

# 人口分散 및 移動의 特性과 展望

崔 鎭 昊  
 (國土開發研究院 首席研究員)

<目 次>	
I. 序	IV. 人口分散 展望
II. 人口分布變化의 特徵	V. 結一向後의 人口分散政策方向
III. 人口分散施策의 展開와 成果	

## I. 序

우리나라는 1960년이래 지난 25年間 매우 급격한 社會經濟的 變化를 경험하였다. 세계에서 그 類例를 찾을 수 없을만큼의 높은 經濟成長을 가능케 한 급격한 産業化가 이루어졌으며, 戰後 出産率의 급증에 따른 農村過剩人口의 都市流出로 都市化도 본격적으로 加速化되었다.

이와같이 비교적 단기간동안에 빠른 속도로 진행된 産業化와 都市化의 영향으로 定住體系에도 많은 變化가 초래되어 一部 大都市地域으로의 지나친 人口集中과 農村地域의 人口過疎라고 하는 人口分布의 不均衡을 노정하게 되었다. 물론 이와 같은 大都市의 人口集中은 우리나라가 처한 특수한 여건속에서 급속한 經濟成長을 이루기 위해서는 불가피한 것이었는지도 모른다. 그러나 이제는 이러한 人口分布의 不均衡이 그대로 방치될 경우 지속적인 國家發展에 커다란 障礙要因이 될 정도까지 그 문제가 심각해져 가고 있어 이에 대한 직절할 대책이 要求되고 있다.

따라서 本稿에서는 1960년부터 85년까지 25年동안의 우리나라의 人口分布變化의 특징을 개관하고 그동안 施行되어 온 人口分散施策의 成果를 評價한 다음 向後의 人口分散展望과 관련하여 바람직한 政策方向을 提示하고자 한다.

## II. 人口分布變化의 特徵

1960~85년의 지난 25年間 우리나라 人口分布

變化의 특징은 한마디로 都市化의 급속한 進展, 農村人口의 減少, 그리고 地域間 人口分布의 不均衡深化라고 表現할 수 있겠다. <表-1>은 都市-農村間의 人口分布變化를 한 눈에 알아 볼 수 있도록 全國人口를 行政單位로 나누어서 정리한 것이다. 우선 全國의 人口는 1960년의 약 2,500만명에서 1985년에는 4,050만명으로 늘어나 25年 동안에 1.6배의 人口增加를 보이고 있다. 이 중에서 행정구역상 市의 人口는 같은 기간동안 약 1,950만명이 증가하여 全國人口增加分인 1,550만명을 상회하고 있다. 1960年 당시 27개에 불과하던 都市數는 85년에는 50個로 거의 倍가 늘어나 都市化率도 28.0%에서 65.4%로 증가되었다.

이와같은 급격한 都市化의 結果 郡의 數는 140個에서 142個로 늘어났지만 郡部의 人口는 1960년의 약 1,800만명에서 85년에는 1,400만명으로 줄어들어 25年동안에 400만명의 감소를 기록하였다. 이와같은 郡部의 人口減少로 郡의 平均人口 規模도 13萬명에서 85년에는 약 10萬명 수준으로 저하되었다.

한편 都市와 農村의 中間性格을 갖는 邑은 그 數에 있어서 지난 25年間 대폭적인 增加를 보여 1960년의 85個에서 85년에는 201個로 늘어나 邑部의 人口도 이 기간중 약 250만명이 증가하였으나, 邑의 平均人口 規模는 약 2만 4천명으로 점차 감소추세에 있다. 여기에 反해서 순수히 農村이라고 볼 수 있는 面은 그 數와 人口의 절대규모에 있어 모두 감소하고 있다. 즉, 面數는 1960년의 1,400個에서 85년에는 1,241個로 줄었

Table-1. Population Distribution by Administration Boundary

行政區域別 人口分布

(unit : thousand)

Year		1960	1970	1980	1985	
Total Pop. (%)		24,989(100.0)	31,435(100.0)	37,407(100.0)	40,465(100.0)	
Shi	Number	27	32	40	50	
	Pop. (%)	6,997(28.0)	12,929(41.1)	21,410(57.2)	26,457(65.4)	
	Average Pop. Size	259	404	535	529	
Gun	Number	140	140	141	142	
	Pop. (%)	17,992(72.0)	18,504(58.9)	15,997(42.8)	14,008(34.6)	
	Average Pop. Size	129	132	113	99	
	Eup	Number	85	91	169	201
		Pop. (%)	2,259(9.0)	2,850(9.1)	4,537(12.1)	4,821(11.9)
		Average Pop. Size	27	31	27	24
	Myeon	Number	1,400	1,376	1,256	1,241
		Pop. (%)	15,734(63.0)	15,654(49.8)	11,461(30.6)	9,188(22.7)
		Average Pop. Size	11	11	9	7

Source: E.P.B. Population Census Report, 1960, 70, 80  
E.P.B. Preliminary Population Census Report, 1985.

Table-2. Population Growth Rate by Intercensal Period

全國, 市部, 郡部別 人口增加率

	1960~66	1966~70	1970~75	1975~80	1980~85	1960~85
Whole country	2.6	1.9	2.0	1.5	1.6	1.9
All Shi	5.6	7.0	5.2	4.9	4.2	5.3
All Gun	1.2	-1.2	-0.7	-2.3	-2.7	-1.0

Source: E.P.B. Population Census Report, 1960, 66, 70, 75, 80  
E.P.B. Preliminary Population Census Report, 1985.

으며, 人口도 25年동안에 650萬名이 감소하였다. 따라서 面의 平均人口規模도 85年의 7,500名 수준으로 매년 감소하고 있다.

全體的으로 보면 지난 25年동안에 우리나라 全國의 人口는 年平均 1.9%씩 늘어났으나, 都市人口는 5.3%씩 增加하여 빠른 成長을 보인 反面 農村人口는 거꾸로 1.0%씩 감소하였다. 都市化의 속도가 가장 빨랐던 時期는 1960年代 後半期로서 1966~70年期間中 都市人口는 年平均 7.0%씩 增加하였고, 그 以後 都市人口增加率은 계속 떨어져 최근 1980~85年 5年間은 4.2%로 둔화되었다.

이와같은 都市人口의 급속한 成長은 그러나 모든 都市들에 있어서 골고루 이루어진 것은 아니었다. 즉, 1960年代에는 대체로 일관성 있게 大都市일수록 成長속도가 빨랐었다. 그중에서도

특히 서울의 成長은 다른 都市群들과는 比較가 안 될 정도로 빨라서 1960年代의 都市化는 서울의 都市化라고 하여도 지나치지 않을 만큼 서울의 成長은 급격하였다. 예컨대 1966~70年의 4年間 서울의 人口는 173萬名이 增加하여 年平均增加率이 9.4%에 달하였는데 이 173萬은 같은 기간의 우리나라 總人口증가의 77%에 해당하는 것이었다. 따라서 서울은 불과 4년동안에 1955年의 서울人口인 157萬을 상회하는 급격한 人口增加를 경험하였다(崔鎭昊, 1982).

그러나 이러한 大都市, 그중에서도 특히 서울 위주의 都市化 傾向은 1970年代 以後에는 그 양상이 달라져 서울의 人口成長은 대폭 둔화된 반면 상대적으로 각 규모별 都市들이 고르게 成長하게 된다(崔鎭昊, 1980). 이를 좀더 자세히 알기 위해서 70年 이후의 각 都市들의 人口增加率

Table-3. Components of Urban Population Growth : 1960~80

都市人口成長의 構成要因

Year	Total increase in urban pop. (thousand)	Components of urban population growth(%)			
		Gaining Shi Status	Annexation	Net migration	Natural increase
1960~66	2,709	8.0	9.3	40.6	42.1
1966~70	3,223	—	—	77.0~73.2	23.0~26.8
1970~75	3,842	5.2	2.5	45.1	47.2
1975~80	4,638	10.5	4.1	39.7	45.7

Source: Han Soon Lee, Woo Rhee Lee: A Quantitative Study on Changing Patterns of Internal Migration in Korea, 1960~80, *Journal of Population Studies*, 24:1, March, 1983, p.125.

을 기준으로 都市들을 分類해 보면 70年以後에 빠른 成長을 보이고 있는 都市는 성남, 부천, 안양 등의 서울근교 위성도시와 마산, 울산, 포항, 창원 등의 新興工業都市임을 分明히 알 수 있다. 한편 이들 都市들의 人口成長에는 못미치지 못하는 청주, 강릉, 진주, 천안 등의 중소도시들도 1970년 이후에는 비교적 빠른 成長을 보여주고 있다.

一般的으로 都市人口의 成長은 네가지 要因에 기인한다. 즉, 都市內의 出生과 死亡의 차이에서 發生하는 人口의 自然增加, 둘째 轉入超過에 의한 純人口移動에 의한 增加, 셋째, 都市境界의 확대, 넷째, 屯에서 市로의 승격 등이다. <表-3>은 1960~80년의 각 센서스 期間中의 都市人口增加분에 대한 위의 네가지 要因의 相對的 기여도를 보여주고 있다. 表에서 알 수 있듯이 都市化가 가장 빨리 進行된 時期인 1966~70年期間에는 都市人口增加의 77%가 人口移動에 의한 增加로서 人口移動이 매우 활발했음을 단적으로 보여주고 있다. 그러나 그 이후 부터는 都市地域의 人口規模가 커짐에 따라서 自然增加에 의한 增加분의 比重이 점점 增大되고 있다.

1970年代 以後 都市化의 또 다른 특징으로는 서울을 중심으로 한 大都市圈의 形成을 들 수 있다. 즉, 中心都市인 서울과 주변지역간의 機能的 依存이 심화되고 있으며, 居住地 郊外化의 進展에 따라 주변地域의 人口가 中心都市보다 더 빠르게 增加하고 있다. 예컨대 1975~80年期間中 서울의 年平均人口增加率은 3.9%인데 반하여 부천은 14.2%, 안양은 12.6%로서 全國의 市部中 가장 높은 人口增加率을 나타내고 있는

가 하면, 시흥군은 6.7%로서 郡部中 매우 높은 人口增加를 보이고 있다. 이밖에도 남양주, 고양, 광주, 용인군 등도 이미 1970년부터 全國의 平均人口增加率보다 높은 人口增加를 보이고 있어 이들 地域을 포함하여 大都市圈化가 상당히 進展되고 있음을 알 수 있게 한다.

이때 이들 서울근교지역의 人口急增은 주로 서울로부터의 人口流入에 기인하는 것으로 밝혀져 서울은 首都圈外 全國에서 人口를 흡인하여 서울 주변으로 擴散시키는 역할을 하고 있다. 즉, 1979~80年 1年을 기준으로 한다면 매년 서울居住 總가구의 약 3%에 해당하는 5萬家구가 서울 近郊로 移住하고 있는데, 그중 약 절반가량의 就業家口는 계속 서울로 통근하고 있어 서울주변지역의 성격이 점차로 서울의 住居郊外地로 변모해 가고 있다(崔鎭吳, 李鍾烈, 1984).

이와같은 서울주변의 大都市圈形成原因으로는 여러가지가 지적될 수 있겠으나 그중에서도 특히 서울과 주변지역과의 大衆交通網의 發達로 인한 機動性的의 증대, 서울의 과밀로 인한 住宅不足 및 住宅價格上昇, 주변지역에서의 활발한 住宅建設, 그리고 서울주변의 衛星工業都市 및 業務都市의 건설을 포함한 정부의 相關정책 등을 들 수 있겠다(權容友, 金仁, 1983).

人口分布變化의 두번째 특징은 地域間 人口分布의 不均衡이 점점 더 심해지고 있다는 점이다. 즉, <表-4>에서 보는 바와 같이 1960年代는 전반적으로 높은 출산력때문에 農村에서 大都市地域으로 人口가 大量으로 移動하였음에도 불구하고 各市·道人口의 절대수는 공히 다 增加하였었다. 그러나 1970年代에 들어서면 人口移動에 의

Table-4. Population by Province  
道別 人口分布變化

(unit : thousand)

Province	1960(%)	1970(%)	1980(%)	1985(%)	Change 60~85(%)
Whole Country	24,989(100.0)	31,434(100.0)	37,407(100.0)	40,465(100.0)	15,476
Seoul	2,445(9.8)	5,525(17.6)	8,351(22.3)	9,646(23.8)	7,201(14.0)
Pusan	1,164(4.7)	1,876(6.0)	3,157(8.4)	3,517(8.7)	2,353(4.0)
Taegu	677(2.7)	1,081(3.4)	1,604(4.3)	2,031(5.0)	1,354(2.3)
Incheon	401(1.6)	643(2.0)	1,082(2.9)	1,387(3.4)	986(1.8)
Gyeonggi	2,348(9.4)	2,710(8.7)	3,848(10.3)	4,794(11.8)	2,446(2.4)
Gangweon	1,637(6.5)	1,865(5.9)	1,790(4.8)	1,726(4.3)	89(-2.2)
Chungbuk	1,370(5.5)	1,480(4.7)	1,423(3.8)	1,391(3.4)	21(-2.1)
Chungnam	2,528(10.1)	2,858(9.1)	2,955(7.9)	3,001(7.4)	473(-2.7)
Jeonbuk	2,395(9.6)	2,432(7.7)	2,287(6.1)	2,202(5.4)	-193(-4.2)
Jeonnam	3,553(14.2)	4,005(12.7)	3,779(10.1)	3,748(9.3)	195(-4.9)
Gyeongbuk	3,171(12.7)	3,475(11.1)	3,348(9.0)	3,013(7.4)	-158(-5.3)
Gyeongnam	3,018(12.1)	3,119(9.9)	3,321(8.9)	3,519(8.7)	501(-3.4)
Jeju	282(1.1)	365(1.2)	463(1.2)	489(1.2)	207(0.1)

Source: E.P.B. Population Census Report, 1960, 70, 80  
E.P.B. Preliminary Population Census Report, 1985.

한 人口再配置의 結果로 人口의 절대수가 감소하는 道가 出現하게 된다. 즉, 1970年 당시의 11개 市·道中 강원, 충북, 전북, 전남의 경우는 10年동안 人口가 감소하게 된다. 이와같은 現象은 1980年代 前半에도 그대로 계속되어 앞에 든 4個 道의 人口는 계속 감소하고 있으며, 여기에 더해서 적할시로 승격된 大邱를 제외한 경북도 80~85年기간중 人口가 감소하였다. 따라서 지나간 25年을 통해 볼 때 人口增加率이 全國平均을 上廻해서 人口의 比重이 增大된 道는 서울, 부산, 대구, 인천 등 대도시와 경기, 그리고 濟州道 뿐이다. 따라서 이 기간중 地域間 人口分布의 變化는 한마디로 서울, 인천, 경기도를 포괄하는 首都圈과 부산 등 兩極으로의 人口集中의 심화로 表現될 수 있겠다. 그중에서도 특히 首都圈地域은 1960~85年의 25年間 전국인구증가분의 69%를 흡수하여 약 1,000만명이상의 人口가 首都圈으로 集中되었다.

### Ⅲ. 人口分散施策의 展開와 成果

보다 포괄적인 意味에서의 人口分散政策이란 人口移動을 포함하여 人口의 再配置에 직·간접으로 영향을 미치는 政府의 모든 政策을 가르킬 수 있다. 예컨대 금융이라든지 조세정책 등은

언뜻 보기에는 地域의 成長등과는 무관한 非空間政策으로 느껴지지만 이와같은 非空間政策도 경우에 따라서는 人口의 再配置에 큰 영향을 끼칠 수 있다. 다만 그 과정이 복잡하고 간접적이어서 그 영향을 정확히 가려내기가 힘들 따름일 뿐이다. 따라서 최근에는 이와같은 非空間政策의 空間的 影響에 대한 研究도 學界의 많은 관심을 끌고 있다. 그러나 本稿에서는 論議의 편의상 人口分散政策을 보다 좁게 정의하여 뚜렷이 人口分散을 目標로 하여 成案되고 추진된 施策만을 대상으로 하여 그 추진경위와 成果를 살펴보기로 하겠다.

周知하다시피 우리나라에서 大都市의 人口集中問題가 重要한 정책과제로 인식되어 그 해결책을 모색하기 시작한 것은 1964년부터이다. 즉, 1964年 9月 22日 國務會議의 의결을 거친 「大都市人口集中防止策」이 그 효시로서 행정기관의 지방이전, 서울偏重의 정치적 過剩配慮의 止揚, 田園都市 및 新産業都市의 건설, 特定地域開發, 都市零細民대책 등 政治, 經濟, 社會, 行政 등 各部門에 걸쳐 다양한 施策들을 提示하고 있다.

그 이후 20餘年間に 걸쳐서 20餘種에 달하는 각종의 人口分散施策이 건설부, 무임소장관실, 청와대, 경제기획원, 서울특별시 등 관계기관에 의하여 樹立되어 시행되었거나 現在도 시행중에

있다. 그런데 이와같은 人口分散施策이 展開되어 온 지난 20餘年은 크게 問題의 提起期(1964~1969), 制度整備期(1970~1976), 本格的인 施策推進期(1977~現在)의 세 단계로 區分될 수 있겠다(劉永暉, 1984).

問題의 提起段階는 수도권방위의 특수성을 고려하여 大都市의 人口集中抑制를 강조하는 최고 통치자의 指示등에 의거 問題를 인식하기 시작한 時期로서 過大都市의 각종 문제의 심각성이 부각되었으며, 주로 서울중심의 規制對策이 그 主要內容을 이루고 있었다. 制度整備段階는 1970年以後로서 人口分散施策을 뒷받침할 각종의 法令이 制定, 改定된 단계로서 首都圈問題해결을 위한 制度的인 장치가 整備되었다. 또한 이 기간 중에는 第1次 國土綜合開發計劃 등에 의거 全國的인 次元에서의 分散施策이 종합적으로 추진되기 시작하였다. 마지막으로 施策의 本格的인 推進段階는 그 以前의 制度的 장치의 바탕 위에서 「首都圈人口再配置計劃(1976~86)」, 「第2次 國土綜合開發計劃(1982~91)」, 「首都圈整備基本計劃」 등에 의거 人口分散과 收容, 집중억제책 등이 本格的으로 추진 進行되고 있는 시기라고 할 수 있다.

그간의 이와 같은 다양한 施策의 추진결과에 대해서 精確한 評價를 내리기는 어렵다. 그러나 대체적으로 부분적으로는 人口分散에 기여한 면도 있으나 全般的으로는 기대한 것만큼의 成果는 거두지 못한 것으로 볼 수 있겠다. 우선 그 어느 施策보다도 지속적으로 꾸준히 추진되어 온 首都圈內 工場의 新·增設規制와 移轉 촉진, 그리고 地方工業園地의 造成 등에 힘입어 製造業部門의 集中度는 상당히 完化되었다. 또한 專門大學以上의 고등교육기관의 新設 및 學生增員금지, 地方學生의 서울 轉入學억제, 그리고 私立大學校의 首都圈外地域의 分校設置장려 등의 施策의 추진으로 1970년에는 52.2%에 달했던 專門大學以上 學生의 서울集中度가 1980년에는 38.9%로 감소하고 있다.

그러나 이와같은 機能 集中度의 完화에도 불구하고 工場移轉은 매우 不振하며 地方工團의 과다조성으로 遊休化를 초래하였고, 都心地學校의 외곽이진은 移轉跡地에 高層의 업무용 빌딩이 신축됨으로서 人口集中과 교통혼잡을 誘發하

였다는 비판도 받고 있다. 또한 大學의 移轉 및 分校設置와 公共機關 및 국영기업체의 地方移轉도 計劃보다 不振할 뿐만 아니라 상당수가 서울과 인접한 首都圈內에 立地하여 人口分散效果는 별로 없고 서울과의 통근통학으로 인한 社會費用의 增加만을 가져오고 있다는 否定的인 見解도 있다(姜吉夫, 1985).

한편 人口指標만을 놓고 보더라도 서울의 人口增加率이 60年代 후반기의 9.4%에서 70年代前·後半期에 각각 4.4, 3.9%로, 그리고 최근 80年代 前半期에는 2.9%로 대폭 둔화된 것을 놓고 人口集中이 完화된 것으로 평가하기에는 좀 성급한 감이 있다. 그 理由는 앞에서 언급한 마대로 서울주변의 大都市圈의 形成으로 서울의 行政區域은 고정되어 있지만 실질적인 서울의 生活空間은 外延的인 확장을 계속 이루어가고 있기 때문에 서울을 포함한 大都市圈의 人口增加추세를 比較할 必要가 있다. 뿐만 아니라 서울 및 서울大都市圈의 人口增加率은 期間中의 우리나라 全體人口 및 都市人口의 增加率과 함수관계에 있기 때문에 이들 두 增加率과의 相對的인 比較가 더 意味가 있을 수 있겠다.

따라서 <表-5>는 1966년부터 85년까지의 센서스 기간중의 서울, 서울 大都市圈, 경기도 首都圈

Table-5. Population Growth Rate of Seoul Metropolitan Area

서울大 都市圈의 人口增加率

	1966 ~70	1970 ~75	1975 ~80	1980 ~85
Whole country	1.9	2.0	1.5	1.6
Seoul	9.4	4.4	3.9	2.9
Seoul metropolitan area <sup>1)</sup>	8.6	4.8	4.6	3.7
Gyeonggi-Do	1.9	3.7	4.0	4.5 <sup>2)</sup>
Capital region <sup>3)</sup>	6.3	4.1	3.9	3.5
Seoul metro. area/Whole country(ratio)	4.5	2.4	3.1	2.3
Seoul metro. area/All shi(ratio)	1.3	0.9	0.9	0.9

1) Seoul, Incheon, Suweon, Seongnam, Euijeongbu, Anyang, Bucheon, Namyangju Shiheung, Goyang, Gwangju, Kimpo

2) Included the population of Incheon

3) Capital region=Seoul+Gyeonggi

Source: E.P.B. Population Census Report, 1966, 70, 75, 80

E.P.B. Preliminary Population Census Report, 1985.

의 年平均 人口增加率과 특히 서울大都市圈과 우리나라 全國 및 市部の 年平均 增加率과의 相對의 比를 表示한 것이다. 表에서 보면 서울과 서울大都市圈의 人口增加率은 갈수록 低下되고 있으나 경기도의 增加率은 점점 더 높아지고 있어 대조를 이루고 있다. 한편 全國의 年平均 人口增加率에 대한 서울大都市圈 增加率의 相對의 比率은 1975~80年 기간중 증가하였다가 80~85년에 다시 감소하였으나, 市部에 대한 比率은 70年 이후 거의 같은 率을 유지하고 있다. 따라서 서울에 대한 人口集中이 完化되고 있다고 판단하기에는 아직 이른 감이 있다 하겠다.

이와 같이 지난 20餘年間에 걸쳐 시행되어 온 人口分散施策이 그 目的했던 바의 소기의 成果를 거두지 못한 데에는 여러 복합적인 要因이 있을 수 있겠으나 흔히 ① 國家施策의 統一性和 一貫性 缺如, ② 疎散과 收容定着의 연계성 不足, ③ 문제의 심각성에 대한 認識不足과 강력하고 적극적인 실천대책의 不備, ④ 關係法令의 未備와 권한이 부여된 綜合조정, 통제기능의 不備 등이 지적되고 있다(第1無任所長官室, 1978). 이와같은 施策의 內容과 집행상의 문제점 이외에도 地方自治를 통한 地方分權의 바탕이 없었고 各分野의 中樞機能이 지나치게 서울에 편중되어 있었다고 하는 社會的 여건도 또다른 重要한 理由가 될 수 있을 것이다(金儀遠, 1982). 뿐만 아니라 이밖에도 政策目標의 不分明과 目標相互間의 상충, 經濟的 效率과 地域間 均衡의 同時 추구의 곤란, 施策手段선택의 適正性 결여 등 보다 근본적인 문제에도 기인하였을 것이다(Hwang, 1985).

#### IV. 人口分散展望

지나간 25年동안의 人口分布變化의 양상은 한마디로 서울을 포함한 首都圈과 부산 등 大都市地域으로의 人口集中으로 인한 兩極化로 묘사될 수 있다. 이때 이와같은 人口集中의 兩極化는 주로 農村地域으로 부터의 人口移動에 기인된 것이었다. 지난 25年동안의 都市人口增加의 約 절반가량을 農村으로 부터의 人口移動에 의한 增加로 본다면 대략 950만명의 農村人口가 25年

동안 農村을 떠난 셈이 된다.

따라서 向後 우리나라의 人口分散은 전반적으로 都市化의 水準이 어느 정도 되며, 그때 都市化가 어떤 段階에 이를 것인가와 밀접한 관련을 맺게 될 것이다. 먼저 都市化의 水準이 2000년에 가서 대략 80% 水準에서 멈춘다고 假定하면 그때까지의 人口의 自然增加를 고려하고 都市人口成長에 있어서의 人口移動의 相對的 기여도가 과거와 비슷하다고 하면 대체로 5~600萬名의 農村人口가 앞으로도 農村을 떠나 都市로 移動할 것으로 예측된다. 따라서 미래의 人口分散은 이들이 어디로 移動해서 定着하느냐와 깊은 연관을 맺게 되며 이때 이들의 行先地는 우리나라가 처하게 될 都市化의 段階에 의해서 유추가 가능해진다.

一般的으로 한 사회의 都市化의 進展은 宗主都市로의 급격한 人口集中이 일어나는 點的인 都市化의 단계를 지나 宗主都市를 中心으로한 大都市圈이 形成되어 大都市圈全體가 급성장하게 되는 面的인 都市化로 移行된다. 한편 이와같은 단계를 더 지나게 되면 宗主都市가 포함된 大都市圈의 成長이 둔화 내지 정체되고, 人口集中의 核은 都市體系上에서의 다른 大都市圈으로 옮겨가게 된다. 이와 같이 人口集中地域의 轉換과 더불어 한 나라의 經濟力이 中心이 되는 大都市圈에서 다른 大都市圈으로 移行되는 現象을 集中反轉(polarization reversal)이라고 부른다(Richardson, 1977). 그런데 이와같은 集中反轉은 中心이 되는 大都市圈內에서의 中心都市와 近效地域의 人口成長에 따른 分散過程을 거친

Table-6. Stages of Urban Development  
都市化의 段階

Type	Stage	Pop. Change		
		Core	Ring	Agglomeration
I	Abs. Centralization	+	-	+
II	Rel. Centralization	++	+	++
III	Rel. Decentralization	+	++	+
IV	Abs. Decentralization	-	+	+
V	Rel. Decentralization	-	+	-

Source: N. Vanhove & L. Klaassen, *Regional Policy: A European Approach*, New York: Saxon House, 1980, p.188.

후에 나타나는 것이 보통이다. 이러한 大都市圈內에서의 集中과 分散段階는 <表-6>과 같다.

예컨대 서울大都市圈의 경우를 들어 表를 說明하면 都市化의 초기단계에서는 中心都市인 서울로 人口가 集中하기 시작하여 II 단계인 相對的 集中에서는 서울의 人口는 급증하고 서울근교지역도 人口가 증가하여 전체적으로 大都市圈의 人口는 급증하게 되는 時期로 대체로 1960年代 後半이 여기에 해당된다고 하겠다. 한편 III 단계는 相對的 分散으로서 中心都市인 서울보다 주변지역의 人口가 더 급속도로 증가하게 되는데 70年代 以後 현재 서울大都市圈은 이 단계에 와 있다고 볼 수 있다. 이와같은 단계를 거처서 IV 단계에서는 서울人口의 絶대수가 감소하게 되고, 마지막 V 단계에서는 大都市圈全體로서도 人口가 감소하게 된다는 것이다. 바로 이 IV와 V의 단계에서 앞에서 말한 集中反轉이 일어나게 되어 人口集中 및 成長의 핵이 他都市圈——예컨대 釜山이나 혹은 大邱——으로 옮겨가게 되는 것이다. 따라서 向後의 人口分散展望은 서울大都市圈內에서의 地域內 分散과 全體 都市體系上에서의 地域間 分散이 언제 일어나게 될 것인가에 따라 달라지게 될 것이다. 그 구체적인 時期나 서울의 人口規模가 어느정도 되었을 때 集中反轉이 일어날 것인지에 대해서는 정확히 예측하기는 어려우나 學者에 따라서는 1990年代 後半에 人口 1,100萬名 정도로 보기도 하고(孫禎陸, 1984), 혹은 2000년경의 人口 1,200萬名으로 생각하는 見解도 있다(國土開發研究院, 1985). 아무튼 그 時期와 人口規模가 얼마가 되든 현재의 추세대로 간다면 서울大都市圈으로의 人口集中은 당분간 더 계속될 것으로 보아야 할 것이다.

## V. 結—向後의 人口分散政策方向

앞에서 우리는 지난 25년동안의 人口分布變化의 特性을 살펴보고 그동안 정부에서 꾸준히 추진해 온 人口分散政策의 內容과 그 成果에 대해서 알아보았다. 한마디로 1964년부터 시작된 大都市人口分散施策이 20餘년이 지난 현재에도 계속해서 論議되고 있다고 하는 사실은 人口分散問題가 얼마나 어려운 課題인가를 단적으로 보

여주고 있는 것이기도 하지마는 지금까지의 施策推進이 별 成果가 없었다고 하는 것을 反證하는 것이기도 하다.

이와같이 그간의 人口分散施策이 目的했던 만큼의 成果를 거두지 못한 理由는 앞에서 지적한 여러가지가 있을 수 있겠으나 무엇보다도 가장 근본적인 原因으로서 發展段階를 무시한 지나치게 理想的인 目標의 設定이라고 할 수 있다. 人口分散問題가 처음으로 提起된 1964年은 우리의 發展過程에서 보아 工業化가 막 시작되려고 하는 段階로서 당시의 낮은 자본축적, 낙후된 기술수준, 천연자원의 부족 등을 극복하면서 빠른 成長을 이루기 위해서는 集積의 이익이 극히 소망스러운 時期였었다. 따라서 이와같은 發展段階를 감안해 본다면 人口分散의 目標는 名目的인 하나의 規範的 理想으로서만 머무를 수 밖에 없었다. 이러한 상황에서 왕왕 成長과 均衡이라는 두개의 政策이 서로 정면으로 對立되었을 때 人口分散을 주장하는 均衡政策이 항상 뒷전으로 밀려야 했던 것은 지극히 당연한 일이었다.

그러나 이제는 地域間 分散의 前提가 되는 地域內 分散이 서울大都市圈을 中心으로 서서히 이루어지고 있어 人口分散을 위한 政策介入의 效率性이 과거보다 훨씬 높아질 時點에 이르렀다. 따라서 이제는 人口分散을 위한 長·短期目標를 分明히 設定해서 人口分散을 통한 均衡開發을 보다 먼 未來의 目標로 삼고 이를 달성하기 위한 制約要件의 완화나 그 基盤造成에 施策의 초점을 두는 것이 보다 現實的이고 合理的인 政策이 될 수 있겠다. 이때 물론 과거 施策推進의 問題點을 거울삼아 向後의 人口分散施策은 다음 사항을 고려해야 할 것이다. 우선 具體的인 政策手段은 自由經濟市場原理를 최대한 존중하고 이를 活用하는 方向에서 선택되고 강구되어야 하겠다. 또한 가능하면 直接的인 規制나 統制보다는 間接的인 誘인을 보다 많이 活用하여 施策推進으로 발생하는 副作用을 最少化 하는 것이 바람직하다. 마지막으로 특히 人口分散과 관련된 각종 地域開發을 위한 全過程에 地域住民의 참여를 活性化하여 地域開發의 成果를 提高시킴과 동시에 中央 및 大都市 指向的인 國民의 價値觀을 분식시키도록 하여야 할 것이다. 위와같은

方向에서 人口分散施策이 앞으로도 지속적으로  
推進, 施行된다면 地域間人口分散을 통한 均衡開  
發의 長期目標가 훨씬 앞당겨 달성될 수 있을  
것이다.

### 參 考 文 獻

- 姜吉夫, 首都圈人口分散施策의 評價, 서울大學校 環境  
大學院 碩士學位論文, 1984
- 國土開發研究院, 大都市圈管理를 위한 政策研究(資料  
集), 1985
- 權容友, 金仁, “서울市 居住地 都市化的 形成背景”, 應  
用地理, 第6號, 韓國地理研究所, 1983, pp.55-75
- 金儀遠, 韓國國土開發史研究, 大學圖書, 1982
- 孫禎睦, “大都市人口集中의 物理的 限界”, 都市問題,  
19:2, (1984.2), pp.19-33
- 劉永暉, “大都市 人口抑制策의 발차취와 評價”, 都市  
問題, 19:2 (1984.2), pp.34-51
- 李漢淳, 李愚理, “韓國內 人口移動의 「패턴」變化에 관

- 한 計量的 研究, 1960~1980 을 中心으로,” 人口問  
題論集, 24, (1983.3), pp.123-143
- 第1無任所長官室, 首都圈人口再配置計劃, 1978
- 崔鎮吳, “轉換期에 선 韓國的 都市化的 意味와 結果,”  
都市問題, 15:12 (1980.12), pp.8-17
- 崔鎮吳, “우리나라 人口移動類型과 特性에 關한 研究,  
國土研究, 1 (1982), pp.116-131
- 崔鎮吳, 李鍾烈, “서울近郊地域 郊外化的 性格과 特徵,  
國土研究, 3 (1984), pp.34-52
- Hwang, Myong-Chan, “Balanced Regional Develop-  
ment: Policy Issues and Instruments,” Key-note  
Speech Presented at the International Seminar  
on Regional Development and Decentralization,  
1985.7
- Richardson, Harry W., “Polarization Reversal in De-  
veloping Countries,” *Papers of the Regional Sci-  
ence Association*, 45 (1980), pp.67-83
- Vanhove, Norbert and Leo H. Klaassen, *Regional  
Policy—A European Approach*, Saxon House,  
1980

(Abstract)

## Characteristics of and Prospect for Population Distribution in Korea

Jin Ho Choi

The purpose of the paper is to examine the nature of population distribution during the past 25 years; to evaluate effect of population redistribution policies which have been adopted by the government; and to suggest desirable future policy directions.

The distinctive features of population distribution during the period of 1960~85 can be summarized as progress of rapid urbanization, decrease of absolute number of rural population and heavy concentration of population in the Seoul metropolitan area which have resulted in population maldistribution among regions.

The problem of population concentration in the selected one or two large urban centers was first recognized by the government as early as in 1964. Since then numerous policy measures have been adopted to reduce the population concentration into the Seoul metropolitan area and thus to guide a sound population redistribution among regions. The overall assessment of various policies on population redistribution, however, revealed that the effect of the policy efforts has not been great as they originally anticipated.

Various reasons can be cited for the failure of the past policies. Among them the followings were frequently mentioned; lack of integration among policy measures; weak linkage between relocation and accommodation; and non-existence of single authority for overall implementation of the policies.

Based on the past experiences the followings are suggested in pursuing future policies. First, the short-term objective or target should be clearly defined. Second, policy measures have to be designed to go with rather than against market forces. Third, indirect incentives or aids are more effective than direct controls or regulations. Fourth, local participation has to be secured in every phase of policy formulation and implementation.