韓國의 人口問題와 政策方向

1983

韓國人口保健研究院

머 리 말

지난 20餘年間 推進되어온 政府의 強力한 經濟開發政策과 人口政策은 相互補完的으로 우리나라의 經濟社會發展에 刮目할 만한 成果를 이룩하였읍니다. 그러나 國土面積이 협소하고 賦存資源이 빈약한 우리나라의 現實에 비추어 아직도 1.6%水準의 높은 人口增加率을 持續하고 있어 食糧, 住宅, 에너지, 雇傭, 環境, 保健醫療등 社會經濟 諸分野에 미치는 人口問題의 深刻性은 더욱 深化될 것으로 豫想되어 政府는 1981年 12月 새로운 人口增加抑制對策을 樹立하고 各部處의 有機的인 協助下에 強力히 推進中에 있읍니다.

이와같은 人口의 量的인 增加問題와 더불어 우리나라가 直面하고 있는 또 하나의 人口問題는 바로 都市人口集中現象이라고 할 수 있읍니다. 그간 政府는 農村의 近代化를 통하여 地域間의 均衡開發에 의한 離農을 防止하는 데 온갖 努力을 傾注해 왔으나 産業構造의 變化와 더불어 人口의 都市偏重은 더욱 加速化되고 있읍니다. 따라서 가장 理想的인 經濟社會的 機能을 발휘할 수 있고 쾌적한 生活環境에서 法에 保障된 幸福追求權, 環境權, 保健權, 社會保障등 國民의 基本權利를 누릴 수 있고 豊饒로운 삶을 營爲할 수 있는 福祉社會를 조속히 이룩하기 위해서는 人口成長을 最大限으로 抑制하고 人口의 均衡的 分布가 이루어 질 수 있도록 持續的이고 強力한 人口政策이 要求되고 있읍니다.

따라서 本 報告書는 最近 數年間 當硏究院이 主催한 各種 人口 및 家族計劃 세미나에서 發表된 主要 論文을 취합한 것으로 그 內容을 2000年을 向한 우리나라의 人口問題를 多角的으로 展望해 보고 이에 대한 對策을 提示하고 있으며, 本 報告書는 우리나라의 福祉社會를 早速히 實現하는데 先決되어야 할 人口問題

의 緩和에 寄與할 수 있도록 하고자 하는 意圖에서 發刊하게 된 것입니다. 公事多忙하심에도 不拘하고 貴重한 論文을 作成해 주신 다음의 執筆陣 여러분께 깊은 感謝를 드리며 동시에 1981年 6月에 開催된 人口問題세미나를 직접 主管하여 보다 強力한 "人口增加抑制對策의 필요성에 관한 汎社會的 雰圍氣를 造成해 주신 前 家族計劃研究院 院長 金擇一博士와 副院長 李時伯博士의 勞苦에 깊은 謝意를 表합니다. 또한 本 報告書의 發刊이 있기까지 온갖 努力을 頃注해준 當研究院 趙南勳 研究委員의 勞苦를 致賀하는 바입니다.

끝으로 本 報告書에 收錄된 內容이나 政策建議는 執筆者의 個人 意見이며 當 研究院이나 政府의 公式見解가 아님을 밝혀 두면서 우리나라 人口政策의 發展에 많은 參考가 되기를 期待하는 바입니다.

1983年 12月 1日

韓國人口保健研究院

院長 朴 贊 武

執 筆 陣

金 正 禮	保健社會部 長官
權 彝 赫	文教部 長官(前 서울大學校 總長)
李 興 卓	韓國外國語大學校 社會學 教授
朱 龍 宰	韓國農村經濟研究院 首席研究員
咸 洙 駿	韓國動力資源研究所 에너지分所長
文 玉 綸	서울大學校 保健大學院 教授
權 肅 杓	延世大學校 醫科大學 教授
辛 世 浩	韓國教育開發研究院 副院長
金 秀 坤	韓國開發研究院 先任研究委員
金 安 濟	서울大學校 環境大學院 教授
安 啓 春	延世大學校 社會學科 教授
李 時 伯	서울大學校 保健大學院 教授
朴 贊 武	韓國人口保健研究院 院長
趙 南 勳	韓國人口保健研究院 研究委員
金 儀 遠	國土開發研究院 院長
金 曦 洙	延世大學校 法科大學 教授

〈報告書 目次順序임〉

目　　次

《基調演說》

Ⅰ. 人口政策과　社會福祉 …… 9

Ⅱ. 人口政策과　社會經濟發展 …… 18

《人口現況》

Ⅲ. 韓國의　人口現況과　展望 …… 31

《人口問題》

Ⅳ. 食量需給展望과　人口問題 …… 67

Ⅴ. 에너지需給展望과　人口問題 …… 97

Ⅵ. 國民保健水準의　向上과　人口問題 …… 133

Ⅶ. 環境汚染의　發生과　人口問題 …… 195

Ⅷ. 教育水準의 向上과 人口問題 …… 221

Ⅸ. 人口構造의　變動과　人力政策方案 …… 243

Ⅹ. 國土空間의　利用開發과　人口問題 …… 266

Ⅺ. 社會病理現象과　人口問題 …… 298

《人口對策》

Ⅻ. 韓國의　人口問題와　對策 …… 321

ⅩⅢ. 人口增加抑制政策의　現況과　對策 …… 351

ⅩⅣ. 人口分散政策의　現況과　對策 …… 381

ⅩⅤ. 人口政策을　위한　社會制度·改善方案 …… 402

《參考資料》

1. 性別　및　年齡別(各歲)推計人口 : 1980～1986 …… 427

2. 性別　및　年齡別(5歲階級)推計人口 : 1980～2000 …… 434

Ⅰ. 人口政策과 社會福祉**

金 正 禮*

1. 序　　論
2. 人口와　社會福祉
3. 福祉政策으로서의　人口對策

1. 序　　論

우리나라는 60年代初부터 始作된 4次에 걸친 經濟開發計劃과 새마을 運動을 통한 地域社會 開發事業의 成功的인 遂行으로 全世界에서 類例를 찾아볼 수 없는 刮目할 만한 經濟成長을 이룩하였고, 그 結果 國民들의 生活水準이 全般的인 領域에서 크게 向上된 것이 事實이다. 그러나 急速한 經濟成長은 必然的인 副作用으로 富와 所得의 隔差를 深化시켰으며, 都市化, 産業化에 따라 産業災害, 青少年의 非行, 犯罪의 暴惡化 등의 社會問題가 惹起되고 있으며, 人口의 老齡化 및 核家族化에 따라 老人의 役割喪失 등 老人福祉問題도 새롭게 抬頭되고 있다. 또한 지난 1977年부터 社會保障制度의 一環으로 醫療保險制度가 實施됨에 따라 國民의 醫療保障受惠 欲求는 날로 늘어나고 있으며, 過去에는 個人의 問題로 認識되었던 疾病, 가난, 心身의 不具, 失業등의 問題가 더이상 個人次元에 머물지 않고 社會와 國家의 責任으로 認識되어 國民의 福祉에 대한 需要가 점차 增大되고 있다. 이에 第五共和國이

* 保健社會部 長官

** 本 論文은 1983年 3月10~11日 期間中 釜山에서 開催된 1983年度 家族計劃事業 評價大會에서 發表된 基調演說 內容임.

出帆하면서 國定指標上에 「民主, 正義, 福祉社會建設」의 旗幟를 내걸고 福祉社會를 健設하겠다는 意志를 表明하였으며, 새 憲法에서도 그 前文에서 「우리 國民은 政治, 經濟, 社會, 文化의 모든 領域에 있어 各人의 機會를 均等히 하고, 國民生活의 均等한 向上을 기하고, 우리들과 우리들 子孫의 安全과 自由와 幸福을 永遠히 確保할 것을 다짐한다」고 정하여 機會均等의 正義社會에 立脚한 社會開發 戰略으로 全國民의 幸福이 確保되는 福祉社會 建設의 意志를 闡明하였고, 本文 第9條에서는 「人間의 尊嚴性과 價値 및 幸福追求權」을 基本權 中에서도 不可侵의 基本權으로 新設하였으며 그 外에도 環境權, 社會福祉權등 總8種에 달하는 福祉權을 新設, 補強하였다. 뿐만아니라 全斗煥大統領께서도 就任辭에서 「貧困, 戰爭, 彈壓의 3大 苦痛으로 부터의 解放」을 主唱하여 지금 이 時期가 바로 우리 歷史上 가장 福祉 意志가 강한 때라고 말할 수 있다.

위에서 言及한대로 福祉의 基本理念은 "모든 사람이 모든 領域에 있어 公平한 機會를 부여받고, 國家 經濟向上에 따른 富의 蓄積이 均等하게 分配되는 것"이라고 할 때 이 分配받아야할 國民, 즉 人口의 數는 福祉水準을 決定하는 基本的인 變數가 되는 것이다,

2. 人口와 社會福祉

人口는 두가지 相反된 側面을 가지고 있다. 過去 農耕社會에서는 生産을 增大 시키는 데 人口는 매우 큰 役割을 하였다. 그러나 오늘날에는 生産活動의 動力이나 機能의 主體가 사람이 아니라 大部分의 경우 機械이기 때문에 사람의 머리수가 반드시 生産能力을 意味하는 것은 아니다. 오히려 大規模의 人口는 生産의

主體에서 消費의 主體로 變貌할 수도 있다.

人口가 많아지게 되면 國民 總生産量의 1人當 分配量이 相對的으로 減少하게 된다. 우리나라의 境遇 1962年의 國民總生産量은 152億弗에서 1981年 633億弗로 4.2倍가 增加 되었으나 그동안 人口가 年平均 2%로 늘어나 1人當 所得은 2.9倍가 增加된 1,636弗에 불과할 뿐이다. 結果的으로 20年間의 人口增加가 1人當 所得의 47%에 해당되는 764弗의 所得增加를 蠶食한 것이다. 단순한 所得增加를 蠶食한 것도 큰 問題이지만 事實上 더 큰 問題는 所得의 增加가 全體 構成員에게 正當하게 分配되지 않은 不公平한 分配를 國民들이 意識하게 됨에 따른 相對的인 剝奪感 또는 貧困意識이 發生하게 된 것이다. 自身이 남들에 비해 못산다고 느끼는 相對的인 貧困意識은 資源의 絶對量이 不足하고 一般的인 生活水準이 낮은 境遇보다는 오히려 우리나라와 같이 經濟成長速度가 빠르고 生活水準이 날로 向上되는 狀況에서 더욱 激甚해지기 쉽다. 왜냐하면 經濟成長이 이룩되므로 해서 사람들은 自身의 生活水準도 높아질 것으로 期待하게 되고, 이것이 成就 되지 못할때에 敗北感은 現存 社會秩序에 대한 不信, 不滿의 原因이 되기도 한다. 이와같이 가진자와 못 가진자 사이의 違和感이 膨脹되고 階層의 兩極化가 深化되면 社會的 連帶意識이 弱化되어 安保的 次元에서도 큰 問題를 惹起하게 되는 것이다. 또한 사람의 數가 많아지게 되면 資源이 所要되고, 그 資源을 開發, 生産하기 위해서는 自然에 대한 負擔과 毁損도 그만큼 커지게 되어 生態系의 均衡을 破壞하게 될 可能性이 높아진다. 이런 것이 原初的으로 너무 많은 人口를 扶養함에 따라 發生되는 問題이므로 이제 우리의 社會政策도 人口調節의 觀點에서 다루어 지지 않으면 안될 것으로 생각된다.

3. 福祉政策으로서의 人口增加抑制對策

社會福祉의 槪念에 대해서는 지금까지 明確하게 定義된 바가 없다. 왜냐하면 사람마다 欲求가 多樣하고, 社會가 指向하는 價値와 國民이 追求하는 目標가 반드시 일치된다고는 할 수 없기 때문이다. 一般的으로는 社會指標의 槪念을 빌어 福祉의 意味를 把握하여 왔다. 國際聯合 社會開發研究所는 福祉水準 指標를 健康, 教育, 社會로 구분하여 肉體的 發達水準, 精神的 發達水準, 社會統合水準으로 設明하고 있으며, 어떤 學者는 生命의 安全과 健康, 生活의 快適性, 精神的 豊饒로 福祉의 指標를 나누고 있기도 하다.

첫번째 生命의 安全과 健康을 客觀的으로 測定하는 指標에는 火災, 交通, 安全, 防犯, 自然災害, 기타 安全全般에 관한 사항과 營養, 體力, 醫療施設, 疾病의 豫防등 健康一般에 관한 사항이 포함되어 있다.

두번째 快適한 삶의 정도를 알아보기 위해서는 家計所得과 福祉施設, 居住生活의 便益 및 自然環境과 關聯된 여러가지 指標가 이용된다.

다음으로 精神的 豊饒를 위한 條件으로는 教育 文化 側面에서 幼兒教育은 물론 各級 學校教育의 整備, 讀書, TV, 新聞, 雜誌 등 大衆媒體와 기타 社會教育, 文化財 保存과 特殊教育等의 指標를 든다. 餘暇善用施設, 運動施設은 물론 家庭生活 面에서 健康한 家族, 子女의 成長, 職場, 老後生計 等의 여러가지 指標를 통하여 測定한다. 그러나 이러한 指標들은 사람들의 生活水準의 向上을 기하는데 必要한 資源의 種類를 알기위한 手段에 지나지 않는다. 하지만 사람은 밥과 김치 만으로 사는 것이 아니다. 스스로가 사람다운 待遇를 받는다는 意識이 必要하다. 이런것은 物量的인 福祉水準의 向上만으로는 充足되지 않는다. 이와같은 脈絡속에서 人

口를 理解할때 우리는 人口 問題가 단순한 數的인 槪念 속에서 끝나지 않으며 社會全體의 發展과 直結된 問題라는 것을 理解할 수 있다. 진정한 社會福祉의 槪念은 넓은 意味에서 言及한 生活水準의 向上을 기하는 동시에 向上된 生活水準이 골고루 나누어져서 國民 모두가 "나도 남만큼 잘살고 있다"는 意識을 갖게 하는 것이라 생각된다.

이러한 福祉에 이르기 위한 最少要件은 前述한 바와같이 「먹고, 입고, 자는 問題」를 解決하는 데 必要한 食糧, 에너지 等과 賦存資源의 枯渴을 防止하는 것이고, 人間이 人間다운 待遇를 받을 수 있는 人間尊重의 社會風土를 維持하는 것이라고 할 수 있다.

人口過剩은 賦存資源을 浸蝕하고, 人間이 人間自身을 經視하고 卑下하는 風土를 가져 옴으로써 最少要件조차 威脅하고 있다고 할 수 있다. 이러한 側面에서도 人口는 國民福祉를 위한 社會發展과 緊密히 聯關되어 있음을 알 수 있다.

人口政策은 크게 나누어서 事前調節 側面과 事後對應 側面으로 區分할 수 있다. 事前調節 側面의 人口政策은 出産抑制와 關聯된 家族計劃事業, 海外移民政策, 人口分散政策 等을 들 수 있으며 事後對應 側面의 人口政策은 現在 人口狀態에 對處하기 위한 各種 政策 즉 住宅, 教育, 雇傭, 保健醫療, 交通, 通信, 食糧, 에너지, 公害防止 기타 社會公共政策등 이라고 하겠다. 흔히 "요람에서 무덤까지"라고 이야기되는 福祉政策의 範圍는 바로 이 事後對應 人口政策의 일종이라고 할 수 있다.

이렇게 볼때 福祉政策이라 함은 人口政策의 一部로 생각할 수 있다. 또한 人口의 事前抑制 對策없이 事後對應 政策만 講究할 경우 이미 늘어난 人口를 扶養하기 위한 「福祉費」는 너무 過重하여 先進國의 경우를 보더라도 福祉政策을 遂行함에 있어 效率을 기하지 못하고, 國家財政에 莫大한 負擔을 주고 있는 實情이다.

한편 人口의 事前調節은 福祉政策의 負擔을 極少化 시키는 手段이 될 뿐 아니라 그 自體가 積極的인 意味의 社會福祉 政策이므로 福祉社會로 가는 가장 經濟的이고 效率的인 手段이라고 볼 수 있다. 個人 福祉의 側面에서도 出産을 調節할 경우 妊産婦, 嬰幼兒의 健康을 圖謀하여 健康한 家庭生活을 營爲할 수 있게 되고, 적은 子女를 둠으로써 教育費 養育費 等의 負擔이 줄어 家庭經濟가 그만큼 餘裕가 있게 된다.

4. 人口現況과 人口政策의 方向

60年代 以後 高度 經濟成長에 寄與한 커다란 要因中의 하나로 看過해서는 안될 것이 바로 世界에서 그 類例를 찾아보기 힘든 家族計劃 事業의 成功과 이에 따른 人口增加의 鈍化이다. 60年代 初 年3%에서 1980年 現在 1.57%에 이르는 人口增加率의 減少는 1人當 國民所得을 增加시킴으로서 直接的인 經濟成長을 이룩하게 하였다. 그리하여 現在 우리나라의 國力은 上位 中進國의 隊列에 서게 되었으며 國民의 一般的인 生活水準도 이에 相應한 만한 向上이 이루어졌다. 원래 賦存資源이 貧弱할 뿐 아니라 過密한 人口를 扶養해야하는 우리나라는 自然 經濟成長 爲主의 經濟開發 政策을 追求하게 되었고 따라서 相對的으로 投資의 懷妊期間이 길고 生産에의 寄與度가 낮은 社會開發 政策은 遲滯되어 왔다. 이에 政府는 社會開發에 力點을 두기 위하여 第4次 經濟開發5個年計劃이래 快適한 國民生活의 與件과 環境造成에 注力하여 왔고, 第5次 經濟開發5個年計劃中에는 國民生活 水準의 向上을 基本政策目標의 하나로 採擇하고 있다.

이러한 國家發展의 轉換期에 있어 우리나라의 人口의 現況과 展望은 다음과 같이 세가지로 要約할 수 있다.

첫째, 國土面積이나 賦存資源 面으로 볼 때 우리나라 人口는 이미 그 適正規模를 超過하였으며,

둘째, 이미 適正水準을 超過한 우리나라 人口는 앞으로도 계속 增加할 뿐만 아니라 可姙女性數의 增加, 結婚年令의 停滯 및 家族計劃事業의 累進的 어려움 등의 要因으로 좀처럼 그 增加速度가 緩化될 것 같지 않으며,

셋째, 經濟活動人口 및 老齡人口의 增加로 雇傭問題, 老人問題 等의 社會問題가 점차 커질 것으로 豫想되고 있다. 經濟, 社會發展의 原動力이 되는 동시에 負擔이 되기도 하는 人口의 量的인 側面에 對處하기 위해서는 人口增加를 最大限으로 抑制하는 한편 人口의 資質向上을 圖謀해야 할 것이다.

이런 觀點에서 볼 때 우리나라의 人口 現況 및 展望을 勘案한 人口政策의 基本方向은 다음과 같다.

첫째, 家族計劃 事業의 主軸이 되었던 從來의 人口抑制 政策을 보다 多角的이고 綜合的인 政策으로 擴散, 強化해 나가야 할 것이다. 人口의 效率的 抑制를 위해서는 家族計劃 事業을 活性化하는 一連의 誘引策, 즉 새로운 補償 및 規制施策의 導入과 社會制度의 改善을 위한 政策的 支援이 竝行되어야 할 것이다. 다시 말해 老後에 子女에게 依存치 않아도 生活이 威脅받지 않도록 老後保障制度의 基盤을 福祉的 次元에서 다져 나가야 할 것이며, 稅制, 住宅 및 資金融資 等의 各種 惠澤을 少子女 家庭에게 優先的으로 부여하는 等의 社會支援政策이 뒤따라야 할 것이다. 傳統的으로 뿌리깊은 男兒選好 觀念을 拂拭시키기 위한 弘報 啓蒙活動도 持續的으로 推進해야할 것이다.

둘째, 人口의 質的向上을 기하기 위하여 人口抑制事業을 母子保健事業과 連繫시켜 推進함으로써 嬰幼兒死亡率 및 母性死亡率을저하시킬 것이고 家族計劃事業의 效率도 提高시켜나가야 할 것이다.

셋째, 國民保健의 向上을 통하여 傷病日數의 減少를 꾀하여 人的資源의 活動年限을 延長시키는 等 人力의 損失防止에 努力해야 할것이다.

또한 死亡率과 傷病率의 增加는 國民生活의 沮害要因이 될 뿐 아니라 人力資源의 保全에 威脅을 가해 國力의 喪失을 招來하므로 保健醫療傳達體制를 整備 強化하여 國民保健向上에 이바지해야 할 것이다.

넷째, 全 人口의 過半數를 차지하고 있는 女性의 社會的 地位를 漸進的으로 向上시켜, 女性의 權益과 福祉增進을 圖謀함과 동시에 女性의 潛在的인 勞動力을 開發하여 長期的인 人力資源의 供給源으로 삼아야 할 것이다. 核家族化, 生活水準의 向上, 生活의 簡便化 등으로 教育水準이 높은 可用女性人力이 많아지므로 이를 健全한 社會經濟的 活動에 誘導할 수 있도록 參與機會를 增大할 수 있는 與件造成에 힘써야 할 것이다. 또한 女性의 社會的 地位向上은 우리나라의 傳統的으로 뿌리깊은 男兒選好思想의 拂拭을 위해서도 반드시 이루어지지 않으면 안될 것인 바 段階的으로 性別에 따른 社會·經濟的 差別待遇를 없애 나가는 制度的 措置도 아울러 講究되어 나가야 할 것이다.

마지막으로 人口의 都市化·核家族化에 따라 漸次 그 問題의 深刻性을 더해 가고 있는 人口의 特殊年齡階層인 老年, 兒童 및 青少年에 대해서 그들의 特殊性을 勘案한 特別한 保護措置와 先導對策을 展開해 나가야 할 것이다. 우리의 現實은 이제 社會福祉政策이 발돋움하는 段階에 있으므로 단시일내에 先進國 水準의 福祉를 누릴 수는 없으나 老人福祉法의 制定으로 胎動되기 시작한 老人福祉도 착실히 立法精神을 살려 推進해 나가야 할 것이며 基本生活에 威脅을 받고 있는 이들에 대한 生活保障을 講究하면서 漸進的으로 經濟成長의 成果가 福祉事業에 擴大 反映, 配

分되어 나가도록 努力해야 할 것이다.

또한 社會保障制度가 確立되기 前까지의 過渡期에 있어서 不遇兒童과 靑少年에 대해서는 可用財源이 許容하는 範圍內에서 社會的 參與機會를 提高시킬 수 있는 保護 및 善導對策을 樹立해 나가는 것도 重要하다.

生活水準의 質的 向上과 國民의 社會的 參與機會의 增進이라는 社會開發의 目的을 效率的으로 達成하기 위하여는 人口의 量的인 抑制가 보다 強力히 推進되어야 함은 물론 質的인 向上도 함께 이루어질 수 있도록 母子保健을 비롯한 保健醫療, 敎育, 人力, 住宅, 社會保障, 地域社會開發, 社會 公共서어비스 等 社會 各 部分의 計劃事業이 有機的인 關係를 가지면서 推進되어야 할 것이다.

우리들 自身과 우리의 後孫들이 쾌적한 自然環境 속에서 人間으로서의 價値를 認定 받으면서 살 수 있는 眞正한 福祉社會를 建設하기 위해서는 바로 지금이야말로 人口의 量的 抑制와 質的 向上이라는 課業을 동시에 遂行하지 않으면 안될 歷史的으로 가장 重要한 時點이라는 事實을 잊어서는 안될 것이다.

Ⅱ. 人口政策과 社會經濟發展 **

權 翼 赫*

1. 序　　言
2. 韓國社會의 與件과 人口問題
3. 社會經濟發展과 適正人口
4. 人口政策의 展開方向
5. 結　　言

1. 序　　言

地球村이 當面한 세가지의 가장 緊急한 社會經濟的課題는 人口(population)와 環境汚染(pollution)과 貧困(poverty)에 관한 問題로 要約할 수 있다. 흔히들 이 세가지 問題의 머리 글자를 따서 現代社會의 特徵을 3p 의 危機로 表現하기도 한다. 이 세가지 問題는 相互 密接한 關係를 가지고 있으며, 따로 分離해서 解決할 수 있는 性質의 것이 못되므로, 이들 問題의 심각성에 對한 優先順位를 매기는 것은 어렵겠으나, 環境汚染과 貧困이 窮極的으로는 人口의 問題이며, 人口가 環境汚染과 貧困을 惹起시키는 가장 直接的인 要因의 하나라는 點에서 相對的으로 人口問題의 重要性이 더욱 부각될 수밖에 없다.

世界銀行에서 發刊한 報告書에 의하면 2000年度에는 地球上의 人口가 65億에 육박할 것이며, 世界人口는 35年마다 約2배씩 불어날 것으로 推計하고 있다. 이러한 人口增加의 主된 原因은 出生率이 비교적 安定勢를 維持하는 反面, 死亡率이 急激히 低下하

* 文教部 長官(前 서울大學校 總長)

** 本 論文은 1983年 8月 24日 서울에서 開催된 人口問題 對策을 위한 公聽會에서 發表된 基調演說 內容임.

는 데서 비롯되고 있는데, 公衆保健事業의 發達로 因한 主要 傳染病의 減少가 死亡率의 減少에 크게 影響을 미치고 있다. 다시 말해서 人類文明의 發達이 生活水準의 向上과 保健水準의 向上을 가져 온데 비하여 人口의 過剩增加라는 副作用을 招來하고 있다.

人口問題는 人口의 絶對數와 構成과 資質이라는 人口의 內在的인 側面과 人口의 分布라는 國土空間的인 側面 그리고 人口와 關聯되는 資源需給의 側面으로 나누어 볼 수 있다. 한편 人口政策이라함은 國家가 그 나라의 人口에 관한 어떠한 바람직스러운 狀態를 實現시키기 위하여 또는 特定 人口問題를 解決하기 위하여 實施하는 意識的이고, 計劃的인 努力의 방식으로 定義되고 있다. 환언하면, 國家發展의 目標에 맞추어 위에 열거한 諸 人口問題를 解決할려는 社會政策的인 努力이 人口政策이 된다.

人口政策에는 絶對數의 觀點에서 過剩人口를 調節하기 위한 出産力 抑制對策이 하나의 큰 흐름이 되며, 移民政策과 人口의 大都市 集中을 防止하기 위한 人口分散政策이 주요 政策課題의 하나로 登場하고 있고, 老齡人口의 問題와 人口資質 向上對策이 未來의 課題로 登場하고 있다. 또한「로마클럽」의 報告書에서 보듯이 食量, 에너지 및 鑛物資源의 需要增加에 따른 資源不足과 枯渴이 問題로 되고 있어서 現在와 같은 物質的 豊饒를 基盤으로 하는 人類文明의 成長이 限界에 봉착했음을 豫告하고 있다. 그러므로 人口政策은 人口의 量과 質에 대한 調節政策과 地域分布의 再配置, 資源開發, 費用과 人力政策에 이르기까지 人類의 生存과 福祉에 直接的인 影響을 미치는 要素들로 構成되어 있음을 알 수 있다.

本稿에서는 우리나라의 社會經濟的 與件과 人口問題의 심각성을 살펴본 후 國家發展目標에 따른 人口政策의 展開方向에 대하여 言及하기로 한다.

2. 韓國社會의 與件과 人口問題

우리나라는 賦存資源이 貧困하며 國土가 狹小한데 비하여 山岳이 많고 人口가 많은 中進開發國의 하나이다. 이러한 與件하에서 人口 4,000萬名이라 하면, 人口數에 있어서 世界 21위가 되고, 평방 km당 人口密度가 385名으로 방글라데시, 대만에 이어 世界 3위이며, 山林地를 除外한 可用面積을 基準으로 하면 평방 km當 1,132名으로 世界 1위이다. 다시말하면, 地球上에서 單位面積當 人口가 가장 붐비는 곳이 韓國이 된다.

1960年에 2,500萬名이었던 우리나라 人口가 20年만인 1980年에 3,800萬名이 되었는데, 만약 1960年度 當時의 人口增加率 年 3%가 그대로 持續되었다면 1980年에는 이미 4,800萬名을 超過했을 것이라는 推算이다. 이처럼 過去 20年동안 約 1,000萬名의 人口가 덜 增加했기 때문에 韓國의 人口抑制事業 그 중에서도 특히 家族計劃事業을 가리켜 世界的으로 가장 成功한 경우의 하나로 일컫는다.

그러나 흔히들 "두 자녀 낳기" (stop at two)로 부르는 現在의 人口政策이 成功的으로 推進된다 하더라도, 우리나라의 人口가 2000年에는 5,000萬名을 돌파할 것이고, 2050年에는 6,100萬名을 上廻하는데 問題의 심각성이 있다. 이때가 되면 평방 km당 人口 620名의 超高密度 社會가 되어, 耕地面積이 減小됨과 同時에 食量과 資源不足이 加速될 것이고 生存競爭의 激化로 인하여 韓國社會의 人情이 더욱 각박해질 것이고 餘裕가 더욱 줄어들 것으로 豫想된다.

그동안 수차례에 걸쳤던 우리나라의 經濟開發計劃은 輸出主導型 工業化를 통하여 종래 貧困과 低生産性의 악순환을 反復해왔던 農業爲主의 典型的인 後進國經濟構造를 脫皮시키고 오늘날과 같은 模

範的인 開發途上國으로서의 産業化 기틀을 마련하였다. 이러한 經濟構造의 轉換에는 政治的 安定을 바탕으로 한 豊富한 技術人力資源과 國民들의 勤儉·節約을 통한 成就慾求가 原動力이 되었다. 그결과, 年平均 10%의 高度成長은 雇傭의 增大와 輸出規模의 擴大 및 1人當 國民所得의 劃期的인 增加를 가져와 國民消費生活의 패턴을 變化시키기에 이르렀다.

賦存資源이 貧弱하고 人口가 稠密한 우리의 與件에서 內需를 振作시키고 國民經濟의 發展을 圖謀하기 위해서는 그 당시 輸出依存의 工業立國政策이 우리가 選擇할 수 있었던 최선의 길이었다는 데에는 별 異論이 없을 것이다. 그러나 이러한 發展戰略은 우리經濟의 지나친 資源輸入依存度를 招來하여 經濟自立性에 脆弱性을 露呈하고 있다. 즉, 資源民族主義의 擡頭는 에너지와 資源의 安定的 確保에 制動을 걸고 있으며, 保護貿易傾向의 擡頭는 國際市場의 문호를 크게 좁히고 있다. 여기에다, 資源의 有限性, 環境安全問題, 南北經濟關係의 緊張, 工業化를 통한 成長에 대한 懷疑가 높아지고 있어서 對內外 經濟環境은 우리에게 不利한 方向으로 展開되고 있다. 특히, 우리의 輕工業製品 輸出은 低所得 後進國과의 激甚한 競爭과 先進國의 輸入規制 強化에 直面하고 있고, 重化學工業製品의 輸出은 技術의 落後性, 市場開拓의 險路등 많은 難關이 豫想되고 있어 그 將來를 樂觀할 수 없는 實情이다.

이러한 國際交易環境의 惡化는 우리 經濟가 産業構造의 改編이라는 體質轉換을 斷行해야 함을 意味하며, 産業部門間의 均衡的인 發展을 圖謀해야 하고, 高度熟練의 技術人力을 確保해야 하며, 技術革新과 原價節減을 通한 우리 商品의 國際 競爭力을 培養해야 함을 意味한다. 만약 이와 같은 일이 合理的으로 이루어지지 않는다면 60年代와 70年代에 우리가 經驗했던 經濟의 高度成長은 期待하기 어려울 것이라는 豫想이 可能하다.

周邊與件이 이토록 어려워져 가는 時期에 있어서 人口數의 增加는 뭘 意味하는가? 우리나라와 같은 出産力 水準에서는 人口增加는 一次的으로 扶養比率(dependency ratio)의 增加를 意味한다. 社會的으로 扶養의 짐이 增加하면 貯蓄率이 떨어져 投資와 生産性이 低下하고 失業率과 住宅不足이 深化되는 한편, 人的資本(human capital)의 增加를 위한 營養과 保健과 教育에 대한 投資가 減少되며, 1人當 國民所得이 減少하고 窮極的으로는 所得再分配와 社會的衡平을 惡化시켜 삶의 質을 떨어뜨리게 된다. 人口增加가 貧困의 直接的인 原因이 되는 理由가 여기에 있으며, 이러한 過程에서 가장 고통을 당하는 것은 貧困階層이 된다.

이와 같은 現象을 避하기 위해서는 우리 社會가 對外資源依存度를 낮추어 가면서 繼續的으로 雇傭機會를 創出해야 되며 同時에 새로운 資源을 開發해야 하고, 이러한 作業을 위한 經濟施設을 擴張시켜 나가야 한다.

그러므로 尖端技術과 外債를 더 들여와야 하고, 그 만큼 國際收支는 惡化될 수 밖에 없는 狀況에 處해 있다.

종래 우리나라의 産業構造가 勞動集約的이었기 때문에 人口增加가 그런대로 經濟成長에 必要한 勞動力의 源泉이 된 것이 事實이지만 향후의 與件은 그렇지 못하다. 우리보다 後進國에 勞動集約的 産業을 漸次 引繼하면서 우리는 資本集約的 또는 技術集約型 産業構造로 轉換해 나가야 한다. 따라서 우리 社會가 必要로 하는 勞動力은 技術革新을 主導해 나갈 高度의 科學的 頭腦와 熟練技能工이 된다. 高度의 知識이 勞動의 源泉이 되는 現代에서는 傳統的인 意味에서의 人口增加 또는 過剩人口는 韓國社會의 짐이 加重됨을 意味할 뿐이다.

3. 社會經濟發展과 適正人口

國家開發은 經濟的 成長과 社會構造的 變化로서 이루어 진다. 60年代 이래로 우리나라의 經濟開發計劃은 國家再建을 위한 經濟規模의 量的 成長에 置重하느라고 社會開發部門을 크게 疎外시켜 온 것이 事實이다. 다시 말해서, 經濟成長에 相應하는 社會構造의 變化를 誘導하지 못했다. 실제로 變化가 胎動하기 始作한 것은 第4次 5個年計劃 樹立 이후가 된다.

즉, 第4次 5個年計劃의 3大 基本目標를 自立經濟體制의 確立과 技術革新과 더불어 社會開發의 積極的인 推進에 두게 됨으로써, 1977年 이후부터는 經濟發展部門과 社會發展部門의 調和를 추구하게 되었다. 원래 經濟發展의 窮極的인 目的이 經濟의 量的擴大 그 自體에 있는 것이 아니라 國民의 福祉向上에 있기 때문에 이러한 轉換은 너무도 當然한 것이었다. 그러나, 그동안 量的인 成長에만 置重하는 思考方式과 行動을 해왔기 때문에 生活의 質이나 文化的 價値에 대한 發展이 소홀하게 取扱되어 온 것이 事實이다. 富의 偏在現象과 物質萬能主義的 思考가 膨湃해진 것이 그것이며, 分配와 成長이 調和를 잃었고, 精神的 價値가 物質에 밀려나는 變化를 겪고 있다. 이러한 不調和와 價値顚倒 하에서는 經濟社會發展의 均衡을 維持하기 어려울 수 밖에 없다. 즉 人口增加의 經濟的 效果를 國民總生産(GNP)이나 1人當 平均 國民所得의 더욱 重要한 側面으로 볼 수 있는 發展의 質에 대한 問題를 度外視하는 結果를 낳게 된다. 食生活과 住居生活의 內容, 教育과 保健水準, 雇傭의 條件과 所得再分配 등에 관한 社會指標는 國民 1人當 平均所得의 增加보다도 더욱 重要하기 때문이다.

現代 資本主義社會의 窮極的 目標는 福祉社會의 建設에 있다. 福祉社會의 理想은 生産面에서의 完全雇傭과 分配面에서의 公正과

消費面에서의 社會保障內容의 充實化에 있으며, 이 모든 가치는 國民生活을 潤澤하게 하려는 努力으로 要約할 수 있다. 이러한 目標를 達成하기 위해서는 經濟發展의 槪念이 國民福祉를 위한 成長으로 탈바꿈해야 하고, 社會經濟의 發展方向을 福祉와 成長이 同時에 추구되는 데서 찾아야 할 것이다.

이러한 脈絡에서 볼 때 人口增加가 향후 韓國의 社會經濟發展에 던지는 意味는 무엇인가? 人口增加가 社會經濟發展에 미치는 影響은 매우 複合的이어서 한마디로 매듭을 짓기는 어렵겠지만, 적어도 韓國의 경우 適正人口를 超過하는 人口增加는 韓國社會의 擴大再生産에 必要한 資源(특히 再生不可能한 資源)의 增加를 人口增加가 웃돌게 되어 資源의 不足이 加速化됨을 意味한다. 現在까지만 해도 資源需要가 GNP增加率을 上廻하는 速度로 急伸張되고 있는데, 이것이 加速化될 경우에는 分配할 pie의 크기를 작게 하는 直接的인 原因이 될 뿐만 아니라, 分配의 公正을 追求하기가 더욱 어려워 진다. 過剩人口란 分配政策의 適이며, 生活의 質을 떨어뜨리는 元兇이 된다. 다시 말해서 適正人口 이상의 人口增加는 分配의 量과 質 모두에 惡影響을 미치게 되며, 福祉社會의 具現을 가로막는 障碍要因이 된다.

그렇다면 우리나라의 適正人口는 어느 정도인가? 한 나라의 適正人口라 함은 그 나라의 國民의 生産性을 最大로 保障하고, 國民 1人當 福祉가 最大로 되는 人口數를 가리킨다. 즉 한 나라의 經濟水準 또는 國民福祉狀態의 維持에 가장 有利한 範圍의 人口數를 意味하므로, 이는 特定時點의 技術水準, 資本과 貿易 등에 의하여 決定되어야 할 相對的인 槪念이 된다.

常識的인 水準에서 생각해 보면 氣候調件을 排除할 때, 適正人口의 크기는 國土의 面積과 賦存資源의 量과 生産性에 비례하고, 生活水準*에 逆비례 한다. 따라서 國土空間이 狹小하고, 賦存資源

이 貧弱한 우리나라의 경우에는 適正人口의 規模가 작아질 수 밖에 없지만, 國民의 勤勉性과 어느 정도 높은 生産性 때문에 現 時點에서 適正人口를 超過하는 水準의 人口를 지탱해 오고 있는 셈이다. 그러나 國民들의 生活水準에 對한 期待가 매우 크고 또한 그 期待가 急激하게 增大하고 있기 때문에 現在의 人口水準을 超過하는 適正人口를 想定하기란 不可能한 實情이다. 결국 適正人口의 問題는 社會經濟發展의 정도에 의하여 크게 左右될 수 밖에 없다. 換言하면 韓國社會의 生産性 向上이 人口를 얼마나 더 受容할 수 있을 것인가 하는 問題와 韓國國民들이 念願하는 生活水準이 어느 정도인가에 따라서 適正人口가 決定되어야 할 것이다. 그러므로 人口의 資質을 向上시킴이 없이 技術革新과 生産性을 提高하기 어려우며, 人口增加를 抑制함이 없이 生活水準의 向上을 期待하기 어렵다는 結論을 導出해 낼 수 있다. 만약 우리나라 國民들이 現在까지 成長해 온 經濟發展의 速度를 늦춤이 없이 繼續 發展해 나가기를 希望한다면, 周邊餘件을 감안해 보건데 國民 스스로가 모든 手段을 講究해서 人口增加率을 抑制시키는 수 밖에 方法이 없음을 알 수 있다.

4. 人口政策의 展開方向

지난달 29일을 기하여 우리나라의 人口時計가 4,000萬名을 가리키게 되면서 한 동안 잠잠해 오던 人口問題에 대한 關心이 크게 高潮되고 있어서 무척 다행스러운 일로 여기고 있지만, 금

---

*여기서 生活水準이나 함은 健康, 營養과 食品費, 教育, 住宅, 餘暇善用, 社會保障, 에너지, 交通手段 등을 들 수 있다.

번 人口時計의 經驗에서 몇 가지의 教訓을 얻어야 할 것으로 안다.

그 하나는 우리 生活과 아주 密接한 時計라는 道具와 人口概念을 結合시킨 人口時計의 간단한 아이디어가 人口問題에 對한 國民의 경각심을 이정도로 높일 수 있었다는 事實에서 人口政策의 手段을 生活 가까이에서도 찾을 수 있다는 點이 된다. 이것은 너무 觀念的이거나 現 段階에서 受容하기 어려운 對策 마련에 腐心해 온 過去를 反省하는 意味도 되고 人口政策構想의 貧困을 打破하자는 主張이기도 하다. 더구나 人口時計는 人口問題를 時間爆彈으로 받아 드리도록 하는 效果를 지니고 있어서 所期의 目的을 충분히 達成한 셈이다.

그 두번째는 人口時計가 어린이대공원의 어린이會館에 附着되어 있었다는 事實이 된다. 즉, 어린이대공원에서 놀고 있는 아이들로 하여금 人口時計의 1초가 자기와 같은 아이 한명의 出生을 意味한다는 事實을 周知시킴으로서 人口教育的 效果를 높일 수 있었다는 點이다. 어린이가 바로 來日의 主人公이라는 點에서 이들에 대한 人口教育이 成功하지 않고는 人口問題의 밝은 來日을 期待하기 어렵겠기 때문이다.

그 세번째는 新聞과 放送이라는 大衆言論媒體의 威力을 다시 한번 실감나게 느낀 점이다. 人口問題는 窮極的으로 社會의 基本單位인 家族水準에서의 子女數에 대한 決定이 그 成敗를 左右하게 된다. 그러나 少子女 規範이 生活化되어 있지 않은 狀況下에서 社會的 人口目標와 家庭에서의 「프라이버시」간에 거리가 있을 때 이를 줄이기 위해서는 言論媒體의 弘報效果와 教育效果를 充分히 活用해야 함을 알 수 있다.

人口政策의 基本方向은 장차 우리가 建設할 國家社會가 어떠한 方向으로 나아가야 할 것인가에 따라 左右될 것이며, 現在의 人

口政策에 대한 徹底한 分析에서 그 出發點을 찾아야 할 것이다. 周知하는 바와 같이 韓國社會는 高度 産業社會로 서서히 이행해 나가고 있으며, 國家發展의 基本目標를 福祉國家의 建設에 두고 있다. 그러나 人口政策의 現況은 이러한 國家目標의 達成에 副應하지 못하고 있는 實情이다.

出産力調節事業을 보면 人口抑制對策은 男兒選好라는 傳統文化의 壁에 부딪쳐 있으며, 避姙法의 繼續使用率이 낮고, 避姙受容이 터울 調節보다는 繼産目的으로 이루어지고 있다. 또한 出産力低下를 誘導하기 위한 社會制度的·法的措置가 덜 發達되어 있다. 雇傭機會나 條件 및 民法上의 戶主制度와 相續制度上의 男女不平等이 是正되지 않고 있다. 그나마 實施되고 있는 것으로서는 두子女家庭에 對한 稅制上의 特惠와 不姙施術者에 對하여 公共住宅入住優先權을 주는 等의 補償制度와, 多子女家口에 대한 有給休暇制限과 같은 規制나, 子女數에 따른 公共病院에서의 分娩費 差等과 같은 不利益을 賦課하는 정도이다. 이러한 補償과 規制措置에 대하여는 社會的인 呼應度가 많이 향상되었지만, 아직 이러한 誘引과 逆誘引措置의 效果에 對한 總括的인 評價分析이 되어 있지 않다.

흔히 首都圈人口 再配置 計劃으로 대변되는 大都市 人口集中防止策도 이렇다 할 實效를 거두지 못하고 있다. 現在까지의 人口分散政策은 行政首都移轉計劃에서 보는 바와 같이 政策의 一貫性이 缺如되어 있을 뿐만 아니라 斷片的이어서 人口分散과 같은 複雜한 社會現象을 다루기에는 政策貧困의 狀態에 머물고 있다. 다시 말해서 地方都市의 社會文化的 落後性과 地域經濟의 隔差를 解消시키기 위한 政策投入이 없이 中央集權的 行政體制下에서의 規制措置만을 濫發하고 있어서 綜合的인 處方이 나와야 할 段階에 이르렀다.

위에서 列擧한 몇 가지 過去로부터의 經驗은 向後 人口政策을

展開하는데 다음과 같은 몇 가지를 示唆해 주고 있다.

첫째, 人口調節政策과 分散政策 그리고 人口對應政策을 福祉國家 具現의 根幹으로 삼아 나가야 할 것이다. 즉 人口政策을 보다 잘 살기 爲한 政策 그리고 삶의 質을 向上시키기 위한 政策의 直接的인 手段으로 認識시키고 發展시켜 나가야 한다.

둘째, 人口政策은 보다 開放的이고, 綜合的이며, 長期的인 眼目에서 다루어 나가야 한다. 여기서 "開放的"이라 함은 政策結定 過程이 보다 民主的이고 參與的임을 意味하며 "綜合的"이라 함은 政策의 內容이 相互關聯되는 모든 要因들을 網羅해서 抽出된 包括性을 意味하고, "長期的 이라 함은 5個年 計劃期間이나 政權的 次元에서의 이야기가 아닌 恒久的인 國家的 次元에서의 政策樹立을 의미한다.

셋째, 人口教育政策에 대한 優先順位와 投資를 더욱 增強시켜 나가야 할 것이다. 人口抑制나 分散에 대한 어떠한 政策도 價値觀의 變化가 前提되지 않을 경우에 그 效果는 期待하기가 어렵다. 그러므로, 人口教育을 통하여 모든 國民이 人口問題의 深刻性에 대한 覺醒을 하도록 하고, 韓國社會의 發展을 위하여 自發的으로 少子女規範을 實踐하도록 誘導시켜야 한다.

넷째, 短期的으로 出産力調節政策을 強力하게 推進해야 하는데, 이러한 政策의 效果的인 遂行을 위해서는 家族計劃事業을 더욱 活性化시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 社會的 支援策으로서의 각종 規制와 補償制度를 더욱 強化시킴과 동시에 基本的으로 男兒選好思想을 佛拭시킬 수 있도록 社會制度를 改善해 나가야 한다.

다섯째, 長期的으로는 人口의 資質向上을 위한 政策에 投資를 增加시켜서 人的資本의 蓄積과 勞動市場의 情報가 신속하게 反影되는 人力管理體制가 確立되어야 한다. 즉 未來의 知識産業時代가

要求하는 高級頭腦人力과 高度의 熟練技術人力을 確保하기 위하여 小數精銳主義의 人力政策을 展開해야 한다. 이러한 措置는 우리나라의 産業構造를 勞動集約的型에서 技術集約型으로 轉換하는 데에서의 基礎가 될 것이다.

여섯째, 人口影響評價(population impact statement)制度를 導入하여 새로운 事業計劃이 人口의 規模, 分布, 移動 및 資質에 미치는 影響을 分析하고, 評價하여 바람직스러운 方向으로 誘導해야 할 것이다. 이 制度는 一次的으로 公共事業에서부터 適用시켜 나가되 漸次 民間部門事業에까지 擴大 適用시켜야 할 것이다.

5. 結 言

人口政策과 社會經濟開發政策은 國民 1人當 平均所得을 增加시키거나 出産力을 抑制하는데 있어서 相互補完的인 役割을 한다. 그러므로 人口政策은 社會經濟開發政策의 한 부분으로서 統合시켜 運營해 나가야 한다. 現實的으로는 社會經濟開發의 주된 內容의 하나가 되는 成長과 分配를 調和시키는 問題는 人口政策을 效果的으로 推進하지 않고는 達成할 수 없는 성질의 것이다. 우리나라의 경우 社會開發政策을 國是의 하나로 내 세우고 있으면서 人口問題에 대한 政策的인 支援策이 이에 相應하지 못하는 것은 하루 속히 是正되어야 할 것이다.

韓國社會는 그 동안의 高度 經濟成長을 통한 産業化 過程을 통하여 國民所得이 顯著하게 增加되었으며, 社會構造가 多樣해졌고, 理想子女數가 적어지고 核家族이 增加하게 되어 生活樣式이 漸次 西歐化해 가고 있다. 그러나 人口의 大都市集中이라는 副作用과 人口過密化 現象을 招來하여 現在 水準의 人口增加率이 持續될

경우에라도 賦存資源이 적은 우리나라로서는 큰 負擔이 되지 않을 수 없다. 더구나 國際交易環境의 與件이 우리에게 不利한 方向으로 展開되고 있어서 過去와 같은 高度成長은 期待하기 어려운데 비하여 國民의 期待水準은 繼續 增大하고 있어서 事態가 深刻한 局面에 접어들고 있다.

이러한 時期를 當面하여 人口政策도 周邊與件을 감안하여 伸縮性있게 運用해야 할 것이다. 人口分散政策은 地域經濟의 隔差를 解消시킨다는 次元에서 綜合的으로 다루어져야겠고, 人口對應政策은 資源開發에 拍車를 加하는 한편, 資源節減型 産業構造에로의 轉換 및 産業高度化, 그리고 高級技術頭腦를 養成하여 未來社會의 變動에 대처해야 할 것이다.

韓國社會가 當面한 人口問題를 效率的으로 대처해 나가기 위해서는 人口抑制對策을 더욱 強力하게 遂行해야 한다. 왜냐하면, 社會經濟發展 그 自體가 나타날려면 오랜 시간을 요하기 때문에, 그 동안의 피치 못할 人口增加는 보다 直接的이고 短期的인 效果가 있는 家族計劃事業에 依存할 수 밖에 없다. 그러므로 多産家族에게는 社會制度上의 經濟的 不利益이 돌아갈 수 밖에 없다는 것이 우리 社會의 規範으로 定着되어 가도록 規制와 補償制度를 強化해 나가야 할 것이다. 이러한 規制政策이 強化될 경우에는 人口의 逆淘汰現象을 制御할 수 있는 制度的인 裝置에 대한 考慮도 竝行해서 마련하는 것이 바람직하다. 結論的으로 國民各者가 韓國的인 適正人口槪念을 일상생활속에서 內面化하는 것이 福祉國家 建設의 捷徑임을 強調하면서 本稿를 끝맺는 바이다.

Ⅲ. 韓國의 人口現況과 展望

李 興 卓*

1. 人口變動의 推移와 現況
2. 韓國의 人口展望 : 1982 - 2050
3. 人口增加抑制政策의 主要沮害要因
4. 時急한 人口分散政策

1. 人口變動의 推移와 現況 : 1960~1982

韓國의 人口는 1930年代와 1940年代에 걸쳐 年平均 2.0%의 增加率을 유지하여 왔으나 해방을 거치고, 연이은 6.25動亂의 참화를 겪으면서 1950~1955年 사이에는 年平均 1.0%이하의 낮은 增加率을 보였다.

그러나 〈表-1〉에서 指摘되고 있다시피 6.25動亂이 끝난 時期인 1955年부터 1960年 사이 動亂期間의 높았던 사망률이 다시 낮아지고 動亂後의 多出産 (baby boom) 의 影響으로 이 時期의 人口增加率은 年平均 3.0%라는 높은 수준을 유지하게 되었다.

이와같이 年平均 3.0%라는 높은 人口增加率은 1962年 政府主導下에 시작된 적극적인 人口抑制政策, 그 중에도 특히 家族計劃事業의 추진으로 점차 둔화되기 始作하여 1970年代에 들어오면서 年平均 增加速度가 2.0%以下로 떨어지게 되었다. 예를 들면 아래의 〈表-1〉에서 제시되어 있듯이 1960~65年의 年平均人口增加率은 2.79%였으나 1965~70年의 年平均 增加率은 2.35%, 그리고 1970~75年의 年平均增加率은 1.82%로 저하되게 되었으며 1975~80年사이 年平均增加率은 1.56%로 나타나고 있다.

* 韓國外國語大學校 社會學 教授.

물론 이같은 人口增加率의 둔화는 순수한 家族計劃事業의 影響뿐 아니라 經濟發展에 따른 所得水準의 向上에 의해서도 직접, 간접으로 많은 影響을 받았음은 말할 것도 없다.

〈表－1〉 1930～1980年間의 韓國人口趨勢

年 度	出生率	死亡率	年 度	出生率	死亡率	年平均增加率
1930～1935	44	24	1955～1960	45	16	3.02%
1935－1940	44	23	1960～1965	42	15	2.79
1940－1945	42	23	1965～1970	32	13	2.35
1945－1950	42	23	1970～1975	30	10	1.82
1950－1955	40	23	1975～1980	23.9	6.7	1.56

資料：金大泳, "우리나라의 人口政策方向," 1982年 言論人 家族計劃 심포지움, (1982年 12月), pp. 4－5.

〈表－2〉 1960～1980年間의 人口構造 變化樣相

年 度	總 人 口 (1,000명)	年齡構成比(總人口＝100) 幼年人口(%) (0～14歲)	生産年齡人口(%) (15～64歲)	老年人口(%) (65歲以上)	扶養比 (%)	平均年齡
1960	24,989 (a)	43.0	53.8	3.3	86.0	17.8
1966	29,160 (a)	43.5	53.2	3.3	88.0	17.5
1970	32,241 (b)	42.1	54.6	3.3	83.2	17.7
1975	35,281 (b)	38.1	58.4	3.5	71.1	19.0
1980	38,123 (b)	33.9	62.3	3.9	60 5	22.2
2000	50,066 (c)	25.9	68.1	6.0	46.9	－
2050	61,310 (c)	20.1	63.8	16.1	56.8	－

註：(a) 센서스人口임. (b) 年央推計人口임.
(c) 第5次 5個年 經濟社會發展計劃, 人口部門計劃推計値, p. 15.
資料：1980 人口 및 住宅센서스 確定結果(要約), 經濟企劃院 調査統計局(1982年 12月), p. 7.

〈表－2〉에서 出産率의 계속적인 하강으로 말미암아 14歲以下의 幼年人口가 계속 감소하고 있으며 15～64歲의 經濟活動人口는 반면 持續的으로 增加함을 알 수 있다. 따라서 扶養比 역시 經濟活動人口의 增加에 反比例로, 또 幼年人口의 감소에 正比例하여 점차 감소경향을 나타내고 있다.

그러나 65歲 以上의 老齡人口는 1960年의 全體人口의 3.3%에서 1980年까지는 3.9%만을 점유하고 있어 扶養比에 影響을 미칠만큼 큰變化를 나타내지 않고 있다.

人口學上으로 幼年人口(younging population)는 人口의 平均年齡(median age)이 20歲以下인 경우를 말하므로 1980年代에 들어와서 韓國은 비로소 20～29歲層인 中年人口(intermediate population)의 대열에 진입하였다고 하겠다. 〈表－3 참고〉

平均年齡이 30歲 以上이 되어야 老齡人口 (aging population) 構造를 나타내게 되므로 純粹히 人口學的인 面에서 고찰한다면 人口의 老齡化는 最少限 人口의 平均年齡이 25歲 以上을 넘어서는 時點에서 보다 절실한 問題로 대두될 것 같다.

그러나 지난 20年동안에 무엇보다도 人口의 年平均增加率 減少에 決定的인 影響을 미친것은 〈表－4〉에서 指摘되고 있는 바와같이 家族計劃事業을 통한 持續的인 出産力의 減少에 基因한 것이라 생각된다.

〈表－4〉에서 보면 35歲 以上 婦人層의 出産率은 1960年에 비해 1982年 現在 많은 減少를 보이고 있으며 30～40歲 婦人層의 出産率 역시 같은 期間동안 62.3%의 減少을 보이고 있다.

그러나 아직도 可姙力(fecundity)의 절정 年齡이라 생각되는 20～25歲 年齡層에서 各各 30.9%와 25.8%라는 미진한 減少率을 나타내고 있는 實情이다.

이와같은 各 年齡群別 差等的 減少傾向은 〈表－5〉에서 都市地域 및 農村地域의 年齡別 出産率變動趨勢에서도 同一하게 나타나고 있다.

〈表－3〉 各國人口의 平均年齡 比較

國名	平均年齡	總人口中 14歲以下人口	百分比 65歲以上人口
1. 한국	24.2(1986) (a)	30.8	4.4
	25.2(1991) (a)	28.9	5.0
2. 일본	25.6(1956)	30.0	5.7
3. 대만	17.9(1956)	44.2	2.5
4. 프랑스	33.3(1961)	25.4	12.1
5. 이태리	31.6(1961)	24.6	9.5
6. 스웨덴	36.2(1960)	22.0	12.0
7. 미국	29.5(1960)	31.1	9.2

資料：(a) 經濟企劃院 人口推計에 의한 것임.
其他資料는 Henry S. Shryock, The Methods and Materials of Demography, Vol. 1. p. 234 參考.

〈表－4〉 全國年齡別 出産率

年度 / 年齡別	1960 census (1)	1966 SDS (2)	1968 survey (3)	1971 census (4)	1971 survey (5)	1973 survey (6)
15－19	37	15	7	13	6	10
20－24	233	205	146	168	188	146
25－29	330	380	301	278	341	301
30－34	257	242	201	189	234	220
35－39	196	150	120	101	124	88
40－44	80	58	65	39	11	19
45－49	14	7	7	7	3	3
合計出産力 (TFR)	6.0	5.4	4.2	3.9	4.7	3.9

〈表－4〉계속

年　齡	1974 WFS (7)	1976 survey (8)	1979 CPS (9)	1982 survey (10)	1988~89 estimate (11)	1960~82 減少率(%)
15－19	11	10	8	12	7	67.6
20－24	159	147	145	161	135	30.9
25－29	276	275	248	245	212	25.8
30－34	164	142	94	94	59	62.3
35－39	74	49	27	23	11	88.3
40－44	29	18	7	3	3	96.3
45－49	3	1	1	－	－	100.0
合計出産力 (TFR)	3.6	3.2	2.7	2.7	2.1	65.0

資料出處：

(1) Byung Moo 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, National Family Planning Center, Seoul, 1970, p. 145.

(2) E. H. Choe, J. S. Park, Some Findings from Special Demographic Survey, Seoul National University, Economic Planning Board, 1966, p. 21.

(3) Kap-Suk Koh, David p. Smith, The 1968 Korean Fertility and Family Planning Survey, National Family Planning Center, Dec. 1970, p. 39.

(4) Estimates by Lee-Jay Cho based on the 1970 census, The Demographic Situation in the Republic of Korea, East-West Population Institute Hawaii, Dec. 1973. p. 12.

(5) Hyun-Sang Moon et al, Fertility and Family Planning; An Interim Report on 1971 Fertility-Abortion Survey, Korean Institute for Family Planning, Feb. 1973, p. 123.

(6) Kun-Yong Song et al, 1973 National Family Planning and Fertility Survey; A Comprehensive Report, Korean Institute for Family Planning, Dec, 1974, p. 236.

(7) World Fertility Survey (WFS) / The Korean National Fertility Survey (First Country Report), Economic Planning Board, Korean Institute for Family Planning, Dec, 1977, p. 89.

(8) B.T. Park et al, The 1976 National Fertility and Family Planning Evaluation Survey, Korean Institute for Family Planning, 1978. p. 113.

(9) Kap-Suk Koh et al, The 1979 Korean Contraceptive Prevalence Survey (CPS), Korean Institute for Family Planning, 1980, p. 37.

(10) The 1982 National Family Health Survey, Korea Institute for Population and Health, (unpublished primary data).

(11) 第5次5個年 經濟社會發展計劃, 人口部門計劃, 人口部門實務計劃班, 1981, p. 69

〈表－5〉 地域別 年齡別 出産力

(a) 都 市 地 域

(可姙女性 1,000名當)

年 齡	1960	1966	1968	1970	1971	1973	1974	1976	1979	1982	1962－1982 減少率(%)
15－19	22	4	6	8	3	7	6	5	6	6	72.7
20－24	223	119	113	141	166	104	135	163	138	137	38.6
25－29	316	278	297	258	316	284	262	258	230	229	27.5
30－34	250	209	169	141	196	195	129	120	82	87	65.2
35－39	184	92	77	63	91	50	42	36	20	9	95.1
40－44	81	48	28	18	29	13	13	11	3	4	95.1
45－49	－	8	－	3	－	－	2	3	1	－	－
TFR	5.4	3.7	3.5	3.1	4.0	3.3	2.9	2.8	2.9	2.4	55.6

〈資料：〈表－2〉와 같음.

(b) 農 村 地 域

(可姙女性 1,000名當)

年 齡	1960	1966	1968	1970	1971	1973	1974	1976	1979	1982	1960－1982 減少率(%)
15－19	48	16	8	17	9	14	16	16	9	18	62.5
20－24	291	243	178	189	211	206	192	173	156	185	36.4
25－29	354	424	305	291	363	324	298	278	289	286	19.2
30－34	308	284	220	212	266	249	206	173	115	110	64.3
35－39	237	228	147	126	144	117	103	54	38	29	87.8
40－44	115	96	87	50	49	25	41	26	1	3	97.4
45－49	－	12	11	7	4	5	4	－	1	－	－
TFR	6.7	6.5	4.8	4.4	5.2	4.7	4.3	3.6	3.1	3.1	53.7

資料：〈表－2〉와 같음.

都市地域에서는 20~24歲, 25~29歲 年齡群의 出産率이 각각 38.6%와 27.5%씩 減少한데 比해서 農村地域의 同一年齡群 出産率은 36.4%와 19.2%에 그치고 있어 都市, 農村에서 다같이 20~29歲의 低年齡層 出産率이 둔화되어야만 現在 政府가 計劃하고 있는 1988年度까지 合計出産率 2.1명의 水準에 도달할 수 있게 될 것이다.

〈表-6〉 人口現況 및 將來推移

年度	總人口 (1,000名)	出産(率)	死亡(率)	移民(率)	人口增加率(%)
1980	38,123	892(23.4)	257(6.7)	36(1.0)	1.57
1981	38,723	906(23.4)	256(6.6)	42(1.1)	1.57
1982	39,331	918(23.3)	254(6.5)	44(1.1)	1.58
1983	39,951	927(23.2)	253 (6.3)	46(1.2)	1.57
1984	40,578	931(23.0)	252(6.2)	49(1.2)	1.55
1985	41,209	931(22.6)	251(6.1)	50(1.2)	1.53
1986	41,839	923(22.1)	250(6.0)	50(1.2)	1.49
1990	44,261	893(20.2)	249(5.6)	50(1.1)	1.34
2000	50,066	847(16.9)	298(6.0)	50(1.0)	1.00
2050	61,310	836(13.6)	836(13.6)	50(0.8)	△0.08

資料：經濟企劃院, 第5次5個年 經濟社會發展計劃, 人口部門計劃, p. 14.

그러면 〈表-6〉에서 現在 政府가 計劃하고 있는 앞으로의 人口對策에 關해 좀 더 자세히 살펴보자.

위의 〈表-6〉에서 說明되고 있는 것과 같이 政府에서 現在 推進中인 人口抑制政策의 基本目標는 1986年까지 合計出産率을 2.3名의 水準으로 減少시키며 아울러 年增加率을 1.49%의 낮은 水準에 머물게 함으로써 1988年에 純再生産率(NRR)이 1.0%의 水準에 到達되는 것을 전제로 하고 있다.

즉 1988年에 이르러서 合計出産率이 2.1의 水準에 到達하게 되고 이렇게 됨으로써 1990年에 人口增加率은 1.34%로, 그리고 合計出産率이 2.1이 되는 1988年에 出生한 人口가 老年期에 접어드는 2050年에 접어들면 韓國의 人口는 61,310千名의 線에서 停止人口(stationary population) 상태에 놓이게 된다는 것이다.

2. 1982~2050年代 韓國人口 展望

政府의 人口抑制計劃에 관한 이상과 같은 目標가 現在의 人口構造라든가 其他 經濟的 社會的與件으로 미루어보아 어느 程度實現可能한가를 論하기 위해 먼저 우리보다 앞서 合計出産率 2.1의 水準을 이룩한 日本의 例를 들어 살펴보자. 물론 日本의 社會經濟的인 諸般與件이 韓國과는 相異한 만큼 比較하는데 다소 무리가 있을지 모르나 純粹히 人口學的인 面에서의 두 나라 人口構造比較는 可能하리라고 생각된다.〈表 - 7 참조〉

1970~1974年에 日本이 代置水準(replacement level)에 도달하여 合計出産率이 2.1의 水準에 이르렀을 당시의 年齡別 出産率과 1982年의 韓國人口 年齡別 出産率의 分布狀態를 比較해 보면 低年齡層인 20~24歲와 25~29歲群의 合計〈表 - 8〉에서 出産率을 어느 程度까지 成功的으로 減少시키느냐에 의해 1988年에 韓國에서의 合計出産率 2.1達成이 가능됨을 알 수가 있다.

만약 20~29歲 年齡群의 出産率이 현재 (1982年度)의 水準에서 持續的으로 둔화될 수 있고 이들 低年齡層의 可姙女性 人口가 絶對數에서 큰 變動이 없거나 또는 絶對數에서 어느 程度까지의 變動이 있드라도 이들 年齡群의 結婚率이 持續的으로 減少한다면 1988年이나 1989年에 韓國人口의 代置水準에 進入하는 것은 별 어

려움이 없을 것이다.

그러나 이같은 전제는 現在의 韓國人口構造上으로 보아 거의 實現될 可能性이 稀薄하다. 왜냐하면 1955~1960年代初에 걸쳐 出生한 베이비·붐 코호트가 1980年代 後半期에 可姙女性 人口의 주축을 이루게 되기 때문이다. 그러나 純粹히 人口學的인 面에서 考察해 보았을 때 이상과 같은 베이비·붐 코 트의 "반향효과" (echo effect) 만 없다면 1988~89年代에 純再生産率(NRR)이 1.0의 水準에 도달할 수 있음을 1970年代 初期 또는 中期에 純再生産率이 1.0의 水準에 도달한 몇몇 先進國의 人口構造 및 年齡別出産率 變動으로 미루어 짐작할 수 있다.

〈表－7〉 韓國과 日本의 年齡別出産率比較

年齡別	韓國		日本		
	1982(a)	1988~89(b)	1965(c)	1970(c)	1974(c)
15－19	12	7	3.3	4.6	4.7
20－24	161	135	112.3	96.9	115.5
25－29	245	212	203.1	209.9	200.9
30－34	94	59	86.4	86.9	79.5
35－39	23	11	19.3	20.3	16.9
40－44	3	3	3.0	2.8	2.4
45－49	－	－	0.2	0.2	－
合計出産率	2.7	2.1	2.138	2.101	2.100

資料：(a) The 1982 National Family Health Survey, KIPH.

(b) 表－4 參照.

(c) World Fertility : Age-specific Rates, Population Reference Bureau, (Jan, 1981).

〈表－8〉에 나타난 것 같이 25～29歲 年齡群의 出産率을 1982年度의 50%程度 減少시켰던가 아니면 〈表－8〉에서 처럼 20～29歲 年齡群의 出産率을 20～30%線까지 저하시킬 수 있다면 政府가 目標하고 있는 1988～89年度의 代置水準 達成은 實現될 수도 있을 것이다.

그러나 政府의 이같은 人口目標는 現在 韓國의 人口가 안고있는 構造的인 問題로 인하여 거의 極端에 가까운 人口抑制政策을 動員하지 않고서는 거의 實現이 不可能하다는 것은 아래서 열거하는 人口學的 및 社會的인 理由가 明白히 說明하여 주고 있다.

〈表－8〉 各國의 年齡別 出産率

國名	合計	年齡別出産率(可姙女性人口 1,000名當)						
	出産率	15－19	20－24	25－29	30－34	35－39	40－44	45－49
한 국(1982) (a)	2.7	12	161	245	94	23	3	－
헝가리(1977) (b)	2.170	74.2	172.7	114.6	51.1	17.3	3.9	0.2
이태리(1975) (b)	2.107	47.3	105.0	135.0	81.6	39.3	12.3	0.9
스위스(1970) (b)	2.092	22.1	123.8	139.3	84.1	38.0	10.2	0.9
호 주(1977) (b)	2.035	32.5	123.1	147.2	74.8	24.0	5.0	0.3
영 국(1976) (b)	2.098	32.7	111.6	121.5	59.2	19.6	4.7	0.4
서 독(1970) (b)	2.018	47.1	126.8	113.0	71.1	35.3	9.2	1.0

資料：(a) 〈表－4〉와 同一
(b) World Fertility : Age-specific Rates, Population Reference Bureau, (Jan, 1981)

3. 人口增加抑制政策의 主要沮害要因

1988～89年度에 人口를 代替水準에 도달케 하려는 人口抑制政策은 根本的으로 다음과 같은 人口構造的 및 社會的인 問題點을 解決하지 않

고서는 그 實效를 거둘 수가 없다.

3. 1. 可姙女性(15~49歲)人口의 增加

14歲以下의 人口는 1962年 以後의 繼續的인 出産水準의 하강으로 1960年에는 全體人口의 42.3%를 차지하였던 것이 1980年에 34.0%로 減少하였고 2,000年에는 全體人口의 25.9%, 그리고 2050年에는 20.1%로 계속 하강하여 全體人口 構造가 1960年代의 피라밑型에서 1980年代는 鍾(bell)으로, 그리고 2000年代에는 주발(bowl)型으로 바꾸어질 展望이다. 〈表-9參照〉

그러나 14歲以下의 人口減少와는 달리 1976年에 全體 女性人口의 50.6%만을 차지하고 있던 15~49歲의 可姙女性人口는 1985年에 全體 女性人口의 54.3%, 1990年에는 54.8%를 차지하게 된다.

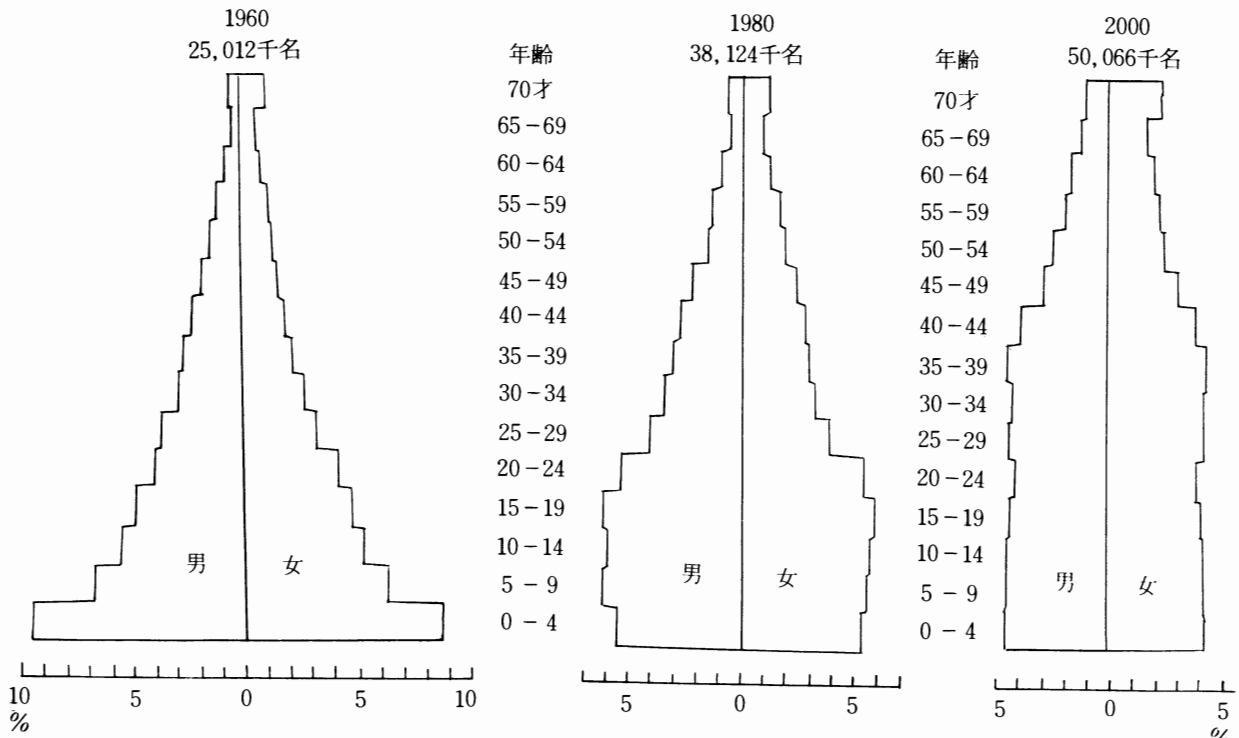
絶對數 增加에 있어서도 1976년 9,002千名에서 1985年에는 11,074千名으로, 그리고 1990年에는 다시 12,023千名으로 可姙女性 人口가 急增하게 된다.

可姙女性 人口의 增加는 前述한 바와같이 1955~1960年代初에 태어난 베이비·붐 코호트의 影響(baby bulge)으로 나타나는 現象이다.

베이비·붐 코호트의 可姙期 進入으로 인하여〈表-10〉에 나타난 바와 같이 1985年에는 可姙力의 絶頂期에 달해있는 20~34歲 女性人口가 全體女性人口의 27.5%를 차지하게 되고 1990年에 들어가서 28.3%의 水準에까지 육박하게 된다. 무엇보다도 政府의 人口抑制政策에 障碍要素로 登場하고 있는 것은 이들 20~34歲 婦人群 人口가 1980年에 全國 可姙女性人口의 47.3% 밖에 차지하지 않았던 것인데 1985年에는 全體 可姙女性人口의 50.6%를 점유하게 되고 1990年에는 무려 51.6%線에 도달하게 된다는 점이다.

앞서 言及한 바와 같이 1988~89年에 合計出産率을 2.1의 水準으로 하강시키기 위해서는 무엇보다도 20~34歲, 특히 20~29歲 年齡層女性의

〈表－9〉 性別 및 年齡別 人口피라밑



資料：第5次 5個年 經濟社會發展計劃, 人口部門計劃, pp. 66～68.

出産率을 저하시켜야 함에도 불구하고 〈表－10〉에서 나타난 바는 이들 20～29歲 年齡層의 出産率이 오히려 1988～89年에 極에 達할 可能性을 明白히 提示하고 있는 實情이다.

表－10〉 可姙女性 人口趨勢 (1961～2000)

(單位：1,000名)

年 度	1961	1970	1976	1980	1985	1986	1990	1995	2000
女子人口 (a)	12,914	15,932	17,791	18,888	20,410	20,722	21,924	23,412	24,815
可姙女性人口(b)	5,992	7,437	9,002	9,959	11,074	11,296	12,023	12.715	13,487
(b) / (a)	46.4%	46.7%	50.6%	52.7%	54.3%	54.5%	54.8%	54.3%	54.4%
20-24歲 人口	-	--	-	2,015ⓒ	2,151ⓓ	22,114ⓑ	2,115	2,094	1,859
25-29歲 人口	-	--	-	1,488	1,986ⓒ	2,052ⓒ	2,123ⓓ	2,089	2,068
30-34歲 人口	-	-	-	1,205	1,468	1,585	1,906	2,103ⓓ	2,069
全女子人口比									
20～34 可姙女性人口(%)	-	-	-	24.9%	27.5%	27.8%	28.3%	26.8%	24.2%
全可姙女性人口比									
20～34 可姙女性人口(%)	-	-	-	47.3%	50.6%	50.9%	51.6%	49.4%	44.5%

註：ⓒ 1956～60베이비·붐 出生 코호트

ⓓ 1961～65年度 出生 코호트

資料：第5次 5個年 經濟社會發展計劃 人口部門計劃, 人口部門實務計劃班, 1981, pp. 66～68.

20～29歲 年齡群 可姙女性의 出産率을 抑制하기 위해 보다 積極的인 對策이 마련되어야 함은 20～29歲 사이에서 年間 出生兒의 81% (20～24歲＝36%, 25～29歲＝45%)[1]가 出生하고 있다는 事實로서도 充分히 說

註 1」 1982年 全國家族保健實態調査, KIPH, 1982.

明되고 있다. 最近의 少子女觀 形成은 20～29歲 年齡層의 出産速度를 加速化시키고 있어 出生順位別로도 20～29歲사이 出生兒의 80.5%가 첫째 또는 둘째 子女로 判明되고 있다.

1986～1990年 사이, 즉 韓國의 人口가 代替水準에 도달하게 되는 時期에 가장 出産率을 統制하기 어려운 集團인 20～34歲 女性人口가 全體 可姙女性 人口의 50% 以上을 차지하게 된다는 事實은 보다 具體的이고 積極的인 人口抑制政策을 講究하지 않고서는 1988～89年에 合計出産率을 2.1의 線으로 減少시키기 어려움을 말해 주고 있다.

물론 2.1의 線으로 合計出産率이 絶對로 내려가지 않으리라는 주장을 할 수는 없다. 아래의 두 가지 條件이 충족이 된다면 可姙女性 人口의 增加에도 불구하고 1988～89年에 人口가 代替水準에 도달할 수도 있다. 그러면 두 가지 條件이란 무엇인가 살펴 보기로 하자.

첫째, 20～34歲 可姙女性 人口의 絶對數 增加에도 불구하고 만약 이들 20～34歲 女性들이 한결같이 平均 2名 程度의 子女를 가지지 않고 1명의 子女만 낳고 더이상 子女를 가지려 하지 않는 극단의 小子女觀을 가지게 된다면 可姙女性의 絶對數 增加에 상관없이 1988～89年에 代替水準은 도달될 수 있을 것이다.

그러나 現實的으로 "한子女 갖기 運動"이 이와 같이 앞으로 6～7年 以內에 이들 젊은 可姙女性層에 擴散될 수 있으리라고는 믿기 어렵다.

〈表－11〉에서 指摘되고 있는 것과 같이 20～34歲 年齡群 婦人의 絶對多數가 1명의 子女는 너무 적다는 태도를 보이고 있다.

비록 20～34歲 年齡層의 可姙女性들이 다른 年齡群의 女性들에 비해 한자녀가 適當하다고 생각하는 比率이 높긴하나 아직도 20～34歲 年齡層 可姙女性의 絶對數가 한자녀는 너무 적다는 態度를 堅持하고 있고 地域別로도 한자녀가 適當하다고 應答한 比率이 미미한 것으로 보아 단기간내에 한자녀 갖기 運動이 全體 可姙女性에 擴散될 可能性은 稀薄하다.

여기서 주목해야 할 점은 〈表－11〉에서 비록 小數이긴 하지만 한자녀

가 적당하다고 응답한 女性들이 있다고 하여 이들의 응답, 즉 態度(attitude)를 이들의 出産行爲(behavior)와 同一時해서는 안 된다는 點이다.

한자녀가 적당하다고 응답한 婦人들 중에서 實際로 한자녀만을 낳고 단산을 實踐에 옮길 婦人들이 몇명이나 될 것인가를 생각해 본다면 이들 응답부인들의 態度와 出産行爲간에는 많은 차이가 있음을 勘案하지 않으면 안된다.

〈表-11〉 年齡別 및 地域別 한자녀에 대한 態度分布(1982)

態度	年齡別					地域別			
	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	大都市	中小都市	農村	全國
한子女가 적당하다.	25%	20%	15%	13%	16%	21.8%	13.9%	10.1%	15.9%
한子女가 너무적다.	75%	80%	85%	87%	84%	78.2%	86.1%	89.9%	84.1%
計(N)	552	1,149	995	803	826	1,833	1,003	1,516	4,352

資料: The 1982 National Family Health Survey, KIPH

또한 1982年의 韓國人口保健研究院에서 實施한 全國家族保健實態調査에서 子女 한명을 가진 婦人의 24.3%만이 피임을 實施하고 있는데 반하여 2명의 子女를 둔 婦人의 66.7%가 避姙을 實施하고 있는 것을 미루어 보아 아직도 한子女 갖기 運動이 生活化되기에는 많은 時間이 經過하여야 될 것임을 시사해 주고 있다.

이들 可姙女性의 子女數에 대한 態度와 出産行爲간의 간격은 實際 이들이 가진 子女數와 理想子女數의 差異에서 直接的으로 나타나고 있다. 〈表-12〉에서 1965年度의 平均理想子女數는 3.9名이었으나 實際 平均出産子女數는 (1966年 當時) 5.4명이었고 1976年의 平均 理想子女數는 2.8名이었으나 實際 平均 出産子女數는 3.2名으로 集計되고 있다.

1978~79年에 들어와서 平均 理想子女數와 平均 出生子女數가 一致하

고 있고 1982年度 調査에서는 實際子女數는 變動이 없으나 理想子女數는 계속 減少하고 있다. 이는 實際(actual)子女數와 理想(ideal) 子女數간의 간격을 설명하고 있을뿐 아니라 態度, 즉 小子女 價値觀이 일단 形成된다고 하더라도 이것이 實際 出産行爲로 나타나기 까지는 상당한 時間이 所要되므로 아직 한자녀 갖기 運動이 뿌리를 내리지 못하고 있는 現實情에서 1988~89年에 20~34歲의 可姙女性들이 한자녀만을 出産하도록 期待할 수는 없을 것이다.

더욱이 社會의 一部에서는 한子女 갖기 運動을 그릇 解釋하여 지금 부터라도 모두 子女 1명씩만 가지게 된다면 머지않아 韓國社會는 子女 1명이 부모 4명을 부양하게 되는 "極限의 狀況"[2]」이 야기되지나 않을까 우려를 表明하는 사람들이 없는 것은 아니다. 그러나 우리가 現在와 같은 여의치 않은 與件아래서도 한자녀 갖기 運動을 擧論하지 않을 수 없는 것은 우리들 모두가 한결같이 한자녀만을 가져 주기를 期待해서가 아니라 보다 根本的인 理由는 現在 推進하고 있는 두子女 갖기 運動으로서는 1988年度까지 合計出産率을 2.1의 水準으로 하강시키기 어렵기 때문에 어떻게 하던지 1988年까지가 아니더라도 可能한 빨리 人口를

註2」 이들 "極限狀況論者"들의 主張은 아직 社會保障制度가 제대로 定着되지 않은 狀態에서 子女 1명이 老人 4名을 扶養하게 된다면 社會經濟的 混亂이 惹起되지 않을까 優慮하고 있으나 이러한 態度는 "한子女 갖기 運動"을 글자 그대로 받아들이는데서 비롯된 誤謬일 뿐이다. 왜냐하면 모두가 子女1명을 가지게 되기 以前에 이미 우리社會는 旣存의 子女觀, 父母觀, 그리고 結婚觀이 變化를 겪게될 것이므로 子女 1명이 老人4名을 扶養해야 할 必要性이 없어지게 될 것이며 老人層 역시 子女들에 經濟社會的인 面에서의 依存을 스스로 회피하게 될 것이다. 이는 바꾸어 말하면 旣存의 子女觀이나 結婚觀이 바꾸어지지 않는 限 한자녀 갖기 運動은 實效를 거둘 수 없음을 指摘해 주고 있는 것이다. 한마디로, 한자녀 갖기運動이 이땅에 定着되기 위해서는 무엇보다도 經濟的인 面에서의 發展못지 않게 社會文化的인 面에서의 變化가 이루어져야 함은 이러한 理由 때문이다.

代置水準에 到達되도록 하기 위해서는 조속히 合計出産率을 하강시켜야 하기 때문에 한子女 갖기運動을 主張하지 않을 수 없는 實情인 것이다.

둘째로 現在의 韓國 人口構造로 보아 1988~89年에 合計出産率이 2.1로 減少하려면 무엇보다도 20~34歲 女性群의 結婚觀이 일대 변혁을 거쳐야 함을 前提로 하고 있다.

〈表-12〉 年度別 平均 理想子女數와 平均 出生子女數 比較

年度	平均 理想子女數	平均 出生子女數
1965~66	3.9(1965)	5.4(1966)
1971	3.7	4.7
1973	3.1	3.9
1976	2.8	3.2
1978~79	2.7(1978)	2.7(1979)
1982	2.5	2.7

資料: 1. 〈表-2〉參考

2. An Overview of National Family Planning Program in Korea, KIPH(Sept., 1982), p. 20.

3. 2. 結婚觀의 變化

前述한 바와 같이 현재와 같은 與件下에서 1988年까지 2.1의 合計出産率을 實現시키기 위해서는 有配偶率의 급작스런 減少와 未婚率의 增加를 假定하지 않을 수가 없다.

그러면 有配偶率의 變化를 論하기 前에 1960年 以來로 1982年까지의 年齡別 有配偶出産率 變動現況을 〈表-13〉에서 살펴보자.

〈表－13〉　　年齡別 有配偶出産率 變動

年齡群	1960	1966	1968	1971	1974	1976	1979	1982	1960～1982 變 化(%)
15－19	529	337	264	191	326	433	－	858	62.2
20－24	437	417	374	412	356	391	424	440	0.7
25－29	354	376	336	374	356	272	282	279	△ 21.2
30－34	280	259	212	237	166	136	97	97	△ 65.4
35－39	222	177	132	125	102	54	29	23	△ 89.6
40－44	97	89	78	41	29	20	8	3	△ 96.9
45－49	18	12	9	3	3	1	－	－	△ 100.0

資料：(a) 1960年부터 1979年까지는〈表－4〉資料出處參考
(b) 1982年 全國家族保健實態調査, KIPH, (1982)

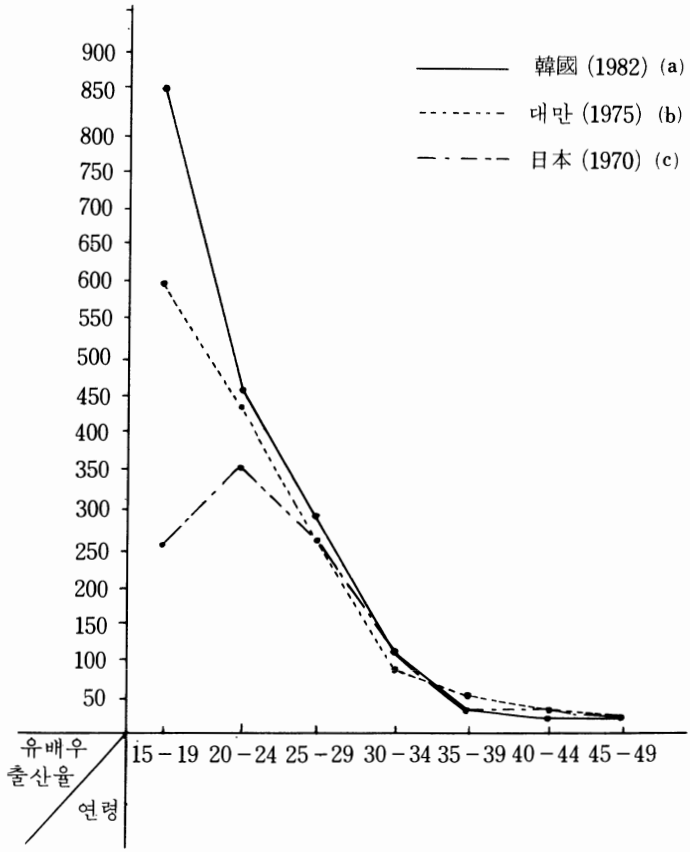
1982年度 調査에서 應答對象者數가 적은 15～19歲層을 除外하면 20～24歲層에서 有配偶出産率이 減少는 커녕 1960年에 비해 1982年에는 增加하였으나 역시 可姙期의 절정인 25～29歲 層의 有配偶出産率이 1960年에 比해 1982年에 21.2%만이 減少를 보이고 있어 20～29歲 年齡群의 出産率을 단적으로 證明해 주고 있다.

이들 20～29歲層 婦人들의 有配偶出産率이 어느 程度 높은가는〈表－14〉에서 1970年 當時 日本의 同一年齡層有配偶 出産率과1975年 當時 臺灣의 有配偶出産率과 比較해 보면 正確히 說明된다.

韓國의 有配偶出産率은 20～24歲 年齡層에서 12年前의 日本의 그것보다 높고 7年前 臺灣의 같은 年齡層 有配偶出産率보다 높게 나타나고 있어 이들 年齡群의 出産率을 減少시키는데 보다 적극적인 對策이 必要하다.

특히 問題되는 것은 무엇보다도 이들 20～29歲 年齡群 婦人들

〈表－14〉　各國의　年齡別　有配偶出産率　比較



資料：(a)　1982年　全國家族保健實態調査，韓國人口保健研究院 (1982)

(b)　1975 Taiwan- Fukien Demographic Factbook, Ministry of Interior, Republic of China, (Dec., 1976), p. 435.

(c)　每日新聞社，人口問題調査會編，　(1976)，p. 340 (Table 9)

〈表－15〉 年齡別 避妊實踐率

年齡別	1976	1979	1982
14－24	15.4	18.3	22.3
25－29	31.9	40.9	44.4
30－34	55.8	68.5	71.6
35－39	61.5	71.9	79.9
40－44	45.1	53.3	62.5
全 體	44.2	54.5	57.7

資料：An Overview of National Family Planning Program in Korea, (Sept., 1982), KIPH, p. 12.

〈表－16〉 年度別 結婚年齡 (SMAM)變動樣相

年 度	結婚年齡	
	男	女
1935 (a)	21.1	17.1
1955 (a)	24.5	20.5
1960 (a)	26.4	21.6
1966 (a)	26.7	22.8
1970 (a)	27.1	23.3
1974＊(a)	27.03	23.14
1975 (a)	27.40	23.66
1976＊(a)	27.17	23.51
1980 (b)	27.3	24.1

＊1974年과 1976年 資料는 센서스 資料가 아니고 實際 KIPH의 調査資料이므로 結婚年齡이 多少 낮게 나타나고 있음.

資料：(a) 李興卓, 韓大愚, 初婚年齡과 出産力間의 相關關係에 관한 硏究, KIPH, (1978), p. 15.

(b) 1980 人口 및 住宅센서스 確定結果(要約), 經濟企劃院調査統計局, 1982. 12月. p. 8.

의 避姙 實踐率이 〈表－15〉에 나타난 것과 같이 低調한 狀態에 있는 만큼 이들 20～29歲層의 出産率을 低下시키기 위해서는 未婚率의 增加나 또는 이들 年齡層의 結婚年齡 특히 初婚年齡의 上昇에 期待를 거는 수 밖에 없을 것같다. 그러면 〈表－16〉에서 1935年 이래로 1980年까지의 男女 結婚年齡의 變化를 살펴보자.

結婚年齡은 1935年이래로 계속 上昇을 하고 있으나 1970年에 들어와서 그 상승속도가 鈍化되어 1970年代 後半에는 停滯狀態에 있으며 1980年의 센서스에서는 女性의 結婚年齡이 약간 上昇을 보여주고 있을 뿐이다.

그러나 미미한 女性結婚年齡의 上昇程度는 20～29歲 年齡群의 出産率에 거의 影響을 미치지 못하고 있음은 初婚年齡의 上昇速度를 능가하여 첫번째 出生間隔이 단축되고 있기 때문이다.

〈表－17〉은 結婚後 1年以內에 첫아이를 出産하는 婦人의 數를 全體 旣存婦人(15～49歲) 數에 대한 百分比를 結婚 코호트別로 나타내고 있다.

1942～44年 사이에 結婚한 婦人의 3.5%만이 結婚後 1年以內에 첫아이를 出産한데 比하여 1963～65年에 結婚한 婦人의 33.6%가 結婚後 1年內에 가졌으며 1975～76年 結婚코호트의 77.3%가 結婚後 1年內에 出産함으로써 最近에 올수록 初産의 速度가 加速化되고 있음을 알 수가 있다. 이와 같은 加速化 되고 있는 初産 速度는 農村, 都市 區別없이 다같이 나타나는 現象이다.

即 初婚年齡이 上昇하는 程度보다 훨씬 빠른 速度로 結婚後 1年內에 첫아이를 가지는 比率이 增加하고 있어 結婚年齡의 上昇이 20～29歲 年齡層의 出産率 減少에 큰 影響을 미치지 못하고 있는 實情이다.

結婚年齡의 變動이 出産率 減少에 影響을 미치지 못한다면 有

〈表 - 17〉　　結婚後　1年以內　첫出産婦人의　百分比

結　婚　코　호　트	1年內　子女出産 百分比
1942 - 44	3.5
1945 - 47	9.4
1948 - 50	10.9
1951 - 53	16.3
1954 - 56	19.9
1957 - 59	28.0
1960 - 62	25.8
1963 - 65	33.6
1966 - 68	39.7
1969 - 71	45.1
1972 - 74	51.6
1975 - 76	77.3

資料：〈表 - 16〉 (a) 參考 (p. 103).

〈表 - 18〉　　韓國과　日本의　結婚率變動趨勢 (15～49歲　男女人口)

結婚狀態	國　　韓			日　　本　(a)		
	1966 (a)	1975 (b)	1980 (c)	1950	1960	1965
有 配 偶	64.2%	54.8%	55.2%	58.6%	58.4%	59.8%
未　婚	29.3%	42.6%	42.6%	33.3%	35.6%	35.8%
死　別	5.6%	2.0%	1.7%	6.2%	3.9%	2.7%
離　婚	0.9%	0.5%	0.5%	2.0%	2.1%	1.8%
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：(a) 1977～1991 韓國家族計劃事業長期展望, KIPH (1977), p. 116.
(b) 1975年 人口 및 住宅調査報告, 經濟企劃院調査統計局 (1977).
(c) 1980 人口 및 位宅센서스確定結果 (要約), 經濟企劃院調査統計局 (1983. 12月) p. 8에서 15～49歲 年齡層만을 別途로 計算한 資料임.

配偶率의 減少나 未婚率의 增加가 出産率에 미칠 可能性은 어느 程度인가를 찾아보자.

參考로 1970～74年 사이에 合計出産率이 2.1의 水準에 도달했던 日本의 結婚率 變動趨勢(1950～1965)와 韓國의 結婚率 變動趨勢(1966～1980)를 比較하면 〈表－18〉과 같다.

〈表－18〉에서 보면 韓國의 경우 15～49歲 人口中에서 有配偶率은 1966年의 64.2%에서 1975年는 54.8%로 急激한 減少를 보였으나 1980年에는 다시 55.2%로 약간 上昇의 징조를 보이고 있으며 未婚率은 반대로 1975年에 42.6%로 增加하여 1980年에 같은 水準을 유지하고 있다.

日本의 경우도 1950年에 有配偶率이 58.6%이었던 것이 1960年에 58.4%로 약간 하강하였다가 1965年에 다시 59.8%로 上昇趨勢를 보이고 있다.

未婚率이 1950～1965年에 걸쳐 계속 安定線을 유지하고 있는 日本과는 달리 韓國의 未婚率은 1966年에 비해 1980年에 急增하는 傾向을 나타내고 있어 日本과는 다른 未婚率의 變動趨勢가 韓國에서 나타나지 않을까 하는 推測을 낳게 한다.

앞으로 經濟的 發展程度와 各種의 社會變化에 따라 미국이나 유럽의 先進各國에서 처럼 結婚이 점차 減少하고 未婚率이 增加한다고 하더라도 西歐가 아닌 東洋社會인 韓國에서 앞으로 15～49歲 女性人口의 結婚率이 다시 55%以下로 내려갈 可能性은 稀薄하다. 물론 〈**表－19**〉에서 볼 수 있는 것과 같이 앞으로 1989年까지 有配偶率이 전혀 變動이 없으리라 생각할 수는 없으나 有配偶率의 變動이 出産率에 影響을 미칠만큼 기복이 심하지 않을 것 같다. 表－19에서 20～24歲 婦人層의 有配偶率은 1966年의 47.7%에서 1975年에 37.1%로 減少를 보이고 있는 것은 結婚年齡의 上昇을 말해주는 것일 뿐 出産水準 自體의 變化를 말해주지는 않으며

〈表－19〉　　韓國과 日本의 年齡別 女性有配偶率 比率

年齡別	韓國			日本		
	1966 (a)	1975 (b)	1980 (c)	1950	1960	1965
15－19	3.8%	2.3%	1.7%	3.3%	1.3%	1.3%
20－24	47.7	37.1	33.8	42.7	31.1	31.4
25－29	89.8	87.4	84.9	79.1	76.8	79.7
30－34	93.9	94.3	94.3	83.3	85.9	88.0
35－39	89.2	93.1	93.4	82.6	85.6	87.5
40－44	82.7	88.0	90.1	82.1	81.7	84.9
45－49	75.2	78.8	83.1	78.5	76.9	79.0

資料：(a) 1977～1991 韓國家族計劃事業 長期展望, KIPH (1977), p. 118.
(b) 李興卓, 韓大愚, 初婚年齡과 出産力間의 相關關係에 관한 硏究, KIPH (1978), p. 16.
(c) 1980人口 및 住宅센서스報告, 經濟企劃院 調査統計局,(1982. 12月), p. 70에서 別途로 計算한 것임.

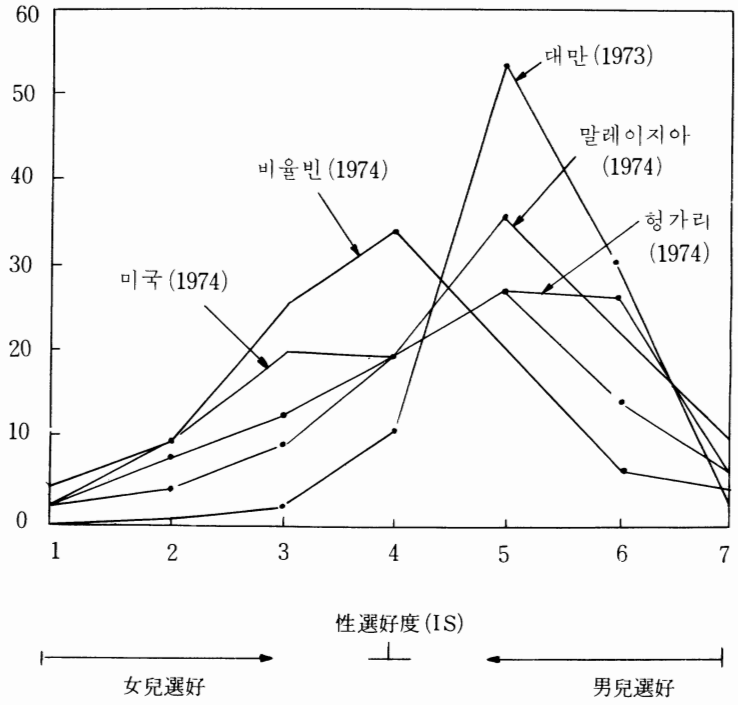
25～29歲의 有配偶率은 1966年의 89.8%에서 1975年에 87.4%로 거의 變化를 보이지 않고 있는 狀態이다. 이상과 같은 現象으로 미루어 보아 20～29歲 또는 20～34歲 女人層에서의 結婚率의 급작스런 減少는 期待하기 어렵다.

1980年의 20～29歲 女性有配偶率 역시 1975年의 그것과 큰 차이가 없는 것으로 미루어 보아 西歐社會와는 다르게 韓國社會에서의 급작스러운 結婚率이나 未婚率의 增減은 期待하기 어려울 것 같다.

3.3. 뿌리깊은 男兒選好思想

1982年 4月에 發表된 世界出産力調査(WFS) 資料를 보면[3] 」 회교나 힌두교敎國을 모두 포함한 어느 나라보다도 韓國의 男兒選

〈表－20〉　　世界 各國의 男兒選好度



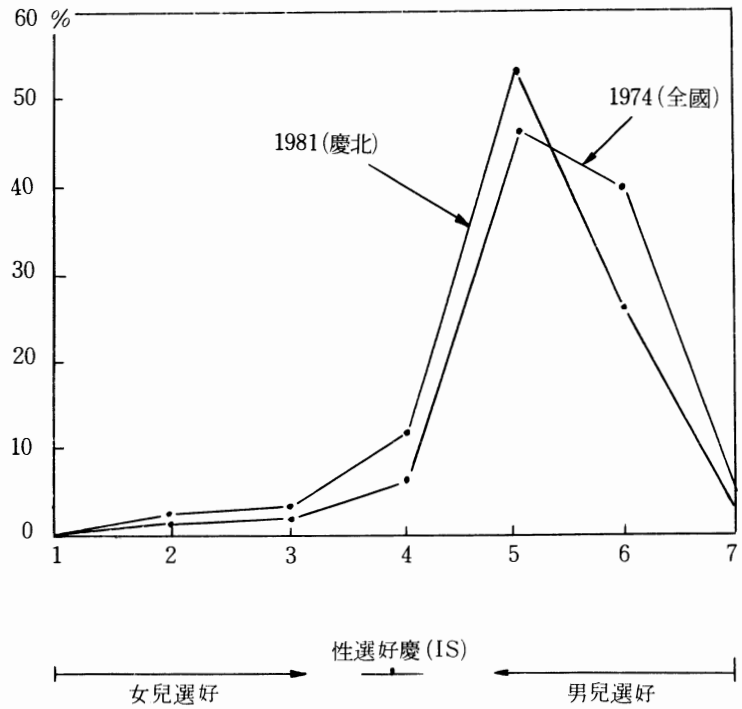
資料 : L. C. Coombs, "Are Cross-cultural Preference Comparisons Possible ? " IUSSP Paper, No. 5 (1975). p. 35.

註 3] Mary Mederios Kent. Ann Larson, "Family Size Preferences : Evidence from the World Fertility Surveys", Reports on the World Fertility Survey, No. 4, Population Reference Bureau, (April, 1982), p. 20.

好思想이 높은 것으로 나타나고 있다. 韓國에서의 傳統的인 男兒選好思想이 다른 地域에 비해 어느 程度 強하게 남아 있는가를 살펴보기 위해 世界人口聯盟(IUSSP)의 主管으로 男兒選好 思想을 數量化한 資料를 살펴보자.

〈表-20〉과 〈表-21〉를 比較해 보면 韓國의 1981年度 男兒選好度는 1973年 當時 臺灣의 男兒選好度와 거의 同一한 水準으로

〈表-21〉 韓國의 男兒選好度(1974-1981)



資料:ⓐ 1974世界出産力調査(WFS), 經濟企劃院, KIFP, (1977)
ⓑ 李興卓, 1981年 男兒選好度 調査(1982)

이것은 韓國에서의 강한 男兒選好思想이 어느 程度까지 뿌리깊게 남아 있는가를 說明하고도 남음이 있다.

1974年 WFS調査結果에 나타난 全國의 男兒選好度는 (表-21參照) 世界의 어느 地域에서도 찾아볼 수 없는 높은 水準의 것이었다.

男兒選好思想을 短的으로 나타내는 것으로는 1981년度에 慶北일원에 걸쳐 調査된 應答婦人들의 態度에서 잘 反映되고 있다. 〈表-22〉에서 지적되고 있는 것과 같이 農村地域 應答婦人중 무려 61.2%가 남편이 아들을 두기 위해서라면 外道하는 것을 默認하겠다는 態度를 보이고 있어 教育水準이 낮을수록 男兒選好度는 그만큼 높은 것으로 판명되고 있다.

〈表-22〉 男便이 대를이을 아들을 가지기 위해 外道를 하는 것을 발견하였을 경우 어떻게 할 것인가? (%)

婦人應答	地域別		
	農村	中小都市	大都市
1. 모른척 하겠다.	61.2%	46.3%	47.1%
2. 外道를 하지 못하게 男便을 説得하겠다.	23.4	34.2	28.6
3. 더以上 다른 女子를 사귀지 못하게 積極 反對하겠다.	12.4	11.4	16.4
4. 당장 離婚하겠다.	3.0	8.1	7.9
全體應答婦人數(N)	338	189	298

$x^2=25.6$ df=6 P〈0.001
資料: 李興卓, 1981年 男兒選好度 調査(1982)

그러나 高等教育을 받은 婦人層에서, 그리고 年齡이 낮은 婦人層에서 역시 默認하겠다는 應答者數가 離婚하겠다는 應答者數보다 월등히 높은

〈表－6〉 계속

婦人應答	年齡別					
	20－24	25－29	30－34	35－39	40－44	45－49
1. 모른척 하겠다.	28.6	39.9%	39.3%	57.9%	70.3%	66.7%
2. 外道를 하지 못하게 男便을 說得한다.	45.2	41.7	37.7	23.4	14.9	15.3
3. 더以上 다른 女子를 사귀지 못하게 積極反對하겠다.	7.1	13.5	13.7	14.5	11.4	14.4
4. 당장 離婚하겠다	19.0	4.9	9.3	4.1	3.4	3.6
全體應答婦人數 (N)	42	363	183	145	175	111

$X^2 = 93.1$ df＝18 P＜0.0001

婦人應答	教育程度別			
	無學～國卒	高退～中退	大學～專門大	大學～大學院
1. 모른척 하겠다.	65.5%	42.7%	33.6%	30.0%
2. 外道를 하지 못하게 男便을 說得하겠다.	19.1	38.4	40.3	36.7
3. 더以上 다른 女子를 사귀지 못하게 積極反對하겠다.	11.5	12.8	17.4	13.3
4. 당장 離婚하겠다.	3.9	6.2	8.7	20.0
全體應答婦人數 (N)	435	211	149	30

$X^2 = 77.7$ df＝9 P＜0.0001

것으로 미루어 男兒選好思想을 拂拭시키기 위한 對策이 時急함을 말해 주고 있다.

더욱 우려되는 것은 1974年度와 1981年度의 두 調査에서 다같이 (表－23參考) 29歲以下의 低年齡層에서 오히려 30～34歲 年齡層에 비해 男兒選好思想이 더욱 強하게 作用하고 있다는 事實이다.

〈表－23〉　　年齡別　男兒選好度：1974－1981

1974 (全　國)		1981 (慶　北)	
年　齡　群	男兒選好度(IS)	年　齡　群	男兒選好度(IS)
25歲　未滿	5.34	20～24歲	5.05
25～34　歲	5.28	25～29歲	5.04
35～44　歲	5.45	30～34歲	5.02
45歲　以上	5.58	35～39歲	5.10
		40～44歲	5.28
		45～49歲	5.53

資料：1981年　男兒選好度　調査
　　1974年　世界出産力　調査

20～29歲의 低年齡層에서 男兒選好思想이 教育程度나 居住地域에 관계없이 강하게 作用하고 있는 理由는 小子女觀이 形成됨에 따라 이에 比例하여 男兒選好思想은 이들 低年齡層에서 強하게 일어나고 있기 때문이다. 다시 말하면 1～2명의 子女만을 낳고 단산을 하려는 이들 20～29歲 年齡層 婦人에게 子女 1～2명중에서 최소한 1명은 아들이어야 하겠기에 男兒選好思想은 子女數가 적어지면 질수록 그만큼 더 強化될 가능성이 짙어지게 되는 것이다. 따라서 이제까지 推進되어온 人口抑制政策에 의한 急激한 出産力 減少는 이들 20～29歲 年齡層의 男兒選好思想에 대한 強度를 높이는 結果를 가져온 것이다. 男兒選好思想이 具體的으로 어느 정도까지 出産率에 影響을 미치는가를 糾明해 보자.

〈表－24〉에서 보면 두명의 아들을 둔 婦人의 避姙實踐率은 1973年에 45%인데 반해 2명의 딸을 둔 婦人들의 避姙實踐率은 8%에 그치고 있다. 비록 최근에 들어와서 子女性別에 따른 避姙

實踐率의 차이는 줄어들고 있긴 하지만 아들을 2명 가진 婦人들의 避姙實踐率은 딸 2명을 가진 婦人들이 避姙實踐率보다 훨씬 높다.

강한 男兒選好思想이란 一時的으로 形成되었다가는 短時間에 變化되는 性質의 것이 아니고 오랜 時間을 우리들 社會規範속에서 生成되어온 傳統的인 價置觀이므로 이같은 性選好觀을 變化시키기 위해서는 長期的인 對策이 要求되는 만큼 앞으로 이에 대한 새로운 接近方法이 模索되어야 하겠다.

前述한 바와 같이 20~29歲 年齡層에서 아직 뿌리깊이 남아있는 男兒選好觀이 약화되지 않는 한 第5次5個年 經濟社會發展計劃에서 構想하고 있는 人口抑制政策 實踐過程에서 어려움을 겪게 될 것 같다.

특히 韓國은 〈表-20〉에서 보는 바와 같이 東南亞나 東洋의 어느 地域보다도 性選好가 강하게 作用하고 있으므로 性選好度를 緩化시키는 보다 強力한 조처가 時急히 마련되어야만 現在 政府가 構想하고 있는 人口抑制政策이 實效를 거둘 수 있을 것이다.

〈表-4〉에서 1979年에서 1982年에 걸쳐 合計出産率이 2.7의 水準에서 더 이상 減少傾向을 보이지 않고 있는 것은 이같은 事實을 明白히 指摘해 주고 있는 것이다

〈表-24〉 子女性別 避姙實踐率

年 度	2 男	2 女	2女1男
1973 (a)	45 %	8 %	53 %
1979 (b)	67 %	33 %	73 %
1982 (c)	71 %	41 %	83 %

資料 : (a) 1973年 全國家族計劃 및 出産力調査, KIFP, (1974).
(b) 1979年 韓國 避姙普及實態調査, KIFP, (1980).
(c) 1982年 全國家族保建實態調査, KIFP, (1982)

〈表－25〉 追加子女를 원하지 않은 有配偶可姙女性의 現存男兒數別 分布(%)

生存男兒數	한 국	말레이지아	네 팔	파키스탄	태 국
0	23%	7%	4%	6%	21%
1	64	27	26	32	48
2	94	52	54	71	73
3	98	74	70	90	89
4 +	100		78		

資料: L-J, Cho, "Fertility Preference in Five Asian Countries," International Family Planning Perspectives and Digest, (Spring, 1978), p. 5.

〈表－25〉에서 韓國의 경우 아들이 2명있는 婦人의 94%가 더 이상 추가로 子女를 원하지 않은 반면 韓國과 거의 비슷한 처지에 놓여있는 말레이지아의 경우는 아들 2명을 둔 婦人의 52%만이 追加子女를 원하지 않은 現象은 그만큼 韓國에서 男兒選好思想이 出産力에 큰 影響을 미치고 있음을 시사하고 있다.

비록 慶北地域에 局限된 調査라는 制限性은 가지고 있긴 하지만 1981年度 男兒選好度 調査에서 全體 應答者의 57.1%가 國家에서 老後에 걱정없이 生活할 수 있도록 老後生活保障을 하여 준다고 하더라도 딸보다 아들을 더 원하겠느냐는 질문에 "그렇다"는 대답을 한 것을 勘案한다면 男兒選好思想이 經濟的인 理由에서만 緣由하는 것이 아님을 알 수가 있다. 그러므로 男兒選好度

註4」 1973年現在 35~39歲年齡層 日本女性人口의 64%가 wage earner였다. 西歐 諸國에서의 20~29歲 年齡層 出産率低下가 이들 年齡層女性의 經濟活動 參加率과 反比例의 關係에 있음을 Maurice Kirk는 그의 Demographic and Social Change in Europe: 1975－2000, (Liverpool University Press, 1981, pp. 47－59)에서 指摘하고 있다.

를 약화시키기 위해서는 短期的인 經濟的 및 社會制度的인 側面에서의 對策과 並行하여 보다 根本的인 對策을 講究하여야 할 것이다. 短期的인 側面에서는 女性의 經濟活動 參加를 보다 積極的으로 勸奬하기 위해 女性들에게 이제까지 女性만이 從事할수 있었던 制限된 "pink-collar" 職種以外에 "blue-collar"나 "white collar" 職業에 女性이 參與할 수 있도록 對策을 마련하고 長期的으로는 男女性別에 따른 지나치게 嚴格하고 不必要한 差等的 性役割 區分을 拂拭시키는 方向으로 社會 全體水準에서의 價置觀變化를 유도해야 할 것이다.

女性人力의 經濟活動 參加勸奬 必要性은 長期的인 안목에서도積極 要求되는 것으로 일단 2000年代에 韓國의 人口가 安定期에 접어들고 점차 扶養比가 높아지게 되면 (〈表-2〉參考) 女性의 經濟活動 參加는 扶養比의 急激한 增加를 防止하여 주는 重要한 要素로 作用할 것이기 때문이다.

4. 時急한 人口分散政策

人口의 全般的 數的 增加못지 않게 人口의 地域間 不均衡, 또는 人口의 一定地域 偏重現象(population implosion) 역시 韓國에서 긴박한 問題로 등장하고 있음은 〈表-26〉가 정확히 지적해 주고 있다.

1970年의 都市化率은 41.2%였으나 1975年에 48.4%로, 그리고 1980年에는 57.3%로 각각 增加하였고 2000年에는 都市化率이 77.2%로 가속화될 전망이다.

특히 서울은 1970年에 全國人口의 17.6%를 차지하였던 것이 1980年에는 22.3%나 점유하게 되었는가 하면 서울 못지않게 부

〈表－26〉 韓國의 都市化 現象 및 推計

單位：千名

年 度	1970 (a)			1975 (a)			1980			2000 (b)
	人口	%		人口	%		人口	%		%
全 國	31,466	100.0		34,707	100.0		38,123	100.0		100.0
都 市	12,953	41.2		16,793	48.4		21,844	57.3		77.2
農 村	18,510	58.8		17,910	51.6		16,279	42.7		22.8
서 울	5,536	17.6	23.6	6,890	19.9	27.0	8,364	22.3	30.7	
부 산	1,880	6.0		2,453	7.1		3,160	8.4		
경기도	3,358	10.7		4,039	11.6		4,934	13.2		

資料：(a) 1980人口 및 住宅센서스 確定結果(要約)，경제기획원 조사통계국，(1982. 12月). 9. 5.
(b) 第5次5個年 經濟社會發展計劃，人口部分計劃 (1981). p. 15

산의 人口가 점차 급증하고 있어 1980년 현재 서울과 부산人口가 全國人口의 30.7%를 차지하고 있다.

특히 1975年以後에 두들어지게 나타나고 있는 都市化의 特徵은 과거 先進工業國家들에서 볼수있었던 大都市 주변의 外廓都市化이며 新生 産業都市로의 人口集中現象이다.

〈表－27〉에서 볼 수 있듯이 공업都市인 울산의 人口는 1975年에 비해 1980年에 人口가 65.2%나 증가하였고 서울 주변의 外廓都市인 城南市와 富川市는 같은 期間동안에 각각38.1%와 102.8%나 人口가 增加하였음을 보여주고 있다.

大都市로의 人口流入은 특히 서울과 부산, 그리고 경기도地域의 外廓都市 地域에서 현저하게 나타나고 있어 首都圈地域의 人口集中을 부채질하고 있다.

〈表－27〉 主要都市 人口增加現況

單位：千名

都市名	年度			增加率
	1970	1975	1980	(1980/1975)
서울	5,536	6,890	8,364	21.4 %
부산	1,880	2,453	3,160	28.8
대구	1,083	1,311	1,605	22.4
인천	646	800	1,084	35.5
대전	414	507	652	28.6
울산	160	253	418	65.2
성남	－	273	377	38.1
수원	171	224	310	38.4
안양	－	135	254	88.1
청주	144	193	253	31.1
부천	148	109	221	102.8
진주	122	154	203	31.8
포항	79	134	201	50.0

資料：1980 人口 및 住宅센서스 確定結果(要約), 經濟企劃院 調査統計局. (1982. 12月) p. 6에서 발췌.

〈表－28〉 5歲以上 人口의 轉出入 現況 1970～1980(서울, 부산 및 경기도 일원)

(단위：1,000명)

現住居地	1970～1975			1975～1980		
	전입(a)	전출(b)	(a) － (b)	전입(a)	전출(b)	(a) － (b)
서울	1,095	524	571	1,255	753	502
부산	379	169	210	539	221	318
경기도	595	332	263	905	437	468

資料：〈表－27〉參照

이같은 都市로의 人口流入은 〈表－29〉에서 보는 바와같이 農村地域에서 家口數가 감소한 반면 都市地域에서 家口數의 급증을 가져왔을 뿐 이니라 都市地域의 人口過密에 必須的으로 따르게 마련인 都市 中心地域의 황폐를 초래할 기미마저 보이고 있는 實情이므로 만약 현상태로 都市로의 人口流入이 계속된다면 都市化가 77.2%에 이르는 2000年에는 都市地域에 人口密集現象으로 야기되는 各種의 예기치 못할 社會病理 현상이 유발될 可能性이 높다.

〈表－29〉 都市 및 農村家口의 增加

(단위 : 1,000 가구)

地 域	家 口 數		增加率 (%)
	1975	1980	
全 國	6,754	7,969	18.0
都 市	3,413	4,670	36.8
農 村	3,341	3,299	△ 1.3

1970年에서 始作하여 지금까지 지속적으로 계속되고 있는 美國에서의 大都市에서부터 小都市나 農村地域으로의 人口逆流(population turnaround)현상[5]이 農村地域에로의 經濟活動유치 (工業施設의 農村地域 分散) 및 都農間의 所得격차 해소, 그리고 農村地域 의 文化施設 확충에 힘입은 바 큰것을 생각한다면 人口의 分散을

註 5 」 David L. Brown, John M. Wardwell (ed) New Directions in Urban Rural Mgartion : The Population Turnaround in Rural America, Acabemic Press, New York, 1980. 그러나 William Alonso는 1970年初부터 시작된 美國에서의 이와 같은 大都市 (Metropolitan Statistical Area-MSA)에서부터 中小都市나 農村地域으로의 人口移動은 實際的인 人口逆流 현상이 아니라 1950～1960년까지 계속되었던 大都市地域의 높은 人口增加率이 1970年代에 들어와서 급작히 감소한데서 비롯된 것일 뿐이라 주장하고 있다. (William Alonso, "The Population Factor and Blanced Growth", *Haruard University for Population Studies* Working Paper No. 107. September 1978. P. 11.)

피하기 위해서는 各種 生産施設의 地方分散에 병행하여 教育 文化施設의 地方分散을 위한 보다 구체적인 對策이 하루빨리 마련되어야 할 것이다.

Ⅳ. 食糧需給展望과 人口問題

朱 龍 宰*

1. 序 論
2. 經濟發展과 農業의 與件變化
3. 韓國의 食糧需給推移와 展望
4. 世界의 食糧事情
5. 結 論

1. 序 論

人口의 增加는 食糧需要와 直結된다. 일찌기 「말서스」는 人口論에서 人口는 幾何級數的으로 增加하는데 反하여 食糧은 算術級數的으로 밖에 增加하지 않는 関係로 食糧生産이 必然的으로 人口增加를 下廻하여 食糧危機가 到來할 것을 警告한 바 있다.

「말서스」의 豫言과는 달리 世界의 食糧需給事情은 높은 人口增加率에도 不拘하고 緑色革命의 結果 1970年初까지는 比較的 安定的이었다. 그러나 1972年의 國際穀價波動 以後 世界穀物市場은 購買者市場에서 販賣者市場으로 돌변하게 되었다. 더구나 지난해에는 全世界를 휩쓴 異常氣溫으로 穀倉地帶인 北美를 비롯하여 世界 各處에서 유례없는 凶作을 記録하였고 우리나라도 近年에 보기 드문 쌀의 大凶作으로 政府에서는 올해에 무려 1,700萬石에 달하는 外米를 導入할 計劃을 하고 있다. 이러한 國內外의 食糧事情下에서 石油資源의 武器化에 對應하여 食糧을 武器化하려는 움직임도 있어 食糧危機感마저 든다. 本稿에서는 國內外의 食糧需給展望에 대

* 韓國農村經濟研究院 首席研究員

하여 살펴 보고 이에 대한 對應策을 간략하게 살펴 보고자 한다.

2. 經濟發展과 農業의 與件變化

國內外의 食糧需給現況과 展望에 대하여 言及하기에 앞서 輸出主導型의 工業化 過程에서 農業環境이 여하히 變化하여 왔는가를 簡略하게 살펴 볼 必要가 있겠다.

1962年 以後 韓國經濟는 一聯의 經濟開發五個年計劃이 成功的으로 推進된 結果 1960~79年間에 年平均 約 10%에 달하는 高度經濟成長을 기록하였다. 한편 同期間에 農業部門의 成長率은 約 4%로서 非農業部門에 비하여 相當히 낮은 関係로 총 GNP중 農業部門이 차지하는 比重은 1960年에 約 40%이던 것이 1979年에는 19%로 顯著히 줄었다.

또한 輸出主導型의 工業化는 要素市場과 商品市場에 많은 變化를 가져왔다. 즉 工業部門이 擴大됨에 따라 工業部門의 勞動需要가 急增하게 되었고 이는 農村人口의 離農을 促進하였다. 이 結果 1955~77年間에 離農한 總農村人口는 約1,000萬名에 달하며 이는 年平均 約40萬名에 該當된다. 이와 같이 農村人口가 急速히 離農함에 따라 農村人口가 相對的으로 減少하게 되었고 1967年부터는 絶對數 마저 減少하기 始作하였다.

1970~80年間에 總人口는 年平均 1.7% 增加한데 반하여 農村人口는 年平均 3.1% 減少하여 總人口中 農村人口의 比率은 1960年의 58.3%에서 1980年에는 27.6%로 顯著히 減少하였다. 工業化의 過程에서 農村人口의 都市流出은 自然的인 現象이나 農村人口의 減少를 代替할 수 있는 農機械의 普及이 뒤따르지 못하여 農村에는 最近에 勞動力의 不足現象이 두드러지게 나타나 農村勞賃

이, 急激한 上昇趨勢에 있으며 이는 農産物生産費 上昇의 主要因이 되고 있다. 1975～1979年間에 農村勞賃의 年平均上昇率은 約35%로서 一般物價上昇率 18%를 훨씬 上廻하는 水準이다.

〈表－1〉 人口·家口數 및 耕地規模의 推移

區 分	單位	1960	1970	1980	'70－'80年平均增減率(%)
總人口(A)	千人	24,989	32,241	38,197	1.7
農家人口(B)	〃	14,559	14,422	10,557	－3.1
B/A	%	58.3	44.7	27.6	－
總人口(C)	千戶	4,378	5,857	7,971	3.1
農家戶數(D)	〃	2,350	2,483	2,130	－1.5
D/C	%	53.7	42.4	26.7	－
耕地面積	千ha	2,025	2,298	2,196	－0.5
畓	〃	1,206	1,273	1,307	0.3
田	〃	819	1,025	889	－1.4
耕地利用率	%	－	142.1	127.5	－
戶當耕地面積	ha	0.86	0.93	1.03	1.0

資料：農水産部, 經濟企劃院.

離農으로 農村人口가 減少하였을 뿐만아니라 教育을 받은 젊은 층이 主로 離農한 関係로 農村勞動力이 老齡化 내지 婦女化되는 傾向이 있다. 즉 1963～79年間에 農林漁業就業者中 婦女子의 比重이 1963年의 38.3%에서 1979年에는 44.6%로 增加하였고 50歲以上의 老齡者의 比重은 1963年의 18.8%에서 1979年에는 31.4%로 顯著히 增加하였다. 이와 같은 農村勞動力의 質的低下는 農業生産性向上에는 勿論 農村地域開發에 적지않은 制約要因이 되리라 생각된다. 따라서 農村을 지켜나갈 젊고 有能한 營農後繼者의 育成

을 위한 綜合的인 對策이 時急히 要請된다. 有能한 營農後繼者의 育成을 위해서는 무엇보다도 價格安定施策, 農業金融改善 및 災害保險制度 導入등을 통하여 農事가 보람있는 職業이 될 수 있도록 營農의 收益性과 安定性이 保障되어야 할 것이다.

〈表－2〉 農林漁業部門 就業者의 性別分布(1963－1979)

單位：千人

年 度	總 就 業 者	男 子	女 子
1963	4,837 (100.0)[1]	2,984 (61.7)	1,853 (38.3)
1965	4,810 (100.0)	2,953 (61.4)	1,857 (38.6)
1970	4,916 (100.0)	2,870 (58.4)	2,046 (41.6)
1978	5,181 (100.0)	2,896 (55.9)	2,285 (44.1)
1979	4,887 (100.0)	2,707 (55.4)	2,180 (44.6)

1) ( )안은 構成比임.

資料：經濟企劃院, 韓國統計年鑑, 1963～79.

또한 都市化와 工業化의 過程에서 良地의 耕地가 非農業部門으로 流出되어 耕地面積은 계속 減少趨勢에 있다. 〈表1〉과 같이 總耕地面積은 1970年의 2,298千ha에서 1980年에는 約 2,196千ha로 減少하였으며 田畓別로 보면 畓의 耕地面積은 同期間에 若干 增加한 反面에 田面積은 政府의 耕地擴張의 努力에도 不拘하고 最近 10年 동안에 年平均 1.4% 減少하여왔다.

뿐만 아니라 最近에는 耕地利用率마저 急激한 下落趨勢에 있어 制限된 耕地의 效率的인 利用對策이 要請되고 있다. 耕地利用率은 1970年에 142.1%에서 1980年에는 127.5%로 14.6%포인트나 減少하였는데 이의 主原因은 最近에 「보리」消費의 減少로 보리栽培面積이 激減하였고 農家交易條件의 惡化로 農民들의 增産意欲이 減退된데 主로 起因되는 것으로 보인다.

〈表3〉에서 보는 바와 같이 農家의 交易條件은 1970年初까지는

高米價施策 등에 힘입어 好轉되었으나 1973年후부터는 높은 인프레率과 高米價施策의 後退 등으로 계속 不利하여 지고 있다. 이와 같이 農家交易條件이 惡化되고 1978年 以後 계속되는 쌀의 凶作으로 都農間의 所得隔差는 1975年以後 增加하는 추세에 있다. 〈表 4〉 1974년에 農家所得은 都市勤勞者所得을 若干 上廻하는 것으로 調査되었으나 1979年에 農家所得은 都市勤勞者所得의 約 85%, 農家의 1人當 實質所得은 約 60%에 不過한 것으로 推定된다 〈表 4〉.

한편 高度經濟成長에 의한 所得水準의 向上은 食品消費構造를 高及化 乃至 多樣化시켜 最近에 畜産物과 經濟作物의 需要가 急激히 增加趨勢에 있다.

〈表－3〉 農家交易條件의 推移

單位：%

年 度	農家販賣價指數 (A)	農家購入價指數 (B)	交 易 條 件 (A/B)
1970	39.5	44.1	89.6
1971	45.7	49.8	91.8
1972	55.5	56.4	98.4
1973	62.2	61.6	101.0
1974	81.1	80.9	100.2
1975	100.0	100.0	100.0
1976	124.0	124.9	99.3
1977	144.6	146.2	98.9
1978	188.5	190.1	99.2
1979	209.1	216.2	96.7
1980	254.8	269.5	94.5

資料：農協中央會, 農協調査月報.

以上 살펴 본 바와 같이 工業化의 過程에서 食糧生産與件은相對的으로 不利하여지는데 反하여 食糧需要는 急激히 增加하고 있다. 따라서 制限된 耕地에서 急增하는 食糧需要를 如何히 充足시킬 것인가는 앞으로 食糧政策의 主要 當面課題라 하겠다.

輸出主導型의 經濟開發政策下에서 國際競爭力을 持續하려면 農産物의 價格安定이 先行되어야 한다는 理由로 農産物에 대한 輸入壓力이 加重되고 있다. 그러나 農産物의 輸入은 國內 農産物價格을 下落시킬 것이며 이는 農家所得의 減少는 勿論 國內農業生産基盤을 위축시킬 것이다. 따라서 國內 價格支持政策과 輸入政策을 如何히 調和시켜 나갈 것인가는 앞으로 主要한 政策課題라 하겠다.

〈表－4〉 都農間의 所得比較

單位：千원

年度	名目所得			實質所得*					
	戶當			戶當			1인		
	농가(A)	도시(B)	A/B	농가(C)	도시(D)	C/D	농가(E)	도시(F)	E/F
1970	255.8	381.2	67.1%	580.0	776.4	74.7%	98.0	145.4	67.4%
1971	356.4	451.9	78.9	715.7	811.3	88.2	122.8	153.7	79.9
1972	429.4	517.4	83.0	761.3	831.8	91.5	133.3	157.8	84.5
1973	480.7	550.2	87.4	780.4	857.0	91.1	136.4	163.2	83.6
1974	674.5	644.5	104.7	833.7	807.6	103.2	147.3	155.0	95.0
1975	872.9	859.3	101.6	872.9	859.3	101.6	155.0	166.9	92.9
1976	1,156.3	1,151.8	100.4	925.8	999.0	92.7	167.1	197.8	84.5
1977	1,432.8	1,405.1	102.0	980.0	1,106.3	88.6	177.5	232.4	76.4
1978	1,884.2	1,916.3	98.3	991.2	1,318.9	75.2	184.2	281.8	65.4
1979	2,227.5	2,629.6	84.7	1,030.3	1,529.7	67.4	198.1	329.7	60.1

* 農業所得은 農家購入價格指數로, 都市勤勞者所得은 消費物價指數로「디플레이트」하였음.

資料：農水産部, 農家經濟調査報告, 1980.
經濟企劃院, 都市家計年報, 1979.

3. 韓國의 食糧需給推移 및 展望

3.1. 食品消費構造의 變化

所得水準의 向上에 따라 最近 9年(1970～79년) 間의 食品消費「패턴」은 〈表5〉와 같이 顯著히 變化하였다. 즉 1人當 穀物消費量은 밀, 옥수수, 콩 등의 消費量이 若干 增加한데도 不拘하고 보리쌀과 薯類의 消費量이 急激히 減少한 結果 1970年의 219.4kg에서 1979년에는 198.8kg으로 約 10% 減少하였다. 그러나 畜産物의 需要增加로 飼料穀의 1人當 消費量이 同期間에 18.1kg에서 77.7kg으로 無慮 約 4.3倍로 增加한 結果 1人當 總穀物消費量은 238kg에서 277kg으로 約 16.4% 增加하였다.

한편 所得彈性値가 比較的 큰 肉類, 乳製品, 菜蔬와 「과일」의 消費量은 〈表5〉와 같이 顯著한 增加趨勢를 보이고 있다. 1970～79년간에 肉類消費量은 약 2.2倍, 菜蔬와 「과일」은 約 2.1倍로 각각 增加하였다. 肉類中에서는 쇠고기 消費量의 增加率이 2.5倍로서, 돼지고기 2.3倍, 닭고기 1.7倍보다 약간 높은 水準이다. 앞으로 所得이 增加함에 따라 이들 品目의 需要는 當分間 相當히 增加할 展望이다.

1979年度 韓國人의 肉類消費量 11.4kg은 現在 韓國과 所得이 同一水準이었던 日本의 1960年 中半의 肉類消費量 8.1kg보다 顯著히 높은 水準이다. 現在 韓國人의 穀物과 菜蔬의 消費量은 日本보다 훨씬 높으며, 쇠고기와 돼지고기의 消費量은 現在 日本과 비슷한 水準이다.

韓國人의 1人當 營養供給量은 1965년의 2,189kcal에서 1979년에는 2,599kcal로서 지난 17년 동안에 約 18.7% 增加하였으며 이는 同期間의 人口增加率 31%보다 훨씬 낮은 水準이다. 따라서 熱

〈表－5〉　　品目別　1人當　消費量　推移

單位：年間kg

品目	1970(A)	1975	1979(B)	B/A (%)
穀類(食用) (A)	219.4	207.3	198.8	90.6
쌀	136.4	123.6	135.6	99.4
보리쌀	37.3	36.3	14.1	37.8
밀	26.1	29.5	30.6	117.2
옥수수	1.1	2.4	2.9	263.6
콩	5.3	6.4	7.2	135.8
薯類	10.2	7.1	6.3	61.8
雜穀	3.0	2.0	2.1	70.0
飼料穀(B)	18.1	22.1	77.7	429.3
計(A+B)	237.5	229.4	276.5	116.4
菜蔬類	59.9	62.5	125.9	210.2
果實類	10.0	14.0	20.9	209.0
肉類	5.2	6.4	11.4	219.2
쇠고기	1.2	2.0	3.0	250.0
돼지고기	2.6	2.8	6.0	230.8
닭고기	1.4	1.6	2.4	171.4
鷄卵類	4.1	4.5	6.1	148.8
牛乳類	1.4	4.6	9.9	707.1

資料：農水産部

量面에서 볼 때 人口增加에 의한 食品需要의 增加率이 所得增加에 의한 1人當 食品需要 增加率의 約 2倍나 됨으로 人口가 食糧需要의 主要 決定要因임을 알 수 있다.

同期間中에 食品의 量的增加는 勿論 質的인 面에서도 相當히 改善되어 熱量攝取量中 動物性食品이 차지하는 比重은 1965～79년간

에 4.8%에서 9.6%로 增加하였고 蛋白質攝取量中 動物性食品比率亦是 15.9%에서 26.5%로 顯著히 增加하였다.

1979年度 營養供給量과 所要量을 比較하여 보면 〈表7〉과 같이 칼슘, 비타민B_2를 除外하고는 供給量이 所要量을 超過하는 것으로 나타났다. 특히 熱量供給量은 所要量보다 約 400kcal 많으며 1978年度 日本의 熱量供給量 2,500kcal보다도 約 100kcal 높은 水準이다. 여기서 所要量은 年齡別, 性別, 勸奬量으로부터 人口構成을 考慮한 加重平均인데 反하여 供給量에는 料理過程에 發生하는 減量이 包含되므로 實際 攝取量과 所要量間의 差는 〈表7〉보다적으리라 본다. 蛋白質의 總供給量 亦是 所要量을 若干 超過하나 蛋白質 供給量中 動物性食品이 占하는 比重이 1979年에 約 26%로

〈表－6〉 1人1日當 營養供給量 推移(1965~79)

區分	1965	1970	1975	1977	1978	1979
熱量(kcal)	2,189	2,370	2,390	2,427	2,533	2,599
植物性	2,087	2,249	2,212	2,194	2,302	2,350
(澱粉質)	2,011	2,082	2,023	1,973	2,007	1,982
(其他)[1]	76	167	189	221	295	368
動物性	102	121	178	233	231	249
	(4.7)[2]	(5.1)	(7.4)	(9.6)	(9.1)	(9.6)
蛋白質(g)	57.7	65.1	71.1	73.9	73.8	76.2
植物性	48.5	54.5	55.9	53.7	55.2	56.0
動物性	9.2	10.6	15.2	20.2	18.6	20.2
	(15.9)	(16.3)	(21.4)	(27.3)	(25.2)	(26.5)
脂肪質(g)	15.2	19.7	27.4	29.2	33.1	37.5

註：1. 菜蔬, 果實, 설탕 등이 포함됨.

2. ( )內의 數値는 比率을 나타냄.

資料：農水産部, 韓國農村經濟研究院, 1978年度 및 1979年度 食品需給表.

〈表－7〉 1979年 1人 1口當 營養素別 攝取量과 所要量의 比較

營養素	單位	攝取量	所要量
熱量	kcal	2,599	2,200
蛋白質	g	76	70
칼슘	g	0.5	0.7
철	mg	13	14
비타민 A	I.O	2,968	1,800
비타민 B_1	mg	2.0	1.0
비타민 B_2	mg	1.1	1.3
니아신	mg	24	16
비타민 C	mg	122	52

資料：韓國農村經濟研究院, 食品需給表, 1979

서 適正水準으로 알려진 30%에 약간 未達되는 水準이다.

3.2.食糧自給率 推移

所得과 人口의 增加로 食糧需要는 急激히 增加한데 반하여 供給이 이에 未達한 關係로 食糧自給率은 顯著한 減少趨勢에 있다. 에너지를 基準으로 볼 때 食糧自給率은 1968年에 85.2%이던 것이 1979年에는 約 66.4%로 顯著히 下落하였다.

飼料穀을 包含한 穀物의 自給率은 1965년에 93.9%이던 것이 1980年에는 55.6%로 下落하였고 1980年의 秋穀凶作으로 1981年度 穀物自給率은 더욱 下落할 展望이다. 穀種別로 보면 1980年의 경우 薯類, 其他雜穀 등은 거의 自給이 되었으나 밀의 自給率은 不過 4.9%, 옥수수는 5.9%, 大豆는 35.2%로서 相當히 낮은 水準이다. 이와 같이 穀物의 自給率이 下落하게 된 것은 國內 穀物生産이 需要에 未達하여 穀物導入量이 1965年의 634千M/T에서 1980年에는 5,051千M/T으로 無慮 8倍나 增加하였기 때문이다. 穀

〈表－8〉　　年度別　1人當　熱量供給量　및　自給率

單位：kcal

年度	1人1日當　熱量　供給量			自給率(B/A)
	總供給量(A)	國內生産量(B)	海外依存量	
1968	2,276.4	1,939.8	336.6	85.2%
1971	2,464.0	1,868.1	595.9	75.8
1974	2,370.0	1,922.5	447.5	81.1
1975	2,390.0	1,886.5	503.5	78.9
1976	2,413.6	1,938.5	475.1	80.3
1977	2,426.6	1,852.2	574.4	76.3
1978	2,532.6	1,883.8	648.8	74.4
1979	2,598.8	1,726.5	872.3	66.4

資料：農水産部，1979 食品需給表.

〈表－9〉　　糧穀의　自給率　推移　1965～79

單位：%

品目	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
全體	93.9	80.5	73.0	74.1	65.1	72.6	59.9	55.6
쌀	100.7	93.1	94.6	100.5	103.4	103.8	86.0	89.3
보리	106.0	106.3	92.0	97.9	53.4	119.9	117.0	59.2
밀	27.0	15.4	5.7	4.5	2.3	2.1	2.4	4.9
옥수수	36.1	18.9	8.3	6.7	6.2	6.0	3.4	5.9
콩	100.0	86.1	85.8	74.4	67.5	59.3	43.4	35.2
薯類	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.8	100.0
기타	100.0	96.9	100.0	100.0	100.0	100.0	87.6	89.8

資料：農水産部，食糧局.

〈表－10〉 主要穀物의 導入量 推移

單位：千$^{M}/_{T}$

年 度	쌀	보 리	밀	옥수수	콩	기 타	계
1965	0	71	496	62	0	5	634
1970	541	0	1,254	284	36	0	2,115
1975	481	354	1,584	532	61	0	3,012
1976	168	0	1,857	890	119	0	3,034
1977	0	322	1,979	1,370	151	0	3,822
1978	0	0	1,587	1,791	223	0	3,601
1979	502	0	1,652	2,881	422	14	5,471
1980	580	0	1,810	2,034	417	10	5,051
'80/65(%)	－	－	364.9	3,280.0	－	200.0	796.7

資料：農水産部.

種別로 導入量 推移를 보면 同期間에 밀은 3.6倍, 옥수수는 無慮 32.8倍로 增加하였고 大豆는 1965年에 自給이 되었으나 1979年에는 約 40萬屯이나 導入하였으며 1976年以後 自給되던 쌀마저 不足하여 1979年에는 502千$^{M}/_{T}$, 1980年엔 580千$^{M}/_{T}$의 外米를 導入하기에 이르렀다. 1979年에 糧穀導入量中 飼料穀의 比重이 53%로 大宗을 이루고 있으므로 앞으로 飼料穀의 導入量을 어느 水準에 抑制하느냐에 따라 穀物의 自給率이 크게 左右될 것으로 보인다.

3.3 食糧需給展望

3.3.1 1986年度 食糧需給展望

食糧需要는 人口와 所得의 增加率, 所得彈性値, 食品의 價格變動 등 諸要因에 의하여 決定된다. 本 章에서는 5次5個年의 目標年度인 1986年에 있어 主要農産物의 需給展望을 試圖하였다.

本 需要推定에서 1986年度 人口數는 經濟企劃院의 推定値인 41,839千人을 適用하였고 1人當 實質所得增加率은 6%로 假定하였다. 5次5個年計劃에서 GNP 成長率은 7.5%, 人口增加率은 年1.6%로 推定하고 있으므로 1人當 實質 GNP 成長率은 約 6%에 該當된다. 品目間의 相對價格은 1979年度 水準과 同一한 것으로 假定하였으며 品目別 所得彈性値는 最近 硏究結果를 利用하였다. 이

〈表-11〉 1968年度 主要食品의 1人當 需要展望 單位 : kg

食品別	所得彈力性[1]	1979 (A)	1986 (B)	B/A (%)
穀類	-	198.8	191.3	96.2
쌀	-0.09	135.6	130.1	95.9
보리쌀	-1.09	14.1	8.8	62.4
밀가루	0.10	30.6	31.9	104.2
옥수수	1.24	2.9	4.8	165.5
薯類	-0.44	6.3	5.2	82.5
雜穀	-0.31	2.1	1.8	85.7
콩	0.45	7.2	8.7	120.8
菜蔬	-	125.9	145.1[2]	115.3
果實	-	20.9	34.4[2]	164.6
肉類	-	11.4	17.8	156.1
쇠고기	1.20	3.0	4.9	163.3
돼지고기	1.08	6.0	9.3	155.0
닭고기	1.06	2.4	3.6	150.0
鷄卵	1.03	6.1	9.3	152.5
牛乳	3.43	9.9	36.8	371.7

註 : 1. 朱龍宰, 食糧需給에 關한 硏究, 硏究報告 9, 韓國農村經濟硏究院, 1980.

2) 個別品目別 彈性値로부터 推定.

러한 假定下에서 1986年度 品目別 1人當 需要推定結果를 要約하면 〈表11〉과 같다.

1979~86年間에 穀物의 1人當 食用消費는 約 4% 減少할 것으로 推定되었다. 穀種別로 보면 밀가루, 옥수수, 콩 등은 若干 增加할 것으로 推定된 反面 其他穀物의 消費는 減少할 展望이다. 〈表11〉.

한편 所得彈性値가 높은 農畜産物의 需要는 〈表11〉과 같이 1979~86年間에 肉類消費量은 約 56%, 果實은 約 65%, 菜蔬는 15%, 鷄卵類는 53%, 그리고 牛乳類는 272%씩 각각 增加할 것으로 推

〈表-12〉 主要食品의 總消費量 推定結果 單位 : 千M/T

食品別	1979			1986 (推定)		
	食用	非食用	全體	食用	非食用[1]	全體
穀類	7,756	4,902	12,658	8,402	5,767	14,169
쌀	5,099	669	5,768	5,443	499[2]	5,942
보리쌀	530	351	881	368	243	611
밀	1,431	310	1,741	1,733	375	2,108
옥수수 (사료곡제외)	109	354	463	201	654	855
大豆	271	404	675	364	544	908
薯類	237	337	574	218	310	528
雜穀	79	26	105	75	25	100
사료곡	-	2,451	2,451	-	3,117[3]	3,117
菜蔬	4,735	3,430	8,165	6,071	4,396	10,467
果實	786	91	877	1,439	167	1,606

註 : 1. 食用消費量과 非食用消費量의 比率이 1979年과 同一하다는 假定下에서 食糧消費量으로부터 推定.

2. 1986年 釀造用 消費量은 없는 것으로 假定.

3. 農水産部 5次5個年 計劃値임.

定된다.

위와 같이 增加하는 食糧需要를 制限된 耕地에서 어느程度 生産이 可能한가를 槪略的으로 把握하기 위하여 品目別 總需要量을 推定하였다. 總消費量은 食用과 非食用으로 區分되며, 非食用에는 種子, 減耗, 加工用消費量, 飼料用 등이 包含되어 있다. 이 非食用消費量를 用途別로 推定하기란 資料의 制約 등으로 困難하므로 本分析에서는 〈表11〉의 食用消費量으로부터 각 品目의 食用과 非食用의 比率이 1979年과 同一하다는 假定下에서 1986年度 品目別 總需要量을 推定하였다〈表12〉. 이와 같이 推定된 穀物의 總消費量은 14,169千M/T으로서 5次5個年 計劃値 15,002千M/T과 大差 없으며 菜蔬와 과일의 總需要量 亦是 비슷하게 計測되었다. 위와 같이 推定된 〈表12〉의 品目別 總消費量을 該當品目의 推定段收로 除하면 總需要量을 國內에서 生産하는데 所要되는 植付面積이 計算된다. 本 分析에서 쌀, 보리, 薯類, 雜穀, 菜蔬 및 과일 등은 國內에서 自給하고 밀, 콩, 옥수수 등은 1979年度 自給率水準을 維持할 경우 所要되는 植付面積을 計算해 본 結果 約 2,478千ha로 推定되었으며, 이는 1979年度 이들 作物의 植付面積 2,575千ha보다 約 97千ha 적은 水準이다. 여기서 1986年에 總植付面積이 1979年보다 約 97千ha 적게 推定된 것은 冬期作物인 보리 植付面積이 約 237千ha나 減少하는 것으로 推定되었기 때문이다. 보리를 除外한 1986年度 所要面積은 2,242千ha로 1979년보다 오히려 140千ha나 많으므로 現在의 耕地面積下에서 콩과 옥수수의 自給率을 1979年 水準으로 維持하기도 어렵다는 計算이 된다. 이경우 穀物의 自給率은 約54.8%로 推定되며 이는1980年度의 56%보다 若干 낮은 水準이다.

以上의 分析을 통하여 耕地 特히 田面積이 食糧增産의 가장 큰 制約要因이며 耕地의 制約으로 全穀物의 自給은 不可能함을 알 수 있다. 따라서 選擇的인 食糧增産을 통하여 制限된 耕地의 效率的인 利用에 注力하

여야 할 것이다.

3.3.2 2000年度 食糧需給展望

앞에서 所得彈性値를 適用하여 1986年度 品目別 需要推定을 하였으며 이는 1979~86年間에 所得彈性値가 不變하다고 假定한 것이다. 그러나 所得이 向上됨에 따라 特定食品의 消費는 增加하겠으나 어느 水準에 達하면 停滯 또는 減少하는 傾向이 있으므로 20年後인 2000年度까지 所得彈性値가 一定하다는 假定下에서 長期食糧需要를 推定하는 데는 限界가 있다. 따라서 本 分析에서는 穀

〈表-13〉 1986年度 品目別 植付面積 推定

品目	'86 總需要量	自給率[1]	國內 生産量	段收推定 '80 平年作	段收推定 '86 推定段收[2]	'86所要 植付面積	'79植付 面積
單位	千M/T	%	千M/T	kg/10a	kg/10a	千ha	千ha
穀類	14,169	54.8	7,761	-	-	1,962	2,143
쌀	5,942	100.0	5,942	456	492	1,208	1,233
보리	611	100.0	611	262	259	236	473
밀	2,108	2.4	51	220	333	15	13
옥수수	3,972	3.4	135	277	472	29	32
콩	908	43.4	394	117	144	274	207
薯類	528	100.0	528	496	503	105	95
雜穀	100	100.0	100	95	105	95	90
菜蔬	10,467	100.0	10,467	2,167	2,670	392	339
果實	1,606	100.0	1,606	801	1,296	124	96
計						2,478	2,575

註：1. 쌀, 보리, 薯類, 雜穀, 菜蔬, 果實등은 國內自給
밀, 옥수수, 콩은 1979년의 自給率 維持.
2. 5次 5個年 計劃値.

類와 肉類에 局限하여 趨勢 또는 規範的 接近方法을 擇하였다. 1979年度 1人當 熱量供給量 2,599kcal中 穀物과 肉類에서 攝取한 熱量의 比重이 約 80%나 되므로 이들 食品의 需給展望은 全體 食品의 그것을 거의 反映하리라 본다.

食用穀物消費量은 〈表14〉에서 보는 바와 같이 1970~1979年間의 年平均 減少率(1.1%)로 2000年度까지 계속 減少하는 것으로 假定하였으며 飼料穀의 需要는 肉類消費에 正比例한다는 前提下에서 1979度年 飼料穀 需要量에 肉類消費增加率을 適用하여 推定하였다.

한편 2000年度 肉類消費量은 앞에서 推定한 1986年度 肉類消費量을 基準으로 1991年까지는 1979~1986年間의 平均的 增加率 6.6

〈表-14〉 2000年度 人口 및 食糧需給展望

區分		單位	1970	1979 (A)	1986	2000 (B)	B/A (%)	1979~2000 年平均 增減率
1人當消費量	人口	千人	32,241	37,605	41,839	50,066	133.1	1.4(%)
	穀物	kg	237.5	276.5	-	355	128	1.2
	食用	〃	219.4	198.8	191.3	158[2]	79	-1.1
	飼料用	〃	18.1	77.7	-	197[3]	254	4.5
	肉類[1]	〃	5.2	11.4	17.8	29[4]	254	4.5
總消費量	穀物	千M/T	7,658	10,399	-	17,773	171	2.6
	食用	〃	7,074	7,476	8,004	7,910	106	0.3
	飼料用	〃	584	2,923	-	9,863	338	6.0
	肉類	〃	168	429	745	1,452	338	6.0

註：1. 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 計.
2. 1970~1979年間의 減少率 適用.
3. 1979년도 飼料穀消費量에 1979 對比 2000年 肉類消費量 增加率 적용.
4. 肉類消費는 1986年度 基準으로 1991년까지는 1979~1986年間의 年平均 增加率 6.6%로 增加하고 1991년부터는 年平均2.0%로 增加하는 것으로 假定.

%로 增加하고 1991年부터 2000年까지는 消費가 鈍化되어 年平均 2.0%씩 增加하는 것으로 假定하였다. 여기서 指摘하고 싶은것은 〈表14〉의 數値는 2000年度의 食糧需要推定結果라기 보다는 주어진 假定下에서 期待되는 數値로 보는 것이 妥當하리라 본다. 그러나 이러한 分析結果는 앞으로 食糧政策 方向設定에 參考資料가 될 수 있으리라 본다.

위의 前提下에서 2000年度 食用穀物消費量은 約 158kg으로 1979年 對比 約 21% 減少할 것으로 보이나 人口의 增加로 食用穀物의 總消費量은 同期間에 約 6% 增加할 展望이며 이는 1970~79年間의 總穀物消費增加率 16%보다는 相當히 낮은 水準이다.

한편 1人當 肉類消費量은 1979年의 11.4kg에서 2000年度에는 29kg으로 約 2.5倍 增加할 것으로 나타났는데 2000年度 推定値 29kg은 1978年度 日本의 肉類消費量 26kg보다 若干 높은 水準이나 臺灣의 1977年 肉類消費量 35kg보다는 낮은 水準이다. 이경우 1人當 飼料消費量 亦是 2.5倍 增加하게 되어 1人當 穀物 總消費量은 約 28% 增加하게 될 것이며 이는 같은 期間의 人口增加率 33.1%보다 若干 낮은 水準이다. 이경우 人口와 所得의 增加로 總穀物消費量은 1979~2000年間에 約 71% 增加할 것이며 이중 所得增加에 의한 1人當 穀物需要의 增加率이 28%이므로 나머지 43%는 人口增加에 의한 穀物需要增加率이라 볼 수 있다. 이로부터 2000年度 食糧需要는 人口增加에 의하여 至大한 영향을 받으리라는 것을 알 수 있다.

한편 食糧의 供給側面을 살펴보면 現在 1人當 耕地面積은 不過 0.06ha로서 大端히 狹少함은 周知의 事實이다. 앞으로 都市化와 工業化의 過程에서 相當한 良質의 耕地가 蠶食될 것으로 보인다. 農村經濟硏究院의 한 硏究結果에 의하면 1991年의 耕地面積은 1979年의 2207千ha에서 1991年에는 2,186千ha로 줄 것으로 推

定하고 있으며 이러한 趨勢가 持續될 경우 2000年도 耕地面積은 2,170千ha로 推定되며 1人當 耕地面積은 0.04ha로서 '79年 對比 約 33%나 減少할 展望이다. 이와 같이 人口가 增加함에 따라 耕地面積은 더욱 制約될 것으로 보이며 앞으로의 食糧問題를 解決하기 위해서는 人口의 適切한 抑制와 單位面積當 生産性提高에 注力하여야 할 것이다.

1959～1979年間에 穀物生産量 趨勢를 살펴보면 1960～70年間에 穀物 總生産量은 年平均 3.1% 增加한데 反하여 1970～78年 間에는 1.9%로 鈍化되었다. 이와 같이 穀物生産量이 鈍化된 根本的인 原因은 1970年代 綠色革命의 結果 쌀 生産量은 年平均 4.7%의 높은 率로 增加하였으나 보리, 밀, 薯類 및 其他穀의 生産量은 穀物에 따라서 年平均 3.2～10.4%나 減少하여 米穀을 除外한 穀物의 生産量은 年平均 3%나 減少하였기 때문이다. 더구나 最近에는 病蟲害 등으로 쌀 生産量이 1977年 以後 계속 減少趨勢에 있으며 앞으로 從前과 같은 米穀의 劃期的인 增産도 期待하기 어려운 實情이다. 이와 같은 事實을 勘案하여 볼 때 劃期的인 食糧增産施策이 講究되지 않고 새로운 技術革新이 나타나지 않는 限 앞으로 穀物生産量은 1970～79年間의 年平均 增加率 1.9%의 維持도 어려울 것으로 보인다.

萬若에 總穀物需要가 앞에서 展望한대로 年 2.6%씩 增加하는 反面에 穀物生産量이 每年 1.0～1.9% 增加한다고 본다면 2000年度에 穀物의 自給率은 1979年의 59.9%에서 2000年度에는 43～52%로 下落할 展望이다. 이경우 2000年度 糧穀導入量은 850～ 1000萬石程度가 될 것으로 推定되며 肉類消費量이 上記 推定値를 上廻하거나 穀物生産의 增加率이 위의 率보다 낮으면 糧穀導入 量은 더욱 增加할 展望이다. 따라서 앞으로 食糧問題를 슬기롭게 克服하기 위해서는 西歐式 食品消費「패턴」을 止揚하고 資原 節約型消

費 「패턴」을 誘導하는 것이 切實히 要請되며 效率的인 家族計劃을 통한 人口抑制施策도 竝行하여야 하리라 본다. 또한 供給側面에 있어서는 耕地面積의 외연적 擴大는 勿論 旣存耕地의 質的向上이 要請되는 同時에 技術開發 投資擴大를 통한 生産性 提高에 注力하여야 할 것이다.

〈表－15〉 穀物生産量의 推移 單位 : 1000M/T

穀物類	1960－61 平均	1969－71 平均	1975	1976	1977	1978	1979	年平均增加率(%) 1960*－70	1970*－78
쌀	3,219.5	4,009.1	4,669.1	5,215.0	6,005.6	5,797.1	5,564.8	2.2	4.7
보리	1,135.1	1,588.9	1,699.9	1,759.4	813.6	1,348.0	1,508.2	3.4	- 3.2
밀	164.7	213.0	96.9	81.6	44.7	35.7	42.0	2.6	-18.4
薯類	336.2	756.1	737.6	666.6	595.2	565.3	501.0	8.4	- 3.8
豆類	166.2	270.8	356.9	352.4	389.9	354.5	326.1	5.0	3.5
옥수수	14.5	64.8	54.2	69.6	82.7	100.2	148.9	16.2	6.9
其他	92.8	69.3	47.2	39.4	38.2	27.0	21.2	-2.9	-10.4
計	5,219.0	6,972.0	7,661.8	8,184.0	7,969.9	8,227.8	8,112.2	3.1	1.9
米穀除外計	1,999.5	2,962.9	2,992.7	2,696.0	1,964.3	2,430.7	2,547.4	4.0	- 3.0

* 當年中心의 3個年 平均

4. 世界 食糧 事情

4.1 世界 食糧需給 推移

世界穀物生産은 植付面積의 擴大와 技術開發에 힘입어 年度間에 起伏은 있으나 꾸준히 增加하여 왔다. 지난 10年(1969～79)間에

世界穀物生産은 年平均 2.8% 增加하였고 이는 同期間의 人口增加率 2.1%를 上廻함으로서 1人當 世界穀物生産量은 年平均 0.7% 增加하였다. 地域別로 보면 이 期間中에 先進國의 穀物生産量은 年平均 2.7% 增加한데 反하여 人口增加率은 0.8%에 머물러 1人當 穀物生産은 年平均 1.9% 增加하여 왔다〈表16〉. 한편 開途國의 경우 穀物生産의 增加率은 同期間에 年平均 2.8%로서 先進國과 비슷한 水準이나 人口增加率이 2.6%로서 先進國의 0.8%보다 3倍以上이나 높은 關係로 1人當 穀物生産量의 增加率은 0.2%에 不過하였다. 開途國中 特히 人口增加率이 높은 아프리카와 아시아의 地域에서는 1人當 穀物生産量은 오히려 減少하여 食糧事情이 더욱 惡化되고 있는 國家도 있다. 이와 같이 開發途上國에 있어서 1人當 穀物生産量이 停滯 乃至 減少한 反面에 所得水準의 向上에 따라 穀物需要가 急增함에 따라 食糧이 不足되어

〈表－16〉 地域別人口, 穀物生産 및 1人當 穀物生産量 推移

區 分	地域別	69～71平均 (A)	77～79平均 (B)	B / A (%)	1969～79 年平均增加率
人 口 (百萬名)	先進國	1,075.9	1,146.7	106.6	0.8
	開途國	2,544.7	3,111.7	122.3	2.6
	世 界	3,620.6	4,258.4	117.6	2.1
穀物生産 (백만M/T)	先進國	654.0	807.2	123.4	2.7
	開途國	590.7	734.6	124.4	2.8
	世 界	1,244.7	1,541.8	123.9	2.8
1人當穀物生産(kg)	先進國	607.9	703.9	115.8	1.9
	開途國	232.1	236.1	101.7	0.2
	世 界	343.8	362.1	105.3	0.7

資料：FAO, Production Yearbook

穀物輸入量이 顯著한 增加趨勢에 있다. 開途國의 穀物輸入量은 1970년에 4,450萬屯이던 것이 1979년에는 8,120萬屯으로 9年間에 近 2倍나 增加하였고 1979年度 開途國의 穀物導入量은 生産量의 約 14%나 되는 水準이다.

앞으로 開途國이 經濟成長을 통하여 所得水準이 向上될 경우 食糧需要가 急激히 增加될 것이 豫想되므로 이들 國家들이 爆發的인 人口增加를 抑制하지 못한다면 보다 深刻한 食糧不足狀態에 逢着하게 되리라는 것을 豫見할 수 있다.

最近의 世界食糧需給은 全體的으로는 大體로 均衡을 이루고 있으나 地域間의 激甚한 分配의 不均衡으로 아시아와 아프리카의 一部 開途國들은 深刻한 食糧難에 허덕이고 있는 것은 周知의 事實이다. UN의 한 推計에 의하면 現在 開發途上國에는 食糧不足으로 4億에 達하는 人口가 營養不足狀態에 있고 10年後에는 그 數가 培增할 것으로 내다보고 있으며, 營養不足으로 인한 死亡者數는 하루 平均 1萬名에 이른다고 한다. 이러한 事實로 미루어 볼 때 食糧問題는 世界的이라기 보다는 國家的 또는 地域的인 問題이며 世界的으로 食糧需給의 均衡이 이루어 진다 하더라도 地域間 分配의 不均衡으로 食糧의 不足問題는 尙存하리라 본다. 따라서 食糧增産만으로는 食糧問題를 解決할 수 없으며 全人類에게 最少限의 必要한 食糧이 供給되도록 效率的인 食糧의 分配面에 보다 力點을 두어야 하리라 生覺된다.

4.2 世界食糧需給展望

世界의 食糧需要展望에 대해서는 樂觀論과 悲觀論이 있다. 樂觀論의 背景에는 앞으로 人口成長率이 鈍化되고 食糧增産을 위한 技術革新이 繼續的으로 일어남으로써 世界食糧需給事情은 더 好轉되리라고 보는 見解이다. 이에 反하여 悲觀論者들은 農業生産性向上

을 위한 技術開發에는 限界가 있기 때문에 食糧生産이 需要에 앞질러 계속해서 成長하지 못할 것으로 展望하고 있다.

1955~75年의 20年동안 開途國에서 擴張한 耕地面積은 1.5萬 ha나 되며 이는 世界 穀類栽培面積의 1/10을 超過하는 水準이다. 따라서 現在 남아 있는 面積은 大部分 限界地이므로 이를 開發하는 데는 보다 많은 資本投下가 所要되리라 본다. 따라서 앞으로 農地擴大는 限界가 있으며 食糧增産을 위해서는 技術開發을 통한 單位面積當 收量提高에 크게 依存하지 않을 수 없으리라 본다. 그러나 人間頭腦에는 限界가 있고 에너지의 供給이 制限될 경우 에너지가 開發되지 않는 限, 肥料, 農藥 및 機械 등의 生産要素의 供給도 制約될 것이므로 單位面積當 生産性增加가 從前과 같은 速度로 持續的으로 이루어지리라고 樂觀만 할 수 없으리라 본다.

世界 食糧需給展望에 관하여 FAO, USDA, IFPRI, OECD등 여러 機關에서 發表한 바 있다. 이들 分析結果는 採擇한 모델, 假定 및 分析期間 등에 따라 相當한 差異가 있으나 이중 分析이 比較的 抱括的으로 이루어진 FAO의 最近 硏究結果를 要約 하면 아래와 같다.

1979年度 FAO에서 發表한 世界 食糧需給推定은 過去의 趨勢가 持續된다는 假定과 높은 經濟成長과 成功的인 農業政策이 推進되리라는 假定下에서 21개 農産物品目에 대한 需給展望을 收錄하고 있다. 〈表17〉의 結果는 보다 現實的으로 生覺되는 첫번째의 假定 즉, 過去의 趨勢가 持續된다는 假定下에서 쌀, 小麥, 雜穀에 대한 豫測結果만을 收錄하였다. 1985年度 世界穀物總生産量은 1,720 百萬 M/T으로 總需要量을 6百萬屯 超過할 것으로 推定되었으나 開發途上國은 約 74百萬M/T의 穀物이 不足될 것으로 展望되었다. 穀種別로 보면 小麥은 5.5百萬屯, 雜穀은 3.3百萬屯의 剩餘가 생길

것이나 쌀은 2.9百萬屯이 不足한 것으로 豫測되었다. 위의 小麥과 雜穀의 剩餘量은 1972~74年의 平均 剩餘量에 비하여 각각 57.5%, 168.7%가 增加한 水準이며, 쌀의 不足量은 80.9%나 增加할 것으로 나타났다.

地域別로 1985年 食品需給事情을 보면 先進國은 1972~74 年에 比해 食糧剩餘가 增加할 것으로 豫測된 反面, 開途國의 穀種別 不足量은 쌀이 6.4백만$^{M}/_{T}$, 小麥은 44.1백만$^{M}/_{T}$, 雜穀은 23.4백만$^{M}/_{T}$으로 食糧不足期였던 1972~74년에 比해서 쌀은 1.8倍, 小麥이1.3倍, 雜穀은 無慮 34.7倍나 각각 增加될 展望이다. 이와 같이 先進國과 開發途上國 間에 食糧需給의 不均衡이 豫想되며 開發途上

〈表-17〉 1985年度 品目別 需給推定

單位：百萬$^{M}/_{T}$

品目別	地域別	生産(A)	需要(B)	過不足(A-B)
쌀	開發途上國	407.2	413.6	△ 6.4
	先進國	27.9	24.4	3.5
	世界總計	435.1	438.0	△ 2.9
밀	開發途上國	154.9	198.9	△ 44.0
	先進國	291.7	242.2	49.5
	世界總計	446.6	441.1	5.5
雜穀	開發途上國	279.8	303.1	△ 23.3
	先進國	558.5	531.8	26.7
	世界總計	838.3	834.9	3.4
計	開發途上國	841.9	915.6	△ 73.7
	先進國	878.1	798.4	79.7
	世計總計	1,720.0	1,714.0	6.0

資料：FAO, Agricultural Commodity Projections, 1979.

國의 穀物輸入量이 1972~74年의 5,200萬屯에서 1985년에는 9,300萬屯으로 急激히 增加할 것으로 展望하고 있다. 開途國은 莫大한 食糧輸入을 해야 하는데도 不拘하고 外換支拂能力은 限界가 있고 國際的인 食糧援助의 規模도 滿足스럽지 못하므로 FAO에선 食糧을 輸入하는 開途國들이 食糧生産을 加速化 시켜야 한다고 強調하고 있다. 이와 같이 開發途上國의 食糧需給事情, 特히 아시아와 아프리카의 低所得國에 있어 食糧事情은 더욱 惡化될 展望이며 現在 國際穀物市場은 아래와 같은 여러가지 不安定한 要素를 內包하고 있다.

世界 穀物交易量이 生産에 차지하는 比重은 品目에 따라 差異가 있으나 比較的 낮다. 例컨대 쌀의 경우 世界 生産量中 交易量이 차지하는 比重은 不過 3 ~ 4 %밖에 되지 않는 關係로 氣象條件에 따른 僅少한 生産量의 變動도 世界의 쌀交易量에 至大한 影響을 미치리라는 것을 豫測할 수 있다. 뿐만 아니라 世界 穀物交易量은 몇개의 輸出國에 集中되어 있다. 즉, 美國과 카나다의 世界穀物市場 點有率은 約 80%나 되므로 主要穀物輸出國은 國際穀物市場을 支配할 位置에 있다고 볼 수 있다.

〈表 - 18〉 主要農産物의 生産量에 대한 交易量 比率

品目	%
쌀	3 ~ 4
小麥	15~17
옥수수	16~18
大豆	26~32
쇠고기	5 ~ 7
돼지고기	5
酪農品	6
原糖	26
커피	80

資料 : FAO

더구나 國際穀物市場은 열개의 穀物메이저에 의하여 左右되는 寡占的 性格을 지니고 있는 關係로 僅少한 穀物의 需給不均衡이 생겨도 이들 穀物메이저들은 利潤追求를 위하여 穀物의 價格을 터무니없이 높일 可能性도 있는 것이다.

國際穀物市場의 不安定性에 대한 實例를 들면 1972年에 世界의 主要穀倉地帶에 凶作이 들어 穀類(穀物과 豆類)의 生産量은 2.4% 減少하였으나 穀價는 前例없이 폭등하여 小麥값은 1972年 1月~1974年 2月 사이에 4倍, 옥수수價格은 1972年 1月~1974年 2月 사이에 無慮 4.5倍로 크게 올랐다. 이와같이 國際穀物價格은 需給의 不均衡, 政治, 經濟的 要因에 의하여 急激한 變動을 할 뿐만 아니라 높은 價格을 支拂하더라도 必要한 時期에 必要한 物量을 손쉽게 購入할 수 없어 食糧問題의 深刻性이 있는것이다. 1980年에 쌀의 凶作으로 58萬톤의 外米를 導入하는데도 相當한 어려움이 있었다는 事實이 이를 立證하고 있다.

以上 살펴 본바와 같이 世界食糧需給 事情은 樂觀을 不許하며 國際穀物市場은 여러가지 不安定한 要素가 있으므로 食糧安保上 國民의 基本食糧의 海外依存度를 漸次 줄여 나가는것이 바람직하리라 生覺된다.

5. 結 論

人口와 所得의 增加에 따라 食量의 需要는 急增하는데 反하여 食量의 供給이 制約되어 우리나라의 穀物自給率은 계속 下落趨勢에 있으며 1980年에는 約56%로 떨어졌다. 이와같이 穀物의 自給率이 下落한 것은 畜産物과 油脂類의 需要增加에 따라 옥수수와 大豆의 導入量이 急增하였고 보리消費의 減少와 쌀消費偏重등으로 1976年부터 自給되던 쌀마저 不足되어 1979年부터 相當한 量의 外米를 導入하였기 때문이다. 앞으로 畜産物의 需要增大로 飼料穀의 需要가 急增할 것이 豫想되는 바 劃期的인 食糧增産策이 마련되지 않는限, 1991年度의 穀物自給率은 50%以下로 下落할 展望이다.

不足되는 食糧은 導入하면 된다는 主張이 있을 수 있으나 앞에서 살펴 본 바와 같이 世界의 食糧需給展望은 樂觀的이라고 볼 수 없으며 開發途上國은 보다 深刻한 食糧 不足에 逢着할 것으로 展望된다. 또한 世界穀物市場은 몇개의 輸出國과 多國籍企業에 의하여 左右되는 寡占的 性格을 지니고 있기 때문에 食糧의 武器化도 可能하리라 본다. 따라서 國際價格이 恒常 國內價格보다 低廉하리라는 保障이 없을 뿐만 아니라 必要한 穀物을 必要한 時期에 언제든지 安定的으로 購入할 수 있으리라고 期待하기도 어려운 實情이다.

뿐만아니라 農産物의 지나친 輸入은 國內 農産物價格을 下落시켜 農家所得을 減少시킴은 勿論 農業生産基盤이 위축될 可能性이 있다. 1956年까지만 하더라도 면화의 國內生産은 國內需要의 約50%를 充當하였으나 PL480에 의한 면화의 大量輸入으로 現在는거의 자취를 감춘 것은 좋은 實例라 하겠다. 農業生産은 工業과는 달리 한번 生産 基盤이 파괴되면 回復하는데 相當한 時間을 要하므로 國民의 基本食糧은 最少限의 自給을 維持할 必要가 있다.

앞으로 世界經濟는 油價波動 등으로 不況이 豫想되는 가운데 先進國들은 開途國으로부터 輸入을 制限하려는 保護貿易主義의 傾向이 있고 石油供給을 全量 海外에 依存하고있는 우리나라의 國際 競爭力은 相對的으로 不利하여질 것이 豫想되므로 從前과 같은 高度經濟成長을 持續하기가 어려우리라 生覺된다. 한편 油價의 引上으로 原油輸入에 대한 外貨事情이 恒常 좋으리라는 保障도 없다. 따라서 國民의 基本食糧을 不安定한 海外市場에 크게 依存함은 長期的으로 볼때 食糧安保上 바람직하지 않으므로 食糧自給率을 適正水準에 維持토록 努力하여야 할 것이다. 外國의 實例를 보더라도 「스웨덴」이나 「스위스」같은 中立國들도 有事時에 中立을 지키기 위하여 農業을 지나치게 保護하고 있으며 「스웨덴」은 食糧自

給率 80%(전시에는85%)를 國家政策의 目標로 提示하고 있다.

食糧自給率을 提高하기 위해서는 무엇보다도 適正한 價格支持가 先行되어야 한다. 그러나 持續的인 經濟成長을 위해서는 物價安定이 必要하므로 價格支持에 의한 農家所得保障에는 限界가 있다. 따라서 價格支持보다는 農業生産性提高에 보다 力點을 두어야 할 것이며 生産性이 增加함에 따라 段階的으로 價格支持의 幅을 漸次 줄이는 것이 바람직하며 都農間의 所得均衡을 위하여 農外所得增大의 劃期的인 對策이 要請된다. 農業生産性 提高를 위해서는 生産基盤의 擴充과 品種開發을 위한 持續的인 投資의 擴大가 先行되어야 할 것이다. 現在 우리나라에 있어 農業研究指導事業費는 農業GNP의 0.6%로서 至極히 낮은 水準이므로 이 分野에 劃期的인 投資의 擴大가 있어야 할 것이다. 이로서 優秀한 頭腦가 新品種 開發을 비롯한 各農業分野研究에 集中할 수 있도록 하는것이 持續的인 農業發展을 위하여 所望스럽다.

우리나라의 1人當 耕地面積은 約 0.16ha로서 極히 制限되어 있다. 앞으로 人口가 增加하고 都市化와 工業化의 過程에서 相當한 農地가 蠶食될 것이므로 耕地의 制約은 더욱 深刻하리라 본다. 農村振興廳의 推定에 의하면 現在 開發可能한 土地가 約 113萬ha나 되는 것으로 調査되었는데 이중 經濟的으로 妥當性이 있는곳부터 開發함으로써 適正한 水準의 耕地面積의 維持가 切實히 要請된다. 또한 旣存農地의 質的 增大를 위하여 農地의 區劃整理와 管配水施設의 擴大는 勿論 地力增進에도 力點을 두어야 할 것이다.

現在 動物性 食品의 供給이 比較的 낮은 水準이므로 어느程度 畜産物供給의 增大는 必要하겠지만 지나친 食品消費의 西欧化는 飼料穀의 需要急增으로 食糧의 海外 依存度를 相當히 높일것으로 展望된다. 한편 先進國에서 動物性食品의 過多攝取는 高血壓, 비만증

등 各種 成人病의 主原因이 되어 問題가 되고 있는 事實을 보아 지나친 動物性食品의 擴大는 營養面에서도 바람직하지 않으리라 본다. 따라서 우리나라의 形便에 알맞고 均衡잡힌 韓國的 食生活 樣式을 價格政策과 營養教育등을 통하여 土着化하여 나아가는 것이 長期的인 食糧安保面에서 所望스럽다. 또한 앞으로 人口增加가 食糧需要의 主要 決定要因이 될 것이므로 長期的으로 볼때 家族計劃 등을 통한 效率的인 人口抑制 施策도 竝行하여야 할 것이다.

食糧의 自給度를 適正水準에 維持하기 위해서는 우리나라의 氣候條件에 適合한 主食인 米麥의 自給基盤을 堅固히 다져 나가야 하리라 본다. 특히 現在와 같이 米麥生産이 不安定한 與件下에서는 보리消費를 適正水準에 推持함으로서 쌀의 消費를 適切히 抑制하여야 米麥의 自給이 可能하다. 보리消費의 促進을 위해서는 보리混食의 奬勵는 勿論 보리 消費代替가 可能하도록 쌀과 보리쌀의 適正한 相對價格의 維持가 必要하며 보리의 加工食品開發에도 注力하여야 할 것이다. 導入飼料에 크게 依存하는 畜産物은 過剩生産이되지 않도록 需給을 彈力的으로 調節할 必要가 있으며 畜産物의 消費는 適正水準에 抑制하는 것이 食糧自給度提高面에서 바람직하리라 본다. 앞으로 急增하는 飼料需要에 對備하여 粗飼料의 國內生産基盤擴充은 勿論 飼料技術改良으로 飼料效率의 提高에도 注力하여야 할 것이다.

以上 食糧增産面에 대하여 言及하였는데 食品의 流通過程과 料理過程에서 相當한 減耗가 發生하는 것으로 알려져 있다. 따라서 收穫後 技術 즉 脫穀, 搗精, 貯藏 및 輸送등의 技術을 開發함으로서 流通過程에서 發生하는 減耗를 最少化하는 同時에 調理法의 改善으로 食糧의 損失을 줄임으로서 間接的인 增産에도 줄기찬 努力이 있어야 할 것이다.

끝으로 우리나라는 現在 年間 500萬톤이 넘는 大量의 穀物 購買國이므로 不足되는 食糧의 安定的인 確保를 위하여는 國際穀物市場에 대한 情報網을 擴大하고 日本과 같이 美國등 世界穀物市場에 企業進出을 獎勵하는등 積極的인 市場參與를 서둘러야 하리라 본다.

◀參 考 文 獻▶

1. 金東敏, "世界의 食糧事情", 農村經濟, Vol. 1, No. 2, 1978.8.
2. 金辰洙, "國內外 食糧事情", 農村經濟, Vol. Ⅳ, No. 1, 1981. 3.
3. 朱龍宰外, 食糧需給에 관한 硏究, 農村經濟硏究院. 1978.
4. FAO, Agricultural Commodity Projections, 1979.
5. IFPRI, Food Needs of Developing Countries, Research Report No. 3, 1977.
6. USDA, The World Food Situation and Prospect to 1985, 1974.

Ⅴ. 에너지需給展望과 人口問題

咸 洋 駿*

1. 問題의 提起
2. 世界의 에너지需給展望
3. 韓國의 에너지需要實績과 需要展望
4. 에너지需要側面에서 본 人口政策
5. 結 論

1. 問題의 提起

1973年의 石油波動과 1978年末 이란事態는 石油需給을 中心으로 한 國際에너지情勢의 계속적인 惡化와 原油價 및 國際石油價格의 大幅的인 上昇을 가져와 에너지資源의 輸入依存度가 '79年末 70%線을 上廻하고 있는 우리나라의 實情으로는 이에 대처하기 위한 長期的이고 自主的인 에너지 需給政策樹立이 切實히 要請되고 있다. 特히 에너지需要는 經濟가 成長함에 따라 急進的으로 伸張되고 있는데 反하여 供給의 潛在力은 極히 制限되어 있으며 앞으로 高度經濟成長을 持續시켜 나가기 위하여 適切한 에너지 需給政策이 樹立되지 않으면 안될 것이다. 왜냐하면 적절한 에너지需給對策은 비단 經濟成長을 뒷받침하기 위해서 뿐만 아니라 國民生活의 安定을 위해서도 不可避한 것이며 人間生存의 3要素인 衣·食·住中 食과 住의 問題는 단 하루도 에너지 없이는 解決될수 없는 것이기 때문이다. 그러나 에너지需給問題는 비단 우리나라에 局限된 問題가 아니고 世界全體의 需給問題와도 密接히 關聯되어

* 韓國動力資源研究所 에너지分所長

있고 人口의 繼續的인 增加는 生活水準의 向上과 더불어 곧 에너지需要의 大幅的인 增加를 意味하는 것이므로 供給源이 絶對的으로 不足한 現 實情에 비추어 볼때 이 需給갭을 메꿀 수 있는 根本的인 對策이 時急함을 認識할 수 있겠다.

2. 世界 에너지 需給展望

世界의 에너지 需給問題는 1973年 石油波動 以前까지만 해도 별로 關心事가 되지 못했다. 그 當時 主에너지源인 石油의 供給可能量은 全世界의 需要量을 훨씬 앞질러 있었다. 따라서 將來 에너지需給展望 등에 關한 問題는 重要한 研究對象이 되지 못했으며 注目할 만한 研究發表도 없었다.[1] 그러나 石油波動을 契機로 世界의 에너지 資源이 언젠가는 枯渴될 것이라는 點이 深刻한 문제거리로 臺頭되었다. 이런 意味에서 볼 때 石油波動은 當時의 世界의 經濟를 混難에 빠뜨리기는 했지만 未來의 에너지 不況으로 因한 重大한 危機에 對備케 하는 警鍾을 울려 주었다고도 할 수 있다.

2.1. 主要 에너지 資源 現況

에너지의 賦存量은 供給에 있어 가장 重要한 要素라 아니할 수 없다. 따라서 全世界 에너지의 需給展望을 豫測함에는 에너지源別 賦存量을 먼저 把握하여야 한다. 現在까지 밝혀진 化石燃料의 賦存量은 石油와 天然가스, 石炭, tar sand, oil shale, 우라늄 등에 관한 것이다.

---

1) 韓國開發研究院, 綜合에너지需給計劃, 1978, p 21.

〈表 2 - 1〉　　主 要 資 源 現 況

資　源	確認可採埋藏量	年生産量	可採年數	窮極可採埋藏量
石　油	6,416億 바렐	219億 바렐	29.3 年	2兆 바 렐
天然가스	71 兆 m³	1.5兆 m³	47年	142～170兆m³
石　炭	6,370億ton 4,900億ton (高品位炭)	24.1億ton (高品位炭)	203年	10 兆 ton
우 라 늄	225萬 ton (自由世界)	–	爐型에 따라 다름	未　詳
Tar Sands	4,000億바렐	少　量	大	7,000～8,000億바렐
Oil Shale	2,000億 바렐	少　量	大	3 兆 바 렐

資料：1. 石油, 天然가스는 I. P. E(1979年)
　　2. 石炭, Tar Sands, Oil Shale은 世界石油會議(1979年)

〈表 2 - 1〉에서 보는 바와 같이[2] 오늘날 主宗에너지의 地位를 차지하고 있는 石油는 그 窮極可採埋藏量이 現在 約 2兆 바렐로 推定되며 그中 約 4分의 3은 蘇聯, 東歐, 中共을 除外한 地域에 賦存하고 있다.

이 밖에 深海低나 極地에서 發見될지도 모르는 潛在的 埋藏量이 約 4,000億 바렐로 豫測된다. 分布狀況을 보면 OPEC 諸國에 約 1兆바렐, OECD諸國에 3,000億바렐, 其他地域에 2,000億바렐이 있는 것으로 되어 있다. 石油의 總埋藏量中 約 60%인 1兆 4,000億바렐은 今後의 新發見과 回收技術의 進步에 의한 것이므로 現在의 確認可採埋藏量은 約 6,400億바렐로 推定되고 있다.

한편 石油以前의 主宗에너지인 石炭을 보면 그 窮極可採埋藏量이 10兆톤(石油換算12兆바렐)으로 石油보다 5～6倍 많은 것으로 豫測되고 있으나 現在의 確認 埋量은 6,000～6,500億톤으로 推定

2) 韓國綜合에너지研究所, 綜合에너지 政策運動化, 1979, pp. 4～5.

되고 있으며 이들의 約 60% 以上은 美國, 蘇聯, 中共의 3個國에 賦存하고 있다.

또 다른 하나의 主要 化石燃料인 天然가스의 埋藏量은 6,000~10,000兆ft³) (石油換算 1兆 1,000億~1兆 7,000億바렐)로 推定되는 바 그의 約 25%는 随半가스이다.

그리고 今後 開發이 期待되는 化石燃料인 Oil shale, Tar sand를 보면 Oil shale은 埋藏量이 3兆바렐로 推定되고 있고 그 大部分은 美國이 保有하고 있다. Tar sand와 重質油埋藏量은 7,000~8,000億바렐, 現行技術로는 4,000億바렐로 推定된다.

이 밖에 장래 開發이 크게 期待되고 있는 原子力資源인 우라늄의 경우는 自由世界에 約 225萬톤이 埋藏되어 있는 것으로 推定되고 있다.

2.2. 에너지의 消費趨勢

世界의 에너지 需給構造는 1950年代 以來 人口의 增加와 工業生産의 擴大 및 生活水準의 向上에 따라서 急激한 需要增加와 함께 消費構造의 變化를 가져왔다.

世界의 에너지 消費推移를 〈表 2-2〉에서 보면 1950年代에는 石炭換算 24.8億屯이었으나 4반세기를 지난 1975年에는 78.8億屯을 消費하였다. 또한 源別 消費構造는 石油에너지의 比重이 急激히 높아짐으로써 石炭에 代替하는 主宗에너지원으로 變化되어 왔다. 即 1950年의 石油消費는 全體消費의 26.9%, 石炭은 61.8%를 각각 차지하였으나 그後 消費패턴이 變化되어 1975年度에는 石油消費比重이 44.4%로 增加하는 반면 石炭比重은 33.3%로 떨어졌다. 이와같이 石炭比重이 높아진 原因을 分析하여보면 石炭은 生産費

3) 韓國原子力研究所, 에너지 總攬, 1976, p. 16.

의 上昇과 公害要因 等으로 因하여 消費가 鈍化된 反面, 石油波動 以前까지만 해도 石油價格은 低廉하고 輸送 및 利用이 便利할 뿐아니라 大量供給이 可能했던 데 그 原因이 있었다.

世界의 에너지 消費現況을 보면 1976年 現在 83.2億屯에 達하고 있으며 이 가운데 石油는 44.9%, 石炭은 32.4%, 天然가스 20%, 原子力을 包含한 水力이 2.7%을 차지하고 있다. 또한 國別 消費比重은 美國이 全世界 에너지消費量의 29.9%를 消費하고 있으며 그 다음이 日本으로 5%, 우리나라는 0.4%를 消費하고 있다.

에너지 源別 伸長率을 살펴보면 石油는 1950～1973年間에 年平均7.6% 增加하였고, 石油波動後인 1973～1976年間은 1.5% 增加하였으며, 天然가스는 1950～1973年間에 8.3%, 1973～1976年間에 2.8%

〈表 2 - 2〉 全世界 1次에너지 消費實績

單位：石炭換算 百萬 M/T

년 도	석 탄	%	석 유	%	천연가스	%	수력원자력	%	계	1인당 소 비
1950	1,534	61.8	667	26.9	244	9.8	36	1.5	2,482	1,001
1960	2,207	52	1,360	32	539	14	87	2	4,247	1,426
1970	2,410	35.5	2,914	43	1,304	19.2	154	2.3	6,782	1,881
1971	2,387	33.0	3,699	44.0	1,400	19.9	165	2.3	7,051	1,920
1972	2,417	32.7	3,316	44.9	1,481	20.0	177	2.4	7,391	1,977
1973	2,478	31.9	3,572	46	1,532	19.7	185	2.4	7,767	2,041
1974	2,524	32.3	3,524	45.1	1,561	20	207	2.6	7,816	2,017
1975	2,600	33	3,496	44.4	1,560	19.8	221	2.8	7,877	1,996
1976	2,696	32.4	3,733	44.9	1,662	20.0	228	2.7	7,318	2,069

자료：UN 통계년보, 1979.
에너지 총람, 한국원자력 연구소, 1976.

增加하여 經濟成長을 뒷받침하는 基本燃料의 役割을 擔當하였다. 反面 石炭과 原子力은 同期間中에 큰 貢獻을 못하였는 데 最近의 資源情勢로 미루워 今後에는 큰 役割을 다할 것으로 期待된다.

2.3 長期 에너지 需給豫測

世界의 經濟는 石油波動을 契機로 에너지에 대한 認識을 새롭게 함과 동시에 世界의 主要國 政府 또는 權威機關으로부터 各種의 長期 에너지 需給豫測이 發表되었는데 代表的인 豫測을 列擧

〈表 2 - 3〉 에너지需給豫測 比較 (自由世界)
(樂觀論과 悲觀論)

單位 : 百萬 B/D

作成時點	1976年	1985 年				1990 年	
	(實績)	OECD (標準 케이스) 77 / 1	WAES (D ~C 케이스) 77 / 5	美에너지省 年次報告 (中立케이스) 78 / 4	EXXON 78 / 5	美에너지省 年次報告 (中立케이스) 78 / 4	EXXON 78 / 5
石 油	46.9 (51.8)	60.9 (48.1)	58.4~62.5 (51.2~50.7)	67 (51.9)	65 (52.0)	84 (52.3)	72 (48.0)
天然가스	16.6 (18.3)	23.5 (18.6)	18.4~21.0 (16.1~17.0)	20 (15.5)	19 (15.2)	22.5 (14.0)	22 (15.0)
石 炭	19.0 (21.0)	22.5 (17.8)	19.4~19.3 (17.0~15.7)	26 (20.2)	23 (18.4)	30.5 (19.0)	29 (20.0)
原 子 力	1.9 (2.1)	9.3 (7.3)	10.1~12.0 (8.9~ 9.7)	7 (5.4)	8 (6.4)	12 (7.5)	12 (8.0)
水力其他	6.2 (6.8)	10.3 (18.1)	7.7~ 8.4 (6.7~ 6.8)	9 (7.0)	10 (8.0)	11.5 (7.2)	13 (9.0)
計	90.6 (100.0)	126.6 (100.0)	114.1~123.2 (100.0)	129 (100.0)	125 (100.0)	160.5 (100.0)	148 (100.0)

註 : D케이스 : 低成長케이스 C케이스 : 高成長케이스
資料 : 76年分은 BP統計

하여 보면 〈表2－3〉과 같다.

이들의 結論은 大部分이 世界의 石油生産은 1980年에 增産限界에 達하여 需給 不均衡 現象이 發生될 것이라고 指摘하고 石油危機를 警告하고 있다.[4] 石油不足의 到來時期에 對하여 CIA는 1983年, OECD, NIRA, IEA, WAES는 1985年, EXXON, MOBIL은 1990年, UN은 2000年으로 보고 있어 길어도 20年內에 代替 에너지源이 開發되지 않는다면 深刻한 에너지難으로 因하여 世界經濟는 또다시 진통을 격지않으면 안될 것으로 判斷된다.

〈表2－4〉 IEA의 需給展望 (79年5月)

單位：100萬Bbl/D

區分	1976	1985	1990	2000
石油	45.9	64.2	74.5	93.0
石炭	15.8	22.8	27.8	34.8
天然가스	14.8	19.1	21.1	25.6
原子力	1.9	6.5	10.3	23.2
水力/地熱等	5.6	8.1	9.6	14.2
計	84.0	120.7	143.3	190.6
〈石油需給〉				
需要	45.9	64.2	74.5	93.0
供給				
OECD 地域	12.0	16.5	15.5	14.0
非 OPEC 地域	5.5	8.9	11.5	13.0
小計	17.5	25.4	27.0	27.0
OPEC生産期待量	28.4	38.8	47.5	66.0
OPEC生産可能量	28.4	35.5	38.0	38.0
需給갭	－	△3.3	△ 9.5	△ 28.0

4) 綜合에너지政策運動化, 1979. pp. 4～5.

〈表2－4〉는 1979年 5月에 發表한 IEA의 中長期 에너지需給豫測이다. IEA이란 情勢의 變化等을 考慮한 후, 各國의 에너지政策을 現狀態로 유지한다면, 1985年에는 石油換算 約 1億 2,000萬 B/D로서 1976年의 約 1.5倍가 된다고 展望했다. 그中 石油以外의 代替에너지로 供給할 수 있는 量은 約 半程度에 不過하므로 나머지 約 6,420萬B/D中 OPEC의 生産可能量은 約 3,550萬 B/D로 豫想되므로 約 330萬B/D의 需給上 蹉跌이 생기는 것으로 되어 있다. 그리고 이 갭(gap)은 해를 거듭할수록 더욱 擴大되어 2000年에는 約 2,800萬B/D가 되는 것으로 豫測되어 있다.

〈表2－5〉는 美國에너지省이 1979年 7月에 發表한 長期에너지需給豫測인데 이는 IEA보다 더욱 深刻하다. DOE는 ① OPEC諸國의 資源保存을 위한 生産制限 ② 80年代 中半期 以後의 共産圈의 石油輸入開始 ③ 新規油田의 開發不振 等을 내세워 1980年初부터 漸次的으로 石油供給不足現象이 두드러지게 나타나 1985年에는 580～780萬 B/D의 需給不均衡이, 1990年에는 1,490～2,190萬 B/D의 갭이 생기는 것으로 豫測되어 있다. 어쨌든 에너지危機의 深刻性은 멀지않은 將來에 生存을 危脅하는 武器로 登場할 것이므로 이에 對處하는 防禦態勢가 時急히 要請된다 하겠다.

〈表2－5〉 美 DOE의 需給展望 (79年 7月)

單位：100萬 Bbl/D

區 分	1979	1980	1985	1990	80～90年 年平均增加率(%)
需 要	51.5	52.0	64.2～63.2	72.8～79.8	3.2～4.9
供 給	51.5	51.5	60.6～62.6	60.9～67.9	1.5～2.5
O P E C	30.7	30.0	36.8～38.8	36.5～43.5	1.6～3.2
非OPEC	20.0	20.9	23.8	24.4	1.8
共 産 圈	0.8	0.6	－	－	－
過 不 足	0.2	0.5	(－)5.7～7.8	(－)14.9～21.9	

3. 韓國의 總에너지 需要實績과 需給展望

3.1 에너자 需要實績

우리나라의 總에너지 需要는 1960年代 後半에 들어서면서 急激히 增加하고 있다. 에너지 消費增加率은 1961～1967年 期間동안年平均 5.88%이었으나 1968年부터는 10%水準을 上廻하는 경우가 많고 에너지 消費增加率이 가장 높았던 1973年에는 前年度對比 13.4%의 增加率을 보이고 있다. 이러한 急速한 에너지 消費增加의 主된 原因은 過去 10年 동안 年平均 9.58%라는 高率의 經濟成長, 國民生活水準의 向上, 製造業의 先導로 인한 産業構造의 高度化 等으로 볼 수 있다(〈表3－1〉參照).

1960年代 以後의 에너지 源別 消費變化 推移를 보면 〈圖3－1〉, 〈表3－2〉과 같다.

1960年代 前半期까지는 薪炭이 가장 重要한 에너지源이었으나 60年代 初期부터 需要가 增加하기 始作한 無煙炭은 60年代 末까지 重要한 에너지源이 되었다. 그러나 製造業을 中心으로한 第二次産業의 開發에 따라 産業에너지의 需要增大로 1969年 以後 石油가 우리나라의 主宗에너지源으로 되었다. 이와같은 現象은 에너지源別 消費增加 趨勢를 보면 뚜렷이 나타난다.

〈表3－2〉에서 보는 바와 같이 1961～1979年 동안에 總에너지 需要는 年平均 8.16% 增加했는데 石炭은 年平均 7.26%, 石油는 21.07%의 增加率을 나타냈고, 薪炭은 오히려 3.64%의 減少를 보이고 있다.

에너지 消費實績을 部分別로 보면 〈表3－3〉과 같다. 1975～1979年 期間 産業部門 에너지 需要는 年平均 14.4%의 增加率을 보여 總에너지 需要의 年平均 增加率 10.8%보다 훨씬 높게 나타났다. 따라서 産業部門에너지 消費의 構成比도 漸次 增大되어,

〈表 3 - 1〉 總에너지 消費, GNP 및 製造業 比重

年 度	에너지消費量 (石油換算千屯)	GNP (1975年 不變, 10億원)	1人當GNP (1975年 不變, 원)	製造業比重 (對 GNP, %)
1961	9,862	3,004.6	116,611	8.31
1962	10,474 (6.2)	3,071.1	115,834	9.08
1963	11,064 (5.6)	3,350.7	122,907	9.67
1964	11,596 (4.8)	3,671.5	131,200	9.70
1965	11,127 (4.6)	3,885.0	135,342	11.05
1966	13,100 (8.0)	4,378.5	148,746	11.49
1967	13,895 (6.1)	4,669.4	154,970	13.11
1968	15,554 (11.9)	5,195.6	168,480	14.98
1969	17,402 (11.9)	5,911.4	187,402	16.02
1970	19,737 (13.4)	6,363.0	197,357	17.85
1971	21,273 (7.8)	6,962.5	211,736	19.38
1972	22,054 (3.7)	7,365.6	219,818	20.88
1973	25,273 (14.6)	8,463.5	248,175	23.49
1974	25,510 (0.9)	9,141.0	263,490	25.17
1975	27,076 (6.1)	9,792.0	277,543	26.45
1976	29,805 (10.1)	11,275.0	314,417	28.17
1977	33,074 (11.0)	12,432.3	341,209	29.25
1978	36,157 (9.3)	13,877.1	374,864	31.61
1979	40,503 (12.0)	14,759.1	392,477	32.64
年平均 增加率 (1969~79)	8.82%	9.58%	7.67%	17.67%

* ( ) 內는 前年對比增加率임.
資料 : EPB, 주요업무지표, 1980.

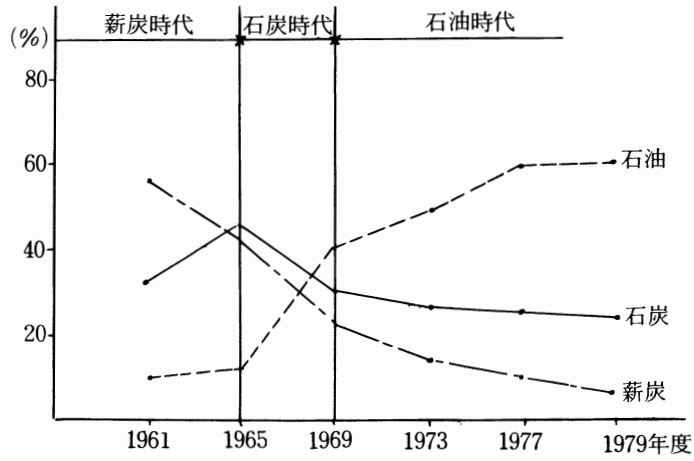
〈表3－2〉 一 次 에 너 지 需 要 實 績

單位：石油換算 千屯, %

年度	石炭 消費量	石炭 構成比	石油 消費量	石油 構成比	水力 消費量	水力 構成比	原子力 消費量	原子力 構成比	薪炭 消費量	薪炭 構成比	總에너지 消費量	總에너지 構成比
1961	3,273	33.2	790	8.0	163	1.7	–	–	5,636	57.1	9,862	100.0
1962	3,965	37.8	984	9.4	176	1.7	–	–	5,349	51.1	10,474	100.0
1963	4,634	41.9	1,100	9.9	182	1.7	–	–	5,148	46.5	11,064	100.0
1964	5,135	44.3	1,091	9.4	188	1.6	–	–	5,182	44.7	11,596	100.0
1965	5,368	44.2	1,439	11.9	178	1.5	–	–	5,142	42.4	12,127	100.0
1966	6,109	46.6	2,134	16.3	246	1.9	–	–	4,611	35.2	13,100	100.0
1967	5,685	40.9	3,578	25.8	238	1.7	–	–	4,394	31.6	13,895	100.0
1968	5,505	35.4	5,143	33.1	232	1.5	–	–	4,674	30.0	15,554	100.0
1969	5,709	32.8	6,981	40.1	357	2.1	–	–	4,355	25.0	17,402	100.0
1970	5,995	30.4	9,186	46.5	305	1.6	–	–	4,251	21.5	19,737	100.0
1971	5,992	28.2	10,844	51.0	330	1.5	–	–	4,107	19.3	21,273	100.0
1972	6,106	27.7	11,616	52.7	342	1.5	–	–	3,990	18.1	22,054	100.0
1973	7,671	30.4	13,624	53.9	306	1.2	–	–	3,672	14.5	25,273	100.0
1974	7,774	30.5	13,735	53.8	476	1.9	–	–	3,525	13.8	25,510	190.0
1975	8,074	29.8	15,161	56.0	421	1.6	–	–	3,420	12.6	27,076	100.0
1976	8,866	29.7	17,317	58.1	447	1.5	–	–	3,175	10.7	29,805	100.0
1977	9,637	29.1	19,954	60.3	348	1.1	18	0.1	3,117	9.4	33,074	100.0
1978	9,943	27.5	22,143	61.2	452	1.3	591	1.6	3,038	8.4	36,157	100.0
1979	11,511	28.5	24,690	61.0	582	1.4	788	2.0	2,892	7.1	40,503	100.0
年平均增加率 '61～'79	7.26		21.07		7 33				△3.64		8.16	
年平均增加率 '69～'79	7.30		13.46		5 01				△4.01		8.82	

資料：EPB. 주요업무지표, 1980.

〈圖 3 － 1〉　에너지源別 消費變化（百分比）



〈表 3 － 3〉　部門別 總에너지 消費實績(最終에너지)

單位：石油換算千屯，%

區　分	消費實績	1975	1976	1977	1978	1979	年平均增加率
産　業	消費量	11,446	13,068	13,045	16,009	19,605	('75～'79) 14.4
	構成比	42.5	43.9	39.5	44.4	48.3	
輸　送	消費量	2,131	2,438	3,768	3,785	4,411	19.9
	構成比	7.9	8.2	11.4	10.5	10.9	
家庭商業	消費量	10,525	10,779	11,864	13,481	14,247	7.9
	構成比	39.0	36.2	35.7	37.4	35.1	
公共其他	消費量	2,868	3,488	4,368	2,782	2,332	△ 5.0
	構成比	10.6	11.7	13.2	7.7	5.7	
總에너지	消費量	26,970	29,773	33,045	36,056	40,595	10.8
	構成比	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

資料：動資部

1979年에는 總에너지 消費量 對比 48.3%의 比重을 차지하고 있다. 한편 輸送部門 에너지消費는 經濟成長과 生活水準의 向上으로 인한 物動量의 增加로 높은 增加趨勢를 보이고 있으나 總에너지 消費 中 차지하는 比重은 낮은 편이며, 構成比의 變化도 크지 않다. 家庭 商業部門은 産業 및 輸送部門의 增大로 總에너지 消費中 構成比가 줄어 들고 있으며, 年平均 增加率도 1975~1979年 사이에 總에너지의 10.8%보다 낮은 7.9%를 나타내고 있다.

公共 其他部門은 에너지 消費量이 最近에 減少함으로써 1975~1979年 동안 年平均 5.0%의 減少率을 보였고, 總에너지 消費中 차지하는 比重도 줄어들고 있다.

3.2 總에너지 需要決定要因

한나라의 에너지 需要는 産業의 生産活動에 의하여 크게 左右되어 진다. 1961年에서 1979年 동안 GNP 1% 成長에 에너지 消費量은 約 0.88%增加하고 있다. 國民의 生活水準이 向上되면 國民의 消費構造는 에너지 多消費型 重化學製品으로 轉換될 것이므로 1人當 GNP는 에너지 需要變化에 影響을 주는 重要한 要因으로 볼 수 있다.

또한 에너지 實質價格의 變化가 에너지 消費水準에 影響을 준다는 것은 疑心할 餘地가 없다. 에너지 價格이 比較的 싼 時代에는 에너지 消費를 節約하려는 誘因이 적었으나 石油波動 以後 에너지 價格이 暴騰하고 에너지 不足現象이 深刻해 짐에 따라 에너지 消費節約과 利用合理化方案의 模索이 重要한 課題로 되고 있다.

3.3 總에너지 需要推定

以上의 에너지 需要決定要因에 대한 假說을 檢定하기 위하여 1961~1979年 間의 年次別 統計資料를 利用하여 一聯의 回歸分析을 시도하였다.

그러나 Q＝f(Y.N.P)로 想定한 函數式에서는

Q＝에너지 消費量

Y＝GNP(1975年 不變)

N＝人 口

P＝에너지 實質價格指數(1975年 不變, 1975＝100)

Y와 N의 多重共線性이 強하고, P의 t－統計値가 낮아 滿足한 結果를 얻지 못했다.

總에너지 消費量은 1人當 GNP와 關聯시켜 回歸分析한 것 中에서 最善의 것은 다음과 같다.

$$\log\frac{Q}{N} = 1.96878 + 0.833933 \log\frac{Y}{N}$$

(10.2507) (23.5440)

$R^2 = 0.9929$ D. W. ＝1.6128

위 方程式은 Cochrane Orcutt方法으로 推定되었는데, 括孤안의 數値는 統計上의 有意性 與否를 檢定하는 t－ratio를 나타내고 R^2은 回歸方程式의 說明力을 나타내는 重相關係數, D. W. 는 自己相關關係를 나타내는 Durbin-Wastson d-Statistic을 表示한다.

위 回歸方程式에서 不足한 점은 에너지 實質價格變化에 따르는 에너지 消費節約效果를 考慮하지 못하고 있는 점이다. 그러나 R^2, t-ratio, D. W. 係數 等 統計的 數値가 좋으므로 規模의 經濟性을 나타내는 GNP와 人口를 同時에 勘案한 1人當 GNP로서 에너지 需要를 槪略的으로 說明할 수 있다고 보겠다. 위의 回歸方程式에서 1人當 總에너지 需要가 1人當 GNP에 의하여 約 99% 程度 說明될 수 있음을 보여 주는데 1人當 GNP에 대한 1人當에너지 需要彈性値는 0.834로 나타나 있다. 즉 1961～1979年 동

5) 1975年 不變價値

안 平均的으로 1人當 GNP가 10% 增加함에 따라 1人當 에너지 需要가 8.34% 增加했음을 意味한다.

推定된 回歸方程式을 利用하여 總에너지 需要를 豫測한 結果는 〈表3－5〉에 나타나 있다. 즉 1986年의 경우를 보면 政府의

〈表3－4〉 總에너지 需要函數推定資料

年度	總에너지需要 (石油換算千屯)	GNP (1975年 不變,10億원)	人口 (千人)	1人當GNP (1975年 不變, 원)	1千人當에너지 需要 (屯)
1961	9,862	3,004.6	25,766	116.6	382.8
1962	10,474	3,071.1	26,513	115.8	395.1
1963	11,064	3,350.7	27,262	122.9	405.8
1964	11,596	3,671.5	27,984	131.2	414.4
1965	12,127	3,885.0	28,705	135.3	422.5
1966	13,100	4,378.5	29,436	148.7	445.0
1967	13,895	4,669.4	30,131	155.0	461.2
1968	15,554	5,195.6	30,838	168.5	504.4
1969	17,402	5,911.4	31,544	187.4	551.7
1970	19,737	6,363.0	32,241	197.4	612.2
1971	21,273	6,962.5	32,883	211.7	646.9
1972	22,054	7,365.6	33,505	219.8	658.2
1973	25,273	8,463.5	34,103	248.2	741.1
1974	25,510	9,141.0	34,692	263.5	735.3
1975	27,076	9,792.0	35,281	277.6	767.4
1976	29,805	11,275.0	35,860	314.4	831.1
1977	33,074	12,432.3	36,436	341.2	907.7
1978	36,157	13,877.1	37,019	374.9	976.7
1979	40,503	14,759.1	37,605	392.5	1,077.1

資料：EPB, 주요업무지표, 1980.

GNP增加率 計劃値에 의한 GNP는 1975年 不變價格으로 21,185(10億원), 家族計劃硏究院의 人口推計値는 41,838,849人으로 1人當 GNP는 506,348원이 된다. 이를 方程式에 代入하여 1千人當 에너지 需要를 推定하면 石油換算으로 1,289.317屯이 됨으로써 1986年의 總에너지 需要量은 石油換算 53,943千屯으로 推定된다.

〈表 3 - 5〉 總에너지 需要推定

年度	GNP (1975年不變, 10億원)	人口 (人)	1人當GNP (1975年 不變, 千 원)	1千人當 에너지需要 (屯)	總에너지需要(石油換算 千 屯)
1986	21,185.0	41,838,849	506.348	1,289.317	53,943.53
1991	30,413.8	44,855,643	678.037	1,644.773	73,777.34
1996	43,663.0	47,845,533	912.583	2,107.168	100,818.56
2001	62,683.8	50,528,552	1,240.562	2,722.080	137,542.74
2006	89,990.8	52,855,870	1,702.570	3,544.503	187,347.79

註) ①GNP 增加率은 政府修正案 適用(1981年 6.0%, 1982年 以後 年 7.5%)
②人口는 EPB 調査統計局, 推計値.

資料 : EPB

3.4. 에너지 輸入依存度 展望

經濟成長과 人口增加에 의하여 需要는 1981~2006年 동안 年平均 7.5%의 增加率을 나타낼 것으로 推定되는데 대하여 國內 에너지 供給量은 賦存資源의 不足으로 극히 制限되어 있다. 에너지의 國內供給可能性 推定置는 〈表3 - 6〉에서 보여 주고 있다.

즉 國內唯一의 賦存에너지 資源이라 할 수 있는 石炭은 埋藏量이 적고, 採炭條件이 惡化됨에 따라 漸次 供給量이 줄어들 것으로 豫測되며 農村地域을 中心으로 農業副産物, 雜木 等을 採取하여 쓰고 있는 薪炭의 量도 줄어들 것으로 判斷된다. 水力 및

太陽熱 利用에 있어서도 施設資金이 莫大하게 所要되기 때문에 劃期的인 增加를 期待하기는 어려운 實情에 있다. 또한 特別한 代替에너지 開發展望도 現在로서는 不透明하다.

이와 같은 에너지 需給事情을 考慮할 때 에너지의 輸入依存度는 急激히 增加될 것으로 展望되며, 世界的인 에너지 危機와 資源戰爭의 樣相을 띠고 있는 國際에너지 事情에 비추어 深刻한 問題를 內包하고 있다 할 것이다.

〈表 3 - 6〉 에너지 國內供給可能量

(單位：石油換算 千屯)

年度	石炭	水力	薪炭	太陽熱	計
1986	9,890	726	2,236	5	12,857
1991	9,430	1,354	1,968	241	12,993
1996	7,820	1,317	1,793	1,116	12,046
2001	5,980	1,378	1,692	2,977	12,027
2006	4,600	1,378	1,609	5,386	12,973

註) 石炭 4,600KCal/M/T으로 換算
資料：動資部, 韓國動力資源研究所

우리나라의 에너지 輸入依存度는 1961年에 8.5%에 不過 하였으나 急進的으로 經濟成長에 따라 에너지 需要가 急增하게 됨으로써 에너지 輸入依存度가 1971年에 51.1%, 1979年에는 72.6%로 增加하였다. 이와같은 趨勢가 持續될 경우 2000年代에는 輸入依存度가 무려 90%가 넘을 것으로 보여 에너지 利用合理化와 消費節約에 대한 必要性이 強調되어진다.

그러나 에너지 需要推定에 있어 GNP 年平均 成長率을 1987年 以後에도 第5次 經濟開發計劃期間의 計劃値인 7.5%를 適用하였고, 價格上昇에 의한 消費節約效果를 考慮하지 않았으므로, 에너지 需要豫測値가 다소 높게 推定되었을 可能性이 있다.

따라서 人口增加率의 抑制에 의한 에너지 消費節約과 部分的인 代替에너지 開發利用 可能性을 勘案하면 에너지의 輸入依存度는 다소 낮아질 수 있을 것으로 보인다.

에너지 開發投資에 대한 政府의 豫算推移는 〈表3－8〉에서 보여 주고 있다. 産業發展과 國民生活의 高度化에 따른 에너지 需要의 增加와 國內供給量의 限定性은 에너지 部門의 供給構造變化와 代替에너지開發의 必要性을 더해 가고 있다. 그러나 政府의 에너지部門의 豫算은 絶對額에 있어서는 조금 增加하였지만 全體豫算中 電力 및 動力資源開發이 차지하는 相對的 比率은 1978年度의 1.85%에서 1979年에 1.65%, 1980年에는 1.43%로 漸次 줄어들고 있다. 深刻한 에너지 需給展望과 에너지 輸入依存度의 高度化 推移에 비추어 海外 에너지資源의 開發輸入, 國內 石炭資源의 最大한 開發利用, 水力과 太陽熱利用施設의 擴大, 에너지 利用合理化 및 優良燃燒機代替 等 多角的인 政策的 뒷받침이 切實히 必要한 實情이다. 따라

〈表3－7〉 에 너 지 수 급 輸 入 依 存 度

單位：石油換算千屯

年度	總에너지需給	國內供給	輸 入	輸入依存(%)
1961	9,862	9,025	837	8.5
1966	13,100	10,907	2,193	16.7
1971	21,273	10,392	10,881	51.1
1976	29,805	11,442	18,363	61.6
1979	40,503	11,098	29,405	72.6
1986	53,944	12,857	41,087	76.2
1991	73,779	12,993	60,786	82.4
1996	100,756	12,046	88,710	88.0
2001	137,547	12,027	125,520	91.3
2006	187,353	12,973	174,380	93.1

註) 1986年 以後는 推定値
資料：ＥＰＢ, 主要業務指標, 1980.

서 政府 次元에서 이 方面에 대한 長期計劃과 支援을 늘려 나가야 할 것으로 보인다.

〈表 3 - 8〉 에 너 지 開 發 豫 算

單位 : 10億원(經常價格)

區 分	78[1]	79[2]	80[2]
總財政規模 (A)	5,821	8,379	9,977
電 力 開 發	78.7	75.1	45.0
石 炭 開 發	25.5	53.2	74.9
其他動力開發	3.5	10.2	22.8
合 計 (B)	107.7	138.5	142.7
(B) / (A) × 100	1.85	1.65	1.43

註 : 1) 政府豫算의 決算額

2) '79, '80年度는 豫算額

資料 : EPB, 1980年度 豫算概要, 1980, p.44, 156.

4. 에너지要給 側面에서 본 人口政策

人口政策은 그 政策이 達成코자 하는 目的에 따라 人口變數에 直接 影響을 미치는 人口抑制政策과 人口 現象의 變動에 대처하기 위하여 試圖되는 人口分散政策으로 크게 나누어 볼 수 있다.

우리나라는 急速한 抑制를 目標로 1962年부터 家族計劃 事業을 政策事業으로 採擇하기에 이르렀다. 이는 人口增加로 因한 過剩人口가 貧困의 惡循環을 일으키는 原因이라는 開發途上國 共通의 問題意識이 우리나라에도 例外없이 適用되어 出生防止 및 出産調節의 必要性이 切實히 要求되었기 때문이다.

이에 反하여 人口分散의 問題는 經濟開發의 初期段階에는 전혀

나타나지 않았으며 비록 問題가 나타났다 해도 그 程度가 深刻하지 않았기 때문에 政策的 關心의 對象이 되지 않았으나 1970年代 中半期에 와서부터 人口分散의 問題가 人口政策의 새로운 課題로 登場하기 始作했다. 本 硏究에서는 이 두가지 問題가 效率的으로 遂行되기 위하여 에너지 政策의 方向은 어떻게 展開되어야 하겠는가를 밝히고자 한다.

4.1 出生防止 및 出産調節로 因한 에너지 節減效果

家族計劃의 窮極的인 目的은 人口抑制를 通한 國民의 福利厚生向上에 있음은 周知의 事實이다.[6] 그러나 家族計劃事業의 경우 그 事業의 算出效果는 姙娠을 防止하거나 그렇지 않으면 낳게 될 아기의 出生을 未然에 豫防하는데 있다.

本 硏究는 1962年에서 1979年까지 우리나라 家族計劃事業의 實施로 出生防止된 아기들이 그대로 이땅에 태어났다고 하는 假定아래 派生될 수 있는 效果를 測定해 보고자 한다. 本 硏究에서는 家族計劃事業의 結果로 얻게되는 出生防止兒로 派生되는 經濟的 利益의 計測은 단지 에너지 節減效果測定만으로 局限시켰다. 〈表4 - 1〉는 家族計劃硏究院이 集計發表한 年度別 避姙普及實績에 의한 總出生防止兒數이다. 그러나每年 出生防止된 아기들은 모두가 그대로 살아남는다고 保障할 수 없다. 假想的으로 삶을 享有하게 될 이들은 假想的 年齡을 쌓아가면서 成長하는 過程에서 적지않은 數에 達하는 死亡을 經驗하게 될 것이다. 一般的으로 〈表4 - 2〉와 같이 年齡階層別 死亡率 或은 生殘率은 男女가 各各 다르다. 그러나 本 硏究는 男·女의 出生確率은 同一하다고 보고 1970年 센서스 結果에 의한 生命表에서 算出된 年齡階層別 生殘

6) 韓基春, 家族計劃事業의 收益 - 費用分析에 관한 硏究, 家族計劃硏究院, 1975, p.60.

〈表 4 - 1　　年度別　避姙普及實績에　의한　總出生防止效果

년도	루　프	정관수술	난관수술	월경조절	콘　돔	먹는피임약	계
1962	-	4,607	-	-	9,976	-	14,583
1963	634	20,806	-	-	21,819	-	43,259
1964	45,123	35,456	-	-	26,272	-	106,851
1965	96,007	21,998	-	-	32,223	-	150,228
1966	152,558	24,220	-	-	21,229	-	198,007
1967	105,840	23,911	-	-	19,199	-	148,950
1968	86,103	23,950	-	-	16,994	2,132	129,179
1969	93,422	25,713	-	-	18,577	14,806	152,518
1970	96,563	20,748	-	-	20,490	27,690	165,491
1971	86,377	14,547	-	-	19,548	28,559	149,031
1972	88,294	18,022	2,726	-	18,853	30,659	158,554
1973	95,828	20,334	4,008	-	21,328	33,635	175,133
1974	103,128	39,352	5,436	1,558	20,922	34,679	205,075
1975	104,573	55,368	15,548	2,659	23,836	34,422	236,406
1976	77,658	33,895	24,333	4,060	11,882	19,598	171,426
1977	73,623	45,576	138,458	16,325	9,176	18,130	301,288
1978	70,689	35,933	149,602	45,031	9,746	13,280	324,281
1979	55,140	24,782	154,746	58,033	6,908	10,955	310,564
Total	1,431,560	489,218	494,857	127,666	328,978	268,545	3,140,824
(%)	(45.6)	(26.4)	(15.8)	(4.1)	(10.5)	(8.6)	(100.0)

자료 : 가족계획연구원, 가족계획논집, 제 7 호, 1980. 11. p. 69.

率의　平均値를　適用하여　出生防止된　아기들의　年度別　　生殘數를 推定했다.

〈表 4 - 3 〉에서　提示된　豫想生殘數는　出生防止兒가　實際로　生殘하여　生活하는　人口數로서, '79年　까지의　出生防止兒數는 **3,140,824**

〈表－4－2〉 豫想生殘率

年齡	生殘率		
	男	女	平均
0	0.938950	0.9510560	0.945003
1～4	0.9861440	0.9883497	0.9872468
5～9	0.9939952	0.9949849	0.994490
10～14	0.9931202	0.9944079	0.9937640
15～19	0.9890749	0.9917379	0.9904064
20～24	0.9870230	0.9898259	0.98842445

자료：경제기획원, 한국통계연감, 1979.

〈表－4－3〉 년도별 출생방지아수 및 生殘數

년도	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
출생방지아수	14,853	43,259	106,851	150,228	198,007	148,950	129,179
생잔수	13,783	54,487	154,768	294,760	478,117	612,872	727,506

년도	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
출생방지아수	152,518	165,491	149,031	158,554	175,133	205,075	236,406
생잔수	863,427	1,010,844	1,142,063	1,463,097	1,435,724	1,617,056	1,836,232

년도	1976	1977	1978	1979	계
출생방지아수	171,426	301,288	324,281	310,564	3,140,824
생잔수	1,982,461	2,250,154	2,536,733	2,807,292	

자료：가족계획연구원, 가족계획논집 제7호, p. 69.

名인데 이중 살아남은 人口는 '79年에 2,807,292名으로 推計되었다.

一般的으로 人口成長의 패턴이 에너지 需要에 미치는 影響分析

에 관한 因果關係의 定式化는 이룩되지 못하고 있다. 그래서 앞 章에서 提示된 에너지 需要推定函數式

$\ln \frac{Q}{N} = 1.96878 + 0.833933 \ln \frac{Y}{N}$을 利用하여 家族計劃이 實施되지 않았을 경우 當該 年度 에너지 消費量을 測定하였다.
〈表 4 - 4 參照〉

$P = Po + So$ …… ① P : 가족계획이 실시되지 않았을 경우의 인구수

$Q = P \cdot \frac{Q}{N}$ …… ② Po : 가족계획이 실시된 경우의 인구수

So : 예상 生殘數

$\frac{Q}{N}$: 1인당 에너지 소비량

Q : 가족계획이 실시되지 않았을 경우의 총에너지 소비량.

여기서 家族計劃이 實施된 경우와 實施되지 않았을 경우의 에너지 消費量 差異가 곧 에너지 節減量으로 測定되는 바 1962年 以後 17年동안 그 物量이 石油換算으로 227萬 8千屯으로 1980年度 우리나라 全體 에너지 消費量의 6.3%를 차지하는 높은 比率임을 알 수 있다. 이를 原油導入當時의 導入單價로 計算하여 集計하면 1億8,945萬달러가 節減된 額數다. 그러나 1962年～1966年 사이에 태어난 아기들은 1979年에 와서는 經濟人口數에 包含되는 14歲 以上에 達하고 있어 1976年 以後부터는 GNP成長에 影響을 미쳐왔을 것이지만 本 硏究는 이점을 考慮하지 않았기 때문에 上記 節減量과 節減額은 多少 過大評價(overestimate) 된 感이 없지 않을 것임을 認定한다.

다만 여기서 한가지 재미있는 現象은 家族計劃이 된 現今의 경우가 家族計劃이 實施되지 않았을 때 보다 人口增加率이 0.43포인트나 떨어진 2.08%를 나타냈으며 特히 豫想에너지 消費伸長率

면에서 볼 때 1人當 에너지 消費量은 0.34포인트 높아졌지만 이는 生殘者들이 아직 成年의 나이에 到達하지 못한 學生 및 兒童層에 속해 있는 關係로 家口數나 住宅數 增加에 별다른 影響을 미치지 못했기 때문에 나타난 現象일 뿐이고 에너지 全體消費量이 0.08포인트 낮은 8.28%를 示顯한 것은 家族計劃으로 인하여 나타난 純粹 에너지節約効果라 할 수 있겠다.

4.2 人口分散의 經濟的 意義 및 効果

K. Davis는 「個人의 出産力은 諸 社會文化的 要因들에 의해서 決定되지만 보다 直接的으로 個個人의 生理的 메카니즘을 통하여 決定된다」[7] 고 하였다. 그러므로 한 國家나 社會의 出産水準은 이러한 個人의 生理的 變數에 影響을 주는 社會·文化的 要因을 찾아내어 이를 統制할 수 있는 手段을 강구하여 준다면 調節이 可能할 수 있다.

그러나 人口의 變動은 變因들이 이 보다 훨씬 더 복잡하게 作用하고 있기 때문에 單純히 政策的 次元에서 이를 操作하기는 매우 어렵다. 이러한 意味에서 人口의 地理的 分布에 影響을 줄 수 있는 政策을 檢討하기 위해서는 관련 諸 變數를 모두 檢討해야 할 必要가 있겠지만 本 硏究에서는 ① 人口集中要因 ② 人口分散의 必要性 ③ 經濟的 要因에 의한 人口分散의 効果에 限定하여 檢討해 보기로 한다.

4.2.1 人口集中要因

人口의 都市集中의 原因은 吸引要因(pull)이 押出要因(push)보다 크기 때문에 생겨진 産物이다. 이와같은 吸因要因을 E. R. Ravenstein

7) Kingsley Davis, "Social Structure and Fertility: An Analytical Framework," Economic Development and Cultural Change, Vol. 4, No. 3, 1956, pp. 211~234.

〈表－4－4〉 정부 가족계획사업에 따른 에너지 절감량 측정

년도	가족계획이 된 경우				가족계획이 실시되지 않았을 경우				가족계획사업의 수익효과		
	총인구 (천인)	에너지 소비량 (석유환산 천톤)	1인당 에너지 소비량 (톤)	1인당 국민소득 (75년불변 : 천원)	총인구	에너지 소비량 (석유환산 천톤)	1인당 에너지 소비량 (톤)	1인당 국민소득 (75년불변 : 천원)	원유도입 단가 ($)	에너지 절감량 (석유환산 천톤)	절감액 ($ 1,000)
1962	26,513	10,474	0.395	115.8	26,526,783	10,478,470	0.395	115.77	14.34	4.47	64.1
1963	27,262	11,064	0.406	122.9	27,316,487	11,066,970	0.405	122.66	14.34	2.97	42.6
1964	27,984	11,596	0.414	131.2	28,138,768	11,607,330	0.412	130.48	14.34	11.33	162
1965	28,705	12,127	0.423	135.3	28,999,760	12,151,950	0.419	133.97	14.18	24.95	353.8
1966	29,436	13,100	0.445	148.7	29,914,117	13,140,090	0.439	146.40	14.04	40.09	562.9
1967	30,131	13,895	0.461	155.0	30,743,872	13,941,060	0.453	151.88	13.74	46.06	550.4
1968	30,838	15,554	0.504	168.5	31,565,506	15,614,340	0.494	164.60	13.01	60.34	785
1969	31,544	17,402	0.552	187.4	32,407,427	17,482,150	0.539	182.41	11.69	80.15	937
1970	32,241	19,737	0.612	197.4	33,251,844	19,837,330	0.596	191.36	11.51	100.33	1,154.8
1971	32,883	21,273	0.647	211.7	34,025,063	21,397,810	0.628	204.63	14.02	124.81	1,749.8
1972	33,505	22,054	0.658	219.8	34,968,097	22,216,130	0.635	210.64	15.97	162.13	2,589.2
1973	34,103	25,273	0.741	248.2	35,538,724	25,448,380	0.716	238.15	19.77	175.38	3,467.3
1974	34,602	25,570	0.735	263.5	36,219,056	25,706,080	0.709	251.76	65.60	196.08	12,862.8
1975	35,281	27,076	0.767	277.6	37,117,232	27,303,800	0.735	263.81	75.44	227.80	17,185.2
1976	35,860	29,805	0.831	314.4	37,842,461	30,078,570	0.794	297.95	79.85	273.57	21,844.6
1977	36,436	33,074	0.908	341.2	38,686,154	33,412,600	0.863	321.36	86.59	338.60	29,319.4
1978	37,019	36,157	0.977	374.9	39,555,733	36,564,690	0.924	350.82	87.30	407.69	35,607.6
1979	37,605	40,503	1.007	392.5	40,412,292	41,004,190	1.015	365.21	120.14	501.19	60,213.0
신장율	2.08	8.28	6.08	7.44	2.51	8.36	5.71	7.0			
탄성치			0.817				0.816				
									계	2,777.94	189,451.0

은 人口移動의 主原因을 經濟的 要因이라 하여 商工業 中心地에 있어서의 勞動力 需要에 불과하다고 하였고 日本의 舘稔은 人口移動의 本質을 生活水準의 均等化에 있다고 하고 市道間의 人口移動은 그 1人當 所得을 均等하게 하기 의하여 일어난다고 하는 所得隔差均等化法則을 상정하였다. 이러한 人口變動의 經濟的要因은 우리나라 경우에도 比較的 妥當性이 있다고 생각된다. 〈表4－5〉에서 道別 産業構造의 地域隔差를 보면 서울, 釜山등 大都市가 2次産業 또는 3次産業의 比重이 크게 나타나 있고 所得역시 全國平均 100에 대하여 서울 157.1, 釜山 126.6으로서 生活水準의 地域隔差에서 오는 人口集中의 要因이 아주 큼을 알 수 있다.

〈表－4－5〉 地域別 産業別 總生産額 比較

지 역	산업별 GNP 비 율 (단위 : %)			1人當 GNP
	농림어업	광공업	사회간접자본 및 기타서어비스업	지역별 비교지수 전국평균 =100
서 울	1.4	27.3	71.3	157.1
부 산	2.4	45.6	52.0	126.6
경 기	26.9	41.2	31.9	104.6
강 원	30.9	28.9	40.2	82.9
충 북	46.2	22.0	31.8	93.0
충 남	43.1	25.5	31.4	84.1
전 북	49.1	16.3	34.6	78.7
전 남	47.9	17.8	34.3	76.0
경 북	37.9	25.1	37.0	84.7
경 남	31.9	39.1	29.0	112.7
제 주	55.3	8.0	36.7	99.4

자료 : 내무부

〈表 4 - 6〉는 農村人口가 都市로 移入하게 되는 動機를 잘 說明해 주고 있다. 都市에 끌어당기는 要素가 68%, 農村에서 밀어내는 要素가 22%, 두가지 中間要素가 10%로서 吸引要因이 押出要因보다 3倍以上인 것을 指摘해 주고 있다. 그러나 우리나라 都市化가 歐美諸國과 같이 都市自體가 雇傭機會를 마련해서 農村人口를 吸引한 것이 아니고 農村에서의 經濟的 貧困, 教育的 慾望 등의 理由때문에 無作定 上京하는 例가 非一非再했던 事例를 考慮한다면 都市의 pull이 農村의 push보다 그렇게 크게 나타날수 있는지는 多少 疑問의 여지가 없지 않다.

〈表 - 4 - 6〉 도 시 집 중 원 인 분 석

吸引要因	%	押 出 要 因	%	中 間 要 素	%
구 직	13.62	가난	6.69	기술 및 능력 발휘	4.98
교 육	11.60	사회적 혼란	6.38	전근 또는 전직	3.74
사 업	10.51	전통적 생활에서 탈피	5.53	군대경험	1.24
문 화 시 설	8.79	가족의 파탄	1.48		
고 용 기 회	8.40	신분의 갈등	1.01		
도시생활동경	7.94	고용주와의 갈등	0.62		
연 고 관 계	5.06	천 재	0.39		
결 혼	1.24				
은 신 처	0.78				
計	67.94		22.1		9.96

자료 : 李萬甲 "서울에의 移住現象," 1964 한국사회학대회 발표

4.2.2 人口分散의 必要性

元來 모든 人間生活은 大規模로 集積될수록 經濟的으로 有利한 것이 事實이다. 製造業의 高次加工段階나 會社, 金融機關등 管理機能은 勿論, 情報機能, 教育, 流通, 消費機能 등이 大都市에 集中되

는 것은 所謂 集積의 利益을 享受하기 위한 것이다. 그러나 이 集積이 어느 程度를 넘으면 限界効用遞減의 法則이 作用하여 集積은 오히려 半減하게 되며 또 過剩集積으로 인하여 여러가지 社會的要用이 增大되어 非經濟를 낳게 된다.[8]

즉 ㉠ 公害發生 ㉡ 道路利用의 過多競爭에 의한 社會的 損失 ㉢ 産業의 過多集中으로 因한 都市問題化 등이 그것이다. 그러나 人口는 任意로 配分될 수 없으며 計劃대로 分布되어 주지도 않는다. 居住移轉과 職業選擇의 自由가 國民의 基本權으로 保障되어 있는 限 人口分配의 直接的 強要는 있을 수 없고 또 있어서도 안된다. 여기에 將來 人口計劃과 人口分散政策을 樹立하고 推進하는데 따른 어려움이 있는 것이다. 人口分散을 위한 人口의 自意的 移動을 誘導하는데는 過密都市의 人口를 忍耐限界 以上으로 괴롭혀서 떠나게 하는 方法과 다른 地域의 與件을 向上시켜 人口吸因의 要因을 強化시키는 方法으로 크게 나누어 볼 수 있으며 이 두가지 方法을 並行할 수도 있다. 첫번째 方法은 都市機能을 弱化시키는 消極的 方法이므로 追求할 價値가 적을 뿐 아니라 綜合的인 効果面에서도 期待할만한 것이 못된다. 따라서 서울, 釜山 등의 大都市 以外의 地方都市를 育成하여 人口收容의 基盤을 強化하는 開發政策을 強力히 推進해 나가는 한편 農村의 都市化를 促求하여 均衡性을 確保해 나가는 것이 바람직한 方法이라 하겠다.

4.2.3 經濟的 要因에 의한 人口分散의 効果

地域別 經濟社會的 成長은 人口分布에 가장 큰 影響을 주게되고 때로는 人口分布의 從屬變數가 되기도 한다. 그것은 人口移動

8) 孫禎睦, "무엇이 都市發展을 沮害하는가" 新東亞, 1970. 5月號. p. 87.

의 主된 要因이 地域間 經濟社會的 隔差이고 人口移動에 依한 勞動力의 集積이 生産性을 向上시키기 때문이다. 地域經濟成長에 가장 큰 寄與를 하는 産業은 工業部門이므로 工業立地는 地域別成長과 이로 因한 地域間의 隔差의 주된 決定因子가 되고 있다. 특히 産業體의 前近代性이 깊은 開發途上國의 國家들에 있어서는 工業立地分布가 經濟社會的 側面에서의 空間構造 形成에 絶對的 役割을 하게 된다. 이러한 工業部門의 機能은 그것이 갖는 高度의 生産性, 雇傭性 및 所得波及에 基因하고 있는 것이다.

〈表 4 - 6〉에서 指摘하는 바와같이 서울로 流入해 들어오는 人口의 相當數가 求職을 위해서 들어왔다는 事實은 産業施設의 集中이 얼마나 커다란 吸引力을 가지고 있는가를 單的으로 말해 주고 있다.

本 硏究에서는 地域分散의 基準을 다음 두가지 方法에 의하여 檢討해 보고자 한다.

첫째 地域別 特化係數에 의한 工業分散 可能性

工業의 地域特化係數를 人口分散의 基本的인 指標로 選擇한 理由로 一般的으로 다음과 같은 算式

$$\frac{\text{業種別 地域 工業附加價値}}{\text{地域 全 工業附加價値}} \div \frac{\text{業種別 全國 工業附加價値}}{\text{全國 全 工業附加價値}}$$

에 의하여 産出되는 工業의 地域特化係數는 첫째로, 1을 基準으로 하여 크냐 적으냐에 따라 當該地域의 特定工業이 同 業種의 全國比重보다 相對的으로 어느程度 集中되어 있는지의 如否를 밝혀 주고 있으며 둘째로, 工業의 地域分布를 決定지우는 立地選定은 一般的으로 企業의 生理에 따라 利潤追求에 모든 條件이 가장 合當한 地域을 擇하게 되는 것이므로 工業의 地域特化係數는

〈表－4－7〉 市道別 工業의 地域特化係數

市 道	음식료품및 담배제조	섬유의복및 가죽산업	나무및나무제품제조업 가구포함	종이및종이제품제조업 인쇄 및 출판업	화학물과화학석유, 석탄, 고무 및 프라스틱제품제조	비금속광물제품제조업 석유 및 석탄제품 제외	제1차 금속산업	조립금속제품 기계 및 장비제조업	기 타 제조업
서울특별시	2.02	1	0.33	1	0.83	0.72	0.56	1.13	1.93
부 산 시	0.352	1.09	3.95	0.4	1.43	0.82	1.35	0.84	0.70
경 기 도	1.11	0.93	1.76	0.96	0.68	0.97	0.51	1.33	1.18
강 원 도	1.41	0.75	1.53	1.73	0.30	4.27	1.18	0.59	0.53
충청북도	1.76	0.88	0.34	0.42	0.41	6.32	0.03	0.25	0.49
충청남도	2.02	1.26	0.26	1.54	0.41	1.39	0.78	0.30	0.356
전라북도	2.71	1.26	5.14	2.45	0.39	0.24	0.052	0.17	0.43
전라남도	1.58	0.37	0.54	0.30	2.25	1.68	0.018	0.167	0.02
경상북도	0.85	1.75	0.37	0.37	0.21	4.43	4.11	0.54	0.85
경상남도	0.28	0.53	0.22	0.19	2.07	0.81	0.516	1.58	0.215
제 주 도	4.03	0.30	1.58	1.35	0.056	0.21	0	0.25	0.37

자료 : 경제기획원, 광공업 센서스보고서, 1976.

特定工業의 立地條件까지도 대체로 說明하고 있다고 하겠다.[9] 于先 工業의 地域特化係數를 통하여 各 業種의 地域分布를 보면〈表 4 - 7〉과 같으며 이에 의하여 서울과 釜山에 集中된 業種과 比較的 分散된 業種을 보면 〈表4 - 8〉과 같다. 서울의 경우 飮食料品 製造業과 假髮·時計 피아노등을 製作하는 其他 製造業에 集中되어 있고 釜山의 경우는 家具를 包含한 나무 및 나무製品 製造業에 集中되어 있다. 그런데 集中된 業種이 消費者들의 文化領域과 密接히 關聯되어 있고 또 迅速性을 要하는 몇몇 業種, 예를 들면 印刷 및 出版業 등을 除外하고는 人口過密地域인 大都市에 集中되어야 할 理由가 없으며 特히 신선도를 要하는 飮食

〈表 - 4 - 8〉 서울과 부산에 집중된 업종과 비교적 분산된 업종

집중된 업종		분산된 업종	
서울	부산	서울	부산
음·식료품 제조업 (2.02)	나무 및 나무제품 제조업(가구포함) (3.95)	나무 및 나무제품 제조업 (0.33)	음·식료품 및 담배 제조 (0.35)
기타 제조업(1.93)		제1차 금속 산업 (0.56)	종이 및 종이제품 제조업 인쇄 및 출
조립금속제품 기계 및 장비 제조업 (1.13)	화학물과 화학석유 석탄, 고무 및 프라스틱 제품 제조 (1.43)	비금속 광물 제품 제조업 (0.72)	판업 (0.4)
섬유·의복 및 가죽 산업 (1)	제1차 금속 산업 (1.35)	화학물과 화학섬유 석탄 고무 프라스틱 제품 제조업 (0.83)	비금속 광물 제품 제조업 (0.82)
종이 및 종이제품 제조업 인쇄 및 출 판업 (1)	섬유의복 및 가죽 산업 (1.09)		조립금속제품 기계 및 장비제조업 (0.84)

9) 朴鷹擊, 首都서울의 人口集中 抑制策에 關한 硏究, 서울大學校 行政大學院, p. 82.

料品 製造業도 包裝術의 發達로 長期間 貯藏 및 保管이 可能하게 되고 있을뿐 아니라, 全 國土가 일일 生活領域圈內에 들어가 있으므로 問題의 餘地가 없는 것으로 보아 地方分散化 試圖는 一旦 可能할 것으로 判斷되며, 但只 地方移轉으로 인한 商品의 流通費用의 追加負擔은 政府補助 또는 價格現實化를 通하여 保全해 두더라도 生産者 및 消費者 剩餘는 勿論 社會全體에 利益이 될 때는 채택되어야 할 것이다.

둘째, 雇傭效果가 높은 産業의 地方分散

生産費中에서 차지하는 에너지 費用의 比重을 産業分類中 中分類로 計算하여 에너지 節約型 産業 및 에너지 多消費型 産業의 順位를 決定한 것이 〈表 4 - 9〉이다.

〈表 - 4 - 9〉 中分類에 의한 에너지 절약형 및 다소비형 산업순위

(單位 : %)

순위	에너지 節約型 産業 산업형	에너지 비용비중	순위	에너지 多消費型 산업형	에너지 비용비중
1	조립금속제품 기계 및 장비제조업	2.77	1	비금속 광물 제조업	33.22
			2	종이 및 종이제품 제조업인쇄 및 출판업	8.78
2	기타 제조업	3.19			
			3	1차 금속산업	7.85
3	음·식료품 및 담배제조업	3.80			
4	화학물과 화학석유·석탄·고무 및 프라스틱제조업	4.19	4	섬유·의복 및 가죽산업	5.59
5	나무 및 나무제품 제조업	4.43			

자료 : 한국산업은행, 조사월보, 제302호, p. 11.

〈表－4－10〉

雇　傭　係　數

(人/百萬원)

0～0.1	0.1～0.2	0.2～0.3	0.3～0.4	0.4～0.5	0.5～0.6	0.6～0.7	0.7～0.8	0.8～
○石油化學 基礎製品	○카바이드	○황산 및 염산	○纖維漂白 및 染色	○無機物	○建設用	○揚 精	○陶磁器	○綿織物
○工業用 壓縮가스	○소오다工業製品	○유리 및 유리製品	○其他食料品		粘土製品	○其 他		
○製　　鐵	○其他化學製品	○露鍛鋼品	○毛 織 物		○ 衣服및	木製品		
○시 멘 트	○屠殺·고기加工	○酪 農 品	○其他纖維製品		衣 服	木 製		
○非環式 中間體	○調 味 料	○과일 및 野菜加工	○製革 및 毛皮		裝身品	家 具		
○化學肥料	○動物性油脂및同 食用加工品	○水 産 加 工	○木製建具					
○合成고무	○酒　　類	○빵·菓子 및 麥類	○印刷出版					
○製　　分	○飮　　料	○製　　絲	○시멘트製品					
○製　　糖	○綿　　絲	○毛　　絲	○道具類 및 附着用 鐵物					
○配合飼料	○麻　　絲	○撚　　絲	○其他金屬製品					
○種　　草	○化學纖維絲	○綿 織 物	○金屬工作 및 木工機械					
○컬　　프	○麻 織 物	○化學纖維織物	○特殊産業機械					
○環式中間體	○製　　材	○곤·로우프 및 網	○機械一般部分品					
○其他 工業用有機基礎化學製品	○合　　板	○革 製 品	○精密機械 및 光學機具					
	○紙　　類	○加工紙 및 紙製品	○其他製造業					
○其他 工業用無機基礎化學製品	○化粧品 및 齒藥	○合成樹脂製品						
	○農　　藥	○고무製品						
○合成樹脂	○塗　　料	○其他 非金屬鑛物製品						
○化學纖維	○비누 및 界面活性劑	○金屬家具및家庭用金屬製品						
○石油製品	○火　藥　類	○原 動 機						
○製　　鋼	○石炭製品	○農業機械						
○鐵鋼壓延	○非鐵金屬 一次製品	○其他 一般機械 및 裝置						
○鋼管 및 鍍金鋼材	○建設用 金屬製品	○産業用 電氣機器						
○非鐵金屬塊	○家庭用 電氣機器	○通信機器						
	○其他 電氣機器	○電子部分品						
	○家庭用 電子機器	○鐵道車輛						
	○電子應用機器	○自 動 車						
	○船　　舶	○其他 輸送用機械						
	○醫 藥 品	○時　　計						

자료：한국은행, 1975年度 산업연관표,(＊고용계수가 높을수록 고용효과가 큼)

에너지 多消費型 産業中 〈表4－10〉에서 보는 바와 같이 雇傭係數가 높은 産業은 첫째 도자기와 建設用 점토 製品인 非金屬礦物이며, 둘째 印刷出版業 셋째 絹織物, 衣服, 編織物 그리고 製革 및 毛皮業을 들 수 있는 데 이들중 서울과 釜山에 共通的으로 集中되어 있는 産業은 纖維, 衣服 및 가죽産業으로서 地方으로 移轉시킬 때 人口分散에 크게 貢獻할 수 있으리라 믿어진다. 그러나 서울에 集中되어 있는 印刷出版業을 除外하고는 이미 에너지 節約型 産業中에서 雇傭係數가 높은 木製品, 木製家具 등의 나무製品과 기타 食料品業, 금속공작 및 木工機械, 機械一般部品, 其他 金屬製品에 속하는 組立金屬製品 및 機械, 裝備製造業 그리고 其他 製造業 등의 果敢한 地方分散政策이 追加的으로 이루어져야 할 것이다.

이렇게 工業의 地方分散政策은 人口分散을 刺戟하여 地域間의 均衡있는 發展을 圖謀함은 勿論 에너지 多消費産業으로 原價節減을 위한 熱供合發電이 試圖될 경우 여기서 나오는 Surplus heat 또는 Waste heat를 利用하여 隣近都市에 地域暖房(District heating)을 考慮할 수 있어 人口分散政策 遂行으로 얻어지는 經濟的 效果는 더욱 크리라 보아진다.

5. 結 論

우리나라는 1962年이래 成功的인 經濟成長을 通하여 平均 GNP 實質成長率 10% 이상의 高度成長을 記錄하였으며 이는 産業部門의 主導的인 役割에 의하여 이룩되었다.

그러나 1973年 石油波動은 우리나라를 비롯한 世界經濟에 一大危機를 몰고온 바 있으며 1978年 이란事態 以後 계속 油價가 引上되고 있어 앞으로 石油供給의 不安定은 長期間 持續될지도

모른다. 특히 國內에너지 資源의 限界性이 있는 우리나라는 이러한 에너지 危機에 適切히 對處하기 위한 自體防御的인 모든 要素를 動員하지 않으면 에너지 原單位가 높은 諸 商品은 國際競爭力이 惡化되어 輸出不振現象을 招來할 可能性이 漸次 높아져 가고 있다.

에너지 危機 또는 에너지需給不均衡에 對處하는 方案으로는 代替에너지開發, 에너지利用機器의 效率增大, 産業構造의 改編, 燃料代替等 純粹에너지 自體만으로의 政策代案이 存在하지만 人口問題와 관련하여 에너지를 直接 利用하는 主體의 數를 줄이거나 또는 過剩集積으로 因한 非經濟 또는 社會的 損失을 最少化하기 위하여 에너지 利用主體를 地域的으로 分散·再編成함은 보다 次元이 높은 綜合에너지政策이라 判斷되어 진다.

우리나라는 家族計劃의 一環策으로 諸 出生防止 또는 出産調節 裝置를 마련한 結果 實質的으로 經濟的인 利益을 얻고 있는 나라중의 하나이다. 家族計劃을 實施하지 않았을 경우에 갖는 豫想人口增加率보다 0.43포인트나 떨어진 2.08%를 나타냈으며 特히 豫想에너지 消費伸長率面에서 볼 때 비록 1人當 에너지消費量은 0.37포인트 높아졌지만 이는 出生防止兒數가 아직 學生 및 幼兒層으로서 家口數나 住宅數 增加에 影響을 미치는 에너지 多消費型 年齡層이 아니기 때문에 나타난 現象일 뿐이고 에너지 全體消費量이 0.08포인트 낮은 8.28%를 示顯한 것은 家族計劃으로 因하여 나타난 純粹 에너지節約效果란 點에서 에너지政策研究에 하나의 敎訓을 提示해 주고 있다.

大都市의 人口集中을 防止하기 위하여 地域特化係數가 1以上인 産業에 對하여 地方으로 分散하는 計劃과 에너지 多消費型産業과 雇傭係數가 높은 産業의 地方分散을 一次的으로 試圖함이 必要하다. 다음 그 範圍를 넓혀 에너지節約型 産業中에서도 雇傭係數가

높은 産業에 대하여 幅넓은 地方分散計劃을 擴散해 감과 아울러 에너지特定 및 供給에 따른 最適의 에너지節約效果를 가져올 수 있는 計劃樹立 特히 熱併合發電의 適用과 都市 및 住居地域內의 에너지管理向上效果 및 環境上의 問題解決에 主眼點을 둔 地域暖房시스템 (combined heat & power generation district heating system)의 採擇이 確立되어야 할 것이다.

◀參 考 文 獻▶

1. 家族計劃研究院, 家族計劃論集, 第7號, 1980.
2. 아세아政策 研究院, 亞政研究叢書, 總6集.
3. 家族計劃研究院, 人口問題
4. 韓國綜合에너지研究院, 綜合에너지 政策의 運動化, 1979.
5. 金胤享, 韓國에너지産業의 需要分析과 豫測, 韓國開發研究院, 1975.
6. 洪思媛, 韓國의 人口와 人口政策, 韓國開發究院, 1978.
7. 朴鷹擊, 首都서울의 人口集中 抑制策에 關한 研究, 서울大學校 行政大學院. 1970.
8. United Nation, Report of the Ad Hoc Consultative Group of Experts on Population Policy, (New York : Population Commission, United Nations Economic and social council), 1972.
9. 韓基春, 家族計劃事業의 收益-費用分析에 관한 研究, 家族計劃研究院, 1975.
10. Kingsley Davis, "Social Structure and Fertility : An Analytical Framework," Economic Development and Cultural Change, Vol. 4, No 3, 1956.
11. 經濟企劃院, 主要業務指標, 1980.
12. 韓國原子力研究所, 에너지總覽, 1976.
13. 韓國開發研究院, 綜合에너지需給計劃, 1978.
14. 孫禎睦, "무엇이 都市發展을 沮害하는가," 新東亞, 1970. 5月號.

Ⅵ. 國民保健醫療水準의 向上과 人口問題

文 玉 綸*

1. 國民健康水準과 疾病樣相의 推移
2. 人口問題가 保健事業과 國民健康
水準에 미치는 影響
3. 人口問題와 醫療保障의 限界
4. 政策的 提案

1. 國民健康水準과 疾病樣相의 推移

1.1 人口推移

우리나라 全體 國民의 保健狀態에 관한 歷史的인 記錄은 극히 稀少하지만, 人口數에 대한 資料는 어느 정도 追跡이 可能하다. 史書의 記錄을 土台로하여 보면 우리나라의 歷史가 始作된 時代의 人口는 約 300 萬名으로 推算되며,[1] 高麗末期(14世記末)의 人口는 約1,000萬名으로 推定되고 있고, 舊韓末(1906年)의 人口數는 1,293萬名 으로 推計되어 있다.[2] 韓日合併(1910年) 以後의 人口數는 表 1과 같이 1910年의 1,631萬名에서 1980年의 3,812萬名으로 推計되고 있다.

以上과 같이 資料는 우리나라의 歷史가 始作될 當時의 人口가 3倍 가량 增加되는 高麗末까지는 約 3,000年 가량이 所要되었으며, 그 以後의 5世紀 동안에 人口增加는 극히 緩慢하여 1910年까지는 高麗末 人口의 1.6倍 增加에 그치고 있다. 李朝時代 以

* 서울大學校 保健大學院 敎授

1) 金哲, 韓國의 人口와 經濟, 東京, 岩波書店, 1965, pp. 7

2) 權稷赫, 人口와 保健, 東明社, 1967, pp. 19

前의 資料는 信賴性이 적겠지만, 1910年 以後에는 國勢調査가 體系的으로 實施되었으므로 資料의 正確度가 相對的으로 높아졌다고 하겠다. 1910年 以後 過去 70年동안에 우리나라의 人口는 北韓人口를 除外하고도 約 2.3倍나 增加되었다. 다시 말해서 우리 나라의 人口가 急激히 成長하기 始作한 것은 20世紀에 들어선 以後부터이며, 이러한 增加趨勢는 大韓民國 政府가 樹立된 以後부터 現在에 이르기까지 계속되고 있다. 즉 高出産·高死亡의 時代에서 中出産·低死亡의 時代에 處해 있다.

〈表－1〉 人口動態의 推移[4] 單位：1,000名

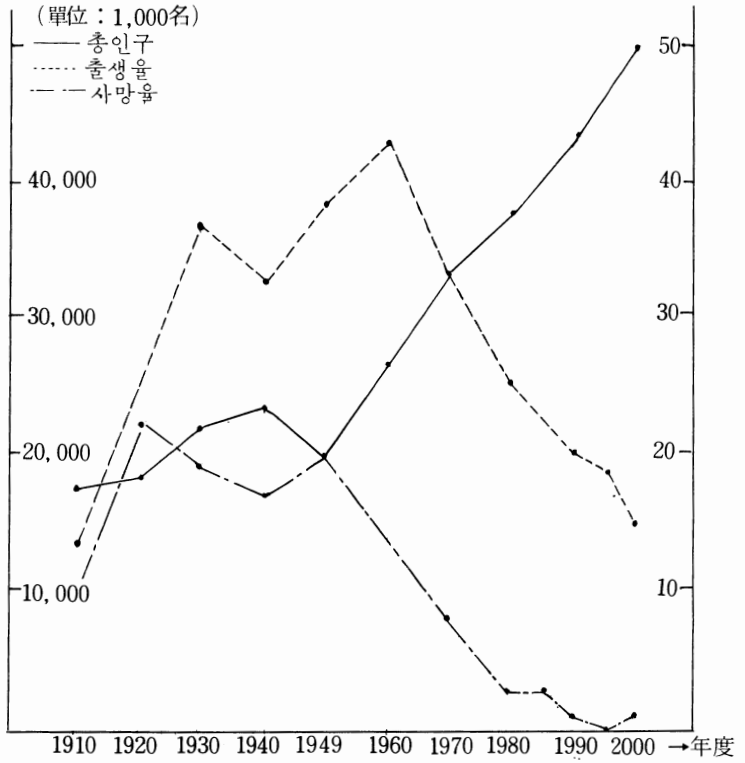
年 度	總 人 口	出生率[3]	死 亡 率[3]	人口自然增加率
1910	16,310[1]	13.3	8.2	5.1
1920	17,264[2]	27.7	23.3	4.4
1930	20,438[2]	38.6	19.0	19.6
1940	23,547[2]	32.0	18.0	14.0
1969	20,167	39.2	20.2	19.0
1970	25,040	43.0	14.6	28.4
1980	32,241	32.1	9.4	22.7
1980	38,124	23.4	6.7	15.6
1995[4]	41,209	22.6	6.1	15.3
1990[4]	44,261	20.2	5.6	13.4
1995[4]	47,250	19.3	5.6	12.6
2000[4]	50,066	16.9	6.0	10.0

註 1) 金哲：韓國의 人口와 經濟, 東京, 岩波書店, p. 41. 1965.
2) 經濟企劃院：한국통계연감, 1978.
3) 1910～1940年까지의 出生率과 死亡率은 出生申告 및 死亡申告에 의한 統計임.
4) 第5次 5個年 經濟社會發展計劃, 人口部門計劃(案), 1981. 4, PP. 14－23.

圖1에서 보면 1949年을 起點으로 하여 死亡率이 急激히 低下되고 있으며, 1960年 以後부터 出生率도 急激히 低下되고 있다.

先進諸國에서와 마찬가지로 死亡率의 低下에는 生活水準의 向上으로 인한 食生活 改善과 安全水 供給등의 環境衛生條件의 改善및 豫防接種등 醫療技術의 發達이 큰 影響을 미쳤을 것으로 判斷되나,[3]

〈圖－1〉 우리나라의 年度別 出生率, 死亡率, 總人口 增加 趨勢

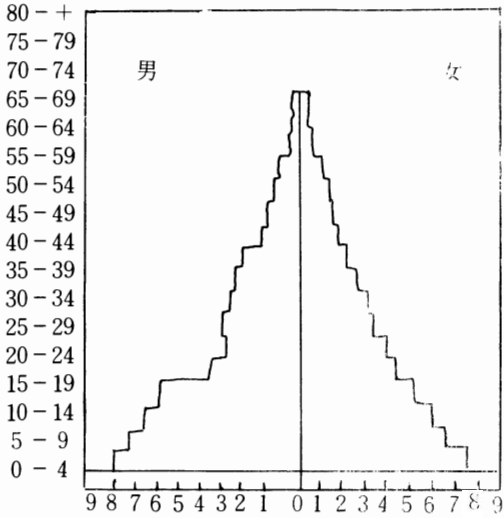


具體的으로 이를 뒷받침 할 수 있는 資料를 入手하기가 어려운 實情이다.

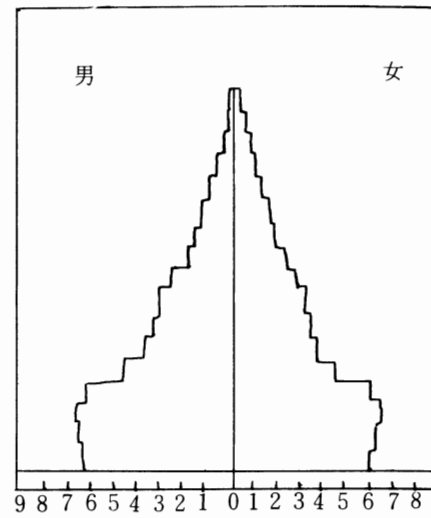
2000年度 推定 人口의 年齡別 性別 構成은 圖2 및 表2와 같

3) Thomas Mckeown, Medicine in Modern Societies: Medical Planning Based on Evaluation of medical Achievement, 1966. pp. 21－60.

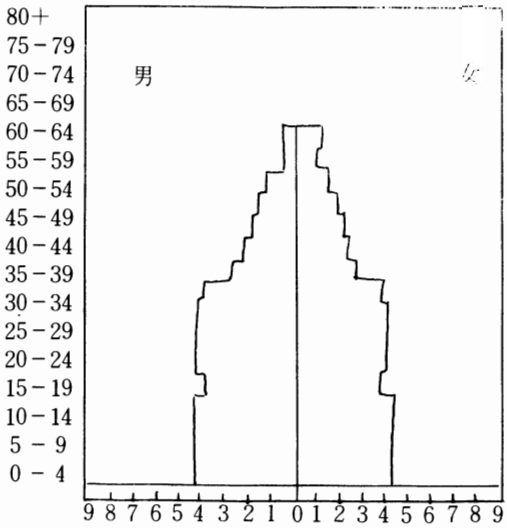
〈圖－2〉　　人口構成의 變化推勢와 展望：1955～2050



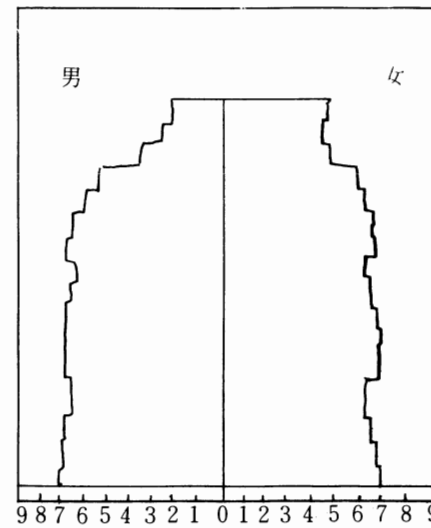
(1955)



(1975)



(2000)



(2050)

〈表－2〉　　2000年度의 人口構成

年　齡	計	(%)	男	(%)	女	(%)
0～4	4,352,226	(8.7)	2,243,183	(8.9)	2,109,043	(8.5)
5～14	8,644,254	(17.2)	4,490,581	(17.8)	4,153,673	(16.7)
15～24	8,141,269	(16.3)	4,235,544	(16.8)	3,905,725	(15.7)
25～34	8,614,160	(17.2)	4,476,725	(17.7)	4,137,435	(16.7)
35～44	8,248,890	(16.5)	4,229,224	(16.7)	4,019,666	(16.2)
45～54	5,234,049	(10.5)	2,668,158	(10.6)	2,565,891	(10.3)
55～64	3,838,752	(7.7)	1,841,013	(7.3)	1,997,739	(8.1)
65＋	2,992,762	(5.5)	1,066,728	(4.2)	1,926,034	(7.8)
計	50,066,362	(100.0)	25,251,156	(100.0)	24,815,206	(100.0)

資料：經濟企劃院, 第5次 5個年 經濟社會發展計劃, 人口部門計劃(案), 1981. 4.

다. 漸次 靜滯人口로 되어가는 鍾型 또는 靜止型 構造를 보여주고 있다.

1.2. 疾病樣相의 推移

1.2.1. 急性 傳染病

利用可能한 몇몇 資料를 中心으로 疾病發生의 變化樣相을 考察하면 다음과 같다. 그동안 法定傳染病의 報告가 제대로 이루어지지 않은 것이 事實이지만, 表3에서 過去 50年 동안의 第1種 法定傳染病 減少 推移를 보면, 人口 10萬名當 1種 法定傳染病의 罹患率은 1930年의 82.2, 1940年의 154.0에서 1979年에는 1.0에 이르기까지 急激히 減少되었다. 이와같이 1種 傳染病 患者發生의 減少 때문에 1975年부터는 政府의 公式統計資料인 保健社會統計年報에서 痢疾(dysentery), 痘瘡(small pox), 再歸熱(relapsing fever)에 대한 統計資料가 자취를 감추고 있다.

第2種 法定傳染病의 경우에도 60年代 後半부터 70年代 後半에

〈表－3〉 人口 10萬名當 第1種 法定 傳染病 患者 罹患率 推移, 1930～1979

年度	計		콜레라	腸티프스	파라티프스	디프테리아	痢疾	猩紅熱	流行性腦脊髓膜炎	痘瘡	發疹티브스	再歸熱	日本腦炎
	罹患率	致命率											
1930	82.2	16.4	-	35.4	2.0	4.3	10.6	7.7	0.2	7.3	8.7	-	-
1935	63.6	19.3	-	35.4	3.3	8.2	17.3	5.3	2.4	6.0	5.3	-	-
1940	154.0	16.2	-	52.7	3.9	11.9	18.2	2.4	0.7	14.2	5.9	0.6	-
1946	281.8	32.7	82.6	56.0	0.3	4.3	11.9	2.0	2.2	103.7	23.6	0.7	-
1950	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1955	14.6	28.3	-	1.6	0.2	1.6	1.5	0.0	0.1	0.0	0.4	0	9.4
1960	20.5	13.0	-	11.2	0.3	3.3	0.2	0.1	0.1	0.0	0.3	0	5.0
1965	21.0	8.5	-	13.1	0.1	3.8	1.2	0.0	0.1	-	0.1	-	2.6
1970	18.7	1.5	0.7	14.5	0.1	1.9	2.8	-	0.1	-	-	-	0.1
1974	3.2	2.1	-	2.0	-	0.8	0.2	0.0	0.0	-	-	-	0.4
1979	1.0	1.7	-	0.6	-	0.2			0.0		-		0.0

資料：保健社會部, 保健社會統計年報, 1968～1980에서 計算

이르기까지 罹患率이 急激히 減少되고 있다 (表 4 參照).

黃熱은 우리나라에서 發生한 적이 없었고, 페스트, 發疹티프스, 痘瘡, 再歸熱, 성홍열, 말라리아 등은 이제 完全히 撲滅되었거나 發生이 없는 狀態이며, 콜레라는 國外에서 傳播되어 發生되는 정도이다. 그러나 소아마비, 日本腦炎, 파라티프스, 狂犬病, 화상풍 등은 散發的으로 患者가 發生하고 있다. 反面, 腸티프스, 痢疾, 百日咳, 流行性出血熱, 紅疫, 流行性耳下線炎등은 發生率이 減少되었으나 아직도 國民保健上 重要한 問題로 남아있다. 以外에도 法定傳染病은 아니지만 流行性 肝炎, 인플루엔자 등은 管理를 要하는 重要한 傳染病이다.

1.2.2. 慢性傳染病

終來 우리나라에서 深刻한 保健問題로 取扱되어 왔던 寄生虫疾

〈表－4〉 人口10萬名當 第2種 傳染病患者 罹患率 推移, 1968～1979

年度	小兒麻痺	百日咳	紅疫	流行性耳下線炎	말라리아	猩紅熱	髓膜球菌性髓膜炎	流行性出血熱	日本腦炎	恐水病
1968	1.2	3.9	20.4	5.5	10.6	-	0.0	-	3.9	0.0
1969	0.6	15.1	17.1	6.2	0.9	-	0.0	-	0.2	0.0
1970	0.5	11.8	11.2	2.5	49.4	-	0.1	-	0.1	0.0
1971	0.2	4.4	12.7	4.4	-	-	0.0	-	0.1	0.0
1972	0.1	3.0	20.1	4.9	-	0.0	-	-	0.2	-
1973	0.6	5.4	10.0	1.7	2.2	0.0	-	-	0.8	0.0
1974	0.1	8.9	14.0	5.9	1.8	0.0	0.0	-	0.4	0.0
1975	0.1	3.4	14.1	5.2	0.9	0.0	0.0	-	0.3	0.0
1976	0.2	3.3	20.4	4.5	0.1	-	0.0	-	0.1	0.0
1977	0.1	8.7	13.9	4.4	0.0	0.0	0.0	0.5	0.3	-
1978	0.0	1.9	16.6	5.3	-	0.3	0.0	0.3	0.1	0.0
1979	0.0	2.1	6.7	4.2	-	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0

資料：保健社會部, 保健社會統計年報, 1978～1980에서 計算

患과 結核 및 癩病 역시 60年代 이래로 相當히 減少되고 있다. 이는 政府가 1954年에 傳染病豫防法을 制定하여 保健所 組織과 民間團體를 活用하여 傳染病管理事業을 활발히 遂行한 結果로 볼 수 있다.

그러나 1978年 現在 蛔虫感染率 19.8%(表5 참조), 癩患者有病率 1.4%(圖3 참조), 1980年 現在 活動性 肝結核의 有病率이 2.5%(圖4 참조)라는 事實을 先進諸國과 比較해 볼 때 여전히 上記 疾患의 感染率과 有病率이 높은 水準임을 알 수 있다. (圖5 참조)

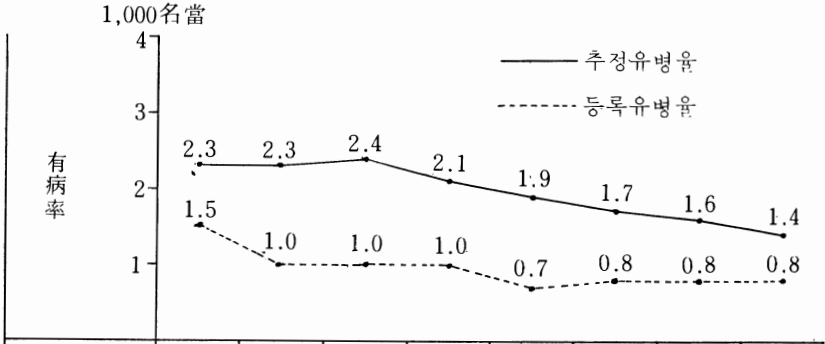
性病의 경우에도 대체로 위와 同一한 추세를 보이고 있으나, 그 內容에 있어서는 심각한 바가 있다. 表6에서 보듯이 接待婦의 感染率(保菌率)이 1955年 23.9%에서 年次的으로 서서히 감소

〈表－5〉 年度別 寄生虫疾患 感染率

年 度	회충	구충	편충	동양모양선충	요충	간흡충	폐흡충	조충	기 타
1969	55.4	1.7	36.9	1.8	0.9	0.3	0.008	0.7	0.02
1970	55.6	1.0	44.4	0.7	0.4	0.5	0.01	0.6	0.02
1971	51.6	0.8	43.3	0.3	0.3	0.5	0.02	0.6	0.2
1972	45.8	0.4	37.5	0.2	0.2	0.4	0.01	0.4	0.2
1973	48.1	0.3	41.1	0.1	0.2	0.5	0.01	0.2	0.04
1974	38.2	0.1	32.0	0.04	0.1	0.4	0.008	0.1	0.01
1975	38.6	0.1	29.1	0.03	0.1	0.4	0.004	0.38	0.23
1976	33.8	0.05	23.4	0.02	0.12	0.28	0.003	0.33	0.2
1977	30.0	0.02	18.0	0.008	0.09	0.2	0.001	0.27	0.25
1978	19.8	0.02	13.4	0.009	0.07	0.2	0.001	0.18	0.002

資料：保健社會部, 慢性病課, 寄生虫管理事業現況, 1979.

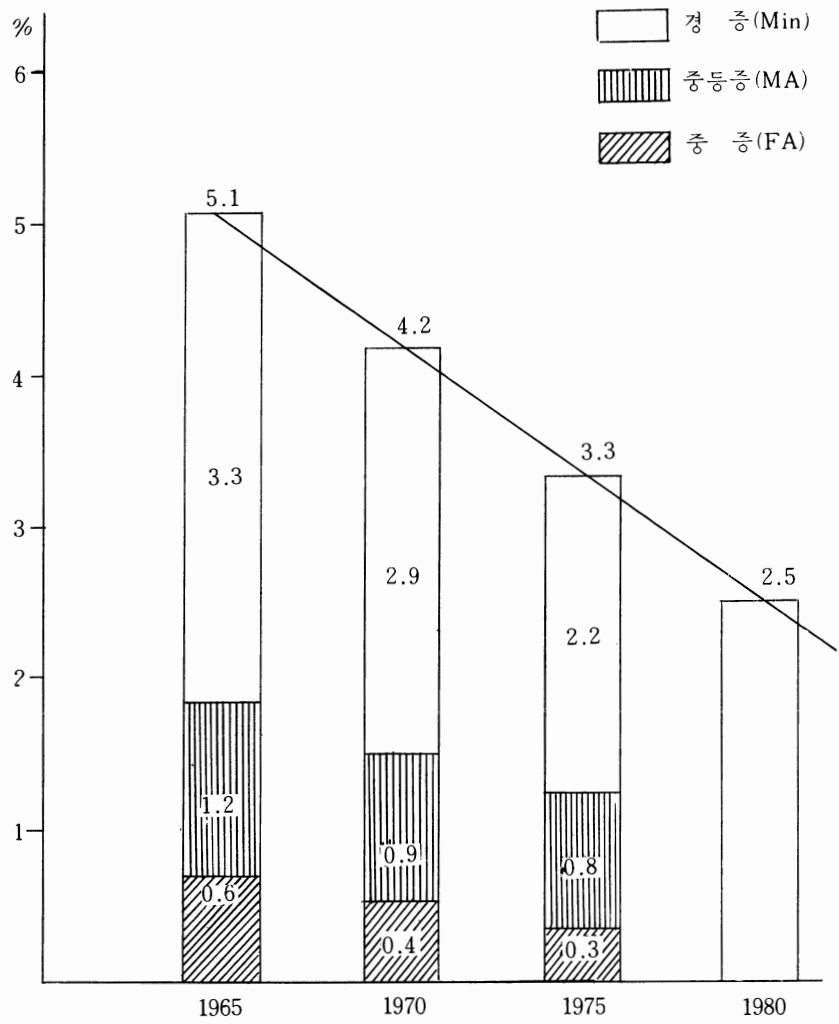
〈圖－3〉 年度別 癩患者推定 및 登録 有病率



년 도	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
추정환자수	52,000	77,700	81,200	70,000	87,300	63,500	56,000	50,000
등록환자수	33,745	33,782	33,819	33,116	32,152	29,880	28,092	28,158

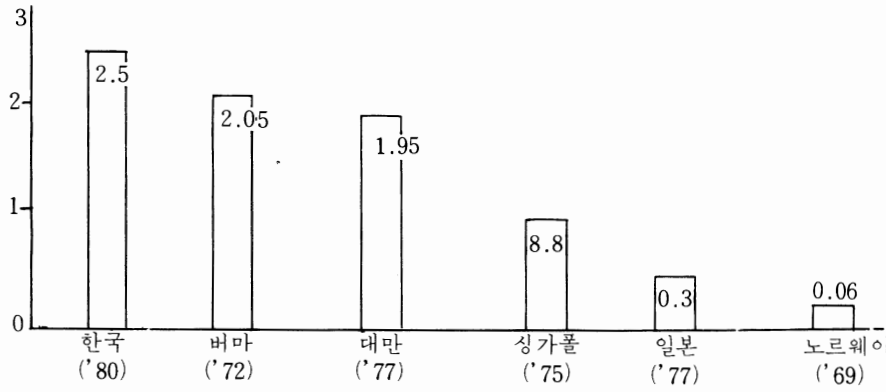
資料：1）保健社會部, 保健社會統計年報, 1979.
保健社會部, 癩病管理事業現況, 1979.

〈圖－4〉 活動性肺結核 有病率



資料：保健社會部，保健社會統計年報，1980.

〈圖－5〉 各國의 結核有病率 比較



資料：保健社會部, 第5次 經濟社會發展 5個年計劃, 保健醫療部門計劃(最初案), 案), 1982～1986, 1981, p. 126

〈表－6〉 接待婦의 年度別 性病感染率

單位：%

年 度	感 染 率
1955	23.9
1960	23.4
1965	13.9
1970	16.0
1975	5.6
1979	7.5

資料：1) 沈達燮, "性病의 疫學的 考察," 대한의학협회지, 15：400－401, 1972.
2) 保健社會部, 保健社會統計年報, 1961.
3) 保健社會部, 慢性病課, 성병관리사업현황, 1979.

〈表－7〉　　年度別　性病種類別　分布(接待婦)

種　類	1965	1970	1975	1979
梅　毒	7.1	6.6	5.8	14.1
淋　疾	81.7	55.1	56.5	43.4
軟性下疳	3.6	1.8	2.4	0.8
其　他	7.6	36.5	35.4	41.7
計	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：　資料：表6과 同一

되어 1979年에는 7.5%를 제시하고 있으나, 이들이 感染되었던 性病의 種類에는 큰 變化가 있다. 즉 1965年에는 性病患者중 淋疾 81.7%, 梅毒 7.1%, 軟性下疳 3.6%의 순서였으나, 점차 淋疾이 減少되는 反面, 梅毒과 耐性이 強한 性病의 比重이 增加하고 있다. 1979年의 경우 軟性下疳은 8%로 거의 사라져가는 경향을 보이나 淋疾 43.4%, 梅毒 14.1%, 기타 歎治性病이 41.7%에 이르고 있다.

政府에서는 性病을 醫療保護事業에 包含시켜 全國의 各 醫療機關에서 無料로 治療할 수 있도록 制度化하였다. 이러한 一連의 措置는 性病問題가 얼마나 深刻한 社會的 問題인가를 證據해 주는 資料가 된다. 그동안의 醫療保護事業實積에 의하면 醫療保護 全體 診療實績 中에서 性病 診療件數가 차지하는 比率은 약 10.2%～14.3%에 이르고 있다.[4]

1.2.3. 退行性 慢性 非傳染性 疾病

疾病管理의 側面에서 가장 顯著한 變化는 豫防可能한 急性傳染病이 減少하는 대신에 慢性退行性 疾患이 急激히 增加한 것이다.

4) 1979年度와 1978年度 泌尿生殖器系 疾患이 차지한 比率에서 1977年度의 該當比率을 除한 수치임. 1978年度부터 醫療保護事業의 對象으로 包含되었음.

〈表－8〉 人口 10萬名의 性別 慢性 退行性 疾患 有病率

分類番號	診 斷 名	男	女	計
140－208 230－239	惡性 新生物	719	640	680
250	糖尿病	143	640	130
290－309	精神障碍	868	1,193	1,031
393－459	循環器系疾患	1,483	1,662	1,573
393－398	慢性류마티스性	73	115	94
401－405	高血壓性	536	631	584
410－414	虛血性	67	64	66
430－438	腦血管	133	147	140
440－448	動脈, 小動脈, 毛細管	93	104	99
455	痔核	174	107	140
490－496	呼吸器系 疾患	1,601	1,638	1,619
491	慢性氣管支炎	521	524	523
492	肺氣腫	45	33	39
493	喘 息	265	263	264
494	氣管支擴張症	17	17	17
570－579	消化器系·其他	1,069	805	937
571	慢性肝疾患 및 肝硬變	243	132	187
572	慢性肝疾患後遺症	109	60	85
573	其他 肝障碍	439	292	366
582－588	泌尿器系疾患	161	268	214
582	慢性絲球體腎炎	44	70	57
583	不分明한 腎障碍	98	170	134
525－588	腎不全·腎硬化症	19	28	24
710－729	關節病症, 류마티즘	1,924	2,764	2,344
	計	7,967	9,087	8,527

資料：文玉編, 金秉益等, 全國 成人病 實態調査 研究, 1981年 2月, p. 29.

이른바 成年階層을 集中的으로 侵犯하는 非傳染性 退行性 慢性疾患群(일명 成人病)의 증가는 醫學技術과 保健醫療서어비스 수준의 質的인 向上에 起因하는 것보다 全般的인 生活水準의 向上과 食生活 樣式의 變化(體重過多, 끽연, 人工食品의 增加)와 作業場 條件의 變化(長期間 앉은 生活과 運動不足) 및 各種公害 要因의 增加등에 緣由하는 바가 크다.

人口 10萬名當 退行性 慢性疾患의 有病率은 8,527로서 人口의 約 8.5%, 男子(8.0%) 女子(9.1%)가 이 範疇의 疾病에 罹患 되어 있다(表8 參照). 罹患率의 크기 順序로 보면 關節病症과 류마티즘 2.3%, 呼吸器系疾患 1.6%, 循環器系疾患 1.6%, 精神障碍1.0%, 消化器系 其他 0.9%, 惡性新生物 0.7%, 비뇨기계 0.2%의 順序이다. 單一疾患으로서는 惡性 新生物이 가장 높아서 0.68%, 高血壓性心疾患 0.58, 慢性氣管支炎 0.52%, 喘息 0.26%, 腦血管障碍 0.14%, 痔核 0.14% 및 糖尿病 0.13%의 順序이다. 主要癌疾患의 發生頻度는 表9와 같다. 男子에서는 胃癌이, 女子에서는 子宮癌의 頻度가 가장 높다.

한 人口集團의 健康水準을 測定하기 위한 保健指標로는 平均壽命, 死亡率, 無能率, 罹患率, 營養狀態에 관한 指標등이 사용된다.

1.2.3.1. 平均壽命

0歲의 平均餘命을 基準으로 할때, 우리 나라의 平均壽命은 1949年度의 男子 42.8歲, 女子 47.1歲에서 1980年度의 男子 62.7歲, 女子 69.1歲로 各各 20年 및 22年 程度 延長되었으며, 男女間에는 約 6歲 程度의 差異가 있다(表10參照). 2,000年의 國民 平均壽命은 男子 69.3歲, 女子 72.6歲로 推計되고 있어서 先進諸國과 平均壽命에 있어서의 差異는 크게 減少될 것으로 展望된다.

〈表－9〉 癌의 發生頻度順位

順位	男子＋女子	男子		女子	
	1958-1967[1]	1975[2]	1979[3]	1975[2]	1973[3]
1	胃 (19.7)	胃 (23.5)	胃 (28.5)	子宮 (40.6)	子宮 (35.3)
2	肝 (8.1	肝 (16.4)	肝 (16.7)	乳房 (12.3)	胃 (15.9)
3	淋巴種 (7.7)	肺 (11.2)	肺 (12.5)	胃 (12.0)	乳房 (8.9)
4	皮膚 (6.4)	直腸 (3.9)	直腸 (5.0)	肝 (3.2)	甲狀腺 (4.8)
5	肺 (4.1)	淋巴種 (3.9)	大腸 (3.4)	卵巢 (2.8)	直腸 (3.6)
6	喉頭 (5.4)	喉頭 (3.3)	膀胱 (3.3)	甲狀腺 (2.7)	肺 (3.6)
7	直腸 (4.1)	食道 (3.1)	淋巴種 (3.0)	肺 (2.7)	胎盤 (3.4)
8	食道 (2.7)	白血病 (2.7)	骨 (2.8)	直腸 (2.4)	肝 (3.1)
9	骨 (2.7)	腎臟 (2.3)	喉頭 (2.7)	淋巴種 (2.1)	卵巢 (2.2)
10	膀胱 (2.4	膵腸 (2.1)	食道 (2.3)	纖毛膜上皮 (1.7)	大腸 (1.7)

資料：1) 全國 17개 주요 종합병원 biopsy 21,921件 ('58－'67), 대한병리학회지, 2권, 부록, 1968.

2) 대한암협회："암등록결과분석," 대한의학협회지, 19：680, 1976.

3) 文玉編외：성인병실태조사연구보고서, 서울대학교 보건대학원, 1980.

1.2.3.2. 死亡率

1970年度 이전의 嬰兒死亡率은 調査方法과 調査者에 따라 큰 差異를 보이고 있다. 가장 높은 數値로는 金의 1955年度의 134이고 가장 낮은 數値로는 李의 1961年度 24.3이다(表11參照). 一般的으로 理論的인 模型에 의한 推計値는 面接調査에 의한 것보다 越等히 높다. 嬰幼兒 死亡率과 母性死亡率에 대한 公式的인 推計는 表12와 같다. 嬰幼兒 死亡率은 1967年의 出生兒 1,000名當 58.2에서 1978年의 32.0으로 每年 減少되고 있으며, 母性死亡率도 同

〈表－10〉 平 均 壽 命 推 計

年 度	男 子	女 子
1949	42.8	47.1
1960	51.1	53.7
1970	59.8	66.7
1980	62.7	69.1
1985	64.9	71.3
1990	67.1	73.6
1995	68.2	75.0
2000	69.3	76.2

資料：人口部門 計劃(案), 1981.

〈表－11〉 出生 千名當 嬰兒死亡率

著 者	年 度	對 象 地 域	嬰 兒 死 亡 率
1. 全國推定		全 國	
김 연	1955	全 國	134.0
김 연	1960	全 國	121.0
김 문 모	1955－60	全 國	107.9
박 영 수	1966	全 國	59.3
조 이 제	1971	全 國	52.7(男) 45.7(女)
2. 面接調査			
권 이 혁	1962－64	서울 城東區	35.5
양 재 모	1964－67	서울연세地域	35.9
권 이 혁	1966－67	서울 城東區	32.2
김 경 식	1961－65	全北 임실군	45.1
이 영 춘	1961－65	全北 개정군	24.3
	1966－68	全北 개정군	38.5
허 인 무	1967	慶北 경산군	63.3
이 성 관	1970－71	慶北 경산군	42.2

期間 동안에 出生兒 萬名當 9.1에서 4.2로 크게 減少하였다.

健康水準을 測定하는데 있어서 比較的 銳敏한 指標로 알려져있는 嬰幼兒死亡率이 漸進的으로 減少하고 있는 것은 事實이지만, 地域間 또는 所得階層間의 差異를 볼 수 있는 資料는 稀少할 뿐만 아니라 資料의 正確性에 問題가 있다. 다만, 1967年度 嬰兒死亡의 主要原因이 胃腸炎, 肺炎, 各種 傳染性疾患 등의 豫防과 治療가 可能한 疾患임을 보면 改善의 素地가 많다(表13參照). 이와 같은 資料는 우리 나라 保健事業과 保健水準의 後進性을 보여주

〈表－12〉 年度別 嬰兒死亡率 및 母性死亡率 推計値

年 度	嬰兒死亡率[1]	母性死亡率[2]
1966	60.0	－
1967	58.2	9.1
1968	56.4	－
1969	54.5	8.5
1970	53.0	8.3
1971	51.3	8.0
1972	50.0	7.8
1973	45.0	7.0
1974	41.0	6.3
1975	38.0	5.6
1976	35.0	5.0
1977	34.0	4.6
1978	32.0	4.2

註 ：1) 出生 1,000名當

2) 出生 10,000名當

資料：1) 保健社會部, 保社統計年報.

2) 經濟企劃院.

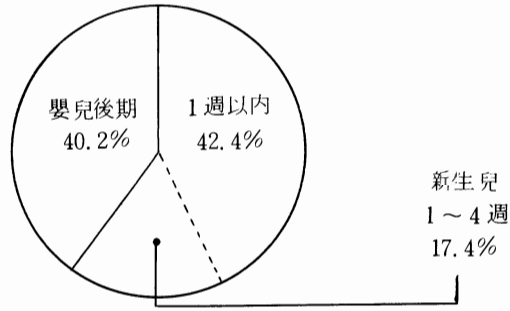
고 있다. 더구나 圖6에서 보는 바와 같이 全體 嬰兒死亡中 42.4%가 1週 以內에 死亡하며 新生兒 死亡率은 59.8%에 不過하고, 嬰兒後期 死亡率이 40.2%에 이르고 있어 그러하다. 2,000年度 까지에는 嬰兒後期 死亡率이 크게 減少될 것으로 判斷할 수 있다. 比例死亡指數(PMI)에 의하여 年間 전체 死亡者 中에서 50歲 以上에서의 死亡者가 차지하는 比率을 보면 圖7과 같다. 經濟發展이 加速되기 始作한 1960年代 後半期부터 比例死亡指數가 急激히 增加하여 1974年에는 男子 61.3%, 女子 67.8%에 이르고 있다(圖7 參照). 2,000年度에는 比例死亡指數가 80%로 될 것이다(金仁達 教授 推計).

〈表－13〉 嬰兒 期間別 嬰兒 死亡原因(1968년, 서울) 단위：%

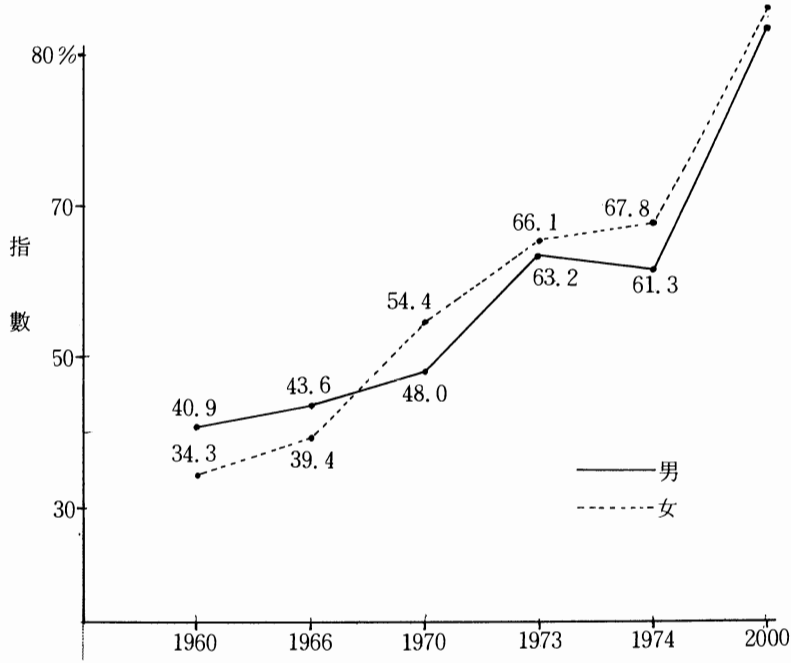
死因	嬰兒	初生兒	新生兒	嬰兒期間
1. 위장관염	22.8	7.7	14.6	35.2
2. 신생아. 특유질환	19.5	35.9	29.1	5.4
3. 폐 염	14.1	15.4	12.7	16.2
4. 신생아 전염성질환	9.8	5.1	9.2	10.8
5. 분만손상 및 질식	9.8	20.5	16.3	－
6. 홍 역	3.3	－		8.1
7. 기관지염	3.3	5.1	3.6	2.7
8. 인플루엔쟈	3.3	－	1.8	5.4
9. 기타 전염성 및 기생충질환	3.3	－		8.1
10. 사 고	3.3	－	3 6	2.7
11. 백일해	2.1	2.6	1.8	2.7
12. 신장염 및 신증	2.1	－	1.8	2.7
13. 기 타	3.3	7.7	5.5	－
계	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：權彝赫외："서울시 인구의 출생, 사망 양상에 관한 연구" 예방의학회지, 1(1)：9～23, 1968.

〈圖－6〉 嬰兒死亡의 期間別 分布



〈圖－7〉 比例死亡指數의 經時的 變化樣相



資料：林春心："종합보건자료로서의 PMI에 관한 연구," 공중보건잡지, 10(2) 260－264, 1973.

金仁達："老人保健," 2,000年代의 國民保健醫療, 서울保健研究會.

1.2.3.3 罹 患 率

罹患統計는 罹患申告制度를 實施하고 있는 나라가 없기 때문에 家庭訪問과 面接調査를 통하여 수집한 자료를 사용할 수 밖에 없다. 그러나 罹患狀態에 對한 定義 그 自體가 客觀性을 잃고 있으며 資料蒐集에 많은 費用이 所要되기 때문에 保健指標로서의 罹患率의 價値는 減少되고 있다.

公式資料에 의하면 罹患率과 件當 疾病日數는 減少추세에 있음을 알 수 있다(表14參照). 그러나 2,000年度의 月間 有病率은 豫測하기가 무척 어렵다. 왜냐하면 人口가 老齡化되고 醫學이 發展할수록 有病率과 件當疾病日數는 增加할 素地가 많아지기 때문이다. 그러나 發病率은 相當期間 동안 계속하여 低下될 것으로 보인다.

地域別 罹患率 資料는 大體로 都市地域 住民의 罹患率이 農村보다 높음을 보여주고 있다(表15參照). 年齡別, 性別, 月間罹患率은 典型的인 U型을 提示하고 있다(圖8 參照). 아직까지는 罹患率과 醫療利用率을 結合시킨 症勢反應指數(Symptom-Response Ratio, 必須診療指數)에 의한 研究結果는 發表되어 있지 않다. 公式 資料에

〈表－14〉 月間 有病率 및 發病率

區 分	1962	1965	1970	1975
月間 有病率(%)	30.2	24.2	24.8	19.8
時點 有病率(%)	13.1	7.4	7.1	5.2
發 病 率 (%)	17.1	16.8	17.7	14.7
件當 疾病 日數(日)	15.6	11.4	11.2	10.5
住民 1人當 有病日數	4.7	2.8	2.8	2.1

資料："Health Status Survey Report", in A Feasibillity Study of A National Health Data and Information System for Korea by Hakchung Choo, 1977, p. 59.

〈表－15〉 年齡別 性別 地域別 月間 傷病率

단위：1,000명당

年齡別	全國(1971)		都市(1965)		農村(1974)	
	男	女	男	女	男	女
0－9	276.1	246.5	280.0	287.4	166.1	153.0
10－19	117.4	139.9	141.7	134.9	67.7	84.1
20－29	119.1	128.6	90.2	231.3	93.9	112.5
30－39	111.1	279.8	213.0	469.1	148.0	204.7
40－49	109.6	308.2	246.9	348.6	186.9	301.0
50－59	172.2	444.0	257.4	377.1	305.7	307.4
60－	378.7	424.5	278.5	316.7	278.7	285.7
계	168.1	237.4	205.6	279.3	143.7	172.6

〈表－16〉 臥病－診療指數

年度	男	女	計
1977	2.7	2.8	2.8
1979	2.1	2.1	2.1
1980	3.7	3.8	3.8

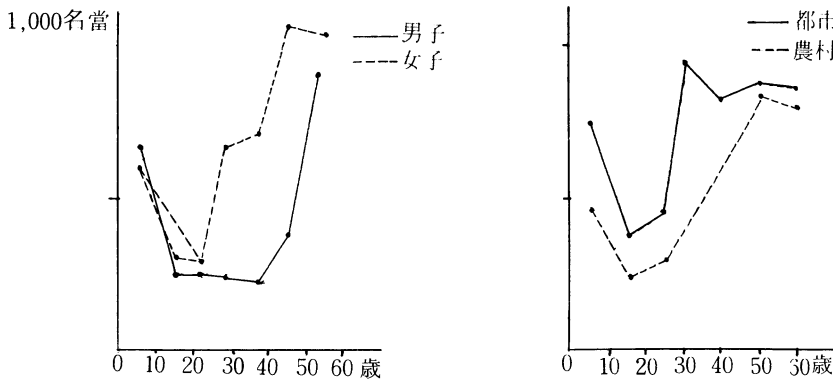
* $\frac{\text{平均 病醫院訪問 回數}}{\text{平均 臥病日數}} \times 100$

資料：經濟企劃院, 韓國의 社會指標(1980)의 表5～1과 5～2에서 計算했음.

의거하여 臥病－診療指數(usedisability ratio)를 求하면 表16과 같다. 1980年의 경우 100日 臥病에 3.8回 病醫院을 訪問한 셈이다. 2,000年度에는 이 指數가 相當히 增加될 것으로 測定된다.

罹患率의 減少趨勢는 産業場의 勤勞者를 對象으로 한 健康診斷結果에서도 볼 수 있다 (表17參照). 즉 一般疾病은 1970年의 8.1

〈圖－8〉 年度別 月間傷病率



資料：金貞順, 鄭文姬："死亡 및 傷病資料에 反映된 韓國人의 疾病 樣相", 公衆保健雜誌, 13(3)：70－92. 1976.

〈表－17〉 健 康 診 斷 實 施 現 況

實施年度	事業場數 (個所)	受診 勤勞者數(名)	總數	疾病者數(名) 一般病	職業病
1970	5,383	613,749	50,473	49,698 (8.1)	780 (0.13)
1971	6,776	718,154	53,642	52,802 (7.4)	840 (0.12)
1972	8,065	837,896	59,851	57,144 (6.8)	2,707 (0.32)
1973	8,821	955,594	58,669	56,071 (5.8)	2,598 (0.27)
1974	10,154	1,147,142	54,747	51,885 (4.5)	2,862 (0.24)
1975	13,088	1,370,915	70,634	67,674 (4.6)	2,960 (0.22)
1976	20,810	1,772,166	98,752	94,812 (5.4)	3,940 (0.22)
1977	25,446	2,073,703	102,674	98,853 (4.8)	3,821 (0.18)
1978	26,073	2,263,492	111,069	105,705 (4.7)	5,364 (0.24)

* ( ) 내에 표시된 수는 질병 이환율(%) 임.
資料：노동청, 1979.

〈表－18〉 年度別 疾病別 職業病 發生現況

단위 : 명

疾病名	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
소음성난청	1,509	1,274	1,332	1,419	1,893	1,772	2,547
진폐증	415	794	817	1,117	1,700	1,556	2,398
피부염	195	216	406	125	202	294	63
고열,가스·광선질환	159	83	7	–	39	16	16
연중독	–	43	144	13	–	4	50
유기용제중독	159	161	127	137	3	98	83
부상에 기인한 질병	49	–	–	–	62	–	–
크롬중독	28	–	–	–	5	–	6
일산화탄소중독	23	–	–	–	–	–	6
일사병	–	–	–	125	–	–	–
기타 유해물 중독	56	–	–	–	17	–	23
신경염(중독)	–	–	–	–	–	–	71
기타	17	27	29	24	19	81	101
계 (A)	2,707	2,598	2,862	2,960	3,940	3,821	5,364
특수검진대상자(B)	79,884	82,715	91,726	128,656	118,604	143,809	178,178
이환율(A / B, %)	3.38	3.14	3.12	2.30	3.32	2.65	3.01

資料 : 노동청, 1979

%에서 1978年의 4.7%로 減少되고 있으나, 職業病의 罹患率은 同期間 동안에 0.13%에서 0.32%의 分布를 보이고 있다. 한편, 年度別 職業病 發生現況을 보면 表18과 같다. 騷音性 難聽과 塵肺症이 가장 많으며, 皮膚炎과 有機溶製中毒 等이 그 다음이다. 全體的으로 볼 때 年度別 職業病 罹患率은 特殊檢診 對象者의 약 3% 水準임을 알 수 있다.

作業場 勤勞條件의 改善으로 因하여 災害度數率과 災害強度率은 每年 減少하고 있으나, 災害強度率은 度數率보다 감소가 느리다 (表19參照).

〈表－19〉　　災害度數率, 災害強度率

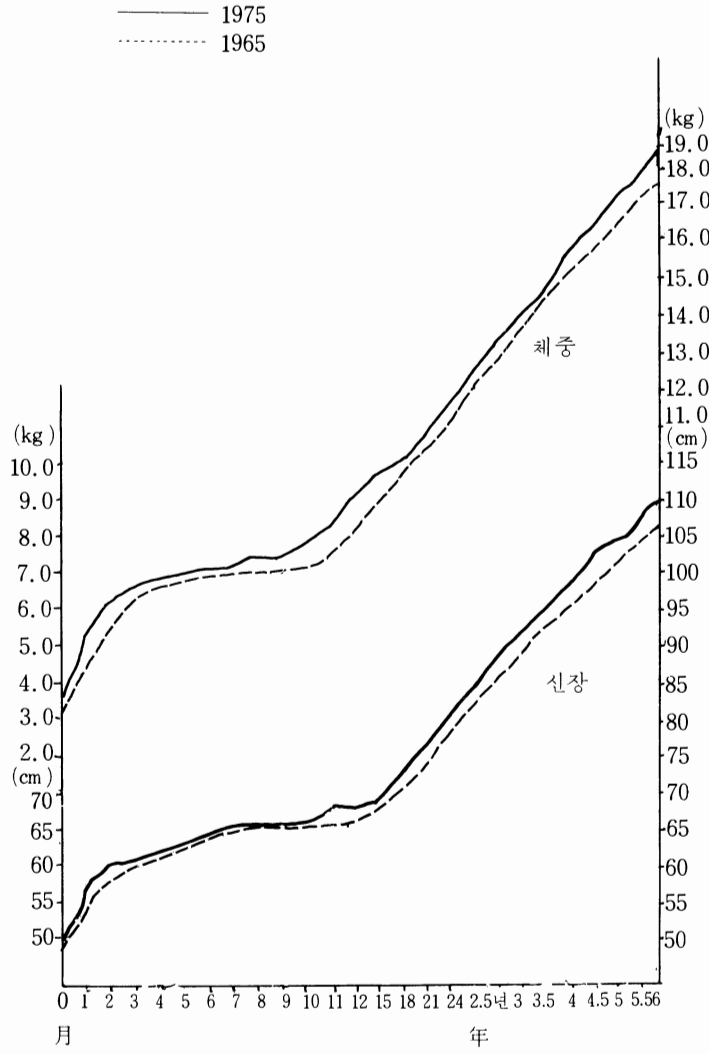
年　度	災害者數(名)	災害件數(名)	災害度數率(%)	災害強度率(%)
1966	13,096	－	23.1(137.5)	3.9 (118.2)
1967	18,207	－	25.4(151.2)	4.2 (127.2)
1968	22,959	－	24.2(144.0)	4.1 (124.2)
1969	31,705	－	18.9(112.5)	3.5 (106.1)
1970	37,752	35,389	15.5(92.3)	3.2 (97.0)
1971	44,545	43,090	15.4(91.9)	3.7 (112.1)
1972	46,603	45,673	15.9(94.6)	3.7 (112.1)
1973	59,367	58,485	15.1(89.9)	2.8 (84.8)
1974	72,000	70,864	15.1(89.9)	2.3 (69.7)
1975	80,570	79,819	16.8(100.0)	3.3 (100.0)
1976	95,289	94,847	16.2(96.4)	2.5 (75.8)
1977	118,011	117,077	16.2(96.4)	2.7 (81.8)
1978	139,242	138,182	16.6(98.8)	2.7 (81.8)
1979	130,307	128,457	13.5(80.4)	2.9 (87.9)

자료：노동청, 노동통계년감.
주：（　）안의 숫자는 1975년 기준지수임.

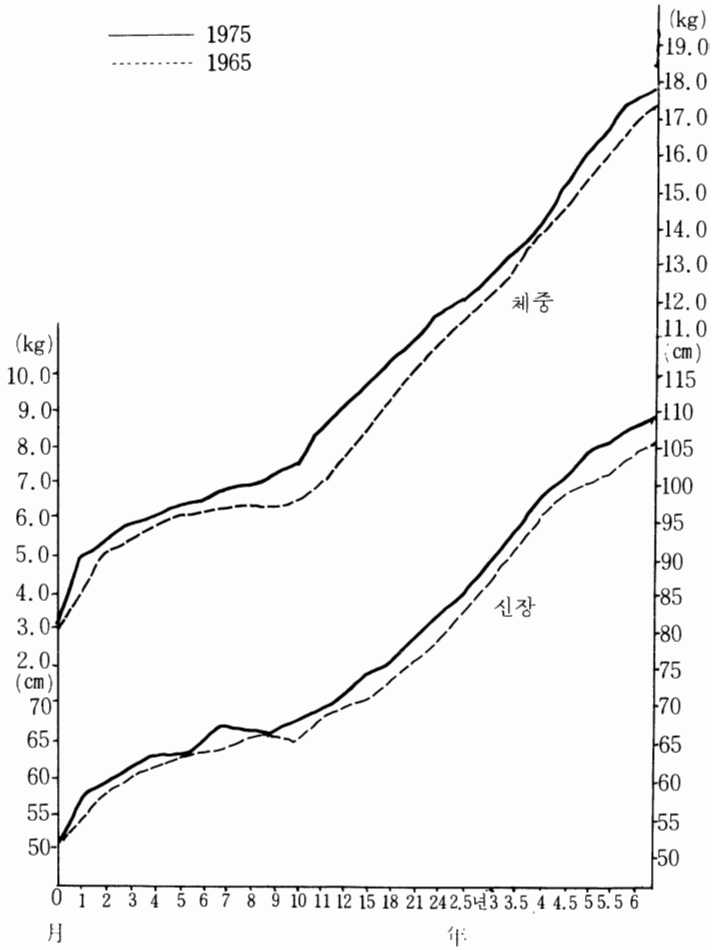
1.2.3.4. 身體發育과 營養狀態

罹患率과 死亡率은 負의 保健指標인데 比하여 身體發育程度와 營養狀態는 正의 保健指標로 볼 수 있다. 특히 幼年層과 少年層의 경우에는 身體發育이 健康狀態의 指標가 된다. 圖8과 圖9 및 表20에서 身體發育値의 推移를 보면 過去 10年(1965－1975 또는 1968－1978) 동안에 身長과 體重 또는 胸圍面에서 男女 共히 모든 年齡階層에서 顯著한 成長이 있었음을 알 수 있다. 2,000 年度까지 經濟成長과 所得增加가 계속될 것이므로 身體發育値도 계속 向上될 것이다. 頭圍와 胸圍도 마찬가지이며 皮下脂肪 計測値도 保健

〈圖－9〉　신체발육치 추이 '65～'75(남)



〈圖－10〉　　신체발육치 추이 '65－'75 (여)



〈表－20〉　初·中·高等學生의 身長, 體重·胸圍의 推移

區分	年度	8才		10才		12才		14才		16才	
		男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
身長(cm)											
	1968	119.7	118.8	128.2	127.8	142.0	143.3	151.2	150.7	162.8	155.7
	1978	123.7	122.8	133.4	134.6	143.8	144.6	155.4	153.5	165.0	156.8
體重											
	1968	22.3	21.7	26.7	25.9	35.8	36.8	42.1	43.7	52.9	49.9
	1978	23.8	22.9	28.5	28.5	35.1	37.4	44.6	45.1	55.5	50.9
胸圍											
	1968	61.5	58.7	64.0	62.4	69.9	69.5	75.3	75.0	83.6	81.4
	1978	60.8	59.9	64.6	64.7	69.3	69.9	75.8	77.9	83.6	85.5

資料：文教部, 文教統計年報.

〈表－21〉　韓國人 身長 發育의 變化

單位：cm

年度	14才(男)	年度	25才	
			男	女
1919	140.0	1922	161.4	147.5
1938	144.4	1970	166.9	155.7
1963	148.7	1975	167.6	156.7
1968	149,7	1979	168.6	156.7
1970	150.3	1989	169.6	158.7
1973	150.5	1999	170.6	159.7
1975	157.4			
1979	160.2			

資料：서울保健研究會, 2000年代의 國民保健醫療, 國民營養(蔡範錫), 1981.

〈表－22〉　1日 1人當 平均熱量 및 蛋白質 攝取量

年度	平均熱量 (Cal)	蛋白質 (g) 計	植物性	動物性 (%)
1962	1,943	53.2	45.7	7.5 (14.1)
1963	1,918	53.1	44.4	8.7 (16.4)
1964	2,041	54.7	44.9	9.7 (17.7)
1965	2,189	57.7	48.5	9.2 (15.9)
1966	2,079	56.4	46.2	10.2 (18.1)
1967	2,216	60.4	49.8	10.6 (17.5)
1968	2,276	62.1	52.4	9.7 (15.6)
1969	2,309	63.5	53.1	10.4 (16.4)
1970	2,370	65.1	54.5	10.6 (16.3)
1971	2,469	67.1	56.7	10.4 (15.5)
1972	2,415	67.1	54.3	12.8 (19.1)
1973	2,416	70.0	55.5	14.5 (20.7)
1974	2,370	69.4	55.3	14.1 (20.3)
1975	2,390	71.1	55.9	15.2 (21.4)
1976	2,414	73.5	56.4	17.1 (23.3)
1977	2,427	73.9	53.7	20.2 (27.3)
1978	2,533	73.8	55.2	18.6 (25.2)
1979	2,599	76.2	56.0	20.2 (26.5)

資料：농수산부, 식품수급표.

指標로 사용할 수 있다. 1999年度 한국인의 身體發育値는 25세를 基準으로 男子 170.6cm, 女子 159.7cm로 推計되고 있다. 過去 77年 동안에 男子 9.2cm, 女子 12.2cm가 成長했다(表21參照).

營養狀態는 그것 自體가 健康水準을 意味하기도 하지만, 營養不足 또는 不良狀態가 各種 死亡率과 罹患率에 直接 영향을 미치게

된다. 韓國人의 1日 主要 營養素 攝取量의 年度別 推移는 表22와 같다. 1人當 國民所得의 增加와 더불어 動物性 蛋白質의 攝取量이 每年 增加되고 있다. 그러나 아직 열량 攝取는 勤奬量인 2,700 Kcal를 相當히 下廻하고 있다. 地域別로 成人의 1日 營養攝取量은 表23과 같다. 動物性 蛋白質의 攝取에 있어서 都市와 農村間에 큰 差異가 있음을 알 수 있다.

1.4 主要死因 推移

生活水準의 向上과 醫學技術의 發達은 人類의 死亡率을 계속 減少시키고 있다. 美國의 경우를 例로 들면, 今世紀에 들어와서 死

〈表－23〉 成人 營養素 攝取量 (1人1日)

營養素	勸奬量	1974 攝取量	
		都市	農村
단백질 (gm)	80	74.9	76.0
동물성단백질 (gm)	－	19.5	10.9
지방 (gm)	－	22.3	18.0
탄수화물 (gm)	－	44.8	514.9
열량 (Kcal)	2,700	2,543.2	2,577.6
철 (mg)	10	13.2	16.8
칼슘 (mg)	500	510.9	487.4
비타민 A (I.U.)	6,000	6,407.3	5,529.6
비타민 B_1 (mg)	1.4	1.3(0.9)	1.5(1.0)
비타민 B_2 (mg)	1.6	0.9(0.8)	1.0(0.9)
나이아신 (mg)	18	15.5(13.1)	17.3(14.7)
비타민 C (mg)	60	108.2(54.1)	113.7(56.8)

註：( ) 안은 조리로 인한 손실을 계산한 것임
資料：保健社會部, 국민영양조사.

亡率이 절반으로 減少되었으며, 1900年의 10大 死亡原因에서 除外되었다(表24參照). 나머지 6個 疾患中에서 心腸病, 癌, 腦血管疾患의 3個가 全體 死亡率의 67.1%를 點하고 있으며, 人口 10萬名當이 3가지 疾患으로 因한 死亡者數는 1900年에 比하여 2.5倍나 增加했다.

死亡診斷書 添付나 死亡分類 및 死亡申告가 제대로 이루어지지 않고 있는 우리 나라의 경우 死因統計는 아직 믿을 수 있는 것이 못된다. 死因의 經時的 變化를 考察한다는 것은 더구나 그러하다. 그러나 利用可能한 몇몇 資料를 比較하면 表25와 같다. 1960年代 以前의 세 資料에서는 各種 傳染性疾患이 上位를 차지하고 있으며, 특히 結核으로 因한 死亡率이 높았음을 알 수 있다. 그러나 1970年代 以後에는 腦血管疾患과 惡性新生物 및 高血壓을 爲始한 循環器系疾患이 全體死亡의 46.8%를 點하면서, 死因의 1, 2, 3, 4, 位를 차지하고 있어서 死因의 西歐化는 이미 이루어져 가고 있는 셈이다. 漸次 人口가 老齡化할수록 이러한 趨勢는 加速될 것이다. 그러나 結核이 如前히 6位에 머물고 있어서 死因의 落後性을 엿볼 수 있다. 人口動態申告資料를 基礎로 主要死因의 人口 10萬名當 年間 年齡別 死因別 死亡率(1979)을 보면 圖11과 같다 (現在 死亡申告水準은 約80%에 이르고 있다). 圖11은 45세 以上群에서 主要死因 (腦血管疾患, 癌循環器系疾患)에 의한 死亡率이 急激히 增加함을 보여주고 있다.

事故로 因한 死亡者의 數가 每年 增加하고 있는 것도 큰 變化로 보인다. 交通事故, 自殺, 風水害 등에 의한 死亡者가 全體死亡者의 7.0%를 차지하고 있으며 여기에 中毒에 의한 死亡(3.2%)을 합치면 外的原因에 의한 死亡은 全體死亡者의 10.2%를 차지하여 人口 10萬名當 64名이 된다.[5] 이 중에서도 自動車 事故

5) 經濟企劃院, 死因別 死亡率, 1979, 1980, p. 5

〈表－24〉　　主要死亡原因(美國人口 10萬名當 死亡率)

Cause of death	Deaths per 100,000 persons	Percent of all deaths
1900		
All causes	1,719.1	100.0
Influenza and pneumonia	202.2	11.8
Tuberculosis (all forms)	194.4	11.3
Gastritis, etc	142,7	8.3
Diseases of the heart	137.4	8.0
Vascular lesions affecting central nervous system	106.9	62
Chronic nephritis	81.0	4.7
All accidents	72.3	4.2
Malignant neoplasma (cancer)	64.0	3.7
Certain diseases of early infancy	62.6	3.6
Diphtheria	40.3	2.3
1973		
All causes	940.2	100.0
Diseases of the heart	360.8	38.4
Malignant neoplasms	167.3	17.8
Cerebrovascular diseases	102.1	10.9
Accidents	55.2	5.9
Influenza and pneumonia	29.8	3.2
Certain diseases of early infancy	14.5	1.5
Diabetis mellitus	18.2	1.9
Cirrhosis of liver	15.9	1.7
Arteriosclerosis	15.5	1.6
Bronchitis, emphysema, and asthma	14.2	1.5
All other causes	146.7	15.6

Source : "Progress in Health Services," vol. 10. No. 2, February 1961. "Vital Statistiocs Report, Annual Summary for the United States, 1963," U. S. Department of Health, Education, and Welfare, National Center for Health Statistics.

率은 每年 增加해서 1979年 現在 人口 10萬名當 281.7名이 負傷당하고, 16名이 死亡하는데 이는 1967年度 自動車 事故率의 2.3倍, 負傷率의 3.4倍에 該當된다.[6]

이러한 趨勢가 그대로 계속된다고 假定할 때, 低推計에서도 2000年度의 自動車 事故로 因한 人口 10萬名當의 年間 負傷率은 423.8이고, 死亡率은 20.5로 推計된다(表26 參照). 2000年度에는 自動車 事故로 적게 잡아도 年間 約 212,181名이 負傷하게 되며, 約 10,257名이 死亡하게 된다.[7] 즉 하루에 28名(低推計) 내지 59名(高推計)이 自動車 事故로 死亡하며, 581名(低推計) 내지 2,449名(高推計)이 負傷당하게 된다.

---

6) 經濟企劃院, 韓國統計年鑑, 1979, pp. 550.

7) 低推計라 함은 過去의 趨勢를 $y=a+bx$로 推計한 것이고 高推計라 함은 $y=ae^{bx}$로 推計한 것임.

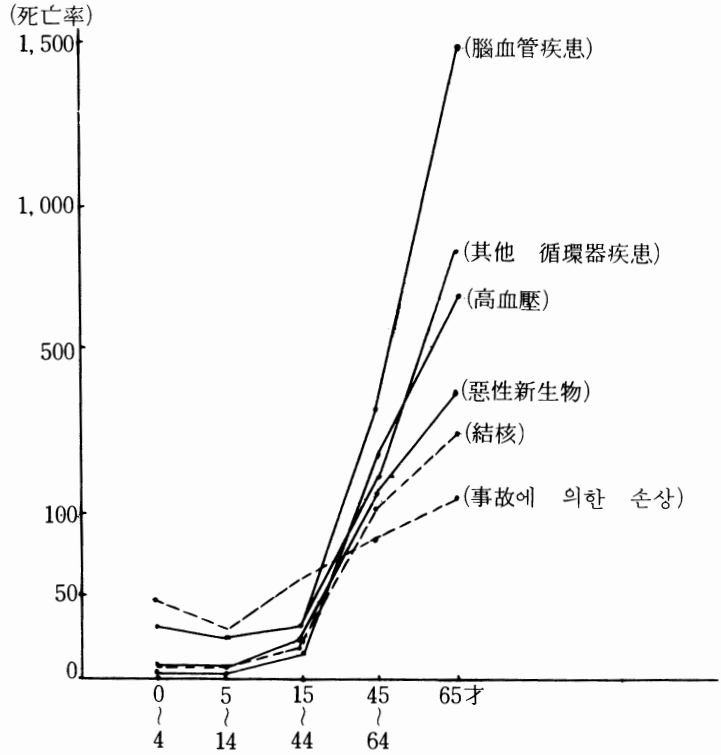
〈表－25〉 우 리 나 라 主 要 死 因 의 變 化 樣 相

( ) 안의 수치는 人口 10萬名當의 死亡率임.

順位	1938～1942[1]	1953[2]	1958～1959[3]	1966～1967[3]	1974[4]	1979[5]
1	消化器系疾患	結　　核	肺炎 및 氣管支炎 (73.8)	肺 炎 및 氣 管 支 炎(43.8)	惡性新生物 (43.5)	腦血管疾患 (93.7)
2	呼吸器系疾患	胃 腸 管 炎	結　　核 (39.5)	結　　核(35.8)	腦血管疾患 (40.3)	惡性新生物 (74.0)
3	神經系 및 感覺器管疾患	腦血管疾患	胃　腸　炎(31.0)	腦血管疾患(26.1)	高血壓性疾患(38.6)	其他循環器系 (73.1)
	結　　核	肺炎·氣管支炎	惡性新生物(25.8)	惡性新生物(25.8)	事　　故 (32.1)	高 血 壓 (54.5)
5	傳 染 病	神經系疾患	腦血管疾患(19.6)	胃　腸　炎(14.2)	呼吸器系結核(21.9)	事　　故 (44.4)
6	循環器系疾患	老　　衰	心 臟 疾 患 (8.5)	事　　故(12.8)	氣管支炎, 肺氣腫, 喘息 (20.0)	結　　核 (30.7)
7	泌尿·生殖器系疾患	心 臟 疾 患	事　　故 (8.2)	心 臟 疾 患(11.7)	肺　　炎 (17.0)	肝硬變, 慢性肝疾患 (24.1)
8	惡性新生物, 營養失調	感染 및 寄生虫疾患	－	－	其他心臟疾患(16.0)	中毒및毒性影響 (20.0)
9	外 因 死	惡性新生物	－	－	肝 硬 變 (12.4)	肺　　炎 (19.8)
10	疾 病 未 詳	病 因 未 詳	－	－	不　　明 (333.6)	喘息, 氣管支炎, 肺氣腫 (15.2)
計	－	－	－	－	(725.0)	(613.3)

註：1) 朴在彬：韓人의 死亡率과 死因에 關한 統計情報, 經濟企劃院, 3卷, 6. 7號, 1961.
2) 金貞順：Epidemiology of cancer in Korea, 서울大學校醫科大學, 임상종양학(Block Lecture), p.50.
3) 金騎舜外："最新 韓國人의 死亡力의 傾向에 關한 硏究," 豫防醫學會誌, 2(1), 1969.
4) 李東宇, 金騎舜, 死亡力指標의 開發 및 測定－死亡申告資料를 中心으로 －韓國의 保健問題와 對策(Ⅱ), KDI, pp. 437～442, 1977.
5) 經濟企劃院調査統計局：死因別 死亡率, 1979.

〈圖－11〉　年齡別　死亡原因別　死亡率(男子人口　10萬名當)



〈表－26〉 年度別 交通事故로 因한 死傷發生率(自動車事故推計)

年度	數			率(인구 10萬명당)		
	計	死亡	負傷	計	死亡	負傷
1967	27,254	2,151	25,103	90.4	7.1	83.3
1968	32,348	2,385	26,693	104.9	7.7	97.2
1969	41,126	2,744	38,382	130.4	8.7	121.7
1970	45,899	3,069	42,830	146.0	9.8	136.2
1971	55,586	3,420	52,166	169.0	10.4	158.6
1972	60,616	3,077	47,539	151.1	9.2	141.9
1973	60,477	3,012	47,465	148.0	8.8	139.2
1974	61,189	3,115	48,074	147.5	9.0	138.6
1975	65,382	3,800	61,582	188.6	11.0	138.6
1976	69,519	3,863	65,656	193.9	10.8	177.6
1977	81,223	4,097	77,126	222.9	11.2	211.7
1978	96,578	5,114	91,464	260.9	13.8	247.1
1979	111,951	6,006	105,945	303.0	16.0	281.7

年度	數				率 (人口 10萬名當)			
	死亡		負傷		死亡		負傷	
	低推計	高推計	低推計	高推計	低推計	高推計	低推計	高推計
1980	5,272	5,485	96,607	108,241	13.8	14.4	253,4	283.9
1985	6,518	7,730	125,500	183,498	15.8	18.8	304.5	445.2
1990	7,765	10,895	154,394	311,078	17.5	24.6	348.8	702.8
1995	9,011	15,356	183,288	527,359	19.0	32.5	387.9	1116.1
2000	10,257	21,642	212,181	894,014	20.5	43.2	423.8	1785.7

$y=a+bx$	$y=ae^{bx}$	$y=a+bx$	$y=ae^{bx}$
r^2 : 0.82	0.88	0.89	0.93
a : 1,782.27	2,098.20	15,704.69	24,690.34
b : 249.27	0.77	5,778.73	0.11

資料：經濟企劃院, 韓國統計年鑑, 1979에서 計算

2. 人口問題가 保健事業과 國民健康水準에 미치는 影響

人口增加는 出生과 死亡과 社會的 要因間의 函數이다. 前述한 바와 같이 生活水準이 向上됨에 따라 營養狀態와 環境條件이 改善되고 醫學技術이 發達되면 疾病流行이 減少됨과 동시에 國民의 健康水準은 向上될 것이다. 뿐만 아니라 公衆保健事業과 敎育의 水準이 높아질수록 個人의 健康行態(health behavior)가 더욱 助長될 것이다. 이중에서 公衆保健事業이 人口增加에 寄與하는 것은 다음과 같은 네가지의 경우를 通해서 이루어 진다.

첫째, 受胎의 可能性을 向上시킴으로써

둘째, 嬰幼兒와 靑少年의 生存可能性을 增加시킴으로써

세째, 可姙力이 높은 젊은 成人階層의 早死를 防止함으로써

네째, 夫婦間의 어느 한 쪽이 死亡해서 正常的인 結婚生活이 崩壞되는 것을 減少시킴으로써 이다. 以上과 같은 諸般要因은 한 社會가 最低水準의 死亡率을 維持시키는 方向으로 作用하게 될것이다.

社會가 發展해 나갈수록 出生率 역시 減少하게 될 것이다. 一般的으로 出産力의 크기에 影響을 미치는 要因은 年齡構成, 結婚慣習, 女性의 社會的 地位, 子女觀, 子女養育에 所要되는 費用, 嬰兒死亡率, 敎育水準, 所得水準, 社會的 移動, 避姙技術과 家族計劃事業의 利用可能性 및 個人的인 要因등이 된다.[8)9)] 그러나, 出産率低下와 死亡率低下에 均衡이 維持되지 못할 때 人口問題가 發生

8) John Hanio, George Pickett, Population and public Health in public Health Administration practice 1979, pp. 74~85.

9) Abdel Omran, "The World Population Problem," in Community Medicine in Developing Countries, 1974, pp. 74~110.

하게 된다.

急速한 人口增加는 經濟成長을 害할 뿐만 아니라, 衣食住에 關聯되는 食糧과 에너지不足 및 住宅難問題를 招來하게 되며 其他 賦存資源의 枯渴을 招來하게 된다. 또한 社會的으로는 扶養比率의 增加와, 雇傭과 保健醫療와 教育問題 및 都市化의 諸問題를 隨伴하게 된다. 特히 急速한 人口增加는 基本的인 生活必須品의 分配를 壓迫해서 國民保健醫療에 다음과 같은 몇가지의 바람직스럽지 못한 事態를 招來한다.

2.1 高出産力과 健康水準

2.1.1 多産과 周産期死亡率 및 嬰幼兒死亡率과의 關係[10) 11)]

一般的으로 死産은 첫 出生兒에서 比較的 높고, 둘째 出生兒에서 가장 낮으나 漸次 增加하여 5回以上의 임산부에서는 死産될 確率이 急激히 增加한다.

-姙娠回數가 增加할수록 嬰兒死亡率 특히 後期嬰兒死亡率(post-neonatal mortality)이 增加한다.

-低所得階層에서 周産期死亡率 및 嬰幼兒死亡率이 相對的으로더 높다.

-姙娠回數가 增加할수록 未熟兒 出生確率이 增加된다.

2.1.2 多産과 母性保健 및 母性死亡率과의 關係[10) 11) 12)]

-두번째나 세번째 姙娠보다 初産에서 母性死亡率이 若干 더 높으나, 세번째 以後에는 漸次 危險率이 增加해서 5回 以後의 姙娠時에는 母性死亡率이 急激히 增加하며 이 경우에 姙娠中毒症

10) Omran의 前揭書, pp. 113~114.
11) Health Education in Health Aspects of Family planning, WHO Technical Report Series, No. 483, p. 9.
12) W. H. O. Technical Report Series : 1970, No. 442, p. 8.

등의 産科的 合併症도 增加한다.[10]

－人工姙娠中絶의 增加로 母體의 健康에 危害가 招來된다. 報告에 依하면 母性死亡率의 10%는 人工姙娠中絶 때문인 것으로 報告되고 있다.[13] 우리나라의 人工姙娠中絶率은 1963年의 0.7%에서 1979年의 3.4%로 16年 동안에 4.9배나 增加되었다(表27參照). 1978年의 경우 40～44세群의 有配偶可姙女性 중 61%가 1回 以上의 人工姙娠中絶을 經驗하고 있어서 人工姙娠中絶의 大流行期(Abortion Epidemic)를 맞은 셈이다(表 28參照).

－姙娠回數가 增加할수록 糖尿病에 罹患될 確率이 높아진다.

〈表－27〉 人 工 姙 娠 中 絶 趨 勢

年 度	結婚女性의 人工姙娠中絶回數
1963	0.7
1967	1.3
1971	2.0
1973	2.1
1975	2.3
1978	2.9
1979	3.4

資料：家族計劃研究院, 1979年度 家族計劃事業評價報告書, 1980.

2.1.3 大家族과 嬰幼兒 健康과의 關係[8][14]

－大家族의 경우 産前 未管理와 營養不足으로 因한 知的 및 身體的 發育障碍가 招來될 可能性이 增加된다.

13) Beck, M. B. and Hewman, S. H. and Lewit, S., "Abortion : A national public ane mental health problem," American J. of public Health, 59 : 2131, Dec., 1969.

14) United Nations, World Population Conference, Bucharest, 19～30. August 1974, in Ⅱ. Health, population and Development.

〈表－28〉 人 工 姙 娠 中 絶 經 驗 趨 勢 ：1971～1778

年 齡	1971	1973	1976	1978
15～24	11%	10%	16%	19%
25～29	18	19	27	36
30～34	30	29	46	54
35～39	38	43	50	62
40～44	33	40	45	61
計	26	30	39	49

資料：家族計劃研究院, 1978年度 家族計劃事業評價報告書, 1979.

－家族數가 增加될수록 家口員의 罹患率이 增加된다.

－幼兒의 身長과 體重은 家族數와 逆比例의 關係가 있다.

2.1.4 出産間隔과 嬰幼兒死亡率과의 關係

－姙娠間隔이 2～3年인 경우에 胎兒死亡率과 新生兒 死亡率이 가장 낮으며 姙娠間隔이 이보다 줄어들수록 周産期 死亡率이 增加된다.

－姙娠間隔이 4個月 以下인 경우 新生兒 및 嬰幼兒死亡率은 2年 以上의 間隔으로 낳은 경우보다 약 8倍나 높다.

－出産을 抑制하고 出産間隔을 調節함으로써 幼兒死亡의 25%를 減少시킬 수 있다.[15]

2.1.5 出産年齡과 嬰幼兒 및 母性死亡率과의 關係

－出産年齡이 너무 젊거나 너무 많으면 嬰幼兒 및 母性死亡率이 增加된다.

－高齡産母의 경우 Down's syndrome과 같은 遺傳性 疾病에 걸

15) Rosa, R. and Gulick F., A Quantification of the Impact of Maternity Care, Including Family Planning, on Infant-childhood Mortality, New Delhi, WHO/MCH/71. 6.

릴 可能性이 增加된다.

우리나라의 높은 嬰幼兒死亡率과 母性死亡率은 多産과 關係가 있을 것이다.

以上과 같은 事實에서 高出産力은 그 自體가 社會的 病理임을 알 수 있다.

〈表－29〉 老人 人口의 急增

區 分	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000
總 人 口	25,040	32,241	38,124	41,209	44.261	47,250	50,066
老 人 人 口	976	1,096	1,456	1,670	2,013	2,402	2,993
構 成 比	3.9	3.4	3.8	4.1	4.5	5.1	6.0
相 對 指 數[1]	67	75	100	115	138	165	206
老 齡 人 口[2] 扶 養 比	7.0	6.2	6.1	6.2	6.8	7.5	8.8
老齡化指數[3]	7.8	7.9	11.2	13.1	15.9	18.4	23.0

1) 1980年 老人人口＝100

2) $\frac{65歲以上\ \ 人口}{15\sim64歲\ \ 人口}\times100$

3) $\frac{65歲\ 以上\ 人口}{15歲\ 以下\ 人口}\times100$

資料：前記 人口部門 實務計劃班의 人口部門計劃(案)에서 計算했음.

2.2 人口의 老齡化와 保健醫療問題

2000年度에는 老人人口의 構成比가 現在의 3.8% 水準에서 6.0%로 增加하여 約 300萬名에 이를 것이다(表 29參照). 西歐社會와 比較할 때 아직 그 構成比는 그다지 높지 않으나 絶對數가 現在의 2배로 增加하는데 問題가 있다. 老齡人口 扶養比는 現在의 6.1% 水準에서 2000年에는 8.8%로 增加될 것으로 되어 있으며, 老齡化 指數는 11.2에서 23.0으로 크게 증가되고 있다.

〈表－30〉　　地域別, 年齡別　月間　傷病率

單位：1,000名當

調査者	年度	地　域	年齡別							
			0～9	10～19	20～29	30～39	40～49	50～59	60～	計
保社部	1971	全　國	262.2	128.2	124.5	198.5	215.2	302.2	407.1	203.1
인주영	1965	都市地域	180.1	91.1	85.3	116.6	136.1	133.1	181.1	127.0
許　程 文玉綸	1974	農村地域	159.6	74.3	103.4	177.5	244.4	306.6	282.8	164.1

資料：文玉綸, 洪在雄, "人口의 死亡率, 罹患率, 醫療利用度 및 醫療費支出에 關한 分析," 家族計劃論集, 3卷, 1976.

人口의 老齡化가 가져오는 深刻한 問題의 하나가 醫療保障問題이다. 自然現象으로서의 Aging은 그 自體가 疾病이다. 따라서 老齡人口의 傷病率과 特殊疾患에 對한 必須醫療要求量은 幾何級數的으로 增加하게 된다(表 30과 31參照). 특히 一般 傷病率보다 慢性退行性疾患에 대한 傷病率이 急增하고 있다. 表 31은 65才 以上 人口의 21.1%(男子 20.4%, 女子 21.6%)가 成人病 患者임을 意味한다. 또한 老齡層에서는 氣管(支) 및 肺癌과 肝癌이 폭발적으로 增加하고 있으며(圖 12參照), 胃癌을 비롯한 各種 惡性 新生物의 發病危險이 增加되고 있다.

老齡人口의 必須醫療要求量이 至大함에도 不拘하고 우리나라 老齡人口의 醫療利用度는 相當히 낮다. 이는 社會經濟的 與件이 如意치 못할 뿐 만 아니라, 傳統的인 價値規範이 스스로의 醫療利用度를 制約하기 때문인 것으로 보인다. 이와 같은 事實을 뒷받침하는 資料로서는 公·教醫療保險資料를 들 수 있다. 즉 圖 1에서 보듯이 醫療保險 카드를 지닌 65歲 以上 老齡者들의 入院醫療利用度가 오히려 다른 年齡보다 낮다.

Bridgman의 研究結果를 따르면 우리나라의 病院利用度는 開發

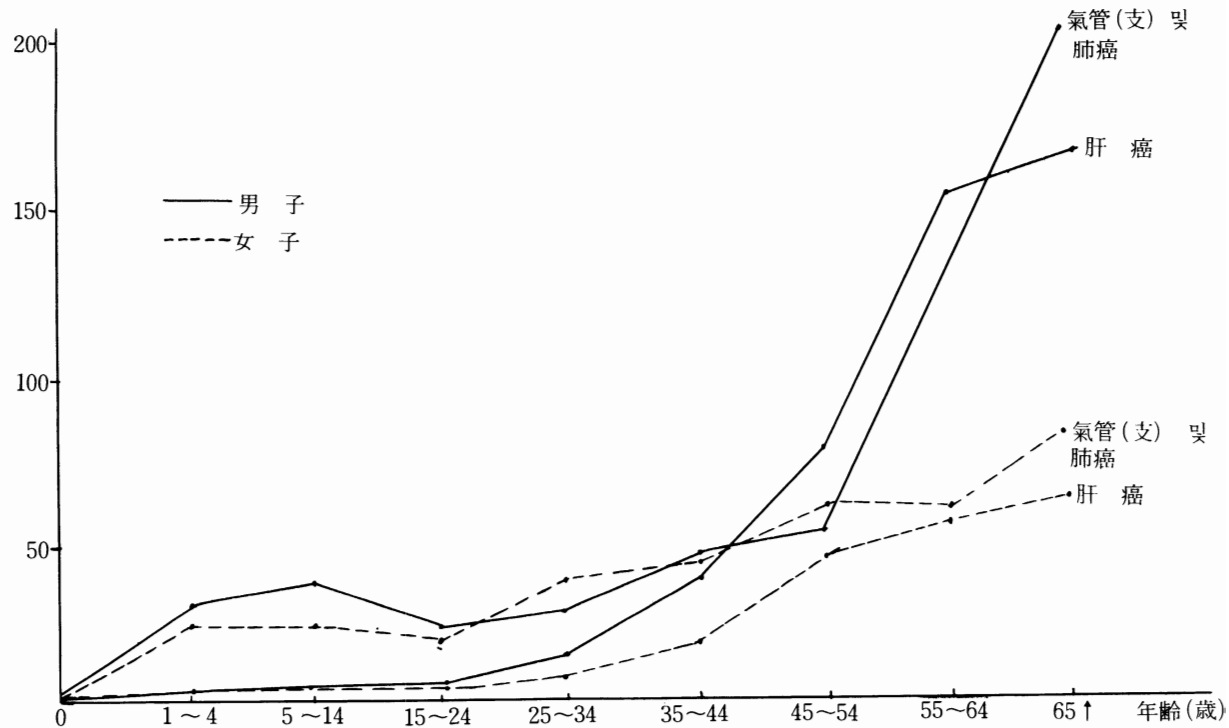
16) 前記, 全國 成人病實態調査研究報告書 參照.

〈表－31〉 65歲 人口 10萬名當 年齡別 性別 慢性退行性 疾患 有病率

分類番號	診斷名	男	女	計
230－239	惡性新生物	1,978	1,129	1,476
250	糖尿病	474	359	422
290－319	精神障碍	1,461	1,990	1,774
393－459	循環器系疾患	6,755	6,381	6,534
393－398	慢性류마티스	313	334	325
401－405	高血壓性	3,008	3,242	3,147
410－414	虛血性	357	238	287
430－438	腦血管	924	655	765
440－448	動脈, 小動脈, 毛細管	374	291	325
455	痔核	127	46	79
490－496	呼吸器系疾患	3,795	3,491	3,615
491	慢性氣管支炎	1,103	931	1,001
492	肺氣腫	155	73	106
493	喘息	1,178	1,078	1,119
494	氣管支擴張症	48	50	49
570－579	消化器系·其他	2,180	1,579	1,825
571	慢性肝疾患 및 肝硬變	637	225	394
572	慢性肝疾患後遺症	158	78	111
573	其他 肝障碍	753	409	550
582－588	泌尿器系 疾患	197	257	232
582	慢性絲球體腎炎	52	69	62
583	不分明한 腎障碍	117	159	142
585－588	腎不全·腎硬化症	29	28	28
710－729	關節病症, 류마티즘	3,589	6,395	5,248
	計	20,429	21,607	21,125

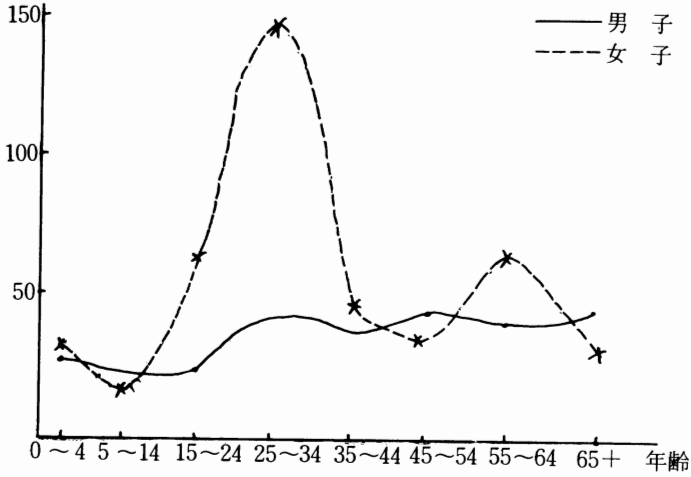
資料：文玉綸外, 全國 成人病實態調査研究, 1981. 2.

〈圖－12〉　年齡別　性別　氣管(支)，肺　및　肝의　惡性新生物　有病率 (人口　10萬名當　有病率)



資料：前期　人口部門　實務計劃班의　人口部門計劃(案)에서　計算했음

〈圖－13〉 公·教醫療保險加入者 1.000名當 年齡別 性別 年間 入院率



途上國型에 속하는 톱니 (saw-toothed) 型과 W型 中間 쯤에 該當되고 있다. 2000年代에는 우리나라 醫療利用度도 낙타 背面型(inverted camel's hump)이나 U型으로 徐徐히 移轉해 나갈 것이 確實하다.[17]

醫療利用度의 類型이 保健醫療事業에 미치는 影響은 至大하다. 實證的인 資料로서 이를 뒷받침하기 위하여 美國의 경우를 보면 表 32와 같다. 美國의 65歲 人口가 차지하는 比率은 全體 人口의 9.9%임에 不過하나 全體 病床數의 33.6%를 老齡人口가 占有하게 되어, 3病床當 1名 꼴의 高齡者가 治療를 받고 있는 셈이다. 우리나라의 경우에는 2000年度에 高齡人口가 6.0%에 不過할 뿐만 아니라 醫療利用行態 亦是 美國과는 相異하지만 이대로 放置할 경우 類似한 結果가 招來된다고 보아야 한다. 왜냐하

16) 前記 全國 成人病實態調査研究報告書 參照.
17) R. F. Bridgman, Hosptal Utilization, 1979, pp. 189～192.

면 醫療利用度가 終局的으로는 所得水準의 伸張과 社會保障 制度의 確立이라는 外的要因의 函數이기 때문이다.

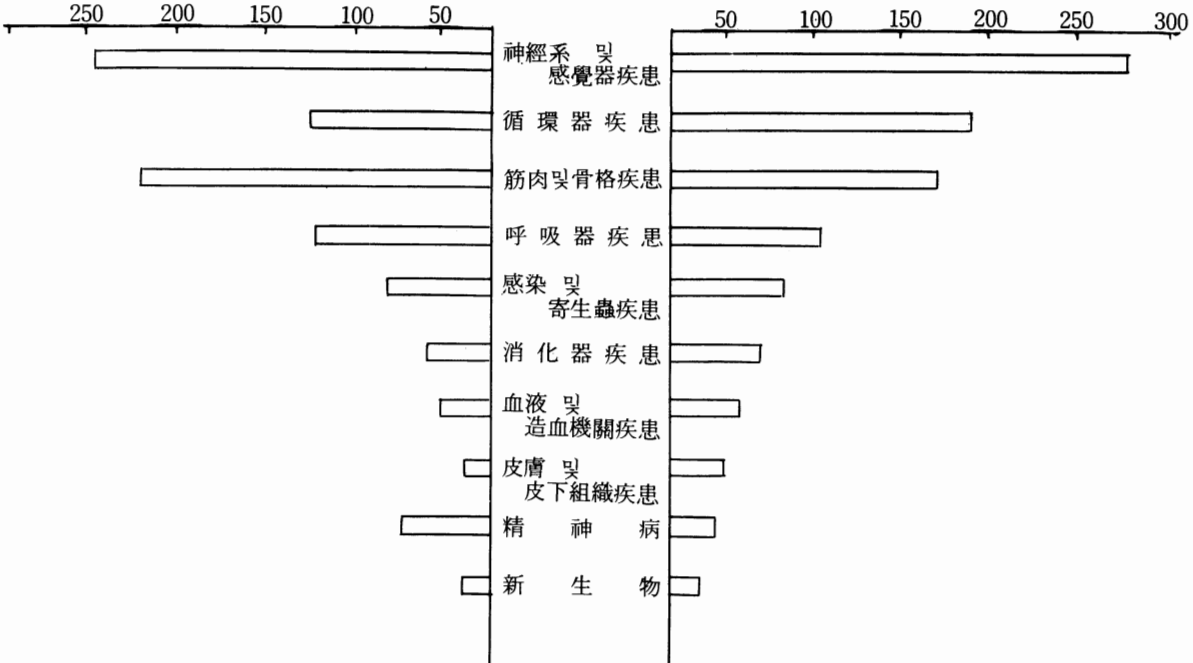
結局 稀少한 醫療資源을 合理的으로 利用하기 위해서는 必須醫療要求의 水準과 醫療供給의 水準을 適切히 調節할 必要가 있다. 高齡者 傷病의 相當 部分이 神經系 및 感覺器系疾患(視力과 聽力障碍 等)과 筋力 및 骨格系疾患(神經痛), 또는 呼吸器系의 輕한 疾病이어서 더욱 그러하다(圖 14參照).

〈表－32〉 美國人口의 特性別 病床利用現況(1973)

區 分	人口數 (千名)	百分率	1,000名當 病床 在院日數	病床占有 百分率	平均 在院日數
性別					
男	99,307	48.2	1,090	42.5	8.3
女	106,529	51.8	1,375	57.5	7.4
年齡					
0～14	55,559	27.0	329	7.2	4.6
15～44	87,342	42.4	898	30.8	5.7
45～64	42,641	20.7	1,698	28.4	9.1
65～	20,294.	99.9	4,228	33.6	12.1
所得($)					
～5,000	34,931	18.3	2,297	33.8	9.6
5,000～ 9,999	51,628	27.0	1,349	29.4	7.9
10,000～14,999	50,924	26.7	873	18.7	6.5
15,000～	53,549	28.0	800	18.1	6.4

資料："U. S. Subcommittee on Health of the Commitee on Ways and Means," National Health Insurance Resource Book, 1976, p. 268.

〈圖－14〉 60歲 以上 人口 1,000名當 疾病別 傷病率



資料： 金貞順外, 韓國農村住民의 傷病樣相, 1977.

2.3. 大都市 人口集中과 保健醫療問題

大都市 地域의 人口集中은 世界的인 現象이다. 이와 같은 現象을 促進시키는 가장 큰 要因은 都市의 産業化와 農村의 疲弊化 및 이에 隨伴하는 人口移動을 들 수 있다. 우리나라에서도 60年代 以後의 工業立國 政策에 힘입어 離農과 都市化 現象이 加速되어 왔다. 公式資料에 의하면 2000年度에는 人口의 77.2%가 都市地域에 居住하게 되어, 1960年度의 都市 居住人口 28.0 %에 比하면 엄청난 變化가 일어나고 있음을 알 수 있다 (表33참조). 다시 말해서 1960年에서 2000年 사이의 40年 동안에 農村에서 都市에로의 人口大移動이 進行되는 셈이다. 急激한 人口分布의 變化는 大都市의 保健問題와 農村地域의 保健事業에 대한 接近方法에 새 戰略을 要求하게 된다. 都市의 保健問題는 ① 基本生活環境에 대한 問題와 ② 産業化에 따른 作業場 勤勞者의 保健衛生問題와 ③ 公害問題 및 ④ 大都市의 貧民들에 대한 保健問題로 細分 할 수 있다. (①②③ 은 環境汚染部門에서 取扱되므로 本稿에서는 ④에 對해서만 言及하기로 한다)

産業의 高度化는 가난한 사람들을 都市로 불러들이게 되고, 都市에 몰려든 가난한 그들은 都市貧民街를 形成하면서 貧困의 文化를 뿌리내리게 된다. 醫療費 負擔能力이 不足한 그들의 醫療에

〈表－33〉 人口分布 推移

單位：%

區分	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000
市部	28.0	41.1	57.2	64.0	69.4	73.7	77.2
郡部	72.0	58.9	42.8	36.0	30.6	26.3	22.8
邑郡	9.0	9.1	12.1				
面部	63.0	49.8	30.7				

資料：人口部門計劃 (案), 1981. 4

대한 接近은 極度로 制約될 수 밖에 없다. 旣存 醫療機關의 分布가 그들의 要求에 쉽게 應할 수 있도록 되어 있지도 못하다. 그러므로 醫療要求가 必要한 階層에 醫療가 供給되지 못하는 이른바 醫療要求와 需給의 不一致現象(Inverse Care Law)[18]이 深化될 수 밖에 없다. 이러한 事實에도 不拘하고, 醫療保護事業이 一部 低所得層의 醫療受惠에 寄與한 것은 周知의 事實이다. 醫療保護對象者들의 醫療利用度는 利用度가 가장 높은 群으로 알려져 있는 公·教醫療保險加入者보다 더 높다(表34참조). 특히 完全히 無療醫療提供을 받을 수 있는 生活無能力者에서는 公·教醫療保險加入者보다 外來 2.3倍, 入院 2.9倍(1979年 기준)나 더 높다. 이와 같은 事實은 所得이 낮을수록 醫療利用度가 높아진다는 西歐에서의 醫療利用度 趨勢와 同一하다(表32참조). 診斷名別로 醫療保護利用實積을 分類한 結果가 表 35에 나와있다. 이 資料는 17大傷病分類에 의했기 때문에 具體的인 罹患狀態를 把握하기는 어려우나, 全國 資料에 比해서 精神病과 惡性新生物과 泌尿生殖器系疾患 및 筋骨格系 疾患의 頻度가 높은 反面, 呼吸器系, 循環器系 또는 消化器系의 內科系列 疾患의 頻度가 相對的으로 낮음을 알 수 있다.

一般的으로 低所得層 患者는 高所得層患者보다 件當 治療日數가 더욱 길다. 그만큼 痼疾病이고 醫療要求가 많음을 意味한다. 이러한 事實은 醫療保護對象者가 아니면서 醫療保險對象者도 아닌 低所得群, 즉 醫療的으로 貧困한 階層의 保健醫療問題가 아무렇게나 放置되어 있음을 指摘해주기에 充分하다. 大都市 人口集中이 加速化될수록 醫療的으로 貧困한 都市零細民의 問題가 그만큼 더 深刻해 질 수 밖에 없다. 政府가 醫療保護對象者 數를 現在의 370

18) J. Tudor Hart, "The Inverse Care Law," in A Sociology of Medical Practice, 1975, pp. 189-206.

萬名 水準에서 더 以上 增加시키지 않을 方針이므로 더욱 그러하다.[19] 受惠對象者를 增加시키는 것도 問題지만, 그들에 대한 診療의 水準을 向上시키는 問題가 더욱 重要하다. 一部에서는 慢性病 患者가 많고, 良質醫療에서 疎外되어 있는 都市零細民들의 경우 患者가 찾아오기를 기다리는 形態의 旣存 醫療傳達體系가 家庭訪問을 통해서 傳達되는 形態로 轉換되어야 한다는 主張이다.[20]

高密度 社會에서의 人口過密 亦是 保健醫療問題와 密接한 關係가 있다. 2000年度에는 全世界 人口의 切半이 都市居住者가 된다지만[21] 우리나라의 경우에는 70年代에 이미 50%를 넘어섰고, 2000年度에는 人口의 約 80%가 都市에 居住하게 된다. 人口密度를 보면 1980年 現在 1㎢當 5,931名, 農村 168名으로 前者가 後者의 35.3倍에 이르고 있으나, 2000年度에는 1㎢當 都市 104,88

〈表－34〉 醫療保護 對象者의 醫療利用度 推移

年度	無料對象者(1)			一部有料對象者(2)			計 (1) + (2)		
	1人當年間外來訪問횟수	1人當年間入院日數	平均在院日數	1人當年間外來訪問횟수	1人當年間入院日數	平均在院日數	外來	入院	在院
1977	5.3	0.35	9.4	1.4	0.09	7.9	2.1	0.13	8.5
1978	8.2	0.58	11.8	1.9	0.11	9.4	3.2	0.21	10.7
1979	9.8	1.08	13.2	2.9	0.15	8.0	4.5	0.37	11.0

資料：保健社會部, 醫療保護事業實積, 1980, pp. 42－43에서 계산.

19) 保健醫療實務計劃班, 제5차 경제사회 발전 5개년계획, 보건의료부문계획(안), 1981, 3, p. 20.

20) 鄭慶均, "서울市 醫療保護對象者의 特性과 醫療利用에 關한 調査研究," 保健學論集, 31권, 1981, p. 31.

21) Dr. Tarimo, Health Services in Big Cities, Meeting at WHO, Geneva, May 20, 1980, Opening Address.

名, 農村 118名으로 都市의 人口密度는 農村의 88.9倍에 到達하게 된다(表 35참조). 向後 20年 동안에 都市의 人口密度는 現在보다 約 1.8倍나 增加하며 都市와 農村의 人口密度比率은 同期間에 約 2.5倍나 增加하게 된다. 이와 같은 人口超過密의 狀態下에서는 住宅難, 交通難, 教育, 營養 및 醫療問題가 惡化되며 生活

〈表－35〉 傷病種類別 構成比：醫療保護對象者와 一般國民

단위：%

疾病分類	醫療保護對象者[1]	全國[2]
感染및寄生虫疾患	2.8	4.1
新生物	1.1	0.05
内分泌, 新陳代謝및營養障碍	1.0	1.7
血液및造血機關疾患	1.0	1.3
精神病	2.4	0.1
神經系및感覺器疾患	12.1	12.0
循環器疾患	5.7	7.4
呼吸器疾患	22.8	27.9
消化器疾患	17.6	23.8
泌尿, 生殖器疾患	13.4	1.1
姙娠分娩및産褥의合併症		0.1
皮膚및皮下組織疾患	9.1	4.7
筋肉및骨格疾患	6.5	2.0
先天性畸形	0.2	
新生兒固有疾患	0.1	0.05
重傷, 老衰및診斷不明	0.8	8.2
事故, 中毒및暴力	2.7	5.6
計	100.0	100.0

資料：1) 保健社會部, 保健社會統計年報, 1980.
2) 保健社會部, 健康面接調査, 1972.

環境과 自然環境이 破壞되고, 貧困과 疾病의 惡循環이 反復될 수 밖에 없다. 都市 貧民街의 嬰幼兒 死亡이 높다는 것은 우리나라에서도 오래 前에 報告된 바가 있다. 즉 1966年에 서울의 貧民街에서 실시된 調査에 의하면 嬰幼兒 死亡率이 58.2로서,[22] 1964年度의 城東區에서의 研究結果인 42.2보다 越等히 높았다.[23]

〈表－36〉 人口와 人口密度 (1960～2000)

年 度	市			郡			A
	人 口		人口密度(A)	人 口		人口密度(B)	B
1960							
1980	21,845,000		5,931	16,279,000		168	35.3
1986	27,257,000		7,400	14,582,000		151	49.2
1990	30,712,000		8,338	13,549,000		140	59.6
1995	34,834,000		9,458	12,416,000		128	73.8
2000	38,631,000		10,488	11,435,000		118	88.9

資料：人口部分 計劃(案)

保健醫療資源의 都市集中現象은 都市人口集中을 誘導하는 原因의 하나가 된다. 1979年 現在 서울과 釜山의 人口는 全體 人口의 30.7%이나 全體 綜合病院數의 50.0%, 綜合病院病床의 61.0%를차지하고 있으며, 全體 醫療機關數의 45.2%, 全體 病床數의 42.1%를 차지하고 있다(表 37과 38 참조). 이러한 現象은 齒科의 경우 더욱 顯著해서 全體 齒科院·醫院 數의 63.9%가 서울 釜山에 位置하고 있다. 醫療人力의 경우에는 同一한 趨勢를 보이고 있다. 醫師의 55.2%, 齒科 醫師의 61.1%, 看護員의 42.7%, 醫療技士의 48.2%가 두개의 巨大한 都市에 密集해 있다(表 39참조).

22) Kwon, E. H, et al., A Study in Urban Slum Population, 1967, p. 122
23) Kwon, E. H, et al., "The Birth and Death Rates Studies in an Urban Area," The J. of Public Health, School of Public Health, SNU, 2 : 157－163, 1965.

그러므로 全體 醫療資源의 約 80% 程度가 6大 大都市(大邱, 仁川, 光州, 大田 包含)에 密集해 있는 셈이다. 이와 같은 醫療資源의 大都市 密集은 大都市의 경우 適正配置의 問題와, 農村의 경우 不足現象을 加重시키게 된다. 즉 醫療要求와 需給의 不一致를 惹起시키는 直接的인 原因이 된다.

3. 人口問題와 醫療保險의 限界

只今까지 第 I 章에서는 病院樣相과 主要死亡原因에 있어서 退行性 慢性 非傳染性疾患의 比重이 크게 增加되었지만, 全般的인 國民保健의 水準은 날로 向上되고 있음을 보아왔다. 그러나 第II章에서는 如前히 높은 出産力과 人口의 高齡化 및 大都市 人口集中 現狀등이 國民保健 水準의 持續的인 向上을 制約하는 要件

〈表－37〉 地域別 醫療機關 分布

醫療施設	서울 (%)	釜山 (%)	其他 (%)	計 (%)
綜合病院	28 (40.0)	7 (10.0)	35 (50.0)	70 (100.0)
病院	57 (25.2)	25 (11.1)	144 (63.7)	226 (100.0)
醫院	2,176 (35.6)	669 (10.9)	3,265 (46.5)	6,110 (100.0)
齒科病院	1,032 (54.2)	785 (9.7)	688 (36.1)	1,905 (100.0)
漢防病醫院	1,055 (48.5)	245 (11.3)	874 (40.2)	2,174 (100.0)
産業場附設醫院	73 (27.2)	46 (17.2)	149 (55.6)	268 (100.0)
助産所	143 (25.8)	82 (14.8)	330 (59.4)	555 (100.0)
保健所	15 (7.4)	8 (3.9)	181 (88.7)	204 (100.0)
保健支所	－	－	1,336 (100.0)	1,336 (100.0)
其他[1]	4 (13.8)	2 (6.9)	23 (79.3)	29 (100.0)
計	4,583 (35.6)	1,269 (9.6)	7,025 (54.8)	12,877 (100.0)

1) 特殊病院(結核, 癩) 및 癩患者 診療所
資料：보건사회 통계 연보, 1980.

으로 作用하고 있음을 보아왔다. 위에 列擧한 세가지 制約 要因 중에서 出産力 抑制事業은 1960年代 以來로 우리나라의 最優先的 國家保健問題로 取扱되어 今日에 이르고 있으며 比較的 成功한 事例로 알려져 있다(이에 따른 問題點에 대하여는 人口調節事業 部門에서 따로 取扱되어 있다). 本稿에서는 人口問題로서의 高齡化 現象과 都市集中 現狀이라는 制約要因이 2000年度의 國民醫療保障의 展開方向에 대하여 가지는 意味를 生覺해 보기로 한다.

高齡者集團과 大都市의 過密 零細 人口集團은 社會經濟的으로는 生活能力이 脆弱한 集團임과 同時에 保健醫療的으로는 醫療必要度가

〈表－38〉 醫療機關別 地域別 病床數

區 分	서 울(%)	釜 山 (%)	其 他 (%)	計 (%)
綜合病院	7,727(50.3)	1,647(10.7)	6,003(39.0)	15,377(100.0)
病 院	4,798(27.9)	1,880(10.9)	10,502(61.2)	17,180(100.0)
漢防病院+齒科病院	306(62.6)	22(4.5)	161(32.9)	489(100.0)
醫 院	5,885(23.1)	2,565(10.1)	17,051(66.8)	25,501(100.0)
附設醫院	290(15.3)	385(20.3)	1,220(64.4)	1,895(100.0)
其 他	339(28.9)	64(5.4)	772(65.7)	1,175(100.0)
計	19,345(31,4)	6,563(10.7)	35,709(57.9)	61.617(100.0)

資料：보건사회 통계 연보, 1980.

〈表－39〉 地域別 醫療人力數

醫療人力	서 울 (%)	釜 山(%)	其 他 (%)	計 (%)
醫 師	6,638(45.3)	1,445(9.9)	6,570(44.8)	14,653(100.0)
齒科醫師	1,427(53.5)	202(7.6)	1,038(38.9)	2,667(100.0)
看護員	5,064(34.1)	1,271(8.6)	8,504(57.3)	14,839(100.0)
醫療技士	1,675(39.9)	347(8.3)	2,173(51.8)	4,195(100.0)
計	14,804(40.7)	3,265(9.0)	18,285(50.3)	36,354(100.0)

資料：보건사회 통계 연보, 1980.

높은 集團이다. 이들이 保健醫療的으로 貧困한 階層이기 때문에 이들의 要求를 充足시켜 줄려면 社會的 負担이 問題가 될 수 밖에 없다. 이러한 政策 課題에 對處하기 위한 政府의 基本立場은 醫療保護事業의 內實을 期하고 國民皆醫療保險化에 의한 社會保障 醫療의 擴充에 두고 있는 것같다. 職種醫療保險制度의 實施以後 요즈음 論難이 계속되고 있는 2種 醫療保險制度의 實施와 老齡者 醫療保險制度의 導入등은 政府의 이러한 基本方針을 實踐하기 위한 手段으로 볼 수 있다.

現在까지 밝혀진 政府의 醫療保障 擴大計劃은 大體로 表 40과 같다. 計劃의 骨子는 1種 醫療保險의 계속적인 擴大로 1983年부터는 16人 以上 産業場까지 擴大하고 2種 醫療保險은 強制適用 示範事業의 實施에서 부터 1985年에 全體 對象者의 30%, 1989年에 90%를 擴大 適用해 나가는 것으로 되어 있다. 한편, 醫療保險事業은 向後 10年間 더 以上의 擴大가 없으며 公·教醫療保險은 5.1% 程度의 自然 增加率만 考慮하고 있다. 軍人은 本計劃에서 除外되어 있다.

上記 計劃에 準하면 1981年末까지 全體人口의 37.5%가 社會保障 組織醫療의 適用下에 있다. 그러므로 醫療保障의 目的을 達成하기 위해서는 向後 10年(또는 20年) 동안에 人口의 나머지 62.5%를 社會保障 醫療下에 끌어 들여야 할 것이다. 그러나 62.5%의 構成은 經濟的으로 低所得 零細層의 比率이 높고 職種別로 보아 農民을 包含한 自營勤勞者들이 大宗을 이루고 있어서 保險料를 分担할 使用者가 적으며, 年齡的으로는 高齡者의 比率이 높기 때문에 1種이나 公·教醫療保險의 경우보다 對象者를 擴大하기가 어렵다. 더구나 이들은 醫療要求度가 높은 階層이기 때문에 皆保險化 되었을 때 醫療需要가 急增할 可能性이 크다. 이러한 두가지 事實을 念頭에 둔채 1991년 또는 2000년대에 完全醫療保

〈表－40〉

年度別 醫療保障 細部擴大 計劃

單位：千名

區分			'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	備考
總人口(A)			38,197	38,807	39,443	40,090	40,747	41,415	42,088	42,702	43,326	43,958	44,600	45,251	人口增加率 1.64% (82－86) 1.46% (87－91)
受惠人口(B)			10,891	14,543	15,806	19,073	20,009	26,597	27,557	34,356	35,223	41,551	42,268	43,004	軍人60萬名除外
(B/A×100)			(28.51)	(37.48)	(40.07)	(47.58)	(49.11)	(64.22)	(65.47)	(80.46)	(81.30)	(94.52)	(94.77)	(95.11)	
醫療保護			2,140	3,720	3,720	3,720	3,720	3,720	3,720	3,720	3,720	3,720	3,720	3,720	
計			8,751	10,823	12,086	15,353	16,289	22,877	23,837	30,636	31,503	37,831	38,548	39,284	
醫療保險	第1種	年度別擴大計劃	100人以上			16人以上		5人以上							自然增加率 7%
		受惠者	4,985	6,681	7,149	10,212	10,927	12,021	12,862	13,763	14,726	15,757	16,860	18,040	
	第2種	年度別對象者(C)	3個郡示範			6個市郡追加		對象者의30%		對象者의60%		對象者의90%			
		擴大計劃	26,706	23,889	23,862	21,242	20,963	20,312	19,901	19,364	18,758	18,074	17,319	16,472	
		受惠者(C)	56	225	825	825	825	6,094	5,970	11,618	11,255	16,267	15,587	14,825	
		(D/C×100)	(0.21)	(0.94)	(3.46)	(3.88)	(3.94)								
	公務員教職員軍屬，軍人家族		3,710	3,917	4,112	4,316	4,537	4,762	5,005	5,255	5,522	5,807	6,101	6,419	

資料：保健社會部，社會保險局，1981.

〈表－41〉 醫療保險加入者中 65歲以上 人口의 占有率

區分	年度	占有率(%)
1種醫療保險	1980	2.69
公·教醫療保險	1980	4.72
全國民	2000	5.9

障을 實施하기 위한 前提條件에 대하여 考察하기로 한다.

3.1. 政策目標와 手段間의 乖離 克服

相當數의 識者들이 70年代 國民皆醫療保險의 實施에 대하여 懷疑를 表明하고 있다. 勿論 이들의 主張이 70年代 中半의 醫療保險 時期尙早論 보다는 呼應을 덜 얻고 있는 것이 事實이지만, 이들의 主張을 檢討해 봄으로써 問題의 核心에 더욱 接近할 수 있을 것이다.

첫째, 住民의 負担能力 問題와 醫療費 昂騰의 壁.

過去 20年 동안의 刮目할만한 國民經濟成長에도 不拘하고 富의 分配에 있어서는 如前히 問題가 많을 뿐 아니라 相對的 貧困의 問題가 더욱 深化되어가고 있다. 社會保障制度의 役割은 再分配機能을 極大化하여 階層間의 所得隔差를 輕減시키는데 있다. 그러나 現行 醫療保險制度의 所得 再分配 機能은 크게 制約되어있으며, 部分的으로는 社會保障의 對象에서 貧者를 除外시킴으로써 이들을 더욱 差別하는 結果를 招來하고 있다.

一般的으로 保健醫療費의 規模는 所得의 增加에 대하여 至極히 敏感한 反應을 보인다. 더구나 우리나라의 경우에도 國民 1人當 醫療費의 增加가 所得水準의 增加를 上廻하는 것으로 알려져 있다.[24] 더구나 醫療費는 消費者 物價指數의 增加率을 훨씬 凌駕

24) 朴宗旗：韓國의 保健財政과 醫療保險, 1979, p. 64.

하는 項目이다. 이러한 諸般特性은 限界以下의 所得階層으로부터 醫療保障을 爲한 財源을 捻出하는데 限界가 있음을 意味한다. 每年 올라가기만 하는 保險料와 保險料率과 一部負担金을 勘當하기에 이들의 社會 經濟的 基盤은 너무도 虛弱하다.

둘째, 政府의 負担能力問題와 投資優先順位의 壁.

언제나 나라살림은 어렵기 마련이다. 特히 安保의 큰 짐을 지고 있는 우리나라의 경우에는 더욱 그러하다. 이러한 狀況下에서는 目標의 轉換現象이 일어나기 쉬운 法이다. 社會開發의 旗幟와 國民皆保險의 口號는 무성하지만 이러한 政策意志를 實現시킬 수 있는 手段은 절름발이인채이다.

다음은 그 몇가지 例이다.

-社會保險을 擴大해 나가면서 法의 強制性만 살리고 있지 國家의 扶養性은 度外示하고 있다. 比較的 所得이 安定되어 있는 公務員이나 私立教員에 對한 保險料의 20%~50%를 政府가 補助하면서 이들보다 所得이 낮고 不安定한 一般國民에 對한 것은 全혀 考慮하지 않고 있다.

-醫療保險의 必要度에 따라 對象을 擴大하지 않고, 保險料 負担能力 爲主로만 接近해 나가고 있기 때문에 社會全體的으로 볼 때 醫療要求와 需給의 不一致現象이 深化되어 있다.

-中央政府 豫算中에서 保健費가 차지하는 比率은 社會開發을 國是로 내걸기 전의 水準에서 그대로 머물고 있다.

結局, 이들의 主張은 政府가 口號的인 프로그램만 내세울뿐 정작 醫療保險惠択이 賦與되어야 할 階層을 위해서는 束手無策이라는 指摘이다. 다시 말해서 當局者는 궁극적인 政策目標의 實現을 爲한 合理的인 手段을 開發하는 데 진력해야지 現實的으로 實施可能한 階層을 찾아서 擴大하는 데만 汲汲하는 것은 長期的으로 볼 때 바람직 스럽지 못하다는 얘기가 된다.

3. 2. 保健醫療體系의 整備

醫療保險이 우리나라 醫療體系에 미친 影響은 過去의 어떠한 影響보다도 衝擊적인 것이었다. 이러한 衝擊을 緩和해 나가는 過程에서드러난 事實은 保險醫療組織體系의 內部整備需要의 擴張을 감당하기가 어려울 뿐만 아니라 旣存醫療體系의 非合理性에 對하여는 無數히 言及되어 있으므로 再論을 避하고, 本考에서는 醫療保險의 擴大와 關聯된 部分의 題目만 羅列하기로 한다.

1) 醫療傳達體系의 機能分担에 依한 效率性 提議
2) 醫療機關의 均衡的 地域分布 圖謀
3) 醫療의 一元化 圖謀(漢方醫療)
4) 醫療分業體系의 再檢討
5) 醫療人 報酬支給體系의 改善
6) 患者後送體系의 確立
7) 點數別 診療費 請求制度의 改善
8) 醫療의 質에 對한 審査機能 強化
9) 豫防醫療의 強化
10) 製藥産業整備 및 藥品의 流通構造 改善

3.3. 保健醫療資源의 需給調節

國民醫療保障計劃을 政府의 方針대로 實現하기 爲해서는 거의 爆發的으로 增加하고 있는 醫療需要를 充足시킬 수 있는 保健醫療資源이 供給되어야 한다.
(本考에서는 醫師와 病床數에 局限하여 考察하기로 한다.)

3.3.1. 醫師需給問題

아직까지 2000年度까지의 醫師需要에 對한 公式的인 資料는 發

表된 적이 없다. 著者가 醫療保險資料와 其他 關聯되는 資料를 中心으로 하여 推計한 結果를 紹介하면 表42와 같다. 단 여기서 醫師 1人의 診療能力은 外來患者의 경우에는 1日 60名, 그리고 入院患者의 경우에는 1日 20名을 診療하는 것으로 보았다. 또한 年間 外來診療日數는 280日로 보았다. 그리고 入院患者의 延人員數 推計에서는 外來患者數와의 既存 및 適正比率을 求하여 使用하였다.

〈表－42〉 醫療需要에 의한 醫師需要推計

年 度	推 計 Ⅰ	推 計 Ⅱ	推 計 Ⅲ	推 計 Ⅳ
1981	16,400	16,891	13,445	13,445
1985	21,155	22,881	22,923	22,923
1990	28,584	32,219	41,785	38,955
1995	38,447	44,941	53,920	49,976
2000	51,244	58,697	68,269	58,219

〈註〉 推計Ⅰ：公・教 醫療保險加入者의 1979年度 年齡別 醫療利用度가 向後 每年5%씩 增加할 것이라는 仮定下에서 이를 全體人口에 適用.

推計Ⅱ：公・教 醫療保險加入者의 1979年度 年齡別 醫療利用度가 1980年度의 6.7%（日本의 國民健康保險資料）增加에서 2000年度의 4.7%에 이르기까지 每年 그 增加率이 0.1%씩 減少된다는 仮定下에 이를 全體人口에 適用.

推計Ⅲ：全體國民을 1種, 公・教, 2種 醫料保險, 醫療保護, 産災保險 및 一般으로 區分하여 各群의 人口를 推計하고, 現在의 醫療利用度에 增加率을 考慮하여（向後 점차 減少할 것으로 推定하였음）適用 推計.

推計Ⅳ：推計Ⅲ에서 다른 條件은 고정시키고, 다만 外來患者 延人員對 入院患者 延人員 比率을 완만하게 減少시켰음.

그 結果, 2000年度의 醫師需要는 51,244(推計Ⅰ)에서 68,269名（推計Ⅲ)으로 推計되었다. 上記推計過程에서 推計Ⅳ(58,219名)가 우리나라의 現實을 가장 잘 反影하고 있다고 判斷되었다. 이 경우 2000年度의 醫師 1人當 人口數는 860名이 되어, 1980年度 現在의

1,554名에서 大幅的인 改善을 必要로 하고 있다.

將次 醫科大學의 追加 增設이나, 定員의 增加가 전혀 없을 경우 2000年까지 排出될 醫師總數는 約 47,000~48,000名으로 推計되고 있다.[25] 그러므로 위의 仮定을 充足시키기 爲해서는 約1萬내지 1萬1千名의 醫師가 不足하다는 結論이 된다. 그러나 이러한 需要推計에는 他保健醫療人力과의 診療分担體制가 考慮되어 있지 않으며, 既存醫療伝達體系의 問題點이 改善되지 않고 그대로 持續된다는 仮定이므로 推計의 信賴度는 낮아질 수 밖에 없다. 다만 本 推計에서 본 바와 같이 앞으로 急激하게 增加할 것으로 보이는 醫療需要에 對해 効率的으로 對處하지 않을 경우 人力資源의 浪費와 醫療費의 昂騰이라는 副作用이 激化될 素地가 있음을 指摘해야겠다.

3.3.2. 病床需給問題

病床은 가장 비싸게 먹히는 物的 保健醫療資源이다. 保健部門에 對한 그동안의 公共投資가 크게 微弱했기 때문에 人口對 病床比率의 國家間 比較에 있어서 아직도 우리나라는 後進國의 水準에 머물러 있다. 醫院病床을 합쳐도 人口 1,000名當 1.7病床 水準에 不過하다. 2000年度까지 現在 水準의 人口對 病床比率을 維持할려고 해도 約 3萬病床을 新設해야만 한다. 그러므로 醫院病床을除外할 경우에는 엄청난 不足現象이 야기된다. 國民醫療需要의 高級化 또는 入院治療의 選好傾向이 뚜렷해지고 있어서 더욱 그러하다.

2000年度까지의 病床需要에 對한 推計로는 다음의 두가지 報告書가 있다. 한가지는 2000年度에 우리나라의 人口對 病床比率이 先進諸國의 下限線인 人口 1,000名當 4病床이 된다는 仮定이고,[26]

25) 金駐舜 推計 1981. 5 (未發表資料)
26) 保健社會部：民間病院 增設 誘致를 爲한 投融資 支援計劃(I), 1976. 6. p. 25.

다른 한가지는 2,000年度에 地域中心病院 病床15,723個, 中間級 綜合病院 病床 110,062個, 地域病院 病床 31,447個 및 長期入院施設의 病床37,100個로 都合 194,332病床 (2000年度 人口 1,000 名當 3.88病床)이 必要하다는 仮設이다.[27]

여기서 著者가 醫療保險資料와 其他 關聯되는 資料를 中心으로 하여 推計한 結果를 紹介하면 表43과 같다. 단 여기서 平均病床占有率은 90%로 하였다. 그 結果에 依하면 2000年度의 病床需要는 192,762個로 人口 1,000名當 3.85個의 病床이 必要할것으로 推計되어, 앞서의 先進諸國의 下限線인 4病床에 若干 뒤지고 있으나, 金의 推計와는 어느 程度 一致되고 있다.

〈表－43〉 病 床 需 要 推 計

年 度	入院患者延人員	1日平均入院患者數	病床需要
1 9 8 1	11,584,313	31,738	35,264 (0.91)
1 9 8 5	20,429,969	55,973	62,192 (1.51)
1 9 9 0	35,663,412	97,708	108,564 (2.45)
1 9 9 5	49,685,978	136,126	151,251 (3.20)
2 0 0 0	63,322,278	173,486	192,762 (3.85)

註：( ) ：人口 1000名當 需要 病床數

結局 現在의 保有病床이 63千個 程度인 것에 比較하면 不足病床數는 가히 엄청나다. 萬若 2000年度에 194,332病床을 確保하려면 적어도 1981年度 不變價格으로 57,862억원이 向後 20年동안에 投資되어야 한다는 結論이 나온다. 勿論 이러한 病床不足을 公共財源만으로는 充當할 수 없겠지만, 社會全體的으로 볼 때 큰 負担이 아닐 수 없다〈表44參照〉.

以上과 같은 保健醫療資源의 不足과 追加財源의 所要는 現實的

27) 金肯煥, 2000年代의 國民保健醫療, 1981, (未發表 資料)

으로 醫療保障의 길을 制約하는 가장 큰 要因이 될 것이다. 이러한 制約要因을 克服할 수 없다고 판단될 경우에는 政府가 構想하고 있는 醫療保障計劃은 大幅 修正을 받아야 할 것이다. 다시 말해서 5000萬名中 一部에게만 醫療保障을 實施하든지, 또는 5,000萬名 모두를 對象으로 하되 醫療保障의 水準을 大幅 삭감하든지 兩者 択一이 不可避하다.

〈表－44〉 2000年代까지 病床確保를 爲한 投資 需要

區 分	病床數	投資所要額[1]
所要病床數	194,322	－
旣存病床數	62,658	－
不足病床數	132,274	57,862
短期 施設	99,174	49,589
長期 施設	33,100	8,275

註 1): 病床當 建立費：短期入院施設＝5,000萬원,
長期 〃 ＝2,500萬원.,
資料：金胄煥：2000年代의 國民保健医療, 1981. (未發表 資料)

4. 政策的 提言

疾病様相과 死因의 變化推移를 보면 우리나라의 경우에도 疫學的 變遷說(Theory of Epidemiologic Transition)에서 말하는 疫疾－飢饉時代와 汎流行 減縮時代를 벗어나 退行性 人造疾患時代(Age of Degenerative and Man-made Diseases)로 移行해 나가고 있음을 알 수 있다. 즉 2000年代의 退行性 人造疾患時代에는 低出産, 低死亡(各各人口 1,000各當 20以下)으로 인하여 人口增加率은 持續的으로 緩慢하게 鈍化되며, 人口의 老齡化가 加速되어 老齡人口扶養比가 增加하고, 平均寿命도 70歲以上으로 增加하나, 子女의 平均寿命이 더욱 길기 때문에 性比는 減少될 것이다. 心臟病, 癌, 腦

血管障碍 및 交通事故에 의한 死亡者의 數가 急增하는 反面, 營養不足과 少兒麻痺와 猩紅熱등이 消滅되기 始作하나, 肺炎과 氣管支炎과 인플루엔자 등이 問題로 남으며, 結核患者는 줄어들지만 低所得層에서는 結核이 계속적으로 問題가 될 것이다.

最小限 死亡者의 60%가 心臟病, 癌, 腦溢血 等의 原因으로 죽어가고, 또한 不意의 事故로 因한 死亡이 날로 增加될 2000年代의 國民保健醫療에 對한 事業戰略이 1960年代와 同一해서는 안될 것이다. 그러므로 變化하는 狀況에 效率的으로 對處할 수 있는 새로운 戰略과 手段의 開發이 時急하다. 이러한 開發過程에는 可用資原의 限界를 考慮해야 할 것이고 資原의 制約을 克服할 수 있는 決定이 따라야 할 것이다.

醫療保障의 目標達成에 5000萬名이라는 人口의 壁이 너무도 높고 두텁다는 것을 強調하면서 다음과 같은 提言으로 本稿를 마치고자 한다.

提言Ⅰ : 關聯部門 相互間의 事業目標와 政策手段을 合理的으로 調整하여 現實的으로 가장 妥當性이 있는 國家保健事業長期計劃을 마련해야 한다.

提言Ⅱ : 保健影響評價制度(Haelth Impact Statement)를 導入하여 國民保健의 向上에 더욱 奇與하도록 해야할 것이다. 이러한 評價制度에는 豫防保健醫療와 保健教育의 重要性이 強調되어야 할 것이며, 汚染者 負担原則과 같은 逆誘因이 制度化되어야 할 것이다.

提言Ⅲ : 人口影響評價制度(Population Impact Statement)를 導入하여 새로운 公共施策이 人口의 規模, 分布, 移動, 및 資質에 미치는 影響을 分析하고 이를 바람직스러운 方向으로 誘導해야 할 것이다.

Ⅶ. 環境汚染의 發生과 人口問題

權 肅 杓*

1. 環境의 有限性
2. 人口와 環境
3. 環境汚染의 現況과 展望
4. 環境保存
5. 結 論

1. 環境의 有限性

1.1. 環境의 뜻

自然은 모든 現象의 複合體이며 그 構成要素사이에는 密接한 關聯性이 있다.

땅, 물, 空氣, 빛이 어떤 調和를 이루었을 때에 生物이 發生하고 繁殖한다. 生物은 그러한 構成要素의 어떤 調和 속에서 進化하면서 種을 이루어왔다. 주어진 自然의 調和를 그 生物種의 生活環境이라고 말한다.

어느 生物種의 生活環境이 他生物種에도 適合할 때에는 또 다른 生物種이 繁殖한다. 이때에 여러 生物은 主從關係를 이루거나 相助關係가 이루어지지 않는限 共生할 수가 없고 그때문에 自然의 秩序에 따라 均衡을 이루게 된다.

주어진 環境에 適應하여 進化된 生物은 特有한 遺傳子를 形成하며 그 遺傳子는 適應된 環境外에는 存續할 수 없다는 것은

*延世大学校 医科大學 教授

熱帶植物이 寒帶에서 枯死하는 例라든가 動物의 分布가 氣温帶에 따라서 確然히 區分되는 데에서 알 수가 있다.

人間도 生物의 一種임에는 틀림이 없다. 다만 人間이 生存할수 있는 環境이란 自然의 動植物이 生存할 수 있는 原始環境 만은 아니다. 過去 數萬年을 두고 原始環境을 克服하면서 이루어 놓은 人爲的 環境에 더욱 依存하고 있다. 그러나 人爲環境은 原始環境과 對照的인 存在가 아니고 오히려 原始環境을 基盤으로하여 構築한 것이므로 自然의 環境을 離脫할 수 없다. 그런 뜻에서 人間은 他生物과 適應의 方法과 樣式에 差가 있을 따름이며 生存可能한 環境의 範圍는 限界가 있다.

人間이 生存할 수 있는 空間, 土地, 空氣, 물, 太陽光線, 그리고 그러한 存在의 量과 質과 그 均衡關係, 또 그 調和속에서 育成되는 生物의 分布와 文化는 바로 人間環境이며 生活을 可能케하는 資源이다.

1.2. 環境容量의 限界

人間生活에 必要로 하는 環境要素에는 限界가 있다. 이것은 個個의 要素에도 限界가 있을 뿐만 아니라 環境을 構成하는 要素의 均衡에서 어느 特定要素가 限界要素(marginal factor)가 된다. 따라서 生活에 必要한 大部分의 要素가 具備된 環境이라 할지라도 어느 한 要素에 缺陷이 있을 때에는 環境全體의 均衡은 破壞되고 生態系에 重大한 變化를 가져온다.

利用할 수 있는 土地와 물이 限定되어 있고 人間生活에 不可缺한 食糧은 植物이 자라날 수 있는 氣候, 土質, 물, 光線에 의해서 供給量이 制約되므로 한 地域에 收容될 수 있는 人口와 産業은 주어진 이들 要素의 綜合體인 環境의 收容量에 支配된다.

이때에 環境의 收容量을 環境容量 (environmental capacity)라고 한다. 이 環境容量은 주어진 空間과 供給量의 物理的 限界를 말할 뿐만 아니라 그 環境內部에서 發生되는 部分的인 變化를 回復시키는 機能, 即 同化能力 (assimilation capacity)까지도 包含된다.

人間을 包含한 生物이 生存하는데에 必要한 資源은 環境에서 求해진다.

資源은 環境에서 再生産될 수 없는 土地와 地下資源도 있고 地上과 海上에서 再生되는 水資源과 生物資源도 있다. 이들 再生資源은 環境의 變化에 銳敏하게 支配되며 또한 環境에 影響을 미친다.

2. 人口와 環境

2.1. 人口增加와 環境

人口의 增加는 必然的으로 環境의 需要를 增加시키고 있다.

人口增加에 따르는 住居地需要, 産業地需要와 農業地需要는 크게 擴大되는 反面에 山林과 草地는 浸蝕이 不可避해진다.

1975年부터 2001年까지의 우리나라 土地利用需要推計를 보면 農耕地需要는 約 1.5倍, 住居地域은 約1.6倍, 工業用地는 約5.0倍, 公共用地는 約2.1倍로 增加하지만 山林地는 約 80%로 減少될 것이 豫想된다.

人口가 많이 集結하는 都市의 人口規模를 보면 1980年에 全人口 38,124,000人中 約57%에 該當되는 21,845,000人이, 2000年에 全人口 50,066,000人中 約77%인 38,631,000人이 都市에 集結될 것이 豫想되며 (人口部門計劃案 1981) 都市住居地域面積의 增加가 따르지못할 때에는 都市의 過密現象은 不可避해질 뿐만 아니라 都市共公

施設 不足으로 都市住居環境은 惡化되고 不便, 不利益, 健康上의障害로 나타난다.

더우기 서울, 釜山 等 大都市의 人口는 2000年에는 總人口의 43%以上이 集結될 것이 豫想되므로서 大都市의 居住環境의 惡化는 不可避한 狀態가 豫想된다. 이들 大都市에서의 過密 現象은 住宅

〈表－1〉 長期 國土利用 需要 推計 單位 : km^2

區分	1975	1981	1991	2001
農 耕 地	22,400 (22.7)	23,350	28.484	33,668 (33.2)
田	9,897	10,844	16,884	23,668
畓	12,503	12,506	11,600	10,000
住 居 地	2,441 (2.5)	2,622	3,112	4,051 (4.0)
工 業 地	158 (0.16)	349	523	796 (0.8)
山 林 地	65,324 (66.1)	64,094	59,094	51,671 (50.9)
公 共 用 地	1,952 (2.0)	2,309	3,069	4,089 (4.0)
其他河川, 貯水池 等	6,532 (6.6)	6,488	6,325	7,292 (7.2)
計	98,807	99,207	100,607	101,567

註 : ( )內는 全國土에 對한 比率

〈表－2〉 地域別 人口推移

區分	1980	1986	1990	1995	2000
總人口	38,124,000	41,839,000	44,261,000	47,250,000	50,066,000
市部人口	21,845,000	27,257,000	30,712,000	34,834,000	38,631,000
(構成比)	(57.3)	(65.1)	(69.4)	(73.7)	(77.2)
서 울	8,518,000	10,474,000	11,961,000	13,808,000	15,583,000
(構成比)	(22.8)	(25.0)	(27.0)	(29.2)	(31. 1)
釜 山	3,217,000	4,088,000	4,689,000	5,467,000	6,257,000
(構成比)	(8.4)	(9.8)	(10.6)	(11.6)	(12.5)

資料 : 經濟企劃院, 人口部門計劃(案) 1981.

不足, 給水難, 汚物處理施設不足과 汚染, 各種 供給施設不足을 招來하고 都市의 災害, 事故를 頻發시키는 結果를 가져온다. 都市의 各種傳染病은 이들 公共施設의 不足과 不良住居地域에서 主로 發生하고 있다.

2.2. 生産, 消費增大와 環境

人口增加는 消費를 增大시키고 供給을 위한 生産過程에서는 自然資源의 消費가 不可避해진다. 特히 最近의 生産技術의 發展은 大量生産을 可能하게 하였고 結果的으로 消費를 促進시키고 있다. 大量生産과 消費는 資源의 枯渴을 促進할뿐만 아니라 大量의 廢棄物이 排出되어 環境汚染을 誘發하게 된다.

都市人口增加에 따르는 生活과 生産을 위한 에너지消費가 增加함에 따라서 都市, 工業地域에서는 集中的으로 煤煙과 有毒가스가 發生되어 大氣汚染을 誘發하고 있다.

또, 都市人口의 急速한 增加와 生産伸長은 莫大한 水資源을 必要로하고 結果的으로 大量의 都市下水와 産業廢水가 河川, 海水에 放流되어 公共水域의 水質을 汚染한다.

또 都市에서는 集中的으로 廢棄物과 汚物이 排出되어 이것이 河川, 海岸에 投入되어 水質汚染, 低質汚染을 誘發하고 都市周邊農土의 土壤汚染을 더욱 促進시키는 結果가 된다.

特히 産業廢棄物이 大量排出되는데 이 廢棄物中에는 有毒한 重金屬, 廢油, 그밖에 有害한 化學藥品이 包含되어 있어 環境汚染을 더욱 深刻하게 하고 있다.

産業廢水나 廢棄物中의 重金屬, PCB는 土壤과 水中에서 食物連鎖을 通해서 濃縮되므로서 이것을 食糧으로하는 人畜에 被害가 增加하고 있다.

이미 日本에서는 1950年代에 工場에서 排出되는 微量의 水銀이

海水에 侵入하여 이것이 底質에서 有毒한 메칠水銀으로 轉換되어 食物連鎖를 通해서 魚族體內에 吸收 蓄積되었다. 이것을 長期間 攝取하던 漁民들 111名이 有機水銀의 慢性中毒으로 神經痲痺를 일으키고 40名이 死亡하였으며 그後 1980年까지 1051名의 患者가 發見되고 死亡者는 297名에 達했으며 現在도 障害者로서 保護를 받고 있다.

이 水質汚染海域은 그後 漁業禁止水域으로 漁民의 生計를 잃게 되었다(環境白書 1980).

또 日本 富山縣 神通川周邊의 住民中 中年女性 97名에게 1965年度부터 甚한 病的 骨折, 筋肉痛, 關節痛을 誘發되어(所謂이타이·이타이病) 約24名이 死亡하였다. 이病은 河川上流에 位置한 亞沿製作所에서 廢棄된 鑛石中에 含有되었던 카드뮴金屬이 河川水에 溶出되어 汚染되고 이 河川水를 下流에서 灌漑用水로 使用하므로서 農作物(쌀)에 吸水되었다. 이 쌀을 30年以上 먹던 住民들에게 카드뮴蓄積性中毒이 誘發된 것이다(環境白書 1980).

産業場에서 廢出되는 廢水도 河川, 海岸의 水温을 높이고 水中生態系에 至大한 變化를 가져온다. 水温의 微細한 上昇으로 水中藻類들의 繁殖에 變化를 招來하는데 特히 有毒한 藍藻類와 毛藻類의 大發生으로 인하여 魚貝類가 斃死되며 또 그 藻類의 死滅로 水中酸素의 缺乏·有機物의 腐敗로 赤潮現象이 誘發되고 더욱 魚貝類의 斃死가 促進된다.

生産消費의 增加는 自然의 均衡을 破壞하고 生態系에 큰 變化를 가져온다.

河川, 山林, 海岸線, 都市, 工業團地開發等으로 氣候의 變化가 招來되고 그 結果 附近의 植生에 連鎖的變化를 가져오거나 豫期치않었던 災害가 誘發되거나 自然의 生産力을 破壞하는 例는 頻繁히 發生되고 있다.

2.3. 農藥과 環境

農業生産性向上을 위해서 撒布되는 肥料와 農藥은 農産物收獲을 대폭 增加시켰으나 그 撒布量의 增加와 併行해서 被害도 增大된다. 우리나라의 農藥使用量은 1975年에 總 88,289,340kg에서 1979年에는 200,100,979kg로 約2.2倍로 增加하였다(農藥年報1980). 農藥撒布量이 增加하는 理由에는 多收獲改良으로 在來種보다 病蟲害의 危險이 增加한 것과 天敵의 減少, 耐性害蟲의 增加, 新種病蟲害에 의한 것이며 單位面積當 農藥撒布量은 世界各國에 比해서 高位에 있다.

農藥撒布量의 增加뿐만 아니라 殘留性, 高毒性, 環境汚染性農藥이 不可避하게 使用되고 있어 土壤汚染, 河川水質汚染, 海岸汚染等의 被害가 높아지고 있다. 또 農作物에 吸收性農藥과 殘留農藥으로 인한 人畜被害가 增加하고 있고 水中에서는 魚貝類에 吸收濃縮되어 有毒化되므로서 農作物汚染보다 더욱 人蓄에 被害를 준다.

肥料使用이 增加하면 이것이 降雨期에 河川, 海岸에 排出되어 富營養化現象 (eutrophication)을 誘發하고 河川과 海岸에 藻類의 大發生 (algae boom) 을 일으켜서 河川水의 利用에 惡臭, 混蝕等 障害를 주고 또 한편으로는 赤潮現象(red tide)도 誘發되어 魚貝類의 斃死를 招來한 例는 우리나라의 南海水域에서 頻繁히 觀察되고 있다.

3. 環境汚染現況과 展望

3.1. 大氣汚染

排出源과 排出量：大氣汚染物排出源은 燃料의 燃燒(煖房, 産業場, 車輛, 發電所等)과 廢棄物燒却, 工場의 工程排氣等이며 그중 燃料의 燃燒에서 排出되는 量이 가장 많다. 全國의 大氣汚染物固定排出源

은 大部分의 住宅과 都市의 大建物 그리고 工場이며 煖房排氣가 絶對 큰 比重을 차지하고 있다.

1980年末 現在 全國의 汚染物 排出産業은 25,732個所가 있으며 서울·京畿道에 約45%가 散在하고 있고 大氣汚染의 主因이되는亞黃酸가스排出量은 서울에있어서 産業場이 全體의 71.7%가 되며 그 中 唐人里發電所의 排出量이 34%를 占하고 있다 (環境廳 1980. 7.1). 大氣汚染은 그밖의 工業團地에서도 漸次로 深化되고 있으며 大氣汚染은 都市周邊의 農村, 山林에도 擴散되어 被害를 주고 있다.

全國 大氣汚染의 現況을 보면 1980年에 大部分의 主要都市에서 大氣環境基準 亞黃酸가스濃度 0.05ppm 을 超過하는 날이 年間 約 30%以上이며 서울特別市의 境遇는 年間 72.1%의 日數가 超過하고 平均濃度(SO_2)는 基準値의 2倍를 上廻하고 있다 (環境廳 全國大氣汚染 測定網調査結果 1980. 10. 23).

大氣汚染으로인한 健康被害는 醫療保險 外來診療의 傷病樣相을 分析한 結果 女性 被扶養者에서 全體外來診療件數에 대한 呼吸器疾患의 相對頻度는 冬季에 서울地域에서 42.3% 蔚山에서 41.4% 그리고 淸州地域에서 37.1%이었고, 夏季는 各各41.5%, 39.2%,33.4%로 높은것을 알 수 있었고 또 이들 3個地域間의 相對頻度의 差

〈表 -3〉 大氣汚染 SO_2 年度別 平均値

單位 : ppm

地 域	1977	1978	1979	1980	基 準
서 울	0.083	0.084	0.093	0.105	0.05以下
釜 山	0.046	0.048	0.049	0.051	
蔚 山	0.018	0.028	0.035	0.050	
大 邱	0.031	0.030	0.040	0.038	

資料 : 環境廳, 1980.

〈表－4〉　　年度別 SO_2 環境基準 超過率

單位：%

地　域	1977	1978	1979	1980	基　準
서　울	62.8	62.2	69.2	72.1	30以下
釜　山	27.9	35.5	38.7	41.5	
蔚　山	1.7	9.2	15.2	36.0	
大　邱	9.8	10.3	21.1	10.0	

資料：〈表－3〉과 同一

는 主로 15歲未滿의 小兒群과 60歲以上의 高年齡群에서 顯著하였다. 이와같은 現象은 大氣汚染이 이들 地域에서 確實히 呼吸器障害를 가져오고 있는것을 나타내고 있다(李喆煥, 高應麟, 安允玉：醫協, 1980. 12. 31).

大氣汚染으로 인한 農作物·果樹被害는 1979年에 麗川工團地周邊(光陽郡一部 地域包含)의 果樹園이 南海化學(7肥) 等 8個工場에서 排出되는 亞黃酸가스等 各種 有毒가스로 年間 約 2億1千萬원의 減收를 보았고 1978年에는 1億9千2百萬원 相當의 減收를 보았다(全南大, 人口 및 環境硏究所 1980. 6. 12).

1978年 蔚山工業團地附近 三山洞農作物被害는 被害額 約7億원으로 推定되며 約3億원이 賠償되었다. 이 地域의 1978年 6～10月의 大氣汚染은 最高 0.189ppm(SO_2) 最低 0.01ppm으로 市中心部工業地域은 最高 0.441ppm (推定値)에 達한다(延大 公害硏究所 1978. 12). 이밖에도 大部分의 工業團地附近에서 山林 및 農作物被害가 發生하고 있다.

今後 産業發展과 더불어 燃料使用量이 大幅 增加되고 工程에서 有害가스, 粉塵排出이 增加되고 또한 都市人口 및 交通의 增加로 인하여 燃料使用量이 크게 增加할 것으로 豫想된다.

〈表－5〉 各都市의 年間燃料使用量 推計

區分	燃料別	1977	1981	1986	1991	2000
産業都市	石油(千톤)	2,276	3,252	3,177	3,273	3,292
	揮發油(千kℓ)	80	183	195	241	333
	登油(千kℓ)	4,560	5,488	5,718	5,995	6,549
	輕油(千kℓ)	671	1,304	1,220	1,339	1,577
主要都市	石油(千kℓ)	13,778	16,230	19,325	21,192	24,929
	揮發油(千kℓ)	5,678	10,021	15,636	24,033	40,827
	登油(千kℓ)	11,534	20,358	31,765	48,824	65,618
	輕油(千kℓ)	699	1,233	1,924	2,957	5,023

資料：韓國經濟開發協會, 1978

이들 燃料使用의 增加로 말미암아 1981年에는 産業都市에서 約 50萬ton, 主要都市에서는 合計 539萬ton, 1991年에는 各各 53.9萬ton, 1165.9萬ton, 2000年에는 各各 61.7萬ton, 1902萬ton의 大氣汚染物이 年間排出될 것으로 推計되고 있다.

이들 都市의 排出量을 根據로 汚染防止對策이 없는 狀態에서 서울市의 1980年의 大氣汚染을 亞黃酸가스 濃度로 推計하면 夏季에 平均 0.11ppm, 冬季에 平均 0.18ppm로 高度汚染이 豫象되며 1991年에는 冬季에 平均 0.37ppm, 夏季에 0.33ppm로 各各 汚染度가 現在의 基準値의 2倍, 3倍로 上昇할 것으로 推定되고 2000年에는 다시 그 約2倍에 達하여 莫甚한 健康 및 植物被害가 나타날 것으로 優慮된다. 昌原은 1981年에 冬季平均風速 2m/sec.에서 20ppm을 超過할 것이며 蔚山은 1978年에 이미 最高 2.44ppm, 最低 0.001ppm가 나타났고 半月新工業都市에서는 個別煖房, 風速 2m/sec. 逆轉層높이 200m의 條件에서는 平均 0.07ppm 이 나타날 것이 推定되어 大氣汚染의 環境基準 0.05ppm는 이미 超過한 것으로 보이고 將次 燃料使用量增加에 따라 深刻한 狀態가

豫側된다 (權, 1978, 環境對策長期計劃). 그뿐만 아니라 大氣汚染은 都市, 工業團地에 그치지 않고 全國土에 擴散되어 莫大한 被害를 입힐 것으로 豫想된다.

〈表 - 6〉 地域別 水資源 賦存量 및 利用現況(1976年末)

區分	單位	全國	漢江	洛東江	錦江	榮山江	其他
面積	㎢	98,858	26,219	23,859	9,885.0	2,798	36,096.2
年平均降雨量	㎜	1,159	1,231.3	1,106	1,290.3	1,286	1,091
水資源總量	億㎥	1,140	322.8	263.9	127.6	35.9	389.8
流出量	〃	662.3	209.1	143.8	64.1	17.7	227.6
(流出率)	(%)	(58.0)	(64.8)	(54.5)	(50.3)	(49.3)	(58.4)
損失量	億㎥	477.7	113.7	120.1	63.5	18.2	162.2
(損失率)	(%)	(42.0)	(35.2)	(45.5)	(49.7)	(50.2)	(41.6)
洪水時流出量	億㎥	405.2	140.7	81.5	36.6	9.7	136.7
(洪水時流出率)	(%)	(61.2)	(67.8)	(56.7)	(57.1)	(54.8)	(60.1)
平常時流出量	億㎥	257.1	68.4	62.3	27.5	8.0	90.9
(平常時流出率)	(%)	(38.8)	(32.2)	(43.3)	(42.9)	(45.2)	(39.9)
水資源需要總量	百萬㎥	13.706	4,237	3,639	1,917	911	3,002
生活用水	〃	1,613	917	286	185	72	153
工業用水	〃	1,518	893	277	136	44	168
農業用水	〃	7,592	1,397	1,816	1,051	795	2,533
維持用水	〃	2,983	1,030	1,260	545	-	148
用水供給	〃	12,783	4,114	3,903	1,015	738	3,013
河川水利用	〃	8.165	2,360	2,552	970	312	1,971
地下水 및 其他	〃	2,097	541	421	45	176	914
댐供給	〃	2,521	1,213	930	-	250	128
過不足	〃	(-) 896	95	73	(-)902	(-)173	11

3.2. 水質汚染

水質汚染은 用水量의 增加에 따라 汚水排出量이 增大하는데 比해서 그것을 受容하는 河川流量이 限定되어 있기 때문이다. 우리나라의 年間平均降水量은 平均1,140億m³가 된다.

그러나 實際河川流出量은 蒸發, 浸透量을 除外한 662億m³에 不過하고 그 中에서도 7, 8月의 短期間의 洪水를 隨伴해서 約

〈表 -7〉 全國用水供給計劃

單位 : 百萬屯 / 年

區 分	1976	1981	1986	1991	1996	2001	備 考
總用水需要	13,706	17,128	20.552	23,413	25,919	29,289	○76完工댐2,521百萬屯/年
生活用水	1,613	2,514	3,440	4,032	4,642	5,381	昭陽江댐 1,213 〃 安東댐 930 〃
工業用水	1,518	2,664	4,038	5,487	7,019	9,380	長城, 潭陽, 大草, 光州댐 250 〃
農業用水	7,592	8,967	10,091	10,911	11,268	11,545	塔亭貯水池 10 〃
維持用水	2,983	2,983	2,983	2,983	2,983	2,983	安城川河口堰 118 〃
用水供給	12,783	15,846	23,850	25,485	27,464	29,844	○81完工댐2,270百萬屯/年
河川水利用	8,165	8,464	8,665	8,750	8,648	8,525	永川댐 220 〃 大清댐 1,650 〃
地下水 및 其他	2,097	2,591	3,811	5,361	7,442	9,945	挿橋川河口堰 400 〃
댐 工 給	2,521	4,791	11,374	11,374	11,374	11,374	○86完工댐 6,583百萬屯/年
							忠州댐 3,380 〃
							洛東江河口堰 648 〃
							榮山江河口堰 560 〃
							陜川댐 524 〃
							臨溪댐 237 〃
							臨河댐 537 〃
過不足	(-)923	(-)1,282	2,748	2,072	1,552	555	洪川댐 697 〃

資料 : 建設部, 河川, 1979

405.2億㎥(1976年)이 流失되고 平常時 河川流出量은 257.1億㎥에 不過하다.

用水需要의 增加에 對備하여 河川開發을 通해서 12個의 댐, 1個所의 河口堰(榮山江)을 1986年까지 完工하면 洪水量은 113億㎥가 減少되고 平常時 流出量은 370億㎥이 될 것으로 推計된다.

이와 같이 河川開發에 의해서 河川의 平常時流量은 增加하지만 都市生活用水, 工業用水, 農業用水量은 經濟成長, 人口增加와 더불어 增加해서 1976年에 137.7億㎥, 1991年에는 234.1億㎥이되고 2001年에는 292.8億㎥이 될 것으로 推定된다(用水供給計劃 : 建設部, 1979).

用水量의 增加에 따라 都市下水, 工場廢水, 農耕地流下水(agricultural runoff)의 排出量은 增加하고 이것이 河川에 流入되었을 때는 高度의 水質汚染이 나타날 것으로 展望된다 (全國河川用水量과 汚水排出量 : 建設部, 1980).

1980年의 全國各河川의 年間平均豫想汚染度(BOD)는 河川의 自淨作用을 無視하였을 때에 漢江은 平均 39.5 ppm, 洛東江은 平均 55.0 ppm, 榮山江은 平均53.5 ppm, 錦江은 平均35.0 ppm, 全國平均29.3

〈表 - 8〉 全國河川用水量과 河川汚水 排出率(1980)

河川名	漢江			洛東江			榮山江			錦江			全國		
用水區分	生活	工業	計	生活	工業	計	生活	工業	計	生活	工業	計	生活	工業	計
用水量(억톤/年)	9.53	8.34	17.87	5.47	11.69	17.15	0.38	4.17	4.55	6.83	9.17	16.00	16.21	27.29	55.57
排水量(억톤/年)	8.8	2.0	10.8	3.92	9.75	13.67	0.40	1.31	1.71	0.59	3.36	3.36	16.29	16.42	30.14
排出率(%)	92.3	24.0	60.4	71.7	83.5	79.7	105.3	31.4	37.6	8.6	36.6	36.6	105.0	60.2	54.2

資料 : 權肅杓, 社會開發, 1980

〈表－9〉　全國　河川平均　汚水負荷와　豫想年平均　汚染度(1980)

區　分	漢　江	洛東江	榮山江	錦　江	全　國		
					1980	1986	2001
年間流量(平常時억톤)	68.4	62.3	8.00	27.50	257.1	370	370
年間排水量(%)	10.8	13.67	1.71	3.95	30.14	52.0	103.3
汚水負荷率(BODppm)	15.8	22.0	21.4	14.4	11.7	14.1	27.9
豫想汚染度	39.5	55.0	53.5	35.0	29.3	21.0	67.5

資料：〈表－8〉과 同一

ppm의 高度汚染을 豫想할 수 있으며 河川의 自淨能力을 約50% 考慮한다고 하더라도 各各 19.8, 27.5, 26.8, 17.5 ppm이 될 것이며 河川水를 上水水源으로 利用하는데에 至大한 障害가 있을 것으로 推測된다 (全國河川平均汚水負荷率과 豫想平均汚染度, 權肅杓, 1980).

더욱이 1986年에 用水需要가 生活用水 34.4億㎥, 工業用水 40.4億㎥으로 增加해서 合計 74.4億㎥의 生活下水와 工業廢水가 排出되고 그中 約70%에 該當되는 52億㎥이 河川에 放流된다면 全國河川의 汚水負荷는 14.1%(平常時流量에 對한)이며 自淨能力 平均 50%로 假定하면 101～21ppm(BOD)가 될 것으로 展望된다.

2001年에는 都市生活用水, 工業用水 合計 147.6億㎥이 需要되고 그中 70%(103.3億㎥)가 河川에 放流되고 河川의 自淨能力이 50%로 假定하면 河川의 年間平均 汚水負荷率은 約 14%, 平均 BOD는 35ppm가 될 것으로 豫想된다.

〔(53.8+93.8)×0.7×0.5〕÷370＝35ppm

特히 人口와 産業이 集結될 것으로 豫想되는 漢江, 洛東江과 河川流量이 적은 榮山江에서 高度汚染이 豫想되며 水質汚染防止對策이 없이 放置된다면 將次 水質源 利用에 重大한 支障이 招來되고 그 被害가 加重될 것으로 생각된다.

1985年에 漢江은 서울市都市下水流入으로 인하여 九宜水域을 起點으로 下流21㎞水域(가양동)은 BOD 57.2 ppm의 高度汚染이 推定되며 그동안 서울市下水를 30%處理하는 處理施設을 稼動하면 同水域의 汚染度는 平均 約45 ppm, 60%를 處理한다면 25 ppm, 90%를 處理한다면 約10 ppm가 될 것으로 推計된다(漢江水汚染과 그 推計, 鄭勇, 水道 5 卷, 1975).

또 洛東江은 琴湖江(大邱)이 流入되어 冬季는 洛東江의 琴湖江 河口로부터 30㎞下流는 1990年에 平均BOD 約65 ppm로 推定되고 이것을 90%處理한다면 10 ppm以下로 水質을 維持할 수 있게 된다고 推計된다 (李政京, 鄭勇, 權肅杓, 水道 18號, 1979).

河川水質의 汚染으로 인하여 河川水를 上水水源으로 하고 있는 都市給水水質이 惡化되어 都市에서 水因性傳染病發生率이 增加될것

〈表－10〉 漢江水의 BOD推計

單位 : ppm

水域	距離	1971			1985		
		冬季	春季	夏季	冬季	春季	夏季
廣壯橋	0	3.27	5.68	3.15	3.27	8.94	6.59
뚝島	7.5	3.23	5.55	3.09	3.23	8.75	6.49
普光洞	12.0	9.79	21.74	6.65	9.76	44.42	20.89
鷺梁津	17.0	10.47	23.29	6.98	10.42	52.67	24.28
伽陽洞	21.0	11.48	25.67	7.49	11.41	57.20	26.17
辛州	41.0	12.74	28.13	7.98	12.58	69.60	31.58

註 : Streeter-phelp의 酸素輸荷公式에 따라 算出함(鄭 勇, 1975)

으로 豫想되며 또, 高度로 汚染된 原水의 淨水費는 汚染度와 比例해서 上昇한다.

1979年 現在 南漢江水系原州川의 BOD는 16.6 ppm, 漢江 本支川 89個水域中 上水源(甲水域 BOD 1 ppm以下－環境基準)에 適合한 水質을 維持하고 있는 水域은 3個水域에 不過하고 乙水域(BOD 3 ppm以下－同環境基準)은 68個水域, 丙水域(BOD 6 ppm以下－同上)에 該當되는 水域은 18個水域이다 (서울市, 漢江上流의 汚染現況과 保存對策, 1979). 또 1977年 普光洞水源池取水場附近水域에서 BOD 平均 4.65 ppm, 永登浦水域 8.5 ppm로 나타나고 乙水域 (環境基準 3 ppm以下)의 基準을 超過하고 있고, 1977～1978年의 서울市綜合水質調査結果는 平均BOD가 廣壯里取水場附近水域에서 15.7

〈表－11〉 洛東江의 BOD推計

年度	季節	最大 BOD (ppm) 處理前	最大 BOD (ppm) 處理後	處理率 (%)	地點
1978	冬季	30.7	22.9	30	琴湖江河口부터 30km 洛東江 下流地點
	春季	15.3	12.1		
	夏季	7.5	6.8		
	秋季	9.8	8.4		
1985	冬季	45.6	21.8	60	
	春季	21.3	12.1		
	夏季	10.6	8.4		
	秋季	14.5	9.8		
1990	冬季	65.7	12.6	90	
	春季	35.4	10.0		
	夏季	14.4	9.2		
	秋季	20.9	9.5		

資料：李政京, 1979

ppm, 普光洞水源池取水場附近水域 20.43 ppm, 麻浦水域 30.87 ppm으로 使用이 不可能할 程度로 汚染되고 있는 것을 알 수 있다(서울市 1978). 漢江下流의 水質汚染은 上流의 汚染보다 더욱 甚하여 都市給水水源으로는 不適當하여 八堂에서 原水를 引水하여 處理給水하게 되었다.

洛東江은 上流에 礦山이 있고 中流에 龜尾工業團地와 大邱市의 琴湖江의 汚水가 流入되고 있으며 下流에는 工業團地가 散在하고 있어(晋州 南江邊의 上坪工團, 梁山工團의 輕工業團地, 玄風工團, 河上工團)이들 産業工團에서 廢水가 流入되어 水質汚染이 深化되고 있다.

河川水質汚染은 灌漑用水水質을 惡化시키고 農土의 土壤汚染을 誘發한다. 洛東江 上流의 江源道 黃池, 長省, 鑄岩等의 20個炭田地帶에서 流入되는 炭粉과 慶北奉化郡 石浦里의 非鐵金屬工場에서 排出되는 産業廢水로 因하여 安東댐 水質은 水銀最高 2.4 ppm 亞沿2.0 ppm 카드뮴 0.033 ppm가 含有된 일도 있다(權肅杓, 社會開發, 1980).

錦江流域은 皮革, 製紙工場이 散在해서 汚水를 放流하여 河川水의 汚染이 심하고 土壤汚染을 誘發하고 都市給水를 危脅하고 있다.

3.3 海洋汚染

臨海工業團地에서 排出되는 年間 約 25億㎥의 産業廢水와 全國下水의 約 50%가 沿岸에 流入됨으로서 沿海의 海水汚染을 誘發하고 있다. 韓國沿岸 水質汚染은 蔚山港, 温山港에서 油類가 79.7 ppm, 釜山港, 洛東江河口에서 88 ppm, 馬山港 88.3 ppm로 나타내고(國土水産振興廳, 1977) 南海의 여러 養殖場에서 頻繁한 赤潮現象으로 인하여 굴, 養殖魚의 斃死事件이 報告되고 있다. 1977年에

統營郡, 巨濟郡, 昌原郡, 高興郡에서 合計 2000톤의 굴이 斃死 約 8億원의 損害를 입었다.

釜山港附近의 海岸汚染은 每年 甚해져가고 1979年에 畸形貝類 出現率은 水營灣 73.8%, 龍湖灣 72.9%, 忠武市 61.1%, 東三洞 47.1%, 松道 44.3%, 海雲臺, 廣安里, 松亭, 太宗臺等 30%, 五六島附近 15~18%로 나타나서 魚族發生은 期待하기가 어렵게 되었다(李澤烈, 孫英媛, 1979. 3.).

光陽灣은 麗川石油化學系工團의 産業廢水와 火力發展所에서 放流되는 熱水와 油類等이 流入되어 1973年 光陽灣 太仁島의 白蛤養殖場은 完全히 斃死하였고 또 1977年 8月에 麗川工團의 韓電發展所에 방카C油를 湖南精油株式會社에서 給油中 導管에서 이것이 漏出되어 光陽灣으로 流入 1300町步의 養殖場에 約19億원 相當의 被害를 입혔다.

海岸汚染의 가장 큰 原因은 農耕地에서 流出되는 農藥과 窒素·燐分이며 一部 臨海工業団地에서 流入되는 重金屬, 弗素化合物이다.

肥料, 農藥은 農耕地에 撒布量이 增加되고 따라서 더욱 큰 汚染要因이 될 것이며 海岸의 富營養化現象과 赤潮現象은 더욱 頻繁히 發生할 것으로 推測된다.

海岸汚染事故의 發生頻度(美國Coast Guard)는 陸地에서 自動車의 크랭크케이스廢油의 放出이 가장 많고 油槽船에서 排出되는 것이 그 다음을 차지하고 있다.

우리나라에서도 車輛의 增加에 따라 車輛整備에서 排出되는 廢油가 結果的으로 海岸汚染을 더욱 惹起시킬 것이고 頻繁한 油槽船의 바리스트放流와 大規模海岸汚染을 誘發하고 있어 將次 油類消費가 增加하고 油槽船運港이 增加하면 重大한 海洋汚染의 原因이 될 것으로 보인다.

3. 4. 土壤汚染

工場廢水와 産業廢棄物 그리고 大氣汚染으로 인하여 全國的으로 約 2000町步의 農地가 汚染된 것으로 推定되고 있다 (農村振興廳, 植物環境研究所, 1972). 그中에서도 金浦地域(梁在昇等, 1979), (서울特別市, 1978), 京畿道 安養市(朴勝熙, 1979), 慶南蔚山工団 附近(權肅杓, 1978)의 土壤汚染과 農作物被害가 甚하다. 이들 農地는 耕作이 不可能하거나 生産된 農作物이 人體에 有毒할 程度로 汚染되어 있어 이들 오염된 農地의 耕作中止, 工場敷地 또는 住宅地로 轉用할 것을 考慮中이다.

農地의 農藥汚染으로 인한 農作物의 殘留農藥量의 增加로 人畜, 野生動物體內의 殘留農藥濃度가 上昇하는 傾向을 보이고 있다 (閔丙允, 1980) (金彦華等, 1978).

將次 工業團地의 擴大, 地方工業団地의 造成, 工業規模의 擴大로 인하여 附近影響圈의 土壤汚染은 深化될 것이며 農藥使用量의 增加로 인하여 農地汚染, 農作物汚染과 被害가 加重될 것으로 보인다(權赫姬等, 1973) (權肅杓等 1978).

3. 5. 固形廢棄物의 發生

都市廢棄物의 排出量은 人口, 消費物資의 增加에 比例하여 1970年에 人口 1人當 1日1.27kg가 排出되었으나 1990年에는 約2.0kg 2000年에는 約3kg가 排出될 것으로 推定된다(權肅杓, 鄭勇, 1978).

또 産業廢棄物은 全産業平均 1,612톤/10億圓(日本－1976)으로 相當한 有毒物을 包含하고 있다(富澤, 1978).

이들 固形廢棄物의 排出量은 都市人口의 增加와 産業發展에 따라 增大될 것이 豫測되지만 그 處理對策은 더욱 많은 技術開發로 施設投資가 要請된다.

都市固形廢棄物은 漸次로 大型, 耐久材로 變하고 1981年에는 非

燃燒性廢棄物이 72.7%를 占하게 되고 日 56,000톤(全國)이 排出되지만 1991年에는 非燃燒性廢棄物은 49.8%가 될 것이고 日 72,000톤(全國)이 排出될 것으로 推定된다. 그리고 2001年에는 非燃燒性廢棄物은 全体 都市廢棄物의 約27.6%가 되고 反対로 可燃性 廢棄物이 約 72.4%가 되고 全體 排出量도 1日 120,000톤이 排出될 것으로 推定된다. 이와 같은 趨勢에서 過去에 都市廢棄物을 主로 埋立 또는 農村追肥化에 의한 處理方法은 不可能하게 될 것으로 將次 分離收去를 通한 資源回收再利用과 燒却處理, 廢熱利用이 不可避하게 될 것으로 豫測된다(權肅杓, 鄭勇, 1978).

産業廢棄物은 日本의 例에서 全産業 平均 約50%가 再生利用資源으로 活用되므로서 環境汚染防止와 資源節約의 效果를 높이고 있는 만큼 再利用技術의 開發促進이 不可避해진다.

4. 環境保全

生活環境의 惡化의 根本的 原因은 國土에 人口의 急速한 增加이며, 副隨的으로 消費의 增大, 急速한 産業化過程에서 生態系를 度外視한 土地開發과 技術發展에 있다.

能率과 經濟的 價値에 置重된 開發과 發展計劃은 人口增加, 都市化, 消費增大 等에 따르는 環境惡化를 防止할 수 없을 뿐만 오히려 그것을 促進시키는 結果를 가져오고 있다.

根源的으로 生活環境을 健康하게 保全하기 위해서는 주어진 環境容量에 適切한 人口規模와 開發方式이 調和를 이루어야 한다.

4.1. 地域開發計劃과 環境

都市工業團地開發에서 將次 收容될 것으로 豫測되는 人口, 産業規模를 前提로 하여 그 地域과 附近 影響圈에서 誘發될 수 있

는 環境汚染과 生態系의 破壞와 그에 따르는 被害를 最大限 豫測하고 必要하다면 開發計劃의 修正, 調整이 따라야 한다.

人口, 産業規模는 그것을 收容할 수 있는 空間, 面積, 資源이 必要하고 同時에 거기에서 排出되는 煤煙, 下水, 廢水, 廢棄物이 따른다. 土地나 水資源이 充足될 수 없는 地域에서 都市, 工業團地가 維持될 수 없고 廢棄物이 自然淨化能力을 벗어날 때 高度의 環境汚染을 誘發하여 住民生活과 産業活動에 障害를 주게 된다.

都市開發, 또는 再開發은 大部分의 境遇 人口의 過密現象을 解消하기 위한 目的에서 計劃되고 있으나 單純한 人口의 居住地分散을 위한 新都市開發이나 都市地區擴大는 오히려 交通問題와 都市의 公共地施設負擔을 加重시켜왔다. 또한 都市人口增加를 더욱 促進시킨 結果를 가져왔다. 그뿐만 아니라 農村, 山林地域의 浸蝕으로 인하여 農耕地의 縮少, 自然의 破壞를 促進시키고 있다.

都市附近의 工業地域은 都市人口를 急速히 增加시키는 結果를 가져왔고 都市와 工場에서 莫大한 量의 廢棄物이 集中的으로 排出되어 地域空間의 自淨能力을 超過하므로서 大氣汚染, 水質汚染, 騷音, 振動을 加重시키는 結果를 招來한다.

工業團地開發計劃에서는 地域空間의 特性에 따라 入住産業의 種類와 規模, 入住人口가 適切히 維持되어야 한다.

地域開發計劃에 앞서서 環境에 미치는 影響과 그 被害를 最少化시키기 위해서 計劃을 調整하고 合理化시키는 環境影響事業評價(environmental impact assessment)가 早速히 制度化되어야 하고 國土利用計劃에 있어서도 將次의 全國土의 環境을 保存하는 데에 工業團地開發보다 優先하여야 한다.

4.2. 技術開發과 環境

生産技術은 企業能率을 追求하고 있기 때문에 때로는 公害要因

을 度外視해왔다. 生産過程에서 大量의 自然資源을 濫費하고 生態系를 破壞하거나 大量의 有毒物이 排出되어 環境을 高度로 汚染시켜 動植物의 生存을 危脅하거나 生産된 消費製品이 大量의 廢棄物을 發生케하여 環境을 惡化시키는 境遇가 許多하다. 過去에 使用되었던 有機水銀 農藥이나 DDT, 電氣絶緣材로 使用되었던 PCB가 이제는 人間環境을 破壞하는 兇器로 認識되고 있지만 그것을 發明한 當時에는 Nobel賞이나 特許가 주어졌다.

또 企業性이 있다면 外國에서 追放된 汚染産業이 他國에 上陸하는 例가 있다.

今後의 産業技術은 그것이 生産過程이나 生産品이 環境에 影響을 미치는 것이라면 技術로서 許容될 수 없다.

新技術이 發見되었을 때에 그 技術로 인해서 將次 誘發될 環境에의 影響을 完全히 豫見할 수 없다고 하더라도 可能한 모든 科學이 動員되어 그 技術이 無害하다고 證明되거나 追蹟觀察이 따르지 않는다면 역시 技術로서 許容될 수 없다.

4. 3. 資源管理와 環境

大部分의 環境要素는 價格이 주어지지 않고 있다. 그러므로 環境破壞는 損失 看做되지 않고 있다. 그러나 環境은 生活과 産業의 基盤이므로 環境은 價格이 있는 資源보다 貴重하다. 一般的으로 充足되지 못한 環境要素는 資源으로 認識되며 이것은 稀少價値의 表現이기도 하다.

따라서 環境資源은 政策的으로 共同管理되어야 한다.

資源의 消費가 生態系를 破壞하고 環境을 惡化하여 自然의 再生能力을 喪失시키고 人間의 生存을 危脅하는 것이므로 어느 特定人이나 어느 國家의 利益을 위해서 資源의 消費를 許容할 수

없다.

주어진 資源을 利用하기 위해서는 適切한 人口를 維持하면서 最大限의 節約이 따라야하고 그러기 위해서는 生産技術과 消費文化에 大改革이 不可避해질 것으로 豫想된다.

4.4. 環境汚染防止

生活과 消費過程에서 各種廢棄物 排出現象은 不可避하다. 그러나 그것은 人口增加에 의해서 더욱 增大되고 그것으로 因해서 人間生存이 危脅된다면 廢棄物의 發生을 放置할 수는 없다. 그러므로 當然히 廢棄物 排出量을 最少化시키고 環境汚染을 防止하기 위한 對策이 消費增大와 併行해서 發展되어야 한다.

莫大한 量의 都市下水와 産業廢水 그리고 煤煙과 固形廢棄物을 處理하기 위한 技術施設投資는 人口增加, 産業發展과 併行해서 더욱 그 負擔이 增加될 것이고 그것은 生活, 生産費의 上昇을 意味하게 된다.

環境을 保全하거나 汚染物 處理技術은 生産性에 直接 關聯되어 있지 않을 뿐만 아니라 收益性을 低下시킨다는 理由로 큰 發展을 이루지못하고 있지만 環境汚染이 深刻해져가면서 汚染物處理淨化를 위한 技術開發은 不可避하게되고 그것을 위한 公共負擔은 人口, 産業等 汚染排出源의 增加와 併行해서 增加될 것으로 豫測된다. 特히 大都市나 工業地域에서는 汚染物의 集中的 排出로 인하여 그 淨化處理施設의 負擔은 他地域보다 더욱 加重된다.

5. 結 論

限定된 空間과 自然資源에서 人口가 急速히 增加하면 土地와 自然資源의 需要가 人口增加의 速度보다 빠르게 늘어나고 그것과 反比例해서 利用할 수 있는 土地와 資源은 減少된다. 그뿐만 아니라 資源의 消費에 比例해서 煤煙, 下水, 廢水, 騷音, 振動 等이 排

出되어 生活環境은 汚染되고 生態系를 破壞하므로서 自然의 生産能力은 急速히 減少된다.

더우기 急速度로 伸長하는 産業化過程에서는 人口의 都市集中, 産業地域開發이 不可避하고 結果的으로 環境汚染을 集中的으로 誘發시키므로서 都市, 工業團地는 勿論 周圍 全地域에서 健康, 農作物, 山林, 水産物 그밖의 財産의 被害를 입게된다.

韓國은 狹少한 國土面積에 水資源을 비롯한 自然資源이 極度로 限定되어 있는데에도 不拘하고 人口密度와 高率의 都市人口를 가지고 높은 經濟成長을 이루고 있다. 이와같은 人口, 都市, 産業의 伸長은 바로 環境汚染의 增大 要因이 되고 있으며 經濟規模의 擴大와 더불어 더욱 環境汚染과 그 被害는 全國的으로 擴大되고 將次 發展의 重大한 障害要因이 될것으로 推測된다.

生活環境을 保全하기 위해서는 環境容量에 適合한 人口規模가 維持되어야하고 環境은 汚染, 破壞하지 않는 制度, 技術, 投資가 要求된다. 이것은 人口增加와 더불어 環境保全을 위한 負擔의 增加와 生活의 質의 低下를 뜻한다.

◀ 參 考 文 獻 ▶

1. 宋丙洛："國土開發과 管理", 國會報, 164. 152 1978.
2. 人口部門實務計劃班：人口部門計劃(案), 第5次5個年經濟社會發展計劃, 1981. 4
3. 日本環境廳：環境白書, 1980.
4. 農藥工業協會：農藥年報, 198.. 1980.
5. 車喆煥, 高應麟, 安允玉：環境汚染이 健康에 미치는 影響에 關한 調査分析－大氣 汚染程度에 따른 傷病樣相에 關한 分析, 大韓醫學協會, 1980.

6. 權肅杓, 鄭 勇, 林東九, 李明一, 金泰旭, 任炯彬：大韓알미늄工業株式會社蔚山工場周邊의 農作物에 對한 公害被害調査報告書, 延世大公害研究所, 1978.
7. 韓國經濟開發協會：環境保全長期綜合對策推進方案研究, 1978.
8. 建設部：河川, 1979.
9. 權肅杓：社會開發(90年代를 向한 基本構想), 韓國社會開發協會 p.271-272, 1980.
10. 鄭 勇："漢江水汚染과 그 推計에 關한 研究", 韓國上水道協會誌 水道 5, 18, 1975.
11. 李政京, 鄭 勇, 權肅杓："琴湖江汚染이 洛東江 水質에 미치는 影響에 關한 研究" 水道 18, 44, 1979
12. 서울特別市：漢江上流의 汚染現況과 保有對策, 1979
13. 李澤烈, 孫英煖：改量조개 發生에 의한 釜山沿岸海水의 水質汚染調査, 韓國水産廳 會法, 1979. 3
14. 國土水産振興院：韓國沿岸水質汚染調査, 1977
15. 朴勝熙："原子吸光法에 의한 工業團地(京仁, 全北) 周邊畓土壤中의 重金屬 含量 分析에 關한 研究," 한국식물보호학회지, 18(1), 49 1979
16. 梁在昇, 李瑞來, 盧在植："國産玄米중 수은 및 카드뮴의 含量", 한국식품과학회지 11(3) 176, 1979
17. 農村振興廳, 植物環境研究所：大氣汚染 및 水質汚染에 依한 農作物被害面積(資料), 1972
18. 서울特別市：서울市一圓土壤汚染度調査(一次), 1978
19. 閔丙允：「韓國産魚類의 農藥汚染」 日本 松山市 愛媛大學, 農學部環境化學研究室, 1980. 未發表
20. 金彦華, 宋基俊, 李瑞來："한국산玄米中BHC의 殘留性 研究", 韓國식품과학회지 10. 309, (1978)

21. 權赫姬, 金東君, 金元圭, 李文嬉, 尹公德, "環境汚染에 關한 硏究" (有機塩素系 農藥 및 微量重金屬에 關하여), 국립보건연구원보 10, 291, 1973
22. 權肅杓: "國民消費性向에 따른 固形廢棄物의 排出樣相과 環境汚染에 미치는 影響에 關한 硏究", 大韓保健會誌4 (2), 9, 1978
23. 宮澤和高: "業種別, 郡, 道, 府, 縣別の 産業廢棄物排出實態", 産業と 環境(通商産業省立地公海局) 78(7) 35, 1978

Ⅷ. 教育水準의 向上과 人口問題

辛 世 浩*

1. 序　論
2. 人口動態와　教育人口
3. 人口動態와　教育與件
4. 人口構造의　變化에 따른 教育資源의 需要展望
5. 向後의　政策方向

1. 序　論

1950年代 後半에 시작된 「베이비 붐」에 의한 人口波高가 3－5年 간격으로 初·中·高等學校를 흔들어 놓고 이제 大學을 덮치고 있다. 이러한 人口의 波高는 韓國民特有의 높은 教育熱과 함께 各級學校의 좁은 문을 차례로 무너뜨려 왔다. 中學入試의 廢止, 中學校教育의 義務化를 위한 政策方向, 聯合考査(資格考査의 性格)로 대치된 高校入試의 사실상 廢止, 高校平準化政策의 強行, 大學으로의 병목현상과 이에 따른 過熱課外의 문제, 大學定員의 증가와 大學入試의 廢止를 골자로 하는 教育改革등으로 이어진 一聯의 教育改革의 흐름은 앞에서 언급한 人口波高의 흐름과 직결되어 왔음은 우리가 익히 알고 있는 사실이다. 이렇듯 지난 30여년의 韓國의 學校教育은 바로 그 人口波高의 위협을 克服하려는 노력으로 점철돼 있다고 해도 과언이 아니다. 雪上加霜 人口

* 韓國教育開發研究院 副院長

의 都市集中이라는 人口의 移動의 문제는 都市地域의 教育을 더욱 어렵게 해 왔다. 主로 量과 關聯된 教育의 문제를 解決하려고 노력한 지난 30여년간 우리의 教育水準은 그나름대로 괄목할만한 成就와 發展을 보여 왔다고 볼 수 있다. 우선 初·中等教育面에서의 높은 就學率, 進學率은 농촌의 高校進學率이 아직 미흡하긴 하지만 거의 先進國 水準에 접근하고 있다. 또한 大學教育의 機會도 普遍化 추세를 보이기 시작했다.[1] 그밖에도 國民平均教育年數의 증가 경향과 義務教育의 期間延長政策의 적극적인 추진과 幼兒教育, 平生教育을 위한 政策開發이 活發히 진행되고 있는 것 등은 우리 教育의 成長과 發展을 설명해 주는 變化들이다.

그러나 위에서 내세운 成長·發展에로의 變化는 主로 教育水準의 量的 指標에 관련된 것이다. 量에 억눌려 크게 發展을 보지 못한 教育水準의 質的 側面은 그리 밝지 못하다. 어느 하나도 가볍게 볼 수 없는 심각한 문제들이 도사리고 있으며 이들은 教育人口의 증가에 미치지 못하는 教育投資의 絶對不足의 문제를 실감케 해준다.

教育水準의 質的 側面은 教育環境의 質的與件 그리고 教育成就의 質로 나누어 관찰해 볼 수 있을 것이다. 大學教育을 除外한 初·中·高의 教育期間 12年 學校教育을 통해 우리의 青少年들이 어떻게 成長하고 있는가에 관한 질문은 教育成就의 質에 관한 질문이다. 學校는 우리 子女들의 教育을 위해 必要한 空間, 施設, 資源 및 方便들을 가지고 있는가는 教育環境의 質에 관한 질문이다. 教師와 學生은 具體的으로 어떤 상태, 어떤 조건에서 일하고 있는가는 教育與件에 관한 질문이다.

---

1) 表1, 2, 3 참조

지금까지의 우리 教育이 高等한 知力의 成就 즉 문제해결력, 창의력등 보다는 暗記된 知識, 斷片的인 知識이 더 큰 비중을 차지하는 教育이었다고 하는 것은 오래전부터 지적된 사실이다. 學校의 授業場面은 여전히 教師中心이며 全體的이며 學生들은 學習에 참여하고 있다기 보다는 노출되고 있다는 것이 차라리 정확한 표현이라 할만큼 學生은 知的이나 情緖的으로 教師와 個別的으로 접촉하는 시간이 거의 없다. 그들은 복잡한 數學의 公式을 외웠다가 그것을 이용해서 주어진 문제를 푸는 能力은 우수하지만 그 公式의 의미를 파고드는 質問이나 그 公式의 變形을 요구하는 狀況에서는 매우 어려운 困難을 겪고 있다.[2] 이것은 多人數 事態속에서 授業의 個別化가 이루어 지지 못하고 教師主導의 일방적 강의수업에서 흔히 관찰되는 教育成就의 一例에 지나지 않는다. 그외에도 이러한 授業條件은 人間教育의 不實이라는 문제를 수반하기 쉬워서 學校教育에서 강조하는 많은 情意的 教育目標(協同性,公正性,正直性,共同體 意識, 全體利益의 見解등)들이 달성하기가 어렵게 되어 있다. 이 문제는 教育環境의 質과 더 깊은 相關關係을 갖는다. 협소한 空間(教室, 運動場등)에서 부족한 上水道, 화장실, 運動器具, 實驗器機등을 가지고 경쟁해야 하는 學校生活은 學生들을 경쟁적이며, 利己的이며 手段과 方法을 가리지 않고 目的을 달성하려는 성격을 형성시키기에 매우 큰 도움이 될 것이다. 또한 냉난방 시설의 결여, 가정이나 일반 公共建物의 시설과 비교가 될 수 없는 學校 生活環境의 비천한 수준 등은 學校環境의 非人間化 傾向을 잘 말해주고 있다. 이와 같은 物理的 環境의 非人間化 경향과 大集團, 過密學校 事態 속에서의 授業의

2) 우리나라 初·中·高等學生의 學力調査研究(未刊行物, 1975, KEDI)

非人間化 경향은 知的, 情意的 教育成就의 不實 現象의 충분한 원인이 되고 있다고 할 수 있을 것이다.

우리의 學校教育의 與件은 우리 나라의 教育水準, 經濟水準을 他國과 비교해 볼 때 不當하다고 할만큼 어려운 처지이다. 아직도 大都市의 學級當 人員數는 平均 70名 水準인바[3] 이것은 우리의 경제적 여건보다 못한 泰國, 印度, 스리랑카, 인도네시아등이 30-40명선을 유지하고 있다는 사실에 비교해 볼 때 가히 충격적인 것이 아닐 수 없다. 多部制學校, 過多學級學校, 過密學級등은 아직도 韓國의 都市學校의 代名詞처럼 따라다니고 있는 것이 우리의 실정이다.

2. 人口動態와 教育人口

人口問題가 전체 教育體系에 影響을 미치고 教育의 힘에 의해 人口의 增減이 調節되기도 한다. 社會의 다른 어떤 부면에서 보다도 人口와 教育은 密接하게 關聯되어 있다고 보겠다. 해방 이후 특히, 60年代에 들어서면서 人口政策에 따른 教育人口의 變化 및 教育水準의 向上은 이 關係를 잘 설명해 주고 있다. 本 節에서는 人口成長과 學生人口와의 關係와 學生人口 增加에 따른 教育水準의 變化 趨移를 살펴보기로 한다.

2. 1. 人口成長과 學生人口와의 關係

人口增加는 教育體制에서 教育시켜야 할 學生數의 增加에 결정적인 影響을 미치고 이것은 바로 教育機會를 量的으로 擴大시켜야 한다는 壓力으로 나타나게 된다. 이것은 人口가 增加하게 되면 一般的으로 適齡人口가 增加하게 된다는 사실을 前提로 하는

3) 小規模學校 設立·運營에 관한 研究報告書, p. 15.

경우이다. 그러나 嚴密하게 말해서 總人口의 增加가 반드시 學生人口의 增加를 가져오는 것은 아니다. 경우에 따라서 總人口는 增加하고 있으나 學校에 다녀야 할 適齡人口는 정체되어 있거나 또는 減少되어 가는 경우도 있다. 이런 狀況에서의 人口增加는 教育財政 側面에서 볼 때 擔稅者는 계속 增加되고 , 受惠者의 數는 減少되기 때문에 教育에 대한 負擔을 오히려 완화시켜 준다고 볼 수 있다.

그러나 解放以後 우리나라의 경우 初·中·高等教育을 받아야 할 適齡人口가 繼續 增加되어 왔고〈表1 參照〉, 就學率도 계속 增加되어 왔기 때문에〈表2 參照〉各級學校의 就學人口인 學生數는 계속 增加되어 왔다.

解放當時 137萬名이었던 初等教育機關 學生數는 1980年에 566萬名으로 4倍이상 增加했고, 中等教育機關 學生數는 같은 期間中에 8萬名에서 417萬名으로 50倍 이상으로 그리고 高等教育機關 學生數는 解放當時 약 8千名에서 57萬名으로 增加되어 70倍이상 늘어나게 되었다〈表3 參照〉.

여기서 中等教育과 高等教育機關의 學生數가 이처럼 급격하게 增加된 것은 人口增加 이외에 教育政策의 變化에 의해서도 상당한 影響을 받은 결과라고 하겠다. 日帝下에서 제한적으로 提供되었던 中等教育 以後의 教育機會가 解放과 더불어 모든 國民들에게 均等하게 提供되었고, 더우기 1970年代의 中學校 無試驗 進學政策과 高等學校 開放政策 및 過去 수년간의 大學定員政策의 變化에 影響을 받은 바 크다고 하겠다. 1965年 以後의 各級學校 進學率을 살펴보면 1965年에 54.32% 水準이었던 中學校 進學率이 1980年에는 95.7%로 급격히 增加되었고, 高等學校 進學率도 69.11% 水準에서 84.5% 水準으로 계속 增加되어 오고 있다. 한편 大學(校) 進學率도 大學定員을 거의 擴大하지 않던 1977年까지는 減少 추

세를 보였으나, 1978年 以後에는 급격히 增加되어 오고 있다 (圖 1 參照)

〈表－1〉 總人口 對 適齡人口 比率 單位：名

區分		1955	1960	1970	1979
	總人口	21,526,374	24,989,241	31,435,252	37,604,384
適齡人口	國民學校(6～11歲)	3,274,987	4,022,992	5,593,540	5,454,323
	總人口對比 (%)	15.21	16.09	17.79	14.50
	中學校(12～14歲)	1,645,024	1,764,986	2,473,967	2,614,348
	總人口對比 (%)	7.64	7.06	7.87	6.95
	高等學校(15～17歲)	1,509,980	1,452,767	2,015,591	2,755,021
	總人口對比 (%)	7.01	5.81	6.41	7.32
	大學(校)(18～21歲)	1,644,691	1,863,853	2,083,881	3,651,120
	總人口對比 (%)	7.64	7.45	6.62	9.70
	合計	8,074,682	9,104,598	12,166,979	14,474,810
	總人口對比 (%)	37.51	36.43	38.70	38.49

資料：1) 경제기획원, 인구센서스자료. 2) 교육신문사, 대한교육연감, 1960.
3) 한국개발연구원, 인구추정자료. 4) 문교부, 문교통계연보.

〈表－2〉 各級學校 就學率 趨移

年度	國			中			高			大		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
1960	·	·	90.1	·		30.0	·	·	18.8	·	·	6.0
1966	98.1	95.1	96.6	51.0	32.9	42.2	35.0	19.6	27.5	14.0	5.1	9.7
1970	102.9	101.9	102.4	65.1	46.6	56.1	36.7	24.1	30.5	14.6	5.5	10.1
1975	103.0	103.4	103.2	80.8	67.0	74.2	51.1	35.8	43.6	17.5	6.7	12.2
1980	104.6	107.1	105.8	95.1	90.4	92.9	70.2	54.9	62.8	23.7	7.7	15.9

* 취학율 : $\frac{\text{각급학교학생수}}{\text{각급학교 적령인구수}}$

資料：문교부, 문교통계연보.

이상에서 살펴본 각급학교 就學率 및 進學率의 變化 추이에서 이미 初等教育의 義務化로부터 中學校 教育의 義務化, 高等學校 教育의 普遍化, 그리고 大學教育의 大衆化 時代에 突入하고 있음을 알게 된다.

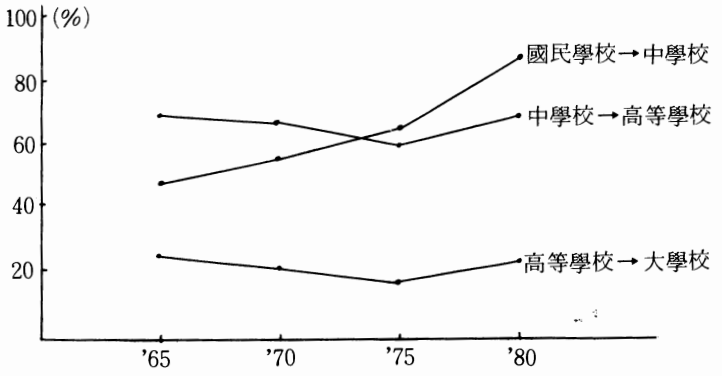
〈表 - 3〉 各級學校 學生數 增加 趨勢

單位 : 名

區 分	1945	1960	1970	1980
國民學校	1,366,024	3,662,685	5,749,301	5,658,002
中 學 校	80,828	528,593	1,318,808	2,471,997
高等學校	-	273,434	590,382	1,696,792
大 學 校	7,819	101,041	171,356	568,055

註 : 大學(校)에는 초급대학, 교육대학, 각종학교(대학과정), 간호학교가 包含
資料 : 教育新聞社, 大韓教育年鑑, 1960.
文教部, 文教統計年報.

〈圖 - 1〉 各級學校 進學率 推移



*進學率 : 上級學校 進學者數 / 各級學校 卒業者數
資 料 : 문교부, 문교통계연보.

2.2 教育水準의 變化 趨移

學生人口의 增加는 國民의 教育水準의 向上을 가져오게 하였다. 學齡人口의 팽창과 教育에 대한 需要가 急增하는 과정에서 國民의 教育水準은 점차 높아지고 있다. 앞서 살펴본 各級學校 就學率 및 進學率의 급격한 增加는 이를 나타내주고 있는 것이다. 이렇듯 學校教育 制度 속에 머무는 教育人口가 많을수록 그리고 그 기간이 길어질수록 結果的으로 國民의 平均教育年數는 높아지게 된다. 〈表 4〉에서 볼 수 있는 바와 같이 1975年 現在 國民 전체의 學力 水準은 國民學校 卒業 정도를 넘어서는 6.62년이며 남자의 경우 7.61년으로서 중학교 2년 水準에 이르고 있다. 또한 1975年 都市地域의 平均教育年數는 8.12에 달하고 있으며 25~35세의 경우 8.7년으로 전체 平均보다 현저하게 높은것으로 밝혀지고 있다. 그리고 지난 15年間의 추세를 보면 平均教育 연한이 매 5年마다 1년 정도씩 높아지고 있고[4] 앞으로도 그 정도의 차이가 있겠지만 계속 높아질 展望이다.

〈表－4〉 國民의 平均 教育年數

年 度	男	女	平 均
1966	6.19	3.97	5.03
1970	6.86	4.72	5.74
1975	7.61	5.70	6.62

* 國民平均教育年數 : $\frac{\text{總教育年數(가중치)}}{\text{6歲이상人口－學生數}}$

資料 : 경제기획원, 전게서, pp. 90－93.

이와 같이 學生人口의 增大 및 이에 따른 教育水準의 向上은 세계 어느 나라에서도 그 由來를 찾아볼 수 없는 國民의 높은

4) 金信福, "國際競爭力 強化와 高學歷社會" 教育開發消息(7卷 4號) 1978. pp.3－4.

教育熱과 經濟水準의 向上, 그리고 政府의 積極的인 施策의 결과라고 보겠다.

人口의 성장은 學生人口의 增加 뿐만 아니라 教育의 內容과 過程 그리고 産出 등 教育體系 전반에 걸쳐 많은 影響을 끼치게 되었다.[5] 특히 學生人口의 增加는 教職員의 需給조절과 收容施設(accomodation)의 확충을 가져왔고, 이로 인해 매년 政府 豫算의 17~19% 정도를 文教 豫算에 충당케 하는 背景을 이루어 왔다.

3. 人口動態와 教育與件

3.1 教育與件의 惡化

學生人口의 增加는 必然的으로 이들을 수용하기 위한 제반여건의 造成을 必要로 하게 된다. 이에 따라 政府는 해방이후 많은 教員을 養成하고, 教室등의 施設 확충에도 계속 努力해 왔다〈表-5〉. 그러나 國家教育財源의 增加幅을 훨씬 앞지르는 學生人口의 增加는 各級學校에서의 教育與件을 계속 惡化시켜 왔다. 學級은 조밀해지고, 學校規模는 점차 비대해졌으며, 教員 1人當 學生數도 계속 增加해 왔다. 〈表 6〉에서 볼 수 있는 바와 같이 學校當 學生數는 모든 學校級制에서 계속 增加하고 있고, 學級當 學生數는 最近 다소 緩和되고 있는 國民學校의 경우를 除外하고는 中等學校 水準에서 계속 늘어나고 있다. 여기서 最近에 나타난 國民學校 學級當 學生數의 減少趨勢는 學級數의 增加에 기인된 것이라기 보다는 1960年代의 家族計劃事業 等으로 國民學校에 就學할 適齡人口가 1975년경부터 減少한데 기인된 것이라 하겠다. 이

5) 韓國教育開發院, 人口動態와 教育計劃, 1974. pp. 8-10.

러한 學級當 學生數 增加趨勢는 教員 當 學生數 趨勢에서도 비슷한 경향을 보이고 있다.

〈表－5〉 各級學校 教員數, 普通 教室數 增加趨勢

區	分	1960	1970	1980
教員數(名)	國民學校	61,605	101,095	119,064
	中學校	13,053	31,207	54,858
	高等學校	9,627	19,854	50,948
	大學(校)	3,803	9,100	20,662
普通教室(數)	國民學校	38,131	85,500	100,182
	中學校	10,037	21,126	37,853
	高等學校	7,179	9,862	26,853
	大學(校)	5,819 *	5,891	10,566

註：1) 대학(교)에는 초급대학·교육대학·각종학교(대학과정)·간호학교가 包含됨.
2) * 는 1965年 資料임.
資料：1) 교육신문사, 대한교육연감, 1960.
2) 문교부, 문교통계연보, 1970, 1980

3.2 教育與件 惡化에 따른 問題

解放以後 우리나라는 現代化, 産業化 추세와 함께 人口의 都市集中現象이 계속 나타나면서 地域間 人口構造上에도 커다란 變化가 나타나고 있다. 그 결과 1955年度 全國人口의 25% 水準을 밑돌던 都市人口 比率이 1980年度에는 57%로 增加되었고, 특히 서울과 부산 地域의 人口構成比만도 30%를 上廻하게 되었다 〈表－7 參照〉.

이처럼 급격한 人口의 都市化 추세는 必然的으로 都市地域의 學生人口를 급증시키는 결과를 초래하였다.

都市地域 특히 서울과 부산등의 大都市 地域으로의 學生 流入現象은 그렇지 않아도 조밀하던 學校教育與件을 더욱 惡化시키게

되었다〈表8 參照〉.

1980年 現在 서울·부산地域의 過密學級實態를 보면, 國民學校와 中學校의 경우 全體學級의 90%가 法定基準인 60名을 초과하여 수용하고 있는 過密學級이고, 高等學校의 경우도 全體의 50%이상이 過密學級으로 나타나고 있다〈表 9〉.

〈表－6〉 教育與件變化推移

區分		1960	1965	1970	1975	1980
國民學校	學校當學級數	14.04	14.75	15.53	15.50	16.93
	學級當學生數	57.36	65.36	62.09	56.74	51.50
	教員當學生數	58.64	62.42	56.87	51.78	47.52
中學校	學校當學級數	10.41	10.25	13.22	15.98	17.97
	學級當學生數	48.21	60.68	62.05	64.46	65.50
	教員當學生數	40.50	39.41	42.26	43.20	45.06
人文高	學校當學級數	10.07	10.92	12.87	16.11	20.82
	學級當學生數	45.74	59.82	60.06	59.79	59.87
	教員當學生數	30.94	32.19	32.03	31.75	33.94
實業高	學校當學級數	－	10.34	10.19	17.38	21.18
	學級當學生數	－	53.47	56.14	57.03	59.63
	教員當學生數	22.74	27.75	27.48	30.96	32.56
專門學校	教員當學生數	－	－	－	15.95	30.07
初級學校	教員當學生數	－	34.22	21.52	23.67	－
教育大學	教員當學生數	－	19.41	18.47	10.75	16.71
大學(校)	教員當學生數	26.84	19.91	18.82	20.73	27.87

資料：文教統計年報.

〈表－7〉 우리 나라 人口의 都市化 趨勢

單位：名

區 分	1955	1960	1966	1970	1975	1980
全體人口	21,526,374	24,989,241	29,192,762	31,435,252	34,708,542	37,448,836
서울·釜山人口	2,624,231	3,609,073	5,233,371	7,401,653	9,343,521	11,527,032
比 率 (%)	12.19	14.44	17.93	23.55	26.92	30.78
기타都市人口	2,657,201	3,387,673	4,571,441	5,527,169	7,450,459	9,913,720
人口比率(%)	12.34	13.56	15.66	17.58	21.47	26.47

資料：人口센서스 報告書.

〈表－8〉 學生人口의 都市化 趨勢

單位：各

區 分		1960	1963	1970	1980
國民學校	全體	3,621,267	4,421,541	5,749,301	5,658,002
	서울·釜山	292,111	665,652	1,057,226	1,614,886
	(%)	8.07	15.05	18.39	28.54
中學校	全體	528,614	665,760	318,808	2,471,997
	서울·釜山	97,496	162,664	365,727	644,877
	(%)	18.44	24.43	27.73	26.09
高等學校	全體	263,563	364,313	590,382	1,696,792
	서울·釜山	78,860	135,330	227,261	508,572
	(%)	29.92	37.15	38.49	29.97
大學校	全體	101,041	129,086	171,356	568,055
	서울·釜山	64,390	93,720	118,657	249,938
	(%)	63.73	72.60	69.25	44.00

註：大學(校)에는 초급대학·교육대학·각종대학(대학과정)·간호학교 包含.
資料：1) 教育新聞社, 大韓教育年鑑, 1960.
2) 文教部, 文教統計年報, 1963. 1970. 1980.

한편 서울·釜山地域의 경우 法定基準을 초과한 過大規模學校 實態를 보면 初·中等學校를 莫論하고 全體學校의 80% 이상이 大規模 學校로 나타나고 있다.

學校規模의 過大化는 教師와 學生, 그리고 教師들間의 關係를 소원케 할 可能性이 크다. 組織이 비대해지고 構成員이 많아지면 통솔의 범위(span of control)를 벗어나 効率的인 組織管理를 하기도 困難하고 組織은 관료화 경향을 띠게 되어 非民主的 學校組織으로 전락되기가 쉽다. 또한 學校規模의 過大化는 必然的으로 學生들의 通學거리를 멀게하여 大都市의 交通難을 加重시키는 原

〈表－9〉 서울·釜山地域의 過密學級 및 過大規模學校 狀況(1980)

單位：個

區 分		學生數別 學級數			學級數別 學校數		
		合 計	過密學級	(%)	合 計	過大規模學校	(%)
國民學校	全國	109,855	37,264	33.92	6,450*	674	10.45
	서울	16,213	15,649	96.52	236	203	86.02
	釜山	6,894	5,787	83.94	123	88	71.54
中學校	全國	37,741	30,732	81.43	2,056*	793	38.57
	서울	6,754	6,717	99.45	196	175	89.29
	釜山	2,570	2,492	96.96	83	81	97.59
人文高	全國	14,850*	8,025	54.04	748	399	53.34
	서울	3,993	2,403	60.18	117	95	81.20
	釜山	945	630	66.67	37	31	83.78
實業高	全國	12,944	4,673	36.10	605	258	42.64
	서울	2,071	857	41.38	47	38	80.85
	釜山	1,296	528	40.74	36	31	86.11

* 學生數別 學級數에서 人文高 資料와 學級數別 學校數에서 國民學校와 中學校 資料는 1979年 統計임.

資料：文教部, 文教統計年報, 1979, 1980.

因으로 지적되기도 한다.

한편 學級規模의 過密化 現象은 教師의 業務負擔을 加重시킴으로서 學生들에 대한 學習指導와 生活指導 等을 소홀하게 하여 學生들의 學習効果를 低下시키고 아울러 學生들의 心身 發達도 저해하는 결과를 초래하고 있다.

學級規模의 過密化는 일반적으로 學生의 學習活動 參與機會를 적게 할 뿐만 아니라 學習者의 學習動機를 약화시키는 경향이 있다. 이와함께 多人數學級 內에서는 學生들에 대한 個別指導가 어렵기 때문에 學生들에 따라 相異한 能力과 適性을 고려한 授業을 進行하기가 어렵게 된다.

學級規模의 過密化는 이처럼 學生들의 學習効果를 低下시킴은 勿論 學級內의 비좁은 空間 環境으로 인해 學生의 情緖活動을 抑壓하고 身體活動에 제약을 加함으로써 學校教育을 非人間化시키는 결정적인 要因이 되고 있다. 그러므로 多人數學級, 맘모스 規模學級 等의 教育環境 속에서 生活하는 學生들은 그들의 能力과 經驗, 그리고 興味와 適性 等이 무시되는 것은 勿論이고 平均的, 大衆的, 專制的, 劃一主義的 價置觀까지도 형성되리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다.

한편 農村地域에서의 學校與件은 大都市 地域에서의 過密學級·過大規模學校 현상과는 달리 農村 學生人口의 都市 轉出에 따라 農村地域에서의 學級 收容人員을 適正線이하로 줄어들게 하여 教育投資의 効率性을 저해하고 있고, 이에 따른 學級規模의 過小化는 複式學級 編成 등을 불가피하게 하여 教師 負擔을 加重시킴은 勿論 教育課程의 非正常的 運營으로 教育의 質的 効果를 기대하기 어렵게 하고 있다. 또한 農村學生의 都市轉出에 따라 발생하는 遊休施設은 施設活用의 効率性을 저하시키고, 老朽化된 施

設의 改築도 어렵게 하고 있다.

4. 人口構造의 變化에 따른 敎育資源의 需要展望

앞에서 人口 動態에 따른 學生人口 增加 및 이에 따른 敎育與件의 惡化등을 살펴 보았다. 여기서는 향후 人口構造의 變化에 따른 學生人口와 敎育資源의 需要趨勢를 다음 몇가지로 나누어 展望해 보고자 한다.

첫째, 學齡人口의 相對的 감소 추세에도 불구하고 전체 學生人口는 계속 增加할 것이다.

70年 이래 人口 增加率이 鈍化되어 왔고 이러한 努力이 계속된다면 절대 學齡人口數는 점차 감소할 것으로 展望된다. 향후 學齡人口 構造의 變化를 展望하여 보면 다음〈表 10〉에서 볼 수있는 바와 같이 學齡人口는 學校級別로 全體에 걸쳐 감소될 것이다. 그러나 앞서 제시한 바와 같이 義務敎育의 年限延長, 高等學校敎育의 普遍化, 그리고 大學敎育의 大衆化 등 敎育機會의 擴充 및 均等化를 지향함으로써 대체적으로 各級學校의 就學率 및 進

〈表－10〉 學齡人口 構造의 變化展望

單位：千名

區 分	1981	1986	1991	增減狀況		
				82－86	87－91	82－91
6－11歲	5,360	4,827	5,263	△ 533	436	△ 97
12－14歲	2,644	2,673	2,375	29	△ 298	△ 269
15－17歲	2,629	2,717	2,448	88	△ 269	△ 181
18－21歲	3,731	3,442	3,587	△ 289	145	△ 144
計	14,364	13,659	13,673	△ 705	14	△ 691

資料：韓國敎育開發院, 敎育展望의 展望과 課題, 1978, pp. 48－52.

學率은 계속 상승할 것으로 보인다. 향후 適齡人口에 대한 就學率과 各級學校 進學率을 展望해 보면 각각 다음 〈表－11〉, 〈表－12〉에서와 같다.

〈表－11〉 各級學校 就學率 展望

單位：%

學校級別	1981	1986	1991
國	100.00	100.00	100.00
中	94.27	97.21	97.21
高	66.07	76.14	84.46
大	18.31	29.06	31.92

資料：〈表 10〉에서와 同一

〈表－12〉 各級學校 進學率 展望

單位：%

學校級別	1981	1986	1991
國→中	96.61	98.50	100.00
中→高	81.00	86.30	90.50
高→大	56.96	55.27	54.80

資料：〈表 10〉에서와 同一

이렇듯 학생인구의 增加에 따라, 國民 全體 人口에 比하여 볼 때 學生人口의 比重이 相對的으로 커지게 될 것이다.

둘째, 學生人口의 增加에 따라 教育資源所要가 增大될 것이다.

學生人口의 增加에 따라 추가적으로 소요되는 施設, 教員, 財政投資 등은 앞으로의 學級當 學生數, 教員當 學生數 指標를 어떻게 設定하는가에 따라 左右되겠지만, 대체로 보아 현행의 惡化된 教育指標를 점진적으로 改善해야 할 것이라는 데는 논의의 여지가 없다. 앞으로 學校級別 學生數의 增減 추세에 관계없이 學級

當 學生數 및 教師當 學生數 등 현재의 指標를 개선해 나가는데는 學級數 및 教師數는 계속 增加될 것으로 展望된다. 향후 學級數 및 教員數 增加를 展望하여 보면 각각 〈表13〉, 〈表14〉에서와 같다.

이와 같이 현재의 指標를 改善하고 教育의 機會를 擴大해 나가기 위해서는 財政投資의 增大는 불가피하다. 향후 教育投資 所要額 算出 結果는 다음 〈表 15〉에서와 같다. 앞서 제시한 指標를 달성하기 위해서는 향후 10여년간 公教育費가 더욱 擴大되어 政府財政의 22% 水準이 유지되어야 할 것으로 推定된다.

세째, 全體 教育人口의 增加에 따라 教育人口의 個人差가 더욱 커질 것으로 展望된다.

學生들의 동기, 배경, 가치관, 能力 등이 多樣해지게 될 것이므로 이에 相應하는 教育 프로그램이 제공되고 教育의 제반 조건이 갖추어지지 않을 경우 教育의 質 低下가 우려된다. 특히 현재와 같이 惡化된 教育條件 下에서 그리고 入試를 통한 選抜機能이 없거나 弱化되는 추세에 비추어 볼 때 더욱 그러하다.

네째, 經濟·社會發展에 따라 高級人力에 대한 期待가 더욱 높아질 것이다. 다시 말하면 技術集約的인 産業育成과 國際競爭力強

〈表－13〉 學級數 增加 趨勢 展望

(單位：學級)

區 分	1981	1986	1991	增減狀況		
				82－86	87－91	82－91
國民學校	114,870	118,860	140,890	3,990	23,030	27,020
中學校	39,940	47,170	54,500	7,230	7,330	14,560
高等學校	30,250	37,220	46,160	6,970	8,940	15,910

資料：〈表 10〉에서와 同一

〈表－14〉 教員數增加趨勢展望

單位：名

區分	1981	1986	1991	增減狀況		
				82－86	87－91	82－91
國民學校	126,890	145,280	169,750	18,390	24,470	42,860
中學校	64,440	89,160	109,110	24,720	19,950	44,670
高等學校	60,320	88,130	123,490	27,810	35,360	63,170
大學校	27,850	51,220	76,110	23,370	24,890	48,260

註：大學校에는 專門大學 4년제 대학, 大學院이 包含됨.
資料：〈表4〉에서와 同一.

〈表－15〉 教育投資規模指標

(單位：10億, 1978年 不變價格)

區分	1981	1986	1991	年平均增加率		
				82－86	87－91	82－91
GNP	27,455.7	44,418.4	71,212.9	10.1	9.9	20.0
政府財政	5,629.9	9,901.1	17,344.0	12.0	11.9	23.9
公教育費	2,372.3	3,444.3	4,508.9	7.7	5.5	13.2
文教豫算	1,331.0	2,528.7	3,526.4	13.7	6.9	20.6
公教育費/GNP	8.64	7.75	6.33	－	－	－
文教豫算/GNP	4.85	5.69	4.95	－	－	－
文教豫算/政府財政	23.64	25.53	20.33	－	－	－

資料：〈表 4〉에서와 同一.

化를 위해 人的 資源의 高度化를 더욱 要請하게 될 것이다.

마지막으로 女權伸長 및 여성의 經濟活動人口의 增加에 따라 女性教育의 需要가 急增될 展望이다. 經濟發展을 위해서는 勤勞者

의 生産性도 중요한 과제이나 이에 못지 않게 중요한 것이 國民들의 經濟活動 參與率을 伸張시키는 것이다. 이를 위해서는 女性의 經濟活動 參與를 增大시키는 방안이 必要하고 이것은 바로 女性 教育 機會 擴大를 통해서 可能하다. 이와 함께 男女 평등 사상의 팽배는 여성에 대한 수요 특히 高等教育에 대한 需要를 增大시킬 것으로 展望된다.

向後의 政策方向

지금까지 教育의 問題가 人口問題와 얼마나 깊숙히 관련지워 발생하는가를 살펴 본 셈이나 教育人口의 過多問題는 勿論 그에 알맞는 教育投資가 따른다면 問題가 아닐 수도 있다. 그러나 이미 韓國의 教育投資는 單位教育費로 보았을 때는 형편없는 水準이지만 GNP나 政府豫算에서 차지하는 比率로 본다면 비교적 높은 投資를 하고 있다고는 볼 수 있을 것이다. 이것은 우리의 教育投資能力에 어울리지 않게 우리는 많은 教育人口를 가지고 있음을 말해주고 있다고 할 수 있다. 2000年代 우리 社會의 人口動態展望[6]에 의하면 年齡構造比에서 0～14歲의 比가 1980年의 34%에서 2000年에는 25%로 축소될 것으로 보며, 都市人口比도 57.3%에서 77.2%로 增力할 것으로 展望하고 있다. 또 年人口增加率을 1.57%에서 1%로 낮출 것을 目標삼고 있는 것 같다. 年齡構造의 下部構造의 比가 相對的으로 줄어들고 年人口增加率이 줄어든다는 것은 지난 20年 동안 우리를 허덕이게 한 教育人口의 높은 波高의 再發現象같은 것을 防止해 줄 것을 분명하지만 學生의 絶對數가 줄어든다는 것은 아니다. 따라서 주어진 教育人

6) 第5次5個年 經濟社會發展計劃. 人口部門(案) 1981. 4. pp. 16-17.

口에 적절한 教育環境과 教育의 여건을 제공하기 위한 財政의 投入은 계속 되어야 할 것이나 오히려 지금까지의 결손 까지를 함께 메꿔야 하는 負擔 때문에 教育投資는 人口增加比를 上廻하는 것이어야 할 必要가 있다. 2010年代의 중간인 2005년은 지금부터 25여년이란 짧은 거리에 있다. 25年이란 嬰兒가 태어나서 大學을 나오고 社會의 일꾼으로 등장하는데 必要한 기간과 맞먹는다. 이제부터의 人口政策, 教育政策의 方向과 內容은 2010年代의 主役들의 能力과 그때의 國民生活의 質을 결정하는 主要變數가 아닐 수 없다. 教育 쪽에서 바라는 人口政策은 첫째, 出産率 저하를 위한 政策의 持續, 둘째, 人口의 都市集中 緩化를 위한 政策의 계속 추진이다. 이러한 政策의 効果는 教育의 與件을 개선하는 결정적 계기를 주는 것이다. 이러한 政策의 開發과 推進은 얼마던지 소망스러운 것이지만 發表者가 더 큰 관심을 갖는 것은 人口問題의 완화와 2000年代를 向한 人口指標의 達成에 貢獻할 수 있는 教育政策에 있다. 人口와 教育은 앞의 여러 곳에서 암시되었듯이 서로 影響을 주면서 얽혀 나타나는 社會現象이다. 人口政策의 많은 것들이 실상은 教育을 통한 個人의 變化에 의해서 可能한 것들이다. 또 人口의 都市集中 現象도 都市에서 얻을 수 있다고 믿는 보다 나은 教育 機會와 그것의 質이 原因이 되고 있다. [7]

몇가지 教育政策을 제안코자 한다.

첫째, 人口教育의 効果를 高揚하기 위한 教育過程 및 教科書政策과 教員教育政策이 體系的으로 持續되어야 할 것이다. 各級學校에서의 人口教育은 人口 및 環境意識 또는 그들에 관한 倫理意識을 키우기 위한 것이다. UNFPA의 支援으로 活發하게 이루

7) 崔相哲, "教育과 人口移動". 人口動態와 教育計劃, pp. 198, 1974, KEDI.

어졌던 1970年代의 各級學校 人口教育에 대한 體系的 評價와 보다 나은 人口教育을 위한 教育過程 및 教科書 改正과 教員教育 課程의 계속적인 研究開發이 뒤따라야 할 것이다.

둘째, 人口의 조절을 위해 教育機會의 擴大와 特히 女性에 대한 機會 擴大政策이 바람직하다. 사람들은 學校教育을 통하여 合理的 價値觀을 배우게 되고 家族計劃도 더 쉽게 採擇하는 경향이 있다. 그러므로 教育을 大衆化하고 教育年限을 연장하고 特히 女性을 위한 教育機會의 擴大 政策은 人口成長率을 떨어뜨리는데 貢獻할 수 있을 것이다.[8]

세째, 人口의 大都市 轉入率을 떨어뜨리기 위해서는 地方大學의 發展을 위한 育成策을 계속 추진하는 것이 바람직할 것이다. 특히 地方大學이 地方産業과의 協同關係를 가지고 特性化되거나 特定專門分野 學科에 있어서는 全國의 다른 어떤 大學의 學科 보다 우월성이 입증 되도록 集中的으로 支援하는 방안 등은 大學 때문에 大都市로 이동하는 人口를 줄일 수 있을 것이다. 造船, 海洋, 鑛山, 製鐵, 金屬등 그 大部分의 産業所가 地方에 위치하고 있음에도 불구하고 實習場 하나 없이 關係 學科를 서울에 두고 있음은 납득이 안가는 일이다.

네째, 農魚村 地域의 零細學校와 大都市地域의 過大學校의 문제를 해결하는 政策이 강구되어야 할 것이다.

學生 100名미만의 小規模 學校를 運營해야 하는 問題, 學生 10,000여명이 한 學校에 다니는 過大學校의 問題, 過密學級의 문제, 多部制 學校의 問題 등이 시급히 해결 되어야 教育의 地域 隔差를 줄일 수 있을 것이다.

---

8) 李相周, "向後 教育政策에 대한 人口學的 提言," 人口動態와 教育計劃, 1974, KED 1.

◀參 考 文 獻▶

1.韓國教育開發院, 小規模 學校의 設立 運營에 관한 研究, 1980, 서울

2.金信福 "國際競爭力 強化와 高學歷社會" 教育開發消息 (7卷 4号), 1978, KEDI.

3.韓國教育開發院, 人口動態와 教育計劃, 1974.

4.韓國教育開發院, 教育發展의 展望과 課題, 1978.

5.韓國教育開發院, 第5次5個年 經濟社會發展計劃(案), 1981.

6.崔相哲 "教育과 人口移動" 人口移動과 教育計劃, 1974, KEDI.

7.李相周 "向後 教育政策에 대한 人口學的 提言", 前揭書.

Ⅸ. 人口構造의 變動과 人力政策方案

金 秀 坤*

1. 序　論
2. 人力需給計劃과 問題點
3. 人口構造變化에 따른 人力政策

1. 序 論

60年代와 70年代의 經濟發展象은 우리 나라를 일약 經濟發展 成功事例로 손꼽히게 하였다. 그 이유는 巨大한 投資規模의 重化學工業에 있었던 것이 아니라 오히려 輸出主導的 輕工業의 發展과 그로 인한 雇傭機會의 創出에 있었던 것이다. 第2의 跳躍을 앞둔 80年代에는 福祉社會의 建設과 持續的 經濟成長을 同時에 이루어야 한다는 데 그 目標가 있는 바 이것을 可能하게 하기 위해서는 人力政策이 새로운 次元에서 다루어지지 않으면 안 될 것이다.

70年代의 人力政策은 一次的으로 勞動市場으로 進入하는 戰後出生兒들을 어떻게 生産的인 部門으로 就業시키느냐 하는 데 力點을 두었는데 이를 위하여는 이들 新規人力에 대한 基礎訓練의 供與가 그 다음의 課題였다. 그러나 70年代 中盤부터는 景氣의 過熱로 因하여 部分的으로 人力不足難을 격게 되어 使用者間의 高級人力 爭奪戰이 치열해졌지만 이는 賃金浮上現象까지 빚게 되어 輸出産業의 國際競爭力을 弱化시키기에 이르렀다.

이러한 經驗을 토대로 80年代의 雇傭을 展望하고 이에 대한

* 韓國開發研究院 先任研究委員

人力政策의 方向을 設定한다는 것은 매우 뜻깊은 일일 것이다. 먼저 지난날의 人力需給計劃이 靜態的이고 非現實的이었음을 反省하고 80年代의 勞動市場을 動態的으로 理解하면서 變해가는 人口構造에 따라 어떠한 人力政策이 必要할 것인지를 살펴보기로 한다.

2. 人力需給計劃과 問題點

2.1. 産業別 人力需要豫測과 妥當度問題

人力需要는 工産品需要로부터 導出된 二次的 需要이므로 먼저 工産品需要에 대한 豫測이 있지 않으면 안된다. 따라서 첫째로 巨視的으로 GNP에 대한 推計가 必要하고 産業別 附加價値의 生産高를 얼마나 잡느냐에 따라 人力의 需要量은 變動한다. 둘째로 주어진 附加價値를 生産함에 있어서도 資本과 勞動의 結合樣態 즉 勞動生産性의 高低에 따라 人力需要量은 변한다. 景氣變動이라든가 技術의 革新(Technological breakthrough)을 감안하지 않는다 하더라도 이상의 두 要因에 대한 어떤 假定이 주어지지 않으면 人力需要의 豫測은 不可能하다. 그러나 産業別 附加價値生産高를 豫測하기란 더욱 힘들고 主觀的 見解가 介入되지 않을 수 없다.[1] 따라서 豫測된 人力需要量이 實際雇傭量과 事後的으로 상당한 거리가 있을 것이란 것은 미리부터 認定해야 할 것이며 "需要와 供給을 정확히 豫測해서 云云"하는 것은 오히려 勞動市場의 行態에 관한 理解不足때문이라 하겠다.

---

1) 第4次計劃 樹立當時의 方法을 위해서는 金秀坤, 長期雇傭과 技術人力計劃, KDI, 1976, 參照.
第5次計劃을 위한 試案으로서는 金秀坤. 朴恒求, 河泰鉉, 福祉社會의 人力政策과 職業安全, KDI研究調査報告書, 第81-04, 1981, 參照

〈表－1〉～〈表－4〉는 企劃院이 第5次 計劃期間동안 産業別로 豫測한 附加價値額과 豫想勞動生産性에 따라 推計한 雇傭量이다. 1991年度 雇傭量은 5次計劃期間의 GNP增加趨勢가 그대로 持續된다는 假定下에서의 推計値인 것이다.

同表로부터 쉽게 알 수 있는 바는 總量面에 있어서 就業者當 附加價値生産高(勞動生産性)는 86年까지 年平均 4.22%씩 增加하며 이에 따라 人力需要는 年 3.14%씩 增加할 것으로 내다보았다. 이에 비해서 6次計劃期間에 해당하는 1986～1991 年間에는 勞動生産性은 年 4.79%씩 前期보다 높은 比率로 增加하는 반면 人力需要는 2.58%씩 前期보다 약간 낮은 比率로 늘어날 것으로 내다보았는데 그 이유는 後述하겠다.

〈表－1〉 GNP就業者 및 生産性 推計(全産業)

年度	GNP		就業者		生産性	
	10億원	增加率(%)	千名	增加率(%)	100萬원	增加率(%)
1980	13,921.3		13,706		1.0157	△5.95
1981	14,756.6	6.00	14,169	3.38	1.0415	2.54
1982	15,863.3	7.50	14,639	3.32	1.0836	4.04
1983	17,053.1	7.50	15,123	3.31	1.1276	4.06
1984	18,332.1	7.50	15,630	3.35	1.1729	4.02
1985	19,707.0	7.50	16,080	2.88	1.2256	4.49
1986	21,185.0	7.50	16,540	2.86	1.2808	4.50
1991	30,413.8	7.50	18,790	2.58	1.6186	4.79
1981～1986	－	7.50	－	3.14	－	4.22
1986～1991	－	7.50	－	2.58	－	4.79

〈表－2〉 GNP 就業者 및 生産性 推計 (農林水産業)

年 度	G N P		就 業 者		生 産 性	
	10億원	增加率(%)	千 名	增加率(%)	100萬원	增加率(%)
1980	2,205.3		4,658		0.4734	
1981	2,734.6	24.00	4,778	2.58	0.5723	20.89
1982	2,802.7	2.49	4,735	△0.90	0.5919	3.42
1983	2,873.0	2.51	4,687	△1.00	0.6130	3.56
1984	2,994.8	2.50	4,637	△1.07	0.6351	3.61
1985	3,018.5	2.50	4,594	△0.93	0.6571	3.46
1986	3,093.9	2.50	4,550	△0.96	0.6800	3.49
1991	3,500.5	2.50	4,132	△1.91	0.8472	4.50
1981～1986	－	2.50	－	△0.97	－	3.51
1986～1991	－	2.50	－	△1.91	－	4.50

〈表－3〉 GNP就業者 및 生産性推計(鑛工業)

年 度	GNP		就 業 者		生 産 者	
	10億원	增加率(%)	千 名	增加率(%)	100萬원	增加率(%)
1980	4,931.5		3,095		1.5934	
1981	5,126.1	3.95	3,217	3.94	1.5934	0.00
1982	5,674.4	10.70	3,454	7.37	1.6428	3.10
1983	6,272.7	10.54	3,701	7.15	1.6949	3.17
1984	6,928.6	10.46	3,962	7.05	1.7488	3.18
1985	7,647.6	10.38	4,189	5.73	1.8256	4.39
1986	8,442.4	10.39	4,428	5.71	1.9066	4.44
1991	13,845.6	10.40	5,725	5.27	2.4184	4.87
1981～1986	－	10.49	－	6.60	－	3.65
1986～1991	－	10.40	－	5.27	－	4.87

〈表－4〉 GNP 就業者 및 生産性推定(SOC 및 써비스)

年 度	G N P		就 業 者		生 産 性	
	10億원	增加率(%)	千 名	增加率(%)	100萬원	增加率(%)
1980	6,784.5		5,952		1.1399	
1981	6,895.9	1.64	6,174	3.73	1.1169	△2.02
1982	7,385.5	7.10	6,450	4.47	1.1450	2.52
1983	7,907.4	7.07	6,735	4.42	1.1741	2.54
1984	8,458.7	6.97	7,031	4.40	1.2031	2.47
1985	9.040.7	6.88	7,297	3.78	1.2390	2.98
1986	9,648.7	6.73	7,562	3.63	1.2759	2.98
1991	13,067.7	6.25	8,933	3.39	1.4629	2.77
1981～1986	－	6.95	－	4.14	－	2.70
1986～1991	－	6.25	－	3.39	－	2.77

2.2. 勞動供給과 經濟活動人口

生産要素의 하나인 勞動은 그 供給形態를 質的인 面과 量的인 面으로 나누어 생각할 수 있다.

質的인 側面에서는 教育水準, 技能程度 및 經驗蓄積度가 勤勞者 個人마다 모두 다를 뿐만 아니라, 勤勞者 個人의 경우에도 勞動 強度 및 努力의 정도가 때에 따라서 다를 수 있다. 前者는 教育 및 訓練이라는 人力의 形成次元에서 다루어지며 後者는 動機 賦與(motivation) 또는 人間工學(human engineering) 이라는 次元에서 다루어진다.

量的인 側面에서는 勤勞日數, 勤勞時間 및 經濟活動人口(또는 經濟活動參加率) 等의 尺度가 一般的으로 사용된다. 勞動投入量을 計算하기 위해서는 就業者數는 물론이고 勤勞時間과 勤勞日數에 대한 정확한 統計資料가 있어야 한다. 그러나 우리 나라는 勤勞時

間을 勤勞基準法으로 묶고 있기 때문에 이에 대한 統計의 信賴度가 매우 낮은 형편이다.

한나라의 勞動供給量을 測定하는 데는 一般的으로 經濟活動參加率이 쓰인다. 經濟活動參加率이란 勞動이 가능한 民間人口中 就業者와 현재 求職活動을 하고 있는 사람의 比率(百分率)을 말한다. 勞動可能人口를 우리나라에서는 14才, 日本에서는 15才, 美國等地에서는 16才以上으로 보고 있으며 求職活動을 하고 있는 失業者도 經濟活動人口에 포함시키므로 經濟活動人口는 한 나라의 有效勞動供給이라 할 수 있다.

〈表－5〉에서 보는 바와 같이 14才 이상 民間人口 즉 經濟活動可能人口는 1963年의 15,085千名에서 1979年에는 24,678千名으로 63.6% 增加하였고, 經濟活動人口는 8,343 千名에서 14,206千名으로 70.3% 增加하였다. 그 결과 14才 이상 民間人口中 經濟活動人口의 百分率인 經濟活動參加率은 1963年에 55.3%이던 것이 1979年에는 57.6%로 2.3%「포인트」上昇하였다. 이를 性別로 보면 男子는 76.4%에서 74.1%로 2.3%「포인트」下落한 반면 女子는 36.3%에서 42.2%로 5.9%「포인트」上昇하였다. 따라서 全體 經濟活動人口中 女子의 比率이 34.5%에서 37.9%로 크게 늘어났다. 이와같이 女性의 勞動市場 進出이 늘어나는 것은 거의 모든 나라

〈表－5〉 經濟活動人口 變化

單位：千名

年 度	民間人口	經濟活動人口	經濟活動參加率			失業率
			合 計	男 子	女 子	
1963	15,085	8,343	55.3%	76.4%	36.3%	8.2%
1979	24,678	14,206	57.6%	74.1%	42.2%	3.8%
變化率	63.6%	70.3%	－	－	－	－

資料：經濟企劃院 調査統計局, 經濟活動人口年報.

의 産業化 過程에서 共通的으로 찾아 볼 수 있는 現象인 바 勞動經濟學에서는 이 原因을 여러가지로 糾明하였다. 勞動供給에 관한 數百篇의 論文을 살펴보면 다음과 같은 몇가지 變數들이 一般的 要因으로 指摘되고 있다.

① 家內의 可處分所得이 낮을수록 女性의 勞動市場 進出確率은 높다 (所得의 負的 效果).

② 勞動市場에서 獲得할 수 있는 女性의 賃金이 높을수록 經濟活動參加 確率이 높다 (賃金의 代替效果).

③ 旣婚女性은 돌보아야 할 6歲未滿의 子女가 있으면 經濟活動參加 確率은 낮다.

④ 恒時所得水準에 現所得이 크게 未達할수록 女性의 經濟活動參加 確率은 높다.[2]

⑤ 女性勞動에 대한 需要가 많은 産業이 群集한 地域일수록 女性의 經濟活動參加率이 높다.[3]

⑥ 勞動市場의 失業率이 낮을수록 女性의 經濟活動參加率은 높다.

⑦ 女性의 社會進出에 대하여 一般人들이 肯定的으로 생각할수록 女性의 經濟活動參加 確率은 높다.[4]

---

2) Jacod Mincer. "Labor Force Participation of Married Women ; A Study of Labor Supply," Aspects of Labor Economics, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, 1962, pp. 63~97 ; Glen G. Cain Married Women in the Labor Force, Chicago ; University of Chicago Press, 1966.

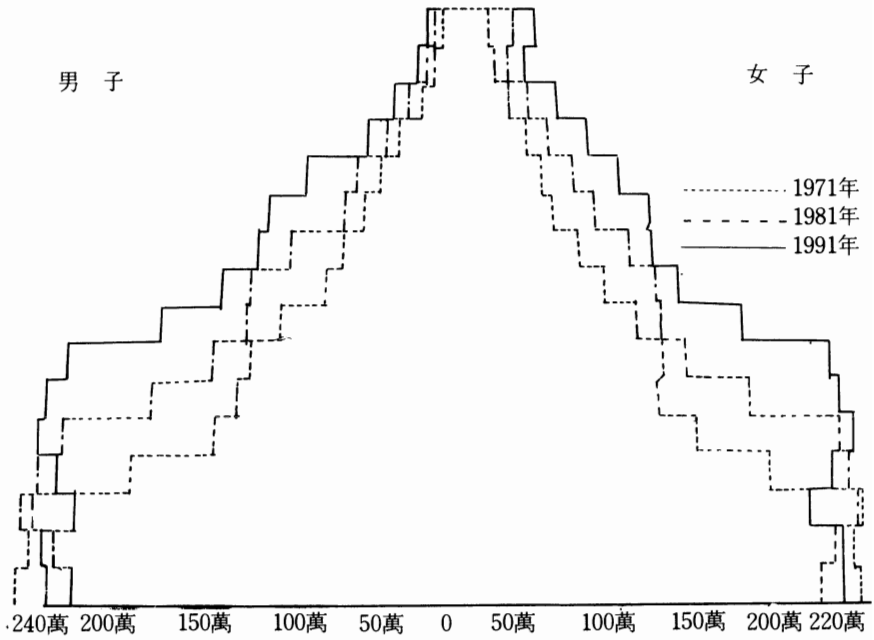
3) William G. Bowen and T. Aldrich Finegan, The Economics of Labor Force Participation, Princeton, N. J. ; Princeton University Press, 1969.

4) Sookon Kim, Roger D. Roderick and John R. Shea, Dual Careers ; A Longitudinal Study of Labor Market Experience of Women, Vol. Ⅱ, Columbus, Ohio ; Center of Human Research, The Ohio State University, 1972, pp. 41~43.

⑧ 남편에 비해 婦人의 勞動市場賃金收益性이 相對的으로 높을수록 旣婚女性의 勞動供給은 많아진다.[5]

以上의 諸要因은 서로 獨立的으로 作用하는 것이 아니라 複合的으로 作用한다. 그리고 이같은 有效勞動供給量이 景氣變動에 따라 一定하지 않다는 事實을 명심해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 經濟活動人口를 推定하는 까닭은 正確한 供給을 算出하자는 데 目的이 있지 않고 주어진 人口構造下에서 豫想되는 勞動供給

〈圖－1〉 人口構造의 變化, 1971, 1981, 1991.



5) Sookon Kim, "Cross－Substitution Between Husband and Wife as one of the Factors Determining Married Women's Labor Supply," Journal of Economic Development, Vol. 2, No. 1 (July 1977), pp. 131～145

이 어느 정도일 것이니 얼마만큼의 需要가 있지 않으면 안 될 것이라는 政策目標의 樹立에 活用하고자 하는데 그 주된 目的이 있는 것이다.

1981年 4月 經濟企劃院 調査統計局이 豫測한 바에 따르면 우리나라 人口構造는 〈圖－1〉에 提示된 바와 같이 1971年의 「피라밑」型으로부터 1991年에는 鍾과 같은 型으로 移行해 갈 것으로 믿어진다.

이같은 人口構造에다 豫想된 性別, 年齡階層別 經濟活動參加率을 곱해서 有效勞動供給을 推計하였는데 各年度別 經濟活動參加率은 〈表－6〉과 〈表－7〉에서 보는 바와 같다. 이같은 經濟活動參加率은 勿論 그 전의 實績値(圖－2의 1970年과 1980年 比較 參照)를 감안해서 推計된 것이다. 단 特記할 것은 回歸方程式을 통해

〈表－6〉 年齡階級別 經濟活動參加率 豫測値(1980－1991)：男子

單位：%

年齡別	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
14 ～ 19	21.9	21.6	21.3	21.0	20.7	20.4	20.1	19.8	19.5	19.2	18.9	18.6
20 ～ 24	75.0	74.8	74.6	74.4	74.2	74.0	73.8	73.6	73.4	73.2	73.0	72.8
25 ～ 29	95.0	95.1	95.2	95.3	95.4	95.5	95.6	95.7	95.8	95.9	96.0	96.1
30 ～ 34	98.2	98.2	98.2	98.2	98.2	98.2	98.2	98.2	98.2	98.2	98.2	98.2
35 ～ 39	98.5	98.5	98.5	98.5	98.5	98.5	98.5	98.5	98.5	98.5	98.5	98.5
40 ～ 44	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0
45 ～ 49	96.6	96.7	96.8	96.9	97.0	97.1	97.2	97.3	97.4	97.5	97.6	97.7
50 ～ 54	91.0	91.3	91.6	91.9	92.2	92.5	92.8	93.1	93.4	93.7	94.0	94.3
55 ～ 59	82.7	83.0	83.3	83.6	83.9	84.2	84.5	84.8	85.1	85.4	85.7	86.0
60 ～ 64	66.0	66.2	66.4	66.6	66.8	67.0	67.2	67.4	67.6	67.8	68.0	68.2
65 ＋	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4

〈表－7〉 年齡別 經濟活動參加率 豫測値(1980～1991) : 女子

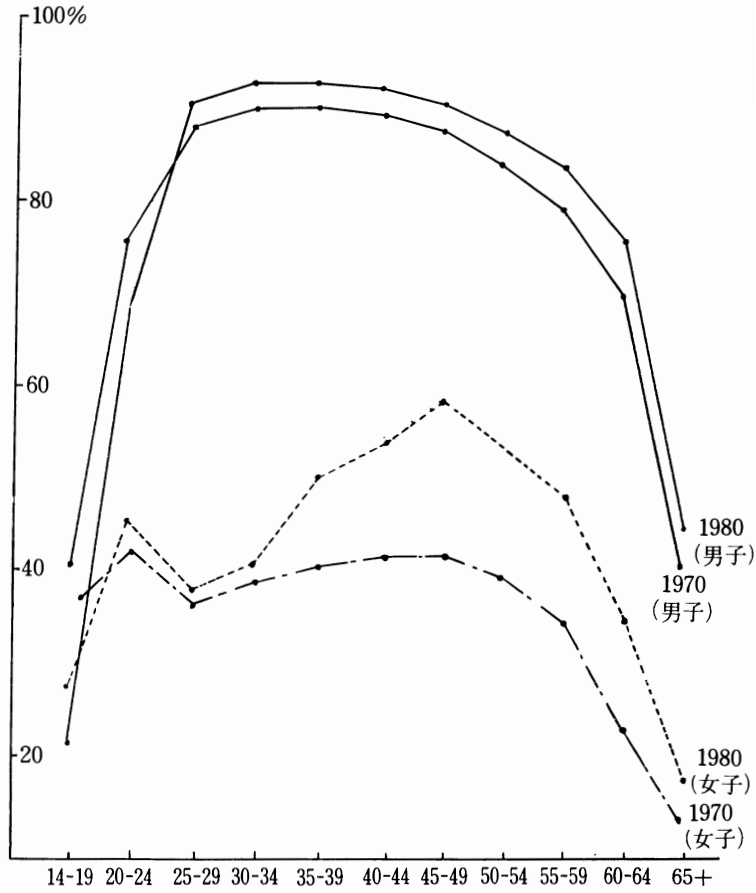
單位 : %

年 齡 別	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
14 ～ 19	27.0	26.7	26.4	26.1	25.8	25.5	25.2	24.9	24.6	24.3	24.0	23.7
20 ～ 24	49.0	49.2	49.4	49.6	49.8	50.0	50.2	50.4	50.6	50.8	51.0	51.2
25 ～ 29	35.4	35.5	35.6	35.7	35.8	35.9	36.0	36.1	36.2	36.3	36.4	36.5
30 ～ 34	43.4	43.5	43.6	43.7	43.8	43.9	44.0	44.1	44.2	44.3	44.4	44.5
35 ～ 39	58.0	58.3	58,6	58.9	59.2	59.5	59.8	60.1	60.4	60.7	61.0	61.3
40 ～ 44	59.5	59.8	60.1	60.4	60.7	61.0	61.3	61.6	61.9	62.2	62.5	62.8
45 ～ 49	63.0	63.2	63.4	63.6	63.8	64.0	64.2	64.4	64.6	64.8	65.0	65.2
50 ～ 54	57.4	57.5	57.6	57.7	57.8	57.9	58.0	58.1	58.2	58.3	58.4	58.5
55 ～ 59	51.4	51.5	51.6	51.7	51.8	51.9	52.0	52.1	52.2	52.3	52.4	52.5
60 ～ 64	33.1	33.1	33.1	33.1	33.1	33.1	33.1	33.1	33.1	33.1	33.1	33.1
65＋	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7

서 各年齡階層別 參加率推計를 한 것이 아니라 主觀的判斷에 의해서 年齡階層別 豫測參加率을 가정하였다. 예를들면 1991年까지 男子 50～64歲 人口의 參加率은 上昇할 것으로 가정하였고 男子 14～24歲와 女子 14～19歲人口의 參加率은 教育機會擴大를 反映하여 下落할 것으로 豫測하였다. 또한 女子 35～44歲 年齡層人口의 參加率은 조금씩 上昇할 것으로 가정하였다. 그러나 그 水準은 日本 및 기타 先進國의 例를 참작하여 類似한 水準에 머물게 하였다.

이렇게 했을 때 性別 豫想經濟活動人口는 〈表－8〉에 나타난 것과 같다. 즉 1991年에는 總有效勞動供給이 1,934 萬名이 될 것으로 豫想된다. 다시말해서 1980年부터 有効勞動供給量은 年平均 2.6%씩 增加할 것으로 豫想된다.

〈圖－2〉　1970年　經濟活動參加率과　1980年의　經濟活動參加率



〈表－8〉　　豫想　經濟活動　人口와　性別　構成比

單位：千名

年度	合計		男子		女子	
	經濟人口	構成比	經濟人口	構成比	經濟人口	構成比
1980	14,479.7	(100.00%)	8,902.5	(61.48%)	5,577.2	(38.52%)
1981	14,919.0	(100.00%)	9,193.9	(61.63%)	5,725.1	(38.37%)
1982	15,365.9	(100.00%)	9,487.3	(61.74%)	5,878.6	(38.26%)
1983	15,821.8	(100.00%)	9,786.8	(61.86%)	6,035.0	(38.14%)
1984	16,275.1	(100.00%)	10,087.1	(61.98%)	6,188.0	(38.02%)
1985	16,720.8	(100.00%)	10,384.0	(62.10%)	6,336.7	(37.90%)
1986	17,160.4	(100.00%)	10,676.4	(62.22%)	6,484.0	(37.78%)
1987	17,587.3	(100.00%)	10,962.3	(62.33%)	6,625.1	(37.67%)
1988	18,018.4	(100.00%)	11,246.0	(62.41%)	6,772.4	(37.59%)
1989	18,455.0	(100.00%)	11,531.9	(62.49%)	6,923.1	(37.51%)
1990	18,898.0	(100.00%)	11,817.4	(62.53%)	7,080.7	(37.47%)
1991	18,341.2	(100.00%)	12,100.2	(62.56%)	7,241.0	(37.44%)

2.3. 豫想失業率의　虛構性

第4次計劃을 마련하기 위한 硏究報告書에서 筆者는 1978年 失業率을 4.3%, 1980年 失業率이 4.2%가 될 것으로 豫測하였다. 그러나 實際 1978年과 1980年의 失業率은 各各 3.2%와 5.2%였다. 이는 經濟活動參加率 自體가 景氣變動에 敏感하다는 事實을 무시한 채 人力의 需要와 供給이 各各 獨立的으로 固定된 것처럼 취급한 후 超過供給分의 總供給量에 대한 百分比를 計算해 낸데서 오는 誤謬였던 것이다.[6]

6) 金秀坤, 長期雇傭과 技術人力計劃, KDI, 1976, p. 22 參照.

勞動經濟學에서 지난 40年間 論議되어온 "失望勞動効果(The discouraged Worker effect)"는 많은 것을 시사해 주고 있다. 「험프리」에 의하면[7] 不況期에는 求人數보다 求職者數가 월등히 많게 되어 그들 求職者 중의 상당한 부분은 就業의 機會를 얻지 못하고 실망한 결과 더 이상의 求職活動을 抛棄하고 非經濟活動狀態로 脫落해 버린다. 好景氣였더라면 勞動市場으로 進出했을 많은 사람들이 높은 失業率로 인하여 처음부터 勞動市場에 進出도 않는 경우도 또한 마찬가지이다.

따라서 附加勞動學說[8]에서는 統計上 나타난 失業率이 과장된 것이라고 믿는데 반해서 失望勞動學說에 의하면 記錄된 失業率은 過少評價된 것이고 失業率과 勞動力規模間에는 負의 相關關係가 있다고 보는 것이다.

다시 말해서 失望勞動學說에 의하면 統計上에 나타난 失業者數란 마치 永山의 一角과도 같아서 새로운 雇傭機會가 創出됨에 따라서 經濟活動을 하고 있지 않던 潛在 失業者群이 계속 顯在化하기 때문에 失業率이 쉽사리 下落하지 않는다.[9] 우리 나라 勞動市場의 時系列分析에 따르면 女性勤勞者들의 經濟活動參加率이 景

---

7) D. D. Humphery, "Alleged Additional Workers in the Measurement of Unemployment." Journal of Political Economy, June, 1940.

8) 「오이컨스키」에 의하면 만약 家口主가 不況으로 인해 失職당하면 生計를 위해 아내와 자녀까지도 勞動市場에 進入하게 되어 그 자녀와 아내가 職場을 얻을 때까지 失業者는 늘고 記錄된 失業者數는 實際 必要한 雇傭機會의 수보다 과장된 것이라고 본다. 따라서 景氣變動을 表示하는 失業率과 勞動力規模사이에는 正의 相關關係가 있다고 본다.
W. S. Woytinsky, Additional Workers and Volume of Unemployment in the Depression, Washington. D. C. ; Social Science Research Council, 1940, 參照.

9) 우리나라에서도 이같은 潛在勞動力의 顯在化現象으로 인하여 就業機會가 늘었음에도 불구하고 失業率은 오히려 上昇한 記錄을 찾아 볼 수 있다. 內外經濟新聞, 1976年 10月 15日字 參照.

氣變動에 敏感하다는 事實이 立證되었다.[10]

그런고로 失望勞動効果로 인해 景氣가 上昇해서 就業機會가 늘면 增加된 勞動供給 때문에 失業率은 떨어지기 힘들고 景氣가 下落하면 勞動可能人口의 상당 부분이 勤勞市場으로부터 脫退해 버리기 때문에 失業率은 豫想보다 완만한 속도로 上昇하는 것이다. 潛在失業者의 顯在化速度와 雇傭機會創出速度가 一定하지 않고 그 兩者間의 函數關係를 보다 더 正確히 파악할 때까지는 未來에 대한 失業率을 豫測한다는 것은 不可能한 것이요, 虛構的인 것이라 아니할 수 없다. 經濟計劃樹立家는 모름지기 失業率이 下落할 것이라는 豫測으로부터의 끊임없는 誘惑을 이겨나가야 할 것이다.

3. 人口構造變化에 따른 人力政策

以上에서 人力需要와 供給을 各各 推定해 보았으나 이 둘 사이의 「발란스」에 따른 人力政策代案을 모색한다는 데는 아무리해도 問題가 있다. (단, 그것을 技能別, 또는 教育程度別로 볼 때는 別個의 문제일 것 같으나 이 역시 勞動移動에 관한 知識을 土臺로 하지 않고서는 有益한 對策이 나올 수가 없을 것이다. 그런고로 比較的 正確한 豫測이 可能한 人口의 構造를 土臺로 다가올 5年, 10年間의 人力政策은 어떠한 곳에 力點을 두어야 할 것인지를 살펴보기로 하겠다. 5年 내지 10年후의 勞動力狀況과 이에 따른 雇傭政策은 이미 出生해 있는 人口의 構造에 의해서 制約을 받기 때문에 人口는 주어진 것이요, 其他 雇傭機會의 創出이나 生産性의 提高와 같은 것들은 政策變數인 것이다.

---

10) 金秀坤, 勞動供給과 失業構造, KDI, 1976, 第5章 "經濟活動參加率의 景氣變動에 대한 敏感度 測定," pp. 98~111 參照.

〈表－9〉는 年齡階層別로 人口의 增加率을 時代別로 比較한 것이다.

〈表－9〉 年齡階層別 年平均 人口增加率의 比較

單位：%

年齡階層別	1963～70	1970～80	1980～86	1986～91
15才以上人口	2.7	3.1	2.5	2.0
15～59才人口	2.6	3.1	2.4	1.8
15～24	2.6	4.0	0.6	－0.5
25～59	2.7	2.6	3.4	2.9
60才以上人口	3.0	3.3	3.3	3.4

資料：經濟企劃院 調査統計局

3．1．雇傭機會創出壓力의 常存

〈表－9〉에서 보는 바와 같이 第5次 5個年計劃期間인 1981～86年에 있어서 15才 以上의 勞動可能人口는 每年 2.5%씩 增加할 것이므로 1981年 現在 이미 累積되어 있는 失職者數를 감안하고 보면 雇傭創出의 壓力은 常存하고 있다고 봐야 할 것이다.

그러나 그것이 70年代와 같은 重壓은 아닐 것이란 것도 〈表－9〉로 부터 쉽게 짐작할 수 있다. 70年代에는 15才 以上 人口가 年 3.1%씩 增加해 왔었으며 60年代에는 年2.7%씩 增加해 왔으니 雇傭創出壓力으로 이야기 한다면 60年代의 그것에 比할 정도가 될 것이다. 단, 女性들의 經濟活動參加率이 60年代보다 높을 것이므로 그에 따른 雇傭創出壓力은 60年代보다 다소 높을 것으로 믿어진다.

3.2. 80年代 後半에는 省力化 必要

同表로 부터 볼 수 있듯이 86~91年 間에는 15才以上 勞動可能人口의 增加率이 年 2%까지 下落할 것으로 豫測된다. 이것은 다시 말해서 過去에 겪었던 바와 같은 雇傭創出壓力은 받지 않을 것이며 所謂 無制限 勞動供給의 經營者 天國이 아닐 것이라는 점이다. 따라서 60, 70年代에 우리 나라 産業이 갖었던 低廉하고 豊富한 勞動力 供給의 比較 優位도 더 이상 기대할 수 없을 것이므로 이에 대한 對策이 바로 省力化를 통한 勞動生産性의 提高일 수 밖에 없다는 것이다. 또한 被傭者의 生活水準 向上도 勞動生産의 提高가 없이는 成就될 수 없는 것이다. 勞動生産性의 提高란 1人當 附加價値生産額의 增加를 意味하는 바, 이것은 다음의 두가지 方法에 의해서 達成될 수 있다. 첫째는 旣存의 技術과 裝備를 가지고 보다 效率的인 人力管理를 通해 1人當 生産量을 늘리는 것이다. 이의 達成을 위해서는 勤勞者의 期待에 符合하는 補償體制(Reinforcement System)를 實施함으로써 勞使間의 協調를 圖謀하여야 할 것이다. 여러가지 形態의 誘引制度(Incentive System)가 作業能率向上에 影響을 주기는 하지만 效率的인 人事管理制度만으로 勞動生産性을 높일 수는 없다. 勞動管理의 合理化를 通해 이룰 수 있는 勞動生産性의 增加는 限界가 있기 때문이다. 여기에서 産業構造改編의 必要性이 대두된다.

現在 대부분의 우리나라 製造業의 組立工場들은 그 工程이 「콘베이어」化 되어 「로버트」를 登場시키지 않는 限 組立工程上에는 勞動生産性 提高의 突破口(Breakthrough)가 없다. 또한 대부분의 人力需要가 單純工들로서 이들은 短期間의 訓練을 통해 養成이 可能하다. 따라서 現在의 裝備와 工程으로는 이들의 熟練度를 높인다하더라도 1人當 附加價値生産額이나 總生産高를 크게 增加시킬 수는 없다. 더구나 이러한 工程은 後進國에서도 쉽게 導入할 수

있는 것이므로 우리가 이 工程에 오래 머무르게 되면 다른 後進開發途上國과의 競爭에서 優位를 點할 수 없게 된다. 따라서 國際比較優位를 維持하기 위해서는 産業構造을 高度化하여야 하는데 이를 위한 技術의 開發, 現代的 施設, 裝備에 대한 投資, 人力開發을 통한 技能水準의 高級化가 先行되어야 한다.

3.3. 雇傭合理化 施策의 必要

急激한 産業化에도 불구하고 우리나라 産業關係에 있어서는 많은 前近代的 要因이 常存하고 있어서 雇傭合理化의 길을 막고 있는 것이 實情이다.

① 失業保險制度의 實施와 退職金 一時支拂制 修正.

現在 당면하고 있는 不況下에서 雇傭維持政策을 고수하는 것은 失業保險制度가 實施되지 않은 實情으로 보아 부득이한 일이기는 하다. 그러나 不必要한 人力을 계속 維持함으로써 오는 殘餘 人力活用의 非能率性과 이로 인한 우리 産業의 競爭力弱化를 생각할 때 하루 속히 失業保險制度를 實施케 하여 雇傭의 合理化를 期하게끔 하지 않으면 안될 것이다.

失業保險(惑은 雇傭保險)案을 提出할 때에는 退職金 一時支拂制의 老齡年金的 性格과 失業保險的 性格을 감안해서 以上 三者에 대한 綜合的 對策이 樹立되어야 할 것임은 말할 나위도 없다.

② 時間制 賃金體系의 普遍化와 時間當 最低賃金制 實施.

아직도 많은 企業들이 時間當 賃金體系를 普遍化하지 못함으로 인해 雇傭의 合理化가 이루어지지 않고 있는 것이 사실이다. 80年代 中盤에 이르러 産業은 高度化하고 勤勞者의 意識構造나 生活方式이, 특히 旣婚女性들로 하여금 時間制 勞動을 選好하게 할 것인만치 時間制 賃金體系의 確立은 그 過程을 順調롭게 해줄 것

이다. 그리고 時間制 賃金의 普遍化를 先導하는 方法으로서 뿐아니라 人力의 低生産部門으로부터 高生産部門으로의 移動을 통한 産業構造의 再編成을 위해서도 景氣가 好轉되는대로 時間當 最低賃金制를 實施하는 것이 바람직하다. 低賃金地帶를 一掃하는 것은勞動生産性의 提高를 통해서 이룩되어야 한다는 經濟法則과도 一致하는 所致가 여기에 있는 것이다.

③ 福祉厚生費등 賃金的 性格을 가진 諸所得을 直接賃金의 形態로 支拂케 함으로써 賃金體系를 單純化.

現在 우리나라 産業에 있어서 複雜한 厚生福祉惠擇은 使用者側으로 볼 때 상당한 勞務費負擔을 안겨주고 있으나 勤勞者側으로부터는 直接賃金이 아니라는 이유때문에 또 그 計算의 複雜性 때문에 惠擇의 程度를 항상 過少評價하는 傾向이 있다. 賃金을 國際比較할 때 勞使雙方이 그 方法이나 節次에 있어서 意見의 一致를 보지 못하는 까닭도 바로 여기에 있다. 時間當 直接賃金의 比較簡便性이 認識될 때 雇傭의 合理化도 報酬를 通한 動機誘發도 可能한 것이다. 왜냐하면 誠實하게 일하고 그에 상응하는 給料를 받겠다는 被傭者의 希望과 實際 일한 時間만큼 報償을 주고자 하는 使用者의 希望이 一致하기 때문이다.

④ 人力 풀 (Manpower Pool) 制의 導入

常用雇, 臨時雇의 區分에는 많은 問題點이 있는 것이 現在 우리나라 勞動市場의 實情이다. 원래 臨時雇는 作業量이 一定하지 않은 狀態일 때 갑자기 늘어난 作業量을 處理하기 위해 짧은 期間동안 必要人力을 雇傭하는 制度인데, 우리나라의 경우는 많은 勞務職 勤勞者들이 한 職場에 繼續 勤務하면서도 臨時雇라는 不利한 待遇를 받고 있는데 이는 是正되어야 할 問題中의 하나이다. 常時的인 臨時雇는 「人力풀」制度를 導入하여 常用雇化하는 方向으로 人間管理方法을 바꿔나가야 한다. 「人力풀」制度는 歐美諸

國과 日本에서 漸次 擴散되어 가고 있는 새로운 形態의 雇傭制度인데 그 內容은 다음과 같다. A라는 人力專擔會社에서 常用雇職을 維持하며 賃金이나 社會保障惠擇을 A會社에서 받는 甲이라는 사람이 A會社의 指示에 따라 一時的으로 人力을 必要로 하는 B會社나 C會社에서 일하는 一種의 人力下請制度이다. 이 制度는 臨時雇의 形態로는 勤勞者를 오랜 期間동안 雇傭할 수 없게 되고, 常用雇로 採用하였다가는 作業量이 줄어들었을 때 解雇가 어려워지는 人事管理上의 隘路때문에 漸次 普遍化되고 있다. 그러나 이 制度는 職業安定所의 就業斡旋과는 다른 것임을 밝혀둔다.

3.4. 基礎訓練規模의 現水準 停止와 再訓練 擴大

正規學校 就學 또는 職業訓練 履修時期에 해당하는 15~24才層 人口는 60年代와 70年代에 各各 年2.6%와 4.0%씩 增加하던 것이 戰後 出生兒들의 成年化 現象으로 인해 80年代 初半에는 年0.6%로 增加가 둔화되고 後半에는 오히려 減少할 것으로 豫測된다. 그런고로 中學校 卒業者를 對象으로 해오던 職業訓練 規模는 現水準에서 停止시켜야 할 것이다.

反面에 25~29才層 人口는 以前에 年平均 2.6% 增加해오던 것이 80年代 初에는 3.4%씩 增加할 것으로 보인다. 이 年齡層 人口는 基礎訓練을 必要로 하는 것이 아니라 再訓練 또는 向上訓練을 必要로 하는 만큼 이들의 必要를 充足시킬 수 있게끔 職業訓練方向을 전환하여야 할 것이다.

이같은 方向 전환은 前述한 省力化를 통한 勞動生産性의 提高當爲性과도 一致하는 바이다. 産業構造의 再編成으로 인해 老朽化된 壯年層 人力을 再訓練 또는 轉職訓練시킴으로써 職業再活의 길을 열어 주는 것은 마땅히 第2의 産業化 跳躍에 필수적인

人力開發政策이 될 것이다. 平生教育의 理念이 같은 過程에서 비로소 그 本然의 役割을 한다는 것도 알아둘 필요가 있다.

3.5. 老齡人口活用

80年代에 들어 오면서 우리나라 人口構造는 老齡化 現象을 나타내기 시작한다. 男子의 平均壽命이 1961年만 하더라도 54.5才였던 것이 1979年에는 62.7才로, 女子는 60.6才에서 69.1才로 延長되었다. 總人口의 增加速度는 둔화되지만 60才 以上 老齡人口는 60, 70年代의 年 增加率 各各 3.0 및 3.3%에서 80年代에는 前後半 各各 3.3%와 3.4%씩 增加할 것으로 내다 보인다.

平均壽命의 延長과 核家族化 해가는 産業社會의 生活樣態變化에 따른 老人問題는 80年代의 새로운 심각한 社會問題로 대두되지않을 수 없다. 싫던 좋던 大家族制度가 實質的으로 이미 崩壞되고 있는 이 時點에서 生理的으로 無氣力해지고 社會的으로 疎外되어 가는 고립된 老人層人口問題를 단지 老齡年金이라든가 其他 社會保障的 扶助로서만 解決할 것이 아니라 그와 병행해서 그들의 熟練된 經驗과 知識을 보다 生産的인 데로 活用케 함으로써 自活의 길을 열어주는 것이 人力政策的 次元에서, 그리고 正義로운 福祉社會具現이란 視點에서 더욱 合當한 것이라 생각된다. 이를 위해 停年의 延長은 필수적인 節次이며 그것을 實現하기 위해서 各組織體에서는 人事管理의 合理的 運營을 기해야 할 것이다. 生産性과 關係없이 年齡에만 依存하는 管理者의 責任 회피적 經營哲學은 하루속히 없애 나가야 할 것이다. 그래서 停年이 되지 않더라도 그 以上 生産能力이 없을 때에는 退職을 시킬 수 있고 60才以上이라 하더라도 生産能力이 있는 사람이면 地位의 高下를 막론하고 年功序列을 따지지 말고 補職할 수 있어야 할

것이다.

3.6. 既婚女性 勤勞者의 勞勤市場 再進出

勞動力 構造上의 또하나 重大한 80年代의 變化는 既婚女性의 經濟活動이 많아질 것이라는 點이다. 〈表-10〉에서 보는 바와 같이 1963年만 하더라도 女性就業者의 32.7%가 14~24才의 未婚女性이었다. 그러나 1991年에는 그 比率이 23.1%로 떨어지는 반면 既婚中年女性인 35~54才層의 構成比가 41.8%까지 上昇할 것으로 豫測된다.

〈表-10〉 女性勞動力 年齡構造의 變化

單位 : 千名

年齡別	1963		1980		1991	
	經濟活動人口	構成比(%)	經濟活動人口	構成比(%)	經濟活動人口	構成比(%)
合 計	2,881	100.0	5,577	100.0	7,241	100.0
14~24才	943	32.7	1,686	30.2	1,673	23.1
25~34才	694	24.1	1,050	18.8	1,666	23.0
35~54才	1,036	36.0	2,256	40.5	3,026	41.8
55才以上	208	7.2	585	10.5	876	2.1

이것이 意味하는 바는 분명하다.

첫째, 前述한 바와 같이 時間制나 傭制를 普遍化시켜 餘暇를 善用케 하는 것이고 둘째는 託兒所施設이 擴大되지 않으면 안 될 것이라는 점이다. 셋째로는 이들 既婚女性들의 勞動市場 再進入은 技術과 知識面에서 여러가지 어려움을 당할 것으로 예상되는 만큼 그들에 대한 再訓練의 必要性이 많아질 것이다.[11] 넷째로는

11) Sookon Kim, Roger Roderick, John Shea, Dual Careels : A Longitudinal Study of Labour Market Experiences of Women, Center for Human Resource Research, The Ohio State University, 1972, vol. 2, 參照.

이들 再進入者의 就業 및 職業訓練斡旋의 必要性이다. 그들을 適所에 配置시키기 위한 政府로부터의 특별한 職業安定對策이 강구되지 않으면 안 될 것이다.

3.7. 職業安定制의 近代化를 통한 人力의 形成과 配置의 效率化

끝으로 우리나라 人力政策上 가장 重要하면서도 그 正當한 價値를 認定받지 못하고 있는 職業安定業務의 近代化가 時急하다는 點이다. 그러나 近代産業社會에서 職業安定機構의 重要性을 말할 때에는 그 一次的인 役割(職業斡旋業務)때문이 결코 아니다. 오히려 더 重要해진 副次的 役割때문이다. 그 중에서 특히 중요한 것만을 뽑아본다면 다음과 같다.

1) 求人登録으로부터 人力需要에 관한 勞動市場의 動態的 狀況을 把握해서, 職種別, 産業別 人力需要에 따른 訓練計劃을 세울 수 있게 해 준다. 우리나라 職業訓練計劃에 問題點이 많다고 지적되고 있지만 實際로 不備한 責任은 職業安定網이 近代化되어 있지 못한데 그 根本原因이 있는 것이다.

2) 求職者登録을 통해서 失業者에 대한 正確한 地域別, 職業別 統計를 낼 수 있게 하며 失業對策樹立에 가장 基礎的인 資料를 提供한다. 同時에 이들에 대한 必要한 職業訓練 誘導가 可能하게 될 것이다.

3) 雇傭保險制의 必要性을 많은 사람들이 認定하고 있으나 그것이 可能하려면 먼저 職業安定制度가 定着되지 않으면 안 될 것이다.

4) 適性檢査道具의 開發과 職業指導의 必要性은 제 아무리 強調해도 充分치 못할 것이다. 이 점이 우리나라 學校教育이나 家庭教育이 다같이 近代化되지 못하고 있는 部分이다. 安定所의 勞動市場 分析結果를 토대로 한 學校別 團體的 職業輔導나 個人別

職業指導는 복잡한 産業社會에 職業人으로서 뛰어들어 가고자 하는 사람에게 절대로 必要한, 政府가 必히 맡아야 할 奉仕인 것이다. 이를 위해서 人力政策担當機構에서는 特別한 長期計劃을 樹立해야 할 것이다.

5) 身體障碍者의 職業再活이라든가 其他 社會奉仕的 各種프로그램이 職業安定網을 통해서 이루어질 때 가장 生産的이고 効率的이라는 事實을 알아야 하겠다. 零細民就勞事業만 하더라도 勤勞意慾과 能力의 所持 여부를 職業安定所에서 명백히 밝힌 후에 就勞하게 하는 節次가 아쉽다.

끝으로 이같은 職業安定業務를 통해서 集計된 所定統計는 그대로 人力政策에 所要되는 重要資料인 만큼 이의 活用이 무엇보다 아쉽다. 人力需給計劃이라 해서 標本調査에만 過大依存하는 實績위주의 統計를 벗어나서 이같은 動態的 資料를 더욱 더 活用함으로써 시의적절한 人力政策을 樹立하고 執行해 나갈 수 있어야 할 것이다.

---

12) 金秀坤, 朴恒求, 河泰鉉, 福祉社會의 人力政策과 職業安定, KDI, 1981. 第7, 8, 9章 참조.

X. 國土空間의 利用開發과 人口問題

金 安 濟*

1. 研究의 焦點
2. 規範的 理論模型
3. 定住體系의 現況과 問題
4. 定住體系의 展望
5. 人口分散政策의 評價
6. 2000年代의 國土開發 및 人口配置政策方向과 戰略

1. 研究의 焦點

사람은 土地위에서 居住하고 土地위에서 活動한다. 便利와 效率을 追求하는 人間은 生存과 幸福을 保障하는 各種 施設을 土地위에 設置하게 되고, 이렇게 設置된 施設은 새로운 人口를 誘引하게 된다. 大都市의 出現과 人口過密의 發生은 便益機會와 人口移動間의 相乘作用에 따른 結果이다.

國土空間이 갖는 人口와의 關係는 總量人口의 增減調節보다는 주어진 總量人口의 移動分布와 깊은 密接性을 갖고 있다. 國土開發이 人口移動을 誘引할 수도 있고, 人口移動의 結果가 國土開發의 方向에 影響을 줄 수도 있다. 國土開發이 人口의 移動과 定住를 決定하는 하나의 重要한 因子라는데 本 主題의 意義가 있는 것이다.

* 서울大學校 環境大學院 教授

우리나라는 지난 36年間 人口의 大都市集中에 따른 숫한 問題를 經驗하여 왔고, 또 現在도 그러한 問題에 直面하고 있다. 이러한 問題는 한마디로 定住體系의 不合理한 形成으로 因해 惹起된 것이며, 이에 따른 여러가지 病弊를 招來하여 왔던 것이다. 國土의 利用開發이 人口分布의 偏倚性을 橋正하기 보다는 오히려 이를 더욱 助長하는 相乘的 作用을 한 경우가 많았다. 이는 當面한 問題의 解決에 汲汲한 나머지 事前的 豫防措置에 소홀하였고 總合的인 發展體制를 構築할 겨를이 없었으며 全體變化를 計劃的으로 誘導할 餘裕가 없었던 데 起因한다.

이제 問題의 根源的 接近을 통한 着實하고도 漸進的 改革으로서 國家體系의 健全한 構造와 效率的 運營을 다져나가야 할 '80年代의 문턱에 서서 人口問題는 人口自體만이 아닌 人間環境이란 全體的 脈絡속에서 그의 端緖를 찾아야 한다는 姿勢를 가지고 2000年代를 向한 올바른 政策具現에 모든 智慧를 기울어야 하겠다.

此際에 本論文은 國土空間의 利用開發과 人口問題에 관한 規範的인 理論模型을 提示하고 이의 照鑑을 통한 우리나라 定住體系의 現況과 問題點 및 展望을 槪觀한 다음에 過去 人口分散政策의 評價를 거쳐 2000年代를 向한 國土開發 및 人口定住政策의 方向과 戰略을 摸索하는데 焦點을 두어 硏究된 것이다.

2. 規範的 理論模型

人口問題를 定住體系(settlement systems)의 側面에서 보아 人間環境의 範疇로 다룰 때 問題의 核心을 이루는 「잇슈」는 人口分布의 集中度(concentration of population)와 地域間의 所得隔差(interregional income disparity) 및 社會指標의 水準(level of social

index) 등이다.

人口의 空間上 集中은 集積에 의한 便益의 向上이라는 經濟的 原理와 높은 便益을 追求하여 移動하고 活動하는 人間의 自然的 屬性에 의해 惹起되는 不可避한 現象이다 人口分布의 集中度는 都市의 階層化를 形成하고 地域間 人口密度를 相異케 하며 人口移動의 「벡타」를 決定한다. 都市化에 따른 人口集中은 어느 程度 必要하고도 不可避한 것이지만 그것이 너무 지나치게 되면 集中된 地域의 過密에서 오는 病弊와 餘他地域의 過疎에서 오는 問題가 深核해지게 된다.

地域間의 所得隔差는 空間單位相互間의 資源 및 産業與件上 相異에서 오는 自然的 現象이다. 地域間 經濟的 隔差의 完全解消란 可能할 수 없고 또 開發의 戰略에서 볼 때 바람직하지도 못하다. 그러나 그 隔差의 程度가 너무 深化되면 人口移動의 促進에 의한 大都市化의 問題를 發生시키고, 國土의 均衡있는 發展을 沮害하며, 國家資源活用의 效率性을 低下시키는 동시에 國民의 總和的인 結束에도 否定的 影響을 주게 된다.

社會指標의 水準은 바로 生活環境의 與件을 뜻하는 것으로서 人間定住의 삶의 質을 나타내고 있다. 生活環境을 構成하는 여러가지 要素가운데 人間定住와 關聯하여 重要한 意味를 갖는 것은 國民多數가 活用하는 公共的 便益施設部門이다. 이러한 生活環境의 水準은 平均値로서의 槪念보다는 最低의 基本的 必要水準(basic minimum needs)이라는 槪念으로 接近하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그것은 平均을 適正値로 看做함으로써 國民全體의 福祉水準을 하나의 값으로 處理하려는 誤謬를 犯해서는 안된다는 原則때문이다. 公共的 便益施設의 最低基本水準이라는 槪念으로서의 生活環境의 程度問題는 이들 要素의 需要-供給上 均衡問題로 歸結된다.

人口問題는 單純히 한나라 人口의 많고 적음에 있는 것이라기 보다는 人口 및 定住體系의 構造的 健全性 與否에 있는 것이다. 적은 人口도 많은 問題를 內包할 수 있고, 人口가 많더라도 適切한 管理를 통해 問題의 最小化를 期할 수 있을 것이다. 國土의 올바른 利用과 開發은 따로 人口의 空間的 管理를 통해 人口問題의 解決을 바람직한 方向으로 誘導해 나가는 手段이 된다.

3. 定住體系의 現況과 問題

3.1 都市化와 人口分布

人口는 地域間의 與件差異로 인해 相異하게 分布되고, 또한 時

〈表－1〉 市·道別 人口變動推移 單位：千人

市·道	1960	1966	1970	1975	1980
서 울	2,445(9.8)	3,803(13.0)	5,525(17.6)	6,889(19.8)	8,367(22.3)
釜 山	1,164(4.6)	1,430(4.9)	1,876(6.0)	2,454(7.1)	3,160(8.4)
京 畿	2,749(11.0)	3,108(10.6)	3,353(10.7)	4,040(11.6)	4,935(13.2)
江 原	1,638(6.6)	1,833(6.3)	1,865(5.9)	1,862(5.4)	1,792(4.8)
忠 北	1,370(5.5)	1,550(5.3)	1,480(4.7)	1,522(4.4)	1,424(3.8)
忠 南	2,528(10.1)	2,905(10.0)	2,858(9.1)	2,949(8.5)	2,956(7.9)
全 北	2,395(9.6)	2,523(8.6)	2,432(7.7)	2,456(7.1)	2,288(6.1)
全 南	3,553(14.2)	4,050(13.9)	4,005(12.7)	3,985(11.5)	3,779(10.1)
慶 北	3,848(15.4)	4,477(15.3)	4,556(14.5)	4,859(14.0)	4,962(13.3)
慶 南	3,018(12.1)	3,176(10.9)	3,119(9.9)	3,280(9.4)	3,323(8.9)
濟 州	282(1.1)	337(1.2)	365(1.2)	412(1.2)	463(1.2)
計	24,989(100.0)	29,193(100.0)	31,435(100.0)	34,709(100.0)	37,449(100.0)

註 (1) 各 年度 「센서스」統計임.
(2) 1970年을 除하고는 모두 外國人이 包含되어 있음.
(3) ( )內는 全國人口 對比 百分率(%) 임.
資料：經濟企劃院, 韓國統計年鑑. 各年度(抜萃. 再作成)

間의 흐름에 따라 그 分布狀態는 變化한다. 11個市道를 單位로한 人口分布의 推移를 5年間隔의 「센서스」統計로 살펴보면 크게 세 가지 特色을 發見할 수 있다〈表 1 參照〉.

첫째로 絶對人口의 規模에 있어 江原·忠北·全北·全南의 4個道는 減少傾向을 나타내고 나머지 2市 5道는 增加趨勢를 보이고있으며, 增加하는 地域은 모두 京釜線이 通過하고 있다는데 注目된다. 둘째로 全國人口에서 占하는 比重에 있어 서울 및 釜山의 兩

〈表－2〉 都市 變動推移 階層別 人口規模

區分		1960	1966	1970	1975	1980
人口(千人)	首位都市	2,445	3,803	5,525	6,889	8,367
	3大都市	4,285	6,082	8,500	10,653	13,134
	5大都市	5,001	7,016	9,649	12,060	14,947
	全市	6,997	9,805	12,929	16,794	21,441
	全邑	1,170	2,640	2,854	3,690	5,374
	全市·邑	8,167	12,445	15,783	20,484	26,815
	全面	16,822	16,748	15,652	14,225	10,634
	全國	24,989	29,193	31,435	34,709	37,449
全國對比率(%)	首位都市	9.8	13.0	17.6	19.8	22.3
	3大都市	17.1	20.8	27.0	30.7	35.1
	5大都市	20.0	24.0	30.7	34.7	39.9
	全市	28.0	33.6	41.1	48.4	57.3
	全邑	4.7	9.0	9.1	10.6	14.3
	全市·邑	32.7	42.6	50.2	59.0	71.6
	全面	67.3	57.4	49.8	41.0	28.4

註：(1) 各年度「센서스」統計임.
(2) 1970年을 除하고는 모두 外國人이 包含되어 있음.
資料：經濟企劃院, 韓國統計年鑑. 各年度.
內務部, 韓國都市年鑑. 各年度.
(抜萃·再作成)

大市와 京畿道만이 增大하여 왔고 濟州道는 一定水準을 維持해왔으며 7個道는 모두 減少되어 왔다. 즉, 首都圈과 釜山市만의 比重向上이라는 傾向上의 特色을 보이고 있다. 세째로 1980 年末의 狀況으로 볼 때 江原·忠北·濟州는 각각 全國人口의 5%未滿을 占有하고, 서울·京畿·全南·慶北은 각각 10%以上을 차지하여 이들 1市 3道에 全國人口의 약6割이 모여있는 셈이다.

人口의 移動은 都市化로 나타나며, 우리나라도 1960年代부터 都市化의 深化現象을 보여왔다. 따라서 市와 邑의 人口는 계속 增加하여 온 反面에 面의 人口는 減少하여 왔던 것이다〈表 2 參照〉. 市部만을 基準으로 한 都市比率은 1960年의 28.0%에서 57.3%로 增加했고, 邑까지를 包含한 都市比率은 1960年의 32.7%에서 1980年의 71.6%로 伸張되었으며, 이에 따라 面部의 農村人口는 1960年의 67.3%에서 1980年의 28.4%로 激減되었다. 특히 首位都市인 서울의 人口는 지난 20年동안에 3.4倍 增加하여 全國人口占有率이 1960年의 9.8%에서 1980年의 22.3%로 늘어났으며, 釜山과 大邱를 합친 3大都市의 人口는 17.1%에서 35.1%로 擴大되어1980年 現在國民 3人中 1人은 이들 3大都市에 居住하고 있는 셈이고 仁川과 光州까지를 包含한 5大都市의 人口는 同期間에20.0%에서 39.9%로 늘어났던 것이다.

한편 人口의 繼續的 增加를 가져온 首都圈(서울시 및 京畿道)의 人口集中度를 보면 1960年의 20.8%가 1980年의 35.5%로 늘어나 國民3人中 1人이 首都圈에 살고 있는 셈이고, 都市人口만의 首都圈集中度는 1960年의 41.9%에서 1980年의 50.1%로 增加되어 우리나라 都市人口의 꼭 半이 서울과 京畿地域에 모여 있으며, 이는 首都圈의 都市化率이 지난 20年동안에 56.5%에서80.8%로 向上되었고 京畿道만도 17.9%에서 48.2%로 늘어나 全國 平均値의 成長速度보다 上廻한데 비롯된다〈表 3 參照〉.

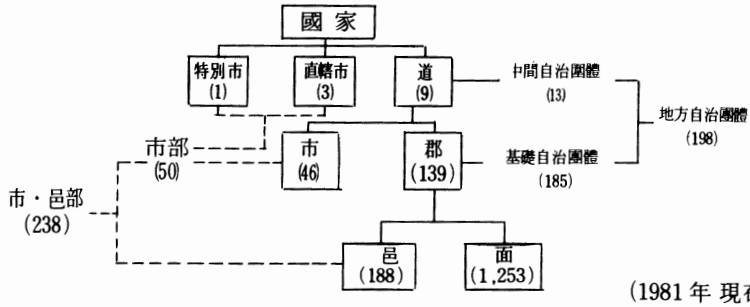
우리나라의 地方行政區域은 今般 2個直轄市와 10個市의 昇格으로 1特別市, 3直轄市, 9道, 46市, 139郡, 188邑, 1,253面이 됨으로써 市는 모두 50個, 市·邑은 238個가 되고 地方自治團體는 198個에 이르게 되었다〈圖1參照〉. 이에 따른 人口分布는 構成比로 보아 特別市가 22.3%, 直轄市가 16.1%, 市가 20.8%로서 市部人口가 59.2%가 되고, 邑의 12.5%까지를 합한 市·邑 人口는 71.7%에 이르므로써 面部만의 農村人口는 28.3%에 不過하고 있는 實情이다〈圖2參照〉.

〈表－3〉 首都圈의 人口集中度 推移

區分			1960	1966	1970	1975	1980
首都圈人口	總人口	首都圈	5,194	6,911	8,878	10,929	13,302
	(千人)	서울	2,445	3,803	5,525	6,889	8,367
		京畿	2,749	3,108	3,353	4,040	4,935
	都市人口	首都圈	2,937	4,533	6,433	8,538	10,747
	(千人)	서울	2,445	3,803	5,525	6,889	8,367
		京畿	492	730	908	1,649	2,380
	都市比率	首都圈	56.5	65.6	72.5	78.1	80.8
	(%)	京畿	17.9	23.5	27.1	40.8	48.2
首都圈人口集中度(%)	全國人口占有率	首都圈	20.8	23.6	28.3	31.4	35.5
		서울	9.8	13.0	17.6	19.8	22.3
		京畿	11.0	10.6	10.7	11.6	13.2
	全國都市人口占有率	首都圈	41.9	46.2	49.7	50.8	50.1
		서울	34.9	38.8	42.7	41.0	39.0
		京畿	7.0	7.4	7.0	9.8	11.1

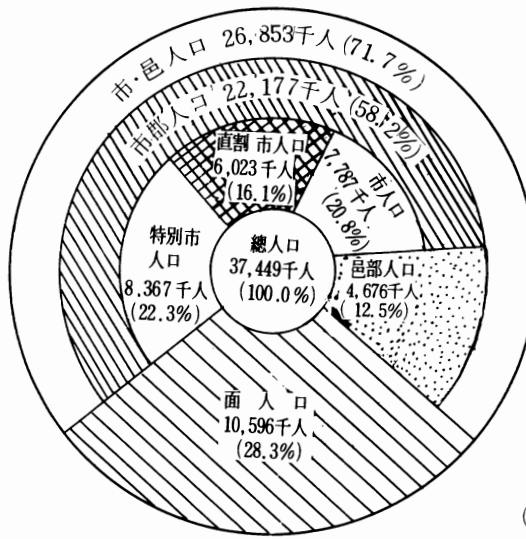
註：(1) 各年度 「센서스」統計임.
(2) 1970年을 除하고는 모두 外國人이 包含되어 있음.
(3) 都市人口는 市部人口를 指稱함.
資料：經濟企劃院, 韓國統計年鑑. 各年度(抜萃·再作成)

〈圖－1〉　地方行政区域의 階層體系



(1981 年 現在)

〈圖－2〉地方行政区域別 人口分布 狀況



(1981年 現在)

3.2 地域經濟의 隔差

國土開發은 地域的 與件에 맞추어 이루어지며, 따라서 地域間與件上의 差異로 因하여 開發의 程度와 成長의 速度는 地域에 따라 相異해지기 마련이다. 특히 國家全體의 經濟成長에 力點을 둔 開發政策을 推進하는 경우에는 投資의 效率性을 強調하기 때문에 地域別 成長速度는 더욱 큰 差異로 나타나게 된다.

1970年과 1976年을 對比한 地域總生産(gross regional product: GRP)의 市道別 占有率을 보면 서울·釜山의 2市와 京畿·慶南의 2道만이 增加하였고 나머지 7個道는 모두 減少하였으며, 上位3個市道의 占有率이 1970年에는 48.7%이던 것이 1976年에는

〈表－4〉 地域總生産(GRP)의 市道別 構成比 및 市部占有率

單位：%

市道	市道構成比		市道別市部占有率	
	1970	1976	1970	1976
서울	27.2	28.2	100.0	100.0
釜山	7.9	8.2	100.0	100.0
京畿	10.1	12.6	46.3	61.3
江原	4.8	4.0	8.3	10.0
忠北	4.3	3.7	30.5	33.6
忠南	7.8	6.3	17.1	25.7
全北	6.3	5.0	40.5	45.9
全南	9.3	8.7	21.5	21.2
慶北	11.4	11.1	39.8	42.2
慶南	9.9	10.6	52.9	66.0
濟州	1.0	0.9	27.4	35.2
全國	100.0	100.0	57.4	64.2

資料：韓國科學技術研究所 附設 地域開發研究所, 地域生産(GRP)豫測模型의 開發과 適用에 關한 研究(研究責任者：金安濟), 1980, p. 40, 表2－7(抜萃作成).

51.9%로 3.2%「포인트」만큼 增大하였던 것이다〈表 4 參照〉. 또한 道別로 보아 市部地域의 地域總生産 占有率은 모든 地域에 있어 向上되었으며 다만 全南만이 若干 減少되었음을 보여 주고 있다. 全國的으로 보면 1970年에 57.4%이던 市部占有率이 1976年에는 64.2%로 上昇하였으며, 各 年度의 市部人口比率이 약 41%와 50%임을 想到할 때 兩年度 共히 經濟의 都市集中度가 人口보다높음을 알 수 있다.

한편 1人當地域總生産을 基準으로 한 11個 市道間의 變異係數를 計算하여 地域隔差를 살펴보면 1960年에 0.439이던 것이 1966年에는 0.474로 增加하였다가 1970年에는 0.365로 내려오기 始作하여 1976年에는 0.268로 低下하였으며, 1981年에는 0.249로 조금 더 減少할 것으로 豫測된다〈表 5 參照〉. 이를 外國의 數値와 比較해 보면 우리나라 1970年의 것이 日本의 1961年의 0.348과 비슷하고 우리나라 1976年의 값은 佛蘭西의 1950年代 後半期의 0.283보다 若干 낮은 水準이다. 變異係數로 본 市道間의 經濟的 隔差는 아직 높은 實情이지만 漸次 그 程度가 緩和되고 있어 均衡化로의 收斂傾向으로 나아가고 있다.

地域隔差의 深化는 人口 및 資本의 一部地域으로의 集中에 의한 偏倚的 成長을 招來하고 不均衡的 開發에 따른 資源活用의 總體的 效果性을 低下시키며 國民間의 距離感을 造成하여 國民融和까지도 沮害하게 된다.

3.3 生活環境의 水準

우리나라 國民의 生活環境上 두개의 큰 問題는 水準의 低位와 立地의 偏在라고 볼 수 있다. 環境施設의 低水準은 國民의 福祉狀態가 低調함을 意味하고, 環境施設의 立地上 偏在는 國土의 利用狀態가 均衡的이지 못함을 뜻한다.

市部 및 邑部의 生活環境施設狀態를 住居環境, 醫療, 文化, 交通,

通信, 行政「서비스」, 其他施設 등의 部門에서 몇가지 代表的 指標를 가지고 分析해 보면 거의 모두가 매우 低調한 狀態이고, 지난 15年동안의 推移로 보아 交通·通信手段을 除外한 나머지는 擧皆가 큰 改善을 하지 못한 것으로 나타나 있다〈表 6 參照〉. 이는 이들 施設의 供給이 人口增加에 따른 새로운 需要를 凌駕하지못한데 起因하고 있는 것이다. 市·邑의 狀況으로 부터 類推해 볼 때 面部 農村施設은 더욱 貧弱할 것이며, 이것 또한 人口의 離農을 促進하는 主要 要因으로 作用하고 있다고 볼 수 있다. 生活環境施設의 量的 및 質的 水準은 絶對的 尺度로서 잴 수 있는 性質의 것은 아니지만 적어도 不便의 解消나 外國과의 比較에서 最低 및 平均水準의 漸進的 向上은 期待될 수 있는 性質의 것이라는 點에서 우리의 實情은 크게 그 期待에 未達되고있다는 問題點을 안고 있다.

한편 生活環境施設의 立地分布에 있어서는 서울을 爲始한 少數의 大都市에 過度한 集中現象을 보이고 있어 國民生活의 地域間 不平等이 甚함을 알 수 있다. 市部 및 邑部의 環境施設가운데 서울시에 位置하고 있는 것의 占有比를 算出해 볼 때 많은 部門이 서울의 人口占有比보다 높은 占有比를 보이고 있으며, 1980年의 경우 서울의 人口集中度는 31.2%임에 대하여 行財政, 醫療, 經濟活動, 交通, 通信 등의 여러 要素는 이보다 높은 集中度를 보이고 있음이 立證되고 있다〈表 7 參照〉. 더욱이 이러한 生活施設의 서울集中性이 지금까지 크게 緩和되지 않았으며 어떤 것은 오히려 增加된 傾向을 보이고 있어 問題를 더욱 深刻하게 하고 있다.

〈表－5〉　　市·道間1人當 GRP의 變異係數

國　名	年　度	變異係數
韓　國	1960	0.439
	1966	0.474
	1970	0.365
	1976	0.268
	1981(推計)	0.249
日　本	1950	0.466
	1956	0.325
	1961	0.348
美　國	1950－61	0.182
佛蘭西	1954, 1955－56, 1958	0.283
西　獨	1950－55, 1960	0.205
伊太利	1951, 1955, 1960	0.360
브라질	1950－59	0.700
필리핀	1957	0.556

註：여기서 利用된 變異係數의 算式은 다음과 같음.

$$Vw = \frac{\sqrt{\Sigma (Yi - \bar{Y})^2 Ni / N}}{\bar{Y}}$$

여기서 Yi：i地域의 1人當 GRP
$\bar{Y}$：全國의 平均1人當 GRP
Ni：i地域의 人口
N：全國人口

資料：國韓：筆者 算定.
日　本：Miyohei Sinohara, "Some Aspects of Regional Disparity", The Economic Studies, vol. 15, No. 4 (December 1964).
其他國家：J. G. Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns", in L. Needleman, ed., Regional Analysis. Middlesex, England: Penguin Books, Ltd., 1968.

〈表－6〉 市·邑의 生活環境狀態 推移

區分			1964			1970			1975			1980		
			市	邑	計	市	邑	計	市	邑	計	市	邑	計
住居環境施設	住宅不足率	(%)	39.0	21.0	34.3	43.1	25.3	40.1	48.1	24.7	44.0	40.0	18.6	34.4
	上水道普及率	(%)	61.8	43.6	60.6	78.4	44.9	75.3	81.0	44.0	76.0	85.7	38.8	77.6
	1人1日給水量	(ℓ)	－	－	－	111	75	109	－	－	－	162	118	129
	下水道普及率	(%)	－	－	－	－	－	－	48.7	42.3	48.0	47.8	37.5	43.9
	塵芥收去率	(%)	－	－	－	95.0	64.0	94.5	76.2	84.7	84.4	96.2	90.1	95.5
醫療施設	人口萬人當施設數	(個)	7.6	4.5	6.9	5.8	3.9	5.4	5.3	3.8	5.0	4.3	2.4	3.9
	人口萬人當病床數	(床)	－	－	－	14.2	10.0	13.5	18.0	10.3	16.6	12.5	13.7	12.8
	人口萬人當醫療業者數	(人)	14.1	6.3	12.3	13.6	5.8	12.0	12.3	5.6	11.1	20.5	10.5	18.7
文化施設	國民學校教室不足率	(%)	－	－	－	12.6	4.1	10.5	3.4	1.2	2.8	23.2	△7.0	16.6
	市邑當圖書館數	(個)	－	－	－	1.0	0.2	0.4	1.0	0.3	0.5	1.1	0.4	0.5
	劇場1個當人口	(人)	29,557	17,226	25,527	34,362	16,890	29,020	－	－	－	76,032	36,558	62,509
交通·通信施設	道路鋪裝率	(%)	－	－	－	53.3	2.6	36.0	44.8	29.6	37.2	50.2	43.6	49.0
	人口萬人當車輛數	(台)	3.4	1.8	3.1	8.6	4.8	7.7	11.3	4.5	10.1	19.4	8.3	17.2
	人口百人當電話壹數	(台)	1.9	0.9	1.7	4.1	1.7	3.6	6.4	3.5	6.0	8.7	5.8	8.2
	郵便函1個當人口	(人)	3,441	1,508	2,683	3,557	1,627	2,929	3,085	1,312	2,533	2,659	1,333	4,885
其他施設	人口千人當衛生業所	(個)	2.0	2.1	2.0	2.6	2.7	2.6	2.6	2.8	2.6	－	－	－
	社會福祉施設1個當人口	(人)	14,635	16,771	15,058	18,912	12,860	17,431	21,176	18,371	20,606	7,176	7,392	7,218
	市場1個當人口	(人)	33,360	15,646	26,697	33,649	18,783	29,441	29,578	19,845	27,164	12,141	10,579	11,792
行政서비스	市邑當消防裝備數	(個)	9.2	2.5	4.3	12.1	4.1	6.2	16.8	3.1	6.1	19.7	2.7	6.0
	公務員1人當人口數	(人)	382	1,001	442	397	917	446	409	727	445	283	479	305
	警察官1人當人口數	(人)	－	－	－	752	481	682	1,346	598	727	770	598	728

註：各年度 年末統計임 (但, 1980年은 4.1字 現在이고 人口는 센서스 結果임).
資料：內務部, 韓國都市年鑑. 各年度 (抜萃算定·再作成).

〈表－7〉 서울市 生活環境施設의 集中度(市・邑中占有比)[1]

部門別	生活環境施設		1964			1970			1975			1980		
			서 울	市邑計	集中度(%)	서 울	市邑計	集中度(%)	서 울	市邑計	集中度(%)	서 울	市邑計	集中度(%)
面積및人口	面積	(㎢)	613	8,287	7.4	613	8,412	7.3	627	11,682	5.4	627	15,555	4.0
	人口	(千人)	3,424	11,641	29.4	5,525	15,783	35.0	6,889	20,484	33.6	8,367	26,815	31.2
行財政規模	公務員數	(人)	8,452	26,315	32.1	9,948	34,148	29.1	14,550	46,154	31.5	28,844	83,218	34.7
	決算規模[2]	(百萬원)	6,693	13,381	50.0	54,630	117,960	46.3	163,105	310,925	52.5	581,230[3]	1,221,182[3]	47.6
	市稅收入[2]	(百萬원)	2,465	3,821	64.5	17,101	26,779	63.9	70,282	110,111	63.8	251,114[3]	397,724[3]	63.1
	公共建設事業	(百萬원)	3,108	5,532	56.2	13,719	40,138	34.2	52,797	111,988	47.1	435,641	733,691	59.4
醫療施設	醫療施設數	(個)	3,278	8,045	40.7	3,815	8,600	44.4	4,651	10,253	45.4	4,538	10,425	43.5
	病床數	(床)	－	－	－	7,313	21,280	34.4	9,862	33,990	29.0	14,282	34,260	41.7
	醫療業者數	(人)	6,434	14,366	44.8	9,744	18,409	52.9	12,344	22,772	54.2	22,313	46,641	47.8
	藥局數	(個)	2,233	4,760	46.9	3,791	7,659	49.6	4,532	9,274	48.9	4,939	11,012	44.9
經濟活動施設	市場	(個所)	86	436	19.7	146	537	27.2	225	754	29.8	632	2,274	27.8
	工場數	(個)	－	－	－	2,497	9,356	26.7	4,101	13,104	31.3	7,752	18,738	41.4
文化施設	幼稚園	(個)	103	370	27.8	135	445	30.3	188	571	32.9	247	839	29.4
	劇場數	(個)	83	456	18.2	117	543	21.5	112	557	20.1	93	429	21.7
交通・通信施設	車輛台數	(壹)	14,451	35,639	40.5	60,442	122,084	49.5	85,407	207,005	41.3	201,188	460,425	43.7
	電話器數	(壹)	108,745	192,654	56.4	300,783	553,794	54.3	628,764	1,235,516	50.9	932,000	2,146,039	43.4
	郵便函	(個)	822	4,339	18.9	1,196	5,397	22.2	1,796	8,054	22.3	2,577	12,096	21.3
其他便益施設	社會福祉施設	(個所)	109	773	14.1	123	907	13.6	198	994	19.9	977	3,715	26.3
	環境衛生施設	(個所)	5,591	23,248	24.0	13,458	41,554	32.4	16,021	53,536	29.9	－	－	－
	飮食店및茶房	(個所)	7,384	26,658	27.7	20,647	68,892	30.0	21,967	102,878	21.4	－	－	－

註 1) 各年度末統計임 (但, 1980年은 4.1日 現在이고 人口는 센서스 結果임).
2) 市만의 合計임.
3) 1979年 決算額임.

資料：內務部, 韓國都市年鑑. 各年度 (拔萃算定・再作成).

4. 定住體系의 展望

經濟企劃院이 作成한 第5次5個年經濟社會發展計劃中 人口部門計劃의 試案에 의하면 1990年의 우리나라 人口는 44,261千人이 되고 2000年에는 50,066千人이 되는 것으로 되어 있다. 이들 人口의 市道別 分布는 現在보다 더욱 偏在될 것이며, 이는 絶對人口에 있어 江原과 忠南北 및 全南北의 減少와 餘他市道의 增加로 나타나고 構成比에 있어서는 서울·釜山·京畿의 上昇과 濟州의 安定 및 餘他7個道의 低下로 나타나게 되리라는 展望이다〈表8參照〉. 따라서 首都圈의 人口集中度는 1980年의 35.5%에서 2000年의48.1

〈表－8〉 市·道別 人口展望

單位：千人

市道	1980	1985	1990	1995	2000
서울	8,367(22.3)	10,112(24.5)	11,961(27.0)	13,808(29.2)	15,583(31.1)
釜山	3,160(8.4)	3,943(9.6)	4,689(10.6)	5,467(11.6)	6,257(12.5)
京畿	4,935(13.2)	5,956(14.5)	6,780(15.3)	7,644(16.2)	8,531(17.0)
江原	1,792(4.8)	1,756(4.3)	1,698(3.8)	1,625(3.4)	1,536(3.1)
忠北	1,424(3.8)	1,385(3.4)	1,312(3.0)	1,234(2.6)	1,150(2.3)
忠南	2,956(7.9)	3,014(7.3)	2,968(6.7)	2,901(6.1)	2,816(5.6)
全北	2,288(6.1)	2,205(5.4)	2,077(4.7)	1,939(4.1)	1,794(3.6)
全南	3,779(10.1)	3,669(8.9)	3,492(7.9)	3,392(7.0)	3,071(6.1)
慶北	4,962(13.3)	5,179(12.6)	5,244(11.8)	5,270(11.2)	5,252(10.5)
慶南	3,323(8.9)	3,466(8.4)	3,467(7.8)	3,449(7.3)	3,411(6.8)
濟州	463(1.2)	524(1.3)	571(1.3)	620(1.3)	666(1.3)
全國	37,449(100.0)	41,209(100.0)	44,261(100.0)	47.250(100.0)	50,066(100.0)

註：1980年은「센서스」統計人口임.
資料：經濟企劃院 人口部門實務計劃班, 第5次5個年 經濟社會發展計劃(案). 1981. 4. p. 71.

%로 12.6%「포인트」나 增加하게 되고, 여기에 釜山까지 합치면 同期間에 43.9%에서 60.6%로 16.7%「포인트」나 增加하게 된다. 또한 서울과 釜山의 人口는 1980年의 30.6%라는 比重에서 1980年의 37.6%로 增加하고 2000年에는 43.6%로 向上됨으로써 지나친 偏重現象을 나타내는 것으로 展望되고 있다.

한편 都市化의 趨勢는 앞으로도 繼續되어 1980年의 57.3%라는 市部人口比重이 1990年에는 69.4%가 되고 2000年에는 77.2%가될 것으로 經濟企劃院은 내다보고 있다〈表 9 參照〉. 市部基準의 都市化率을 根據로 年度와 關聯한 函數模型을 設定하여 이를 回歸分析으로 求하여 본 結果는 다음과 같다.

$$Y = \frac{1}{0.01133 + 0.02568\,(0.70576)^{x}}$$

여기서 Y : 都市化率(市部基準 : %)

X : 年度(1960 = 0, 1965 = 1, 1970 = 2, ……)

$R^2 = 0.986$

98.6%의 決定係數(Coefficient of determination)를 갖는 이 「디지스틱」曲線模型(logistice curve model)에 의해 將來의 都市化率을 推計해 보면 1990年에 69.0%, 2000年에 77.5%로서 經濟企劃院의 展望値와 거의 一致하며,

2050年에 87.9%가 되고 2080年에 88.21%가 됨으로써 이 模型에 의한 우리나라 都市化率의 收斂上限線은 88.26%가 된다〈表10 參照〉. 따라서 經濟企劃院의 人口推計와 上記模型에 의한 都市化率推計를 土臺로 하여 볼 때 1980年現在 37,449千人의 人口는 2000年에 1%의 年增加率이 되고 2050年에 增加率이 停止되어 61,310千人으로 固定될 것이며, 都市人口는 1980年의 57.3%에서

〈表－9〉 將來 都市化의 展望 單位：千人

區 分	1980	1986	1990	1995	2000
總 人 口	37,449	41,839	44,261	47,250	50,066
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
市部人口	21,441	27,257	30,712	34,834	38,631
	(57.3)	(65.1)	(69.4)	(73.7)	(77.2)
서울	8,367	10,474	11,961	13,808	15,583
	(22.3)	(25.0)	(27.0)	(29.2)	(31.1)
釜山	3,160	4,088	4,689	5,467	6,257
	(8.4)	(9.8)	(10.6)	(11.6)	(12.5)
郡部人口	16,008	14,582	13,549	12,416	11,435
	(42.7)	(34.9)	(30.6)	(26.3)	(22.8)

註：1980年은 「센서스」統計人口임.
資料：經濟企劃院 人口部門實務計劃班，第5次5個年經濟社會發展計劃 人口部門計劃(案) 1981. 4，p. 25.

〈表－10〉 都市化率의 推計 單位：%

年 度	都市化率	年 度	都市化率
1980	57.3	2035	87.2
1985	63.2	2040	87.5
1990	69.0	2045	87.7
1995	73.7	2050	87.9
2000	77.5	2055	88.0
2005	80.3	2060	88.11
2010	82.5	2065	88.13
2015	84.1	2070	88.17
2020	85.3	2075	88.20
2025	86.1	2080	88.21
2030	86.7	收 斂 線	88.26

註 (1) 1980年은 「센서스」實際値임.
(2) 推計는 「로지스틱」曲線模型에 의해 算定된 것임.

2000年代初에 80%를 넘어서서 2100年頃에 88.26%로 停止됨으로써 5,410萬의 都市人口와 720萬의 農村人口로 固定될 것으로 推算된다.〈表11參照〉.

어느 水準까지의 都市化는 不可避하고도 必要한 傾向이지만 問題는 少數大都市로의 過度한 集中에 있는 것이다. 全國人口의 3割이 서울에 密集되고 4割以上이 서울과 釜山의 2個 都市에만 集中되는 現象은 國土全體는 물론 當該過密都市自體를 위해서도 결코 바람직하지 못한 弊端인 것이다.

人口增加와 都市化에 따라 必然的으로 招來되는 經濟的 및 社會的 需要의 增大는 供給의 不足에서 오는 需給上의 蹉跌과 供給의 偏倚에서 오는 配分上의 不均衡의 問題를 惹起할 것으로 展望된다. 例컨데 住宅部門에 있어 總量的으로 본 住宅建設의 增加는 家口의 增加를 따라가기 어려울 것으로 보이며, 萬一向後 10年內에 1家口 1住宅의 目標를 達成하기 위해서는 지금부터 每年 416千棟의 住宅을 建設해야 하고, 萬一 每年 320千棟을建設한다면 2000年에 가서의 住宅不足率은 26.3%나 되어 1980年의 25.5%에 比해 오히려 悪化되어질 展望이다〈表12參照〉.

〈表－11〉 將來人口變動의 主要轉換點(推計)

年度	總人口 (千人)	年增加率 (%)	都市人口 (千人)	農村人口 (千人)	都市化率 (%)
1980	37,449	1.57	21,441	16,008	57.3
2000	50,066	1.00	38,801	11,265	77.5
2050	61,310	0.00	53,891	7,419	87.9
2100	61,310	0.00	54,112	7,198	88.26

註：(1) 1980年은 「센저스」實際値임.
(2) 總人口 및 年增加率은 經濟企劃院 推計임.
(3) 都市化率은 「로지스틱」曲線模型에 의한 筆者推計임.

〈表－12〉 家口 및 住宅增加의 展望 單位：千戶

區 分	1970～1976	1976～1980	1981～1986	1987～2000
家口增加	1,071	1,321	1,760	4,580
住宅增加	374	729	1,381	2,946
住宅不足率(%)	25.6	25.5	21.4	26.3

註：(1) 不足率은 最終年度分임.
(2) 家口當 人口를 1986年에 4.3人, 2000年에 3.5人으로 假定했음.
(3) 2000年의 住宅不足率 26.3%은 年320千棟씩 建設하는 경우이고, 10年內 1家口 1住宅을 達成하기 위해서는 年416千棟씩 建設해야 함.
資料：經濟企劃院 人口部門 實務計劃班, 第5次 5個年 經濟社會發展計劃 人口部門計劃(案) 1981. 4. p. 8.

向後 人口의 增加에 따라 가장 深刻하게 払頭될 문제는 土地의 不足이라고 確實視된다. 食糧自給을 위한 農耕地의 確保, 輸出과 所得向上을 위한 工業地의 擴大, 새로운 住宅需要에 副應하기 위한 住宅地의 擴張, 産業化에 따른 社會間接資本施設의 擴大, 國民健康과 生活環境을 위한 自然資源의 保全 등의 諸領域에서 必要로 하는 土地의 새로운 需要는 急激히 伸張될 것이지만 이를 充足시킬 國土空間에는 限界가 있다.

10萬㎢가 채 못되는 國土面積으로는 需要에 適切히 對處할 수 없을 것이므로 土地利用의 不足은 不可避한 現象으로 나타날 것이며, 따라서 앞으로의 國土利用은 다른 것과 代替될 수 없는 가장 重要하고도 어려운 課題로 深化되어질 것이다.

더욱이 都市化에 따라 擧皆의 人口와 資本이 都市로 集中되어질 것이며, 이로 因한 都市地域의 土地不足과 便益施設의 需給不均衡은 더욱 深刻한 問題로 浮刻될 것으로 보인다. 特히 서울과 釜山의 人口가 全國人口의 4割以上에 이른다는 豫測이 그대로 適中된다면 現在의 可用土地로는 到底히 堪耐할 수 없는 內破現象이 일어날 것이며, 여기에 人口分布를 單純히 自然的 趨勢에만

맡겨둘 수 없는 所以가 있는 것이다.

5. 人口分散政策의 評價

人口의 大都市集中을 防止하려는 公式的 決議는 서울人口가 300萬을 넘어서서 全國人口의 12%를 차지하고 市·邑人口의 30%에 肉迫한 1964年 9月의 第95回 國務會議에서였다. 建設部에 의해 作成된 「大都市 人口集中 防止策」은 2次官署의 地方移轉, 田園都市 및 新産業都市開發, 大都市內 工場建設抑制, 教育 및 文化施設의 地方優先등의 方案을 主要內容으로 하고 있었다. 그 後 1970年 4月에 다시 第26回 國務會議는 「首都圈人口의 過密集中抑制에 關한 基本指針」을 議決하였는 바, 이는 人口集中의 誘因을 解消하고 集中抑制를 위한 法的 및 行政的 措置를 마련하며 首都圈開發 方向을 設定하는 것으로 되어 있었으며, 開發制限區域設置의 根據를 마련하였던 것이다. 또한 1975年 8月에는 서울市가 官署 및 國營業體移轉과 諸施設의 江南移轉을 主內容으로 한 「서울市人口疎散計劃」을 作成하여 經濟長官會議에 報告하였다〈表13參照〉.

大都市, 特히 서울市의 人口集中問題를 解決하기 위한 政府의努力은 1964年以來 꾸준히 繼續되어 왔으나 큰 成果를 거두지 못한채 問題로 提起됐던 1964年의 342萬人口가 1970年에는 553萬, 1975年에는 689萬, 1980年에는 837萬으로 增加하여 16年동안에 2.4倍나 늘어났고, 全國人口에서의 占有比도 12.2%에서 22.3%로 10.1%「포인트」나 伸張된 結果를 招來했던 것이다. 이와같이 서울을 위시한 大都市의 人口抑制政策이 所期의 目的을 達成하지 못한데에는 몇가지 要因이 있다. 그 첫째는 政策의 一貫性을 缺하였다는 點이다. 지난 16年間 青瓦臺, 經濟企劃院, 建設部, 無任所長官室, 서울市등의 여러 部署에서 서로 交代로 大都市人口問題를 擔當 하

면서 거의 每年 對策案이나 計劃案, 또는 報告書만을 作成하여 그동안 13個의 對策案을 만들었으나 時系列上의 一貫性이 없고 對策案間의 連繫性이 弱하여 各各의 構想 내지 計劃案으로 끝나고 만것이 大部分이었다. 둘째의 要因은 政策上 非現實的 內容이 많다는 事實이다. 서울의 官署, 國營業體, 工場 등을 南部地域으로 移轉시키는 政策이나 地方에 新都市를 建設하는 등의 政策은 實現性의 面에서 많은 制約을 안고 있으므로 人口라는 한가지 側面에서만 다룰 수 없을 뿐만 아니라 이를 可能케 할 具體的 實踐方案이 微弱하여 큰 效果를 거두지 못했던 것이다. 셋째의 要因은 虛弱한 推進力에 있다. 여러 部處가 돌아가면서 한두해씩 그 任務를 맡은 데서 오는 責任의 模糊性에도 그 理由가 있겠으나 보다 實質的인 것은 大都市人口分散에 대한 必要性은 認定하면서도 어느 部門보다도 優先하여 推進되어야 한다는 切實性은 느끼지 않았던 政府當局者의 姿勢에 의한 消極的 行動에 있었던 것이다. 물론 여기에는 작은 資源으로 集積利益의 原理에 따라 高度成長을 追求해야 한다는 開發哲學이 國家政策의 根底에 깔려 있었던게 事實이다.

서울人口의 抑制를 위한 지금까지의 여러 計劃가운데 比較的 體系性을 가지고 強力히 推進되어 온 것은 1977年에 마련되어 國家基本計劃으로 確定된 「首都圈 人口 再配置 計劃」이었다. 第1無任所長官室에서 專擔하되 國務總理를 委員長으로 한 首都圈問題 審議委員會의 審議를 거쳐 實施되어 온 本計劃은 1986年의 目標人口를 700萬으로 設定하고, 이의 達成을 위해 行政首都, 半月, 5大據點都市圈, 重化學關聯團地 등에 超過人口 430萬을 收容토록, 하며, 具體的 戰略으로서 首都圈內 工場의 新增設을 抑制하고 移轉을 促進하며 南部地域의 開發로 人口收容與件을 造成하고 地方優先의 教育施策을 強化하는 동시에 首都圈을 整備하고 各種 支援施策을

〈表－13〉　　首都圈人口綜合對策 및 經濟長官會議議決事項

日　字	區　分	議　決　事　項	備　考
1964. 9. 22	第95回國務會議(建設部)議決	大都市人口集中防止策(2次官署地方移轉, 田園都市 및 新産業都市開發, 大都市內 工場建設抑制, 教育·文化施設　地方置重등)	國務總理指示依據
1970. 4. 3	第26回國務會議(建設部)議決	首都圈人口의 過密集中抑制에 關한 基本指針(人口集中誘引解消, 集中抑制를 위한　緊急對策, 首都圈開發方向등)	靑瓦臺에서 原案作成(1972)「그린·벨트」設置根據
1975. 8	經濟長官會議(서울市)報告	서울시人口疎散計劃(官署 및 國營業體移轉, 諸施設의 江南移轉등)	

補強하는 등의 方法을 마련하였던 것이다.

이와 아울러 環境保全法과 工業配置法을 制定하여 居住環境의 快適과 工業의 適正한 分散配置를 圖謀하기 始作했다.

서울市에 대한 工場 및 各種施設의 立地規制와 移轉促進政策은 서울의 人口增加率을 鈍化시키는 데 直接的 作用을 하였으니 1976年의 5.31%이던 增加率이 1978年에 3.95%로 低下되고 1980年에 3.12%로 내려 온 趨勢가 이를 證明하고 있는 것이다. 그러나 首都圈以外地域에서의 收容能力이 미쳐 確保되지도 않은 狀態에서 서울에 대한 抑制만을 強行한 나머지 首都圈內 서울周邊地域으로의 人口 및 施設集中이 두드러지게 나타났던 것이다. 1976年과 1979年의 人口增加率을 比較해 보면 全國都市平均이 4.55%와 5.42%이고 首都圈外都市平均이 3.86%와 5.64%로서 各各 0.87%「포인트」와 1.78%「포인트」만큼 增加하는 反面에 서울을 除外한 首

〈表－14〉 首都圈 人口綜合對策案 題目

年度	部處	題目	備考
1964	建設部	大都市 人口集中 防止策	國務會議議決
1969	無任所長官室	우리나라 人口의 調節에 關한 對策 (大都市圈整備)	
1969	青瓦臺·建設部	首都圈 人口集中 抑制方案	國際會議議決
1970	建設部	首都圈 綜合開發計劃案	
1972	서울시	首都 서울에 있어서의 人口集中 抑制에 관한 研究案	
1972	青瓦臺	大都市 人口分散 施策案	
1973	經濟企劃院	大都市 人口分散 施策案	
1974	青瓦臺	土地政策과 都市計劃案(大都市 人口疎散)	
1974	서울시	首都人口政策에 관한 研究報告	'75審査分析報告
1975	建設部	國土 및 都市開發의 當面 施策案 (首都圈整備)	
1975	經濟企劃院	서울人口分布策	
1975	서울시	서울 人口 疎散計劃	經濟長官會議報告
1977	第1無任所長官室	首都圈 人口 再配置 計劃	首都圈問題審議委員會會議決

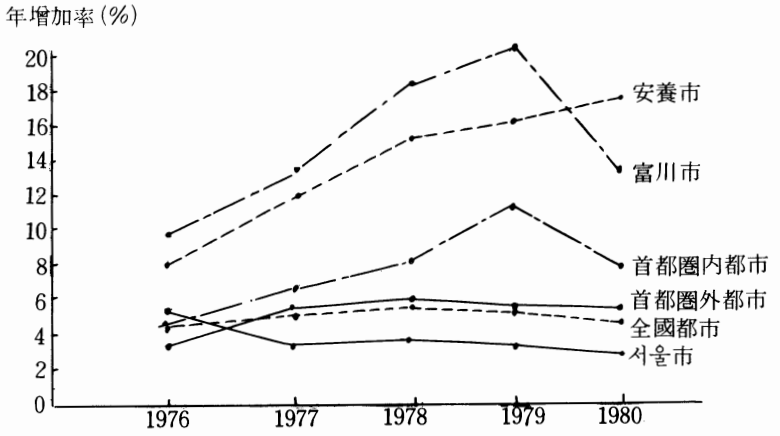
都圈內 6個市 平均은 4.68%에서 11.02%로 6.16%「포인트」나 增加하였고, 그 가운데서도 特히 富川은 10.09%에서 19.69%로, 安養은 8.15%에서 15.08%로, 仁川은 3.75%에서 11.45%로 급격히 成長하였던 것이다〈表15 및 圖3 參照〉. 그리하여 서울에 대한 抑制政策은 首都圈內에서의 過密平準化에는 多小 寄與하였지만 全國的으로 본 首都圈과 餘他圈域間의 隔差는 더욱 深化시킨 役割을 했다고 볼 수 있다.

〈表－15〉　　全國 및 首都圈內 都市의 人口增加率(1976～1980)

地域	1976		1977		1978		1979		1980	
	人口	增加率	人口	增加率	人口	增加率	人口	增加率	人口	增加率
全國都市	17,558	4.55	18,449	5.08	19,441	5.38	20,495	5.42	21,441	4.55
首都圈內都市	8,984	5.22	9,373	4.33	9,819	4.76	10,330	5.20	10,747	4.86
서울市	7,255	5.31	7,526	3.73	7,823	3.95	8,114	3.72	8,367	3.12
餘他都市	1,729	4.86	1,847	6.79	1,996	8.09	2,216	11.02	2,380	7.49
仁川	830	3.75	874	5.29	936	7.16	1,044	11.45	1,088	4.21
水原	235	4.91	249	5.70	266	7.07	290	9.07	311	7.21
城南	285	4.40	308	7.97	324	5.33	345	6.56	376	8.99
議政府	113	4.63	115	1.91	118	2.15	125	5.79	133	6.40
安養	146	8.15	163	11.49	188	15.32	216	15.06	254	17.59
富川	120	10.09	138	15.44	163	18.40	197	19.69	221	12.18
首都圈外都市	8,574	3.86	9,077	5.87	9,622	6.01	10,165	5.64	10,694	5.20

註：1980年은 「센서스」人口이고 其他 年度는 常住人口調査報告書(經濟企劃院)에 의한 人口임.

〈圖－3〉　　都市地域別 人口增加率 推移(1976～80)



6. 2000年代를 指向한 國土開發 및 人口配置政策의 方向과 戰略

人間의 定住는 人間本然의 自意識에 의해 이루어지되 이는 內外的인 여러 要因의 考慮下에서 決定되어진다. 따라서 人口配置自體를 人爲的으로 操作하는 것은 人間居住의 自由權을 否定하고 人間의 自然性을 無視한 옳지않은 方法이지만 人間定住를 決定하는 關聯要因이나 諸般與件을 健全하게 造成함으로써 人口의 配置狀態를 바람직한 方向으로 誘導하는 것은 國家全體의 次元에서 올바른 接近이라고 할 수 있다. 여기에 人口의 合理的 配置를 위한 國土開發政策의 意義가 있고 作用의 素地가 있는 것이다.

먼저 2000年을 指向한 人口配分政策의 方向내지 基本目標를 다음의 세가지로 設定키로 한다. 그 첫째는 서울人口의 增加速度를 鈍化시키는 것이다. 서울의 人口는 全體人口의 分布에 直接的 影響을 주는 第1의 決定因子이기 때문에 서울人口의 適正한 維持없이는 全國人口의 바람직한 分布는 期待할 수 없게 된다. 서울人口의 過多性은 이미 全國人口의 5分의 1을 넘어섰고 全國力의 3分의 1을 超過함으로써 서울自體의 內的인 過密問題와 餘他地域의 相對的 落後性의 深化라는 點에서 異議없이 認定되고있는 事實이지만, 또한 簡單히 「지프」의 序列－規模法則(Zipf's rank-size rule)에 의해 算定된 結果로 보더라도 1980年末 人口基準으로 서울人口 8,367千人을 固定시킨 他都市들의 安定的 人口는 모두 現在의 人口보다 많아서 總計的으로는 약 14百萬人을 더 所要로 하며〈表16參照〉 現在의 都市人口 22,177千人을 固定시킨 都市別法則人口는 서울 5,119千人과 釜山 2,560千人으로 現在보다 적고 나머지 都市는 모두 多小間 많게되어 있으므로써〈表17參照〉, 서울人口의 過多性을 證左하고 있다.

2000年의 서울人口를 規範性과 實現性의 調和라는 原則에서 建

設部와 서울市에서는 950萬내지 1千萬으로 暫定計劃하고 있으며, 2000年의 都市人口推計値(經濟企劃院) 38,631千人을 「지프」(Zipf)의 法則에 따라 配分하여 보면 서울人口가 8,279千人이 됨으로써餘他都市, 특히 6位以下都市들의 急激한 成長을 要望하고 있다〈表18參照〉. 서울의 全國에서의 比重과 서울이 갖고있는 可用土地의 限界를 考慮하여 2000年의 서울人口를 1千萬으로 設定하고 이를 上限線으로 看做할 때 서울의 全國人口中 構成比는 1980年의22.3

〈表－16〉 서울人口基準의 現人口와 法則人口의 對比：1980

單位：千人

順位	都市名	現人口 (A)	法則人口(B)	不足人口(B-A)
1	서울	8,367	8,367	0
2	釜山	3,160	4,184	1,024
3	大邱	1,607	2,789	1,182
4	仁川	1,085	2,092	1,007
5	光州	728	1,673	945
6	大田	652	1,395	743
7	蔚山	418	1,195	777
8	馬山	387	1,046	659
9	城南	376	930	554
10	全州	367	837	470
11～50	水原外39市	5,030	11,742	6,712
計	50	22,177	36,250	14,073

註：(1) 現人口는 1980年 「센서스」人口이고, 都市는 1981. 7. 1以後 基準의 50個임.

(2) 各 都市의 法則人口는 다음 Zipf의 序列規模法則에 의해 算定된 것임.

$Pi = P/i$

여기서

Pi：i順位의 人口

P ：首位都市의 人口(=8,367千人)

i ：首位都市로 부터의 序列數(i=1, 2, ……50)

%에서 2000年에는 20.0%가 되고 全國人口增加가 停止되는 2050年부터는 16.3%로 固定되며, 全國都市人口中 構成比는 1980年의 39.0%에서 2000年의 25.8%로 내려가고 都市化가 停止되는 2100年부터는 18.5%로 固定될 것이다〈表19參照〉.

〈表－17〉 現人口와 法則人口와의 對比：1980

單位：千人

順 位	都 市 名	現 人 口(A)	法則人口(B)	超過人口(A－B)
1	서 울	8,367	5,119	3,248
2	釜 山	3,160	2,560	600
3	大 邱	1,607	1,706	△ 99
4	仁 川	1,085	1,280	△ 195
5	光 州	728	1,024	△ 296
6	大 田	652	853	△ 201
7	蔚 山	418	731	△ 313
8	馬 山	387	640	△ 253
9	城 南	376	569	△ 193
10	全 州	367	512	△ 145
11～50	水原外39市	5,030	7,183	△2,153
計	50	22,177	22,177	0

註：(1) 現人口는 1980年「센서스」人口이고, 都市는 1981. 7. 1以後 基準의 50個임.

(2) 法則人口는 Zipf의 序列－規模法則을 適用하여 다음式에 의해 首位都市人口를 求하여 算定한 것임.

$$S_n = P\left(\sum_{n=1}^{50} \frac{1}{n}\right)$$

$$\therefore P = S_n / \left(\sum_{n=1}^{50} \frac{1}{n}\right)$$

여기서 S_n：總都市人口(＝22,177千人)

：首位都市人口

：都市規模序列$\left(\sum_{n=1}^{50} \frac{1}{n} = 4.3324\right)$

두번째의 政策的 方向은 國土의 均衡的 成長을 促進하는 것이다. 現在와 같은 資原의 一部地域으로의 偏在와 局地的 活用은 地域間의 隔差를 深化시킴으로써 資源體系의 效率性을 低下시키고 國力의 伸張을 弱化시키게 되므로 國土全體의 均衡化를 圖謀하는 方向으로 開發體制의 轉換이 이루어져야 하겠다. 한 國家의 成長이나 國土의 變化는 生態系가 갖는 原理와 같이 部分間의 平衡이 維持되고 各 部分의 自節能力이 確保될 때 비로서 그의 安定性과 發展性을 保障하게 되는 것이다. 이제 앞으로는 一部地域만이 集積利益을 追求하는 力式을 止場하고 國土全體를 對象으로 한 規模經濟性의 極大化方向으로 政策的 展開가 이루어져 나가야 할 것이다.

〈表－18〉 2000年의 都市序列別 法則人口

單位：千人

順 位	1980年人口(A)	2000年法則人口(B)	20年間增加率 (B－A/A)(%)
1	8,367	8,279	△1.05
2	3,160	4,140	31.01
3～5	3,420	6,485	89.62
6～10	2,200	5,346	143.00
11～50	5,030	11,620	131.01
51～70	－	2,761	－
計	22,177	38,631	74.19

註：(1) 1980年 人口는「센서스」人口이고, 都市는 1981. 7. 1以後基準의 50市임.
(2) 2000年法則人口는 都市人口 38,631千人(EPB 推計)과 都市數 70個를 基準으로하여 Zipf의 法則에 따라 個別都市人口를 算定했으며 算式은 다음과 과 같음.

$$P=38,631/\sum_{n=1}^{70} 1/n=38,631/4.6659=8,279\text{(千人)}$$

$$Pi=P/i$$

세번째의 政策的 目標는 國民生活의 삶의 質을 提高시키는 것이다. 國土利用開發과 人口配分政策의 窮極的 目標는 快適과 能率的 活動을 國民모두에게 確保해 주는데 있으며, 이것이 바로 삶의 質을 높이는 것이다. 平均値의 上昇과 더불어 上下間의 隔差를 줄여감으로써 最低水準의 向上과 地域 및 個人間의 平準化를 함께 實現시켜 나가야 할 것이다.

이와같은 세가지 目標, 즉 서울人口增加率의 鈍化와 國土의 均衡的 成長 및 國民生活의 質的 向上 등을 達成하기 위해서는 여러가지 方法과 戰略이 動員되어야 하겠지만 現存하거나 豫想되는 制約條件을 考慮하여 重要한 몇가지만을 代表的으로 提起해 보기로 한다.

첫째는 多核的인 成長據點에 의한 開發戰略이다. 限定된 資源의 制約속에서 以上의 세가지 目標를 成就하기 위해서는 漸進的인 段階的 開發方式을 擇할 수 밖에 없으며, 多數의 成長核을 여러곳에 分散하여 發展시키는 것은 바로 이러한 方式의 代表的 接近인 것이다. 第1段階로 中堅都市를 擇하고 第2段階로 小都市를 選定하여 當該都市와 周邊一定範域을 하나로 묶는 廣域圈을 形成시

〈表－19〉 將來 서울人口의 計劃과 그 比重

區分		1980	1985	1990	1995	2000	2050	2100
人口(千人)	서울	8,367	9,200	9,645	9,938	10,000	10,000	10,000
	市部	21,441	26,044	30,540	34,823	38,801	53,891	54,112
	全國	37,449	41,209	44,261	47,250	50,066	61,310	61,310
構成比(%)	市部中서울	39.0	35.3	31.6	25.8	25.8	18.6	18.5
	全國中서울	22.3	22.3	21.8	21.0	20.0	16.3	16.3
	全國中市部	57.3	63.2	69.0	73.7	77.5	87.9	88.26
備考		(實際値)			서울人口固定		全國人口固定	都市化率固定

區分		年平均增加率(%)					
		'80-'85	'85-'90	'90-'95	'95-2000	2000-2050	2050-2100
人口(千人)	서울	1.916	0.949	0.600	0.124	0.000	0.000
	市部	3.966	3.236	2.660	2.187	0.659	0.004
	全國	1.932	1.439	1.316	1.165	0.406	0.000
構成比(%)	市部中서울	-	-	-	-	-	-
	全國中서울	-	-	-	-	-	-
	全國中市部	-	-	-	-	-	-
備考							

註：(1) 全國人口는 經濟企劃院 推計임.
(2) 市都人口는 「로지스틱」曲線模型에 의한 筆者推計임〈表10參照〉.
(3) 서울人口는 2000年의 1千萬을 上限線으로 한 筆者推計임.

켜 所得과 日常生活의 供給源을 創出함으로써 完結生活의 定住圈을 確立하여 分散的 集中化를 期하도록 해야 할 것이다.

둘째는 産業 및 公共施設의 適正立地를 통한 總量便益의 平衡化戰略이다. 工業配置法上의 工業誘致地域을 優先指定하여 造成한 다음에 서울을 위시한 大都市의 工業移轉을 促求함으로써 無理없는 工場의 地方分散을 꾀하는 동시에 各 地域의 與件과 傳統性을 고려한 地域産業(residential industry)의 開發·育成을 통해 産業의 地域別 特性化를 促進하고 所得源의 均衡的 分布를 圖謀해야 하며, 한편 教育, 文化, 日常生活 등에 必要한 基本的인 便益施設을 모든 地域에서 充足될 수 있도록 立地시킴으로써 地域間의 平準化를 期해야할 것이다. 人口가 모이는 곳에 産業과 施設을 建設하는 方法으로 부터 産業과 施設의 建設이 人口를 吸收하는 戰略으로 轉換시켜 나가야 하겠다.

세째는 都農의 連繫化를 통한 補完的 發展을 相乘化시키는 戰略이다. 바람직한 것은 農村人口의 都市로의 無作定移動이 아니라 農村의 都市化(agropolitan)에 의한 農村人口의 定着을 꾀하는 일

이다. 이를 위해서는 不足된 農地와 낮은 農業生産性을 脫皮해야 하며, 따라서 農業人口의 減少에 對備한 非農業部門의 就業機會擴大를 促進해야 한다. 즉, 現在 農村所得의 3割程度에 不過한 農外所得의 比重을 增大시켜 2000年頃에는 6～7割에 이르도록 해야 할 것이다. 여기에 中核都市의 2, 3次産業과 周邊農村의 1次産業이 密接한 聯關을 맺어야 할 理由가 있는 것이다.

네째의 戰略은 國家統治行政權의 地方移讓이다. 主要한 政策決定이 모두 中央에서 이루어지고 國家中樞機能이 모두 中央에 集中되어 있는 限, 이와 關聯된 國民의 公的 및 私的 活動은 中央으로 集結되기 마련이며 이는 地方活動에서 오는 不利益의 克服을 위한 不可避한 現象인 것이다. 서울人口의 抑制를 위한 效果的인 한 政策은 地方分權化의 促進을 통해 地方自治機能을 強化하고 地域單位中心의 行動半徑을 擴大함으로써 地方的 需要는 地方次元에서 充足시켜 줄 수 있는 制度的 裝置를 마련하는 것이다.

끝으로 다섯째는 行政的인 推進力의 發揮이다. 그동안 第1無任所長官室에서 擔當하던 首都圈人口政策機能이 建設部로 移官됨으로써 國土開發의 總體的 脈絡속에서 人口配置問題는 다루어지게 되었다. 來年부터 實施되는 第5次5個年經濟社會發展計劃과 第2次 10個年 國土綜合開發計劃은 福祉社會의 具現과 均衡成長의 達成을 통해 安定된 先進國으로의 발돋움을 基本目標로 삼고 있으며, 國土開發과 人口配置政策도 올바른 座標와 戰略으로 構想되어 있으므로 앞으로의 課題는 이의 效率的이고도 果敢한 推進에 있는 것이다. 國土와 人口에 關聯된 機能은 여러 部處에 分散되어 있어 事前的 調整과 推進上의 協助에 成敗의 關鍵이 달려 있으므로一貫性있고 調和로울 政策具現이 體系있게 이루어지도록 모든 智慧와 努力이 傾注되어야 하겠다.

◀參 考 文 獻▶

1. 建設部, 首都圈整備計劃(案). 1979
2. 經濟企劃院, 常住人口調査報告書, 各年度.
3. 經濟企劃院, 「센서스」報告書, 各年度.
4. 經濟企劃院, 第5次5個年經濟社會發展計劃(案), 1981
5. 經濟企劃院, 韓國統計年鑑, 各年度.
6. 權原庸, "우리나라定住圈의 階層·規模·數", 都市問題, 16 : 2 (1981. 2)
7. 權泰埈·金光雄, 韓國의 地域社會開發, 法文社, 1981
8. 金思憲, "經濟開發과 都市의 役割", 都市問題 15 : 12, (1980. 12)
9. 金世烈, "都市開發과 地緣産業開發", 都市問題 16 : 1, (1981. 1)
10. 金安濟, "經濟成長에 따른 地域間經濟的 隔差와 地域間人口移動의 函數關係定立에 關한 硏究", 國土計劃, 9 : 22, (1974. 5)
11. 金安濟, "中小都市의 開發方向과 據點機能化方案", 都市問題 15 : 6 (1980. 6)
12. 金安濟, 環境과 國土, 博英社, 1980(重片)
13. 金炯國, "人口移動과 地域發展", 環境論叢 2 : 1, (1975)

XI. 社會病理現象과 人口問題

安 啓 春*

1. 序 論
2. 家族解體의 問題
3. 人工姙娠中絶의 問題
4. 犯罪와 少年 非行
5. 結論 및 建議

1. 序 論

一般的으로 人口問題와 社會問題는 서로 밀접한 關聯性이 있는 것으로 理解되고 있다. 그러나 兩者의 關係를 보는 立場에는 相當한 差異가 있는 것 같다. 便利上 立場의 差異를 둘로 大別한다면, 하나는 人口問題를 社會問題의 한 範疇로 보는 것이고, 다른 하나는 人口問題와 社會問題를 對等한 位置에 놓고 人口變動이 社會問題와 어떤 關聯性이 있는가를 보는 것이다. 前者는 주로 社會問題의 專門家들이 取하는 立場이고 後者는 주로 人口分野의 專門家들이 取하는 立場인 것으로 보인다. 이 세미나가 計劃된 背景으로 보아 筆者에게 要請된 것은 後者의 觀點이라고 생각되므로 이 論文에서는 人口變動이 몇가지 社會問題와 어떤 關聯性을 맺고 있는지를 檢討해 보고, 그것을 土臺로 人口政策上의 提案을 생각해 보려한다.

人口變動은 元來 여러가지 人口現象에 있어서의 모든 變化를 포함하는 槪念이지만 여기서는 주로 人口長成과 人口移動 및 分

* 延世大學校 社會學科 敎授

布의 側面만을 考慮의 對象으로 삼게 될 것이다. 社會 問題와의 關聯性을 考察하는데 있어서는 人口變動의 이 두 側面이 가장 意味있고 重要하다고 생각되기 때문이다.

社會問題 亦是 매우 多樣한 側面을 포함하고 있다. 큰게 보아 社會構造的 問題, 社會解體的 問題, 逸脫的 問題등으로 나누어 볼 수 있는데[1] 社會構造的 問題는 이 세미나의 다른 論文에서 따로 취급되고 있기 때문에 여기서는 解體的 問題와 逸脫的 問題를 묶어 社會病理現象으로 간주하고 이를 中心으로 取扱하게 될 것이다. 그러나 社會病理現象도 너무 廣範하기 때문에 人口變動과의 關聯性이나 資料의 利用可能性 등을 考慮하여 選擇的으로 取扱할 수 밖에 없다. 그리하여 家族解體의 問題로서 離婚問題, 未婚母問題, 老人問題를 고찰해 보고, 人工姙娠中絶의 문제, 犯罪와 青少年非行의 問題를 中心으로 考察하게 될 것이다.

2. 家族解體의 問題

2.1. 離婚問題

離婚은 家族解體의 直接的인 契機가 되는 事件이고, 따라서, 離婚率이 높아지면 그것은 深刻한 社會問題가 아닐 수 없다. 우리나라의 離婚率은 西欧의 다른 나라들 보다는 훨씬 낮은 편이어서 그렇게 深刻한 社會問題로 臺頭된 것은 아니지만, 最近의 離婚率 趨勢를 보면 過去보다는 上昇하는 경향을 보이고 있어 우리의 관심을 끌고 있다.

---

1) 韓國福祉政策研究所編, 現代社會問題論, 1981발간예정.

〈表－1〉　　우리 나라의 離婚趨勢：1951～1966

年度	총 인 구 (단위：1,000)	婚姻數	離婚數	總人口(1,000)에 대한 離婚率	婚姻에 대한 離婚率 (%)
1951	20,671	49,290	1,722	0.08	3.5
1952	21,144	97,751	2,362	0.11	2.4
1953	21,440	83,879	2,444	0.11	2.9
1954	21,796	176,436	4,294	0.20	2.4
1955	21,502	230,093	5,825	0.27	2.5
1956	22,307	164,122	5,694	0.26	3.5
1957	22,949	176,617	5,136	0.22	2.9
1958	23,611	166,571	5,802	0.25	3.5
1959	24,291	220,999	6,702	0.28	3.0
1960	24,989	222,627	7,016	0.28	3.1
1961	25,700	519,808	11,693	0.45	2.2
1962	26,432	255,452	9,709	0.37	3.8
1963	27,184	200,287	9,610	0.35	4.8
1964	27,958	149,219	8,982	0.32	6.0
1965	28,670	170,640	8,150	0.28	4.1
1966	29,207	169,117	8,659	0.30	5.8

資料：李兌榮, 韓國離婚研究, 梨大出版部, 1968

表1에서 볼 수 있는 바와 같이 우리나라의 離婚率은 1960年代에 들어와 약간의 기복이 있기는 하지만 全般的으로 높아지고 있는 趨勢를 보이고 있다. 1967年 이후의 離婚統計는 集計된 것은 없지만 過去의 趨勢로 미루어 볼 때 離婚率이 더욱 높아졌을 것으로 짐작된다. 1960年代 初半의 離婚率을 適用한다 하더라도 最近 우리나라의 離婚件數는 1年에 적어도 12,000件 程度가 되리라고 推算된다. 離婚하는 當事者 夫婦와 그 子女들을 考慮에

넣는다면 相當히 많은 사람들이 離婚으로 인하여 非正常的인 家族生活의 苦痛을 經驗하고 있는 셈이다.

李兌榮은 離婚에 영향을 미치는 諸要因으로서 思想的 要因, 文化的 要因, 經濟的 要因, 社會的 要因 등 여러가지를 指摘하고 있는데[2] 그 가운데 人口와 관련된 要因으로는 經濟的 要因과 社會的 要因을 들 수 있다. 經濟的 要因은 곧 經濟的 困難이 離婚의 事由가 된다는 것이다. 人口의 成長 그 自體가 離婚의 直接的인 原因이라고 보기는 어렵다 하더라도 經濟的 困難은 結局 人口와 生活手段 사이에 일어나는 不均衡의 한 結果라고 볼 수 있을 것이다. 이것은 離婚한 男子들 가운데 離婚當時에 無職狀態에 있는 사람들의 比率이 매우 높다는 事實을 보아도 알 수 있다[3]. 그러므로 急激한 人口成長은 人口와 그 生存手段사이에 不均衡을 招來하고 그 結果 나타나는 經濟的 困難은 離婚의 發生率을 높게 할 可能性이 있다고 볼 수 있다.

社會的 要因가운데 人口와 관련된 것으로는 都市化를 들 수 있다. 一般的으로 都市地域은 매우 異質的인 特性을 가지고 있는 사람들이 모여 사는 곳이기 때문에 異質的인 背景을 가지고 있는 사람들의 結婚生活 適應度는 그렇지 않은 경우보다 낮다고 볼 수 있고, 따라서 離婚할 可能性이 더 높다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 都市地域에는 서로 모르는 사람들이 모여 살고, 傳統的인 價値로부터 "解放"된 사람들이기 때문에 離婚에 대한 社會的制約이 적게 作用한다고 볼 수 있다. 그리하여 都市地域에는 離婚의 危險이 더 높다고 볼 수 있으며, 實際로 우리 나라의 離婚統計를 보더라도 都市地域의 離婚率이 훨씬 더 높은 것이 事實이다.

---

2) 李兌榮, **韓國離婚研究**, 梨大出版部, 1968
3) 孫義睦, 韓國의 **離婚研究**, 高大教育大學院 碩士學位論文, 1970

따라서 都市化가 進行되면 될수록 우리 나라 전체의 離婚率은 높아질 可能性이 있다.

2.2. 未婚母 問題

우리 나라에서 未婚母의 수가 漸次 늘어나서 그것이 하나의 社會問題로 認識되기 始作한 것은 꽤 오래 된 일이지만, 아직도 未婚母의 問題는 公開的인 論議의 對象이 되는 경우가 적을 뿐만 아니라 未婚母에 관한 全國的인 統計資料도 없는 形便이다. 따라서 여기서는 一部 社會事業機關에서 蒐集한 資料를 中心으로 部分的으로나마 그 趨勢와 性格을 살펴보고 人口變動 要因과의 連關性을 생각해 보기로 한다.

홀트養子會에서는 1969年 이후 親權拋棄에 관한 相談을 실시하고 있는데, 1975年 이후 相談申請者중 未婚母의 數와 그 比率의 分布를 보면 表2와 같다.[4] 總相談申請者 가운데 未婚母의 比率은 1975年 이후 큰 變動이 없으나 未婚母의 絶對數는 점차 增加하는 趨勢를 보이고 있다. 이들은 大部分 25歲 以下의 年齡層에 屬하고 있고, 無職이나 工員 및 從業員이 많으며, 國卒 및 中卒 程度의 學歷을 가지고 있는 사람들이 많다.

〈表－2〉 未婚母의 實態：1975～1979

項 目	1975	1976	1977	1978	1979
未婚母	1051 (64.1%)	1303 (59%)	1497 (63%)	1511 (62%)	1285 (63.7%)
總申請者	1637	2214	2404	2418	2011

資料：홀트 양자회 서울, 대구, 부산의 사무소에서 수집한 연말통계를 합한 것임.

4) 김용숙, 未婚母를 위한 婦女福祉의 方向, 홀트養子會, 1980

韓國基督教養子會의 資料에 의하면 1971年度 總相談未婚母數는 550名이고 이 가운데 結婚經驗이 있는 사람을 除外하면 352名(女子 308名 男子 44名)의 未婚男女가 있었다.[5] 1972年에는 未婚男女가 각각 530名, 366名으로 늘어나 亦是 未婚母의 增加趨勢를 보여주고 있다. 年齡, 教育水準, 職業등의 持性을 보면 亦是 홀트養子會의 資料와 큰 差異가 없다.

위의 두 資料는 勿論 一部機關에서의 未婚母 相談에 응한 사람들만의 統計이므로 全國的으로 未婚母의 數는 이보다 훨씬 많을 것은 分明하고, 그 趨勢 또한 增加하는 경향을 보일 것은 確實하다.

未婚母의 發生原因에 대하여 김용숙은 다음과 같은 요인들을 指摘하고 있다.[6]

① 家庭的 要因
- 一正常的인 家庭의 破壞, 崩壞
- 一缺損 家庭의 增加
- 一經濟 貧困

② 教育的인 要因
- 一家庭教育의 未備
- 一子女들에 대한 父母의 無關心
- 一社會, 學校, 家庭에서의 性教育에 대한 未備 및 無知

③ 社會的인 要因
- 一都市化, 近代化, 分業化에 따른 緊密한 家族體系의 破壞
- 一勤勞女姓을 위한 相談缺如
- 一健全한 異性交際를 할 수 있는 機會나 方法의 不足

5) 宋寅範, 首都서울의 婦女問題와 婦女福祉行政에 관한 考察, 中央大社會開發大學院 碩士論文, 1973.
6) 김용숙, 앞冊, p. 13.

④ 社會變遷 過程으로 본 要因

－都市工業化, 急進的인 社會變化에 따른 精神的, 現實的인 不安性

－家出의 增加

－性道德의 紊亂

未婚母의 發生原因에 대한 이와같은 要因의 分類 自體에는 勿論 異議를 提起할 수도 있겠지만 이러한 要因들이 複合的으로 適用한 結果로 未婚母가 發生할 것이라는 點은 하나의 假說로서 提起할 수 있을 것이다. 다만 어떤 要因이 얼마나 重要하게 作用하였는지에 관한 實證的인 硏究는 아직 없는 形便이다. 위의 要因分類에도 어느 程度 暗示되고 있는 바와 같이 巨視的으로 볼 때 人口의 生存手段에 어울리지 않는 人口의 成長은 未婚母의 發生을 助長하는 社會·經濟的 與件을 形成한다고 볼 수 있으며, 人口의 都市集中 또한 未婚母의 發生을 促進한다고 假說的으로 말 할 수 있을 것이다.

2.3. 老人問題

老人問題는 老年人口의 數的 增加와 이들에 대한 生活保護 對策의 缺如로 인하여 나타난다. 老年人口를 規定하는데는 여러 가지 다른 基準이 있을 수 있지만 一般的으로 65歲 以上의 人口를 老年人口로 간주한다. 이렇게 볼 때 우리 나라의 老年人口의 比率은 1960年에서 1980年까지 3.3%에서 3.8%로 增加한데 不過하며, 이러한 水準은 다른 先進國에 비하면 매우 낮은 水準이다. 그러나 老年人口의 比率이나 그 絶對數가 漸次 늘어나고 있는 것은 分明한 趨勢이다. 그리하여 2,000年에 가서는 老年人口의 比率이 6%로 增加하고 그 때의 老年人口의 絶對數는 約 300

萬名 程度가 될 것으로 推計되고 있다.[7] 이와 같은 老年人口의 增加는 勿論 人間 壽命의 延長에 起因한다. 그리고 다른 年齡層에 人口(특히 少年人口)의 相對的 크기가 減少하면 老年人口의 相對的 크기는 커지게 마련이다. 우리 나라 老年人口의 比率 (相對的 크기)이나 그 絶對數로 볼 때 現在까지는 老人問題가 그렇게 深刻한 社會問題로 臺頭될 可能性이 많다고 볼 수 있다.

우리 나라의 老年人口는 그 大部分이 아직 家庭에서 子女들에 의해 保護를 받고 있으며, 이것은 大體로 매우 當然한 家族倫理로 받아들여지고 있는 듯 하다. 이것은 老後의 生活保障制度가 따로 發達하지 않은 結果이기도 하고 그 原因이라고 볼 수도 있다. 따라서 우리 나라에서는 老人에 대한 保護對策이 一部 無依託 老人들에게만 局限되고 있는 實情이다. 그러나 社會變動(主로 工業化와 都市化)에 따라 우리 나라의 家族生活에도 여러가지 變化가 일어나고 있다. 우리 나라의 家族制度 自體가 核家族制度로 바뀐 것은 아니라 하더라도 近代 産業社會에서의 高度의 移動性은 核家族의 出現을 助長한다. 그리고 老父母를 한 집에서 뫼시고 봉양해야 한다는 생각에도 部分的으로나마 變化가 일어나고 있으며, 說或 그러한 생각에 變化가 없다 해도 그것을 實現하는데는 여러가지 現實的인 制約이 뒤따르게 된다. 이와같은 變化는 老年人口가 家庭에서 保護받을 수 있는 可能性을 漸漸 적게 하고 있으며, 社會 全體의 次元에서 老年人口에 대한 對策의 必要性을 增大시키고 있다. 또한 앞으로 家族計劃의 實踐이 普遍化되어 한 夫婦가 갖는 子女의 數가 적어지면 老父母가 子女들에 의하여 保護를 받을 可能性은 더 적어진다. 이것은 出産力의 調節을 통하여 人口成長을 抑制하려는 政策이 老年人口에 대한 政策과 密

7) 韓國開發研究院 (KDI), 第5次 5個年 經濟社會開發計劃 人口部門計劃 (案), 1981

接한 關聯下에 實施되어야 함을 意味한다.

3. 人工姙娠中絶의 問題

一般的으로 人工姙娠中絶이 社會問題의 하나로 取扱되는 경우는 그렇게 흔하지 않지만 우리 나라의 경우 法的인 規定과는 관계없이 그 實施率이 問題가 될 程度로 매우 높다는 點과 人口政策과의 密接한 關聯性을 考慮하여 여기서 따로 取扱하기로 한 것이다.

1973年 우리 나라에서 母子保健法이 制定되기 以前에는 刑法에서 人工姙娠中絶을 原則的으로 犯罪로 規定하고 있었으며 그것을 許容하는 경우는 極히 制限되어 있었다. 母子保健法에서는 다음의 경우에 限하여 人工流産을 法的으로 許容하고 있다.

(1) 어머니의 生命이 危毒할 때,
(2) 어머니의 健康이 나쁠 때,
(3) 強姦이나 近親相姦에 의하여 姙娠되었을 때,
(4) 父母中 한 사람이 法律이 定하는 遺傳病이나 傳染病을 가지고 있을 때.

母子保健法에서는 人工姙娠中絶이 法的으로 許容되는 範圍를 從前의 刑法보다는 더 넓힌 것이 事實이지만 위에서 規定한 경우 以外의 人工姙娠中絶은 許容하지 않고 있다. 따라서 經濟的으로 生活이 어렵다든지 子女의 數가 너무 많아서 子女의 數를 調節하기 위하여 人工姙娠中絶을 하는 것은 法的으로 禁止되어 있다.

그럼에도 不拘하고 우리 나라에서는 많은 사람들이 人工姙娠中絶이 合法的이라고 생각하고 있거나, 그 法的規定을 잘 모르고 있다. 母子保健法이 通過되기 前 1971年에 家族計劃研究院에서 實施한 調査 結果에 의하면[8] 應答者의 43%가 人工姙娠中絶을 合法的

이라고 생각하였고 33%가 그것을 非合法的이라고 생각하였으며, 24%의 應答者는 모른다고 對答하였다. 母子保健法이 通過된 直後에 實施한 다른 調査의 結果에 의하면[9] 應答者의 67%가 人工姙娠中絶이 合法的이라고 생각하였다. 母子保健法이 通過 됨으로써 더욱 많은 사람들이 人工姙娠中絶을 合法的이라고 생각하였는지는 確實치 않지만, 여하튼 많은 사람들이 人工姙娠中絶을 合法的인 것으로 생각하고 있었다. 1974年에 實施된 全柄梓의 硏究 에서도 비슷한 結果를 報告하고 있다.[10] 즉 서울과 農村地方에서 應答者의 30%以上이 人工姙娠中絶을 法的으로 禁하지 않는다고 생각하고 있으며, 10% 未滿의 應答者들만이 法이 그것을 禁한다고 생각하고 있었다. 그리고 두地域 모두 75%의 應答者들이 自己가 願하면 人工姙娠中絶을 받을 수 있다고 생각하고 있었다.

人工姙娠中絶의 法的地位와는 別途로 人工姙娠中絶에 대한 一般的인 態度를 보면 여러 資料에서 매우 友好的임을 알 수 있다〈表 3 參照〉. 特히 願치 않는 姙娠의 경우에는 人工姙娠中絶의 贊成率이 매우 높음을 알 수 있다〈表 4 參照〉.[11] 贊成의 理由로는 主로 子女數와 養育 및 敎育의 어려움을 들고 있었으며, 反對하는 사람들은 健康, 倫理 및 宗敎的인 理由를 들고 있었다.

위의 結果들은 모두 우리 나라에서 많은 사람들이 人工姙娠中絶을 法的으로 問題삼고 있지않고 있으며 法的規定과 관계없이人工姙娠中絶에 대해서 매우 友好的인 反應을 보이고 있음을 나타

8) H. S. Moon. et al, 1971 Fertility-Abortion Survery, KIFP, 1973
9) 宋建鈗, 韓聖鉉, 1973 全國 家族計劃 및 出産力調査, 家族計劃硏究院, 1974
10) B. J. Jon, K. C. Ahn, P. C. Hahm, S. D. Yang, The Maternal and Child Health Law and Induced Abortion in Korea, Unpublished Monograph, Dept. of Sociology, Yonsei University, 1974
11) Kye-Choon Ahn & Seung-Hyun Han. "Induced Abortion and The Institute of MCH Law in Korea," Journal of East and West Studies, East-West Studies, Yonsei University, 1977

〈表－3〉 人工姙娠中絶에 대한 一般的 態度

(Unit : %)

Attitude	Moon[1] et al	Song[2] & Han	Kim[3]	Jon, et al 1974[4] Seoul Rusal		KIFP[5]
	1971	1973	1974	Seoul	Rural	1976
Approval	46	65	16	52	61	30
Qualified or Neutral	13	18	59	18	21	39
Disapproval	41	17	25	30	18	31
Total	100	100	100	100	100	100
	N=4632	N=1919	N=1094	N=731	N=814	N=4954

1) Moon, et. al., op. cit.
2) Song and Han, op. cit.
3) Kim, J. W., A Study on the Legal Control on Induced Abortion, KIFP, 1974.
4) Jon, et al., op. cit.
5) 1976 National Fertility and Family Planning Evaluation, Korean Institute for Family Planning, 1978.

〈表－4〉 원치 않는 姙娠의 경우 人工姙娠中絶에 대한 態度

(Unit : %)

Attitude	Urban			Rural			Total		
	1971	1973	1976	1971	1973	1976	1971	1973	1976
Approval	74.2	83.4	85.4	57.9	79.5	82.9	64.2	81.3	84.2
Qualified Approval		2.5	10.1		5.0	9.3		3.9	9.7
Disapproval	21.5	10.5	4.5	30.5	11.9	7.8	26.9	10.8	6.1
Don't know	4.2	4.0		11.8	3.9		8.9	4.0	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	N= 1937	N= 905	N= 2564	N= 3076	N= 1014	N= 2390	N= 5013	N= 1919	N= 4594

1) S. H. Han, The Study on Induced Abortion, KIFP, 1973.
2) Song and Han, op. cit.
3) 1976 National Fertility Planning Evaluation Survey, KIFP, 1978.

내고 있다. 이러한 現象은 人工姙娠中絶에 대한 法的 規制가 弱化되었다는 事實에도 原因이 있을 수 있고, 政府의 家族計劃事業 實施와 더불어 人工姙娠中絶을 許容하는 社會的 零圍氣가 形成되었다는 事實에도 原因이 있을 것이다.

위에서 살펴 본 바와 같은 人工姙娠中絶에 대한 認識과 態度는 人工姙娠中絶의 實踐에도 그대로 反映되고 있다. 表5에서 볼 수 있는 바와 같이 44歲 以下의 旣婚婦人 가운데 人工姙娠中絶

〈表－5〉 人工姙娠中絶의 實施率 및 推定値：1963～1976

Calendar Year	Experience Rates (%) of Induced Abortion among Married Women 15－44	Total Abortion Rates per Married Women 15－44	Abortions per Live Birth	Estimated* Number of Abortions
1963	6	0.72	0.1	139,000
1964	7	1.20	0.2	168,000
1965	11	1.20	0.2	210,000
1966	13	1.30	0.2	246,000
1967	14	1.29	0.2	258,000
1968	15	1.24	0.2	268,000
1969	19	1.50	0.3	307,000
1970	22	1.45	0.3	333,000
1971	26	1.99	0.3	327,000
1972	27	1.98	0.4	375,000
1973	30	2.05	0.4	390,000
1976	38	2.46	0.7	482,000

*1963～1971：Estimated Number by Dr. Walter B. Watson, memo based on 1971 Fertility-Abortion Survey data.
1972～1973：Estimated Number based on 1973 Multipurpose Survey Data.
1976： Estimated Number based on 1976 National Survey Data.

을 經驗한 婦人의 比率은 1963年에 6%에 不過했으나 1970年에는 20%로 增加했고 1976年에는 38%로 增加하였다. 人工姙娠中絶實施率은 農村보다 都市에서 顯著하게 높지만 어느 地域을 莫論하고 實施率이 높아지고 있다. 1976年에 實施된 人工姙娠中絶 件數는 482,000으로 推定되고 이로 인하여 防止된 出生數는 256,400으로 推定된다.[12] 그러나 洪性鳳의 研究에 의하면 서울市에서만 1年에 約 53萬件의 人工姙娠中絶이 實施된 것으로 推定하고 있으며, 그는 "이 推定値가 보다 現實을 反映한 것이라고 본다면 全國에서의 人工姙娠中絶數는 最少限 100萬件 以上으로 推算함이 妥當하다"고 指摘하고 있다.[13] 洪의 推計値는 未婚女性의 人工姙娠中絶도 포함하고 있으므로 旣婚婦人만을 土臺로 推定한 것보다는 많을 수 밖에 없다. 未婚女性의 人工姙娠中絶이 全體의 28.7%라는 그의 假定을 받아들인다면 旣婚婦人의 人工姙娠中絶은 적어도 1年에 71萬件이 되는 셈이다. 最近에 人工姙娠中絶의 實施率이 더욱 높아졌을 것을 勘案한다면 이 數値는 그렇게 지나친 推定은 아닌 것으로 보인다.

이렇게 많은 人工姙娠中絶이 果然 모두 合法的인가를 檢討해볼 必要가 있다. 이에 관한 充分한 資料가 없지만, 全炳梓外의 研究에 의하면[14] 첫번 째 人工姙娠中絶의 10%만이 母子保健法에서 許容하는 경우에 實施된 것이고, 나머지 90%는 子女의 數를 調節하려는 目的으로 實施된 것이었다. 즉 大部分의 人工姙娠中絶이 不法的으로 實施되었으나 法的으로 立件되지 않았을 뿐이다. 法的으로 許容되지도 않고 健康上 害롭다고 알려져 있는 人工姙娠中

12) K. C. Ahn & S. H. Han, op. cit
13) 洪性鳳, "서울市一圓의 人工流産의 最近傾向", 大韓産婦人科會誌, 22卷 9 號, 1979.
14) B. J. Jon, et al., op. cit.

絶이 이렇게 많이 實施되고 있는 것은 家族計劃의 必要性을 느끼고 있는 사람들에게 家族計劃의 써비스가 제대로 미치지 못한 데에도 原因이 있다고 생각된다. 如何튼 人工姙娠中絶에 관한 限, 法과 現實의 괴리現象은 매우 深刻한 問題가 아닐 수 없다.

이와같은 法과 現實의 괴리現象을 좁히는 方案으로 크게 두가지를 생각할 수 있다. 하나는 現實을 法에 맞게 改善하는 것이다. 人工姙娠中絶이 健康上의 이유로나 宗教的 또는 倫理的인 理由로 바람직스러운 것이 아니라면 現在 母子保健法의 規定대로 그것을 制限하고 그것을 못하도록 抑制하는 것이다. 그러나 많은 사람들이 그것을 贊成하고 實踐하고 있는 現實을 뜯어 고치는 일은 그렇게 短時日에 쉽게 이루어질 수 없다. 그리고 國家的인 次元에서 現在 實施되고 있는 人工姙娠中絶의 人口成長 抑制 效果도 無視할 수 없다. 다른 하나의 方法은 現在의 母子保健法을 改正하여 子女數의 調節을 目的으로 하는 人工姙娠中絶을 法的으로 許容하는 것이다. 그러면 現在 實施되고 있는 많은 人工姙娠中絶의 法的 問題는 解決될 것이다. 그러나 모든 人工姙娠中絶을 合理化하는 結果가 되어 健康上으로 害로운 人工姙娠中絶의 實施率을 더욱 높이는 現象을 招來할 危險이 있다. 그리고 宗教的 및 倫理的인 次元에서 反論이 있을 수 있다. 그러므로 이 두가지 方案중 어느 하나에만 依存하는 解決方式은 現實的으로 좋은 成果를 期待하기 어렵다. 따라서 두가지 方案의 折衷方式을 생각해 볼 수 있다. 社會·經濟的인 理由(子女數의 調節)에 의한 人工姙娠中絶도 법적으로 許容하되 그 條件과 節次를 嚴格하게 規定하여 이를 可及的 제한하고, 한편으로는 家族計劃 써비스를 擴大하여 人工姙娠中絶의 實施率을 낮추는 方向으로 努力하는 것이 좋을 것이다

15) David, Henry P., Family Planning and Induced Abortion in Central and Eastern Europe, The Population Council, New York, 1970.

이런 點에서 東欧 여러 나라의 經驗을 參考하는 것이 좋을 것 이다.

4. 犯罪와 少年非行

4.1. 犯罪 問題

犯罪를 規定하는 데 있어서는 여러가지 다른 觀點과 理論들이 있지만 여기서는 一旦 各種 法律에 罪로 規定된 行爲를 하여 立件된 경우로 規定하고, 法 執行機關에 의하여 發表된 資料를 中心으로 살펴보려 한다. 따라서 實際로 일어난 犯罪 行爲와 犯罪統計사이에는 差異가 있을 수 있다는 點을 認定하고 出發할 수

〈表－6〉 總犯罪(刑法犯罪와 特別犯罪) 發生의 年度別推移：1956～1979

年度	검 찰 통 계(범죄분석)		치안본부통계(범죄추세)	
	總犯罪發生件數	人口比	總犯罪發生件數	人口比
1965	443,424	1,565.4	606,699	2,141.7
1966	399,820	1,369.6	569,044	1,949.2
1967	361,582	1,224.0	548,120	1,855.4
1968	333,110	1,104.1	420,395	1,393.3
1969	352,070	1,145.4	439,683	1,430.4
1970	333,047	1,059.5	340,390	960.5
1971	351,574	1,104.6	348,622	1,095.3
1972	369,839	1,142.9	401,137	1,239.6
1973	323,363	982.7	354,403	1,077.0
1974	343,435	1,026.4	349,906	1,024.8
1975	393,595	1,115.6	392,252	1,108.9
1977	509,785	1,399.1	－	－
1978	518,112	1,399.5	－	－
1979	562,763	1,497.9	－	－

*人口比는 各年度의 人口 10萬名當 犯罪發生數

밖에 없다. 犯罪行爲라도 立件이 되지 않으면 犯罪 統計에 포함되지 않고, 犯罪 統計는 法의 執行을 얼마나 強力하게 하느냐에 의해서도 달라질 수 있기 때문이다. 于先 犯罪 統計를 土臺로 우리 나라에 있어서 犯罪의 趨勢를 살펴보고, 人口變動 要因과의 關聯性을 더듬어 보기로 한다.

우리나라에서 犯罪統計가 다소 體系的으로 集計되기 始作한 1965年부터 1979年까지 總犯罪發生의 年度別 推移를 보면 表6에서 보는 바와 같다. 于先 犯罪에 관한 檢察 統計와 警察 統計사이에 相當한 差異가 나타나고 있는데 이것은 犯罪의 槪念과 計算方式의 差異에 起因하는 것으로 한 專門家는 보고 있다.[16] 두 資料

〈表－7〉 刑法犯罪 및 特別犯罪 發生의 年度別 推移：1965～1975

年度別	刑法犯罪發生件數	指數	特別法犯罪發生件數	指數
1965	203,554	107.4	－	－
1966	234,332	95.5	－	－
1967	253,739	103.4	－	－
1968	245,342	100.0	175,053	100.0
1969	238,206	97.1	201,477	115.1
1970	239,756	97.7	100,634	57.5
1971	250,202	101.9	98,420	56.2
1972	274,476	111.9	126,661	72.4
1973	260,606	106.2	97,797	53.6
1974	265,125	108.1	77,781	44.4
1975	308,760	125.8	82,492	47.1
1977	266,072	108.4	240,473	137.4
1978	271,661	110.7	241,504	137.9
1979	270,163	110.1	285,180	162.9

16) 李障泓, "韓國社會에 있어서의 犯罪分布에 관한 硏究", 韓國社會學, 第10輯, 韓國社會學會, 1976

에서 共通되는 特徵은 1965年度에 總犯罪 發生率이 가장 높고 그 以後에 若干의 起伏이 있기는 하지만 계속해서 犯罪率이 減少하다가 1975年 以後에는 다시 增加하고 있다는 事實이다. 그러나 總犯罪를 刑法犯罪와 特別法犯罪로 區分해 보면 相當히 對照的인 趨勢를 나타내고 있다〈表 7 參照〉. 刑法犯罪 發生件數는 多少 起伏이 있기는 하지만 增加하는 趨勢를 보이고 있는데 反해서, 特別法 犯罪發生件數는 1974年까지 매우 顯著한 減少 現象을 보이다가 1975年부터는 다시 急激한 上昇現象을 보이고 있다. 그러므로 總犯罪 發生率의 變化는 주로 特別犯罪 發生件數의 變化에 크게 左右됨을 알 수 있다. 特別犯罪의 急激한 變化는 주로 當局에서 特別法의 執行을 어느 정도 強化했는가에 의해서 크게 左右된것이 아닌가 생각된다.

犯罪의 地域別 分布를 보면 全體的으로 都市地域이 農村地域보다 犯罪의 發生率이 훨씬 더 높음을 알 수 있다〈表 8 參照〉. 犯罪가 發見되어 적발될 可能性은 都市地域이 農村地域보다 더 낮음에도 不拘하고 犯罪의 發生率은 都市地域이 더 높다. 이것은 다른 나라의 경우에도 一般的으로 나타나는 趨勢이다. 그러나 都市地域을 다시 大都市와 中小都市로 區分해 보면 犯罪의 發生率은 大都市보다 中小都市에서 더 높게 나타나고 있다. 中小都市에서는 大都市에 比해 犯罪가 摘發될 可能性이 더 높다는 點을 勘案한다 하더라도 犯罪의 發生率이 반드시 都市의 크기에 比例한다고 볼 수는 없다. 中小都市에는 人口의 生存에 必要한 資源(resource)과 機會가 더욱 制限되어 있고, 都市生活의 새로운 秩序가 確立되지 않은 転換期에 處해 있기 때문에 犯罪의 發生率이 더 높을 수도 있다. 如何튼 人口의 都市集中으로 인한 都市地域의 擴大는 犯罪의 發生率을 높일 것이라고 볼 수 있다.

다음으로 刑法犯罪의 類型別 分布를 보면 1975年 當時 財産犯

〈表－8〉　　地域別 總犯罪數 및 發生率 分布

지　역	범죄발생건수	%	人口10만명당발생건수 *
서　울	101,407	25.76	1,831.7
부　산	47,317	12.02	2,021.7
대　구	18,079	4.59	1,669.7
인　천	9,775	2.48	1,510.0
광　주	6,452	1.64	1,283.3
대　전	9,784	2.49	2,359.9
전　주	4,480	1.14	1,704.5
대도시(小計)	197,274	50.12	1,768.7
마　산	5,727	1.46	2,998.5
목　포	2,475	0.63	1,392.1
수　원	3,629	0.92	2,128.2
울　산	3,724	0.95	2,337.2
청　주	2,198	0.56	1,527.0
춘　천	2,228	0.57	1,816.2
진　주	3,557	0.90	2,924.7
여　수	3,311	0.84	2,913.3
군　산	2,278	0.58	2,025.8
원　주	2,965	0.75	2,648.0
제　주	4,191	1.06	3,936.8
중도시(小計)	36,310	9.22	2,422.5
소　도　시	29,075	7.39	2,648.4
도시이외지역	130,962	33.27	704.4
全　國	393,594	100.00	1,250.7

資料：犯罪分析(1975年度), 대검찰청발행

* 인구10만명당 발생건수는 1970년10월1일 현재 지역별 인구수를 기준으로 산출된 것이다.

〈表－9〉　　刑法犯罪의　類型別　分布：1975, 1979

區　分	1975		1979	
형법범죄의유형	발생건수	%	발생건수	%
재 산 범 죄	125,051	54.94	128,086	47.4
강 력 범 죄	28,754	12.63	28,652	10.6
위 조 범 죄	4,127	1.81	3,624	1.4
공 무 원 범 죄	1,637	0.72	830	0.3
풍 속 범 죄	9,289	4.08	12,473	4.6
과 실 범 죄	48,695	21.39	87,754	32.5
기타형법범죄	10,074	4.43	8,764	3.2
합　계	227,627	100.00	270,183	100.0

資料：범죄분석(1975年度), 대검찰청 발행

罪가 全體의 55%로서 가장 많고, 1979年에 와서 財産犯罪가 47.5%로 줄어들기는 하였지만 亦是 가장 큰 比重을 차지하고 있다〈表9參照〉 그리고 犯罪者의 社會階層的 背景을 보면 亦是 下層階級이 大部分을 차지하고 있다. 1975年度 資料에 의하면[17] 生活程度가 낮은 層이 總犯罪者의 90%를 차지하고 있다. 같은 資料를 土臺로 犯罪者의 教育程度를 보면 國民學校와 中學校 教育을 받은 層에서 總犯罪의 60% 以上을 차지하고 있고, 犯罪의 發生率이 높다는 것을 알수 있다. 이와 같은 結果들을 綜合해 볼 때 人口成長 그 自體가 犯罪의 直接的인 原因이라고 볼 수는 없지만 犯罪가 人口와 그 生存手段사이의 不均衡에서 由來한다는 判斷을 可能하게 한다. 結局 지나친 人口成長은 人口와 生存手段사이의 不均衡을 더욱 深刻하게 하고 이는 나아가서 犯罪의 發生率을 높일 수 있는 與件을 造成한다고 볼 수 있다.

17) 대검찰청, 범죄분석, 1975

4.2. 少年非行 問題

少年非行(juvenile delinquency)은 "少年"과 "非行"의 複合概念이다. 우리나라에서 少年非行의 對象을 보면 12歲 以上 20歲 未滿인 者로서 刑法에 抵觸되는 行爲를 하였거나, 特別法 또는 環境에 비추어 將來 刑法에 抵觸되는 行爲를 할 憂慮가 있는 사람이다. 우리나라 少年法 第4條에 의하면 犯罪少年, 觸法少年, 虞犯少年이 非行少年의 範圍에 포함되며, 少年警察의 善導對象에는 不良行爲少年과 要保護少年이 포함된다. 여기서는 治安本部의 非行少年 統計를 中心으로 우리나라 少年非行의 實態를 살펴보기로 한다.

表10에서 볼 수 있는 바와 같이 우리나라의 少年非行은 1970年 以後 계속 增加하여 1977年에 가장 많았다가 그 以後에는 多

〈表－10〉 全體非行者와 少年非行者의 趨勢 : 1970～1979

年 度	전 체 非行者	少 年 非行者	指 數* (1970=100)	전체에 대한 少年非行의比率(%)
1970	365,898	38,896	100	10.6
1971	362,283	39,338	101.1	10.9
1972	401,137	45,469	116.9	11.3
1973	401,878	44,526	114.5	11.1
1974	399,903	49,522	123.8	12.6
1975	465,613	59,045	151.8	12.9
1976	584,782	66,433	170.8	11.4
1977	573,595	66,521	171.0	11.1
1978	545,433	60,365	155.2	11.1
1979	593,204	59,975	154.2	10.1

* 少年非行에 한한 指數임.
資料 : 治安本部(輕犯罪는 제외되었음)

少 減少하는 趨勢를 보이고 있다. 全體犯罪가운데 少年非行이 차지하는 比率에 있어서는 그렇게 큰 變動이 없지만 少年非行의 增加率은 青少年人口의 增加率보다도 훨씬 더 높은 것이다. 1975年現在 非行少年은 全體 少年人口(10~19歲)의 6.8%를 차지하고 있는데 이것은 다른 나라에 比하여 매우 높은 편이다.

少年非行의 類型別分布를 보면 暴行과 窃盜가 全體의 約 80% 程度를 차지하고 있다〈表11參照〉. 이것은 勿論 暴行과 窃盜가 다른 非行에 比하여 그만큼 摘發될 可能性이 많기 때문이기도 하지만, 역시 暴行과 窃盜가 가장 頻繁하게 發生하는 非行의 形態

〈表－11〉 少年非行의 類型別 動向

區 分	1976	1977	1978	1979	計(%)
殺 人	39	68	55	67	229(0.09)
強 盜	987	834	741	870	3,432(1.4)
強 姦	952	1,204	1,229	1,291	4,576(1.8)
放 火	42	34	40	37	153(0.06)
暴 行	27,340	30,819	27,773	29,794	115,726(45.9)
窃 盜	26,477	22,228	18,631	15,570	82,906(32.9)
傷 害	899	1,006	960	856	3,721(1.5)
恐 喝	252	255	227	203	937(0.4)
脅 迫	29	19	12	22	82(0.03)
横 領	459	385	403	291	1,538(0.6)
賭 博	291	264	184	144	883(0.3)
贓 物	797	564	170	356	1,887(0.7)
詐 欺	430	380	338	351	1,499(0.6)
其 他	7,439	7,461	9,402	10,123	34,605(13.7)
計	66,433	65,521	60,365	59,975	252,294(100.0)

資料：治安本部

라는 것을 말해주는 것이다. 4年間의 少年非行을 大別해 보면 粗暴犯(暴行, 傷害, 恐喝, 脅迫등)이 全體의 48%로 가장 많고, 그 다음은 財産犯(窃盜, 詐欺, 横領, 贓物등)이 28%로서 이 두 가지가 全體 非行의 2/3를 차지한다. 한 資料에서는 우리나라 少年非行의 特徵으로 ① 集團化 ② 暴惡化 ③ 都市集中化 ④ 學生犯罪 增加 ⑤ 中産層 少年犯罪 증가 ⑥ 衝動的인 犯罪의 증가 등을 들고 있다.[18] 少年犯罪의 大部分은 초범이지만 1976年度에는 再犯이 7.8%이었고 1979年에는 11.2%로 增加했다.[19]

少年犯罪의 原因으로는 ① 人性的 要因(心理的 要因) ② 社會構造的 要因 ③ 社會階層的 要因 ④ 地域社會의 要因 ⑤ 社會變動的 要因을 들고 있는데,[20] 이 가운데 ②③⑤의 要因은 人口의 成長 및 移動과 매우 密接한 관련을 맺고 있는 것들이라고 볼 수 있다. 지난 4年間(1976~1979)의 統計에 의하면 非行少年의 職業은 無職이 35.6%로 가장 많고, 그 다음이 學生으로 18.9%, 職工 및 從業員이 17.3%였고 非行少年 家庭의 生活水準은 下層이 91.6%로 大部分을 차지하고 있었다. 그리고 우리나라의 少年非行은 中小都市 以上의 地域에서 全體의 64.0%가 發生하는데, 그중 서울과 釜山이 35.8%를 차지하고 있다.[21] 이러한 事實들로 미루어 볼 때 人口成長 및 人口移動은 少年非行의 直接的인 原因은 아니라 하더라도 그것이 發生할 可能性이 많은 構造的 與件을 提供한다고 말할 수 있을 것이다.

---

18) 金泳漢 編, 現代社會問題論, 韓國福祉政策研究所, 1980, p. 246
19) 국무총리 기획조정실, 青少年白書, 1979
20) 金泳漢 編, 전게서. p. 236-244
21) 檢察庁, 犯罪分析, 1975

5. 結論 및 建議

지금까지의 論議를 통하여 여러가지 社會問題가 人口變動(특히 人口成長과 移動 및 分布)要因과 相當한 連關性을 맺고 있음을 알 수 있었다. 離婚, 未婚母, 老人問題 등 家族解體의 問題나 犯罪와 少年非行과 같은 社會病理 現象이 結局은 모두 急激한 人口成長에서 오는 人口와 生存手段사이의 不均衡과 관련되고, 人口移動으로 인한 都市化와도 關聯性이 있음을 알았다. 設或 人口成長과 人口移動이라는 人口變動 要因이 이러한 社會問題를 낳게하는 直接的인 原因은 아니라 하더라도 그것을 發生시키거나 더욱 深刻하게 만드는 構造的 與件을 提供하고 있는 것만은 틀림이 없다. 人工姙娠中絶의 問題도 人口成長에 對處하는 過程에서 發生하는 문제이고, 法과 現實의 乖離現象이 그 問題를 더욱 深刻하게 만들고 있다.

여러가지 社會問題들을 解決하는데는 直接的인 것과 間接的인 것이 있을 수 있다.

여러가지 社會政策들이 社會問題의 해결을 위한 直接的인 政策이라면 人口政策은 대체로 間接的인 것이라고 볼 수 있다. 그러나 後者는 前者의 效果를 더욱 높여 줄 수 있는 方法으로 遂行될 수 있다. 前者는 社會福祉政策 專門家에게 미루고 여기서는 그러한 社會問題의 解決에 도움이 되는 方向에서 人口政策上의 考慮事項을 提示해 보기로 한다.

1) 우리나라의 國土面積이나 資源, 技術 등 人口의 生存에 必要한 여러가지 條件에 비추어 볼 때 우리나라의 人口는 이미 適正規模를 넘어선 것으로 볼 수 있고 人口成長率도 아직 매우 높은 편이어서 이는 여러가지 社會問題의 根源이 되고 있다. 따라서 人口成長率을 抑制하기 위한 家族計劃事業은 더욱 擴大 強化

되지 않으면 안된다. 이는 여러가지 社會問題의 해결에 도움이 될 뿐 아니라 未婚母 問題와 人工姙娠中絶의 問題를 해결하는데 直接的인 手段이 되기도 할 것이다.

2) 人工姙娠中絶에 관한 限 母子保健法의 規定과 現實사이의乖離現象은 克服되어야만 한다. 따라서 母子保健法을 現實에 맞게 改正하는 한편 家族計劃 써비스를 擴大하고 人工姙娠中絶에 관한 節次를 嚴格히 規定하여 健康上, 宗教 및 倫理的으로 問題가 있는 人工姙娠中絶을 줄이도록 努力해야 할 것이다.

3) 人口의 지나친 都市集中은 여러가지 社會問題를 더욱 深刻하게 만든다. 따라서 人口의 都市集中을 適正線에서 維持하는 政策이 필요하다. 그러나 이를 위한 政策은 強制的이거나 人間의 基本權을 制限하는 것이 되지 않아야 한다. 地域間의 均衡있는 發展, 中央都市와 地方都市의 均衡있는 發展을 통하여 자연스럽게 人口의 均等한 分布가 이루어지도록 하는 데에 政策의 基本方向을 두어야 할 것이다.

Ⅻ. 韓國의 人口問題와 對策

李 時 伯*

1. 우리나라 人口政策 評價
2. 人口現況과 長期展望에 따른 問題點
3. 人口成長 抑制政策 開發
4. 맺음말

1. 우리나라 人口政策 評價

우리나라에서 人口가 國家의 長期經濟開發에 기본이 된다는 事實이 政策的으로 認定된 것은 第1次 經濟開發5個年計劃이 樹立된 1961年이 그 嚆示로 볼 수 있다. 人口가 經濟社會開發計劃의 投資 對象이 된다는 사실에 덧붙혀, 人口가 消費要因으로서 人口成長이 經濟發展에 障碍가 될 수 있기 때문에 人口成長을 抑制하지 않고서는 결코 經濟開發計劃이 成功할 수 없다는 판단하에 人口政策이 採擇된 것이었다. 이러한 背景에서 받아들인 人口政策은 그후 經濟開發計劃의 目標達成을 위한 手段으로서 避姙普及中心의 出産抑制事業이 政府의 強力한 지원하에 推進되었고, 이러한 出産抑制事業은 旣存의 多子女觀을 小子女觀으로 바꾸어 주기 위한 傳統的인 社會規範에 排戰하는 歷史的 契機가 되었다.

우리나라 人口政策의 導入背景에서 잠시 살펴 본 바와 같이 한국의 人口政策은 처음부터 國家長期人口計劃을 위하여 받아들인 것이 아니고 經濟發展計劃의 一環으로 採擇된 특징이 있었기 때

* 서울大 保健大學院 敎授

문에 이로 인하여 지난 22年동안 具體的으로 事業을 推進하는 過程에서 人口事業의 脆弱性과 制限性이 露呈될 수 밖에 없었다. 그동안 推進되어온 우리나라 人口政策을 다음 두가지 側面에서 批判할 수 있는데, 첫째는 不均衡한 人口政策의 推進이었다. 人口政策은 出生, 死亡, 그리고 人口의 社會的移動에 미치는 國家의 直間接的인 施策을 말하는데, 우리나라 人口政策은 당초 經濟開發計劃으로 採擇된 動機로 인하여 經濟發展에 直接的인 障碍要因이 되는 出産抑制만을 重要視한 所謂 出産調節事業 위주의 人口政策이었다. 물론 出産調節事業이 人口成長抑制에 미친 人口學的效果에 대해서는 이미 높이 評價되고 있다는 사실은 잘 알려지고 있는 바이다. 그 反面에 人口動態現象 가운데 가장 重要한 部分의 하나인 「死亡」에 대해서나 人口의 地理的 分布에 대해서는 거의 無關心하였다고 볼 수 있다. 死亡은 出産과 直接的인 關係를 가지고 있는데 특히 높은 嬰兒死亡率은 多出産文化 형성의 결정적 요인으로 作用하고 있다. 또 死亡의 全體的인 水準은 人口成長水準을 決定지어주기 때문에 死亡構造와 함께 死亡에 대한 動態把握은 人口政策의 絶對的인 重要部分으로 취급되어야 한다. 그러나 現實的으로 死亡統計에 대한 正確한 水準이나 그 內容을 자신있게 提示할 수 없으며, 出生을 포함한 死亡申告의 不成實性, 그리고 이에 관련된 各種 制度上의 問題點等이 그동안 누차 지적되었으나 아직 까지 시정받지 못한 理由가 전부 死亡을 포함한 人口動態의 重要性을 長期人口計劃側面에서 政策的으로 인정해 주지 않았기 때문인 것으로 볼 수 있다.

또 人口分布에 있어서도 人口의 無秩序한 國內移動은 結果的으로 非正常的인 局地密集現象을 나타내게 함으로써 새로운 社會的問題를 야기시키게 되었다. 이러한 人口의 地理的分布上의 不均衡은 國家全體人口의 約25「퍼센트」에 해당하는 一日人口가 그 國家

首都에 集中되어 있어 世界的으로 그 類例를 찾아 볼 수 없는 深刻性에 直面하게 한것이다. 首都 서울의 人口集中現象은 人口集中으로 인하여 發生하고 있는 各種 社會問題만이 重要한 것이 아니라, 이에 附加하여 우리나라의 特殊한 與件인 安保的인 次元에서 보다 큰 問題를 提示하고 있다.

이상 指摘된 死亡 및 人口分布에 대한 問題는 바로 不均衡한 人口政策의 結果로 解釋할 수 있다.

둘째는 人口政策의 重要性이 獨自的으로 認定받지 못하고 經濟政策에 의하여 그 重要度가 결정되어 왔다. 즉, 人口政策의 採擇動機가 經濟發展計劃의 背景속에서 出發하였기 때문에 經濟成長이 이룩되고 物質的으로 好景氣를 누린 社會雰圍氣속에서는 人口問題에 대한 問題意識이 미약했을 뿐만 아니라 人口計劃을 위한 人口政策의 重要性을 現實的으로 인정받지 못하였다. 특히 1970年代의 經濟第一主義的인 滿足感이 社會的으로 팽배되어 있을 무렵에는 人口가 經濟成長의 障碍要因으로 받아들여지기 보다는 促進要因으로 장려될 수 있다는 錯覺이 생길 정도로 經濟成長과 人口成長을 比例的인 同一次元으로 생각한 사람이 많았다. 그 理由는 당시 우리나라 産業全般에 活發한 成長이 이루어 짐으로해서 많은 勞動力이 農村에서 都市로 移入되었고 또 상당한 數의 國內人力이 海外로 進出함으로서 빚어진 一時的인 勞動力 需給의 차질현상을 마치 人力의 絶對供給의 不足으로 착각하였던 것이다. 그러나 그후 1980年度後의 世界的인 經濟不況은 곧 우리國內産業에도 격심한 不況의 영향을 주었으며, 이 時點을 계기로하여 勞動集約的인 우리나라 産業經濟構造는 技術集約(高級人力)的인 형태로 바꾸어져야 한다는 理論이 現實的으로 실감나게 하였다. 이러한 陣痛의 過程을 거치면서 우리나라는 潛在實業의 可能性이 높은 이유가 바로 人口問題에 기인하고 있음을 社會全體가 터득하

게 된것이다. 비록 1961年 당시의 傳統性이 強했던 社會雰圍氣속에서도 과감하게 提示한 우리나라 政府의 人口政策은 他開發途上國家의 敎訓이 될만큼 높이 評價받았지만 그후 1981年「人口增加抑制對策」이란 第2의 人口政策開發이 胎動하기까지 20餘年동안은 經濟第1主義政策의 그늘에서 人口政策은 거의 發展하지 못하였으며 消極的인 位置에 있을 수 밖에 없었던 사실 전부가 經濟第1主義 政策에 대한 人口政策의 從屬性때문이었던 것으로 판단할 수 있다.

이상 檢討된 人口政策의 脆弱性이나 制限性은 多幸하게도 第5共和國出發과 함께 改革되고 있음이 1981年末 政府가 發表한「人口成長抑制政策」에서부터 찾아 볼 수 있으며, 특히 1983年7月末 우리나라 人口가 4,000萬名을 돌파하는 時點을 通하여 政府가 보인 積極的인 態度와 對應策 모색은 새로운 人口事業의 章이 열리게 될 것으로 기대된다.

3. 人口現況과 長期展望에 따른 問題點

人口問題의 深刻性은 人口의 量的 規模나 成長自體만에 의해서가 아니라 人口와 對應하고 있는 資源에 의해 결정된다는 사실을 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 現 時點에서 그 國家의 人口規模 및 이에 따른 與件上으로 보아 充分한 資源의 供給이 可能하다 하더라도 資源의 有限性 그리고 人口의 消費的 活動이 經濟發展에 비례적으로 增加한다는 점을 감안하여 人口는 長期的인 計劃下에 반드시 調節되어야 한다는 것이 理論化되고 있다. 특히 開發途上國家에 있어서는 幾何級數的 成長曲線에 의하여 膨脹하는 人口規模를 抑制하지 않고서는 모든 開發計劃에 차질이 올 수 있다는 사실은 너무나 分明한 이치로 받아 들여지고 있다.

18세기 産業革命이후 急激히 發展한 科學의 힘은 人口의 量的 膨脹에 파생될 수 있는 어떠한 問題도 解決할 수 있을 것으로 或者는 樂觀하고 있으나, 科學이 商業化되어 先進國으로부터 開發途上國家에 輸出하고 또 開發途上國家는 막대한 代價를 支拂하여 輸入한 科學의 惠澤을 받기까지는 많은 時間이 걸리게 될 것이다. 더군다나 그동안에 人口의 量的膨脹은 科學의 成長이상으로 增大되기 때문에 사실상 開發途上國家로서는 人口의 量的 成長을 抑制하는 政策없이 科學의 惠澤만을 기대한다는 것은 無意味한 일이다. 그래서 資源이 부족한 國家로서 人口規模가 크면 클수록 社會的 問題는 더욱 심각해 질 수 있다.

이미 人口는 잘살기 위한 經濟的인 價値 測度로서 長期計劃의 必要性이 強調된 바, 몇가지 指標로서 人口現況 및 長期展望을 土臺로하여 이를 檢討하고저 한다.

1) 人口規模

우리나라의 人口規模는 1983年 7月末 現在 4,000萬名을 넘어섰다고해서 問題가 되는 것이 아니고 이미 주어진 可用資源에 비하여 너무 膨脹한 것으로 판단된다. 限定된 國土內에서 每年 增加하는 人口의 絶對數는 결국 國內의 各種 社會問題와 결부되어서서히 問題性이 表面化되어가고 있음이 분명히 觀察되는데 우선 國土 單位 面積當 人口密度가 世界 最上位에 이르게 되었고, 人口規模에 의하여 그 需要가 결정되는 各種 消費資源의 輸入을 위해서는 國家가 막대한 經濟的 負擔을 하게 이르렀다.

어느社會나 人口變遷理論에 의한 出生, 死亡 水準이 人口成長停止 時點에 가까이 가기전까지는 어차피 人口成長을 體驗하게 되는데 우리나라의 경우에 있어서는 年間 增加하는 人口의 絶對數가 資源可用能力에 비하여 그 規模가 過大하다는데 問題가 있다. 1945年 以前에는 出生率이 비록 1,000名當 45水準에 있을 만큼

높았으나 그 當時는 死亡率이 높고 또 總人口規模가 2,500萬名 以下였기 때문에 實際的인 人口의 成長規模는 年間 約30萬名 정도였다. 그러나 1945年 解放以後 비록 南韓만의 人口라 할지라도 總人口規模가 漸進的으로 커지면서, 높은 出生率은 계속 유지된 反面 比較的 下降速度가 빠른 死亡率로 因하여 結局 年間 人口增加 實數는 60萬名 水準에 到達하게 되었다. 이와같은 年間 人口增加規模의 膨脹은 累積的으로 總人口規模의 增大를 촉진하게 이르렀던 것이다. 따라서 1960年初 政府의 人口政策의 効果로서 지속적인 出生率의 下降이 있었지만 總人口規模의 累進的인 增大는 年間 人口의 實數 增加에는 큰 변화가 없음을 보여주고 있다. 다시 말하여 1960年初의 出産抑制政策(家族計劃事業)으로 인하여 出産力의 下降이 뚜렷하지만 그렇다고해서 年間 人口의 實數增加의 폭은 出産抑制政策 以前과 비교하여 큰 차이가 없다. 이것은 累積的으로 커져온 總人口의 規模의 影響으로 해석할 수 있다.

그럼 向後 長期人口成長展望을 土臺로 總人口規模의 변화를 살펴보고자 한다. 1980年 人口「센서스」결과를 기준인구로 하여 推計한 長期人口成長展望을 보면, 1980年 現在의 約3,800萬名의 人口는 1985年에 이르러서는 4,100萬名 1990年에는 4,400萬名 그리고 2000年에는 5,000萬名이 넘는 人口規模에 到達할 것으로 展望하고 있다. 이러한 人口規模의 成長趨勢는 기본적으로 出生, 死亡 그리고 人口移動(國際移動)에 依하여 결정될 수 있으나 人口學的으로 깊이 보면 結婚年齡, 出産年齡, 出産間隔, 死亡의 年齡別 構造, 人口移動集團의 年齡等 複雜한 變數의 影響을 받고 있다. 즉, 人口成長에 미치는 要因이 많으면 많을수록 人口의 長期展望은 반드시 提示된 人口成長樣相대로 맞지 않을수도 있다는 이야기다. 그러나 이와같이 人口變動에 直接 影響을 주는 이들 變數가 特別히 社會與件에 의하여 큰 변화를 가져오지 않는 이상 長期人

口展望에 대한 推計結果는 비슷한 水準에서 예상하는데 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

〈表－1〉 우리나라 人口成長과 動態現況

年 度	人口(千名)	出生率(%)	人口增加率(%)	人口密度(名/㎢)
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
1983	40,000	－	－	404

資料：經濟企劃院, 韓國의 社會指標 1981, 1982.

그렇다면 向後 成長할 人口規模에 대한 우리의 態度는 어떠한가? 비록 이 人口推計가 旣存 人口成長抑制政策의 순탄한 過程의 結果로서 滿足할 수 있는 最上의 水準일지언정, 1983年 7月末 現在 4,000萬名의 人口規模에서 點檢해 볼 各分野의 관련문제로 보건데 安逸하게 받아 들일수 없는 規模임에 틀림없다. 그러

나 그렇다고 해서 당장 현재의 人口規模水準에서 抑制할 수도 없는 것이다. 따라서 앞서 展望된 人口成長을 비교적 合理的인 水準에서 將來人口의 변화를 예측한 것으로 인정은 하나, 다른 次元에서는 우리나라의 經濟社會開發目標를 좀더 革新的으로 修正한다고 가정하여 이에 따른 長期人口成長目標를 모색할 수도 있을 것이다. 2000年에 가서 5,000萬名이 될 수 있는 人口規模를 지금부터 좀더 效果的인 人口成長 抑制手段을 開發, 適用할 수 있다면 5,000萬名 以下 水準에서 抑制할 수도 있을 것으로 보인다. 人口事業은 他開發事業과 달라서 우리의 傳統文化 및 個人의 價値觀에 연관되어 있어 短時間內에 새로운 社會的變化를 유도하고 이에 따른 個人의 出産行動의 變化가 올 수 있게 하기는 어려울 것이다. 그러나 모든 開發計劃에서도 다 그러하듯이 長期事業을 推進함에 있어 理論的으로 감당하기 어려운 障碍要因이 發見되었다고 해서 이를 포기할 것이 아니라 最大限 克服할 수 있는 捷徑이 무엇이냐 하는 것을 생각하고 모든이의 슬기와 知慧를 收斂하여 새로운 對策을 강구해야 할 것이다. 特히 先進을 追求하는 政府의 意志와 他開發途上國家보다는 또다른 人口學的 深刻性을 고려하여, 지금까지의 一般的인 思考로서는 도저히 우리나라 人口問題를 완화시킬 수 없다는 각오로서 人口의 量的 成長을 最大限 抑制하도록 해야한다.

우선 將來人口成長에서 旣提示된 規模(表2參照)로서는 용납할 수 없다는 點을 두가지 點에서 이야기할 수 있는데 첫째는 向後 成長할 總人口規模로서는 우리나라 社會環境與件上(資源) 問題를 던져준다고 본다. 이미 많은 科學者들이 예견한 바와같이 向後 世界는 資源爭奪의 새로운 갈등이 생길것으로 보아 資源이 부족하면서 이미 消費的 價僵로 轉落한 大規模의 人口를 가진 國家는 더욱 큰 고통을 당할것임이 분명하다. 그렇다면 過去의 의

식대로 많은 人口로서 國家의 富強을 追求하려고 할것이 아니라 資質높은 適定規模의 人口로서 福祉社會를 건설하도록 해야할 것이다. 그리고 將來人口規模에 대한 두번째로 지적할 수 있는 것은 各 年次別 提示된 人口規模에 對應한 社會經濟的인 國家의 投資負擔(결국은 國民各者의 稅金)이 막중하다는 것이다. 人口規模가 膨脹할수록 教育人口의 增大를 예상할 수 있으며 交通-通信手段의 擴張이 要求되며, 또 食量需給의 增大 等 모든 社會全般에서 比例的으로 投資의 規模가 더 要求된다. 或者는 人口의 膨脹은 그만큼 將來勞動人力이 豊富하며 生産이 활발할 수 있게 하는 것으로 주로 주장할 것이나 이는 잘못된 생각인 것이다. 人間은 出生時부터 生産活動을 할 수 있는 것이 아니라 一定年齡(적어도 18歲이상 또는 20歲)에 到達할때 까지는 消費人口로서 家庭, 社會 또는 國家의 保護(扶養)를 받아야 하기 때문에 결국 20

〈表-2〉 長期人口成長展望

單位：千名

年 度	總人口	出生率	死亡率	移民率	增加率
1980	38,123	23.4	6.7	1.0	15.7
1981	38,723	23.4	6.6	1.1	15.7
1982	39,331	23.3	6.5	1.1	15.8
1983	39,951	23.2	6.3	1.2	15.7
1984	40,578	23.0	6.2	1.2	15.5
1985	41,209	22.6	6.1	1.2	15.3
1986	41,839	22.1	6.0	1.2	14.9
1990	44,226	20.2	5.6	1.1	13.4
2000	50,066	16.9	6.0	1.0	10.0
2050	61,310	13.6	13.6	0.8	△ 0.8

資料：經濟企劃院, 第5次5個年經濟社會發展計劃(案), 1981. 4.

餘年間의 投資對象이 된다. 이렇게 두고 본다면 한個人의 生産活動이 이루어지기까지는 엄청난 費用이 要求되어, 生産手段으로서人口에 投資한다는 것보다, 生産手段으로서 機械開發에 投資하는 것이 더 經濟的이며 效率的이라는 結論이 생기게 된다. 더군다나 人口規模의 膨脹으로서 人力의 量的 供給이 過多해 진다는 것은 그만큼 人間의 經濟的 價値가 下落한다는 結果를 초래하기 때문에 適正의 人力供給이 이루어질 수 있는 人口規模에서 人力의 高級化(技術普及에 의한)를 함으로서 人間의 값을 더욱 貴重하게 만들어야 할 것이다.

앞서 表2에서 提示된 將來人口規模에서 特記할 수 있는 사항은 政府가 展望한 將來 人口目標인 2050年의 約6,100萬名水準인데, 이는 우리나라 人口成長이 停止되는 所謂 人口成長停止年度가 될 것이며 이때의 人口規模는 우리나라 歷史上 最大의 人口總量으로서 頂點이 6,100萬名의 水準에 머물게 되는 것이다. 물론 이러한 우리 歷史의 最大 人口規模도 人口抑制政策의 推進下에 예상되는 것이지 지금의 人口成長 速度를 그대로 방치한다면 總人口規模와 成長停止年度는 이보다 훨씬 늦게 그리고 規模 또한 엄청난 水準까지 增大될 것으로 보인다. 즉 1990年까지 出産力水準이 母女間의 出産能力을 비교하여 나타낸 소위 代置出産力水準인 純再生産率이 1이 된다고 가정할때 이상의 人口成長停止年度를 예측한 것이다. 만약 우리나라의 出産力水準이 그 下降速度가 예상한데로 지켜지지 않을 경우 長期成長規模는 推計한 人口規模以上으로 增大할 것임을 각오해야 한다.

어떤 경우에서도 우리나라 人口問題는 우선 人口規模에 있음이 분명해진 이상 慢性的으로 나타나는 人口成長을 最大限 抑制하기 위해서는 長期的인 計劃이 필요함을 再強調하는 바이다. 적어도 人口規模의 抑制는 60年내지 그이상 年數전에 計劃되고 人口計劃事

業이 具體的으로 推進되어야 한다.

2) 人口構造

人口構造는 두가지 觀點에서 檢討될 수 있다. 첫째는 人口構造가 人口의 質을 의미하는 것으로 그 國家의 經濟狀態를 예측할 수 있는 것이다. 즉 人口構造는 各年齡別 人口의 分布에 의하여 生産年齡 및 非生産年齡層으로 나누어지기 때문에 그 國家의 經濟活動 能力을 예측할 수 있다. 一般的으로 生産活動을 하는 人口集團과 非生産活動을 하는 人口集團을 年齡的으로 15歲 및 65歲를 中心으로 區分하는데 15歲未滿의 非生産人口集團이 全體人口에서 차지하는 率이 큰 人口構造를 가진 國家는 15歲부터 64歲까지의 生産活動人口集團에 주는 扶養의 壓力이 크기 때문에 결국 經濟的으로 크게 發展할 수 없을 것으로 예측하게 되는 것이다. 이러한 이론으로서 人口學的으로 그 國家의 人口構造만 分析하더라도 그 國家의 經濟發展水準은 充分히 알 수 있는 것이다.

우리나라의 경우 1960年代의 15歲未滿 非生産年齡集團이 차지한 比重은 전체인구의 40퍼센트水準을 上廻하다가 1970年以後부터 떨어져 1980年 現在 34퍼센트를 나타내고 있다. 15歲未滿 人口集團이 全體人口에서 차지하는 比重이 크다는 것은 過去의 높은 出産力의 結果이며, 높은 出産力은 높은 嬰幼兒死亡에 깊은 연관을 지니고 있어 一般的으로 開發途上國家 또는 低開發國家에서 볼 수 있는 특징적인 人口構造이기도 하다. 그래서 人口의 質的인 面에서도 바람직스럽지 못한 것으로 評價되고 있다. 따라서 優秀한 質의 人口構造를 가지기 위해서는 15歲未滿이 全體人口에서 차지한는 比重을 現在의 34「퍼센트」水準에서 크게 줄여야 한다. 적어도 1950年傾 日本의 人口構造에서 나타난 25「퍼센트」水準까지 줄어야 先進國型 人口構造가 된다고 이야기할 수 있다. 人口構造面

에서 先進國家와 比較해 보더라도 우리나라는 日本을 포함한 유-럽 諸國에 적어도 30~50年의 人口學的 後進性을 가졌다고 볼 수 있다. 물론 人口學的 後進年數를 現代的인 經濟的 後進年數로 直接代入하여 그만큼 뒤떨어졌다고 말할 수는 없겠으나 人口構造의 개선없이, 즉 人口計劃없이 經濟發展을 기대한다는 것은 不可能하다는 사실은 틀림없다. 先進國家치고 15歲未滿의 非生産活動人口集團이 차지하고 있는 比重이 全體人口의 25「퍼센트」 水準以下 아닌 나라는 한 國家도 없으며 開發途上國家치고 35「퍼센트」水準이상 아닌 國家 또한 하나도 없다는 사실은 분명 人口構造의 重要性을 이야기 한다. 이렇게 國家의 經濟發展과 밀접한 關係를 가지고 있는 人口構造의 改善은 오직 出産抑制(家族計劃)에 의해서만 可能하다. 앞서 論議한 人口의 總規模 計劃이 60餘年의 長期事業에 의하여 이루어 진다고 했으나 人口構造의 改善에 있어서는 人口總規模의 統制年數보다 훨씬 짧은 20餘年에 이루어 질 수 있는 특징이 있다. 즉, 約20餘年동안만 出産力低下事業을 強力히 推進한다면 後進國型에서 先進國型 人口構造로 變化시킬 수 있는 것이다.

〈表-3〉 年度別 人口構造 變化

年 度	計	0-14歲人口	15-64歲人口	65歲以上人口
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

〈表－4〉　　長期人口成長에 따른 人口構造의 變化

年度	人口構成 (%)				扶養比
	全體	0－14	15－64	65歲以上	
1980	100.0	34.0	62.2	3.8	60.7
1985	100.0	31.0	64.9	4.1	53.9
1990	100.0	28.6	66.9	4.5	49.5
1995	100.0	27.6	67.4	5.1	48.4
2000	100.0	26.0	68.1	6.0	46.9

〈表－5〉　　年齡構造의 國際比較 (1980)

年齡	世界平均	先進國	開發途上國	韓國
0－14	36	25	41	34
15－64	58	65	55	62.2
65＋	6	10	4	3.8
扶養比	72.4	53.8	81.8	60.7

表4에서 보는 바와 같이 2000年까지의 長期人口成長에 따른 人口構造의 變化를 보면, 1980年 現在 15歲未滿 集團의 34.0「퍼센트」는 漸進的으로 줄어들어 2000年에는 26「퍼센트」까지 下降하며 相對的으로 生産年齡集團인 15－64歲群은 62.2「퍼센트」에서 68.1「퍼센트」로 向上되고 있다. 이와같은 人口構造上의 好轉現象은 곧 向後 우리나라 經濟의 밝은 展望을 나타내 준다 하겠다.

다음 두번째로 人口構造上 檢討될 수 있는 것은 人口事業의 優先對象者로서 各年齡에 따른 人口의 實數인 것이다. 앞서 言及한 바와 같이 人口事業의 가장 重要한 點의 하나는 人口의 實數 增加를 最大限 抑制하고 出生을 低下시킴으로서 人口構造의 變化를

誘導하는 데 있는 것이다. 이와같은 人口事業의 目的을 達成할려면 第1次的인 事業의 對象을 결정하지 않으면 안된다. 短期的인 戰略下에서 推進될 수 있는 人口成長抑制事業의 一次的인 優先對象은 一般的으로 15歲부터 49歲사이의 可姙女性人口로 본다. 女性人口가 重要視되는 人口學的인 理由는 女性이 姙娠-出産의 役割을 主導하기 때문이며, 따라서 이들 年齡集團의 크기가 增大한다는 假定은 向後 出生數가 增加할 수 있다는 예측과 함께 결국 이를 위한 出生抑制써비스의 擴大는 그만큼 政府의 人口事業投資를 더 要求하게 될 것이라는 展望이 서게 된다. 表6에서 보는 바와 같이 年度別 女性人口 및 可姙女性人口의 絶對數가 增加하는 것은 總人口의 增大로 理解되나, 15~49歲 可姙女性人口의 增加速度를 보면 1961年에 全體女性人口 가운데 可姙女性人口가 차지하는 비중이 約47「퍼센트」였으나 그후 지속적으로 增加하여 1980年에는 53「퍼센트」에 도달한다. 이와같은 可姙女性數의 增加는 出産抑制事業의 絶對的인 障碍要因으로 지적할 수 있다. 다시말하여, 可姙

〈表-6〉 可 姙 女 性 人 口 變 動

(單位：1,000名)

區 分	1961	1970	1975	1980	1985	1986	1990	1995	2000
全體女性人口	12,914	15,932	17,791	18,888	20,410	20,722	21,924	23,412	24,815
可姙女性人口	5,992	7,437	9,002	9,959	11.074	11,296	12,023	12,715	13,487
女性人口/可姙女性	46.4%	46.7%	50.6%	52.7%	54.3%	54.5%	54.8%	54.3%	54.4%
20 - 24歲	1,065	1,224	1,511	2,015	2,151	2,114	2.115	2,094	1,859
25 - 29歲	-	1,107	1,236	1,488	1,986	2,052	2,123	2,089	2,068
30 - 34歲	-	1,084	1,092	1,205	1,468	1,585	1,906	2,103	2,069

資料：經濟企劃院, 第5次5個年 經濟社會發展計劃：人口部門, 1981

女性數의 增大는 비록 各個人女性의 出産力은(合計出産率) 避姙實踐에 의해 그 水準이 떨어질 수 있다 하더라도 出生兒數가 增加할 可能性이 크기 때문에 우리나라 全體의 出生率水準은 過去와 같은 下降速度를 유지할 수 없거나 아니면 停滯狀態에 있을 수 있다는 赤信號로 받아드릴 수 있는 것이다.

可姙女性의 增大要因을 女性人口의 年齡別 構成으로 分析해보면, 20－24歲群의 1980年現在 2,015千名은 1975年의 同集團 人口規模보다 엄청난 增加를 보였는데 이는 이들 年齡群이 韓國戰爭以後 태어난 多出産世帶이기 때문인 것이다. 韓國戰爭以後의 多出産世帶는 25～29歲 그리고 30～34歲集團에서도 各各 年度別로 影響을 주고 있는데 결국 이影響은 1990年까지 계속될 것으로 보이고 있다. 즉, 1990年을 기점으로하여 全體女性人口에서 可姙女性이 차지하는 비중이 가장 크며 그이후부터 차츰 줄어들고 있는 것이다.

이상 檢討해본 人口構造上 특징으로 보건데, 1990年까지가 우리나라 人口成長抑制事業의 가장 重要한 고비가 될것이며. 이 期間동안에 旣存의 出産抑制戰略을 脫皮하고 革新的인 새로운 人口政策의 導入이 없다면 우리나라 長期人口成長抑制는 비관적이라고 이야기할 수 밖에 없다.

3) 人口成長速度 (人口增加率)

人口의 成長速度는 出生, 死亡 水準에 의한 人口增加率로서 결정된다. 그런데 우리나라의 人口增加의 유행이 經濟社會發展과 함께 상당한 變化를 보이고 있다. 이러한 類型의 變化를 人口變遷理論으로 설명할 수 있는데 過去 1人當 出産이 대단히 높았음에도 불구하고 人口의 增加速度가 높지않았던 것은 그당시 높은 死亡率때문이었던 것이다. 그러나 오늘날과 같이 比較的 낮아진 出産率水準에서도 保建, 營養, 環境衛生 等의 向上으로 死亡率이 出産率低下보다 더 빠른 速度로 떨어졌기 때문에 그동안 政府의 많

은 人口事業에도 불구하고 結果的으로 比較的 높은 人口增加率水準에 머물러 있게 된 것이다. 이렇게 본다면 近代社會에 있어서 人口暴發現象은 死亡率의 低下에 더 큰 意味를 찾을 수 있는 것이다. 따라서 向後 人口增加速度를 鈍化시키기 위해서는 앞으로도 계속 낮아질수 있는 死亡率에 대비하여 그대신 出生水準을 더욱 下降시키지 않으면 안된다는 결론이 나온다. 특히 우리나라의 경우 앞서 人口構造上에서 검토된 바와 같이 韓國戰爭以後 多出産世帶의 影響으로 個人當 出産力은 떨어질 수 있지만 이들 世帶에 의한 總出産數가 많아지기 때문에 出生率은 問題가 될 수있음을 명심해야 한다.

1980年 現在 人口增加率 1.57은 우리나라 人口事業의 最終目標인 人口增加率 零(0)에는 요원하며 先進國家와 比較할때 아직까지도 대단히 높은 水準임을 알 수 있다. 先進國치고 人口增加率이 1「퍼센트」水準以下 아닌 나라가 없으며 開發途上國家 치고 2.0~3.0 水準以下가 아닌 나라가 없음을 통하여 人口事業과 經濟開發이 얼마나 밀접한 關係를 가지고 있는가 再確認할 수 있다. 政府가 예측하고 있는 人口增加率 推移를 보면 2000年以前까지는 出生率 水準을 1,000 名當 20水準을 유지하게 되며 2000年을 지나며는 비로소 20水準以下로 下降하고 있다. 이같은 예측은 比較的 무리없는 人口變化를 전제한 것으로 보이나 우리나라의 人口規模成長과 資源事情 等으로 보아 豫想 年度以前에 빠른 出生率의 低下를 서두르지 않으면 人口增加率 側面에서 큰기대를 할 수 없다. 그 이유는 우리나라의 人口構造로 보아 死亡率에 의한 人口增加率 變化는 거의 기대하기 困難할 뿐만 아니라 오히려 2000年까지는 死亡率이 계속 떨어질 것으로 보아 死亡率低下速度 以上으로 出生率水準의 下降이 없다면 人口增加率 水準에 큰 變動을 기대할 수 없기 때문이다. 그러나 우리나라 人口構造가 先進國型

으로 바뀌는 2000年後에는 人口老齡化로 인한 死亡率이 增加될 것으로 보여 人口增加率 側面에서 多小間의 완화작용을 받게될 것으로 보인다. 이러한 人口狀況으로 보이 2000年까지 人口增加率 鈍化는 오직 出生率을 低下시키기 위한 出産抑制事業밖에 없다는 결론이 明白해진다.

〈表－7〉 各國의 人口動態率 比較

區 分	出生率 %		死亡率 %		自然增加率 %	
	1960	1981	1960	1881	1960	1981
호 주	－	15.8	－	7.3	2.2	0.85
덴마아크	17	10.4	10	11.0	0.7	－0.05
프랑스	18	14.9	11	10.3	0.7	0.46
서 독	17	10.1	12	11.7	0.5	－0.16
홍 콩	39	17.2	9	4.9	3.0	1.23
일 본	17	13.1	8	6.2	0.9	0.69
싱가포르	－	17.0	－	5.3	3.3	1.17
스웨덴	14	11.3	10	11.1	0.4	0.02
영 국	17	13.1	12	11.4	0.5	0.17
미 국	24	15.9	10	8.7	1.4	0.72
한 국	45	23.4	12	6.6	3.3	1.68

資料 : 1. U.S. Department of Commerce Bureau of the Census, International Population Dynamics, 1950－79.
2. 經濟企劃院, 韓國의 社會指標, 1982

〈表－8〉　　將來　人口動態變化　推移

單位：1,000人

年度	總人口	出生	死亡	移民	人口增加率
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 (22.6)	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
2050	61,310	836 (13.6)	836 (13.6)	50 (0.8)	△ 0.8

*(　)는 1,000名當率임.

資料：經濟企劃院, 第5次5個年　經濟社會發展計劃,　1981

4) 人口分布.

우리나라　人口事業의　가장　큰　脆弱點은　不均衡的인　人口政策의 推進　때문에　나타난　人口分布　問題임을　지적할　수　있다. 물론 政策的으로　人口移動에　關해서　政府가　전연　無關心하지는　않았다.

1964年 9月　大都市　人口集中防止政策을　國務總理의　指示에　依據 論議하고　對策으로서　(1) 2次　官署의　地方移轉, (2) 田園都市　및 新

産業都市 開發 (3) 大都市 工場建設抑制, (4) 教育, 文化施設의 地方置重 等을 國務會議에서 議決한 바 있거니와 1970年 4月에는 首都圈人口 過密集中抑制에 관한 基本指針을 좀더 具體的으로 역시 國務會議에서 議決한 바 있다. 그후 산발적으로 계속 關係部處에서 政策을 樹立한 바 있지만 具體的인 事業化가 되지 못했고 그나마 政策基準에서 根本的으로 많은 變化가 있었기 때문에 오늘날과 같은 人口分布上 심각한 社會的 問題를 제기하게 이르렀다.

都市 中心의 地域社會 開發은 無計劃的이고도 無秩序한 國內人口移動이 誘發되었으며 이른바 都市 人口集中에 의한 局地 過密現象을 보인 反面, 農村地域은 絶對人口數의 감소를 나타내게 된 것이다.

특히 首都圈 주변지역의 人口集中 현상은 住宅, 交通, 上下水道, 失業, 脫線, 犯罪 等 갖가지 社會 病理現狀을 유발시키고 있으며, 이에 反해 農村地域에서는 농번기의 일손부족 等 一連의 非正常的인 人力分布問題가 深化되어가고 있다. 더군다나 首都 서울은 우리나라 全體人口의 約23「퍼센트」를 가지고 있어 단순한 人口學

〈表-9〉 首都圈人口成長

區分	人口(1,000名)			年平均增加率(%)	
	1960	1970	1980	1960-1970	1970-1980
全國	24,989 (100.0)	31,434 (100.0)	38,124 (100.0)	2.3	1.9
首都圈	5,194 (20.0)	8,893 (28.3)	13,542 (35.5)	5.4	4.2
서울	2,455 (9.8)	5,525 (17.6)	8,518 (22.3)	8.2	4.3
경기도	2,749 (11.0)	3,358 (10.7)	5,024 (13.2)	2.0	4.0

資料：國土開發研究院, 首都圈整備基本計劃案, 1981.

的으로 人口의 局地集中問題로만 해석할 것이 아니라 서울이 休戰線 가까이 位置한 地理的 條件에서 國家安保上으로도 深刻하게 받아드리지 않으면 안될 問題인 것이다.

2000年까지 우리나라 人口의 地理的 分布를 예측한 것을 보면 都市 農村間의 分布의 差異는 말할것도 없거니와 兩地域間의 構成率 隔差는 年度에 따라 더욱 심하게 벌어진다. 即 1980年 現在 都市 農村間의 構成이 57：43이었으나 1990年에는 70：30 그리고 2000年에는 77：23으로 都市化가 뚜렷이 進行되고 있음을 볼 수 있다.

한편 서울人口도 1980年 現在 全體人口의 22.3「퍼센트」를 차지하고 있던것이 1990年에는 27「퍼센트」그리고 2000年에는 31「퍼센트」까지 육박하고 있다. 그러나 이러한 예상은 常住人口에 의한 추

〈表－10〉 將來人口의 地域別分布

(單位：千名)

	1980	1986	1990	1995	2000
總 人 口	38,124	41,839	44,261	47,250	50,066
(計)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
市 部 人 口	21,845	27,257	30,712	34,834	38,631
(構成%)	(57.3)	(65.1)	(69.4)	(73.7)	(77.2)
郡 部 人 口	16,279	14,582	13,549	12,416	11,435
(構成%)	(46.7)	(34.9)	(30.6)	(26.3)	(22.8)
서 울 人 口	8,518	10,474	11,961	13,803	15,583
(총인구대구성%)	(22.3)	(25.0)	(27.0)	(29.2)	(31.1)
부 산 人 口	3,217	4,088	4,689	5,467	6,257
(총인구대구성%)	(8.4)	(9.8)	(10.6)	(11.6)	(12.5)

資料：經濟企劃院, 第5次5個年 經濟社會發展計劃, 1981.

산인 것이며 首都圈地域의 人口集中에 따른 서울의 1日人口는 常住人口槪念에 의한 率보다는 적어도 5「퍼센트」水準以上 많아질 것으로 보아 그야말로 서울은 世界的인 過密都市가 될 것으로 보인다.

3. 人口成長 抑制政策 開發

政府가 提示한 長期人口目標는, (1) 1988－1990年에 純再生産率이 1이 될 수 있도록 同年度까지 平均 2子女 出産達成을, (2) 人口增加率은 2000年에 1.0「퍼센트」水準으로 하며, (3) 人口成長停止年度를 2050年으로 보고 그때 人口規模를 6,100萬名 水準으로 하는데 있다. 이러한 長期人口抑制事業을 실현시키기 위한 政府의 具體的인 對策으로서 그 첫 段階措置가 1981年 12月에 樹立되었고 그 內容의 상당부분은 이미 시행되고 있는 것으로 알고 있다. 그러나 이들 對策의 內容은 「두 子女낳기」運動에 重點을 두고 있으며 또 出生抑制를 유도하기 위한 社會雰圍氣 造成에 주안점을 둔 政策이기 때문에 現實的으로 緊急한 人口問題意識을 具體的인 行動으로 옮기기에는 未洽하다. 따라서 向後 우리나라 人口政策은 좀더 強力하고 直接的인 手段이 될 수 있도록 旣存政策을 強化함과 同時에 長期的으로 綜合的이고 均衡있는 內容이 되어야 할 것이다.

本稿에서 提示하고저 한 人口政策의 基本方針은

첫째, 出生, 死亡 그리고 人口移動에 直間接的으로 影響을 미치는 均衡있는 人口政策을 開發한다.

둘째, 우리나라 人口現況과 資源與件을 고려하여 農産物 生産의 綠色革命과 함께 最短時間內에 人口가 安定할 수 있는 人口革命

의 政策手段을 開發한다.

셋째, 人口計劃은 長期事業으로서 國家的인 次元에서 支援되며 主導될 수 있는 法과 制度化된 人口政策을 開發한다.

넷째, 子女數의 社會的인 規範을 「두子女 以下」로 유도하기 위한 規制 補償政策을 開發한다.

다섯째, 人口事業은 國家的인 次元에서는 經濟開發에 있으나 個人내지 家庭單位에서는 福祉實現에 있기 때문에 個人 및 家庭에 直接的인 惠擇이 미칠 수 있도록 經濟開發側面보다는 社會開發側面에서 人口政策을 開發한다.

이상 提示한 人口政策開發을 위한 基本方針에 따라 具體的으로 그 對策方案을 다음과 같이 提示하고저 한다.

1) 人口動態 申告制度를 改善하도록 한다.

人口事業의 가장 기본이 되는 評價資料는 正確한 「出生」, 「死亡」統計에 있다. 그러나 이러한 人口動態資料의 重要性에 반하여 出生死亡申告의 不誠實은 根本的으로 制度에 問題가 있다. 現在 非專門要員과 行政節次에 의해 出生, 死亡이 처리되기 때문에 상당한 허구성이 있을 수 있다. 따라서 地域社會에 일어나는 出生, 死亡 현상을 保健醫療事業과 同一 領域으로 보아 一線에서 가장 密接한 관계를 가지고 把握할 수 있는 保健要員에 의해 처리될 수 있도록 할 것이며 先進國과 같이 保健所에서 人口動態에 關한 行政을 관장토록 關係法을 개정하여야 한다.

2) 人口成長抑制를 위한 特別措置法을 制定한다.

人口事業은 他 經濟社會開發事業보다 最優先이 될 수 있도록하며 永續的인 長期事業化가 이루어지도록 法的인 保障을 받아야 한다. 그래서 法의 制定이 要求된다. 이 法의 內容에는 出生, 死亡, 人口移動에 대한 法的인 기본방침이 提示될 수 있으며 그外 福祉政策(例：無子女家庭에 대한 대책), 多出産 家庭에 대한 規制,

小出産(例：한子女家庭) 에 대한 補償等이 명시될 수 있다. 우리나라와 비슷한 人口問題를 가지고 있는 國家로서 中共은 憲法에 出産調節을 명시하고 있으며 「멕시코」와 태국이 人口法을 가지고고 人口事業의 重要性과 영속성을 강조하고 있다.

3) 人口의 分布가 均衡있게 이루어지도록 國土空間利用計劃을公共事業化 시킨다.

人口의 局地集中은 文化, 保健醫療施設, 教育과 雇傭의 機會, 産業 및 地域社會開發水準等에 의해 誘引된다. 따라서 이와같은 人口集中을 誘引하는 諸要因을 고려하여 國土空間開發만은 民間主導가 아닌 公共事業으로서 政府主導가 되어야 한다. 先進國의 「國土計劃法」(西獨), 「新都市開發法」(英國), 「事務所 및 工場開發規制法」(英國), 「首都圈整備法」(日本) 等은 전부 國土空間利用에 國家次元에서 計劃 管理하고 있음을 볼 수 있다.

4) 人口革命의 政策手段으로서 「한 子女家庭」에 대한 社會福祉惠擇을 重點的으로 開發한다.

우리나라의 資源 및 人口現況으로 보건데, 人口成長停止年度를最大限 早期到來시켜야 한다. 이러한 人口目標에서 政府는 1988－1990年까지 合計出産率이 2.1이 되게하며 그後 持續的으로 同一水準을 유지하도록 하고 있으나 이를 修正하여 1985－1990사이에 出産力代置水準(純再生産率이 1) 에 達成토록 함과 同時에 1990年以後는 合計出産率이 2.1 以下로 下降시켜야 한다. 그렇게 함으로써 政府가 예상한 人口成長停止年度 2050年보다 20餘年 앞당긴 2030年傾을 目標하여 이때의 人口規模는 約 5,520 萬名 水準으로 한다는 것이다.

이러한 새로운 人口目標를 두고 볼때 여러가지 어려운 障碍要因을 극복하지 않으면 안된다. 우선 韓國戰爭以後의 多出産 世帶의 結婚 및 出産時期進入, 文化的 要因으로서의 男兒選好度, 아직

도 比較的 높은 出産力水準等이 큰 問題點으로 부각되고 있다.

그러나 우리나라의 人口計劃은 必然的이며 人口事業의 目標에 따라 運營을 加速化시키지 않으면 國家長期開發計劃에 차질이 올 수 있다는 분명한 理論에서 어떠한 社會的 어려움과 多小의 個人의 불편함이 있더라도 小出産의 「人口革命」을 하지 않을 수 없다. 過去 1970年代의 「두 子女」 社會運動은 1980年代부터는 「한 子女」 社會運動으로 轉換시켜야 한다. 그리하여 人口成長停止年度가 빨리 到來할 수 있도록 하여야 한다.

人口革命政策의 核心은 「한 子女」로서 滿足하고 健康하게 그리고 훌륭하게 키울 수 있는 「한 子女」 保護政策이 이루어져야 한다. 過去 「두 子女」中心의 社會支援政策은 「한 子女」中心으로 하고「한 子女」 낳고 그만두는 경우, 社會福祉惠擇을 전적으로 주도록 해야 한다.

例로서 第1次醫療의 전폭적인 惠擇, 教育 機會 및 雇傭의 優先, 税制上의 惠擇等 모든 部門의 社會的 保護政策이 要求된다.

5) 多出産家庭에 대한 最少限의 規制制度의 開發이 必要하다.

出産은 社會文化傳統의 所産物로서 個人의 自由意思에 의해 결정된다. 그러나 個人의 出産行爲가 個人의 次元을 넘어 社會 國家에 좋지 못한 影響을 줄 때에는 最少限의 規制對象이 되지않을 수 없다. 個人은 獨立的인 個體以前에 社會集團의 構成員으로서 集團과 相互 直間接的인 影響을 주고 받는 원리에 입각하여 集團의 共同目標(人口計劃)에 適應할 必要가 있다. 그래서 國家百年大計로 人口計劃이 必須的이라면 個人의 出産行爲에 불편이 있더라도 集團의 規範에 順應하도록 해야 한다. 만약 그렇지 못하면 教育啓蒙의 뜻으로 規制手段을 通하여 行爲의 變化를 유도하도록 하는 것이다. 즉, 多出産家庭은 最小限의 經濟的 福祉的 不利益을 줄 수 있게 하자는 것이다. 이러한 規制政策은 積極的인 推進以前에 對國民 弘報가 必要할 것이나 가장 優先的인 規制對象은

公務員을 포함한 公職者, 各 政黨所屬人 그리고 一定水準以上의 私企業 職員이 될 수 있어야 한다. 그가운데 특히 多出産時 制度的 不利益을 가장 먼저 그리고 무겁게 받아야 할 規制對象者는 公職者이어야 한다. 그래서 公職者의 避姙義務化로 유도한다.

6) 人口事業을 長期的으로 推進할 수 있는 專擔機構의 新設과 既存避姙 普及事業 組織을 強化 시켜야 한다.

人口事業은 우리나라 政府組織가운데 어느 特定 部處에서만 推進할 수 있는 것이 아니라 모든 關係 部處의 協力으로 進行되어야 한다.

그런 意味에서 현재 經濟企劃院 長官이 委員長으로 되어있고 保社部長官이 副委員長으로 되어 있으며 이들 關聯部處의 責任者로 構成된 「人口政策審議 委員會」는 대단히 理想的인 조직이다. 그러나 이 委員會의 그동안 運營으로 보건데 큰 役割을 하지 못하였을 뿐, 사실상 實績이 없었다. 同 委員會의 이와 같은 不實運營은 同 委員會의 機能을 뒷받침할 專擔 事務局이 없었기 때문이다.

人口事業의 重要性이 社會的으로 깊이 인식되고 또 國家長期發展計劃上 必須的인 事業인 이상 人口事業推進을 위한 政府組織도 革新的인 개편이 必要하다. 世界 有數의 開發途上國家와 같이 人口事業의 推進, 調整, 評價等을 보다 높은 行政次元에서 關係部處(勞動部, 保社部, 文公部, 農水産部, 內務部等)를 管理할 수 있도록 大統領 直屬으로 專擔機構를 만들어야 한다.

한편 出産力調節을 目的으로 避姙普及事業을 專擔하고 있는 保健社會部 家族保健課 家族計劃係는 적어도 局單位로서(家族計劃局) 強化시키며 各市道에 있는 家族保健係는 家族計劃課로 하고, 一線邑面要員가운데 1名은 家族計劃 專擔要員으로 存續시켜야 한다.

7) 社會開發側面에서 各種 福祉政策의 開發이 必要하다.

이미 第5共和國이 提示한 福祉社會建設은 人口事業의 目標와 一致하고 있는 點에서 兩目標가 統合될 수 있도록 具體的인 政策支援이 要求된다.

無子女家庭의 老後 生活保障을 社會가 責任질 수 있도록 되어야 하며, 無男獨女 家庭도 역시 老後 生活保障을 받을 수 있다는 心理的 確信이 있을 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 保健醫療만은 老人兒童福祉 向上의 기본이 될 수 있도록 하여야 한다. 또「한 子女」에 대한 保健醫療는 國家社會가 責任을 질 수 있도록 되어야 한다.

그래야만 多出産 意識에 變化를 줄 수 있다.

8) 女性의 社會的 地位向上을 위한 法制度의 改善

歷史的으로 諸國의 出産力低下가 女性의 社會經濟的 活動과 社會地位 向上에 의하여 이루어 졌다는 經驗에 따라 우리나라에서도 女性에 不利한 모든 法과 制度를 人口政策的인 次元에서 개선하여야 한다. 그렇게 함으로써 男兒選好思想에 變化를 가져올 수 있게 할 수 있으며 少子女 社會規範形成에 도움을 줄 수 있을 것이다.

女性의 地位向上을 通하여 傳統的으로 女性은 반드시 多出産을 해야 하며 또 男子아이를 꼭 낳아야 한다는 出産에 대한 女性의 義務를, 姙娠, 出産이 女性 스스로의 의사에 의해 결정할 수 있다는 새로운 女性의 權利로 轉換시키도록 해야 할 것이다.

9) 人口教育을 強化해야 한다.

人口教育은 두가지 側面에서 고려되어야 한다. 첫째는 人口問題의 심각성과 經濟社會發展을 위하여 人口計劃이 이루어져야 한다는 意識을 고취시키는데 있으며, 둘째는 子女에 대한 價値觀 및 少子女 價値觀形成을 어릴 때부터 가질 수 있도록 하는 것이다.

이와 같은 人口教育은 學校 人口教育과 社會人口教育으로 나누

어 實施될 수 있다. 學校人口教育은 國民學校부터 大學에 이르기까지 단계별로 교과 과정속에 人口에 관한 제반내용을 포함시키는 것을 말하는데 1974年 以後 文教部에서 各級 學校別 教科書 内容에 상당부분을 삽입하고 있으며 특히 近來에 와서는 性教育도 넓은 의미에서 人口教育의 一還으로 一部 실시하고 있다. 그러나 成人을 위한 社會 人口教育은 아직도 不毛地와 같은데 적어도 모든 公職者訓練機關, 社會團體 練修機關 그리고 勞動部의 근로감독을 받을 수 있는 企業體에서는 人口教育이 실시될 수 있어야 한다.

10) 人口事業이 他開發事業과 統合될 수 있도록 한다.

人口事業은 社會開發部門에 屬한다. 따라서 이 事業의 推進은 어느 特定 事業機關 單獨의 힘으로 實施될 수 없다. 可能限 모든 地域社會組織 團體 等의 事業과 統合經營함이 効果的이다. 統合될 수 있는 事業으로서는 (1)保健醫療 (2)農村 生活改善 (3)農業協同組合活動 (4)새마을 事業 (5)各 職場 및 企業體의 厚生活動 (6)住宅建設事業 (7)地域社會 開發 等과 廣範圍하게 연관을 가지도록 한다.

11) 人口事業에 관련된 民間組織을 育成하고 最大限 利用한다.

大部分의 社會運動은 政府組織의 活動以前에 民間部門에서 胎動되고 그 다음 漸進的으로 民間組織이 形成되면서 擴散해 나가는 현상을 볼 수 있다. 人口事業도 最初 家族事業計劃으로 出發할때 民間團體인 大韓家族計劃 協會가 창설되고 避姙에 대한 弘報 啓蒙이 民間 次元에서 실시되었던 것이다. 民間運動에 의한 事業推進의 長點은 民間運動에 대한 순수성으로서 國民들에게 쉽게 接近할 수 있으며 또 革新的인 「아이디어」에 대한 社會與論造成에 政府主導보다 훨씬 강하게 지지를 받을 수 있다. 이러한 點에서 民間團體를 育成하며 政府가 長期的으로 시도하고자한 事業에 대

한 지원기관으로 活用해야 할 것이다.

政府 家族計劃事業을 위한 大韓家族計劃 協會의 役割은 바로 民間團體로서의 自由롭게 弘報, 啓蒙을 凡國民的 次元에서 실시하고 있는 좋은 본보기이다.

이상 列擧한 人口政策方案은 人口事業을 보다 活發하게 그리고 最大限 人口成長停止 年度를 단축시키고저한 人口革命에 焦點을 둔 것이다. 各 政策方案의 內容에 대해서는 具體的으로 開發할 必要性이 있으며 또 政策內容에 대한 社會文化的인 適應度에 대해서도 연구해 볼 必要性이 있을 것이다.

4. 맺음말

우리나라는 經濟社會開發을 計劃하는 政府의 強한 意志에 比하여 人口學的 與件이 대단히 不利하다. 長期經濟社會開發計劃을 성공적으로 또 보다 빠른 成長速度를 유지하기 위해서는 人口壓力을 완화시키지 않고서는 不可能할 것이다.

人口에 대한 危機意識과 人口計劃에 대한 當爲性은 우리나라만의 問題가 아니라 世界 모든 國家의 課題이기도 하다. 특히 우리나라는 賦存資源이 貧弱하고 國土面積이 좁은 諸環境 與件에 比하여 人口의 量的, 構造的인 壓迫을 더욱 많이 받고 있는 現實에서, 現在와 같은 國民들의 意識構造 그리고 人口事業의 形態로서는 결코 成長展望을 樂觀할 수 없다. 따라서 지금까지의 自由放任的인 個人의 出産行爲는 向後 다소간의 불편이 있더라도 制度的인 그리고 새로운 社會規範속에서 두 子女 以下로 制限받을 수 밖에 없다. 그렇지 않으면 우리들의 後孫에게 보다 많은 苦痛을 물려주게 되는 結果이기 때문에 人口革命을 위한 政策開發을 하지 않을 수 없다.

그리하여 人口成長停止年度를 政府가 예측한 2050年에서 2020~2030年으로 早期 到來시키고 人口規模도 2050年의 6,100萬名 水準보다 580萬名이 적은 5,520萬名 水準으로 抑制하도록 해야 할 것이다. 이와 같은 長期展望으로 보건데 政府는 向後 50~60 年 동안 持續的으로 人口事業의 主導的인 役割을 하여야 할 것이며 特히 1990年傾까지, 즉 向後 10餘年 동안에 보다 次元높은 政策開發 및 投資를 하지 않으면 안될 重要한 時期임을 강조하고저 한다.

XIII. 人口增加抑制政策의 現況과 對策

朴 贊 武*
趙 南 勳**

1. 政策의 發展過程
2. 家族計劃 및 出産力 實態分析
3. 社會支援施策評價
4. 海外移住現況分析
5. 向後政策方向
6. 要約 및 結論

1. 政策의 發展過程

出産調節事業은 적당한 數의 子女와 出産間隔을 調節함으로서 母子保健을 包含한 國民保健의 增進과 女性의 地位向上을 도모할 수 있고 國家的인 次元에서는 過剩人口의 抑制를 통한 高度의 經濟成長을 이룩할 수 있는 것이기 때문에 最近 先後進國을 막론하고 家族計劃事業을 國家事業으로 推進하고 있는 國家數는 날로 增加되고 있다. 1982年 現在 134個 開發途上國家中 39個國은 人口問題에 대처하기 위한 手段으로서 家族計劃을 公式的인 人口政策으로 採擇하고 있으며 33個國은 母子保健 및 女性地位 向上을 目的으로 政府에서 家族計劃事業을 支援하고 있다. 특히 人口政策의 일환으로 家族計劃을 推進하고 있는 人口數는 全體 134個國 總人口의 94「퍼센트」를 占하고 있다는 事實은 이들 國家에

* 韓國人口保健研究院 院長
** 韓國人口保健研究院 研究委員

있어서 人口問題가 얼마나 深刻한지를 짐작할 수 있으며, 우리나라는 印度(1952), 「파키스탄」(1960)에 이어 世界에서 세번째로 人口增加抑制를 위하여 家族計劃事業을 政府事業으로 1961年에 採擇한 바 있다.

人口政策이 採擇된 1961年 當時 우리나라의 與件은 4~5「퍼센트」의 높은 人口增加率로 인하여 構造的인 貧困의 惡循環을 거듭하였다. 즉 8.15해방과 國土分斷에 따른 經濟構造의 不均衡과 6.25동란으로 인한 生活施設의 損失 등으로 經濟的 貧困이 극심하였고 社會的으로는 解放以後 海外同胞의 歸還, 北韓同胞의 越南으로 인한 人口의 膨脹, 그리고 動亂直後에 있었던 出産「붐」의 影響으로 人口增加率은 前例없이 增加되었다. 이와 같은 國民經濟의 惡循環을 打開하기 위해서는 投資擴大와 産業化를 통한 高度의 經濟成長을 도모할 수 있도록 하는 經濟開發政策의 推進이 시급히 要請되었고 이를 效果的으로 支援하기 위한 人口增加 抑制政策의 採擇이 불가피한 實情이었다. 따라서 政府는 1962年부터 着手된 經濟開發計劃에 家族計劃事業을 包含하여 推進하는 한편 海外 移住事業을 통한 人口增加抑制策을 採擇하게 되었다.

먼저 避姙普及과 啓蒙教育을 內容으로 하는 家族計劃事業은 初期부터 家庭訪問을 통한 啓蒙教育과 避姙勸奬活動을 擔當하는 家族計劃事業과 避姙施術을 普及하는 家族計劃施術 指定醫制度를 根幹으로한 事業推進戰略과 더불어 政府支援에 의한 無料避姙普及과 目標量制度라는 事業管理方式에 의해서 推進되어 갔다. 이와같은 事業推進方式을 採擇하게된 動機는 1960年 當時 全體人口의 70「퍼센트」以上이 農村地域에 居住하였고 避姙狀態는 거의 全無한 狀況이었으며 當時의 落後한 社會經濟的 與件을 감안하여 地域間에 區別없이 農村地域에 적합한 方式을 擇하게 되었고 이를 補強하기 위한 事業으로서 1966年에는 僻奧地 住民을 위한 移動施術班을 導

入하게 되었고 1968年에는 里·洞單位에 家族計劃 어머니會를 組織運營하여 避姙普及擴散을 위한 노력이 傾注되어 왔다.

그러나 지난 1962年부터 着手된 經濟開發計劃의 成功的인 推進으로 인한 産業化 및 都市化의 促進으로 農村人口의 都市轉入이 加速化되었고 이에 따라 1970年代부터는 都市家族計劃事業의 重要性이 強調되었고 旣存의 家族計劃 弘報活動만으로는 婦人의 出産力低下나 避姙實踐率의 增大에 限界性이 있으므로 規制 및 補償制度를 包含한 社會支援施策의 導入이 절실히 要請되었다. 따라서 政府는 1974年부터 都市家族計劃事業으로서 産業場 勤勞者, 都市零細民, 豫備軍등 對象層에 적합한 각종 事業을 展開하여왔고 所得稅의 控除를 2子女에 局限하거나 2子女 不姙受容者에 대한 公共住宅入住優先權등 規制 및 補償制度를 導入하는 한편 學校人口敎育을 着手하게 되었다. 그러나 都市家族計劃事業은 아직까지도 地域對象者의 特性에 적합한 接近方案으로서 定着되지 못하고 있는 實情이고 規制 및 補償制度 역시 都市中産層에 局限된 施策일뿐 出産力이 높은 農村 및 都市低所得層에 해당되는 施策이 不在한 狀況이었다.

한편 避姙普及이 地域社會에 擴散되기 위해서는 家族計劃事業이 他開發事業과 統合運營되어야 한다는 主張이 많은 識者에 의해서 提起되어 왔고 실제로 1972年 政府는 새마을事業에 家族計劃을 包含하여 推進하였으나 合理的인 統合模型의 不在로 그 成果는 期待할 수 없었다. 最近에 이르러 政府는 그간 獨自的으로 運營하여 오던 一線單位의 家族計劃, 母子保健 및 結核管理등 3個保健要員을 統合活用하기 위하여 1978年부터 이들 要員에 대한 訓練을 實施하여 왔고 1982年에는 醫療保險의 給與對象에 不姙施術 및 月經調節術을 包含시킴으로서 家族計劃이 從來와 같이 순수한 人口抑制手段으로서 뿐만 아니라 事業의 質的改善에 力點을 두고 있다.

이와같이 지난 20年間(1962～1981)의 出産調節政策은 社會支援施策이나 綜合接近에 의한 方式보다는 避姙普及과 弘報啓蒙에 의한 家族計劃事業에 주로 依存하여왔고 同 事業이 避姙普及의 擴散이나 出産力減少에 의한 人口增加抑制에 미친 寄與度는 國內外的으로 높이 評價되고 있다. 그러나 1981年 第5次 經濟社會發展 5個年計劃(1982－1986)을 樹立하는 過程에서 國家의 社會經濟的發展에 미치는 人口問題의 深刻性은 더욱 加重될 것이고 旣存의 出産調節政策이 強化되지 않고서는 國政指標의 하나인 福祉社會의 實現이 不可能하다는 판단하에 政府는 1981年12月에 보다 劃期的인 人口增加抑制對策을 樹立, 推進하게 되었다. 大統領閣下의 指示('81. 8. 11 및 9. 15)에 의거 樹立된 上記 人口對策의 主要內容은 1) 家族計劃事業의 活性化를 위한 각종 事業運營 및 管理制度의 改善, 2) 小子女價値觀의 形成을 위한 社會支援施策의 強化, 3) 男兒選好觀念의 拂拭을 위한 社會制度改善, 4) 人口 및 家族計劃에 관한 社會的 분위기조성을 위한 弘報教育活動의 強化, 그리고 5) 各部處間의 緊密한 協助로 効率的인 人口抑制對策을 推進할 수 있도록 하기 위한 支援體制의 確立등으로 構成되어 있다. 이와같은 人口增加抑制對策이 政府의 力點施策으로 推進된 1982年 以來 人口問題解決을 위한 汎國民的인 協助와 參與의 促進으로 事業成果는 크게 增大되고 있다.

上記와 같은 出産調節事業과 더불어 政府는 1962年에 海外移住法을 制定하고 1965年에는 移民業務를 전담하는 海外開發公社를 設立하여 國民의 海外進出을 奬勵함으로써 人口問題의 緩和는 물론이고 國民經濟의 安定과 國威宣揚에 目的을 두고 推進하여 왔다. 1962－1982年 期間中 海外移住者數는 約485,700名에 이르고 있으나 海外移住는 送出國의 意志보다는 受民國의 規制에 크게 影響을 받기 때문에 지난 20年間의 人口抑制政策은 〈表－1〉에 提示

된 바와같이 出産調節事業에 置重되어 왔다.

〈表－1〉 人口增加抑制對策의 年度別 主要內容

年 度	主 要 施 策	事業區分
1961	○人口政策의 一環으로 家族計劃事業을 經濟開發計劃에 包含하여 推進키로 決定(國家再建最高會議 第69次 常任委員會 決議：61. 11. 13)	家族計劃
	○避姙藥劑器具의 國內生産 및 輸入措置	家族計劃
1962	○保健社會部 主管下에 事業 着手	家族計劃
	○全國 183個 保健所에 相談室設置 및 2名의 要員配置	〃
	○要員 및 精管施術醫師 訓練着手	〃
	○海外移住法의 制定 및 事業着手	海外移住
1963	○183個 保健所에 先任指導員 配置	家族計劃
1964	○1,473個 邑面保健支所에 家族計劃 啓蒙員 配置	家族計劃
	○子宮內裝置 避姙方法의 導入 및 施術醫師 訓練着手	〃
	○僻奧地 住民을 위한 移動施術班 運營	〃
1968	○全國 里洞單位에 家族計劃 어머니會 運營 (1977年 새마을婦女會로 統合)	〃
1972	○새마을事業을 통한 家族計劃事業着手	〃
1973	○母子保健法의 制定：人工姙娠 中絶의 法的緩和	〃
1974	○都市地域 家族計劃事業強化	〃
	－綜合病院事業	
	－産業場事業	
	－都市零細民事業	
	－現役 및 豫備軍事業등	
	○學校人口教育의 實施	人口教育

年 度	主 要 施 策	事業區分
	○月經調節術의 普及着手	家族計劃
	○綜合所得稅의 人的控除를 子女 3名까지 制限	規制制度
1975	○卵管施術醫師 訓練着手	家族計劃
1976	○人口政策審議委員會 設置運營	人口政策
	(副總理를 委員長으로 關係部處 長官으로 構成)	
	○卵管手術의 普及着手	家族計劃
1977	○綜合所得稅의 人的控除를 2子女로 制限	規制制度
	○企業體에서 家族計劃事業費로 支出된 經費는 損費處理(法人稅法 施行令改定)	誘因制度
	○男女平等을 위한 家族法의 改定	制度改善
	-親權은 父母가 共同行事	
	-女子財産相續制度 改善	
	-所有不明 財産은 夫婦共有로	
	-同本同姓婚 緩和등	
	○社會教育機關을 통한 人口教育實施	人口教育
1978	○2子女 不姙受容家庭에 대한 公共住宅 入住優先權 賦與	補償制度
	○避姙藥劑器具의 輸入品에 대한 減免稅	〃
1980	○둘째 分娩後 不姙受容時 國公立 病院의 分娩費 割引 實施	〃
1981	○人口增加抑制對策의 強化('81. 12. 17)	家族計劃
	-家族計劃事業의 活性化	및
	-小子女家庭에 대한 社會支援政策의 強化	支援施策
	-男兒選好觀念의 拂拭을 위한 制度改善	
	-體系的인 教育弘報의 持續的 推進	
	-效率的인 人口抑制推進體制의 確立	
	○一線保健要員의 陽性化(地方公務員)	家族計劃

年 度	主 要 施 策	事業區分
	○教育補助金 非課稅範圍를 2人以內로 制限	規制制度
1982	○生業資金 및 中·長期 福祉住宅賦金 融資時 2子女 不姙受容者에 대한 優先融資	補償制度
	○營農 및 營漁資金 融資時 2子女 不姙受容者에 대한 優先融資	〃
	○2子女不姙受容 零細民에 대한 特別生計費 支援('82. 5)	〃
	○2子女 不姙受容家庭에 대한 1次無料診療實施(保健所 및 保健診療所)	〃
	○市·道 및 市·郡·區 單位에 人口政策推進協議會 組織 運營	補償制度
	○市·道 및 保健所에 家族保健係의 設置(母子保健 및 家族計劃擔當)	家族計劃
	○家庭儀禮準則上 男女差別 是正	制度改善
	○女性就業禁止職種을 30種에서 6種으로 緩和	〃
	○醫療保險을 통한 不姙手術 및 月經調節術普及('82. 6)	家族計劃
	○政府支援 避姙施術費의 現實化	家族計劃
	○學校 및 社會教育機關의 人口教育 強化	〃
		人口教育
1983	○226個 市·郡·區에 家族計劃 示範마을育成 및 마을共同 基金支援(500萬원)	集團補償
	○公務員의 家族手當 및 子女學費補助 手當 을 子女2名까지 制限	規制制度
	○出嫁女性 公務員이 실제 扶養時 家族手當 支給	制度改善
	○醫療保險分娩給與를 두번째 出産까지 制限	規制制度

註：1981年以後의 主要施策은 '81. 12. 17日 政府에서 採擇한 人口增加抑制對策에 包含된 것으로 現在 發効中인 施策임.

3. 家族計劃 및 出産力實態分析

1) 避姙普及實態

政府家族計劃事業의 對象은 15-44歲 有配偶可姙夫人을 中心으로 이루어져 왔으며 지난 21年(1962-1982)間 政府支援에 의한 避姙「서비스」의 受惠者數는 約 1,253萬名으로 每年平均 全體對象婦人의 13「퍼센트」가 政府事業에 參與한 것으로 推定된다. 事業初期부터 政府는 루우프 施術을 包含하여 精管 및 콘돔을 普及하였으나 이들 方法中 施術이 간편하고 經濟的이고 比較的 受容率이 높은 루우프施術의 普及에 力點을 두어오다가 1976年부터 普及된 卵管手術의 受容性이 급격히 增加됨에 따라서 政府의 避姙普及戰略도 不姙手術의 普及에 置重하게 되었다. 〈表-2〉에서와 같이 1977年以來 政府支援에 의한 避姙普及實績을 보면 모든 避姙方法의 實績이 年次的으로 減少되어가는 경향을 보이다가 1982年부터

〈表-2〉 年度別 政府支援 避姙普及實績

(單位 : 千)

年 度	루우프 施 術	精 管 手 術	卵 管 手 術	콘 돔	먹 는 避姙藥	月 經 調節術
1977	281.8	53.8	181.4	103.2	178.9	22.0
1978	240.9	36.9	193.4	110.9	130.5	60.8
1979	188.7	25.9	195.3	80.7	108.7	79.3
1980	188.4	28.0	179.1	73.7	102.8	70.2
1981	167.2	31.3	164.8	79.0	91.3	80.5
1982	199.1	53.1	233.5	101.5	113.0	141.3
總實績	5,071.7	554.4	1,211.0	2,874.0	2,347.1	468.5
('62-'82)	('64)	('62)	('76)	('62)	('68)	('74)

※ 總實績欄의 年度表示는 各方法別 普及着手年度 임.

급격히 增加하는 추세를 보이고 있으며 이는 最近 政府에서 推進한 人口增加抑制施策의 效果에 기인된 것으로 評價된다.

우리나라 婦人의 避姙實踐率變動은 政府家族計劃事業에 의해서 크게 影響을 받고 있다. 즉〈表－3〉에서 避姙方法別 實踐率의 變動趨勢를 보면 1976年 以來 政府에서 力點을 두고 普及하여온 不姙手術로 인하여 1976年에는 4.1%에 불과했던 卵管實踐率이 23.0%로 크게 增加된 反面에 루우프施術의 實踐率은 10.5%에서 6.7%로 減少되었다. 이와같이 우리나라에서 不姙實踐率이 높은 理由는 避姙實踐이 주로 婦人爲主로 이루어지고 있을 뿐 아니라 避姙實踐婦人의 92%가 斷産目的으로 實踐하고 있고 루우프施術 및 먹는避姙藥의 使用에 따른 副作用에 기인된 것으로 分析되고 있다

특히〈表－3〉에서 1976－79年 期間中 避姙實踐率은 44.2%에서 54.5%로 10.3%「포인트」가 增加되었으나 다시 3年後인 1979－82年 期間中에는 불과 3.2%「포인트」밖에 增加되지 못하여 最近에 이르러 避姙實踐率의 增加速度가 크게 鈍化되었음을 알 수 있다. 이와같은 結果는 避姙實踐率의 增加가 새로운 避姙受容者에

〈表－3〉 地域別 및 避姙方法別 實踐率

(單位：%)

避姙方法	1976	1979	1982	(都市・農村)
먹는避姙藥	7.8	7.2	5.4	(5.5・ 5.2)
콘돔	6.3	5.2	7.2	(9.0・ 3.8)
루우프施術	10.5	9.6	6.7	(5.7・ 8.6)
卵管手術	4.1	14.5	23.0	(21.5・25.8)
精管手術	4.2	5.9	5.1	(6.0・ 3.4)
其他方法	11.3	12.1	10.3	(11.0・ 8.9)
計	44.2	54.5	57.7	(58.7・55.7)

資料：韓國人口保健研究院, 1982年 全國家族保健實態調査, 1982. 12.

의해서 이룩된 것이 아니고 터울調節用 避姙方法使用者가 大量으로 不姙手術로 轉向했거나 副作用으로 因한 避姙中斷에 의한 것으로 풀이된다. 즉 1982年中 政府支援에 의한 不姙受用者中 44%가 他方法에서 不姙으로 轉換된 것이며 이는 在來式避姙方法의 副作用으로 인한 境遇도 많이 있을 것으로 예상되지만 不姙爲主의 勸奬活動과 非永久的 避姙使用者에 대한 事後管理의 未洽에서 야기될 수도 있는 것이다.

〈表－4〉에서 避姙實踐婦人의 年齡 및 現存子女數別로 살펴보면

〈表－4〉 婦人特性別 避姙實踐率變化 趨勢

(單位：%)

特性	1976	1979	1982
年齡			
15 ～ 24	15.4	18.3	22.3
25 ～ 29	31.9	40.9	44.4
30 ～ 34	55.8	68.5	71.6
35 ～ 39	61.5	71.9	79.9
40 ～ 44	45.1	53.3	62.5
計	44.2	54.5	57.7
現存子女數			
0	4.6	7.0	11.0
1	18.2	20.7	24.3
2	44.0	58.2	66.7
3	59.0	69.0	76.4
4	60.4	68.9	70.8
5＋	47.2	58.5	64.2
計	44.2	54.5	57.7

資料：韓國人口保健研究院, 1982全國家族保健實態調査, 1982. 12.

避姙實踐率은 2子女以上 그리고 30歲以上 婦人層에서 가장 높으며 이는 앞에서도 言及된 바와같이 우리나라 避姙實踐婦人의 대부분이 希望하는 數의 子女를 두고나서 斷産爲主로 實踐하고 있기 때문이다. 1982年度 家族保健實態調査 結果에 의하면 精管實踐婦人의 平均子女數는 2.8名인데 反하여 卵管手術 受容婦人은 3.2名으로 0.4名의 差를 보이고 있는데 이는 精管受容對象者가 대부분 젊은層으로 構成된 豫備軍事業을 통하여 이루어지고 있기 때문에 避姙受容者의 年齡이나 理存子女數의 減少는 要員의 接近對象에 따라 差異가 나는 것이다. 따라서 家族計劃事業의 人口學的 效果를 增大시키기 위해서는 一線要員의 活動이 주어진 目標達成을 위한 實績에 치중될 것이 아니라 出産力이 왕성한 젊은 層에 보다 많은 努力이 投入되어야 할 것이다.

〈表－5〉에 提示된 바와같이 우리나라의 避姙實踐率은 先進國과

〈表－5〉 外國의 避姙實踐 및 出産率 比較

國名	避姙實踐率 (%)			合計出産率
	不姙手術	非永久方法	計	
韓國*	28	30	58	2.7
台灣	20	50	70	2.7
日本	4	61	65	1.8
싱가폴	21	50	71	1.8
美國	19	49	68	1.8
英國	15	60	75	1.9
佛蘭西	5	74	79	1.9
濠洲	4	63	67	1.6

*韓國은 '82年 調査資料, 其他國家는 '81年 基準임.

資料 : Population Reference Bureau, Inc., Fertility & the Status of Women, May 1981.

比較하여 아직도 낮은 水準에 있는 反面에 不姙實踐率은 가장높은 比率을 차지하고 있다. 斷産을 希望하는 對象者의 要求度에 따라 不姙手術을 普及한다는 것은 再論의 여지가 없으나 20代 젊은 年齡層에 대한 避姙普及을 強化하여 願치 않는 임신을 事前에 豫防하여 人工姙娠中絶의 減少와 事業의 人口學的 效果를 增大케 하기 위해서는 非永久的인 避姙方法의 普及도 결코 소홀히 해서는 않될 것이다. 특히 日本, 佛蘭西 및 濠洲등 國家에 있어서는 콘돔을 包含한 在來式 避姙方法만으로 避姙의 生活化와 人口의 安定을 기하고 있다는 事實은 向後 避姙普及戰略에 充分히 考慮되어야 할 것으로 본다.

위에서도 言及된 바와같이 우리나라는 避姙實踐率水準이 낮고, 높은 避姙中斷과 斷産爲主의 避姙實踐등으로 每年 政府에서 普及하고 있는 莫大한 量의 避姙實績에도 不拘하고 人工姙娠中絶率은 크게 增加되어 왔다.

즉 1971年에 26%에 불과했던 經驗率은 1982年에 50%로 增加되어 人工姙娠中絶이 合法化되어 있는 日本보다도 더욱 높은 率을 나타내고 있다. 〈表－6〉에서 人工姙娠中絶經驗回數別로 보면 우리나라 婦人은 日本에 比하여 人工姙娠中絶을 反複的으로 施行하는 比率이 높고 20代 젊은 層에서 人工姙娠中絶經驗率이 높다는 事實은 터울調節에 失敗한 境遇도 적지않음을 意味하는 것이다.

1982年 調査結果에 의하면 人工姙娠中絶 經驗婦人의 73.4%가 斷産을 目的으로, 13.1%가 터울調節을 위하여, 健康上의 理由가 5.3%, 그리고 나머지 8.1%는 社會經濟的인 理由로 나타났다. 同調査結果에 의하면 調査對象婦人의 마지막 姙娠中 44.7%가 願치않았던 姙娠이었고 이들의 大部分이 人工姙娠中絶로 處理되고 있음을 볼 때 不姙手術의 持續的인 普及과 더불어 터울調節을 통한 避姙의 生活化가 具現될 수 있도록 既存의 事業活動이 더욱

強化되어야 할 것이다.

〈表－6〉 韓國과 日本婦人의 人工姙娠中絶 經驗率 및 回數比較

區分	韓國('82)	日本('76)
年齡		
25 － 29	38.5 %	19.4 %
30 － 34	54.7	34.9
35 － 39	63.5	45.9
40 － 44	66.4	43.0
回數		
1回	19.9	20.7
2回	14.0	10.8
3回	7.8	3.7
4回以上	7.9	0.9
計	49.6	36.1

資料：KIPH, 1982全國家族保健實態調査, 1982. 12.

〈表－7〉 年齡別 出産率 變動 : 1960－1981

年齡	1960	1971	1976	1978	1981
15－19	37	6	10	6	12
20－24	283	188	147	134	161
25－29	330	341	275	244	245
30－34	257	234	142	119	94
35－39	196	124	49	29	23
40－44	80	41	18	13	3
45－49	14	3	1	－	－
TFR	6.0	4.7	3.2	2.7	2.7

資料：KIPH, 1982全國家族保健實態調査, 1982. 12.

2) 出産力變動趨移와 展望

家族計劃事業의 推進과 더불어 우리나라의 合計出産率은 1960~82年 期間中 6.0에서 2.7水準으로 約 55%가 減少되었으나 最近에 이르러 出産力의 減少는 停滯狀態를 유지하고 있다. 〈表-7〉에서와 같이 出産率은 全體年齡層에서 低下되었고 이를 要因別로 본다면 30歲以下의 젊은 年齡層에서 初婚年齡이 1960年의 21.6歲에서 1980年에는 23.9歲로 上昇됨에 따라 出産力 低下에 크게 寄與하였고 30歲以上의 高年齡層에 있어서는 避姙과 人工姙娠中絶에 의해서 크게 영향을 받은 것으로 分析되고 있다. 그러나 全般的으로 볼때 그간의 出産力低下는 社會經濟的 發展에 따른 嬰幼兒死亡率의 減少, 子女에 대한 價値觀의 變化, 女性就業機會의 擴大 등으로 少子女價値觀이 形成되었고 이에 따라 願치 않는 子女가 避姙과 人工姙娠中絶에 의해서 出産이 防止된데 起因된 것으로 評價되고 있다.

그러나 都市地域의 出産率은 2.4인데 比하여 農村地域은 3.3으로 地域間에 큰 差異를 보이고 있을 뿐 아니라 出産率의 減少는 最近에 停滯現象을 나타내고 있다는 點이다. 이와 같은 現狀은 우리나라의 傳統的 意識構造인 男兒選好觀의 殘存에 기인된 것으로 풀이된다. 즉 1982年 調査結果에 의하면 우리나라 婦人이 생각하고 있는 理想男兒數는 1.5名으로 이와 같은 男兒數의 크기가 減少되지 않는 限 婦人의 出産水準은 결국 3名 水準을 유지하게 될 것이며 그간 出産力이 減少하게 됨에 따라서 男兒選好觀은 오히려 더욱 強化되었다고 볼 수 있다. 특히 우리나라와 같이 避姙實踐婦人의 대부분이 斷産目的으로 이루어지고 있기 때문에 出産力의 低下없이는 男兒選好觀을 緩和시킬 수 있는 強力한 支援施策이 도입되지 않으면 不可能한 것이다.

앞으로 우리나라에서 人口代置水準의 出産力이 實現可能한 가를

〈表－8〉　　子女數 및 男兒選好에 대한 態度

區　分	全　國	大 都 市	中小都市	農　村
理想子女數				
1名	5%	7%	5%	4%
2名	55	64	57	42
3名	31	24	29	40
4名以上	9	5	9	14
男兒選好度(딸만 둘인 경우)				
出産布望	49	35	51	64
斷産希望	51	65	49	36
計	100	100	100	100

〈表－8〉을 中心으로 살펴보면 理想子女數가 3名以上이라고 생각하는 婦人이 全體의 40%를 차지하고 있고 설사 2名의 子女를 둔다고 할지라도 男兒가 없을시는 계속 出産하겠다는 婦人의 比率이 49%란 높은 率을 차지하고 있으며 이와 같은 경향은 農村地域에서 더욱 높게 나타나고 있다.

따라서 3子女를 規制하고 1子女를 促進시킬수 있는 制度的인 支援施策이 없는 限 1988年까지 合計出産率을 2.1水準으로 低下시킨다는 것은 매우 어려울 것으로 展望된다.

政府에서 2子女갖기運動을 着手한 1971年當時 2子女가 理想的인 子女數라고 생각한 婦人의 比率은 불과 6%에 지나지 않았으나 12年이 지난 現今에 와서는 61%로 크게 增大되었고 1子女가 理想的이라고 應答한 婦人의 比率이 1971年의 2子女와 同一한 比率을 나타내고 있다〈表－9參照〉. 따라서 出産 調節事業이 앞으로 計劃된 人口目標의 達成에 보다 效率的으로 寄與토록 하

〈表－9〉　　理想子女數의　變化趨勢

理想子女數	1971	1982
1　名	0%	5%
2　名	6	55
3　名	42	31
4　名	27	7
5名以上	25	2
計	100	100
(N)	(4,616)	(4,346)
平均(名)	3.7	2.5

기 위해서는 1子女斷産婦人의 比率이 높아지도록 유도되어야 하며 이를 위하여는 1子女의 利點을 살린 弘報活動의 實施와 더불어 이들 家庭에 대한 과감한 補償制度가 開發導入되어야 한다.

3．社會支援施策　評價

小子女價値觀을 形成하고 避姙實踐을 促進시키기 위한 社會支援施策은 補償 및 規制制度, 社會制度의 改善, 그리고 人口教育으로 大分될 수 있다.

1）補償 및 規制制度

우리나라에서 처음 시도된 施策은 1974年에 所得稅法을 改定하여 3子女까지만 控除惠擇을 주는 制度였으나 最近에 이르러 2子女를 內容으로한 各種施策이 〈表－1，10〉에 提示된 바와같이 施行中에 있다.

그러나 現在 施行中인 대부분의 施策들은 人口對策의 일환으로 1982－83年 期間中에 採擇된 것이기 때문에 國民의 충분한 認識으로 定着하기에는 상당한 期間이 소요될 것으로 예상은 되지만 이들 施策中 規制制度는 適用對象이 대부분 人口 및 家族計劃에

〈表－10〉　施行中인 社會支援施策의 主要內容

區分	施策內容	主要對象
補償 및 規制制度	• 所得稅 基礎控除 및 각종 手當支給을 2子女로 制限	勤勞者 및 公務員
	• 醫療保險의 分娩給與를 2째出産으로 制限	〃
	• 2子女 不姙受容者에 대한 公共住宅入住優先權	都市 中産層
	• 2째 分娩後 不姙受容時 國公立病院의 分娩費 割引	〃
	• 不姙受容 零細民에 대한 特別生計費 支給(10萬원)	零細民
	• 2子女 不姙受容者에 대한 各種 融資金의 優先權	低所得層
社會制度 改善	• 家族法의 改定(戶主 및 相續制度 改善)	女性地位 向上
	• 女性就業職種 援和	〃
	• 家庭儀禮準則上 男女差別 是正	〃
	• 旣婚女性公務員이 실제 扶養時 家族手當支給	〃
人口教育	• 學校人口教育	學生
	• 成人人口教育	勤勞者

관해서 動機造成이 되어있는 中産層을 中心으로 이루어지고 있다는 點이다. 즉 出産力이 높고 避姙實踐이 절실히 必要한 農村 및 都市零細地域 住民을 爲한 效果的인 施策이 未洽한 實情이다. 한편 零細民中 不姙受容者에 대한 特別生計費支給 以外의 補償制度는 그 內容이 對象者들의 避姙實踐動機를 유발시키는데 큰 誘引策이 못되고 있다. 즉 2子女不姙受容者에 대한 公共住宅入住優

先權의 賦與는 1順位 住宅 請約者中 同一한 條件에서 競爭時에 優先權이 있기 때문에 對象者의 관심을 끌만한 施策이 못되고 있다. 따라서 이러한 補償制度들은 그 內容을 補完하여 실제로 小子女 不姙家庭에 惠擇이 갈 수 있는 方案이 모색되어야 할것이다.

앞으로 婦人의 出産水準이 계속 低下되고 子女에 대한 父母의 價値觀이 變化됨에 따라서 1子女 家庭도 增加될 것으로 예상되기 때문에 이들 集團이 더욱 增加될 수 있도록 각종 補償制度가 開發되어야 할 것이다.

한 例로서 大都市地域의 1子女 家庭에 대하여는 學群에 관계없이 初·中高等學校의 選擇權을 부여하고 農村地域에 있어서는 義務教育의 延長 및 醫療保驗의 惠擇을 주는 劃期的인 方案이 考慮되어야 할 것이다. 특히 우리나라와 같이 男兒選好觀이 강한 狀況에서는 社會保障制度를 통한 老後對策이 수반되지 않고서는 男兒選好觀의 緩和는 期待하기 어렵기 때문에 기존 年金制度의 擴充과 國民福祉年金制度의 早期實施 등이 要望된다.

2) 社會制度의 改善

男女平等을 具現하기 위한 女性地位向上策으로서 政府는 1977年 家族法을 改定하여 相續, 親權 및 同姓同本婚 등에 관한 內容을 緩和시켰고 1982年에는 人口增加抑制對策의 一環으로 女性就業禁止職種을 30에서 6種으로 緩和함과 동시에 家庭儀禮準則上 男女差別에 관한 內容을 是正 措置하였다. 또한 1983年 부터는 出嫁女性公務員이 실제 家族을 扶養時에는 家族手當을 支給하도록 制度化하였다. 그러나 아직도 男性優位를 바탕으로한 家族法을 包含하여 많은 社會慣習이 殘存해 있기 때문에 向後의 人口政策的 側面에서 全面的으로 改善되어야 할 것이며 改善된 學校教育 및

社會教育을 통해서 男女平等에 관한 새로운 價値觀이 形成되도록 努力해야 할 것이다.

3) 人口教育

人口教育은 學校人口教育과 社會教育機關을 통한 成人人口教育으로 區分하게 된다. 우리나라에서 學校人口教育에 관한 관심은 1970年 中央教育研究所에서 國民學校 社會科目에 人口教育過程을 開發한 바 있으나 本格化되지 못하고 1974年부터 유엔人口活動 基金(UNFPA) 支緩에 의하여 文教部와 韓國教育開發院이 共同으로 人口教育에 관한 綜合計劃을 樹立, 추진하게 되었다. 즉 1977年에는 高等學校의 7個科目(政治, 經濟, 社會, 文化, 國土地理, 生物, 體育, 家庭)에 1978年에는 中學校의 4個科目(社會, 自然, 體育, 家庭)에 그리고 1979年에는 國民學校의 3個科目(社會, 自然, 體育)에 정식으로 包含시켜 實施하게 되었다.

그러나 직접 人口教育을 담당하는 教師의 養成은 매우 未洽한 실정이다. 즉 1979年에 實施된 각급 學校의 人口教育擔當 教師에 대한 訓練實積을 보면 全體 國民學校教師의 5%(6,800名), 中學校教師의 20%(10,500各), 그리고 高等學校教師의 14%(6,800名) 만이 人口教育을 履修하였을 뿐인데 이와 같은 學校人口教育이 政府의 財政支緩을 받지 못하고 外援의 限定된 豫算에 의해서 制約을 받은 것으로 이해된다. 學校 人口教育은 人口政策次元에서 볼 때 他 關聯事業 活動보다도 가장 優先的으로 施行되어야 할 分野이기 때문에 政府의 財政投資로 各級學校의 教師에 대한 基礎 및 補修訓練, 學習資料의 開發, 教科課程内容의 지속적인 修定補完이 이루어 지도록 支援되어야 할 것이다.

한편 各級 社會教育機關을 통한 成人人口教育은 公務員教育院, 새마을研究院, 職業訓練所 등에서 1977年부터 實施되어 오다가 最近 人口增加抑制對策의 推進과 더불어 더욱 強化되었다.

4. 海外移住現況分析

1962－1982年 期間中 海外移住者의 總數는 485,700名에 이르고 있으며 이중 移住事業의 純粹効果라고 할 수 있는 契約移民의 比率은 불과 0.8%에 지나지 않고 있으며 就業移民 역시 11.7%에 지나지 않고 있다. 한편 招請, 國際結婚, 入養 등에 의한 移民이 86.5%라는 點에서 移住事業의 問題點이 있다고 하겠다.

政府는 1982－1986年 期間中 年平均 45,000名程度의 海外移住를 人口目標로 設定하고 있으나 移民政策은 相對國의 受民政策에 전적으로 依存하지 않을 수 없는 것이고 大部分의 移民國이 移民을 嚴格히 規制하고 있고 農業集團移民이나 企業移民은 莫大한 投資가 先行되어야 하기 때문에 앞으로 海外移住者의 급격한 增大는 期待될 수 없다. 이와 같은 여러가지 狀況을 고려할 때 海外移住事業이 人口政策的 次元에서 政府의 積極的인 努力이 要求되는 한편 移民의 種類도 農業移民 일변도 보다는 建設移民 등

〈表－11〉 種類別 海外移住現況

區 分	1962－1982	1978	1979	1980	1981	1982
集團移住	176	72	－	－	72	32
契約移住	4.104	－	－	70	199	29
緣故招請	267,640	25,913	23,764	25,938	23,588	18,993
就業移住	56,982	1,543	1,241	1,130	2,122	1,894
國際結婚	81,278	5,613	6,306	6,220	6,187	5,442
國際入養	71,343	5,937	4,130	4,152	4,637	6,416
現地移住	4,170	459	513	－	－	－
計	485,693	39,077	35,441	37,510	36,805	32,806

으로 多樣化시켜 나가야 할 것이다.

5. 向後政策方向

現在 推進中인 出産調節事業의 目標는 1988年까지 人口代置水準의 出産率(合計出産率2.1)을 達成한다는 假定下에 이를 위한 온갖 努力이 傾注되고 있다. 〈表-12〉에서 1980-90年 期間中 15-44歲 可姙女性의 增加趨勢를 보면 1980年 906萬名에서 1990年에는 1,095萬名으로 約 20.8%가 增加될 것으로 展望되며 年齡層別로는 30-34歲層이 63.2%로 가장 크게 增加될 것이며 25-29歲層은 42.7%가 增加될 것으로 展望된다. 이들 25-34歲 年齡層은 1950年代의 出産붐 時期에 태어난 世代들이기 때문에 1980~85年 期間中 이들 集團의 급격한 增加는 물론이고 出産率도 增加될 것이다. 특히 30~34歲層은 급격히 增加는 되지만 이들 集團은 이미 出産이 終了되고 避姙實踐率이 높기 때문에 出産率 增加에는 크게 影響을 미치지 않을 것으로 豫想된다. 한편 1990年의 25-29歲層은 우리나라에서 出生率이 低下되기 시작한 1962-66年 사이에 태어난 世代들이기 때문에 1990年頃 부터는 出生

〈表-12〉 **可姙女性의 變動趨勢** 單位 : 千名

年齡層	1980	1990	增減率	
			數	%
15-19	2,176	2,115	-61	-2.8
20-24	2,015	2,115	100	5.0
25-29	1,488	2,123	635	42.7
30-34	1,205	1,966	761	63.2
35-39	1,111	1,453	342	30.8
40-44	1,067	1,174	107	10.0
計	9,062	10,946	1,884	20.8

率이 현저하게 低下될 것이다. 따라서 1988年까지 合計出産率을 2.1水準으로 低下시키기 위해서는 年間 總出生數의 80% 以上을 차지하고 있는 20-29歲 年齡層에 대한 出産調節事業이 強化되어야 할 것이며 婚前集團인 19歲以下의 젊은 年齡層에 대한 人口및 性教育이 強化되어야 할 것이다.

最近 政府에서 力點政策으로 推進하고 있는 人口增加抑制政策의 效果로 避姙普及實積 등은 크게 增加되고 있으나 事業의 效率및 效果增大로 計劃된 人口目標의 達成이 可能하도록 하기 위해서는 지난 20餘年間 답습되어온 旣存의 事業管理 및 運營方式을 그간 크게 變化된 社會, 經濟, 人口學的 與件에 符合되도록 改善하여야 할 것이며, 동시에 男兒選好觀을 拂拭시킬 수 있는 各種 社會支援施策의 強化가 절실히 要請된다고 하겠다. 이와 같은 觀點에서 1980年代 出産調節政策이 追求하여야 할 몇가지 接近方向을 提示하면 다음과 같다.

1) 家族計劃對象 年齡群의 調整

政府 家族計劃事業은 初期부터 그 對象을 15-44歲 有配偶可姙婦人을 對象으로 하여 왔으나 出産力의 減少와 더불어 35歲以上의 年齡層은 거의 出産力이 不在한 實情이다. 限定된 要員數로 20代 年齡層에 대한 接近策을 強化하기 위해서는 15-34歲 年齡層으로 縮少시키도록 한다. 특히 年間 總出産數의 80%以上이 20代에서 發生하고 있음을 감안할 때 母子保健事業의 對象도 同時에 考慮되어야 할 것이다〈表-13〉.

2) 保健醫療事業과의 統合運營

우리나라 家族計劃事業이 直面하고 있는 斷産爲主의 避姙實踐, 높은 避姙中斷率, 낮은 避姙實踐水準 등의 脆弱點으로 인하여 人工姙娠中絶率은 年次的으로 增大되고 있으며 이와 같은 現狀은 우리나라의 家族計劃事業이 先進國의 경우와 같이 母子保健 등을

〈表－13〉 婦人의 年齡別 避姙 및 出産率 實態

年 齡	婦人數(千名)	避姙實踐(%)	有配偶出産率(千名當)
15－24	771	22.5	440
25－29	1,532	44.6	279
30－34	1,228	71.7	97
35－39	1,045	79.8	23
40－44	1,102	62.3	3
計	5,588	57.7	－

바탕으로 發展되지 못하고 初期부터 人口抑制手段으로 推進되어온 結果에 起因된다고 보겠다. 특히 家族計劃의 必要性은 國家單位에서 人口 問題側面에서 強調되는 것 보다는 家庭單位의 保健醫療側面에서 강조될 때 그 正當性이 쉽게 認定될 수 있는 것이다. 따라서 政府는 1982年 人口政策의 一環으로 醫療保險을 통한 避姙普及을 이미 制度化하였고 이는 短期的인 側面에서는 良質의 避姙서비스와 避姙의 生活化를 具現하는데 寄與할 것이며 長期的으로는 1990年頃 모든 國民이 医療保障의 혜택을 받는 時期에 가서는 既存의 無料避姙普及이 醫療保險을 통해 有料化로 轉換하는 계기가 될 것이다.

最近 政府는 一線單位에서 獨立的으로 活動하고 있는 母子保健, 家族計劃 및 結核管理要員의 機能을 統合하여 保健要員으로 活用한다는 方針下에 1978年부터 이에 必要한 訓練을 實施하고 있으나 事業對策이나 內容이 相異하고 事業組織이 다른 結核事業까지 統合할 경우 統合効果보다는 오히려 事業遂行上의 차질만을 초래하는 경우도 있음은 銘心해야 할 것이다. 따라서 統合接近은 事業內容이 有機的으로 關聯性이 있고 對象者가 同一하며 이미 保健所單位까지 同一한 組織으로 되어 있는 家族計劃과 母子保健事業

을 우선 統合運營하는 方案이 選擇되어야 할 것이다. 특히 事業의 統合은 組織 및 機能面에서 그리고 事業管理運營制度의 統合이 先行되어야 할 것이다.

한편 政府는 世界銀行借款에 의한 人口事業의 일환으로 母子保健을 통한 家族計劃事業을 強化하기 위하여 현재 102 個 母子保健센타를 建立中에 있다. 이들 센타가 當初計劃과 같이 良質의 母子保健 및 避姙서비스로 人口資質의 向上에 寄與할 수 있도록 政府의 財政的 支援과 統合接近을 위한 管理運營에 보다 많은 努力이 投入되어야 할 것이다.

3) 20代 젊은層에 대한 避姙普及 強化

出産調節事業의 人口學的效果뿐 아니라 避姙實踐率의 增大를 위해서는 20代 젊은 婦人層에 대한 接近策이 強化되어야 할 것이며 이들 年齡層에 있어서는 不姙手術보다는 루우프施術을 包含한 터울調節目的의 避姙方法普及에 力點을 두어야 한다. 政府는 1976年以來 卵管手術의 높은 受容性에 對處하여 왔으며 이와 같은傾向은 出産力의 減少에 따라 斷産婦人이 增加하고 또한 1982年 調査對象婦人中 53.1%가 不姙手術을 嗜好하고 있기 때문에 不姙手術의 높은 受容性은 계속될 것으로 展望된다. 그러나 政府支援에 의한 過重한 不姙目標量은 自費에 의한 不姙受容者의 增大를 沮害할 수도 있고 실제로 非永久的避姙方法을 使用하는 實踐者가 不心要하게 不姙으로 轉換하는 경우도 있기 때문에 政府支援에 의한 不姙目標量은 年間 20萬件 內外에서 設定토록하고 터울調節目的의 避姙普及에 力點을 주도록 해야 할 것이다. 現在 政府支援에 의한 避姙普及實績中 非永久的인 避姙方法들의 實績이 低調한 理由中의 하나는 事業評價方法을 포함한 모든 事業管理方式이 不姙手術의 普及에 偏重되어 있고 따라서 一線要員의 活動이 不姙普及에 치중된데서 나타난 것이며, 최근 商業網을 통한 콘돔實績

率이 增加되고 있음은 이를 證明하는 것이고 日本의 경우 避姙實踐者의 90%以上이 콘돔을 포함한 在來式方法의 實踐者임을 銘心해야 한다. 따라서 不姙手術의 受容性에 對處하고 동시에 20代 젊은層에 대한 터울調節目的의 避姙實踐을 유도하기 위해서는要員의 弘報活動, 事後管理, 事業評價 및 指導監督, 目標量制度등 事業管理制度가 改善되어야 한다.

4) 弘報教育活動의 強化

家族計劃과 관련된 弘報活動은 對人接觸과 弘報媒體를 통한 方法을 兼用하여 왔다. 弘報教育의 內容은 人口問題 및 家族計劃의 필요성, 方法 및 求得處, 小子女의 利點, 男兒選好觀의 拂拭, 性知識등 多樣하게 展開하여 왔고 弘報教育의 對象은 15~44歲 有配偶婦夫를 主對象으로 하고 勤勞靑少年에 대한 集團教育에 置重하여 왔다. 한편 家族計劃「스로건」에 있어서도 出産力이 높았던 1960年代初에는 "알맞게 낳아서 훌륭하게 키우자"로 적절히 대처해 갔다. 그러나 "두자녀갖기" 人口目標를 達成하기 위해서는 두子女를 內容으로 한 弘報「스로건」으로는 限界性이 있기 때문에 한子女의 利點을 살린 內容으로 한子女「캠페인」을 과감하게 시도할 필요가 있다. 1982年 調査結果에 의하면 全體 調査對象婦人中 16%가 1子女가 적당하다는 態度를 보이고 있어 1971年의 2子女「스로건」을 採擇했던 當時보다는 훨씬 좋은 與件에 있다고 하겠다.

5) 社會支援施策의 強化

最近 人口增加抑制對策의 施行과 더불어 小子女價値觀을 形成하는 避姙實踐을 促進시키기 위한 支援施策이 그 種類나 內容面에서 크게 改善強化되었다. 그러나 施行中에 있는 規制 및 補償制度의 대부분은 教育 및 所得水準이 높고 家族計劃에 관해서 動機造成이 되어 있다고 볼 수 있는 勤勞所得者에 偏向되어 있고 비

교적 出産力이 높고 男兒選好觀이 강한 都市低所得層 또는 農村地域 住民에게 적중할 수 있는 施策이 未洽한 實情이다. 앞으로 出産力의 低下는 男兒選好觀의 緩和程度에 좌우될 것이다. 男兒選好觀의 緩和는 곧 社會支援施策의 強度如何에 좌우된다고 볼 수 있다.

1982年 政府支援에 의한 不姙受容者中 1子女不姙受容者가 5.0%를 차지하고 있고 上記한 바와같이 全體對象婦人中 1子女가 適當하다는 婦人의 比率이 16%를 차지하고 있어 1子女家族에 대한 劃期的인 補償制度만 導入된다면 1子女家庭의 增大로 計劃된 人口目標의 達成은 훨씬 용이할 것으로 본다. 따라서 向後의 社會支援施策은 1子女家庭을 優待하고 3子女家庭을 規制하는 方向으로 施策이 強化되어야 할 것이며 이러한 施策은 地域間 및 所得階層에 따라서 選別的으로 實施되도록 配慮되어야 한다. 한 例로서 農村地域의 1子女家庭에 대하여는 醫療保險의 惠擇과 더불어 子女의 義務教育을 中學 또는 高等學校까지 延長해 줌으로써 人口抑制뿐 아니라 農村人口의 都市轉入을 豫防하는 効果도 기대할 수 있다고 본다. 한편 旣採擇된 施策中 施策으로서 効果가 未洽한 施策은 그內容을 補完強化하여 對象者의 誘引動機를 促發시킬 수 있도록 해야할 것이다.

특히 단순한 規制 및 補償制度만으로는 男兒選好觀을 拂拭시킬 수 없을 것이므로 家族法을 포함한 男女差別을 조장하는 모든 制度는 과감하게 改善되어야 할 것이며 男兒選好의 根本原因인 老後保障과 家系傳承問題와 직결된 對策이 강구되어야 할 것이다.

6) 學校人口教育의 強化

向後 人口政策의 長期的인 眼目에서 볼때 人口教育의 重要性은 再論의 여지가 없는 것이다. 政府는 1977－79年 期間中 初·中·高等學校의 教科課程에 人口教育을 포함하였으나 이와 關聯된 教

師에 대한 人口教育이 未洽할 뿐 아니라 教科内容의 修正補完, 그리고 人口와 관련된 教育補助資料의 開發普及이 不振한 實情이다. 특히 그간의 學校人口教育은 外援(UNFPA)에 의해서 이룩되어 왔으나 外援이 종료된 現今에 있어서는 國庫에 의해서 充當될 수 있도록 人口政策次元에서 그 支援策이 강구되어야 할 것이다.

7) 市道單位 事業管理機能의 強化

지난 20餘年間 政府家族計劃事業과 관련된 事業管理機能 (目標量設定 및 配定, 事業計劃, 評價, 指導監督등) 은 中央單位에서 주로 이루어져 왔으나 事業의 規模나 内容이 다변화된 現今에 있어서 上記와 같은 事業管理機能은 직접 事業의 推進單位인 市道單位에서 이루어져야 한다. 특히 家族計劃事業의 管理機能은 他 一般行政과는 달리 소정의 專門知識도 있어야 하는 反面에 一線事業管理者의 빈번한 人事移動으로 體系的인 事業管理가 안되고 있는 實情이다. 따라서 旣存의 保健人力中 家族計劃事業管理 및 評價에 관한 專門的인 訓練을 實施하여 各 市·道에 1名씩 配置하는 方案이 강구되어야 할 것이다.

8) 海外移住事業의 強化

人口對策의 하나로 1962年부터 推進되어온 海外移住事業은 受民國의 強力한 規制로 큰 成果는 얻지 못했다. 그러나 지난 21年間의 總移住者數 485,700名으로 부터 태어날 수 있는 2世까지 동시에 고려한다면 그간의 海外移住에 의한 人口學的効果도 결코 적은 것은 아니며 國内雇傭機會의 傳承으로 인한 國内失業率의 減少에도 크게 寄與했다고 볼 수 있다. 그러나 앞으로 海外移住事業이 活性化되기 위해서는 그간 크게 伸長된 우리의 國力을 바탕으로 外交的 移民交涉의 推進과 農業移民보다는 企業과 産業의 海外進出등 多元的인 施策이 강구되어야 할 것이다. 國際入

養의 경우는 國內에서도 入養이 促進될 수 있도록 稅制 및 敎育上의 惠擇을 賦與하는 方案과 더불어 未婚母에 대한 人口政策的 次元에서 方案이 模索되어야 할 것이다.

6. 要約 및 結論

지난 20餘年에 걸쳐 推進되어온 人口抑制政策은 避姙普及과 弘報啓蒙을 중심으로한 家族計劃事業을 強化하면서 傳統的인 多子女觀이나 男兒選好觀과 같은 價値觀의 變化를 시도하여 왔으나 앞으로는 價値觀의 變化를 위한 劃期的인 對策이 강구되지 않는限 家族計劃事業의 人口學的效果는 크게 期待될 수 없으며 실제로 最近 우리나라 婦人의 出産力이나 避姙實踐의 變動은 거의 停滯現狀을 보여왔다. 이와같은 狀況下에서 最近 政府가 採擇한 人口增加抑制對策은 매우 時機適切한 措置였으며 이는 家族計劃의 活性化를 통한 人口問題緩和에 크게 寄與할 것으로 豫想된다.

그러나 最近 우리나라 婦人의 出産 및 避姙實態와 子女에 대한 價直觀등 諸般側面에서 볼때 현재와 같은 人口增加抑制施策만으로는 1988年까지 "두子女갖기" 人口目標의 達成이 거의 不可能할 것으로 豫想되며 만약 人口目標가 計劃되로 實現되지 못할 경우 向後 社會經濟分野에 미치는 人口問題의 深刻性은 더욱 惡化될 것이다.

따라서 向後 人口增加抑制政策의 基本方向은 男兒選好觀을 拂拭시킬 수 있는 과감한 社會支援施策의 強化로 出産力을 低下시키는데 力點을 두어야할 것이며 이를 위해서는 1) 1子女家族에 대한 社會保障側面에서의 劃期的인 補償制度와 3子女家庭에 대한 規制制度의 強化, 2) 男女平等을 具現하기 위한 家族法의 改定등 各種 社會制度의 과감한 改善, 3) 男兒選好의 根本原因인 老後生活

및 家系傳承問題와 直結된 支援施策의 開發導入, 4) 1子女의 利點을 살린 弘報活動의 적극적 推進, 5) 旣存 家族計劃事業의 質的改善과 擴散을 위한 他 開發事業(특히 母子保健)과의 統合推進, 6) 社會經濟 및 人口移動에 따른 旣存事業管理 및 運營制度의 改善등이 시급히 이루어져야 할 것이다.

人口問題로 우리 世代가 겪어야하는 經濟的 苦痛과 社會的 갈등현상을 最少化하고 우리 後孫들에게 榮光된 遺産을 물려주기 위해서는 人口의 安定은 기필코 實現되어야 하며 이를 위해서는 어떠한 代價도 甘受할 수 있는 우리의 知慧와 努力과 協助가 要求된다.

XIV. 人口分散策의 現況과 對策

金 儀 遠*

1. 序 言
2. 都市化와 大都市 人口集中
3. 人口分散策의 現況과 問題點
4. 人口分散策의 合理的 推進方向과 政策手段
5. 結 語(要約과 建議)

1. 序 言

最近 우리나라의 總人口가 4千萬名을 돌파한 것을 계기로 하여 人口問題에 관한 論議가 매우 활발하게 이루어지고 있다. 이와 같은 人口問題의 論議는 우리나라 人口問題의 核心을 파헤쳐 폭넓은 國民的 관심을 불러 일으키고 政策立案者들에게 人口政策의 重要性을 새삼 일깨워 주었다는 意味에서 매우 유익한 것이었다.

周知하는 바와 같이 우리나라는 國土面積이 狹小하고 資源이 貧弱한 反面 人口는 해마다 增加하여 人口와 資源과의 不均衡이 매우 심각한 지경에 이르러 해마다 막대한 量의 食糧과 에너지를 海外에서 輸入하지 않으면 안되는 實情에 있다. 뿐만 아니라 住宅, 教育, 雇傭, 環境汚染問題등 人口의 過密로 인한 社會問題도 갈수록 더 심각해져 가고 있다.

게다가 지난 20年間 급속한 經濟成長을 위하여 採擇한 大都市 爲主의 據點開發方式은 大都市의 過密과 農村의 過少등 地域的인 人口分布의 不均衡을 深化시켜 그렇지 않아도 不足한 國土資源의 効率的인 利用을 저해하면서 人口問題의 심각성을 더욱 加重시키고 있으며 나아가서는 國家發展의 沮害要因으로까지 作用하고 있

* 國土開發研究院 院長

다. 따라서 우리나라의 人口問題를 해결하기 위해서는 人口增加를 줄이는 政策도 중요하지마는 그에 못지않게 大都市의 人口集中을 防止하여 人口分布의 地域的 偏在를 완화하는 것 또한 매우 緊要하다 하겠다.

이러한 觀點에서 本稿에서는 먼저 우리나라 都市化過程을 槪觀하면서 大都市의 人口集中現況을 分析하고 70年代 以後에 施行되어온 大都市人口集中抑制策의 推進經緯와 內容 및 問題點을 評價하는 한편 앞으로의 바람직한 人口分散策의 方向과 政策手段을 提示하려 한다.

2. 都市化와 大都市 人口集中

1) 우리나라 都市化의 特徵

우리나라는 지난 20年 동안에 世界에서 그 類例를 찾아볼 수 없는 매우 急速한 都市化를 경험하였다. 行政區域上의 市는 1960年의 27個에서 1980年에는 40個로, 그리고 1983年 現在에는 50個로 增加하였으며 都市化率도 1960年의 28.0%에서 1980年에는 57.3%로 倍加되어 國民의 半以上이 都市에 居住하게 되었다.

우리나라의 都市化를 沿革的으로 말하면 1945年 解放當時 全國人口의 17.0%에 불과했던 都市人口가 1970年에 50.0%에 달함으로서 5000年來의 農村 對 都市人口는 逆轉하기 시작했다.

이와 같이 比較的 短期間에 이처럼 都市化가 急速하게 進行된 것은 이 期間中 産業化가 本格的으로 이루어져 都市地域이 많은 數의 勞動力을 必要로 하였던 한편 農村地域에서는 戰後 安定期에 急增하는 自然增加人口를 수용할 수가 없어 大量의 農村人口가 流出되었기 때문이다.

이와 같은 두 가지 要因에 의하여 主導된 우리나라 都市化의 特徵을 要約하면 첫째, 都市化의 速度가 農村人口의 絶對的 減少를 招來할 程度로 매우 빨랐다는 것이다. 都市人口는 每年 우리나라 全國 平均 人口增加率의 2～3倍의 빠른 속도로 增加하였으며 이에 따라 農村人口는 1966年 以後 그 絶對數가 減少하기 시작하였다(表－1, 表－2參照)

둘째, 都市化의 速度가 가장 빨랐던 時期는 1966年－1970年으로서 이 期間中 우리나라의 都市人口는 年平均 7.0%라는 높은

〈表－1〉 우리나라의 都市化趨勢

(單位：千人)

區分 \ 年度	1960	1966	1970	1975	1980
全國人口	24,989	29,159	31,466	34,707	37,436
都市人口	6,996	9,780	12,954	16,795	21,434
農村人口	17,993	19,379	18,512	17,912	16,002
都市化率(%)	28.0	33.5	41.2	48.4	57.3
都市數	27	32	32	35	40

資料：經濟企劃院, 人口 및 住宅調査報告, 1960, 66, 70, 75, 80.

〈表－2〉 年平均 人口 增加率

(單位：%)

區分 \ 年度	60－66	66－70	70－75	75－80
全國	2.57	1.90	1.96	1.51
都市	5.58	7.03	5.19	4.88
農村	1.24	-1.14	-0.66	-2.26
都市化速度	3.01	5.13	3.23	3.37

增加率을 기록한 반면 農村人口는 1.1%씩 減少하였다. 특히 이 期間은 都市人口가 增加하게 되는 要因中의 하나인 市昇格이나 市境界의 擴張이 전혀 없었다는 점에서 名實相符하게 都市化가 매우 急速하게 進展된 時期였다. 그 以後 70年代 前半期에는 都市化의 속도가 대폭 鈍化되었다가 後半期에는 다시 增加하는 趨勢를 보였다.

세째, 都市人口增加의 構成要因중 가장 두드러진 것은 人口移動에 의한 增加가 압도적인 比重을 차지하고 있다는 事實이다. 즉 都市人口成長의 構成要因중 區域變更과 市昇格을 제외한 人口移動과 自然增加에 의한 增加分만을 比較하면 1960~1975年의 15年間 人口移動에 의한 增加가 63%, 그리고 나머지 37%가 都市地域의 自然增加에 의한 增加로서(俞義琪, 1978) 우리나라의 都市化는 주로 人口의 移動에 의하여 이루어진 것임을 알 수 있다.

네째, 이 期間중 우리나라의 都市化는 주로 大都市, 그 중에서도 특히 서울을 中心으로 하여 이루어졌다. 大都市 위주의 都市化는 특히 '60年代에 두드러져 大都市일수록 人口增加의 속도가 빨랐었다(表-3 參照). 이와 같은 경향은 70年代에는 완화되어 相對的으로 10萬~100萬 規模의 都市成長이 大都市의 成長을 앞서고 있다. 이러한 現象은 서울의 過密로 因한 巨大成長圈의 形成으로 서울 주변 衛星都市의 急成長과 新興地方 工業都市의 成長에 의한 結果이다.

以上과 같은 都市化의 特徵으로 말미암아 우리나라의 地域間 人口分布는 많은 變化를 招來하여 人口分布의 不均衡은 점차로 深化되기에 이르렀다.

우리나라의 地域間 人口分布變化를 市·道를 單位로 하여 살

〈表－3〉　　都市規模別　年平均　人口增加率

(單位：%)

區分 \ 年度	60－66	66－70	70－75	75－80
서　　울	7.3	9.5	4.4	3.9
100萬 이상	3.4	6.9	4.8	4.7
50～100 萬	3.7	5.8	4.1	5.0
10～50 萬	3.8	5.0	5.4	5.0
10萬 미만	3.0	3.3	3.8	2.6
都市平均	4.9	7.0	4.6	4.2

資料：經濟企劃院，人口 및 住宅調査報告，1960，66，70，75，80.

펴 보면 全國人口에 대한 比率이 增大한 地域은 1960 年代에는 서울·釜山·濟州 그리고 70年代에는 서울·釜山·京畿道 一圓 및 濟州 뿐이고 나머지 道는 모두 그 比率이 減少하였다. 이러한 人口分布의 不均衡은 70年代가 60年代보다 더 심하여 60年代는 各道의 絶對人口는 그래도 모두 增加하였으나 1970代年에는 江原, 忠北, 全北, 全南等 4個道는 人口의 絶對的 減少現象까지 보이고 있다.

이러한 地域間 人口分布의 不均衡 深化는 人口集中度를 통해서 보다 뚜렷이 나타나고 있다. 즉 1960～1980年代의 每 센서스의 市·道別 人口를 面積과 對比시켜서 人口集中度를 산출해 보면

〈表－4〉　　年度別　人口集中의 Gini係數

1960	'66	'70	'75	'80
0.2721	0.3074	0.3520	0.3850	0.4340

資料：國土開發研究院，地域生活圈開發을 위한 基礎研究，1981, p. 8.

Gini係數는 1960年의 0.2721에서 每年 增加하여 1980年에는 0.4340으로서 地域間 人口分布의 不均衡 程度가 점점 增大되고 있음을 알 수 있다(國土開發研究院, 1981).

결국 1960年 以後 우리나라 人口分布變化의 特徵은 서울과 京畿道를 包含한 首都圈과 釜山의 兩大都市地域으로의 過度한 人口集中이었다고 할 수 있으며 그 集中程度는 매년 增大되어 이들 세 地域의 全國人口에 대한 比率은 1960年의 25.5%에서 1970年에는 34.3% 그리고 1980年에는 43.9%나 되어 거의 우리나라 總人口의 절반 가까이가 이들 세 地域에 居住하는 것으로 나타나 大都市 過密問題의 심각성을 보여주고 있다.

2) 首都圈의 人口集中

앞에서 우리는 過去 우리나라의 人口集中이 1960年代에는 서울과 釜山으로 그리고 70年代에는 서울과 京畿道를 包含한 首都圈과 釜山등지를 中心으로 이루어져 왔음을 살펴 보았다. 그래서 이러한 人口集中이 특히 심각했던 首都圈을 中心으로 考察하고자 한다.

서울은 1980年 現在 우리나라 國土의 0.6%에 불과한 627.06㎢의 面積에 全國人口의 22.3%나 되는 836萬名을 受容하고 있다. 人口密度는 13,339명/㎢으로서 超過密을 나타내고 있다. 이와 같은 首道 서울의 人口過密은 과거 20年間 해마다 平均 30萬名씩 增加한 셈이 되는데 全國人口에 대한 比重은 1960年의 9.8%에서 1970年에는 17.6%로, 그리고 1980年에는 22.3%를 기록하기에 이르렀다.

서울로의 人口集中이 특히 두드러진 時期는 1960年代로서 이 期間中 서울은 前·後半 各各 7.3%와 9.5%라는 높은 人口增加率을 기록하고 있다. 특히 1966-70年間에는 174萬名의 人口가 증가하여 같은 期間 우리나라 總人口增加分의 76%를 흡수한 결

과가 되며 그 중 81%는 他地域으로부터 流入된 人口였었다. 따라서 서울은 불과 4年 동안에 1955年의 서울人口 157萬을 상회하는 결과가 되고 말았다.

그러나 서울의 人口集中은 1970年代에는 주변 京畿道의 衛星都市와 인접군으로 擴散되어 相對的으로 서울의 人口增加率은 鈍化된 반면 주변 衛星都市의 人口急增를 가져와 서울의 人口增加率이 70年代 前·後半期에 각각 4.4%, 3.9%인데 비해서 주변 6개 衛星都市중 심한 곳은 12.6%의 높은 人口增加率을 기록하고 있다.

이와 같은 서울 주변의 巨大都市圈의 形成으로 京畿道의 人口는 1970年 以後 急增하기 시작해 1970～'80年間에는 年平均4.0%로서 오히려 서울의 人口增加率이 3.8%를 능가하고 있으며 全國에 대한 人口比重도 계속 증가하고 있다. 그 結果 1970～'75年에는 우리나라 總人口 增加의 62.8%를 서울과 京畿道가 흡수하였으나 75～80年에는 그 比率이 86.8%로 增大되어 首都圈 全體로 본 人口集中比率은 1960年의 20.8%에서 80年에는 35.5%로 增加하여 首都圈 人口集中이 70年代 後半에 더욱 加速化되고 있음을 나타내 준다(表－5 參照).

〈表－5〉 首都圈 人口集中 現況과 展望

(單位：千人(%))

	1960	1970	1980	1990	2000
서 울	2,445 (9.8)	5,536(17.6)	8,364(22.3)	11,961(27.0)	15,583(31.1)
京 畿 道	2,749(11.0)	3,358(10.7)	4,934(13.2)	6,780(15.3)	8,531(17.0)
首 都 圈	5,194(20.8)	8,894(28.3)	13,298(35,5)	18,741(42.3)	24,114(48.1)

資料：經濟企劃院, 人口 및 住宅調査報告, 1960, 70, 80.

(將來人口는 經濟企劃院 推計.)

만약에 이와 같은 首都圈의 人口集中이 現在의 趨勢대로 계속된다면 1990年의 서울人口의 27.0%가 될 것이며 2000年에는31.1%로 增大되며 우리나라 總人口의 48.1%가 首都圈에 集中될 것으로 예측되고 있다.

3) 大都市 人口集中의 問題點

이처럼 首都圈등 大都市地域으로 人口가 集中하게 되는 理由는 傳統的인 國民의 首都志向的 價値觀에 더하여 豊富한 雇傭機會와 職業選擇의 多樣性, 生活의 便利, 行政, 金融, 流通, 情報등 中樞管理機能의 集中, 그리고 高等教育機關의 偏在와 質的 水準差異 등 歷史, 文化, 政治, 經濟, 社會 및 心理的 諸要因이 複合的으로 작용하여 일어나게 된 것으로서 한마디로 地域間 發展의 不均衡으로 인한 結果로 보아야 할 것이다.

이와 같은 大都市로의 過度한 人口集中은 大都市의 過密과 農村地域의 過疏現象을 招來하여 限定된 國土의 効率的 利用을 저해하면서 여러가지 問題를 야기시키고 있다.

첫째, 大都市의 過度한 人口 및 産業의 集中은 都市體系上에서 都市間의 相互 機能的 依存關係를 弱化시켜 中小都市의 成長을 저해하게 되며 이는 다시 地域間 成長의 不均衡이라는 惡循環을 거듭하게 한다.

둘째, 人口가 集中된 大都市는 過密로 인하여 住宅難, 交通難, 環境汚染등 生活環境의 惡化를 야기하면서 都市서비스 費用의 遞增을 加速化시킬 뿐 아니라

세째, 특히 首都圈의 過度한 人口集中은 國家 安保上의 問題도 看做할 수 없다.

네째, 農村地域의 過疏로 인한 問題點으로는 青長年層의 계속적인 移出로 人口의 高齡化趨勢가 加速化되어 農業生産性의 低下가 우려되고 있으며 比較的 學力水準이 높은 層의 人口가 相對的으

로 더 많이 流出되기 때문에 地域社會開發에 必要한 高級人力의 確保를 어렵게 할 뿐만 아니라 비교적 넓은 地域에 人口가 적게 分布되어 있어 生活便益施設의 最小利用人口를 確保하지 못하여 生活環境水準의 提高에 많은 지장을 招來하고 있다.

3. 人口分散策의 現況과 問題點

1) 人口分散策의 推進經緯와 內容

大都市의 人口集中抑制를 위한 政府의 綜合對策樹立은 이미 1964年부터 시작되었다. 즉 1964年 7月에 國務總理가 大都市人口集中防止策樹立을 建設部長官에게 指示하였고 이 指示에 따라 建設部가 作成한 大都市人口集中防止策이 1964年 9月 國務會議에 上程, 審議, 議決되었다.

그 主要內容은 ①2次産業의 地方移轉 ②田園都市 및 新産業都市 開發 ③大都市內 工場建設抑制 ④教育·文化施設의 地方置重등이었다. 그 以後 政府는 大都市 人口集中問題의 重要性을 認識하여 주로 首都圈의 人口集中抑制를 겨냥한 綜合對策을 樹立하였으며 그 가운데 몇몇은 國務會議의 審議 및 議決을 거치기도 하였다.

1964年 以來 現在까지 作成된 綜合對策案을 要約하면 〈表－6〉과 같다.

〈表－6〉 大都市(首都圈) 人口 및 産業分散對策 作成內容

年 度	主管部處	題 目	備 考
1964.9.22	建 設 部	大都市 人口集中 防止策	國務會議議決
1969. 12	無任所長官室	首都圈人口過密集中抑制方案	

〈表－6〉 계속

1970. 4. 3	建設部	首都圈人口의過密集中抑制에 關한 基本指針	國務會議議決
1971. 10. 27	建設部	首都圈整備開發의 基本構想[1]	〃
1972	서울特別市	首都 서울에 있어서의 人口集中抑制에關한 研究	
1972. 10	青瓦臺, 建設部	大都市 人口分散對策	
1973. 1. 17	建設部	首都圈 基本計劃	年頭巡視時보고
1973. 3. 9	經濟企劃院	大都市 人口分散對策[2]	月間經濟動向報告 때 보고
1974	青瓦臺	大都市人口 疎散을 위한 土地政策과 都市計劃[3]	
1974	서울特別市	首都人口政策에 關한 研究報告	1975. 1. 4審査 分析 報告
1975. 1	建設部	大都市 人口分散策	
1975	建設部	國土 및 都市開發의 當面施策[4]	
1975. 8	서울特別市	서울市 人口疎散計劃	經濟長官會議報告
1975. 10	經濟企劃院	서울 人口 分散策[5]	
1976. 10. 2	建設部	半月新 工業都市 建設計劃발표[6]	大統領 裁可
1977. 12	第1 無任所長官室	首都圈 人口 再配置 基本計劃(1977-1986)	國務會議議決
1979. 12	國土開發研究院	首都圈 基本計劃案	
1980. 12	〃	首都圈 機能再配置에 關한 基礎研究	
1981. 12	〃	首都圈 整備 基本計劃	

資料：金儀遠, 韓國 國土開發史 研究, 1982. pp. 848－849

이들 對策案의 공통점은 大都市人口集中防止 또는 分散의 對象地域을 서울, 釜山, 大邱의 3大都市로 하고 있으나 그 實踐方向에 있어서는 주로 서울의 過大化를 防止하는데 촛점을 두고 있었다. 이들 計劃案은 대체로 綜合對策的 性格을 띠고 있었는데 人口分散의 施策으로는 첫째, 行政權限의 地方移讓과 2次官署를 비롯한 政府投資機關 및 硏究所의 地方移轉 둘째, 大都市·人口集中의 주된 要因인 大學 및 工場의 新·增設 抑制 또는 禁止 세째, 서울近郊의 衛星都市 建設과 地方工業團地의 造成 네째, 地方으로 移轉하는 企業과 法人에 대한 租稅減免 등을 主要 骨子로 하고 있다.

이들 對策案 가운데 比較的 綜合性을 띠고 많은 成果를 올린 것은「大都市 人口集中 防止策」(1964. 9. 22),「首道圈人口 過密集中抑制에 關한 基本指針」(1970. 4. 3.),「大都市 人口分散對策」(1970. 10),그리고「首道圈 人口再配置 基本計劃」(1977~1986) 등을 들 수 있다(金儀遠, 1982).

參考로 1969年부터 1981年까지 首都圈人口 및 工業分散을 위하여 취해진 長短期 조치사항을 보면 다음과 같다.

○1969年 5月 30日, 大統領諮問機關인 首都圈問題審議 委員會 設置(大統領令 第 3954號)

○ 1970年 1月 1日, 地方工業開發法 制定
大邱·光州·春川·大田·淸州·原州·裡里·龜尾·城南에 地方工業 奬勵地區 指定

○1971年 1月 22日, 公害防止法을 개정하여 公害工場에 대한 移轉命令權을 特別市長, 道知事에게 부여

○1971－1972年, 서울·釜山·大邱 周邊에 그린벨트 指定

○1971年 12月 18日, 登錄稅法 改定으로 大都市의 工場을 新設할때는 取得稅를 5배 加重課稅

○1971年 12月 29日, 租稅減免規制法 改正으로 地方工業奬勵地區 內入住 企業에 所得稅와 法人稅를 3年間 免除

○1972年 1月28日, 建設部에 首都圈 計劃官室 設置

○1972年 12月 30日, 國土利用管理法 制定

○1972年 12月 26日, 軍事施設保護法 制定으로 防衛目的의 土地 利用 制限

○1972年 12月 30日, 住宅建設促進法 制定

○1972年 12月 30日, 都市計劃法 改定으로 都市開發豫定區域·開發制限區域 및 特定施設制限區域 指定根據 마련

○1972年 12月 30日, 特定地區開發促進에 關한 臨時措置法 制定

○1972年 12月 30日, 建築法 改定으로 特定한 地域 및 地區內의 建築制限

○1973年 4月 15日, 建設部 首都圈計劃官室 廢止하고 經濟企劃院으로 業務移管

○1973年 3月 5日, 住宅改良에 關한 臨時措置法 制定

○1973年 3月 12日, 地方稅法 改正으로 住宅稅 新設

○1973年 12月 24日, 産業基地開發促進法制定으로 地方에 重化學工業團地建設

○1973年, 大都市內 新設工場과 大都市外 移轉工場의 地方稅重課稅및 非課稅에 關한 規則(內務部令) 制定

○1977年 3月 30日, 半月新工業都市(計劃人口 20萬) 建設着工

○1977年 4月 27日, 首都圈工場建築特別實務委員會 規定(大統領令) 制定

○1977年 6月 1日, 首都圈內工場建築審査基準 制定

○1977年 7月 23日, 臨時行政首都 建設을 위한 特別措置法 制定

○1977年 12月 31日, 工業配置法 制定

○1978年, 果川新都市開發 着工

2) 施策의 成果와 問題點

大都市 人口集中抑制를 위해서 그동안 施行된 諸 施策의 成果를 정확하게 評價하는 것은 대단히 어려운 일이다. 앞으로의 보다 나은 施策의 展開를 위해서는 各 施策別로 그 成果를 分析하는 것이 바람직하겠으나 評價方法上의 곤란과 必要한 資料의 貧困등으로 現實的으로 매우 어렵기 때문에 여기에서는 人口集中抑制의 目標인 人口 및 各種 機能의 集中度를 比較하는 것으로써 間接的으로 그간의 成果를 評價하기로 하겠다.

〈表-7〉 서 울 集 中 度 變 化

		1970	1980
集中度增加	人口	17.6	22.3
	經濟活動人口	16.4	20.8
	就業人口	16.0	20.2
	서비스産業從事者	30.7	31.5
	地域總生産額	26.5	30.5(1977)
	都·小賣業販賣高	32.3(1971)	36.5(1979)
	乘用車	49.9	57.9(1978)
	豫金額	63.4	64.1(1978)
	企業體本社勤務者	77.0(1975)	81.0(1979)
集中度減少	大學生數	52.2	38.9
	專門大以上卒業者數	49.3	46.6
	製造業從事者	31.7	29.6
	電話加入者數	42.9	39.7(1978)
	製造業附加價値	34.7(1971)	21.0(1978)

資料：國土開發研究院, 首都圈 機構再配置에 關한 基礎研究, 1980, P. 68.
經濟企劃院, 人口 및 住宅調査報告, 1970, 80

먼저 가장 重要한 人口의 集中度를 보면 서울은 1970年의 17.6%에서 80年에는 22.3%로 增大되어 人口集中이 繼續되고 있음을 알 수 있다. 서울의 平均 年人口增加率은 70年代의 前·後半이 各各 4.4%, 3.9%로서 66-70年의 9.5%와 比較할 때 상당히 둔화된 것은 사실이나 단순한 增加率의 比較만 가지고 人口集中이 완화되고 있다고 하기에는 좀 미흡하다. 왜냐하면 서울의 人口增加率은 期間中의 우리나라 全國人口 및 都市人口의 增加率과 函數關係에 있기 때문에 이들 두 增加率과의 相對的인 比較를 통해서만 보다 정확한 評價를 할 수 있을 것이기 때문이다.

따라서 相對的인 比較를 爲해서 全國과 全體 都市增加率을 1로 하였을 때의 서울의 人口增加比를 계산하면 〈表-8〉에서 보는 바와 같이 1966-1970年의 期間을 정점으로 하여 1970-1975年 期間에는 減少하였으나 1975-80年 期間中 다시 增加하고 있다. 또한 70年代 以後의 서울巨大都市圈의 形成으로 人口가 急增한 서울 주변의 衛星都市와 農村地域 住民의 상당수가 서울로 出·退勤하고 있는 점을 감안한다면 실질적으로 서울의 人口集中度는 增加率이 低下되었다고도 하나 70年代에 점점 더 增大되고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

〈表-8〉 서울의 相對的 人口增加 趨勢

	1960-66	1966-70	1970-75	1975-80
서울/전국증가율	2.85	4.97	2.23	2.57
서울/도시증가율	1.31	1.34	1.18	1.26

한편 人口 以外에 各種 機能의 集中度를 比較해 보면 教育部門과 製造業部門의 集中度는 1970年에 비해 완화된 것으로 나타나고 있다. 즉, 1970年에는 全國 專門大學 以上 在學生의 52.2%가 서울에 집중되어 있었으나 80年에는 38.9%로 줄어들어 그 동

안 施行되어온 서울에서의 大學 新·增設 抑制策의 效果가 나타난 것으로 보아진다. 또한 高級人力이라고 할 수 있는 專門大 以上 學歷의 所持者도 70年의 49.3%에서 46.6%로 다소 완화되어 人口集中의 增加를 감안할 때 專門人力의 地方分散은 어느 정도 效果가 있었던 것으로 생각된다.

또한 製造業部門에 있어서도 製造業 從事者와 附加價置 모두 集中度가 減少한 것은 그동안 推進되어 온 서울의 工場 新設抑制와 적극적인 移轉의 促進, 그리고 地方工業團地의 造成등의 施策이 주효한 것으로 보여진다.

그러나 이들 部門을 除外한 그밖의 機能 集中度는 增加하고 있어 앞으로 이들 部門에 대한 보다 積極的인 施策의 樹立과 執行이 要請된다.

따라서 全般的으로 볼 때에는 一部 상당한 效果를 거둔 部門도 있지마는 보다 積極的인 意味에서 期待한 만큼의 성과는 거두지 못한 것으로 보여진다.

이처럼 旣存施策들이 樹立當時의 目的했던 만큼의 成果를 거두지 못한 데에는 여러가지 原因이 있겠으나 1) 國家施策의 統一性과 一貫性 缺如 2) 疏散과 受容, 定着의 連繫性 不足 3) 問題의 심각성에 대한 認識不足과 強力하고 積極的인 實踐對策의 不備 4) 關係法令의 未備와 觀限이 부여된 綜合調整 統制機能의 不備등이 지적되고 있다 (第1無任所長官室, 首都圈人口再配置計劃, 1978).

우선 大都市人口分散策은 그 性質上 産業, 教育, 行政, 都市, 金融, 税制등 각 部門에 걸쳐 있어 關聯部處間의 協調와 調整이 절대적으로 必要하나 실제에 있어서는 部處間의 固有業務로 인한 相反된 利害關係와 서울特別市 行政力의 지나친 肥大化로 인하여 效果的인 協議, 調整이 제대로 이루어지지 못한 면이 있는것 같

다. 또한 人口分散施策이 効果的으로 推進되기 위해서는 大都市에서의 分散, 地方都市에서의 受容, 그리고 大都市에의 流入抑制등이 相互 有機的인 聯關을 맺으면서 同時的으로 推進되어야하나 人口 30萬 規模의 半月新工業都市建設을 除外하고는 지금까지 執行된 施策은 주로 分散에만 置重하여 受容基盤의 強化나 流入抑制에는 別다른 成果를 올리지 못한 것이 사실이다.

以上과 같은 施策의 內容과 執行上의 問題點 外에도 地方自治를 통한 地方分權의 바탕이 없었고 1970年代의 우리나라 産業의 水準이 大都市에서의 集積의 利益이 소망스러웠던 立地의 初期段階였으며 그리고 各 分野의 中樞機能이 지나치게 偏重되었다고 하는 社會的 여건도 이러한 施策이 成果를 거두지 못했던 理由의 하나라고 생각한다.

4. 人口分散策의 合理的 推進方向과 政策手段

1) 分散施策의 方向

앞에서 우리는 주로 過去 10年동안에 施行되었던 大都市 人口集中抑制策의 主要 內容을 검토하고 이들 施策들이 실제 人口集中抑制에 미친 영향과 問題點을 살펴 보았다. 그런데 앞으로 있을 1986년 Asian Game과 '88올림픽은 새로운 人口增加要因을 豫想케하고 있다. 이러한 時點에서 過去 施策에 대한 評價와 그동안 지적된 問題點을 바탕으로 하여 앞으로의 人口分散策의 方向을 말씀드리겠다.

첫째, 大都市 人口集中抑制는 지속적인 國家發展을 위하여 焦眉의 急務라 할 수 있다. 따라서 人口分散策은 如何한 代價를 치루는 限이 있어도 더욱 強力하게 施行되어야 한다. 이는 現在 우리 社會가 안고 있는 國家發展의 當面課題가 地域間·階層間·産業間 發

展의 不均衡의 완화는 勿論 係數로 表示할 수 없는 國家的 利益이 있다는 점에서도 더욱 그러하다.

둘째, 새로운 分散策은 國家의 지속적인 成長과 均衡開發이라는 두가지 目標를 同時에 調和있게 達成시킬 수 있는 施策이어야 한다. 一般的으로 成長과 均衡은 同時的으로 성취되기가 매우 어려운 과제이므로 새로운 人口分散策은 우리 社會의 發展段階에 적합한 가장 合理的인 代案이어야 하겠다.

세째, 大都市의 人口集中抑制와 分散을 效果的으로 推進하기 위해서는 大都市로의 流入抑制, 大都市로부터의 分散, 移轉, 地方都市의 受容機能強化, 그리고 人口의 地方定着誘導등의 施策들이 相互 밀접한 관련을 맺으면서 同時的으로 施行되어야 한다. 그러나 이때 政策의 力點은 보다 적극적으로 大都市의 人口를 地方으로 分散시키는 施策과 大都市로의 예상 流入人口를 地方都市에서 흡수 遮斷하도록 하는 施策에 두는 것이 바람직하다.

네째, 施策의 內容은 직접적인 規制보다는 간접적인 誘導를 爲한 育成爲主로 되어야 하며 人口分散策의 目標는 단순한 首都의 人口分散에 두기보다는 國土의 均衡發展에 두어야 하겠다.

다섯째, 人口의 分散은 一貫性있는 政策手段의 樹立과 執行, 그리고 長期間에 걸쳐서 政策이 施行되어야 目的한 바 成果를 達成할 수 있기 때문에 人口分散問題를 效果的으로 담당할 機能을 확립하여 部處間의 協議調整·統制機能을 強化하여야 한다.

2) 人口分散戰略

大都市의 人口集中을 防止하고 人口의 分散을 誘導할 수 있는 戰略은 한마디로 國土의 均衡發展을 도모하는 것이라 할 수 있으며 具體的으로는 成長據點都市의 育成, 地域生活圈 中心都市의 機能強化, 農村開發促進, 그리고 首都圈을 포함한 大都市의 效果的인 整備라고 하겠다.

成長據點都市 育成은 大都市에서 分散되는 人口와 産業을 受容하고 大都市로 向하는 人口를 中間에서 遮斷, 吸收하기 위한 戰略으로서 市級 都市 가운데 地域「서비스」機能을 갖추고 있고 成長 잠재력과 투자의 效果가 커서 주변 落後地域開發에 先導的 役割을 담당할 수 있는 15個의 都市가 第2次 國土綜合開發計劃에서 選定된 바 있다. 이들 都市 가운데 특히 大田, 光州, 大邱는 國土의 多核的 發展을 위한 國土中央部의 3大據點으로서 서울 및 釜山志向型 人口의 受容 定着基地로서의 역할을 수행하고 國際 및 國家的 次元의 中樞管理機能을 담당할 수 있도록 우선적으로 중점 育成하여야 한다.

한편 地域生活圈 造成과 農村開發은 大都市問題의 裏面이라 할 수 있는 農村問題를 根源的으로 解決하여 人口의 地方定着을 誘導하기 위한 戰略으로서 都市와 農村의 連繫發展을 도모하여 就業機會를 확대하고 住民所得을 增大시키며, 生活圈中心都市의 機能을 強化하여 教育, 醫療, 社會福祉, 文化施設등을 擴充, 整備하고 接近度를 向上시켜 生活便益을 提高시켜야 한다.

또한 首都圈의 整備는 首都圈으로의 人口流入을 抑制하고 首都圈外로의 分散을 促進하기 위한 戰略으로서 首都圈內 各 地域의 開發程度와 特性에 따라 移轉促進圈域, 制限整備圈域, 開發誘導圈域, 自然保全圈域, 開發留保圈域으로 區分하여 圈域別 整備戰略을 강구하는 한편, 國際的機能과 選別된 中樞管理機能을 除外한 人口集中誘發施設을 移轉 또는 抑制하여 過密을 防止토록 하는것이 바람직하다.

3) 部門別 施策

앞에서 提示된 人口分散策의 方向과 戰略에 따라 部門別 施策을 要約하면 다음과 같다.

3－1）政治，行政部門

－地方自治制度의　段階的　擴大　實施

－中央政府行政權限의　과감한　地方移讓

－第2次　行政管署，國營企業體，政府傘下團體，　政府出捐研究機關의　段階的　地方移轉

－地方公務員　및　國營企業體社員의　地方大學出身者　採用　義務化

－成長據點都市育成法의　制定

－都市開發基金의　設置

－首都圈整備計劃法의　施行

－首都圈　廣域行政體制　確立

3－2）産業，雇傭，金融部門

－大都市에　移轉하는　業體에　대한　支援　強化

○補助金　및　長期低利融資　支援

○租稅減面惠擇의　擴大　強化

－地方金融의　強化

○地方銀行의　大都市(大田，大邱，光州）店鋪　開設

○支店長　貸出限度額　引上

－地方中小企業의　育成

○地方自治團體의　物品購入과　工事發注時　地方業體에　대한　特惠부여

－農村工業　育成

－地域別　差等　稅負擔制度

○首都圈　住民稅의　대폭　引上

○서울市　混雜稅制의　新設　검토

○過密地域　重課稅로　差等課稅制度　強化

3－3）教育，文化

－서울市內　高等教育機關의　擴張　抑制

－地方大學의 集中育成策 強化

○優秀教授陣 確保

○奬學金支給 擴大

○施設擴充에 金融支援

－서울 以外地域의 高校聯合考査制 廢止(地方名門高校 復活)

－各種 全國的, 國際的 行事 및 會議의 地方開催

5. 結語(要約과 建議)

우리나라는 1960年 以後 比較的 短期間 동안에 매우 빠른 都市化를 경험하였으며 그 結果 서울을 비롯한 大都市地域으로의 過度한 人口 및 産業의 集中이 招來되었다. 이와같은 大都市 中心의 급속한 都市化는 우리나라가 처한 社會經濟的 및 人口學的 상황에서 피할 수 없는 現象이었다고 말할 수 있다. 그 理由는 해방과 6.25동 社會混亂을 겪은 후 社會가 安定을 되찾으면서 급증하게 된 인구를 農村에서 수용할 수가 없었으며 工業化의 初期段階에서 賦存資源의 貧困과 資本蓄積의 不足을 극복하면서 經濟成長을 이루기 위해서는 大都市中心의 據點開發이 불가피하였기 때문이다. 그리고 실제로 이러한 大都市中心의 據點開發이 그간 우리나라가 高度의 經濟成長을 이루는데 크게 기여하였음도 부인할 수 없는 側面도 있으나 솔직히 말한다면 오늘날의 大都市人口集中問題는 지난 20年間 우리가 追求해온 總量成長爲主의 經濟政策의 副産物이라고도 할 수 있다.

현재 우리나라는 61%의 人口가 6%의 좁은 地域에 몰려살고 있다. 이러한 國土의 過密과 寡少 現象이 向後 지속적인 國家發展을 저해할 정도로 그 問題가 심각하게 된 것도 사실이다. 따라서 정부에서도 이 점을 認識하여 1970年 以後 大都市人口集

中을 抑制하기 위하여 여러가지의 施策을 講求하여 施行하여 왔으나 人口分散을 強力하게 執行하려는 實踐意志에도 不拘하고 발생한 저해요인의 未解決, 關聯部處間의 協議 調整 統制機能의 미흡, 社會的與件 不備등의 理由로 인하여 目的하는 바 所期의 成果는 거두지 못하였으나 한때 政府가 臨時行政 首都建設을 構想할 程度로 強力한 意志를 보였으나 後續措置 없이 오늘에 이르고 말았다.

그 結果 서울을 중심으로 한. 首都圈의 人口 및 各種 機能의 集中은 매년 增大되어 이제는 더 이상 이와같은 추세를 계속 허용해서는 안될 단계에 까지 이르렀다. 따라서 政府에서도 首都圈의 效果的인 整備, 成長據點都市의 育成, 農村開發의 積極推進등 諸조치를 강구하고 있거니와 向後 人口分散策의 基本方向은 成長據點 都市를 包含한 地方 中小都市를 적극 育成 開發하여 보다 적극적으로 大都市의 過密된 人口를 分散 受用토록 하는 한편 大都市로 流出되는 人口를 中間에서 遮斷 吸收하도록 하는 두가지 次元 즉 都市內部 管理的 次元과 國家發展이란 次元에 그 초점이 두어져야 할 것이다. 마지막으로 地域的人口의 過密과 寡少狀態가 그대로 계속될 때 훗날 우리나라에게 닥칠 可恐할 結果를 認識하고 그 어떤 代價를 치루어서라도 持續的이고 積極的인 政策을 펴나가야 할것으로 생각한다.

아울러서 그동안 간과되어왔던 問題로서 出産率을 가능한 한 빨리 낮추어 人口의 自然增加率을 減少시키는 것이 大都市人口集中抑制의 또다른 解決方法이라는 점을 認識하여 보다 強力한 人口政策을 推進하여 全體人口의 增加를 최소한으로 줄이는 데 모든 노력을 傾注하여야 할 것이다.

◀ 參 考 文 獻 ▶

1. 國土開發研究院, 「首都圈 機能再配置에 關한 基礎研究 – 서울 大都市圈을 中心으로 –」, 1980.
2. _____, 「首都圈整備基本計劃(案) (1982～1991)」, 1981.
3. _____, 「地域生活圈開發을 위한 基礎研究」, 1981.
4. 金儀遠, 「韓國國土開發史研究」, 서울 : 大學圖書, 1982.
5. 俞義瑛, "人口成長과 都市化," 李海英, 權泰煥編, 「韓國社會 人口와 發展(Ⅰ)」, 서울大學校 社會科學大學, 人口 및 發展問題研究所, 1978.
6. 第1無任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃(1977～1986)」, 1978.
7. _____, 「首都圈人口再配置計劃의 效果分析에 關한 研究」, 1980.

XV. 人口政策을 위한 社會制度改善方案

金 疇 洙*

1. 序 論
2. 現在의 狀況
3. 政 策
4. 맺 음

1. 序 論

우리나라 人口는 2次大戰 後 1960年과 1961年에 2千 4百90萬여명으로 2.9%라는 高度의 自然增加率을 나타냈으며[1], 1962年에 시작한 家族計劃事業의 수행으로 1968年에는 3千 1百 70萬名으로서 2.4%가 增加되었고[2], 1974年에는 3千 3百 45萬여명으로서 前年比 1.68%의 增加를 보였다.[3] 그리고 1981年에는 3千 3百 45萬여명으로서 1.3%의 增加率을 計劃하고 있었지만[4], 실제로 1982年에 1.58%의 增加率을 나타냈다. 4次經濟開發5個年計劃을 위한 기초자료에 의하면, 1985年에 4千1百 83萬여명으로 豫測하고 있었지만[5], 1983年 7月29日에 4千萬名을 넘어서 버렸다.

* 延世大學校 法科大學 敎授

1) Lake T. Lee and Arthur Larson, Population and Law, 1971, p. 39.
2) U. S. Agency for International Development (AID), Population Program Assistance, Washington D. C, Oct., 1969, p. 153.
3) 國務總理企劃調整室 評價敎援團, 「評價報告書」, 1975. p. 164.
4) Ibid., p. 166.
5) Economic Planning Board, Republic of Korea, "Basic Population Data for the 4th Five-year Development Plan," Population of Korea, 1976-1986, pp. 23-24.

이와 같은 人口膨脹은 食量資源과 「에너지」의 不足問題, 大量失業, 環境汚染, 自然破壞, 生態學的인 壓力, 「인플레」등을 초래함으로써 人類의 장래를 위협할 우려가 있다.[6]

한편 人口의 都市集中現象은 每年 두드러져 全體人口 중에서 都市에 사는 人口의 比重은 1983年에 61.5%에서 오는 2,000年에는 77.2%로 높아질 展望이다. 특히 서울 人口는 오는 1985年에는 1千 11萬 2千名에 달함으로써 全人口의 24.5%가 서울에 살게 될 展望이다.[7] 이와 같은 人口의 都市集中現象은 就業難, 交通難, 住宅難, 給水難, 公害, 犯罪發生의 激增등 각종의 社會經濟的 問題를 惹起시키고 있다.

어떻든 우리나라에서의 人口問題는 急增하는 全體人口成長의 抑制와 都市(특히 서울) 集中抑制 내지 人口分散이란 두가지 과제로 集約되며, 그 중에서도 人口成長抑制를 위한 직접적이고도 效果的인 政策手段은 家族計劃事業을 통해서 出産을 抑制하는 것이다.

그러나 이와 같은 家族計劃事業의 展望을 흐리게 하는 要因들이 있다. 그중 중요시 되는 것은 다음과 같다.

可姙女性人口의 급증과 男兒選好觀念 때문에 平均子女數가 低下되기 어렵다는 점이다.[8] 그리고, 女性의 初婚年齡의 上昇이 限界에 도달하였으며[9] 家族計劃 實踐率이 低調하고,[10] 豫算不足 등

---

6) 評價教授團, 前揭書, p. 164. ; Lester R. Brown, op. cit., p. 5.
7) 朝鮮日報, 1983. 7. 5. 5면.
8) Min, Chang-Dong, "Direction for Korean Family Planning Program," Journal of Population Studies, The Institute of Population Problemss, Seoul, Korea, 1972, pp. 107~108.
9) 洪鍾寬, 「家族計劃事業의 評價」, 家族計劃研究院, 1974, No. 1, p. 43.
10) 避姙實踐率을 보면, 日本(1975年)이 61%, 싱가폴(1977年)이 71%, 臺灣(1976年)이 63%인데 比하여 우리나라(1979年)는 54.5%에 지나지 않는다.

으로 家族計劃啓蒙事業이 不振하며, 綜合的이고도 積極的인 移民政策이 缺如되고 있다는 점이다.[11]

이와 같은 문제점의 해결전략으로서 「브라운」(Lester R. Browon)은 租稅政策, 結婚最少年齡, 老年社會福祉, 女性을 위한 教育 및 雇傭機會增大, 그리고 家族計劃事業 등을 들고 있다.[12] 그리고, 評價教授團은 出産抑制와 人口集中緩和問題의 해결을 위한 대책으로서 男兒選好의 固定觀念打破를 위한 적극적인 啓蒙活動을 전개하는 등 家族計劃事業을 擴充하고 海外移民事業을 人口政策으로서 인식하며 나아가 人口의 都市集中抑制 및 分散을 위한 經濟·社會·文化·行政的 施策의 樹立과 실시를 建議하고 있다.[13]

그리고 家族計劃研究院은 人口增加抑制를 위한 政策的 뒷받침으로서 각종 手當 또는 稅金賦課를 少數子女家族에게 優先的 으로 많은 혜택을 주어야 한다고 제언하고 있다.[14]

人口成長抑制와 人口分散이란 問題는 政府의 當面課題이며, 이러한 課題를 해결하기 위한 接近方法에는 經濟政策, 移民政策, 教育政策 등의 여러 領域이 있을 수 있다. 그렇지만, 무엇보다도 중요시 되는 것은 出産力을 조절하는 家族計劃事業과 人口의 都市集中抑制이며, 이러한 事業 내지 政策을 效果的으로 수행하기 위해서는 이와 직접·간접으로 관련을 맺고 있는 모든 法律과 制度가 위와 같은 政府의 施策과 부합하도록 制定되고 修正·整備되어야 한다.[15]

---

11) 評價教授團, 前揭書, pp. 172～173.
12) Lester R. Brown, op. cit., p. 7.
13) 評價教授團, 前揭書, p. 173.
14) 洪鍾寬, 前揭論文, pp. 44～45.
15) 金贊鎭, 「家族計劃事業의 效率化를 위한 法制研究」, 家族計劃研究院, 1974, pp. 7～8.

우리나라의 家族計劃事業을 성공적으로 수행하기 위해서는 무엇보다도 理想的인 子女數를 낮추어 平均子女數를 줄여야 하는 것이다. 그런데 우리의 전통과 관습에는 男兒選好思想이 뿌리박혀 있고 또 法律마저 이러한 思想을 助長하고 있는 事例가 적지 않다.[16]

일반적으로 子女數에 대한 態度와 出産子女數間에는 높은 相關關係가 있으므로[17], 아들을 바라보는 出産意慾이 多産의 要因이 되어 人口成長抑制를 방해하고 있는 것이 현실이다. 그러므로 무엇보다도 國民의 意識構造 중에서 男兒選好의 心理的·社會的 要因을 제거시키고, 「딸도 좋다」는 思想으로 바꾸어 놓아야 한다. 그렇기 위해서는, 첫째, 아들 本位의 傳統的 家族制度를 固守하고 있는 現行家族法(民法중 親族·相續編)을 改正하여야 하며[19], 동시에 男女를 차별하는 傳統과 慣習을 타파하기 위한 法的 措置를 취하여야 할 것이다.[19] 둘째, 雇傭條件에 관한 勤勞 基準法과 國民福祉年金法 등 社會保障에 관한 法律을 정비 개선하여야 할 것이다.[20]

그밖에, 人口에 影響을 주는 結婚年齡 등에 관한 婚姻規定과

---

16) 金疇洙, 「家族計劃事業을 推進하기 위한 家族法改正에 관한 硏究」, 1974, 家族計劃硏究院, p. 1.

17) Moon, Hyun-Sang, Factors Affecting Fertility, Korean Institute for Family Planning, 1973, pp. 20～21.

18) 金疇洙, 前揭書, pp. 1～7.; 汎女性 家族法改正促進會, 「民法 第4編 親族, 第5編 相續 改正法案 및 理由書」 1974, p. 4 ; 金疇洙, 「家族法改正案」 民法改正意見書, 1982, 博英社.

19) 評價教授團, 前揭書, p. 173 ; The Institute of Population Problems, Seoul, Korea, Joint study ; "Recomendation for Insuring the Effectiveness of the Family Planning Program," Journal of Population Studies, 1965, p. 27 ; 金疇洙, 前揭書, p. 1.

20) Lester R. Brown, op. cit., pp. 7～8 ; 洪鍾寬, 前揭論文, p. 44.

離婚에 관한 規定[21], 生産에 직결되는 法律인 母子保健法과 形法(落胎部分)[22] 및 家族에 관련된 經濟的 要因에 관한 法律 로서 少子女家族에게 特惠를 주는 稅法등도 정비, 개선되어야 할 것이다.[23] 끝으로 人口分散과 都市集中抑制를 위한 政府施策과 부합되는 法令이 制定되고 정비·개선되어야 할 것이다.[24]

2. 現在의 狀況

1) 理想的인 子女數

理想的인 子女數의 變化를 年度別로 그 추세를 보면, 1966年의 3.9명에서 1971年에는 3.7명, 1973年에는 3.1명, 1976年에는 2.8명, 1978年에는 2.7명으로 줄어 들고 있다. 이와 같은 理想子女數는 1960年代 初의 가아나(1963年 5.1명), 印度(1957~60年 4.2명), 터어키(1963年 3.8명)보다는 낮은 편이나, 先進諸國에 比하면 높은 편이다. 그리고 현재 子女를 가진 婦人이 追加해서 願하는 子女數를 보면, 男兒選好度가 아직 相當히 높음을 알 수 있다. 즉 딸이 2명인 婦人은 57%가 子息을 더 낳기를 바라고 있고, 아들이 2명인 婦人은 25%가 子息을 더 願하고 있다. 딸이 세명

---

21) Luke T. Lee and Arthur Larson, op. cit., pp. 51~52; Lester R. Brown, op. cit. p. 7; Ronald Freedman and John Y. Takechita, Family Planning in Taiwan, 1969, pp. 47~48; 洪鍾寬, 前揭論文, p. 44

22) Lake T. Lee and Arthur Larson, op. cit., pp. 45~49; Yang Seung Doo, Legal Aspect of Population Control in Korea, 1975, pp. 113~114, pp. 233~234; 金鍾源「人工姙娠中絶의 法的規制에 관한 硏究」, 1974, p. 112; 金贊鎭, 前揭書, pp. 34~37.

23) 洪鍾寬, 前揭論文, p. 44; Luke T. Lee and Arthur Larson. op. cit., pp. 53~54; Lester R. Brown, op. cit., p. 7.

24) 金贊鎭, 前揭書, pp. 7~8; 評價教授團, 前揭書, p. 173; 金致善「韓國의 人口問題와 法(1)」法律新聞, 1975. 10. 20, No. 1128, p. 7.

인 경우에는 47%, 아들 하나, 딸 둘인 경우에 20%가 더 子息을 낳기를 각각 바라고 있다.

2) 男子優位思想에 입각한 家族法 規定

(가) 우리 家族制度는 새로운 民法이 되기까지는 中國의 宗法制에 입각한 家族制度로서 철두철미 男系血統中心이요, 祭祀本位이어서, 모든 家族法上의 制度는 男系血統을 계승시키기 위한 目的에서 나온 것이었다. 그런데, 資本主義制度의 도입으로 家長權의 축소, 個人主義 思想의 발달과 文藝思想의 보급에 따라 宗法制度는 붕괴되기 시작하였다.

이것이 8.15解放과 더불어 그 度數를 더해가다가 1960年 民法의 制定 施行으로 많은 改革을 가져 왔지만, 民法成立 당시의 立法者의 지나친 保守性으로 말미암아 革新的인 改革을 하지 못한 부분이 적지 않다. 이러한 부분중, 戶主制度 등 특히 男子優位思想을 胚胎하고 있는 몇가지 중요한 規定만을 검토해 보기로 한다.

(나) 우리나라는 옛날부터 家父長制 家族制度를 基幹으로 하여 家族生活이 이루어져 왔으므로, 戶主가 그 家族員을 통솔하는 支配服從의 規律만이 存在하였고, 또 그것은 男系中心이기 때문에 男尊女卑思想이 투철하다.

現行 民法에서는 法律上 家族에는 이러한 「戶主」가 있도록 되어 있고, 戶主의 地位를 승계시키는 戶主相續制度를 두고 있다. 그런데 그 戶主의 지위는 直系卑屬男子를 先順位로 하고, 이러한 男子가 없는 경우에만 비로소 家族인 直系卑屬女子가 相續하게 되어 있으며(民法 984條), 이러한 女子의 戶主相續은 또한 임시적인 것에 지나지 않는다. 이와 같이 戶主制度는 男子를 中心으로 하여 대대로 家系를 이어가도록 되어 있기 때문에 家族法上의 男兒優位思想의 中樞를 이루고 있다.

이러한 戶主制度는 世界 第2次大戰 後 日本에서는 자취를 감추었으며[25], 宗法制의 源産地인 中國에서도 이미 1930年代에 이 宗法制로부터 벗어났다.[26] 그러므로, 우리의 戶主制度는 立法 추세에도 뒤떨어져 있다.

아들이 우선적으로 戶主相續을 하도록 法的으로 規定되어 있는 現行 戶主相續制度에 관한 國民의 意識은 「現行대로가 좋다」는 男子優位思想이 우세하기는 하지만(58.38%), 「家族會義를 거쳐 합의하는 대로가 좋다」(20.62%), 「法으로 강제할 必要는 없고 慣習에 맡기는 것이 좋다」(17.32%), 「家系繼承制度는 전혀 必要없다」(2.84%) 등 40.78%의 比率이 現行制度에 대하여 매우 批判的이다.[27]

이와 같은 戶主制度의 존폐에 관하여서는 戶主制度 자체를 폐지하여야 한다는 改正案[28]과, 이에 反對하는 일부의 여론과의 妥協的 産物로서 戶主制度는 유지하되 戶主相續制度를 비롯하여 이와 관련된 家族法上의 家父長的 規定은 削制하여야 한다는 「修正案」이 제시된 바 있다.[29] 그러나 궁극적으로는 戶主制度를 廢止함으로써 家父長的·男兒優位思想의 中樞要因을 제거하여 家族法의 民法化의 길을 열고 나아가, 그것이 出産力 抑制에도 기여하도록 하여야 할 것이다.

---

25) 明孝一, 竹下史郎, 「新民法の 成立」 中川先之助外 5人 責任編集 「家族問題と家族法 I 家族」, 1968, pp. 370~374.
26) 中國民法 1024條 ; 李熙鳳, 「親族相續法研究」, 1967, pp. 89~90.
27) 金疇洙, 前揭書, pp. 19~23.
이 調査는 전국규모로 표본추출을 하여 1973年 7月 15日부터 같은 달 15日까지 한달 동안에 걸쳐 조사한 것이다.
28) 汎女性家族法改定促進會, 前揭書, pp. 14~18, pp. 60~62 ; 金疇洙, 前揭 「家族法改定案」 참조.
29) 金疇洙, 「國會에 제출된 民法中 改定法律案의 槪觀」, 司法行政, 1974. 11月號, No. 167, pp. 49~51.

(다) 現行家族法上의 親族範圍는 사람이 死亡한 때에 喪服을 입는 範圍를 정한 有服親의 範圍를 기초로 한 것이며, 이러한 喪服制는 中國에서 유래한 것으로서, 父系的·宗法的 大家族制度의 유지 존속을 바탕으로 한 것이다. 1960年 시행된 現行 家族法上의 親族範圍는 ①8寸 이내의 父系血族 ②4寸 이내의 母系血族 ③夫의 8寸 이내의 父系血族 ④夫의 4寸 이내의 母系血族 ⑤妻의 父母 ⑥配偶者로 정하고 있다 (民法 777條)

이와 같이, 父系血族과 母系血族 사이에 夫族姻戚과 妻族姻戚 사이에 심한 차별을 인정한 것은 역시 男子優位思想의 胚胎要因이 된다.

이와 같은 現狀은 뿌리 깊은 男子優位思想에 기인하는 것이므로 이러한 불합리한 親族範圍에 관한 規定을 男女平等하게 改正함으로써, 男子優位思想의 胚胎要因을 제거하여야 할 것이다. 實態調査에 의하면, 「父系·母系의 平等」을 주장하는 의견이 20代의 女子 및 教育을 비교적 많이 받은 층에 우세한 점을 고려할 때에, 男女平等에로의 改正展望은 밝다고 본다.

(라) 同姓同本인 血族사이에 婚姻하지 못한다(民法809條)는 同姓同本 不婚의 規定은 男系血族을 중심으로 한 規定으로서, 이 規定 자체가 男子優位思想의 胚胎要因이 된다. 이러한 同姓同本不婚의 淵源과 그 이유는 주로 優生學的으로 有害하고 人倫과 道義에 反하여 우리 慣習과 淳風美俗에 어긋난다는 것이다. 그러나 이와 같은 이유들은 合理的·科學的 根據가 없으며,[31] 따라서 同姓同本 不婚의 原則은 그 존재이유가 전혀 없다.

---

30) 金疇洙, 前揭書, pp. 26~28.

31) 金疇洙, 前揭書 「家族法改定案」; 金疇洙, 李熙培, 「親族相續法改正案에 관한 綜合的 考察(2)」, 法曹 1975. 5號 參照.

이러한 同姓同本不婚의 原則의 廢止 여부에 관한 國民의 意識은 1973年 當時에 「現在대로가 좋다(66.23%)」가 「寸數를 모르는 정도이면 좋다」와 「4寸 내지 8寸까지 금하는 것이 좋다」는 의견(33.01%)보다 優勢하지만, 젊은 世代와 教育을 많이 받은 사람일수록 이 原則의 不合理性을 많이 알고 있음이 들어났다.[32]

이 原則의 起源地인 中國이 이미 原則을 廢止하고 近親婚 禁止 原則으로 緩和하였으며(中民 983條), 世界 各國의 立法傾向은 近親婚만을 금지하는 추세이다.[33]

現行同姓同本不婚의 規定을 男女平等理念을 구현하는 方向으로 改正하고 家族法上의 男子優位思想의 胚胎要因을 제거하여야 할 것이다.

(마) 現行法은 夫婦의 同居는 夫의 住所나 居所에서 하고, 妻가 夫의 戶籍에 入績하는 것을 原則으로 하고 있으며, 다만 入夫婚姻의 경우에만 例外이다(民法 826條 2. 3. 4. 項). 이와 같은 規定은 男子優位思想을 표현해 주는 規定이다. 國民의 意識은 夫婦의 「同居場所」에 관해서 「夫婦의 協議」에 의하는 것이 좋겠다는 의견이 과반수(50.63%)이며, 「夫婦의 戶籍」에 관하여는 「남편의 戶籍에 入籍하는 것이 좋다(86.10%)는 의견이 「夫婦가 平等한 입장에서 새로 戶籍을 만드는 것이 좋다(13.25%)」는 의견보다 상당히 우세하다. 다만, 夫婦의 戶籍에 관한 現行法規定에 대한 批判的인 의견(13.25%)은 비록 低調하기는 하지만, 젊은 世代와 教育을 많이 받은 世代일수록 높은 점으로 보아, 새로운 世代는 男女平等意識을 강하게 나타내고 있다.[23] 夫婦共同生活 場

32) 金疇洙, 前揭書, pp. 40~43.
33) 金疇洙, 「親族 相續法」(第2修訂版) 1983年, pp. 103~104참조.
34) 金疇洙, 前揭書(研究), pp. 45~51.

所와 妻의 夫家入籍에 관한 規定을 家族法에서 削除함으로써 男子優位思想의 胚胎要因을 제거하여야 할 것이다.

(바) 民法上의 親權에 改正되기 前에는 1次로 그 子와 家를 같이하는 父가 행사하고, 父가 없거나 親權을 행사할 수 없는 경우에 2次的으로 그 子와 家를 같이하는 母가 행사하도록 되어 있었다 (改正前 民法 909條 1項·2項). 그러나 이 規定은 1977年의 民法 一部改正 당시에 改正되어, 父母가 共同으로 親權을 行使하도록 되었다. 그러나 父母의 意見이 一致하지 않는 경우에는 父가 行使하도록 함으로써 (民法 909條 1項단서) 父母平等의 原則을 실현시키지 못하였을 뿐만 아니라, 父母가 離婚하거나 父의 死亡後, 母가 親家에 복적하거나 再婚한 때에는 그 母는 前婚中에 出生한 子의 親權者가 되지 못하도록 함으로써 (民法909條 5項), 家父長的인 規定을 그대로 남겨 놓았다. 父母의 意見이 一致하지 않는 경우에 父가 親權을 행사하는 規定은 削除 되어야 할 것이며, 父母가 離婚을 한 때에는 協議로서 그 一方을 親權者로 정하고 協定이 되지 않거나 協定할 수 없을 때에는 家庭法院이 當事者의 請求에 의하여 정하도록 하여야 할 것이다. 이렇게 함으로써 男子優位思想의 胚胎要因을 제거할 수 있을 것이다.

(사) 現行民法은 繼母子關係와 嫡母庶子關係를 親生母子關係와 같은 母子關係로 인정하고 있다 (民法 773條·774條). 그런데 이와 같은 法定母子關係는 ① 子의 意思와 특히 妻의 意思를 無視한 것으로서 男女平等의 理念에 反하며, ② 家父長制 家族制度 내지 妾制度의 殘滓物이고, ③人情에도 反하며, ④嫡母庶子關係는 一父一妻의 確立과 婚姻의 순결을 저해하고 一夫多妻制를 간접적으로 助長한다는 이유 때문에 많은 비판과 改正論이 제기되어 왔다.

國民의 意識은 親生母子關係와 같은 관계가 「당연히 인정되어

야 한다」는 의견이 압도적인 多數(繼母子 : 81.68%), (嫡母庶子 : 63.09%이며, 「母의 意思에 따라 인정할 必要가 있다」는 의견(繼母 : 10.08%, 嫡母庶子 : 21.7%)과 「親生母子와 같은 관계를 인정할 必要가 없다」는 의견(繼母子 : 6.95%, 嫡母庶子 : 8.60%)은 적다(繼母子 : 17.75%, 嫡母庶子 : 30.30%). 이와 같은 意識을 통하여 우리 國民의 家父長的 思想의 투철함을 엿볼 수 있다.

이와 같은 制度는 父權的·夫權的 家父長制 家族制度의 所産이므로, 廢止하는 것이 타당하며, 그럼으로써 家族法上의 男子優位思想의 胚胎要因도 제거될 수 있을 것이다.

(아) 改正前의 民法規定上의 女子相續分은 男子의 2分의1이고, 被相續人과 同一家籍內에 없는 女子의 相續分은 男子의 相續分의 4分의 1이며, 妻의 相續分은 直系卑屬과 共同相續하는 때에는 男子相續分의 2分의 1이고, 配偶者의 直系尊屬과 共同相續 하는 때에는 男子의 相續分과 均分으로 되어 있었다. 그러나, 1977年의 民法一部改正으로 위와 같은 規定이 改正되어 被相續人과 同一家籍內에 있는 女子의 相續分은 男子의 그것과 同一하게 되었지만, 被相續人과 同一家籍內에 있지 않는 女子에 대해서는 여전히 男子의 相續分의 4分의 1로 남아 있다. 그리고, 妻의 相續分에 대해서는 直系卑屬과 共同으로 相續하는 때에는 同一家籍內에 있는 直系卑屬의 相續分의 5割을 加算하고, 配偶者의 直系尊屬과 共同으로 相續하는 때에는 直系尊屬의 相續分의 5割을 加算하도록 되었다(民法 1009條 3項) 이와 같이 同一家籍內에 있지 않은 女子의 相續分에 대해서 아무런 合理的 根據없이 差別을 함은 不當하며, 妻의 相續分을 夫의 相續分과 差等을 두는 것도 合理的인 根據가 弱하다. 外國의 立法例에는 男女 사이에 相續分의 차등을 두거나, 女子가 婚姻을 하였다고 하여 相續分을 減하는 例

를 찾아 볼 수 없다. 實態調査에 의하면, 「現在 대로가 좋다」는 比率(53.38%)이 「男女平等하게 하는 것이 좋다」와 「未婚 子女에게 차별하지 않는 것이 좋다」는 의견을 합한 비율(32.41%)보다 우세한데,[35] 이와 같은 실태조사의 결과를 통하여 男子 優位思想에 입각한 불합리한 現行相續分制度의 支持派가 많음을 볼 수 있다. 그러나, 合理的인 方向으로 改正되기를 바라는 비율도 적지 않으며(32.41%)이러한 合理的인 思考方式은 젊은 世代와 教育을 比較的 많이 받은 層에 강한 점으로 보아[36], 教育과 啓蒙을 통하여 國民의 의식은 合理的인 方向으로 바꾸어 질 수 있다고 생각된다.

現行 男子優位思想에 입각한 相續分規定을 均分相續主義에 입각하여 합리적으로 改正함으로써 萬人平等이라는 近代法의 基本原則에 순응하고, 나아가서 家族法上 男子優位思想의 胚胎要因도 제거될 것이다.

3) 出産과 직결되는 法律

(가) 夫婦는 子女의 數와 年齡差異를 자유롭게 그리고 責任있게 결정할 基本的 人權을 가진다. 그러므로 父母가 子女의 數와 年齡差異를 自由意思로 결정하는 이른바 家族計劃을 人間의 基本的 人權으로서 政府가 受容한다면, 政府는 마땅히 이 基本的 權利와 상충되는 法令과 政策을 廢止하여야 하며, 또한 이 基本權의 實質을 강화하는 새로운 法律과 政策으로 代置시켜야 할 것이다.[37]

이러한 家族計劃에 關聯되는 法律로서 避姙에 관련되는 藥師法

35) 金疇洙, 前揭書, pp. 107～111.
36) Ibid., pp. 107～111.
37) 金贊鎭, 前揭書, pp, 6～7.

이 1963年에 制定 實施되었고, 落胎를 規制하는 形法은 1953年에 制定·實施되었으며, 母性의 生命과 건강을 보호하고 健全한 子女의 出産과 養育을 도모하기 위하여 受胎조절·人工姙娠中絶·不姙手術을 規制하는 母子保健法이 1973年에 制定·實施되었으며, 人工姙娠中絶에 否定的인 宗教(天主教등)에 대한 規制나, 人工姙娠(artificial insemination)을 금지하는 法的 規制는 없다.

(나) 人工姙娠中絶에 관한 母子保健法이 制定되기 이전에는 刑法에 의하여 落胎는 원칙적으로 금지되고 처벌의 대상이 되어왔다 (刑法 269조 1·2항, 270조). 그렇지만 1973年 母子保健法에 의하여 인공임신중절이 부분적으로 許容되기 전에도 1962年부터 본격적으로 추진된 家族計劃事業의 影響으로 1963年에는 正常出産의 10.6%에 해당하는 13萬 5千명이, 1972年에는 正常出産의 37.1%에 해당하는 37萬 5千명이 인공임신중절을 실시한 바 있다.[38]

이와 같은 실태로 미루어 보아, 刑法上의 落胎罪에 대한 法意識에 變化가 일어난 것만은 사실이며 또한 落胎罪는 處罰例도 거의 없는 상태이다.[39]

그런데, 1973年에 제정된 母子保健法에서는 人工姙娠中絶을 許容하면서도 1953年에 제정된 刑法에서는 여전히 落胎가 違法하지 않은 경우를 예상하고 있지 않고(刑法 269條), 다만 違法性阻却事由(刑法20條·22條)에 해당하는 경우에 限하여 違法性이 阻却되는 결과가 될 뿐이며, 나아가 醫師 등에 의한 落胎行爲에는 加重處罰規定마저 두고 있다(刑法270條), 그래서 비록 母子保健法에 위와 같은 刑法規定의 適用을 배제하는 規定을 두고 있기는 하지

38) Song, Kun-Yong and Han Seung-Hyun, 1973 National Family planning and Fertility Survey, 1974, pp. 162~167,
39) 金贊鎭, 前揭書, p. 35.

만(母子保健法 12條), 法을 잘 알지 못하는 多數의 國民에게는 落胎罪의 犯法意識이 쉽사리 사라지지 않고 있다.

위와 같은 刑法規定의 존재 자체는 現實的으로 家族計劃事業의 效果的인 推進에 障碍要因이 되고 있는 것이라고 본다. 따라서, 刑法上의 落胎에 관한 可罰規定에 母子保健法에 의한 人工姙娠中絶의 경우에는 그 적용을 배제하는 例外規定을 두는 刑法改定이 要望된다.[40]

그리고 母子保健法 8條에 의하면, 醫師는 優生學的인 事由 (同法 8條 1·2號)와 倫理的인 事由 (同法 8條 3·4號) 및 保健醫學的인 事由(同法 8條 5號) 중 하나의 事由가 있으면, 本人과 配偶者의 동의를 얻어 인공임신중절수술을 할 수 있다고 規定하고 있으며, 子女의 過多등 社會的 事由나 經濟的 事由는 그 許容事由로 인정하지 않고 있다.

日本의 경우에는 經濟的事由가 追加됨으로써(優生保護法 14條 1項 4號), 인공임신중절의 99%가 이 事由를 어유로 이루어져 1965年에 이미 家族計劃 事業의 政策轉換을 하였다고 한다.[41] 이와 같은 事實로 볼 때에, 인공임신중절 許容事由로서 위와 같은 事由들을 規定하지 않고 있는 現行母子保健法은 家族計劃事業이라는 國家政策과 충돌되고 多數國民의 現實的要請을 外面한 것이라고 보겠다. 그러므로 家族計劃事業의 效果的 推進을 위해서는 許容事由로서 經濟的 事由와 社會的 事由(子女 2명 이상)를 추가시키는 母子保健法의 改正이 要望된다.

人工姙娠中絶手術費用에 관하여 國家가 부담한다는 規定이 없다(母子保健法 10條參照). 施術費用이 인공임신중절의 실시여부에 적

40) Ibid., pp. 35~36.
41) Ibid., pp. 35~36.

지 않은 影響을 주고 있다고 보므로, 施術費用에 관한 國家補助 規定이 없는것 또한 家族計劃事業 수행의 障碍要因의 하나라고 본다. 그러므로, 極貧者의 施術費用을 國家가 부담하는 規定을 두는 改正案이 要望된다.[42]

㈐ 強制不姙手術을 規定한 母子保健法(9條)이 制定된 다음 해인 1974年에는 이 母子保健法의 影響을 받았음인지 自發的 不姙手術이 약 2倍로 증가된 점에 비추어 볼때에, 優生學的 理由(母子保健法 9條1項, 同施行令 4條1項·3條1項)에 의한 強制的 불임수술 以外에 人口政策의 效果的 推進方法의 하나로서 특히 過多한 子女數등 社會的 事由등을 원인으로 하는 自發的인 불임수술을 許容하는 明文規定을 두어야 할 것이다.[43]

그리고 強制的 불임수술의 경우에도 不姙手術費와 負擔能力이 없는 者에 대한 不姙手術費만 國家豫算의 範圍내에서 보조할 수 있다고 規定한 것(母子保健法 10條3項)은 역시 人口政策의 效果的인 推進을 위해서는 미흡하고 또 極貧者의 不姙手術費用 全額을 國家豫算으로 부담하는 母子保健法의 改正이 뒤따라야 할 것이다.

3. 政 策

1) 概 要

人口成長抑制를 위해서는 出生에 직결되는 法律인 母子保健法과 刑法의 關係規定을 人口成長抑制政策에 기여할 수 있도록 改正하

---

42) 金鍾源, 「人工姙娠中絶의 法的規制에 관한 硏究」 1974, pp. 109~110, 112.
43) 自發的 不姙手術을 인정하는 나라로서는 美國의 「버어지니아」州, 필리핀의 「카로리라」州, 英國의 1972年10月26日의 改正國民保健法, 日本의 1948年의 改正優生保健法 등을 들 수 있다 (金贊鎭, 前揭書, p. 37).

는 한편, 男子優位思想에 입각한 傳統的 價置觀을 변혁시켜 理想的인 子女數를 감소시켜야 하며 이를 위해서는 前述한 家族法上의 男子優位思想의 胚胎要因을 제거하는 이외에 社會法上의 女性의 地位를 向上시키고 나아가 人口教育을 교육과정화시켜야 한다.

그리고 出産抑制를 위하여 家族法 중 婚姻年齡을 再檢討하여야 하며 그밖의 어린이의 需要減少의 効果的인 방안으로서 社會保障制度와 小數子女特惠制度, 人口의 海外移住 推進과 人口의 都市集中 抑制 및 그 分散方案等의 문제가 검토되어야 할 것이다.

2) 女性의 地位向上과 人口教育

우리나라 女性은 거의 男性의 經濟力에 의존하여 왔기 때문에 女性의 經濟的 地位는 빈약하기 이를 데 없으며 女性의 就業이 늘고는 있지만 男女의 勤勞條件에는 현격한 차이가 있다.

이와 같은 현실은 男尊女卑, 女性勤勞者의 賤視思想에서 부터 나온 것으로서 이러한 社會法(주로 勤勞基準法) 上의 男子優位思想의 胚胎要因을 제거하여야 한다. 이를 위하여 勤勞基準法의 基本原則인「同一勞動에 대한 同一한 賃金」의 정신에 입각하여 勤勞基準法을 改正하여야 한다.

그밖의 女性의 船員就業禁止規定을 고쳐서 女性도 船員으로 就業할 수 있도록 기회를 주고 公務員·教員 등 女性就業이 가능한 영역의 일정한 비율 이상을 女性으로 충당하도록 하는 關係法令(公務員法, 教育公務員法등) 의 改正을 통하여 女性의 就業機會를 넓혀야 할 것이다.[44]

그리고 學校人口教育을 통하여 人口의 폭발적인 증가에 따른 資源不足, 國民生活의 궁핍화 등의 현상을 이해시킴으로써 理想的인

---

44) Lester R. Brown, op. cit., p. 7.

子女數를 감소시키는 意識構造의 變化를 통하여「하나 낳기 運動」을 실천하도록 하여야 할 것이다. 그런데 現行 學校人口 教育狀況은 교육과정에 관한 문교부령에 의하면 中學校 교육과정에서부터 실시하도록 되어 있지만 中·高等學校 6年間의 全教育課程中 각각 1時間 정도의 교육내용에 지나지 않으리 만큼 그 비중이 매우 경미하여 그 實效를 거두기에는 미흡하다고 본다. 특히 우리 國民의 男兒選好의 전통적 의식구조라는 家族計劃事業의 저해요인은 短期間의 계몽사업으로 拂拭하기에는 어려운 것이고 학교교육을 통한 長期的인 안목으로 해결될 수 있는 성질의 문제라고 본다. 그러므로 적어도 中·高等學校의 교육과정에서 人口教育을 강화하는 方向으로 教育課程에 관한 文教部令을 改正하여야 할 것이다.

3) 出産力抑制의 方案

出産力抑制를 위한 効果的인 方案으로서 婚姻最少年齡을 높이는 문제가 있다.[45] 可姙女性의 수를 얼마간이라도 줄이는 方法으로 비록 結婚의 自由를 제한하는 결과가 되기는 하겠지만 보다 次元높은 人口政策的 理由에서 最少婚姻年齡을 20세까지 높이는 內容의 家族法 改正이 이루어져야 할 것이다.

그리고 24세 이하의 可姙女性이 적지 않음을 감안하여 最少婚姻年齡을 女子는 25세 이상으로 권장하는 方法도 모색되어야 할 것이다.[46]

4) 子女의 需要減少方案

(가) 子女의 需要減少를 위한 効果的인 방안으로서는 老年의 社會福祉制度의 확립과 少數子女에게 特惠를 주는 制度가 검토되어

45) Ibid., p. 7.
46) Ibid., p. 7.

야 한다.

우리 나라도 産業化에 따라 核家族이 날로 늘어 가고 있다. 이러한 實情은 國民福祉를 위한 社會保障制度의 擴充을 무엇보다도 절실히 요청하게 된다. 그런데 社會保障的 性格을 띤 國民福祉年金法이 1973年에 制定은 되었지만 아직 그 실시를 보지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 이 法의 조속한 실시를 통하여 國民의 老齡, 疾病, 死亡 등에 대하여 年金給與를 실시함으로써 國民의 生活安定과 福祉增進에 기여하고 나아가 老後의 生活保障의 욕구에서 유래할 수 있는 子女의 需要를 감소시켜야 할 것이다.

(나) 政府는 公的扶助의 한 方法으로서 1961年에 生活保護法을 制定하여 老齡, 疾病, 其他 勤勞能力喪失로 인하여 生活維持의 能力이 없는 者 등에 대한 보호와 그 방법을 규정하여 社會福祉의 向上을 꾀하고 있다 (生活保護法 1條). 그런데 이 法의 保護對象은 65세 이상의 老衰者로 扶養義務者가 없거나 있어도 扶養할 能力이 없는 경우의 者에 限定된다 (生活保護法 3條). 이와 같은 家族的·親族的 扶養인 이른바 私的 扶養의 補完的인 제도로서의 生活保護法上의 扶助規定을 子女需要減少의 저해요인이라고 볼 수 있다. 그러므로 이와 같은 家族的·親族的 扶養의 보충적 성격을 가진 生活保護法規定은 그 보충적 성격을 탈피하여 명실공히 老年福祉를 기할 수 있는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

(다) 현재 醫療保險制度가 점차 擴大實施되고 있지만 좀더 擴大해 나가도록 하는 동시에 獨身者에게는 醫療保險料를 減하여 주도록 하여 國民皆婚思想을 緩和시키는 것이 좋을 것이다. 그 反面에 3子女 이상을 둔 경우에는 醫療保險料를 追加負擔시키도록 함이 좋을 것이다. 그리고 被保險者의 範圍를 넓혀서 처의 父母도 包含시키도록 하는 것이 좋을 것이다. 이러한 方法은 꼭 아들을 낳겠다는 意識을 多少 緩和시켜 줄 것으로 생각된다.

(라) 現行兵役法에 의하면 2代 이상의 獨子 또는 兄弟 中 1人이 戰死로 인하여 獨子가 된 者와 父先亡의 獨子 또는 父母가 60세 이상인 獨子는 徵兵檢査 및 入營 등을 延期 받을 수 있고(兵役法 21條 1項34號), 現役服務期間을 6個月로 단축할 수 있도록 되어 있다 (兵役法 42條 1項). 그러나 人口抑制政策을 보다 效果的으로 추진하기 위해서는 그 이상을 2人 이하의 子女中 1人인 獨子를 모두 包含시키는 우대조치로서 法改正이 要望된다.[47] 그리고 나아가 이러한 獨子에게는 現役服務의 免除問題도 檢討해 볼만 하다.

(마) 그밖에 勤勞基準法上의 産前·産後의 有給保護休假期間(60條)을 3順位이하의 子女인 경우에는 長·次子의 경우보다 훨씬 단축하도록 勤勞基準法을 改正하여야 한다. 그리고 「두 子女 이하의 家族」에게만 公共 및 民間住宅의 分讓資格을 주고 母子登錄制를 통하여 醫療惠擇을 줌과 동시에 避妊을 권장하는 法的措置가 강구되어야 할 것이다.

(바) 公務員과 國營企業體의 任職員 중에서 앞으로 3子女 이상을 낳는 경우에는 昇給을 制限하고 一般私企業體에 대해서도 그러한 政策을 쓰도록 권장하는 것도 고려해 볼만 하다. 이 方法은 그렇게 바람직한 方法은 아니지만 意外로 強力한 人口抑制對策이 될 수도 있을 것이다.

5) 移民의 積極推進

(가) 海外移住事業은 당초부터 人口政策으로서 인식되어 國民의 海外進出을 장려하기 위하여 1962年에 시행되었으며 특히 이를 促進하기 위하여 補助金까지 지급하도록 되어 있다 (海外移民法 1

47) 洪鍾寬, 前揭論文, p. 44.

條・9條).

그런데 人口政策으로서의 보다 實效性있는 移住事業의 추진을 위해서는 現行 海外移住法에 規定한 移住要件을 어느 정도 緩和하고 補助金 交付制度를 擴充하여 移住節次를 간소화하는 內容의 法改正이 뒷받침되어야 할 것이다.

(나) 現行海外移住法에 의하면 海外移住의 대상에 상업에 종사하기 위하여 外國에 移住하는 자기 가족을 包含시키고 그 가족의 範圍를 「移住하는 者와 同一戶籍內에 있는 者」로 규정하고 있다. (海外移住法 2條) 그러나 우리 나라의 호적상의 가족은 실제상의 生活共同體로서의 가족과는 일치하지 않는 觀念的인 가족에 지나지 않는 경우가 적지 않으므로 가족 範圍를 觀念的인 호적상의 가족으로 하는 것보다는 「生計를 같이하는 住民登錄標上의 同居人」으로 하는 것이 現實生活과 일치하는 경우가 많을 것이다.

그러므로 移住하는 자의 가족의 범위는 「移住하는 者와 同一한 호적내에 있는 자」로 되어 있는 것을 「生計를 같이 하는 住民登錄票上의 同居人」으로 緩和·改正하는 것이 現實生活에 부합하고 따라서 移住事業을 促進시킬 수 있을 것이다.

그리고 外國의 政府, 團體 또는 個人의 초청에 의하여 該當外國에 3年이상 거주하게 되는 個人과 그 가족의 移住나 入養 또는 結婚 등으로 인하여 이주하는 「特殊移住」(海外移住法 4條)의 경우에는 集團移住나 契約移住와는 그 性格이 다른 것이므로 그 移住의 門을 넓히는 것이 타당할 것이다. 그러므로 「特殊移住」의 경우에는 「禁治産者와 限定治産者 및 破産宣告를 받고 복권되지 아니한 者」(海外移住法 3條3號), 「聾者, 啞者 또는 盲者」(同法 3條6號), 「其他 勞動에 適合하지 않는다고 保健社會部長官이 인정하는 者」(同法3條3號) 등의 요건을 적용시키지 않는 方向으로 改正하는 것이 타당할 것이다.

(다) 保健社會部長官은 특히 必要하다고 인정할 때에는 海外移住를 斡旋하는 法人 또는 구호단체에 대하여 그 업무에 必要한 경비와 海外에 이주하는 자에 대해서는 그 海外移住에 必要한 여비 기타 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 되어 있다 (海外移住法 9條·10條). 그러나 海外移住事業을 보다 效果的으로 推進하기 위해서는 보조금의 交付制度가 보다 더 擴充되어야 할 것이다. 그러므로 海外移住에 관한 업무를 다루는 法人 등에 대해서는 그 경비의 전액을 國家가 보조하여야 할 것이며 集團移住에 必要한 여비 등도 國家의 부담으로 하고 나아가 移住奬勵金 내지 定着金 등의 支給制度도 규정하는 방향으로 改正하는 것이 바람직하다.

(라) 海外移住를 하고자 하는 자는 保健社會部長官의 許可를 얻어야 하며 (海外移住法 6條) 旅券은 外務部長官으로부터 발급받도록 되어 있다 (旅券法 4條). 그리고 그 海外移住許可의 신청은 特殊移住者는 保健社會部長官에게 기타 海外移住者는 居住地를 官轄하는 서울 特別市長, 釜山 直轄市長 또는 道知事를 거쳐 保健社會部長官에게 제출하도록 되어 있다 (海外移住法 施行令 5條). 그러나 移住事業의 보다 效果的인 促進을 위해서는 移民節次를 간소화하는 한편 保健社會部長官의 直接管掌事務로 하는 등의 移民窓口를 一元化하는 방향의 法改正이 바람직 하다.[48]

6) 人口의 都市集中抑制와 分散策

(가) 大都市의 人口集中에 관한 대책으로는 原因別內譯에 따른 事前抑制 뿐만 아니라 事後的인 分散까지 包含하는 대책이어야 한다. 人口集中의 原因은 대체로 行政權과 主要企業의 서울편재, 工

48) 評價教授團, 前揭書, p. 173.

業發展으로 인한 地域間의 격차, 교육기관의 서울集中 등을 들 수 있으며 그 밖에 人口集中을 조장하는 요인으로서 政府의 低物價 政策과 서울 市民의 零細民救護對策 등을 지적할 수 있다. 그러나 根本的인 原因은 都市와 農村間의 所得의 격차라고 분석되고 있다.[49]

(나) 政府의 관련정책의 수립·실시는 부처별로 橫的인 관련이 미약한채 단편적으로 시행되어 옴으로써 綜合性, 繼續性, 一貫性이 결여되어 있다고 분석하고 평가 교수단은 다음과 같은 經濟·社會·文化·行政的 施策의 수립실시를 건의하고 있다.

① 개별적인 각 정부시책의 綜合化

② 都市와 農村間의 경제적 地域 격차의 해소

㉮ 農家所得의 增大(高物價 政策)

㉯ 大都市工業의 지방분산 및 地方工業育成의 계속적인 추진

㉰ 地方財政支援의 強化

③ 教育施設의 合理的 配置 및 家族計劃事業의 強化

④ 行政權限의 地方移讓과 행정 및 공공기관의 地方移轉

⑤ 都市失業者 救濟對策으로 개간 및 간척사업장에서 集團移住就業을 통한 定着誘導

(다) 大都市 人口集中에 관한 대책은 그 原因에 따른 事前的 抑制뿐만 아니라 事後的 分散까지를 包含하는 대책이어야 하며 동시에 個別的인 政策의 效果나 緊急度, 난이도에 따라 短期와 長期의 대책을 樹立하여 추진하여야 할 것이다.

政府는 都市人口分散 綜合對策을 펴나가기 위하여 經濟企劃院長官을 委員長으로 하는 人口政策審議會를 설치하여 운영하고 있지

49) Ibid., p. 172.

만 그 成果가 별로 크지 못한 實情이므로 人口集中 抑制와 그 分散을 效果的으로 추진할 뿐만 아니라 모든 人口問題를 綜合的으로 다루는 政府機構로서 人口廳의 新設이 必要하다고 생각한다.

4. 맺 음

이상 人口政策을 위한 社會制度의 改善方案을 모색하여 보았다. 우리나라의 심각한 人口問題를 效果的으로 그리고 成功的으로 추진하기 위해서는 人口抑制政策의 基本原則을 제시하는 人口基本法의 制定도 고려해 볼만 하며 앞에서도 잠깐 言及한 바와 같이 人口問題를 綜合的으로 管掌하는 人口廳의 新設도 바람직하다고 생각한다.

附　　録

《性別 및 年齢別 推計人口：1980～1986》

附　録 1．性別　및　年齢別(各歳)推計人口：1980～1986

年齢	1980			1981		
	計	男	女	計	男	女
0	869969	450174	419795	864717	446625	418092
1	821036	424596	396440	861416	446976	414440
2	782928	405049	377879	816066	422761	393306
3	776393	401960	374433	779414	403683	375731
4	783401	405632	377769	773339	400765	372574
5	818397	423049	395348	781450	404725	376726
6	868866	447550	421315	816700	422124	394576
7	886803	469773	417030	867225	446618	420607
8	941147	485740	455407	885287	468899	416388
9	943214	488323	454891	939736	484942	454793
10	938152	485887	452265	942104	487717	454387
11	921084	475643	445441	937074	485302	451771
12	883374	455360	428014	919969	475032	444936
13	859114	444313	414801	882205	454710	427496
14	856898	444602	412296	857888	443628	414260
15	866786	449756	417030	855591	443863	411727
16	890581	461856	428725	865404	448967	416438
17	913338	473856	439482	889064	460978	428086
18	923463	479049	444414	911691	472886	438804
19	925521	479460	446061	921705	478004	443701
20	911374	471174	440200	923320	478361	444959
21	871276	447978	423298	909101	470029	439073
22	812143	413175	398968	868990	446819	422171
23	759502	380866	378636	809917	412050	397867
24	739112	364897	374215	757344	379787	377557
25	710924	354265	356659	736980	363839	373141
26	649105	337214	311891	708824	353220	355603
27	612182	323203	288979	647081	336198	310883
28	578748	299922	278826	610199	322206	287993
29	521838	269773	252065	576818	298967	277851
30	509067	266800	242267	520300	268826	251473
31	523685	272965	250720	507530	265845	241686
32	524594	272313	252281	522105	271975	250130
33	506033	265375	240658	523003	271319	251684
34	461835	242663	219172	504465	264394	240071
35	427261	221343	205918	460315	241736	218578
36	431277	220441	210836	425779	220475	205304
37	461946	235722	226224	429737	219557	210179
38	485485	248306	237179	460200	234710	225490
39	473596	243034	230562	483458	247096	236361
40	455017	233903	221114	471722	241829	229893

年齢	1980			1981		
	計	男	女	計	男	女
41	449757	230111	219646	452965	232563	220402
42	436184	222105	214079	447494	228623	218872
43	422109	214388	207721	433806	220536	213270
44	415503	210384	205119	419678	212781	206897
45	399172	201535	197637	413005	208731	204273
46	370626	186255	184371	396662	199870	196793
47	349781	172683	177098	368145	184610	183535
48	331861	158427	173434	347280	171037	176243
49	304648	140767	163881	329316	156779	172537
50	287851	131872	155979	302255	139231	163023
51	279799	128422	151377	285401	130298	155102
52	565578	121300	144278	277200	126745	150455
53	251089	114780	136309	262900	119571	143329
54	240609	110766	129843	248338	112997	135341
55	236581	109704	126877	237742	108894	128848
56	237459	111295	126164	233527	107690	125836
57	231987	109291	122696	234089	109052	125037
58	220003	102714	117289	228333	106843	121490
59	204805	95201	109604	216145	100132	116013
60	184644	86667	97977	200842	92540	108302
61	168855	78932	89923	180659	83968	96691
62	164575	75084	89491	164799	76190	88609
63	163296	73052	90244	160218	72171	88047
64	154506	68473	86033	158529	69886	88643
65	140229	61439	78790	149518	65157	84361
66	129443	55325	74118	135266	58139	77127
67	123922	51721	72201	124416	52038	72378
68	118826	49221	69605	118640	48371	70269
69	111537	45748	65789	113237	45793	67444
70	103717	41180	62537	105800	42363	63437
71	95117	36575	58542	97901	37940	59961
72	83406	31559	51847	89307	33493	55814
73	74415	27782	46633	77847	28690	49157
74	69340	25304	44036	69011	25035	43976
75	58918	20525	38393	63875	22565	41310
76	47142	15427	31715	53933	18082	35851
77	42438	13447	28991	42857	13400	29456
78	41477	13049	28428	38273	11500	26773
79	37884	11398	26486	37067	10980	26088
80	178222	44868	133354	181018	45214	135804
計	38123775	19235736	18888039	38722529	19538947	19183582

年齢	1982			1983		
	計	男	女	計	男	女
0	879348	454227	425121	892054	460822	431232
1	856364	443544	412819	871178	451257	419921
2	856175	445040	411135	851164	441633	409531
3	812357	421323	391035	852393	443579	408814
4	776239	402444	373795	809138	420073	389066
5	771387	399852	371535	774338	401553	372785
6	779705	403783	375921	769633	398912	370721
7	815022	421184	393838	778041	402859	375183
8	865645	445730	419915	813463	420316	393147
9	883823	468079	415744	864182	444924	419257
10	938583	484326	454257	882697	467481	415216
11	940987	487118	453869	937480	483738	453742
12	935911	484671	451240	939835	486495	453340
13	918737	474351	444386	934681	483991	450690
14	880922	454000	426923	917438	473631	443807
15	856539	442875	413664	879565	453243	426322
16	854200	443079	411121	855178	442111	413067
17	863896	448105	415791	852732	442244	410488
18	887429	460028	427402	862318	447193	415126
19	909933	471852	438081	885733	459035	426698
20	919444	476911	442533	907699	470792	436907
21	920981	477214	443767	917141	475799	441342
22	906705	468836	437869	918598	476040	442558
23	866615	445631	420984	904300	467635	436665
24	807612	410908	396704	864243	444449	419795
25	755112	378698	376414	805315	409779	395536
26	734782	362777	372005	752902	377631	375271
27	706655	352170	354485	732598	361731	370867
28	644977	335172	309805	704491	351133	353359
29	608136	321198	286937	642875	334157	308718
30	575152	297940	277212	606435	320137	286299
31	518719	267858	250860	573506	296924	276582
32	505947	264865	241082	517144	266891	250253
33	520488	270975	249513	504378	263899	240479
34	521379	270316	251063	518889	269990	248899
35	502831	263402	239429	519740	269326	250413
36	458736	240809	217928	501205	262443	238762
37	424217	219582	204635	457131	239882	217249
38	428041	218586	209455	422553	218625	203928
39	458223	233543	224680	426174	217491	208683
40	481585	245892	235693	456485	232425	224060

年齢	1982			1983		
	計	男	女	計	男	女
41	469655	240478	229177	479555	244562	234993
42	450732	231089	219644	467422	238998	228424
43	445104	227039	218065	448391	229528	218863
44	431357	218912	212445	442661	225409	217252
45	417197	211136	206062	428876	217260	211617
46	410469	207041	203428	414713	209468	205244
47	394072	198142	195930	407871	205296	202575
48	365556	182884	182673	391387	196336	195050
49	344640	169289	175351	362841	181058	181783
50	326766	155103	171663	342015	167519	174496
51	299746	137602	162144	324112	153330	170782
52	282815	128624	154191	297102	135869	161233
53	274464	124966	149498	280098	126850	153249
54	260082	117739	142343	271591	123083	148508
55	245444	111110	134334	257123	115803	141320
56	234751	106922	127829	242448	109131	133317
57	230294	105546	124748	231589	104823	126765
58	230482	106637	123845	226835	103237	123598
59	224391	104186	120205	226590	104015	122575
60	212035	97363	114673	220193	101336	118857
61	196625	89693	106932	207683	94406	113278
62	176405	81082	95323	192119	86647	105472
63	160479	73262	87218	171871	77998	93873
64	155591	69069	86522	155888	70141	85747
65	153486	66527	86959	150692	65775	84918
66	144333	61701	82632	148276	63043	85233
67	130086	54723	75363	138915	58118	80797
68	119184	48701	70483	124689	51251	73438
69	113160	45032	68127	113750	45371	68379
70	107509	42435	65074	107537	41761	65777
71	99924	39066	60859	101635	39169	62466
72	91975	34775	57200	93930	35841	58089
73	83426	30477	52949	85968	31673	54295
74	72260	25878	46383	77505	27515	49990
75	63623	22346	41277	66681	23119	43562
76	58521	19899	38622	58364	19726	38638
77	49062	15723	33339	53282	17321	35960
78	38706	11471	27235	44338	13474	30864
79	34283	9685	24597	34723	9671	23052
80	182917	45204	137714	182440	44200	138240
計	39331147	19847446	19483701	39950743	20161398	19789345

年齢	1984			1985		
	計	男	女	計	男	女
0	901811	465895	435916	907676	468978	438698
1	884084	457971	426113	894081	463179	430902
2	865935	449338	416597	878819	456052	422766
3	847405	440189	407217	862169	447898	414271
4	849119	442313	406805	844160	438942	405218
5	807252	419187	388065	847255	441436	405819
6	772556	400603	371953	805421	418214	387207
7	767954	397984	369969	770856	399669	371187
8	776484	402000	374485	766384	397125	369259
9	812006	419522	392484	775027	401213	373814
10	863065	444346	418719	810911	418964	391947
11	881621	466909	414712	862009	443793	418216
12	936338	483123	453215	880510	466312	414198
13	938611	485820	452791	935128	482459	452669
14	933379	483269	450110	937319	485105	452213
15	916060	472861	443199	932001	482499	449502
16	878214	452488	425726	914717	472110	442607
17	853736	441296	412440	876784	451682	425103
18	851192	441358	409833	852225	440431	411794
19	860677	446238	414439	849591	440431	409160
20	883533	458016	425517	858515	445259	413255
21	905436	469722	435714	881327	456997	424330
22	914787	474659	440128	903127	468625	434502
23	916200	474857	441343	912424	473511	438913
24	901894	466439	435455	913807	473680	440127
25	861877	443279	418598	899502	465259	434243
26	803047	408677	394371	859561	442145	417415
27	750701	376579	374122	800799	407594	393204
28	730413	360696	369717	748507	375542	372965
29	702327	350105	352222	728238	359674	368563
30	641152	333083	308069	700574	349019	351555
31	604760	319093	285667	639470	332038	307432
32	571866	295908	275958	603098	318053	285045
33	515580	265936	249645	570247	294910	275337
34	502821	262945	239876	514033	264994	249040
35	517272	269017	248255	501249	262005	239244
36	518118	268374	249744	515689	268087	247601
37	499549	261484	238065	516471	267424	249047
38	455414	238885	216528	497777	260452	237325
39	420714	217543	203171	453514	237755	215758
40	424581	216464	208117	419177	216541	202636

年齢	1984			1985		
	計	男	女	計	男	女
41	454614	231198	223416	422882	215347	207535
42	477355	243101	234254	452582	229847	222735
43	465075	237428	227646	475038	241548	233490
44	445994	227920	218074	462672	235810	226862
45	440184	223749	216435	443564	226280	217283
46	426405	215589	210816	437732	222077	215655
47	412162	207744	204418	423866	213861	210005
48	405172	203469	201703	409510	205937	203572
49	388564	194424	194141	402331	201531	200800
50	360138	179207	180931	385753	192482	193271
51	339291	165649	173642	357346	177254	180092
52	321308	151442	169866	336408	163653	172754
53	294318	134029	160288	318350	149434	168915
54	277239	124968	152271	291383	132076	159307
55	268567	121090	147478	274227	122975	151253
56	254075	113776	140299	265472	119008	146464
57	239274	107022	132253	250840	111612	139228
58	228198	102559	125638	235864	104742	131123
59	223096	100726	122370	224525	100094	124431
60	222443	101201	121242	219109	98030	121079
61	215766	98299	117468	218089	98207	119882
62	203023	91237	111786	211015	95038	115978
63	187306	83386	103920	198035	87839	110196
64	167042	74706	92336	182171	79899	102271
65	151017	66822	84195	161911	71201	90711
66	145658	62374	83284	146043	63412	82630
67	142819	59425	83394	140374	58836	81538
68	133256	54470	78785	137105	55735	81370
69	119074	47781	71292	127355	50821	76535
70	108168	42105	66062	113294	44374	68920
71	101759	38582	63177	102425	38937	63489
72	95627	35969	59658	95836	35463	60373
73	87846	32674	55171	89516	32822	56695
74	79913	28622	51291	81704	29554	52149
75	71583	24605	46978	73847	25619	48228
76	61257	20431	40827	65849	21766	44083
77	53207	17189	36018	55927	17821	38106
78	48192	14860	33332	48187	14761	33426
79	39798	11372	28426	43292	12556	30737
80	182589	43425	139164	187304	44218	143086
計	40577912	20479095	20098817	41208877	20798532	20410346

年齢	1986			年齢	1986		
	計	男	女		計	男	女
0	908135	469235	438899	41	417553	215461	202092
1	900207	466401	433806	42	421035	214115	206920
2	888822	461272	427549	43	450442	228410	222032
3	875069	454628	420441	44	472668	239946	232721
4	858943	446668	412275	45	460236	234161	226076
5	842359	438096	404263	46	441179	224638	216541
6	845395	440451	404944	47	435216	220346	214870
7	803701	417272	386428	48	421229	212049	209130
8	769290	398817	370473	49	406720	204020	202700
9	764937	396350	368587	50	399505	199564	199941
10	773959	400678	373282	51	382867	190437	192430
11	809893	418436	391457	52	354388	175167	179220
12	860933	443224	417709	53	333363	161530	171834
13	879346	465676	413671	54	315230	147301	167929
14	933866	481764	452101	55	288291	130005	158286
15	935965	484351	451614	56	271169	120899	150270
16	930692	481771	448921	57	262186	116783	145403
17	913303	171314	441989	58	247364	109271	138093
18	875296	450833	424462	59	232170	102256	129914
19	850664	439533	411131	60	220611	97446	123165
20	847484	439490	407994	61	214950	95164	119785
21	856385	444298	412087	62	213410	94985	118425
22	879098	455960	423138	63	205924	91534	114390
23	900831	467527	433304	64	192707	84200	108507
24	910089	472377	437712	65	176709	76180	100529
25	911451	472527	438925	66	156707	67615	89093
26	897196	464129	433066	67	140812	59855	80956
27	857291	441043	416249	68	134835	55219	79616
28	798584	406536	392048	69	131140	52036	79104
29	746346	374525	371821	70	121277	47229	74048
30	726506	358601	367906	71	107347	41071	66276
31	698887	347979	350907	72	96528	35820	60708
32	637817	331006	306811	73	89797	32388	57409
33	601474	317042	284432	74	83336	29713	53622
34	568665	293938	274727	75	75542	26476	49066
35	512487	264075	248411	76	68003	22686	45317
36	499742	261123	238619	77	60206	19006	41201
37	514100	267173	246927	78	50731	15320	35411
38	514727	266413	248314	79	43308	12485	30824
39	495831	259289	236542	80	194466	45859	148607
40	451931	236709	215222	計	41838849	21117175	20721674

附　録　2．性別 및 年齢別（5歳階級）推計人口：1980～2000

年齢	1980			1981		
	計	男	女	計	男	女
0～ 4	4033727	2087411	1946316	4094952	2120811	1974141
5～ 9	4458426	2314435	2143991	4290398	2227308	2063090
10～14	4458622	2305805	2152817	4539239	2346389	2192850
15～19	4519689	2343977	2175712	4443455	2304699	2138756
20～24	4093407	2078090	2015317	4268673	2187046	2081627
25～29	3072797	1584377	1488420	3279902	1674430	1605472
30～34	2525214	1320116	1205098	2577404	1342360	1235044
35～39	2279565	1168846	1110719	2259488	1163575	1095913
40～44	2178570	1110891	1067679	2225665	1136331	1089334
45～49	1756088	859667	896421	1854408	921028	933381
50～54	1324926	607140	717786	1376093	628842	747251
55～59	1130835	528205	602630	1149837	532612	617225
60～64	835876	382208	453668	865048	394755	470293
65～69	623957	263454	360503	641077	269499	371578
70～74	425995	162400	263595	439866	167521	272345
75～79	406081	118714	287367	417023	121741	295283
計	38123775	19235736	18888039	38722529	19538947	19183582

年齢	1982			1983		
	計	男	女	計	男	女
0～ 4	4180482	2166577	2013905	4275928	2217364	2058564
5～ 9	4115581	2138627	1976954	3999656	2068563	1931094
10～14	4615140	2384466	2230674	4612131	2395335	2216796
15～19	4371997	2265939	2106059	4335527	2243826	2091700
20～24	4421357	2279500	2141857	4511981	2334716	2177266
25～29	3449662	1750015	1699647	3638181	1834430	1803751
30～34	2641685	1371955	1269730	2720353	1417841	1302512
35～39	2272047	1175921	1096126	2326802	1207767	1119036
40～44	2278433	1163409	1115023	2294514	1170923	1123591
45～49	1931935	968491	963444	2005687	1009418	996270
50～54	1443873	664033	779840	1514917	706650	808267
55～59	1165361	534401	630960	1184585	537010	647575
60～64	901136	410469	490668	947754	430528	517227
65～69	660250	276684	383566	676323	283558	392765
70～74	455094	172631	282464	466575	175958	290617
75～79	427112	124328	302785	439827	127512	312316
計	39331147	19847446	19483701	39950743	20161398	19789345

年　齢	1984			1985		
	計	男	女	計	男	女
0～ 4	4348354	2255706	2092648	4386905	2275050	2111855
5～ 9	3936251	2039295	1896956	3964943	2057657	1907286
10～14	4553014	2363467	2189548	4425876	2296632	2129243
15～19	4359878	2254241	2105638	4425317	2287152	2138166
20～24	4521850	2343693	2178157	4469200	2318072	2151128
25～29	3848366	1939337	1909030	4036606	2050214	1986391
30～34	2836180	1476966	1359214	3027421	1559013	1468408
35～39	2411066	1255303	1155763	2484699	1295723	1188976
40～44	2267619	1156111	1111508	2232350	1139093	1093258
45～49	2072486	1044975	1027512	2117003	1069687	1047316
50～54	1592294	755296	836999	1689240	814900	874339
55～59	1213210	545172	668038	1250929	558430	692498
60～64	995580	448829	546752	1028419	459013	569406
65～69	691824	290873	400951	712788	300005	412783
70～74	473312	177952	295360	482775	181150	301625
75～79	456626	131881	324744	474406	136741	337666
計	40577912	20479095	20098817	41208877	20798532	20410346

年　齢	1986			1990		
	計	男	女	計	男	女
0～ 4	4431175	2298204	2132971	4396608	2280705	2115903
5～ 9	4025681	2090986	1934695	4320617	2247203	2073413
10～14	4257996	2209777	2048219	3934543	2041821	1892723
15～19	4505920	2327801	2178118	4396190	2280355	2115835
20～24	4393886	2279652	2114234	4381216	2265737	2115480
25～29	4210868	2158760	2052108	4415646	2292674	2122972
30～34	3233349	1648566	1584782	3990447	2024616	1965831
35～39	2536886	1318073	1218813	2988886	1535991	1452895
40～44	2215629	1134642	1078987	2442039	1268183	1173856
45～49	2164580	1095214	1069366	2178426	1101825	1076601
50～54	1785353	873999	911354	2046950	1019668	1027282
55～59	1301181	579215	721966	1605687	755623	850064
60～64	1047601	463328	584273	1151103	489654	661450
65～69	740203	310905	429299	890893	364806	526086
70～74	498283	186220	312063	561439	210359	351080
75～79	492257	141831	350425	560408	158205	402203
計	41838849	21117175	20721674	44261098	22337424	21923675

年齡	1995			2000		
	計	男	女	計	男	女
0～ 4	4388570	2270800	2117770	4352226	2243183	2109043
5～ 9	4338108	2256556	2081552	4333524	2247776	2085748
10～14	4292169	2232893	2059276	4310730	2242805	2067925
15～19	3909220	2029174	1880046	4266754	2220333	2046421
20～24	4358242	2263501	2094741	3874515	2015211	1859304
25～29	4335313	2246269	2089044	4316239	2247914	2068325
30～34	4374427	2271478	2102949	4297921	2228811	2069110
35～39	3952267	2003007	1949260	4336534	2250610	2085924
40～44	2950519	1511034	1439485	3912356	1978614	1933742
45～49	2393254	1233372	1159882	2902504	1478187	1424317
50～54	2115195	1055992	1059202	2331546	1189971	1141574
55～59	1954252	951726	1002526	2025229	991749	1033480
60～64	1486947	669512	817435	1813522	849264	964259
65～69	1011891	394226	617665	1310166	546224	763942
70～74	717216	260594	456621	828514	286177	542337
75～79	672666	187757	484909	854081	234327	619755
計	47250253	23837890	23412363	50066362	25251156	24815206

資料：經濟企劃院，人口部門實務計劃班，第5次5個年 經濟社會發展計劃(案)
1981. 4.

韓國의 人口問題와 政策方向

1983年 12月 15日 印刷
1983年 12月 30日 發行

發行人 朴 贊 武
發行處 韓國人口保健研究院
서울特別市 恩平區 佛光洞 山42－14
電話：388－8003～7, 8631～4
印 刷 文 善 社 印 刷 所