의 수준에 근접할 것으로 전망되고 있다.²⁾

우리나라는 이러한 동북아 경제권의 핵심지역에 위치하고 있으며, 서해안지역은 바로 이러한 무한한 성장잠재력을 보유하고 있는 중국의 華東지역을 비롯한 연안지역과 인접해 있다. 21세기 지구촌 경제시대에 우리나라가 무한경쟁에서 앞서가기 위해서는 중국을 포함한 동북아시아와 유대관계를 더욱 확대해야 할 것이며 이러한 측면에서 서해안개발의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다고 할 수 있다.

2) 한국개발연구원, 2011 비전과 과제: 열린세상 유연한 경제, 2001, p67.

국내적으로는 우리나라는 지난 30여년간 괄목할만한 경제성장과 구조적 전환을 거치면서 선진국 문턱에 진입하는 계기를 맞고 있다. 그러나 그 동안의 경제적 효율성 증대를 최우선으로 추진된 개발 과정에서 산업간, 사회계층간, 그리고 지역간의 불균형 문제와 함께 수도권 과밀 문제가 나타났으며, 상대적으로 개발이 낙후된 서남부지역-강원축의 개발촉진이 정치 사회문제로 대두되었다. 이에 따라 서해안 지역의 개발은 한국의 국토개발에서 매우 중요한 과제로 대두되게 되었다.

황해경제권 지역은 이제 보다 진전된 국제분업 및 협력의 단계로 진입되고 있다. 진전은 서해안 개발의 필요성을 높여주고, 동시에 개발에 대한 좋은 여건을 제공하고 상호보완적인 동반자적 관계를 요구하고 있다. 이와 같은 국내·외 경제사회환경의 변화에 능동적으로 대처하고 동북아경제권과 황해경제권의 일원으로서 우리나라가 중심역할을 수행하기 위해서는 이에 대응할 수 있는 국토 및 지역개발 전략이 추진되어야 할 것이다. 이 과정에서 서해안 지역의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있으며 이에 상응하는 개발전략이 수립되어야 할 것이다.

본 고에서는 이러한 배경 하에서 먼저 중국의 연안개발전략을 살펴보고 우리나라 국가차원에서 이러한 변화를 어떻게 수용하고 어떠한 전략을 수립하고 있는지 제4차 국토종합계획에서 제시된 서해안 개발과 관련한 전략과 현재 추진 중에 있는 국가차원의 계획을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 중국의 황해연안 개발실태³⁾

1) 중국의 국토개발정책 방향과 목표

중국의 21세기 국토정책의 기본방향은 1995년 중국 국가계획위원회 국토개발 및 지역경제연구소가 발표한 「2000~2020년 전국국토총체계획」에서 찾아볼 수 있다. 중국 국토정책의 기본방향은 기회의 포착, 개혁의 심화, 개방의 확대, 발전의 촉진, 안정국면의 유지라는 기존의 국가발전 정책을 기조로 하고 있다. 이러한 기조 하에 전체적인 효율을 우선하는 동시에 중점개발과 형평성을 고려하며, 지역간 협조발전을 촉진시키고 절대빈곤을 퇴치한 후, 다음 세기 초부터 지역간 발전속도의 차이를 줄여나간다는 기본방향을 설정하고 있다. 이러한 기본방향에 하에 경제발전축 구축, 경제핵심지구 배치, 중점산업지구 배치 등을 국토개발의 주요전략으로 제시하고 있다.

중국의 국토개발에 있어서의 정책목표는 세계로 향한 국토건설과 전방위 개방이라는 기본전략 하에서 다음과 같은 4가지 목표를 설정하고 있다.

첫째는 국토개발에 있어서 국토종합개발의 골격을 조정하고 특화를 위하여 연해(沿海), 연장강(沿長江), 연룡하이선(隴海線)⁴⁾ 등 주요 개발축과 중점개발구를 중심으로 국토전체의 개발골격을 지속적으로 구축하는 것이다. 이를 위해서는 지역별 비교우위를 기초로 지역간

3) 박양호, “중국의 황해연안 개발과 우리 국토공간구조의 개편”, 대중국 경제협력활성화방안 세미나, 새천년 민주당 정책위원회, 2002.

4) 롱하이선(隴海線)은 장쑤성(江蘇省) 련윈강(連雲港)에서 간쑤성(甘肅省) 란저우(蘭州)까지 연결되는 철도이며, 란저우에서 다시 신장성(新疆省) 우르무치로 연결되는 蘭新線과 연결된다. 소위 중국횡단철도(TCR: Trans China Railway)노선이며 중국에서는 大陸橋(land bridge)라고도 부른다.

분업을 합리적으로 조직함과 동시에 성(省)간 광역종합경제구를 기반으로 지역시장을 육성하고, 지역경제연합과 대외개방 개발을 촉진하는 것이다. 둘째는 기초산업과 기반시설 건설의 가속화를 위하여 교육과 과학기술에 대한 투자를 강화하며, 농업생산여건을 개선하고 생명공학의 연구와 응용을 더욱 중시하는 것이다. 이러한 정책목표에는 농업의 기본적 지위를 확보하고 에너지 원재료 등 기초산업을 강화하는 것을 포함하고 있다. 셋째는 도시화 추세의 촉진과 도시화 수준의 제고를 위하여 지역특성을 살려 합리적으로 배치하고 소도시 건설을 촉진하며, 수 개의 도시밀집지대 건설에 역량을 집중하는 것이다. 이러한 목표에는 홍콩에 이어 상하이와 베이징을 국제적 대도시로 건설하는 것이 포함되어 있다. 넷째는 과학기술의 진보를 반영하여 자연자원을 충분히 개발하고 합리적·효율적으로 이용하며, 해양자원을 적극적으로 개발하도록 국토를 정비하고, 방제능력을 제고하며, 환경을 보호하여 지속가능한 발전의 길로 나간다는 것을 목표로 하고 있다.

2) 중국의 황해연안 개발실태와 전망

중국에서는 이러한 정책목표를 달성하면서 지역간 균형개발을 위하여 ‘거시적 경제배치와 지역간 협조발전전략’을 추진해오고 있다. 거시적 경제배치전략은 경제발전축의 구축, 경제핵심지구의 조성, 중점산업지구의 조성이 주요내용이라고 할 수 있다. 중국의 경제발전축은 두 개의 1급 경제축과 두개의 2급 경제축이 그 기본 골격을 이루고 있으며, 전국적 차원에서 1급 경제축은 남북방향의 연해축(沿海軸)과 동서방향의 연장강축(沿長江軸)이라고 할 수 있다.

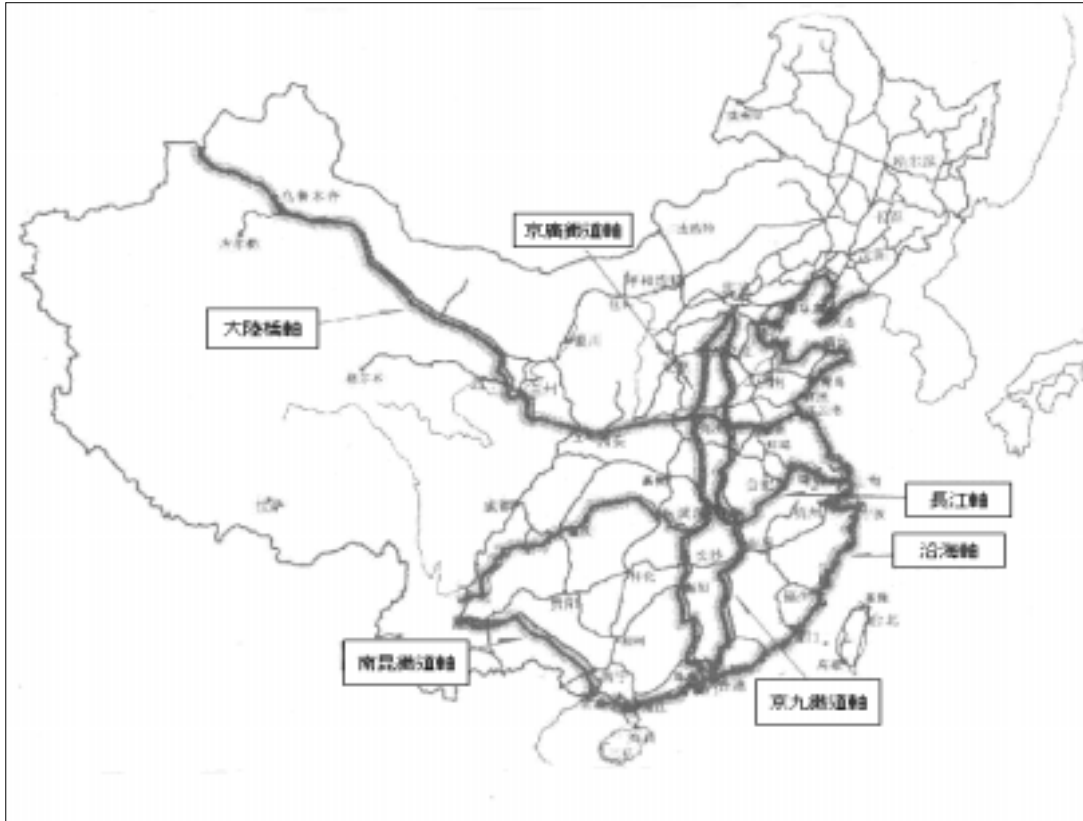
연해축은 해양 및 연안수송축을 중심으로 연해지역 도시들로 구성되며, 동북, 화북, 화동, 화남의 4개 경제구를 연결하는 국토개발축이라고 할 수 있다. 연해축은 1980년대에 추진된 연해발전전략과 관련 정책의 지원 하에 급속한 발전이 이루어졌다. 이에 따라 경제특구, 개방도시, 개방구 위주의 외향적 경제구역이 형성되었으며 연해축은 중국의 경제발전의 실현을 위한 제1단계 전략이라고 할 수 있다.

연장강축은 장강의 내륙수운 및 장강 연안의 철도와 도로망을 중심으로 연강(沿江)도시들로 구성되며, 동부, 중부, 서부경제지대의 화동, 화중, 서남경제구를 연결하는 축이다. 연장강축은 1990년대 이후 중국경제발전 전략상 주력지구의 하나로서, 이 지역의 발전은 중국의 지역간 경제의 협조발전이라는 측면과 함께 소강(小康)상태⁵⁾ 도달이라는 중국의 제2단계 전략목표의 실현과 연관이 된다. 이 축은 현재 한창 논의되고 있는 서부대개발 정책의 주요 개발축이라고 할 수 있다.

중국은 이러한 국토발전축 형성을 위하여 경제특구 등 산업지구를 중점적으로 자유무역과 수출가공의 기능을 겸한 종합적 성격의 경제특구를 비롯하여, 경제기술개발구, 보세구(자유무역구), 종합개발구 등 신개발구를 육성하여 이들을 축으로 연계하고, 축내 지역간 교류촉진을 위하여 철도, 수운 등의 교통기반 확충을 강화하고 있다. 이들 신개발구의 특징은 첫째, 개발면적이 크고, 둘째, 항구와 공업위주로 사업업종이 다양하며, 셋째, 대부분 심수항(深水港)과 배후지에 넓은 개발용지를 구비하고 있고, 넷째, 비교적 큰 규모의 인구를 보유하고 있다는 점을 들 수 있다.

5) 小康수준이란 절대빈곤을 극복하고 의식주 등 기본적인 주민생활욕구 충족을 실현할 수 있는 수준의 의미이다.

<그림1> 중국의 국토개발축



3. 국토개발의 기본방향과 전략⁶⁾

1) 국토개발의 과제

그동안에 나타난 국토개발의 문제점을 살펴보면 수도권집중과 지역간의 불균형, 환경훼손에 따른 삶의 질 저하, 인프라부족에 따른 국가경쟁력 약화, 그리고 국민들이 안심하고 살 수 있는 국토여건의 취약에 따른 국토의 안전성 결여 등으로 요약할 수 있다. 21세기에 들어가면서 마련된 제4차 국토종합계획은 이러한 국토개발의 문제점

6) 대한민국정부, 제4차 국토종합계획(2000-2020), 2000.

을 치유함과 동시에, 21세기에 전개될 새로운 여건변화에 주도적으로 대응하여 시대적 변화를 국가발전의 기회로 전환하기 위한 국토운영 전략을 수립하기 위하여 마련되었다. 또한 새로운 세기에 국가의 융성과 국민의 삶의 질을 동시에 확보하기 위한 새로운 국토비전과 전략을 마련하고, 개발주체별로 그리고 국토개발의 분야별로 향후 발전 계획 및 사업계획을 수립·추진하는데 있어서 지침이 될 수 있는 국토관리의 원칙을 제시하고자 마련된 것이라고 할 수 있다.

새로운 여건변화에 따른 국토개발의 과제를 살펴보면 첫째, 21세기를 맞이하여 WTO체제하의 무한경쟁시대의 돌입과 국제경제의 불력화와 중국의 경제성장 등 세계경제의 자유화와 동북아 성장에 적극적으로 대응하고, 둘째, 분권적·자율적 사회로의 진전과 지역의 개성과 특성을 살린 지역경쟁력 확보 등 지방자치시대에 걸 맞는 개발 전략 마련, 셋째, 첨단산업과 지식정보산업이 경제발전을 주도하는 지식정보화 세기에 적합한 국토여건의 조성, 그리고 넷째로 경제적·사회적 안정성장기로의 전환에 대응한 국토정비라는 여건변화에 따른 시대적인 과제를 안고 있다.

2) 계획의 기본방향

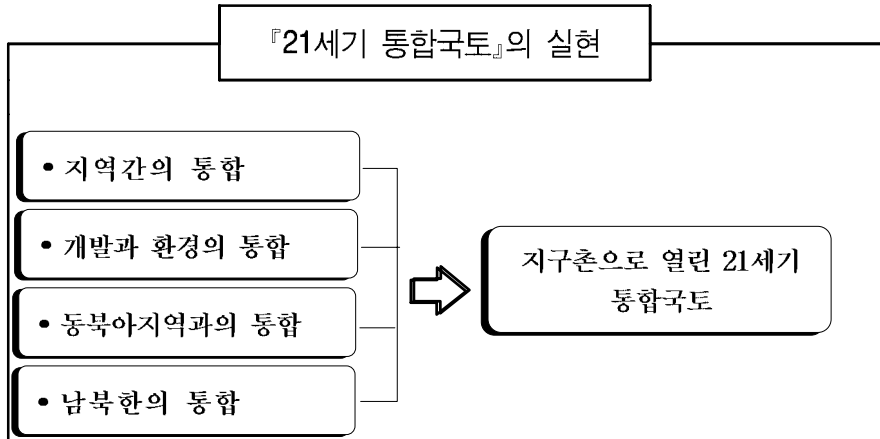
제4차 국토종합계획의 기조는 「21세기 통합국토의 실현」이다. 이는 국내의 지역간의 통합, 남북한의 통합, 그리고 동북아시아지역과의 통합을 추진하고, 이의 추진에 있어서는 개발과 환경의 통합을 함께 담는 이념으로, 지구촌으로 열린 21세기 통합국토의 실현이 제4차 국토종합계획 내용에 전면적으로 흐르고 있는 계획의 기조라고 할 수 있다.

이러한 계획의 이념 하에서 국토계획에서는 더불어 잘 사는 「균

형국토」, 자연과 어루러진 「녹색국토」, 지구촌으로 열린 「개방국토」, 민족이 화합하는 「통일국토」를 계획의 기본목표로 설정하고 있다. 균형국토는 국토의 균형개발을 통해 지역간의 통합을 도모하고, 각 지역이 저마다의 개성과 특성을 살린 발전기반을 마련하는 것이고, 녹색국토는 국토계획의 전 분야에서 개발과 보전의 통합을 지향함으로써 21세기 국가발전의 새로운 패러다임으로 제기되고 있는 지속가능한 국토발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상을 추구하고자 하는 것이다. 개방국토는 21세기 세계경제의 핵심지역으로 부상할 동북아 지역과의 통합을 지향함으로써 동북아의 중심교류국가, 나아가서는 세계경제의 주도국가로 도약을 도모하는 것이고, 통일국토는 민족의 숙원인 남북의 조화로운 통일을 지향함으로써 이를 위한 남북 협력기반을 조성함으로써 남북한의 통합을 도모하고자 하는 것이다.

서해안 개발이 목표로 추구하고 있는 동북아 교류중심국가로서의 도약과 서해안 지역의 개발은 이러한 제4차 국토종합계획에서 제기하고 있는 더불어 잘 사는 균형국토, 지구촌으로 열린 개방국토의 통합국토를 실현하기 위한 하나의 수단인 동시에 목표라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 서해안 개발의 추진은 그 필요성과 당위성을 갖고 있다고 할 수 있으며, 효과적인 서해안 개발의 추진은 곧 국토계획의 성공적인 추진과도 직접적으로 연결된다고 할 수 있다.

<그림 2> 제4차 국토종합계획의 기초



자료: 대한민국정부, 제4차 국토종합계획(2000-2020), 2000.

3) 추진전략

4차 국토계획에서는 국토개발의 목표달성을 위하여 다음과 같은 5가지 기본 추진전략을 채택하고 있다.

첫째는 개방형 통합국토축의 형성이다. 개방형 통합국토축의 형성은 한반도가 지닌 동북아의 전략적 관문기능(strategic gateway)을 살려 교류중심국으로 도약할 수 있는 국토골격을 구축하고, 동시에 이러한 국토골격을 조성함으로써 전국의 모든 지역이 각 지역의 특성과 잠재력에 걸맞게 성장하고 더불어 잘 살 수 있도록 국토의 균형발전을 도모하기 위한 국토골격을 조성하는 전략이다. 이를 위해서는 동북아를 겨냥한 신산업지대망, 국제허브공항과 항만 등의 국제적인 생산과 교류기반을 새로운 국토축 중심으로 구축하고, 신개방 전략거점으로서 무관세 「자유항 지역」을 육성하고, 지역발전의 선도 역할을 수행할 광역권을 개발하여 수도권에 대응하는 지방의 성장과 세계화의 전진기지로 육성하는 것을 포함하고 있다. 이러한 국토축의

육성은 분산되고 균형된 국토구조를 형성함으로써 안보차원에서도 부담을 경감할 수 있다.

둘째는 지역별 경쟁력의 고도화이다. 이는 수도권 집중과 과밀해소를 위해 수도권 기능의 지방분산을 적극 추진하고 동시에 지방대도시의 산업별 수도(首都)화를 추진하고 중소도시를 전문기능도시화함으로써 지역의 잠재력을 살려 국토균형발전의 거점으로 육성하고자 하는 전략이다. 이를 위해서는 수도권과 상호 보완하는 경제권으로서 광역권을 전략적으로 개발하고 국제교류기반을 구축하여 지방을 세계화거점으로 육성하도록 하고 있다.

셋째는 건강하고 쾌적한 국토환경 조성을 위한 친환경적 국토관리의 강화전략이다. 국토개발 전반에 걸쳐 친환경적 관리기법을 도입하는 전방위(全方位) 국토환경관리체제를 확립하는 것이다.

넷째는 고속교통·정보망의 구축이다. 이는 공항, 항만, 고속철도 등 동북아의 관문역할 수행을 위한 국제교통인프라를 구축하고 전국을 하나의 생활권으로 묶는 기간교통망을 형성하며 물류비용을 절감하는 것이다. 또한 정보화 시대에 대응하여 「디지털 국토」형성을 위한 정보통신 인프라를 구축하도록 하는 전략이다.

다섯째는 남북한 교류기반의 조성으로서 한반도 차원에서 남북교류협력의 물적기반을 조성하고 이를 동북아 지역과 유럽대륙으로의 확충을 도모하는 전략이다.

4. 4차 국토계획에서의 서해안 개발전략

1) 서해안개발사업의 추진

서해안개발은 이미 1980년대 말 이후 우리나라의 국토개발에 있어서 가장 중요한 화두였다. 이에 따라 정부에서는 1989년에는 태평양 시대에 대비한 교역교두보의 구축과 지역균형개발 측면에서 서해안 지역의 본격적인 개발을 추진을 위하여 총 126개 사업에 22조 3천 억원에 달하는(현재 약 57조원으로 증가) 서해안개발사업을 확정하여 2001년을 목표로 추진하여 왔다. 서해안 개발사업의 궁극적 목표는 첫째, 다가오는 태평양시대에 대비한 교역교두보를 구축하고, 둘째, 개발수준이 높은 수도권지역을 제외한 서해안지역의 전반적인 개발 수준을 지역균형 발전 차원에서 2001년까지 전국 평균수준으로 제고 시키는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 동 계획에서는 다음과 같은 개발방향을 설정하였다.⁷⁾

첫째, 2000년대 첨단산업 주도의 공업구조 변화에 대비하여 전자·기계·화학·자동차·철강산업 등의 적극적인 육성을 위한 대규모 산업기지과 관련 공업단지의 조성을 추진하고, 국제분업의 심화에 따른 교역증대에 능동적으로 대처하기 위하여 항만, 공항, 고속도로, 철도 등 수송체계를 종합적으로 확충한다.

둘째, 낙후된 지역경제의 활성화를 위하여 고용과 생산의 유발효과가 큰 제조업에 역점을 두어 지방공단의 조성을 촉진하고 용수·도로 등 지원시설의 확충을 도모하는 동시에 전통적인 식량공급기지로서의 역할을 계속 수행하여 지역소득원으로서의 일익을 담당할 수 있

7) 윤양수, 전게서, p. 66.

도록 농업용수개발 등 농업기반시설을 정비·확충한다.

셋째, 소득향상에 따라 주요증대가 예상되는 생활용수의 안정적인 공급을 위하여 수계별 광역상수도과 도시상수도 시설을 계속 확충하며 산업폐수와 생활하수에 의한 수질오염을 예방하기 위하여 공업단지의 시급 도시에 우선적으로 하수처리시설 건설을 추진하는 것으로 설정하였다.

마지막으로 성장 중심지로서의 중추적인 역할을 담당할 중심도시를 서해안 지역에 조성하는 것이다. 이 중심도시는 중심도시로서 필요한 도시서비스 기능을 가질 뿐만 아니라 첨단산업단지를 포함하는 것이다. 또한 이들 중심 도시 상호간의 접근성을 위하여 고속도로 및 지방도를 포함한 주요 도로를 개선하는 것이다.

서해안을 종합적으로 개발하기 위하여 2001년까지 추진기로 한 개발사업은 126건으로 총 22조 3천억원의 사업비가 소요될 것으로 추정되었다. 서해안 개발사업은 아산, 군장, 대불 등 대규모의 산업기지과 대전, 전주, 광주 등의 첨단산업단지를 중심으로한 공업기지의 확충, 그리고 국제교역에 필수적인 수도권신공항, 광주국제공항, 군산비행장의 신설 및 확충, 인천, 아산, 군산, 목포, 광양항 등의 개발을 통하여 서해안전진기지 구축에 큰 기여를 할 것으로 기대된다. 특히 작년 말 완공된 서해안 고속도로는 2조 1,400억원 이상으로 최대의 사업비가 계상되었으며, 서해안지역의 대동맥으로 지역경제의 활성화에 크게 기여할 것으로 주목되고 있다.

서해안개발의 총 투자비 22조3천억원을 재원별로 보면 국비가 13조9천억원으로 전체의 62.2%를 차지하고 있으며, 정부투자기관이 5조7천억원으로 25.7%, 지방비가 8천억원으로 3.5%, 그리고 민자부분

이 8.6%인 1조9천억원에 이르고 있다. 이와 같은 사업비는 서해안 지역의 인구비례에 따라 광주·전남지역에 26.5%인 약 5조9천억, 대전·충남에 21.2%인 약 4조7천억, 인천·경기에 21%인 약 4조7천억, 그리고 전북에 나머지인 18.2%인 약 4조억원이 할당되는 것으로 계획하였다.

<표 1> 서해안개발 사업계획 및 투자실적

(단위 : 억원)

사 업 명	사업수	사업비 (당초)	사업비 (조정)	2000말 실적	향후계획	비 고
총 계	126	223,133	572,505	346,903	154,995	
산업기지	6	48,895	62,729	44,531	14,956	추진중 3, 완료 3
지방공단	16	12,629	39,380	16,467	20,804	추진중 5, 완료 10, 취소 1
수송체계	29	71,555	283,511	177,017	51,203	추진중 15, 완료 11, 미착수 1, 변경 2
수자원·간척	13	32,941	73,083	46,182	22,189	추진중 8, 완료 4, 미착수 1
상·하수도	29	11,582	27,060	81,806	6,654	추진중 7, 완료 19, 변경 3
통신·전원	5	32,941	73,083	46,182	22,189	추진중 1, 완료 3, 미착수 1
관광·문화	25	3,715	5,937	3,625	1,974	추진중 6, 완료 17, 미착수 1, 취소 1
지역개발	3	32,941	73,083	46,182	22,189	추진중 2, 완료 1

자료 : 건설교통부, 국토이용연차보고서, 2001.

대규모의 개발사업들은 재원마련과 사업의 우선순위 조정 등과 같은 문제들을 수반하는데 정부는 이와 같은 문제점들을 효과적으로 처리하기 위하여 대통령 직속의 특별기구로 국무총리를 위원장으로, 각 부처의 장관을 위원으로 하는 「서해안개발추진위원회」를 설치하도록 하였다. 서해안개발추진위원회의 주된 업무는 우선순위·규모·일정 등을 검토하고 재원의 안정적 확보 방안을 마련하며 항만, 공항, 산업기지 등을 개발하기 위한 정부와 민간사이의 공조체제를 구축하는 것이다.

서해안 개발사업 총 126건 중 2000년 말 현재 68개 사업이 완료되었으며, 11개 사업은 취소, 미착수, 또는 대체사업으로 전환되었고, 나머지 47개 사업은 현재 추진 중에 있다. 투자실적은 변경사업비 기준으로 60% 정도가 이루어졌으며, 지방산업단지는 투자실적이 42%에 불과하고, 조성이 완료된 산업단지도 제대로 역할을 하지 못하고 있는 실정이다. 지난 1996년에 실시된 서해안개발사업 중간평가에서는 산만한 사업선정과 일부 부적절한 사업선정, 집행기능 등 추진체계의 미흡, 국비 및 민자투자의 미흡, 지역별 투자의 불균형, 그리고 서해안고속도로 등 서해안개발에 직접적인 영향을 미치는 사업이 완료되지 못하여 추진실적이 느껴지지 않아 관련지역 주민의 사업추진에 대한 상대적 불만이 노정된 것을 문제점으로 지적한 바 있다.⁸⁾ 그러나 동북아의 허브공항인 인천국제공항의 개항과 서해안개발사업의 상징인 서해안고속도로의 준공으로 서해안개발은 새로운 전기를 맞이하고 있다.

2) 서해안개발축의 구축

□ 통합국토축의 개요

제4차국토계획에서는 개방형 통합국토축의 형성을 주요전략으로 제시하고 있다. 국토축이란 국토발전을 선도하는 일련의 중심지와 생활권을 연결하는 선형(線型)의 지대(地帶)로 그 지대를 따라 주요 간선교통망, 산업기지, 관광·문화·환경자원 등을 입지하여, 인구와 산업 등의 흡인과 지역간의 상호 연계역할을 담당하는 특성을 갖고 있

8) 윤양수, 전게서, p.68.

다. 국토축의 이론적 모형은 국토축이 갖고 있는 흡인력, 연계력, 융합력을 결합함으로써 가능하며, 기존의 개별도시와 생활권 중심의 미시적 시스템에서 벗어나 공간적 회랑 전체의 발달과정을 설명하는 거시적 시스템에 중점을 두고 있다.

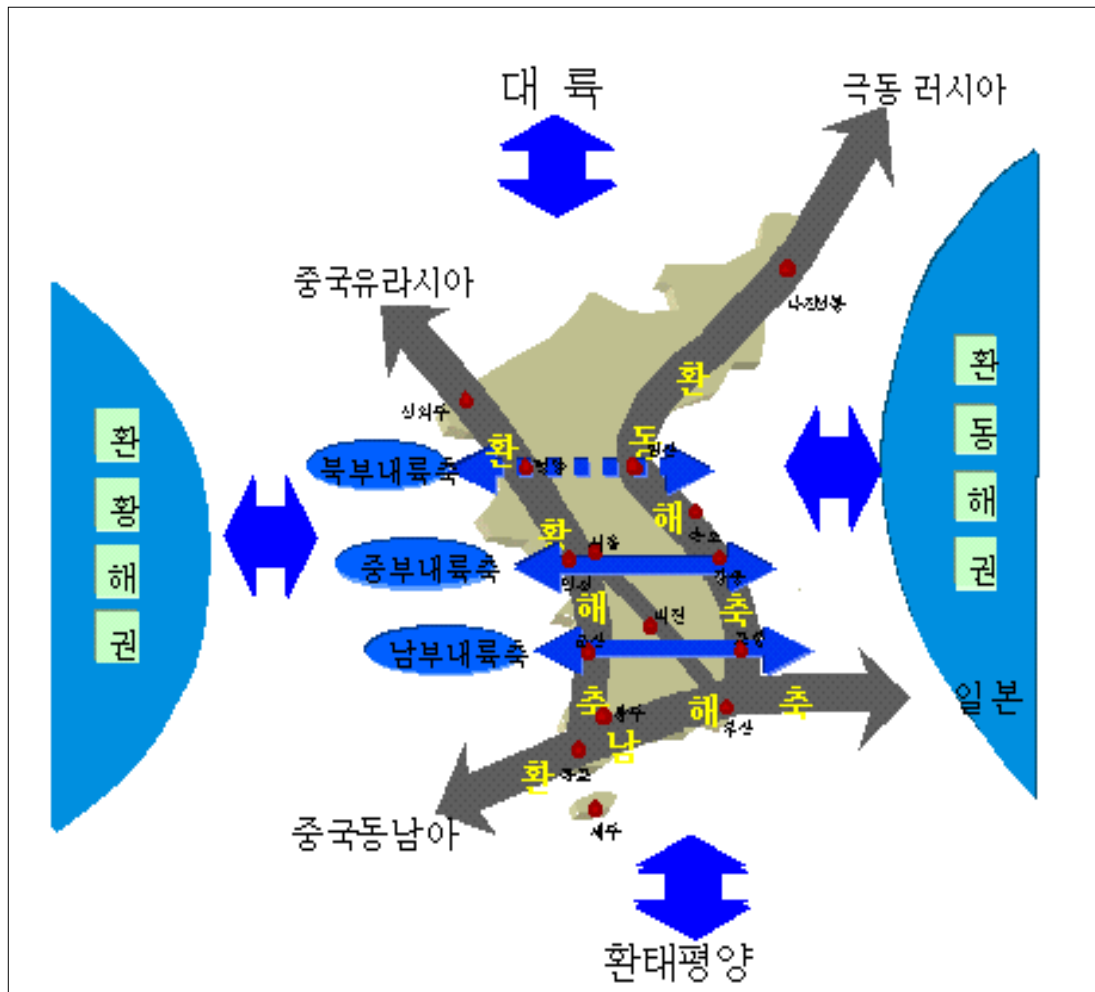
4차계획의 통합국토축은 「연안국토축」과 내륙의 균형발전을 위한 「동서내륙축」의 두가지 유형이 있다. 연안국토축은 한반도가 환태평양의 전략적 중심지라는 강점을 최대한 활용하는 동시에 환황해 및 환동해경제권과 최단거리를 이루는 국토축으로, 환태평양을 향한 「환남해축」, 환동해경제권을 향한 「환동해축」, 그리고 환황해경제권으로 향한 「환황해축」이 있으며 서해안지역은 이에 속한다. 환황해축은 목포·광주~군산·전주~인천을 잇고, 나아가 장기적으로는 북한의 신의주와 연결되는 축으로 환황해경제권 발전의 중심적 역할을 담당하고, 북으로는 중국, 러시아, 유럽대륙을 향하며, 남으로는 중국과 동남아시아로 향하는 국토축이다.

□ 환황해축의 범위와 특성

환황해축의 공간적 범역은 서해안 고속도로, 안산~시흥간 고속도로 경유지역 및 장항선 철도 경유지역과 그 인접지역, 그리고 장기추진 계획노선인 서남선 철도의 경유지역과 서해연안 및 도서지역이 포함하고 있다. 공간적 범역에 포함되는 도시들을 살펴보면 대도시로는 서울, 인천, 광주가 있으며, 중소도시로는 수도권의 서부도시, 충남의 천안, 보령, 아산, 서산시, 전북의 전주, 군산, 익산, 정읍, 김제, 그리고 전남은 목포와 나주가 포함되며, 농어촌지역으로는 수도권 2개군, 충남의 7개 군, 전북의 3개군, 전남의 10개군 등 22개 군이 포

함되어 있다. 환황해축을 지역의 특성과 여건에 따라 세부권역으로 구분하여 보면, 수도권 중심의 황북권, 충남과 전북지역의 황중권, 전남을 중심으로 한 황남권으로 구분이 가능하다.

<그림 3> 개방형 통합국토축 구상



<표 2> 제4차 국토계획상의 개방형 통합국토축

< 제4차 국토계획상의 개방형 통합국토축 >	
▲ 국토3면인 바다를 활용하는 「연안국토축」	
· 「환(環)남해축」 : 부산~광양·진주~목포~제주	
→ 환동해경제권, 환황해경제권을 남쪽에서 연계하는 동시에 중국, 동남아시아, 일본, 나아가 환태평양으로 향하는 축	
· 「환(環)동해축」 : 부산·울산~포항~강릉·속초~(나진·선봉)	
※ 장기적으로 북한의 나진·선봉과 연결	
→ 환동해경제권 발전의 중심적 역할을 담당, 북으로는 극동 러시아, 중국, 유럽대륙으로 향하고 남으로는 일본으로 향하는 축	
· 「환(環)황해축」 : 목포·광주~군산·전주~인천~(신의주)	
※ 장기적으로 북한의 신의주와 연결	
→ 환황해경제권 발전의 중심적 역할을 담당, 북으로는 중국, 유럽대륙으로 향하고 남으로는 중국과 동남아시아로 향하는 축	
▲ 내륙지역의 균형개발을 촉진하는 동서내륙축	
· 「중부내륙축」 : 인천~원주~강릉·속초	
· 「남부내륙축」 : 군산·전주~대구~포항	
· 「북부내륙축」 : 평양~원산 (통일에 대비)	
→ 동서내륙축은 환동해경제권과 환황해경제권을 내륙에서 연계하는 기능을 병행	

환황해축이 국토개발상에서 차지하는 비중을 수도권을 제외하고 보면, 면적은 17.1%이며, 인구는 1998년 현재 11.8%로 지속적으로 감소하고 있다. 산업측면에서는 제조업고용자수나 제조업 사업체 수에 있어서(수도권 제외) 1998년 각각 9.4%와 7.3%로 1990년대 들어 증가하고 있으나 아직까지는 가장 비중이 적은 것으로 나타나고 있다. 또한 환황해축의 구조적 특성을 흡인력과 연계력을 통하여 살펴보면 수도권을 포함한 황북권의 흡인력은 월등하나 황남권과 황중권의 흡인력은 매우 미약하다. 축내 도시간 연계력에 있어서는 황북권과 천안·아산을 중심으로한 황중권의 간에는 활발한 교류작용이 일어나고 있지만, 이들 지역과 황중권의 일부지역 및 황남권간에는 연계성이 단절된 모습을 보여주고 있다. 흡인력과 연계력이 없는 이유

는 충남·전북지역은 확실한 중심도시가 형성되지 못한 가운데 중심 도시의 대도시적 서비스기능이 약하여 고차의 도시서비스 기능을 향유할 수 있는 기회가 적고, 지역경제의 안정적인 소득과 재정기반이 허약하고, 삶의 질 기반이 낮기 때문이다.

□ 환황해축의 메가전략과 권역별 발전전략

새로운 통합국토축의 형성을 위해서는 우선 통합국토축 그랜드디자인이 중심이 되는 거시적인 핵심전략(mega-strategy)이 필요하다. 4차계획에서 제시하고 있는 메가전략은 ①허브(hub)전략, ②구심전략, ③자유전략, ④벨트전략, ⑤구조개선전략, ⑥에코(eco)전략, ⑦권역셀(cell)전략, ⑧단계전략으로 구성되며, 이러한 전략들은 서로 긴밀히 연계되어 메가전략으로 결합이 된다. 효율성과 형평성을 고려한 국토축 발전의 우선순위에 있어서 환황해권은 환남해축과 함께 1순위로 분류되고 있다.

<표 3> 국토축 형성을 위한 메가전략

축	허브전략	구심전략	자유전략	벨트전략
환 황 해 축	· 인천국제공항 · 국제미항(목포항)	· 광산업수도(광주) · 신도청타운(목포) · 대학도시·행정타운(천안) · 영상산업수도(전주) · 국가공공기관이전 (전주, 광주신개발구)	· 국제자유도시(인천) · 자유항지역 (군산, 목포)	· 서해안고속국도 · 항만·공항(목포, 무안, 전주) · 호남고속철도 · 신산업지대망 (인천-아산-군산-목포) · 환황해국제관광벨트
	구조개선전략	Eco 전략	셀 전략	단계전략
	· 광산업수도(광주) · 영상산업수도(전주)	· 황해안 생태환경 통합네트워크	· 황중권, 황남권발전	1순위

환황해축 형성을 위한 선도정책과 선도프로젝트로는 먼저 기간교통망 시설사업이 필요하다. 서해안고속도로의 완공으로 환황해축의 인적·물적 교류의 기간망의 골격이 서게되었지만 국제공항으로서의 인천공항의 새로운 기반조성, 서해안 지역의 물동량을 처리하기 위한 국제적 항만의 개발, 목포신외항과 무안국제공항의 two-ports 시스템을 가동할 수 있는 기간교통체제의 구축, 환황해축 전체의 발전을 견인하게 될 호남고속철도의 건설을 제시하고 있다. 거점육성을 위해서는 공공기관의 이전정책과 산업중추도시를 육성하기 위한 산업별 수도(首都)정책의 추진을 제시하고 있다. 또한 신개방거점의 조성을 위해서 자유항지역의 육성과 거점의 네트워크화 추진이 필요하고, 관광문화네트워크의 조성을 위하여 환황해국제관광벨트를 중국, 북한과 협력하여 추진할 것을 계획하고 있다.

환황해축내에서도 권역별로 발전전략이 필요하다. 수도권 중심의 북부권은 분산적 분업화 전략의 추진과 국제교류벨트의 양 중심지로서 서울과 인천의 국제화 기반의 확충을 제시하고 있으며, 이를 위해서 인천공항 일대를 무관세자유지역으로 육성하고 펜타포트(sea, air, tele, business, leisure-port)도시로 조성토록 하고 있다.

중부권은 전략적이고 거점기능을 할 수 있는 잠재력을 보유한 지역으로, 수도권으로부터 분산되는 산업입지 추세를 활용하고 지역의 교육자원을 최대한 활용하면서 중국의 개방화에 대응하는 전략을 추진한다. 서해안 신산업지대망 구축의 일환으로 아산항 일대의 산업지구를 육성하여 철강, 석유화학 관련산업의 고도화를 도모함으로써 중국과의 국제분업관계를 형성한다. 군산·장항일대는 군산자유무역지대를 육성하면서 주력업종을 집중적으로 육성하고, 익산은 귀금속산

업 클러스터를 만들어 나가는 전략을 세우고 있다. 장항은 군산과 상호보완적 경쟁과 협력체계 속에서 산업도시로 육성하기 위한 기반을 확충하고 서해안고속도로와 연계하여 물류기반을 확충토록 하며, 전주는 전주-군산-익산-장항지역으로 확대되는 광역도시권 발전을 염두에 두어 인력양성의 중심서비스 기능을 갖추고 영상산업수도로 육성한다. 천안은 행정타운과 통합캠퍼스를 조성하여 벤처기업 육성기반을 구축한다면 환황해축의 거점뿐만 아니라 국토전체의 중요 중추도시로 변화가 가능하다.

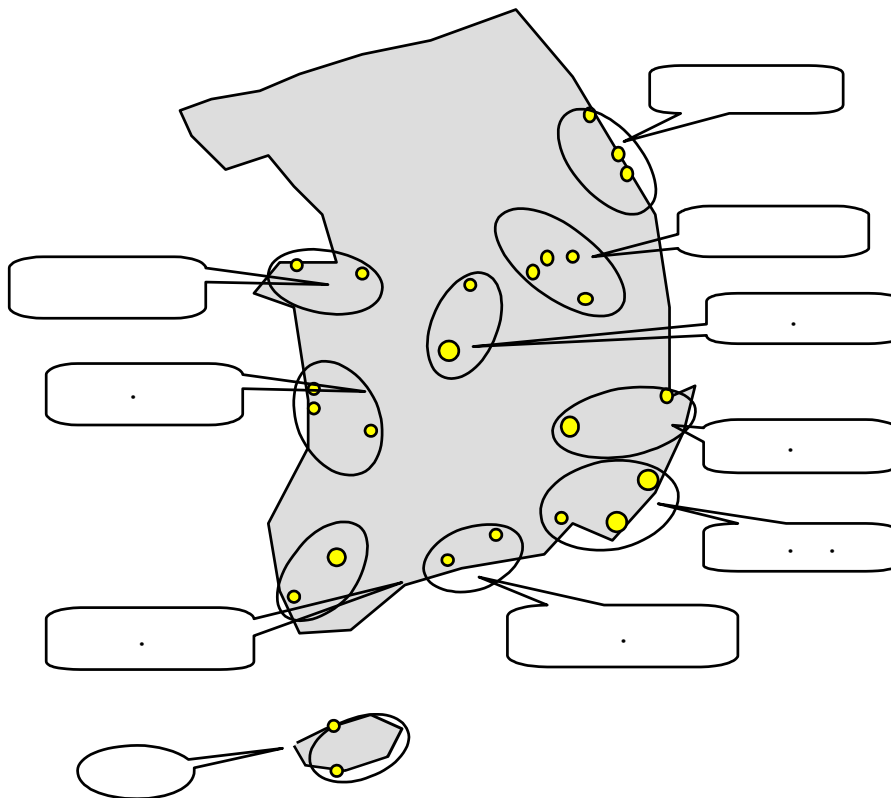
국토축이 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 양단(兩端)도시권의 발전이 필수적으로, 남단지역의 도시권 기능강화는 매우 중요하다. 남부권의 산업구조의 고도화를 위하여 광주를 첨단광산업수도(光産業首都)로 육성하고, 목포·무안지역은 무관세의 국제자유항지역을 조성하여 환황해축의 신개방거점도시로 육성하도록 한다. 행정기능의 분산과 관련하여서 광주와 목포·무안지역의 역할을 강화하고, 도청이전에 따른 새로운 발전을 촉진하도록 한다. 특히 남부지역은 남해안 관광벨트 상의 역사문화권 거점지역이므로 크루즈를 포함한 서해안 관광의 중추도시로 육성한다.

3) 광역권 개발

제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서는 중부지역 및 서남부지역에 신산업지대를 조성하고 지방의 거점도시를 집중 육성하도록 계획하였다. 그러나 산업단지, 항만, 도시개발 등 부문계획간 연계가 미흡하여 개발의 파급효과를 최대한 살리지 못하고 있어 지방의 지역경제 활동거점으로 충분한 역할을 하지 못하는 것으로 지적되고 있

다. 이에 따라 대도시권과 신산업지대를 거점으로 육성하여 지방경제 활성화를 통해 수도권에 대응할 수 있는 지방의 광역거점 권역을 육성하고자 하는 광역권개발계획이 수립·추진하여 왔으며, 제4차 계획에서는 개방형 통합국토축의 일환으로 지역발전의 선도적 역할을 할 10대 광역권 개발을 주요전략으로 제시하고 있다. 대상지역으로는 광역시·중심도시 또는 대규모 공업단지를 중심으로 인구분포, 취업권, 통근거리 등을 고려하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역 등 광역적 개발이 필요한 지역을 포함하며, 입지 및 기능적 특성에 따라 대도시형, 산업지대형, 관광자원형 유형화를 하여 지역특성에 맞는 개발을 추진하도록 하고 있다.

<그림 4> 광역권 배치도



<표 4> 서해안 광역권별 개발방향 및 전략

광역권	개발방향 및 전략
아산만권	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권외 국제물류기능을 분담하는 거점으로 육성 • 국제항만, 물류단지, 임해공단 및 배후도시 건설, 유통기능, 고속도로 등 기반시설 강화 • 유통시설, 고급서비스 기능 확충과 배후주거지역 개발, 용수시설 확충 및 산업군집형성을 통하여 국토 중서부의 균형개발거점 조성 • 서해안고속도로, 경부고속전철 등 간선교통망과 연계체계 형성
전주-군장권	<ul style="list-style-type: none"> • 국제항만, 공항, 대규모 산업단지, 신산업도시, 외국인 전용공단 조성 등 국제적 교류거점 구축을 위한 생산 및 물류기반 조성 • 장기적으로 국토중서부 내륙과 새만금지역을 연계한 친환경적 개발추진 • 미래형 물적기반을 구축하여 새로운 산업 및 도시개발 수요를 집중적으로 유치수용 • 국제교역, 업무, 연구개발, 관광 등 다양한 도시집적 경제기반과 기술개발 및 업체간 협력촉진을 위한 기술정보 통신망 구축 • 환경과 생태보전을 원칙으로 한 생태산업단지 개발방식을 적용하여 미래형 물적기반 구축
광주-목포권	<ul style="list-style-type: none"> • 광소재, 정밀기기 등 첨단산업, 광산업 및 지식산업의 적극적 유치로 서남부 신산업경제권 형성 • 산업단지, 업무단지, 국제항만, 공항 등 국제교류중심지로서의 기반 확대, • 국제적 수준이 관광객 유치 등 관광, 여가활동의 획기적인 촉진을 위하여 남해안관광벨트의 거점으로 육성 • 첨단산업과 전통문화 및 예술활동을 결합한 개성있는 지역중심거점육성

자료 : 국토연구원, 제4차 국토종합계획 시안, 1999.

현재 서해안지역에서는 <그림 4>에서 볼 수 있는 바와 같이 아산만권, 전주-군장권, 광주-목포권이 광역개발계획 대상지역으로 지정되어 2011년을 목표로 하고 추진 중에 있다. 각 권역별 개발방향과 전략은 <표 4>와 같다.

4) 신개방 국토거점지구의 육성

제4차 국토종합계획에서 21세기 개방형 통합국토축 형성을 위한 전략의 일환으로 제시된 것 중의 하나는 신개방 국토거점의 육성이

다. 개방형 국토거점은 세계경제의 국제화(globalization)와 지방화(localization)가 동시에 진행되는 세방화(glocalization) 시대를 맞이하여 자유로운 기업활동환경이 제도적으로 보장되는 자유무역지구를 의미한다. 자유무역지구는 비관세 자유지역으로 외국인 직접투자를 유치하여 우리나라의 경제진흥과 산업발전뿐만 아니라 지역거점의 육성을 통한 국토균형발전을 도모하는 수단으로 활용할 수 있다.

제4차국토종합계획에서 제시된 6개의 통합국토축상에 위치한 주요 도시들을 대상으로 인프라, 경제·사회기반, 생활환경분야에서 항만, 공항, 연계교통, 배후지원도시, 산업기반, 고급인력의 공급, 삶의 질의 7가지 요소를 평가한 결과 총 12개 도시를 제안하고 있으며(3개는 기 지정), 이 중 환황해축에는 인천, 평택, 군산, 익산, 목포의 5개를 제안하고 있다(그림 3참조). 12개 대상지역의 지리적 분포를 보면 10개 지역이 연안지역에 입지하여 제4차 국토계획이 지양하는 신개방거점의 조성의도가 적절히 반영되고 있다고 할 수 있다.

신개방 국토거점의 개발방향으로는 첫째, 도시별 입지여건과 잠재력을 감안하여 복합형, 불류형, 전문형, 특수형의 4개 유형으로 기능을 분담·육성하며, 둘째, 한정된 국가자원으로는 동시에 많은 개방거점을 육성하기에는 경제적, 정책적 효율성 측면에서 바람직하지 않으므로 대상지역의 개발을 우선순위에 따라 단계적으로 추진하여 신개방거점 개발효과가 극대화되도록 하며, 자원의 합리적 배분이 이루어지도록 하고, 셋째, 대상지역 개발은 중심지체계를 적용하여 도시계층별, 담당기능별로 계층화된 신개방거점 네트워크를 국토공간상에 구축하는 것을 제시하고 있다.

선정된 지역들에 대하여서는 외국의 개방거점과 대등한 수준에서

경쟁이 가능토록 다양한 육성방안의 마련을 제안하고 있다. 주요내용으로는 먼저 투자인센티브가 경쟁국에 뒤지지 않도록 조세감면, 규제완화, 기반시설제공 등이 이루어져야 하며, 기업활동의 자유를 보장하는 글로벌 스탠다드 확립, 정책 및 제도의 개선, 원스톱 서비스와 등을 제공함으로써 우리나라의 투자환경을 과감히 개선하고, 다원화되어 있는 외국인 투자유치 업무를 경쟁국과 같이 단일화 할 것을 제안하고 있다.

<표 5> 유형별, 단계별 신개방거점 개발방향

유형		I 단계	II 단계	개발방향
		국제hub·기정도시	지역거점도시	
I 단계	복합형	부산, 인천	-	국제업무, 정보통신
	물류형	광양	평택	물류, 무역
II 단계	전문형	마산, 군산, 익산	포항, 목포, 청주, 동해	전문제조업, 관광
	특수형	제주	-	국제자유도시

5) 서해안고속도로 주변지역 개발계획 수립

서해안 개발사업의 핵심사업인 서해안 고속도로의 완공으로 연안 개발축의 형성이 비로소 가시화되었으며, 서해안고속도로는 서해안지역의 대동맥으로 지역경제의 활성화에 크게 기여할 것으로 주목되고 있다. 지역간 물리적 접근성의 향상은 서해안 개발의 효과성을 크게 제고하고, 다양한 사회·경제적 효과가 발생할 것으로 기대된다. 서해안지역이 환황해경제권의 생산기지로서, 물류 중심기지로서, 그리고 산업협력의 동반지역으로서 조기에 자리를 잡기 위해서는 서해안

고속도로의 개통효과를 적절히 활용할 필요성이 있다. 그렇지 못할 경우 서해안고속도로는 수도권의 서해안 중남부지역에 대한 지배력을 강화시키는 통로가 되어(straw effect) 오히려 지역불균형을 심화시키고, 그동안 개발에서 소외되었던 지역들의 발전을 더욱 억제하는 기능을 할 수도 있다. 이는 아직까지 서해안지역이 교류와 생산의 거점으로서 지역발전을 견인할 만한 거점의 미비, 인구활력의 저하 경향과 지역산업의 낙후 등의 문제가 상존하고 있기 때문이다. 서해안 고속도로의 파급효과를 극대화하고 서해안 고속도로의 건설에 따른 지역변화를 수용하기 위해서는 서해안 고속도로와 연계한 효과적인 지역활성화 전략과 사업이 추진되어야 한다.

이미 해당지자체에서는 서해안 고속도로의 건설에 따른 파급효과를 극대화하고 지역발전의 활성화를 도모하기 위하여 주변지역의 체계적인 개발을 위하여 중앙정부 차원의 계획을 수립하여 추진할 것을 제기하였다. 이에 따라 정부에서는 금년 상반기 중으로 서해안 고속도로 주변지역 개발기본계획 수립에 착수할 예정으로 있다. 동 계획의 수립과 추진은 서해안개발의 청사진을 제시하고, 서해안 지역의 균형개발은 물론, 기 조성된 서해안고속도로의 파급효과를 극대화하고, 서해안의 환황해축의 구축에 큰 기여를 할 것으로 보인다.

6. 맺는말

21세기는 전통적 국경의 의미가 퇴색하는 무한경쟁의 상황이 도래하여 경제의 경쟁력이 더욱 부각되는 시대를 맞게 될 것이다. 환태평양시대와 동북아 경제권의 중심국가 역할을 담당하기 위해서는 국토차원의 경쟁력 확보는 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 이러한 세계화·개방화의 전개와 함께 지방의 개성적 특성에 바탕을 둔 경쟁력 확보는 우리나라 국토개발에 있어서 핵심요소로 부각될 전망이다. 이러한 국제화·개방화·지방화 추세는 국토개발여건에 있어서도 큰 변화를 가져올 것으로 예상되며 이에 따른 대처방안이 요구된다.

서해안 개발이 목표로 추구하고 있는 동북아 교류중심국가로서의 도약과 서해안 지역의 개발은 제4차 국토종합계획에서 제기하고 있는 더불어 잘 사는 균형국토, 지구촌으로 열린 개방국토의 통합국토를 실현하기 위한 하나의 수단인 동시에 목표라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 서해안 개발의 추진은 그 필요성과 당위성을 갖고 있다고 할 수 있으며, 효과적인 서해안 개발의 추진은 곧 국토계획의 성공적인 추진과도 직접적으로 연결된다고 할 수 있다.

국토계획의 핵심전략인 동시에 서해안 개발의 관건이 될 개방형 국토축의 형성을 위해서는 국가, 지자체, 민간의 분명한 역할분담에 의한 적극적 추진, 국가와 지자체간 그리고 지역간 협력, 광역행정기반의 제도적 구축과 지방재정의 확충, 중국과 협력의 강화, 추진조직기반의 구축, 통합축 형성을 위한 법적인 장치의 마련, 새로운 청사진의 수립 등 행정적·제도적인 장치가 마련되고 적극적으로 실천이

되어야 한다.

중국의 황해연안은 동북아 변화의 중심인 중국변혁을 이끌어 가는 핵심공간이며 중국의 미래발전의 분화구 역할을 할 가능성이 크다. 이에 대응하기 위해서는 우리의 국토공간 개편과 새로운 국토공간의 핵심지역이 될 서해안지역의 발전을 위한 국가적 노력의 경주는 매우 중요한 과제이다. 그러나 전반적으로 우리의 대응속도는 느릴 뿐만 아니라 대응전략도 드러나지 않고 있으며, 서해안 발전을 위한 대내적인 응집력도 부족하다고 할 수 있다. 이제부터라도 동북아 전체 차원의 구도 하에서 제4차 국토종합계획(2000~2020)에서 제시된 통합국토축 발전전략, 특히 서해안지역으로 구성되는 환황해축의 발전 전략에 대한 청사진 수립과 그 실천을 위한 국민적 노력이 시급하고, 그 노력이 크게 확산되어 힘을 얻어야 할 것이다.

참고문헌

- 건설부. 1989. 「서해안개발사업선정과 투자우선순위결정방안조사」.
- 국토개발연구원. 1999. 「제4차 국토종합계획 시안 - 부문별보고서 제1권」. 안양 : 국토개발연구원
- 김덕수 외. 2001. “서해안시대의 발전전략”. 「서해안시대의 전개와 개발방향」. 제 1회 서해안 포럼.
- 대한민국정부. 2000. 「제4차 국토종합계획」.
- 박양호 외. 2000. 「국토균형발전을 위한 통합국토축 추진전략」. 안양 : 국토개발연구원.
- 박양호. 2002. 「대중국 경제협력활성화방안」. 새천년민주당 정책 세미나자료.
- 박인성. 1998. 「중국의 국토개발정책에 관한 연구」. 안양 : 국토개발연구원.
- 윤양수. 1997. “한국 서해안 지역개발의 현황과 향후과제”. 「황해 국지경제권의 투자와 공간분업」. Workshop Proceedings.
- 이원섭 외. 2001. 「세방화시대의 신개방국토거점 육성방안 : 통합 국토축 형성을 위한 자유무역지구를 중심으로」. 안양 : 국토개발연구원.
- 이종형. 2001. “국토계획과 서해안시대” 「서해안시대의 전개와 개발방향」. 제1회 서해안 포럼.
- 한국개발연구원. 2001. 「열린세상 유연한 경제」. 서울 : 한국개발연구원.