

아시아의 거대도시 서울시의 발전

캘리포니아 대학 (버어클리) 교수
리차아드·마이어

서울대학교 행정대학원
도시 및 지역계획과 주임교수

노 율희 옮김

서울의 자태

처음 서울을 출입하는 사람들은 서울이 경제적, 정치적, 교육적인 면에서 모든 기회를 마련해 주는 곳으로 알고 있다. 서울은 1910년 한일합방까지 500년 이상 동안 한국을 지배하여온 이왕조의 수도로서 많은 왕궁들이 잘 보존되고 있다.

1900년 당시 수도의 모든 중앙청 건물은 고루거각(高樓巨閣)의 건물로 되어 있었는데 이것은 다만 통치기관임을 시위하는 이외 어떤 장엄한 모습이나 신비한 모습을 지니고 있었던 것은 아니다. 따라서 입체 사다리꼴 모양을 하고 있는 회색의 서울시청도 결코 이러한 범주의 예외는 아니며 다른 정부의 건물들도 역시 일하는 장소 이외에 아무런 권위도 지니지 않고 있었다. 새로운 서울의 일반주택들이 고층화되고 있기는 하지만 대만은 서울보다 훨씬 더 현대적인 모습을 지니고 있다.

관광객들은 무엇을 보게 될까? 역시 한국에서는 관광사업과 같은 부수적인 수출산업이 잘 체계화되고 있음을 알 수 있다. 조금 지각있는 관광객이라면 많은 일급의 사진작품들을 볼 수 있는 데



이들 작품들은 나중에 실물로 보았을 때 거의 분간할 수 없을 정도로 잘된 문화재를 찍은 것이다. 사실상의 이미지를 널리 알리기 위해서는 계속해서 그 모습을 그리는 것이 필요함으로 이들 사진 작품들도 관광월간 잡지에 소개되고 있다. 한편 이 월간지의 발행인은 세사람의 미국평화 봉사단원을 기용하여 그달의 사건을 탐색하여 분류하고 한국의 예의를 미국인에게 강의하며 또한 잘못된 영어 문장을 교정해 하는 일을 담당케 하고 있다. 이 잡지는 단청한 사찰과 유교의 사당, 궁정박물관의 안내와 같은 것을 실코 있다. 고도(古都)의 성문들이 아직도 보존되어 있으며 거리를 지나치면서도 능히 이들을 볼 수 있다. 표본적인 단거리 대도시 관광에서도 늦그릇공장, 전시관(금년 9월의 철도 발전), 한국 무역진흥관, 자유센터, 여자대학 등을 사실 그대로 볼 수 있다. 화창한 가을 날씨가 많고 오후의 기온이 최고 화씨 70도를 오르 내리는 9월에는 서울보다 한창 가을 단풍잎이 붉게 물들어가는 동해안의 산악지대가 훨씬 볼만은 하다. 사실상 서울의 특징은 급진적인 발전과 잘 계획되고 조정된 시설물의 증대에 그 특징이 있다고 할 수 있다. 오늘날 서울의 참모습은 변화에 찬 그모습에 있다고 할 수 있는데 모든 부분이 사실상 형성되고 있는 과정에 있기 때문에 대부분의 한국사람들은 실제적으로 아직도 어떠한 결과가 이루어졌다고는 보고 있지 않다.

한국의 교육특권

한국에 있어서는 교육의 위업이 크게 작용하고 있는데 이는 일본과는 달리 중국의 사정과 비슷한 것이다. 중국에서는 공무원 등용시험이 최고의 사회적 신분인데 이를 위해서는 많은 시간과 수업을 요한다. 농촌에서는 가끔 유능한 학생들을 그가 공부하는 동안 지원하여 줌으로서 공무원 등용시험에 합격할 수 있도록 지원하여 준다. 일본에서는 과거 퇴역「사무라이」의 가장 보편적인 기능이 교육이었다. 그래서 일반 농민의 자손이나 여자들까지도 「사무라이」나 지주들의 자제와 같이 함께 교육을 받았다. 따라서 일본에서는 교육이 영세 봉토에서 국가를 건립하는 직접적인 원동력으로서 보편화되었다. 혁명의 부재속에서 무사계급들은 자유롭게 교육을 할 수 있었다. 한편 한국에서는 교육의 습득이 전통적인 양반 신분 즉 시험(과거)에

합격한 일종의 관료군에 한하는 전용물이었는데 초기에 과거응시는 4대동안 족보에 서자의 전례가 없는 사람에게만 제한하였다. 1592년 임진왜란시 이러한 원칙이 다소 수정을 보아 왜장의 목을 잘라 가져오거나 군대에 무기를 공여한 공로자에게도 과거응시를 허용하여 주었다. 과거응시에서 제외되어온 상민과 그 이외 사람들은 그들에게도 과거응시가 허용되어야 한다고 계속 주장하여 왔다. 그리하여 결국 한일합방(1910년) 바로전에 이 제도의 개혁이 법적으로 단행되었다.

오늘날 세계 어느곳에도 한국의 수도 서울과 같이 도시화가 급격하고 격렬한 곳은 없다.

그당시 일본은 출세의 길을 엄중한 시험제를 통한 학교에 의해서 확립하려고 하였다. 그래서 어떤 학교는 현저하게 높은 업적을 유지하여 많은 학생들을 공직에 봉직시켰다. 따라서 좋은 학교에 들어가기 위한 입학경쟁은 극화되었으며 가족이나 학생에게 많은 희생을 초래하였다. 그런데 사실상 이와 같이 좋은 학교는 모두 서울내에 있는 것이다. 장래 어떤 가족의 사회적 지위는 그 자제가 입학한 학교의 지위에 달려 있었다. 즉 이러한 현상은 영국의 공립학교제도(public school system)보다 훨씬 더 심한 것이며 문교부의 중학무시험입학제는 영국의 elevens' 시험제도와 마찬가지로 하나의 변형이었으며 정치적인 위기를 겪고 있는 제도였다. 그러나 한국의 11세 어린이들에게 입시경쟁으로 하여금 긴장을 주는 것은 그들의 신체적인 발달의 부진 뿐만 아니라 시민의 신경을 건드리게 된다는 것이 입증되고 있다. 이러한 상황은 학교체계의 권력구조에 변화를 가져 왔으며 학업성적이 부진한 학생을 지도하는 과외수업은 중학교 선생이 하게 되어 그들은 현재 대학교수보다 훨씬 더 많은 수입을 올리고 있다.

서울이 급속하게 성장하고 있음에도 불구하고 학교의 수용능력은 그대로 유지되고 있는데 이는 교사들이 서울을 제외한 기타지역의 교육수준이 저하되고 있음을 개의치 않고 서울의 생활비가 훨씬 더 높음에도 불구하고 서울로 부임코자하는 사실과는 부합되지 않는 상태이다. 학교의 증축계획은 잘 짜여져 있으며 평균 학급규모는 점차 적어지고 있다. 통계에 의하면 국민학교 적령아동중 96%가 취학중이며 그 나머지는 맹아, 농아, 그리고 정신박약아들인데 한가지 놀라운 사실은 각 학

년마다 약 5,000명 이상의 학생들이 서울에서 학교를 다니기 위해서 농촌에서 왔다는 사실이다.

중학교는 일반중학교와 실업학교의 두 종류가 있는데 1967년에는 중학교 적령학생수의 약 71%가 등록을 하였는데 놀랄만한 사실은 야간 실업학교를 포함하더라도 여학생수가 남학생수보다 조금 더 많다는 것이다. 이러한 사실은 도시의 여자 신분이 상당히 향상되었다는 것을 의미한다. 특히 이와같은 여자 신분의 향상은 공립학교라고 하더라도 다니기에 값비싼 것인데 딸의 교육문제에 있어서 아무런 보상도 기대함이 없이 자금을 투자하고 있는 사실에서도 명백히 나타나고 있다.

현재 등록된 고등학교(일반고등학교) 수는 대학 정원수보다 훨씬 많음으로써 학생들에게 심각한 문제를 안겨주고 있다. 그래서 입학시험은 대학에 진학하려고 하는 모든 학생들이 당하지 않으면 안 되는 커다란 장애물이 되고 있다. 남자학생들은 아직도 55:45의 비율로 유리하다. 1967년에는 적령 고등학생의 약 32%가 고등학교에 입학하였는데 다음해는 아마 더 증가하게 될 것이다.

서울에 이입해오는 적령 학생들을 면밀히 조사해 보면 최근 가족계획의 성공이 교육의 질을 향상시키는데 여분의 교육비용이 필요하지 않음을 시사하고 있다.

최근 적령 고등학생수의 양적인 증가와 질적인 증대, 교육수준의 향상, 환경정비등은 학교체제의 재편을 요하고 있다.

한국에서는 고등교육기관의 반수 이상의 학생이 서울에 거주하고 있는데 현재는 이러한 수준(1967년에는 86,999명)이 평형을 이루고 있으나 교원수는 계속 증가하고 있으며 새로운 졸업자들이 서울에 집중하고 있다. 이와같은 교육수준의 진전은 소득수준이 똑 같은 때(그러나 그 규모는 두배)의 동경에 비해 서울의 학교교육이 뒤지지 않고 있음을 시사하고 있다. 그런데 동경은 지금까지 세계역사상(모스크바가 이에 버금) 교육분야에서 최첨단을 걸어 왔다.

한국에 있어서 교육수준의 진전은 주로 한국인에 의해 이루어졌는데 그 전략은 결과적으로 미국인의 광범위한 상담에 의하였다. 한국에서는 문교부가 정부부처의 한 부로서 매년 영어로된 年報를 발간하여 왔다. 또한 문교부는 중앙교육 연구위원회를 설립하여 이 위원회로 하여금 교육행정에 관

한 국제교류사업을 하게 하고 있으며 또한 전체 교육체제를 통한 교육수준의 개선을 위한 과업을 주어 연구케 하고 있다.

그렇지만 최근 행동과학조사연구소의 업적은 놀랄만한 것으로 이 연구소의 임무는 지능을 개발시키는 것인데 “아동발육, 사회개발, 조직발전, 시험개발”과 같은 것에 대해서도 조사를 하고 있다. 이 연구소가 주로 연구한 사업에는 학문적 적성검사의 개발, 상이한 적성 검사의 타당성, 창조력의 측정, 임계(臨界) 사고(思考)의 조사 등을 들 수 있다. 또한 이 연구소는 문화적인 편차가 인식력의 개발에 관해 어떠한 효과를 미치는가에 관한 연구에도 관여를하였다. — 미국 빈민굴의 operation Headstart 연구에 관한 문화 상호간의 검사. 행동과학은 시험으로부터 야기되는 긴장감을 어느정도 완화시켜주는 것으로 기대되는 것인데 끈기 이외에 어떤 것을 측정하고자 하는 방법이다.

필자는 영어지도서인 “월간영어”(1969년 10월) 잡지를 한권 구독할 수 있었는데 표지는 「반고흐」의 전원장면으로 되어 있으며 내용의 80%가 한국적인 것이었다. 따라서 한국에서 이루어진 영어가 모어를, 잘못 직역을 함으로써 여러가지 문제점을 자아낸다는 것은 당연한 일인것 같다.

그럼에도 불구하고 한국인들은 세속적인 것을 요구하고 있는것 같다. 예컨대 풍자 뉴스는 세계미인대회, 미국의 인종관계, 모스크바의 정치황포, 미국의 추잡상을 토론하는 월인(月人)의 풍자들을 다루고 있다. 시에 대해서는 「셀리」의 낭만적 허식을 묘사하고 있는데 정치에 관해서는 소련인의 암살에 관한것과 고전에 관해서는 그리스 신의 나약한 역할과 「세익스피어」의 「건달패」 용어의 조성에 관한 설명들을 게재하고 있다. 현대판에 관해서는(1969년 여름 미시간주에서 학살된 8명의 여학생에 관한 사진과 주제를 실은 기사를 담고 있다. 그리고 만화는 「폴린트스톤」과 「에미 로오」의 익살을 연재하고 있으며 까실난에는 비트족인 「링고 스타」의 별장 그림과 함께 배우 「리 마빈」의 이혼과 이혼소송 문제를 언급하고 있다. 또한 원인에 관해 만족스러운 설명을 해줄 수 있는 방법에 관한 강의와 동시에 「이슈」의 우화도 연재하고 있다.

고등학교 영어 교과과정을 볼 것같으면 한국이 아시아의 어느 나라보다도 훨씬 더 앞서 시대와

대중문화에 적응하는 교육을 하고 있음을 알 수 있다. 이는 권위 있는 교재들이 사기업체인 “월간 영어” 잡지사와의 경쟁이 필요함을 인식하고 있음을 나타내는 것이다. 즉 단어의 표현 유사음과 같은 여러가지 형태의 단어실력을 높이는 교육을 하고 있다. 따라서 한국인의 영어는 「홍콩」이나 「쿠알라룸푸」에서의 식민지풍이나 인도나 파키스탄의 관료풍 또는 대만의 학문적인 영어와는 달리 범세계적인 건인력과 추진력으로 범세계적인 영어로 발전하고 있다.

한국인은 아시아의 어느나라 사람보다 훨씬 더 앞서 시대와 대중문화에 적응하는 교육을 시행하고 있다.

따라서 「웨어차일드」 「모토로라」 「토시바」와 같은 국제적인 기업들이 재빨리 서울지역에서 생산을 할 수 있다는 것은 당연한 일이며 이와같은 교육은 효율적인 조직 운영을 위한 밑거름이 된다. 1961년의 군정과 1962년의 박대통령 정부하에서 대량적인 개혁이 자행되었는데 그 결과는 고도의 생산성 형태—— 거의 일본과 동등——를 자아내었다. 그렇지만 그것은 또한 노동단체와 학생정치를 형성케 하였다. 국, 청, 공사와 같은 대조직의 활동을 조정하기 위해서는 현재의 권한 중심에서 계속적인 정책상담으로 신속히 대처되어야 할 것이다.

국민교육의 개혁을 위한 목표를 설정하는 국민교육헌장이 제정되었는데 (Korea Journal, 1969) 여타의 아시아 국가에서처럼 용어의 정비가 중요하다. 주요한 용어로는 숭고한 정신, 강력한 집합체, 선천적인 능력개발, 국가발전, 창조력, 개척정신, 공익, 질서, 능률, 질, 상호지원, 사랑, 존경, 충성, 협조, 개인의 성장, 책임, 자유, 권리, 참여, 국가건설들이 있다. 그런데 애국, 우국지사의 존경, 민주주의대 공산주의, 자유세계의 이상, 근면, 신뢰, 자신과 같은 용어는 새로운 역사와 집단적인 지혜를 창조한다. 이와 같은 용어는 지도계급의 협의에 수반한 일련의 지역사회의 단합대회에서 조성되며 또한 “변화의 노예”로부터 “발전의 주인”으로 전위하는 데서만이 창조된다.

신생 한국의 건설가와 계획가

건설부는 활발하게 움직이고 있다. 서울시의 하부구조에 대한 시설책임은 서울시가 지고 있는데 서울시는 기술자와 계획가로 잘 조직되어 있다. 서

울시청에 가거나 시청건물 양옆에 전시하고 있는 고무적인 사진이나 전시작품을 보게되면 “서울특별시”가 무엇을 하고 있는가를 일별하여 볼 수 있다. 추한 빈민가는 백색 상가 아파트 부력으로 매치되고 있으며 도로는 장래 공용지가 될 폭파된 절벽을 그냥 둔채 바위 이랑길을 빠져나가고 있다. 그리고 또한 터널 속에서 순환도로를 연결해 주는 방사선 도로가 서로 교차 횡단하고 있다. (확실히지가 상승과 터널기술의 향상은 경제적인 문제점을 해결하여 주고 있으며 특히 방공호로서의 가치가 인정됨으로서 더욱 그러하다.) 그런데 이러한 발전을 추진하는데는 “돌섬”과 한강의 매립지에 새로운 도시”를 건설한 김시장(노랑 헬멧트 모자의 “부르도자 김”)의 역할이 컸다. (김시장은 1970년 3월에 사임)

그러나 이러한 사실은 결코 “낙관적”인 것은 되지 못한다. 재정면에서 보면 지출할 곳은 더욱 증대되고 있다. (3년기간의 정부채권에 매년 36%까지 지불하고 있다.) 여타의 국가에서는 이와 유사한 사업 예컨대 빈민가가 그들의 대체주택이 마련되기 2~3년 전에 헐어짐으로서 당면하게 되는 여러가지 난제들을 극복하는 많은 전략들을 쓰고 있다. 그러나 한국에서는 대부분의 빈민가가 언덕 위에 있는데 그 해결책은 꼭대기까지 도로를 건설하여 최고위에 있는 빈민가보다 훨씬 더 접근하기 좋은 아파트를 세워 그 아래쪽을 개발하는 것이다. 이러한 것은 이주자들로 하여금 임시적인 정착지를 구하지 못하도록 하는데 의미가 있다. 왜냐하면 다음 해는 선거해로서 더 많은 아파트가 완성될 예정이기 때문이다.

일정시의 건설부는 단순히 사업만을 시행하는 기관이었으나 이차대전 이후에는 미공별단에 의하여 재건계획까지도 포함하였다. 그 후 경제개발5개년 계획에서는 물리적인 계획까지도 시행하여야 한다는 주장이 있었다. 건설장관직에 재직하였던 사람들중에 유력한 장관은 건설부가 사업의 시행 뿐만 아니라 계획수립에 있어서도 주도권을 잡을 수 있도록 권한을 축적하여 왔다. 다행히도 필자는 건설부가 1969년 6월에 출간한 영문판 「국토계획기본구상」 자료를 구독할 수 있었다. 여기에서 사용된 자료들을 보니 기본자료들이 이미 2년 전에 마련된 것이 있으며 또한 그 자료들을 2년 이상 동안 사용하여 왔다.

……정책계획은 미국에서……경험한 원칙들을 사용하지 않고 있다.

대통령이나 시장 그리고 경제계획가들은 자본에 산제도를 어떻게 개선해서 서울에서 사용할 수 있을 것인가를 검토중에 있으며 또한 시장과 장관은 그것을 위해서 어떤 일이 필요하며 그 시기에 대해서 검토중이다. 한국인들은 시의회가 행동을 지연시킨다는 이유로 시의회에 대해서 신경을 쓰지 않고 있다. 그런데 물리적 계획가들은 사업을 집행하는데 있어서 대안적인 수단을 마련하여 일반적으로 최선의 이익-비용율에 의해 사업을 채택하고 있다.

이와같은 시정부의 자의에 대해서 시민들의 반응이 어떠한가에 대해서는 잘 알 수 없다. 그러나 계획가들은 이러한 처사에 대해 불만이며 그러한 불만을 그들의 작업지시서에 나타내고자 한다. 정책계획은 미국의 「시라쿠스」, 「피츠버그」, 「펜실바니아」, 기타 지역에서 경험한 원칙을 사용해서 집행하지 않고 있다. 시민들 자신들은 항상 기념비를 세우고 싶어하는 권력자들의 희생물이 되어왔기 때문에 그러한 원칙을 호전시키지는 못하였다. 과거에는 이와같은 인간생활의 개선에 기인하는 기념비적인 사실은 결코 없었다. 시민의 감정은 가끔 대학교가 마련하는 소규모의 여론조사에서 나타났으며 또한 시민들은 생활조건이 악화되었을때 청원을 통해서 그들의 의견을 진술하곤 하였다. 이익-비용 연구에서 버스 이용자(자전거 이용자)의 시간당 시간가치가 35센트이며 자동차 이용자가 70센트라는 것은 주목할 만한 사실이다. 이러한 사실은 미국 도시인의 시간당 가치가 3불에서 4불까지의 가치가 있다는데 비해 펍 대조적인 현상이다. —실증적 연구. 시간당 35센트 일지라도 인간의 시간은 직장이나 학교까지의 거리를 걸게하는데는 너무나 가치가 있는 것이다. 교통체계가 많은 부(富)를 산출할 수 있다는 것은 여러 가지 계산결과가 이를 나타내고 있다.

물리적 계획은 여러 단계로 나누어지는데 이는 기존의 자료로서 현재의 적절한 토지이용의 자료로 사용할 수 없는데 기인한다. 최근까지만 해도 정부는 토지를 하나의 세원으로써 파악하였지 보존이나 개발가능한 대상으로는 파악하지 않았다. 제일 처음 마련된 지역계획은 1965년에 계획된 경인특정지역계획이었는데 그것의 주요 사업으로는

항만개발과 고속도로의 건설이었다. 그때부터 전국토의 22%를 포함하게 되는 4개의 지역계획을 수립하여 시행하였는데 이것은 전국토를 포괄하는 것이다. 따라서 서울의 계획은 전국토의 개발과 관련해서 고찰될 수 있다. 한국이 당면하고 있는 토지이용계획중에 가장 흥미있는 것은 분묘에 대한 토지의 배분이다. 이러한 토지배분은 도시의 성장을 제한하기 때문에 토지보존정책은 화장장과 "뽕원 묘지"의 계획을 장려하고 있다. 서울의 분묘토지는 가족들에게 이장비를 지급하더라도 그 이전에는 상당히 신중한 절차를 요구하고 있으며 또한 가족이 없는 묘는 영령을 안치하는 절에 이전하여야 하게 되어 있다. 이장된 경우에도 그 땅은 도깨비가 나온다고하여 개발이 늦어지고 있다. 그렇지만 토지의 부족이 극심하기 때문에 외국인들은 이와같은 역사적인 유래에 기인하는 토지이용에 구애를 받지 않고 있다. 좀더 면밀하게 검토해보면 많은 기독교인들이 과거 분묘지였던 토지에 거주하고 있으며 또한 상업을 하고 있다.

기본계획서의 여러 부문에서는 서구 유럽 제국의 그것과 여러가지 차이점이 있음을 발견할 수 있으며 또한 어느 부문에서는 미국과의 차이점도 발견할 수 있다. —기준, 소비수준, 조직체계, 이와같은 방식은 외국에서 훈련받은 학생이나 한국의 고문들이 배워온 방식으로 쉽게 오류를 범하지 않는다. 왜냐하면 발전의 속도는 빠르고 기존에 당면하였던 문제점들이 쉽게 지나감으로써 기존체계의 방식을 따를 수 없기 때문이다. 이러한 경향대로 나아간다면 한국 특히 서울은 1970년대 특별한 문제에 당면하게 된다. —“마이 카”의 요구, “마이 카”라는 용어는 수년전(1964?) 선전을 통해 한국에 전래된 일본의 신어인데 소유특권에 대한 물질사회의 인식을 반영하는 것이다. —자가용차. 현재 시행하고 있는 대부분의 토지구획정리사업은 닥아오는 “마이카”시대에 적응하기 위해서 도시의 순환공간을 7.2%부터 20%이상까지 확대하기로 하고 있다. 한국은 그 자체가 생산하는 휘발유를 보유하고 있지 못하고 또한 석탄을 액체연료로 대체하는데는 상당한 비용이 예상됨으로 이러한 기대를 달성하는 데는 상당한 외화문제가 야기될 것이 기대된다.

현재 계획가들이 1986년까지 전기에 용수 공급이 곤란함에도 불구하고 30~50%의 모든 빌딩에

수세식 화장실을 설치할 것을 계획하고 있는 용수 위생분야에서도 상당한 부족현상을 나타내고 있다. 서울시는 제 3차 5개년 계획에서 하수도체계를 세울 것을 계획하고 있는데 그것이 가능할 것 같다. 왜냐하면 그때쯤 되면 야간토양채집방식이 농산물 재배에 최양질인 종합비료를 분해하여 주기 때문이다. 일본은 이 분야의 개발에 상당히 도움이 되는 교훈을 경험하였다. 서울의 겨울은 춥기 때문에 만일 오물소온기를 사용하지 않는다면 해초가 많은 저수지에서 하수 처리가 곤란할 것 같다.

이와같은 경험에서 토지이용을 규제하고 촉진하

는 법안이 많이 제정되었는데 이에 포함되는 것으로는 도시계획법, 도로법, 건축법, 상하수도법 시행령들이 있다. 이들 대부분의 법안은 법원에서 심사하도록 되어있는데 행정부의 독자성을 충분히 보류하고 있다. 그래서 그 법안의 초안은 대단히 중요한 것이다.

지가수준의 통제는 상당히 어려운 요인중의 하나이다. 성장이 최고인 때 도매물가는 서서히 상승하여 왔는데 비해서 토지가격은 폭등하였다. 토지투기자들은 인구 천오백만의 수도지역에 있어서 토지가치를 이미 예견하고 있는 것 같다. (표 1)

〈표 1〉 1961~ 8년까지의 한국토지 가격의 변천

	서울			부산			농촌 (원/평) ^a		
	상업지역	주거지역	공업지역	상업지역	주거지역	공업지역	밭	논	도매물가지수
1961	21,650	5,062	...	9,088	3,275	...	...	...	51.2
1962	49,063	5,719	...	28,444	4,626	...	...	...	56.0
1963	64,187	6,800	...	29,555	5,860	2,960	108	158	67.5
1964	120,545	13,016	2,500	41,388	11,250	6,375	144	182	90.5
1965	117,000	19,777	...	54,900	9,033	5,800	236	263	100.0
1966	...	...	3,000	...	...	...	...	...	108.8
1967	...	41,555	...	114,500	19,425	13,400	328	506	115.8
1968	313,181	50,111	5,500	124,660	32,166	12,250	350	343	123.1

a : 1 평 = 1 쓰보 = 35.6평방피트 = 3.3평방미터

1969년 서울의 최고 토지가격은 평방피트당 상업지역은 472달러, 주거지역은 80달러

資料 : 건설부, 서울, 한국, 월간건설통계, No.1 (1968. 8), 97.

필자는 주거, 상업, 제조업이 혼합된 토지와 관련하여 교통용 토지를 분석하였는데, 이것은 3년 전 필자와, 호시노가 연구한 동경의, 다이도꾸와 흡사한 것이다. (Meier, R. L. and Ikumi Hoshino.

(1968) "Adjustments to Metropolitan Growth in an Inner Tokyo Word," Journal of the American Institute of Planners, 34(July), 210-22. (1969) "Cultural Growth and Urban Development In Inner Tokyo," Journal of the American Institute of Planners, 35(January), 2-9.)

그당시 다이도꾸의 토지가격은 현재 서울의 토지가격 (평방피트당 10불~20불)에 해당한다. 이것은 또한 토지가격면에서는 아니지만 지난해 기능면에서 분석해본 「타이페이」, 「방콕」, 「카이프」와 비견할 수 있다. 서울에는 자전거의 역할이 현재

하게 나타나고 있는데 자전거는 한번에 300킬로그램을 실어 나르는 짐차와 사람을 실어 나르는 승차용으로도 사용되고 있다. 서울에는 상당수의 승객이 버스를 이용하고 있는데 이는 버스의 수용능력이 수요에 겨우 충족하고 있음을 의미한다. 한국인들은 불과 수년전만 하더라도 거의 버스없이 지내온 것을 기억하겠지만 버스 이용이 편리한 요인은 기후 때문이다. 따라서 문화적인 요인이 승차수단의 선택에 크게 작용하고 있다. (표 2)

서울과 다른 대도시간에는 현저한 차이를 나타내고 있다. 조사지역에서 적어도 3분의 1의 자전거 이용이 그 주 목적을 가벼운 짐을 운반하는데 두고 있었다. 오토바이는 젊은 점주나 기타 유력한 인사들이 타고 다니고 있음을 볼 수 있다. 한국에서는 젊은 여자들이 자전거나 오토바이를 타고 다니는 것을 볼 수 없다. 한국에서는 등짐 품

(표 2) 서울의 차량 이용(도매시장주변)

승차 유형	수	비율 (%)	부담율 (%)	단가비교 a	자 본 지 수
자 전 거	150	60	31	1	30
오 - 토 바 이	24	10	8	10	80
승 용 차	75	30	12	30	1,860
				총	2,000 b
화 물 운 반	수	비율 (%)	부담율 (%)	대단가격(달러)	1일-1톤-1마일의 자본
등짐품팔이꾼	17	10	2	5	5
자 전 거	50	...	8	20	4
수 레	119	70	31	60	10
3 륜 차	6	4	9	3,000	13
쩍 차	15	9	10	2,000	16
화물자동차	12	7	38	5,000	7

- a. 20달러 가치의 자전거를 기준
- b. 서울과 서구유럽의 선진 지역의 지수를 비교. 서구유럽은 2,500~3,000달러, 구(旧) 델리는 800달러, 생필품 시장지역은 250달러.
- c. 등짐품팔이꾼은 20km에 100kg 운반, 수레는 같은 거리에 300kg, 3륜차는 150km에 1,500kg, 짍차는 250km에 500kg, 화물차는 150km에 5,000kg.

팔이꾼이 특색인데 여자들은 그들의 짐을 머리에 이고 다니며 남자들은 지개로 시장까지 짐을 나르고 있다. 품팔이꾼들은 운반수단이라기보다 오히려 보행인으로 생각됨으로 통계상 나타난 수보다 훨씬 더 많을것 같다. 한국에서는 현재 삼륜차와 인기가 있는데 이것은 1950년대에 일본에서 인기 있었던 것으로 지금은 사실상 그 인기가 없어져가고 있다. 가장 보편적인 것은 전척후용으로서 깊이가 1피트 짜리인 긴 침대도 갖추고 있다.

손수레는 안전하게 7~12%의 공간을 회전하도록 고안되어 있어서 제한된 지역에서 물건을 운반하는 데는 꽤 효율적인 운반수단이다. 그것은 보통 강철파이프의 골격으로 조립되어 있는데 자전거와 똑같은 직경의 사슬 바퀴를 가지고 있으며 그 폭은 직경의 2배나 된다. 동경에서는 오토바이가 그렇게 점잖은 편은 못되지만 그 뒷부분이 제동기로서의 역할을 할 수 있으므로 언덕 위에서는 적합하다. 오토바이는 평균 1~2층의 건물로 이루어진 도시에서는 이상적인 짐운반용차이다.

서울의 중심지구에 지하철을 건설할 때는 이때라고 생각된다. 대부분의 보고서는 이 문제를 대단히 신중하게 다루고 있는데 이것은 이 문제가 부분적으로는 건설부의 주관이기 때문이다. 그리고 지하철 건설을 결정케 하는 요인은 새로운 암반굴착기술의 개발에 있다. 현재 계획중인 단거리 지

하철은 중심 도심을 가로 지르고 있는데 한쪽은 항만과 임해공업지인 서쪽으로 뻗어나가고 있으며 또 한쪽은 경부고속도로의 위성도시인 수원까지 뻗어나가고 있다. 아마도 이러한 사업이 오랫동안 미정인 채 보류되고 있었던 것은 서울사의 교외지를 발견하지 못하였던데 있었던 것 같다. 지하철 건설은 새로운 주택단지의 조성과 더불어 서울의 새로운 부심을 조성하게 된다. 건설부는 수원 근교의 호반에 호화주택을 조성하여 이 지역을 중심으로 해서 산출되는 개발이익을 사용할 권한을 가지고 있다. 그리하여 지하철 건설은 건설부와 무관하게 이루어지는 것이 아니라 건설부와 연관된 보다 더 통합된 도시계획을 요구하게 될 것이다.

불균형적인 성장과정은 가능한가?

도시로의 인구이동의 증가에 대한 간접적이지만 주요한 원인 중의 하나는 1960년대에 질병 유행이 격감되었다는 사실이다. 1964년의 조사에 의하면 23%가 환자인 것이 1968년에는 불과 10%만이 환자로 나타났다. 노동자의 사망율이 1,000사람당 22인에서 9인으로 하락하였는데 필자가 서울에 있을 당시 콜레라 전염병이 위세를 떨치고 있었는데 사망자는 극히 적었다. 이질, 기생충, 기타 결핵, 장(腸)의 질병도 상당한 감소 현상을 보여주고 있다. 따라서 신체적인 병상도 과거 수년 동안

상당한 감소현상을 보여 주고 있으며 이와동시에 사회적인 병리현상도 감소되고 있다. 이는 신체적인 병상과 사회적인 병리현상이 상호 밀접한 연관성을 지녔기 때문이다. 이와같은 주민의 보건 향상은 다루기 힘든 난처한 상황을 조성하게 되며 나아가서는 중대한 위기에까지 끌고 갈지도 모른다. 예컨대 가족단위가 도시화과정에서 붕괴함으로써 기존의 전통적인 사회보장제도가 대부분의 사람들에게 그들의 요구를 충족시켜 주지 못하게 될 가능성이 있는 것이다. 도시화 과정에서 야기되는 이러한 면을 검토해 보기 위해서 필자는 1967년 7월 보건사회부가 발간한 “보건·사회복지 및 노동문제에 관한 주요정책”이라는 영어 번역판 책자를 한권 구독할 수 있었다.

여기서 검토할 만한 지표는 소년범죄였는데 이 자료에 의하면 소년범죄가 1963년까지는 급상승하다가 2년 동안은 그 수준을 유지하면서 다음 2년 동안은 현저하게 절반으로 감소되었는데 이러한 감소현상은 도시의 경제조건이 개선된 때문이라고 하겠다. 가출소년에 관한 보고서에 의하면 가출소년도 또한 1964~67기간 동안에 현저하게 감소현상을 보여주고 있다. 사람들은 보통 이와같은 자료들을 매우 의심하고 있는데 이것은 이와같은 통계자료들이 객관적인 여건의 변화에서 보다도 경찰에 주어진 명령의 형태와 보고형태의 미묘한 변화에 따라 이들의 통계수자가 아주 달라지기 때문이다. 그러나 이러한 자료들은 충분히 믿을 만한 증거가 있다고 생각된다. 예를들면 비교적 번영이었던 1967년에도 범죄의 34%가 가난 때문이었는데 절도범이나 성범들이 대부분 헐벗고 굶주림에 허덕이고 있었다. 범죄의 44%는 사망, 재혼, 갈등, 유죄 선고 및 유기에 의한 가정파탄이 원인으로 되고 있다. 1960년대에 와서는 기술고등학교가 상당수 증가되었는데 이들 학교의 이용은 범죄 행위를 감소시키는 부분적인 요인이 되고 있다. 왜냐하면 위험한 시기에 있는 소년들은 길거리에서 방황하지 않도록 하여 주기 때문이다. 결국 교육기관의 세심한 노력과 경제상태의 호전이 10대 범죄소년의 감소를 가져오게 될 것이다. 공인된 창녀의 대부분은 시골 출신이며 그 수에 있어서도 일정한 수에 이르고 있다. 가정붕괴에 관한 자료로 판단해 본다면 성장이 합리적으로 잘 균형되어 온 것으로 보인다.

범죄에 대해서는 그렇게 문제시되고 있지 않은 것 같은데 전문가들조차도 이들 문제에 대해서 깊은 관심을 보이지 않고 있다. 예를들면 홍콩의 아파트 입주자들이 사용하는 자기방어장치(장대나무에 오르지 못하도록 철조망을 설치)와 같은 세심한 조치들은 볼 수 없다. 길거리에서는 미국에서처럼 종종 싸움하는 것을 볼 수 있는데 그들은 얼마 동안 서로 알고 지내는 사이들이었다. 조그마한 신문기사에서는 지난달 12,000명의 깡패를 검거하였다고 보도하고 있는데 이러한 기사는 범죄의 수가 사회적인 부를 평가하는 근거로서 아무런 가치가 없으며 또한 단순히 법 시행정책만을 반영하고 있다는 것을 시사하는 좋은 본보기가 된다. 발전과정에서는 가끔 무권력층의 계층이 등한시되기 쉬운데 이러한 경우 이들 계층은 유심론이나 초자연주의에 의존한다. 서울에서는 개업 역술가에게 면허를 받도록 하고 있는데 이들은 매년 그 면허를 갱신하여야 한다. 무당, 요술장이, 점장이, 성명감정가, 관상가 등은 점차 증가현상을 보이고 있으나 인구증가율에 비해서 증가하고 있지는 못하며 뚜렷한 변화는 찾아 볼 수 없다. 한편 마약중독자의 수가 증가하고 있는데 이들이 체포되어 형의 집행을 받은자는 이상하게도 감소현상을 보이고 있다.

그렇지만 1966년부터 경찰조직이 개선되었지만, 교통사고는 배가 되어 왔다. 사상자수는 계속해서 서서히 조금씩 감소되고 있지만 사망자수는 1966년 이래 격감하여 왔다. 1마일당 여행자의 부상 위험은 1960~67년간에 4인~5인의 율까지 감소되었다.

교통난은 여러가지 대책으로 해결되어 왔다. 변화가 있어서의 보행용 육교와 지하도 건설과 같은 주요한 사업은 거의 완성되었으며 전차가 지난해에 철거되었다. 경인 유료도로와 경부 고속도로가 건설중이다. 철도는 일본수준의 서어비스를 제공하고 있으나 점점 노후화하고 있으며 세심한 운영조사와 재편성을 요구하고 있다. — 이러한 사업은 현재 거의 완료단계에 있다. 도로상의 자동차 비율은 불균형적으로 되고 있는데 이에 대해서 새로운 세법이 성안중이며 또한 승용차에 대한 고율의 물품세가 곧 적용될 것이라는 풍문이다. (현재 100%) 전화 서어비스는 년 20~25%의 성장으로서 간신히 수요에 응하고 있다. 전력은 현재로

서 충분하여 최고 성수기에 있어서도 정전을 할 필요가 없다. 그러나 새 발전소를 거의 매년 시공해야만 한다.

경제지표를 일별해 보면 몇가지의 위험신호를 주고 있다. 유통화폐고는 매달 2%의 율로 상승하고 있었다. 사실상 모든 동전은 자취를 감추었으며 10원짜리(3.5센트까지) 지폐가 대량으로 나돌고 있다. 인플레이션은 간신히 통제되는 것 같다. 국민들은 경제기획원 당국자가 어떠한 잘못도 범하지 말기를 바라고 있으며 또한 계량경제가들이 사용하고 있는 수단을 구사함에 있어서 유능함을 인정하고 있다. 물론 서울지역이 경제적인 불균형을 정면에 나서서 재조정을 하겠지만 주요한 경제적인 불균형은 서울에서보다도 오히려 전국적으로 나타나고 있다. 이와같은 불균형의 규모는 동경에서 얻은 자료(월간경제통계, 1969)에서 지적하고 있는데 한국에 적용할 수 있도록 개정한 것이다. (표 3)

〈표 3〉 한국과 일본의 무역(미국달러)

년	도	일본에 수출	일본으로부터 수입	무역역조
1968		101,630	602,653	501,023,000
1969, 1~5월		37,247	315,722	...
1969 (추정)		120,000	750,000	630,000,000

통상적으로 균형을 회복해주는 3면무역, 관광, 해외기술자파견, 배상금, 보험료 등등과 같은 “보이지 않는” 무역(“invisible” flows)도 이와같은 무역역조관계를 개선하는데 중요한 역할을 하지 못하였음을 우선 지적할 수 있다.

이와같은 무역역조는 외국군대에 의한 서비스, 외국차관, 일본의 공급자들로부터의 신용확대 등으로 충당되었다. -외국 무역을 결재하는데 대한 일본 MITI의 은행차관보증 조항에 의하여 주로 서면(書面)으로 신용확대.

일본 경제기획청은 “경보신호”라고 부르는 일본 경제의 상황과 전망을 측정하는 복잡한 지표를 마련하여 경제에 대한 어떤 제약조치가 필요할 때는 지표가 적신호가 되고, 중간이면 황색, 해제이면 청색으로 표시하고 있다. 기획청은 이들 지표 위에 종합지표를 또한 첨가하였다. 지난 월례보고에서 일본의 경제계획가들은 이 지표로 볼 때 불균형의 징조가 없다고 판정하였으며 종합지표는 “항해는 순조롭다. 배를 흔들지 말라”라고 표시하였

다. 그러나 기획청의 통계는 일본의 외환보유고가 1968년 7월부터 1969년 7월까지 지난 5년간의 축적에 비해 962백만달러나 크게 증가되었음을 보여주고 있다. (경제통계, 1969)

이와 같은 외환보유의 초과는 “일본화” 정책에 의한 경기 상승으로 필자가 일찌기 조사한바 있었던 바로 그 도시에 있는 기업체에 신용대금을 보조하여 줌으로써 이루어졌다. “일본화”과정은 지역적인 영향이 연구를 통해 처음으로 가치가 있는 현상으로 인정되었던 수준을 넘어 금년에는 더욱 가속화하였다. (표 4)

〈표 4〉 일본의 외환보유 취득에 대한 쌍무무역의 공헌도

	퍼	센	트
한 국		56	
홍 콩		45	
타 이 랜 드		24	
필 리 핀		- 2	
말레이시아와싱가폴		-27	
인 도 네 시 아		-12	

총액 : 886백만달러

1969년 전반기의 무역추세는 지난해 갑자기 커지기 시작한 불균형을 더욱 악화시키고 있다.

이러한 문제를 해결하는 이론적인 근거는 이미 제시되었다. 그렇지만 이들 문제를 해결하는데 있어서는 어떤 과감한 지역의 재조정과 기구의 재조직이 필요하다. 사실상 수출을 확대할 수 없는 나라에 신용을 더 확대할 수 없는 상황에서는 일본의 결단이 필요하다. 사태의 진전에 따라 이들 국가들은 일년 이내에 어떤 반응을 나타내어야 한다. MITI의 조사단이 이들 국가로부터 일본의 수입 증가문제에 관한 연구를 하고 있다. 그러나 대체로 일본인들은 전통적인 방식에 따라 생각하고 있으며, 일본의 산업육성을 위해 원재료 생산에 노력을 집중하고 있다. 제조공업 생산품에 비해 식료품, 목재, 생사등의 상품에 대한 가격추세를 분석해 보면 이들 상품에 의한 이익이 거의 없음을 시사하고 있다. (이러한 결론은 Far East Economic Review에서 확정되었다.) 완제품(예컨대 바나나에서처럼)을 수출해내는 데는 5년정도가 걸리는데 한국에서는 훨씬 더 걸릴 것이다. 여하튼간에 현재 일본은 외환적자 국가보다는 그 결박함을 덜 느끼고 있다는 것이 일반의 결론이다.

이와같은 결론은 일본돈 엔(円)의 평가절하가 전반적인 일본의 무역을 균형점에 접근시킬 수 있다는 것을 의미한다. 약 10%내지 15%의 가치 증가가 타당한것 같이 보인다. 이와같은 조정으로는 한국, 태국, 대만의 문제를 해결하지 못할 것이며 특히 월남에서 미군 철수가 예상되는 것을 비추어 볼때 더욱 그러하다. 모든 잠재적인 방안을 검토한바 다음과 같은 2개의 가능한 전략을 추출할 수 있었다. (1) 한국에 대한 직접투자, (2) 한국노동력으로 생산한 생산물의 시장 교환이다. 독일-스위스-스웨덴 방안은 국내산업의 운영에 외국인을 유인하여 그 외국인들이 본국에 송금하는 것을 허용하는 방안인데 이것은 그들의 문화적인 이해성에서 비롯된것 같다. 일본은 수년전부터 일본내의 한국노동자들을 제거하기를 희망하고 있으며 이들이 다시 돌아오기를 원하지 않고 있다.

첫째 방안을 수행하는데는 호텔(이것은 이미 시작되었다), 정제소, 석유화학, 비료, 발전소, 강철 제작, 컴퓨터등의 시설을 일본에 확장하는것 보다 한국에 투자하는 것을 의미한다. 이것은 또한 일본에 뿐만 아니라 일본의 시장조직을 통해서 세계 어디나 수출될 수 있는 전자기계, 의복, 가구시설의 노동집약적인 조립공장을 설치함을 의미한다. 그 이외에 한국인의 강렬한 독립심은 새로운 체제의 정비를 강요하게 될 것인바 새로운 체제는 미국을 기반으로한 국가간의 합작회사 보다도 운영 면에서 통제가 훨씬 약한 일본은행과 관리인을 두는 체제이다.

두번째 방안은 현재 이미 추진중인 것으로 일본 전자공업과 식품가공회사와의 유대이다. 다행히도 이러한 노동집약적인 기술의 확대는 현재 실험실에서 바로 나온 새로운 개발품에 의하여 박차를 가할 것이다.

계획가에 대한 결론

서울은 물리적 계획, 인적자원의 개발, 미국 대학원에서 이론상 추창되었던 경제적인 평가를 결합시킬려고 하고 있는 대도시이다. 근본적으로 이론과 상치된점은-계획과정에서 지역사회의 참여를 지연-지역간의 소득성장율을 가속화 시켜왔다는 점이다. 한국의 어떤 지도자들은 아시아적 전통을 가진 사회에서는 카리스마와 결합된 개인의 권위와 책임이 정책선택에 있어서 전원이 참석하

는것 보다 더 대다수의 도시주민의 지지를 얻을 수 있다고 생각하고 있다. 이것은 의사결정에 있어 다른 형태의 feed-back 이 지역사회 의사를 대신하여야 한다는 것을 의미한다. 서울에서는 주민의 형태와 활동을 포괄하는 종합적인 통계자료가 이와같은 역할의 대행을 하여왔다. 이리하여 서울-인천지역의 기록적인 소득의 성장에도 불구하고(성장수준이 13%~20%인 6년후 지난 3년 동안은 매년 지역총생산액이 25%이상씩 증가) 내부적인 발전구조는 합리적으로 잘 균형잡혀 있다. 모든 사회는 발전의 약점을 지니고 있는데 서울지역에서는 이러한 약점을 쉽사리 찾아 볼 수 없을 정도로 미미하다.

도시와 지역의 발전이 최근에 촉진된 것은 한국 문제에 대한 미국주도의 영향력과 함께 "일본화"의 단계가 그 원인이라고 할 수 있다. 이와같은 국면은 지금까지 보다 더 국제간의 불균형을 심화시키고 일본측에 더 큰 주도권을 행사하게 할것 같다. 따라서 서울의 장래를 결정할 가장 중요한 요소들이 계획가의 통제범위와 영향력의 범위 밖에 놓여 있다. 만약 일본이 1년정도 지연시키면 서울은 신용 상실, 실업, 주민의 완만한 이입등으로 중대한 위기를 경험하게 될것이다.

두 방안을 함께 채택하게 되면 부(富)에 대한 충격을 최소화 시키며 재건을 자극시키게 될 것 같다. 따라서 첫째 방안은 한국에 대한 일본 상사의 대규모적인 자본 투자로서 특히 자본집약적인 제조공업과 서어비스업에 투자하는 것이다. 이러한 투자는 결정시기와 집중적인 투자시기의 시차가 불과 수개월 이내이어야만 한다. 둘째방안은 일본의 노동력 부족이 계속하리라는 가정에서 일본 상사로 하여금 노동집약적인 경공업과 서어비스업에 대해 한국에 재도급하는 것을 허용하는 것이다. 이러한 정책을 조속히 채택하는데 있어서 현재 서울시가 개발중인 도시의 하부구조에 장애를 줄 하등의 제약조건도 찾아볼 수 없다. 예상되는 중대한 난점은 한국의 강렬한 민족주의인데 이문제는 미국과 유럽의 범국가적인 법인단체인 지주회사의 조직 방식을 이용하여 한국 관리인에게 일상업무에 비교적 독립성을 확보해 줌으로써 조금은 해결할 수 있다. 비록 서울은 기록적인 그 확장율에 대한 어떤 대가를 지불해야 하겠지만 가까운 장래에 이 제반문제가 해결될 것으로 본다. (끝)