

< 書 評 >

John Friedmann and William Alonso(eds.),

Regional Policy: Readings in Theory and Applications,

Cambridge: MIT Press, 1975

金 炯 國\*

I.

진부한 表現이지만 1975년은 地域計劃이 獨自의인 학문으로 자리잡기 시작한지 두 「데케이드」(decade)를 맞이하는 해이다. 地理學, 經濟學등의 응용분야로서 지역문제가 관계人士들의 관심이 되어 왔지만 지역발전 특히 지역의 경제발전을 一般理論으로 體系化한 최초의 논문이 1955년에 발표된 것을 효시로 지역계획이 하나의 학문분야로 출발 하게된다. 새학문의 시발을 가름할만한 Eric Lampard의 논문 “The History of Cities in the Economically Advanced Areas,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 3 (January 1955)은 산업혁명이 機能의 分化, 勞動의 分業에 의해 추진된 것과 마찬가지로 分業된 勞動이 자리잡는 지역의 機能分화가 지역발전과 또한 이를 대표하는 도시성장을 낳는다는 論理를 전개하였다. 또한 같은해에 John Friedmann의 *The Spatial Structure of Economic Development in the Tennessee Valley: A Study in Regional Planning* (Chicago: University of Chicago, Department of Geography, Research Paper No. 39, March 1955)은 人間活動, 특히 經濟活動은 필연적으로 地表위에서, 空間上에서 일어나는 만치 人間の 經濟活動은 도시의 배치, 크기, 分布등으로 表現되는 空間組織을 형성하게 되고, 또한 경제활동을 담

고 있는 공간조직이란 틀은 인간의 경제활동을 규제하기 마련이라는 動態的 接近을 전개한 바 있다.

독자적인 학문으로 성장한 지역개발론의 成年을 기념할만한 저서가 바로 John Friedmann과 William Alonso가 編著한 *Regional Policy*이다. 이冊은 지역계획이 형성되기 시작한지 한「데케이드」가 지나서 體系化되지 않았지만 各界의 關心의 소산으로 지역계획 관계의 논문이 集成된 지역계획 전반에 관한 最初의 叢書이자 教科書이었던 *Regional Development and Planning* (Cambridge: MIT Press, 1964)의 編著자가 또 한「데케이드」가 지나면서 보다 洗練된 지역계획의 理論과 이와 交互作用으로 地域 政策의 實務展開에 대한 事例와 經驗을 省察한 중요 논문을 정리하여 1964년의 著作의 改訂版으로 출간한 것이다.

새改訂版에는 총 37편의 논문이 게재되어 있는바 이 가운데 지역계획이론의 古典이라 할만한 6편을 제외하고는 60年代後半과 70年代初半까지 이分野의 專門學術誌에 실렸던 논문과 編著者の 한사람인 John Friedmann 教授가 지난 10년간의 지역계획이론의 전개와 발전을 조감하는 논문을 함께 게재하고 있다. 이冊의 全編에 실린 논문들의 性格과 內容은 지역계획의 학문적 발달에 커다란 영향을 발휘해온 두 編著者들이 지역발

\* 서울大學校 環境大學院 專任講師

전정책에 대한 價値判斷과 學問指向의 特性을 강력하게 反映하고 있다.

## II.

바로 위에서 지적한 사실로 해서 두 編著者가 지니고 있는 學問指向의 特性을 정리해 보는 것이 이책의 전체내용을 파악하는데 하나의 지름길이 될수 있다. 지역계획 이론 형성에는 두개의 학문적 흐름이 主流를 이루어 왔는데 지리학과 경제학이 그것이다. 두 編著者中 Friedmann은 지리학을 바탕으로 그리고 Alonso는 경제학과 計量技法에 훌륭한 背景을 가지고 지역계획 이론의 定立에 기여해 왔다는 사실이 이册 가운데 실린 編著者의 글을 이해하는데 一助가 된다.

두 編著者는 다음의 몇가지 事實에 대해서 서로 見解의 一致를 보고 있다. 첫째 傳統的 地域經濟學이 脫皮하고 있지 못하는 지역경제의 限界의 接近(marginal approach)과 지역간의 生産要素活動에 있어서 交通費用의 중요성에의 집착에 회의를 가지고 있다. 지역경제의 變動과 浮沈이 지역생산요소인 자본과 노동의 값어치인 利子率과 賃金率에 따라 민감히 副應하지 않은 地域的 立地의 慣性이 있음을 前提로 하고 있다. 또한 지역경제학, 특히 立地論이 자본과 노동등의 다른 生産기술함수는 一定하다고 간주하고 다만 生産요소비용으로서 交通비용의 절감이 경제활동의 獨立變數를 간주하는데 대해, 지금까지 사회 경제발전의 과정속에서 交通비용의 중요성은 대폭 줄어든데 反해서 情報費用(Alonso, "Industrial Location and Regional Policy in Economic Development," pp.64-96)과 政治行政權의 接近度(Friedmann, "The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems," pp.266-306)가 더 중요한 關鍵을 파악하여 대도시가 지닌 立地의 優位性

과 能率性을 지적하고 있다.

둘째, 위에서 지적한 사항과 관련이 있는 것으로 지역개발 즉 經濟的 次元에만 局限시킬때의 地域上의, 혹은 空間上의 經濟發展은 本質的으로 都市發展을 意味하고, 나아가서 都市에 의한 나머지 落後 및 農村地域의 開發을 誘發할 수 있다는 接近이다. 50年代와 60年代 前半까지도 특히 발전도상국에서의 도시의 역할은 農村의 희생과 農村의 發展을 費用으로 하여 成長한다는 지극히 悲觀的인 見解가 대단히 說得力을 얻은 바 있으나 이제는 적어도 都市의 創造的, 發展先導的 役割에 대해 어떤 自信感의 缺如도 나타나고 있지 않다는 사실이다.

특히 많은 學者들이 共感하고 있는 바와 같이 Friedmann은 都市化의 意味를 人口內破, 外破라는 式의 人口學의 意味를 떠나 都市化에 參與된 政治, 經濟, 社會, 文化, 心理的인 意味에 集中的인 關心을 경주하고 있다. 都市化를 人口學的 側面에서만 考察하게 될때 극단적으로 어느 나라의 都市化가 언젠가 100%에 도달하게 되면 都市化의 終結을 의미하고 그래서 都市化의 問題도 어떤 終結을 의미하게 될지 모른다. 그런데 反해 都市化를 政治·經濟·社會 모두의 觀點에서 본다면 100%에 달한 都市化는 또 다른 次元과 局面에로의 사회변동을 뜻하게 될 것이다.

都市化의 比重이 높아지게되면 거의 例外 없이 大都市의 成長이 현저해진다. 全世界的으로 都市化는 大都市의 급속한 성장을 낳았고 한편 中小都市의 成長은 상대적으로 대도시에 未及되고 있다. 大都市의 急速한 팽창이란 問題點은 關心있는 사람들의 많은 論難點을 提起하였던 바 그 論難의 要旨는 交通混雜, 住居不良, 環境汚染으로 代表되는 大都市의 非經濟性이 大都市의 經濟的 利點을 상회한다는 것이다. 그래서 適正水準을

넘어선 大都市는 더 이상 커질수록 大都市의 能率性은 저하된다는 사실이다.

그러나 大都市의 不經濟性을 論證하고 適正規模都市의 政策的 適實性(relevancy)을 주장하는 많은 都市經濟學者의 지금까지 研究方法이, 예를 들어, 大都市의 都市施設 및 管理費用의 遞增에만 着眼하고 실제로는 費用의 遞增보다는 都市經濟의 보다 급속한 성장을 外面한다는 點에서 대단히 偏狹되어 있음을 지적하고 적어도 경제적 측면에서는 都市는 커지면 커질수록 더욱 都市利益이 擴大되고 있음을 지적한다 (Alonso, "The Economics of Urban Size," pp.434-50).

사실 都市가 커질수록 都市利益이 增大된다는 式으로 經驗的 檢證이 좁혀지고 있다면 이 理論은 都市人口의 "過密問題"에 많은 政策的 配慮를 경주하고 있는 우리나라의 都市政策展開에 많은 示唆을 줄 것이다. 이런 點에서 서울人口抑制案이 마치 首都라는 地域의 立地的 非經濟性에 基底한다는 式的 常識論에 대한 批判的 考察로부터 出發하여 向次 國家都市體系의 統合增大와 더욱 중요한 要因으로서 國家安全이라는 全世界的으로 그 類例를 찾아보기 힘든 政策變數가 都市政策에서 차지할 比重에 대한 理論 提示와 政策接近은 앞으로 이方面에서 대단히 意味있는 挑戰的 課題로 부각되고 있다.

세계, 國家發展과 地域發展에 있어서 都市의 役割에 대한 積極적 理解는 특히 地域發展을 意圖적으로 유발하기 위해서는 지역 발전의 據點이 될 수 있는 都市의 形成이란 理論로 連結된다. 都市의 育成을 통해 當該 地域의 所得效果, 雇傭效果를 증대할 수 있을뿐만 아니라 中小 都市의 育成政策이 없었더라면 隣近落後地域의 住民이 大都市로

移出되어 後者地域의 問題를 加速化 시켰을 것을 防止함으로써 一石二鳥의 成果를 거둘 수 있게된다.

지역발전을 先導하는 都市의 形成은 地域經濟學의 寵兒라 할 成長據點(growth centers)의 理論과 政策이다. 이分野에 대해서는 Perroux 以來 수많은 研究가 累積되어 왔지만 성급한 脚光을 받는 論題인만큼 많은 概念的 理論的 試行錯誤를 거듭하여 왔다. 編著者들도 이分野에 주목할만한 論文으로 기여해왔지만 앞서 지적한 混沌을 이冊에 選定한 Darwent, Hansen의 論文을 통해 재정리 하고자 시도하고 있다.

네째, 地域發展을 대표하는 都市發展인 만치 地域政策의 한 分科로서 國家都市政策樹立의 重要性을 강조하고 있다. 어떠한 理由에서 發案되었든 大都市의 人口抑制策이나 中小都市 育成策은 國家의 空間的 統合을 前提로 한 國家都市體系에 대한 國家次元上的 都市政策을 요청한다. 國家都市體系에 대한 새로운 關心은 刷新의 空間的 擴散이라 할 地域發展의 經路가 大都市에서 中間規模都市로 그리고 小都市로 전파되는 과정이 地理統計學의 經驗檢證에서 밝혀진바에 크게 연유한다

國家都市體系에 대한 연구는 지금까지 等位規模法則(rank-size rule)과 中心地理論에서 다루어진바 있으나 이들이 지닌 理論的 限界때문에 實務 政策으로 適用되는데는 現實的 適實性의 缺如로 적용되지 못했거나 適用되었더라도 많은 問題點이 露呈된바 있다. 따라서 編著者들은 都市體系研究가 아직도 計劃에 적용하기에는 대단히 未洽하다고 認定하면서 이分野 研究의 重要性을 강조하고 있다.

다섯째, 地域開發政策의 目標가 多元化되

\*이部門의 體系의 統合에 대한 紹介는 書評者의 論文 "地域發展을 위한 成長極과 成長據點", 「行政論叢」第11卷, 第2號, 1973. pp. 176-99.

었다는 사실이다. 이점이 編著者들의 1964年版冊과 1975年版的 가장 뚜렷한 差異할 것이다. 默示의이나마 編著者들의 判斷에는 地域開發은 發展途上國에게 대단히 중요한 政策事項인데 反해 先進國의 大量消費時代에는 枝葉的인 問題로 간주되었다. 적어도 1960年代前半紀까지는 地域開發이란 곧 地域의 經濟開發을 意味하는 것이고 따라서 傳來의 開發經濟學이 能事로 다루던 能率性의 價値를 立地能率性(locational efficiency)으로 받아드린 地域開發理論은 그 關心事로 立地能率性과 이와相衝의이기 마련인 地域發展의 衡平性과의 力學關係에 두어왔다. 이 相衝的 力學關係는 國民經濟가 高度成熟하면 調和裡에 수렴된다고 본 點에서 地域開發의 課題는 先進國에서 보다는 발전도상국에 適實하다고 생각되어왔다.

그러나 空間上에서 取하는 發展價値로서 立地의 能率性, 地域의 衡平性에 더하여 近來에는 環境保護와 生活의 質(quality of life)의 重要性이 크게 부각되고 있다. 環境保護는 그 問題의 所在가 空間위에서 發生하고 問題의 程度와 範圍는 地域의 立地의 特性에 직접관련 된다는 점에서 地域開發의 새로운 目標價値로 등장해 있다. 生活의 質에 대한 理解는 지극히 微微한 形편이지만 대체로 經濟一邊度의 生活余裕가 아니라 經濟와 社會, 心理, 文化的 諸要素가 複合된 福祉向上이 이 價値의 主流가 되고 있다.

能率性, 衡平性에 더하여 環境保存, 生活의 質이란 目標價値의 浮上으로 地域開發의 方向과 進路에 대한 새로운 模索과 이觀點에서의 省察이 先進國에서 활발히 전개(Alonso, "Problems, Purposes, and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization, pp. 636-52)되고 있다. 마찬가지로 急速한 變化의 時代에서 발전도상국역시 그 問題의 領域은 크게 先進國의 그것과 다름이

없음으로 해서 우리나라를 포함한 발전도상국은 지역개발의 새로운 政策對象으로 부터 複合的이며 多次的인 課題에 봉착하고 있다. 現在 우리나라의 第四次經濟開發 5個年計劃(1977-1981)의 樹立에 經濟發展에 더하여 社會發展의 여러 價値를 계획에 導入할려는 試圖는 바로 이런 挑戰에 대한 應答이라 할 것이다.

### III.

위에서 지적한 여러 共通分母를 念頭에 두고 이冊의 구성을 살펴보면 아래의 4部門으로 구성되어 있다.

1. 空間과 發展의 概念
  - 가. 立地와 空間構造
  - 나. 經濟發展에 있어서의 空間體系
  - 다. 地域의 成長
2. 國家發展에 있어서 都市의 役割
3. 地域政策의 課題樹立
4. 地域計劃의 事例研究

첫째, 「空間과 發展의 概念」의 下位分類인 「立地와 空間構造」에서 두권의 Alonso 論文이 對照를 이룬다. 同著者의 前編은 古典 立地論의 充實한 解釋인 반면 後編은 立地論의 傳統이 오늘날의 產業立地行態를 설명하는데 부적합함을 論述하고 있다. 한편 Berry의 "The Geography of the United States in the Year 2000"는 工業都市化가 點立地(point location)가 아닌 線立地, 즉 巨大帶狀都市(megalopolis)라는 主要空間構造로 나타날 것임을 지적하고 있다.

둘째, 第1部 2章의 論文은 地域隔差의 古典的 文獻인 Hirschman과 Williamson의 論文이 한 構成을 이루고, 後半에는 人口移動(Morrison), 刷新의 空間的 擴散(Gould), 政治權力(Friedmann)의 樣相이 地域發展이나 地域의 空間構造를 어떻게 형성하는 가를 다루고 있다.

셋째, 第1部 3章은 역시 지역개발의 고전으

로 資源賦存이 地域經濟에 미치는 樣相(Perloff and Wingo Jr.)과 1964年版에도 수록된바와 같이 國際交易乘數概念을 導入한 North의 輸出產業에 의한 지역경제성장이 그 主要論文으로 되어 있다.

네째, 第2部는 國家發展에 있어서 都市의 積極的 役割을 文化, 情報, 都市經濟的 側面에서 點檢하고 있다. 특히 日本人學者인 Sanuki는 都市役割은 情報媒介에 있음을 假定하고 비록 그計量的 接近方法이 不分明하지만 日本都市의 크기와 情報取扱量을 相關分析하고 있음이 주목된다.

다섯째, 第3部인 地域政策의 效果的展開는 成長據點都市의 育성과 都市體系의 整備를 통해 도모할 수 있다는 理論的 脈絡을 전개하고 있다. 특히 Thompson의 “The National System of Cities as an Object of Public Policy”는 오랜 洞察이 가져다 준 炯眼으로 이問題를 고찰하고 있다. 理論이 미처 설명하지 못하고 있는 微妙한 問題, 例컨데 都市規模가 커지면 都市經濟가 增大된다는 사실에는 거의 의문의 餘地가 없지만 消費福祉에서는 低所得層과 逆相關關係에 있다, 自體成長力을 缺如한 小都市의 代替方案에 대한 代案의 摸索, 都市指向 農村人口流出은 農村의 青年은 都市로 이주하고자 하면 곧 決行하지만 都市에서 立身한 然後는 農村이나 田園으로 돌아가고 싶어도 都市에서의 經濟·社會的 投資때문에 農村에의 移住를 決行하지 못하는 年齡偏見(age bias) 등이 作用하는 까닭에 人口移動의 自然的 趨勢를 逆流하는 政策을 전개하기 힘들다는

사실, 그리고 都市間 人口移動이 大, 中, 小 都市經濟에 미치는 영향, 또한 이과정속에서 移住者, 人口流入地域의 住民, 人口流出地域의 住民들의 福祉에 미치는 영향을 多角的으로 다루고 있어 비록 美國의 狀況을 대상으로 하지만 현재 그 必要性이 切實한 우리나라의 都市化政策에도 參考할 수 있으며, 한片的 論文이지만 그 創意的 發想과 論理는 可히 한권의 冊을 능가하는 秀作이다.

여섯째, 第4部는 大部分 선진국의 地域開發經驗이 수록되어 있고 마지막 第5部の 書誌論片인 J.Friedmann교수의 “Regional Development Planning: The Progress of a Decade”는 다음의 여러 角度에서 읽을만한 글이다. 첫째, 1964年版을 共編著者들이 讎후 지난 10年間に 지역개발의 학문적 성장을 조감하고 있다. 둘째, 이과정에서 지역개발의 理論과 實務政策의 主要關心事가 무엇인가를 대단히 훌륭한 洞察力으로 정리하고 있다. 셋째, 지역개발의 學問的 成長에 기여한 重要文獻을 망라하고 있어서 이方面의 體系的研究를 원하는 學徒들에게 理論的으로 잘 統合된 하나의 註解書誌이다.

結論的으로 이著書에 실린 論文은 지역개발의 학문적 성장에 주목할만한 기여를 한 두 編著者가 綜合한 이 分野의 오늘날 知識水準을 대변하고 있다. 앞으로 10年後에 또 이런 著書가 나와 여기에 실린 論文을 대신 하겠지만 적어도 70年代에 있어 지역개발의 綜合的 概觀에는 거의 唯一無二한 勞作으로 생각된다.