

人口集中原因의 行政的 側面

黃 仁 政
助 教 授

目 次

- I. 序 論
- II. 人口集中原因의 行政的 側面 : 모델
- III. 人口移動의 一般的 狀況의 分析
- IV. 人口集中原因의 分析
- V. 人口分散의 類型과 原因
- VI. 首都圈 人口集中防止策 : 結論

附 表

I. 序 論

1. 工業化와 都市化

1960年代: 한국의 사회변동 중 가장 두드러진 現象의 하나로써 都市化를 指摘치 않을 수 없다. 50年代 後半부터 都市化現象은 의미있는 社會變動의 한 측면을 이루워오기는 했으나, 人口가 都市로 몰려 살고자 하는 傾向은 60年代에 더욱 뚜렷하였다. 人口 5萬以上의 都市數는 1960年「센서스」當時 27個었으나 1966年에는 32個에 達하였고, 都市에 사는 人口數의 全國總人口에 對한 比率은 28%에서 34%로 증가하였다. 1966年「센서스」當時 全國總人口의 1/3에 該當하는 人口가 都市에 살게 되었고, 그리하여 都市人口의 密度만 하더라도 1 平方 km 當 1,865人이던 것이 2,816人으로 增加하였다.

또한 人口 10萬以上의 都市數는 1960年當時에 9個에 不過하였으나, 1966年에는 17個로 늘어났다. 이들 都市에 사는 人口數가 全國總人口에서 차지하는 比率에 있어서도 23%이던것이 29%로 增加하였다(以上 〈表 1〉 참조). 이러한 都市化의 進化過程은 곧 國民의 生活樣式과 기호에 依어서, 또한 그들의 價値體系나 意識構造에 있어서까지 變化가 일어나고 있음을 짐작되고도 남는다. 뿐만 아니라 都市化는 한편으로 近代化의 徵表이기 때문에⁽¹⁾ 여러면에서 政府에 對한 國民의 期待水準과 热望의 向上도 招來하는 것으로 理解된다.

(1) Daniel Lerner, *The Passing of the Traditional Society*(New York: Free Press, 1958) pp. 58-59.

<表 1>

都市의 成長과 發展

	1955. 9. 1. 촌서스	1960. 12. 1 촌서스	1966. 10. 1 촌서스
總人口(千名)	21,502	24,939	29,208
人口 5萬以上의 都市數(市)	25	27	32
都市人口數(千名)	5,209	6,971	9,810
總人口에 對한 比率(%)	(24.6)	(27.9)	(33.6)
人口 10萬以上의 都市數(市)	9	9	17
都市人口數(千名)	4,173	5,706	8,449
總人口에 對한 比率(%)	(19.4)	(22.8)	(28.9)

資料 內務部의 都市統計年鑑 1968 및 經濟企劃院의 統計年鑑 1966 및 1968에서 條列

이제 한 칸에 있어서, 都市化의 特質을 計數的으로 把握함에 있어서 人口 5萬以上의 都市를 基準으로 보면, 工業化速度가 相對的으로 빠른 60年代 前半期와 그 speed가 相對的으로 느리다고 생각되는 50年代 后半期에 있어서 都市人口의 成長率은 1960~66사이 40.7%이며, 1955~60사이가 33.8%로서 年平均 成長率은 비슷하다. 그러나 比較的 人口密度가 相對的으로 더욱 密密하고 人口의 就業「階梯」에 있어서 非農漁業部門에 從事하는 人口比率이 높다고⁽²⁾ 認定되는 人口 10萬以上의 中都市와 大都市의 9個都市를 基準으로 兩期間을 比較하면 1960~66사이 成長率은 49.8%이고, 1955~60年間 成長率은 36.7%로서 年平均 都市成長率은 工業化가 빨리 진첩되고 있었던 1960年代 前半期에 있어서 約 8.2%로서, 工業化가 比較的緩慢하였는 50年代 后半期에 있어서 年平均 都市成長率 7.3%에 比하면 훨씬 높은 것을 발견하였다. 이것은 한국에 있어서 都市化와 工業化는 서로 密接하게 關聯되어 있음을 示唆하는 것이다.⁽³⁾

그러면 果然 어느것이 어느便에 영향을 주고있는 것이 한국의 現實인가? 社會現象에 있어서 一方的 作用現象만을 發見하기는 어렵지만 한국의 경우 都市化를 招來하는 여러 要因 중에 가장 큰 것으로 工業化를 指摘치 難을 수 없다. <表 2>에 依하면 몇몇 大都市는 계속하여高度成長을 하고 있는 事實을 發見할 수 있다. 그것은 主로 都市다운 生活환경 自體가 보다 바람직하고 社會的 就業의 機會도 많은데 그 原因이 있겠다. 한편 <表 2>에 있어서 全國總人口의 成長率보다 높은 比率로 成長하고 있는 都市의 大部分은 工業化的 背景을 지녔든지 아니면 施設과 같은 特需에 따른 商業的 背景을 지닌 都市이다. 특히 모든 都市의 總平均

(2) 都市化의 概念으로서 動態的側面인 人格 態度 價値觀等의 差異를 보는 것도 바람직하지만, 靜態的 定義로서 人口密度나 職業形態를 指標로 삼는다. 後者の 參考로 Gideon Sjoberg, "Rural-Urban Balance and Models of Economic Development, N.J. Smelser & S.M. Lipset (eds), *Social Structure and Mobility in Economic Development* (Chicago: Alpine Publishing Co. 1966) p. 237.

(3) 朝鮮 경 “人口變動과 政策發展의 類型” 人口成長과 經濟發展(서울大, 人口 및 發展問題研究所, 研究叢書 第5號), pp. 41-42.

〈表 2〉

韓國都市의 成長類型

1960~66期間中 人口成長率	1966年 基準人口別 都市分類	人口 50萬以上의 大都市			人口 10萬以上50萬未滿의 中都市	人口 5萬이상 10萬未滿의 小都市	計
		서울	울산, 수원	천안, 의정부			
急速한 成長 (都市平均 成長率 41%이상)							5
緩漫한 成長 (全國人口成長率 17%를 초과하나, 都市平均 成長率에 未達)	부산, 대구, 인천*, 원주*, 춘천**	대전, 청주, 광주, 목포, 전주**, 진주**	속초, 제주, 이리, 안동, 진해				16
相對的 沈滯 0% 이상이나 全國人口 成長率 17%를 未達)		여수**			충주, 순천, 군산, 충무, 삼천포, 김천, 강릉, 포항, 경주		10
絕對的 沈滯 0% 未滿, 絶對的 減少)			마산				1
計		4	12		16		32

*는 1960年當時 中都市 **는 1960年 當時 小都市였 음을 의미

資料：經濟企劃院, 1955 및 1960年 セン서스 結果報告書 (各各 1959, 1964, 1969發行)과 内務部, 韓國都市年鑑 1968에서 발췌하여 分析 편찬한 것임.

成長率보다 높은 比率로 成長해온 都市는 工業化의 背景이 더욱 뚜렷하다는 點을 發見하게 된다. 即 緊激한 都市化의 主要原因是 곧 工業化에 자극받은 人口移入에 依한 現象이라고 할 수 있다. 그와 反面에 全體人口의 平均成長率도 未達하여 相對的으로나 絶對的으로 沈滯하고 있는 都市의 大部分은 새로운 工業化나 特需에 依한 經濟的 景氣를 보지못하는 都市들인 點은 大端히 草미있는 事實이다. 이러한 發見은 곧 1960年代 前半期의 工業化政策이 都市化를相當히 促進하였다는 點을 示唆한다고 생각된다.

2. 人口集中의 社會問題化

그러나 工業化에 依하여 자극받은 人口移動의 類型에 있어서 都市化의 累績過程이 特定都市에 集中됨으로서 늘어나는 人口集中現象은 특히 1960年代 后半에 擡頭된 社會的 政治的 問題로 看做되게 되었다. 비록 都市化現象이 傳統社會로 부터의 脫皮를 助長함으로서 社會發展 내지 政治發展을 促進한다고 보아지나, 特定 都市로의 過大한 人口集中은 많은 副作用과 問題點을 隨伴하게 된다.

例컨데 서울市의 경우를 〈表 3〉에서 보면 1955年以後 서울의 人口가 相對的으로 緊激히

〈表 3〉

서울市人口集中

	1955 セン서ス	1960 セン서스	1966 セン서스	1970 セン서스
全國總人口(A)	21,502	24,989	29,208	31,461
서울市人口(B)	1,575	2,445	3,805	5,510
(B)/(A)(%)	7.3	9.8	13.2	17.5

資料：「센서스」보고서에서

增加하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 人口의 特定地域에의 集中은 都市美觀, 都市內 貧富의 격차, 社會犯罪, 過重한 財政負擔, 公害問題, 國防上의 隘路등의 副作用이 심각한 것

으로 理解되었기 때문에⁽⁴⁾, 人口集中의 抑制와 人口分散이 家族計劃에 끽지 않게 重要視되는 政策事業으로 採擇・推進되고 있다.

人口集中의 防止 또는 人口分散을 위한 政府政策의 適正化를 取하기 위해선 人口集中의 具體의 原因이 무엇이며, 그것이 앞으로 어떤 狀況下에서 어떻게 作用할것이라는 未來豫測, 또 어떠한 要因을 除去하는 政策代案의 發展이 主要한 課題가 될 것이다.

本研究는 人口集中防止 및 分散을 위한 綜合施策樹立에 있어서, 그 政策에 根據가 될 原因을 行政的 側面에서 分析하고자 한다.

人口集中이라 함은 特定地域에 있어서 人口轉出을 超過하는 人口轉入 때문에 이리나는 相對的 人口膨脹現象을 의미한다. 그것은 總量의 計數(aggregate figure)로 말하자면 그 地域 人口의 總成長率이 全國의 平均自然增加率보다 높게 나타나서, 結果的으로 全國總人口中에서 찾기 하는 特定地域人口의 比率이 漸次 增大되어 가는 現象을 意味한다.

우리 나라의 경우에는 都市化는 곧 特定都市地域으로의 人口移動으로 나타나는 人口集中의 結果인 것이나, 모든 行政上 都市에 계속적인 人口集中現象이 일어나는 것도 아니고 또 모든 都市의 경우 일률적으로 人口集中이 問題視되는 것도 아니다. 오직 서울, 부산, 대구 등과 같은 許多 數個 大都市에의 人口集中이 問題가 되고 本研究의 動機도 바로 이러한 問題意識에 있다.

이제 이러한 問題의 解決은 그 原因을 分析함으로서 始作된다. 本研究는 人口集中에 關한 많은 原因중에서 특히 行政上의 理由를 檢討하고 그에 對한 對策을 構想하는 것을 目的으로 하였다.

Ⅱ. 人口集中原因의 行政的 側面 : 모델

1. 人口集中原因에 關한 社會學的 說明

어느 特定地域으로의 人口集中이 있다는 事實은 다른 地域에서는 相對的인 人口減少現象이 일어나고 있음을 示唆하는 것이다. 한국의 사정은 무엇보다 農村에서부터 都市으로의 人口集中이 가장 큰 關心의 對象이 되고 있다. 우리나라에서는 “農村에서 바로 大都市로 轉入함으로서 大都市의 人口肥大化를 招來하는 것이 아니고, 中小都市로一旦 移動해서 相當期間 都市生活에 익숙해진 연후에 다시 大都市로 移動하는 경향이 있다고 한다.”⁽⁵⁾ 如何든 人口移動은 都市規模로 본 階層의 上向移動傾向이 비록 특색이라고 하나, 農村으로부터 都市로의 人口移動의 結果로 나타나는 人口集中現象이 本研究의 對象이 되고 있는限, 人口의 轉出入의 原因을 究明하는 것은 대단히 重要한 課題라고 생각된다.

(4) 무기소장관실, 우리나라 인구조절에 관한대책, (1969.7) pp. 344-345.

(5) 이나갑, “서울에의 移住現象” 1969년도 한국 사회학대회에서 발표

그리면 人口移動의 動機(motivation)은 무엇인가? 人口의 轉出入에 關한 社會學的 說明으로 農村에서 都市로 “밀어내는 요소”(pushing factors)와 都市가 農村으로 부터 “끌어 당기는 요소(pulling factors)”가 있음을 指摘하고, 경우에 따라서 어떤 요인이 더 크게 作用하는 것인지를 부연하고 있다. 최근 李萬甲教授의 연구에 依하면, 서울의 경우로 말하자면 農村에서 밀어내는 요인보다는 서울에서 끌어 당기는 요소가 서울에의 人口集中에 더욱 크게 作用하는 것이라고 한다.⁽⁶⁾ 〈表 4〉에 依하면 서울에로 移住해온 1,285個의 標本家口中 農村에서 밀어 내기 때문에 서울로 온 사람은 284명으로 22%에 不過하다. 그 反面에서 서울에서의 여러가지 就業機會, 文化施設의 매력 등의 끌어당기는 요소때문에 移住해온 사람은 873명으로서 65%에 達하였다.

〈表 4〉 서울市 人口轉入의 事由別 分析

a. 밀어나는 요소	284명	22.1%
1) 가족하기 때문에	86명	0.7%
2) 사회적 혼란때문에	82명	0.6%
3) 친족적 생활에서 벗어 나려고	71명	0.5%
4) 가족이 고향에 생겨서	19명	0.15%
5) 신분의 갈등때문에	13명	0.1%
6) 고용주와의 갈등때문에	8명	0.16%
7) 天災 때문에	5명	0.13%
b. 끌어 당기는 요소	873명	68.1%
1) 직업을 얻으려고	175명	13.6%
2) 교육 때문에	149명	11.6%
3) 사업을 해보려고	135명	10.5%
4) 여러가지 문화시설로	113명	8.8%
5) 고용기회가 많아서	108명	8.4%
6) 도시생활이 좋아서	102명	7.9%
7) 연고 관계가 있어서	65명	0.5%
8) 주혼관계 때문에	16명	0.12%
9) 도시는 은신처기에	10명	0.07%
c. 어느 한쪽이라고 하기 어려운 요소	128명	9.8%
1) 기술 또는 능력을 발휘할려고	64명	5.0%
2) 근 또는 전직때문에	48명	3.7%
3) 대경험때문에	16명	1.1%
합계	1,285명	100%

자료: 李萬甲, “서울에의 移住現象” 1969, 한국 사회학대회 발표.

그러나 人口移動의 原因을 이와 같이 “밀어내는 要因”과 “끌어 당기는 要因”으로 區分하는 것은 大端히 위험한 판단인지도 모른다. 實際로 어느 하나의 要因이 한 사람의 移動을 決定

(6) ibid

한다고 할수없을 것이다. 비록 設問의 形態와 方式에 따라서 마치 밀어내기 때문에 어떤 사람은 移出해고 또 끌어당겼기 때문에 移入해온 것처럼 解釋이 可能하지만 實際狀況은 그렇게 純粹하지 못할 것이다. 그 理由는 하나의 現象이란 兩面에서의 交互作用으로 因한 結果로서 늘어나기 때문이다. 人口移動을 끌어당기기 때문만이 아니고, 또 밀어 내기 때문만은 아닐 것이다. 설사 밀어내는 要因이 作用하는 경우라도 그곳에 滞在코져하는 意志가 있는 際 밀어내는 힘은 아무런 結果를 갖고 오지 못할것이다. 무엇이 사람을 밀어내고 또는 끌어당기고 하는 作用은 궁극적으로 人間의 意識如何에 달렸기 때문에, 實際로 人口移動을 決定하는 要因은 人間이 環境을 의식하는 「메카니즘」과 그 過程에 投入되는 자극(stimulus)과 情報가 어떻게 달라지는가에 달려있다. 即 人間이 現在의 住居地域에 對한 意識과 特定 移動地域에 對한 意識狀態를 決定하는 자극要素가 무엇인가에 따라서 그 移動이 決定된다고 생각된다.例컨데 어떤 理由와 條件에서든 “이곳보다는 저곳이 더 좋다” 또는 “더 좋을 것이라”고 判斷되어 지는 方向으로 人口移動이 이루워질 것이다.

2. 行政上 需要・供給의 均衡：行政的 人口包容力

人間의 環境에 對한 意識狀態는 곧 相對的인 比較評價로 늘어 나는 것이다, 人口移動은 바로 比較評價를 可能케 하는 여러가지 與件의 變動과 그에 關한 情報(information)의 流れ에 따라 決定된다. 이제 本研究는 이러한 與件을 主로 行政의 側面에서 分析的으로 檢討해 보고자 한다. 即 最近에 서울, 釜山과 같은 大都市에로의 人口移動現狀의 原因을 窪明함에 있어서, 軍服務, 轉職 등의 制度上 理由는 問題의 領域밖에 있기 때문에 餘他의 社會經濟的諸要因中 우선 行政의 側面만을 通해서, 人口移動을 結果하게 한 「意識狀況의 變化의 原因」을 分析하고자 한다.

그러면 무엇때문에 行政의 側面을 重要한 原因의 一面으로 取扱하는가? 開發途上에 있는 나라에 있어서 行政의 役割은 至大한것이며, 그것은 國家社會이든 地域社會에서이든 간에 行政은 1. 間活動의 중요한 基礎的 舞臺를 形成한다. 行政上의 政策決定(decision-makings)을 通해서 그 地域社會에 サービ스를 提供하고 適切한 規制를 通한 社會全體로서의 活動을 適正化하고, 行政은 또한 民間이나 市民活動의 善意의 相對로서도 作用 (例컨데 企業製品의 購入者) 하는 등의 廣範하고 多樣한 作用을 하게된다. 行政은 또한 都市에 있어서 많은 相互作用(interactions)의 類型(pattern)과 그 密度(density)를 調整함으로서 人間活動에 더 많은 機會(Opportunities)를 提供하는 것이다. 따라서 人口移動의 原因을 分析함에 있어서 行政의 側面은 省略할 수 없는 중요한 側面인 것이다.

本研究에 있어서 人口集中原因의 行政의 側面에 關聯된 假說로서 「人口移動은 行政에 對한 社會의 需要(community demand)와 그 地域에 있어서의 政府의 行政供給(governmental supply) 사이의 均衡(equilibrium)關係에 달려있다」고 하고, 行政에 對한 需要(D)와 行政의 供給(S) 사이의 關係가 적어도 意識上으로 均衡을 이룩할때 그 地域의 行政의 人口包容力

(m)은 1(one)이라고 規定한다면, 需要와 供給이 不均衡된 狀態는 바로 行政的 人口包容力은 1보다 크든지 또는 적든지 해서 人口移動의 潛在性을 內包하게 된다. 即 $\frac{S}{D}=1$ 이면 $m=1$ 이다. 그러나 $\frac{S}{D}>1$ 라고 認識되는 地域은 行政的 人口包容力 $m>1$ 로서 “끌어당기는 要因”이 相對的으로 더 強力히 作用하는 狀態에 있다고 理解될 수 있고, 반면에 $\frac{S}{D}<1$ 라고 認識될 때는 行政的 人口包容力은 $m<1$ 로서 行政上 “밀어내는 要因”이 더 많이 作用하는 狀況에 있다고 理解된다.

이제 人口의 行政的 人口包容力(m)은 人口移動에 있어서 必要條件은 되지만 充分條件은 되지 못한다. 그것은 人口移動은 具體的으로(그 方向이 轉出이든 轉入이든) 두 地域 即 人口移動背後地(hinterland)와 移動向地(foreland)에 있어서 行政的 人口包容力 사이의 意識上 격차에 依해서 決定될 것이고, 또한 人口移動으로서 얼을 것으로 期待되는 惠擇(benefit)이 그 移轉에 따른 社會的, 經濟的 費用(costs)을 長期的으로나 短期的으로나(主觀的 評價基準에 따라서 다르겠으나) 補償하고 남을 것이라고 判斷될 때 實現되기 때문이다. 即 背後地(hinterland)의 行政上 行政的 人口包容力を m^h 라고 하고, 向地(foreland)의 行政的 人口包容力を m^f 라고 하면, m^f 와 m^h 사이의 격차(α)가 移動에 따른 費用(C)보다 크다고 判斷되는 경우에 人口移動이 背後地에서 向地로 이루어진다.

이제 위의 假說을 李萬甲教授의 研究에 關聯시켜 부연해서 說明하면, 行政的 人口包容力이보다 적은 地域에서는 “밀어내는 要因”이 많이 作用하고 있고 또 行政的 人口包容력이 1보다 큰 地域에서는 “끌어 당기는 要因”이 많이 作用하게 된다. 따라서 $m<1$ 이라고 생각되는 地域(即 背後地)에서 $m>1$ 이라고 생각되는 地域(向地)로의 人口移動은 곧 實質上 밀어내는 要因과 끌어 당기는 要因이 同時에 함께 作用하는 경우의 人口移動이 될 것이다. 이러한 경우는 아직도 假說의 단계에서 農村으로 부터의 都市로의 人口移動의 경우라고 할수있다.

한편 두 地或에 있어서 m 의 絶對值가 다 같이 1보다 큰 경우라도 그 격차가 薦한 경우에는 m 의 絶對直가 比較的 적은 地域이 人口移動의 背後地가 되어서 그 程度가 높은 地域으로 人口가 移動하게 된다. 即 人口를 끌어 당기는 힘이 덜 강한 地域에서 부터 人口를 끌어 당기는 要因이 더 強力한 地域으로 移動하게 되어 있다. 이제 이러한 現象이 우리 나라의 경우에 中都市에서 부터 大都市로의 人口移動 傾向을 낳는 것이라는 假說을 세울 수 있다.

그러나 위의 두 假說의 경우는 다 같이 人口移動에서 오는 惠澤이 人口移動에 따라서 생길 것이라고 想される 損失을 補償하고 남는다는前提위에서 인 것이다. 即 이러한 假定위에서는 李萬甲教授의 研究에 있어서처럼 都市規模別 上向段階式 人口移動이란 現象은 곧 農村에서 中小都市로, 다시 中小都市에서 大都市로의 人口移動이 說明이 될 것이다. 단지 人口移動에 따른 惠澤과 損失에 있어서 農村에서 大都市로의 移動이合理的 일것 같아 判斷되나 實際로 人間이 새로운 環境에 對한 特히 環境的 急變에 適應하는데 所要되는 精神的 社會經濟的 費用이 그만 큼 클것이고(갑작스러운 都市生活에서 닥칠 危險負擔에 對한 意識이 또한

農村으로 부터의 大都市로의 移動을 주저하게 한다고 할수있다.

따라서 李교수의 研究에 발견된 〈農村→中小都市→大都市〉 人口移動現象을 行政的 次元에서 行政的 人口包容力의 概念으로 풀이하면 行政的 人口包容力의 地域間 相對的 차이 때문에 그에 따른 階層的 移動이 일어난다고 할수있다. 이 假說을 圖式化하면 〈圖 1〉과 같다. 即 人口移動의 背後地의 移動性向은 向地의 移動性向보다 相對的으로 작은것이 그 要因이라고 할수있다.

〈圖 1〉 人口移動의 背後地와 向地



따라서 本研究에서는 다른 條件이 同一한 경우에는 人口集中의 個別的作用인 人口移動은 行政에 對한 需要와 供給關係에 關한 意識程度가 地域別로 다르게 느낄때 일어나는 것이고, 그 方面은 行政서비스의 供給不足이라고 不滿하는 人口가 需要充足이라고 생각되는 地域으로 轉變하게 된다. 그러나 여기서 注意할 點은 自己居住地에 있어서 行政에 對한 需要와 供給關係에 關한 評價는 主觀的 意識에 달렸으나, 移動向地에 있어서의 需給關係에 對한 評價는 三로 供給面에 關한 客觀的 輿論이나 情報의 흐름에 달려있다는 것이다. 따라서 비록 比較評價는 論理的이라 할수있으나 그 根據는 主觀的인 認識과 客觀的인 事實이라는 相異한 基準에 놓여있다.

3. 假說의 展開

따라서 우리나라의 大都市人口集中의 原因은 行政의 人口包容力이 大都市의 경우에 가장 높기 때문에 궁극적으로 大都市로 人口集中하는 것이라고 說明될수 없을 것이다. 即 人口의 都市規範別 上向의 階層移動은 農村의 行政의 人口包容力보다 中小都市의 것이 높고, 그보다 大都市의 行政의 人口包容力이 더 높기 때문이다. 이 假說을 보다 分析的으로 展開하면 다음과 같다.

첫째 우리나라의 農村에 있어서 行政上 需要와 供給의 關係는 供給不足의 狀態에 있어서 人口를 떨어 내는 要因이 作用하고 있다.

둘째 우리나라의 中小都市에 있어서 行政上 需給關係는 均衡이 되든지 또는 그 以上으로 供給이 充足됨으로서 相對的으로 農村人口를 끌어당기는 要因이 作用하고 있다.

셋째 우리나라의 大都市에 있어서 行政上 需給關係는 供給의 超過로서 餘他의 中小都市나 農村으로 부터 人口를 끌어당기는 要因이 더욱 強力히 作用하고 있다.

위의 세가지 事項은 行政의 需給關係로 본 行政의 人口包容力이 大都市에서 가장 높다는 假說을 뒷받침하는 것으로, 그 根據로는 이른바 한국행정의 中央集權化傾向을 들수있다.

그러면 위의 세 가지 細部假說은 어떻게 檢證할 수 있을가? 이것은 바로 行政需要와 供給의 概念과 그들을 決定하는 變因들이 무엇이며 그들의 測定과 檢證의 對象이 되는 指標가 무엇인가라는 一連의 質問과 關聯되어 있다.

4. 行政서비스에 對한 需要와 供給

行政서비스에 對한 需要是 그 量과 質에 있어서 社會變動에 따라서 決定된다.⁽⁷⁾ 그러나 行政에 對한 需要를 決定하는 要因으로는 學者에 따라 相異하다. G.M. Gaus는 人口, 地理的條件, 物理的技術, 社會制度, 天災地變, 思潮와 慾望, 指導入物등의 일곱가지를 들고 있다.⁽⁸⁾ 또한 變動하는 社會에서 行政에 對한 需要의 質的, 量的 變化를 強要하는 過程을 K. Deutsch는 “社會動員”(social mobilization)으로 表現하고 있다.⁽⁹⁾

如何든 行政에 對한 社會的 需要是 行政의 고객이 되는 社會의 特性에 依하여 決定된다. 餘他의 條件。同一한 경우라면 그 社會의 構成人들의 慾求充足과 關聯되어 있다. 人間의 慾求를 個人的 次元과 集團的次元을 통털어 보면 經濟的 慕求에서 社會文化的 대지 政治的 慕求와 關聯되。있고, 이것들은 都市化, 高密度社會化, 「매스·콤」의 발달, 教育水準의 向上 등에 따라서 더욱 複雜하고 多樣한 行政에 對한 需要로 날아나게 된다.

그러나 本研究에서는 行政에 對한 需要自體를 測定한다는 것은 質的으로나 量的으로나 不可能하고, 또 위에서 指摘한 變因들을 全部測定할 수도 없기 때문에, 資料利用이 可能한 範圍內에서 큰 영향을 미친다고 생각되는 몇가지 變因만을 對象으로 間接的으로 測定고져한다. 特히 그 중에서 行政에 對한 需要를 分明히 表示하고 또 그 過程에 決定의 영향을 주는 變因들을 중심으로 보면, 教育水準과 文盲率, 新聞, 「라디오」등의 「매스·미디어」에 接하는 比率 등을 通해서 行政需要의 量을 間接的으로 유추고자 한다.

한편 行政서비스의 供給을 政府가 社會의 發展에 所要되는 機能을 提供하는 것으로 理解한다면 그것은 經濟 및 產業活動을 促進하는 政府의 誘引 또는 規制作用⁽¹⁰⁾ 뿐만 아니라, 法과 秩序의 維持, 社會間接資本의 形成, 個人의 社會의 成長을 위한 機會의 提供, 教育과 文化施設등의 提供과 같은 廣範한 内容을 이루고 있다. 그러나 本研究의 關心은 行政供給의 質的側面에서 行政의 人口包容力を 分析고져함이 아니고 한 地域社會의 行政供給이 需要에 對한 充足度를 量的으로 分析고져한다. 行政供給을 決定하는 要因은 크게 봐서 (1) 行政作用에 所要되는 資源(resource)의 地域別配分狀況과 (2) 行政上 政策決定權限의 地域別 配分狀況이라고 할수 있다. 따라서 本研究에서는 行政供給을 直接測定고져하는 無理를 피해서 그 地域社會에 投入되는 財源規模(中央과 地方을 통털어서)와 또 人的資源 即 配置된 公務員

(7) 이한빈, *社會變動과 行政*(서울, 박영사, 1968) pp. 100-107

(8) G.M. Gaus, *Reflections on Public Administration* (The Univ. of Alabama Press, 1947) pp. 1-19.

(9) K. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development" *American Political Science Review* Vol. LV No.3 (Sep. 1961).

(10) 황인정, '經濟社會의 이념적 전제' 『행정논총』 8권 1호 (1970.4) pp. 175-188.

의 數字를 把握하고 中央과 地方間의 權力配分體系를 概括的으로 檢討고자 한다.

III. 人口移動의 一般的的狀況의 分析

1. 概括的 分析

우리 나라의 人口移動을 把握하는 統計로는 1970年度 センシス에서 처음으로 試圖되긴 했으나 아직 그의 分析된 資料를 利用할 수 없다. 따라서 最近의 人口集中에 密接된 問題를 理解하기에 가장 가까운 統計로는 1969年에 있어서 住民登錄事務에 부수된 것이다. 비록 行政節次와 行政報品過程에서 錯誤가 발생할 餘地가 많다고 하드래도 現段階에서 本研究에 利用할 만한 人口移動統計로는 여기에 依存할 수 밖에 없다.

우선 都市와 農村 또 都市規模別로 人口移動狀況을 보면 〈表 5〉와 같다. 이미 밝힌 바와 같이 人口集中의 概念은 特定地域에 있어서 人口轉出보다 人口轉入이 超過되는 現象을 意味

〈表 5〉 都市規模別 및 郡部의 人口純移動 1969

區 分	市・郡 數	총인구(A) (천 명)	純人口移動 (천 명)*(B)	純 移動率 (%) (B/A)	備 考
人口 50萬以上의 大都市	4	7,225	348	4.8	서울, 부산, 대구, 인천
人口 10萬以上 50萬未滿의 中都市	12	2,085	42	2.0	
人口 5萬以上 10萬미만의 小都市	16	1,081	-6	-0.6	
郡 部	142	19,194	-658	-3.4	

자료: 경제기획원 통계월보, Vol 12, No.5 (1970.5) pp. 10-33 및 통계년감 1970

* (-) 表示는 超過轉出을 의미함.

하는 것 기므로 純移動을 中心으로 보면, ① 농촌을 背景으로 하고 있는 郡部의 경우는 全國 142個郡 중에 京畿道의 시흥, 고양, 광주의 3個郡을 除外하곤 全部가 轉出超過로서 郡單位로 말하자면 社會的人口減少를 갖어오고 있다. 특히 純轉出率은 그 前年度 1968年度 人口規模를 基準으로 보면 3.4%에 達하게 된다.

② 농촌으로 부터의 그와 같이 많은 規模의 人口轉出이 있음에도 不拘하고 人口 5萬以上 10萬미만의 小都市는 總體的으로 말하면 농촌에서 排出된 人口를 吸收한다기 보다 오히려 계속 排出함으로서 0.7%의 純轉出率을 나타내고 있다.

③ 한편 농촌으로 부터 轉出된 人口와 小都市로 부터 排出된 人口는 主로 10萬以上의 中都市와 10萬以上의 大都市로 集中되어가고 있음을 알수 있다. 10萬以上의 中小都의 경우에 轉入보다 轉出이 超過되어 人口의 自然分散 대지 人口의 社會的減少現象이 일어나고 있는 都市는 군산, 여수, 목포뿐이지만 이들을 포함한 12個의 中都市를 平均한 總轉入率은 2.0%로 나타나고 있다.

④ 이와 같은 中·大都市 人口集中 現象은 서울, 부산, 대구, 인천과 같은 50萬以上의 大都

市의 경우 더 측 두드러져서 總平均 純轉入率은 4.8%에 達하게 되었으니, 특히 인천을 除外한 三大都市로 人口集中의 程度는 純轉入率 5.1%로서 示唆되는 바 크다.

이러한 事實은 部落單位의 農村社會는 人口轉出性向이 높고, 한편 大都市는 人口轉入性向이 높다는 것을 의미한다. 이것은 또한 農村으로 부터 排出된 人口가 相對的으로 大都市는 集中되어가고 있음을 意味하기도 한다.

2. 行政需要의 分析

이제 本研究의 假說과 關聯하여 行政上의 需要와 供給의 關係에 依한 行政의 人口包容力を 檢證하기 위해서, 行政의 需要를 新聞의 購買者로 把握코자 하였다. 新聞의 購買者數로서 行政需要를 間接的으로라도 測定하는 指標로 삼는데는 여러가지 無理가 있으나, 이미 指摘한 바와 같이 人口 1,000명당 신문구독자수라는 指標는 그 地域의 教育水準과 經濟水準 및 對 政府態度의 相對的 積極性을 反映하는 相關度가 높을 것이라는 假定위에서이다. 그것은 市民의 近代的 意識構造나 態度가 매스콤에 接하는 빈도로서 測定될 수 있다는 「다니엘·리너」⁽¹¹⁾의 主張에 依據하였다. 「매스·콤」에는 신문뿐 아니고 라디오, 텔레비, 스피카등도 포함될 수 있으나 利用可能한 範圍內에서 人口 1,000名當 신문구독자수를 比較指數로서 文化公報部資料⁽¹²⁾에 依存하였다.

한편 行政上 供給에 關해서는 여러가지 指數에 依하여 代表할 수 있으나 本研究에서는 総合指數의 하나로서 一人當 豫算을 基準으로 한다. 一人當 豫算의 算出에 있어서 한 地域에 있어서 政府豫算의 支出面은 計算하기 쉬운 것은 아니다. 中央政府의 國庫를 通하여, 支出되는 것은 地方政府의 金庫를 通하여, 또는 各 特別會計를 망라한 規模등에 있어서 一貫된 豫算規模에 對한 情報가 重要하다. 비록 이와 같은 資料가 있다 하여도 人口移動과 行政供給사이의 時差가 또한 問題視된다. 行政上 供給에 對한 主觀的인 意識狀態가 行政의 人口包容力を 決定하는 한 要因이라면 그것은 상당한 時差를前提로 하지 않을 수 없다. 一年前 또는 그 以前의 長期間에 결친 供給狀態에 對한 主觀的 評價가 바로 그리했다고 할 수 있다. 그러나 本研究에서는 便宜上 一年의 時差를 假定하고 1969年の 人口移動에 對한 關係를 分析하기 위하여 1958년도의 地方政府(例컨테 市, 또는 郡)의 豫算에 關한 資料로서 行政上の 供給을 代하였다. 우선 市·郡의 豫算規模는 東亞年鑑⁽¹³⁾에 依存하였음으로 實際로 概念操作에 많은 問題가 있을 것도 分析에 있어서勘案해야 한다.

이제 이러한 資料에 依據하여 製表한 結果는 〈附表一A〉와 같이 나타 났고, 이를 中心으로 人口純移動率과 行政需要와 供給에 관한 回歸方程式과 相關關係를 컴퓨터를 通하여 統計적으로 計算해보면 아래와 같다.

(11) Daniel Lerner, *The Passing of the Traditional Society*,

(12) 文化公報部, 매스콤 실태조사 1969.

(13) 경제기획원, 한국경제통계월보, 1970.5. pp. 10-144.

人口의 純移動率 : R_m

人口 1,000名當 신문구독자수 : p

人口 1人當 歲出豫算規模 : b 라 하면

$R_m = 0.060p - 5.55$ (相關係數 : $r=0.55$)

$R_m = 0.0015b - 4.70$ (相關係數 : $r=0.43$)

위에ㅅ 人口移動現象과 신문구독자수의 相關係數는 0.55로서 人口移動과 1人當 豫算規模 와의 相關係數보다는 比較的 높은 편이다. 그러나 이러한 數值로는 그들 사이의 相關性은 매우 낮은 편이고 本研究의 基本假定에서와 같이 餘他의 많은 要因들이 人口移動에 作用하고 있을 것임을 示唆한다. 여기서 假說과 關聯하여 問題視되는 것은 신문구독자와 인구이동의 關係는 回歸方程式에 있어서 正으로 나타났다는 事實이다. 概念上 行政供給이 不變인 假定下에서 需要의 增加는 人口移動에 있어서 負의 方向으로 나타나게 될것이다. 따라서 신문구독자수에 依한 需要의 測定은 社會의 需要와 國民的熱望을 代表한다고 할수없다.

그러나 이 回歸方程式이 多少의 相關度를 갖고 正의 關係를 갖인다는 것은 오히려 신문이 需要・熱望과 期待를 反映하는 社會의 「체넬」 그 자체가 어느 程度로 마련되어 있는가를 指摘한다고 할수있다. 即 60年代의 빈번한 交通手段의 발달, 軍服務나 子女教育 등 大衆的 接觸과 之기선 파악되지 않았으나 「트란지스타」의 보급, 「앰프」 및 「스피카」 시설등을 통하여 農村에서도 期待와 热望의 水準은 都市에 못지 않게 높아져 있다고 보아야 할것이다. 그것은 이미 「킬・도이㎢」가 表現했든 바와 같은 社會動員이相當히 이룩되었기 때문이다. 이와같은 點으로 之루워보면 農村은 都市와 다름없는 그들대로의 高度의 需要去를 갖고 있으나, 그 需要去의 意不表示의 通路는 未組織化되어있기 때문에 需要去不充足의 不滿이 아니라, 「需要不表現」의 不滿이 일어나고 있다고 할수있다. 다시 말하자면 利益의 集合(aggregation)은 커녕 묘사(art culation) 조차도 如意치 않다고 할수있다. 그러나 신문구독자의 相對的 增大는 最少限의 教育水準, 經濟水準, 신문을 通한 大衆交接의 可能性, 與論의 形成과 그에 따른 勢力形成, 나아가서 利益의 妥사와 集合의 可能性이 相對的으로 높은 것을 의미하기 때문에 곧 行政이 對한 社會의 需要去를 妥사하고 표현하는 잠재력의 測度는 理解된다. 따라서 方程式에서 示唆하듯이 신문구독자가 相對的으로 많아짐에 따라서 人口純移動은 正의 方向으로 增大된다는 것을 의미한다. 即 不滿한 需要去의 充足以前에 그보다 不滿表示조차 不足한 狀態를 벗어나서 不滿의 表現과 利益의 妥사가 보다 容易하고 보다 組織化되었을 것이라 내다 보이는 地域으로 人口가 移動한다고 解釋된다.

한편 之제번 回歸方程式은 政府豫算의 支出規模를 보아서 人口 一人當 配當되는 政府 씨비스의 量이 많을수록 人口가 集中되어가는 傾向을 意味한다. 相關係數가 낮은 것은 豫算規模에 對한 資料蒐集에 있어서 概念上 一貫되고, 포괄적이고, 信賴度높은 情報가 未備하였는 點이 甚 原因일 것이다, 現段階에서는 不可避하다. 그러나 政府의 豫算支出이 行政供給을 의

미하는 指標로 삼을 수 있다면 바로 人口移動은 行政上의 供給과 正比例의 關係에 있음을 알수있다. ㅇ 것은 바로 本研究의 假說과 부합하는 것으로, 人口集中의 行政的 側面으로 본 意味있는 發見이라 할수있다. 따라서 위의 두 回歸方程式을 中心으로 우리나라에 있어서 人口移動과 社會的 行政需要의 表現程度(여기선 신문구독)와 政府에 依한 行政供給사이의 關係를 求해보면 <表 6>과 같다. 即 現實的 與件으로 보면 人口 1,000명당 신문구독자수가 93을 前後해 서야 行政에 對한 社會的 需要와 慾求를 表現하고 政府에 “意味있게” 또는 “反

<表 6>

人口移動, 社會的 慾求表現 및 行政供給

純人口移動率 (R_m) (%)	慾求表現水準(n)(1,000명당 신문구독자수) (部數)	行政供給(b) (1人當 예 산규모) (원)
6	193	7,132
5	176	6,466
4	159	5,792
3	143	5,132
2	126	4,466
1	109	3,799
0	93	3,133
-1	76	2,466
-2	59	1,799
-3	43	1,132
-4	26	466
-5	9	

자료 : 5. 回歸方程式에서 導出

應을 期待할 程度로” 傳達된다고 看做되며, 그 水準에서 비로소 需要不表現의 不滿은 일단 除去된 것이다 보아진다. 그러나 慾求表現은 供給의 實現에 滿足을 의미하는 것은 아니기 때문에 行政上 供給의 規模는 1人當 豫算支出規模가 3,000원에서 비로소 供給이 充足되는 水準이라고 보아진다. 여기의 統計數值의 解解은 어디까지나 全國的 客觀化된 統計的인 分析이지 결코 個個人의 主觀的 意識狀態에 對한 分析은 아니다.

다시 말하면, 우리나라에 있어서 人口移動의 行政的 側面으로 말하자면, 社會的 行政需要를 表現하고 傳達하는 水準이 적어도 人口 1,000명당 90명이 신문을 구독하는 程度以上이 되어야만 利益묘사와 集合의 不充分에서 오는 不滿으로 因한 人口轉出이 일어 나지 않을 것이고, 또 한편으로는 地方政府에 依한 行政供給이 歲出豫算規模로 말한다면 1人當 3,000원 線以上이 되어야만 行政供給의 不足으로 因한 人口轉出이 일어나지 않는다는 것을 示唆하고 있다. 인구 1,000명당 신문구독자가 90을 未達하는 大部分의 한국 농촌에서는 慾求不滿의 表現不充分에 不滿의 表現이 多少라도 可能하다고 느껴지는(意識의이든 潛在의이든) 地域으로 純轉出이 일어나고 있다. 한편 1人當 豫算規模가 1,000원을 前後하는 大部分의 農村은 逆 시 人口 轉出이 현저하고 3,000원에 未達하는 中小都市는 人口轉出性向이相當

히 높고 : 2리하여 3,000원을 上廻하는 大都市로 人口는 集中하는 傾向을 보이고 있다. 그러나 이 발전은 어디까지나 潛在力を 의미하는 것으로 實際로는 人口移動의 社會·經濟的 内지 精神的 費用이 중요한 고려 要因이다.

IV. 人口集中原因의 分析

1. 大都市人口集中의 類型

앞서 본 바에 依하면 人口 50萬以上의 大都市의 경우에 純轉入率이 5%에 육박함으로서 大都市人口集中이 뚜렷하다고 할수있다. 이제 1970年以後 人口規模가 百萬以上이 되는 三大都市의 人口集中現況을 살펴보기로 한다.

년도	서울	부산	대구	계	(단위 : 천명)
					總人口對比 (%)
1955	1,575 (100)	1,049 (100)	457 (100)	3,081	14.3
1960	2,445 (155)	1,164 (109)	678 (140)	4,287	17.1
1963	3,374 (214)	1,354 (129)	756 (166)	5,484	
1966	3,805 (241)	1,430 (136)	845 (185)	6,053	24.1
1968	4,335 (275)	1,552 (148)	961 (215)	6,848	
1970	5,510 (349)	1,879 (179)	1,162 (255)	8,551	27.2

()는 指數를 表示함.

〈表 7〉에 依하면 全國총인구에 對한 三大都市人口의 比率은 1955年에 14.3%에 不過하였으나 15年後인 1970年에는 27.2%에 達하게되었다. 이와같은 人口集中은 都市別로 보면 서울의 人口는 1955年以後 急速度로 增加하여 15年間에 約 3.5倍나 膨脹하였고, 釜山은 1.8倍 大邱가 2.5倍정도로 增加하였으니, 如何든 3大都市로의 人口集中은 너무나 뚜렷하다.

이러한 大都市의 急速한 人口增加가 人口集中과 어느 程度로 關聯된 것인가를 分析的으로 검토하기 위하여 〈表 8〉을 보면 大都市의 人口轉入이 轉出을 超過하는 狀態에 있고, 서울의 경우와 外部에서 轉入해오는 人口數는 1969年中 約 25萬명으로서 當時 全州만한 都市人口가 몰려 오는 셈이고, 釜山과 大邱에 超過轉入되는 人口가 각각 5萬씩으로서 1969年度 한 해 忠武·金泉市 만한 都市人口가 옮겨온다는 것을 의미한다.

	三大都市의 人口轉出現況 1969			(단위 : 천원)
	서울	釜山	大邱	계
轉入	1,054	276	700	1,530
轉出	811	233	152	1,196
純轉入	243	48	48	339

資料 : 경제기획원, 한국통계월보, 1970. 5, pp. 24-33.

그러면 왜 이와같은 人口集中現象이 大都市에 일어나고 있는가? 〈表 7〉에 依하면 1955年當時 5)萬밖에 차이가 없는 서울과 釜山이 15年동안에 370萬名의 차이를 내는 程度로

격차가 벌어지고 특히 都市別人口成長率에 있어서 서울은 그동안 3.5倍나 人口가 늘었는데
비하여 釜山은 1.8倍밖에 增加하지 못하였을때 果然 그 原因은 무엇인가? 이 두 都市는 「大
都市的」特性에 있어서는 큰 差異가 없는 것으로 假定하면, 이 質問에 對한 答辦은 經濟社會的
側面과 行政的側面에서 分析될 수 있을 것이다.

2. 人口集中의 經濟社會的 原因

이제 서울과 부산의 人口集中의 主要素인 轉入을 轉入地域別로 보면 〈表 9〉에서와 같이 大
都市를 둘러싸고 있는 農村이나 中小都市는 背後地(hinterland)의 구실을 하는 것이 뚜렷하
다.例컨대 서울의 경우는 경기도가 市外轉入地로는 가장 큰 比重을 찾이하고, 부산의 경우
는 경상남도가 그려하다.

서울의 市外總轉入者중에서 가장 큰 比重을 찾이하는 경기도는 總轉入者の 6.1% (市外로부

〈表 9〉 종전거주지별 전입, 1969 (단위 : 천명)

背後地	全 國	서 울	부 산
서 울	797 (31.5)	695 (65.9%)	10 (3.7)
부 산	213 (8.5)	15 (1.5)	169 (61.3)
경 기	233 (9.2)	64 (6.1)	4 (1.6)
강 원	137 (5.4)	27 (2.6)	3 (1.2)
충 북	102 (4.0)	28 (2.7)	3 (0.9)
충 남	160 (6.4)	48 (4.6)	4 (1.4)
전 북	144 (5.7)	47 (4.5)	4 (1.6)
전 남	179 (7.1)	52 (4.9)	7 (2.5)
경 북	365 (13.7)	43 (4.1)	21 (7.7)
경 남	201 (8.0)	29 (2.8)	49 (17.7)
제 주	11 (0.4)	3 (0.2)	1 (0.4)
계	2,529 (100%)	1,054 (100%)	276 (100%)

資料 : 경제기획원, 한국통계월보, 1950. 5, pp. 82-3.

터 轉入者數의 18%)를 占하고, 또 앞서 Ⅲ에서 본바와 같이 全國의 으로 人口의 排出率이 높은
全羅道와 忠南이 또한 높은 比率을 찾이하고 있다. 부산의 경우에도 경상남북도가 큰 背後地
를 形成하여 釜山市로 轉入되는 人口의 17.7% 및 7.7%를 각각 占하게 된다. 이것을 市外로
부터의 轉入을 기준으로 보면 각각 45% 및 20%가량 된다. 이러한 事實로 보면 人口集中의
原因이 되는 人口 轉入은 一次의 으로 大都市의 가까운 背後地로 부터 集中한다고 할수있다.

한편 〈表 9〉에서 서울과 釜山에 있어서 人口轉入의 背後地를 比較하면, 一次의 으로 隣接
한 背後地를 除去하면 서울에서는 主로 忠南과 全羅南北道가 큰 比重을 찾이하고 釜山의 경
우도 全羅道가 다음 順位를 찾이하고 있다. 이제 다 같이 全羅南北道가 높은 順位를 찾이하
고 있으나 實際로는 많은 差異가 있다. 서울의 경우는 그 絶對數와 相對的 比率에 있어서
부산의 경우보다 훨씬 높다. 全羅南北道로 부터 서울로 轉入하는 人口는 약 10萬名으로 總

轉入者數 10% (이것을 市外로부터 轉入者를 基準하면 30%) 를 찾이 하나, 全羅道로 부터 釜山으로 轉入해온 人口는 1萬명 정도로서 부산시 총 轉入人口의 4% (市外로 부터의 轉入을 기준하면 10%)에 不過하다.

그뿐 아니라, 부산과 서울을 比較하면 부산의 一次背後地인 慶南을 除外하곤 모든 轉入人口는 그 ;對數나 相對的 比率에 있어서 부산보다 서울로 더 많이 移動해 감을 알수있다.

그리면 무엇때문에 一次의으로隣接한 背後地로 부터 人口轉入이 가장 많고 遠距離로 부터 人口轉入은 그 比率이 낮아 지는가? 또 무엇때문에 地理的으로隣接한 背後地를 除外하고는 餘他의 地域에서는 부산보다 서울로 集中하는 것인가? 地理的으로隣接한 背後地로부터 부산이나 서울로 集中하는 原因은 移動의 主體者の 立場에서 보면 가까운 距離에서 오는 同一感과 親熟感 때문에 또한 危險에 面했을 때 前居住地나 故鄉의 親知로 부터 손쉽게 援助를 請할 수 있다는 計算때문인지 모른다. 이것은 곧 人口集中에 있어서 地理的 내지 文化的要因이라 할수있다. 그러나 餘他의 地域에서 부산보다 서울이 經濟社會的으로 보다 有益 (comparative advantage) 하다고 判斷했기 때문일 것이다. 서울이 부산보다 더 매력을 갖이게 하는 要因은 人間의 經濟的, 社會的, 文化的 内지 政治的 慾望을 充足시켜주는 機會가 훨씬 많다고 생각되는데 있다. 即 就業의 機會, 事業條件, 社會的 活動, 文明된 都市生活, 文化施設, 教育의 機會와 施設, 따라서 社會化過程(socialization process)에 있어서 바람직한 機會 같은것이 부산보다 서울이 有利하다고 생각되기 때문이다. 그러면 무엇이 그렇게 하였는가?

참고로 人口轉入의 原因을 <表 10>에서 보면 그 事由가 '서울이나' 부산이나 비슷하다고

<表 10> 轉入事由別 轉入, 1969 (단위 : 천명)

他道부터 轉入事由	全	國	서	울	부	산
직업	309	(36.2)%	119	(33.1)	40	(37.3)%
호적	19	(2.3)	7	(2.0)	2	(2.1)
학업	46	(5.4)	28	(7.9)	4	(3.6)
가족 이동	446	(52.3)	190	(53.1)	57	(53.4)
기타	32	(3.8)	14	(3.9)	4	(3.6)
계	854	(100%)	359	(100%)	107	(100%)

자료 : 경제계획원 한국통계월보, 1970.5, p.113

생각된다. 過半이 넘는 「家族移動」이란 事由가 무엇 때문에 家族이 移動하는지 分明히 說明되지 않았음으로 利用價值가 없다. 이것은 人口移動報告라는 行政節次의 結果이기 때문에 事實上 신빙성이 없는 統計라고 생각된다. 그러나 직업때문에 轉入하는 사람이 약 30%를 前后하고 專業이相當한 比重을 찾이하는 것은 곧 直接·間接의 行政作用에 對한 需要가 두 都市에 있어서 비슷하다고 할수있다. 具體的으로 量과 質에 있어서 行政需要가 어떻게 비슷하다고는 할수없으나, 需要의 內容은 비슷한것으로 理解될수있다. 그러면 두都市에 있어서 人口集中의 類型과 規模의 差異는 大體로 行政供給側에 原因이 더 있다고 할수있다. 따라서

두都市의 行政供給을 比較할 必要가 있다.

3. 人口集中의 行政的 原因

앞서 指摘한 바와 같이 人間의 여러가지 慾求를 充足하는데 있어서 서울이 부산보다 더 배력적이라는 比較優位는 慾求充足을 위한 機會와 施設이 서울에서 더 많이 提供되기 때문이다. 이러한 機會와 施設은 곧 資源의 地域間配分과 直結되는 것이다. 그러나 우리나라에 있어서 資源配分을 決定하는 要素로는 民間部門의 취약때문에 政府行政이 큰 役割을 하고 있다. 特히 開發計劃을 遂行하는 政府는 社會全體로서의 資源의 動員과 配分에 있어서 計劃的이고 意圖的으로 干與하게 마련이다. 따라서 地域間 比較優位는 곧 行政供給은 決定하는 資源配分의 現況과 그의 決定權限의 배분의 두가지 觀點에서 比較되어야 할것이다. 이제 서울과 부산의 行政供給을 比較하면 〈表 11〉과 같다. 市政府에서 提供하는 行政서비스를 인구

〈表 11〉 行政供給狀況, 서울과 부산 1967

	서 울	부 산
인구	3,969천명	1,463천명
市財政規模(決算기준)	182.5억 원	69.1억 원
인구 1人當 財政支出	4,598원	4,719원
都市公務員數	8,751명	3,380명
인구 100명당 公務員數	2.2명	2.3명
上水道普及率(인구기준)	75%	68%

資料：내무부, 韓國都市年鑑 1969 (서울, 1969), pp. 43.120.132.364에서 발췌.

기준으로 보면 조금도 차이가 없다고 해도 過言이 아니다. 即 市自體로서의 可用財源이나 行政供給은 큰 差異가 없다.

이미 指摘했드시 轉入者の 行政需要의 内容은 비슷하다고 보았고, 또 人口構成으로 본 行政需要의 内容과 期待로 보아도 큰 差異는 없다. 〈表 12〉에 依하면 產業別就業人口의 構成

〈表 12〉 產業別就業人口, 서울과 부산 1967

(단위 : 천명)

산업별	서 울	부 산
1次 事業(농림漁業)	37 (4.1%)	22 (5.6%)
2次 事業(礦,工,建設)	261 (28.7%)	99 (25.4%)
3次 事業(서비스, 社會間接資本)	609 (67.1%)	255 (65.7%)
기타 (未分類)	12 (3.1%)
計	907 (100%)	389 (100%)

資料：내무부, 韓國都市年鑑 1969, (서울, 1969), pp. 84-5.

은 비슷하고, 따라서 產業構造나지 社會構造가 비슷하다고 보면 行政需要가 비슷할 可能性이 많다고 理解된다. 따라서 두都市間의 比較優位를 決定하는 것은 需要보다 供給面에 있다고 할 수 있다. 그러나 그것은 곧 地域別 行政供給이 地方政府水準에서만 決定되는 것이 아니

라 中央政府의 資源配分에 依하여 크게 左右된다는 事實을 暗示하고 있다.

이미 提은 學者들에 依하여 인구의 서울集中의 한 原因으로 中央集權化現象은 指摘되고 있다. 이것은 行政供給을 決定하는 주요한 事項들이 모두 中央에 依하여 決定된다는 것이다. 이러한 中央集權化傾向은 50年代보다 60年代에 더욱 두드러졌고 特히 經濟開發 5個年計劃의 推進。 따라서 더욱 離化되었다. “中央集權化의 證據로는 (1) 서울, 釜山, 大邱할것없이 自治團體는 議會가 없고, (2) 市豫算이나 條例는 中央의 直接的 承認이나(特別市, 直割市의 경우) 또는 中央의 下手格인 道의 承認을 要하고, (3) 市政府의 主要幹部들의 人事權이 直接 中央政府에 歸屬되고, (4) 中央으로 부터의 補助金 및 交付金制度의 廣範한 活用, (5) 市의 中堅幹部에 對한 訓練을 中央에서 施行하고 있는 事實등이다.”⁽¹⁴⁾

〈表 13〉에 依하면 서울市나 釜山市가 다같이 中央政府로 부터 移轉되어 오는 交付稅나

〈表 13〉 市財政의 中央依存, 1967 (단위 : 百만원)

	서 울	부 산
一般會計總收入	9,765 (100%)	2,896 (100%)
依存收入計	2,328 (24%)	1,030 (35%)
地方交付稅	2,215	951
補助金	113	78

資料：내무부, 韓國都市年鑑 1969, (서울, 1969) pp. 142-43,

補助金에 依存하는 比率은相當히 높은 것으로 나타나고 있다. 實際로 中央으로 부터의 補助金自體에는 두 都市다 크게 依存하는 바는 아니지만 地方交付稅까지 포함한 依存度는 서울과 부산이 각각 24% 및 35%에 達한다.

이와같이 地方政府가 中央政府에 對한 依存度가 財政의으로는 勿論 政策決定이나 資源配分權限에 까지 依存하는 立場에 있으면, 中央政府의 形成上 所在地 即 首都是 다른 어느 地域보다도 相對的으로 매력의 對象이 된다. 民間資本이나 民間部門이 肥大한 나라와는 달리 可用資源의 相當部分을 中央政府가 保有하고 또 政府의 權力이 相對的으로나 絶大的으로 強力하여 人間活動에 直接・間接으로 優大한 영향을 주고 있는 우리나라의 경우, 特히 開發政策을 中央의 主導下에서 計劃・執行하고 있는 狀況에서 中央政府에 依한 資源配分과 權限의 行事는 人口移動을 자극하는 根本要因중의 하나라고 할수있다.

따라서 오늘날 大都市 특히 서울center의 人口集中은 바로 서울이 比較的 더 매력있는 곳으로 認識이 된바있고, 그것은 人間의 여러가지 慾求를 充足시킬 수 있는 機會와 施設이 어느 地域보다 바로 서울에 集中되어 있고, 그것은 또한 行政供給을 決定하는 資源의 配分과 權力이 中央에 集中되어 있기 때문에 首都인 서울이 부산보다 더 人口集中現象이 두드러진다고 할수있다. 即 서울의 人口集中은 서울市政府가 提供하는 行政供給이 釜山市政府가 提供하는

(14) 황]정, “工業化過程에 있어서 都市發展과 行政:大邱의 경우”行政論叢 7권 2호 (1969. 10月) p. 284.

그것보다 量的 으로나 質的 으로 優秀하기 때문이 아니라, 서울市에 있는 中央政府의 權力作用과 關聯되어 서 그러하다는 것이다.

行政供給의 內容은 實로 多樣하다. 社會的 成熱을 갈구하는 사람들에게는 中央政府가 갖이고 있는 行政의 規模(位階秩序, 人事定員, 豫算, 事業規模 등) 그 自體가 매력이 되고, 事業이나 企業活動은 事業의 計劃에서 부터 着手, 執行, 運用, 販賣, 資材 등등 모든 部面에 걸쳐서 中央政府의 實質의 인 認可・許可, 融資 알선, 資金支援, 政策支援 등의 形태로 規制와 誘引을 取게된다. 또한 行政은 便利한 文化生活에서 부터 貧民救護에 이르기 까지 直接・間接으로 多 關聯되어 있다. 이러한 行政供給의 權限이 地域의 으로나 位階體制上 中央에 集中되어 있고, 開發政策의 遂行이 「아이로닉」하게도 中央集權을 強化해온 事實이 바로 人口移動에 由어서 서울集中現象을 유발한 것이라 할 수 있다.

V. 人口分散의 類型과 原因

1. 都市人口의 首都集中的 分散

人口集中의 原因을 分析함에 있어 시 看過할 수 없는一面은 人口分散의 原因이다. 概念上 서로 對照가 되는 것 같으나 實際로는 같은 問題인 것이다. 人口가 集中된다는 것은 그만큼 分散이 안되기 때문이다. 즉 人口集中은 轉入超過 때문에 오는 現象인데 比하여 人口分散은 轉出超過에서 오는 現象이다. 結果的으로 集中이나 分散은 다 같이 轉入・轉出에 달려있다. 이제 大都市의 人口分散과 關聯된 轉出의 類型과 原因을 分析하면 〈表 14〉와 같이 서울의 人口가 市外로 轉出되는 것은 主로 서울에隣接한 背後地인 京畿道로서 總轉出중 5.4%(市外轉出을 기준하면 42%)를 占하고 그다음이 부산으로 1.3%(市外轉出기준으로는 10%)를 占하게 된다.

〈表 14〉 전출지별 전출상황, 1969 (단위 : 천명)

轉出地	全國	서울	부산
서울	1,054 (41.7)%	695 (87.2)%	15 (7.1)%
부산	276 (10.9)	10 (1.3)	169 (79.5)
경기	257 (10.2)	43 (5.4)	4 (1.9)
강원	117 (4.6)	7 (0.9)	2 (0.8)
충북	64 (2.5)	4 (0.5)
충남	115 (4.5)	9 (1.1)	1 (0.6)
전북	84 (3.3)	6 (0.7)
전남	123 (4.9)	2 (0.9)	2 (0.8)
경북	305 (12.1)	10 (1.2)	6 (2.8)
경남	126 (5.0)	5 (0.7)	12 (5.7)
제주	8 (0.3)
계	2,529 (100%)	797 (100%)	213 (100%)

資料: ② 제기획원, 한국통계월보, 1970. 5. p. 96

()는 白成比를 表示

그리고 부산의 경우는 市外轉出者가 가장 많이 移動하는 向先地(foreland)는 서울이라는點이다. 總轉出者の 7.1%가 서울로 向하고 이것을 市外轉出者를 기준으로 보면 34%가 서울로 移動했다. 그 다음으로 높은곳은 隣接한 背後地였던 경남으로, 總轉出중 5.7%(市外로의 轉出을 기준하면 27%)가 이 범주에 속한다. 그러나 여기서 注意할것은 서울에서 경기도로, 또 부산에서는 경남으로 轉出한 動機가 무엇이고 向先地가 都市인지 농촌인지 명백치 않다. 따라서 무슨 의미가 있는지는 알수없으나 大體로 이들은 都市로 移動한것이거나 서울이나 釜山 같이 急速히 發展하는 大都市 주변으로 移動한것이지 먼 농촌으로 돌아간 人口라고는 보기 어렵다. 그들의 大部分은 大都市 주변의 準都市, 大都市로의 願意豫定地와 같은 地域으로 移動함으로서 實際上 分散의 의미가 적다고 보아진다. 뿐만 아니라 부산의 경우 놀라운 것은 부산에서 市外로 轉出한 者중에서 1/3 이상이 서울이라는 다른 大都市 그것도 人口集中의 問題가 더욱 甚刻한 서울로 移動했다는 實際은 大都市의 人口轉出은 人口分散에 도움이 되는 方向은 아니라고 짐작되고도 남는다. 따라서 人口轉出은 이미 서울과 釜山의 人口集中度와 그 類型의 比較에서 指摘된것 처럼 바로 서울의 求心力 때문에 부산 人口의 轉出이 있다고 할수있다. 우선 絶對值만 보더라도 서울에서 부산으로 轉出한 人口는 1萬명인데 부산에서 서울로 轉出한 人口는 1.5萬으로 서울의 경우 54명의 초과 轉入이 부산으로 부터 이루어지고 있다. 이렇게 서울로 부터 부산으로의 遠心力이 弱한데 比하여 求心力이 강하다는 實際은 서울과 부산사이의 離心作用에 있어서 서울의 吸收引力(pulling force)가 더 強하기 때문이다며, 이것은 바로 前章에서 言及한 行政供給의 격차에 있는 것이다. 따라서 人口分散原因은 바로 人口集中原因과 表裏關係에 있다고 할수있다.

이렇게 보면 서울을 除外한 餘他 都市의 人口分散이란 결국 서울의 肥大化를 促進하는 것뿐이라고 理解된다.

2. 首都人口集中의 社會經濟的 指數

앞서 4. 人口集中과 分散의 結果로 首都서울의 人口集中이 심각한 問題로 提起된다. 이와 같은 서울 中心의 人口集中은 다른 社會經濟의 要因들과 關聯(associated)되어 있다. <表15>에 의하면 서울의 面積이 全國의 1% 未滿인데 比하여 人口는 총인구의 15%, 를 차지하고 있다. 또한 서울은 經濟社會的 活動의 機會가 그만큼 集中된것으로, 全國製造業 종업원數의 34%, 全國事業體數의 29%, 都賣業體數의 33%, 또한 銀行預金殘高의 61%, 國稅의 40%, 自動車保有台數의 45%, 全國電話加入者數의 44%를 占하고 있다. 教育面에서도 四年制大學在學生數의 68%, 大學院在學生의 84%가 서울에 集中되어 있다. 公務員總數의 21%를 占하고, 醫師나 歯科醫師數의 35%가 서울에 있다. 이와 같은 社會經濟的 指標로 본 機會와 施設과 資源의 集中이 人口集中과 서로 聯關(associated)되어있는 點은 大端히 草미 있다.

이것은 어떤 의미에서 人口集中의 社會經濟的 原因이라고도 할수있다.

〈表 15〉

서울의 集中度

社會・經濟的 指標	全 國 對 比 (%)	基 準 時 點
面 積	0.6	1968.12
人 口	14.5	1968.12
人 口 密 度	7,071명/km ²	1968.12
제 조업 종업원수	34	1966. 4 (상업센서스)
〃 기계대수	23	〃
〃 사업체수	29	〃
도소매우 셰비스업체수	23	1968. 7 (광공업센서스)
〃 종업원수	27	〃
도 매 업 체 수	33	〃
개인싸노 스종업원수	25	〃
은 행 。 금 잔 고	61	1968. 12
대 출 。 금 잔 고	61	〃
국 세	40	1966
지 방 세 중 財 產 稅	42	〃
총 생 산 구 성 비	24	〃
생산소·격 차지 수	180	1966
자 동 차 보 유	45	1968. 12
전 화 가 입 자	44	1966. 12
4 년제 대학 재학생	68	1968. 12
대 학 일 재 학 생	84	1967. 4
출판사	92	1967. 11
공무원	21	1968. 12
국가공무원	22	1968. 12
의사기과의사	35	1967. 9

資料：^{1) 응격}，首都서울의 人口集中抑制策에 關한 研究（서울大，행정대학원 碩士學位論文 1970
p.68-69.

VII. 首都圈人口集中 防止策：結論

人口集中은 人口移動의 結果인 것이다, 人口移動의 動機가 多樣하고 그를 充足하는 手段이 또한 複雜한 것이다. 따라서 人口集中에 對한豫防策이나 事後的 對策은 여러가지 복잡한 要因을 同時에 考慮해야하고 서로 調整된 方向으로 政策을 이끌어 가야할 것이다.

이러한 人口集中對策은 ① 時間的次元에서 短期對策과 長期對策으로 區分해서, ② 人口集中에 따르는 여러 問題를 解決하는데 動員되는手段別로, 또 그 對策의 效果로 본 事前豫防的 또는 事後對策的 效果로 보아서 分類檢討할 수 있고, ③ 이러한 對策에 關聯된 行政的 장치, 그리고 ④ 特殊事業의 角度에서 고려해 보고자 한다.

1. 人口集中對策의 長・短期戰略

現段階에서 우리나라의 人口集中은 首都서울로의 集中이 그 規模나 速度로 봐서 가장 심각하다. 비록 人口의 分散이 있다 하여도 그것은 서울의 地理的膨脹을 期待한 一時的 轉出

에 不^可and, 餘地의 大都市로 부터의 轉出중 가장 큰 比重을 찾이하는 것은 亦是 서울로의集中을 結果하는 것이다.

따라서 서울의 人口集中對策에 있어서 短期對策은 서울에의 人口集中을 경제하기 위한 釜山과 大邱의 急速한成長을 促進시키는 것이다. 이것이 당분간 서울集中을 抑制하는 方法이 될 것이다. 그러나 釜山과 大邱의 過大集中도 問題일 것이므로 長期的으로는 餘他의 地方都市發展을 調整되고 計劃된 方向으로 助長해야 할 것이다.

2. 総合施策의 體系化

人口集中 對策을 하나의 體制論의 立場에서 一見할수 있을 것이다. 그것은 人口集中問題를 解決하는 데 動員되는 手段이 經濟的인것인가 社會的 또는 政治的인 것인지, 또는 이미 集中된 人口에 對해서 積極的으로나 消極的으로 무슨 對策을 세울것인가 아니면 追後의 人口集中을 豫防하는 事前的 對策은 무엇인가에 따라서 分類해 본 것이다. 그러나 實際로 한 政策作^用은 事前의 豫防效果와 事後의 分散效果를 同時に 갖이고 있기 때문에 이 基準에 依한 分類는 어렵고 오히려 ① 集中된 人口의 여러가지 厚生을 向上시키거나 慾求를 效率的으로 充足시키는 對策과 ② 分散이든 集中豫防이든 人口移動自體에 關聯된 政策인가에 따라서 分散해 보았다.

〈表 16〉에서 現政府에서 構想中에 있는 政策⁽¹⁵⁾을 分類해보면 이미 集中된 人口에 對한

〈表 16〉

人口集中綜合對策의 體制分析

手段	效 果	人口移動規制(集中豫防, 分散)	厚生向上・慾求充足
1. 經濟面		田園都市建設 新產業都市建設 農地擴張으로 離農防止 農村에 의 工場誘致 大都市와隣接都市間의 交通圓滑化	國土建設事業을 通한 大都市失業吸收
2. 社會面		要救護者 農村配置, 大都市零細失業者量 新產業都市와 就業 알선 文化施設 公共施設의 農村配置 外援機關의 地方活動 福祉施設의 地方誘致 學校施設의 地方誘致	
3. 政治行政面		官公署地方移讓 稅制의 均等化 農村經濟의 P.R 地方企業體育成 故鄉을 主題로 한 映畫製作	

(15) 洪重杓, 地方都市開發促進方案에 關한 研究 (서울대, 행정대학원 석사학위논문, 1969) p. 65.

厚生이나 慾求充足을 위한 對策은 實質的으로 없고 大部分이 集中豫防과 이미 물려온 人口의 分散만을 主眼으로 하고 있다.

그러나 여기서 이러한 經濟・社會的 諸般措置가 果然 行政上 實踐可能性(Administrative Feasibility)에 對한 檢討가 未備된 것 같다.

이미 本研究에서 보았듯이 人口移動의 行政的理由를 보아하면 行政供給을 可能케 하는 權限의 배분과 資源配分에 關한 對策은 欠如하다.

3. 人口集中에 對處하는 行政的 장치

都市의 急速한 近代화와 農村의 落後사이의 「差」의 增大가 人口集中의 原因이라고 하면, 비록 中央行政指導의 地方에의 강력한 침투에도 不拘하고 地方政府水準의 行政力은 微弱하고 위축한 權力은 結果的으로 人口를 轉出시키는 排出要因(pushing factors)의 基底된다. 따라서 地方政府의 行政發展과 農村社會에의 發展的 政策을 助長하기 위해서는 中央集權體制를 止揚하고 地方分權體制로의 諸般措置가 강구되어야 할 것이며 아울러 地方政府의 行政力を 強化하고 發展시키는 것이 重要한 關鍵이 된다.

이를 위한 替置로서는 中央・地方을 통일어서 各 方面의 人事를 종합한 共同訓練이 바람직하다. 한편 中央과 地方間의 보다 體系의이고 計劃된 「엘리트」의 순환과 아울러 地方人材(例컨테 地方大學教授)의 地方自治團體의 高位責任者로 登用함으로서 參與機會와 地方發展을 위한 與件을 形成하는 것이 그것이다.⁽¹⁶⁾

4. 民間主導權의 育成

또하나 行政的 措置와 關聯된 것은 民間部門의 育成으로 民間主導力의 強化를 通해서 對行政依存度를 줄여야 하는 것이다. 人間의 慾求實現을 行政에 지나치게 依存하는 것은 中央集權體制下에서 人口의 首都集中은 不可避하게 한다. 따라서 무엇보다 對行政依存度를 줄이므로서 民間部門에 依한 慾求充足能力의 伸張하는 것이 바로 人口集中을 豫防하는 長期戰略의 하나라고 생각된다.

5. 地方本位의 特殊事業 권장

人口集中을 抑制하고 分散을 促進하기 위해서 地域發展에 關聯된 特殊事業을 綜合的으로 計劃・執行하는 것이 所望스럽다. 例컨테 大邱의 發展을 通해서 지나친 서울로의 人口集中을 경제하고 特殊事業에 關하여 서울 人口의 相當部分의 轉出이 이루워질 事業을 展開하는 것이다.

大邱의 경況을 例를 들면 大邱市產業의 大宗을 이루고 있는 紡績產業과 關聯된 것으로 大邱市內 大學에 紡績產業學科를 設置하여 地方產業의 發展에 기여케 할뿐 아니라 卒業生의

(16) In Joun ; Whang, "Korean Administration in the Future Perspective: Issues and Ideas for the Next Three Decades," A Paper Prepared for SEADAG Development Administration and Political Development Panels, Hong Kong, Jan. 18~21, 1971.

自體消化를 可能케 하는 措置는 人口의 無計劃的 排出을 억제하는 길이며 現在 政策이 示唆
하듯이 教育의 地方分散, 地方都市의 發展에 寄與하는 길이며 이로써 人口集中을 防止하는
길이 될 것이다.

〈附表一A〉 시군별 인구, 인구이동, 신문구독 및 예산규모

	1968년 인구수 (단위 : 천명)	1969년 중 순 이동 (단위 : 명)	순이동율 (%)	신문구독(단위 : 명)		지방정부 예산		
				신문구독자수	인구1000명당 신문구독자수	세출예산 (단위 : 천원)	1인당예산 (원)	
서울	4,335	242,446	5.6	696,462	161	29,960,000	6,911	
부산	1,463	43,195	3.0	177,221	121	4,085,020	2,792	
<경기도>								
인천	536	7,711	1.4	43,499	81	2,071,939	3,727	
수원	131	6,935	5.3	11,065	84	194,231	1,482	
의정부	78	— 672	-0.9	6,814	88	92,206	1,189	
양주	223	-3,080	-1.4	15,113	68	183,222	823	
여주	106	-4,530	-4.3	3,991	38	95,640	899	
평택	186	-2,453	-1.3	20,511	11	139,892	754	
화성	200	-8,047	-4.0	5,217	26	166,894	834	
시흥	134	6,875	5.1	7,692	57	135,403	1,022	
부천	130	-2,532	-1.9	7,488	57	137,403	1,054	
파주	196	-6,273	-3.2	17,791	9	107,832	551	
고양	94	5,672	6.1	6,236	67	60,623	648	
광주	103	1,108	1.1	5,686	55	99,091	961	
연천	656	-3,403	-5.2	3,907	60	58,084	885	
포천	134	-5,128	-3.8	7,588	57	102,764	765	
가평	72	-2,609	-3.6	3,991	56	68,963	959	
양평	113	-5,279	-4.7	2,218	20	100,729	895	
이천	113	-4,867	-4.3	4,219	37	97,310	858	
용인	102	-3,749	-3.7	3,395	33	118,781	1,170	
안성	142	-5,492	-3.9	4,125	29	131,530	924	
김포	82	-2,555	-3.1	3,273	40	76,584	929	
강화	115	-8,409	-7.3	3,601	31	102,282	886	
옹진	18	-1,034	-5.9	169	10	38,055	2,172	
<강원도>								
춘천	104	2,310	2.2	10,830	104	269,478	2,596	
원주	104	3,348	3.2	7,075	68	186,043	1,789	
강릉	67	29	0.0	5,528	82	167,974	2,492	
속초	67	379	0.6	4,762	71	146,124	2,178	
춘천군	88	-3,560	-4.0	3,215	37	126,826	1,442	
홍천	127	-4,999	-3.9	5,023	40	160,611	1,267	
횡성	101	-3,131	-3.1	3,622	36	135,564	1,344	
원성	94	-3,925	-4.2	3,889	41	109,884	1,166	
영월	125	-5,074	-4.0	12,017	96	158,606	1,265	
평창	101	-2,896	-2.9	5,039	50	116,733	1,155	

정	신	103	-4.956	-4.8	9,051	88	107,172	1,040
철	원	62	-2,743	-4.4	3,144	50	131,286	2,107
화	천	54	-2,976	-5.5	3,972	74	110,518	2,057
양	구	40	-1,888	-4.7	2,895	72	89,642	2,236
인	제	62	-3,155	-5.1	3,419	55	85,880	1,386
고	성	63	-1,020	-1.6	3,479	56	110,419	1,763
양	양	49	-1,938	-3.9	3,397	69	87,873	1,788
명	주	155	-3,609	-2.3	9,702	63	175,989	1,139
삼	척	.259	-12,156	-4.7	30,529	118	27,697	107

〈총 청 북 도〉

청	주	127	3,284	2.6	11,242	89	308,053	2,433
충	주	81	- 795	-1.0	4,868	60	196,230	2,410
청	원	223	-8,286	-3.7	6,752	30	264,730	1,189
보	은	112	-5,055	-4.5	4,750	42	138,091	1,228
옥	천	112	-3,487	-3.1	5,280	47	131,877	1,181
영	동	122	-4,711	-3	5,260	43	159,565	1,308
진	천	86	-3,157	-3.7	3,968	46	110,748	1,284
괴	산	161	-6,386	-3.9	4,874	30	187,399	1,163
음	성	125	-5,130	-4.1	5,405	43	149,353	1,196
중	원	151	-5,730	-3.8	3,611	24	169,044	1,116
제	천	157	-3,960	-2.5	8,471	54	191,322	1,222
단	양	90	-2,579	-2.9	4,805	53	129,401	1,433

〈총 청 남 도〉

대	전	316	7,326	2.3	28,366	90	746,601	2,364
천	안	71	- 214	-0.3	5,139	72	156,583	2,196
금	산	125	-3,820	-3.1	6,267	50	158,171	1,265
대	덕	117	-1,840	-1.6	4,409	37	140,685	1,206
연	기	109	-7,190	-6.6	7,516	69	122,021	1,120
공	주	203	-21,547	-10.6	7,074	35	192,999	951
논	산	260	-8,103	-3.1	15,491	60	223,428	858
부	여	195	-8,743	-4.5	7,450	38	212,325	1,088
서	천	161	-4,927	-3.1	9,278	58	130,101	807
보	령	150	-7,884	-5.2	7,198	48	136,797	909
청	양	105	-5,607	-5.3	3,430	33	109,509	1,038
홍	성	154	-5,936	-3.9	6,387	42	136,766	890
예	산	178	-8,421	-4.7	8,541	48	166,272	937
서	산	276	-7,757	-2.8	9,586	35	254,118	922
당	진	187	-7,391	4.0	8,309	45	234,497	1,258
아	산	173	-8,153	-4.7	10,549	61	249,696	1,441
천	원	134	-7,609	-5.7	4,103	31	168,517	1,257

〈전 라 月 도〉

전 주	224	6,429	2.9	17,498	78	464,101	2,074
군 산	103	-2,693	-2.6	8,504	82	235,746	2,281
이 리	29	- 746	-0.9	6,353	80	152,991	1,936
완 군	184	-5,600	-3.0	4,874	27	217,244	1,181
진 안	102	-3,598	-3.5	2,944	19	128,609	1,255
무 주	76	-2,879	-3.8	2,961	39	99,677	1,308
장 수	80	-3,189	-4.0	3,088	38	92,280	1,147
임 실	117	-5,078	-4.3	4,963	42	155,356	1,323
남 원	187	957	0.5	8,927	48	208,586	1,114
순 창	105	-3,128	-3.0	5,902	56	165,886	1,586
정 읍	274	-7,305	-2.7	12,636	46	324,861	1,187
고 창	195	-6,220	-3.2	10,153	52	241,796	1,238
부 안	172	-5,882	-3.4	7,095	41	270,381	1,576
김 제	251	-9,405	-3.7	10,044	40	322,767	1,284
옥 구	147	-4,984	-3.4	4,694	32	175,657	1,196
익 산	206	-8,260	-4.0	5,599	27	202,639	981

〈전 라 月 도〉

광 주	433	16,116	3.7	42,321	98	563,855	1,303
목 포	166	-2,636	-1.6	9,458	57	261,770	1,574
여 수	103	-1,042	--1.0	7,649	74	144,021	1,398
순 천	81	216	0.3	6,529	80	106,679	1,309
광 산	133	-5,504	-4.0	4,965	37	125,459	942
답 양	129	-4,389	-1.9	3,734	29	112,074	869
곡 성	110	-5,993	-5.5	3,699	34	98,869	900
구 레	78	-2,546	-3.2	3,483	45	73,015	936
광 양	99	-2,144	-2.2	3,058	31	84,105	852
여 천	158	-2,825	-1.8	3,060	19	96,616	612
승 주	158	-5,750	-3.6	3,279	21	121,122	765
고 흥	236	-3,895	-1.6	6,038	26	148,525	629
보 성	180	-8,573	-4.8	6,790	38	138,558	769
화 순	152	-5,654	-3.7	4,941	33	117,869	777
장 흥	144	-2,779	-1.9	4,438	31	109,256	758
강 진	127	-3,370	-2.6	6,752	53	118,977	936
해 남	233	-10,609	-4.6	6,484	28	150,994	648
영 암	140	-6,554	-4.7	3,550	25	106,213	757
무 안	325	-2,987	-0.9	4,348	14	182,796	562
나 주	250	-6,994	-2.8	6,728	27	169,930	680
합 평	141	-6,134	-4.3	6,724	48	101,968	722
영 광	161	-5,312	-3.3	6,707	42	120,677	749
장 성	131	-5,669	-4.3	3,826	29	111,589	849

완	도	143	-1,594	-1.1	6,037	42	81,613	572
전	도	109	-1,870	-1.7	3,847	35	87,721	802
<경·본·도>								
대	구	887	48,207	5.4	83,956	95	1,804,767	2,035
포	항	68	1,045	1.5	5,598	82	291,772	4,292
경	주	86	-1,127	-1.3	4,632	54	190,834	2,207
김	천	57	-1,176	-2.1	4,557	79	159,102	2,767
안	동	66	413	0.6	5,577	85	165,468	2,517
달	성	134	-5,200	-3.9	2,792	21	244,135	1,823
군	위	79	-7,998	-10.1	2,465	31	116,438	1,478
의	성	205	-3,806	-1.9	7,836	38	207,483	1,014
안	동	196	-6,719	-3.5	5,656	29	187,877	957
청	송	88	-2,193	-2.5	2,839	32	118,262	1,348
영	양	69	-2,249	-3.3	2,676	39	108,203	1,570
영	덕	119	-2,353	-2.0	5,081	43	128,142	1,072
영	일	208	-9,246	-4.4	4,041	19	183,641	883
월	성	205	-6,926	-3.4	3,512	17	201,842	987
영	천	198	-5,450	-2.8	6,082	31	211,445	1,067
경	산	160	-1,603	-1.0	7,955	50	183,936	1,153
청	도	122	-3,633	-3.0	3,961	33	116,216	955
고	령	76	-2,984	-4.0	1,401	19	122,826	1,626
성	주	119	-4,820	-4.1	3,805	32	119,218	1,104
칠	곡	119	-3,609	-3.0	4,211	36	180,374	1,520
급	능	150	-0,175	-4.1	3,520	23	156,542	1,043
선	산	116	-4,613	-410	5,978	52	196,774	1,702
상	주	254	-8,402	-3.3	14,228	56	266,225	1,047
문	경	161	-3,935	-2.4	6,367	40	172,420	1,073
예	천	162	-8,732	-5.4	6,343	39	149,868	928
영	주	157	-2,015	-1.3	8,255	53	161,968	1,032
봉	화	121	-4,018	-3.3	3,763	31	132,756	1,097
울	진	117	-9,267	-7.9	4,922	42	125,767	1,079
울	릉	22	-605	-2.7	564	25	97,422	4,465
<경·남·도>								
마	산	165	466	0.3	13,019	79	353,676	2,147
진	주	109	561	0.5	6,721	61	247,293	2,259
충	무	51	-520	-1.0	3,495	69	124,370	2,449
진	해	83	-2,146	-2.6	7,055	85	173,009	2,095
삼	천	55	-845	-1.5	3,848	70	171,427	3,120
울	산	122	7,411	6.1	11,628	95	392,182	3,204
진	양	145	-10,989	-7.5	2,422	17	209,033	1,441
의	령	104	-4,038	-3.9	3,953	38	140,437	1,347

합 안	119	-6,028	-5.1	4,041	34	151,349	1,267
창 영	156	-4,290	-2.7	4,476	29	165,492	1,058
밀 양	206	-6,735	-3.3	7,356	31	206,995	1,039
양 산	58	-1,320	-2.3	2,336	40	108,669	1,869
울 주	122	-1,732	-1.4	2,431	20	168,915	1,390
동 래	55	-1,777	-3.3	2,394	44	85,064	1,738
창 원	175	-6,298	-3.6	4,940	28	198,131	1,130
김 해	200	-7,283	-3.6	9,129	46	223,898	1,114
통 영	84	-1,910	-2.3	1,452	17	119,523	1,420
거 제	119	-4,375	-3.6	2,850	24	161,562	1,356
고 성	130	-4,726	-3.6	4,109	32	173,559	1,331
사 천	96	-2,369	-2.5	2,120	22	114,410	1,198
남 해	136	-3,255	-2.4	3,438	25	135,625	994
하 동	142	-4,246	-3.0	1,458	10	152,969	1,080
산 청	113	-4,864	-4.3	2,210	19	149,268	1,323
합 양	123	-4,458	-3.6	3,460	28	138,784	1,128
거 창	136	-4,851	-3.6	5,871	43	170,898	1,256
합 천	190	-7,334	-3.9	5,400	28	206,784	1,088

〈제 21 도〉

제 주	90	-667	-0.7	7,219	80	236,932	2,627
북제주군	119	-2,433	-2.0	3,410	29	176,864	1,483
남제주군	137	-576	-0.4	7,306	53	176,485	1,278

자료 : 경제기획원, 1969년 인구이동 통계 한국 통계월보 12권 5호 (1970. 5), pp. 10-144 및
동아년감 1970; 문화공보부, 매스콤실태조사 1969, 12月末 (1970)

參 考 書 誌

- 경제기획원, 1966 인구센서스報告書, 全12卷 (서울 1968)
- _____, “1968년도 인구이동통계” 한국통계월보 12권 5호 (1970. 5) pp.10—144.
- 내무부 韓國都市年鑑(서울, 1969)
- 무임소장관실, 우리나라 인구조절에 관한 대책, 1969.
- 문화공보부, 매스콤실태조사, 1969.
- 박웅격 首都서울의 人口集中抑制策에 關한 研究, 서울대, 행정대학원 석사논문, 1970.
- 이만갑 “서울에의 移住現象” 1969年度 한국사회학회 연구발표회.
- 이한빈 社會變動과 行政, 서울 박영사 1968.
- 이한순 우리나라 人口의 地域間移動에 關한 研究, 人口問題論集 8號, 서울 人口問題研究所 1969.
- 홍석표 地方都市開發促進方案에 關한 研究, 서울대, 행정대학원 석사논문, 1970.
- 황인정 “工業化過程에 있어서 都市發展과 行政：大邱의 경우,” 行政論叢 7권 2호 (1969. 8).
- _____, “경제기회의 이념적전제” 行政論叢 8권 1호 (1970. 4).
- _____, “人口變動과 政策發展의 類型,” 人口成長과 經濟發展, 서울대, 人口 및 發展問題研究所 研究叢書 5號 (1970).
- Deutsch, K., “Social Mobilization and Political Development” *American Political Science Review*, LV, No. 3 (Sept. 1961).
- Gaus, G.M., *Reflections on Public Administration* (Univ. of Alabama Press, 1947), pp.1—19.
- Lerner Daniel, *The Passing of the Traditional Society*, New York: Free Press, 1958.
- Sjoberg, Giden, “Rural-Urban Balance and Models of Economic Development” in N.J. Smelser & S.M. Lipset (eds.), *Social Structure and Mobility in Economic Development* (Chicago: Alpine Co. 1966)
- In-Joung Whang, “Korean Administration in the Future Perspective: Issues and Ideas for the Next Three Decades” Prepared for the SEADAG Development Administration and Political Development Panels, Hong Kong, Jan. 18—21, 1971.
- _____, “Administrative Implications of Rapid Population Growth in Korea: Integration and Coordination of Population Policies,” Prepared for EROPA Conference on the Administrative Implications of Rapid Population Growth in Asia, Manila, May 8—14, 1971.