

# 濟州圈開發을 위한 地區圈의 設定과 開發戰略에 關한 研究

- 都·農間 統合開發 模型의 模索 -

金 泰 保

## 〈目 次〉

- |                              |                             |
|------------------------------|-----------------------------|
| I. 序                         | 2. 國土綜合開發計劃上的 濟州圈域 開發의 實態   |
| II. 地區圈開發의 意義와 特性            | 3. 濟州圈 均衡發展을 위한 空間戰略 模型     |
| 1. 地區圈의 概念과 範域               | IV. 濟州圈 均衡發展을 위한 地域開發의 基本戰略 |
| 2. 地區圈開發의 意義와 戰略的 特性         | 1. 濟州圈 成長據點의 開發戰略           |
| III. 濟州圈 均衡發展을 위한 地域開發의 空間體系 | 2. 地區圈의 開發戰略                |
| 1. 새마을運動의 成果와 空間 擴大 必要性      | V. 結                        |

## I. 序

空間上的 變化를 도모하는 것이 地域開發이라 할 때 그 開發은 當該地域이 賦存하고 있는 資源을 效率的으로 開發利用하여 地域 全體의 成長 發展을 가져오는 데 있다. 開發對象으로서의 資源은 自然資源, 人的 및 物的 資源, 制度 및 傳統, 民俗 等 文化的 要素까지도 廣範圍하게 포함된다. 따라서 一定한 地域을 대상으로 그 地域이 지니고 있는 人的, 物的 資源의 能力을 最大限으로 開發함으로써 當該地域의 經濟的 社會的 價値를 向上시키고 地域 또는 나아가 國家의 發展을 가져오는 것을 地域開發이라 할 수 있다.

지난 70年代의 成長據點戰略에 의해 실시된 第一次 國土綜合開發計劃이 이룩한 成果는 浦項·蔚山 等地의 工業生産 基盤構築, 京釜·湖南 等 高速道路建設과 首都圈電鐵化를 통한 交通網의 充實, 昭陽江·安東 등의 多目的 댐 建設에 의한 用水供給源의 充實등으로 나타났으나 同期間 동안 首都 서울과 釜山으로 人口와 産業이 過度한 集中으로 國土空間上的 地域隔差가 發生하였고, 급격한 工業化 都市化에 의해 都市不經濟가 發生하였고, 國民의 基本生活環境施設이 相對的으로 落後된 것으로 나타났다.<sup>1)</sup>

1) 國土開發研究院 第2次 國土綜合開發計劃, 1981.p 8 ~ 12.

또한 農村開發로써 農村새마을運動이 실시되었으나 마을 單位에서 農民들의 精神啓發과 마을 環境改善에 力點이 주어졌고 특히 食糧增産의 次元에서 農業開發에 置重되어 生産性增大만을 위한 部門別開發을 主軸으로 이루어져 外部經濟性的 確保가 실현 안되고, 나아가 農村空間의 根本的 機能遂行을 어렵게 하고 있는 것으로 나타났다.<sup>2)</sup>

이와같은 現象은 지난 10年間の 空間開發政策이 高度經濟成長 過程에서 많은 寄與가 있었음에도 불구하고 그 開發政策이 지나치게 經濟機能的인 接近을 바탕으로 하였고, 둘째 都市와 農村이 二元的인 開發方法을 택했고, 끝으로 都市와 農村의 中間過程에 있는 小都邑에 대한 政策的 無關心等<sup>3)</sup>에 基因된 것으로 볼 수 있다.

地域開發은 國家 및 經濟開發의 能率性和 地域間에 所得 및 福祉의 衡平性的 追求를 그 目的으로 하고 있다. 다시 말하여 國家經濟의 能率性を 極大化할 뿐만 아니라 그 地域內에 살고 있는 地域住民에게 發展效果와 그에 따른 福祉가 골고루 나누어질 수 있는 方向에서 推進되어야 한다는 前提에서 볼 때 國家의 發展過程이 均衡된 空間體系를 통해서 全國土空間과 連繫化되도록 空間的 統合성을 높이는 開發戰略이어야 한다.

이러한 觀點에서 本研究은 濟州圈內에서 실시된 農村새마을 運動의 推進實績과 國土綜合開發 計劃上的 圈域開發인 濟州道 觀光綜合開發計劃의 推進實態를 分析하여 濟州圈의 均衡發展을 가져올 수 있는 開發方法으로서 地區圈 開發(district development)을 導入하여 空間的인 統合을 가져올 수 있는 空間戰略模型과 이에따른 部門別 開發戰略을 제시하는데 있다.

따라서 濟州圈內의 새마을운동과 觀光綜合開發計劃의 推進實績을 파악하기 위하여 濟州道가 刊行한 濟州道 統計年報 및 各種 既存 行政資料 等の 1972年부터 1981년까지의 時系列資料를 이용하여 分析하고 濟州圈의 都·農間 均衡發展을 위한 開發戰略을 모색하기 위하여 종래 部門別開發戰略(sectoral development strategy)外에 空間的인 統合이 강조되어야 한다는 點에서<sup>4)</sup> 空間統合戰略(spatial development strategy)을 提示하였다.

2) 金泰保 “都市開發의 基本方向” 濟州道開發의 再照明, 濟州大學報 第23輯 1982. p.38

3) 金炯國 “地方定住生活圈 開發果題와 方向” 서울대 環境大學院 地域開發세미나 1981 pp.54~57

4) John Friedmann “The Implementation of Regional Development Policies: Lessons of Experience”, International Social Development Review, Number 4, 1972. p.11

## II. 地區圈開發의 意義와 特性

### 1. 地區圈의 概念과 範域

地區圈은 John Friedmann의 Agropolitan district의 概念으로 人口 1만 내지 2만 5천의 小都邑과 이 小都邑과 半徑 5~15 km의 通勤圈內에 背後地域으로서 數個의 農村마을을 包括하여 地域住民 대부분이 一次産業인 農業 및 그 關聯産業에 종사하면서 5만 내지 15만 程度의 人口를 갖는 地域을<sup>5)</sup> 의미한다. 이 地域은 農村住民들이 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 그들의 基礎的인 空間內에서 충족시킬 수 있는 生活의 場, 生産의 場, 意識의 場으로서의 空間單位로서 總래 地域開發의 對象으로서의 圈域과는 달리 農村住民들의 日常生活과 밀착된 가운데 住民들이 피부로 느낄 수 있는 地域開發의 空間單位이다.

이와같은 地區圈은 地域開發의 空間的 範域으로서의 區分을 J. Friedmann에 의하면 ① 中心性(centrality) ② 同質性(homogeneity) ③ 規模의 基準(criteria of size)<sup>6)</sup> 등에 의하고 外 H. Richardson과 H.O. Nourse에 의한 一般的인 開發의 空間的 對象인 圈域의 區分基準으로 結節性(nodality), 同質性(homogeneity), 事業性的 基準(programming criterion)<sup>7)</sup> 그리고 機能結合의 原則(functionally integrated principle), 同質性的 原則(homogeneous principle)<sup>8)</sup> 등에 의해 劃定하고 있다.

따라서 地區圈의 空間的 範域을 劃定하는데 첫째 中心性(centrality)을 들 수 있는데 이는 地區圈의 中心地인 小都邑(rural service center)에 대한 周邊農村의 中心性を 의미하는 것으로서 市場圈, 社會間接資本의 補充에 의한 規模經濟性 및 集積利益性, 交通 通信 文化 및 各種 서비스의 中心地로서 周邊農村地域의 Community center的 機能을 確保할 수 있는 地域的 範圍로 보는 것이다. 이는 H.O. Nourse에 의하면 機能結合地域(functionally integrated region)이라고 할 수 있는 地域的 範域으로 볼 수 있는 區分으로서 地區圈의 中心地인 小都邑(rural service center)의 周邊農村地域에 대한 機能을 중심으로 고려되고 있다. 그런데 그 機能은

5) John Friedmann and Mike Douglass "Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia" Growth pole Strategy and Regional Development Policy, Oxford Pergamon Press 1978. pp.182 ~ 186.

6) John Friedmann, A Spatial Framework for Rural Development in Poor Nations: a Report to the CISAID, 1974 pp.13 ~ 14

7) H. Richardson, Regional Economics, Praeger Publisher 1969 pp.223 ~ 231

8) H.O. Nourse: Regional Economics, New York, McGraw-Hill Book Company pp.129 ~ 136

① 社會的 機能으로 農村이 필요로 하는 通信, 保健, 電氣, 教育, 上水道, 慰樂 등의 서비스 提供과 ② 市場機能으로서 常設市場, 貯藏施設 등의 市場서비스의 提供 및 ③ 流通機能으로서 비료, 種子, 살충제, 農機具 등의 서비스 提供의 機能을 효율적으로 수행할 수 있는 地域的 範圍를<sup>9)</sup> 의미하고 있다.

둘째 同質性的 基準(homogeneity criteria)으로서 歷史的 傳統, 社會的 構造와 文化的 屬性 地形地勢, 經濟活動의 樣相, 風俗과 住民行態 등의 側面에서 共通성을 가진 地域을 單位地域으로 삼는 경우이다.

세계 規模의 基準(criteria of size)으로 各 地域이 갖고 있는 特殊興件에 따라 달라지겠으나 10,000 ~ 25,000의 人口와 都市的 施設을 갖춘 農村서비스센터를 포함한 10,000 ~ 30,000 家口, 50,000 ~ 150,000의 人口를 포괄하는 空間的 範圍를 의미한다.

以上の 3 가지 基準을 통해서 볼 때 地區圈은 農村의 中心地로 人口 10,000 ~ 25,000의 人口를 가진 農村支援的 小都邑을 중심으로 半徑 15 km 內에 周邊背後 農村마을들을 연결하여 人口 50,000 내지 150,000을 포괄하여 農村住民들의 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 充足시킬 수 있는 最小規模의 完結生活圈單位라 할 수 있다.

중래 地域開發의 對象으로서 農村의 경우 農民들의 居住生活空間이며 生産活動空間인 「마을」에 局限되어 왔는데 오늘날 農村住民들의 生活居住空間인 「마을」은 그들이 필요로 하는 日常生活의 基本需要를 充足시켜줄 수 있는 經濟的 單位가 되지 못하고 있다. 그리하여 農村住民들은 마을을 基點으로 最短의 距離에 位置하는 農村中心地로부터 필요한 各種 基本需要를 제공받고 있을 뿐만 아니라 農村中心地를 통하여 主生産品인 農産物을 市場出荷하고 있다.

그러므로 地區圈의 中心이 되고 있는 小都邑은 農村住民들의 社會, 經濟, 文化, 行政 및 政治活動에 이르는 諸般活動의 中心地로서 그들의 日常生活에서 필요로 하는 各種의 基本需要를 提供하는 「農村속의 都市」<sup>10)</sup>를 의미한다. 人口 2萬內외의 地方行政의 一線機關인 邑事務所가 있고 아울러 우체국, 농협, 국민학교, 中·高等學校 등의 公共機關이 있고, 그 機能도 周邊 農村의 中心地로서 서비스機能인 交易機能을 담당하고 있으며 都市的인 生活施設을 가지고 있는 「邑」이라 볼 수 있다.

이와같은 小都邑<sup>11)</sup>은 첫째 農村生活圈의 中心地라는 性格이 있다. 農村住民들의 住居空間인 마을을 중심으로 最短의 距離에 위치하고 있는 小都邑은 農村住民들의 政治行政, 社會文化的 및 經濟活動의 中心地로서 農村住民들의 基本需要와 欲求를 充足시켜 줄 수 있는 農村中心 都市이다.

9) John Friedmann, op.cit. pp.14 ~ 15.

10) John Friedman and Mike Douglas, op.cit. p.184.

11) 金泰保, 前掲書. pp. 38 ~ 39

둘째의 性格은 農村經濟活動의 結節機能 및 農村發展의 據點機能을 한다. 이러한 小都邑은 都市階層에 있어서 最下位의 都市로서 上位都市와 背後農村地域을 연결하는 役割을 수행한다. 이때의 連結은 단순한 經濟的 活動上의 連結뿐만 아니라 政治行政的, 社會文化的 活動領域에 있어서의 連結를 包括한다. 따라서 上位都市로부터 들어오는 社會經濟的, 政治行政的 및 文化的 活動에 대한 刷新(innovation)은 農村中心都市와 小都邑을 통해 農村住民들에게 傳播되어간다. 이러한 點에서 農村中心都市인 小都邑은 都市階層上 最下位의 都市로서 農村의 社會經濟的 發展을 자극하거나 촉진시키는 開發의 據點으로 役割을 한다.

셋째 小都邑의 諸般產業活動은 農村支援的인 性格을 갖는다. 小都邑의 產業經濟的 基盤의 경우 制限된 範圍내에서 製造業과 서비스업으로 구성되는데 (이러한 小都邑의 諸般活動(製造業活動과 商業, 金融 및 各種 서비스業)은 農村의 第一次產業과 깊은 關聯을 갖는「農村支援型」 性格을 갖는다. 따라서 小都邑은 農村과 分離하여서는 獨自的인 存立의 意義가 없다고 볼 수 있다.

이와같이 小都邑은 農村地域의 中心地의 位置를 占하면서 都市와 農村地域을 연결하는 橋梁的 役割을 담당하고 있어 農村의 機能과 都市의 機能이 共存한다고 볼 수 있다. 다시 말하여 都市와의 連繫下에서 農村地域의 第一次產業供給機能과 農村地域에 대해서는 都市的인 第2, 3次產業機能을 供給하고 都市的인 刷新을 傳播시켜주는 媒介機能을 한다는 點에서 都市와 農村地域을 機能으로 統合할 수 있는 要件은 小都邑機能強化에 있다고 할 수 있다.

따라서 農村서비스센터인 小都邑을 中心으로 農村住民들이 日常生活에서 필요로 하는 經濟, 社會, 文化, 醫療, 保健, 教育 등의 基本需要를 規模있게 充足시켜 줄 수 있는 空間規模는 小都邑을 中心으로 半徑 15 km內에 5~15萬內외의 人口를 包括하며, 地域의 傳統 民俗 등을 同質的으로 잘 간직할 수 있는 地域的 範圍인 公 地區圈(development district)이라 할 수 있다.

## 2. 地區圈開發의 意義와 戰略的 特性

地域開發은 空間上의 變化를 도모하는 것으로 當該地域이 賦存하고 있는 資源을 效率的으로 開發 利用하여 地域全體의 成長 發展을 가져오는데 있다. 다시 말하여 一定한 地域을 對象으로 그 地域이 지니고 있는 人的 物的 資源의 能力을 最大限으로 開發함으로써 當該地域의 經濟的, 社會的 價值를 向上시키고 地域 또는 나아가 國家의 發展을 도모하는 것을 의미한다.

따라서 地區圈開發은 地區圈을 대상으로 人的 物的 資源을 活用하여 農村住民들의 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 불면없이 基本生活空間 內에서 充足될 수 있도록 農村地域의 經濟, 社會, 文化, 教育, 醫療, 福祉 등을 綜合的 有機的으로 開發하여 農村住民들의 삶의 質을 向上시키려는 地域開發의 最下位單位의 開發를 의미한다.

이와같은 地區圈開發은 中間規模의 開發이라는 特性을 갖고 있다. <sup>12)</sup> 空間을 對象으로 하는 地域開發은 그 戰略上 二大別하여 下向式開發方法(top-down development approach)과 上向式開發方法(bottom-up development approach)으로 나눌 수 있는데 下向式開發方法은 巨視的 地域開發(macro-regional development)로 全國을 하나의 開發單位로 보고 몇개의 地域으로 나누어 綜合開發을 誘導하는 것으로 計劃 및 開發의 主體는 中央政府가 第一次로 되며 地方政府는 中央政府가 수립한 開發計劃의 細部實施計劃을 마련하는데 그치는 開發方法으로 全國의이며 總量的인 經濟開發計劃의 地域化의 性格을 지닌다. 이와같은 下向式開發方法은 開發計劃方法이나 論理的 體系의 一貫성과 優秀성은 있으나 地域開發을 추진하는 過程에서 지나치게 全國의인 次元의 波及效果에 置重한 나머지 地域의 宿願事業을 등한시하게 되어 地域住民의 協助나 參與가 不振하게 된다는 點을 지적할 수 있다. 이와는 달리 上向式開發方法(bottom-up approach)은 微視的 地域水準에서의 地域開發方法으로 예컨대 自然部落을 中心으로 住民들의 直接的인 參與 속에 진행된 地域社會開發模型의 開發方法이라 할 수 있다. 그러나 單一自然部落中心의 開發方法의 경우도 規模經濟性의 未洽, 空間的 統合性의 缺如 等の 問題點이 있다.

따라서 地區圈開發은 下向式開發에서 焦點을 맞추는 圈域보다는 작고 上向式開發에서 開發單位가 되는 自然部落보다는 큰 中間規模의 開發單位로서 開發地區圈(development district)을 導入하여 下向式開發方法과 上向式開發方法에서 나타나는 問題點을 補完할 수 있는 開發戰略을 모색하는 中間的 開發方法이다.

둘째 地區圈開發은 規模의 經濟性을 確保할 수 있으며 <sup>13)</sup> 都市와 農村을 統合하여 接近하는 開發戰略의 性格을 <sup>14)</sup> 갖는다. 自然部落을 開發의 基本單位로 삼아 農村開發을 추진하는데 있어 經濟的 基盤을 強化하고 所得을 늘이며 生産性을 提高시키기 위한 經濟開發事業에 注力하는 경우, 마을圈 單位는 너무나 협소하여 그 開發事業이 零細化할 可能性이 짙고 單位事業의 規模가 작아 規模經濟性(economies of scale)을 확보하기가 어려워 經濟的 生産性 向上을 도모할 수 없다. 다시 말하여 經濟開發事業의 경우 經濟開發에 관련된 諸要素의 空間的 分布가 一般的으로 하나의 마을圈의 範圍를 초월하고 事業의 規模自體가 한 部落이 담당하기에는 過重한 경우가 대부분이기 때문에 規模經濟性 및 集積經濟性을 높이기 위해서는 開發單位의 空間的 拡大가 이루어져야 한다. 이는 生産 以外 生活 및 余暇, 保健, 厚生, 醫療 等の 基本需要의 充足이라는 側面에서도 規模의 經濟性이 확보되어야 하는데, 人口 10~20萬 程度의 地區圈規模가 되어야 外部規模의 經濟를 확보할 수 있다 <sup>15)</sup>는 點에서 地區圈開發은 規模經濟性을 확보할 수 있

12) 崔相哲, 小單位地域開發概念과 基本戰略에 관한 研究, 環境論叢 第六卷 1974 pp.43~45

13) ——— 地方定住生活圈計劃의 背景 必要性 概念, 서울대학교 環境大學院 地域開發 세미나 發表 1981 p.19

14) John Friedmann, op.cit. pp.4~5.

15) 崔相哲. 地方定住生活圈 ——— p. 19

는 開發戰略의 性格을 갖는다.

또한 地區圈開發은 農村마을과 마을間的 統合, 마을과 小都邑과의 機能的 統合이 이루어질 수 있도록 하는 開發戰略에 토대를 두고 있다는 點에 特色이 있다. 過去 韓國地域開發政策은 國土 綜合開發計劃上의 圈域을 中心으로 經濟機能爲主의 空間開發政策으로 일관하여 工業團地 및 大都市中心의 開發計劃으로 이루어졌다. 反面 農村開發로써 農村새마을 運動은 마을單位에서 部門別開發에 置重함으로써 都市와는 斷絶된 채 都市와 農村을 나누어서 접근하는 二元的인 地域開發政策이 되었다. 이의 結果, 大都市는 環境汚染, 住宅不足, 交通混雜 등의 都市不經濟가 발생하고 國土空間上에는 都市地域과 農村地域과의 發展隔差가 확대되고 있는 것으로 나타나 都市와 農村을 連繫하고 統合한 開發戰略이 요구되고 있다.

地區圈開發의 空間單位인 地區圈내의 中心都市로서의 農村支援의인 小都邑(rural service)은 農村住民들의 基本需要를 充足시키며 都市의 發展效果인 刷新을 農村地域에 擴散波及시켜 주는 媒介役割을 한다는 點에서 地區圈은 都市와 農村을 機能的으로 統合하여 접근할 수 있는 空間單位라 볼 수 있다. 다시 말하여 國家的 次元에서 國家的 成長據點(primate core area), 地域的 次元에서 地域成長據點(regional growth center), 地區의 次元에서 農村서비스센터인 小都邑(rural service center)을 階層的으로 統合 連繫화시킴으로써 農村住民들의 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 充足시켜 줌과 동시에 發展效果인 刷新이 階層을 따라 農村地域에 擴散될 수 있다는 點에서 地區圈開發은 都市와 農村을 機能的으로 統合하여 접근할 수 있는 開發戰略이다.

세계 地區圈開發은 地域의 特性을 보다 잘 살릴 수 있는 開發方法이라는 點이다. 이는 空間的, 經濟的, 社會·文化的 諸側面에서 地方的인 것의 開發을 통하여 地域特性을 살린 地域開發로 展開시켜나갈 수 있다는 것이다. 地域開發戰略에 있어서 大企業, 中小企業中心이냐의 區分, 資本集約的 勞動集約的이냐의 區分은 점차 意味를 상실하고, 그 地域에 알맞는 適正技術, 地域에 賦存하고 있는 資源을 어떻게 活用하느냐의 問題가 보다 중요한 意味를 지니게 돼 가고 있다. 地區圈開發은 地域이 特性지워진 資源과 技術을 동원하여 地域의 發展에 기여토록 하는 內發的 開發方法(development from within)을 그 戰略手段으로 삼고 있다는데<sup>16)</sup> 特色이 있는데 이를 통해 地域內에서 誘發되는 所得과 雇傭의 波及이 漏出되지 않고 地域의 經濟循環에 再投入될 수 있다는 點에서 意義가 크다.

또한 地區圈開發은 地域의 文化的 特性을 가장 잘 具現할 수 있는 開發方法으로 이는 地域開發의 空間單位로서 圈域과는 달리, 地區圈은 地域開發에 있어서 基礎的인 生活單位로서 文化的 同質性的 基準에 立脚하여 區分되므로 文化的 地方的 特色인 鄉土性, 傳統性을 가장 잘 간직할

16) 崔相哲, 上揭書 p.19

수 있는 空間單位라 할 수 있다. 그리고 地域에 대한 定住意識도 地域에 대한 矜持로서의 共同意識이 發現되므로써 가능한데 鄕土文化가 중요시된다. 따라서 文化的 普遍性에 앞서서 文化的 個別性, 特殊性, 地方化를 실현케하는 地區圈開發은 農村住民의 文化的 需要에 부응할 수 있을 뿐만 아니라 都市文化로 부터 점차 침식당하는 農村文化의 創造性과 獨立性을 유지 발전시킬 수 있는 開發戰略이라 볼 수 있다.

또한 地區圈開發은 農村住民들의 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 充足시킬 수 있는 開發戰略이라는 特性이 있다. 이러한 基本需要는 만족될 수 없는 것으로 생각되는 欲望과는 달리 어느 정도까지는 充足될 수 있는 概念으로 地區圈은 農村住民들의 基本需要를 充足하는데 실질적으로 自給이 가능할 정도로 크고 計劃을 수립하는데 있어 對面的(face to face)인 접촉을 가질 수 있는 정도의 地理的 範域으로<sup>17)</sup> 볼 수 있다. 오늘날 農村住民들의 경우 「生存」을 위한 빈곤에서는 탈피하여 인간다운 삶을 영위할 수 있는 「生活의 質」— 근대적인 醫療施惠, 第2才를 위한 教育機會, 위생적이고 안전하고 짜임새 있는 住居環境 等の 社會厚生の 需要—을 더욱 중요시하고 있음을 볼때 地區圈開發戰略은 종래 地域開發政策에서 나타나는 平均所得 概念의 標準生活水準이 아닌 地域特性에 알맞는 農村住民들의 基本需要를 추구하는 것을 특색으로 하고 있다.

### Ⅲ. 濟州圈 均衡發展을 위한 地域開發의 空間體系

#### 1. 새마을運動의 成果와 空間 擴大 必要性

地域社會開發의 韓國的 模型으로서의 새마을運動은 一定地域住民들의 自發的인 參與와 積極的인 努力에 의해 生産과 生活의 調和로운 發展을 통하여 住民의 經濟的 및 社會的 水準을 向上시키고 나아가 國家發展을 가져오는데 있다.<sup>18)</sup> 그리하여 1971년 새마을가꾸기 事業으로부터 시작된 새마을運動은 1981년까지 長期發展計劃을 수립하여 1973년까지를 基盤造成段階, 1974년부터 1976년까지를 自助發展段階, 그리고 1977년부터 1981년까지를 自立完成段階로 區分하여 環境改善, 精神啓發, 生産所得增大를 目標로 하여 推進하여 왔다.

農村開發로서 새마을運動은 事業을 수행하기 위한 가장 基本的인 空間單位를 自然部落 내지 行政部落을 대상으로 하였다. 濟州道の 경우 部落單位는 188개의 行政里(제주시 洞제외) 이

17) John Friedmann and Mike Douglas, op. cit. pp.182 ~ 183.

18) 文炳鍊, 地域社會開發論, 서울 法文社 pp.33 ~ 4



고 自然部落은 557 個(濟州市 포함)이다.<sup>19)</sup>

1972 年부터 1981 年까지 10 年間의 濟州道 새마을運動의 推進實績을 보면 投資面에서 1972 年부터 1981 年까지의 總投資額은 739 億圓으로 政部支援이 18%이고 나머지 82% 大部分은 住民負擔에 의해 이루어졌던 것으로 나타났다(表 1). 이러한 投資現況을 具體的으로 실시된 事業들과 관련하여 살펴보면 所得增大, 福祉環境, 生産基盤部分에 重點的으로 投資되었던 것으로 볼 수 있다(表 2). 이와같이 실시된 새마을 事業을 生産所得 및 福祉環境部門의 具體的인 事業別로 그 推進實績을 보면(表 3). 새마을가꾸기 事業 1779 個 마을에 總 39,769件, 農路開設 6728 km, 農路鋪裝 172 km, 마을進入路 및 한길鋪裝 660 km, 마을會館 333 棟, 마을共同倉庫 451 棟, 住宅 및 지붕改良 74,346 棟을 建設하였다. 이러한 새마을事業의 推進結果 農漁村 電化率이 99.8%, 給水率 98.5%과 所得水率이 全國水準 보다 훨씬 높은 水準을 유지하는데 많은 寄與를 하였으리라 推定되고 있다(表 4).

(表 1) 年度別 새마을運動 投資狀況

(單位: 億圓)

年 度	計	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81
投資總額	739(100)	17	19	22	48	66	73	91	132	86	185
政附支援	132(18)	7	6	2	13	10	13	26	17	9	29
民間負擔	607(82)	10	13	20	35	56	60	65	115	77	156

資料: 濟州道 새마을事業 決算報告書 1982.

(表 2) 事業部門 事業數와 投資額

(單位: 個數 百萬圓)

部 門	74	75	76	78	79	事業計	投資額
生産基盤	27	13	8	8	9	65	8,165
所得增大	25	43	29	21	8	126	14,164
福祉環境	5	5	10	11	10	41	10,666
精神啓發	8	13	17	18	13	69	333
都市새마을	32	4	5	5	5	51	705
計	97	78	69	63	45	352	34,033

資 料: 濟州道 새마을 決算報告書 1982

19) 濟州道 統計年報, 1982. p.46

(表 3) 새마을事業의 推進實績 (1972 ~ 1981)

事業名	單位	'70	'81	對比
새마을가꾸기 事業	건수		39,769 (1,779)	
農路開設	km	1,523	6,728	4.4
農路鋪裝	"	—	172	
마을道路鋪裝	"	—	157	
마을안길 鋪裝		7	503	71.8
마을會館	棟	96	333	3.5
마을共同倉庫	"	108	451	4.2
住宅 및 지붕改良	"	12,094	74,346	6.2
農漁村 電化率	%	51	99.8	
給水率	"	75	98.5	
電話	台	5,244	45,199	8.6
T.V	"	961	81,548	84.8
輸出	千\$	340	19,271	56.6

資料：濟州道, 새마을事業 決算報告書 1982.

(表 5) 새마을協同圈事業의 內譯

구분 년도	총 계	사 업 명					
		도 로 포 장		농 로 개 설 및 확 장		도 로 정 비	
		권 역 (마을)	사업 량	권 역 (마을)	사업 량	권 역 (마을)	사업 량
1974	1 권역 (2 마을)	(2)	8.5 km				
1975	16 권역 (34 마을)	11(24)	37.1 km	3(6)	10 km		
1976	19 권역 (38 마을)	13(25)	42 km	2(4)	4 km	2(5)	6 km
1977	22 권역 (38 마을)	18(36)	32.4 km				
1978	10 권역 (44 마을)	9(18)	29.3 km	1(2)	3 km		
1979	10 권역 (40 마을)	8(16)	28 km	2(4)	5 km		
1980	6 권역 (12 마을)	5(10)	11.6 km	1(12)	1 km		
1981	2 권역 (4 마을)	2(4)	6 km				
합							

資料：濟州道統計年報, 1982

(表 4) 農家所得 現況

(單位: 千圓)

區 分 \ 年 度	70	75	78	79
	全 國	256	970	1,981
濟 州 道	249	1,086	2,228	2,425

資 料: 濟州道 새마을決算報告書 1981

또한 協同圈 새마을事業도 1974 年에 實驗을 거쳐 1975 年에 全國 139 郡別로 實施한 것이 시 초로서 濟州道の 協同圈 새마을事業의 推進實績을 보면(表 5) 投資財源은 政府支援이 總投資額의 22%, 住民負擔이 78%로 나타나고 있으며 推進된 事業은 대부분 道路鋪裝, 農路開設 및 擴張事業이 차지하여 農村住民의 所得向上과 直結되는 所得增大나 生産基盤事業分野를 대상으로 하여서는 별로 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 農村開發로서 濟州道の 새마을運動은 道路鋪裝, 農路開設 및 擴張, 道路整備, 小橋梁架設, 草地造成 等の 協同圈事業을 제외하면 새마을 事業은 「마을圈」 單位의 事業으로 추진되었다. 이와같은 「마을圈」 새마을事業의 結果 1974

(單位: 千圓)

소교량가설		소교량가설		사 업 비		
권역 (마을)	사업량	권역 (마을)	사업량	계	지 원	주 민
				45,570		45,570
1(2)	60 m	1(2)	15 ha	260,359	53,494	206,308
2(4)	70 m			356,411	69,566	281,865
1(2)	40 m			162,383	44,931	117,052
				296,240	55,400	240,840
				498,570	125,400	373,170
				214,100	42,600	171,500
				79,640	29,288	150,352
				1,913,273	420,659	1,587,057

년에 이미 모든 「마을圈」이 自立마을로 育成되었고 1981년에 이르러 自營 및 福祉마을이 全國水準보다 많은 것으로 나타나 다른 地域에 비하여 새마을運動의 成果가 큰 것으로 보인다. 이는 새마을運動이 濟州道民 生活水準에 미친 영향에 관한 設問調査를 통해 보더라도 道民들의 生活水準向上에 많은 영향을 미쳤다는 點이 나타났다.<sup>20)</sup> 이와같이 마을單位에서는 農民들의 精神 啓發과 마을環境改善, 農業開發과 관련하여 生産性增大의 效果를 가져왔으나 經濟開發事業과 관련하여 規模의 經濟性を 確保하지 못하여 마을圈을 中心으로 하는 새마을運動의 경우 그 限界性이 있는 것으로 보인다. 協同圈事業의 경우도 2~3개의 마을의 結合인 小協同圈事業의 類型을 띠고 있어 規模經濟性 내지 集積利益性を 확보하기에는 역시 未洽한 것으로 보인다.

農村開發로서 새마을運動이 地域의 經濟基盤을 強化하고 所得을 높이고 生産性を 提高시키기 위한 經濟開發事業에 置重하는데 있어서 마을圈單位는 너무 협소하여 規模의 經濟性を 확보하기가 어렵고 經濟活動의 結節性이 제한되고 機能的 統合이 경시되어 經濟的 生産性 向上을 어렵게 할 가능성이 있다. 다시 말하여 經濟開發事業의 경우 經濟開發에 關聯된 諸要素의 空間的 分布가 一般的으로 하나의 마을圈의 範圍를 초월하고 事業의 規模自體가 몇 個 部落이 담당하기에는 過重할 뿐만 아니라 規模의 經濟성과 集積利益성을 높이기 위해서는 어느정도까지는 空間範圍의 擴大<sup>21)</sup>가 이루어져야 한다.

특히 오늘날 農村의 경우도 지속적인 經濟成長과 새마을事業 等の 發展效果에 따라 “어떻게 하면 잘 사느냐?” 하는 問題에서 “어떻게 하면 人間的인 生活를 하느냐?” 하는 即 「生存」이 아닌 「生活의 質」 問題로 價值觀이 바뀌어 감에 따라 제 2세를 위한 教育機會, 近代的인 醫療惠澤, 衛生的이고 安樂한 生活環境 等を 더 重要視하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 農村住民들의 日常生活에서 필요로 하는 經濟 社會 文化 教育 醫療 保健 厚生등의 基本需要를 充足시켜 줄 수 있도록 하기 위해서는 規模의 經濟성을 확보해야 하는데 이는 적어도 人口 10~20萬 정도의 空間規模가 되어야 충족될 수 있는 것으로 보고 있다.

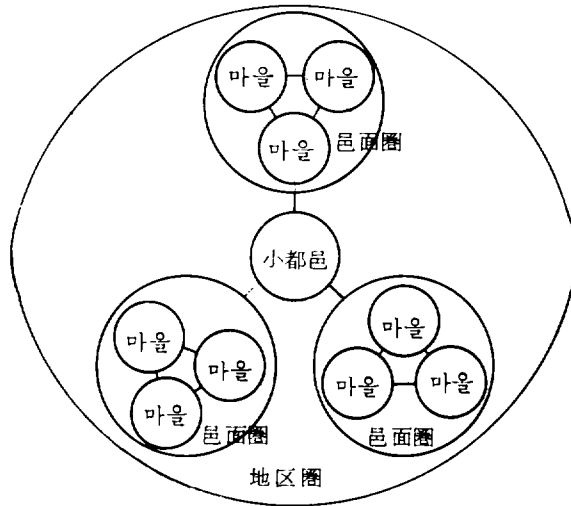
따라서 單一部落 또는 小都邑을 獨立된 單位로 開發하는 것이 아니라 마을과 마을간의 統合, 마을과 小都邑과의 機能的 統合이 이루어질 수 있도록 하는 새마을運動의 廣域化로서 都市와 農村을 統合한 開發戰略을 模索할 수 있는 地區圈으로 擴大되어져야<sup>22)</sup> 한다. (圖 1)

20) 濟大統一安保研究所, 濟州道民의 意識構造 調查研究, 濟州道 1979 p.79

21) 申幸徹과 金泰保, 새마을運動과 地域開發, 濟州道 새마을運動 10周年記念論文集, 1980 pp. 111~112.

22) 上揭書. pp 113~115

〈圖 1〉 새마을運動의 空間擴大와 地區圈開發



## 2. 國土綜合開發計劃上的 濟州圈開發의 實態

空間을 中心으로 한 地域開發은 1960 年代初에 이르러서야 關心이 集中되었다. 1963 年 國土綜合開發計劃法이 制定, 公布되고 1968 年 國土計劃에 對한 基本構想을 確定하여 2 年間の 綜合的인 檢討를 거쳐 1971 년에 確定 公布된 1972 ~ 1981 年の 10 年間을 計劃期間으로 한 第一次 國土綜合開發計劃이 착수됨으로써 本格的으로 실시되었다.

第一次 國土綜合開發計劃은 그 基本目標을 都市 및 農村地域이 有機的인 關係를 맺으면서 均衡 있게 發展하고 農業과 工業이 併行發展할 수 있도록 모든 産業을 調和있게 배치하며 國民이 보다 安全하고 풍요한 生活을 영위할 수 있도록 하는데 두고 이를 위해 全 國土空間을 地域開發의 對象이 될 수 있도록 合理的으로 適正하게 分割하여 漢江, 錦江 等 流域을 中心으로 한 四大圈 行政的 및 傳統的 同質性과 道廳所在地 中心의 經濟的 結節性을 原則으로 區劃한 首都, 太白, 忠淸, 全州, 大邱, 釜山, 濟州圈의 8 中圈으로 區劃하여 本質的인 地域開發의 空間的인 對象으로 삼았다. 그리고 8 中圈中 中心都市를 대상으로 經濟的 活動의 結節性을 기준으로 서울, 春川, 江陵, 原川, 淸州 등의 17 小圈으로 區劃하였다.<sup>23)</sup>

濟州道는 1966 年 特定地域으로 指定 公告되었고 1971 年에 確定된 第一次國土綜合開發計劃에 의해 自然 및 社會經濟的 立地條件과 經濟活動의 結節性을 고려하여 設定된 8 中圈中 1 個 圈域으로 區劃되었고 地域中心都市인 濟州市를 濟州圈開發의 據點都市로 보아 17 小圈의 하나로

23)大韓民國政府. 國土綜合開發計劃(1972 ~ 1981), 1973 pp.9 ~ 12

지정하고 濟州圈開發의 基本方向을 漢拏山의 수려한 觀光資源과 漁業前進基地로서의 地理的 特殊與件을 살려 濟州市와 西歸浦를 聯關開發하여 國際的 觀光地로 積極開發할 것으로 設定하였다. 다시 이를 실현하기 위한 具體的인 方向을 ① 감귤 등 果樹園地의 開發과 牧畜業을 育成하고 ② 水産資源開發을 위한 漁業開發과 水産加工物을 중심으로 한 工業開發을 促進한다. ③ 油類 및 工業原資財備蓄基地(CTS) 開發을 檢討한다. ④ 國際空港을 건설하여 國際航空터미널로 發展 育成하고 ⑤ 漢拏山國立公園을 적극 개발하여 觀光資源을 開發한다. ⑥ 大陸棚開發調査 등 海底 鑛物資源開發을 촉진할 것을 提示<sup>24)</sup> 하였다. 이와같은 方向提示에 따라 1973년부터 시작되는 濟州道觀光綜合開發計劃(計劃期間 1973~1982年)을 수립하여 推進하였다.

本 濟州道觀光綜合開發計劃은 1973년부터 1982년까지 10年동안 1,420億 원을 투자하여 濟州 道の 수려한 自然景觀과 固有의 民俗文化資源을 國際水準으로 調和있게 開發하여 觀光客을 積極 誘致함으로써 觀光收入을 增大시켜 道民所得의 增大는 물론 國民經濟發展에 기여하는데<sup>25)</sup> 있었으나 推進過程에서 油類波動으로 인한 國內外 經濟變動과 一部事業의 計劃擴大 등으로 總投資額은 1981年 現在 7,389億 원에 이르게 되었고 開發事業의 一部는 1986년까지 연장실시케 되었다. 1973년부터 실시된 濟州道觀光綜合開發計劃의 推進實績을 보면 觀光基盤施設事業, 觀光地開發事業, 觀光産業育成事業의 3部門으로 그 投資實績은 다음(表6)과 같다. 이를 財源別로 보면(表7) 1981年現在 7,389億 원으로 計劃되어 國庫 52%, 地方 3%, 民資 45% 로 構成되어 있으나 1981년까지의 投資實績을 보면 46%로서 1,105億 원, 地方이 4%인 104億 원 民資가 50%로서 1,188億 원으로 總投資額은 2,397億 원이나 計劃된 總投資額 7,389億 원에 비하면 32%에 불과하여 事業實施가 부진하였던 것으로 나타났다.

(表6) 觀光開發投資 統括

(單位: 億 원)

区 分	總 投 資 額	'81년까지의 投 資 額	'82計劃	將次計劃
計	7,389 (100%)	2,397 (30%)	882 (10%)	4,110
觀光基盤施設	4,076 (55)	1,462	506	2,108
觀光地開發	1,478 (20)	555	275	648
觀光産業育成	1,666 (23)	357	93	1,216
其 他	169 (2)	23	8	138

資 料: 濟州道 綜合開發擔當室 1982.

24) 上掲書 p. 130

25) 青互台 觀光開發計劃團, 濟州觀光綜合開發計劃, 1973. pp. 7~8

(表 7) 財源別 投資實績

(單位：億圓)

區 分	總 投 資 額	'81年까지의 投 資 額	'82計劃	將次計劃
計	(100%) 7,389 (100%)	(32%) 2,397(100%)	(12%) 882	4,110
國 庫	3,844 (52)	1,105 (46%)	339	2,400
地 方	238 (3)	104 (4%)	29	105
民 資	3,307 (45)	1,188 (50%)	514	1,605

資 料：濟州道 綜合開發擔當官室，1982.

또한 觀光基盤施設事業, 觀光地開發事業 觀光産業育成事業의 3部門別로 事業推進 內譯 및 投資實績을 보면 먼저 觀光基盤施設事業分野에 濟州國際空港擴張事業, 濟州·西歸·翰林·城山港 등의 港灣開發事業, 濟州와 釜山·木浦·莞島·麗水 등을 잇는 카훼리 快速船 運航을 위한 海運計劃, 一般道路, 5.16 道路, 第2橫斷道路, 東西部産業道路 擴張鋪裝을 위한 道路開發, 外都川·三陽水源·江汀川 및 地下水開發 등의 用水開發, 翰林·南濟州·北濟州 發電所 增設 등의 電力開發 및 其他 通信 廣充事業 등의 分野에 重點 投資되었다. (表 8)

(表 8) 觀光基盤施設 開發投資實績

(單位：百萬圓)

區 分	計劃期間	總投資額	'81年까지의 投資實績	'82 計劃	將次計劃
計					
國際空港擴張事業	'78 ~ '83	52,509	31,420	16,200	4,889
港灣擴張事業	'73 ~ '86	168,912	20,609	7,915	140,388
海運計劃		12,609	17,909	4,700	—
道路開發事業	'73 ~ '86	88,897	32,095	3,070	53,732
用水開發事業	'73 ~ '86	22,299	8,682	1,077	12,540
通信擴張事業	'73 ~ '82	26,475	21,953	4,522	
電力開發事業	'73 ~ '82	37,642	23,042	14,600	

觀光地開發事業은 觀光團地造成, 觀光中樞地域造成 山岳 및 海岸地區開發, 文化地區開發 등의 事業이 실시되었다. 濟州市 觀光地區에 KAL濟州호텔, 濟州그랜드호텔, 瑞海, 로얄호텔 등과 吾羅골프場建設事業 等, 中文觀光團地造成을 위한 土地買入 및 基盤施設, 各種 宿泊施設 및 慰樂施設建設事業, 西歸地區에 프린스호텔 및 KAL 西歸觀光호텔建設事業, 漢拏山國立公園內 靈室, 御乘生, 觀音寺, 城板岳, 1100高地 等の 集團施設地區와 牛步岳地區 等の 山岳地區開發事業, 民俗自然史博物館, 향파두리, 抗蒙遺蹟復元, 萬丈窟, 城邑民俗마을, 산굼부리, 櫃子林 婚姻地 保存 等の 文化財保存事業 및 成德, 狹才 等の 海水浴場開發事業 等이 추진 실시되었다. (表 9)

(表 9) 觀光地開發 投資實績

(單位:百萬元)

區 分	計劃期間	總投資額	'81년까지의 投資額	'82年計劃	將次計劃
濟州市觀光地區		45,742	36,884	76,710	1,188
中文觀光團地	'78 ~ '86	105,520	10,730	10,150	42,420
西歸地區		18,000	2,404	8,400	7,196
山岸地區	'77 ~ '82	6,664	3,331	81	3,252
文化財保存計劃	'74 ~ '81	7,896	2,910	1,220	3,636
海水浴場開發		7,059	97		6,962
計		147,800	55,500	27,500	64,800

資 料: 濟州道 綜合開發擔當官室. 1982.

마지막으로 觀光産業育成事業으로 觀光産業과 補完關係에 있는 畜産, 山林, 柑橘, 土產品産業을 對象으로 추진되었다. 肥育牛, 젓소 導入, 草地造成, 加工處理施設 等を 위한 畜産開發과 水産資源增殖 및 造成, 漁撈施設廣充, 流通施設廣充 等の 水産開發, 柑橘園造成, 貯藏庫, 倉庫, 選果機供給 等の 柑橘業育成, 土產品生産 加工센터 育成, 技能工 養成 等の 土產品業의 育성과 其他 山林保護育成事業이 실시되었다. (表 10)

이와같이 濟州道觀光綜合開發計劃은 막대한 投資를 통하여 濟州道の 수려한 自然景觀과 固有의 民俗文化資源을 保護保存하고 慰樂空間을 自然과 調和있게 開發하여 國際水準의 觀光地로 開發하는데 그 開發方向으로 삼고 추진됨으로써 國土綜合開發計劃上的 觀光據點機能強化에 많은 寄與를 하였으나 오일쇼크 및 國際經濟與件 變動에 따른 政府予算 및 民間投資 誘致의 不振, 開發計劃指標로서 觀光需要予測의 不正確 等に 의해 充分한 成果를 달성하지 못한 것으로 나타났다. 또한 이 觀光綜合開發計劃은 開發戰略上 2大別 했을 때의 下向式開發方法(top down ap-



(表 10) 觀光産業振興投資實績

(單位：百萬圓)

區 分	計 劃 期 間	總 投 資 額	'81年까지의 投 資 額	'82年計劃	將次計劃
畜 産		89,784	13,678	3,666	72,440
水 産		12,818	4,205	916	7,697
柑 橘		57,875	14,639	4,031	39,205
山 林		5,694	3,223	727	1,744
土 産 品		453	23	—	430
計 (억圓)		1,666	357	93	216

資 料：濟州道 綜合開發擔當官室，1982.

proach)에 의해 計劃 推進된 것으로 대부분 中央政府가 主管하므로서 開發計劃이나 論理的 體系의 一貫性和 優秀性이 있음에도 불구하고 計劃 및 執行機構의 多元化로 因한 事業執行의 非效率性, 開發에 의해 영향을 받는 住民의 參與가 不足했던 것으로 지적할 수 있다.

### 3. 濟州圈 均衡發展을 위한 空間戰略模型

地區圈開發(district development)은 地區圈을 대상으로 人的 物的 資源을 活用하여 農村住民들이 필요로 하는 基本需要를 그들의 基本生活空間내에서 充足될 수 있도록 農村地域의 經濟 社會 文化 教育 醫療 福祉 등을 綜合的 有機的으로 開發하여 農村住民들의 삶의 質을 向上시키려는 地域開發의 最下位單位의 開發을 의미한다. 이 경우 地區圈은 農村의 中心地로 人口 10,000 ~ 25,000의 人口를 가진 農村支援의 小都邑을 中心으로 半徑 15 km內的 50,000 내지 150,000을 필요로 하는 基本需要를 充足시킬 수 있고 地域文化의 傳統性 同質性을 간직할 수 있는 最小規模의 完結生活圈單位라 할 수 있다.

濟州道の 地域概況<sup>26)</sup>은 東西方向의 長軸橢圓型의 섬으로서 東西로 約 745 km, 南北으로 約 32 km이고 周邊 海岸線은 約 263 km이고 總面積은 1819 km<sup>2</sup>이다. 漢拏山을 中心으로 하여 西方에 緩慢한 傾斜로 海岸에 이르고 있는데 南北部는 비교적 急한 편이고 東西部는 海岸地帶에 이르면서 완만한 平野를 이룬다.

行政區域은 濟州市, 西歸浦市의 2個 市와 南北濟州郡의 2個郡의 6邑 5面 29個洞으로 되어 있다. 그 面積規模를 보더라도 濟州市가 253.88 km<sup>2</sup>, 西歸浦市 263.81 km<sup>2</sup>, 北濟州郡이 705 km<sup>2</sup>,

26)濟州道 前場書. pp.45 ~ 46

南濟州郡은 602.58 km<sup>2</sup> 이다.

人口는 1981年末 現在 107,944家口에 467,876各이며 行政區域別로 보면 濟州市 41,487 家口에 174,895名, 西歸浦市 17,526 家口에 77,993名, 北濟州郡 28,078 家口에 120,162名, 南濟州郡이 20,853 家口에 94,826名이다. (表 11)

(表 11) 읍면별 인구수

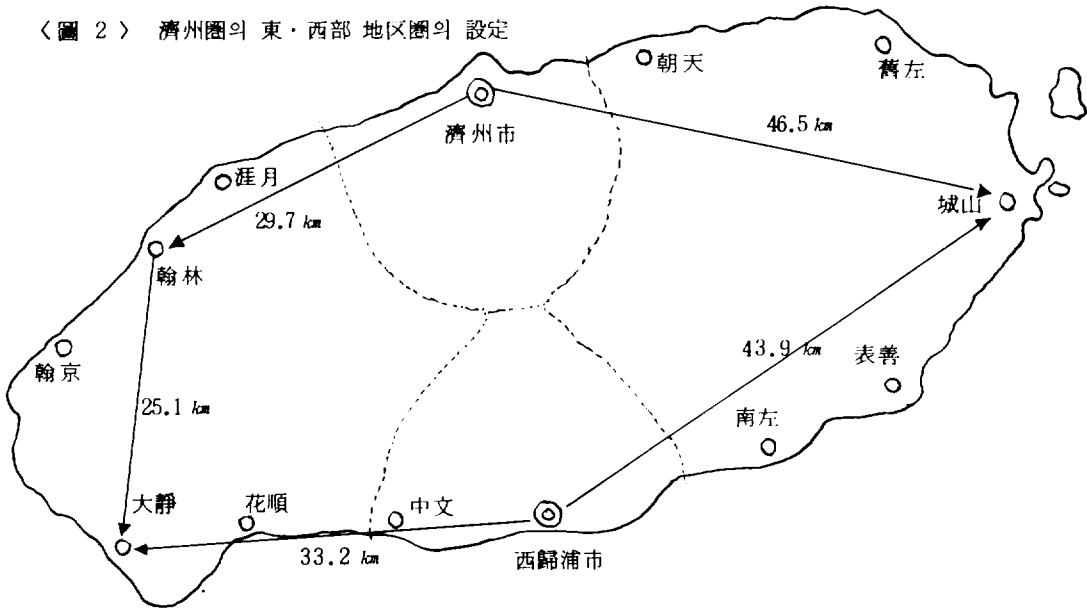
(1981.10.1 현재)

시	군	별	가	3	수	인	구
제	주	시	41,487			174,895	
서	귀	포	17,526			77,993	
북	제	주	28,078			120,162	
한	림	읍	6,403			26,819	
애	월	읍	6,235			25,716	
구	좌	읍	5,740			25,221	
한	경	면	4,031			16,187	
조	천	면	4,512			20,034	
추	자	면	1,157			6,185	
남	제	주	20,853			94,826	
대	정	읍	5,858			25,856	
남	원	읍	4,991			22,997	
성	산	읍	4,360			20,702	
안	덕	면	2,968			12,699	
표	선	면	2,976			12,572	
계			107,944			467,876	

資 料：濟州道 統計年報 1982.

地區圈設定基準으로 ① 規模의 經濟性을 확보할 수 있는 範域內에서 市場圈, 交通中心圈 等を 고려한 中心性 ② 歷史的 傳統, 風俗, 住民行態, 文化 等の 同質性을 확보할 수 있는 地域範圍와 ③ 人口 10,000 ~ 25,000의 人口와 都市의 施設을 갖춘 農村서비스센터인 小都邑을 中心으로 10,000 ~ 30,000家口, 50,000 ~ 150,000의 人口와 15 km內的 農村마을들을 포괄한 空間的 規模 等を 고려하여 濟州道全體에 걸쳐 地區圈을 區劃設定해보면 濟州市와 西歸浦市를 제외한 東·西部地區圈으로 區劃設定할 수 있다. (圖 2) 行政區域上 南濟州郡에 大靜, 城山, 南元, 表善, 安德面이 속하고 北濟州郡에 翰林, 涯月, 翰京, 朝天, 舊左邑이 포괄되어 東·西地區圈으로 區劃하는 경우 行政區域上 不一致를 보이고 있으나 市場圈, 交通通信圈, 農村支援서비스의 確保 等を 위한 規模經濟性과 傳統, 慣習, 文化, 住民行態 等の 同質性을 效率的으로 유지하면서

〈圖 2〉 濟州圈의 東·西部 地區圈의 設定



農村住民들의 日常生活에서 필요한 基本需要를 效果的으로 充足시켜줄 수 있다는 點에서 東·西部地區圈의 區劃이 바라질 點이다. 이는 規模의 基準에 의해 보더라도 東部地區圈은 城山, 舊左, 表善, 朝天 및 南元 等の 領域에 22,200 家口에 人口 102,000 余名, 西部地區圈은 涯月, 翰林, 大靜, 翰京, 安德 等 25,500 家口에 人口 107,000 余名을 포괄하고 15 km 内外의 半徑을 中心으로 農村서비스센터로서 城山, 翰林, 大靜 小都邑이 位置하고 있어 東西部地區圈의 區分設定은 타당하다고 볼 수 있다. 1973 年부터 시작된 濟州道觀光綜合開發計劃에서도 漢拏山을 중심으로 山岳圈을 제외하여 濟州市와 西歸浦市를 포괄하는 北南部圈을 포함하여 東西部小圈으로 區劃하여 接近하고 있음을 볼 때 27) 觀光開發의 圈域과도 一致시킬 수 있음을 볼 수 있다.

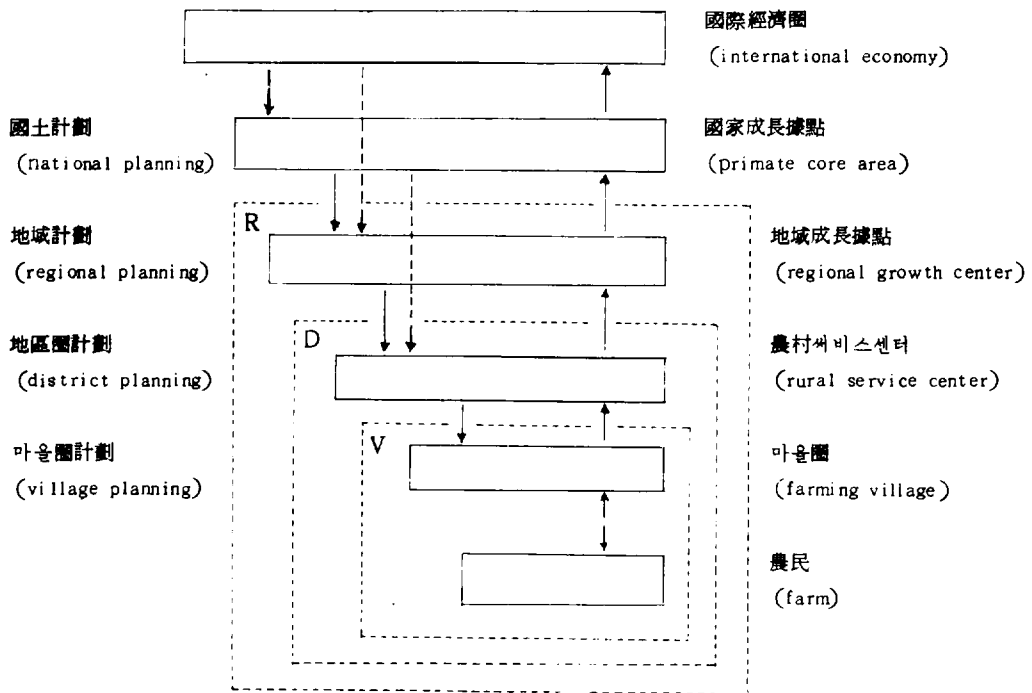
따라서 東·西部地區圈은 國土綜合開發計劃上의 地域開發의 最下位單位의 開發로 農村住民들의 基本需要를 充足시켜 주고 나아가 地域開發의 原動力인 刷新을 農村에 波及시켜줄 수 있는 都市와 農村의 機能的 統合下에서 均衡發展을 가져올 수 있는 開發戰略을 모색할 수 있는 空間單位이다. 그러므로 東·西部地區圈開發은 下向式開發方法에서 焦點을 맞추는 圈域보다는 작고 上向式開發에서 開發單位가 되는 自然部落보다는 큰 中間規模의 開發單位를 대상으로 開發戰略을 세우는 中間規模의 開發方法으로 그 開發戰略은 下向式開發方法과 上向式開發方法 各各의 弱點을 補完해줄 수 있는 戰略手段이 되고 있다.

國家發展을 위한 地域開發戰略은 成長據點의 概念을 擴大하여 國家的 成長據點(primat core area), 地域成長據點(regional growth center) 農村서비스센터(rural service center) 等

27) 靑互台 觀光開發企劃團. 前場書. pp.15 ~ 17

으로 分類하여 접근하는 空間戰略이어야 한다고 볼 때 濟州圈의 都市와 農村을 統合하여 開發할 수 있는 새로운 空間戰略은 個人的 地域的 國家的 次元에서의 基本需要를 充足시켜줄 수 있도록 國家的 次元에서의 國家的 成長據點, 地域的 次元에서의 地域成長據點, 地區의 次元에서의 農村서비스센터 등으로 分類하여 각기 階層的인 連繫下 속에서 統合한 開發戰略이어야 한다. (圖 3) 따라서 濟州圈開發의 成長據點인 濟州市와 副心인 西歸浦市와 翰林, 大靜, 城山 小都邑과 機能的으로 統合할 수 있도록 東·西部地區圈을 設定함으로써 東·西部地區圈內的 農村住民들의 基本需要의 充足은 물론이고 地域發展의 原動力인 刷新을 農村地域에 拡散 波及시킬 수 있다.

(圖 3) 濟州圈 均衡發展을 위한 空間戰略 模型



- R : 開發圈域 (development region)
- D : 開發地區圈 (development district)
- V : 마을經濟圈 (village farming economy)

28) John Friedmann, op. cit. pp.9 ~ 13.

## IV. 濟州圈 均衡發展을 위한 地域開發의 基本戰略

### 1. 濟州圈 成長據點의 開發 戰略

濟州圈의 均衡發展을 가져오기 위한 開發戰略은 國家的 次元에서의 國家的 成長據點, 地域的 次元에서의 地域成長據點(regional growth center), 地區的 次元에서의 農村서비센터(rural service center) 등으로 分類하여 各기 階層的인 連繫化 속에서 統合한 開發戰略이어야 한다. 이는 地域發展理論인 成長據點理論(growth center theory)에<sup>29)</sup> 의하면 地域發展의 原動力인 S. Kuznets 가 말하는 劃期的 刷新(epochal innovation)은 都市에서 發生되고 그 刷新은 都市의 階層을 따라 波及 傳達됨으로써 地域發展을 가져온다고 하고 있다. 이때의 成長據點으로서의 都市는<sup>30)</sup> 發展推進의인 企業이나 産業(propulsive firm or industry)의 立地로 파악하고 있는데 여기서 發展推進의 企業은 첫째 반드시 勞動을 대규모로 雇傭하는 業體가 아니더라도 直接 間接으로 地域經濟活動에 至大한 影響을 미치는 業體이고, 둘째 이들 業體는 高度로 集中되어 있으며 대체로 地域外의 市場에 그 製品을 販賣하고, 셋째 業體가 자리잡고 있는 地域에 顯저한 乘數效果 및 分極效果를 미치고, 넷째 業體가 사용하는 生産要素는 地域內에서 調達되며 그 結果로 業體의 要素費用이 地域內에 投下됨으로써 住民들의 有效需要를 增大시키는 産業을 의미한다. 이러한 産業은 第2次 産業만이 아니라 行政, 서비스, 商業 내지는 觀光産業, 情報産業 등이 發展推進의인 産業이 될 수 있다.

이와같은 成長據點都市의 特性<sup>31)</sup>은 分極의 效果(polarization effect)에 의한 周邊地域의 遊休資源을 吸入하는 地點으로서의 性格을 갖고 있으며, 成長據點은 落後地域의 未就業, 低就業 勞動力 및 生産要素에 대해 就業의 機會를 提供한다. 또한 成長據點은 大都市에서 發生 波及되는 社會經濟的 刷新을 周邊地域으로 傳播시키는 媒介地點으로서 役割을 한다. 大都市에서 始發되는 刷新은 地域經濟活動의 中心이 되는 都市를 媒介로 周邊地域에 傳播되는 바 大都市에서 中心都市 내지 周邊農村으로 成長據點인 都市가 刷新의 空間的 拡散을 媒介하는 役割을 한다.

따라서 濟州圈開發을 위한 成長據點으로서의 濟州市는 國家成長據點과의 連繫下에서 濟州圈開發을 위한 行政, 經濟, 社會, 文化, 交通, 教育 등의 中樞管理機能과 더불어 觀光開發의 中心核으로서의 機能을 強化토록 하고 西歸浦市는 濟州圈開發의 副心으로서의 機能을 갖춰 濟州市와

29) D.F Darwent, "Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning: A Review" Environment & Planning Vol 1 No1 1969. p.545

30) H. Richardson, Regional Economics, New York Preager 1969

31) 金炯國, "地域開發을 위한 成長極과 成長據點" 行政論叢 第11卷 第1号 pp.185 ~ 187

의 連結을 통해 濟州圈開發의 原動力인 刷新의 空間的 拡散을 위한 開發軸을 形成토록 한다.

따라서 濟州市의 成長據點으로서의 機能強化를 위한 開發戰略은 첫째 都市의 經濟基盤 (economic base)을 強化시켜 나가는데 있다. 한 地域의 經濟成長潛在力은 한 都市에서 활기찬 經濟成長이 일어나야 이것이 周邊地域으로 擴散될 수 있다. 그런데 한 都市의 經濟基盤은 當該都市의 全經濟活動을 基本產業 (basic industry)과 補助產業 (non-basic industry)으로 兩分했을 때의 基本產業<sup>32)</sup>으로 이는 一定地域의 經濟圈을 벗어난 外部地域의 企業이나 個人, 中央政府의 需要에 따른 財貨와 用役을 生産 分配하는 產業이고 補助產業은 一定地域經濟圈內的 個人 企業들의 需要에 따른 財貨와 用役의 生産을 의미하는데 이때 基本產業은 補助產業의 成長을 誘導하고 나아가 地域全體의 成長을 가져옴으로써 地域發展을 이룬다.

濟州道の 경우 地域經濟構造의 計量的 分析을 통해 볼 때 自然 및 社會經濟的 立地條件에 따라 觀光產業이 基本產業으로 나타나고<sup>33)</sup> 있다. 觀光地로서의 美國「플로리다」州의 開發事例를 보더라도 自然 및 氣候條件에 의해 第3次產業인 觀光產業이 基本產業으로 발달하여 觀光產業을 支援하는 一團의 製造業 및 第一次產業이 생겨났고 그 다음 第3次產業이 發展하는 觀光產業→第2次 및 第1次產業→第3次產業의 發展 pattern을 보여주고 있다. 따라서 經濟基盤을 強化하고 또한 基本產業과 非基本產業을 調和있게 育成하여 經濟活動의 果實을 乘數的으로 累積化시켜감으로써 濟州圈開發의 成長基盤을 擴充시킬 수 있다.

둘째 濟州市가 濟州圈開發을 위해 行政, 經濟, 社會 文化, 教育, 交通 等の 中樞管理機能과 觀光開發의 中心核으로서 效率的으로 機能하기 위하여 都市의 下部構造 (intra-structure)를 擴充해 나가야 한다. 道路 港灣 用水 動力 通信 等の 擴充, 整備 外에도 大學, 技術 및 專門知識機關 等과 같은 社會間接資本施設의 擴充은 地域開發과 關聯하여, 특히 技術革新, 情報傳播 等の 機能을 수행하는 成長推進力으로 作用한다는 點에서 더욱 重要視된다.

세째는 濟州市가 濟州道라는 地域單位에서의 都市의 自足能力을 伸張시켜 나가야 한다. 地域單位에서의 自足되어야 할 要素들은 日常的 居住生活과 生産活動 및 教育文化活動에 關連된 必需的인 것으로서 적어도 日常生活로부터 月 및 季節生活週期까지의 모든 需要는 濟州圈의 中心都市인 濟州市에 의해 供給 充足될 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 濟州地域全體의 住民들이 日常的으로 필요로 하는 居住, 去來, 教育, 休息 등을 위한 施設은 地域住民의 社會福祉와 關連된 것으로서 上下水道 住宅 등 第一次의인 便益施設도 중요하지만 所得의 向上과 비례하여 學校, 文化施設 休息施設 등과 같은 2次的인 施設開發이 더욱 중요한 의미를 갖게 된다.

## 2. 地區圈의 開發 戰略

32) C. Tiebout, The Community Economic Base Study. CEP pp.9~10.

33) 金泰保, 地域經濟成長을 위한 觀光產業振興方案, 濟州大學 論文集 第12輯 pp.331~337

地區圈은 農村서비스센터인 人口 2萬内外의 小都邑을 中心으로 半徑 15 km内에 人口 50,000 ~ 150,000 을 包括하여 農村마을들을 연결하는 地域으로 農村住民들의 日常生活에서 필요로 하는 行政 經濟 社會 文化 醫療 保健 教育 등의 基本需要를 規模있게 充足시켜 줄 수 있으며 地域開發의 原動力인 刷新을 農村地域으로 擴散시키는데 있어서 都市와 農村的 機能的 統合을 可能케 하는 空間範圍이다.

따라서 濟州圈内的 東·西部地區圈의 農村住民들의 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 充足시키면서 地域發展의 原動力인 刷新을 農村地域으로 效果的으로 擴散시키기 위한 東·西部地區圈開發戰略은 첫째 翰林, 大靜, 城山 小都邑의 機能을 強化시켜 나가야 한다. 小都邑은 農村地域의 中心的 位置를 占하면서 都市와 農村地域을 연결하는 橋梁的 役割을 담당하는 農村的 機能과 都市의 機能이 共存하는 地域으로 地域發展의 原動力인 刷新을 農村地域으로 擴散 波及시켜주는 媒介地點의 役割을 하는 農村속의 都市이다.

그러므로 濟州圈内 濟州市와 西歸浦市를 제외한 東·西部의 2個 地區圈으로 區劃하였을 때 濟州圈 均衡發展을 위한 都市와 農村的 機能的 統合, 農村地域에 대한 小都邑의 機能的 性格, 歷史 및 文化의 同質性 및 地理的 位置 등을 고려할 경우 東部地區圈内的 中心地로 城山邑, 西部地區圈에 翰林, 大靜을 設定하여 翰林은 畜産 水産 觀光 등, 大靜은 農業 등의 主된 機能을 相互補完하여 강화시키므로써<sup>34)</sup> 東·西部地區圈 農村住民들이 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 충족시켜줌과 동시에 濟州市 및 西歸浦市에서 擴散되는 地域開發의 原動力이 되는 刷新을 農村地域으로 擴散 波及시킬 수 있다.

둘째, 農村마을에서 翰林, 大靜, 城山 小都邑에 이르는 交通網을 擴充하고 既存 交通路를 改善하여야 한다. 濟州道觀光綜合開發計劃의 一環으로 一周道路, 5.16 道路, 第2 模斷道路 등을 擴張 整備함으로써 成長據點에서 小都邑에의 移動性은 強化되었으나 農村마을에서 翰林, 大靜, 城山 小都邑에의 接近의 경우 道路網의 未備 不良 등으로 農村住民의 基本需要(basic needs)는 물론 都市의 發展效果의 波及을 半減시키고 있다. 적어도 農村마을과 地區圈의 中心地인 小都邑과의 交通網의 整備 開設은 地域内的 日日 및 週日單位의 日常의 基礎的 生活 및 生産需要를 小都邑에서 充足되어질 수 있으며 또한 都市의 發展效果가 골고루 波及 되어질 수 있다는 點에서 심대한 發展效果를 낳는다.

셋째, 地場産業을 育成시켜 나가도록 한다. 地場産業은 大企業, 大資本 為主가 아닌 濟州地域에 알맞는 適正技術과 地域이 賦存하고 있는 資源, 資本을 活用하는 産業으로서 이러한 産業으로 부터 誘發되는 所得과 雇傭의 波及이 地域經濟循環에 再投入된다는 點에서 그 開發意義가 크다.<sup>35)</sup> 濟州道の 경우 自然 및 社會經濟的 立地條件에 따라 觀光農園, 牧畜 및 漁業, 土產品業,

34) 趙文富外 8人. 小都邑機能綜合計劃樹立을 위한 研究. 濟州道 1977. pp.24 ~ 31.

35) 崔相哲 地方定住圈開發 pp.19 ~ 20

民泊村 農水産加工業 等の分野에 걸쳐 地場産業으로 育成시킬 수 있는 有利한 條件을 갖추고 있다.

네째, 農村住民들의 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 一次的으로 充足시킬 수 있는 農村支援의 및 都市의 施設을 補充해 나가도록 한다. 다시말하여 農村住民들의 日日과 週間單位의 日常的 基本需要行爲는 地區生活圈의 中心인 小都邑에서 充足될 수 있도록 種子改良, 農機具修理 센터, 農水産物貯藏庫 等の 農業支援施設 以外에 市場, 保健 및 醫療, 教育, 慰樂 等の 施設을 補充토록 한다.

끝으로 地域開發의 效率性和 行政의 能率性을 調和시키기 위하여 東·西部地區圈에 一致하도록 現行의 南北郡을 改編시키는 것이 바람직하다. 行政區域은 統治行政을 보다 效果的으로 수행해나가기 위하여 階層別로 分割한 것임에 反해 開發地區圈은 開發을 目的으로 하여 投資의 效率性을 높이기 위한 적절한 地理的 範圍라<sup>36)</sup> 할 수 있다. 따라서 地域開發의 效率的인 推進, 農村住民들의 行政需要 接近의 容易性, 地區圈의 同質性 強化라는 側面에서 東·西部地區圈과 行政區域이 일치되도록 南北郡을 東·西郡으로 改編하는 것이 바람직하다.

## V. 結

地域開發은 經濟開發의 能率性和 地域間 및 地域内の 福祉의 衡平性의 追求를 目的으로 하고 있다. 다시 말하여 經濟의 能率性을 극대화할 뿐 아니라 그 地域内に 살고 있는 地域住民에게 發展效果와 그에 따른 福祉가 골고루 나누어 질 수 있는 方向에서 추진되어야 한다.

濟州圈開發은 國土綜合開發計劃上의 圈域開發로 濟州道觀光綜合開發計劃이 1973年부터 下向式開發方法에 의해 推進實施되었는데 觀光據點機能을 강화하는데는 많은 寄與를 하였으나 地域間 및 部門間的 衡平性을 가져오는데는 別로 기여하지 못하였던 것으로 나타났다.

그런 反面 1972年부터 실시된 農村開發로서 農村새마을 運動은 마을單位에서 농민들의 精神啓發과 마을環境改善에 力點이 주어졌고 生産性增大만을 위한 部門別開發을 主軸으로 하여 이루어져 農家所得增大에 많은 寄與를 하였으나 空間的 拡大가 이루어지지 않아 外部經濟性的 確保가 안되고 나아가 農村空間의 根本的 機能遂行을 어렵게 하는 것으로 나타났다. 이는 지금까지 실시되어온 空間開發로서의 地域開發이 대부분 都市와 農村의 統合性이 결여된채 都市와 農村을 分絶한 가운데 추진된 結果로 볼 수 있다.

36)建設部 國土開發의 長期展望과 開發方向, 1974, pp.81~83.



따라서 都市와 農村을 統合하여 濟州圈의 均衡發展을 가져올 수 있는 空間戰略은 下向式開發의 圈域보다는 작고 上向式開發에서 開發單位가 되는 自然部落보다는 큰, 中間規模의 開發單位인 地區圈을 導入하여 開發戰略을 세우는 것이다. 그러므로 地域開發을 통해 都市는 물론 農村住民들의 삶의 質을 높이고 그들이 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 充足시킬 수 있음은 물론, 나아가 都市의 發展效果가 農村地域에 골고루 파급되어 福祉의 衡平性을 가져오기 위해서는 國家的 次元에서의 國家的 成長據點과의 連繫下에서 地域的 次元에서의 地域成長據點(regional growth center) 地區의 次元에서의 農村서비스센터(rural service center) 등으로 分類體系化하여 階屬的으로 統合한 開發戰略이어야 한다. 따라서 濟州圈의 均衡發展을 위한 開發戰略은 濟州圈 成長據點으로서의 濟州市의 機能을 強化하기 위하여 經濟基盤을 強化시키고, 都市의 下部構造를 補充하며 끝으로 自足的인 都市로 成長시켜 나가는데 있으며, 또한 地區圈의 開發戰略은 첫째 翰林, 大靜, 城山小都邑의 機能을 強化시키고, 둘째 小都邑과 農村마을間的 交通路를 補充整備하고, 셋째 地場産業을 育成시키고, 넷째 農村住民들의 基本需要를 充足시킬 수 있는 農村支援的 및 都市의 施設을 補充시키고, 끝으로 行政區域과 地區圈을 一致시킬 수 있도록 南北郡 行政區域을 東·西郡으로 改編하는 것이 바람직하다.

— Summary —

**A Study on The Delimitation of Districts and Their Development  
Strategies in Cheju-Region  
— The Integrated Spatial Development Model between  
Urban and Rural Area —**

*by Tae-bo Kim*

There were two cases of the spatial developments in Cheju region. One was the Sae-maul (New Community) Movement from 1972, and the other was the Cheju Comprehensive Tourism Development Plan (1973-1982)—the development of Cheju region unit in the Comprehensive National Land Development Plan.

There are some problems in issue in the Sae-maul Movement and in the Cheju Comprehensive Tourism Development Plan implemented in Cheju-region. They are supposed to have occurred because rural area and urban one are not completely integrated into one in this region.

The district is the spatial unit that satisfies basic needs of rural inhabitants fully and keeps the balanced development between rural and urban area. It has a town of between 10 and 25 thousand inhabitants in its midst and the population of ranging from 50 to 150 thousand, most of them, engage in farming within a community radius of 15 km.

Therefore, the spatial framework of the balanced development in this region is the spatial model to classify and integrate not only the primate core area at the nation-wide level, but also regional growth center at the regional level and rural service center at the district.

So, strategies for the balanced development in Cheju region are as follows:

Concrete strategies to strengthen growth center of Cheju-region are; first to strengthen its economic base, second to develop urban infra-structure, and third to foster the self-sustained city.

And strategies to develop the district in this region are to strengthen the functions of its rural service center, to develop roads from farming villages to their center fully, to foster regional industries and to provide with urban facilities fully to satisfy basic needs of rural inhabitants.