

# 山村地域開發을 위한 研究試論\*

金

仁\*\*

《차례》

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| 1. 머릿말 : 問題意識           | 4. 山村地域 振興을 위한 計劃方向     |
| 2. 山村地域社會의 構造           | (1) 山村地域 振興方案의 關鍵       |
| (1) 山村의 一般의 概念          | (2) 山村地域의 實態把握을 위한 基本調査 |
| (2) 山村概念의 造作的定義         | (3) 山村地域의 開發計劃          |
| (3) 山村의 類型과 地域區分        | 5. 結 論                  |
| 3. 山村地域에 대한 새로운 認識의 必要性 |                         |

## 1. 머릿말 : 問題意識

협소한 국토와 빈약한 부존자원을 최대로 개발하여야 하는 우리로서는 국토의 반 이상을 차지하고 있는 산지 및 산촌에 눈을 돌리지 않으면 안될 시점에 다달았다. 그간에도 산지 및 산촌의 개발에 많은 논의가 있어왔고 계획도 수립되어 왔다. 그러나 그 내용의 대부분은 식량생산을 제일로 하는 평지농업을 보완하기 위한 방편으로서 산지농업이 어떻게 개발되어야 하는가에 초점이 맞추어져 왔다.

한편 최근에 와서 국토개발의 관심이 국토의 효율적 이용과 자원의 최대한 개발에 치중된 나머지 산지 및 산촌에 살고 있는 주민들의 삶의 질과 방식에 대해서는 소홀히 다루어져 왔다. 산촌은 도시에서 멀리 떨어진 관계로 개발순위가 맨 마지막으로 밀려남에 따라 사회경제적 기반시설이 제일 낙후되어 있다. 교육, 의료, 교통 및 통신시설이 부족하고 문화적인 혜택을 누릴 수 있는 기회도 제한되어 있는 것이 산촌의 실정이다. 게다가 산촌주민의 노동력을 이용하여 농업 이외의 다른 부분에 취업할 수 있는 농

의취업기회도 거의 없다. 산촌지역 농가호당 소득은 일반농촌의 70% 수준이라는 저소득을 면치 못하고 있다. 이러한 조건하에서 주민들은 산촌사회라는 삶의 터전을 버리고 더 나은 소득을 찾아 떠나가고 있다. 이와 같은 인구유출은 이제 산촌사회의 성립조차 불가능하게 만드는 과소화문제까지 낳고 있다.

산촌주민의 삶의 질이 보장되고 산촌사회의 유지, 발전이 기본전제로 되지 않는 산지 및 산촌의 개발계획은 이제 지양되어야 한다는 점이 이 연구시론의 출발점이다. 산촌사회 내부의 발전이 선행되고 그 영향이 인근 지역주민과 연결되며, 그 열매가 전체 국토의 개발과 이용이라는 측면에서 평가되는 것이 올바른 산지 및 산촌개발이라고 생각한다.

## 2. 山村地域社會의 構造

### (1) 山村의 一般의 概念

定住單位로서의 거주지를 취락으로 파악할 때 산촌은 촌락(rural settlement)에 해당하는 취락의 한 형태이다. 촌락은 일반적으로 도시에 대한 농촌으로 인식되는 개념이며 농촌은 다시 평

\* 이 글은 서울대학교 사회과학대학 인구 및 발전문제연구소가 농업진흥공사의 용역사업의 일환으로 제출한 "山地 및 山村地域開發을 위한 基礎資料調査" 연구보고서 중 필자가 집필한 부분을 발췌하여 산촌개발구상에 관한 이론적 논의와 개발계획방향을 소개한 것이다.

\*\* 서울대학교 社會科學大學 地理學科 教授

야촌과 산촌으로 구분할 수 있다. 평야촌과 산촌은 농촌의 연장에서 인식되는 공간이면서도, 특히 산촌은 산간지역에 입지한 定住空間의 미한다. 따라서 산촌의 개념 구성은 1차적으로 산지 또는 산간지라는 지형적 요소를 내포한다. 그리고 산지는 가시적으로 평야에 비해 해발고도가 높으며, 지세의 기복이 있고, 경사를 생각하게 되는 지형이다. 여기에 사람이 모여살게 되면 촌락이 형성되어 인간의 일상생활의 장으로서 기능적 요소와 지형적 요소가 결합되어 산촌특유의 지역사회를 구성한다.

산촌지역은 대체로 거주공간이 散村형태로 발달한다. 한편 절대인구가 원래 파소한 지역인 점이 특징이다. 특히 인구유출에 의한 인구가 감소하는 지역이 많다. 산촌지역은 인구과소이든 인구감소지역이든 절대인구기반이 취약하기 때문에 생활기반, 산업기반, 개발여건등이 다른 지역에 비해서 비교 열위한 지역이기도 하다. 또한 사람이 광범위하게 퍼져 살며, 동시에 넓은 공간에서 일상적인 활동을 영위하여야 하기 때문에 산촌지역은 접근성이란 관점에서 여러가지 문제를 극복해야 한다. 첫째는 지리적 차원의 공간적접근성(spatial accessibility), 둘째는 취업기회의 접근성(job opportunity accessibility), 셋째는 사회적기회의 접근성(social opportunity accessibility)의 문제가 다른 지역에 비해 상대적으로 불리한 여건에 있다. 이 모두가 일단은 산촌주민이 넓은 공간을 상대로 일상생활을 펴야 한다는 것에서 기인하는 것이다.<sup>1)</sup> 특히 산촌지역은 경제공간(economic space)의 측면에서 어떤 기능이 입지하기까지의 정착화이익(localization economy), 집적이익(agglomeration economy) 나아가서는 규모의 경제화(scale of economy)에 도달하는데 그만큼 경제적으로 입지여건이 불리한 지역이다.

## (2) 山村概念의 造作的 定義

산촌에 관한 논의는 논리상 산지를 빼고는 다룰 수 없는 문제이다. 따라서 산촌을 구분하기 위한 조작적 개념 규정은 산지에 대한 정의에서

부터 출발해야 한다.

산촌개념을 구성하는 일차적 요소는 지형요소이다. 산지는 우선 지형의 다음과 같은 요소 즉 해발고도, 경사도 및 지형의 기복도로 측정이 가능하다. 해발고도는 산지의 총체적 특성을 내포하기 때문에 경사도와 지형의 기복도는 산지를 정의하는데 亞指標로 사용할 수가 있고 가장 중요한 요소는 역시 산의 고도이다. 해발고도를 기준치로 100m 이하의 평야지, 100~200m의 저산성 구릉지, 200~500m의 준산간지, 500m 이상의 고산성산지로 구분할 수 있다(다분히 상대적인 구분이기도 함) 만약 평균해발고도 500m 이상의 산간지역에 취락이 발달해 있으면 고산성산촌인 것이다. 따라서 標高에 의한 촌락을 평야촌, 구릉지촌, 준산간촌, 고산성 산촌으로 구분하고, 평균고도 100m 이하 지역에 발달한 농촌취락을 일반농촌이라 한다면 이에 대한 100m 이상 지역에 발달한 취락을 총칭해서 산촌으로 정의할 수가 있겠다.

산촌 개념을 구성하는 2차적 요소는 기능적 요소이다. 산지는 사람이 사는 정주공간의 차원에서 다음과 같은 기능적 요소, 즉 인구적 요소 토지이용 요소, 개발여건 요소를 고려할 수 있다. 첫째, 인구적 요소로 산촌지역에 거주하는 절대인구와 인구밀도를 측정지표로 사용한다. 둘째, 토지이용 요소로는 산촌지역의 경지율·임야면적을 측정지표로 사용하여 산촌의 농업기반을 평가할 수 있다. 셋째, 산촌의 개발여건을 국토공간의 차원에서 기개발지역과의 위치적 여건을 고려하여 개발가능성 여건을 평가할 수 있다. 이와 같은 산촌의 기능적 측정지표들은 일차적으로 분류한 산간지역의 산촌에 대한 인구학적, 사회·경제적 성격을 파악하는 내용이 되기도 한다.

## (3) 山村의 類型과 地域 區分

산촌지역의 유형분류는 산촌의 특성에 대한 경제적·사회적 제현상을 비교 파악하는데 유용하다. 분류의 기준으로 산촌의 지형요소와 기능요소를 복합해서 산촌지역의 유형분류가 가능하

1) 金仁, 1987, 農村地域 面級都市 機能活性化를 爲한 研究—地方時代를 爲한 村落定住空間—, 정책과제 연구, 문교부 제출보고서.

표 1. 지형요소와 기능요소에 따른 농·산촌 유형

	평야촌	구능지촌	준산간촌	고산지촌
대도시근교형				
중간입지형				
원격입지형				

다. 특히 고도지표를 기준하여 산촌을 구능지촌 준산간촌 고산지촌으로 나누고 다시 산촌의 위치적 여건에 입각해서 대도시근교형산촌, 중간입지형산촌, 원격입지형산촌으로 나누어 조합하면 고도지표와 입지여건을 복합한 9개의 산촌유형의 체계적 분류가 가능하다(표 1 참조). 여기에 고도지표에 근거한 평야촌을 추가하면 12개의 농·산촌유형분류도 가능하다. 이렇게하여 농·산촌이 분류되면 각 유형별 산촌의 여러가지 지표에 대한 종합분석, 특히 가구와 부락단위의 분석을 통한 산촌사회의 특성을 비교고찰하는데 편리할 것이다.

산촌유형을 지역적으로 구분하는데는 기존의 면행정구역을 기본단위로 분석하는 것이 바람직스럽다. 왜냐하면 산촌유형의 지역경계를 획정하기가 용이하고 면단위의 각종 보조자료를 수합, 이용하기가 쉽기 때문이다. 그리고 면의 행정리를 세부적 조사단위로 활용하면 산촌지역의 특성과 발전여건을 보다 세밀하게 분석할 수가 있을 것이다.

산촌의 유형과 지역구분이 이루어지면 산지촌의 지역진흥정책을 펴는데 지역차원의 개발은 물론 국가적 차원의 종합개발구상도 가능하다. 일례로 대도시 근교 고산성 산촌지역은 산촌농업의 진흥은 물론 주말·계절 국민관광휴양지로 중점 개발할 때에 효용면에서 더 나올 수가 있으며 대도시근교의 구능지촌은 전원도시형산촌으로 개발하는 것이 보다 바람직 할 수도 있을 것이다.

### 3. 山村地域에 대한 새로운 認識의 必要性

해방전후기와 6·25 사변을 겪으면서 우리나라

의 산야가 매우 험벗었다. 따라서 산지의 삼림육성과 남벌을 막기 위해서는 각종 삼림보호법에 의한 개발규제와 입산금지라는 조치가 불가피한 것이기도 하였다. 최근까지의 일련의 산에 대한 규제조치로 인해서 산이 이만큼 푸르게 회복된 것은 그동안의 산촌정책에 대해 긍정적인 평가를 내릴 수가 있겠다.

그러나 그동안의 산지정책은 매우 소극적인 것으로서 다음과 같은 내용으로 집약된다. 첫째는 산의 녹화사업에 치중해야 했던 나머지 산지의 자원개발은 금기시되었고 규제를 先行으로 하는 것이었다. 둘째, 70년대에 와서 야산개발이 추진되기는 하였으나 도시지역으로 전환된 토지의 농경지 잠식분을 보전하기 위한 극히 현안문제 해결을 위한 소극적인 것이었다. 셋째 산촌정책은 산지농업의 연장선에서 식량증산을 확보하기 위한 農政의 한계성을 노출하였다. 넷째 산지자원의 이용규제는 산촌을 산지가운데 고립시키는 벽지성과 낙후성을 가중시키고, 산촌은 사람이 사는 곳이면서 그 기능을 저하시키는 결과를 초래하였다.<sup>2)</sup> 결론적으로 이와같은 소극적 산지 정책은 곧 산촌지역의 막대한 자원과 잠재력을 방치 또는 포기하는 것이 되며 산지정책의 소극적 자세가 지속되면 국민경제적 차원에서 산촌지역 문제는 당해지역은 물론 국가적으로도 큰 손실을 야기시키게 될 것이다.

이제는 20년 동안의 국가의 경제성과 더불어 국토의 활용면에서 산으로 지향해야 하고 산지를 적극 개발해야 하게끔 국가의 입장이 전환기를 맞게 되었다. 이제 산지에 대한 합리적 이용과 자원개발은 산촌주민만을 대상으로 하는 것이 아니라 국민적 차원에서 해결해야 할 국가의 사회·경제적 발전과도 밀접한 관계가 있는 것이다. 부연하건데, 우리나라는 국토가 협소할 뿐만 아니라 국토면적의 60% 이상이 개발을 기다리는 산지로 남아있다. 그동안의 도시화와 산업화는 극히 한정된 국토면적에서 인구의 집중과 인구압을 가중시키고 있다. 이 인구압력을 완화하고 인구의 再受容을 받아들여야 할 곳이

2) 李廣遠, 1985, 農村家育성과 山村振興에 관한 事例研究 —韓國山村農業實態와 林業·山村問題—, 研究報告 97, 韓國農村經濟研究院.

산지라는 전지에서도 산촌지역의 개발은 국민적 차원의 문제이다. 더 이상 산촌지역은 식량 생산기지로써만의 공간이 아닌 또한 산촌주민만의 공간도 아닌 모든 국민의 국토공간이어야 한다.

그러면 산촌지역의 활용·개발·振興의 문제를 어떤 관점에서 다루어야 하겠는가? 우리가 보는 산촌에 대한 視角의 차원을 다음의 4가지 범주로 집약해 볼 수가 있다. 국토의 60% 이상을 점유하는 산지(촌)는 ①자원으로서의 생산기능(production function), ② 인간이 각종 활동을 하는 장소기능(place function), ③ 인간과 생태계를 보호하는 보호기능(protection function), ④ 국민 보건을 위한 여가선용기능(play function)을 제공해 준다. 바로 국가적·국민적·지역주민의 입장에서 산지(촌)의 이 4가지 기능을 제고해야 하며 산지개발에 관한 구체적 정책구상과 방법이 모색되어야 할 것이다. 첫째 산지의 생산기능의 측면에서 산지농업은 계속 강화되어야 할 것이나 종래의 식량증산 기지로서만이 아닌 축산·초지·경제造林·산지특용작물 등의 산지농업의 기반확대가 다각적으로 강구되어야 할 것이다. 둘째 산지의 장소기능의 측면에서 山村定住를 위한 편익생활공간의 기반을 정비하고 보강하여 산촌지역이 일상생활의 공간으로서 그 質이 향상되어야 할 것이다. 셋째 산지의 보호기능의 측면에서 산지개발에 병행하는 자원보전을 적극 추진해야 할 것이다. 넷째, 여가기능의 측면에서 국민관광과 휴양지로서의 산촌개발이 적극 모색되어야 할 것이다. 이제 우리는 산지와 산촌을 보는 과거의 소극적 시각에서 벗어나 산촌지역을 우리 모두의 생활공간으로 인식하는 전향적 자세가 필요하다.

#### 4. 山村地域 振興을 위한 計劃方向

##### (1) 山村地域 振興方案의 關鍵

###### 1) 산촌진흥 촉진법의 제정

산지와 관련한 일련의 기존 연구에서 한결같은 지적은 산지·삼림에 관한 관리 및 시행법이 다기다양할 뿐만 아니라 규제를 선행조건으로 하는 일종의 보호법이라는 것이다. 따라서 산지

를 개간하거나 산지자원을 개발하는 데는 경제적인 문제 이전에 인허가법이 복잡다양해서 현실적으로 산지의 효율적 개발이 어렵게 되어 있다는 지적이다. 그리고 산지에 대한 연구와 개발방안이 구상되어도 현행법에 저촉되는 규제 때문에 실무면에서 개발이상을 실현시키기가 어렵다는 것이다. 이러한 법적차원의 제도상의 난점을 극복하기 위해서는 산촌지역의 종합개발을 위한 산촌진흥추진법과 같은 母法을 제정할 필요가 있다. 그리고 기존의 산지관련법들을 母法 즉, 산촌진흥추진법에 대한 하위법으로 두고 산촌진흥 母法의 테두리 안에서 융통성있게 활용하는 방법을 모색할 필요가 있다. 선진국의 경우, 특히 이웃 일본에서는 1960년에 일본 정부가 산촌구역의 설정과 현상파악을 위한 산촌실태와 함께 구체적인 산촌 연구를 착수하고 이에 합당한 제도적 시행법의 정비가 있었다. 그리고 1965년에는 산촌진흥을 위한 전문 11조와 부칙으로 구성된 산촌진흥법을 제정하여 산촌지역종합개발의 효율적인 방안을 강구한 바가 있다.<sup>3)</sup>

##### 2) 山村地域 面單位定住圈의 形成誘導

우리나라는 1986년 1월 1일 현재 지방행정구역의 편제상 61개의 市級都市, 191개의 邑級都市, 1,253개의 面이 있다. 1,253개 面은 농촌에 해당하는 지역이며, 이중 반 이상이 절대적으로 산촌지역을 구성하는 面인 것이다. 그러나 산촌을 구성하는 면행정 관할구역이 광대하고 인구가 과소한 지역인 관계로 일반적으로 산촌의 면단위 생활권 중심지가 형성되어 있지 못한 형편이다. 면소재지가 행정중심지인 동시에 산촌주민의 하루를 사는 일상정주생활권의 중심지가 되어야 한다. 그리고 면소재지는 면단위생활권의 중심지로서의 역할을 수행하려면 산촌주민에게 일상생활에 필요한 최소한도의 재화와 용역을 제공하는 장소라야 한다. 그러나 산촌의 면중심지는 기존에 보유한 중심기능마저도 상실하고 있으며 면의 중심지라기 보다는 몇개의 자연부락들로 구성된 한촌에 불과하다. 따라서 산촌주민들은 면중심의 일상생활권이 형성되어 있지 않기 때문에 일상생활에서 큰 불이익을 감수해야 하며, 이차적 생활권의 중심지에 해당하는 읍이

3) 李廣遠, 1985, 前揭書, pp. 237~8.

나 도시를 이용해야 한다. 산촌진흥의 관건으로서 산촌 마을주민들의 면단위중심지의 기능강화와 일차생활권으로서 면단위 일상정주권의 형성이 시급히 강구되어야 한다.

### 3) 山村地域內的 接近度 向上

국토공간상에서 지역간의 공간적 접근도의 향상도 중요하지만 이제는 지역내에서의 지리적 접근도 향상이 중차대하다. 특히 산촌의 지역생활권안에서의 교통편의도를 제고할 필요가 있다. 산촌은 넓은 산간지역에서 民家의 분포가 散村 형태로 분산되어 있고 2,3가구 또는 독농가로 산재하는 경우가 많다. 때문에 산촌주민의 가장 큰 불편중의 하나가 공간을 극복하는 문제이다. 산촌의 경우 도로망의 발달이 불비한데다가 기존의 지방도로 특히, 군도의 포장상태가 매우 저조하다. 이제는 국가적 차원에서 지방도로의 포장을 제고가 고속도로의 확장 못지않게 중요하며, 교통편의의 향상도 중요하다. 산촌주민의 입장에서 뿐만 아니라 모든 국민의 입장에서 산촌지역은 접근하기가 어려운 교통의 落島에서 극복되어야 할 필요가 있다. 그만큼 국토를 넓게 펴서 생활하는 국가사회로 공간수요가 확대되었기 때문이다. 산촌개발의 관건은 국토공간상에서 지역내 도로교통의 편의도 향상 특히 산촌지역의 도로포장이 국가시책의 차원에서 과감하게 수행되어야 할 때이다.

## (2) 山村地域의 實態把握을 위한 基本調査

### 1) 기본조사작업

① 산지 및 산촌에 관한 개념정의틀 위해서 해발고도, 인구 및 인구밀도, 경지 및 임야율, 위치적 여건 등 4가지 지표를 설정하고 산촌 지역에 대한 조작적 정의를 내린다(2.의 (1)(2)참조).

② 산촌사회의 실태를 분석하기 위해서 가구와 부락단위의 사회, 경제적 조사지표를 설정하고 조사문항을 만들어 현지 설문 및 답사를 실시한다(인구 및 발전문제연구소 발전지표 참조).<sup>4)</sup>

③ 산촌지역간의 특성을 비교분석하기 위해서 산촌의 유형분류와 지역구분을 행한다(2.의 (3)참조).

### 2) 실태분석

④ 사회, 경제지표에 기초한 산촌지역의 가구와 부락에 대한 실상과 산촌지역의 일반적 발전여건을 분석한다.

⑤ 사회·경제지표에 기초한 산촌의 유형별·지역별 특성을 비교 분석한다.

## (3) 山村地域의 開發計劃

### 1) 산촌지역 면소재지의 중점개발

산촌지역의 개발을 촉진하고 산촌지역주민의 삶의 질과 편의를 향상시키기 위해서는 무엇보다도 면소재지의 중심지기능을 중점 육성할 필요가 있다.

위에서 지적한 바와 같이 산촌지역은 인구가 희소하고 부락이 산재해서 산촌지역사회를 이루고 있기 때문에 면단위 생활권의 community 형성여건이 매우 불비한 형편이다. 산촌사회 공동체 의식과 개발의 견인력을 높이기 위해서도 기존의 면 중심지를 거점으로 확보하고 산촌의 중핵축락으로 개발을 유도하는 것이 바람직스럽다.

산촌지역에서 면단위생활권의 중심지 개발을 위한 첫째 구상은 면소재지 지역(법정리)으로의 집촌화를 유도하는 것이다. 산촌의 많은 가구가 도시로 또는 보다 나은 소득을 목표로 산촌을 떠나고 있으며 인구유출에 의한 공가·폐가현상이 사회문제화 되고 있다.<sup>5)</sup> 이들 산촌으로 부터의 유출가구를 가급적 면소재지로 이전케 하므로써 산촌인구의 산촌지역으로의 再集中, 즉 면중심지로의 산촌가구의 집촌화를 정책적으로 시도한다. 이렇게 되면 산촌의 면중심지의 절대인구기반이 확대되고 이른바 threshold size 인구가 형성되어 면의 중심지기능, 즉 재화와 용역을 제공하는 장소로서의 중심성제고를 직·간접으로 유도할 수가 있을 것이다. 그동안 정부차원에서 농촌취락재배치 사업이 없었던 것은 아니나<sup>6)</sup> 산촌지역에서는 이 사업이 지속되고 강화

4) 서울대학교 사회대 인구 및 발전문제 연구소, 1987, 발전지표 분석문항(미간행).

5) 安英辰, 1987, 農村의 人口流出과 地域의 構造變化, 서울대학교 석사학위논문.

6) 國土開發研究院, 1981, 住宅資料便覽.

될 필요가 있다. 특히 산촌의 전기·전화 및 도로교통이 불비한 오지성의 소규모 부락 또는 2,3개 가구씩 산재한 민가들을 산촌의 면중심지로 이전하는 것이 바람직스럽다. 둘째, 면소재지(면사무소)의 행정중심기능을 보강하기 위해서 면사무소의 행정소관업무를 다양화하고 확대하는 방안이다. 그 한 방법으로 군청의 관공행정소관 업무를 하위 단위인 면사무소로 대폭 이관하여 산촌주민을 위한 內務行政 또는 민원업무의 저변을 다각화한다. 이것은 곧 面住民의 행정 수요를 확대 창출하는 것이 되고 많은 사람들이 면소재지를 왕래하는 기회를 높인다. 민원상의 일 뿐만 아니라 면소재지에서 일상생활에 필요한 구매행위 등의 연쇄적 효과가 작용하여 면중심지 기능활성화의 간접적 추구를 기대해 볼 수가 있을 것이다.

셋째, 산촌지역을 개발하는데 있어서 政府次元的 각종 시범 및 지원사업을 면소재지를 중심으로 유치한다는 것이다. 한 예가 개발사업과 관련된 정부시책이 많이 있는데 농공지구 또는 복합영농단지 시범지구 등과 같은 시책이 그것이다. 만일 이러한 정책적 사업을 위한 특정지구의 지정과 설치를 가급적 면소재지를 중심으로 유치한다면 면생활권 중심지의 개발상승효과가 보다 커질 것이다. 이것은 곧 重核村落(key settlement) 개발 개념으로 영국에서 비롯된 計劃戰略과 비슷한 개념이다.<sup>7)</sup> 이 개념의 개발원리는 한정된 재원을 여러 취락에 분산시켜 투자하기 보다는 선택적으로 몇개의 중심취락에 중

점지원하는 방식이다. 따라서 정부의 지원사업을 면 전체의 부락을 대상으로 하기 보다는 우선 면소재지를 중심으로 펴고, 주택·고용·서비스 부문의 사회간접자본에 대한 집중투자를 의도적으로 유도함으로써 중핵촌락 육성효과를 기대할 수 있겠다. 중핵촌락개발은 산촌기능의 집적효과를 높이기 위해서도, 또 개발의 거점을 확보한다는 의미에서도 정부차원의 우선적 지원이 필요하다.

넷째, 면소재지의 중점개발을 위해서는 면생활구역의 도로망을 포괄하는 것이다. 이때 특히 고려되어야 할 점은 면소재지와 부락간의 연결도로를 우선적으로 포괄하는 전략을 펴서 면생활권 주민의 기동성을 제고하는 한편 면주민의 왕래를 면중심지로 수렴시켜 면소재지로 하여금 산촌개발 여건의 우위를 점하도록 하는 것이다.

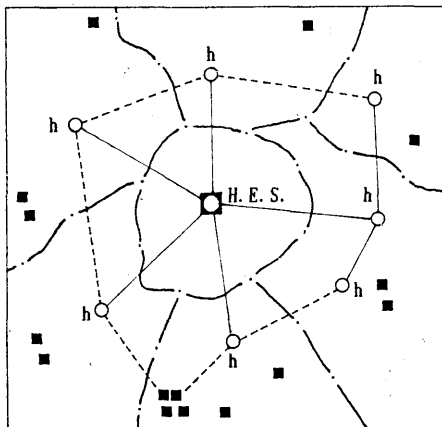
이와 같은 4가지 차원의 면소재지에 대한 중점 개발 구상은 중앙정부차원에서 시책으로 다루어져야 할 과제이기도 하다. 산촌지역의 개발거점이든, 중핵촌락의 육성이든 산촌개발을 유도해 나갈 입지점의 확보가 선결문제이기 때문이다.

### 2) 山村地域 면소재지 중심개발의 一般模型

지금까지의 면소재지 중점개발논의를 개발전략의 일반모형으로 제시한 것이 다음과 같은 圖解의 내용이다.

### 3) 山地 및 山村의 特性開發

국토의 60% 이상을 점유하는 공간으로서의 산촌지역은 국토차원의 다양한 공간여건과 지역적으로 고유한 특성 때문에 어떤 정형화된 개발



7) Cloke P.I., 1979, *Key Settlements in Rural Areas*, Methuen.

모형이 제시된다 해도 일률적으로 적용될 수도 없고 또, 된다는 보장도 없다. 특히 산촌지역간의 개발수요에 상당한 차이가 존재하기 때문에 확실적인 개발방식은 지양되어야 한다.

앞에서 논의한 산촌의 유형과 지역구분이 확정되고, 산촌사회지표의 조사와 분석을 통해서 산촌지역의 특성이 부각되면 산촌지역 특성을 고려한 개발의 틀을 만들 수가 있을 것이다.

산촌지역에 대한 개발인식은 식량기지라는 좁은 의미의 산지농업에 국한시킬 것이 아니라 이미 언급한 바와 같이 장소의 기능, 생태계의 보존기능, 여가 및 국민휴양 기능의 차원에서 개발목표가 종합적으로 고려되어야 한다. 그 대안이 바로 국토상에서의 산촌의 다양한 공간적 여건과 지역 특성을 조화시켜 산촌의 특성개발을 국민경제의 차원에서 효율적으로 개발하는 것이다. 구체적으로 산촌의 특성개발은 산촌의 유형 산촌의 자원부존상태, 산촌의 개발여건, 나아가서는 국가상위계획목표 등과 관련지워서 생각해 볼 때 다음과 같은 개발접근이 바람직스럽다. 즉 ① 거주지 확보를 위해 대도시 근교의 전원도시형 산촌개발, ② 도로교통이 원활한 곳의 내륙공업형 산촌개발, ③ 산수가 수려하고 문화재가 있는 곳의 관광·위락형 산촌개발, ④ 삼림·온천·수력자원 등의 부존자원형 산촌개발, ⑤ 산지의 다각적 농업기반 확대를 위한 산지농업형 산촌개발을 모색하는 것이다. 부연하면, 위의 5개 유형에 부응하는 산촌의 개발이 모색되어야 하겠으나 산촌개발의 기본대상은 산촌을 구성하고 있는 山地家口農이 우선이어야 할 것이다.

## 5. 結 論

국가경제가 성장하면서 산촌지역의 상대적 낙후성은 이제 산촌주민만의 한정된 문제가 아니다. 오히려 국가경제의 산지와 산촌에 대한 다기능적 수요가 국민적 차원에서 증대되면서 산촌지역의 막대한 자원과 잠재력을 방치, 포기해

서는 않되겠다는 인식이다. 국토의 종합개발이라는 정책적 차원에서도 산촌개발은 이제 주요 문제로 부각되고 있다.

산촌지역 사회의 유지와 발전을 기본전제로 산촌지역의 내발적 발전여건을 진작시키며 산촌지역의 개발정책과 계획전략을 어떻게 펼 것인가가 이 연구시론의 초점이다.

산지 및 산촌개발과 관련한 지역정책은 국가발전과정에서 (도시화) 인구의 재수용과 산지의 다원적 이용이란 관점에서 다룰 필요가 있다. 인구의 재수용은 곧 산촌지역에서 주민의 삶과 정주생활공간의 질을 높이는 것이며, 산지의 다원적 이용은 산촌지역의 경제기반을 제고하는 일이다. 이 두 관점은 산촌지역진흥을 위한 정책과 계획수립에서 견지되어야 하며 관련 사안들이 구체적으로 수립되어야 할 것이다.

본 연구는 이 문제를 시론적 차원에서 다루었으며 산촌지역진흥을 위한 계획방향과 개발전략을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 산촌지역의 내발적 발전여건을 위해서는 1) 산촌진흥 종합촉진법의 제정, 2) 산촌지역 면단위 정주생활권 형성의 유도, 3) 산촌지역내의 접근도 향상 등 개발여건의 조성을 국가적 차원에서 모색하여야 할 것이 선결 요건이다.

둘째, 산촌지역의 구체적 개발전략으로서 기존의 면소재지를 산지와 산촌 개발을 유도해 나갈 입지점으로 중점 지원·육성하는 것이다.

셋째, 산촌지역의 경제기반의 다변화를 위해서는 산지 및 산촌의 지역적 특성을 살려 개발하여야 하겠다. 국토의 60% 이상을 점유하는 산지(촌)는 자원으로서의 생산기능, 각종 활동의 장소기능, 인간·자연 생태계의 보호기능, 국민의 보건·여가·휴양 기능의 장소라는 인식이 필요하며 그 어느때 보다도 이에 대한 인식과 경제적 수요가 증대되고 있다.

끝으로, 산촌개발의 기본대상은 산촌지역사회를 구성하고 있는 산촌주민, 즉 산지 가구농이 제일차적 대상이라는 점에서 재론의 여지가 없다.

# A Study for the Development of Mountain Region and Community in Korea

**Summary;**

**Inn Kim\***

This paper focuses on some methodological consideration on how to approach the development of mountain areas, specially for the improvement of the living conditions of residents in mountain areas.

First: In order to efficiently enhance the development of mountain regions the following key subject matters are considered in advance: 1) to enact a comprehensive mountain development law, 2) to foster a seat of parish (Korean civil minor administrative division) as a primary unit of mountain community center for the mountain settlers, 3) to improve local road networks within mountain regions. All of these should be provisioned at the scale of national development policy.

Second: As for a specific strategy, to improve

mountain regions' living environment, it is necessary to induce intensive investment for development of parish seat not only as administrative center but also community life center. For example, parish seat as a key settlement by provision of such primary functions as housing, employment, and services.

Third: The development of economic base of mountain region should be specialized based upon the mountain regions' socio-economic characters and physical sets. And it is also necessary to diversify economic bases to meet increased demand for mountain land uses not only for production function but also for the functions of ecological protection, activity place, and civic play-recreation.

---

Journal of Geography, Vol.14, 1987.12, pp.283-290

\* Professor, Department of Geography, College of Social Sciences, Seoul National University