

# 저출산 대응 인구정책에 관한 기독교 사회윤리학적 고찰

제석봉(대구가톨릭대학교 교수)  
석창훈(대구가톨릭대학교 연구교수)

## I. 들어가며

## II. 우리나라 인구정책과 가족계획의 변화과정

1. 1960년대 인구정책과 가족계획사업
2. 1970년대 인구정책과 가족계획사업
3. 1980년대 인구정책과 가족계획사업
4. 1990년대 인구정책과 가족계획사업
5. 2000년대 인구정책과 가족계획사업

## III. 인구정책 평가의 윤리적 준거와 기독교 사회윤리적 지향점

1. 자유
2. 정의
3. 일반 복지

## IV. 나오며

---

• **ABSTRACT** •

---

Currently Korean society has been faced with the social problem of a extremely low-fertility. The population policies for the encouragement of fertility overflows like dam water. But, the research and debate against population policy are still insufficient. The purpose of this study is to review and criticise the phenomenon of Korea population policy and family planning from 1960's to now, to explore the social virtues of population policy evaluation, to suggest the alternatives of christian social ethics oriented to life culture. In result, Korean population policy and family planning have forced constraints about sexuality and fertility. In future, the formation of population program ought to evaluate ethical criteria-freedom, justice, general welfare-, to consider christian social ethics.

**Keywords:** population policy, low-fertility, family planning, christian social ethics

---

## I. 들어가며

최근 선진국의 인구 감소와 고령화가 정치·경제·사회·문화의 모든 지도를 새로이 그리도록 강요할 정도의 지진과 같은 충격을 준다는 점에서 'Agequake'라는 용어까지 등장하고 있다.<sup>1)</sup> 이것은 이제까지 인구의 양적, 질적 변화에 무심했던 우리에게 인구 문제에 대한 사회적 책무성을 자각하도록 하는 경고의 메시지라 여겨진다.

일찍이 지식사회의 도래를 예견했던 피터 드러커(Peter F. Drucker)는 21세기 지식 경영에서 모든 사회발전 가운데서도 특히 선진국의 출산율 감소 현상은 가장 극적이고, 가장 예상치 못한 것이고, 또한 전례가 없는 것이라고 규정하면서, 이에 대한 대비를 강조한 바 있다. 그에 따르면 벌써 일본과 남부 유럽(포르투갈, 스페인, 그리스, 이탈리아 등)과 같은 선진국은 21세기말까지 국가 전체가 '집단 자살 행진'을 하고 있다고 보았는데, 현재의 출산율을 바탕으로 이탈리아의 인구는 약 6,000만 명인데 21세기말이 되면 2,000만 명 또는 2,200만 명으로 떨어질지 모르며, 지금 1억 2,500만의 일본 인구는 5,000만 내지는 5,500만 명으로 떨어질 가능성이 높다고 보았다.<sup>2)</sup> 그렇다면 우리나라의 경우는 어떠한가? 한국보건사회연구원에 의하면 출생률이 1.17명(2002년 기준)으로 지속된다고 가정할 때 2005년 4,800만 명에서 2100년에는 구한말의 1,500만 명보다 약간 많은 1621만 명의 미니국가 될 것이라고 전망하였다.<sup>3)</sup>

이러한 인구 감소 현상은 출산율 저하에 근본적인 원인이 있다. 우리나라의 출산율 저하 추세는 2002년에 합계출산율<sup>4)</sup>이 1.17명으로 세계 최저 수준을 기록한 데 있어, 2003년에는 1.19명, 2004년에는 1.16명, 2005년에는 1.08명으로 급격한 내리막 현상을 보여 준다. 이러한 수치는 미국(2.1명), 프랑스(1.9명), 일본(1.4명), 이탈리아(1.25명) 보다 훨씬 낮은 것이다. 1970-80년대의 급격한 출산율 감소가 정부 주도의 가족계획에 의한 출산 억제에 기인한 것이라면 1990년대 이후 출산율 감소는 여성의 출산 기피와 이를 불가피하게 만드는 사회적 상황을 반영한 것이라 할 수 있다. 그 결과 우리 사회는 'DINK(Double Income No Kids: 아이를 갖지 않는 맞벌이 부부)족', 'THINKER(Two Healthy Income No Kids Early Retirement: 조기 정년으로 노후를 즐기는 덩크족)족', '나홀로 가족'의 증가 현상을 보여준다.

우리나라의 경우 합계출산율이 2.1명 미만으로 낮아진 1983년부터 저출산 문제와 고령화 문제가 맞물려 잠재된 문제였지만 정책적으로 인구문제에 대책마련을 시도한 것은 출산율 억제하는 양적 정책에서 인구의 자질을 향상시키는 질적 정책으로 인구 정책을 전환한 1996년(이른바 산아제한 정책 파기)부터이다. 문민정부를 거쳐 국민정부에 이르기까지 저출산·고령화 현상은 심각한 사회문제로 정책에 적극적으로 반영되지 못한 반면, 현재의 참여정부에서는 나름대로 체계적이고 적극적인 대응을 시도하고 있다. 그런데 이러한 인구정책의 수립과 추진 과정에서 등장하는 여러 가지 제도적 장치와 추진 동력들이 어떤 과정을 거쳐 생성되고, 국민들의 의견을 수렴 및 환류과정을 통하여 보완되며, 각계의 비평에 귀를 기울여 지속가능한 정책적 대안 마련에 어느 정도 충실한 지에 대해

1) 이현승, 김현진, 『늘어가는 대한민국: 저출산 고령화의 시한폭탄』(서울: 삼성경제연구소, 2003), p.17.

2) Peter F. Drucker, 이재규 역, 『21세기 지식경영』(서울: 한국경제신문사, 1999), pp.96-106참조.

3) 동아일보, 2004년 1월 13일자 참조.

4) 여자 1명이 가임기간 동안 갖게 되는 평균 출생아수를 말한다.

의문을 가지지 않을 수 없다.

실제로 우리는 맬더스의 인구론에 맹종하다시피 하여 ‘핵폭발’보다 더 무서운 ‘인구폭발’이라는 메시지를 강제로 주입받았으며, 그 결과 많은 가정들이 예비군 훈련 대신 정관수술을 받고 나오는 기현상을 겪기도 하였다. 또 영화 ‘잘 살아보세’에 나오는 것처럼 정부의 가족계획사업의 충실한 시너노릇을 한 적이 있었으며, 그 결과 많은 중년 여성들이 아직도 자궁내시술장치(IUD)의 후유증으로 남몰래 고통 받는 아픈 경험이 있기 때문이다.

생명의 실상에 대해 기독교적 윤리적 시각으로 조망하다는 것은 정부의 장밋빛 정책에 무조건적 순응하거나 일방적인 찬성표를 던지지 않으며 보다 비평적 자세를 갖추는 것이다. 이에 대해 문시영은 생명윤리에 대한 기독교의 책임을 다음과 같이 강조하였다.

“생명윤리를 사회적 담론으로 확산시키는 과정에서 교회의 역할은 정말 중요하다. 교회는 시민사회를 통하여 책임적인 생명윤리를 제안하고 사회적 담론을 선도해야할 책임을 지니고 있다. 그러지 않아도 들떠있는 사회 분위기에 교회까지 가세하여 한껏 축제분위기를 만들거나 일방적인 찬성에 휩쓸릴 필요가 있을까? 오히려 교회만이라도 책임적인 접근을 통해 하나님의 생명주권과 인간 존엄을 위한 성찰의 장을 마련해야 하지 않을까?”

따라서 본 연구에서는 우리나라 인구정책과 가족계획의 과거, 현재를 조망하고, 인구정책에 대한 윤리적 평가 준거를 고찰한 후, 저출산 대응으로 추진되는 인구정책(출산장려정책)에 대한 기독교 사회윤리적 지향점을 탐색해 보고자 한다.

## II. 우리나라 인구정책과 가족계획의 변화과정

모든 국가나 지역사회에서는 인구문제가 경제발전과 사회복지와 밀접한 관계가 있기 때문에 인구를 적정 수준으로 유지하고자 하는 정책을 수립, 추진하고 있다. 인구 현상 및 과정은 사회, 경제, 문화적 제 측면과 서로 연관되어 있는데, 경제발전은 물론 주택, 식량, 고용, 사회보장, 국토개발, 에너지, 환경, 고통 등의 제반 사회문제들은 인구의 규모, 분포, 구성과 상호복합적인 관련을 지닌다. ‘인구정책’(population policy)이란 이러한 인식에 근거하여 인구의 규모, 분포, 구성 또는 이를 결정하는 출생, 사망, 이동 등에 어떤 변화를 가져오기 위한 목적으로 실시되는 각종의 대책을 의미한다.<sup>6)</sup> UN에서는 인구 정책을 “인간의 규모, 성장, 지역간 분포 기타 인구학적 특성 등 주요 변수에 영향을 주어 경제적, 사회적, 정치적, 인구학적 기타 집단 목적을 달성하는 데 기여할 수 있는 정책적 조치 또는 사실”이라고 정의하였다.<sup>7)</sup>

이처럼 국가마다 사회경제적 조건이 다르고 인구문제의 심각성이나 종류가 같지 않으므로 인구정책 또한 다양하다. 가령, 인구규모가 아주 작거나 인구밀도가 희박한 아프리카 또는 남미의 일부국가에서는 인구증가의 필요성을 별로 느끼지 않고 있다. 또는 여러 인종으로 구성된 국가에서는 해외 이민을 받거나 출산을 장려하여 인구를 늘리려는 노력을 기울이고 있다. 본 연구에서는 먼저 우리나라의 인구정책이 어떤 배경 하에서 어떻게 변

5) 문시영, 『토론에 초대된 윤리-풀어 쓴 기독교 사회윤리-』(서울: 북코리아, 2006), pp.18-19.

6) 권태환, 김두섭, 『인구의 이해』(서울: 서울대출판부, 2002), p.350.

7) UNESCP, *Report of the Ad Hoc Consultative Group of Expert on Population Policy* (May 1972), p.6.

화되어 왔는가를 조망하고자 한다.

우리나라에서 인구문제를 정책적 수단과 방법을 통하여 조절을 시도한 인구정책의 출발 시기는 통상 1960년대부터이다. 그 가운데 지난 1961년부터 1980년대 중반까지 우리나라가 가장 역점을 두고 시행한 인구정책은 가족계획사업<sup>8)</sup>이었다. 우리나라는 해방 후 해외동포의 귀환과 한국전쟁 중 북한동포의 월남으로 인구가 급격히 팽창하고, 아울러 전후의 ‘베이비붐’ 현상으로 1960년대 초 연평균 3%에 육박하는 높은 인구증가율을 경험하게 된다. 경제적으로는 국토분단에 따른 경제구조의 불균형과 전쟁으로 인한 생산시설의 파괴로 빈곤이 극심하여 경제개발정책의 추진이 시급히 요청되는 실정이었다.

이 같은 상황 하에서 경제개발을 효과적으로 지원하기 위한 인구성장억제정책의 일환으로 1961년 가족계획사업을 국가시책으로 채택하였다. 국가시책으로서의 가족계획사업의 채택은 인도와 파키스탄에 이어 우리나라가 세 번째가 된다.

그런데 우리나라 가족계획사업의 출발선상에서 꼭 관심을 가져야할 기독교인이 있으니, 그가 바로 한국전쟁 직후인 1954년 내한하여, 대구에서 선교활동을 시작한 미국인 장로교 선교사 George C. Worth(한국명: 吳天惠)이다. 그는 인구문제와 기독교인의 자세<sup>9)</sup>, 지역사회 교육사업(대구지역 신명교육재단 11대 이사장 역임)에 대하여 관심을 집중하였고, 가족계획협회가 국제가족계획연맹(IPPF: International Planned Parenthood Federation)에 가입하는데 큰 몫을 담당했으며, 우리나라 가족계획사업을 위한 국제적 원조에도 기여하였다. 그의 노력은 가족계획 사업의 활성화에 이바지하였으며, 1996년 작고할 때까지 외국인으로는 이례적으로 대한가족계획협회(현재는 인구보건복지협회로 개칭)의 이사과 고문직을 수행하였다. 현재는 그의 업적을 기려 오천혜상을 제정, 시상하고 있다.

한편, 우리나라의 가족계획사업은 출산조절에 역점을 두어 연도별로 목표량을 설정하고 정부 주관부서인 보건사회부의 보건조직망과 민간단체인 대한가족계획협회의 홍보사업을 통해서 추진되었는데 시기별로 정리하면 다음과 같다.<sup>10)</sup>

### 1. 1960년대 인구정책과 가족계획사업

우리나라는 가족계획사업을 국가경제개발 계획(이른바 국가시책)의 일환으로 가족계획사업을 채택하였다. 이를 위하여 대학가족계획협회를 창립하였으며, 1차 사업으로 피임약제와 기구의 국내생산 및 수입을 허가(1961년)하고, 1962년에는 전국 183개 보건소에 가족계획 상담실을 설치하여 사업에 착수하였다. 사업 초기에는 전통적인 자녀관, 산아제한과 낙태에 대한 편견 등으로 어려움이 있었다. 그러나 1964년 1,474개 읍면에 가족계획요원을 배치하여 가정 방문을 통한 계몽에 주력하고, 전국의 리, 동 단위로 가족계획 어머니회를 조직(1968년)하여 3자녀 갖기 운동의 전개 및 피임 보급의 확산에 주력한 결과, 특히 농어촌 지역에서 가족계획 실천의 저변확대가 이루어졌다. 1966년에는 세계인구문제의 심각성과 가족계획의 필요성을 강조하는 UN의 인구선언문을 다른 11개국

8) 인구정책을 가장 정교화한 일련의 방법은 가족계획 프로그램이다(Mayone J. Stycos, “Population policy and development”, *Population and Development Review* 3(1-2), 1977), p.173.

9) 오천혜는 『기독교사상』 1974년 5월호(pp.67-75 참조)에서 인구증가가 핵무기보다 무서우며 인구증가는 식량의 궁핍, 자원 고갈, 환경오염과 같은 문제를 낳을 것이라고 제기하면서 그리스도인은 범세계적인 인구문제에 대처한다는 취지에서 가족계획을 예수님의 교훈으로 연결 짓기도 하였다.

10) 권태환, 김두섭, 앞의 책, pp.350-357.

과 함께 국가원수의 이름으로 서명, 채택하기도 하였다.

이 시기의 가족계획사업에 주목해야할 점은 경제개발을 위한 수단적 방법으로 출산억제 정책이 강요되었으며, 출산력을 약화시키는 강제적 피임도구의 확산이었다. 특히 1964년부터 임상실험이 충분히 이루어지지 않은 자궁내장치(IUD: Intra-Uterine Device)의 일종인 리페스 루프(Lippes loop)를 정부 가족계획사업의 일환으로 보급(무료시술)한 결과, 많은 여성들이 자궁출혈, 자궁통증, 자궁외 임신 등으로 고통 받게 한 점이다.

## 2. 1970년대 인구정책과 가족계획사업

시작 10년 만에 획기적인 성과를 거둔 가족계획 사업은 1971년부터 종래의 3자녀에서 2자녀 갖기 운동으로 전환하였다. 홍보활동도 가족계획요원의 대인접촉에 의존하기보다는 인쇄매체의 활용에 역점을 두었으며, 1974년부터는 중고등학교에 인구교육을 시작하였다. 그리고 1960년대의 가족계획사업이 전략적으로 출산력이 높은 농어촌 지역이 중요 대상이었으나, 1970년대에는 산업화와 도시화 현상이 가속화하면서 도시 가족계획사업의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 1974년부터는 도시 영세민을 사업의 주요 대상에 포함시켰다. 또한 가족계획에 남성의 참여를 유도하기 위하여 직장근로자와 예비군을 대상으로 한 집단교육을 실시하였으며, 연령적으로도 종래의 중년부부보다 신혼부부와 청소년을 대상으로 한 계몽이 강화되었다.

이 시기의 가족계획 사업에 주목해야할 점은 첫째, 1973년 2월 8일에 제정된 모자보건법을 들 수 있다. 제정 당시 이 법률은 불임시술, 피임시술과 모자보건 사업을 법으로 규정하고 필요불가결한 인공임신중절수술(이른바 낙태수술)을 합법화함으로써 낙태수술의 허용범위를 확대하는 결과를 낳았다.

둘째, 1972년부터 시작된 새마을 운동에 가족계획사업이 포함되었으며, 1978년에는 새마을 사업평가에 가족계획 실천률(사업성과)이 중요 평가 항목으로 포함되어 출산의 문제가 가정의 문제가 아니라 집단과 지역사회 문제영역으로 확대되었다는 점이다.

## 3. 1980년대 인구정책과 가족계획사업

1980년대에 들어오면서 전후 ‘베이비붐’ 현상의 여파로 가임연령층이 대폭적으로 증가하여 기존의 출산정책을 더욱 강화할 필요성을 느끼게 된다. 이에 제 5차 경제개발 5개년 계획(1982-1986년)에서는 종합적인 인구증가 억제대책을 수립, 추진하였다. 그 주요 내용으로는 가족계획 사업의 활성화를 위한 각종 사업 운영 및 관리제도의 개선, 소자녀가치관 형성을 위한 사회지원시책의 강화, 남아선호관념의 불식을 위한 사회제도의 개선, 인구 및 가족계획에 관한 홍보교육활동의 강화, 부처간 긴밀한 협조로 인구증가 억제대책을 추진하기 위한 지원체제확립 등이 포함되었다.

이 시기의 가족계획 사업에 주목해야할 점은 가족계획 표어가 그 어느 시기보다 선동적이라는 점을 들 수 있다. 예를 들면, ‘무서운 핵폭발, 더 무서운 인구폭발’, ‘하나씩만 낳아도 삼천리는 초만원’, ‘둘도 많다’, ‘지구가 두 개라면 해결될까요?’, ‘하나로 만족합시다’ 등이 그것이다. 군사정권하에서 성과지상주의 정책 수립과 추진은 과학적이고 합리적인 근거를 통해 국민을 설득하기 보다는 감정적이고 자극적인 표현을 통해 목표치 달성에 우선 순위를 부여함으로써 성과 출산에 대한 국민의 자유과 권리를 강제한 것이다.

4. 1990년대 인구정책과 가족계획사업

1980년대 중반에 이르러 출산력이 선진국의 낮은 수준에 도달하고 그 이후에도 지속적으로 저하함에 따라 그 동안의 출산억제정책은 더 이상 지속되기 어려워졌으며, 가족계획사업 역시 1990년대에 들어와 유명무실해졌다. 출산억제를 위한 대부분의 규제와 보상제도가 사장되었고, 1994년에는 소득세 인적공제 범위에서 자녀제한제도가 철폐되었다. 그동안의 인구성장억제정책이 폐지되고, 1996년부터는 인구의 자질 향상과 국민복지 향상에 초점을 둔 ‘신인구정책’으로의 전환이 모색되었다.

이 시기의 가족계획 사업에 주목해야 할 점은 이제까지의 가족계획사업이 양적으로 부피를 줄이는데 매진해 온 것을 인구의 질을 높이는 방향으로 정책적 전환을 시도한 것이다. 또한 1960년에 244만 여명의 인구가 1985년에는 네 배에 달하는 965만 여명으로 증가한 수도권 인구과밀문제를 해결하기 위하여 수도권 인구집중 억제사업을 통하여 인구분산정책을 추진한 점이다. 그러나 사업의 통일성과 일관성 결여, 관계법령의 미비라는 한계점으로 인해 근본적인 문제해결은 이루지 못하였다.

5. 2000년대 인구정책과 가족계획사업

2000년 들어 정부는 저출산 추세의 심각성을 인식하고 이를 극복하기 위한 정책개발에 적극 나서고 있는데 정부의 주요 저출산정책은 출산장려정책으로 인구정책 전환(2004년 1월 대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회의 출산장려 정책 공식선언), 보육의 공공성 강화(2002년 4,355억이던 보육예산이 2005년 1조 2,255억원으로 3.1배 증액), 지방자치단체 출산 지원정책, 저출산 대책기구 설치 및 범국민 운동 실시 등이다. 그런데 이런 노력 가운데 범국민운동본부 설치와 같은 계획은 여전히 인구문제에 대해 과시성, 캠페인성을 앞세운 측면이 강하며, 국가적 의제를 허장성세(虛張聲勢)로 빚나가게 할 수 있다는 비판이 제기되고 있는 실정이다.<sup>11)</sup>

지난 1960년부터 2000년까지 우리나라 인구정책과 가족계획 사업을 개관하였는데 이를 정리하면 <표 1>과 같다. 현재의 급격한 출산력 저하를 가족계획 사업만의 결과로 해석하기에는 여러 가지 문제가 따른다. 이 사업은 지난 1960년대 이후 사회, 경제, 인구 상황의 변화와 함께 크게 대두된 소가족 가치를 충족시킬 수 있는 수단을 제공하는데 그 공헌이 국한되었다고 보는 것이 타당하다는 주장<sup>12)</sup>이 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 인구정책의 추진과정에서 가족계획사업이 차지한 비중은 결코 간과할 수 없으며 그 정책적 실패와 판단 오류에 대해서는 분명히 지적하여야 다가오는 21세기 인구문제를 국민의 공감대 속에서 합리적으로 해결할 수 있을 것이다.

[표 1] 가족계획 사업의 시기별 특성<sup>13)</sup>

시기	주요 표어	평균 자녀수	가족 계획 실천율	주요사업 및 교육	홍보 및 연구담당
----	-------	--------	-----------	-----------	-----------

11) 안명옥, “저출산 대응정책의 방향”, 『한국모자보건학회 제 17회 춘계학술대회 연제집』, 2005년 4월, pp.57-58.

12) 권태환, 김두섭, 앞의 책, p.358.

13) 조혜중, 『새 인구론』(서울: 푸른길, 2006), p.246 내용에다 연구자 첨삭 조정.

1961-1965 (60년대초)	‘뒹어놓고 낳다보면 거지꼴을 못면한다’	6명 (1961년)	9% (1964년)	-가족계획 개념주지 -남아선호사상 타파 -가족계획의 필요성 (국가경제개발계획의 일환)	-보건소 -대한가족계획협회 (1961년 창립)
1966-1970 (60년대말)	‘3·3·35운동’ (3자녀를 3살터울로 낳아 35세에 단산)	5명 (1966년)	25% (1966년)	-인구문제 인식 -소자녀 출산동기 형성	-가족계획 어머니회 -이동 시술반
1971-1977 (70년대초)	‘딸아들 구별말고 둘만 낳아 잘기르자’	4.5명 (1971년)	25% (1971년)	-피임서비스 기관안내 -모자보건법 공포 -난관수술 보급(1976년)	-예비군 훈련원 -유엔인구기금(UNFRA) -한국보건개발 연구원설립 (1976년)
1978-1980 (70년대말)	‘하루 앞선 가족계획 십년 앞선 생활안정’	3.2명 (1976년)	49% (1978년)	-법적, 제도적 종합지원 대책	-보건사회부
1980년대	‘무서운 핵폭발, 더 무서운 인구폭발’ ‘잘 키운 딸 하나 열 아들 안 부럽다’ ‘둘도 많다’	2.6명 (1983년)	57% (1982년) 70.5% (1985년)	-인구증가억제대책발표 (내무부1981년)	-모자보건센터 설립 (1982년) -한국보건사회 연구원 개칭 (1989년)
1990년대	‘아들바람 부모세대 짜깁없는 우리 세대’ ‘사랑으로 낳은 자식 아들딸로 판단말자’	1.6명 (1990년) 1.7명 (1996년)	77.4% (1994년) 80.5% (1997년)	-정부 신인구정책 발표 -산아제한 정책과기 (1996년)	-보건복지부 -대한가족계획협회가 대한가족보건복지협회 (1999년)로 개칭
2000년대	‘아빠 혼자는 싫어요 엄마 저도 동생을 갖고싶어요’ ‘자녀에게 물려줄 최고의 유산은 형제입니다’	1.47명 (2000년) 1.15명 (2004년)	79.3% (2000년)	-출산장려금 지급 -육아양육비 지급 -출산 휴가 의무제 -고령화 대책	-대한가족보건복지협회 가 인구보건복지협회 (2006년)로 개칭 -보건복지부 -한국인구학회

### Ⅲ. 인구정책 평가의 윤리적 준거와 기독교 사회윤리적 지향점

1960년대 중반 전후하여 관심이 대두된 사회윤리학이나 사회윤리적 접근 방법의 특성에 대해 고범서는 다음과 같이 제의하였다.<sup>14)</sup> 첫째, 예측할 수 있는 결과 특히 사회적 결과를 현실적으로 문제 삼고 추구한다. 둘째, 도덕적 행위나 문제의 ‘사회적 원인’(social cause)을 문제 삼고 그것의 극복을 추구한다. 셋째, 사회적 원인의 해결이나 제거를 사회적 정책이나 제도 또는 체제의 차원에서 추구한다. 넷째, 정치적 방법을 사용하여 윤리적 문제를 다룬다. 다섯째, 상황 및 콘텍스트와의 관련성에 윤리적 문제를 다룬다. 여섯째, 사회적 규범과의 관련성에서 윤리적 문제를 다룬다.

이런 사회윤리적 접근방법의 특성을 활용하여 인구정책 문제를 윤리적으로 탐색하려는 시도는 인구문제가 ‘사회적 원인’인 동시에 결과이며, 인구정책을 사회적 체제 차원에서 접근가능하며, 상황 및 콘텍스트의 관련성에 있어서도 윤리성을 다룰 수 있는 주제라 판단된다. 이를 위하여 인구정책이 윤리적 문제와 어떻게 관련되는 지 평가의 준거를 통해 살펴보고, 이어 실천적 관점과 대안 마련을 위해 기독교 사회윤리적 지향점을 모색하고자 한다.

인구정책을 평가하는 관점은 사회의 ‘윤리적 가치와 원리’에 의해 살펴볼 수 있다. 나라마다 사회마다 윤리적 가치와 원리가 다를 수 있지만, 본 연구에서는 Robert M. Veatch 등이 제안한 가치(우리 사회에 적합한 세 가지 가치: 자유, 정의, 복지)를 중심으

14) 고범서, 『사회윤리학』(서울: 나남, 1993), pp.43-54쪽 참조.



로 인구정책을 평가하는 준거를 살펴본다.

### 1. 자유

자유(freedom)란 무엇인가? 보통은 어떠한 외부의 강압에 구속되지 않고 자기가 원하는 것은 무엇이든지 할 수 있고, 그렇게 하여 완전한 독립을 누릴 때에, 그 사람은 자유롭다고 말한다. 물론 여기서 말하는 자유가 방종이 아님은 자명한 사실이다. 이러한 자유 관점은 환경적 자유를 말하며, 환경은 통상의 조건을 말한다. 실제로 어떤 경우(예를 들면 독재 상황)에서는 심리적 자유를 상실할 때 과잉의 환경적 자유를 얻는 경우도 있다. 그래서 하버드국제개발연구소 특별회원인 Donald P. Warwick은 자유를 환경적 자유와 심리적 자유의 합으로 보면서 다음과 같이 정의하였다.<sup>15)</sup> “자유란 반성적 선택(reflective choices)을 결정하고 이를 행동화하는 능력(capacity), 기회(opportunity), 유인자(incentive)를 말한다.”

그래서 인간은 다음과 같은 조건에서 자유롭다고 말할 수 있다고 보았다. 첫째, 환경 구조가 사람들로 하여금 다양한 취사선택이 가능하도록 제공되어야 한다. 선택의 폭이 클수록 환경적 자유의 부피도 커진다. 둘째, 개인은 타인에 의해 강요당하거나, 하나의 선택만 택하도록 강제되거나 제한되어서도 안 된다. 셋째, 개인은 환경 속의 여러 선택사항이 지닌 특성 뿐 아니라 선택의 결과에 대한 지식까지도 지녀야 한다. 넷째, 개인은 대안들의 경중(輕重)과 대안 선택시 발생할 결과를 심리적으로 가릴 수 있어야 한다. 다섯째, 여러 대안들의 상대적 경중을 가린 다음, 개인은 그 가운데 하나를 선택할 수 있어야 한다. 심리학자인 롤로 메이(Rollo May)가 현대인의 실존적 병리가 바로 선택의 무능함, 즉 의지의 결여에 있다고 본 것처럼 심사숙고에서 선택으로의 도약(leap)이 자유의 꼭 필요한 조건이다. 마지막으로 선택한 대안을 행동으로 옮길 수 있어야 한다. 그렇다면 이러한 자유의 가치를 인구정책 프로그램의 평가와 관련 지워보면 다음과 같은 준거(criteria)를 제시할 수 있다.

인구정책이

- 모든 사람으로 하여금 자신의 가족 규모를 계획하는 데 필요한 정보와 자료를 충분히 가질 수 있는 기회를 제공하는지?
- 출산 행동(출산이 갖는 사회적, 개인적 결과)의 범위에 있는 다양한 선택에 대한 이해를 돕는지?
- 자신의 운명을 통제하고 행동에 대한 책임을 지도록 직, 간접적으로 교육을 제공하는지?
- 임신에 대한 불안, 죄의식, 공포, 그리고 임신과 관련된 불쾌한 정서적 상태를 줄이는지?
- 그 누구도 아이를 갖는 것을 금지할 수 없으며, 모든 이에게 아이를 가질 수 있는 기회를 제공하는지?
- 삶의 질과 조건에 대한 사람들의 선택이 인구 압박감에 의해 제한되지는 않는지?
- 미래 세대의 자유를 위한 선택이 정부 정책에 의해 지속가능한지?
- 여행과 이주의 기회가 지속되고 촉진되는지? 등에 대해 긍정적으로 응답한다면 자유에 기여하고 자유와 조화를 이룰 수 있다.

그러나 인구정책이

15) Donald P. Warwick, “Freedom” (in *Population Policy and Ethics*, ed. Robert M. Veatch, New York: Irvington Publishers: 1997), pp.18-19.

- 자녀를 갖는 데 대해 어떤 제약조건을 강요하는지?
- 정부의 판단으로 가족의 규모를 줄이도록 어떤 제약조건을 강요하는지?
- 이민을 금지시키지는 않는지?
- 정부에 의해 지시된 장소에서만 살도록 사람들을 강제하는지? 등에 대해 긍정적으로 응답한다면 자유를 심각하게 손상시키거나 자유를 헛되게 한다.

자유에 대한 기독교 사회윤리학적 관점에서 현재의 저출산 대응 인구정책을 살펴보면, 인간 존엄과 자유라는 기본적 가치보다는 공익과 강제성 측면이 더 부각되고 있다. 이를테면 현재의 저출산 문화를 부정적인 시대 풍조나 재앙으로 규정하고 미래를 위해서는 무슨 일이 있어도 단기간에 출산장려정책을 펴 인구를 획기적으로 증가시키겠다는 것은 탁상행정식 발상<sup>16)</sup>이다. 그런데 여기서 가장 근본적인 질문을 던져볼 필요가 있다. 출산율이 꼭 높아야만 하는가? 물론 인구 감소를 수반하는 저출산이 갖는 여러 가지 문제점은 충분히 예측가능하다. 특히 생산 가능인구의 미확충으로 인해 노령화 세대의 빈곤이 미래 복지사회의 가장 큰 걸림돌이다. 그렇다고 해서 자유가 박탈당하면서까지 인구 생산에 앞장서는 것은 창조주이신 하나님의 선물인 성을 도구화하고 수단화하는 것이다. 성과 출산이 문화라고 본다면 단기간에 결과를 기대하는 응급처방식의 땀질보다는 지속 가능한 출산 문화와 생명문화의 확산이 더 현실적이다.

## 2. 정의

그리스도교에서는 전통적으로 정의(justice)를 이야기할 때 토마스 아퀴나스가 내린 “정의란 사람들이 항상 불변의 항구적 의지로 각자에게 그의 몫을 돌려주려고 하는 습성이다.”(Justice is a habit whereby a man renders to each one his due by a constant and perpetual will)<sup>17)</sup>를 언급한다. 여기서 말하는 각자에게 돌아갈 몫이란 무엇인가? 그리스도교 사회윤리 측면에서 보면, 이 몫이란 ‘인간의 권리’를 말한다. 그래서 정의란 인간의 권리를 찾는 노력인 셈이다. 그렇다면 인구정책이 출산과 관련된 인간의 권리에 어떻게 관계하는 지 사회·윤리·생명과학협회 원로회원인 Robert M. Veatch는 다음과 같은 준거를 제시하였다.<sup>18)</sup>

### 인구정책이

- 인구 성장과 분배를 조절함으로써 생성되는 희생의 총량이 사회 구성원 모두에게 평등하게 나누어지는지?
- 인종, 성, 경제적 지위에 따른 불공정한 차별을 해소하는데 직, 간접적으로 기여하는지?

16) 지방자치단체에서 우후죽순격으로 제안하는 출산장려정책 가운데 서울시 중구의 경우, ‘출산양육지원금 지원에 관한 조례’(2007년 4월 10일)를 공포하여 셋째아이를 낳으면 100만원, 넷째 아이는 300만원, 다섯째 아이는 500만원, 여섯째 아이는 700만원, 일곱째 아이는 1,000만원, 여덟째 아이는 1,500만원, 아홉째 아이는 2,000만원, 열 번째 아이는 3,000만원의 출산 양육비를 지원하는 제도가 추진되고 있기는 하지만 그 실효성이 의심스럽다. 자녀출산을 금전적 가치로 환산하여 지원하겠다는 인구정책과 행정지원은 임기응변의 미봉책에 불과하다. 실제로 3,000만원을 받기 위해 자녀를 계속 출산하는 가정도 없을뿐더러 있다 하더라도 극소수에 불과하므로 실제 인구증가에 기여하는 정책적 실현 동기는 약하다고 볼 수 있다.

17) 이상열, 『사회정의의 원리』(왜관: 분도출판사, 1990), p.68.

18) Robert M. Veatch, “Justice” in *Population and Ethics*, pp.35-36.

- 전방위적인 사회개혁의 필요성이 통합되어 있는지?
- 무죄한 아동들이 어떠한 인구조절 정책에 의해서 고통 받지 않는지?
- 빈곤집단이나 소수집단에게 무거운 정책적 부담을 지우지는 않는지?
- 개인이나 집단의 구성원이 사회적 희생자가 되었을 때 그들의 손실에 대해 적절한 보상이 이루어지는지? 등에 대해 긍정적으로 응답할 때 정의에 기여하고 정의와 조화를 이룰 수 있다.

그러나 인구정책이

- 자녀를 출산하는 부부에게는 최고의 능력과 자산을 지원하는 반면, 그렇지 않은 부부의 권리를 부정하거나 제한하는지?
- 인구의 분절(segment)을 위하여 정부가 선택적으로 가족계획과 인구조절을 지도하는지?
- 자녀를 갖는 것이 권리(right)라기 보다 혜택(privilege)으로 여기는지? 등에 대해 긍정적으로 응답한다면 정의를 심각하게 손상시키거나 정의를 헛되게 한다.

정의에 대한 기독교 사회윤리학적 관점에서 현재의 저출산 대응 인구정책을 살펴보면, 현재의 저출산 대책은 출산을 안정화 및 인구자질 향상으로 목표로 하여 출산과 아동양육에 대한 사회적 책임을 공유하고, “낳아서 잘 기를 수 있도록 하는” 사회경제적 환경을 조성하는 데 중점을 두고 있다. 그런데 이런 노력들이 극히 선연적인 수준에 머무르는 한계를 보여준다. 따라서 앞으로 필요한 것은 하나님의 모상인 인간이 정치, 경제, 사회, 문화적 차이 때문에 차별당하지 않고 공평하게 대접받는 사회 분위기가 우선이다. 이를 위해서는 2가지 대안을 모색할 수 있는데 하나는 세계화 추세에 발맞추어 이주노동자(immigrant worker)를 차별하지 않고 인권을 존중하는 정책적 노력이며, 또 하나는 지방 분권과 지역화인데 비수도권을 중심으로 한 지역 간 균형발전이 전개된다면 인구분산을 통해 각 자치단체의 출산장려의 양적 노력 보다 더 성과있는 질적 인구정책이 가능할 것이다.

### 3. 일반 복지

정책의 목적은 복지를 지향한다. 그런데 복지에는 개별 복지(individual welfare)와 일반 복지(general welfare)가 있다. 메릴랜드대학교 철학과 공공정책 연구소 소장인 Peter G. Brown는 인간이 사회의 구성체인 까닭에 개별 복지와 구분되는 대중적이고 공공적이며 일반적인 복지의 개념을 상정하였다.<sup>19)</sup> 예를 들어, 무상 교육은 아동에게는 해당되고 성인들에게는 해당하지 않기에 일반 복지가 아니라 개별 복지라는 것이다. 따라서 인구정책은 개별 복지적 접근보다는 일반 복지적 접근에서 다루어야 하며 그 접근법은 세가지로 제시하였다.

첫째, 우위 이론(preponderance theories)이다. 우위 이론에 의하면 일반 복지는 개별 이익(복지)의 총합(sum)과 같음을 일으키지 않는다고 본다. 즉 정당한 개별 이익의 정당한 우위가 충족되면 일반 복지에 기여할 수 있다는 것이다. 이런 관점에서 개별 복지는 일반 복지와 반드시 일치하지 않으며, 모든 개인이 공통적으로 복지적 측면을 지녀야 함이 아니다.

19) Peter G. Brown, “The General Welfare”(In Robert M Veatch(Eds.) *ibid.*, pp.42-43.

둘째, 공동 복지론(common welfare)이다. 이 관점에 따르면 일반 복지는 어느 곳에서라도 개별 복지와 함께 해야 한다는 주장이다. 여기서 공동이란 둘 이상의 집단의 구성원이 함께 행동하기로 동의한(do and ought to agree) 규범적 요소를 지니는 것이다.

셋째, 단일 개념론(unitary conception)이다. 이 이론에 의하면 대중의 이익이나 관심(또는 일반 복지)은 도덕적 개념이다. 따라서 주어진 시공안의 모든 개인을 길잡이 하는 단일의 도덕판단 도식(a unitary scheme of moral judgement)이 존재한다. 따라서 그 어떤 개인의 복지도 일반 복지와 상충하는 것이 정당화되지 않는다. 플라톤과 아리스토텔레스가 이러한 입장을 견지한다.

그렇다면 인구정책이 일반 복지에 어떻게 관계하는 지 Peter G. Brown는 다음과 같은 준거를 제시하였다.

인구정책이 다음 사항

- 환경오염 방지
- 자연자원 보존
- 사회적 몰락의 예방
- 전지구적 환경재앙에 대한 보호
- 건실한 경제 성장이나 경제 안정화의 촉진
- 사회문제 해결의 시간 마련
- 개인과 가족의 삶의 질 고양 등에 대해 긍정적으로 응답할 때 일반 복지에 기여하고 일반 복지와 조화를 이룰 수 있다.

그러나 인구정책이

- 위에 제시한 목록이 인구 정책 프로그램에 의해서만 촉진되는 지?
- 일반 복지의 구성 요소들이 불공정한 불균형을 낳는지? 등에 대해 긍정적으로 응답한다면 일반 복지를 심각하게 손상시키거나 일반 복지를 헛되게 한다.

현재의 저출산 대책은 가족사회복지정책의 실시로 모아지고 있다. 실제로 2007년 들어 정부는 보육업무에 이어 보건복지부의 가족정책업무를 여성가족부로 이관함으로써 여성부가 출산과 관련된 사회복지정책을 총괄하게 되었다. 이러한 복지정책의 변화는 복지와 가족의 분리를 통한 가족 해체를 추진, 복지정책과 가족 정책의 이원화로 비효율성과 혼선 초래, 갑작스러운 정책 변화로 정부정책의 신뢰도 저하, 저출산 추세 심화 등이 우려된다.<sup>20)</sup> 그렇다면 일반 복지에 대한 기독교 사회윤리학적 관점에서 현재의 저출산 대응 인구정책에 대한 앞으로의 방향은 가족에 대한 개별적 지원보다는 가족과 공동체를 지원하는 것이 더 효과적일 것이다. 즉 가족의 고립보다는 연대를, 가족의 축소보다는 확대를, 가족의 해체보다는 통합을 지향해야 한다. 왜냐하면 가정은 사랑과 생명의 보금자리이기 때문이다. 그리고 80년대 이전에는 기혼여성의 출산율 감소가 출생률 하락의 주요 원인이었지만 90년대 이후에는 결혼 연령의 상승과 독신(이른바 솔로) 풍조 확산이 가장 큰 요인으로 볼 때, 결혼을 준비하는 젊은이들을 위한 혼인준비 프로그램(pre-marital program)을 제도화함으로써 혼인의 서약성, 부부애, 자녀 출산과 양육의 책임성 등을 학

20) 안명옥, 앞의 글, p.62.

습하는 기회를 확대하여야 할 것이다.

#### IV. 나오며

최근 우리나라의 인구증가율이 현저하게 둔화되고 있으며, 인구 구조면에서 노령화의 진척속도가 급격해지는 상황에서 충분한 학문적 분석 없이 인구증가율의 둔화를 막기 위해서 저출산 대응 인구정책의 일환으로 획기적인 출산장려 정책을 주장하고 있다. 인구 문제는 단지 출산과 관련된 제한된 요인만 영향을 미치는 것이 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면에서 다양한 변수의 영향을 받기도 하도 반대로 국가 전반에 여러 가지 영향을 미치기도 한다. 그러므로 현재 인구 감소에 대한 재앙적 분위기에 휩쓸려 합당한 논의를 제안하지 못한다면 지난 30년 동안 범했던 가족계획 인구정책의 오류를 되풀이 하는 악순환이 될 수도 있다. 본 연구는 이런 출발점에서 1960년대부터 현재까지 진행되어온 인구정책을 가족계획을 중심으로 살펴보았으며, 앞으로 인구 정책이 국민의 공감대를 얻고 일치(consensus)를 획득하기 위해서는 어떤 윤리적 가치로 평가해야 하며, 이를 뒷받침하는 기독교 사회윤리적 대안은 무엇이 있는지 탐색하였다.

연구 결과, 우리나라의 인구정책은 1960년대 경제개발을 위한 국가 시책이라는 미명하에 시작하여 농촌을 중심으로 영구 피임방식이 주축을 이루었으며, 1970년대에는 산업화와 도시화가 가속화되면서 신혼부부와 청소년을 대상으로 한 계몽교육이 강화되었다. 1980년대에는 더욱 강력하고 억압적인 인구정책을 추진함으로써 이 시기에 출생한 자녀들이 성인이 된 오늘날 저출산 문화를 형성하는 데 일조하였다. 1990년대 후반부터는 인구 억제보다 인구의 자질과 복지 향상에 초점을 둔 ‘신인구정책’이 추진되어 왔다. 그런데 이런 인구 정책을 추진하는 과정에 성과 출산에 대한 국민의 자유와 권리를 강제하거나 집단계몽의 대상으로 전락시키거나 경제적 관점에서 수단화 내지는 도구화하는 오류를 낳기도 하였다. 미래의 인구 감소를 재앙처럼 우려하는 입장에서는 저출산 대응 인구정책(출산장려정책)의 당위성을 역설하기도 하지만 성급한 응급조치보다 지속가능한 출산문화와 생명문화의 확산이 더 시급함을 제안하였다. 그리고 앞으로 인구정책에 필요한 윤리적 준거로 자유, 정의, 일반 복지를 살펴보았으며, 각각의 가치에 부합하는 기독교 사회윤리의 지향점을 찾아보았다.

창세기는 인간에게 숨을 불어넣으시고 모든 것을 살아 숨 쉬게 하시는 분은 하나님이며, 따라서 인간 생명의 주인은 우리 자신이 아니라 하나님이라는 점을 알려준다. 신약에서도 죽은 자를 다시 살리는 그리스도와 십자가 위에서 돌아가시고 사흘 만에 부활하신 그리스도는 인간의 능력 때문이 아니라 하나님의 능력으로 가능했다는 것을 분명하게 가르친다. 이렇게 인간은 생명에 대해서 주인이 아니다. 다만 생명의 관리자일 뿐이다. 그러므로 인간에게는 하나님께서 주신 생명의 선물을 잘 보호하고 가꾸어 나갈 매우 막중한 책임과 의무가 있다. 그렇다면 인구정책에 대한 맹목적인 신봉이나 무지보다는 적절한 관심과 정보 공유를 통하여 시대적 표징(signum temporius)을 읽고, 창조질서에 어긋나는 반생명적 정책적 시도에 대해서는 분명히 ‘아니오’라고 응답하는 그리스도인의 자세가 절실히 요청된다고 하겠다.

## 참고문헌

- 고범서, 『사회윤리학』(서울: 나남, 1993).
- 권태환, 김두섭, 『인구의 이해』(서울: 서울대출판부, 2002).
- 동아일보, 2004년 1월 13일.
- 문시영, 『토론에 초대된 윤리-풀어 쓴 기독교 사회윤리-』(서울: 북코리아, 2006).
- 안명옥, “저출산 대응정책의 방향”, 『한국모자보건학회 제 17회 춘계학술대회 연제집』, 2005년 4월호.
- 오천혜, “인구의 위험수준”, 『기독교사상』, 대한기독교서회, 1974년 5월호.
- 이상열, 『사회정의의 원리』(왜관: 분도출판사, 1990).
- 이현승, 김현진, 『늘어가는 대한민국: 저출산 고령화의 시한폭탄』(서울: 삼성경제연구소, 2003).
- 조혜중, 『새 인구론』(서울: 푸른길, 2006).
- Drucker, P. F., 이재규 역, 『21세기 지식경영』(서울: 한국경제신문사, 1999).
- Stycos, M. J., “Population policy and development”, *Population and Development Review* 3(1-2), 1977).
- UNESCPC, *Report of the Ad Hoc Consultative Group of Expert on Population Policy* (May 1972).
- Veatch R. M.,(Eds.) *Population Policy and Ethics*, Irvinton Publishers Inc.: New York, 1977).
- 강인철, “한국 개신교 반공주의의 형성과 재생산”, 『역사비평』 통권70호, 2005년 봄.
- 김병로, “북한동포돕기운동”, 『평화통일과 북한복음화』, 421-449.
- 김인서, 『김인서 저작전집 제5권』, 신망애사, 1976.
- 김인수, 『한국기독교회사』, 한국장로교출판사, 1994.
- 김중석, “북한교회재건운동”, 『평화통일과 북한복음화』, 쿤란출판사, 1997, 450- 485.
- 김진호, “한국 개신교의 미국주의, 그 식민지적 무의식에 대하여”, 『역사비평』 통권70호, 2005년 봄.
- 노치준, “한국전쟁이 한국교회의 성격 결정에 미친 영향”, 『기독교사상』 438, 1995년 6월.
- 민경배, 『한국기독교회사』, 대한기독교출판사, 1982.
- 윤영관, “통일의 정치경제학: 독일, 한국 그리고 교회”, 이만열 외, 『민족통일을 준비하는 그리스도인』, 두란노, 1995.
- 이만열, “한국 기독교 통일운동의 전개과정”, 이만열 외, 『민족통일을 준비하는 그리스도인』, 두란노, 1995.
- 정영태, “일제말 미군정기 반공이데올로기의 형성”, 『역사비평』 16호, 1992년 봄.
- 주도홍, 『독일 통일에 기여한 독일 교회 이야기』, 기독교문서선교회, 1999.
- 주준희, 『한국의 통일과 교회의 역할』, 도서출판 왕성, 1999.