

## VII. 人口抑制對策의 現況과 展望

曹大熙\* · 高甲錫\*\*

### 緒 論

오늘날 大部分의 開發途上國家들이 當面하고 있는 三大 問題는 人口問題—특히 人口過剩 現象—, 絶對貧困, 그리고 失業問題로 指摘되고 있다. 지난 70年代 우리나라의 絶對貧困과 慢性的인 失業問題는 상당히 好轉된 것으로 알려져 있다. 그러나 人口問題는 아직도 深刻하다. 즉, 1980年代에 들어와서도 우리나라 人口는 每年 60萬 가량 늘어나고 있으며 서울을 中心으로 한 首都圈人口의 密集現象은 人口問題의 深刻성을 더하고 있으며 또 다른 次元의 時急한 人口對策을 要求하고 있다.

本考에서는 人口의 量的 膨脹을 制御하기 위한 人口抑制對策을 中心으로 現況과 展望에 대하여 간단히 論述키로하고 人口分散策이나 其他 人口와 關聯된 對應政策에 대하여서는 論及하지 않으려 한다. 먼저 1962年 以後 우리나라 人口抑制對策을 살피고 다음으로 1980年代 以後의 人口政策을 眺望코자 한다.

### 人口抑制 對策의 變遷

人口抑制의 政策目標은 우리나라 婦人들의 出産力을 하루 빨리 近代化된 社會의 出産力 類型에 接近시키는데 두고 있다. 여기서 近代化된 社會의 出産力類型이란 한 婦人이 一生 동안 平均 2名 以內의 子女를 갖는 것으로, 이런 社會에서는 人口의 單純再生産이 이루어지고 결국 總人口의 規模가 安定될 뿐 아니라 人口의 男女別 年齡構造까지 변하지 않는 이른바 停止人口(Stationary Population)로 移行해 간다. 西歐諸國은 19世紀 前半期에 이미 近代化된 出産力을 示顯하였고 가까운 日本에서도 1950年代後半期에 이르러 이 段階에 到達한 것으로 評價되고 있다. 人口抑制對策은 이 目標을 達成하기 위해서 意識적으로 취해지

\* 韓國人口保健研究院 責任研究員

\*\* 韓國人口保健研究院 研究調整室長

는 直接, 間接的인 社會的 活動(Social Action)으로서 보통 政府가 이 活動의 主體가 된다. 先進諸國의 近代化된 出産力이 人口抑制對策의 結果로서 이뤄진 것은 아니다. 이들의 낮은 出産力 水準은 그들의 特有한 合理主義에 바탕을 두고 있으며, 文化的 背景과 長期間에 걸쳐 進行되어온 經濟發展의 所産으로 보는 것이 오히려 妥當하다. 한편 뒤늦게 産業化를 서두르게 된 國家는 西歐의 發展過程을 그대로 踏襲하기에는 人口問題가 緊迫하고 經濟發展을 하루속히 이룩하지 않으면 안되는 처지에 놓여있다. 따라서 政府次元에서 人口抑制對策이 云謂되고 또 實施되고 있는 나라는 모두가 開發途上國이라해도 過言은 아니다. 人口抑制對策, 좁게는 家族計劃事業이 出産力을 낮추는데 얼마만큼 寄與하는지에 관해서 아직도 學者들 間에 論爭거리로 남아 있지만 大部分의 開發途上國 政策樹立者들은 家族計劃事業의 效果를 의심치 않고 있다. 우리나라의 경우, 1950年代 後半의 소위 「베이비 붐」을 거친후 合計出産率이 꾸준히 떨어져 온 것은 事實이나 이 중에 얼마만큼이 政府의 家族計劃事業에 힘입은 것인지에 대해서는 精確한 評價를 내릴 수 없다. 우리나라에 있어서 出産力의 低下는 家族計劃事業과 거의 關係가 없는 初婚年齡의 上昇과 當初 家族計劃事業에 包含되지 않았던 人工妊娠中絶이 行하지 않는 子女의 出産防止에 큰 몫을 차지하였기 때문이다.

回顧건대 우리나라에서 人口問題의 深刻性에 눈을 돌리고 國家政策樹立의 次元에서 다루지기 始作한 것은 1960年代初 第1次 經濟開發 5個年 計劃을 立案할 때였다. 이는 人口問題가 주로 經濟的인 側面에서 提起되었다는 것을 말해준다. 다시말해서 人口를 財貨의 生産者로서 보다는 消費者로서 把握하고 經濟發展에 대한 否定的인 側面을 強調하는데서 나온 發想이다. 一定 水準의 國民所得을 一定 期間內에 達成하기 위해서는 國民所得 決定의 分母에 該當하는 人口規模의 增加를 最小로 抑制할 수 밖에 없다는 結論에 到達한 것이다. 이와같은 人口抑制政策의 當爲性에 대해 疑問을 提起한 사람이 없지는 않았지만 그런대로 人口抑制政策은 그 合法性을 認定받아 온 셈이다.

우리나라의 人口抑制는 初期 産兒制限이라는 말로 表現되었지만 이 단어가 풍겨주는 強制的인 印象 때문에 家族計劃이라는 말로 代置되었다. 事實상 우리나라의 人口抑制對策은 家族計劃事業, 좁게는 避妊의 普及이라고 해도 過言은 아니다.

韓國의 家族計劃事業은 初期 診療所 中心에서 次期 要員中心으로, 여기에 統合事業 形態를 거치면서 發展되어 온 것으로 말해지고 있다. 初期 診療所 中心 事業期는 1964년까지로서 保健所 혹은 診療所에 찾아오는 避妊希望者에 대하여 器具 및 藥劑를 거의 無料로 供給하는데서 크게 벗어나지 못하다가 家族計劃要員이 늘어나 각 邑·面 單位에까지 配置됨에 따라, 避妊普及 活動이 보다 積極性을 띠어 要員들이 避妊 需要者를 訪問, 避妊을 勸獎하는 形態로 轉換되었다. 1970年代에 이르러 避妊普及의 擴大라는 政策目標을 追求하는 한편, 多子女 및 男兒에 대한 選好를 助長하는 社會 雰圍氣를 變更시키기 위해서 多角的인 對策이 導入되었다.

現在까지 實施된 적이 있거나 實施中에 있는 對策들을 그 政策目標-즉 (1) 避妊 및 不妊 施術의 擴大와 (2) 希望子女數의 減少-에 따라 정리해볼 수 있겠으나 여기서는 약간 觀點을 달리하여 첫째, 避妊의 원활한 供給과 둘째, 避妊需要의 創出로 나뉘 각각을 위해 어떤 政策手段들이 使用되어 왔는가 살펴보고자 한다. 避妊供給의 圓滑化 혹은 效率化는 避妊의 可用度(Availability)와 便宜度(Accessibility)를 높여 避妊希望者가 쉽게 避妊法을 使用할 수 있게 하는 것이다.

앞에서 잠깐 言及한 것처럼 事業初期에 政府의 保健組織網 곧 保健所와 그 支所에 藥劑와 器具를 確保하는 것 등으로 避妊의 可用度を 높이는데 力點을 두었다. 이때 避妊藥劑및 器具, 그리고 서어비스는 거의 無料로 供給하였는데 이런 인센티브들은 避妊使用의 動機를 誘發시킬 目的에서 보다는 可用度を 높이기 위한 手段으로 利用되었다. 여기서 약간 發展된 形態의 事業으로 移動施術班의 運營과 어머니회 혹은 새마을 婦女會를 통한 避妊藥劑의 普及를 들 수 있는데 이것들은 주로 避妊使用의 便宜度を 높이자는데 目的을 두었다.

政府는 그동안 피임약제와 기구를 기존 보건조직망을 통해 공급하는 한편 不妊施術에 必要한 새로운 機械裝備을 導入, 公私設 病醫院에 設置하도록 하였으며 이에 필요한 기술인력을 훈련시킨 바 있다. 우리나라의 家族計劃事業에 있어 根幹을 이루고 있는 것은 目標量制度라 할 수 있다. 이 制度는 家族計劃事業이 要員中心으로 바뀌면서 이들의 努力을 極大化시키는 方案으로 採択되었으나 制度自體가 지니고 있는 硬直性으로 인하여 적지않은 問題를 發生시키고 있는 것이 事實이다.

供給者 쪽에서 避妊의 可用도와 便宜度を 높여 주는만큼 避妊率이 높아지지는 않는다. 그 限界效果가 거의 없어질 수 밖에 없다는 말이다. 왜냐하면 家族의 規模는 文化的 要因, 특히 子女에 관한 價値觀에 크게 左右되고, 그 左右되는 程度가 避妊使用의 容易度에 比例하여 커지기 때문이다. 避妊普及 提高效果가 갖는 이같은 限界性 때문에 避妊使用에의 動機化의 必要性이 커지게 된다.

政府가 少子女價値觀의 形成을 人口抑制對策의 二大 政策目標 중 하나로 못박을 만큼, 우리나라에서는 多子女 및 男兒에 대한 選好가 두드러진 것으로 알려져 있다. 특히 男兒選好가 拂拭되지 않는 限 出產抑制 目標의 達成이 不可能한 것으로 認識되고 있다. 이상의 子女觀은 規範과 法制度에 깊이 배어 있어서 이 規範과 法制度가 小家族選好라는 社會的 雰圍氣를 造成하는데 障礙要素로서 殘存하고 있다. 이같은 障礙는 물론 家族計劃事業의 強化만으로 克服될 수 없는 성질의 것일 뿐 아니라 政府 各部處가 介入하지 않으면 適當한 對應策을 마련할 수 없을 程度로 장벽이 두꺼운 것이 事實이다. 따라서 綜合人口抑制對策의 樹立에 눈을 돌리지 않을 수 없었던 것이나, 人口政策에 대한 政府 各部處 政策立案者들의 關心을 불러 일으키고 人口抑制 및 分散에 關聯된 政策을 調整할 目的으로 人口政策 審議委員會를 設置하게 된 것도 保社部中心의 避妊普及-一辺倒의 家族計劃事業의 限界性이 露呈

되었기 때문이다. 政府에서는 具體的인 政策手段을 폭넓게 檢討하기에 이르렀는데 法制度의 改善에서 부터 公共住宅 入住의 優先權 賦與에 이르기 까지 아주 多様하다. 어떤 것은 現在 施行中에 있고, 어떤 것은 施行 與否를 檢討하고 있거나 施行을 保留하고 있다. 이들 政策手段의 상당수가 소위 Incentive-Disincentive (惠澤賦與-規制)를 통해 避妊-少子女 家族으로 誘導하려는 것이다. 그러나 이들의 政策效果는 直接的이고 即時的인 結果에서 찾으려는 것 보다 社會的 雰圍氣를 造成하여 終局的으로 避妊普及을 先進水準까지 늘리겠다는 데서 그 意味를 찾아야 할 것이다. 避妊需要의 增進에 있어 큰 몫을 차지하는 것이 各種 弘報活動과 人口教育이다. 弘報活動이 即時的인 效果를 노리는 것이라면 教育은 長期的인 效果를 노리는 活動이다. 弘報活動은 두 가지 通路를 통해서 이뤄지고 있다. 하나는 각종 媒體를 利用하는 것이고 다른 하나는 組織體를 통한 對人接觸이다. 前者는 주로 家族計劃協會에서 담당하고 後者는 주로 政府의 保健組織網을 통해 이뤄지고 있다.

避妊, 不妊 施術, 初期妊娠中 絶 등의 서어비스는 일반 醫療서어비스보다 훨씬 싼값으로 提供되고 있다. 그만큼의 費用을 政府에서 負擔해야 한다는 것인데, 家族計劃事業이 開始된 이후 상당부분의 비용이 外援으로 充當되어왔다. 그러나 外援의 比重이 점점 줄어들어 相對的으로 政府의 負擔이 늘어나는 實情이다. 지금까지 無料로 提供되던 콘돔, 먹는 피임약 등 간단한 피임 약제와 기구를 名目上 有料로 供給한다고 해서 避妊使用率이 떨어지지 않는다는 調査結果도 있거니와 避妊은 窮極的으로 自費負擔으로 이뤄져야 할 것이다.

## 課題와 展望

우리나라의 人口增加抑制政策 특히 家族計劃事業은 하나의 成功한 例로서 알려지고 있는 것은 事實이나 그렇다고 當初 計劃했던 目標을 達成했다고 보기는 힘들다. 우리나라의 人口增加抑制策에 있어서 몇가지 解決해야할 課題를 다음 몇가지로 列舉할 수 있겠다. 첫째, 目標量制度를 根幹으로 하고있는 避妊普及體系에 대한 檢討를 들 수 있다. 지금까지 目標量制度의 硬直性이 問題로 登場하게 된 것은 주로 避妊需要에 관한 正確한 情報가 円滑히 流通되고 適切한 措處가 取해질 수 없었던데 있었다. 要員의 定規化도 물론 있어야 겠지만 經營情報體系 面에서 目標量制度를 補完하여 避妊需要와 業務遂行의 難易度에 맞춰 投入要員과 方法別 目標量을 隨時로 調整할 수 있어야 할 것 같다.

둘째, 調査研究 活動의 振作과 그 結果의 活用을 들 수 있다. 政策手段의 開發과 關聯하여 實施可能性(Feasibility)에 대한 調査는 있지만, 實施效果에 대한 엄밀한 檢討가 不足한 상태에 있다. 물론 惠澤賦與-規制(Incentive-Disincentive)를 통한 各種社會的 支援政策, 法制度의 改革, 教育弘報 등의 實施가 갖는 效果를 評價할 수는 없는 일이다. 또 당장에 보이는 效果가 없다고 해서 中斷하는 愚를 犯해서는 안될 것이다.

셋째, 政策의 一貫性과 連續性의 維持를 들 수 있다. 지금까지 이점에 관해 별 문제가 없

있지만 最近 人口問題의 深刻함과 重大함 때문에 여러가지 多様な 政策手段이 動員된 만큼 各 政策手段들이 一貫성을 유지되도록 調整해야 할 것이다. 이런 點에서 人口政策審議委員會의 政策的 뒷받침이 必要하다. 政策의 一貫성과 連續성을 維持하려면 政策施行 與否를 慎重히 해야 할 것은 더 말할 나위조차 없다. 政策은 長期的인 眼目에서 決定되고 이에 맞춰 投資가 이뤄져야 할 것이다. 지금까지의 調查結果에서 가장 두드러진 現象 중 하나는 教育水準이 높을수록 出産力이 낮다는 사실이다. 이는 보다 積極的인 人口教育이 出産力의 低下에 크게 寄與할 수 있다는 강한 示唆을 주고 있다. 家族計劃事業의 對象人口에 장래의 出産人口를 包含시켜야 한다는 말이다(靑少年指導協會의 發足構想).

나뭇, 避妊藥劑 및 器具의 開發을 들 수 있다. 현재 使用되고 있는 避妊手段에 상당한 副作用과 不便이 따르는 것으로 呼訴되고 또 品質改善의 여지가 있는데도 使用者의 嗜好에 맞도록 선택의 폭을 넓혀주려는 것 외에는 별다른 노력을 보여주지 못하였다. 선택의 폭을 넓혀 주는 것도 중요하지만 피임약제와 기구의 品質개선도 병행되어야 할 것이다.

이상 몇가지로 우리나라의 家族計劃事業이 當面한 問題를 골짜위주로 指摘하였지만 다음의 根本問題에 比하면 支葉的인 것들에 不過하다. 우리나라의 人口는 거의 飽和狀態에 이르렀고 가까운 將來에 人口가 停滯될 展望이 거의 없는 것으로 豫測되고 있다. 따라서 지금까지 펼쳤던 것보다 強力한 規制措置가 不可避하게 되는데 이처럼 強力한 人口增加 抑制政策들이 어떻게 그 合法性 혹은 正當성을 確保할 수 있겠느냐 하는 점이다. 꺼꾸로 말해서 倫理的인 問題를 惹起시키지 않으면서, 또 個人의 自由權을 基本으로 하는 自由民主主義 政治이데올로기와 아무런 摩擦을 일으키지 않으면서 어떻게 強力한 規制策을 實施할 수 있겠느냐 하는 問題다. 政府가 指向하는 바, 避妊의 普遍化 혹은 生活化가 實現된다면 必然的으로 婚前人口層도 避妊使用에 관한 知識을 얻고 使用하는 事例가 增加할 것이고, 이렇게 되면 性과 家族에 대한 價値에 甚大한 變化가 일게될 것으로 보인다.

앞에서 언급된 것처럼 初婚年齡의 變化가 出産力 變動에 至大한 影響을 미친다고 본다면, 政府는 人口成長抑制策의 하나로 初婚年齡에 影響을 미칠수 있는 政策手段을 追加시킬 수도 있다. 만약 이렇게 된다면 取해질 政策手段의 如何에 따라서는 論難의 對象이 될 수 있을 것이다.

또 規制政策이 이에 대한 國民的인 合意없이 施行된다면 社會階層 間의 違和感을 造成할 위험이 없지 않다. 환언하면, 農漁村僻地나 大都市脆弱地區의 低所得層이 높은 出産力을 나타내고 있는데 이러한 層에 대해서 어떤 規制措置가 集中된다면 이들의 反感을 살 염려가 있다는 말이다.

人口增加 抑制의 窮極的인 目的이 生活의 質을 높이고 福祉社會를 具顯하는데 두고 있다면, 우리나라의 人口가 所期의 目標-人口目標에 도달했을 때 누리게 될 家族의 理想도 社會·文化·經濟등과 관련시켜 提示해 줄 수 있어야 할 것이다.