

로 요약할 수 있다. 특히 정부는 저숙련 이주근로자의 정착을 엄격히 막고, 전문기술직 이주근로자와 투자자의 정착을 적극적으로 유도한다는 원칙을 천명하고는 있으나, 그 실행 프로그램이 마땅히 없는 현실이다.

**관련표제**

국제인구이동, 국제인구이동이론, 인구정책의 의의와 체계, 해외 거주 한인

**참고문헌**

설동훈(1999). 《외국인근로자와 한국사회》. 서울대학교출판부.  
 \_\_\_\_\_(2000). 《노동력의 국제이동》. 서울대학교출판부.  
 \_\_\_\_\_(2015). “한국의 인구고령화와 이민정책”. 《경제와 사회》 106(여름): 73-114.

설동훈

**인구정책: 한국 - 인구분산정책**

우리나라는 1960년 이래 인구분포와 관련하여 도시화의 급속한 진전, 농촌인구의 감소, 그리고 지역 간 인구분포의 불균형 심화 등과 같은 현상을 경험하고 있다(한국보건사회연구원, 1991: 587). 특히 수도권 인구집중은 여러 사회문제의 원인이 되고 있다. 이러한 문제의 해결을 정부의 주요 정책과제로 인식하기 시작한 1960년대부터 인구분산정책을 수립, 시행하였다.

우리나라의 인구분산정책은 그 내용에 따라 문제제기기(1964-69년), 제도정비기(1970-76년), 그리고 인구분산정책의 추진기(1977년 이후)로 나누기도 한다(유영휘, 1984). 문제의 제기 단계에서는 인구와 산업의 대도시 집중에 따른 도시의 비대화가 심각한 도시문제의 원인이 되고 있음을 인식하는데, 이에 따라 수도권의 인구집중을 억제하기 위한 방안들을 제안하였다. 그러나 공업의 집중개발을 통한 경제성장을 국가정책의 최우선 과제로 삼고 있었기 때문에 도시문제는 더욱 확대되고 심화될 수밖에 없었다.

정부는 수도권의 인구집중을 억제하기 위한 각종의 법령을 제정하게 되는데, 여전히 계획수립 당시의 의도와는 다르게 목적인 만큼의 성과를 거두지 못하고 어느 정도 기간이 지난 다음에는 그와 비슷한 계획의 수립을 되풀이하는 일이 많았다. 이는 단순히 수도권 인구집중을 억제하는 정책 방안에 초점을 둔 까닭인데, 이에 따라 정부는 도시와 농촌의 균형발전을 통하여 대도시 인구의 분산을 유도하는 인구재배치정책을 수립하게 되었다.

**1. 수도권 인구집중 억제정책**

우리나라의 도시화는 일본 식민지시대의 유예된 도시화, 해방 이후 1950년대까지의 과잉도시화, 1960년대부터 1980년대까지의 압축적 도시화, 그리고 1990년대 이후의 성숙한 도시화로 전개되고 있다. 이러한 도시화의 전개는 수도권 인구집중으로 특징지어지는데, 이는 지역 간 경제 및 사회 발전의 격차 심화, 부동산 투기 및 물가 상승, 외부불경제에 따른 경제적 비효율성 증대, 공공재 생산의 단위비용 상승, 농업생산성의 저하, 안보상의 취약 등의 문제점을 야기하고 있다. 이에 따라 우리나라의 인구분산정책은 균형 있는 국토발전을 꾀하는 국토개발계획의 일환으로 시행해 왔다(한국보건사회연구원, 1991).

우리나라의 인구분산정책은 1964년에 국무회의 의결을 거쳐 수립한 대도시 인구집중방지책이 출발점이다. 초기 인구분산정책은 수도권 인구집중으로 발생한 도시문제의 해결에 초점을 두기보다는, 북한의 직접적인 사정거리 안에 집중해 있는 수도권 인구를 지방으로 분산하려는 의도에서 비롯하였다(최상철, 1976). 그러나 정치적·경제적·사회적·행정적 대책으로 구분하여 제시한 대도시 인구집중 방지책은 실천가능성이 희박한 세부적인 계획들의 나열에 불과해 정책으로 자리잡지 못했다.

수도권 인구의 증가율은 1960년대 후반기에 절정을 이루게 되며, 수도권 인구집중은 심각한 도시문제를 야기하는 인구압력으로 등장하게 된다. 정부는 수도권 인구집중의 문제를 해결하기 위한 종합적이고 강력한 시책을 수립하기 위해 1970년 4월에 ‘수도

권 인구 과밀집중 억제에 관한 기본 지침'을 국무회의에서 의결하였다. 수도권 인구의 집중을 억제하기 위한 긴급대책으로 제시한 기본 지침은 수도권 인구 집중의 요인을 해소하기 위한 장기대책과 집중한 수도권 인구의 소산을 위한 법적 규제 등으로 구성되어 있다. 특히 이 기본 지침에서는 수도권의 공장 시설을 억제하기 위한 제한구역의 설정, 수도권의 각종 시설물 건설과 취득을 제한하기 위한 지방세법 개정, 수도권의 법인 설정을 규제하기 위한 관련법 개정 등과 같이, 수도권 인구집중 요인을 해소하는데 초점을 두고 있다.

## 2. 인구 재배치 정책

우리나라의 인구재배치정책은 지역 간 균형개발을 통한 대도시로의 인구유입 억제, 대도시의 인구분산, 그리고 지방도시의 인구수용기능 강화에 중점을 두고 진행해 왔다(권태환·김두섭, 2002: 368). 전국적인 차원에서 인구 재배치를 추진하기 위한 시책은 국토종합개발계획을 중심으로 수립하였다. 제1차 국토종합개발계획은 1968년에 국토계획 기본구상을 확정함에 따라 1969년부터 진행된 결과로 1971년 10월에 수립하였다. 이 계획은 1972년부터 1981년까지의 10년간을 계획기간으로 하여 국토이용관리의 효율화, 개발기반의 확충, 자연의 보호 및 보전, 그리고 국민생활환경의 개선 등을 주요 목표로 삼는다.

이 계획에서 역점을 둔 정책 과제 중의 하나는 대도시에 집중된 인구 및 공업을 분산하고, 지방 중소도시를 육성하여 사회간접자본시설을 체계적으로 정비하는 것이다. 특히 과대화 되어 있는 대도시의 인구 및 공업을 분산하기 위한 정책으로, 대도시는 토지용도지역제를 강화하여 공장, 학교, 도매시장 등 인구집중의 요인이 되는 특정 시설의 입지를 제한하는 한편, 권역별 중심도시에 합리적 인구배분으로 지방의 중소도시를 육성하고자 하였다.

그러나 제1차 국토종합개발계획의 기간 중에도 수도권 인구의 집중은 계속되었고, 도시와 농촌 간, 그리고 지역 간의 불균형은 더욱 심화되었다. 따라서 정부에서는 1977년부터 1986년까지 10년간의 수도

권 인구 재배치 계획을 수립하였으며, 제2차 국토종합개발계획(1982-91년)에서는 인구의 지방 정착을 유도하고 개발가능지역을 적극 개발하여 국토의 이용률을 높이는 데 주력하였다. 수도권 인구 재배치 계획은, 수도권에서는 인구의 집중을 막는 제반 시책과 인구를 유출하기 위한 여러 조치를 강구하고, 기타 지역에서는 과감한 인구 유인정책을 펴 수도권의 유출인구를 수용하면서 장차 수도권으로 유입할 잠재인구를 중도에서 차단하는 전략을 수립하였다. 그리고 제2차 국토종합개발계획에서는 인구의 지방 정착을 유도하기 위한 시책으로 지역생활권을 구상·설정하며, 도시개발과 대도시 정비, 그리고 농어촌 및 특수 지역 개발을 모색하였다. 특히 서울의 인구 및 산업 집중을 억제하기 위하여 수도권을 정비 촉진지역, 개발억제지역, 개발유도지역, 자원보호지역, 그리고 개발유보지역으로 구분하여 지역별 정비 전략을 수립하였다.

제2차 국토종합개발계획을 추진하는 과정에서도 인구 및 산업과 각종 중추기능이 수도권에 계속 집중하면서 지역 간 불균형은 더욱 심화했다. 이에 따라 정부는 수정계획을 수립하여 국토개발 이념을 국토공간의 다핵화, 국민생활의 형평화, 그리고 국토이용의 고도화로 변경하였다. 수정계획에서는 종전의 거점개발방식에서 벗어나서 지방중심도시를 핵으로 하는 광역개발에 초점을 두었다.

계획단계에서 기본목표로 제시했던 인구의 지방 정착과 수도권의 과밀 억제의 과제는, 제3차 국토종합개발계획(1992-2001년) 및 제4차 국토종합개발계획(2000-20년)에서는 개발 전략의 일환으로 바뀌었다. 국민복지향상과 환경보전을 기본목표로 하는 제3차 계획에서는 서해안 산업지대와 지방도시 육성을 통한 지방분산형 국토개발을 추진하였으며, 지방의 육성과 수도권 집중의 억제를 개발전략으로 수립하였다. 그리고 균형·녹색·개방·통일 국토를 기본 목표로 설정하고 있는 제4차 계획도 수도권의 과도한 집중과 지역 간 불균형의 심화라는 문제 인식을 바탕으로 두고 수립하였다.

2000년대 들어 시행된 인구분산정책의 대표적인 것으로는 세종특별자치시의 건설을 들 수 있다. 세

종특별자치시는 국가균형발전의 중심적 역할을 수행할 행정중심복합도시의 건설을 목표로 기획·추진되었다. 지역은 충청남도 연기군 전역과 공주시 및 청원군의 일부를 흡수하여 구성되었으며, 도시 기반 시설의 건설과 중앙행정기관의 이전이 일단락된 2012년 7월 1일, 전국 17번째 광역자치단체로 정식 출범하였다. 세종특별자치시가 우리나라 전체의 인구분산에서 어느 정도의 역할을 담당할 것인가는 향후 인구규모가 어느 정도까지 늘어날 것인가와, 유입 인구가 수도권을 비롯한 기존 인구집중지로부터 어느 정도 규모로 오는가의 여부에 달려있다. 현재 세종특별자치시의 기본계획에 따르면, 2030년에 800,000명을 목표로 하고 있고, 통계청의 장래인구추계에 따르면 2030년에 427,000명에 이를 것으로 추정되고 있다. 세종특별자치시 성립 이후의 인구이동 양상을 보면, 유입인구 전체에서 충청권과 수도권이 차지하는 비중이 각각 50%와 30% 이상이다. 따라서 미래 인구규모에 대한 추정치와 인구이동 흐름의 양상을 통해 세종특별자치시의 미래를 예단하는 것은 어려울 것으로 판단된다. 다만 세종특별자치시의 건설로 인해 특히 수도권에서 충청권으로의 인구유입이 증대되고, 대전광역시-세종특별자치시-청주시를 잇는 지역이 하나의 거대 대도시권으로 발전할 수 있다면, 우리나라 전체 인구분포의 공간구조에 커다란 변동이 발생할 수도 있을 것이다.

### 3. 인구분산정책의 과제

지난 40여 년간 진행한 우리나라의 인구분산정책은 주로 수도권에 대한 규제, 산업시설의 분산, 신도시 건설 및 성장거점도시의 개발 등을 중심으로 추진해 왔다. 그러나 이러한 인구분산정책이 크게 성공한 것으로 평가되지는 않는다. “경제성장과정에서 경부축에 인구와 산업이 집중하여 교통혼잡, 과밀, 환경오염 등 사회적 비용이 국가발전에 막대한 부담으로 작용”하고 있으며, “특히, 수도권에의 과도한 집중현상으로 인해 토지가격 상승 및 주택부족, 교통, 환경 등의 과밀문제가 발생하고 국가안보적 측면의 취약성도 가중”되고 있다(대한민국 정부, 2000).

서울, 인천 및 경기도를 포함하는 수도권의 인구가 1960년에는 전체 인구의 20.8%였으나, 1990년에는 42.8%로, 그리고 2000년에는 46.2%로 꾸준히 증가하고 있다. 수도권 인구유입은 2000년 이후에도 증가하여 2010년에는 전체 인구의 48.9%가 수도권에 집중해 있는 것으로 나타난다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 서울 및 수도권의 인구집중 추이, 1960-2010  
(단위: 1,000명, %)

	전국(A)	서울(B)	수도권(C)	B/A	C/A
1960	24,989	2,445	5,194	9.8	20.8
1970	30,882	5,433	8,730	17.6	28.2
1980	37,436	8,364	13,298	22.3	35.5
1990	43,411	10,613	18,586	24.4	42.8
2000	46,136	9,895	21,354	21.4	46.2
2010	47,991	9,631	23,460	20.1	48.9

자료: 통계청(해당연도).

제1차 수도권 정비계획에 이어 제2차 수도권 정비계획(1997-2011년)에서도 수도권 집중억제 기조는 계속 유지하고 있다. 그러나 이때까지 추진해 온 수도권의 물리적인 집중억제를 집중억제와 경쟁력 확보로, 그리고 서울 중심의 단핵구조에서 다핵분산형 균형발전으로 계획의 방향을 수정하고 있다. 자유시장경제사회에서 수도권 인구집중의 문제를 국가의 규제 중심 정책만으로 해결할 수는 없다. 그리고 인구집중문제의 해결을 무방비적으로 시장경제원리에 맡길 수도 없다.

개인의 거주지 이동 자유는 헌법에서 보장하는 기본권이며, 거주지 이동의 동기는 사회·경제·문화적 요인에서 비롯하기 때문에 국가의 정책으로 인구이동을 규제하는 것은 매우 어렵다. 그러나 정부의 모든 정책은 인구의 지리적 재분포에 영향을 주게 된다. 따라서 앞으로 인구분산정책은 더욱 종합적이고 체계적인 형태로 수립해야 할 것이다.

#### 관련표제

도시내부구조, 도시화, 인구분포와 밀도, 인구이동의 원인과 결과, 인구이동의 측정과 지표, 한국의 인구분포 변화와 도시화

**참고문헌**

권태환·김두섭(2002). 《인구의 이해》. 서울대학교 출판부.  
 김형선(2008). 《신도시 개발론》. 부연사.  
 대한민국 정부(2000). 《제4차 국토종합계획(2000-2020년)》.  
 유영휘(1984). “대도시 인구억제책의 발자취와 평가”. 《도  
 시문제》 19(2): 34-51.  
 이흥탁(1994). 《인구학: 이론과 실제》. 법문사.  
 이희연(2003). 《인구학: 인구의 지리학적 이해》 전면개정  
 5판. 법문사.  
 최상철(1976) “도시개발과 농촌개발의 과제와 정책방향”.  
 김선웅 편. 《한국의 인구문제와 대책-인구정책 세  
 미나 종합보고서》 203-227. 한국개발연구원.  
 통계청(해당연도). 《인구 및 주택 총조사 보고》.  
 \_\_\_\_\_(해당연도). 《인구이동통계연보》.  
 \_\_\_\_\_(2006). 「2005 인구주택총조사 전수(인구부분) 결  
 과」. 보도자료.  
 \_\_\_\_\_(2014). 「장래인구추계 시도편: 2013-2040」. 보도  
 자료.  
 한국보건사회연구원(1991). 《인구정책 30년》. 한국보건사  
 회연구원. <http://search.assembly.go.kr/law/>.  
 한주성(2015). 《인구지리학》 제2개정판. 한올아카데미.

정기원 · 이상일

**인구정책: 한국 - 인구억제정책**

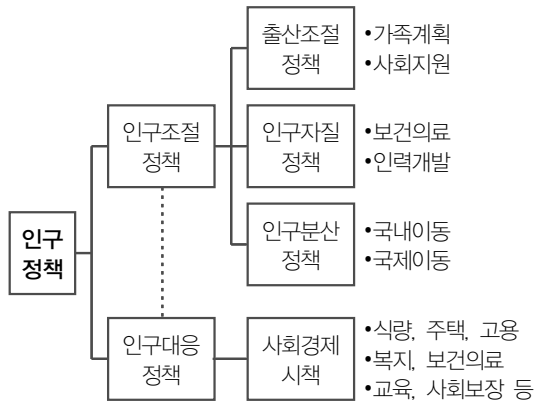
**1. 인구증가억제정책의 개념**

일반적으로 ‘인구정책’이란 한 국가의 사회경제적 기능을 이상적으로 발휘할 수 있고 국민이 쾌적한 생활환경 속에서 살 수 있는 여건을 조성하기 위하여 인구의 양과 질에 영향을 줄 수 있는 국가 또는 공공단체의 행동계획 또는 원칙이라고 요약할 수 있다. 구체적으로 인구정책은 인구문제를 야기하는 인구변동 요인인 출생, 사망 및 인구이동을 적극적으로 조절하는 행동계획과 실천을 수반하는 공공정책을 의미한다.

인구정책은 접근방법에 따라 ‘인구조정정책’과 ‘인구대응정책’으로 구분할 수 있다. 인구조정정책인 출산조절정책, 인구분산정책, 인구자질향상정책 등은 인구의 양과 질에 더 직접적으로 영향을 미친다. 인

구대응정책은 인구변동에 따른 사회, 경제, 교육, 문화 등 다양한 분야의 과급효과에 대처하기 위한 정책으로, 주택정책, 식량정책, 교육정책, 사회보장정책 등이 있다. 이와 같이 복지와 결부된 공공정책은 대부분 인구문제와 관련이 있기 때문에 학자에 따라서는 인구정책을 사회경제정책과 동일한 의미로 해석하기도 한다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 우리나라 인구정책의 기본 구조



인구증가억제정책은 인구변동 요인 중 인구의 증가를 직접적으로 발생시키는 출산을 억제하기 위한 정책으로 ‘출산억제정책’으로도 부른다. 인구증가억제정책은 주로 피임보급과 홍보교육을 중심으로 하는 가족계획과 피임 및 출산행태 변화를 유도하기 위한 각종 규제 및 보상제도를 포함하고 또한 남아선호관 등의 가치관 변용을 위한 가족법의 개정 등 사회제도의 개선이나 사회지원시책을 동원하여 추진하고 있다.

**2. 인구증가억제정책 도입기**

한국전쟁(1950-53년) 이후 베이비붐으로 출산율이 급격히 증가한 반면에, 선진 보건의료기술의 도입으로 사망률이 감소하면서 인구증가율은 연 3%에 이르렀다. 당시 빈약한 부존자원, 농업 위주의 후진적 산업구조, 고실업률 등으로 경제성장률은 극히 낮았으며, 그나마 높은 인구증가율에 잠식되었다. 정부는 인구증가율을 낮추지 않는 한 경제발전이 불가능하다는 판단하