

國土開發에 있어서 農村開發의 意義*

柳 佑 益**

◀目	次▶
1. 問題의 提起	4. 據點開發과 農村地域 開發
2. 經濟的 接近에서 社會 空間的 接近으로	5. 農村地域 開發의 意義
3. 受動的 殘餘 空間에서 能動的 個體로	6. 結論: 政策轉換의 提案과 그 意味

1. 問題의 提起

農村開發의 重要性에 대해 강조하는 것은 예나 지금이나 변함이 없다. 그것은 우리 國土에서 차지하는 農村地域의 比重이나 役割이 그만큼 막중한 까닭이기도 하지만, 여전히 다양한 몫의 대접을 못 받고 있음을 反證하는 것이기도 하다. 現實的인 解釋은 오히려 後者쪽으로 기울어지며, 그렇다면 問題가 農村地域의 都市地域에 대한 相對的 落後 또는 疏外에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다.

사실, 國土의 대부분을 차지하는 農村地域이, 소수의 大都市에 의해 주도되는 급속한 社會變動의 과정에서, 受動的 役割만을 강요받거나 아예 그 그늘에 가리워지는 現象은, 오늘날 많은 開發途上國들이 겪고 있는 하나의 큰 흐름이기도 하다. 그렇다고 그것이 産業化나 近代化 現象 그 자체라거나 그 과정에서 필연적으로 겪게 되는 불가피한 現象으로 치부될 수만은 없다. 일부 先進 工業國들의 發展過程이 그러했고, 經濟發展에 관한 어떤 理論이 그런 見解를 뒷받침하고 있는 것도 부인할 수는 없다. 그러나 한가지 분명한 것은, 그것이 그것을 그렇게 보는 觀點이나 思考方式에서 크게 緣由한다는 사실이다. 즉, 그것은, 크게는 國家發展의 目標價値를 經濟的 尺度로 規定하고 나아가 經濟成長을 政策의 궁

극적 目標로 삼는 價値觀에 의해, 그리고 작게는 農村地域을 단순히 農業地域으로 파악하고 農業을 都市의 産業에 비교하여 前近代의이고 非能率的인 産業部門으로 보려는 視覺에 의해, 正當化되고 있다는 것이다. 이러한 地域政策의 基調를 더욱 合理化시킨 것은 不均衡 成長理論을 空間的으로 演繹한 地域開發 理論이다. 少數 據點 中心의 集中 投資가 國民經濟의 成長을 위해 能率的인 일 뿐만 아니라, 그 成長의 果實이 내어다 볼 수 있는 시간안에 평면적, 계층적으로 殘餘 空間에 擴散되어갈 것이라는 據點開發論이 그것이다. 經驗的 檢證을 거치지 않은 이 假說에 의하면 따라서 成極(polarization)에 의한 일시적이고 과도기적인 地域 隔差에는 연연할 필요가 없게 된다.

第1次 國土綜合開發計劃에서부터 國土開發의 基本戰略으로 據點開發 戰略을 擇한 우리나라의 경우에도, 農村地域은 당분간만 참고 기다리면 據點으로부터의 波及 效果를 받아 자연히 落後性을 克服할 수 있게 되리라고 自慰해 왔다. 그러나 시간이 흐를수록, 地域의 構造는 理論이 제시한 均衡을 되찾을 조짐을 보이기보다 오히려 不均衡의 病弊를 더해왔고, 이제는 사태가 상당히 심각해져서, 더 기다릴 여유가 허용되지 못할 시점에 이른 것 같다.

農村地域으로부터의 人口流出은, 農業 勞動力의 不足을 惹起시킨데 이어, 지금은 급기야 다수

* 이 論文은 韓國農村經濟研究院이 主催한 「農村地域 綜合開發 심포지움」(1984. 9. 14, 서울 世宗文化會館)에서 主題論文으로 발표된 것을 修正, 補完한 것임.

** 서울大學校 社會科學大學 地理學科 助教授 (Dr. phil.)

의 農村 中心都市에서까지 절대적 또는 상대적 人口 減少를 誘發하기에 이르렀다. 人口의 選擇의 移出로 需要密度(demand density)가 낮아지자, 農村地域의 中心機能들도 質的, 量的 萎縮을 甘受하지 않을 수 없게 되었다. 그것은 生活環境의 저급된 惡化를 意味한다.

모두가 그러한 것은 아니지만, 農村地域 住民의 많은 數가 그들이 살고 있는 곳을 時限附의 暫定的인 居住地로만 여기고 있는 실정이다. 심지어 教師, 醫師, 責任있는 公務員 등, 農村地域의 엘리트 集團까지도 이제는 서울을 비롯한 大都市에 제 2의 生活基盤을 마련하거나, 아예 住居를 大都市에 두고 逆通勤을 하면서, 農村地域을 經濟活動의 手段으로만 대하고 있다. 農村의 青年層은 農業의 承繼 意志를 잃어가고 있으며, 結婚 相對者를 求하기가 어렵다는 報道도 있다. 그러한 예는 許多하다. 最近 地域政策에 關與하는 學界와 政府部處에서 「地方化 時代」의 캐치프레이즈를 높이 내걸고 間斷없이 分散의 必要性을 力說하고 있는 것은 사태의 심각성을 여실히 보여주는 것이라 하겠다.

여기서 우리는 地域政策의 基本方向과 內容에 대한 根本的 檢討와 그 결과를 바탕으로 한 地域政策의 일대 轉換이 시급함을 지적하고자 한다. 그것은 前述한 政策이 끌어내어지는 開發의 哲學(理念——價值體系)과 農村地域을 바라보는 視角을 '再照明하고 그와 더불어 既存의 國土開發計劃의 骨幹을 再檢討하는 일에서부터 시작될 수 있을 것이다.

2. 經濟的 接近에서 社會 空間的 接近으로

地域政策의 目標은 國土를 '두루 살기 좋은 곳'으로 만들어 나가는 데 있다. 여기서 '두루'라고 하는 말은 '어떤 社會集團이나, 그리고 國土의 어느 곳이나'라는 社會的, 空間的 次元의 意味로 받아들여져야 할 것이다. 이어서 '살기

좋다'는 것을 어떻게 해석하느냐의 문제인데, 그것은 地域開發의 概念을 어떻게 定義하느냐에 關聯된다. 地域開發은 '일련의 지속적 構造 改編을 통해 한 社會가 가진 生産 潛在力을 일깨워냄으로써 그 社會의 生産力을 높여가는 것'¹⁾이라고도 하고, 달리는 '人的, 物的 및 制度的 資源과 能力을 活性化하여 社會의 各構成員이 갖는 機會의 幅을 넓히는 것'²⁾이라고도 한다. 前者가 經濟發展의 側面을 強調하고 있다면, 後者는 社會開發의 側面에 比重을 두고 있다고 할 것이다. 이러한 두가지 觀點을 모두 受容하는 地域開發의 일반적 目標 카탈로그에는 經濟的 安定과 成長, 生活水準에 대한 隔差의 解消, 文化景觀의 保全 및 快適한 生活環境의 創出 등이 포함된다.³⁾ 地域의 文化的 背景과 住民의 價值觀에 따라 輕重의 差異는 있겠지만, 대체로 이러한 것들이 '살기 좋은 곳'의 기준 지표가 된다고 하겠다.

주지하다시피, 그간 우리나라에서는 地域開發을 經濟 開發의 下位概念으로 規定하여 주로 經濟成長을 뒷받침하는 手段으로 여기고 그렇게 活用해 왔을 뿐, 그것이 지닌 社會的 空間的 機能에 대해서는 크게 留意하지 않았다. 이러한 經濟主義的 開發 哲學은 특히 強力한 中央集權의 官僚體制를 바탕으로 한 下向式 開發方式과 結合하여, 經濟的 價値로 하여금 全體 社會를 劃一的으로 支配하게 하였다. 한편 比較 優位의 原則에 立脚한 大都市에의 集中 投資는 大都市와 그 밖의 地域, 특히 農村地域과의 經濟的 機會에 큰 隔差가 생겨나게 하였다. 오늘날 우리 社會가 겪고 있는 前代 未聞의 높은 移動性과 그에 부수된 不確實性의 膨滿은, 그로 인해 (經濟的 價値가 劃一的으로 支配하는 社會에서의 地域隔差에 의해) 惹起된, 실로 不必要하고도 바람직하지 못한, 社會的 에너지의 浪費라 할 것이다. 文化的, 社會的, 自然 環境의(生態的) 諸價値의 受容이 排除된 상태에서, 보다 豐饒로운 곳으로의 人口移動은, 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르듯이, 확실하게 예정된 일이었다.

- 1) Friedmann, J., 1972, "A general theory of polarized development," in Hansen, N. (ed.), *Growth Centers in Regional Economic Development*, Free Press, pp. 82-107.
- 2) Stöhr, W.B., 1981, "Development from below: The bottom-up and periphery-inward development paradigm," in Stöhr, W.B. and D.R.F. Taylor (ed.), *Development from Above or Below?*, Wiley, pp. 39-72.
- 3) Brösse, U., 1975, *Raumordnungspolitik*, Walter de Gruyter, pp. 5-6.

問題가 寡疏 地域과 過密 地域이 負擔하는 높은 意味의 經濟的 追加 經費에만 局限되는 것은 아니다. 地域間, 特別히 聚落 階層間의 問題는 社會 地理學的 觀點에서 보면 바로 社會的 集團 또는 社會階層 間의 問題로 연결된다. 經濟的 機會의 地域的 隔差는 따라서 居住地에 따른 社會的地位 및 그것을 上昇시킬 수 있는 機會의 隔差까지 誘發하게 되는 것이다. 隔差의 知覺은 갖가지 社會的 葛藤을 부른다. 그리고 그것은 양쪽 地域 모두에서 積極的 意味에서의 地域意識을 荒廢化시킨다. 近來 우리의 地域 社會에서 觀察되는 地域意識의 弛緩이나 歪曲은 그 한 徵候로 보아야 할 것이다. 한 社會가 발전하기 위해 必要 不可缺한 것이 住民의 發展 意志이다. 地域社會에의 歸屬感和 愛着이 없는 發展意志란 虛構에 지나지 않으며, 이 경우 地域政策은 결국 '베를어 지는' 物理 計劃에서 끝날 수 밖에 없게 된다.

여기서 우리는 政策決定의 바탕이 되는 價値體系에 經濟的 觀點과 함께 社會的, 文化的, 自然環境的(生態的) 觀點이 폭넓게 수용되지 않으면 안될 所以를 찾게 된다. 그것은 地域政策이 地域開發을 통해 生活의 機會 또는 삶의 질에 대한 地域的 隔差를 緩化 내지 解消하는 데 보다 큰 意味를 부여하는 것을 의미한다.

땅은 본래 物이면서도, 사람이 몸담아 情붙이고 사는 곳이기때, 貨幣價値로 만든 換算되지 않은 格을 가진다. 그곳에 사는 사람들의 人格을 手段으로 대하지 않듯, 格을 가진 땅에 대해서도 기본적인 差別을 두어서는 안 된다. 公權力에 바탕을 둔 政策이란, 모름지기 國民 各者의 自我實現을 위한 기회를 확대하고 그 社會的, 空間的 不平等을 是正해 나가는 것으로 근본을 삼을때, 비로소 道德的 正當性을 賦與받게 된다는 것이다.

우리가 이러한 社會的, 文化的 價値의 受容을 主張하는 또 하나의, 결코 과소 평가되어서는 안 될 理由는, 地域隔差와 關聯된 社會的 葛藤의 解消를 통한 住民의 結束과 地域意識의 恢復이 長期的인 觀點에서 持續的인 經濟成長을 保障하

는 기초가 될 것이라고 믿는 데에도 있다.

農村地域의 開發 政策이 經濟 部門의 次元을 넘어 空間的 次元에서 다루어져야 한다는 것은, 農村地域에 대한 政策의 接近이 產業構造를 多邊化하고 強化하는 일에 보태어 社會的 空間(social space)의 觀點에서 補完되어야 한다는 것을 意味한다.

社會的 空間이란, 住民과 利用者들에 의해 同質的으로 또는 關聯性이 깊은 것으로 知覺, 認識됨으로써 그들의 行動 領域內에 包攝되는 場所의 範圍를 일컫는 概念이다. 따라서 社會的 空間은 特定한 社會集團의 生活空間이라고 할 수 있으며, 그들의 價値 規範과 欲求 및 意志가 그들 特有의 行動 樣式을 통해 그 속에 投影되어 있기 마련이다.⁴⁾ 이처럼 어떤 社會集團의 價値 規範과 活動은 空間的으로 定礎하며, 그것은 그들이 對象 空間의 潛在力과 制限에 대해 나름대로 評價하고, 그것을 바탕으로 行爲를 위한 意思를 決定하는 過程을 통해 形成된다.

이렇게 空間을 그 속에서 살고 있는 人口集團의 總體的 經驗 世界로 把握하고, 그에 대한 體系의 認識을 바탕으로 당면한 문제에 接近하는 것은, 특히 人本主義的 觀點에서 格別한 意味를 갖는다. 왜냐하면 이 概念은 사람의 무리가 어 울려 살아가는 방식에 있어서의 '自然스러운 性向'에 대한 理解에 도움을 줄뿐만 아니라, 그들이 자신들의 삶의 바탕이 되는 空間의 主人으로서 그 利用에 대한 意思 決定의 主體여야 한다는 지극히 當면한 論理의 認知를 새롭게 해 주기 때문이다.

우리가 農村地域을 社會的 空間의 視角에서 본다는 것은, 農村地域의 問題를 일차적으로 農民을 포함하여 그곳에 居住하고 있는 사람들과 그곳을 利用하는 사람들의 '生活의 문제'로 파악하려 한다는 것을 의미한다. 여기에는 또 하나의 중요한 認識의 修正이 接近 方法과 關聯하여 隨伴되지 않으면 안된다. 그것은 社會와 空間, 또는 社會變動과 空間變化의 關係에 대한 觀念의 문제이다.

傳統的으로 우리는 空間을 '社會를 收容하는

4) Johnston, R.J. et al., 1981, *Dictionary of Human Geography*, Free Press, p. 313.

그릇'으로만 생각해왔다. 따라서 空間構造는 社會構造의 從屬變數이고, 空間의 變化는 社會變動의 結果에 지나지 않는 것으로 치부되었던 것이다. 그러나 지난 20여년간의 地理學 및 隣接科學에서의 空間에 대한 學術的 研究의 成果는 兩者間的 이러한 一方의 因果關係에 대한 通念的 假說의 棄却을 要求하기에 充分한 것이었다, 왜냐하면 空間은 그 構造의 樣態나 規模에 따라 나름대로 고유한 屬性과 發展 메카니즘을 가지는 것으로, 한 편으로는 社會 變動을 誘發하는 것이 사실이지만, 다른 한편으로는 社會 變動을 誘發하고 이끄는 役割을 하기도 한다는 사실이 밝혀졌기 때문이다. 그리고 그것은 주로 앞서 말한 社會集團의 空間 認識 및 空間 行動을 통해 이루어지는 것이다. 聚落의 階層體系를 중심으로 한 地域의 構造 및 그에 따른 사람들 자신(人口)이나 物資와 情報의 移動은 그 좋은 예라고 하겠다. 即, 社會와 空間, 空間과 社會는 社會集團이라는 變化의 主體를 통해 서로가 서로에게 影響을 주고 받으면서 變化하는, 이른바 feed back의 因果關係를 맺고 있는 것이라고 보아야 하는 것이다.

우리가 農村政策을 空間의 次元에서 接近하고자 하는 것은, 바로 이러한 社會-空間의 關係에서 政策이 作用할 수 있는 可能性을 確然히 보고, 또, 그것이 이 경우 매우 效果의 일 것이라고 하는 믿음을 가졌기 때문이다. 地域計劃은 미래의 土地利用과 人間 活動을 決定짓는 일이라기보다, 사람들이 社會變動의 惠澤을 享유하는 機會를 넓히고 거기에 加해지는 制約을 緩化시키기 위한 틀을 提供하는 것이라고 한다.⁵⁾ 우리는 그들 중에서 사람들의 活動 舞臺가 되는 空間의 틀이 매우 重要하다고 보며, 그것을 人爲的 操作에 依해 變化시킴으로써 社會 發展의 올바른 方向을 捕捉할 수 있다고 보는 것이다.

急激한 社會 變動의 過程에서 特定한 社會的 空間이 全體 國土 空間의 發展에서 落後하게 되면, 不利益 集團(disadvantaged groups)이 空間적으로 固着되게 된다. 그리고 그 集團이 少數 集團이 아닐뿐더러, 그 地域의 全國土에 대한 比重이 클 경우, 社會變動은 오히려 發展을 阻

害하는 方向으로 進行될 수가 있다. 地域政策이 社會的 空間의 觀點을 受容하여 沈滯하고 落後한 地域이 疏外되지 않도록 配慮해야 한다는 것은 그 때문이기도 하다. 우리가 變化나 變動에 대해 構造의 葛藤의 觀點이 아닌, 合議的이고 多元的인 觀點을 가진다고 前提할 때, 革命的 接近을 排除한 漸進的 接近으로서의 變化는 곧 政策이 指向하는 바인 것이며, 그 正當性(legitimacy)과 能率性(efficiency)은 위에 言及한 役割을 穩全히 수행할 때 확고히 賦與되는 것이다.

或者는 農村地域에 대한 政策的 投資의 強化를 要求하는 우리의 主張에 대해 都市 貧民層의 生活 實態를 들어 그 緩急이나 優先 順位에 異議를 提起하기도 한다. 都市 貧民層의 人口數나 그들의 生活相의 質的 水準을 考慮할 때, 이러한 反論이 充分한 現實的 說得力을 갖는 것은 사실이다. 그리고 거기에 隨伴되는 諸問題가 普遍的 農村 住民의 그것에 비해 政治·社會적으로 敏感한 部分이라는 사실을 인정하는 데에도 인색할 이유가 없다. 그러나 大都市 貧民層이 限界集團으로 生成되어온 背景을 좀 더 깊이 생각하면, 문제가 그리 單純하지 않음을 알 수 있게 된다. 即, 그들의 大部分은 落後한 農村地域 出身으로 急激히 成長하는 巨大都市의 可視的 雇傭機會를 쫓아 移住한 사람들이다. 問題의 原因은 地域 開發의 成極化에 依한 都農間의 隔差에 있는 것으로, 大都市가 그들을 完全に 收容할 能力이 없었기 때문이라는 것은 오히려 副次的 理由라 할 수 있다. 그들은 거의가 寄生的이고 零細한 都市 서비스 부문에 종사하면서 非公式 集團을 形成하고 있는 경우가 많다. 그들이 都市 成長 過程에서 惹起되는 過渡期的 摩擦에 緩衝 役割을 한다고 하더라도, 都市의 基盤産業의 機能을 수행하고 있는 것은 아니다. 彼들을 公式部門으로 吸收하고 生活苦를 해결하기 위하여 (都市社會를 健全히 하기 위하여) 巨大都市에 優先的인 再投資를 한다는 것은 따라서 無謀한 것으로 보인다. 그것은 그들이 그만한 대접을 받을 役割을 못하고 있다고 보아서는 결코 아니다. 다만, 그러한 方法으로는 問題의 原因에 接近할 수 없기 때문에, 결국 事態를 彌縫하는 데 그치

5) Cherry, G., 1968, *Town Planning in its Social Context*, London.

게 될 것으로 보기 때문이다. 農村地域의 相對的 落後가 계속 放置되거나 現在의 추세 대로 甚化되어 간다면, 그러한 投資는 오히려 보다 많은 農村住民을 都市 零細民으로 끌어 내어 그 層을 더욱 두텁게 만들고 말 素地가 크다고 본다. 그때 가서는 政策이 選擇할 수 있는 폭이 더욱 좁아지고 어쩌면 進退兩難의 困惑을 겪게 될지도 모르는 것이다. 長期的으로 볼 때, 問題解決의 실마리는 農村地域에 雇傭機會의 擴充을 비롯한 生活環境의 改善을 위한 投資를 強化하여, 人口 定着의 基盤을 多邊化함으로써, 이 정도의 선에서 일단 人口移動의 安定을 꾀하는 데서 풀 수 있을 것으로 본다.

3. 受動的 殘餘 空間에서 能動的 個體로

農村地域이 社會變動 過程에서 受動的 空間(Passivraum)으로 머물고, 農村社會가 뚜렷한 未來像을 갖지 못한채 消極的 解體過程에 빠져들고 있는 責任의 상당 부분은 農村地域에 대한 바르지 못한 認識에 있다. 農村地域에 대한 傳統的인 觀念은 都市에 對比하여 前近代의인 곳, 食糧生産 空間이나 工產品의 內需市場, 部分 또는 나머지 地域, 自然 部落등으로 이해하는 것으로, 여기에는 그것이 하나의 統合된 社會空間이며 人間定住의 空間이란 사실이 忘却되어 있다⁶⁾

韓國의 경우 都市와 農村을 別個의 것으로 이해하게 된 背景은 大都市의 성장 과정과 깊은 관계가 있다고 볼 수 있다. 植民地 支配下에서는 두말 할 필요도 없거니와, 해방후에도 서울등 大都市가 급격히 팽창한 것은, 근대화를 추진하는 힘이 地方 自生的으로 발생한 것이 아니라 외부 자극에 따른 해외의 지원, 외채, 해외 기술과 같이 바깥으로부터 밀려온 것에 기인한다는 것이다.⁷⁾ 이 말은 都市經濟가 農村經濟에 뿌리를 내리고 발전한 것이 아니라 二重構造의 틀 속에서 別個의 것으로 기능해온 사실을 강조해서 지적한 것으로 풀이된다. 그러나 都市는 본질적으로 農村의 剩餘 生産力에 바탕을 둔 機能的 分化

의 產物이며, 따라서 農村地域에 그 뿌리를 두는 것이다. 뿌리가 튼튼하지 못한 나무의 열매가 실하게 영글 것을 기대하는 것은 無理이다.

우리 農村이 産業化에 관한 한 都市와 機能的으로 遊離된 상태에 있는 것은 사실이다. 그러나, 大都市의 産業活動이 海外經濟와 連關된 것보다 훨씬 오래고 질기게, 農村은 都市—여기서는 특히 農村中心都市—와의 機能的 連繫를 맺고 地域的으로 統合된 하나의 個體를 이루어 왔다. 強度가 다소 약화되기는 했을망정, 지금도 그 메카니즘은 엄연히 살아 움직이고 있는 것으로 보아야 한다. 이처럼 ‘中心都市와 機能的으로 統合된 農村地域’이라는 概念이 定立되면(그림 1. 참조), 都市로부터, 都市를 中心으로 보았을 때의 나머지(殘餘) 또는 部分 空間의 觀念은 克服될 수 있을 것이다.

우리가 보다 큰 관심을 두게 되는 쪽은, 農村地域에 대한 보다 古典的인, 그래서 通念的이라고 할 수 있는 觀念으로, 그것은 ‘農村地域은 곧 農業地域’이라는 圖式的인 機能的 해석이다. 실제로 農村地域의 가장 基本的인 機能은 食糧의 生産 및 原料의 供給이다. 이러한 一次産業의 經濟活動이 이러저러한 이유로 都市産業과의 競爭에서 劣勢 不利한 位置에 있다고 하더라도, 그것이 한 社會의 安定된 維持를 위해 차지하는 重要性은 아무리 強調해도 지나치지 않을 것이다.

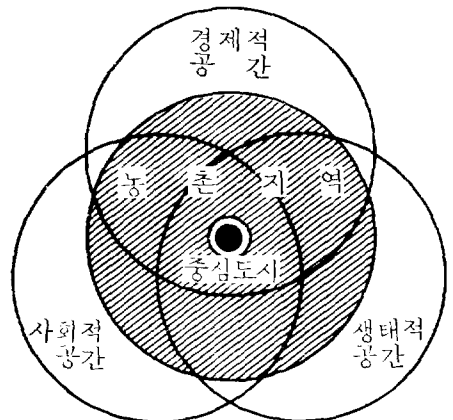


그림 1. 농촌지역에 관한 공간적 개념의 틀

6) 崔洋夫 外, 1984, 2000年代를 向한 農村定住生活圈開發 基本構想(慶南 固城郡 事例 研究), 韓國農村經濟研究院, p. 12.

7) 高永復, 1984, “重症 首都圈 治癒될 것인가? (鼎談),” 國土와 建設, 第1卷 1號, p. 74.

여기서 우리는 韓國의 特殊한 地政學的 與件을 들어 이점을 제삼 힘주어 말하고자 한다. 우리나라는 가장 큰 大陸과 가장 큰 海洋에 沿한 半島國으로 兩大 勢力이 接하는 特殊한 地政學的 位置를 占하고 있다. 거기다 地球上에서 양쪽을 가장 철저히 分離하는 休戰線을 사이에 두고 分離되어 있는 것이 現實이다, 이러한 觀點에서 볼 때, 우리는 半島국이면서도 準戰時의 섬과 같은 位置의 나라에 살고 있다고 할 수 있다. 이 점은 國策의 樹立에 있어 결코 소홀히 할 수 없는 하나의 前提로 받아들여져야 할 것이다. 이 경우 重要한 것은 自立 基盤이며, 自立의 最優先條件이 食糧의 自給임은 두 말할 나위가 없다. 資源 民族主義와 새로운 保護貿易主義가 번지고 있는 國際 市場의 추세나 좁은 國土에 높아가는 人口壓을 考慮하면, 그것은 더욱 절실한 課題가 된다. 곳곳에 散在하는 社會的 休耕地(soziale Brache)나 二毛作 포기에 따른 실질적인 土地 生産力의 遺棄등은 그간의 農業政策의 虛와 實을 보여주는 卑近한 例에 不遇하다.

우리가 여기서 留意하고자 하는 것은, 農村地域의 機能的 價値가 食糧 生産을 中心으로 한 農業 機能에만 局限되지 않는다는 점이다. 農村地域의 機能에 대한 새로운 視覺은 우선 前述한 中心都市와 統合된 生活空間으로서의 個體라는 農村地域에 대한 空間的 概念의 수용에서 출발한다. 그것은 ‘離農 不離村’ 또는 ‘在村通勤’이라는 概念으로 발전될 수 있을 것이다.⁸⁾ 農村住民이 農業을 떠나더라도 居住地를 떠나지 않을 수 있다는 것은, 農村地域에서도 都市의 雇傭機會를 갖게 된다는 것을 意味한다. 中心都市가 背後地를 通勤圈內에 包攝한다면, 農村地域의 產業構造는 中心都市를 起點으로 改編해 나갈 수 있게 된다. 따라서 未來의, 그리고 部分的으로는 이미 現在의, 農村地域은 農業만이 아닌 複合的인 經濟活動이 이루어지는 能動的 空間(Aktivraum)으로 把握되어야 할 것이다.

다음으로는 農村이 가진 莫大한 潛在資源에 대해 새로운 인식이 요구된다. 그것은 汚損되지 않은 自然이다. 自然 그대로의 깨끗한 물과 공

기와 흙과 景觀은 生態界의 安定基盤인 동시에 全體 國民의 餘暇·休養 空間이며 第2의 居住空間(別莊, 家族農場, 老後 居住地)이다. 自然이 주는 이러한 農村地域의 魅力的 資源에 대한 欲求는, 所得이 높아질수록, 餘暇가 늘어날수록, 그리고 都市生活이 ‘都市的’으로 되면 될수록, 더욱 커지기 마련이다. 왜냐하면 餘暇 活動은 勞動으로부터의 恢復過程인 동시에 새로운 活力의 再充填 過程이며, 따라서 사람들의 空間 指向은 都市的인 活動 樣式과 人工的인 環境으로 부터의 脫皮라는 面을 強하게 드러내기 때문이다. 또한 그 需要의 彈力性이 매우 큰 것이 農村地域의 다른 產物과 區別되는 屬性이다. 이 새롭고 魅力的인 資源이 누구에 의해 어떻게 개발되는가는, 農村發展에 있어 成敗까지는 아니라고 하더라도, 그 상대적 성취수준을 가름하게 될 하나의 重要한 關鍵이 된다고 할 수 있으며, 國家의 次元에서는 未來의 生活空間을 創出하고 管理해 내는 일을 農村地域에서 期待하는 셈이 된다.

農村地域은 그밖에도 各種 下部構造와 軍事 施設等 汎國家的 施設들을 收容하며 傳統文化的 景觀과 生活樣式을 保全하는 機能을 갖는다.

附言하면, 農村地域은 農事를 짓는 空間만도, 農民들만이 生活하는 居住地만도 아니다. 그것은 결국 全國民이 生活하는 空間으로 파악되어야 하는 것이다. 따라서 農村地域의 比重을 農業生産이 國民總生産에 寄與하는 몫이나 農家人口 또는 非都市人口가 총인구에서 차지하는 비율의 크기로 가늠하려 든다면, 그것은 誤謬요, 短見이라고 하지 않을 수 없다.

4. 據點開發과 農村地域 開發

第1次 國土綜合開發計劃에 이어 第2次 國土綜合開發計劃 亦是 基本戰略으로 據點開發 方式를 擇하고 있다. 이제 이 假說的 理論에 立脚한 開發戰略의 實用性이나 그 限界에 대한 經驗的 評價가 어느 정도 結論을 얻고 있는 時點에서 다시 그 是是非非를 가리고자하는 것은 큰 意味

8) 柳佑益, 1982, “農村工業의 育成을 위한 地域政策,” 韓國開發研究院, 農家所得構造改編 研究資料集(下), pp. 113-150, p. 144.

가 없을지 모른다.⁹⁾ 政策方向의 決定은 政治的 意思決定에 관한 選擇의 問題이지만, 目標 達成을 爲한 手段으로서의 戰略이 과연 適當한 선택인가는 언제나 檢討의 對象이 된다는 點에서, 本稿에서는 다만 그것이 主題에 連관되는 部分에 대해서만 간략히 論及하고자 한다.

第2次 國土綜合開發計劃은 ‘經濟成長과 均衡開發의 同時 追求로 國民福祉의 向上’이라는 基本 理念 下에 새로운 地域政策의 方向으로 ‘서울, 釜山의 人口 및 產業 集中 抑制’ 및 ‘大田, 光州, 大邱의 重點育成으로 大都市 指向 人口 受容’을 내걸고 있다.¹⁰⁾ 그것은 이른바 地方 大都市 中心의 廣域 據點開發을 통해 國土 空間構造의 多核的 再編成을 期하자는 것이다.

筆者는 이러한 開發戰略이 成長據點 開發理論에 內在하는 論理的 缺陷과 韓國의 聚落體系 및 適正 都市規模에 대한 不適當한 해석등으로 所期의 政策效果를 거두지 못할 것을 憂慮하고, 적어도 地域의 階層構造에 關한 限 隔差를 심화 시킬 素地가 있음을 指摘해왔다.¹¹⁾

우리가 大都市 中心의 據點開發 方式에 懷疑를 表하는 또 하나의 重要한 理由는, 資源 配分의 非均衡性 때문에 政策이 道德的 當爲性을 缺하게 될 가능성이 있다는 것 때문이다. 地域政策이 이미 水準 以上의 速度로 成長하고 있는 큰 쪽(第1次 成長據點都市)을 더욱 북돋우고 밀어준다는 것은, 그것이 작고 침체한 쪽(農村地域)의 犧牲위에서 이루어진다고 할 때, 語義 그대로 보다 크고 강한 쪽(서울)을 견제하기 위함이란 名分으로 合理化되기가 어렵지 않을까하는 생각이 그것이다.

이러한 생각의 根底에는 勿論 國家가 動員할 수 있는 開發 財源이 限定되어 있어, 한 쪽에 보다 많이 投資하면, 다른 한쪽의 몫이 줄어들 것 이라는 假定과, 據點에의 投資效果가 짧은 시간

안에 넓은 範圍에 걸쳐 空間적으로 擴散되기는 어렵다는 見解가 깔려 있다. 실제로 政府가 가진 國土開發을 위한 投資 財源의 총액에 그리 큰 彈力이 있는 것은 아니다. 더구나 首都 서울의 都市機能을 萎縮시키지 않고 過密 問題를 해결해 나가기 위한 計劃(首都圈 整備計劃)이나 올림픽과 같은 國家的 事業으로 인한 피치 못할 投資의 非彈力性을 前提로 하면, 위 첫번째의 假定은 現實的이라고 보아야 할 것이다. 또, 우리가 일찌기 서울에서 경험한 바대로, 成長하는 大都市가 生産因子를 끌어내는 背後地域의 範圍는 매우 넓은 데 비해(全國), 그것이 成長의 效果를 直接 波及시키는 範圍는 대체로 通勤圈에 局限되어(首都圈 內廓) 그보다 훨씬 좁게 나타난다.¹²⁾ 결국 成長據點都市의 開發效果가 빠른 시일내에 멀리 農村地域에 까지 흘러 넘치게 될 것을 期待하는 것은 現實적으로 무망한 바람일 뿐이다.

國土開發計劃이 擇하고 있는 (第1次) 成長據點都市의 重點 開發은 서울에 대한 集中의 견제에 어느 정도의 效果를 거둘 수도 있겠지만, 그 보다는 農村地域으로 부터 發展 潜在力을 流出해 내는 쪽으로 오히려 서울, 釜山과 힘을 합하게 될 素地를 크게 內包하고 있다. 따라서 계획대로 라면, 향후 우리가 겪게 될 空間構造의 變化는 지금까지의 서울에 의한 獨占的(monopolistic) 支配體制에서 少數의 地方 都市가 加勢한 寡占的(oligopolistic) 支配體制로의 轉換이 될 것이다. 왜 냐하면 下位階層의 地域들은 如前히 그 落後性을 克服하지 못한채 大都市 經濟에 蠶食되어 갈 것이기 때문이다. 急速한 都市化 過程에 있는 국가에 있어서 地方 大都市에 대한 集中 投資의 連繫效果는, 消費財의 경우를 除外하면, 下位 都市나 背後地域으로 擴散되어 나가기보다 대부분 자체 都市에 누적되거나 上位의 巨大都市로 逆

9) cf. Friedmann, J. and Cl. Weaver, 1979, *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, University of California Press.

李載明, 1984, “成長據點都市 開發戰略의 再照明,” 國土開發研究院, 地方化 時代의 都市開發 심포지움, 第2 分科主題 發表 論文.

10) 國土開發研究院, 1981, 第2次 國土綜合開發計劃(政府案), 1982~1991, pp. 11-12.

11) 柳佑益, 1983, “韓國地理學에서의 地域政策의 爭點,” 地理學論叢, 第10號, pp. 87-106.

柳佑益, 1981, “農村人口의 都市指向 移動이 農村地域에 미치는 影響,” 地理學論叢, 第8號, pp. 33-43.

12) cf. Moseley, R.M., 1972, *The Spatial Impact of Growth Centers: Case Studies in Brittany and East Anglia*, ph. D. Diss. Univ. of Reading.

流되고나는 것이 一般的인 것이다.

결국 據點開發 戰略은 計劃이 標榜하고 있는 基本 理念中 均衡 開發에는 크게 寄與하지 못 할 것 같다. 아니면, 均衡이란 이 경우 聚落 階層間 보다는 地方間의 그것을 意味하거나, 아주 虛構的 目標(leerformelhaftes Ziel)로서의 機能만을 하고 있다고 보아야 할 것이다.

위에서 보듯이 大都市 中心의 據點開發 戰略이 再考되지 않는 限, 農村地域은 다시 落後한 곳으로 남게될 가능성이 크다. 農村地域의 住民은, 많은 사람들이 그곳을 떠나가기도 하겠지만, 所謂 空間的 犧牲者(Raumopfer) 集團으로 남게될 것이다. 그것은 매우 풀기 어려운 惡循環의 連鎖에 빠져드는 것을 의미한다. 落後된 곳을 사람과 기능이 떠나가고, 그와 함께 政治的 權力的 基盤 및 公共 投資를 위한 經濟的 名분이 줄면, 刷新의 수용 능력 및 생산 잠재력을 상실할뿐만 아니라, 政策的으로도 疏外되니 더욱 落後하고... 이 굴레는 우선 어떻게 해서든 벗어나지 않으면 안된다. 그리고 상황은 이미 그리 樂觀的인 것이 못된다. 왜냐하면 變化의 主體인 사람(住民)의 마음이 떠나고 있기 때문이다. 그 마음을 다시 잡기까지는 機會의 隔差가 실질적으로 是正된 후에도 상당한 시간이 걸리는 것이다. 이처럼 時間이 우리 편에 서있지 못한 現 時點에서 다시 기다릴 수 있는 時間을 云謂하는 것은, 우리나라의 지역정책이 當面한 問題들과 함께 더욱 깊은 수렁으로 빠져 들어가게 될지 모른다는 우려를 보다 실감나게 할 뿐이다.

위에서 우리는 지금까지의 地域政策이 農村地域을 輕視해왔으며, 그것은 지역정책의 目標價値 設定이나 農村地域의 構造 및 機能에 대한 認識과 연관된 문제였음을 確認하였다. 그리고 大都市 中心의 거점개발이 農村을 상대적으로 더욱 落後시킬 素地를 胚胎하고 있음도 지적하였다. 이러한 것들을 土臺로 農村地域의 개발을 생각하면, 그것은 새로운 意味를 부여받게 된다.

우리가 생각하는 代案的 農村開發은 中·小規模의 農村中心都市(市·邑)와 그 背後地(郡規模)

를 既存의 傳統的인 機能의 連繫에 의한 地域組織을 바탕으로 하나의 統合된 個體로 파악하고 開發해 나가자는 것이다.¹³⁾ 그리고 거기에 國土開發을 위한 投資의 優先權을 주자는 것이다. 이러한 생각은 그것이 農村開發뿐만 아니라 대도시가 당면한 과밀 문제의 해결을 위해서도 효과적인 접근방법이라고 믿는 데 근거를 두고 있다.

地域政策은 長期間에 걸쳐 遂行될 수 밖에 없으므로, 그것이 指向하는 空間像이 具現되었을 때에 살게될 住民의 行態에도 부응해야 한다. 따라서 그것은 未來 指向的 理念像(Leitbilder)을 갖지 않으면 안된다. 그런 意味에서, 農村地域의 開發이 中·小都市 生活圈을 指向한다는 것은 國家의 聚落 政策上으로도 각별한 의미를 갖는다.

우리는 未來의 都市化가 少數의 巨大都市를 中心으로 展開되거나 都市 數를 大幅 늘려가는 식으로 진행되리라고는 보지 않는다. 그리고 우리가 指向하는 國土 空間構造의 未來像이 少數의 巨大都市가 寡占的으로 支配하는, 이를테면 都市 國家的인 것은 아니리라고 믿는다. 왜냐하면 그것은 사람들의 생활을 보다 강력히 소수 도시의 틀에 얽어 매도록 강요하여, 좁은 國土를 더욱 더 좁게 쓰게 되는 것을 의미하기 때문이다. 오히려 中·小 都市를 中心으로 統合된 生活圈에서 都市的 生活樣式이 보다 普遍化하는 쪽으로 발전하리라는 것이 우리의 豫測이며, 그것을 뒷받침할 만한 여러가지 조짐이 이미 現實的으로 나타나고 있는 것으로 보인다. 세계의 많은 巨大都市들이 環境의 汚損 및 갖가지 나름대로의 社會的 病理 現象을 靈呈하면서 費用 負擔의 증가에 따른 不經濟에서 달리기 시작한 것이 그 한 예이며, 先進工業國들을 中心으로 非都市地域의 産業化가 점점 活發히 展開되고 있는 현상은 다른 한 예이다.¹⁴⁾

우리의 이러한 豫測을 強力히 뒷받침 하는 것은 최근의 交通, 通信, 특히 情報 處理 能力的 革命的 發展이 經濟活動의 空間組織을 크게 變化시키고 있다는 사실이다. 産業의 立地가 物理

13) 참조 : 柳佑益, 1983, op. cit., 특히 脚註 36) 및 60).

14) cf. Lonsdale, R.E. and H.L. Seyler (ed.), 1979, *Nonmetropolitan Industrialization*, V.H. Winston & Sons.

의 近接性에 依한 集積의 經濟로부터 자유로와지면 길수록, 사람들은 快適한 環境과 人間的인 接觸이 可能한, 그러나 필요한 基本欲求의 充足이 또한 可能한, 中小規模의 中心都市를 가진 生活圈에서의 住居를 選好하게 될 것이다. 前述한 農村地域 開發의 地域單位 亦是 같은 범주의 中小規模의 中心都市 生活圈을 想定하고 있는 것이다.

이러한 地域構造의 改編이 어느날 갑자기 이루어지는 것은 勿論 아니다. 그러나 그것이 分명한 하나의 傾向이고 바람직한 것이라 판단될 때, 政策이 그것을 내어다보고 社會를 그 쪽으로 이끌어가는 것은 지극히 마땅한 일이라고 하겠다.

5. 農村地域 開發의 意義

農村地域 開發의 최대 德目은 安定(stability)에 있다.

첫째, 經濟的 安定이다. 農村開發에 依해 農業生産이 能率化되고 農村經濟가 高度化하면, 食糧生産이 增大되고 產業構造가 空間적으로 多邊化된다. 한편, 農家所得의 增大는 새로운 有效需要의 創出에 이바지하게 된다. 그것은 國民經濟가 內외의 景氣變動에 대해 彈力的으로 對應할 수 있는 安定基盤을 구축하게 되는 것을 意味한다.

둘째, 社會的 安定이다. 農村開發은 落後된 農村의 生活水準과 그 總體의 機會를 앞선 地域과 대등한 수준으로 向上시켜 生活의 質에 대한 地域隔差를 緩化시키는 것을 意味한다. 地域의 機會 均등은 결국 社會的 平等에도 이바지하게되며, 그것은 全體 社會의 統合과 結束에 매우 重要한 前提가 된다. 또, 不必要하게 높은 居住地 移動性에서 오는 갖가지 社會的 混亂과 葛藤이 해소될 수 있을 것이다.

세째, 社會 心理的 安定이다. 離村向都型의 人口 移動에는 部分 離出에 의한 社會的 ‘離散家族’이 많이 포함된다. 지금도 農村家口의 半以

상은 都市와 農村으로 나뉘어져 살고 있고, 그들은 양쪽이 모두 不安과 懷疑로 불리울 수 있는 生活空間을 둘러싼 意識의 分裂을 心理的 葛藤으로 겪고있다. 많은 農村 주민이 스스로를 ‘殘留者’로 규정짓고 敗北感과 相對的 收奪感에 빠지는 한편, 移出한 이들도 새로운 環境에 適應하여 그 社會에 統合되기까지 오랜 시간을 술한 心理的 負擔을 안고 지내야만 한다. 이러한 現象은 궁극적으로 地域隔差가 해소되고 住居行態가 安定되어야 극복되는 것이다. 그러나 落後地域의 住民들은, 그들의 高장이 疏外를 벗어나 開發되는 것을 確認하는 것만으로도, 잃어버린 自矜과 함께 地域社會에 대한 愛着과 責任感을 되찾게 될 것이다. 그것은 곧 生活環境의 改善을 爲한 自發的 努力(Eigeninitiativ)과 參與(engagement)으로 이어질 수 있을 것이다 地域發展의 要諦가 住民의 積極적이고 能動的인 發展意志와 믿음, 곧 마음에 있다는 것은 이를 두고 하는 말일 것이다.

네째, 政治的 安定이다. 農村開發의 積極적이고 能動的인 推進 및 遂行에는 上向式 開發方式의 採擇이 緊요하게 된다.¹⁵⁾ 그것은 地域社會가 開發計劃의 主體로서 自律的 權限과 함께 責任을 부여받는 것을 意味한다. 초기에는 비록 行政的 次元에서 開發手段의 地方化가 이루어진다고 하더라도, 그것이 地方自治로 가는 하나의 길이 되는 것은 분명하다.¹⁶⁾ 이러한 一種의 學習過程에 지나지 않을 自律權의 행사를 통해서라도, 程度의 차이는 있을지언정, 地域社會 住民의 政治的 成熟度는 높아지게 마련이다. 이리하여 多樣한 人口集團과 그들의 利害關係가 政治圈內로 收容되게 될 때, 전체 社會의 政治는 그 基盤의 폭과 깊이를 더욱 두터이 하게 될 것이다.

다섯째, 聚落體系의 安定이다. 우리나라의 聚落體系를 論함에 있어 흔히 서울에의 과도한 人口集中으로 인한 宗主 都市化 現象이 擧論된다. 그리고 그 是正을 爲해서 제 2, 제 3……의 都市를 집중적으로 키워 順位一規模 分布의 ‘正常

15) 崔相哲, 1982, “地方定住生活圈開發의 背景과 方向,” 環境論叢, 第10卷, pp. 99-109.

16) 權泰竣, 1984, “首都圈의 集中 抑制과 地方都市 開發의 當爲性,” 國土開發研究院, 地方化 時代의 都市開發 심포지움, 第1分科 主題 發表 論文.

狀態'를 恢復해야 한다고 한다. 이러한 社會物理的 思考의 無謀함에 대해서는 여기서 論할 것이 못된다. 그러나, 이미 그 自體가 매우 非正常的인 規模에 達해있는 首位 都市(서울)가 全體 聚落體系의 발전 방향을 判斷하는 기준으로 사용될 수 없다는 것은, 이 機會에 分明히 해 두고자 한다. 國家의 聚落體系를 安定되게 管理하는 것이 어느 한 쪽에 어떤 힘을 作用시키는 방법으로는 어려운 것이 사실이다. 거기에는 國土의 크기, 人口 規模, 聚落의 空間分布 및 相互關係 등에 대한 면밀한 分析에 의한 작용 메카니즘의 파악이 선결되어야 하겠지만, 우리나라와 같이 그 階層體系의 上向偏重이 심한 경우에는, 우선 下位 階層의 補強이 先行되어야 한다. 農村開發을 통해 農村地域에 人口定着 基盤을 마련하고 中心都市들을 機能的으로 活性化시키는 일이 時急한 것은 바로 그 때문인 것이다.

끝으로, 安定을 成長에 對峙되는 概念으로 파악해서는 아니 된다. 이것은 衡平과 能率의 關係에 있어서도 마찬가지이다. 長期的인 觀點에서의 經濟成長은 社會的 安定 위에만 可能한 것이며, 힘이 들지는 모르지만, 眞正한 意味에서의 '두루 살기 좋은 곳'은 그렇게 해서 이루어질 수 있을 것이다.

6. 結論: 政策轉換의 提案과 그 意味

우리나라의 地域政策이 當面하고 있는 課題는 首都 서울의 過大, 過密과 周邊 地域의 落後性を 緩化, 解消하는 것이다. 그것은 두루 살기 좋은 곳을 具現하는 것을 우리 사회가 指向하는 地域開發의 理念으로 삼을 때, 바람직한 國土空間의 未來像에 接近하기 위해 克服되지 않으면 안 될 고비이기도 하다. 이 두 問題는 一見 別個의 現象으로 보이나, 空間變化의 프로세스로 보아 實은 같은 因果關係의 軸위에서 움직이고 있는 하나의 現象이다. 즉, 그것은 經濟成長과 都市化가 巨大都市를 中心으로 급속히 이루어지는 한편, 農村地域이 이러한 社會變動의 過程에서 受動的 役割만을 強要받아온 데 起因하는 것이다. 그간의 地域政策 亦是, 經濟成長 政策의 下位手段으로, 대체로 그것을 뒷받침하는 데 注力해온

것이 事實이고, 그 結果는 날로 심화되어가고 있는 聚落階層體系에 따른 生活機會의 隔差로 나타났다. 삶의 질에 대한 機會의 空間的 隔差가 普遍的으로 知覺되면서부터 우리 社會는 不必要하게 높은, 그리고 적지 않은 경우에는 流出과 受容의 限界를 넘어서 社會的, 空間的 移動性を 經驗하고 있다. 앞서 言及한 地域政策의 問題(들)은 바로 그 結果(되돌아서 다시 原因)일 뿐이다. 問題의 原因에 대한 根本的인 解決을 뒤로 미룬채, 겉으로 나타난 症狀의 治癒에만 급급해서는 오히려 사태를 惡化시킬 수도 있음에 留意해야 할 것이다. 人口와 機能의 分散을 위한 지난 20년간의 수많은 施策에도 不拘하고 首都圈이 날로 肥大해져 가고만 있는 現實은 그것을 辯雄으로 證明하고 있는 것이다.

이러한 問題 意識을 바탕으로 우리는 地域政策의 方向轉換이 매우 긴급하고 切迫한 것임을 거듭 강조하고자 한다. 그것은 우선 地域政策이 農村地域에 보다 큰 priority를 부여하는 것을 의미한다. 이와 관련하여 本稿에서는 農村地域의 綜合開發을 爲한 投資가 經濟的, 社會的, 社會心理的, 政治的 및 聚落體系의 安定에 寄與할 것임을 論하였다. 그리고 새로운 政策方向의 선택에는 다음과 같은 圖式的 觀點들의 克服이 先决되어야 할 것으로 보았다.

첫째, 發展의 概念, 또는 살기 좋다는 것의 意味를 經濟的인 것으로만 局限하는 觀念;

둘째, 農村地域을 都市의 殘餘 地域으로 보거나, 그 기능을 '非能率의' 食糧 生産 活動에만 局限시키는 觀念;

셋째, 衡平이나 安定이 能率과 成長을 相殺할 것이므로, 發展을 위해 限定된 財源을 集中시키는 것은 不可避하다는 생각, 또는 그와 연관된 開發의 波及效果에 대한 지나친 期待.

이러한 '傳統的' 觀點을 대체할 새로운 視覺으로 本稿에서는 다음과 같은 觀點의 受容이 提案되었다.

첫째, 地域政策은 經濟的 價值뿐만 아니라 社會的, 文化的, 自然 環境의(生態的) 價值를 多樣하게 받아들여 그 體系를 多邊化하는 것이 바람직하다.

둘째, 農村地域의 開發은, 農村이 그 中心 都

市の 機能的으로 統合된 個體, 즉 하나의 生活空間으로 파악된 후에, 단순한 農業 政策의 水準을 넘어선 空間的 綜合開發의 次元에서 다루어져야 할 것이다. 따라서 農村은 食糧生産 機能위에 多様な 生産活動에 參與하는 人間集團의 定住空間으로, 그리고 全體 國民을 위한 未來의 活動空間으로 開發되어 나아가야 할 것이다.

셋째, 제 2차 國土綜合開發計劃의 基本戰略으로 표방하고 있는 大都市 中心의 據點開發 戰略은 再考되어야 할 것이다. 계획에서 副次的 priority를 갖게 되어 있는 제 2차 成長據點都市의 開發과 地域生活圈 開發計劃은 農村中心地(中·小都市)와 그 背後地(郡 規模)를 合하여 하나의 統合된 空間 單位로 파악하고, 거기에 우선권을 주어 開發하는 綜合開發計劃으로 補完, 強化되어야 할 것이다.

끝으로 地域政策의 方向 轉換이란 政策이 指向하는 單位 地域의 規模 및 地域의 組織과 더불어 새로운 生活 樣式의 選擇을 意味한다. 巨大都市와 中·小都市는 그 都市의 規模만으로 이미 各各의 住民들에게 서로 다른 生活의 樣式을 強要하게 되며, 나아가 基礎 生活圈의 大小, 聚落의 體系 및 地域間 流通 構造등은 모두 當該 社會의 構成員들의 活動에 影響을 미치는 外的 環境(äußere Milieu)내지 物質的 基體(materielle Sub-

strat)가 되는 것이다.

本稿에서 中小都市가 그에 포섭되는 生活圈과 함께 하나의 優先的 政策 對象 單位地域의 規模로 提示되었다면, 그것은 社會 經濟的 當爲性이나 能率性뿐만 아니라 未來 指向의 地域發展의 추세를 나름대로 판단하고 있는 것이며, 특히 앞서 言及한 觀點에서 바람직한(또는 그렇게 판단되는) 生活樣式의 選擇에 대한 提案이 內在的으로 含蓄되어 있는 것으로 받아들여져야 할 것이다. 農村地域 開發의 基本的 意義를 우리 社會가 安定基盤을 획득하는 데서(또, 그것을 굳이 그렇게 보려한다면, 長期的이고 持續的인 成長은 安定이 前提되지 않고서는 어렵다는 데서) 찾아야 한다는 本稿의 論旨는, 따라서 人間的인 規模와 組織을 가진 生活空間의 創出을 向한 所望을 또한 政策 轉換의 提案속에 담고 있는 것이다.

끝으로, 다시 한번 強調하고자 하는 것은, 이러한 地域政策의 方向 轉換은, 政治的, 行政的 地方自治가 實現될 때, 더욱 큰 實效를 얻을 수 있을 것이며, 최소한 그와 並行되지 않으면 안 된다는 點이다. 나아가 地域政策의 組織手段으로서의 地域의 區分과 類型化를 위한 연구는 學界에서 시급히 해결해야 할 다음 단계의 과제라고 하겠다.

Priorität für die ländlichen Räume; Forderung zur Neuorientierung der nationalen Raumordnungspolitik

Woo-ik Yu*

Zusammenfassung

Die eindeutige Vernachlässigung der ländlichen Räume zugunsten der Großstädte in der nationalen Raumordnungspolitik in den letzten drei Jahrzehnten hat die siedlungshierarchische-räumliche Disparität der Lebenschancen so breit ausgeschehrt, daß das Land einerseits vor den ungeheueren Ballungsproblemen und andererseits vor der Auswanderungsproblematik leiden muß. Auf grund einer Zustandsanalyse betont die Arbeit, daß eine integrative regionale Entwicklung der ländlichen Räumen zur Gewinnung der wirtschaftlichen, sozialen, sozialpsychologischen, politischen und raumstrukturellen Basis für die nationale Stabilität beitragen wird.

Der Autor hält eine Neuorientierung der Raumordnungspolitik in Rahmen ihrer Zielsetzungen und Strategien für dringend notwendig. Wichtige Voraussetzung dafür soll es sein, die naiven, traditionellen Konzeptionen über die Entwicklung so wie ländliche Räume und Wachstumspole zu überwinden.

Sie sind näher:

Erstens, Entwicklung sei dem wirtschaftlichen Wachstum gleich zu setzen;

Zweitens, ländliche Räume seien die Reste der urbanen bzw. städtischen Regionen und somit die unterentwickelten, nicht-modernen Gebiete mit ausschließlich agraren Funktionen;

Drittens, daher soll die Entwicklung der ländlichen Räume am besten durch die Polari-

zationsstrategie erfolgen, d.h. durch die "spread effects" des wirtschaftlichen Wachstums begrenzter Großstädte.

Die vom Autor vorgeschlagene Neuorientierung der Raumordnungspolitik des Landes geht von den folgenden Standpunkten aus:

Erstens, das Konzept der Entwicklung ist nicht rein wirtschaftlich sondern dynamisch mit sozialen, kulturellen so wie umweltlichen bzw. ökologischen Gesichtspunkten zu definieren, und damit auch die Vielseitigkeit des raumordnungspolitischen Wertsystems aufrechtzuhalten;

Zweitens, die ländlichen Räume sind mit ihren zentralen Orten als integrierten funktionellen Einheiten anzusehen. Sie sollen nicht nur als agrarische Produktionsräume sondern auch menschliche Lebensräume so wie potentielle Reservoir für die zukünftigen Benutzungen betrachtet werden;

Drittens, Die Polarizationsstrategie des Zweiten Nationalen Raumentwicklungsplans mit seiner raumordnungspolitische Priorität auf die drei Großstädten (Taegu, Taejŏn, Kwangju) ist zu ändern, bzw. zu ergänzen zugunsten der integrierten Entwicklung der ländlichen Räume.

Die raumordnungspolitische Neuorientierung mit ihrer vorgesehenen Raumstruktur impliziert darüber hinaus eine alternative Lebensstil, denn die Größe der Zentren und ihrer Hinterländer als Planungsregionen mit politischen Priorität werden die Lebensstil der spezifischen Bevölkerungsgruppe beeinflussen als äußere Milieu bzw. materielle Substrat für die räumliche Handeln

Geography, Korean Geographical Society, No. 30, pp. 28-40, 1984.

* Assistant professor (Dr. phil.), Seoul National University

ihrer Bewohner. Wenn wir in dieser Arbeit die Bedeutung von der Unterstützung der ländlichen zentralen Orte kleinerer und mittlerer Größe (Si und Üp) mit ihren Umländer (Gun) betont haben, so heißt es, daß wir die Lebensstil von solchen räumlichen Ordnungen vor der metropolitanischen für unsere zukünftige Gesellschaft vorziehen.

Damit soll es ein Weg gefunden sein, der die räumliche Aktivität der verschiedenen sozialen

Gruppe im menschlichen Maß sichern möchte. Schließlich ist es noch einmal zu bemerken, daß diese raumordnungspolitische Neuorientierung am besten mit einer politischen und administrativen Neuorientierung zur regionalen Selbstbestimmung parallel läuft. Dafür kommt eine umfassende Regionalisierung und Klassifikation der ländlichen Räume als ein formales Organisationsmittel der Raumordnungspolitik als nächstes Schritt der Forschungsaufgabe hervor.