

李 時 伯  
서울대학교 保健大学院 教授

## 韓國의 人口現況과 政策方向

1. 人口政策 評價
2. 人口成長과 向後 展望
3. 向後 人口抑制對策 方向
4. 맺음말

### 1. 人口政策 評價

1961年 우리나라가 人口調節政策을 國家政策으로 받아드린 것은 세계적으로 세 번째에 속한다. 그 당시 우리나라는 人口調節政策을 받아드리지 않으면 안될 만큼 人口問題가 심각한 現實問題로 부각되었기 때문은 아니었다. 다만 國家指導者의 未來指向的이고 先覺者的인 판단에서 人口政策을 채택한 것으로 評價된다. 그러나 20余年이 지나오면서, 그동안 草創期의 政策에 기반을 둔 좀더 획기적인 政策開發이 없이 지나왔던 사실을 상기하지 않을 수 없다. 오늘날의 人口問題는 누구도 부인하지 못할만큼 그 중요성이 보편화 되어 왔으며, 名實共히 이 분야에 專門이라 자처하는 職業人數가 자랑할만큼 많아 졌으며, 또 組織的이고 体系的인 調查研究가 每年 이루어져 왔음에도 불구하고 人口事業을 지원할 政策開發이 활발하지 못했던 理由는 과연 무엇이었나? 몇가지 觀點에서 이를 分析하고 현실적으로 우리가 당면한 人口問題의 座標를 확인하고자 한다.

첫째, 人口調節政策의 채택동기가 經濟開發計劃의 배경속에서 출발하였기 때문에 그동안의 人口事業의 重要度는 우리나라 經濟政策으로 결정되어 왔다. 즉, 經濟成長의 好景氣속에서는 人口問題에 대한 問題意識이 미약하였고, 人力資源을 바탕으로 성장한 1970年代 초반의 우리나라 經濟體質로 보아 人口抑制政策이란 현실적인 중요성을 인정받을 만큼 社会的인 雰囲気가 형성되지 못했으며, 오히려 人口가 經濟成長의 障礙要因으로 받아들여지기 보다는 促進要因으로 장려될 수도 있다는 착각이 생길정도로 經濟發展과 人口成長을 同一次元으로 생각한 사람이 많았다. 그러나 經濟第一主義의 發展과 好況도 1980年前·後 세계적인 추세로서 극심한 經濟不況속에서 허덕였으며, 따라서 勞動集約的인 우리나라 經濟-産業構造는 技術集約的인 형태로 변화시켜야 한다는 편리한 經濟理論이 전개 되기 시작했다. 한편 人力의 海外進出과 都市集中에 따른 勞動力分配側面에서의 일시적인 勞動力需給의 차질문제를 가지고 家族計劃無用論으로 까지 미약시킨 或者도 있었으나, 이내 增加된 失業率問題로 우리나라가 가진 근본적인 人口問題를 생각할 수 있는 本然의

자세로 되돌아 오게 되었다. 이러한 陣痛의 과정을 거치면서 第2의 人口政策開發의 胎動이 일기 시작한 1981年末 까지는, 第1次 人口政策의 採択이 있었던 1961年末 이후 꼭 20년이 지난 것이다.

둘째, 원래 人口政策은 出生, 死亡, 그리고 移動에 미치는 國家의 施策을 말하고 있으나, 우리나라의 人口政策은 出生에 주는 영향만을 政策의 核心으로 여겨 왔기 때문에 자연히 家族計劃事業을 통한 出生抑制事業을 특히 강조했던 것이다. 出生抑制를 위한 각종 避妊方法의 제공은 保健醫療組織의 動員이 불가피 하였고, 따라서 保健社會部는 人口抑制政策의 推進을 담당한 政府事業 機關이 되었다. 그러나 문제는 政策開發 내지 事業推進을 위해서는 政府의 강력한 財政投資가 요구되며, 동시에 政策支援이 필요하게 됨은 분명한 사실인데, 人口抑制政策을 전적으로 代行하고 있는 家族計劃事業에 대한 政府의 관심은 他 開發事業에 비하여 충분치 못하였다. 그 理由는 家族計劃事業이 保健社會部の 予算과 事業支援下에 있는 이상 政府의 投資優先順位나 地方行政支援에서 결코 他 地域社會開發事業을 앞서지 못했다는 사실에 근거하고 있는 것이다. 특히 人口政策이 保健政策의 範疇속에서 무난하게 수행되어 왔다 하더라도 綜合人口政策樹立에 필요한 出生, 死亡, 그리고 移動에 관한 統計資料를 관장하고 있는 政府官署는 保健社會部가 아닌 他 部 処에 屬해 있기 때문에 올바른 人口計劃 뿐만 아니라 人口現況評價에 상당한 混線이 야기될 수도 있었다. 따라서 이러한 모든 사실들은 전부가 政策開發의 脆弱點이 된 理由中的의 하나가 되었으리라 짐작된다.

셋째로서는, 事業草創期에 人口抑制目標을 달성하고자 한 강력한 政府의 意志는 事業目標量制度 開發에서 엿볼 수 있었으나, 이는 점차적으로 行政実績 위주로 運用되었고 長期人口目標 달성을 위한 새로운 政策開發보다는 目標量을 수정해서 가지라도 철저히 현실적으로 만족스러운 実績을 과시하려는 展示効果에 상당한 신경을 쓰게 된 事業經營方法을 택하였다. 그래서 결과적으로는 事業의 問題點은 은폐되기 시작하였으며, 새로운 事業의 開發보다는 현실적인 与件에 최대한 적응하고자 한 被動的인 態度가 형성될 수 밖에 없었다.

이상 열거한 일련의 특징들은, 人口政策이 開發된 초기의 의욕에 비하여 20余年을 지나오면서 발전하지 못했던 理由에 直·間接적으로 관련된 사실들이다. 특히 中央 單位에서의 政策決定者들이 생각하고 있는 人口事業에 대한 意見은 상당히 소극적이었다. 대부분의 國民들이 스스로 家族計劃을 잘 하고 있으므로 이제는 그만 내버려 두어도 잘되어 갈 것이라는 樂觀的인 자세가 그들사이에 支配的이었으니, 人口調節에 관한 政策開發이나 發展을 기대하기란 사실상 어려울 수 밖에 없었다. 그러나 1980년부터 시작된 社會改革의 주도적인 힘은 第5 共和國이 표방한 福祉社會建設로 연결되고, 住宅建設, 「에너지」長期 政策, 教育制度改善, 就業問題 等 經濟社會 전반에 걸친 改革作業이 이루어 지면서 자동

적으로 이들 社会問題의 震源地가 되고 있는 人口問題로 다시 돌아오지 않을 수 없게 된 것이다. 따라서 政府는 1981年末 새로운 人口增加抑制對策에 관한 施行計劃을 발표하고, 구체적인 措置事項에 까지 적극적인 태도를 보임으로서 새로운 第2의 跳躍의 章이 펼쳐지게 된 셈이다. 참으로 기나긴 20余年의 冬眠에서 깨어난듯 싶어 歡迎해 마지 않는다.

## 2. 人口成長과 向後 展望

### 1) 人口問題意識과 人口成長

#### (1) 人口問題意識의 提起

人口問題는 人口自體의 量的인 膨脹에 의하여 問題가 생기는 것이 아니고, 人口의 量的 膨脹에 対応하고 있는 다른 諸 要因에 의해 問題性이 의식되고 있는 것이다. 例로서 人口와 관련된 여러가지 問題 가운데 특히 人口數에 따라 需要-供給의 충분한 与件을 만족시켜 주지 못하고 本態의 限으로 제한이 되고 있는 資源은 人口 問題의 정도를 定義해 주는 가장 중요한 基本要因이 된다. 人口規模나 人口成長速度에 관계없이 충분한 資源이 존재하는 与件下에서는 人口問題의 의식이 露骨化되지 못하며, 반대로 비록 人口規模가 적고 人口成長速度가 미미하다 할지라도 資源의 与件이 나쁠 때는 人口問題의 심각성은 현실적으로 더욱 크게 나타나게 마련인 것이다. 이러한 觀点에서 우리나라의 資源條件에 따른 人口問題는 어느 정도로 의식되고 있는지 잠시 살펴본다.

우리나라는 人口自體만 두고 보더라도 좋지않은 与件에 처해 있다고 단정할 수 있다. 이미 잘 알고 있는 사실이지만 人口規模自體만도 세계적으로 上位圈에 屬하고 있으며, 將來人口를 예측하는데 쓰이는 人口增加率을 보더라도 아직 높은 水準에 있음이 틀림없는 사실이다. 하물며, 이에 대한 資源條件을 보면 장래는 姑捨하고 지금 당장의 問題가 되고 있는 실정이나 人口問題는 그야말로 걱정이 아니될 수 없다. 아무리 綠色革命을 주장하고 農業增進에 總力을 기울여 보아도 현실적으로나 향후 展望으로 보나 우리나라의 食糧事情은 惡化一路에 있음을 볼 때, 問題는 農業增產에 있는 것이 아니라 問題의 원인이 人口成長에 있음을 알아야 한다는데 있다. 1968年 당시 食糧自給率은 85.2「퍼센트」였던 것이 1980년에는 65.0「퍼센트」로 현저히 下降하였으며, 이러한 추세로 볼 때 1986年の 食糧自給率은 52.0「퍼센트」까지 낮아질 것으로 展望된다(朱, 1981). 더군다나 家畜飼料穀을 포함한다면 1980年 현재 穀物의 自給率은 55.6「퍼센트」정도로서 결국 우리나라의 食糧事情은 45「퍼센트」이상을 海外로 부터 輸入해야 할 형편에 있는 실정이다. 부족하면 食糧을 導入하면 된다는 주장이 있을 수 있으나, 世界의 食糧需給展望은 결코 樂觀의이 못되는 展望에 따라 우리나라를 포함한 開發途上國은 보다 심각한 食糧不足에 逢着할 것으로 보인다.

「에너지」資源에 있어서도 동일한 문제를 안고 있는 것이 우리의 실정이다. 즉, 国内唯一의「에너지」資源이라 할 수 있는 石炭은 埋藏量이 적고 採炭條件이 악화됨에 따라 점차 供給量이 줄어 들것으로 예측되고 있으며, 향후 「에너지」輸入依存度の 上昇은 불가피할 것이다. 過去 1961年 우리나라의 「에너지」輸入依存度は 8.5「퍼센트」에 불과하였으나, 人口增加와 産業經濟成長에 따라 「에너지」需要가 急増하게 되어 1971년에 51.1「퍼센트」, 그리고 1979년에는 72.6「퍼센트」로 크게 增加하였다(威, 1981). 이와같은 趨勢가 지속될 경우 2000년에는 「에너지」輸入依存도가 무려 90「퍼센트」를 넘을 것으로 보며, 世界的인 「에너지」危險과 資源戰爭의 양상을 띄고 있는 國際事情에 비추어 볼 때 우리나라는 갈수록 심각한 問題를 지니고 있다 할 것이다.

비단 食糧이나 「에너지」뿐만이 아니라 人口增加에 필연적으로 대두되는 自然環境容량의 한계성과 公害, 人口膨脹과 過密現象으로 인한 集團住居(住宅)問題, 각종 社會病理, 그리고 人間性 喪失에서 오는 葛藤 등등 거의 모든 부문에서 人口問題와 결부되지 않는 것이 없다. 이렇게 본다면 우리나라 人口問題는 經濟成長이나 社會開發을 통하여 人口問題意識이 한때 희박하게 느껴졌던 1970年代 후반기의 경험을 교훈삼아 향후 能動的이고 直接的인 手段에 의한 人口調節政策이 강화되지 않고서는 問題解消는 절대로 이루어 질 수 없음을 깨닫게 한다. 資源의 枯渴과 國際的인 資源競爭의 惡化를 예측하고 확신할 수 있다면 이에 대한 対応策으로 人口問題에 대한 意識高潮와 이에 대처한 강력한 人口調節策의 강화는 당연한 결과 일 것이다. 이러한 뜻에서 1981年末에 政府가 발표한 人口增加抑制對策은 늦은 감이 있으나 가장 적절한 措置라 할 수 있을 것이다.

## (2) 最近의 人口現況과 關聯된 問題點

우리나라에서 처음으로 현대적인 人口「센서스」가 실시된 것은 1925年이었다. 그 당시 總人口(南北韓)는 1,952万名으로 밝혀 졌으며, 그 후 每5年마다 人口「센서스」가 實施되었는데 마지막으로 公式 集計된 南北韓의 總人口規模는 1944年 人口「센서스」결과에서 2,587万名으로 報告되었다. 그 후 1949年 南韓만 실시한 人口「센서스」결과로 2,017万名이 報告되었는데, 이는 1944年 南北韓總人口規模에 육박 할 만큼 크게 膨脹된 것이다. 이와 같은 짧은 기간 동안의 급격한 人口의 量的 成長은 1945年 解放과 더불어 海外同胞들의 대거 歸國을 포함한 人口의 社會的移動의 결과로 풀이된다.

그 후의 人口「센서스」결과를 보면, 家族計劃事業이 채택되기 前 1960年の 우리나라 人口規模는 約 2,500万名이었고, 人口 自然增加率은 3.0「퍼센트」水準에 있었다. 이 時点を 고비로 한 후의 人口成長率의 鈍化는 刮目할만큼 발전적이었으며, 이는 西歐諸國에서 100年間に 걸쳐 성취된 出生力低下 結果와 比肩된다. 가장 최근에 實施된 1980年 人口「센서스」에 의하면 우리나라 總 人口規模는 38,124千名으로 集計되었으며, 또 人口增加率은 1.57「퍼센트」로 発表되고 있다.

이와같은 人口規模의 維持와 人口成長率에 대한 해석은 그동안의 성공적인 出産調節事業의 결과라는 國內·外的인 칭찬이 있으나, 그렇다고해서 사실상 우리나라의 人口問題가 解決되어가고 있다는 의미는 절대로 아니다. 人口統計學的으로 보아 성공적인 人口調節事業의 본(本)보기 일 뿐이지 우리나라의 人口問題는 더욱 큰 問題를 가지고 進行되고 있다는 사실을 알아야 하겠다. 왜냐하면 이미 앞서서도 언급한 바와 같이 人口問題의 意識은 資源과의 상대적인 관계에서 成立되고 있기 때문에 우리나라의 形편에서는 이미 심각한 人口問題를 안고 있는 현실이다. 다만 앞으로 얼마나 問題性을 줄여 나갈지에 그 焦點이 있는 것이다. 例로서, 國土單位面積당 人口密度를 보건대 1960년의 254名/km<sup>2</sup>는 1980년에는 385名/km<sup>2</sup>으로 크게 늘어나 國土空間의 利用開發側面에서 볼 때 이미 한계선에 도달하고 있음을 나타낸다.

그동안의 성공적인 家族計劃事業이 없었다고 假定한다면, 1960年 당시 人口增加 水準을 기초로 하여 計算해서 1985年 이전에 우리나라 人口는 約 4,500萬~5,000萬水準 사이에 도달할 것으로 예측되니, 1980年 현재의 總 人口規模인 38,124千名線의 維持도 그나마 얼

Table 1. Demographic Changes and Population Density, 1925-1980

Year	Population (1,000 persons)	Birth rate	Population increase rate (%)	Population density (per./km <sup>2</sup> )
1925	19,523	-	-	88.4
1930	21,058	45.4	1.5	95.3
1935	22,899	45.3	1.7	103.6
1940	24,326	43.5	1.2	110.1
1944	25,870	41.0	1.8	117.1
1949	20,167	39.2	-	205.1
1955	21,502	40.0	1.1	218.4
1960	25,012	43.0	3.0	254.1
1966	29,436	37.0	2.5	298.9
1970	32,241	32.1	2.2	327.4
1975	35,281	27.6	1.7	357.1
1976	35,860	24.0	1.6	362.9
1977	36,743	24.0	1.6	371.9
1978	37,019	23.7	1.58	375
1980	38,124	23.4	1.57	385

資料: 李時伯, "人口 및 資源," 社會開發, 韓國社會開發協會, 1980, p. 38.

經濟企劃院, 總人口 및 住宅센서스 報告, 1981

마나 다행스러운 일인지 모를 일이다. 그러나 다시 한번 確認하고자 하는 점은 人口調節事業의 성공적인 결과라 함은 人口問題를 완전히 解消시켜나간다는 의미가 아니고 人口問題를 최대한 抑制시켜 나간다는 공동의 노력임을 분명히 해야 할 것이다.

人口問題는 人口規模뿐만 아니라 그동안 변화된 人口構造에서도 그 의미를 찾아볼 수 있다. 즉 人口規模의 성장과 함께 人口構造의 변화는 經濟活動에 투입될 勞動力供給에 영향을 주기 때문이다. 15歲부터 64歲未滿의 소위 生産人口層의 比率은 그社会 国家的 将来 發展을 예상할 수 있을 만큼 중요한 指標로 쓰인다. 1965年の 生産年齡層이 차지한 比率은 全体人口의 53「퍼센트」水準이었으나, 1980년에는 62「퍼센트」水準으로 크게 伸張되었다. 이는 生産과 産業化過程이라는 측면에서 본다면 밝은 未來를 예측할 수도 있겠으나, 또 다른 面에서는 우리의 産業構造上 증대되어가는 人力을 어떻게 흡수해야 할지 人力需給上의 문제를 提起한다고도 볼 수 있다. 1960年 당시의 3「퍼센트」의 人口增加率은 1980年 현재 每年 적어도 2「퍼센트」에 해당하는 勞動力(約60万)이 누적적으로 職業을 요구하게 되는 결과를 초래했다고 본다면 雇傭政策上 큰 負擔이 아니될 수 없다. 물론 풍부한 人力이 産業活動에 전부투입될 수 있는 勞動市場이 마련되어 있다면 그만큼 生産性이 높아 진다고 볼 수 있겠으나, 現代의 生産은 多數의 勞動力에 있지 않고 高級化된 技術人力에 있기 때문에 生産年齡層比率의 肥大는 雇傭創出問題를 수반할 수 있음을 認知해야 할 것이다.

Table 2. Changes of Population Composition by Functional Age Groups

Year	Total	0~14	15~64	65+
1949	100.0	41.7	55.1	3.2
1955	100.0	41.2	55.5	3.3
1960	100.0	40.6	55.6	3.8
1965	100.0	43.5	53.2	3.3
1970	100.0	42.1	54.6	3.3
1975	100.0	38.1	58.4	3.5
1980	100.0	34.0	62.2	3.8

資料：家族計劃研究院, 家族計劃事業, 1981.

人口構造의 變動過程에 지적될 수 있는 또 다른 問題는 65歲 이상의 老人人口層인데, 1980年 현재 3.8「퍼센트」水準으로, 或者는 이를 社会的 問題로 주장하고 있다. 人間の 社会的 存在価値로 볼 때는 단 한명의 人口도 존중되고 重要視 되어야 하기 때문에, 그만큼 숫자의 老齡人口數는 당연히 社会的 對策의 對象으로서 問題가 될 수 있을 것이다. 그러

나 集團으로서 人口를 対象할 때는 3.8「퍼센트」에 해당하는 老齡人口層은 아직 問題領域으로 볼 때 優先權을 부여할 만큼 심각하지는 않다. 오히려 보다 관심을 기울이고 우려를 해야한다면 지금 당장 出生하고 있는 0歲人口에 대한 統制問題이다. 다시 말하여 우리나라 人口調節政策上 가장 優先的이고 投資의 対象이 되어야 할 것은 「出生」을 강조하고자 한 것이다. 「出生」의 抑制없이 또다른 人口政策은 사실상 無意味하며 이러한 出生抑制政策은 적어도 향후 50~60年間은 지속적으로 推進되어야 할 것이다.

## 2) 向後 人口展望

將來人口成長에 대한 예측은 國家의 모든 開發計劃에 가장 基本이 되는 資料이기 때문에 대단히 중요하다. 將來人口規模는 教育計劃, 雇傭政策樹立, 國民保健醫療體系開發, 住宅供給, 都市計劃 등 모든 開發分野에 공통적인 分母役割을 하고 있다.

향후 人口展望에서 제시하고 있는 將來人口成長의 類型이나 規模가 꼭 그대로 된다고는 단정할 수 없겠으나, 지난 몇 年間의 人口動態를 分析하고 앞으로 예견되는 여러가지 人口學的變數를 고려하여 推進하기 때문에 突發的인 특수한 社會的인 異變狀況을 제외하고서는 비교적 합리적으로 展望할 수 있다고 볼 수 있다.

1980年人口「센서스」결과를 基準人口로 하고 2000년까지 推計한 人口展望을 보면, 第5次經濟開發 5個年計劃 最終年度인 1986年의 人口는 約 4,200萬名, 第6次 5個年計劃年度인 1990年은 約 4,430萬名, 그리고 2000년에는 5,000萬名을 上廻할 것으로 내다보고 있다. 이 人口規模는 가장 합리적인 人口變數를 고려하여 推計된 것 뿐이지, 이러한 人口規模의 成長을 宿命적으로 감수해야 된다가거나 또는 만족할 수 있는 適正水準을 고려한 目標人口規模는 絶대로 아니다. 다시 말하여 現 人口規模에서도 필연적인 社會問題를 가지고 있는 우리나라 形편에서 향후 長期社會經濟開發計劃을 가장 理想的으로 달성하려면 이미 제시된 人口展望을 無視하고 예상된 人口規模水準보다 훨씬 낮은 規模가 維持될 수 있도록 人口抑制政策을 강력히 推進하여 나갈수도 있다는 것이다. 그리하여 가장 빠른 時日內에 人口成長이 0(零)이 될 수 있는 소위 停止人口形成을 目標해야 할 것이다.

政府가 계획하고 있는 停止人口의 目標年度는 2050年頃으로 예상하고 있다. 이 目標年度에의 도달은 우선 純再生産率이 1990년까지 1이 되어야 한다는 前提條件을 假定하고 있는데, 1980年 現狀 合計出生率水準이 約 2.8에 있음을 상기 하면서 1990年 이전이라도 純再生産率이 1이 될 수 있도록 가능한 모든 方法과 手段을 동원한 적극적인 人口事業의 推進이 필요함을 강조하고자 한다. 그러나 1980年까지 우리나라의 모든 家庭에서 「두자녀」만을 낳기로 하여도 停止人口形成이 되는 2050년까지는 約 60余年이 걸리는데, 만약 이 年度 보다 훨씬 뒤에 「두자녀 家庭」이 이루어 진다고 假定한다면 우리나라 人口規模는 예상보다 더욱 増大될 수 있다는 사실을 알아야 한다.

이상의 人口展望을 假想하여 판단한다면, 가장 民主的이고 順理的이며 모든 사람들이 同意하는 人口政策으로서는 향후 人口現象은 결코 빠른 時日內에 好轉될 수 없음을 예측할 수 있다. 1980 현재의 3,820 萬名의 人口規模도 문제가 있는데 하물며 1990年을 基點으로 「두 자녀 家庭」을 目標한다면 尙來 人口問題를 알면서도 감수하겠다는 뜻으로 밖에는 해석할 수 없다. 그래서 個人의 出產의 自由, 集團 및 社會의 出產行爲에 다소 불편함이 있더라도 既存의 모든 人口計劃을 改革하여, 「한자녀 家庭」의 새로운 社會規範을 造成하도록 유도해야 할 것이다. 다시 말하여 1990年에 純再生産率이 1이 될 것을 기대하지 말고 1985 ~1990年 사이에 純再生産率을 1 이하로 降下시킬 수 있는 人口政策을 다시 樹立해야 할 것이다.

Table 3. Population Projection

Unit: 1,000 persons

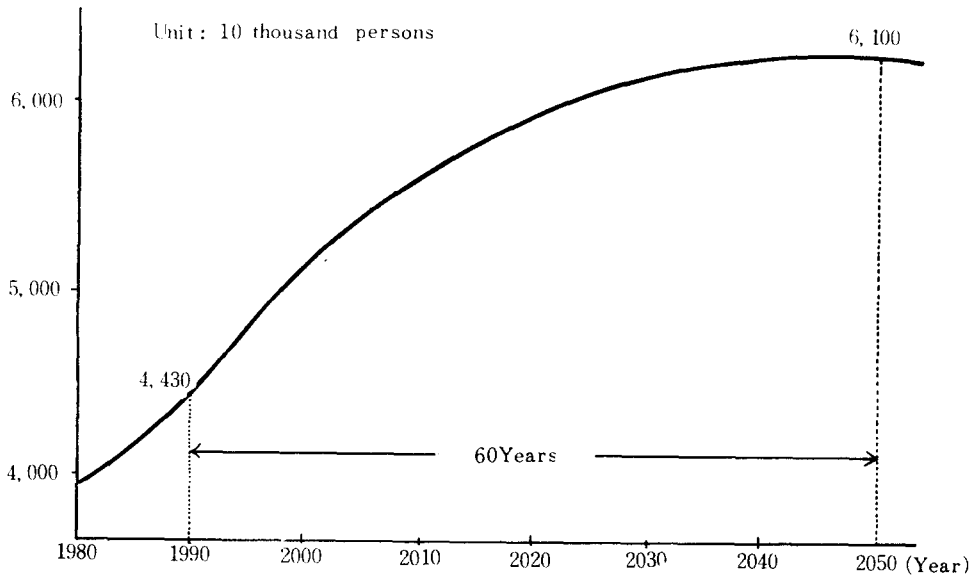
Year	Total population	Birth	Death	Emigration	Population increase rate
1980	38,123	892 (23.4)	257 (6.7)	36 (1.0)	15.7
1981	38,723	906 (23.4)	256 (6.6)	42 (1.1)	15.7
1982	39,331	918 (23.3)	254 (6.5)	44 (1.1)	15.8
1983	39,951	927 (23.2)	253 (6.3)	46 (1.2)	15.7
1984	40,578	931 (23.0)	252 (6.2)	49 (1.2)	15.5
1985	41,209	931 (23.6)	251 (6.1)	50 (1.2)	15.3
1986	41,839	923 (22.1)	250 (6.0)	50 (1.2)	14.9
1990	44,261	893 (20.2)	249 (5.6)	50 (1.1)	13.4
2000	50,066	847 (16.9)	298 (6.0)	50 (1.0)	10.0

資料: 經濟企劃院, 長期人口推計, 1981

Note: ( ) is proportion per 1,000 population.



**Figure 1. Future Population Growth and Prospective Year of Zero-Population Growth**



### 3. 向後 人口抑制對策 方向

현재의 人口問題意識, 將來人口成長展望, 그리고 人口와 対応하고 있는 우리나라의 資源事情 등을 고려할 때 人口成長目標을 과감하게 再修正해야 할 것으로 판단된다. 즉, 人口成長速度와 人口規模를 최대한 鈍化시키기 위해서는 1985-1990년에 純再生産率을 1 이하로 低下시키도록 해야 한다. 그러기 위해서는 國民의 出産行爲는 다소 불편이 있더라도 감수해야 하며, 「한자녀 家庭」의 社會的 規範形成을 政策樹立의 核心으로 전환시켜야 할 것이다.

1981年末 政府가 발표한 人口抑制對策 가운데 「두자녀 家庭」중심의 社會支援政策은 이미 10年前에 導入되었어야 할 手段으로 보인다. 지난 20年間의 社會勞働氣가 허용되지 못한 점을 감안하여, 이 政策을 당분간 活用하되 빠른 時日內(2年이내)에 좀 더 적극적인 政策으로 修正되어야 하겠다. 구체적으로, 「한자녀 家庭」중심의 각종 社會支援政策이 필요하며, 이 政策은 우리나라 人口構造上 14歲이하의 人口構成比率이 全体人口의 25퍼센트 이하로 低下될 때까지 出産抑制事業은 持續化시켜 나가되 停止人口가 실현될 수 있는 目標年度를 2050~2025年으로 일당겨야 한다. 그러기 위해서는 社會經濟開發에 의한 西歐式 人口事業보다는 家族計劃事業에 의한 직접적인 方法을 동원하되 政府는 향후 50-60年동안은 주도적인 投資와 支援를 해야 할 것이다.

이상의 일반적인 政策方向에 더불어 구체적인 內容을 다음과 같이 提示하고자 한다.

첫째, 人口事業을 균형있게 전개시켜 나가며, 國家社會發展을 目標로 한 永久的인 기반을 조성시켜 나가기 위해서는 「人口調節에 관한 特別法」의 制定이 필요하다. 그리하여 현재 出生, 死亡, 人口移動의 세가지 人口政策內容이 균형있게 推進될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 「人口政策審議委員會」의 기능을 活性化시켜 部處間의 企劃調整의 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 運營方針은 人口事業全般에 걸쳐 획기적인 評價를 수행하며, 필요한 政策開發에 주도적인 역할을 할 수 있는 최고의 政策樹立機關으로 발전시켜야 한다는 의미인 것이다. 이러한 기능을 수행하기 위해서는 事業實務的인 지원이 필요한데, 과거와 같이 상징적인 第三의 機關에서 지원업무를 맡을 것이 아니라 실제로 人口에 관한 研究를 하고 있는 事業機關에서 事務局役割을 담당해야 한다. 구체적으로 지적한다면 人口에 관한 專門研究機關인 「韓國人口保健研究院」에서 「人口政策審議委員會」의 事務局 役割을 담당하므로써 實際資料分析과 研究結果에 따른 政策開發이 보다 용이할 수 있을 것이다.

셋째, 人口事業을 수행할 政府組織의 陽性化(強化)가 무엇보다 필요하다. 현재 政府組織에는 人口事業을 전담하고 있는 部處가 뚜렷하게 命名되어 있지 않다. 1981年末 政府가 人口抑制對策에 관한 重大決心을 발표함에 있어 당시 進행된 政府組織改編에서는 오히려 人口事業에 대한 組織이 축소된 듯한 결과를 낳게 하였으니, 참으로 유감스러운 일이 아닐 수 없다. 保健社會部의 家族計劃事業担当組織은 결과적으로 課水準에서 係水準으로 축소된 것이 그例이다. 人口計劃事業을 담당할 政府組織은 분명히 「人口」 또는 「家族計劃」의 이름으로 中央의 局單位로 만들어져야 앞서 지적된 엄청난 人口事業目標를 달성하기 위한 事業을 수행할 수 있을 것이다. 이에 敷衍하고자 함은 人口事業을 위한 組織의 강화는 一線 事業實踐 중심으로 組織되어야 하기 때문에 現 事業體系로 보아 保健社會部가 이에 해당하는 것으로 사료된다.

넷째, 人口事業의 가장 중요한 評價資料는 「出生」, 「死亡」에 있음이 분명한 사실이다. 出生과 死亡은 비단 人口學的인 측면뿐만아니라 保健學的인 측면에서도 정확한 統計가 절실히 요구된다. 地域社會에서 일어나는 出生・死亡現狀은 保健要員에 의하여 가장 먼저 처리될 수 있기 때문에 이분야의 動態處理가 保健機關에서 운영된다면 보다 정확한 統計處理가 가능할 것이다. 이러한 사실에서 현재와 같이 非專門要員과 복잡한 行政節次에 의해 처리되는 出生・死亡은 保健機關에서 운영될 수 있도록 研究하여 制度自体가 改善되어야 한다.

다섯째, 우리나라와 같이 人口成長速度와 人口規模가 동일하게 問題되는 國家는 무엇보다 직접적인 出生抑制效果를 기대할 수 있는 家族計劃事業을 강화해야 한다. 지난 20年

동안 발견되지 못했던 事業運營方式을 과감히 修正하고 새로운 家族計劃事業經營策을 開發해야 할 필요가 있다. 目標量制度, 地域特性에 따른 避妊普及과 이에 따른 要員의 活用 民間部門의 育成, 要員訓練, 豫算投入 등 事業內的 要因에 대한 차원높은 改善이 요구된다. 특히 中央單位에서 事業政策을 樹立하고 있는 管理者들의 적극적이고 진취적인 자세는 事業發展에 가장 중요한 要因이 될 것이다.

여섯째, 人口政策의 長期的인 累積效果를 기대할 수 있는 人口教育, 保健醫療事業의 拡大, 女性の 社會的 地位向上, 각종 社會 保障策, 균형있는 地域社會開發 등을 꾸준히 發展시켜 나가야 할 것이다.

#### 4. 맺 음 말

人口問題는 慢性的인 社會現象이기 때문에 이에 대한 対応策도 長期的으로 樹立하지 않으면 안된다. 우리나라의 人口問題도 이미 오래전부터 胎動하기 시작하였으며, 그리하여 향후 人口成長에 대한 対応策은 다른 어떤 분야보다 현실적으로 긴박한 問題로 그 필요성이 浮上되고 있다. 1981年末 政府가 발표한 「人口增加抑制對策」은 지난 20年間 미흡했던 이분야의 사업진행과정을 상기해 볼 때 대단히 발전된 政策임에 틀림없다 하겠으나, 長期 人口目標로 보아서 이 對策은 가까운 時日內에 補強되어야 할 것이다. 왜냐하면 이 對策은 人口問題를 직접적으로 解消시켜나가기 위한 目的보다는 간접적으로 出生抑制를 유도하기 위한 社會雰囲気造成에 主眼點을 두고 있어, 현실적으로 緊迫한 人口問題意識을 해결하는 노력에는 다소 미흡한 것으로 판단되기 때문이다.

人口計劃은 單一事業의 형태로 이루어질 수 없기 때문에 政府의 最高政策機關(人口政策 審議委員會)의 능동적인 企劃調整下에 모든 閔聯部署가 공동의 人口目標인 停止人口 實現을 위해서 責任事業을 具現해야 할 것이다. 그러기 위해서는 政府는 향후 50-60年 동안은 人力開發, 組織強化, 그리고 豫算 등 모든 분야에서 投資를 擴大해야지, 그렇지 못할 경우에는 未來의 모든 開發計劃에 커다란 蹉跌이 생길 것을 覺悟해야만 할 것이다.

## 参 考 文 献

- 家族計劃研究院, 韓国家族計劃事業, 1981.
- 經濟企劃院, 長期人口推計, 1981.
- \_\_\_\_\_, 人口增加抑制對策, 1981. 12.
- \_\_\_\_\_, 總人口 및 住宅센서스 報告書, 1981.
- 李時伯, “人口 및 資源,” 社会開發, 韓國社会開發協會, 1980.
- 朱龍宰, “食糧需給展望과 人口問題,” 2000年代를 向한 韓國의 人口問題와 政策方向,  
家族計劃研究院, 韓國人口学会, 1981.
- 咸孝駿, “「에너지」需給展望과 人口問題,” 2000年代를 向한 韓國의 人口問題와 政策方向,  
家族計劃研究院, 韓國人口学会, 1981.

## 《Abstract》

## Population Change and Future Direction of Population Policy in Korea

Sea Baick Lee

Professor, School of Public Health, Seoul National University

---

The Korean Population Control program has been implementing under the jurisdiction of the Ministry of Health and Social Affairs through an existing network of health centers. This arrangement was successful in bringing population growth down to targeted level by the end of the Fourth Five Year Economic Planning, 1981.

It is expected, however, that future goal will be harder to reach due to difficulty of reducing traditional family size norms further and to the projected increasing the number of eligible couples as the past Korean war baby boom generation enters the reproductive activity in the next few years.

The recognition of the need for modification of population policy is increasing. The 1980 census shows that the total number of population reached approximately 38.5 million with 1.57 per cent of the growth rate. It was projected that the size of Korean Population will reach around 42 million and 51 million in 1986 and 2000 respectively. Furthermore, there is some argument as to whether decline in the birth rate in Korea is too slow to meet government target. Hence, a new development of population policy and greatly increased amount of effort will be needed in order to achieve Zero Population Growth Rate before the year 2050.

The development of future national population policy and its related area are recommended as follow:

1. It is highly recommended that the population planning law governing both vital events of birth and death and population migration should be legislated.
2. The National Population Policy Council, Chaired by Deputy Prime Minister should be activated to implement and coordinate population program within ministries.
3. Responsible organization of population and family planning program should be established as a Bureau unit at central government level.
4. For the improvement of national vital registration, an existing system should be studied and developed.