

가족계획연구원(1971~1981)

인구 및 가족정책 개발 연구의 태동

연구활동

❁ 가족계획사업에 대한 모니터링

「가족계획연구원」은 국립가족계획연구소의 가족계획사업 모니터링 업무를 승계하여 가족계획사업에 대한 모니터링 활동을 추진하였는데, 가족계획사업 모니터링 활동은 두 가지로 추진되었다. 첫째는 가족계획사업 통계자료를 기초로 각 사업단위별로 사업진도 및 효과를 분석하여 사업추진 과정에서 발생하는 문제점과 개선점을 찾아내어 단위별 사업주관부서로 환류시키는 형태로 추진되었다. 두 번째로는 가족계획평가대회를 통한 모니터링으로서 가족계획평가대회는 1971년부터 1983년까지 매년 실시되었다. 가족계획사업 추진과정 모니터링을 통한 과정평가제도가 도입된 것은 사업목표량제도와

밀접하게 연관되어 있었다. 사업목표량제도를 통해 1964년부터 정부지원에 의해 보급해야 할 피임방법별 목표량을 설정하고, 시·도 및 보건소, 그리고 일선 사업요원 단위별로 연간 수행해야 할 사업물량을 배정하였다. 목표량은 인구증가억제 목표를 사업물량으로 환산한 것으로 매년 필요한 예산을 확보하고 사업진도를 평가하는 기준이 되었다. 가족계획연구원은 매월 사업통계로 보고되는 자료를 취합하여 사업추진 단위별로 피임방법별 피임보급의 진도와 효과를 분석하고 평가했다.



1975년도 전국가족계획평가세미나



피임보급 진도와 효과분석 자료는 가족계획사업에 대한 지도·감독체계를 통해 일선 사업단위의 사업활동을 지원하고 독려하는 기초자료로 활용되었다. 또한 이 자료를 통해 누적적으로 측정되는 가족계획사업의 성과는 매년 초(3월 또는 4월) 보건사회부와 가족계획연구원이 공동으로 주관하는 '전국가족계획평가대회'에서 보고되었으며, 이 결과는 사업현장에서 제기되는 문제점과 현안에 대한 대안을 마련하는 데 기초자료로 활용되었다. 사업추진 과정에 대한 이러한 일련의 모니터링 활동은 중앙과 일선 사업현장 간의 의사소통을 원활하게 하고 사업성과를 제고하는 데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

가족계획사업의 성과 및 효과평가

가족계획사업에 대한 모니터링 차원의 평가활동은 단기적으로 사업수행과 정상의 문제점을 찾아내어 보완하는 의미가 있으나, 중·장기적인 사업성과나 효과를 측정·평가하는 데는 한계가 있었다. 이러한 측면을 고려하여 1964~1968년 기간 동안 보건사회부 가족계획평가반과 국립가족계획연구소에서 매년 실시해 오던 전국 규모의 표본조사인 '가족계획실태조사'(KAP survey)에 출산력과 관련된 조사모듈을 추가하여 '전국 출산력 및 가족계획실태조사'로 확대한 다음 2~3년 주기로 조사를 실시했다.

전국출산력 및 가족계획실태조사를 통해 가임여성의 가족계획실태뿐만 아니라 출산억제 측면의 사업성과도 측정할 수 있었다. 가족계획연구원의 대표적인 연구사업인 이 조사는 가족계획사업의 성과평가뿐만 아니라 우리나라 여성의 출산력 연구를 수행하는 데 없어서는 안 될 귀중한 자료로 활용되었는데, 국립가족계획연구소 창립 후 6차에 걸쳐 각 연도별로 실시된 조사연구는 다음과 같다.

- » 전국출산력조사(1968년), 전국출산력 및 인공임신중절조사(1971년), 가족계획종합실태조사(1973년)

이들 세 조사는 우리나라에서 출산력과 관련된 조사연구의 토대를 구축하는 데 크게 기여했다. 일반적으로 출산력 수준은 인구동태통계와 센서스자료상의 가임여성인구를 기초로 측정되지만 당시 우리나라는 인구동태신고 자료가 부실하여 가임여성의 연령별 출산수준 측정에 한계가 있었다. 인구센서스자료의 연령별 인구구조를 기초로 간접적으로 추정할 수밖에 없었던 것이



당시의 실정이었다. 이러한 상황에서 출산력에 관한 표본조사자료는 이를 보완할 수 있는 유일한 대안이었다.

보건사회부 가족계획평가반과 국립가족계획연구소가 실시했던 1968년의 전국출산력조사는 우리나라의 전국 규모 출산력표본조사의 효시였다. 이 조사에서는 처음으로 임신력(pregnancy history) 기록부를 활용하여 회고적 접근(retrospective approach)을 통해 개별 부인의 임신과 정상출생아의 분만, 유산 및 사산, 피임실천 등 사실적 정보를 종합적으로 조사하였다. 이 임신 기록표는 1971년의 '전국출산력 및 인공임신중절조사'와 1973년의 '가족계획 종합실태조사'를 통해 수정·보완되었으며, 세계출산력조사(World Fertility Survey: WFS) 계획의 일환으로 실시된 1974년 '한국출산력조사'의 출산 및 임신기록모듈의 토대가 되었다.

1971년의 '전국출산력 및 인공임신중절조사'는 경제기획원 조사통계국이 '1970년 인구 및 주택 총조사'(인구센서스) 자료를 근거로 추정했던 1966~1970년 연평균 인구성장률을 수정·보완하도록 할 정도로 그 신뢰성을 인정받기도 했다. 아울러 이 조사는 우리나라의 인공임신중절실태에 대한 최초의 전국 규모 조사였다.

1973년 '가족계획종합실태조사'는 출산수준의 변동과 관련된 사회경제적 변수와 출산수준을 결정짓는 직접적인 매개변수를 모두 포괄하여 이론적 영역의 광범위한 변수들을 포괄하여 조사했다는 데 의의가 있다.

이러한 조사들을 실시함에 있어서 미국인구협회(Population Council)의 지원이 컸다. 특히 1968년과 1971년의 조사는 미국인구협회의 직접적인 재정 및 기술지원 하에 이루어졌다. 미국인구협회는 1971년 조사의 분석작업이 마무리되고, 1973년 조사의 자료수집 작업이 끝날 무렵 우리나라에서 철수하게 되는데, 이때 조사연구의 분석수준 제고와 연구비 절감을 위해 SPSS 통계패키지 프로그램을 한국과학기술연구소(KIST)에 설치하고, 인구 및 가족계획 연구자들이 손쉽게 이용할 수 있도록 가족계획연구원에 컴퓨터 터미널을 개설하도록 지원했다. 이후 SPSS 통계 프로그램의 이용이 확산되면서 고급통계기법을 이용한 분석이 가능해지는 등 우리나라의 각종 사회조사의 분석수준을 한 단계 향상시키는 데 기여했다.

» 1974년 한국출산력조사

가족계획연구원과 경제기획원 조사통계국(현 통계청)이 공동으로 주관하여 실시한 1974년 '한국출산력조사'는 유엔(UN)의 세계출산력조사의 일환으

로 추진된 조사로서, 우리나라 표본조사자료의 질적 수준을 높이는 데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 1974년은 유엔이 설정한 ‘세계인구의 해’로서, 이를 기념하기 위한 실행계획의 하나로 세계출산력조사 프로그램이 기획되었다. 이 프로그램은 각국들의 출산력 수준에 대한 과학적 정보수집을 지원하는 것 외에 개발도상국의 출산력조사 및 인구학적 조사·연구 수행 역량을 증대시키고, 조사자료의 표준화를 통해 국가간 비교가 가능하도록 한다는 목적 하에 실시되었던 국제적 조사연구 프로젝트였다.

이 조사를 계기로 조사참여 인력의 발굴 및 훈련, 체계적인 표본설계, 조사 도구 및 조사절차의 표준화, 조사자료에 대한 현지 에디팅, 자료처리 과정의 조사자료 내용 검토, 오류수정 등 조사자료의 품질관리의 중요성을 재인식하게 되었다.

아울러 다른 조사와 달리 가구조사 및 개별 부인에 대한 조사 외에 표본지역의 지역적 특성에 관한 사항도 조사함으로써 집합적 수준에서의 생태학적 구조가 출산행동에 미치는 효과도 함께 분석할 수 있게 되었다. 결과적으로 이 조사프로그램에 참여함으로써 국제적으로 가족계획연구원의 위상이 한층 제고되었다는 평가를 낳기도 했다.

» 1976년 전국출산력 및 가족계획평가조사, 1978년 가족계획 및 출산력실태조사

1965년 이후 실시된 출산력과 가족계획실태조사는 1973년 조사를 제외하고는 모두 외원기관(미국인구협회 및 유엔인구활동기금)의 재정지원을 받은 조사였다. 그러나 1976년 ‘전국출산력 및 가족계획평가조사’와 1978년 ‘가족계획 및 출산력실태조사’는 1974년 ‘한국출산력조사’ 이후 처음으로 가족계획연구원의 예산으로 실시된 조사였다.

1976년 ‘전국출산력 및 가족계획평가조사’는 가족계획사업과 관련된 자료를 보완하고, 제3차 경제개발 5개년계획이 종료됨에 따라 가족계획사업의 효과를 평가하고 문제점을 파악하기 위해 실시되었다.

1976년은 피임약제 및 피임기구의 보급을 명목상 유료화하고, 여성불임 시술에 대한 지원을 대폭 강화하는 등 피임보급정책의 전환을 시도한 해였다. 이에 따라 1978년 ‘가족계획 및 출산력실태조사’는 피임보급정책의 변화에 따른 파급효과를 측정하는 데 중점을 두고 실시되었다.



가족계획사업에 대한 정책연구

가족계획연구원 출범 당시 가족계획사업은 출산억제라는 사업목표 달성에 상당한 성과를 거두었으며, 대내외적으로 모범적인 프로그램으로 평가받고 있었다. 그러나 남아선호관의 존재 등으로 인해 향후의 전망이 그렇게 낙관적이지는 않았다. 이에 따라 가족계획사업과 관련된 연구활동은 기존의 가족계획사업을 보완·확대하고, 사업의 효율성을 제고하기 위한 대안 마련에 중점을 두지 않을 수 없었다.

이러한 상황을 고려하여 가족계획연구원은 가족계획사업 참여인력의 직무수행능력 함양, 사업수행의 적합성 검토, 새로운 사업대상 인구의 발굴과 특정대상 인구에 대한 새로운 접근방법 모색, 사업수행과 관련된 법제 개선에 연구의 초점을 두었다.

» 사업참여 인력의 직무능력 함양

일선 가족계획요원의 업무실태, 시술의사의 배치 및 활용, 가용 인력자원의 지역별 분포 및 활용, 가족계획요원의 노력투입과 효과측정, 대도시 보건소 가족계획요원의 업무 개선, 지정시술의(초기엔 정관수술, 70년대 중·후반엔 주로 난관결찰 등 여성불임술) 실태 분석 등을 통해 제도 개선방안과 정책대안을 마련하고자 하였다.

» 가족계획수용자의 적합성 검증

출산억제를 목적으로 하는 가족계획사업의 성패는 사업수용자의 특성에 좌우될 수 있다는 점을 고려하여 자궁내장치(IUD) 및 콘돔 수용자, 남성불임(주로 1970년대 초)과 여성불임술(주로 1970년대 중·후반) 수용자의 특성 등을 분석하여 가족계획사업의 효과성을 평가했다.

» 새로운 사업대상 인구 발굴 및 고위험집단에 대한 접근방법 모색

가족계획사업이 범국가적 사업으로 시행된 후 10년을 경과하면서 군인, 미혼층, 사회지도층 등 기존의 사업조직으로는 접근이 어려운 인구집단, 그리고 출산수준이 높고 가난을 대물림할 가능성이 높은 도시영세민 등 특별한 관심이 요구되는 인구집단이 노출되기 시작했다.

이러한 요구에 부응하여 고출산위험 부인에 대한 가족계획 확대 방안에 대한 조사연구와 함께 통반장을 통한 도시저소득층 주민의 모자보건 및 가족계

획보급 시범연구를 실시함으로써 저소득층에 대한 새로운 사업모형의 적합성을 검증하고자 했다. 이와 함께 군인, 미혼계층 등 장래에 출산연령층에 진입할 인구집단을 대상으로 가족계획에 대한 태도, 자녀에 대한 가치관을 측정하는 일련의 조사연구를 수행했다.

아울러 1970년대 중·후반부터 병원가족계획사업에 대한 평가와 낙도를 중심으로 운영되던 이동시술반 가족계획사업의 운영실태에 대한 평가도 이루어졌다.

» 가족계획홍보·교육(IE&C)활동 평가

1970년대 후반에 접어들면서 우리나라의 전통적인 남아선호관으로 인해 가족계획사업이 한계에 도달했다는 인식이 확산되었으며, 이러한 한계를 돌파하기 위한 수단으로서 홍보·교육(IE&C)활동의 중요성이 부각되기 시작했다. 이에 따라 가족계획사업 홍보·교육활동의 평가·연구를 강화하기 위한 노력의 하나로 1976년 홍보·교육 전담연구팀을 구성하여 1977년부터 평가·연구를 수행하기 시작했다. 특히 인구 및 가족계획 홍보·계몽 메시지의 내용분석, 농촌 자연부락의 가족계획 정보망의 특성과 피임수용 간의 관계분석, 미혼여성의 인구 및 가족계획에 대한 지식과 태도조사 등을 실시했다.

이러한 일련의 연구를 기반으로 1979년과 1980년 가족계획 홍보·계몽 교육 전략수립을 위한 조사연구를 수행했으며, 홍보·계몽을 위한 농촌지역 일선 보건요원의 활용방안 모색 등의 연구를 수행하기도 했다.

» 제도개선 방안 마련

제도개선을 위해 수행했던 가족계획연구원의 연구는 출생·사망통계 측정을 위한 인구동태신고제도, 사업 초기부터 우리나라에서 가족계획보급의 중심축이 되었던 목표량제도, 막대한 비용이 소모되는 홍보·교육활동과 피임서비스의 제공 등 가족계획사업 추진체계, 가족계획사업을 뒷받침할 수 있는 법제도 등을 주된 대상영역으로 하였다. 당시 우리나라는 인구동태신고 자료의 신뢰도가 낮아 이를 이용한 출산율 측정은 거의 불가능하였으며, 이에 따라 연구원은 설립 초기부터 인구동태신고 개선을 위한 연구를 시작하였다. 이러한 일련의 노력은 보건조직망을 통한 인구동태신고 개선 연구와 보은지역 보건통계개선을 위한 시범연구로 이어졌다.

또한 가족계획사업 초기부터 목표량제도를 채택하여 시행하였으나 시간이 경과하면서 급속한 도시화에 따른 지역간 인구의 재분산 등으로 지역별 목



표량이 과도하게 부과되는 등의 문제점이 노출되었다. 이에 따라 1966~1974년 간 보건소별 가족계획사업 실적을 부부의 피임방지연수(Couple Years of Protection: CYP)로 추정하여 실적을 평가하기도 하였으며, CYP에 기초를 둔 점수에 따라 목표량을 부과하는 시범연구를 실시하기도 했다.

한편, 전통적인 남아선호관으로 인해 가족계획사업만으로는 향후 출산억제 효과가 크지 않을 수 있다는 주장이 제기됨에 따라 가족계획을 뒷받침할 수 있는 법제도의 검토작업이 이루어졌다. 이와 관련된 대표적인 연구로 「가족계획사업추진을 위한 가족법 개정에 관한 연구」(1974), 「가족계획사업의 효율화를 위한 법제연구」(1974), 「인공임신중절의 법적규제에 관한 연구: 모자보건법과 관련하여」(1975) 등이 있다.

▶ 가족계획사업의 새로운 접근방법모색을 위한 실험연구

3차에 걸친 가족계획사업 5개년계획으로 인구성장이 둔화되기 시작하면서 1970년대 중반부터 기존의 가족계획사업에 대한 재검토의 필요성이 가장 큰 화두로 등장하였다. 특히 급속한 도시화에 따른 도·농간 인구 재분배로 인해 기존의 농촌 중심의 가족계획사업 수행체계에 대한 재검토가 불가피했다.

이에 따라 1975년부터 가족계획사업에 대한 수익-비용 분석을 통해 경제성을 검토하는 일련의 연구를 수행했다. 이와 병행하여 1970년대 후반부터는 가족계획사업 수행체계의 개편을 위한 기초연구와 새로운 사업접근의 적용 가능성 분석을 위한 시범연구가 이어졌다.

1975년 인구센서스 결과에 따르면 당시 우리나라 도시화율은 48.4%로서, 1970년대 후반에는 도시인구가 농촌인구를 초과하는 한편, 농촌인구의 고령화가 가속화될 것으로 예상되었다. 이에 따라 농촌 중심의 기존 가족계획사업 추진체계를 탈피하여 도시지역에 맞는 새로운 사업모형을 도입해야 할 필요성이 대두되었다.

이러한 맥락 하에 도시중산층을 대상으로 한 가족계획사업 모형으로서 자비부담 가족계획사업의 도입가능성을 분석하기 위한 연구가 수행되었으며, 그 결과 도시 저소득층의 경우는 무료 또는 정부지원에 의한 서비스제공 방법을 모색하되 가족계획과 모자보건을 통합 운영하는 방법이 유용한 것으로 판명되었다.

한편, US/AID 처장을 지낸 라벤스타인은 피임약제나 피임기구가 주위에 범람하고, 누구나 부담 없이 이를 이용할 수 있는 상황에서는 피임실천 동기가 없어도 피임실천율이 올라갈 수 있다는 포화가설(Saturation Hypothesis)

을 제시했다. 이 가설을 기초로 설계된 실험연구가 제주도 가족계획보급급대화 시범연구(Korean Population Policy & Program Evaluation Studies: KPPPE Studies)였다. 이 연구는 미국국제개발처의 재정지원으로 미국동서문화연구센터(EWC)와 공동으로 추진되었다.

기초연구의 활성화

1970년대 후반기는 가족계획연구원 설립 이후 연구활동이 가장 활발했던 시기였다. 이 시기 연구활동의 특징은 대형 연구과제 외에 기존자료를 심층 분석한 연구논문과 단행본형태의 연구총서가 많이 발간되었다는 점이다. 이러한 추세에 따라 1974년부터 매년 『가족계획논집』을 발간하기 시작했으며, 연구결과와 내용을 일반수요자에게 쉽게 전달하기 위해 『가족계획소식』을 발간하기도 했다.

이 당시에는 가족계획연구원은 물론 대학이나 타 연구소도 인구 및 피임실천과 관련된 조사연구 논문을 활발하게 발표하였다. 연구의 내용은 가족계획사업과 직접 관련된 연구보다는 개별 부부의 출생행동, 가족계획에 대한 태도, 결혼행태 등과 관련된 요인분석, 출산력 저하의 경제적 비용과 효용분석 등 다양한 관점에서 인구 전반에 관한 기초적인 지식·정보를 발굴하려는 연구가 주종을 이루었다.

이러한 연구가 가능했던 것은 그동안 전국 규모의 표본조사와 대형연구과제를 통해 시계열적 변동을 분석할 수 있는 기초자료가 축적되었고, 고급 통계분석 기법의 활용이 확산되었기 때문이다.

