

人口政策에 따른 諸課題

經濟企劃院企劃管理室長 朴 聖 根

目 次

- | | |
|----------------------|--------------------|
| 1. 머리말 | 나. 人口抑制上的 諸課題 |
| 2. 우리나라 人口現況과 展望 | 1) 避妊受客上的 問題點 |
| 가. 人口規模 | 2) 家族計劃事業 推進上的 問題點 |
| 나. 人口增加率 | 3) 子女에 對한 傳統的 價値觀 |
| 다. 人口構造 | 4) 年齡構造 |
| 라. 人口分布 | 5) 海外 移民事業의 問題點 |
| 3. 우리나라 人口政策現況 | 다. 人口分散政策上的 問題點 |
| 가. 人口政策의 類型 | 5. 人口政策의 向後課題 |
| 나. 우리나라 人口政策의 特徵 | 가. 基本目標 |
| 다. 人口抑制政策 | 나. 政策方向 |
| 1) 家族計劃事業 | 다. 人口抑制政策 |
| 2) 人口抑制을 爲한 社會政策的 支援 | 1) 家族計劃事業 |
| 3) 海外移民 | 2) 人口教育 |
| 라. 人口分散政策 | 3) 國民保健向上 |
| 1) 大都市人口集中抑制 | 4) 女性地位向上 |
| 서울人口分散 | 5) 海外移民事業의 積極推進 |
| 4. 人口政策上的 諸課題 및 問題點 | 라. 人口分散政策 |
| 가. 政策樹立에 따른 問題 | 마. 人口政策 支援措置 |

1. 머 리 말

政策이란 그 對象이 되는 現象이 國家發展을 爲하여 所望스러운 方向으로 進行되지 못하고 있을때 存在하는 것이다. 따라서 人口政策이란것도 現在의 人口現象과 그 進行過程이 社會經濟發展을 爲한 合理的인 努力이라고 할 수 있다. 다시말하면 바람직하지 못한 人口現象을 是正하기 爲하여 人口의 成長(出生·死亡·移民等과 같은 成長 決定變數) 人口의 分布 그리고 人口의 特性 등과 같은 諸 人口變數에 影響을 미칠 수 있는 計劃과 措置를 人口政策이라고 할 수 있다.

한 國家의 人口現象이란 그 國家의 經濟社會發展은 勿論 政治的 軍事的 測面에서도 主要한 意味를 가지며 또한 國民生活에 미치는 影響도 至大하기 때문에 人口政策은 國家施政의 基本이 될 뿐 아니라 오늘날 社會經濟開發의 一環으로 이루어지고 있다.

그러나 한 나라의 經濟社會的 諸 與件과 歷史的 傳統에 따라서 人口現象도 相異하기 때문에 이에 따라 人口政策의 內容도 相異하게 展開되기 마련이다.

여기에서는 人口와 社會經濟 諸 現象과의 關係는 論外로 하고 다만 우리나라의 人口現象에 따른 人口政策의 現況과 앞으로의 課題에 對하여만 言及하고자 한다.

2. 우리나라의 人口現況과 展望

가. 人口現況 規模

1) 1978年 現在 우리나라의 推計人口는 37百萬名으로 1949年 20百萬名에 比하여 1.85倍 增加하였으며 經濟企劃院 調査統計局의 展望에 依한 2,000年 人口는 50百萬名을 넘어 서게 될 것으로 推計되고 있다.

2) 1990년에 代替出產率水準에 이른다라고 假定하더라도 約 2,050年頃에 가서야 靜止人口에 到達하게 되며 그때의 우리나라 人口는 56百萬名가량 될 것으로 展望된다.

나. 人口增加率

1) 傳統的인 多產多死의 結果 1930~40年代에는 1.5~2.0%의 水準에 있던 人口增加率이 6.25動亂으로 1950~1955年間에는 年平均 1.1%까지 떨어졌다. 그러나 1955~1960年の 平均人口增加率은 3%로서 前期에 比하여 3倍나 높아졌다. 이는 動亂中에 導入된 새로운 醫藥品の 普及으로 死亡率은 떨어지고 “베이비 붐”에 의한 出產率이 높아진 結果라고 할 수 있다.

2) 그러나 이와같은 높은 人口增加率은 1960~1965年間에는 平均 2.7% 1965~1970年 에는 2.3% 그리고 1970~1975年間에는 1.8%로 떨어졌으며 1978년에는 1.6%로 推計되고 있다. 이러한 增加率의 鈍化는 1962년부터 始作된 家族計劃의 效果, 經濟開發에 따른 所得水準 그리고 産業發展에 따른 都市化의 結果라고 할 수 있다.

3) 그러나 6.25以後 “베이비 붐” 당시에 出生한 女性이 앞으로 全部 可姪期에 접어들게 되므로 보다 積極인 出產抑制對策이 이루어지지 않는 限 적어도 1980年代까지 人口增加率은 크게 鈍化되지 않으리라고 展望된다.

★도표삽입

다. 人口構造

1) 性別·年齡別 人口構造의 變化를 보면 1960年以前的 「피라미드」에서 漸次的으로 鍾型에 가까와지고 있다.

2) 14歲以下の 幼年人口는 總人口에 對한 構成比가 1961년에 43.0%이었던것이 1976년에는 30.8%로, 1991년에는 28.9%로 떨어질 展望이고 絶對數에 있어서도 1961년에 11,065千名에서 1976년에 13,444千名으로 2,379千名이 增大하였으나 1981년에는 12,960千名, 1986년에는 12,943千名, 1991년에는 13,096千名으로 오히려 減少되는 展望이다. 따라서 앞으로는 國民學校 就學兒童數는 增大하지 않을 것으로 豫測된다.

3) 反面 25歲부터 59歲까지의 가장 旺盛한 活動期의 靑壯期層 人口는 1961년에 33.6%이었던것이 1976년에는 35.1%로 增大하였고 1981년에는 37.5%, 1986년에는 41.3%, 1991년에는 44.3%로 계속 增大할 展望이다. 이는 經濟活動 可能人口의 增大를 뜻하며 扶養比率을 減少시키는 結果가 될 것이나 한편 可姪 女性人口比率이 높아짐으로서 人口增加의 要因으로 指敍되고 있다.

4) 한편 60歲以上の 老齡層人口는 그 構成比가 1961년에는 5.0%이었던 것이 1976년에는 5.6%로 늘어났으며 1991년에는 7.8%로 增加될 展望이고 絶對數도 1961년의 1,217千名에서 1976년에는 2,007千名으로 增加하였으며 1991년에는

3,508千名으로 15年間 무려 1,500千名으로 加될 展望이다. 따라서 이는 앞으로 老人問題로 登場할 可能性을 示唆해 주고 있다.

★ 도표삽입

라. 人口分布

1) 우리나라의 人口密度는 1949年の 205.1名에서 1978년에는 374.7名으로 增加하여 香港, 싱가포르 등 都市國를 除外하면 방그라데쉬와 台灣다음으로 높은 人口稠密國이다.

2) 이러한 人口의 稠密現象은 産業化에 따른 地域間 人口의 不均衡과 더불어 大都市의 過大把大化 現象을 招來하였다.

3) 人口의 都市集中結果로 1955년에 24.5%이던 都市人口의 比重이 1975년에는 48.4%로 늘어났으며 1991년에는 75%에 이를 것으로 展望된다.

4) 特히 서울의 人口는 1975年現在 全体人口의 約 20%를 占하고 있으며 이러한 傾向은 앞으로도 계속될 展望이어서 人口分散과 再配置問題는 앞으로 解決하여야 할 어려운 政策課題의 하나가 되고 있다.

〈表 - I〉 우리나라 人口推移 및 展望

年 度	總 人 口 (千名)	人 口 增 加 率 (%)	人 口 密 度 (名/km ²)
1925	19,523	-	88.4
1930	21,058	1.5	95.3
1935	22,899	1.7	103.6
1940	24,326	1.2	110.1
1945	25,870	1.8	117.1
1949	20,167	4.4	205.1
1955	21,502	1.1	218.4
1961	25,766	2.97	261.8
1966	29,436	2.51	289.9
1971	32,883	1.97	333.9
1975	35,281	1.68	357.1
1976	35,860	1.64	362.9
1977	36,436	1.61	368.8
1978	37,019	1.60	374.7
1981	38,807	1.60	392.8
1986	42,088	1.62	426.0
1991	45,251	1.36	458.0
2000	50,619	1.13	512.3

- 註 1. 1925~1944年の 人口는 南北韓 合計人口이며 1949年 以後는 南韓만의 人口임.
 2. 1925~1955年の 人口는 센서스 人口이며 1961~1975年까지는 1975年 센서스 人口에 依하여 調整된 年央人口이며 1976年 以後는 推定値임.
 3. 1955年까지의 人口增加율은 센서스 年間 平均 增加率이며 1961年 以後는 当該年間 人口增加率 임.

〈表 - 2〉 人口增加率 國際比較

(單位 : %)

	1950~55	1955~60	1960~65	1965~70	1970~75
全 世 界	1.7	1.9	1.9	1.8	1.8
先 進 国	1.3	1.3	1.2	0.9	0.8
開 途 国	1.8	2.1	2.2	2.2	2.2
아 프 리 카	2.1	2.3	2.4	2.6	2.7
亞 細 亞	1.7	2.0	2.1	2.0	2.0
南 美	2.6	2.7	2.7	2.7	2.8
北 美	1.8	1.8	1.5	1.1	0.9
欧 洲	1.1	1.1	1.1	0.8	0.7
大 洋 洲	2.4	2.3	2.2	1.9	1.9
日 本	1.4	0.9	1.0	1.1	1.2
韓 国	1.07	3.02	2.79	2.35	1.82

註 : 韓國 人口增加率은 1960年 以前을 센서스 人口를, 2 以後는 1975年 센서스 人口에 依해 調整된 人口를 基準으로 換算.

資料 : 「World population 1975」 U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census.

〈表 - 3〉人口密度 國際比較 (1975)

(單位：名/km²)

順 位	國 名	密 度	順 位	國 名	密 度
	全 世 界	29	14	日 本	300
1	홍 콩	4,339	17	西 獨	250
2	싱 가 폴	3,854	24	印 度	187
3	말 타	1,013	34	벨 리 켄	145
4	방 그 라 데 쉬	565	45	프 랑 스	96
5	바 베 이 도 스	538	49	中 共	88
6	말 다 브	456	53	泰 國	82
7	自 由 中 國	450	59	印 尼	73
8	모 리 서 스	433	83	이 란	33
9	和 蘭	421	97	美 國	23
10	바 레 인	392	125	蘇 聯	11
11	韓 國	357	146	사 우 디	3

資料：「World population 1975」, U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census.

1. 人口構造

1) 性別·年令別 人口構造의 變化를 보면 1960年以前의 「피라미드型」에서 漸次的으로 鐘型에 가까와지고 있다.

(2) 14歲以下の 幼年人口는 總人口에 對한 構成比가 1961年에 43.0%이던것이 1976年에는 37.5%로 떨어졌으며 1986年에는 30.8%로, 1991年에는 28.9%로 떨어질 展望이고 絶對數에 있어서도 1961年에 11,065千名에서 1976年에 13,444千名으로 2,379千名이 增大하였으나 1981年에는 12,960千名, 1986年에는 12,943千名, 1991年에는 13,096千名으로 오히려 少되는 展望이다. 따라서 앞으로는 國民學校 就學兒童數는 增大하지 않을것으로 矛盾된다.

(3) 反面 25歲부터 59歲까지의 가장 旺盛한 活動期의 靑壯年層人口는 1961年에 33.6% 이던것이 1976年에는 35.1%로 增大하였고 1981年에는 37.5%, 1986年에는 41.3%, 1991年에는 44.3%로 繼續 增大할 展望이다. 이는 經濟活動 可能 人口의 增大를 뜻하며 扶養比率을 減少시키는 結果가 될것이나 한편 可妊女性 人口比率이 높아짐으로서 人口增加의 要因으로 指摘되고 있다.

(4) 한편 60歲以上の 老令層 人口는 그 構成比가 1961年에는 5.0%이던것이 1976년에는 5.6%로 늘어났으며 1991년에는 7.8%로 增加될 展望이고 絶對數도 1961年の 1,287千名에서 1976년에는 2,007千名으로 增加하였으며 1991년에는 3,508千名으로 15年間 무려 1,500千名이 增加될 展望이다. 따라서 이는 앞으로 老人問題가 重要 課題로 登場할 可能性을 示唆해 주고 있다.

3. 人口分布

₩1960年代初부터 始作된 工業化에 따라 人口의 都市集中 現狀이 深化되어 總人口에 對한 都市人口 比重이 1955년에는 24.5%이던것이 1975년에는 48.4%로 늘어났으며 特히 서울의 人口는 總人口의 5分の1에 達하는 實情이며 이러한 都市化의 傾向은 앞으로도 繼續될 展望이므로 人口分散과 再配置問題는 앞으로 解決해야할 어려운 政策 課題가 되고 있다.

〈表 - 4〉 우리나라 人口構造推移 및 展望

(單位：千名)

	1961		1976		1981		1986		1991		增 減		
	人 口	%	人 口	%	人 口	%	人 口	%	人 口	%	62~76	77~91	
總 人 口	25,766	100.0	35,860	100.0	38,807	100.0	42,088	100.0	45,251	100.0	10,094	9,391	
年 令 別 構 成 比	0~4	4,729	18.4	4,392	12.3	4,162	10.7	4,586	10.9	4,532	10.0	337	140
	5~14	6,336	24.6	9,052	25.2	8,798	22.7	8,357	19.9	8,564	18.9	2,716	488
	15~24	4,750	18.4	7,828	21.8	8,906	22.9	8,859	21.0	8,614	19.0	3,078	786
	25~34	3,638	14.1	4,797	13.4	5,786	14.9	7,548	17.9	8,622	19.1	1,159	3,825
	35~44	2,532	9.8	4,157	11.6	4,353	11.2	4,575	10.9	5,556	12.3	1,625	1,399
	45~59	2,494	9.7	3,627	10.1	4,410	11.4	5,254	12.5	5,855	12.9	1,133	2,228
	60以上	1,287	5.0	2,007	5.6	2,394	6.2	2,909	6.9	3,508	7.8	720	1,501
男 女 比	12,937	50.2	18,063	50.4	19,587	50.5	21,288	50.6	22,930	50.7	5,126	4,867	
	12,829	49.8	17,797	49.6	19,300	49.5	20,800	49.4	22,321	49.3	4,968	4,524	
	5,952	(46.4)	9,002	(50.6)	10,197	(52.8)	11,196	(53.8)	11,995	(53.7)	3,050	2,993	
扶 養 率	76.5		62.4		54.1		49.1		47.5				

〈表 - 5〉 人口의 地域別現況 및 展望

(單位：千名)

	1965年		1975年		1986年		1996年		'75~86'
	人 口 数	%	人 口 数	%	人 口 数	%	人 口 数	%	
總 人 口	28,327	100	34,681	100	42,030	100	48,201	100	7,349
都 市	9,272	32.7	16,771	48.4	26,170	62.3	36,109	74.9	9,395
農 村	19,055	67.3	17,910	51.6	15,860	37.7	12,092	25.1	△2,050
首都國內都市	4,150	14.6	8,525	24.6	13,656	32.5	19,153	39.7	5,131
(對 舍)	(3,171)	(12.3)	(6,879)	(19.8)	(11,390)	(27.1)	(16,209)	(33.6)	(4,511)
釜 山	1,120	5.0	2,451	7.0	4,522	10.7	6,690	13.9	2,071
大 邱	811	2.9	1,309	3.8	1,917	4.6	2,256	4.7	608
光 州	366	1.3	607	1.8	884	2.1	1,174	2.4	277
全州·裡面·群山	399	1.4	582	1.7	827	2.0	1,072	2.2	245
大 田	307	1.1	506	1.5	766	1.8	1,042	2.2	260
馬山·昌原	159	0.5	372	1.1	627	1.5	904	1.9	255
其 他 都 市	1,660	5.9	2,419	6.9	2,971	7.1	3,818	7.9	552

資料：第1無任所長官室，首都圈 人口再 配置計劃(1977~86)，1978

3. 우리나라의 人口政策現況

가. 人口政策의 類型

人口政策은 出生, 死亡, 人口移動, 人口資質等 人口學的 特性을 中心으로한 人口의 量的 調整, 適正配置, 자질향상등을 대상으로 하는 人口調整政策(Population influencing Policy) 과 바람직하지 못한 人口現象이 야기시킨 社會經濟的 諸問題에 對應하는 人口對應政策(Population responsive Policy)로 區分하여 볼 수 있으나 여기에서는 國際聯合에서 通常 人口政策의 範圍로 하고 있는 人口調整政策을 中心으로 살펴보겠다.

나. 우리나라 人口政策의 特徵

1960年代 初期 우리나라는 4~5%의 낮은 經濟成長을 維持하고 있었던 反面에 人口成長率은 3%의 높은 水準으로 低貯蓄 → 低投資 → 低生産性 → 低所得의 構造的인 貧困의 惡循環을 거둬하여 왔다. 따라서 이러한 惡循環을 打開하기 爲한 政策의 方向을 投資 擴大와 産業化를 통한 高度成長을 指向하는 經濟計劃의 樹立 實施와 더불어 이를 效果的으로 뒷받침하기 爲한 強力한 人口增加抑制政策에 그 重點이 주어진 것이 特徵이었다.

다. 人口抑制政策

우리나라의 人口抑制政策은 家族計劃事業과 人口抑制를 爲한 社會政策的 支援政策 으로 大別하여 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 人口抑制政策은 家族計劃事業에서 始作 되었고 또한 그것이 人口抑制에 있어서 中心的인 役割을 하여왔기 때문에 人口政策이라고하면 家族計劃事業을 聯想하게 되는것도 事實이다.

1) 家族計劃事業

가) 家族計劃事業의 變遷過程

第1期(1962~1964) : 診療所中心事業

- 診療所를 통한 家族計劃相談 및 避妊方法의 普及
- 啓蒙강연 및 新聞, 라디오를 통한 家族計劃의 宣傳

第2期(1964~1969) : 家族計劃要員中心事業

- 各 邑面에 家族計劃要員 配置와 家口訪問을 통한 啓蒙教育과 避妊器具의 普及
- 農村部落單位の 어머니會組織
- 移動家族計劃診療所 運營

第3期(1970~) : 接近을 통한 事業

- 病院家族計劃事業
- 都市業체를 통한 家族計劃事業
- 軍 및 豫備軍生活에서의 家族計劃事業
- 保健 및 家族計劃事業의 統合計劃
- 地域開發計劃과 家族計劃事業의 統合
- 상업망을 통한 家族計劃事業

나) 家族計劃事業實績

① 政府支援에 依한 避妊事業實績은 1962년부터 1977년까지 16年동안에 永久 不妊施術 624千名, 子宮內裝置 4,087千名, 月經調節施術 36千名, 콘돔(月平均) 2,428千名, 먹는 避

避妊藥 1,801千名, 都合 8,976千名에 이르고 있으며 특히 77年부터 卵管施術이 急激히 增大하고 있다.

② 避妊實施者推定數는 1976年現在 政府支援에 依한것이 1,058千名, 自費負擔에 依한것이 1,034千名, 都合 2,092千名으로서 全体有配偶可妊婦人 4,660千名에 對한 避妊實踐率은 44% 水準에 있다.

〈表Ⅱ-1〉 政府支援에 의한 避妊事業業績

(單位:千名)

	62~74	1975	1976	1977	合 計	78年9月現在
永久不妊施術	250	58	81	235	624	181
精 管		43	15	54		30
卵 管		15	36	181		151
子宮內裝置	3,163	344	298	282	4,087	210
月經調節施術	2	4	8	22	36	45
콘돔(月平均)	1,970	197	158	103	2,428	127
먹는약(月平均)	1,179	240	203	179	1,801	133
合 計	6,564	843	748	821	8,976	696

資料: 家族計劃研究院

〈表Ⅱ-2〉 避妊實踐現況

	實 踐 率				76年現在實踐者數		
	66	71	73	76	政府支援	自費負擔	合 計
永久不妊施術	2%	3%	5%	8%	229千名	162千名	391千名
子宮內裝置	9	7	8	11	453	47	500
먹는避妊藥	1	7	8	8	224	143	367
콘 돔	3	3	6	6	152	148	300
其 他 方 法	5	4	9	11	-	534	534
合 計	20	26	36	44	1,058	1,034	2,092

資料: 家族計劃研究院

다) 家族計劃事業의 效果

① 家族計劃事業의 結果 出產率(人口 千名當 年間出生兒數)은 1960年에 43名이었던것이 1965年에는 37名, 1970년에는 30名, 1975年에는 25名으로 떨어졌으며 合計出產率(婦人 1人當平均出生子女數)도 1960年에 6名이었던것이 1975年에는 3.5名으로 크게 減少되었다.

② 家族計劃事業의 結果에 依한 出生兒防止數는 正確히 測定하기 어려우나 家族計劃研究院에서 分析한 바에 따르면 1960年~1975年 期間中 約 40%의 出產力이 低下되어 約 5,420千名の 出生이 防止된 것으로 測定되고 있다. 이 중 出產力 低下에 直接的으로 影響을 미친 要因의 奇與度를 보면 政府家計劃事業에 依한 出產力減少奇與度는 31%, 人工妊 中 絶위 依해서 26%, 상업망을 통한 自費負擔 避妊實踐에 依하여 6%, 그리고 女性의 初婚 年齡 및 年齡構造의 變動에 依한 出產力低下가 37%로 推定되고 있다.

2) 人口抑制을 爲한 社會政策的支援

가) 家族計劃事業 支援政策

① 人口教育 實施：各 個人의 出產力行態를 變換시키기 爲한 學校學生 및 成人教育(敎課內容의 變更, 各級 學校敎師의 訓練)

② 誘引 및 規制政策

— 所得稅基礎控除額 算出에 있어서의 2 人의 子女만 包含

— 避妊手術을 받은 者에 대한 아파트 추첨시 優先順位配定

③ 妊娠中絶：1973年 母子保健法의 改正으로 妊娠中絶行위를 法的으로 緩和

나) 社會制度의 改善

家族制度 및 子女에 對한 價値觀을 變更改시킴을 爲한 家族法의 一部修正(1977)

3) 海外移民

가) 1962年에 移民法을 制定하고 1965年에 海外開發公社의 設立

나) 海外移民이란 相對國政策에 絶대 影響을 받기 때문에 人口抑制目標에 影響을 出 規模의 海外移民이란 困難.

다) 1962年부터 1977年까지 16年間 海外移民事業實績은 約 301千名으로 不振한 狀態이며 그것도 事業成果라 할 수 있는 契約移民은 不過 2.4%에 지나지 않는다.

〈表II-8〉 海外移住現況

(單位：名)

	合 計	國 家 別							類 型 別			
		美 國	캐나다	브라질	아르헨티나	파라과이	볼리비아	其 他	契 約	招 請	國際結婚	國際入籍
1962	387	210	2	170	-	-	-	5	170	51	159	1
1963	2,922	2,036	9	462	1	-	13	401	315	844	1,455	308
1964	3,749	2,179	40	604	2	-	302	622	675	1,117	1,392	565
1965	4,774	2,294	20	722	169	1,223	282	64	1,791	551	1,748	684
1966	3,697	2,744	87	365	6	273	104	118	611	765	1,585	736
1967	3,924	2,978	508	68	2	121	1	246	-	1,564	1,624	736
1968	5,795	4,225	786	306	42	47	8	381	6	2,277	2,310	1,202
1969	9,165	6,804	742	866	148	75	1	529	22	4,979	2,608	1,556
1970	16,207	11,518	991	1,776	797	53	8	1,064	205	9,945	3,808	2,249
1971	18,627	14,400	864	1,290	591	7	3	1,472	30	10,696	4,895	3,006
1972	25,651	19,659	977	2,629	153	83	69	2,081	107	17,210	4,483	3,851
1973	33,537	28,802	1,529	166	194	199	34	2,613	37	23,373	4,791	5,336
1974	41,154	33,909	3,195	181	134	707	74	2,954	4	31,261	4,220	5,669
1975	42,032	32,148	4,038	132	311	2,339	202	2,862	-	31,239	4,738	6,055
1976	47,496	32,499	1,958	110	1,175	7,815	276	3,663	-	35,310	5,665	6,521
1977	42,055	35,546	1,142	72	351	1,211	197	3,536	3,313	27,001	5,520	6,221
合計	301,172	231,951	16,888	9,919	4,076	14,153	1,574	22,611	7,286	198,183	51,001	44,702
		(77.0%)	(5.6%)	(3.3%)	(1.4%)	(4.7%)	(0.5%)	(7.5%)	(2.4%)	(65.8%)	(16.9%)	(14.9%)

資料：保社部

라. 人口分散政策

1) 大都市 人口集中抑制

가) 1964年 大都市人口集中防止策(二次政府官署의 地方移轉, 學校新設 및 文化施設 建設에 있어서의 地方우선, 새로운 中小産業都市의 建設 등)이 閣議에서 採擇되었으나 具體的으로 政策化되지 못하였다.

나) 1969年 大統領閣下에서 首都防衛를 爲하여 서울人口集中을 抑制할 수 있도록 立法措置할 것을 指示하였으며 이에 따라 大都市 人口集中抑制問題를 解決하기 爲한 各種 研究가 始作되었으며 이러한 研究를 바탕으로 1970年 人口分散을 爲한 基本指針이 樹立되었으며 그 內容은 綜合的인 國土開發計劃, 地方教育施設의 擴大, 都市·農村間의 均衡的 發展 등과 같은 人口集中의 根原的 要因을 解決하기 爲한 長期的 對應策과 行政權限의 地方移讓, 開發制限地域의 設定, 國營企業체의 地方移轉 등과 같은 諸 措置를 包含하고 있었으며 이러한 基本方針에 따라

- ① 地方工業開發法の 制定과 地方工業團地의 開發(1970年 商工部)
- ② 國土開發綜合計劃의 樹立(1971年 建設部)
- ③ 서울에서의 商業教育의 新設 및 擴張抑制(1973年 文教部)
- ④ 政府投資機關 및 研究機關의 再配置(1972)

등과 같은 여러가지 措置가 取하여졌다.

다) 위와 같이 人口分散을 爲한 諸措置는 各 關係部處에 依하여 各各 獨立的으로 施行되었기 때문에 이러한 政策을 綜合的으로 調整할 수 있는 責任機關이 없었던 것이 問題되었으나 1976年 建設부와 第一無任所長官室이 人口分散計劃의 共同責任機關으로 되었다.

2) 서울 人口分散

大都市 人口集中의 中心課題는 역시 서울의 人口集中問題이다. 서울人口는 1955年 全体人口의 7.3%에 지나지 않았던 것이 1975년에는 19.8로 그 構成比가 늘어났으며 每年 增加率이 3%를 上廻하고 있으며 現在와 같은 速度(78年 3.9%)로 늘어난다면 1986년에는 1,000萬名선을 突破할 것으로 豫想된다. 이와 같은 서울人口集中現像을 打開하기 爲하여

- ① 城南市와 같은 衛星都市를 建設하였으며(1968)
- ② 1972年 서울特別市에 開發制限地域을 設置하였고
- ③ 1975年 經濟長官會議에서 서울시 人口疎散計劃을 採擇하였으며 그 內容은 江北人口의 江南移轉, 政府官署 및 國營企業체의 地方移轉 등이 包含되어 있다.
- ④ 1976年 大統領閣下에서 第一無任所長官室責任下에 서울시 人口集中抑制問題를 長期研究토록 指示하고 이에 따라 1977年 首都圈人口再配置基本計劃을 樹立 發表하였다.

4. 人口政策上的 諸課題 및 問題點

가. 政策樹立에 따른 問題

1) 人口問題의 深刻性에 대한 認識不足

人口現象이란 短期間에 바뀌어지지 않는다. 따라서 人口現象에 對應하는 政策이란 적어도 一世代 앞을 내다보지 않으면 안된다. 이러한 연유로 人口政策의 成果는 短期間內에 나타나지 않기 때문에 政策決定過程에서 높은 優先順位를 차지 못할뿐 아니라 制度上으로 直接關聯된 者 以外에는 人口問題의 深刻性은 一般的으로 잘 認識하지 못하고 있다.

2) 人口現象이란 社會·經濟的 諸與件과 密接한 關係를 맺고 있기 때문에 人口問題의 解決은 有機的이고 綜合的인 研究에 依하여야만 함에도 不拘하고 이러한 研究를 遂行할 수 있는 機關이 없다.

3) 生出·死亡·人口移動 등 人口動態에 關한 基礎資料가 貧弱할뿐 아니라 諸 人口現象에 대한 統計的分析이 体系的으로 이루어지지 못하여 政策資料가 欠如되고 있다.

나. 人口抑制上的 諸課題

1) 避妊受容上的 問題點

가) 相對的으로 낮은 避妊實踐率

1976년에 家族計劃研究院에서 調査한 바에 依하면 우리나라 婦人의 97%가 避妊法에 對한 知識을 가지고 있는 것으로 나타나고 있지만 避妊實踐率은 아직도 44%水準에 머물러 있다.

이는 英國의 75%('73), 美國의 65%('73), 日本의 61%('75), 싱가포르의 77%('76), 홍콩의 61%('76), 台灣의 55%('74) 등에 比하면 매우 낮은 水準으로 우리나라 家族計劃事業이 當面한 가장 큰 問題點이라 아니할 수 없다.

나) 낮은 避妊實踐時期

家族計劃研究院 調査에 依하면 우리나라 婦人이 結婚後 첫 分娩前까지의 期間中에 避妊을 實踐하는 率은 3%에 不過하지만 願하는 數의 子女를 갖게되는 세번째 分娩以後의 避妊實踐率은 무려 64%에 이르고 있다. 이는 日本의 20%와 17%에 各各 比較하면 큰 차이를 보여주고 있다. 따라서 우리나라는 日本에 比하여 相對的으로 避妊期間이 짧고 갖고싶은 數의 子女를 다 낳고 난 다음에 避妊을 實踐하기 때문에 出產效果面에서 큰 差異가 있다.

永久避妊인 卵管手術受容者의 年齡分布를 보면 다소 낮아지는 傾向이 있으나 아직도 30歲以上에 치우쳐 있다.

(表Ⅱ-3) 卵管手術受容者의 現存 子女數 分布

(單位: %)

	0	1名	2名	3名	4名	5名	6名	7名以上	未詳	平均
1972	0	6	13	22	26	19	8	5	1	3.8名
1975	0	3.2	16.0	34.3	27.1	12.3	4.3	2.1	0.7	3.7名
1977	0	0.9	24.0	39.3	23.0	9.1	2.5	0.8	0.3	3.5名

資料: 家族計劃研究院: 1977年度 家族計劃事業 評價報告書

〈表Ⅱ-4〉 卵管手術 受容者の 年令分布

(單位：%)

	24歲以下	25~29歲	30~34歲	35~39歲	40歲以上	未詳	平均年令
1972	1	12	29	34	23	1	35.4歲
1975	1.3	16.5	37.3	32.2	12.7	—	34.0歲
1977	2.4	19.6	38.9	32.2	6.5	0.4	33.0歲

資料：家族計劃研究院：1977年度 家族計劃事業 評價報告書

다) 루우프施術과 먹는 避妊藥의 높은 中斷率
 政府에서 力點을 두고 普及해온 이 두가지 避妊方法은 그 中斷率이 더욱 높아지고 있다.

〈表Ⅱ-5〉 루우프施術 및 먹는 避妊藥의 中斷率

	루 우 프 施 術		먹 는 避 妊 藥	
	1973	1976	1973	1976
1 個 月	10%	18%	16%	30%
3 個 月	23	27	35	45
6 個 月	33	36	51	54
12 個 月	44	47	65	66

資料：家族計劃研究院：全國 出產力 및 家族計劃實態 調査(1973年度 및 1976年度)

2) 家族計劃事業推進上의 問題點

가) 避妊事業이 目標量을 設定하고 그 達成만 追求하는 나머지 質的인 選別과 事後管理 등에 疎忽하게 되는 側面이 있다.

나) 家族計劃事業이 새마을事業 및 母子保健 등 他事業과 有機的인 連結이 未洽하다.

다) 對象을 性質別로 잘 細分하고 이에 適合한 方法을 追求하는 科學的인 方式이 未洽하며, 아직도 家族計劃事業이 接하지 못하고 있는 人口群이 相當히 尙存하고 있는 實情이다.

라) 各 部門別 또는 圈域別 事業施行과 이를 研究評價하고 그 結果를 다시 政策樹立에 反映하는 組織的인 連動體制가 未備되어 있다.

마) 家族計劃事業은 漸次 對象領域이 多元化됨에 따라 이를 遂行하는 機關과 要員도 여러 갈래(保健所 要員, 家族計劃協會 要員, 地方行政要員, 農村指導員, 勞動廳要員, 敎員, 民間指導要員 등)로 나뉘어 있는바 이들 相互間에 組織的인 連結體制가 確立되어 있지 못하다.

3) 子女에 대한 傳統的 價置觀

가) 높은 平均理想子女數

平均理想子女數가 近年에 이르러 다소 낮아지는 傾向이 있기는 하나 아직도 大部分이 3名程度의 子女를 갖기를 願하고 있는 實情이므로 家族計劃事業의 障害要因이 되고 있다.

나) 傳統的인 男兒選好思想

傳統的인 男兒選好思想이 아직도 뿌리깊게 남아 있어 避妊實踐率을 低下시키고 있다.

〈表Ⅱ-6〉 避妊實踐率과 男兒進好 價值觀

子 女 數	아 들 2 名	딸 2 名	아 들 2 + 딸 1	딸 3 名
避 妊 實 踐 率	45%	8%	53%	23%

資料：家族計劃研究院, 1973年 全國 出產力 및 家族計劃 實態調查 報告書

4) 年齡構造

가) 可妊女性的 增大

6.25動亂後「베이비 붐」에 依하여 出生한 女性人口가 이제 成年期에 들어서게 됨으로서 年齡構造上 可妊女性的 比重이 當分間 繼續 增大하고 있으므로 出生率增大要因이 되고 있다.

〈表Ⅱ-7〉 可妊 女性人口 現況

	1961	1976	1981	1986	1991
可妊女性數	5,952千名	9,002千名	10,197千名	11,196千名	11,995千名
增加指數	46.4%	50.6%	52.8%	53.8%	53.7%
構成比					

나) 初婚年齡의 低下

初婚年齡은 男女共히 1970년까지는 繼續 上昇함으로써 出產力 低下에 큰 影響을 미쳐왔으나 1970年을 頂點으로 繼續 낮아지고 있으므로 出產力抑制에 逆效果를 招來하고 있다.

5) 海外移民事業의 問題點

가) 移民事業對象國이 〈表Ⅱ-7〉에서 보는 바와 같이 美國(全體의 77%)을 비롯한 北南美 몇 個國에 局限되어 있다.

나) 對象者 選定이 適切치 못했고 主로 移民斡旋業者에 依存해 왔다.

다) 積極的인 移民事業을 取하지 못하고 移民行政業務가 複雜하고 까다로웠다.

라) 海外移住者의 出國時 持參金限度가 적어서 定着費調達이 不可能하였다.

마) 移住者에 對한 事後管理가 不足하였다.

바) 海外移住에 對한 認識이 좋지 못했다.

다. 人口分散政策의 問題點

1) 人口分散政策은 人口의 適正配置라는 積極的인 面에서 政策이 樹立되지 못하고 都市人口 集中抑制이라는 次元에 重點을 두어왔으나 組織的인 事前計劃 欠如로 實效를 거두지 못하고 있다.

2) 人口分散은 過密·過疎對策으로서 全國的인 國土計劃, 地域計劃, 教育計劃, 交通通信計劃과 產業配置計劃등 結付되어야 하는데 이러한 基本計劃들이 마련되지 못하여 人口配置計劃이 어렵게 되고 있다.

3) 政治的, 經濟的, 文化的 모든 吸引要因이 都市에 集中되어 있으며 就業機會, 所得의 增大, 子女教育等에 對한 期待感과 都市 零細民에 對한 社會政策的 保護等으로 農村人口의 大都市流入集中을 防止하기가 어려운 점이 많다.

4) 여러 機關의 여러가지 基本計劃과 關聯되어 있으면서 어느 한 機關에서 人口政策的 次元에서 統制 調整하는 機能이 微弱하기 때문에 實效를 거두기가 어렵다.

5. 人口政策의 向後課題

가. 基本目標

1) 늦어도 1990년까지는 代替出産力 水準에 이르게 하여 早速히 静止人口狀態에 이르게 한다.

2) 雇傭 및 所得機會의 地域間 隔差를 解消하여 特定地域 人口過密現象을 防止한다.

3) 持續的인 經濟成長을 뒷받침하기 爲한 人力開發을 促進한다.

나. 政策方向

1) 人口問題는 모든 經濟·社會關係에 直接的으로 또는 間接的으로 密接한 關聯을 갖고 있는 것으로서 國家의 開發과 發展計劃에 基本的인 要素가 되는 것이다. 따라서 人口政策은 모든 國家政策의 基本計劃으로서 人口政策을 樹立·推進해야 할 것이다.

2) 人口政策은 그 包括範圍가 넓고 關聯事項이 많을뿐만 아니라 中央 및 地方의 거의 모든 部署에 獨立的으로 또는 關聯해서 屬하고 있기 때문에 綜合行政으로서의 性格을 띠고 있으며 따라서 綜合調整하고 總括하는 機能이 強化되어야 할 것이다.

다. 人口抑制政策

1) 家族計劃事業

가) 從前처럼 計劃的이고 量的抑制一辺到의 政策으로서는 앞으로의 發展을 求하기 어려울 것이며 質的인 選別과 科學的인 對象者 接近方法을 模索해야 할 것이며 對象者를 性格에 따라 여러 類型으로 細分하여 事業推進單位를 多元化하여 特殊單位事業을 体系的으로 組織化하여 運營함으로써 效率을 높이도록 해야 할 것이다. 특히 아직도 出産率이 높으며 避妊實踐率이 낮은 大都市 주변 零細民에 대한 家族計劃事業을 擴大 實施하여야 할 것이다.

나) 家族計劃事業은 事業推進專擔組織만을 통한 普及보다는 새마을事業, 病院運營, 母子保健事業, 農村指導事業, 勞動運動 등 事業對象者들의 福祉活動과 直結되는 他分野의 社會·經濟活動과 統合하여 推進한다면 보다 効果의 일 것이다. 勿論 現在도 試圖되었거나 試圖 중에 있는 것이 많으나 이를 더욱 積極化해 나가야 할 것이다.

다) 家族計劃專擔要員 相互間(保健所家族計劃要員, 家族計劃協會 指導員 등) 및 이를 支援하는 他保健要員, 地方行政要員, 農村指導員, 勞動廳要員, 教員, 民間組織要員間的 相互 支援協助體制를 組織化하고 強化해 나가야 할 것이다.

라) 家族計劃事業의 理想型은 純粹한 民間組織을 통한 自律的인 普及이라고 할 것이다. 따라서 政府는 直接的인 事業도 遂行해야 되겠지만 이와 함께 民間部門의 家族計劃 參與를 誘導하고 民間醫療人 또는 商業組織網을 통한 避妊普及活動을 支援하여 民間中心의 家族計劃事業을 育成해 나가야 할 것이다.

마) 또한 事業成果를 높이기 爲해서는 事業結果를 評價, 分析하고 이를 다시 政策樹立에 反映하는 組織的인 運動體制가 確立되어야 할 것이다.

2) 人口教育

人口抑制를 爲한 어떠한 政策도 國民의 價値觀變化를 爲한 教育的 努力이 隨伴되지 않으면 안된다. 지금까지 우리나라의 人口教育은 相當히 開發된 것으로 評價되고 있으나 앞으로 ① 各級 學校教育에서 人口教育實施를 爲하여 教科書에 人口教育內容을 插入하도록 하여야 하며,

② 現職教師들에 대한 人口教育을 보다 強化시키고, ③ 새마을 教育등과 같은 既存 社會教育 計劃속에 人口教育內容을 主要한 一部分으로 包含시켜야 할 것이다.

3) 國民保健向上

低廉한 醫療惠澤의 擴大등으로 國民保健을 向上시키므로써 嬰兒死亡率을 떨어 뜨려 國家的으로나 個人的으로 不必要한 出産을 抑制하여야 할 것이며 한편 社會保障制度를 段階的으로 擴大하여 老後生計保障을 하므로써 過多出産을 防止하여야 한다.

4) 女性地位向上

戶主制度, 相續制度, 雇傭制度등에 있어 女性에 不平等한 諸規定을 改定하므로써 男兒選好思想에 變化를 가져오게 할 뿐아니라 女性勞動의 活用을 期하도록 하여야 한다.

5) 海外移民事業의 積極 推進

海外移民事業은 從前의 歪曲된 認識을 拂拭하고 또 剩餘人口의 海外排出이라는 消極的이고 近視眼的인 次元을 넘어서 國力の 伸張과 海外開發이라는 積極的인 立場에서 보다 強力히 推進해야 할 것이며 다음과 같은 여러가지 問題가 改善強化되어야 할 것이다.

가) 移住可能對象國과의 經濟協力 增進을 통한 移民對象國의 多邊化.

나) 移民의 職種多樣化

다) 計劃移住事業의 擴大

라) 移住者 事後管理體制의 確立

마) 移民對象者 選拔方式의 改善

바) 定着準備金持參限度的 緩和

사) 移民許可要件緩和 및 節次簡素化

아) 移民業務擔當 機構의 整備補強

라. 人口分散政策

1) 人口分散政策은 都市人口疎散 및 集中抑制라는 消極的인 立場은 勿論, 經濟社會의 效果的인 開發을 爲한 人口의 適正配置라는 積極的인 次元에서 組織的으로 事前 計劃되어야 할 것이다.

2) 國土計劃, 地域計劃, 教育計劃, 交通通信計劃, 產業配置計劃등 모든 經濟·社會開發計劃은 人口配置計劃의 考慮에 依하여 調整되어야 한다.

3) 서울 및 大都市에 集中되어 있는 政治行政, 金融, 教育, 文化 등 모든 領域의 機能과 施設을 地方으로 分散하고 地方의 吸引要因을 強化시켜 나가야 할 것이다.

4) 새마을運動 등 地域社會開發運動을 통해 「都市만이 人間의 價値를 實現시킨다」는 傳統的價値觀을 變化시켜야 할 것이다.

5) 工業의 地方分散을 促進하고 農村地域 社會間接施設을 擴充하고 農村地域 近代化를 이룩하여 地域間 均衡發展을 圖謀해야 할 것이다.

6) 서울시 등 大都市는 人口의 押出要因造成에 行政의 最優先을 두어야 할 것이며 就勞機會의 提供, 住宅政策, 福祉施設 등 모든 社會福祉政策이나 都市開發行政에서도 人口政策을 最優先으로 考慮해야 할 것이다.

마. 人口政策 支援措置

1) 人口研究 및 政策樹立을 爲한 組織의 強化

人口現象이란 社會的·經濟的·生物學的 그리고 法制的 諸 要因과 有機的 關聯을 가지고 있기 때문에 어떤 斷片的인 政策으로는 政策의 效果를 거둘 수 없다. 따라서 人口現象을 研究하고 그러한 研究위에서 綜合的인 政策建設을 할 수 있는 研究體制가 確立되어야겠다.

2) 人口動態統計資料의 改善

人口政策의 樹立과 評價를 爲하여 基本이 되는 것은 人口에 關한 統計資料이므로 特히 出生·死亡·移動 등과 같은 人口動態統計를 보다 合理的으로 作成할 수 있는 措置가 講究되어야 할 것이다. 따라서 人口動態統計 改善에 關한 研究, 人口分析 및 綜合的인 人口政策에 關한 研究를 擔當할 수 있는 諸 機構의 新設 또는 補強이 必要하다.

3) 人口分野에 대한 情報의 交換

人口分野에 對한 情報 및 技術交流를 爲하여 國際協力の 強化가 必要하다.

4) 人口問題에 대한 認識提高 및 協力增進

모든 政策은 學者 및 專門家들의 研究分析, 政策關與者들의 높은 認識 및 積極的인 推進과 一般 國民의 呼應과 合心된 努力에 依하여 잘 計劃되고 잘 推進될 수 있는바 特히 人口問題는 다른 어느 分野보다도 더 그 必要性이 크므로 이에 對한 높은 認識과 三者間의 協力體制를 強化해야 할 것이다.