

인구재분배(Population Redistribution) 정책에 대하여

권 태 환

1. 서 론

우리나라에서 인구를 정책적 차원에서 다루기 시작한 것은 그리 오래되지 않았으며 1962년 제 1차 경제개발 5개년 계획을 수립한 때부터 따져보면 벌써 20년 가까운 세월이 지났다.

인구정책을 60년대와 70년대로 구분해 보면 60년대의 특징은 출산율-출생 저하 여부에 주요관심을 두고 있었음에 반하여 70년대에 들어와서는 인구증가 못지않게 인구 이동-인구 재 분배와 인력 수급 문제등이 활발히 진행되고 정책적으로도 다각도로 고려하고 있음을 볼 수 있다. 1980년대를 2년 앞둔 오늘 이 시점에서 인구 분배의 과거를 회고해 보고 앞날을 위한 몇가지 정책에 대하여 생각해 보는 것은 의의있는 일이라고 하지 않을 수 없다.

우리나라에 있어 인구 재 분배 현상은 농촌인구의 도시로의 이동으로 특징지워 질 수 있다. 따라서 인구 재 분포는 도시화 과정과 떠나서 생각할 수 없으며 어느 의미에서 "인구 재 분포"는 "도시화"라고도 규정 할 수 있다.

2. 도시화의 양상

우리나라 도시화 과정을 시공간계(space-time)를 염두에 두고 볼때 여러가지 형태(typology)로 구분 할 수 있겠으나 유의영 교수는 해방후 도시화를 다음과 같이 할 수 있겠으나 유의영 교수는 해방후 도시화를 다음과 같이 4 단계로 구분하고 있다.

1. 귀순민 및 피난민의 이동기 : 1945-1955
2. 인구압력에 의한 급격한 도시인구 성장기 : 1955-1960.
3. 급속한 경제 발전으로 인한 수도권 중심의 도시 성장기 : 1960년대.
4. 도시의 분산 성장기 : 1970년대.

여기서는 편의상 1960년 이후만을 고려해 보고자 한다.

1) 1960-1966

1960-66년간의 한국의 도시화 과정은 그 양과 율에 있어서 가장 저조한 시기였다. 1966년 Special Demographic Survey에 의하면 1961년-1966년 5년간 서울을 제외한 대부분의 도시에서 전출율은 전입율과 같거나 전출율이 전입율을 능가하는 경우도 32개 시중 10개 시에서 보여주고 있다. 이에반해 서울의 증가율은 타도시의 저조한 증가율과는 대조적으로 전국(시부 및 군부)으로 부터의 인구 집중이 계속되고 있었다. 그 결과 서울은 60-66년간 전도시 인구성장의 52%를 흡수하고 34%의 전국 인구성장을 흡수하여 1960년 도시인구의 35%를 점유했던 서울은 1966년 39%를 점유하여 도시민 5명중 2명은 서울에 거주하고 있었다.

2) 1966 - 1970

1966-70년간 우리나라 인구의 연평균 자연 증가율은 1.9%로 떨어져 60년대 초의 연평균 2.9%에 비해 급격한 저하를 나타냈다. 이것은 그간 계속되었던 혼인 연령의 상승과 인공유산의 확대와 더불어 60년대 초에 시작했던 가족계획사업의 성공적 수행의 결과였다. 한편 한국의 도시인구 증가율은 60-66년 사이의 4.5%에서 66-70년 사이에서는 7.2%로 증가했으며, 전국 인구중 시부 인구의 비율은 66년에 34%였던 것이 70년에는 41%로 증가했으며 농업종사자의 비율도 66년의 56%에서 70년에는 50%로 감소 하였다.

66-70년 사이의 한국 도시화 과정에 있어서도 서울은 여전히 선도적 역할을 담당해 왔다. 이 4년 기간중 서울의 인구증가는 170만에 이르렀는데, 이 숫자는 1955년의 서울의 총인구 보다 많은 숫자이다. 이 서울의 인구증가는 바꾸어 말해 1966-70년 사이의 한국의 인구 증가의 77%를 차지하는 것이었으며, 이중 81%는 net migration에 의한 증가였다. 이리하여 서울로의 인구집중은 이 기간 동안 절정에 이르렀으며, 이에 따라 서울의 primacy ratio도 보다 높아져, 1970년의 서울인구는 전체 도시인구의 43%에 이르렀고, 한국전체인구의 18%를 차지하게 되었다.

3) 1970년 이후

1970년 이후 한국의 도시화는 다음과 같은 몇가지 사실로 특징지워질 수 있을 것이다.

(가) 서울시의 인구증가가 둔화되었다는 것. 1970-75년 사이 총35개의 도시중 14개 시가 서울의 인구증가율을 앞지르고 있었다.

(나) 이 시기에 서울의 metropolitanization은 더한층 진전되어 Seoul Metropolitan Region 서울과 5개 위성도시 및 5개 인접시)의 인구는 1975년 현재 935만에 달해 이 지역의 인구증가는 1970-75년 사이의 한국총인구 증가의 64%를 차지했으며 1975년의 전체인구의 27%에 이르렀다.

(다) 서울의 Metropolitanization과 더불어 부산의 Metropolitanization도 급속한 진전을 이룩해 Busan Metropolitan Region(부산 및 4개 위성도시)의 인구 증가는 전 한국 인구 증가의 27%를 차지했으며 1975년의 전체인구의 9.3%에 달했다. 이리하여 서울 및 부산 Metropolitanization Region의 진전은 한국인구의 남북으로의 Polarization을 초래하였다.

(라) 아 이외에 지방의 중소 도시 및 새로 형성된 Industrial Complexes 등도 계속해서 성장해 가고 있다.

이상 개괄한 바와 같이 1960년 이후 우리나라 인구 재분포는 세가지 특성을 가지고 왔다.

1. 1960년대 말기까지 서울시로의 폭발적 인구 집중.
2. 1960년대 후기부터 눈에 띄기 시작한 서울 및 부산의 양대도시권(Metropolitanization)의 형성.
3. 중소 도시의 성장과 새로운 산업공단의 형성으로 인한 지방 도시의 성장

3. 토 론

위에서 살펴본 바와같이 우리가 현재 부인할 수 없는 가장 핵심이 되는 문제는 전국 인구의 1/3 이상을 차지하고 있는 서울-경기지역(즉, 수도권) 인구성장의 효과적 처리방안이라고 볼 수 있다. 따라서 우리나라의 “인구 재배치”는 “수도권 인구 재배치”와 동의어가 될 만큼 실질적으로 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 따라서 정부의 인구 재배치 기본 계획은 인구 이동의 방향을 지금까지의 서울 집중현상으로 부터 탈피해서 전국 국토에 적정 배치하는 데에 목적을 두고 그 목적을 달성하기 위해서 (1)인구 집중의 제 1차적 요인인 정부 행정력을 국토의 중심으로 옮기는 이른바 임시 행정 수도의 건설과 (2) 대전, 전주, 광주, 마산, 대구의 5대 거점도시에 제조업 등의 급성장 과정에 있는 산업을 재 배치 함으로써 지금까지의 인구 이동방향을 역류시키는데 초점을 두고 있다. 이 계획을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 세단계계를 단계적으로 하고 있다. 즉,

(가) 서울의 중심으로 부터 대략40km 정도의 통근권안으로 부터 인구 및 산업시책을 그 밖으로 나가도록 점진적으로 권장하며

(나) 지방으로 부터 수도권 지역으로 유입해 들어올 가능성이 있는 인구를 지방 5대 거점(대전, 대구, 광주, 전주, 마산)에서 흡수 하도록 하여

(다) 임시수도를 수도권외 지역에 신설하여 중앙 행정기능을 서울시에서 옮긴다는 것이다. 이 경우 1986년의 서울시 인구를 7백만 까지 줄이는 것을 목표로 삼는다.

수도권 인구와 산업시설의 유출을 미연에 방지하기 위해서는 먼저 임시 행정수도의 건설이 완성되어 중앙정부의 이전이 실현 되고 한편으로 지방 거점도시가 대규모의 인구를 수용할 능력을 갖춘 후에야 이것을 기대 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 지방인구의 서울유입을 막는다는 것은 지방인구의 이동 목적지를 서울로 부터 그 중간지점인 지방 거점 도시로 전환 흡수 시키는 것을 의미한다. 따라서 수도권 인구 재배치계획의 우선 순위는 임시 수도 건설과 지방거점도시, 생활환경, 문화시설 및 산업시설확충에 주어지게 된다.

지방 거점 도시 발전계획에 있어서의 한가지 특징은 5개 도시의 도시계획의 완성뿐만 아니라 각개 거점도시를 그 주변의 소 도시들과 연관시켜 개발하는 이른바 “통합된 도시권”을 구상하고 있으며 이러한 연결관계의 조성 정도에 따라 장차 당해 거점도시로의 인구 집중도 아울러 감소될 것을 기대하고 있다. 이러한 “통합도시권”의 형성을 위한 제 1 단계 조치로 거점도시와 그 주변 소 도시 사이의 교통, 통신망의 개선과 확충을 필요로 한다. 따라서 수도권 인구 재배치계획이 그 부분별 중·장기정책의 하나로 기존 국토의 확장과 고속도로화를 통한 지역 교통망의 확충도 계획하고 있는 것은 지방 거점도시를 중심으로 한 몇개의 “통합도시권”형성을 위한 필수적인 조치라고 할 수 있다.

이러한 지방 거점도시의 개발계획과 병행해서 임시 수도의 위치선정은 아직 확정 발표되고 있지 않지만 문제의 성격상 새로운 행정수도의 위치는 첫째로 국방 전략상의 배려와 더불어 제국각지로 부터 접근도와 또 전국 각지역의 지역이해에 대한 중립성 등이 고려되어 선정될 것이 예상된다.

한편 제 1차 경제개발 5개년 계획의 출발로 전국에 걸쳐 각종 공업단지가 이미 개발되어 있지만 그 대부분은 공장건설을 위한 입지적 조건을 감안해 임시 공업단지와 서울

-부산을 축으로 하는 선에 위치해 있다. 바꾸어 말해 과거의 각종 공업단지의 선정에 있어서는 수도권 인구 및 산업시설의 재배치와 직접적으로 관련지어 그 선정이 고려되지는 않았다.

뿐만 아니라 기존 공업단지들이 간접적으로는 서울시로의 인구유입을 억제하는 데 어느 정도 실효를 거두었다 하더라도 공장건설과 더불어 추진되어야 할 생활환경의 조성이 뒤떨어져 전가족 이주의 효과를 거두지 못하고 있는 경우가 많다. 앞으로는 이점에 대해 보완 조치가 이루어져야 하겠지만 수도권 인구배치 계획과 관련해 주로 서울시에 산재해 있는 각종 중소 제조업체의 이전을 목적으로 해서 신설중에 있는 반월공업단지는, 처음부터 공업지대와 아울러 주거 및 각종교육, 문화, 교통문제 등이 동시에 해결되도록 현재 추진 중에 있다.

건설부 추계에 의하면, 1986년에 서울시 인구는 1,139만에 달한다고 한다. 이 경우 1986의 서울시의 계획인구 700 만을 초과하는 439만 명을 임시 행정수도로 50만, 반월 공업단지 20만기존공업단지들로 100만, 대전으로 41.3만, 광주로 56.4만, 전주로 21,2만, 대구로 99.2만, 마산으로 40.99만을 각각 이동시키는 것이 건설부 . 계획의 골자' 이루고 있으며, 이리하여 수도권과 전국의 백만 이상의 6개 도시권의 형성으로 국토의 균형적 이용과 개발을 기대하고 있다.

이상의 토의에 나타난 우리나라 인구 재분배 정책은

- 1) Decentralization of Industry (산업의 분산)
- 2) Construction of New Towns (새로운 중소도시의 건설) - 임시 행정수도 포함
- 3) Development of Growth Poles (거점도시의 개발)

의 세가지로 볼 수 있다.

첫째 산업의 분산은 많은 나라에서 논의되어 정책적으로 효과를 본 가장 보편적인 인구 재 분배 정책이다. 그러나 앞서도 지적한 바와 같이 산업의 분산은 그 내용 여하에 따라 국내 인구 이동에 미치는 영향은 크게 달라지게 된다.

둘째, 임시 수도를 포함한 새로운 중소도시 건설은 공산국가와 일부 선진국에서 효과를 본 정책이다. 우리나라에서는 효과를 꼭 볼수 있다고 단정할 수 없으나 문제는 그 부대시설(교육, 문화시설등)에 필요한 경비가 관건이 될 것이다. 경비에 비해서 효용이 상대적으로 낮다면 궁극적으로 성공할 수 없다고 본다.

셋째, 거점도시의 발전은 서구는 물론 공산국가, 그리고 일본에서도 성공한 정책이다. 아직껏 후진국에서 성공한 예는 없으나 산업화-공업화의 탐포 및 경제수준으로 볼때 우리나라에 가장 필요한 정책이라고 할 수 있다. 여기에 몇가지 부연하여 인구 재분배정책을 고려해 보면,

- 1) 농촌의 발전과 2) 농촌주민의 도시 이주좌절책등을 생각해 볼수 있다.

첫째, 농촌의 발전-즉 농촌은 근대화로서 과잉 도시 인구 증가를 덜어 보자는 정책을 말한다. 많은나라에서 성공한 예를 찾아 볼 수는 없으나 2차 대전후 일본의 북부 특히 북해도 지역의 발전은 그 자체 실효를 거두었을 뿐만 아니라 인구분산에 크게 공헌했다고 한다. 농촌의 생활조건을 개선하고 농업의 기계화에 따른 농가소득의 상대적 증가와 농촌

지역에서의 고용기회의 확대는 필연적으로 인구 분산에 공헌하게 된다. 이런 뜻에서 우리나라 “새마을 운동”은 농촌의 근대화와 생활수준의 향상 뿐만 아니라 인구 재분배 정책과 관련하여 추진되어야 할 줄로 안다.

둘째, 농촌 지역 주민의 도시진출 좌절책—도시로의 이주를 법으로 금지하거나 경찰권을 발동하여 강제귀향시키는 등의 정책은 과잉 도시 인구성장을 규제하는 아마도 가장 직접적인 방법일 것이다. 과잉 노동력의 경제적·사회적 부담은 농촌에서 보다 도시에서 더 커지게 마련이다. 그러나 자유로운 시민사회에서 이런 정책은 있을 수 없는 일이며 더구나 시장경제사회에서 관권, 경찰권으로 주거 이전의 자유를 제약할 수는 없다.

인구집중 현상자체를 우리는 좋다 혹은 나쁘다고 단정할 수 없다. 그러나 국토의 효율적 이용과 과잉 밀집으로 생기는 부작용을 제거하기 위해 인구 재분배 계획은 불가결한 것이다.

위에서 우리는 현재 추진중인 우리나라 정책과 기타 가능한 몇가지 정책에 대해서 간단히 살펴 보았다. 결론적으로 인구분산 정책은 어떤 정책을 채택하느냐도 중요하지만 그 보다는 실행상의 과정에서 생기는 문제의 해결이 더욱 중요함을 강조하고 싶다.