

地方定住生活圈開發의 背景과 方向**

崔 相 哲*

目 次

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| 1. 開發哲學의 轉換 | 3.1. 地方定住生活圈的 圏域設定 |
| 2. 韓國의 特殊性과 必要性 | 3.2. 限界資源과 中間技術의 活用 |
| 2.1. 지나친 同質社會의 止揚 | 3.3. 空間的 障礙의 時間的 代替 |
| 2.2. 比較의 悲劇으로 부터 脫皮 | 3.4. 地域文化 및 教育의 育成 |
| 2.3. 潛在力의 再評價와 動機의 賦與 | 3.5. 地域企業의 地域寄與度 向上 |
| 3. 地方定住生活圈 開發方向 | |

1. 開發哲學의 轉換

80年代라 할 때 歷史的인 時間의 連續이라기 보다는 우리나라의 경우 다른 意味를 부여할 수 있을 것 같고 무엇인가 새로운 開發哲學으로 轉換되어야겠다는 必要性을 느끼게 하는 年代이다. 第5次 經濟社會發展 5個年計劃과 第2次 國土綜合開發計劃이 公布된 바 있다. 지난 20餘年間 追求해 온 開發目標과 開發方法에 대한 反省과 더불어 開發哲學의 轉換을 강하게 示唆하고 있다. 80年代에 들어오면서 國家的 리더쉽이 交替를 하였고 우리 스스로가 富國이 되었다고 생각하는 이상으로 다른 나라는 우리나라를 競爭的인 눈으로 보기 시작했으며 씩던 좋던간에 開放的 國際社會에서 보다 높은 次元의 競爭을 해야 할 時期를 맞이하였다. 이와 같은 國內外的 與件속에서 國家的인 開發哲學의 大轉換과 호흡을 같이하여 地域開發 역시 새로운 方向을 모색해야 할 때가 된 것 같다. 이른바 地方定住生活圈開發이란 開發哲學이 우리나라에 導入되기까지의 背景을 다음 두가지 側面에서 살펴 볼 수 있을 것 같다.

첫째가 지난 10餘年間に 있었던 國內的 動向이다. 우리나라에 地域開發이란 것이 政府的 次元에서 擧論되기 시작한 것이 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 더하여 總量的 經濟成長이란 그늘 속에서 地域開發은 몇번의 紙面計劃이 있었을 뿐 空轉을 하였다. 겨우 1972년에 들어와 第1次 國土綜合開發計劃(1972~1981年)을 公布하기에 이르렀다. 이른바 中央政府主導型的

* 서울大學校 環境大學院 副教授

** 本 論文은 1981年 10月 13日 本 大學院主催 「地方化時代에 있어서 地域開發의 方向摸索을 위한 세미나」에서 發表된 것이며 環境論叢 第6卷 「小單位地域開發概念과 基本戰略에 관한 序說」에 대한 後續임.

4대圈, 8中圈, 17小圈이란 下向의 據點開發哲學을 標榜하였다. 第1次 國土綜合開發計劃이 이룩한 成果는 그것이 지닌 宣言的 意味를 크게 벗어나지 못하였다. 同期間동안 光州圈開發計劃을 수립하였으나 겨우 世界銀行借款事業으로 住宅, 上下水道等 극히 象徵的인 開發事業에 그쳤다. 드디어는 光州事態라는 아픈 傷處까지 남겼으며 서울의 人口는 그동안 540萬에서 850萬으로 增加하였다. 國家計劃으로서 가장 長期的, 綜合的 計劃이란 重要性에도 불구하고 國民들은 물론 政府의 政策當局에서조차 크게 脚光을 받지 못한채 晝架의 裝飾物이 된듯한 感을 주었다. 第1次計劃이 지닌 下向의이고 象徵的인 意味를 脫皮하고 國民과 定着되고 時代的 要求에 副應하는 새로운 開發哲學의 出現을 기다리고 있다. 다행히도 第2次 國土綜合開發計劃에서 地域生活圈의 概念을 導入하여 第1次計劃이 지닌 脆弱點을 補完하려는 意志를 보인 바 있다. 第5次 經濟社會發展計劃에서도 地域生活圈 開發로 均衡的인 定住體系 確立이란 表現으로 第2次計劃의 精神을 肯定的으로 받아드리고 있다.

한편 第1次 國土計劃이 空轉하고 있는 동안에 1970年代 初부터 새마을運動이란 이름으로 意味있는 開發哲學의 擘이 生成하고 있었다. 1972年 全國의 35,000餘個의 農村 自然部落中心으로 시작한 運動은 처음부터 地域의 住民과 密着된 上向의 開發方法의 導入이었다. 그러나 自然部落中心의 새마을運動은 점차 空間的 範圍를 擴大하여 새마을 協同圈, 小都邑 機能化, 小單位地域開發이란 概念으로 擴大되어 갔으며 上向의 地域開發 概念이 定着을 하면서 무엇인가 第1次 國土計劃에서 看過한 地域開發 概念의 導入을 絶실히 要請하게 되었다. 第1次 國土計劃의 反省으로부터 나온 第2次 國土計劃의 下向의 接近과 새마을運動에 뿌리를 둔 上向의 接近이 解近을 해야 할 段階에 들어가고 있었다. 巨視的 地域開發과 微視的 地域社會開發이 前者는 下向의으로 後者는 上向의으로 脫出口를 찾으려는 움직임이 1980年代에 들어와 中間的 地域開發로서 建設部가 말하는 地域生活圈, 內務部가 말하는 地方定住生活圈, 農水產部가 말하는 農村開發圈이란 表現으로 擧論되기 시작한 것은 意味있는 발전이라 생각된다. 巨視的 地域開發(macro-regional development)과 微視的 地域開發(micro-regional development)과의 사이에 中間的 地域開發(mezzo-regional development)의 必要性이, 中央政府主導的 地域開發(national-regional)과 地域政府主導的 地域開發(local-regional)의 中間的 調整의 必要性이, 下向的(top-down) 地域開發方法과 上向的(bottom-up) 地域開發方法間의 調和의 必要性이, 傳統的으로 말하는 物的計劃으로서의 地域計劃(physical planning)과 地域社會開發(community development)간의 混合的인 地域開發의 必要性이 어느정도 差異는 있을지언정 中間的이고 混合的인 地域開發로서 地方定住生活圈 또는 地域生活圈이란 이름으로 浮刻된 것 같다.¹⁾ 中間的 地域開發의 概念이 우리나라 政策當局에 의해서 着眼된 것은 1979年에 小單位地域開發이란 이름으로 이미 試圖된 바 있으며²⁾ 地域社會開發財團이 主軸이 되어 몇년전부터 小地區地域開發(small area regional development) 또는 小地域開發(mini regional development)란 概念으로 具體化시킨 바 있다.³⁾

둘째, 地方定住生活圏 概念의 定立에 영향을 미친 國際的 關心의 變化를 看過할 수 없다. 1970年代 後半에 들어오면서 風靡하기 시작한 基本需要理論(basic needs approach)과 從屬理論(dependency theory)이 그것이다. 基本需要理論은 1970年代初 國際勞動機構(International Labour Office)가 중심이 되어 展開되어 온 開發理論으로 總量的인 經濟開發에 대한 批判과 더불어 開發이란 經濟成長의 果實이 國民들의 基本的인 欲求 또는 需要와 連結되지 않을 때 開發의 意味가 없다고 보는데서 出發하고 있다.⁴⁾ 基本需要理論은 開發의 效果를 받아야 할 最終的인 受惠者의 要求와 欲求로부터 출발되어야 한다고 본다. 地域開發의 次元에서 본다면 下向的, 巨視的, 據點의 開發보다는 地域住民들의 要求와 參與에 바탕을 둔 上向的, 微視的, 福祉의 開發을 主張하고 있는 셈이다. 中央政府主導型인 據點開發보다는 地域住民들의 自主的 參與와 要求에 副應한 地域의 賦存資源을 活用하여 開發을 誘導해야 한다는 이른바 內發的 開發(development from within) 또는 밑으로부터 開發(development from below)하는 開發哲學에서 출발되고 있다. 地方定住生活圏開發은 바로 基本需要理論의 인 開發哲學과 方法에 있어서 軌道를 같이 한다고 할 수 있다. 以上の 基本需要理論과 問題意識을 같이 하면서도 第3世界 經濟學者들이 중심이 되어 發展시켜 온 從屬理論 역시 地域開發哲學 轉換에 間接적 影響을 미친 것 같다. 國際社會에서 잘사는 나라와 못사는 나라와의 不均衡은 市場經濟體制의 交亂때문에 나타나는 一時的인 現象이 아니라 잘사는 나라는 잘살게끔, 못사는 나라는 못살게끔 되어 있는 構造的(structural)이고, 歷史的(historical), 全體的(holistic)인 問題때문이라고 보는 見解해서 출발하고 있다. 古典 내지 新古典主義經濟開發論者들이 잘사는 나라와 못사는 나라 또는 한나라 속에서 잘사는 地域과 못사는 地域과의 不均衡은 自由市場體系에 의한 要素移動으로 時間이 걸릴지 모르지만 終局적으로 均衡있는 開發이 이루어진다고 보는 樂觀論에 대해 從屬理論은 처음부터 構造的으로 못사는 나라와 못사는 地域은 못살게끔 되어 있으며 못사는 나라와 못사는 地域은 잘사는 나라와 잘사는 地域에 대해 從屬的인 關係에 놓여 있기 때문에 國家間 또는 地域間的 不均衡은 永續化되어진다고 보는 悲觀論에 근거를 두고 있다.⁵⁾ 특히 한 나라속에서 都市와 農村, 中心과 辺두리, 先進工業地域과 後進農業地域과의 地域隔差는 新古典的 經濟理論으로서는 克服할 수 없다고 보는 이른바 急進的 政治經濟學의 主張이다. 이러한 主張은 國際經濟에서는 第3世界를 中心으로 한 新經濟秩序(new economic order)라는 表現으로 展開되었으며, 地域開發에서는 內國的 植民主義(internal colonialism)으로부터의 解放이라는 標語를 내걸게 하였다. 즉 下向的인 成長據點開發方法은 잘사는 地域과 못사는 地域의 不均衡을 是正하기 보다는 成長據點과 周邊地域과의 隔差를 넓혀 오히려 地域隔差를 더욱 深化시키는 結果를 초래한다고 보고 있다. 成長據點開發로 인하여 落後地域의 所得이 絶對적으로 높아지겠지만 所得의 增加率보다 先進地域에서 生産된 製品에 대한 消費가 더 높아짐으로써 結果적으로 地域隔差는 늘어 난다는 것이다. 例를 들어 이태리 南部地域(Mezzogiorno)의 地域所得

이 지난 10年間年間 4%씩 增加한 반면 잘사는 北部地域에서 生産되는 製品消費의 增加는 4.5%에 이르므로써 南部地域은 더 못살게되었다는 점을 指摘하고 있다. 先進地域으로부터 一方的으로 宣傳되는 廣告에 의해 못사는 地域住民들의 消費패턴과 需要는 歪曲되어 지며 所得向上에 앞질러 先進地域製品과 서비스에 대한 需要上昇으로 落後地域의 貧困은 深化되어 진다고 보고 있다.⁷⁾ 地方固有의 훌륭한 飲料水보다 코카 콜라를 대접함으로써 보다 좋은 대접을 하였다고 생각하는 價値觀의 顛倒 이른바 從屬理論家들이 해학적으로 말하는 코카콜라효과(coca cola effect)가 생겨나고 있음은 무시할 수 없을 것 같다.

이상에서 言及한 基本需要理論이나 從屬理論이 地域開發의 側面에서 어떻게 展開되었는가를 한마디로 말할 수 없다. 多様な 名稱과 概念으로 나타나고 있지만 몇가지 共通點을 찾아본다면 地域開發은 보다 上向的이며 住民要求를 반영할 수 있는 參與的이어야 하며, 構造의 停滯의 사슬을 벗어나기 위해서는 地域主體의이며 內發的인 開發方法을 動員해야 한다는 점이다. 그것은 上向的 地域開發이라고 하든지 定住圈 開發이라고 하든지간에 우리나라가 80年代 摸索코자 하는 地方定住生活圈 開發哲學과 많은 共通性을 지니고 있다고 할 수 있다. 우리에게 보다 地方定住生活圈概念의 導入을 보다 直接的으로 영향을 미친 것은 日本이 1979年 公布한 「第3次 全國總合開發 10個年計劃」을 들 수 있다. 第3次 全國總合開發計劃에서 이른바 定住構想 또는 定住概念을 導入 人口 20萬 내지 30萬을 포용하는 全國的으로 200내지 300個의 定住圈開發을 提示한 바 있다.⁸⁾ 이는 第1次 및 第2次 全國總合開發計劃의 據點開發方式에 대한 根本的 方向轉換이었다. 이러한 日本의 움직임은 우리나라에 間接的 教訓을 주었다고 보여지지만 日本的인 것의 模倣이 아닌 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라로서의 時代的 필요성과 與件의 變化가 充分히 있었다고 보여진다. 이러한 意味에서 日本의 定住圈計劃과 우리나라의 地方定住生活圈計劃은 많은 類似性에도 불구하고 달라야 하며 다르다고 할 수 있다. 日本과 우리나라는 歷史的으로, 地形的으로, 人口移動이란 次元에서 出發부터 다르다고 할 수 있다. 日本은 오랜 封建體制의 歷史속에서 地方主義的인 價値와 空間構造의 바탕이 있었는데 비해 우리나라는 中央集權의 王權國家로서 全國的 劃一性和 同質性을 強要당해 왔다. 地形的으로 보더라도 日本은 우리나라와 같은 大河川流域보다는 많은 小河川流域으로 形成되어 있고 이러한 小河川流域을 따라 分權的인 生活權을 形成하고 있는데 비해 우리나라는 4大江의 流域圈이 우리나라 國土面積의 64%를 차지하는 大河川流域圈으로 形成되어 있어 그 自體가 集權的인 生活圈을 誘導하고 있었다. 人口移動의 側面에서도 우리나라와 日本은 相異點이 있다. 日本은 戰後 急激한 經濟成長期를 통하여 人口의 大移動을 경험하였고 1970년에 들어오면서 東京圈, 大阪圈에로의 人口集中이 일어나고 있지만 훨씬 鈍化된 경향을 보이고 있다. 過疎過密의 問題가 심각하게 나타나고 있지만 一旦 人口移動의 規模나 速度에 있어서 훨씬 鈍化된 定住的 特性을 보이기 시작했다. 오히려 「U턴」이 아니라 「J턴」이 아니라 하는 大都市로부터의 人口逆流까지 보였다. 그러나 우

리나라는 1960년대와 1970年代에 비하면 大都市의 人口流入과 全盤的인 地域間 人口移動이 누그러졌지만 아직 日本에 비하면 人口가 아직 非定住的이며 流動的이다. 우리나라의 경우 1990年代初까지 상당한 規模의 人口가 空間的으로 移動할 것으로 豫測되고 있다는 점에서 日本과는 事情이 다르다. 이상에서 日本과 우리나라와의 몇가지 차이점에도 불구하고 地域開發哲學의 轉換 必要性和 時代的 要求는 많은 共通點을 지니고 있는 바 韓國的 地方定住生活圏의 定立은 그 나름대로 合理化될 수 있고 開發政策으로서 충분한 意義를 지닌다고 본다.

2. 韓國的 特殊性和 必要性

地方定住生活圏開發의 一般的 必要性和 開發哲學의 時代的 轉換이란 次元을 떠나서 우리나라 特有的 必要性和 意義를 다음 몇가지 점에서 찾아 볼 수 있을 것 같다.

2.1. 지나친 同質社會의 止揚

우리나라는 根本的으로 同質社會의 特性을 지닌다. 歷史的, 文化的 뿌리가 같은 單一民族社會로서 言語, 血色, 食性에 이르기까지 하나같이 同質的이다. 最近에 들어와 全國이 一日生活圏化하고 全國的 매스콤網의 擴充, 全國的 商品化의 경향때문에 똑같은 新聞, T.V 프로그램을 보고 똑같은 비누와 치약으로 세수를 하고, 똑같은 飲料水를 마시며, 똑같은 버림밥을 먹으면서 아마 똑같은 이야기와 꿈을 나누고 있을지도 모른다. 지난 30餘年間은 同質社會속에서 그나마 命脈지켜 온 地方的인 것의 大虐殺時代였다. 總量的인 成長의 過程에서 全國의 一日生活圏化라는 이름아래 地方的인 것은 前近代的인 것으로 取扱당하는 時代였다. 그러나 우리나라는 보다 高度의 成長과 民族의 中興을 위해서 最少限 空間的 側面에서 만이라도 多元的 社會 또는 同質性속에서 多樣性을 살려나가도록 해야 할 것이다. 지나친 同質性속에서는 새로운 文化의 創造는 있을 수 없고 世界를 向한 競爭에 오래 싸울 수 없을 것 같다. 이제 우리나라도 하나의 國民이 아니고, 하나의 國土가 아니고, 하나의 經濟만이 存在한다는 생각을 벗어나야 할 것이다. 나아가 우리나라 모든 어린이의 꿈이 大統領이 되는 것이라는 同質性을 脫皮해야 되고 하나의 文化만이 存在한다고 생각해서는 안될 것 같다. 하나의 國民이 아니고 그 속에는 幼兒가 있고, 靑少年이 있고, 老人이 있으며 壯年이 있다는 것을 생각하고 그들의 要求와 問題가 다르다는 것을 심각하게 고려해야 할 時代에 왔다. 하나의 國土가 아니고 거기에는 湖南地方이 있고 嶺南地方이 있으며 嶺東地方이 있다. 大都市가 있으면 中小都市가 있고 1,500餘個의 小都邑이 있다. 그들이 살고 있는 地方的 苦憫이 무엇이고 宿願이 무엇인지를 챙겨서 開發해야 할 時代가 到來하였다. 全國 經濟圏만 있는 것이 아니라 地方經濟圏도 있으며 全國的 商品에 대한 地方的 商品의 重要

성도 인식해야 할 때가 왔다. 심지어 溫泉場으로부터 歷史的 古都에 이르기까지 똑같은 紀念品을 파는 社會가 되어서는 아니된다고 본다. 서울의 鍾路네거리에서 먹는 氷菓나 黑山島에서 먹는 氷菓類가 똑같은 商標와 똑같은 맛을 보여준다. 日本이 近代化하고 工業化하면서, 全國的 商品과 地方的 商品을 區分하여 全國化시켜 왔다면 우리나라는 처음부터 地方的 商品이 犧牲위에서 全國的 商品化가 이루어졌다. 우리나라의 경우 5個의 肉加工工場의 製品이 全國市場의 90%를 차지하고 있는 반면 日本은 全國的으로 500個의 肉加工工場이 있어 地方的 需要에 充當되고 있다. 하나의 文化만이 存在하는 것은 文化가 아니다. 民族文化의 實體는 多様な 鄉土文化의 蓄積과 昇華속에서 생겨 난다고 한다면 地方마다 地方文化가 자리잡고 발전될 수 있도록 해야 할 것이다. 鄉土文化가 없는 愛鄉心은 虛構의인 것이며 愛鄉心이 없는 愛國心도 實體가 없는 껍질이라 보여진다. 80年代 地域開發은 단순히 物理的, 空間的 均衡開發이 아니라 지나치게 同質化되어 가고 있는 國民과 國土空間에 多元性과 多様性을 살피 나간다는 意志가 앞세워져야 할 것이다. 어느 地域生態學者의 말을 빌리면 多様性이 없어지고 同質化되어 가는 것은 生態系의 退嬰이고 社會的 退步라 하였다.⁹⁾ 이러한 意味에서 地方定住生活圈開發은 지나치게 同質化되어 가는 韓國社會에 새로운 發展을 위한 契機로 利用해야 할 것이다. 全國化에 대한 地方化를 誘導할 수 있는 開發哲學으로 밀고 나갈 필요성이 있다. 空間的, 經濟的, 文化的, 社會的 諸側面에서 地方的인 것의 開發을 통하여 均衡있는 國土開發로 展開시켜야 할 것이다.

2.2. 比較의 悲劇으로 부터 脫皮

남의 것과 比較하여 猜忌하고 嫉妬하는 것은 人間의 原罪이다. 그러나 比較한다는 것은 두가지가 同質性을 지닐 때 많이 생겨난다. 즉 同質的이고 單細胞的 社會가 될수록 比較로부터 오는 相對的 收奪感이라든가 破局으로부터 오는 悲劇的 事態의 가능성은 커진다. 처음부터 比較가 될 수 없다고 생각하는 두가지의 것은 比較의 悲劇이 생겨 날 수가 없다. 經濟成長의 副產物로 생겨난 拜金主義的 思考方式이 比較의 基準으로 登場하면서 地域間의 隔差意識은 深化되어 갔다. 우리나라 俗談에 「제 잘난 멧에 산다」는 말이 있다. 自己에 대한 矜持와 自尊心이 바로 제 잘난 멧이다. 地域開發도 窮極的으로, 地域的 矜持와 제 잘난 멧을 길러주는 일이 무엇보다 否定的 地域主義를 克服할 수 있는 捷徑이다. 하나의 基本이 아니라 多元的인 基準에 의해 地域이 지닌 潛在力과 矜持를 살려 주는 方法이 摸索되어야 할 것이다. 지나치게 單純化된 經濟的 指標로 地域을 評價하는 것은 比較의 悲劇을 再現시키는 結果만 초래할지 모른다. 經濟的으로 못살지만 文化的으로 잘산다는 自尊心이 생길 때 比較의 基準은 相殺되는 것이다.

比較의 悲劇으로부터 헤어날 수 있는 開發의 方法이 모색되어야 할 것이다. 地方定住生活圈은 모든 地方定住生活圈이 追求할 開發目標가 다를 때 眞正한 意味를 가진다. 모든 地方定住生活圈이 千篇一律的인 目標만을 追求한다면 그것은 이미 地方定住生活圈이 아니다.

上向的이고 參與的인 地域開發은 地域마다 特徵있고 主體的 開發을 追求한다는 前提가 있음으로써 값어치가 있는 것이다. 韓國的 地方定住生活圏의 開發은 地域住民이 自己가 살고 있는 地域에 대한 矜持와 강한 歸屬性을 갖도록 하는 手段的 意味를 지니도록 노력해야 할 것이다. 生活의 터전으로서, 文化創造의 터전으로서 地域的 主體性을 갖도록 하는 것이 우리나라 地域開發의 當面課題로 본다.

2.3. 潛在力의 再評價와 動機의 賦與

모든 開發이 마찬가지로이겠지만 地域開發에 있어서 自己가 살고 있는 地域을 스스로 開發 하겠다는 動機의 形成이 가장 중요하다. 어느 山間農村地域을 現地調査한 調査員의 手記를 읽은 記憶이 난다. 調査員이 비참하다고까지 생각하였던 고장에서 실제 의견을 청취한 결과 自己가 살고 있는 地域이 잘 되어가고 있고 아무런 不平이 없다고 答辯하는 住民이 의외로 많았다고 하여 調査員을 오히려 失望시킨 이야기이다. 自己가 살고 있는 地域이 얼마나 다른 地域에 비하여 뒤떨어져 있고 못하는 地域인 것조차 모르고 있는 住民이 있음을 否認할 수 없다. 앞서 말한 比較의 悲劇 以前의 問題가 있는 地域이다. 모르는 것이 아니라 自暴自棄하고 있는지도 모른다. 自己가 살고 있는 地域에는 아무것도 開發할 것도 없고 할 수 없이 살고 있지만 기회만 주어진다던 언제든지 떠날 각오가 되어 있는 地域은 우선 地域이 지닌 潛在力을 再評價해 주고 開發의 動機를 부여하는 일이다. 動機가 없는 곳엔 어떠한 開發도 있을 수 없고 矜持도 있을 수 없다. 巨視的이고 下向的 地域開發속에서 都賣價로 넘어가는 地域에도 微視的으로 보면 忘却된 地區들이 숨겨져 있는 것이다. 巨視的으로 잘사는 地域속에서도 어떠한 地域보다 못하는 地區들이 있는가 하면 못하는 地域이라 하여 都賣價로 넘어가는 地域속에서 잘사는 地區가 있을 수 있다. 地域隔差의 問題를 擧論할 때 너무 巨視的으로 볼 것이 아니라 微視的 내지 中間的인 次元에서 冷澈하게 評價되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 地域隔差를 論할 때 道내지 道보다 큰 地域間에 比較한다는 것은 무의미한 作業인지도 모른다. 오히려 比較의 感情을 자극할 뿐 政策的으로나 實踐的인 意味가 없다고 본다. 오히려 地域開發의 隔差問題는 局地的으로 忘却되어 있거나 自暴自棄한 地域들을 우선 찾아내어 그들에게 꿈을 주고 開發의 動機를 부여하는 일이다. 地方定住生活圏은 이러한 見地에서 合理化되어질 수 있다고 본다.

開發할 것이 아무 것도 없다고 생각하는 地域에 潛在力을 찾아내고 開發可能性을 提示함으로써 開發에의 同參意識을 鼓吹하는 것이 무엇보다 먼저 이루어져야 할 것이다. 傳統的인 空間構造가 여물지 않는 상태에서 人口는 급격히 감소하고 地域隔差의 景氣가 더욱 위축되어 다시 人口가 移出하는 이른바 地域貧困의 惡循環을 脫皮시켜 주는 地域開發이 되어야 할 것이다.

3. 地方定住生活圈 開發方向

3.1. 地方定住生活圈的 圏域設定

地方定住生活圈이란 名稱問題를 一但 論外로 한다 하더라도 圏域設定의 基準과 規模, 數에 關하여 많은 論爭이 있을 수 있다. 圏域이란 어느 英國 地理學者의 表現을 빌리면 空間 構造論者들의 落書일지 모를 정도로¹⁰⁾ 보는 觀點에 따라 많은 차이를 나타낼 수 있다. 그러나 圏域은 時間이 지남에 따라 변하는 것이며 반드시 線으로 나타나는 것이 아니고 서로 重複되어 面的으로 나타날 수 있다고 假定하면 圏域設定의 目標에 가장 充實해 주는 것이 올바른 接近方法이라고 생각한다. 最小限 다음 몇가지를 地方定住生活圈的 경우 고려하여야 할 것 같다.

첫째, 生活이라는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 生産, 生活, 餘暇라는 諸側面을 同時에 充足시키는 하나의 圏域을 찾아내는 것은 극히 어려운 일이고 바람직하지 못할지도 모른다. 그러나 定住生活이라 한다면 日常生活을 中心으로 파악될 수 있을 것 같다. 交通의 貨幣的 相對的 減少와 時間의 短縮 때문에 全國이 日日生活圈으로 바뀌어지고 있음은 분명하지만 人間에겐 空間的으로 克服하기 힘든 限界가 없지 않다. 美國까지 航空便으로 12時間이면 갈 수 있어도 人間の 生理的 週期를 변화시킬 수 없는 한 밤낮이 바뀔으로써 겪어야 하는 고통을 없앨 수 없다. 이와 마찬가지로 生活圈을 형성하였던 行政區域으로 보아 郡規模가 우리나라 傳統의인 生活圈과 거의 一致하지 않을까 생각한다. 人口規模로 보아 平均 10萬~20萬으로 볼 수 있으며 大體로 15km 半徑圈에 들어가는 地域이다. 이러한 地域에는 우리나라의 경우 거의 빠짐없이 人口 2萬前後의 中心 小都邑을 지니고 있음으로써 第1次的인 生活圈을 形成하고 있음도 좋은 空間的 間接資本(spatial infrastructure)이라 생각된다. 그러나 이러한 基準은 大都市 近郊나 山間奧地, 島嶼地域에는 融通性 있게 連用되어야 할 것이다.

둘째, 한 나라의 行政階層構造와 行政區域을 最大限 尊重하면서 커다란 무리가 없다면 規模와 施設配置의 同一性을 維持토록 해야 할 것이다. 中央政府의 上位計劃으로 第2次 國土綜合開發計劃에서 28個 地域生活圈을 設定하고 있는 바 이것의 下位概念으로 地方定住生活圈을 받아들이는 것이 바람직할 것 같다. 計劃의 遂行을 위하여 既存의 行政區域을 최대의 받아들이되 不合理性이 나타날 경우 오히려 行政區域을 調整 地方定住生活圈에 一致시키는 方法이 講究되어야 할 것이다. 現代社會에 있어서 地方政府에 參與意識을 느끼고 地方定住의 活動에 歸屬感을 느끼는 最大 人口規模를 約 10萬정도 본 見解와도 거의 一致한다.¹¹⁾ 스위스의 칸통(Canton)이 約 15萬 내지 30萬 規模로 되어 있음도 우리에게 한가지 示唆를 준다. 이와같은 것은 하나의 基準이지 결코 絕對值가 아닌 것이며 同一性을 維持할

수 있는 範圍內에서 5萬내지 30萬까지 幅을 擴大 適用할 수 있는 融通性을 지녀야 할 것이다. 外部 規模의 經濟로 보더라도 人口 20萬 以上이면 日常生活의 영위에 必要한 基本의 生活的 需要와 서어비스를 提供하는데 커다란 隘路가 없을 것으로 보여진다.¹²⁾

3.2. 限界資源과 中間技術의 活用

地域開發의 戰略에 있어서 大企業이나 中小企業이냐의 區分, 資本集約的이나 勞動集約的 이냐의 區分은 점차 의미를 상실해 가고 있다. 오히려 地域開發의 成敗는 그 地域에 알맞는 適正技術(appropriate technology)이냐와 地域에 부존하고 있는 資源을 어떻게 活用하느냐의 問題가 보다 중요한 意味를 지닌다.¹³⁾ 地域이 特性지워진 資源과 技術을 動員하여 地域開發에 動員코자 努力하는 內發的 思考方法이 同伴되지 않는 한 地方定住生活圏은 지난 20餘年間 實驗해 본 臨海, 內陸工業團地開發方法과 별 다를 바 없을 것이다. 內發的 開發은 반드시 큰 것부터 開發을 시작하기 보다 조그만 것이라도 地域의 發展에 寄與할 수 있는 開發方法이다. 地域의 賦存資源과 地域이 지닌 技術을 動員하여 이른 바 地場産業을 育成해야 할 것이다. 이러한 地場産業은 傳統的 手工藝工業일 수도 있고 大企業의 系列企業의 部品을 生産하는 系列工場일 수도 있다. 그러나 産業으로 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 있는 力動關係를 가진다는 것이 무엇보다 중요하게 고려되어야 할 것이다.¹⁴⁾

3.3. 空間的 障礙의 時間的 代替

우리 나라 地方定住生活圏開發에 있어서 아직도 커다란 問題가 되는 것은 空間的 摩擦이다. 人口가 分散되어 있어 서어비스나 施設의 便宜를 提供하려 해도 規模의 經濟도 맞지 않고 施設을 해 놓아도 維持管理가 힘든 現象이 나타난다. 우리나라 많은 農村地域의 國民學校가 한편 分校를 만들지 않을 수 없으면서 한편으로 過少學級 내지 複式修業이 불가피하게 되고 있다. 비교적 施設이 좋고 規模가 큰 病院을 開設해도 利用者는 스스로 制限되어 처음과는 달리 서어비스의 水準을 낮추지 않을 수 없는 일이 생겨난다. 市場이나 其他 生活便益서어비스도 마찬가지다. 一但 投資를 한다해도 規模의 經濟性때문에 維持管理가 힘든 경우도 생겨난다. 이러한 矛盾을 克服하는 것은 사람이 있는 곳에 서어비스를 立地시킬 것이 아니라 서어비스를 立地시키고 規模의 經濟에 맞는 사람을 끌어들이는 일이다. 사람을 끌어 들이고 利用度를 높이는 戰略的 手段은 空間的 距離를 時間的으로 短縮시켜 주는 方法이다. 國民學校의 分校를 만들어 複式教育을 시킬 것이 아니라 一定 規模의 國民學校로 統合하고 오히려 學生들을 通學버스로 실어 나르는 方法을 例로 들 수 있다. 어느 方法이 費用을 절약하고 住民에게 좋으냐는 具體的 研究가 있어야 하겠지만 프랑스 南部地域의 人口過疎地域에 이미 實踐하여 成功을 거둔 바 있다. 나아가 特定서어비스에 대한 限時的 提供도 고려할 수 있다. 地方定住生活圏마다 서울에서도 구하기 힘든 特殊專門醫를 配置시킬 수는 없다. 이러한 경우 地方定住生活圏의 小都邑에 醫療中心을 두고 特定曜日나 特

定時間만 診療토록 하는 方法이다. 限地醫師가 아니라 限時醫師의 活用이다. 常住시키기 보다는 特殊서비스에 대한 限時的 利用을 可能케 하는 方法이 講究되어야 할 것이다. 空間을 時間으로 代替하기 위해서는 地方定住生活圈의 中心都市와 背後地域과의 交通時間을 短縮시킬 수 있는 地方道の 改修·飾裝에 最優先해야 할 것이며 경우에 따라서는 救急車輛 내지 헬리콥터等 現代的 交通手段을 動員하는 것이 오히려 費用面에서 節減할 수 있을 것이다.

3.4. 地域文化 및 教育의 育成

地場産業의 開發과 育成은 地域教育에 뿌리를 내리지 않고 永續化될 수 없다. 日本의 어느 定住圈의 地場産業은 人形이다. 이러한 地場産業을 위해 婦女子를 위한 人形製作學校를 運營하고 있는 例를 들 수 있다. 스위스 僻遠地方에 時計를 위한 專門學校가 따로 있다. 全國적으로 劃一化된 教育이 아니라 地域의 文化를 傳承하고 發展시킬 수 있는 地域學校의 育成과 文化的 바탕을 마련하는 戰略이 樹立되어야 할 것이다. 우리나라도 地方마다 잘 다듬어 간다면 다른 地方과 다른 文化的 遺産을 가지고 있다. 寧越의 端宗과 관련된 歷史와 文化財, 井邑의 東學革命, 端山의 泰安國立公園 등은 有形 無形의 資源이고 文化的 遺産이다. 地方마다 專門大學의 開設에 대해서도 너무 인색할 必要는 없을 것 같다. 文化와 教育, 生活과 定住, 生活과 定住와 教育과 文化는 分離시킬 수 없는 開發의 精髓이다.

3.5. 地域企業의 地域寄與度 向上

企業과 地域은 分離할 수 없는 相互補完의 關係를 지니고 있음은 너무 明白하다. 그러나 우리나라의 경우 많은 企業이 그 地域에 立地했다는 事實로서 地域住民들에게 君臨할 뿐 결코 呼吸을 같이 할려고 하지 않는 風土가 없지 않았다.

企業利益의 社會的 還元은 抽象的인 國民이 아니라 第1次的으로 企業이 立地한 地域住民이어야 할 것이다. 地域에 대하여 公共施設이나 環境汚染의 면에서 오히려 負擔을 줄 뿐 아무런 寄與도 하지 않는다면 그것은 地域의 企業이 아니다. 우리나라 企業도 企業이 立地한 地域에 대한 經營立地政策을 고려해야 할 때가 왔으며 이른바 企業의 komuniti 릴레이션 (Community Relation)을 적극적으로 導入해야 할 것이다.¹⁵⁾ 단순한 企業의 對社會的 弘報가 아니라 地域의 開發에 費用을 分擔하고 開發에 參與하는 komuniti 릴레이션의 強化가 必要하다고 생각된다. 결코 租借地에 立地한 收奪的 企業이 되어서는 아니될 것이라고 생각된다.

參 考 文 獻

1. Choe, Sang-Chuel, "Methodological Evolution and Issues of Regional Development Planning in Korea," 環境論叢, Vol. 3. (1976), pp.45~49.

2. 慶尙北道, 小單位地域開發과 賦存資源指向의 先導產業開發에 관한 調查研究, 1979.
3. Community Development Foundation, *Small Area Regional Development*, CDF Korea Field Office, 1977.
4. International Labour Office. *Employment, Growth and Basic Need: An One-World Problem*, Report of the Director-General, Geneva, 1976. and F. Lisk and D. Werneke, *Economic and Social Policy Synthesis Programme: Alternative Development Strategies and Basic Needs*, Working Paper on World Employment Programme Research, LLO, Geneva, 1976.
 - 曹在六, 韓國農村의 基礎需要에 관한 研究, 全南大學校 博士學位論文, 1980.
 - 鄭煥庸, “基礎需要戰略에 의한 地域開發計劃에 관한 研究”, 國土計劃, 第16卷 第1號(1981), pp.12~20.
 - Choe, Sang-Chuel, “A Critical Review of the New Community Movement of Korea with Special Reference to the Concept of Basic Needs Approach”, 環境論叢, 第5卷(1978), pp.90~109.
5. Benjamin Higgins, “The Disenthronement of Basic Needs? Twenty Questions”, *Regional Development Dialogue*. Vol. 1, No. 1 (1980), pp. 79~128 and “*Dualism, Dependency, Informal Sectors and Continuing Underdevelopment*”, Paper presented to the Seminar on Rural-Urban Transformation and Regional Development Planning, UNCRD, Nagoya, Japan, 1978.
6. Albert O. Hirschman, “The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 4, (1973), p.553.
7. Umberto Di Giorgi and Roberto Moscati, “Migration as a Matter of Policy”, *CERES*, September-October 1980, pp.25~30.
8. 日本, 國土廳, 第3次 全國總合開發計劃, 1979, p.27.
9. Ian McHarg, *Design with Nature*, Natural History Press, 1969, pp.98~123.
10. G. Kimble, “The Inadequacy of Regional Concept”, in L.D. Stamp and S.W. Wooldridge ed., *London Essay in Geography*, Unwin, 1951, p.156.
11. G. Almond and S. Verba, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963, p.234.
12. 國土開發研究院, 第2次 國土綜合開發計劃(政府案): 公廳會主題要旨, 1981, 9, p.41 參照.
13. E.F. Schumacher, *Small is Beautiful*, Abacus, 1973, p.148.
14. 清成忠南, 地域主義の時代, 東京: 東洋經濟新聞社, 1978, pp.82~106.
15. 米花稔, 經營立地政策, 東京: 評論社, 1956, pp.73~91.