

地方定住生活圏 設定에 관한研究

朴 斗 翼

〈서울大環境大學院 환경계획학과 2년〉

1. 問題의 提起

韓國의 경우 절대적인 貧困에서 벗어나기 위하여 60年代에서 70年代에 걸쳐 經濟의 量的인 成長政策에 치중한 결과 우리 社會에 소위 “經濟主義 (Economism)” 이란 분위기가 팽배하여 왔다.

그리하여 어떻게 하면 가장 能率的으로 經濟發展을 이룩할 것인가에 초점이 모아졌고 人間發展과 生活의 質의 向上이란 目標과 經濟成長이란 手段이 우리社會에서 뒤바뀌어 왔다.

經濟主義가 社會를 지배하는 가치로 되자 政治發展, 人間發展, 社會發展은 經濟만 成長되면 自然히 해결된다고 보았다.

그러나 經濟主義는 人間 및 社會發展을 위한 物質의 基盤擴充이라는 次元에서 手段으로가 아닌 目標로 設定함으로서, 政府主導開發論 (經濟開發 5 個年 計劃), 不均衡 成長論 (공업우선 개발, 經濟成長을 위한 農業의 役割論, 수출주도 경제 開發論, 成長據點 開發論 (대도시 우선 開發) 先成長 後分配論 等の 主張을 그 中心 內容으로 하고 있는바 이러한 政策의 施行은 都農間 隔差 深化, 農業의 低成長, 農村 賃金의 上

昇이라는 農村問題를 都市 貧民地域 生成問題, 都市失業, 貧困, 都市住宅, 交通教育, 都市犯罪, 混雜, 公害等の 都市問題를 誘發시켰다.

더 나아가서 經濟主義의인 國土認識 (農村인식) 과 集積經濟로 추기한 결과 서울, 釜山, 仁川 등을 주축으로 하는 不均衡 成長論에 입각한 成長據點 開發論에 政策의 초점이 모아졌던 것이다.

이러한 脈絡에서 72~81年 사이의 소위 1次 國土開發 綜合計劃이 公布되게 되었다.

이 計劃에서 내비치는 國土 綜合計劃의 結論이 서울로만 가지말고, 대전, 광주, 대구로도 가라는 것이다. 이는 계속해서 農村에서 定住하던 人口가 빠져나오라는 이야기가 된다.

國土空間을 다음 세대에 어떻게 넘겨줄 것인가?

過去 人間의 삶의 質이 向上이나 目標의 經濟成長이란 手段이 우리 社會에서 뒤바뀌어 있어서, 國土를 人間의 삶의 空間으로 보는 견해는 사치스러운 論議를 돌리고, 資源의 성장으로 최대한 이용되어야 하는 對象으로 보아왔다.

그러나 國土란 사람살곳, 마음 붙일곳이어야



한다. 자기의 삶을 엮어놓은 땅으로 國土는 우리 자신의 삶에 의해 積極的으로 인식되어야 한다.

서울만을 찾을 것이 아니라 한반도 전체를 찾아야 하겠으며, 國土란 民衆들의 삶의 空間으로 보아야 할 것이다.

따라서 과거 成長政策 시절에 農村人力 資源이 도시로 나와야 公업육성이 可能하다고 보니 農村이 마음 붙이고 살 곳이 못된다.

여기서 農村에 대한 概念을 國土의 일부로서 把握하여, 農村民의 삶의 空間으로서 農村을 보는 觀點이 必要한 것이다.

經濟成長이 보장해주지 못하니깐 결국 人間發展, 社會發展, 人間의 삶의 質의 向上等 人間主義的인 패러다임으로의 코페르니쿠스의 인식의 대전환이 必要하다.

이러한 脈絡 위에서 '72~'82年度에 걸친 1次 國土綜合開發計劃에 대한 批判이 일게 된 것이다.

本 論議에서는 圈域 設定에 있어서 과거의 政策과 論議를 分析 批判하고, 例示的 慶北 定住 생활권 設定을 시도한 바 이에대한 타당도 分析에 言及하려한다.

II. 圈域 설정에 대한 理論的 概說

(1) 圈域化의 目的

國家나 企業의 통솔의 能率性을 제고할수 있으며, 地域的 特性을 고려하거나 혹은 부각시킨다.

單位地域(圈域)別 獨自的 開發을 促進하며, 통계나 정보의 취합과 分析에 有利하다.

(2) 圈域의 種類

政治, 行政圈과 經濟圈, 開發計劃圈으로 나눌 수 있는바, 政治行政圈은 行政區域과 일치

하며, 經濟圈은 市場圈과 일치한다고 볼 수 있다.

(3) 經濟圈(開發圈)의 設定理由

첫째, 行政區域(行政圈)이 經濟活動 영역과 일치하지 않는 경우가 많기 때문이다.

둘째, 經濟的 效率性 開發投資의 效果性을제고하는 의미에서 經濟活動 영역을 基準으로 설정할 必要가 있다.

셋째, 經濟活動 영역은 시간에 따라 變化가 심하다. 그러나 行政區域은 時間에 쉽게 變化하지 않는 경직성을 가지고 있다.

(4) 圈域 設定의 基準

첫째, A.H. Nourse의 理論

① Functional Integration Principle (기능결합의 원칙)

기능지역을 기초로 하여 어떤 活動 機能의 側面에서 상호작용 관계를 갖는 일단의 圈域으로 設定한다.

② Homogeneity Principle (동질성의 원칙)

동질 地域을 기초로하여 어떠한 요소에 있어 유사한 地域單位를 하나의 圈域으로 설정한다.

둘째, H. Richardson의 理論

① Uniform or Homogeneous Region (均等 혹은 等質 地域)

區分 基準으로 생산구조, 소비형태, 직업분포, 주요자원의 종류, 지체, 기후, 사회적 태도, 전통성 정치의식, 1인당 소득수준 등을 들 수 있다.

② Nodal or Polarized (結節, 핵화지역)

이는 도시 중심의 圈域化에 타당하다.

③ Programming or Planning Region (事業計劃地域)

정치적, 의도적으로 특정 지역을 특수하게 개



발할 必要性이 있을 때 그 地域을 말한다.

(5) 圈域의 實態

韓國의 경우는 뒤로 미루고 여기서는 美國의 SMSA(Standard metropolitan Statistical Areas 1958)를 중심으로 考察하기로 한다.

都市 中心의 機能 결합의 원칙에 의해 중심 도시와 주변의 작용관계를 갖는 일정범위를 SMSA로 설정한다.

설정 목적은 活動 中心의 開發計劃樹立에 기여하며 통계적 調查單位가 된다.

설정기준은 첫째, 하나의 SMSA는 人口 5萬以上の 都市 하나를 가져야 한다.

둘째, 두개 都市가 인접해 있고 두 도시 人口의 5萬以上 적은 것의 人口가 적어도 1.5萬 以上이어야 하며,

셋째, 가장 큰 都市의 이름을 SMSA의 名稱으로 하며, 두개의 都市를 갖고 있을 때는 과반수 이상의 人口를 가진 都市의 이름으로 한다.

그러나 두번째 都市가 合한 人口 1/3 以上일 때는 두 都市의 이름을 함께 붙여 부른다.

Ⅲ. 第1次 國土綜合開發計劃上的 成長據點 開發方式에 대한 批判

分離主義에 입각하여 Center만 보고 開發計劃을 樹立하였으며 中心地는 배후지를 거느리고 서비스를 제공한다는 概念이 빠졌다. 중심지는 서비스 Center이며 戰略的으로 보아야 한다.

過去 成長據點 政策이 도시 위주의 工業化 政策에 치중한 결과 農村地域에 對한 問題는 “나머지 概念”으로 통하였다.

지금까지의 農村對策은 부분적이었으며 통합적이고 종합적인 概念으로 把握해야 한다.

Standard rural area (표준 農村地域) 이

란 새로운 概念을 도입하여 戰略的으로 開發해야 할 것이다.

먼저 1차 國土綜合計劃의 特色으로 中央政府의 주도아래 國家的 目標達成을 위하여 全國土를 4大圈, 8中圈, 17小圈으로 나누어서 各圈域마다 부여된 機能과 分擔할 역할이 下向的으로 주어졌다.

이에 대한 批判으로는

첫째, 지금까지의 安定된 定住社會를 휘저어서 定着民들을 流民化시켜 놓았다는 點이다.

둘째, 工業을 주축으로하는 據點開發方式의 採擇으로 지나친 國家投資의 地域의 不均衡으로말미암아 國토를 先進地域과 落後地域으로 극단적으로 갈라놓는 결과를 초래하기 쉬웠고 過密地域과 過疎地域을 擴大 再생산하였다.

셋째, 地方의 問題 또는 밑에서부터 要請되는 地域開發의 觀點이 거의 결여되어 있다는 點이다.

앞에서 言及한 批判에 대한 對策으로 다음과 같이 對應할 수 있겠다.

첫째, 슈맛하의 中間技術에 의한 地域開發의 哲學에 의하여 어떻게 하면 보다 많은 사람들에게 일할 機會를 줄 수 있을까 하는 地域開發이나 地域社會와 연관된 사상으로 전환되어야 할 것이다.

둘째, 한정된 據點地域은 單能地域이 갖는 문화적 무미건조성이 地域民의 定住性에 제동을 거는 결과가 되기 쉬워 開發政策에 도입될 觀點이 經濟的 차원에서보다 生活的次元에서 도입될 必要가 절실해진 것이다.

지금까지의 개발정책이 그 國家的 體系와 總量經濟的 論理의 實現을 위하여 設定하였던 圈地區分은 이제 地方의 觀點과 住民生活의 觀點에서 변경되어야 하고, 地方과 住民을 주축으로

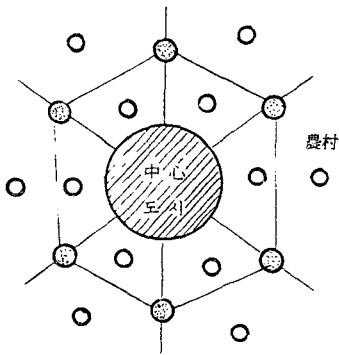
하는 開發政策을 떠나아갈 수 있는 空間的으로
서 새로운 圈域 이른바 “生活圈域”의 設定이
必要해진 것이다.

이하에서 慶尙北道를 對象으로 定住生活圈 設
定을 시도해 보려 한다.

Ⅳ. 慶北地方 定住生活圈 설정에 관한 技法과 作業

地方定住生活圈이란 自然環境, 生活環境, 生
産環境 등 人間の 거주환경이 조화되어 있어 그
곳에 居住하는 者가 土着化할 수 있는 일상생
활의 충족권을 말하며 地域特性 및 역사적 전통
적 문화 등도 고려한 圈域의 設定을 말한다.

基本目標로 人間정주 생활기반의 정비 대도
시 특히 서울의 人口, 産業, 集中抑制 및 분산
에 의한 地域間 均衡開發, 人口의 지방정착유도,
국토자원이용의 效率化, 自然 및 복지시설 擴充
을 통해 보람있게 살 수 있는 質높은 生活의 實
現, 都市와 農村을 一體로한 圈域의 形成을 들
수 있겠다.

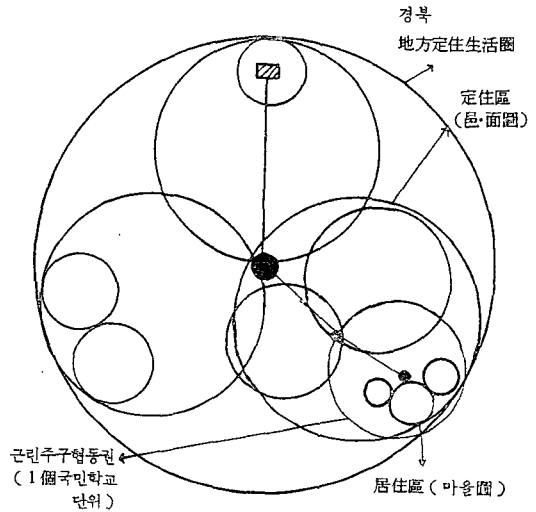


(1) 中心地의 選擇

國土空間에 위치하고 있는 당해 定住生活圈의
中心으로 행정구역상으로 대체로 郡청소재와 동
일하였으나 人口와 생활편의시설등을 고려한 결
과 반드시 그러하진 것은 아니었다.

(2) 中心半徑의 選擇

우리나라 郡의 크기는 16 km 범역으로 보고
이십만분지일의 축적이니깐 반경을 8 cm로 하여
계속 원을 그려 나갔다.



(3) 設定作業

① 中心都市의 選擇

제 1 단계로 도시의 계층화로 全國都市의 人
口와 都市施設調査에 따른 都市의 階層化 設定
을 한다.

제 2 단계로 各都市의 影響圈設定을 한다.

$$\text{都市 影響圈 設定: } r = \sqrt{\frac{X \cdot Y}{1 + \sqrt{\frac{Y}{X}}}}$$

$$r = \frac{1}{3} \sqrt[3]{3 \sqrt{P}}$$

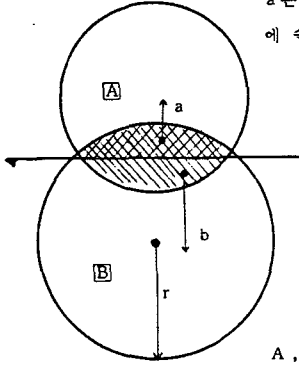
r : 影響圈 P = 人口 X : X市人口 Y : Y市
人口

XY : X市와 Y市와의 距離中에서 우리나라에
적합한 $r = \frac{1}{3} \sqrt[3]{3 \sqrt{P}}$ 를 적용하여 各 都市
의 空間적 影響圈을 設定한다.

제 3 단계로 地方定住生活圏 中心都市를 選定 한다.

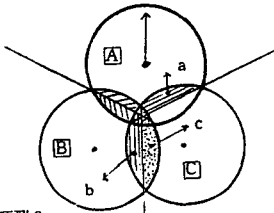
② 地方定住 生活圏의 圖式的 區分

類型 1



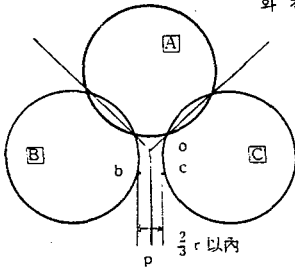
a는 A, b는 B의 範域에 속하게 한다.

類型 2



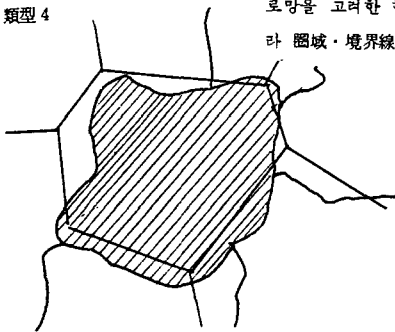
A, B와 C가 重複되는 部分은 a는 A에, b는 B에, C는 C의 範域에 속하도록 하였다.

類型 3



$\frac{2}{3}r$ 以內의 경우는 圖示의 OP와 같이 $bc \times \frac{1}{2}$ 로 하였다.

類型 4



마지막으로 지형, 하천유역, 도로망을 고려한 행정구역선을 따라 圈域·境界線을 조정하였다.

V. 本 慶北 定住生活圏 設定의 問題點의 檢討와 妥當度分析

(1) 제 2차 國土綜合計劃과 差異點

國土計劃上의 地域生活圏의 구획선은 道·郡의 行政區域線을 기준으로 설정되어 비교적 크다 할 것이나, 作圖는 이러한 현실적인 여건을 고려하지 않고 단순히 資料에서 보이는 바와 같이 人口(市·郡別, 邑·面·洞) 시장 분포현황, 金融機關現況, 各급학교 現況 (특히 초중고등학교) 醫療機關分布 現況 都市計劃現況 등을 고려하여 작도하였기 때문에 學究的인 面에 그치는 감이 있다.

(2) 여기서의 圈域設定의 妥當性

비록 現行 行政區域線과 內務部 간행 “地方定住生活圏의 設定 및 開發에 관한 研究” 와도 상치되는 面이 없지 않으나 이 論文作圖는 기존 市·邑·面의 人口, 施設 및 그 影響圈을 고려한 地方中心 都市를 中心으로한 各圈域으로 設定이므로 나름대로 一考의 妥當性이 있다고 볼 것이다.

(3) 別添 作圖上의 問題點

이미 告示된 第2次 國土綜合計劃 ('81~91年) 의 28個 地域生活圏의 各 地域生活圏 테두리 속에서, 그리고 現행 행정구획선을 고려해야 하는바 그것을 무시한 結果가 되어 適實性이 결여되어 있다고 볼 것이다. *

