도농통합지역의 안정된 정주체계의 형성과 공간개발

장정민* · 조현수**

(*평택대학교 인문사회학부 지역사회개발학전공 · **평택대학교 인문사회학부 경제학전공)

A Study on the Settlement System of the Agropolitan District : Formation and Space Development

Jung-Min Chang* · Hyun-Soo Cho**

*Dept. of Community Development, Pyong-Taek Univ., Pyongtaek 450-701, Korea.

**Dept. of Economics, Pyong-Taek Univ., Pyongtaek 450-701, Korea.

적 요

본 연구는 서로 다른 생활환경과 사회 · 경제기반을 갖고 있는 도시와 농촌이라는 두 지역이 도농통합과정을 겪으면서 도농통합시로 변화하여 형성된 새로운 정주체계 및 공간적인 변화를 농촌의 측면으로부터 연구한 것이다. 기존의 연구에서는 도농통합의 결과가 농촌지역에 사회적, 경제적, 행정적, 그리고 생활환경 등의 다양한 면에 플라스적인 영향을 가져와 종합적인 면 에서 도농통합이후 의 긍정적 성과를 주장하고 있으나, 이를 농촌의 생활양식과 사회 · 경제기반을 기초로하여 분석한다면, 도농통합이후에 나타난 성장은 농촌의 생활양식과 사회 · 경제적 구조에 피해를 주면서 나타나게 된 양적인 면에서의 성장이라고 할 수 있다. 도농통합지역에서의 질적인 성장을 위해서는 안정된 정주체계가 형성되어야 한다. 이는 도시의 정주체계(1) + 농촌의 정주체계(1)이 단순하게 합쳐진 2개의 정주체계가 병립하는 상황이 아닌 새로운 정주체계(1)가 형성되어져야 한다는 점과, 도농통합지역의 공간개발의 경우, 안정된 새로운 정주체계를 기초로하여 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

Ⅰ. 서 론

1. 연구목적

도시의 기능변화에 따라서 제조업 관련 공장의 농촌지역 이전과 도시 주거지역의 포화상태에 따른 도시주민의 도시 외곽지역으로의 거주지 이전에 의해서 농촌지역에서는 갑작스럽게 도시산업이 형성되기 시작하였으며, 이와 함께 도시주민의 주거단지기능도 담당하게 되었다. 한국에서도 이러한 급격한 변화가 도시와 농촌이라는 이질적인 지역을 결합시켜 도농통합시를 형성시켰다고 말할 수 있다. 물론, 도시와 농촌의 기능을 유기적으로 연계하여 해당지역과 국토의 전반적인 균형개발을 목적으로한 근거규정[1] 이 마련되어 있었으며 1990년대 초기에는 이미 도 · 농통합이 이루어져야 한다는 공감대가 충분히 형성되어 있었던 것이다.

이러한 상태에서 도농통합이 이루어졌다고 한다면, 도농통합이후의 결과는 통합이전의 도시와 농촌지역에 반드시 긍정적인 효과만을 가져다 주지는 않았을 것이다. 이에 대한 평가를 하기 위해서는 통합이전의 도시를 중심으로 한 분석과 통합이전의 농촌을 중심으로한 분석이 동시에 이루어져야 한다. 그러나, 기존의 많은 연구에서는 도시를 중심에 두고서

도농통합전후의 일반적 통계자료의 비교에 의해서 그 결과를 얻어내고 있다. 도농통합이전의 도시보다는 농촌지역의 산업구조, 인구, 정주체계, 정서 등이 더욱 급격히 변화하였다고 간주한다면 도농통합에 의해서 나타난 변화를 농촌의 입장으로부터 분석해야 한다는 필요성을 갖을 수 있게 된다.

국토공간의 균형적 개발 및 성장이라는 전제하에서 이루어진 도농통합이라면, 이러한 목적의 성과를 더욱 달성시키기 위해 새롭게 형성되어져 가는 도농통합지역의 정주체계에 대하여도 분석이 있어야 할 것이다.

이상과 같은 점에서 농촌을 중심으로 도농통합과정 및 결과를 분석하여, 도농통합과정에서 농촌의 기본적인 생활환경과 사회·경제적 질서가 흩뜨러질 수 있다는 것을 밝히고, 이러한 면을 보완하기 위한 대안을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 도농통합지역의 안정된 정주체계와 공간개발의 방향을 제시하기 위하여 기존에 발표되었던 문헌들을 중심으로 중요한 개념들과 이론적인 내용을 정리하였고, 동시에 이론에서 제시되는 일부의 내용을 이용하여 실증분석을 시도하였으며, 이를 바탕으로 새로운 정주체계 및 공간개발의 방안을 제시하였다.

또한, 실증분석을 위해 한국의 40개 도농통합시를 분석대상으로 하였으며, 농촌을 중심으로한 도농통합의 결과를 비교분석하기 위하여 도농통합이전의 1985년도 및 1993년도 40개군과 1995년도의 도농통합된 40개시의 각종 통계자료를 수집 및 분석하였다. 통계자료는 각 도의『통계연보』와 각 시의『통계연보』, 그리고『한국도시연감』, 군의『통계연보』등이 이용되었다. 각종 통계자료의 분석에 사용된 방법은 다중회귀분석, 가변수를 이용한 선형회귀분석, 세변수간 상관관계분석, 두집단의 평균차이 검증 및 세집단의 평균차이 검증을 위한 분산분석등이 실시되었으며, 이러한 분석을 위하여 SPSS/PC+ 통계프로그램이 이용되었다.

이외에도 몇가지의 또다른 통계자료분석이 실시되었으나, 그 분석결과가 만족스러운 수치를 나타내지는 못하였다. 이러한 이유로 본 연구에서는 신뢰성있는 분석결과를 토대로 본론과 결론의 내용을 이끌어가기로 한다. 또한, 간단한 내용을 뒷받침해 주는 표의 경우는 수집된 통계자료를 재편집하여 만들어졌으며, 기존의 학자들에 의해서 이미 연구된 관련 내용 및 분석결과에 대하여는 본 연구의 내용에 필요한 부분만을 인용하여 재구성하였다.

Ⅱ. 정주체계와 공간개발의 이론적 배경

1. 혼주생활양식(rubanism)

도농통합이란 도시지역과 그 배후 농촌지역을 별개의 지역으로 보아 온 관행에서 벗어나 도시지역의 산업부문과 농촌지역의 농업부문의 역할과 기능의 상호보완적 연계개발을 통하여 국토차원의 지역개발 목표를 달성하려는 적극적인 지역개발전략이다[2]. 이러한 목적을 달성하기 위하여는 도농통합지역의 지역생활권에 맞는 새로운 형태의 정주체계가 형성되어야 한다는데 의견을 달리할 수 없다.

楠本侑司는 도시지역의 산업 및 주거공간의 포화상태로 인한 도시근교 농촌지역으로의 이전에 따라 도시사회와 농촌사회의 결합으로 나타난 도시근교농촌의 집락사회형태를 두가지로 구분하고 있다. 첫째는, 구거주자와 신거주자가 무질서하게 거주하고, 신거주자는 농촌의 지역사회와는 융합하지 못하고 방관자적인 입장에 있기 때문에 이따금 서로 미워하는 경우가 발생하게 된다는 混在社會(mixed)의 형태이며, 두번째는, 신거주자가 기존의 농촌사회의 구성원이 되어, 신·구공동으로 지역사회를 형성해가려고 하는 사회형태인 混住社會(complexed)이다.[3]

국토의 균형발전을 위한 정주권개발을 통하여 도농통합을 적극적으로 추진하게 된 가장 근본적인 요인은 도시지역과 농촌지역의 부족한 부분을 상호보완하면서 지역권내의 균형된 발전을 도모하겠다는 것이다. 그러나, 이러한 목적에 의해서 이루어진 도농통합의 결과로서 혼재사회가 계속적으로 유지되면서 혼주사회로의 변화가 뒤따르지 않는다면, 안정된 새로운 정주체계는 형성되지 못할 것이며, 이는 지역생활권의 균형개발의 효과를 단지 통계수치만으로 나타내게 되는 결과가 될것이다. 이렇게 된다면 결국 도농통합에 의하여 도시지역의 부족한 부분은 농촌지역에서 얻을 수 있게 되지만, 농촌지역에서는 반대로 농촌지역의 기본적인 생활환경 및 정서가 점점 악화되어간다. 이와같은 현상은 도시지역으로부터 이주해온 신거주민과 농촌지역의 구거주민 사이에 분열형 사

회구조가 형성되거나 분리형사회구조가 형성될 경우에 나타나게 된다.

그러나, 신거주민측과 비농가측에 유능한 지도자가 있다면, 이전까지의 농촌지역의 공동사회가 그대로 유지되면서 집락의 규범을 기초로한 농민주도형의 공동사회가 전개되고, 지역전체가 활기를 얻게 될 것이다.[4]

다시 말하자면, 도농통합이후의 도시권역에 포함된 농촌지역이 단순히 도시지역의 보조적인 기능을 담당하는 도시기능의 분담지역으로만 그 역할을 하였다면, 도농통합이 농촌지역에 가져다준 효과는 도시화에 따른 생활환경의 변화가 주된 것이라 할 수 있다. 도농통합에 의한 정주체계는 도시의 정주체계와 농촌의 정주체계가 결합된 것이어야 한다. 또한, 도시의 중심지기능과 주변지역에 해당하는 농촌지역의 보조적기능이 유기적으로 연결된 정주체계가 형성되어지는 과정속에는 村瀨章이 개념적 정의를 한 混住生活樣式(rubanisim)[5]이 형성되어야 한다.

2. 농도지구개발(agropolitan district development)

도시지역의 팽창과 도시중심적 개발 및 성장에 따른 농촌지역의 상대적 저개발 및 저성장의 문제를 해결하기 위한 전략으로 도시주변의 농촌지역은 도시지역에 주거공간의용지와 산업시설의 용지를 제공하고, 그에따른 반대급부로서 도시로부터의 도시적 생활 환경을 얻게 한다는 목적으로, 도시와 그 주변의 농촌지역에 공생관계를 유지하면서 두지역을 통합개발하는방법이 J. Friedmann과 M. Douglas(1978)[6]에 의해서 제시된 농도지구개발(agropolitan district development) 전략이다. 이러한 전략은 하향식 지역개발 접근방법인 성장거점개발전략의 새로운 대안으로 제시된 것이다. 이 전략은 낮은 수준의 도시화(20% 이하), 그리고 증가하고 있는 농촌 인구밀도 패턴(1평방 ㎞당 200명 초과), 군집된 촌락과 도시로 이루어진 정주 패턴 그리고 극도로 빈약한 조건이 구비되어 있는 상황 등을 배경으로 설계되었다. 그렇기 때문에 아시아에 적합하다고 말해지고 있다.[7]

이 모델에서 제시하고 있는 도농지구개발의 주요전략은 다음과 같다. 첫째, 농촌지역은 농촌의 근본적인 성격을 유지하면서 도시지역의 도시적 성격을 받아들여 농촌적 성격을 갖는 도시가 되도록 한다. 둘째, 몇 개의 읍 규모의 농촌정주지를 통합하여 더 큰 규모의 사회 · 경제 · 정치적공간이 통합된 도농지구(agropolitan district)를 형성시킨다. 셋째, 이러한 생활권에서는 사회적 편의시설, 농업의 증진, 노동집약적인 경공업 등의 개발을 포함하는 자연자원개발 및 유통시설의 확충으로 도농지구를 개발한다. 이렇게 함으로써, 기존의 농촌을 도시적 성격과 요소를 지닌 농도지구(농촌도시)로 만들려고 하였던 것이다.[8]

Fu-Chen Lo와 Kamal Salih[9]는, 이러한 도농지구개발전략에 의해서 도시 및 농촌지역 주민들의 소득격차가 줄어들게 될 것으로 보았으며, Kenneth Ruddle[10]은 도농지구 거주민들이 도농지구개발계획에 의해 적극적이고도 자율적인 참여를 유도하게 될 것으로 보았다.

Ⅲ. 한국의 도농통합에 대한 분석

1. 한국의 도농통합 현황

한국에서 도농통합에 의한 도농복합형 도시(이하 도농복합시)가 탄생하게 된 것은1995년 1월1일부터이며, 1996년도를 기준으로할 때 약 66%에 해당하는 전국 68개시 중 45개시가 이에 해당한다. 본 연구에서는 통계자료의 수집문제로 40개의 도농복합시를 대상으로 하였다. 도농통합시의 도시지역(시)에 해당하는 도시인구는 6,040,179명이었고, 농촌지역(군, 면)의 농촌인구는 3,026,005명이었음으로, 농촌인구는 도시인구의 약 50%를 차지하고 있었다. 도농통합전 42개시[11]의 평균 도시인구는 약 143,814명, 39개군의 평균 농촌인구는 약 77,590명으로, 도농통합이후의 40개시 평균 도시인구 약 226,655명과 비교해 본다면, 도농통합이전 도시인구를 기준으로 약 1.58%의 증가, 농촌인구를 기준시 약 2.92%의 증가된 수치를 나타내고 있음으로, 도농통합의 결과가 인구면에서는 상대적으로 농촌지역에 좋지 못한 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

표1에서는 도농통합전후의 도시인구 규모별 분포가 나타나 있으며, 이 표로부터 도농통합의 결과 10만명이하의 대부분 도시가 10만-20만 사이의 도시인구 규모를 갖게 되었다는 것을 알 수 있다. 표2에서는 도농통합전후의 재정자립도 변화를 나타내 주고 있다. 이 표로부터 도농통합이전 도시지역(42개시)의 재정자립도 평균은 약 49.9%, 농촌지역(39개군)의 재정자립도 평균은 약 22.2%으로, 도농통합후 40개시의 재정자립도 평균 약 37.3%와 비교해본다면, 도농통합이전의

도시지역 재정자립도를 기준시 약 12.6%의 재정자립도 감소, 농촌지역 재정자립도를 기준시 약 15.1%의 재정자립도 증가를 가져왔다고 볼 수 있다. 도농통합후 농촌지역의상대적인 재정자립도가 상당히 증가한 것으로 나타나고 있으나, 도시지역의 재정자립도 감소분인 약 12.6%를 농촌지역의 재정자립도 증가분 약 15.1%에서 제한다면 실질적인 재정자립도의 증가분은 약 2.5%가 된다고 말할 수 있다.

1996년도까지 한국에서 나타난 도농통합의 통합방식 유형은 기본적으로 첫째, 1(군) + 1(시), 둘째, 2(군) + 1(시)[12], 셋째, 1(군) + 2(시), 넷째, 군의 승격[13], 다섯째, 1(시) + 1(시)[14] 등 5가지의 유형으로 분류될 수 있다. 그러나, 도시지역과 농촌지역의 통합이라는 측면에서만 본다면 실제적인 도농통합의 유형은 1(군) + 1(시), 2(군) + 1(시), 1(군) + 2(시) 등의 3가지 유형이 있었다고 볼 수 있으며, 이를 더욱 단순화시킨다면 군 + 시, 군의 승격 등의 2가지 유형으로도 분류할 수 있을 것이다. 이러한 것은 (표3)에 나타나 있다.

2. 한국의 도농통합에 대한 실증분석

한국의 도농통합에 관련된 많은 연구는 기초적 이론, 행정적 · 제도적 변화, 통합유형, 도농통합이후의 토지수요, 도농통합 전후의 인구 및 면적, 생산, 재정의 변화, 그리고 개선방안에 관한 연구가 주류를 이루고 있다. 또한 연구방법은 도농통합전후의 통계자료를 이용하여 각종수치의 변화분석과 설문지를 이용한 분석, 그리고 도농통합전후의 도농간 생산격차 변화, 재정격차의 변화를 Gini계수를 이용한 분석등이 이용되고 있다. 이러한 이유는 아직 도농통합이 이루어진지 얼마되지 않았다는 이유와 함께, 도농통합에 대한 실증분석의

표1. 도농통합전후의 도시인구 규모별 분포

인구규모	대 상 도 시	
	1994년도	1995년도
10만이하	삼척, 공주, 대천(보령), 온양(아산), 서산, 정주(정읍), 남원, 김제, 나주, 동광양(광양), 김천, 영주 영천, 상주, 경산, 충무(통영), 삼천포(사천), 밀양, 장승포(거제), 미금(남양주), 평택, 문경 (22개시)	삼척, 문경
10만-20만	제천, 안동, 춘천, 원주, 강릉, 충주, 순천 경주, 김해 (9개시)	제천, 공주, 보령, 아산, 서산, 정읍, 남원, 김제, 나주, 광양, 김천, 안동, 영주, 영천, 상주, 경산, 통영, 사천, 밀양, 거제, (20개시
20만-30만	군산, 구미, 천안, 이리(익산), 진주 (5개시)	남양주, 춘천, 원주 강릉, 충주, 군산, 순천, 경주, 구미, 김해 (10개시)
30만-40만	마산, 포항 (2개시)	평택, 천안, 익산, 진주 (4개시)
40만-50만	창원 (1개시)	창원, 마산 (2개시)
50만이상	울산 (1개시)	포항, 울산 (2개시)

자료:통계청,「한국통계연감」,1995.

표2. 도농통합시의 재정자립도 변화

도농통합이전 재정자립도		도농통합이후의 재정자립도	
시, 군	재정자립도(%)	통합시	재정자립도(%)
송탄시, 평택시, 평택군	54.3, 52.6, 43.0	평택시	48.8
미금시, 남양주시	37.0, 52.0	남양주시	44.0
춘천시, 춘천군	56.7, 20.9	춘천시	43.6
원주시, 원주군	53.4, 26.1	원주시	42.7
강릉시, 명주군	45.6, 19.4	강릉시	34.1
삼척시, 삼척군	29.7, 16.5	삼척시	21.6
충주시, 중원군	47.8, 21.1	충주시	34.9
제천시, 제천군	35.8, 13.9	제천시	25.0
천안시, 천안군	68.4, 38.5	천안시	57.5
공주시, 공주군	30.0, 24.0	공주시	22.0
대천시, 보령군	40.0, 15.7	보령시	24.6
온양시, 아산군	34.1, 30.0	아산시	31.8
서산시, 서산군	46.2, 25.6	서산시	39.7
군산시, 옥구군	52.7, 16.9	군산시	39.7
이리시, 익산군	60.8,17.6	익산시	42.2
정주시, 정읍군	27.1, 10.7	정읍시	16.9
남원시, 남원군	33.8, 11.5	남원시	20.7
김제시, 김제군	19.1, 13.4	김제시	16.0
순천시, 승주군	47.1, 10.0	순천시	29.1
나주시, 나주군	32.0, 13.4	나주시	19.0
동광양시, 광양군	72.0, 26.8	광양시	45.0
포항시, 영일군	83.0,36.6	포항시	64.8
경주시, 경주군	49.4, 26.2	경주시	38.2
김천시, 금릉군	45.9, 12.8	김천시	26.1
안동시, 안동군	40.4, 14.1	안동시	25.1
구미시, 선산군	77.7, 21.3	구미시	59.2
영주시, 영풍군	38.1, 15.8	영주시	27.4
영천시, 영천군	45.5, 20.0	영천시	29.5
상주시, 상주군	23.2, 9.8	상주시	14.2
점촌시, 문경군	32.8,11.6	문경시	19.2
경산시, 경산군	56.8, 33.9	경산시	43.0
창원시, 창원군	88.4, 18.9	창원시	82.7
울산시, 울산군	92.3, 61.0	울산시	84.9
마산시, 창원군	75.8, 33.7	마산시	71.1
진주시, 진양군	59.6,9.8	진주시	38.9

도농통합이전 재정자립도		도농통합이후의 재정자립도	
시, 군	재정자립도(%)	통합시	재정자립도(%)
충무시, 통영군	51.8, 17.6	통영시	32.6
삼천포시, 사천시	35.9, 22.7	사천시	28.6
김해시, 김해군	61.1, 28.1	김해시	44.8
밀양시, 밀양군	42.8, 24.9	밀양시	22.1
장승포시, 거제군	65.8, 31.3	거제시	49.3

자료:김익식, "도농통합적 행정구역개편의 영향과 과제,"『토지연구』, 한국토지개발공사, 6권 5호, 1995, pp.106-108.의 표를 재편집한 것임.

모델이 아직은 정립되어 있지 않기 때문이라 말할 수 있다.

가. 통계자료

각 시와 군의『통계연보』, 8개도의『통계연보』와 내무부의『한국도시연감』, 통계청의『한국통계연감』, 건설교통부 한국토지개발공사의 『토지거래통계』 등의 통계자료를 이용하여 1985년도 및 1993년도의 40개군의 자료와 1995년도의 40개 도시의 자료를 조사하였으며 여기서 조사된 60여개의 변수는 관련 통계자료를 통계자료분석에 사용하였다. 그러나, 수집된 통계자료중에는 연속된 통계자료의 부족과 함께 통계자료의 단위가 변화되어 일관성 있는 통계자료를 얻기 힘들었다. 이러한 이유로, 3개년도의 통계자료분석이 이루어진 분야도 있으나, 2개년도의 자료로서 통계자료분석이 이루어진 경우도 있었다.

그러나 1985년도 및 1993년도 자료는 도농통합전의 자료이고, 1995년도의 자료는 도농통합이후의 자료에 해당하므로, 1993년도와 1995년도의 2개년도 자료만으로도 본 논문의 연구방향데로 연구를 시행할 수 있었다. 이러한 자료들은 586PC의 통계패키지 SPSS/PC+를 사용하였으며, 모든 통계분석은 유의수준 α=0.05에서 검정하였다.

나. 통계자료분석 방법

수집된 통계자료를 이용하여 다중회귀분석, 가변수를 이용한 선형회귀분석, 세변수간 상관관계분석, 두집단의 평균차이 검증 및 세집단의 평균차이 검증을 위한 분산분석 등이 이루어졌다.

다. 통계자료분석 결과

3. 한국의 도·농통합에 대한 분석결과

표 3. 한국에서의 도농통합방식 유형분류(1996년도 도시기준)

유형	형태	해당도시
A	1(군) + 1(시)	강릉, 김해, 구미, 군산, 공주, 광양, 거제. 경산, 경주, 김제, 김천, 나주, 남원, 문경, 밀양, 보령, 삼척, 사천, 상주, 순천, 서산, 아산, 안동, 울산, 영주, 영천, 원주, 익산, 정읍, 제천, 진주, 천안, 춘천, 충주, 포항, 통영
B	2(군) + 1(시)	마산, 창원
C	1(군) + 2(시)	평택
D	군의 승격	논산, 양산, 용인, 이천, 파주
E	1(시) - 1(시)	남양주

자료: 내무부,『한국도시연감』, 1994-1996.

평균차이 검정 결과 도농통합이후에 농촌지역의 경제기반이 되고 있는 농가율이 급격히 감소 했다는 점과 경작규모에 변화가 나타나지 않았다는 것은 도농통합이 농촌지역의 기본적인 생활터전에는 플라스적인 영향을 주지 못하였다고 말할 수 있다. 도농통합이 농촌지역에 가져다준 플라스적인 효과로 나타나고 있는 것은 대부분 도시적 생활환경 또는 서비스 부문이었다.

田 · 畓 · 임야 · 공장용지 지역토지거래 등은 도농통합전후에 상당한 활기를 띄고 있었다는 것을 알수 있다. 특히, 도농통합전인 1993년도의 군지역에서 이러한 토지거래가 활기를 띄었다는 것은 도농통합이전에 이미 도시지역은 도시인구의 포화상태 및 산업시설 용지의 과부족상태에 있었다는 것을 말해주고 있다. 즉, 도농통합이전에 농촌지역의 토지이용형태는 이미 도시적인 토지이용형태로 변화되기 시작하였다고 할 수 있다.

가변수를 이용한 다중회귀분석 결과에서도 역시 농촌지역의 기초적인 생활터전이라 생각했던 논율 · 밭율 · 임야율 · 과수원율이 1995년도에 감소한 것으로 나타나고 있으며, 이는 농촌지역에 대규모 주거단지의 건설과 함께 공장용지의 증가로 인한 결과로 판단될 수 있다. 그리고 가변수를 이용한 선형회귀분석 결과에서는 도농통합이 이루어지면서, 농촌지역 거주민의 1인당 지방세부담액이 증가했다는 것은 농촌지역의 기초적인 생활터전에서 생활을 하였던 농촌지역주민에게는 상당한 부담을 주었을 것이다.

도농통합이후에 인구만인당 금융기관수 · 인구만인당 의사수 · 인구만인당 병상수 · APT의 보급율 · 상수도보급율의 증가는 농촌지역의 생활환경을 좋아지게 하였으나, 도시지역과 비교할 때 기존의 농촌지역이 상당히 부족한 상태에 있었다는 점을 고려한다면 도농통합에 의한 평균값의 증가자체가 커다란 의미를 갖는다고는 할 수 없다.

결론적으로, 1995년도의 각 변수의 통계수치들은 도시지역과 농촌지역이 도농통합에 의해서 합쳐진 통계수치가 평균치로서 나타난 것이기 때문에 이러한 수치를 가지고 도농통합의 결과를 판단하기는 어렵다고 생각된다. 그러나, 도농통합의 결과가 농촌지역의 생활터전이 되어왔던 부문들에 상당한 피해를 주면서 변화시켜왔다는 것을 부정할 수는 없다.

Ⅳ. 도농통합지역의 안정된 정주체계 및 공간개발 방안

1. 한국에서의 도농통합지역 정주체계 및 공간개발 문제

도농통합은 이론부분에서 보았듯이 농촌지역의 불균형적인 저개발과 저성장으로 나타난 문제들을 해결하기 위한 전략의 하나로 간주될 수 있다. 즉, 농촌지역의 생활기반 및 생활환경을 유지시키면서 여기에 도시적 요소에 해당하는 2차산업과 3차산업의 기능을 결합시키려고 하는 것이었다. 이것은,

표 4. 평균차이 검정(1993의 40개군, 1995년도의 40개시) 결과

ariable	Year	Mean	Variation	T	Sig T	비고
재정자립도	1*	40.6530	16.995	1.91	.060	평균차이 없다
	2**	34.3625	11.958			
田지역토지 거래실적(면적)	1	854.6500	553.335	-8.95	.000	평균차이 있다
	2	2954.000	1376.809			
畓지역토지 거래실적(면적)	1	1920.8750	1244.826	-6.44	.000	〃
	2	7724.6250	5559.307			
대지지역토지 거래실적(면적)	1	694.1000	861.895	-1.33	.189	평균차이 없다
	2	937.7750	780.635			
임야지역토지 거래실적	1	3035.3500	2638.215	-6.65	.000	평균차이 있다
	2	10894.4750	6994.713			
공장용지지역 거래실적	1	48.6500	68.240	-2.15	.037	〃
	2	114.8000	182.440			

Variable	Year	Mean	Variation	T	Sig T	비고
농가율	1*	.2690	.239	-22.50	.000	평균차이 있다
	2**	51.0425	14.271			
경작규모	1	1.2415	.294	-.22	.823	평균차이 없다
	2	1.2558	.273			
농가호당도축 두수	1	8.6448	22.492	1.42	.163	〃
	2	3.1650	9.661			
인구천인당접객 업소수	1	18.5807	3.777	16.76	.000	평균차이 있다
	2	7.2752	1.987			
인구만인당 시장수	1	.4955	.237	-.78	.440	평균차이 없다
	2	.5473	.348			
인구만인당금융 기관수	1	3.6893	1.589	13.50	.000	평균차이 있다
	2	.2573	.249			
인구만인당 의사수	1	6.3700	4.000	5.50	.000	〃
	2	2.4578	2.035			
인구천인당환경 위생업소수	1	2.7078	.408	-3.00	.005	〃
	2	3.9880	2.668			
인구만인당 병상수	1	47.0500	21.660	2.98	.004	〃
	2	24.4875	42.693			
가구당주차 면수	1	.2508	.105	8.26	.000	〃
	2	.0895	.066			
APT보급율	1	24.4550	11.350	8.30	.000	〃
	2	6.2550	7.972			
도로포장율	1	78.0100	14.449	-1.85	.070	평균차이 없다
	2	82.6300	6.358			
상수도보급율	1	65.2275	14.919	12.30	.000	평균차이 있다
	2	22.7750	15.928			
인구천인당 공무원수	1	8.2575	2.870	.66	.512	평균차이 없다
	2	7.8725	2.326			

*1은 1995년도를, **2는 1993년도를 의미함.
@ H0 : $\mu 1 = \mu 2$, H1 : $\mu 1 \neq \mu 2$, Sig T$\langle \alpha$=0.05

위의 자료는 도농통합전후의 표에서 Variable(재정자립도, 농가율, APT보급율 등)로 선언된 위의 변수들이 어떠한 변화를 가져왔는지에 대한 연구로 비고란에 평균차이가 있다는 것은 도농통합전후(도농통합전의 자료 1993년도와 도농통합후의 자료 1995년도)에 변수의 평균이 증가하거나 감소되는 변화가 있었다는 것을 의미한다. 그리고, 여기에서 α=0.05의 유의수준으로 P-value 표에서(Sig T)가 유의수준 α= 0.05보다 작으면 H_0를 기각하였고, α= 0.05보다 크면 H0를 채택하였다.

표 5. 가변수를 이용한 다중회귀분석(1985, 1993년도의 40개군, 1995년도의 40개시)* 결과

Variable	년도	Multi R	$\overline{R}^2$	Beta	Sig T	비고
총인구	1*	.55045	.29108	-.466630	.0000	95년보다 적다.
	2*			-.607066	.0000	〃
인구밀도	1	.50550	.24281	.435691	.0000	95년보다 높다.
	2			-.118550	.2006	95년보다 낮다
인구증감율	1	.53264	.27146	-.613079	.0002	〃
	2			-.348996	.0000	〃
인구전출율	1	.96463	.92933	.236542	.0000	95년보다 높다
	2			-824361	.0000	95년보다 낮다
총가구수	1	.58794	.33448	-.572935	.0000	95년보다 적다
	2			-.601867	.0000	〃
농율	1	.68879	.46545	.684243	.0000	95년보다 높다
	2			.693258	.0000	〃
밭율	1	.84061	.70161	.826386	.0000	95년보다 높다
	2			.854151	.0000	〃
임야율	1	.90814	.82172	.910096	.0000	95년보다 높다
	2			.906168	.0000	〃
과수원율	1	.38284	.13198	.359438	.0004	95년보다 높다
	2			.402588	.0001	〃
대지율	1	.59349	.34115	.448122	.0001	95년보다 높다
	2			.673077	.0000	〃

*1985, 1993년도의 각 변수의 통계수치를 가변수를 이용한 독립변수로 보고 다중회귀분석을 실시함. **1은 1985년, ***2는 1993년도를 의미함.
@Sig T〈α=0.05이면 회귀분석에서 1985년도와 1993년도의 가변수인 독립변수가 Variable에 선언 된 종속변수를 충분히 설명할 수 있는 설명력이 있다는 것을 의미한다. 그리고, $\overline{R}^2$ 는 회귀직선의 설명력을 의미하며, Beta는 비율적으로 1993, 1995년도가 1995년도에 비하여 변화한 양을 나타낸다.
즉 Beta가 - 값을 가지는 것은 1985, 1993년도에 비하여 1995년도의 값이 증가하였음을 나타낸다.

표 6. 가변수를 이용한 선형회귀분석(1993년도의 40개군, 1995년도의 40개시)* 결과

Variable	년도	Multi	R^2	Beta	Sig T	비고
재정자립도	1**	.21185	.03264	-.211852	.0592	95년보다 낮다
1인당지방세부담액	1	.93210	.86713	-.932098	.0000	〃
田지역토지거래실적	1	.71172	.50021	.711716	.0000	95년보다 높다
畓지역토지거래실적	1	.58937	.33899	.589367	.0000	〃
대지지역토지거래실적	1	.14840	.00948	.148398	.1889	〃
임야지역토지거래실적	1	.60145	.35356	.601453	.0000	〃
공장용지지역토지거래실적	1	.23631	.04374	.236309	.0348	〃
농가율	1	.93085	.86477	.930848	.0000	〃

Variable	년도	Multi	R^2	Beta	Sig T	비고
농가당농기계보유대수	1	.86899	.75200	.868986	.0000	95년보다 높다
인구천인당접객업소수	1	.88463	.77978	-.884628	.0000	95년보다 적다
인구만인당금융기관수	1	.83676	.69632	-.836757	.0000	〃
인구만인당의수	1	.53104	.27267	-.531035	.0000	〃
인구천인당환경위생업소수	1	.32161	.09194	.321606	.0036	95년보다 많다
인구만인당병상수	1	.31978	.09075	-.319779	.0038	95년보다 적다
가구당주차대수	1	.68302	.45968	-.683024	.0000	〃
APT보급율	1	.68479	.46213	-.684791	.0000	〃
인구백인당국민학생수	1	.41689	.46213	-.416886	.0001	〃
인구백인당중고등학생수	1	.44990	.19219	.449902	.0000	95년보다 많다
도로포장율	1	.20512	.02979	.205121	.0680	〃
상수도보급율	1	.81236	.65557	-.812359	.0000	95년보다 낮다

*1993년도를 가변수로 만들어 독립변수로 하고 표에서 Variable(가구당 주차대수, APT보급율등)로 선언된 변수를 종속변수로 하여 1995년도와 비교 Variable의 종속변수에 대한 선형회귀분석을 실시.
**1은 1993년도를 의미함.
@위의 분석은 1985년도의 자료를 이용할 수 없는 자료로 1993년도와 1995년도만의 자료를 가지고 변화를 측정한 것이다.
@Sig T〈α=0.05이면 년도를 가변수로 사용하여 독립변수로 두고 Variable의 변수를 종속변수로 하였을 때 설명력이 있는지를 검정할 수 있는 통계측도로써 앞표에서와 같은 방법으로 Beta가 - 이면 1993년도에 비해 1995년도가 비율적으로 변수값이 증가하였음을 알 수 있다.

농촌지역의 도시지역 기능분담을 뜻하는 것이 아니라, 농촌지역에 활기를 불어 넣어서 도시지역에 못지 않은 정주생활권과 정주체계를 형성시키겠다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 형성된 하나의 농도지구(농촌도시)가 있다면 여기에는 새로운 형태의 정주체계가 형성될 것이며, 그 사회의 모습은 혼주사회의 성격을 지니게 될 것이다. 이와 관련되어 농촌 속의 도시를 구상하고 있는 것이 농도지구개발전략이라 할 수 있다. 그렇다면, 도농통합지역개발전략은 도시 속의 농촌을 구상하고 있다고 볼 수 있다.

한국에서의 도농통합과정을 엄밀히 말한다면, 도농분리정책의 정책적 실효성이 한계에 부디쳐 균형된 국토개발에 문제가 발생되기 시작하였기 때문에 이를 해결하기 위한 하나의 전략이었다는 설명을 하고 싶다. 다시 말하자면, 지역간의 불균형개발과 도농간의 불균형적인 성장이 심화되어가고 있었다는 점의 해결점을 도농통합에서 찾으려고 하였다는 것이다. 이때의 상황은 이미 도시지역의 인구 및 산업의 포화상태가 도시주변의 농촌지역에 그 영향을 미치고 있었던 것으로 판단된다. 일본의 村瀨章가 설명하고 있는 混在社會에 들어간 상황이었다는 것을 의미한다. 이렇게 형성된 사회가 混住社會로 자연스럽게 변화되기 위해서는 농촌지역을 중심으로 한 정주체계가 형성되어 있어야 한다.

한국에서의 도농통합은 농촌지역을 중심으로한 정주체계가 형성되기 이전에 이루어졌기 때문에 도농간의 갈등이 심화되고 있다고 말할 수 있다. 이러한 상태에서 이루어지는 공간개발 또한 한계에 부딪치게 될 것이다. 도농통합의 의미가 단순히 농촌지역의 도시화만을 뜻하는 것이 아니다. 즉, 도농통합의 목적이 도시 속의 새로운 도시개발이 아니라는 점을 염두에 두고서 공간개발이 이루어져야 하지만 한국의 경우에는 이러한 점이 부족하였던 것 같다. 이 때문에 도농통합지역의 공간개발이 도농통합이전의 도시지역 공간개발형태를 그대로 답습하고 있는 것으로 여겨진다.

2. 안정된 정주체계 및 공간개발 방안

실증분석에서 나타났듯이 도농통합에 의한 농촌지역의 플라스적 영향이라는 것은 생각보다 많지 않은 것으로 나타나 있다. 물론, 1년이라는 기간을 가지고서 도농통합에 의한 플라스적인 효과를 논하는 것에도 문제는 있으나, 지금의 시점이 플라스적인 효과를 얻어내기 위한 중요한 시점이라는 것을 잊어서는 않된다. 도시의 성장은 단순히 도시산업과 도시

인구의 성장만으로 이루어지는 것이 아니다. 시간이 경과해 감에 따라서 도시지역의 기능적 · 공간적인 중심지체계가 중요한 역할을 하게 된다.

도농통합지역의 경우에는 도시지역의 정주체계와 농촌지역의 정주체계를 묶어주는 새로운 정주체계의 개발과 함께 도농통합지역을 대상으로 하는 중심지체계의 개발이 필요하다. 도농통합지역에서의 공간개발은 정주체계와 중심지체계를 고려한 개발이어야 한다. 이러한 공간개발이 이루어질 때, 도농통합이전의 도시 및 농촌지역에 균형된 개발과 성장이 지속적으로 나타나게 되며, 도농통합지역 내부의 사회적인 갈등이 해소될것으로 판단된다. 이러한 안정된 정주체계와 공간개발을 위한 방안으로 다음의 몇가지를 제시하고자 한다.

첫째, 농촌지역의 정주생활권을 고려한 정주체계가 형성될 수 있도록 농촌지역의 기반시설을 위한 공공투자가 우선적으로 이루어져야 한다. 기반시설에 대한 공공투자가 이루어지지 않는다면 농촌지역은 도시지역의 보조적 역할만을 담당하게 되는 지역으로 전락하게 될 것이다.

둘째, 도농통합지역에 맞는 관련법규의 개정이 필요하다. 도농통합에 의해 도시지역으로 변화된 상태에서 기존의 도시지역에 적용하였던 법규를 그대로 도농통합지역에 적용한다면 도시와 농촌지역이 기능적 · 공간적으로 유기적인 정주체계가 형성되기를 기대하기는 어려울 것이다.

셋째, 농촌지역의 자연환경을 충분히 고려한 환경친화적인 공간개발이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 도농통합개발계획의 추진이전, 추진과정, 추진이후에도 환경평가는 계속되어야 하며, 환경평가에서 문제가 발생시 이와 관련된 도농통합개발사업은 포기되어져야 한다.

넷째, 농촌지역에 원활한 행정서비스와 각종 정보의 접근성을 높여줄 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이렇게 될때에 도농통합에서 오는 농촌지역의 소외감 및 갈등은 해소될 것이다.

다섯째, 도농통합에 의한 도시 중심적인 개발전략은 농도지구개발전략에서 추구하고 있는 농촌지역 중심의 개발철학으로의 점진적인 의식의 전환이 요구된다.

인용문헌

1. 지방자치법, 제7조2항(1994년 3월 개정)
2. 임창호, "도농통합논의의 전개과정과 향후과제, "『토지연구』, 제6권, 제5호, 1995. 9/10, p. 10.
3. 楠本侑司, "集落構造の移り變りと集落研究の動向, "『農村計劃學會』, Vol. 2, No. 2, 1983. 9, pp. 6-7.
4. 楠本侑司, 앞의책, 1983. 9, p. 7.
5. 농촌생활양식(ruralism)과 도시생활양식(urbanism)에 이어지는 제3의 생활양식으로 이는 도시와 농촌의 결합에 의해서 이루어지는 새로운 형태의 생활양식이다.
村瀨章, "ラーバン・コミュニティの空間模式, "『農村計劃學會』, Vol. 1, No. 2, 1983. 6, pp. 27-28.
6. J. Friedmann and M. Douglass, "Agropolitan Development : Towards a new strategy for regional planning in Asia, " in F. Co, and K. Salih(eds), Growth Pole Strategy and Regional Development Policy, Pergamon Press, 1978.
7. Charles Gore, Regions in Question : Space, Development Theory and Regional Policy, Methuen, 1984,
고용종외 5명, 『현대지역이론과 정책』, 한울아카데미, 1997, p. 209.
8. J. Friedmann and M. Douglass, "Regional Planning and Development : The Agropolitan Approach," Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia, Seminar Proceedings, 1975 pp. 372-377.
9. Fu-Chen Lo and Kamal Salih, "Growth Poles, Agropolitan Development and Polarization Reversal :The Debate and Search for Alternatives," Development From Above or Below, edited by Walter B. Stohr, Jone Wiley and Sons, 1981, pp. 135-136.
10. Kenneth Ruddle, "The Agropolitan Approach to Regional Plannings : A View from the Hinterland," Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia, Seminar Proceedings, 1975, pp. 390-395.
11. 평택시의 경우는 평택군과 송탄시와 평택시가 통합되어 평택시가 되었으며, 남양주시의 경우는 미금시와 남양주시가 통합되어 남양주시가 되었기 때문에 도농

통합이전의 도시는 42개로 간주하였다.

12. 2(군)의 경우를 엄밀히 말하자면 한 개의 군지역과 또다른 군의 일부를 포함하고 있는 경우를 의미한다.
13. 2개이상의 읍을 포함하고 있는 군이 시로 승격된 유형과 2시가 통합되어 통합시가된 유형은 1996년 도에 나타난 형태이나, 도시지역과 그 배후 농촌지역이 통합되어 나타나게된 시를 도농복합시로 간주하게 된다면 예외적인 유형이 될 수있다고 생각된다.

참고문헌

1. 권선택,"도농통합 추진상황과 향후추진계획",『지방행정』, 대한지방행정공제회, 1994.9., pp.21-37.
2. ----------,"도농복합시의 도시계획체제 정립",『지방행정연구』, 제11권, 제1호, 1996. 5.,pp.117-141.
3. ----------,"도농복합시의 농촌지역 해결과제",『지방행정정보』, 통권제52호, 한국지방행 정연구원, 1996. 4., pp.19-23.
4. 김영모,"도농통합도시의 도시개발방향에 대한 제언",『도시문제』, 제31권, 326호, 1996. 1., pp.37-47.
5. 김익식,"도농통합적 행정구역개편의 영향과 과제",『토지연구』, 제6권, 제5호, 한국토개발공사, 1995, pp.102-115.
6. 김정연,"도농통합과 농촌개발",『토지연구』, 제6권, 5호, 한국토지개발공사, 1995, pp.65-79.
7. 신순호,"시·군통합추진과정에서 나타난 갈등에 관한 사례연구",『한국도시행정학보』, 제8집, 한국도시행정학회, 1995. 12. pp.149-168.,
8. 원종익,"도농통합차원의 농촌개발계획",『국토정보』, 국토개발연구원, 1994. 1., pp32-39.
9. 이상문·윤원근,"도농통합 이후 농촌계획체계 개편에 관한 연구",『한국지역개발학회지』,제6권, 제1호, 한국지역개발학회, 1994.6, pp.89-106.
10. 임창호,"농촌정주권체계의 평가와 정책방향에 관한 연구", 국토개발연구원, 1991.
11. ----------,"도농통합 논의의 전개과정과 향후 과제",『토지연구』, 제6권, 5호, 한국토지개발공사, 1995, pp.6-26.
12. 전석홍,"도·농통합 이후의 효율적인 지역개발전략",『지방행정』, 대한지방행정공제회, 1994. 9., pp.38-49.
13. 최양부·윤원근,"도농통합적 시·군행정구역의 설정방안",『지방행정연구』, 제8권,제2호, 한국지방행정연구원, 1993, pp.87-104.
14. Charles Gore, *Regional in Question : Space, Development Theory and Regional Policy*, Methuen, 1984, 고용종외 5명,『현대지역이론과 정책』, 한울아카데미, 1997.
15. Dennis A. Rondineilli, *Applied Methods of Regional Analysis : The Spatial Dimensions of Development Policy*, Westview Press/Boulder and London, 1985.
16. Friedmann. J and Douglass, *Agropolitan Development : Towards a new strategy for regional planning in Asia*, in F. Co, and K. Salih(eds), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy*, Pergamon Press, 1978.
17. Friedmann. J,"The Active Community : Toward a Political-Territorial Framework for Rural Development in Asia",Economic Development and Cultural Change Vol. 29, 1981.
18. Friedmann. J. and Weaver C., *"Territory and Function : The Evolution of Regional Planning"*, Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1979.
19. Haruo Nagamine, *Human Needs and Regional Development*, Maruzen Asia, 1981.
20. 楠本侑司,"集落構造の移り變りと集落研究の動向-建築學會の場合-",『農村計劃學會誌』, Vol.2, No.2, 農村計劃學會, 1983. 9, pp.4-12.
21. 村瀨章,"ラーバン・コミュニテイの空間模式",『農村計劃學會誌』, Vol..2, No.1, 農村計劃學會, 1983. 6, pp.27-35.