

人口統計參考資料

韓國의 人口動態統計改善策

통계청자료실



B0003777

Deane L. Huxtable

統計諮問官(1971. 8~10)

經濟企劃院 調查統計局

目 次

序 文	—————	3
勸 告 案	—————	9
規 示		
第 1 章 用語의 定義	—————	12
第 2 章 內務部斗 經濟企劃院 統計局 의 任務	—————	13
第 3 章 國家登記所長 (National Registrar) 의 任務	—————	14
第 4 章 其他事項	—————	15
附 錄	—————	51

序 文

1. 3個月이라는 짧은 期間으로는 韓國의 慣習이나 文化的 背景을 理解하기 어렵기 때문에 報告書를 作成함에 있어 많은 制約을 받고 있다. 그러나 한편으로 客觀적인 立場에서 觀察할 수 있기 때문에 政府의 關係官들이 아주 진지하게 생각해 볼 方案을 아무런 偏見성이 없이 提起할 수 있다는 事實은 強調하고 싶다.

나는 責任있는 몇몇 韓國사람으로 부터 法改正을 包含하는 人口動態統計制度의 改革은 거의 不可能하다고 忠告를 받아왔기 때문에 이 報告書는 改革을 阻害하는 要因등을 記述하고 國家와 國民이 다같이 協력을 받는 適切하고 有用한 制度로 바꾸도록 提議하

는 문제를 아주 진지하게 다루어 볼것이다.

나의 元來義務는 모든 申告制度를 檢討하고 改善察
을 권고하는 데에 있고 있다. 그리고 正確한 統計
資料를 얻기 위한 短期解決策의 講究문제에 대하여
는 다른 AID 諮問官인 趙利濟 博士가 주로 맡아
서 諮問을 할것이다.

過去 數年間에 많은 專門家가 分析하고 勸告한
여러 報告書를 보면 人口動態統計制度의 缺陷이 무엇
인가를 알 수 있다. 이들 專門家는 資料의 缺陷
을 탓할뿐 그들의 專門分野에 대한 利害때문에 왜
人口動態申告制가 잘 運用되지 못하였는가에 대한
研究는 거의 試圖하지 않았다.

이들 專門家는 모두 人口動態申告書가 予定대로 들어

오지 않는다고指摘하였는바 이에 대하여는 自明한
事實이기 때문에 이 報告書는 地方政府水準에서
實施하는 啓蒙宣傳活動 보다 制度面의 改善을 위해서
作成된 最初의 勸告案이 될 것이다.

過去 數次에 걸쳐 動態申告의 改善을 위하여 戶籍申
告 強調期間을 設定하여 申告를 促求한 일이 있으
나 이러한 努力은 一時的인 效果밖에 없다는 事
實이 証明 되었으므로 무엇보다 制度의 改革이 先決
策이라 생각된다.

1963년에 AID 統計諮門團은 戶籍法을 改正
하여 必要事項을 追加하고 또한 行政上の 管理體制
를 改善하도록 勸誘하였지만 10년이 지난 지금에
와서도 여전히 그때와 같은 現象에 머물러 있다.

標本調査에서 얻은 資料는 증가하고 있으나 戶籍申告
制度의 運用面에서 보자면 戶籍申告는 增加 하지만
質的運用面에서는 오히려 後退하였을지도 모른다.
왜냐하면 여러 專門家들이 戶籍申告制度에서 얻은
資料를 批評하였을 뿐, 根本的인 問題 즉 戶籍申告
制度自体에 대하여는 아무런 批評을 하지 않았기 때
문이다.

나는 짧은 期間이나마 韓國에 머무는 동안 많은
經險을 얻었고 經濟企劃院調査統計局 禹世익의
힘으로 作成한 이 報告書가 未弱하나 韓國의 人口
動態統計의 改善에 도움이 되기를 바란다.

2. 韓國의 人口動態統計에 대한 歷史的 考察이나

이미指摘된 바 있는 現人口動態統計制度의 問題點을

다시 考證할 必要는 없을 것이다.

一例로 이러한 問題는 人口問題研究所의 崔仁鉉氏
가 1967 年에 “韓國人口動態統計의 問題와
對策” 이란 題目으로 研究한 報告書에 아주 明確
히 記述되고 있는 바 그 報告內容은 尙재에도 妥當
한 것이지만 어떻게 이 報告內容을 實踐에 옮길 것인가
하는 方法을 提示하지 못하였다.

予算上의 制約에 依하여 當然의 優先 順位에 따
라 政策이 세워진다. 따라서 國家가 現代的인 人口
動態統計制度를 確立할 수 있는 경우와 그렇지 못한
경우를 考慮하여야 한다.

그런데 予算問題를 考慮한다면 내가 勸告하고자 하는
이 制度改善은 現在 使用되고 있는 費用以上의 予算

은 必要인다는 事實을 明白히 해두고 싼다.

한편 人事面에서는 現在 從事하는 公務員의 實質的인 再訓練과 任務를 賦與하는 作業이 이루어져야 할 것이다. 中央機關이나 地方機關의 予算은 增加 하겠지만 이러한 增加된 予算은 一級機關과 中央機關의 中間에 位置한 必要인 過程에 投入된 人員과 費用을 削減함으로써 充당할 수 있다. 말하자면 郡, 洞 및 各級 法院에서 行하고 있는 申告業務를 廢止하면 되는 것이다.

생각컨대 이렇게 改善하는 것이 觀念上의 理想的인 程度에 불과하고 할지 모르지만 이러한 改善作業은 段階적으로 實施될 수 있을 것으로 보기 때문에 이 改善作業은 어디서 부터든 간에 實施되어야 할 것이다.

勸 告 案

1. 戶籍申告에 關한 現法律條項의 撤廢

戶籍申告에 關한 法律條項을 修正하면 韓國의 申告活動에 많은 變化를 가져오게 될 것이다. 現行의 申告制度에 따르면 地方法院과 邑, 面, 區等 地方一線行政機關이 二重으로 申告業務를 다루고 있으나 國家가 必要로 하는 資料를 生産하지 못하고 있다. 그러면서도 地方法院과 地方一線行政機關의 많은 公務員들이 戶籍登記를 위한 業務에 從事하 고 있다.

戶籍登記가 韓國의 家庭에 必要不可缺한 것이라하면 다른 代案을 採択하는 것이 더욱 效果的일 것이다. 즉 人口動態申告를 위한 國民의 協助를 얻는 方便으로

아주 훌륭한 內容의 冊子를 政府에서 無償으로 配付하여 家庭에서 自己들이 必要로 하는 資料 즉 出生, 死亡, 婚姻, 姻戚關係, 居住移動 및 其他事項을 記錄 保管하도록 하면 될 것이다.

그러면 戶籍事務에 從事하는 公務員은 申告書를 接段 記錄하는 業務에서 解放될 것이다.

法院이 申告業務에 關係하는 것은 좋지 않다고 본다. 이러한 業務는 性質上 又叔이나 財産權에 관한 事項 또는 統計資料를 生産하는 순수한 行政業務이기 때문에 法院이 관여한다는 것은 權力分立의 原則에도 어긋나다고 본다.

萬若에 法院이 法律上の 目的을 위하여 個人이나 家庭의 動態資料가 必要하게 될 때는 政府에 要請을

하여 그러한 資料를 얻을 수 있을 것이다.

또한 現在使用하고 있는 戶籍簿代身 戶籍申告書 自
本를 戶籍簿로 代用할 수 있는 方案을 考慮하여야

한다. 그 戶籍申告, 動態統計 및 居民登錄에 관한

現行法の 修正 또는 變更에 依한 法체制의 一元化

이 法の 名稱은 “韓國 申告法” 또는 어떤 이름을

붙여도 좋다. 아무튼 이 法은 制度運用에 必要한

細部事項을 마련할 수 있도록 施行令이나 施行規則을

만들 수 있는 길을 터 주어야 한다. (이 法の 重

要條項은 別添 圖表에 記述되어 있음)

例示:

第1章 用語의 定義

(a) "申告" (Registration)란 出生, 死亡, 死産, 婚姻,

離婚, 住居 및 其他 肉聯資料의 記錄을 말한다.

(b) "出生"이란 婚姻期間에 關係없이 태아가 母體로

부터 完全히 分娩, 露出된 現象으로서 그것은 母體

로부터 分娩된 後에 臍索의 切斷 또는 태반의 부

착 여부를 不問하고 呼吸, 심장의 鼓動, 臍索의 振

動, 수의근의 明료한 움직임 등 生存하고 있는 証

據가 있을 때를 말한다 (WHO 의 定義)

(c) "死體"란 死亡했다고 認定되는 狀態에서 나온 生

命없는 身體, 그러한 身體의 一部 또는 部를 말

한다.

(d) "其他" 其他 등등

第二章 內務部와 經濟企劃院

統計局의 任務

註: 管掌部處에 對하여는 代案이 있을 수 있다. 申告制度를 行政的으로 統轄하기 爲하여는 單一機關에 그 任務를 賦與해야 한다고 본다.

附錄 四表에는 調査統計局을 그 代表的 例로 들었으나 이러한 單一機關은 經濟企劃院의 外方으로 될 수 있다.

(a) 內務部에 設置되는 假稱 國家登記所 (National office of Registration) 는 國家의 戶籍申告制度를 設置 維持 및 運用한다.

- (b) 經濟企副院에 設置된 統計局은 全國, 道, 郡, 邑, 面 別, 資料處理과 이에 대한 人口學的 統計分析業務를 담당한다.

第三章 國家登記所長(National Registrar)의 任務

登記所長은 內務部와 經濟企副院에서 任命한다.

國家登記所長은

- (a) 韓國申告法과 그 施行令을 運用하고 申告制度의 效率的이고 統一된 管理를 위하여 規則을 制定한다.
- (b) 動態申告制度와 住民登錄業務를 指揮, 監督하고 關係 公務員을 監督한다.
- (c) 道, 市 其他 一線 登記所長과 關係政府機關의 活動을 指揮, 監督, 與 管理한다.

(d) 이 법과 施行令 또는 規則에 依서 必要書式을

統計局과 協談後 規定 配付한다.

(e) 各種報告書의 作成과 刊行을 統計局과 協談 監督

한다.

(f) 모든 動態記錄과 住民登錄의 整理, 冊籍, 永久保全

을 위한 業務를 管理한다.

(g) 其他 法에 規定된 여러가지 任務를 遂行한다.

(h) 國家登記所長은 必要에 따라 또는 便宜上 自己의

权限과 任務를 補助機關 또는 道, 市, 其他 一級地方

登記所長에게 委任할 수 있다.

第4章 其他事項 (附錄 차트 參照)

上記의 內容은 단지 一部 試案에 不週하지만

法이나 施行令等을 草案할 경우에는 특별한 技術과 細心한 注意가 있어야 할 것이다. 韓國의 경우를 본다면 制度의 改善은 法이 改正되어야 하므로 이와 같은 法改正은 꼭 必要하다.

3. 單一機關에의 責任賦與

申告制度業務를 單一機關에 統一시키는 方案으로는

(a) 國家登記所 (National office of Registration)를

內務部에 設置하여 全國的인 申告制度를 運用토록

한다. 그러나 이 경우 資料處理과 모든 動態

統計의 作成 및 이의 分析을 위하여 統計局의 該

當課와는 緊密한 連絡이 維持되어야 한다.

(b) 統計局이 이 制度의 運用을 擔當하도록 한다.

(c) 經濟企劃院의 차장 으로 設置할 수도 있다.

보다 長期的인 면에서 본다면 保權社會部가
邑、面、區에 常設 保權所를 設置 할 것이기
때문에 이 保權所를 地方登記所의 事務室로 使
用할 수 있도록 考慮하여야 할 것이다.

이러한 代案中 어느 것이 채택되든 간에
이 制度는 各級 地方登記所를 管理
監督 할 수 있는 國家機關이 되어야
할 것이다.

4. 統計局內에 動態統計課의 設置

統計局이 이 制度 (Total National System)
를 管轄하게 되거나 그렇지 않거나를 不問
하고 動態統計를 生産하기 위하여서는 課單位의
機構가 設置되어야 한다. 왜냐하면 省廳장 여러

가지의 動態資料, 住民登錄에 依한 移動資料 및
其他 各種調查結果에 對한 統計를 生産하는 複雜
한 業務 때문에 資料處理, 統計分析, 資料評價 및
資料發刊 등은 特別한 技術이 必要하다고 생각되며
따라서 이와 같은 諸業務는 課單位의 單一機關에
서 處理되어야 할 것이다.

그 兪例로 動態事件을 coding 하는 業務를 들 수
있다. 이 coding 業務는 앞으로 더욱 더 細分類의
死因을 記錄하게 되고 여러가지 의학用語도 理解하
여야 할 것이기 때문에 아주 專門化된 業務라
볼 수 있다.

따라서 이 業務는 特別한 訓練이 必要하고 普通의
coding 業務보다는 責任이 무거운 業務인 것이다.

5. 地方登記所를 통한 報告制度의 確立.

(a) 各市, 道에 地方登記所를 設置하여 管轄 市道의 一級登記所를 統轄하고 監督하는 技能을 開發하여야 한다. 이 地方登記所에는 一級監督要員 (field staff)을 두어 이들로 하여금 定期的으로 모든 管轄 一級登記所를 巡迴하면서 業務를 鞏固하고 促進하고 또한 施行에 助力토록 한다.

地方登記所는 管轄 市道의 모든 動態資料及 移動資料를 接受, 處理 및 中央에 報告한다.

그러므로 全國에 // 個 地方登記所의 設置가 必要할 것이다.

(b) 各 市, 邑, 面, 區에 一級登記所를 設置하여

中央 및 地方登記所의 管理下에 各 管轄 區域의 業務를 担当하도록 한다

一 縣登記所長의 任務는 다음과 같다.

- ① 申告法의 運用과 管理
- ② 管轄區域의 動態申告 接受
- ③ 諸證明書의 發行
- ④ 戶籍簿의 維持 및 保管
- ⑤ 住民登錄簿의 維持
- ⑥ 法令에 規定된 모든 報告書의 提出

一 縣登記所는 全國에 約 1,500 箇所가 必要할 것이다.

㉔ 申告制度의 二重性이나 其他 理由로 因하여

法院은 申告制度에 關하여 豫先 豫定을 設치 하여야 할 것이다.

(d) 郡方은 현재 動態申告書를 單純히 直方으로

送付하는 業務를 맡고 있다 그러나 郡의 申告制度 業務를 綿密히 檢査해본 結果, 郡이 担当하고 있는 이 中間業務를 完全히 除去하면 보다 經濟的이고 또 迅速하게 申告制度의 技能이 發揮될 것으로 본다

즉, 郡의 業務는 單純히 市, 邑으로 부터 申告書를 모두 받아 이를 彙合하여 道에 報告하는 役割만 하고 있으므로 이러한 簡次는 必要없는 일이며 따라서 道(地方登記所)에서 直接, 市, 邑, 邑單位의 一線機關(一線登記所)을 統轄하고 監督할 수 있도록 하여야 할 것이다.

(e) 區와 市는 住民登錄事務도 管掌하여야 할 것이다.

現在 住民登錄事務는 洞事務所에서 보고 있으나
區, 市의 보다 잘 訓練된 職員이 이 業務에
더 잘 遂行할 수 있을 것으로 보며 또한 이
렇게 되면 모든 地方의 申告機能은 單一機關
에서 處理되는 셈이 된다.

6. 洞, 里長, 保健要員, 家族計劃要員, 病院, 여식장

조산원 등의 申告業務, 參氏人口 動態申告 義務는
該當 家族에게만 있으며 出生 死亡, 婚姻, 離婚 등은
그것이 實際發生한 場소가 아닌 本籍地에서 戶籍法
에 記錄되어지고 있다.

그러나 보다 效率的인 申告를 위하여는 이들
모든 動態事件은 發生地에서 申告도록 하여야 할
것이다.

發生地 申告制度를 採択한다면 筋託한 保健要員,
조선원, 其他 특히 洞 里長 등이 實사리 一級
登記所에 도움을 줄수 있을 것이다.

위를 위하여는 이들의 報告義務를 特別히 法에
規定해 두어야 할 것이다.

예를들면 의사의 指示下에 發生한 出生, 死는
의사가 申告하고 조선원인 경우는 조선원이 申告
하며 病院 其他도 申告義務를 진다
死는의 경우는 매화장기판이 報告하고 結婚의 경
우는 禮式場 證婚者가 申告하도록 한다.

自體에서 發生한 出生, 死亡, 婚姻 등 動態事件
에 대하여는 그 家族에게 直接 責任을 賦與하며
나아가서 洞, 里長도 動態事件과 住居變更 事項을

報告도록 하여야 한다

7. 申告法令의 施行

現行法令에 따르면 出庄은 14日以内에, 死은 10日以内에 住所의 変更은 30日以内에 申告도록 規定되고 있는바 이 申告期間은 實行되지 않고 있다. 는 尙舊 申告期間 有體에는 아무런 缺陷이 없다고 본다. 이 申告期間은 申告에 充分한 期間이라 생각된다

若 此 申告期間이 延長된다고 할것 같으면 申告者에게 申告의 重要性을 缺하게 하고 時限을 尙舊하게 할 것이다.

出庄의 경우, 出庄申告를 하면 出庄申告 啓明書 (Notification of Registration)를 그 家族에게

送付하여 이것이 곧 출생한 事実に 대한 公式書類
가 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

특히 출생申告時에 그 아이의 이름을 꼭 쓰지
않아도 될 수 있도록 하여 현재 가장 문제거리가
되어있는, 즉, 이름을 짓지 않아 申告가 履行되는
빠단을 없앨 수 있을 것이다.

즉, 이름은 後日에 지어 報告하도록 하면 되지
않을까 생각된다.

또한 一類登記所에서 發行한 證明書を 保權 (면역
母子保權, 家族計劃 등) 이나 入学 또는 身分証 등
기타 目的에 使用하도록 하면 申告意識을 고취하고
父母들에게는 申告를 한 代價로 그러한 惠沢을 주
게 되는 좋은 結果를 찾아오게 될 것이다.

地方의 戶籍担当者들과 戶籍法 施行 與否를

論議하는 자리에서 法에 規定된 申告 期間을

지키지 않은 申告者中 어느 누구도 處罰을 받은

事實이 없다고 들은바 있다.

未申告者 整理를 爲하여는 戶籍申告 強罰期間을

設定하여 翌年度까지 當該年度分보다 約 2倍의

申告를 한 일이 있으나 이러한 強罰期間 設定을

廢止하는 대신 一縣機關이 日常業務로 處할 수

있도록 法令 實施를 強化하여야 할 것이다.

이러한 方法이라야 國民의 申告意識을 높일 수

있다고 본다.

遲延申告는 法에 明記하여 그 申告 簡次에

대하여도 別途로 規定할 수 있도록 한다.

2. 住民登錄及 戶籍申告 制度의 一元化.

이는 既述한 勸告內容에 言及되어 있다.

動態申告書의 原本을 竝하고 保存 하면 이것이 바로 戶籍證가 될 수 있고 이에 依據 證明書發行도 可能할 것이다.

住民登錄證는 家族記錄票로 利用되어 出生, 死亡等을 記錄할 수 있게 된다.

이와같이 制度를 一元化 하면 보다 向上된 地位를 갖는 公務員의 統制下에 두게 함으로써 申告業務에 보다 集中할 수 있게 되고 國民은 그들대로 担当 公務員이 누구이며 事務所는 어디에 있으며 어떻게 國民에게 奉仕하고 있는지를 쉽게 알게 될 것이다. 事長 一級登記所長은 申告制度上 核心人物이 되어야

하므로 申告制度가 一元化 되어야 하는 것이다.

9. 動態申告書式과 戶籍原簿의 改善

戶籍申告記錄內容은 "The U. S. Hand Book on vital statistics" 에 記載된 內容을 大體로 따르고 있다.

時節이 許容치 많아 統計目的과 法的目的을 同時에 滿足 시킬 수 있는 單一書式을 使用하는 데 必要한 記載項目에 對하여는 檢討해 보지 못하였다. 原則的으로는 統計目的과 法的要求에 必要한 資料는 서로 다르게 마련이지만 韓國의 경우 胎產, 出生, 死亡, 婚姻, 離婚 등 動態申告는 單一書式과 單一制度를 利用하는 것이 經費節約이나 適用可能性의 面에서도 좋으리라 생각된다.

그러나 이 改善 計劃이 實踐에 옮긴 後에는 다
시 統計目的과 法的目的 達成을 위하여 相異한
書式을 利用하도록 하는 문제를 다룰 수 있게
하면 될 것이다.

앞으로는 死亡病因을 WHO分類에 의거하여 出生
死産, 死亡原因 等に 관한 保健資料를 蒐集 및
製表할 수 있도록 考慮해야 할 것이다.

왜냐하면 의료서비스가 擴大되면 필수로 病院의
申告業務 參與度가 높아질 것이 豫想되기 때문이다.
住民登錄 業務는 地方 登記所에서 管掌하여 登錄
書式이나 移動報告樣式을 規格化시켜야 할 것이다.

모든 動態申告書式은 왼쪽 끝을 綴할 수 있도록
하고 記録管理 番号를 줄수 있는 項目을

만들어. 두어야 하며 住民登錄證는 記載 修正을
위한 餘白은 充分한 카드 (stock card) 를
利用함이 좋다.

出生, 死亡, 婚姻, 離婚 등의 人口動態
記錄은 年度別로 주어진 記錄番공에 의거 每年
初부터 接段順으로 申告件에 대하여 番공을 賦
與한다. (勸告案, 2項 参照)

住民登錄證는 地域內의 兩, 里單位로 發給하는
것이 좋다.

10 申告業務, 統計業務 및 其他 簡次에 관한

指針書의 作成

法律의 制定 또는 修正時에 指針書를 作成하려면

專門耐인 技術이 必要하다.

특히 韓國의 경우 申告制度에 관련된 職員の
人事移動이 甚다 빈번하기 때문에 이 指針書는
특히 重要な 意義를 갖는다.

즉 아무리 経験 많은 職員이라도 새로운 科
類에 당면할 때에는 이 指針書의 価値를
再認識할 수 있듯이 指針書を 잘 利用할 수
있게 만드는 것이 바로 職員을 잘 訓練시키는
것과 같은 效果를 주기 때문이다.

指針書を 잘 利用할 수 있도록 만들기 . 의
하여는 作成된 指針書を 時宜에 맞도록 恒時
修正하여 申告時에 특수한 事例가 나타날 경우

이를 처리할 수 있도록 하여야 한다

指針書의 作成要領은

a. 統計局의 統計活動과 職員의 任務

b. 國家登記所의 法上 行政上 諸機能

c. 地方登記所의 法上 行政上 諸機能

d. 一級 登記所의 法上 行政上 諸機能

e. 市 町 村 保權所 및 兩 里長 등의

報告 節次

11. 動態事件의 記錄管理을 위한 番号制度 (Numbering system) 의 實施 動態申告制度에서 記錄을 管理 維持하기 위하여는 單絶하고 標準化된 番号를 使用해야 하므로 이 番号는 發生地, 發生年度 및 發生件數에 대한 一連番号를 賦与할 수 있도록 考案되어야 할 것이다. 그러나 住民登錄에 依한 家口記錄票는 所屬 洞, 里單位까지 나타낼수 있는 一連番号를 使用하도록 하되 이는 어디까지나 家口記錄票를 管理하고 番号에 不遇함으로 住民登錄地가 移動될 경우는 당연히 이 家口記錄番号는 變更될 수 있도록 해야 한다

動態記錄番号 특히 出生番号는 절대 變更 될수 없으므로 恒久的으로 使用한다. 그러므로 韓國政府는 이 出生番号를 使用할 경우 一般國民과 行政府에

여러면으로 有益할 것이라는 점을 알게 될 것이다
즉, 예를 들면 여러政府機關에서는 여러가지 目的으로
國民의 이름을 記錄 管理하고 있는바 이를 出生番号
로 대치 한다면 數世紀 동안을 重複없이 使用할 수
있을 것이고, 이 番号에 대한 個人의 權利는 出生
證明書에 依하여 認定될 수 있으므로 保健記錄, 學校記錄,
身分證番号, 海外여행 申請등에 이 番号가 使用될
수 있다. 물론 이와 같은 일은 앞날을 위한 改善
計劃이긴 하지만 언제인가는 着手하지 않으면 안될
問題라 생각 한다.

12. 動態申告制度의 必要性과 그 極値에 對한 認識의
提高

調査統計局과 家族計劃研究院에서 實施하고 있는 申告

改善을 위한 啓蒙宣傳活動에 대하여는 이미 나의 暫定報告書에 記述한 바 있다. 내가 여기서 意圖하고자 하는 것은 그러한 啓蒙活動은 道市로부터 派遣된 職員의 도움을 받아 一級登記所의 責任下에 日常業務의 一部分으로 다루어야 할 것이라는 矣이다.

即, 洞, 里長과는 恒時 接觸을 維持하고 各級學校의 學生을 通하여 그들의 家庭을 계몽하여 家族計劃要員이나 其他要員을 通한 계몽선전도 實施한다. 의대學堂이나 助産員에게도 이러한 趣旨의 特講이 必要하고 法院이나 法律專門家들과도 긴밀한 友誼를 가져야 한다. 또한 農民團體 商人組合등과도 對話의 通路를 만드는등 申告制度改善을 위한 活動은 多方面으로 實施되어야 할 矣이다.

政府는 적당한 時期에 신문, 라디오, TV, 兼合 其他의 모든 뉴스媒体를 利用하여 언제부터 이 改善計劃을 實踐에 옮긴다는 事實을 알려야 한다. 改善된 申告節次와 申告制度改善의 理由와 앞으로는 法에 依한 執行이 強化된다는 事實에 대하여도 國民에게 널리 同知시켜야 할것이다.

13. 同勸告案은 政府의 勞力 如何에 따라 採扱여부가 決定된다. 따라서 申告制度가 適時性과 完全性을 滿足한 效果가 나타날때까지는 人口標本繼續調查가 實施되어야 한다.

現在 實施中인 人口動態特別調査는 1970年 Shnyock 과 Hanks 의 諮詢報告에 根據를 두고 있고 家族計劃研究院에서 實施하고 있는 "Health promoters

for Improvement of vital Statistics" 도 이에
근거를 두고 있다.

a. 人口動態特別調査

人口動態特別調査는 現在 實施中이며 調査된 出生
死亡은 調査統計局에서 戶籍申書에 依據 蒐集한 資
料와 对照될 것이다. 이 調査結果는 1971年の
必要한 統計를 生産하여 줄 것이다. 나는 調査統
計局的 職員과 같이 몇개 調査地域을 觀察해 본
結果 住民의 理解가 특히 좋았으며 調査上の 誤謬
는 거의 없었다. 이와같은 人口動態特別調査의 經
驗이나 对照調査의 結果는 앞으로 實施할 人口動態
繼續調査에 보다 改善된 技術을 提供할 것으로
본다.

b. 人口動態申告改善을 위한 助成要員 利用

이 助成要員制度는 AID 의 資金으로 實施中에 있는 바, 그 基本目的은 '家族計劃事業의 效果를 測定하기 위하여 全國적으로 申告率을 높이고 보다 信憑성있는 資料를 얻는데 있다.' 따라서 實質的으로는 助成活動은 이 事業의 一部에 不過하다. 이 事業의 當初 計劃은 1940月이지만 成功的이라 判斷되면 이 活動은 全國적인 규모로 擴大되어 나갈 것이다.

助成要員은 25個 地域에서 다음과 같은 活動을 展開한다.

a. 地方 指導者 保健要員 家庭등에 대한 動態申告

參考意識 고취

- b. 家口訪問을 통하여 家口記錄票 家口員變動事項
즉, 出生, 死亡, 移動등을 調査記錄
- c. 家族計劃研究院에 모든 調査內容을 報告
- d. 戶籍申告如否를 항상 邑, 面 事務所에서 체크
- e. 其他 活動 즉 助成活動에서 얻은 資料와 調査
統計局에서 實施하는 人口動態標本調査의 調査資料
와 對照作業이 있을것임.

그러나 이 助成活動은 小規模의 任意抽出標本地域에
서 實施하고 있으므로 全國的인 資料로는 使用하지
 못할 것이며 더욱이 이 助成活動이 動態資料를 얻
는데 成功을 한다. 할지라도 이 事業을 繼續事業으
로 靑고하고 싶지는 않다, 그 理由는,

첫째, 이 助成活動은 계속적인 家口訪問에 依하

여 動態事件을 把握하고 申告시키는 方法이므로 費用이 많이 들고 動態申告에 依하여 國民에게는 無關心을 이끄는 한편 助成員은 積極性を 갖게 되므로 國民은 누군가가 자기들을 위하여 動態申告를 해 줄 것이라는 安易한 생각을 갖게 할 것이고.

둘째 이 助成活動은 公的諸證明書를 發付해 주어야 하는 法的行政業務를 遂行하지 못하므로 國民은 現在의 狀態 以上の 申告改善을 위한 努力을 하지 않게 될 것이며.

셋째, 費用이 너무나 많이 들기 때문에 政府가 이 일을 繼續 遂行할 수 있을지 의문이다. 즉 家族計劃 要員이 이 業務에 간여하게 되면 누가 家族計劃 本然의 業務에 從事하게 될 것인가?

그러나 그렇다고 하여 이 專業의 價値를 忖認하
는 것은 아니다. 1940月間에 이 地域에서 人口
變動狀態, 妊娠, 申告된 動態事件과의 關係등을 관찰
할 좋은 機會가 될 것이다. 어쨌든 이 助成員制
度로 말미암아 二重制度로 부러 三重制度로 擴大되
는 結果가 될것이다. 즉 助成員制度, 申告制度, 人口
動態標本調査가 그것이다. 調査統計局과 家族計劃研究
院은 이 助成員活動에 관하여 다음 事項을 서로
協助기로 하고 있다.

1. 調査統計局에서 實施하고 있는 啓蒙宣傳活動을
2514 助成員 活動地域에서는 하지 않는다.
2. 助成活動으로 얻은 資料와 人口動態標本調査로
얻은 資料는 서로 協議한 後 發表한다.

C. 人口動態標本調査 (C.D.S)

出生, 死亡에 관한 資料는 언제나 必要하다. 이를 위하여 1972年 부터 계속 實施할 人口動態標本調査는 細心한 計劃立案을 하여야 하는데 1971年 에 實施한 人口動態特別調査 (SDS) 에서 얻은 結果와 經驗을 토대로 할 것이다.

家族計劃研究院의 助成員活用事業이 앞으로 1811 月間 實施 될 것이므로 助成員活動에서 얻은 資料는 CDS 에서 얻은 資料와의 對照調査가 可能하다. 또한 이들 두 資料는 申告資料와의 對照調査도 可能하다고 보는바 그 理由는 調査統計局에서 1971年 부터 出生地의 現住地別로도 Coding을 하고 있기 때문이다.

이와 같은 对照調査計劃은 單只 調査資料를 補完하는 目的이 있을 뿐이다. 萬若 对照調査를 앞으로 繼續하리 한다면 CDS에 의한 資料와 申告에 의한 資料를 利用할 것으로 본다. 그러므로 그러한 对照 計劃은 그때에 가서 決定될 것이다. 人口動態標本調査가 잘되면 이 資料 만으로도 正確한 人口動態率을 算出도 있을 것이다.

韓國의 經濟的 行政的 狀況下에서는

D. 実行方案

앞서 말한바와 같이 動態統計의 改善을 위하여 人口動態特別調査, 助成員活用, 对照調査 (Matching Program) 人口動態標本調査 등이 現在 實施 또는 計劃中에 있다.

그러므로 앞으로 數年間은 動態統計生産言 이하여
여러 活動이 展開될것 같으며 細部的인 資料分析이
나 小規模의 地域的分析이 行해질 것이며 改善된
單一申告 制度가 實施 될것으로 본다.

따라서 現在 實施되고 있는 諸活動 以外에 앞으로
實行해야 할 作業은

1. 前記한 나의 勸告內容을 받아 드린다면 政府는
戶籍申告制度의 改善을 論議하기 이하야 關係機關
을 망라한 全國的인 委員會를 設立 하여야 한다.
2. 이 委員會에서 決定된 合意事項中에는 關係部處
의 責任限界와 主務部處를 明白히 해 두어야 한
다. 合意를 본 勸告內容은 行政改革 調査委員會
에 提出하여 이를 檢討케 하고 行政委는 同檢討

내용을 大統領에 報告後 해당部處로 하여금 立法
토록 하여야 한다.

最近 行政改革調査委員會에서 提出한 報告書에
依하면 法院에서 戶籍申請業務를 管掌하는 것은
 좋지 않으며 戶籍申請制度의 行政上の 簡素化를
 建議하였으나 이를 위하여 戶籍業務를 法務部에서
 管轄토록 하고 있으므로 이 점에 대하여는 앞으
 로 더 두고 검토해 보아야 할 何題일 것으로
 본다.

3. 이와 같은 申請制度의 改善에 必要한 예산과
 專門的인 諮問을 보기 위하여 經濟企劃院은 動態
 申請制度改善·pro/ag 를 USAID에 要請해
 야 할 것이다. pro/ag 內容은 主로,

- a. 現申告制度와 改善될 制度
- b. 作業範圍와 法的 行政的 措置
- c. 韓國政府가 提供하는 職員과 機構
- d. USAID 의 援助內容

등을 記述하여야 한다.

E. 結 論

以上の 勸告內容은 3個月이라는 짧은 諮問期間中の 活動과 以前에 이미 報告된 各種勸告報告書를 바탕으로 作成된 것이다. 動態申告制度에 缺陷이 있고 이 制度가 改善되어야 한다는 事實에 대해 異意를 提起하는 사람은 거의 없다고 본다. 따라서 이 申告制度改善를 위한 勸告案은 합당한 일이며 이를 빨리 實踐에 옮겨야 한다.

그러나 이 勸告內容의 어느 부분에 대하여는 專門
家들 사이에 意見差異가 있을수 있다. 즉,

(a) 韓國의 人口動態申告制度는 두가지의 目的에 利
用되는바 하나는 法的利用目的 이요 다른 하나는
統計生産目的이다. 問題는 이 두가지의 目的을
達成해야 하는 現申告制度로 부터 과연 滿足할만
한 動態統計를 生産할 수 있느냐 하는 點이다.
大部分의 專門家나 統計學者들은 申告制度가 法規
定의 制約을 많이 받고 있기 때문에 動態統計生
産을 위하여는 不適當한 것으로 본다. 더욱이
그들은 이 申告制度가 여러 行政機關에 관련되어
있으므로 統計目的을 위하여 茲을 改正하려는 것
은 不可能 하다고 主張한다. 또한 그들은 國民

에게 주어지는 法的인 惠沢에 대하여 國民이 전
연 모르거나 無視當하고 있고 申告를 促進할 契
機를 주지 못하고 있다고 한다.

(b) 둘째 問題는 現申告制度를 代替하기 위하여 어
떤 申告制度를 採択하여야 할 것인가 하는 점이
다. 이 報告書의 序文에서 밝혔듯이 韓國을 위
시한 여러 國家가 所謂 말하는 二重申告制度를 實
施하고 있다. 이 制度의 理論的 背景은

(1) 信憑性 있는 動態統計는 標本調査로 얻을수
있다.

(2) 이 制度는 正確하고 때맞춘 人口統計를 계속
生産하는데 그 目的이 있다.

(3) 動態申告를 위한 이 二가지의 獨立된 方法을

比較 해 봄으로써 신빙도와 確實性을 提高할 수 있다.

(4) 費用은 다른 制度를 利用하는 것 보다 . 같거나 적게 든다는데 根據를 두고 있다. 이 問題는 定期的인 人口標本調査만으로는 正確한 動態資料를 얻을 수 없다는 여러나라의 經驗에 根據를 두었다. 韓國은 그 例자가 될지 모르겠지만 어떤 別의 方法에 依한 「체크」를 하지 않는 限 CDS의 누락 範圍를 알아 낼 수는 없을 것이라는 事實을 알아야 한다.

(C) 새재 問題는 申告資料와 CDS 調査資料를 对照하는 일이다. CDS 資料를 申告資料나 其他 方法에 의하여 얻은 資料와 对照해야 할 것인가에

대하여는 再論의 必要가 없다고 본다. 이러한
作業들은 앞으로의 動態資料獲得을 위한 作業方向
을 提示하여 줄 것이다.

既說한바와 같이 韓國은 二重記錄制度를 實施하
면서 同時에 申告制度를 改善하려 하고 있다. 그
러나 이 二重制度를 계속 實施할수는 없을 것이
므로 어느 制度는 한가지만 採하여야 할것으로
보는바 이는 實際에 依하여 經驗 逆拂되어야 할것이
며 的確한 意見만으로 決定되어서는 안될 것이다.

附 録

韓國の人口動態統計制度の改善と問題点

1. 改善理由

가. 政府은 國民의 人口動態에 關한 正確한 資料를 蒐集할 必要가 있다.

나. 國民은 出生, 死亡, 婚嫁, 離婚, 住所에 關하여 申告에 依한 法律上의 權利取得方法이 쉽고 簡便한 것을 願하고 있다.

다. 現行申告制度는 經費가 많이 들고 網聯枝網間의 有枝性이 결여되어 있으며 意圖하는 成果를 얻지 못하고 있는 形便이다.

2. 政府가 必要로 하는 資料

適時 正確한 死亡率, 出生率, 人間增加, 人口移動, 家族構成 등 人口動態統計資料를 蒐集하여

가. 人口分析 : 人口推計 등

나. 医療研究 : 死亡原因 등

다. 家族計劃의 評價

라. 各 産業이 必要로 하는 資料

마. 教育計劃

바. 國防計劃

사. 其 他

등의 目的에 使用된다.

3. 戶籍申告가 國民에게 주는 法律上的 權利 (Legal records)

韓國國民으로서의 權利를 보호 받기 위하여

가. 身 分

나. 年 令 ; 入學 등

다. 出生地 ; 住民 (市民), 移住 등

라. 父母姓名 : 相統, 血統 등

마. 家族死亡 : 保險料, 財産權, 相統 등

바. 配偶者 : 結婚의 時期 및 場所

사. 准婚與否

아. 生活根據地

자. 其他

등의 証明에 利用된다.

4. 動態統計制度改善의 方向

動態統計制度의 改善을 위하여는 다음의 2가지 方向을 생각할 수가 있다.

가. 長期計劃 : 申告制度를 改編한다.

(1) 法令의 改正

(2) 機構의 單一化

(3) 中央, 地方 및 一線機關別 職務範圍과 責任限界
의 設定

(4) 道正水準의 俸給支拂

(5) 担当行政機關의 地位 格上

(6) 法令의 執行

(7) 國民에의 申告啓蒙

나. 短期計劃 : 標本調査를 繼續 實施하여 政府가 必
要로 하는 最少限의 資料를 整備한다.

5. 具體的 改善方向

가. 短期計劃

申告制度가 確立될 때까지는 每年 標本調査를

實施하도록 한다. 그 實施方法은

- 1) 1970年 센서스를 基準으로 한다.
- 2) 1971년에 人口動態特別調査(SDS)를 實施한다.
- 3) 1970年の 申告資料와 SDS資料의 对照調査를 實施(chandra-Deming 方法 利用)한다.
- 4) 1972年 以後는 人口動態標本調査(CDS)를 實施한다.

나. 長期計劃

1) 現行申告制度는

가) 戶籍申告 (本籍地爲主)

나) 住民登錄 (現住民爲主)

다) 人口動態統計申告

가 各己 運用되고 있으므로 物資, 予算, 人力의 最大效率을 얻을 수 있도록 하기 위하여는 制度 改善이 必要하다.

2) 現申告制度에 關聯되는 機關은

가) 經濟企劃院 調查統計局

나) 內務部

다) 保健社會部

라) 法院

등 4個機關이 關聯되어 있어 地方機關을 통한 制度運用에 많은 缺陷을 나타내고 있다.

3) 現制度를 圖示하면

4) 建議

가) 戶籍申告에 尙서 現行法條文의 廢止

나) 單一申告制度를 위한 法律制定

다) 機構의 單一化

라) 調査統計局 職制改正으로 動態統計의 申告業務

를 管掌하는 獨立課를 設置

課長은 國家登記所長을 兼任

마) 報告體系는 各級地方官署의 登記課를 利用

바) 洞長, 里長, 의사, 保健所, 病院, 助産所, 機關,

助産員, 結婚式場 등의 動態申告 參與

사) 法令의 執行

아) 모든 動態申告는 一線登記所에서 管掌

자) 申告書의 原裝의 樣式 改善

~62~

4) 事務便覧의 作成

4) 申告記録에 對한 單一符號制度의 採択

4) 新申告制度의 對國民 啓蒙

4) 申告制度의 改善이 이루어질때 外지 人口動態

標本調査를 繼續 實施

5) 改正申告制度에 對한 報告體系 方向

調査統計局



道 特別市
 登記所
 道市外 申告事務 監督
 報告書の 接受 作成 及 報告

面 邑
 一線 登記所
 申告関係法令の 執行
 申告接受 - 寫本 発給
 戸籍簿の 管理
 住民登録簿の 管理
 報告書の 提出

区 市
 一線 登記所
 申告関係法令の 執行
 申告接受 - 寫本 発給
 戸籍簿の 管理
 住民登録簿の 管理
 報告書の 提出

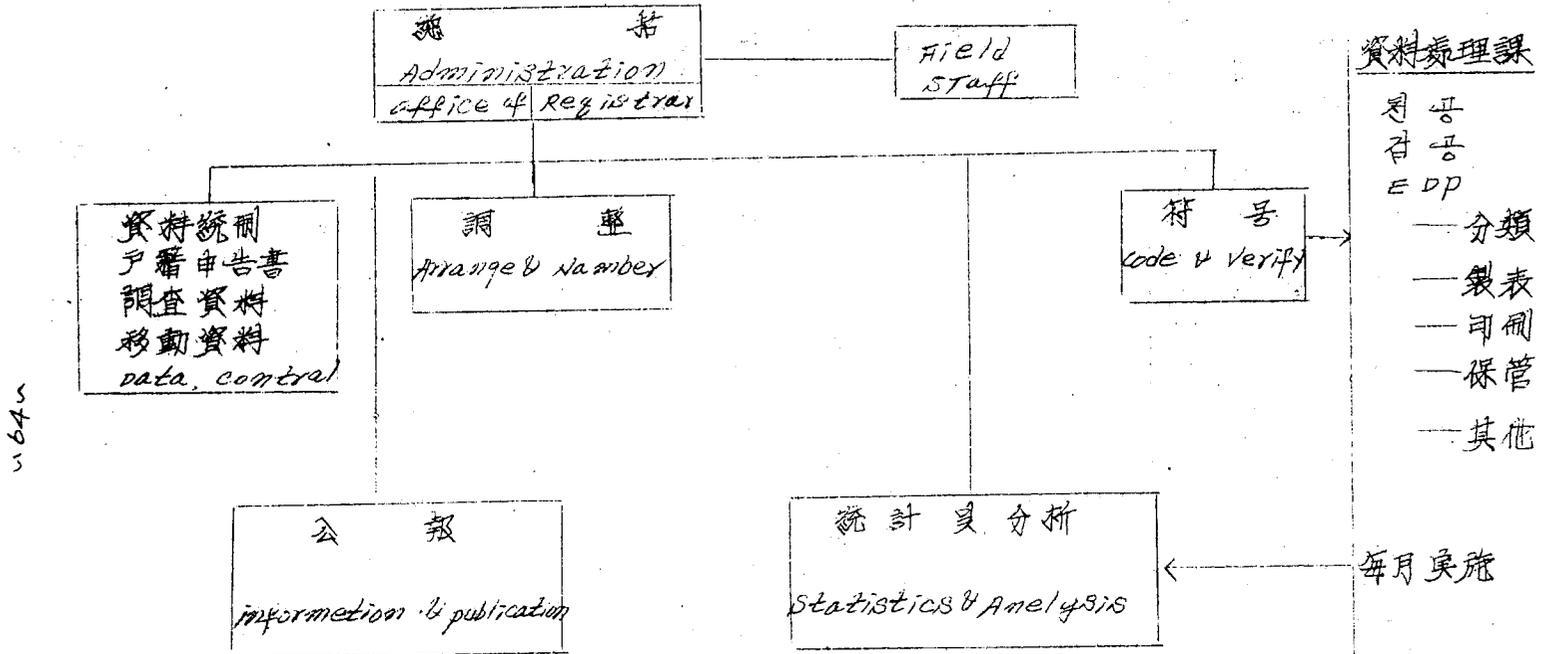
理 長

洞 長

の 員
 助 産 院
 病 建 所
 保 庫 場
 禮 式 場
 司 事 官
 法 正 院
 家 庭

6). 調查統計局の 新設課 業務

人口動態統計課 (National Registrar)



5645

1) 戸籍申告課 主任 保健統計課

2) 副課長 → 首席統計官

2) 改正法律의 主要内容

가) 用語의 定義

나) 調査統計局과 登記所의 義務

다) 申告地域의 設定

라) 市道統計課과 地方登記所의 義務

마) 邑面 統計課의 一級登記所의 義務

바) 調査統計局은 諸樣式과 1 節次를 規定

사) 諸證書의 發行記錄 → 當事者, 時期, 場所等

아) 移動, 入養, legitimations 記錄

자) 死亡 證書 發行

차) 戶籍簿의 訂正

카) 諸證書 寫本 發行

키) 各種手帳料

4) 各種罰科金

8) 改正 施行令 及 規則의 主要內容

가) 새로운 申告制度의 詳細及 運用節次

나) 各種樣式에 關한 규정

다) 例外規定에 關한 규정

라) 申告啓蒙에 關한 규정

마) 標本調査에 關한 규정

9) 実行方策

가) 審議會 (National Conference)를 構成

한다,

1) 構成 멤버는

① 經濟企劃院及 調査統計局

② 內務部

- ① 保健社会部
- ② 法院行政部 法政課
- ③ 裕成局 鑑識課
- ④ 韓國銀行
- ⑤ 区, 市, 邑, 面의 市民課代表
- ⑥ 市, 道統計課長
- ⑦ 人口 協会
- ⑧ 世界保健機構代表
- ⑨ 美 AID 職員
- ⑩ 市廳 評議委員
- ⑪ 其他

4) 行政改革調查委員會의 參與

4) 技術援助의 獲得 → 最下ノ年

~18~ ④

① 事業推進 諮問官

② 人口学 諮問官

⑩ 地域別 記録別 符号制度案

	市道	区市、邑、面	出生年度	一連番号
例示	01	- 123 -	71	- 12345
丹 音	01	001-009		
釜 山	02	001-006		
京 畿	03	001-198		
江 原	04	001-115		
忠 北	05	001-106		
忠 南	06	001-180		
全 北	07	001-165		
全 南	08	001-235		
慶 北	09	001-256		
慶 南	10	001-233		
濟 州	11	001-014		