

아시아의 거대도시 서울시의 발전

캘리포니아대학(버어클레) 교수 리차아드·마이어

서울대학교 행정대학원
도시 및 지역계획과 교수 노 용 희 옮김

여기에 옮겨 놓은 글은 1970년 11월호 미국도시계획가협회지(American Institute of Planners Journal)에 실렸던 마이어(Richard L. Meier)교수의 글이다. 원 제목은 '아시아 대도시의 발전모습 탐구—서울시를 중심으로'(Exploring Development in Great Asian Cities: Seoul)로 되어 있으나 편의상 '아시아의 거대도시 서울시의 발전'이라고 옮겨 보았다.

마이어 교수는 우리나라에서도 널리 알려져 있는 분인 까닭에 자세한 소개가 필요치 않으나 캘리포니아대학교 환경대학원(School of Environmental Design, University of California at Berkeley)의 교수로 재직하고 있는 그는 특히 커뮤니케이션이론(Communication theory)의 주장자로서 유명하다. 그는 도시라고 하는 것을 이웃과의 커뮤니케이션을 지속코자 하는 인간의 충동에 의하여 촉진되는 상호작용의 시스템이라고 개념화하고 도시발전의 논리적 기초로서 커뮤니케이션·시스템을 이용하는 것이 가장 유효하다고 주장하고 있다. 그는 1인당 받아 들여지는 정보를 측정하는 단위로 「휴우빌」(hubit)을 내세우고 이것을 사용하여 마치 교통조사에서 쓰는 OD조사처럼 복식계산 시스템을 통한 유통정보의 측정이 가능하다고 보고 도시권 지역의 커뮤니케이션 유통의 샘플만 얻을 수 있다면 정보 이론을 써서 활동 시스템을 설명할 수 있다고 주장하고 있다. 그리고 「도시시간예산」(urban time budget)방법을 써서 미래 예측을 할 수 있다고 주장한다. 「도시시간예산」이란 사람들이 여러가지 형태의 공적 커뮤니케이션을 위하여 소비하는 하루의 시간의 비율을 예측하는 것을 말하는데 어떤 특정한 도시권지역의 2,000년의 인구예측이 주어 진다면 활동섹타(activiy sectors) 예컨대 여러가지 형태의 여가활동패턴 여러가지 유형의 도매업자와 생산자 혹은 도매업자와 소매업자간의 활동 패턴으로 구분된 정보의 흐름 또는 거래상의 수신자 송신자회계(sender-receiver accounts)를 마련할 수 있다는 것이다. 지면 관계로 이 이상 더 그의 커뮤니케이션 이론을 자세하게 소개할 수는 없으나 보다 더 확실한 것을 알고자 한다면 그의 저서인 「도시정장에 관한 커뮤니케이션 이론」(A Communication Theory of Urban Growth, Cambridge, The M. I. T. Press, 1962)을 읽어 주기 바란다.

그는 작금 수년 동안 아시아지역의 도시문제에 관심을 가지고 여러나라의 도시개발문제를 연구해 왔는데 한국에는 작년 봄에 서울대학교 행정대학원 도시 및 지역 계획학과에 들려 여러가지 자료를 수집하여간 바 있다. 여기에 옮기는 글은 양이 많아 부득이 두번에 나누어 실리도록 하였는데 이 글이 외국인 전문

가의 눈에 비친 서울시의 모습과 문제점의 제시라는 점에서 국내 동학의 이 분야의 연구에 다소라도 기여할 수 있다면 그 이상 다행한 일은 없겠다. (역자)

계획과 분석에 관한 서구식(西歐式) 방법은 가속적인 발전을 거듭하고 있는 아시아의 많은 대도시에는 그대로 적용될 수 없다. 이들 도시에 적용할 수 있는 새로운 방법 가운데의 하나로는 도시 성장에 관한 비교조건, 관련성 및 경향을 나타낼 수 있는 일련의 지표(指標)를 들 수 있다. 커뮤니케이션 이론과 사회변동 측정방법에 따라 필자는 아시아에서 가장 급속하게 근대화하고 있는 대도시의 하나인 서울시의 발전 지표와 개발상의 문제점을 밝혀내고 가장 심각한 문제인 경제적 불균형을 극소화하기 위한 정책을 시사(示唆)해 보고자 한다.

아시아지역의 많은 대도시에서는 놀라운 변화가 목하 일어나고 있는데 이 사실은 미래에 커다란 영향을 줄 것이 확실하다. 이들 동양의 리바이어산(levi than)은 수백만의 새롭고 생산적인 취업기회를 마련하고 초현대적인 기술을 습득하며 유입인구(流入人口)를 소화시키고 경제발전을 가속화시키며 공공질서를 유지하는데 필요한 모든 방법을 추구하고 있다. 그러나 이와 같은 현상이 개발정책의 중요한 요인으로 논의된 바 없고 정책계획의 일부에 그 성공적수행을 위한 전략이 결여되어 있다는 사실은 주목할 만한 것이 아닐 수 없다. 대부분의 사회과학자들은 아직도 정치적 엘리트, 사실상 정태적(靜態的)인 중속문화, 촌락개발 계획 또는 국가경제 등에 관해서만 연구하고 있다. 도시개발에 필요한 모든 요인들을 종합화하는 작업에 종사해야 할 전문가나 혹은 도시에서 일어나는 모든 현상에 가장 직접적인 관심을 가져야 할 전문가란 도시지리학자나 도시계획가에 국한되는 것은 아닌 것이다. (위튼교수 Prof. W. L. C. Wheaton도 1969년 9월에 일본 동경에서 개최된 바 있는 제 3차 지역개발에 관한 국제회의 Third International Conference on Regional Development의 요약 보고서 속에서 홍콩과 싱가포르이 지닌 발전가능성을 지적하고 이 성공이 다른 아시아 도시에서도 일어날 수 있으려면 무엇보다도 각 전문분야별 학자들의 종합적 노력이 필요하다고 지적한 바 있다. 'Sinkong - A Parable on Regional Development')

한국의 경제계획가들의 업적은 근래에 드문 성공적인 것이었다. 최근에 간행된 비교평가 보고서(아델만이 편집한 '개발계획의 실제적 접근방법: 한국의 제 2차 5개년계획 Irma Adelman(ed.) Practical Approaches to Development Planning: Korea's Second Five Year Plan, Baltimore, Johns Hapkins Press, 1969.)를 입수하여 정독(精讀)하여 보면 경제계획가들은 서울시의 다이내미즘(dynamism)과 저력(capability)을 과소평가하여 되풀이 잘못 추정 하였음이 분명함을 알 수 있다. 서울시의 경공업 입지와 그 재정부담을 성급하게 강조한 나머지 비농업부문의 생산활동이 타 부문을 훨씬 앞지르게 되었고 귀중한 외화획득을 위한 수출증대에 도시와 항구는 지나치게 중요시 됨에 이르렀다. 이리해서 서울은 조정을 증진시키는 배경이 되었고 생산을 촉진하는 노동력을 동원하게 되었다. 실리적인 사업별, 년도별 심사가 계획과정의 특징이었고 수도서울의 폭발적 성장을 억제해야 한다는 지역계획가들의 주장은 묵살되었다. 1969년도의 싱가포르의 공업 성장에 관한 보고서 ('Singapore: The Robust Waif,' Business Week, December 6, 1969)에서도 동일한 대담성있는 행위가 있었다고 지적되고 있다. 타이베이나 홍콩도 1960년경에 이러한 경로를 밟았고 뱅콕은 바야흐로 시작되려고 하여 사이공에서도 수년 내로 시작될 것이다.

1967년에 필자는 전후의 동경이 세계에서 아직 경험해 보지 못한 경탄할 만한 '발전의 내연기관'(engine for development)을 가동시켰다는 사실을 알고 있다. 즉 동경은 근대사상을 가장 적절하게 일본화함으로서 이전에 볼 수 없었던 급속한 고도의 생산적 직업과 새로운 조직력을 마련하여 주었다. (그렇지만 그 이후 동경은 아시아의 또 하나의 거대도시인 서울에 그 지위를 물려주게 되었다.) 동경의 연간 산출은 제조업의 부가가치와 도시 주민이 가지게 되는 서비스의 귀속가치로 구성되고 있는데 지난 20년 이상 동안 년평균 18~20%의 비율로 증가되어 왔다. 그런데 이것은 대단히 조잡하게 산정한 지역총생산액(gross regional product)이다. 왜냐하면 그 이유로서 기존 지역의 권익이 계속

적으로 확대되므로서 자료의 정리가 극히 곤란하다는 점과 또한 거주자들의 지역간 이동이 급속하게 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다. 그래서 아마도 5년 내지 10년에 걸쳐 어떤 구체적인 모델이 평가되어야 하며 또한 자료가 허용되는 범위에서 실제적인 성장을 측정하여야 한다. 그러나 그때까지 동경과 같은 대도시는 다시 2 배 내지 4 배로 그 활동량이 확대되는데 이와같은 급속한 성장율은 지역 과학의 처지를 모호하게 만들고 있다. 즉 현재의 방법은 가속적인 발전을 처리하기에는 너무나도 불편한 것이며 여전히 이와같은 급속한 변화를 처리할 수 있는 방안을 요구하고 있다.

이와같은 비정상적인 성장을 유도하는 힘을 보다 잘 조정할 때 까지는 서서히 성장해온 서구도시(지역총생산액이 1년에 6~12%씩 상승)에서 경험한 계획의 권고가 균형적인 발전에 바람직한 유희유 즉 완충기라기 보다는 오히려 발전에 대한 제동기로서의 역할을 할 수 있을 것이다. 이러한 사실은 보다 월등한 관찰 수단, 특히 과거의 조건에 비하여 도시나 혹은 도시경제의 활력적인 양상을 마련하여 주는 단기적인 지표가 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 단기적인 지표는 모든 학문을 초월하고 측정이 명백한 이론을 바탕으로 하여야 한다. 이리하여 폭발적인 경제 성장이 그 경제가 곧 고갈되는 자연자원의 개발에만 의존하고 있다면 즉 산업의 일확천금적인 투기 또는 지역적인 대체없이 현재의 자본과 외국차관을 물쓰듯 쓴다면 그것은 단순한 물거품이나 장래에 대한 차용으로 밖에 생각되어 지지 않는다. 그렇지만 최근 아시아의 도시들이 경험하고 있는 사실들은 도시의 변화를 평가하는데 있어서 이 이외의 다른 방법이 적용 가능하다는 것을 시사하고 있다. 즉 발전이라는 것은 그것에 선행하는 어떤 사실과도 연관되고 있다는 것이다. 각 연구자들은 이와 같은 과제에 대해서 자기 나름대로의 이론을 들고 나오고 있다. 예컨대 현대의 사회정치 역사가들은 특히 정치경제가들과 같이 상당히 체계적인 이론을 구성하고 있다. (예컨대 「칼 도이취」 「존 프리드만」 「랄프 가켄하이머」 「넬리 리빙스톤」 「노튼 롱」 「어네스트 하이스」 「안셀름 스트라우스」 등의 저서 속에서 이와 같은 종합성을 볼 수 있는데 많은 추세와 사건들이 어떤 원칙과는 상관없이 질서정연하게 배열되어 있으며, 정책에 관한 예측 모델은 상당

히 설득력을 가지고 있다.) 그런데 필자 자신의 탐구분야는 커뮤니케이션 이론의 인공두뇌학(Cybernetic)적인 골자와 사회적 거래의 집합성(the aggregative qualities of social transactions)에 의거하고 있다. (Meier, R. L. A Communications Theory of Urban Growth, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1962, 'The Metropolis as a Transactions Minimizing System' Daedalus, 97, No. 4 (Fall), 1292-1313, 1968) 대체로 이 분야에 해당하는 학자로서는 지리학자들을 들 수 있을 것 같다. 그러나 아직도 그들의 방법론이 지식의 도입, 자본의 취득, 전통성이 혼합된 현대조직, 새로운 유인의 동원, 대중문화의 출현 등과 같은 것이 주요한 요소를 이루고 있는 현대의 상황에서 공간구조 특히 밀도나 유동과 같은 복합개념의 분석에만 집착함으로써 그 이외의 것에 대해서는 등한시하게 되는 경향을 보이고 있다. 현대의 '동적인 대도시'(metropolis in motion)의 특징을 이해한다면 도시를 연구하는데 있어서는 신속한 관찰과 분석이 필요함을 인식할 수 있을 것이다. 필자는 1966~1967년에 외국 도시의 성장 원인을 인식하기 위한 여러가지 제안들을 음미해 불만한 기회를 가졌다. 여기에 포함되는 도시로는 「데살로니카」 「아테네」 「텔라비브」 「테-란」 「텔리」 「칼캇타」 「홍콩」 「동경」을 들 수 있다. (Meier, R. L. 'Observations on the Developmental Character of Great Cities,' Working Paper 84, Center for Planning and Development Research, University of California, Berkeley.) 이들 도시를 조사하는 가운데 뉴욕 타임즈가 뉴스 가치가 있다고 선정하고 또한 미국 학계에서도 인정된 공식을 발견하게 되었는데 그 공식 자체가 거의 일년도 못되어서 학자들의 비판을 받았지만 그것은 극히 한정된 견해였다. 정기간행물 「맥그로우힐 목록집」이나 「월 스트리트」지는 기계화된 공중에 대해 맹목적인 관점에서 그것을 실고 있다. 미국 동부인을 제외한 대부분의 지식인이 보여준 반응은 비행기좌석표와 호텔예약권을 팔려고 하는 특별한 목적을 가진 관광용 출판물의 추천광고에 불과하다는 의견이다. 그리하여 해외 대도시를 동태적으로 평가(quick assessment)하는 주요한 목적은 이와 같은 미국의 지식인들이 가지고 있는 선입관과 고정관념을 논박하는 구체적인 증거를 구

명하고져 하는데 있다. 어떠한 새로운 자료를 이해하기 위해서는 이와같은 관점의 교정이 필요하게 된다.

따라서 결론적인 방법론은 그 지역에 유용한 자료의 수집과 분석을 하는 동시에 불시적인 경제적, 사회문화적, 정치적인 선례를 탐색하는 것이다. 이 방법은 1968~1969년에 18주 동안의 현지 조사에서 시험을 하였는데 여기서는 타지의 도시를 개괄해 보는 '동적인 결정' (quick fix) 방법을 약간 수정하여 사용하였는데 최근 경이적인 성장율을 보여준 대도시를 설명하는데 좋은 단서를 보여준 몇 개의 대도시를 조사하였다. 이들 도시중에서 봄베이 (5백 50만), 칼카타 (8백만), 홍콩 (4백만), 타이페이 (2백만), 동경 (2천 3백만)은 동일한 수준에서 연구되었다. 봄베이, 칼카타와 같은 도시는 계획의 시행이 곤란한 이상적인 도시개발 계획의 영향을 받고 있는 대신 그 이외의 도시는 실용적이고 무역중심적인 정책으로 도시가 번영하고 있음이 두드러지게 나타나고 있다. (Meier, R. L., *Observations on the Developmental Character of Great Cities II : Bombay, Delhi, Kaipur, Calcutta, Hong Kong, Taipei, and Tokyo*, Berkeley: Center for planning and Development Research, University of Colifornia, 1970.)

대도시의 장래에 관한 '동적인 결정'

우리들은 도시가 풍부한 정보의 환경을 조성함으로써 대규모화하고 있다는 것을 망각해 버리는데 도시의 환경은 이러한 정보를 가속도적으로 순환시키고 있다. 더군다나 평상시에는 그것이 개방체제로 머물러 있지만 그것이 효율적인 기능을 하게 되면 어떠한 방관자라 할지라도 스스로 말려들거나 적응하게 된다.

결국 도시라는 것은 허풍선 (broggarts) 이라는 결론이다. 즉 도시는 낯선 방문자에게 신비감을 주는 신화를 만드는 것 처럼 도시주민들에게도 신비감을 주는 신화를 만든다. 각 신화는 사실적인 근거를 가지고 있는데 이러한 근거는 순수한 상태인 지방의 기준에 의하여 모든 불순하고 온당하지 못한 개념들이 깨끗이 제거되어 있다. 이와 같이 제거된 과거와 현재의 공공관계의 변형이 도시의 '최적한 외양' (best suit of clothes)이다. 외지인

이 일단 도시가 외양적으로 잘 가꾸어져 있다는 것을 알게되면 그는 도시의 정보망 배경이 복잡하다는 것을 알게 된다. 이와반면에 신문의 지방기사는 시장시설, 문화기관, 기타 도시의 시설물을 조정하는 표면적인 지표가 된다. 그렇지만 좋은 업적을 유도함으로써 장래에 영향을 줄 수 있는 지방의 인상 (local images)을 식별하는데는 약간의 어려움이 있음을 알아야 한다.

이 방법은 관찰 (observing) - 경청 (listening) - 해석 (reading) - 탐사 (probing) - 조회 (referring) - 대조 (checking) - 수정 (revising) - 재대조 (rechecking) - 종합화 (Synthesizing)로 되어 있는데 잠재적인 변화의 방향과 달성율에 관한 유용한 방안을 모색하여 준다.

이러한 방법을 시행하는데 있어서는 좀 더 체계적인 단계가 필요한데 위에서는 대도시의 동적인 조사를 하기 위해서 10단계의 과정이 제안되었는데 그것은 다음과 같다.

1. 공항과 주요 호텔에서 사용할 수 있는 관광안내서를 수집. 관광안내서는 그 자체로서 외국인에게 그 도시의 인상을 볼 수 있게 한다. 또한 이와같은 자료는 국민학교 어린이를 가르치는데도 사용되며 (McClell and, D. C., *The Achieving Society*, Princeton: Ian Norslrand, 1961.) 매스 미디어에 의한 고정관념과 함께 과거, 미래, 현재에 관한 실재를 내포하고 있다. 이들 자료는 신속히 분류되고 또한 제거할 것은 제거하여야 한다. 왜냐하면 이와 같은 신화는 객관적인 정보원을 발견하기에는 너무나도 외양적으로 포장되어 있기 때문이다. 고향을 생각해 하는 항목의 비중은 어떠한가?

.....도시는 허풍선이다.도시는 순진한 방문자에 대해서 처럼, 도시 주민에게도 신화를 만든다.

어떤 부분이 가입, 힘, 업적에 대한 필요를 만드는가? 행정부가 그 자체를 정당화하기 위한 상징을 조작하고 있는 명백한 증거가 있는가? 많은 항목 (전체상, 개관, 관광, 요리양식의 선전, 연회와 같은 항목)을 열거함으로써 개개의 대도시를 구별할 수 있게 된다. 이들 중 어떤 부분이 미래와 연관되어지느냐?

2. 자유기업이 허용되는 모든 주요 대도시의 영자신문이나 주간지를 주시하라. 외국어 신문은

간준시키기 위해서 어떤 편집상의 조정이 필요한가? 그 선전은 누구에게 대해서 하느냐? 신문지상에 매일 게재되는 지방정치가의 이름을 작성하라. 노련한 정치가들이 민감하게 느끼는 '정치노선'(political facade)은 신문기사에서 만들어지기도 한다. 누가 공공연히 누구는 어떻다고 비판하겠느냐? 영어의 사용을 역시 조심하라. 왜냐하면 그것은 번역중에 많은 문제를 제기하며 또한 원주민과 외지인과의 오해를 갖게 되는 징표가 되기도 하기 때문이다. 결국 선전과 기사 양자를 모두다 사용하면서 대도시의 보편적인 생활을 통찰하기 위한 내국인이나 외국인이 현실적이라고 기대할만한(아메리칸 클럽과 같은 것)기관의 명단을 작성하라. 그것은 전화번호부에 의하여 많은 것을 추론할수 있다. 왜냐하면 외국인과의 의사소통을 하기 위하여 설립된 조직체들이 그들의 이름과 주소로 라틴어체와 아라비아수자로 표시하였기 때문이다.

3. 도시의 지도를 가지고 탐사하라. 관광회사는 지도에 영문으로 된 주요 간선도로와 지역을 색깔로 표시해 놓으면 펍 편리하다는 것을 알고 있기 때문이다. 그 지도가 관용어나 역사(초기 근대화 사회) 로 엮어진 고전어로서 만들어 졌느냐 혹은 통속적인 용어(외국인을 멀리하지 않는 개방사회)로 직역 되어 있느냐? 국수주의 사회에서는 관용어로서만 지도를 만든다. 이 지도상에서 기념될만한 장소는 어디냐? 이러한 조건들을 참작하면서 호텔이나 중점에서 한길로 나 있는 나선형 길에서 손에 지도를 가지고 길을 따라 가라. 이렇게 함으로서 가로면의 집들에 관한 생활양식과 뒷마당의 생활방식에 관한 차이를 쉽게 알수 있게 된다 사람의 힘이 그를 교외지대의 비밀굴로 끌어가지는 않겠지만 주거지의 분리형태가 일반적으로 일어나고 있다. 이와같은 방법으로 보행을 하다보면 영어 책방에 이르게 되는데 거기에서 대도시의 역사에 관한 모든 필요한 책 즉 정부간행 관광안내서를 구입하라. 그리고 오래동안 재고중인 하드백 소설에도 특별한 관심을 가져라.

...영어의 사용은...내국인과 외국인과의 오해를 사는 징표가 되기도 한다.

4. 외국인들은 반나절만 도시 관광을 하라. 그렇게 함으로서 그 도시를 세심하게 볼수 있다. 안내원들은 주요한 역사적인 유물들을 인식하는데

잘 훈련되어 있으며 또한 비장된 유물들에 관해서 설명을 잘 해준다. 관광을 통해서 공원, 부두, 번영한 교외지를 효율적으로 볼수 있다. 관광이 끝날때 쯤해서 그 시의 공간구조를 알게 될 것이다. 따라서 도로로 답사함으로써 한시간이라도 낭비할 필요가 없게 된다. 동료 관광객이 제기하는 질문을 조심성있게 들으며 또한 모든 문화적인 충격과 정치적인 호기심을 보여주는 지침서를 주시하라. 그는 이러한 문제에 대해서 항변할수 있어야 하며 또한 그 문제를 받아 넘기는 방법을 알고 있어야 한다. 그렇지 않으면 그는 자기의 위치를 지키지 못할 것이다.

5. 경제백서나 통계년보 특히 국제무역, 교통추세, 인구가동에 관한것을 깊이 연구하라. 비정상적인 성장이 산업, 지역사회, 종족문화 등 어떤 부문에서 나타나고 있는가? 성장은 취업기회의 확장과 기존권역의 확장을 가져오게 되고 따라서 모든 종류의 경증이 울려지게 된다. 예기치 않던 영향력으로 인한 쇠퇴로서 현상유지가 깨어지고 여기에 여론이 비등해지고 있다. 이러한 변동 즉 새로운 교외지, 새로운 도로의 회랑 산업토지, 중심상업업무지구를 지도상 어디에서 볼수 있을까?

국제무역추세를 발표하며 해설하는 국제무역 정기간행물의 통계를 수반한 기사들은 상당히 도움적인 것이다. 왜냐하면 그것은 쉽게 알수 있고 찾을수 있는 지명과 현장을 제공을 하여 주기 때문이다.

6. 입국후 지금까지 2 ~ 3일 동안 소개를 받은 사람들의 방문은 대단히 도움적인 것이 될수 있다. 많은 질문이 이전의 질문에 의해서 제기되며 또한 그러한 질문이 정주자에 대해서 제기될수 있다. 방문자들은 대부분 잘 설명을 해주었으나 그것이 대부분 일반화된 설명이다. 따라서 이미 논의되었던 일반적인 방안들을 입증할수 있는 타당성이 적어졌다.

이와같은 내국인 접촉은 그들 자신의 가족과 이웃을 설명하는데 있어서 가장 정확하게 한다. 그들의 이야기로부터 도시인들이 그들의 지위를 높이기 위해 사용된 많은 기술을 연역할수 있다. 예컨대 그들은 아들을 대학교나 특수 대학원에 입학시키는 것이 대단히 어렵다는 것을 오랫동안 이야기 하곤 하였다. 이러한 평가는 이미 구입한 서적과 소설에서 채택할만한 사회구조에 관한 보고서

와 일치하는것 같다. 왜냐하면 필자가 방문한 사람들이 대부분 중간세대에 속하고 있는 사람이지만 아직도 전통적인 사회에 속하고 있기 때문이다.

7. 도시분석가는 처음 며칠간의 탐사기간 동안은 항상 짧은 시간에 사실을 기록해야 한다. 그리고 그 기록들을 종합할 필요가 있다. 도시간의 비교를 어떻게 할 수 있느냐? 도시지역이 발전하여 다른 기존의 정치단체 즉 주, 도, 군, 자치단체와 중복되었을때 어떤 일이 일어날것인가? 인종집단과 사회계급중 어느쪽이 더 잘 조직되고 있는가? 발전한 지역사회가 권한을 이양받게 되면 그 도시에는 어떤 변화가 일어나게 되는가? 파괴된 도시의 중산계급은 어디로 갈것인가? 이와같은 예측의 결과로서 새로운 대도시 공간 경제구조를 어떻게 상상할 수 있겠는가? 사진이란 장래의 도시의 회곡을 연할 수 있는 무대의 배경을 담을 수 있기 때문에 이러한 점에서 사진이란 여러모로 편리한 것이다.

8. 이제 대도시의 계획기관을 방문할 때인데 계획기관은 시장실의 옆방에 위치하고 있는 동시에 토목국에 속하고 있다. 계획기관에 있는 젊은사람들은 두나라의 말을 쓰고 있으며 또한 외국의 학위를 가지고 있다. 계획기관이 이와같은 신속한 정보의 흡수로 부터 예견되는 위기를 어떻게 이해하며 방문자가 느끼고 있는 발전의 전략을 어떻게 개발하여 왔는가를 주시하라. 그러나 또한 논리적인 방식으로 계획을 한다는것이 결코 허용되지 않는다는것도 주시하라. 국외자는 신문에 나타나고 있는 정치노선을 이면에서 조종하는 이익단체와 권력체를 이해하지 않으면 안되기 때문에 이와같은 합리적이고 비합리적인 요소를 함께 조사해야 한다. 저개발국가에 있어서는 조그마한 단서에도 주의를 기울여야 한다. 왜냐하면 저개발국의 공무원들은 극히 조그마한 배신이나 불만이라도 피할려고 하기 때문이다.

9. 대도시의 장래에 대한 대안의 합리적이고 성문화된 분석을 전문가들이 자유롭게 비판할 수 있도록 전문가에게 제시하라. 다음에는 현황 자료, 빠진 사실들을 요구하라. 일련의 추정들이 어떻게 잘못되었으며? 그 잘못이 다른 추측에 영향을 미치는가? 국제뉴스스에 실린 발표들을 잠작하여 새로운 예측안을 작성하라. 그런데 그것은 대안의 방침이 하바나나 자카르타에서와 같이 역사와 경

험이 미래에 아무런 실마리를 주지 않을 만큼 과거와의 관계가 잘 짜여 있는가를 판단할 수 있어야 한다.

10. 이론 구성에 있어서 이와같은 내적으로 야기된 정보의 예비조사가 나타나야 하는데 이것은 비교 방법이 적합하다. 어떠한 방법으로 도시의 장래를 인도하겠느냐? (도시성장의 커뮤니케이션의 이론을 빌리면 대도시에 있어서 분담율이 보편화되며 또한 다른것 보다 더 신속하게 영향을 미쳐야하며 더군다나 그것이 파급효과가 모든 대도시의 핵이 거의 모든 도시집단으로 부터 대표성을 가질 수 있도록 한점에 모아야 한다.) 이와같은 간단한 조사가 우리들이 연구하는 가운데 어디에 역점을 두어야 할것이나를 알려 줄 것이다.

새로운 근대화의 원형 서울

오늘날 세계 어느 곳에도 한국의 수도 서울만큼 도시화과정이 강렬하고 급격하게 일어나는 곳은 없을 것이다. 지난 16년간 서울의 유입인구는 홍수처럼 늘어 났으며, 역시 이 기간에 한국의 서울에 비견할만한 내륙 도시들이 많이 발전하였으나 결코 서울에 비할바는 못된다. 최근 이와같은 서울의 발전과 비슷한 양상을 보인 도시는 한국 보다 8년이나 더 빨리 인구의 도시 유입이 시작되었으며 거의 모든 농촌인구가 도시화한 일본의 도시를 들 수 있다. 그렇지만 일본의 도시화는 고도의 산업화로 시작하였다. 새로운 환경에서 새로운 방법을 채택하고자 하는 이와 같은 의지는 대도시의 근대화를 위한 조정도구를 요구하게 된다.

과정면에서 볼 때는 서울의 인구증가가 아주 당연한 것이지만 그러나 그 속도면에서는 아주 특이한 현상이다. 6.25동난후 3년간은 피난민들이 환도하여 파괴된것을 재건하기 시작하였는데 그 당시만 하여도 서울은 동난전의 인구를 그대로 유지하고 있었다. 그러나 공산혁명에서 전디다 못해 월남해 온 피난민들은 천막이나 판자집을 짓고 계속 대도시로 몰려 들기 시작하였다. 회고하여 보건데 그 당시 서울은 파괴로 부터 오히려 좋은 기회를 얻을수 있었다. 왜냐하면 그 당시 서울은 한국이 막대한 외국원조로서 재건하고 있었으므로 최우선 순위의 기회를 얻을 수 있었기 때문이다. 재건의 완성기간에 서울의 인구는 년 9~10%씩 증가하여 백만의 인구가 증가하였다. 1961년에 국가경제

개발계획이 확정되어 자본투자가 전국에 걸쳐 배분되었으나 여전히 서울의 유입인구는 계속 늘어나 비록 많은 중소도시가 이 기간 동안에 서울의 전인력을 능가하여 왔지만 서울의 인구는 년 7~8%의 성장율로 증가하여 또다시 백만의 인구를 증가 시켰다. 1966년 이래 중소도시의 인구가 서울로 몰려오고 있지만 대부분의 서울인구의 유입은 농촌으로부터 일어나고 있다. 서울은 여전히 일년에 8~10%의 비율로 증가하고 있는데 이것은 연간 300,000~400,000의 유입인구를 흡수하고 있음을 의미하고 있다. 그런데 아직도 인구증가가 체감할 아무런 징조도 보여주지 않고 있다.

왜 사람들은 서울로 모여 드는가?

예를 들어 어느 농촌가정의 아들은 군에 입대하거나 혹은 건설공사장에 가서 일하고 있으며 또한 몇몇은 일본에도 가 있다. 그런데 이들은 그들이 새로 습득 할 기술이 도시가 필요가 하고 있다는 것을 깨닫기 시작하고 있다. 물론 많은 사람들의 형제나 친척들이 이미 대도시에서 거주하고 있어 그들을 데려가 농촌에서 보다 전망이 좋은 구직을 도와줄 사람이 나타나기를 희망하고 있다.

초기의 건설고용은 외국인력에 의하여 증대되었으나 해외로부터의 지원은 이스라엘과 같은 나라와 같이 중요한 것이 못되고 있으며 또한 현재는 경제성장을 위한 자극제로서의 역할도 감소되고 있다. 국내시장과 해외 무역은 직장을 마련해 주는 요인으로서 그 중요성이 증대되고 있다.

필자가 이 글을 쓸 당시에 있어서 서울 특별시의 인구는 5,200,000으로 추산하고 있었는데 계획가들은 서울이 2~3십년내에 천5백만에 이를 것이라 믿고 있다. 이것은 소득면에서는 미국의 15분의 1에 불과하고 도시의 물리적 시설면에서는 영세성을 면하지 못하고 있으나 인구적인 측면에서 볼때는 뉴-욕시의 수준에 이르고 있다는 것을 의미한다. 가족계획사업이 성공하기 시작하고 있으므로 인구증가의 안전을 예측하는 것은 그렇게 무리가 아닐 것이다. 서울의 가족규모를 보면 도시가구의 절반이상이 정상적이며 또한 순출산율이 현재 1,000인당 18명에 이르고 있는데 이는 캘리포니아주에 비해서 그렇게 높은 것은 아니다. 더군다나 전체인구에 대한 수도지역의 인구비율이 5분의 1 혹은 4분의 1—유럽, 라틴아메리카, 일본의 수도도시가 겪은 경험에 비추어 볼 때 비정상적인 것은 아닌 것 같다. 그리고 계획가의 예측들도

우리들이 알고 있는 모든 방법을 사용해 보더라도 비현실적인 것은 아니다.

한국의 평균적인 개발치를 고려하여 보면 서울은 극히 고도의 소득수준과 도시의 서-비스 기준을 유지하고 있다. 농촌 사람에게는 서울에 있어서 생계비보다 서울에서 고용되고 있는 사람들의 봉급이 얼마나 지급되고 있는가에 대해서 더 잘 알려져 있다.

서울의 주민소득은 그 이의 지역의 1.9배이며 농촌과 읍에 비해서는 약 3배이다. 이것은 서울이 이입자들에게 적어도 직장을 그럭저럭 마련하여 주고 있음을 뜻한다. 서울에 있어서 서-비스 가격은 일본과 같이 높은 편이며 「쿠알라룸푸르」, 「홍콩」, 「타이베이」와 같은 곳보다는 일반적으로 증가하고 있다.

수도에 있어서의 고소득과 고비용에 대하여 많은 이유가 있다. 첫째로 수도에 있어서는 다른 곳에 비해 공무원과 정부고용인의 봉급이 높은 편이다. 봉급은 부정이나 부수입을 요구할만큼 낮은 것인데 지난 2년동안에 30%나 인상되었다. 둘째의 이유로서는 지난 15년 동안 인플레이션이 겨우 견딜 수 있는 것으로 봉급구조가 완전히 바뀌어지지 않았다는 것이다. 셋째의 이유는 토지가격이 급상승함으로서 (년 약 40%) 집세가 엄청나게 높아졌다는 것이다. 여기에 덧붙여 바로 성밖에서 살면서 다소 농업과 비슷한 직업 즉 공설도살장의 운영, 피혁제조, 폐물수집등과 같은 직업을 가진 사람들을 포용하면서 2중사회를 이루고 있다. 이러한 인구는 친성적인 부랑자, 범죄자, 문맹자, 전직공산주의자들로 이루어지고 있는데 이러한 계층은 도시의 발전과 같이 급속하게 증가되고 있는 것 같지는 않다.

그러나 이와 같은 주장은 그렇게 만족스러운 것이 되지 못하고 있다. 왜냐하면 이러한 주장은 현저히 일어나고 있는 인구유입에도 불구하고 대도시와 농촌간의 현격한 소득격차를 설명해 줄 수 없기 때문이다. 결국 이것은 경제적 합리성의 결과이다. 즉 서울은 계속해서 새로운 사업에 대하여 최선의 편익-비용율을 적용하고 있으며 또한 가장 유능한 기업정신을 보여주고 있기 때문이다. 따라서 서울은 다른 지역으로 부터 개발사업에 대한 정치적인 압력이 있음에도 불구하고 계속 서울내와 주변에서 사업을 벌이고 있다.