

## 도시의 마력

김 경 동

(서울대 사회대 교수)

「공업화가 먼저냐, 도시화가 먼저냐?」 이 질문은 자칫하면 「달같이 먼저냐, 닭이 먼저냐?」 하는 식의 순환논리를 유도하기 쉽다. 대체로, 서양의 근대도시화를 중심으로 전개한 일반이론에 따르면, 적어도 근대적인 도시의 성장과 변모는 공업화가 없었던들 이루어지지 않았을 것이라는 결론을 제시한다. 두 말할 나위도 없어, 서양에서 조차 산업혁명은 기존의 도시를 바탕으로 시작하였지만, 그 때의 중세도시란 사회간접자본이나 하부구조가 미미한 상태에 있었다. 공업화가 시작되면서 도시는 급격히 비대해지고 그 의양이나 내실에 있어서 전혀 질적으로 다른 도시의 생성이 일어났다.

그러나, 국제적 근대화의 물결에 뒤늦게 참여한 많은 나라들은 상당히 다른 역사적 과정을 밟게 된다. 특히 식민지의 경험을 지닌 사회에서는 공업화가 본격적으로 추진되기도 전에 도시의 이상비대현상을 맛보는 길을 걸었던 게 보통이다. 아주 간추려 해설하자면 이런 과정을 밟는다. 근대화는 서양의 자본주의 선진국들이 자본주의 세계체계를 형성하게끔 하고, 주변국들을 식민화하여 이 세계체계 속으로 합병하게끔 하는 과정이기도 했다.

이들이 식민지를 필요로 하게 된 데에는 여러 이유가 있지만, 특히 급속하게 늘어나는 산업 생산력을 소화하기 위한 해외시장의 확보와 또한 증대하는 일차생산품 및 원료에 대한 수요의 충족이라는 것이 가장 중요한 구실이 되어 팽창주의로 나아가게 되었기 때문이다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 식민지 자체의 공업화는 불필요한 것이므로 장려할 까닭이 없었지만, 기존의 중세기적 도시의 그물은 그 나름대로 유용성을 가지고 있었다. 근대화되기 전의 도시들은 주로 행정중심지로 존속하던 것이지만, 식민지 경영의 입장에서는 식민지생산 일차생산의 집결과 종주국생산 공업완제품의 유통을 위한 집산지의 그물로서 매우 편리한 것이었다. 그리하여, 창고업을 위시하여 운수·통신·금융·유통 등의 사회간접자본부문을 자극하는 결과가 왔고, 이에 따른 도시화가 갑자기 진전되기 시작하였다.

한 마디로 식민지적 상황에서는 공업화 없이 도시화가 일어나기 시작하였다는 말이다. 아프리카나 동남아 지역에서는 도시를 새로 건설하면서 식민지 경영을 하기도 했거니와, 우리나라의 경우에는 기존의 전통적 행정중심지로 교통망의 요충이던 도시들이 새로운 집산지적 구실을 떠맡게 됨으로써 인구의 도시집중이 활발해진 것으로 볼 수 있다. 이렇게 볼 때, 한국의 도시화는 1920년대부터 시작했다고 하겠다. 공업화의 뒷받침도 없이 도시가 제공할 수 있는 고용 및 교육기회를 찾아, 궁핍해져만 가는 농촌을 베리고 남부여대 도회지로 몰려 들게 된 것이 이때부터이다. 당시는 많은 인구가 북간도까지 흘러가는 인구이동이 시작된 때이기도 하다.

어쨌든, 도시인구가 갑자기 늘어나는 이유는 대개 도시의 흡인력이 강하기 때문이라는 게 일반적인 학설이지만, 우리의 일제시대 초기 도시화는 농촌의 폐폐화가 더 큰 배출요인이라고 보는 게 옳을 것이다. 그 뒤의 인구이동에는 해방과 더불어 이입한 귀향민, 한국동란에 따른 피난민의 이동이 크게 작용하거니와, 이들도 결과적으로는 다수가 도시로 집중한 것이 사실이다. 그나마도 도시가 농촌보다는 생계유지나 사회적 이동의 기회면에서 유리하다는 인식에서일 것이다.

본격적인 도시화는 역시 60년대의 공업화 추진에 따라 일어난 것이라고 할 수 있다. 그러나, 도시의 성장이 공업화에 힘입은 만큼, 우리나라의 공업화 정책은 도시중심으로 추진해 온 점을 간과해서는 안될 줄 안다. 기왕에 갖가지 사회간접자본과 하부구조를 갖추고 있는 도시가 공업화의 근거가 되는 것은 경제적 합리성으로 보아 너무도 당연한 것일 수도 있다. 그리하

표 1. 도시화의 추세

연 도	총인구(1,000) (A)	도시 인구(1,000) (B)	도시인구비율(%) (B/A)	서울시인구비율 (%)
1949	20,189	3,744	18.5	7.1
1955	21,526	5,281	24.5	—
1960	24,989	6,999	28.0	9.8
1966	29,193	9,805	33.6	13.0
1970	31,435	12,955	41.2	17.6
1975	34,709	16,794	48.4	19.8
1980	37,407	21,434	57.3	22.3
1983	39,951			27.1

(자료) 경제기획원 「한국통계연감」 1963, 1976, 경제기획원 「한국의 사회지표」 1983.

여 우리나라의 도시인구는 이 때부터 급속하게 증가하기 시작한다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 1955년에는 남한의 도시인구가 전체의 24.5%에 불과하던 것이, 80년에 이르면 과반수를 넘어 57.3%나 되었다. 이것이 81년에는 66.7%로 증가했다고 한다. 그 중 서울시의 인구가 22.3%를 차지한다. 49년과 대비할 때 80년의 총인구는 1.8배인데 비해, 도시인구는 5.7배, 서울인구는 5.8배로 늘었다. 도시의 인구증가 속도가 그 정도로 빨랐다.

그와 같은 도시인구의 증가는 대부분 인구의 이동에 의한 것임은 더 말할 나위도 없다. 가령 서울은 55년에서 60년까지 공업화가 시작하기도 전에 이미 23.9%의 순이동률을 보이기 시작했으며, 최근 75~80년 사이에야 6.8%로 떨어졌지만 그 전까지는 11~17% 선을 오르내렸다. 부산은 60년대 중반 이후 계속 11% 내외의 순이동률을 보이고 있다. 그리고 수도권 주변의 경기도가 또한 60년대 후반부터 10% 내외의 순이동률을 나타낼 뿐, 나머지 도(道)들은 거의 다 전입보다 전출이 더 많은 마이너스 순이동률을 경험해 오고 있다. 특히 그 중에서도 강원도, 전라북도, 충청북도, 전라남도, 충청남도의 순으로 부정적 순이동률이 높다(<표 2>).

도시가 대체 무엇이길래 사람들은 도시로 몰려 드는가? 사람이 들끓고, 시끄럽고, 지저분하고, 공기도 탁하고, 복잡하고, 범죄도 많고, 인심도 쌀쌀맞고… 우리는 많은 부정적인 이유를 대면서 도시를 매도할 수도 있지만, 도시는 여전히 성장을 지속한다. 역시 이것은 한 마디로 「삶의 기회」의 불균형과 밀접한 상관관계가 있는 현상임에 틀림없다. 물론, 이는 도시의 농촌을 비교한다는 전제가 따르는 상대적인 관념이다. 농촌을 따라 도시로 이동하는 사람들에게 물어 보면, 농촌이 싫다거나 불리하다는 배출의 요인보다는 도시에는 교육과 고용의 기회가 훨씬 유리하다는 흡인의 요인을 더 중요하게 생각해서 떠났다고 대답하는 게 보통이다. 반드시 실질적으로 각자가 그 혜택을 받을 수 있다는 보장과는 관계 없이, 사람들은 그렇게 믿고 있으며, 또 도시에는 그런 기회요인이 집중되어 있는 게 사실이다.

특히 그 집중현상은 서울이 가장 뚜렷하다. 서울 인구가 전국의 약 4분의 1에 미칠 만큼 인구집중도가 높기는 하지만, 다른 삶의 기회나 자원의 집중도는 그 수준을 훨씬 능가한다. 예컨대, 1980년 전국의 사업체(5인 이상) 가운데 45.6%와 수출업체의 55.8%, 무역대리점은 90% 이상이 서울에 몰려 있었다. 82년 현재로, 국민총생산은 30%, 제조업체수의 43%, 금융기관

(단위: %)

표 2. 인구이동률

	1955~1960				1960~1966				1966~1970				1970~1975				1975~1980			
	동기증 인구 증가율	순이 동률	동기증 인구 증가율		순이 전입율	전출율	동기증 인구 증가율	전입율	전출율	동기증 인구 증가율	전입율									
			동기증 인구 증가율	전입율	전출율	동기증 인구 증가율	전입율	전출율	동기증 인구 증가율	전입율	전출율	동기증 인구 증가율	전입율	전출율	동기증 인구 증가율	전입율	전출율	동기증 인구 증가율	전입율	
전국	16.2	0.0	16.7	5.8	5.8	0.0	7.8	9.1	0.0	10.3	10.0	0.0	7.9	11.5	11.5	0.0	0.0	0.0	11.5	0.0
서울특별시	55.8	23.9	55.1	20.3	3.7	16.6	45.7	24.6	5.1	19.5	24.5	20.0	9.7	10.3	21.4	17.0	10.2	10.2	6.8	6.8
부산시	—	—	22.5	15.0	10.5	4.5	31.6	19.0	7.8	11.2	30.6	20.2	9.2	11.0	28.8	19.5	8.0	11.5	—	—
경기도	16.5	-0.4	12.9	5.3	6.7	-1.4	8.1	11.9	0.9	20.3	18.4	10.4	8.0	22.2	21.0	10.1	10.1	10.9	10.9	—
강원도	9.4	-7.1	11.9	6.2	5.7	0.5	1.9	6.6	11.7	-5.1	-0.2	5.3	12.2	-6.9	-3.8	6.7	17.5	-10.8	—	—
충청북도	15.0	-2.4	13.1	3.8	7.9	-4.1	-4.4	4.4	12.9	-8.5	2.8	5.2	11.4	-6.2	-6.4	5.8	16.5	-10.7	—	—
충청남도	13.8	-2.7	14.8	2.4	8.2	-5.8	-1.5	4.0	12.5	-8.5	3.1	4.9	11.1	-6.2	0.3	6.4	12.7	-6.3	—	—
전라북도	12.7	-3.6	5.3	2.1	5.2	-3.1	-3.5	2.7	9.9	-7.2	1.0	3.2	9.5	-6.3	-6.9	3.2	13.6	-10.8	—	—
전라남도	13.7	-2.0	14.0	1.1	3.8	-2.7	-1.1	1.7	8.4	-6.7	-0.6	1.9	0.2	-1.7	-5.1	2.7	12.9	-10.2	—	—
경상북도	14.5	-1.3	16.2	1.8	5.0	-3.2	1.9	3.7	7.7	-4.0	6.6	4.9	7.2	-2.3	2.0	6.0	9.1	-3.1	—	—
경상남도	11.1	-3.8	8.2	2.2	7.1	-4.9	-1.8	3.7	11.4	-7.7	5.1	6.2	10.7	-4.5	1.3	10.2	13.2	-3.0	—	—
제주도	24.9	-12.4	19.7	8.9	1.8	7.1	8.3	4.9	3.9	1.0	12.7	6.1	10.4	-4.3	12.4	5.3	6.0	-0.7	—	—

$$\cdot \text{전입률} = \frac{\text{전입인구}}{\text{전출인구}} \times 100$$

$$\cdot \text{전출률} = \frac{\text{전출인구}}{\text{전입인구}} \times 100$$

점포의 37%, 은행예금의 64%, 은행대출의 61%, 의료기관의 40%, 대학의 45%, 전국 공무원의 40%가 서울에 있다. 전체 세금 수입의 54%를 서울 국세청이 걷어들였고, 지방세의 비율은 39%, 법인세는 66%, 소득세는 50%를 서울이 차지했다. 자동차의 42%, 승용차는 54%, 에어컨 65%, 피아노나 오르간의 56%, 전기세탁기 48% 등이 서울 집중율의 보기들이다. 숫자를 대기는 어렵지만, 문화예술의 시설과 활동, 각종 언론기관, 출판사, 서점 등 문화적인 자원이나 기회는 물론 온갖 위락시설마저 서울에 집중되어 있다.

이와 같은 집중현상은 양면성을 띤다. 앞에서 지적한 바와 같이, 이미 상당한 자원과 하부구조를 갖추고 있다는 이유로 말미암아 도시는 공업화와 경제성장의 요람으로서, 변화의 진원지로서 적극적인 구실을 하는 데 한 수 유리한 것이다. 그런 뜻에서 도시는 혹은 그 전까지의 공업화 없이 일어난 도시화는 60년대 이후의 공업화를 추진하는 데 매우 중요한 기여를 한 동력의 하나로 간주해 마땅하다. 그러한 도시가 없었던들, 오늘과 같은 공업화를 성취할 수 있었으리라 기대하기 어렵다.

한데, 바로 그 이유 때문에, 우리는 도시중심의 공업화, 경제성장 정책을 수립·집행해 왔고, 그것은 다시 도시의 성장, 아니 비대화를 촉진시키는 자극제가 된 것이다. 이 밑에는 농촌의 개발을 소홀히 했다는 뜻이 담겨 있고, 도시—농촌의 격차를 더욱 크게 벌리는 데 기여했다는 점을 내포한다. 도농의 격차가 심하면 심할수록 농촌의 매력을 줄어들고, 도시의 마력은 더 커지게 마련이다. 일종의 악순환에 빠져 들어간 셈이다. 70년대로부터 대대적으로 시작한 새마을운동의 성과에도 불구하고, 이 격차는 좀체로 줄어들지 않는다(표 3).

표 3. 도시·농촌가구의 평균 소득 비율

	도시근로자월소득 (A)	농촌가구월소득 (B)	B/A(%)
1 9 6 1	8,051	5,657	70.3
1 9 6 5	9,380	9,350	99.7
1 9 7 0	31,770	21,317	67.1
1 9 7 5	71,610	72,744	101.6
1 9 8 0	267,096	224,426	84.0
1 9 8 2	360,574	372,098	103.2

(자료) 경제기획원 「도시가계조사」, 「한국의 사회지표」, 농수산부 「농가경제조사」  
작연도.

그러나, 급격한 도시화 자체가 넣은 산물은 과연 도시전 농촌이전 삶의 질적인 측면에서 얼마만한 향상이나 진보를 가져 왔는가를 물어 볼 필요가 있다.

첫째, 도시와 농촌, 서울과 지방, 대도시와 중소도시의 격차가 점점 더 커지면 커졌지 줄어들 기미를 보이지 않으므로, 지역 간의 위화감을 조장할 뿐더러, 집중화를 더욱 촉진하는 문제가 있다.

둘째, 그러나 다른 한 편으로는 교통수단의 발달과 대중매체의 보편적 보급으로 말미암아, 전국이 도시적 대중문화의 획일적인 영향권 안에 들게 되어서, 소비문화, 향락문화, 퇴폐적 저속문화의 만연을 초래하게 된다. 이른 바 문화적 도시화 현상이다.

세째, 이로 인하여 도시에의 동경이 커지고 이농향도의 물결이 좀체 가라앉지 않을 것이며, 집중화는 당분간 지속할 개연성이 높다.

네째, 경제적인 측면에서 대도시는 행정관리의 경제성이 점점 더 저하되고 과대비만증 치유에 필요한 비용은 자꾸만 더 커짐으로써 국민의 부담은 그 만큼 무거워지는 반면에, 지방도시나 시골은 침체를 면하기가 어렵게 된다.

다섯째, 대도시의 공해와 환경오염이 악화되기 때문에, 이에 대처하기 위한 경비도 막대하려니와 당장에 국민보건에 해를 끼치는 문제가 심각해진다. 한편, 농촌은 그 나름대로 농업의 기계화, 현대화에서 말미암은 환경공해가 나타나기 시작하였다.

여섯째, 도시로의 인구집중은 도시, 특히 침체한 지방 중소도시의 실업률을 높힌 반면에, 농촌인구의 고령화를 가져 옴으로써 농업 인력의 부족을 자아낸다. 심지어 농촌에서는 혼기여성 인구의 도시유입으로 인하여 혼기의 남성이 배우자를 구하기가 어려운 현상마저 나타났다.

일곱째, 농촌에서는 일반적으로 인구 유출이 심하게 되면서 주택을 버려둔 채 떠나가 버림으로써 폐가가 생기기 시작하는 형편인데 반해서, 도시, 특히 서울과 같은 대도시의 주택난은 심각해지고 있다. 게다가 주택을 건설할 택지의 수요도 크게 늘어서 오래지 않아 부족현상을 보이게 되었다. 이와 관련하여, 인플레이션이 심각하던 시대부터 비롯된 투기바람은 토지와 주택이라는 부동산 인기품목으로 쏠리게 되었고 부동산 투기로 인한 경제적 왜곡은 물론이려니와, 국민에게 준 심리적 충격 또한 걸잡을 수 없게 되었던 것이다. 특히 여성의 개입된 부동산 투기행위는 급격한 변동의 와중에서

표 4. 주택 자가 보유율(%)

	1960	1970	1975	1980
전 국	79.1	69.0	63.5	57.9
시 부	62.0	48.4	44.8	42.4
(서 울)	(56.5)	(48.1)	(46.1)	(44.0)
군 부	86.0	84.3	82.5	79.8

(자료) 경제기획원 「경제백서」 1983.

표 5. 주택가격 및 택지가 상승추이(지수)

	택 지 가	주 택 가	도 매 물 가	도 시 근로자소득
1965	100	100	100	100
1970	676	379	146.2	338.7
1975	2,009	1,108	345.7	763.4
1978	7,895	3,055	490.6	1,702.5
1979	9,046	3,388	582.9	2,336.2
연평균상승률(%)	42.9	30.0	13.8	25.9

(자료) 경제기획원 「도시가계연보」 1981.

여성이 경험하는 특이한 좌절의 표현이라 할 수 있음을 이미 지적했다(표 4, 표 5).

여덟째, 도시는 더 심하지만, 요즘에는 농촌에서조차 도시적 생활양식과 인간관계가 침투하기 시작하였다. 그것은 타산적이고 개인중심적인 특징을 지니는 것이며, 이로 인한 소외와 고독감은 도시에서 여러 층에 만연하기 시작한 것 같다. 핵 가족의 부부중심지향이 강해지는 것도 도시와 농촌 사이에 정도의 차이는 있으나 뚜렷한 경향이다. 도시는 그 나름의 분위기와 삶의 양식 때문이라고 하겠으나, 농촌까지도 자본주의적 기업화가 침투하면서부터는 그와 같은 개인화, 원자화 경향이 더욱 두드러졌다. 가령 새마을운동 같은 움직임이 하나의 집합주의적 협동에 의한 지역공동체의 발전적 근대화를 겨냥한 것이면서도, 결과적으로는 소득증대 사업에 치중함으로써 오히려 자본주의적 개인화를 조장하는 예기치 않았던 잠재적 기능을 수행한 셈이다.

이상과 같은 도시와 농촌, 서울과 지방이 서로 이질적이면서도 공통하게 경험하는 문제 말고, 도시 특유의 고민이 있음은 물론이다. 가령, 도로율이 낮은 데다 자동차가 집중되어 있고 교통인구가 폭증하여 우선 교통, 운송에 크나큰 불편을 겪고 있다. 주차장 시설이 부족한 데다 지하철 교통망처럼 신속편리한 대중교통수단이 충분치가 않아서 대형 버스에 의존하거나 택시

신세를 져야 하는 대도시의 교통문제는 실로 심각하다. 그 다음은 도시의 상하수도 시설의 확충과 개선은 물론 수질오염의 해소는 그야말로 시급하다. 녹지공간, 공원이나 놀이터, 휴양시설, 여가와 오락시설과 같은 편의시설도 태부족이다.

개인화와 더불어 연대감의 쇠퇴가 나타나고, 불신과 소외와 가치관의 혼란과 무규범상태와, 거기에다 쾌락주의, 소비지향의 생활양식 등이 겹치면서, 인간의 가치와 자아완성의 가치, 민족적 유대와 집합적인 사회적봉사의 가치 같은 것이 무너지는 가운데, 특히 청소년층을 중심으로 범죄와 비행이 늘어날 뿐 아니라 그 질이 포악해지고 있다. 도시는 이와 같은 비행과 윤락과 퇴락의 요람으로 흥청거리기 시작했다. 그뿐 아니라 대규모의 조직체들이 집중해 있는 도시에서는 역시 대규모의 화이트칼러 범죄가 날로 성행하게 되었다. 거창한 규모의 금융부정사건을 비롯하여 횡령, 뇌물수수 등 현대적인 조직범죄가 경제사회의 질서를 무너뜨리는 충격을 던져 주고 있다.

이처럼, 도시의 문제는 생태인구학적인 측면에서 비롯하여 경제, 사회, 문화, 정치의 각 부문에 걸쳐 국가와 국민 전체가 몸살을 앓는 형국으로 치닫고 있다. 그 주된 요인은 두 말할 나위도 없이 중앙집권화 그 자체에 있다. 초기 공업화 과정에서 경제성장을 효율적으로 급속하게 추진하기 위해서는 집중된 자원과 시설과 두뇌를 지니고 있던 도시가 크게 한 몫을 한 것은 부인할 까닭이 없다. 도시는 어떤 시대, 어떤 사회에서나 변화와 혁신과 창조의 진원지 구실을 할 소지를 안고 있다. 물론, 그런 요소를 어떻게 활용하는가는 인간의 결단에 달려 있고, 그것을 우리는 일종의 정치적 선택으로 보고자 한다. 지난 한 세대의 정치적 선택은 바로 기존의 도시적 여건을 최대 활용하여 고도경제성장을 성취하려는 것이었다.

그 결과, 권력과 부와 온갖 문화적 혜택이 도시로, 특히 수도 서울로 집중하는 집권화를 더욱 촉진시키고 말았다. 이와 같은 집권화는 단순히 서울의 이상비만증을 가져 오는 데 그치지 않았고, 국토의 균형있는 개발이라는 관점에서나 지역 간의 고른 발전이라는 면에서나 심각한 파행과 왜곡과 불평등을 초래하는 중대한 국면을 자아내고 있다. 동시에, 도시적인 대중문화와 생활양식과 그 밑바탕에 깔린 무규범한 가치체계가 비단 도시에만 만연하는 게 아니라 전 사회에 번져, 사회전반이 무질서와 혼란을 면치 못하고 있다.

말하자면 신경증추가 마비되거나 병들게 된 상황에서 통제탑 내지 사령탑 자체로부터 어지러운 신호만 정치구호의 모습으로 쏟아져 나오고 실질적으로 효과있는 장래의 비전을 제시하지 못하는 형국인 것이다.

그리하여, 도시와 농촌, 서울과 지방의 격차는 국민 사이에 위화감만 조장하고, 도시는 그 나름의 비만증이나 퇴폐증, 소외증 등의 병에 시달리는 한편 시골은 또한 그들대로의 침체와 좌절과 열등감에서 해어나지 못하는 불균형을 수반한다. 그러므로, 앞으로의 과제는 한 마디로 삶의 기회를 골고루 누릴 수 있도록 각 부문에서 근본적인 분권화를 적극 추진하는 일 뿐이라고 할 수 있다. 의도적으로 몇몇 중앙관서를 지방으로 옮긴다거나 주요 경제·문화 시설을 지방 도시에 건설하는 방식으로 지역개발을 추진하는 것은 미봉책에 불과한 뿐만 아니라, 실지로 인구나 자원의 분산에 별반 효과를 가져오지 못한다. 분산과 분권화는 어디까지나 근본적인 것이어야 한다.

근본적인 분권화란 우선적으로 정치적 행정적 권력의 분산을 뜻한다. 여태까지와 같이 정치행정력이 서울로 집중되어 있는 상황에서는 어떤 형태의 지방개발 계획도 실효성을 기대할 수가 없다. 따라서 일차로 지방자치의 제도와 기반을 하루 속히 구축하여 분권화의 첫 조건을 마련하는 것이 긴요하다. 이러한 정치행정의 분권화는 경제적 분권화를 자극할 것이며, 따라서 지역 간의 격차가 감소할 것은 명약관화의 추세이다. 고용기회는 물론 소득의 향상이 오면 대도시 지향의 인구이동이 억제될 것은 당연할 뿐더러 오히려 환경이 유리한 지방으로의 귀환이동마저 기대해 마땅하다. 적어도 80년대에 들어서면서부터는 대도시 인구의 상당수가 지방으로 이주하기를 희망하기 시작하는 경향이 보인다.

현재도 중산층 이상의 직종에 종사하는 이들 가운데는 여전만 마땅하면 당장이라도 시골로 옮겨 살기를 원하는 경우가 상당수 있는데, 그 여건 중 가장 심각한 것이 자녀의 교육 환경에 있어서 드러나는 불리함이다. 지방분권화는 정치, 행정, 경제의 분산을 의미하기도 하지만, 그에 따른 아니 그 보다 앞선 문화적 혜택과 시설과 기회의 평준화를 반드시 수반하는 것이어야 효과가 있다고 하는 이유의 하나가 바로 여기에 있다.

경제적 조건이 어느 정도 향상된 오늘과 같은 시점에서 미래로 지향하는 사람들의 가치는 물질적인 것이 아닌 측면에서의 삶의 질적인 정교화를 추구

하는 쪽으로 기울게 되어 있는 것이다. 도시화의 추세를 억제하고 지역 간의 균형있는 발전을 추구하는 목표도 바로 이와 같은 미래지향적 가치로 연결되어야 한다.

이와 더불어 국토의 균형적 개발을 인구성장과 관련하여 생각할 때는 반드시 고려해야 할 요소가 있다. 그것은 인구정책과 국토이용정책으로 집약된다. 지난 한 세대에는 연간 3%를 초과하면 인구성장을을 극복하고 이제 1.5% 선에 이를 만큼 낮아졌지만, 아직도 경제선진국의 수준이나 안정된 인구 즉 무성장인구의 수준에 미치지는 못하고 있다. 지금과 같은 추세를 그대로 유지한다면, 서기 2천년에는 약 5천만명에 도달할 것이고, 우리 국토가 더 이상 감당할 수 없는 정체인구로 추정하는 6천 백만명에 이를 시기는 2050년이다. 인구밀도는 1km<sup>2</sup>당 약 400명에 이르러 세계 제3위를 차지하게 되었다. 이런 모습의 인구는 실로 감당하기 어려운 부담이 될 수밖에 없다. 따라서 이제부터라도 남아선호 가치에서 하루 속히 탈피하여 안정인구를 이루하지 않으면 인구의 압력이 앞으로의 많은 사회변동을 왜곡시킬 소지가 클 것이 분명하다.

국토의 이용은 인구와 직결되는 문제이다. 농토와 주택과 토지는 우선 기본욕구의 해소를 위해 필수적인 것인데 이것이 증가할 가능성이 극히 제한되어 있고, 기껏해야 간척에 의한 농지개발이나 기대할 수 있을 뿐 택지의 한계는 이미 눈앞에 보인다. 게다가 삶의 질적인 향상을 도모한다는 관점에서 볼 때 긴요한 도시의 학교부지, 녹색공간, 어린이와 청소년의 놀이 및 운동공간, 그 밖에도 도시 도로율 확충을 위한 공간 등 토지 이용의 다변화가 절실하다. 그리고 국토 전체의 생태적 균형을 되찾는 일에 있어서도 마찬가지로, 궁극에는 토지의 공개념을 신중히 고려할 단계에 이를 것이 틀림 없고, 고도로 정교한 국토이용 정책의 개발이 시급하다.

물고기는 큰 물로 가야 하고 사람은 큰 바닥으로 가서 출세를 해야 한다는 과거부터의 도시지향적, 아니 집권적 수도지향적 사고방식은 공업화와 더불어 더욱 중요해진 도시에로의 인구, 활동 및 자원의 집중을 급격히 자극해 왔다. 상경, 낙향의 차별적 가치의식은 지방의 경제적 문화적 융성을 계속 저하시키는 결과를 자아내었다. 고도 경제성장 중심의 정책이 우세한 시기의 도시의 집중적 특색이 지닌 장점은 이제, 좀 더 질적인 삶의 가치가 중시되어가는 다음 세대에서는 재평가 받아 마땅하다. 전국토가 어

면 의미에서 도시화의 경험을 함과 동시에 평준화된 서울과 지방의 삶의 질적 수준 또한 균등화되는 상황이라야 한국의 어디에서나 혜택을 고르게 누리면서 좋은 뜻의 도시적 생활양식을 향유할 수 있게 될 것이다.