

이 보고서에 수록된 모든 의견은
연구기관의 것이며 통계청의 공식
견해가 아닙니다.

3이, 32
영142
V4-2
=2

1990 인구주택 총조사 종합분석(4-2)

지역간 인구 불균형 분포의 원인과 결과

연구기관 :

아주대학교 사회과학연구소

최진호(아주대학교)

최병선(경원대학교)

통

계

청

747798



머 리 말

이 보고서는 1990년 11월 1일 0시를 기준으로 실시한 「1990 인구주택 총조사」자료의 심층 분석결과를 수록한 것으로서 조사기획, 조사준비, 조사실시, 자료처리 그리고 22권의 결과 보고서 발간에 이르는 5년간의 방대한 사업을 마무리하는 의미를 갖고 있습니다.

인구주택 총조사는 모든 국가에서 국가의 정책수립에는 물론 국민생활 전 분야에 걸쳐 이용되고 있는 국가 기본통계로서 역할을 하여 왔습니다. 과거에는 단순히 통계수치의 제공에 국한되어 왔으나, 급속한 경제발전과 함께 사회현상이 복잡하고 다양화됨에 따라 보다 심층적으로 분석된 결과에 대한 이용요구가 증대되고 있습니다. 이러한 요구에 부응하기 위하여 저희 통계청에서는 우리 나라의 사회·경제 및 인구학적 당면 문제에 관한 4개 분야에 대하여 종합분석을 실시하였으며, 그 결과를 주제별 보고서에 각각 수록·발간하게 된 것입니다.

주제별 보고서 중 1권에서는 출생률과 사망률의 지속적인 감소에 따른 인구규모 및 구조변동을 파악하고 이 변동이 인구노령화, 고용, 교육, 보건, 사회복지 등에 미치는 영향을 측정하였으며, 이 결과를 토대로 향후 국가의 지속적인 발전을 위한 적정인구 규모 및 구조를 도출하고 있습니다.

2권에서는 수도권 및 대도시의 인구과밀 그리고 농촌의 인구 과소 등 지역간 인구 불균형 분포의 현황을 진단하고, 이들 지역간 불균형 분포를 초래한 원인과 그 결과를 규명함으로써, 향후 지역간 균형발전을 통한 국가 총체적 발전을 도모할 수 있는 해결책을 제시하고 있습니다.

3권에서는 산업화와 서구화에 따른 전통적 가치관 붕괴로 인하여 핵가족화와 탈가족화로 상징되는 우리 나라 가족의 분화 현상을 계량적으로 파악하고 있으며, 가족분화 가속화로 나타나는 노인가구 및 결손가족 증가 등 사회병리적 현상을 심층 분석하고 있습니다.

마지막 4권에서는 가구원수 감소와 가구수의 증가에 따른 주택수의 절대적 부족문제와 주택의 주거밀도, 노후화, 부대시설 상태 등 주거환경을 가구 유형, 그리고 사회·경제 및 인구학적 제 요인과 연관시켜 우리 나라 주택의 양적·질적 문제점을 종합적으로 분석하였습니다.

그 동안 각 연구주제에 대하여 바쁘신 중에서도 심혈을 기울여 훌륭한 연구결과를 이끌어 내 주신 연구자들에게 심심한 사의를 표합니다. 아무쪼록 이 보고서가 우리 나라의 인구, 가구(가족) 및 주택과 관련된 사회·경제 및 인구학적 제 현상을 이해하는데 도움이 되고, 아울러 각종 정책수립에 필요한 자료로써 널리 활용되기를 바라는 바입니다.

끝으로 「1990 인구주택 총조사」에 적극 협조하여 주신 국민 여러분께 깊은 감사를 드리는 바입니다.

1993년 12월

통 계 청 장
민 태 형

차 례

I. 서	1
1. 연구목적과 필요성	1
2. 연구내용과 방법	2
II. 한국의 도시화 현황	4
1. 한국의 도시화 추이	4
2. 도시규모별 인구성장	8
3. 도시인구성장의 구성요인	10
4. 대도시권의 형성과 교외화	12
III. 지역간 인구분포 추이와 현황	14
1. 시·도의 인구성장	14
2. 수도권외의 인구집중	18
IV. 지역간 인구 불균형 분포의 원인	23
1. 인구이동패턴의 변화	23
2. 1985-90 인구이동 분석	29
3. 인구이동 유형분석	51
4. 인구이동 요인분석	57

V. 지역간 인구불균형 분포의 결과	65
1. 수도권 인구집중의 문제점	65
2. 수도권 인구분산정책	73
3. 기존 인구분산 정책의 평가	91
4. 향후 정책방향의 모색	100
VI. 요약과 결론	103
< 참고문헌 >	114
< 부 록 >	119

I. 서

1. 연구목적과 필요성

우리 나라는 지난 1960년대 이래 30여 년간에 걸쳐서 매우 급격한 사회·경제적 변화를 경험하고 있다. 세계 다른 나라에서는 그 예를 찾기 힘들 정도의 높은 경제성장을 단기간 동안에 이룩하였으며, 이를 가능케 한 산업화가 급속도로 추진되었다. 또한 한국전쟁 이후의 출산율의 상승에 따른 농촌지역의 인구과잉은 도시로의 인구유출을 촉진시켜 산업화에 못지않은 속도로 도시화도 매우 빠르게 진행되었다.

이와 같은 급속한 산업화와 도시화의 결과로 국민경제는 괄목할 만한 성장을 이룩하였으나 그 이면에는 여러 가지 사회·경제적인 부작용도 또한 나타나게 되었다. 그 중에서도 특히 일부 대도시지역으로의 지나친 인구집중과 농촌지역의 인구과소라고 하는 인구분포의 불균형 현상은 그대로 방치할 경우 국가전체의 발전에도 악영향을 미칠 정도로 심각한 상황에 있다. 물론 이와 같은 대도시 중심의 도시화 정책과 발전 전략은 1960년대 우리 나라가 처한 불리한 여건속에서 급속한 경제성장을 이루기 위해서는 불가피한 선택이었는지도 모르며, 설령 정책적 선택이 없었다 하더라도 자연적인 추세로 그렇게 되었을 수도 있다.

다행히 정부에서는 일찍이 1960년대부터 이러한 인구분포의 불균형에 따른 문제점을 인식하여 대도시 그 중에서도 특히 서울의 인구집중을 완화시켜 보려는 여러 가지 정책적 노력을 기울여 왔다. 예컨대, 수도권 지역에서는 공장의 신·증설을 억제하는 대신 지방에 공업단지를 조성하여 지방 공업을 육성한다든지, 혹은 대도시 주변에 개발제한구역을 설치하여 도시

의 외연적 확산을 막는다든지 하는 여러 가지 행정적, 조세·금융적 그리고 도시계획적 차원의 대응책을 강구해 왔었다.

그러나 지나간 30여년에 걸친 이와 같은 정부의 꾸준한 노력도 여러 가지 이유로 인하여 그 효과를 보지 못하고 아직도 이 문제가 현안 과제중의 하나로 계속 남아 있다. 따라서 이제는 인구분포와 관련된 여러 가지 현황과 행태를 면밀히 분석하고 과거의 정책적 노력을 재검토, 평가하여 보다 현실에 바탕을 둔 정책 대안을 마련하여야 하겠다. 본 연구는 바로 이와 같은 문제의식과 목적을 가지고 수행되었다.

2. 연구내용과 방법

앞에서 서술한 연구목적을 달성하기 위해서 본 연구는 우선 제 2장에서 지난 30년간 우리 나라 도시화의 성격과 변화, 그리고 그 주요 동인을 분석하였다. 이때 분석의 초점은 도시 규모별 인구성장, 도시인구 성장의 구성요인, 그리고 최근에 더욱 뚜렷이 그 양상을 보이고 있는 서울 대도시권의 형성과 교외화에 모아졌다.

다음 제 3장에서는 이와 같은 도시화와 인구이동의 결과로 파생된 지역간 인구 불균형 분포의 문제를 다루었다. 이를 위해 전국 15개 시·도의 인구성장 추이를 분석하고 지역간 인구 불균형 분포 정도를 시계열로 측정하였다. 또한 본 연구의 관심지역인 수도권에 대해서는 보다 심층적으로 지역을 세분하여 살펴 보았다.

제4장은 이와 같은 지역간 인구 불균형 분포의 원인을 분석한 장이다. 여기에서는 우선 각 년도 센서스보고서에 기초하여 우리 나라 인구이동의 변화 추이를 전체이동, 도시-농촌간 이동 그리고 시·도간 이동으로 나누어서 정리하였다. 다음으로 본 연구의 핵심이라고 할 수 있는 1985-90년 5년

간의 이동은 1990년 센서스의 2% 표본자료를 이용하여 분석하고 있다. 먼저 지역간 이출자와 이입자 분석을 통하여 시·도의 시부, 군부별 이동을 정리하였으며 이를 토대로 대도시와 수도권으로의 전입자들의 전입지 등을 분석하여 전체적인 이동의 흐름을 파악하였다. 또한 수도권 인구분산정책의 시사점을 얻기 위해서 특히 수도권으로의 전입자와 수도권으로부터의 전출자는 따로 분류하여 이들의 인구학적 및 사회·경제적 특성을 분석하였다.

마지막 제 5장에서는 지역간 인구불균형 분포의 결과로 파생된 수도권의 인구집중 문제를 다루었다. 우선 수도권 인구집중의 문제점을 대도시 과밀, 지역간 불균형 발전 그리고 농촌의 과소 등 측면에서 살펴보고, 다음에는 수도권 인구 분산정책의 그 동안의 전개과정과 주요정책내용, 실적 등을 자세히 분석하였다. 그리고 이러한 분석에 기초하여 기존의 인구분산정책을 평가한 후 향후 바람직한 정책방향을 모색해 보았다.

연구방법은 기존의 관련 연구자료를 종합하는 문헌연구접근방법과 아울러 최근에 자료처리가 완료된 1990년 인구센서스의 2% 표본자료를 통계청으로부터 제공받아 주 자료의 원천으로 이용하였다.

II. 한국의 도시화 현황

일반적으로 세계 어느 나라에서나 도시화는 사회변동을 초래하는 가장 주요한 요인으로 이해되고 있다. 왜냐하면 도시화는 한 사회내의 농촌에서 도시로의 인구이동을 통하여 정주체계의 변화를 가져올 뿐만 아니라, 그 사회의 정치·경제·사회·문화 등 모든 부문의 구조적 변화를 초래하고, 더 나아가서는 개인들의 가치관, 태도들에도 영향을 미쳐 사회구성원의 인간 관계까지도 변화시키기 때문이다.

그런데 이처럼 사회의 구석구석에 많은 영향을 미치는 도시화가 우리나라에서는 비교적 단기간 동안에 급속하게 이루어졌기 때문에 많은 문제점이 수반되었으리라는 것은 쉽게 예견할 수 있는 일이다. 그 중에서도 특히 여느 제 3세계 국가들에서와 마찬가지로 하나의 종주도시 중심의 매우 빠른 도시화로 한국은 대도시의 과밀과 농촌지역의 인구과소라는 정주체계상의 심한 불균형을 노정하고 있다. 이제 1960년대 이후의 우리 사회의 도시화 추이를 살펴보고 한국 도시화 과정의 주요 특징들을 밝히려 한다.

1. 한국의 도시화 추이

한국에서 도시화가 산업화와 더불어 본격적으로 이루어진 것은 1960년 이후로서 도시산업 부문의 급속한 팽창과 더불어 도시도 괄목할 만한 발전을 이룩하게 되었다. 최근 30년간 우리 나라 도시화의 두드러진 특징은 우선 도시화의 속도가 농촌인구의 절대적인 감소를 초래할 만큼 매우 급속하였다는 점이다.

<표2-1>은 도시와 농촌간의 인구분포 변화를 요약한 것이다. 표에서 보

면 우리 나라 전국 인구는 1960년의 약 2,500만명에서 1990년에는 4,340만 명으로 약 1.7배가 증가하였다. 반면에 도시인구는 같은 기간 중 7백만명에서 3,230만명으로 2,530만명이 증가하여 4.6배가 증가하였다. 이 2,530

<표2-1> 행정구역별 인구분포

(단위:천명, %, 개)

년 도		1960	1970	1980	1985	1990
총인구		24,989(100.0)	31,435(100.0)	37,436(100.0)	40,448(100.0)	43,411(100.0)
시	수	27	32	40	50	73
	인구	6,997(28.0)	12,929(41.1)	21,434(57.3)	26,443(65.4)	32,309(74.4)
	평균인구	259	404	536	529	443
군	수	140	140	141	142	137
	인구	17,992(72.0)	18,504(58.9)	16,003(42.7)	14,005(34.6)	11,102(25.6)
	평균인구	129	132	113	99	81
읍	수	85	91	169	200	180
	인구	2,259(9.0)	2,850(9.1)	4,540(12.1)	4,817(11.9)	3,604(8.3)
면	수	1,400	1,375	1,283	1,251	1,251
	인구	15,734(63.0)	15,654(49.8)	11,463(30.6)	9,188(22.7)	7,498(17.3)
면	수	11	11	9	7	6
	인구	11	11	9	7	6

자료: 경제기획원, 1960,1970,1980,1985, 각 연도 인구센서스 보고서.
통계청, 1990년 인구주택 총조사보고서.

만은 같은 기간 중 전국 인구증가분인 1,842만명을 훨씬 상회하는 것으로서 그 동안 도시화가 얼마나 빠르게 진행되었는가 하는 것을 단적으로 보여주는 것이다. 따라서 행정구역상의 시수도 급격히 늘어나 1960년의 27개에서 1990년에는 73개로 되었으며 도시화 율도 28.0%에서 74.4%로 급증하

였다. 행정구역상 시의 평균 인구규모는 1960년의 25만 9천명에서 계속 증가하여 1980년 53만 6천명을 정점으로 그 이후는 감소하여 1990년에는 44만 3천명이다.

한편 농촌은 반대로 인구가 급속히 감소해 1960년의 1,800만명에서 1990년에는 1,100만명으로 대폭 축소되었으나 군의 수에 있어서는 140개에서 137개로 약간 감소했을 뿐이다. 따라서 우리 나라 군의 평균 인구규모도 갈수록 줄어들어 1960년에는 13만명이었으나 1990년에는 8만명 수준까지 감소되었다.

한편 도시와 농촌의 중간성격을 지닌 읍은 그 수에 있어서나 인구가 1985년까지는 공히 증가하였으나 1985-1990년 기간 중 수와 인구가 둘 다 감소하였다. 이는 이 기간 중 비교적 큰 읍들이 새로 시로 승격되었기 때문으로 실제로 이 기간 중 모두 23개의 시가 새로 탄생하였다. 이와 같은 영향으로 읍의 평균 인구규모도 1970년을 정점으로 매년 감소하고 있어 1990년의 읍 평균 인구는 2만명 수준으로 읍이 될 수 있는 최소 인구규모를 간신히 유지하고 있을 뿐이다.

전형적인 농촌이라고 할 수 있는 면은 그 수는 매년 감소하고 있으며 인구도 대폭 감소해 1990년에는 1960년의 48%수준인 750만명으로 줄어들었으며 면의 평균 인구규모는 이제는 6천명 수준까지 이르게 되었다.

이상에서 우리는 그 동안의 우리 나라의 도시화가 얼마나 급속하게 진행되었는가를 한눈에 알 수 있었다. 이제 이를 좀더 구체적으로 알아보기 위하여 <표2-2>에서는 1960-90년 30년간 각 센서스 기간별로 전국, 시부, 군부의 연평균 인구증가율을 계산하여 도시화의 상대적인 속도를 비교하였다.

전체적으로 보면 1960-90년의 30년 동안 우리 나라의 전국인구는 연평균 1.8%씩 증가하였고, 반면에 농촌인구는 매년 1.6%씩 감소하여 왔다. 도

시인구의 성장률이 가장 빨랐던 시기는 60년대 후반기로서 이 기간 중 연평균 7.0%라는 놀라운 인구증가를 기록하였으며 그 이후 증가율은 매년 감소하여 최근에는 4.0%수준까지 인구성장이 둔화 되었다.

〈표2-2〉 전국, 시부, 군부별 연평균 인구증가율

(단위 : %)

	1960-66	1966-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-1990	1960-90
전국	2.6	1.9	2.0	1.5	1.6	1.4	1.8
시부	5.6	7.0	5.2	4.9	4.2	4.0	5.1
군부	1.2	-1.2	-0.7	-2.3	-2.7	-4.7	-1.6
도시화속도	3.0	5.1	3.2	3.4	2.6	2.6	3.3

자료: 경제기획원, 1960, 1966, 1970, 1975, 1980, 1985, 각년도 인구 센서스보고서.

통계청, 1990년 인구주택 총조사보고서.

한편 농촌의 경우에 있어서는 1960년대 초반까지 전반적으로 높은 출산력 때문에 그 절대수가 감소하지는 않았으나 그 이후에는 매년 인구가 감소하고 인구감소의 폭도 커져 최근에는 매년 4.7%씩 인구의 절대수가 줄어들고 있다.

보통 도시화의 속도는 시부와 전국의 연평균 인구증가율의 차이로서 나타낼 수 있다. 지난 60년이래 우리 나라에서 도시화가 가장 급속하게 이루어진 시기는 1966-70년 기간으로서 이 기간 중 시부의 인구증가율은 7%이고 전국인구증가율은 1.9%로서 전국 인구증가율과의 차이는 5.1%나 되었다.

이 기간은 바로 경제발전의 속도가 가속화된 시기로서 GNP도 연평균 10.8%씩 증가하는 매우 높은 증가율을 기록하였다. 이와 같은 1960년 후반기의 빠른 도시화는 비록 1970년대 후반기에 그 속도가 1970년대 전반기보다 다소 빨라졌으나 전체적으로는 차츰 완만해 지는 경향을 보이고 있다.

2. 도시규모별 인구성장

이와 같은 도시인구의 급속한 성장은 그러나 모든 도시들에 있어서 골고루 이루어진 것은 아니었다. <표2-3>에서 보는 바와 같이 1960년대에는 대체로 일관성있게 대도시일수록 그 성장속도가 빨랐었다. 그 중에서도 특히 서울의 인구성장은 다른 도시들과는 비교가 안될 정도로 빨라서 1960년대의 도시화는 서울의 도시화라고 하여도 지나치지 않을 만큼 서울의 성장은 매우 괄목할 만한 것이었다.

<표2-3> 도시 규모별 연평균 증가율

(단위: %)

	1960-65 ¹⁾	1965-70 ¹⁾	1970-75 ¹⁾	1975-80 ²⁾	1980-85 ²⁾	1985-90 ²⁾
서울	7.8	8.8	4.4	4.2	2.9	1.9
100만 이상	3.6	6.1	4.8	5.1	3.4	2.5
50만 - 100만	3.6	5.5	4.1	5.4	5.0	4.2
10만 - 50만	3.9	5.0	5.4	5.4	4.4	4.3
10만 이하	3.0	3.2	3.8	3.0	1.8	1.1

자료: 1) 최 진호, "전환기에선 한국적 도시화의 의미와 결과", 1980.

2) 경제기획원, 1980, 1985, 각 년도 인구센서스보고서.

3) 통계청, 1990년 인구주택 총조사보고서.

즉 서울인구는 1960년에는 260만명이었으나 1970년에는 550만명으로 증가하여 10년 동안에 배 이상이 증가하였다. 그런데 서울의 성장은 특히 1960년대 후반기에 더욱 가속화되어 1966-70년 동안 서울인구는 연평균 9.4%라는 매우 높은 증가율을 보이면서 4년 동안에 173만명이나 되는 인구 증가를 기록하였다. 이 173만명은 같은 기간의 우리 나라 총인구 증가의 77%에 해당하는 것으로서 서울은 불과 4년 동안에 1955년의 서울인구인 157만명을 상회하는 급격한 인구증가를 기록하였다 (최 진호, 1982).

이러한 서울의 급속한 성장은 서울이 그동안 우리 나라가 이룩한 높은 경제성장의 혜택을 가장 많이 받아온 도시라는 점에서 그 주요 원인을 찾을 수 있다. 서울의 산업기반은 1960년대에 급속히 증가하였는데, 특히 1966-70년의 기간 중에는 서울에서 증가한 2차 및 3차 산업 취업자가 동기간 전국에서 증가한 2차 및 3차 산업 취업자의 45%이상을 점하고 있다 (Hwang and Choi, 1987). 그러므로 서울로 이주한 사람들은 서울의 취업기회 팽창으로부터 도움을 받은 동시에 지속적인 서울의 경제적 확대에 기여하여 왔다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 대도시, 그 중에서도 특히 서울의 도시화 경향은 1970년대 이후에는 그 양상이 달라져 서울의 인구 성장은 대폭 둔화된 반면 상대적으로 각 규모별 도시들이 고르게 성장하게 된다. 이를 좀더 자세히 알기 위해서 1970년 이후의 각 도시들의 인구증가율을 기준으로 도시들을 분류해 보면, 1970년대 이후에 빠른 성장을 보이고 있는 도시는 성남, 부천, 안양 등의 서울 근교 위성도시와 마산, 울산, 포항, 창원 등의 신흥공업도시 들이다. 또한 이들 도시들의 인구성장에는 못 미치지만 전주, 강릉, 진주, 천안 등의 중소도시들도 1970년 이후에는 비교적 빠른 성장을 보여주고 있다 (최 진호a, 1986).

한가지 <표2-3>에서 발견할 수 있는 흥미있는 사실은 시간이 경과할수

록 점점 작은 규모의 도시들의 성장률이 상대적으로 높아지고 있다는 것이다. 즉 1960년대에는 서울을 비롯한 100만명 이상 도시들의 성장이 가장 빨랐었는데 비해 1970년 후반기에는 10만명에서 100만명 사이의 도시들이 빠른 증가를 하였다. 그러다가 최근 1980년대 후반기에는 10만-50만명 사이의 도시들이 연평균 4.3%의 인구증가를 기록해 높은 증가율을 보이고 있다.

3. 도시인구 성장의 구성요인

우리 나라 도시화의 세번째 특징은 도시인구의 증가에 있어서 인구 이동에 의한 증가분이 상당히 크다는 점이다. 일반적으로 도시인구의 성장은 네가지 요인에 의해서 일어나게 된다. 즉 도시내에서 출생과 사망의 차이에서 발생하는 자연증가, 둘째 전입과 전출의 차이인 순인구이동에 의한 증가, 셋째 도시 행정구역의 확대, 그리고 마지막으로 읍에서 시로의 승격이다. 이제 <표2-4>는 1960년부터 1985년까지 매 센서스 기간중의 총 도시 인구증가분에 대한 위의 네요인에 의한 상대적 기여도를 정리한 것이다.

표에서 보면 우리 나라의 경우 도시인구 증가는 1960년대 후반기를 제외하고는 대체로 자연증가에 의한 증가분이 가장 많고 그 다음이 인구이동에 의한 증가로 나타나고 있다. 즉 1960년대 전반기의 경우는 전체 도시인구 증가분에 대한 자연증가에 의한 증가율이 42.1%이고, 순이동에 의한 증가가 40.6%로 두 요인이 거의 비슷한 기여를 하고 있다. 그러나 우리 나라에서 도시화의 속도가 가장 빨랐던 시기인 1960년대 후반기에는 전체 도시인구 증가 중에서 순이동이 차지하는 비중이 77.0%로서 자연증가에 의한 증가분의 3배 이상을 차지하고 있다. 특히 이 기간에는 시행정구역의 확대

나 새로운 시승격이 전혀 없었던 시기로서 이 시기는 명실상부하게 도시화가 인구이동에 의해서 주도되었다고 볼 수 있겠다.

〈표2-4〉 도시인구성장의 구성요인

	도시인구		요인별 증가(%)		
	증가분(천명)	자연증가	순이동	지역확대	시승격
1960-66 ¹⁾	2,709	42.1	40.6	9.3	8.0
1966-70 ¹⁾	3,223	23.0-26.8	77.0-73.2	-	-
1970-75 ¹⁾	3,842	47.2	45.1	2.5	5.2
1975-80 ¹⁾	4,638	45.7	39.7	4.1	10.5
1980-85 ²⁾	5,056	44.4	36.8	1.3	17.4

자료 : 1) 이한순·이우리, “한국내 인구이동의 패턴변화에 관한 계량적 연구”, 1983.

2) Tai-Hwan Kwon, “ Estimates of Net Internal Migration for Korea, 1975-85”, 1988.

1970년대가 되면 다시 자연증가에 의한 도시인구 성장이 순이동보다 다소 많아지게 되고 이러한 경향은 그 후 계속된다. 한편 1970년 후반기부터는 시승격에 의한 증가가 점차 많아져 1975-80년에는 10.5%이던 것이 1980-85년에는 17.4%로 늘어났다. 장래에는 그 동안 농촌인구가 많이 감소했기 때문에 농촌에서 도시로 이동할 수 있는 인구의 절대수가 적어져 도시인구 성장에 있어서 자연증가와 시승격의 비중이 중요해 질 것으로 전망

된다.

4. 대도시권의 형성과 교외화

1970년대 이후 나타나는 우리 나라 도시화의 또다른 특징으로는 서울을 중심으로 한 대도시권의 형성을 들 수 있다. 대도시권이란 한마디로 중심 도시인 대도시의 주변지역이 공간적 기능적으로 통합되어 통근, 통학, 도시서비스 이용 등의 일상생활이 유기적으로 이루어지고 있는 도시화된 지역이라고 정의할 수 있다.

현재 서울과 주변지역간에는 기능적 의존이 심화되고 있으며, 거주지교외화의 진전에 따라 주변지역의 인구가 중심도시보다 더 빠르게 증가하고 있다. 예컨대 1975-80년 기간 중 서울의 연평균 인구증가율은 3.9%인데, 반해, 부천은 14.2% 안양은 12.6%로서 전국의 시부 중 가장 높은 인구증가율을 나타내고 있는가 하면, 시흥군은 6.7%로서 군부 중 매우 높은 인구증가를 보이고 있다. 이밖에도 남양주, 고양, 광주, 용인군 등도 이미 1970년부터 전국의 평균 인구증가율보다 높은 인구증가를 보이고 있어 이들 지역을 포함하여 대도시권화가 상당히 진전되고 있음을 알 수 있다.

이때 이들 서울 근교지역의 인구급증은 주로 서울로부터의 인구 유입에 기인하는 것으로 밝혀져 서울은 수도권외 전국에서 인구를 흡인하여 서울 주변으로 확산시키는 역할을 하고 있다. 즉 1979-80년 1년을 기준으로 한다면 매년 서울거주 총가구의 약 3%에 해당하는 5만여 가구가 서울근교로 이주하고 있는데, 그 중 약 절반가량의 취업가구는 계속 서울로 통근하고 있어 서울 주변지역의 성격이 점차로 서울의 주거교외지로 변모하고 있다(최진호, 이종열, 1984).

이와 같은 서울주변지역의 대도시권 형성요인으로는 여러 가지가 지적

될 수 있겠으나 무엇보다도 서울의 과밀로 인한 주택 사정의 악화, 주택가격의 상승 및 주거환경의 불량 등을 들 수 있으며, 이밖에도 서울과 주변 지역과의 대중교통망의 발달로 인한 기동성의 증대, 서울근교지역의 활발한 주택건설, 그리고 위성 공업도시 및 업무도시 건설 등의 정부의 관련 정책도 많은 영향을 미쳤을 것으로 생각된다(권용우, 김인, 1983).

그런데 서울의 주거사정 악화와 관련하여 한가지 흥미있는 사실은 이들 서울로부터 근교지역으로 이주한 가구의 자가 보유율이 26.9%에 불과하고 70% 이상이 전세나 월세를 들고 있으며 56%는 방 하나만을 사용하고 있다는 것이다(Choi and Lee, 1985). 또한 이들 가구의 이주 전후 주택사정을 비교해 보면 주택소유형태에 있어 자가소유율도 약간 향상되지만 그 외의 주거의 질적 측면과 임대 형태 등에 있어서는 그리 큰 차이를 보이지 않는다. 따라서 이들 교외지역 이주자들에 있어 주택사정은 분명히 중요한 이주동기가 되고 있으나 실제로 주거상황은 이주를 계기로 크게 향상되는 것 같지는 않다(최진호b, 1986).

Ⅲ. 지역간 인구분포 추이와 현황

1. 시·도의 인구성장

우리 나라 인구분포 변화의 특징은 농촌으로부터 일부 대도시로의 대량의 인구이동의 결과로 지역간 인구분포의 불균형이 점점 더 심해지고 있다는 점이다. 즉 <표3-1>에서 보는 바와 같이 1960년대는 전반적으로 높은 출산력 때문에 농촌에서 대도시지역으로 인구가 대량으로 유출되었음에도 불구하고 각 시·도 인구의 절대수는 공히 다 증가하였다. 1960년대에 전국 인구에 대한 비율이 증대한 지역은 서울을 비롯한 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 직할시와 제주 등 7개 시·도였다.

그러나 1970년대에 들어서면 인구이동에 의한 인구재배치의 결과로 인구의 절대수가 감소하는 도가 출현하게 된다. 즉, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북 등의 경우 10년 동안 절대 인구수가 감소하였으며, 이와 같은 경향은 80년대에도 그대로 지속되었다. 1970년대에는 전국인구에 대한 비중이 높아진 시·도는 60년대와 마찬가지로 6개의 대도시와 경기도로서 역시 7개 시·도지역이다.

전반적으로 1960-90년의 30년간을 통해 볼 때 우리 나라 시·도들은 크게 세 그룹으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 첫째는 지난 30년 동안 인구증가율이 전국의 평균인구 증가율을 상회해서 전국인구에서 차지하는 비중이 증대한 시·도들로서 여기에는 서울, 부산 등 6개의 직할시급 이상 대도시와 경기, 제주 등이 포함된다. 둘째는 비록 전국인구에서 차지하는 비중은 줄어 들었지만 인구의 절대수는 증가한 지역으로서 충북과 경남이 여기에 해당된다. 그리고 마지막 셋째 지역들은 인구의 절대수마저도 감소된 시·

도들로서 강원, 충남, 전북, 전남, 경북 등이다.

한편 1960-90년 기간 중 전국인구 증가분에 대한 각 시·도 증가분이 차지하는 비중을 보면 서울은 1960-70년 기간 중 전국인구증가분의 47.8%를 흡수하였고 70-80년에는 그 비중이 다소 줄어든 47.3%였으나 80-90년 최근에는 37.6%로 대폭 감소하였다. 부산은 1970년대를 정점으로 (21.4%) 다시 줄어들어 1980-90년에는 전국인구 증가분의 10.7%를 차지하였다. 그 밖의 대구, 인천, 광주, 대전 등 직할시의 경우는 그 비중이 시간이 갈수록 높아져 최근 이들 도시가 빠르게 성장하고 있음을 보여준다.

<표3-1> 시도별 인구분포 변화

(단위:천명, %)

시·도	1960(%)	1970(%)	1980(%)	1985(%)	1990(%)
전국	24,989(100.0)	31,434(100.0)	37,436(100.0)	40,448(100.0)	43,411(100.0)
서울	2,445(9.8)	5,525(17.6)	8,364(22.3)	9,639(23.8)	10,613(24.4)
부산	1,164(4.7)	1,876(6.0)	3,160(8.4)	3,515(8.7)	3,798(8.7)
대구	677(2.7)	1,081(3.4)	1,605(4.3)	2,030(5.0)	2,229(5.1)
인천	401(1.6)	643(2.0)	1,084(2.9)	1,387(3.4)	1,818(4.2)
광주	314(1.3)	484(1.6)	728(1.9)	906(2.2)	1,139(2.6)
대전	229(0.9)	407(1.3)	652(1.7)	866(2.1)	1,050(2.4)
경기	2,348(9.4)	2,710(8.7)	3,850(10.3)	4,794(11.8)	6,156(14.2)
강원	1,637(6.5)	1,865(5.9)	1,791(4.8)	1,725(4.3)	1,580(3.6)
충북	1,370(5.5)	1,480(4.7)	1,424(3.8)	1,391(3.4)	1,390(3.2)
충남	2,229(9.2)	2,451(7.8)	2,304(6.2)	2,135(5.3)	2,014(4.6)
전북	2,395(9.6)	2,432(7.7)	2,288(6.1)	2,202(5.4)	2,070(4.8)
전남	3,239(13.0)	3,511(11.2)	3,052(8.2)	2,842(7.0)	2,507(6.8)
경북	3,171(12.7)	3,475(11.1)	3,350(9.0)	3,011(7.4)	2,861(6.6)
경남	3,018(12.1)	3,119(9.9)	3,322(8.9)	3,517(8.7)	3,672(8.5)
제주	282(1.1)	365(1.2)	463(1.2)	489(1.2)	515(1.2)

자료 : 경제기획원, 1960, 1970, 1980, 1985, 각 년도 인구센서스보고서.
통계청, 1990년 인구주택 총조사보고서.

한편 도중에서는 경기도의 성장이 두드러져 1960-70년에는 전국인구 증가분의 5.6%만을 흡수하였으나 1970-80년에는 그 비율이 19.0%로 급증하고 다시 1980-90에는 38.6%로서 서울보다도 많은 인구를 흡인하고 있는 것으로 드러나고 있다. 반면에 도중에서 가장 많은 인구를 빼앗기고 있는 도는 전남으로서 1960-90년 기간 중 일관되게 가장 높은 인구 유출율을 기록하여 왔다. 전남 다음으로 인구 유출율이 높은 지역은 시기마다 달라 1970년대에는 충남, 전북이, 그리고 1980년대에는 경북, 충남, 전북 등의 순서로 유출율이 높다.

〈표3-2〉 전국인구증가분의 시·도별 비중

(단위:천명, %)

	1960-70	1970-80	1980-90	1960-90
전국	6,445(100.0)	6,002(100.0)	5,975(100.0)	18,422(100.0)
서울	3,080(47.8)	2,839(47.3)	2,249(37.6)	8,168(44.3)
부산	712(11.0)	1,284(21.4)	638(10.7)	2,634(14.3)
대구	404(6.3)	524(8.7)	624(10.4)	1,552(8.4)
인천	242(3.8)	441(7.3)	734(12.3)	1,417(7.7)
광주	170(2.6)	244(4.1)	411(6.9)	825(4.5)
대전	178(2.8)	245(4.1)	398(6.7)	821(4.5)
경기	362(5.6)	1,140(19.0)	2,306(38.6)	3,808(20.7)
강원	228(3.5)	-75(-1.2)	-210(-3.5)	-57(-0.3)
충북	110(1.7)	-56(-0.9)	-34(-0.6)	20(0.1)
충남	222(3.4)	-147(-2.4)	-290(-4.9)	-285(-1.5)
전북	37(0.6)	-144(-2.4)	-218(-3.6)	-325(-1.8)
전남	272(4.2)	-459(-7.6)	-545(-9.1)	-732(-4.0)
경북	304(4.7)	-125(-2.1)	-489(-8.2)	-310(-1.7)
경남	101(1.6)	203(3.4)	350(5.9)	645(3.5)
제주	83(1.3)	90(1.5)	52(0.9)	233(1.3)

자료 : 경제기획원, 1960, 1970, 1980, 각 년도 인구센서스보고서.
통계청, 1990년 인구주택 총조사보고서.

전체적으로 1960-90년 기간 중 우리 나라 전국인구는 총 1,840여만명이 증가하였는데 이중 서울이 44.3%, 경기도가 20.7% 그리고 인천이 7.7%를 흡수하여 전국 인구증가분의 72.7%를 수도권이 흡수하였고, 나머지는 부산(14.3%), 대구(8.4%) 등 대도시들이 흡수하였다. 따라서 지난 30년 동안 우리 나라 지역간 인구분포 변화의 특징은 한마디로 서울과 인천, 경기도를 포함하는 수도권과 부산, 대구 등 대도시 지역으로의 불균형적인 인구 집중이었다고 표현할 수 있겠다.

이러한 지역간 인구분포의 불균형 심화는 다음 표에서 볼 수 있는 바와 같이 인구집중도를 통해서 더욱 뚜렷하게 알 수 있다. 즉, 1960, 70, 80, 90년의 시·도별 인구를 면적과 대비시켜서 인구집중도를 산출해 보면 Gini 계수는 1960년의 0.2721에서 해마다 증가하여 1980년에는 0.4340, 그리고 1990년에는 0.5254로 증대되어 지역간 인구분포의 불균형 정도가 점점 더 심화되고 있음을 단적으로 나타내 주고 있다.

<표3-3> 연도별 인구집중의 Gini계수

	1960 ¹⁾	1970 ¹⁾	1980 ¹⁾	1990
Gini 계수	0.2721	0.3520	0.4340	0.5254

주) : Gini 계수의 산출식은

$$G_i = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i$$

G_i : Gini 계수

X_i : 면적의 누적 백분율

Y_i : 인구의 누적 백분율

자료: 1) 국토개발연구원, 지역생활권 개발을 위한 기초연구, 1981.

2. 수도권 인구집중

앞에서 분석한 바대로 지난 30년간 우리 나라 인구분포 변화의 두드러진 특징은 수도권의 인구집중이다. 이제 수도권의 인구집중 현상을 보다 분명히 하기 위해서 수도권을 세분하여 서울, 경기도, 수도권 등으로 나누어서 1960-90년 기간중의 인구 변화를 정리해 보면 <표3-4>과 같다.

<표3-4> 수도권의 인구집중

(단위:천명, %)

	1960	1970	1980	1985	1990
서울	2,445	5,525	8,364	9,639	10,613
경기도	2,749	3,354	4,934	6,181 ^{b)}	7,974 ^{b)}
수도권 ^{a)}	5,194	8,879	13,298	15,820	18,587
전국	24,989	31,434	37,436	40,448	43,411
서울/전국	9.8	17.6	22.3	23.8	24.4
경기도/전국	11.0	10.7	13.2	15.3	18.4
수도권/전국	20.8	28.2	35.5	39.1	42.8

주 : a) 수도권 = 서울 + 경기도

b) 인천포함

자료: 경제기획원, 1960, 1970, 1980, 1985, 각 년도 인구센서스보고서
통계청, 1990년 인구주택 총조사보고서

우선 표에서 보면 1990년 현재 서울의 인구는 전국 인구의 24.4%로서 한국사람 5명중 1명 꼴은 서울 시민이다. 한편 경기도는 전국인구의 18.4%로서 이들을 합친 수도권 인구는 전국인구의 42.8%나 된다. 전국인구에서 차지하는 서울인구의 비중은 1960년의 9.8%에서 매년 꾸준히 늘어났으며 특히 1960년대에 가장 괄목할 만한 증대를 가져왔다.

한편 1980년 이후에는 서울의 비중은 비교적 완만하게 늘어난다. 즉 1980년의 22.3%에서 1985년에는 23.8% 그리고 1990년에는 24.4%로서 평균 1년에 0.3% 포인트씩 늘어나고 있다.

서울에 반해서 경기도의 경우는 매우 급격하게 전국인구에서 차지하는 비율이 높아지고 있다. 즉 경기도의 비중은 1960년의 11.0%에서 1970년에는 오히려 감소해 10.7%로 되었다가 그 이후 급격히 늘어났다. 특히 1985년 이후에는 매년 평균 0.6%씩 늘어나 서울의 두 배 가량 그 비중이 증대되고 있다. 따라서 전체적으로 보면 서울의 인구는 1980년대 이후 그 증가 추세가 많이 완화된 반면 경기도의 인구는 반대로 급증하고 있는 것을 알 수 있겠다.

이제 이와 같은 수도권 인구집중을 또 다른 각도에서 보기 위해서 <표 3-5>에서는 전국인구 증가분에 대한 수도권내 각 지역의 증가분의 비율을 정리하여 보았다.

1960-70년 기간 중 서울은 전국인구증가분의 47.8%를 흡수해 기간 중 늘어난 인구의 거의 절반 가까이를 받아들이고 있다. 이러한 경향은 1970년대에도 이어져 1970-80년에는 47.3%가 서울에서 늘어났으며 1980년대 전반기에는 다소 떨어져 42.3%를 기록하고 있다. 그러나 1980년대 후반기에는 그 비율이 32.9%로 감소해 서울로의 인구집중은 최근에 들어서 상당한 정도로 둔화되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 3-5〉 수도권 인구의 증가분

(단위 : 천명, %)

	1960-70	1970-80	1980-85	1985-90
서울	3,080	2,839	1,275	974
경기도	605	1,580	1,247	1,793
수도권	3,685	4,419	2,522	2,767
전국	6,445	6,002	3,012	2,963
서울/전국	47.8	47.3	42.3	32.9
경기도/전국	9.4	26.3	41.4	60.5
수도권/전국	57.2	73.6	83.7	93.4

자료: 경제기획원, 1960, 1970, 1980, 1985, 각 연도 인구센서스 보고서.
통계청, 1990년 인구주택총조사 보고서.

반면에 경기도의 경우에는 특히 1970년대부터 전국에서 많은 인구를 받아들이기 시작해 1980년대 전반기에는 서울과 거의 비슷한 수준인 41.4%를 흡수하였고 그 이후부터는 오히려 서울보다 더 많은 인구를 흡수해 1985-90년 기간에는 무려 전국인구 증가분의 60.5%를 경기도가 차지하고 있었다. 따라서 수도권 전체로 보면 전국인구 증가분에서 수도권이 차지하는 비중이 매년 높아져 1985-90년에는 93.4%를 기록하고 있어 신규로 늘어나는 인구의 거의 대부분이 수도권에서 늘어나고 있는 것을 알 수 있다.

이제 이들 수도권 지역의 연평균 인구증가율을 계산해 보면 〈표3-6〉과 같다.

〈표3-6〉 수도권 연평균 인구증가율

(단위: %)

	1960-70	1970-80	1980-85	1985-90
서울	8.2	4.1	2.8	1.9
경기도	2.0	3.9	4.5	5.1
수도권	5.4	4.0	3.5	3.2
전국	2.3	1.7	1.5	1.4

자료: 경제기획원, 1960, 1970, 1980, 1985, 각 연도 인구센서스 보고서,
통계청, 1990년 인구주택 총조사보고서.

먼저 서울은 1960-70년에는 무려 8.2%나 되는 높은 인구 성장률을 보여 1960년대의 도시화는 바로 서울의 도시화라는 말을 단적으로 보여주고 있다. 그 이후 서울의 인구증가율은 대폭 감소해 70년대에는 4.1% 수준으로 떨어졌고 1985-90년 최근에는 1.9%수준까지 감소하였으나 그래도 전국 인구증가율인 1.4%보다는 높은 수준에 있다.

한편 경기도의 경우는 전국의 인구증가율이 매년 감소 추세를 보이고 있는 것과는 반대로 해가 갈수록 높아져 1960-70년의 2.0% 수준으로 전국 인구증가율보다 낮았으나 1985-90년 최근 5년간에는 5.1%로서 전국인구증가율보다 무려 3.7% 포인트가 높는데 경기도와 전국의 인구증가율과의 차이는 해마다 늘어나고 있다. 따라서 인구 증가율을 놓고 보더라도 최근에는 수도권 특히 경기도로의 인구 집종의 정도를 짐작할 수 있겠다.

그러면 이와 같은 우리 나라의 서울과 수도권에 인구집중정도는 다른 나라와 비교해서 어떠한가? 이제 이를 알기 위해서 외국 몇 나라의 수도와 수도권의 인구집중도를 비교해 보면 <표3-7>과 같다.

<표3-7> 각국 수도와 수도권의 인구집중도
(단위: %)

	수 도 ¹⁾	수도권 ²⁾
한 국	24.4('90)	42.8('90)
일 본	9.8('89)	25.7('90)
영 국	11.8('89)	21.6('90)
프랑스	3.9('89)	18.8('88)

자료: 1) 최병선, “수도권집중의 문제와 대책”, 1991.

2) 동경도시백서, 1991.

표에서 보면 우리 나라의 수도와 수도권의 인구집중도가 외국 다른 나라에 비해서도 매우 높은 것을 알 수 있다. 비록 수도와 수도권의 공간적 범역에 있어서 나라마다 조금씩 차이가 있을 수 있겠으나 인구집중도에 있어서 우리 나라가 42.8%로 단연 높고 일본이 25.7%, 영국이 21.6% 등의 인구집중도 수준을 보여 준다. 한편 수도 한 도시만 보면 런던이 동경보다 오히려 높아 11.8%이며 파리는 3.9%밖에 되지 않는다.

IV. 지역간 인구 불균형 분포의 원인

1. 인구이동 패턴의 변화

가. 우리 나라의 인구이동 추이

〈표 4-1〉은 지난 20년간의 우리 나라 인구이동의 변화추세를 살펴보기 위해서 1970, 80, 90년 센서스의 5년 전 거주지 항목을 이용하여 정리한 표이다. 우선 표에서 보면 센서스 실시 전 5년간의 총 이동자수는 시간이 경과할수록 증가하는 것으로 나타난다. 즉 1965-70년 5년간의 총 이동자수는 약 440만명이었으나 75-80년에는 766만으로, 그리고 최근 5년간인 85-90년 기간중에는 988만명으로 늘어났다. 따라서 각 센서스 실시 전 5년간의 이동율을 계산해 보면 (이 때 이동율은 5세 이상 인구에 대한 이동자의 비율을 말함) 1965-70년에는 16.2%였던 것이 75-80년에는 22.8%, 그리고 85-90년에는 24.6%로서 최근 5년간 우리 나라 5세 이상 국민 4명중 1명은 이동을 경험한 것으로 드러나고 있어 매우 높은 이동율을 보여준다.

한편 이들 이동을 시·도내 이동과 시·도간 이동으로 구분해서 전체이동 중에서 지역 내 이동과 지역간 이동의 비율을 보면 1975-80년 기간 중에만 시·도내 이동이 시·도간 이동보다 많았고 나머지 65-70, 85-90기간 중에는 시·도간 이동이 약간 더 비중이 높다. 일반적으로 한 사회내의 인구이동은 사회가 산업화, 도시화 되면서 산업 경제구조 및 공간구조가 변하면서 이동율이 증가하는 것으로 나타나는데 우리 나라도 예외가 아2니어서 산업화와 도시화가 본격적으로 시작된 1960년 이후에 인구이동이 급증한 것으로 분석된다.

〈표4-1〉 우리나라 인구이동 추이

(단위 : 천명, %)

	총이동자		기타이동	이동율			
	시·도내 이동	시·도간 이동		총이동	시·도내	시·도간	
1965-70	4,394 (100.0)	1,918 (43.7)	2,457 (55.9)	20 (0.5)	16.2	7.1	9.1
1975-80	7,658 (100.0)	3,879 (50.7)	3,739 (48.8)	40 (0.5)	22.8	11.5	11.1
1985-90	9,876 (100.0)	4,380 (44.3)	5,442 (55.1)	54 (0.5)	24.6	10.9	13.6

자료 : 경제기획원, 1970, 1980, 각 년도 인구센서스 보고서.

통계청, 1990년 인구주택총조사 보고서.

나. 도시 - 농촌간 인구이동

이제 이와 같은 우리나라의 인구이동 추세를 좀더 자세히 알기 위해서 도시 - 농촌으로 나누어서 그 이동의 방향을 보면 〈표4-2〉와 같다. 표에서 관찰할 수 있는 주요한 변화는 우선 과거 60년대에는 농촌 → 도시로의 흐름이 주종을 이루고 있었으나 그 흐름이 최근에는 도시 → 도시로 바뀌었다고 하는 것이다. 즉 1965-70년의 경우 이동의 방향을 보면 농촌 → 도시가 57.8%로 압도적인 비중을 차지하였으나 1975-80년에는 51.6%, 그리고

85-90년에는 33.4%로 특히 80년 이후에 급격히 감소하였다.

〈표4-2〉 도시 - 농촌간 인구이동

(단위 : 천명, %)

	1965-70	1975-80	1985-90
농촌 -> 도시	1,844(57.8)	2,524(51.6)	2,329(33.4)
도시 -> 도시	670(21.0)	1,415(28.9)	3,527(50.6)
도시 -> 농촌	378(11.9)	181(13.9)	743(10.7)
농촌 -> 농촌	297(9.3)	268(5.5)	368(5.3)
합 계	3,189(100.0)	4,888(100.0)	6,967(100.0)

자료 : 경제기획원, 1970, 1980, 각 년도 인구센서스 보고서.

통계청, 1990년 인구주택총조사 보고서.

이처럼 농촌 -> 도시로의 흐름이 80년 이후에 급감하게 되는 이유로는 특히 85년 이후에 도시들의 승격이 많아서 (도시 수는 80년에는 40개에서 90년에는 73개로 늘어났다) 농촌지역의 인구가 상대적으로 감소한 것이 주 원인으로 지적될 수 있겠다.

이에 반해서 도시 -> 도시로의 이동은 1965-70년의 21%에서 1985-90년에는 50.6%로 늘어났는데 이와 같은 추세는 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 따라서 전체적으로 보면 도시 -> 도시, 도시 -> 농촌의 흐름은 지속적으로 증가하는 반면 농촌 -> 도시, 농촌 -> 농촌으로의 이동의 비중은 매년 감소하게 될 것이다. 특히 그 중에서도 도시 -> 농촌의 흐름은 현재 일

부 대도시 주변에서 관찰되고 있는 교외화 현상과 관련하여 장래에는 대폭 늘어날 것으로 전망된다.

이와같은 도시 - 농촌간의 인구이동의 방향을 토대로 도시와 농촌의 전입, 전출, 순이동을 정리한 것이 <표4-3>이다. 표에서 우선 눈에 띄는 현상은 1985-90년 도시지역의 전입과 전출의 양이 1975-80년 보다 급격히 증가했다는 점이다. 전입과 전출을 합친 총 이동의 수가 75-80년에는 약 600만명 이었으나 85-90년에는 1013만으로 늘어나 1.7배나 증가하고 있다. 여기에 비하면 농촌지역에서의 전입과 전출은 세 기간 중 그리 큰 변동을 보이지 않아 대략 전입은 70만-110만, 그리고 전출은 210만-280만 정도를 나타내고 있다. 이와 같은 현상은 앞 표에서 분석한 대로 도시 -> 도시로의 이동이 매우 활발한 것에 기인하는 것이다.

<표4-3> 도시 - 농촌간 순인구이동

(단위 : 천명)

	도 시			농 촌		
	전입	전출	순이동	전입	전출	순이동
1965-70	2,514	1,048	1,466	675	2,142	-1,467
1975-80	3,939	2,096	1,843	949	2,791	-1,842
1985-90	5,856	4,270	1,586	1,111	2,697	-1,586

자료 : 경제기획원, 1970, 1980, 각 년도 인구센서스 보고서.

통계청, 1990년 인구주택총조사 보고서.

한편 전입과 전출의 차이인 순이동을 보면 1965-70년에는 147만에서 75-80년에는 184만으로 증가하였다가 85-90년에는 다소 감소하여 159만으로 되었다. 이와 같은 추세로 볼 때 우리 나라 도시지역의 순이동 양은 1975-80년을 정점으로 앞으로는 감소할 것으로 예측된다. 왜냐하면 앞에서 언급하였듯이 앞으로는 농촌 -> 도시로의 이동의 절대량은 줄고 거꾸로 도시 -> 농촌으로의 이동의 양은 교외화의 영향으로 크게 늘어날 것이기 때문이다.

다. 시·도간 인구이동

이제는 지역을 좀더 세분화해서 시·도간의 인구이동을 보기로 하자. <표 4-4>는 세기간 동안의 시·도간의 인구이동을 전입, 전출, 순이동으로 나누어서 정리한 것이다.

먼저 서울을 보면 타 시·도에서 서울로의 전입은 1965-70년의 118만에서 1985-90년에는 133만으로 완만하기는 하지만 꾸준히 증가한 반면 전출은 1965-70년의 25만에서 1985-90년에는 138만으로 급격히 늘어나고 있다. 따라서 순이동을 보면 1965-70년의 94만을 정점으로 1975-80년에는 48만으로 감소하였고 1985-90년에는 5만의 전출 초과 현상을 보이고 있다. 이와 같은 서울의 전출 초과 현상은 주로 서울과 경기도와의 이동의 결과로서 1985-90년의 경우 서울에서 경기도로의 전출은 83만으로 총 서울 전출인구 138만의 60%를 차지하고 있으며 반면 경기도에서 서울로의 전입은 44만으로서 서울은 경기도와의 관계에서만 39만의 전출 초과를 보이고 있다.

경기도이외에도 타 시·도와의 관계에 있어서 서울이 전출 초과를 보이고 있는 시·도로는 인천과 대전이 있다. 즉 서울은 인천에서 6만의 전입자를 받아들이고 16만의 전출자를 내보내 10만의 전출 초과를 기록하고 있으

며, 대전과는 2만5천의 전입에 3만9천의 전출을 나타내 1만4천의 전출 초과를 기록하고 있다. 따라서 서울은 전국 각지에서 인구를 흡입하여 경기도와 인천으로 이를 내보내는 역할을 하고 있었다. 이러한 현상을 앞에서 지적한 서울 대도시권의 형성에 따른 근교지역과 경기도 위성도시로의 인구 유출에 기인한 것이다.

〈표4-4〉 시·도간 인구이동

(단위 : 천명)

	전 입			전 출			순 이 동		
	65-70	75-80	85-90	65-70	75-80	85-90	65-70	75-80	85-90
서울	1,183	1,232	1,333	248	753	1,379	935	479	-46
부산	307	538	375	127	221	349	180	317	26
대구	-	-	294	-	-	213	-	-	81
인천	-	-	414	-	-	174	-	-	240
광주	-	-	187	-	-	121	-	-	66
대전	-	-	201	-	-	98	-	-	103
경기	344	901	1,457	321	437	726	23	464	731
강원	103	104	124	185	275	300	-82	-171	-176
충북	56	73	122	164	208	190	-108	-135	-68
충남	97	164	135	308	332	327	-211	-168	-192
전북	54	65	83	206	275	268	-152	-209	-185
전남	57	88	140	278	429	440	-221	-341	-300
경북	144	262	244	302	400	454	-159	-138	-210
경남	97	293	359	307	385	370	-210	-93	-11
제주	15	20	28	12	25	33	3	-5	-5

자료 : 경제기획원, 1970, 1980, 각 년도 인구센서스 보고서,
통계청, 1990년 인구주택총조사 보고서.

전국 15개 시·도중 최근 1985-90년의 5년간 인구이동으로 인구가 늘어난 지역은 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 대도시와 경기도 뿐이다. 그 중에서 특히 경기도와 인천의 순이동 양이 두드러져 경기도는 73만, 인천은 24만의 순이동을 기록하고 있다.

과거 두 시점과의 비교가 가능한 부산의 경우 전입은 75-80년을 정점으로 감소한 반면 전출은 계속 증가하고 있어 순이동은 75-80년의 32만에서 85-90년에는 2만6천으로 감소하고 있다. 한편 경기도는 전입과 전출에서 모두 증가를 보이면서 순이동에 있어서도 65-70년의 2만3천에서 85-90년에는 73만으로 급증하였다.

한편 인구이동에 의해서 인구가 감소하는 시·도중 1985-90년 기간 중 가장 많은 인구가 감소한 지역은 전남으로서 30만의 전출 초과를 보이고 있으며 그 다음으로는 경북, 충남, 전북의 순으로 전입보다 전출이 많았고 경남의 경우만 순이동이 아직까지 마이너스를 보이고는 있으나 시간이 지날수록 그 양이 대폭 감소하고 있어 서울 대도시권과 마찬가지로 부산대도시권이 형성되어 가고 있음을 시사해 주고 있다.

2. 1985-90 인구이동 분석

이제 우리나라의 최근의 지역간 인구이동의 양상을 보다 자세히 알기 위해서 이 절에서는 1990년 인구 센서스의 2% 표본자료를 이용하여 이를 분석하기로 한다. 1990년 센서스에는 그 이전의 센서스에서와 마찬가지로 개인의 이동을 파악할 수 있는 항목이 4개가 포함되어 있다. 즉, 출생지, 5년전(85년)거주지, 1년전(89년) 거주지, 현거주지로서 이 절에서는 그 중에서 현거주지와 5년전(85년) 거주지를 비교하여 인구이동 분석을 하려고 한다.

통상적으로 이와같은 두 시점을 비교하여 이동을 분석할 경우의 문제점으로는 그 기간 사이에 일어난 이동을 알아 낼 수 없다는 것으로서 예컨대 85-90년 사이에 2번이상 이동했다 하더라도 여기서는 85년과 90년 두시점만 비교하기 때문에 1번 이동한 것으로만 나타나게 된다. 또 이 기간 동안에 이동했으나 85년 원래의 거주지로 다시 돌아간 경우는 실제적으로는 이동이 있었지만 여기에서는 비이동으로 분류될 수 밖에 없다는 것이다. 따라서 센서스의 두 시점을 비교하여 이동을 분석할 때 나타나는 이와같은 문제점 - 그 중에서도 특히 귀환이동으로 이동이 상쇄되는 경우 - 를 줄이는 한 방법으로는 이동을 정의할때 그 공간 범역을 가능한 한 축소하는 것이다. 예컨대 이동의 공간적 단위는 연구하는 목적과 학자에 따라서 특별(직할)시·도가 될 수도 있고 좀더 줄여서 구·시·군 혹은 읍·면·동이 될 수도 있다. 이때 만약 시·도를 이동의 공간단위로 했다면 도내의 시·군간 이동이나 혹은 도외로 이동했다가 다시 도내의 다른 시·군으로 귀환한 경우는 이동에서 제외되게 되나, 이동의 공간단위를 시·군으로 하게 되면 앞에서 예들든 경우도 모두 이동으로 나타나게 되어 분석에서 제외되는 경우를 어느정도 줄일 수 있다. 따라서 여기서는 이동의 공간단위를 도의 경우는 시·군으로 하였으며 대도시의 경우는 구로 하는 대신 특별시나 직할시, 또는 시의 행정구역을 단위로 하여 이동을 정의하였다.

가. 지역간 이동의 흐름

이제 이와같이 정의된 우리나라의 인구이동을 85년과 90년 거주지를 비교하여 이출자와 이입자별로 정리한 것이 <부표-1>이다. 여기에서 지역간 이동의 O-D 매트릭스는 시·군간으로 하면 더 자세하겠으나 본 분석에

사용된 자료가 2% 표본조사 자료이기 때문에 특별(직할)시, 도의 시부·군 부로만 나누어서 정리하였다. 이때 유의할 점은 <부표-1> 및 앞으로 제시 하게 될 표에서 나타나는 이동자수는 그 자체로는 의미가 없고 이를 전국 적인 이동자수로 파악하려면 2% 표본임을 유의하면 되겠으나 표본비율이 지역마다 다소 상이할 것이므로 정확성에 문제가 있을 수 있다. 따라서 여기서는 절대수 보다는 비율을 중심으로 분석하게 될 것이다.

<표4-5> 시·도, 시부, 군부별 인구이동
(단위 : 명)

	전 입	전 출	순 이 동
서울	25,424	26,771	-1,347
부산	6,848	6,525	323
대구	5,749	4,137	1,612
인천	8,054	3,427	4,627
광주	3,669	2,337	1,332
대전	3,849	1,963	1,886
경기	6,853	8,051	-1,198
경남	29,153	15,085	14,068
강원	1,881	4,325	-2,444
충북	2,684	3,268	-584
충남	990	3,169	-2,179
충청	2,698	2,033	665
충남	1,918	5,287	-3,369
충북	1,724	1,894	-170
전북	845	4,126	-3,281
전남	3,643	3,568	75
전남	1,741	7,320	-5,579
경북	2,857	2,770	87
경북	3,171	7,775	-4,604
경남	4,725	4,338	387
경남	2,613	6,258	-3,645
제주	10,361	7,000	3,361
제주	211	574	-363
제주	865	525	340

주 : 이동자수는 2% 표본자료에 포함되어 있는 사례수임.
자료 : 통계청, 1990년 인구주택총조사 2% 표본자료

〈표4-5〉는 〈부표-1〉에 근거하여 각 시·도의 시부·군부별로 전입, 전출과 순이동을 정리한 것이다. 우선 표에서 보면 전입보다 전출이 많아 순이동에서 마이너스(-)를 보이는 곳은 서울과 각도의 군부이며 강원과 충남의 경우는 시부도 마이너스(-)의 순이동을 나타내고 있다. 서울의 경우는 뒤에서 다시 자세히 분석이 되겠지만 80년대 후반기에 들어서 경기도와의 관계에서 상당한 전출초과로 말미암아 전체적인 순이동이 마이너스(-)를 나타내는 것이다.

한편 강원과 충남의 경우 시부에서 전출초과 현상을 보이는 것은 수도권과 비교적 인접해 있기 때문에 서울, 인천 및 경기도와의 관계에서 전출이 많기 때문으로 보인다. 경기도를 제외한 각도의 군부에서 전출초과의 크기를 비교해 보면 전남군이 가장 크고 다음에 경북군, 경남군, 충남군, 전북군 등의 순서를 보인다.

각도 군부와는 대조적으로 서울을 제외한 5개 대도시와 강원, 충남을 제외한 각도의 시부는 전입이 전출보다 많은 전입초과를 보이고 있다. 순이동의 절대수를 비교해 보면 경기도의 시부가 압도적으로 많고 그 다음이 인천, 경남시부 등의 순으로 되어 있어 아직도 수도권 지역으로 대량의 인구유입이 계속되고 있음을 짐작케 해 준다. 즉, 표에서 보면 인천과 경기시부로의 순이동양은 전국 시·군간 이동자의 65.0%로서 전국이동자의 약 2/3 가량이 서울을 제외한 수도권에서 흡수되고 있음을 알 수 있다.

한편 5개 대도시의 순이동양을 비교해 보면 도시규모에 비해 부산의 순이동 양이 적고 반면에 대전의 경우는 대구나 광주보다도 오히려 많다. 이는 부산의 경우는 서울과 마찬가지로 어느정도의 대도시권화가 진행되어 오히려 주변 위성도시나 근교로 인구가 확산되기 때문이 아닌가 보여진다.

그러면 각 도별로 전출자들의 이입지는 어디인가? 이제 이를 알기 위

해서 도별로 전출자를 중심으로 도내 타 시·군으로의 전출과 다른 도로의 전출을 구분하여 정리한 것이 <표4-6>이다.

<표4-6> 도별 전출자의 도내 및 도외 이동

(단위 : %)

	전출자총수	도내전출	도외전출	서울	비고**
경 기	100.0	37.7	62.3	61.2 *	인천(14.0)
강 원	100.0	29.5	70.5	29.5	
충 북	100.0	30.9	69.1	28.9	
충 남	100.0	17.3	82.7	30.0	대전(21.3)
전 북	100.0	36.9	63.1	45.0	
전 남	100.0	21.0	79.0	30.5	광주(30.0)
경 북	100.0	28.0	72.0	17.7	대구(38.8)
경 남	100.0	46.7	53.3	16.8	부산(41.7)
제 주	100.0	48.2	51.8	28.8	

주 : * 도외 전출자 중 서울 전입자에 대한 비율임

** 도외 전출자 중 각 직할시 전입자에 대한 비율임

자료 : 통계청, 1990년 인구주택총조사 2% 표본자료

우선 표에서 보면 각 도별로 대체로 총전출자의 51-83%는 도외의 다른 시·군으로의 전출로서 같은 도로의 전출보다 압도적으로 많았다. 다른 도로의 전출 비율이 상대적으로 높은 도는 충남(82.7%), 전남(79.0%), 경북(72.0%), 충북(69.1%)의 순으로 주로 서울을 비롯하여 직할시를 포함하고 있는 도들이다. 예외적으로 제주를 제외하고는 경남의 경우가 도외전출 비율이 53.3%로 도중에서 가장 낮는데 이는 경남이 상대적으로 다른 도에 비해 자체의 인구 흡입요인을 가장 많이 보유하고 있는 것을 나타내는 것으로서 울산, 마산, 창원 등의 대규모 공업단지의 영향이 큰것을 시사하

고 있다.

한편 서울은 아직도 전국 각지에서 인구를 빨아들이는 자석과 같은 역할을 하고 있기 때문에 표에서 각도별로 도외 전출자의 얼마가 서울로 향하고 있는가를 비교하여 보았다. 즉, <표4-6>에서 4번째 열은 도외 전출자 중 서울전출자의 비율로서 이를 도별로 보면 경기도가 61.2%로 가장 많고 그다음으로 전북(45.0%), 전남 (30.5%), 충남(30.0%), 강원(29.5%) 등의 순서로서 인근에 인구를 흡수할만한 대도시가 있는가, 혹은 있더라도 서울과 견주어서 흡입력을 발휘할 수 있는가 등이 중요하게 작용하고 있는 것을 알 수 있겠다.

즉 표에서 비교는 도외 전출자중 각도에 위치해 있는 대도시로의 전출 비율을 나타낸 것으로 서울과 먼저 떨어져 있는 부산과 대구는 각각 경남 북의 도외전출자의 상당수를 서울보다도 훨씬 더 많이 흡수하고 있어 지역거점 도시로서의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있게 해 준다. 이에 비해서 광주와 대구의 경우는 비록 서울과는 멀리 떨어져 있지만 아직 그 기반이 취약하여 전남의 도외 전출자의 30.5%를 서울에 빼앗기고 있다.

또 대전의 경우는 충남의 도외 전출자의 21.3% 밖에 흡수하지 못하여 서울 (30.0%)보다 흡인력이 떨어지며 인천의 경우는 대전보다 더 작아 경기도 도외 전출자의 14.0%만을 흡수하고 있다. 따라서 이와같은 현상은 일반적으로 잘 알려진 인구가동의 법칙인 두지역간 이동의 양은 두 지역의 거리에 반비례하고 인구규모에 비례한다는 것을 그대로 반영하는 것으로 볼 수 있겠다. 그러면 이제 주로 인구를 받아들이는 6개 대도시를 중심으로 하여 이들 도시들이 어디에서 인구를 받아들이고 있는가를 알아보기로 하자. <표4-7>은 6개 대도시별로 전입자들의 이출자를 시·도의 시·부·군부로 세분하여 총전입자에 대한 비율이 높은 순으로 5개 지역까지 정리한 것이다.

〈표4-7〉 대도시 전입자의 주요 이출지

(단위 : %)

	1	2	3	4	5	총전입자
서울	경기시(23.8)	경기군(10.9)	전남군 (6.9)	인 천(5.4)	부 산(5.2)	25,424
부산	경남군(26.0)	경남시(17.0)	서 울(13.7)	경북군(7.0)	대 구(5.7)	6,848
대구	경북군(43.1)	경북시(15.8)	서 울 (9.2)	부 산(6.1)	경남군(5.9)	5,749
인천	서 울(38.4)	경기시(16.3)	경기군 (8.8)	충남군(4.1)	전남군(3.3)	8,054
광주	전남군(53.9)	서 울(13.7)	전남시(11.2)	부 산(3.4)	경기시(3.0)	3,669
대전	충남군(27.4)	서 울(19.6)	충북군 (8.4)	경기시(6.5)	충남시(5.5)	3,849

자료 : 통계청, 1990년 인구주택총조사 2% 표본자료

우선 서울을 보면 총전입자의 23.8%가 경기도의 시부에서 전입하였고 다음에 경기도의 군부에서 10.9%가 전입하고 있어 인천까지 합치면 수도권내에서 모두 40%가 전입하고 나머지 60%는 인천, 경기도이외의 다른 시·도에서 전입하고 있다. 다른 시·도 중에서는 특히 전남군부와 부산에서 가장 많은 전입자가 전입하고 있어 각각 총 전입자의 6.9%, 5.2%를 나타내고 있다.

부산의 경우는 부산을 둘러싸고 있는 경남의 군부에서 26.0%가 전입하고 있으며 경남 시부까지 합치면 모두 43%가 경상남도에서 전입하고 있다. 그런데 부산의 경우는 서울에서도 13.7%가 이동하고 있어 두 대도시 간의 상호작용이 큼을 알 수 있으며 그밖에는 인접 경북의 군부와 대구에서 많은 수가 전입하고 있다.

대구는 경북의 군부와 시부 모두 합쳐서 58.9%가 전입하고 있고 서울, 부산, 경남군부의 순으로 인구가 유입되고 있다. 인천은 서울과 경기도에서 총 전입자의 63.5%를 받아들이고 있으며 충남과 전남의 군부가 주요한

전입지로 되어 있다.

광주는 전남 군부에서 53.9%, 시부에서 11.2%등 총 65.1%를 흡수하고 있어 대도시중 주변지역에서 가장 높은 비율의 인구를 받아들이고 있는 반면 대전은 충남군부(27.4%)와 시부(5.5%)를 합쳐도 32.9% 밖에 되지 않아 대조를 이루고 있다. 그런데 대전은 서울에서 총전입자의 19.6%를 받아들이고 있어 인천을 제외한 지방 대도시중에서는 서울에서 가장 높은 비율의 전입자를 흡수하고 있었다.

그러면 이제 초점을 수도권으로 맞추어서 수도권 전입자의 이출지를 분석하기로 하자. 먼저 <표4-8>에서는 수도권을 서울, 인천, 경기도 시부와 군부로 나누어서 각 지역별로 수도권내 전입자와 수도권외 전입자의 비율을 정리하였다.

<표4-8> 수도권 전입자의 수도권내·외 이동

(단위 : 명, %)

	전입자총수*	수도권내(%)	수도권외(%)
서울	25,424	40.1	59.9
인천	8,054	63.5	36.5
경기시	29,153	72.9	27.1
경기군	6,853	70.2	29.8
합계	69,484	59.5	40.5

주 : * 2% 표본자료에 포함된 사례수임.

자료 : 통계청, 1990년 인구주택총조사 2% 표본자료

우선 표에서 보면 서울 인천을 포함하여 수도권의 각 시·군으로의 전입자 중 59.5%는 수도권내의 다른 시·군에서 전입한 것이고 40.5%가 수도권외의 다른 시·도에서 전입한 것으로 나타나 수도권내에서의 인구이동이 수도권외에서의 전입보다 많다. 그런데 수도권내 전입자의 비율은 지역별로 큰 차이를 나타내고 있어 서울의 경우는 수도권외에서의 전입이 59.9%로 수도권내에서 보다는 수도권 밖의 지역에서 더 많은 인구를 흡인하고 있었다. 이는 1980년 센서스를 분석한 다른 연구에서도 드러난 바대로(최진호, 이종열, 1984) “서울은 전국 각지에서 인구를 흡인하여 수도권내의 근교지역으로 인구를 배출하고 있는” 현상을 다시한번 확인한 것으로 흥미롭다.

총전입자중 수도권외 전입자의 비율은 인천, 경기군부, 경기시부로 갈수록 낮아져 경기 시부의 경우는 27.1%만이 수도권외에서 전입한 것이고 나머지 대부분(72.9%)은 수도권내에서 이동한 것이다.

한편 수도권외에서 전입한 총수를 100으로 놓고 수도권의 어느지역으로 전입했는가 하는 비율을 보면 서울이 54.2%로 수도권외 지역에서 이동한 사람의 절반 이상을 받아 들이고 있었고 다음이 경기시부의 28.1%, 인천의 10.5% 등의 순으로 인구가 수도권외에서 유입되고 있었다. 이들 수도권외에서 수도권으로 유입된 인구의 특성은 후에 다시 자세히 분석되겠다.

다음에는 수도권외에서 이주해온 전입자만 골라서 이들의 도별 분포를 살펴보면 <표4-9>와 같다.

1985-90년의 5년간 수도권 밖에서 수도권으로 가장 많은 인구를 내보낸 도는 전라남도로서 수도권 총 전입자의 14.7%를 차지하고 있다. 이는 비록 전남이 수도권과는 멀리 떨어져 있지만 지역 자체 인구를 흡입할 만한 유인요인 - 예컨대 대규모 공업단지 등 - 이 부족하여 수도권으로 인

구가 전입하고 있는 것으로 볼 수 있겠다. 다음으로는 충남의 13.5%, 전북의 13.0% 및 강원도의 12.3%로서 이중 전북을 제외하고는 수도권과의 지리적인 근접성에 기인하는 것으로 보인다.

〈표4-9〉 수도권 전입자의 도별분포

(단위 : 명, %)

	N*	%
1. 전남	4,123	14.7
2. 충남	3,805	13.5
3. 전북	3,655	13.0
4. 강원	3,454	12.3
5. 경북	2,627	9.4
6. 부산	2,279	8.1
7. 충북	2,180	7.8
8. 경남	2,169	7.7
9. 대구	1,293	4.6
10. 광주	1,247	4.4
11. 대전	977	3.5
12. 제주	281	1.0
합계	28,090	100.0

주 : * 2% 표본자료에 포함된 사례수임.

자료 : 통계청, 1990년 인구주택총조사 2% 표본자료

그런데 이와같은 수도권 전입자의 이출지는 수도권의 지역에 따라서 다소간의 차이를 보인다. 즉 〈표4-10〉에서 보면 서울의 경우에는 전남군부와 부산이 주요한 배출지로서 각각 서울 총전입자의 11.5%, 8.7%를 점하고 있으며, 그 다음이 충남군부(8.0%), 전북시부(7.4%) 등 순이다.

이에 반해서 인천, 경기시부의 경우는 모두 공히 충남의 군부에서 가장 많은 전입자를 받아 들이고 있어 각 지역 총전입자의 11.3%, 11.7%의 비율을 나타내고 있다. 한편 수도권 전체로 보면 전남군, 충남군, 부산, 강원군, 전북군의 순서로서 이들 5개 지역에서 수도권 총전입자의 41.8%를 받아들이고 있었다.

〈표4-10〉 수도권외 전입자의 주요 이출지

(단위 : %)

	1	2	3	4	5
서울	전남군(11.5)	부산(8.7)	충남군(8.0)	전북시(7.4)	전북군(7.0)
인천	충남군(11.3)	전남군(9.1)	강원군(8.7)	부산(7.0)	강원시(6.8)
경기시	충남군(11.7)	전남군(10.2)	부산(7.9)	강원군(6.9)	전북군(6.3)
경기군	강원군(14.2)	충남군(11.2)	전남군(8.0)	강원시(8.0)	전북군(7.0)
수도권	전남군(10.6)	충남군(9.6)	부산(8.1)	강원군(6.8)	전북군(6.7)

자료 : 통계청, 1990년 인구주택총조사 2% 표본자료.

나. 수도권 전입자의 특성

앞에서는 시·군을 인구이동의 공간단위로 해서 우리나라의 1985-90년 5년간의 이동의 흐름을 분석하였고, 특히 본 연구의 관심지역인 수도권에 대해서는 이를 좀더 자세히 살펴보았다. 이제 여기서는 이와같은 인구이동의 방향에 더하여 수도권으로의 전입자는 과연 누구인가를 분석하려 한다. 수도권 전입자의 특성을 정확히 아는 것은 향후 수도권 인구집중억제 정책을 수립하는 데에 있어서 매우 유용할 것이기 때문이다.

수도권 전입자의 특성을 좀더 자세히 알기 위해서 여기서는 수도권을 서울, 서울근교, 경기외곽으로 다시 구분해서 각 지역에서의 전입자의 특성을 상호 비교하기로 한다. 주지하다시피 그동안 우리가 통상적으로 사용

해은 수도권의 공간적 범역은 행정구역상으로는 서울과 인천 그리고 경기도를 포괄하나 서울과 경기도 외곽지역을 같이 묶어서 보는데에는 좀 무리가 있다. 따라서 여기서는 서울을 중심으로한 근교지역을 설정하여 서울대도시권이라는 지리학적인 동질지역을 구상하여 서울, 서울근교, 경기 외곽등 수도권을 세지역으로 나누어서 각 지역으로의 전입자를 상호 비교하려 한다.

서울 근교지역의 공간적 범역은 필자가 1984년 연구에서 설정한 것을 그대로 원용하였다 (최 진호, 이 종열, 1984). 일반적으로 근교지역을 설정하는데 사용되는 기준으로는 기능적 연계성과 공간적 동질성을 들 수 있는데 그당시 연구에서는 기능적 연계성의 지표로서는 중심도시인 서울과의 통근자 비율과 거리를 사용하였고, 공간적 동질성의 지표로는 서울 주변 군의 산업구조, 인구증가율, 인구밀도 등을 이용하였다.

그래서 1980년 센서스 자료에 기초하여 당시 경기도내 6개시와 19개군에 대한 분석을 통하여 1) 거주취업자의 5%이상인 서울로 통근하고 있는 시·군, 2) 각 시·군 취업기회의 5% 이상을 서울로 부터의 통근자가 차지하고 있는 시·군, 3) 서울로 부터의 거리가 45Km 이내의 시·군, 4) 총 취업인구의 60% 이상이 2,3차 산업에 취업하고 있는 시·군, 그리고 5) 75-80년 사이의 인구증가율이 +로 나타나고 있는 시·군 등을 서울 근교 지역으로 설정하였다. 그 결과 당시 인천, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천 등 6개시와 남양주, 시흥, 고양, 광주, 김포 5개군 등 모두 11개 시·군이 근교지역으로 포함되었다. 그러나 이들 지역은 80-90년 사이의 행정구역 개편으로 현재의 상황은 많이 달라져 90년에는 인천, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천 등 기존의 6개시에 새로이 광명, 시흥, 군포, 의왕, 과천, 구리, 미금, 하남 등 8개시가 새로 분리되어서 추가 되었고 군의 경우는 남양주, 고양, 광주, 김포로 과거의 시흥군이 없어서 4개군이 되

었다. 따라서 본 분석에서 말하는 서울 근교지역은 앞에서 든 14개시와 4개군을 의미한다. 한가지 부연해 둘 점은 앞에서 든 동일 기준을 가지고 90년 자료에 바탕해서 근교지역을 설정하면 그 공간적 범역이 달라질 수도 있을 것이나 당시 연구결과와의 비교를 위해서 여기서는 그냥 10년전의 공간적 범역을 그대로 따르기로 하였다.

먼저 1985-90년 5년간 수도권외 다른 시·도에서 수도권으로 전입한 이동자수는 1990년 인구주택총조사보고서에 의하면 모두 약 155만명이다. 이들 수도권 전입자중 53.8%는 서울로 전입하였고 서울근교 지역에는 39.9%. 그리고 나머지 6.3%가 경기도 외곽지역 (근교지역을 제외한 경기도 지역)으로 전입하였다. 따라서 수도권 전입자의 약 94%는 서울과 주변 근교지역인 서울대도시권으로 유입되고 있는 것을 알 수 있어 제 5장에서 논의할 수도권 인구집중억제정책의 대상 지역은 서울과 경기도를 다 합친 수도권 전지역이 아니라 바로 이 서울 대도시권 지역이 되어야 함을 보여 주고 있다.

이제 <표4-11>은 수도권으로의 전입자들을 그 전입 지역인 서울, 서울근교, 경기외곽 그리고 수도권 전체 등으로 나누어서 그 특성을 비교 요약한 것이다. 앞에서 언급한 바대로 이 분석에 사용되고 있는 자료가 센서스의 2% 표본자료이기 때문에 실수를 표시했을 경우 혼란이 야기될 수 있어 표에서는 분석에 쓰여진 사례의 실수를 제시하지 않고 비율만 정리하였다.

우선 수도권 전입자의 성별 분포를 보면 대체로 여자가 남자보다 많이 전입하고 있으며 수도권내의 지역에 따른 차이는 별로 발견되지 않는다. 즉 수도권외에서 서울로의 전입자중 여자의 비율은 52.7%로서 남자보다 많으며 다른 지역과 비교해서 다소 여자의 비율이 높으나 그 차이는 미미하다.

<표4-11> 수도권 전입자의 특성 (단위 : %)

	구 분	서울	서울근교	경기외곽	수도권
성	남	47.3	47.7	47.4	47.5
	여	52.7	52.3	52.6	52.5
연령	14세 이하	15.0	15.6	17.8	15.4
	15-19세	11.1	8.8	9.5	10.1
	20-24세	20.6	18.1	15.1	19.2
	25-29세	20.3	23.7	23.8	21.9
	30-34세	11.6	14.4	13.2	12.8
	35-39세	6.7	6.5	7.0	6.6
	40-44세	4.0	3.0	2.8	3.6
	45-49세	2.4	2.2	2.9	2.3
	50-54세	2.0	1.8	1.8	1.9
	55-59세	1.7	1.9	1.4	1.8
	60세 이상	4.5	4.0	4.6	4.3
교육	불문초등학교	5.3	6.1	7.9	5.8
	취미학교	16.0	17.6	20.7	16.9
	한글학교	14.7	14.5	18.8	14.9
	한문학교	40.3	44.0	38.9	41.7
	대학	3.9	4.0	2.6	3.8
후이상태	미혼	45.3	35.4	30.3	40.4
	배우자	48.7	59.3	64.9	53.9
	이혼	5.2	4.8	4.2	5.0
경제활동상태	유급가족	0.8	0.5	0.6	0.7
	직업	55.3	57.6	57.1	56.3
	자영업	4.0	2.9	1.3	3.4
	무직	24.1	29.6	32.7	26.8
산업	제조업	13.0	7.0	6.3	10.2
	건설업	3.6	2.9	2.5	3.3
	농림어업	0.3	1.0	7.5	1.0
	서비스업	0.1	0.1	0.1	0.1
	가스 및 수도업	37.8	52.3	52.0	44.6
	서비스업	0.6	0.5	0.9	0.6
	서비스업	7.5	8.0	5.9	7.6
	서비스업	24.7	17.4	13.5	21.1
직업	전문직	4.0	3.0	2.2	3.5
	사무직	7.9	4.5	1.5	6.1
	서비스업	16.9	13.1	16.3	15.4
	기술직	6.8	5.5	7.3	6.3
	관리직	1.4	1.2	0.4	1.3
업종	서비스업	25.2	20.2	10.1	22.2
	서비스업	18.7	13.6	6.2	15.8
	서비스업	10.5	8.6	11.9	9.8
	서비스업	0.2	1.0	7.7	1.0
종사사위	장비·노무	37.3	50.0	56.5	43.7
	사무직	3.4	3.1	2.5	3.2
	서비스업	9.0	8.8	8.7	8.9
사위	사무직	2.3	2.2	3.8	2.4
	사무직	85.3	85.8	85.0	85.5

자료 : 통계청, 1990년 인구주택총조사 2% 표본자료

한편 연령에 있어서는 수도권내 각 지역에 전입한 이동자들 사이에 뚜렷한 차이가 드러나고 있다. 즉 서울로는 15-24세 까지의 젊은청년층의 유입이 두드러져 서울 전입자의 31.7%가 이들 청년층인데 반해서 근교에는 26.9%, 경기외곽에는 24.6%로 낮아지고 있다. 이렇게 청년층의 서울 전입 비율이 높은 것은 다른 요인도 있겠지만 교육과 관련된 이동이 많기 때문일 것으로 보여진다. 최근 국토개발연구원의 조사결과에 의하면 지방에서 서울로 이동하는 경우 자녀교육 때문에 이동하는 비율이 13.2%로서 직장관계 다음으로 중요한 이동 이유로 나타나고 있었다 (국토개발연구원, 1992).

이와는 달리 서울근교지역에는 특히 25-34세 까지의 연령층의 유입이 다른 지역에 비해서 뚜렷하게 나타나고 있다. 즉 근교지역 전입자중 이들 연령층 이동자의 비율은 38.1%로서 서울의 31.9%와 비교해 상당한 차이를 보인다. 이는 서울거주자의 근교지역 이주와 비슷한 동기로서(최 진호, 이종열, 1984) 이들 결혼 초기의 젊은층은 수도권 외에서 수도권으로 이동할 때 서울은 주택가격 및 임대료가 주변지역과 비교해서 월등히 비싸기 때문에 상대적으로 주택값이 싼 근교지역에 많이 정착하는 것이 아닌가 생각된다.

교육정도에 있어서는 비교적 고학력층이 서울과 근교지역으로 전입하고 있는 것으로 드러났다. 즉, 전입자중 전문대이상 교육을 받은 고학력층 비율은 서울이 23.7%, 근교가 17.7% 그리고 경기외곽이 13.8%로서 서울 전입자중에서 압도적으로 높다. 이는 앞에서 언급한 전입자의 연령별 분포와도 관련된 것으로 젊은층의 교육목적의 이동이 전입자의 교육수준을 높이고 있으며 그밖에도 고학력자들에게 유리한 취업기회가 서울에 많은 것에도 기인할 것이다.

전입자들의 혼인상태를 보면, 이 역시 지역별로 뚜렷한 차이를 나타내

서울은 미혼 전입자의 비율이 45.3%나 되는데 비해서 근교는 35.4%, 경기외곽은 30.3%로 서울보다 월등히 낮다. 이것 또한 전입자들의 연령별 차이에서 기인하는 것으로서 서울은 상대적으로 젊고, 고학력인 미혼 전입자들이 많이 유입되고 있는 것을 나타내 주는 것이다.

그러면 수도권 전입자들의 경제활동상태는 어떠한가? 표에서 경제활동상태는 크게 경제활동인구를 유업자와 구직자로 구분하고, 비경제활동인구는 가사, 학생, 기타로 구분하여 정리하였다. 표에서 드러나는 두드러진 특징은 우선 수도권 전입자중 유업자의 비율이 서울에서 서울근교나 경기외곽에 비해서 낮다는 점이다. 반면 서울전입자중에는 무업구직자의 비율이 높아 4.0%가 현재 직장을 구하고 있어 근교 (2.9%)나 경기외곽 (1.3%) 보다 구직자가 많다. 또한 비경제활동인구중 학생의 비율이 서울 전입자는 13.0%로서 서울근교의 7.0%나 경기외곽의 6.3%보다 월등히 높다. 이는 앞에서 지적한대로 서울 전입자중에는 대학등 고등교육을 받기 위한 젊은 학생층이 다수 포함되어 있기 때문일 것이다.

전체적으로 보면 수도권 전입자중 유업자의 비율은 56.3%로서 이는 뒤에 다시 언급하겠지만 우리나라 전국의 15세 이상 인구중 유업자의 비율인 49.9%보다 상당히 높다. 이는 우리나라의 수도권은, 그중에서도 특히 서울과 근교지역에는 많은 취업의 기회가 존재하고 있어 직업과 관련된 이동이 활발하게 이루어 지고 있음을 시사하는 것이다.

그러면 이들 수도권 전입자들은 수도권으로 이동한 후 어떤 산업과 직업에 종사하고 있는가? 우선 서울 전입자의 경우 수도권내 다른 지역전입자들에 비해서 도소매·음식·숙박업과 금융·보험업, 그리고 서서비스업 종사자의 비율이 높다. 그중에서도 특히 도소매·음식·숙박업 종사자의 경우는 24.7%로 근교의 17.4%나 경기외곽의 13.5%보다 월등히 높다. 반면에 제조업 종사자의 비율은 서울 전입자들이 서울근교나 경기외곽 전입자등

에 비해서 매우 낮다.

그런데 이와같은 수도권내 전입자들간의 지역간 차이는 지역간의 산업구조의 차이에 크게 기인하는 것으로서 예를 들어서 1990년 서울과 경기도(인천 포함)의 취업구조를 보면 제조업의 경우 각각 29.7%와 40.0%를 보이고 있다. 즉, 서울보다 서울근교와 경기외곽을 합친 경기도의 제조업 비중이 높은 것을 알 수 있다. 이렇게 본다면 결국 수도권으로의 전입자들은 서울, 근교, 경기외곽을 불문하고 모두 제조업 부문에 크게 집중하고 있는 것을 알 수 있겠다. 다시말하면 서울의 경우는 서울거주 취업자의 29.7%가 제조업에 종사하고 있는데 반해서 85-90년 전입자는 37.8%가 제조업 종사자이며, 근교와 경기외곽의 경우는 인천을 포함한 경기도 취업자의 40%가 제조업 종사자인데 비해서 전입자는 52.0%가 제조업에 종사하고 있어 신규 전입자의 절반 이상이 제조업에 집중되고 있었다.

이와같은 결과는 정부의 수도권 인구분산정책에 시사하는 바가 매우 큰 것으로 그동안 정부에서는 수도권에서의 제조업 신규 입지와 증설을 억제하여 왔으나 그럼에도 불구하고 제조업이 신규 전입자의 주요 직업 원천이 되고 있다는 사실은 앞으로도 더욱 강력한 제조업의 억제 정책이 필요함을 말해 주는 것이다.

다음으로 수도권 전입자들의 직업분포를 보면 서울의 경우에는 사무직 종사자와 판매직 종사자의 비율이 높은 반면 생산·운수장비·노무 등 제조업 및 단순노동자의 비율은 근교나 경기외곽에 비해 매우 낮다. 즉 사무직의 경우는 서울(25.2%)과 근교(20.2%)에서 높고 경기외곽은 10.1%로 낮으며 판매직의 경우도 서울(18.7%), 근교(13.6%)에 비해서 경기외곽은 그 절반도 안되는 6.2%에 불과하다.

그러나 경기외곽은 농림어업의 비율이 높고 또 생산·운수장비·노무직의 경우 서울(37.3%) 보다 매우 높아 56.5%를 나타내고 있는데 이는 근교

(50.0%)보다는 약간 높을 뿐이다. 따라서 앞의 산업분포에서 보았듯이 수도권 전입자중 근교나 경기외곽 이주자는 반이상이 제조업 부문에 취업하고 있었다.

한편 취업자의 종사상 지위에 있어서는 수도권의 지역간에 그리 큰 차이를 보이지는 않는다. 대체로 임금근로자가 전체 취업자의 85.5%를 보여 압도적으로 많으며 자영자가 그 다음으로 8.9%를 보이고 있다.

다. 수도권 전출자의 특성

이번에는 수도권에서 거주하다가 85-90년 사이에 수도권 밖으로 이동해 나간 전출자들에 대해서 그들이 누구인지 분석해 보기로 한다. 우선 절대수에 있어서 전입자와 전출자를 비교해 보면 서울의 경우는 서울에 거주하다 수도권 밖으로 전출해 나간 이동자가 전입자의 1/2이며 서울 근교에 있어서는 전출자가 전입자의 28%, 그리고 경기외곽은 전입자의 72%를 차지하고 있다. 한편 수도권에서의 전출자를 100으로 했을때 지역별 분포를 보면 서울에서의 전출자가 63.2%, 서울근교가 26.1% 그리고 경기외곽이 10.6%로서 전입자의 지역별 분포와 비교해서는 서울과 경기외곽의 비중이 높다.

그러면 이제 수도권 전출자의 특성을 살펴보면 우선 성에 있어서는 여자가 남자보다 많아 여자의 비율이 51.4%를 차지하고 있다. 그러나 이 수치는 전입자의 경우 여자가 52.5%인 것보다는 다소 낮은 것이며 지역별로는 서울에서의 전출자중 여자의 비율이 다소 높다.

한편 연령에 있어서는 수도권 전체 전출자의 연령분포를 보면 25-29세가 23.1%로 가장 많고 그 다음이 30-34세의 20.2% 그리고 14세 이하의 19.7%의 순이다. 그런데 앞에서 기술한 전입자의 경우는 가장 많은 연령

층이 25-29세였고 그 다음이 20-24세로 연령분포에 있어서 전입자와 전출자 간에 5세 정도의 차이를 나타내고 있어 흥미롭다.

지역별 연령분포의 차이를 보면 크게 보면 서울과 서울근교는 비슷한 유형을 보이고 있으나 경기외곽의 경우는 14세 이하가 다소 많아 이들 두 지역과 차이를 보이고 있다. 서울의 경우 근교나 경기외곽과 다른점은 60세 이상의 노령층의 비율이 4.3%로 근교나 경기외곽에 비해 높은 것이 눈에 띈다.

또 지역별로 전입자의 연령분포와 비교해 보면 서울의 경우에는 15-19, 20-24세 연령층에서 전입의 경우보다 매우 낮으며 40세 이상에서는 전입자의 연령분포와 매우 유사하다. 이는 서울의 경우 전입자의 연령층이 전출자보다 낮는데 주로 학생층의 전입에 따른 현상으로 보인다. 반면에 14세 이하의 경우는 수도권외 세 지역 모두에서 전출자의 비율이 전입자의 경우보다 높다. 따라서 전체적으로 보면 전출자는 전입자에 비해서 유아연령층의 비중은 높고 15-24세의 젊은 청년층의 비중은 낮은 것으로 나타난다.

교육정도는 전체 분포에 있어서는 전출자와 전입자간에 거의 비슷하다. 양자 모두 고등학교 수준이 가장 많고 다음이 국민학교, 대학교의 분포를 보인다. 비율에 있어서 전출자와 전입자의 차이는 전출자의 경우에 있어서 대학교이상 고학력자의 비율이 전입자의 경우보다 높다는 것이다. 즉, 수도권 전출자의 경우 대학이상 교육을 받은 사람의 비율이 20.6%인데 비해서 전입자의 경우는 16.8%로 전출자 보다 낮다.

이와같은 경향은 지역별로 보면 서울과 근교지역에서 특히 그러한데 서울의 경우 대학이상 전출자의 비율은 23.8%로 전입자의 19.8% 보다 높고, 근교의 경우도 전출자는 16.9%이고 전입자는 13.7%이다.

한편 지역별로 교육수준의 분포를 비교해 보면 전입의 경우와 마찬가지로 서울로부터의 전출자에 있어서 고학력자의 비율이 압도적으로 높고

<표4-12> 수도권 전출자의 특성 (단위 : %)

구분	서울	서울근교	경기외곽	수도권	
성	남 48.1 51.9	남 49.5 50.5	남 49.2 50.8	남 48.6 51.4	
연령	14세 이하	18.3	21.5	24.0	19.7
	15-19세	3.6	5.0	2.8	3.9
	20-24세	9.0	10.0	9.3	9.3
	25-29세	23.9	20.8	23.6	23.1
	30-34세	20.4	20.6	18.6	20.2
	35-39세	10.4	10.9	10.2	10.5
	40-44세	4.5	4.0	3.1	4.2
	45-49세	2.3	2.0	2.6	2.3
	50-54세	1.6	1.4	1.5	1.5
	55-59세	1.6	1.1	1.7	1.5
	60세 이상	4.3	2.6	2.6	3.7
	교육수준	초등학교	6.5	7.8	7.6
중학교		17.4	19.5	25.4	18.8
고등학교		14.7	15.7	16.9	15.2
대학		34.2	36.2	36.3	35.0
대학원		21.3	15.6	10.3	18.6
혼인상태	미혼	20.8	23.5	17.6	21.1
	배우자	73.9	71.7	78.2	73.8
	이혼	4.2	3.8	3.4	4.0
경제활동상태	유급	51.6	52.4	55.6	52.1
	무급	3.4	3.3	2.7	3.3
	취업	35.4	32.6	34.3	34.6
산업	농림어업	7.8	5.7	18.7	8.4
	제조업	0.7	1.4	0.6	0.9
	건설업	26.2	36.7	32.6	29.6
	서비스업	1.4	0.6	0.6	1.1
	숙박업	10.7	10.0	10.8	10.5
	도매업	24.1	22.8	15.7	22.9
직업	판매직	4.8	4.8	3.9	4.7
	사무직	6.3	3.8	3.5	5.3
	기술직	18.0	14.2	13.6	16.6
	관리직	8.6	6.5	4.8	7.6
	전문직	4.2	2.8	2.6	3.7
	서비스업	20.6	16.7	17.3	19.2
종사사유	판매직	16.5	17.7	12.0	16.3
	사무직	11.2	9.8	8.0	10.5
	기술직	8.3	5.3	17.9	8.6
	관리직	30.6	41.2	37.5	34.0
종사사유	판매직	7.0	3.7	3.3	5.7
	사무직	15.8	15.1	20.3	16.1
	기술직	7.1	5.4	10.9	7.1
종사사유	관리직	70.1	75.8	65.5	71.1

자료 : 통계청, 1990년 인구주택총조사 2% 표본자료

그 다음에 근교이며 경기외곽의 경우는 서울의 절반 정도 밖에 되지 않는다.

이와같이 수도권으로 부터의 전출자의 교육수준이 전입자들보다 상대적으로 높다고 하는 사실은 매우 고무적인 현상으로 장래 수도권 인구집중 억제에 다소 희망적임을 보여준다. 즉 대체적으로 그동안 수도권 특히 서울로 부터의 전출은 서울에서의 적응에 실패한 사람들이 주류를 이루고 있으리라는 추측을 해 왔는데 본 분석에서 나타난 결과는 오히려 그 반대로서 고학력자들의 수도권 외로의 선별적인 이동이 일어나고 있는 것을 보여주는 것으로서 전국적인 인구 재배치 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있겠다.

혼인상태에 있어서는 전출자의 경우 전입자에 비해서 미혼의 비율이 낮고 그만큼 유배우자의 비율이 높아진 차이를 보여준다. 즉 전입자의 경우는 미혼이 40.4%였으나 전출에 경우는 21.1%로 대폭 줄어 들었다. 이는 앞의 연령분포의 차이에서 이미 예견할 수 있었던 것으로 전출자들의 평균 연령이 전입자에 비해서 적어도 5세이상 높아졌기 때문이다. 지역별로 전출자의 혼인상태의 분포를 비교해 보면 근교지역이 서울이나 경기외곽보다 미혼의 비율이 높고 그만큼 기혼의 비율이 낮아 이채롭다.

경제활동 상태는 수도권 전체로 보면 전출자의 경우 전입자에 비해서 유업자와 학생의 비중은 다소 낮고 가사 종사자의 비중이 높은 특징을 보인다. 특히 학생의 경우는 서울에서 두드러지게 낮아져 전입자의 경우 학생비율이 13.0% 였던것이 전출자의 경우에는 6.7%로 대폭 낮아졌다. 이는 교육목적의 전입자들이 많기 때문으로 전출의 경우는 교육목적이 그리 중요하지 않기 때문으로 풀이된다. 또 전출자에 있어서 가사의 비중이 높아진 것은 미혼의 여성 취업자가 결혼과 더불어 거주지를 옮겨서 가사 종사자로 변모한 경우가 많기 때문일 것이다.

다음으로 유업자의 산업분포를 전출자와 전입자를 서로 비교해 보면

전출자의 경우 농림·어업 등 1차 산업 취업자의 비중이 대폭 높아지고 반면에 제조업 종사자의 비율이 낮아진 것이 두드러진다. 즉 전출자의 1차 산업 종사비율이 8.4%로서 전입자의 1.0%와 크게 차이가 나며 제조업의 경우는 전출자가 29.6%로 전입자의 40.0%보다 상당히 낮다. 이는 수도권에 제조업의 기회가 편중되어 있었음을 보여주는 것으로서 실제로 최근 80-89년 사이 전국의 총 제조업 고용기회 증가분의 54.7%가 수도권에서 증가한 것이었다 (최병선, 1991).

한편 지역별로 전출자의 취업구조를 서로 비교해 보면 전입자의 경우와 매우 유사한 양상을 보인다. 즉 서울로 부터의 전출자의 경우는 전입자에서와 마찬가지로 제조업 종사자의 비율은 낮은 반면 도소매, 음식 숙박업이나 서어비스업 종사자의 비율이 다른 두 지역보다 높은 현상을 보여 이동 전 거주지의 산업구조상의 특징을 그대로 반영하는 것으로 나타나고 있다.

전출자의 직업 분포는 전입자에 비해서 농림·어업직은 대폭 그리고 전문·기술직 및 행정관리직의 비중은 다소 높은 반면 생산·운수장비·단순노무의 비중은 대폭 줄어들었다. 한가지 흥미있는 사실은 앞에서 지적한 교육정도가 높은층의 전출을 반영하여 전문기술 및 행정관리직의 비율이 다소 늘어났다는 점이다. 그밖에 전출지역별로 직업구조를 비교해 보면 전입의 경우와 크게 다르지 않다.

마지막으로 종사상의 지위를 비교해 보면 전출자의 경우에 봉급근로자의 비율이 전입자에 비해 대폭 줄어들었고 그 대신 사업주, 자영자, 가족봉사자의 비율 모두가 늘어나고 있다. 이는 전출자의 경우에 전출후 농림·어업에 종사하는 비율이 늘어 자영자가 그만큼 늘어났음을 반영하는 것으로 보인다.

3. 인구이동 유형분석

가. 이동유형 분석의 의의

최근 인구이동연구의 새로운 경향중의 하나는 이동을 몇가지 유형으로 구분하여 각 유형별로 이동자의 사회·경제적 특성이나 이동 동기들을 자세히 분석하려는 것이다(최진호, 1982). 다 잘 알다시피 일찌기 라벤스타인(Ravenstein, 1885)은 그의 인구이동의 법칙에서 인구이동의 주된 흐름에 대칭되는 반대의 흐름에 관하여 논급하였으나 이 반대의 흐름에 관하여는 얼마전 까지만 하여도 그 연구가 그리 활발하게 이루어 지지 못하였다.

그러다가 특히 1960년 이후에 각국의 센서스에서 그 조사항목으로 출생지, 5년 혹은 1년전 거주지 항목이 추가되기 시작하면서 그동안 자료의 미비로 인하여 분석이 어려웠던 인구이동의 주된 흐름과 그 반대되는 흐름을 포함한 이동의 유형별 분류와 분석이 가능하게 되어 많은 학자들이 여기에 관심을 기울이게 되었다.

일반적으로 인구이동의 유형은 이동자의 세시점 이상에서의 거주지를 비교하여 ①1차이동(Primary Migration), ②2차이동(Secondary Migration) 혹은 반복이동(Repeat Migration) 그리고 ③귀환이동(Return Migration)으로 분류할 수 있다.

1차이동은 예를들어 세시점을 비교한다 할때, 이동자가 어느 특정 기간중 출생지를 떠나 다른 곳으로 이동하는 경우를 말하며, 2차이동은 이미 출생지를 떠나 다른 곳에 살고 있던 이동자가 다시 제 3의 곳으로 이동한 경우를 일컫는다. 한편 귀환이동은 출생지를 떠나 다른 곳에서 살고 있던 이동자가 다시 원래 살았던 출생지로 되돌아가는 경우이다. 이때 물

론 꼭 출생지가 아니라 하더라도 일반적으로 a, b, c 세 거주지를 비교하여 a→a→b는 1차이동, a→b→c는 2차이동, 그리고 a→b→a는 귀환이동이라고 말할 수 있겠다.

이와같은 이동의 특성에 따른 유형별 분석이 필요한 까닭은 인구이동에 영향을 미치는 요인과 이동의 결과, 이동자 개개인의 이동동기, 그리고 이동자의 사회·경제적 특성 등이 이동의 유형별로 다르게 나타나기 때문에 이들 유형을 다 합친 총량적인 이동의 성격은 이들 유형의 비중에 따라서 매우 다르게 나타날 것이기 때문이다.

즉 Eldridge(1965)는 이동 유형을 앞에서 말한 1차, 2차, 귀환이동으로 구분하면서 어떠한 인구이론도 이 세가지 유형별로 독특한 연령 특성이 나타남을 인정해야 한다고 주장하였다. 또한 Miller(1977)는 이동의 동기는 틀림없이 각 유형별로 다르게 나타날 것이며 마찬가지로 이동의 선별성도 다른 것이기 때문에 각 유형의 비중이 전체 이동의 성격을 결정할 것이라고 지적하고 있다. 이밖에도 많은 학자들이 이동결정요인이 각 유형별로 상이할 것이며 따라서 이동에 관한 경제학적 모델도 총이동을 이동 유형별로 쪼개어서 분석해야 왜곡을 줄일수 있다고 주장한다 (Vanderkamp, 1971, 1972 ; DaVanzo, 1976, 1978 ; Kiker and Traynham, 1976 ; Kau and Sirmans, 1976, 1978).

다행이 우리나라에서도 1970년 센서스 부터 출생지와 5년전 거주지 항목이 조사되기 시작하였고 1980년 센서스 부터는 1년전 거주지 항목까지 추가되어 보다 자세한 인구이동의 유형별 분석이 가능하게 되었다.

나. 이동의 유형구분

본 분석에 사용된 1990 센서스에서는 이동과 관련된 항목으로 출생지,

5년전 거주지, 1년전 거주지, 현거주지 등 4개의 질문이 포함되어 있다. 이제 이들 4개의 거주지 항목을 이용하여 여기에서는 우리나라 국민을 모두 5개의 집단으로 분류하였다.

우선 비이동자는 출생지와 5년전 거주지, 1년전 거주지 및 현거주지가 모두 동일 한 사람으로 적어도 센서스 상으로는 한번도 이동을 경험하지 않은 사람들이다. 다음 1차 이동자는 출생지와 5년전 거주지 그리고 1년전 거주지는 동일하나 현거주지가 다른 경우로서 최근 89-90년 1년사이에 이동한 사람들이다.

정착이동자는 출생부터 최근 1년전까지 기간 사이에 출생지를 떠나 적어도 1번이상 이동하였으나 최근 89-90년 사이에는 이동하지 않은 사람들이다. 2차 이동자는 최근 89-90년 사이에 이동한 사람들로서 출생부터 현재까지 적어도 2번이상 이동을 경험한 사람들로서 출생지와 현거주지가 같지 않은 사람들이다. 마지막으로 귀환이동자는 출생부터 현재까지 적어도 2번이상 이동을 경험하였으나 출생지와 현거주지가 같아 출생지로 다시 돌아간 사람들을 가르킨다.

이제 이들 5개 유형의 사람들을 출생지, 5년전 거주지, 1년전 거주지, 현거주지를 각각 a,b,c,d로 해서 표시해 보면 다음과 같다.

① 비이동자

$$a=a=a=a$$

② 1차 이동자

$$a=a=a \neq b$$

③ 정착이동자

$$a=a \neq b=b$$

$$a \neq b=b=b$$

$$a \neq b \neq c=c$$

④ 2차이동자

$$a=a \neq b \neq c$$

$$a \neq b=b \neq c$$

$$a \neq b \neq a \neq b$$

$$a \neq b \neq c \neq b$$

$$a \neq b \neq a \neq c$$

$$a \neq b \neq c \neq d$$

⑤ 귀환이동자

$$a=a \neq b \neq a$$

$$a \neq b=b \neq a$$

$$a \neq b \neq a=a$$

$$a \neq b \neq c \neq a$$

〈표4-13〉 우리나라 5세이상 인구의 이동상 지위
(단위 : 명, %)

	N*	%
비이동자	287,725	37.2
1차이동자	12,462	1.6
정착이동자	414,459	53.6
2차이동자	42,962	5.6
귀환이동자	16,061	2.1
계	773,669	100.0

주 : * 2% 표본자료에 포함된 사례수임.

자료 : 통계청, 1990년 인구주택총조사 2% 표본자료

〈표4-13〉은 1990년 센서스의 2% 표본자료에 근거하여 앞에서 분류한 대로 우리나라 5세 이상 인구의 이동상의 지위를 정리한 것이다. 이때 이동의 공간적 단위는 시·군이다. 표에서 유의할 점은 앞에서 언급하였듯이 각 유형별 숫자는 2% 표본자료에 근거한 사례수로서 각 유형별 실제 국민의 수는 아니다.

표에서 보면 우리나라 5세이상 인구중 비이동자의 비율은 37.2%로 나타나 적어도 우리나라 인구의 2/3는 출생으로 부터 1990년 현재까지 적어도 1번 이상씩은 이동을 경험한 것으로 나타나고 있다. 전체 이동상의 지위중에서 가장 많은 비율을 점하고 있는 집단은 정착 이동자로서 국민의 53.6%는 출생시부터 89년 사이에 이동을 경험하였으나 89-90년 사이에는 이동하지 않은 사람들이다. 한편 출생이후 계속해서 2번이상 이동한 사람들인 2차이동자도 5.6%나 되며 귀환이동자는 2.1%로 그리 많지 않다.

다. 이동 유형별 이동자의 특성

<표4-14>는 앞에서 분류한 이동의 유형별로 이동자의 특성을 비교, 정리한 표이다. 우선 각 유형별로 성별 분표를 보면 전체적으로는 여자가 남자보다 약간 더 많으나 비이동자, 1차이동자, 귀환이동자의 경우는 거꾸로 남자가 여자보다 더 많다. 반대로 정착이동자의 경우는 여자의 비율이 남자보다 상당히 높아 여자들의 정착성향이 더 강함을 알 수 있게 해준다.

연령분포를 보면 최근이동자인 1차이동자의 경우는 15-19, 20-24세 연령층의 비율이 높는데 비해서 2차이동자의 경우는 25-29, 30-34세의 비율이 높아 1차이동자와 2차이동자 사이에 대략 약 10년의 격차가 있음을 보여 주어 흥미롭다. 한편 정착이동자의 경우는 30-34세 연령층의 비율이 13.1%로 가장 높아 2차이동자보다 5년의 차이가 더 남을 보여준다. 한편 60세 이상 고령자의 비율은 비이동자와 정착이동자에서 높고 1차 이동자 및 귀환이동자에서 매우 낮아 나이가 들어갈수록 이동성향이 낮아짐을 시사해 주고 있다.

교육정도에서는 특히 대학이상 고학력자들의 비율을 비교해 보면 출생 이후 가장 많은 이동을 경험한 2차이동자에서 가장 높게 나타난다. 즉 2차이동자중 대학이상 학력자 비율은 20.1%로서 비이동자의 6.0%보다 무려 3배이상이나 많다. 이는 인구이동의 차별성과 관련하여 교육정도가 높은 사람들이 더 자주 이동한다는 가설을 뒷받침하는 것이며, 또 특히 우리나라의 경우에는 교육 그 자체가 이동의 목적이 되어서 이동자의 교육수준을 높이기 때문으로 풀이된다.

경제활동상태에 있어서는 유업자의 비율은 2차이동자중에서 가장 높는데 이는 이동이 취업을 목적으로 이루어 지는 것을 반영하는 것으로 볼

<표 4-14> 이동유형별 이동자의 특성

(단위 : %)

구 분		비이동자	1차이동자	정착이동자	2차이동	귀환이동자	총계
성	남	51.6	51.6	46.7	48.3	51.1	48.8
	여	48.4	48.4	53.3	51.7	48.9	51.2
연 령	14세 이하	31.2	22.9	12.8	11.3	33.2	20.1
	15-19세	15.2	19.9	8.2	5.9	8.5	10.9
	20-24세	9.2	17.9	8.3	13.4	9.9	9.1
	25-29세	6.7	17.6	11.6	24.2	14.3	10.5
	30-34세	5.9	7.7	13.1	18.7	13.9	10.6
	35-39세	4.8	4.1	10.7	8.8	7.7	8.2
	40-44세	4.3	2.2	8.6	4.6	3.9	6.6
	45-49세	4.3	1.7	7.1	3.2	2.3	5.7
	50-54세	4.7	1.6	6.1	2.9	1.8	5.2
	55-59세	4.3	1.3	4.6	2.3	1.4	4.2
60세 이상	9.5	3.3	8.9	4.8	3.2	8.7	
대 학 재 보	불취학	13.2	7.8	7.4	5.2	8.8	9.5
	국민학교	34.1	19.6	22.0	14.4	28.0	26.2
	중학교	18.0	12.9	19.6	14.8	15.6	18.6
	고등학교	26.8	42.5	35.1	41.3	31.9	32.4
	전문대	1.9	4.0	2.5	4.3	2.9	2.4
	대학교	5.7	12.7	12.2	18.4	11.8	10.1
	대학원	0.3	0.6	1.0	1.7	1.1	0.8
취업형태	미유배	41.7	52.2	24.0	25.9	33.4	30.4
	사	49.7	43.0	67.6	68.1	61.1	61.4
	이	8.0	4.0	7.6	4.9	4.3	7.4
	타	0.6	0.7	0.9	1.1	1.2	0.8
전업형태	유급휴가	52.5	52.3	51.2	54.6	51.0	51.9
	직업	4.9	3.8	3.2	3.2	5.7	3.8
	자영업	15.9	19.8	29.8	31.3	26.0	25.3
	가	22.5	20.5	11.1	7.6	13.4	14.7
	합계	4.2	3.6	4.7	3.3	3.9	4.4
산 업	농림어업	50.1	3.4	8.8	1.8	11.2	21.5
	제조업	0.4	0.7	0.5	0.4	0.4	0.4
	건설업	14.5	40.3	31.0	35.7	25.8	26.1
	서비스업	0.4	0.6	0.6	0.9	1.1	0.6
직 업	전통업	4.4	8.1	8.2	8.5	7.3	7.0
	사무업	12.6	22.1	22.9	23.3	22.5	19.6
	판매업	3.5	3.6	5.8	4.9	6.3	5.0
	서비스업	3.4	5.2	5.7	6.7	5.7	5.0
	농림어업	10.7	15.9	16.5	17.9	19.6	14.8
직 업	전문직	3.4	6.2	6.3	8.1	8.6	5.5
	사무직	1.2	1.1	3.0	2.7	2.7	2.4
	판매직	11.3	19.5	17.5	22.4	19.3	15.9
	서비스직	9.9	15.3	18.6	17.3	17.0	15.6
	농림어업	4.9	10.7	9.9	10.9	10.1	8.4
종사상사위	농림어업	50.4	3.2	8.8	1.7	11.3	21.8
	사무직	18.8	43.9	35.8	36.9	31.2	30.5
	판매직	3.4	2.9	7.2	5.9	6.9	5.8
종사상사위	사무직	39.5	9.6	19.8	12.1	19.1	25.5
	판매직	20.1	3.1	7.5	3.2	7.7	11.2
	농림어업	37.0	84.5	65.5	78.7	66.3	57.6

자료 : 통계청, 1990 인구주택총조사 2% 표본자료.

수 있으며 반대로 구직자의 비율은 귀환이동자에 있어 5.7%로 가장 높아 전거주지에서의 적응의 실패가 귀환이동을 가져올 수 있다는 가설을 떠올리게 한다. 한편 유업자의 산업구조를 이동유형별로 비교해 보면 제조업 종사자의 비율이 1차이동자(40.3%)나 2차이동자(35.7%)에서 매우 높아 앞에서 지적한바대로 제조업이 인구이동을 유발하는 중요한 산업부문임을 다시한번 확인시켜 주고 있다. 반면에 농림·어업은 비이동자에게 있어 50.1%로 가장 높고 2차이동자의 경우 1.8%로 가장 낮아 비이동자중에는 농촌 거주자가 많고 2차이동자는 주로 도시지역으로 이동하고 있음을 간접적으로 보여주고 있다.

마지막으로 종사상의 지위에 있어서는 봉급근로자의 비율이 1차이동자와 2차이동자에게서 높아 이들 최근 이동자들은 주로 도시지역으로 이동한 것임을 보여주고 있으며 비이동자의 경우는 주로 농촌 거주자들을 반영하여 자영 및 무급가족종사자의 비율이 다른 이동유형에 있어서 보다 월등히 높다.

4. 인구이동 요인분석

앞의 두절에서는 1990년 센서스의 2% 표본자료를 이용하여 85-90년 이동자의 이동유형별 특성을 인구학적, 사회·경제적 특성에 초점을 맞추어서 분석하였다. 그 중에서도 특히 수도권으로의 전입자와 전출자를 서울, 근교, 경기외곽으로 수도권지역을 세분하여 자세히 분석하였다. 이는 본 연구가 관심을 기울이고 있는 수도권 인구집중 억제정책과 관련시키기 위함으로 수도권으로 이동한 이동자 특성을 정확히 이해하는 것이 효과적인 정책수립에 필수적이 되기 때문이었다.

이제 이 절에서는 앞의 두절을 보완하기 위해서 수도권으로의 이동이

무슨 이유 때문에 왜 일어나고 있는가를 최근 국토개발연구원에서 행한 조사자료를 기초로 하여 파악하고자 한다.

〈표4-15〉 이동유형별 지역간 이동요인

(단위 : %, ()은 응답자수)

이동요인	경기=>서울	지방=>서울	서울=>경기	지방=>경기	서울=>지방	경기=>지방
직장관계	59.5	55.8	62.2	62.8	79.7	77.1
자녀교육	19.8	13.2	2.6	8.8	4.8	8.6
주택관계	2.7	2.5	22.9	6.0	4.8	2.9
재산증식	21.	2.5	0.8	1.4	2.4	2.9
친척친지	3.6	5.6	3.0	10.2	3.6	5.7
편익시설	4.5	3.8	1.9	3.3	1.2	2.8
기 타	7.2	16.6	6.6	7.5	3.5	-
계	100.0 (111)	100.0 (342)	100.0 (266)	100.0 (215)	100.0 (92)	100.0 (42)

주 : 인천은 경기가 포함

자료 : 국토개발연구원, 1991년 설문조사, 수도권정책의 종합평가와 개선방안, 1992에서 재인용.

먼저 〈표4-15〉는 전국을 서울, 경기, 지방 등 크게 세 지역으로 나누어서 각 지역간의 이동자의 이동이유를 정리한 것이다. 표에서 우선 우리의 관심인 지방에서 서울로 이동한 이동자의 이동 이유를 보면 직장관계의 비율은 55.8%로 다른 이동자들과 비교해서 상대적으로 낮은 반면 자녀교육 이유는 13.2%로 경기 -> 서울과 더불어 압도적으로 많은 이유를 차지하고 있다. 지방 -> 서울의 경우 이처럼 직장관계의 비중이 낮은 것은 다소 의

아하나 기타가 16.6%로 이의 영향 때문이 아닌가 보여진다.

한편 지방 -> 경기이동자의 경우는 직장관계 다음으로 친척, 친지가 10.2%로 그 다음을 차지하고 있어 이채로우며 자녀교육 이유가 8.8%로 그 상대적인 중요성이 높다.

〈표4-16〉 연령별 고향을 떠난 요인

(단위:%, ()은 응답자수)

구분	서울거주자			경기거주자		
	20세이전	20세이후	소 계	20세이전	20세이후	소 계
취학관계	39.7	5.0	22.0	15.6	4.1	9.2
취업관계	23.1	76.3	50.3	24.9	64.9	47.2
주택관계	1.3	1.3	1.3	0.3	5.3	3.1
환경문제	3.1	8.3	5.8	6.7	10.1	8.6
가족과 함께	20.5	0.4	10.2	31.2	4.6	16.4
6.25전쟁으로	9.2	0.4	4.7	16.2	1.4	7.9
기타	3.1	8.3	5.8	5.1	9.6	7.6
계	100.0 (229)	100.0 (240)	100.0 (469)	100.0 (346)	100.0 (436)	100.0 (782)

한가지 수도권내에서의 이동과 관련하여 특이한 것은 경기 -> 서울의 경우에는 자녀교육 이유가 아주 특출하여(19.8%) 우리 나라 국민의 자녀교육에 대한 열의를 짐작하게 해주며, 그 반대의 흐름인 서울 -> 경기의 경우는 주택관계가 22.9%로 압도적으로 많아 앞 절에서 이야기한 주로 서울의 주택가격 상승으로 인한 서울근교 교외화를 잘 나타내고 있다.

이번에는 서울과 경기도 거주자를 대상으로 고향을 떠난 당시의 연령을

기준으로 그 이유를 물어 보았다. <표4-16>에서 보는바와 같이 서울거주자의 경우 20세 이전에 고향을 떠난 사람의 이동 이유는 취학이 가장 많아 39.7%이며 그 다음이 취업, 가족관계 등의 순이다. 반면에 20세 이후에는 압도적으로 많은 사람들이(76.3%) 취업을 목적으로 고향을 떠난 것으로 응답하고 있는데 이러한 경향은 경기도 거주자에게서도 거의 비슷하게 나타난다.

<표4-17> 현거주지별 잠재이동요인

(단위:%, ()은 응답자수)

구분	잠재이동요인								계
	직장	교육	주택	재산	환경	생활비	고향	기타	
서울	6.9	14.7	28.8	2.7	39.8	1.0	1.5	4.6	100.0(407)
경기	21.0	39.0	15.6	1.9	11.8	1.0	1.6	8.1	100.0(629)
지방	17.1	30.6	20.8	3.5	9.8	1.0	1.8	15.7	100.0(765)

한편 장래 이동의사가 있는 이동 잠재자의 이동 사유를 현 거주지별로 보면 서울거주자의 경우는 환경악화가 가장 많아 39.8%로 나타나 점차로 거주 환경에 대한 관심이 높아지고 있음을 반영하고 있다. 다음으로는 주택이유가 28.8%로 이 역시도 현재 서울의 주택사정이 날로 악화되고 있는 결과와 무관치 않을 것이다. 이와는 대조적으로 경기도 거주자의 경우는 자녀교육으로 인한 이동의사가 39.0%로서 서울과 비교했을 때 상대적으로

열악한 교육환경에 대한 불만을 나타내고 있었다. 한편 지방 거주자의 경우는 경기와 마찬가지로 자녀교육 이유가 30.6%로 가장 높고 주택이유가 20.8%를 차지해 그 다음이나 조금 특이하다.

앞에서 본 바대로 예나 지금이나 이동의 이유로서 주요한 것은 취업과 자녀교육이다. 따라서 이번에는 특히 취업과 자녀교육에 초점을 맞추어서 사람들의 이동 성향을 파악해 보려 한다. <표4-18>은 만약에 가구주의 직장이 옮겨갈 경우의 이동 의사를 분석한 표이다.

<표4-18> 가구주의 직장이 옮겨갈 경우의 거주지이동의사

(단위:%,()은 응답자수)

거주지역 이전지역 구분	서울거주자			경기거주자		
	통근가능한 경기도	통근어려운 경기도	지 방	서 울	경기도	지방
전가족이 옮김	13.5	13.6	19.8	34.3	25.9	29.2
가구주만 옮김	21.2	27.3	35.2	16.6	18.3	22.2
부부만 옮김	5.8		6.0	1.6	1.8	2.3
다른직장구함	4.7	8.6	12.8	12.7	10.9	16.1
추후결정	50.2		24.6	27.9	27.2	27.4
통근	-		-	13.2	13.2	-
기타	4.6		1.6	2.7	2.7	2.8
계	100.0 (617)	100.0 (619)	100.0 (617)	100.0 (1328)	100.0 (1322)	100.0 (1325)

표에서 보면 서울거주자의 경우 가구주의 직장이 통근가능한 경기도로 옮겨가는 경우 전가족이 다 옮기겠다는 응답은 13.5% 밖에 안되고, 통근이 어려운 경기도나 지방으로 옮길 경우에도 각각 13.6%와 19.8% 밖에 되지 않아 가능하면 서울에서 떠나지 않을 것임을 강력하게 시사하고 있다. 또 지방으로 가구주의 직장이 옮길 경우 다른 직장을 구해 보겠다는 응답도 12.8%나 되어 그 동안 정부에서 추진해 온 주요 공공기관의 지방이전이 부진한 이유를 짐작케 해주고 있으며, 설사 이전한다 할지라도 많은 경우 가구주만 단독으로 이동해 (표에서 보면 35.2%) 인구재배치 효과가 그리 크지 않은 것임을 예측케 해 준다.

그러면 왜 이처럼 서울 거주자들은 가능하면 서울에 머물러 있기를 희망하고 있는가? 무엇보다도 가장 중요한 이유는 자녀교육 때문으로 서울 거주자의 76.0%가 자녀교육을 이유로 들고 있으며, 다음으로는 생활편익이라는 대답도 10.3%나 되었다. 이렇게 본다면 결국 서울로부터의 인구재배치는 획기적인 교육제도나 지방 교육환경의 개선 없이는 소기의 성과를 거두기가 어려운 것으로 보여진다.

〈표4-19〉 지방으로 직장이동 후에도 거주지를 옮기지 않는 요인
(단위:%, ()은 응답자수)

구 분	서울거주자	경기거주자
자녀교육관계로	76.0	40.8
생활편익시설이	10.3	10.8
현지역에 집	1.4	6.8
고향이므로	3.0	24.1
기타	9.3	17.5
계	100.0(495)	100.0(938)

한편 자녀교육과 관련해서는 아직도 심한 선입견과 편견이 존재하고 있었다. 즉 자녀의 우수학교 진학을 위한 거주지 이전 의사를 물었을 때 상당히 많은 응답자들이 이전 의사를 밝혔고 이들 중 상당수는 서울의 강남 지역을 압도적으로 선호하고 있었다. (<표4-20>참조)

<표4-20> 자녀의 우수학교진학을 위한 이전여부

(단위:%()응답자수)

구 분	이동 의사	이 전 대 상 지 역				계
		서울강북	서울강남	경 기	지 방	
서울거주자	36.1	8.7	84.0	1.7	5.6	100.0(231)
경기저주자	58.4	16.2	51.1	25.1	7.6	100.0(798)
지방거주자	55.8	11.9	56.7	9.5	21.9	100.0(876)

또 자녀가 서울에서 공부하기를 희망하는 가장 중요한 이유로서는 서울에 좋은 대학이 많아서가 압도적으로 많았고 다음으로는 취업이 잘되므로, 자녀의 출세를 위하여 등 자녀를 서울에서 공부시키면 잘될 것이라는 막연한 기대감도 상당수 있었다. 그런데 이와 같은 자녀교육은 대도시에서 시켜야 좋다는 인식은 오랜 기간 동안에 걸쳐서 형성되어 온 것으로서 획기적인 조치가 취해지지 않는 한 쉽게 바뀌어 질 것 같지는 않다.

〈표4-21〉 자녀의 대학 희망지역이 서울인 이유

(단위:%, ()은 응답자수)

구 분	서울거주자	경기거주자	지방거주자
취업이 잘 되므로	13.5	10.5	24.1
좋은 대학이 많아서	47.9	38.0	38.4
문화적 서비스가 많아서	14.6	8.7	12.6
생활기반마련을 위하여	3.5	2.5	2.3
자녀의 출세를 위하여	14.4	7.3	20.6
거주지의 학교를 원해서	4.8	32.2	1.0
기타	1.3	0.7	1.2
계	100.0 (480)	100.0 (437)	100.0 (524)

V. 지역간 인구 불균형 분포의 결과

1. 수도권 인구집중의 문제점

앞에서 살펴 본 바대로 수도권으로서 과도한 인구집중은 수도권, 그 중에서도 특히 서울을 비롯한 주변 위성도시의 과밀을 초래하고 지방과 농촌 지역의 인구 과소를 가져와 한정된 국토의 효율적 이용을 저해하면서 여러 가지 심각한 문제를 불러 일으키고 있다. 이제 그 주요한 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

가. 수도권 과밀화에 따른 도시문제 심화

(1) 주택가격의 급등

수도권으로의 과도한 인구집중은 무엇보다도 주택시장의 만성적 초과 수요현상을 발생시켜 주택가격의 폭등을 가져왔다. 특히 70년대 이후 강남을 중심으로 한 서울 지역의 땅값 상승으로 주택가격이 급상승해 서민계층의 주택소유를 어렵게 만들었는가 하면 최근 1987년 이후에는 택지공급 부족 등의 이유로 아파트를 중심으로 한 주택가격의 폭등을 가져와 국민경제에 큰 혼란을 초래한 바 있다.

〈표5-1〉은 서울, 5개직할시, 전도시 지역의 주택가격 지수를 나타낸 것으로 서울의 주택가격 상승폭이 직할시나 전체 도시평균에 비해 매우 컸음을 알 수 있으며 서울 지역의 주택가격 급등이 수도권과 기타 대도시의 주택가격 상승을 선도하는 것으로 분석되고 있다(최 병선, 1991)

〈표5-1〉 도시별 주택가격 지수

(1981=100)

구 분	1981	1987	1989	1990
서울	100.0	138.8	176.7	207.4
5개 직할시	100.0	125.0	166.1	186.5
전 도시	100.0	107.2	139.0	159.1

자료: 최 병선, "수도권 집중의 문제와 대책", 1991.

(2) 교통난의 심화

1990년 현재 전국 자동차의 52.7%가 수도권내에서 운행되고 있는데 1985-90년의 5년간 전국 자동차 증가 대수의 52.1%인 약 190만대가 수도권에서 증가 하였다. 이와 같은 수도권에서의 자동차의 급격한 증가는 수도권내 주요 도로의 정체 현상을 가속화시켜 이로 인한 막대한 추가비용을 소요케 하고 있다. 예컨대 서울과 인천간의 경우 29.5km의 경인 고속도로의 주행시간이 86년에는 45분 이었으나 90년에는 90분으로 배가 되었고, 35.8km인 경인국도를 이용할 경우에는 86년의 55분에서 90년에는 120분으로 되어 교통정체가 얼마나 극심한 지를 단적으로 보여주고 있다(최병선, 1991).

한편 수도권 전철의 수송능력도 현재 한계에 도달하여 경인과 경수전철의 경우 출퇴근시에는 객차당 적정인원(160명)의 3배나 탑승하는 것으로 나타나고 있다. 또한 국도의 경우에도 전국 국도 애로 구간의 70% 이상이

수도권내에 위치하고 있는 등 수도권의 교통사정은 날로 악화되어 가고 있다.

만약에 이와 같은 교통정체의 추세가 앞으로 계속된다고 가정하면 서울의 경우 피크시간대의 자동차 평균 주행 속도는 1987년의 15.2Km/h에서 1991년에 9.5Km/h 그리고 1996년에는 7.2Km/h로 계속 떨어질 것으로 예측된다. 또한 이와 같은 서울시의 교통난 심화에 따른 경제적 추가비용 부담도 일평균 1987-91년 기간 중에는 39.7억원(87년 불변가격기준)에서 1992-96년 기간에는 146.5억원으로 증가하며 1997-2001년에는 무려 267.7억원으로 급증할 것으로 추계되어 그 문제의 심각성을 일깨워 주고 있다(김중기, 1989).

따라서 이와 같은 교통난을 해소하기 위해서 도로, 철도, 지하철, 항만, 공항 등 수도권 수송시설 확충에 소요될 비용을 산출해 보면 현재의 인구집중 추세가 90년대에도 지속된다고 보았을 때 98년까지 약 16조원이 필요한 것으로 추계 된다.

(3) 환경오염의 심화

서울을 중심으로 한 수도권으로의 과도한 인구집중은 최근 국민들 사이에서 그 관심이 급격히 증대되고 있는 환경오염을 가중시키고 있다. 예컨대 대기오염의 경우 인구과밀, 산업시설의 증가, 자동차의 급증으로 말미암아 1990년 현재 서울의 아황산가스 농도는 0.051ppm으로 대기환경기준치인 0.05ppm을 넘어서고 있는 등 전반적으로 다른 대도시에 비해 대기오염도가 심한 것으로 나타나고 있다(표5-2 참조). 이밖에도 한강수질보전을 위한 하수종말처리장 건설 등 환경오염에 따른 막대한 사회비용을 초래하고 있다.

〈표5-2〉 주요 오염물질별 도시별 대기오염도 현황(1990)

(단위 : ppm)

구 분	SO ₂	TSP(mg/M ³)	NO ₂	O ₃	CO	HC
서울	0.051*	131	0.029	0.008	2.7	3.0*
부산	0.039	140	0.019	0.017	1.5	3.4*
울산	0.031	122	0.022	0.013	1.3	-
대구	0.041	134	0.018	0.008	1.9	3.0*
광주	0.017	109	0.014	0.010	1.5	2.5
환경기준 (평균기준)	0.05	150	0.05	0.020	8.00 ¹⁾	3.0

주 : 1) 12개월 평균치, 측정지점 평균치를 나타냄.

* 환경기준을 초과하는 곳.

자료: 환경처, 한국환경연감, 1991, 국토개발연구원, 제 3차 국토종합 개발계획, 부문별 보고서 (제 2권), 1992, p 116에서 재인용.

(4) 과밀화에 따른 도시재정의 비효율성 증대

인구 및 산업시설의 집중으로 인한 인구과밀은 다른 한편에서는 도시재정의 비효율성을 증대시키게 된다. 예컨대 서울의 경우 1974년 이후 인구에 대한 재정한계비용이 재정평균비용을 상회하고 있는데 이는 서울의 인구과밀화에 따른 토지가격의 상승, 공공시설 공급의 증가, 규모의 불경제

등에 기인하는 것으로서 특히 1988년의 경우 한계재정비용은 평균 재정비용의 5.8배나 되고 있다 (김 중기, 1989).

나. 지역간 불균형 발전과 지역갈등 유발

수도권으로의 과도한 인구 및 산업의 집중은 타 지역의 경제활동을 상대적으로 위축시켜 지역간 불균형 성장을 가져와 좁은 국토를 효율적으로 이용하지 못하게 하며 사회적 비용을 증대시킨다. 예컨대 1970년 이후 제조업 고용 증가분에 대한 수도권 점유율은 계속 증가되고 있으며, 생활환경 수준도 서울과 지방사이에 현격한 차이가 있어 경제성장의 과실이 지역적으로 편중된 것으로 나타나고 있어, 지방의 소외의식 증대로 지역갈등을 유발하는 등 안정적인 국가성장에 부작용을 초래하고 있다.

〈표5-3〉 생활환경관련지표(1988)

(단위:%)

구분	도로포장률	상수도보급률	하수도보급률	전화보급률
전 국	71.6	87.2	52.3	23.2
서 울	79.6	98.2	89.1	36.1
청 주	72.9	77.3	46.1	19.1
전 주	68.0	83.5	53.4	22.7
농어촌	67.4	55.1	32.9	20.7

자료: 김 중기, “수도권정책의 기본방향과 전략”, 1989.

〈표5-4〉 국토이용불평등계수 (GINI)

구 분	1971	1975	1980	1983
GINI	0.390	0.432	0.497	0.484

주 : 지역총생산(GRP)과 인구에 의한 GINI 계수임.

자료: 김종기, 상계서, 1989.

실제로 1988년에 한국 사회학회에서 전체 국민을 대상으로 실시한 사회조사결과에 의하면 우리 나라 국민들은 지역감정형성의 가장 중요한 원인으로 정부의 경제발전정책에 의한 지역간 격차를 들고 있었으며 따라서 지역감정 완화를 위한 정책의 선택에 있어서도 지역간 경제격차의 해소를 두 번째로 중요한 정책으로 꼽고 있었다.

즉 〈표5-5〉는 지역감정 형성의 중요한 원인을 응답자의 현거주지별로 정리한 표로서 표에서 보면 전체 응답자의 28.5%가 정부의 경제발전정책이 지역감정 형성의 가장 중요한 원인이었다고 응답하고 있으며 그 다음으로 지역주민간의 편견(24.5%), 정치인의 선거운동 (22.8%) 등의 순으로 그 원인을 지적하고 있다 (김익기, 1990).

한편 〈표5-6〉은 여러 가지 정책중에서 어느 정책이 지역감정해소에 기여할 것인가에 대한 응답자의 반응을 나타낸 표로서 우리 국민들은 정부의 경제적인 차원에서의 정책들이 지역감정을 완화시키는데 크게 기여할 것으로 생각하고 있었다. 즉 호남지역에 대기업을 유치하는 정책이 72.5%로 가장 많은 응답을 받았고 지역간 경제격차 해소가 69.2%로 그 다음으로 높은 지지를 얻고 있었다.

〈표5-5〉 현거주지별 지역감정 형성의 중요한 원인

(단위: %)

거주지역 원인	전국	서울 경기도	강원도	충청도	전라도	경상도	제주도
	지역주민간 편견	24.5	22.3	11.3	23.5	6.4	26.3
정부의 경제발전정책	28.5	25.2	20.0	13.5	50.0	14.5	17.5
정부의 인사행정	9.0	7.28	5.0	5.0	17.6	4.4	5.0
정치인의 선거운동	22.8	16.9	13.8	30.0	11.0	24.3	15.0
신문 및 방송보도	6.7	5.7	10.0	4.0	2.7	6.6	17.5
역사적 배경	8.4	8.7	5.0	8.0	3.0	7.6	2.5
계	2,001 (100.0)	797 (39.7)	80 (4.0)	200 (10.0)	300 (15.0)	594 (29.5)	40 (2.0)

자료: 김 익기, “지역감정해소방안 : 사회조사 결과에 근거하여”, 1990.

〈표5-6〉 현거주지별 지역감정 해소에 대한 정책의 기여도

(단위 : %)

해소방안	지역	전국	서울 경기도	강원도	충청도	전라도	경상도	제주도
	호남지역에 대한 대기업 유치		72.5	75.3	52.5	53.6	84.6	66.2
경제격차 해소		69.2	75.5	56.3	70.4	76.7	58.2	72.5
민주화		63.8	72.1	57.5	50.5	68.7	54.5	77.5
인물 등용의 지역안배		60.8	67.6	60.0	55.1	71.7	47.3	72.5
광주 민주항쟁 해결		58.2	61.7	53.8	54.0	65.0	51.9	60.0
지역간 교류증대		55.3	63.1	52.5	43.1	52.3	50.5	60.0
정치지도자들의 세대교체		53.2	54.1	43.8	37.0	60.6	51.6	55.0
동서간 교통시설 확충		52.3	60.5	60.0	38.0	46.3	47.6	60.0

다. 농촌지역의 인구과소

한편 농촌지역에서는 인구의 지속적인 유출로 인한 인구과소의 여러 가지 문제점들이 노출되고 있는데 첫째, 농촌 청·장년층의 계속적이고도 선별적인 이출로 농촌 노동력의 절대적 부족현상이 발생되고 있으며 인구의 고령화 추세가 가속화되어 농업생산성의 저하가 크게 우려되고 있다. <표5-7>은 1990년 우리 나라의 시부, 읍부, 면부의 연령구성을 정리한 표로서 표에서 보면 전형적인 농촌이라 볼 수 있는 면부의 경우 시부나 읍부와 비교할 때 청·장년층인 20-30대가 상대적으로 적고 50대 이상 연령층은 압도적으로 많은 것을 알 수 있다. 그 중에서도 특히 60세 이상 고령자의 비율은 15.3%로서 시부의 5.6%와 비교해 약 3배 가까이 많음을 알 수 있어 농촌에서의 고령화 추세가 어느 정도 인지를 짐작하게 해준다.

<표5-7> 도시, 농촌별 연령구조(90년)

(단위: %)

구 분	전 국	시 부	읍 부	면 부
20대 미만	35.91	36.64	36.13	32.69
20대	20.12	21.23	18.67	16.05
30대	17.08	18.46	15.68	11.75
40대	10.87	11.01	10.10	10.62
50대	8.37	7.04	9.61	13.54
60대이상	7.65	5.62	9.80	15.34
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 1990 인구주택총조사보고서

둘째, 청년층과 비교적으로 학력수준이 높은 층의 인구가 상대적으로 더 많이 유출되고 있기 때문에 지역사회개발에 필요한 고급인력의 확보를 어렵게 하고 있으며, 셋째, 비교적 넓은 공간범위에 인구가 적게 분포되어 있기 때문에 생활 편의시설이 유지될 수 있는 최소한의 이용 인구를 확보하지 못하여 생활편익 시설의 혜택을 받지 못하여 생활이 불편해 지고, 또 그래서 인구가 유출되는 등의 악순환을 되풀이 하고 있다.

2. 수도권 인구분산정책

가. 인구분산 정책의 전개과정

주지하다시피 우리 나라에서 대도시의 인구집중 문제가 주요한 정책과제로 인식되어 그 해결책을 모색하기 시작한 것은 이미 1964년부터이다. 즉, 1964년 11월에 국무총리가 대도시 인구집중 방지책 수립을 건설부 장관에게 지시하였고, 이 지시에 따라 건설부가 작성한 대도시 인구집중 방지책이 1964년 9월 22일 국무회의에 상정, 심의 의결 되었다(김의원, 1983). 이 대도시 인구 집중 방지책은 정치, 경제, 사회, 행정 등 각 부문에 걸친 해결책을 모색하기 시작한 최초의 종합적 시책으로서 우리 나라 인구분산 정책의 효시라 할 만하다.

그 이후 30여 년간에 걸쳐서 20여종에 달하는 각종의 인구분산 시책이 건설부, 무임소 장관실, 청와대, 경제기획원, 서울특별시 등 관계기관에 의해 수립되어 시행되었거나 현재에도 시행중에 있으나 수도권 인구집중 문제해결을 위한 묘책은 나오지 못하고 있는 실정이다. 한마디로 1964년부터 시작된 수도권 인구분산정책이 거의 30여 년이 지난 현재에도 계속 논

의되고 있다고 하는 사실은 이 문제가 얼마나 어려운 과제인가를 보여주는 것이기도 하지만 지금까지 시행된 정책들이 그리 효과적이지 못하였다는 것을 반증하는 것이기도 하다.

그런데 이와 같은 각종의 인구분산정책들이 시행되어온 지나간 30여 년은 크게 문제의 제기기(1964-1969), 제도 정비기(1970-1976), 본격적인 시책의 추진기(1977-현재)의 세단계로 구분될 수 있겠다(유영휘, 1984). 이제 각 단계의 특징과 구체적인 정책의 전개과정을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 문제 제기기 (1964-1969년)

이 시기는 60년 이후 공업화위주의 경제정책으로 대도시로 인구가 급격히 집중하여 도시기반시설이 부족해 짐에 따라서 특히 수도권 방위의 특수성을 고려하여 대도시의 인구집중 억제에 강조하는 최고 통치자의 지시 등에 의해 문제가 본격적으로 인식되기 시작한 때이다. 이 시기에는 과대도시의 각종 문제의 심각성이 부각되었으며 주로 서울을 겨냥한 규제대책이 그 주요내용을 이루고 있었다.

① 대도시 인구집중 방지책(1964.9.22. 건설부)

앞에서 지적한 대로 우리 나라 인구분산을 위한 종합 정책의 효시로서 그 주요내용으로는 우선 정치적 조치로서는 행정기관의 지방이전, 대도시 영세민에 대한 세금부과 및 정치적 과잉배려 지양 등을 포함하고 있다.

경제적 시책으로는 대도시의 공장시설확장 억제, 농지개간의 촉진, 전원도시 및 신 산업도시의 건설 등을 제시하고 있으며, 사회적 측면에서는 대도시 영세민의 지방취업 알선, 대도시 교육시설의 억제, 교육·문화 복지 시설의 지방육성 등을 건의하고 있다. 이 시책안은 당초부터 실현가능성이

희박한 내용을 담고 있었으나 대도시 인구집중문제에 대하여 구체적이고도 종합적인 정책대안을 제시하였다는 데에 그 의의를 찾을 수 있겠다.

② 대도시 인구 및 시설의 조정대책 (1969. 12. 29. 무임소장관실)

대도시 인구 및 시설의 조정대책은 크게 산업, 교육 그리고 공공시설의 분산대책으로 구성되어 있으며, 각 부문별로 단기 및 장기대책을 제시하고 있다.

산업시설분산정책 부문은 지정장소 이외의 공장건축억제, 개발거점의 집중적인 개발, 공해 및 용도지역 위반업체의 이전계획수립, 공업단지건설계획의 조정통일 등이 주된 내용이다. 교육시설 분산대책으로는 대도시내 고등교육기관 신·증설을 억제하고, 지방으로부터의 전·입학을 불허하고, 이전학교에 대해서는 각종혜택을 부여하여 대도시내로 고등교육기관이 집중하려는 것을 억제하려는 내용이 골자이다. 공공시설 분산대책으로서는 행정권한 및 사무기능의 지방이전, 행정의 간소화, 정부기관 및 산하기관 본사의 지방이전 등을 제시하고 있다.

(2) 제도 정비기(1970-1976년)

제도정비단계는 1970년 이후로서 인구분산 시책을 뒷받침할 각종의 법령이 제정, 개정된 단계로서 수도권 문제 해결을 위한 제도적인 장치가 정비되었다. 또한 이 기간 중에는 제 1차 국토종합개발계획 등에 의거 전국적인 차원에서의 분산시책이 종합적으로 추진되기 시작하였다.

① 수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침 (1970. 4. 3. 건설부)

이 지침은 장기대책과 긴급대책으로 구성되어 있는데, 장기대책의 내용은 도시와 농촌의 균형발전, 수도권정비계획의 수립이 포함되어 있고, 긴급대책의 내용에는 제한구역설정, 지방공업개발법 제정, 수도권공장의

지방이전에 대한 조세감면 및 서울시 공장의 증과세, 행정권한의 지방이양, 2차 관서의 지방이전 등을 내용으로 하고 있다.

② 제 1차 국토종합개발계획

제 1차 국토종합개발계획에서 제시하고 있는 수도권시책은 수도권내의 권역별 기능분산 및 도시계획법상의 개발제한구역과 특정시설제한구역 등의 구역제와 도심 30km외곽의 위성도시개발, 수도권정비청 신설 제안 등이다.

③ 대도시 인구분산시책(1972. 청와대)

대도시 인구분산시책의 내용은 산업부문, 교육부문, 행정부문, 도시부문 등으로 구성되어 있다. 산업부문의 주요내용은 공장이전촉진세를 신설하고, 대도시내 공장신설을 억제하여 이전을 촉구하고 아울러 지방공단으로 이전하는 이전업체에 세제상 지원혜택을 부여하는 것이다. 교육부문의 주요내용은 대도시에서 고교이상 학교의 신증설을 금지하고 서울시에 있는 대학을 지방으로 이전하고, 공공기관을 지방으로 이전시킴과 아울러 금융기관의 지점업무를 강화하는 것을 골자로 하고 있다. 도시부문에서는 위성도시를 건설하고 도심반경 5km이내에 특정시설 설치에 대한 제한구역의 지정과 3대도시에 주민세를 신설하는 것이 골자이다.

④ 대도시 인구분산책(1973, 경제기획원)

대도시 인구분산책의 주요내용은 주민세를 신설하기 위해 지방세법을 개정하고, 국영기업체 본사 및 공공기관의 지방이전을 적극 권장함과 아울러 공해공장 및 용도지역 위반공장의 지방이전을 촉구하는 것이다. 또한 사무실, 백화점, 및 일정규모 이상의 건축물에 대한 신증설을 제한하고, 지방금융기관의 육성정책을 실시하겠다는 내용이다.

(3) 본격적인 시책 추진기(1977년에서 현재까지)

마지막으로 시책의 본격적인 추진단계는 그 이전의 제도적 장치의 바탕 위에서 인구분산과 수용, 집중억제책 등이 본격적으로 추진 시행되고 있는 시기라고 할 수 있다.

① 수도권 인구재배치 기본계획(1977.3.1, 무임소장관실)

수도권 인구재배치 기본계획은 크게 중장기계획과 계획보장을 위한 조치로 구분해 볼 수 있는데, 중장기계획은 서울시 산업시설의 이전과 서울시내 사립대학의 이전 및 분교설립지원 등과 같은 교육제도의 개선에 관한 내용을 담고 있다. 또한 계획의 실현성 보장을 위한 조치로 수도권정비법의 제정, 기금의 설치 및 금융상의 지원을 들고있다. 이 수도권 인구재배치 기본계획은 수도권정비기본계획이 수립되면서 이 계획에 통합되었다.

② 제 2차 국토종합개발계획(1982-1991, 건설부)

제 2차 국토종합개발계획에서 수도권시책과 관련하여 제시한 부분은 지역생활권의 조성 and 성장거점도시의 육성을 들 수 있다. 또한 제 2차 국토종합개발계획에서는 수도권을 5개권역으로 구분하여 제시하고 있다.

③ 수도권 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획(1982.5.13, 건설부)

건설부가 마련한 수도권 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획에서는 행정부, 입법부, 사법부, 지방자치단체 등의 청사 및 정부투자기관과 기업체 본사 사옥 건축에 대해 원칙적으로 신증축을 금지하고 있다. 또한 이전축진 권역내에서의 대학, 전문대학, 그리고 서울도심 8km권내에 고등학교의 신증설을 원칙적으로 금지하고 있으며, 민간건축물에 대해서도 이전축진 권역내에는 21층 이상의 사무소, 11층 이상의 판매용 건축물에 대해서는 신증축을 금지하고 있다.

④ 수도권정비기본계획(1984.7.11, 건설부)

수도권정비와 관련하여 지금까지 시행 또는 입안된 시책 가운데 가장 체계적이라고 할 수 있는 수도권정비 기본계획에서는 수도권을 이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유보권역, 자연보전권역, 개발유도권역 등의 5개 권역으로 구분하여 각 권역별 정비 및 개발 계획을 제시하고 있다. 뿐만 아니라 서울의 인구를 980만으로 억제하고 개발유도권역으로 서울에 있는 공장을 이전하며, 교육기관을 지방으로 이전시킨다는 인구 및 기능의 재배치에 관한 내용도 포함하고 있다.

⑤ 개발유도권역의 개발계획(1986.7.15, 건설부)
 건설부가 마련한 개발유도권역의 개발계획에는 14개 지구에 공업용지를 조성하는 내용과 교통·통신·용수공급 처리시설의 확충계획이 담겨져 있다.

나. 인구분산의 주요정책수단과 실적

(1) 산업부문

산업부문의 주요 정책수단으로는 서울 및 수도권 일부권역에서의 공장신설 규제, 서울시내 공장의 지방 이전촉진, 그리고 지방공단의 육성 지원으로 대별될 수 있겠다. 이를 위한 제도적 장치로서는 공해방지법(1971년) 및 환경보전법(1977년)의 제정으로 공해공장에 대한 이전명령권이 설정 강화되었고 공업배치법(1977년)이 제정되어 공장신설허가제가 도입되었다. 또한 지방공업의 육성 지원을 위하여는 지방공업개발법(1970년)이 제정되었다. 이제 이들 시책들의 구체적인 추진 실적을 살펴 보기로 하겠다.

① 공장 신설 규제

수도권 일부권역에서의 공장 신·증설 억제 시책은 수도권인구집중억 제정책이 시행된 이후 가장 일관성 있게 꾸준히 추진되어 온 시책으로서 기본적으로는 수도권 내에서의 취업의 기회가 발생하는 것을 억제해 이로 인한 인구집중유발을 최소화해 보려는 것이다. 현재 수도권내의 이전촉진 권역과 제한정비 권역내에서는 공장의 신설이 원칙적으로 금지되어 있다.

〈표5-8〉은 수도권 등록 공장의 변화 추이를 정리한 표로서 표에서 보면 공장 신설을 억제해온 서울과 그 주변지역에서의 등록공장수는 현저히 감소한 것을 알 수 있다. 예를 들어서 서울의 등록 공장수는 1981년에 모두 10,705개소 였으나 85년에 6,631개소로 그리고 89년에는 5,133개소로 급감 해 거의 1/2 수준으로 감소되었다. 이는 그 동안 서울에서의 공장신설은 억제된 반면 기존공장의 다른 지역으로의 이전과 또 기존 등록 공장의 소 멸에 기인하는 것이다.

〈표5-8〉 수도권 등록 공장의 변화추이

(단위 : 개소)

구 분	공 장 수			공장수 변화	
	1981	1985	1989	1981-1985	1985-1989
수 도 권 계	17,405	14,424	16,543	-2,981	-682
서울 주변 지역	11,542	7,495	6,274	-4,047	-5,268
서울	10,705	6,631	5,133	-4,074	-5,572
인천수원등 지역	4,373	4,972	7,137	599	2,764
반월평택등 지역	415	686	1,685	271	1,270
가평양평등 지역	779	954	952	175	173
평택안성등 지역	296	317	495	21	199

자료: 국토개발연구원, 수도권정책의 종합평가와 개선방안, 1992.

그런데 서울과 그 주변지역을 제외한 인천·수원이나 반월·평택등 지역에서는 등록공장의 수가 계속 늘어나고 있는데 특히 그 늘어나는 추세는 85-89년 사이에 매우 현저하다. 이는 주로 이전촉진권역의 기존 공장들이 이들 지역으로 이전했기 때문으로 보여진다. 예컨대 인천·수원 주변지역의 경우 이들 지역은 제한정비권역으로서 새로운 공장의 설립은 허용되지 않으나 이전촉진권역으로부터 이전되는 공장은 받아들일 수 있어 등록 공장 수가 늘어난 것이다.

위 표만 보면 그 동안의 서울을 비롯한 수도권 일부 권역에서의 공장신설규제 시책은 어느 정도 성공한 것으로 보인다. 왜냐하면 적어도 외견상으로는 등록공장의 수는 감소하고 있기 때문이다. 그러나 공식적인 등록공장의 규제는 다른 한편에서는 음성적인 미등록 무허가 공장의 수를 늘리는 역작용을 초래 하였다. 즉 수도권내의 미등록 공장의 수는 1984년에 약 7,300여 개소였으나 5년 사이에 6,600여 개소가 늘어나 1989년에는 14,000여 개소가 되어 앞표에서 본 수도권내의 등록공장 수의 감소보다 오히려 훨씬 많다.

게다가 이들 미등록 공장들의 거의 대부분이 공장신설이 불허되는 이전촉진권역과 제한정비권역에 집중되어 있어 문제의 심각성을 더 해주고 있다. 따라서 그 동안 꾸준히 시행되어온 수도권의 공장증설억제 정책은 그리 효과적이지 못하였지 않나 하는 의구심을 갖게 하며 이는 특히 앞장의 수도권 전입자의 산업 및 직업분포에서도 드러났듯이 아직까지도 전입자의 상당수가 제조업 부문에 취업하고 있는 점을 감안한다면 더욱 그러하다.

〈표5-9〉 수도권 미등록 공장현황

(단위 : 개소)

권역	수도권계	이전촉진	개발유도	자연보전	제한정비	개발유보
연도						
1984	7,318	6,223	109	143	837	6
1989	13,945	9,110	404	238	4,172	21
증가수	6,627	2,887	295	95	3,335	15

자료: 경기도청 제공자료로 국토개발연구원, 수도권 한수이북지역 및 자연보전권역의 적정성장 관리방안, 1989, 82p에서 전제.

② 공장 이전

수도권내에서의 공장이전 시책은 대도시로부터의 공장의 분산을 도모하기 위해서 추진된 것으로 그 동안에는 주로 이전촉진권역내의 공장 중 토지용도를 위반한 비공업지역내에 위치한 공장 그리고 공해를 발생하는 공장들을 중심으로 이루어 졌다.

우선 1982-91년 사이에 서울시의 용도지역 위반 공장의 이전실적을 보면 서울시의 등록공장으로서 용도를 위반하고 있는 공장 중 모두 295개 업체가 이전하였다(국토개발연구원, 1992). 이들 공장의 이전 지역을 보면 개발유도권역으로 129개소가 이전하여 가장 많이 이전 하였고 다음으로 이전촉진권역내의 공업지역으로 112개 업체가 이전하여 나갔다. 반면에 수도권 외로는 5개 업체만이 이전하여 지방으로의 공장 분산효과는 미미한 것

으로 나타났다.

한편 공해발생 공장에 대해서는 환경보전법에 의해서 비공업지역내의 공장으로서 현위치에서는 개선의 여지가 없는 공해발생공장을 이전토록 하고 있는데 서울시의 경우에는 1977-90년 사이에 모두 975개 공장이 이전대상 업체로 지정된 바 있다. 그 중에서 실제로 이전을 완료한 업체는 969개 업체로서 99.4%의 이전실적을 보여 계획된 이전이 거의 완료된 상태이다.

또한 1982-91년 사이에 서울시의 공업지역내의 공장들 중에서도 436개 업체가 다른 지역으로 이전 하였는데 그 이전 지역을 보면 이전촉진권역내의 공업지역으로 192개 공장 그리고 개발유도권역 내로 170개 공장이 이전 하였으나 수도권외 지방으로는 12개 업체만이 이전해 주로 수도권 내에서 이전한 것으로 드러나고 있다.

(2) 행정관리 부문

행정관리 부문의 주요 시책 내용으로는 중앙행정권한의 지방이양, 2차 관서 및 국영기업체 등 공공기관의 지방이전 등을 들 수 있다. 이중 공공행정기관의 지방이전 문제는 1964년의 대도시 인구집중 방지책에서부터 거론되기 시작하여 이 역시 지속적으로 추진되어 왔으나 구체적으로 계획안이 마련된 것은 1973년의 대도시 인구분산책에서이다.

경제기획원이 주관이 되어 수립한 이 시책안에서는 우선 이전이 가능한 124개 기관을 선정하고 그 중에서 모두 46개 기관을 1차 이전기관으로 선정하여 1973년부터 75년까지 3년 동안에 이전을 추진하도록 하고 있다. 그 이후 1차 계획의 성과를 토대로 2차로 14개 기관이 추가 선정되었고 1985년 이후에는 주관부처가 총무처로 옮겨져 3차로 다시 13개 기관이 추가되었다.

〈표5-10〉 공공기관의 이전실적

	계획	이전	이전지역	
			수도권내	수도권외
중앙부속	38	12	10	2
정부투자	21	10	3	7
출연연구	9	8	1	7
계	68	30	14	16

자료: 국토개발연구원, 수도권정책의 종합평가와 개선방안, 1992.

〈표5-10〉은 그 동안의 공공기관 이전실적을 분석한 것이다. 당초 1,2,3차에 걸쳐서 이전대상기관으로 선정된 기관은 모두 73개 기관이었으나 이 중 4개 기관은 이전대상에서 제외되었고 1개 기관은 중복지정되어 실제 이전대상은 68개 기관이었다. 이들은 기관의 성격으로 보면 중앙행정 및 그 부속기관이 38개 기관으로 가장 많았고 다음에 정부투자기관 21개 그리고 출연연구기관 9개 기관이었다. 이들 중 실제 이전한 기관은 모두 39개 기관이었으나 그중 9개 기관이 다시 복귀하여 현재 이전되어 있는 기관은 30개 기관이다. 이들 이전기관들의 이전지역을 보면 전체적으로는 수도권내가 14개, 수도권외가 16개로 거의 비슷하나 중앙행정기관 및 부속기관의 경우에는 수도권내로의 이전이 거의 대부분이며 반대로 나머지 정부투자기관과 출연연구기관은 수도권외로 상당수 이전한 것으로 나타난다.

전체적으로 평가해 보면 계획과 비교해 이전실적이 44%로서 절반에도

못 미치고 있으며 특히 중앙행정 및 부속기관은 32%로서 매우 저조하며 이전하였다 하더라도 수도권내로 많이 이전해 당초의 기대에는 크게 못 미치는 것으로 평가된다.

(3) 교육부문

학구제의 신설로(1973년) 중·고등학교 학생의 서울 전입이 억제된 이래 교육부문의 시책은 서울 소재 대학의 신·증설 및 증원억제, 교육시설의 지방이전, 서울 강북소재 고교의 강남이전, 서울 소재 대학의 지방이전 및 지방캠퍼스의 설립과 또 지방대학의 육성, 교수진의 지역별 평준화 등을 그 주요내용으로 하여 추진되어 왔다. 참고로그동안 입안된 수도권 인구집중억제정책 중 교육부문과 직·간접적으로 관련된 주요 정책내용들을 정리해 보면 다음 <표5-11>과 같다.

이중에서 본 분석에서는 서울소재 대학의 지방이전과 분교설치를 중심으로 그 실적을 분석하려 한다.

서울소재 대학의 지방이전과 지방분교 설립은 1972년에 성안된 대도시 인구분산시책에서 용인, 수원 등을 교육전담 도시로 개발하려는 구상과 함께 처음으로 거론되었고 그후 1977년에 마련된 수도권 인구재배치계획에서 보다 적극적으로 권장되었다. 따라서 이 시책에 의해서 1978년부터 1989년까지 경기대, 명지대, 한신대 등 3개교가 본교를 이전하였고 성균관대, 한양대, 한국외국어대 등 12개교가 지방분교를 설립하였다. 이제 이들 대학 이전 및 지방분교 설립 현황을 보면 <표5-12>과 같다.

〈표5-11〉 전국 및 수도권정책 중 교육부문 관련 정책

년도	전국 및 수도권 정책	교육 부문 관련 정책		
		신 증설억제정책	지방이전정책	지방대학육성정책
1969	대도시 인구 및 시설의 조절대책	대도시 고등교육 기관 신 증설억제	이전학교 혜택 부여	
1970	수도권 인구 과밀억제에 관한 기본지침		교육기관의 지방간 균형배치	지방교육 기능의 질적 향상
1972	대도시 인구 분산시책		교육전담도시개발 (용인, 수원 등)	지방학교의 예산 우선배정 대학교수 교환제도 지방대학 특장적 교육강조
1973	대도시 인구분산책	대도시내 고교이상 신·증설 및 증원 금지	대도시내 대학시설 이전촉진	
1975	국토와 도시 개발의 당면시책	대도시 학생증원 및 교육시설 제한		대학입시 제도개선 교원교수제 실시
1977	수도권 인구 재배치 계획	대학생 서울편입 규제	서울 사립대학의 이전·합병 및 분교 설립지원	지방대학 특성화 촉진 지방대학 재학생 장학금 지급 확대 지방대교수 연구활동 지원 강화 등을 통한 우수교수진 확보
1981	제2차 국토종합 개발계획	고등교육 시설의 대도시내 신·증설 억제		
1982	수도권 정비기본계획	이전촉진권역내 대학 및 전문대학 신·증설 금지		
1982	수도권 정비계획	수도권내 대학 분교의 설치 및 학생증원 억제	수도권 소재대학 열별 및 연구기관계 지방이전 촉진	
1992	제3차 국토종합 개발계획			대학, 첨단산업, 문화·예술 등을 수용하는 대학도시 건설

자료: 임 창호, 대학 신·증설이 수도권 인구집중에 미치는 영향에 관한 연구, 1992.

〈표5-12〉 대학이전 및 지방캠퍼스 설립 실적

구 분	합 계		수도권내		수도권외	
	본교이전	분교설립	본교이전	분교설립	본교이전	분교설립
대학수	3	12	3	5	-	7
학생수	16,900	71,950	16,900	38,756	-	33,194

자료: 국토개발연구원, 수도권정책의 종합평가와 개선방안, 1992.

표에서 보면 본교를 이전한 3개교는 모두 수도권내로 이전하였으며 이들 지역에서 모두 17,000여명의 학생을 수용할 수 있게 되었다. 한편 지방에 분교를 설치한 12개교 중 5개교는 수도권에 그리고 7개교는 수도권외에 분교를 설치하여 각각 그 지역에 39,000여명이 33,000여명의 대학생을 받아들일 수 있게 되었다. 이들 본교를 이전하거나 지방분교를 설치한 15개교의 총 학생규모는 약, 89,000여명으로 전국 대학생수의 8.5%가량이다.

한편 이들 15개 대학들의 서울로부터의 거리를 보면 1시간 내 통학이 가능한 50Km이내가 7개교로 가장 많고 50-100Km가 3개교, 100-150Km가 4개교, 그리고 150Km 이상이 1개교의 분포를 보이고 있다.

서울소재 대학의 지방이전과 지방분교 설치의 가장 큰 목적은 서울소재 대학의 증원을 억제하여 인구집중을 방지하고 대학관련 인구의 지방이전을 촉진하고자 하는 것이었다. 이제 과연 지방분교의 설치로 어느 정도의 인구분산 효과가 있었는지 알아보자. 〈표 v-13〉는 앞에서 본 15개의 지방이전 및 분교설치 대학 중 성균관대(수원), 경기대(수원), 한국외대(용인),

단국대(천안), 건국대(충주), 연세대(원주), 동국대(경주) 등 7개 대학의 교직원에 대한 거주지 분포를 정리한 것이다.

〈표5-13〉 교직원의 직책별 거주지 분포

(단위:명, %)

현거주지별 직책별		계	서울	수도권	당해 시군	당해 시도	기타 시도
수도권내	계	1,297(100.0)	801(61.8)	168(13.0)	322(24.8)	-	6(0.5)
	교수	478(100.0)	392(82.0)	50(10.5)	32(6.7)	-	4(0.8)
	행정직원	513(100.0)	203(39.6)	88(17.2)	221(43.1)	-	1(0.2)
	조교	306(100.0)	206(67.3)	30(9.8)	69(22.5)	-	1(0.3)
수도권외	계	1,625(100.0)	-	638(39.3)	860(52.9)	95(5.8)	32(2.0)
	교수	777(100.0)	-	478(61.5)	860(52.9)	95(5.8)	32(2.0)
	행정직원	534(100.0)	-	73(13.7)	437(81.8)	16(3.0)	8(1.5)
	조교	314(100.0)	-	87(27.7)	207(65.9)	7(2.2)	13(4.1)

자료: 국토개발연구원, 수도권 정책의 종합평가와 개선방안, 1992.

표에서 보면 수도권 내로 이전하였거나 분교를 설치한 대학의 교직원 중 61.8%는 서울에 거주하고 24.8%만이 대학이 소재한 시군에서 거주하는 것으로 드러나고 있다. 또 수도권외 대학의 경우는 대학소재 시군 거주 비율이 52.9% 늘어나나 39.3%는 서울을 포함한 수도권지역에서 살고 있어 전체적으로는 대학의 이전이나 분교설치로 인한 인구분산 및 재배치효과는 그리 크지 않은 것으로 보인다.

한편 흥미 있는 사실은 이들 대학의 교직원의 거주지는 교수와 행정직원간에 큰 차이가 있어 수도권내 소재 대학의 경우 교수의 경우는 82.0%가 서울에 거주하고 있으나 직원의 경우는 당해 시·군에 43.1%가 거주하고 있다. 또 수도권외 대학에 있어서도 교수는 61.5%가 수도권에 거주하고 있으나 직원은 81.8%가 당해 시·군에 살고 있었다.

그러면 학생들의 경우는 어떠한가? 1986년 자료에 의하면 지방이전 및 분교 중에서 서울에서 통학이 가능한 곳에 위치한 대학의 신입생 중 47.8%가 서울출신이며, 비통학지역에 위치한 대학의 경우에도 서울출신자의 비율이 39.5%나 되고 있다(김형준, 1986). 따라서 통학이 가능하지 않은 수도권외로 대학을 이전하거나 분교를 설치하는 경우에는 어느 정도의 학생들의 이전 효과를 기대할 수 있으나 그 효과는 대학재학 때뿐으로 많은 학생들은 졸업 후 취직을 서울이나 대도시에서 하기를 원하고 대학소재 지방에서 취업을 희망하는 학생은 소수에 불과하였다(국토개발연구원, 1992). 따라서 전체적으로 본다면 서울소재 대학의 지방이전이나 분교설치 정책은 인구의 분산이나 재배치에 그리 큰 영향을 미치지지는 못하고 있으며 오히려 학생 및 교직원의 통학, 통근에 따른 교통량만 유발시켜 사회적 비용이 더 큰 것으로 분석되고 있다.

(4) 도시정비부문

도시 정비부문의 주요시책 내용은 개발제한구역의 지정을 통한 도시의 평면적 확산 억제, 인구집중 유발시설인 대규모 건축물의 신축규제, 무허가 건물의 철거단속, 공업지역 및 주거지역의 축소 등을 들 수 있다. 이중 대규모 건축물에 대한 규제를 자세히 보면 우선 대규모 건축물에 대한 규제는 다양한 방법을 통해서 이루어져 왔다. 즉 건축법을 통한 건폐율 및

용적율의 제한, 행정적 차원에서의 건축물 층수 제한, 그리고 수도권정비계획법에 의한 건물의 용도별 규제 등이 그것이다. 참고로 대형 건축물의 층수규제와 건물용도별 규제 내용을 보면 다음 <표5-14>과 <표5-15>과 같다.

<표5-14> 서울시의 대규모건축물 층수규제의 내용

시책별	대상지역	층수규제
도심지 고층건물 규제방안 (1979. 4)	4대문내 간선도로변 4대문내 간선도로이외 여타 강북지역 강남지역 : 일반 : 특정 여의도지역	15층 12층 15층 20층 20층이상 20층
국보위지시(1980. 9)	서울시 전역	제한해제
도심건축물의 고도 기준조정(1981. 5)	롯데호텔 31빌딩주변 종로5가-을지로5가주 사직터널 - 비원 앞 중앙청, 경제기획원 퇴계로 남측	20-25층(세부층 고20%내조정가) 20층 5층 10층 10층
공공청사 및 대규모 건축물규제계획 (1982. 5)	업무용 건축물 판매시설	21층 11층

이와 같은 대규모 건축물의 규제시책이 어느 정도의 실적을 올렸는가를 직접적으로 측정하기는 쉽지 않다. 왜냐하면 규제시책에도 불구하고 예컨대 10층 이상 대규모건축물은 작게는 1981년의 19개 동에서 많게는 1984년의 59개 동씩 매년 준공되었으며, 수도권정비계획법상의 인구집중 유발시설로 지정된 건축물도 1980년 이후 245개소가 준공되었는데(국토개발연구원, 1992) 이들이 어느 정도 규제시책의 영향을 받았는지를 판단할 객관적 근거가 없기 때문이다.

〈표5-15〉 서울의 대규모 건축물 용도별 규제내용

시책별	대상지역	대상 용도
수도권인구재배치 계획(1977.10)	강북지역	도매시장, 학관, 극장, 영화관 백화점, 고속버스터미널
도심지 고층건물 규제방안(1979.4)	4대문내	호텔, 유흥업소, 카바레, 백화점 등
도심 건축물의 고도 기준조정(1981.5)	4대문내	상동 (단 관광호텔 선별허용)
공공청사 및 대규모 건축물규제계획 (1982.5)	이전촉진지역 (1982.5)	· 정부청사, 공공청사 · 교육시설 · 사무용건물(21층 이상) · 판매용건물(11층 이상)
	수도권전역 (1983.10)	상동
도심개발 촉진방안(1984.5)	서울시	· 기존 백화점, 위락시설 개축 · 관광호텔 허용
수도권정비계획법 (1983.10)	이전촉진권역 및 제한정비권역	· 업무용시설(25000m ² 이상)규제 · 판매용시설(15000m ² 이상)규제 · 공공업무시설(3000m ² 이상)규제 · 연수시설(3000m ² 이상)규제 · 복합용시설(3000m ² 이상)규제 · 전문대학이상 규제 · 학원(66m ² 이상)규제 · 공장(200m ² 이상)규제

다만 명백히 숫자로 드러낼 수 있는 자료는 수도권정비심의위원회의 심의자료로서 이를 통해 대규모건축물규제실적을 알아 보면 다음 〈표5-16〉과 같다.

표에서 보면 1984년 이후 1992년까지 수도권정비심의위원회에 상정된 총 124건의 건축물 중 19건만이 보류되어 거의 대부분이 가결된 것으로 드러나 수도권정비심의위원회를 통한 대규모 건축물 규제는 그리 심하지 않

은 것으로 나타난다.

〈표5-16〉 수도권정비심의위원회 심의실적

구 분	실무위원회			심의위원회			사전 통제
	심의	가결	보류	심의	가결	보류	문서, 문의
계	124	110	14	109	105	4	29
공공업무시설	43	42	1	42	40	2	14
일반업무시설	30	21	9	21	21	-	6
판 매 시 설	22	19	3	18	16	2	7
학 교	24	24	-	24	24	-	2
공 장	5	4	1	4	4	-	-

자료: 국토개발연구원, 수도권정책의 종합평가와 개선방안, 1992.

3. 기존 인구분산정책의 평가

앞 절에서 우리는 1964년부터 거론되기 시작하여 그 동안 지속적으로 추진되어 왔던 수도권인구분산정책의 전개과정을 살펴보고 그 중에서도 주요한 시책에 대해서는 그 자세한 내용과 그 동안의 실적을 분석하였다. 이제 이 절에서는 그 동안의 정책을 종합적으로 평가하고 문제점을 진단하여 향후 정책 방향을 모색하는 발판으로 삼고자 한다.

가. 기존 정책의 평가

그 동안 30여 년에 걸쳐서 꾸준히 추진되어온 수도권인구분산정책의 결과를 정확히 평가하기는 대단히 어렵다. 그러나 대체로 많은 연구들은 그 성과에 대해서 거의 일치된 견해를 보이고 있는데 즉 그 동안의 정책의 추진으로 일부 부문에서는 어느 정도의 성과가 있기는 하였으나 전반적으로는 기대한 것 만큼의 성과는 거두지 못했다고 하는 평가가 그것이다.

부분적이기는 하지만 성과가 있었다고 보는 부문으로는 제조업의 지방분산, 서울의 교육기능집중도의 완화, 그린벨트 정책의 강력한 추진으로 인한 대도시의 공간적 확산억제 등이 지적되고 있다(최 진호, 1987). 한편 여기에 덧붙여서 서울의 인구 증가율을 기준으로 하여 1966-70년의 9.4%라고 하는 기록적인 증가에서 최근 85-90년의 1.9%로 대폭 둔화된 것을 근거로 인구분산정책이 어느 정도는 기여하지 않았는가 하고 평가하기도 한다.

그러나 이와 같은 긍정적인 평가에 대해서 수도권내 공장의 지방이전은 부진하며 지방공단의 과다 조성으로 오히려 유희화를 초래한 면도 있고, 또 도심지 학교의 외곽이전은 이전적지에 고층의 업무용 빌딩이 신축됨으로서 거꾸로 인구집중과 교통혼잡을 유발하였다는 부정적 견해도 있다. 또 서울 소재 대학의 이전과 지방분교의 설치 및 공공기관의 지방이전 정책은 계획보다 부진했으며 이전했다 하더라도 상당수가 서울과 인접한 수도권내에 위치하여 인구분산효과는 별로 없고 서울과의 통근, 통학으로 인한 사회비용 부담을 가중시켰다는 비판도 제기되고 있다(강 길부, 1984).

그러나 이와 같은 단편적이고 부분적인 현상만 가지고 정책의 효과를 판단하는 것은 보는 시각에 따라 차이가 있을 수 있기 때문에 정교하지도 못하며 그 평가척도의 적합성에도 문제가 있을 수 있다. 따라서 좀더 종합

적인 시각에서 정책을 평가하기 위해서는 당초 그 정책의 목표가 무엇이었는가를 정확히 가려낸 후에 그 목표에 비추어서 판단하는 것이 보다 적합할 것이다.

그 동안의 수도권인구분산정책의 근저에 깔린 문제의 인식은 크게 세가지로 요약될 수 있다(권태준, 1983, Won-Yong Kwon, 1985). 첫째는 한정된 가용 토지면적에 비해서 인구가 지나치게 집중함으로써 발생하게 되는 대도시의 과밀과 집적의 불경제에 대한 우려이다. 즉 대도시의 과도한 인구 집중은 주택부족, 주거상태의 불량과 교통체증, 환경오염의 심화, 그밖에 각종 생활서비스의 저질화와 고가화를 초래하며 결국에는 집적경제를 넘어서 불이익을 가져오게 되는 데에 대한 경계이다.

둘째로는 인구 및 각종 기능의 편중이 가져올 지역간 불균형 성장에 대한 염려이다. 즉 수도권으로의 경제력을 포함한 핵심적인 중추관리 기능의 집중은 순환적, 누적적으로 이와 같은 집중을 더욱 가속화시켜 수도권을 제외한 타지역의 상대적 낙후와 빈곤을 더욱 가중시키게 될 것이라는 문제의 인식이다. 따라서 지역간의 발전격차는 수도권의 비대화의 방치에서 비롯되었거나 적어도 그로 인해서 더욱 더 심화되리라고 보는 것이다.

셋째로는 수도 서울의 거리적 위치로 말미암은 국방, 안보상의 취약성에 대한 우려이다. 휴전선과 너무 가까운 곳에 국기의 모든 중요한 기능과 인구가 과도하게 집중되어 있는 것은 유사시 바람직하지 못한 결과를 초래할 수도 있다는 것이다. 이상과 같은 문제의 인식이 우리 나라 대도시인구집중억제의 근간을 이루고 있으며 따라서 수도권인구분산정책의 목표는 수도권으로의 과도한 인구 및 기능의 집중을 완화하여 서울과 지방 그리고 지역간의 균형개발을 도모하는 것이라고 볼 수 있겠다.

따라서 본 분석에서는 인구와 기능의 집중에 초점을 맞추어서 그간의 인구분산정책의 성과를 평가해 보려 한다. 먼저 서울과 경기도 그리고 수

도권의 인구 현황은 <표3-4>과 <표3-5>에 잘 정리되어 있으나 앞에서 설명하였듯이 최근 들어 전국인구에 대한 서울의 비중은 80년 이후 완만하게 증가하고 있어 서울의 집중도는 점차 완화되고 있는 추세이다. 그러나 상대적으로 인천을 포함한 경기도로의 집중은 최근 들어 더욱 가속화되고 있는 듯이 보인다. 즉 <표3-5>에서 보듯이 전국인구 증가분에 대한 서울, 경기도의 증가 비중을 보면 1980년대까지는 서울의 전국증가 인구흡수 비율이 경기도에 비해 압도적으로 높았으나 그 격차가 80년대 전반기에는 거의 비슷한 수준까지 좁혀졌다가 80년대 후반기에는 오히려 경기도가 전국 인구 증가분의 60.5%를 흡수하고 서울은 32.9%를 흡수해 서울보다 훨씬 많은 인구를 흡수하고 있다. 따라서 비록 서울로의 인구집중 경향은 완화되고 있으나 경기도의 경우에는 오히려 집중이 가속화되고 있어 수도권 전체로 보아서는 집중이 더 심화되고 있는 것으로 나타난다.

<표5-17> 수도권 인구억제계획과 추진실적

(단위:천원)

	제 1차 국토계획기간		제 2차 국토계획기간	
	수도권	서울	수도권	서울
추세치	13,800 (100.0)	7,500 (100.0)	18,851 (100.0)	11,900 (100.0)
목표치	10,984 (79.6)	6,300 (84.0)	15,754 (83.8)	9,600 (80.7)
실적치	14,751 (106.9)	8,676 (115.7)	19,016 (100.9)	10,905 (91.6)

자료: 국토개발연구원, 수도권정책의 종합평가와 개선방안, 1992.

이와같이 수도권인구분산정책이 수도권의 인구집중을 완화하는 데에 별로 효과적이지 못했다고 하는 또다른 증거는 다음의 표에서도 찾아볼 수 있다. 즉 <표5-17>은 수도권 인구분산정책의 근간을 이루는 수도권 및 국토계획에서 설정한 계획인구와 실제인구와의 차이를 정리한 것으로서 표에서 보면 1970년대와 80년대 공히 서울과 수도권의 실제 인구는 억제 목표 인구인 계획인구를 훨씬 초과하고 있으며 그 차이는 수도권이 서울보다 상대적으로 더 크다.

<표5-18> 주요 기능의 수도권 집중도

	서울	수도권
면적(90)	0.6	11.8
인구(90)	24.4	42.8
대학생(90)	27.7	41.5
제조업부가가치(89)	12.6	46.8
제조업종사자(89)	17.0	48.8
의사(89)	43.4	53.3
행정관리직종사자(85)	51.9	61.3
승용차(88)	48.9	62.3
예금액(89)	55.6	66.3
대기업체본사(89)	88.0	96.0

자료: 최병선, 수도권집중의 문제와 대책, 1991,

국토개발연구원, 수도권정책의 종합평가와 개선방안, 1992.

한편 <표5-18>은 서울과 수도권의 주요 기능의 집중도를 정리한 표이다. 표에서 보면 여러 기능 중에서 집중도가 가장 큰 부분은 대기업체의 본사로서 수도권에 전국의 96%, 서울에는 88%가 집중되어 있다. 다음에는 금융부문의 예금액으로서 전국 예금액의 55.6%가 서울에 그리고 66.3%는

수도권에 집중되어 있다.

한편 그 동안 기능의 집중도가 많이 낮아진 부문은 교육부문과 제조업 부문으로서 예컨대 서울의 경우 1971년의 대학생 비율은 66.6%였으나 90년에는 27.7%로 떨어졌고 제조업 부가가치의 경우도 1971년에는 34.7%였던 것이 1989년에는 12.6%로 낮아졌다.

따라서 그 동안 일부 부문에 한하여 특히 서울의 경우는 그 집중도가 완화되기도 하였으나 아직도 대부분의 기능은 수도권에 상당한 정도로 집중되어 있는 실정이다.

나. 기존 정책의 문제점

앞에서 분석한 바대로 그 동안 30여 년동안 꾸준히 추진되어 왔던 수도권인구분산정책은 그리 효과적이지 못하여 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 드러났다. 이처럼 각종의 다양한 시책들이 성공을 거두지 못한 데에는 여러 가지 원인이 있을 수 있겠으나 흔히 첫째, 국가 시책의 통일성과 일관성 결여, 둘째, 인구분산과 수용정책의 연계성부족, 셋째, 문제의 심각성에 대한 인식부족과 강력하고 적극적인 실천대책의 미비, 넷째, 관계 법령의 미비와 권한이 부여된 종합조정, 통제기능의 불비 등이 지적되고 있다(제 1무임소 장관실, 1978).

이와 같은 시책의 내용과 집행상의 문제점 이외에도 우리 나라는 과거 역사적으로 지방자치를 통한 지방분권의 바탕이 없었고, 또 각 분야의 중추기능이 지나치게 서울에 편중되어 있었다고 하는 사회적 여건도 또다른 이유로 제시되고 있다(김의원, 1982). 뿐만 아니라 이밖에도 정책목표의 불분명과 목표상호간의 상충, 경제적 효율과 지역간 균형의 동시 추구의 곤란, 시책 수단 선택의 적정성 결여 등 보다 근본적인 문제에도 기인하였

을 것이다(Hwang, 1985).

이제 이와 같은 문제점들을 다시 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 정책의 적실성

우선 수도권 인구분산정책의 적실성과 관련하여 보다 근본적인 두가지 의문이 제기될 수 있다. 우선 첫째는 그 동안의 인구분산정책이 우리 나라가 처해 있었던 발전 단계로 보아 바람직한 것이었나 하는 의문이다. 주지하다시피 인구분산문제가 처음으로 거론되기 시작한 1964년은 우리 나라의 발전과정에서 보아 공업화가 막 시작되려는 시기로서 당시의 낮은 자본축적, 낙후된 기술수준, 그리고 자연자원의 부족 등 불리한 여건을 극복하면서 빠른 경제성장을 이루기 위해서는 능률의 극대화와 집적의 이익이 극히 소망스러운 시기였었다. 따라서 당시는 고도성장을 통한 조국의 근대화가 국가의 지상과제로서 자리잡고 있었고 자연히 효율의 극대화가 모든 정책의 최우선이었다. 그렇기 때문에 수도권 인구분산정책은 장기적이고 궁극적인 목표는 될 수 있었을지 모르지만 단기적으로 당장 해결해야할 과제는 아니었던 것 같다.

둘째는 지난 60, 70년대의 우리 나라의 도시화의 단계에 비추어 보아 대도시의 인구집중을 정책적으로 억제하는 것이 과연 가능한 것이었나 하는 의문이다. 일반적으로 전세계의 거의 모든 개발도상국들은 급속한 도시화를 완화시키고 대도시의 인구집중을 억제하기 위한 정책노력들을 경주하여 왔지만 이들 정책들이 성공한 예는 그리 흔치 않다. 그 이유는 한마디로 빠른 도시화의 속도를 늦추는 것이 국가의 발전에 도움이 되지도 않았을 뿐더러 현실적으로 도시화의 추세를 인위적으로 조정한다는 것이 거의 불가능에 가깝기 때문이다(Richardson, 1986).

(2) 수도권문제의 이원성

수도권 문제는 근본적으로 서울시의 인구 과밀에 따른 서울과 수도권내의 정비 문제와 서울 및 수도권의 수도권외 지방과 외국과의 관계에서 발생하는 문제와 관련된 이중적 성격을 갖고 있으나, 기존정책에는 이 두가지 문제가 분명히 구분되지 못한 채 추진되어 정책적 혼선을 초래하였다(김중기, 1989).

(3) 정책전략상의 문제점

기존의 수도권 정책의 기초는 서울에 집중되어 있는 인구, 시설, 기능을 전국적으로 분산, 이전하는 데에 정책의 초점을 두고 인구의 지방 정착을 유도하기 위한 지역 개발정책은 미흡하였다. 따라서 수도권외지역에 자주적 성장 여건이 마련되기 전에 수도권에 대한 규제와 억제를 통해서 지역개발을 촉진시키고자 했던 계획 자체가 무리였었다. 예컨대 수도권의 공장 신·증설 억제 조치는 서울 및 주변지역의 무허가 공장의 발생을 촉진시켜 서울소재 공장의 50% 이상이 무허가라는 기현상을 초래하였다(최병선, 1991).

(4) 시책 내용의 문제점

인구분산정책중에는 때때로 현실적 여건과 흐름에 대한 충분한 고려없이 계획이 수립되고 추진되는 것이 있어 정책목표와 현실사이에 괴리가 발생해 목표달성을 어렵게 만들거나 시책의 변경과 예외조치 등으로 인하여 국민의 불신을 사기도 했다. 예컨대 공업활성화 정책으로 공장규제가 완화

되었는데 도시형 업종의 경우 1977년의 12개 업종에서 1990년에는 190개 업종으로 확대되었다. 공장규제의 범위도 확대되어 1977년에는 종업원 5인 이상 공장을 규제대상으로 하였으나 1990년에는 16인 이상으로 상향조정되었으며 무허가 공장의 양성화 조치로 1990-91년 동안 수도권내 13,394개의 무허가 공장이 양성화 되었다. 한편 기술계 인력양성을 위하여 이공계 대학의 정원을 1992년부터 5년간 2,000명씩 증원하도록 하였다.

(5) 정책집행상의 문제점

수도권 지역은 기능적으로 하나의 복합체를 이룬 지역으로 인구배치, 산업구조, 교통, 통신, 생활편의시설 등 여러 측면에서 서로 분리될 수 없기 때문에 기능적 공간적으로 통합된 행정에 의하여 추진되어야 함에도 불구하고 그 통합, 조정, 통제기능이 미약하여 계획 집행에 차질이 발생하였다. 그간의 수도권 업무의 전담기구를 보면 1969년에는 청와대 정무수석 비서관(1급)이 담당하였으나 1981년에는 건설부의 수도권계획관(3급)이, 1983년 이후 지금까지는 건설부내의 수도권계획과장(4급)이 담당하는 등 담당권한이 계속 하향 조정되어 왔다. 수도권정비심의위원회의 기능도 미약하여 수도권 관련 주요 정책의 심의 보다는 주로 인구집중유발시설의 허용여부를 심의하여 수도권 시책의 종합적 평가와 관리 기능을 수행하지 못하고 있다.

또한 기존의 경직적인 규제에 따른 제약점을 보완할 완충기능이 부재하며 교통, 환경영향평가 등 부분적인 제도를 종합적으로 검토, 평가하고 이를 보완, 추진할 수 있는 종합적인 평가제도도 미비한 실정이다.

4. 향후 정책방향의 모색

수도권 인구분산정책이 처음 논의되기 시작한 것은 1964년의 일로서 그때부터 약 30년이 경과하였고 그 사이에 우리사회는 많은 변모를 겪어왔다. 어떠한 정책이든지 간에 그 정책이 소기의 성과를 거두고 성공하기 위해서는 현실적 여건에 대한 정확한 분석과 미래의 변화예측이 필수적이다. 이제 그 동안의 우리사회의 변화를 생각하면서 앞 절에서 지적한 기존 정책의 문제점을 바탕으로 향후의 바람직한 정책 방향을 제시하려 한다.

우선 수도권인구분산정책과 관련된 그 동안의 우리사회의 변화를 요약해 보면 첫째 그간의 경제발전의 결과로 국민들의 생활수준이 상당히 향상되어 이제는 사회의 여러 부문에서 성장보다는 균형이 점점 더 그 중요성을 더해가고 있다. 둘째, 그 동안 수도권 인구집중의 직접적 원인이었던 도시화의 속도가 많이 완화되었다. 도시화 수준이 이제는 75% 수준에 도달해 과거와 같은 농촌에서 도시로의 대량의 인구이동은 사라질 것이다. 셋째, 지역간 분산의 전제가 되는 지역 내 분산이 서울대도시권을 중심으로 서서히 이루어 지고 있다. 따라서 이제 앞에서 분석된 바와 같이 이제는 서울의 집중은 완화되고 있으며 거꾸로 집중이 주변지역으로 확산되고 있다. 이러한 경향은 시간이 지남에 따라 더 진행되다가 지역간 분산으로 이어질 것이다. 넷째, 지역개발을 촉진시킬 지방자치제가 본격적으로 실시되고 있으며 조만간 자치단체장의 선거와 더불어 명실상부한 지방자치가 이루어 지게 될 것이다. 따라서 이와 같은 여건 변화에 비추어 본다면 국가발전을 위해서 수도권 인구분산정책이 보다 강력히 추진되어야 할 당위성이 그 어느 때보다도 높아지고 있으며 또 그 정책 개입의 효과도 과거보다는 훨씬 더 높아질 것으로 예측된다.

따라서 향후의 수도권인구분산정책은 과거 경험을 교훈 삼아서 우선 첫

재, 그 정책의 장단기 목표를 분명히 설정해서 인구분산을 통한 균형개발을 보다 먼 미래의 목표로 하고 이를 달성하기 위한 제약조건의 완화와 그 기반조성에 시책의 초점을 두는 것이 바람직 하겠다. 예컨대 과거 1970년대까지는 우리 나라의 지역개발 정책의 기초가 거점개발이었다면 1980, 90년대는 지방대도시를 중심으로 하는 광역개발, 그리고 2000년대에는 지방중소도시를 중심으로 한 전국적 차원의 균형개발을 추진하는 식으로 단계적 개발 전략과 목표의 수립이 필요하겠다.

둘째 서울 및 수도권 의 위상과 관련해서는 수도권의 기능과 역할을 정확히 규정하여 오히려 강화할 기능과 분산시켜야 할 기능을 선별하여 정책을 추진하여야 하겠다. 서울은 수도권의 중심도시이자 또 우리 나라의 수도로서 전국의 중심이며 동시에 국제화에 부응하여 장래에는 세계도시의 하나로 발돋움해야 한다. 동시에 서울은 언젠가 이루어지게 될 통일에도 대비하여야 하며 또 현재 논의되고 있는 동북아 경제권 내에서도 중요한 위치를 점해야 할 것이다. 따라서 이와 같은 기능과 역할에 부합하도록 정책의 구체적인 방향이 결정되어야 하며 그에 대한 수도권의 공간구조도 적절하게 재편되어야 할 것이다.

셋째, 구체적인 시책의 내용에 있어서는 기존의 직접적인 규제와 간접적인 유인을 동시에 병행하되 자유경쟁시장 원리를 존중하여 규제나 통제보다는 간접적인 유도과 유인을 더 많이 활용하도록 하여야 할 것이다. 마찬가지로 맥락에서 수도권의 인위적인 성장 억제보다는 지방의 지역개발을 보다 과감히 추진하여 그 영향이 자연히 수도권에 미치도록 하는 것이 보다 바람직 하겠다. 또한 민간부문의 활력과 잠재력을 최대한 활용하여 공공부문의 부족한 자원과 인력을 보충하도록 한다.

넷째, 수도권 정책 관련 제도를 정비하여 우선 관련 법령들을 정비하여 정책의 법적인 뒷받침을 확보하도록 하고 또 기구를 정비하여 수도권 정책

의 조정, 통제 기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서 현재의 수도권 정책 전담부서를 확대 개편하거나 혹은 수도권관리청 같은 새로운 기구의 설립도 고려해 볼 만하다. 이밖에도 현행의 수도권정비심의위원회의 기능을 강화하여 실질적이고 광범위한 정책 심의권을 행사하도록 하여야 할 것이다.

VI. 요약과 결론

이 연구의 목적은 첫째, 우리나라에서 산업화와 더불어 본격적인 도시화가 진행되기 시작한 1960년부터 1990년까지 30년간의 도시화, 인구이동, 지역간 인구분포의 현황과 추이를 개관하고 둘째, 1990년 인구센서스의 2% 표본자료를 이용하여 최근 1985-90년 5년간의 시·군간 인구이동을 중심으로 인구이동의 방향, 수도권 전입자 및 전출자의 성격을 규명하고 셋째, 그동안 추진된 수도권인구분산 정책의 내용과 성과를 분석하여 향후 현실성 있는 정책 방향을 제시하는 데에 있다.

지난 30년간의 우리나라의 도시화의 특징은 첫째, 농촌 인구의 절대수의 감소를 가져올 만큼 빠른 도시화, 둘째, 도시 인구 성장의 상당부분을 인구이동이 차지하는 인구이동 주도의 도시화, 셋째, 대도시, 그중에서도 특히 서울과 서울 주변 대도시권 위주의 도시화로 요약할 수 있겠다.

우선 1960-90년 기간 중의 빠른 도시화의 결과로 한국의 도시화율은 1960년의 28.0%에서 1990년에는 74.4%로 급등하였고 행정구역상의 시인 도시수도 27개에서 73개로 도시화율이 높아진 것과 같은 비율로 증가하였다. 반면에 농촌으로 분류될 수 있는 군부의 인구는 1960년의 1,800만명에서 1990년에는 1,100만 정도로 약 700만명의 절대수가 감소하였다. 한편 우리나라에서 도시화가 가장 빠르게 진행되었던 시기는 1960년대 후반으로서 이 기간중 도시인구는 연평균 7%씩 늘어나 매우 높은 인구증가를 기록하였다.

도시인구증가를 가져오는 요인인 자연증가, 이동, 시경계확장, 시승격 중에서 우리나라 도시화에 가장 많이 기여한 요인은 인구이동이다. 각 센서스기간마다 이들 네 요인별로 그 기여도를 보면 1960-70년 기간을 제외한 전 센서스 기간에 걸쳐서 자연증가가 기여한 비중이 가장 크다. 그러나

1966-70년 기간중 워낙 인구이동에 의한 증가분이 크기 때문에 1960-90년 30년을 통틀어 보면 30년 동안 총 늘어난 도시인구 1,947만명중에서 인구이동에 의한 증가가 46.3%, 그리고 자연증가에 의한 증가는 41.4%로서 전체적으로 보면 인구이동의 기여도가 크다. 따라서 지난 30년간의 우리나라 도시화는 인구이동이 주도한 도시화라고 하여도 무방하다.

그런데 이와같은 급속한 도시화, 인구이동에 의한 도시화가 모든 도시들에서 골고루 이루어진 것이 아니라 대도시 위주, 그것도 서울과 그 주변 지역 위주의 도시화였다. 따라서 우리나라의 도시화는 1960년대를 서울의 성장, 그리고 1975년부터는 서울과 그 주변지역의 성장이라고 하여도 지나치지 않을 만큼 이들 지역의 성장이 두드러진다. 예컨대 서울 인구는 1960년에 260만명이었으나 1970년에는 550만명으로 증가하여 10년 동안에 배 이상이 증가하였다. 특히 1966-70년 4년동안에만 서울은 173만명의 인구증가를 기록하였는데 이는 같은 기간 우리나라 전국 총인구 증가의 77%에 해당하는 것이며 이 173만명 중 80%는 서울이외 다른 지역으로부터 유입된 인구였다(Yu, 1973).

또한 1970년대 후반기부터는 서울보다 근교지역의 인구가 더 빠르게 성장하여 교외화에 의한 서울대도시권의 형성이 가속화된다. 일반적으로 한 사회의 도시화는 대도시로의 급격한 인구 집중이 일어나는 점(點)적인 도시화의 단계를 지나 이들 도시를 중심으로 한 대도시권이 형성되어 대도시권 전체가 급성장하게 되는 면(面)적인 도시화로 이행되는 것으로 알려져 있다. 또 이같은 단계를 더 지나게 되면 종주도시가 포함된 대도시권의 성장은 둔화되고, 인구집중의 중심은 다른 대도시권으로 옮겨가게 된다는 것으로 이러한 현상을 우리는 보통 집중반전(Polarization Reversal)이라고 부른다.

이와같은 대도시권내에서의 중심도시와 주변지역의 인구성장에 따른 도

시화의 단계를 Vanhove와 Klaassen(1980)은 다섯 단계로 나누는데 첫째 단계는 도시화의 초기로서 중심도시로만 인구가 집중하고 주변지역은 인구가 감소하는 단계로서 서울 대도시권을 예들들어 설명하면 서울로만 인구가 집중하는 1960년대가 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 둘째 단계는 절대적 집중단계로서 중심도시인 서울의 인구는 급증하고 주변지역도 인구가 증가하여 대도시권 전체로서도 인구가 급증하는 시기로서 1960년대 후반 내지 70년대 초반이 여기에 해당된다.

셋째 단계는 상대적집중 단계로서 중심도시인 서울보다 주변지역의 인구가 더 빠르게 증가하게 되는 단계인데 1970년대 후반이후 현재 서울 대도시권은 이 단계에 와 있다고 볼 수 있다. 이와같은 단계를 거쳐서 넷째 단계는 상대적분산 단계로서 중심도시 인구의 절대수가 감소하게 되고 마지막 다섯째 단계에서는 대도시권 전체로서도 인구가 감소하게 되어 인구 집중 또는 성장의 중심이 다른 대도시권으로 옮겨가게 된다는 것이다.

그런데 서울이외의 다른 대도시의 단계를 보면 부산의 경우에는 부산과 주변지역 인구가 모두 증가하나 중심도시의 인구증가율이 주변보다 높은 둘째 단계, 그리고 대구, 광주, 대전은 아직도 주변지역의 인구가 감소하는 첫째 단계에 있는 것으로 분석되고 있다(국토개발연구원, 1985).

한편 이와같은 서울과 그 주변지역으로의 선별적인 인구이동의 결과 우리나라의 지역간 인구 분포의 불균형은 점점 더 심화되고 있는데 한마디로 지난 30년간의 우리나라 인구분포의 특징은 서울, 인천을 포함한 수도권과 부산, 대구 등 대도시 지역의 불균형적인 인구집중이었다고 말할 수 있겠다. 1990년 현재 수도권의 인구는 전국인구의 42.8%이고 이들 수도권 지역이 1985-90년 인구 증가분의 93.4%를 흡수하고 있다. 그런데 최근 1980년대에는 서울의 인구집중은 점차 완화되고 그 대신 경기도로의 집중은 더욱 가속화되는 경향을 보여 수도권 인구분산정책의 주요대상 지역이 서울주변

지역이 되어야 함을 시사하고 있다.

우리나라의 총이동자수는 시간이 지남에 따라서 증가하는 것으로 나타난다. 즉 5세이상 국민에 대한 이동자의 비율은 1965-70년에는 16.2%였으나 1985-90년에는 24.6%로 늘어나 거의 국민 4명중 1명 꼴로 이동을 경험하고 있다. 한편 이동을 시도내 이동과 시도간 이동으로 구분해 보면 시도간 이동이 시도내 이동보다 조금 더 많다.

이동의 방향을 시부와 군부로 나누어서 살펴보면 1985-90년에는 시부 → 시부로의 이동이 압도적인 비율을 차지하고 있어 과거의 군부 → 시부 중심에서 그 양상이 많이 바뀌었다. 장래에도 이와같은 경향이 계속되어 시부 → 시부와 시부 → 군부의 이동 비율이 증대될 것으로 전망된다.

최근 5년간 시도간의 인구이동에서 전입이 전출보다 많아 순이동에 의해 인구가 증가하는 시도는 5개 직할시와 경기도로서 서울은 주로 경기도로의 전출초과로 인하여 85-90년에 약 5만명의 마이너스(-)순이동을 보여 과거와는 달리 이제는 서울이 인구이동으로 오히려 인구를 빼앗기게 되었다. 또 이동에 의해 인구가 가장 많이 늘어난 곳은 경기도이고 가장 많이 인구를 빼앗긴 도는 전남이다.

이제 이와같은 전체적인 인구이동 패턴의 변화를 염두에 두고서 보다 자세한 이동의 특성을 알아보기 위해서 시군을 이동의 단위로 하여 1985-90년 5년간의 이동을 1990년 인구센서스의 2% 표본자료를 이용하여 자세히 분석하였다. 우선 전국 시도를 시부, 군부로 다시 나누어서 각 지역의 순이동을 보면 앞에서 본바대로 서울을 위시하여 각도의 군부는 모두 전출초과를 보이며 강원도와 충남은 시부에서도 순이동이 마이너스(-)이다. 이동에 의해 인구가 가장 많이 증가하는 지역은 경기시부로서 전국이동자의 65%가 경기시부와 인천에서 흡수되고 있었다.

시군간 이동을 도내전출과 도외전출로 구분하면 도외전출이 도내전출보

다 압도적으로 많은데 특히 충남, 전남, 경북에서 그러하다. 5개의 직할시 중에서 대도시로서의 기능이 충분히 갖추어져 있는 부산과 대구는 지역거점 도시로서의 역할을 충분히 하고 있어 그 지역의 인구를 상당수 흡수하고 있으나 대전, 광주의 경우는 오히려 더 많은 인구를 서울에 빼앗기고 있었다.

한편 6개 대도시들은 그 주변지역에서 가장 많은 인구를 받아들이고 있어 인구이동에서 거리가 중요함을 증명하고 있는데 다만 서울은 거리에 관계없이 이들 대도시에 상당한 인구를 유출시키고 있었다.

서울, 인천, 경기동 수도권으로 가장 많이 인구를 내보내고 있는 도는 전남으로서 전체 수도권 전입자의 14.7%가 전남에서 이입했으며, 그 다음이 충남, 전북, 강원 순으로 수도권으로 인구를 유출하고 있었다. 한편 수도권 전입자의 54.2%는 서울로, 28.1%는 경기시부로 향하고 있어 서울은 수도권외에서 인구를 받아들이는 관문이 되고 있다. 서울로 가장 많은 인구를 보내는 지역은 전남군부이며 다음에 부산, 충남군부의 순이다.

수도권 전입자의 특성은 수도권을 행정구역 중심이 아닌 서울, 근교, 경기외곽으로 나누어서 분석하였다. 이때 근교에는 인천을 비롯하여 서울 주변의 14개 시와 4개 군이 포함되었다. 1985-90년 5년간 수도권외에서 수도권으로 전입한 이동자는 모두 155만명으로 그중 53.8%는 서울로, 근교로는 39.9%가 전입해와 수도권 전입자의 94%가량은 서울 대도시권으로 전입하였다.

수도권에는 여자가 남자보다 조금 더 많이 전입하고 있으며 연령에 있어서는 서울 전입자가 근교나 경기외곽 전입자보다 젊다. 또 교육정도는 서울 전입자에서 높게 나타나고 있으며, 혼인상태는 서울 전입자에 있어서 미혼의 비율이 수도권내 다른지역 보다 높다.

경제활동에 있어서는 서울은 유업자의 비율은 낮은 반면 학생의 비율이

높으며 유업자 중에는 도소매업과 금융 보험 그리고 서서비스업 종사자의 비율이 높다. 한편 각 지역의 산업구조와 비교해 보면 수도권 전입자들은 제조업 부문에 많이 집중되어 있어 정책적으로 시사하는 바가 크다.

1985-90년 5년간 수도권에서 수도권외로 이동해 나간 전출자 중 63.2%는 서울에서, 26.1%는 근교에서 전출해 전출자의 89.3%가 서울 대도시권에서 전출하였다. 수도권에서의 전출자는 전입자보다 평균적으로 5세 가량 나이가 많으며 교육정도는 전출자와 전입자간에 별 차이가 없다. 그런데 서울대도시권에서는 대학이상 고학력자의 비율이 전출자가 전입자보다 오히려 더 많아 흥미롭다.

전출자는 전입자보다 미혼의 비율이 낮고 경제활동에 있어서는 유업자와 학생의 비중은 낮고 가사 종사자의 비율이 높다. 또 전출자중에는 전출 후 농업등 1차 산업에 종사하는 사람이 꽤 많으며(8.4%), 제조업 종사자 비율은 전입자보다 낮다.

1990년 인구센서스에 포함된 출생지, 5년간 거주지, 1년전 거주지를 현 거주지와 대비시켜서 우리나라 5세이상 국민을 그 이동상의 지위에 따라 분류해 보면 비이동자가 37.2%이며, 이동자 중에는 정착이동자가 가장 많은 53.6%를 차지한다. 또 그동안 적어도 두번이상 거주지를 옮긴 2차 이동자도 5.6%나 되어 우리나라 국민의 이동성향이 매우 높음을 알 수 있었다.

이들의 특성을 서로 비교해 보면 연령은 1차 이동자가 낮으며, 정착이동자가 높다. 교육정도와 유업자의 비율은 2차 이동자가 가장 높는데 이는 바로 교육과 취업이 그 자체가 이동의 목적이 되어서 그 수준을 높이기 때문으로 보인다. 이는 다른 사회조사 결과에서도 그대로 밝혀져 이동자의 이유중 취업이 가장 많고 그 다음이 자녀교육으로 나타난다. 특히 수도권 거주자들은 직장이 옮겨갈 경우에도 자녀 교육을 위해서 많은 사람이 혼자 가거나 다른 직장을 구할 용의까지도 갖고 있어 자녀교육에 큰 비중을 두

고 있었다.

우리나라에서 수도권인구분산 문제가 정책과제로서 거론되기 시작한 것은 1964년의 일로서 거의 30년이 경과하였다. 그럼에도 불구하고 수도권의 인구집중이 완화되는 듯한 징후는 보이지 않고 있으며 거의 대동소이한 정책들이 정책보고서의 제목만 달리한 채 지난 30년간 양산되었다. 이 사실은 바로 그동안의 정부의 정책이 그리 효과적이지 못했다고 하는 것을 나타내 주는 것으로서 수도권의 인구집중을 정책적으로 억제하는 것이 얼마나 어려운 과제인가 하는 것을 단적으로 말해주고 있다.

우지하다시피 서울을 위시한 수도권으로의 과도한 인구집중은 우선 대도시의 과밀문제를 야기시켜 주택가격의 급등, 교통난의 심화, 환경오염의 악화를 가져오며 그로 인하여 도시재정의 비효율을 초래해 막대한 사회비용을 발생시킨다. 또한 다른 지역의 경제활동을 위축시켜 지역간 불균형 발전이 심화되고 있으며 이로 인해서 지역갈등을 유발하는 등 전체 국가사회발전에 막대한 지장을 초래하고 있다. 실제로 우리국민들은 현재 우리사회에서 크게 문제가 되고 있는 지역감정이 정부의 지역편중적인 경제발전 정책에서 연유된 것으로 믿고 있으며, 따라서 이를 해소하는 가장 효과적인 방법도 호남지역에 대기업을 유치한다든가 또는 지역간 경제적 격차를 해소하는 것이라고 생각하고 있다. 한편 수도권으로의 과도한 인구집중은 농촌을 위시한 일부 지방의 인구 과소를 가져와 이로 인한 노동력 부족, 농업생산성의 저하, 고급인력의 부족, 생활의 불편가중 등 여러 문제를 일으키면서 이것이 또 인구유출의 원인으로 작용하는 등 악순환을 되풀이하고 있다.

일찌기 이러한 문제들을 인식한 정부에서는 1964년부터 수도권의 인구집중을 억제하기 위한 다방면의 정책적 노력들을 기울여 왔다. 즉 1964년의 대도시인구집중방지책을 효시로 하여 기회가 있을때 마다 여러 시책들

을 담은 정책건의서를 발표하였는데 주요한 것들만 보더라도 제 1차 국토종합개발계획(1971), 수도권인구재배치기본계획(1977), 제 2차 국토종합개발계획(1981), 수도권정비기본계획(1984) 등이 있다.

그동안 정부에서는 여러 다양한 시책들을 구상하여 시행하여 왔는데 그중에서도 꾸준히 지속적으로 추진된 시책으로는 산업부문, 행정관리부문, 교육부문 그리고 도시정비부문의 시책들을 꼽을 수 있겠다. 먼저 산업부문에 있어서는 수도권내의 이전촉진권역과 제한정비권역에서는 공장의 신·증설을 억제하고 동시에 다른 지역으로 공장의 이전을 유도하여 1989년 현재 이들 지역의 등록공장수는 현저히 감소하였으며 또한 공장이전도 거의 계획대로 다 이루어졌다. 그러나 이와같은 공장 신·증설 규제는 이들 지역에서 미등록 공장을 양산하여 공장신설억제의 효과를 상쇄하고 있다. 행정관리 부문의 주요시책으로는 공공기관의 지방이전을 들 수 있는데 1973년부터 계획된 68개의 이전대상 기관중 실제 이전한 기관은 39개였으나 이중 9개 기관은 다시 복귀하여 현재 30개 기관이 이전되어 있으나 이들 중 수도권외는 16개 기관밖에 안되어 원래의 계획에 비추어 실적은 그리 좋지 않다.

70년이래 시행되어 온 교육시책으로는 서울소재 대학의 신·증설 및 증원억제, 서울과 지방대학간의 교환교수제 및 지방대학의 육성, 서울소재 대학의 지방이전, 지방에서 서울로의 학생 단독 전학 금지 등이 있다. 그중에서 대학지방이전 및 분교설치를 보면 모두 3개 대학이 지방으로 이전하고 12개 대학이 분교를 설치하였는데 그중 8개교가 수도권내로 이전하거나 분교를 설치해 지방분산의 효과는 그리 크지 않다. 또한 이전 및 분교대학의 교수와 행정직원, 그리고 학생들이 서울 및 수도권에 거주하면서 통근, 통학하고 있어 인구재배치 효과는 그리 크지 않고 오히려 교통량을 유발하는 등 사회비용의 발생이 더 큰것으로 지적되고 있다.

도시정비부문의 정책중 주요한 것으로는 개발제한구역의 지정, 대규모 건축물의 신축규제, 무허가 건물의 철거단속, 공업지역의 축소 등을 들 수 있다. 이중 도시의 평면적 확산을 방지하기 위한 개발제한구역은 1971년에 서울 주위에 143.4Km²가 지정되었고 뒤에 13개 도시 주변지역이 추가되어 1984년 현재 모두 14개 도시주변에 5,397Km²에 달하는 개발제한구역이 지정되어 있는데 이는 전체 국토면적의 5.4%에 해당한다(Choi, 1990). 한편 대규모 건축물에 대한 규제는 그 실적을 평가하기가 어려우나 수도권정비심의위원회에 상정된 124건의 건축물중 19건 만이 신축이 보류된 것으로 나타나 이 위원회를 통한 규제는 그리 엄격하지 않았던 것 같다.

따라서 전체적으로 보면 그동안 꾸준히 시행되어 온 수도권인구분산정책의 효과는 그리 크지 못하여 기대한 것 만큼의 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다. 이 정책들이 성공하지 못한 데에는 여러가지 원인이 있을 수 있겠으나 그 중에서도 특히 정책의 장·단기 목표의 불명확성, 수도권 문제의 양면성, 시책방향에 있어서의 인구분산과 수용정착의 연계성 미흡, 시책 내용의 비현실성과 지나친 규제위주, 그리고 정책집행상에 있어서 권한이 부여된 통합, 조정, 통제기구의 미약등을 지적할 수 있겠다.

그런데 현재 우리나라는 분배에 대한 인식 제고, 완만한 도시화의 진행, 대도시권내에서의 분산, 지방자치제의 전면실시 등 과거의 수도권 인구분산정책의 실패에도 불구하고 지속적인 국가발전을 위해서 수도권 분산을 이루어야 할 당위성과 정책의 성공가능성이 한결 높아져 있다. 따라서 앞으로의 정책은 과거의 경험을 교훈 삼아서 장·단기 목표의 분리, 서울과 수도권의 기능 재정립, 간접적인 유인책 위주의 정책, 그리고 보다 효율적인 집행기구의 설치로 정책의 조정, 통제기능을 확보한다면 전보다는 훨씬 효과적으로 소기의 성과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

이제 보다 구체적으로 본 연구에서 밝혀진 인구이동 분석결과가 수도권

인구분산정책에 줄 수 있는 시사점을 논의해 보면, 첫째는 수도권 정책의 대상권역을 재조정하는 것이 바람직하리라는 것이다. 현재 수도권은 서울, 인천, 경기도를 다 포괄하고 있으나 실제로 인구집중이 문제가 되고 있는 지역은 앞의 분석에서 보았듯이 서울을 포함한 서울대도시권이다. 따라서 이제는 우리도 행정의 편의만을 위해서 기존 행정구역에 얽매일 것이 아니라 수도권 문제의 해결을 보다 효과적으로 이루기 위해서, 또 점차 그 필요성이 증대되고 있는 광역행정을 위해서도 공식적으로 대도시권을 설정할 필요가 있다.

미국의 경우는 1950년대는 SMA, 60년, 70년대는 SMSA, 그리고 현재는 MSA 등 여건변화에 따라 수시로 대도시권을 설정해 가면서 각종 공식 통계를 대도시권 단위로도 수집, 공표하고 있다. 우리나라도 이미 주민들의 실생활은 행정구역을 넘나들면서 이루어지고 있어 행정구역이 갖는 의미가 이미 많이 축소되어 가고 있기 때문에 행정도 빨리 이러한 변화에 적응해야 할 것이다.

둘째, 그 동안의 수도권분산정책의 핵심이라고 할 수 있는 제조업의 집중억제 노력이 별로 실효성이 없었다는 것이 이동분석에서 밝혀졌다. 즉, 서울, 근교, 경기외곽 모두에 걸쳐서 전입자들은 주민들보다 제조업에 상대적으로 더 많이 종사하고 있어 제조업이 이들을 유인하는 주요한 요인이 되고 있었다. 따라서 꼭 수도권에 있어야 할 제조업 부문과 그렇지 않아도 될 부문을 구분하여 보다 효과적인 제조업분산책이 필요하겠다.

셋째, 서울에서 수도권외로의 전출자중에서 대학이상의 고학력자가 상당수 있어 지방에 인구정착 여건이 마련 된다면 수도권 인구집중억제에서 더 나아가 보다 적극적으로 인구 분산을 유도할 수도 있을 것으로 보인다. 이는 기존의 분산시책의 평가에서도 언급하였듯이 수도권으로의 인구집중억제에 중점을 두기 보다는 지역개발을 촉진시켜 인구분산의 기반을 지방

〈참고문헌〉

- 강 길부, 수도권인구분산시책의 평가, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1984.
- 경제기획원, 1960, 66, 70, 75, 80, 85 인구센서스 보고서
- 국토개발연구원, 지역생활권 개발을 위한 기초연구, 1981.
- , 대도시권의 설정과 기능정립 방향, 1985.
- , 제 3차 국토종합개발계획, 부문별 보고서(제 2권), 1992.
- , 수도권정책의 종합평가와 개선방안 : 수도권정책부문, 1992.
- 권 용우, 김인, “서울시 거주지 교외화의 형성배경”, 응용지리, 6 (1983), 한국지리 연구소, pp 55-75.
- 권 태준, “수도권 인구집중 : 문제점과 대책”, 인구문제논집, 24 (1983.3), pp 2-11.
- 김 의원, 한국국토개발사연구, 대학도서, 1982.
- , “인구분산책의 현황과 대책”, 한국의 인구문제와 대책, 한국인구보건연구원, 1983, pp 109-132.
- 김 익기, “지역감정 해소방안: 사회조사결과에 근거하여”, 한국사회학회편 한국의 지역주의와 지역갈등, 성원사, 1990.
- 김 종기, “수도권 정책의 기본방향과 전략”, 수도권 대책과 지역균형 발전을 위한 정책토론회 발표논문, 1989.
- 동경도, 동경도시백서 '91, 1991
- 유 영휘, “대도시인구억제책의 발자취와 평가”, 도시문제, 19:2 (1984, 2), pp34-51.

- 이 한순, 이우리, “한국내 인구이동의 패턴변화에 관한 계량적 연구,
1960-1980을 중심으로”, 인구문제논집, 24(1983), pp123-143.
- 임 창호, 대학 신·증설이 수도권 인구집중에 미치는 영향에 관한 연구,
1992.
- 제1무임소 장관실, 수도권인구재배치계획, 1978.
- 최 병선, “수도권 집중의 문제와 대책”, 사회간접자본확충을 위한 정책
토론회 발표 논문, 1991.
- 최 진호, “전환기에 선 한국적 도시화의 의미와 결과”, 도시문제, 15:12
(1980, 12) pp 8-17.
- , “우리나라 인구이동 유형과 특성에 관한 연구”, 국토연구 1,
(1982), pp. 116-131.
- a, “인구분산 및 이동의 특성과 전망”, 한국인구학회지, 9:1
(1986, 7), pp 32-39.
- b, “한국 도시화의 전개와 정책대응”, 현대사회, 23(1986, 가을)
pp 152-165.
- , “인구분산정책의 추진방향”, 한국의 인구문제와 대책,
한국인구보건연구원, 1987, pp409-425.
- 최 진호, 이 종열, “서울 근교지역 교외화의 성격과 특징”,
국토연구, 3(1984), pp 34-52.
- 통계청, 1990 인구주택총조사보고서, 1992.

〈외국문헌〉

- Jin Ho Choi, "Patterns of Urbanization and Population Distribution Policies in the Republic of Korea", Regional Development Dialogue, 11:1 (1990), pp 130-151.
- Jin Ho Choi and Tae Il Lee, "Attributes of Metropolitan Suburbanization in Seoul Capital Region and Their Policy Implications", 지역연구, 1 (1985), pp 61-70.
- Julie DaVanzo, "Differences Between Return and Nonreturn Migration : An economic Analysis", International Migration Review, 10:1(1976), pp 13-27.
- , "New, Repeat and Return Migration : Reply", Southern Economic Journal (1978), pp 680-684.
- Hope T. Eldridge, "Primary, Secondary and Return Migration in the United States, 1955-60", Demography, 2(1965), pp 444-455.
- Myong Chan Hwang, "Balanced Regional Development : Policy Issues and Instruments", Key-note Speech Presented at the International Seminar on Regional Development and Decentralization, 1985.
- Myong-Chan Hwang and Jin Ho Choi, "Evolution of the Settlement System in Korea: A Historical Perspective", in H.Richardson and M.C.Hwang (eds). Urban and Regional Policy in Korea and International Experience, Seoul : Kon-Kuk Univ. Press, 1987.
- James Kau and C.F. Sirmans, "New, Repeat and Return Migration : A Study of Migration Types", Southern Economic Journal (1976), pp 1144-1148.
- , "New, Repeat and Return Migration : Comment",

Southern Economic Journal, (1978), pp 680-684.

B.F. Kiker and Earle C. Traynham Jr, "A Comment on Research on Internal Migration in the United States : A Survey", Journal of Economic Literature, 14:3(1976), pp 885-888.

Tai-Hwan Kwon, "Estimates of Net Internal Migration for Korea, 1975-85", Bulletin of the Population and Development Studies Center, 17(1988), The Population and Development Studies Center, Seoul National University.

Won-Yong Kwon, "Regional Development Policy in Korea with Special Reference to Population Decentralization from Seoul", Journal of Geography, 12 (1985.12), pp.79-97.

Ann R, Miller, "Interstate Migration in the United States : Some Socioeconomic Differences by Type of Move", Demography, 14:1 (1977), pp 1-17.

E.G. Ravenstein, "The Laws of Migration", Journal of the Royal Statistical Society, 48(1885), pp167-227.

Harry Richardson, "Whither National Urban Policies", Paper Prepared for the KRIHS Workshop, Seoul, 1986.

John VanderKamp, "Migration Flows, Their Determinants and the Effects of Return Migration", Journal of Political Economy, (1971), pp 1012-1031.

—————, "Return Migration : Its Significance and Behavior", Western Economic Journal, (1972), pp 460-465.

N. Vanhove and L Klaassen, Regional Policy :A European Approach, New York : Saxon House, 1980.

Eui-Young Yu, "Components of Population Growth in Urban(Shi) Areas of Korea : 1960-70", Bulletin of the Population and Development Studies Center, 2(1973), The Population and Development Studies Center, Seoul National University.

< 부 록 >

<부표-2> 대도시(수도권) 인구분산 관련 주요시책

1964 (1) 대도시 인구집중 방지책

- 2차관서의 지방이전
- 전원도시 및 신 산업도시개발
- 대도시내 공장건설억제
- 교육문화시설의 지방 치중

1967 (1) 지방 공업개발 장려

- 지방 공업 단지 지정
 - 지방 공업 발전을 위한 유인책 도입
- (2) 수도권정책 자문을 위한 대통령 직속자문위원회 구성
- 국무총리를 위원장으로 관련부처의 10명의 위원으로 구성

1970 (1) 수도권 인구 과밀집중억제에 관한 기본지침

- 인구집중 유인해소 : 도시와 농촌의 균형발전, 국토종합개발 계획의 수립
 - 집중 억제를 위한 긴급대책 : 개발제한구역설정, 중앙관서의 이전 및 권한의 지방이양
 - 수도권 개발 방향 정립
- (2) 서울시에 대한 수업료 차등부과 및 전가족 이주가 아닌 경우 중 고등학교 학생의 서울 전입금지
- (3) 농촌 부흥을 위한 새마을 운동 시작

1972 (1) 서울시 토지이용 규제

- 주거 및 공업지역 축소
- 무허가 정착지 정비
- 정부 국영기업체 이전 (농업진흥공사 및 수자원개발공사)

1973 (1) 대도시 인구집중 방지를 위한 조세 정책 도입

- 대도시 주민세 신설
- 서울에서 이전하는 공장에 대한 재산세 및 취득세 면제
- 서울 등 대도시내 공장신설에 대한 증과세

(2) 대학 신입생 정원의 지방별 차등 배정 및 서울과 지방 대학간의 교수 교환제 도입

(3) 서울 소재 대학의 증과, 증원 억제

1977 (1) 수도권 인구 재배치 계획

- 수도권내 공장의 신 증설 억제와 지방이전 장려
- 남부지역 인구수용 여건의 조성
- 교육시책
- 수도권의 정비
- 기타 지원시책

(2) 공업배치법 제정

- 이전촉진지역, 제한정비지역 및 유치지역의 지정
- 공장 신축허가제 및 재배치 기본계획 수립
- 임시 행정수도 건설을 위한 특별 조치법 제정

1978 (1) 이전 촉진지역 및 제한정비지역 지정

1979 (1) 공업배치법에 의거 서울의 1,913 공장에 대한 이전 명령 발동

1982 (1) 수도권 정비 계획법 제정

- 수도권은 5개 권역으로 구분 : 이전촉진권역, 제한정비권역
개발유도권역, 자연보전권역
개발유보권역
- 토지구획정리사업, 주거단지 조성, 공업단지 조성 등 대규모
개발 사업에 대한 인구 영향평가제 실시

1984 (1) 수도권 정비 기본계획 수립

- 목표와 전략
- 인구 및 기능의 분산
- 수도권내 5개 권역별 정비시책
- 용수공급, 폐기물처리, 교통, 에너지 공급 등 광역 시설물의
설치 및 관리

1986 (1) 개발유도권역의 개발계획 수립

- 14개 지구에 공업용지 조성
- 교통, 통신, 용수공급 및 처리시설의 확충

자료 : Jin-Ho Choi, "Patterns of Urbanization and Population Distribution Policies in the Republic of Korea", 1990.

구분	인구	주택	대형주택	중형주택	소형주택	연립주택

1993년 12월 일 펴냄

1990 인구주택총조사 종합분석(4-2)

지역간 인구불균형분포의 원인과 결과

펴낸곳 : 통 계 청
