

韓國 都市體系의 進化 1910—1970 : 經濟的 解釋

버트란 르노

I. 序

本 論文에서는 韓國의 都市化過程을 長期的으로 二重的 發展모형을 使用하여 概觀하고자 한다. 통상 韓國의 都市化는 70年代의 諸 都市問題, 예컨대 급속한 都市化, 勞動力의 팽창, 韓國의 價値體系의 급격한 變化, 證증하는 公害등의 觀點에서 研究되어지고 있다. 물론 이러한 問題들은 매우 重要하다. 그러나 이와 아울러 過去의 歷史的 記錄을 검토해서 이 모든 것들이 어떻게 시작되었는가를 살펴보는 것 또한 매우 흥미있는 일이 아닐 수 없다. 이러한 都市化過程에서 生成된 諸 事實을 說明하고 體系化하는데 二重的 發展모형이 어느 정도 有用한가 하는 것을 證증하는 것이 또한 本 研究의 關心의 하나이다. 本 論文에서는 우선 日帝下의 都市化를 前述한 모형에 포함되어 있는 假說을 利用하여 說明하고 다음에 1944~1953년까지의 韓國 都市體系를 그리고 마지막으로 現在의 都市體系를 自生的 都市化의 觀點에서 分析하고자 한다.

II. 二重的 發展모형

本 모형은 都市化—産業化를 經濟成長 및 發展의 핵심으로 보고 이 都市化—産業化의 過程에 그 分析의 초점을 두고 있다. 本 모형이 使用하는 二重性의 概念은 傳統의 一農村部門과 近代의 一産業(都市)部門의 對比이다. 이 二重性의 實在은 社會組織 및 行爲, 生産構造, 人口現象, 消費類型, 國內와 海外部門 등의 諸 差異에 근거해서 論議될 수 있다.

이와같은 맥락 속에서 發展이란 한 經濟의 두 基本的인 部門間의 差異가 점차로 解消되는 過程을 通해서 이들 部門의 점진적인 統合이 이루어지면서 全體 國民經濟가 확대되어 나가는 것이라고 定義되어질 수 있다.

二重經濟構造下에서 本 모형이 分析하는 構造的 要素로서는 具體的으로 消費構造, 生産技術, 技術進步의 速度와 方向, 人口現象, 財政部門 등을 들고 있는데 實際로 우리들은 이들 속에서 그 二重性을 잘 發見할 수가 있다.

한편 本 모형의 都市化率은 全體經濟의 資本과 勞働의 比率과 매우 밀접한 관련을 맺고 있으며 이 比率이 높아지면 都市化率도 따라서 增加한다고 보고 있다. 또 發展의 初期段階에서는 이 資本과 勞働의 比率이 급속하게 變化하는데 이는 初期에는 資本利用이 매우 낮은 水準에 있기 때문이다. 한편 一人當 總生産이 높은 水準에 이르게 되면 都市化率은 資本과 勞働 比率의 점진적인 安定으로 둔화된다. 本 모형의 가장 흥미있는 側面은 都市化와 産業化의 相對的인 時期에 관한 것으로 成長의 初期에는 産業化가 그 率에 있어서나 절대적인 水準에 있어서 共히 都市化보다 빠르게 增加하나 後期에 이르면 都市化率이 오히려 加速的으로 增加하게 된다는 것이다. 또 本 모형에 있어 傳統의 一農村部門의 人口增加率은 都市化의 패

턴에 매우 중요한 영향을 미치며 아울러 人口의 高出産에서 低出産에로의 轉換은 長期的으로 都市化-産業化 및 全體의 成長과 發展에 매우 有利하다는 것을 지적하고 있다.

Ⅲ. 日帝下の 都市化 類型

構造的 變動이 어떤 方向으로 이루어져야만 바람직한가에 대한 理論的 근거가 확립되어 있다면 우리는 日帝統治와 그것이 韓國의 都市化過程에 끼친 영향에 대해서 검토해 볼 수가 있다. 이 時期의 대부분의 조선총독부 政策은 理論的 모델이 제시하고 있는 바람직한 方向과는 정반대로 都市化를 추진시킨 듯이 보여진다. 즉 政治, 經濟, 社會體系에 대한 全體主義的인 統治를 통해서 조선총독부는 日本經濟에 가장 有利하게끔 모든 政策을 이끌었기 때문에 韓國은 그 기대되는 發展의 軌道에서 벗어나 長期的으로 都市化의 安定에 매우 부정적인 영향을 받지 않을 수 없었다.

本 論文에서 1910년을 都市化研究의 始發點으로 잡은 데에는 몇가지 理由가 있다. 그 以前까지는 소위 鎖國時期로서(1637~1876年) 국외무역은 거의 없었고 都市化의 원동력인 國內 商業活動도 억제되고 있었다. 오직 行政邑이나 軍주둔지 등에서만 약간의 都市化가 이루어졌을 따름이다. 그리고 이 時期以後 1876年の 강화조약으로부터 1910年の 合併까지는 日本에 의한 外部의 영향을 받기 시작한 과도기로서 이 時期에 韓國은 近代化로 向한 일련의 制度的 變動을 경험한다.

반성환교수는 日帝時代의 韓國의 農業을 그 成長을 기초로 다음의 4時期로 다시 區分하고 있다. 즉 ① 1910年~1918年の 年平均 成長率 6.48%인 高度 成長期 ② 1918年~1929年の 成長率 1% 미만의 정체기 ③ 1929年~1938年の 成長率 2.68%의 高成長期 ④ 1938年以後 末期까지의 동요기이다. 위와같은 農業部門의 成長추세는 日本內의 사정에 따른 조선총독부의 農業政策과 매우 밀접히 관련되어 있다. 合併당시 日本은 이미 대만의 農業開發에 착수하고 있었고 새로운 食糧 供給源을 마련하고자 하였다. 第一次 土地調査事業과 1912年の 日本民法의 적용을 통해서 土地에 대한 統制가 明白해 졌다. 대부분의 王室所有 土地는 日本人에 의해 私有化되어 동양척식을 통한 商業的 土地經營이 이루어지기 시작하였다. 이 첫째시기에 있어서의 生産의 확대는 本源的으로는 새로운 土地의 개간에 의한 것이었다. 모든 投資는 農業에 集中되었으며 工業部門의 投資는 억제되었다.

둘째 時期에서는 1923年の 會社令 폐지로 日本 投資家에게 工業部門에의 投資가 허용되었고 쌀을 日本으로 반출하기 위해서 韓國 農民에게는 무거운 세금과 高率의 地代가 부과되었기 때문에 그 成長率이 낮았던 것으로 보여진다.

셋째 時期는 비료와 農藥 등의 새로운 生産要素의 使用이 보편화됨에 따라서 生産性的의 增加와 확대를 가져왔다.

마지막 時期의 生産의 不規則的인 成長은 日本과 그 植民地의 전쟁으로 인한 혼란, 중국과의 전쟁 확대, 목화生産 장려 등의 要因에 의한 것으로 說明될 수 있다.

日帝時代의 韓國의 農業部門은 都市化의 觀點에서 볼 때 近代의 一産業部門과의 經濟的 相互作用이 폐쇄되어 있었다. 全 時期를 통해서 農業部門의 대부분의 증가는 엄격한 政策的 統制로 韓國 밖으로 빠져 나갔으며 따라서 自生的인 都市化를 추진시킬 만한 工產品에 대한 需要를 創出하지 못했다.

한편 都市-一産業部門에 대해서는 앞에서言及한 바와같이 1922년까지 제조업 部門의 成長은 매우 완만하였는데 이는 日本정부가 自國의 제조업과 경쟁하게 되는 것을 원하지 않았기

때문이었다. 1910~1941년까지의 全 期間을 통하여 産業化는 특히 광업과 제조업부문에 있어서 급속하게 이루어 졌다. 이 時期의 産業化는 크게 두 단계로 나눌 수 있는데 첫째 단계는 初期 20年代의 食料品과 섬유산업을 기조로 한 경공업 發展시기로서 그 대부분의 產出은 日本으로 수출되어 都市—産業部門의 構造的 變動을 가져오지는 않았다.

다음 1930年代의 韓國은 以前의 食料品과 값싼 工產品의 主要供給地로서의 역할보다도 전쟁수행의 前進基地로서의 역할이 보다 強調된 時期로 이 期間中 工業生産은 높은 成長을 이룩하였는데 重工業과 광업이 그 主가 되었다.

日帝의 全 期間을 통해서 表面上으로는 韓國의 成長類型은 理論的 假說과 부합되는 듯이 보인다. 즉 産業化가 급속하게 이루어져 전 기간동안에 年平均 3.3%의 生産增加를 나타내고 있다. 그러나 二重構造의 매개변수를 검토하면 理論이 제시하는 바와 같은 自生的인 都市化—産業化에로의 構造的 轉換은 이루어지고 있지 않다. 우선 人口學의 側面에서 人口增加率의 감소를 보이고 있지 않다. 그리고 현저한 都市化에도 불구하고 傳統의—農村部門의 高出産 傾向으로부터 近代의—都市部門의 低出産에로의 轉換도 意味있는 만큼 나타나지 않고 있다. 한편 資本 및 勞動生産性에 있어서의 轉換도 發見할 수 없다. 勞動生産性의 경우 이는 勞動能率의 向上을 可能케 하는 教育에의 投資가 억제되었기 때문으로 1910年 以來 모든 教育體系는 日本의 統制下에 놓여 정부의 관심사는 오직 값싼 勞動力을 확보하는 것으로 高等教育의 기회는 억제되었다. 이와같은 당시의 教育政策은 結果적으로 직접적으로는 成長과 都市化를 촉진시키고 간접적으로는 出産力低下에 영향을 미치는 勞動生産性의 增大를 기대할 수 없게 하였다. 또한 生活水準이 저하되고 教育에 의한 새로운 價値觀의 形成이 制限되어 있었기 때문에 보다 많은 都市商品에 대한 消費에로의 嗜好 轉換을 가져오지 못했다.

그러나 前述한 바와같은 自生的轉移에 必要한 여러 要件이 日本의 統治에 의해 充足되지 않았음에도 불구하고 都市化는 進行되었다. 農村地域의 經濟的 破폐와 계속되는 人口增加는 産業化없이도 이들 農村地域 人口의 非農部門에로의 轉換을 可能케 했으며 만주를 비롯한 기타 日本殖民地에로의 大量의 移住를 낳게 되었다. 以上에서 본 바와같이 제조업부문의 成長에 대한 統制, 그리고 1930年代의 경공업 억제와 중공업 伸長의 政策등으로 日本은 매우 効果적으로 韓國 自體部門의 成長을 봉쇄하였다. 따라서 그 結果 都市의 發達도 이와같은 日本의 政策에 의해서 一部 몇몇 地域에서만 可能하였다.

Ⅳ. 혼란의 時期 : 1942~1953

都市化의 側面에서 볼 때 이 時期는 별반 言及할 만한 價値를 지니고 있지 못하다. 이 時期는 한마디로 都市體系와 經濟에 있어서의 一大 혼란기로서 韓國은 이 時期에 都市化를 爲한 새로운 원초적 조건 속에 다시 놓이게 된다. 즉 이 時期는 ① 높은 人口增加率, 傳統의—農村部門 商品志向의인 消費類型, 낮은 教育水準 및 所得 등으로 都市工產品에 대한 需要를 創出할 수가 없었고 ② 産業構造는 日本市場에 알맞게 되어 있어 國內 消費構造나 所得水準에는 적합치 않을 뿐 더러 있는 産業조차도 이를 運用할 만한 經營人과 資本을 결여하고 있었다. ③ 前에 日本과 만주로 移住하였던 移住民이 다시 大量으로 流入되었다. ④ 긍정적인 面에서는 日本은 오직 개량된 수송 體系와 公共施設, 그리고 都市計劃 만을 남겨 놓았을 뿐이었다.

그러나 6·25동란은 그나마 日本이 韓國에 남겨놓은 것 대부분을 파괴해버렸다. 日帝下에서 韓國의 勞動分化는 日本經濟構造를 통해서 간접적으로 이루어졌었다. 즉 南韓에는 쌀

을 비롯한 食料品工業등의 경공업이, 北韓에는 重工業이 각각 日本經濟를 補完하고 있었다. 따라서 日帝時代에는 傳統의 農村部門과 近代의 都市部門間, 그리고 南北韓間의 實際의 인 補完은 必要치 않았으나 그 잠재적 可能性은 지니고 있었다. 그러나 이 可能性마저도 6·25 동란으로 因한 南北의 분단으로 상실되고 말았다. 따라서 韓國은 以前의 1910年보다 더 어려운 狀況下에서 都市化를 이룩하지 않으면 안되게 되었다.

V. 南韓 都市體系의 自生的 成長 : 1953~1970

6·25동란 후의 韓國經濟는 크게 1953~1958年의 不安定과 再組織의 時期, 1959~1962年의 停戰기, 1963~1965年의 行政, 經濟, 財政部門의 改革을 통한 高度成長을 向한 時期로 區分된다. 이중에서 특히 1963~1965年 동안에 韓國은 1人當 총생산의 年平均 9%의 상승을 보였으며 本 모델이 제시하는 바대로 構造的 變數의 바람직한 轉換, 즉 消費嗜好의 轉換 出產力 감소, 저축율의 증가, 都市工產品을 근간으로 한 수출 部門의 신장, 勞動生産性 및 教育水準의 상승 등을 가져왔다.

그러나 이와같은 戰後經濟의 비약적 發展은 都市化와 産業化間의 均衡을 회복시키는 데 많은 공헌을 하였으나 한편으로는 工產品수출에 全力을 기울인 政府정책은 都市만의 成長을 촉진케하여 地域間의 不均衡은 더욱 심화되었다.

즉 새로운 工場은 보통 수출과 원료공급이 有利한 地域, 社會間接資本의 條件, 그리고 經營上 必要한 서비스를 最大로 지원받을 수 있는 地域에 우선적으로 位置하게 되는데 韓國에 있어 위의 條件을 가장 잘 充足시킬 수 있는 곳은 서울과 부산을 中心으로 한 地域이다. 따라서 이들 兩大都市 주변에 새로운 工場이 밀집하게 되어 그 都市成長은 놀랄만한 속도로 進行되었던 것이다.

經濟學者들은 一般的으로 사람들은 그들의 期待效用을 最大로 하기 위해서 移住를 한다고 보는데 이의 基準으로서 期待所得, 公共施設의 程度 등을 들고 있다. 그런데 大都市地域일 수록 賃金水準이 높고 그 고용기회도 많을 뿐더러 公共施設도 이들 地域에 편중되어 있다. 따라서 大都市地域에로의 人口集中은 必然的인 것으로 그 成長을 加速化시키고 있다.

60年代 後半에 이르러서 前述한 都市化의 패턴을 시정하고 적절한 人口分散을 爲한 一連의 政策이 강구되기 시작하였다.

- a. 새마을 運動 : 이 農村쇄신운동은 여러가지 側面에서의 農村改革을 포함하고 있는데 그 가운데서도 經濟的 目的은 都市化의 觀點에서 볼 때 매우 의의가 크다.
- b. 産業施設의 分散과 工場의 再配置 : 政府는 서울 주변의 産業集中을 억제하기 위한 手段으로 많은 數의 工場을 地方으로 分散시키려 하고 있는데 이는 公害防止와 小都市의 고용증대라는 二重目的을 아울러 지니고 있다.
- c. 國營企業의 分散 : 私企業의 경우와 마찬가지로 서울에 集中되어 있는 國營企業을 地方의 도청소재지로 移動시킨다.
- d. 中小企業에 대한 補助 : 大都市 편중의 成長은 部分的으로는 中小企業에 의해 유도되는 地方市場의 취약성에도 기인하는 것으로 政府는 財政部門의 改革을 통해 中小企業을 育成하여 全體의인 고용증대를 꾀하려 하고있다.
- e. 教育, 社會서비스 施設의 再配置 : 都市로의 移住 動機中 主要한 또 다른 하나는 教育으로서 대부분의 高等教育기관이 서울에 集中되어 있다. 따라서 각 地方大學은 그 地域의 特殊性에 따라 再編하러 한다.

- f. 地方稅法과 住民稅：地方稅法을 改正하여 主要 大都市의 人口팽창을 방지하기 爲해 住民稅가 新設되었다.

VI. 結 語

本 論文에서 우리는 韓國 都市化의 長期的인 추세를 分析하였다. 最近에 發展된 모델, 그 中에서도 특히 Kelley, Williamson, Cheetham 의 研究는 日帝植民地기간의 잔재가 어떻게 現在의 都市成長 패턴에 영향을 미쳤는 가에 대한 經濟學的 틀을 제공하고 있다. 二重構造의 諸變數의 分析을 통해서 日帝下에서는 本 모델이 제시한 自生的 都市化—産業化를 위한 構造的 轉換이 이루어지고 있지 않음을 보았다. 都市化는 進行되었으나 傳統的一農村部門과 近代的一都市部門間의 相互作用은 日本 經濟를 爲해서 排除되어 있었다. 日本의 철수와 6·25동란은 이러한 不安定한 都市體系를 극단의 과잉都市化로 이끌었다. 따라서 効果적인 自生的 過程으로서의 都市化는 南韓만의 새로운 條件下에서 1955년에 비로소 시작되었다고 볼 수 있다.