

經濟成長과 地域經濟計劃

宋 丙 洛*

<目 次>

- I. 序 論
- II. 成長과 都市化問題
- III. 우리나라의 經濟計劃과 地域經濟計劃
- IV. 日本의 經濟計劃과 地域經濟計劃
- V. 展望과 課題
- VI. 끝맺는 말

I. 序 論

地域(region)이나 空間(space)의 概念이 經濟學에 體系的으로 使用되기 시작한 것은 日淺하다. 地域經濟計劃을 論하기에 앞서 우선 간단히 地域經濟學의 發展過程을 보기로 하자. 經濟學은 우선 옛날의 이론에 數學과 論理學이 적용되어 經濟理論 自體의 발전이 있었고 1939年代를 전후하여 經濟學에 時間(time)의 개념이 도입되면서 動態經濟學(dynamic economics)으로 발전되었다. 그후 經濟變量推定의 不確實性 문제를 해결하기 위하여 確率論과 統計學이 導入되어 計量經濟學의 발전을 보게 되었으며 最近 1960年을 前後하여 地域과 空間概念이 經濟學에 導入되어 地域經濟學(regional economics)으로 발전하기에 이르렀다. 經濟學이 이와 같이 理論 自體의 精巧化, 動態經濟學, 計量經濟學, 地域 또는 空間經濟學의 順으로 확장되는 過程에서 계속 발전은 하고 있으나 아직도 空間概念의 導入에서는 未洽한 面이 많다고 할 수 있다.

그러나 從來의 經濟學에서 除外되었거나 소홀히 취급되던 立地論(location theory), 經濟活動單位로서의 都市나 地域單位の 經濟分析, 地域間的 連鎖關係分析, 公害나 汚染의 地域的인 확산이나 流通問題, 外部經濟分析 등 여러 分野에서 空間經濟學의 役割과 重要性은 크게 認定되고 있으며 앞으로 더욱 發展할 分野라 할 수 있다.

空間經濟學이 발달되기 시작하자 都市化率이 70%를 넘는 이른바 先進都市工業國家들은 空間概念을 都市經濟問題에 적용하여 都市經濟學(urban economics)으로 발전시키기에 이르

* 韓國開發研究院 首席研究員

렸다. 그러나 농업의 GNP나 총고용에 대한 比率이 80~90%를 上廻하는 國家는 농업국가이며 이른바 농촌국가이므로 先進都市國家에서 개발한 都市經濟理論을 적용하기가 거의 불가능한 처지에 있다고 할 수 있으며 이들 國家는 오히려 농촌농업을 중심으로 한 공간개념의 적용이 타당하다고 할 수 있다.

이와 같이 볼 때 經濟學 중 後進國經濟學(economics of development)은 농촌농업국가에 더욱 타당하고 최근에 선진국 중심으로 발달된 도시경제학은 선진도시국가에 더욱 타당하다고 할 수 있다. 우리나라와 같이 공업화가 빠르고 이들 先進國과 後進國 가운데 位置하여 先進工業國으로 急速히 轉換되어가는 過程에 있는 國家는 後進國經濟學이나 都市經濟學이나 다 같이 적용상에 어려움이 있다고 할 수 있다.

우리나라는 현재 도시산업부문이 농촌농업부문의 성장을 훨씬 앞지르고 있으므로 도시부문이 팽창하고 농업부문은 상대적으로 낙후되는 과정에 있다. 따라서 농촌부문의 人力, 土地 등의 자원이 도시부문으로 활발히 전용되는 과정에 있으며 都市의 成長과 産業의 生成 및 立地와 空間的 移動은 국토의 공간 구조를 急速히 變轉시키는 過程에 있다고 할 수 있다.

우리나라의 현재의 공업화 과정이나 工業化패턴 그리고 産業立地패턴 및 國土空間構造는 다른 나라와 比較할 때 커다란 차이가 있다고 할 수 있으며 따라서 우리나라 개발패턴에 맞는 국토공간구조의 개발이나 연구와 산업의 效率的인 空間配置가 필요하다고 하겠다.

우리나라는 현재 都市化가 활발히 진행되고 있으므로 都市化의 空間的 추세 파악이 중요하며 앞으로 先進都市國家로 전환할 것에 對備 都市化의 정비와 개발이 중요하다고 할 수 있다.

따라서 本稿에서는 우리나라의 成長과 都市化問題를 먼저 考察하기로 한다. 그 다음 각 기간별 지역경제계획을 우리나라 주요경제계획과 관련하여 검토하며 마지막으로 日本의 경제계획과 지역경제계획을 검토하기로 한다.

지역경제계획의 理論은 國家에 따라서 上述한 바와 같이 立地的 特性이나 國土의 位置 및 構造가 相異하므로 各國에 대하여 획일적인 적용이 곤란하다고 할 수 있다. 따라서 우리나라와 공업화패턴이나 立地패턴이 유사한 국가의 지역경제계획을 검토하는 것은 重要하다고 할 수 있다. 미국이나 西歐 先進國은 이미 오래 前에 우리나라와 같은 공업전환기에 있었고 또한 生活習俗이나 與件이 우리나라와 크게 차이가 있으므로 우리나라 地域經濟計劃과 類似할 것으로 보이는 日本의 例를 本稿에서는 集中 검토하기로 한다.

마지막으로 本稿에서는 앞으로 우리나라 지역경제문제의 전망과 정책과제를 검토하기로 한다.

II. 成長과 都市化問題

1. 經濟成長과 都市化

노벨賞을 받은 經濟學者와 그 후보자들이 참석한 노벨財團 主催의 1976年 스톡홀름 심포지움에서 現世界銀行 부총재인 체너리(Hollis B. Chenery)는 現代經濟開發의 世界的인 特徵은 비록 國家에 따라서는 人口規模와 資源賦存度 等に 따라 多少의 差異는 發生하나 1次産業生産에서 製造業으로 一定한 패턴을 통하여 轉換하는 데서 찾아볼 수 있다고 하였다. 經濟가 成長하고 工業化가 進行됨에 따라 所得 500달러 水準(1973年 價格)에서 製造業이 1次産業生産比重보다 크게 된다고 하였다. 이와 같은 觀點에서 經濟成長이 되고 工業化가 됨에 따라 都市化가 發生하는 過程을 우선 간단히 검토하기로 하자.

1次産業은 農業, 林業 等 地表나 地下에서 必要한 物資를 채취하는 채취산업이므로 土地集約的(land intensive)이고 또한 서로 集中되어 있기 보다는 分散(disperse)되어 있는 것이 特徵이다. 經濟開發이 進行됨에 따라 이들 1次産業에서 채취한 原料를 製造加工하거나 이를 支援하는 서어비스업이 發達하게 된다. 채취활동은 原料가 있는 곳에 立地해야 하나 製造加工 또는 서어비스産業은 原料가 있는 곳에 반드시 立地해야 될 必要는 없다. 또한 이들 産業은 채취산업과 같이 土地集約的이 아니므로 서로 近接立地할 수도 있다. 또한 이들 製造加工, 서어비스産業은 서로 간에 交易도 하고 近接立地함으로써 장거리 輸送費를 절약할 수 있으므로 相互近接立地하는 것이 所望스럽다고 할 수 있으며 특히 서어비스業은 이러한 경향이 製造加工業보다 더 심하다고 할 수 있다. 서어비스는 生産되는 場所에서 消費되어야 하는 特徵이 있다. 따라서 서어비스業에서는 生産된 서어비스를 옮기는 것은 곤란하므로 消費할 사람을 옮겨야 한다. 사람을 옮기는 것은 商品을 옮기는 것보다 훨씬 어려우므로 서어비스業의 경우에는 生産者와 消費者가 近接하는 것이 필수적이라 할 수 있다.

經濟成長이 都市化를 항상 수반하는 理由는 資源이 다른 生産要素로서 土地에 代替할 수 있는 經濟活動으로 轉換되기 때문이며 또한 各種 經濟活動이 近接立地함으로써 輸送・通信費를 더 절약할 수 있는 産業으로 轉換하기 때문이다.

都市化는 先後進國에 다같이 다음과 같은 세가지 機能을 한다.

(1) 都市化는 多種 多樣한 加工 또는 서어비스産業으로 하여금 規模의 經濟를 實現할 수 있는 規模에서 生産活動을 할 수 있게 한다. 後進國問題 中の 하나는 國內市場規模가 적으므로 企業의 規模經濟實現이 곤란하게 되는 것이다. 이는 製造業이나 서어비스業의 경우에 다

같이 해당된다. 서서비스業의 경우에는 規模의 經濟의 實現이 可能한 企業經營規模가 극히 작을 수도 있다. 그러나 多種多様な 서서비스를 生産하는 전문 서서비스業이 能率的으로 發展되기 위해서는 巨大한 市場規模가 必要하다. 大都市일수록 많은 種類의 서서비스業이 存在하는 것은 이런 理由에서이다. 反面 小都市일수록 市場이 작으므로 業種別로 하나 또는 둘 이상의 企業이 存在하기가 곤란하며 또한 하나 둘 存在한다 하더라도 이들은 네이더(Ralph Nader)가 말하듯 이른바 小獨占(minimonopoly)狀態가 되어 消費者에게 다 같이 불편을 주게 된다. 小都市일수록 商品과 서서비스의 種類가 적어지고 企業은 小獨占形態가 되어 살기에 不便하게 된다고 할 수 있다. 이와 같이 볼 때 所得이 낮은 國家일수록 多種多様な 經濟活動을 可能케 하는 大規模都市가 必要하다고 할 수 있다.

(2) 後進國일수록 輸送手段이 未發達狀態에 있으므로 멀리 멀어질수록 輸送問題가 어렵게 된다. 특히 멀리 떨어진 地方間의 장거리 輸送의 경우에는 輸送時間, 費用, 安全面에서 더욱 어렵게 된다고 할 수 있다. 또한 後進國일수록 都市交通이 農村交通보다 더 發達되어 있으므로 生産者와 消費者가 다 같이 都市에 近接立地함으로써 遠距離 輸送問題를 덜어주게 된다. 또한 기존 都市輸送施設은 될수록 많은 사람이 利用할수록 輸送施設의 利用도가 높아지고 人當費用도 줄어들게 된다. 利用者가 적은 시골의 道路나 其他輸送施設의 人當費用은 都市의 경우에 比較할 수 없을 정도로 높다.

(3) 後進國의 大都市는 國際貿易과 密接한 關係에 있다. 後進國일수록 잘 發達된 國際貿易港의 數가 적다. 大規模의 港口를 建設하는 데는 費用이 많이 들게 되므로 開發初期에는 기존 少數의 港口를 集中的으로 利用할 수 밖에 없어 이를 中心으로 都市가 發達하게 되며 産業과 人口가 集中하게 된다. 특히 우리나라와 같이 原料와 製品을 海外市場에 의존하고 있는 경우에는 仁川이나 釜山과 같은 國際港口의 역할이 重要하며 産業과 人口가 港口 周邊都市에 더욱 集中되게 된다. 따라서 開發初期에는 國際港을 中心으로 한 都市에 産業과 人口가 集中할 수 밖에 없다.

以上과 같이 經濟가 成長함에 따라 人口와 勞動力이 農村農業部門을 떠나 都市地域으로 移動한다. 現在 後進國의 추세를 보면 1950~1975年 期間에 大部分의 경우 年2~3%의 率로 都市人口增加가 이루어지고 있다. 이는 現在の 先進國水準이나 先進國이 現在の 後進國水準에 있었던 20世紀의 都市人口增加率을 超過하고 있다. 20世紀에 都市人口增加率이 가장 높았던 때가 年 1.5% 程度였었다. 이와 같이 볼 때 現在 後進各國에서는 끊임없이 農村人口와 勞動力이 都市로 集中되고 있음을 알 수 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 1950~1975年 期間의 都市人口增加率은 年 4.1%로 어느 後進國보다 都市化速度가 빠르며 類例

있는 높은 成長率을 나타냈다.

人口가 農村을 떠나 都市로 移動하는 理由는 여러 面에서 찾아볼 수 있다. 우선 農業은 穀物, 과일, 채소, 양잠, 畜産 등 어느 경우에나 生物을 對象으로 하므로 이들 生命體의 生의 週期(life-cycle)가 重要하고 따라서 農產物은 병충해나 기우조건에 影響을 많이 받게 되므로 生産面에서 볼 때는 年率 4~5%以上(製造業 15%以上)으로 지속적으로 成長하기가 거의 不可能한 實情이다. 이와 같은 供給面의 問題에 추가하여 需要面에서도 所得이 增加함에 따라 農產物에 대한 需要는 所得增加를 下廻하게 되는 問題가 있다. 그밖에 農村에서는 病院, 學校 等の 이른바 公共施設이 不足하고 勤勞條件이나 生活環境이 都市와 比較할 수 없을 程度로 낮다고 할 수 있다. 이와 같은 各種 要因은 이른바 push factor로서 農村의 人口를 農村地域 밖으로 밀어내는 要因이 된다.

反面 都市는 農業보다 빨리 成長하는 都市産業으로 所得과 雇傭增大의 機會가 많고 各種 都市公共施設이나 都市文化施設 그리고 各樣各色的 財貨와 서비스의 可用性 등은 農村人口를 都市로 끌어들이는 이른바 pull factor로서 作用하게 된다.

이와 같은 工業化와 이에 따른 都市化는 人口의 産業의 都市集中을 통하여 都市內部的 各種 經濟, 社會問題는 물론 國土空間構造의 變化를 招來하고 끊임없는 經濟活動의 空間的 分布의 變化를 招來하게 된다.

2. 우리나라의 都市化⁽¹⁾

都市化는 都市人口의 總人口에 對한 比率로 表示한다. 그러나 都市는 人口密度, 所得水準, 國家特性에 따라 各國마다 相異한 基準에 依하여 定해지므로 都市의 定義는 엄밀한 것이 못된다.

日本에서는 日本自治法(第8條1項)에서 人口 5萬以上の 普通公共團體를 都市라고 하며 美國은 人口 5萬以上の 中心都市와 周邊의 都市화된 地域을 標準都市統計地域(SMSA: Standard Metropolitan Statistical Area)으로 定하고 있다. 우리나라에서는 人口 5萬以上の 市나 郡의 人口를 都市人口에 포함하고 있다. 美國의 SMSA는 人口 5萬以上の 中心都市人口과 인접한 周邊의 都市화된 地域의 人口도 포함한다. 그러나 우리나라는 人口 5萬以上の 市나 郡의 行政區域內의 人口만 포함하고 行政區域에 인접한 都市화된 地域人口는 포함하지 않고 있다. <表 1>의 美國의 都市人口는 SMSA人口만이 아니라 美國都市 定義에 따라 人口 2,500名 以上の 都市地域(urban place)의 人口도 포함하고 있다.

우리나라 人口센서스資料에 의한 人口成長趨勢와 都市人口의 比率이 <表 1>에 日本과 美

(1) Edwin S. Mills and Byung-Nak Song (1978)의 報告書內容을 主로 하고 있음.

〈表 1〉 總人口와 都市化趨勢

單位: 100萬名

年 度	韓 國		日 本		美 國	
	人 口	都市人口比率	人 口	都市人口比率	人 口	都市人口比率
1915	16.3	3.1	—	—	—	—
1920	17.3	3.3	55.4	18.1	106.0	51.2
1925	19.0	3.5	59.2	21.7	—	—
1930	20.4	4.5	63.9	24.1	122.8	56.2
1935	22.2	7.4	68.7	32.9	—	—
1940	23.5	11.6	72.5	37.9	131.7	56.5
1945	19.4	14.5	72.0	27.8	—	—
1950	20.2	18.4	83.2	37.5	150.7	59.6
1955	21.5	24.4	89.3	56.3	—	—
1960	25.0	28.3	93.4	63.5	178.5	63.1
1965	28.3	33.9	98.3	68.1	—	—
1970	31.4	43.1	103.7	72.2	203.2	73.5
1975	34.7	50.9	—	—	—	—

資料: Edwin S. Mills and Byung-Nak Song, "Korea's Urbanization and Urban Problems," Korea Development Institute Working Paper 7701, revised, August 1978.

國人口센서스資料와 더불어 表示되고 있다. 우리나라의 都市化는 最近의 現象이라 할 수 있다. 1930년까지 우리나라 人口의 90%以上이 農村人口였고 都市人口比率이 25%線을 上廻한 것은 1950年代 中半을 넘어서였다. 그리고 人口의 半이 都市人口가 된 것은 1970年代 中半부터이다. 日本은 우리나라보다 都市化가 훨씬 빨랐으며 25%線의 都市化는 1930年代 初半이며 50%線의 都市化는 1950年代 中半이었다. 美國은 日本보다 빨랐고 19世紀에서도 상당한 水準의 都市化가 이룩되었다. 美國은 20世紀 初半에 이미 50%의 都市化가 이룩되었다.

美國과 日本의 現在의 都市化水準은 約 75%水準 즉 人口 4人 中 3人이 都市人口이고 다른 先進國들의 都市化水準은 約 65~80% 水準이다. 지금 우리나라의 水準인 約 50%線에 가까왔을 때는 都市化速度가 빨랐으나 이 水準을 넘어서면 都市化의 추세는 減速되는 것이 普通이다. 그리고 約 75%線을 넘으면 農村人口의 都市化는 극히 저조하게 된다. 이런 點에서 볼 때 우리나라의 都市化는 앞으로도 계속은 되나 都市化가 가장 빨랐던 1965~1975年 期間의 추세는 大幅 減少될 것으로 展望된다.

1945~1975年 期間의 年平均 人口增加率이 約 1.9%인 것을 감안한다면 同期間의 都市人口增加率은 6.1%程度가 된다. 都市人口의 出產率이 農村의 경우보다 낮은 事實을 감안하면 戰後 都市人口成長의 約 2/3以上이 農村・都市人口移動(rural-urban migration)에 基因함

〈表 2〉先·後進國의 都市人口比率

單位：%

國 家	年 度	
	1 9 5 0	1 9 7 5
後 進 國 全 體	16.5	28.3
先 進 國 全 體	51.6	66.9
世 界 平 均	28.2	38.9
韓 國	18.4	50.9

資料：Edwin S. Mills and Byung-Nak Song, "Korea's Urbanization and Urban Problems," Korea Development Institute Working Paper 7701, revised, August 1978.

을 알 수 있다.

우리나라와 先·後進國의 1950年과 1975年의 都市化水準을 보면 〈表 2〉와 같다. 우리나라의 都市化水準은 1950年에는 後進國平均値를 약간 上廻할 程度였으나 1975年에는 이 水準을 훨씬 超過하였다. 同期間 다른 後進國의 都市化도 빨랐지만 우리나라의 都市化는 더욱 빨랐음을 알 수 있다. 1975年度의 韓國의 都市化는 1950年의 先進國平均値程度의 水準에 到達했고 世界平均値는 훨씬 上廻하고 있다. 韓國의 都市化水準과 先進國의 都市化水準의 差는 1975年에는 1950年에 比하여 훨씬 減少하였으나 아직 상당한 水準의 差異가 있다고 할 수 있다. 따라서 이 事實은 앞으로 우리나라의 都市化는 계속되며 또한 그 추세는 減速될 것임을 나타낸다.

우리나라의 都市人口比率은 都市化가 계속된 거의 全期間 非農業部門의 고용비율과 類似하다고 할 수 있다. 1965年의 都市人口比率은 33.9%였고 非農業部門 就業者比率은 41.4%였으며 1975年의 同比率은 各各 50.9%와 54.1%였다. 정밀한 比較는 곤란하다고 하겠으나 이들 數値를 보면 農村의 非農業人口의 比率이 낮았음을 알 수 있다. 美國의 경우를 보면 人口의 約 1/4이 農村人口이나 農業人口의 比率은 約 5%이며 이는 美國에서는 韓國의 경우보다 더 많은 非農業部門 産業活動이 農村에서 進行되고 있음을 나타내고 있다. 韓國에서는 非農業活動이 主로 都市에 集中되었다고 할 수 있다.

3. 都市의 內部構造

都市의 內部構造란 都市內의 各種 活動의 種類, 立地와 密度를 意味한다. 住宅이 土地價値, 資産價値 또는 社會的인 重要性으로 볼 때 가장 支配的인 都市活動이나 都市內의 産業活動 또한 都市의 內部構造分析에 極히 重要하다고 할 수 있다.

都市는 都市마다 제각기 여러 가지 特性이 있기 마련이지만 여러 가지 면에서 많은 共通性을 갖고 있기도 하다. 이와 같은 共通性을 찾는 것이 分析의 焦點이라 할 수 있다. 製造業

과 서어비스業部門은 다른 部門보다 都市化가 더 되어 있으며 그리고 이 중 서어비스業은 製造業보다 더 都市化가 심하다고 할 수 있다. 都市內에서는 雇傭이 住宅보다 都心地(CBD: central business district)에 더 密集되어 있고 서어비스業은 주로 都心地에 立地하여 都心地 土地의 主使用者가 된다. 住宅은 都市土地의 主使用部門이고 많은 경우에는 全都市 面積의 1/2을 占하기도 한다. 우리나라나 다른 아시아국가 都市에서는 住居地·商街·工場이 混用되는 이른바 土地의 混用이 이루어지고 있다.

雇傭이 住宅보다 都市中心部에 더 近接立地한다는 事實은 出勤이 都市外部 쪽보다는 都市內部 쪽으로 이루어짐을 意味한다. 大部分의 都市에서는 出退勤이나 日常用交通의 出發地—目的地(OD:origin-destination)패턴은 多樣하고 複雜하다. 市場經濟體制下에서는 都心地에서 地價가 가장 높고 都心地에서 멀어질수록—심지어는 조금만 떨어져도—地價는 急降下한다. CBD에 地價가 높은 것은 수많은 聯關經濟活動이 도보거리에 近接立地하기 때문이다. 都心地에서 멀리 멀어지게 되면 地價는 近接度(accessibility)나 周邊條件에 따라 土地마다 크게 差異난다. 따라서 CBD에서의 距離에 따른 體系의인 地價變化趨勢를 찾아 보기가 어려울 수도 있다. 一般의으로 都心地에서 雇傭의 密度가 가장 높고 距離가 멀어짐에 따라 密度는 떨어지나 一定한 距離를 지나면 密度의 變化는 거의 一定하거나 CBD로부터의 距離에 거의 영향을 받지 않을 수도 있다. 人口와 雇傭의 密度는 大都市일수록 小都市보다 높다. 그리고 平均都市人口密度는 國家에 따라서 다르다.

우리나라의 35個市の 平均人口密度는 3,700人이고 美國의 約 250個의 都市化地域의 平均人口密度는 1,300人이다. 우리나라의 全體人口密度는 美國人口密度의 約 16倍나 되지만 都市人口密度는 約 28倍에 不過하다. 이는 다음과 같은 事實을 나타낸다. 우리나라 都市人口密度는 美國보다 그리 높지는 않지만 農村人口密度는 美國보다 상당히 높음을 나타낸다. 이는 都市에 人口가 많음을 나타내며 農村人口密度의 國家別差異는 都市人口密度의 國家別差異보다 더 큼을 알 수 있다.

都市 特히 世界大都市 人口密度는 놀라운 程度로 서로 類似하다고 한다. 서울과 東京 및 뉴욕의 人口와 都心으로부터의 距離別 人口分布를 對照해 보면 <表 3>과 같다. 서울은 東京이나 뉴욕과 比較해 볼 때 적은 都市임을 알 수 있다. 中心으로부터 70km까지의 人口를 包含한 都市圈人口規模를 보면 서울은 뉴욕의 約 1/2, 東京의 約 1/3 程度이다. 서울의 경우 20km半徑 以上の 地域은 相當部分이 農村地域이며 서울都市圈에 屬하지 않는 地域이 大部分이다. 그러나 東京과 뉴욕의 경우에는 半徑 20km, 40km 그리고 70km圈內에 都市圈人口가 大體 均等分布되어 있음을 알 수 있다. 서울 都市圈人口의 68%가 半徑 20km內에 위

〈表 3〉 都心으로부터의 距離別 人口分布

	中心으로부터의 距離 (km)			
	0 ~ 20	20 ~ 40	40 ~ 70	總 計
서울 (1970)				
人 口 (千名)	6,053	1,571	1,270	8,894
人 口 比 率	68.1	17.7	14.3	100.0
面 積 (/km)	1,422	3,501	6,648	11,571
密 度 (人/km ²)	4,256	449	191	769
東京 (1970)				
人 口 (千名)	11,964	7,733	5,048	24,475
人 口 比 率	47.8	31.6	20.6	100.0
面 積 (km ²)	1,067	3,293	9,193	13,552
密 度 (人/km ²)	10,960	2,348	549	1,806
뉴욕 (1963)				
人 口 (千원)	8,188	5,176	2,698*	16,062
人 口 比 率	51.0	32.2	16.8*	100.0
面 積 (km ²)	791	3,725	8,042*	12,558
密 度 (人/km ²)	10,351	1,390	335*	1,279

資料 : Edwin S. Mills and Byung-Nak Song, "Korea's Urbanization and Urban Problems," Korea Development Institute Working Paper 7701, revised, August 1978.

* : 40~80 km

치하고 있으며 東京의 경우는 47.8% 그리고 뉴욕은 51.0%이다. 世界의 兩大都市인 東京이나 뉴욕과 比較해 볼 때 서울은 大規模로 急速히 成長하는 都市이기는 하나 人口規模나 密度面에 있어서 아직도 兩大都市보다는 훨씬 작음을 알 수 있다.

CBD는 主로 雇傭의 集中地이므로 人口는 적다. 그러나 서울과 뉴욕은 CBD內에도 人口가 많은 것으로 나타났다.⁽²⁾ 이는 서울의 경우 많은 사람이 아직 CBD에 住宅을 가지고 있기도 하며 또한 住居地와 商街地를 겸한 곳도 많기 때문이다. 뉴욕의 경우는 CBD에 雇傭도 많이 集中되어 있으나 高密度 住居빌딩도 많기 때문이다. 그러나 東京은 서울이나 뉴욕과는 달리 CBD의 人口는 극히 적은 것으로 나타났다.

앞으로 서울은 뉴욕보다는 東京의 CBD形態와 類似하게 될 展望이 크며 따라서 CBD에 더 많은 高層빌딩이 建立되고 이에 따라 人口는 漸次 都市外廓地域으로 분산될 것으로 展望된다. 釜山·大邱·仁川·大田 等の 都市는 人口密度가 서울보다 낮다. 密度의 水準은 대체로 서울의 約 1/2에서 2/3程度라 할 수 있다.

都市 특히 大都市의 人口密度는 減少하는 것이 先進工業國의 特徵이라고 할 수 있다. 主理由는 所得의 增大와 交通의 發達이라고 할 수 있다. 所得의 增大는 住宅需要를 增加시키

(2) Edwin S. Mills and Byung-Nak Song (1978), pp. 18-28 參照.

고 이에 따라 人口는 宅地價가 높은 中心部보다는 都市外廓으로 移動하게 되며 또한 交通이 發達하게 됨에 따라 같은 輸送費用으로 出退勤과 長距離 移動을 可能케 함으로써 都市 특히 中心部の 人口는 郊外로 移動하게 되고 따라서 人口密度는 減少하게 된다.

都市內的 雇傭의 構造를 보기로 하자. 우리나라의 都市化는 製造業의 增加에 크게 연유한다고 할 수 있다. 1953年에서 1974年까지의 總雇傭中 製造業의 雇傭比率는 3%에서 17%로 急增하였고 이 期間에의 都市化도 역시 急增하였다. 그러나 都市化가 主로 製造業에 左右된다고는 할 수 없다. 그 理由로서 美國의 總雇傭中 製造業의 雇傭比率는 1920年代에 이미 피크인 25% 水準에 達하였음에도 都市化는 그 以後에도 계속되었다는 事實이다. 그리고 우리나라의 경우에도 1970年에 人口 2萬以上の 都市의 總雇傭中 製造業의 雇傭比率는 79.7%이었으나 建設業은 92.2% 都小賣業은 89.8% 그리고 金融・保險・不動產業은 92.8%가 都市에 集中되었다는 事實이다. 이와 같이 서어비스는 高度의 都市化産業(highly urbanized industry)이며 서어비스業의 成長이 都市化의 主要要因이 된다고 할 수 있다.

都市는 規模가 작을 때는 少數의 産業에 專門化가 不可避하나 成長함에 따라 그리고 所得이 增大함에 따라 漸次 專門化의 度가 弱해진다고 할 수 있다. 都市規模가 커질수록 綜合 都市化가 이룩된다고 할 수 있다.

4. 首位都市와 都市規模分布

首位都市(primate city)는 宗主都市라고도 하며 各國에서 人口規模가 第一 큰 都市를 말한다. 우리나라의 서울, 日本의 東京, 泰國의 방콕 등과 같이 首都(capital city)가 首位都市가 되는 경우도 많으며 美國과 같이 首都는 워싱턴 그리고 首位都市는 뉴욕인 경우와 같이 그렇지 않은 例도 있다.

우리나라에서 首都圈 人口集中이 問題인 것처럼 어느나라에서나 首位都市의 人口集中은 커다란 問題가 되어 왔다. 따라서 그 規模가 妥當한 規模이며 또한 어떻게 變하고 있는가를 把握하는 것은 重要한 과제라 할 수 있다. 그리고 首位都市規模뿐 아니라 全體都市의 規模는 어떠한 各種規模의 都市의 分布狀態를 파악하는 것은 아울러 重要하다고 할 수 있다. 首位都市의 規模를 把握하는 方法은 여러가지가 있으나 通常 많이 쓰는 方法은 두 가지이다. 하나는 데이비스(Kingsley Davis) 指數方法이고 다른 하나는 파레토分布(Pareto distribution)方法인데 이 파레토方法은 首位都市뿐 아니라 全都市의 分布를 把握하는 데도 使用된다. 그러면 上記한 두가지 方法에 대하여 考察하여 보자.

(1) 데이비스指數

데이비스는 首位都市의 人口規模(P_1)가 크냐 작으냐는 相對的인 것이며 그 相對的인 基

準은 人口規模가 두번째(P_2) 세번째(P_3) 네번째(P_4)인 都市人口와 比較하여 定해야 한다고 하였다. 데이비스의 指數(Davis index)를 D 라 表示하면 다음과 같이 된다.

$$D = P_1 / (P_2 + P_3 + P_4). \quad (1)$$

우리나라의 데이비스指數는 1949년에 1.4에서 1955년에는 0.9로 減少했고 1970년에 1.53으로 增加했다가 1975년에는 1.51로 다소 減少하는 趨勢를 보였다. 1960년의 世界 46個國의 數値를 보면⁽³⁾ 0.5에서 4.6까지이며 平均値는 1.4였다. 우리나라의 數値는 世界 平均치를 약간 上회하고 있다. 그러나 日本의 1.6, 프랑스의 3.6, 오스트리아의 2.8, 칠레의 3.5 필리핀의 4.3 등과 比較하면 오히려 낮은 편이며 이들 국가의 首都의 人口集中度는 서울의 경우보다 더 심함을 나타내고 있다. 反面에 美國은 0.9, 서독 1.0, 印度 0.7, 自由中國 1.2 인도네시아 1.1 등으로서 이들 국가의 수도인구는 우리나라의 수도보다 덜 集中되어 있음을 알 수 있다. 데이비스指數의 世界基準으로 볼 때에는 서울의 人口集中이 過多하다고는 할 수 없다.

以上에서와 같이 대체로 國土가 큰 나라일수록 首都集中度가 낮고 작은 나라일수록 集中度가 높음을 알 수 있다. 이와 같은 點에서 데이비스指數(Davis index)는 많은 資料의 檢討없이 首位都市의 相對的인 規模를 파악할 수 있다는 장점은 있으나 그 基準을 4大都市의 人口規模에 局限하여 定한다는 단점도 있다. 各種 都市의 規模가 首位都市의 人口規模와 比較했을 때 두번째 都市는 첫번째 都市人口의 1/2, 세번째 都市는 1/3, 네번째 都市는 1/4 등으로 모든 都市에 序列·規模法則(rank-size rule)이 適用되는 경우에는 데이비스指數의 값은 $12/13=0.92$ 가 된다는 것을 參考로 밝혀두고자 한다.

(2) 파레토 分布

首位都市規模는 데이비스처럼 4大都市의 人口만으로 定할 것이 아니라 기존의 모든 都市의 人口規模를 基準으로 定하여야 하며 또한 首位都市의 規模만 把握할 것이 아니라 모든 都市의 規模도 各種 都市體系라는 觀點에서 把握해야 된다고 할 수 있다. 이런 見地에서 볼 때 現在 많이 使用하는 方法이 파레토 分布(Pareto distribution)이다. 이를 說明하면 다음과 같다.

모든 都市의 人口가 首位都市人口와 比較했을 때 두번째 큰 都市人口(P_2)는 首位都市人口(P_1)의 1/2, 세번째 큰 都市人口(P_3)는 P_1 의 1/3, 그리고 序列 N 번째 큰 都市人口(P_N)는 P_1 의 $1/N$ 등의 關係가 成立하는 즉 都市規模의 序列·規模分布(rank-size distribution)가

(3) 다른 나라의 資料는 데이비스의 研究結果이며 宋丙洛(1975) p. 18에 수록되어 있음. 다른 나라의 資料는 1960年 數値임.

成立하는 경우에는 各種都市의 序列과 人口規模는 首位都市의 人口와 關聯할 때 다음과 같은 數式으로 나타낼 수 있다.

$$N=P_1/P_N \quad (2)$$

그러나 實은 N 과 P_N 을 곱하여 P_1 이 되는 것은 現實으로 妥當성이 희박하므로 다음과 같은 파레토 分布를 使用하게 된다.

$$N=P_1/P_N^\alpha \quad (3)$$

위의 式에서 首位都市가 餘他の 全都市와 比較할 때 그 規模가 相對적으로 크나 작으냐는 α 의 數値로써 定한다. 即 α 의 값이 클수록 首位都市의 相對的 規模는 크고 α 의 값이 작을수록 그 規模는 작다고 할 수 있다. 그리고 위의 式에서 $\alpha > 1$ 일 때는 各種 都市의 해당 序列上에서 기대되는 人口規模보다 더 작게되며 $\alpha < 1$ 일 때는 反對의 現象이 發生한다. 이와 같이 볼 때 α 의 값이 1 以上이고 또한 더 클수록 首位都市 人口集中은 크고 餘他都市의 人口는 相對적으로 작게 된다. 參考으로 $\alpha=1$ 인 경우는 數式은 序列・規模分布가 됨을 알 수 있으며 序列・規模分布는 파레토 分布의 特殊한 경우임을 알 수 있다.

α 의 값은 國家마다 時代마다 差異는 發生하나 그 趨勢는 1에 가까와 진다. 위의 式 (3)을 代數形態로 轉換하면 다음과 같이 된다.

$$\ln N = \ln P_1 - \alpha \ln P_N \quad (4)$$

위의 式을 우리나라에 適用한 結果 α 의 數値는 1949년에 0.85, 1955년에 1.01, 1960년에 0.98, 1965년에 1.04, 1970년에 0.93 그리고 1975년에는 0.94로 나타났으며 年度에 따라 一定하지는 않으나 놀라울 정도로 1에 가까움을 알 수 있다.

다른 나라의 경우에도 보면 파레토 數式의 形態나 係數의 값은 놀라울 정도로 一定하며 國家나 時代에 따라 다소 變化는 있으나 基本的인 趨勢는 持續되는 것으로 理解되고 있다.

(3) 首位都市集中問題

首位都市集中問題는 어느 나라에서나 工業化過程에서 겪게되는 主要 社會・經濟問題이며 主要政策課題가 되고 있는 問題이다. 우리나라의 파레토 分布 推定值에서도 表示된 바와 같이 都市規模分布에는 長期・持續的인 趨勢가 있으며 宗主性(primacy)도 持續的인 趨勢를 나타내고 있음을 알 수 있다. 首位都市集中은 큰 나라일수록 작은 나라보다 덜 심하며 國家가 發展하고 所得이 增大함에 따라서 다소 완화된다고 할 수 있다. 그리고 政府의 政策에도 많이 依存은 하나 많은 나라에서는 首都圈 人口集中抑制政策이 失敗로 돌아갔는 바 英國과 프랑스를 그 좋은 例로 들 수 있다. 오직 이스라엘과 같이 主로 軍事的인 理由로 集中을 억제한 少數의 國家는 成功했다고 할 수 있다.

首位都市集中이 언제부터 또는 어느 程度의 負의 效果나 또는 正의 效果를 나타내느냐를 決定하는 것은 용이한 일이 아니다.

負의 效果를 나타낸다고 主張하는 根據는 集中으로 因하여 交通混雜, 住宅不足, 地價上昇, 環境汚染 等の 深刻한 社會·經濟問題를 일으키고 이에 따라 政府支出이 大的으로 膨脹되지 않으면 안된다고 하는 데 있다.

그리고 首位都市成長이 正의 效果를 나타내므로 成長初期段階에서 集中은 不可避하다는 主張의 根據는 첫째 經濟成長은 都市成長을 意味하므로 都市成長은 不可避하고 둘째 大都市일수록 製品의 市場·勞動力·原料市場이 잘 發達되나 특히 開發途上國에서는 首位都市 以外的의 地域에서는 이를 期待하기가 거의 不可能하며 셋째 後進國의 首位都市일수록 製造業의 中心地일 뿐만 아니라 國家의 首都이며 國際的인 空港이나 港口가 있으며 金融·文化 教育의 中心地가 된다는 것이다. 따라서 後進國일수록 資源이 빈약하여 首位都市에서와 같은 社會간집자본 施設을 여러 군데 할 수 없으므로 한 군데에 集中하는 것이 投資效率面에서 소망스러우며 또한 近接立地시킴으로써 各種 經濟 및 非經濟活動이 低廉하게 이룩될 수 있다. 또한 開發途上國일수록 經濟 및 非經濟活動에 人間的인 接觸이 必要하기 때문이라는 것이다.

5. 우리나라의 都市化趨勢

人口 2萬以上の 都市에 居住하는 人口는 1960년에 952萬으로 全體의 38%였고 1975년에는 2,019萬으로서 全體人口의 58%이다. <表 4>에 依하면 大規模都市일수록 成長率이 높았으며 小規模都市일수록 相對的 成長率이 낮았음을 알 수 있다. 人口 100萬以上 都市의 人口比率는 1960~1975年 期間에 40%에서 52.8%로 增加하였고 50萬以上 都市의 比率는 46.6%에서 62.3%로 增加하였음을 알 수 있다. 反面에 人口 5萬以下の 都市는 同期間 21.7%에서 12.5%로 急速히 減少했고 人口 5萬~10萬 規模의 都市人口로 14.4%에서 7%로 半減했다.

지금까지의 都市의 規模別 人口分布를 보면 다음과 같다.

① 現在 우리나라 都市人口의 折半以上이 人口 100萬 以上の 都市에 그리고 約 2/3가 人口 50萬以上 都市에 집중되어 있다.

② 都市의 規模가 클수록 成長率도 빨랐다.

③ 그러나 都市의 規模別 序列에는 커다란 變化가 없었으며 서울·釜山·大邱·仁川·光州·大田 順의 大規模 都市序列은 1960년부터 變化가 없었다. 다만 馬山·蔚山 等の 急成長하는 數個 中都市의 序列變化만이 있었다.

〈表 4〉 도시규모별 도시인구분포의 변화추세

單位 : %

都市規模 \ 年 度	1 9 6 0	1 9 6 6	1 9 7 0	1 9 7 5
100만 이상	40.0	42.5	54.1	52.8
50만~100만	6.6	11.2	7.3	9.5
20만~50만	9.9	7.7	4.3	7.1
10만~20만	7.4	9.8	10.4	11.1
5만~10만	14.4	10.2	10.1	7.0
2만~5만	21.7	18.6	13.8	12.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0
5만이상 도시인구수(萬名)	745.5	1,001.1	1,355.0	1,765.6
2만이상 도시인구수(萬名)	952.3	1,230.1	1,572.5	2,018.9
총 인 구(萬名)	2,495.4	2,916.0	3,143.5	3,467.9
인구 5만이상 도시인구의 비율	29.9	34.3	43.1	50.9
인구 2만이상 도시인구의 비율	38.2	42.2	50.0	58.2

④ 1970年을契機로 都市의 規模別 成長趨勢에 變化가 나타나기 시작하였다. 100萬以上 大都市의 成長率은 鈍化되고 人口 20~100萬 規模의 都市도 다소 유지한 成長趨勢를 나타내고 있다.

⑤ 이른바 大都市—中都市—小都市 順의 成長段階에서 우리나라는 現在 中都市 成長段階에 있다고 할 수 있다.

⑥ 都市의 規模別 成長趨勢의 變化뿐만 아니라 都市의 地域別 分布의 變化가 나타나고 있다. 서울·釜山·大邱以外的 地方大都市의 成長이 빨라지고 있으며 釜山을 中心으로 한 臨海工業地域의 急速한 成長은 우리나라 都市人口의 地域配分을 크게 變化시킬 것으로 展望된다.

III. 우리나라의 經濟計劃과 地域經濟計劃

1. 1961년까지의 期間

이 期間은 6.25動亂, 4.19學生義擧, 그리고 5.16軍事革命 等 社會混亂으로 인하여 體系的인 計劃은 없었으며 주로 動亂에 따른 被害復舊와 부분적인 灌溉施設의 擴充, 國土의 保全, 그리고 社會間接資本施設의 유지·보수 등이 主를 이루었다고 할 수 있다.

2. 第1次 5個年計劃期間: 1962~1966

第1次計劃이 수립되기 前의 우리나라 農業은 天候條件에 영향을 많이 받아 風水害의 被害가 심한 상태였고 山林과 河川 및 國土는 적절한 保全策이 없었으므로 피폐된 狀態였다.

〈表 5〉 우리나라 經濟計劃의 目標과 政策課題

第 1 次 計劃(1962~66)	第 2 次 計劃(1967~71)	第 3 次 計劃(1972~76)	第 4 次 計劃(1977~81)
<p>모든 社會經濟的인 惡循環을 시정하고 自立經濟의 達成을 위한 基礎의 構築</p>	<p>産業構造를 近代化하고 自立經濟의 確立을 더욱 促進시키</p>	<p>成長, 安定, 均衡의 調和</p>	<p>成長, 衡平, 能率의 理念下에 자력성장을 確立하고 所得分配과 生活環境을 改善하며 社會開發을 통하여 衡平을 增進하며 技術을 革新하고 能率을 向上함</p>
<p>政策課題</p>	<p>① 電力, 石炭 등 에너지供給源의 確保 ② 農業生産力 增大로 農家所得의 向上 ③ 基礎産業擴充과 社會間接資本의 充足 ④ 遊休資源의 活用과 雇傭增加 ⑤ 國土의 保全 및 開發 ⑥ 輸出增大를 통한 國際收支의 改善 ⑦ 技術의 振興</p>	<p>① 食糧增産에 의한 主穀의 自給 達成과 農·漁民 所得增大 ② 農·漁村 生活環境改善과 基礎設施의 擴充 ③ 輸出 35億弗 達成과 國際收支 改善 ④ 重化學工業建設에 의한 工業 構造의 高度化 ⑤ 科學技術向上과 人力開發 ⑥ 電力, 輸送, 通信 등 社會間接資本의 擴充 ⑦ 4大江 流域開發, 工業團地造成 등 國土開發과 工業과 人口의 適正分散 ⑧ 社會保障의 擴充과 國民福祉의 向上</p>	<p>① 內資動員體制의 確立으로 投資財源의 自力調達 ② 輸出擴張과 海外建設 및 觀光 收入을 增大하여 國際收支의 均衡達成 ③ 技術 및 熟練勞動集約的 産業 中心으로 産業構造改善 ④ 雇傭機會擴大, 教育, 保健, 職業訓練投資促進 ⑤ 農·漁民 生活環境改善, 公害 防止, 住宅建設 促進으로 國民生活環境 改善 ⑥ 科學技術投資의 擴大 ⑦ 經濟運用體制의 간소화 및 合理化 ⑧ 國際競爭力 提高</p>

工業은 未發達된 狀態였으며 農業은 적절한 政策의 結果로 飢餓했고 農耕地는 협소한데 人口增加는 계속되어 食糧自給이 곤란한 상태였다.

이 當時의 國土計劃은 별도로 작성된 計劃은 없었으나 第1次 5個年計劃書에 표시된 내용을 중심으로 보면 다음과 같다.

첫째는 洪水와 旱魃로 부터 農業을 보호하기 위하여 治山治水와 灌溉 및 國土保全에 重點을 두었으며, 둘째는 農村人口增加에 對備하여 山地開墾이나 干拓을 통하여 農耕地를 확장하고자 하였으며, 셋째는 國土의 立地條件을 고려한 地域計劃 및 特定地域綜合開發計劃을 수립하여 効果的인 國土開發을 도모하고자 하였다.

特定地域綜合開發計劃은 太白山地域綜合開發을 위한 것이었으며, 이 地域의 地下資源開發과 이에 필요한 產業鐵道와 道路 및 港灣建設을 主內容으로 하고 있다. 治山治水와 灌溉施設을 확장하기 위하여는 江流域綜合開發計劃을 수립하였으며 鎭津·東津江流域, 南江流域 및 木浦·榮山江流域 等の 三大流域 綜合開發을 시도했다.

3. 第2次 5個年計劃期間: 1967~1971

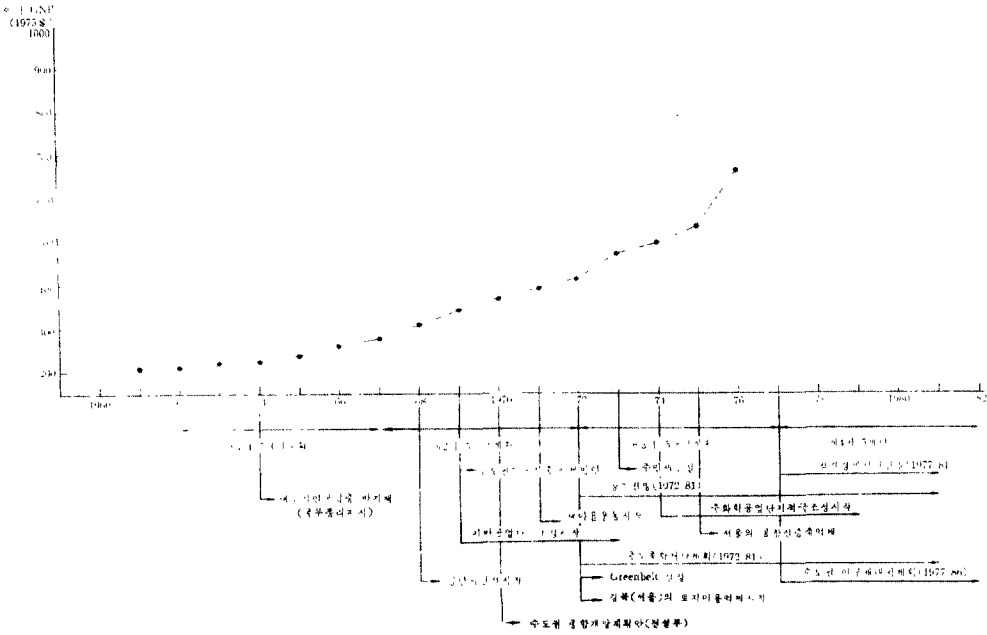
이 期間에도 耕地擴張을 위한 開墾과 干拓事業에 많은 投資를 계속 할당하였고 水利灌溉施設擴充을 위한 江流域綜合開發計劃을 적극 추진하였다. 그리고 工業의 發展이 계속되자 工業團地造成과 工業의 地方分散 및 立地選定의 問題가 크게 대두되었다. 따라서 第2次 5個年計劃書에서는 工業團地開發方向을 다음과 같이 提示하고 있다.

- ① 精油, 鐵鋼 等 基幹産業을 위한 大規模團地를 適地에 조성한다.
- ② 中小企業을 위한 中小團地를 조성하여 輸出産業이나 主要特化産業을 발전시킨다.
- ③ 農漁村家內工業을 발전시키기 위한 特定村落을 地域別로 選定하여 開發한다.

以上과 같은 工業團地開發政策과 方向에 따라 <表 7>에 나타난 바와 같이 各種 工業團地가 이 期間에 조성되기 시작했다. 이 期間에 輸出關聯團地가 馬山, 裡里, 龜尾, 서울, 仁川 等に 조성되기 시작했고, 石油化學, 製鐵, 機械工業團地가 또한 蔚山, 浦項, 仁川 等地에 조성되기 시작했으며, 工業의 地方分散計劃에 따라 地方工業團地가 仁川, 城南, 春川, 原州, 淸州, 大田, 全州, 光州, 木浦, 大邱에 조성되었다.

이 期間의 社會間接資本施設은 工業團地造成에 따른 港灣, 鐵道引入線, 産業道路의 建設 等, 工業發展과 밀접한 關聯이 있는 施設의 擴張에 활발히 이루어졌다. 各種 社會間接資本投資가 활발히 進行되는 동안 우리나라 最初로 서울과 仁川, 그리고 서울과 釜山間의 高速道路가 이 期間에 建設되었다.

그리고 工業을 적극 추진하는 過程에서 農村은 相對的으로 落後되고, 또한 오랫동안의



〈그림 1〉 경제성장과 경제계획 및 지역정책

적절한 農業政策의 缺如로 우리나라 農業은 어려운 處地에 있었으므로 農村經濟의 發達과 農民의 福祉向上, 農村人口의 開發過程의 參與, 그리고 離農現象의 防止等, 광범위한 農村近代化를 목적으로 하는 새마을運動이 2次計劃의 마지막 해인 1971년부터 시작되었다.

4. 第3次 5個年計劃期間: 1972~1976

第3次計劃은 그 目標가 <表 5>에 표시된 바와 같이 農漁村의 革新的 開發과 輸出의 劃期的인 增大 및 重化學工業의 建設에 있었으므로 이 計劃書에 포함된 國土計劃은 ① 農漁村의 道路網과 電化의 적극 추진 ② 4大江流域을 綜合開發하여 灌溉水利設施을 계속 확충하고 國土資源을 效率的으로 이용하며 ③ 輸出工業團地等 開發團地를 조성하고, ④ 地域開發을 촉진하여 ⑤ 工業과 人口를 적절히 分散하는 것을 內容으로 하였다.

第1,2次計劃을 통하여 輕工業을 중심으로 한 輸出이 曠기적으로 증가하였으므로 輕工業 中心에서 重工業中心으로 工業構造를 轉換시킬 단계에 있었다.

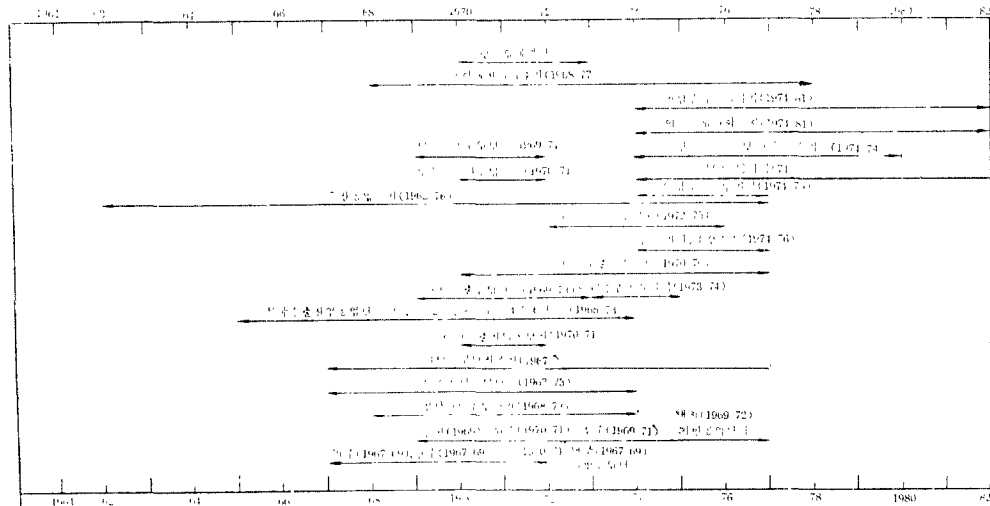
第3次 計劃期間에는 이에 대한 準備가 활발히 進行되었다고 할 수 있다. 적극적인 工業 團地造成策에 따라서 많은 輕工業團地는 1973年을 계기로 거의 完工되었으며 1974年부터는 重化學工業을 위한 工業團地의 활발한 조성이 시작되었다.

第1,2次計劃을 통하여 製造業이 급속히 成長하였으며 급속한 工業化에 따라 國土空間構造의 變化, 用水, 電力 等の 需要의 急增, 農耕地의 都市産業用으로의 轉用, 大都市의 人口集中 等 각종 經濟社會問題가 발생하였다. 이에 따라 國土資源의 效率的인 利用과 앞으로의 重化學工業化에 필요한 國土構造의 改善 및 國土環境의 造成 等이 必要하게 되었으며 이를 위하여 1971年에 우리나라 最初의 綜合的인 國土利用計劃인 「國土綜合開發計劃: 1972~1981」이 國土綜合開發計劃法에 따라 作成되었다.

李朝時代, 日帝時代, 그리고 解放後 混亂期時代를 통하여 형성된 오래되고 낡은 國土構造로는 工業化를 계속 촉진하기에 限界가 있다고 할 수 있으며, 따라서 앞으로의 高度의 工業化와 重工業 推進을 위해서는 國土構造와 環境을 改善하지 않으면 안될 時點에 도달하였다고 할 수 있다. 國土綜合開發計劃은 이와 같은 次元에서 作成되었다고 할 수 있다.

이 計劃의 基本目標은 ① 全國 各地域이 能率的으로 國民經濟發展에 기여할 수 있도록 國土空間秩序를 改編 確立하여 國土의 效率的인 利用管理를 도모하고, ② 國家經濟發展에 기반이 되는 社會間接資本施設을 조성하여 開發基盤을 확충하며, ③ 國內賦存資源을 개발

<表 6> 우리나라의 각종 공업단지 조성기간표



하고 自然資源을 保護·保存하며 아울러 ④ 文化的 國民生活環境을 조성하는 데 있다고 하였다.

이를 위한 開發政策으로서 ① 工業發展의 土건이 되는 大規模 工業團地를 건설하여 ② 各 都市와 地域과 產業中心地를 效率的으로 연결하기 위한 交通, 通信, 水資源 및 에너지 供給網을 정비하고 ③ 不振地域의 개발을 촉진하고자 하였다.

國土綜合開發計劃은 產業基地, 交通通信網, 都市部門 水資源의 開發과 擴充을 보다 相互 密接한 關係에서 이룩하려고 했다.

5. 第4次 5個年計劃期間: 1977~1981

第4次計劃은 第1, 2, 3次計劃으로 다져진 經濟開發의 기반 위에서 우리나라 經濟를 先進國으로 끌어 올리고자 하는 計劃이라고 하였다. 第4次計劃이 作成되던 1976年の 우리나라 經濟는 首都圈의 人口集中, 港灣, 鐵道, 電力, 通信, 用水 等の 各種 社會間接資本施設의 不足問題, 그리고 國內工業集中地와 農業地域間의 地域隔差問題 等 지금까지 우리나라 經濟가 當面하지 못했던 많은 問題에 봉착하게 되었다.

輸送部門에서는 鐵道, 道路, 港灣 等の 各種 輸送手段間의 均衡的인 擴充이 필요했으며 綜合的인 輸送體系의 開發이 또한 필요했고 이에 따라 第4次計劃에서도 均衡的인 擴張에 중점을 두었다. 또한 輸送 뿐만 아니라 電力, 通信, 用水, 用地 等 各種 社會間接資本施設의 均衡的인 擴充도 강조되었다.

農村部門은 恒久的인 生産基盤의 擴充과 農業生産性的의 제고를 위하여 農耕地擴大와 水利灌溉施設의 改善 等 大單位綜合開發計劃을 推進하고자 하였다. 그리고 지금까지 계속 推進되어 오던 새마을事業을 확대추진하고자 하였다.

현재까지 單獨새마을中心의 새마을運動을 數個 마을을 하나의 經濟單位인 協同圈事業으로 추진하여 새마을運動의 效率性을 提高함은 물론, 地域間의 均衡發展을 도모하고자 하였다. 그리고 새마을工場은 종래의 마을單位 立地를 止揚하고 1面1個工場 原則으로 하여 所得增大事業은 地域特性에 맞게 추진하는 것으로 되었다.

그리고 第4次計劃 作成前後에 심각한 問題로 대두된 首都圈 人口集中問題는 第4次計劃에서도 포함되고 있으나 第1無任所長官室에서 1978년에 作成한 「首都圈人口再配置計劃: 1977~1986」에서 취급되고 있다.

이 計劃의 基本目標은 「首都圈에 過重하게 集中되어 있는 人口와 人口集中의 要因이 되고 있는 各種 機能 및 施設을 선별하여 적당하게 配置함으로써 高度成長過程에서 유발된 諸副作用을 시정함과 동시에 國家安保沮害要因을 제거하고 國土空間의 效率的인 活用을

도모]하는 데 있다고 하였다(計劃書 p. 23).

이計劃에 나타난 서울의 人口目標은 80年代初까지는 800萬名까지의 增加를 인정하고 目標年度인 1986년에 가서는 行政首都의 建設과 더불어 1976年水準인 700萬名으로 감소시키 는 데 있다고 하였다. 그리고 이 計劃에서는 1986年 서울의 自然趨勢人口인 1,130萬名을 700萬名으로 감소시키자면 새로 建設될 行政首都, 半月工業都市, 5大地方據占都市, 重化學 關聯團地地域 等に 約 430萬名을 配置하여야 된다고 하였다.

이와 같은 基本目標施行을 위한 政策方向으로는 ① 中央行政서비스를 行政首都로 이 전하고, ② 각 지역을 效率的으로 개발하여 서울에의 人口轉入을 防止하며, ③ 人口와 產 業의 再配置를 위하여 稅制·金融上의 支援을 강화하고 ④ 再配置後에 首都圈의 環境을 再 整備해야 한다고 했다.

이 計劃은 期間이 1977~1986年이므로 第4,5次 計劃期間이 포함되는 長期計劃이라고 할 수 있다.

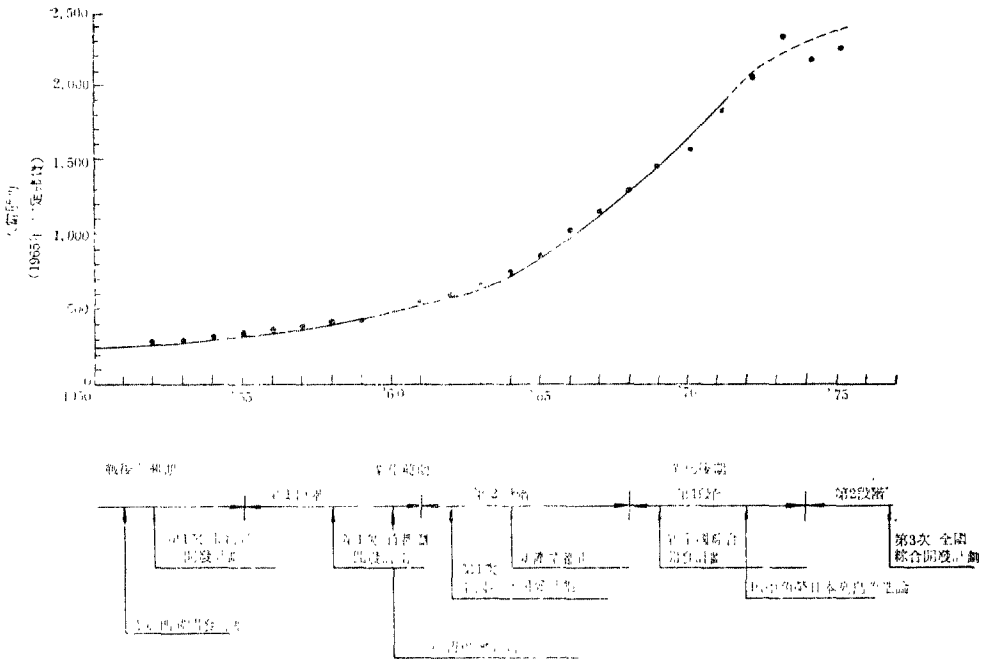
IV. 日本의 經濟計劃과 地域經濟計劃

1. 戰後 日本經濟의 成長段階

戰後 日本經濟의 成長段階는 여러가지로 分類할 수 있겠으나 여기에서는 地域開發에 관 한 第3次 國際심포지움(日本地域開發研究센터 主催)에서 提示된 方法과 혼조(1977)의 分類 方法에 따르기로 한다. 이에 따른 戰後 日本經濟의 各 成長段階와 期間 및 所得水準을 보면 다음과 같다.

開發段階	期 間	人 當 所 得(1965年 弗貨)
戰後 復興期	1940年代末~1950年代初	150~300
前期 工業化期		
第1段階	1950年代末	300~500
第2段階	1961~1967	500~1,000
後期 工業化期		
第1段階	1968~1974	1,000~2,000
第2段階	1975年以後	2,000 以上

以上과 같이 分類한 各 成長段階別 經濟狀態와 經濟計劃을 간략히 검토한 후 아울러 各 成長段階別 地域經濟計劃을 고찰하고자 한다.



자료 : 혼조(1977) 참조

<그림 2> 日本의 人當所得趨勢와 計劃의 변천

2. 戰後復興期: 1940年代末~1950年代初半

(1) 經濟狀態와 經濟計劃

第2次世界大戰 直後の 日本經濟는 敗戰의 焦土에서 昏迷한 狀態에 있었다. 戰時 連合軍의 폭격으로 因하여 都市와 生産施設은 大部分 파괴되었고 國土는 戰時의 管理 不철저로 황폐하게 되었으며 海外에 居住하던 軍人과 民間人의 歸國으로 人口는 急增하여 심한 物資 不足으로 인플레이션이 극심한 狀態였다. 經濟는 마비된 狀態에서 「連合國占領軍最高司令官」(SCAP:Supreme Command for the Allied Powers)의 占領政策에 따라 軍閥主義를 止揚하고 財閥(zaibatsu)解體, 勞動民主化, 教育制度의 개선 等 經濟民主化政策에 따라 民主化社會를 建設하지 않으면 안될 狀態에 있었다.

1946年 「經濟安定本部」(經濟企劃廳 前身)가 設立되고 1948年 「經濟復興計劃」이 樹立되어 生産을 增大하고 人플레이션을 수습하여 日本의 戰後經濟를 戰前 1930~1934年 水準으로 회복시키고자 하였다. 이 計劃의 5大目標을 보면 ① 人플레이션 수습 ② 輸出促進 ③ 電力, 石炭, 鐵鋼의 生産增大와 輸送力 強化 ④ 食糧生産의 增大 ⑤ 災害의 防止(특히 洪水被害)

等과 같다.

終戰 直後에는 政府投資의 約 2/3가 洪水統制와 災害防止 等の 國土管理에 할당되었고 水利灌溉施設, 庶民住宅建設 그리고 都市建設 等에도 많은 公共投資가 할당되었다. 그러나 1950年頃에는 이들 部門에 할당되는 投資量이 漸減하기 시작했고 따라서 江流域開發과 洪水被害統制는 如前히 커다란 問題로 남게 되었다.

(2) 國土開發計劃

經濟成長을 促進할 뿐만 아니라 開發의 地域的인 不均衡을 시정하기 위하여 1950年「國土綜合開發法」이 制定되었다. 이 法에서는 國土綜合開發을 위한 計劃을 全國, 圈域, 縣 및 特定開發地域 等の 各種 地域水準에서 作成될 것을 規定하고 있다. 「特定開發地域」은 災害地域, 資源開發地域, 都市周邊地域 等 法에서 規定한 地域이며 集中投資의 對象地域이다, 特定開發地域으로 일단 指定되면 많은 投資의 惠澤을 볼 수 있으므로 各 地方에서는 다 투어 特定開發地域에 포함시켜 줄 것을 中央政府에 要請하기에 이르렀다. 처음에는 主管政府機關이 建設省이었으나 法의 重要성과 또한 土地政策의 關聯으로 因하여 政府各部處의 利害와 意見의 충돌이 發生하게 되어 各 部處의 견해를 조정할 수 있는 經濟安定本部가 이 業務를 관장하게 되었다.

그러나 國土綜合開發法의 施行을 관장할 經濟安定本部의 관심은 주로 經濟의 能率化를 追求하는 데 있었으므로 이 法에서 追求하는 開發不均衡의 시정이라는 目標과 經濟安定本部가 追求하는 經濟의 能率化라는 目標은 어느 程度 相衝關係에 놓이지 않을 수 없었다.

法의 施行初期인 1951년에는 19個의 特定開發地域이 選定되었고 그 以後 中央政府의 支援을 要請하는 地域이 增大함에 따라 指定된 特定開發地域의 數도 增加하게 되었다. 이에 따라 限定된 政府財源을 많은 地域에 分散하지 않을 수 없게 됨에 따라 이른 바「制限된 量の 버터를 빵 위에 골고루 얹게 바르게 되는 格」(spreading the butter thinner over the bread)이 되어 여러 地域에 中央政府로부터 받는 惠澤의 量은 근소할 수 밖에 없었다.

그러나 經濟現實도 볼 때는 이미 잘 開發된 少數地域에 계속 集中投資하는 것이 能率向上面에서는 바람직스러우며 또한 實際의 으로도 잘 發達된 特定少數地域만 계속 成長하고 나머지 地域은 未開發狀態로 계속 停滯狀態에 머물러 있지 않을 수 없는 結果가 되었다.

3. 前期工業化期 第1段階: 1950年代末

(1) 經濟狀態와 經濟計劃

時間이 감에 따라 戰爭被害로부터 漸次 회복단계에 들어선 日本經濟는 1950年の 韓國動

亂勃發과 더불어 이른바 韓國動亂「분」을 맞게 됨으로써 經濟는 急速히 회복되어 1954년에는 이미 戰前水準에 到達하였고 1955년에는 戰前水準을 超過達成하기에 이르렀다.

當時 日本經濟는 무엇보다도 國際收支의 赤字를 없애고 하루속히 自立經濟와 完全雇傭의 實現이 急先務였다. 따라서 1955년에는 「經濟自立 5 個年計劃(1956~1960)」을 日本最初の 經濟計劃으로 樹立하였고 安定經濟를 基調로 한 經濟의 自立과 戰後人口增加에 즈음한 完全雇傭의 達成을 目標로 提示하였다.

이 計劃의 成長目標은 年率 5.0%였으나 實際成長率은 이를 훨씬 上廻하였고 따라서 5 個年計劃의 目標을 거의 2年餘에 超過達成하는 結果가 되었다.

(2) 地域經濟計劃

5 個年計劃의 超過達成과 지속적인 工業化에 대한 展望 등은 企業의 重化學工業推進을 促進시키게 되었다. 이에 따라 必要한 工業用地는 原料를 輸入해야 되는 日本으로서는 臨海地域에 造成하지 않을 수 없게 되었고 따라서 臨海工業團地造成이 當時의 主要政策課題가 되었다. 當時 日本의 臨海團地開發技術의 發展은 世界的인 港口周圍에 大規模의 저렴한 工業團地造成을 可能케 했고 또한 石炭과 水力中心에서 石油中心으로 에너지使用이 轉換됨에 따라 이를 더욱 促進시켰다.

初期段階에는 상당수의 工業團地는 過去の 軍事施設이었다. 예를 들면 「요카이치」와 「토쿠야마」의 海軍油類 저장장은 後日 石油化學工團으로 轉換된 것과 같다. 이들 工團의 發展은 聯關工業의 誘致를 招來했고 集約의 經濟를 통하여 더욱 많은 產業과 人口의 集中을 招來하였다.

이 當時는 大規模의 團地造成이나 社會間接資本施設의 建設이 이루어졌고 이들 大部分이 政府機關에 의하여 수행되었으므로 많은 公企業이 탄생하게 되었다. 代表的인 例로서는 1955년에 設立된 「日本住宅公團」을 들 수 있으며 이는 1956년에 設立된 「日本道路公團」等 後日의 公企業에 표본이 되었다고 할 수 있다. 이들 公企業은 設立以後 規模面에서도 大型化되었음은 물론 能率面에서도 많은 進展을 보았다.

4. 前期工業化期 第2段階: 1961~1967

(1) 經濟狀態와 經濟計劃

1950年代의 經濟成長率은 年 10%線에 達했고 輸出과 企業의 設備投資가 活潑해짐에 따라 더욱 적극적으로 經濟開發에 임할 분위기가 造成되었다. 이와 같은 배경에서 經濟成長率은 年 7~8%를 유지하여 所得을 1950年代末의 \$ 500水準에서 1960年代末에는 \$ 1,000水準으로 倍增하려는 「國民所得倍增計劃(1961~1970)」이 作成되었다. 當時 1950年代는 產業

生産의 팽창과 高度成長에 따라 社會間接資本施設의 不足, 環境 파괴 그리고 地域間 또는 各經濟部門間的 不均衡의 深化問題가 發生하였고 따라서 이에 對한 投資가 必要하였으므로 이 計劃에서는 이들 問題의 解決도 시도하였다. 이런 點에서 이 計劃은 從前의 經濟計劃과 差異가 있다고 할 수 있다.

所得倍增計劃으로 太平洋沿岸벨트開發概念이 생겼다. 所得倍增을 위해서는 産業生産이 10年內에 約4倍 增加하는 것으로 展望했다. 그러나 産業을 기존 4大過密工業地域인 토오쿄오, 오오사카, 나고야, 기타큐슈地域에 더 以上 繼續 集中시킨다는 것은 거의 不可能한 狀態에 있었다. 따라서 이들 工業地域들을 連結하는 太平洋沿岸벨트地域에 항단과 道路施設을 大幅 建設하여 産業을 立地分散시키고자 하였으며 太平洋벨트地域 以外地域에 대해서는 地方都市를 中心으로 한 成長極(growth pole)을 開發하여 大規模 工業地域을 造成하고자 하였다.

(2) 國土開發計劃

急速한 經濟成長에 따라 日本의 地域構造는 심한 變化를 招來했고 資本, 技術, 勞動力 및 生産活動은 토오쿄오, 나고야, 오오사카의 3大都市地域에 集中되기 시작했다. 이와 같은 背景에서 1950년에 制定된 國土開發法에 따라 「全國綜合開發計劃」이 有史以來 처음으로 1962년에 作成되었고 所得倍增計劃에 따라 發生할 地域間 不均衡의 止정과 人口過密로 發生하는 諸問題를 解決코자 하였다.

3大都市地域의 面積은 全國土의 10.6%(토오쿄오地域은 4個縣, 나고야地域은 2個縣, 오오사카地域은 3個縣)이나 人口는 1955년에 全體의 31.2%에서 1960년에는 33.7%로 急增하게 되었다. 이에 따라 人口過密에서 오는 不利益이 集積의 利益을 相殺하는 以上으로 크게 되었다는 主張이 나오고 一部 農村地域에서는 젊은 層의 離農으로 人口過少와 人口老齡化 問題가 深化되었다는 主張이 일기 시작했다.

이와 같은 狀態에서 全國綜合開發計劃을 樹立하여 産業과 都市發展을 太平洋沿岸벨트地域 뿐만 아니라 全國적으로 分散하여 均衡있는 成長을 도모하고자 하였다.

이 計劃에서는 全國을 다음과 같이 3個地域으로 區分하였다. ① 과밀地域(大都市地域) ② 조정地域(과밀地域의 인근周邊地域) ③ 開發地域(未開發狀態의 北東地方, 日本海岸地域, 國土南端地域). 과밀地域을 除外한 地域의 開發을 위하여서는 成長極(growth pole)을 主要都市를 中心으로 指定開發하고 몇몇 地方都市를 成長센터로 開發하여 中央管理機能을 수행토록 하였다.

이와 같은 地方成長極의 指定問題를 놓고 政府各部處는 意見충돌이 發生했으며 新産業都

市와 特定産業開發地域의 選定은 드디어는 政治問題化하기에까지 이르렀다. 보다 合理的인 産業地域의 選定과 開發을 위하여 1961년에는 「低開發地域工業促進法」이, 1962년에는 「新産業都市建設促進法」이 그리고 1964년에는 「工業整備特別地域整備促進法」이 各各 制定되었다. 그러나 各地域의 경쟁과 要請으로 地方成長極의 數는 增加되게 되었다. 1963년에는 15個의 新産業都市가 主로 開發地域에 指定되었고, 6個의 特定産業改善地域이 主로 太平洋沿岸벨트地域의 調整地域內에 選定되었고 100個 以上の 小規模産業開發地域이 開發地域으로 指定되기에 이르렀다.

(3) 國土建設

이 期間에는 大規模의 建設工事も 活潑히 이루어 졌다. 新토키오도線(彈丸列車) 그리고 日本最初の 現代標準式인 나고야·코베 高速道路가 完工되는 등 많은 社會間接資本施設의 工事が 이루어 졌다. 특히 토오쿄오는 1964年の 올림픽大會를 계기로 高速道路, 地下鐵 등 社會間接資本施設이 大幅 擴充되었다. 아울러 大都市周邊郊外의 住宅建設도 活潑히 進行되었고 新住居都市가 形成되기도 했다. 오오사카郊外에 位置한 人口15萬規模의 「센리뉴타운」 등이 그 例이다.

交通網의 活潑한 擴張 및 輸送의 획기적인 發達과 더불어 토오쿄오에서 오오사카에 이르는 太平洋臨海벨트地域에 大規模의 수많은 臨海工業團地建設도 活潑히 進行되었고 內陸地方의 工業分散도 促進되었다.

工業이 新工業團地 中心으로 分散됨에 따라 一面 過度集中의 問題가 解決될 것으로 기대되었으나 現實적으로는 如前히 기존 大都市의 人口過密地域에 人口와 産業集中이 계속되는 추세를 보였다. 이와 같이 大都市 특히 東京에서는 人口와 産業이 계속 集中되었으나 地方 特定開發地域의 開發은 계속 둔화되는 추세였으므로 이들 地域으로부터의 더 많은 투기의 요청과 낙후성에 대한 不平은 如前하게 되었다.

그러나 이상과 같은 문제가 발생하였음에도 不拘하고 結果적으로 볼 때 이 當時 所得倍増計劃에서 構想된 太平洋沿岸벨트의 구상과 이를 통한 産業地域의 擴散과 이에 따른 産業 및 人口의 分散은 어느 程度 타당성 있는 구상이었다고 할 수 있다.

5. 後期工業化期 第1段階: 1968~1974

(1) 當時의 經濟狀態와 經濟計劃

所得을 倍增하여 10年內에 1人當 所得을 千弗로 提高하기 위하여 1960年에 作成된 所得倍増計劃(1961~1970)은 目標年度인 1970年을 2年 앞질러 1968年에 그 目標를 達成하였다. 1968年을 계기로 日本은 이른바 풍요한 社會(affluent society)의 段階에 접어들게 되었

고 日本經濟는 여러 면에서 轉換點을 맞이 했다. 國際收支는 黑字를 나타냈으며 援助는 받은 國家에서 주는 國家가 되었으며 都市化와 工業化는 다같이 急速度로 進行되었다. 또한 1968년에는 이른바 人口稠密地域(DID:densely inhabited districts—人口密度 5,000人/km² 以上地域)에 居住하는 人口의 比率이 50%를 넘게 되었다.

1968년까지 지속된 高度成長에 依하여 勞動力不足現象이 深化되었고 用地需要의 急増과 非効率的인 土地政策으로 因하여 地價는 급등하였고 이에 따라 商品價格 또한 急激히 上昇하기 시작했다. 또한 高度의 工業化와 都市化에 따라 都市內의 人口過密과 一部 農村地域의 人口過少問題, 各種 社會間接資本의 不足, 環境 파괴 等の 問題가 심각하게 되었다. 이에 따라 經濟成長은 量的인 팽창 뿐만 아니라 成長의 社會的 側面도 重視할 段階에 이르렀고 따라서 經濟開發과 社會開發과의 均衡있는 政策이 主問題로 대두되었다.

이와 같은 觀點에서 作成된 것이 1967년의 「經濟社會發展計劃(1967~1971)」이다. 이 計劃은 명칭에 表示된 바와 같이 經濟開發과 社會開發을 아울러 強調하였고 上述한 諸問題點을 反映하였으며 物價의 安定, 經濟의 効率化, 社會開發의 推進 等の 3大重點施策과 長期的 經濟成長條件의 整備, 社會資本의 充實 等 5大政策課題를 실천하고자 하였다.

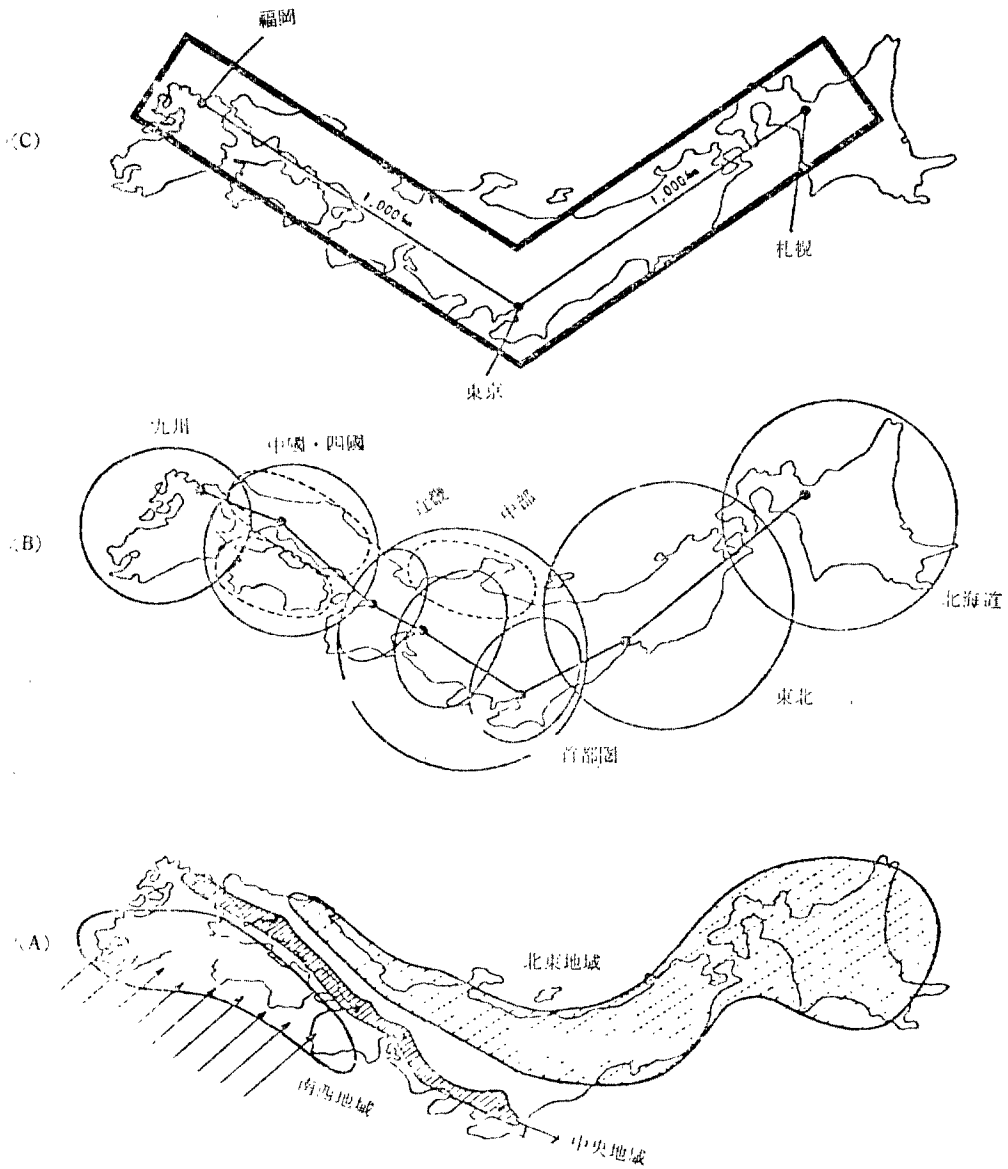
(2) 「新全國綜合開發計劃」

이 計劃은 1969년에 作成되었으며 「經濟社會發展計劃」의 國土開發部門計劃이라고도 할 수 있다. 그러나 이 計劃의 배경은 그 以上の 意義가 있다고도 할 수 있다. 즉 1968年은 明治維新 以後 100年이 되는 해로서 日本의 近代化는 대체로 明治時代 初期에 構想된 舊國土構造를 骨格으로 이룩되어 왔다고 할 수 있다. 그 동안 經濟構造가 大幅 變化하고 規模 또한 팽창하였으므로 長期的인 次元에서 新國土構造의 開發이 必要한 段階에 도달하였다고 할 수 있다.

新計劃에서는 全國에 걸친 새로운 國土構造를 構想하였으며 新幹線鐵道, 高速道路, 通信網들을 建設하여 새로운 開發軸으로 發展시키며 이 軸을 中心으로 中央管理機能과 物流機能을 再組織하여 將來에 有限한 國土資源을 最大限 活用도록 하고자 하였다. 또한 新計劃에서는 이와 같이 새로이 開發되는 網을 基盤으로 農工商業, 觀光, 自然保護 및 都市開發 等の 大規模 프로젝트를 推進하고자 하였다.

이 計劃은 새로운 開發網을 통하여 全國土를 開發하며 또한 經濟規模의 팽창에 따라 限定된 國土資源을 最大限 開發한다는 點에서 大衆의 呼應을 얻었다.

日本의 國土活用狀態를 보면 北東地域은 심한 降雪地域이고 南西地域은 태풍피해地域이므로 未開發狀態에 있고 주로 太平洋沿岸벨트에만 經濟活動이 集中되어 있는 實情이다. 成



자료: 혼조(1977) 참조

〈그림 3〉 新全國綜合開發計劃 構想

長의 分散과 均衡있는 國土開發을 위하여 全國을 7個地域(규슈, 추시, 킨키, 추부, 首都圈, 토후쿠 및 홉카이도)으로 區分하고 各地域의 大都市에 中央管理機能을 開發토록 한 後 이를 各 開發網과 連結한다는 것이다.

高度의 通信網과 高速輸送網을 中心으로 새로운 開發網이 形成·發展되던 총연장 2,000km의 日本列島(東京에서 南端의 都市인 福岡까지 1,000km와 東京에서 北端의 札幌까지 1,000km)는 하나의 統合된 地域으로의 機能을 발휘하게 될 것으로 展望했다.⁴⁾

(3) 基本趨勢의 變化와 轉換點

1970年 오오사카市에서 開催된 「엑스포 70」(Expo '70)을 계기로 大量의 大規模 建設프로젝트가 完成되었다. 엑스포참가 外國人 6,400萬名을 수용하기 위한 킨키地方(오오사카, 교오토오 및 코베)에 비행장, 地下鐵建設 및 高速道路建設 등은 大規模 프로젝트의 타당성을 認識시키기에 充分하였다. 그러나 이와 같은 大規模 프로젝트 中心의 開發에 對한 회의가 漸次 增大하게 되었고 經濟成長이 招來하는 各種 問題가 심각해짐에 따라 지금까지의 基本的인 經濟成長과 이에 對한 基本態度에 變化가 發生하게 되었다. 기본추세의 變化를 招來한 몇 가지 要因을 보면 다음과 같다.

① 環境과괴

工業化에 따라 大氣汚染, 水質汚染, 소음, 혼잡이 심화되었고 이에 對한 一般의 認識이 고조되었으며 특히 규슈에 있는 미나마타(Minamata) 肥料工場의 水銀중독사태로 一般의 公害被害意識이 提高되었다. 특히 企業活動의 增大는 자연과괴와 環境汚染 및 生態學體系의 파괴를 加速化시킨다는 認識이 높아지게 되었다. 그리고 많은 工業團地가 새로 內海에 立地하여 이 地域은 水産物生産과 觀光, 休養活動이 거의 不可能할 程度로 汚染되었다. 이들 事件으로 企業과 政府에 대한 一般의 항의가 고조되었고 드디어는 1971年 「環境廳」의 設立을 보게 되었다. 環境廳設立 以後 엄격한 公害統制가 行해 졌으며 自動車에 대해서는 世界에서 가장 엄격한 公害防止基準을 지키도록 하였다.

② 工業의 地方立地에 對한 地方으로부터의 反對

地方分散政策으로 地方에 立地할 工業 특히 化學工業과 같은 業種은 資本集約的인 工業이므로 地方에 대한 雇傭효과도 적고 製品이나 原料의 去來는 他地方과 이루어지므로 이들 産業이 立地하는 地域에 대하여는 生産과 雇傭面의 惠澤이 거의 없는 實情이며 오히려 公害被害만 加重시키기에 이르렀다. 또한 企業이 成長함에 따라 地方의 社會間接資本施設에 壓迫을 加하게 되므로 地方財政負擔만 加重시키게 되는 등 地方에 利益보다 오히려 더

(4) 혼조 (1977) pp 21~22

많은 不利益을 招來하는 結果가 되어 工業의 地方分散에 대한 地方住民으로부터의 反對가 深化되기 시작했다. 따라서 工業用地的 求得難은 深化되고 土地市場은 1960年代 初期의 購買者市場에서 末期에는 販賣者市場으로 轉換되는 등의 工業地方分散에 不利한 結果가 招來되었다.

③ 地方리더십의 變化

지방관서 特히 縣의 知事は 2次大戰 前에는 中央政府에서 任命되었으나 戰後에는 선거에 의하여 選出되므로 이들은 中央政府보다는 地方利益에 더 充實하게 되었다. 따라서 中央政府에서 開發한 政策이 地方利益에 부합되지 않는 경우에는 心천이 困難하게 되는 結果가 되었다.

④ 地價의 급등과 開發業者

1960年代의 高度成長과 1971年の 國際通貨의 不安은 大量의 日貨를 日本에 流入시켰고 이것이 投資資金化되기 위해서는 새로운 投資機會가 必要하게 되었다. 이때 住宅建設分野가 有望한 投資對象으로 選定되었다. 1960年代에는 主로 小規模 企業이 住宅建設을 담당했으나 1970年代에는 大企業의 참여가 活潑하게 되었고 住宅投資는 好況을 누리는 產業으로 登場하게 되었다.

그러나 住宅產業의 好景氣는 宅地價格의 急등을 招來하여 서민의 住宅購入을 곤란하게 하였으며 土地投機와 關聯된 各種 政治的 스킴들은 一般大衆의 憤怒를 자아내게 되었다.

(4) 田中首相의 「日本列島改造論」

이 冊은 田中角榮 前日本首相(1972年 就任)이 就任前에 쓴 것으로 就任後에 실천할 各種 國土開發政策과 方向을 提示한 것이다. 主內容은 各種 社會間接資本施設을 大幅 建設, 擴張하여 都市機能을 全國土에 고르게 分散시킴으로써 日本列島의 보다 均衡된 開發을 提창한 것이라 할 수 있다.

여기에 提示된 國土開發의 政策과 方向은 過去 約 20年間에 걸친 日本政府의 各種 國土開發計劃을 基礎로 하여 이를 發展·擴大시킨 것이라 할 수 있다. 이 冊에서 提示된 政策 方向은 日本經濟가 앞으로 계속 高度成長을 지속할 것이며, 高度成長이 아닌 安定成長의 경우에도 向後 10年 내지 15年內에 美國經濟水準에 到達된다는 假定下에 提示된 것이다.

田中首相은 「어떻게 하여 面積으로 볼 때 美國의 約 1/25에 不過하며 네개의 섬으로 構成된 日本이 오늘날 美國과 같은 大規模의 經濟를 지탱해 나갈 수 있는가」하는 것이 日本列島가 當面한 基本問題라고 하였다. 이와 같이 볼 때 列島改造論은 日本國土의 構造를

改造하여 成長을 지속케 함으로써 世界最大의 規模인 美國經濟를 따라 갈 수 있다는 意慾과 포부에 넘친 作品이라 할 수 있다.

田中首相은 自身이 提示한 問題의 解決策으로 産業을 再配置하여 人口의 과밀과 과소문제를 解決하고 이를 뒷받침하는 새로운 交通網의 開發, 日本列島全體를 포괄하는 高速新幹線鐵道の 建設, せ도內海에 3대교량의 建設, 그리고 人口 約 25萬程度 規模의 各種 新都市 開發 等の 政策을 提示하였다.

田中首相의 著書는 出版 즉시 베스트·셀러가 되었고 많은 사람의 호응도 받았으나 一面에서는 신랄한 비판의 화살을 면치 못했다. 가장 基本的인 問題에 對하여 비판을 加했다고 할 수 있는 前日本 進歩黨 衆議員 키하치로·키무라議員의 評을 보면 다음과 같다.

日本列島改造論에는

- ① 土地政策이 결여되어 活潑한 土地投機를 招來했다.
- ② 成長에 偏重된 政策이 誘發하는 各種問題와 副作用을 간과했다. 日本이 當面한 各種問題는 市場價格 메카니즘에 최우선을 두는 日本資本主義經濟의 屬性에 基因한다는 事實을 간과하고 있다.
- ③ 高度의 成長이 高度의 福祉를 意味한다는 信條는 잘못이다.
- ④ 적절한 農業政策이 提示되어 있지 않으며 특히 産業再配置 政策에 있어서 農業政策의 重要性和 兩政策의 긴밀성을 간과하는 것은 잘못이다.
- ⑤ 物價安定에 대한 배려가 없다. 産業構造에 치우친 나머지 商業構造에 대한 처방이 없다.

田中首相은 就任以後 1974년에 「國土綜合開發法」을 「國土利用計劃法」으로 改正하였고 「國土廳」을 수상직속기관으로 設立하여 國土綜合利用計劃의 樹立과 土地 및 水資源에 관한 政策 및 地價統制의 機能을 맡게 하였다. 이리하여 수상직속기관으로 經濟企劃廳, 環境廳, 國土廳의 3大廳이 設立되어 全國적인 計劃과 政策을 樹立하게 되었으며 이 중 國土廳은 日本의 地域開發計劃과 政策을 담당하는 機關으로 發展하였다.

그러나 1973年 油類波動이 發生함으로써 油類와 資源의 價格이 폭등하고 資源調達問題가 深化되자 從來의 世界의 資源은 必要한 量을 언제나 使用할 수 있다는 日本의 基本態度는 限界에 부딪치게 되었다. 그리고 高度成長政策은 安定成長政策으로 方向을 轉換하지 않으면 안되게 되었다.

油類波動을 中心으로 한 世界經濟秩序의 變化와 이에 따른 日本經濟의 成長政策의 方向轉換은 高速成長假定下에 樹立된 日本國土綜合開發計劃의 實施를 곤란케 하였고 아울러

土地投機스캔들과 關聯하여 田中首相이 사임하게 됨으로써 田中首相의 포부가 깃들인 日本列島改造論의 理想實現은 난관에 봉착하지 않을 수 없게 되었다.⁽⁵⁾

6. 後期工業化期 第2段階：1975年以後

(1) 經濟狀態와 經濟計劃

資源, 에너지, 土地, 環境, 用水 等 經濟內外的 要因의 極甚한 變化에 부응하여 어떻게 高度成長路線을 떠나 새로운 安定된 低成長路線으로 移行하며 아울러 充實한 國民生活을 기하느냐 하는 것이 昭和50年代 前期 日本經濟의 課題라고 할 수 있다. 따라서 問題는 어떻게 하여 오랫동안 지속되어온 高速成長經濟를 低速成長經濟로 커다란 피해없이 轉換하느냐 하는 것이다. 이른바 高速에서 低速으로의 高요한 着陸(soft-landing)의 方案을 모색하는 데 있다고 할 수 있다.

아직도 日本經濟는 7~9%의 成長潛在力이 있다는 主張과 人口增加를 고려할 때 現在와 같은 生活水準을 유지하는 데 必要한 最低成長率은 3%라는 主張이 엇갈리는 가운데 年6% 程度의 成長이 所望스러운 成長率로 합의되었다.

따라서 1976년에 作成된 昭和50年(1975年)代 前期經濟計劃(1970~1980)에서는 6%의 成長과 다음 4種의 政策目標를 提示하고 있다. ① 物價安定과 完全雇傭確保 ② 安定된 生活의 確保와 살기 좋은 環境의 造成 ③ 世界經濟發展에의 協調와 공헌 ④ 經濟的 安定的 確保와 長期發展基盤의 구축.

(2) 地域經濟計劃

以上과 같은 經濟狀態를 배경으로 昭和 52年(1977年)에 第3次 全國綜合開發計劃이 作成되었다. 이 計劃의 基本的 目標은 「限定된 國土資源으로 地域的 特殊性을 살리고 歷史的, 傳統的 文化에 근거를 두어 人間과 自然과의 調和를 이루어 安定感 있고 健康하고 文化的인 人間居住의 綜合的 環境을 整備하는 데 있다」(計劃書 p. 4)고 하였으며 居住環境의 綜合的 整備와 國土의 保全 및 利用 그리고 經濟社會의 새로운 變化에의 對應 等に 重點目標를 두고 있다.

이 計劃의 重點課題는 國土管理(즉 自然環境, 歷史的 環境, 水系統合과 水資源, 森林資源, 沿岸地域, 大氣環境 等の 保全과 開發), 國民生活基盤整備(즉 住宅 및 生活環境整備,

(5) Kakuei Tanaka, *Building a New Japan*, The Simul Press, 1975, Tokyo (originally published in Japanese in 1972). Kihachiro Kimura, "Open-Questionnaire to Prime Minister Tanaka," *Chuo-Koron*, October 1972. Honjo, Masahiko, "Trends in Development Planning in Japan," in Fu-chen Lo and Kamal Salih(ed.), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy*, Oxford; Pergamon Press, 1978, pp.3~23.

食糧資源確保, 에너지資源確保), 大都市 및 그 周邊地域整備(大都市公害防止, 交通整備, 住居環境整備), 그리고 地方都市 및 農山漁村開發과 整備 等이다.

以上の重點課題에 나타나 있는 바와 같이 第3次 全國綜合開發計劃에서는 大都市問題와 農山村問題를 重視하고 있는 點에서 從來의 計劃과 類似하다고 할 수 있다. 그러나 國民生活의 基盤造成에 力點을 두었다는 點에서 從前計劃과 相異하다고 할 수 있다.

V. 展望과 課題

1. 工業化, 都市化와 大都市集中

앞으로의 工業化는 重化學工業中心이 될 것이고 工業成長率은 農業成長率을 훨씬 超過할 것이므로 農村人口의 都市移動은 繼續될 것으로 예상된다.

앞으로의 工業化는 상당한 기간 原料와 市場의 海外依存性으로 因하여 국제적인 港灣의 重要性이 增大될 것이므로 世界的 港口가 있는 仁川과 釜山 等 大都市에 集中될 것이다. 또 한 앞으로의 重化學工業은 海外依存度가 높을 것이므로 港灣近接立地가 絶對的이다.

工業化와 商去來의 增大로 因하여, 그리고 觀光産業의 育成 等으로 因하여, 앞으로는 더욱 많은 外國人들의 訪問 및 滞在가 예상되는 바, 이들은 生活條件이 有利한 서울 및 釜山 等の 大都市를 그 活動地域으로 選好하게 될 것이다.

뿐만 아니라, 工業化와 商去來의 增大는 많은 內國人들의 大都市나 首都圈訪問을 惹起할 것이며, 이는 夜間常住人口가 아닌 이른바 晝間活動人口의 繼續的인 首都圈集中을 招來할 것이 예상된다.

2. 成長·集中·平準化의 段階

經濟成長은 어느 段階까지는 必然的으로 圈域的인 集中을 招來하며, 이러한 集中現象이 어느 정도 계속된 후에는 平準化의 段階가 到來한다.

이는 윌리엄슨⁽⁶⁾이 主張한 것으로서 메라 고이찌⁽⁷⁾에 의해서 最近 日本에 있어서 이러한 추세가 있음이 確認되었다.

高度의 經濟成長은 初期에 少數의 大都市의 高度集中을 必然的으로 隨伴한다. 그러나 어

(6) Williamson, J.G., "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns," *Economic Development and Cultural Change*, 13 (July 1965), Part 2 參照.

(7) Koichi Mera, "Changing Patterns of Population Distribution in Japan and Its Implications to Developing Countries," Paper presented at Symposium on Regional Development Planning in Asia held by the U.N. Center for Regional Development, Nagoya, Japan (November 7-8, 1975).

는 정도 成長期間이 경과한 후에 農村의 生産條件이 變化하고, 近代化가 이룩되고 나면, 都市와 農村 또는 大都市와 中都市 또는 小都市間의 所得이나 개발 잠재력의 隔差가 줄어들게 되고, 따라서 大都市 集中도 점차 緩和되며 平準化의 段階가 오게 된다.

이러한 段階를 거치는데 얼마만한 期間이 所要되느냐하는 문제는 國家間的 成長條件이 서로 다르므로 一律적으로 斷言할 수는 없다. 日本의 경우는 30년이 所要되었다고 하며, 一般的으로 高度의 成長은 高度의 集中을 초래하여, 比較的 短期間에 平準化段階가 시작되는 것으로 알려져 있다.

3. 大都市內의 成長趨勢

大都市內의 空間的 成長趨勢는 우리나라도 1960年代末부터 先進國과 같이 低中心·高周邊型의 成長趨勢를 보이고 있다. 콜린·클라크와 밀스類의 密度函數의 推定結果에 따르면, 距離變數 또는 接近度(accessibility)變數의 密度分布에 대한 影響力이 큰 反面, 非距離變數 즉 所得, 自動車保有臺數, 嗜好의 變化 등의 影響力이 적은 것으로 나타났다. 그러나 1960年代以後 非距離變數의 密度分布에 대한 影響力은 점차 增大하는 趨勢에 있으므로 앞으로는 所得增大와 混雜의 增大에 따른 外廓地帶의 成長이 期待되며 都市成長의 周邊化(suburbanization of urban growth)現象이 계속되어 中心部와 周邊(periphery)의 거리가 漸次 멀어질 것으로 예상된다.

그러나 東京, 뉴욕과 比較해 볼 때 아직 서울의 都市成長의 周邊化趨勢는 國際的인 比較에 있어서는 低水準이라고 할 수 있으며, 그 變化趨勢를 보아도 당분간 急激한 成長을 보일 것으로 생각되지 않는다.

한편, 中心部(CBD)의 人口密度變化趨勢를 살펴보면, 1960年代 중반以後 계속적인 人口減少가 있었으며 向後에도 그와 같은 趨勢가 계속될 것이 예상된다. 그러나 서울市の CBD는 首都圈全體의 CBD, 또한 우리나라 經濟全體의 CBD 또는 國際機能의 CBD가 될 것이므로 常住人口가 아닌 活動人口의 急激한 增加가 기대된다.

4. 集中과 分散政策

經濟的인 側面에서 集中과 分散政策을 決定하게 되는 基準은 都市나 地域의 最適規模(optimum size)이다. 이 規模에 未達할 때에는 集中을 하고 이 規模를 超過할 때에는 分散을 해야한다는 것이다. 都市가 適正規模를 超過했으나 혹은 그렇지 않느냐의 與否를 決定하는 것은 용이한 일이 아니다. 日常生活에서 느껴지는 不快感이나 混雜度(특히 交通)에 의해서 測定하자는 主張도 있다. 그러나 이는 都市機能의 一面만을 考察한 것에 不過하다. 都市는 技術革新의 溫床, 新技術, 新商品, 새로운 아이디어, 文物의 앙트레포 등의 役割

을 하는 集地機能, 또한 經濟發展에 유리한 文化·社會的 變革을 促進하는 文化的 鑄鐵爐의 機能, 그리고 많은 企業活動에 대해서 財貨와 用役의 市場을 提供하고 有利한 立地條件을 供與하여 外部經濟(external economies)와 集積의 經濟(agglomeration economies)를 창출하며 生産과 交換活動을 促進하는 基本的인 經濟機能 등 많은 動的인 機能을 遂行하고 있다. 따라서 都市의 最適規模는 이러한 모든 都市의 機能을 勘案하여 決定하지 않으면 안 된다.

그러나 이와 같은 都市의 諸機能은 數量化시키기 困難하고 또한 最適經濟規模도 實際로 測定하는 것이 거의 不可能하므로 一般的으로는 1人當 GNP가 最大가 되는 規模를 都市의 最適規模로 定하는 것이 보통이다.

따라서 例로 들면 首都圈의 人口를 分散시킴으로써, 首都圈과 우리나라 全體의 1人當 GNP가 上昇한다면 分散政策을 쓰고, 首都圈에 人口를 集中시킴으로써 GNP를 增加시킬 수 있다면 集中政策을 써야 한다는 것이다.

그러나 1人當 GNP를 最適規模를 測定하는 基準으로 삼는 경우에는 公害와 混雜 등 環境破壞의 問題가 심각하게 擡頭될 우려가 있다. 즉 1人當 GNP가 올라갈 可能性이 크다고 하여 人口의 集中을 계속한다면, 결과적으로 1人當 GNP는 증가될지 몰라도 集中으로 인한 混雜, 公害 또는 環境破壞 등 복지를 減少시킬 要因도 증대될 것이다.

이런 點을 고려한다면, 都市의 最適規模를 決定하는 基準으로는 1人當 GNP보다는 NEW (Net Economic Welfare—純國民經濟福祉)概念이 더 妥當할지 모른다.

그러나 最適規模를 정하는 基準이 決定된다 하더라도 이를 計量化하는 것은 거의 不可能하며 瑣瑣가 指摘하듯이 어떤 것이 最適都市規模인지는 정말 알기 어렵다. 混雜하고 公害가 發生하고 環境이 破壞되는 것은 都市에서 社會間接資本을 集中的으로 使用하고 土地를 集約적으로 利用하는 結果의 所産이다. 따라서 立地를 어디에 할 것이냐 하는 문제는 混雜과 接近도와 生産과 分配費用을 다같이 比較하여 어느 것이 높으나 낮으나에 따라 企業과 消費者가 最終적으로 스스로 決定할 性質의 것이다.

5. 混雜과 立地計劃

混雜은 사람과 交通施設, 土地, 道路 등의 比率이 適正水準을 초과하여 生活에 不便을 주고 나아가서는 住民의 복지를 減少시키는 水準에 到達한 狀態에서 發生한다.

그러나 開發途上國같이 資本이 不足한 國家에서는 不充分한 社會間接施設을 共同的으로 그리고 集中的으로 使用하도록 하는데 있어서 어느 정도의 混雜은 미리 豫見되어 經濟成長政策을 遂行하는데 있어서 不可缺한 것으로 看做된다.

그러나 實際로 存在하고 있는 混雜 中에는 이렇게 미리 計劃된 混雜 뿐만 아니라, 計劃의 失策으로 인하여 發生한 것이 많이 있다. 前者의 경우에는 計劃된 것이므로, 本節에서는 論外로 하고 後者を 檢討하기로 한다.

混雜은 都市內의 非能率的인 立地計劃, 用地計劃 및 交通施設 等 社會間接資本의 非效率的인 立地計劃에 基因한다고 할 수 있다. 都市立地論에 의하면 CBD機能을 하는 各種機關과 機構는 CBD에 立地시키고 周邊活動은 周邊에 立地시킴으로써 流通距離와 費用을 줄이고 混雜을 減少시킬 수 있다.

立地計劃에서 重要的인 概念中의 하나는 「人·킬로미터」(人·km)의 概念이다. 이는 1인이 1km의 距離를 간다는 뜻인데, 예를 들면, CBD에 集中되어야 할 機能을 都市外廓에 分散하는 경우에는, CBD內에서는 數百미터 移動하면 되는 것이 都市外廓에 疏散되었을 때에는 CBD까지 오는 데에만 數十킬로나 움직여야 하는 수가 많다.

이런 경우를, 1個 活動中心으로 또는 「人」概念中心으로 보면 立地가 分散되었다고 할 수 있을지 모르나 都市全體의 모든 사람의 움직이는 量과 距離, 즉 「人·킬로미터」의 概念에서 보면 오히려 混雜을 招來한 것이다.

따라서 立地計劃에서 「人」概念과 「人·킬로미터」概念을 區別하지 못함으로써 經濟活動單位當의 移動距離와 費用을 오히려 증대시킬 우려도 있다.

다음으로 重要的인 立地理論은 聯關產業 및 고용과 人口의 聯關立地이다.

더보우에 의하면 地域의 產業은 그 地域의 生計에 主된 產業 즉, 「經濟基盤產業」(economic base industry)과 그 產業과 人구를 서어비스하는 「非基盤產業」(non-base industry)로 구분되는데 基盤產業을 立地하면 그 產業의 고용과 人口가 立地되고 다음 段階에는 基盤產業과 그 雇傭 및 人口를 서어비스하는 產業이 立地하는 등 產業·雇傭·人口의 立地가 連鎖的인 關係에 의해서 決定된다. 따라서, 이런 關係를 考慮하여 基盤產業과 非基盤產業 및 이에 附隨된 고용과 人口를 연결하여 立地시켜야 한다는 것이다.

用地計劃은 都市內의 限定된 土地를 生産性이 제일 높은 方向으로 使用하는 計劃이며 土地를 住宅用地, CBD用地, 社會間接資本用地 等 各種 用途에 따라 配分 使用함으로써 土地全體의 生産性을 提高시키는 것이다.

그러나 實際로 現在首都圈의 用地使用의 實態를 보면, CBD以內에도 一層 또는 二層의 住宅이 數十層 高層建物에 隣接立地해 있는 등, CBD機能을 수행하지 않는 經濟活動單位가 CBD內에 立地하고 있는 反面, CBD機能을 하는 活動單位가 CBD以外의 地域에 위치하는 경우가 많다. 이러한 現象은 用地計劃 및 立地計劃의 非效率性에 그 原因이 있는 것이다.

6. 分散과 社會間接資本

首都圈에는 人口와 産業이 集中되어 있으므로 이를 分散시키기 위해서는 分散될 人口와 産業이 立地할 地域을 開發해야 하고 또한 分散되기 이전의 水準 또는 그 以上の 水準의 社會間接資本施設을 투자해야 한다. 이렇게 함으로써 企業과 人口가 強制的으로가 아니고 自發的으로 經濟的인 費用·收益 判斷에 따라서 分散立地하도록 하는 것이 經濟的 立地와 分散原則이라고 할 수 있다. 이럴 경우에 있어서의 문제는 分散시키려고 하는 地域에 首都圈의 既存社會間接資本施設과 같은 또는 그 以上 수준의 시설을 제공하는데 필요한 막대한 資本을 어떻게 조달하느냐하는 問題이다.

따라서 資本이 부족한 開發途上國으로서는 소수의 地域에 世界水準의 社會間接資本을 密集立地시키느냐 그렇지 않으면 低水準의 社會間接資本을 各地域에 均配하느냐 하는 問題에 當面하게 되는데 통상은 首都圈에 世界的인 水準의 活動이 立地하는 것이므로 前者의 方法이 效率的인 方法으로 看做된다.

首都圈은 工業化率, 都市化率, 産業構造, 職業構造로 볼때 先進工業國과 類似한 面이 많으므로 首都圈의 각종 社會間接資本施設도 先進國水準으로 維持하는 것이 소망스럽다고 할 수 있다.

7. 領土와 機能의 概念

首都圈의 成長과 集中 및 分散을 위한 政策과 計劃을 위한 單位로서의 圈域을 서울시로 하느냐 서울都市圈으로 하느냐 또한 首都圈으로 하느냐 하는 問題는 重大한 問題라고 할 수 있다. 領土를 中心으로 하느냐 機能을 中心으로 하느냐는 重大문제라고 할 수 있다.

서울市는 行政目的을 위하여 설정한 行政單位이므로 行政目的以外的 目的, 특히 經濟計劃이나 分析目的을 위한 空間單位로 使用하기에는 問題點이 많으며 集中과 分散을 위한 計劃單位로서 使用하기에는 더욱 그러하다.

서울市와 隣接한 安養·廣州·富川·城南·水原·仁川의 地域은 서울市와 隣接한 地域으로 都市化水準이나 工業化水準 또는 人口密度가 서울과 類似하며 産業 및 經濟活動도 類似하므로 서울都市圈의 연장으로 볼 수 있다. 또한 이들 地域의 人口는 서울市에서 經濟活動을 하고 그리고 서울市人口가 이들 隣接地域에서 經濟活動을 하는 등 經濟活動面에서도 相互 密接한 關係에 있으므로 同一한 經濟圈에 속한다고 볼 수 있다. 따라서 이들 지역은 同一經濟圈으로 취급하는 것이 소망스럽다고 할 수 있다.

또한 集中과 分散을 計劃하는 경우에 서울市를 單位로 하는 경우에는 서울市人口가 隣接地域으로 分散되는 경우에는 서울市를 기준으로 할 때 分散이 되었다고 할 수 있으나 서울

都市圈 또는 首都圈으로 볼 때에는 中心에서 外廓地域으로의 이동이라고 할 수 있으며 또한 서울시를 基準으로 하여 「人」單位の 立地面에서는 分散이 되었다고 할 수 있으나 首都圈全體를 基準으로 하면 「人·킬로미터」單位로 하여 交通距離와 交通密度로 볼 때에는 集中이라고 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 서울시에 投下되는 社會間接資本의 혜택은 서울시에 상주하는 서울시의 常住人口에만 귀속되는 것이 아니고 他地域人口가 서울에 와서 經濟活動을 하는 주간 活動人口에도 상당부분 귀속된다고 할 수 있다. 특히 交通施設은 더욱 그러하며 서울시의 交通施設은 隣接地域人口가 使用하는 정도가 높다. 따라서 서울시의 交通計劃과 社會間接資本施設計劃은 隣接地域人口와 經濟活動을 감안한 計劃이 되어야 하며, 土地利用計劃이나 地價對策 等도 서울시의 計劃이 隣接地域에 影響을 주게 되므로 서울시의 計劃은 隣接地域을 包含한 보다 광범위하고 포괄적인 計劃이 되어야 한다고 할 수 있다.

이런 面에서 볼 때 앞으로의 經濟計劃은 서울시를 中心으로 한 서울시計劃으로 할 것이 아니라 서울都市圈을 전부 包含하는 首都圈計劃이 되어야 할 것이다.

8. 經濟活動單位로서의 都市圈

사람간의 成長의 集中과 分配問題나 所得分配나 教育에 있어서의 機會의 均等이라는 觀點에서 많은 研究나 分析이 행해졌으며 企業의 경우 獨과점방지나 중소기업육성 등의 문제에 대해서도 많은 研究가 있었다. 그러나 地域의 경우에는 그것이 많은 生産活動과 生活의 더짐임에도 不拘하고 아직도 많은 경우에 經濟分析對象에서는 除外되어 왔다.

그 結果, 工場單位나 企業水準에서 애써 創出한 能率과 經濟가 많은 경우에 있어서 工場外部나 企業外部에서 發生한 都市內部的 非能率과 非經濟에 의해서 減衰되는 現象이 나타나게 된다. 前項에서 言及한 바와 같이 個個 工場이나 生産企業水準에서는 動作研究(motion study)나 作業研究(work study) 등이 잘 發達되었으므로 工場이나 企業內에 立地한 裝備와 人力은 効率的으로 配置 運營되고 있다. 그러나 各工場이나 企業 相互間 또는 經濟活動相互間的 計劃과 이들이 共存하고 있는 地域을 單位로 한 地域全體水準에서의 配置와 運營은 소홀히 取扱되어 왔으므로 生産工場單位나 企業單位에서 創出된 能率과 經濟가 企業外部에서 相殺되고 消滅하게 되었다.

生産工場에 일단 들어간 勤勞者는 機械裝備施設과 더불어 分秒를 실 틈도 없이 作業할 정도로 企業과 生産工場의 人力과 裝備는 効率的으로 活用되고 있지만, 일단 그 外部에 나오게 되면 通勤하는 데에만 한 時間以上이 所要되는 等 非能率과 非經濟를 겪게 된다.

따라서 1個工場內의 機械裝備施設과 人力을 能率的으로 配置하고 運營하는 計劃을 樹立하는 것과 같이 1個地域의 경우에도 이를 各種 產業과 企業이 共存하는 1個 大生産場으

로 看做하여 各種生産活動과 社會間接資本施設 等を 効率的으로 立地시키는 地域單位の 分析과 計劃이 必要하다.

都市圈도 이를 하나의 生産 및 生活活動單位로 看做하여 分析, 計劃하여야 하며, 그렇지 못한 경우에는 個個의 消費者나 生産者들이 創出해 낸 能率과 經濟가 相當量 相殺될 우려가 있다.

우리나라의 경우에는 都市나 其他의 地域이 經濟分析의 對象으로 취급된 歷史는 日淺하다. 앞으로는 各都市圈에 首都圈을 1個 經濟活動單位로 하여 分析, 計劃하고 各種企業活動과 사람 및 附帶施設을 空間的 効率的으로 配置함으로써 消費者 個個人 또는 生産者 個個人的 水準에서 創出된 能率과 經濟가 그 外部的 非能率과 非經濟에 의해 相殺되지 않고 나아가서는 個別企業單位の 水準이나 그 이상의 水準에서 보다 많은 能率과 外部經濟를 創出, 提供하도록 하여야 할 것이다.

VI. 끝맺는 말

最近 노벨賞을 受賞한 經濟學者와 후보 經濟學者들이 참석한 노벨財團 主催 세미나에서 經濟發展過程에서의 立地論的 側面이나 國土(농경지 포함)의 規模와 構造의 重要性을 강조한 바 있다. 경제발전으로 후진국이 농업국가에서 도시산업국가로 전환되는 것은 各國에 共通되는 事實이나 都市産業國家로 되어가는 형태는 立地條件이나 국토특성에 따라 차이가 있음을 意味한다. 이와 같이 볼 때 公업화의 전략은 各國에 共通되는 것을 채택한다 하더라도 우리나라의 지역경제계획은 우리나라 국토구조나 立地形態에 맞게 수립해야 한다고 할 수 있다.

우리나라는 국토의 면적이 10만km²가 약간 못되나 이 안에 세계 60여개국보다 큰 인구 8백만에 달하는 서울과 같은 대도시가 있는 등 작은 지역에 많은 조밀지역이 있으며 국토규모는 적으나 人口로 볼 때는 大國인 등의 특성을 가지고 있다. 우리나라 보다 규모가 작은 자유중국은 작은 국토를 효율적으로 활용하여 수도권의 過密이나 地方에 인구가 과소한 낙후한 지역이 발생하는 등의 문제는 거의 없을 정도이다. 그리고 우리나라보다 규모가 훨씬 큰 日本은 비능률적인 지역경제계획으로 因하여 여러 가지 복잡한 都市地域문제가 발생했다고 할 수 있다.

우리나라는 國土規模가 自由中國과 日本의 중간이므로 이들 國家보다 더 효율적으로 개발할 수 있는 國土 규모일 수도 있다. 앞으로 중화학 公업화에 立脚한 신 산업도시국가가

되기 위해서는 李朝, 日帝, 戰後混亂期 등을 통하여 殘存하여온 國土의 後進의인 要因을 除去하고 生活과 生産活動에 快適한 공간구조로 轉換해야 된다.

좁은 國土規模로 先進工業國 대열에 經濟大國으로 참여하기 위해서는 효율적인 國土活用이 극히 重要하다고 할 수 있으며 이를 위해서 앞으로는 전국 어디서나 同一한 生活水準과, 文化福祉水準을 누릴 수 있도록 해야 한다.

그러기 위해서는 京釜線 등의 간선교통망에 現在 先進國에서 使用하는 高速鐵道 등을 개발하고 또한 全國 어디서나 通話가 쉽게 될 수 있도록 최신 통신망을 개발하여 立地面에서의 격차를 해소해야 할 것이다. 그리고 도시계획은 現在와 같은 行政單位 中心이 아니라 全國을 하나의 巨大한 都市圈으로 하는 全國土的인 次元에서 실시할 것이 요망된다.

現在 철도수송, 전력, 통신 등의 계획은 이미 全國을 對象으로 하고 있으나 都市計劃만은 아직 都市中心으로 行해지고 있다고 할 수 있다.

현재까지의 都市成長形態를 보면 중심도시를 중심에 두고 동그렇게 圓型으로 도시주변이 成長하고 있는 실정이다. 이는 주로 수송문제에 기인한다고 할 수 있으며 수송루트의 개발에 따라 線型成長도 可能하며 앞으로는 既存 圓型狀態로 발달된 도시의 成長은 線型으로 유도하고 線型으로 大規模都市를 연결하여 大都市의 人口集中問題를 방지하고 아울러 균형있는 국토의 개발을 도모할 수 있다.

앞으로는 선형성장이 원형성장형태보다 더 효율적일 것으로 전망된다. 참고적으로 日本의 경우를 보면 東京에서 오오사카까지는 550 km나 되나 이들 地域은 住宅이나 都市地域으로 완전히 연결되어 있으며 많은 사람들이 이들 「메가폴리스」형태가 앞으로의 都市形態로 발전될 것으로 전망하고 있다. 우리나라의 서울과 부산과의 거리는 高速道路로 428 km로 比較的 짧은 거리라고 할 수 있다. 앞으로 人口의 80% 가까이가 都市人口가 된다면 이 많은 人口를 現在와 같은 獨立都市概念에 立脚한 都市政策으로는 수용하기가 곤란할 것으로 展望된다. 따라서 個別都市가 아닌 연속된 도시형태로 경부축 등 주요 개발축을 중심으로 개발하는 것이 소망스럽다고 할 수 있다.

그리고 멀지 않아 都市規模가 커짐에 따라 인접한 各급 都市는 지역이나 기능면에서 더욱 밀착될 것이므로 지금의 個別都市中心의 計劃은 그 妥當성이 희박하게 될 것이다.

現在 서울은 面積이 627 km²로서 人口는 계속 증대하고 또한 土地에 대한 수요는 급팽창하고 있으나 可用面積은 고정되어 있으므로 用地不足과 地價인플레이션 등의 문제가 발생하고 있다. 線型成長 형태로 都市를 발전시키면 이와 같은 공급부족문제도 보다 쉽게 해결될 수 있을 것으로 전망한다.

參 考 文 獻

- 金安濟, 『國土의 均衡開發』, 1977.
- 盧隆熙, 「우리나라 土地問題와 土地政策의 基調」, 『都市問題』, 2, 1978.
- 盧貞鉉, 「大都市 人口集中과 그 對策(首都 서울을 中心으로)」, 韓國開發研究院主催 第1回 人口政策세미나 發表論文, 1976. 3. 30-31.
- 大韓民國政府, 『國土綜合開發計劃, 1972~1981』, 1971.
- 宋丙洛, 「우리나라 交通計劃과 政策」, 韓國開發研究院 研究調查報告 第16卷.
- 宋丙洛, 「韓國首都圈의 空間經濟分析」, 韓國開發研究院 研究調查報告 第75-16卷, 1975. 12.
- 日本經濟企劃廳編, 『現代日本經濟의 展開—經濟企劃廳30年史』, 昭和51年(1976). 특히 第5章(pp. 348~355) 地域開發政策의 展開.
- 日本國土廳編, 『首都圈整備計劃—昭和50年代前期의 地域整備』, 昭和52年(1977).
- 日本國土廳編, 『第三次 全國綜合開發計劃』, 昭和52年(1977).
- 日本國土廳/計劃·調整局編, 『人と國土』, 第三次 全國綜合開發計劃 別冊 第二卷, 昭和53年(1978).
- 田中角榮, 『日本列島改造論』, 1972.
- 第4次 經濟開發5個年計劃, 國土 및 產業立地計劃班, 『國土 및 產業立地部門計劃, 1977~1981』, 1976.
- 第一無任所長官室/『首都圈人口再配置計劃, 1977~1986』
- 崔相哲, 「都市化와 都市開發」, 1977.
- 韓國開發研究院, 『長期經濟社會發展, 1977~1991』, 1977. 12.
- 韓國人口學會, 『서울市 人口集中—그 問題點과 對策』, 韓國人口學會主催 第1無任所長官室後援 세미나 報告書, 1976. 4.
- 黃明燦, 『產業立地의 開發』, 1977.
- Chisholm, Michael, "Regional Growth Theory, Location Theory, Non-renewable Natural Resources and the Mobile Factors of Production," in B. Ohlin (ed.), *The International and Allocation of Economic Activity*, Published for the Nobel Foundation by the Macmillan Co., 1977.
- Doebele, William A. and Myong Chan Hwang, "Land Policies in the Republic of Korea—with Special Reference to Decentralized Development," World Bank, April 1978 (mimeo.)
- Friedmann, John and Clyde Weaver, *Territory and Function*, September 1977.
- Friedmann, John and Mike Douglass, "Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia," *Proceedings: The Conference on Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia*, U.N. Center for Regional Development, Nagoya, Japan 1975.
- Galbraith, John K., *The Age of Uncertainty*, Houghton Mifflin Co. Boston 1977, especially Chapters 10 (Land and People) and 11 (The Metropolis).
- Haberler, Gottfried, "Survey of Circumstances Affecting the Location of Production and International Trade as Analyzed in the Theoretical Literature," in B. Ohlin (ed.), *The International Allocation of Economic Activity*. Published for the Nobel Foundation by the McMillan Co., 1977.
- Hanushek, Eric A. and Byung-Nak Song, "The Dynamics of Postwar Industrial Location," *The Review of Economics and Statistics*, forthcoming, earlier version appeared as Yale University Working Paper No. 783 (Institute for Social and Policy Studies), 1977.

- Honjo, Masahiko, "Trends in Development Planning in Japan," in Fu-chen Lo and Kamal Salih(ed.), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy*, Oxford; Pergamon Press, 1978.
- Hoover, Edgar M., *An Introduction to Regional Economics*, New York; Alfred A. Knopf, 1971.
- Lo, Fu-chen and Kamal Salih (ed.), *Growth Pole Strategy and Regional Development: Asian Experiences and Alternative Approaches*, Oxford; Pergamon Press, 1978.
- Mera, Koichi and Byung-Nak Song, "Spatial Policies for Population in the Context of Economic Development: The Case of the Republic of Korea," Paper presented at the Conference on World Regional Development and Planning, University of Tsukuba, Ibaraki, Japan, August 21-23, 1978.
- Mills, Edwin S., *Urban Economics*, London; Scott, Foresman and Co., 1972.
- Mills, Edwin S. and Byung-Nak Song, "Korea's Urbanization and Urban Problems," Korea Development Institute Working Paper 7701 (May 1978).
- Ohlin, Bertil et al., *The International Allocation of Economic Activity*. Proceedings of a Nobel Symposium held at Stockholm, published for the Nobel Foundation by the Macmillan Co., 1977.
- O.E.C.D., *Issues of Regional Policies*, Paris, 1973.
- O.E.C.D., *Regional Policies—The Current Outlook*, Paris, 1977.
- Perkins, Dwight H. et al., *Rural-Development in Korea, 1945-1975*. Harvard University Press, forthcoming.
- Smith, Roger S. and Chong-In Kim, "Local Finances in Non-Metropolitan Cities of Korea," World Bank, January 1978 (mimeo.)
- Song, Byung-Nak, Economic Growth and Rural-Urban Relations in Korea: with Special Consideration of the Japanese pattern," Paper presented at the U.N. Conference on Rural-Urban Relations and Development Planning in Asia, 7-18, November 1977, Nagoya, Japan.
- Song, Byung-Nak, "Regional Development Policy for the Fourth Five-Year Plan of the Republic of Korea, 1977-1981," *Proceedings: The Seminar on Industrialization Strategies and the Growth Pole Approach to Regional Planning and Development: The Asian Experience*, U.N. Center for Regional Development, November 4-13, 1975, Nagoya, Japan.
- Toynbee, Arnold, *Cities on the Move*, New York; Oxford University Press, 1970.