

國土綜合開發計劃上的 地域開發戰略에 관한 研究

— 成長據點理論의 補完의 適用 —

金 泰 保

〈目 次〉

- I 序
- II 地域開發戰略과 成長據點理論
 - 1. 地域開發戰略手段으로서 成長據點理論
 - 2. 成長據點戰略의 補完
- III 國土綜合開發計劃上的 地域開發의 空間體系
 - 1. 國土綜合開發計劃上的 圈域開發
 - 2. 새마을運動의 廣域化
- 3. 國土綜合開發計劃上的 地域開發을 위한 空間模型
- IV 國土綜合開發計劃上的 地域開發의 基本戰略
 - 1. 地域成長據點의 開發戰略
 - 2. 開發地區圈의 開發戰略
- V 結 言

I 序

1960年代以後 우리나라는 高度의 經濟成長을 이룩하였다. 그동안의 國家發展戰略은 다른 開發途上國家에서와 같이 產業間 均衡 및 國土空間上的 構造의 側面을 輕視한 棼 주로 總量의 高度成長만을 追求하여 왔다.

이러한 急速한 高度經濟成長은 國民生活의 空間的 構造에 커다란 變化를 招來하였는데 그 하나가 都市化現象을 膨大시켰고, 둘째 서울, 釜山等 大都市의 過密化와 中小都市의 相對的 沈滯을 誘發했고, 셋째 交通網 擴充 등에 의한 都市通勤圈의 擴大와 物理的 施設物의 地理的 擴散을 招來하였고 넷째 地域間 發展隔差를 深化¹⁾시켰다.

이와 같은 現象은 J G Williamson 이 주장하는 經濟成長이 初期段階에서는 空間的 不均衡은 無視해도 좋은 程度이나 經濟가 成長할수록 漸次 擴大되며 일단 高度의 產業社會로 나아감에 따라 相對的으로 減少한다는 收斂—擴大—收斂理論(Convergence—Divergence—Convergence

1) 金炯國 "經濟成長에 따른 國民生活의 空間構造와 行態의 變化", 韓國未來學會誌, 未來를 묻는다. 第5卷 1977, pp. 120~131.

Theory)²⁾을 안일하게 받아들임으로서 現在の 地域隔差는 불가피하게 增大하지 않을 수 없으며 總量的 經濟的 能率性を 높이기 위해서는 空間的 衡平性은 犧牲되지 않을 수 없다는 事實을 默示的으로 받아들였던 結果로 볼 수³⁾ 있다.

그러나 이와 같이 地域隔差가 深化되고 地域發展이 不均衡的으로 이루어지면 先進地域은 過度한 人口 및 産業의 集中과 成長으로 오히려 여러가지의 都市不經濟를 發生시키는 反面, 余他地域은 落後地域으로 변모하여 國家의 發展과 國民의 統合을 阻害하게 되므로 이러한 國土空間의 不均衡發展을 是正하기 위한 開發戰略이 필요하다고 볼 수 있다.

地域開發은 國家 및 經濟開發의 能率성과 地域間에 所得 및 福祉의 衡平성이 追求를 그 目的으로 하고 있다. 다시 말하여 國家經濟의 能率性を 極大化할 뿐 아니라 그 地域內에 살고 있는 地域住民에 發展効果와 그에 따른 福祉가 골고루 나누어 질 수 있는 方向에서 推進되어야 한다는 前提에서 볼때 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을 높이는 開發戰略이어야 한다.

그런데 成長據点理論이 所得과 福祉面에서의 地域間 隔差를 해소할 수 있는 有用한 地域開發戰略手段으로 이해되어 왔다. 그리하여, 1960年代 以後 過去 20余年間 國土空間의 均衡發展을 위한 開發戰略手段으로 실제 適用되었다.

成長據点理論은 自体持續的인 中間規模의 都市인 成長據点에 發展推進的인 企業이나 産業의 立地를 통해 落後地域의 發展을 誘導하여 空間上의 均衡發展을 가져올 뿐만 아니라 大都市 人口過密現象을 抑制시킬 수 있는 開發戰略으로서의 理論的 根據가 되고 있다.

따라서 本稿은 國土空間의 均衡發展을 가져올 수 있는 地域開發戰略手段으로서의 成長據点理論에 대한 全般的인 理論水準을 綜合하고 現實에 있어서의 戰略手段으로서의 適實性を 批判的으로 檢討하여 成長據点理論의 限界性を 補完하고 나아가 國土綜合開發計劃上的 均衡發展을 위한 空間戰略模型과 그 開發戰略을 摸索하는데 있다.

II 地域開發戰略과 成長據点理論

1. 地域開發戰略手段으로서 成長據点理論

地域開發의 窮極的인 目標은 國民經濟成長을 極大化하는 能率성과 所得의 均等配分을 위한

2) J. G. Williamson. "Regional Inequality and the Process of National Development". Economic Development and Cultural change. Vol 14, No. 6. pp. 74~85

3) 崔相哲 "社會開發側面에서 본 地域開發" 韓國未來學會誌. 未來를 묻는다. 第5卷. 1977, pp. 41~42.

衡平性を達成하는데 있다.⁴⁾ 이러한 目標을 實現하는 手段으로 여러가지 接近方法이 있겠으나 成長據点戰略이 그 한 方案이 될 수 있다.

成長據点理論은 地域開發에 중사하는 理論家와 實務者들에게 커다란 關心을 불러일으켜 왔고 實際로 여러나라에서 適用되기도 하였다. 地域發展을 위한 戰略手段으로서 成長據点理論(Growth center theory)은 F Perroux의 成長極理論(Growth pole theory)에서⁵⁾ 비롯되었다고 볼 수 있다.

Perroux의 成長極概念은 J Schumpeter의 理論에서 출발하여 動態的인 經濟發展過程을 說明하기 위한 手段으로 使用되었다. J Schumpeter의 經濟發展을 主導하는 刷新的企業(innovative firm)의 概念을 地理的 意味가 없는 抽象的인 經濟空間(abstract economic space)인 “힘의 場(a field of forces)이 極(pole)이나 焦點(foci)으로 부터 放射될 뿐만 아니라 極(pole)으로 發展의 求心力(centripetal forces)이 모여드는 過程으로 說明하였다. 여기서 極이나 焦點이라 함은 一群의 企業체나 工業을 意味하는데 特히 經濟發展의 分極現象을 主導하는 大企業을 發展推進的 企業(propulsive industries)⁶⁾이라고 하였다. 따라서 刷新(innovation)과 發展이 始發되는 곳이 成長極이며 그 效果의 波及은 다른 關聯企業체와의 連繫關係에 의해 이루어진다고 보았다.

그러나 Perroux의 成長極理論은 地理的 空間에서 企業이 어디에 立地하여야 하고 왜 立地하여야 하는가에 대한 說明이 缺如되어 地理的 空間上에서 發生하는 經濟發展을 說明해 주지 못⁷⁾했다.

이러한 問題點을 補完하기 위하여 J R Boudeville은 抽象的 空間上的 成長極을 地理的 空間上的 立地와 連結한 成長據点理論(Growth Center theory)⁸⁾을 展開하였다.

Boudeville은 成長據点理論의 展開에 있어 企業의 分極的 成長과 함께 地域發展의 分極的 現象을 확인하였으며, 地域化(Regionalization)의 類型을 同質地域(homogeneous region), 分極地域(polarized region), 計劃地域(planned region)으로 區分하고 特히 分極地域은 財貨와 用役의 흐름과 紐帶가 特定地域을 지배하는 中心點을 향해 一방으로 이루어지고 있는 地理的 空間의 集合을 의미하는 것으로 그 規模에 따라 上位階層의 分極地域內 下位階層의 分極地域이 위치하며 上位階層의 分極地域은 그 地域內 下位階層地域內 分極機能도 수행하는 것으로 說明

4) W. Alonso, "Urban and Regional Imbalance in Economic Development," Economic Development and Cultural Change, Vol. 17, No. 1, 1968. pp 1~2

5) D. F. Darwent, "Growth poles and Growth centers in Regional planning: A Review," Environment and planning, Vol. 1, No. 1, 1969. p. 545.

6) Ibid p. 546.

7) 金炳國, "地域開發을 위한 成長極과 成長據点" 環境論叢, 第1卷 1975, p 179.

8) D. F. Darwent, OP. cit pp. 547~8

하였다.

A O Hirschman과 G Myrdal도 成長據点理論에 중대한 寄與을 하였는데 그들은 한 地域(Hirschman의 北地域)이 成長據点으로서 分極(polarization-Myrdal의 Backwash effect-(과 漏滴(Trickling down-Myrdal의 spread effect-))의 두 過程에 의해 나머지 地域(南地域)을 영향미치거나 統制하게 되는 地域發展의 過程을 說明하였다.⁹⁾

北地域이 南地域에 행사하는 分極效果는 南地域의 資本과 雇傭이 보다 有利한 投資機會와 有利한 就業機會를 찾아 生産성이 높은 北地域으로 移動하게 된다. 한편 北地域에서 南地域으로 향한 積極인 漏滴效果는 北地域의 南地域製品購買와 南地域의 投資를 증대하거나 南地域의 失業者를 흡수함으로써 南地域의 人當所得을 증대하게 된다는 것이다.

또한 J Friedmann도 成長據点理論에 크게 寄與하였는데 中心—外廓地域模型(Center-periphery model)¹⁰⁾과 이를 다시 發展시킨 「分極의 發展의 一般理論(General theory of polarized mopel)¹¹⁾으로서 地域經濟成長過程을 体系的이며 包括적으로 說明하고 있다.

Friedmann에 의하면 發展은 空間上에서 同質적으로 無作爲하게 發生하는 것이 아니고 分極적으로 일어나고 있으며 經濟發展은 劃期的인 刷新(epochal innovation)¹²⁾에 의해 비롯되는 바 劃期的인 刷新이 空間上에 定着하게 되면 소위 先發利益(Initial advantage)을 確保하게 되고 그 先發利益은 계속하여 立地의 慣性(Locational inertia)에 따라서 集積된다고 한다. 그 結果로 一定地域에서 劃期的인 刷新을 確保한 地域은 中心地域(center)이 되고 周邊地域은 外廓地域(periphery)으로 남아 中心地域의 影響과 統制를 받는다. 또한 刷新은 中心地域으로부터 周邊地域으로 擴散되며 中心地域의 成長은 關聯된 空間組織의 發展을 推進시킨다고 보았다.

이상과 같이 여러 學者들에 의해 發展을 본 成長據点理論에 의하면 成長據点是 發展推進인 企業이나 産業의 立地를 意味하며 地域開發政策面에서는 落後地域을 개발하기 위하여 落後地域에 民間企業의 誘致나 政府의 開發事業을 立地시키는 것을 意味한다. 여기서의 發展推進인 企業은 첫째, 반드시 勞動을 대규모로 雇傭하는 業체가 아니고 直接, 間接으로 地域活動에 支대한 影響을 미치는 業체이다. 둘째, 이들 業체는 高度로 集中되어 있으며 대체로 地域外의 市場에 그 製品을 販賣한다. 셋째, 業체가 자리잡고 있는 地域에 현저한 乘數效果 및 分極效果를 미치고, 넷째 業체가 사용하는 生産要素는 地域內에서 調達되며 그 結果로 業체의 要素費用이 地域內에 投下됨으로서 住民들의 有効需要를 증대시킨다. 끝으로 이들 業체의 生産品

9) Ibid pp. 549~550.

10) J. Friedmann, Regional Development Policy, Cambridge, The M. I. T Press 1966, pp 10~101.

11) J. Friedmann, A General Theory of Polarized Development, School of Architecture & Urban Planning Univ of California, L.A. (mimeo) 1972. pp. 160~203.

12) S. Kuznets, Modern Economic Growth, New Haven, Yale Univ Press, 1966. p. 850.

은 地域內外에서 높은 需要의 所得彈力性을 유지함으로써 地域의 基本産業 擴張率은 國民生産 增加率을 훨씬 능가한다는 特徵을 갖고 있다,¹³⁾ 이러한 産業은 第2次産業만이 아니라 行政, 서비스, 商業내지는 觀光産業이 될 뿐만 아니라 때로는 情報産業이 發展推進의인 産業이 될 수¹⁴⁾도 있다.

이와 같이 成長據點 理論에 의하면 成長據點의 特性은 첫째, 分極的 效果에 의해 周邊地域의 遊休勞動力을 흡입하는 地點으로서의 性格을¹⁵⁾ 가진다. 成長據點은 落後地域의 未就業, 혹은 低就業勞動力에 대해 就業의 機會를 제공하며 한편 이러한 새로운 流入人口로 自体 都市利益을 集積한다.

둘째, 成長據點은 大都市에 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이¹⁶⁾ 된다. 刷新의 空間的 擴散過程을 통해 地域發展理論을 展開하는 立場에서 보면 刷新은 空間上에서 發生하여 空間上으로 傳播되고 擴散되어 空間發展을 가져다 준다는 것이다. 大都市에서 始發되기 마련인 刷新은 地域經濟의 中心이되는 都市를 媒介로 周邊地域에 전파되는 바, 大都市에서 小都市 내지 周邊農村으로 成長據點은 刷新의 空間的 擴散을 媒介하는 役割¹⁷⁾을 함으로서 周邊落後地域을 發展시킨다.

세째, 成長據點은 都市發展의 自体持續的(self-sustaining) 내지는 適正規模의 都市의 性格을¹⁸⁾ 가진다. 自体持續의이지 못한 都市를 育成하여 스스로 發展할 수 있도록 最小限의 交通 通信 等 社會間接資本의 擴充, 地域內 人力開發, 서비스施設의 擴充 等에 의해 成長潛在力을 갖게 함으로서 自体發展的 都市인 成長據點이 될 수 있게 한다. 또한 成長據點의 適正規模는 計量的 把握이 困難하나 質的인 次元에서 보면 深刻한 集積의 不利益(交通混雜, 環境汚染 등)이 發生함이 없이 規模 및 外部經濟의 利益을 最大限 確保할 수 있는 都市規模를 上限線으로 하고 關聯地域 全体的 發展에 寄與할 수 있는 最小限의 都市規模經濟를 下限線으로 하는 中

13) H. Richardson, *Regional Economics*, New York, Praeger 1969, p. 80.

14) 金炯烈, 地域開發을 위한 成長極 p. 186.

15) 上揭書, pp. 185~187.

16) Hwang Myong Chan, "Growth Center Concept Re-examined in the Context of Accelerated Rural Development.", *Journal of Environmental Studies*, Vol. 3, 1976. pp. 150~151.

17) 刷新의 空間擴散理論 (Spatial diffusion theory)에 의하면 刷新은 空間上에서 發生하여 空間上으로 傳播되고 擴散되어 地域의 發展을 가져다 준다는 理論으로 地域發展의 原動力인 刷新은 大都市에서 發生하여 都市階層에 따라 擴散하면서 周邊農村地域에 傳播하는 階層擴散(hierarchical diffusion)을 통해 地域發展을 이룬다는 것이다. P. O. Pederson, "Innovation Diffusion within and between National urban Systems," *Geographical Analysis* Vol 12 1970' p. 204.

18) V. Nichols "Growth Poles; An Evaluation of Their Propulsive Effect," *Environment-Planning* Vol. 2. 1969. pp. 193-194.

間規模의 都市¹⁹⁾를 意味한다.

以上과 같이 地域開發戰略手段으로서의 成長據点理論은 地域開發을 위한 資源의 配分이나 能率性에서 볼때 有用한 戰略手段이 될 수 있어 落後地域의 發展을 誘導하여 空間上的 均衡發展을 가져올 뿐만 아니라 또한 大都市 人口過密現象을 抑制시킬 수 있는 方案으로 提示되고 있다.

2. 成長據点戰略의 補完

農村을 포함한 落後地域의 開發에는 成長據点理論이 가장 說得力 있는 理論的 根據로 여겨져 왔다. 地域開發戰略으로서 成長據点理論은 理論的 側面에서 考察한 바와 같이 落後地域內 中間規模의 都市에 發展推進的 産業을 誘致開發함으로써 周邊落後地域에 波及效果를 期하려는 데 있다. 이와 같은 成長據点은 經濟的 側面에서 自体持續的인 都市成長을 主導할 수 있는 潜在力과 空間階層上에 있어서 刷新의 擴散效果와 開發의 漏滴效果를 極大化할 수 있다는 것이다.

그러나 成長據点理論에 의하면 成長據点은 國土의 均衡開發이라는 觀点에서 여러 階層의 都市를 落後地域의 發展을 先導하는 據点으로 着案하여 왔으나 사실상 重要關心의 對象은 人口 25萬 程度 以上の 自体推進的인 都市成長力을 가진 中間規模都市에다 周邊農村과의 機能的 紐帶를 증진할 수 있는 發展的 힘을 加味하는 것이었지 慢性的인 問題를 안고 있는 그 以下 規模의 都市는 거의 外面되어온 實情²⁰⁾이다.

특히 開發途上國家의 경우 地域開發戰略으로서 成長據点理論을 이용하여 新開拓地域(Resource frontier regions), 落後地域(Downward transitional areas), 工業 및 大都市地域(Core regions) 등의 開發에 適用된 成長據点을 分析한 結果 現在形態의 成長據点概念은 新開拓地域을 제외하고는 地域問題解決에 별 도움을 주지 못하고 있음을 發見하고 開發途上國의 地域開發戰略의 理論的 根據로는 限界가 있다고 지적하였다.²¹⁾ 그리하여 모든 地域이 同時에 均衡있게

19) 適正規模都市에 대한 研究에 의하면 H. Richardson은 人口 25~100萬사이의 都市, Thompson과 Berry는 25萬程度의 都市, Hansen은 人口 20~70萬 規模의 都市, Robinsnon은 最大人口 10萬 程度의 都市 등으로 확실한 基準이 提示되지 않고 있다.

N. Hansen "Criteria for a Growth Center Policy,, Regional Policy, the M. I. T. Press, 1973. pp. 580 ~ 584.

20) 金炯國, "農村支援型 小都邑의 類型化에 關한 研究" 環境論叢, 第四卷 p. 14.

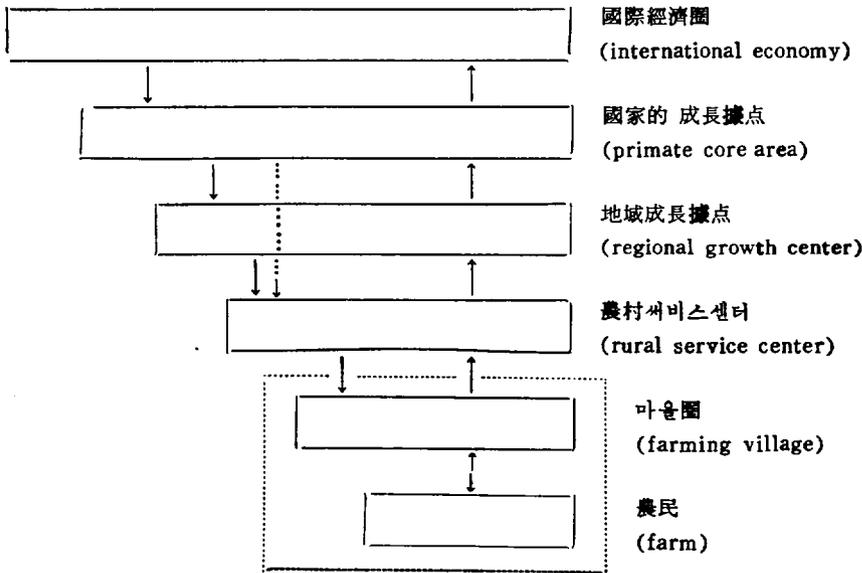
21) RP Misra & KV Sundran, Regional Development Planning in India, 1975. pp. 207-210.
또한 Mosely도 「東앵글리아」(East Anglia)의 二個의 成長據点과 周邊農村地域間의 相關關係에 關한 經驗的 研究를 통해서 종래의 傳統的인 成長據点理論에 대해 부정적인 見解를 나타내고 있다.
M. J. Mosely, "The Impact of Growth Centers in Rural Region: An Analysis of Spatial Flows in East Anglia," Region Studies, Vol 7, 1973, pp. 77-91.

開發될 수도 없고 開發을 하여서도 안된다는 前提下에 가장 潛在力이 큰 몇개 地域을 選定하고 그 地域에 集中的인 開發을 함으로써 그 地域을 둘러싸고 있는 周邊地域이 波及效果에 의해 全体的인 開發이 이루어진다고 보아왔는데 實踐過程에서 그렇게 될 것으로 期待한 前提가 現實적으로 適用되지 않는 것으로 파악됐다. 즉 成長據点의 開發이 自動적으로 周邊地域開發에 波及되지 않을 뿐 아니라 경우에 따라서 成長據点은 一種의 開發의 섬(development island)²²⁾으로서 밖에 效果를 거두지 못하였다는 成長據点理論의 限界性이 나타났다.²³⁾ 한 예로 大規模工業園地를 造成하였을 경우 그것의 波及效果가 周邊地域에 미치는 「프러스」的인 것보다 「마이너스」的인 것이 많을 수도 있으며 成長據点에 대한 集中的 投資가 周邊地域으로 波及되지 않아 都市와 農村間의 均衡있고 統合的인 開發을 招來하지 않을 수도 있다는 것이다.

또한 以外에도 下向式, 巨視的 地域開發인 成長據点戰略이 開發에 의해 影響을 받는 住民의 參與不足, 住民들의 要求 및 基本需要에 敏感하지 못했다는 點들이 지적되었다.²⁴⁾

이와 같은 成長據点理論이 지니고 있는 限界性을 극복하기 위한 努力이 여럿 있었다. 그

〈圖1〉 成長據点의 階層組織과 資源(resource)의 흐름.



22) A.O.Hirschmann, "The Changing Tolerance of Income Inequality in the course of Economic Development," *Journal of Economics*, Vol 137, No.4, 1973, p.552.

23) 崔相哲, "小單位地域開發概念과 基本戰略에 관한 序說," *環境論叢*, 第六卷, 1974, p.49.

24) _____, 地方定住圈計劃의 背景, 必要性, 概念, "서울大 環境大學院; 地域開發세미나發表, 1981., pp.9-11.

가운데 J. Friedmann 教授는 「農村開發을 위한 空間組織」(A spatial framework for rural development) (圖1)에서 成長據點의 概念을 擴大하여 國家的 次元에서의 國家的 成長據點(primare core area), 地域的 次元에서의 地域成長據點(regional growth center), 地方的 次元에서의 農村서비스센터(rural service center) 등으로 分類하여 地域開發을 위한 空間戰略을 제시하고²⁵⁾ 있다. 다시 말하여 開發途上國에 있어서 都市와 農村을 統合하여 開發할 수 있는 새로운 開發戰略은 個人的, 地域的, 國家的 次元에서의 基本需要를 充足시켜 줄 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, 地方的 次元에서의 農村 서비스센터 등으로 分類하여 各기 階層的인 連繫化 속에서 統合한 開發戰略이어야 한다는 것이다.

따라서 都市와 農村을 統合하여 開發할 수 있는 開發戰略²⁶⁾은 첫째 投資優先順位는 都市, 工業投資에 力點을 둔 從來의 接近에서 脫皮하여 都市, 農村住民間의 利益均衡을 취할 수 있도록 그 優先順位를 轉向하고, 둘째 産業部門中心의 國家發展計劃에서 부터 投資의 配分, 事業計劃의 樹立에 空間的 次元을 明白히 統合하는 空間計劃이어야 한다.

세째, 成長據點의 設定은 限定된 數의 重要都市에다 經濟成長을 推進, 持續하는데 力點을 두기 보다 中間規模 및 農村支援都市의 經濟力을 擴大시켜 農民의 生産性과 所得을 동시에 增進할 수 있도록하고, 네째 農村開發의 對象은 大規模商業性 營農보다는 主로 零細農과 農村技術者등 農村의 主流를 이루는 사람들에게 重點을 두고, 다섯째 市場政策에 있어서도 一次産業部門의 輸出生産品에 特惠를 베푸는 政策보다는 國內需要를 위한 生産에 實質的이며 重要力點을 두는 政策으로 轉換토록 한다.

여섯째, 技術導入에 있어서 農業生産 및 製造業에 標準型 西歐技術의 導入보다는 國家 事情에 따라 經濟的으로 適合한 技術의 開發로 轉換하고, 일곱째 保健部門에 있어서는 臨床治療에 專門的 要員과 高價 의료시설의 提供보다는 農村地域의 豫防醫學, 傳染病 및 風土病의 退治, 家族計劃에 力點을 두어야 한다.

여덟째, 交通開發에 있어서는 都市間 및 都市內의 交通施設建設과 運行보다는 農村으로 부터 重要 國內市場의 接近度 向上 및 下位階層的 都市와 周邊 小都邑의 連繫를 強化하는데 重點을 둔 農村交通網의 開發에 優先順位를 둔다.

아홉째, 教育部門에서도 都市의 專門分野에 絶對的인 關心을 두는 教育보다는 都市, 農村地域의 生産作業에 靑少年과 成人이 익숙하도록 하는데 力點을 둔다.

열번째, 計劃의 實踐過程에 있어서는 計劃이 實踐과 遊離되고 地方住民의 必要가 中央政府

25) J. Friedmann, A Spatial Framework for Rural Development; Problems of Organization and Implementation, a Report to the USA I D, 1974, pp.9-13.

26) Ibid, pp.5-8.

의 決定過程에서 疎外되는 關係에서 탈피하여 國家計劃의 能力이 地方水準의 效果 있는 實踐과 결부되도록 하여야 한다는 것이다.

Ⅱ 國土綜合開發計劃上の 地域開發의 空間體系

1. 國土綜合開發計劃上の 圈域開發

우리나라에서 地域開發에 대한 政府的 次元에서의 關心이 本格的으로 있게 된것은 1960年代 初부터이다. 1963年 國土建設綜合開發計劃法이 制定公布된 以來 1960年代는 概念의 混亂과 認識의 不足에 의해 總量的 經濟成長이란 그늘 속에서 地域開發은 몇번의 紙面計劃이 있었을 뿐²⁷⁾이다. 그후 1968年 國土計劃에 대한 基本構想을 確定하여 2年間の 綜合的인 檢討를 거쳐 1971年 國土建設綜合計劃審議會의 議決을 거치고 確定公布된 것이 1972~1981年의 10年間을 計劃期間으로한 第1次國土綜合開發計劃이었다. 同計劃은 그 基本目標²⁸⁾를 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 配置하여 國民이 보다 安全하고 풍요한 生活을 영위할 수 있도록 하기 위하여 첫째 全國土의 利用과 管理의 效率性을 增進하고, 둘째 全國的인 經濟의 成長을 위해서 社會間接資本의 擴充을 통한 國土의 開發基盤을 構築하고, 셋째 自然資源의 開發 및 保全을 期하며, 끝으로 國民들의 生活環境을 改善하기 위하여 産業施設의 適正配置와 公共施設을 擴充整備 한다는 것이다.

이의 目標을 實現하기 위하여 全國을 4大圈, 8中圈, 17小圈으로 區分하여 據點開發方式을 主된 戰略手段으로 하여 圓滑한 國土機能을 발휘할 수 있도록 各地域의 特性에 맞게 合理的인 機能按配를 하여 첫째, 國民總生産의 極大化를 가져오기 위하여 工業化의 基幹이 되고 國民經濟發展의 先導的 役割을 담당할 大規模 工業基地를 構築 整備하고 둘째, 國民總生産의 能率化를 期하기 위하여 大都市와 各 地域間 및 産業中心地를 效率的으로 연결하기 위한 交通通信, 水資源 및 「에너지」供給網의 擴充整備, 셋째, 不振地域과 社會的 文化的으로 뒤떨어진 農漁村을 擴充하는 것을 開發戰略으로 하여 推進되어 왔다.

4大圈은 資源의 側面에서 流域을 中心으로 漢江, 錦江, 洛東江, 榮山江流域圈으로 8中圈은 現行 道單位 行政區域을 中心으로 首都圈, 太白圈, 忠淸圈, 全州圈, 光州圈, 大邱圈, 釜山圈

27) 崔相哲, 地方定住圈計劃의 ... , pp.8-9.

28) 大韓民國政府, 國土綜合開發計劃(1972-1981), 1973, pp.8-9.

29) 上揭書, pp.9-12.

그리고 濟州圈으로 區分하고, 17個小圈은 經濟圈形成이 가능한 背後地와 中心都市를 고려하여 서울, 春川, 江陵, 原州, 天安, 淸州, 大田, 全州, 大邱, 安東, 浦項, 釜山, 晉州, 光州, 木浦 順川, 濟州等으로 決定하였다.

지난 70年代의 成長據點戰略에 의해 실시된 第1次 國土綜合開發計劃이 이룩한 成果는 浦項, 蔚山 等地의 工業生產基盤 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 擴充, 昭陽江, 安東 등의 多目的 댐建設에 의한 用水供給源의 擴充 등으로 나타났으나 同期間 동안 首都 서울과 釜山으로 人口와 產業이 過度한 集中으로 國土空間上의 地域間隔差가 深化되었고, 급격한 工業化 都市化에 의해 都市 不經濟(大氣汚染, 交通混雜, 宅地不足等)가 發生하였고 國民의 基本活環境施設이 相對的으로 落後된 것으로 나타났다³⁰.

이는 지난 10年間의 地域開發政策이 高度經濟成長過程에서 많은 寄與가 있었음에도 불구하고 地域開發政策이 첫째, 지나친 經濟機能의인 接近을 바탕으로 하였고, 둘째 体系的인 開發方向을 모색하지 못한채 進행되었고, 셋째, 都市와 農村의 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에 의해 基因된 것으로³¹ 볼 수 있다.

經濟機能 爲主의 空間政策은 빠른 經濟成長을 위해 大都市의 集積利益을 極大 利用하는 것이 바람직하다고 判斷하여 大都市, 工業團地에 企業의 立地를 誘導하는 政策인 바, 產業發達과 國民의 平均所得向上에는 큰 寄與가 있었지만 大都市의 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 大都市地域과 其他地域間의 發展隔差가 擴大되었다.

또한 經濟發展을 補完하는 地域開發政策은 임기응변적인 接近으로 일관하여 全 國土空間에 걸쳐서 서울시를 비롯하여 都市의 規模 및 性格에 따라 國土機能을 配分하려는 都市体系(Urban hierarchy)에 따른 開發戰略에 대한 관심이 부족했다. 서울 首都圈의 集中現象을 完화시키는 代案으로 道廳所在地級 中間都市以上을 成長據點으로 育成하는 政策이 제시된 바 있으나 成長據點이 下位都市와 어떤 連繫를 가지며 都市機能間의 分化, 專門化에 대한 政策的 關心이 없었다.

또 하나는 서울의 首位性(primacy)을 줄이기 위한 地方의 成長據點育成政策이 추진되는 한편, 都市集中人口의 出發地인 農村의 開發을 위해 새마을運動이 추진되는, 都市와 農村을 나누어서 접근하는 二元的인 地域開發政策이었던 바, 都市 農村을 連繫하고 統合하는 開發政策이 실시되지 못했다. 그리고 끝으로 지난 20여年間 地域開發戰略에서 가장 外面된 地域單位는 都市와 農村의 過渡期的인 性格을 가진 人口規模 2~5萬인 小都邑으로 생각된다. 小都邑

30) 國土開發研究院, 第2次 國土綜合開發計劃(政府案), 1981, pp.8-12.

31) 金炳國, "地方定住生活圈開發課題와 方向", 서울大 環境大學院 地域開發세미나, 1981, pp.54-57.

의 開發을 安易하게 보지 않았나 볼 수 있다.

이와 같이 1972年 부터 실시된 第1次 國土綜合開發計劃(1972—1981)은 總量的인 經濟發展을 수행해나가는 過程에서 空間的인 配分問題를 고려한다는 것을 特色으로 하는 下向的 地域開發方式으로 잘사는 地域과 못사는 地域의 不均衡을 是正하기 위한 努力이 成長據點과 周邊地域과의 隔差를 넓혀 오히려 地域隔差를 深化시키는 結果를 초래하였다. 따라서 下向的 地域開發方法에 대한 反省으로 새로운 開發戰略이 모색되어야 하는 必然的인 課題가 발생하였다.

2. 새마을運動의 廣域化

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 가져오는데³²⁾ 있다.

새마을運動의 基本內容은 環境改善, 精神啓發, 所得增大 등으로 要約되며 1971年 새마을가꾸기 事業으로 부터 시작하여 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 지난 10年間 推進되었다. 새마을運動의 初期段階에서는 自然部落을 中心으로 物理的 環境改善事業을 中心으로 실시되었다. 自然部落을 中心으로 실시된 지붕改良, 農村住宅改良, 橋梁建設, 農路開設, 小河川整備, 마을共同 倉庫등의 環境改善事業은 規模의 經濟性이나 效率性에 깊은 關係가없다. 다시말하여 物理的 環境改善을 위한 單一部落中心의 새마을 運動은 規模의 適正性에 크게 拘碍받지 않는다. 그러나 마을中心의 物理的 環境改善의 範圍를 넘어서서 生産, 所得事業, 大規模 經濟開發事業으로 나아 갈수록, 마을 水準이 基礎마을→自助마을→自立마을로 갈수록 推進地域單位는 單一마을을 보다 廣域化시켜³³⁾ 나가야 한다. 즉 數個 마을에 惠澤을 招來하는 橋梁의 建設, 道路의 開設 整備, 農産物의 加工센터, 醫療施設, 學校 및 文化施設의 擴充은 單一마을로서는 스스로 限界가 있고 마을과 마을間的 協同圈開發事業, 邑面單位를 포함하는 邑面圈開發事業으로 擴大시켜야 한다.

머 나아가 經濟開發에 注力을 두는 새마을運動을 전개하는 경우, 即 經濟基盤을 強化하고 所得을 높이며 生産性を 提高시키기 위한 事業을 主로 하는 경우에는 現在와 같은 마을圈, 協同圈, 邑面圈單位는 狹少하다고 하겠다. 이러한 새마을事業을 推進하는 경우 그 事業이 「零細化할 可能性이 높고, 單位事業의 規模가 작아 規模經濟性(economies of scale)을 確保하기가 어

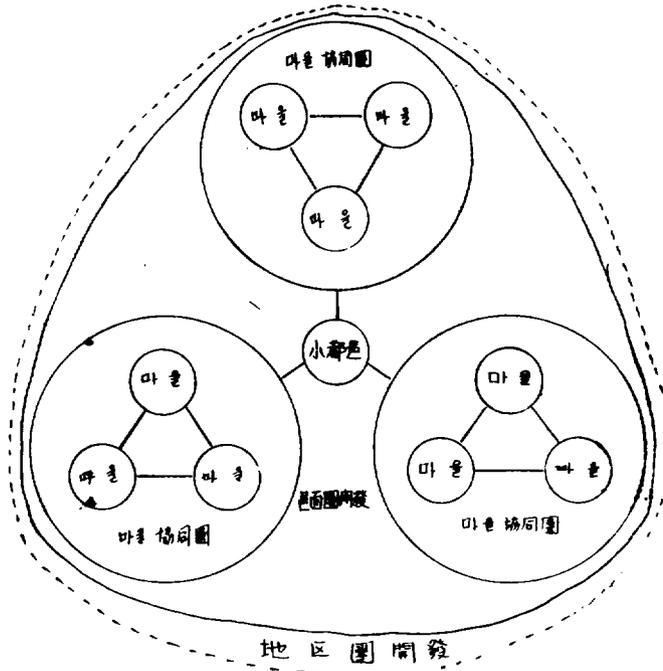
32) 文炳鏞, 地域社會開發論, 서울法文社, 1979., pp.333-4.

33) 申幸澈과 拙著, “새마을 運動과 地域開發” 濟州道 새마을 運動 10個年記念論文集, 1980, p.81.

럼고, 經濟活動의 結節性이 제한되고 機能的 統合이 경시되고 있어 經濟的 生産性向上을 어렵게 할³⁴⁾ 우려가 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적으로 廣域化되어 있을 뿐만 아니라 規模經濟性과 集積利益性을 높이기 위해서도 經濟開發事業이 어느 程度까지는 空間範圍가 擴大되어야 한다.

특히 급격한 都市化의 過程에서 全國的인 空間은 時間적으로 短縮되고 있으며 一日生活圈化 하고 있어 都市와 農村의 區別은 生活環境面에서 不分明해지고 있다. 이른바 農村의 都市化 또는 都市의 農村化라는 都農的 社會³⁵⁾가 出現하고 있다. 이와 같은 展望속에서 單一部落 또는 小都邑을 獨立된 單位로 開發하는 것은 無意味하며 마을과 마을間的 統合, 마을과 小都邑과의 機能的 統合이 이루어질 수 있도록 하는 새마을運動의 廣域化³⁶⁾와 都市와 農村의 統合的 開發을³⁷⁾ 바탕으로 하는 開發戰略으로서 地區圈開發이 意義를 지닌다. 이는 高度로 都市化되어

〈圖 2〉 새마을運動의 廣域化 및 地區圈開發.



34) 金安濟, 環境과 國土, 서울, 博英社, 197, pp.434-438.

35) 崔相哲, 小單位地域開發概念과……, p.48.

36) Choe Sang Chuel, "A Critical Review of the New Community Movement of Korea with Special Reference to the Concept of Basic Needs Approach," Journal of Environmental Studies, Vol.5, 1978, pp.107-9.

37) 崔相哲, 小單位地域開發概念과……, p.49.

가고 高密度되어 가는 社會에서 都市와 農村의 機能的 統合과 農村의 都市化的 開發戰略으로 볼 수 있다.

3. 國土綜合開發計劃上的 地域開發을 위한 空間模型

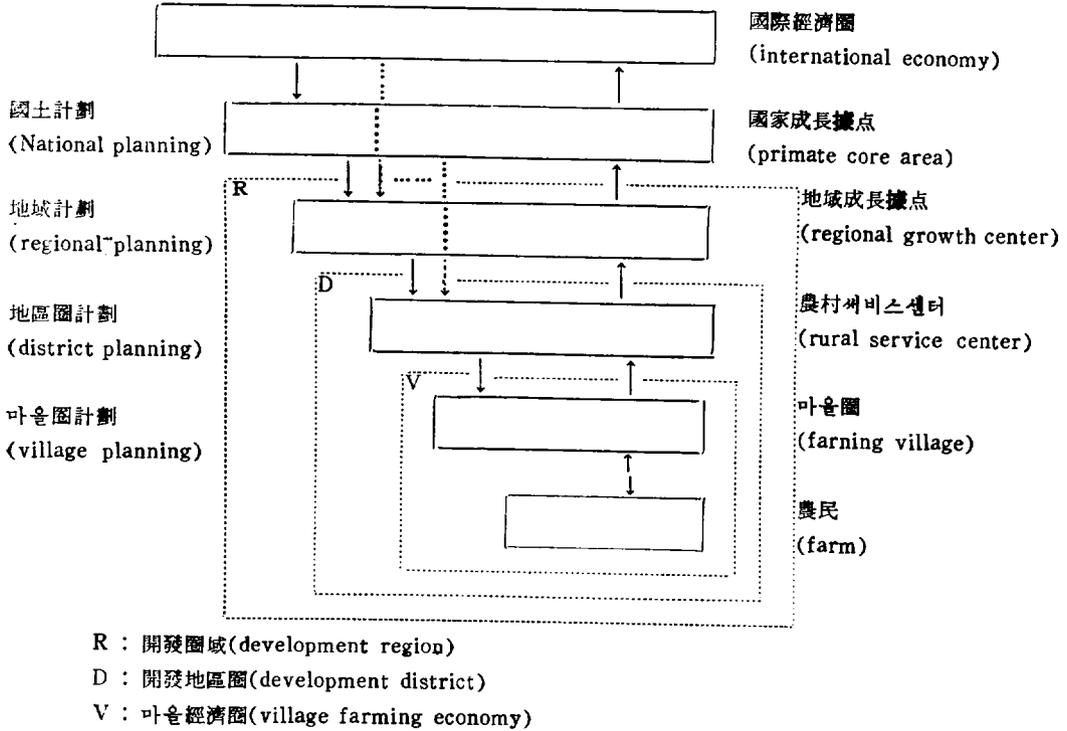
地域開發의 窮極的인 目標은 國民經濟成長을 極大化하는 能率性和 所得의 均等配分을 위한 衡平性을 達成하는데 있다. 이를 實現하기 위한 接近方法으로는 크게 두가지가 있어 왔는데 下向的 開發方法 (Top-down approach) 과 上向的 開發方法 (bottom-up approach)이다. 1972년부터 실시된 第1次 國土綜合開發計劃 (1972—1981)은 下向的 開發方法인 바, 全國을 하나의 開發單位로 보고 몇개의 地域으로 나누어 綜合開發을 誘導하는 것으로 計劃 및 開發의 主体는 中央政府가 第1次로 되며 地方政府는 中央政府가 樹立한 開發計劃의 細部實施計劃을 마련하는데 그치는 開發方法으로 開發計劃方法이나 論理的 体系의 一慣性和 優秀性에도 불구하고 地域開發을 推進하는 過程에서 지나치게 全國的인 波及效果에 置重한 나머지 地域的 宿願事業을 相對的으로 等閑視하게 되어 地域住民들로 하여금 中央政府가 一方的으로 遂行하는 開發事業으로 방관하게 하며 地域住民의 協助나 參與를 外面에 하는 結果를 가져 왔다. 이상과 같은 下向的 開發方法에 대한 反省으로 上向的 開發方法이 要求되었다.³⁸⁾

우리나라는 70年代初 부터 微視的 地域水準에서의 上向的 開發方法으로 새마을運動이 이미 推進되어 왔다. 自然部落을 中心으로 住民들의 直接的인 參與속에 推進된 새마을事業은 계속 推進됨에 따라 單一自然部落中心의 새마을運動은 많은 限界性이 나타나기 시작하여 協同圈, 邑面圈 등으로 空間的 擴大를 하였다. 더 나아가 經濟開發事業의 경우 規模經濟性의 未洽, 空間的 統合性의 缺如, 部落間 過多競爭으로 부터 생겨나는 生產品 市場判斷의 混亂 등으로 推進開發單位의 擴大가 要請되고 있다.

이와 같이 地域開發의 두가지 接近方法 즉 下向的 開發方法과 上向的 開發方法 多함께 스스로의 弱點을 가지고 있으므로 이 두가지 開發方法의 調和는 上向的 開發方法과 下向的 開發方法의 強點을 同時에 살릴 수 있는 中庸的 開發方法에서 摸索되어야 하겠다. 따라서 下向的 開發에서 焦點을 맞추는 圈域보다는 작고, 上向的 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 선정하고 開發戰略을 세우는 것이다. 여기서의 中間規模의 開發單位가 곧 開發地區圈(development district)(圖2)으로서 都市와 農村을 統合할 수 있는 單位이며, 그 開發戰略은 下向的 開發方法과 上向的 開發方法 各各의 弱點을 補完해줄 수 있는 戰略手段이 된다.

38) 崔相哲, 地域定住圈計劃의……, pp.8-10.

〈圖 3〉 地域開發의 空間戰略 模型



그런데 都市와 農村을 統合할 수 있는 國土綜合開發計劃上的 最少地域開發圈域으로서 開發地區圈의 空間的 範圍를 劃定하는데 있어서는 다음과 같은 事項이 考慮³⁹ 되어야 한다. 첫째, 集中性(Centrality)으로서 開發地區圈內의 成長據点인 小都邑(rural service center)에 대한 周邊農村의 集中성을 의미하는 것으로 市場圈, 社會間接資本의 擴充에 의한 規模經濟性 및 集積利益性, 交通 通信 文化 및 各種 서비스의 中心圈으로서 周邊農村地域의 Community Center의 機能을 確保할 수 있는 地域的 範圍를 고려하여야 한다.

둘째, 同質性的 基準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(pattern), 風俗과 住民行態 등의 側面에서 共通성을 가진 地域을 單位地域으로 삼는다.

39) J. Friedmann, op. cit, p. 12.

Friedmann 교수는 이를 Agropolitan district이라 概念우고 地域住民의 基本需要를 충족하는데 있어 實質적으로 自給이 可能한 程度로 크고 計劃을 수립하고 意思決定을 하는데 있어 對面的(face to face)인 접촉을 가질 수 있는 程度의 領域으로서 生産의 外部經濟(externalities)를 이루는 합리적이고 효율적인 規模로서 小規模 企業生産物의 적절한 市場規模라 보고 開發途上國의 地域開發에 중요시되는 地域으로 보고 이러한 農村地域을 都市形態로 轉換해 나감으로써 農民의 定着을 도모할 수 있다는 農村의 都市化戰略을 제시하고 있다.

John Friedmann and Mike Douglas, Agropolitan Development : Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia, Oxford, Pergamom Press, 1978, pp.38-52.

세계, 規模의 基準(criteria of size)으로 各地域이 갖고 있는 特殊與件에 따라 달라지겠으나 10,000~25,000의 人口와 都市的 施設을 갖춘 農村 서비스 센터를 포함한 10,000~30,000의 가구, 50,000~150,000의 人口를 포괄하는 空間的 範圍를 의미한다.

이와 같은 基準들을 통해서 本래 行政區域으로 보아 郡規模로 볼 수 있는데 우리나라 郡의 경우 人口規模 平均10~20萬, 15km의 半徑圈으로서 대부분 人口 2萬内外의 中心 小都邑을 가진 第1次 生活圈을 形成하고 있다.

따라서 國土綜合開發計劃上的 均衡發展을 위한 空間體系는 國家的 次元의 國家的 成長據點, 地域的 次元의 地域成長據點을 中心으로 한 開發地域圈(development roigion), 地方的 次元에서의 農村서비스센터를 中心으로한 開發地區圈(development district)으로 分類, 統合하여 그 開發戰略을 摸索할 수 있다.

IV 國土綜合開發計劃上的 地域開發의 基本戰略

1. 地域成長據點의 開發戰略

國家 및 地域成長據點은 國家的 또는 地域中心的 役割을 擔當하는 核地域(core region)으로서 成長의 速度가 빠르고 全國의으로 볼때 人口의 成長率이나 經濟成長率이 매우 큰 地域으로 大消費市場의 位置에 있으며 그 最終需要와 中間需要는 地域生産活動의 促進과 市場擴大強化를 통해 自体成長을 波及시키고 地域全体成長을 誘導하는 役割⁴⁰⁾을 한다.

따라서 國家的 中心地役割을 하는 成長極(Growth pole)으로서 首位都市(primate city), 地域中心地 役割을 하는 地域成長據點(regional growth center), 小地域單位中心地役割을 하는 小地域成長據點(Sub-regional growth center) 등으로 細分할 수⁴¹⁾ 있다.

成長極으로서의 首位都市(예 : 서울, 釜山)와 그 以下 規模都市로서 道廳所在地級都市인 地域成長據點은 大消費市場의 位置에 있으며 특히 首位都市의 경우 人口 및 産業의 過度한 集中에 의해 交通混雜, 住宅難, 各種 公害 등의 環境汚染 등 都市의 過密化로 갖가지 問題가 야기되고 있는 地域이다.

따라서 首都圈을 中心으로 한 首位都市의 人口 및 産業의 集中問題는 經濟的 側面, 國家安保的 立場, 市民生活의 觀點 등에서 抑制되어야 함은 必然的이다. 그동안 서울을 비롯한 大都市圈 人口增加의 緩和를 위한 政策이 人口流入의 抑制와 既存人口의 分散이라는 兩側面에서 실시 되어왔으나 人口問題를 서울市만을 對象으로 하여 解決하려고 하였기 때문에 別效果가 없었

40) Ibid, pp.16-17.

41) J.Friedmann, Regional Development....., pp.41-42.

다. 따라서 서울을 비롯한 大都市의 人口問題는 全 國土空間 속에서 地方都市와의 連繫속에서 다루어져야 한다⁴²⁾.

따라서 서울을 비롯한 首位都市의 開發戰略은 人口 및 產業流入의 抑制와 既存 人口 및 產業의 分散이라는 側面에서의 製造業中 生産財—中間財—消費財工業 中「最終生産財인 市場指向의 產業以外的 地方都市를 育成하여 積極 分散시키는 政策이 바람직하다. 또한 이와 關聯하여 新行政首都를 건설하여 서울시가 갖고 있는 機能을 分散하는 것도 한 代案이 될 수 있다.

따라서 首位都市의 경우 人口 및 產業의 集中을 抑制하는反面[그]以下の 都市(道廳所在地級의 人口 25萬以上の 自体持續의인 都市)인 地域成長據點은 市場指向의인 最終生産財의 適正立地이므로 大都市를 떠나서는 存在하기 어려운 都市型 產業들을 立地하도록 유도한다.⁴³⁾ 어쨌든 이러한 地域은 自体急速한 成長力을 갖고 있는 地域으로 여기에 있어선 特別히 어떤 工業의 造成策이나 促進策이 없이도 長래 지속적인 發展을 이룩할 수 있는 地域이다.

다만 首位都市 및 地域成長據點 共히 交通混雜, 住宅難, 公害 등의 環境汚染 등의 都市問題를 안고 있는 地域이므로 이를 解決하기 위한 長期的 給合對策이 講究되어야 한다.

小地域成長據點(Sub-regional growth center)⁴⁵⁾은 單位地域의 中心으로서 單位地域의 成長을 誘導하는 位置에 있으나 首位都市 및 地域成長據點의 勢力圈에 位置하면서 그 成長力이 그 上級都市의 勢力에 의존하는 地域⁴⁶⁾이다. 따라서 이 都市는 上級都市의 刷新 및 成長力을 그 以下の 都市 및 周邊農村地域에 擴大시켜 주는 架橋的 役割을 하는 成長據點이다.

따라서 小地域成長據點의 開發戰略은 大消費市場인 上級都市의 巨大需要를 最大限 活用하는 方向에서 產業開發戰略이 모색되어야 한다. 따라서 그 開發戰略⁴⁷⁾은 첫째 上級都市의 巨大需要에 應하여 背後地의 特産物을 基礎로 最終財를 生産, 이에 供給하고 이 最終財生産에 投入되는 中間産業을 聯關開發토록 한다. 둘째 上級都市의 中間財生産을 이 都市에 分散, 誘致하는 것으로서 上級都市內 巨大한 最終財生産의 中間需要를 이 地域에 끌어들이므로써 周邊波及效果와 乘數效果를 가져오도록 한다. 따라서 이와 같은 産業立地의 造成 및 積極의인 誘致를 위해 大都市와의 接近度を 높이기 위한 交通網의 擴充, 通信施設, 水資源開發, 住宅施設 및 慰樂施設 등의 擴充을 통해 産業支援施設을 強化하고 民間工業의 誘致를 위한 融資, 租稅減免 등의 助長 등을 講究토록 한다.

42) RP Misra & KV Sundran, op.cit, pp.207-209.

43) 金安濟, 環境과……, pp.306-307.

44) _____, “國土의 均衡開發,” 韓國의 國土都市, 環境, KDI研究報告書, 제31권, 1979, pp.105-108.

45) _____, 環境과……, pp.306-308.

46) 都市自体的인 成長에 寄與할 수 있는 最少限의 都市規模經濟를 確保한 限界規模(critical minimum size)인 人口 10萬以上 25萬 以下の 都市, N.Hansen, op.cit, pp.581-582.

47) 權泰發, 地域開發의 基本戰略에 관한 研究, 서울大 環境大學院, 1972, pp.61-62.

2. 開發地區圈의 開發戰略

開發地區圈(development district)은 2萬內外의 人口와 都市의 施設을 갖춘 小都邑을 中心으로 15km內外의 半徑圈內 平均 人口規模 10~20萬 程度의 行政區域上 郡規模로서 農村地域開發의 對象이 되는 地域이다.

農村地域開發의 對象으로서의 開發地區圈은 지난 20余年間 地域開發戰略에서 가장 外面된 地域單位이었다. 이러한 外面된 理由는⁴⁸⁾ 첫째, 開發地區圈內의 小都邑自體의 人口가 2萬內外로서 自體投資의인 集積規模를 갖추기에는 地域投資의 效率性이 낮아 地域開發投資의 于先對象에서 제외되었다는 點, 둘째 都市 農村의 二元的인 接近에서 都市政策 農村開發政策(새마을운동) 그 어느 것에서도 지나쳐 버렸다는 것, 셋째 大都市에 인접하거나 고속도로에 沿接한 開發地區圈의 경우 刮目할만한 地域發展을 이룩한 경우가 있어 立地與件에 따라 큰 政策的 努力 없이도 附隨的, 自然發生的으로 해결할 수 있다고 본 점 등이다.

이러한 開發地區圈은 大体로 立地與件에 따라 多少 差異있으나 主된 產業은 農業이나 그外 工業構造에서 先導的 役割을 상실한 斜陽產業이고 大舉離農, 人口移出現象이 심하고 人口押出에도 불구하고 높은 出生率로 因한 人口壓力과 農業의 零細性, 低率의 勞動生産性이라는 特性⁴⁹⁾을 가진 地域이다.

그러나 이러한 開發地區圈도 立地與件에 따라 都市周邊이나 高速道路沿邊에 位置한 地域의 경우 刮目할만한 發展을 이루어 純農村地域으로서의 開發地區圈과 그 性格이 判異한 것으로 나타났다. 또한 都市化의 過程에서 人口를 내보내는 農村과 人口를 받아들이는 都市를 하나의 連續的인 問題解決의 空間으로 보는 地域開發戰略이어야 한다는 前提에서 볼때도 開發地區圈은 隣接都市와의 相互關聯속에서 立地的 特性을 고려한 開發戰略이어야 하겠다⁵⁰⁾.

따라서 農村인 開發地區圈을 中心으로 都市와의 關係에 따라 ① 大都市의 周邊地域으로 中心 大都市의 影響력이 워낙 支配的이기 때문에 都市의 延長으로 보아도 좋은 地域(metropolitan dominance), ② 大都市에 가까이 있지만 影響력이 直接的이 아니고 間接的이지만 大都市圈의 그늘속에 있는 地域(urban shadow), ③ 都市와 農村이 共存하면서 比較的 安定된 地域(rural-urban balance), ④ 都市로부터 遠隔한 地域으로 都市의 影響을 거의 받지 않는

48) 上揭書, pp.62-65.

49) 金炯國, 地方定住生活圈……, pp.54-59.

50) J.Friedmann, Regional Development……, pp.42-43.

地域(rural dominance)등으로 區分하여⁵¹⁾ 各立地의 特性에 알맞는 開發戰略을 樹立하는 것이 바람직하다.

첫째 地域(metropolitan dominance)은 서울을 비롯한 人口 100萬以上の 大都市와 바로 隣接한 農村地域으로 都市의 平面擴散(urban sprawl)이 급속한 速度로 展開되고 地域內部에는 前近代의인 것과 超現代的인 것이 共存하는 地域으로 商業的 農民(Commercial farmers)을 假裝한 偽裝農民(pseudo farmers)이 存在한다. 勞動市場에서 볼때 傳統的인 街頭經濟(street economy)에서 부터 現代的 法人企業部門, 無許可板子村과 高級맨션아파트가 共存하는 狀態에 있는 地域이다.⁵²⁾

따라서 이 地域에 대한 開發戰略은 장차 都市의 平面擴散(urban sprawl)에 의해 大都市內에 포함될 지역이므로 前近代의인 것에서 超現代的인 것으로 移行되는 過程에서 最小限의 犧牲과 不適應의 問題를 克服하는데 두어야 하겠다. 前近代의인 生活環境을 改善하고 移入해온 農民의 文化的 貧困을 극복할 수 있는 社會文化 및 公共서비스 施設의 擴充과 未熟練 및 半熟練勞動者의 職業訓練計劃등이 社會政策의 側面에서 추진되어야 한다.

둘째 地域(urban shadow)은 大都市圈속에 있지만 첫째 地域보다 間接的인 影響圈에 있는 서울, 釜山, 大邱 등의 都市를 둘러싸고 있는 農村地域으로 人口의 流出現象이 뚜렷하고 漸移地域的 現象이 나타나고 있는 地域⁵³⁾이다. 다만 傳統的인 主穀生産에서 所得彈力性이 높은 都市近郊農業이 發生하는 地域으로 이 地域의 開發戰略은 農產物貯藏施設, 비닐하우스 促成栽培, 農業機械化, 種子改良, 技術指導 등에 의한 經營의 合理化와 農地規模의 擴大를 통한 企業化를 促進시키고 都市需要를 擴大誘導하기 위한 交通網을 擴充토록 한다.

세째 地域(rural-urban balance)은 農村인 開發地區圈과 都市가 比較的 均衡을 이루는 地域인데 中小都市와 隣接한 周邊農村으로 급격한 工業化過程에서도 傳統的인 狀態를 유지하는 停滯地域이다.⁵⁴⁾ 이는 122個의 邑과 人口 2萬未滿의 小都邑을 포함한 行政區域의 郡程度의 純農漁村地域으로 將來 發展可能性이 희박하고 產業이 없어야 變化하는 工業構造에서 볼때 이미 先導의 役割을 상실한 斜陽產業 程度이고 大舉離農, 人口移出現象이 심하고 人口押出에도 불구하고 높은 出生率로 인한 人口壓力과 農業의 零細性, 低率의 勞動生産性등의 特徵을 가진 地域이다.

이 地域에 대한 開發戰略은⁵⁵⁾ 空間戰略과 產業部門戰略이 동시에 이루어져야 하는데. 空間戰略의 경우 첫째, 交通網을 擴充整備한다는 것이다. 落後農村地域의 경우 道路網의 不良, 非鋪

51) Fu-Chen Lo, Kamal Salih & Mougla, Uneven Development, Rural-Urban Transformation and Regional Development Alternatives in Asia UNCRD paper, 1978, pp.78-82.

52) 崔相哲, "社會開發側面에서……", pp.43-44.

53) 崔相哲, "社會開發側面에서……", p.46-66.

54) 上揭書, pp.41-47.

55) 上揭書, pp.47-48.

裝으로 因하여 1日生産圈化된 全國的 次元의 發展效果가 波及되지 못하고 있는 實情이다. 따라서 背後農村地域을 連繫할 수 있도록 中心小都邑間, 나아가 地方成長據點과의 交通網을 擴充整備토록 한다.

둘째, 小都邑開發戰略으로서 農村地域의 小都邑은 周邊農村地域에 대한 서비스機能과 農水産物의 集散加工, 社會開發의 據點으로서의 役割⁵⁶⁾이 중요하므로, ① 農村이 필요로하는 重要서비스 즉 社會的 서비스인 通信, 保健, 教育, 電氣, 慰樂施設을 擴充하고, 市場서비스인 常設市場, 貯藏施設, 流通서비스인 비료, 種子, 살충제, 農機具 등과 職業訓練, 營農技術의 普及體系를 확립하고, ③ 勞動集約적이고 原料指向的인 農水産物加工産業을 誘致, 育成토록 한다.

끝으로 産業部門戰略은 地場産業(residentiary industries)의 育成이다.⁵⁷⁾ 地域自體의 于廻生産을 통해 雇傭 및 所得效果의 極大化를 가져오는 地場産業의 開發은 地域乘數效果(regional multiplier effect)를 통해 地域成長을 가져오는 原動力이 된다. 이와 관련하여 農村의 近代的 農加工産業의 誘致가 바람직하다.

네째 地域(rural dominance)은 이상 세가지 類型에 속하지 않는 遠隔地域으로 火田民地域, 體戰線周邊地域, 定期旅客船이 없는 有人島嶼 등은 都市의 現代文明과 斷絶된 地域으로 이 地域에 대한 開發戰略은 地域潛在資源을 發掘, 開發하거나 「集團移住」의 方法을 講究토록 하여 現代文明과 福祉가 골고루 受惠할수 있도록 한다.

V 結 言

地域開發의 궁극적 目標은 國民經濟成長을 極大化하는 能率성과 所得과 福祉의 均等配分을 위한 衡平性を 達成하는데 있다.

우리나라도 過去 20余年間 이의 實現을 위한 努力으로 下向的 開發方法인 成長據點戰略이 推進되었으나 서울, 釜山 等地에 人口 및 産業의 過度한 集中으로 因한 地域間 不均衡의 深化, 環境汚染, 交通混雜 등 都市問題 等の 問題點이 發生했다.

成長據點理論에 의하면 成長據點은 國土의 均衡開發이라는 觀點에서 여러 階層의 都市를 周邊農村地域의 發展을 誘導하는 據點으로 보았으나 自體持續的인 都市만을 대상으로 하였기

56) 金炯國, 地方定住生活圈……, pp. 63-65.

57) _____, 農村支援型……, pp. 31-22.

58) 崔相哲, 小單位地域開發……, pp. 49-50.

59) _____ “社會開發側面에서……, pp. 47-48.

때문에 周邊農村地域과의 機能的인 給合이 이루어지지 않은채 開發의 섬(development island)으로서 밖에 效果를 거두지 못한 것으로 나타났다.

이러한 成長據点理論이 지니고 있는 限界性은 J. Friedmann교수가 제시하는 「農村開發을 위한 空間戰略模型」을 통해 成長據点의 概念을 擴大하여 國家的 次元에서의 國家的 成長據点(primate core area), 地域的 次元에서의 地域成長據点(regional growth center), 地方的 次元에서의 農村서비스센터(rural service center) 등으로 分類體系化함으로써 극복될 수 있었다.

그러므로 이러한 Friedmann교수의 戰略模型은 過去 20餘年間 推進된 下向的 開發方法인 成長據点戰略과 上向發 開發方法인 새마을運動을 統合하여 全國土空間에 걸쳐서 均衡發展을 가져올 수 있는 地域開發戰略으로 파악되었다.

따라서 全國土空間에 있어서 均衡發展을 가져오기 위한 開發戰略은 國家成長據点, 地域成長據点, 小單位地域成長據点, 農村서비스센터, 그리고 背後 農村地域間的 連繫化 속에서 모색되어야 할 것이다.

이에 따라 國土綜合開發計劃에 있어서 都市와 農村을 統合하여 均衡發展을 가져올 수 있는 地域開發戰略은 첫째, 國家成長據点인 首位都市에 人口 및 產業의 集中을 抑制하면서 地域成長據点到 首位都市의 人口 및 產業을 分散시키는 한편 最終財生産工業을 積極育成시키고 또한 交通混雜, 環境汚染 等の 都市問題를 해결하기 위한 長期綜合對策 等を 마련한다.

둘째, 小單位成長據点的 開發戰略은 上級都市의 巨大需要와 背後地의 特産物에 바탕을 둔 最終財 生産工業의 育성과 上級都市의 中間財生産工業을 分散, 誘致하도록 한다.

셋째, 開發地區圈(development district)의 開發戰略은 立地與件에 따라 大都市 直接 影響圈의 경우 장래 大都市에 編入할 수 있도록 大都市의 社會, 文化的 環境에 대한 適應教育을 실시토록 하고, 또한 大都市 間接的인 影響圈은 都市近郊農業地域으로 商業的 農業의 生産性向上을 위한 營農의 合理化와 企業化를 促進토록 하고 大都市와의 交通網을 擴充시킨다. 그리고 純農村地域(rural-urban balance area)의 開發戰略은 農村에 대한 서비스의 據点 및 社會開發의 據点인 小都邑을 重点育成하고 周邊農村間的 交通網을 擴充하고 農村地域에 所得 効果와 雇傭效果가 큰 地場産業을 開發育成 한다. 끝으로 都市文明과 斷絶된 遠隔地域(rural dominance)은 潛在資源을 發掘, 育成하거나 아니면 集團 移住시켜 소멸 시키는 戰略을 講究한다.

— Summary —

A Study on Regional Development Strategies in the Comprehensive National Land Development Plan

— Through the Complementary Implementation of Growth Center Theory —

Tae-bo Kim

This paper is to study the theoretical background of growth center theory and in reality, its relevance as a strategic means of regional development, introducing the spatial model of the integrated development between rural regions and urban ones, and the strategies of the balanced development in the Comprehensive National Land Development Plan.

Until recently, growth center theory had been regarded as the strategic means of developing the lagging regions, and reducing the regional disparity, but it was found out less to be the impact on the rural areas of urban growth center in developing countries. The strive to overcome the theoretical weakness of growth center theory has succeeded by J. Friedmann's spatial framework for rural development.

According to Friedmann, the concept of growth center, being understood wider than that of the past, is classified as the primate core area at the nationwide level of growth center, regional growth center at its regional level, and rural service center at its local level.

Therefore, this spatial system of growth center is supposed as the spatial model integrating regional development in the Comprehensive National Land Development Plan and Saemaul Undong in the community in Korea.

So strategies for the balanced development in the Comprehensive National Land Development Plan are as follows:

First, the primate core area (Seoul and Pusan) should prevent the concentration of population and industries, while regional growth center should induce the location of the completed product industries and sub-regional growth center should induce the location of the intermediate product industries.

Second, development strategies of development districts should vary according to their locational characteristics--metropolitan dominance, urban shadow, rural-urban balance, and rural-dominance, under the continued correlation between rural regions and urban ones.