

II. 人口와 都市化

崔 秉 瑄*

대도시와 그 주변지역으로서의 인구집중현상은 산업혁명과 더불어 이미 19세기 중반이래 지속되어온 범세계적인 공통현상이다. 산업혁명의 초기단계에 資源의 產地를 중심으로 집중되었던 산업시설이 증기기관을 통한 수송수단의 발달로 말미암아 노동력과 자본이 풍부한 대도시와 그 주변지역에 立地하면서 인구의 대도시집중이 시작된 것이다. 농업의 기계화와 의술의 발달에 힘입어 급격히 증가한 농촌의 유희노동력이 풍부하고 다양한 일자리를 제공하는 도시로 물려든 것이다. 이미 19세기에 세계의 도시로 성장한 선진국의 대도시들은 이와같이 노동력과 식량을 제공하고 동시에 새로운 산업생산품의 시장역할을 하는 농촌지역과의 상호보완적 관계를 유지하며 지속적인 성장을 거듭하였다. 그리하여 1800년을 전후하여 아직 인구 100만을 못미치던 선진대도시들은 150여년이 흐르는 사이에 인구 1,000만명 이상을 포용하는 거대도시로 변모한 것이다. 대도시의 인구집중이라는 측면만을 강조한다면 우리나라를 비롯한 개발도상국에서도 역시 똑같은 현상이 目睹되고 있다. 다만 그 집중의 시기와 집중과정에서 작용한 역학관계가 전혀 다를 뿐이다. 요컨대 20세기에 접어들면서, 특히 2차대전 이래로 현저하게 나타나는 개발도상국의 대도시 인구집중현상은 산업화의 결과라기 보다는 오히려 식민지 시대의 유산으로 받아들여진다. 즉 오랜기간에 걸쳐 형성된 식민지시대의 정치, 경제, 사회체제와 거점개발방식의 수탈적 국토공간조직이 해방이후에도 존속하였거나 오히려 강화됨으로써 특정 據點으로의 人口集中이 지속되었는데 대체적인 의견의 일치를 보인다. 우리의 首都 서울의 인구집중현상도 이와같은 커다란 脈絡속에서 이해할 수 있다. 우리 나라가 거처온 역사의 특수성에 비추어 특징을 가려낸다면 首都 서울이 日帝 이전에 이미 수백년간 한반도의 정치, 경제, 문화의 중심지로서 인구집중의 배경을 형성하고 있었을 뿐 아니라 해방에 뒤이은 한국동란이 수도서울로의 인구집중에 커다란 몫을 담당하였다는 점이다.

* 國土開發研究院 首席 研究員

역사상 서울지방이 인구의 집중지로서 작용하였던 것은 근대에 이르기까지 3차에 걸친 일이지만 명실상부한 대도시로서 성장하기 시작한 것은 李氏朝鮮의 개국과 더불어 시작되었다고 할 수 있다. 그러나 과거의 대도시들이 모두 그러하였듯이 성곽으로 둘러싸여 있다는 물리적 장애로 인하여 결국 20여만명의 인구집중에 그치고 말았다. 開港과 日帝로 대변되는 근대화의 물결이 밀려오면서 성곽은 그 본래의 기능을 상실하게 되고 도시는 外延部로 확산일로를 걷는다. 日帝가 오랜 역사에 걸쳐 형성된 韓半島의 중심부를 수탈의 중심지로 변모시키는 과정에서 서울시는 대도시로의 발돋움의 하체를 띠었다. 세기초에 20만명에 불과하던 서울시가 日帝를 거치면서 100만명의 대도시로 성장한 것이다.

해방후 10여년간에 걸친 서울시의 인구집중은 귀환동포와 피난민의 정착으로 특징지어진다. 고향을 잃은 수많은 난민이 보수적이며 배타적인 농촌지역, 소도시지역에 정착하기 보다는 匿名性의 잇점을 갖는 서울로 몰려들었다. 동란에 뒤이은 戰災복구사업은 최대의 역점을 가장 극심한 타격을 입었던 서울의 복구에 두었고, 또한 계속된 4차에 걸친 경제개발 5개년계획을 既往에 충분한 하부구조시설을 갖추고 있던 서울시와 그 주변지역을 최우선적인 투자의 대상으로 삼음으로써 경제활동의 집중에 따른 인구의 집중이 지속되었다. 그리하여 1953년에 100만명에 불과하던 서울시의 인구는 1959년에는 200만명, 1967년에 400만명, 1972년에 600만명 그리고 1980년에 850만명으로 폭발적인 성장을 거듭한 것이다. 약 30여년만에 750만명의 인구집중, 세계역사상 이와 비슷한 유례가 또 있는지..., 可憐할 정도로 모여들고 있다.

이와같이 비정상적인 인구의 一方向的 集中은 결과적으로 여러측면에서의 심각한 문제점을 야기하였다. 무엇보다도 급증하는 인구를 서어비스할 도로, 상하수도, 주택, 녹지 등 시설의 부족으로 도시의 생활환경이 점차 악화되었고 인구와 산업활동의 한점집중으로 국토공간의 불균형이 심화되었으며 또한 휴전선에 인접하여 전국민의 상당수가 밀집하고 있음으로 인한 안보상의 취약성이 크게 노정된 것이다(表 1 參照).

한편 서울로의 인구집중은 필연적으로 그 주변지역으로의 인구집중을 수반하였다. 대도시의 경제, 사회, 문화적 集積利益을 최대한 활용할 수 있다는 입지적 잇점이 이들 지역으로의 인구집중을 유발한 것이다. 이와같은 현상은 이미 李朝시대에 서울의 주변지역에서 발생한 10여개의 대규모 취락을 통하여 잘 나타나고 있으나 서울시의 행정구역이 최초로 확정되기 이전인 1930년을 전후한 주변지역의 인구증가추세에서 보다 결정적인 사례를 찾아볼 수 있다. 일제시대의 한 인구통계에 따르면 1928년에서 1932년 사이에 전국과 서울의 연평균 인구증가율은 각기 1.7%와 3.8%였는데 반해 그 주변지역은 10% 내외의 고도성장을 기록한 것이다. 이와 유사한 현상은 해방이후에도 지속되어 그간 수차례 걸친 서울시 행정구역의 확장을 불가피하게 하였으며 아울러 주변지역 市·郡의 급격한 인구성장을 초래하였다. 그리하여 1960년에 전국인구의 21%에 불과하던 서울시와 경기도(首都圈)의 인구

表 1. 주요지표로 본 서울의 집중도

서울 集中度	指 標	年 度	서울 集中度	指 標	年 度
1%	面積 (0.63)	1970	1%	面積 (0.63)	1978
10%			10%		
20%	總人口 (17.6)	1970	20%	製造業附加價值 (21.0) 總人口 (22.3)	1978 1980
30%	地域總生產額 (26.5) 業務用電話臺數 (31.8) 歲入總額 (32.1) 都·小賣業販賣高 (32.3) 建設業從業者 (32.3) 製造業附加價值 (34.7)	1970 1970 1970 1971 1976 1971	30%	地域總生產額 (30.5) 貨物車 (31.3) 歲入總額 (33.3) 郵便物接受量 (33.9) 業務用電話臺數 (34.8)	1977 1978 1977 1978 1978
40%	郵便物接受量 (38.1) 貨物車 (39.5) 市級以上 人口 (42.4) 電話加入者數 (42.9)	1970 1970 1970 1970	40%	都·小賣業販賣高 (36.5) 市級以上 人口 (39.0) 電話加入者數 (39.7)	1979 1980 1978
50%	金融·保險·不動產 및 用役業 從業者 (46.6) 乘用車 (49.9)	1976 1970	50%	4年制大學 및 大學院 學生數 (47.7) 金融·保險·不動產 및 用役業 從業者 (47.7) 建設業 從業者 (56.5) 乘用車 (57.9)	1979 1979 1979 1978
70%	預金額 (63.4) 4年制大學 및 大學院 學生數 (66.6) 企業體 本社 勤務者 (77.0)	1970 1971 1975	70%	預金額 (64.1)	1978
90%			90%	企業體 本社 勤務者 (81.0)	1979

자료출처: 首都圈整備基本計劃案, 國土開發研究院, 1981. p. 14.

는 1970년에는 28%, 1980년에는 36%로 급격한 증가를 示顯하게 된 것이다.

수도권의 인구집중현상을 서울시와 경기도지역으로 구분하여 살펴보면 1960년대를 통해 서울시의 인구증가율이 상대적으로 급속하였음에 반하여 1970년대에 접어들면서 경기도의

인구증가율이 서울의 그 것을 훨씬 상회하고 있음을 알 수 있다(表 2 參照). 요컨대 1964년의 야간국무회의에서 대도시의 인구집중방지책이 關稅으로 채택된 이래 연이어 시행된 각종 인구억제시책이 서울의 인구집중방지에 일부 기여한 반면에 그 주변지역의 인구집중을 촉진시키는 결과로 나타난 것이다. 결국 서울로의 인구집중으로 야기된 여러문제점, 이른바 생활환경의 악화, 안보상의 취약성, 국토공간의 불균형이 서울이라는 한정된 공간적 범위를 넘어 광역적으로 확산되는 결과를 낳은 것이다. 이는 특정도시, 예컨대 서울시만을 대상으로한 인구집중억제책이 갖는 한계성을 시사하는 것으로 광역적인 차원에서 종합적인 인구집중억제책을 도모해야할 필요성이 바로 여기에 있다.

서울시의 문제를 정책적차원에서 해결하고자 한 노력은 이미 1960년대 초반으로 거슬러 올라간다. 1964년에 수립된 바 있었던 서울광역도시 기본구상이 그 최초의 것으로서 英國의 대「런던」계획(1944)과 日本의 수도권정비법(1957)을 援用한 상기계획을 통해 우리나라에서는 최초로 개발제한구역과 위성도시 개념이 서울시의 인구집중억제를 위한 대책으로 계획의 실무에 도입되었다. 이 두가지 개념은 그 후 수차례 걸친 수도권정비계획의 핵심적 내용으로 계승되었고 지난해 확정공고된 제 2 차 국토종합개발계획에서도 역시 수도권정비의 주요골자로 채택되고 있다. 다만 1960년대에 있어선 이들 새로운 개념을 뒷받침할 법적, 제도적 근거를 마련하지 못한채 실질적인 효과를 거두지 못한 圖上의 계획에 그치고 말았다. 문제의 심각성이 보다 뚜렷하게 부각된 1970년대에 접어들면서 일련의 강력한 시책이 잇달아 시행되었는데 가령 首都圈의 개발제한구역지정, 城南市건설, 주민세신설, 수도권내의 공장 신증축억제, 半月 신공업도시건설, 공업배치법제정, 행정권한의 지방이양 등이 그 것이다. 뿐만 아니라 정부 각 부처가 주체가 된 상당수의 연구보고서가 동 기간중에 수도권의 인구집중억제를 주제로 하여, 수행 출판되었다.

表 2. 수도권 인구성장추세

구 분	人口 (1,000人)			연평균증가율(%)	
	1960	1970	1980	1960-1970	1970-1980
전 국	24,989 (100%)	31,434 (100%)	38,124 (100%)	2.3	1.9
수도권	5,194 (20.8)	8,893 (28.3)	13,542 (35.5)	5.4	4.2
서울	2,455 (9.8)	5,525 (17.6)	8,518 (22.3)	8.2	4.3
경기도	2,749 (11.0)	3,358 (10.7)	5,024 (13.2)	2.0	4.0

자료출처: 國土開發研究院, 首都圈 整備基本計劃案, 1981. p. 13.

그러나 이들 다각적인 노력에 불구하고 서울시를 포함하는 수도권내의 인구 집중현상은 전술한 바와 같이 최근에 이르기까지 지속되어왔다. 이와 같은 관점에서 근간에 확정공고된 바 있는 第2次 國土綜合開發計劃(1982~1991)이 서울시의 인구집중방지와 수도권의 과밀억제를 전국적인 차원에서 해결하려는 시도는 타당한 논리적 귀결이라고 할 수 있다. 요컨대 수도권의 인구집중억제를 위한 일차적인 수단을 지방도시의 중점육성을 통한 인구의 지방정착에 두고 부차적으로 수도권내에서의 부분적인 과밀해소를 위해 공간구조를 정비함으로써 인구집중의 요인을 근원적으로 해소하며 아울러 기왕의 과밀문제를 효과적으로 해결하려는 것이다. 第2次 國土綜合開發計劃의 핵심전략인 成長據點都市開發이 곧 지방도시의 중점육성전략으로서 이들 도시는 지역발전을 선도하며 아울러 離農向都의 人口를 중도에서 차단하는 인구지방정착기제로서의 역할을 수행한다. 이러한 역할의 수행을 위해서는 물론 우리나라 인구가동의 가장 중요한 요인이 되어왔던 취업기회의 확보와 전문적인 교육의료시설의 확보가 전제된다. 따라서 성장거점도시의 개발방향은 고용기회의 創出과 고급전문서비스시설의 확충으로 집약되며 이 두가지 조건이 충족될 때 비로소 인구의 지방정착과 아울러 수도권 인구집중의 근원적 해결을 기대할수 있다. 구체적인 숫자를 들어 표현한다면 과거의 추세가 그대로 연장될 경우에 예상되는 1,190만명의 서울시 인구(1991)를 960만명의 수준으로 억제시키되 수도권의 인구집중을 수반하지 않도록 추세인구와 계획인구의 차이인 230만명의 인구를 지방도시, 특히 성장거점도시가 흡수해야 하며 바로 여기에 성장거점도시의 역할이 있는 것이다.

한편 기왕에 형성된 과밀문제를 해소하고 앞으로 증가할 인구에 대비하며, 圈域內的 불균형개발을 시정하는 방향에서 수도권 내부의 공간체계를 정비하는 것이 외부지역으로 부터 유입되는 인구집중의 억제에 못지 않게 중요한 의미를 갖는다. 이와 같은 근거에서 第2次 國土綜合開發計劃이 제시하고 있는 수도권정비의 기본방향을 요약하면 다음과 같다.

● 計劃圈域은 각 지역의 개발정도와 특성에 따라 정비촉진지역, 개발억제지역, 개발유도지역, 자원보존지역, 개발유보지역의 5대정비지역으로 구분하여 지역별 정비전략을 강구한다.

● 서울은 국제적 기능과 중추관리기능을 선별하여 발전시키고 그 이외의 人口集中誘發施設은 이전 또는 억제하여 과밀을 방지한다.

● 기타도시는 서울을 중심으로 광역 도시권체제를 설정하여 위성도시, 성장유도도시, 공업도시등의 성격을 부여하고 각각의 특성에 따라 정비한다.

● 광역도시체제의 확립을 위하여 교통, 통신, 공급처리시설 등을 광역적으로 확충 정비한다.

● 수도권정비의 효율적 집행을 도모할 수 있도록“수도권정비법”을 제정 시행한다.

● 1988년의 「올림픽」 대회 개최를 위한 경기장을 제외한 산업시설, 숙박시설 및 관광·유흥시설은 가능한 한 지방분산을 도모하여 「올림픽」 개최로 인한 서울로의 인구 및 산업집중을 최소화하고 대회 이후의 효과적인 활용을 도모한다.

이상에서 거론된 성장거점도시개발과 수도권정비전략외에도 일제시대 이래 계속 강화되어 온 서울중심의 교통체계를 지양하는 혁신적인 정책이 서울로의 인구집중을 억제하는데 있어 필수적이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 정책결정자의 목표달성의지라고 할 수 있다. 왜냐하면 자연적인 추세와 흐름을 새로운 방향으로 바꾸는데는 부단한 노력과 결단이 필요한 까닭이다. 사실상 과거 십수차례에 걸친 수도권관계 연구보고서를 통해 수없이 많은 수단과 방법이 제시되었으나 실제의 정책으로 집행된 것은 불과 몇 건에 지나지 않았다. 요컨대 굳은 의지에 의한 뒷받침이 없이는 어떠한 개혁과 새로운 정책도 기대할 수 없다. 더구나 서울시와 그 주변지역으로의 인구집중현상은 수백년간 지속되어 왔고 지난 100년간 가속을 거듭한 거대한 흐름이어서 이를 멈추게 한다는 것은 거의 불가능한 것처럼 보인다. 수도권의 인구집중억제에 정책결정자의 목표달성의지가 특히 강력하게 요구되는 이유가 바로 여기에 있다.