

# 工業化過程에 있어서 都市發展과 行政：

大邱의 경우\*

黃 仁 政

(助教授)

## 目 次

- |                     |                    |
|---------------------|--------------------|
| I. 研究의 關心領域         | IV. 大邱市政의 行政發展段階   |
| II. 大邱地域의 工業化와 都市成長 | V. 計劃的 發展에 關聯된 問題點 |
| III. 大邱市政府의 役割變動    |                    |

## I. 研究의 關心領域

韓國에 있어서 產業化와 이에 隨伴된 都市化現象은 1960年代에 와서 더욱 急速度로 이어나고 있다. 本論文에서 關心을 기울이고 있는 大邱市의 경우도 이와같은 우리나라全體의 社會變動의 큰 흐름속에서 直接・間接으로 變動을 당하고 또 스스로 이르게 가고 있다.

過渡期의 韓國社會속에서 한 部分社會로 生成해 오고 있는 大邱市를 理解하는데 있어서 가장 重要한 點은 大邱市를 全體社會內的 한 開放體制(Open Community)로 認識하는 것이다. 이렇게 大邱市는 한국 社會全體의 變動과는 勿論이고 大邱市 주변의 다른 都市나 地域社會의 變動과도 密接한 關係가 있을 것이므로, 本研究의 關心은 다음과 같다.

첫째, 한국 社會全體의 工業化나 都市化 現象같은 社會變動이 例컨데 大邱와 같은 特定都市의 地方工業이나 都市問題에 어떤 영향을 주어왔는가? 좀더 具體적으로 表現하면 最近의 急速해진 한국사회 全體의 工業化過程 때문에 大邱地域의 工業化 내지 都市化에 있어서 어떤 變動이 이어나고 있는가?

둘째로 本研究에 있어서 가장 重要한 質問은 大邱市의 工業化 내지 都市化에 있어서의 特有的 狀況的 變動過程에서 大邱市政府는 무엇을 해 왔는가 하는 것이다. 即 大邱市政府는 大邱市가 부담치는 여러가지 變動을 다루기 위해서 政策이나 事業計劃에 있어서 어떤 變動을 超來하였는가?

\* 이 글은 SID-ILCORK 主權로 이루어진 「工業化過程에 있어서 都市問題(大邱의 경우)」에 관한 綜合學問的인 合同研究에서 行政의 側面에 關聯된 中間報告의 一部를 우리말로 옮긴 것이다. 筆者가 試圖한 研究에 關한 具體的 資料는 現段階에서는 充分하지는 못하지만, 研究內容을 簡單히 紹介함으로써 批判을 받을 수 있는 機會를 일고자 하는 것이다.

그리고 마지막 問題는 大邱市의 發展에 關한 여러가지 政策變動이나 事業計劃에 있어서 어느 程度로 大邱市 政府 自體가 스스로 努力해 왔으며, 또 앞으로의 大邱市將來의 展望은 어떠한가?

이제 위의 세가지 問題를 다루는데 있어서 가장 重要한 몇가지 前提와 그에 따른 研究方法은 아래와 같다.

첫째 이미 指摘했듯이 大邱市는 韓國社會속의 한 開放社會이기 때문에 技術, 勞動, 資本, 人材 등 모든 種類의 資源이 自由로히 다른 地域과 交流하게 되어있다. 그것은 오직 特定한 資源을 制禦할 수 있는 特定個人이나 法人의 어떤 動機든 그들의 決定에 따라서 自由로히 出入할 수 있다. 그 動機는 政治的인든, 經濟的인든, 教育的인든, 文化的인든, 또는 社會的 혈연 關係이든간에, 韓國社會內에서 可用한 資源은 아무런 制約없이 自由로히 흘러 드러오고 나갈 수 있다. 따라서 大邱란 地域社會는 그 自體로서 보기 보다는 韓國社會全體를 염두에 놓고 分析하는 것이 意味가 있다. 卽 一國社會란 여러 面에서 閉鎖社會이기 때문에 國家發展에 關한 既存의 研究와 理論을 大邱와 같이 「過渡社會內에서 開放된 한 都市社會」의 發展問題를 研究하는데 適用하는데는 相當한 制約이 있다. 무엇보다 必要한 研究姿勢는 大邱市自體만에 關한 絕對值를 考察하기 보다는, 大邱를 다른 地域과 比較하는 立場에서 오히려 相對值를 中心으로 大邱의 座標를 發見하는 것이다.

둘째로 우리는 한 地域에 對한 莫然한 記述이 아니고, 그의 發展에 關한 研究이기 때문에 大邱市自體의 發展을 時間的 次元에서 比較分析되어야 할 것이다. 따라서 本研究에 있어서 가장 基本的인 研究方法은 空間的 次元에서의 座標를 同時에 時間的 次元에서 發展的 變動과 함께 分析하는 것이다.

## II. 大邱地域의 工業化와 都市成長

첫번째 質問에 關하여는 大邱地域에 있어서 工業化와 이에 隨伴된 都市成長에 있어서의 變動은 1960 年代에 急速히 이어나고 있는 韓國全體의 都市化過程에 依해서 影響을 받았다는 假說을 檢證하므로써 答을 代身코져 한다. 都市成長이란 쉽게 말해서 人口變動으로 測定할 수 있다. 都市化란 바로 살기 좋은 곳에 사람이 모여 드는 現象이라고 생각하면 都市에의 人口轉入이 都市發展의 좋은 指標가 되겠지만, 都市自體人口의 自然增加까지 包括한 人口成長值로서 都市成長을 의미 하기로 한다.

<表 1>에 依하면 大邱市人口의 年平均 增加率이 時期에 따라서 다른 點을 發見하였다. 특히 우리의 關心은 1950 年代 後半과 1960 年代 前半에서 나타나는 人口增加率의 顯격한 差異에 있다. 1955 및 1960 年의 두 「센서스」사이의 年平均 人口增加率은 9% 程度였으나 1960

<表 1>

大邱市の 人口增加率

센서스時期	大邱市人口	센서스間年平均增加率(a)
1949	313,180	
1955	457,331	7.2%
1960	675,944	9.1%
1966	847,494	4.0%
1968 (b)	961,657	6.2%

資料：大邱市，大邱市統計年報 1968，pp. 14-15.

註 a) 行政區域의 改編을 考慮치 않고 센서스 報告人口를 基準으로 複利法에 依한 計算임.

b) 1968年은 센서스가 없었으므로 便宜上 年末 常住人口 調査值를 利用하였음. 大邱市，대구시，1969. p.28.

-66 사이의 年平均增加率は 約 4%로 오히려 줄어 들었다. 勿論 이 두 期間중에 前者는 行政區域의 擴張이요 後者의 경우는 行政區域의 縮少<sup>(1)</sup>와 같은 變動을 勘案하드라도, 統計上의 두드러진 差異에 對한 疑問의 餘地는 없었지 아니한다. 如何든 이 統計上의 趨勢는 곧 大邱市에 있어서 1960年代 前半期의 都市成長이 1950年代 後半期의 成長보다 훨씬 鈍化되고 있음을 意味한다. 그렇다면 왜 하필 大邱의 人口增加가 1960年代에 들어서서 鈍化되어 가는가? 1950年代는 어떤 點에서든지 比較的 살기 좋은 (또는 살만한) 곳이라고 해서 사람들이 몰려 들었는데 왜 60年代에 와서는 그때만큼은 그렇지 못한가?

이제 工業化와 都市化가 大端히 相關的이라고 假定하면<sup>(2)</sup> <表 1>의 事實은 1960年代의 우리 社會 全體의 急速한 工業化는 大邱地域의 工業化와 그에 따른 都市成長에 오히려 逆效果를 준것이라는 假說을 함축한다. 사람들이 都市로 몰려 사는 여러가지 理由중에 가장 重要한 하나는 就職의 機會라고 생각되는데 그의 大部分은 工業化와 이에 따른 社會制度的 變動에 依한 것이라고 생각된다.

따라서 1950年代에 比하여 1960年代에 와서 相對的으로 鈍화된 大邱의 都市成長은 經濟開發 5個年計劃에 依한 우리나라 全體의 工業化물결 때문에 바로 大邱地域의 工業의 座標가 變해가기 始作하였다는 것을 意味한다. 事實 韓國動亂 以後 特히 1950年代 後年기에 있어서 大邱市는, 戰爭으로 因하여 많은 破損을 당한 餘他의 地域에 比하여 工發業展을 위하여 比較的 有利한 立場에 있었다. 그러나 1960年代 特히 經濟開發을 위한 工業化政策이 主

(1) 1958年 1月 1日 法律 第 452號에 依據하여 達城郡의 東村面, 月背面, 城西面, 嘉昌面, 公山面을 大邱市로 編入하여 市行政區域은 1938年 以來 115km<sup>2</sup> 이던것이 463km<sup>2</sup>로 擴張되었으나, 1963年 1月 1日 法律 第 1175號에 따라서 1958年에 編入된 一部地域을 達城郡에 環元하여 1963年以來 行政區域은 178km<sup>2</sup>로 縮少되었다. 內務部, 韓國都市年鑑 1969, p.30 및 大邱市, 대구시: 어제·오늘·내일, 1969, p.13 참조.

(2) 工業化와 都市化의 關係, 특히 어느 것이 先導하는 것인가에 關係한 많은 理論이 兩分되어 있으나, 韓國의 實情은 工業化가 都市化를 가져오는 것이라는 研究가 있다. 黃仁政, 人口變動과 政策發展의 類型, 서울大學校 人口 및 發展問題研究所와 行政大學院의 共同主催 「한국에 있어서 人口成長과 經濟發展에 關한 세미나」 1969, 6. 13~14 참조.

해지자 大邱市는 1950年代에 있어서와 같은 比較的 有利한 立場(Comparative Advantage)을 누릴 수 없게 되었다.

大邱市가 그의 都市成長을 위해서 1950年代 後年기에 누릴 수 있었던 比較利點과 1960年代의 比較的 不利點(Comparative Disadvantage)는 各各 그 理由가 있다. 1950年代 後年기에 大邱市가 누릴 수 있었던 比較利點은 다음과 같은 理由때문이다.

(1) 6.25 動亂에도 不拘하고 釜山, 馬山 等地와 같이 大邱地域의 産業施設은 比較的 安全하게 保存되었다. 餘他の 都市에서는 많은 資本施設이 破壞된데 比하여 日帝末부터 多少 工業施設을 갖추어 온 大邱가 動亂에도 被害를 입지 않았다는 것은 大邱地域의 工業發展과 都市化에 있어서 餘他都市에 比하여 戰後 韓國社會에서 相對的 利點이 保障된 셈이다.

(2) 이러한 事實은 또 한편으로는 大邱社會가 餘他地域에 比하여 比較的 安定된 經濟的 市場을 形成하고 있다는 點도 意味한다. 比較的 安定된 바탕위의 地域經濟는 大邱의 發展의 重要한 原因의 하나 였다고 보아진다.

(3) 또한 大邱工業의 中心이 되고 있는 織物工業은 1950年代에 있어서 韓國 社會의 消費 類型과도 符合하였다. 卽 그當時 우리 社會에서는 國民들의 生活態度는 極度로 現實도피적 이었고 消費一邊度의 所得處分이 두드러 졌으며, 한편 政府當局에서도 이러한 消費에 對해서 何等의 制限을 加하려 하지 않았다.

(4) 大邱는 또한 南韓에서 둘째가는 教育都市라는 點은 더욱 意味있는 事實이다. 特히 事變 卽後에는 아마도 第一가는 教育都市였는지 모른다. 이러한 教育的인 優勢는 그 當時 大邱市의 安定된 經濟的 市場을 提供하는 役割도 했다고 생각된다.

그러나 1960年代에는 大邱市의 與件은 많이 달라졌다. 1960年代에 들어서서 大邱市가 부닥친 比較的 不利點을 餘他都市와 또 1950年代와 比較하면 다음과 같다.

(1) 動亂 復興期間(1954—59) 중에 많은 産業施設들이 京仁地方 및 餘他地域에서 再建되었고, 더욱이 第1次 5個年計劃의 德分으로 餘他の 都市 例컨데 蔚山, 서울, 仁川, 釜山등지에 새로운 工場이나 生産施設이 마련되었다.<sup>(3)</sup>

(2) 이렇게, 計劃된 工業地帶에서는 大邱와 같이 自然的으로 成長해 온 工業地帶보다는 더 큰 外部經濟效果와 産業間 및 工場間의 有機的 協同關係 때문에 工業發展에 훨씬 有利한 條件이 마련되고있다.

(3) 5個年計劃으로 新設된 工場들의 새로운 機術知識, 더 큰 生産規模, 資本規模, 特히 外資導入으로 이루어지는 新의 施設과의 競爭的 優位性 때문에, 既存施設에 크게 依存해 오고

(3) 1950年代는 그래도 大邱를 포함한 慶北地方의 鑛工業部門의 資本形成規模는 서울, 慶南地方보다 더 빨리 增加하였으나 1960年代에 와서는 서울 釜山등지의 資本形成은 急速히 늘어 나는데 比하여 鈍化되었으며, 더욱이 織物業에 있어서도 그러한 事實을 發見할수 있다. 韓國産業銀行, 1966年 鑛工業센서스 報告書, 참조.

있는 大邱의 工業으로서는 相對的으로 不利한 立場을 窺치 못하게 되었다.

(4) 한편 大邱의 工業은 消費財生産이 큰 比重을 차지하기 때문에, 中央政府의 經濟開發計劃에 따른 貯蓄增大를 위한 消費抑制政策과 또한 生産財工業에 對한 優待政策은<sup>(4)</sup> 大邱의 既存工業을 相對的으로 不利한 立場에 놓이게 하고있다.

(5) 特히 大邱工業의 支配的인 位置를 占하고 있는 織物業은 過去의 全國的 市場을 잃기 始作하여 最近에 와서 市場上의 隘路에 봉착하게 되었다. 첫째, 最近에 와서 織物에 對한 消費者的 기호가 달라져가고 있기때문에 소모방系的 借款企業을 誘因하는데 失敗한<sup>(5)</sup> 大邱로서는 새로운 種類의 需要에 마추는데도 어렵게 되었고, 둘째, 馬山, 眞州 湖南等地的 農村을 主要市場으로하는 大邱織物로서는, 1967 및 68 兩년에 극심한 旱害以外에도 工業化바람이 불어다 準 農村과 都市의 격차로 因한 農村市場의 相對的 不安定性和 느린 成長은 餘他地域의 急速한 工業化에 比하여 相對的으로 不利한 것이다.<sup>(6)</sup>

1960年代에 이르러 韓國 社會의 急速한 工業化過程에서 이미 1950年代 比較的 工業化가 되어있던 大邱市는 中央政府의 工業化政策에도 不拘하고 오히려 相對的으로 不利한 立場에 놓이게 되었다.<sup>(7)</sup> 이와같이 韓國工業全體에 있어서 大邱의 座標가 變하였다는 事實은 全國工業의 從業員數에 對한 大邱地域工業의 從業員數의 比率로서도 立證이 된다. 1955-60 期間중 그 比率은 9.8%에서 10.4%로 上昇경향이 있었으나 1963-66 期間중에는 10.8%에서 8.1%로 下降경향을 보이고 있다. 그 以外에도 大邱工業의 比較的 不利現象은 頭腦의 流出<sup>(8)</sup>과 資本의 流出<sup>(9)</sup>과 같은 現象으로도 알수있다.

絕對值를 보면 大邱는 아직도 成長하고 또 앞으로도 成長할것으로 期待된다. 그러나 韓國社會의 全體도시의 發展을 염두에 두고 餘他の 都市와 比較하면 1950年代와 같은 大邱의

(4) 경제기획원, 第1次經濟開發五個年計劃, 1962-66, (서울, 1961), 및 各年次計劃의 主要施策編 참조.

(5) Jae Jin Kim., "Economic Condition of Taegu, A Summary of Tentative Findings and Recommendations," A Report to the Post-Seminar on Taegu Research Seminar, sponsored by SID-ILCORK, July 16—Aug 14, 1969.

(6) 韓國에 있어서 農村과 都市의 격차, 農村市場의 不安定性和 比較的 小規模性 및 相對的 不利點은 國際貿易에 있어서 先進國市場과 後進國市場의 比較에 關한 類推를 하지 않더라도 最近 우리나라에서 學術的으로 充分히 討議되고 있다. 韓國社會學會 主催 「韓國의 都市와 農村의 격차에 關한 세미나」, (1969. 6. 20~21) 참조(주제발표와 토론내용은 곧 出版될것임).

(7) 相對的으로 有利하다든가 또는 不利하다는 것은 좋고 나쁜것을 의미하는 것이 아니고 過度社會에 있어서 既存都市의 變해가는 座標를 올바르게 묘사하려는 것이다. 이것은 어디까지나 學問的 概念이며, 絕對的인 規定이거나 價值判斷의 領域은 될수없음을 강조해 둔다.

(8) J. H. Park, "Economic Conditions of Taegu, A Summary of Tentative Findings and Recommendations," A Report to the Post-seminar on Taegu Research Seminar, sponsored by SID-ILCORK, July 16—Aug 14, 1969.

(9) 金融 資金의 流出現象으로는 H.S, Lee, Economic Conditions of Taegu, A Summay Report to the Post-seminar on Taegu Research Seminar, (mimio), p.3. 참조. 한편 具體的 경우는 例컨대 蔚山에 建設된 韓國 알루미늄 공장 같은 것이다.

黃金時代는 지나간 것 같다. 相對的 數値에 依하면 大邱는 오히려 沈滯를 견고있다. 어떻게 보면 1950年代에 쌓아온 大邱의 潛在力은 오늘날 大邱以外的 餘他的 地域이나 國家全體의 發展에 寄與하고 있다고 보인다.

### Ⅲ 大邱市政府의 役割變動

이제 다음으로, 그리고 本研究에 있어서 가장 重要的 部分은 이와같이 大邱의 位置가 變해 가는 過程에서 大邱市政은 무엇을 해 왔는가 하는 問題이다. 大邱에 있어서 工業과 都市 成長에 있어서 그러한 變動이 일어나고 있는 동안에, 大邱市政도 한마디로 말하자면 1950年代의 消極的인 役割을 해온 데 比하여 1960年代에 와서는 보다 積極的인 役割을 맡게 되었다. 即 1950年代 後半期에 大邱가 他都市에 比하여 比較的 利點을 누리고 있을 때는 이 地域의 都市 成長이나 工業 發展을 위한 市政의 役割은 無視할만 한 程度였다. 그러나 1960年代에 大邱市가 他都市에 比하여 工業 發展 내지 都市 成長을 위해서 相對的으로 不利하게 됨에 따라서 市政은 1950年代 보다도 더욱 積極的이고 더 큰 役割을 맡게 되었다. 이러한 假說을 뒷받침하는 證據로서 여러가지 指標가 動員될 수 있으나, 우선 政府 活動을 測定하는 一般的 指標인 市政府의 豫算을 中心으로 分析해 보기로 하고 다음에 具體的인 政策事業이나 計劃事業을 分析코자 한다.

첫째 大邱市政의 豫算規模를 보면 1954年 모든 特別會計를 總計한 支出規模는 44百萬원

〈表 2〉 大邱市 豫算規模(要約)

	1950年代	1960年代
總豫算規模	1954年—44百萬원 1960年—187百萬원 증가율 4.5倍	1960年—187百萬원 1966年—285百萬원 증가율 15倍
人口 1人當 豫算規模	1954年—110원 1960年—283원 증가율 2.6倍	1960年—283원 1966年—1,786원 증가율 6倍
物價上昇 (全國都賣物價指數) 1965=100	1954年—15.3 1960年—45.2 증가율 3倍	1960年—45.2 1966年—107.3 증가율 2.2倍

資料 : 大邱市 市政課에서 마련된 資料를 分析再整理한 것임.

이였으나 1969년에는 7,775百萬원으로서 15年間に 150倍以上으로 增加하였다. 特히 이 規模上의 增加가 갖이고 있는 年度別 意味를 보기 위해서 〈表 2〉에서와 같이 再編하면 1954—60年間の 豫算規模는 44百萬원에서 187百萬원으로 即 약 4.5倍가 增加하였는데 比하여 같은 6年間인 1960—66期間중에는 187百萬원에서 2,855百萬원으로 무려 15배나 增加하였다. 한편 大邱市人口 1人當 總豫算規模를 比較하면 1954년에 110원이였으나 1960년에는 283원

으로 약 2.6 배가량 증가하였다. 또 1960년에 비하여 1966년에는 인구 1인당市豫算規模는 1,786 원으로서 6 배가 증가하였다. 이러한 두 기간중 各各年代別 物價上昇率을 比較하던 各各 3 배 및 2.2 배로 上昇하였으니, 1954-1960 期間중의 大邱市豫算을 그의 絶對值의 增加는 如何든 大邱市人口 1인당에 베풀어진 市政의 서비스는 오히려 現象維持나 減少하는 傾向이 있었다. 이것은 곧 1950年代의 市人口의 增加와 있었을 법한 期待 水準의 向上에도 不拘하고, 大邱市政은 何等の 對應의 서비스나 努力이 試圖되지 않았다는 事實을 立證한다. 한편 1960年代에 와서는 大邱市政은 比較的 積極的인 姿勢로서 大邱市의 都市成長을 위한 새로운 政策事業을 展開하기에 이르렀다고 示唆된다.

그러면 이러한 大邱市自體에 關한 數值의 變動이 얼마나 意味있으며 위에서 推理한 事實을 어느 程度 뒷바침 할 수 있는가? 우리는 大邱를 하나의 開放體系로 보고 急激히 變動하는 우리 社會의 全體의 흐름에서 大邱를 보려고 하였기 때문에, 위의 指標는 또한 다른 都市와 또는 적어도 全都市의 平均值와 比較되어야 할것으로 생각한다. 그러나 이 時點에서는 이에 關한 資料가 未備하기 때문에 다음 機會에 補充코져 한다.

둘째로, 大邱市 一般會計歲出豫算의 機能別分類에 依하면, 1950年代에 있어서 一般行政費의 比重이 엄청나게 커서 무려 50% 가량을 占하고 있었다. 그러나 1960年代는 그 比率이 20 내지 10% 程度로 減少하였다. 이事實은 1950年代의 大邱市政은 그만큼 事業活動이 적었으며 곧 大邱市政은 都市發展을 위한 事業보다는 單純한 市政府의 形式的 維持와 繼續을 本位로 하였으며 주로 戶籍 兵事等 機械的 庶務以外에는 뚜렷한 活動이 없었던것 같다. 이에 反하여 1960年代의 市政은 相當한 努力이 一般業務 以外的 都市發展事業과 關聯되었음을 示唆한다.

또한 大邱市에서 制定 또는 改定된 條例와 規則을 보더라도, 1949-59 期間중에는 152 件이 다루어 졌고, 1960-68 期間중에는 308 件이 取扱되었다는 事實과<sup>(10)</sup> 1960年代의 條例나 規則의 相當한 部分이 大邱市의 都市開發과 產業經濟에 關한 것임은 곧 1960年代의 大邱市政이 보다 積極性을 띄우게 되었다는 假說을 뒷바침 한다고 解釋된다.

셋째, 豫算關係書類와 歷代市長의 主要政策演說의 內容分析과 市幹部에 對한 質疑書<sup>(11)</sup>等에 依하면 1950年代의 主要한 事業은 嘉昌水源池建設事業(1955-59)이라고 할 수 있다. 그리

(10) 1949-59 期間은 地方自治가 처음 實施되고 또한 戰爭을 치루웠고 그 卽後가 되었으므로, 이 때는 中央政府의 統制領域이 넓고 크기 때문에 地方政府의 條例나 規則의 數는 1960年와는 比較의 餘地가 없다는 反論도 可態하지만, 1960年代의 中央集權의 傾向이 더 두드러 졌다는 事實을 勘案하면 역시 이 指標는 1960年代의 大邱市政의 積極性을 示唆하는 것이라 할수있다.

(11) 1950年代의 資料를 蒐集하려는데는 隘路가 많았다. 主要政策演說에서는 市長의 豫算案提案說明演說, 年頭施政演說등을 內容分析의 對象으로 하였고 過去의 記憶을 환기 하기위해서 主要幹部와의 面接을 試圖하고, 한편 60餘名의 事務官級 幹部들에 對한 質問書調査를 利用하였다.

나 1960年代의 主要한 政策事業은 工業團地の 造成, 강정上水道事業(1964—68), 東大邱地域開發事業(驛舍移轉包含), 道路擴張事業, 都市計劃再整備등으로, 大邱地域의 工業化促進과 都市다운 環境造成을 도모하는 事業을 들 수 있다.

특히 政策事業의 形成과 執行過程에 있어서 1960年代의 市政은 1950年代에서 보다도 中央政府의 關係部處와 더욱 密接한 協調를 實現하게 되었다. 急速한 社會變動과 발맞추워 나가기 위해서 開發事業은 中央과 道, 道와 市間의 緊密한 協調는 勿論이며, 이웃하는 다른 郡이나 市와의 充分한 調整을 要하게 된다. 따라서 1960年代의 開發事業들이 中央이나 다른 自治團體와 聯關이되어서 이루어졌다는 것은 社會全體의 變動이 갖어다 주는 영향때문에 일어나는 都市의 變動에 對한 市政의 積極的인 面을 反映하는 것이다. 그러나 아직은 都市間의 政策事業을 發展시킨 경우는 없으며 오히려 大都市間의 競爭的인 事業의 發展을 갖어온 경우를 볼 수 있다.

要컨데 大都市는 1960年代에 와서 都市發展을 위해서 무엇인가 할려는 努力이 보이며, 1950年代와 같이 「行政이 放任해온 自然的 都市發展」을 止揚하고 大邱地域의 「計劃된 變動」을 向해서 움직이기 始作하였다. 이와같이 市行政이 都市發展을 위해서 보다 積極的으로 運用되게 되었다는 것은 곧 1950年代의 比較的 利點을 잃고 오히려 相對的으로 不利해졌는데 對한 하나의 反應이라고 하는 것이 本 研究와 關聯된 假說이었다. 勿論 1950年代에 있어서 大邱는 政治的으로 野黨都市이었기 때문에, 事實上 財政資源을 支配해왔던 中央政府로부터의 財源配分에 있어서 不利하였고 그리하여 中央과의 協調와 中央의 調縱에 依한 이웃 都市나 郡과의 協調도 보잘것 없었다고 말할 수도 있다. 뿐만 아니라 1960年代의 中央政府의 變動指向의이고 成果指向의인 「리더쉽」의 영향 때문이었다고도 볼 수 있다.<sup>(12)</sup> 그러나 重要한 點은 全國과의 比較에서 본 大邱의 相對的인 位置와 市政의 相對的 比重에 對한 考慮가 이 解答의 실마리를 提供할 것이다.

#### IV 大邱市政의 行政發展段階

그러면 都市變遷에 있어서 大邱市政의 積極的인 對應策과 새로운 政策事業은 어느 程度 大邱市政自體의 힘에 依한 것인가? 이 質問에 對한 答辯은 都市發展에 있어서 市政의 役割이 큰 比重을 차지 한다고 假定하면 곧 大邱市發展의 將來를 占치는 데도 큰 도움이 될 것이다. 發展의 行政力이란 行政을 맡고 있는 行政官들의 價値觀이나 意識構造의 如何에 따라서 推理할 수 있다는 理論이 있다.<sup>(13)</sup> 本 研究에 있어서서는 行政官의 價値觀이나 意識構造는 그들의 社會的背景으로부터 또한 推理할 수 있는 것으로 假定되었다.

(12) In Joung Whang, "Elite Change and Program Change in the Korean Government, 1955-67," 行政論叢, 7卷 1號 (1969年 4月), pp. 240-44.

(13) *Ibid.*, p. 245.



大邱市政의 行政發展의 現段階를 意味있게 把握하기 위해서는 本研究의 對象期間동안의 時系列로 보는 것이 바람직 하지만 資料獲得의 困難으로 現時點에 있어서의 大邱市政府의 高位幹部들의 社會的背景에 關한 情報을 中央政府의 時系列의 分析과<sup>(14)</sup> 比較코져 한다. 1969年 7月末 現在 大邱市本廳과 區廳에 근무하는 事務官級以上の 公務員들을 對象으로 하는 質疑書調査에 依하면 總 63名중 回答을 보내온 56名의 社會的背景과 그 意味를 보면 다음과 같다. 56名중 49名은 慶尙北道에서 出生하였고 特히 大邱市에서 出生한 사람은 무려 11名이나 된다. 또한 이들 56名중 10年以上 大邱市에서 살아온 사람은 무려 49名이나 된다. 한편 10年以上 大邱市廳에 근무해 온 사람은 27名에 達하고 있다. 그리고 이들중 海外旅行(留學도 包含)을 해본 經驗이 있는 사람은 17名가량 되지만 大部分이 日本에 限定되고 있는 點은 재미 있는 現象이다. 뿐만 아니라 그들의 教育水準은 56名중 오직 26名이 大學을 마친 것으로 되어 있고 中高等學校를 마친 中堅幹部가 24名에 달한다. 또한 現在의 年令構成에 依하면 56名중 45名이 40歲 以上이며 50歲 以上の 幹部도 10名이나 된다.

以上的 것을 綜合해서 생각하면, 現在의 大邱市政을 맡고있는 中堅幹部들의 大部分은 他都市(또 경우에 따라서는 外國의 都市)와의 比較의 眼目이 多少 不足한것 같다. 大邱市에 단 15年 내지 20年以上 살아 왔고 또한 大邱市廳에서 10年以上 근무해 왔으며 他都市에 근무하였거나 外國의 都市를 눈여겨 볼 機會가 많지 않았든 點으로 보아서, 또 그들의 地位에 比하여 다소 高齡에 屬하는 分들이 많은 것으로 보아하면 大邱市政을 擔當한 「엘리트」는 比較의 眼目이 不足하고 따라서 市政에 있어서 刷新이나 變動에의 思考가 未備한지도 모른다. 그들의 社會的 背景만을 놓고 이야기하고 또 그들의 社會的 背景이 市政府의 行政力을 代辯하는 便宜한 指標라고 假定하면, 大邱市의 行政力의 發展은 中央의 것에 比하여 特히 年齡, 教育水準, 外國語能力, 海外經驗등으로 보면 무려 10餘年 뒤진듯하다. 中央과의 比較에서 大邱市政의 行政的 落後(Administrative lag)는 어느 程度 中央統制와 集中的 決定을 위해서는 바람직 하지만, 實際로 中央의 發展的 政策을 地方에서 推進하고 또한 地方政府에서 그地方의 發展을 위한 政策事業을 計劃하고 遂行키 위해서는 行政的 落後는 止揚되어야 할것이다.

이렇게 보아하면 1960年代의 大邱市政의 積極的인 面은 市政을 맡은 市政엘리트의 內面的으로 우러나는 發展的 動機도 아닌것 같다. 勿論 現市長의 「西紀 2000年代의 大邱市」<sup>(15)</sup> 라는 長期「비전」을 市政의 거울로 삼는 다는 것은 市長의 「리더쉽」이 市政에 噴배하는 힘이

(14) 經濟企劃院, 財務部, 商工部, 農林部, 交通部의 5個經濟部處의 局長一次官級을 對象으로 한 1958-67 期間의 中央政府 行政엘리트에 關한 調査結果가 利用可能하기 때문이다. In Joung Whang, (Univ. of Pittsburgh, Ph.D. Dissertation, 1968, University Microfilm Publication, No. 69-17710), Appendix Tables 참조.

(15) SID-ILCORK 調査研究團에 對한 太鍾鶴市長의 人事말씀 (1969, 7. 18)과 筆者와의 面接(1969. 8. 4)중에서 쓰여진 용어임.

決定的이라는 假定위에서는 最近 市政의 積極的 役割은 大邱市政自體에서 솟아나는 힘에 依한 것이라고 理解될 수도 있다. 그러나 앞서 본바와 같이 市政엘리트의 社會的 背景으로 類推된 그들의 價値觀이나 意識構造는 1960 年代의 役割變動에 크게 寄與한 것 같지 않다.

오히려 그것은 1960 年代의 社會全體로서 當하는 급격한 變動의 影響으로 大邱市가 겪어야 하는 都市變動에 對한 不可避한 그러면서도 意圖되지 않은 가운데 進行된 對應의 姿勢에서 나온 結果였는지도 모른다. 그렇지 않으면, 經濟發展과 工業化를 推進하는 過程에서 中央政府의 強力한 指導力——例컨데 「增產, 建設, 輸出」이라든지 이른바 「生産하는 行政」이란 등의 大統領의 象徴的 言語가 含蓄하는——에 依한 結果일 것이다. 1960 年代에 있어서 中央政府의 影響力이 1950 年代에 보다 強力하다는 根據로서는 (1) 市自治團體에 議會가 없으며 (2) 市豫算이나 條例는 中央政府의 下手格인 道の 承認을 要하고 (3) 市政府의 主要幹部들의 人事權이 道나 中央에 歸屬되고 있으며 (4) 道나 中央의 補助金 및 交付金制度의 廣範한 活用 (5) 市の 中堅幹部에 對한 訓練計劃을 中央에서 施行하고 있는 事實등을 들수있다.

要約컨데 1960 年代에 와서 都市變動에 應한 大邱市政의 積極的인 役割은 市政엘리트의 主體的이고 主導的인 努力에 依한 것이라고 하기 보다는 中央의 強力한 影響과 大邱市가 부닥친 심각한 與件의 變動에 對한 結果라는 것을 理解할 수 있다.

大邱市の 發展의 役割을 위한 財政力의 伸張은 統計的 分析을 빌리지 않더라도 直割市로 昇格시키는 것이 한 方案일 것이다. 이러한 行政上의 措置는 大邱市の 自足的 發展을 위한 財源을 確保해 주며 한편으로 資本이나 頭腦의 流出과 같은 現象도 어느 程度 防止할 수 있는 效果도 期待된다.

## V 計劃的 發展에 關聯된 問題點

1950 年代 比較的 有利한 立場에서 無計劃의 이나마 工業化와 都市成長을 힘들지 않게 즐길 수 있었던 大邱는, 1960 年代에 와서 中央政府의 強力한 指導力에 依하여 推進된 工業化計劃이 相對的으로 工業立地에 有利하다고 看做된 他都市의 工業化促進때문에 相對的으로 不利한 立場에 놓이게 되었고, 이에 따라서 大邱市政은 「낮잠자던 行政」을 止揚하고 「生産하는 行政」 또는 「建設하는 行政」으로 積極的 計劃의 姿勢를 取하게 되었다. 實際로 市政이 積極的인 役割을 擔當한다는 것은 하나의 計劃만으로는 不足한것이다. 그 理由는 計劃이란 경우에 따라서는 모방을 통해서도 쉽사리 이루어지기 때문이며 眞正한 意味의 積極的 役割은 그 計劃이 主體意識위에서 이루어졌고 그의 執行이 그들의 成就意慾으로 充滿되어 있는 경우에 限해서 期待될 수 있기 때문이다. 그러나 大邱市는 우리나라 中央政府의 相當한 部分에 있어서나, 또 大部分의 地方政府에 있어서 처럼 都市發展을 위한 市政自體에 依한 主體的 開發意識과 姿勢가 完全하게 갖추워 진것은 아닌것 같다고 판단되었다. 따라서 우리가 看過

할 수 없는 關心은 大邱市가 市政發展에 있어서 一種의 跳躍을 實現하기 위해서 부담치는 問題는 무엇인가 하는 것이다.

첫째, 大邱市政當局과 市民사이에 大邱市發展을 위한 政策事業에 對한 見解의 差異를 지적할 수 있다. 一般的으로 大邱市의 政策事業의 決定에 있어서 最高決定權을 가지고 있다고 생각되는 幹部 6名과, 層化標本抽出을 통한 300世帶主를 對象으로 한 面接調查에 依하면, 우선 大邱市發展을 위한 政策事業의 優先順位에 있어서 相當한 意見差異를 發見하였다. 大邱市當局者들은 一般的으로 長期的의 眼目으로 事業을 밀고 나가는데 比하여 市民들의 要求는 未來보다는 現時的이고 緊迫한 問題에 많이 관련되어있다. 한편 開發事業決定에 있어서 市民의 意思反映, 參與, 支持에 對해선 兩側間에 程度의 差異는 있는 肯定的인 點은 大端히 고무적이다. 오직 市民들은 現在 市當局이 推進하고 있는 事業에 對해선 比較的 냉담하다고 할 程度로 理解가 不足하고 應答者의 相當數가 「모른다」는 答을 하고 있는 點은<sup>(16)</sup> 市政의 積極的 努力이 如何한 것이든 그의 成功의 遂行을 위해서는 相當히 注目되어야 할 事實이다. 特히 重要한 것은 時間的 次元과 資源配分을 위한 優先順位의 見解差는 大邱市當局이 그들의 政策事業을 보다 더 成功的으로 推進키 위해서는 是正되어야 할 點이다. 어느 社會서나 市民으로부터의 支持를 獲得하는 것은 開發計劃을 成功的으로 遂行하는데 있어서는 主要한 前提가 되는 것이다. 이를 위해서는 治者와 市民間의 見解差가 좁혀져야 하기 때문에 市當局으로서 是效果的인 弘報活動이나 對民關係의 確立을 통해서 政策事業의 價値를 널리 普及하고 說得시켜야 할 것이다.

둘째로, 地域發展을 위한 中央에 依한 調整的 役割의 缺如를 問題點으로 들수있다. 60年代의 開發計劃에서는 地方的으로 動員된 可用資源을 中央의 決定을 통해서 配分하면서도 地方的 與件에 對해서는 充分한 考慮를 기우리지 않는 것 같다. 即 中央政府의 經濟開發計劃을 통해서 새로운 投資事業과 工業地帶의 建設이 試圖되지만, 이것은 地方的으로 可用한 既存施設과 能力의 社會的 完全活用을 등한시하고 이루어 진것 같다. 中央計劃當局은 새로운 工業團地의 建設이 既存 資源과 施設의 活用과 餘他の 部門에 미치는 영향이 어떤것이라는 綜合的 考慮를 게을리 한 것 같다. 따라서 國家資源의 適正利用과 地域間의 發展을 總合 調整하기 위해서 中央政府에서는 地域開發에 對한 綜合計劃을 樹立하여 地域間 또는 都市圈間의 競爭性을 止揚하고 그들間의 機能的 相互補完性을 살리는 方向으로 事前的 또는 自動的으로 調整토록 해나가야 할것이다.

셋째로는 中央에 比하여 大邱市政의 行政의 落後를 指摘하지 않을 수 없다. 이것은 大邱市만의 唯一한 경우라기 보다는 一般的 現象이고 또 어떤 點에서는 바람직 할런지도 모르겠지만,

(16) 300名을 對象으로한 面接調查에서 289名의 回答者중 平均 19%가 各個質問에 對해서 「無應答이거나 모른다」고 하였다.

大邱란 地域社會의 自足的 成長과 發展을 위해선 市政의 行政力이 보다 向上되기를 바라는 點에서 大邱市の 計劃的 發展을 위한 問題點이 될것이다. 이것은 무엇보다 市政을 擔當한 高位 官吏들의 質的 向上이라고 할 수 있는 바, 그것은 곧 그들의 價値觀이나 態度와 같은 動機面에 있어서 發展的 事業을 考案하고 推進할 수 있는 原動力을 助長하는 것이다. 大邱市政이 이 點에서 多少 뒷쳐진 點이 있다면 大邱市政의 行政力을 全面的으로 向上하고 또 戟刺를 주기 위해서 젊은 知識層으로부터 새롭고 참신한 力을 注入해야 할 것이며 이미 行政大學院과 같은 機關이 이러한 人材를 養成해오고 있다는 點에서는 大端히 고무적인 面이기도 하다.

넷째 大邱市の 都市發展上의 相對的 地位의 變動에서 오는 理由以外에도 人口의 絶對的 增加와 이에 따른 行政需要의 增加로 말미암아, 市政의 規模와 幅이 크고 넓어지게 마련이다. 여기에 大邱市로서는 現水準의 維持에도 미치지 못하는 財政力의 微弱을 다음의 問題點으로 指摘하지 않을 수 없다.