

人口動態申告 및 統計調査의 改善方案

愼 潤 宰*
(韓國証券金融(株))

〈目 次〉

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| I. 緒 言 | IV. 最近의 人口動態申告 現況 |
| II. 人口動態申告 및 統計調査의 沿革 | V. 現行 申告 및 統計調査制度의 問題點 |
| III. 人口動態申告 및 統計調査 制度 | VI. 結 論 |

I. 緒 言

最近 數年間 우리나라 經濟가 비약적으로 發展을 거듭하면서 國民의 所得水準이 급격하게 向上됨에 따라 經濟뿐만 아니라 社會, 文化的 環境與件이 빠르게 先進國型化 되면서 각종 基本 統計에 대한 需要가 增大되고 統計의 重要性에 대한 價値評價가 再認識 되어 가고 있음은 늦으나마 “統計의 再發見”이라는 意味에서 다행스러운 일이다. 그 中에서도 각종 人口統計에 대한 關心과 政策資料로서의 需要가 現實化됨에 따라 그 改善, 發展의 필요성이 強하게 提起되고 있음은 周知하는 바이다.

人口統計는 크게 人口靜態統計와 人口動態統計로 區分된다. 人口센서스로 대표되는 靜態統計는 人口의 크기와 構造를 一定時點을 基準으로 하여 把握하는 것이므로 一時에 全國規模로 大量의 調査員을 動員하여 全體家口를 직접 訪問 調査하는 “Enumeration 方法”에 따라 5年 또는 10年 間隔으로 周期的으로 실시하는데 比하여 人口動態統計는 出生, 死亡, 婚姻, 離婚等 間斷없이 發生하는 動態 事象을 一定期間을 基準으로 하여 把握하여야 하기 때문에 “Enumeration 方法”으로는 불가능하므로 國民의 申告에 依存하는 “Registration 方法”으로 作成하게 된다.

人口動態統計는 先進國에서도 쉽게 發展된 것이 아니고, 그 發展過程에서는 許多한 難關을 극복하면서 현재의 完全申告段階에 의한 統計로 發展해온 것이다.

人口動態統計調査는 이와같이 그 基礎資料 蒐集方法이 “住民의 申告”에 依存하고 있기 때문에 어느 國家에서는 法令에 의한 申告強制性의 強度와 申告를 위한 行政組織의 效率性 與否에 따라 기본적으로 決定되지만 또한 그 社會의 社會保障制度의 發展水準과 國民의 意識水準에 따라서 크게 左右된다.

人口動態統計와 人口靜態統計는 互補적으로 相互 補完關係에 있기 때문에 어느 한쪽만의 發展만으로는 相對的 檢討分析이 불가능하여 人口統計의 正確性을 期할 수 없는 것이다. 그러므로 兩者의 均衡的 發展을 통하여 信賴性 있는 正確한 人口統計의 生産이 必須的임에도 불구하고 우리나라의 人口動態統計는 動態申告制度上의 不合理性和 國民의 낮은 申告意識水準으로 因하여 靜態統計의 質의 水準에 比하여 統計로서의 有用性이 크게 떨어지는 實情에 있는 것이 事實이다.

人口動態統計는 기본적으로 國民의 申告에 의 존하여 作成되기 때문에 人口動態申告資料의 正確性 與否는 바로 人口의 自然增加率 및 再生産率에 人口動態統計의 正確性 與否를 결정하게 되며, 나아가서 人口의 長短期 推計値를 근거

* 前 經濟企劃院 調査統計局長, 現 韓國証券金融(株) 首席 副社長

로 하여 樹立되는 國家政策의 妥當性과 執行 및 評價分析의 效率性 與否를 결정하고 그 成敗與否까지도 左右하게 되는 것이다.

本人은 四年餘 동안 調查統計局長으로 在任하면서 一線 現場에서 直接 느끼고, 겪었던 經驗을 바탕으로, 우리나라 人口動態統計의 沿革과 現況, 그리고 同 統計調査의 效率性을 가로막고 있는 諸問題點을 살펴 앞으로 그 改善을 위한 具體的인 政策方案을 摸索하기 爲하여; 첫째, 現行 人口動態申告制度의 諸問題點을 政策의 優先順位面, 法律 및 制度面, 管理 行政面에서 點檢함과 동시에 國民의 社會, 文化的 慣習이나 風俗面에서의 阻害 要因도 함께 把握하며, 둘째, 申告資料의 未備點을 보충하기 위한 人口動態標本調査의 改善方案을 檢討하고, 셋째, 人口動態事象(Vital Event)에 관한 申告資料, 標本調査資料, 人口센서스資料 등의 精確한 比較技法을 發展시킬 수 있는 方案을 提言함으로써,

國家의 經濟, 社會, 保健, 福祉政策의 합리적인 立案, 執行 및 評價를 위한 信賴性있는 人口動態統計資料를 生産, 提供하는데 작은 보탬이 되기를 懇切히 바라면서, 本 租稿를 整理하였다.

II. 人口動態申告 및 統計調査의 沿革

1. 植民治下時代

우리나라에 있어서 近代의 意味로서의 戶籍制度는 李朝末葉인 1909年 朝鮮隆熙1年の “民籍法”과 1912年の “朝鮮民事令”이 制定, 公布되면서 부터이고,³⁾ 完全한 意味로서의 人口統計調査는 1925년에 朝鮮總督府에 의하여 國際規模水準으로 최초로 實施되었던 “第1回 朝鮮國勢調査”(人口센서스)⁴⁾이며, 人口動態統計로서는 그 後, 1938년에 總督令으로 “朝鮮人口動態調査規則”이 制定, 公布된 以後 부터라 할 수 있다.⁵⁾

同規則은 人口動態統計調査를 法的 身分關係規定을 위한 戶籍日의에서 獨立시켜, 純粹하게 統計日의으로 動態資料를 蒐集토록 한 劇期的

意味를 갖는 措置였으며, 이 規則에 의거하여 地方行政機關인 府, 道, 郡, 邑, 面의 長이 작성한 人口動態調査表가 中央의 總督府官房國勢調査果에서 集束되어, 「朝鮮人口動態統計」로서 1938年~1942년까지 每年 發刊되었다.⁶⁾

이 統計는 從前까지의 各種 統計에 比하여 그 信憑性이 매우 높았으며, 事實上 當時의 우리나라 人口動態에 관한 唯一한 統計資料가 되고있다.

1938년부터 시행된 이와같은 戶籍寫本에 의한 人口動態統計調査方法은, 解放되던 1945년까지 계속 되었는데, 當時의 戶籍制度는 植民地治政을 위하여 強制的이나마 상당한 水準으로 安定, 整備된 狀態였다. 特히 戰時 配給制度의 실시, 暗埋葬의 철저한 闡束 등으로 申告 누락이 적었기 때문에, 人口動態資料로서 信賴性있는 有用한 資料로 活用될 수 있었다.

2. 1945年 解放以後

解放以後 2年間(1945.9~1947.5)의 美軍政期間에는, 軍政廳 官房局調査課에서, 過渡政府期間(1947~1948.6)에는 保健厚生部 動態課에서 人口動態統計業務를 主管하였는데, 軍政令인 “衛生統計調査規則”과 “人口動態調査規則”에 의하여, 出生, 死亡, 死産, 婚姻, 離婚의 5種日을 戶籍과 동시에 申告토록 되어 있었으나, 當時의 政治的, 社會的 混亂과 海外同胞의 歸還, 北韓으로 부터의 越南民等 大規模의 人口移動으로 戶籍事務가 混亂狀態에 있어, 正常的인 人口動態調査나, 動態統計의 作成은 거의 불가능했던 期間이었다.⁷⁾

3. 政府樹立以後

1948년에 政府가 樹立되면서 부터 1955년까지의 약 7年間은 公報處 人口統計課에서 人口動態統計業務를 管掌하였다. 新政府의 法令整備計劃이 推進됨에 따라 1949年 1월에 “人口調査法”이 制定, 公布되었고, 같은 해 12月에는 “人口動態調査令” 및 “同令 施行規則”이 制定되어 戶籍申告와 동시에 별도로 人口動態申告를 하도록 國民에게 申告義務를 賦課함으로써 人口動態事象에 관한 國民申告制를 채택, 시행하게 되었다.⁸⁾

따라서 이때부터 人口動態統計는 戶籍申告寫本에 따라 一線 邑·面長에 의하여 報告, 集計되던 二次的 統計에서 國民의 申告에 의하여 作成되는 一次統計로 轉換하게 되었다.

그後, 1955년에 人口動態統計業務는 公報處로부터 內務部로 移管되어, 1961年 5.16革命時까지 內務部 統計局 人口調查課에서 이를 管掌하였다.

4. 5.16革命以後 現在까지

1961年 革命政府에 의한 政府 機構改編에 따라 강력한 經濟開發計劃의 推進體로서 經濟企劃院이 설립되었고, 計劃樹立의 基礎資料로서의 統計에 대한 중요성이 再認識됨에 따라, 同院에 準獨立性格의 外廳으로 調查統計局이 新設되어 內務部 統計局業務를 吸收, 擴大改編되었다. 政府는 1962年 11月 統計調查에 관한 單一獨立法으로서 “統計法”을 制定, 公布하고, 人口動態統計를 同法에 의한 指定統計 第3號로 指定함과 동시에, 經濟企劃院令으로 “人口動態調查規則”을 制定, 公布하였다.⁹⁾

이 法令에 따라 戶籍法에 규정된 申告義務者는 出生, 死亡, 婚姻, 離婚 等의 人口動態事象이 發生하면 法定期間內에 戶籍申告와 동시에 管轄區, 市, 邑, 面長에게 의무적으로 申告하여야 하고, 申告書中 一枚를 經濟企劃院 長官에게 提出하도록 制度化 되었다.

調查統計局은 1970년부터는 戶籍申告와 별도로 分離되었던 人口動態申告書를 戶籍申告書와 同一用紙 同一面(戶籍申告書 下段)에 記載하도록 一元化시키는 劃期的 措置를 法院과 협조하여 取하는 등 申告率 提高에 의한 정확한 人口動態統計作成에 多角的인 노력을 지속적으로 集中시켜 왔다.

한편, 國民申告에 의하여 작성되는 人口動態統計의 낮은 信憑性을 補完하기 위하여 1963년부터 年4回 分期別로 人口動態標本調査를 실시하였으나, 應答者의 非協助, 調查員의 資質, 調查技法上의 問題 等으로 그 分析結果도 信賴性이 없었으므로 1979년부터 標本調査를 每月 反復的으로 실시하는 한편, 調查員을 定規公務員으로 格上시켜 報酬水準과 資質을 높임과 동

시에, 同一 標本調査區에 대하여 重複調査, 回顧調査를 실시하여 정확한 動態資料蒐集에 가능한 努力을 다 하였다.

1978년에는 月別 經常標本調査와 別途의 特別標本家口를 對象으로 “人口動態特別標本調査”를 실시하여 經常標本調査를 補完, 發展시켰으며¹⁰⁾, 1987年 下半期에는 약 55,000 標本家口를 대상으로 大規模 人口動態特別標本調査를 실시할 계획으로, 同 調査結果가 集計分析되면 人口動態統計의 改善, 發展을 위하여 중요한 評價資料가 生産될 것으로 期待되고 있다.¹¹⁾

以上에서 概略的으로 살펴 본 우리나라 人口動態統計調査의 發展過程을 沿革表로 要約하면 表1과 같다.

表1. 年代別 人口動態統計管掌機構

年 度	管掌部處
1925. 10~1945. 8	朝鮮總督府官房 國勢調査課
1945. 9~1947. 5	美 軍政廳官房 調査課
1947. 6~1948. 6	過渡政府 保健厚生部 動態課
1948. 7~1955. 2	公務處 統計局 人口調査課
1955. 2~1961. 7	內務部 人口統計課
1961. 7~現 在	經濟企劃院 調查統計局 人口統計課

Ⅲ. 人口動態申告 및 統計調査制度

1. 人口動態申告(戶籍申告)制度

人口動態統計의 調査種目이 出生, 死亡, 婚姻, 離婚의 네가지 事象이므로 動態統計는 初期부터 戶籍申告와 밀접한 관계가 있었다.

이와같은 현상은 우리나라와 거의 同一한 戶籍制度를 取하고 있는 日本, 自由中國에 있어서 는 勿論이고, 大部分의 先進國에서도 出生, 死亡 등 申告가 당초에는 統計目的에서 보다는 國民의 身分登錄과 法的 記錄의 필요성에서 強調되었고, 人口統計는 이러한 法的 制度가 확립된 이후에 同 制度를 基盤으로하여 發展되었기 때문이다.¹²⁾

이러한 理由로 國民들은 身分登錄을 위한 戶籍申告義務에 대하여는 대부분 周知하고 있으나, 統計作成目的을 위하여 人口動態申告가 別途로 義務化되어 있다는 事實은 대체로 認識되지 못하고 있다.

우리나라의 人口動態調査는 近代의 의미의 體系의인 調査를 처음으로 실시한 1938년부터 戶籍申告書의 寫本으로 統計를 작성한 이후 現在까지 他計式의 人口動態標本調査를 除外하고는 戶籍申告制度和 分離될 수 없었기 때문에, 戶籍制度的 改善은 바로 人口動態統計의 개선을 意味하게 된다.

現行 戶籍法은 出生, 死亡, 婚姻, 離婚에 관한 申告期間, 申告義務者, 申告場所, 申告事項, 申告書提出枚數, 失期申告에 대한 罰則, 其他事務處理에 관하여 規定하고 있고, 人口動態統計에 관하여는 統計法에 의한 指定統計로서 告示되어 “人口動態調査規則”에 따라 調査되고 있다.

1970년에는 戶籍申告書에 人口動態調査項目을 종합하여 이제까지 따로 分離獨立되어 있던 申告書樣式까지 一元化하였기 때문에 人口動態調査는 戶籍申告와 不可分의 關係로 異目的 同體化된 것이다.

戶籍申告와 함께 人口動態調査와 밀접하게 관계되는 또 하나의 申告業務는 住民登錄事務이다. 동 등록업무는 管轄地域住民의 轉出·入(人口移動)과 出生, 死亡에 관한 사항을 登錄對象으로 하고 있기때문에 人口動態調査와 직접 關聯된다.

1968年 住民登錄法이 改正되기 前까지는, 申告義務者는 戶籍申告와 住民登錄申告, 人口動態申告를 각각 別途로 하도록 되어 있었으나, 同法의 改正後에는 戶籍申告로서 住民登錄은 自動的으로 되도록 改善되었고, 1970년에는 戶籍申告와 人口動態申告가 單一樣式에 통합됨에 따라 戶籍申告, 住民登錄申告 및 人口動態申告는 三者가 自動적으로 一元化되게 된 것이다.

이와같이 現행 人口動態統計調査는 戶籍業務, 住民登錄業務와 밀접한 關係를 維持하면서, 戶籍法, 統計法, 同施行令, 人口動態調査規則의 諸規定에 따라 실시되고 있는데, 이를 關係項目別

로 요약하면 다음과 같다.

1) 法的 根據

表 2. 人口動態申告 關係法令

法 令	內 容
戶 籍 法	• 戶籍申告에 관한 모든 規定을 明示
統 計 法	• “指定統計”作成에 관한 各種規定을 明示
人口動態調査規則	• “指定統計”로 지정된 “人口動態調査”의 施行에 관한 各規定을 明示

2) 申告의 節次

- ① 申告種目: 出生, 死亡, 婚姻, 離婚의 4個 種目に 관한 事項
- ② 申告期間: 出生, 死亡은 發生後 1個月 以內, 婚姻, 離婚은 發生 即時 但, 戰爭, 事變에 의한 死亡, 獄亡, 本籍不明者나 認識不明者의 死亡 等은 法定期間에 關係없이 지체없이 報告하여야 한다.) 婚姻, 離婚에 관한 申告는, 一定한 身分關係의 發生, 變更, 消滅의 效力을 발생케하는 創設의 申告이므로 申告를 強制할 수 없기 때문에 申告期間은 따로 規定하지 않고 다만 申告함으로서 法律的으로 婚姻, 離婚이 成立되는 것이다.
- ③ 申告場所: 모든 戶籍 및 人口動態申告는 申告事件 本人의 本籍地 또는 住所地의 邑·面·區·市의 擔當課(係)이다. 但, 出生, 死亡申告의 경우 出生地, 死亡地에서도 申告할 수 있다.
- ④ 申告義務者: 出生에 관하여는 親生者의 父, 母, 戶主, 同居者 外 媿關與者의 順으로 申告하여야 하고, 死亡에

關하여는 戶主, 同居親族, 同居人, 建物 또는 土地의 所有者 또는 管理人의 順으로 申告하여야 한다. 法定期間內 申告時에는 申告義務者 順이 別로 問題가 없으나 不申告, 遲延申告時에는 先順位에게 歸責이 된다.

⑤ 申告項目

表 3. 人口動態事象別 申告項目

		戶籍事項 動態事項		計
出 生	20	7	27	
死 亡	21	6	27	
婚 姻	31	6	37	
離 婚	35	5	40	

⑥ 申告書 枚數

表 4. 人口動態事象別 申告書枚數

		申告場所	提出枚數
出 生 · 死 亡		本籍地	2
		住所地	3
婚 姻		本籍地	3
		住所地	4
離 婚		本籍地	3
		住所地	4

但, 出生, 死亡에 관한 失期中告의 경우에는 各 1枚씩 追加되고 해태事由書를 제출하여야 한다.

⑦ 罰 則 : 申告義務者가 正當한 事由없이 法定期間內에 申告를 하지 않거나 虛偽의 申告를 할 경우 戶籍法上의 罰則規定은 ; (130條) 失期中告者의 경우 20,000원 以內의 過怠料 (131條) 區·市·郡·面의 長이 따로 定한 申告期間內의 不申告者는 40,000원 以內의 過怠料 (134條) 虛偽申告者는 50,000원 以內의 罰金이고 統計法上의 罰則規定은 ; 失期中告者에 대한 罰則規定은 없고 不申告者, 虛偽申告者에 對하여 6個月 以內의 懲役 또는 50,000원 以內의 罰金에 處하도록 되어있다.

2. 統計調查制度

1) 申告에 依한 統計作成

前述한 바와같은 申告節次에 따라 提出된 申告書中 一枚는 住所地에서 申告를 받은 경우에는 住所地의 區·市·邑·面에서, 本籍地에서 申告받은 경우에는 本籍地의 區·市·邑·面에서 郡·市·道를 각각 經由하여 每 翌月 末日까지 經濟企劃院 調查統計局에 提出된다. 14) 申告書 提出期日은 다음과 같다.

表 5. 申告書 提出經路

提出經路	區廳長	→	서울特別市長 釜山, 大邱 仁川市長	經濟企劃院 長官
	市長	→	道知事	
	邑面長	→ 郡廳 →	道知事	
報告期日		翌月 15日	翌月 20日	翌月 末日
提出事項		區·市·邑面 總刮表 人口動態 申告書		<ul style="list-style-type: none"> · 市·道 總刮表 · 人口動態 申告書

申告書는 中央集査方法으로 中央(經濟企劃院 調査統計局)에서만 集計한다. 이는 原資料自體의 信憑度도 낮은데다 더구나 分析人力이나 技法이 미비한 地方行政官署別로 集計할 경우 잘못된 結果值가 地方行政의 資料로서 誤用될 余地를 排除하기 위해서이다.

따라서 中央에서 地方行政系統을 經由하여 送付될 月別申告書를 蒐集하여 年間單位로 一括集計方式에 의하여 電算處理한 후 分析作業을 실시한다.

集計項目은 出生이 7항목, 死亡 5항목, 婚姻 4항목, 離婚 5항목이고, 遲延申告書는 申告遲延期間이 10年 이하인 경우에는 發生年度別로 累積集計하나 10년이 경과된 申告書는 集計하지 않고 있다.

集計, 分析作業이 끝나면 結果報告書는 年間單位로하여 人口動態統計年報로 發刊한다. 報告書에는 過去 10年間의 人口動態報告事項을 發生年度 基準으로 綜合集計하고 있는데, 이는 아직도 當年報告率이 낮은 水準(出生의 경우 75% 水準, 死亡 85% 水準)¹⁵⁾ 이므로, 이들 遲延申告 資料를 該當 發生年度에 累積시켜 集計 함으로서 資料의 活用度를 더 높일수 있도록 하기 위해서 이다. 이에 따라 前年度 報告書의 數値는 항상 새로 發刊된 報告書의 數値로 代置된다.

2) 標本調査에 의한 統計作成

人口動態統計의 資料 Source는 물론 國民의 申告이다. 그러나 우리나라의 경우 거의 完全申告가 되고 있는 先進國과 달리 완벽한 法的 申告體系가 확립되어 있으면서도 推定動態事象에 대한 發生當年度 申告率은 최근 數年동안 向上되고는 있으나 아직도 낮은 水準에 머물러 있고, 申告資料中에서도 內容의 正確性이 缺如되어 있어 人口統計로서의 利用價値가 크게 떨어지는 實情이다.

申告에 의한 人口動態統計의 未備點을 보완하기 위하여 1963년에 처음으로 “人口動態標本調査”가 실시되었다. 그러나 當時의 脆弱한 行政力, 調査員 및 調査技法上的 問題 등으로 인하여 당초의 期待와는 달리 資料의 信賴性이 낮아 1969년에 一旦 中斷되었다.

經濟開發計劃의 계속적인 推進過程에서 정확한 人口統計資料가 절실하게 要請됨에 따라 1970年 調査方法의 改善, 調査員의 教育訓練, 大幅의 標本改編 등의 準備作業을 거쳐 1972年 부터 分期別로 다시 “人口動態標本調査(CDS: Continuing Demographic Survey)를 實施하였고, 1977年부터는 이를 月別 調査로 대폭 改善, 擴大하여 그 體制가 현재에 이르고 있다.¹⁶⁾

1978年, 1979年에는 同 標本調査區에서 별도의 독립된 重複調査를 실시하여 調査資料의 信憑性을 檢證하는 등 제한된 條件下에서나마 가능한 모든 改善努力을 기울여왔다.

調査統計局에서는 調査票의 改善, 標本の 代表度 提高, 調査員의 資質向上, 調査技法의 研究開發 등을 꾸준히 추진하여 最近에는 精度 높은 人口動態資料를 生産하고 있으나 아직도 改善할 事項이 많은 實情이다. 1987年 下半期에는 現행 CDS 標本과 個別的 獨立標本 約 55,000家 口를 새로 抽出하여 大規模의 人口動態特別 標本調査”를 실시할 計劃으로 있다.¹⁷⁾ 現行 標本 調査는 다음과 같이 實施하고 있다.

① 調査標本家口

1980年 人口센서스의 약 103,000 調査區中에서 580個의 調査區(市部 450區, 郡部 130區)를 1次로 抽出하여, 同 調査區別로 1980年 센서스 家口數를 基準로 平均 10家口씩 되도록 여러 個의 “區域”으로 分割하고, 市部에서는 2個 區域을, 郡部에서는 6個 區域을 1調査區로 選定하였고, 調査區內의 모든 家口를 조사대상 標本家口로 指定하였다.¹⁷⁾

全體 標本家口數는 약 17,600家口, 標本抽出率은 1/547 規模가 된 것이다. 그러나 母集團의 變化가 크기 때문에 이를 수시로 反映시키기 위하여 年 2회씩 新築APT, 新築家屋을 調査하여 標本調査區를 補完하는 동시에, 標本の 老朽化로 인한 代表性의 低下를 방지하기 위하여 우리나라 標本調査方法에서는 처음으로 1984年 부터 每月 1/12 區域씩 標本家口를 連動 交替하는 Sample Lotation System을 導入하고 있다.¹⁸⁾

② 調査對象期間

前月 16日부터 今日 15日까지의 1個月間을 대

상으로 하여 調査한다.

③ 調査時期

毎月 15日이 包含된 週의 다음 1週間에 實査한다.

④ 調査項目

- 出生에 관한 事項: 12個 項目
- 死亡에 관한 事項: 12個 項目
- 婚姻에 관한 事項: 11個 項目
- 離婚에 관한 事項: 9個 項目

⑤ 調査方法

調査區域内の 常住家口 및 人口 (轉出入口 包含)를 대상으로 調査對象期間中에 발생한 出生, 死亡, 婚姻, 離婚의 4種目的 人口動態事象에 關하여 323名 擔當專門調査要員(別定職 公務員身分)이 직접 家口를 責任訪問하여 調査票를 記入하는 「面接式 他計調査方法」으로 實査를 실시한다.

⑥ 集計, 分析, 公表

毎月末까지 全國의 14個 地域統計事務所를 經由하여 수집되는 調査票는 調査統計局에서 電算集計되어 結果表의 分析, 檢證作業에 들어간다. 年間 資料의 分析結果는 戶籍申告에 의한 申告資料의 年間 集計値와의 比較分析을 통하여, 國內·外 人口統計研究機關과의 研究協助體制下에 발전되어 推定人口動態統計를 生産하고 있다.

이렇게하여 얻어지는 標本調査에 의한 人口動態統計는 申告에 의한 動態値 보다는 높게 나타나나, 人口센서스의 年齡別 人口構造資料에서 間接적으로 얻어지는 推定人口動態統計値 보다는 아직도 낮게 나타나기 때문에 人口動態統計는 人口센서스 年齡資料, 申告資料, 標本調査資料의 세가지 可用資料와 여기에 人口動態 特別

調査資料까지 補整시켜 精確한 資料를 생산하도록 多角的인 노력을 집중시키고 있다.

人口動態標本調査의 標本規模와 調査專擔要員은 表 6 과 같다.

IV. 最近의 人口動態申告現況

國民申告制를 取하고 있는 人口動態調査가 信憑度 높은 유용한 統計資料로 활용되려면 가장 기초적인 前提는 人口動態 發生事件의 完全한 適期申告임은 두말할 나위도 없다. 물론 完全適期申告란 人口動態事件의 發生即時, 法定期間內에 누락없이 精確한 內容으로 申告된다는 뜻이다.

그러나 現實的으로는 動態事件推計値¹⁹⁾ (特히 出生, 死亡)에 比較하여 볼 때 過多한 不申告, 失期遲延申告로 因하여 전체적으로 過少申告되고 있을 뿐 아니라, 申告分도 그 內容이 不正確하기 때문에 각종 政策立案을 위한 信憑度 높은 統計資料로서 그 價値가 크게 떨어지고 있는 實情이다.

過少, 失期, 不申告의 事例도 申告種目인 動態事象에 따라 특징적인 差異를 나타내고 있는데, 出生보다 死亡이, 婚姻보다는 離婚이 適期申告率이 높은 傾向을 보이고 있다.¹⁵⁾ 이러한 현상은 申告를 함으로써 발생하는 反射利益問題와 직결되는 것으로 보이는데, 例를 들어 死亡의 경우는 埋, 火葬申告 또는 相續 등에서 오는 必要性 때문인 것으로 離婚의 경우는 위자료, 子女扶養, 再婚手續 等の 必要性 때문인 것으로 생각된다.

1980年代 들어 최근 數年間의 人口動態事象別 申告狀況을 分析하면 다음과 같다.¹⁵⁾

1. 出生申告

表 7 에서 보는바와 같이 出生 總申告件數에 대한 當年度 申告率은 1980年代 들어 최근 數年間 급격하게 向上되어 1985年度에는 90.1% 까지 提高되었으나, 經濟企劃院 調査統計局과 韓國人口保健研究院이 1984년에 調査한 人口動態標本調査結果로 作成한 年齡別 出生率(Age Specific Fertility Rate)에 따라 推計한 出生値에 比

表 6. 標本規模 및 調査員數

	標本調査區	標本家口數	專擔調査員數
서울特別市地域	173	4,286	88
其他地域	407	13,300	235
計	580	17,586	323

表 7. 申告年度の 發生年度別 出生

(單位：千名)

	總申告		當該年申告		1年遲延		2年遲延		3年遲延		4年以上遲延	
	件數	%	件數	%	件數	%	件數	%	件數	%	件數	%
1970	796	100	472	59.3	171	21.5	79	9.9	40	5.0	34	4.2
1975	1,106	100	478	43.2	268	24.2	118	10.7	72	6.5	170	15.4
1980	961	100	671	69.8	214	22.3	24	2.5	15	1.6	37	3.8
1981	943	100	684	72.5	150	15.9	35	3.7	19	2.0	55	5.8
1982	883	100	691	78.3	120	13.6	25	2.8	13	1.5	34	3.9
1983	848	100	643	75.8	113	13.3	30	3.5	19	2.2	43	5.1
1984	779	100	619	79.5	93	11.9	20	2.6	14	1.8	33	4.3
1985	670	100	604	90.1	27	4.0	10	1.5	7	1.0	22	3.2

資料：經濟企劃院 調査統計局：人口動態統計，1980，1986.

하면 表 8 에서 보는바와 같이 實質的인 當年度 出生申告率은 거의 每年 75% 水準에서 停滯 되고 있음을 알 수 있다.

2. 死亡申告

死亡申告에 있어서도 表 9 및 表 10에서 보는 바와 같이, 總申告件數에 對해서나 推計死亡 值에 對해서나 共히 최근 數年間 當年度 申告 率이 크게 向上되고 있으나 90%水準에서 停滯 되고 있음을 알 수 있다.

表 8. 出生推計值에 對한 當年度 申告趨勢

(單位：千名)

年 度	1980	1981	1982	1983	1984	1985
推計出生	982	890	886	866	836	808
當年度 申告件數	671	684	691	643	619	604
當年度 申告率(%)	75.2	76.9	78.0	74.2	74.0	74.8

資料：經濟企劃院 調査統計局：推計人口，1986.

表 9. 申告年度の 發生年度別 死亡

(單位：千名)

年 度	總申告件數	當該年申告		1年遲延		當該年遲延		3年遲延		4年遲延	
		件數	%	件數	%	件數	%	件數	%	件數	%
1970	204	158	77.5	-	-	-	-	-	-	46	22.5
1975	245	177	72.2	30	12.2	9	3.7	6	2.4	23	9.4
1980	381	222	79.0	25	8.9	6	2.1	3	1.1	25	8.9
1981	281	198	70.5	30	10.7	7	2.5	5	1.8	41	14.6
1982	249	210	84.3	19	7.6	3	1.2	2	0.8	15	6.0
1983	274	229	83.6	20	7.3	3	1.1	2	0.7	20	7.3
1984	271	227	83.8	20	7.4	3	1.1	2	0.7	19	7.0
1985	249	232	93.2	4	1.6	1	0.4	1	0.4	11	4.4

資料：表 7 과 同一

3. 婚姻申告

최근 數年間 年平均 婚姻總申告件數는 약 400 千件으로서 이 가운데 當年度 申告率은 50% 水準이었으나, 1984年, 1985年度에 각각 61.5%와 68.8%로 크게 向上되고 있으나, 餘他人口動態 事象中 가장 낮은 申告率을 보이고 있다.

4. 離婚申告

최근 數年間に 離婚 總申告件數가 크게 增加하고 있고, 當年度 申告率도 婚姻申告率보다 높

表10. 死亡推計值에 對한 當年度 申告趨移

(單位: 千名)

年 度	1980	1981	1982	1983	1984	1985
推計死亡	256	250	250	252	254	256
當年申告件數	222	198	210	229	227	232
申告率(%)	86.2	79.2	84.0	90.9	89.4	90.6

資料: 表 8 과 同一

表11. 申告年度の 發生年度別 婚姻

(單位: 千名)

年 度	總申告件數	當該年申告		1年遲延		1年遲延		3年遲延		4年以上遲延	
		件數	%	件數	%	件數	%	件數	%	件數	%
1970	189	59	31.2	-	-	-	-	-	-	130	68.8
1975	334	111	33.2	114	34.1	47	14.1	24	7.2	38	11.4
1980	402	196	48.8	134	33.3	37	9.2	11	2.7	24	5.9
1981	407	200	49.1	140	34.4	32	7.9	13	3.2	22	5.4
1982	387	204	52.7	122	31.5	34	8.8	10	2.6	17	4.4
1983	413	228	55.2	122	29.5	25	6.1	16	3.9	22	5.3
1984	410	252	61.5	109	26.6	21	5.1	8	2.0	20	4.9
1985	385	265	68.8	82	21.3	17	4.4	6	1.6	15	3.9

資料: 表 7 과 同一

表12. 申告年度の 發生年度別 離婚

(單位: 千名)

年 度	總申告件數	當該年申告		1年遲延		2年遲延		3年遲延		4年以上遲延	
		件數	%	件數	%	件數	%	件數	%	件數	%
1970	84	64	76.2	-	-	-	-	-	-	20	23.8
1975	165	114	69.1	20	12.1	8	4.8	6	3.6	17	10.3
1980	206	142	68.9	29	14.1	10	4.9	5	2.4	20	9.7
1981	243	161	66.3	39	16.0	11	4.5	7	2.9	25	10.2
1982	261	175	67.0	39	14.9	16	6.1	7	2.7	24	9.2
1983	285	191	67.0	44	15.4	13	4.6	11	3.9	26	9.1
1984	374	259	69.3	54	14.4	17	4.5	11	2.9	33	8.8
1985	382	279	73.0	46	12.0	16	4.2	10	2.6	31	8.1

資料: 表 7 과 同一

은 70% 水準을 나타내고 있다.

15年前인 1970年度에 比하여 1985年度 總申告件數가 4.5倍 以上 增加하였음에도 불구하고, 當年度 申告率은 70%를 넘는 水準을 나타내고 있는 것은 離婚申告에 따른 反射利益이 다르기 때문인 것으로 보인다.

V. 現行申告 및 統計調查制度的 問題點

우리나라 人口動態申告(戶籍申告) 行爲에 있어서 가장 큰 問題點은 원칙적으로 國民의 遵法精神의 缺如에서 연유하는 申告에 대한 無知, 無關心이라 할 수 있는 바 이를 다음의 세 가지 類型으로 크게 分類할 수 있다.²⁰⁾

첫째, 動態事件發生에 관하여 法定期間內에 申告를 하지 아니하는 失期 내지는 遲延申告

둘째, 永久히 申告에서 漏落되는 動態事件이 너무 많이 나타나고 있는 不申告

셋째, 申告를 하더라도 그 內容을 不正確하게 記錄하는 虛偽 내지는 不正確 申告의 경우 等이다.

이 세 가지 類型의 問題要因들은 상호 관련되어 申告率을 低下시키는 惡循環要因으로 작용하고 있다. 즉, 法定期間內에 申告를 하지 않기 때문에 遲延申告에 대한 法的制裁(罰金, 過怠料, 體刑, 懈怠事由書 提出等)를 謀免하기 위하여 申告를 忌避하거나 申告해도 動態事象發生日을 申告日에 가장 近接하게 造作, 記入하거나 餘他 申告 內容도 恣意的으로 記錄함으로써 不正確한 內容의 申告가 된다.

따라서 人口動態統計調查가 원칙적으로 國民의 申告에 의존하고 있는 이상 이를 改善하기 위한 問題要因을 究明하기 위해서는 당연히 國民의 申告가 法定期間內에 漏落없이 사실 그대로 申告되지 않고 있는 根本原因을 파악하여야 하는 것이다.

申告資料의 集計, 分析結果인 人口動態統計의 國家政策 決定上의 重要性에 대한 認識을 一般國民에게 기대하기는 현실적으로 어렵지만 申告義務에 대한 광범위한 無知와 無關心 風潮가

상당한 教育水準層까지도 人口動態事象 發生即 時 期間內에 누락없이 精確한 內容으로 戶籍에 申告 記錄하여야 할 필요성을 별로 느끼지 않고 있는 것이 일반적인 傾向인 것이다.

이와 같은 事實을 前提로 하고 현실적인 人口動態統計 改善方案을 摸索하기 위하여 우리나라 戶籍申告(動態申告)制度의 각 分野別 問題要因들을 ① 政策의 優先順位面, ② 法律 및 制度側面, ③ 管理, 行政運營面, 그리고 ④ 社會, 文化的 慣習面의 네 가지 分野로 구분하여 整理해 보고자 한다.

人口動態事象은 물론 出生, 死亡, 婚姻, 離婚, 死産, 流産 등을 모두 指稱하는 것이지만 여기서는 이 중에서 人口動態統計에서 가장 기초적인 重要事象인 出生과 死亡申告에 관한 問題點에 重點을 두었다.

1. 政策의 優先順位面

우리나라 人口動態統計는 그 重要性에 대한 國家的 認識提高와 制度的 缺陷의 改善을 위하여 이제까지 꾸준하게 수많은 意見, 勸告, 建議 등의 노력의 傾注되어 왔음에도 불구하고 이러한 努力은 오직 同 業務를 管掌하는 一部 統計部署 公務員이나 統計研究機關 專門家들에게만 限定되었으며, 政策決定의 責任있는 階層 스스로가 人口動態統計의 重要性에 대한 認識不足으로 制度改善의 必要성과 그 緊急性을 等閑, 疎外함에 따라 國家的 優先事業順位에서 항상 밀려 나왔기 때문에 持續적이고 충분한 財政支援을 통한 綜合改善對策이 政府次元에서 實施된 적이 없었다.

다행히 第6次 5個年 經濟社會發展計劃에는 統計發展을 위한 새로운 試圖가 摸索되도록 되어 있으나, 이것도 政府의 努力이 어느정도 現實化되는나 하는 것은 아직 期待하기가 이른 段階에 있다.

우리나라의 人口動態統計의 꾸준한 先進化를 阻害하고 그 發展速度를 遲遲不振하게 하고 있는 가장 큰 根本的原因은 이와같이 政策의 優先順位 事業에서 疎外되어온 것이라는 點을 否認할 수는 없다.

2. 法律 및 制度面

우리나라의 人口動態申告의 法律的 裝置는 戶籍法, 住民登錄法, 統計法이 규정한 動態事象에 관한 國民의 申告義務로서 二重, 三重으로 設定되어 있을 뿐 아니라 管掌部處間의 相互 補完의 機能도 잘 갖추어져 있어 人口動態申告가 完備한 水準인 先進諸國에 比하여 法的인 面에서는 조금도 뒤떨어지지 않는다고 할 수 있다. 그러나 表面上 完璧하게 規定되어 있는 關係法令 相互間에는 實際 運用面에서 다음과 같은 問題要因들이 內在하고 있다.

첫째, 세가지 申告關係法律들은 同一한 縱的 體系內에서 相互 補完의 機能을 遂行할 수 있는 根據가 아니라 戶籍法은 法院에서, 住民登錄法은 內務部에서, 統計法은 經濟企劃院에서 서로 다른 部處의 管掌下에 橫的으로 獨立, 分離되어 있어 法律間의 相乘의 效果를 거두지 못하고 있다.

둘째, 세가지 申告關係法律이 人口動態事象에 관한 申告를 共히 義務化하고 있으나, 動態申告는 원칙적으로 戶籍法에 따라 國民의 國籍上의 身分定義를 目的으로 하고 있기 때문에 人口動態統計는 戶籍申告의 結果로 얻어지는 副次的 統計에 지나지 않게 되어 있다.

셋째, 申告의 內容은 엄격한 法律主義에 입각하여 완벽하게 記載되어야만 申告가 接受될 수 있어, 申告를 助長, 誘導하기 보다는 오히려 不確實하거나 不分明한 事實的 動態事象에 관하여는 申告를 꺼리거나 할 수 없게 閉鎖的이다. 申告된 內容의 事後訂正이나 修正도 法院의 判決을 거쳐 하게 되어있어 極히 硬直的이고 專門的이며, 多少間의 司法書士的 知識이 없이는 申告가 事實上 容易하지 않다.

네째, 申告義務의 不履行 및 失期申告에 대하여 罰則이 規定되어 있으나 실제로 適用되는 事例가 없어 事實上 死文化되어 있고, 其他 申告를 強制하는 別途措置가 全然 없을 뿐 아니라 國民의 自發的 申告를 誘導·助長하거나 動態를 賦與하는 인센티브 制度도 없다.

다섯째, 세 關聯法律에서 規定하고 있는 申告義務, 節次, 內容 등에 관해서는 共通的인 規定도 있으나 相異하거나 一致하지 않는 規定도 있어 統一된 原則下에 效率的으로 法을 報行하는데에 問題點이 있다.

- 失期申告에 對한 罰則事例
戶籍法：20,000 원 以下の 過怠料
統計法：6 個月 以下の 懲役 또는 50,000 원 以下の 罰金

3. 管理·行政面

1) 申告擔當公務員의 낮은 資質

申告接受業務는 一線 地方行政機關인 洞, 邑, 面, 區, 市의 戶籍係에서 管掌하고 있는 바, 戶籍係는 兵事業務까지 兼하고 있고 戶籍 및 兵事業務는 窓口對民業務 중에서도 가장 非人氣 분야로서 擔當動態申告의 중요성을 認識할 만한 水準이 되지 못하기 때문에 根源的으로 肯定的, 積極的인 申告接受業務를 遂行할 수 없는 體制로 되어 있다.

더구나 戶籍이나 兵事業務는 漢字를 이해할 수 있는 年長한 末端公務員의 疎忽, 輕視 등으로 申告를 助長, 促進하기 보다 認, 許可事務取扱과 같은 자세로 申告接受業務를 보행하기 때문에 非能率要因이 허다하다.

2) 申告行政의 硬直性

上部機關의 查定, 監査에 대비하여 “不正確하더라도 많은 動態事件의 申告” 보다는 차라리 “적더라도 確實, 正確한 申告”를 重要視하는 식으로 業務를 처리하는 風潮가 일반화되어 있다.

戶籍申告 중심이기 때문에 漢字專用, 黑色 잉크專用 등 枝葉的인 일에 너무 執着하여 申告助長을 阻害하고 있다.

3) 上級機關의 無關心과 非協助

申告된 動態資料의 集計報告者인 郡守, 市長, 道知事 등은 中間經由機能에 그치고, 管轄地域內의 動態統計를 作成하거나 이를 分析, 活用하는 일에는 아예 關心이나 能力도 없다. 또한 最終集計, 統計作成의 責任을 지고 있는 經濟企劃

院 調査統計局도 動態統計의 質的 改善을 위하여 關聯部處와의 平穩한 協議, 專門人力確保를 통한 自體分析能力的 提高, 對 國民弘報 委員會의 효과적이고 지속적인 展開에 대한 전반적인 責任이 있음에도 불구하고 豫算의 制約, 專門人力의 不足 等으로 因한 현실적 隘路와 意慾의 停滯 등으로 積極적 改善努力이 缺如되어 있다.

4. 社會, 文化的 慣習面

1) 文化的, 因襲的 慣習이나 風俗에 따라 不申告나 遲延申告되는 事例도 無視할 수 없다.

① 出生의 경우

- 出生後 三·七日(21日), 百日, 歳(1年) 까지의 生存 可能性을 지켜본 뒤 確認申告하려는 風俗
- 貴子를 얻었을 경우 疫神으로 부터 지키기 위한 秘密保持의 迷信
- 作名重視風潮로 生存確認後 作名에 長時日을 所要하는 風習
- 男尊女卑思想으로 女兒出生의 申告忌避
- 正當하지 못하거나 非合法的 出生의 申告忌避 等

② 死亡의 경우

- 3日葬, 5日葬, 7日葬의 風習
- 死産이나 嬰兒死亡의 경우 申告必要性을 느끼지 못하는 無知
- 暗埋葬의 習性
- 傳染病에 의한 死亡時의 申告忌避
- 相續의 複雜性, 相續稅 負擔感으로 因한 申告 遲延 및 歪曲申告

③ 婚姻의 경우

同性同本의 禁婚法에 의한 不申告

- 其他 不當, 不正한 同居婚姻의 不申告

2) 申告는 戶主, 男便, 長男이 하는 것으로 錯覺하여 主婦나 기타 義務者는 申告에 관심조차 없는 경우가 많다.

3) 申告人自身이 申告內容에 관하여 정확한 知識이 없는 경우가 많다.

- 本籍地에 관한 記憶喪失
- 本貫에 대한 無知
- 出生日字의 음력 사용(陽歷에 대한 無知) 等

4) 申告에 所要되는 諸費用, 時間, 戶籍係 職

員과의 人間關係, 官署出入 忌避風潮, 複雜한 申告書樣式 등과 綜合되어 申告를 忌避하는 事例가 極히 일반적 傾向이다.

VI. 結論 - 앞으로의 改善과 發展을 위한 提言

現行 우리나라 人口動態申告制度上的 여러 問題點들을 政策決定의 優先順位面, 法律 및 制度面, 管理行政面과 申告國民의 意識속에 뿌리박혀 있는 여러가지 社會, 文化的, 因襲的 風俗이나 慣習 등 네 가지 分野의 問題點들을 改善하는데 있어서 가장 중요한 人前提는 “政府의 意志와 政策決斷”임은 말할 必要조차 없다. 政策決定權者 스스로가 正確한 人口統計가 “모든 國家政策樹立의 礎石”이라는 확고부동한 認識을 가지고 그에 대한 關心, 改善意志와 支援을 집중하기만 한다면 나머지 問題들은 自動적으로 解決될 수 있다고 본다.

그러나 人口動態統計를 改善한다는 課題가 法令, 制度, 機構, 行政 및 國民의 意識水準 등에 뿌리깊게 相互 連關되어 있는 課題이기 때문에 一時的, 即興的인 改善措置만으로는 所期의 效果는 期待하기 어렵고, 持續的이고 根源的인 노력으로서 國家重要事業으로 推進되어야만 하는 것이다.

問題解決의 열쇠를 쥐고있는 政府의 政策意志가 주어지지 않는 限 完全申告에 의한 完全한 人口動態統計는 이루어질 수 없고, 完全한 人口動態統計에 根據하지 않는 限 각종 國家政策은 執行過程에서 試行錯誤를 不可避하게 겪어야 할 것이다.

이러한 觀點에서 人口動態申告制度和 統計調査의 改善事業은 時急을 要하는 重要事業이므로 그 具體的 改善方案을 다음과 같이 整理하고자 한다.

1. 法令, 制度 및 機構의 整備強化

1) 戶籍, 人口動態, 住民登錄 등 現행 申告制度에는 각기 固有의 目的이 있으나, 相互 重複되거나 不一致되는 要因 등이 包含되어 있어 行政力の 불필요한 浪費와 國民에 대한 申告負

擔이 되고 있음으로 事務管理의 效率化, 國民申告負擔의 輕減, 人口動態申告業務의 比重 強化 등을 위하여 세 가지 申告制度를 單一法令에 統合하여야 한다(例: 國民申告法).

2) 法令의 單一化와 함께 현재 大法院, 經濟企劃院, 內務部에 三元化되어 있는 申告業務에 대한 監督, 指導, 人事, 豫算 등도 單一部處로 一元化하여야 한다.

이경우 戶籍事務는 國民의 身分에 관한 公證事務이므로 그 성질상 行政府에 屬함이 자연스럽고, 司法府管掌에 따르는 硬直된 法律主義에서 脫皮시키기 위해서도 현행 申告業務의 一線 接受機能을 管掌하는 內務部所管으로 一元化하는 것이 效率的인 申告業務推進을 위하여 가장 適切한 것이다.

3) 人口動態統計作成은 戶籍申告의 重要한 목적중의 하나이므로 이를 새로운 單一法에 明示하여야 하며, 申告業務管掌機關은 動態統計作成機關의 의견에 따라 人口動態事象에 관한 申告關係規定을 決定토록 하여야 한다.

4) 人口動態業務를 管掌하는 中央 및 地方組織을 擴大強化하고 人力을 所要業務量에 알맞게 補強하며 人事, 또는 報酬 등에서 각종 인센티브를 賦與하는 方案이 강구되어야 한다.

-中央組織-

經濟企劃院 調查統計局을 統計專擔獨立機構(統計廳)로 擴大改編하여 人口統計局을 新設, 專門人力을 補強함으로써 出生力, 死亡力, 死因分析, 人口推計, 標本調査, 人口動態申告, 人口移動 등 各分野別로 기능을 專門化하여 人口統計分析技法을 발전시켜야 한다.

5) 現行法上「本籍地 또는 住所地」의 區, 市, 邑, 面으로 되어 있는 申告場所를 「住所地」로만 統一시킴으로써 申告書 內容의 現地確認, 催告制度의 效率的 施行, 申告書 枚數의 減縮뿐 아니라 一線機關別 申告業務의 성과를 評價할 수 있도록 한다.

2. 申告管理行政業務의 效率化

1) 戶籍申告接受業務를 담당하는 一線公務員의 업무내용을 戶籍業務와 兵事業務로 分離, 獨立시켜 申告業務에만 專念토록 하고 충분한 所

要人力과 豫算을 支援하여 단순히 申告書 接受에만 국한하지 않고 管轄地域의 完全申告를 이룩하도록 申告의 催告, 勸誘 등 助長機能을 賦與하고 不申告, 遲延申告에 대한 責任을 부과한다.

2) 申告項目은 國民의 私的 生活를 侵害, 關與하는 듯한 印象을 줄 수 있으므로 申告를 阻害할 우려가 있는 項目들은 削除하여 人口動態의 기본적 事項만을 파악하는데 必要不可缺한 項目만으로 最少化하여야 한다.

例: 削除가 바람직한 現行 項目들

- 出生: 父·母의 職業, 父·母의 教育程度
- 死亡: 教育程度
- 婚姻: 成婚過程, 成婚場所, 職業, 教育程度

3) 申告書枚數는 各 人口動態事象當 一枚 提出을 원칙으로 하고, 一枚 이상 必要時는 複寫 使用함으로써 申告者의 負擔을 輕減시키도록 한다.

4) 申告書用紙는 區, 市, 邑, 面 등 官廳에만 備置하지 말고 統, 班, 里長, 保健所, 病院, 助産所, 葬儀社, 禮式場 등 廣範한 場所에 備置하여 쉽게 求得할 수 있도록 한다.

5) 申告書의 漢字表記는 한글이나 아라비아 數字로 代替하고, 그 訂正方法도 訂正後 날인만으로 可能하도록 簡素化한다.

6) 申告者에 대한 申告畢證의 발부는 申告意慾을 촉진시키고 申告者에 대한 만족감을 줄 뿐 아니라 公務員의 精確한 業務處理를 確認시켜주는 것이므로 반드시 發給하도록 한다.

7) 罰科金을 대폭 現實化하여 申告義務 違反者에 대한 法上罰則을 엄격하게 適用한다. 또한 罰科金은 遲延申告, 不申告, 催告後 不申告 등으로 구분하여 달리 賦課한다.

한편, 罰科金 嚴格適用으로 因한 申告完全忌避 可能性을 防止하기 위하여 每月 및 每年 1회씩 一定期間을 申告強調期間으로 設定하여 未申告, 不申告者들의 申告를 誘導, 促進하는 裝置를 함께 마련해야 한다.

또한 罰科金, 過怠料의 賦課를 地方法院의 非訟事件으로 處理할 것이 아니라 區, 市, 邑, 面

의 長의 通告로서 可能하도록 하여 申告義務 不 履行者에게 相當한 罰則을 適切 適用할 수 있게 하여야 한다.

8) 全國 3,168個所의 保健所 및 支所의 保健 要員 약 15,000名을 管轄區域의 人口動態申告 助成要員으로 任命하여 行政人力을 補強한다. 地域社會 內容에 밝고 信望과 影響力이 있는 地域의 Opinion Leader 인 統·班長, 里長, 面長, 어머니會長, 새마을指導者, 助産員, 醫師 들로서 定期的인 親睦모임이나 醫療相談會를 통하여 動態事件 발생에 관한 情報를 교환하거나 申告를 誘導토록 한다.

9) 保健所, 病院, 助産院, 葬儀社, 禮式場經營 責任者에게 出生, 死亡, 婚姻에 관한 申告義務를 賦課시키는 制度를 發展시킨다.

10) 出生이나 死亡과 관련되는 補助金, 保險 金의 支給節次 또는 事故死, 行旅病死者, 身元 不明病死者 등의 埋·火葬 許可節次에는 반드시 申告를 확인할 수 있는 書類를 添付토록 한다.

11) 以上과 같은 申告管理行政業務의 改善과 더불어 關聯部處 合同으로 政府次元의 申告指導, 宣傳, 啓蒙活動을 정기적으로 전개하여야 한다. 放送, TV, 新聞 등 全 言論媒體의 積極 參與를 誘導하고 全國的으로 班長會를 통한 弘報活動과 統·班長을 통한 申告誘導活動을 강화하면서 申告關聯場所에 申告案内文, 標語, 포 스타 등 宣傳物을 每年 지속적으로 附着하여 申告運動을 生活化하도록 한다.

12) 申告示範地域을 선정하여 이와 같은 集中 的인 改善運動의 妥當性과 反應, 試行錯誤, 問題點, 改善點을 精確하게 分析하여 全國規模로 擴散하여 가는 方法을 講究한다.

3. 人口動態標本調査의 補強

現在 調査統計局에서 實施하고 있는 月別 人口動態標本調査는 調査票, 調査技法, 調査員의 資質, 標本設計面에서 改善하여야 할 點이 許 多하다고 본다.

調査票의 一貫性維持를 빙자한 修正이나 補 完努力의 缺如, 家口員의 非協助를 구실로 하는 타성적 調査票 造作事例, 標本の 固定化로 인한

代表度의 低下 등 調査의 非效率性을 果敢하게 改善, 發展 시키기 위해서는 多少의 試行錯誤를 覺悟하면서 항상 새로운 試圖가 講究되어야 한다.

調査票의 簡素化, 家口員의 協助誘導를 위한 調査技法의 改善과 豫算의 投入, 調査員의 不 斷한 教育과 業務量의 適正化, 標本の 再點檢과 連續的 Lotation System의 適用 등 꾸준한 改善努力이 中央統計 專擔部署에 의하여 추진되 야 한다.

또한 중요한 것은 이러한 經常 標本調査의 改善 努力과 함께 “人口動態特別標本調査”를 每年 또는 隔年으로라도 定期的으로 實施하여야 한 다는 點이다. 經常標本調査家口와 別도의 大規模標本을 특별히 抽出하여 別도의 調査員을 投入 客觀的으로 經常標本調査의 結果를 評價하고 改善해야 한다.

4. 資料分析機能의 強化

申告資料, 標本調査資料, 特別調査資料 등 모든 資料는 静止된 沈默의 數字의 集體에 不過하다. 이러한 沈默의 數字의 集計가 아무리 正確하게 完全하게 이루어졌다 해도 단순히 静止된 數字의 集計에 그친다면 모든 改善의 務力은 無 意味한 것이 된다.

現在 調査統計局의 人口統計 Team의 人力이나 專門的 資質은 人口統計를 劇期的으로 改善 하는 目標을 위해서는 결코 만족할 만한 水準이 못된다 할 것이다. 統計分野에 대한 오랜 無 關心과 輕視가 우리나라 統計專門人力의 資質 向上을 阻害하여 온 根本原因이다. 이러한 意味에서 人口動態統計의 改善을 위하여는 法律, 制度, 行政管理面 등의 改善도 중요하지만 그에 못지 않는 重點的 投資를 分析機能을 強化시키 는데 集中시켜야 한다.

中央統計機關의 人力의 補強이나 豫算의 과 감한 支援과 함께 國內外 人口統計關係 研究機 關과의 긴밀한 研究協力體制를 構築하여 先進 人口統計의 分析技法을 交換, 發展시켜야 한다.

國內機關으로는 서울大學校 保健大學院, 延世 大學校 人口問題 研究所, 東亞大學校 人口問題 研究所, 韓國人口保健研究院 등 研究機關과 外

國機關으로는 하와이 東西文化센터 人口問題研究所, ESCAP 人口局, UN 統計局, 日本 厚生省 人口問題研究所 등 研究機關과의 協助下에 專門人力을 相互 交換 研修시켜 先進技法을 導入하도록 集中 支援해야 할 것이다.

그리하여 이제 國際的으로 評價받는 質的 水準에 이른 人口 센서스 結果資料와 標本調查資料, 特別調查資料 및 人口動態申告資料를 相互 比較, 分析하여 正確하고 信賴性있는 人口動態資料를 生産할 수 있도록 해야 한다.

參 考 文 獻

1. 經濟企劃院：“第6次 經濟社會發展 5個年計劃”, 統計部門 發展計劃, 1986.
2. United Nations：“Handbook of Vital Statistics System and Methods”, Volume II, 1985.
3. 서울特別市：“서울市 600年史”, 第3卷, 1981.
4. 朝鮮總督府：“國勢調查報告書”(寫本), 1928.
5. 調查統計局：“人口動態統計年報”, 1987
6. 崔仁鉉：“韓國의 人口動態統計現況”, 家族計劃研究院, 1967.
7. 嚴準鎔：“人口動態統計改善方案(I)”, 調查統計局, 1970.
8. _____：“人口動態統計改善方案(II)”, 調查統計局, 1970.
9. 調查統計局：“韓國의 統計調查現況”, 1986.
10. _____：“人口動態標本調查報告書”, 1980.
11. _____：“1987 人口動態特別調查實施計劃”, 1987.
12. International Institute for Vital Registration System：“Improving Civil Registration”, 1984.
13. 金南一：“韓國의 人口動態統計”, 調查統計局, 1980.
14. 調查統計局：“人口動態調查規則”, 1986.
15. _____：“1985年度 人口動態統計現況”, 1987.
16. 調查統計局：延世大 人口 및 家族計劃研究所, “人口動態統計改善 事業報告書”, 1981
17. 調查統計局：“人口動態標本調查指針書”, 1987.
18. 調查統計局：“家口標本調查改善方案”, 1986
19. _____：“推計人口”, 1986.
20. 金南一：“韓國의 死亡申告에 關한 統計的分析”, 東亞大學校 博士學位論文, 1986.

〈Abstract〉

A Study on Improvement of Vital Registration and Statistics System in Korea

Yun-Jae Shin*

1. Objectives of the Study

It is a well known fact that a prompt and reliable data on demographic information is essential in a proper planning and evaluation of any program of national or community level. Especially vital statistics are an important demographic component among demographic information.

Realizing the importance of vital statistics, the government has made some efforts for years to improve the vital registration system which has a close relationship with the production of vital statistics. However, it is still observed that there are some limitations in utilizing vital registration data due to considerable amount of vital events which are never registered and registered but not in time or inaccurately, even though vital registration system in Korea has sound legal basis.

In this connection, the objectives of the study is as follows : (1) To examine some problems of the vital registration system in various aspects, (2) To make improvement programme of Continuous Demographic Survey as a supplementary source of vital statistics, and (3) To find out some alternatives for making it possible to produce and utilize the reliable vital statistics by developing analytical methodologies on that.

2. Current Situation of Vital Registration System

All the vital events, i.e. births, deaths, marriages and divorces, are to be registered in time under the Civil Registration Law, Statistics Law and Regulation on Vital Statistics as a duty of people. Some recent tendencies in each of recent registration are summarized as below :

(1) The completeness of vital registration

- Out of all births which are occurred during a year, around 75% of those compared to the estimates are registered in the year of occurrence.
- In case of death registration, the percentage of registration in the year of occurrence has been gradually increased from 86.2% in the year of 1980, but it is still below the level of 90% compared to the estimates.
- The percentage of registration for marriages and divorces in the year of occurrence out of total registered numbers was revealed to be 69% and 73% respectively in 1985.

(2) Continuous Demographic Survey

- It is a kind of sample survey for the purpose of producing reliable vital statistics which could not be provided by the vital registration.
- It covers about 17,000 sample households at national level and important information for vital

* Former Director-General, Bureau of Statistics, EPB.

events are collected in every month by 323 expertized enumerators who are regular staff of the government.

- Although the result of the survey seems to be more reliable than that of vital registration, the reliability of the data is still below the acceptable level if compared with relevant information from other sources such as population census or special surveys.

3. Problems of Vital Registration System

There are four major obstacles in improving vital registration system in Korea :

- (1) In general, policy priority is not given on any programme of improving vital registration system. It is, therefore, very difficult to formulate comprehensive programme through having cooperation from related authorities and sufficient financial assistance.
- (2) In all the laws related and system itself, there is substantial degree of overlap and irrationality. Registration of each vital event is maintained according to several laws and regulation such as Civil Registration Law, Statistics Law, Resident Registration Law and Regulation on Vital Statistics. However they are mutually overlapped and overall supervision can not be done systematically due to lack of co-operation among the authorities concerned.
- (3) The administration of vital registration system seems to be working inefficiently, because of most of civil servants who are in charge of vital registration are lacking of conception on vital statistics and also there is a certain extent of rigidity in handling the works. Therefore, they are doing their jobs in a passive way.
- (4) A substantial proportion of vital events occurred is not registered within the legal time limit (i.e. within one month after the occurrence in case of birth and death) or not registered forever. Some of social customs and superstition seem to be the potential causes especially in case of births and deaths.

4. Recommendations for the Improvement of Vital Statistics

- (1) Reporting systems such as civil registration, vital statistics and resident registration should be integrated under the single law. Also, administrative supervision, personnel and budget with regard to the registration system should be under the control of a single ministry.
- (2) It is necessary to simplify the procedures and methods of reporting vital events, i.e., reducing number of sheets of the form, making corrections easily, reducing registration items, etc.
- (3) Continuous Demographic Survey as a supplementary source of vital registration should be improved and special ad-hoc surveys should be conducted with regular interval.
- (4) In-depth analysis should be done using various sources of data on vital statistics.

5. Concluding Remarks

From this study, we can notice that temporary campaign and motivation programs are not sufficient to improve the quality of vital statistics. Strong intentions and continuous efforts of the government are needed for the improvement of the vital registration system. Furthermore, most of

the data collected through the registration are not properly analyzed and utilized, partly due to the lack of appreciation among high-level governmental officials of the need for vital statistics. It is, therefore, requested that long-term improvement programs of vital statistics be implemented with policy priority and continuous efforts be given to this purpose as a long-term goal of development in Korea.