

인구변화와 도시정책

신성희 이화여자대학교 연구교수



I. 우리 사회의 주요 변동과 도시문제

최근 우리나라의 국토공간에는 이전과는 다른 질적인 변화가 나타나고 있다. 도시화를 주도하던 대도시의 인구가 감소하고 있으며, 과밀화를 걱정해오던 수도권 지역으로의 인구 유입이 이제는 감소하는 추세로 파악되고 있다. 주요 대도시에서 교외화가 진행되면서 주변지역의 인구가 급속히 증가했다. 인구의 고령화가 심화되면서 소도시 및 농촌지역은 정주여건이 지속적으로 악화되고 있다.

전 세계 추세가 그러하듯, 고령화의 심화와 함께 한국의 사회와 공동체 구성에 특이할 만한 변화는 '외국인' 인구의 증가이다. 한국사회에 외국인 유입이 증가하는 배경으로는 국내 인적자원만으로는 해결할 수 없는 사회문제가 지속적으로 발생하고 있다는 점을 들 수 있다. 한국의 인구정책은 저출산, 고령화, 노동인구감소, 단순 노동직 기피 등의 사회적 현상을 완화하려는 목적에서, 국제 노동이주자와 혼인이주자의 유입을 일부 장려하는 방향으로 추진되어 왔다(김두섭, 2006).

최근 한국의 지역과 도시들이 겪고 있는 공간 변동에는 산업구조의 고도화, 경제의 세계화, 교통통신 수단의 발달, 생활양식의 변화 등이 복합적으로 영향을 미쳐왔을 것이다. 여기에 최근 인구구조의 변화 - 절대

인구의 감소, 인구의 고령화, 외국인 인구의 증가 등도 함께 작용하였다. 이제 경제성장 시기의 공간변동패턴을 지나서 저성장, 인구감소, 세계화된 경제체제를 배경으로 하는 공간변동이 나타나기 시작한 것이다.

새로운 공간변동은 새로운 정책과제를 제기한다. 그러나 아직까지 우리나라의 중앙과 지방자치단체는 이러한 새로운 흐름에 주목하지 못하고 있다. 우리나라 국토 및 도시 정책은 아직까지 대규모의 개발 사업을 중심으로 하고 있다. 신도시를 개발하고, 산업 단지를 만들면 인구가 유입되고 인구가 유입되면 도시가 활성화 될 것이라고 전제하고 있다. 그러나 기존의 개발중심의 도시정책이 언제까지 지속가능할지 의문이다. 경제가 고도화 되고 절대인구가 정체-감소하는 시기에 인구가 유발 될 수 있는 지역은 매우 제한적이기 때문이다. 엄밀한 수요분석에 기반을 두지 않는 개발 사업은 다음 세대의 부담으로 남을 수 밖에 없다. 하지만 공공과 정부가 이러한 변화를 감지하고 인구의 질적, 수적 변화와 더불어 표출되는 지역적 맥락 속에서 공간변동을 이해하는 일은 아직 많이 활성화 되어 있다고 보기 어렵다. 특히 대전발전연구원과 같은 대도시의 정책을 개발하는 싱크탱크가 중심이 되어 도시별, 지역별 인구변동을 통하여 새롭게 나타나는 공간변동을 이해하고 이에 대한 정책과제를 제시하는 일 또한 시급하게 되었다.

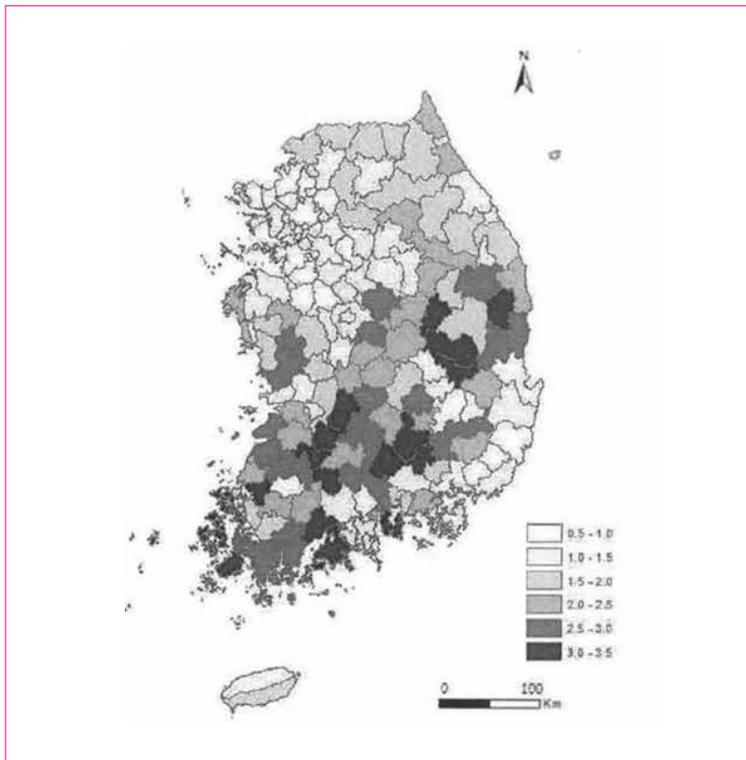
II. 한국사회의 급속한 고령화

우리나라는 2000년이 되면서 ‘고령화사회(aging society)’에 진입하였고, 2011년 현재 노인인구는 전체인구의 11%를 차지하고 있다. 2018년이 되면 노인인구가 전체의 14%를 넘어 고령사회(aged society)로 갈 것으로 예측되고 있다. 프랑스의 경우, 노인 인구비율이 14%에 이르는 고령사회로 진입하는데 110여 년이 걸렸지만, 우리는 20년도 채 걸리지 않을 것으로 예상되어 세계에서 그 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 빠른 속도로 고령화되고 있음을 알 수 있다.

고령화 속도가 다른 선진국에 비해 빠르다는 것은 고령화에 따른 문제 및 변화에 대응할 만한 시간과 여유가 충분하지 못하며, 고령화에 따른 예측과 대비가 절실한 상황임을 시사한다. 일반적으로 고령화는 기존의 사회적인 균형과 질서를 심각하게 위협하는 사회구조적인 변화로 인식되고 있다. 이는 노인만이 당면한 문제가 아니라 노인을 포함한 모든 인구에게 당면한 문제로 모든 인구가 해결해 나가야 할 과제가 되고 있음

을 의미한다. 고령화 사회에 대한 인식은 고령화 사회위기론(McDaniel, 1987; Castles, 2002; Northcott, 1994; 박광준, 2004; 김대회, 2008)과 고령화 사회를 기회(Butler, 1996; Cann, 2009; Anderson, Hussey, 2000; 김영범, 2007)로 보는 두 가지 시각으로 나누어 볼 수 있다.

최근 우리사회에서 고령화 사회에 대한 인식이 긍정적이기 보다는 부정적인 입장을 취하는 견해가 훨씬 많다는 것을 경험적으로 연구한 결과들(정순돌, 정윤경, 2012)이 몇 편 등장하였다. 고령화 사회에 대한 대책을 건강과 관련된 의료서비스, 가정 내 건강보호, 노인에게 친화적인 환경, 노인의 독립생활, 노동력과 고용, 공적서비스와 제도 등 단편적으로 제시하고 있는 연구들이 사회복지학 분야에 등장하고 있다(김미혜, 2001; 김지혜, 조성남, 2004; 양옥경, 2001; McConnel and Wilson, 1998; Olshansky, Goldman, Zheng and Rowe, 2009).



[그림 1] 지역별 고령화지수(aging index)분포 (최재현, 2013)

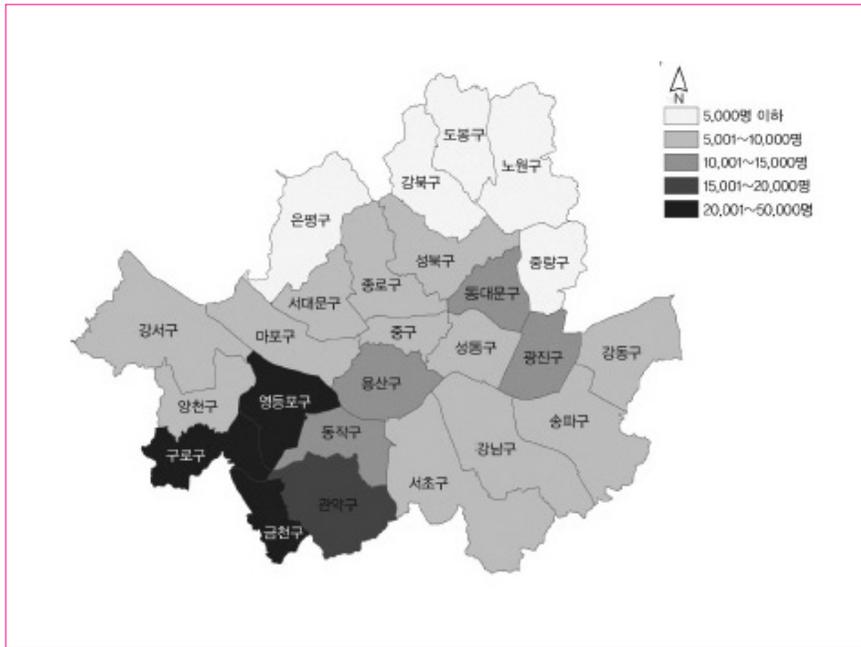
최근까지의 고령화에 있어 지역적 전개에 관한 분석결과들을 살펴보면, 농어촌 및 산간내륙 지역일수록 고령인구비중이 높고 도시 지역의 경우 빈곤층과 고령층의 중첩이 심화되고 있다. 이는 고령화에 대한 분석이 지역별로 차별적으로 접근되어야 함을 의미하고 그에 적합한 공공정책의 투입이 요구됨을 의미하는 것이다.

바야흐로 평균수명 100세, 즉 백세인 시대가 도래 하였다는 목소리가 높아진 지금, 가령 직장생활을 하는 기간보다 퇴직 이후의 기간이 더 길은 시대가 되었다. 짧지 않는 노후생활을 행복하게 보내기 위해서는 사회적인 지원시스템 보다도 중요한 것이 '바람직한 노인상' 이 어떤 것인지에 대한 철학적이고 문화적인 질문에 대한 고민이 사실 중요하다. 개인, 공동체 그리고 사회가 모두 노인이 되기 이전에 이후의 삶(later life)에 대한 상을 그리고 준비하는 노력이 필요하며, 서로 다른 세대가 경제적으로, 사회문화적으로 공존하는 세대 통합적 인식이 사회구성원 모두에게 필요하게 되었다.

Ⅲ. 초국경적 이주민의 증대와 다문화 사회화

한편, UN의 인구 추계전망에 따르면, 한국사회는 인구부족의 문제를 해결하기 위해 향후 더 많은 수의 이주민을 수용해야 할 것으로 예측된다(UN, 2000). 그리고 이에 따라 한국사회 내인 중구성이 다양화되는 추세도 지속될 것으로 전망된다. 그 동안 국내에서도 지역사회의 인종구성이 변화하는 현상을 이해하려는 노력의 일환으로, 외국인에 대한 태도 혹은 다문화수용성을 주제로 하는 연구들이 진행되어 왔다. 최근에는 외국인과의 접촉경험이 외국인에 대한 태도에 미치는 영향에 관한 연구도 이루어졌다(황정미·김이선·이명진·최현·이동주, 2007; 윤인진·송영호, 2011; 송유진, 2013). 이 연구들은 사회경제적 및 인구학적 특성, 사회적가치, 외국인과의 교류경험, 국민정체성과 외국인 또는 다문화에 대한 태도의 관계를 개인적인 수준에서 파악 하는 것에 중점을 두고 있다. 이에 비해 외국인을 받아들이는 태도가 정립되는 과정에 있어 생활환경적 요소의 영향에 대한 탐구는 충분히 이루어지지 못한 실정이다. 이주민 유입의 역사가 상대적으로 오래된 서구 국가에서는 개인이 이주민에 대해 가지는 태도에 영향을 끼치는 개인적 요인들 외에도, 생활환경 및 집합적 요인에 대한 연구가 적지 않게 이루어졌다(Blalock, 1967; Bobo, 1988; Quillian, 1995; Hjern and Nagayoshi, 2011). 이 연구들은 거주 지역에서 이주민이 증가하여 인종 구성이 다양해 질 경우, 토착민이

이주민의 수적증가로 인해 위협감을 가지게 될 수 있다고 주장한다. 이주민으로 인해 토착민의 사회경제적 위치가 위협 받을 수 있다는 인식은 이주민에 대한 편견을 심화시킬 수 있다는 것을 논증하고 있다.



[그림 2] 서울시 외국인의 공간 분포(2011)

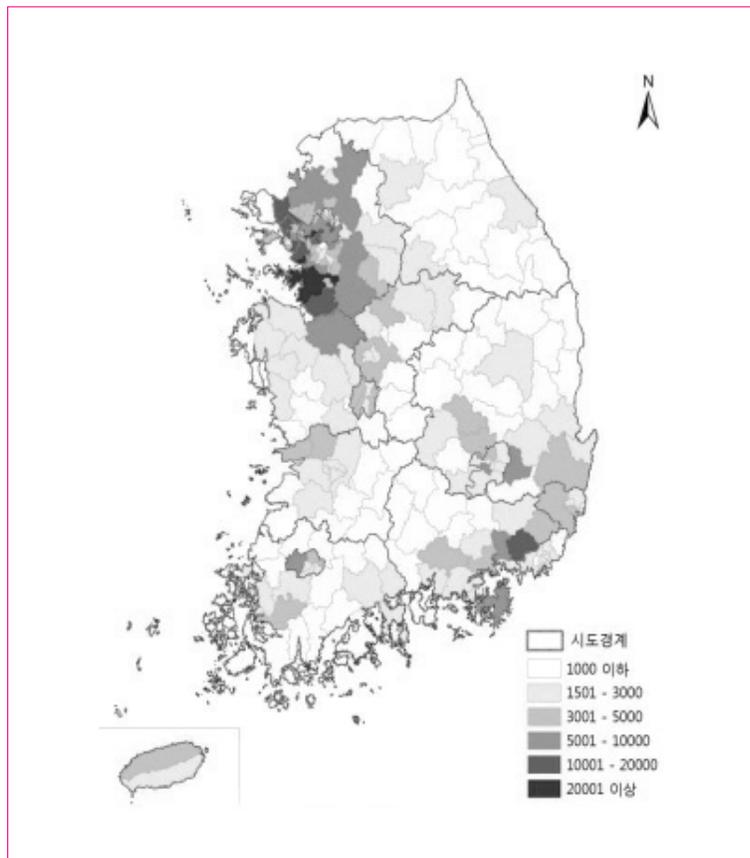
자료 : 출입국 외국인정책본부 2011년말 등록외국인 자료

출처 : 국토연구원, 2012

오늘날 세계적으로 ‘다문화주의(multiculturalism)’라는 용어는 논쟁의 한가운데에 있다. 다문화주의를 국가정책으로 택했던, 혹은 그와 유사한 정책을 취했던 국가들에서 다문화주의의 부작용이 심각하게 논의되고 있다(Parekh, 2000; Kymlicka, 2005). 다문화주의가 소수민족의 정체성 고양과 삶의 질의 향상에 기여하기보다는 문화적 고립과 경제적 빈곤을 초래했다는 것이다. 이러한 다문화주의의 공공정책에 있어 다문화주의의 부정적인 영향을 논하는 내용들이 어느 정도까지 객관적인지는 아직 명확하게 제출되어 있지 않다. 그러나 한국사회보다 훨씬 먼저, 그리고 오랫동안 추진해 왔던 영국,

프랑스 등의 다문화주의 실험에 대한 평가가 회의적인 목소리도 나오고 있으며, 실제로 여러 유럽 국가들에서 국가정책으로서의 다문화주의는 일정 정도 쇠퇴하고 있다 (Macdonald, 2010).

그럼에도 불구하고 도시 수준의 정책은 사뭇 다르게 진행되고 있다. 선진국의 도시들은, 국가정책의 전반적인 방향전환에도 불구하고, 여전히 적극적이고 포용적인 통합정책의 기초를 유지하고 있다. 프랑스의 '사회통합도시협약(CUCS)', 독일의 '사회통합도시 프로그램'은 그 대표적인 예이다(박세훈 외, 2010). 이 정책들은 도시의 외국인을 직접적인 정책대상으로 하지는 않지만 외국인이 많이 거주하는 도시 내 낙후지역의 재생을 지원한다는 의미에서 사실상 외국인정책이라 할 수 있다.



[그림 3] 주요 도시 외국인 분포 현황 (국토연구원, 2012)

외국인 분포는 현재 아직 수도권에 상대적으로 집중되어 있다. 따라서 서울시, 안산 등 외국인이 밀집한 지역의 도시정책은 다른 지방 도시들에 비해 활성화되어 있다고 볼 수 있다. 또한 몇몇 자치단체들을 중심으로 외국인 밀집지역을 관광자원화 하려는 시도가 두드러지지만, 진정한 의미의 도시 및 사회 관리에 대한 고려라고 보기 어려운 것이다.

대전과 같은 대도시들 역시 도시 간 세계화의 추세를 피할 수 없을 것이며 따라서 외국인 분포 현황과 실태, 그리고 외국인 밀집지역에 대한 파악과 준비가 절실히 필요할 것으로 전망된다.

급속한 고령화, 그리고 초국경적 이주를 통한 다문화 사회화의 문제는 한국의 사회와 크고 작은 공동체가 일찍이 경험해 보지 못한 커다란 사회변동의 문제이며, 이러한 변화하는 사회문제를 해석하고 미래를 준비하는 일이 각 지자체마다 주어진 주요한 과제로 부상하게 되었다. 이를 대처하는 실천적 방법과 정책을 개발하는 실용적인 뿐만 아니라, 가족과 이웃의, 공동체의 일원들이 나이 들어감의 문제, 초국경화 되어가는 문제에 대해 보다 깊이 성찰하고 보다 사려 깊은 대안들이 모색되는 일이 더욱 필요할 것이다.