

심포지엄 「韓國社會의 發展과 國土構造의 再編成」 제 2 주제

國土空間의 發展과 聚落體系：同時多元的 接近方法

金 仁*

〈차	례〉
1. 序	4. 國家(國土) 發展의 同時多元的 接近
2. 國家(國土) 發展과 空間認識	5. 結 語
3. 定住體系上의 發展分極化 現象	

1. 序

국가의 경제발전 단계에 비추어 볼 때 우리나라는 後期産業社會의 문턱 직전에서 先進社會로 도약하기 위한 진통을 겪고 있음이 오늘의 현실이라 하겠다.

특히 지난 四半世紀동안 기존의 농경사회체계가 급격히 해체되는 가운데 우리나라는 도시화가 수반하는 市民의식의 고양과 도시적 중심의 사회체계로 전환하는 과정을 겪었다. 그리고 향후 2000년을 향해서 산업사회로의 농촌과 도시가 再統合되는 국가발전의 大轉換의 時期가 예상되고 있다.

최근 우리나라에서도 地方(化)時代라는 말이 자주 거론되고 있다. 지방시대란 국가의 발전상태가 모든 주민이 어느 지방에 살던 고용·교육·의료·교통 등의 제반 기능과 생활의 편익을 불편없이 수용할 수 있게 되는 시대로서, 바로 국가의 成熟社會를 이룩하는 뜻이다. 그런데 지난 20년동안 국가발전의 총체적 모습에 비쳐진 국가의 발전상이 산업사회의 기능을 지역적으로 고루 수행하기에는 아직도 그 기반이 매우 취약한 형편이다. 실제로 현재의 국토공간의 지역간 발전상의 격차가 심하여 지방시대의 이상과는 큰 거리가 있다. 특히, 일부 대도시를 제외한 지방도시와 농촌지역은 국가의 총량적 경제성장에서 극히 소외된 공간임을 수긍하지 않을 수가 없다. 국가발전 과정에서 우리나라가 당면하고 있는 국토의 공간구조적 문제, 즉 인구나 경제력의 과도한 서울, 首都圈 및 大都市集中과 그로인한 地理空間의 分극현상은 국가발전의 불균형성은 물론, 이제 국가발전의 효율성까지도 제약한다는 현실비판적 지적이 우리의 의식속에 드리워져 있다.

어찌보면, 국가발전 과정에서 국토의 불균형 성장은 불가피한 것이며 국가의 균형발전 상태는 실현 가능성이 희박한 이상세계의 바람일지도 모른다. 왜냐하면 국토의 지리적 공간적 관점에서 볼때 지역간의 발전여건이 다르며, 특히 국토의 가용자원, 즉 인력이나 자

* 서울대학교 사회과학대학 지리학과 교수

연자원의 부존성이 지역마다 다르기 때문이다. 「地域間的 差異」에 대한 개념을 기초로 地域性을 규명하려는 것이 지리학의 오랜 전통적 관심사에 하나이며, 지금도 그러한 맥락에서의 지리공간 연구는 계속되어 오고 있다.

그러나 地域差가 국토공간에서 어떠한간에 「地域間的 隔差」란 개념은 지역차의 개념과는 본질적으로 다른 것이다. 지역간격차 개념은 국가의 성장발전 과정에서 지역간의 사회적 갈등의 의미를 함축한다. 그래서 地域差와 地域隔差는 개념상 그 성격의 차원이 다르다. 설사 지역차가 지역격차의 필요조건은 될지언정 충분조건은 되지 못한다. 지역격차의 문제는 지역적 성격을 규명하기 위한 명제라기 보다는 오히려 성장의 분배 차원에서 볼때 “지역격차의 해소방안”이라는 다분히 현실적·정책적 차원으로 귀결되지 않을 수 없는 성격의 것이다.

이 글에서는 地方時代의 열립과 그 시기를 앞당겨야 되겠다는 견지에서 국토공간의 발전과 공간구조상의 문제점, 앞으로의 국토의 균형발전 모색에 관한 논의점에 대하여 평소 필자가 생각하던 바 소견을 개진하고자 한다.

이때에 바탕이 되는 논의는 지난 20년 기간동안 우리나라의 발전 과정과 관련지어 생각할 때 「국가의 정책개입이 공간구조에 지대한 영향을 미쳤는가 하면 국토상에 형성된 공간구조 자체가 향후 국가 사회발전에 주요한 변인으로 작용할 것이다」라는 논리를 전제로 하고 있음을 부연해 둔다.

2. 國家(國土)發展과 空間認識

우리나라의 국토공간을 앞서 말한 국가의 성장(특히 경제발전)이란 측면에서 바라본다면 크게 보아 두가지 차원의 문제로 집약될 수 있을 것이다. 무엇보다도 먼저 지역간 발전격차 문제가 그 하나요 다른 하나는 定住體系上的 발전의 極化 현상이라고 하겠다.

최근 우리나라 국가발전의 두드러진 지리적 공간변화 현상은 흔히 개발도상국가에서 경험하고 있는 지역간 불균형 성장, 지역경제의 공간적 分極化 현상, 수위도시의 宗主化 현상을 대표적으로 들 수 있다. 물론 이와같은 국토의 공간변화 즉 격차현상은 지난 60년대부터 국가의 경제발전의 성장과정과 무관한 것이 아니다. 특히 지난 20년동안의 짧은 기간 동안에 이룩한 국가경제의 고도성장이 수반한 지역간 발전격차는 국토공간의 변화에 대한 공간인식을 높이는 한편 나아가서는 地域意識 혹은 地域感情 차원의 문제를 함축하고 있는 것이다. 영호남간의 발전격차의 문제를 차치하더라도 격차의 문제는 오히려 좁은 지역에서도 심화될 소지를 안고 있다고 볼 수 있다. 예컨대, 경남의 동남해안지대와 내륙산간지방 혹은 경북의 구미—대구—포항—경주를 잇는 현대적 교통망으로 이어지는 지역과 그렇지 못한 인근지역간의 격차는 오히려 심화될 소지가 큰 것이 사실이다.

경제발전이 고도화되면 지역격차는 궁극적으로 해소된다는 윌리엄슨(Williamson)의 가설

이 있다. 그렇다면 우리나라의 지역격차는 앞으로 상당히 해소될 것으로 크게 우려하지 않아도 될 듯 싶다. 그러나 문제가 되는 것은 그러한 수준에 이르기까지 걸리는 시간의 정도로서 한국적 실정에서 시간의 사회적 기회비용이 큰 경우에는 “그때까지 앉아서 기다릴 수 없는” 입장이라는데 있다. 또한 지역마다 부존자원이 다르고 공간적 발전여건이 다른점, 즉 「地域差」의 관점에서 볼 때 지역간의 발전격차가 문제가 될 정도로 낙관하기는 더욱 어렵다.

이제 국가발전 정책과 관련해서 지역발전은 물론 지역간 발전의 격차해소 문제는 공간적 주요 요소가 되었음을 시인하지 않을 수가 없다. 정책입안자들은 물론 일반인 까지도 국토공간 자체에 대한 인식과 경제·사회·정치적 공간 현상의 변화양상에 대한 지대한 관심을 가지게 되었는데, 이것도 따지고 보면 국토공간상에 나타난 불균형 성장의 지속적인 심화현상 때문이다.

앞으로는 오히려 지리적 공간변화가 국가의 경제·사회·정치발전에 변수로 역작용할 소지가 크다는 점을 감안해서 국가성장에 수반하는 여러가지 문제의 공간적 측면에 대한 보다 깊은 이해가 촉구된다. 국토공간 그 자체가 국가발전의 주된 변수라는 점을 실제로 인식해야 할 필요성을 느낀다. 특히 국가발전 정책을 수립하는 과정에서 지역간의 공간적 발전격차 문제는 다른 정치·경제적 요인들 못지않게 비중높이 다루어져야 할 국가적 이슈가 되었다.

3. 定住體系上の 發展分極化 現象

우리나라는 현재 서울特別市를 비롯한 市級都市가 61개, 邑級都市가 191개이고 1,253개의 면이 있다. 邑 이상을 도시로 규정할 때 市部和 邑部를 합한 252개의 도시가 있는 셈이다. 그리고 면소재지를 중심으로 하는 1,253개의 농촌지역의 면단위 행정중심지가 우리나라의 정주체계를 구성한다.

국토공간상에 입지한 일련의 도시와 농촌의 행정중심지(면소재지)는 크게 보아 국가의 성장과 지역의 발전을 유도하는 거점이며, 일상생활공간의 중심지이며, 국가와 지방의 발전과 쇠신 나아가서는 국토의 통합을 공간적으로 이어주는 綱인 것이다.

우리나라는 그동안 괄목할 도시수의 증가, 전국인구에 대한 도시인구율의 급성장, 도시계층간 고른 분포 등으로 보아 일견 도시망의 구축이 국토공간상에서 매우 균형잡힌 형태로 발전한 것처럼 보인다. 그런데 현존 정주체계상에 나타난 발전의 분극화 현상은 대도시 지역의 급성장과 유리한 발전여건, 중소도시의 상대적 침체, 농촌중심도시의 낙후 문제를 내포하고 있어 정주체계상에 나타난 도시간의 발전과 분극현상은 지역간의 격차문제 못지않게 자못 심각하다. 그래서 도시규모 혹은 계층성에 의한 현존 정주체계의 성격과 기능에 대한 파악은 매우 중요한 의미를 갖는 문제이다. 기실 우리나라의 지역간 발전의 격차문제

도 정주체계의 발전분극현상이 견인한 동전의 앞과 뒷면과 같은 것이다.

① 대도시지역(metropolitan region)의 형성과 성장

일반적으로 대도시지역의 형성은 도시화의 성숙단계가 도래했음을 나타내주는 신호로 받아들여진다. 이는 기존 도시들의 “點”적인 성장 뿐만 아니라 기존도시와 주변지역이 함께 발전하여 문화적, 사회적, 경제적으로 일체화된 日常生活의 통합공간이 이루어지는 “面”적인 도시화를 의미한다. 이것은 그 자체만 볼때는 중심도시에서 그 주변지역으로의 상대적·절대적 분산이 수반되는 일종의 분극해소 과정으로 볼 수가 있다. 그러나 국가전체의 정주체계를 기준으로 보면 지역적 “분산재집중”이라는 또 하나의 거대한 분극화를 초래할 소지가 크다.

우리나라의 경우 수도서울을 중심으로 하는 수도권에서는 바로 이러한 현상이 진행되고 있는게 사실이다.

首都圈 대도시지역의 형성과 성장이 국토의 기타지역과 국가발전에 미치는 영향에 대해서는 신중한 평가가 있어야 하겠다. 그러나 수도권을 포함한 부산권·대구권·광주권·대전권 등 소위 5대 도시권을 놓고 볼 때는 아직도 중심대도시로의 상대적 집중경향이 우세하다고 할 수 있다. 이들 대도시지역의 성장은 곧 정주체계상의 공간적 분극화의 표출이요 결과적으로 여타지역의 성장을 상대적으로 유보시키거나 희생시킨 결과가 된다.

이러한 현상은 국가경제발전 계획과정에서 묵시적 또는 명시적으로 나타난 결과이기도 하지만 제 1차 및 2차 국토종합개발계획상의 기본전략에서 극명하게 확인할 수가 있는 것이다. 주지하다시피 성장지점정책을 기조로 한 국가개발전략은 우리나라 상위도시, 특히 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등의 도시를 100萬 이상의 대도시로 급성장 시키는데 원동력이 되어왔음을 부인할 여지가 없다.

② 중소도시의 발전적 위상

우리나라 중소도시의 상대적 침체를 논하는데는 두가지 단점이 따른다. 하나는 중소도시에 대한 정의이고, 또 하나는 무엇을 지표로 중소도시의 침체 여부를 판단하겠는가 하는문제이다.

중·소도시의 개념은 국가의 현실에 따라 크게 달라질 수가 있겠는데 주로 인구규모와 인구 증가율이 흔히 판단지표로 사용되고 있다. 그러나 리차드슨(Richardson)은 중소도시에 대한 성장여건과 침체 여부를 전체도시 인구 중에서 접하고 있는 비율의 증감만 가지고 판단하는 경우의 오류를 명쾌하게 지적한 바 있다. 즉 도시의 인구 증가만을 고려할 경우 단순히 중소도시의 인구규모가 증가하여 도시의 인구계층구조상 상위도시로 도약하게 되는바, 소위 계층도약의 효과(The effects of size-class jumping)만을 가지고 중소도시의 발전과 위상을 판단하는 것 자체가 오류라는 지적이다. 그래서 중소도시 자체의 인구증감보다 더 중요한 것이 도시화의 질, 도시의 경제적·사회적 기능수행능력, 도시기반시설 등을 고

러 한 중소도시의 위상이 정립되어야 한다고 주장하였다.

우리나라의 경우 중소도시라고 한다면 행정상의 시급도시, 즉 100만 이상 도시를 제외한 5萬 이상의 55개 도시들을 일단 중소도시로 간주해 본다. 그러나 이 계층에 속하는 도시들은 상이한 지역여건과 성장배경을 가지므로 취급상의 세심한 주의가 필요하다.

경험적 연구에서 톰슨(Thompson)은 urban size ratchet 개념을 제시하면서 도시의 인구 규모가 25萬 이상이 되면 대체로 도시는 자체성장력을 갖는다고 보았다. 우리나라의 경우 李琦錫은 도시성장과정을 분석한 결과 도시의 인구규모가 20만을 기준하여 도시성장의 자생 여부가 그런대로 가능하다는 판단을 내리고 있다.

이와같이 도시의 인구규모와 성장 자생력을 기준으로 우리나라 市級 중소도시를 분류해 본다면 인구규모 20~100萬의 자생적 성장능력을 가진 도시는 13개에 불과하다. 그 이하 계층의 도시를 편의상 인구계층으로만 나누어 보면 10~20萬 도시가 17개, 5~10萬 도시가 21개나 된다.

현재 20만 이상의 도시는 대부분 지방의 중심도시로 지난 20년간 괄목할만한 성장을 이룩하였는데 이들 도시는 대부분이 국가 정책상 2차 성장거점에 해당하는 중도시로서 지방 공업단지의 우선배치등 국가적 개발정책에 힘입은 바가 컸다. 그러나 그 이하 계층의 지방 중소도시 대부분은 도시의 기반시설이 취약하고 제 1차 산업의 고용인구 비율이 대도시의 3배 이상이나 되어 고용창출의 기반이 허약할 뿐만 아니라 교육·의료 등의 생활편익과 직결된 기능도 상대적으로 부족한 것으로 나타나 있다.

이와같이 우리나라의 市級 중소도시의 대부분은 아직 도시로서 자생적 발전능력이 미약한 형편인데다가 규모가 작은 도시로 내려갈수록 정주체계상의 분극현상은 같은 중소도시 간에서도 매우 심각한 차이를 보이고 있음을 유의할 필요가 있다.

③ 농촌중심도시의 낙후

우리나라의 191개의 邑級도시와 1,253개의 면소재지(면급도시)를 구성하는 小鄉邑은 거의가 郡·面單位의 행정중심지인 동시에 농촌주민이 하루를 사는 크고 작은 日常定住生活圈의 중심지 들이다.

농촌소도읍의 정주체계상에서 가장 큰 문제점의 하나는 소도읍간의 중심지 기능의 격차가 매우 심하다는 점이다. 재화판매와 영리적 서비스 기능에 대한 조사 결과 경기도의 경우, 읍의 평균중심지 기능의 보유업종수가 93개인데 비해서 면급도시는 평균업종수가 33개에 불과한 거의 3배의 격차를 보인다. 다시 말해서 읍급도시와 면급도시로 대비된 농촌소도읍의 계층구조상의 중심성의 차이는 격차이상의 단층이 존재함을 지적할 수가 있다.

농촌정주체계상에 나타난 또 하나의 문제점은 소도읍의 인구규모가 매우 작다는 점이다. 본인의 사례연구에 의하면 면급도시의 경우 평균 인구가 1,887명이며 1,000명 미만의 면급도시도 전체의 1/3이나 되었다. 다시 말해서 농촌주민의 제 1차 생활권의 중심지의 인구기

반이 절대적으로 취약하다는 사실이다. 인구기반과 관련하여 가시적으로 농촌지역의 낙후를 느낄 수 있는 것이 바로 농촌취락의 하부구조상의 문제점이라 할 수 있다. 이 문제는 근본적으로 농촌지역의 인구절대 감소가 초래한 문제로서 의료·교육시설의 절대적 부족은 물론, 위에서 지적한 산업·서비스 기능마저 농촌주민의 기본적 생활 영위에 크게 모자랄 뿐만 아니라 중심기능이 계속 쇠락하는 실정에 있다.

끝으로 지적할 것은 정주체계상 최하위정주단위의 면급도시 수가 너무 많다는 점이다. 요컨대 콩나물 시루에 비견될만큼 좁은 국토공간에 초과밀 상태로 분포되어 있다. 비록 이른적 차원의 도시수의 분포에 관한 근거를 제시하지 않더라도 오늘날의 우리나라 국토공간의 발전여건, 도로망의 발달상태, 농촌주민의 도시로의 구매통행선호도 등을 감안해 볼때 현재의 면급도시는 숫자상 불필요하게 많다는 사실을 지적하지 않을 수가 없다. 가까운 이웃 일본의 경우 1985년 현재 정주체계가 행정상 651개의 市, 2,001개의 町(邑에 해당) 그리고 601개의 村(面に 해당)으로 구성되어 있다. 여기서 특기할 사실은 町·村的 소도읍 중에서 村的 숫자가 오히려 더 작다는 것이며 村은 町으로 승격하는 추세에 있음이 일본의 사회발전과 어떤 관련이 있음을 시사해 준다.

이상에서 소도읍 정주체계에 나타난 문제점을 요약하면 농촌소도읍의 격차 해소문제, 소도읍 절대인구규모의 기반확립과 중심기능의 보유문제 및 소도읍의 적정수의 조정문제로 집약된다.

국가정주체계의 극화현상은 도시와 농촌지역에서 모두 안고 있는 문제로서 「한국사회의 발전과 국토구조의 재편성」이란 오늘의 심포지엄 주제가 시사하는 바와 같이 국가적 차원에서 냉철히 새롭게 인식되어야 할 문제이기도 하다.

4. 國家(國土) 發展의 同時多元的 接近

이제 우리의 국가발전의 이상은 지난 20년동안 外形的이나마 脫工業社會의 문턱직전까지 이끌어 올린 총량적 경제수준을 토대로 보다 진솔한 國家(國土)발전 전략을 펴서 나머지 지역으로 소외되어 왔던 모든 국토공간까지도 발전의 파급이 충전되어 명실공히 地方時代로 가는 국가 사회를 건설해야겠다.

그러기 위해서 이 시점에서 국가의 총량경제는 지속적 성장을 견지해야 하며, 그간에 누적된 국토공간의 불균형 성장을 적극 시정해야 하는 문제를 안고 있다. 다시말해서 국가발전의 능률성과 형평성의 과제를 동시에 안고 있는 것이다.

그러므로 이제부터는 그 어느때 보다도 국가차원의 지역개발정책을 보다 탄력적으로 수행하기 위한 同時·多元的 접근방법이 모색되어야겠다는 생각이다.

① 개발철학에 대한 논의

주지하다시피 개발철학에 관한 논의로서 下向式(top-down) 개발과 上向式(bottom-up) 개

발론이 있다. 두 개발방법의 이론적 배경은 여하튼간에 “下向式”하면 개발의 수법이 중앙 집권적이고 경제기능주의적이며 성장거점개발방식이라는 인식이 지배적인듯 싶다. 이에 대해 “上向式”하면 지방분권적이고 복지지향적이며, 균형개발 방식이라는 인식이 지배적인듯 하다. 그리고 하향식·상향식은 일견 개발철학의 兩大 패러다임으로까지 그 논점이 비화되고 있는 듯 싶다.

우리나라의 국토(지역) 개발에 있어 下向式 접근방식을 지양하고 上向式 개발론의 전환을 주장하는 목소리가 높아지기 시작한 것은 비교적 최근인 80년대의 일인데 이젠 그러한 주장이 진부하게 느껴질 정도로 보편화되어 下向式的 흔적이 조금만 배어 있어도 중앙집권적·권위적·시대착오적이라는 비판의 분위기가 형성되어 있는 것도 사실이다. 그러나 종래의 정부가 주도한 하향식 접근이 공격을 당하는 것이 사실은 이론적 측면에서가 아니라 공간적 전개를 둘러싼 정치적 사회적 관계의 측면에서 생각해 볼 문제가 아닌가 한다.

결국은 하향식과 상향식간의 쟁점은 일견 본질적으로 느껴지는 갈등도 또한 이론적 논의의 차원이 아니라 두 개발수법이 지향하는 현실적 적실성의 차원에서 다루어져야 할 성질의 것으로 이해된다.

우리나라의 경우 「1960년대 이래 추진되어온 국민경제의 총량적 성장일변도의 정책으로 인해서 부문간, 지역간 불균형이 발생·심화되어 왔다」는 관점에서 “총량적(불균형) 성장 정책=下向式=성장거점 개발정책”이므로 하향식 접근은 마땅히 지양되어야 한다는 목소리가 높아지고 있으나, 이것은 두 접근방법의 강한 현실연관성을 염두에 두지 않은 지나친 단순논리의 소치라는 점을 지적하고 싶다. 요컨대 하향식 정책에만 문제가 있다고 볼 것이 아니라 그 정책이 논리대로 왜곡되지 않고 충실히 실행되었는가 하는 측면을 분석할 필요가 있다는 말이다. 본인은 하향식의 개발논리를 결코 옹호하고자 하는 것은 물론 아니다. 다만 “균형발전”을 강력히 요구하는 “아래로 부터의” 의지는 현실적인 실천수단, 즉 “위로부터의” 지원과 접목될 수 있어야만 비로소 효과적으로 구현될 수 있다는 지극히 현실적인 측면이 결정적으로 중요하다는 것을 강조하고 싶다는 것이다.

앞으로 지방분권화가 실현·강화될 경우 지방간의 개발여건의 차이 때문에 상향식 실천과정에서 지역간 불균형 발전이 조장될 소지도 있다는 생각이 결코 기우만은 아닐 것이다. 그래서 지역간의 발전을 조정하고 균형을 맞추는데 정부차원의 강력한 의지가 필요하며 그래서 중앙정부는 항상 강력한 종합적 계획지침을 마련하고 있어야 할 것이다. 그렇다면 하향식·상향식 실천수단은 우리의 현시점에서 보아 쌍무 대립의 관계가 아니라 상호 보완적이어야 하며 동시다원적인 것이어야 하겠다.

② 국토종합개발계획

국가가 설정한 국토종합개발 정책의 기본구상을 보면 향후 2000년까지 10년 단위로 개발 전략을 단계적으로 짜놓고 있는 것이 특징이다.

국가는 지난 70년대에 제 1 단계로 제 1 차 국토종합개발계획(1972~1981)·기간을 설정하고 국가성장을 우선목표로 하는 경제성장정책을 폈다. 그 기본 골격은 국가경제의 집적이익을 추구하는 국토공간의 생산환경의 확충에 주력하는 전형적인 성장거점 개발방식을 채택하였다. 결과적으로 국가발전의 능률성을 제고시키는 방향으로 국토개발이 유도되었으며 주지하다시피 그 결과는 서울을 중심으로 한 소수 대도시에 경제력이 집중되었으며, 국토공간 발전의 분극현상을 초래하였다.

80년대에 수립된 제 2 단계 제 2 차 국토종합개발계획(1982~1991)은 기존의 집적이익을, 즉 대도시의 집적이익을 주변지역으로 확산시키면서 지방의 중심도시를 제 2 차 거점으로 국토의 생산환경의 확충은 물론 겸해서 생활환경을 개선한다는 목표를 설정하였다. 개발방식으로 지역생활권 개념이 도입되었고, 1986년의 제 2 차 국토종합개발계획 수정안에서는 지역경제권 개념에 기초하여 국토를 4대지역 경제권으로 나누어 국토공간 구조의 다핵화와 광역종합개발방식을 채택하고 있다. 그리고 향후 2000년을 향한 제3단계(계획안 준비중)의 1990년대의 10년은 궁극적으로 국가의 집적이익을 전국토공간에 균점시키므로써 지방경제의 활성화는 물론 농촌종합개발의 추진과 아울러 이른바 지방시대를 지향하는 기본전략을 대전제로 하고 있는 것이다.

2000년을 향한 국가개발전략의 발상법은 1970년대 초반까지 취약했던 우리나라의 국가적 산업기반, 경제력(자본축적), 국가의 공간통합도 등의 현실을 냉철히 감안할 때 당시로서는 가장 적절했던 개발정책의 대안중의 대안이 아니었나 평가할 수 있겠다. 또한 제 2 차 국토종합개발계획의 추진은 지방시대를 열기 위한 전초적 작업으로서도 그 의의가 있으며 거시적 국가적 공간경제의 차원에서 볼 때도 국토공간의 일부 지역이기는 하나 지방시대의 잠재력의 기반을 구축하는데 기여한 바가 적지 않다. 향후 1990년 이후의 개발이상은 국가성장의 과실을 국토공간에 되돌리고 농촌의 종합개발을 통해서 지역간 균형발전의 정착은 물론 국민복지 향상에 초점을 맞추고 있어 어찌 보면 국가가 적극적으로 상향식 지역개발을 추진하겠다는 의지가 담겨있는 것이라 하겠다.

그러나, 국토종합개발에 나타난 개발이념과 방식에 있어서 대체로 긍정적인 수증이 가나 동시다원적 개발접근이란 관점에서 몇가지를 지적하고자 한다.

앞에서도 언급하였지만 우리나라의 국가적 발전수준은 도시화와 산업화를 수반하는 가운데 후기산업사회의 문턱 직전에 와 있다. 아직 이러한 발전이 국토공간 전반에서 나타나는 현상은 아니지만 국가기간 산업의 확대, 국토공간의 일일생활권과 기타 생산부문에서 경제적 자립의 기틀은 이미 성취되었다고 본다.

이 말은 국가적 발전과정에서 다양한 개발수요가 재창출될 수도 있다는 뜻이다.

이러한 사회적 발전추세를 감안한다면 첫째, 국가가 설정한 단계적 개발전략을 탄력적으로 운영함이 바람직스럽고 10년 단위의 시차적 대응전략을 굳이 고수할 필요성을 느끼지

않는다. 둘째, 지금까지 명시적 또는 묵시적으로 일관되어온 성장거점개발방식의 채택여부가 개발목표의 사안에 따라서 신중히 채택될 필요가 있다. 셋째, 국토공간상의 정주체계상에서 나타난 발전의 분극현상은 상위도시에서 하위도시로 갈수록 심하다. 계층성에 따른 도시의 개발문제는 모든 계층이 다 관련이 되나 특히 중소도시는 상향식 개발수법에서도 간접적으로 다루어지고 있어서 중소도시에 대한 각별한 정책적 육성 필요성이 필요하다. 마지막으로 3단계의 개발이상을 앞당겨서 2단계의 개발전략과 동시에 추구하는 방법도 이 시점에서 고려해 볼직하다. 그것은 바로 국가의 지역간 균형발전을 강조하는 것이며 앞당기기 위한 작업이다.

국토공간에 대한 동시다원적 접근의 모색이 필요하게 된 것도 기실은 지난 20년 동안에 이룩한 국가의 고도경제성장이 바탕이 되고 있음을 아무도 부인할 수는 없을 것이다.

5. 結 語

거듭 강조하는 바이지만 우리 사회는 국가의 경제성장을 계속 지속해 가야 할 입장이며, 이제는 국가적 富의 성장과실이 地方에까지 미쳐 성장의 수요를 만족시키도록 하는 분배정책에도 국민의 납득이 갈 수 있도록 국가적 배려가 신중하게 고려되어야 할 때이다. 다시 말해서 “先成長 後分配”의 政策기조에 전환이 요구되고 있다.

이러한 時代的 상황변화는 국민 각계각층과 직접 관련되는 것이지만 특히 유의하게 되는 점은 모든 사회적 현상은 국토의 지리공간상에서 일어나며 이것은 국토의 공간구조에 영향을 미치는 한편 공간구조 자체가 인간의 삶의 형태에 능동적으로 작용한다는 지상명제를 깨닫게 되는 것이다.

지난 20년 동안의 국토의 공간발전은 국가의 경제기반을 다지는데 괄목할 국가적 정책사업의 추진에 힘입어 산업부문이 성장했으며 그것의 표출이 오늘의 공간구조로 나타났다. 이 과정에서 국가발전은 산업부문간, 국민의 계층간, 나아가서는 국토의 지역간 격차를 수반하게 되었다. 국가의 사회적·공간적 통합발전에 역기능적으로도 작용한 것이다.

국가사회의 발전과 성숙은 어느 한 부분만의 성장으로 이루어 질 수가 없으며 그렇게 선도되어서도 안된다.

이제 우리 사회는 多衆社會로 가고 있으며 多元化된 집단간의 상호 이해관계에서의 경쟁과 타협의 기술을 터득해 가야 할 때이다.

국토공간적 차원에서 지역간의 발전문제는 매우 다원적인 것이 되었다. 이제 국토공간의 발전은 국가와 지방이라는 단순한 二元的 構造에서만 논의할 성격의 문제가 아니다. 개발의 차원에서 볼때는 더구나 “위에서 아래로” 또는 그 역으로 “아래서 위로”라는 일방적 논리의 개발수법을 주장할 때가 아니라고 본다.

同時多元的 接近方法의 모색은 우리의 오늘의 多元化된 현실을 直視해서이다.

참 고 문 헌

- 김 인, 1983, “한국의 도시체계와 성장도시—도시체계상에서 성장도시의 확인·분석·평가를 위한 연구 및 도시정책적 성찰—”, 「환경논총」, 제12권, pp.134-165.
- 김 인, 1987, “농촌지역 면급도시 기능활성화를 위한 연구”, 「문교부 정책과제 보고」.
- 이기석, 1988, “중소도시화를 촉진하기 위한 정책방향에 관한 연구”, 「국토개발원 연구보고」.
- 이희연, 1983, “지역발전 과정에 있어서의 상호의존적 체계”, 「지리학」, 제28호, pp.18-34.
- Bunce, M. 1982, *Rural Settlement in an Urban World*, St. Martin's Press, New York.
- D. Dewar, A. Todes and W. Watson, 1986, *Regional Development and Settlement Policy*, Allen and Unwin, London.
- Richardson, H.W., 1982, “Policies for Strengthening Small Cities in Developing Countries,” in Om Prakash Mathur(ed.), *Small Cities and National Development*, Nagoya, Japan.
- Rondinelli, D.A., 1983, *Secondary Cities in Developing Countries*, SAGE Publication.
- Williamson, J.G., 1965, “Regional Inequality and the Process of National Development,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 13, pp.1-14.

토 론

사 회 자 :	권 용 우 (성신여자대학교 교수)
토 론 자 :	김 영 성 (상명여자대학교 교수)
	신 용 철 (서 원 대 학 교 교수)
	최 삼 용 (부 산 대 학 교 교수)

사회자 : 논지로보아 60년초 부터 2000년까지 이르는 30~40년의 기간이 대략적인 토론의 시점이라 한다면, 80년을 전후로 전반부와 후반부로 나누어 논의를 한 것 같습니다. 전반부가 성장의 논리를 강조 하였던 시기라면 이제는 분배의 논리로 재편성 되어야 할 때라고 보았고, 불균형성장보다는 균형성장측면으로, 성장거점 보다는 지역생활권 중심으로 경제 정책이나 기조가 변하고 있음을 지적하였습니다. 이에 따라서 개발철학도 하향식에서 상향식으로 전환되고 도시사회체제도 도시와 농촌이 공존하는 복지정책 위주의 체제로 바뀌어야 합니다. 전반부를 하나의 테제로 본다면 후반부는 새로운 안티 테제가 될 수 있고, 양자가 종합이 되어서 진테제 측면인 동시다원적으로 국토의 전반적인 구조가 개편되어야 한다는 지적으로 이해를 했습니다. 논의 전개를 쉽게하기 위해 발표자 세분계 내용을 분담해 발표해주실 것을 부탁드립니다.

김영성 교수께서는 지역격차를 중심으로 상향식 관점에서, 신용철 교수께서는 성장거점을 중심으로 논의를 진행해 주시고 최삼용 교수께서는 도시문제, 특히 정주체계를 중심으로 말씀해주십시오.

김영성 :사회자께서 상향식, 하향식에 대하여, 특히 상향식 중심으로 토의를 부탁하셨는데 포괄적인 견해라기 보다는 정취한 의견을 간단히 두가지만 말씀드리겠습니다. 그 하나는 국토개발이나, 지역개발에 관한 문제입니다. 우선 김인 선생님의 국토공간발전을 위해서 하향식 실천수단을 상호보완·병행해야 한다는 의견에는 전적으로 동의합니다. 이념적으로는 균형·복지화 추구의 상향식 접근 방법이 바람직 하겠으나 기술적 측면에서 어려움이 있기 때문에 이런 제안을 하신 것으로 이해됩니다. 본인은 근본적으로는 상향식 개발방법이 바람직 하고, 진정한 의미에서 국토개발의 궁극적 목표도 복지를 고루 나눠 갖는 사회정의의 실현으로 알고 있습니다. 그러나 우리가 국토개발을 ‘누구에 의해서’ 보다는 ‘누구를 위해서’ 하느냐, 즉 방법 보다는도 목적가치가 중요한 것입니다. 현재 상향식 개발을 해야 한다는 목소리가 무척 높습니다. 과거 20년간 국토개발추진의 기본원리였던 하향식 개발에

대해 부정적 목소리가 높은 것은 개발여건의 변화에도 이유가 있고, 중앙 집권적 개발 일변도에서 나오는 문제점이나, 그동안 국민이 경험한 국내의 정치상황변동도 큰 동인이라고 생각됩니다. 지역 주민의 의사와 관계없이 중앙정부에 의해 일방적으로 진행된 개발, 독단적인 개발의 횡포라고도 말할 수 있습니다. 정치고위층에 의한 특정 지역의 시혜적 개발도 있었던 것으로 압니다. 그밖에 정치적개발, 비민주적개발사업이 상향식개발의식의 출현 배경이 되었다고 믿고 싶습니다. 따라서 합리적이고 이성적인 개발이 추진 된다면 상향식 개발의 목소리는 낮아질 것으로 봅니다. 동시에 상향식 개발의 추진에서 오는 비능률성도 저지할 수 있다고 봅니다.

우리나라 지역문제, 지역발전을 언급하거나, 공간 발전을 언급할 때 꼭 등장하는 용어가 지역격차입니다. 거기에는 동시에 해소방법에 대한 문제가 뒤따르고 있습니다. 지역격차의 해소는 사회정의와 직결되는 국토개발의 목표이기 때문입니다.

지역격차가 확대되었느냐 축소되었느냐, 또는 확대될 것이다 축소될 것이다, 아니면 현상유지될 것이다라는 논의들이 많습니다. 그러나 경우에 따라서 지역격차라는 용어에 대하여 조작적 정의 없이 그런 판단을 내리는데는 우리가 따릅니다. 무엇이 지역격차인지, 있다면 어떠한 단위지역을 기준으로 비교되어야 하는지가 분명해야 합니다. 비교 지역의 단위에 따라서 그 격차 정도가 다를 수 있고 그 경향 역시 다를 수 있습니다. 무엇을 비교 하느냐에 따라서도 그러합니다. 예를들면, 1966~75년 간 10개의 지표에 의한 지역선진도 측정 연구가 경북대 석사논문 중에 있습니다. 현재 일본에 있는 이철호씨 논문인 것으로 짐작됩니다. 그 결과에 의하면, 전국 167개 시·군의 선진격차도는 확대되고 있음에도 불구하고 전국 8개 권역간의 격차는 반대로 축소 되었습니다. 또하나 최근의 연구 결과에 의하면, 소득을 중심으로 한 경제수준의 지역격차는 축소된 것으로, 또한 향후 축소될 것으로 나타났습니다. 김인 선생님께서 소개하신 윌리엄스의 중형의 곡선의 추세는 통념적으로 받아 들여지는 것 같습니다. 그러나 공간발전 이나, 우리의 욕구를 충족 시켜 진정한 우리의 삶을 향상 시키는 의미에서는 우리 국민은 지역격차가 확대되는 것으로 인식하고 있습니다. 지역격차라는 말은 신중하게 다루어져야 합니다. 그런 의미에서 지역격차가 상당히 해소될 것으로 보신 발표자께 묻겠습니다. 이 경우 공간발전면에서 경제적 측면만을 고려하였는지, 아니면 삶의 질이나 본질 등을 고려하였는지 여쭙고 싶습니다. 전반부에 말씀하신 것은 우리 피부에 와닿는것 같은 생각이 듭니다. 예를들어, 60년 부터 약 20여년간은 정치체제가 대체로 권위주의적이었고, 이제는 민중 중심의 사회적 분위기와 맥을 같이 하여 지역개발도 다수의 국민이 원하는 쪽으로 전환되고 있다는 것입니다. 문제로 제기 했던 지역격차 문제를 어떤 시각에서 풀어갈 것이냐는 김인교수님께서 해답해 주실 것으로 봅니다.

신용철 : 지역간 격차문제에 대해서 말씀을 드려 볼까 합니다. 대부분 국가에서는 천연자

원이나 인구가 불균등하게 분포되어 있습니다. 이런 상태에서 국가의 발전은 지역적으로 균등하게 이루어지지 못하고 어떤 지역에 집중되어서 지역마다 성장이 다른 형태로 나타나거나 경제적 격차가 나타난다고 봅니다. 특히 우리나라에서도 경제개발계획으로 공업화, 도시화가 진행되면서, 총량적 경제성장 위주의 정책과 성장거점개발 정책으로 인해서 국토공간상에 불균형 성장이 계속되고 있습니다. 본래 성장거점이론이라는 것은 사용가능한 자원을 문제지역 전체에 넓게 배포하는 것보다 핵심지에 투자하여 자생적인 성장의 효과가 주변까지 파급되게 하는 개발방식으로 알고 있습니다. 선진국가에서 이런 정책을 많이 사용하는데, 선진국가의 경우 이런 성장정책은 낙후된 지역의 개발을 위한 것입니다. 이를 통해 국가 전체가 고르게 발전 할 수 있게끔, 즉 지역격차가 해소되는 방향으로 이용되어 왔습니다. 사실 그렇게 실시는 했으나 성공을 거둔 나라는 별로 없는 것으로 들었습니다. 미국의 경우, 남북부간 문제에 있어서 남부의 농업 지역을 개발 하기 위한 거점개발정책의 도입이 큰 성공을 못거두었고 프랑스에서 실시한 8개 거점도시 정책도 실효를 거두지 못했습니다. 이론 자체는 상당히 매력적 이지만 경험적으로 성공하는 사례가 드물에도 불구하고 개발도상국에서 신중한 검토없이 이론을 받아 들여 개발정책으로 실시해 왔습니다. 결과는 지역간의 격차가 심화되고 투자가 이루어진 곳에만 경제성장이 이루어져 이 부가주변으로 파급되지 못하는 것으로 나타났습니다. 우리나라에서도 1970년대에 집적이익이 있는 대도시를 중심으로 거점개발정책을 써왔던 것입니다. 결과적으로 거점도시로 선정된 대도시지역이나 산업지역에 경제력이 집중되는 현상을 초래했고, 이런 대도시 및 산업지역과 여타지역간의 성장격차는 더욱 심화되었습니다. 김인선생님께서서는 하향식 접근방법을 통하여 지역 격차를 해소하는 한편 지방경제를 밑으로 부티의 개발하는 상향식 개발철학을 가미 한다면 지역간 격차가 더욱 빠른 시간내에 해소될 것이라고 발표하신 것 같습니다. 본인이 얘기하고자 하는 것은 성장거점이론이 이론자체는 좋은 것이지만 이것을 제대로 이용 못한 것이 문제였다는 것입니다.

최삼용 : 정주체계 발전 상황에 대해서 발표내용과 관련하여 나름대로의 생각을 정리해보았습니다. 과거 30년 전 경우 현재 보다 도시의 규모가 크지않고 수가 적었던 다소 후진적인 상황에서 취락체계 측면상 어느 정도 규칙적이고 순위분포에 가깝다는 평가를 내린적이 있습니다. 촌락의 경우는 논외의 대상이 었습니다. 당시는 국토공간상에서 촌락지역이 약 60%, 도시지역이 약 40%를 차지하였습니다. 지난 30여년 동안 5차에 걸쳐 경제개발계획이 추진 되었고 이러한 일련의 경제 개발을 뒷받침하는데 국토 공간의 핵에 해당하는 일부 대도시와 산업입지가 유리한 지역을 거점으로 하는 능률위주의 개발전략이 되었습니다. 이런 결과가 공간속에 투영된 것이 오늘날 서울을 비롯한 대도시의 단면입니다. 중도시 가운데에는 자체 성장잠력을 가진 소수 역동적인 도시들이 정부계획의 혜택을 입고 성장 추진력을 얻어 다양하게 발전하였습니다. 30년전 도시수가 적었을 때와 현저하게 늘어난 현재상태

를 비교하면 외형상으로는 어느정도 정주체계가 합리화된 것처럼 보입니다. 서울을 제외하면 더욱 그렇습니다. 다른 나라들과 비교해 선진국이나 후진국에서 우리보다 중주도시화가 현저히 능가하는 것을 봤을 때 우리의 경우는 그렇게 심각하지 않다고 느껴집니다. 그런대로 경제성장에 맞추어 국토공간상으론 정주체계가 질서를 잡은 것 같으며, 그 양상은 기존 도로망이나 전국적인 네트워크를 통하여 분포된 것으로 보입니다. 정주체제상에 나타난 경제 발전이 동전의 양면처럼 지역격차를 견인한 요소가 아니라는 말씀을 하셨는데, 실제로 외형상은 합리적으로 보이나 내면적으로는 문제가 있다고 봅니다. 특히 서울에 의한 전국 도시의 지배 현상, 극단적으로 표현한다면 전국의 도시가 수도 서울의 위성도시가 되어 모든 기능이 지배되는 현상이 현저합니다.

서울에 의한 여타 지역 지배가 너무 현저 하기 때문에 지역격차를 논의하는데 어려움이 많이 따른다고 봅니다. 지방의 중소도시들이 기능을 담당하지 못하고 또한 지리적으로 가까운 지역중심도시 보다 서울과 직접 연결되는 정도가 큼니다. 통신망이 극도로 발달하고 교통 조건이 양호해 지는 등의 지역간 유기적 연결의 여건개선이 전국적인 지역의 균등한 발전을 가져오리라는 희망과는 반대로 서울에 대한 전국의 종속화가 심화되었습니다. 정부에서는 그동안 수도권 인구조집억제책을 위시하여 기능의 지방분산등의 희망적인 계획을 펴려 했지만 실질적으로 그것을 뒷받침할 정책을 행하지 못했습니다. 서울내부에 공장의 입지를 억제하거나 주거지의 확대를 막겠다는 견지에서 수도권 외곽에 일부의 정주도시들을 건설함으로써 일종의 분산가운데 재집중현상이 심화되었던게 사실입니다. 그 보다 더 실질적으로 정부의 정책지향이 계획대로 실시되지 않았다는 것입니다. 지역격차 문제를 해소하기 위해서는 정부가 과감하게 지방자치제를 실시하여 중앙정부의 일부기능, 연구기능, 행정기능 등이 실질적으로 지방에 이양됨으로써 지방의 대도시지역들이 그지방의 구심점으로 발전하고 높은 상호의존성을 가질 수 있는 계기를 마련해 주어야 합니다. 선진국가에 비하여 우리나라는 우리나라 국민들 의식속에 중앙을 선호하는 경향이 있습니다만 정부가 진실로 어느정도 형평있는 지역 발전을 추진하고자 하는 의사를 갖는다면, 공장의 입지를 제한하는 식의 단선적차원을 떠나 행정기능을 적절하게 지방에 분산시켜 지방도시들이 성장할 수 있도록 도와야합니다. 물론 국민 의식수준의 변화도 요구되지만 국토공간질서의 형평성을 유지하기 위해서는 정부의 과감한 민주화 시도와 지방화 기대에 부응하는 조치를 시행하여야 한다고 생각합니다. 과거 십수년간의 경제 개발의 와중에서 중소도시 가운데서 일부의 도시들은 산업정책의 거점역할 담당으로 자생력을 가진 도시로 발전하였고, 그의 행정도시의 기능이나 주변 배후지로 부터 밀려드는 인구를 흡수해서 성장한 도시들을 볼 수 있습니다. 중소도시 성장의 폭은 단순히 인구의 측면에서만 풀이 될 수 없습니다. 경제적인 측면에서 기능의 다양성도 도시간에 차이가 크다고 봅니다. 지역도시간의 기능연계라든지 상호의존도가 높아지면 발전의 가능성이 커집니다.

농촌중심도시의 문제에 관해서 김인교수님께서 행정기능만을 가진 면급도시가 너무 많다고 하셨는데 이것은 조속히 개편되어야 하겠습니다. 선진국으로 지향하는 과정에서 대부분의 국가들이 경험했듯이, 우리나라도 과거 10여년 동안 농촌인구가 거의 수백만 줄어 들었고 지금과 같은 추세라면 정부에서 어떤 정책을 쓰더라도 계속 줄어들 가능성이 큼니다. 농촌의 토지 경작 측면에서도 가용면적이 좁은데다가 농업기술의 개발로 농촌인구가 불가피하게 오백만 정도로 더 줄어야되지 않겠는가 생각합니다. 전국 인구중 농촌 중심지들이 담당하는 비율이 적어도 10%까지 줄어든다면 농경규모에 있어서 경영의 합리성도 증진될 것입니다. 자연스런 국토질서의 재편성을 통해서 바람직한 주거시설이나 농촌 중심의 거점에 필요한 여리시설들이 확보될 수 있다면 불가피하게 예측되는 현상들을 현실로 받아 들일 수 있다고 봅니다.

선진국의 사례를 볼때 이러한 작업들이 상대적으로 이루어져 농촌경제가 내실을 기할 수 있다면 이상적인 면중심적인 거점들을 복합적으로 묶을 수 있고, 아이디얼한 정주체계가 만들어질 수 있을 것이라 생각합니다.

사회자 : 발표자께서는 토론자들의 의견과 이장춘 교수의 질문을 묶어 전반적인 면에서 답변해 주십시오.

김 인 : 김영성 교수께서 사회복지 쪽에 관심을 많이 갖고 계셔 그런지 개발 철학으로, 상향식체계가 바람직한 것이 아니겠느냐고 말씀해 주셨습니다. 그점에 대해 본인 역시 부정할 뜻은 없습니다. 상향식 개발에서, 특히 지리학과 관련하여 좋은 점이라고 지적하고 싶은 것은 'territorialism' 개념이 들어 있다는 것입니다. 지역연구에서 지방국 또는 지역국이라는 개념이 핵심이 되는 상향식개발을 논하는 것은 지리학과 밀접히 관련된다고 봅니다. 그 포인트를 지리학에서 어떻게 수용해 연구할 것이냐를 생각할 때 이 상향식 개념이 함축하고 있는 의미는 좋다고 봅니다. 상향식 개발은 이론적인 차원 이전에 하향식 개발에 대한 대중요법으로 현실적 차원에서 나온 점도 있습니다. 실제로 우리의 국가나 국토의 발전과정에서 상향식 개발을 먼저 도입했다면 어떠 했을까요? 결론은 여러분에게 맡깁니다. 이론적인 차원보다 현실적차원에서 상향식, 하향식 등의 개념을 사용해야 되리라 봅니다. 윌터 슈퇴르라는 지역경제학자는 하향식개발론자 였는데 나중에 상향식개발론 쪽으로 기울면서 하향식을 공박하는 그런 모순점을 보인 바 있습니다. 70년 대는 하향식 차원에서의 국가 개발을 많이 생각했습니다만 현재는 바뀌어 가고 있습니다. 현실이 어떻게 전개되느냐에 따라 그때 그때 수용해야 할 방법이나 철학, 자세등이 바뀌어야 되겠기에 이시점에서는 상향식·하향식 개발 논리가 쌍무적 대립 관계가 아닌 상호보완 관계로 접합되어야 한다고 생각합니다.

김영성 교수께서 질의하신 윌리엄슨의 가설에 대해서는, 시간이 얼마나 걸리느냐가 문제이긴 하지만 국가 성장과 더불어 지역격차가 상당히 줄어드는 방향으로 나아간다는 생각을

갖습니다. 본인이 발표에서 문제 삼았듯이 가설을 그대로 받아들인 것은 아닙니다. 우리 현실에서 그렇지가 않다는 것이 사실입니다. 질문의 답으로 윌리엄슨의 가설이 공론적 측면에서는 의미가 있지만 현 시점에 비추어 문제가 있다는 것을 지적하고 싶습니다.

신용철 교수께서 하향식 개발논리를 거론하면서 자신의 청주생활에 대한 고충을 말씀하셨는데 본인은 역으로 서울에 사는 고충을 청주사람에게 말하려고 합니다. 개념적으로 말하면 서울은 집적불이익으로 너무나 곤욕을 치루고 있는 상태입니다. 대표적인 예로 서울에서의 생활비가 지방에 비해 매우 많이 들을 들 수 있습니다. 따라서 지방, 농촌 문제 뿐만 아니라 서울의 문제도 다원적으로 생각해야 합니다. 그런의미에서 ‘동시’란 용어를 썼습니다.

spread effect concept가 있고 거기에 대한 역의 concept가 있습니다. Backwash effect가 그것입니다. 지난 20년동안 경험에 의하면 서울을 중심으로 해서 spread effect는 수도권 주변에 그치고 Backwash effect는 전국적이었습니다.

현실만 보고는 성장거점 자체가 잘못된 것이다 라고 할 수 없습니다. 파리를 예들들면 1970년 초반에 거점에 입각해서 편 정책이 실패했다고 하는데 본인은 그렇게 보지 않습니다. 왜냐하면은 국가 전체가 상대적으로 발전하는 과정에 있어서 성장거점이 국가기반의 성장이 도약 할 수 있는 토대가 되었다고 보는 입장입니다. 현실적 차원에서, 특히 이론적으로도 거점 없는 성장은 어렵다고 봅니다. 공간 개념뿐만 아닙니다. 국토공간상에서도 거점을 중심으로 해서 생활이 편리하게 이루어지고 있습니다. 이점을 간과한 연구를 해 봤자 공간연구는 바람직하지 못합니다. ‘동시다원적’ 개념을 주창 하면서도 공간상에서 거점없이 는 파급효과가 없다는 점을 강조하고 싶습니다. 성장 거점을 통하여 사회 발전이 이루어진 후에 상향식 개발을 논하는 경우가 선진국에서 있어 왔습니다. 1970년대 독일과 영국이 그러했습니다. 좀더 현실에 바탕을 두고 우리의 발전수준에 맞는 신뢰성 있는 개발정책을 생각해 보아야하겠습니다.

최삼용 교수께서 정주체계에 대해 말씀해 주셨는데 전반적으로 발표자에 대한 제안으로 받아들이겠습니다. 정주체계는 도시와 촌락정주체계를 함께 살필 수 있는 것입니다. 공간을 바라보는 인류의 시각은 발전을 무한히 지향하는 것으로 생각됩니다. 이것을 우리가 너무 고정시켜 국가라는 관념에 국한시키기 보다는 전인류차원에 초점을 맞추어 국토를, 땅을 생각 하는것이 지리학에서 중요합니다.

끝으로 지리학에서 지역연구를 어떻게 해야 하느냐가 문제입니다. 나름대로의 철학이겠지만, 지역을 다룰때는 다음 사항을 고려해야 한다고 생각합니다. 하나는 그 지역의 역사적 유산입니다. 국가의 발전수준단계, 수용할 수 있는 기술능력, 앞으로 나아갈 수 있는 국력이 어느 정도나 입니다. 지리학에서의 지역 연구는 그러한 의미에서 큰 의의를 갖는다 하겠습니다. 특히, 소지역 연구에서는 지역성 그 자체에 대한 것보다 전체내에서의 위상을

찾아내는 방향으로 탐구되어야 할 것입니다. 소지역 연구가 과거 17C~18C에 행해지던 소지역 연구와 같다고 보진 않습니다. 소지역 연구에서 유기적 관계의 살핌없이 자체의 지역성만 파고 든다면 지리학은 정말 왜소해질 것입니다. 국가 차원·전체차원에서의 소지역에 대한 종합적 시각의 지역연구가 되어야 합니다.

사회자 : 전반적으로 토론의 내용이 사회·경제적 변화와 취락체계를 중심으로한 지역문제의 시각이 민중지향적인 한편, 중소도시, 농어촌 문제까지도 고려하여야 한다는 점에 모아졌습니다. 국토공간의 발전과 취락체계에 관한 제 2분과의 토론을 마칩니다.