



부지와 서비스 사업과 지역개발사업의 혼합 특성*

: 광주권 지역개발사업 중 여수 사례를 중심으로

Characteristics of the Sites-and-Services Project Combined with the Regional Development Project

: Focusing on Yeosu City Case of the Secondary Cities Regional Project in Korea

김태오**

Kim, Tae Oh

Abstract

The Secondary Cities Regional Project in Korea (the Gwangju Region Development Project) was among the early sites-and-services projects initiated by the World Bank in the 1970s. The project was exceptional because it was promoted along with the regional development projects and implemented in underdeveloped areas where the housing shortage problem was not serious. The purpose of this study was to investigate why the sites-and-services project was promoted with the regional development projects, clarify how the two types of projects are related, and evaluate the results. The results of this study are as follows: First, although the Korean government formulated a development plan for the Gwangju region long before signing the loan agreement with the World Bank, it failed to secure the project costs and had difficulty in completing the projects. The World Bank, however, had secured project costs but did not have enough sites for the projects. Because the interests of the two project entities matched, the World Bank's policy reflected in the Korean government's development plan, resulting in an unprecedented merger of the sites-and-services and regional development projects. Similarly, it would be easy to understand why the project would be promoted in areas where there was no critical housing shortage. Second, combining these two project types enabled tenants to solve the problem of low job accessibility due to the location of the project sites being in the suburbs. Although there were a few cases in which tenants were hired in newly built facilities, the Korean case is significant because the World Bank's housing policy shifted from a project-by-project approach to a whole housing sector development approach in the 1990s.

주제어 부지와 서비스 사업, 지역개발사업, 국토종합개발계획, 고용 접근성, 여수시

Keywords Sites-and-Services Project, Regional Development Project, National Comprehensive Physical Development Plan, Job Accessibility, Yeosu City

1. 서론

세계은행 차관사업에 있어 1970년대는 부지와 서비스 사업의 시대라 할 수 있다. 1970년 국제연합이 자조주택에 기반한 부지

와 서비스 사업을 개발도상국 불량주택 문제의 주요 해법으로 제시하자, 이후 세계은행 그룹(World Bank Group)¹⁾이 세계 각국에서 시범 사업을 실시하며 확산을 주도했기 때문이다(United Nations, 1971; World Bank, 1974). 실제로 1972~81년 기간

* 본 논문은故 최막중 교수님의 지도를 받은 김태오의 서울대학교 박사학위 논문 중 일부를 수정·보완한 것임.

** Deputy Director, Korea Housing & Urban Guarantee Corporation (Corresponding Author: stct3090@naver.com)

세계은행이 부지와 서비스 사업에 투입한 자금은 11억 3,649만 US\$이었는데, 이는 주택 관련 차관자금의 52.8%에 이를 정도였다(World Bank, 2006). 그러나 부지와 서비스 사업이 빠르게 확산되자 이에 대한 비판적 견해도 제기되기 시작하였다. 이 중 van der Linden(1986)은 수혜국의 미약한 행정력(poor administration), 과도한 시설 기준(high standard), 토지 및 입지 문제(land and location problem)를 문제의 근원으로 지적하였다. 이 중 토지 및 입지 문제는 다른 두 요인과 달리 이주민의 고용문제와 맞물려 있다는 특징이 있다. 공공의 비용절감이라는 부지와 서비스 사업의 경제적 속상상 대부분의 사업 대상지는 지가가 저렴한 교외에 마련되었다. 그러나 세계은행이 부지와 서비스 사업의 수혜 계층으로 설정한 개발도상국의 저소득층은 소득의 대부분을 도심의 일용직 노동을 통해 확보하였기에 이들이 소득을 포기하고 교외로 이주하기는 쉽지 않았다. 사업대상지의 교외 입지가 수혜계층의 고용접근성을 크게 악화시켰던 것이다(Laquian, 1976; Peattie, 1982; Altmann, 1982; van der Linden, 1986; Bredenoord and van Lindert, 2010; 김태오·최막중, 2017; 2018). 반면 미약한 행정력이나 과도한 시설 기준은 사업 시행 주체인 세계은행이나 수혜국 정부와 관련한 요인으로 이주민에 대한 영향력은 간접적이다.

한편, 세계은행의 초기 부지와 서비스 사업 중 한국 사업(‘광주권 지역개발사업’ 중 주택단지 조성사업)은 타 사업과 구분되는 매우 독특한 특징을 가지고 있었는데, 이는 주택문제가 심각하지 않은 저개발 지역에서 시행되었다는 점이다. 본질적으로 주택부족문제는 급속한 인구유입을 주택공급이 따라가지 못해 발생하는 도시문제이다(이연식, 2001; 김태오·최막중, 2016). 이에 대부분의 부지와 서비스 사업도 인구밀집으로 주택부족문제가 심각한 중심도시 주변에서 시행되었고, 초기 9개 사업 중 8개 사업이 수혜국의 수도 또는 중심도시에서 시행되었다(Laquian, 1976). 하지만 우리나라에서만은 인구가 집중된 대도시 또는 그 주변이 아닌 상대적으로 문제의 정도가 심각하지 않은 광주, 목포, 여수에서 시행되었다. 사업계획이 수립되었을 무렵인 1970년 기준 우리나라의 도시별 인구현황을 살펴보면, 서울 543만 3,198명, 부산 184만 2,259명이었던 반면, 광주 49만 3,634명, 목포 17만 4,006명, 여수 11만 1,455명에 불과했다(경제기획원 조사통계국, 1970). 이에 부지와 서비스 사업의 안정적 정착과 지속적 추진을 도모했을 세계은행이 초기 사업에서부터 예외적 상황을 허용한 배경에 의문이 남는다. 더욱이, 한국 사업은 지역개발사업과 병행 추진되었다는 또 다른 특징도 가지고 있다. 이전까지 세계은행이 지역개발사업에 차관을 제공한 적이 없었음을 고려하면 이 역시 매우 이례적인 경우이다(World Bank, 1983b). 사업대상지의 입지적 특성뿐만 아니라, 사업 유형도 타 수혜국과는 크게 달랐던 것이다. 하지만 그 배경에 대해서 지금까지 알려진 바는 없다. ‘광주권 지역개발사업’을 부지와 서비스 사업의 관점에서

분석한 유일한 연구인 김태오·최막중(2017)의 연구에서조차 주택단지 조성과 관련한 분석에 집중하였을 뿐, 대상지의 입지나 지역개발사업과의 병행 추진에 따른 영향은 언급하지 않았다.

이에 본 연구는 앞서 고찰한 선행연구의 한계를 극복하고자 다음 두 연구문제의 규명을 목적으로 한다. 첫째, 부지와 서비스 사업이 어떠한 이유로 지역개발사업과 병행 추진되었는지의 규명이다. 전술한 바와 같이, 부지와 서비스 사업은 세계은행이 1970년대에 새롭게 시행한 사업이었기 때문에 위험부담 최소화를 위하여 사업의 보수적 운용은 불가피했다(Alacevich, 2009; van Waeyenberge, 2018). 즉, 입주자의 정주환경 개선보다 공공의 비용절감이라는 경제적 특성에 초점을 맞추어 수밖에 없었던 것이다. 그럼에도 세계은행은 부지와 서비스 사업에 또 다른 새로운 사업, 즉 지역개발사업을 추가함으로써 위험부담을 가중시켰다. 이에 본 연구에서는 동 시기 실시된 세계은행의 초기 부지와 서비스 사업 중 유독 한국에서만 예외적인 조건 아래 사업이 추진된 배경을 규명하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 한국이 부지와 서비스 사업 시행 이전에 수립하였던 국토종합개발계획에 주목하고자 한다. 부지와 서비스 사업보다 공간적 범위가 훨씬 큰 지역개발사업에 세계은행이 차관을 제공할 수 있었던 배경에는 한국이 관련 계획을 이미 수립해두었고, 세계은행은 기 수립된 계획 중 그들의 선호에 맞는 사업만을 취사선택했으리라 추정했기 때문이다.

둘째, 부지와 서비스 사업과 지역개발사업 간의 상호 연관성 규명과 사업성과 분석이다. 전술한 바와 같이, 초기 부지와 서비스 사업의 대상지는 대부분 교외에 마련되었고, 이로 인해 이주민의 고용 접근성 문제가 발생하였다. 그런데 한국 사례의 경우, 부지와 서비스 사업이라는 주택단지 조성사업과 지역개발사업이라는 고용기반 조성사업이 동시에 시행되었기 때문에 문제의 양상이 다르게 나타났으리라 추정된다. 그러나 실제 두 사업이 계획 합리성을 지향하며 면밀하게 연관되어 있었는지 여부는 확인된 바 없다. 상호 연관성이 높았다면, 조성된 주택단지 입주자의 다수가 지역개발사업을 통해 마련된 일자리에서 소득을 확보했으리라 추정되나, 이에 대한 확인은 이루어진 바 없다.

이와 같은 두 연구문제 규명을 위한 본 연구의 공간적 배경은 ‘광주권 지역개발사업’ 중 부지와 서비스 방식에 기반한 주택단지 조성사업과 고용기반을 조성한 지역개발사업이 동시에 추진된 여수 국동 일대이다. ‘광주권 지역개발사업’ 대상지 중 두 유형의 사업이 하나의 지역에서 추진된 곳은 여수가 유일하기 때문이다. 시간적 배경은 ‘광주권’이라는 명칭이 등장한 1960년대 초반부터, ‘광주권 지역개발사업’이 완료되어 소기의 성과가 나타나기 시작한 1980년대 중반까지이다. 연구문제의 규명을 위한 방법은 기본적으로 문헌연구이다. 선행 연구를 비롯한 각종 보고서, 행정기관 문헌, 간행물, 언론 보도자료 등을 총망라한다. 이후 제Ⅱ장에서 부지와 서비스 사업과 관련한 선행연구를 이주민의 고용 접근

성 문제를 중심으로 검토하고, 제Ⅲ장에서는 한국의 ‘국토종합개발계획’ 수립과정과 그 내용을 분석함으로써 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 병행 추진된 배경을 규명한다. 제Ⅳ장에서 ‘광주권 지역개발사업’의 추진과정과 준공 이후 성과를 분석한 후, 부지와 서비스 사업과 지역개발사업의 병행 추진에 따른 효과는 제Ⅴ장에서 논한다. 마지막으로 연구결과의 요약과 시사점을 제Ⅵ장에서 다루며 결론을 맺는다.

II. 세계은행의 부지와 서비스 사업

1. 세계은행에 의한 국제적 확산

수혜국의 여건과 대상지 조건에 따라 다소간의 차이는 있지만, 기본적으로 부지와 서비스 방식이란 토지와 기반시설의 공급은 공공이 담당하되, 주택만은 입주자가 그들의 경제적 여건에 따라 점진적으로 건립하는 무허가 불량주택지 문제 해소방안의 하나이다. 이때 입주자에 의해 건립되는 주택을 자조주택(自助住宅, self-help housing)이라 한다(Harms, 1982; Pugh, 1991; Harris, 1998; 최막중·최봄이, 2017; 김태오·최막중, 2017; 김태오, 2020). 1939년 개발도상국 중 최초로 푸에르토리코에서 국가 주택정책으로 채택(Crane, 1944; Harris, 1998)되었고, 페루에서 이루어진 존 터너(John Turner)의 시험(1957~1965)을 토대로 발전하였다. 이후 1970년 국제연합이 부지와 서비스 방식을 개발도상국의 주택문제 해소를 위한 주요 해법 중 하나로 지정하였고, 이후 세계은행이 1972년 세네갈, 1973년 니카라과, 1974년 보츠와나, 엘살바도르, 인도네시아, 자메이카, 대한민국, 탄자니아, 잠비아 사업에 차관을 제공하며 국제적으로 확산되었다(World Bank, 1974; Laquian, 1976; Pugh, 1991).²⁾ 세계은행은 1990년까지 총 55개국, 116개 사업에 차관을 제공(Mayo, 1991)했고, 이후에도 비록 그 비중은 줄어들었으나, 여전히 막대한 자금을 투입해 왔다(World Bank, 2006). 세계은행의 주택 관련 차관사업의 시기별 차관 규모 변화는 <표 1>에 정리하였다.

세계은행의 부지와 서비스 사업은 본질적으로 경제성을 지향하며 공공의 비용절감을 꾀하였다. 세계은행이 사업을 전개하기 이전까지 많은 개발도상국들은 선진국과 동일한 공공임대주택 공급 방식을 통해 무허가 불량주택 문제를 해소하고자 했지만, 빈약한 재정형편으로 말미암아 그 성과는 미미했다(Nientied and van der Linden, 1988; Pugh, 1991; 1994; World Bank, 1994; Choguill, 1999; Harris, 2003; Zanetta, 2001; UN Habitat, 2003). 따라서 개발도상국의 재정 형편을 고려한 대책 마련이 필요했는데, 주택건설 부담을 공공에서 입주자에게로 옮긴 자조주택 방식은 바로 이 부분을 충족하는 방식이었다. 이에 세계은행은 부지와 서비스 사업의 목표를 지불가능성(affordability), 비용회수(cost recovery), 반복가능성(replicability)으로 설정

Table 1. World Bank shelter loans by type and performance

Project type	1972-81	1982-91	1992-2005
Slum upgrading	827.00 (38.4%)	234.80 (4.3%)	338.38 (5.0%)
Site-and-services	1,136.49 (52.8%)	1,620.56 (29.9%)	505.83 (7.4%)
Housing policy	30.60 (1.4%)	95.31 (1.8%)	1,057.49 (15.6%)
Housing finance	36.74 (1.7%)	2,745.24 (50.7%)	2,711.93 (39.9%)
Disaster relief	121.49 (5.6%)	716.01 (13.2%)	2,173.31 (32.0%)
Subtotal	2,152.32 (100.0%)	5,411.92 (100.0%)	6,792.30 (100.0%)

Unit: 2001 US\$, millions
Source: World Bank (2006).

했는데, 이는 저소득층이 부담할 수 있는 수준의 저렴한 주택을 공공의 재정적 부담 없이 건립하고, 이러한 사업을 국제적으로 반복 시행하겠다는 의미를 담고 있다(Ramsamy, 2006). 초기 사업부터 경제성을 염두에 두고 사업목표를 설정한 것이다.

2. 초기 부지와 서비스 사업의 문제점

그러나 부지와 서비스 사업은 그 추진 시점부터 여러 문제점이 노정(露呈)되었다. 드러난 문제점들은 수혜국의 행정력 부족, 사업지연, 대상지 확보의 어려움, 비용회수의 어려움, 사업 구성요소 간의 통합 미숙, 높은 시설기준 등(Blair, 1983; Walton, 1984; Doebele, 1983; Dwyer, 1975; Swan et al., 1983; Keare and Parris, 1982; Ward, 1983)으로 다양하지만, 문제들이 상호 연관되어 있다는 특징이 있다. 예를 들면, 수혜국 기관의 역량 부족은 사업 대상지 확보 문제와 연관되어 있고, 이는 다시 사업지연, 비용회수에 악영향을 미친다. 비용회수율이 낮아지면 타 사업지에서 부지와 서비스 사업을 반복하기 어렵기에, 세계은행이 설정한 3대 목표 달성이 어려워진다. 일례로, 세계은행이 차관을 제공한 최초의 부지와 서비스 사업이었던 세네갈 사업은 토지정지 및 토목공사에 5개월이 소요되리라 계획했지만, 실제로는 81개월이 소요되었고, 이는 비용회수를 어렵게 했다(World Bank, 1983a). 이처럼 문제점들이 서로 긴밀히 얽혀 있다면, 문제의 근원을 밝혀야 문제해결이 가능할 것이다. 이와 관련하여 기존 연구는 세 가지의 근본적 요인(미약한 행정력, 과도한 시설기준, 토지 및 입지 문제)과 두 가지의 파생적 요인(빈곤층의 낮은 수혜가능성, 낮은 비용회수율)으로 부지와 서비스 사업의 문제를 구분한 바 있다(van der Linden, 1986).

제시된 근본적 요인 중 본 연구에서 주목한 문제점은 토지 및 입지 문제인데, 이는 해당 문제가 이주민의 고용과 직접적으로 연관되어 있기 때문이다. 수혜국 정부의 미약한 행정력과 과도한

시설기준은 사업지연 등으로 인한 비용상승을 초래해 공공의 부담을 가중시켜 세계은행이 설정한 비용회수라는 목표 달성을 어렵게 하였다. 또한, 입주비용 상승을 야기해 저소득층 수혜 가능성도 악화시켰다. 하지만 이로 인해 이주민의 고용접근성이 악화되지는 않았다. 그러나 토지 및 입지 문제는 그렇지 않다. 전술한 바와 같이, 세계은행의 부지와 서비스 사업은 기본적으로 공공의 재정적 부담 경감을 목적으로 하였기 때문에, 대부분의 사업 대상지도 지가가 저렴한 교외에 마련되었다. 하지만 부지와 서비스 사업의 수혜계층인 저소득층은 주로 도심지의 일용직 노동 등을 통해 소득을 확보하는 경향이 크기 때문에, 대상지의 교외 입지는 이주민의 고용 접근성에 악영향을 초래할 수밖에 없었다. 결국 이주민들은 소득을 확보하고자 이주 정착지를 이탈할 수밖에 없었고, 이는 사업의 반복가능성을 크게 저해하였다. 실제로 필리핀 마닐라 사업의 경우, 불과 2년 만에 80%의 이주민이 정착지를 이탈했고, 케냐 나이로비 사업에서도 정착한 이주민은 13%에 불과했다(Laquian, 1976; Marris, 1981). 따라서 저소득층이 고용문제를 해결할 수 있는 시가지 내에 사업 부지를 확보할 수 없는 여건이라면, 즉 비용절감을 위해 대상지를 교외에 마련할 수밖에 없는 여건이라면, 이주민의 고용시설 확보 여부는 신규 조성된 이주 정착지가 주거지로서 안정적으로 기능할 수 있도록 하는 필수불가결한 요인이자 부지와 서비스 사업의 성패를 결정하는 주요 요인이라 할 수 있다.

그러나 초기 부지와 서비스 사업의 이주민 고용 관련 사항을 보면, 대부분 일용직 고용에 불과해 안정적 고용기반 확보와는 거리가 있었다. 세네갈 다카르 사업의 경우, 연간 약 3,700명의 이주민을 부지 내 주택건설에 고용해 총 4,200만 달러의 임금을 지급했다고 하나, 이외 고용 관련 사항은 고용효과가 미미한 협동조합 설립을 통한 상업시설 조성뿐이었다(Keare and Parris, 1982). 잠비아 사업의 경우도, 이주민 소득의 90% 이상이 일용직 노동을 통해 확보(Lilanda 지역 92.4%, George 지역 93.4%)될 정도로 안정적 고용기반은 제공되지 못했다(Bamberger et al., 1982b). 이러한 고용 불안을 해소하기 위해 세계은행과 수혜국 정부는 이주민에게 건설 관련 교육을 실시해 사업 완료 이후 이루어질 자조주택 건립 및 확장 공사에서 이들의 고용접근성을 확보하고자 하였다. 그러나 이는 일용직 고용의 기회를 확장한 것에 불과하여 안정적 고용기반 제공과는 거리가 있었다. 엘살바도르 사업의 경우에는 협동조합 조직, 홍보 및 판매 센터 운영, 수공예품 제작 교육기관 등을 설치해 이주민들에게 안정적 고용기반을 제공하고자 하였으나, 농산물 협동조합은 주거지와 경작지 간의 거리가 멀어(7km) 노동력 확보에 어려움을 겪었고, 이에 고용 인원은 불과 12명에 그쳤다(Bamberger et al., 1982a).

반면 자메이카의 경우, 보다 체계적인 이주민 고용 방안을 강구하였다. 자메이카 산업개발공사(the Jamaica Industrial Development Corporation)로 하여금 지역 소기업에 대한 후

원과 기술자문, 소기업 창업자금 최대 50% 융자 등의 지원 업무를 담당하도록 했기 때문이다. 또한, 자메이카 개발은행(the Jamaica Development Bank)으로 하여금 소기업의 사업제안을 평가하도록 하여 제안된 사업이 실제적으로 구현될 수 있도록 지원하였고, 공장과 설비 관련 자금을 융자해 주기도 하였다. 해당 사업은 국내 정치 불안정과 시행과정에서의 문제점으로 인해 투자자 유치에 어려움을 겪었지만, 39개 기업이 금융 혜택을 받을 수 있었고, 약 400명이 고용되었다고 한다. 그러나 문제는 고용규모가 아니라 기업의 위치였다. 이들 기업 중 사업 대상지 인근에 소재한 기업은 전혀 없어 사실상 이주민 고용과 무관했기 때문이다(World Bank, 1984). 결국 자메이카 사례도 이주민 고용 문제 해소에 실효적 성과를 거두지는 못했다.

이주민 소득확보를 위한 고용기반 조성이 기대한 효과를 거두지 못했다면, 대중교통 등을 활용한 원도심으로의 접근성 강화도 이주민 고용접근성 확보에 효과적 방안이 될 수 있다. 그러나 이러한 방안은 앞서 언급한, 수혜국 정부의 미약한 행정력에 기인한 사업지연, 그리고 과도한 시설 기준 등으로 인해, 이주민이 기대한 시점에 서비스를 제공하지 못하였다. 결국, 교외 고용기반 조성과 도심 접근성 확보 중 최소한 가지는 이주민의 안정적 고용을 위해 선결되어야 했으나, 그러지 못했고, 이는 세계은행의 부지와 서비스 사업이 원활하게 작동하지 못한 주요 원인으로 작용하였다.

III. 광주권의 설정과 지역개발사업의 추진

1. 광주권의 권역 설정

광주권이란 용어가 처음 등장한 것은 1963년 무렵이다. 당시 언론보도에 따르면, 건설부는 광역도시계획 수립을 위해 6개의 광역도시권(수도권, 부산권, 태백산지역권, 대구권, 대전권, 광주권)을 설정했는데, 이때 광주권이란 용어를 사용한 것이다.³⁾ 그러나 이듬해인 1964년 작성된 '대한민국 경제개발 5개년계획 보완도표'에서 전라남도 일대를 일컫는 권역명칭은 광주권이 아닌 '목포 영산강 종합 개발지역'이었다(국토지리정보원, <https://www.ngii.go.kr>). 당시까지 광주권이란 권역명이 일반적으로 통용되지 못했던 것으로 보인다. 국가적 차원의 공간계획에서 광주권이 본격적으로 언급되기 시작한 것은 1967년 이후로, '대국토 건설계획' 수립 과정에서 전라남도 일대를 광주권으로 지칭하면서 부터이다. 이 계획에는 투자규모와 자금조달 방안도 포함되어 있었는데, 사업비용(2,997억 원)을 외자(683억 원)와 내자(2,314억 원)로 구분해 조달하고자 했고, 이 중 외자는 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD), 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID), 아시아 개발은행

(Asian Development Bank, ADB), 대일 청구권 자금⁴⁾ 등을 통해 마련하고자 했다.⁵⁾ 세계은행 차관 도입을 통한 ‘광주권 지역 개발사업’ 예산확보가 이미 이때부터 논의되었던 것이다.

그러나 1967년 12월 ‘대국토건설계획’은 전면 취소되었고, 이후 국토를 2개의 대권(서울, 부산) 및 7개의 중권(수도권, 태백권, 대전권, 전주권, 대구권, 부산권, 광주권)으로 조정한 새로운 국토 권역화계획이 수립되었다.⁶⁾ 1969년에 이르러 건설부는 국토계획의 명칭을 ‘국토종합개발계획’으로 확정짓고, 이듬해 1차 시안을 발표하였다(건설부, 1970a). 여기서는 국토 권역이 4대권(한강, 금강, 낙동강, 영산강 유역권) 및 8중권(수도권, 태백권, 대전권, 전주권, 대구권, 부산권, 광주권, 제주권)으로 재차 조정되었다. 서울과 부산으로 양분되어 있던 대권을 4대강 중심으로 재편하였고, 광주권에서 제주권을 분리해 별도 권역으로 설정한 것이다. 이후 세부 내용에 있어서 다소간의 조정은 있었으나, 권역만은 국토종합개발계획에 동일하게 적용되었다(대한민국 정부, 1971).⁷⁾ 세계은행이 ‘광주권 지역개발사업’에 차관자금을 제공하기로 결정하기 훨씬 이전부터, 국가 차원에서의 개발계획이 수립되어 있었고, 자금조달 방안까지 논의되었던 것이다.

2. 제1차 국토종합개발계획상 광주권의 기능

1971년 공식 발표된 ‘제1차 국토종합개발계획’은 국토이용관리의 효율화, 개발기반의 확충, 국토 포장 자원개발과 자연의 보호·보전, 국민 생활환경의 개선을 목표로 제시하였고, 이의 달성을 위하여 대규모 공업기지 구축 정비, 교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비, 부진지역 개발을 위한 지역기능 강화 등의 개발정책도 제시했다. 각종 개발정책은 지역균형발전이란 명목 아래, 8개 권역에 분할 할당되었는데, 광주권에 배정된 기능은 농업과 공업 기능이었다(대한민국 정부, 1971). 1차 시안에 적용된 광주권의 기능은 공업화 혜택과 거리가 있는 식량공급(건설부, 1970a) 뿐이었으나, 이로 인해 지역 반발이 거세지자, 뒤늦게 공업기능이 추가되었다.⁸⁾ 계획적 필요에 의해 공업 기능이 추가된 것이 아니었기에 실질적 계획 내용의 변화는 거의 없었다. 이리, 군산, 여수 지역의 공업화를 토대로 공업 기능 추가가 실질적 변화를 야기했다고 볼 수도 있지만, 관련 계획은 이미 국토종합개발계획 수립 이전부터 언급⁹⁾되어온 사업들(이주영, 2015)로, ‘제1차 국토종합개발계획’ 수립에 따른 변화는 아니다. 결국, ‘제1차 국토종합개발계획’이 내세운 지역균형발전이란 목표는 최소한 광주권에서만은 허울에 불과했던 것이다.

그러나 역설적으로 1차 산업 중심의 광주권 개발방침의 시작은 1969년 전라남도가 수립한 ‘전라남도 건설 종합계획’이었다. 중앙 정부가 아닌 전라남도가 수립의 주체였던 것이다. 전라남도는 1969년 광주, 목포, 순천 및 여수를 거점 도시로 선정하고, 이들 도시를 중심으로 개발 계획을 수립하였는데, 2차 산업과 관련된

계획은 광주의 소비재 공업과 순천의 임해 중화학 공업단지뿐이었고, 대부분은 수산업을 기반으로 한 1차 산업이었다(전라남도, 1969). 비록 ‘전라남도 건설 종합계획’이 “전망과 방향의 제시를 설정해주는 마스터플랜”, “구체적인 단계로 발전할 수 있도록 세부계획이 성안”되어야 실제 사업으로 추진될 수 있는, 즉, 지침으로서의 성격이 강한 계획(전라남도, 1969)이었지만, 이 계획을 토대로 ‘제1차 국토종합개발계획’이 수립되었고, 다시 이의 구현을 목적으로 ‘광주권 지역개발사업’이 추진되었음을 고려하면, 1차 산업 중심의 사업내용은 전라남도가 수립한 ‘전라남도 건설 종합계획’에서 기원했다고 볼 수 있다. 이 계획에서 설정한 4개의 거점 도시가 ‘광주권 지역개발사업’의 4개 대상 도시와 일치한다는 사실도 ‘광주권 지역개발사업’의 기원이 ‘전라남도 건설 종합계획’이라는 주장을 뒷받침한다.

3. 광주권 지역개발사업의 추진

‘제1차 국토종합개발계획’ 수립에는 건설부를 비롯한 국내 정부 기관뿐만 아니라, 국제연합 개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)과 같은 해외 원조기관도 참여했다. 우리 정부는 이미 1967년부터 계획 관련 국제차관단을 국내에 상주시키며, 이들이 국토계획 수립에 직·간접적으로 참여할 수 있는 방안을 모색했는데,¹⁰⁾ ‘제1차 국토종합개발계획’ 수립에 UNDP를 참여시키으로써 실질적 성과를 거둔 것이다(건설부, 1970b). 그러나 UNDP의 자문이 건설부 계획에 어떻게 반영되었고, 그 내용이 무엇이었는지는 명확하게 알려진 바가 없다(이주영, 2015).¹¹⁾ 다만 ‘광주권 지역개발사업’ 관련 자료에는 ‘제1차 국토종합개발계획’ 수립에 UNDP가 참여했다는 기록이 남아있어 이들이 담당한 역할을 부분적으로나마 유추할 수 있다. 그러나 추진과정과 관련한 이들 기록조차 세부내용에 있어서는 다소간의 차이가 있다.

먼저 건설부 이리지방국토관리청(1985), 조재욱(1985), 유영국(1992a; 1992b)에 따르면, UNDP는 1969년 대도시(서울, 부산, 대구) 인구과밀 문제를 해소하기 위한 방안으로, 국토공간의 균형적 발전을 주장하며, 전국을 4대권, 8중권 17소권으로 구분 대응할 것을 한국 정부에 권고했다. 이후 계획수립에 UNDP가 직접 참여하게 되자, 8중권 중 상대적으로 낙후지역이었던 광주권 개발 필요성을 제기했고, 이를 위한 자금은 세계은행 차관을 통해 확보하고자 했다. 이에 건설부가 1972년 “IBRD 차관사업 신청을 위한 광주권 4개 도시에 대한 Projects 조사연구”라는 보고서를 작성해 차관사업을 신청했고, 이후 세계은행이 건설부 계획을 토대로 그들의 정책기준에 부합하는 수정 계획을 수립하며 본격적으로 ‘광주권 지역개발사업’에 관여하게 되었다는 것이다.

그러나 대한국토·도시계획학회(2009)에서 김의원이 언급한 바에 따르면, ‘광주권 지역개발사업’은 우리 정부의 계획에 따라 차

관사업으로 추진된 것이 UNDP의 권고에 따른 것이 아니라 주장했다. 당시 우리 정부는 '제1차 국토종합개발계획'의 영문 번역본을 UN, 세계은행, ADB 등 개발도상국에서 차관사업을 전개하던 국제기관에 제출했고, 이 중 세계은행이 관심을 보이며 향후 추진계획을 문의했다는 것이다. 당시 우리 정부는 대도시 도시문제 해소에 집중하고 있었기 때문에, 낙후지역 개발사업을 추진할 재정적 여력이 없었다. 반면, 세계은행은 낙후지역 개발을 위한 차관사업을 추진하고자 했으나, 대상지 확보에 어려움을 겪고 있었다. 이와 같은 상황에서 광주권은 세계은행이 사업을 추진하고자 했던 적지였고, 이에 이해관계가 맞아떨어져 '광주권 지역개발사업'이 본격적으로 추진되기에 이르렀다는 것이다.

여전히 두 주장 중 무엇이 사실인지는 불분명하나, '광주권 지역개발사업' 예산을 우리 정부가 확보하지 못했다는 사실과, 낙후지역 개발사업에 세계은행이 차관을 제공했다는 사실만은 분명하다. 바로 이 부분에서 타 사례와 구분되는 한국 부지와 서비스 사업의 특징이 발로한 것으로 판단된다. 타 사업과 달리 정부 주도의 지역개발계획이 먼저 수립되어 있는 상황에서 부지와 서비스 방식은 주택단지 조성사업의 방편으로 채택되었던 것이다. 따라서 한국의 부지와 서비스 사업은 지역개발사업이라는 큰 범주 안에서 타 사업과의 계획적 연관성을 충분히 확보한 상태에서 추진할 수 있었다. 반면, 한국을 제외한 세계은행의 초기 사업들은 대부분 부지와 서비스 사업 자체로 완결되는 사업이었다.

IV. 광주권 지역개발사업 중 여수 사업

'광주권 지역개발사업'에서 지역개발 목적으로 추진된 사업은 순천 농산물 유통센터 건립사업과 여수 국동 수산업지구(어항 및 수산센터) 건립사업이었다. 이 중 순천의 경우, 주택단지 조성사업이 시행되지 않아, 부지와 서비스 사업과 지역개발사업 간의 연관성 분석이 불가하다. '광주권 지역개발사업'이 시행된 네 개 도시 중 두 유형의 사업이 동시에 시행된 지역은 여수가 유일하다. 이에 제IV장에서는 여수 국동 수산업지구 조성사업이 부지와 서비스 사업과 병행 추진된 과정을 분석하고자 한다. 이를 위해 차관사업 신청을 목적으로 건설부(1972)가 수립한 계획(이하 건설부 계획), 이후 세계은행(IBRD & IDA, 1974)이 수립한 계획(이하 세계은행 계획), 그리고 준공 결과를 비교하고자 한다. 이와 관련한 세부내용은 <표 2>에 정리하였다.

1. 계획

1) 건설부 계획

'광주권 지역개발사업' 시행 이전, 여수에는 두 개의 항구가 있었다. 이 중 구항(舊港)은 항내 면적이 75만 m²에 달했으나, 항로로 사용되는 구역과 유속이 빠른 선회장(旋回場) 구역을 제외하

면, 순 정박면적은 5만 m²에 불과했다. 신항(新港)의 경우, 총 2만 4,000톤 규모의 선박을 동시 접안할 수 있는 시설을 갖추었지만, 해저 암초로 인해 실제 접안용량은 6,000톤급 2척에 불과했다. 두 항구 모두 시설용량에 한계가 있었던 것이다. 이에 건설부는 '광주권 지역개발사업'에 여수 보조항 시설을 포함시켰고, 그 대상지로 국동 지역을 선정하였다. 그러나 당시까지만 해도 국동 지역은 비시가지 지역이었기 때문에 단순히 항구 신설만으로는 지역개발 효과를 기대하기 어려웠다. 고용된 인력이 상주할 최소한의 주거지가 필요했기 때문이다. 이에 최초 계획단계에서부터 배후주택단지가 고려되었다. 항구에서 약 1km 떨어진 위치에 주택단지가 계획되었고, 항구와 주택단지 간을 연결하는 도로 개설도 함께 추진되었다(건설부, 1972).

그러나 건설부의 주택단지 조성계획은 부지와 서비스 방식과는 무관했다. 건설부는 국동항 인근에 2,100필지로 구성된 주택단지를 조성하고자 했는데, 필지구별 공급물량은 소형(A형, 40평) 800필지, 중형(B형, 50평) 1,000필지, 대형(C형, 60평) 300필지였고, 임대용 필지는 포함되어 있지 않았다.¹²⁾ 아울러 건설부는 필지공급과 함께 연건평 12~18평 규모의 주택공급도 계획하였다(건설부, 1972). 공급 필지 중 소형 필지의 비율이 절반에도 못 미쳤고, 주택공급도 포함한 건설부의 계획내용을 토대로 추정컨대, 애당초 건설부는 저소득층을 수혜계층으로 설정하지 않았고, 자조주택에 기반한 부지와 서비스 방식의 적용도 고려하지 않았던 것으로 판단된다.

2) 세계은행 계획

건설부가 기존 여수항의 보조항 정도로 국동항을 계획했던 것에 반해, 세계은행은 관련 사업 규모를 대폭 확대하였다. 항구 시설 미비를 지적하며, 신항 건설 필요성을 강하게 제기하였을 뿐만 아니라, 수산업 지구(Fishery Industrial Zone)¹³⁾ 조성까지 사업에 추가하여 여수를 국내 수산업의 메카로 개발하고자 한 것이다(IBRD & IDA, 1974). 세계은행이 제안한 관련 사업내용을 보면, 비록 물양장(物揚場, lighter's wharf) 길이는 건설부 계획에 비해 축소되었으나, 240m에 이르는 양육용 돌제(揚陸用 突堤, pier) 건설이 추가되었고, 6m 높이의 안벽설치로 대형 선박의 접안도 가능케 하였다. 수산업 지구에는 어류 판매장은 물론, 수송 및 저장창고, 냉동창고, 제빙설비, 행정 및 관리동 건립이 계획되었다(IBRD & IDA, 1974). 세계은행 계획이 실현될 경우, 활어 처리량은 54,000톤에서 150,000톤으로, 1일 얼음 생산량은 35톤/일에서 350톤/일로 크게 증가할 것으로 예상되었다(IBRD & IDA, 1974). 규모와 설비가 크게 확장됨에 따라 예산도 함께 증가하였다. 세계은행은 전체 사업규모 축소에도 불구하고, 국동 수산업지구 조성사업 예산만은 크게 증액하여 총 48억 6,081만 원을 책정하였다. 최초 건설부 계획상의 관련 사업예산이 11억 4,845만 원에 불과했음을 고려하면 무려 4배 이상 증액된 것이다(건설부,

Table 2. Project components and costs by project development stage

	Plan by Ministry of Construction (1972)		Plan by IBRD & IDA (1974)*		Project outcome (1985)	
	Project component	Cost (10,000 KRW)	Project component	Cost (10,000 KRW)	Project component	Cost (10,000 KRW)
Gwangju	Access road	55,560				
	Water supply	355,000				
	Ring road & city streets	441,900				
	City market	61,370				
	Housing site development	798,500	Sites and services	92,106	Sites and services	84,732
	Sewage treatment plant	616,300				
	Sub total	2,328,630		92,106		84,732
Mokpo	Sewage treatment plant	70,320				
	Harbor development	178,000				
	Tourism development	49,000				
	Housing site development	54,600	Sites and services	79,963	Sites and services	73,260
	Vocational training center	25,680				
				Access road	70,643	Access road
	Sub total	351,920		150,606		157,973
Suncheon	Water supply	10,000				
	Road	207,721				
	Vocational training center	25,680				
	Industrial complex	18,580				
	Market	26,389	City market	49,425	City market	40,120
		Sub total**	298,370		49,425	
Yeosu	Housing site development	331,800	Sites and services	69,748	Sites and services	59,549
	Tourism development	203,900				
	City streets	148,300	Access road	82,031	Access road	107,597
	Yeosu fishery harbor complex	114,845	Yeosu fishery harbor complex	486,081	Yeosu fishery harbor complex	445,757
	Sewerage	99,700				
	Sewage treatment plant	62,100				
					Water supply	266,790
	Sub total	960,645		637,860		879,693
Total		3,929,565		929,997		1,162,518

Source: Ministry of Construction (1972:9, 93-95, 163, 275-276), IBRD and IDA (1974:Annex 3:2); Iri Regional Construction and Management Authority, Ministry of Construction (1985:12)

* Excluding technical assistance cost, 1.7 M US\$, about 700 M KRW (official exchange rate: 1 US\$=485 KRW, World Bank, 1985:38).

** The sum of the project cost of Suncheon is recorded as 2,993.70 M KRW, but it has been revised to 2,983.70 M KRW based on the context text.

1972; IBRD & IDA, 1974). ‘광주권 지역개발사업’의 개별 사업 중 가장 많은 예산이 배정된 사업으로 그 위상이 크게 격상된 것이다.

그러나 수산업지구 조성사업의 예산과 규모가 크게 증가하였음에도, 주택단지 조성사업의 규모는 오히려 축소되었다. 건설부는 여수 주택단지 조성에 6억 9,748만 원의 예산을 배정하며 총 2,100필지의 주택단지를 조성하고자 했으나, 세계은행은 소폭 감

액된 5억 9,549만 원의 예산으로 소형(A형, 35평) 395필지, 중형(B형, 50평) 92필지, 대형(C형, 70평) 53필지, 총 540필지만을 공급하고자 한 것이다(IBRD & IDA, 1974). 또한, 부지와 서비스 사업을 전 세계적으로 확산시키고자 한 세계은행 정책기조에 따라 주택건설도 사업에서 제외하였다. 수산업 지구의 규모가 크게 증가하여 준공 후 예상되는 고용인원도 크게 증가했지만, 배후주택단지의 규모는 오히려 축소된 것이다.

2. 준공결과

1) 사업지연과 후속사업 추진

관련 사업은 세계은행 계획에 따라 착공되었고, 1977년 이후 시설별로 시나브로 준공되기 시작하였다. 1985년까지 준공된 시설과 규모를 살펴보면, 먼저 총 240m 규모의 돌제(80m 규모 3기)와 1,385m 길이의 안벽을 갖춘 국동항이 건립되었고, 수산센터(11,385m²), 제빙·냉동 기계장비, 옥외변전소 등을 갖춘 수산업지구도 조성되었다(건설부 이리지방국토관리청, 1985). 이를 위해 투입된 비용은 총 44억 5,756만 6,926원으로 최초 계획보다 다소 저렴하게 소요되었다. 이 중 차관자금은 517만 8,121 US\$가 투입되었는데, 당시 환율을 적용해 환산하면 25억 621만 564원¹⁴⁾이었다(건설부 이리지방국토관리청, 1985).

그러나 세계은행의 최초 계획과 달리, 수산업지구 조성사업 관련 세부계획은 1979년에 이르러서야 수립(여수시, 1979b)되는 등 개별사업 추진에 있어 사업지연이 발생하였다. 이로 인해 지구 내 부지매각이 1985년까지도 완료되지 못하고, 순차적으로 수산물 통조림, 가공, 기타 관련 공장의 준공도 지연되었다(World Bank, 1985). 기계시설(냉장설비, 제빙, 저빙 등)의 준공도 1979년 2월까지 이루어지지 않아 이 시점까지 제빙조차 불가능했다(여수시, 1979a). 수산물 보관에 문제가 있었던 것이다. 항구시설 건립과 관련하여 발생한 가장 큰 문제는 계획한 6m 높이의 안벽이 건립되지 못한 것이다. 이는 기초조사 과정에서의 실수에서 기인한 것으로, 실제 해저 기반의 높이가 조사결과보다 2m나 높게 형성되어 있었던 것이다. 이에 따라 비용추가와 사업지연이 불가피해지자 우리 정부와 세계은행은 안벽의 높이를 4m로 축소하여 약 1,500만 원의 예산을 절감하고자 하였다. 그러나 이로 인해 최

초 계획한 1,000톤급 대형 선박의 정박은 불가능해지고 말았다(World Bank, 1985). 타 부지와 서비스 사업에서 발생했던 수해국의 미약한 행정력으로 인한 사업지연 문제가 한국의 지역개발 사업에서도 발생한 것이다.

이와 같은 문제들로 인해 국동 수산업지구는 준공 이후에도 추가적인 설비확충이 불가피했다. 이에 우리 정부는 1980년 2월 ‘여수 국동 어항 개발계획’, 1981년 7월 ‘국동 어항 개발계획 조정 및 세부추진계획’ 등을 수립하며 시설 확충을 위한 후속 사업을 시행하였다(여수시, 1986). 이 중 ‘여수 국동 어항 개발계획’에 따르면, 1981~86년 기간 총 127억 1,700만 원을 투입해 공판장 및 급유시설의 대대적 확충, 조선소, 공판장, 수산물 소매시장, 종합시장 등의 신설을 추진하였고, 항구시설도 접안시설 1,105m, 돌제 114m, 도로 740m를 추가하고자 하였다.¹⁵⁾ ‘광주권 지역개발사업’의 부족한 부분을 보완하고자 한 것이다.

2) 국동 수산업지구 조성사업에 대한 평가

수산업지구 조성사업에 대한 세계은행의 평가는 부정적이었다. 관련 보고서가 작성된 1985년까지도 용지매각이 완료되지 않았고, 이로 말미암아 관련 공장 건립이 순차적으로 지연되었기 때문이다(World Bank, 1985). 그러나 보완사업을 통해 항구 및 관련 설비가 확충되자, 여수시의 수산업 관련 실적은 점차 향상되었는데, 이는 <표 3>에 정리된 여수시의 수산업 관련 연도별 통계자료를 통해 확인할 수 있다.

먼저 어선 보유현황을 살펴보면, 1977~78년 기간 동력선 수는 672척에서 974척으로, 어선규모도 14,724톤에서 27,875톤으로 증가했는데, 이는 수산업지구에 관련 설비가 준공되기 시작한 시점과 일치한다. 또 다른 자료에서는 국동 지역의 연도별 동력선

Table 3. Statistics of fishing boats, sea products, population and household in Yeosu City from 1976 to 1984

Fishing ship (어선 현황)				Sea product (수산물 위탁고)				Yeosu City				Guk-dong				
Powered ship		Non-powered ship		Total		Fish		Population		Household		Population		Household		
Ship	Weight (ton)	Ship	Weight (ton)	Weight (kg)	Amount (1,000 KRW)	Weight (kg)	Amount (1,000 KRW)	Total	Fisher man	Total	Fisher man	Total	Fisher man	Total	Fisher man	
1976	617	12,986	58	76	37,036,356	9,764,491	21,126,560	6,998,529	134,908	13,444	26,039	2,675	4,937	1,621	977	335
1977	672	14,724	60	158	44,433,781	10,373,052	24,189,164	7,001,129	140,586	11,823	27,242	2,343	5,530	1,428	1,002	246
1978	974	27,875	85	137	41,786,485	10,688,521	26,219,560	7,157,580	151,337	12,897	29,270	2,541	6,811	n/a	1,200	n/a
1979	1,048	27,511	62	160	47,970,753	12,194,099	29,407,010	7,568,261	161,961	13,305	31,602	2,698	12,138	n/a	2,488	n/a
1980	1,043	25,863	50	182	51,407,555	15,389,883	32,012,212	10,126,264	161,009	11,623	32,880	2,715	n/a	n/a	n/a	n/a
1981	1,057	24,094	20	21	51,793,185	15,875,661	34,275,454	10,273,650	168,172	26,555	34,453	4,430	15,615	n/a	3,373	n/a
1982	1,147	24,570	20	21	43,111,529	15,138,669	27,475,140	12,075,263	172,681	26,555	35,646	4,430	17,006	n/a	3,695	n/a
1983	1,215	24,870	25	109	45,422,823	16,510,492	29,385,251	10,562,909	174,778	26,000	36,449	4,500	n/a	n/a	n/a	n/a
1984	1,253	26,265	66	171	47,816,604	23,360,699	34,895,445	16,671,144	177,291	47,000	37,489	7,840	17,625	n/a	3,868	n/a

Source: Yeosu City (1976:105; 1977:155; 1978:143; 1980:37-38, 107; 1982:41, 74; 1983:44; 1985:48, 49, 125, 127, 130).

규모를 확인할 수 있는데, 1975년 58척, 970톤(여수시, 1976), 1982년 124척, 2,142톤(여수시, 1983), 1984년 148척, 2,375톤으로 크게 증가했음을 확인할 수 있다. 하지만 1978년 이후, 어선 보유량의 증가폭은 크게 둔화되었는데, 이는 앞서 언급한 사업지연에 기인한 것으로 판단된다. 한편, 수산물 위탁고현황의 경우, 어선 보유현황과는 다소 다른 추세를 보이는데, 1977년(전년대비 7,397,425kg 증가), 1979년(전년대비 6,184,268kg 증가), 1982년(전년대비 8,681,656kg 감소) 시점에서 큰 변화를 확인할 수 있다. 이 중 1977년과 1979년은 국동 수산업지구 조성사업에 따른 영향으로 추정할 수 있다. 국동항의 준공 효과는 어류 위탁고를 통해서도 확인할 수 있다. 국동항은 여수의 기존 항구와 달리 활어만을 취급(박병기, 1985)했기에 어류 위탁고의 증감은 국동 어항 생산성 평가의 척도가 될 수 있기 때문이다. 이에 어류 위탁고만을 구분해서 보면, 1982~83년 기간을 제외한 전 기간 위탁고가 증가했음을 알 수 있다. 특히 주요 시설들이 완공된 1980년 기준 어류 위탁고는 약 3,201만 kg으로, 이는 준공 이전 시점인 1976년(21,126,560kg)에 비해 50% 이상 증가한 수치이다. 다만 1982~83년 기간 일시적인 어류 위탁고 감소 현상이 나타났는데, 이는 해양오염 증가에 따른 정부의 강력한 어업활동 규제¹⁶⁾, 1983년 3월 발생한 원유수송선 좌초¹⁷⁾ 등에 기인한 것으로, 항구 시설 미비에 따른 영향은 아니다. 또 다른 자료에서도 국동 어항 공판장에서 판매된 연간 공판액이 1979년 185억 원, 1980년 201억 원, 1981년 311억으로 꾸준히 증가했음을 언급(박병기, 1985)하고 있어 국동 수산업지구 조성사업의 지역개발효과를 확인할 수 있다.

V. 부지와 서비스 사업과 지역개발사업의 혼합 특성 평가

1. 수산업지구 조성을 통한 고용기반 확보

국동 수산업지구 건립에 따라, 여수 지역의 어선 보유량, 수산물 판매량, 판매금액이 큰 폭으로 증가하였음을 확인하였다. 그러나 수산업지구 건설이 지역의 구조적 고용기반 조성에 이바지했는지 여부는 또 다른 문제이다. 총인구 및 어업인구 증가 여부가 검증되어야 하기 때문이다. 이에 어항 준공 이전인 1975년부터 준공 이후인 1984년까지의 여수시와 국동 지역의 총인구 수 및 어업인구 수 자료를 <표 3>에 정리하여 해당 사업의 고용효과를 파악하고자 하였다. 이에 따르면, 어항 준공 이전인 1976년 여수시 총인구는 전년대비 4천여 명 증가한 134,908명, 국동 인구는 300여 명 증가한 4,937명에 불과했다. 그러나 사업효과가 나타나기 시작한 1979년에 이르자, 총인구는 1977년 대비 2만 명 이상 증가한 161,961명, 국동 인구는 전년 대비 6천 명 이상 증가한 12,138명으로 급증하였다. 여수 주택단지 준공(1978년)에 따

른 영향으로 판단된다. 1981년 여수시 어업인구는 전년 대비 2배 이상 증가한 26,555명으로 집계되었는데, 이 역시 1980년 1월 준공된 수산업지구의 영향으로 판단된다. 이후 어업인구는 다소간의 정체를 보이다가 1984년 다시 47,000명으로 급증하였다. 1983년 2월 여수 시내 신·구항 간 연결도로가 준공(건설부 이리 지방국토관리청, 1985)되자 원활한 수산물 유통이 가능해져 관련 고용인구가 증가한 결과로 판단된다. 수산업을 중심으로 한 '광주권 지역개발사업'이 하나둘 준공됨에 따라, 지역 전반에 걸쳐 양호한 고용환경이 조성된 것이다.

2. 수산업지구와 주택단지 간 낮은 연관성

여수 전역에 걸친 어업인구 증가는 수산업지구 조성사업이 지역의 구조적 고용기반 조성이라는 소기의 목적을 달성했음을 의미한다. 그러나 그 성과가 국동에 조성된 주택단지 입주자의 고용과 연관되었는지는 아직 검증되지 않았다. 국동 수산업지구 배후주택단지 입주자에게 고용기반시설로서 기능했어야 비로소 부지와 서비스 사업과 지역개발사업 간의 연관성이 규명되기 때문이다. 그러나 이의 검증을 위해 필요한 국동 지역의 어업인구 자료는 1978년 이후 자료가 확인되지 않아 직접적 비교가 불가능하다. 이에 본 연구에서는 다양한 관련 자료의 조합을 통해 두 유형의 사업 간 연관성을 추정하고자 했는데, 그 연관성은 높지 않았던 것으로 판단된다.

이와 같은 판단의 근거는 먼저 1972년 수립된 최초 건설부 계획과 실제 사업내용 간의 괴리에서 찾을 수 있다. 수산업지구 조성과 관련하여 건설부는 기존 여수항의 보조항 정도로 최초 계획했으나, 실제 사업은 그 규모가 크게 확대되었다. 반면, 주택단지 조성사업은 최초 2,100동의 주택건립(건설부, 1972)을 계획했으나, 실제로는 543동(World Bank, 1985)에 그쳤다. 고용을 필요로 하는 시설의 규모는 크게 확대되었음에도, 배후 주택단지의 규모는 오히려 1/4 수준으로 축소된 것이다. 이와 같은 두 사업 간 규모의 불일치는 필연적으로 주택부족문제를 야기할 수밖에 없었다. 더욱이 국동 지역은 본 사업 시행 이전까지 비시가화 지역이었기 때문에 문제해결을 위한 재고 주택의 활용에도 한계가 있었다. 이에 정부는 급박하게 국동 수산업지구 종사자를 위한 주택 공급에 나설 수밖에 없었다.¹⁸⁾ 사업 계획단계에서부터 두 사업 간의 연관성이 면밀하게 검토되었다면, 이와 같은 문제는 발생하지 않았을 것이다. 따라서 '광주권 지역개발사업'에서도 타 부지와 서비스 사업에서 제기된 미약한 행정력에 기인한 문제가 발생한 것으로 볼 수 있다. 다만, 사업지연에 따른 사업비용 상승과 이주민 이탈이 주된 문제였던 타 사례와 달리, 한국 사례에서의 문제는 과잉 공급된 일자리로 인한 주택부족문제였기 때문에 이를 동일한 행정력 문제로 간주하기에는 무리가 있다. 더욱이 일자리가 충분히 공급되었음을 고려하면, 신규 조성된 주택단지 입주자가

고용접근성 문제로 어려움을 겪지는 않았으리라 추정할 수 있고, 이는 문제의 양상이 타 사례와 상이함을 의미한다.

두 사업 간의 낮은 연관성은 준공 시점에서도 찾을 수 있는데, 이는 저소득층의 사업 수혜에 심각한 문제를 야기했고, 결국 저소득층 주거문제 해소라는 사업 본연의 목표 달성을 어렵게 하였다. 규모의 불일치와 달리, 시기의 불일치는 사업목표 달성에 부정적 영향을 미친 것이다. 주택단지 조성사업의 입주자 선정 시기는 수산업지구 준공으로 인한 고용 증가 시기와 크게 어긋나 있었다. 국동 지역의 어업 종사자 수는 1979년 크게 증가하였고, 이와 관련된 수산업지구의 공식 준공은 1980년 1월이었다. 그러나 주택단지의 준공은 이보다 2년 이상 빠른 1977년 10월(건설부 이리지방국토관리청, 1985)이었고, 주택단지 입주자 선정은 이보다 더욱 이른 시점¹⁹⁾이었다. 전술한 바와 같이 비시가화 지역에 조성된 주택단지였기 때문에 입주자들은 입주신청 시점부터 낮은 고용 접근성을 감내해야 했다. 즉, 도심이나 기존 여수항으로의 통근비용을 감내할 수 있는 소득수준이어야 입주신청이 가능했던 것이다. 따라서 저소득층 어업 종사자가 신규 공급된 주택단지 입주자 모집에 지원했을 가능성은 낮을 수밖에 없었다. 결국 타 부지와 서비스 사업에서 발생했던 토지 및 입지 문제로 인한 입주자의 고용문제가 '광주권 지역개발사업'에서도 발생했던 것이다. 다만, 타 사업에서는 기 이주한 입주자들이 고용기회 자체가 없어 이주 정착지를 이탈했던 것에 반하여, 우리나라에서는 고용기회는 제공되었으나, 그 시점이 입주 이후였고, 이로 인해 저소득층이 분양신청 자체를 하지 않았다는 차이점이 있다. 결국 이와 같은 계획 오류로 말미암아, 여수 주택단지 조성사업의 혜택은 저소득층이 아닌 중산층 이상에게 돌아가고 말았다(World Bank, 1985). 이는 주택단지 입주 예정자를 대상으로 한 설문조사 결과를 통해서도 확인할 수 있는데, 어업, 농업, 임업 종사자는 8.7%에 불과했던 반면, 고졸 이상의 고학력자의 비율은 76.7%에 달하는 것으로 조사되었기 때문이다(유면식, 1977). 낮은 어업 종사자 비율과 높은 고학력자 비율은 주택단지 조성사업과 수산업지구 조성사업의 연관성이 높지 않았음을, 그리고 주택단지 조성사업의 수혜가 저소득층에게 향하지 않았음을 보여준다.

다만, 부지와 서비스 사업과는 별개로, 지역개발사업의 일환으로 조성된 국동 수산업지구는 향후 여수시가 수산업 도시로 성장함에 중요한 초석이 되었기에 그 의미를 부정적으로만 평가할 필요는 없다. 추가 사업을 통해 부족했던 부분을 보완하고 시설확충을 꾀하면서 여수시의 구조적 고용기반으로 기능하게 되었기 때문이다. 특히 1996년 2단계 정비계획이 수립되고 이 계획에 따른 후속사업이 2004년 준공되자 수산업지구는 30톤급 어선 2,000척을 동시에 수용할 수 있는 규모로 크게 확충되었다. 이에 고용 인구도 879가구, 4,395명으로, 생산량도 연 67,108 MT로 증가하여 명실상부 국내 대표 어항으로 성장하였다(한국어촌어항협회, 2005). 비록 사업 초기 발생한 계획 오류와 이로 인한 주택단지와

의 낮은 연관성이라는 문제가 있었지만, 장기적으로는 지역개발과 고용창출이라는 소기의 성과를 거둔 것이다.

VI. 결론

본 연구는 1970년대 세계은행이 개발도상국 무허가 불량주택 문제를 해소하고자 시행한 초기 부지와 서비스 사업 중 대한민국 사례만이 주택부족문제가 심각하지 않은 지역에서 지역개발사업과 병행 추진되었다는 사실에 주목하여, 그 특징과 효과를 규명하고자 하였다. 주요 연구결과와 시사점을 정리하면 다음과 같다.

먼저 첫 연구문제인 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 병행 추진된 배경과 관련해서는 국토종합개발계획의 존재에서 답을 찾을 수 있다. 세계은행이 부지와 서비스 사업을 국제적으로 추진하기 훨씬 이전부터 우리나라는 국토 전반에 걸친 공간계획을 수립하고자 많은 시간과 자금을 투입해 왔고, 1971년 '제1차 국토종합개발계획'의 공표로 결실을 맺었다. 그러나 계획 수립에도 불구하고, 낙후지역인 광주권 개발을 위한 예산확보에 어려움을 겪었고, 이에 우리 정부는 세계은행 차관을 통해 '광주권 지역개발사업'을 전개하기에 이른 것이다. 그런데 마침 이 시기는 세계은행이 부지와 서비스 방식의 국제적 확산을 도모하고 있던 시점이었기에, '광주권 지역개발사업' 중 주택단지 조성사업에 이 방식이 적용될 수 있었던 것이다. 이로 인해 타 사례에서는 볼 수 없는 부지와 서비스 사업과 지역개발사업의 병행 추진이라는 독특한 사업구조가 우리나라에서 나타나게 되었다. 주택부족문제가 심각하지 않은 사업 대상지 입지도 동일한 배경에서 이해할 수 있을 것이다.

두 번째 연구문제인 부지와 서비스 사업과 지역개발사업 간의 상호 연관성은 다음의 이유로 부정적으로 평가할 수밖에 없다. 첫째, 규모의 불일치 문제이다. 건설부는 보조항 수준의 작은 항구의 배후 주택단지임에도 2,100호에 이르는 대규모 주택단지를 조성하고자 했다. 그러나 세계은행은 항구 규모를 대폭 확장했음에도 주택단지 규모는 540필지로 축소했다. 이로 인해 수산업지구가 준공되었을 무렵 상당수의 고용자들이 원거리 통근으로 어려움을 겪었으리라 추정된다. 두 사업 간 규모의 불일치가 발생하여 두 사업 간 연관성이 낮아졌기 때문이다. 그러나 타 부지와 서비스 사업에서 발생한 일자리 부족 문제와 달리, '광주권 지역개발사업'의 경우에는 충분한 일자리가 공급되는 가운데 발생한 주택부족 문제라는 차이가 있다. 둘째, 시기의 불일치 문제이다. 이는 두 사업 간의 연관성이 낮았으리라 판단한 더욱 중요한 이유로, 주택단지의 입주자 선정 시기와 항구 준공 시점의 차이를 뜻한다. '광주권 지역개발사업'의 주택단지 입주자 선정은 1977년 이전에 이루어졌다. 그러나 국동 수산업지구 준공을 통해 관련 산업 종사자 수가 급증한 것은 1979년 이후였다. 이로 인해 입주 예정자들은 최소 2년 이상 원거리 통근을 감내해야 했는데, 이는

저소득층 어업 종사자가 감내하기에 쉽지 않은 조건이었다. 결국 세계은행이 부지와 서비스 사업의 목표로 내세웠던 저소득층이 감내할 수 있는 수준의 저렴한 주택공급이 이루어졌고,²⁰⁾ 입주자의 고용문제와 관련한 구체적 해결방안이 제시되었음에도, 입주자 모집 및 입주 시기를 잘못 설정하는 문제로 인해 두 사업 간 연관성이 크게 저하되었고, 결국 저소득층이 수혜를 입지 못하게 된 것이다.

하지만, '광주권 지역개발사업'은 부지와 서비스 사업이 내세운 소기의 목표를 달성하지 못했음에도, 초기 부지와 서비스 사업의 근본적 문제, 즉 대상지 교외 입지로 인한 입주자 고용문제에 대한 해결책을 제시했기에 그 의의는 상당하다. 세계은행의 초기 부지와 서비스 사업은 개별 사업(project by project approach) 중심으로 추진되었기 때문에 주택단지 조성사업의 범주를 벗어나기 힘들었다(Zanetta, 2001). 타 사업과의 연계를 통한 해결책 모색이 어려웠던 것이다. 그러나 한국 사례는 지역개발사업이라는 보다 큰 틀에서 추진되었기에 지역개발 목적의 사업과 부지와 서비스 사업 간의 연계가 가능했고, 이를 통해 계획적 대응을 통한 해소책 모색이 가능했다. 비록 계획 합리성이 발현되지 못함에 따라 문제발생을 사전에 방지하지는 못했지만, 그럼에도 새로운 방안을 제시하고 이를 적용했다는 사실에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

한편 세계은행의 주택정책은 1970년대의 개별 사업 단위 추진 방식에서 1980년대 주택금융과 사업을 연계하는 방식으로 변모하였고, 1990년대에는 주택과 관련한 모든 부분을 종합적으로 개발하는 방식(whole housing sector development)으로 점차 그 범주를 확대하였다(Pugh, 1991; 1994; 2001). 이와 같은 변화를 고려하면, 세계은행의 대부분 사업들이 개별 사업 단위별로 추진되던 1970년대에 지역개발사업과 부지와 서비스 사업을 결합하여 시행한 '광주권 지역개발사업'의 의미는 더욱 크다. 사실상 우리나라가 세계은행 주택정책의 테스트 베드(test bed)였음을 시사하기 때문이다. 더욱이 선행연구를 통해 규명된 바와 같이, 부지와 서비스 사업에 교차보조(cross subsidy)가 적용된 첫 사례였음(김태오·최막중, 2017)을 고려하면, 이러한 추정에 대한 신빙성은 더욱 높아진다. 차후 세계은행 주택정책에 큰 영향을 미친 혁신적 시도가 '광주권 지역개발사업'을 통해 시험되었던 것이다.

그러나 한국의 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 병행 추진하였다는 사실을 지나치게 확대 해석함에는 주의가 필요하다. 한국 정부가 국토종합개발계획을 수립했을 당시 부지와 서비스 사업은 고려대상에 있지 않았다. 당연히 1980년대 이후 세계은행의 주택정책 변화를 예상하지도 못했다. 세계은행도 부지와 서비스 사업의 확대 시행에만 관심이 있었지 기 수립되어 있던 한국의 국토종합개발계획에 대한 관심은 적었다. 세계은행이나 한국 정부의 뛰어난 계획 역량에 기인한 것이 아니라, 단지 우연의 소산

으로 두 유형의 사업이 통합되었던 것이다. 따라서 '광주권 지역개발사업'의 의의를 과소평가할 필요도 없지만, 지나치게 과대평가할 필요도 없다.

본 연구의 한계는 대부분 자료의 한계에서 기인하였다. 해당 사업의 의의를 감안한다면, 추가 자료발굴을 통해 지속적인 후속 연구가 이루어져야 할 것이다. 특히, 여수 국동 지역에 대한 세부 통계자료를 확보하지 못하여 지역개발사업과 부지와 서비스 사업 간의 연관성을 추정에 그칠 수밖에 없었던 부분은 크게 아쉬움이 남는다. 또한, '광주권 지역개발사업'에서 고용기반시설과 배후 주택단지를 함께 조성한 방식은 해당 사업 이전에도 창원과 같은 산업 신도시(손정원, 2006; 최막중·김영재, 2018), 광주대단지와 같은 철거 이주민 신도시(김태오·최막중, 2017) 사례에서도 확인할 수 있으나, 이를 모두 본 연구에서 다루기에는 연구의 범위가 과도하게 확장되어 본 연구에서는 다루지 않았다. 마지막으로 본 연구는 '광주권 지역개발사업'이라는 특정 사업에 집중하여 그 의미를 재조명하였지만, 그 특성이 후속 사업에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석은 포함되지 않았다. 이 역시 후속 연구를 통해 규명되어야 할 것이다.

-
- 주1. 세계은행 그룹(World Bank Group)은 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development), 국제개발협회(International Development Association), 국제금융공사(International Finance Corporation), 국제투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency), 국제투자분쟁해결본부(International Centre for Settlement of Investment Disputes)로 구성된 컨소시엄 형태의 기구로 개발도상국에 대한 차관사업은 주로 IBRD와 IDA가 주도했음. 본 연구의 분석 대상인 '광주권 지역개발사업'의 차관도 IBRD가 제공했음.
 - 주2. 이후 본 연구에서 언급하는 세계은행의 '초기 부지와 서비스 사업'이란 1972~1974년 기간 차관협정이 체결된 세네갈, 니카라과, 보츠와나, 엘살바도르, 인도네시아, 자메이카, 대한민국, 탄자니아, 잠비아의 9개 사업을 지칭함.
 - 주3. 동아일보, 1963.8.9., '합리적 국토건설, 광역도시계획'.
 - 주4. 대일청구권 자금이란 1965년 6월 22일 한일 양국 간에 체결한 '재산과 청구권에 관한 문제 해결과 경제협력에 관한 협정'에 따라 일본이 배상한 자금을 의미함.
 - 주5. 매일경제 1967.6.26., '대국토건설계획 성안 건설부, 최종안 각의에 부의'.
 - 주6. 동아일보, 1967.12.13., '대국토건설계획 백지화, 국토권역화계획 마련'.
 - 주7. 다만 최종안에서는 대전권이 충청권으로 명칭이 변경되었음(대한민국 정부, 1971).
 - 주8. 최초 농업 기능만이 할당되었다가, 추후 공업 기능이 추가 배정된 권역에는 광주권을 비롯하여, 전주권, 충청권이 있음(건설부, 1970a; 대한민국 정부, 1971).
 - 주9. 조선일보, 1969.6.4., '호남공업화 강력 추진', 매일경제, 1969.9.4., '이룩되는 근대화의 태반'.
 - 주10. 매일경제, 1967.5.16., '국제차관에 역점'.
 - 주11. 이주영(2015)은 '제1차 국토종합개발계획' 수립에 UNDP가 관여한 세부 내용의 추적이 불가하다고 주장한 바 있음.
 - 주12. '광주권 지역개발사업'에서 주택단지 조성사업이 추진된 3개 도시 중 목포에서만 30명 규모의 100필지를 임대주택 공급 목적으로 계획하였음(건설부, 1972).

- 주13. 국내문헌은 'fishery industrial zone'을 지구의 개념보다 건물의 개념으로 해석하여 수산센터로 표기(건설부 이리지방국토관리청, 1985)했으나, 본 연구는 단일 건물이 아닌 지역 차원의 분석을 중심으로 하기에 '수산업 지구'로 지칭하였음.
- 주14. 사업 기간의 고정 환율은 US\$당 484원(World Bank, 1985)으로, 이를 적용하여 투입 자관자금을 계산했음. 세계은행 계획 수립 시점의 고정 환율은 US\$당 400원으로, 이를 적용할 시 국동 어항 및 수산업 지구 조성에 투입된 차관자금은 총 20억 7,124만 8,400원임.
- 주15. 매일경제, 1980.2.25., '수산청 여수국동항에 국내최대 수산가공단지'.
- 주16. 조선일보, 1982.10.21., '부산-울산-진해-광양만 해역 바다의 그린벨트 선포'.
- 주17. 동아일보, 1984.4.27., '바다 기름오염 연 20% 늘어'.
- 주18. 경향신문, 1981.3.28., '내달 4도시서 아파트 분양'.
- 주19. 유면식(1977)은 주택단지 입주 예정자를 대상으로 한 설문 조사 결과를 분석하였는데, 이를 토대로 주택단지 입주자 선정 시점이 1977년 이전이었음을 유추하였음.
- 주20. '광주권 지역개발사업'의 주택단지 조성사업의 성과에 대해서는 김태오·최막중(2017)을 참조.

인용문헌

References

1. 건설부, 1970a. 「국토종합개발계획 제1차 시안 요약」, 서울. Ministry of Construction, 1970a. *Summary of the First Draft of the Comprehensive National Territorial Plan*, Seoul.
2. 건설부, 1970b. 「국토종합개발계획 제2차 시안 요약」, 서울. Ministry of Construction, 1970b. *Summary of the Second Draft of the Comprehensive National Territorial Plan*, Seoul.
3. 건설부, 1972. 「IBRD 차관사업 신청을 위한 광주권 4개도시에 대한 Projects 조사연구」, 서울. Ministry of Construction, 1972. *Survey Study of 4 Cities in Gwangju Region for Applying for IBRD Loan*, Seoul.
4. 건설부 이리지방국토관리청, 1985. 「광주권지역개발사업 완공보고서」, 이리. Iri Regional Construction and Management Authority, Ministry of Construction, 1985. *Secondary Cities Regional Project: Project Completion Report*, Iri.
5. 통계기획원 조사통계국, 1970. 「총인구 및 주택조사」, 국가통계포털. Bureau of Statistics, Economic Planning Board, 1970. *Population and Housing Census*, Korean Statistical Information Service.
6. 김태오·최막중, 2016. "한국의 아파트 공급과 수요의 역사적 연원에 관한 연구: 해방 이후 주택의 수직적 집적화 과정을 중심으로", 「국토계획」, 51(6): 23-38. Kim, T.O. and Choi, M.J., 2016. "A Study on Historical Origin of Apartment Supply and Demand in Korea: Focusing on Vertical Accumulation of Housing Units after the Liberation", *Journal of Korea Planning Association*, 51(6): 23-38.
7. 김태오·최막중, 2017. "부지와 서비스, 자조주택의 한국적 변용: 세계은행의 광주권 지역개발사업을 중심으로", 「국토계획」, 52(4): 253-267. Kim, T.O. and Choi, M.J., 2017. "The Korean Way of Transformation of Site and Services and Self-help Housing: Focused on the World Bank's Secondary Cities Regional Project in Korea", *Journal of Korea Planning Association*, 52(4): 253-267.
8. 김태오·최막중, 2018. "광주대단지의 재조명: 공업단지에 의한 자조적 신도시로의 확장", 「국토계획」, 53(4): 39-55. Kim, T.O. and Choi, M.J., 2018. "The Gwangju Mega Housing Complex Re-examined: Evolution into Self-sufficient New Town based on Industrial Complex", *Journal of Korea Planning Association*, 53(4): 39-55.
9. 김태오, 2020. "한국은 어떻게 자조주택을 변용했는가?: 완성주택 공급과 주택금융 도입을 중심으로", 「국토계획」, 55(7): 73-87. Kim, T.O., 2020. "How Korea Has Transformed Self-help Housing into Completed Housing?", *Journal of Korea Planning Association*, 55(7): 73-87.
10. 대한민국토·도시계획학회, 2009. 「이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년」, 서울: 보성각. Korea Planning Association, 2009. *The Half Century of Regional and Urban Planning*, Seoul: Boseonggak.
11. 대한민국 정부, 1971. 「국토종합개발계획 1972-1981」, 서울. Government of Republic of Korea, 1971. *The Comprehensive National Territorial Plan 1972-1981*, Seoul.
12. 무기명, 1963.8.9. "합리적 국토건설, 광역도시계획", 동아일보. Unknown, 1963, Aug 9. "Regional Planning for Rational Development", *The Dong-A Ilbo*.
13. 무기명, 1967.5.16. "국제차관에 역점", 매일경제. Unknown, 1967, May 16. "Focusing on International Loans", *Maeil Business News Korea*.
14. 무기명, 1967.6.26. "대국토건설계획 성안 건설부, 최종안 각의에 부의", 매일경제. Unknown, 1967, Jun 26. "Final Draft of Great National Territory Development Plan by Ministry of Construction", *Maeil Business News Korea*.
15. 무기명, 1967.12.13. "대국토건설계획 백지화, 국토권역화계획 마련", 동아일보. Unknown, 1967, Dec 13. "Cancellation of Great National Territory Development Plan and Preparation of Regionalization Plan", *The Dong-A Ilbo*.
16. 무기명, 1969.6.4. "호남공업화 강력 추진", 조선일보. Unknown, 1969, Jun 4. "Strong Promotion for Industrialization in Honam Region", *The Chosunilbo*.
17. 무기명, 1969.9.4. "이룩되는 근대화의 태반", 매일경제. Unknown, 1969, Sep 4. "Achieving Modernization", *Maeil Business News Korea*.
18. 무기명, 1980.2.25. "수산청 여수국동항에 국내최대 수산가공단지", 매일경제. Unknown, 1980, Feb 25. "Largest Fishery Industry Complex will be Opened in Guk-dong, Yeosu", *Maeil Business News Korea*.
19. 무기명, 1981.3.28. "내달 4도시서 아파트 분양", 경향신문.

- Unknown, 1981, Mar 28. "Apartment Housing will be Sold in 4 Cities Next Month", *The Kyunghyang Shimmun*.
20. 무기명, 1982.10.21. "부산-울산-진해-광양만 해역 바다의 그린벨트 선포", *조선일보*.
Unknown, 1982, Oct 21. "Designation of Greenbelt over the South Sea", *The Chosunilbo*.
21. 무기명, 1984.4.27. "바다 기름오염 연 20% 늘어", *동아일보*.
Unknown, 1984, Apr 27. "Oil Pollution in the Ocean, 20% Increase Per Year", *The Dong-A Ilbo*.
22. 박병기, 1985. "여수어항건설사업의 지역개발효과 분석", 「지역개발연구」, 17(1): 109-137.
Park, B.K., 1985. "A Study on the Development Impact Analysis of Yeosu Fishing Port Construction Project", *The Studies in Regional Development*, 17(1): 109-137.
23. 손정원, 2006. "개발국가의 공간적 차원에 관한 연구: 1970년대 한국의 경험을 사례로", 「공간과 사회」, 25: 41-79.
Sonn, J.W., 2006. "Reinterpreting the Spatial Dimensions of the Developmental State: With a Case of South Korea, 1970's", *Space and Environment*, 25: 41-79.
24. 여수시, 1976. 「제16회 여수 통계 연보」, 여수.
Yeosu City, 1976. *The Sixteenth Statical Year Book of Yeosu, Yeosu*.
25. 여수시, 1977. 「제17회 여수 통계 연보」, 여수.
Yeosu City, 1977. *The Seventeenth Statical Year Book of Yeosu, Yeosu*.
26. 여수시, 1978. 「제18회 여수 통계 연보」, 여수.
Yeosu City, 1978. *The Eighteenth Statical Year Book of Yeosu, Yeosu*.
27. 여수시, 1979a. 「여수 국동 어항 단지 시설」, 여수.
Yeosu City, 1979a. *The Facilities of Guk-dong Harbor Complex in Yeosu, Yeosu*.
28. 여수시, 1979b. 「국동 어항 가공단지 수산물처리 가공시설 조성 계획」, 여수.
Yeosu City, 1979b. *The Plan to Construct Seafood Processing Facilities in Guk-dong Harbor Complex, Yeosu*.
29. 여수시, 1980. 「제20회 여수 통계 연보」, 여수.
Yeosu City, 1980. *The Twentieth Statical Year Book of Yeosu, Yeosu*.
30. 여수시, 1982. 「제22회 여수 통계 연보」, 여수.
Yeosu City, 1982. *The Twenty Second Statical Year Book of Yeosu, Yeosu*.
31. 여수시, 1983. 「제23회 여수 통계 연보」, 여수.
Yeosu City, 1983. *The Twenty Third Statical Year Book of Yeosu, Yeosu*.
32. 여수시, 1985. 「제25회 여수 통계 연보」, 여수.
Yeosu City, 1985. *The Twenty Fifth Statical Year Book of Yeosu, Yeosu*.
33. 여수시, 1986. 「여수 국동어항 개발사업 추진 건의」, 여수.
Yeosu City, 1986. *Proposal for Guk-dong Harbor Complex Development Project, Yeosu*.
34. 유영국, 1992a. "저소득층주거계획의 정보획득방법에 관한 연구", 전남대학교 박사학위논문.
Ryu, Y.G., 1992a. "A Study on the Method of the Collecting Information about Low-income Housing Planning", Ph.D. Dissertation, Chonnam National University.
35. 유영국, 1992b. "주택단지의 시계열적 변화특성에 관한 연구: 주월동 IBRD 차관 주택단지를 중심으로", 「광주직할시 시정연구」, 6: 157-182.
Ryu, Y.G., 1992b. "Study on the Characteristics of Housing Complex in Time Series: Focused on IBRD Loan Housing Complex in Juwol-dong, Gwangju", *Administration Research of Gwangju*, 6: 157-182.
36. 유면식, 1977. "세계은행차관주택 당첨자들의 입주전 실태분석", 「전남대학교 경영논총」, 2: 173-241.
Yoo, M.S., 1977. "Survey Analysis before Move-in about Successful Site Applicants for IBRD Loan Housing", *The Journal of Management of Chonnam National University*, 2: 173-241.
37. 이연식, 2001. "해방 직후 서울지역의 주택부족문제 연구: 유입 인구의 증가와 관련하여(1945-1948)", 「서울학연구」, 16: 209-273.
Yi, Y.S., 2001. "A Study about Housing Shortage of Seoul just after Liberation: In Connection with the Influx of Koreans Residing Outside South Korea (1945~1948)", *The Journal of Seoul Studies*, 16: 209-273.
38. 이주영, 2015. "한국의 제1차 국토종합개발계획 수립을 통해서 본 발전국가론 '계획 합리성' 비판", 「공간과 사회」, 25(3): 11-54.
Lee, J.Y., 2015. "Making of the Developmental State's 'Plan Rational': The Case of South Korea's First Comprehensive National Physical Development Plan, 1963~1971", *Space and Environment*, 25(3): 11-54.
39. 전라남도, 1969. 「전라남도건설종합계획 조사보고서」, 광주.
Jeollanam-do Province, 1969. *A Report on the Comprehensive Construction Plan of Jeollanam-do, Gwangju*.
40. 조재욱, 1985. "광주권 지역개발사업의 사업내용과 효과에 관한 연구", 「지역개발연구」, 17(1): 1-38.
Cho, C.Y., 1985. "The Study of the Project Components and Impact Analysis of Kwangju Regional Projects", *The Studies in Regional Development*, 17(1): 1-38.
41. 최막중·김영재, 2018. "발전국가의 산업단지와 산업도시 형성 요인과 효과: 마산 수출자유지역과 창원 기계공업기지를 중심으로", 「국토계획」, 53(5): 5-20.
Choi, M.J. and Kim, Y.J., 2018. "Causes and Effects of Industrial Complex and Industrial New Town Development of Developmental State: The Case of Masan Export Free District and Changwon Machinery Industrial Base", *Journal of Korea Planning Association*, 53(5): 5-20.
42. 최막중·최봄이, 2017. "시민아파트의 재조명: 자조주택의 수직적 집적을 통한 현지정착형 부지와 서비스", 「국토계획」, 52(2): 35-48.
Choi, M.J. and Choi, B., 2017. "The Characteristics of the Early Frame Apartments for Squatters in Seoul: In Situ Site and Service with Densification of Self-help Housing", *Journal of Korea Planning Association*, 52(2): 35-48.
43. 한국어촌어항협회, 2005. "이달의 어항 (25) 여수 국동항", 「어촌어항어장소식」, 215: 7.

- Korea Fisheries Infrastructure Promotion Association, 2005. "Monthly Fishery Harbour (25) Guk-dong Yeosu", *Newsletter of Fishing*, 215: 7.
44. Alacevich, M., 2009. "The World Bank's Early Reflections on Development: A Development Institution or a Bank?", *Review of Political Economy*, 21(2): 227-244.
 45. Altmann, J., 1982. "Self-help Housing in Urban Squatter Settlements", *Habitat International*, 6(4): 417-424.
 46. Bamberger, M., González-Polio, E., and Sae-Hau, U., 1982a. *Evaluation of Sites and Services Projects: The Evidence from El Salvador*, Washington D.C.: World Bank.
 47. Bamberger, M., Sanyal, B., and Valverde, N., 1982b. *Evaluation of Sites and Services Projects: The Experience from Lusaka, Zambia*, Washington D.C.: World Bank.
 48. Blair, T.L., 1983. "World Bank Urban Lending: End of an Era?", *Cities*, 1(2): 139-145.
 49. Bredenoord, J. and van Lindert, P., 2010. "Pro-Poor Housing Policies: Rethinking the Potential of Assisted Self-help Housing", *Habitat International*, 34(3): 278-287.
 50. Choguill, C.L., 1999. "Community Infrastructure for Low-income Cities: The Potential for Progressive Improvement", *Habitat International*, 23(2): 289-301.
 51. Crane, J., 1944. "Worker's Housing in Puerto Rico", *International Labour Review*, 49(6): 608-629.
 52. Doebele, W.A., 1983. "The Provision of Land for the Urban Poor: Instruments and Prospects" in *Land for Housing the Poor*, edited by Angel, S., Archer, R.W., Tanhiphat, S. and Wegelin, E., Singapore: Selected Books.
 53. Dwyer, D.J., 1975. *People and Housing in Third World Cities: Perspectives on the Problem of Spontaneous Settlements*, London: Longman Group.
 54. Harms, H., 1982. "Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-Help Housing" in *Self-Help Housing: A Critique*, edited by Ward, P., London: Mansell Publishing Limited.
 55. Harris, R., 1998. "The Silence of the Experts: "Aided Self-help Housing", 1939-1954", *Habitat International*, 22(2): 165-189.
 56. Harris, R., 2003. "A Double Irony: the Originality and Influence of John F.C. Turner", *Habitat International*, 27(2): 245-269.
 57. International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association, 1974. *Appraisal of the Secondary Cities Regional Project in Korea*, Washington, D.C.
 58. Keare, D.H. and Parris, S., 1982. *Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor: Principal Findings*, Washington, D.C.: World Bank.
 59. Laquian, A.A., 1976. "Whither Site and Services?", *Science*, 192(4243): 950-955.
 60. Marris, P.H., 1981. "The Meaning of Slums and Patterns of Change" in *The Residential Circumstances of the Urban Poor in Developing Countries*, edited by United Nations Centre for Human Settlements, 62-81. New York: Praeger.
 61. Mayo, S.K., 1991. "Housing Policy and Housing Research: the View from the World Bank", *Housing Finance International*, 6(2): 9-16.
 62. Nientied, P. and van der Linden, J., 1988. "The 'New' Policy Approach to Housing: A Review of the Literature", *Public Administration and Development*, 8(2): 233-240.
 63. Peattie, L.R., 1982. "Some Second Thoughts on Sites-and-Services", *Habitat International*, 6(1-2): 131-139.
 64. Pugh, C., 1991. "Housing Policies and the Role of the World Bank", *Habitat International*, 15(1-2): 275-298.
 65. Pugh, C., 1994. "Housing Policy Development in Developing Countries", *Cities*, 11(3): 159-180.
 66. Pugh, C., 2001. "The Theory and Practice of Housing Sector Development for Developing Countries, 1950-99", *Housing Studies*, 16(4): 399-423.
 67. Ramsamy, E., 2006. *The World Bank and Urban Development: From Projects to Policy*, London: Routledge.
 68. Swan, P.J., Wegelin, E.A., and Panchee, K., 1983. *Management of Sites and Services Housing Schemes: the Asian Experiences*, Chichester: John Wiley.
 69. United Nations, 1971. *Improvement of Slums and Squatter Settlements*, New York: United Nations.
 70. United Nations Habitat, 2003. *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
 71. van der Linden, J., 1986. *The Sites and Services Approach Renewed*, Aldershot: Gower Publishing Company.
 72. van Waeyenberge, E., 2018. "Crisis? What Crisis? A Critical Appraisal of World Bank Housing Policy in the Wake of the Global Financial Crisis", *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(2): 288-309.
 73. Walton, D.S., 1984. "The Role of International Consultants" in *Low-Income Housing in the Developing World*, edited by Payne, G.K., Chichester: John Wiley.
 74. Ward, P.M., 1983. "Land for Housing the Poor: How Can Planners Contribute?" in *Land for Housing the Poor*, edited by Angel, S., Archer, R.W., Tanhiphat, S. and Wegelin, E.A., Singapore: Selected Books.
 75. World Bank, 1974. *Site and Services Projects Survey Analysis of Urbanization Standards and On-Site Infrastructure*, Washington, D.C.
 76. World Bank, 1983a. *Project Completion Report Senegal Sites and Services Project*, Washington, D.C.
 77. World Bank, 1983b. *Learning by Doing: World Bank Lending for Urban Development Project*, Washington, D.C.
 78. World Bank, 1984. *Project Completion Report Jamaica Small Scale Enterprise Development*, Washington, D.C.
 79. World Bank, 1985. *Project Performance Audit Report: Korea Secondary Cities Regional Project (Loan 1070-KO)*, Washington, D.C.

80. World Bank, 1994. *Twenty Years of Lending for Urban Development 1972-92: An OED Review*, Washington, D.C.
81. World Bank, 2006. *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, Washington, D.C.
82. Zanetta, C., 2001. "The Evolution of the World Bank's Urban Lending in Latin America: From Sites and Services to Municipal Reform and Beyond", *Habitat International*, 25(4): 513-533.
83. 국토지리정보원, "대한민국 보완도표 경제개발 5개년 계획", 2021.11.1. 읽음. https://www.ngii.go.kr/board/process.print.do?sq=29572&board_code=antique_map
National Map Museum, "A Complementary Chart of Five-Year Economic Development Plans in Korea", Accessed November 1, 2021. https://www.ngii.go.kr/board/process.print.do?sq=29572&board_code=antique_map

Date Received 2021-11-30
Date Reviewed 2022-01-03
Date Accepted 2022-01-03
Date Revised 2022-01-03
Final Received 2022-05-06