

우리나라 人口政策方向의 再吟味

李奎植·金鐸一
(延世大學校) (翰林大學)

目次

- | | |
|------------------------|---------------------|
| I. 人口政策의 概念 및 內容 | IV. 우리나라의 人口 및 經濟狀況 |
| II. 人口理論에 관한 史的 考察 | V. 人口政策方向의 再吟味 |
| III. 人口問題의 再認識과 出產調整政策 | |

I. 人口政策의 概念 및 內容

人口政策에 대한 定義는 學者에 따라 약간씩 表現上의 差異는 있지만 대체적으로 類似하게 使用하고 있다.

Demeny는 人口政策은 出產, 死亡, 人口移動과 같은 人口過程에 影響을 줄 目的으로 마련된 措置들이라고 定義하고 있다.¹⁾ Berelson은 人口에 관련되는 事象 (population events)을 變更시킬 意圖나 또는 實際 變更시키게 하는 政府 次元의 行動으로 定義하고 있다. 이러한 定義에 따라 Berelson은 人口政策이 갖추어야 할 세 가지 特性을 強調하고 있다. 즉 첫째는, 政府의 立場表明이던 法律制定이던 혹은 具體的인 事業이던간에 政府가 實質的인 行動을 보여야 한다는 것이다. 둘째는 人口事象에 관련이 있어야 한다는 것이다. 즉 人口의 規模, 增加率, 分布, 構成과 같은 人口變動에 影響을 주어야 한다는 것이다. 셋째는 政府가 人口事象을 어떻게 바꾸

겠다는 意圖가 分明해야 할 뿐 아니라 結果로서 意圖하는 바가 나타나야 한다는 것이다.²⁾

Eldridge는 人口政策이란 國民的 生存과 福祉의 次元에서 既存의 人口趨勢를 修正시키거나 變更시키기 위한 意圖로 取해지는 法的인 措置, 行政的인 事業, 政府의 기타 行動으로 定義하고, 특히 社會變動이나 公共政策의 많은 側面이 人口趨勢에 影響을 미친다는 點을 勘案할 때 人口政策은 이러한 社會變動이나 公共政策이 人口를 願치 않은 方向으로 變更시키는 것을 防止하는 內容도 包含해야 함을 強調했다.³⁾

UN에서는 人口政策을 人口의 크기, 成長, 地域間 分布 및 기타 人口學의 特性 등 主要 人口學的 變數에 影響을 주어 經濟的, 社會的, 政治的, 人口學的 및 其他 集團的 目的을 達成하는데 寄與할 수 있는 政策的 措置 또는 事業이라고 定義하고 있다.⁴⁾ 그리고 이 定義는 主要 人口學的 變數에 直接的으로 影響을 주기 위하여 試圖되는 措置나 事業은 물론 그러한 變數에 影響을 미칠 可能性이 있는 것까지도 包含될 수

1) P. Demeny, "Population Policy: The Role of National Governments", *The First Regional Population Conference*, United Nations Economic Commission for Western Asia, Beirut, Lebanon, 18 February~1 March, 1974
2) B. Berelson, "Population Policy: Personal Notes", *Population Studies: A Journal of Demography*, Vol. 25, No. 2, July 1971, pp. 173~182.
3) H. T. Eldridge, "Population Policies", *International Encyclopedia for the Social Science*, Vol. 12, Macmillan and Free Press, 1968, pp. 381~388.
4) United Nation, Economic and Social Council, Population Commission, *Report of the Ad-Hoc Consultative Group of Experts on Population Policy*, (E/CN.9/267) May 1972, p. 6.

있도록 擴大하여 適用되어야 한다는 것이다.

以上の 몇몇 學者들의 理論을 綜合해 본다면 人口政策은 人間福祉의 增進을 위한 政策으로서 人口現象의 變動과 社會·經濟 發展과의 調和를 追求하는 것이라 하겠다. 이러한 角度에서 볼 때 人口政策은 人口現象 내지는 人口事實의 變動을 調節하는 人口調整政策과 人口現象의 變動에 대응시키기 위해 社會經濟現象을 調整하는 人口對應政策으로 區分할 수 있겠다.⁵⁾

먼저 人口對應政策은 人口와 經濟 또는 人口와 社會와의 사이에서 일어나는 不均衡問題를 해결하기 위해 試圖되는 經濟·社會開發政策으로서 食糧政策, 資源開發政策, 住宅政策, 雇傭政策, 經濟開發政策 등으로서 嚴格한 意味에서 人口政策이라기 보다는 社會·經濟發展政策이라고 보는 것이 妥當할 것이다.

한편 人口調整政策이란 出産, 死亡, 人口資質, 그리고 地域間 人口移動등 순수한 人口學的 要因에 대하여 바람직한 狀態를 實現하고자 하는 目的으로 推進되는 政策이라 하겠다. 그러나上記 政策 가운데서도 死亡에 관한 政策은 어느 時代나 어느 國家를 莫論하고 死亡力을 低下시키기 위한 方向하에 이루어지는 것으로서 주로 保健事業에 의해 推進되어 온 것이 事實이다. 따라서 死亡調整政策은 순수한 人口政策次元보다는 保健政策次元에서 다루는 것이 妥當할 것이다. 그리고 人口資質에 관한 政策은 「나치」支配下의 獨逸같은 나라에서는 優生學的 觀點에서 政策을 展開해 왔지만 現代國家에서는 한나라의 人口資質을 向上시키기 위해서 政策手段으로 教育의 向上과 國民保健水準의 向上을 통한 人口의 資質을 向上시키고자 努力하는 것이 通例이기 때문에 이 政策 역시 순수 人口政策이라기 보다는 人間資本(human capital) 育成을 위한 教育政策과 保健政策의 次元에서 概觀함이 오히려 妥當할 것이다. 한편 地域間 人口分散 政策은 國際間의 人口分散을 다룬 移民政策과 國內間의 人口分散을 다룬 人口再配置政策으로

區分할 수 있으며, 移民政策은 受民國의 事情이 크게 考慮되어야 하는 바 人口調整政策으로서 큰 制約을 받는다. 그리고 地域間 人口再配置 政策도 國內의 產業政策이나 國土開發政策에 의해 解決策이 樹立될 수 있어 역시 人口調整政策으로서의 意味는 크게 없다고 하겠다.⁶⁾

따라서 이러한 點에서 볼 때 한나라의 人口調整政策으로서 意味를 갖는 것은 出産調整政策이라 하겠다.

出産調整政策은 國家나 時代에 따라 政策焦點이 달라져 어떤 時代나 國家는 出産을 獎勵하는 政策(pro-natalist policy)을 使用하였고 또 어떤 國家는 出産을 抑制하는 政策(anti-natalist policy)을 使用키도 하였다.

우리나라는 周知하는 바와 같이 1962年 以來 계속적으로 出産抑制를 위한 政策을 使用하여 큰 成果를 얻었으며 이러한 政策方向은 向後에도 계속될 展望이어서 이러한 추세를 持續한다면 1990年代 初期에 年平均 人口增加率이 1% 水準에 達할 것이며 2030年代에는 人口增加率이 0%에 이를 展望이다. 한나라의 인구가 너무 急速的인 增加를 記錄해도 問題이지만 人口가 減少할 경우에도 또한 問題가 될 것이라는 點에서 우리나라의 人口政策이 나아가야 할 方向을 다시한번 살펴보는 것도 意義가 있으리라 여겨진다.

II. 人口理論에 관한 史的 考察

우리나라의 人口政策을 再吟味하기 위해서는 먼저 人口問題에 대한 見解가 歷史적으로 어떻게 變遷하면서 理論이 發展되어 왔는지를 살펴보는 것이 妥當할 것이다.

人口問題에 대한 관심은 古代로부터 시작된다. 古代의 原始族이 人口過剩의 問題를 流産과 嬰兒殺害등으로 해결해 온 以來 人口問題는 一般人 및 특히 社會哲學者들의 마음을 괴롭혔다. 古代 中國과 로마제국을 除外하고는 희랍시대

5) A Study Committee of the Office of Foreign Secretary, National Academy of Science, *Rapid Population Growth*, Vol. 1, Johns Hopkins Press, 1971, pp.70~92.

6) 李奎植, “人間福祉와 人口政策”, 「人口와 未來」 人口와 未來 研究會編, 榮社文化社, 1986, pp. 398~402.

부터 16세기 말까지 이 문제는 주로 停滯된 經濟 環境과 兩立할 수 없는 出産率과 死亡率의 不均衡에서 發生하였다.⁷⁾

희랍시대에 있어서 人口思想은 Plato와 Aristotle에서 나타나는 바 그들은 人間의 잠재能力을 充分히 開發할 수 있는 理想的 條件에 관심을 나타낸 最適人口規模라는 데에 焦點을 두었다.⁸⁾ 그들은 人口의 크기를 經濟的 側面에서 보다는 國防이나 國家安全 그리고 政府라는 側面에서 살펴 보았다. 즉 그들의 思想은 人口는 自給自足이 可能한 크기여야 하며 따라서 人口를 養育하기에 充分한 領土가 있어야 하며 人口의 크기는 政府가 다스리기에 벱차지 않아야 한다는 觀點을 나타내었다. 즉 Plato는 그의 著書 「法律論」(Laws)에서 各 個人이 各자의 才能을 發揮할 수 있는 한 都市國家의 가장 合當한 (highest good) 人口數는 5,040名으로 보았다.⁹⁾ 그런데 實際人口 趨勢는 이것보다 過剩되기도하고 過少하기도 한데 이와같은 最適規模의 人口를 維持하기 위해서는 적절한 措置가 取해져야 한다고 主張하였다. 過少人口에 대해서는 그는 出産率을 增加시키기 위한 補償이나 젊은 世代들에 대한 崇高 등이 必要하다고 했으며, 過剩人口를 解決하기 위해서는 産兒調節이나 심지어 植民地政策까지 권장하였다.¹⁰⁾

한편 Aristotle은 「政治學」(Politica)에서 人口問題를 다루었는데 Plato보다는 最適人口에 關係해서 明確하지는 않았다. 그러나 住民이 알맞게 그리고 여유를 갖고 즐기면서 살 수 있는 國

家의 크기나 範圍에 關係하여 言及하면서 領土나 財產은 人口가 增加하는 것처럼 빨리 增加할 수 없으며, 過剩人口가 貧困과 社會惡을 結果시키는 點에 注目했다. 그리하여 過剩人口를 防止할 수 있는 方法으로 幼兒遺棄나 人工流産을 提示하였다.¹¹⁾

以上과 같은 희랍식 思考와는 달리 古代 中國과 로마에서는 大規模人口를 選好하였다. 紀元前 6世紀頃의 中國에서는 人口가 너무 적으면 土地 耕作에 지장이 생기고 따라서 徵稅가 될 수 없다고 하는 생각에 있었다.¹²⁾

한편 로마에서는 小都市國家의 觀點보다는 大帝國이라는 테두리에서 軍事的 또는 이와 관련된 目的에서 人口를 다루었다. Cicero는 「共和國」(De re republica)에서 一夫多妻主義를 反對하고 一夫一妻主義에 의해 人口가 維持되어야 함을 主張하였다.¹³⁾ 人口增加를 위한 先決課題는 獨身主義를 容認하지 않고 出産을 위한 基本事項으로 結婚을 들었으며 이것이 當時의 로마法에 反映되어 유명한 아우구스투스法(the laws of Augustus)에서 結婚과 出産에 特權을 賦與하고 獨身에 대해서는 重過稅를 부과하도록 定하고 있다.¹⁴⁾

히브리인의 聖書인 「舊約聖書」에서도 出産과 子女繁盛을 強調하고, 不妊을 큰 不幸으로 看做했다.¹⁵⁾

初期 및 中世 基督教 思想家들은 人口問題를 전적으로 道德的 및 倫理的 觀點에 局限시켜 一夫多妻制, 離婚, 流産, 嬰兒殺害, 幼兒遺棄를

7) 朴基赫, 「펠터스」, 經濟學全集(古典編) 2卷, 裕豐出版社, 1985, pp. 47~48.

8) United Nations, *The Determinants and Consequences of Population Trends*, Vol. 1, 1973, Part of Chapter 3, "Population Theory", p. 34.

9) United Nations, *op. cit.*, p. 34.

E. Whittaker, *A History of Economic Ideas*, New York: 1946. pp. 320~321.

10) United Nations, *op. cit.*, p. 34.

11) United Nations, *op. cit.*, p. 34.

12) 朴基赫, 「펠터스」, 經濟學全集(古典編) ②, 裕豐出版社, 1985, p. 48

13) United Nations, *op. cit.*, p. 34.

14) E. P. Hutchinson, *The Population Debate*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1967, p. 8.

15) 創世紀 1 : 28, 28 : 14, 30 : 1-28 ; 申命記 26 : 5 ; 箴言 14 : 28 17 : 6, 詩編 127 : 3-5 ; 傳道書 4 : 8 ; 에레미야 12 : 30.

비난하고 대신에 處女性, 貞節, 獨身主義를 예찬하고 再婚을 꺼려했다. 그러나 이러한 態度들은 過剩人口에 對處한다기 보다는 道德的·倫理的 次元의 規制한다고 볼이 妥當한 것이며, 당시의 飢饉, 戰爭, 傳染病, 天災 등으로 인한 높은 死亡率에 기인한 人口減少의 危脅을 除去하기 위해 流産을 배격한 側面도 基督教 教理와 함께 생각되어서야 할 것이다.¹⁶⁾

「모스렘」思想家들의 人口에 대한 觀點은 「허브리」나 基督教 思想家들과 큰 差異가 없다. 그러나 特記할 만한 사람은 14世紀 아랍의 歷史家 Ibn Khaldun을 들 수 있는데 그의 理論은 두가지 點으로 要約될 수 있겠다, 첫째, 높은 人口密度를 갖고 있는 社會는 分業이 發展되고 資源을 效率의 으로 活用함으로써 政治·軍事的 安全을 維持할 수 있게 되어 生活水準의 向上에 寄與한다는 點이다. 둘째 經濟의 循環的 變動속에서 人口의 周期的 變動이 일어난다는 點이다. 經濟가 繁榮하면 出産力이 增加하고 死亡力이 減少하여 人口增加가 일어난다. 그러나 이같은 繁榮期가 繼續되면 社會가 奢侈해지고 租稅負擔이 커지며, 政治力과 經濟力이 쇠퇴해지며 人口가 減少한다는 것이다.¹⁷⁾

中世를 지나 15世紀 後半 르네상스로 시작되는 近世에 와서 人口에 대해서는 상당히 樂觀的 見解가 發場하였다. 重商主義理論은 17世紀와 18世紀 中半까지 유럽의 經濟思想을 支配했으며 代表的인 學者로 Botero를 들 수 있다. 그에 의하면 國力은 農業을 壓到하는 工業의 支配와 人口數에 달려 있다는 것이다.¹⁸⁾ 그리고 人口는 人間의 出産力에 의해 最大限으로 增加될 수 있으나 生存手段은 制限되어 있으며 그 증가 또한 人口增加만큼 증가할 수 없기 때문에 人口

增加에 限界가 있다는 點을 지적하고 貧困에 의한 結婚의 減少, 戰爭이나 疫病과 같은 周期的인 災難에 의해 人口增加는 制限을 받게 된다는 것이다. 따라서 Botero는 過剩人口의 吸收를 위해 植民地 建設을 主張했고 이것이 國力이라 했다.¹⁹⁾ 특히 重商主義者들은 大規模人口와 人口增加의 長點을 強調하고 人口增加를 誘因하는 方案으로서 結婚과 大家族을 장려하고 公衆保健을 向上시키고 移民을 制限하고 熟練勞動者의 移入을 促進하는 政策들을 主張하였다.²⁰⁾ 특히 重商主義 時代에 있어서 國家政策의 가장 重要한 目的은 國家의 富를 貿易을 통해서 增大시키는 것이었으며 이를 위해서는 값싼 原料의 손쉬운 調達과 生産된 製品의 國外輸出이 必要하였다. 그러나 모든 國家들이 같은 方法의 經濟政策을 擇하였기 때문에 原料와 販賣市場 確保를 위한 國家間戰爭이 不可避하였다. 그리고 賢明한 國家란 物件을 가장 값싸게 생산하는 것이었기 때문에 大規模 人口에 의한 賃金水準의 低位를 도모하는 것이었다. 특히 Temple 같은 學者는 人口密度가 富의 根本이 된다는 主張을 하면서 人口密度가 낮을 경우 生存手段을 確保하기가 容易하여 게을러지는 한편 人口密度가 높을 경우 열심히 일하게 되어 經濟活動과 産業에 유리한 態度를 創出し킨다 하였다.²¹⁾

重農主義는 重商主義의 思想과 政策에 대한 反動으로 나타났으며, 國家의 介入이나 貿易規制 등을 反對하였다. Gide와 Rist 같은 學者들은 自然의 秩序를 強調하고 經濟的 側面에서는 生産에 있어서 土地의 重要性을 指摘하였다.²²⁾ 重商主義者들이 工業을 重要視한데 反해 그들은 農業을 가장 戰略的인 經濟部門으로 보고 經濟成長은 農業成長에 의해 決定된다고 前提했다.

16) United Nations, *op. cit.*, pp.34~35.

17) E. I. J. Rosenthal, *Political Thought in Mediaeval Islam, : An Introductory Outline*, London : Cambridge University Press, 1962, Chap. 4.

18) J. J. Spengler, "Appendix to Chapter I", in *Theories of Economic Growth*, edited by B. F. Hoselitz, New York : Free Press, 1960, pp. 299~334.

19) J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, New York : Oxford University Press 1961, pp. 254~255.

20) E. P. Hutchinson, *op. cit.*, Chapter 3.

21) J. J. Spengler, "Appendix to Chapter I"

22) G. Soule, *Ideas of the Great Economists*, New York : Viking Press, 1952, Chapter, 3.

그들은 國富를 위해서라면 個人的 生活水準이 低下되더라도 人口增加가 必要하다는 重商主義 思考에는 反對했지만 農業生産의 增加가 可能하다면 대체로 人口增加는 바람직하다고 보았다. 重農主義의 많은 學者들은 農業生産의 增加를 통한 人口增加에 대해 樂觀的 見解를 가졌으나 反面에 더욱 悲觀的 見解를 가진 사람도 있었다.

重農主義의 代表的인 學者인 Quesnay는 人間이 快適하게 살 수 있는 條件下에서 大規模 人口를 바람직하게 생각했다. 그는 人口란 生存 水準을 넘어 增加하는 傾向이 있어서 人間은 恒常 가난하고 窮乏속에 산다는 것이다. 비록 植民地가 過剩人口를 내보낼 수 있는 出口가 되는 認定하지만 그는 人口數의 增加보다는 農業生産과 純生産의 增加가 적절한 目的이 되어야 함을 強調했다.²³⁾

18世紀 學者로서 增加하는 人口를 養育할 수 있다는 可能性에 대해 가장 樂觀論을 펼 사람으로는 프랑스 革命期의 啓蒙思想家인 Godwin과 Condorcet를 들 수 있다. Godwin은 科學에 깊은 信念을 갖고, 科學의 發展으로 食糧供給의 增加를 期할 수 있으며 한 사람이 하루에 半時間만 일해도 必要한 것을 充足시킬 수 있을 것이라고 했다. 이와같은 풍요속에서도 人間은 合理的이기에 性慾과 出産을 抑制함으로써 人間社會는 人口過剩現象이 일어나지 않으리라고 했다.²⁴⁾ Condorcet도 科學의 發展과 人間의 完全성을 믿어 科學은 人間의 수명을 延長시키고 食糧生産을 놀라운 정도로 增加시킬 것이며 同時에 人間의 完全성으로 不合理한 人口增加는 있을 수 없다고 내다봤다.²⁵⁾

한편 18世紀 中葉 Wallace는 Godwin이나 Condorcet에 反對되는 見解로 人口가 短期間내에

2倍로 增殖될 것이나 食糧의 生産은 그렇지 못할 것으로 指摘했다.²⁶⁾ 이는 앞서 普及한 Botero의 思考와 비슷한 것으로 Malthus 人口論의 先驅的 役割을 하였다.

古典學派 經濟學者의 先頭 代表者로 볼 수 있는 Smith는 樂觀的인 未來觀을 가져 人口增加는 市場의 크기를 擴大시키고 分業을 促進시키며, 이것이 生産성을 向上시켜 賃金を 올리고 企業利潤을 增大시켜 勞動需要를 늘려 經濟成長을 圖謀하고 이것이 다시 人口增加를 誘導하여 經濟는 人口增加와 함께 永續적으로 發展하게 된다는 것이다.²⁷⁾ 즉 Smith는 收穫遞減을 믿은 것이 아니라 分業에 따른 技術進步를 믿었던 것이다.

같은 古典學派 經濟學者이면서도 Ricardo나 Malthus는 Smith와 對照적으로 悲觀的인 未來觀을 가졌다. 특히 Malthus는 처음으로 一貫적이고 包括的인 人口理論을 經濟狀態와 관련시켜 研究하였다. 1798年 人口論 第1版을 發刊하여 Godwin과 Condorcet가 論한 人間理性的 完美성과 社會進步의 不可避성을 力說한 樂觀論을 批判하였다. 그리고 1803년에는 第2版을 發刊하여 첫째, 人口의 增加는 生存資料에 의해 制約을 받는다. 둘째, 人口는 強力하고도 뚜렷한 方法에 의해 그 增加가 防止되지 않는다면 生存資料의 增加에 의해 계속 增加한다. 셋째, 人口의 원동한 增加力을 防止할 수 있는 手段은 惡德과 困窮으로 결국 人間을 最低生計水準으로 머물게 한다는 점을 記述하였다. 즉 그는 人口增加가 貧困의 主要原因이 될 것을 밝혔다.²⁸⁾ 특히 Malthus는 人口理論에다 收穫遞減의 法則을 믿어 人間은 永遠히 最低生計水準의 狀態를 벗어날 수 없다는 점을 強調하였으며, 오늘날 이러

23) J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*.

24) W. Godwin, *An Enquiry Governing Political Justice and its Influence on Moral and Happiness*, London: Robinson 1796, Vol. 2, Book 8.

25) J. J. Spengler, "Merchantist and Physiocratic Growth Theory", in *Theories of Economic Growth*, ed. by B. F. Hoselitz.

26) E. Cannan, *A Review of Economic Theory*, London: Cass, 1964.

27) A. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycle*, New York: Norton, 1941.

28) J. J. Spengler, "Malthus' Total Population Theory: A Restatement and Reappraisal", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 12, No. 2, May 1945, pp. 234~264.

한 貧困狀態를 Malthusian trap이라고 한다.

Ⅲ. 人口問題의 再認識과 出產調整政策

1. Malthus人口論의 批判

Malthus類의 理論體系는 人口增加와 無關하게 技術向上이 일어나, 生産效率을 提高시킨다 해도 이것이 바로 人口增加를 誘發하기 때문에 人間生活은 向上될 수 없고 단지 最低生計水準(subsistence level)이라는 貧困속에서 벗어날 수 없게 되는데 이러한 水準이 바로 Malthusian trap이라는 것이다. 이러한 理論體系를 Simon은 技術誘因假說(invention-pull hypothesis)로 命名하였다²⁹⁾

그러나 西歐社會는 다음과 같은 몇가지 原因에 의해 Malthus的 貧困은 나타나지 않았고 따라서 Malthus理論의 適用性에 문제가 提起되었다.

즉, 첫째는, Malthus가 人口論을 執筆한 時代에는 西歐社會가 醫學技術의 發達 등에 힘입어 多産多死型의 人口構造가 多産少死型으로 轉換됨에 따라 人口過剩問題가 發生했으나, 産業革命에 따른 産業化過程에서 子女價値觀의 變化가 少産少死型의 人口構造로 轉換하는 契機가 되었다는 點이다. 農耕社會가 産業社會로 轉換됨에 따라 家族內에서 勞動力으로서의 子女 有用度가 減少되었으며, 個人所得의 增加는 老後에 대비한 貯蓄餘力을 주어 子女에게 老後를 依存할 必要性이 減少된 反面에 産業社會에서 子女가 적용키 위해서는 높은 教育이 必要하게 되어 子女教育에 대한 費用은 增加되었다. 이와함께 多樣한 消費財의 出現은 子女養育과 競爭關係를 形成케 하여 結果적으로 少子女 規範으로

連結케 되었다³⁰⁾

둘째는, Malthus時代에는 不可能하다고 생각한 豫防的 人口抑制가 重要性을 더해 갔고 특히 社會·經濟發展에 크게 힘입었다는 點이다³¹⁾

세째는, 經濟發展에 따라 社會環境의 變化나 社會淘汰現象으로 人間의 自然生殖力이 減少하였다는 點이다³²⁾

마지막은, 産業革命에 따른 技術進步, 分業의 促進, 生産擴張, 國際交易의 擴大등의 要因들이 經濟成長이나 人口, 賃金등의 問題에 대해 古典學派가 展望한 것과는 다르게 나타났다는 點이다. 즉 上記의 要因들이 産業分野에서 收穫遞增으로 連結되어 資本蓄積을 可能케 했고 農業分野의 收穫遞減을 相殺하고도 남았다³³⁾

특히 19世紀末에 이르러서는 經濟成長과 人口에 관해 古典學派가 設定한 많은 假定들에 대해 의문이 提起되었다. 많은 西歐諸國에서 出產率이 떨어졌고 移民가는 사람도 많아 人口增加가 緩慢하였다. 거기에는 國內 食糧生産이 不足할 경우 輸入이 容易하여 解決이 쉬웠고 技術進步가 收穫遞減을 相殺시켰다.

이에 20世紀初 新古典學派가 登場하는 바 이들은 古典學派가 觀心을 기울인 經濟成長과 人口라는 長期分析보다는 經濟의 部門間 相互關係나 均衡問題와 같은 短期的이고도 靜態的 分析에 더욱 큰 觀心을 두었다³⁴⁾ 그들은 “다른 조건이 一定한 경우(ceteris paribus)” 下에서 收穫遞減을 받아들여 理論을 展開했지만 收穫遞減의 시작은 無限히 延期될 수 있거나 혹은 完全히 相殺될 수 있다는 點을 받아들였다³⁵⁾ 收穫遞減의 연거나 강제로 收穫遞增이 支配한다는 觀點은 Marshall에 의해 특히 強調되었는데, 그는 “自然은 生産에 있어서 收穫遞減을 보

29) J. L. Simon, "An Integration of the Invention-Pull and Population-Push Theories of Economic-Demographic History", *Research in Population Economics*, Vol. 1, 1978, pp. 165~187.

30) H. Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth*, New York: John Wiley And Sons Inc., 1963, pp. 161~165.

31) United Nations, *op. cit.*

32) United Nations, *op. cit.*

33) United Nations, *op. cit.*

34) J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*.

35) F. Y. Edgeworth, *Papers Relating to Political Economy*, London: Macmillan, 1925, Vol. 1, pp. 79~80.

이는 傾向이 있으나, 사람은 收穫遞增을 실현시키는 傾向이 있다'고 하였다.³⁶⁾ Marshall에 의하면 收穫遞增은 外部經濟效果에 주로 기인하며, 一部는 内部經濟效果에도 기인한다는 것이다. 이러한 內·外部經濟效果는 勞動의 專門化, 規模의 增大, 生産要素配分の 合理化, 時間節減型通信發達, 效果的인 마케팅, 그리고 其他的 組織改善을 기하는데서 發生된다는 것이다.³⁷⁾ 이러한 모든 變化가 總生産량을 증가시키게 하는데, 收穫遞增은 다른 要素뿐 아니라 人口增加에 緣由됨을 밝혔다.

Marshall以後 Keynes는 人口增加가 有效需要를 일으키는 要因으로 把握하였고³⁸⁾ Hansen은 長期景氣沈滯理論을 통해 人口增加率의 減少가 景氣沈滯의 原因이 됨을 지적하고 있다.³⁹⁾ Kuznets는 人口增加가 수요를 자극하여 投資의 危險率을 減少시키도록 하고 人口增加가 勞動力的 質을 改善하는데 寄與함으로 福祉向上에 있어서 人口增加의 役割을 分析하였다.⁴⁰⁾ 이러한 見解는 人口增加가 生産效率을 높이는 壓力要因이 되어 耕地當 生産性을 높이고 技術變化를 誘導시켜 人間의 生活水準을 높이는 作用을 한다는 것으로 이러한 理論體系를 Simon은 人口壓力假說 (population-push hypothesis)로 稱하였고⁴¹⁾ 오늘날에 이르기까지 주로 西歐社會에서 適用되는 人口-經濟의 理論模型이라 하겠다.

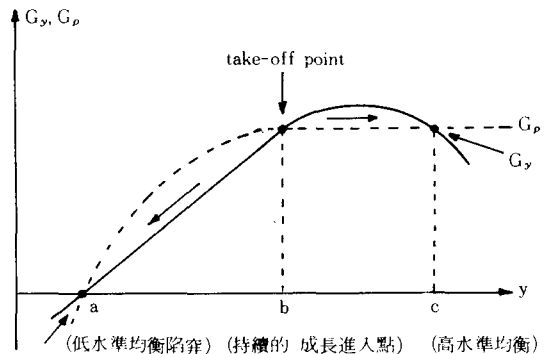
2. Malthusian Trap의 再認識

비록 Malthus理論이 西歐 先進諸國에서는 適用되지 못하였지만 第2次 世界大戰後의 많은 開發途上國家들에 있어서는 Malthus의 悲觀論이 되살아났다. 先進社會에서는 經濟의 生産力增加와 함께 死亡率이 減退하여 人口增加問題가 提起되었기 때문에 增加된 人口는 經濟内部

에서 分業化되고 專門化된 勞動力的 提供은 물론 消費市場의 擴充이라는 機能을 發揮하여 적절한 調和를 이룸은 물론 出産率의 低下라는 結果로 連結되어 經濟成長과 큰 差관이 없었다.

그러나 2次大戰後 大部分의 開發途上國들은 前近代的인 産業構造下에서 生産力의 增加없이 先進國의 醫療技術이나 醫藥品の 導入을 통해 死亡率이 急激히 減少한 反面에 出産率은 從來와 같은 높은 水準을 유지했던 관계로 人口增加는 急速度로 이루어져 貧困을 加速化시켰다. 특히 이들 國家가 自國의 産業을 近代化하고 經濟開發을 시도할 때 이러한 人口增加는 資本蓄積을 잠식하는 役割을 하여 國民經濟가 最低生計水準을 벗어나려는 努力을 가로막아 Malthusian trap에서 헤어날 수 없도록 하고 있다.

이상과 같은 側面에 대한 理論的 模型은 Nelson이나 Leibenstein등에 의해 提示되었다. Nelson은 人口-經濟의 理論模型을 만들기 위해 所得, 資本形成 및 人口成長을 說明하는 方程式을 각기 세운후 이에 관련되는 假說을 만든 후 이들을 綜合하여 經濟成長에 관한 方程式을 제시했다. 그의 模型을 그림으로 설명하면 經濟成長率(G_y), 人口增加率(G_p) 그리고 1人當



〈그림〉 Nelson의 低水準均衡陷穽

36) A. Marshall, *Principle of Economics*, London : Macmillan, 1961, pp. 318~321

37) A. Marshall, *op. cit.*

38) J. M. Keynes, "Some Economic Consequences of Decling Population", *Eugenics Review*, No. 4, 1937

39) A. Hansen, "Economic Progress and Decling Population Growth", *American Economic Review*, Vol. 29, March 1939, pp. 1~15.

40) S. Kuznets, *Modern Economic Growth*, New Haven : Yale University Press, 1966, Chapter III. pp. 34~85.

41) J. L. Simon, *op. cit.*

所得(y)의 관계에서 經濟가 a點(低水準均衡陷穽 = low-equilibrium trap)에 있거나 c點(高水準均衡)에 있으면 安定을 유지한다. 그러나 a點은 最低生計水準의 貧困狀態의 安定이기 때문에 여기에서 벗어나려고 모든 國家들이 努力한다. 그러나 b點(持續的成長進入點 = take-off point)에 이르기 前에는 人口增加率이 經濟成長率을 증가하여 開發成果는 늘어난 人口에 의해 곧 잠식되어 다시 a點인 低水準均衡陷穽(이것이 Malthusian trap임)으로 되돌아가 버린다. 그런데 만약 經濟가 b點을 지나면 經濟成長率이 人口增加率을 증가하기 때문에 경제는 繁盛하여 c點인 高水準均衡에 到達한다는 것으로 take off 段階 以前에 人口의 急增은 經濟成長을 阻害한다는 點을 指摘하였다⁴²⁾

Leibenstein도 Nelson과 類似한 說明을 하고 있는 바 經濟가 a點의 Malthusian trap에서 벗어나 b點의 持續的成長段階에 進入하는데는 '最少限의 努力(minimum effort)'이 必要한데 만약 한나라 경제가 a와 b사이에 머물러 있다면 이는 人口增加率이 經濟成長率을 앞지르기 때문에 1人當소득(y)는 低下되어 a點인 Malthusian trap으로 되돌아와 버리는데 이때 人口增加率이 높아지는 理由는 소득수준의 향상으로 인하여 영·유아死亡率이 낮아지는 生殘效果(survival effect)때문인 것으로 說明하고 있다⁴³⁾

그리고 Hazledine과 Moreland는 Malthusian trap이 「라틴·아메리카」의 一部 國家와 「아프리카」諸國에서 成立되며 「아시아」國家와 「라틴·아메리카」一部 國家는 不安定狀態(unstable trap)에 있으나 先進國家들은 이미 低水準均衡陷穽에서 벗어나 있음을 實證의 分析을 土臺로 提示하였다⁴⁴⁾

3. 出產調整政策의 擡頭

後進 開發途上國家들이 봉착하게 되는 Malthusian trap인 低水準均衡陷穽을 벗어나 持續成長내지는 跳躍段階(take-off stage)에 進入할 수 있으려면 어떠한 政策이 要求될 것인가?

Nelson은 節約이나 企業家精神의 強調나 生産量을 늘일 수 있는 誘因制度, 그리고 家族數를 制限할 수 있는 誘因制度和 같은 社會構造의 變化를 첫째로 들고 있으며, 다음으로 勞動人口比率의 증가, 資本蓄積이 可能할 수 있게 所得分配方法의 變更, 技術水準의 向上, 外資導入, 그리고 海外移民을 통한 人口減少등을 들고 있다.⁴⁵⁾ 결국 Nelson이 強調하는 바는 社會的, 政治的 構造變化를 통해 經濟成長率을 높여야 하는데 이는 人口增加率을 넘어야만 低水準均衡陷穽에서 벗어나 脫출할 수 있다는 것이다.

Hazledine과 Moreland는 出產抑制政策에 의한 人口增加率의 低下가 가장 效果的인 정책으로 보았으며⁴⁶⁾ 특히 Nelson이 社會·政治的 構造變化를 통한 經濟의 生産性增加에 상당한 比重을 둔 것과는 對照를 이룬다.

結局 後進開發途上國들이 低水準均衡 陷穽에서 벗어나 持續的 成長軌道에 들어가기 위해서는 經濟開發을 통해 經濟成長率을 높여야 할 것이다. 이를 위해서는 貯蓄을 增大시켜 資本蓄積이 이루어져야 할 것이며, 國土 및 資源開發, 技術水準의 向上등 여러가지의 政策들이 提示될 수 있을 것이다.

그런데 經濟開發 못지 않게 重要한 문제는 人口增加率을 떨어뜨리는 出產抑制政策의 實施라 하겠다. 出產抑制은 經濟成長의 成果를 잠식하는 現象을 막음으로써 低水準陷穽의 크기를 줄일 수 있다는데 意味가 있다.

특히 出產抑制政策이 開發途上國들의 經濟成

42) R. R. Nelson, "A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies," *American Economic Review*, Vol. 46, December 1956, pp. 894~908.

43) H. Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth*, 1957.

44) T. Hazledine and R. S., Moreland, "Population and Economic Growth: A World Cross-Section Study", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 59, No. 3, August 1977, pp. 253~263.

45) R. R. Nelson, *op. cit.*

46) T. Hazledine and R. S., Moreland, *op. cit.*

장에 크게 寄與한다는 研究는 不知己數이며 그 代表的인 것으로 Coale와 Hoover의 研究를 들 수 있다.⁴⁷⁾ 그들은 印度經濟를 土台로 模擬分析을 하였던 바 出産力水準을 高位, 中位, 低位의 세가지 水準으로 假定하여 30年間 印度의 1人當 所得을 推計하여 比較하였다. 그 結果 高位水準의 出産力이 低位水準의 出産力에 비해 1人當 所得이 約 40%정도 낮아진다는 結果를 얻음으로써 出産抑制政策의 效果를 立證하였다.

Enke는 私的 觀點에서 出産의 經濟的 價値는 出産兒의 一生동안 生産(life time product) 과 一生동안 消費(life time consumption)의 現在 價値로 決定되는데 후진국의 경우는 消費가 生産을 증가하는 效의 效果를 나타내며 이를 防止하기 위해서는 家族計劃事業을 통한 出産抑制가 매우 좋은 政策이라는 것이다. 특히 그는 同一한 資源을 家族計劃事業과 開發事業에 投資할 경우 家族計劃事業이 傳統的인 開發事業에 비해 100倍以上의 效果가 開發途上國들에서 나타남을 밝혔다.⁴⁸⁾

上記와 같은 理論의 土台위해서 1952年 India가 出産抑制政策을 公式的으로 採擇한 以後 1960年에는 Pakistan, 1961년에는 韓國(計劃樹立이 發表된 해를 基準), 1962년에는 Fiji와 China (Taiwan)이, 1964년에는 Tunisia가 1965년에는 Egypt, Mauritius, Singapore, Sri Lanka 및 Turkey가 뒤따랐다.⁴⁹⁾ 그리고 1984年 現在 134個의 開發途上國들 가운데 37個 國家는 人口增加率을 抑制시키기 위한 目的으로 家族計劃事業을 採擇하고 있으며 이들 國家의 人口는 134個 開發途上國들의 全體人口에서 76%를 차지하고 있다. 그리고 33個 國家는 國民健康

(주로 母子保健)이나 人權問題등과 관련하여 家族計劃事業을 採擇하고 있고 나머지 64個 國家는 人口增加率을 低下시키기 위한 아무런 政策도 採擇하지 않고 있으나 이들 64個 國家의 人口는 開發途上國 全體人口에 대해서 不過 7%에 지나지 않는 人口過少國家이기 때문이라 하겠다.⁵⁰⁾

4. 開發途上國의 出産抑制政策

開發途上國들에서 있어서 過剩人口問題는 그들 자신만의 問題에 속하는 것이 아니라 世界的인 共通關心事가 되어 여러가지 政策方案들이 提案되어 왔다. 이러한 提案들은 크게 두가지로 나눌 수 있으며 이는 1974年 Bucharest에서 開催된 世界人口大會에서 明確히 區分되었다. 즉 여기서 集約된 두가지 提案은 開發途上國들의 出産抑制를 위해서는 經濟開發政策과 家族計劃事業의 實施가 要望된다는 것이다. 왜냐하면 經濟成長은 少家族規範의 形成에 寄與하며, 家族計劃事業의 實施는 少家族를 實踐할 수 있는 手段을 提示하기 때문이다.⁵¹⁾ 그러나 이러한 두가지의 政策方案의 有用性을 認定하면서도 學者들에 따라서는 家族計劃事業을 더욱 強調하는 경우가 있고, 反對로 經濟·社會開發 政策의 有用性을 더욱 주장하는 경우도 있다.

1) 家族計劃事業의 擁護者

家族計劃事業이 出産抑制에 보다 有用하다는 點을 主唱하는 學者들로서는 Brackett, Ravenholt, Bogue, Tsui 등을 들 수 있다. Brackett나 Ravenholt는 社會·經濟發展을 통한 教育水準 向上, 近代化, 女性就業의 擴大등이 出産率을 低下시키는데 매우 漸進的(trickle-down)인

47) A. Coale and E. Hoover, *Population Growth and Economic Development in Low Income Countries*, Princeton University Press, 1958, pp. 18~25, 227~291, 320~335.

48) S. Enke, "The Economic Aspects of Slowing Population Growth", *Economic Journal*, Vol. 7, No. 3, 1966, pp. 44~56.

49) A. O. Tsui and D. J. Bogue, "Declining World Fertility: Trends, Causes, Implications", *Population Bulletin*, Vol. 33, No. 4, 1978, p. 25

50) D. L. Nortman, *Population and Family Planning Programs*, 12th ed., The Population Council, 1985.

51) R. G. Ridker, "Perspectives on Population Policy and Research", *Population and Development: The Search for Selective Interventions*, edited by Ridker, The Johns Hopkins University Press, 1976, pp. 1~36.

過程을 보이고 있지만 避妊普及이 一般化되지 않는 경우에는 社會·經濟發展을 통해 出生率이 低下되는 效果를 立證시키기는 困難하다는 점을 指摘하고 있다. 특히 Mexico를 例로 들어서 1950年代와 1960年代에 Mexico가 經濟發展을 이룩했으나 家族計劃事業의 不在로 인해 出生率의 低下가 거의 일어나지 않았던 事實을 實證的으로 提示하고 있다.⁵²⁾ 비록 社會·經濟發展이 出生率의 低下를 招來하는 要因이라는 見解가 있기는 하지만 出生率과 發展과의 關係는 不確實하다는 것이 支配的인 見解이며, 家族計劃事業을 통한 出生抑制手段에 대한 接近度の 提高가 急激한 出生率 低下를 成功的으로 達成할 수 있게 했다는 것이 이들의 論理이다. 특히 이들은 開發途上國家들에 있어서 出生率 低下를 急激히 이루도록 한 데 대한 家族計劃事業의 役割이 여러 學者들에 의해 立證되었음을 指摘하고 있다.⁵³⁾

Brackett나 Ravenholt는 자신들의 主張을 뒷받침하기 위해 1974年度에 57個國이 實施한 世界出生力調査中 10個國의 資料⁵⁴⁾를 利用하여 家族計劃事業과 經濟·社會發展이 出生力 低下에 미친 效果를 分析하였다. 10個國에 있어서 婦人들 中의 相當比率이 追加子女를 願치 않았으며, 그러한 性向이 農村地域이나 低所得層 그리고 低學歷의 婦人들에 있어서도 強하게 나타나고 있었다는 것이다. 이러한 點은 出生抑制을 위한 動機造成에 社會·經濟發展이 支配的인 要因이 되지 못함을 世界出生力調査資料가 뒷받침함을 뜻한다는 것이다. 理論的으로 볼 때 開發途上國家에 있어서 國民들이 教育水準이 높고, 所得水準이 높으며, 行政體系가 合理的으

로 되어 있으며 政府가 家族計劃事業에 적절한 費用을 支出할 能力도 있는 등 開發指標가 우월한 國家들이 그렇지 못한 國家들에 비해 出生抑制가 容易할 것으로 여겨지겠지만 現實은 그렇지 않다는 것이다. 많은 開發計劃은 家族計劃事業에 비해 더욱 複雜하고, 그 效果가 나타나기까지에는 많은 時日이 所要되기 때문에 이를 통해서 出生率 低下를 기하는데는 많은 限界가 있음을 指摘하고 있다. 따라서 이들은 많은 開發途上國家들에 있어서 再生産期에 있는 有配偶婦人들의 大部分이 이미 追加子女를 願치 않고 있음에도 不拘하고, 避妊 서비스의 提供이 그 需要를 充足시키지 못하고 있는 점이 問題라는 것을 지적하고 家族計劃事業을 통한 避妊 서비스의 普及이 가장 重要한 出生抑制政策의 手段임을 強調하고 있다.

2) 社會·經濟發展政策 擁護者

社會·經濟發展政策을 擁護하는 사람들의 主張은 少子女規範이 形成되지 않은 夫婦들에게 家族計劃事業을 통한 避妊 서비스 普及이란 아무런 效果가 없다는 것이다. 그리고 少子女規範은 家族計劃事業을 통해서 形成되는 것이 아니라 社會·經濟發展을 통해 家族觀이나 價値觀이 變化됨으로써 形成될 수 있다고 보았다. 이들은 “소를 江가로 끌고 갈 수는 있어도 물을 願치 않는 소에게 強制로 물을 먹일 수는 없다”는 비유를 통해, 避妊의 動機造成을 위한 社會·經濟發展政策의 役割을 강조하고 있다. 이러한 持論을 펴는 代表的인 學者로 Ridker나 Davis를 들 수 있다.

Ridker는 出生率 低下의 決定要因들에 관한 研究結果를 土台로 具體的으로 出生抑制에 寄

52) J. W. Brackett, R. T. Ravenholt, and J. C. Chao, "The Role of Family Planning in Recent Rapid Fertility Declines in Developing Countries", *Studies in Family Planning*, Vol. 9, No. 12, December 1978, pp. 314~323.

53) R. Freeman and B. Berelson, "The Record of Family Planning Programme", *Studies in Family Planning*, Vol. 7, No. 1, January 1976.

W. Brass, "Impact of the Family Planning Programme on Fertility in Mauritius", *IPPF Medical Bulletin*, Vol. 10, No. 4, August 1976.

54) 世界出生力調査(World Fertility Survey)는 1974年 開發途上國家 39個國, 先進國家 18個國을 합쳐 總 57個國을 對象으로 出生力水準과 出生力에 影響을 미치는 要因을 國際的으로 比較하기 위해 實施된 것으로 Brackett 등은 Colombia, the Dominican Republic, Fiji, Malaysia, Nepal, Pakistan, Panama, Sri Lanka, Thailand 그리고 韓國의 10個國의 資料를 分析에 活用하였다.

與할 수 있는 社會·經濟政策을 提示코자 했다. 먼저 子女에 대한 經濟的 效用과 出産率間의 關係分析에서 子女에 대한 經濟的 效用力을 크게 느끼는 家庭일수록 出産力이 높다는 事實을 Mueller의 實證的인 研究⁵⁵⁾에서 찾아내고 人口抑制을 위해 子女의 經濟的 效用力을 낮출 수 있는 政策이 必要함을 主張했다. Ridker에 의해 提示된 政策으로는 老後保障制度의 實施, 少年勞動 禁止法과 같은 制度의 裝置, 教育水準 특히 女性의 教育水準向上과 就業機會의 擴充, 結婚年齡의 지연, 人口教育事業의 實施등이 重要하다고 했다.⁵⁶⁾

한편 Davis는 現在의 家族計劃事業이 出産率 低下에는 크게 寄與하지 못함을 批判하고 있다. 즉 오늘날 家族計劃事業은 夫婦에게 자신들이 願하는 數의 子女를 가진 權利를 強調하고 또한 터울 調節을 強調하기 때문에 出産抑制은 단지 願치 않는 수 만큼의 子女 出産만이 防止되어 開發途上國家의 높은 人口增加率을 抑制하는 데는 크게 寄與하지 못하고 있다는 것이다. 따라서 重要한 것은 少子女規範의 形成인데 이것은 家族構造 특히 女性의 役割變化 없이는 不可能하며 이를 위해서 社會·經濟開發이 絶對적으로 重要하다는 것이다.⁵⁷⁾

3) 家族計劃과 開發政策의 複合推進

以上の 兩論에 대하여 最近의 主張은 家族計劃事業과 社會·經濟發展의 併行推進내지는 避妊 서비스 普及과 社會·經濟支援政策의 複合推進(package)을 強調하고 있으며 代表的인 學者로 Simmons를 들 수 있다.⁵⁸⁾ 家族計劃事業이 成功을 거두기 위해서는 充分한 資源, 效率的인 經營技術, 強力한 政治的 支援등에 의해 뒷받침 받아야만 한다. 그리고 發展내지 開發이란 매우 複合的인 過程으로서 經濟나 社會의 生活

의 많은 分野에 變更을 要求하는 것이다. 특히 出産抑制란 夫婦의 子女觀내지는 價值觀의 變化가 있어야 함은 물론 家族計劃事業의 效率的인 推進을 통한 避妊 서비스나 避妊知識의 普及도 매우 重要한 役割을 遂行하는 것이다.

오늘날 出産抑制政策이 所期의 目的을 達成키 위해서는 經濟·社會發展政策을 통한 價值觀 變化와 함께 子女의 經濟的 效用力을 減少시키고, 子女들의 就業機會나 教育機會擴充은 물론이거니와 家族計劃事業의 併行 推進을 통한 統合의 接近에 意見 一致를 보이고 있으며 Bucharest 世界人口大會에서도 統合接近내지는 複合推進 方法을 권장하고 있다.

IV. 우리나라의 人口 및 經濟狀況

1950年代의 우리나라 社會는 높은 人口增加率과 함께 低成長, 低所得, 低貯蓄, 低生産이라는 惡循環過程을 보임으로써 Nurkse⁵⁹⁾가指摘한 貧困의 惡循環現象이 典型的으로 나타난 國家의 하나라 하겠다. 즉 表1에서 1950年代의 우리나라 社會·經濟現象을 보면 韓國戰爭 直後 베이비 붐이 나타나 人口增加率은 年平均 3%水準에 거의 肉迫하고 있어 戰爭으로 인해 破壞되어 充分한 生産手段이 갖추어지지 못한 當時에 있어서 이러한 높은 人口增加率은 發展에의 큰 障礙要因이 될 수 밖에 없었다. 生産力이 뒷받침되지 못하는 狀況에서의 높은 人口增加率은 必然적으로 國民貯蓄率을 떨어뜨리게 할 수 밖에 없어 結果적으로 1950年代에 걸쳐 年平均 3.7%水準의 貯蓄率을 示顯할 수 밖에 없게 했다. 낮은 貯蓄率은 낮은 投資率을 記錄할 수 밖에 없었고 낮은 貯蓄率임에도 不拘하고 그나마 12.0%의 年間投資率을 記錄할 수 있었던 것은

55) E. Mueller, "Economic Motives for Family Limitation", *Population Studies*, Vol. 27, No. 3, November 1972, pp. 383~403.

56) R. G. Ridker, *op. cit.* pp. 1~36.

57) K. Davis, "Population Policy: Will Current Programmes Succeed?" *Studies in Demography*, edited by A. Bose et. al., London: George Allen and Urwin, 1970, pp. 369~398.

58) G. B. Simmons, "Family Planning Programs or Development: How Persuasive Is the New Wisdom?" *International Family Planning Perspectives*, Vol. 5, No. 3, September 1979, pp. 101~110.

59) R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford: Basil Blackwell, 1957.

Table 1. Major Economic and Demographic Indicators in 1950s

Year	Pop. Growth Rate(%)	Economic Growth Rate(%)	Per Capita GNP(\$)	Investment Rate(%)	Saving Rate(%)
1954	2.88	5.5	70	11.6	6.4
1955	2.88	5.4	66	11.9	4.9
1956	2.88	0.4	66	9.5	-1.3
1957	2.88	7.7	74	15.3	5.5
1958	2.88	5.2	81	13.0	5.0
1959	2.88	3.9	83	10.7	3.9
1960	2.88	1.9	81	10.9	1.4
1961	3.25	4.8	83	13.1	3.9
Average	2.93	4.4	-	12.0	3.7

Source : Economic Planning Board

戰後復舊을 위한 美國이나 U.N機構를 통한 援助에 힘입었다 하겠다. 낮은 貯蓄率은 낮은 投資率을 結果하고 낮은 投資率은 低成長으로 連結되어 1954年에서 1961年間的 年平均成長率은 不過 4.4%에 지나지 않았다. 그러나 期間中 人口增加率이 年平均 2.93%가 되었기 때문에 이를 除하고 나면 實質的인 經濟成長率은 1.5%에 지나지 않았으며 結果 1954年에 1人當國民總生産額이 70「달러」水準이던 것이 7년이 지난 1961年에도 겨우 83「달러」水準에 머물고 있어 當時 우리나라는 Malthusian trap에서 헤어 나지 못하고 있는 典型的 國家라 하여도 過言이 아니었다.

萎縮되고 沈滯된 生産基盤, 1次産業 爲主의 前近代의 産業構造, 援助에 依存한 國家財政, 國際收支의 累積的인 赤字, 慢性的인 失業과 超「인플레이션」등에 의한 貧困으로 特徵지워진 '50年代의 脫皮가 '60年代에 들어 오면서 가장 큰 政策의 課題로 등장하면서 過剩人口問題와 經濟의 低生産問題의 解決이 主 觀心事로 되었다.

이에 우리나라는 1962년부터 實施한 國家開發政策속에서 家族計劃事業과 經濟開發政策을 併行 推進함으로써 出生率을 效果的으로 低下시켰음은 물론 高度의 經濟成長率을 達成함으로써 Malthusian trap에서 벗어나 持續的인 成長의 軌道에 進入하였다고 하겠다. 특히 注目될

한點은 人口學者들이 出生率低下를 위해 家族計劃事業이나, 또는 社會經濟開發政策이라는 論爭이 있기 前에 우리나라는 兩政策이 併行 推進됨으로 出生率의 低下에도 相互의 作用을 했음은 물론 經濟成長에도 크게 寄與했던 것이다. 이에 家族計劃과 社會經濟開發의 複合推進(package)을 主張하는 Simmons같은 學者는 그 成功的인 例로 우리나라를 들고 있다⁶⁰⁾

結果 表2에서 出生力의 變化趨勢를 보면 1960年에 合計出生力이 6.0水準이던 것이 1970年에는 4.2로 1976년에는 3.2로 그리고 1985년에는 2.1水準으로 되어 이미 代置水準에 이르러 있었다. 그리고 表3에서 1人當 國民總生産額을 보면 1954年 70「달러」이던 것이 1971년에는 285「달러」로 1976년에는 800「달러」로 그리고 1985년에는 2000「달러」를 上廻케 되었으며 失業率도 1960年까지만 해도 7%水準이던 것이 오늘날에는 4%水準으로 되어 先進國에서의 雇傭構造와 類似한 형태를 갖게 하였다. 이러한 指標 以外에도 國際收支赤字國에서 黑字國으로의 轉換을 위시하여 모든 면에서 우리나라는 Malthusian trap에 벗어나서 持續的인 成長軌道에 進入했음을 볼 수 있다.

특히 向後에도 持續的으로 推進될 家族計劃事業으로 인해 우리나라의 出生率은 계속 떨어져 西紀 2023년에는 人口增加率이 0%가 되는

60) G. B. Simmons, *op. cit.*

Table 2. Trend of Age-Specific Fertility Rates in Korea

Age	1960 ¹⁾	1970 ²⁾	1976 ³⁾	1985 ⁴⁾	% Change 1960~85
15~19	37	7	10	7	-81.1
20~24	283	146	147	162	-42.7
25~29	330	301	275	187	-43.3
30~34	257	201	142	52	-79.8
35~39	196	120	49	8	-95.9
40~44	80	65	18	1	-98.9
45~49	14	7	1	-	-
TFR	6.0	4.2	3.2	2.1	-65.0

- Sources: 1) B. M. Lee, "The Impact of Marital Age Distribution (Age at First Marriage), Induced Abortion and Family Planning Program on Fertility", *Annual Report of Family Planning*, Vol. 1, Seoul: NFPC, 1970, p. 145.
 2) L. J. Cho, *The Demographic Situation in the Republic of Korea*, Hawaii: East-West Population Institute, No. 29, December 1973, p. 12.
 3) KIFP, *1976 National Fertility and Family Planning Survey Report*, 1978. 12
 4) KIPH, *1985 National Fertility and Family Health Survey Report*, 1985. 12

Table 3. Trend of Per Capita GNP and Unemployment Rate

Year	Per Capita GNP(\$)	Unemployment Rate(%)
1954	70	-
1961	83	8.2
1971	125	7.1
1966	285	4.5
1976	800	3.9
1981	1,719	4.5
1985	2,032	4.0

Source: Bank of Korea.

停止人口現象이 나타날 展望이며 그 以後에는 人口增加率이 減少될 것으로 보인다.

V. 人口政策方向의 再吟味

우리나라의 經濟構造나 經濟水準이 이제 低成長均衡陷穽이라는 貧困狀態에서 벗어나 先進國水準으로 進入할 段階에 있고 出産力水準도 代置水準以下로 되고 있는 現實을 勘案할 때 우리나라의 人口政策이 過去 20~30年前에 設定된 方向과 간아야 할 것인가에 대한 論難이 제

기 될 수 있다.

먼저 우리나라의 人口政策方向이 過去와 같이 繼續的인 出産抑制에서 벗어나야 한다고 主張하는 見解는 Smith的 世界觀인 人口壓力假說을 믿는 사람들에 의해 提起된다. 이러한 見解를 믿는 사람은 우리나라가 이제 Malthusian trap에 벗어났기 때문에 지나친 人口增加抑制은 國家發展에 阻害的이라는 것이다. 특히 2020年代부터 人口增加率이 減少한다면 그때는 國家發展이 오히려 退步하고 活氣없는 社會가 될 터인데 그때가서 다시 人口增加政策을 쓰기에 는 너무 늦어지기 때문에 지금부터 적절한 人口增加率을 유지하는 政策을 擇해야 한다는 것이다.

經濟가 發展됨에 따라 國民들의 社會保障이나 福祉, 그리고 便宜施設 등에 대한 要求는 漸次늘어나는데 人口增加率이 0%水準으로 내려갈 때 社會保障이나 福祉를 享有할 老人人口數만 늘어나는 反面에, 이러한 制度나 施設을 지탱하는데 所要될 費用인 租稅를 負擔할 人口는 減少하게 되어 그만큼 1人當 稅金만 늘어나기 때문에 勤勞意慾이 喪失되어 이것이 한나라를 停滯시키는데 오늘날 西歐社會가 典型的인 例라는 것이다.

經濟發展의 原動力을 생산함수에 直接 代入되는 勞動과 資本以外에 이들을 結合하고 管理하는 方法으로서 技術이나 經營方法이 있으며 그리고 技術이나 經營을 習得시키는 教育이 重要要素가 된다⁶¹⁾는 點을 中心으로 論理를 展開한다면 우리나라는 物的資本中 生産原料에 속하는 天然資源은 어차피 不足하여 人口增加率을 떨어뜨려도 食糧, 天然資源, 에너지 資源은 輸入해 쓸 수 밖에 없기 때문에 資源의 制約으로 人口增加率을 急激히 減少시킨다는 것은 消極的 政策이라는 것이다. 그렇다면 우리나라에서 成長의 源泉은 결국 勞動力과 教育, 技術, 經營方法의 改善등인데 教育水準의 向上이나 技術水準의 向上등은 모두 勞動力을 갖는 個個人이 習得해야만 의미가 있는데 習得動機는 競爭心에서 出發하며 人口增加率이 鈍化된다는 것은 그만큼 競爭心이 적어지기 때문에 技術이나 教育의 習得動機를 弱화시켜 經濟發展을 阻害한다는 것이다. 이러한 現象 역시 이미 西歐社會에서 잘 나타난다는 點이다. 특히 人口增加率 鈍化는 老人人口比를 높이기 때문에 老人人口가 많아지는 것은 社會全體가 生動感을 喪失하여 國家間의 競爭에서도 競爭코자하는 意慾이 喪失되기 때문에 適正한 水準의 人口增加率이 바람직하다는 것이다.

그리고 人口가 增加할 때 勞動力人口는 늘어나고 社會의 技術水準은 자꾸 向上되어 勞動節減型 產業構造가 나타나기 때문에 就業面에서 人口增加를 抑制하는 것이 좋다는 主張에 대해 適正한 人口增加를 主張하는 見解는 비록 技術革新이 한 部門에 있어서 勞動節減型으로 나아

갔지만 이러한 技術革新이 收穫遞增을 일으켜 投資能力을 提高시켜 產業擴張이나 새로운 產業을 일으키기 때문에 人口增加를 걱정할 必要가 없다는 것이다. 즉 이러한 見解는 低成長均衡 陷窠에서 벗어난 우리나라의 現在 人口狀況이나 經濟水準을 勘案할 때 適正한 人口增加率의 維持는 결코 우려될 것이 없으며 오히려 지나친 人口增加抑制가 現在에는 문제가 없겠지만 2020年代 以後에는 現在의 지나친 人口增加 抑制가 오히려 國家發展을 阻害할 수 있다는 것을 指摘하고 있다.

이러한 主張에 반해 아직까지 우리나라 人口政策面에 있어서 主流는 強力한 出產抑制政策이 여전히 必要하다는 것이다. 1985年 現在 南韓 人口 4,106萬名이라는 것은 이미 南韓의 受容能力을 넘고 있는데 우리가 強力한 出產抑制政策을 편다해도 2023년에 가서야 겨우 0%의 人口增加率이 되고 그때 人口는 두려 5,257萬 名線에 이르는 展望이기 때문에 持續的인 出產抑制政策을 推進하고 長期的으로 人口의 總量規模를 줄이는 것이 바람직하다는 것이다.

現在의 人口密度가 이미 km^2 當 414名(國土面積을 99,091 km^2 로 推定)이며 可耕面積基準人口密度는 1,224名(山林地만 除外한 33,551 km^2 으로 推定)으로 되어 있으며 2023년에는 人口密度가 522名(國土面積을 100,729 km^2 로 推定)으로 될 것이며 可耕面積基準 人口密度는 1,296名(山林地를 除한 40,576 km^2 로 推定)로 되어⁶²⁾ 있어 國民 個個人의 生活을 어렵게 한다는 것이다. 이러한 稠密한 人口는 住居, 交通, 娛樂, 衛生, 教育등 諸般 生活環境施設을 劣惡하게 하여 비

61) 經濟成長의 要因分析을 함에 있어서 生産函數에 直接代入되는 資本, 勞動 以外の 要因은 통산 殘差項이라 하여 殘差要因(Residual factors)으로 Solow는 技術進歩를, Schultz는 教育으로, Dennison은 R:D, Resource Allocation의 改善, 規模의 經濟등을 열거하고 있음.

R. Solow, "Technical Change and the Aggregate Production", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, August 1957, pp. 312~320

T. W. Schultz, "The Increasing Economic Value of Human Time", *American Journal of Agricultural Economics*, December 1982, pp. 843~850.

E. Denison, *Why Growth Rate Differ? Postwar Experience of Nine Western Countries*, Washington D. C. : Brookings Institution, 1967.

62) 여기서 引用한 國土面積은 國土開發研究院, 「2000年을 向한 國土長期發展構想」, 1985에서. 그리고 1985年 面積은 1983年值를 基準하였으며, 2023年面積은 2001年值를 基準으로 하여 人口密度를 計算하였음.

록 經濟成長은 거둔다고 해도 國民生活의 質을 떨어뜨린다는 것이다. 例컨대 美國과 日本을 比較할 때 早晚間에 日本이 國民總生産이나 1人當 國民所得面에서 美國을 앞지르게 되겠지만 住居, 交通, 娛樂, 衛生, 教育 등의 國民便宜施設이나 環境與件에서 日本은 도저히 美國을 따라 갈 수 없을 것이다. 이러한 原因은 두말할 것도 없이 日本은 美國에 비해서 人口稠密國이기 때문에 나타나는 것으로 우리나라는 日本보다도 더욱 人口가 조밀하기 때문에 恒久的인 出產抑制의 必要性이 있다는 것이다.

이상의 두가지 主張을 土臺로 할 때 어느 主張이 보다 合理性이 있는지 判斷하기는 쉽지 않을 것이다. 前者의 適正人口增加率을 維持하는 것이 좋다는 主張은 매우 動態的 觀點에서 妥當성이 있다고 하겠다. 특히 이 主張은 長期的인 發展過程에서 우리나라가 永續的인 發展을 圖謀할 수 있는 次元에서 論理가 展開된 것이다. 그러나 이 主張은 우리나라 國土의 空間的 限界性과 國民生活의 非物質的 質에 대해서는 多少 度外視한 側面이 있다.

한편 後者の 主張인 人口過剩論은 매우 靜態的 視點에서 國土의 限界性이나 生活의 不便性을 너무 強調한 反面에 長期的인 發展法則은 多少 輕視된 側面도 없지 않다. 例컨대 많은 都市型 國家들의 경우 人口는 過剩되었지만 發展을 永續하는 것을 볼 때 너무 現在의 觀點에만 치우칠 수는 없는 것이다.

兩者の 主張이 모두 올바른 側面이 있는 反面에 또한 다른 側面은 無視하고 있기 때문에 向後에 생각될 수 있는 政策은 兩 主張의 올바른 側面을 反映하는 것을 考慮할 수 있겠다.

첫째는 永續的인 國家發展에 바람직스러운 適正人口增加率을 研究해 볼 必要性이 있겠다. 지금까지는 너무 人口增加抑制라는 一方의 思考만 했으나 Malthusian trap에서 벗어난 오늘날에 있어서는 人口와 經濟間의 關係에 있어서 人口增加=成長沮害라는 圖式에서 벗어나는 思考의 轉換을 한번쯤은 試圖해 볼 必要가 있으며 그 바탕으로 適正人口增加率을 따져 볼 수 있겠다. 或者는 中共의 人口減少政策을 例示하면서 人口增加抑制를 고집할 수 있겠으나 中共은 아직

도 低成長均衡陷窄에 處해 있는 國家이기 때문에 人口의 絶對數가 줄어들수록 陷窄에서 벗어나기가 쉽지만 우리나라는 前述한 바와같이 그렇게 단순하지가 않다는 點을 留意해야 할 것이다.

둘째, 그러나 우리나라의 政策的 苦悶이란 다른 것이 아니라 總體的으로 人口가 조밀하여 넘쳐 난다는 點을 否認할 수 없다는데 있다. 비록 都市國家의 例를 들었지만 그것은 決코 바람직스런 狀態는 아니다. 따라서 人口增加를 抑制하면서 人口增加率 鈍化가 派生시킬 問題點을 克服한다면 國家發展도 期하면서 또한 國民生活의 質도 向上시킬 수 있을 것이란 點에서 매우 바람직 할 것이다. 人口增加率 鈍化가 派生시킬 問題란 人口의 活力減少라 하겠다. 老人人口比率의 增加와 競爭의 鈍化에 따른 새로운 技術이나 教育習得의 動機가 弱화되어 生産性은 떨어지는데도 不拘하고 個人의 租稅負擔이 늘어 勤勞意慾이 더욱 떨어지면 이는 問題라 하겠다. 따라서 이러한 現象을 補完하기 위해서는 먼저 老人人口의 活用이 서둘러져야 한다. 그리고 勞動人口層에 대해서 平生教育計劃의 實踐 등도 考慮될 수 있겠다.

老人人口의 活用을 위해서는 停年延長과 함께 老人의 健康維持策이 강구되어 老人에게도 競爭社會속에 살아 간다는 點을 심어 줄 수 있어야 한다. 이와 함께 中壯年層의 勞動人口도 社內再訓練이나 夜間職業大學院 등을 活用하는 再教育이 必要하며 이러한 再訓練事業은 會社나 한 企業次元이 아니라 國家 次元에서 지금부터 준비되지 않으면 안될 것이다. 人口增加를 代替할 수 있는 手段의 하나가 技術革新이며 이것은 科學者나 專門人 中心으로 이루어지는 側面도 있지만 個人 次元에서는 모든 勞動者가보다 技術水準이 向上된다는 것은 큰 意味가 있다. 따라서 政府도 技術向上을 너무 침단적이고 專門人 中心으로만 나가는 것보다 全 勤勞者를 對象으로 展開시켜야 하며 특히 老齡人口層의 勤勞者가 技術習得에서 너무 떨어지지 않는다면 勤勞隊列에서 일 할 수 있다는 點에 留意하는 것도 매우 重要한 일이라 하겠다.

參 考 文 獻

- 朴基赫, 「뫑뫑뫑」, 經濟學會集 〈古典驅〉 ②, 裕農出版社, 1985.
- 李奎植, “人間福祉와 人口政策,” 「人口와 未來」, 人口와 未來 研究會編, 癸文化社, 1986.
- Berelson, B., “Population Policy : Personal Notes,” *Population Studies : A Journal of Demography*, Vol. 25, No.2, July 1971, pp. 173-182.
- Brackett, J.W., R.T. Ravenholt, and J.C.Cha, “The Role of Family Planning in Recent Rapid Fertility Declines in Developing Countries,” *Studies in Family Planning*, Vol.9, No.12, December 1978, pp. 314-323
- Brass, W., “Impact of the Family Planning Programme on Fertility in Mauritius,” *IPPF Medical Bulletin*, Vol. 10, No.4, August 1976.
- Cannan, E., *A Review of Economic Theory*, London : Cass, 1964.
- Coale, A. and E. Hoover, *Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries*, Princeton University Press, 1958.
- Davis, K., “Population Policy : Will Current Programmes Succeed?” *Studies in Demography*, edited by A. Bose et. al., London : George Allen and Urwin, 1970.
- Demeny, P., “Population Policy : The Role of National Governments,” *The First Regional Population Conference*, United Nations Economic Commission for Western Asia, Beirut, Lebanon, 18 February-1 March, 1974.
- Denison, E., *Why Growth Rate Differ? Postwar Experience of Nine Western Countries*, Washington D.C. : Brooking Institution, 1967.
- Edgeworth, F.Y., *Papers Relating to Political Economy*, London : Macmillan, 1925, Vol. 1.
- Eldridge, H.T., “Population Policies,” *International Encyclopedia for the Social Science*, Vol. 12, Macmillan and Free Press, 1968.
- Enke, S., “The Economic Aspects of Slowing Population Growth,” *Economic Journal*, Vol. 7, No. 3, 1966f, pp. 44~56.
- Freeman, R. and B. Berelson, “The Record of Family Planning Programme,” *Studies in Family Planning*, Vol. 7, No.1, January 1976.
- Hansen, A., “Economic Progress and Declining Population Growth.” *American Economic Review*, Vol. 29, March 1939, p. 1~15.
- Godwin, W., *An Enquiry Governing Political Justice and Its Influence on Moral and Happiness*, London : Robinson, 1976, Vol. 2, Book 8.
- Hansen, A., *Fiscal Policy and Business Cycle*, New York : Norton, 1941.
- Hazledine, T. and R.S., Moreland, “Population and Economic Growth : A World Cross-section Study,” *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 59, No.3, August 1977, pp. 253~263.
- Huskinson, E.P., *The Population Debate*, Boston : Houghton Mifflin Co., 1967.
- Keynes, J.M., “Some Economic Consequences of Declining Population,” *Eugenics Review*, No.4, 1937.
- Kuznets, S., *Modern Economic Growth*, New Haven : Yale University Press, Chapter III, 1966.
- Leibenstein, H., *Economic Backwardness and Economic Growth*, New York : John Wiley and Sons Inc., 1963.
- Marshall, A., *Principle of Economic*, London : Macmillan, 1961.
- Mueller, E., “Economic Motives for Family Limitation,” *Population Studies*, Vol. 27, No. 3, November 1972, pp. 383-403
- Nelson, R.R., “A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economics,” *American Economic Review*, Vol.46, December 1956, pp. 894-908.
- Nottman, P.L., *Population and Family Planning Programs*, 12th ed., The Population Council, 1985.
- Nurkse, R., *Problems of Capital Formation in*

- Underdeveloped Countries*, Oxford : Basil Blackwell, 1957.
- Ridker, R.G., "Perspectives on Population Policy and Research," *Population and Development : The Search for Selective interventions*, edited by Ridker, The Johns Hopkins University Press, 1976. pp. 1-36.
- Rosenthal, E.I.J., *Political Thought in Mediaeval Islam : An Introductory Outline*, London : Cambridge University Press, Chapter 4, 1962.
- Schultz, J.W., "The Increasing Economic Value of Human Time," *American Journal of Agricultural Economics*, December 1982, pp. 843 ~850.
- Schumpeter, J.A., *History of Economic Analysis*, New York : Oxford University Press, 1961.
- Simoon, J.L., "An Integration of the Invention-Pull and Population-Push Theories of Economic-Demographic History," *Research in Population Economics*, Vol. 1, 1978, pp. 165 ~187.
- Simmons, G.B., "Family Planning Programs or Development : How Persuasive Is The New Wisdom?" *International Family Planning Perspectives*, Vol. 5, No.3, September 1979, pp. 101~110.
- Solow, R., "Technical change and the Aggregate Production," *Review of Economic and Statistics*, Vol. 39, August 1957, pp. 312~320.
- Soule, G, *Ideas of the Great Economists*, New York : Viking Press, 1952.
- Spengler, J.J. "Appendix to Chapter I," in *Theories of Economic Growth*, edited by B.F. Hoselitz, New York : Free Press, 1960.
- _____, "Melthus' Total Population Theory : A Restatement and Reappraisal," *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 12, No. 2, May 1945, pp. 234~264.
- _____, "Merchathlist and Physiocratic Growth Theory," in *Theories of Economic Growth*, 1960.
- A Study committee of the office of Foreign Secretary, National Academy of Science, *Rapid Population Growth*, Vol. 1, Johns Hopkins Press, 1971.
- Tsui, A.O. and D.J. Bogue, "Declining World Fertility, Trends, Causes, Implications," *Population Bulletin*, Vol. 33, No. 4, 1978.
- United Nations, Economic and Social Council, Population Commission, *Report of the Ad hoc Consultative Group of Experts on Population Policy*, May 1972.

〈Abstract〉

Review of Population Policy in Korea

Kyu-Sik Lee · Taek-Il Kim

(Yonsei Univ.) (Hanlim Univ.)

The social conditions in Korea until 1950s were similar to the model phenomena of low level equilibrium trap which was named by Prof. Nelson, with the continuation of high population growth rate and low economic growth rate. To escape from the trap, Korean government adopted two different policies, one is economic development plans and the other is family planning programs. These policies were successful in both increasing the national products and decreasing the population growth rate. In 1985 per capita GNP increased to over two thousand dollars, fertility rate reduced to replacement level(2.1) and unemployment rate was stabilized at 4 percent level.

From various prospects, we were successfully escaped from the Malthusian trap and many economists, who studied developed countries, believe that population growth has positive effects on technological progress, economies of scale, specialization, individual attitude on work, and economic growth. Therefore we need to reexamine the anti-natalistic population policy of Korea in this situation.