

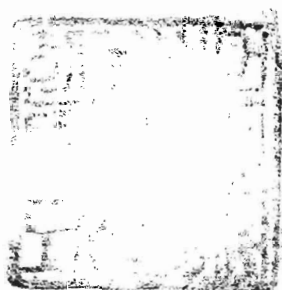
도시화 문제와 대책에 관한 국제 비교 연구

문 현 상
한 영 자
전 학 석

1992



한국보건사회연구원



머 리 말

1992년 1월에 당원은 UN-ESCAP과 공동으로 아시아·태평양지역의 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나를 개최한 바 있다. 이 세미나의 목적은 아시아·태평양지역에서의 도시화와 국내 및 국제 인구이동의 현황을 검토하고 이 지역 내에서의 사회·경제구조의 변화와 도시화 및 인구이동의 상호관계를 검토하는 것이었다.

이 세미나에는 아시아·태평양지역의 인구이동과 도시화 문제에 관한 전문가 26명이 참석하여 국민의 복지와 삶의 질을 향상시키기 위하여서는 무엇보다도 우선적으로 도시 인구집중 문제가 해결되어야 함을 강조하였으며 농촌에서 도시로 몰려오는 인구와 이로 인한 각 가지 도시문제가 중요한 사회문제로 대두되고 있음을 확인하였다.

이 보고서는 세미나에서 논의되었던 각국의 도시화 문제와 인구이동 현황, 도시문제에 대한 대응방안 등을 요약정리함과 아울러 관련되는 몇개의 논문을 추가하여 편집하였다. 아무쪼록 이 보고서가 아·태지역 여러나라의 경험을 통하여 우리가 당면한 대도시 인구집중문제를 해결하기 위한 정책수립에 좋은 참고자료가 되기를 바라 마지 않는다. 그리고 본 세미나를 조직하고 추진하는데 노고를 아끼지 않았던 최인현 부원장에게 감사한다.

1992 년 12 월

한국보건사회연구원

지 달 현

목 차

제 1 부 한국의 도시화와 인구분산책 1

1. 한국의 인구이동과 도시화에 관한 역사적 고찰 3
2. 한국의 인구이동 유형과 사회 경제적 의미 11
3. 도시화와 인구구조의 변화 23
4. 한국의 도시화와 가족구조의 변화 55
5. 수도권 인구집중의 추이, 요인, 문제점 65
6. 수도권 인구집중 억제책..... 92
7. 한국의 제 3 차 국토개발계획 113

제 2 부 아시아 각국의 도시화와 사회경제개발 119

1. 아·태 지역 도시화 추세화 문제 121
2. 경제개발과 인구이동 132
3. 농촌-도시 인구이동이 개발에 미친 영향 141
4. 태국의 도시화와 사회경제 구조 156
5. 중국의 도시화와 사회경제적 발전 168
6. 인도네시아의 도시인구 성장과 지역분포 180
7. 인도의 도시화와 인구이동 183
8. 스리랑카의 도시개발 전략과 정책 189
9. 필리핀의 도시화와 사회경제개발 202
10. 태국의 여성 노동력 이동 216
11. 베트남의 도시화와 사회경제개발 224

제 1 부 한국의 도시화와 인구분산책

1. 한국의 인구이동과 도시화에 관한 역사적 고찰*

1. 서론

2차대전후부터 한국의 도시화과정에 영향을 미친 변수로서 정치, 경제, 사회, 문화 등 제변수들을 포함한 넓은 의미의 사회적 요인들에 대해서 알아보 고자 한다. 사회현상에서 인구적 요인과 사회적 요인은 개략적인 입장에서 볼 때 사회적 발전과정에 있어 동전의 앞뒤면과 같이 상호작용한다고 볼 수 있다.

한국의 인구이동 또는 도시화의 역사적 과정은 (1) 해방초기(1945-1950), (2) 한국동란기(1950-1953), (3) 동란직후기(1950-1960년대초), (4) 산업화기 (1960년대중반이후) 등의 네가지 기간으로 나누어서 살펴볼 수 있다.

도시화와 관련하여 인구의 증가실태를 농촌지역과 대비하여 살펴보면(표 1 참조), 먼저 해방초기 기간동안 총남한인구가 년평균 4.9%의 높은 인구증가율을 나타내고 있는데, 이것은 높은 자연증가율에다 남한 이외의 지역, 주로 일본, 중국(특히 만주), 북한지역 등에서 유입해 들어온 높은 사회증가 때문이다. 이 기간중 도시지역의 인구증가율은 극히 높아 년 11.0%를 기록하고 있는데, 이것은 심한 도시집중 특히 서울로의 인구집중에 인한 것이다. 농촌지역도 년 3.9%의 높은 인구증가율을 나타내고 있다.

한국동란중에는 가족들의 분리로 인하여 낮은 출산력과 높은 사망율을 나타냄으로써 인구증가율이 년 1.0%로 둔화되었다. 그러나 도시인구 증가율은 전쟁기간중의 피난민들로 인하여 6.8%의 높은 수준으로 지속되었으나, 농촌인구는 감소하였다.

* 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 서울여대 윤종주교수가 발표한 논문의 요약임.

표 1 한국의 도시화(1944-1990)

년도	총인구 (천명)	년간 성장율 (%)	도 시 지 역			농 촌 지 역	
			인구 (천명)	성장율 (%)	도시화율 (%)	인구 (천명)	성장율 (%)
1944	15,879		2,064		13.0	13,815	
1949	20,189	4.9	3,474	11.0	17.2	16,715	3.9
1955	21,526	1.0	5,263	6.8	24.5	16,263	-0.4
1960	24,989	2.9	6,998	5.6	28.0	17,991	1.9
1966	29,193	2.7	9,780	5.9	39.1	19,413	1.3
1970	31,466	1.9	12,953	7.3	42.1	18,513	-1.2
1975	34,707	2.0	16,793	5.3	48.4	17,914	-0.7
1980	37,436	1.5	21,434	5.0	57.3	16,002	-2.2
1985	40,448	1.5	26,443	4.2	65.4	14,005	-2.6
1990	43,520	1.5	32,397	4.1	74.4	11,123	-4.5

자료: 통계청, 센서스보고서

1953년 한국동란 종료시부터 1960년대 중반기간동안의 인구증가 추세는 높은 출산력으로 인하여 2.7%-2.9%로 극히 높은 수준을 나타내었던 바, 60년대 초엽부터 가족계획이 시작되었다. 이 기간중 도시인구는 농촌지역으로부터의 이입이 추가되어 5.6%-5.9%씩 매년 증가하였으나, 농촌인구는 자연증가율에도 크게 못미치는 1.9%-1.3%의 낮은 증가율을 나타냈다.

1960년대 중반부터 현재에 이르기까지의 산업화 기간동안, 인구증가율은 정부의 효과적인 인구조절정책 집행으로 인한 출산력의 현저한 감소에 힘입어 크게 감소되어 왔다. 그러나 1960년대 초엽부터 시작된 급격한 경제발전과

더불어 도시인구 증가율은 가속화되어 왔다. 도시인구의 비율이 1960년대의 28.0% 수준에서 1990년대에는 74.4%가 되기에 이른 것이다. 도시수에 있어서도 1966년에 32개의 시가, 1990년에는 73개로 증가하기에 이르렀다. 도시인구 증가분은 대부분이 농촌으로부터의 이입인구였으며, 특히 젊은층, 미혼자들이 주류를 이루었다. 이러한 이농인구의 급증은 농촌지역인구의 절대수 감소 현상을 가져오는 동시에 농번기에는 노동력 부족을 겪게 되었다.

이주행태는 당해기간중의 사회발전단계 등의 사회구조와 관련하여 그 방향이나 수, 동기 등에 있어 크게 영향을 받아왔다.

2. 해방기(1945-1950)

이 시기의 인구의 급격한 증가는 자연증가에 의한 것이라기보다는 주로 이입인구의 증가로 인한 사회적 증가에 의한 것이었다. 이 시기의 집중은 2차 대전후 대부분의 아시아 지역의 미개발 신생국가들에서처럼 인구의 도시집중이 산업화와 병행해서 이루어진 것은 아니었다.

도시화 과정은 세가지 형태로 이루어졌다. 이 기간중의 인구도시 집중은 1) 남한이 고향인 사람들로서 일본, 중국 및 태평양지역 섬들에서 귀환한 사람들 2) 북한지역에서 남하한 사람들 3) 기타, 농업부문의 과잉인구로 인한 향도이농 및 파괴적 좌익세력들에 의해 야기된 사회적 무질서 지역으로부터의 도피, 야심적인 젊은이들의 출세의욕에 의한 도시집중 등의 요인으로 이루어진 것이다.

1945년 8월부터 1946년말까지의 극히 짧은 기간중에 200만명을 상회하는 많은 송환자 및 망명자가 외부로부터 이입하였는데, 그들중 대부분 특히 북한지역에서 온 사람들은 도시지역, 그중에서도 특히 수도 서울에 정착하였다(표 2 참조).

그리고 이 기간중의 수 많은 이입자들은 경제적으로 어려운 입장에 있었으

며, 많은 양민들은 공산주의들의 준동에 의해 피해를 입었고, 사회는 이들 공산주의자들로 인하여 질서가 파괴되어 있었다.

표 2 해방기의 귀환인구(1945-1949)

지 역	자 료 출 처			
	외무부	보사부	미국방성	센서스
일 본	1, 117, 819	1, 407, 255	1, 030, 549	936, 000
만 주	317, 327	382, 348	-	212, 000
중 국	72, 848	78, 442	-	42, 000
기타지역	32, 864	157, 916	-	181, 000
북 한	648, 784	456, 404	-	-
계	2, 189, 642	2, 482, 365	1, 030, 549	1, 641, 000

3. 한국동란기(1950-1953)

인구학적 관점에서 볼 때 한국동란은 세가지로 크게 특징지워진다. 1) (표 3)에서 보는 바와 같이 거의 백만에 가까운 인명상의 손실이 있어서 필연적으로 1.0%라는 낮은 인구성장율을 나타내게 된 점 2) 한반도 전쟁에 있어서의 전선상의 변동에 따라 인구이동의 양 및 방향이 다양했다는 점 3) 서울등지의 피난민들이 남한의 동남부인 대구, 부산등지로 피난하여 그 지역에 과잉인구의 도시들이 출현하였다는 점 등이다.

서울인구는 1950년에 169만 3천명이던 것이 1951년말에는 64만 8천명으로 감소됨으로써 약 62% 즉 100만이 넘는 인구가 동란중 서울을 떠났다.

표 3 한국동란중의 인명손실

이 유	시 민	군 인	총 계
사 망	244,663	29,494	274,157
학 살	128,936	-	128,936
부 상	229,625	101,097	330,722
납치 및 포로	84,532	65,601	150,133
실 종	303,212	105,672	408,884
총계	990,968	301,864	1,292,832

자료출처: 한국은행, 한국경제연감, 1955

서울은 전후의 귀환이동으로 다시 1954년에 124만 3천명, 1955년에 157만 5천명으로 늘어났다. 1950년 10월 중순 UN군은 중공군의 참전으로 인하여 북한지역으로부터 남쪽으로 후퇴하기 시작하였는데, 이때 거의 100만에 가까운 북한주민이 UN군의 수송지원하에 피난대열에 합류했다. 전쟁으로 인한 파괴와 경제적 곤경은 1970년대 급격한 경제개발과 산업화에 의해 회복되었다.

4. 동란후기(1953-1960년대초)

이 기간중 인구증가율은 극히 높아 년 2.8%에 달했다. 출산률은 그후 학교

인구의 증대를 낳아 학교시설 및 교사인력의 부족을 초래하고, 졸업후는 노동 시장에서의 노동공급의 급격한 증가를 수반하여 고용문제 등을 야기했다.

이 기간동안의 도시화 과정은 산업구조의 변화에 기인한 것 뿐만아니라 농촌지역의 과중한 인구와 경제적 어려움으로 인한 이촌향도의 거대한 인구이동에 의하여 이루어졌다. 도시로의 인구집중은 주로 서울 및 두번째로 큰 도시인 부산으로 집중하는 형태로 나타났다. 1961-1966기간중 47%인 백50만이 서울로, 13%가 부산으로 이주하였다. 서울이주자의 77%는 일자리를 찾아서, 전직 등 경제적인 이유로 이주하였으며, 나머지 23%는 교육, 결혼, 가족 재결합 등 사회·문화적 이유에서 이주하였다. 서울에 온 농부들은 생산직 근로자 46%, 판매종사자 32%, 서비스 산업근로자 10%, 기타 등으로 그들의 직업을 바꾸게 되었다.

기간중 서울인구는 1955년 157만 5천명에서 1966년 379만 3천명으로 늘어났다. 서울인구의 전도시 인구대비 비중은 1955년 29.8%에서 1966년 38.8%로 늘어났으며, 전국인구 대비는 7.3%에서 13.0%로 증가했다.

5. 산업화 기간(1960년대 중반이후)

1960년대 중반부터 경제분야에서 현저한 성공이 있었다. 정부는 과감하게 전통적인 농업중심의 정책에서 공업화로의 정책전환을 추진하는 동시에 계속적으로 경제·사회개발 5개년계획과 가족계획을 실시하였고, 이에 따라 급속한 경제개발과 공업화를 달성하였다.

이 시기의 사회변동을 인구학적 관점에서 요약하면, 1) 사망율·출생율의 개선 2) 도시산업화 및 농촌과잉인구의 도시이주로 인한 인구의 재편성 등이다. 도시집중 중에서도 특히 수도권으로의 집중이 심하여 1990년도에는 국토면적의 2%에 불과한 이 지역에 38%의 인구가 집중되기에 이르렀다(표 4 참

조). 서울로의 과대집중은 필연적으로 주택, 교통 등 많은 도시문제를 제기하였다.

1980년대에 수도권 지역에는 소위 J-턴이라는 새로운 형태의 이주현상이 관찰되었다. 서울시는 주택문제 등과 관련하여 결혼한 25-34세 연령층을 그들의 자녀들과 함께 서울 주변도시로 방출시키는 반면, 15-24세의 미혼층을 밖으로부터 보충시키는 대체현상을 보이고 있다.

(표 4) 수도권의 인구성장(1960-1990)

년도	총 인 구		수도권 인구				6대도시인구	
	계	(%)	계	(%)	도시	농촌	계	(%)
1960	24,989	100.0	5,194	20.8	2,938	2,256	5,231	20.9
1966	29,192	100.0	6,896	23.6	4,521	2,375	7,309	25.0
1970	31,466	100.0	8,894	28.3	6,327	2,567	9,874	31.4
1975	34,707	100.0	10,929	31.5	8,539	2,390	12,567	36.2
1980	37,436	100.0	13,298	35.5	10,744	2,554	15,572	41.6
1985	40,448	100.0	15,820	39.1	13,247	2,573	18,354	45.4
1990	43,520	100.0	18,600	42.7	16,523	2,077	20,679	57.4

자료: 통계청, 인구 및 주택센서스

이러한 형태의 이동흐름은 최근 다른 대도시에서도 관찰되고 있다. 반면에 농촌지역에서는 해방초기의 인구증가 국면에서 동란직후에는 인구가 비교적 감소하는 국면으로 전환되었으며, 1970년대에는 대도시 근교를 제외하고는 이

것이 심화되었다. 젊은이들은 도시가 끄는 자력에 의해 도시로 가고 농촌에는 노인층과 부녀자들만 남아 농번기에는 노동력 부족문제가 야기되었다.

출산력 감소, 핵가족화, 인구구조의 변화에 의한 노령화 등은 한국의 전통적 가족체계의 붕괴를 초래하여 사회 문화적 규범의 붕괴현상을 낳고 있기도 하다.

경제발전에 비해 정치발전은 국민적 기대수준에 못미치고 있다가 1987년 노태우대통령에 의한 6.29 선언이후 진정한 의미에서의 민주주의의 아침이 열렸다. 경제성장에 의한 생활수준의 향상, 산업화·도시화, 인적자원의 향상 등은 한국에서 정치발전을 거부할 수 없게하는 요소가 되었다. 농촌부문의 쇠퇴는 여러가지 문제를 야기시키고 있는 바, 이에 의한 지역간 격차문제 등의 극소화를 위해서 소규모 공장을 농촌에 위치하게 하는 정책 등을 실시해 나가고 있다.

2. 한국의 인구 이동유형과 사회경제적 의미*

1. 인구의 이동량과 방향

어떤 나라에서나 근대화 과정에는 농촌에서 도시로의 급격한 인구이동이 일어난다. 그리고 고도성장 단계에 진입하면 도시간 이동이 중요해진다. (Zelinsky, 1971)

한국은 1960년대 이래의 산업화에 의해 급격한 경제성장을 이룩하고 있다. 한국의 산업화의 과정은 1962년에 시작된 경제개발 5개년 계획의 계속적인 추진을 통한 정부의 주도하에 이루어져 왔다. 그러나 산업화가 몇몇 도시지역에 집중됨으로써 농촌지역으로부터의 인구이동을 유발했으며 지역간 개발의 불균형을 야기했다. 게다가, 고속도로 체계가 1960년대말과 1970년대에 이룩됨으로써 인구이동의 속도를 가속화했다.

도농간 이동은 네가지 종류로 분류할 수 있다. 농촌-도시, 도시-도시, 도시-농촌, 농촌-농촌이 그것이다. (표 1)는 이들에 대한 각 종류별 추이를 나타내고 있다.

1961-66년 기간중 총인구의 9.8%가 이동을 하였는데, 1985-90년 기간중 17.3%로 그 비율이 늘어났다. 가장 우세한 인구 이동의 방향은 산업화 초기의 일반적인 현상대로 농촌에서 도시로의 방향이다. 그러나 1980-85, 1985-90 기간에 오면 이런 추세는 다소 완화되고 있다.

도시-도시 이동은 전기간중 계속적으로 증가했다. 특히 1985-90년 기간중 도시-도시 이동자수는 같은 기간중의 농촌-도시 이동자수를 능가했다. 이것은 작은 도시로부터, 사회문화적 혜택이 집중되어있고, 고용기회 특히 제조업 부

* 통계청 김일현(국장), 최봉호(사무관)이 작성하여 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 발표한 논문임.

표 1 지역간 인구이동 (5세 이상)

이동 형태	인구이동 시기											
	1961 - 66		1965 - 70		1970 - 75		1975 - 80		1980 - 85		1985 - 90	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
총 인구이동	2,429	100.0	3,593	100.0	3,962	100.0	5,382	100.0	6,161	100.0	6,969	100.0
도시에서 도시	702	28.9	742	20.7	1,087	27.4	1,619	30.1	2,379	38.6	3,512	50.4
도시에서 농촌	285	11.7	383	10.7	558	14.1	681	12.7	889	14.4	745	10.7
농촌에서 도시	913	37.6	1,823	50.7	1,754	44.3	2,524	46.9	2,424	39.3	2,339	33.6
농촌에서 농촌	529	21.8	645	18.0	563	14.2	558	10.4	469	7.6	373	5.4
도시지역 순이동	628		1,440		1,196		1,843		1,535		1,594	
총인구(5세이상)	24,679		27,119		30,452		33,612		36,717		40,302	
인구이동율(%)	9.8		13.2		13.0		16.0		16.8		17.3	

문에서의 고용기회가 팽창하고 있는 대도시로의 이동이 많은 것에 기인한 것이다. 그리고 1970년대 이래의 급격한 증가는 고속도로 체계에 힘입은 바 크다. 처음 고속도로는 1968년에 개통된 서울-인천간 고속도로이며, 1970년대에는 대부분의 주요 도시들이 고속도로로 연결되었다. 한편, 도시-농촌 이동도 증가하는 추세인데 이것은 주로 대도시 교외의 농촌지역을 주거지역으로 활용하는 이동과 귀환이동으로 간주되고 있다(Kwon, Y W et al, 1987).

농촌-농촌 이동은 1960년대 후반에 최고치를 기록하고 그후는 점차 감소하고 있다.

지난 25년 동안 우리나라는 서울·경기도 등 일부지역을 제외한 대부분의 지역은 높은 전출 이동과 낮은 자연증가율로 인하여 절대인구가 감소하여 왔다. 반면에 서울 및 경기도는 인구이동자의 많은 부분을 전입시켜 급속도로 인구가 증가하여 왔다.

기간중 인구 이동의 형태는 지역간에 큰 차이가 있는 것으로서 특징지워질 수 있다. 먼저 지역별 전입인구와 전출인구의 추이를 알아보면 (표 2)과 같은데, 대체로 서울, 부산, 경기도는 순 전입인구 증가적이었고, 제주도를 제외한 기타 모든 지역은 순전출 인구 증가적이었다. 제주도는 1970년까지 순전입인구 증가적이었고, 그 이후는 순전출 인구 증가적이었다.

이 표는 또 지역간 인구이동의 3분의 2 이상이 서울, 부산, 경기도로 이루어졌고 그중에서도 특히 서울의 유입이 가장 컸음을 보여주고 있다. 1965-70년의 최고 수준때는 서울이 전지역간 인구 이동자의 48.1%를 받아들이고 있다. 다른 말로 말하면, 이때는 대략 지역간 인구이동자 두명 중에서 한명이 서울로 유입한 것과 마찬가지이다. 서울 편중성이 완화되면서, 경기도의 비중이 높아지기 시작했다.

1980-85년 기간중 경기도는 서울과 거의 맞먹는 인구유입자를 받아들였고, 1985-90년 기간중에는 오히려 서울을 능가하게 되었다.

표 2 지역간 인구이동량 (1961-1990)

(단위: 천명, %)

지역	전 입 이 동					
	1961-66	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
서울	675(46.8)	1,183(48.1)	1,053(37.8)	1,232(33.0)	1,345(31.2)	1,331(27.6)
부산	187(13.0)	308(12.5)	376(13.5)	538(14.4)	424(9.8)	368(7.6)
경기	140(9.7)	344(14.0)	588(21.1)	900(24.1)	1,300(30.1)	1,699(35.2)
강원	95(6.6)	103(4.2)	85(3.0)	104(2.8)	126(2.9)	123(2.5)
충북	49(3.4)	56(2.3)	68(2.4)	73(1.9)	102(2.4)	119(2.5)
충남	59(4.1)	97(3.9)	123(4.4)	164(4.4)	187(4.3)	261(5.4)
전북	44(3.1)	54(2.2)	66(2.4)	65(1.7)	85(2.0)	87(1.8)
전남	38(2.6)	57(2.3)	65(2.3)	88(2.3)	127(3.0)	168(3.5)
경북	70(4.9)	144(5.9)	200(7.2)	262(7.0)	259(6.0)	279(5.8)
경남	60(4.1)	97(4.0)	146(5.2)	293(7.8)	337(7.8)	364(7.5)
제주	25(1.7)	15(0.6)	20(0.7)	20(0.5)	25(0.6)	29(0.6)
계	1,442(100)	2,457(100)	2,790(100)	3,739(100)	4,317(100)	4,828(100)

지역	전 출 이 동					
	1961-66	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
서울	122(8.5)	248(10.1)	524(18.8)	753(20.1)	1,081(25.0)	1,393(28.9)
부산	131(9.1)	127(5.2)	169(6.1)	221(5.9)	332(7.7)	345(7.1)
경기	176(12.2)	321(13.1)	332(11.9)	437(11.7)	559(12.9)	752(15.6)
강원	86(6.0)	185(7.5)	195(7.0)	275(7.4)	267(6.2)	292(6.0)
충북	102(7.1)	164(6.7)	148(5.3)	208(5.6)	204(4.7)	194(4.0)
충남	200(13.8)	308(12.5)	281(10.1)	332(8.9)	349(8.1)	342(7.1)
전북	109(7.5)	206(8.4)	199(7.1)	274(7.3)	274(6.3)	267(5.5)
전남	130(9.0)	278(11.3)	318(11.4)	429(11.5)	425(9.9)	410(8.5)
경북	189(13.1)	302(12.3)	293(10.5)	400(10.7)	419(9.7)	426(8.8)
경남	192(13.3)	307(12.5)	296(10.6)	385(10.3)	374(8.7)	376(7.8)
제주	5(0.4)	12(0.5)	34(1.2)	25(0.7)	32(0.7)	31(0.6)
계	1,442(100)	2,457(100)	2,790(100)	3,739(100)	4,317(100)	4,828(100)

1970년대와 1980년대에 서울, 부산, 경기도 이외의 지역으로서는, 경남, 경북이 산업화의 큰진전과 더불어 비교적 많은 인구를 유입시켰으나, 경북은 1975년부터 경남은 1980년경부터 감소하기 시작했다.

2. 인구 이동의 특성

1) 연령·성별 특성

세계적으로 15-29 세의 젊은 연령층이 인구이동자중에서 점하는 비중이 높은 것으로 많은 연구들은 밝히고 있다. 이것은 젊은 층들은 가족에 대한 부담이 없어서 쉽게 떠날수 있을 뿐만 아니라, 높은 임금을 받는 일자리의 기회가 많은 도시로 가서 그들의 시간과 힘을 최선으로 수익화 하고자 한다는 Sjaastad의 투자 이론에 의해서도 설명되어지고 있다.

성별에 의해서도 차이가 나는데, 일반적으로 남성이 여성보다 인구이동에 있어서 더 우세한 경향을 보인다. 이것은 개척적이고 장거리 이동인 경우에는 더욱 그러하다. 반면에 개척관계 이후의 유형화된 이동에 있어서는 여성이 남성을 능가하기도 한다. 이 경우는 대부분의 젊은 여성들이 상대적으로 교육과 훈련을 덜 받아서, 가정부, 여급등의 일자리를 갖는 경우가 많다. 종종 그들은 그들의 가족들의 재정적 부담을 감소시키기 위해서 떠난 경우도 있다. 노년층 인구이동자 중에는 여성이 더 많은 비중을 차지하는데, 과부인 경우가 많다. 연령·성의 이동과의 관련은 이밖에도 결혼, 이혼, 퇴직 등의 계기와도 관련이 있다.

한국의 인구이동에 있어서도, 젊은 연령층의 비중이 높아서, 1980-85 기간 중 전 인구이동량의 44%가 젊은 연령층이었다. 남자의 35-39세, 여자의 30-34세 이후는 이동이 감소한다(표 3 참조)

표 3 연령별·성별 이동율(1985)

(단위: %)

	총 이 동 자		시 도 내 이 동		시 도 간 이 동	
	남	여	남	여	남	여
계	22.0	23.8	09.7	10.2	12.3	13.6
5 - 9	22.7	22.3	10.4	10.2	12.3	12.1
10 - 14	14.9	14.2	7.5	7.2	7.4	7.0
15 - 19	20.7	24.6	10.2	10.2	10.5	14.4
20 - 24	20.7	39.4	7.2	13.8	13.5	25.6
25 - 29	37.2	44.1	13.4	17.4	23.8	26.7
30 - 34	36.8	31.2	15.9	13.9	20.9	17.3
35 - 39	27.8	21.1	12.8	10.3	15.0	10.8
40 - 44	18.7	14.0	9.4	7.5	9.3	6.5
45 - 49	13.1	11.4	7.0	6.2	6.1	5.2
50 - 54	10.9	11.7	5.9	6.0	5.0	5.7
55 - 59	10.8	12.9	5.7	6.1	5.1	6.8
60 - 64	10.3	13.6	5.1	6.2	5.2	7.4
65 - 69	10.0	13.9	4.6	6.3	5.4	7.6
70+	9.6	11.7	4.4	5.7	5.2	6.0

그리고 이러한 인구 이동상의 성별, 연령별 특징으로서 다음의 두가지가 나타난다. 첫째, 연령상으로 인구이동이 가장 많이 일어나는 시기가 여자에게 더 빨리 온다는 점이다. 여자의 최대 이동시기는 20-24세인데 비해 남자는 그보다 대략 5년 뒤인 25 - 29세로 나타났다. 이것은 여성의 학업종료시기가 남성보다 빨라 취업시기를 빨리 취할 수 있는 점 이외에도 남성들은 군복무까지 하여야하기 때문이다.

둘째는 노령층에서 나타난다. 남자의 이주율은 청년기 이후에는 거의 단조롭게 감소하는데 비해서, 여자에게 있어서는 연령이 많아지면서 이주의 정도가 더욱 심해진다. 그 이유는 시골의 많은 노령층의 과부들이 그들의 아들과 딸들이 있는 도시로 가는 경우가 많다는 것, 도시에는 나이 많은 여성들이 택할 수 있는 가정부등의 일자리의 기회가 남성 노령층에 비해서 더 많이 주어지기 때문이기도 하다.

그런데 한국에 있어서는 일반적으로 여성들의 이주율이 23.8%로서, 남성이 주율 22.0%보다 높은 것을 알 수 있는데, 이것은 일반적인 나라들의 경향과는 다른 것이다. 이의 중요한 이유는 산업화 과정 동안 여성들에 대한 전통사회적인 제약이 없어진 반면, 도시에서 일자리는 쉽게 구할 수 있었기 때문이 아닌가 생각된다.

2) 교육 정도별 특성

많은 연구들은 이동자들이 비이동자들에 비해서 교육을 더 받은 경우가 많은 것으로 밝히고 있다. 이의 이유를 설명하는 이론적 입장은 교육을 많이 받은 사람들이 이주를 함으로써 그들의 교육에 대한 수익을 극대화할 수 있다고 보고 이주를 많이 한다는 것이다. 이밖에도 교육을 많이 받은 사람들은 농업보다 행정·기술 등 화이트칼라류의 직업을 선호하는 때문이기도 한것으로 보아야 할 것이다.

그리고 이러한 점과 관련하여, 이러한 교육 자체를 더 용이하게 잘받기 위하여 도시로 이주한다고도 보아야 할것이다(표 4 참조)

표 4 교육정도별 이주율 (1980-85)

(단위: %)

	총 이 동			시 도 내 이 동			시 도 간 이 동		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여
계	22.8	21.9	23.7	9.9	9.6	10.2	12.9	12.3	13.5
국·중·고 재학	17.0	17.0	17.0	8.8	9.0	8.6	8.2	8.0	8.4
대 재 학	31.1	31.9	29.6	13.7	13.3	14.6	17.4	18.6	15.0
국 졸	14.0	12.0	15.4	5.8	4.8	6.5	8.2	7.2	8.9
중 졸	28.0	23.1	32.3	10.6	8.8	12.1	17.4	14.3	20.2
고 졸	32.8	27.9	39.1	13.3	11.4	15.8	19.5	16.5	23.3
대 졸	35.7	33.2	42.1	16.4	15.1	20.0	19.3	18.1	22.1
무 학	11.8	11.8	11.8	5.2	5.2	5.3	6.6	6.6	6.5

3) 직업별 특성

아래 표 5에서 볼 수 있는 바와 같이, 직업별로는 전문·관리직, 사무직, 판매·서비스, 생산·운송직 종사자들의 이동이 많고, 농업종사자들은 이동이 적다. 특히 여성들 중에는 생산·운송직 종사자의 이동율이 47.6%로서 높은 이동율을 보이고 있다.

단거리 이동인 시도내 이동에 있어서는 남녀 공히 전문·관리직 종사자의 이동율이 높고, 장거리 이동 즉 시도간 이동에서는 남자는 사무직이 높은 이동율을 보이는 반면, 여자는 생산·운송직이 높은 이동율을 보이고 있다.

표 5 직업별 이동율 (1980-85)

(단위: %)

	총 이 동			시 도 내 이 동			시 도 간 이 동		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여
계	25.1	25.7	23.8	10.0	10.6	8.7	15.1	15.1	15.1
전문·관리직	36.4	35.6	38.5	18.0	17.8	18.8	18.4	17.8	19.7
사무직	37.1	38.5	33.8	16.2	17.2	13.9	20.9	21.3	19.9
판매직	26.9	28.5	23.7	12.3	13.1	10.8	14.6	15.4	12.9
서비스직	34.9	32.0	37.6	14.4	14.1	14.6	20.0	17.9	23.0
농업직	4.0	4.2	3.8	1.5	1.5	1.5	2.5	2.7	2.3
생산·운송직	36.1	31.9	47.6	12.1	11.9	12.8	24.0	20.0	34.8

4) 혼인 상태별 특성

일반적으로 결혼이 부모로부터의 거주를 분리, 이동시키는 계기가 되는 경우가 많다. (표 6)에서 보는 바와 같이 15 - 29세 기혼자가 가장 높은 이동을 나타내고 있고, 30 - 34세 기혼자도 높은 이동을 보이고 있다. 이것은 결혼이라는 새로운 생활에 기존 주택으로서 충족시키기 어려운 점이 있는 등 이동이유를 제공하기때문이 아닌가 한다. 그리고 이 표에서는 배우자가 사망하여 홀로 된 경우는 이혼의 경우에 비해서 이동의 비율이 낮은 것도 볼 수 있다.

표 6 혼인 상태별 이동율(1980-85)

(단위: %)

	총 이 동			시 도 내 이 동			시 도 간 이 동		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여
계	24.3	23.1	25.4	10.3	9.9	10.7	14.0	13.2	14.7
미 혼	24.9	22.2	28.5	10.0	9.0	11.3	14.9	13.2	17.2
기 혼	24.9	23.9	26.0	10.9	10.6	11.1	14.0	13.3	14.9
15-29	47.5	44.1	49.2	17.7	16.2	18.4	29.8	27.9	30.8
30-34	34.4	38.0	30.8	15.1	16.4	13.8	19.3	21.6	17.0
35-39	24.4	27.9	20.5	11.5	12.9	10.1	12.9	15.0	10.4
40이상	12.1	12.8	11.3	6.3	6.6	5.9	5.8	6.2	5.4
이 혼	28.8	22.0	33.3	13.4	10.1	15.5	15.4	11.9	17.8
과부및홀아비	15.4	15.9	15.4	7.1	7.1	7.2	8.3	8.8	8.2

5) 주택 소유별 특성

일반적으로 불만족스러운 주택조건과 이동이 관계가 있음을 많은 연구들이 밝히고 있는데 한국의 경우도 마찬가지이다. (표 7)에서 볼 수 있는 바와 같이 집을 소유한 사람의 경우는 이동율이 매우 낮아 12.3%에 불과하나, 집을 소유하지 않은 사람의 경우는 이동율이 매우 높아 40%를 상회하고 있다. 그런데 이렇게 주택을 소유하지 못한 이유때문에 나타나는 이동은 사회를 불안정하게 하는 하나의 원인이 될 수도 있을 것이므로, 주택보급정책은 이런 의미에서도 그 필요성이 크게 인정된다 하겠다.

표 7 주택소유별 가구주 이동율(1980-85)

(단위: %)

	계	시 도 내 이 동	시 도 간 이 동
계	26.1	10.8	15.3
주 택 소 유	12.3	6.2	6.1
전 세	41.5	16.6	24.9
월 세	43.4	16.3	27.1
기 타	38.4	12.9	25.5

3. 도시화와 인구구조의 변화*

1960년대와 1970년대 세계의 관심사는 인구급증으로 인한 문제에 집중되었다. 1980년대에 선진국 대부분은 인구전환을 완성한 상태이고 개발도상국에서도 그동안 사회경제발전과 함께 가족계획사업의 성공으로 고출산 고사망에서 저출산 저사망으로의 인구전환을 경험하고 있으며 동아시아 일부 국가에서는 이미 인구전환이 완성단계에 있다. 따라서 1990년대에는 인구전환으로 인한 인구구조변화와 사회경제발전에 따른 도시화문제가 중요 쟁점으로 떠오르고 있다.

선진국의 인구전환에 거의 1세기 이상이 소요되었던 것에 비해 일부 개도국의 인구전환은 무척 빠른 속도로 진행되고 있으며 이로 인한 급격한 인구구조전환을 경험하고 있다. (Kuroda, 1987:6) 한국은 유례없이 빠른 속도의 인구전환을 경험하고 있으며 이런 변화는 인구연령구조의 급격한 변화를 수반하고 있다. 인구의 성 및 연령구조는 출산, 사망, 이동의 수준과 유형에 의해서 결정되며 한편 인구구조는 조출생율과 조사망율 수준에 영향을 미칠뿐만 아니라 출산수준에도 영향을 미친다. (Kono, 1989:108)

인구연령구조의 변화는 장래의 인구변화, 사회경제발전, 가족구조, 가족생활, 가치관등 우리 인간생활과 관련된 거의 모든 분야에 영향을 미치고 있다. 국가정책면에서는 교육수요, 인력개발, 보건수요, 복지수요, 노령인구대책 등 거의 모든 사회경제분야의 계획에 영향을 미치고 있으므로 급격한 변화에 대한 각 부문의 대응이 필요하다.

* 한국보건사회연구원 한영자 책임연구원이 작성한 것임.

전국수준에서 인구구조가 급변하고 있을뿐만 아니라 경제사회발전과 함께 인구구조의 지역간 격차가 커지고 있는데 이런 차이의 대부분은 인구이동으로 초래된 것이다. 이동은 경제발전 초기단계에는 주로 농촌에서 도시로 이루어졌으며 최근에는 농촌인구비율 감소와 함께 산업화단계의 진전으로 인해 도시간 이동의 흐름이 중요해지고 있다. 이동은 전 연령층에서 고르게 일어나는 것이 아니고 연령과 성의 측면에서 선별적으로 이루어지고 있다. 경제활동이 활발한 젊은층에서 진학 또는 구직 목적으로 도시로의 이동이 높으며 따라서 농촌의 인구구조는 노인인구의 비율이 높아지게 되고 여기에 정년퇴직한 인구의 농촌으로의 귀향은 농촌과 도시의 인구구조의 격차를 심화시키고 있다. 또한 도시-농촌간 차이뿐 아니라 개발수준에 따라 시도간에도 인구구조의 차이를 볼 수 있다.

인구전환으로 인해 인구연령구조가 전국수준에서 끊임없이 변화하고 있고 지역간 차이도 있으므로 본고에서는 인구구조의 변화추세와 지역간 차이를 살펴보고 그 함의를 알아봄으로써 지방화시대의 사회개발정책에 기초자료로 제공하고자 한다.

1. 인구연령구조 전환추세

한국의 출산감소는 예상보다 빠른 속도로 진행되어 낮은 수준에 정체되고 있으며 평균수명 또한 빠른 속도로 증가되어 왔다. 합계출산율이 1960년 6.0에서 1984년에는 인구대치수준인 2.1에 도달하였으며 1987년 1.6에 도달하여 정체되고 있다. 30년 전으로 거슬러 올라가서 그 당시의 고출산 결과 현재 생산연령인구비율이 유례를 찾아볼수 없을 정도로 높으며 노령인구비율은 선진국에 비해 상당히 낮고 동시에 최근 빠른 속도의 출산감소로 유년인구가 급격히 감소하고 있다. 대치수준 이하의 출산력이 지속된다면 향후 유년인구는 지속적으로 감소될 것이다. 즉 현재 한국의 인구구조는 고출산과 저출산의 여

파가 동시에 존재하는 구조인 것이다. 현재의 생산연령인구비율이 높고 유년인구와 노년인구비율이 낮은 인구구조에 뒤이어 현재의 규모가 큰 코호트(동시 출생집단)의 생산연령인구가 노년인구로 진입할 때는 수명연장과 더불어 노년인구의 급격한 증가가 있게되며 저출산세대의 생산연령 진입으로 생산연령인구와 유년인구비는 감소되는 급격히 노령화되는 인구구조를 갖게될 것이다.

통계청 추계에 의하면 1990년 0-14세 유년인구비율은 25.8%로 선진국의 21.4%에 비해 약간 높으며 개도국의 35.6%에 비하면 상당히 낮았는데 2021년에는 15.8% 까지 낮아질 전망이다. 15-64세 생산연령인구비율은 69.2%로 선진국의 66.5%와 개도국의 60.0%에 비해 높으며 1995년 71% 까지 증가된 후 상당기간 그 수준을 유지할 것으로 보인다. 반면 65세 이상 노년인구비율은 5.0%로 선진국의 12.1%에 비해 상당히 낮으며 개도국의 4.4%와 더 비슷한 수준인데 노년인구는 2021년에 13.1%로 증가될 전망이다. (김일현, 최봉호, 1991:77)

아태지역에서 일본은 다른 나라에 비해 인구전환이 일찍 시작되었다. 한국과 일본과의 인구연령구조는 약 25년의 시차를 두고 비슷한 양상을 보여주고 있다. 일본의 1960년 연령구조는 단지 일본의 65세 이상 인구의 비율이 약간 높을뿐 한국의 1985년 연령구조와 비슷하며 일본의 1970년 연령구조가 한국의 1995년 연령구조(추계치)와 역시 25년의 시차를 두고 비슷하다. (한영자, 1989:3-22) 이것은 향후 인구구조와 관련된 대응문제에서 일본의 경험이 우리에게 많은 참고가 되리라는 점에서 의미가 있다고 본다. 일본은 매우 빠른 속도의 인구구조 변화를 경험하고 있는데 짧은 기간내에 유년인구비가 높은 인구구조에서 노년인구비가 높은 구조로 바뀌고 있다. 2010년에는 노년인구가 15세미만 인구를 능가하게되며 2025년에는 65세이상 인구가 23.4%에 달하게 될 것으로 전망된다. 인구구조 역사상 아직까지 노년인구비가 유년인구비를 능가한 경험이 없으므로 일본은 전혀 새로운 인구혁명의 단계로 진입한다고 볼 수 있으며 나침반 없이 미지의 미래세계로 항해를 할 수 밖에 없는

입장이다. (Kono, 1989: 116)

한국과 대만과는 인구전환 시작 시기나 속도가 거의 같아서 비슷한 인구구조를 갖고 있으므로 인구구조와 관련된 문제에서 서로 정보와 경험의 교환이 필요하다고 본다.

한편 한국의 인구구조 변동추세를 전국수준에서 살펴보면 0-14세 인구는 1966년 43.5%에서 1985년 29.9%로 20년 동안 31.2%가 감소되었으며 (표 1-1 참조) 통계청 추계에 의하면 2021년에는 15.8% 까지 낮아질 전망이다. 0-14세 인구를 5세연령 간격별로 보면 0-4세 인구와 5-9세 인구의 급감을 볼 수 있다. (표 1-2 참조) 전국의 0-4세 인구비율은 1966년 15.4%에서 1985년 9.2%로 감소되었으며 2020년에는 5.3%로 감소될 전망이다. 5-9세 인구비율은 동기간중 15.8%, 9.7%, 5%로 감소되어 0-4세인구와 비슷한 변화를 보이고 있는데 5-9세인구의 감소속도는 0-4세와 비슷하며 10-14세는 동기간중 약간의 감소만을 보이고 있다.

생산연령인구(15-64세)는 1966년 53.2%에서 1985년에는 65.8%로 증가되었으며 2000년 까지 점차적으로 증가되어 72%에 달하게 되어 당분간 그 수준을 유지하게 될 것으로 전망된다. 생산연령인구중 15-24세를 신규노동인력으로 볼 때 1966년 17.2%에서 1985년 21.2%로 증가되고 있으며 1990년을 고비로 절대수가 감소될 것으로 전망된다. 15-39세의 청년노동인력의 변동추세를 보면 (표 2-3 참조) 1966-1985년 기간중 37.0%에서 45.4%로 증가하고 있으며 40-64세의 장년노동인력은 (표 2-4 참조) 1966-1985년 기간중 16.3%에서 20.4%로 증가되었다. 65세 이상 노년인구는 (표 3 참조) 1966-1985년 기간중 3.2%에서 4.3%로 증가되었으며 2021년에는 13.1%로 증가될 전망이다.

과거 고출산의 여파로 생산연령인구는 급증해왔으며 최근의 출산감소로 유년인구는 감소되어 왔으므로 0-14세 소년인구의 15-64세 생산연령인구에 대한 비인 유년부양비는 1966년 81.8에서 1985년 45.4로 거의 반 정도 감소되었다. (표 4 참조) 반면 65세 이상인구는 꾸준히 증가해왔으나 생산연령인구 또

표 1. 0-14세 인구 연령구조 변동추세

표 1-1. 시·도별 0-14세 인구연령구조 변동추세

(단위: %)

	1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985년 기간중 변동율
전국	43.5	42.1	38.1	33.8	29.9	-31.2
도시	40.2	37.9	35.2	32.5	29.7	-26.1
농촌	45.2	45.1	40.8	35.7	30.5	-32.5
서울	37.9	36.0	33.6	31.2	28.3	-25.3
부산	40.8	38.3	35.1	32.8	29.9	-26.7
대구	-	-	-	-	28.6	
인천	-	-	-	-	30.1	
경기	43.7	41.8	36.8	32.3	29.6	-32.3
강원	45.8	45.1	41.0	36.4	31.5	-31.2
충북	46.2	45.5	39.7	34.5	29.7	-35.7
충남	45.1	44.6	39.9	35.1	30.6	-32.2
전북	45.2	45.3	41.7	36.9	31.8	-29.6
전남	44.9	45.3	42.4	37.9	32.3	-28.1
경북	43.6	42.5	38.0	33.2	29.5	-32.3
경남	44.0	43.0	38.8	34.5	30.9	-29.8
제주	42.3	43.7	42.1	37.6	31.5	-25.5

※ 자료 각 년도 센서스

표 1-2 시·도별 0-14세 인구 연령구조 변동추세(5세 연령별) (단위: %)

	1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985년 기간중 변동율
전국						
0-4	15.4	13.7	12.2	10.1	9.2	-40.3
5-9	15.8	14.4	12.8	11.8	9.7	-38.6
10-14	12.3	14.0	13.1	11.9	11.1	- 9.8
도시						
0-4	13.1	12.8	12.4	10.6	9.6	-26.7
5-9	14.6	12.2	11.5	11.3	9.6	-34.2
10-14	12.5	13.0	11.4	10.5	10.5	-16.0
농촌						
0-4	16.5	14.4	12.0	9.5	8.3	-49.7
5-9	16.5	16.0	14.1	12.5	9.9	-40.0
10-14	12.2	14.7	14.7	13.7	12.3	0.8
서울						
0-4	12.4	12.4	11.9	9.8	8.7	-29.8
5-9	13.8	11.5	11.0	11.1	9.1	-34.1
10-14	11.6	12.1	10.8	10.3	10.5	- 9.5
부산						
0-4	12.8	13.2	12.6	10.8	9.4	-26.6
5-9	15.0	12.2	11.6	11.5	9.9	-34.0
10-14	13.0	12.8	10.9	10.5	10.6	-18.5
대구						
0-4	-	-	-	-	8.9	
5-9	-	-	-	-	9.2	
10-14	-	-	-	-	10.5	
인천						
0-4	-	-	-	-	11.0	
5-9	-	-	-	-	9.8	
10-14	-	-	-	-	9.3	
경기						
0-4	15.5	13.2	12.2	11.1	10.9	-29.7
5-9	16.2	14.6	12.0	11.1	9.6	-40.7
10-14	12.0	14.0	12.6	10.1	9.1	-24.2

표 1-2 계속

	1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985년 기간중 변동율
강원						
0-4	17.0	15.2	13.0	10.4	9.1	-46.5
5-9	16.8	15.6	14.2	12.7	10.2	-39.3
10-14	12.0	14.3	13.8	13.2	12.2	1.7
충북						
0-4	16.6	14.1	11.6	9.4	8.5	-48.8
5-9	16.8	16.2	13.5	11.9	9.6	-42.9
10-14	12.9	15.2	14.6	13.2	11.6	-10.1
충남						
0-4	15.9	13.8	12.1	9.9	8.5	-46.5
5-9	16.6	15.8	13.3	12.3	9.9	-40.4
10-14	12.6	15.1	14.6	12.9	12.1	- 4.0
전북						
0-4	16.6	14.9	12.9	9.8	8.4	-49.4
5-9	16.3	15.7	14.3	13.1	10.2	-37.4
10-14	12.3	14.7	14.5	14.0	13.2	7.3
전남						
0-4	16.6	14.9	12.6	10.0	8.6	-48.2
5-9	16.2	15.8	14.9	13.3	10.4	-35.8
10-14	12.2	14.6	14.9	14.6	13.3	9.0
경북						
0-4	15.4	13.5	11.6	9.6	8.4	-45.5
5-9	15.7	14.6	12.9	11.5	9.6	-38.9
10-14	12.6	14.3	13.5	12.2	11.5	- 8.7
경남						
0-4	15.3	13.7	12.0	10.4	9.9	-35.3
5-9	16.0	14.8	13.3	11.9	10.1	-36.9
10-14	12.7	14.4	13.6	12.2	11.0	-13.4
제주						
0-4	16.9	16.2	14.3	10.6	9.0	-46.7
5-9	14.5	14.8	14.5	13.4	10.0	-31.0
10-14	11.0	12.6	13.3	13.6	12.5	13.6

표 2. 생산연령인구구조 변동추세

표 2-1 시·도별 생산연령인구 (15-64)구조 변동추세

(단위: %)

	1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985년 기간중 변동율
전국	53.2	54.6	58.4	62.3	65.8	23.7
도시	57.6	59.9	62.5	65.0	67.3	16.8
농촌	50.9	50.8	54.7	58.7	62.7	23.2
서울	60.2	62.2	64.3	66.3	68.9	14.5
부산	57.3	59.8	62.9	64.9	67.5	17.8
대구	-	-	-	-	68.3	
인천	-	-	-	-	67.0	
경기	53.4	55.2	59.9	64.1	66.2	24.0
강원	51.4	52.1	55.5	59.4	63.7	23.9
충북	50.4	50.6	55.9	60.2	64.2	27.4
충남	51.5	51.8	56.0	60.1	64.1	24.5
전북	51.0	50.7	54.1	58.2	62.4	22.4
전남	51.0	50.4	53.2	57.1	62.3	22.2
경북	52.9	54.0	58.1	62.3	63.6	20.2
경남	52.0	52.8	56.9	60.9	64.1	23.3
제주	51.8	50.6	52.8	57.7	63.4	22.4

표 2-2 신규 노동인력 변동추세(15-24세)

(단위:%)

	1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985년 기간중 변동율
전국	17.2	17.8	21.0	22.2	21.2	23.3
도시	20.4	22.2	24.1	24.2	22.3	9.3
농촌	15.5	14.8	18.0	19.4	19.1	23.2
서울	21.4	23.2	24.4	23.9	22.2	3.7
부산	19.5	21.7	24.1	23.8	22.0	12.8
대구	-	-	-	-	24.6	
인천	-	-	-	-	20.7	
경기	16.1	16.9	21.3	23.3	20.1	24.8
강원	14.4	14.9	18.8	20.6	19.9	38.2
충북	14.7	14.5	19.8	21.2	20.9	42.2
충남	16.3	15.8	19.5	21.3	21.6	32.5
전북	16.6	16.0	18.6	20.4	21.1	27.1
전남	17.1	16.0	17.9	19.6	21.2	24.0
경북	17.2	17.6	20.9	22.4	19.1	11.0
경남	16.5	16.7	20.1	20.8	19.5	18.2
제주	16.6	15.7	17.2	20.7	22.9	38.0

표 2-3 청년 노동인력 (15-39) 변동추세

(단위: %)

	1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985년 기간중 변동율
전국	37.0	37.7	41.0	43.1	45.4	22.7
도시	42.5	45.1	47.2	48.4	49.2	15.8
농촌	34.0	32.6	35.1	36.0	38.1	12.1
서울	45.1	47.7	48.9	49.1	49.6	10.0
부산	42.3	45.1	47.7	48.4	48.9	15.6
대구	-	-	-	-	49.9	
인천	-	-	-	-	50.0	
경기	36.6	37.9	42.3	46.1	47.7	30.3
강원	34.9	35.2	37.8	39.1	41.5	18.9
충북	33.2	32.2	36.6	38.2	41.0	23.5
충남	34.7	33.7	36.9	38.9	41.9	20.7
전북	34.6	33.0	35.5	36.9	39.8	15.0
전남	35.4	33.6	35.1	36.3	40.1	13.3
경북	36.1	36.2	39.6	41.9	39.7	10.0
경남	35.3	34.8	38.3	40.9	43.6	23.5
제주	36.1	34.9	36.3	39.5	44.0	21.9

표 2-4 장년 노동인력(40~64세) 변동추세

(단위: %)

	1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985년 기간중 변동율
전국	16.3	16.8	17.5	19.2	20.4	25.1
도시	15.1	14.7	15.4	16.6	18.2	20.5
농촌	16.9	18.2	19.6	22.7	24.6	45.6
서울	15.2	14.5	15.4	17.2	19.3	27.0
부산	15.0	14.8	15.2	16.6	18.7	24.7
대구	-	-	-	-	18.5	
인천	-	-	-	-	17.0	
경기	16.8	17.3	17.5	18.1	18.6	10.6
강원	16.6	16.9	17.8	20.3	22.2	33.7
충북	17.2	18.4	19.3	22.0	23.2	34.9
충남	16.7	18.0	19.0	21.2	22.2	32.9
전북	16.4	17.7	18.6	21.3	22.6	37.8
전남	15.7	16.8	18.1	20.9	22.2	41.4
경북	16.8	17.8	18.5	20.4	24.0	42.9
경남	16.8	18.0	18.6	20.0	20.5	22.0
제주	15.7	15.7	16.5	18.2	19.4	23.6

표 3. 노년인구 구조(65세 이상) 변동추세

(단위: %)

	1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985년 기간중 변동율
전국	3.2	3.3	3.5	3.9	4.3	34.3
도시	2.2	2.0	2.3	2.6	3.0	36.4
농촌	3.9	4.2	4.6	5.6	6.8	74.4
서울	1.9	1.8	2.1	2.5	2.9	52.6
부산	1.5	1.9	2.0	2.3	2.6	73.3
대구	-	-	-	-	3.0	
인천	-	-	-	-	3.0	
경기	3.0	3.1	3.3	3.5	4.2	40.0
강원	2.8	2.8	3.4	4.3	4.8	71.4
충북	3.4	3.9	4.5	5.3	6.1	79.4
충남	3.5	3.8	4.1	4.8	5.4	54.3
전북	3.7	4.0	4.2	4.9	5.9	59.5
전남	4.1	4.3	4.4	5.0	5.4	31.7
경북	3.5	3.6	3.9	4.6	6.9	97.1
경남	4.0	4.2	4.2	4.6	5.0	25.0
제주	5.9	5.8	5.1	4.8	5.1	-13.6

표 4. 부양비 및 노령화지수

		1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985 기간중 변동율
전국	유년부양비	81.8	77.1	65.2	54.3	45.4	-44.5
	노년부양비	6.0	6.0	6.0	6.3	6.5	8.3
	총 부양비	87.8	83.1	71.2	60.6	51.9	-40.9
	노령화지수	7.4	7.8	9.2	11.5	14.4	94.6
도시	유년부양비	69.8	63.5	56.4	49.8	44.1	-36.8
	노년부양비	3.8	3.3	3.7	4.0	4.5	18.4
	총 부양비	73.6	66.8	60.1	53.8	48.6	-34.0
	노령화지수	5.5	5.3	6.5	8.0	10.1	83.6
농촌	유년부양비	88.8	88.8	74.6	60.8	48.6	-45.3
	노년부양비	7.7	8.3	8.4	9.5	10.8	40.3
	총 부양비	96.5	97.1	83.0	70.3	59.4	-38.4
	노령화지수	8.6	9.3	11.3	15.7	22.3	159.3
서울	유년부양비	63.0	57.9	52.3	47.1	41.1	-34.8
	노년부양비	3.2	2.9	3.3	3.8	4.2	31.3
	총 부양비	66.2	60.8	55.6	50.9	45.3	-31.6
	노령화지수	5.0	5.0	6.3	8.0	10.2	104.0
부산	유년부양비	71.2	64.0	55.8	50.5	44.3	-37.8
	노년부양비	2.6	3.2	3.2	3.5	3.9	50.0
	총 부양비	73.8	67.2	59.0	54.0	48.2	-34.7
	노령화지수	3.7	5.0	5.7	7.0	8.7	135.1
대구	유년부양비	-	-	-	-	41.9	
	노년부양비	-	-	-	-	4.4	
	총 부양비	-	-	-	-	46.3	
	노령화지수	-	-	-	-	10.5	
인천	유년부양비	-	-	-	-	44.9	
	노년부양비	-	-	-	-	4.5	
	총 부양비	-	-	-	-	49.4	
	노령화지수	-	-	-	-	10.0	
경기	유년부양비	81.8	75.7	61.4	50.4	44.7	-45.4
	노년부양비	5.6	5.6	5.5	5.5	6.3	12.5
	총 부양비	87.4	81.3	66.9	55.9	51.0	-41.6
	노령화지수	6.9	7.4	9.0	10.8	14.2	105.8

- ※ 1) 유년부양비: 0-14세 인구/15-64세 인구 x 100
 2) 노년부양비: 65세 이상 인구/15-64세 인구 x 100
 3) 총 부양비: 유년부양비 + 노년부양비
 4) 노령화지수: 65세이상 인구/0-14세 인구 x 100

표 4 계속

		1966	1970	1975	1980	1985	1966-1985 기간중 변동율
강원	유년부양비	89.1	86.6	73.9	61.3	49.5	-44.4
	노년부양비	5.4	5.4	6.1	7.2	7.5	38.9
	총 부양비	94.5	92.0	80.0	68.5	57.0	-39.7
	노령화지수	6.1	6.2	8.3	11.8	15.2	149.2
충북	유년부양비	91.7	89.9	71.0	57.3	46.3	-49.5
	노년부양비	6.7	7.7	8.1	8.8	9.5	41.8
	총 부양비	98.4	97.6	79.1	66.1	55.8	-43.3
	노령화지수	7.4	8.6	11.3	15.4	20.5	177.0
충남	유년부양비	87.6	86.1	71.3	58.4	47.7	-45.5
	노년부양비	6.8	7.3	7.3	8.0	8.4	23.5
	총 부양비	94.4	93.4	78.6	66.4	56.1	-40.6
	노령화지수	7.8	8.5	10.3	13.7	17.6	125.6
전북	유년부양비	88.6	89.3	77.1	63.4	51.0	-42.4
	노년부양비	7.3	7.9	7.8	8.4	9.5	30.1
	총 부양비	95.9	97.2	84.9	71.8	60.5	-36.9
	노령화지수	8.2	8.8	10.1	13.3	18.6	126.8
전남	유년부양비	88.0	89.9	79.7	66.4	51.8	-41.1
	노년부양비	8.0	8.5	8.3	8.8	8.7	8.8
	총 부양비	96.0	98.4	88.0	75.2	60.5	-37.0
	노령화지수	9.1	9.5	10.4	13.2	16.7	83.5
경북	유년부양비	82.4	78.7	65.4	53.3	46.4	-43.7
	노년부양비	6.6	6.7	6.7	7.4	10.8	63.6
	총 부양비	89.0	85.4	72.1	60.7	57.2	-35.7
	노령화지수	8.0	8.5	10.3	13.9	23.4	192.5
경남	유년부양비	84.6	81.4	68.2	56.7	48.2	-43.0
	노년부양비	7.7	8.0	7.4	7.6	7.8	1.3
	총 부양비	92.3	89.4	75.6	64.3	56.0	-39.3
	노령화지수	7.7	9.8	10.8	13.3	16.2	110.4
제주	유년부양비	81.7	86.4	79.7	65.2	49.7	-39.2
	노년부양비	11.4	11.5	9.7	8.3	8.0	-29.8
	총 부양비	93.1	97.9	89.4	73.5	57.7	-38.0
	노령화지수	13.9	13.3	12.1	12.8	16.2	16.5

한 증가해왔기 때문에 65세 이상 노년인구의 생산연령인구에 대한 비인 노년 부양비는 1966-1985년 기간중 6.0에서 6.5로 약간만 상승되었다.

따라서 생산연령인구의 0-14세 인구와 65세 이상 인구에 대한 부담인 총부양비는 동기간중 87.8에서 51.9로 꾸준히 감소되어왔다. 추계에 의하면 총부양비는 2000년에 33.8을 최하로 다시 상승하게 되는데 그 이유는 노년인구의 지속적인 증가때문이다. 부양비는 교육수요, 보건수요, 복지수요를 가늠할수 있는 간접적인 지표이다.

2. 인구이동과 인구구조 변화

1) 도시-농촌간 시도간 인구구조 변화

전국수준에서 인구구조가 급변하고 있는데 부가하여 각 지역의 연령구조는 인구이동의 영향을 많이 받아 변화하고 있다. 인구연령구조의 지역간 시도간 비교는 자료이용이 가능한 1966년 부터 비교해 보았는데 1966년 이미 도농간 시도간 연령구조의 상당한 차이가 있음을 볼 수 있었다. 이는 1960년대의 경제개발로 인한 대규모의 이촌향도형 이동이 있기 이전에 이미 인구이동이 적지 않았음을 의미한다.

1945-50년 광복 초기에 일본, 중국, 북한으로 부터의 인구유입으로 인해 인구사회증가가 높았으며 그들은 도시지역으로 집중되어 도시인구 증가율은 11.0%에 달하였으며 이 기간중 농촌은 3.9%의 인구증가를 보였다. 그 후 1950-53년 동란기중에는 전선상의 변동에 따라 이동의 양 및 방향이 다양했다. 전쟁후 1953년에서 60년대초의 도시화는 산업구조의 변화뿐만 아니라 농촌지역의 과잉인구로 인한 이촌향도형의 이동이 이루어졌으며 그 방향은 서울과 부산 등 주로 대도시지역이었다. 이런 추세는 1960년대 경제개발계획으로 인한 경제성장으로 인해 가속화되었다.

이런 농촌-도시이동으로 1960년에서 1970년 기간중 도시인구성장율은 5.6%에서 7.3%로 증가하였고 도시화율은 동기간중 28.0%에서 42.1%에 달하였으며 농촌인구는 마이너스 성장을 하게 되었다.

1968년 서울-인천간 고속도로가 개통된 이후 1970년대에는 대부분의 주요 도시들이 고속도로로 연결되어 인구이동이 가속화되었다.

지난 25년간 서울, 부산, 경기도 등 일부 지역을 제외하고는 순전출인구가 높고 낮은 자연증가율로 인해 절대인구가 감소되어 온 반면 서울과 경기도의 인구집중이 커져왔다. 1985-90년은 도시-도시 이동자수가 농촌-도시 이동자수를 능가하기 시작했다. 이는 산업화단계가 진전되고 도시인구비율이 높아졌기 때문이다. 또한 도시-농촌이동도 증가하는 추세인데 대도시 교외의 농촌지역이 주거지역으로 활용되고 있으며 농촌으로의 귀환이동도 증가하기 때문으로 보인다. 한편 1970년을 고비로 도시인구성장 추세는 다소 완화되었지만 1990년 도시화율은 74.4%로 선진국 수준에 도달되었다.

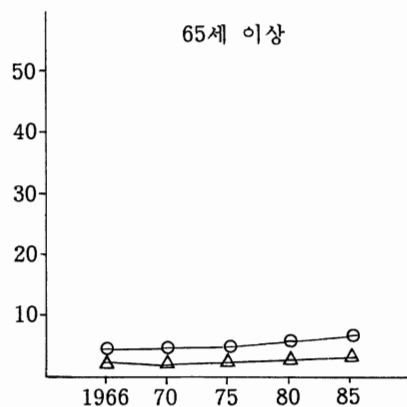
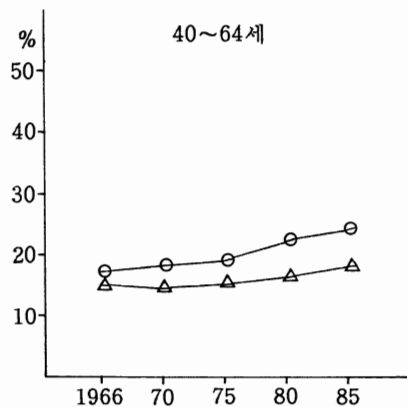
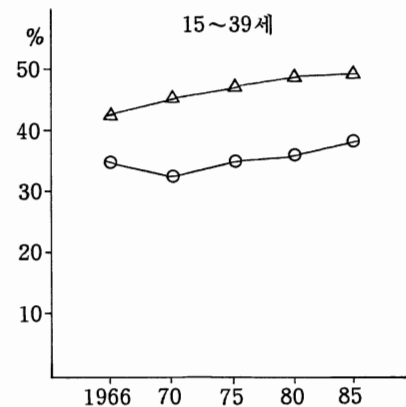
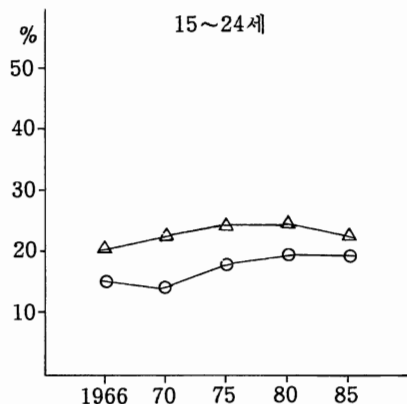
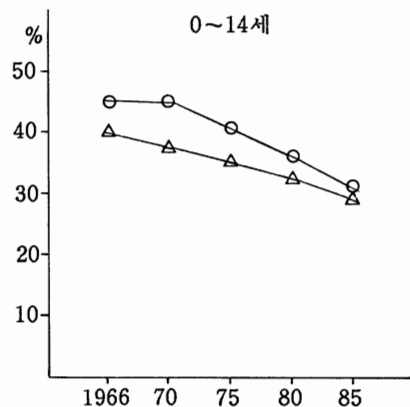
인구이동이 이동의 기원지나 목적지의 인구구조에 영향을 미치는 것은 이동이 성과 연령면에서 선별적으로 이루어지기 때문이다. 우리나라에서는 1965-1985년 전 기간중 15-29세 연령군이 항상 이동이 가장 높았으며 농촌-도시 이동인구의 50% 이상을 차지하였다. 젊은 연령층의 도시로의 이동으로 인해 도시는 젊은 인구구조를 갖게되고 농촌의 인구는 노령화가 되고있다.

다음은 이러한 이동방향과 관련하여 도시 농촌간 시도간 인구구조의 변화를 살펴보고자 한다. (표1~표4, 그림 1 참조)

0-14세 인구의 지역간 차이를 보면 1966년 농촌이 도시보다 비율이 높으며 서울이 낮게 나타나고 있다. 이것은 도시에 비해 농촌의 높은 출산수준이 반영된 결과로 보인다. 0-14세 인구의 도시-농촌간 시도간 차이는 최근에 오히려 줄어들고 있다. 이것은 최근의 도시-농촌간 출산수준 격차 감소와 함께 출산력이 높은 청년인구의 도시집중으로 인한 결과로 보인다.

0-14세 인구를 5세 간격별로 보면 0-4세 인구는 농촌에서 1966년 16.5%에서

그림 -1 지역별 인구연령구조 변동추세



도시 —△—

농촌 —○—

1985년 8.3%로 49.7%가 감소되었으며 동기간중 도시에서는 13.1%에서 9.6%로 26.7%가 감소되어 농촌에서 감소속도가 빠른 것을 볼 수 있다.

0-4세, 5-9세 인구비율은 도시-농촌간 차이뿐만 아니라 시도간에도 차이가 있으며 변화속도에도 차이가 있다. 최근 경기도와 인천의 0-4세 인구비율이 높은 것은 이 지역으로 어린 자녀를 가진 30대 가구주의 가족집단이 주택마련을 위해 서울로 부터 이동하는 경우가 많기 때문으로 생각된다. (윤종주, 1989: 202-210)

생산연령인구비율은 도시-농촌간 약간의 차이가 있으며 도시에서 비율이 높고 이 추세는 어느 정도 지속되고 있다. (표 2-1 참조) 생산연령인구비율의 시도간 차이를 보면 서울이 1966년 60.2%, 1985년 68.9%로 가장 높고 전남이 각 각 51.0%, 62.3%로 가장 낮다.

15-24세 신규노동인력은 농촌에서의 증가속도가 빨라 도시농촌간 차이가 줄어들고 있다. (표 2-2 참조) 신규노동인력의 시도간 차이를 보면 1966년 서울이 21.4%로 가장 높고 강원도가 14.4%로 가장 낮았으나 1985년에는 시도간 차이가 다소 줄어들고 있다. 동기간중 가장 빠른 증가를 보인 곳은 충청북도이며 가장 낮은 증가를 보인곳은 경상북도이다.

15-39세의 청년노동인력의 변동추세를 보면 도시-농촌간 시도간 상당한 차이가 있으며 이 격차가 지속되고 있음을 볼 수 있다. 1966년 청년노동인력비율이 높은 곳은 서울로 45.1%였으며 충북이 33.2%로 가장 낮았다. 1985년에는 서울, 부산, 대구, 인천 등 대도시가 50% 정도로 높았고 전북과 경북이 각 각 39.8%, 39.7%로 가장 낮았다.

40-64세의 장년노동인력은 1966년에는 도시와 농촌이 각 각 15.1%, 16.9%로 차이가 거의 없었으나 1985년에는 도시와 농촌이 각각 18.2%, 24.6%로 차이가 커지고 있다. 시도간 비교를 해보면 1966년 부산이 15.0%로 낮고 충북이 17.2%로 높았으며 1985년에는 인천이 17.0%로 가장 낮고 경북이 24.0%로 가장 높았다. 신규노동인력의 시도간 차이는 최근에 을수록 줄어들고 있으며 그

이유에 대한 심층적 연구가 필요하다고 본다. 청년노동인력은 대도시에서 높고, 장년노동인력은 대도시에서는 낮고 농촌에서 높아 젊은 연령층의 대도시 집중을 볼 수 있다.

노년인구는 1966년에 이미 도농간 차이가 있어서 농촌은 3.9%로 도시의 2.2%에 비해 상당히 높으며 이 격차는 심화되어 1985년 농촌의 노년인구비율은 6.8%로 도시 3.0%의 배가 넘는 비율이다. 1966년 서울 부산등 대도시의 노년인구비율은 1.9%, 1.5%인 반면 제주 5.9%, 전남 4.1%, 경남 4.0%로 시도간 차이가 있었다. 이러한 시도간 차이는 1985년에도 계속되고 있다. 1985년 부산이 2.6%로 가장 낮고 경북이 6.9%로 가장 높으며 동기간중 가장 빠른 노년인구 증가를 보인곳이 경북과 충북으로 각각 97.1%, 79.4%의 증가를 보였다. 각 시도간 노년인구의 차이는 각 시도의 도시-농촌별로 나누어 보면 더 많은 차이가 있을 것으로 생각된다.

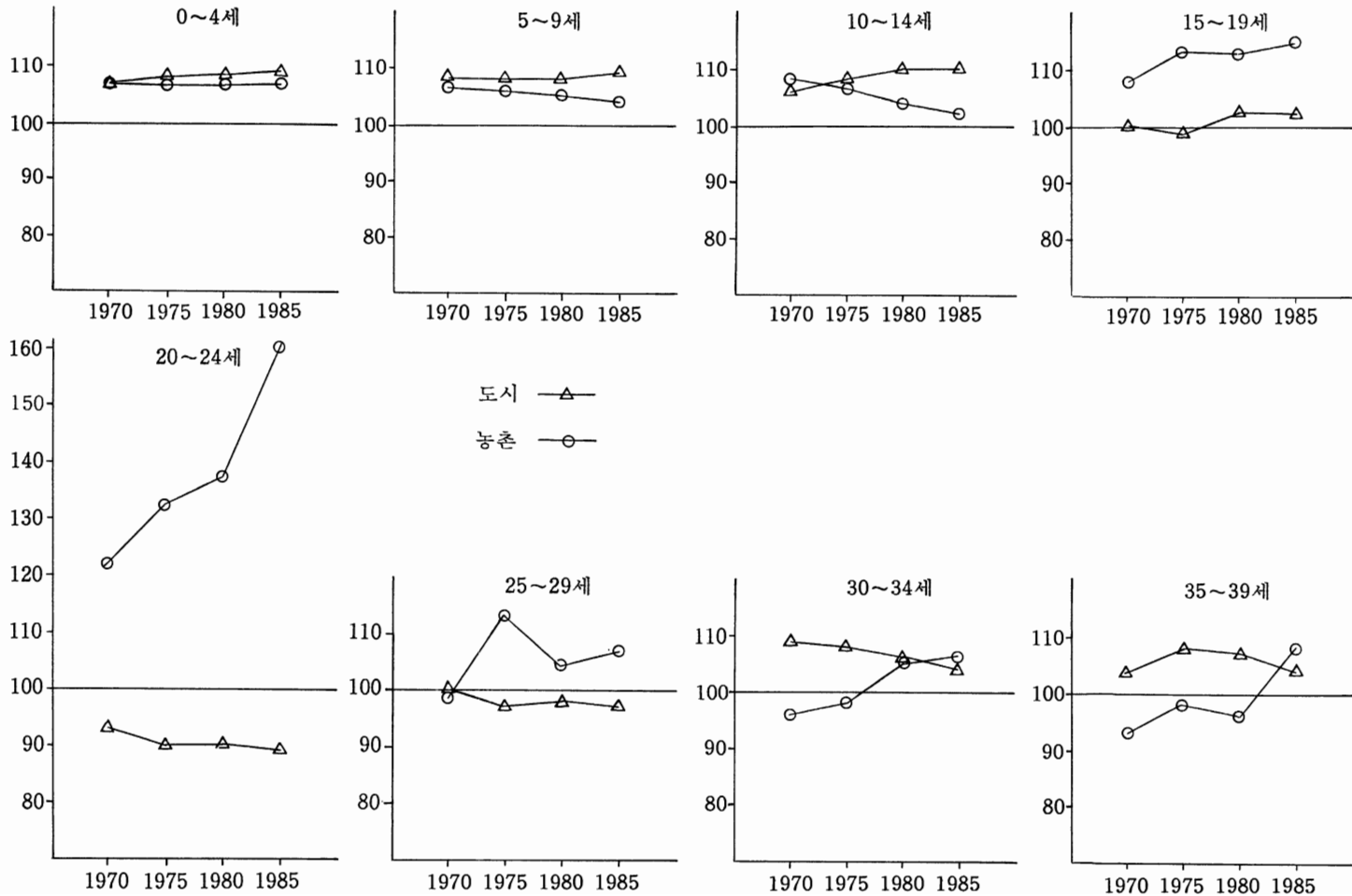
1966-1985년 기간중 부양비의 도시농촌간 차이가 지속되고 있는데 농촌의 경우 도시에 비해 유년부양비, 노년부양비가 높고 따라서 총부양비가 높다. 총부양비는 시도간 차이도 크게 나타나고 있는데 대도시와 경기도는 부양비가 낮고 전북, 전남의 부양비는 타 시도에 비해 높은 추세가 계속되고 있다.

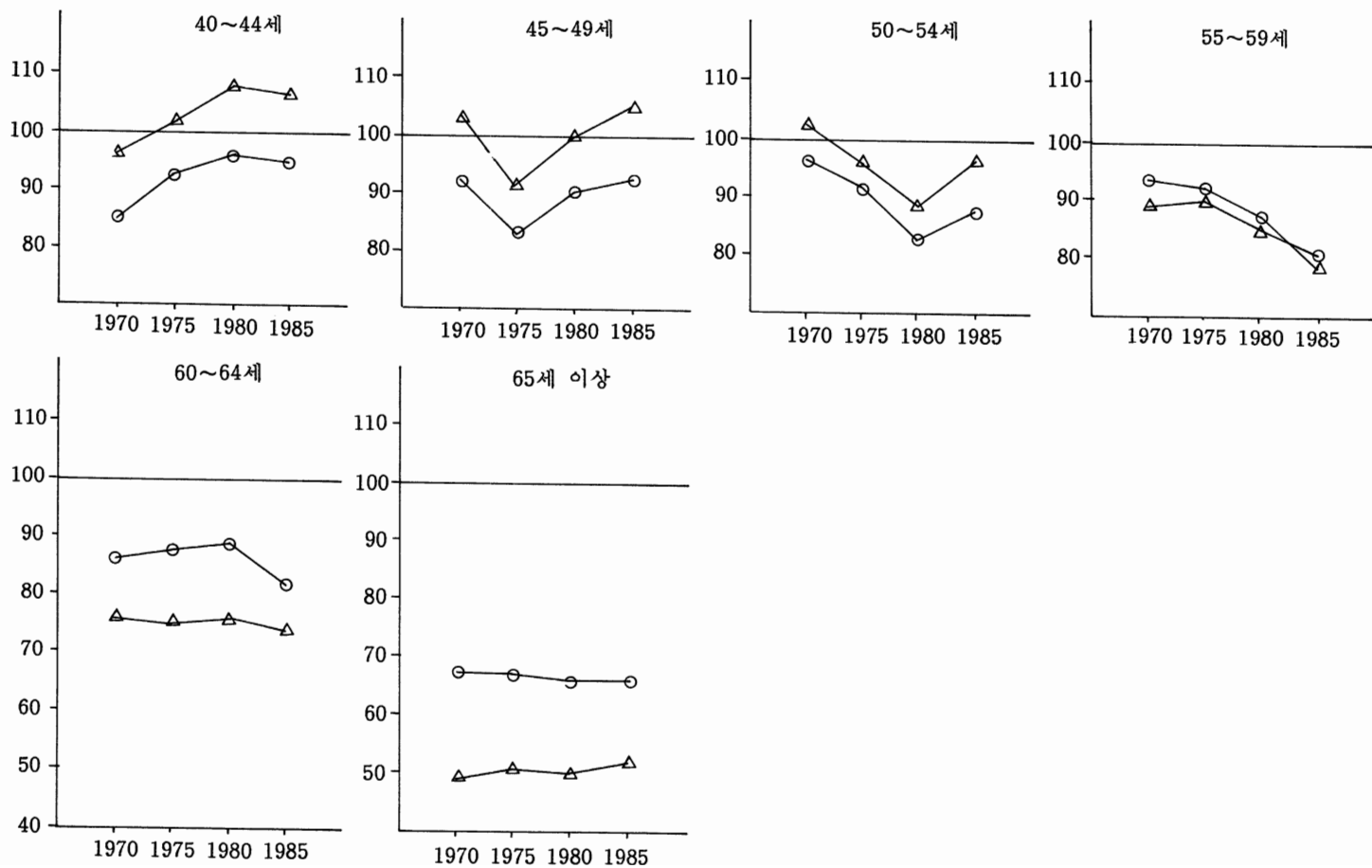
2) 도시 농촌간 성비 격차

인구이동으로 초래되는 인구구조의 변화중 하나는 성비변화이며 이는 인구이동이 연령과 성에 따라 선별적으로 일어나기 때문이다. (그림 2 참조)

여성 100명에 대한 남성수로 나타내는 성비의 도시 농촌간 격차를 보면 0-4세, 5-9세 에서 가장 적다. 0-4세 연령군은 도시에서 최근 성비가 높아지는 경향이 있고, 5-9세는 도시에서는 성비가 약간 상승하고 농촌에서는 차츰 감소되어 도시 농촌간 차이가 커지고 있다. 10-14세 연령군은 1970년 농촌에서 성비가 높았으나 1975년 이후 도시의 성비증가, 농촌의 성비감소로 동연령

그림-2 지역별 연령별 성비변동 추세





군 남성의 도시집중 추세를 볼 수 있다.

15-19세 연령군은 농촌에 성비가 높고 도시에 성비가 낮으며 상당한 격차가 지속되고 있는데 이 연령군 여성의 도시 이주가 높기 때문으로 생각된다. 도시 농촌간 성비 불균형이 가장 심하며 최근 더욱 심화되고 있는 연령군은 20-24세 이다. 동 연령군의 성비는 1970년 도시 93, 농촌 122였으며 1985년에는 도시 89, 농촌 160으로 농촌의 성비가 도시의 거의 배에 달하며 결혼 적령기인 동연령군 남성의 농촌 과다집중으로 인한 많은 사회문제를 예측할 수가 있다. 이런 경향은 1985년 동연령군 여성의 이동율은 39.4%로 남성의 20.7%에 비해 18.7% 포인트가 높은 것에서도 확인되고 있다. 25-29세 연령군도 농촌에 남성이 집중되어 있음을 볼 수 있다.

30-34세 연령군은 과거에는 농촌에 비해 도시에 성비가 높았으나 이 격차가 급격히 줄면서 1985년에는 농촌에서 성비가 약간 더 높아지고 있으며 이런 추세는 35-39세 연령군에서도 볼 수 있다. 30대 남성의 최근 농촌집중추세에 대해서는 더 이상의 연구가 필요하다고 본다.

40-44세, 45-49세, 50-54세 연령군에서는 도시에 성비가 높으며 그 추세가 지속되고 있다. 45-49세 연령군의 1975년 성비가 낮은 것과 50-54세 연령군의 1980년의 낮은 성비는 동 코호트 남성의 전쟁중 사망이 컸던 결과로 보인다. 영유아기 이외에 도시 농촌간 성비 격차가 가장 적은 연령군은 55-59세 이다. 동 연령군 전체의 성비가 최근 낮아지는 추세는 여성의 수명연장과 관련되어 있는 것으로 보인다.

60세 이후 농촌에 성비가 높고 도시 농촌간 상당한 격차가 있는데 이 추세는 지속되고 있다. 이는 여성이 연령이 높아지면서 배우자를 잃고 도시에 있는 자녀와 동거하기 위해 또는 가정부 등의 일자리를 구해 도시로 이주하는 경우가 많기 때문으로 생각되며 60세 이후 이동율이 여성이 남성보다 높은 것은 1985년 이동자료에서도 볼 수 있었다.

3. 인구연령구조변동 결과

인구는 개발과정의 매우 중요한 요소중 하나로 빈곤, 교육, 고용, 주택, 여러 공공서비스등이 인구문제와 깊이 관련되어 있다. 인구변동 결과가 소득분배, 교육, 노동시장, 보건상태, 보건서비스, 자원활용과 파괴등에 어떤 영향을 미치는지에 대한 적절한 연구가 필요하며 정부는 인구변화로 인한 가능한 결과를 예측하고 이에 대응하기 위한 적절한 정책과 프로그램을 개발해야 할 것이다.

1950년대와 1960년대의 아태지역 개발도상국의 주요 인구문제는 전례없는 인구급증이 문제였으나 1980년대와 1990년대에는 인구변화의 모습이 다양해졌다. 인구억제에 성공한 국가에서는 생활수준의 향상을 가져왔으며 인구구조 변화로 인한 혜택이 사회 모든 부문에서 공평하게 분배되도록 해야할 과제를 안게되었다.

최근 인구증가율이 연간 2.0% 이상인 국가와 1.4% 이하인 국가간 정책 이슈가 다른 것을 볼 수 있다.(ESCAP, 1992) 인구급증국가에서는 사회경제발전에 장애가 되지 않도록 인구증가억제, 사망감소, 고용창출이 급선무이며 인구저성장목표를 달성한 국가에서는 국민생활의 질 향상에 관심이 집중되고 있다. 인력증가속도가 완만해지는 것에 대비해 고수준 기술개발과 생산성 향상을 위한 인적자원개발의 필요성이 높아지고 있다. 이런 범주의 국가에서는 국제노동력 이동과 노동력의 노령화가 주요 이슈가 되고 있다. 또한 최근 농촌비율이 감소되고 다양한 이동형태로 인해 도시 농촌간 구분이 없어지고 있으며 도농간 이동으로 인한 연계가 경제사회변화 확산에 기여하고 있다.

연령구조변화는 소비패턴의 변화를 초래하고 있다. 연령에 따라 소비행태가 다르기 때문이다. 또한 부양비 변화에 따라 저축과 투자에도 변화가 뒤따른다. 즉 생산, 소비, 투자, 분배 등은 항상 연령구조 변화와 밀접한 관계를 갖고 있다.

다음은 인구구조변화가 각 부문에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

1) 보건

보건 하부구조(Health Infrastructure)에 대한 투자수준은 인구변화에 의해 직접적으로 영향을 받는다. 도시 농촌간 시도간 인구연령구조의 차이가 있고 연령에 따른 보건문제가 다르므로 보건서비스 계획시 연령구조 차이와 변화 추세를 고려해야 할 것이다. 출산감소는 전반적인 부양수준을 낮추어 보건서비스 투자시 일인당 이용 가능한 자원수준을 상승시킨다. 또한 출산감소로 모성건강과 영유아의 건강이 향상되고 있다. 어린이 건강향상에 있어서 경제와 교육은 의료서비스 못지 않게 중요한 요소이며 개도국의 유아사망 감소에 있어서는 여성의 교육수준, 지위향상이 중요한 역할을 하는 것을 볼 수 있다. 산업화와 함께 인구연령구조변화로 인해 사망원인의 변화가 오고 있는것도 보건정책에서 고려해야 할 점이다. 도시화의 진전은 더 나은 보건상태에 접근할 수 있는 인구비율을 높임으로써 건강증진에 기여할 수가 있다.

2) 교육

가구수준에서 자녀교육에 대한 투자증가는 출산감소를 위한 동기가 되고 있으며 동시에 출산감소의 결과로 나타나고 있다. 사회수준에서는 학령인구수 감소로 교육제도의 수혜범위 확대와 질 향상이 가능하게된다. 인구구조 변화가 교육 투자에 미치는 영향을 보면 학생수 감소로 인해 학생당 투자액의 증가나 취학을 증가가 가능하다는 것이다. 학령인구의 감소는 교육재(Educational Materials)에 대한 접근 증가, 교사에 대한 학생비 감소, 교사 훈련수준 향상, 고등교육에 대한 접근기회 확장등을 가져온다. 출산감소와 교육수혜범위 확대로 인해 그동안 교육기회에서 차별 받던 여성이 특히 많은 해

택을 받게되었다. 즉 인구변화가 교육에 있어서 남녀평등에 기여를 하고 있으며 도시화가 될수록 교육에 있어서 남녀평등이 향상된다. 그 이유는 도시에서는 여성교육투자에 대한 보상이 크고 여성의 고용기회가 많기 때문이다.

여성교육 향상은 여성노동력의 기회비용을 상승시키고 그들의 의사결정 능력을 향상시킨다. 또한 여성교육 향상은 결혼 연기, 소자녀 선호, 이동성 증가, 노동참여 증가로 출산감소에 기여하고 있으며, 자신과 가족의 건강관리능력 향상 등으로 국가경제나 가족복지에 중요한 역할을 하고 있다.

3) 노동력

노동력 흡수는 정책중 우선순위가 높은 분야인데 최근 일부 국가에서는 인구구조변화로 신규노동력의 감소를 가져왔으며 노동력 부족 현상을 초래하고 있다. 신규노동인력은 15-24년전 출생 코호트로서 동아시아 일부 지역에서는 이 연령군의 비율이 최근 감소되기 시작했다. 한국의 경우 동연령군이 1970년대에 270만명이 증가되었고 1980년대에는 46만명이 증가되었으나 2000년에는 1990년에 비해 백만명이 감소될 것으로 전망된다.

신규노동력뿐 아니라 전체 노동력에 있어서 아태지역국가간 증가속도에 큰 차이가 있는데 이런 인구성장의 국가간 불균형은 노동력 잉여국가로 부터 노동력 부족국가로의 노동력 이동에 영향을 미칠것으로 보인다. 이미 한국을 포함하여 말레이시아, 싱가포르, 태국등 아시아 일부 국가에서 출산감소로 인한 젊은 노동력 부족 문제가 나타나고 있다.

인구전환을 경험하고 있는 여러 국가에서 문제가 되고 있는 것은 노동력의 고령화이다. 아태지역에서는 40세 이상 노동력이 가장 급격히 증가하고 있으며 한국에서도 장년노동력의 증가속도가 빠른 편이다. 노동력의 고령화는 일반적으로 고임금을 의미한다. 인구성장완화로 인한 고임금이 소득분배에 있어서 불평등을 감소시킬수가 있으며 기업은 고기술분야로 전환하도록 자극을 받

아 근로자의 훈련이나 교육에 대한 투자를 높이는 방향으로 나가게 되는 등 잠재적인 이점도 있다.

노동력 구성에서 가장 변화 가능성이 높은 부분이 여성노동력이다. 최근 동아시아의 노동력 부족을 겪고 있는 국가에서 여성 노동참여율이 증가하고 있으며 여성의 노동참여율이 2000년 까지 일본은 10%, 한국 27%, 대만 33%, 싱가폴은 44%에 달할 것으로 전망하고 있다. (ESCAP, 1992)

개도국 여성의 노동참여 증가에 대해서는 공급과 수요 측면의 설명이 가능하다. 인구학적 요소가 직접적인 역할을 하고 있는데 출산감소로 여성의 노동활동에 참여할 수 있는 시간증가, 결혼연령 상승, 인구 이동성 증가 등이 요인이다. 인구변화의 간접적 역할로는 인구변화가 여성교육수준 향상에 기여함으로써 이다. 한편 고용주가 여성을 고용하는 주요 동기는 여성의 저임금 때문인데 남녀 임금격차의 이유중 일부는 여성이 대체로 비숙련 부문의 직업을 갖기 때문이다. 여성의 노동참여 증가는 여성의 이동수준 증가와도 관련이 있다. 1960년대, 1970년대 대부분 아태지역국가에서 도시지역으로의 이동흐름에서 여성의 참여가 높아지고 있으며 이동은 공업과 서비스부문의 고용기회 증가와 밀접한 관계가 있다.

4) 노령화

인구노령화는 노년인구의 비율이나 수 증가뿐만 아니라 노년인구내에서의 고령화와 노동력의 노령화를 포함한다. 일본의 경우 수십년내에 75세 이상 "Old Old"가 65-75세의 "Young Old"의 수를 능가할 것으로 보인다. (Kuroda, 1992: 4)

UN에서는 3회에 걸쳐 (1984, 1986, 1988) 연령구조추계를 해왔는데 최근의 추계에서 그 전 추계에 비해 노년인구의 비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 예상보다 빠른 속도의 노령화는 다음과 같이 설명되고 있다. 최근 출산력이

예상보다 낮은 수준으로 저하되고 있으며 평균수명은 예상보다 더 증가되고 있기 때문이다. (Kono, 1989: 111-113) 선진국뿐만 아니라 동아시아에서도 노령화는 추계보다 빠른 속도로 진행되고 있다. 과거에 예측하지 못한 규모와 속도의 노령화는 인간생활에 심각한 영향을 미칠 것이므로 이 문제에 많은 관심을 가지고 대응책을 준비해야 할 것이다.

인구노령화에 가장 크게 영향을 미치는 인구과정은 출산감소인데 이미 출산수준이 낮아진 선진국의 경우 노령화의 진전에는 평균수명연장이 영향을 미치고 있다. 평균수명연장은 남성보다 여성에서 더 크게 나타나고 있으며 그 결과 노령인구는 여성이 압도적으로 많다. 남자노인은 유배우일 가능성이 큰 반면 여성은 과부가 대부분이며 여성은 남성에 비해 생산연령기간 동안 부를 축적할 기회가 적어 배우자 사망시 경제적으로 의존적 위치에 놓일 가능성이 크다.

향후 수십년간 선진국의 노년인구는 급증할 것이다. 그러나 노령화로 인한 사회경제적 문제는 개도국에서 더욱 심각하다. 그 이유는 개도국의 낮은 경제수준과 함께 개도국 노인비율은 아직 낮아도 증가속도가 빠르며 절대수가 급격히 증가하고 있기 때문이다.

사회수준에서 노인복지의 부담은 생산연령인구에게 지워지므로 노년부양비가 노인의 사회에 대한 잠재적 부담의 척도가 된다. 한국을 비롯하여 최근 20-30년 동안 출산전환이 있었던 국가에서는 당분간 생산연령인구의 급격한 감소는 없으므로 65세 이상 인구의 증가에 비해 노년부양비는 서서히 증가하고 있다.

인구변화가 노인복지에 영향을 미치는 측면으로 출산감소는 노부모를 부양할 자녀수를 감소시킴으로써 자녀들의 부담이 커지게 되며 노인의 수명연장은 그들의 간호를 위해 사회나 가족차원에서의 비용증가를 예측할 수 있다. 일반적으로 노년인구에 대한 부양비용은 유년인구에 대한 비용보다 큰 것으로 알려져 있다.

5) 가족구조 변화

출산감소가 가족규모와 가족구조, 가족구성원간의 관계, 가족경제에 영향을 미치고 있다. 출산감소는 또한 Marriage Squeeze 현상을 초래하고 있다. 결혼 적령기의 남성에 비해 그들과 결혼대상 연령인 3-4세 아래 여성수가 감소되어 성비 불균형으로 인한 독신이 증가하고 있으며 이런 현상은 특히 남성에게 많이 나타나고 있으며 현재 중국과 일본이 이런 현상을 경험하고 있다. (ESCAP, 1992)

평균수명 연장으로 3세대, 4세대가족이 증가하고 있고 자녀수는 감소하여 결혼한 부부가 부양해야 할 노인수는 증가하고 있으며 생활수준 향상과 수명 연장으로 노인의 부양이나 요구의 질이 과거에 비해 훨씬 높아져 재정적 비용이 커지고 있다. 수명연장으로 인해 노인중에서도 고령인구가 증가하고 있으며 노인성 치매나 만성질환에 대한 장기치료나 집중간호의 필요성이 증가되고 있다. 최근 부모와 동거하는 가족수가 감소하고 있으며 도시의 주거환경은 협소하여 대가족이 살기에 부적합하다. 또한 여성의 공식부문 취업증가가 노인 간호인력 부족을 야기시키고 있으므로 노인부양에 대한 사회적 차원에서의 대안이 필요하다.

대부분의 개도국에서는 노후 사회보장제도가 없어서 자녀에게 의존해야 할 형편인데 핵가족화와 급격히 서구화되고 있는 가치관으로 인해 가족내 부양이 점점 어려워지고 있으며 이 문제는 대부분의 개도국 국가의 당면과제로 부상하고 있다. 요즈음의 중년층은 수명연장과 교육수준 향상으로 인해 부모와 자녀 두세대를 오랜기간 부양해야할 짐을 진 세대로서 자신의 노후준비를 소홀히 할 가능성이 크며 또한 독신이나 무자녀 부부의 증가추세에 대비해 사회적 차원의 대책이 필요하다고 본다.

4. 정책과제

현재 한국의 인구구조는 과거 고출산 여파인 생산연령인구 증가와 낮은 비율의 노년인구 그리고 최근 출산감소로 유년인구가 감소하고 있다. 즉 한국은 고출산과 저출산의 결과가 동시에 존재하는 인구구조를 갖고 있으며 고용문제가 해결된다면 경제적인 측면에서 생산의 극대화를 이룩할 수 있는 구조이다.

한국은 당분간 생산연령인구가 증가하는 과정에 있기 때문에 인력개발과 훈련이 중요한 과제이다. 그러나 노동력은 증가하지만 노동력의 노령화와 신규노동력 감소에 대한 대비가 필요하다. 여성의 노동력 활용이 지속적인 발전을 위한 관건이며 노인인력 활용은 노동력 부족 문제와 노인문제를 동시에 해결할 수 있는 방안이므로 관심을 가져야 할 것이다.

한국의 현 인구구조는 복지적 측면에서도 유리한 입장에 있다. 생산연령인구에 비해 유년인구와 노년인구가 적어 부양부담이 감소되고 있으며, 교육인구의 감소로 교육의 질 향상과 교육의 기회확대가 가능하며 특히 여성의 교육기회가 확대될 것이다.

그러나 출산감소와 인구의 이동성 증가는 핵가족화를 가져왔으며 여성의 교육수준 향상과 취업증가로 여성의 의사결정권이 향상되고 있다. 이러한 변화는 과거 노인의 경제적 정서적 신체적 부양이 가족내에서 이루어졌으나 가족내 부양을 점점 어렵게 만들고 있다. 따라서 노인비율은 낮지만 노인을 위한 사회보장이 안되어 있는 상태에서 가족기능의 변화는 노인문제를 심각하게 하고 있다.

고출산세대인 규모가 큰 코호트가 노년인구로 진입하게 되는 차후의 인구구조는 향후 인구대치수준 이하의 출산이 지속될 가능성이 크기 때문에 유년인구의 감소, 신규노동력 감소, 노동력의 노령화, 급속한 노년인구비 증가 등으로 이어지게 된다. 정부는 이런 인구구조를 갖기 전에 여기에 대한 장기적인 대책을 마련해야 할 것이다.

전국수준에서 인구구조가 급변하고 있는데 부가하여 각 지역의 인구연령구조는 출산과 사망의 변화뿐만 아니라 인구이동의 영향을 많이 받아 변화하고 있다. 인구이동의 성격이 과거 경제개발 초기단계에는 대규모 농촌-도시 이동이었으나 최근 산업화단계가 진전되고 도시인구비율이 높아지면서 도시-도시간 이동이 증가하고 있으며 교외통근자의 증가, 거주지와 근무지의 분리 등 이동의 모습이 다양해지고 있다.

이동은 성 및 연령면에서 선택적으로 이루어지기 때문에 도시 농촌 또는 각 시도의 개발수준과 특성에 따라 연령구조의 차이가 나타나고 있다. 도시 농촌 간 시도간 인구구조의 차이는 도시와 개발이 더 된 도가 부양비가 낮은 즉 젊은 인구구조를 갖고 있는 것으로 보이며 특히 노년인구비는 개발수준의 민감한 지표가 되는 것으로 사료된다. 도시나 개발수준이 높은 지역이 발전에 유리한 인구구조를 갖고 있으므로 지역균형발전과 분배 복지의 측면에서 불리한 인구구조를 가진 지역에 많은 관심이 주어져야 할 것이다.

연령구조는 사회 모든 부문의 계획시 기초가 되고 있으므로 지방자치제를 앞두고 정책입안자는 지역간 인구구조의 차이와 추세를 계속 모니터해야 할 필요가 있는 지속적인 과정이라는 인식이 필요하다. 연령에 따라 소비 투자 생산 분배 등이 영향을 받게되므로 사회기반 시설이나 보건 또는 교육에 대한 투자시에 연령구조의 장단기적인 변화 추세를 반드시 고려해야 할 것이다. 최근의 교통통신과 기술의 발달은 과거의 공간개념을 완전히 바꾸어 놓고 있다. 교통의 발달로 물리적인 거리가 과거에 비해 서비스 접근에 장애요인이 덜되고 있다. 농촌주민이 가까운 곳의 서비스나 시설 이용보다 교통편을 이용하여 다양하고 질적인 서비스를 추구하는 추세도 볼 수 있다.(문헌상 외, 1991:115) 따라서 사회개발 계획시 물리적인 균형개발뿐만 아니라 소비자의 행태를 파악하여 계획하여야 제한된 자원의 낭비가 없을 것이다.

참 고 문 헌

김일현, 최봉호, “1990년 인구센서스 결과에 의한 장래인구 추계와 인구학적 특징”, 한국인구학회지, 제14권, 제1호, 1991, 6월, P. 77.

문현상, 한영자, 전학석, 변용찬, 인구이동에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1991, P. 115.

윤종주, “인구이동유형과 결정요인에 관한 연구”, 경제기획원 조사통계국, 1985 인구 및 주택센서스 인구종합분석보고서, 1989, pp 202-210.

한영자, “한국의 인구전환속도와 인구구조 변동”, 인구보건논집, 제9권, 제1호, 1989, PP. 3-22.

ESCAP, “Consequences of Population Change for Human Resource Development”, 4th Asian and Pacific Pop. Conference, July, 1992, P. 12.

ESCAP, “Demographic Situation and Outlook”, 4th Asian and Pacific Population Conference, July, 1992, P. 1.

ESCAP, “Fertility Trends and Prospects in Asia and the Pacific and Their Consequences”, 4th Asian and Pacific Population Conference, July, 1992, P. 8.

Kono, Shigemi, "Population Structure", Pop. Bulletin of the
UN, No. 27, 1989, P. 108.

Kuroda, Toshio, "Population Ageing and its Economic and Social
Implications", 4th Asian and Pacific Population Conference, July,
1992, p. 4.

Kuroda, Toshio, "Population Ageing in Japan, with Reference to
China", Asia-Pacific Jr., Vol. 2, No. 3, 1987, P. 6.

4. 한국의 도시화와 가족구조의 변화*

한국은 반세기 동안에 경제생활은 물론 사회생활에 있어 매우 급속한 변화를 경험하였다. 경제를 일으키기 위한 정부와 국민적 노력으로 농촌위주의 경제에서 도시산업경제로 급속히 전환되었다. 산업화과정에서 사람들은 보다는 그들의 경제생활을 위하여, 그리고 보다 좋은 교육기회를 찾아서 도시로 집중하게 되었다. 이런 산업화와 도시화과정을 통하여 다른 여러 측면에서와 마찬가지로 가족생활 역시 큰 영향을 받았다.

특별히 도시화는 농촌-도시 인구이동의 선별성에 기인하여 가족구조에 있어 영향을 받아 왔다. 본고에서는 도시화가 한국가족구조의 변화에 미친 영향을 고찰하고자 한다. 이를 위하여 첫째, 한국의 인구변동과정을 살펴 보고 둘째, 인구변동과 사회경제발전에 따른 가족구조의 변화 셋째, 가족구조변화에 따른 정책적 고려 등을 살펴보고자 한다.

1. 한국의 인구변동 : 1960-1990

1960년 이래 6차에 걸친 경제·사회개발 5개년계획의 성공적 수행으로 전통 사회에서 근대사회로의 여러가지 사회·경제적 변화를 경험하였다. 예를들어 일인당 국민소득에서는 1960년의 100불이하 수준에서 1990년에는 6500불로 달라졌다. 1960년 이후의 인구정책은 인구성장억제에 초점을 두었다. 가족계획사업이 적극적으로 추진되었으며 이로 인하여 한국의 출산력 수준은 인구대치수준 이하로 낮아졌다. 매우 급속한 출산력의 저하를 경험하였다. 이와 함께 사망수준 역시 크게 개선되었다. 이리하여 지난 30여년동안에 고출산·고

* 한국보건사회연구원 문현상, 변용찬이 작성하여 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에 발표한 논문임.

사망에서 저출산·저사망상태로 인구학적 변천이 이룩되었다.

급속한 출산력과 사망력의 감소로 인하여 노년인구의 성장이 급속해지기 시작했다. 가족계획으로 인하여 14세이하年少인구의 성장력은 크게 감소되었고 15-64세의 경제활동인구층 역시 성장율은 둔화되었다. 그러나 64세이상의 노년인구는 년평균성장율이 4퍼센트에 달하게 되었으며 이는 가까운 장래 노년인구의 매우 급속한 증가추세를 가져올 것이다. 표-1에서 보면 65세이상 노년인구는 1960년의 0.7백만에서 1990년에는 2.1백만이 되었다. 추계에 의하면 2020년에는 노년인구가 6.3백만에 달하게 될 것으로 전망되며 이는 그때 총인구의 12.5퍼센트에 해당되는 인구이다.

한국인구의 이와 같은 연령구조 변화에 기인되어年少인구의 부양비는 1960년의 77.3에서 2020년에 22.4로 감소될 전망이지만 노년인구의 부양비는 1960년의 5.3에서 2020년에는 17.5로 상승될 것이다.

인구학적 변천과 인구구조의 변화와 함께 인구의 급속한 도시화 현상이 역시 진행되고 있다. 유래없이 높았던 경제성장과 함께 도시인구의 증가속도는 매우 빨랐다. 말할것도 없이 지난 반세기 동안의 도시인구의 급성장은 농촌 지역에서 도시로 이주해 온 인구이동의 결과였다. 1990년에는 전국인구의 2/5가 서울을 중심으로 한 수도권에 집중되고 있다.

도시로 이동되는 인구는 연령 및 성에 있어 매우 선별적이다. 예를 들면 1965-1970년 기간동안 도시로 이동된 인구의 연령구성을 보면 약 절반정도가 15-29세 연령층이었고, 1975-1980년에는 이 연령층 인구가 58.4퍼센트, 1980-1985년에는 60.0퍼센트로 젊은 연령층이 많았다. 젊은 연령층의 도시로의 이주는 농촌의 배출요인과 도시의 흡입요인이 동시에 작용된 것이다. 즉 젊은 계층은 보다 나은 교육기회, 취업기회를 따라 도시로 집중된 것이다. 도시로 이동되고 있는 젊은 연령층의 성별구성을 보면 산업화 초기였던 1965-70년에는 남자보다 여성이 더 많았다. 대부분이 도시공장취업을 위하여 농촌에서 온 여성이었다.

농촌인구중에서 비교적 젊은층에서의 대량적인 도시로의 이출은 농촌인구 연령구조를 크게 변모시켰다. 농촌은 이제 젊은층보다는 아이와 노인이 많은 지역으로 되었다. 결국 농촌노동력 부족현상이 나타나게 된 것이다. 또한 농촌은 농촌을 떠나는 인구의 성별, 선별성에 기인되어 결혼적령기 인구동의 성비 불균형을 보이고 있다. 예를 들면 24-30세 남자 100명에 대하여 21-27세 여성은 62명에 불과한 성비 불균형이 나타나고 있다.

2. 가족구조의 변화

한국사회가 산업사회, 도시사회로 이행됨에 따라 가족구조 역시 전통적 가족구조에서 현대사회에 보다 적합한 가족구조로 변모되어 왔다. 한국의 가족제도는 전통적으로 유교의 영향을 받아 왔다. 보편혼, 조혼, 중매결혼, 남아존중, 여성의 상대적 낮은 지위 등이 그 특징이었다. 그러나 농업사회에서 산업사회로의 이행은 생활의 많은 측면에서 변화를 가져왔으며 가족생활 역시 변화되었다.

표-3에서 보는 바와 같이 가구당 평균가구원 수는 크게 줄어 들었다. 1966년 평균가구원 수는 5.6명이었으나 1990년에는 3.8명으로 줄어들었다. 1966년 당시는 도시가구에 비하여 농촌가구의 평균가구원 수가 많았다. 그러나, 1990년에 와서는 그 차이를 볼 수 없다. 즉 농촌가구원 수 역시 크게 감소되는 추세를 보이고 있다.

두번째 특징은 도시, 농촌할 것 없이 핵가족의 비율이 월등히 높아졌다는 점이다. 도시에서는 2세대 가족의 비율이 농촌보다 높고 3세대 가족의 비율은 도시보다 아직 농촌이 높다. 표-3을 보면 1966-1985년 기간 동안에 도시에서는 2세대 가족이 74.3퍼센트에서 76.5퍼센트로 높아 졌고, 농촌에서는 64.1퍼센트에서 67.0퍼센트로 높아 졌다. 한편 3세대 가족의 비율은 1966-1985년 기간 동안에 도시에서 15.9퍼센트에서 12.9퍼센트로 줄어 들었

고, 농촌에서는 28.5퍼센트에서 21.4퍼센트로 줄어 들었다. 이와 같은 통계는 한국에서 도시 농촌 할 것 없이 핵가족 비율이 높아 지는 반면 확대가족의 비율은 줄어 들고 있음을 제시한다.

세번째 특징은 1세대 가족의 비율이 점점 증가되고 있다는 점이다. 1세대 가족은 도시보다 오히려 농촌에서 급증되고 있다. 도시에서 2.2퍼센트인데 비하여 농촌은 그 배에 이르고 있다. 1세대 뿐만 아니라 1인가구도 늘어나는 추세여서 도시가구의 11퍼센트, 농촌가구의 13퍼센트에 이르고 있다. 또한 농촌의 경우 노부부만이 살고 있는 가구가 역시 늘어나고 있다. 특히 농촌에서의 1세대가족이 급증되고 있다는 점이 주목되고 있다.

Wirth는 "Urbanization as a way of life"에서 도시화에는 세가지 중요한 요소가 있다고 전제하였는데 그것은 인구규모, 인구밀도, 인구의 이질성이다. 도시의 인구규모, 밀도, 이질성이 높아 짐에 따라 인구의 재생산율은 낮아지고 여성의 노동시장 참여는 높아지며, 만혼, 친척관계의 약화, 가족제도와 관련된 전통적인 규범이나 가치의 변화 등을 지적하였다. 마찬가지로 한국에서의 산업화, 도시화는 전통한국가족의 구조와 기능에 많은 변화를 가져 왔다.

첫째, 도시지역에서 가족은 생산보다는 소비단위로 전환되었다. 전통사회에서는 가족은 생산활동의 기본단위였다. 온 가족이 농장에서 함께 일하며 살았고, 아버지는 가족구성원을 통솔하는 권위를 가졌다. 그러나 사회가 산업화, 도시화되면서 아버지 역할은 달라졌다. 아버지는 직장에서 가족의 생계를 위하여 돈을 버는 것이 중요하게 되었다. 또한 최근에는 여성의 취업활동이 늘어나고 있다. 즉 아버지, 어머니 모두가 돈을 벌기 위하여 가정밖에서 일하게 되었다. 이와 같은 부모의 역할변화는 가족관계 특히 부자세대간의 관계에 많은 변화를 가져 오고 있다.

둘째, 비농업부문의 취업이 확대됨으로 젊은이들은 전통적으로 그들의 부모에 의존했던 것 보다 덜 의존하게 되었다. 대부분의 공장은 도시에 위치하고 있기 때문에 젊은이들은 취업을 위하여 도시로 이주하게 되었고, 도시에서 취

직하여 생활하게 됨으로서 농촌의 그들 부모로부터 재정적으로 독립하게 되었다. 따라서 전통적인 한국사회에서의 가부장적 아버지의 권한은 크게 약화되었다. 도시에서의 생활은 취업기회뿐만 아니라 새로운 가전제품의 대량적인 보급으로 여성에게 밥하고, 빨래하고, 청소하는 일 등 일상적인 가사일의 부담을 크게 줄여 주었으며, 가정밖에서 그들이 일할 수 있는 시간과 기회를 높여주었다. 한편 결혼연령의 상승, 여성의 교육수준 향상, 여성 취업기회의 확대 등은 가족내에서의 여성의 역할, 특히 어머니의 역할에 많은 변화를 초래하였다.

셋째, 한국가족에서 자식에 대한 가치 내지 가치관은 크게 변화였다. 많은 수의 자녀를 두는 것이 가족의 경제적 자산이 될 수 없으며 오히려 아이는 부모의 경제적 부담과 책임으로 되었다. 한국사회의 산업화, 도시화는 아이들에게 보다 많은 교육기간을 요구하고 있으며 이는 부모의 교육비 부담을 높여왔다. 노후보장을 위한 자녀의 가치는 감소되었으며 이와 같은 자녀가치의 변화는 한국에서 출산율을 감소시킨 중요한 요인이 되었다. 도시화 과정을 통하여 많은 농촌의 젊은이들이 그들의 부모와 떨어져 도시에서 결혼하여 새로운 핵가족세대를 이루게 되었다. 그들은 물론 도시생활의 높은 비용부담 때문에도 한명, 또는 두명으로 가족계획을 실시하는 것이 보편화되었다.

넷째, 출산력의 감소, 결혼연령의 상승등은 가족생활 주기에 많은 변화를 가져왔다. 가족계획의 실시와 출산력의 감소로 부모가 자녀를 양육하는 기간이 크게 단축되었다. 첫번째 아이의 출산에서 부터 막내아이가 국민학교에 입학하기 까지의 기간이 1935년에는 18.7년에 걸쳐 행해졌지만, 1975년에는 12.5년으로 단축되었음이 통계로 나타나고 있다. 또한 평균수명의 연장으로 막내자녀의 결혼에서 부터 부부중 한사람이 사망하기 까지의 기간은 4.1년에서 16.0년으로 크게 증가되었다. 이는 곧 자녀를 모두 출가시키고 노부부가 홀로 살아야 하는 기간이 크게 길어졌다는 것을 의미하며 최근 늘어나는 노인 단독세대 증가의 원인이기도 한다.

이와같은 여러가지 이유, 즉 도-농인구 이동에서의 선별성에 기인된 인구구조의 변화, 자녀의 교육기간 연장, 도시에서의 높은 생활비와 특히 주택비, 결혼연령의 상승, 여성의 취업활동 증가, 가족주기의 변화 등은 한국의 전통 가족구조를 변화시킨 중요한 요인이 되었다. 전통가족에서의 가족기능과 역할은 많은 부분이 사라지고 있으며 소수의 자녀를 낳아 보다 경제적으로 풍족하게 그들을 남보다 더 교육시키겠다는 생각이 보다 강하게 나타나고 있다. 경쟁사회에서 훌륭하게 자녀를 교육해야 된다는 일념은 많은 경우 자녀 과보호의 경향마저 낳고 있다.

자녀 과보호 경향과는 대조적으로 노인세대 특히 자녀와 함께 살고 있지 않는 노인세대는 가정적으로나 사회적으로 소외되어지는 경향이 높아졌다. 평균수명의 연장, 인구의 연령구조에 기인하여 노령인구는 계속 늘어날 추세이며 그들을 위한 보호와 지원책, 즉 노인복지 대책이 중요한 사회문제로 대두되고 있다. 전통 한국가족에서는 노인부양은 자녀의 의무였다. 그러나 도시화와 핵가족화, 노인부양에 대한 규범과 가치의 변화로 노인문제는 이제 가정보다 사회적 책임이 중요시 되는 단계에 와 있다. 특히, 가정내에서의 노인부양이 더 어려워진 이유의 하나는 여성의 사회활동 참여가 넓어 짐에 따라 옛날 같으면 며느리로 부터 받은 봉양을 기대할 수 없게 되었다. 노인이 가족내에서 갖는 역할과 기능 역시 매우 약화되었다. 가족내의 중요한 일의 결정권에 있어 노인의 영향은 약화되었고 경제력이 약한 노인일수록 더욱 그러하게 되었다.

3. 정책과제

지금까지 도시화가 가져온 가족구조의 변화에 대하여 논의하였다. 지난 반세기 동안 한국은 유례없는 사회-경제적 발전을 이룩하였고, 인구변동에 있어서는 인구학적 변천을 겪음으로서 노령화 사회가 멀지 않은 장래에 다가올 전

망이다. 산업화, 도시화에 따른 가족의 구조와 기능 및 역할 역시 크게 변모되었다. 가족규모에 있어서의 소가족화, 핵가족화, 노인부부만이 살고 있는 세대의 증가 등이 나타나고 있다.

가족구조와 기능의 변화에 수반된 정책적 과제로서는 다음과 같은 것이 지적될 수 있을 것이다.

첫째, 도시화와 도시생활 양식이 보편화 됨에 따라 결혼문제에 있어 중매결혼 보다는 연애결혼이 많아지고 있으며 결혼연령은 매우 높아 졌고 결혼생활에 있어 부모나 가족의 영향력은 크게 줄어진 반면, 이혼하는 경향이 높아지고 있다. 이로 인하여 불행하게 자라는 아이들은 그만큼 늘어나게 되었다.

둘째, 도시화와 출산력의 감소, 평균수명의 연장, 이로 인한 인구의 연령구조 변화, 평균수명의 연장에 비하여 조기퇴직 등은 노인복지대책을 중요한 정책과제의 하나로 대두시키고 있다.

셋째, 도시화와 이로 인한 핵가족화, 맞벌이 부부의 증가는 탁아문제를 절실하게 만들고 있다. 특히 도시영세층을 위한 공공부문에서의 탁아소 및 유치원 시설의 공급이 더욱 요구되고 있다.

넷째, 도시화와 가족해체, 가족기능의 변화는 청소년 비행을 증가시키는 요인이 되고 있다. 청소년 문제에 보다 많은 정부의 지원과 시책이 펼쳐져야 할 것이다.

다섯째, 도시화, 인구 노령화, 가족구조 및 기능변화 등을 감안하여 노후복지대책을 위하여 연금제도, 의료보험제도, 실업보험 등이 보다 확대되어야 할 것이다.

여섯째, 공공부문에서 가정복지 정책, 연금제도 등으로 가족구조와 인구의 노령화에 따른 복지대책을 수립한다 하더라도 늘어나는 예산부담을 경감하기 위해서는 무엇보다도 건전한 사회, 건전한 가정을 유지하기 위한 가족규범과 가치관의 재정립이 필요하다.

표-1 주요 인구지표의 변동 추세 : 1960-2020

년 도	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
총인구							
('000)	25,012	32,240	38,124	42,869	46,789	49,683	50,578
비 율							
0-14세	42.3	42.5	34.0	25.8	21.2	19.1	16.0
15-64세	54.8	54.4	62.2	69.2	72.0	71.5	71.5
65세이상	2.9	3.1	3.8	5.0	6.8	9.4	12.5
년간 성장율(%)							
총인구	2.6	1.7	1.2	0.9	0.6	0.2	
0-14세인구	2.6	-0.6	-1.6	-1.1	-0.4	-1.6	
15-64세인구	2.5	3.1	2.3	1.3	0.5	0.2	
65세이상인구	3.2	3.9	4.0	4.0	4.0	3.1	
부양비(%)							
	82.6	83.8	60.7	44.5	38.8	39.9	39.9
년소부양	77.3	78.2	54.6	37.3	29.4	26.8	22.4
노년부양	5.3	5.7	6.1	7.2	9.4	13.1	17.5
인구노령화 지 수							
	6.9	7.2	11.2	19.4	31.9	49.1	78.2

Source : J. J. Yoon (1991)

표-2 인구이동 흐름과 이동인구의 연령구조 및 성비 : 1965-1985

연 령 성 비	1965-70			1975-80			1980-85		
	R-U	U-U	U-R	R-U	U-U	U-R	R-U	U-U	U-R
연 령									
5-14	22.5	21.7	19.4	17.9	21.3	18.0	15.2	20.0	18.2
15-29	50.0	42.5	44.2	58.4	40.2	45.7	60.0	39.6	42.2
30-59	24.8	32.8	33.1	20.6	34.9	32.6	21.3	36.6	35.3
60+	2.7	3.0	3.3	3.1	3.6	3.7	3.5	3.8	4.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
성 비									
5-14	110	103	103	119	107	103	116	110	104
15-29	82	97	96	77	75	77	76	77	68
30-59	117	117	129	116	118	137	112	118	137
60+	43	49	68	39	51	65	39	53	64
합 계	94	101	106	89	95	91	86	94	94

Source: H.S. Moon and Y.J. Han (1989)

Note : R-U는 농촌에서 도시로의 인구이동

U-U는 도시간의 인구이동

U-R는 도시에서 농촌으로의 인구이동

표-3 지역별 가족구조의 변화

Year Residence	가 구 형 태				핵가족 비율* (%)	가구의 크기
	1세대 가구	2세대 가구	3세대 가구	4세대 가구		
1966년						
전 국	5.7	67.7	24.0	2.6	66.8	5.62
도 시	8.1	74.3	15.9	1.7	72.4	5.27
농 촌	4.3	64.1	28.5	3.1	63.7	5.81
1970년						
전 국	6.8	70.0	22.1	1.1	71.5	5.24
도 시	9.2	75.4	14.9	0.5	76.9	4.88
농 촌	5.0	66.0	27.4	1.6	67.5	5.60
1975년						
전 국	7.0	71.9	20.1	1.0	70.7	5.22
도 시	8.7	76.3	14.5	0.5	73.8	4.99
농 촌	5.4	67.6	25.6	1.4	67.6	5.44
1980년						
전 국	8.8	73.1	17.6	0.6	72.9	4.76
도 시	9.7	76.5	13.5	0.3	74.6	4.63
농 촌	7.6	68.3	23.2	0.9	70.3	4.93
1985년						
전 국	10.5	73.3	15.8	0.5	75.3	4.53
도 시	10.3	76.5	12.9	0.3	76.7	4.30
농 촌	10.8	67.0	21.4	0.8	72.4	4.44

Source : T.H. Kwon (1991)

* 핵가족은 부부, 부부와 미혼의 자녀, 편부모와 미혼의 자녀들로 구성된 가족을 의미.

5. 수도권 인구집중의 추이, 요인, 문제점*

1990년에 실시된 인구주택총조사의 잠정보고서에 의하면 서울시의 인구는 10,627,790명으로 인구 천만명을 넘고 있다. 유엔 통계를 보면 세계적으로 인구가 가장 밀집되어 있는 도시는 멕시코시가 2,020만명으로 가장 많고, 그 다음이 동경으로 1,810만명, 쾰른로 1,740만명, 뉴욕이 1,620만명으로 서울은 10위를 차지하고 있다. 그런데 서울도 주변 위성도시까지 합하면 1,400만명 정도의 인구밀집지역으로 세계도시순위로 보아 뉴욕 다음의 5위는 될 것이다.

도시의 인구밀집과 거대도시화는 자연히 여러가지 도시문제를 가져오게 된다. 도시문제는 환경오염과 공해, 주택문제, 교통문제, 상하수도문제, 청소년 비행, 가치 및 규범의 해이와 도시저질문화, 가족문제, 교육문제, 도시영세민 문제, 녹지공간과 문화시설의 문제 등이 열거될 수 있으며 이들 문제는 국민 생활의 질적 향상과 직결되어 있는 문제인 동시에 복지향상의 중심과제이기도 하다.

도시인구와 그 대처방안은 인구폭발을 우려했던 아시아지역에서 또 다른 중요한 정책과제가 되고 있으며 최근 서울에서 개최된 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서도 급속히 팽창되고 있는 도시인구 특히 대도시 인구집중문제가 심도있게 논의되었다. 또한 제4차 아시아·태평양지역 인구회의에서도 도시화와 대도시 인구성장을 인구·환경·개발의 중요한 의제로 채택하고 있다.

본고에서는 우리나라 수도권의 인구집중문제와 대책에 관련하여 1960년대 이후 부터 수도권의 인구집중 추세를 살펴본 다음 인구집중의 요인과 문제점

* 한국보건사회연구원 문현상, 전학석이 작성한 것임,

을 개괄적으로 검토해 보고저 한다.

1. 수도권 인구집중 추세

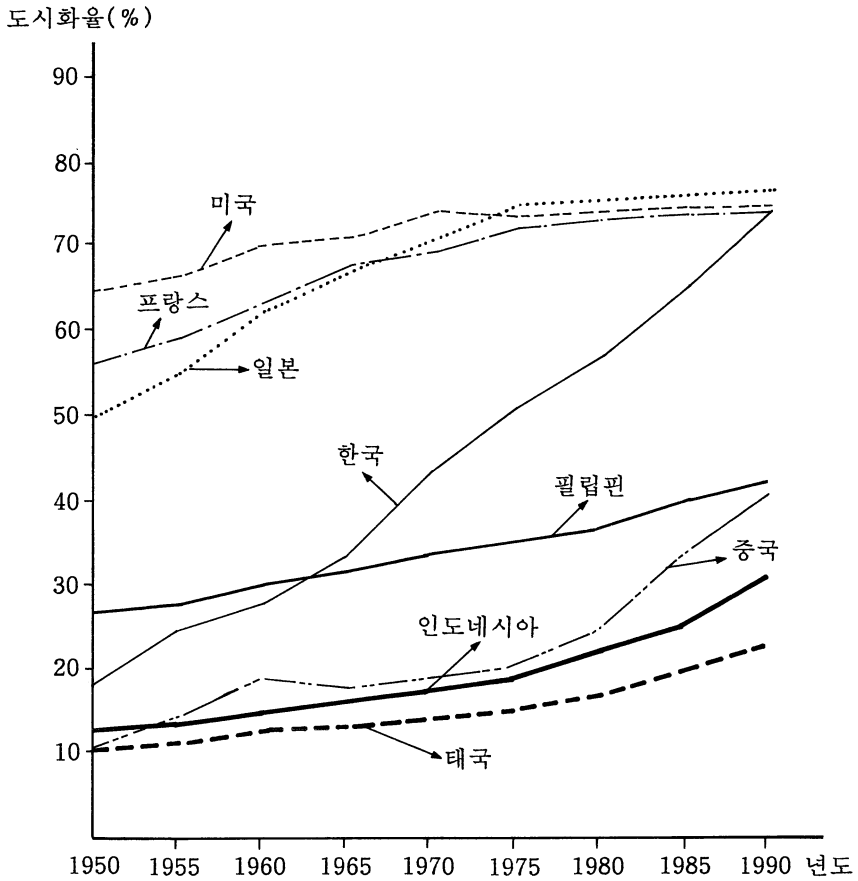
대도시의 인구집중은 세계 모든 개도국의 공통된 현상이다. UN통계¹⁾를 보면 개도국의 경우 도시지역에 거주하는 인구의 비율은 1950년에 19.0%에서 1960년에 22.1%, 1970년에 24.7%, 1980년에 28.9%, 1990년에 37.1%로 증가되어 왔으며 앞으로 개도국의 도시화는 더욱 빨라져서 2000년에는 도시인구비율이 40.0%, 2010년에는 51.8%, 2025년에는 61.2%로 증가될 것으로 전망하고 있다. 우리나라의 경우 1960년대 이후 경제개발과 함께 도시화는 가속화 되었다. 총인구에 대한 도시인구 비율을 보면 1920년의 도시인구는 불과 3.3% 였으며 그 후 1960년 까지는 28.3% 수준이었다. 그러나 1960년 이후 부터 도시인구는 급속히 증가되어 1990년에는 총인구의 74.4%가 도시인구(여기서 도시인구는 인구규모 5만 이상의 시지역인구를 말함)이며 여기에 읍 인구까지 합해 본다면 그 비율은 82.8%에 이르고 있다.

우리나라의 도시화가 얼마나 빠른 속도로 진행되어 왔는가를 몇개국과의 국제비교에서 뚜렷이 볼 수 있다. 선진국의 경우 예를 들면 미국, 프랑스는 이미 1950년에 도시화율이 64.2%와 56.2% 수준이었고 일본의 경우도 50.3%였다. 그러나 우리나라는 1950년의 도시화율이 18.4%에 불과했다. 물론 대부분의 아시아 국가들도 1950년 당시 도시화율은 10%를 약간 상회할 정도였다. 1960년대에 접어들면서 한국의 도시화율은 매우 빨라지기 시작했다. 여타의 아시아 국가들이 매우 완만한 증가 추세를 보인 반면 우리나라는 매우 급속한 증가추세를 보여 1990년에 와서는 미국, 프랑스, 일본 등의 선진국과 거의 같은 수준의 도시화율을 나타내고 있다. 이처럼 한국의 도시화율이 빨라진 원인은 좁은 국토, 상대적으로 많은 인구에도 그 원인이 있지만 무엇보다도 급속했던

1) United Nations "World Urbanization Prospects 1990"

경제개발 때문일 것이다.

그림 -1 도시화의 국제비교



1960년 이후 우리나라 도시화의 특징은 수도 서울로의 인구집중이다. 대부분의 개도국에서 수위도시로의 인구집중이 일반적인 추세이지만 우리나라의 경우는 이런 현상이 더욱 뚜렷이 나타나고 있다. 수도 서울의 인구는 1960년 당시 240만명이었다. 그러나 그후 급속히 인구가 증가되어 1970년에는 543만으로 10년만에 2.3배의 급성장을 보였고 이러한 급성장 추세는 1970년대와 1980년대에는 약간 누그러졌으나 1980년의 서울인구는 835만, 1990년에는 1,063만명으로 계속 증가되어 왔다. 최근 1985-90년 기간만 하여도 서울의 인구는 연간 평균치로 196천명씩 증가되어 왔다. 이와 같은 서울로의 인구집중은 전국인구에 대한 서울시 인구의 비중을 1960년의 9.8%에서 1990년에는 24.4%로 높였다.

수도 서울의 수위성이 얼마나 높은가는 일본과 미국 도시와 비교해 보면 그 정도를 쉽게 알 수 있다. 도시규모의 순위와 그 인구 사이에는 일정관계가 존재한다는 것이 중심지이론인데 경험적으로 순위규모의 법칙에 의하면 순위 $\times$ 인구 = 일정하다는 것이다. 한국, 일본, 미국의 10대 도시에 이를 적용해 보면 표1에서 볼 수 있는데 한국의 경우 수도 서울의 수위성이 매우 높은 것을 볼 수 있다.

서울로의 인구집중 정도는 서울시 인구의 출생지 분포를 보면 알 수 있다. 1985년 인구센서스에 의하면 서울시 인구의 57.3%는 타시도로 부터 이주된 인구이다. 이를 연령계층별로 보면 0-19세 연령층에서는 타시도가 출생지인 경우가 28.8% 이고 20-59세의 주된 경제활동연령층 인구에서는 75.8%가 타시도가 출생지인 것으로 밝혀져 그 동안에 일어났던 경제활동연령층 인구의 서울집중을 여실히 나타내고 있다.

서울로 인구가 집중된 원인을 찾아본다면 무엇보다도 경제적인 이유라고 할 수 있다. 한 조사결과²⁾에 의하면 수도권으로 이주된 25-44세 연령층 인구의 80.7%가 경제적 이유(주로 취업)로 이주되었다고 보고를 하고 있다.

2) 한국인구보건연구원 “1983년도 인구이동 특별조사”

표-1. 한국, 일본, 미국의 10대도시 순위와 규모

한국(1990년)				일본(1970년)				미국(1970년)			
도시	순위	인구 (천명)	순위×인구 (천명)	도시	순위	인구 (천명)	순위×인구 (천명)	도시	순위	인구 (천명)	순위×인구 (천명)
서울	1	10,628	10,628	동경구부	1	8,840	8,840	뉴욕	1	7,896	7,896
부산	2	3,798	7,596	대판	2	2,980	5,960	시카고	2	3,369	6,738
대구	3	2,229	6,687	요코하마	3	2,238	6,714	로스앤젤레스	3	2,812	8,436
인천	4	1,818	7,272	나고야	4	2,036	8,144	필라델피아	4	1,949	7,796
광주	5	1,145	5,725	교토	5	1,419	7,095	데트로이트	5	1,514	7,570
대전	6	1,062	6,372	고베	6	1,289	7,734	휴스턴	6	1,234	7,404
울산	7	683	4,781	북구주	7	1,042	7,294	발티모어	7	905	6,335
부천	8	668	5,344	사뽀로	8	1,010	8,080	달라스	8	844	6,752
수원	9	645	5,805	가와사키	9	973	8,757	와싱턴	9	757	6,813
성남	10	541	5,410	후쿠오카	10	853	8,530	크리브랜드	10	751	7,510

표-2 서울시 인구의 연령계층별 출생지 분포(1985년) (단위:천명)

출생지	연 령 계 층			
	0 - 19	20 - 59	60세이상	합 계
경 기	246(6.6)	632(12.1)	68(18.0)	946(10.1)
강 원	85(2.3)	252(4.8)	20(5.3)	357(3.8)
충 북	63(0.7)	300(5.7)	26(6.9)	389(4.2)
충 남	131(3.5)	642(12.3)	48(12.7)	821(8.8)
경북·대구	114(3.1)	494(9.4)	39(10.3)	647(6.9)
경남·부산	110(2.9)	366(7.0)	24(6.3)	500(5.3)
전 북	127(3.4)	507(9.7)	36(9.5)	670(7.2)
전 남	190(5.1)	753(14.4)	48(12.7)	991(10.6)
제 주	7(-)	24(0.5)	1(-)	32(0.3)
서 울	2,658(71.2)	1,269(24.2)	68(18.0)	3,995(42.7)
합 계	3,731	5,239	378	9,348

* ()는 연령계층별 출생지 분포의 백분율임

서울뿐만 아니라 우리나라에서 M + 도시(인구 100만 이상의 도시)의 성장속도 역시 매우 빨랐다. 1960년대 당시 인구 100만 이상의 도시인구가 총인구에 차지하는 비율은 14.4%에 불과했으나 1970년에는 27.0%, 1980년에는 38.0%, 1990년에는 47.5%로 총인구의 거의 반정도가 100만 이상의 도시에 거주하고 있다.

이와 같은 대도시로의 인구집중현상은 우리나라 뿐만 아니라 일본의 경우도 마찬가지이다. 일본은 동경, 오사카, 나고야의 3대 도시권에 인구가 집중되어 있다. 동경도시권의 경우 전국인구의 25%가 집중되고 있으며, 오사카, 나고

야가 각 각 14%와 11%의 집중율을 보이고 있어 이들 3대 도시권에 전국인구의 반 이상이 집중³⁾되고 있다. 제4차 아시아·태평양지역 인구회의에서 발표된

표-3 도시화와 인구 백만이상 대도시의 인구집중 추이 (단위: 천명)

	1960	1970	1980	1990
전국인구 (A)	24,989	31,466	37,436	43,520
시부인구 (B)	6,997	12,929	21,434	32,398
인구백만이상 도시인구 (C)	3,609	8,482	14,213	20,679
B/A (%)	28.0	41.1	67.3	74.4
C/A (%)	14.4	27.0	38.0	47.5
C/B (%)	51.6	65.6	66.3	63.8

자료에 의하면 아·태지역의 대도시 인구집중추세는 매우 빠른 속도로 진행될 것으로 전망하고 있다. 1950년 당시 이 지역에서 인구 100만 이상 도시는 25개에 불과했지만 2000년에는 105개로 늘어날 것으로 보고 있으며 인구 100만 이상의 도시가 전체 도시인구에 차지하는 비율은 31.3%로 증가될 것으로 보고 있다. 특히 대도시 인구집중 추세가 강하게 나타날 것으로 보이는 국가는 한국, 오스트랄리아, 태국, 파키스탄, 방글라데쉬이다 (표 4 참조).

3) Ashish Bose "Metropolitan and Urbanization and their Implications"

표-4 아·태지역에서 인구 백만이상 도시가 도시인구에서 차지하는 비율

	인구100만 이상도시		인구100만이상 도시가 도시인구에 차지하는 비율	
	1950	2000	1950	2000
아프가니스탄	-	1	-	43.9
오스트랄리아	2	4	52.5	57.5
방글라데쉬	-	2	-	46.4
중국	8	38	31.1	23.0
홍콩	1	1	100.0	100.0
인도	5	24	18.2	31.2
인도네시아	1	6	19.9	31.3
이란	1	5	22.2	40.9
일본	3	6	27.5	35.2
말레이시아	-	1	-	23.4
파키스탄	1	6	14.8	49.7
필리핀	1	1	27.1	31.2
한국	1	6	13.8	68.1
싱가폴	-	1	-	100.0
태국	1	1	64.9	54.7
월남	-	2	-	24.8
합계	25	105	26.5	31.3

Klaasen과 Paelinck의 도시화 단계설⁴⁾에 의하면 도시의 발전은 성장기와 쇠

4) Klaasen and Paelinck "The Future of Large Towns, Environment and Planning, 1979.

퇴기가 있다. 성장기에는 도시로의 인구집중이 강한 도시화과정과 교외로의 분산경향이 강한 교외화과정이 있으며 성장기에는 도시화과정이란 교외화과정 이든 도시 중심부와 교외를 합한 도시권 전체의 인구는 증가를 계속한다. 그러나 쇠퇴기에는 도시권 전체의 인구가 감소추세를 보인다. 즉 역도시화현상이 나타난다.

표-5 도시의 발전단계

	성 장 기				쇠 퇴 기	
	도 시 화		교 외 화		역 도 시 화	
	절대적 집 중	상대적 집 중	절대적 분 산	상대적 분 산	절대적 분 산	상대적 분 산
도시 중심인구	+	++	+	-	-	-
교 외 인 구	-	+	++	+	+	-
도시 전체인구	+	++	+	+	-	-

+는 증가 ++는 대폭증가 -는 감소 --는 대폭감소

유럽의 도시화는 교외화의 과정을 거쳐 역도시화과정에 이르고 있다. 즉 대도시권 전체의 인구가 감소되는 추세에 있다. 우리나라의 경우 아직까지 대부분의 대도시가 성장기에 있다고 볼 수 있다. 서울의 경우는 성장기 중에서도 교외화과정에 있다고 볼 수 있으며 다른 대도시들은 아직까지 도시 중심에 인구가 집중되는 절대적 집중단계 내지 어느 정도 교외인구가 늘어나는 상대적집중단계라고 볼 수 있다.

수도 서울의 도시확장과정을 살펴보면 도시면적에 있어서 현재의 서울은 (605 평방 킬로미터) 1960년 이전의 서울에 비하여 그 면적이 4.4배로 확장되

었다. 확장과정은 표-6에서 보는바와 같이 1963년에 양주군 일부가 동대문구에, 광주군 일부가 성동구에, 김포군과 시흥군 그리고 부천군의 일부가 영등포구에 편입된 것을 시작으로 1971년에는 여의도동이 신설되었고, 1973년에는 시흥군 일부가 영등포구에, 고양군 일부가 서대문구에 편입 확장되었다. 그러나 무엇보다도 서울시 확장의 획기적인 개발은 영동 잠실지구의 개발이었다. 강남개발로 인하여 1975년에 강남구가 신설되었고, 1977년에는 강서구, 1979년에는 구로구, 1988년에는 송파구, 서초구가 신설되어 거대한 강남지역으로의 도시확장이 이루어져왔다.

표-6 서울시의 행정구역 변천

연 대	연 혁
1949. 8. 15	서울시를 서울특별시로 개칭
1963. 1. 1	법률 제 1172호로 행정구역 확장 ◦ 양주군 일부 동대문구에 편입 ◦ 광주군 일부 성동구에 편입 ◦ 양주군 일부 성북구에 편입 ◦ 김포군, 시흥군, 부천군 일부 영등포구에 편입
1971. 10. 10	시조례 제 676호로 여의도동 신설
1973. 7. 1	법률 제 2596 호로 행정구역 확장 ◦ 시흥군 일부를 영등포구 편입 ◦ 고양군 일부를 서대문구 편입 ◦ 도봉구와 관악구 신설
1975. 10. 1	대통령령 제 7816 호로 강남구 신설
1977. 9. 1	대통령령 제 8666 호로 강서구 신설
1979. 10. 1	대통령령 제 9630 호로 구로구 및 동작구 신설
1988. 1. 1	대통령령 제 12367호로 중랑구, 노원구, 양천구, 서초구, 송파구 신설

도시확장과 함께 서울특별시의 도시중심부와 주변지역의 인구분포는 크게 달라졌다. 도시중심부의 인구는 감소되는 반면 주변지역의 인구가 급속히 증가되어왔다. 1985~1990년 기간 동안에도 도시중심부인 종로구, 중구, 용산구의 인구는 종로가 8.5%, 중구 10.4%, 용산 6.6%씩 감소되었다. 그런가 하면 도시주변인 도봉구, 양천구, 강서구, 구로구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구의 인구는 크게 증가되고 있으며, 이들 지역의 인구는 서울시 전체인구의 41%를 차지하고 있다.

서울시 중심에서 주변으로의 인구확산은 다시 범위를 넓혀 서울시 주변의 위성도시로 까지 확산되고 있다. 1980년대 부터는 서울시 인구의 과포화상태로 인하여 수원, 성남, 안양, 부천 등 외곽도시로 인구가 확산되기 시작했다. 인구이동 통계연보⁵⁾에 의하면 1987년 일년동안에 타시·도에서 경기도로 전입된 인구는 707천명 정도인데 이중 405천명(57.3%)이 서울에서 전입되어온 인구이며 1988년에도 경기도 전입인구는 708천명으로 서울에서 전입된 인구가 415천명(58.6%)이었다. 1989년의 경우는 경기도 전입인구가 705천명 수준이었고 이중 서울에서 전입된 인구는 413천명(58.6%)으로 연간 약 4십만 정도의 서울시 인구가 경기도로 유입되고 있다.

서울에서 경기도로 유입되는 인구의 특성을 보면 직업은 Blue Collar에서 White Collar로 변화되고 있으며 중소득 수준의 고등교육을 받은 20대 후반과 30대 초반의 연령층이 주류를 이루고 있으며, 이주동기는 직장이 근접해 있고, 주택가가 저렴하며 주거환경이 쾌적할 뿐 아니라 서울로의 통근 교통수단이 양호하기 때문인 것으로 확인되었다.⁶⁾ 표-7에서 보는 바와 같이 1980년 이후 1990년 까지 서울시 주변의 위성도시의 인구는 1,295천명에서 4,075천명으로 급성장되었으며 특히 부천, 수원, 성남, 안양, 광명, 안산등의 성장이 괄목할 만하다.

5) 경제기획원 조사통계국 “인구이동 통계연보” 1987년, 1988년, 1989년

6) 권용우 “수도권의 교외화의 공간구조의 재편성”, 국토연구 7-8월호, 1991, 한국토지개발공사.

표-7 서울시 위성도시의 인구성장

(단위: 천명)

	1980	1985	1990	시 승격년도
수 원	311	431	645	1949
성 남	376	448	541	1973
안 양	254	362	481	1973
부 천	221	456	668	1973
의정부	133	163	212	1962
광 명		220	329	1981
송 탄		66	77	1981
동두천		69	71	1981
안 산			252	1986
과 천			72	1986
구 리			109	1986
평 택			79	1986
미 금			75	1989
오 산			59	1989
시 홍			107	1989
군 포			100	1989
의 왕			97	1989
하 남			101	1989
총 계	1,295	2,215	4,075	

2. 수도권 인구집중의 요인

1) 한국의 최근 관련연구

한국의 도농간 인구이동요인에 관해 비교적 체계적이고 최근인 논문으로서는 성진근의 「한국의 농촌과 도시지역간 인구이동」이라는 박사학위 논문을 들 수 있다(성진근, 1988) 그는 이 논문에서 1985년도 농촌지역인 군부지역에서 도시지역인 시부지역으로의 인구이동요인을 횡단면회귀분석 하였던 바, 교육기회의 격차가 제일 큰 영향을 미치고, 일반적으로 인식되어 오고 있던 소득격차는 그렇게 큰 영향을 미치지 않는 것으로 분석하였다. 그 밖에 농업생산의 비중, 거리, 소득성장율의 격차도 원인이 되는 것으로 분석하였다.

이밖에도 도농간 인구이동과 관련해서 김영식(1980, 1984), 윤여덕(1983)의 이동량을 파악.추계하는 논문이 있었으며, 전진석은 인구이동과 고용변화의 상호관계를 분석하여 인구이동과 고용은 서로 양쪽 방향에 대해 영향을 미치나 고용이 인구이동쪽으로 미치는 영향이 더 크다는 것을 밝혔고(전진석, 1991. 5), 이한순, 이우리(1983)등도 취업기회, 도시접근성의 용이, 도시생활의 기대감 등의 제요인에 의해 도시인구가 증가하는 것을 분석하였다. 이삼식은 「한국인의 이동동기 분석」이라는 논문에서 한국의 도농간 이동의 주된 동기가 직업과 교육변수인 것으로 분석한바 있다(이삼식, 1991. 6).

김현민은 「가구의 이동결정에 관한 개념적 고찰」이라는 논문(김현민, 1991. 6)에서 개인으로서의 이동보다 가구원으로서의 이동을 중요시하고, 가구원중 다른 사람의 소득등의 변수가 인구이동에 어떠한 영향을 미치는가 하는 것을 집중 분석하였다. 이분석의 결과는 가구의 이동결정은 어느 한 구성원의 이동에 따른 소득중대 여부외에 타 구성원들이 지니고 있는 경제적 및 사회적 여건에 의해 영향을 받는다는 것이다. 다시말해서 자신의 경제적 요소

들 외에 배우자의 경제활동여부와 가구의 라이프사이클등 변수들이 이동결정에 중요한 요소들로 작용한다는 것이다. 그리고 이 분석에서는 단일구성원을 가진 가구, 경제수준은 낮으나 목적지에서의 소득증대 전망이 비교적 좋은 가구, 분리비용이 높은 가구가 단신이동보다 가구이동을 결정할 가능성이 크다고 시사되었다. 그리고 김현민은 이 논문에서 대부분의 사람들이 가족에 속해 있다고 볼 때 개인단위의 이동결정을 분석하기보다는 가구의 이동결정형태에 초점을 두는 것이 더욱 적합하다고 주장하였다.

그런데 이러한 제논문들은 주로 농촌에서 도시로의 이동을 그 대상으로 하는 점에서 수도권로의 이동과는 다른점이 있다. 수도권 집중요인에 관하여 회귀분석을 시도한 것은 비교적 최근인 1989년 문현상, 한영자에 의해 시도한 것을 들 수 있다. 이들은 「수도권 인구집중과 생활권간 인구이동분석」이라는 보고서에서, 1985년 인구센서스 이동자료를 통하여 수도권 이외의 8개 지역으로 부터 수도권으로의 인구유입량을 결정하는 요인으로서 몇가지 분야별 격차를 변수로하여 횡단면 분석을 하였다. 선택한 변수로는 고용기회 격차, 고등교육기회격차, 생활환경시설격차였으며, 인구규모와 거리를 고려하였다. 분석 결과는 수도권 집중에서 수도권과 각 지역간의 고용기회의 격차가 가장 중요한 요인이며, 양지역간의 거리, 생활편익 격차가 그 다음으로 영향을 많이 미치는 것으로 분석하였다. 그리고 고등교육기회의 격차도 어느정도 영향을 미치는 것으로 분석하였다.

그러나 이 분석은 수도권 집중에 관한 최초의 총체적 계량분석이라는 점등 장점이 많으나, 단기간의 이동에 대해 횡단면 분석한 것으로서의 장기간에 걸친 분석이 아니라는 한계점을 갖는 것은 불가피하며, 토다로 이래 기본적인 변수로서 인정받고 있는 소득 또는 임금격차 변수를 처음 변수선택과정에서 간과한 것은 견해를 달리하는 입장에서는 문제점으로 지적하지 않을 수 없는 것이기도 하다.

2) 수도권 인구집중의 요인

수도권으로 인구가 집중하는 데는 물론 그럴만한 요인이 있을 것이다. 먼저 <표 8>을 보면 중추관리기능이 얼마나 서울에 집중 분포되어 있는가를 한 눈에 알 수 있다.

<표 8> 중추관리기능의 집중분포

(전국=100)

도시	중앙행정	경제기능	정보기능	국제기능
서울	100.0	76.1	93.6	92.7
부산	0	3.5	0.9	2.6
대구	0	3.0	0.9	0.4
광주	0	1.6	0.7	0
대전	0	2.8	0.5	0

※ 자료: (국토개발연구원, 제3차 국토종합개발계획 수립을 위한 정책토론회, 1991. 3: 원출처)
홍기용, “수도권 인구집중과 주요기능의 지방분산
한국토지개발공사, 토지연구 1991. 7. 8.

여기에는 중앙행정기능이 서울에 100%, 경제기능이 76.1%, 정보기능이 93.6%, 국제기능이 92.7% 집중해 있는 것으로 나타나 있다.

다음, 분야별 집중실태중에서 대표적으로 집중해 있는 것중의 하나를 예시적으로 알아보면, <표 9>에서 보는 바와 같이 중앙행정관청의 수도권 집중도는 그 기관 수의 면에서 입법부가 100%, 사법부가 62.5%, 행정부가 97.8%일 뿐만 아니라, 임직원 수 면에서는 더욱 집중해 있는 것을 알 수 있다.

<표 9> 중앙행정관청의 수도권 집중정도

(단위: 개소, 명)

구분	기 관 수			임 직 원 수		
	전국	수도권	%	전국	수도권	%
입법부	3	3	100	3,282	3,282	100
사법부	8	5	62.5	8,241	7,926	96.2
행정부	45	44	97.8	99,252	99,252	100
계	56	52	92.9	11,775	110,460	99.1

※ 자료: (임창호, 수도권중추관리기능, 도시문제 1989. 5에서 조정

된 자료임: 원출처)

홍기용, 상계자료

이러한 중추관리기능이 거의 배타적으로 서울에 집중해 있는 한, 이와 관련 되는 인구가 이 지역으로 집중하는 것은 당연한 귀결이다.

다음, 농어촌과 도시의 산업구분의 대표적인 지표로 간주되는 서비스업의 총생산액에 대한 수도권 집중도를 살펴보자<표 10참조>. 부동산업이 수도권에 68.6%, 사업서비스업이 78.1%, 위생·오락서비스업이 70.6% 사회서비스업이 47.8%, 개인서비스업이 46.3%에 집중해 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 10〉 서비스업 총생산액

(단위: 10억원, (): %)

업 종	전 국	수 도 권
부 동 산 업	3,214	2,205(68.6)
사 업 서 비 스 업	3,498	2,733(78.1)
위생·오락서비스업	2,500	1,764(70.6)
사 회 서 비 스	12,597	6,015(47.8)
개 인 서 비 스	2,988	1,389(46.3)

※ 자료: (경제기획원, 서비스업 통계조사 보고서,

1990. : 원출처)

홍기용, 상계자료

그리고 이런것 이외에도 사실 우리나라에서는 사람이 성공하려면 서울로 가야한다는 사회적 인식이 팽배해 있었다. 그런데 성공의 모든 조건을 가장 잘 만족시켜주는 곳이 서울이라고 일반적으로 인식되어진 것으로 보여진다. 공해등 환경문제 이외에도 교통의 번잡성과 관련한 도시문제 등 제반문제 때문에 서울로의 유입을 꺼리게 하는 요소도 없는 것은 아니나, 그러한 문제점에 비해서 장점이 더 많다고 보고 가능한 한 서울로의 유입을 추구하는 사람이

많지 않나 생각된다. 그런데 이 문제를 사회적으로 보아서는 과집중상태가 됨으로써 지양되어야 하는 상태인데도 불구하고, 개인적으로 보아서는 이익이 더 많은 상태에 있기 때문에 상당한 과정동안은 유입이 계속되는 면이 있으므로 정책적 개입이 불가피할 수 있는 것이다.

그리고 일반적으로 우리나라가 농업사회에서 도시를 중심으로 한 공업화 사회가 되면서 농촌에서 도시 그 중에서도 서울로의 집중은 가속화되었다고 보아야 할 것이다. 그리고 한국과 같이 국토는 좁고 인구는 많은 경우 일인당 경작면적이 좁아서 아무리 생산성을 높인다 할지라도 농업으로서는 한계가 크다는 점도 크게 작용하지 않았나 보아야 할 것이다.

물론 과거부터 내려오는 관료지향적 가치관과 서울이 특히 잘 부합되는 점도 이와 관련 될 것임을 부인할 수 없다. 그리고 한국의 서울은 미국, 중국, 소련등과 같이 큰 나라의 수위도시와는 달리 크지 않은 나라의 수위도시라는 점이 또한 중요하다. 뿐만 아니라 일본, 필리핀, 인도네시아 등과 같이 상당히 큰 어려섬으로 구성되어 있는 나라들의 수위도시와도 다르다는 점도 간과할 수 없다. 한국과 같이, 어려섬으로 된 것도 아니면서 좁은 국토의 나라는 하나의 수위도시를 축으로 해서 대부분의 일들이 수행되어지는 경향이 있을 수 있으며, 그것이 가능하기도 하기 때문에 위의 두 부류의 국가들에 비해서 수위도시로 집중하는 경향이 심할 수 있다는 것이다.

그런데 물론 이와 같은 집중의 여러 요인은 복합적으로 작용되며, 사람에 따라서 요인의 종류나 범위, 종류별 비중이 다를 수는 있다.

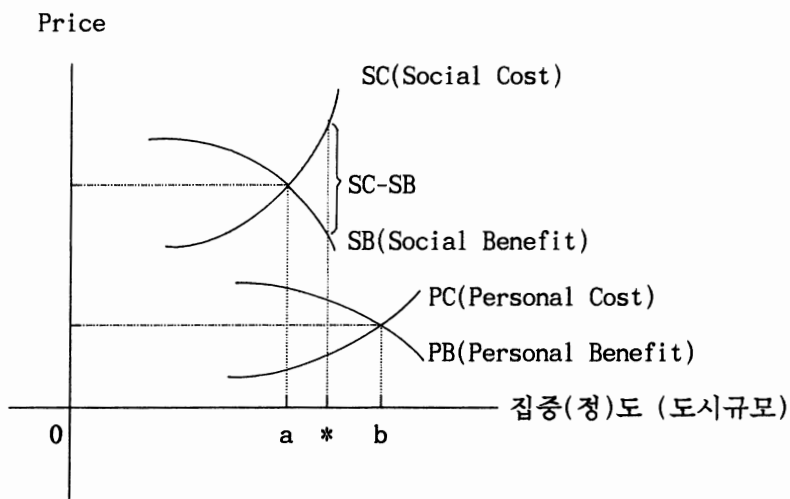
3. 수도권 과집중의 문제점

1) 경제효율성의 감소

수도권 인구과집중으로 인하여 나타나는 문제점으로서 제일 먼저 지적되어야 할 것은 경제 효율성의 감소문제이다. 인구집중에 의해서 처음에는 분업·협업등에 의한 집적의 효과·규모의 효과등에 의해 경제 효율성이 증대되나 이것의 정도가 지나치면 효율성이 감소되게 된다.

(그림 2)에서 볼 수 있는 바와 같이 사회적 비용이 사회적 이익을 초과(즉 a점을 통과)해도 개인적 이익이 개인적 비용을 초과하는 경우는 집중이 일어나고(b점까지), 그 경우 사회적으로는 큰 문제 또는 손해가 발생할 수 있다(*점일때 SC-SB만큼의)

(그림 2) 집중의 사회적 및 개인적 이익 비용의 차이



김종기(1989)는 서울시의 결산액을 기준으로 한 재정비용을 (표 11)과 같이 나타내고, 인구에 대한 재정한계비용을 알아본 결과 1974년부터 한계비용이 평균비용을 상회하기 시작하여 최근에 와서는 극히 많아지는 것을 발견하고, 이것이 규모의 불경제 등으로 인해 나타나는 서울시 재정의 비효율성의 증대의 결과라고 밝혔다. 이 표를 보면 특히 1988년의 경우 한계재정비용은 평균 재정비용보다 무려 5.8배나 되는 것으로 나타나 있음을 알 수 있다.

<표 11> 인구에 대한 서울시의 평균재정비용과 한계재정비용

구 분	평균재정비용	한계재정비용
1971	62.43	54.91
1974	65.05	114.53
1976	76.89	189.26
1978	105.79	477.95
1980	114.44	216.29
1982	132.66	477.24
1984	162.63	622.85
1985	178.26	710.12
1988	253.85	1,472.4

주: 1985년 불변가격임.

자료: 1. 서울시

2. 김종기, “수도권 정책의 기본방향과 전략”, 국토개발연구원·지역균형발전 기획단, 수도권 대책과 지역균형발전을 위한 정책토론회, 1989. 5

2) 대기오염

수도권의 인구과집중으로 인하여 발생하는 문제중에서 하나의 절대문제라고 볼 수 있는 대기오염은 심한 경우 사망 또는 기형아 출산등의 위험도 있어 특히 문제되고 있는데, 부산, 대구도 문제가 되고 있지만 서울은 극히 심각하여 건강을 크게 위협하고 있는 것으로 나타나고 있다. <표 12>에서 서울의 대기오염도 특히 겨울철의 대기오염도는 환경기준치를 훨씬 상회하고 있는 현실을 읽을 수 있다.

청정연료화정책등으로 91년도부터 다소 호전되고 있다고는 하나(김인환, 1992), 환경기준치가 국제기준에 미흡하여 조정해야 하는 데도 불구하고 서울의 신설동, 영등포 등은 그 일일 기준치를 많은 일수 초과하는 것도 문제 되는 것은 두 말할 필요도 없다<표 13참조>.

<표 12> 서울의 대기오염도

년. 월	아황산가스(ppm)	먼지(mg/m ³)
1992. 4	0.037	97
3	0.047	110
2	0.055	106
1	0.070	145
1991. 12	0.068	144
11	0.062	148
10	0.036	110
9	0.014	94
8	0.009	82
7	0.011	81
환경기준	연평균 0.05	연평균 150

※ 자료: 환경보전협회, 환경보전, 각월호

〈표 13〉 서울의 측정지점별 대기오염도

(91. 12)

측정소	아황산가스(ppm)				먼지($\mu\text{g}/\text{m}^3$)				오존(ppm)			
	평균	최고	최저	초과 (일)	평균	최고	최저	초과 (일)	평균	최고	최저	초과 (시간)
광화문	0.04	0.08	0.01	0	109	300	36	0	0.00	0.03	0.00	0
면목동	0.03	0.06	0.02	0	127	270	50	0	기	기	미	설치
신설동	0.11	0.21	0.04	6	63	171	25	0	기	기	미	설치
불광동	0.06	0.12	0.02	0	14	244	87	0	시	험	가	동중
마포	0.07	0.16	0.02	1	118	248	40	0	0.00	0.03	0.00	0
문래동	0.10	0.18	0.04	4	111	306	37	1	0.00	0.02	0.00	0
신림동	0.03	0.07	0.01	0	156	265	82	0	0.01	0.03	0.00	0
대치동	0.06	0.11	0.02	0	102	217	32	0	0.01	0.02	0.00	0
잠실동	0.08	0.16	0.02	2	130	212	61	0	0.00	0.02	0.00	0
길음동	0.10	0.16	0.03	3	기	기	고	장	0.01	0.04	0.00	0
한남동	0.07	0.16	0.02	1	219	415	61	4	0.00	0.03	0.00	0
구의동	0.04	0.08	0.00	0	100	212	14	0	0.02	0.01	0.00	0
성수동	0.10	0.17	0.03	2	219	390	89	4	0.00	0.03	0.00	0
쌍문동	0.08	0.14	0.02	0	199	438	76	3	0.01	0.04	0.00	0
남가좌동	0.10	0.22	0.03	5	167	444	26	1	0.01	0.02	0.00	0
구로동	0.09	0.17	0.03	4	120	225	35	0	0.01	0.05	0.00	0
오류동	0.06	0.02	0.02	0	161	348	45	1	0.01	0.03	0.00	0
반포동	0.05	0.11	0.01	0	206	353	58	4	0.01	0.03	0.00	0
잠실1동	0.05	0.09	0.01	0	90	200	8	0	0.00	0.02	0.00	0
방이동	0.05	0.10	0.02	0	198	387	46	3	0.00	0.02	0.00	0
서울시	0.07	0.22	0.00	28	144	444	8	21	0.01	0.05	0.00	0

자료: 환경보건협회, 상계자료(단, 소숫점 이하 3자리에서 반올림)

3) 교통난

수도권 인구과집중에 의한 다음 문제로는 교통문제로서 (표 15)에서 볼 수 있듯이 특히 경인·경수간 도로 교통량은 급격히 늘어 거의 포화 상태에 이르렀는데 비해서 도로나 철도를 늘리는데는 상당한 한계가 있는 것이 사실이다. 이밖에도 시내교통의 어려움으로 인해 출퇴근이나 업무상 내왕시간의 소요와 교통의 증대가 격심한 단계에 있는 것 또한 주지의 사실이다.

〈표 14〉 경인·경수축 구간별 도로교통량추이

(단위: 대, %)

도 로 별	구 간	'85	'86	'87	'88	'89	년평균 증가율
경 인 고속도로	서울-부평	56,628	59,762	69,454	91,812	96,850	14.4
	부평-수원	30,049	32,368	38,703	45,381	59,135	15.7
경부고속도로	서울-수원	45,545	54,017	64,097	74,919	77,427	14.2
국도 6 호선	서울-인천	17,094	19,988	22,948	23,739	34,925	19.6
국도 46 호선	서울-인천	34,868	49,158	55,930	62,454	75,917	21.5
국도 1 호선	서울-수원	39,514	42,275	54,535	52,282	59,115	10.6
국도 47 호선	서울-군포	45,731	47,275	56,484	63,606	72,934	12.4

※ 자료: (수도권 교통축 분석에 관한 연구, 교통개발원 1990: 원출처)

신부용, “수도권의 교통문제와 대책”, 한국토지개발공사,

토지연구 1991. 7. 8.

4) 주택난

수도권의 인구과집중으로 인한 주택당 가구수 또는 주택보급률등 주택난 문제도 주지되고 있는지 이미 오래이며 <표 15, 16 참조>, 이것의 해결을 위한 택지확보의 증대는 한계가 많을 뿐만 아니라, 특히 이러한 택지의 증대는 공원등 다른 생활공간 환경의 축소 또는 악화를 초래하므로 문제 해결의 어려움이 가중되는 면도 없지 아니하다.

<표 15> 수도권 주택당 가구수 추이

(단위: 천호, 호, %)

	1980		1985		1990		증감		증감률	
	주 택	주택당 가구수	주 택	주택당 가구수	주 택	주택당 가구수	'80~ '85	'85~ '90	'80~ '85	'85~ '90
수도권	1,646	1.8	2,089	1.8	2,868	1.7	443	779	26.9	37.3
서울	968	1.9	1,176	2.0	1,490	1.9	208	314	21.5	26.7
인천	132	1.8	194	1.7	328	1.5	62	134	47.0	69.1
경기	546	1.5	719	1.6	1,050	1.5	173	331	31.7	46.0
전국	5,319	1.5	6,104	1.6	7,571	1.5	785	1,467	14.8	240

※ 주: 주택당 가구수: 일반가구수÷주택수

※ 자료: (통계청, 1990인구주택 총조사 잠정보고서 19981. 4: 원출처)

김정호, "수도권의 인구·주택문제와 해결방안", 한국토지개발공사,
토지연구, 1991. 7. 8.

〈표 16〉 주택보급률추이

(단위: 천가구, 천호, %)

구분	'80			'85			'90		
	가 구	주택	보급률	가 구	주택	보급률	가 구	주택	보급률
서울	1,754.4	968.1	55.2	2,168.0	1,176.2	54.3	2,491	1,551	62.2
인천	231.4	132.4	57.2	316.9	194.3	61.3	439	328	74.6
경기	805.0	565.5	70.2	1,067.3	730.3	68.4	1,401.8	974.6	69.5
전국	7,470	5,319	71.2	8,763	6,104	69.7	10,419	7,438	71.4

※ 주 1) 가구는 일반가구에서 단독가구를 제외한 가구임.

2) 경기도 가구 및 보급률은 보통가구로 계산.

3) 경기와 전국의 '90은 '89년 기준임.

※ 자료: (1. 경제기획원, 인구 및 주택센서스보고, '80, '85

2. 서울시, '91 서울시 주택건설계획서, '90. 12

3. 인천시, '91 인천시 주택건설계획서, '90. 12: 원출처)

김정호, 상계자료

5) 생활 공간환경의 악화 기타

이밖에도 인구집중으로 인하여 서울에는 특히 공원, 운동장등이 부족하고, 정원이나 마당이 협소하여 건강하고 정서적인 생활을 불가능하게 하는등 생활 공간환경의 악화, 기타 여러가지 문제가 있는 것이 사실이다.

참 고 문 헌

1) 국내문헌

- 김영식, “농가인구, 노동력, 이농모형”, 한국농업경제학회, 농업경제연구25집, PP.58-68, 1984.
- 김영식외, 농업노동력의 감소와 영농기계화, 한국농촌연구원, 1980.
- 김정호, “수도권의 인구.주택 문제와 해결방안”, 한국토지개발공사, 토지연구 1991. 7. 8.
- 문현상.한영자, 한국인구보건연구원, 수도권 인구집중과 생활권간 인구이동분석, 1989, 서울.
- 성진근, 한국의 농촌과 도시지역간 인구이동, 1988. 12.
- 신부용, “수도권의 교통문제와 그 대책”, 한국토지개발공사, 토지연구 1991. 7. 8.
- 윤여덕 외, 농촌인구이동에 관한 사회학적 연구, 한국경제연구원, 1983.
- 이삼식, “한국인의 이동동기 분석”, 국토개발연구원, 국토연구, 1991.6. 서울
- 이한순.이우리, “한국의 인구이동 패턴변화에 관한 계량적 연구”, 인구문제논집 24, 1983.
- 전진석, “인구이동과 고용과의 인과관계”, 대한국토도시계획학회, 국토계획, 제26권 제2호, 1991. 5.
- 허재완, “주택가격 상승률의 결정요인에 관한 실증분석”, 대한국토도시계획학회, 국토계획, 1991. 5, 서울
- 홍기용, “수도권 인구집중과 주요기능의 지방분산”, 한국토지개발공사, 토지연구 1991. 7. 8.
- 환경보전협회, 환경보전, 각월호(1991, 1992년도)

2) 외국문헌

- Cole & Sanders, "International Migration and Urban Employment in the Third World", The American Economic Review, June 1985, Vol. 75, No. 3
- Harris-Sabot, "Urban Unemployment in LDCs: Towards a More General Search Model", Migration and the Labor Market in Developing Countries, Boulder: Westview Press, 1982
- Lewis W.C. and Prescott J.R.(1972), "Urban-Regional Development and Growth Centers: An Economic Study", Journal of Regional Science, 12, 57-70
- Stiglitz Joseph E., "The Structure of Labor Markets and Shadow-Prices in LDC's", in R, Sabot ed., Migration and the Labor Market in Developing Countries, Boulder: Westview Press, 1982
- _____, "The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price", Journal of Economic Literature, March, 1987, PP.1-48
- Todaro, M.P., "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", The American Economic Review, 59(1), March 1969.

6. 수도권 인구집중 억제책*

1. 수도권 인구집중 억제책의 개관

1) 인구분포 정책의 발단

해방후 우리나라에서 인구의 분포상태와 관련하여 정부의 정책적 의지가 표명되고 구체적인 대책이 시도된 것은 60년대 이후의 일이다. 인구의 지역적 분포상태는 출생·사망·이동이라는 이른바 인구학적 요인에 의해서 결정되나, 오늘날과 같은 산업사회에 있어서는 그중 이동요인이 가장 결정적으로 작용하고 있다. 따라서 특정지역의 인구분포는 그 지역에서 일어나는 인구이동의 결과라고 해도 과언이 아니다.

해방직후 200만이 넘는 해외교포인구가 일본, 만주, 북한등의 지역으로 부터 우리나라(남한)로 이입하여 서울을 비롯한 대도시지역에 과밀집적하게 된 것은 1) 일제의 대륙제패야욕과 대전수행을 위해서 동원되었던 인적자원의 고국 귀환, 2) 분단된 이북지역의 공산화로 인한 자유민의 탈출, 3) 특히 연고지가 없는 이북난민의 도시지향적인 정주성향, 4) 해방직후기의 정정불안, 치안부재 및 농촌과잉인구상태로 인한 군부지역인구의 도시이주등의 요인이 작용한 것이며, 많은 동남아지역의 대전후 신생국가들이 그러했듯이 우리나라도 전기 한 요인들에 의해서 도시지역의 산업화로의 구조적변화를 하지 못한채 인구가 과밀집중하는 이른바 과밀도시화(over urbanization)과정을 밟게 되었다.

* 서울여대 윤종주 교수와 한국보건사회연구원 문현상 연구위원이 작성한 것임.

이러한 특정도시에 대한 인구과밀집중현상은 우리나라의 경우 특히 서울에 있어서 그러했으며, 서울시 인구는 해방후부터 60년대에 이르기까지 연평균 9%에 가까운 폭발적인 인구성장을 보여왔다. 60년대 이후 정부의 공업화정책으로의 과감한 산업정책의 전환은 1) 대도시내 공장부지 및 시설의 증가, 2) 인력의 수요급증에 의한 도시인구유입의 가속화, 이로인한 3) 주택부족, 4) 교통난, 5) 교실난, 6) 물리적·사회적 환경의 악화등 도시문제의 여러가지 초기적 징후들을 노출하기 시작하였으며, 서울이 그 대표적인 예로서 여러 도시문제의 표본이 되었다. 이로 인해서 인구과잉집중으로 인한 도시의 비대화현상이 부정적으로 받아드려지는 동시에 대도시지역에 대한 인구의 과밀한 집중을 방지함과 아울러 과밀하게 집중된 대도시 지역 인구를 분산하기 위한 정책적 배려가 대두되기에 이르렀다.

2) 수도권 인구정책의 경위

이러한 맥락에서 정부차원의 인구분포와 관련된 초기의 정책적 대안은 1964년 9월 제 95회 국무회의에서 의결한 「대도시인구집중방지책」이다. 이 안은 건설부가 입안한 것으로 대도시지역에 대한 인구집중을 방지하기 위하여 1) 대도시지역에서의 공장 신축 및 증설의 억제, 2) 신산업도시의 개발, 3) 2차 행정관서의 지방이전, 4) 지방 교육·문화시설의 육성, 5) 전원도시의 개발등 20여의 구체적 방안을 제시하고 있으나, 60년대는 공업화의 추진을 통한 경제성장이 급선무인 시기였음으로 구체적인 시행계획이 수반되지 못했다. 그러나 이 방안의 내용은 그 후에 있었던 일련의 분산정책내용의 근간이 되고 있다는 사실은 주목되어야 한다. (표 1 참조)

표 1. 인구분산시책관련년표

년/월	수립부처	시 책 명	비 고
1964/9	건설부	대도시인구집중방지책	제95회 국무회의의결
1965	서울시	시정 10개년계획	
1966	건설부	서울-인천특정지역건설 종합계획	
1968	건설부	국토계획기본구상	대통령자문기관
1969/5	국무총리	수도권문제심의위원회 설치	
1969/12	무임소장관실	우리나라인구의 조절에 관한 대책	
1969/12	청와대	수도권인구집중억제방안	3년간소득세 면제
1969	상공부	지방공업개발법 제정	
1970	건설부	수도권 인구과밀집중억제에 관한 기본지침	국무회의의결
1971	건설부	국토종합개발계획, 1972-1981(수도권정비개발 의 기본구상)	
1972	건설부	개발제한구역 설치	
1972	서울시	수도서울에 있어서의 인구 집중억제에 관한 연구안	도시계획법 개정
1972/10	청와대	대도시인구분산시책안	
1973	대통령	서울시내 판자집근절 지시	외자담당비서관실 작성 서울시연두순시시

년/월	수립부처	시 책 명	비 고
1973	내무부	주민세 신설	지방세법 개정 대통령연두순시시 보고
1973/1	건설부	수도권기본계획	
1973	경제기획원	대도시인구분산시책안	1975/1 심사분석보고
1974	청와대	대도시인구소산을 위한 토지정책과 도시계획	
1974	서울시	수도인구정책에 관한 연구 보고	서울시연두순시시
1974	건설부	광역아산만 종합개발계획	
1975/1	건설부	대도시인구분산책	경제장관회의보고
1975/3	대통령	강북인구의 강남분산 지시	
1975	건설부	토지 및 도시개발의 당면 시책	서울시연두순시시
1975/8	서울시	서울시인구소산계획	
1975/10	경제기획원	서울인구분산책	대통령재가
1976/2	대통령	서울인구집중억제 제1무임소 전담지시	
1976/9	대통령	인구정책심의위원회 설치	국무회의 의결
1976/10	건설부	반월신도시건설계획 발표	
1976	건설부	수도권기본계획 조사보고서	
1977	제1무임소	수도권인구재배치계획 (1077-86)	

년/월	수립부처	시 책 명	비 고
1978 1979 1979 1979	서울시 제1무임소 건설부 국토개발 연구원	서울시기본계획 수도권인구재배치계획 추진 에 관한 종합심사분석보고서 인천항 관내공유수면 종합 매립기본계획 수도권기본계획안	경제장관회의보고
1981 1982/12 1983 1984 1985 1985 1986/12 1987 1987	건설부 건설부 각 도 건설부 건설부 건설부 건설부 건설부 건설부 건설부	제2차국토종합개발계획 (1982-1991) 수도권정비계획법 제정 도건설 종합개발계획 수도권정비 기본계획 제주도 특정지역계획 다도해 특정지역계획 제2차 국토종합개발계획 수정계획(198 -1991) 수도권정비 시행계획 중부권/동남권/서남권 개발 계획	국무회의 의결
1991/12	건설부	제3차 국토종합개발계획 (1992-2001)	국무회의 의결

그후 70년대에 이르기까지 건설부, 서울시, 무임소장관실, 청와대, 경제기획원등 여러 행정부처에서 급속한 경제성장에 병행해서 야기된 대도시인구집중, 특히 서울을 비롯한 수도권지역에 대한 인구집중을 방지하기 위한 인구분산책과 수도권지역에 대한 인구재배치 나아가서 이 지역의 종합적인 개발계획에 이르는 다양한 계획과 안들이 제시되었다. 특히 건설부는 그 간의 공업화를 통한 국력의 신장을 배경으로 1) 국토이용 및 관리의 효율화, 2) 사회간접자본의 확충, 3) 국토자원의 개발과 자연보존, 4) 국민생활환경의 개선등을 기본목표로 하는 「제 1차 국토종합개발계획(1972-1981)」을 수립하였다.

이 시기에 있었던 서울시(서울시인구소산계획, 1974)를 비롯한 청와대(대도시인구분산시책안, 1972), 경제기획원(대도시인구분산시책안, 1973; 서울인구분산책, 1975), 제1무임소장관실(수도권인구재배치계획(1977-86), 1977)등 일련의 인구분포정책들은 서울에 대한 과밀한 인구집중과 서울을 중심으로 하여 그 주변의 이른바 수도권지역에 대한 인구의 과도한 집적현상을 국토의 균형적 발전이라는 차원에서 부정적으로 받아들이는 동시에 이를 방지하기 위하여 다양한 대책들을 제시하고 있으나, 전반적으로 인구집중방지 및 인구분산유도의 기본적인 대책모형이라고 볼 수 있는 1) 인구유입 억제를 위한 서울·수도권지역내에서의 제도적 억제장치(주민세 신설, 서울시내 대학의 신증설 억제, 대학입학정원의 동결, 공장의 신증설 억제등), 2) 서울·수도권지역에서의 인구유출유도책(2차관서의 지방이전, 행정수도 이전, 이전산업체에 대한 세제·금융상의 지원등), 3) 서울·수도권외의 지역에 대한 인구유입유도책(위성도시의 건설, 신산업도시 개발, 지방의 교육·문화시설 적극 육성등)의 대책중 어느것을 강조하고 있는가의 차이일 뿐 그 내용은 대동소이한 것이다.

80년대에 들어와서 건설부가 「제2차 국토종합개발계획(1982-1991)」을 수립하고 이를 시행하기에 이름으로써 그 간 인구분포와 관련해서 제기되어온 여러 부처의 다양한 대도시 인구집중방지 내지 대도시 인구분산에 대한 구체적

인 정책내용은 전국을 대상으로 하는 광역적이고 통합적인 국토의 물리적 개발계획(physical planning)이라는 국토개발(regional planning)의 개념속에 묵시적으로 내포되는 동시에 건설부가 이를 전담하는 형태로 소관행정부처의 단일화를 보게 되었다. 그러나 이것을 순수한 인구이동(집중/분산) 나아가서 인구분포의 입장에서 본다면, 그 결과는 대도시에 대한 인구의 집중방지 내지는 인구분산을 주목적으로 입안되었던 여러 정책이 국토개발계획이라는 정책에서 실현된다는 인구분산계획 대 국토개발계획간의 주종관계를 불투명하게 흐려 놓았으며, 오히려 국토개발계획의 수립 및 그 시행결과가 인구집중방지 내지 인구분산을 결정한다는 공식으로 양자간의 주종관계에 변화를 가져오게 했다. 이것은 그 후의 국토개발계획의 수립·시행의 결과가 예기했던 인구분산효과와는 관계없이 진행되었고, 오히려 대도시지역 또는 특정권역에 대한 인구집중을 가속화시켰다는 인구분포의 결과에서도 알 수 있다. 정부는 1986년말 「제2차 국토종합개발 수정계획(1987-1991)」을 확정하여 1) 국토의 균형개발을 위한 다핵구조화, 2) 광역통합개발방식의 도입, 3) 지방정부 및 주민참여의 확대등 개발전략 및 정책을 종전의 28개 지역생활권 조성방안에서 4개 지역경제권(수도권, 중부권, 동남권, 서남권 및 특정지역)조성으로, 서울·부산의 양대도시 성장억제방식에서 광역통합개발방식으로, 대도시주변 및 지방중소도시 육성방식에서 지방소도읍의 도농통합 거점개발방식으로 발전하고 있다.

이에 이은 「제3차 국토종합개발계획(1992-2001)」(1991년 12월 27일 국무회의 의결)에서는 90년대의 국토개발방향을 1) 지방분산형 국토골격의 형성(국토공간의 균형성 추구), 2) 생산적·자원절약적인 국토이용(국토이용의 효율성 제고, 3) 복지수준의 향상과 환경보전), 4) 통일에 대비한 기반조성(국토공간의 통합성 도모)등의 개발기본목표아래 1) 지방육성과 수도권집중억제, 2) 수도권의 지역경제권에 신규 대규모 공업단지 및 여가공간의 조성, 3) 통합적 교통·통신망의 구축, 4) 국민 주거생활수준의 향상, 5) 국토자원 및 환

경의 효율적 관리, 6) 통일에 대비한 접경지역·남북교류망·남북간의 공동협력 사업등의 개발·추진등의 개발전략을 제시하고 있다.

3) 수도권인구정책의 변화과정과 그 요인

60년대 중엽에서 오늘에 이르는 전술한 서울을 포함한 수도권 인구집중방지 내지는 분산을 위한 이른바 수도권 인구정책의 흐름과 그 변화를 개관해보면, 정책의 변화가 1) 우리사회의 급속한 경제성장 및 산업화에 따른 이군향시형 국내인구이동의 심화와 빠른 도시화(urbanization)과정, 2) 인구분포정책 전담부처의 부재, 3) 국토개발의 담당부처 및 산하 기술인력의 현실적응능력과 이의 성장과정등의 요소들과 밀접히 연관되어서 일어나고 있다.

60년대의 수도권 인구문제는 본질적으로 수도 서울에 대한 과밀한 인구집중에서 오는 것이다. 서울시의 인구성장은 해방후 오늘에 이르기 까지 전시기에 걸쳐 전국 인구성장율을 상회하는 성장력을 보여 왔으며, 성장력의 둔화를 보이기 시작한 것은 70년대에 들어서 부터의 일이다. 수도권지역을 대략 서울시와 이를 둘러싼 경기도지역으로 간주해서 볼때, 서울시인구는 1960년의 245만에서 1970년의 543만으로 지난 10년간에 2.2배의 급증추세를 보이고 있다. 그러나 경기도인구는 같은 기간중 275만에서 336만으로 1.2배의 증가에 그치고 있으며, 이러한 배율은 전국 인구의 증가수준(1.3배)에도 못 미치고 있다.(표 2 참조) 해방후부터 60년간에 이르는 서울시 인구의 폭증현상은 이미 전술한 바와 같이 공업화 내지 산업화와는 무관한 다른 요인들(해외귀환동포, 특히 월남동포의 대량정착, 농촌과잉인구의 배출처, 젊은 연령집단의 수도지향적 욕망등)에 의해서 일어났으며, 이 시기의 서울시가 가지는 수용능력을 훨씬 초과한 인구의 지속적 집적은 주거, 취업, 교육, 교통, 급수, 위생등 여러 생활영역에서 많은 문제들을 제기하게 되었다. 이로 인하여 서울에 대한 인구집중방지 나아가서는 과다한 서울인구의 지방분산을 위한 논의가 대두

되고, 정부는 이를 위한 정책적 대안을 모색해야 하는 단계에 이르게 된 것이다.

60년대가 서울시 인구의 과다집적이 가져오는 부정적 측면과 그 심각성을 인식하게 된 시기이라면, 70년대는 이 문제를 해결하기 위하여, 다시 말해서 서울에 대한 인구집중의 흐름을 방지하고 분산시키기 위하여 전술한 바와 같이 정부 여러 부처가 보다 구체적인 대책들을 마련하고 이들을 시행에 옮겨 본 시기이다. 이 시기는 60년대초부터 정부가 추진해온 공업화로의 산업정책이 궤도에 오른 시기이며, 개발전략이 서울 및 부산을 축으로 하는 이른바 거점개발방식으로 서울을 중심으로 그 주변지역에 대한 개발투자가 집중됨으로써 수도권지역에 대한 인구집중이 가속화하는 시기이기도 했다.

70년대의 수도권 인구성장을 주의 깊게 관찰하면, 1) 일종의 포화상태에 이른 서울시의 인구성장이 둔화국면으로 들어서는 반면에(기간중 1.54배증, 년 평균성장률 4.4%), 2) 경기도의 인구성장이 서울시 인구성장에 맞먹는 성장력을 보이기 시작하며(1.47배, 년 3.9%), 3) 특히 경기도 시부인구가 시의 수증가와 더불어 (3개시에서 6개시) 급속한 성장력을 보이고 있고(2.7배, 년 10.3%), 4) 경기도 군부인구도, 전국군부인구가 기간중 인구감소현상을 보이고 있는데 대하여(275만감, 년 -1.5%), 상대적 성장을 하고 있다(1.04배증, 년 0.4%). 다시 말해서, 수도권인구가 1970년대의 879만에서 1980년에 1,329만으로 성장한 것은 (기간중 1.51배증, 년 4.2%) 서울시와 경기도가 공히 전국인구의 성장력을 상회하는 (1.19배증, 년 1.8%) 급속한 인구성장을 했기 때문이다. 이것은 60년대말부터 가시화되기 시작한 일련의 경제개발계획의 성과(강남지역 개발, 서울판자집 영세민의 성남 집단이주, 구로공단 준공, Green-Belt(개발제한구역) 설치, 경인간/경부간 고속도로의 개통, 서울지하철 및 수도권전철 개통, 반월공단 건설등)들이 이 지역에 대한 인구집중방지 및 분산유도책에도 불구하고 오히려 수도권지역에 대한 인구유입을 조장하는 결과를 초래했기 때문이다.

표 2. 수도권인구의 성장추이 (1955-1990)

구 분	1955	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990
<인구수(천)>								
전국인구	21,502	24,989	29,160	31,466	34,707	37,436	40,448	43,520
시부인구	5,281	6,997	9,780	12,710	16,793	21,434	26,458	32,398
군부인구	16,221	19,992	19,380	18,756	17,914	16,002	13,990	11,122
수도권인구	3,929	5,194	6,895	8,791	10,929	13,285	15,827	18,600
서울특별시인구	1,569	2,445	3,793	5,433	6,890	8,351	9,646	10,628
경기도인구 ¹⁾	2,360	2,749	3,102	3,358	4,039	4,934	6,181	7,972
시부인구 ¹⁾	430	492	728	894	1,649	2,379	3,601	5,895
군부인구	1,957	2,257	2,374	2,464	2,390	2,555	2,580	2,077
(경기도내시수)	(2)	(2)	(3)	(3)	(6)	(6)	(9)	(19)
<구성비(%)>								
전국대수도권인구	18.3	20.8	23.6	27.9	31.5	35.5	39.1	42.7
전국대서울인구	7.3	9.8	13.0	17.3	19.9	22.3	23.8	24.4
수도권내서울인구	39.9	47.0	55.0	61.8	63.0	62.9	60.9	57.1
수도권내시부인구	50.2	56.5	65.6	72.0	78.1	80.8	83.7	88.8
수도권시부 대 서울인구	79.6	83.2	83.9	85.9	80.7	77.8	72.8	64.3
수도권내군부인구	49.8	43.5	34.4	28.0	21.9	19.2	16.3	11.2
경기도내시부인구	17.1	17.9	23.5	26.6	40.8	48.2	58.3	73.9
경기도내군부인구	82.9	82.1	76.5	73.4	59.2	51.8	41.7	26.1
<년평균인구성장률(%)>								
전국인구	2.9	2.7	1.9	2.0	1.5	1.6	1.5	
시부인구	5.5	5.9	6.8	5.7	5.0	4.3	4.1	
군부인구	2.0	1.3	-0.8	-0.9	-2.2	-2.7	-4.5	
수도권인구	5.5	5.0	6.3	4.4	4.0	3.6	3.3	
서울시인구	8.8	7.8	9.4	4.5	3.9	2.9	2.0	
경기도인구	2.9	2.1	2.0	3.8	4.1	4.6	5.2	
시부인구	3.9	6.9	5.3	13.0	7.6	8.6	10.4	
군부인구	2.8	0.9	0.9	-0.6	1.3	0.2	-4.2	

※ 자료: 각년도 인구센서스보고

1) 1985년, 1990년의 인천직할시인구 포함.

80년대의 수도권 인구정책은 70년대의 정책방향을 이어 서울을 비롯한 수도권지역에 대한 인구집중방지와 이들의 지방분산을 정책적 전략으로 내세웠으나, 이를 실현하기 위한 구체적인 계획과 그 성과는 거의 건설부가 작성한 「제2차 국토종합개발계획」(1981년 작성) 및 그 「수정계획」(1986년 작성)의 시행 및 그 성과에 전적으로 의존하는 형태를 취하고 있었다. 「제2차 국토종합개발계획」은 1) 인구의 지방정착 유도, 2) 개발가능성의 전국적 확대, 3) 국가복지수준의 제고, 4) 국토자원환경의 보존이라는 개발 기본목표 아래 종전의 서울-부산을 축으로 하는 개발전략을 억제·관리하는 반면 국토의 다핵구조화를 꾀하여 지방대도시를 거점으로 하는 거점도시중심의 권역지향적 지역권단위의 개발방식 도입하였다. 이러한 개발골격은 「수정계획」에서 국토공간의 균형적 개발이라는 보다 포괄적인 개념으로 수정되는 동시에 정부의 북방정책을 반영하여 남북통일에 대비한 국토기반의 조성이라는 새로운 개념이 추가되었다.

「제2차 국토종합개발계획」이 수행되어 왔던 80년대의 수도권지역 인구의 성장추이를 살펴보면, 수도권 전체인구는 1980년의 1,329만에서 1990년의 1,860만으로 기간중 1.4배의 증가에 년평균 3.4%의 성장을 하고 있어, 전국인구의 1.16배, 년 1.5%보다 훨씬 높은 인구성장추세를 보이고 있으며, 전국인구에 대한 구성비도 35.5%에서 42.7%로 7.2%포인트의 증가를 보이고 있다. 다시 말해서, 수도권인구는 정부의 이를 위한 여러 시책에도 불구하고 여전히 높은 인구성장을 지속해온 것이다. 수도권인구의 성장을 다시 지역별로 세분해서 살펴 보면, 서울시인구는 기간중 1.27배, 년 2.44%의 성장을 보여 여전히 「프러스」성장을 하고 있으며, 경기도인구는 1.62배, 년 4.92%로 서울시 보다도 훨씬 높은 급증현상을 보이고 있다. 경기도 인구의 성장을 다시 시·군부별로 보면, 시부인구는 기간중에 있었던 시의 수 증가와 더불어(6개시에서 19개시로 증가) 2.48배, 년평균 9.5%의 경이적인 성장을 보이고 있다. 군부인구는 시승격에 따른 시부지역편입으로 인한 군부지역인구의 감소로 기간중 48만의

감소에 년 -2.0%의 성장을 보이고 있으나, 시부편입지역을 제외한 군부지역만의 지난 5년간의 인구성장을 검토해보면, 1985년의 192만에서 1990년의 208만으로 1.08배중에 년 1.6%의 「프러스」 성장을 하고 있다.

이와 같이, 수도권지역 인구는 서울, 경기도의 시부 및 군부할 것 없이 거의 모든 지역에서 「프러스」 성장을 하고 있다는 사실은 그간 건설부 책임하에 추진되어온 국토종합개발계획이 기본목표의 하나인 수도권인구의 집중방지 및 지방분산이라는 목표에 관한 한 실패하고 있음을 단적으로 표현하는 것이다. 기실 건설부는 그 간 국토종합개발계획을 추진해오면서 이들 인력의 전문성과 연계되어 국토의 물리적계획(physical planning)에 초점을 맞춘 작업에 전념을 해왔을 뿐, 계획의 시행결과가 가져올 1) 인구이동의 흐름의 변화, 2) 인구이동량의 전출·입분석, 3) 이러한 이동흐름이 수도권지역에 대한 인구집중을 어느 정도 방지하고, 4) 수도권인구를 어느 정도 분산시킬 것인가에 대한 예측작업은 전혀 고려되지 않았을 뿐만 아니라, 계획시행이후에도 이와 관련된 연구·분석은 전혀 이루어지지 않았다.

90년대를 내다보는 「제3차 국토종합개발계획」은 80년대의 권역별 국토계획이 그 성과를 나타내기 시작하여, 수도권외지역이 4대직할시 중심으로 권역별 경제권을 형성하는 동시에 80년대말부터 제기된 1) 지방자치제의 실시, 2) 남북관계의 호전, 3) 환경문제의 대두, 4) 국민생활수준 및 복지욕구수준의 향상등 일련의 사회적 변화에 부응하기 위하여 1) 국토공간의 균형개발, 2) 국토환경의 보전, 3) 통일에 대비한 국토기반조성등의 정책적 보완을 제시하고 있다.

2. 수도권인구정책의 문제점

서울을 포함한 수도권지역에 대한 인구집중과 이를 방지 및 분산하기 위한 그간의 인구정책에 대한 문제점을 검토함에 있어서는 적어도 1) 그 간의 인구 유입추이, 2) 인구유입을 가능케 한 기반, 3) 이에 대응하는 인구정책의 공과라는 세가지 측면에서 접근가능하다. 이러한 세가지 측면의 분류는 단순한 분석상의 분류에 불과하며, 이들이 상호 밀접히 연관되어 있음은 두말할 나위도 없다. 이동이 자유로운 국가체제에서의 인구이동의 유발은, 단적으로 말해서, 전출지-전입지간에 있는 수혜도(merit)에 대한 이동자의 차이의식에서 오는 것이라 할 수 있다. 수혜의 내용이 경제적인 것이던, 사회·문화적인 것, 심리적인 것이던, 아니면 이들이 복합된 것이던간에 전출지에서는 얻을 수 없으나, 그것이 전입지에는 있고 이에 대한 욕구가 강력할 때 이동은 불가피하게 일어나게 되는 것이다. 이러한 점에서 볼때, 그간 서울을 비롯한 수도권지역에 지속적인 인구집적이 이루어졌다는 사실은 1) 이 지역에 다양한 수혜내용이 존재하고 증가할 수 있는 기반들이 지속적으로 조성되었고, 2) 인구집적을 방지 내지는 분산하기 위한 그간의 정책적 대책들이 미흡했거나 적절치 못한데서 오는 것이라 할 수 있다.

서울에 대한 인구유입을 자극·조장하는 서울시 자체의 요인으로는 일반적으로 개발도상국의 수도 내지는 제1도시(the primate city)가 그러했듯이 과거에 가졌던 식민지 행정의 중심지 역할을 그대로 계승하면서, 1) 권력의 중심지 2) 국제관계의 접촉점, 3) 사회적·문화적 변동의 확산중심지, 4) 지적 인력의 흡수지, 5) 투자의 집결지등을 들 수 있으며,¹⁾ 이러한 사실을 뒷받침하여, 서울을 포함한 수도권지역의 행정, 경제, 사회, 교육, 문화, 보건등의 인력과 시설의 집중도가 타지역에 비하여 매우 높다. (표3 참조)

1) B.F.Hoselitz, Urbanization and Economic Development in Asia, A paper presented at the Cultural Freedom Conference on Problems of Economic Growth, Tokyo, 1957.

표 3. 수도권 집중도(전국대구성비) (1990)

지 표	구성비(%)	지 표	구성비(%)
면적	11.8	제조업 생산액	44.9(1989)
(서울)	(0.62)	제조업 종사자	48.8
인구	42.7	금융대출	62.9
(서울)	(24.4)	대기업본사	95.9
주택보급율	75.8(1992)	자동차	52.7
(지방대도시)	(68.0)	연구인력	64.2(1988)
신규주택건설(1992-2001)	40.8 ¹⁾	지원인력	53.4(1988)
대학교(각종대학교포함)	46.3	종합병원수	43.9
대학생수	41.4	의료인력	48.8

※ 자료: 대한민국정부, 제3차 국토종합개발계획(1992-2001), 1992.

정부각부처, 해당년보(1991)

1) 전국 538만 가구 건설계획중 수도권 219만가구

돌이켜 보건데, 서울을 포함한 수도권지역에 대한 인구의 과밀집중현상은 서울로부터 시작되어, 서울시 주변지역으로 확산되는 동시에 급기야는 수도권 전역에 이르는 과정을 밟고 있다. 또한 그 간에 시행되어왔던 수도권지역에 대한 인구집중방지책은 방지의 효과보다는 오히려 인구집중을 조장하는 역할의 일익을 담당하였다. 서울시에 대한 인구의 과다집중이 문제가 되자 정부는 이미 과밀화된 서울시의 인구문제를 해결하기 위하여, 1)강북지역의 개발제한, 2) 강남지역의 개발유도, 3) 성남의 경우와 같은 판자촌철거와 연계된 서울시 영세민의 시외곽지대에 대한 집단이주, 4) 산업체의 시외 이전유도,

5) 위성도시의 건설등과 같은 서울의 강북지역에서 강남을 거쳐 서울시 주변 지역으로 인구와 시설을 소산시키는 일련의 대책들을 마련해 갔다. 이러한 근시안적 대책들은 결과적으로 서울에 대한 인구유입을 둔화시키는 반면, 서울시를 둘러싼 경기도지역에 대한 새로운 인구집적현상을 낳게 하는 계기를 마련하였다. 예를 들어, 강남지역의 개발에 따른 대규모 아파트단지의 건설 및 출현은 국민생활수준의 향상과 더불어 주택붐을 일으키고 투기를 극도로 조장했으며, 산업체의 서울시근교이전(구로, 반월공단 등을 비롯한 서울 근교지대에 대한 공장건립 및 이전, 과천행정수도 이전 등)은 이들 지역에 대한 새로운 흐름의 인구유입을 발생시킴으로써 서울시의 비대와 아울러 주변지역의 도시화를 촉진·조장하는 결과를 낳게 했다. 더욱이 주목되는 사실은 3차에 걸친 국토종합개발계획들이 수도권지역에 대한 인구의 집중억제와 분산을 계획목표의 하나로 내세우면서도 기실 수도권에 대한 개발을 증대시킴으로서 인구의 집적을 조장하고 있었다. 제3차 국토개발계획에 의하면, 간척·매립계획에 있어서 공업용이 전국의 30.8%, 도시용 63.9%등 이 지역에 대한 개발을 늦추지 않고 있다.²⁾

이러한 사실을 1980-1985년간에 있었던 5세이상인구의 시도간 인구이동의 흐름에서 보면, 전체이동인구(475만명)의 58.9%가 수도권으로 유입하고 있으며, 수도권에서 타시도지역으로 유출된 인구는 전체이동인구의 27.8%로 수도권이 31.1%포인트의 유입초과를 보이고 있다.³⁾ 또한 수도권 권역내에서 일어나고 있는 이동인구의 흐름을 지역별(서울, 인천 및 경기도)로 보면, 서울에서 유출된 전출인구(108만명)의 66.8%가 인천(11.1%) 및 경기도(55.7%)로 전입하고 있으며, 인천전출인구(14만명)의 75.1%가 서울(38.3%)과 경기도

2) 대한민국정부, 제 3차 국토종합개발계획(1992-2001), 1992, P. 107

3) 윤종주, '인구이동유형과 결정요인에 관한 연구', 경제기획원 조사통계국, '1985 인구 및 주택센서스 인구종합분석보고서', 1989, 표2-9, P. 293.

(36.8%)로 전입하고, 경기도전출인구(54만명)의 75.7%가 서울(63.0%)과 인천(12.7%)으로 전입하고 있어, 수도권이 수도권외의 시도로부터 엄청난 유입인구를 받아들이는 한편, 수도권내에서의 인구이동의 흐름도 매우 활발함을 보여 주고 있다. 이러한 사실을 기간중 서울의 인구이동 흐름을 통해서 보면, 서울은 수도권외의 지역으로 부터 주로 미혼의 젊은 연령집단을 많이 흡수하는 반면, 어린 자녀를 가진 30대가구주의 가족집단을 서울시 주변의 시부로 유출시키고 있다.⁴⁾ 이와 같은 사실은 서울시 주변의 많은 경기도 시들이 각기 나름대로의 행정(과천시), 산업(시흥, 안양, 광명, 부천, 반월등), 서비스(의정부, 성남, 수원)등의 기능을 가지면서도, 이들 시가 공히 서울에 직장을 가진 인구 및 가구에게 주거제공을 하는 이른바 bed-town의 기능을 하고 있는 것이다. (표4. 참조)

표 4. 경기도의 산업구조(%) (1985)

시·군명	1차산업	3차산업		건설 음식	도/소매 음식	운수/창고 통신업	사회/개인 서비스	기타
		2차산업	계					
경기도	26.4	31.4	42.2	7.9	14.9	4.5	11.4	3.5
시부	3.2	40.5	56.3	11.0	19.9	5.8	14.3	5.3
수원	3.0	38.1	58.9	9.5	19.6	6.6	18.3	4.9
성남	3.6	40.2	56.2	15.8	19.9	5.5	10.9	4.1
의정부	4.7	28.8	66.5	9.3	24.8	8.6	18.7	5.1
안양	1.5	43.4	55.1	9.8	19.5	5.7	14.0	6.1
부천	1.8	48.3	49.9	8.9	18.6	5.0	11.6	5.8

4) 윤종주, 전개논문, PP. 202-210.

표 4 계속

시·군명	1차산업	3차산업		건설 음식	도/소매 음식	운수/창고 통신업	사회/개인 서비스	기타
		2차산업	계					
광명	3.3	43.3	53.4	11.8	17.9	5.5	12.2	6.0
송탄	12.1	19.6	68.3	13.2	24.3	5.6	21.5	3.7
동두천	11.7	21.6	66.7	9.5	24.4	6.0	22.9	3.9
군부	44.4	24.3	31.3	5.4	11.1	3.4	9.1	2.3
양주	48.1	30.1	21.8	2.9	8.5	2.2	6.5	1.7
남양주	23.1	32.9	44.0	8.1	17.2	6.0	9.6	3.1
여주	68.3	12.0	19.7	2.9	7.3	1.9	6.6	1.0
평택	44.1	14.1	41.8	7.7	14.6	3.7	12.6	3.2
화성	53.0	28.6	18.4	3.0	7.0	1.8	5.6	1.0
시흥	19.8	44.6	35.6	8.3	10.6	4.5	8.6	3.6
파주	45.7	16.4	37.9	5.6	14.3	4.5	11.1	2.4
고양	26.6	25.5	47.9	8.9	15.6	7.1	12.3	4.0
광주	30.2	31.9	37.9	8.0	13.4	4.5	9.0	3.0
연천	61.2	6.8	32.0	3.5	14.0	2.5	10.4	1.6
포천	61.3	11.5	27.2	3.0	11.8	2.3	9.1	1.0
가평	59.1	8.2	32.7	5.4	12.3	3.0	10.2	1.8
양평	72.3	4.0	23.7	2.7	9.3	2.8	7.9	1.0
이천	50.5	24.7	24.8	4.0	10.1	2.3	7.0	1.4
용인	40.4	33.8	25.8	4.1	8.2	1.9	10.2	1.4
안성	68.0	8.1	23.9	3.3	8.1	2.9	8.3	1.3
김포	51.7	24.3	24.0	3.9	8.7	3.1	6.7	1.6
강화	70.3	7.4	22.3	2.6	9.0	2.1	7.5	1.1
옹진	79.1	2.8	18.1	1.9	4.6	1.7	9.3	0.6
반월출장소	7.1	64.8	28.1	8.4	10.0	1.8	5.1	2.8
과천출장소	4.3	21.9	73.8	10.7	15.6	4.9	29.3	13.3

※ 자료: 경제기획원 조사통계국, 1985 인구 및 주택 센서스 보고,
제 2 권 13-5 경기도편, 표 5

3. 수도권 인구집중억제 대책의 방향

개발도상국에서의 대도시 인구집중은 무엇보다도 폭발적인 인구증가가 그 주원인이다. 농촌은 늘어나는 인구를 더 이상 수용할 능력이 없게됨으로 해서 결국 증가되는 인구의 대부분이 도시로 몰려들게 되고 그것도 중소도시보다는 대도시로 몰려들고 있는 것이다. 우리나라의 경우 본격적으로 도시 인구집중이 시작된 것은 1960년 이후의 경제개발과 함께 농촌에서 도시로 대량적인 인구이동이 시작되면서 부터이다. 이때 도·농간의 인구이동은 도·농에 존재하는 사회·경제적 기회 불균등에 대한 가장 자연스러운 적응이었다고 보겠다. 즉 사람들은 일할 노동력은 많고 자본이 부족한 지역에서 노동력이 부족하고 자본이 풍부한 지역으로 이동하게 된 것이다. 그러나 우리나라의 경우는 이러한 일반적인 도·농간의 인구이동원리 이외에도 도·농간의 인구이동은 주로 지방 농촌에서 서울로의 이동이었다. 서울에 인구가 집중된 원인에 대해서는 수도로서의 특수성과 그간의 경제개발정책의 결과라고 볼 수 있겠는데 흔히 지적되는 요인은 전통적인 국민의 수도지향적 가치관과 서울에서의 고용 기회 그리고 직업선택의 다양성, 생활의 편리, 행정, 금융, 유통, 정보 등 중추관리기능의 집중 그리고 고등교육기관의 집중과 지방과의 질적 수준차이 등 역사, 문화, 정치, 경제, 교육 및 심리적 제요인이 복합적으로 작용된 결과라고 본다⁵⁾.

우리나라에서 수도권의 인구집중은 어느정도 까지는 경제적으로 집적의 이익을 증대시켜온 것만은 사실이다. 그러나 이제 서울시 인구가 1천만을 상회하고 여기에 서울시 주변의 위성도시까지 합하면 수도권인구가 1천4백만을 넘는 거대도시권으로 형성됨으로 해서 수도권의 인구집중은 지역균형발전이라는 차원에서도 그러하고 과밀로 인한 생활환경의 악화라는 점에서도 많은 문제를

5) 김의원 “인구분산책의 현황과 전망”, 한국의 인구문제와 대책, 한국인구보건연구원, 1987.

야기하고 있다. 지역균형발전 측면에서는 도시와 농촌, 서울과 지방의 사회, 경제, 교육, 문화적 격차가 심화되고 있으며 서울의 경제력집중이 상대적으로 지방 경제발전을 저하시키고 있다는 점은 흔히 지적되고 있는 것이다. 정부에서도 제6차 경제사회발전 5개년계획(1987-1991)에서 부터 지역간 균형발전과 지방경제의 활성화를 주요 정책방향으로 추진하고 있으며 제7차 경제사회발전(1992-1996)에서도 사회적 형평제고와 균형발전을 계속 추진하며 특히 농어촌 구조개선등 농촌발전정책이 추구되고 있다.

지난 한세대동안의 우리의 선택이 고도경제성장 이었다고 한다면 도시로의 인구와 산업의 집중은 불가피한 것이었다. 그러나 미래의 가치는 물질적인 것 보다는 삶의 질적 수준 향상이어야 할 것이다. 도시의 사회병리, 농촌의 침체를 벗어나기 위해서도 그리고 지속적인 경제발전을 위해서도 지역균형발전이 무엇보다도 중요시되는 시기이다. 도시는 계속 팽창되는 인구에 의하여 지어도 지어도 부족한 주택난, 교통난, 환경문제, 여기에 저속적 향락문화, 비인간화와 도시범죄가 늘어나고 있으며 이는 우리가 바라던 도시생활의 이상이 아닐 것이다. 도시는 또한 학교부지가 문제가 되고 학교 주변환경이 문제가 되며 녹지공간, 놀이터 운동공간이 부족하고 도로율과 주차공간이 문제가 되고 있다. 이들 도시문제 즉 인구의 과다한 집중에 연유되는 도시비만을 치유하기 위해서는 우리는 많은 비용을 부담하여야 할 것이다. 여하튼 대도시 인구집중은 국토의 균형발전을 저해할 뿐 아니라 도시자체에서도 인구과밀에 따른 많은 문제를 발생시키고 있는 것이다. 따라서 몇 몇 도시의 지나친 비대화는 도시자체의 문제뿐만 아니라 국가전체 차원에서도 바람직한 것이 못되며 대도시 인구집중은 어느 수준에서 억제되어야함은 당연하다.

그런데 도대체 한 지역의 인구증가라 함은 인구의 자연증가와 지역간 인구이동에 의한 사회적증가이기 때문에 인구이동에 따른 사회적증가를 감소시키기 위해서는 유입되는 인구를 억제하고 유출인구를 권장하는 길일 것이다.

그러나 인구를 유출시킨다는 것은 대단히 어려운 일이며 이를 추진하는데 제한이 많다⁶⁾. 다만 대도시로 유입되는 인구를 억제하는 정책이 바람직할 것이다. 그러나 기존 수도권정책의 기조는 서울에 집중되어 있는 인구·시설 및 기능을 전국적으로 분산, 이전하는 정책에 초점을 두었을 뿐 인구의 지방정책을 유도하기 위한 지역개발정책이 미흡하였다⁷⁾.

다행히 최근 정치·행정적으로는 지방자치제가 실시될 단계에 있으며 국토개발계획에서는 서남부 신상업지대 및 중서부 신산업지대의 개발 등 지역균형개발정책이 강력히 추진되어짐으로 해서 수도권으로의 인구집중이 다른 어느때보다 크게 완화될 것으로 전망된다.

수도권 인구집중억제대책과 관련하여 강조하고 싶은 점은 정책이 장기적이고 종합적이어야 한다는 것이다. 이는 첫째 현세대 뿐만 아니라 다음 세대를 위해서도 인구·환경·개발의 상호 의존성을 인식하고 조화로운 발전, 지탱될 수 있는 개발(Sustainable Development)이 추구되어야 한다는 것이며 단기적인 안목에서 졸속하게 추진되는 도시정책은 지양되어야 한다는 뜻이다. 둘째 도·농의 연계가 보다 중요시되어야 한다. 효율적인 수도권대책이 되기 위해서는 수도권내 뿐만 아니라 인구유입의 원천이 되고 있는 지방 중소도시 및 농촌지역의 개발까지를 포함한 종합적인 계획이 수립되어야 한다. 우리가 지난 30여년간 산업화, 도시화과정을 거치면서 지나치게 성장에만 치중한 나머지 성장의 혜택이 도시지역에 비하여 농촌지역에는 상대적으로 적게 배분됨으로서 농촌발전이 늦어지고 이로 인하여 농촌주민들은 기회만 있으면 도시로 빠져나가려는 경향이 짙어지게 되었다. 농촌은 농촌이 갖는 정서적, 자연환경적 매력을 살린 아름다운 농촌으로 개발되어야 하며 소외받는 농촌이 되지 않

6) 김안제 “대도시 인구집중억제와 지역간 균형발전”, 한국의 인구전환, 한국 인구보건연구원, 1989.

7) 김동기 “수도권정책의 기본방향과 전략”, 수도권대책과 지형균형발전을 위한 정책토론회, 국토개발연구원, 1989.

도록 도시-농촌의 활발한 교류가 있어야 한다⁸⁾. 셋째 지역균형발전과 지속적인 성장을 위해서 지방화가 더욱 강력히 추진되어야 한다. 정치, 행정적 지방분권화는 물론 투자의 우선순위를 저개발지역에 두고 국지적인 개발효과나 경제성만을 추구하던 지금까지의 접근방식을 지양하고 국토의 균형발전과 개발에 초점을 둔 지역개발사업이 강화되어야 한다. 그리고 개발이익은 지방화되어야 한다. 중소도시 및 농촌의 개발에 따른 경제적 이익이 대도시와 다른 지역으로 유출되어 버린다면 그 지역의 발전은 기대할 수 없는 것이다⁹⁾.

8) 이상배, “농촌과 도시의 교류”, 나남.

9) 김안제, 앞의 논문.

7. 한국의 제3차국토개발계획*

경제사회개발5개년계획과 함께 국토개발계획은 국가 발전계획의 기초이다. 한마디로 국토개발계획은 국가발전계획의 하드웨어이고 경제사회5개년계획은 소프트웨어라고 할 수 있다. 제1차국토개발10개년계획(1972-1981)은 경제성장과 산업화를 위한 성장거점개발에 역점을 두었다. 경제개발의 초기단계에서 부족한 자본을 의식하고 집적의 경제가 필요했기 때문이다.

제2차10개년계획(1982-1991)은 형평과 안정에 그 기초를 두었다. 즉 지역경제에 역점을 두고 수도권 성장은 억제되었다. 수도권으로의 더 이상의 집중은 경제의 효율을 저하한다는 견해였으며 지역간의 균형발전을 위하여 수도권의 경제활동은 가급적 제한하고 비용을 감수하더라도 지방개발이 착수되었다. 제3차10개년계획(1992-2001)은 2차계획의 기초를 계속 유지하여 지역균형발전은 물론 환경과 복지 부분에 역점을 두었다. 20세기의 마지막 년대인 3차계획기간 동안에는 정치적으로는 지방자치와 세계화추세, 그리고 남북통일에 대비해야 할 때이다.

1. 제3차국토개발계획의 기본목표와 전략

1) 인구와 경제성장

인구증가율은 현재 0.95%에서 2001년에는 0.7%로 감소될 것이다. 총인구는 2001년에 47백만으로 1990년보다 4백만이 더 증가될 것이다. 노인인구의 비율은 1990년에 5%에서 2001년에는 7%로 증가될 것이다. 현재의 인구집중추세가

* 아.태지역 인구가동과 도시화에 관한 국제세미나에서 국토개발연구원
홍성웅 부원장이 발표한 논문의 요약임.

지속된다면 수도권 인구는 22.5백만명으로 총인구의 47.9%가 될 것이다. 본계획에서는 수도권 인구집중을 억제하여 45%선으로 유지코져 한다.

도시지역에 거주하는 인구의 비율은 1990년의 80% 수준에서 2001년에는 86%가 될 것으로 전망된다.

2) 계획의 목표와 전략

제3차국토개발계획은 3가지 기본목표와 6가지 전략으로 되어 있다. 기본 목표는 첫째 국토이용의 분산, 둘째 자원보존적인 국토이용, 셋째 통일에 대비한 국토계획이다. 이와같은 3대 목표를 달성하기 위하여 전략은 (1) 지방육성과 수도권 억제, (2) 새로운 공단건설, (3) 교통체계의 통합, (4) 국민복지와 환경을 위한 투자확대, (5) 계획의 집행력 강화 및 국토이용의 관련 제도 정비, (6) 남북교류지역 개발 및 관리이다.

2. 국토이용 구조의 개편

1) 지방분산형 정부체계의 형성

지금까지는 수도권 규제를 넘어서 지방도시와 농촌개발에 역점을 둠으로서 인구와 산업의 자연스러운 분산을 유도한다. 지방도시 즉 부산, 대구, 광주, 대전의 도시기능을 행정적으로, 경제적으로 그리고 국제적 기능면에서 강화함으로써 수도 서울의 기능을 분담하도록 한다. 중소도시에 대해서는 지역특성에 맞는 도시로 육성하고 농촌을 기계화, 대규모 농업 등 국토개발을 유도한다.

2) 산업의 균형배치

1970년대와 1980년대에 제조업부문의 성장율은 14.5%와 10.3%였다. 제조업부문의 성장을 위하여 울산공업단지를 비롯하여 많은 산업단지가 조성되었다. 그런데 대부분의 산업단지가 서울 인천의 경인지역과 동남해안지역에 집중됨으로서 지역간 불균형발전을 가져왔으며 공업의 집중은 환경에도 문제가 되었다. 이제 산업입지 정책은 환경보호는 물론 전국토의 조화로운 발전을 기하도록 구상되어야 한다. 이를 위하여 아산만 - 광주 - 목포로 연결되는 서해안 개발이 추진되고 있다. 새로 개발되는 지역은 저공해, 고기술 산업이 유치될 것이며 지역발전을 위한 교통, 문화, 교육의 중심지가 될 것이다.

3) 여가공간의 조성

소득수준의 향상, 생활양식의 변화로 여가활동이 증대되었다. 그러나 여가시설의 공급은 수요에 못미치고 있다. 경제성장 위주의 시기에서는 여가시설의 공급이 우선순위 최하위에 있었다. 그러나 제3차계획에서는 국민여가공간의 조성이 중요시 되었다. 특히 국토의 동북부 해안과 산악을 이용한 다양한 여가시설이 설치되고 5대 문화권(백제, 광주, 신라, 가야, 중원 등)과 문화유적지의 개발이 촉진된다.

4) 고속교통망의 구축

교통은 경제성장에 중요한 역할을 하며 특히 국토의 균형발전을 위해서는 더욱 그러하다. 1970년대에는 고속도로, 항만, 지하철 등에 집중투자 되었으며 1982-86년 가간에는 GDP의 2.5%, 1987-89년에는 2.1%가 교통부문에 투자되었다. 그러나 이러한 투자비율은 늘어난 교통수요와 국제무역을 감안할때 매

우 부족한 투자였다. 3차계획에서는 승용차 증가, 국제화 진전 및 경제규모의 확대에 의한 국내외 운송수요의 급증이 예견됨에 따라 계획의 기본방향은 첫째 전국을 반나절 생활권으로 하는 교통체계를 형성하며, 둘째 고속전철과 간선철도망의 구축, 셋째 국제화시대의 중추공항과 지역별 거점 공항의 건설, 넷째 컨테이너 전용항 개발 등을 설정하고 있다.

5) 주택복지의 향상

1980년대에 GNP의 4 - 5 %가 주택부문에 투자되었다. 그러나 아직도 주택문제는 크게 개선되지 못하고 있다. 이를 위해 1988년에 주택 200만호 건설계획이 수립되었고 1990년에는 GNP의 8%가 주택부문에 투자되었고 75만호의 주택이 건설되었다. 이로 인하여 급상승하던 주택가격은 하락되기 시작했다. 제3차계획에서는 1992-2001년 기간동안에 신규주택 540만호 건설이 계획되고 있다. 주택보급은 주택난이 심각한 대도시 지역에 소형 주택을 중심으로 공급되며 총건설 물량의 40%는 임대주택으로 건설된다.

(표 1) 수도권 전입인구의 지역별 분포

(단위: 천명, %)

	계	중부	서남부	동남부	강원	제주
1971-80	3,550 (100)	910 (25.7)	1,258 (35.4)	961 (27.1)	366 (10.3)	55 (1.5)
1981-89	3,221 (100)	775 (24.1)	1,208 (37.5)	878 (27.2)	339 (10.5)	21 (0.7)

(표 2) 제조업 고용자의 지역별 비율 변화

	계	수도권	중부	서남부	동남부	기타
1960	100%	33.5	10.5	12.4	39.6	4.0
1970	100%	46.0	7.6	9.1	34.4	2.9
1980	100%	45.9	6.4	6.0	40.4	1.3
1990	100%	47.8	6.4	6.2	37.4	2.2

(표 3) 도시화율의 추이 및 전망

(단위: 천명, %)

	1960	1970	1980	1990	2001	2010
전 국 인 구	24,989	31,434	38,124	43,520	47,150	49,683
도 시 인 구	8,947	15,652	25,428	34,634	40,643	44,566
도시화율(%)	35.8	49.8	66.7	79.6	86.2	89.7

도시인구는 인구 2만 이상 기준

(표 4) 지역별 주택 보급율 전망

(단위: 천가구, 천호, %)

	가구수		신규주택건설	주택보급율	
	1992	2001	1992-2001	1992	2001
전 국	10,556	13,026	5,382	77.8	92.8
수 도 권	4,450	5,871	2,194	75.8	83.6
지방대도시	2,002	2,481	1,193	68.0	89.9
기 타	4,017	4,674	1,995	85.1	105.9

제 2 부 아시아 각국의 도시화와 사회경제 개발

1. 아·태지역 도시화 추세와 문제*

1. 도시화 추세

도시화에 따른 도시인구 비율의 증가곡선은 S자 모양을 하게된다. 즉 초기 단계에서는 비율의 점진적인 증가가 있고 중간단계에 매우 급속한 증가, 마지막 단계에서는 매우 완만한 증가 추세로 나타난다.

아·태지역의 도시화 추세는 지금 중간단계에 있다고 볼 수 있다. 즉 급속한 도시화가 진행되고 있다. UN 추계에 의하면 1990년에 아·태지역인구의 33.3%가 도시인구인데 2000년에는 41.4%, 2010년에는 48.4%, 2020년에는 55.1%로 상승할 것으로 전망하고 있다.

도시인구라고 할때 어느 정도 크기의 도시를 도시인구로 정의하느냐는 국가마다 다르고 통일된 기준이 있는 것도 아니다. 따라서 국가별 도시인구에 관한 통계는 해석상 주의를 요한다. 어쨌든 UN이 작성한 아·태지역 국가의 도시화 수준을 보면 국가간에 많은 차이를 볼 수 있다. 일본의 도시인구 비율은 77.0%, 한국은 72.0%, 오스트랄리아가 85.5%, 뉴질랜드가 84.0%로 도시화수준이 높은 국가이고, 말레이시아, 필리핀이 각각 43.0%, 42.6%로 중간수준이며 도시화 수준이 낮은 국가는 인도네시아 30.5%, 태국 22.6%, 베트남 21.9%, 인도 27.0%, 방글라데쉬 16.4%, 스리랑카 21.4% 등이다.

그러나 UN 추계에 의하면 앞으로 30 년간 즉 2020경에는 아·태지역 국가들의 도시화 수준은 매우 높아져서 표 - 1에 제시된 바와 같이 39.1%에서 65.0%

* ESCAP 사무국 자료

이며 국가별로는 일본은 77.0%에서 79.9%로, 한국은 72.0%에서 88.3%로 상승될 것이며 현재 비교적 낮은 수준에 있는 동남아시아 국가들은 인도네시아가 30.5%에서 55.3%로, 말레이시아가 43.0%에서 64.8%로, 필리핀이 42.6%에서 62.4%, 태국 22.6%에서 45.2%, 베트남이 21.9%에서 41.8%로 도시화율은 매우 빠른 속도로 상승될 전망이다. 한편 도시인구증가율을 표 - 2 에서 보면 아·태 지역의 도시인구는 1980-85년 기간에 년평균 4.5%씩 증가되어 왔다. 매우 높은 증가율이었는데 1990-95년에는 4.2%, 2000-2005년에는 3.1%로 약간씩 둔화될 전망이다. 그러나 이 지역에서 향후 30년간 도시인구 증가율은 총인구 증가율을 훨씬 상회하고 있다.

또한 농촌인구의 증가율을 보면 1980년 이후부터 농촌인구의 증가속도는 크게 감소되고 있다. 특히 동아시아 지역 국가에서는 출산력의 감소와 농촌인구의 도시로의 이동으로 1990-95년 기간에도 중국, 한국은 (-)증가율을 나타낼 것이며 일본의 경우 0.04%, 인도네시아 0.48%, 말레이시아 0.75%, 태국 0.50%로 농촌인구는 증가될 것이다. 그러나 방글라데쉬, 인도, 네팔, 파키스탄 등에서는 농촌인구 증가율이 연간 1% - 2%의 비교적 높은 증가 속도가 지속될 것이다.

도시인구증가율과 농촌인구증가율의 차이는 도시화의 속도를 나타내게 된다. 1990-95년 기간에 있어 도시인구증가율과 농촌인구증가율의 차이가 가장 많은 지역은 중국(6.35), 한국(5.80), 인도네시아(4.08), 태국(3.51), 말레이시아(3.37)의 순으로 나타나고 있어 한국은 아·태지역 국가중에서 도시화가 매우 급속히 진행되고 있는 국가의 하나이다.

반면 인도, 네팔, 파키스탄, 스리랑카 등은 아직까지 도시화 속도가 느린 추세이지만 이들 국가들은 2020-2025년경이 되면 매우 빠른 도시화가 진행될 것으로 전망된다.

급속한 도시화의 진행과 함께 이 지역에서의 도시화의 특징은 한개 혹은 몇 개 도시에 인구가 집중되고 있다는 것이다. 1990년에 세계 10대 도시의 5개가

아·태지역의 도시이며 동경, 상해, 칼카타, 뭄바이, 서울이 세계 10대 대도시에 들어가는 이 지역 국가의 도시이다. 아·태지역에는 인구 100만 이상의 대도시가 106개가 되며 이중 38개는 중국에, 24개는 인도에, 그리고 인도네시아, 일본, 파키스탄, 한국 등에 각각 6개가 있다.

아·태지역에서의 도시인구성장 구성요인을 보면 1980-85년의 경우 38%는 인구자연증가에 62%가 인구이동과 도시확장에 기인되고 있다. 이를 국가별로 보면 일본의 경우는 81.5%가 인구자연증가에 18.5%가 인구이동과 도시확장에 기인된 것인데 비해 한국의 경우는 35.5%가 인구자연증가 요인에 64.5%가 인구이동과 도시확장에 기인되고 있어 한국은 인구이동이 도시인구증가의 주원인이 되고 있으며 태국의 경우는 39.6%가 인구자연증가, 60.4%가 인구이동과 도시확장으로 그리고 필립핀의 경우는 아직 출생율이 높은 관계로 인해 도시인구증가의 66.0%가 인구자연증가, 34.0%가 인구이동에 기인되고 있다. 아·태지역에서 서기 2000-2005년의 도시인구성장의 구성요인을 보면 한국의 경우는 이때쯤이면 인구이동에 의한 증가보다는 인구자연증가가 더 많아 50.7%가 자연증가에 기인되고 49.3%가 인구이동에 기인될 것이며 일본 역시 도시인구증가의 70.3%가 자연증가에 의해, 29.7%는 인구이동에 기인된 증가일 것이다. 그러나 현재 비교적 도시화율이 낮은 수준에 있는 인도네시아, 태국, 베트남, 스리랑카 등에서는 도시화 속도가 빨라져서 도시인구증가의 주원인은 자연증가보다는 인구이동에 의하게 될 것이다.

2. 도시화 문제

아·태지역의 도시화는 이 지역에서의 산업화 속도와 병행하여 진행된 것이다. 산업화, 도시화에 의하여 국민의 복지는 크게 증진될 것이지만 도시화는 또한 교육시설, 주택, 의료시설 등에 있어 엄청난 수요 증대를 가져올 것이며 특히 도시로 몰려드는 인구로 인하여 주택문제는 악화되어 도시빈민가는 늘어

날 것이며 이로 인하여 도시환경은 더욱 나빠질 것이다.

도시문제에 대처하기 위한 도시행정의 능률을 기하기 위해서는 지역문제 해결을 위한 지방정부의 의사결정권이 보다 강화되어야 할 것이며 늘어날 재정 수요에 대처하기 위해서 세제 등의 방안이 강구되어야 할 것이다.

아·태지역에서 가장 주요한 도시문제의 하나는 저소득 계층을 위한 주택문제일 것이다. 주택사정은 매우 악화되어 이 지역 도시인구의 1/3이 무허가 주택이나 빈민가에 거주하고 있다. 밀집되고 비위생적인 주거환경속에서 정부의 공공 주택사업의 필요성은 더욱 높아지고 있지만 공급이 수요에 못미치고 있는 실정이다. 이를 위하여 United Nations Center for Human Settlements는 특히 도시빈민의 거주환경개선을 위한 점진적인 노력을 강조하고 있다. 즉 도시빈민의 주택문제는 주택만의 문제가 아니라 소득과 고용증대를 위한 사업 그리고 지역사회의 사회·경제적 환경조성 등 통합된 사업으로 추진되어야 한다. 특히 주택공급에 있어 공공부분의 역할은 매우 중요하다.

도시인구증가보다 빠르게 증가하는 것이 도시교통 수요이다. 이 지역 대부분의 국가가 자동차 위주의 교통정책에 의존하고 있기 때문에 도시교통혼잡은 더 악화되고 있다. 국제경험에 의하면 자동차 증가는 휘발유와 자동차세에 영향을 받는다. 이 지역에서의 중요한 교통수단은 버스이다. 그럼에도 불구하고 버스서비스는 매우 빈약하고 적절하지 못하다. 고속철도에 대한 논의가 대두되고 있지만 이 시스템은 다른 운송수단보다는 많은 비용이 요구된다.

1963-1974년 기간동안 서울의 평균지가 상승률은 연간 34.5%였다. 이 기간 동안 소비자 물가지수는 11.9% 상승되었다. 뉴델리의 경우는 1957-1977년 기간 동안 지가상승률은 24.3%이고 소비자 물가지수는 6.4% 상승되었다. 마닐라의 경우는 1973-1977년 기간동안 지가상승률이 21.5%, 소비자 물가지수는 13.3% 상승되었다(HABIT, 1987). 도시지가는 인구증가율보다 더 빠른 속도로, 그리고 생계비 상승율보다 더 빠른 속도로 상승되고 있다.

1983년 ESCAP 지역(중국 제외) 인구의 절반정도가 안전급수시설에 의한 상

수도 보급을 받고 있다. 농촌보다는 도시의 상수도 보급율은 높아 67% 정도이다. 그러나 지역에 따라 그 차이는 심하다. 예를 들어 자카르타의 경우 1985년 상수도 보급율은 25%에 불과하다. 봄베이의 경우 상수도 급수 시간이 2 - 8 시간으로 제한되고 있으며 마드라스의 경우는 필요한 급수량의 40% 정도가 급수되고 있다.

대도시 인구밀집지역의 상·하수도 시설미비, 쓰레기문제는 홍수와 질병의 원인이 되고 있다. 도시환경문제 해결을 위해서는 획기적인 환경계획이 수립되어야 한다. Reels는 도시환경문제와 관련하여 3가지 요소를 강조하고 있다. 첫째가 경제개발계획에 환경계획이 반드시 포함되어야 하며, 둘째는 지역별 환경종합계획이 수립되어야 하며, 셋째는 현존하는 환경문제를 줄이기 위한 국토개발계획이 수립되어야 한다.

결론적으로 아·태지역에서의 도시화는 그들 국민에게 경제적 번영과 생활의 향상을 가져올 것이다. 그러기 위해서는 이 지역 도시들이 당면한 여러가지 도시문제가 해결되어야 한다. 이를 위해서는 도시계획의 재편성은 물론 지역 개발을 위하여 중앙정부보다는 지방정부에 많은 권한이 주어져야 한다.

표 - 1. 지역 및 국가별 도시인구의 비율 : 1980-2020

(단위: %)

지역 및 국가	1980	1990	2000	2010	2020
동아시아	26.9	39.1	51.2	59.1	65.0
중국	19.6	33.4	47.3	56.1	62.8
홍콩	91.6	94.1	95.7	96.6	97.1
일본	76.2	77.0	77.7	78.8	79.9
몽고	51.4	52.3	55.1	60.2	66.4
한국	56.9	72.0	81.4	86.1	88.3
동남아시아	24.0	29.9	36.9	44.4	51.9
캄보디아	10.3	11.6	14.5	19.7	26.5
인도네시아	22.2	30.5	39.5	47.7	55.3
라오	13.4	18.6	25.1	32.6	40.6
말레이시아	34.7	43.0	51.2	58.4	64.8
미얀마	24.0	24.8	28.4	35.4	43.4
필리핀	37.4	42.6	48.8	55.6	62.4
싱가폴	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
태국	17.3	22.6	29.4	37.3	45.2
월남	19.3	21.9	27.1	34.8	42.8
남아시아	23.1	27.3	32.8	39.9	47.7
아프가니스탄	15.7	18.2	22.2	28.2	35.9
벵그라데쉬	11.3	16.4	22.9	30.3	38.2
부탄	3.9	5.3	7.8	11.4	16.2
인도	23.1	27.0	32.3	39.3	47.3
이란	49.6	56.7	63.4	69.4	74.2
네팔	6.1	9.6	14.3	20.0	26.8
파키스탄	28.1	32.0	37.9	45.4	53.1
스리랑카	21.6	21.4	24.2	30.7	38.6
태평양	71.2	70.6	71.3	73.3	75.9
호주	85.8	85.5	86.4	88.3	90.1
피지	37.7	39.3	42.8	48.7	56.1
뉴질랜드	83.3	84.0	85.2	87.0	89.0
파푸아 뉴기니아	13.1	15.8	20.2	26.7	34.3

Source : World Urbanization Prospect 1990(United Nations publication, Sales No. E. 91. X I I I. 11).

표 - 2 . 지역 및 국가별 도시인구성장률 추이 : 1980-2025 (단위: %)

지역 및 국가	1980-85	1990-95	2000-05	2010-15	2020-25
동아시아	4.93	4.36	2.50	1.52	1.22
중국	6.72	5.41	2.89	1.76	1.42
홍콩	1.88	1.05	0.44	0.12	-0.12
일본	0.81	0.50	0.44	0.01	-0.20
몽고	2.94	3.09	3.24	3.16	2.58
한국	3.97	2.32	1.40	0.67	0.39
동남아시아	4.33	4.09	3.47	2.84	2.32
캄보디아	3.55	4.20	4.31	4.49	3.69
인도네시아	5.37	4.56	3.36	2.60	2.13
라오	5.59	6.01	5.13	4.03	3.21
말레이시아	4.87	4.11	2.88	2.37	1.97
미얀마	2.13	3.23	3.84	3.51	2.84
필리핀	3.97	3.61	3.17	2.72	2.09
싱가폴	1.16	1.08	0.64	0.42	0.18
태국	4.66	4.02	3.70	2.99	2.36
월남	3.22	4.16	4.39	3.47	2.98
남아시아	4.15	4.03	3.87	3.33	2.64
아프가니스탄	-0.47	8.50	4.50	4.19	3.41
벙그라데쉬	6.57	6.14	5.37	4.09	3.31
부탄	4.71	5.94	6.09	5.55	4.64
인도	3.80	3.82	3.66	3.22	2.57
이란	5.43	3.20	3.49	2.76	2.00
네팔	7.20	6.47	5.51	4.46	3.72
파키스탄	5.01	4.48	4.28	3.67	2.79
스리랑카	1.23	2.19	3.16	3.40	2.74
태평양	1.37	1.41	1.36	1.31	1.11
호주	1.32	1.26	1.14	1.03	0.82
피지	2.36	2.21	2.48	2.41	1.88
뉴질랜드	0.93	0.94	0.80	0.72	0.53
파푸아 뉴기니아	4.03	4.61	4.69	4.25	3.51

Source : World Urbanization Prospect 1990(United Nations publication, Sales No. E. 91. X I I I. 11).

표 - 3. 지역 및 국가별 농촌인구성장률 추이 : 1980-2025 (단위: %)

지역 및 국가	1980-85	1990-95	2000-05	2010-15	2020-25
동아시아	-0.39	-0.94	-1.19	-1.04	-1.18
중국	-0.37	-0.94	-1.22	-1.07	-1.22
홍콩	-1.93	-2.54	-2.10	-1.59	-1.66
일본	0.26	0.04	-0.15	-0.52	-0.39
몽고	2.57	2.21	1.39	0.47	0.03
한국	-2.70	-3.48	-2.53	-1.31	-1.53
동남아시아	1.45	0.95	0.28	-0.21	-0.54
캄보디아	2.47	1.92	0.88	0.62	0.02
인도네시아	1.00	0.48	-0.17	-0.46	-0.73
라오	1.73	2.13	1.41	0.54	-0.06
말레이시아	1.29	0.75	-0.09	-0.40	-0.61
미얀마	2.08	1.71	0.93	0.09	-0.35
필리핀	1.79	1.22	0.48	-0.13	-0.57
싱가폴					
태국	1.38	0.50	0.11	-0.37	-0.78
월남	1.93	1.62	0.74	0.03	-0.23
남아시아	1.87	1.59	0.88	0.09	-0.38
아프가니스탄	-2.32	6.25	1.49	0.57	0.01
벵그라데쉬	2.19	1.93	1.48	0.53	-0.03
부탄	1.67	2.04	1.93	1.45	0.72
인도	1.70	1.40	0.71	-0.09	-0.51
이란	2.58	0.35	0.77	0.30	-0.31
네팔	2.25	1.85	1.31	0.60	0.06
파키스탄	3.33	2.06	1.26	0.53	-0.13
스리랑카	1.79	1.00	0.29	-0.16	-0.59
태평양	1.83	1.24	0.53	-0.02	-0.37
호주	1.83	0.75	-0.34	-0.89	-1.05
피지	1.70	1.05	0.35	-0.64	-0.95
뉴질랜드	0.42	0.18	-0.56	-1.23	-1.40
파푸아 뉴기니아	2.01	1.18	1.21	0.58	0.06

Source : World Urbanization Prospect 1990(United Nations publication, Sales No. E. 91. X I I I. 11).

표 - 4. 지역 및 국가별 도시인구성장율과
농촌인구성장율의 차이 : 1980-2025

(단위: %)

지역 및 국가	1980-85	1990-95	2000-05	2010-15	2020-25
동아시아	5.32	5.29	3.69	2.57	2.41
중국	7.09	6.35	4.12	2.83	2.64
홍콩	3.81	3.59	2.54	1.71	1.54
일본	0.54	0.45	0.59	0.53	0.19
몽고	0.36	0.88	1.85	2.69	2.55
한국	6.67	5.80	3.93	1.98	1.92
동남아시아	2.88	3.14	3.19	3.04	2.86
캄보디아	1.08	2.28	3.43	3.87	3.67
인도네시아	4.37	4.08	3.53	3.07	2.86
라오	3.86	3.88	3.72	3.49	3.27
말레이시아	3.59	3.37	2.97	2.76	2.58
미얀마	0.05	1.52	2.90	3.42	3.19
필리핀	2.18	2.39	2.70	2.85	2.66
싱가폴	1.16	1.08	0.64	0.42	0.18
태국	3.28	3.51	3.59	3.36	3.14
월남	1.29	2.54	3.65	3.43	3.21
남아시아	2.29	2.44	2.98	3.24	3.02
아프가니스탄	1.85	2.26	3.01	3.62	3.40
벙글라데쉬	4.38	4.21	3.89	3.56	3.34
부탄	3.04	3.90	4.16	4.10	3.92
인도	2.09	2.41	2.94	3.31	3.08
이란	2.85	2.85	2.72	2.46	2.32
네팔	4.95	4.62	4.20	3.85	3.66
파키스탄	1.69	2.42	3.02	3.13	2.92
스리랑카	-0.56	1.19	2.88	3.55	3.33
태평양	-0.46	0.17	0.83	1.33	1.48
호주	-0.50	0.50	1.48	1.92	1.87
피지	0.67	1.16	2.13	3.05	2.83
뉴질랜드	0.51	0.76	1.36	1.94	1.92
파푸아 뉴기니아	2.02	2.81	3.48	3.66	3.45

Source : World Urbanization Prospect 1990(United Nations
publication, Sales No. E. 91. X I I I. 11).

표 - 5. 지역 및 국가별 도시인구성장의 구성요인

(단위: %)

지역 및 국가	1980-85		1990-95		2000-05	
	자연 증가	이동및 도시확장	자연 증가	이동및 도시확장	자연 증가	이동및 도시확장
동아시아	21.9	78.1	28.0	72.0	30.3	69.7
중국	15.9	84.1	23.7	76.3	27.2	72.8
홍콩	61.0	39.0	58.2	41.8	75.3	24.7
일본	81.5	18.5	78.5	21.5	70.3	29.7
몽고	93.6	6.4	85.6	14.4	73.4	26.6
한국	35.5	64.5	38.8	61.2	50.7	49.3
동남아시아	49.1	50.9	44.9	55.1	41.7	58.3
캄보디아	70.9	29.1	49.5	50.5	30.6	69.4
인도네시아	35.2	64.8	37.0	63.0	36.7	63.3
라오	43.8	56.2	44.7	55.3	43.8	56.2
말레이시아	50.3	49.7	52.4	47.6	50.0	50.0
미얀마	110.0	-10.0	63.2	36.8	44.5	55.5
필리핀	66.0	34.0	62.4	37.6	57.0	43.0
싱가폴	100.1	-0.1	100.1	-0.1	98.9	1.1
태국	39.6	60.4	31.4	68.6	31.2	68.8
월남	71.7	28.3	50.5	49.5	38.1	61.9
남아시아	56.0	44.0	54.4	45.6	47.0	53.0
아프가니스탄	-589.1	689.1	30.4	69.6	46.1	53.9
벵그라데쉬	37.6	62.4	39.9	60.1	41.9	58.1
부탄	41.5	58.5	34.8	65.2	34.1	65.9
인도	55.6	44.4	52.1	47.9	44.8	55.2
이란	56.0	44.0	81.4	18.6	71.0	29.0
네팔	31.9	68.1	32.5	67.5	32.6	67.4
파키스탄	69.0	31.0	67.8	32.2	54.9	45.1
스리랑카	170.8	-70.8	66.8	33.2	33.6	66.4
태평양	85.5	14.5	74.8	25.2	66.2	33.8
호주	61.9	38.1	52.6	47.4	45.7	54.3
피지	96.2	3.8	78.8	21.2	58.9	41.1
뉴질랜드	85.0	15.0	79.4	20.6	66.7	33.3
파푸아 뉴기니아	54.3	45.7	46.3	53.7	39.1	60.9

Source : World Urbanization Prospect 1990(United Nations
publication, Sales No. E. 91. X I I I. 11).

표 - 6. 세계의 20대 대도시

순위	도시	국가	1990년도 인구(백만)	도시	국가	2000년도 인구(백만)
1	멕시코시	멕시코	20.2	멕시코시	멕시코	25.6
2	동경	일본	18.1	쌍파울로	브라질	22.1
3	쌍파울로	브라질	17.4	동경	일본	19.0
4	뉴욕	미국	16.2	상해	중국	17.0
5	상해	중국	13.4	뉴욕	미국	16.8
6	로스안젤스	미국	11.9	칼카타	인도	15.7
7	칼카타	인도	11.8	봄베이	인도	15.4
8	부에노스아이레스	알헨틴	11.5	북경	중국	14.0
9	봄베이	인도	11.2	로스안젤스	미국	13.9
10	서울	한국	11.0	자칼타	인도네시아	13.7
11	북경	중국	10.8	델리	인도	13.2
12	리오데자네이로	브라질	10.7	부에노스아이레스	알헨틴	12.9
13	천진	중국	9.4	라고스	나이제리아	12.9
14	자칼타	인도네시아	9.3	천진	중국	12.7
15	카이로	이집트	9.0	서울	한국	12.7
16	모스크바	소련	8.8	리오데자이로	브라질	12.5
17	델리	인도	8.8	다카	벵그라데시	12.2
18	오사카	일본	8.5	카이로	이집트	11.8
19	파리	프랑스	8.5	마닐라	필리핀	11.8
20	마닐라	필리핀	8.5	카라치	파키스탄	11.7

Source: Word Urbanization Prospects 1990

(UN Publication, Sales No. E. 91. XⅢ. 11). P. 186

2. 경제개발과 인구이동*

1. 경제개발과 인구이동 유형

인구이동 없이는 개발은 불가능하며 따라서 인구이동이란 개발과정의 한 부분이라는 것이 논의의 전제이다. 경제개발과 인구변수와의 관계는 일반적으로 선진국은 도시화율이 높고 인구이동도 도시-도시간의 이동이 주류이며 인구의 공간적인 분산과정이 이루어지고 있으며, 낮은 출산력과 낮은 영아사망율이 특징이다. 이에 반해서 저개발국은 도시화율이 낮고 인구이동은 주로 농촌-농촌간의 이동이며, 인구집중, 높은 출산력, 높은 영아사망율이 특징이다.

장기적인 관점에서 경제개발수준과 인구이동 유형의 변화과정은 Zelinsky의 모형으로 설명될 수 있을 것이다. 이 모형에 의하면 인구이동은 초기발전단계에서는 단기순환이동으로 부터 시작되어 경제개발이 진척됨에 따라 대도시로의 장기 장거리이동이 이동의 주류를 이루며 이런 이동의 추세는 고도산업사회에서의 대도시화 단계에 이를때까지 지속된 다음 인구의 공간적 분산단계로 전환된다는 것이다.

아시아지역에서 경제개발에 따른 인구이동 유형의 변화를 보면 일본은 19세기 중반부터 산업화가 시작되었다. 1920년 도시인구는 30%에 달하였고 1980년에는 76%에 도달하여 그 후 그 수준을 유지해오고 있다. 1950년대 중반에는 비수도권지역에서 수도권지역으로의 이동이 총이동의 1/3 정도였으며 도시화율이 높아지면서 도시로의 이동율이 1961년 이후 감소되고 수도권내에서의 이동이 증가되었다. 비수도권지역내의 이동율은 1954-1980년 기간동안 약간 감소되었고 반면 수도권으로 부터 비수도권으로의 이동이 약간 증가되었다.

* 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 홍콩대학의 Ronald Skeldon 교수가 발표한 논문의 요약임.

이동거리를 볼때 1950년대 중반부터 1970년대 초반까지 장거리이동이 증가하였고 그후 단거리이동이 증가하여 절반을 넘어서고 있는데 이것은 교외화 때문인 것으로 보인다. 흥미로운 것은 1973년 이후 일본내에서 모든 형태의 이동에 있어서 지속적인 절대수 감소가 있어왔으며 그 이유는 인구연령구조 변화 즉 이동성이 낮은 노인인구가 증가하고 있기 때문인 것으로 생각된다. 경기후퇴라든가 도시화율이 높아진 것도 이동감소의 한 요인인 것으로 보인다.

한편 신흥공업국가인 한국, 대만, 홍콩, 싱가폴은 모두 급격한 경제성장을 경험했으며 고출산에서 저출산으로 이행해가고 있다. 이 국가들은 지난 30년간 급속한 경제사회변화를 겪고 거의 선진국 수준의 번영을 하게되었다. 한국과 대만은 노동집약적인 산업으로 부터 수출을 위한 고가상품을 생산하는 자본집약산업으로 옮겨가고 있다. 홍콩은 노동집약적인 산업에서 서비스에 기초한 경제로 옮겨가고 있으며 싱가폴은 자본집약적 산업과 동시에 서비스를 창출하는 방향으로 가고 있다. 한국과 대만은 과거 주로 농촌으로 이루어져 있었으나 인구 5만이상 거주지를 도시로 간주할 경우 1970-1975년 사이에 도시거주인구 50% 이상의 시기를 지나게 되었고 양국 모두 1990년에는 도시인구가 70% 선을 넘고 있다. 한국의 인구이동유형을 보면 1950년대 후반부 까지 주로 농촌-농촌 이동이었고 그후 1980년대 초반까지는 집중적인 농촌-도시이동이 있었으며 그후 이런 추세는 감소되고 있다. 한국에서는 매년 약간씩 이동자수의 변동은 있지만 일본에서와 같은 이동자수의 지속적인 감소현상은 보이지 않고 있으며 이동율이 상당히 높은 수준에서 유지되고 있는 것처럼 보인다. 대만도 급속한 도시화와 제조업경제로 전환하고 있다. 대도시로의 이동은 1963-1974년 기간중 정점에 달하였으며, 1975년 이후 위성도시와 교외가 이동의 주목표지가 되면서 대도시로의 이동은 완화되고 있다. 선진경제로 전환하는 과정에서 농촌지역에 기업을 유치한 것이 도시화를 완화시키는데 도움을 주었다.

말레이시아, 태국, 인도네시아, 필립핀의 경우를 보면 필립핀을 제외한 국

가들의 지난 25년간 경제성장율은 완만하였다. 도시화수준은 앞에 예를 든 국가들에 비해 상당히 낮아서 1989년 태국은 22%, 필리핀과 말레이시아는 42%였다. 그러나 태국은 경계문제 때문에 도시인구가 과소평가되고 있으므로 실제로는 20%정도 더 높을 것으로 생각된다. 말레이시아, 태국, 인도네시아는 1970년 까지 농촌-농촌간 이동이 중요했으며 주로 농촌-농촌간 또는 농촌-소도시간 단기순환이동이었다. 1970년대에는 도시-도시간, 농촌-도시 이동이 급증하였으며 농촌-농촌간 이동은 감소를 보이고 있다. 이 국가들 특히 인도네시아와 태국의 센서스로 부터 얻은 이동율은 낮지만 센서스에서 이 지역의 전형적인 유형의 이동을 포착하지 못하는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 태국의 마을 사례연구에서 보면 1960년 초기 이후 순환이동의 급증을 보여주고 있는데 계절이동자의 수가 많으며 이동방향은 주로 방콕이었다. 이 국가들은 1980년까지도 농촌-농촌간 이동이 주류를 이루고 있었으며 도시화율은 낮았다. 그러나 이 지역도 쿠알라룸푸르, 자카르타, 방콕의 급성장과 함께 급격한 도시화와 산업발전의 시기로 접어든 것처럼 보인다.

계획경제와 사회주의 형태를 따르는 국가들로 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마가 있다. 이곳에서는 인구이동을 주도하는데 국가가 주요역할을 하고 있다는 것 외에는 별로 알려진 것이 없다. 이들 국가에서는 농촌-농촌간 이동이 주류를 이룰 것으로 생각된다. 동아시아와 남동아시아지역의 난민은 주로 이 지역으로 부터 왔으며 인접국가인 태국, 중국, 홍콩 등으로 이동해가고 있다.

거국인 중국, 인도, 그리고 인도주위의 국가들에 대해 살펴보겠다. 이 국가들은 바로 위에 언급한 국가들과 함께 아시아에서 가장 빈곤한 국가들이다. 중국과 인도는 거대한 영토를 갖고 있으며 다양성이 있는 국가이기 때문에 이동과 개발에 대해 국가수준에서 언급하는 것은 의미가 없다. 중국의 해안지역은 일본과 아시아 신흥공업국 기업에 노동자원을 제공하고 있다. 한국과 대만은 해안지역과 산둥, 후지안성에 투자를 하고 있다. 이 지역은 수십년간 인구

이동이 철저히 통제되었는데 1978년 개혁기 이후 모든 종류의 이동량이 증가하고 있으며 특히 해안도시지역으로의 단기순환이동이 증가하였다. 농촌지역의 공동생산체계가 감소하고 책임생산체계 도입으로 농촌 잉여노동력이 시장원리에 반응을 보이기 시작했으며 이동규제정책의 완화와 도시화를 개발의 핵심부분으로 받아들이는 것 등이 이동증가의 요인이 되었다. 그러나 가장 중요한 요소는 외국의 투자와 신흥공업국과 일본으로 부터 노동집약산업의 이동에 의한 수요창출 때문이다.

남아시아의 상황은 복잡하다. 동아시아와 남동아시아의 경제로 부터 멀리 벗어나 있으며 이 지역과 유럽사이에서도 국외자이다. 제조업의 부가가치로 본 경제면에서 인도는 세계에서 11위이다. 2000년 까지 인구 8백만 이상 도시지역(Urban agglomerations) 28개중 4개가 인도에 있고 2개가 남아시아에 있다. 거대한 땅과 인구를 갖고 있으며 현대발전의 영향을 받지않은 이 지역의 이동은 주로 농촌-농촌간 이동이며 대부분은 결혼을 위한 현지이동이다. 장거리 이동만을 고려한다면 대도시 급성장의 원인이 되는 도시간 이동이 중요성을 보여주고 있다. 인도와 파키스탄에서 1960년대에는 농촌-도시 이동은 적었으나 1970년대에 인도에서는 지방도시에서 대도시로의 이동이 급증했다.

남아시아의 중심지역을 벗어나 네팔을 보면 농촌-농촌간 이동이 주류를 이루고 있다. 네팔에서는 아직 도시화수준이 낮으며(1989년 9%) 이동의 흐름은 국외 도시로이며 주로 인도로 가고 있다. 근대화의 영향을 아직 받지 않은 지역으로 아프가니스탄, 티베트가 있으며 이 지역은 아직 대부분 농촌이고 난민이동의 특징을 갖고 있다.

2. 경제개발과 국제인구이동

아시아국가간 국제인구 이동은 오랜 전통을 갖고 있다. 예를 들면 중국인의 남쪽으로의 이동역사는 수백년을 거슬러 올라간다. 근세에 와서는 식민정책의

산물로 노동력의 이동이 중요시 되었다. 인도의 남동아시아, 태평양, 동아프리카, 카리비안으로의 이동, 중국의 남동아시아, 미국으로의 이동 등이 그 예이다. 이러한 19세기 후반과 20세기 초반의 품팔이 인부(Coolie trade)의 이동은 순환성격을 띄었고 남성위주의 이동이었다. 1930년대에는 이런류의 이동은 중단되었고 전쟁이나 식민지로 부터의 독립으로 난민을 제외한다면 1960년대 후반까지 국제이동은 거의 없었다. 1960년대 중반에는 북아메리카와 오스트랄리아에서 아시아 이민에 대한 규제가 완화되었고 그후 4종류의 국제이동자가 있어왔다. 그들은 학생, 이민, 계약노동자, 기술이민 등이고 5번째 흐름이 있다면 난민이다. 여기에서 이민은 영구이주만을 의미한다.

국제이동은 목적지국가의 정책에 의해 크게 영향을 받으며 국내이동과 국제이동을 지배하는 힘은 자본주의 체제내의 여러제도의 확장이다. 학생이나 이민의 주 목표지를 보면 북아메리카와 오스트랄리아이며 계약이주자의 목표지는 좀더 다양하지만 주로 서아시아나 중동지역이다. 기술이주자의 흐름은 주로 선진국으로 부터 아시아 전역에 걸친 지역으로이다. 이동은 아시아지역의 각으로 뿐만 아니라 아시아 지역내에서 국가간 이동이 증가하고 있으며 특히 신흥공업국이나 일본으로 이동이 이루어지고 있다.

미국내 유학생들중 아시아학생수는 계속 증가하여 1989년에는 반을 차지하고 있다. 학생들 또는 두뇌유출이 국가발전에 대해 심각한 부정적 영향을 미쳤는지에 대해서는 많은 논란이 있어왔다. 한국의 경우 1970년대 고급인력의 10%를 미국에 잃었고, 대만의 경우 어느 코호트이건 귀국한 학생의 수는 25%를 넘기 힘들었다. 그러나 이 지역에서 지난 20년간 고도의 경제성장을 경험했으므로 귀국학생들이 자국에 혜택을 준것은 분명하다. 그 예로 한국의 전문직의 약 20-30%는 주로 미국 또는 일본에서 교육을 받았다. 이런 경험의 이전은 기술이전과 자본주의체제의 확장에 있어서 중요한 측면이다.

북아메리카와 오스트랄리아에서 1960년대 중반 아시아 이민에 대한 규제가 폐지되면서 아시아로 부터의 이민이 시작되었다. 25년내에 캐나다와 오스트랄

리아로의 이민은 아시아인이 유럽을 대신했으며 미국에서도 마찬가지였다. 아시아이민의 대부분은 가족으로 구성되어 있고 그들은 자국민보다 교육을 많이 받고 기술을 갖거나 부유한 층이 많은 경향이다. 캐나다와 오스트랄리아의 기업이민프로그램이나 이민선발기준이 이런 추세를 강조하고 있다. 미국은 전통적으로 가족이민을 강조해왔는데 기술이민의 비율을 높이기 위해 1990년 이민법에서 기업이민안을 도입하였다.

미국, 캐나다, 오스트랄리아는 장차 지속적인 출산력감소로 인한 인력부족에 직면하리라는 사실을 잘 알고 있어 장래의 수요에 대비해 가장 우수한 사람들의 이민에 대해 호의적인 것으로 보인다. 캐나다와 미국은 1990년 이민증가를 허용하도록 이민법을 수정했다.

이민 이외에 또 다른 주요 흐름은 계약노동자의 이동이다. 지난 15년간 이런 유형의 이동은 서아시아 산유국으로의 이동이다. 걸프전이 이동에 미친 영향은 아직 판단하기 힘들지만 영구적인 영향을 미칠것 같지는 않다. 걸프전 이전에 이미 몇 나라로 부터 노동자 이동은 상당히 줄어들었고 뒤늦게 계약이주제도에 참여한 나라는 태국, 인도네시아, 방글라데쉬, 필리핀으로 1975년에서 1989년 사이 지속적인 증가를 보였다. 인도, 파카스탄, 스리랑카와 한국으로 부터의 이동은 지난 5년간 급감했는데 이는 1980년대 유가하락과 경제불의 종결로 인한 서아시아국가의 요구가 감소되었기 때문이다.

필리핀, 인도네시아, 태국으로 부터 계약노동자가 지속적으로 증가되는 중요한 요인은 이동흐름에 여성의 참여증가 때문이다. 서아시아의 경제가 건설기로 부터 유지기로 이행됨에 따라 노동력에 대한 요구가 변하고 있다. 즉 비숙련 남성노동인력으로 부터 숙련노동이나 서비스로의 요구변화이다. 부유층의 가정부에 대한 요구가 높으며 이에 대해 남아시아 보다는 여성의 자율성이 높은 남동아시아의 인력이 이 지역으로 이동하고 있다. 의료인력분야의 요구에 부응하여서는 교육수준이 높은 필리핀 여성들의 이동이 증가하고 있다.

서아시아의 경제후퇴와 함께 아시아 태평양지역내에서 계약이동의 목표지가

다양해지고 있다. 아시아의 중심국가에서도 지난 25년간 출산력의 급감을 경험했으며 한국, 대만, 홍콩과 싱가포르의 노동시장은 많은 분야에서 급격한 인력난을 겪고 있다. 이들 국가에서 외국인력고용문제가 쟁점이 되고 있으며 일본을 제외한 국가에서는 인력수입이 필요한 경우 제한을 완화시키고 있다. 또한 방문자나 학생비자로 아시아 중심국가에 와서 장기체류를 하거나 취업을 하는 불법이동자가 많다. 필리핀, 태국 등 국가에서는 서아시아로 부터 귀국하는 이동성이 높은 계약노동자가 증가하고 있기 때문에 향후 합법적이던 불법이던 싱가포르와 북아시아국가(일본, 한국 등)로의 이동이 증가될 것으로 예측된다. 이런 계약이동의 흐름은 그들이 본국에 송금을 함으로써 지역경제에 큰 영향을 미친다. 이민자들도 본국과 유대를 갖고 송금을 하는 경우가 흔히 있다. 송금이 지역경제에 어떤 영향을 미치는지에 대해서는 논란이 많다. 농촌에 과외의 돈이 소비를 부추기거나 빈부격차를 심화시킬수 있다는 지적도 있지만 대체로 비용보다는 효용이 더 큰 것으로 보인다.

미군기지를 통해 외부와 연결을 가졌던 국가는 빠른 속도로 국제이동이 많아지고 있다. 미국이민자들의 주요 아시아 공급지가 미국과 긴밀한 군사 정치적 유대를 가졌던 국가들인 것은(필리핀, 한국, 태국, 대만, 베트남) 우연이 아니다. 세계체계(Global system) 창출에 있어서 정치적 요소는 경제적 이슈와 분리할 수 없는 것이다.

자본의 국제화와 노동력의 국제분업에 있어서 3가지 주요 요소는 다국적기업, 국제은행, 연방정부이다. 지난 수십년간 이런 요소들의 역할 확장은 기술인력의 이동을 증가시켰다. 이런 종류의 이동은 이동방향이나 기간이 다양하다. 그들 대다수는 단기순환이동으로 출장(business trips)으로 이루어져 있으나 그 중에는 계약에 의해 몇년간 이주하는 경우도 있다. 이런 이동은 앞서 언급했던 것과는 방향이 반대이다. 기업이 가진 경험을 지사에 전달하기 위한 중심국가로 부터 주변국가로의 이동이다. 아시아내에서 일본, 한국, 홍콩과 싱가포르 부터의 자본과 인력의 확장에 따라 아시아지역내에서의 기술인력이

동도 상당수준에 달하고 있다. 이런 종류의 이동자수는 1970년대 중반이후 급증했다. 예를 들면 1975년에서 1988년 기간동안 기업의 해외지사로 파견되는 인력이 일본은 6배, 한국은 거의 3배가 증가했다. 이 기간중 사업을 위한 단기 해외출장, 공무원의 해외 파견근무, 해외훈련, 해외여행 등도 급증했다.

아시아 태평양 대부분의 지역에서 향후 20년간 출산감소는 지속될 것이고 이것은 노동력 증가가 완만해지거나 일부국가에서는 감소될 것으로 보이며 국제분업이 심화될 것이다. 아태지역국가의 이슈는 인력수요로 인해 지역내 국가간 국제이동이 상당히 증가할 것이라는 점이다.

1980년대 중반 세계도시순위에서 1차 중심점으로 아시아에서는 동경과 싱가포르 두곳이 있다. 이동에 있어서 동경은 런던, 파리, 뉴요크, 로스앤젤스 등의 도시와는 전혀 다르다. 동경 이외의 도시들은 모두 국제이동의 목표지로서 고소득 사무직, 서비스업과 저소득층의 노동자와 서비스업 등으로 다민족도시로 발전해가고 있다. 동경은 국내이동의 목표지이지만 정부의 규제정책으로 인해 이민을 위한 목표지로는 부각되지 않고 있다. 장래는 노동력 부족으로 규제정책은 약화될 것이며 20년 후에는 남동아시아로 부터 대량의 기술이민, 중국으로 부터 비숙련노동자의 이동 가능성이 높으며 일본은 지금과 같은 높은 수준의 동질성을 유지하지 못할 것이며 사회 문화적 변화가 예상된다. 싱가폴은 이미 외국노동력에 상당히 의존하고 있으며 그들은 전체 노동력의 10% 이상에 달하고 있다. 지속적인 노동력 부족으로 제조업을 이웃 말레이시아와 인도네시아로 옮겨 성장삼각형(Growth triangle)을 형성하며 여기에 싱가폴은 고기술과 서비스 추진력을 제공하고 있다.

노동력부족 현상이 증가함에 따라 이민정책은 정치적으로 행정적으로 향후 20년간 아시아국가들이 직면하게될 주요한 도전중 하나가 될 것이다. 그러나 이민정책은 결국 인구와 경제력 특히 국제분업의 증가에 반응할 수 밖에 없을 것이다. 각국 정부는 자국내에 다국적 기업과 은행의 활동을 어느정도 인가 또는 규제할 것인지 결정해야만 하며 이런 활동을 적극 권장하는 국가가 국제

경제로의 연계와 국제이동의 진전이 빠를 것이다.

3. 농촌-도시 인구이동이 개발에 미친 영향*

그동안 연구나 정책에 있어서 도시 농촌 개발을 전혀 별개의 과정으로 취급해온 경향이 있다. 그러나 차츰 도시화는 국가개발과정의 필수부분일 뿐 아니라 농촌개발과도 긴밀히 연결되어 있다는 데에 대한 인식이 높아지고 있다.

도시와 농촌지역의 연계는 농촌지역과 도시중심간의 인구, 상품, 서비스, 아이디어의 이동 또는 상호교류를 의미한다. 농촌 도시간 인구이동이 중요한 것은 그것이 연계의 한부분을 이룰뿐 아니라 각종 흐름과 교류가 일어나도록 하고 강화할 수 있기 때문이다.

ESCAP 지역의 인구 이동은 지난 20년간 규모나 다양성면에서 엄청나게 증가하였으며 도시 농촌 지역을 연결하는 복합적 네트워크를 강화, 확장, 다양화시켜 왔다.

인구, 아이디어, 정보, 태도, 상품의 흐름은 이동자 자신, 가족, 이동의 기원지와 목표지 양쪽 지역사회에 엄청난 영향을 미쳤다. 인구이동은 지역사회, 가구, 개인에게 영향을 미치는 여러 사회 경제변천을 연계하는 중재과정이며 변천에 영향을 미친 여러 과정중 인구이동으로 인한 영향만을 분리시킨다는 것은 불가능하다.

하여튼 농촌-도시간 개발수준의 차이, 사회경제적 기회의 불균형 분포 등이 농촌-도시간 이동의 주요소라는 것은 분명하다. 한편 인구이동은 개발에 중요한 의미를 갖게 된다. 지역간 개발수준의 다양성은 이동의 근본적인 원인이고 이동은 종속변수이며 개발수준이 이동에 미치는 영향은 이동의 결과가 개발에 미치는 영향보다 크다.

* 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 호주 Flinders 대학의 Graeme Hugo 교수가 발표한 논문의 요약임.

농촌-도시 이동과 개발과의 연계에 대한 연구에 있어서 이론적 접근은 많으나 다음 두가지가 널리 받아들여지고 있다. 신고전학파의 균형이론은 인구이동을 농촌-도시간 사회경제기회 격차에 대한 자연스런 반응으로 보고 있다. 사람들은 노동력이 풍부하고 자본이 부족한 곳에서 노동력이 부족하고 자본이 풍부한 지역으로 이동한다는 것이다. 그러므로 국내 여러지역의 개발수준을 이동흐름의 크기나 방향을 결정짓는 요소로 보고 있으며 이동이란 개발에 도움이 되며 기원지나 목표지 양쪽의 경제 복지향상의 의미를 포함하고 있다는 관점이다.

여기에서 이동을 균형메카니즘으로 보는데, 왜냐하면 지역의 빈곤이나 낮은 노동생산성을 시정하기 때문이다. 따라서 전출지의 개발이나 복지는 이동으로 인한 노동생산성 향상, 임금이나 고용기회에 대한 압력 감소, 전출자가 보내오는 송금 등으로 인해 향상되어진다. 한편 목표지에서는 노동력의 증가로 시장은 규모의 경제가 가능하게 되고 자본이나 자원은 더 효율적으로 이용된다. 균형이론에서는 이주자 개인이 얻게되는 이익이 이동으로 인해 전 사회가 얻게되는 이익과 일치가 된다고 보고 있다.

이에 대한 반대견해는 농촌-도시간 기회의 불균형을 가져오게한 힘으로 이동을 설명하려 한다. 이동연구에서 구조적 접근(Structural approach)은 자본주의 생산방식의 도래, 개발양식, 노동국제분업에서 각국의 역할, 국가간 국내 지역간 불균형 개발, 자본주의와 비자본주의의 접합, 이주 노동력의 비용 감소적 기능 등 여러 현상들에 관심을 갖는다. 이런 시각은 이동이 개발에 미친 결과에 대해 대체로 부정적이다. 인구이동을 통해 유능한 인력, 자원, 힘과 자본이 중심지역에 불균형 집중되어 농촌-도시간 의존성과 불평등을 심화시키며 기원지와 목표지의 비효율성, 사회경제문제를 야기시킨다고 보고 있다.

또 다른 균형 미시경제이론은 장기적으로 보아 이동은 최소한 지역간 격차를 감소시키는 방향으로 작용하며 개발에 이로울 것이라는 견해이다. 여기서

의 정책적 함의는 시장원리는 개발에 긍정적인 방향으로 작용한다는 것이고 기존 농촌-도시 이동유형을 강화시키는 증재를 함으로써 긍정적인 개발과정을 가속화 할 수 있다는 것이다. 즉 이동성을 높이기 위해 교통하부구조에 투자를 하거나 특정 목표지의 직업정보제공, 독신자를 위한 주택제공, 그외 이동에 장애가 되는 것을 제거하는 것이다.

그러나 구조주의자의 시각은 상당히 달라서 현재 이동유형의 흐름에 역행하여 이동을 촉진 또는 억제하는 시도는 이동에 내재되어 있는 결정요인에 영향을 미치지 않는한 실패하기 쉽다고 주장한다.

ESCAP 지역의 경험을 보면 농촌-도시 이동이 전반적인 복지증진에 기여한 경우도 있고 불평등을 심화시켜 복지 측면에서 볼때 상황이 악화된 경우도 있다.

이동의 결과는 상당히 다양하며 이동의 성격(영구 또는 일시)과 이동이 일어나고 있는 특수한 정치적 경제적 배경의 영향을 받는다. 따라서 농촌-도시 이동의 순 영향은 상황에 따라 다양하다는 결론에 도달할 수 있다.

인구이동에 대해 기원지와 목표지는 몇가지 방법으로 적응을 시작하게 된다. 우선 전출자의 영구 또는 일시 부재에 대해서 적응이 이루어지며 둘째로 전입자의 영구 또는 일시적 존재에 대해서 셋째로 이동자에 의해 기원지와 목표지 사이에 생긴 연계에 의한 시작된 돈, 상품, 정보, 아이디어, 태도 등의 상호교류에 대해 이루어진다.

인구이동에 의해 기원지에 생기는 변화의 성격이나 정도는 이동의 규모, 종류, 구성과 관련되어 있고 둘째로 기원지의 사회 정치 경제적 배경에 의해 영향을 받는다. 특히 중요한 것은 인구이동의 여러 종류, 즉 영구이동, 순환이동 또는 통근 등에 따라 다른 영향이 나타난다는 것이다. 많은 연구에서 비영구적 이동의 영향을 무시하는 경향이 있는데 비영구적 이동이 광범위하게 일어나고 규모가 커지고 있을 뿐만 아니라 그 영향이 영구이동과는 상당히 다르기 때문에 중요하다.

보통 이동영향연구에서 이동자 개인과 이동자가 거주하고 있는 대규모 인구 집단에 대해 관심을 집중시키고 있다. 그러나 제3세계에 살고 있는 사람들의 일상생활에 있어서는 중간급 사회단위의 영향을 많이 받으므로 가족이나 지역 사회는 이동의 영향을 연구할 때 특히 의미있는 사회단위라는 것을 인식해야 할 것이다.

1. 인구 규모와 분포에 미치는 영향

농촌-도시 이동의 가장 분명한 인구학적 영향은 공간적인 인구분포와 재분포이며 국내이동은 지역사회간 그리고 지역간 인구성장율의 차이를 가져오는 주요소이다.

농촌-도시 이동이 도농간 인구성장 격차에 미친 영향에 대해서는 대체로 과소평가되고 있다. 왜냐하면 도시 이동자에게서 태어난 어린이는 자연증가에 포함되며 그들이 제3세계 인구증가의 상당부분을 차지하고 있고 이주자는 가임연령층이 많기 때문이다.

개도국 도시 급성장은 주택, 건강, 고용, 교통문제 등 정부가 당면하는 가장 심각하고 복잡한 문제이며 정부의 적절한 서비스 제공 능력의 한계를 벗어나고 있다.

아시아 지역 몇 국가들의 수도는 인구가 넘쳐 경계 바깥 주변지역으로 확산되고 있다. 이런 수도권화는 ESCAP 국가에서는 새로운 현상이며 향후 중요성이 더해질 것이다.

수도권화에 따른 여러 정책 이슈중 특히 중요한 것은 다음과 같다.

- 주택, 급수, 교통, 쓰레기 처리, 편익 제공, 보건과 교육서비스
- 급증하는 노동력을 흡수하기 위한 고용창출
- 거대도시의 급성장으로 인한 환경 영향
- 빈곤층의 주택문제

- 거대도시의 주변확장과 도시구역제(Zoning)

2. 연령 구조에 미치는 영향

농촌-도시 인구이동의 영향을 생각할 때 이동인구의 규모만이 문제가 되는 것이 아니고 이동인구의 구성도 중요하다. 농촌-도시 이동은 거의 선별적이기 때문에 이동의 기원지나 목표지에 중요한 인구학적 의미를 갖게 된다.

선별성은 지역간 또는 국가에 따라 차이가 크며 이동유형의 종류에 따라 다양하지만 개도국의 이동자 중에는 청소년과 청년이 과다한 것으로 밝혀졌다.

농촌-도시 이동에서 연령-성의 선별성은 농촌지역의 부양비를 높이는 결과를 가져왔다. 이동으로 인해 농촌의 부양부담이 도시보다 큰것은 복지적 측면에서 의미가 크다. 경제활동인구의 도시로의 진출뿐 아니라 노년층의 도시이주자가 경제력이나 건강을 상실한 후 고향으로 돌아와 농촌의 공식 비공식 사회복지 서비스를 요구함으로써 상태는 더 악화되고 있다. 이런 경우 농촌은 어린이 교육과 노인을 부양해야 할 부분이 많아지는 반면 도시지역은 세금을 지불할 수 있는 경제활동인구의 비율이 커지게 된다.

한편 청년의 목표지의 과잉집중이 도시에 반드시 이롭지만은 않다는 지적도 있다. 도시 실업율이 증가되고 도시환경에 긴장이 증가할 수 있으며 도시 불안정은 흔히 청년과 실업자의 과잉집중과 관련되어 있다.

3. 가족구조와 여성의 역할에 미친 영향

농촌-도시 이주자의 기원지에 남아있는 가족은 이주자의 부재로 인한 수동적 영향 뿐만 아니라 새롭게 습득한 돈, 상품, 아이디어, 태도, 행태, 혁신 등 이주자가 가족에게 전해주는 능동적 영향에도 적응을 하게된다.

적응의 성격이나 정도는 가족중 누가 이주했는지, 부재기간, 기원지의 사

회문화체계의 성격, 가족구조와 구조내에서의 융통성 등에 달려있다. Gonzalez(1961)는 이동의 영구성 정도에 따라 가족구조에 다른 영향을 미친다고 했다.

또 다른 연구에서는 친척관계의 성격과 주거유형이 이동에 따른 적응성격을 결정하는데 영향을 준다고 주장하고 있다. 부계사회에서는 모계사회에 비해 일반적으로 가족의 적응이 높다고 한다. 왜냐하면 그곳에서는 핵가족보다는 대가족이 우세하기 때문이다.

영구이주보다 일시이동이 일반적인 곳에서는 경제활동을 하는 남자의 이동이 높으며 처자를 두고 이동을 하게된다.

일시이동은 핵가족 구성원과의 분리를 의미하지만 영구이주는 흔히 핵가족이 다른 친척과 분리되는 것을 의미하며, 핵가족이 중심이 되고 광범위한 친척관계는 약화되면서 핵가족 구성원 특히 여성의 역할이 확장되는 결과를 초래한다.

도시의 가족구조와 생활환경은 농촌보다 비전통적이다. 도시여성은 농촌 여성보다 집 바깥과 직장에서 일할 가능성이 크며 부모나 다른 전통적인 가족관계로부터 자유롭게 된다.

한편 도시이주로 인해 여성이 과외의 역할을 해야하고 농촌의 부조체계의 도움을 받지 못해 여성의 복지가 악화될수 있다는 시각도 있다.

4. 출산력과 사망력에 미치는 영향

ESCAP 지역에서 농촌-도시간 출산력 차이는 보통 20 - 60 %이다. 도시생활의 여러 측면이 출산형태에 직접, 간접 영향을 미치고 있는데 이것은 광범위한 네트워크를 통한 공식, 비공식적 대인접촉, 의사소통의 기회가 농촌보다 많고 교육, 고용기회(특히 여성에 있어)가 증가되며 만혼, 보건과 가족계획시설에 대한 접근도가 높으며, 자녀 출산과 양육에 영향을 주는 비용-효과 향상

이 달라지기 때문이다.

사망수준에 관해서는 Jawaski(1985)가 아시아 14개국에서 분석한 결과를 보면 도시화 정도와 조사망율은 역상관관계에 있으며 평균수명과는 순상관관계가 있음이 밝혀졌다. 사망률 차이를 가져오는 주 요소는 도시지역에서 보건서비스에 대한 이용도와 접근도가 높기 때문이며 젊은 연령구조도 영향을 미칠 것으로 보인다.

한편으로 인구집중과 과밀이 전염병 감염위험을 증가시키고 위생이나 급수에 대한 압력을 증가시켜 보건에 부정적인 면도 있다.

5. 소득에 미치는 영향

소득수준과 분포는 농촌-도시 이동이 복지와 개발에 미친 영향에서 핵심영역이다. 개인차원에서 보면 이동으로 인해 소득수준이 향상된다. 그러나 이동이 기원지나 목표지의 소득에 미치는 영향은 무엇인지 문제가 된다.

최근 몇 연구결과에 의하면 개도국의 기원지는 전출로 인한 직접적 결과로 순소득의 향상이 있었다고 하는데 이것은 주로 송금에 초점을 둔 연구결과이다. 이동이 복지와 개발에 미친 영향을 평가할 때 개인, 가족, 지역사회, 국가 전체 소득수준의 변화도 중요하지만 가족, 지역사회, 국가내에서 소득의 분배도 중요하다.

송금이 미치는 영향의 다차원적 성격이 필리핀의 한 사례연구에서 잘 설명되어 있다. Trager(1984)의 연구결과에 의하면 Dagupan이주자의 50%가 고향에 송금을 상당액 하고 있었다. 송금을 받는 가족의 유형은 다음과 같다.

1. 송금이 가족의 생존을 위한 경우로 더 이상 발전에 사용되지 않는 경우
2. 송금이 자녀교육으로 쓰이며 교육비로 쓰려했던 자산을 농업에 투자할 수도 있는 경우

3. 사회 경제 수준이 높은 경우는 송금액으로 농토나 종자 등을 구입하여
생산을 위한 투자가 가능한 경우

어떤 경우든 송금은 농촌에 있는 가족에게 큰 의미가 있다.

평균 소득수준은 거의 항상 도시지역이 높다. 도시로의 이동이 기원지 농촌의 소득분배에 미치는 영향은 복잡하며 Rodgers(1983)는 이 영향은 생산제도의 유형과 시대에 따라 다르다고 한다.

단기적으로는 토지를 소유하지 않은 빈곤층의 전출은 임금압박을 덜고 재산 분포의 불평등을 감소시킨다. 그러나 장기적으로 기존 불평등의 구조가 영속화될수도 있다. 왜냐하면 이런 불평등한 구조에 도전하고 변화시킬 수 있는 사람이 이동자 중에 많을 수도 있기 때문이다.

Lipton(1980)은 송금으로 가장 혜택을 받는 사람은 이미 부유한 가족이며 이로 인해 불평등이 악화된다고 했으며, Stark(1978)은 그 반대의 경우를 들고 있다.

다음은 도시에서 이주자가 경험한 노동력에 대해 살펴보겠다. Kallan(1985)의 연구를 보면 다음과 같다. 농촌으로부터의 이주자는 도시 노동시장에서 비이주자에 비해 낮은 위치로 들어간다. 그러나 시간이 경과함에 따라 상층으로의 직업이동을 통해 비이주자의 수준으로까지 올라간다는 것이다. 그러나 항상 이런 것은 아니다. 태국과 콜롬비아의 수도에서 이주자와 비이주자의 직업력을 비교해 보면 농촌출신 이주자는 비이주자나 도시출신 이주자보다 낮은 위치의 노동력으로 들어가며 오랜기간 낮은 수준에 머물고 있다. 사실상 이주자나 비이주자 모두 처음 가졌던 직업에서 약간의 상승만을 경험했다.

목표지에서 이동이 소득에 미친 영향은 상당히 다르다. 대부분의 경우 이동 결과 이주자 자신의 소득은 향상되고 있으나 일반적으로 목표지의 임금수준에 압박효과가 있다. Bienen(1984)은 도시로의 이주급증이 항상 임금을 압박하지는 않는다고 주장한다. 기술요소, 노동조합, 공급의존도와 정부개입 등이 임금압박을 억제하는 작용을 하기때문이다. 그럼에도 불구하고 Rodgers(1983)는

개도국의 일반적인 상황에 과도한 이주자는 임금수준은 낮추는 주요요인으로 볼 수 있다고 주장한다.

농촌-도시 이동이 ESCAP 지역내 국가의 도시지역내 노동시장분화와 관련되어 있을경우 도시거주자의 소득기회에 대한 접근도가 감소될수 있다. 여러 도시 노동시장 특히 비공식부문은 고도의 분화가 되어 있으며 특정 지역 출신 또는 종족이 그 직업을 독점하고 자신들의 고향사람들에게 기회를 제공하기 때문이다.

6. 경제 사회 잠재력에 대한 영향

제 3 세계 농촌-도시 이주자가 평균적으로 기원지에 남아 있는 사람보다 교육수준이 높다는 증거는 많이 있다.

Pernia(1977)는 필리핀의 예로 교육받은 많은 인력을 수도권도시로 잃었다는 것을 보여주었다. 그는 이동이 농촌지역 개선에 도움이 되지 않은 이유로 이동은 짧고 교육받은 층에 선택적으로 일어나며 그들은 농촌지역의 유능한 인력일 가능성이 크며 그들이 농촌에 남아 있었다면 변화의 주동자거나 개발 촉매제였을 가능성이 크기 때문이라고 했다. 그외 몇 연구에서도 (Lipton1980), 인구이동성은 일반적으로 선택적이며 마을의 의욕적이고 지도력이 있고 혁신적인 아이디어를 수용할수 있는 교육수준이 높은 사람이 많다고 지적하고 있다.

인구이동성은 전통적 질서에 대한 불만을 가진 사람이 그 제약으로부터 벗어나도록 함으로써 기원지의 정치적 현상을 유지하는 안전장치의 역할을 한다는 증거도 있다.

위와같은 현상이 도시지역에서는 무엇을 의미하는가? 이것은 농촌보다 도시지역에 경제적, 기업가적, 정치적으로 적극적인 집단이 집중됨을 의미한다. 이주자가 권위에 대해 반대 성향이 있는지 비이주자에 비해 변화를 주도하는

지에 대해서는 거의 연구가 안되고 있다.

개도국의 도시들은 흔히 여러 종족이 섞여 새로운 국가적 동질성이나 통일성(unity)을 만들어내는 용광로이다. 도시화는 국가결속을 만드는 주요한 힘 중 하나이지만 그러나 이런 과정에서 종족간 갈등도 있을 수 있다.

7. 고용에 미치는 영향

농촌-도시 이동의 경제적 영향의 하나가 특정 형태의 이동과 기원지와 목표지의 실업 또는 반실업의 수준과 빈도와의 관계이다. 많은 문헌에서 이동자는 기원지나 목표지 모두에서 실업율이 낮은 경향이 있다고 암시한다. 그러나 그들의 위치를 반실업과 연결시켜볼때 불명확하다.

기원지에서는 다른 조건이 같다면 이동으로 인해 고용에 대한 압력이 감소되면 실업도 감소되고 송금으로 농촌에 부가적인 고용기회가 창출된다. 어떤 연구자는 이동이 농촌이나 도시의 임금고용을 촉진시킨다고 한다. 왜냐하면 이주자는 토지와 유대가 느슨해지기 때문이다. 또 다른 사람은 이동이 장기적으로 보아 농촌의 혁신적이고 기업가적 자질을 가진 사람을 잃으므로 농촌 고용을 억압하는 효과를 주고 있다고 주장했다.

제 3 세계에서 도시는 대부분 농촌보다 높은 실업율을 보인다. 그래서 도시 경제가 생산고용면에서 노동력 증가를 흡수할 수 있는 이상으로 농촌-도시 이동이 이루어지고 있다고 논의되어 왔다. 따라서 도시로의 이동은 실업이나 비생산적인 비공식부문의 일을 구하는 것으로 끝나는 것을 암시하며 국가경제에 기여대신 임금을 압박하고 경제착취를 허용한다는 것이다. 그러나 이런 관점은 다음 인도네시아의 사례연구에 의해 반박을 받게된다.

가장 낮은 계층은 저축이 없기때문에 상당기간을 실업자로 있을수가 없어서 그의 능력이나 기술에 상응하지 못하고 기대에 못미치더라도 아무 일이나 가능한것을 맡아하게 된다. 낮은 보수와 열악한 근무조건에도 불구하고 그들은

센서스에서 고용자로 분류되지만 부유한 집안 출신은 가족의 도움을 받으며 수준에 맞는 직업을 가질때까지 기다리는데 센서스에서는 실업자로 분류된다. 그러므로 실업수준의 차이가 빈곤의 빈도와 직접적으로 관련되는 것은 아니라는 것이다. Kols와 Lewison은 도시의 비공식부문이 일을 제공하기 때문에 이동이 실업유발보다는 도리어 경제 성장에 기여한다고 주장하고 있다.

8. 사회 변화에 대한 영향

사회변화를 주도하는데 있어서 이동의 역할 즉 이주자가 목표지의 새롭고 다른 일처리 방법에 노출되어 태도의 변화가 오고 새로운 아이디어 태도와 개념등을 기원지에 전달하는 것등에 관해서는 잘 알려져 있지않다.

남동아시아에서 인구이동은 상업화와 개인주의 등을 농촌지역에 퍼뜨리고 전통적 농촌관습의 변화를 주도하는 주요 매개체라고 주장하는 사람들이 있으나 이것이 체계적인 연구의 주제가 된적은 없었다.

농촌-도시 이주는 가족을 다른 친척으로 부터 분리시키는 역할을 하며 핵가족이 강조되고 대가족 관계가 약화되며 특히 여성의 역할이 확장된다. 이런 영향은 고출산으로부터 저출산으로의 전환에 절대적으로 중요한 요인이다.

Caldwell은 인구전환에서 기본적인 이슈는 세대간 부의 흐름의 방향과 크기라고 주장한다. 전통사회에서 부의 흐름은 자녀로부터 부모에게로다. 부의 순 흐름의 방향이 바뀌지 않는한 출산저하는 시작되지 않는다는 것이다. 이런 방향변화의 첫째 힘이 가족관계의 전통적제도의 변화이다. 이것은 개인의 일차적 책임과 관계가 부모인 확대가족으로부터 경제적으로나 정서적으로 핵가족화되어 배우자나 자녀가 훨씬 중요성을 갖는 관계로의 단계적인 변화이다. 이런 변화는 도시화에 의해 시작되거나 도시화의 영향을 받는다. 도시이주후에도 광범위한 친족관계는 상당히 끈질기게 유지되는데 도시이주자의 핵가족 아

이디어나 태도가 이런 유대나 귀환이동을 통해 농촌의 가족, 친구에게 전달됨으로써 농촌사회의 변화를 가져오게 한다.

9. 사회복지와 노인 간호에 미치는 영향

ESCAP 지역에서 가족내 세대간 관계 변화의 영향은 그것이 출산력에 미친 영향의 견지에서 고려되어왔다.

그러나 경제력이 있는 성인 배우자와 자녀간의 관계는 강화되고 부모와의 관계의 중요성의 감소는 개도국 노인복지에 대해 주요 문제를 제기하고 있다. 전통사회에서 노인에 대한 세대간 부(wealth)뿐만 아니라 간호 관심등의 순흐름은 자녀를 노후보장책으로 간주하게끔 했었다. 그러나 세대간 부의 순흐름의 역전이 일어나는 등 가족내 변화는 노인세대가 전과같은 부양을 기대할 수 없게하고 있다. 제 3 세계에서 특히 도시에서 이런 일이 이미 일어나고 있는 증거들은 많이 있다. 제3세계국가에서는 정부노인복지프로그램이 아주 부족한 실정이다.

아시아에서 특히 싱가포르, 홍콩 등 고도의 도시화 산업화 된 곳에서는 노부모를 부양하는 오랜 전통이 깨어지고 있고 노인유기가 심각한 사회문제가 되고 있다. 싱가포르의 경우 이런 문제가 심각한 정도에 이르러 1982년 자녀에게 노부모 봉양을 강제적 의무로 하는 법을 통과시켰다.

Wildasin은 개도국의 노인에 대한 사회복지 프로그램을 검토했는데 아시아 26개 국가중 22개 국가는 노인을 위한 어떤 공식적인 사회복지 프로그램도 없었으며 프로그램이 있다해도 일부 아주 제한된 노인에게만 보잘것 없는 혜택이 주어지고 있었다.

이런 사례연구에서 농촌-도시 이주가 노인에 대한 세대간 부의 흐름의 악화뿐 아니라 노인의 위상과 그들을 소홀히 하는 경우가 증가하는데 영향을 미치고 있다고 밝히고 있다. 연령 선택적인 전출은 이동성이 낮고 여러가지 이유

로 결국 뒤에 남게되는 노인들을 소홀하게 하는 방향으로 나가고 있다. 도시 노인의 형편도 농촌노인보다 나을 것이 없다. 도시주거지에 대한 압박은 확대 가족제도의 지속을 어렵게 하고 그들은 가족들로부터 물리적으로 사회적으로 격리되게 된다. 경제활동성이 큰 성인의 선택적 도시로의 이주와 은퇴자나 다른 비경제 활동집단의 귀환때문에 기원지인 농촌은 노인부양인구와 유년부양 인구의 과다로 불공평하게 큰 부담을 지고 있다.

국가개발 차원에서 볼때 지역불평등의 일부분은 이와 같은 선택적 이동때 문에 초래된 것으로 보인다. 도시는 전지역으로부터 노동력을 유인하는데 이 주자의 교육 또는 양육비용을 지불하지 않아도 되며 상당수에 있어서 노후부 담을 안 지게 된다. 뿐만아니라 임시 이주자의 중대성에 비추어 그들 가족을 위한 주택, 교육, 건강시설, 편의시설을 제공할 필요가 없게된다. 따라서 정치 경제적 파워를 가진 도시계층은 이중의 혜택을 받게 된다.

첫째 풍부한 노동력으로 임금이나 작업환경을 낮은 수준으로 유지시킬수 있으며 원거리지역으로부터 온 순환이동자는 다루기 쉬운 인력들이다.

둘째로 그들 가족들을 위한 주택등을 제공할 필요가 없으며 순환이동자가 병을 얻게 되거나 여건이 악화되면 그들은 고향으로 돌아가 그곳의 사회복지 서비스를 받게된다. 이런 측면에서 보면 도시에 기반 잡은 엘리트들은 이주자로부터 이익을 얻으며 농촌에 거주하는 이주자 가족이 비용을 부담하게 된다.

10. 공공 서비스 접근에 미치는 영향

농촌-도시 이주의 부정적 영향으로 가장 흔히 언급되는 문제는 인구급증이 도시 주민에게 적절한 서비스와 하부구조를 제공할 수 있는 능력에 큰 위협이 된다는 것이다.

도시지역은 농촌에 비해 주택, 쓰레기 수거, 하수, 교통, 교육 등에 더 많은 비용을 들여야 한다는 것이다. 도시의 고임금과 다른 비용이 도시의 특징

인 규모의 경제, 수집과 배분의 용이함 등의 이점을 부분적으로 상쇄한다고 한다. 대도시인 경우 공공서비스가 많이 필요하며 조직화된 쓰레기 수거가 필요하고 경찰, 소방서가 필요하다. 이런 서비스는 농촌지역에서는 덜 필요한 것이다. 또한 도시 주민들은 서비스를 더 요구하며 질이 높은 서비스를 요구한다. 그러므로 도시 인구집중이 증가될 경우 위의 문제를 수용하려면 단위당 서비스 제공 비용이 증가될 것이다.

그러나 모든 연구자가 인구급성장이 도시서비스 제공에 부정적인 영향을 미친다는데 동의하지는 않는다. Lin(1982)은 개도국에 대해 다음과 같이 주장한다.

1. 공공 서비스 제공에 있어서 집적이 경제적인지 비경제적인지 판단하는 것은 불가능하다.
2. 공공서비스의 수요나 정치적인 결정이 대도시의 공공서비스에서 인당 서비스 수준을 높이는 결과를 가져왔다.
3. 도시에서 공업 또는 상업의 사용자가 도시서비스 수요의 상당부분을 차지한다.
4. 최근 경험적 연구에서 농촌주민이 도시화비용을 부담한다는 것은 반드시 옳은 것은 아니라는 견해가 일반적이다. 도시화 비용때문보다는 불공평하고 비효율적인 공공요금과 조세정책때문이라는 주장이다.

문제는 불공평하게 도시지역 공공서비스에 더 많은 비용이 소요되고 도시서비스 수준이 거의 일반적으로 농촌보다 높다는 사실이다. 그러므로 불평등 해소를 위해 농촌-도시 이동을 감소시켜야 한다는 것은 근거가 없는 얘기이다.

11. 결론

아시아 태평양 지역에서 지난 20년은 농촌과 도시간 인구이동의 규모, 다양성, 복잡성이 상당히 증가되는 시기였다. 이런 이동은 농촌으로부터 도시지역

으로 인구의 상당한 재분포를 가져왔으며 농촌-도시 지역간 경제적 인구적 사회적 특성을 모호하게 만들었다. 그것은 농촌 도시간 비영구적 이동이 증가하고 인구 이동의 지수적 증가에 의해 도시 농촌간 연계 네트워크의 성장과 강화때문이었다.

이동추세가 개발에 미치는 의미는 아직 충분히 이해되지 않고 있으며, 농촌-도시 이동의 인구, 사회, 경제적 영향은 기원지와 목표지에 혜택을 주기도 하고 악영향을 주기도 하는 상당히 복잡하고 다양한 결과를 가져온다는 인상을 받고 있다.

이런 복잡성으로 인해 이동의 영향을 일반화시키기는 힘들것 같다. 이동 영향에 대한 여러 연구 결론은 이동의 결과는 현지경제의 성격과 이동의 유형에 따라 지역마다 다르다는 것이다. 이것은 도시화 결과에 대응책을 마련해야하는 정책입안자에게 아무런 방향제시를 해주지 못하고 있다.

이동영향에 관한 연구는 이동의 유형과 원인 연구의 부수적 과제가 아닌 이동영향 그 자체에 대한 연구가 필요하다. 그러므로 우리는 목표지의 비이주자에 대해서도 관심을 가져야한다고 본다. 여기에서 최소한 정책입안자에게 제시할 수 있는 것은 농촌과 도시지역 사이의 연계가 강하고 중요하므로 개발계획시 이것을 인식하고 고려해야 할 것이라는 점이다. 농촌 도시 개발은 분리해서는 안되고 포괄적인 전략이 필요하며 농촌-도시간 인구이동의 원인과 결과를 이해하는 것은 성공적인 개발전략을 위한 중요한 전제조건이라고 본다.

4. 태국의 도시화와 사회경제 구조*

지난 30년간의 지속적인 산업화 열기는 태국의 경제구조를 대폭 변화시켰다. 국민총생산에서 농업이 차지하는 부분이 감소되고 무역, 제조업, 서비스 등의 몫이 증가되었다. 결과적으로 도시부문의 개발로 인한 이익은 농촌부문의 희생위에 증가되었다. 태국 산업화의 성공은 국가경제 성장을 가져왔지만 도시와 농촌간 경제사회격차를 심화시켰다. 이런 격차는 이동과 도시화의 기존 추세와 유형에 상당한 영향을 미쳤다. 인구분산과 농촌주민 복지 증진을 위한 정책개발을 위해서는 농촌-도시 이동의 성격, 원인, 결과에 대한 이해를 높여야 할 것이다. 이동은 도시성장에 기여할 뿐 아니라 산업부문 확장에 필요한 노동력을 공급함으로써 산업화 과정에 있어서 필수적인 역할을 하고 있다.

1. 태국의 도시화 추세와 유형

태국의 도시화 수준은 상당히 낮다. 1950년 10.5%에서 1990년에는 18.7%로 증가하였다. (표 1)은 도시와 농촌인구의 년증가율이다. 여기에서 도시인구증가율이 농촌인구증가율에 비해 높은 것을 볼 수 있다.

태국 도시화유형에서 두드러진 특징은 방콕의 수위성(Primacy)이다. 1980년 도시인구의 62%가 방콕에 거주하는 것으로 나타났는데 인구규모로 보면 1990년 방콕인구는 5.9백만명으로 그 다음 순위 3개 대도시 총인구의 16배 크기이다.

* 아·태지역 인구가동과 도시화에 관한 국제세미나에서 태국 Thammasat 대학의 Pawadee Thonguthai 교수가 발표한 논문의 요약임.

도시인구 성장에는 자연증가, 이동, 도시구역 확장 등이 있는데 3가지 요소 중 자연증가와 이동이 태국의 전반적 도시증가에 비슷하게 기여를 하고 있다. 한편 방콕의 성장에는 농촌-도시 이동이 주요 역할을 했다.

경제정책에서 도시 산업부문에의 역점은 농촌-도시 이동을 계속 자극할 것이고 도농간 격차를 심화시킬 것이다. 한편 인구자연증가는 강력한 가족계획 사업에 의해 효과적으로 억제되고 있고 인구분산정책은 1977년 이후 경제사회 개발 5개년 계획내에 포함되어 왔다. 여기에 포함된 전략들은 방콕과 다른 도시로의 이동을 감소시키고 지역내 이동을 권장하는 것이다.

그러나 이런 정책들은 성공적이지 못했으며 인구분산정책보다는 다른 거시 경제정책들이 이동과 도시화에 더 큰 영향을 미치고 있다. 그러므로 방콕의 성장과 관련된 문제해결을 위해서는 인구자연증가 억제뿐 아니라 농촌-도시 이동의 성격, 원인, 결과 등을 고려해야 한다.

2. 경제정책과 농촌-도시 격차

1950년 태국 공업부문은 거의 국영기업이었으나 1957년 군사혁명 이후 민간 투자가 권장된 이후 성장해 왔으며 1980년대에 특히 괄목할만한 성장을 경험했다. 도시지역을 선호하는 정부의 공업정책 때문에 대부분의 공장은 방콕 수도권과 그 주위에 집중되었다. 공업장려정책은 국내 또는 외국 투자를 유치하는데 우선 목표를 두었다. 기계류와 원자재에 대한 수입관세가 감면되었고 공업 입지에 관한 문제에는 거의 관심을 두지 않았다. 방콕은 주요 항구이며 정부기관이 있고, 공공시설, 교통, 통신 네트워크가 효율적으로 되어 있어 공장 설치를 위해 가장 선호되는 장소였다. 1972년 Industrial Estate Authority 설치와 함께 정부는 투자권장구역을 지정하여 여러가지 혜택을 주었다. 그러나 투자자를 지방도시로 유치하기 위해 제공하는 어떤 혜택도 방콕의 이점에 비하면 의미가 없었으며 결국 공장분산시도는 성공적이지 못했다.

다.

태국의 농촌은 대체로 소홀히 취급되어 왔다. 관개시설이 부족하며 주요 농산물(쌀, 옥수수, 설탕, 고무)의 세계시장 개방에 있어서 정부개입으로 농업 부문이 손해를 보고 있다.

태국의 가장 논란의 대상이 되는 농업정책은 주식이고 농민의 주소득원인 쌀에 대한 수출관세이다. 장기간 쌀의 국내가격은 국제가격 이하로 유지되어 왔다. 이런 쌀 가격정책은 농촌 소득수준을 낮추는 반면 도시소득을 효과적으로 보조하는 셈이되어 농촌-도시간 불균형을 심화시켰으며, 이런 농촌-도시간 소득격차는 이동결정에 있어서 주요 요소로 밝혀졌다.

지난 20년간 지속적인 경제성장은 빈곤계층을 감소시키는데 크게 기여하였다. 그러나 빈곤빈도의 감소가 공평한 소득분배와는 관련이 없었으며 소득분배는 1970년대에 비해 1980년대에 도리어 악화되었다(표 2).

소득의 불공평한 분포는 우선 생산과 고용구조 사이의 불균형에 기인한다. 국민총생산에서 농업이 점하는 비율은 1950년 50%에서 1988년에는 17%로 감소된 반면 농업인력은 1950년 80%에서 1988년에도 66%로 높은 수준을 유지하고 있다. 비농업부문 활동으로 소득을 얻는 농가가 증가하고 있기는 하지만 농업가구와 비농업가구간 소득격차는 아직도 상당하다.

3. 태국경제에서 이동의 역할

전통적으로 태국 농민은 땅과 농업에 상당히 밀착되어 있으며 거주지를 바꾸는 인구비율은 아직도 소수에 불과하다. 19세기 후반 태국의 경제가 대외무역을 개시하던때 부터 세계제2차대전말까지 농산물 특히 쌀이 태국 경제의 대들보였다. 태국농민은 주로 쌀생산에 전념하고 교육받은 계층은 공공서비스 분야에서 일했으며 건설 또는 공장 등에서의 육체노동은 주로 중국인 또는 인도이민들이 담당하였다. 1949년 중국의 정치적 변화로 중국으로 부터의 이민

의 흐름이 급격히 감소됨에 따라 공업분야 확장에 의한 노동력 수요는 중국인 대신 농촌으로 부터의 이주자에 의해 채워지게 되었다.

이동의 흐름은 1950년대 부터 두드러지기 시작했는데 이주자는 최초로 북동부 농촌지역에서 오기 시작했으며 그들은 주로 청년층으로 수도로 가서 승객용 3륜자전거 운전을 하며 농가소득을 보조하였다. 그들이 방콕에서 보내는 평균기간은 4년 정도였다.

과거 농촌거주자들은 새로운 비옥한 땅을 찾아 이동하는 것이 가능했기 때문에 이동유형에서 농촌지역간 이동이 지배적이었다. 그후 농촌-도시 이동이 증가하여 아직도 주류를 이루고 있지만 상대적인 중요성은 감소되고 있는 반면 전반적 이동량이 증가한 속에서 도시-도시 이동의 증가가 두드러지고 있다.

방콕은 전국 각지의 농촌으로 부터 이주자를 유인하고 있으며 1975-1980년 간 총이주자의 20%가 방콕으로 이동하였다. 태국에서 도시로의 이동은 계획적 이동이라기 보다는 우연의 요소가 많다. 일이 잘되어가면 상당기간 도시에 머물고 그렇지 않으면 며칠만에 도시를 떠나기도 한다. 농촌의 비숙련자는 현금의 필요성이 생기면(가뭄이나 홍수, 흉년이나 농산물 가격 하락시) 도시로 가며 도시에 가서 한번에 몇개월 정도 머물면서 목표한 액수의 돈을 벌면 고향에 돌아가곤 한다. 농촌으로 부터의 이주자들은 도시토착주민보다 고용위치가 낮으며 교육수준과 기술이 낮고 경험이 부족하다. 그러나 도시에서 새로운 기술을 배울 기회를 갖게 되며 도시에 장기간 머무를수록 경제사회복지의 향상을 가져올 기회가 많아진다.

이동이 기원지에 미치는 경제적 영향은 이동기간, 기원지의 잉여 노동력 또는 노동력 부족, 이주자의 특성 등의 요인에 달려 있다. 태국의 농촌-도시 이주자는 선별적이어서 젊고 교육수준이 높은 계층이다. 이런 인적자원의 이동은 농촌 생산성이나 소득에 부정적 영향을 가져올 소지가 있으나 실제 효과는 남아 있는 사람들의 적응능력과 노동절감 기구 도입 여부에 달려 있다.

단기순환이동은 태국이동의 특성이며 이런 이동은 센서스에서 포착되지 못하여 실제보다 이동율이 낮게 나타나는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 실제로 계절이동은 주로 농한기에 이루어 지고 있기 때문에 단기이동이 농촌 노동력 부족을 야기하지는 않고 있다.

이주자의 송금이 자본형성이나 기술개발에 사용됨으로써 농촌개발에 도움을 주기도 하지만 송금이 가장 중요하게 쓰이는 곳은 가구의 일상 소비지출이고 농기구 구입이나 자본투자에 쓰이는 일은 매우 드물다. 송금이 농촌개발에 주는 효과가 무엇이든 전반적으로 농촌주민의 복지에 미치는 영향은 긍정적이다. 송금은 이주자 가족의 경제상태를 향상시키고 있으며 투자를 할 경우 농업에의 투자보다는 집을 짓거나 수리하는 정도이다.

이동은 태국경제에서 경제사회 불평등을 시정할 수 있는 효과적인 기전중 하나이다. 이런 과정을 중단하려는 어떤 시도도 농촌주민들의 생활향상을 위한 선택을 제한할 뿐이다. 대부분의 농촌-도시 이동은 일시적인 성격을 띠며 이주자의 4/5정도는 도시에 머무는 기간이 1년 이하이다.

이주자의 노동참가율(특히 11 - 19세)은 도시토착민에 비해 높고 실업율은 극히 낮다. 이동이 도시의 여러가지 문제를 야기하고 이주자의 존재가 도시의 공공시설이나 공공재의 수요를 높이는 것은 사실이지만 수요의 정도는 이주자의 종류와 특성에 따라 다르다. 독신 일시이주자는 주로 고용주와 함께 작업장에 기거하거나 공장기숙사에 머물기 때문에 자녀교육이나 주택에 대한 요구는 없다.

4. 도시화정책

제1차, 제2차 국가경제개발계획(1961-66, 1967-71)은 기본 경제사회 하부구조 개발에 집중되어 있다. 그 효과는 현저하여 동기간중 연평균 7%의 GDP 성장이 있었다. 그러나 경제성장에 너무 관심을 집중시킨 나머지 소득분배 문제

는 소홀히 하여 농촌-도시간 경제사회 불평등은 악화되었다.

제3차 개발계획(1972-76)에서도 지속적인 경제성장은 주요정책 목표였으나 소득분배 불평등 심화에 대해 관심을 갖게 되었다. 농촌인구 증가가 기본 사회서비스 확장의 제약임을 인식하게 되어 가족계획사업이 전적인 지원을 받게 되었다.

제3차 개발계획 기간중 GDP 성장이 위축되었는데 세계적 경제 불황과 또 다른 이유는 사회경제적 기회의 불균형 때문인 것으로 생각된다. 이런 사실을 인식하여 제4차 개발계획(1977-1981)에는 균형잡힌 인구분포와 도시화를 포함한 정책이 포함되었으며 지역개발과 경제사회서비스의 지방분산을 포함한 통합개발전략이 제안되었다. 제5차 계획(1982-1986)에서도 방콕의 인구증가와 경제집중을 억제해야 한다는 정부의 신념을 재확인 하였다. 제5차 계획내에서는 5개의 지역성장거점을 발전시키는 내용이 포함되어 있었으나 이런 목적을 추구하기 위한 수단이나 방법이 명시되지 않았다. 방콕과 그 주변 소재 공장의 세제 감면이나 재정적 유인책을 폐지하고 방콕의 대학수준 교육기관의 확장을 억제하는 정도였다.

제6차 계획(1986-1991)에서는 방콕 수도권외의 규모와 성장억제가 한편으로 중요한 전략으로 남아 있으면서 다른 한편 방콕이 태국의 경제사회 중심이고 고용창출을 위한 곳이라는 인식하에 도시관리와 기능의 효율향상을 강조하기 시작했고 그로 인해 방콕의 인구는 지속적으로 증가하였다. 다른 지역중심이 충분히 개발되어 그 지역 자체적으로 경제활성화가 가능하지 않는한 어떤 노력으로도 인구와 공업분산이 실현되지 않을 것으로 보인다.

제5차 계획 기간중 제안된 대규모 하부구조 사업은 고속도로 건설, Don Muang 공항과 방콕을 연결하는 고가고속도로 건설, 고가철도사업, 고가도로와 철도 건설 등이다. 그 외에 정부 경제사회개발청은 방콕 교통문제 대응을 위해 많은 예산을 배정했다.

5차 개발계획은 농업의 구조적 적응과 공업의 지방분산으로 도시의 균형성

장을 촉진하는 정책을 포함시켰다. 가장 의욕적인 사업은 동해연안의 개발이며 태국 기초공업의 주요 소재지의 역할을 할 수 있도록 설계되었다. 이 계획에 의한 경공업 증공업 설치로 30만명의 고용창출과, 근로자들을 위한 상업, 서비스와 관련된 분야 고용기회도 창출될 것으로 기대되었다.

5. 태국의 차기 공업화 계획

태국은 1990년대에 3년간 지속적으로 두자리수 경제성장 기록을 세우고 있다. 이런 성과는 태국이 곧 신흥공업국의 대열에 끼일 것이라는 예측을 불러일으키고 있다. 그러나 1990년 인당 GNP가 아직 \$1,400로 다른 신흥공업국에 비해 훨씬 낮아 아직 갈길이 멀다는 것을 보여 준다.

제조업부문 성장이 급속하지만 농업부문이 노동력의 66%를 점하여 고용의 주류를 이루고 있으나 그러나 경제성장은 주로 제조업 수출, 관광, 국내 국외 투자의 확장에 의해 되어왔다. 반면 과거 태국 경제성장의 근간이 되어 왔던 농업부문의 중요성은 감소되고 있다. 제7차 계획(1992-1997)기간중 GDP 성장 목표는 8 - 10%인데 농업부문 성장은 연간 4%로 기대되는 반면 공업과 수출은 각각 11%, 20%가 성장될 것으로 기대되고 있다.

국제 경제정치상황은 급변해 왔으며 무역, 투자, 기술부문에서 경제적 상호 의존도를 높이는 결과를 초래했다. 최근 신흥공업국들의 수출위주 제조업의 성장이 임금과 환율 때문에 약화되고 있으며 미국, EC, 선진공업국들로 부터 무역제재에 직면하고 있다. 신흥공업국 기업가들은 생산시설의 태국 이전에 매력을 느끼고 있는데 그 이유는 풍부한 물적 인적 자원과 저임금, 정치적 안정, 건전한 경제관리, 자유 기업제도 등 때문이다.

태국의 급속한 경제성장은 최근 국제경제 후퇴에도 불구하고 지속될 것으로 보인다. 생산종류와 시장에 있어서 수출의 다양화 기회가 많으며 인도차이나의 정치적 상황변화와 태국 정부의 “전장을 시장으로”라고 내세우는 정책은

인도차이나의 재건과 개발에 있어서 외국상사들에게 태국의 작전기지로서의 중요성을 인식하게 하였다.

1990년대 전반기 동안 천연자원과 노동력에 의존했던 생산활동이 자원에 덜 의존하는 방향으로 전환될 것으로 보인다. 새로운 기술도입과 생산성 향상이 강조될 것이며 높은 무역의존도는 선진국 보호정책에 대비해 가격과 질에서 경쟁력을 높이도록 해야 할 것이다.

인적자원에 의한 혜택도 양이나 질적 면에서 이미 쇠퇴하고 있다. 태국경제의 공업, 서비스 위주 경제로의 구조 전환은 숙련노동력, 기술자, 과학기술, 관리 분야의 고수준인력을 요구하고 있다. 이런 고급인력의 부족은 임금을 상승시키고 있으며 숙련노동자와 비숙련노동자간 상당한 임금격차를 유발시키고 있으며 현대부문 생산자동화 도입으로 비숙련 노동력 수요가 감소될 것으로 보인다.

이런 문제들이 향후 경제 고성장 지속에 장애가 될 것이며 세계시장에서의 경쟁력 감소, 소득분배의 불평등을 해소하려는 시책에 장애요인이 될 것이다. 농업부문에서의 잉여노동력은 당분간 존재할 것으로 보인다. 그들은 교육수준이 낮고 비숙련자이기 때문에 노동시장 변화에 적응하기에는 융통성이 없어 낮은 수준의 잉여노동력이 근대부문 인력부족 해소에 전혀 도움이 되지 않고 있다.

그러면 이러한 경제구조 전환이 인구분포와 도시화에 미치는 영향은 무엇일까? 농촌 농업부문의 생산연령 인구의 도시 공업, 무역, 서비스 부문으로의 이동이 증가할 것이며 특히 방콕 수도권으로 집중이 예상된다. 농촌지역내에서는 전통적 농업부문으로 부터 좀 더 현대적인 부문으로 예를 들면 쌀생산에서 어업이나 축산업으로의 이동이 일어날 것이다.

도시화와 도시지역 확장으로 농지가 비농지로 전환될 것이며 그로 인한 농지감소와 지가상승은 소작농의 자작농으로의 전환 가능성을 감소시키고 있다. 방콕 인구성장은 지속될 것이며 과밀은 환경오염을 유발시킬 것이다. 교통체

증과 오염은 경제적 낭비를 초래하고 삶의 질을 떨어뜨려 향후 직면하게될 주요 문제가 될 것이다.

6. 정책 제언

태국의 전반적으로 낮은 도시화 수준에도 불구하고 방콕에의 인구 과집중이 두드러져 왔다. 방콕의 수위도시화에 대해 정책입안자들은 우려해왔으며 성장완화를 위한 여러가지 시도를 해왔다. 그러나 이런 방법의 합리성에 대해 의문이 제기되었다. 일부 경제학자들은 적정규모의 도시를 만들려는 것은 가능하지 않을 뿐 아니라 바람직하지도 않다고 했다.

또한 혼합경제에서 이용 가능한 정책수단은 도시규모를 감소시킬 만큼 강력하지 못하다. 정책이 대도시로 부터 인구나 경제를 분산시키는데만 관심을 갖게되면 더 심각한 문제들 즉 환경파괴나 도시빈민 문제를 소홀히 하는 결과를 초래하게 될 것이다.

태국 경제개발의 특징은 그것이 도시지역에 치우쳐져 있다는 것이다. 지난 30년간 소득의 급성장은 도농간 경제사회 기회 불균형을 심화시켰고 태국의 이동양상과 추세 및 도시화는 이런 차이에 의해 모습 지워졌으며 이동은 농촌 거주자들의 복지향상을 위한 최상의 대안인 것으로 증명되었다. 수도로의 점진적인 인구이동은 태국의 지속적이고 중요한 인구추세가 되고 있다.

과거 도시의 경제활동 기회는 농촌으로 부터의 이주자를 흡수하기에 충분한 속도로 증가되었다. 이주자 대다수는 도시에 일시적으로 머무르며 몇주내에 일자리를 구하지 못하면 고향으로 돌아간다. 산 교통편 이용가능성의 증가는 이동을 더 촉진시킬 것으로 보인다. 그러므로 도시화 정책은 이동을 억제하기 보다는 이동에 대처하도록 해야하며 자유경제체제하에서 이동억제는 불가능하다는 것을 인식해야 한다.

태국에서 농산물 생산은 계속 증가되어 왔으나 성장율은 낮아지고 있다.

농지확장은 점점 어려워지고 있으며 농업기술 향상으로 인력수요는 감소하고 있다. 1980년대 후반부 농지감소를 초래한 요인은 주택, 골프장, 휴양지 건설로 인한 수요 증가와 땅투기 때문이었다.

농가의 고용축진은 성공적이었다. 어떤 농촌지역은 농외소득이 총가구소득의 90%를 차지하는 곳도 있었으며 농업외 고용비율도 지속적으로 상승되는 추세이다. 그러나 지난 10년간 이런 급격한 고용확장은 정책보다는 농업성장의 결과 때문이었다. 비용이 많이 드는 농촌고용창출계획과 소득사업, 농산물 가격지원 계획 등은 농촌성장에 약간만 기여할 뿐이었다. 소득이나 고용창출에 있어서 직물과 수공업 등 타지역과 교역을 위한 상품제조보다는 농민들에 의한 상품이나 서비스의 현지수요창출 또는 농산물의 가공이나 운반 등이 더 중요하다. 이런 사실은 농촌성장을 촉진시키기 위한 농촌제조업 촉진정책 채택 시 반드시 고려해야만 할 것이다. 또한 농촌지역에 위치한 제조업은 도시지역 것과 성격이 달라야 할 것이다. 농촌지역에는 채광, 농산물 가공, 건축자재 생산과 대장간 농기구 수리소 등 소규모 서비스업이 있으며 중화학공업등은 농촌에서 성공할 가능성이 낮다.

지방도시 개발계획등 특별히 도시화 문제를 다루는 정책이 인구이동의 양이나 방향을 변화시키는데 효과적이라고 입증된 경우는 거의 없다. 그러나 다른 목적을 위한 거시경제정책 즉 국가정책, 공업화 촉진 등은 도시와 농촌의 소득이나 고용기회에 더 큰 영향을 미친 것으로 판명되었다. 그러므로 과거의 도시 위주 경제개발정책은 바뀌어져야 할 것이다.

향후 개발정책은 완만한 지속성장을 목표로 해야할 것이며, 소득균형분배 방향이어야 할 것이다. 농촌부문에 더 많은 관심을 가져야 하며 일시적 공공사업 뿐아니라 농촌지역의 영구적 고용과 소득기회 창출을 위한 계획을 세워야 할 것이다.

1980년대 후반에 성취한 태국경제성장의 신화적 성공은 1990년대 초반에 이미 쇠퇴하기 시작했다. 제7차 계획기간(1992-1996년)중 농업부문은 4% 이하의

완만한 성장을 할 것으로 예측된다. 농지부족이 심화되고 있는 이 때에 농업 생산성 향상을 위해서 현대부문과 기술혁신을 위한 투자는 불가피한 것으로 보인다. 한편 농촌거주자의 생활수준 향상을 위해서 보건, 교육 등의 기본 서비스를 꾸준히 확장시켜야 할 것이다.

농촌거주자의 이동결정에 가장 큰 영향을 준 것은 농촌과 도시간 소득격차였다. 태국이 신흥공업경제국가의 방향으로 나아가면서 도시 농촌간 격차는 심화될 것이며 고용과 사회적 기회의 불균형이 제거되지 않는한 도시로의 이동은 지속될 것으로 보인다.

(표 1) 도시와 농촌인구의 년평균 증가율

지역	연 평 균 증 가 율 (%)			
	1960 - 1970		1970 - 1980	
	농촌	도시	농촌	도시
전 국	2.6	3.3	2.1	5.2
북동지역	2.9	3.6	2.5	3.3
북부지역	2.8	1.8	1.6	4.2
남부지역	2.6	3.2	2.5	4.3
중앙지역	2.1	3.5	1.5	5.7
(방콕포함)				

(표 2) 태국의 빈곤 수준(빈곤선 이하 인구의 비율) (단위: %)

지역	1975/76	1980/81	1985/86
전 국	30.0	23.0	29.5
북동지역	44.9	35.9	48.2
북부지역	33.2	21.5	25.5
남부지역	30.7	20.4	27.2
중앙지역	13.0	13.6	15.6
방콕	7.8	3.9	3.5

(표 3) 태국의 인구이동 흐름 : 1965 - 1988 (단위: %)

인구이동	1965 - 1970	1975 - 1980	1983 - 1988
농촌 - 농촌	71.6	56.0	35.9
농촌 - 도시	12.0	15.4	22.9
도시 - 농촌	6.2	10.1	28.6
도시 - 도시	10.2	18.5	12.6
합 계	100.0	100.0	100.0

5. 중국의 도시화와 사회경제적 발전*

1. 서론

중국의 도시화(urbanization)는 산업화라는 사회, 경제적 요인으로 충분히 설명할 수 없는 측면이 많다. 특히 모택동 체제하에서는 정치적 차원에서 결정된 독특한 이념적 지향과 개발전략에 따라 농촌인구의 도시유입이 과격하게 촉진 또는 억제되는 결과가 나타났다. 따라서 중국의 도시화 경험은 다른 사회, 특히 자본주의를 채택한 나라들과의 비교가 상당히 어렵다고 할 수 있다. 그러나 최근 등소평의 개혁 및 개방정책의 결과로 중국의 도시화에 대해 독특한 정치적 요인들이 갖는 중요성은 점차 줄어들고 있으며 아울러 중국과 다른 사회들의 도시화 경험을 비교해 볼 필요성도 커지고 있다.

여기에서는 두가지 비교의 관점을 동시에 채택해 중국의 도시화를 살펴보고자 한다. 먼저 공산중국의 경제개발 및 도시화를 1970년대말까지의 모택동시대와 그 이후의 개혁시대로 나눠 역사적 비교분석을 하는 것이다. 그리고 중국의 도시화 경험을 다른 후발개도국들의 경험과 비교하기 위해 후자의 분석에 널리 사용됐던 몇가지 분석적 개념들을 중국에 적용시켜 보는 것이다. 이 분석적 개념들이란 과잉도시화(overurbanization), 도시편향(urban bias)적 개발, 농촌발전과 소규모 도시의 역할, 도시화와 개발의 지역간 형평을 말한다. 본 논문에서는 중국의 도시화를 이같은 네가지 차원으로 나누고 각각의

* 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 서울대학교 장경섭 교수가 발표한 논문임.

차원에서 모택동시대와 개혁시대를 비교함으로써 사회간 비교 (cross - societal comparison) 및 역사적 비교(historical comparison)라는 이중적 비교작업을 해보고자 한다.

2. 중국 도시화의 역사적 추세 및 유형

중국에서 도시화에 관련된 정치, 사회, 경제의 변화는 크게 다음의 시기들로 구분지을 수 있다. 1950년대 초반에서 중반까지는 소련의 지원하에 마련된 「제1차 5개년 계획」에 근거해 본격적 산업화가 추진되고 아울러 상당수 농민들의 도시이주와 대다수 도시들의 인구규모 팽창이 있었다. 1950년대말의 대약진운동 기간에는 노동집약적 지방산업화 전략에 따라 농촌인구가 대규모 동원됨으로써 중국 전역에 단위당 수만명씩을 수용하는 인민공사 수천개가 하루 아침에 생겨나는 ‘동원적 도시화’ 현상이 발생했다. 그러나 대약진운동이 실패로 돌아간 후 1960년대초부터 1970년대말까지 거의 20여년 동안에는 농촌에서 도시로의 이주를 포함한 모든 형태의 자유허적 인구이동이 엄격하게 통제됐다. 따라서 이 기간중에는 도시내부의 인구성장에 의한 ‘도시규모팽창’은 있었지만 농촌인구의 도시유입에 의한 ‘도시화’는 거의 발생하지 않았다. 1980년대에는 공산당 실용노선가들의 경제개혁의 일환으로 농민들은 부분적으로 이농의 자유가 부여됐다. 그 결과, 이농도시인구가 급증해 전체 도시인구는 최소 1억 이상이 늘어나게 됐다.

이상의 변화들은 중국의 도시화율과 도시인구규모의 변화 추세에 어느 정도 반영돼 왔다. 1949년 중화인민공화국의 건국시 5억4천2백만의 인구 가운데 10.6%가 도시지역에 거주했었다.¹⁾ 1979년 등소평 개혁의 문턱에서 9억7천5백

1) 여기에 제시된 공식적 도시인구 비율은 성시나 진에 거주하는 ‘비농업인구’에 근거한 것으로 직업에 상관없이 모든 도시지역 거주인구를 포함시

만 인구 중 도시거주비율은 19.0%로 늘어났다. 10여년의 개혁이 추진된 후인 1990년에는 도시화율이 11억4천3백만의 26.4%로 급증했다. 중국의 도시화 추세는 도시화율에서는 다른 나라들에 뒤떨어지지만 도시인구의 절대적 증가규모로는 엄청나다. 즉 1949-1979기간 동안에는 1억2천7백만이, 1979-1990 기간 동안에는 1억1천7백만의 도시인구가 추가된 것이다. 더우기 개혁기간에는 공식적인 신고나 허가 없이 엄청난 수의 농촌인구가 각급 도시지역으로 유입돼 왔는데 이들의 사회적 욕구나 경제활동의 성격을 보면 사실상 도시인구로 분류하는 것이 타당할 것이다.

도시인구의 증가와 더불어 도시(시진)의 수도 늘어났는데 한국의 시에 해당하는 성시의 수는 1953년 173개, 1982년 236개, 1990년 464개로 증가했다. 한국의 읍에 해당하는 진의 수는 특히 1980년대에 급증해 1982년에 2,664개이던 것이 1990년에는 11,392개로 폭증했다. 농촌 상공업의 중심지인 이들 진은 사회간접자본이나 행정체계 등의 면에서 뒤떨어지지만 전국적 수용인구, 주변 서비스 기능, 경제적 활력 등의 측면에서 이미 중국 도시체계(urban system)의 핵심적 요소가 돼 있다.

이같은 변화를 종합적으로 평가하면 많은 중국연구자들이 지적해 온 공산중국의 이른바 ‘도시회피(urban hiatus)’라는 현상이 전적으로 옳다고는 볼 수 없다. 중국에서도 도시화는 ‘하느냐 마느냐’의 문제라기 보다는 ‘어떻게 추진하느냐’의 문제라고 보아야 할 것이다.

키는 다른 나라들의 기준에 비해 도시화율을 상당히 낮게 측정하게 된다. 더우기 비농업인구의 구분 자체가 경제활동의 실질적 내용에 의거하기 보다는 생산과 배급에 관한 국가 행정적 처리기준을 따른 것이므로 이미 축소 측정된 것이다.

세계은행(World Bank)의 평가대로 중국의 개발전략은 산업화와 빈곤극복이라는 두가지 목표에 초점을 맞추어왔다. 그런데 최근까지도 자력갱생의 이념 때문에 산업화는 도시에서 빈곤극복은 농촌에서 분리돼 추진됐는데 결과적으로 이 두 정책목표가 제한된 자본, 토지, 기술인력의 확보를 위해 경쟁하는 양상이 돼 버렸다. 이 딜레마를 극복하기 위해 중국공산당은 빈곤극복은 각 지방의 자체 선도로 토착자원의 활용을 극대화하고 산업화는 중앙권력의 동원체제로 국가자원을 집중화시킴으로써 추진하는 이중적 방안을 선택했었다. 즉 국가의 주요 역할은 도시지역의 산업화였음에도 불구하고 농촌인구의 빈곤은 도시이주(도시화)를 통해서가 아니라 지방별 자조노력을 통해 해결해야 한다는 논리였다.

‘도시지역으로의 인구집중 없는 산업화’는 중국의 특징적인 발전전략임이 틀림없다. W. A. Lewis에 따르면 자금자족부문에 많은 잠재실업인구를 갖고 있는 사회는 생계수준의 임금을 주면서 자본제 산업부문의 고용을 확대해 나감으로써 (두 부문간의 노동한계생산성이 같아지는 시점까지) 지속적인 산업화를 이룰 수 있다고 한다. 후발개도국에게 전형적이라 할 수 있는 이 산업화모델은 농업지대로부터 산업중심지로 점진적이고 지속적인 인구유출, 즉 도시화를 전제로 한다. 그러나 개혁 이전 중국의 경우, 도시지역에서 자본집약적 중공업화를 추진했기 때문에 비농업 고용창출에 의한 농촌의 과잉인구 해소도 이루지 못했고 늘어나는 도시 내부인구만 겨우 흡수할 수 있었을 뿐이다.

물론 모택동파들도 농촌의 풍부한 유희노동력을 산업화 자원으로 인식하지 못했던 것은 아니다. 1950년대말 이후 농촌의 인민공사와 생산대대 수준에서 농촌노동력을 계절적 혹은 순환적으로 활용해 농업생산재나 기초소비재를 생산하는 소위 ‘농촌산업화’ 전략이 계속적으로 추진됐었다. 이 ‘농촌산업화’

는 동원된 농촌인구의 도시지역으로의 이주나 도시노동자계급으로의 사회적 전환(social transformation)을 수반하지 않았다는 것이 특징이다. 이 모택 동식 산업화는 '농촌인구의 도시화'가 아니라 '도시형 산업의 농촌화'를 통해서 추진됐던 것이다.

최근의 경제개혁은 그동안 차단됐던 산업화와 도시화의 밀접한 상호연관성이 다시 살아나는 결과를 가지고 왔다. 농민인구의 지리적 이동이 부분적으로 허용되고 비농업부문의 신규 생산활동이 자율화됨으로써 매년 수많은 농민들이 인근 진이나 중소도시에서 급속히 팽창하는 노동집약적 경공업과 서비스 산업으로 몰려들어 고용과 사업 기회를 찾고 있다. 따라서 중국의 산업화는 앞서 설명한 W. A. Lewis의 모형에 갈수록 근사해지고 있으며 이로 인해 본격적 도시화 추세가 촉발된 것이다.

3. 과잉도시화의 문제

중국은 과잉도시화(overurbanized)됐었는가? 다시말해 도시산업의 고용 및 소득 창출력과 사회간접자본 확충정도를 고려했을 때 중국의 도시화 수준은 지나치게 높았던 것인가? 이미 지적한대로 개혁 이전에는 농민들의 도시이주가 엄격히 통제됐고 심지어는 실업가능성이 높은 수천만명의 도시청년이 하방(농촌으로 강제 이주)되는 등의 이유로 중국의 도시화 추세는 극히 완만했었다. 그러나 Preston의 지적대로 중국이나 다른 후발개도국들에게 정말 심각한 문제는 도시인구의 비율이라기 보다는 도시인구의 절대적 규모에 관한 것이다. 예를들어 1979년 중국의 도시인구는 1억8천5백만 이었는데 이는 1949년보다 3.21배가 늘어난 것이다. 그토록 엄격한 이농의 제한 때문에 농민들이 극심한 농지부족 현상을 감내하는 가운데서도 중국의 도시들은 거의 2억에 가까운 상주인구가 생겨났고 일자리나 편의시설은 만성적으로 부족했다. 따

라서 과잉도시화는 인구의 자연증가로 오는 불가피한 현상이라고도 할 수 있겠다.

그러나 분명히 지적돼야 할 정책적 과오들이 있다. 우선 농촌 및 도시 인구의 급격한 자연증가는 건국후 1970년대초까지 지속돼 온 인구증가에 대한 방임정책이 중요한 원인이 됐다. 동시에 도시지역의 자본집약적 (혹은 노동저흡수적?) 중공업화는 경제적, 군사적 자립에는 도움이 됐겠지만 농촌인구의 도시고용 기회를 확대시키거나 인민 전체의 생활수준을 높이는데는 근본적인 한계를 가지고 있었다.

그럼에도 불구하고 개혁이전의 중국 도시들에서는 다른 사회들에서 나타나는 공해, 교통체증, 범죄 등 소위 도시문제가 훨씬 덜 심각했었다는 것이 외국 관찰자들의 증론이었다. 대개의 도시들은 생산, 유통 등 기능지역으로 체계적으로 나뉘어져 있었으며 주민들의 주거 및 편의시설이 작업장을 중심으로 질서있게 분포돼 있었다. 국영기업이나 대규모 집단(집체)기업에 고용됐던 도시주민들은 안정적 고용, 생계에 지장없는 임금과 연금 외에도 식량 주택 의료혜택을 받았다. 다른 저개발국가들의 도시빈민들의 처지에 비교하면 중산층 가까운 대우를 받았다고 볼 수 있다.

1980년대초부터 도시경제 개혁의 일환으로 일종의 산업구조합리화 정책이 추진되면서 노동집약적 소비재산업과 서비스산업이 급속히 발전하게 됐다. 기존의 중공업이 성도나 동북부 산업도시 등 대도시에 밀집돼 있는데 비해 새로운 경공업과 서비스업은 전국 각지의 소도시와 진을 포함해 다양한 종류의 도시지역에 분포하고 있으며 주변 배후지역에 많은 고용기회를 제공하고 있다. 이같은 이유로 부분적이거나 거의 20여년만에 허용된 농촌인구의 도시로의 이동이 반드시 과잉도시화 문제를 급격히 악화시켰다고 할 수 없다.

물론 중국정부가 도시로의 인구유입 속도를 완전히 조절할 수도 없고 또 이미 대부분의 대도시들은 정부규제를 벗어난 수십만 또는 수백만의 이주자들로 붐비고 있고 이에 따른 사회문제도 심각하다. 아울러 거의 모든 시진에서 도시 기반시설 및 편의시설이 절대적으로 부족한 실정이다. 그리고 기존 국영산업의 개혁이 많은 어려움을 안고 있는 가운데 여기에 고용된 노동자들의 사회적, 경제적 장래가 극히 불안한 상태이다. 그러나 적어도 거시경제적 측면에서는 개혁시대의 새로운 산업화전략이 과잉도시화 문제를 악화시키기 보다는 완화시켰다고 평가된다.

4. 개발의 도시편향성

후발개도국들의 특수상황으로 인해 도시지역이 농촌을 포함한 사회 전체의 통합적 발전을 가져오기 보다는 농촌의 토지와 자원을 독점하고 토착 농업체제와 사회구조를 파괴시키는 양상이 흔히 전개돼 왔다. Hoselitz는 이러한 상황을 '기생적 도시성(parasitic urbanism)'이라고 불러 사회, 경제 근대화 이론(modernization theory)에서 제시되던 '발전유도적 도시성 (generative urbanism)'에 대비시켰다. Lipton은 특히 도시에 기반을 둔 저개발국가 및 서구의 정치, 경제 엘리트들이 다양한 개발정책을 추진하는 과정에서 구조적이고 체계적으로 농촌인구의 이해를 희생시킨다는 차원에서 개발의 도시편향성(urban bias)을 지적했다.

개혁 이전 중국의 경우는 여러 국가정책들이 결과적으로 도시의 발전유도적 영향력이 농촌지역에 미치는 것을 체계적으로 막는 '구조적 차단작용(structural cleavage)'을 했다고 지적된다. 특히 농촌과 도시 사이 인구의 동등한 엄격한 통제와 도시의 자본집약적 중공업화로는 농촌이 과잉인구 압력도 해소될 수 없었고 도시가 농촌의 경제발전을 위한 적극적 지원역할, 즉 A. O.

Hirschman이 말하는 후방연관효과(backward linkage effect)도 제공할 수 없었다.

물론 도시산업들이 생산했던 화학비료, 살충제, 농기계 등이 농업생산성을 그나마 유지하는데 큰 기여를 한 것이 사실이다. 그러나 이같은 기여는 도시 사회 및 경제의 안정을 위해 건국시 4억의 농촌인구가 개혁 직전 8억이 될 때까지 인구압력을 농촌지역에 강제적으로 유지시켰다는 사실에 견주어져야 한다. 덧붙여 국가가격체제하의 농산물과 공산품의 부등가교환, 농업에 대한 국가의 저투자, 연금 식품보조금 주택 의료보호 등 복지시책의 농민차별성 등 다양한 도시편향적 국가정책들이 지적돼야 할 것이다. 즉 모택동이 기회있을 때 마다 도시의 농촌에 대한 봉사기능을 강조했지만 실질적으로 중국의 도시들은 '국가에 의해 유도된 기생성'을 띠고 있었다.

농촌 경제개혁의 결과 집체농업이 개체농업으로 전환되면서 농업(농촌)과 산업(도시)의 관계도 근본적인 변화를 겪게 됐다. 중국의 농업사영화는 흔히 미시경제적 작업유인력(work incentive)의 제고라는 측면에서 이해돼 왔다. 그러나 더욱 중요한 결과는 농민들이 더이상 국가에서 불리한 조건으로 강요하는 주곡생산에 전적으로 매달리지 않아도 되는 상황이 도래했다는 점이다. 농민들은 도시지역에 대한 식량의 안정적 공급 이상으로 스스로의 경제적 이익을 중요시하며 이러한 태도를 파종작물 및 작물판매선의 다양화, 지역내 다양한 비농업부문에의 진출, 심지어는 이농 등으로 표현해 왔다. 이같은 상황에서 중국정부는 주곡생산량을 일정 수준으로 유지하기 위해 수납가를 대폭 상향조정할 수 밖에 없었다.²⁾

2) 농산물 수매가의 상향조정은 초기에는 등소평 정권의 개혁정책에 대한 농민들의 지지도를 확보하기 위한 정치적 목표도 있었다고 봐야 한다.

동시에 중소도시와 진을 중심으로 산업화의 성격도 변하게 됐다. 이들 지역에서 새롭게 성장하는 노동집약적 경공업은 농지부족에 허덕이는 주변 농민들에게 새로운 일자리를 제공할 뿐 아니라 그 생산품 종류가 농민생활의 질적 향상에 바로 기여하고 농가의 농업 및 부업 활동을 촉진시키는 것이다. 다시말해 이들 지역을 매개로 해서 농촌과 도시의 종합적 발전효과가 나타나고 있다. 즉 개혁시대의 중국 도시들은 농촌지역에 대해 그 어느 때보다 발전유도적 성격(generative urbanism)이 강화되고 있다. 그러나 여전히 지속되는 문제로서 도시 국영산업부문의 개혁은 정치적, 경제적 측면에서 모두 난관에 처해있다. 따라서 국가의 재정자원이 정치적으로 민감한 도시노동자들의 생계보조금과 침체 국영기업들의 만성적자를 보전해 주는데 소진돼 농업에 대한 투자는 오히려 줄어들고 있다.

5. 농촌발전과 중소도시의 역할

개혁 이전의 공산당의 개발정책은 진과 소도시의 발전을 극도로 지체시켰고 이들 지역과 배후 농촌지역 사이의 다양한 경제적 교류를 차단시키는 결과를 가지고 왔다. 진과 소도시들은 특히 소비재 및 서비스 산업을 축소시키는 국가정책에 따라 그 기능이 약화되었으며 심지어 많은 진들은 최근까지도 도시지역으로서의 행정적 지위가 취소된 상태였다. 따라서 진과 소도시 거주 인구비율은 빠르게 감소했고 중국의 도시체계는 중간층이 희소하고 중대도시들과 농촌의 취약중심지들로 주로 구성되는 기형화를 겪게 됐다.

개혁시대의 경험을 비추어 보면 진과 소도시들은 비록 중공업 중심지는 될 수 없었지만 주변 농촌에 상당히 '발전유도적 (generative)' 기능을 할 수도 있었을 것이다. 현재 이들 지역에서 활성화된 소규모 제조업, 상업 및 기타 서비스업은 주변 농촌지역의 특화 작물생산과 농외부업을 촉진시키고 많은 비

농업 고용기회를 제공하고 있다. 그동안 중국의 경제개혁이 가장 성공적이었던 측면이 바로 진, 소도시들의 농촌과의 통합적 발전(integrated development)일 것이다.

현재 중국정부의 도시화 및 인구이동 정책은 농민들의 이농욕구를 인근 진이나 소도시들을 중심으로 최대한 흡수함으로써 농촌과 도시의 연관적 발전도 피하면서 기존 대도시들의 인구과밀 현상의 악화도 방지하겠다는 것이다. 대다수 진과 소도시는 도시 기반시설이 태부족이고 이농인구의 상당 부분이 정책적 유도에 따르기 보다는 대도시 지역으로 향하는 등 난제가 많기는 하다. 그러나 이들 소규모 도시지역의 발달에 의해 W. A. Lewis가 제시했던 농촌 잠재실업인구를 활용한 산업화전략이 제대로 실행되고 있고 아울러 산업화와 도시화의 연관성도 회복되고 있다.

6. 도시화와 개발의 지역간 형평

모택동 지도하의 중국정권은 내륙 성들의 산업화 및 경제적 자립을 적극 추진했으며 이에따라 내륙지방에서 성도들을 비롯해 많은 신, 구 도시들이 빠르게 성장하는 특징적인 현상이 나타났다. 내륙지방 산업화는 개혁 이전의 중국에서 가장 꾸준히 추진돼 온 정책 가운데 하나인데 몇가지 중요한 이유가 있었다. 첫째, 내륙지방의 낙후성은 특히 낮은 산업화의 측면에서 두드러졌는데 이는 모택동의 자력갱생 이념하에서 적극적으로 극복되어야 할 것으로 여겨졌다. 둘째, 도시와 농촌 사이의 불평등은 상당부분 해안지대와 내륙지대 사이의 불평등에 겹치는 것이었다. 따라서 국가적 문제인 농촌빈곤의 극복이 내륙지방의 산업화에 의해 많이 실행될 것으로 여겼다. 셋째, 산업시설들을 여러 지방으로 분산시킴으로써 해안지대의 거대도시들로 인구가 더욱 집중되는 문제를 덜 수 있다고 보았다.

모택동 정권의 이같은 노력은 거시경제적 효율성의 측면에서는 상반된 평가를 받고 있으나 적어도 내륙과 해안의 균형있는 도시화는 달성했다. 구체적인 수치를 들면, 1955년과 1980년 사이에 내륙지방의 도시화율은 12.8%에서 18.4%로 상당히 높아졌고 해안지방의 도시화율은 17.8%에서 19.8%로 약간 높아졌다.³⁾ 같은 기간 가장 빠른 도시화를 경험한 5개 성과 자치구는 모두 내륙지방에 위치했다. 이는 거의 모든 이웃 아시아 국가들에서 한두개 거대도시를 중심으로 산업화와 인구집중이 이루어졌던 것과 대조적이다.

등소평 지도하에서 개혁 및 개방 노선이 표명됨에 따라 내륙도시들은 그동안 누렸던 정책적 지원이 축소되고 해안지방과는 시장을 통한 유리하지만은 않은 교환관계를 받아들이게 됐다. 또한 자본주의 국가들 중심인 세계시장에 적극적으로 참여해 무역을 확대하고 외국 자본과 기술을 도입하는데도 내륙도시들은 지리적 한계를 넘어설 수 없는 상황이 됐다. 이에따라 개혁시대에는 다시 해안 대도시들과 경제특구들을 중심으로 산업성장과 도시화가 주도되게 됐고 내륙 중대도시들은 배후 농촌지역 및 해안지대와의 경제적 관계를 시급히 재정립함으로써 도시규모에 걸맞는 경제적 기능을 새로이 찾아내야 하는 처지에 놓였다.

7. 결 론

1970년대말부터 시작된 중국의 개혁 및 개방은 도시화의 차원에서도 많은 근본적인 변화를 가지고 왔다. 중국의 도시화를 과잉도시화 여부, 개발의 도시편향성, 농촌발전과 소규모 도시의 역할, 도시화 및 개발의 지역간 형평성 등의 측면에서 분석할 때 등소평 개혁은 모든 측면에서 모택동 시대로부터의

3) 여기서 해안지방은 북경, 천진, 상해, 요녕, 하북, 산둥, 강소, 안휘, 절강, 복건, 광둥, 광서를 포함하며 나머지 성은 내륙지방에 속한다.

근본적인 변화를 가지고 왔다. 이에따라 도시화의 차원에서 나타나던 중국식 사회주의의 여러 특성이 사라지고 점차 다른 후발개도국들의 경험에서 나타나던 도시화에 관련된 현상 내지 문제들이 중국에 대두되고 있다. 비록 새로운 도시화 추세는 모택동 시대의 여러 구조적 문제점들을 고쳐나가는 과정에서 동시에 새롭게 나타나고 있는 혼란, 예측, 불평등의 문제에 대한 충분한 대응책이 이미 마련돼 있지는 않다.

6. 인도네시아의 도시인구 성장과 지역분포*

- 1980-1990년간 자바섬 지역을 중심으로 -

지난 50여년 동안 아시아의 대도시들은 대체로 거대한 물리적·인구적 성장을 경험하고 있다. 이러한 성장은 도시주변이면서도 아직 농업적 특성이 강한 도시주변 지역 및 대도시를 연결하는 띠형의 성장도 수반하고 있다. 그리고 이것은 도시 중심부의 발전에 의한 것 뿐만 아니라 도시주변지역의 공업발전에 도 기인한다.

대체로 도시주변지역은 농업, 공업, 무역 및 기타 여러 종류의 경제·사회적 활동의 혼합체적 성격을 띄우는 경우가 많다. 이를 이사란쿠라 같은 학자는 도시적 기반위에 농업적 전통과 가치기준이 혼재하는 것이라고 보고 있다.

이러한 도시성장의 과정은 인도네시아에서 한국, 일본에서 파키스탄에 이르기까지 아시아의 많은 국가들에서 나타나고 있다. 자바섬은 특히 자카르타의 주위지역인 이른바 보타벡(보고르-탕게랑-벡카시) 지역이 광범위하게 성장하고 있다. 그리고 자카르타-반둥-수라바야-말랑 간에서와 같이 큰 도시를 연결하는 간선도로의 인접지역도 성장하고 있다.

맥기와 같은 학자는 이들 지역의 성장에는 몇가지 특성이 있다고 말하고 있다. 첫째 이들지역은 매우 높은 인구밀도를 가지고 있으며, 둘째 이들지역은 매우 작은 토지를 가진 수도작 지역인 것이 보통이다. 셋째 이들 지역에는 농촌에서 이주한 사람들에게 고용기회를 제공하는 캅커타, 쌍하이, 방콕, 광쑤우, 자카르타 등과 같은 큰 도시들이 많다. 넷째 이들지역은 공업, 운송, 무역 등을 포함하는 다양한 비농업적 활동의 성장이 크며, 다섯째 이들 지역은

* 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 인도네시아

Institute of Technology 의 Tommy Firman이 발표한 논문의 요약임.

농촌과 도시의 활동이 긴밀하게 상호작용하는 지역이다. 여섯째 토지사용과 관련하여 이들지역은 주거 및 농업, 가내공업, 산업자산, 교외개발 등 여러가지 경제 활동을 동시에 이룩하는 복합체로서의 성격을 가진다.

그리고 대도시 주변지역도 높은 인구증가율을 나타내고 있다. 즉 자카르타 주위의 탕게랑·보고르·벡카시·카타왕 카부파텐 지역과 반둥시를 인접한 지역 및 요기아카르타를 인접한 반톨·슬레만 카부파텐 지역 등이 높은 인구 증가율을 나타내고 있다.

이것은 이들 대도시의 경제활동의 성장으로 인해서 발생된 것으로 보이는바 놀랄만한 것은 아니다. 예를 들면 탕게랑과 벡카시의 공업활동의 성장은 주로 자카르타에 있는 도시시설 및 산업기반에 힘입은바 크다. 사실 1985년까지 자카르타 및 코타마디아 보고르를 포함한 자카르타 주변지역에서 국민총생산의 31%에 해당하는 생산을 하였다.

힐같은 사람은 이것은 자바의 자카르타·수라바야·반둥 세개지역의 공업화의 파급효과에 의한 것이라고 보며, 도시의 높은 토지 가격에 의해서 영향을 받은바 크다고 주장한다.

이러한 것들은 또한 도시주변지역의 토지 사용 용도를 변화시키는데 영향을 미쳤다. 지난 십여년 동안 상당히 넓은 농업용 토지가 공업 및 대규모 택지로 바뀌었다. 특히 자카르타 주위지역이 심하였던바, 이에는 신도시도 포함된다(도그랄스 1989, 퍼만 1989 참조).

개략적인 통계치에 의하면 자카르타의 주위지역인 보고르의 경우 1986년 현재 23,000헥타의 논중에서 2,000헥타가 공업 및 주거지역으로 바뀌었다. 그리고 벡카시 지역도 지난 5년간 매 일년마다 200헥타의 농업용 토지가 비농업용 토지로 바뀌었다(메디아 인도네시아 1991. 9. 29.).

자카르타 및 주변지역의 사회·경제적 활동의 증대는 많은 농촌지역의 인구를 이 지역으로 끌어들이고 있다. 이것은 자카르타 주위의 인구증가에서 잘 드러나고 있는데, 보고르 지역의 경우 1980-1990년 기간동안 매년 4.13%, 벡

카시, 카라왕은 각각 6.29%, 6.10%의 인구증가를 기록하고 있다(BPS).

그리고 슬레만과 반틀지역이 자바의 전 카부파텐 중에서 제일 높은 인구 성장을 기록했는데, 이는 인도네시아의 관광과 교육의 중심지로서 성장한 요기아카르타의 성장의 파급효과로 보는 것이 일반적이다.

공업 중심지인 몇몇 카부파텐도 역시 높은 도시 인구증가율을 경험하고 있다. 쿠두스와 케디리가 자바의 오래된 담배공업의 중심지로서 특히 이런 현상이 두드러진다.

그리고 1980-1990년 기간동안 자바의 북쪽해안을 따라 자카르타에서 세마랑, 시레본에 이르는 띠형의 도시지역 성장이 현저하며, 자카르타-보고르, 수라바야-말랑, 데마랑-요기아카르타 띠형도 성장이 크다.

다른 한가지 특징은 자바섬의 남북해안의 차이이다. 높은 도시인구성장율은 주로 북쪽해안 도시들에 해당되며, 남쪽해안에는 반틀, 툴롱아궁, 말랑, 두마쟁 등 소수에 불과하다.

이것은 많은 경제활동 특히 공업, 무역, 서비스 등 경제성장에서 엔진과 같은 역할을 하는 산업들이 주로 북쪽해안인 자카르타, 시레본, 세마랑, 수라바야 등지에 집중해 있는 것을 감안할 때 별로 놀라운 것은 아니다.

이러한 사실들의 함의를 정책과 연결시켜 본다면, 중심도시의 정책은 주변도시와의 유기적인 관계하에 설정되어야 하며, 농촌-도시의 엄격한 이분법적 사고는 피해야하고, 도시지역과 주위 농촌지역의 조화를 고려해야 할 것이라는 등이다. 아울러 통합적 경제로서 양지역간 상호보완적인 체계가 될 수 있도록 해야 할 것과, 기존 법규들은 아직 이들 띠형 지역에 대해 주로 농촌 또는 농업 개발지역으로서의 지원체계를 갖추고 있는 것에 불과하므로 앞으로 이들 지역당국들이 도시개발문제도 다룰수 있는 권한과 능력을 갖도록 제도적 장치를 마련해 줄 필요가 있는 등이라 하겠다.

7. 인도의 도시화와 인구이동*

인도의 도시인구수는 매우 많아서 1991년도 센서스에 의하면 217.2백만에 이르나, 그 증가 속도는 다른 대부분의 아시아 나라에 비해서 높은 편은 아니다. 그러나 지난 수십년동안 꾸준한 증가를 가져온 것은 하나의 특징으로 볼 수 있을 것이다.

(표 1)에서 보는 바와 같이 1951 - 1991년의 인도의 연간 도시인구증가율은 대략 3.09 내지 3.83%이다. 가장 높은 증가율을 기록한 1971 - 81년 10년간의 증가율은 46%를 상회하는 수준이다.

(표 1) 인도의 도시화 추세

센서스 년도	도시 인구 (백만)	총인구대비 도시인구 (%)	10년간의 인구증가율 (%)	연간 증가율 (%)
1951	62.4	17.29	41.42	3.47
1961	78.9	17.97	26.42	2.34
1971	104.1	19.91	38.23	3.21
1981	159.5	23.34	46.14	3.83
1991 ¹⁾	217.2	25.72	36.19	3.09

자료 : 1991년 인도센서스

1) 1991년도 분은 잠정추계치임

* 아.태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 인도 National Institute of Urban Affairs의 Om Prakash Mathur가 발표한 논문의 요약임.

일반적으로 인구이동은 도시화의 주요요인으로 간주되어지고 있고, 인구의 규모나 구조의 변화에 크게 영향을 미치는 것으로 인식되어지고 있는데 인도의 경우에 있어서도 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 생각되어 진다.

(표 2)에서 보는 바와 같이 1971-81년의 도시화에 있어서 인구증가분의 40.15%가 인구이동으로 인한 것이며, 자연증가에 의한 것이 41.25%이다.

그리고 인도의 도시화 과정에 있어서, 도시인구증가에 대해 인구이동자가 차지하는 비중이 지역에 따라 큰 차이가 있는 것도 또하나의 특징이라고 볼

(표 2) 도시인구 증가의 구성비율(1971 - 81)

구 성	인 구 증 가	
	백만	%
자 연 증 가	20.57	41.25
인 구 이 동	20.01	40.15
재분류·조정 등	9.28	18.60
계	49.86	100.00

자료 : 인도의 도시화 현황, NUA, New Delhi, 1988

수 있다. (표 3)은 1971 - 81년 기간중 도시별 인구증가에 대한 각 요인별 기여율을 나타내고 있다. 이표를 보면 Karnataka, Andhra Pradesh, Maharashtra 같은 도시는 인구증가에서 인구이동이 점하는 비중이 상당히 높다. 반면에 Uttar Pradesh, Punjab, Tamil Nadu, Bihar 같은 도시는 자연증가

(표 3) 인도의 도시성장의 구성(1971-81)

주	도시인구증가 기여율			재분류의 구성	
	자연증가 (%)	인구이동 (%)	재 분 류 (%)	신도시	관할지역 변 경
Karnataka	34.81	54.81	10.37	10.66	-0.29
Andhra Pradesh	42.98	50.67	6.34	7.32	-0.98
Maharashtra	45.99	49.27	4.73	5.61	-0.88
Orissa	29.02	44.93	26.03	21.32	4.71
Gujarat	50.85	43.42	5.70	5.40	0.30
Rajasthan	38.20	41.18	20.60	20.06	0.54
West Bengal	44.15	40.27	15.56	5.65	9.91
Haryana	36.50	39.52	23.97	17.20	6.76
Madhya Pradesh	39.58	39.05	21.40	18.13	3.27
Bihar	35.57	38.29	26.12	10.95	15.17
Tamil Nadu	60.05	32.24	7.70	4.43	3.27
Punjab	45.24	29.03	25.71	15.49	10.22
Uttar Pradesh	33.74	21.97	44.27	42.60	1.67
Kerala	43.21	-25.25	82.03	62.64	19.39

와 재분류에 의한 비중이 높다. 심지어 Kerala주의 경우는 전출인구가 더 많은 도시지역을 갖고 있다.

그리고 (표 4)를 보면 국민소득이 인구이동 및 도시인구증가와의 사이에 일관성있는 상호관련이 있는 것으로 나타나지 않는다. 어떤 도시에서는 관련이 있는 것으로 나타나고 어떤 도시에서는 무관한 것으로 나타나며, 경우에 따라서는 상반되는 결과로 나타나기까지 하는바, Orissa, Rajasthan 같은 주는 인구이동 요인의 비중이 높은데 비해 1인당 소득 수준은 낮으며, Punjab주는 그반대로 인구이동요인의 비중은 낮으나 소득수준은 높다.

흔히 인도와 같은 개발도상국들에서의 도시로의 인구이동은 생활의 질적 악화를 초래하는 경우가 있다고 하는데, 이는 이들 나라의 도시가 많은 인구를 수용할 수 있는 능력에 한계가 있기 때문이다.

슬럼지역은 이주자들이 대부분인데, 불결하고 건강 및 사고의 위험이 커서, 이 지역으로 부터 다시 이주하게 되는 경우가 많다. (표 5)에서 이러한 점들과 관련한 문제들을 살펴 볼 수 있다.

그런데 이표를 보면 도시인구증가에서 인구이동자가 차지하는 비중이 높아져서 반드시 생활의 질이 떨어지는 것으로 나타나는 것은 아니다. 그러므로 이 문제도 경우나 지역에 따라서 다르지, 일률적으로 말할 수 있는 것은 아니다. 이를 종합해 보면 인도의 경우 인구이동, 도시화, 빈곤 등 제반 요인들이 상호복잡하게 작용될 뿐, 단순한 선형의 어떤 관계가 일률적으로 적용되는 것은 아닌 것을 알 수 있다.

그러나 이러한 가운데에서도 도시화는 경제개발에 있어 필수적인 과정으로서 받아들여져야 하리라는 점은 부인할 수 없다. 인도는 현재 시장경제에 더 의존하는 방향으로 경제개혁 또는 조정을 추진하는 과정에 있다.

이러한 개혁조치는 경제활동의 지역분포에 영향을 미치고 인구이동의 흐름에도 변화를 초래할 것이다. 이러한 관점에서도 인구이동과 도시화 문제는 더욱 깊이 연구되어야 할 것으로 보인다.

(표 4) 대도시의 인구이동, 도시화, 국민소득의 상호관계, 1971 - 81

주	도시인구 증가에 대한 인구이동자 의 비율 (%)	도시인구 증가율 (%)		국민소득(NDP) (Rs.)	
				10년간의 증가(%)	1 인당 국민소득
	1971-81	1971-81 년간		1971-81	1981-82
Karnataka	54.81	50.65	4.18	225.15	1,655
Andhra Pradesh	50.67	48.62	4.04	226.25	1,661
Maharashtra	49.27	39.99	3.42	281.16	2,457
Delhi	45.10	58.16	4.69	-	3,514
Orissa	44.93	68.54	5.36	227.02	1,325
Gujarat	43.42	41.42	3.53	262.36	2,355
Rajasthan	41.18	58.69	4.73	224.51	1,429
West Bengal	40.27	31.73	2.79	171.53	1,723
Haryana	39.52	59.47	4.78	245.54	2,571
Madhya Pradesh	39.05	56.03	4.55	201.40	1,284
Bihar	38.29	54.76	4.46	209.49	1,033
Tamil Nadu	32.24	27.98	2.50	196.15	1,635
Punjab	29.03	44.51	3.75	228.14	3,051
Uttar Pradesh	21.97	60.62	4.85	228.80	1,298
Kerala	-25.25	37.64	3.25	189.67	1,438

(표 5) 인구이동, 슬럼, 빈곤의 상호관계

(단위: %)

주	도시인구 증가의 이주자비율	슬럼 인구 비율	빈곤선 이하의 인구비율	도시적설비비소유 인구 비율		유 아 사망율
				물	위생설비	
	1971-81	1981	1983	1985	1985	1985
Karntaka	54.81	14.43	29.20	18.80	61.60	41
Andhra Pradesh	50.67	30.47	29.50	47.90	89.10	57
Maharashtra	49.27	32.62	23.30	12.90	60.20	49
Orissa	44.93	18.49	29.30	61.90	90.50	84
Gujaarat	43.42	18.84	17.30	16.80	62.00	64
Rajasthan	41.18	14.06	26.10	44.00	90.40	76
West lengal	40.27	31.53	26.50	36.30	80.50	46
Haryana	39.52	15.98	16.90	30.90	71.60	58
Madhya Pradesh	39.05	15.15	31.10	20.30	92.20	79
Bihar	38.29	37.50	37.00	40.50	77.10	62
Tamil Nadu	32.24	18.75	30.90	16.20	52.50	53
Punjab	29.03	31.53	21.00	28.80	51.50	51
Uttar Pradesh	21.97	15.76	40.30	29.90	85.90	78
Kerala	-25.25	8.86	30.10	35.50	71.80	30
India	40.15	23.00	28.10	27.10	71.60	59

8. 스리랑카의 도시개발전략과 정책*

1. 서론

스리랑카의 인구이동, 도시화와 개발, 도농격차 등은 상호연관되어 있는 것으로 생각되어지고 있다. 그리고 이러한 것들은 정부의 경제, 사회, 정치, 행정적 정책들과도 밀접한 관련이 있다. 그러나 지난 40여년 전까지만해도 도시개발에 관한 명확한 전략이나 정책은 없었다.

과거의 많은 경우에 있어서 도시개발의 문제는 무시되어 왔으며 적절한 주목을 받지 못했다. 이러한 것의 이유는 주로 스리랑카의 도시화가 비교적 최근의 일인데다 국가전체의 인구증가가 대단히 낮은 속도로 진행되었기 때문이 아닌가 한다. 도시개발은 지방당국의 문제로 간주되었고, 책임이나 관심이 지방당국의 것이었다. 그러나 지방당국에게 도시화 혹은 도시성장과 관련한 문제를 해결하는데 필요한 정치적 권력이나 재정적 자금은 주어져 있지 아니하였다.

그리고 지금까지의 도시성장계획은 주로 콜롬보시에 국한되었다고 할 수 있는데, 처음 공식적인 관심을 나타낸 것은 1921년의 게데스계획이었다. 여기서 콜롬보의 수평적 확장과 항구 개발과 관련하여 정원도시등이 거론되었다. 1940년 휴일 계획(The Holiday Plan)에서는 콜롬보의 기능적 권역화 및 간선도로 체계의 개발을 제안했다. 반면에 1950년 아버크롬비에 계획(The Abercrombie Plan)은 보다 개혁적이었으며, 시인구의 대량정착, 위성도시의 개발 등이 추천되었고, 행정기능의 분산이 특히 강조되었다.

* 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 스리랑카 Marga Institute의 P.D.A. Perera가 발표한 논문의 요약임.

그러나 산업의 위치, 환경, 주택, 상·하수도 등 도시화의 중요한 구성 인자들에 대한 세부적인 정책들은 비교적 최근에 출현했다.

스리랑카의 도시의 개발과 성장은 계획적인 도시정책에 의해서가 아니라 주로 역사적, 제도적, 사회적 이유에서 결과적으로 탄생한 산물이라고 보아야 할 것이다. 예를 들면 콜롬보시는 기본적으로 방위의 요새로서 그리고 포르투갈 및 네덜란드와의 무역항구로서, 뒤에는 행정, 상업, 무역의 중심지 및 영국의 주요 해양 출구로서의 성장 과정을 가져왔다. 콜롬보는 지금도 이러한 입장을 심화 유지해가고 있다. 그러나 1921, 1940, 1950년 계획과 1970년대의 국가계획들에 의해서 콜롬보가 도시성장에 유일한 중심점이 되는 것은 끝이 나게 되었다. 읍들의 도시화와 발전에 기여하는 여러 계획들이 국가의 산업, 재정착, 노동정책 등에서 나타났기 때문이다. 대부분의 국가에서 보건, 교육, 주택, 운송 등의 공공정책들이 인구의 도시집중에 크게 영향을 미쳐왔다. 그러나 스리랑카에서 이러한 정책들이 도시화에 구체적으로 어떤 큰 영향을 미쳤는지는 뒤에 지적하는 바와 같이 회의적이다.

일반적으로 농업, 산업, 복지 및 환경의 4가지 종류의 정책들이 도시화와 도시성장에 영향을 준다. 스리랑카는 주로 농업국가이다. 산업화가 시도되기 시작한 것이 단지 20여년전인 것에 불과하다. 처음 산업개발은 “수입대체”에 기초하였고, 몇몇 큰 규모의 산업은 공공부문에 있었다. 그러나 최근 정부로부터 나오고 있는 산업정책들은 농업생산물의 증대를 요구하면서도 공업화의 필요성을 크게 인정하고 있다. 이렇게 된 데 대한 이유는 국가의 경제가 변덕스런 세계시장 가격으로 인해 상처받기 쉬우면서도, 시장이 좁은 곡물 수출에 너무 의존되어 있었기 때문이다.

더구나, 농업개발 하나만으로써 증대되는 모든 노동력에게 고용기회를 제공할 수 없을 뿐만 아니라 늘어가는 인구에게 만족스런 생활수준을 제공하지도 못하였다. 그리고 정부의 여러가지 정책표명에도 불구하고 국내총생산(GDP)에 대한 공업화 부문의 비중은 1977년 23.1%에서, 1983년 14.0%, 1986년 15.2%로

나타났고, 1989년에도 17.2%에 불과했던 것으로 나타났다(표 1 참조).

(표 1) 국내총생산(GDP)에 대한 부문별 구성 (단위: %)

년도	농업	광업·채석업	공업(제조업)	건설업	서비스업
1970	35.0	0.7	13.8	6.2	37.2
1977	30.7	1.7	23.1	3.3	41.2
1978	30.5	1.8	20.0	4.9	42.9
1979	26.9	1.9	19.1	6.5	45.6
1980	27.6	2.0	17.1	8.9	43.8
1981	27.7	1.9	16.2	8.8	45.3
1982	26.4	2.4	14.4	8.4	48.4
1983	28.3	2.5	14.0	8.6	46.6
1984	28.7	2.3	14.9	8.0	46.1
1985	27.8	2.9	14.7	7.8	46.8
1986	27.1	2.5	15.2	7.5	47.7
1987	24.2	2.7	16.5	7.4	48.3
1988	24.0	2.9	16.9	7.3	39.6
1989	23.3	3.0	17.2	7.2	48.7
1990	23.7	3.1	17.7	6.9	43.8

자료 : 중앙은행 연보

2. 공업정책과 도시화

공업발전은 다른 산업에 비해서 비교적 높은 재투자 계수를 갖고 있을 뿐

만 아니라 많은 고용기회를 제공하기 때문에 고도의 도시성장을 성취할 수 있는 효과적인 수단이다. 이것은 공업의 더 이상의 발전과 다른 부문의 성장에 상승적으로 영향을 미치며, 증가하는 인구의 지탱을 돕기도 한다. 공업은 이렇게 고용을 창조함으로써 다른 지역으로 부터 인구를 유입시키며, 대부분의 나라에서 도시화는 이러한 흐름의 창조물이었다.

최근 몇년간 다소의 영향은 있었지만, 스리랑카의 도시화는 기본적으로 공업화에 의해서 이루어진 것이라고 보기는 어렵다. 오히려 과거의 도시화 또는 인구집중은 주로 상업과 무역의 성장에 기인한 것으로 보아야 한다.

포르투갈과 네덜란드 이후 150여년 동안 영국이 국가의 경제를 통제해 왔다. 그러나 이때 임산물 산업이외의 어떤 구체적인 공업정책을 형성하거나 개발하는 것은 게을리 해왔다. 그런데 그때의 차(茶), 고무, 코코넛 등의 임산물 산업은 현재까지도 나라의 주도적 산업부문으로 지속되고 있다. 나라의 수출 소득은 거의 전적으로 이 부문으로 부터 기인된 것이며, 거기에서의 잉여가 도시의 상업활동, 사회적 행정적 서비스 및 기타 산업을 유지시키고 있다.

스리랑카에서 공업에 대한 개척적 시도는 19세기 후반 차(茶), 고무, 코코넛과 관련하여서 이루어졌다. 1930년대까지 이밖의 공업은 태동하지 못했다. 처음 임산산업은 식민행정의 필요에 의해 몇몇 “임산도시” 개발에 의해서 시작되었다.

다른 농산물과 국내산 원료 및 외국에서 수입한 원료를 가공하는 산업용 공장 설립 노력 등은 1950년대에 와서야 시작되었던 바, 1956년 부터 공업부문에 대한 정부 투자의 급격한 상승이 있었다.

독립후 약 30여년이 지난 1977년도의 공업부문은 국민총생산(GDP)의 23.1%, 총고용의 9%, 수출소득의 14%를 점하게 되었다. 그리고 이 해에는 무역자유화, 환개척, 가격자유화 등의 근본적인 개혁조치들도 행하여졌다.

현재 자유무역지구는 많은 소녀, 부인들 및 소수의 남자들을 유입시키고 있다. 그들의 수는 현재 약 64,000명이다. 이러한 인구이동은 주택, 상하수도

문제를 악화시키고 있다. 충분한 대비책을 강구하지 않으면 멀지않아 이 지역은 심한 건강위험지구가 될 가능성이 많아 보인다.

3. 농업정책과 도시화

농업정책이라 하면 주로 생산·수확, 시장, 가격 및 농업체계 등과 관련된다. 이런 정책들은 농업소득과 노동력 구입에도 큰 영향을 미친다. 또한 이러한 정책들은 도시인구보다 숫적으로 더 많은 농민들에 대해서 경제적 안정성을 높여 주기도 하였다. 그리고 농민들에 대한 보조금, 재정착 지원 등은 지역간 격차를 크게 축소시키기도 하였다. 토지임대체계는 농민들에게 호의적이었고, 다른 아세안 국가들에서 볼 수 있는 권위주의적 지주주의는 아니었다. 그러므로 농촌지역에서 농민들을 축출하는 힘은 약했다고 볼 수 있다. 그러나 건조지역에의 새로운 정착촌을 형성시킴으로서 지역내 이동 또는 농촌지역간 이동이 발생하였다. 스리랑카의 전역에 걸쳐 관개지 242,739헥타의 땅에 105개의 재정착촌 계획이 시행되었다. 이 계획의 대상가구는 약 10만 가구였다. 1934년 재정착촌 계획이 처음 실시되었던 바, 현재는 그들의 2·3세대들의 대다수가 여기에 살고 있다. 이러한 계획들은 인구재배치에는 영향이 컸지만 도시 성장에는 별 영향을 주지 못했다. 그러나 건조지역내에서의 도시성장에는 다소 영향을 미쳤다.

(표 2)를 보면 건조지역의 인구추이를 알 수 있다. 지난 50여년 동안 건조지역 인구의 급격한 증가가 있었던 바, 1946년 887,799명이던 것이 1981년에는 356%나 더 증가하여 4,047,405명으로 되었다. 이것은 습지의 과밀지역으로부터의 인구 이동과 말라리아 퇴치에 의한 사망력의 감소 등에 의한 것이었다.

(표 2) 건조지역 인구, 1946 - 1981

	1946	1953	1963	1971	1981
인 구	887,799	1,406,225	2,138,942	3,012,699	4,047,405
도시부분	132,163	162,566	386,210	585,278	689,511
(%)	(14.87)	(8.65)	(5.54)	(19.47)	(13.4)

4. 복지정책과 도시화

복지정책 여하도 사람들을 유입시키느냐의 여부와 관계가 있다. 그리고 복지국가 개념은 독립이후 스리랑카의 모든 주요 정당의 가장 중요한 정치 이념이기도 하였다.

1) 교육

대부분의 국가에서 2차 교육기관은 도시에 집중해 있다. 농촌지역 학교는 2차 또는 대학 수준의 교육에는 소홀하든가 시설이 불충분하다. 그러나 모든 부모들은 자신들이 받았던 것보다 더 많은 교육을 그들 자식들은 받기를 바라므로, 농촌에서 부유한 계층은 그들 자식들의 교육을 위하여 이주하는 경우가 많이 있다.

그러나 스리랑카의 경우 이것이 심하지는 않은데, 여기에는 두가지 이유가 있는바, 첫째는 교통수단에 의해 집에서 도시학교까지 통학할 수 있기 때문이 아닌가 한다. 예를 들면 약 26%의 콜롬보 학생들이 지역 외부에서 통학하고 있다. 둘째는 대부분에 해당하는 농촌의 가난한 가구들이 도시에 위치한 교육기관에의 교육비 부담을 짊어지기 어렵기 때문으로 보인다.

2) 보건

대부분의 개발도상국에서는 일류의 보건시설들이 도시에 집중해 있다. 스리랑카에서도 대략 부락에서 30Km 이내에는 보통수준의 의료시설이 있다. 이러한 의료시설에서 치료될 수 없는 경우에 있어서는 도시 중심부에 있는 의료기관을 찾는다.

3) 자나사비아 프로그램(Janasaviya Programme : JSP)

현재의 정부정책의 최우선 순위는 빈곤퇴치에 주어져 있는 바, 이 프로그램이 바로 그러한 것중의 하나이다. 이 프로그램은 빈곤층에게 기초적인 교육과 더 좋은 보건혜택을 받도록 하는 목표를 갖고 있다. 1989-1993년도 공공투자 보고서는 JSP가 빈곤, 영양부족, 소득격차, 실업, 저고용과 토지비소유 등 문제들에 대응하기 위한 것이라고 밝히고 있다.

그리고 인간자원을 최고의 것으로 보고 빈곤층의 능력을 제고시키며 생산적인 고용을 돕는 목표도 포함하고 있다. 그리고 정부는 빈곤층 자신이 스스로 그들의 생활의 질을 개선할 수 있도록 지원하는 것을 기본적인 입장으로 한다는 것도 표명하고 있다.

4) 인간정착 프로그램

인간정착 정책의 목표는 1976년 밴쿠버 UN회의에서 채택되었다. 필요로 하는 사람에게 주택, 기반시설 및 서비스를 주어야 한다는 것이 그 기본방침이다. 스리랑카 정부도 도시 빈민층의 기초적 생활조건이 악화되고 있고, 이의 개선의 필요가 증대하고 있음을 인식하고 있었다. 이에 따라서 정부는 주거정책과 생활조건의 향상전략을 수립하였던바, 이 전략이 지향하는 목표를 보면

- 주거의 향상
- 기본 위생설비의 설치 및 유지

- 지역사회의 유기적·통합적 개발
- 사회의 진보적 활동 등이다.

5) 환경정책의 관리

근대화와 개발에 의해서 환경문제가 발생하기 시작하였다. 1977년 이래 경제활동이 배가되고 개발 프로젝트가 가속화되면서, 환경문제가 증가되었다. 그래서 정부는 1984년 1월 1일 부터의 개발프로젝트에 대해서 환경영향평가를 의무화하는 조치를 취했다.

이것은 토지사용, 재삼림화, 토질 및 해변 보존, 수질 오염, 자연재해, 산업영향, 환경악화 등과 관련된다. 그러나 중앙환경청 보고서는 이 프로젝트의 실현에 있어서 재정적 인적 자원의 부족이 문제되고 있음을 토로하고 있다.

6) 도시화 법령

주거 및 도시 개선에 관한 가장 오래된 법령중의 하나는 1915년 12월의 것이었다. 이 법은 주민들에게 더 좋은 주택을 제공하고 도시의 개선을 위한 것이었다. 그리고 1947년에는 특수지역(콜롬보) 개발법이 제정되었고, 1956년에는 도시와 농촌 계획법이 제정되었다.

가장 최근 법령으로는 1978년 도시개발권법 NO.41이 나왔다. 이 법은 당국이 전적으로 도시지역 개발계획에 대한 책임을 지고, 도시개발에 관한 복합적인 문제 해결 및 콜롬보지역 토지사용 규정 등을 다루도록 하였다. 이것의 중점은 도시의 기간설비확대, 주택개발, 슬럼지역 개선, 공업지역 설치, 사회적인 시설 및 레크레이션 시설 공급, 역사적 관심지역의 보존 등에 주어졌다. 이 법에는 도시 개발이 국가 경제계획의 공공투자부문에서 몇개의 선도 프로젝트 중의 하나로 간주되어 대규모의 개발을 추진할수 있도록 광범위한 권한이 부여되어졌다. 그리고 사적투자를 유도하기 위하여 이에 대한 세제 혜택을 제공하고 있기도 하다.

1982년 당국은 이러한 계획을 16개 이상의 지역에 대해서 실시할 수 있도록 조치 하였다. 지난 수년 동안 사회개발에도 역점이 두어졌으며 상당히 의의있었던 조치들로 인정되고 있다. 이 계획의 핵심은 도시토지 사용의 권역화 및 슬럼·판자촌 개량사업이다. 토지사용 권역화는 환경에 대해 회복할 수 없는 피해를 사전에 예방하는 방식으로 개발해야 한다는 것으로서 권역화의 범주는 1. 주주거지 2. 혼합주거지 3. 상업 4. 일반공업 5. 특수공업 6. 공공용 7. 반공공용 8. 공원·운동장·공간 9. 유보지역 등이다.

이 법의 주요 권한중의 하나는 도시에 부적합한 유해 공업에 대해서 시외로 이전을 명할 수 있다는 것이다. 인구 과밀의 통제 문제도 교통 혼잡, 기간산업체계, 토지가치의 양극화, 자원의 부적절한 활용문제 등과 관련하여 시급한 문제가 되었다. 이러한 권역화의 방식은 도시부문의 물리적 개발계획에 보완되어져야 할 한 요소였다.

동시에 몇몇 프로그램은 도시의 생활여건 향상 뿐만 아니라 서비스 부문 향상을 위해서 추진되었다. 정부의 이러한 조치들에 의해 다소 개선 되기는 하였지만, 아직도 상당히 미흡한 상태에 있는 부문이 많은 바 부문별 현황은 다음과 같다.

(1) 물의 공급과 위생 부문

스리랑카의 도시지역에 있어서 안전한 물의 공급은 어느 정도의 진전은 있었지만, 아직도 대부분의 주민에게 있어서 안전한 물의 공급과 하수도 시설은 부족한 실정이다. (표 3)에서 보는 바와 같이 1981년 도시지역 총가구의 50%에도 못미치는 가구만이 상수도 혜택을 받고 있다. 이 표를 보면 이렇게 수도를 쓰는 경우에 있어서도 거의 반이 수도가 집밖에 있음을 알 수 있다.

그리고 하수처리 문제도 극히 어려운 문제중의 하나로 대두되어 있으며, 슬럼과 판자촌에 대한 일반적인 복지 서비스 수준은 매우 좋지 못하여 (표 4)와 같은 수준에 머무르고 있다.

(표 3) 도시지역 음료수 상태

형태	%
수 도	
집 안	24.4
집 밖	22.1
잘 보호된 것	
집 안	22.7
집 밖	16.1
잘 보호 안된 것	
강, 물탱크 기타	1.1
밝히지 않은 것	3.7

자료 : 센서스 보고, 1981

(표 4) 슬럼·판자촌 복지 서비스 실태

(콜롬보 판치카와타, 아베야싱하라마 거리)

서 비 스	단 위
주 택 수	180
가 구 수	220
수 도 수	2
공중화장실	6
목 욕 탕	없음

자료 : 도시개발국 슬럼·판자촌, 1984.

(2) 보건

낮은 소득수준과 물공급 및 위생시설상의 문제, 공해적 환경 등으로 인하여 슬럼·판자촌 거주자의 상당부분의 사람들이 건강최약 및 영양이 부족한 상태에 있다. 예를 들면 말리가와타 서부와 마하와테(두지역은 높은 슬럼·판자촌 비율을 갖고 있다)의 1979년 유아사망율을 보면 유아 1,000명에 대해 각각 79.2명과 71.6명의 수에 이른다. 게다가, 특히 5세 이하의 아동들이 심한 설사병으로 인하여 환자수와 사망자수가 크게 늘어났다.

이밖에도 물과 관련된 병과 사망자수가 상당히 증가한 증거들은 많이 찾아볼 수 있다. 엘-토르 콜레라에 의해 사망한 사람도 많이 있다. 현재의 환경위생 및 상수도 보급체계는 슬럼·판자촌·무허가촌 등에도 그 범위가 확대되어야 하는 어려운 과제를 안고 있다.

(3) 교통

자동차는 처음에는 사치품이었으나 현재는 중산층의 일부에까지 실용품화되었다. 도시부문에 있어서 개별 교통수단은 다른 어떤 것보다 그 증가속도가 빠른 상태에 있다. 그리고 버스, 오토바이, 밴, 3륜차, 로리 등도 빠른 속도로 증가하고 있다. 이러한 교통수단의 발달로 인해 통근이 가능해 짐으로써, 주거는 더 좋은 환경이 있는 곳을 찾아 도심부에서 외곽으로 이동하는 경우가 생겨났다. 그리하여 콜롬보의 경우 예를 들면, 펠리야고다, 코테, 누게고다, 마하라가마, 산 라비니아, 데히왈라, 라트말라나 등의 위성도시가 출현 또는 확대되었다. 그러나 매일의 통근이 자동차 혼잡이라는 큰 문제를 발생시키고 있으며, 공기오염 문제도 크게 수반하고 있는데, (표 5)에서 보는 바와 같이 자동차의 수는 지난 십수년 동안 크게 증가했다.

(표 5) 자동차 교통,

종류	1978	1987
개인교통		
자가용 및 임대차량	103,895	147,873
오토바이	29,690	213,441
대중교통		
버스	13,466	13,149
자가용 코-치	1,530	23,195
로리		
로리와 밴	40,386	101,245
로리라고 등록된 트랙터	1,207	1,283
로리라고 등록된 기타	235	517
트레일러(로리와 승용차)	2,895	3,579
농업차량		
트랙터	24,982	59,970
트레일러	11,093	21,775
앰블런스·영구차 기타	588	804

자료 : 자동차 교통국

개인소유적 교통수단이 교통체계의 사유화 정책의 도입으로 크게 증대했고, 이러한 교통기관의 증대는 현재도 자본과 땅을 요구하는 도로확장과 주차시설의 수요를 증대시키고 있다. 그러나 현재 상황에서 이러한데 대한 더 이상의 투자는 거의 불가능한 상태에 있다. 자동차의 수입은 허용되었지만 자동차의

원활한 소통을 위한 기반시설 등 이에 필요한 사업에 대해서는 계획도 없는 상태이다. 현재도 공기오염과 혼잡이 심하며, 러시아워때는 평균시속이 20Km에도 못 미친다. 이러한 중에서도 대중교통수단은 과대인원 승차 문제로 인한 불편마저 곁들여 있는 상태이다.

(4) 토지

도시 토지시장에 대해 통제를 하지 않음으로써 광범위한 투기가 발생하고 극히 부유한 소수를 제외한 대부분의 사람들은 가용토지가 매우 부족하게 되었다. 이것은 대부분의 도시사람들이 개인주택을 소유하기 어렵게 만든 것이기도 하다.

9. 필리핀의 도시화와 사회경제 개발*

1. 경제사회 개발

1) 경제개발 전략과 성장추세

세계2차대전 직후 20년간(1948 - 1967) 필리핀의 경제구조 전환을 위한 수단으로는 수입대체전략이 지배적이었다. 이런 전략은 이용 가능한 자본을 최대한 현대공업부문에 투입하도록 하였으며 대규모 자본집약공업으로 인해 대도시를 선호하는 결과를 초래하였다. 이것은 식민지 유산인 침체된 농촌과 현대 도시부문으로 이루어진 경제이중구조를 강화시켰을 뿐만 아니라 인력과 자본이 수도 마닐라를 선호하게 하는 집중 양상을 야기시켰다.

경제성장 측면에서 볼때 1950년대는 국민총생산의 증가가 최초로 이루어진 시기였으며 1950년과 1960년 사이 필리핀의 경제성장은 연성장율이 6% 이상으로 전쟁전의 수준으로 회복되었다.

그러나 수입대체전략이 갖는 한계성 때문에 지속적인 경제성장은 이루어지지 못했고 1960년 이후 위축되었으며 1960 - 1970년 기간중 성장율은 5% 이하로 감소하였다. 1970년대에 정부는 수입대체가 경제성장을 위한 유일한 해결책이 아니라는 사실을 깨닫고 이런 전략으로 초래된 불균형을 제거하기 위해 자본집약산업으로 부터 전통적 경제활동을 선호하는 혼합생산으로의 점진적인 전환을 시도하였다.

한편 1973년과 1979년의 유가 급등과 1983년의 정치적 혼란으로 인한 재정

* 아. 태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 필리핀대학 Emily C. A. Cabegin이 발표한 논문의 요약임.

적자를 메꾸기 위해 외채의존이 높아지게 되었다. 1970 - 1980년 기간중 경제는 회복되었으며 성장율이 1960년대의 4.6%에서 1970년대에는 8.1%로 급증하였다. 그러나 1980년대초 필리핀은 국민총생산이 급감하는 심각한 경기후퇴를 경험하였으며 1987년에 비로소 경제회복이 되기 시작했고 1988년에는 1970년 후반부의 수준으로 상승되었다. 그러나 성장은 소비위주의 성장이었으며 높은 무역수지적자와 만성적 물가 인플레이션, 막대한 외채 등의 부담이 있는 현재 상황에서 적절한 투자없이 지속적인 성장은 가능하지 않을 것으로 보인다.

2) 소득분배

전후 기간중 경제성장의 혜택은 고루 분배되지 않았고 빈곤층은 특히 농촌에 집중되어 있었다. 1985년 필리핀 전체 빈곤층의 비율은 59% 이상이었다. 수도 마닐라의 경우 전체가구의 44%가 빈곤층인 반면 농촌지역은 64%, 마닐라이외 도시지역은 56%였다. 그외 1957년과 1985년 사이 평균가구소득은 도시에서 농촌보다 배가 높았다.

3) 인구

전후 필리핀의 인구전환은 2단계로 나눌 수 있다. 제1단계는 세계2차대전 후 20년간으로 인구의 급격한 팽창이 특징이다. 1948 - 1960년 기간중 인구증가율은 급격한 사망감소와 지속적인 고출산으로 유례없이 높은 3%였다. 제2단계는 아직 높은 수준이지만 인구성장율의 점진적 감소를 보이는 시기로 1970 - 1980년 기간중의 인구증가율 2.8%는 그후 10년간 2.3%로 감소되었다. 감소의 원인은 결혼율 감소, 만혼, 유배우 출산율 감소 때문인 것으로 생각된다. 1990년대의 센서스에 의한 필리핀 인구는 6천 8십만명이다.

2. 도시화와 개발

필리핀의 지역은 다음 5가지로 구분된다. 즉, 수도권중심지역(Metropolitan dominance region)인 수도 마닐라, 수도권주변지역(Metropolitan shadow region), 대도시지역으로 구성되어 있는 수도권대칭지역(Metropolitan Counter Magnet Regions), 농촌-도시 혼합지역(Mixed Rural-Urban), 농촌우세 지역(Rural Dominance Region)이다.

1) 도시인구 규모와 성장

도시인구는 1950년 5백 6십 만명에서 1980년에는 천 8백만명으로 3배이상 증가하였다. 성장속도를 보면 1970 - 1980년 기간동안 도시인구는 4.5%, 농촌 인구는 1.9%씩 증가하였다. 지역에 따른 도시인구성장을 차이가 지속되어 왔는데 최근에는 차이가 감소되고 있다. 1960 - 1970년 기간중 수도 마닐라의 인구성장율은 꾸준히 증가되어 1970년 연평균 5%를 정점으로 감소되어 10년후에는 4%에 달하였다.

수도권주변지역과 수도권대칭지역에서 현저한 도시성장을 볼 수 있었는데 1970 - 80년 기간중 연평균 증가율이 각각 5.7%, 5.1%였으며 수위도시와의 격차를 나타내고 있다. 농촌-도시 혼합지역에서도 1970 - 1980년 기간중 4%의 높은 성장율을 보여주고 있으며 농촌우세지역에서는 동기간중 3%의 성장을 보여주고 있다.

2) 도시화 수준

필리핀의 도시화 수준은 전후 지속적으로 증가하였으며 1970 - 1980년 기간 중 가장 급증하였다. 1950년 도시인구비율은 27%였으며 1960년과 1970에는 각

각 30%, 32%로 완만한 증가를 보였고 1980년에는 38%에 달하였다.

도시화 수준에 지역간 차이를 볼 수 있는데 수위도시는 1950년에 이미 97%가 도시인구였고 1980년에 수도권주변지역은 39%, 수도권대청지역은 33%였다. 도시화가 덜된 지역으로는 농촌-도시혼합지역과 농촌우세지역으로 1980년에 도시화율은 각각 27%, 20%였다.

3) 인구도시집중

도시인구는 주로 수도 마닐라에 집중되고 있는데 최근 안정세를 보이고 있으며 향후 감소될 것으로 예측된다. 도시인구중 수도 마닐라의 인구 비중은 1950 - 1960년대의 30%에서 1970년대에 34%로 최고에 달했으며 1980년에는 약간 감소하여 33%였다. 수도권 주변지역과 수도권 대청지역의 도시인구가 전체 도시인구에서 차지하는 몫은 지속적인 증가를 보이고 있으며 농촌-도시혼합지역과 농촌우세지역에서의 도시인구몫은 감소하고 있다.

위와 같은 사실로 보아 초기 단계에서 수위도시로의 인구집중이 어느 수준에 이른후 최근 분산이 일어나기 시작한 것으로 보인다. 필립핀의 도시인구변천은 소도시 보다는 대도시를 선호하는 방향으로 이루어지고 있었는데 수도권주변지역과 수도권대청지역으로 도시인구의 재분산이 이루어지고 있다.

4) 도시규모

필립핀은 인구 5,000명 미만의 소도시가 많은 것이 특징으로 소도시 수는 1948년 총도시의 77%를 이루고 있으며 1980년에는 62%였다. 최근 소도시의 감소추세와 함께 인구 5,000 - 10만명의 중도시가 증가하는 추세로 중도시는 1948년 23%에서 1980년 36%로 증가하였다. 한편 인구 10만 이상의 대도시는 전체 도시의 2%에 불과하지만 인구수로 보면 도시인구의 48%를 점하고 있다

(1980).

도시규모에 따라 살펴보면 도시집중의 흥미로운 변화를 볼 수 있다. 인구 50만명 이상 도시지역의 인구는 1970 - 1980년 기간중 18%에서 15%로 감소된 반면, 인구 10 - 50만 도시인구는 동기간중 23%에서 31%로 증가되었다. 연간 인구성장율을 보면 동기간중 후자는 8%로 전자의 3%에 비해 급격한 증가를 보이고 있다. 반면 중도시(인구5,000 - 10만명)의 연간 성장율은 5%, 소도시는 1%였다. 이러한 결과는 거대도시의 중요성 감소와 그외 대도시와 중도시의 역할이 중요해지고 있음을 보여준다.

5) 지역개발에 있어서 도시의 역할

필리핀의 도시화는 공업화보다는 3차산업의 증가와 밀접한 관련을 갖고 있는 것으로 보인다. 1988년 공업부문에 흡수된 노동력은 전 노동력의 1/8에 비해 서비스부문 인력은 절반이 넘고 있다. 3차부문은 전 지역에서 우세하지만 특히 수도 마닐라에서 두드러지고 있어 경제활동인구의 2/3가 서비스부문에 참여하고 있다.

서비스부문을 세분화해보면 소비형태의 서비스가 우세하여 도시지역 3차부문의 52%를 점하고 있다. 그 다음은 재정 또는 도매업 등 생산형태의 서비스로 31%를 차지하고 있다. 특히 생산형태 서비스활동은 수도 마닐라에서 높아 마닐라가 무역과 상업중심지로서 역할을 하는 것을 보여주고 있다. 반면 도시의 공업부문 성장은 농촌오지로 부터 시작되어 온 것처럼 보인다. 식품과 섬유제품 생산을 포함한 전통적 공업시설이 우세하며 전통적 제조업은 1980년 전체도시노동력의 13%를 흡수하고 있는 반면 중공업 종사인력은 3%에 불과했다.

2차도시지역(수도 마닐라를 제외한 인구 10만 이상 도시)은 마닐라 보다는 작지만 규모의 경제를 할 수 있을 만한 인구를 갖고 있으며 공공서비스와 경

제활동이 집중되어 있어 중요한 지역이다. 1980년 센서스 자료로 부터 2차도시지역이 지역발전에 중요한 역할을 한 것을 볼 수 있는데 2차 도시지역의 고용비율은 전체도시의 3배에 달하고 있다. 2차도시지역은 지역내 노동력의 상당부분을 흡수할 수 있도록 경제활동을 지원하고 창출할 수 있는 강한 능력이 있어 마닐라로 갈 수 있는 이주잠재력을 가진 인력을 흡수하고 있다.

2차도시지역은 특히 전통부문, 중공업부문, 서비스부문의 고용기회를 제공하는 주요 고용원이며 경제성장 지속을 위해 필수요소인 생산위주 경제활동에 폭 넓게 관여하고 있다. 이 지역은 서비스 시설과 공업시설 등을 갖고 있어 농촌오지의 농업생산촉진을 위한 지원을 할 수도 있다.

6) 도시성장의 구성요소

1960 -1980년 기간중 도시성장은 주로 자연증가 때문에 이루어졌으며 자연증가는 도시성장에 1960 - 1970년 기간중 54%, 1970 - 1980년 기간중 61% 기여를 하였다.

최근 순인구이동의 역할이 중요해지고 있는데 동기간중 도시성장에 대한 기여가 18%에서 31%로 증가되었다. 도시확장에 의한 성장은 1960 - 1970년 기간에는 이동보다 컸으나 그후 그 중요성이 감소되고 있다.

도시성장은 일차적으로 농촌-도시 인구이동에 의해 이루어 진다는 일반적인 생각과 달리 수도권주변지역을 제외한 전 도시지역에서 자연증가의 중요성을 볼 수 있었다. 이동이 도시성장에 기여한 것은 출산이 높은 가임기 여성의 이동이 높고 그들이 도시에서도 고출산 가치관을 고수하기 때문으로 보인다.

도시성장에 자연증가가 주가 되지만 그 다음으로 중요한 것이 순이동이다. 수도권주변지역에서는 도시성장에 순이동이 기여한 몫이 1960 - 1970년 기간중 11%에서 1970 - 1980년 기간중에는 57%로 증가되었다. 반면 농촌우세지역은 지속적인 전출을 경험하고 있고, 최근 수도 마닐라의 성장에 순이동의 기

여는 감소하고 있다.

7) 도시화의 요인

상당히 분극화되고 대도시가 몇 안되는 필립핀의 도시유형은 현재 경제여건의 영향을 받았을 뿐 아니라 특수한 도시가 다른 도시에 비해 경제적 혜택을 받아온 과거 역사적 과정으로 부터 발전되어 온 것 같다.

식민지 기간중 필립핀 경제가 국제무역에 개방되었을때 수도 마닐라는 정치적 중심지였을 뿐만 아니라 국제시장과 국내경제가 만나는 중심으로 발전되어 왔다. 마닐라의 수위성은 1950년대와 1960년대 공업화 추진을 위한 수입대체전략으로 지속강화되어 왔다.

동시에 공업부문 확장을 위해서는 규모의 경제가 가능하도록 어느 정도 공간적 집중이 필요하다는 관점에서 도시화 정책이 강화되었으며 마닐라의 급속한 경제성장은 대량의 물적자본과 인적 자본을 지속적으로 유인하였다. 또한 마닐라는 항구, 교통통신시설, 공공시설 등 발달된 하부구조와 기존시장을 갖고 있어 공업지로 유리한 입장이었다.

그 결과 마닐라는 경제적으로 우세한 지역이 되었으며 필립핀의 대부분을 차지하고 있는 농촌지역은 개발과정에서 소홀히 다루어지게 되었다. 대도시를 선호하는 공업화 촉진정책으로 인해 성장의 열매를 다른 지역에도 나누어주려고 하는 시도가 농촌지역 뿐만 아니라 중소도시 지역에서도 실패하게 되었다.

1970년대 농촌과 농업개발을 위한 몇가지 시책이 실시되었으나 인구와 자원 분산에 별 효과를 주지 못했다. 예를 들면 1973년 마닐라 주변 50Km이내의 비수출공장 신축억제법과 같은 직접적 방법도 효과적이지 못하여 결국 폐지되었다.

경제발전에 있어서 지역간 격차감소의 주 장애는 거시경제 또는 부문경제 정책으로써 무역보호정책, 가격정책, 투자정책들에 의해 의도하지 않았던 지

역간 공간적 불균형이 초래되었다.

수도에 대한 특혜의 예를 들면 보건, 교육 등 사회서비스의 인당 지출이 수도의 다른 지역에 비해 훨씬 높으며 그외 일반지출도 높고 통신시설 등이 수도에 집중되어 있다. 1990년 전국전화의 73%가 마닐라에 있었으며 투자와 대규모 제조업 시설이 편중되고 있었다. 예를들면 1970 - 1977년 사이 등록된 공장의 73%가 마닐라에 있었다. 이런 편중성은 최근 상당히 시정되고 있는데 1981 - 1985년 기간중 마닐라 소재 공장은 46%로 감소되었고 수도권 주변의 공장은 26%로 증가되었다. 한편 신규 대규모 제조업시설은 마닐라에 계속 세워지는 반면 소규모 제조업시설은 농촌-도시 혼합지역이나 농촌지역에 세워지고 있다.

8) 도시화 결과

불균형 도시화로 인한 문제로 도시빈민지역 급증, 교통혼잡, 환경오염, 고용과 경제 문제 등을 들 수 있다.

주택과 위생 : 인구증가 속도에 주택공급이 따라가지 못할 뿐만 아니라 급수, 전기 등 기본적인 혜택도 받지 못하는 가구가 증가하고 있다. 1985년 마닐라 인구의 28%가 무허가주택에서 살고 있었으며 한 아파트에 2세대이상 거주하는 가구가 증가하고 있다. 1980년 통계에 의하면 도시가구의 58%만이 급수 혜택을 받고 있으며 전기가 공급되는 가구는 71%였다. 대도시 슬럼가의 상황은 더 열악하며 화장실을 소유하지 못한 세대도 상당수에 달하고 있고 쓰레기 수거 혜택을 받지 못하는 곳도 대부분이다. 도시지역의 기초서비스가 제대로 되고 있지 않는데 농촌지역의 상황은 더 심각해서 농촌주민 절대다수가 주택, 전기, 수도 공급을 받지 못하고 있다.

교통혼잡 : 급속한 도시화로 인한 교통문제는 교통혼잡과 대중교통서비스의 부족이며 교통량 증가를 못따라가는 도로도 문제이다. 특히 이런 문제는 마닐라에서 심각하다. 비효율적인 대중교통수단은 개인승용차 소유를 높이게 하여 교통문제를 더욱 악화시키고 있다.

환경문제 : 대도시 인구과밀은 물과 에너지 쓰레기 등의 과집중을 의미하며 자연흡수 능력을 벗어나고 있다. 폐기물 재활용 기술과 효율적 관리능력 부재로 이미 위험수위를 넘은 오염상태가 악화되어 주변으로 확산되어갈 위험에 직면해 있다. 차량으로 부터 배출되는 매연증가로 대기오염도 심각해지고 있다.

실업과 불완전 고용 : 도시경제의 증가하는 인구압력에 대한 대처능력 부족으로 도시지역 실업상태는 악화되고 있다. 1986년 필리핀 전국 실업율은 12%였는데 도시지역 전반과 농촌지역은 8%인 반면 마닐라는 26%였다. 반면 불완전고용은 전국이 36%였고 농촌지역은 43%로 도시지역 22%에 비해 배정도 높고 마닐라에서는 15%였다. 기술이나 교육수준에 적합한 직업을 제공해야 하는 문제는 필리핀 전체의 문제이지만 특히 농촌지역에서 심각하다.

경제 : 마닐라의 급속한 인구집중으로 인한 부정적 측면은 자주 언급되어 왔으나 중요한 것은 수위도시의 국가생산에 대한 기여이다. 마닐라는 GDP에 상당한 기여를 하고 있는데 마닐라의 GDP에 대한 기여도는 1960년 27%에서 1970년에는 32%로 증가하였으며 그후 약간 감소하여 1989년 31%가 되었다. 경제적 성과가 인구증가로 인해 상쇄되긴 하지만 아직도 마닐라와 다른 지역간의 경제수준에는 상당한 차이가 있다.

지역별 인당 GDP는 1970년 마닐라에서 필리핀 전체의 2.5배이었고 이 격차는 1989년에도 지속되고 있다. 또한 마닐라의 빈곤가구의 빈도는 전국에서

가장 낮아서 상대적으로 혜택을 받는 위치에 있음을 알 수 있다. 편중된 도시화는 상반된 긍정적인 면과 부정적인 면이 있으므로 정책은 집적으로 인한 규모경제의 장점을 취하면서 인구급증으로 인한 부정적 측면을 완화시키는 방향으로 나가야 할 것이다.

3. 농촌-도시 연계

1960년 두 종류의 이동흐름을 볼 수 있는데 그 하나는 농촌-농촌 이동이고 또 다른 흐름은 농촌-도시 이동으로 주로 마닐라로의 이동이었다. 최근에는 이동방향의 변화를 보이고 있는데 그것은 1970년대 후반 농촌-도시이동 대신 도시-도시 이동의 증가이다. 또한 수도 마닐라의 인구가 넘쳐서 주변지역으로 확산되어 가는 것도 새로운 추세이다.

1) 이동결정 요인

필리핀의 이동결정요인 연구에서 인구이동과 사회경제 격차와는 강한 상관관계가 있는 것으로 보인다. 전입은 인당지역총생산, 더 나은 취업기회 등의 개발지표와 관련이 있고 전출은 기원지의 빈곤의 빈도, 저소득 수준, 농가밀집 등과 관련이 있다. 이동에 사회경제상태가 중요한 요소이지만 그외에 가족, 주택, 환경, 교육기회 등이 영향을 미치는 것으로 보인다.

2) 농촌-도시 이동이 기원지와 목표지에 미치는 영향

미시적 시각에서 보면 농촌-도시 이동의 결과는 대체로 긍정적이다. 전출은 이주자 자신이나 농촌에 있는 가족에게 이로운 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 구조적 측면에서 보면 농촌-도시 이동의 영향은 불분명하다. 인구학적

관점에서 볼때 이동에 의한 영향은 기원지인 농촌보다 목표지인 도시에서 더 큰 것으로 보인다. 농촌에서 이주자는 주로 경제활동이 활발한 청년층이지만 농촌 전체인구에 비하면 노동력에 영향을 안 미칠만큼 작은 수이고 농촌경제에서 만성적 잉여노동력이 존재함으로 인해 그들의 이주로 인한 부정적 영향을 거의 받지 않고 있다.

반면 이주자는 젊은층일 뿐 아니라 농촌에 남아 있는 사람보다 기술을 갖고 있거나 교육수준이 높아 고급인력 손실로 농촌경제의 생산성이 감소될 수 있으므로 이동이 지역간 불균형을 완화시키지는 못하고 도리어 악화시킬지도 모른다는 시각도 있다.

어쨌든 농촌-도시 이동의 양이나 구성은 도시목표지에 큰 영향을 미치고 있다. 이동은 도시의 이미 어려운 입장에 있는 고용상태를 악화시키고 있다. 도시이주자는 서비스부문의 노동자로 남아있게 되고 소비자로서 수요를 창출하며 도시 사회복지제도에 부담을 주고 도시빈민지역 형성에 영향을 미치고 있다.

1987년 한 지역 조사에 의하면 이주자의 송금은 생산을 위한 투자보다는 대부분 소비재로 쓰였다. 66%가 일상생활 가계지출로 쓰였으며 19%라는 상당한 부분이 가족행사에 사용되었고 농업투자에는 6%만이 사용되어 투자의 우선순위가 낮은 것을 볼 수 있다.

송금은 농촌 소비수준을 개선시켜 주고 흉년등 수확이 낮았을 때 생활수준을 유지시켜준다. 그러나 생계를 위해 송금에 지속적으로 의존하게될 위험성도 있다. 이주자의 송금이 직접 농업 생산성 향상에 기여하지 못하는 것은 액수가 적을 뿐만 아니라 작지 않은 수의 이주자들이 초기 도시정착을 위해 가족으로부터 재정적 지원을 받기 때문이다. 이동은 가족이나 지역사회로부터 대체로 긍정적으로 받아들여지고 있는데 송금으로 인한 보상 때문이며 송금이 없는 경우에도 식구를 덜어서 혜택을 받고 있다는 생각이 지배적이다.

4. 여성이동

도시화 과정에서 여성의 역할의 중요성은 도시노동력의 2/5가 여성이며 (1980), 1970 - 1980년간 도시이주자의 56%가 여성이었다는 데서 알 수 있다. 최근 이동흐름에서 여성의 참여가 높아지고 있는 것으로 일부 연구에서 밝혀지고 있어, 도시화 과정에서 여성이주자의 역할에 대해 관심을 갖게 한다. 1983년 인구표본조사에 의하면 15 - 29세에서 이동이 높으며 농촌-도시 이주 여성은 도시간 이주자나 남성이주자에 비해 젊고 교육수준이 낮았다.

1) 이주동기

도시로의 이주동기는 남성과 여성간 농촌-도시, 도시-도시 이주자간 차이가 있었다. 일반적으로 도시로의 이동은 순수한 경제적 이유보다는 사회적 요소에 의해 결정되었다. 농촌-도시 이주자의 1/3정도가 경제적 동기 때문에 이동했으며 도시-도시 이주에서는 경제적 동기가 1/4을 차지하고 있다.

주택 또는 가족과 관련된 이유가 도시지역 이동자의 2/3로 주 이유가 되고 있다. 이동에서 가족요소가 중요한 역할을 하고 있으며 가족중 한 사람이 이동을 하여 도시에 기반을 잡으면 다른 가족들이 순차적으로 이동을 하게된다. 도시에 만연해 있는 무허가주택 문제를 해결하여 주택사정이 개선되면 더 많은 인구가 도시로 이동할 가능성이 있는 것으로 보인다.

2) 경제활동 참여

남성이주자의 경제활동 참여는 여성이주자에 비해 상당히 높으며 도시-도시 이주자에서 높다. 농촌-도시 이주자는 도시-도시 이주자에 비해 전문직, 사무직이나 판매직 보다는 서비스나 농업에 종사할 가능성이 크다. 이것은 농촌-

도시 이주자의 낮은 교육수준 때문으로 보인다. 여성이주자의 직업은 여러종류에 걸쳐 넓게 분포되어 있고 남성이주자에 비해 전문직, 사무직을 갖는 경우가 더 많다.

농촌-도시 남성이주자는 생산직 종사자가 44%로 가장 높고 37%가 농업에 종사하는 반면 여성의 경우는 47%가 서비스부문에 집중되어 있으며 22%가 판매직에 16%가 생산직에 종사하고 있었다. 남성의 생산직과 농업부문 종사와 여성의 서비스직 종사 성향은 도시-도시 이주자에서도 볼 수 있었다.

여성의 경우 도시주민과 이주자간 직업분포의 유사성을 보이는 반면 남성이주자의 경우 여성이주자에 비해 교육수준이 높지만 일부만이 전문직을 갖게되어 그들의 교육수준과 고용간의 부적합함을 볼 수 있다.

5. 정책제언

필리핀의 도시화 추세는 다음과 같다. 최근 수도 마닐라의 성장완화와 함께 인구가 주변으로 확산되어 수도권주변지역과 수도권대청지역의 인구급성장을 볼 수 있다. 과거 도시인구증가에서 인구자연증가의 기여가 컸으나 최근 이동의 기여도가 커지고 있다.

국토균형개발이 국가개발계획에 포함되어 있었지만 확고한 목표로 전환되지 못하였고 효과적으로 수행되지 못했다. 또한 마닐라의 성장을 억제하기 위한 직접적 개입은 효율적이지 못했으며 융통성 없는 도시인구 규제정책은 무허가 주택지역 확장, 오염, 교통혼잡 등 도시성장에 부정적인 측면만을 강조하였다. 그러나 수도의 집적의 이익과 규모의 경제가 성장에 크게 기여함을 간과하고 있다.

수도 마닐라는 장차 성장은 완화될 것으로 보이지만 절대수 증가는 불가피한 것으로 보이는데 수위성 심화로 인한 비용효과에 관한 일치된 의견이 없으므로 집적의 이익을 취하고 도시화로 인한 문제에 대응하는 것이 현명할 것으

로 보인다.

도시화 분산을 촉진시키는 정책개입은 상당히 중요하다. 지역간 임금격차를 줄이도록 노력해야하며 인적자본과 지역노동시장의 흡수능력 사이에 조화를 이룰수 있게 이동이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 시책이 채택되어야 할 것으로 생각된다.

마닐라에 직장을 갖고 수도권 주변에 거주하는 인구가 늘어나므로 수도와 주변지역간 교통통신의 개선이 요구된다. 이미 급속한 도시화가 이루어지고 있는 수도권대청지역의 개발을 강화하는 정책이 요구된다.

2차 도시지역은 수위도시보다는 작지만 경제사회적 기능을 할 만큼 큰 규모이므로 지역의 지속적 경제발전과 개발을 위해 관심을 가져야 할 것이다. 2차 도시지역은 그 지역의 고용기회를 제공할 뿐만 아니라 개발의 열매를 지역경제에 확산시킬수 있는 강한 잠재력을 갖고 있으므로 그 역할이 중요하다.

농촌지역 개발과 소규모 도시발전을 위한 정책은 통합운영되어야 하며 도시 지역은 개발을 농촌지역에 확산시키고 사회적 서비스를 농촌주민에게 전달할 수 있는 기능을 하도록 개발되어야 할 것이다.

과거 도시성장을 인구의 불균형 분포의 관점에서만 이해를 했으나 자연증가의 기여도가 높으므로 도시성장 억제에 위해서는 강력한 인구증가억제 정책이 요구된다.

여성이주자의 증가와 그들의 도시 노동시장에서의 낮은 위치를 고려하여 여성이주자의 사회적 위치와 작업환경에 관심을 가져야 할 것이다.

그리고 인구분산을 위해서는 직접적인 방법보다 간접적인 사회경제적 방법이 더 효과적이므로 정책입안시 통합적인 측면에서 분산이 고려되어야 할 것이다.

10. 태국의 여성노동력 이동*

1. 서론

지난 5년간 태국경제는 고도성장으로 전환됐으며 경제구조도 농업으로 부터 산업과 서비스부문쪽으로 상당한 전환이 있었고 수출위주 경제성장을 지향해 왔으며 이런 변화의 한 부분으로 도시화율이 증가하였다.

지난 30년간 태국의 도시화율은 여러 다른 개발도상국에 비해 상당히 뒤떨어져 있었다. 그 이유는 지속적인 농업확장이 인구를 농촌에 묶어 두는데 기여했기 때문이다. 그러나 지난 5년간 농업부문의 실제적인 성장둔화가 있었다. 방콕지역이 산업중심으로 발전하여 전국으로 부터 인구를 유인했기 때문이며 몇몇 지방도시에서도 상당한 성장을 볼 수 있었다.

새로운 단계의 도시화와 인구이동에서 한가지 두드러진 특징은 여성 특히 젊은 여성의 역할이다. 젊은층의 이동증가는 흔히 교육과 관련이 되어있으나 태국의 도시화단계에서는 상황이 전혀 다른 것을 볼 수 있다. 절대다수의 연소여성이동자들은 최소한의 교육밖에 받지 못하였으며 주로 구직을 위해 이동하고 있다. 태국여성의 경제활동 참가율은 도시 농촌에 상관없이 전통적으로 항상 높았었는데 새로운 이동의 흐름은 그들에게 새로운 역할을 부여하고 있다.

* 아·태지역 인구이동과 도시화에 관한 국제세미나에서 태국

Chulalongkorn 대학의 Pasuk Phongpaichit 교수가 발표한 논문의 요약임.

2. 서비스와 수출위주 성장

태국 경제는 급성장 급변하고 있으며 이 과정에서 두가지 특징은 노동집약적 수출위주 제조업의 확장과 서비스부문의 성장이다. 태국의 발전 역사를 보면 국민총생산이나 고용창출에 대한 기여도에서 서비스부문이 제조업부문을 능가하고 있는데 산업 및 서비스 위주 성장은 정부의 의도적인 개발 전략이었다.

태국경제성장은 1960년대에는 주로 농산물 수출 확장에 기초를 두었다. 1970년대 중반 부터는 농산물 수출이 감소되었고 수출위주 성장쪽으로 방향 전환을 함으로써 감소부분을 보충하려 시도하였으나 1980년대 중반까지는 별 성과가 없었다. 이에 대한 대응으로 정부는 외화 획득을 위해 관광사업과 해외 근로자 파견을 적극 권장하였다. 1980년대 중반부터의 교역조건의 변화는 아시아 신흥공업국들의 투자가 유입되면서 가속화되었고 수출을 위한 제조업의 급성장을 가져왔으나 서비스업쪽의 팽창을 대신하지는 못하고 단지 보충하는 정도였다.

농산물 수출의 중요성이 지속되는 동시에 서비스부문의 성장촉진은 태국 경제의 성격이 아시아 타국가 모델과 전혀 다른 모습을 띄게 했다. 한국의 생산 구조는 1차산업에서 2차 3차 산업으로 전환하며 2차 3차가 거의 비슷한 수준으로 변하고 있었으나 태국은 1차산업에서 3차산업으로 구조전환이 이루어지고 있었다.

태국의 노동인력의 구조변화를 보면 1987년 까지 전 노동력의 2/3가 농업에 종사하고 있었는데 한국의 경우 1980년에 농업종사인력은 34%에 불과했다. 태국은 1차산업에서 3차산업으로의 극적인 변화를 경험하였다. 1988년 3차산업 종사인력은 2차산업종사인력의 3배에 달하였다. 태국의 노동구조의 완만한 변화는 도시화 수준의 완만한 변화에 반영되고 있다. 도시화율은 태국이 1965년 12.5%, 1980년 24%인 반면 한국의 도시화율은 1965년 28%, 1985년 65.4%였

다.

농촌-도시 이동은 산업화에 중요한 역할을 했으며 태국 도시화의 특징은 방콕이 수위도시(Primate city)의 역할을 해온 것이다. 방콕의 인구는 2번째 대도시인 땡마이의 46배에 달하고 있다.

농촌-도시 이동은 산업화 속도와 도시지역의 산업과 서비스업의 확장과 밀접한 관계가 있다. 대부분의 주요산업이 방콕수도권과 주변도시에 집중되어 있어 농촌으로 부터의 이동인구를 유인하고 있다. 1975년에서 1980년 사이 도시 고용증가의 50-60%가 농촌-도시 순인구이동에 기인하는 것으로 판단되고 있다.

도시에서의 제조업과 서비스업의 강조는 노동력을 필요로 하나 대규모도시가 없었으며 농업부문의 활성화가 지속되는 등의 여건 때문에 남자의 대도시로의 대규모 이동은 없었다. 따라서 도시 노동력의 수요는 농업부문의 주변노동력(Peripheral labour resources)을 강력히 유인하는 힘을 발휘하였으며 농촌여성은 도시노동력의 주요 자원이 되었다. 한국과 태국에서 이런 사실을 볼 수 있으나 한국은 공업화의 속도가 빨라서 여성이동자들이 공장에서 일을 하는 반면 태국에서는 서비스분야 취업인구가 더 많다는 차이가 있다.

3. 농촌배경의 도시노동력

1950년대 이후 태국 경제발전의 주요 특징은 1970년대, 1980년대의 산업확장에도 불구하고 농업부문의 지속적인 성장이 일어났던 점이다. 한국이나 대만에 비해 태국은 토지-인구비(land-man ratio)가 높다. 태국 농촌은 다른 아시아국가에 비해 소작농이 드문편이며 중소규모 농장주가 대다수이다(1970년대 80% 이상). 또한 경작 면적이 최근까지 증가되어 농업부문의 상당한 성장이 있었다. 태국은 다른 아시아국가에 비해 단위 면적당 노동력 투입이 작은 편이다.

농업이 상당부분을 차지하고 낮은 기술수준에 머무는 동안 도시의 경제성장이 시작되었기 때문에 도시-농촌간 격차가 증가되었다. 그리고 1970년대 후반 제2차 유류파동 이후 태국경제가 벽에 부딪쳤으며 농업부문의 급작스런 성장 둔화가 나타났고 1980년대에는 농업의 고도성장이 한계에 달하게 되었다.

1970년대 후반 농촌에서는 소득감소, 도농간 격차 심화 등이 두드러졌으며 정부의 경제구조 개편을 위한 시도는 농촌보다는 도시에 유리한 정책이었다. 그러나 이런 위기가 농촌으로 부터의 대규모 이출현상을 유발시키지는 않았고 농촌경제내에서 합리적인 방향으로의 변화가 나타났다. 농가는 시장에 의존하기 보다는 자급을 위한 농사를 함으로써 위기에 대처했으며 자산(토지)은 소유하면서 잉여노동력으로 하여금 농업외의 일을 찾도록하고 가능한 경우에는 영농기계화를 위해 투자를 하였다.

1970년대 중반 이후 농업부문으로 부터의 이동인구는 태국경제내에서 중요한 역할을 해왔다. 농촌배경에 의해 특징지워진 중요한 이동흐름의 성격은 다음과 같다. 첫째는 이동의 대부분이 농한기(건기)를 이용한 이동으로 아직 계절성을 띠는 것이고, 둘째는 이동자의 대부분은 여성이며 젊은 여성은 장기간 이동을 해도 농사에 별 지장이 없기 때문이었다.

4. 이동유형과 고용

이동통계에 나타난 수치는 실제보다 훨씬 낮은 수준인데 그 이유는 단기 순환이동이 많으며 정확히 보고가 되지않고 있기 때문이다. 순환이동은 수개월에서 수년간 마을을 떠나는 경우를 의미하며 농한기에는 도시에서 일하다가 추수때나 특별한 행사가 있을때 고향으로 찾아왔다가 다시 도시로 가는 경우 등이다. 이런 단기이동은 태국이동유형의 특징으로 태국 북동부의 가장 빈곤한 지역에서 농촌노동력의 순환이동은 오랫동안 일반화되어온 일이었다.

5. 이동에서 여성의 역할

1987년 노동력조사보고에 의하면 5.4백만명의 이동자중 45%가 여성이었다. 여기에 단기 순환이동은 포함되지 않았는데 다른 조사에 의하면 이런류의 이동에 여성비율이 높다고 한다. 1970년대와 1980년대 사이 방쪽으로 이동하는 여성인구가 증가하고 있으며 특히 10대 여성이 이동인구의 주류를 이루고 있었다.

6. 여성이동자의 경제활동

남녀 이동자의 이동의 주원인은 구직이다. 여성이동자의 경제활동 참가율은 남성보다는 낮으나 여성노동자의 3/4 이상으로 높은 편이다. 여성이동자중 경제활동 참가율이 가장 높은 연령층은 11 - 19세인 반면 남성에서는 이 연령층의 경제활동 참가율이 가장 낮다. 이것은 10대 남성은 주로 교육목적으로 이동하는 반면 10대 여성은 구직을 위해 이동하기 때문으로 보인다.

이동자의 전반적인 실업율은 4% 미만이며 여성에서 약간 높지만 11 - 19세 연령군의 여성이동자의 실업율은 여성 전체 또는 동연령군 남성에 비해 낮다. 대부분의 이동자는 교육수준이 낮고 과거 농업종사자였으며 남녀차가 있었다(국민학교 이상 교육을 받지 못한 인구비율 남성 70%, 여성 80%). 대부분의 교육을 받지 못한 비숙련 여성이동자가 비공식부문에서 일자리를 구하는 것은 당연한 것으로 보인다.

통계청자료에 의하면 대부분의 남성은 생산직 일을 구하는 반면 여성이동자는 서비스 또는 세일즈부문의 일을 찾는 것으로 나타났다. 서비스부문의 직업을 구하는 10대 소녀중 상당수는 섹스서비스업에 유입되고 있음이 분명하나 규모와 추세에 대한 추정이 가능하지 않아 정확한 실태 파악을 하지 못하고 있는 실정이다.

7. 구직

여성이동자는 방콕 수도권지역에서 구직시 먼저 이주한 친구나 친척으로부터 정보를 얻고 도움을 받는 경우가 많다. 반면 남성은 여성에 비해 친척 의존도가 약간 낮고 본인 스스로 구직을 하는 율이 높으며 남녀 모두 취업알선기관을 이용하는 경우는 많지 않았다.

8. 소득

최근 이동자는 낮은 교육수준과 기술부족으로 도시근로자의 평균 이하 소득을 얻지만 농촌임금노동자에 비하면 훨씬 높은 소득이다. 여성이동자는 남성에 비해 소득이 낮으며 소득중 상당부분을 숙식의 형태로 제공받고 있다. 태국의 경우 이동은 농촌소득 증가에 분명히 기여하고 있었다.

9. 결론

1970년대 태국정부는 비틀거리는 경제를 유지하기 위해 서비스부문 성장을 촉진하기 시작했다. 이 정책은 성공적이었으며 서비스부문의 급성장을 가져왔는데 이런 성공은 적절한 노동력 활용으로 가능했다. 농업부문의 실업 또는 불완전고용 노동력을 동원함으로써 노동력 확보가 가능하였으며 그 중 상당부분은 농촌으로 부터의 젊은 여성이동자에 의해 충당되었다.

이들 여성이동자는 대부분 교육수준이 낮은 농촌출신으로 비공식부문의 서비스업 또는 공장에 고용되었으며 수요가 컸기 때문에 구직에 별 어려움이 없었다.

여성이동자의 수입은 남성이나 비이주자에 비해 낮은 수준임에도 불구하고 그들의 수입은 고향에서 얻을 수 있는 것보다는 훨씬 높은 수준이고 상당액을

고향에 송금하는 것이 가능하였다.

이런 과정에서 부상하고 있는 특수한 노동시장구조에는 몇가지 중요한 특성이 있다. 첫째 복합이주과정(Complex migration process)은 가용노동력의 공급을 상당히 증가시켰다. 둘째로 이동연계(migration link)는 저임금수준 유지에 기여하고 있다. 많은 농촌이동자에게 그들의 도시에서의 소득은 보조수입(Supplementary income)이기 때문에 다른 임금수준과 비교해서 주관적으로 평가하기 곤란하다. 이동자는 농촌과 밀접한 관계를 유지하고 있어 그들의 임금의 부족부분을 보충받고 있었다. 셋째 노동시장의 성격이 사업주로 하여금 단기적인 사고를 하도록 하고 있다. 노동력 이동이 상당히 높아서 생산성 향상을 위한 훈련과 기술습득을 위해 투자할 동기가 없었다. 넷째 낮은 교육수준 인력의 지속적인 공급으로 인해 공장은 노동인력이 감당할 수 있는 생산과정으로 적응하고 있었다. 즉 기술향상을 위한 동기가 거의 없는 상태이었다.

이러한 개발과 노동시장정책은 단기적으로는 효과적으로 보인다. 즉 이런 정책이 서비스부문의 성장과 지불균형의 안정성(balance-of-payment stability)에 크게 기여함으로써 고속성장을 가능하게 하였다. 그러나 중장기 계획에 있어서 이런 정책의 결합은 별로 바람직하지 못하다. 태국이 저임금 생산자로서 장기간 경쟁할 수 없을 것이기 때문이며 기술과 생산수준 향상에 대한 요구가 클 것이기 때문이다. 이것은 인력자원개발정책에 있어서 새로운 접근법의 필요성을 제시하고 있다. 최근 고급인력, 특히 엔지니어의 부족은 고등교육정책의 재검토로 연결되고 있다. 그러나 노동시장분석에서는 훨씬 광범위한 규모의 인력자원 자질 향상책의 필요성을 지적하고 있으며 중학교교육 기회의 보편화를 도시뿐 아니라 농촌지역의 어린이들에게 까지 제공하는 것으로부터 시작해야한다는 의견이 제시되고 있다.

태국정부는 도시와 농촌지역 저소득층에게 중학교교육을 위한 보조금 지급 문제를 당장 고려해야할 것이며 학교 졸업생들이 도시로 이주하기전에 기술향상을 위한 대책장구에 관심을 주어야할 것이다. 이렇게 함으로써 그들의 임금

향상이나 작업환경 개선을 위한 교섭력을 높이게 될 것이다.

노동생산성 향상을 위해서는 이동노동자들 뿐만 아니라 중소기업의 소유자에 대한 훈련이 필요하다. 향상된 관리능력과 노사관계는 작업환경개선과 생산성 향상을 위해 필수적인 것이다. 또한 정부기관 취업서비스 개선을 위한 방안모색에 관심을 가져야 하며 교육수준이 낮은 연소여성이동자들을 착취하는 경향이 있는 사립취업알선기관에 대한 기준을 강화해야 할 것이다.

11. 베트남의 도시화와 사회경제개발

1. 도시화와 개발

북베트남의 경우 1954년 까지 기존도시는 하노이, 하이퐁, 휴 등 몇 도시와 프랑스가 자원개발을 위해 건설한 환닌, 남딘 등 몇개의 소도시가 있었다. 도시인구는 백만명이 약간 넘어 총인구의 7.4% 였으며 2개의 대도시 하노이와 하이퐁이 전도시 인구의 88.5%를 차지했다. 1958-1965년 기간은 광공업과 중공업이 발달된 시기로 기존도시 주변에 소도시들이 발달되었으며 북베트남에서 도시인구성장율이 6.6%로 가장 도시화가 빠른 시기였으며 이 기간중 농촌-도시 이동의 도시성장 기여도는 50%정도였다.

1964-68년 전쟁기간중 하노이, 하이퐁, 남딘, 빈 등의 주민과 생산시설들은 공습을 피해 소도시나 농촌지역으로 옮겨가야만 했다. 그 결과 만명 내지 십만명 정도가 거주하는 도시지역이 급증하였으며 휴전후 그들은 대도시로 귀환하였다. 1960-75년 기간은 도시인구증가율이 6.6%에서 3.8%로 감소되었으며 도시인구비율은 7.4%에서 10.4%로 약간의 증가가 있었다. 한편 정부는 1960년대 이후 주민등록제도를 통해 대도시 팽창 억제와 중소도시 육성정책을 채택하였다. 그러므로 북베트남에서는 농촌-도시 이동이 있기는 하지만 도시화에 거의 영향을 미치지 않았다.

남베트남은 1955년 도시화 수준 27%로 그 당시 남동아시아 개도국중 가장 도시화된 나라중 하나였다. 1955-1960년 남베트남은 농업 개발을 촉진시켜 도시-농촌 인구이동을 유발시켰다. 그 결과 1960년 도시화율은 22.2%로 감소되었다. 그러나 1964년 전쟁으로 인해 농촌주민들은 도시로 피난을 하였다. 한편 미군 주둔으로 인해 새로운 직업들이 생겨났으며 대도시나 미군기지주변에 서비스업이 발달되었다. 도시인구는 연평균 증가율이 1955-60년 0.3%에서

1971-74년에는 10.1%로 증가되었다.

남베트남 정부는 반군의 침투를 두려워하여 농촌-도시 이동 흐름을 규제하려는 노력을 많이 했다. 중도시 인구증가로 인해 도시인구중 대도시 인구의 몫은 1954년 78.5%에서 1973년 31.7%로 감소되었다. 1974년 남베트남의 도시 인구비율은 40%로 비슷한 사회경제수준을 가진 아·태지역 개도국에 비해 높은 편이다. 이런 도시인구 급증은 공업화 때문이 아닌 전쟁상태로 인한 것이며 일시적 성격을 띤 것이었다.

통일후 1975-79년 베트남 북부에서는 인구 만명 미만 소도시가 상당수 출현함으로써 도시인구 급증이 있었으며 이는 구역확장으로 인한 것이며, 이동은 도시인구 증가에 거의 역할을 하지 못했다. 1974년 북부의 도시인구비율은 13.3%였다.

한편 남부에서는 통일후 전쟁피난민이 도시로 부터 농촌으로 귀환하여 농촌 인구 증가율은 연간 6.7%에 달했다. 또한 대도시 거주자의 해외이민으로 도시 인구는 상당히 감소되었다. 도시인구는 연간 6.4% 정도 감소하여 1979년 도시 인구비율은 25.7%로 감소하였다. 뿐만 아니라 1975-79년 소도시 지역 출현으로 대도시 인구비율이 감소되었다.

1979-1989년 기간중 통일베트남의 도시화는 별 진전이 없었으나 도시화 양상에는 변화가 있었다. 통일후 정부는 대도시로의 이동규제 및 인구 5만명 이하의 중소규모 도시 개발을 촉진시키는 등 과잉도시화를 규제하는 정책을 펴왔다. 1979-89년 기간중 도시인구증가율은 연평균 2.4% 였는데 4개 대도시(호지민, 하노이, 다낭, 하이퐁)의 증가율은 인구자연증가에도 못 미치는 1.4%였다. 지난 10년간 호지민시를 제외한 베트남 대도시가 이동으로 인한 인구감소를 경험하였으며 대도시의 인구분산 추세를 볼 수 있었다.

1) 도시기능

현재까지 베트남의 하노이, 호지민시(구 사이공), 하이퐁, 휴, 다낭 등 대도시는 모두 1954년 이전에 설립된 도시이다. 이러한 대도시들은 유리한 지리적 위치와 자연환경 때문에 형성되었으며 상업, 교통, 공업, 서비스, 문화 정치 중심으로서의 역할을 해왔다. 프랑스 식민통치하에서 북부 광산지역에 소도시들이 발달되었고, 1954년 독립 이후 경공업과 중공업 개발에 우선순위를 두는 개발전략 때문에 경제력과 지리적 이점을 가진 북부 대도시들은 공업중심으로 발전되어 왔다.

1954년 이후 남베트남의 도시발전은 전쟁의 영향을 많이 받았다. 국민총생산과 노동력 분포 양상에서 서비스의 기여도가 컸다. 공업은 1960년 전까지는 거의 중요한 역할을 하지 못했으며 식품가공, 생활용품 생산 등 경공업이 중요 역할을 했고 거의 사이공-비엔호아 공업지대에 밀집되어 있다. 그외 달랏, 나트랑, 병타우 등 도시들은 지리적 입지가 유리한 곳에 세워졌으며 관광 위락센터의 기능을 하고 있다. 통일후 제조업과 건설업에 대한 지속적인 자본투자로 호지민시와 하노이 등 대도시의 국가경제에 대한 역할이 증대되었다.

1989년 센서스 결과를 보면 도시에서는 여러가지 기능이 있으며 그중 3차부문(서비스)이 전체 노동력의 47%를 점하고 있고, 가장 중요한 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 도시에서 공업은 2번째로 중요한 역할을 하며 전체 노동력의 40%를 흡수하고 있고 수공업품이 주류를 이루고 있고 특히 인구 10만 이하 중소규모 도시에서 발달되고 있었다.

2) 도시성장 구성요소

베트남의 도시화는 아직 낮은 수준이며 공업화와는 별로 상관이 없이 이루

어지고 있다. 그리고 남과 북베트남 모두에서 대도시를 부담으로만 인식하여 항상 대도시의 인구 성장을 억제하고 소도시의 성장을 촉진시키는 정책을 펴왔다. 도시의 공업화 속도가 완만하고 하부구조 개선이 부진하여 농촌인구를 유인하지 못했다. 그러므로 농촌-도시 이동량은 아주 작았고 도시성장에 거의 역할을 하지 못했다.

북부에서는 신도시 출현이 도시화에 주요 역할을 했는데 1979-1989년간 147개의 신도시가 출현했으며 이로 인해 73만 5천명의 인구가 도시인구에 추가되었고 이 숫자는 동기간중 도시인구 증가의 28.0%에 달하고 있다.

베트남에서는 이동에 대한 규제 때문에 국내이동이 타국가에 비해 낮지만 이동양상은 중요한 의미를 갖는다. 센서스 자료로 부터 추정한 바에 의하면 1984-1989년 기간중 대부분의 북부지방은 전출을 경험한 반면 남부지방은 전입을 경험했다.

3) 도시화에 영향을 미친 요소

1954년 이전 베트남 도시들은 유리한 입지조건을 가졌거나 자원이 풍부한 곳에 세워졌다. 그곳은 주로 교통요지 이거나 수공업품 생산, 상업 및 서비스 센터 등이었다. 이런 도시들은 발전소, 섬유, 시멘트, 기계공장, 탄광 등 공장들도 갖고 있었는데 대부분의 공장들은 북쪽에 위치하고 있었다.

1955-1975년 기간동안 정부는 지역균형발전계획을 세웠으나 실제로 있어서 공업투자(특히 중공업)는 대도시지역을 선호하였다. 그러나 1965-72년 기간중 공습으로 인해 손상을 입은 공업기지는 농촌지역으로 소개되고 공업과 도시인구의 분산이 이루어 졌다.

남베트남의 공업화는 1960년 이후 시작되었으며 식품가공 공장과 경공업 공장이 사이공-비엔호아 공업지역에 세워졌다. 남베트남의 공업은 국가경제에서 중요한 역할을 하지 못했으며 농촌으로 부터 인구를 유인하지도 못했다.

통일후 대도시를 선호하는 공업투자와 개발추세는 더욱 분명해졌다. 수년간 도시주민들은 주민등록제도, 배급카드제도 등에 의해 중앙정부의 예산보조제도의 혜택을 받았다. 즉 농촌주민들에게는 제한되어 있는 식품공급, 소비용품, 보건, 교육, 서비스 등 여러 사회경제적 혜택을 받고 있었다.

이런 혜택은 농촌 또는 소도시의 주민들을 유혹하였으나 강한 규제때문에 이동을 초래하지는 않았다. 전지역 균형발전 전략은 성장 잠재력이 있는 도시에 대한 투자 부족으로 최대한의 발전을 도모하지 못했고 이러한 것이 베트남 도시화를 둔화시키는 요인이었다.

4) 도시화 결과

도시규제 정책으로 인해 공업에 종사하는 인력의 도시집중이 낮음에도 불구하고 도시지역의 공업생산은 국민총생산(1985)의 40.0%를 차지했다. 도시지역의 노동생산성은 농촌지역의 4배를 초과하고 인당소득은 도시지역에서 농촌의 2~3배 높았다(1989). 뿐만 아니라 공중보건, 교육, 기술과학의 발전에 있어서 도시는 개발거점으로서의 역할을 수행해왔다. 1989년 센서스에 의하면 도시인구의 19.5%가 중등교육을 받았으며 전문대학 이상 고등교육수준 인구는 3.9%이며 농촌인구의 경우는 각각 5.7%, 0.6%로 도시-농촌간 교육수준의 차이를 보여주고 있다.

그러나 현재 베트남의 대도시들은 여러가지 어려운 문제에 직면하고 있다. 이들 도시의 대부분 하부구조는 1954년 이나 1976년 이전에 만들어진 것으로 더 이상의 투자가 어렵기 때문에 현상유지가 어려우며 특히 인구증가에 대해 부담을 느끼고 있다. 최근 센서스 자료를 보면 도시가구의 43.4%가 상수도 공급을 받지 못하고 있으며 33.2%는 화장실을 갖고 있지 못한 실정이다. 그외 대도시에서 쓰레기 문제, 물과 공기오염 등 환경문제가 심각해지고 있다. 또한 하부구조 개선보다 빠른 속도의 자동차 증가로 교통혼잡 문제도 제기되고

있다. 또한 신축건물은 과거에 비해 수도, 전기, 화장실 등을 제대로 갖추지 못하는 등 문제점으로 지적되고 있다.

2. 농촌-도시 연계

1) 이동

베트남의 도시화는 공업화와 관련이 없다. 대도시는 아직도 농촌으로부터 노동력을 유인할 만한 여건이 못되며 농촌의 기계화가 아직 안된 상태에서 농촌의 잉여노동력도 없는 상태이다. 거기에서 1980년 이전에는 도시인구유입규제 정책이 이동을 억제하였다.

1980년대 중반 경제개혁은 여러분야의 변화를 가져왔다. 정부는 도시주민에 대한 여러 예산 보조제도를 폐지하고 민간경제부문의 확장을 촉구하는 시장경제로 방향을 전환했다. 이런 사회경제개혁은 이동 흐름을 억제하려는 정책의 실효성이 감소되게 하였다. 불법으로 도시로 이주하는 사람이 많아지고 정부에서 그들을 통제하지 못하고 있는데 그 예로 1989년 까지 호지민시의 불법이주자는 20만명에 달하고 있다.

5년간 타지역으로부터 도시로의 이주자는 1984년 70만명으로 전체 도시인구의 6.9%에 달하며 1984년 지역간 이동은 38만 8천명 이었는데 전체 도시전입자의 55.0%에 달하고 있다. 베트남의 2개의 주요지역중 하나인 하노이는 전출이 초과되고 있는 반면 호지민시는 전입이 초과되고 있다. 하노이는 중국과의 접경지대인 북부로 부터 주로 이주자를 받아들이고 하노이로 부터의 전출인구는 하노이 시주변 또는 베트남 중심 남부까지로 확산되어 가고 있다.

호지민시로 전입되는 인구는 하노이와 시주변 남부 5개 성으로 부터 온다. 베트남의 경제는 아직도 농업생산에 기초를 두고 있고 노동력의 70%이상이 농업에 종사하고 있다. 향후 농업 현대화가 이루어 진다면 농촌의 잉여노동력이

발생하게 될 것이고 그들은 성장 잠재력이 큰 호지민시와 같은 대도시로 흡수될 수 밖에 없을 것이다.

이동유형의 특성을 보면 지역간 이동에 있어서 전연령에 걸쳐서 남성보다 여성이주자가 많으며 이런 경향은 45세 이후에서 두드러진다. 이와 반대로 성간이동에서는 65세 이상을 제외하고는 모든 연령에서 남성이 우세하다. 이것은 젊은 연령의 남성은 여성보다 더 자주 더 멀리 이동하고 남성노인은 여성노인에 비해 덜 움직인다는 것을 알 수 있다.

베트남 농촌의 전통을 보면 기혼여성은 자녀양육, 교육의 책임을 질뿐 아니라 농사일도 해야 하기 때문에 가족을 떠나 혼자 이동은 불가능하다. 반면 경제적 책임을 지고 있는 남성은 가정에 덜 매여 구직을 위한 이동이 쉽다. 자녀가 성장한 경우 여성은 가족에 대한 책임으로 부터 벗어날 수가 있으며 농사일보다 육체적으로 덜 힘든 일을 찾거나 도시에 자리잡고 있는 남편이나 자녀와 함께 살기 위해 도시로 가게 된다. 도시이주자의 80% 이상이 15-64세 연령군이며 특히 15-34세에 집중되어 있다.

2) 생산과 자원의 흐름

지난 10년간 베트남은 시장경제를 따르지 않았으므로 도-농연계는 무척 약했다. 1988년 까지도 모든 상품 자원, 서비스의 교류는 중앙계획에 의해 실시되었다. 도시지역은 할당된 상품을 생산하여 중앙정부에 보내고 농산물과 생산을 위한 원자재를 공급받았다. 각 지역은 폐쇄적이고 경제적으로 자급단위를 이루었으며 다른 지역과는 중앙계획에 의해서만 접촉이 가능했다.

1986년 이후 베트남은 중앙보조제도(Centrally subsidized mechanism)로 부터 시장경제로 방향전환을 하면서 차츰 조정과 의사결정 기능을 지방에 위임해왔다. 지역간 상품과 자원의 교류가 가능해 지고 민간부문의 모든 경제가 자유화 되었으며 차츰 제조업과 서비스의 특화(Specializations)가 국가경제

에서 중요한 역할을 하게 되었다.

베트남에서는 경제개혁과 정치적 안정으로 노동시장이 형성되어 발전되고 있다. 그러나 도시성장억제정책이 아직도 유효하여 농촌-도시간 노동력 교환에 장애가 되고 있다. 현재까지 도시에 있는 국영기업이나 기관은 시가 허용하지 않는한 외부 인력을 고용하지 않는다. 따라서 합법이던 불법이던 이주자는 민간부문 이외에서는 직업을 구할수가 없고 민간부문은 자본부족으로 아직 농촌 인력을 흡수할 만큼 성장하지는 못했다. 그러므로 도시지역의 실업율은 비교적 높은 편이다.

3) 송금

다른 동남아시아인과 마찬가지로 베트남인들도 가족과의 유대가 무척 강하다. 5년전 호지민시로 이주한 여성에 대한 표본조사에서 고향에 연간 송금하는 액수는 평균적으로 수입의 7%에 해당하는 44,500dong이다. 송금액의 71%는 농촌지역으로 보내졌으며 거의 대부분의 경우 송금이 가족의 생활비를 보조하는데 쓰였다.

3. 도시화 정책

1) 도시성장 억제정책

1954년 이후 정부는 전국 모든 지역과 성, 그리고 농촌과 도시사이에 균형 잡힌 사회경제개발 정책을 추구해왔다. 이것은 최소한 이론상으로는 어느 지역도 기능상 특화가 이루어지지 않고 투자의 우선순위가 없는 것으로 되어 있다. 과거 수십년간 베트남 대도시의 사회경제발전은 너무 느리게 진행되어 다른 도시나 농촌의 개발을 촉진시킬 개발거점의 역할을 거의 해오지 못했다.

도시의 하부구조와 공공시설은 항상 주민들의 요구에 뒤따르지 못했다.

이동규제를 포함한 도시성장억제정책이 1960년대 이후 실시되어 왔으며 1960-1975년 기간중 대도시로의 이동억제정책 즉 도시주민에게 식량배급카드를 통한 중앙보조제도와 경직된 시책은 농촌-도시 이동을 억제하는데 효과적이었다.

남과 북베트남의 통일후 전략의 첫째 목적은 도시화를 억제하는 것이었다. 그 결과 1976-1979년 기간중 도시인구는 감소되었으며 그 후 10년은 연간 2.3%로 성장하였다.

두번째 목표는 고용통제와 주거지 허가를 통한 대도시지역 성장 억제와 남쪽의 소비도시를 생산도시로 바꾸는 것이 포함되어 있다. 이러한 전략은 인구성장을 억제한다는 측면에서 보면 효과적인 것이 입증되었다.

그러나 1985년 이후 예산보조제도 폐지, 시장자유화, 경제 모든 부문 개발 촉진 등 경제개혁의 시작과 함께 도시지역으로의 인구이동을 억제하는 정책은 보조금 지급이나 처벌등의 폐지로 인해 차츰 효력을 잃기 시작했다. 이로 인해 최근 대도시 불법이주자가 급증하는 추세이다. 1989년 호지민시의 불법이주자는 20만명이 넘는 것으로 추정되고 있다. 아직도 도시에서 이주자의 교육, 보건, 주택 등에 대한 접근에 행정적 제한이 있긴 하지만 이주의 첫째 목적이 좋은 직장과 높은 소득에 있을 경우 이런 규제는 별 문제가 되지 않고 있다.

이런 이주억제정책과 불법이주자의 중요성 증가등 상반된 상황은 도시문제를 심각하게 만들고 있다. 불법이주자 자녀의 취학불가능, 주택구입 불가 등은 문맹자, 무주택자의 수를 증가시키고 그들이 보건과 기타 서비스를 받지 못하는 등 문제를 유발시키고 있다. 또한 그들의 국영기관에 대한 취업제한에 의해 이동으로 인한 도시 실업이 증가하고 있다.

2) 인구 재분산 촉진

베트남 인구분산정책의 배경은 인구와 자원이 불균형 분포되었다는 시각에서 시작되었다. 두 인구밀집지역인 홍해삼각지($656\text{인}/\text{Km}^2$)와 메콩삼각지($324\text{인}/\text{Km}^2$)는 면적은 전국의 17%인데 비해 인구는 40%에 달하며 한편 북부 고지대는 $50\text{인}/\text{Km}^2$ 이며 서부고지대는 $35\text{인}/\text{Km}^2$ 로 큰 차이가 나고 있다.

인구재분산정책은 자원개발과 새로운 경제지역 건설을 위해 도시의 실업자와 무주택자, 불법이주자와 인구밀집지역의 인구를 인구밀도가 낮은 지역이나 경제적 잠재력은 있으나 개간되지 않은 지역으로 이동시키는 것이었다. 대부분의 신경제지역은 북부고지대나 서부고지대, 메콩삼각지, 호지민시 주변 등에 위치하고 있다.

1961-64년 기간중 신경제지역 건설사업을 위해 홍해삼각지로 부터 북부고지대로 이주한 사람수는 60만명이 넘는다. 1975년 이후 베트남 남부에도 인구분산정책이 도입되어 전쟁중 대도시로 이주한 사람들로 하여금 고향으로 돌아가 새로운 경제지역을 건설하도록 하였는데 1976-88년 기간중 80만명 이상이 호지민시를 떠나 신경제지역 또는 고향으로 이동하였다.

베트남의 인구분산정책은 많은 신경제지역이 건설되는 등 여러가지 긍정적인 결과를 가져온 것으로 평가되고 있으나 지난 10년간은 대부분 부적절한 지역 선정, 재정부족 등으로 매우 제한된 효과만을 가져왔다. 1988년 이후 인구분산정책이나 탈도시화(Deurbanization)정책이 그 효력을 상실하고 있으므로 실용적 측면에서 재평가되고 수정되어야 할 것이다.

4. 요약 및 정책제언

세계 다른 국가와는 달리 베트남의 도시화는 산업화와는 상관없이 30년간 지속된 전쟁의 영향을 가장 많이 받았다. 사회경제 정책목표는 국가 전지역의

균형, 조화, 평등한 개발과 동시에 각 각의 성과 시안에 모든 산업을 골고루 발전시키는 것이었다. 이런 전략은 이론상 도시지역을 위한 투자정책에 있어서 어떤 기능적인 특화나 우선순위도 없는 것을 의미한다. 도시는 자기가 가진 잠재력을 개발하지 못하고 국가경제 발전을 위한 개발거점의 역할을 전혀 하지 못했다. 도시개발은 침체되어 주민의 욕구를 충족시키지 못할뿐만 아니라 인구성장으로 인한 부담을 감당할 수 없게 되었다.

그러나 가장 중요한 문제중의 하나는 도시개발정책들간의 갈등과 불일치이다. 한편 중앙경제계획과 예산보조제도는 지역간 도농간 연계에 장애가 되어왔다. 시당국자나 정책입안자는 베트남도시의 인구성장이 다른 개도국 거대도시 성장율보다 훨씬 낮음에도 불구하고 모든 도시문제를 도시인구 급성장 때문으로 돌리는 경우가 많다. 또한 농촌-도시 이동이 도시인구성장의 유일한 원인이 아님에도 불구하고 정책입안자들은 이동을 도시문제의 가장 큰 원인으로 생각해왔다.

1954년 이후 현재까지의 도시화와 사회경제개발에 관한 연구결과를 보면 대도시가 직면하고 있는 부정적 측면이나 딜레마는 이동 뿐만 아니라 시행정의 부족과 부적절함 때문인 경우가 많은 것으로 나타났다.

베트남 도시화 과정에 영향을 미치는 또 다른 요소는 경제가 아직 농업생산에 기초를 두고 있으며 노동력의 70% 이상이 농업에 종사하고 있다는 사실이다. 머지않아 농업현대화가 이루어지면 잉여노동력이 성장 잠재력이 큰 호지민시 등 대도시로 이동하게 될 것이다.

그러므로 이동을 부정적인 측면에서만 볼 것이 아니라 경제발전에 부수되는 필수적인 것으로 보고 도시정책 수립시 이러한 점이 고려되어야 할 것이다. 현재 시당국의 이슈는 농촌-도시 이동억제정책을 지속해야할 것인지 지속한다면 어떤 시책이 가장 적합하고 효과적인 것인지에 관한 것이다.

현재 정부가 추진하고 있는 도시화 전략은 대도시 성장은 억제하고 중소도시지역 개발을 추진하는 것이다. 이 방향은 1954년 이후 추진되어온 사회경제

개발 전략과 일치되고 있다.

그러나 이런 방향은 현실적으로 부적절하며 국가 발전에 바람직한 결과를 가져오지 못했다. 그 이유는 첫째 소도시 설치로 빈약한 국가자원을 분산시켰으며 둘째로 이런 전략은 빈약한 국가 자원을 급격히 고갈시키고 지속적인 개발을 유지할 수 없기 때문이다. 셋째 다른 여러 개도국의 경험을 보면 정책과 전략에 있어서 잠정적인 개발목표는 평등보다는 효율을 추구해야 하며 개발잠재력이 높은 도시지역의 개발에 우선 순위를 두어 국가경제발전을 촉진시킬수 있는 거점이 되도록 해야 한다는 것이다. 마지막으로 많은 개도국의 경험에서 이동억제정책이나 도시화 억제정책은 비효과적이고 비용이 많이 드는 것을 알 수 있으며 지난 15년간 호지민시의 경우에서도 같은 평가를 내릴 수 있다.

농촌-도시간 소득과 생활환경격차가 해소되지 않는한 이동을 억제할 효과적인 정책은 없으며 지역격차 해소는 개발이 훨씬 진전된 후에나 성취될 것으로 생각된다. 그러므로 도시정책은 이동억제보다는 이주자가 도시의 사회경제적 환경에 빨리 적응하도록 돕고 도시의 모든 자원을 개발에 효과적으로 쓰일수 있게 관리하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

도시화 문제와 대책에 관한 국제 비교 연구

1992 년 12月 日 印刷

1992 년 12月 日 發行

發行人 池 達 顯

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14

電話 355-8003~7

印刷處 大明文化社

電話 273-1292

263-1292 ~ 3