

## 인구쟁점에 대한 가치관의 변화\*

—1955-96년간 우리 나라 주요 신문의 사설을 중심으로—

박 상 태\*\*

이 논문의 목적은 우리 나라에서 인구증가나 인구억제 등 인구에 관한 국민들의 가치관의 변화를 살펴보기 위한 것이다. 여기서 말하는 가치관 특정한 사회구조의 산물이며 동시에 그 사회를 구성하는 개인들의 행위의 동기가 되며 행위의 지침이 되는 모든 태도와 관심을 말한다. 우리 나라는 1960년대 초부터 정부가 주도하여 실시한 가족계획 사업을 국민들이 적극적으로 받아 들여 출산율의 억제에 성공한 대표적인 나라로 손꼽힌다. 이에 따라 우리 나라에서는 많은 조사 특히 인구억제를 위한 피임 및 자녀수에 대한 조사연구를 실시했다. 이들 조사는 대부분 질문표를 이용한 조사였기에 실제 상황에 접하지 않고 가상적인 상황을 설정하여 그에 대한 반응을 알아 낸 자료이기에 실제상황에 봉착했을 때 꼭 그와 같이 행동하리라는 보장은 없다.

위와 같은 단점을 고려하여 주요 신문의 사설을 국민감정과 가치를 대변하는 가장 적합한 자료로 이용했다. 우리 나라에서 지난 수십년 간 가장 큰 영향을 미친 대중매체는 신문이었으며 또한 오늘날까지 계속 발간되고 있는 신문으로서 동아일보와 조선일보를 손꼽을 수 있다. 1955년부터 1996년 말까지 두 신문이 발간한 사설의 수는 30,000여 편을 넘는다. 인구에 간접적으로 관련되는 사설의 수는 수백 수천편에 달하겠으나 직접적으로 관련된 사설은 130편으로 집계되었다.

이 자료를 인구증가, 산아제한 및 가족계획, 법 및 정책, 인구 재분배, 수도권 인구억제, 인구와 사회문제, 노동력과 취업, 및 인구자료-센서스 등 8가지 범주로 구분했다. 이들 각각에 대한 관점을 5년 간격으로 제시하고 마지막으로 역년(曆年) 5년 간격으로 그 주요 쟁점의 변화를 요약했다.

주요 단어: 규범과 가치, 인구억제, 인구증가, 인구정책, 인구 재분배

\* 이 논문은 1997년도 서강대학교 교내 연구비 지원으로 수행한 연구결과임.

\*\* 서강대학교 사회학과 교수

## I. 머리 글

인구의 구조와 변화과정과 한 시대 한 지역 주민의 가치관과는 밀접한 관계가 있다. 인구도 변화하며 가치관도 고정되어 있지 않고 변화한다. 인구의 변화는 가치관의 결과일 뿐 아니라 새로운 가치형성의 원인이 된다. 인구학자들과 사회과학자들은 지금까지 인구와 가치에 대한 직접적인 연구와 수 많은 간접적인 연구결과들을 발표했다. 과거 고전적 연구에서 주로 다루어졌던 것은 인구의 크기에 관한 적정인구, 과잉인구, 과소인구, 그리고 다산론과 소산론 등이 대표적이라 하겠다. 이와 같은 논의는 대체로 경제적이거나 정치적·군사적인 이유를 근거로 학자들이 추상적인 개념들을 논리적으로 정리한 것이었다.

제2차 세계대전 후 인구학자들의 인구예측이 빗나가고 선진국·후진국 모두 급격한 인구증가를 경험하게 된다. 그 결과 수많은 조사연구가 실시된다. 대표적인 것이 KAP Survey라 하겠다. 출생조절에 대한 지식·태도·실행은 물론 혼인에 대한 태도, 자녀수에 대한 태도, 남아선호에 대한 태도, 수명과 관련된 질병의 예방에 대한 지식과 실행, 인구가동에 대한 동기조사, 인구교육을 위한 기초조사 등 모두 가치관의 변화를 측정하고 바람직한 방향으로의 변화를 위한 정책 구성을 위해 이루어졌다. 우리 나라에서도 1960년대 초부터 주로 국제기구의 협조와 원조를 얻어 많은 조사연구를 실행했다. 또한 우리 나라의 가족계획사업은 세계적으로 알려져 있을 만큼 성공적인 사례로 손꼽히고 있다. 이와 같은 성공은 가치관의 변화가 전제되거나 병행되지 않고서는 불가능한 것이라고 생각된다.

어느 시대, 어느 지역을 가릴 것 없이 시대정신이 있다. 이것은 대중 또는 공중의 감정을 구현하고 있다. 한 사회 구성원의 공통된 가치는 공공감정(public sentiment)에 기초하여 이룩된다. 인간의 가치지향은 다양한 형태로 분석될 수 있다(Parsons, 1952). 또한 가치는 사회성원이 공유하고 있는 願望을 표현하며 그 가운데 일부가 행위의 규칙이 되는 규범이 되고 이 규범을 잘 지킬 때 보상을 받게 되고 위반했을 때 벌칙이 따른다. 규범은 강제의 유형, 집단감정의 강도, 및 규범의 起源에 따라 원규, 민습, 법 등 여러 형태로 구분된다(Davis, 1949). 가치는 많은 것을 포함하는 포괄적인 개념으로 쓰여지고 있다. 1950년대 인구연구를 주도했던 학자들은 문화적 가치를 특수한 사회구조에 의해서 생기는 태도와 관심이라고 보고 개인행위의 지침이 되는 것

이라고 하여 넓은 의미로 파악하고 있었다(Lorimer, 1954). 그러나 개인적 차원에서의 태도(가치)와 사회 전체적 차원에서의 규범과의 관계는 분명히 밝혀지지 못하고 있다. 개인의 태도와 관심에 대한 조사연구는 2차대전 후 지난 50년간 수없이 많이 나와 있으나 그것이 그 사회전체에서 합의를 이루어 규범적인 구속력을 갖게되는 과정은 분명히 밝혀지지 못했다.

대부분의 경우 태도조사를 한 결과를 놓고 가치라고 규정한다. 태도는 공공감정의 일부에 불과하다. 태도는 특성이나 사실과는 구분되는 일종의 성향(disposition)을 말한다. 성향이란 일정한 상황에 처했을때 나타날 수 있는 경향(tendency)을 말한다. 즉 자극에 대한 반응유형이라고 할 수 있다. 사회과학자들은 질문표를 통해서 태도자료를 얻는다. 썬서스 같은 사실이나 특성에 관한 자료는 정확한 자료의 확보가 가능하다. 그러나 질문표를 통한 태도자료는 실제상황에 접하지 않고 가상적인 상황을 설정하고 그에 대한 반응을 알아낸 자료이기에 정확한 자료를 얻기 어렵다. 태도조사는 국민적 가치를 정확히 나타내지는 못하지만 일종의 경향·성향을 나타내는 양적(quantitative) 지침이 된다.

## II. 이론적 관점 및 자료

### 1. 이론적 관점

본 연구에서는 태도와 지식을 포함하는 넓은 의미의 가치에 의해 인간의 행위가 이루어진다고 가정한다. 또한 인간의 가치는 구체적인 상황에서 계속 적응·변화한다고 가정한다. 따라서 본 연구의 주제인 인구변동과 가치관의 변화는 교대적 상호대응관계를 유지하여 시간의 변화에 따라 계속 진행되는 연결고리를 이루고 있다고 전제한다.

여기서의 이론적 관점은 순환론적 진화론(Cyclical Evolutionism)이다. 인구에 관한 관점은 시계추와 같이 한때는 다산론으로 다시 한때는 소산론으로 기울어지곤 했다. 그러므로 순환적이나 다른 한편 세계인구가 60억이 된 적은 과거 한번도 없었으며 도스인구가 세계인구의 반을 점한 예도 없었다. 그러므로 진화론적이다.

진화론은 오래동안 사회학분야에서 사회변동 현상을 설명하는 이론들 중 주도적 위치를 차지하고 있었다. 진화론은 세가지 가정을 가지고 출발한다. 첫째 사회변동은 축

적적이며, 둘째 사회변동은 분화와 복잡성을 수반하며, 셋째 사회변동은 그 사회구조와 사회 구성원의 적응력을 높여주고 진보를 촉진한다는 것이다. 19세기 사회학을 시작한 거장들의 대부분은 진화론자들이었다. Comte로부터 Spencer, Durkheim은 물론 Marx와 인류학자인 Morgan 등은 모두 진화론자들이며 이들을 크게 Social Darwinist라 부른다. 이들은 모든 사회가 몇 개의 단계를 거쳐 진화한다고 보는데 공통점이 있다.

성쇠 순환론이라고도 부르는 순환이론은 한마디로 문명의 생성과 몰락에서 나타나는 바와 같이 변동의 순환적 성격을 강조한다. 三國志의 첫머리에 쓰여있는 글귀 - 天下分久 必合 合久必分 - 즉 천하는 분열된지 오래되면 반드시 통일되고 통일된지 오래되면 반드시 분열하게 된다 - 이란 표현은 대표적인 이분법적 순환론이라 할 수 있겠다. 우리는 흔히 Spengler의 순환론을 대표적으로 손꼽는다. 슈펜글러는 文明은 숙명적이라 보고 각각의 문명은 생물유기체와 비슷하여 출생, 성장, 노화, 사망으로 이어지는 생활주기를 갖고 있다고 본다(Appelbaum, 1970).

## 2. 자 료

1945년 제2차 세계대전 종전과 1950년 한국전쟁 등으로 우리 나라의 인구는 남북과 해외이동의 결과 불안정한 인구구조로 성장했다. 1953년 7월 27일 한국전쟁이 휴전된 이후 46년이 지났다. 이 기간 중 우리 나라 국민의 가치관을 보여 준 대중매체로서 신문, 라디오, TV, 잡지 등을 들 수 있다. 이중 필자는 신문의 역할이 가장 컸다고 생각한다. 라디오의 경우 그 역할이 신문 못지 않게 컸다고 볼 수도 있겠으나 신문에 비해 시간적 제약이 많이 받아 영향력 있는 논설을 규칙적으로 방송한다 해도 그 시간대에 청취할 수 없는 사람들을 제외하게 되고 주로 스포츠, 연속극 등 오락 기능에 치중했으며, 그나마 1970년대 이후에는 TV의 영향으로 종래의 역할을 계속할 수 없었다. TV는 오늘날 가장 큰 영향을 주는 매체가 되어 있으나 60년대 말까지 그 보급율은 미미했다. 잡지는 대중적인 것과 더불어 전문적인 분야까지도 어느 정도 포함하고 있었지만 월간이 대부분이어서 시간적 경과에 따른 가치관의 반영이 신문보다 약했다.

신문이 우리 나라 국민의 정서 내지는 가치를 대표하지 않았을 수도 있다. 논설의 주제가 많았을 경우 인구에 대한 것을 우선적으로 다루지 않았을 가능성도 있다. 또한 인구에 대한 자료는 숫자 특히 통계치로 표현되기 때문에 이에 대한 전문적 지식이 없

는 사람들에게 의사를 전달하기 어려운 점도 있었을 것이다. 그러나 인구수는 예로부터 인류사회의 가장 큰 관심사가 되어 왔으며 혼인과 가족에 대한 기본적 규범의 변화는 다른 어느 제도의 변화 못지 않게 중요하기에 인구에 관한 논설을 소홀히 할 수 없었으리라는 점에서 위의 단점들은 그리 큰 문제가 되지 않으리라고 본다.

우리 나라 신문 중 가장 역사가 오래되고 또한 많은 사람들이 구독한 신문 두 가지를 든다면 역시 동아일보와 조선일보를 들게 된다. 1955년부터 1996년 말까지 두 신문의 사설 약 30,000여 편 중 인구에 직접적으로 관련된 논설을 찾아 본 결과 모두 130건을 게재하고 있었다.(동아 76편: 조선 54편)

### III. 항목별 분석 내용

신문사설의 내용을 항목별로 분류한 바, 분류자체는 상호배제적이고 분명하나 실제 내용은 다른 항목의 내용과 혼합되어 있다. 그러므로 여기서는 한 논설이 주장하고자 하는 가장 대표적인 목표를 제목으로 제시했다고 가정하고 제목을 중심으로 분류했다.

#### I. 총인구조사 및 호적

##### 〈1955-59〉

1955년 최초로 나타난 인구에 관한 논설은 바로 1955년 9월 1일 실시한 간이 총인구조사에 관한 것이었다. 우리 나라가 해방, 6.25 등 혼란시기를 겪으며 완전한 통계자료가 없고 국가정책 결정에 필요 불가결한 자료인 정확한 인구조사가 없이 하는 행정은 마치 暗夜中行路와 같다고 전제하고, 유용한 자료가 되도록 관계자와 일반국민의 적극적인 협조를 당부하고 있다(조선: 1- 부록참조- 이하 같음). 52년 12월에도 총인구조사를 한다고 했으나 모르고 지난 사람들이 더 많았으며 53년 8월에 시행한다던 조사도 흐지부지됐다. 53년 2.14 통화개혁 때 경찰자료를 이용하였으나 매우 부정확하여 엉터리임이 판명됐다. 인구조사는 일정(日政) 시기에는 정확했으며, 그 노력의 역사는 과거 이조(李朝)와 고려 시기까지 거슬러 올라간다. 숫자를 무시하는 정부의 행정은 고려시대 이전의 수준이며 암흑정치에 비견된다고 경고한다(동아: 1).

1959년 국제조사위원회가 유엔 FAO의 권유에 의해 대충자금으로 구성된다. 여기

에 미지못해 하는 수동적인 자세를 버리고 적극적으로 60년 센서스에 대비할 것, 60년 국세조사는 농업국가라 하지만 농업인구가 36%에 불과한 우리 나라에서 광공업 및 기타 산업 인구에 대한 조사가 필요하다는 것을 강조한다. 재무부에서 稅收행정(의 오류가 밝혀질까 두려워 비협조적이라 하더라도) 각 기관들은 협조해야 하며 유능한 인재의 확보(당시 공무원들의 봉급은 대단히 낮았음)가 필요하고 특히 정치적 인사배치가 없어야 함을 지적한다(동아 3).

#### 〈1960-64〉

이 기간에 4편의 인구 관련 사설이 보인다. 그중 3건은 센서스에 관한 것이고, 1편은 호적에 관한 것이다. 60년 12월 1일 센서스는 이승만 정권에서 계획한 것으로 4.19이후 수립된 제2공화국의 행정상 필수 불가결한 자료를 제공해 줄 것이므로 조사에 만전을 기해야 한다. 특히 1955년 간이총인구조사와 호적 등이 모두 부정확하다 하니 이번 조사에서 요원훈련 계획을 철저히 하고 국민들도 이에 적극 협조하여 국가번영을 지향하는 제2공화국의 목표를 달성하게 해야 한다(조선 6). 4282년(1949) 제정된 인구조사법에 의거 매 10년마다 실시되는 국세조사는 유엔의 권유에도 호응하여 실시하는 것이며 팽창하고 유동하는 인구를 파악하여 제2공화국의 과학적 정책 수립에 이용해야 한다. 인구동태 조사통계도 있으나 이것은 센서스처럼 여러 변수를 다룰 수 없기에 부분적인 자료에 불과하다. 정확한 기입과 통계처리를 위해 각급 요원들은 주의 해줄 것과 국민들의 협조를 당부한다(조선 7).

1960년 인구조사 자료를 이용하여 국정을 쇄신할 것을 요구한다. 우리 나라 인구가 1955년 2,153만에서 1960년 2,500만으로 증가한 높은 증가율을 보고 사설 중 처음으로 팽창하는 인구에 대한 우려를 표시하고 있다. 인구팽창은 질병이나 핵 보다 더 인류를 위협할 수 있다. 가족계획이란 술어를 사용하며 각국에서 이에 대해 찬반 양론이 맞서고 있으나 우리 나라에서 막바로 산아제한을 바랄 수는 없다고 하며 오히려 투자의 극대화를 통해 공업화를 이룩하고 경제발전을 추구해야 한다고 주장한다(조선 8).

이 기간 중 우리가 가지고 있는 자료의 부정확함을 잘 지적한 사설로서 “七百萬人을 증가시킨 영터리 호적부”를 들 수 있겠다. 1962년 대법원이 발표한 우리 나라 호적부상의 인구는 3,196만으로 60년 센서스 인구 2,500만 보다 700만 이상이 많다. 2년간 인구가 30% 증가했을 수는 없으며 월남한 동포들이 가족을 모두 호적에 등적한 것과 사망신고가 제대로 되지 않았음을 그 원인으로 들고 있다. 당시 700만

매 가구당 유평인구가 한 명씩 있다는 것이다. 실제 경주시의 만여 가구 중 100세 이상 호적상의 인구가 258명임을 예로 들고 있다. 족보를 귀히 여기는 민족의 호적이 엉터리라는 것 그리고 매장허가 없이 매장한 경우가 많다는 것을 개탄한다. 정확한 통계자료는 정책입안의 전제조건임을 알고 이것을 교훈 삼아 통계관념을 정립해야한다(조선 10).

#### 〈1965-69〉

이 시기에 게재된 센서스 관련 사설은 3편으로 모두 1966년 10월 1일 센서스 준비에 관한 것이다. 조사에 만전을 기하기 위해 조사원과 피조사자인 국민 모두의 협조가 요망된다. 지금까지 조사한다는 말은 여러 차례 들었으나 조사다운 조사가 없었다. 조사원을 본 사람도 없다. 해마다 인구조사는 하면서 증가율에 대해서는 일언반구도 없다. 자유당시절 2.88%를 계속 쓰고 있었다. 만일 증가율이 낮다면 왜 가족계획이 필요한가. 인구조사도 제대로 못하면서 경제성장을 몇% 운운은 말이 안 된다(동아 8). 10월 1일의 조사는 매 5년마다 일제 때인 1925년부터 해온 것으로 국민들이 국가발전 전에 협조할 수 있는 가장 손쉬운 방법이다. 인구는 모든 계획의 기초가 되며 조사가 부정확하면 피해는 국민들에게 돌아온다. 당국자들의 열의와 인내를 촉구하며, 국민들에게 이것이 병역이나 과세 등 자료로는 이용되지 않을 것임을 홍보해야 한다(동아 9 및 조선 14)

#### 〈1970-74〉

1970년 10월 1일 총인구 및 주택조사는 우리 나라 통계법 제3조와 유엔의 권고에 따라 실시된다. 60년에 이어 10년만에 거행되는 이 조사의 중요성을 국민들이 인식하고 선진국으로서 통계가 정확하지 않은 나라가 없음을 상기한다. 이 조사는 빈곤층이나 부유층 모두에게 피해가 없을 것임을 강조한다(조선 17 및 동아 17).

70년 센서스 결과(속보)를 음미한 사설이 11월에 나온다. 추계인구 3,146만 명으로 과거 사설들과 달리 만 단위로 끊어 제시한 것은 큰 발전으로 보인다. 추계결과에 대해 인구 증가율은 괄목할 만하게 저하했지만 핵가족이 증가하고 대도시 지역의 인구 집중을 문제로 거론하고 있다. 증가율이 2% 이하로 떨어진 것은 가족계획 사업의 성공이며 핵가족의 증가는 전통적 대가족의 쇠퇴로 풀이한다. 전라도와 충청도 지역의 인구는 감소한 반면 대도시의 인구가 급격히 상승했다. 농촌의 공동화(空洞化)를

방지하기 위해 농촌과 중소도시의 공업화가 필요하다. 또한 핵가족 비율의 상승으로 노령층 인구의 보호와 무주택(25.4%) 문제에 대한 연구가 필요하다(동아 18).

#### 〈1980-84〉

이 기간 한편의 사설이 보인다. 80년 11.1 센서스를 맞아 센서스와 통계에 대한 인식전환을 촉구한다. 막대한 인원과 예산을 들이는 센서스에 전국민의 협조를 요망하며 통계 없는 국가정책은 고장난 나침반으로 항해하는 것에 비유된다. 또한 통계를 경시하는 풍조를 비판하고 계속 어긋나는 통계는 조작 때문이며 통계가 활용되어야함을 강조한다. 또한 각 부처마다 각각의 통계기구를 설치하고 있어 혼란스러우므로 통계 관리의 체계화가 필요하다. 통계직에 있는 요원들의 이직 희망율이 가장 높은 것도 인식의 전환이 필요한 증거가 된다. 통계기관의 중립성이 유지되어야 하며, 캐나다의 경우 통계국장 자리가 공무원들이 가장 좋아하는 보직이다(조선 39).

#### 〈1985-89.〉

85년 11.1 센서스에는 과거에 없던 새로운 항목(종교, 본관, 주택 임대차등)이 들어 있어 이에 대한 기대가 크다. 87년 시작되는 6차 5개년 계획에 통계 개선작업이 들어 있으며 센서스의 정확도와 활용도를 높여야 된다. 참여와 비밀보장은 법으로 보호된다는 점을 강조해야 한다(조선 48: 동아 55).

#### 〈1990-96〉

센서스의 문제점을 두 신문 사설에서 한편씩 다루고 있다. 센서스는 모든 통계의 근간이고 모든 국정자료의 기초가 된다. 또한 전수와 표본조사를 병행하여 전수 17개 문항 표본 11개 문항 도합 28개의 문항을 조사하며 정확성이 중요한 것은 말할 필요가 없다. 그러나 감사원 감사결과 서울시에서 공무원들이 주민등록표를 이용하여 적당히 조사하여 제출했음이 밝혀졌다. 이와 같은 오류를 제거하기 위해서는 재조사, 자기 기입식 조사와 대비하거나 지리정보 시스템을 이용할 수 있다(동아: 73). 센서스 부정은 있을 수 없고 있어서는 안될 사건이다. 정밀성, 객관성, 정확성을 확보해야 하며 더구나 OECD에 가입을 신청한 나라에서 이것은 나라망신이며 담당 공무원들의 태만과 허위보고가 광범위하게 자행되고 있음은 한심한 일이다(조선: 54).

전반적으로 1960년을 전후해 센서스의 중요성을 인식하고 강조하며 인구통계의



부정확함을 지적하는 논조가 계속되다가 1990년대에 들어와 오욕으로 끝난다. 그러나 전문가들이 볼 때 우리 나라의 센서스는 그 정확성 면에서 몇몇 선진국들을 제외하고서는 그 정확성과 완전성에 있어 높이 평가되는 것이며, 그것은 우리 나라 국민들이 연령에 민감하고 연령을 정확하게 보고하는 비율이 다른 어느 나라보다 높기 때문이라 분석된다(권태환, 김두섭: 1990).

## 2. 인구증가 및 가족계획

1960년 우리 나라의 인구증가율은 연 3%로 경제성장을 저해하는 가장 큰 원인의 하나로 인식되었다. 정부는 1962년부터의 제1차 경제개발 5개년 계획에서 이와 같이 높은 증가율을 1966년까지 연 2.7%로 저하시킨다는 목표로 출산조절정책을 시행한다. 초창기부터 피임약제는 정부지원으로 무료 보급되고 1960년대 초반 보건소(농촌-군단위; 도시-구단위)와 읍면단위의 행정사무소에 가족계획요원을 배치하여 이들이 유배우 가임부녀들을 대상으로 계몽교육과 피임보급을 확산시켰다. 1968년 대한가족계획협회 주관으로 전국 마을단위의 어머니회를 조직하여 가족계획요원들과 공조하게 함으로써 자율적인 피임실천을 도모하도록 했다.

1970년대에 들어와 여성불임시술을 확대 실시하고 모자보건법을 제정하여 인공임신중절을 조건부로 합법화하고 각종 규제를 완화하고 보상책을 마련하는 등 제도적 지원시책을 도입하여 가족계획사업의 지속적 발전을 도모했다. 1960년대부터 시작된 농촌으로부터 도시로의 대량 인구이동의 결과 도시영세민이 크게 증가하여 도시 저소득층에 대한 체계적인 접근방법을 고안하여 피임 보급을 강화했다.

1980년대에는 인구증가의 경제사회개발에 대한 영향을 강조하면서 새로운 인구조절 강화정책을 시행했다. 여기에는 규제-보상 등 사회적 지원시책의 단계적 강화가 주요 내용을 이루고 있다. 1980년대 후반부터 합계출산율이 대치수준이하로 크게 저하하면서 인구전환의 계기를 맞는다. 이에 따라 인구의 양적 문제보다 질적 관리에 대한 관심과 논의가 활발해지면서 1989년 정부에 의한 피임보급지원 물량이 축소되는 현상을 보게 된다.

1990년대에는 인구의 질적 관리를 강조하는 신 인구정책으로의 방향전환에 대한 관심이 고조되면서 정부의 가족계획 사업규모는 해마다 축소되는 가운데 취약계층에 대한 지원에 중점을 두는 동시에 인구자질 측면에-예컨대 모자보건-중점을 두는 방향

으로 정책을 전환한다. 1996년 35년간 지속된 정부의 인구증가 억제정책을 공식적으로 폐지하고 인구자질향상과 복지정책에 역점을 두도록 정책이 변경된다(홍문식, 1998). 이것은 한편의 파노라마를 연상케 한다.

## 1) 인구증가

### 〈1955-69〉

도시인구집중 문제나 가족계획에 대한 사실은 60년대 이전부터 나오고 있으나 전국인구의 절대수가 지나치게 많다는 것은 1968년에 들어서 처음 나타난다. 67년말 경제기획원 조사통계국에서 우리 나라 인구가 3천만을 넘었다는 추계발표를 보고 나온 것이다(조선: 15).

### 〈1970-74〉

73년 3월 경제기획원의 인구 증가율 발표를 보고 인구증가율의 둔화를 환영하고 있다. 특히 모든 선진국의 인구 증가율이 매우 낮다는 점을 들어 이것은 바람직한 현상이다. 세계적으로 인구와 자원의 문제가 심각하며 가공할 높은 증가율로 21세기초에는 세계인구가 70억으로 예상된다며 정치상태에로의 인구증가율을 달성하기 위해서는 국민적인 노력이 필요하다(동아: 24). 이것은 당시까지의 논평으로서는 참신한 것으로 보인다. 다음 70년 총인구 및 주택조사 결과 발표에 대한 여러 가지의 문제점을 제시한 것으로 인구증가에 따라 우리 나라가 세계 3위의 인구조밀 국가가 된 것 그리고 인구의 지역집중, 산업구조변화, 무주택율, 급수문제, 電化율 등을 우선적 문제로 삼고 있다(조선: 26). 74년 부카레스트 세계인구회의를 앞두고 전례없는 세계인구의 증가의 결과 서기 2천년 인구가 70억이 되리라는 것과 이것은 핵보다 더 무서운 결과를 초래할 수 있다는 것, 인구증가에 있어 선후진국간의 격차를 들어 우리 나라 인구증가율의 둔화에 박차를 가해야 된다는 것을 강조하고 있다(동아: 26). 74년 3월 30일 현재 한국 인구는 33,333,333명이며 증가율의 둔화가 소망스럽다. 그러나 인구는 양보다 질이 더 중요하다. 인구억제도 중요하지만 기존 인구에 대한 인적자원의 개발이 이에 못지 않게 중요함을 논한다(조선: 27). 같은 해 인구증가에 국민적 관심을 호소하고 출산을 제한해야 부(富)도 행복도 내 것이 될 수 있으므로 아들 딸 한 명씩만 갖기를 제창하고 있다(조선: 28). 이것은 55년 이후 가장 강한 출산억제(anti-

natalism)의 표현으로 보여진다. 74년은 루마니아 인구회의가 있었던 해로서 세계적인 관심을 불러 일으켜 전세계의 인구가 정원초과 상태임을 강조하고 이에 더하여 우리 나라에서는 남아선호에 의한 문제가 있음이 지적되고 있다(조선: 29).

#### 〈1975-79〉

76년에 들어서 산아조절과 더불어 적극적인 이민정책을 제안하며 인구증가억제에 효율적이고 적극적인 정책을 제안하는 글이 나온다. 특히 가족계획운동을 새마을운동과 결부-통합시켜 효과적인 피임실행을 제안한다(조선: 31). 같은 해 인구압력을 염려하며 폭발상태에 이르면 이미 때는 늦게 된다는(동아: 34) 경고와 인구증가 억제를 위해 전국적인 조직단위의 작업이 요구되며 특히 남아선호에 대한 문제해결이 선결과제를 강조한다(동아: 35).

78년부터 한걸음 더 나아가 절대인구수 못지 않게 인구의 질적 개선 문제가 중요함을 지적하며 인력개발과 복지수준의 향상을 주장하기 시작한다(조선: 37). 79년 인구 3,735만의 사회경제적 조건을 중시하고 소득향상과 복지수준의 개선이 인구증가와 더불어 이루어진다면 수의 증가 자체는 큰 문제가 되지 않는다는 견해도 나온다(조선: 38). 이것은 우리 나라에서 인구증가를 보는 견해에 대한 크나큰 전환점이 된다고도 볼 수 있다.

#### 〈1980-84〉

81년 인구억제를 위해 전통적인 남녀차별의 시정이 급선무라는 논지는 계속되지만, 이것을 법적으로 강제하기는 무리라는 소극적인 관점이 나오고 있다. 또한 가임여성의 수에 좀더 관심을 가져야 한다는 것은 사실의 내용이 매우 전문적이 되고 있음을 알게 해준다(동아: 48). 1983년 7월 29일 인구가 4천만을 넘어 섰다는 것에 다시 논지는 급선회하여 50초에 한 명 하루에 1700여명의 증가에 대한 경각심과 인구증가 공포증이란 표현이 나온다. 주민세 등 구체적 인구억제책과 더불어 가치체계의 변화 요구 그리고 인구문제의 과제에 대한 논의가 계속된다(동아: 52). 다른 신문에서는 4천만 돌파에 대해 불임시술의 확대와 여성 호주제의 인정 등 법적 제도의 장치 마련과 권력의 분산, 인구 활용을 위한 노동집약적 산업의 육성을 권장하고 나아가 인구가 많아도 발전에 기여할 수 있으며 현재인구의 효율적인 이용도 중요하다고 본다(조선: 44).

〈1985년 이후〉

먼저 85년 센서스 결과를 가지고 느는 인구 몰리는 인구란 표현의 사설이 나오고(동아: 57), 86년 세계적으로 곡물 잉여 현상을 보였으나 8억의 인구는 식량부족으로 기아에서 허덕이고 있다. 한편 세계 최다 인구의 중국은 녹색혁명으로 식량수출국이 되었으나 아직도 멜서스 이론을 기우라고 보기는 어렵다(동아: 58). 87년 7월 11일 세계인구 50억으로 또 한차례 인구과잉에 대한 논의가 활발했으나 이번에는 그 절대수보다 세계적 빈익빈 부익부 현상을 우려하고 있으며 인구 50억 시대의 윤리가 필요하다고 한다(조선: 49).

2) 가족계획

〈1960-64〉

1955-59년간 가족계획이란 표제어의 사설은 없었으나 민간운동으로서의 가족계획은 이미 60년에 시작되었으나 61년 박정희 국가재건최고회의 의장이 가족계획을 재건국민운동을 통한 계몽사업으로 추진하겠다는 성명에 대하여 종교단체와의 마찰을 우려하고, 혁명당국의 강압에 의한 것이 되지 않기를 바란다는 것, 그리고 탕아들의 풍기문란 행위가 만연될 것을 주의하고 주시하겠다는 사설이 처음 나타난다(조선: 9). 그러나 62년 인구증가의 폐해를 강조하고 가족계획사업을 추진함에 있어 재건국민운동본부와 가족계획협회의 역할을 강조하고 정부의 더 많은 예산배정을 요구한다(동아: 4).

〈1965-69〉

가족계획의 달이 5월로 지정된 것은 뜻깊은 일이며 경제성장의 요체는 인구증가율의 억제에 있기에 가족계획 상담소와 특히 농촌 가족계획 지도원의 성과를 인정하고 이들의 활약을 기대한다(동아: 6). 같은 해인 65년 제1회 아태지구 가족계획 대회를 우리 나라에서 개최하며 이 기회를 가족계획의 이해와 보급의 계기로 삼자. 외국원조를 받아 경제성장률이 4.5%인데 인구증가가 경제성장을 잠식하고 있다. 사람들이 가족계획을 낙태로 오해하고 있으나 그것은 임신조절 즉 피임이라는 점을 알려야 한다. 피임이 도시지역에서는 광범하게 받아들여지고 있으나 농촌지역에서는 저조하다(조선: 13).

## 〈1970-74〉

가족계획에 대한 사실이 가장 많이 보이는 기간이며 모두 72년 한 해에 있었다. 먼저 한국사회학회에서 가족계획 연구활동에 대한 사회학적 평가를 인용하며 정부에서 1963년부터 시작한 이래 당초 2.9%이던 인구증가율이 1.9%로 저하한 데 대해 기대와 성원을 보내며, 가족계획 지도원들의 이직율이 높은 점 등이 사업 수행에 차질이 있을 수 있으므로 정부에서 충분한 예산배정과 지원이 필요하다(조선: 20). 또한 2000년까지 인구증가율을 0.5%로 저하시키고 인구를 4천 5백만이 넘지 않게 한다는 목표를 달성하기 위해서는 혁명적인 조치가 있어야 한다. 그것은 바로 산아조절을 위한 농어촌 집중사업 실시, 남아선호를 불식하기 위한 상속법상 남녀차별 제거, 낙태의 허용 등 모자보건법 개정 등이 앞서야 함을 말한다(조선: 21). 같은 달 유사한 사실이 다른 신문에 보인다. 즉 70년에 들어와 증가율이 2% 이하로 저하되었다. 그러나 농촌인구의 증가율은 아직도 높고, 남아선호도 도시보다 농촌이 더 강하며, 원하지 않는 임신에 대한 낙태허용과 더불어 전통적 관념의 수정을 위해 사회보장제도가 확립되어야 한다(동아: 20). 이와 병행하여 가족계획을 학교교육에 통합시켜 초중고 교육과정에 인구교육을 실시하고 인공유산이 합법화되고, 상속법이 개정되어야 한다(동아: 21). 제3차 5개년 경제개발 사업이 시작된지 1년이 지났고 가족계획 사업도 실시 10년을 맞아 우리 나라가 가족계획 사업의 모델 국가가 되었지만 농촌의 수용율은 아직도 낮고, 잘못된 루머(정관수술의 부작용을 말함)에 의해 남성들의 피임 실행율이 여성에 비해 낮으므로 전국적인 홍보가 필요하며 유능한 지도원의 확보가 필요하다(조선: 23).

## 〈1980-84〉

가족계획이란 표제의 사실은 81년 두 신문에 각각 한 편씩이 게재된 것을 마지막으로 더 이상 나타나지 않는다. 먼저 가족계획 사업 20년간의 성공을 기리고, 이제는 인구의 질적 향상에 관심을 두어야 하며 노령화 문제를 처음으로 거론하고 있다(동아: 47). 다음 두 자녀주의를 지지하고 두자녀를 가진 사람들에게 줄 수 있는 혜택을 제안하고 싱가포르의 예를 들고 있다. 또한 경제인구학의 연구 결과 소득과 자녀수간의 정상관 관계를 우려하고 있다(조선: 41).

### 3. 법 및 정책

#### 〈1955-59〉

1957년 정부에서 민법안 중 혼인연령을 남자 18세 여자 16세로 개정하려는 데 대해 반대하는 의견이 나온다. 그 이유는 예전에는 혼인을 가족에서 결정했으나 요즘은 대부분 개인들이 결정하는데 혼인연령을 낮추면 조혼을 장려하는 결과를 초래하게 된다는 것이다(조선: 4). 이것은 간접적이거나 출산을 억제하려는 견해로서 주목할 만한 것이다. 다음 봉건구습을 타파하는 것은 용이한 일이 아니다. 친족범위를 8촌으로 제한하고, 서자차별을 철폐하고, 남녀 균등 상속권의 인정, 혼인연령 남 18, 여 16, 등은 모두 문제가 있으므로 법이 앞장서 나갈 필요가 없다(조선: 3). 이것은 발전과정에서의 부작용을 최소화하기 위한 노력으로 볼 수 있지만 매우 보수적이고 소극적인 견해가 당시까지 우리 사회 전체의 정서이었음을 알려 주고 있다.

#### 〈1960-69〉

이 기간 중 66년 인구정책의 모순에 대해 비판한 사실이 한 편 있다. 정부에서 인구 증가율의 억제에 의욕적이고 적극적인 점은 인정되지만 60년 인구 증가율이 2.88% 이었고 65년에도 2.8%라면 어떻게 5년 후인 1971년 2.0%를 기대할 수 있겠는가. 현재(66년) 2.8%도 믿기 어렵고 의심이 간다. 이것은 현재로서는 막연하기에 좀 더 효율적인 방안과 정책이 요구된다(동아: 7). 이 사실은 예리한 지적을 하고 있으나, 증가율은 구조에 영향을 받는다는 것을 당시 논객들은 잘 모르고 있었던 것을 보여 주고 있다. 표준화된 율 즉 부부당 종합 코호트율은 많이 저하했어도 증가율은 인구 구조 때문에 계속 높은 율을 유지하고 있었던 것이다.

#### 〈1970-74〉

70년 임신중절 수술의 확대와 더불어 임신부에 대한 무료건강진료의 필요성을 지적하며 이에 대한 모자보건법의 문제점이 지적되고 낙태의 부작용에 대한 여성들의 건강상의 문제점 제거는 궁극적으로 피임의 보급으로 해결하고 전국에 모자보건 상담소 설치를 위한 예산 확보가 필요하다(동아: 15). 법제처에 여러 차례 제출한 모자보건법은 인공유산의 합병증 문제 해결을 위한 의료요원의 확보 및 임신부들의 임신 신고 의무가 이행되기 어려운 점등이 고려되어야 하며 궁극적으로 산아제한에서 수태조

절로 이행될 때 이 모든 문제가 해결될 수 있다(동아: 19).

73년 인구증가억제, 식량증산, 공업화 등이 ECAFE 지역 국가들의 당면한 과제라는 보고서에 대한 논평으로서 이를 위해서는 새로운 인구정책이 필요하다. 인구억제책은 기본이며 이에 더하여 취업기회의 창출과 사회보장제도의 확립이 요구된다. 과잉인구만 탓하지 말고 현존인구의 활용과 생활수단의 공급확대에 주력해야 한다(조선: 25).

### 〈1975-79〉

76년 한 해에 정책에 관한 사설이 5편 있었으며 그 내용도 다양하다.

먼저 우리 나라는 절대인구수, 연령구조, 인구분포 등 세 가지 문제에 시달리고 있다. 즉 三重苦를 겪고 있다. 가임 여성의 증가에만 초점을 맞추면 근시안적이 된다. 새로 탄생한 인구정책심의회에서 종합적 대책을 세워 줄 것을 기대해 본다(동아 30). 인구의 지역에 따른 차별적 증가, 전국의 1일 생활권화, 농업국에서 선진국으로 면모를 바꾸는 전환기를 맞아 행정구역은 전면적으로 개편되어야 한다. 그러나 그 개편은 부분의 이익이 아닌 전체의 이익이 되도록 해야 한다(동아 31). 70년대 초에 이어 다시 한번 모자보건법의 낙태죄에 대한 문제점과 개선책을 제시한다. 과거 낙태죄는 인도주의적 관점과 더불어 인구를 증가시키기 위한 방책으로 이용되었다. 낙태의 허용 요건에는 사회적 경제적 부적응이란 항목이 있으나 대체로 의학적 윤리적 이유가 주종을 이룬다. 그러나 이젠 사정이 다르다. 한 해 40만 건의 낙태중 위외 요건에 맞지 않아 기소된 예는 한 건도 없다. 다만 인도주의적 입장에서 임신부의 동의가 없거나 위계에 의한 것, 임신부 死傷의 경우는 인정한다 하더라도 그것은 모두 과도적인 조치에 불과한 것이었다. 그러므로 남아선호와 남녀평등 등 보다 근본적 사회정책으로 낙태수는 감소될 수 있을 것이다(동아 32). 76년 정부는 안보적 차원에서 인구정책을 마련하여 공포했다. 그 내용은 6가지로서 가임 여성의 카드작성, 2자녀 조세 혜택 및 주민세 부과, 불임수술 보조금 지급, 학교에서의 인구교육, 인구문제 홍보, 및 해외이민 장려 등이다. 여기서 가임 여성에 대한 카드작성과 학교의 구체적 인구 교육 이외의 것들은 이미 시행중인 것이었다. 이들 각각의 방안이 실효를 거두기 위해서는 좀더 근본적인 취업, 법제상의 남성우위가 폐지되어야 함을 주장하고 있다(조선 32). 76년 12월 2일 정부는 인구정책 추진계획을 발표했다. 모두 11가지의 시책으로서 피임시술자에 대한 생계비 보조, 무료 진료, 취로 우선권 부여, 세계상의 혜택, 공공주택 입주 우

선권, 인공유산 허용 범위 확대, 간호학과 및 각급 학교의 교육 확대, 해외이주 권장 등으로 모두 정부대책을 성원하고 고무했다(조선 33).

79년 12월 상주인구 조사 결과에 대해 인구 재배치, 핵가족화의 문제, 노인문제를 제기하고 증가율이 2% 이하로 저하된 것은 환영하나 서울인구 21%란 과밀 문제에 대한 효과적인 정책을 기대하고 있다(동아 44).

#### 〈1980년 이후〉

80년 인구 및 주택조사 결과를 보고 인구정책의 새로운 과제로서 핵가족화와 주택난 심화에 따른 문제를 제기하고 고밀의 인구 이동 사회에서의 문제점도 새 과제로 보고 있다(동아 46).

86년부터 인구증가율이 1%이하로 떨어져 인구 선진국에 진입했다고 보나 이에 따른 새로운 과제를 제시한다. 첫째는 전국인구의 44%가 5대 도시에 거주하고 있다는 점, 노령화 시대가 되므로 연금제와 정년제의 재고가 요구되고, 80년 이후 棄兒수가 10만인 점을 들어 소외계층의 보호가 필요하고, 일반 서민들에 대한 고용, 교육, 복지 문제에 더 큰 노력과 관심이 요구되며, 40대 남성 사망률이 여성의 2.7배란 비정상적인 문제에 대한 대책과 개선을 요구하고 있다(동아 61).

마지막으로, 1996년 인구정책의 방향이 바뀌어 산아제한 정책을 완전히 폐지하고 복지과 삶의 질 개선으로 선회함에 따른 새로운 정책과제가 제시된다(동아 75).

### 4. 노동력과 취업 문제

#### 〈1955-59〉

50년대 후반기 중 노동력과 취업에 관한 주제는 의외로 한 편 뿐이었다. 58년 농촌의 잠재실업이 문제임을 지적하고 이들을 곧바로 광공업으로 전환하기는 어렵지만 농지의 생산력을 증강시키고 일본의 예를 들어 가축사육과 가내수공업을 장려하여 농촌을 구제하고 유희노동력을 활용해야 한다고 주장한다(동아 2).

#### 〈1965-69〉

60년대 전반에는 해당 사설이 없었다. 후반 기간중 경제활동인구에 대한 사설은 한 편만이 보인다. 69년 경제활동인구(유업자를 말하는 것으로 보임)는 63.5%, 이 중 농수



산업 종사자가 62.5%로서 후진적이며, 전체 노동인구 중 자영업이 33.3%, 가족종사자 33.8%, 피고용자 32.9%로서 고용구조의 근대화와 저생산성 부문의 생산성 제고가 당면과제임을 밝히고 있다. 또한 부양인구비가 높고, 기술지식인구가 적어 후진성을 탈피하지 못하고 있음도 지적했다(동아 14).

#### 〈1975-79〉

70년대 초반에는 해당 사실이 없었으나 78년 2편, 79년 1편이 나타난다. 78년 경제발전에 따른 과학기술분야의 인력 수요가 높아 졌으며 정확하게 수급을 추정하기 어려운 난점이 있지만 대학정원 조정과 초급 및 전문대학의 증설을 요구하며 아울러 여성교육과 중등 교육 체계의 개편이 필요하다. 우리 나라 경제성장과정에서 교육의 역할은 절대적인 것이었으나 교육은 인력수급만을 위한 것이 아니고 이상적인 국가건설을 위한 지도자 양성임을 강조한다(동아 37). 여성인력개발에 대한 논의가 뒤따른다. 78년 전체 취업인구의 38.4%를 차지하는 482만 여성취업인구의 직종, 임금, 조건 모두 남성에 비하여 열악하다. 임금은 남성의 43.9%, 노동시간은 남성보다 훨씬 길다. 특히 산업구조가 기술 집약적인 경우에 대비하여 여성 노동력의 양성이 필요하다. 그러나 78년 현재 고등교육을 받은 여성 고급인력을 활용하지 못하고 있으며 이것은 여성인력을 외면하기 때문이다. 여성에 더 적합한 고급인력의 양성이 시급하며 여성자신들의 의식개혁도 따라야 한다(동아 38).

79년 불황으로 실업률이 전년도에 비해 1% 이상 증가했다. 실업대책의 추진방안으로서 주 2일 휴무제, 임금동결 등 경영합리화와 더불어 해외훈련 기회를 확대하고, 기술훈련도 확대하며, 해외건설 경쟁력을 높여 건설수주액을 높이고, 정부주도의 기술 및 기능인력 훈련을 강화하는 방안 등을 제안한다(동아 41).

#### 〈1980-84〉

1980년대 본 주제에 관한 것은 2편이 게재되어 있었다. 첫째, 인구구조가 선진국 형이 되어 20세 이하의 인구 비율이 감소하고 50세 이상의 비율이 급격히 증가하고 있다. 이와 같은 경제인구구조의 변화로 불가피하게 정년년령(현행 55세)의 조정이 필요하다. 즉 고령자의 경제활동을 확대하고 보장하는 조치가 필요하다(동아 50).

## 〈1985-89〉

85년 KDI는 고용사정이 악화되어 가고 있다고 발표한다. 이것은 주로 자동화에 의한 고용흡수력이 저하된 데 기인한다. 정부는 고용창출산업의 지원을 강화하고, 노동집약적인 농촌경제의 활성화, 임금조정, 자동화 억제, 대학정원조정 등 다각적이고 종합적인 대책을 마련해야 한다(동아 56).

## 〈1990- 〉

91년 정부는 외국인 인력수입을 공식화하고 연수기간을 종전 3개월까지에서 1년으로 연장하고 과거 외국인 노동자 비율을 3% 이내로 제한하던 것을 중소기업 10%, 대기업 5%까지 허용하기로 했다. 이것은 노동집약적 인력이 부족하여 공장 가동율이 저하된 데 대한 조치였다. 그러나 인력수입은 신중해야 한다. 실제 총체적 인력은 주부와 노령자를 포함하면 남아돌고 있으며, 자생적으로도 이 문제의 조정이 가능하고, 서독의 경우를 참고하면 인력수입으로 큰 사회문제가 발생할 수도 있으며 외교적 마찰까지도 일으킬 수 있기 때문이다. 그러므로 국내인력의 우선적 활용이 요구된다(동아 67).

93년 우루과이 라운드의 영향으로 부산지역 신발 사업 250여 개의 업체가 도산하고 잠재실업을 제외하고도 실업률이 2.5%내외로 추정된다. 더구나 기업 경쟁력 약화로 신규 노동인력의 흡수가 불가능해지고 있다. 이에 대해 정부는 실업자를 파악하고, 전직훈련을 광범하게 실시하여 노동력의 질을 향상시키고, 고용보험제도를 도입하는 등 대책을 마련해야 한다(동아 68). 같은 해 노동부에서 실시하고 있는 고용정책은 한계가 있다고 지적한다. 인력수급의 왜곡현상 - 제조업의 인력은 모자라고, 서비스업 인력은 급증하는 등 - 에 정부개입이 불가피하다. 고용관련법안 중 과당경쟁과 중복투자를 막기 위해 인력 모집의 인원수, 시기, 지역을 제한하고 있다. 또한 직업안정법은 직업선택의 자유에 대한 위헌 소지가 있고, 고용을 창출한다는 점에서는 수긍할 수 있으나 기본적인 원칙 면에서 어긋날 수 있기에 간접적인 정책의 개발이 필요하다(동아 69).

마지막으로 96년 대량의 조기퇴직이 시작되어 중년 실직자들이 설 땅을 잃게 된다. 이것은 복지사회를 지향하는 우리의 가장 큰 고민이 되고 있다. 기업체, 군, 정부에서 조기 퇴직한 이들 고급인력의 사장은 국가적 손실이므로 이들의 활용방안과 소득을 보전해 줄 방안을 연구해야 한다. 고급인력 정보센터의 운영, 인력은행 설립 및 지역사회의 자문관으로서의 鄉長制채택 등이 거론된다(동아 74).

## 5. 사회문제

앞의 주제들도 모두 사회문제의 범주에 속할 수 있다. 여기서 사회문제란 제목아래 구분한 사실들은 인구의 구조와 과정이 좀 더 복잡하게 다른 문제들과 얽혀 있는 경우들을 묶어 놓은 것이다.

### 〈1975-79〉

도시인구의 급격한 증가와 농촌인구의 과소화 현상을 75년 센서스와 70년 센서스를 비교 분석하고 같은 농촌지역에서도 138개군 중 91개 군의 인구는 감소했으나 47개 군의 인구는 증가했다. 현대화 과정에서 농촌인구의 감소는 환영할 만한 일이나 안보문제와 균형적인 지역발전이란 점에서 문제가 있다(동아 29).

### 〈1980-84〉

인구구조가 선진국형이 되어 새로운 문제의식이 있어야 한다. 노인인구는 크게 증가한 반면 소년인구과 대가족의 비율은 저하했다. 출생률의 저하는 환영할 일이며 근대화 과정상 인구의 노령화는 피할 수 없는 현상이다. 그러나 고연령층의 상대적 과잉문제와 이들의 핵가족화(부부가족)는 오늘 우리의 의식을 반영하고 있기에 노령층에게 원하는 직업을 배려하는 것이 요구된다(동아 51).

80년 센서스 결과 독신가구의 증가는 과밀화, 핵가족화, 고령화와 더불어 나타난 현상이다. 자기중심적 사고방식으로 자기충족과 자기도취에 빠져있는 사람들의 숫자가 증가하고 있다(조선 43).

인구가 4천만을 초과하고 있다. 인구폭발을 막자면 여성의 지위가 향상되어야 한다. 남아선호가 있는 한 1자녀 갖기는 어렵다. 남아에게 대를 잇는다는 것과 노후의 위탁을 바라는 것 등이 문제이다. 특히 여성들은 결혼 후 직장에서의 퇴직압력, 낮은 봉급, 승진 불가능, 중요 직책에서의 제외, 호주 불인정 등 많은 불평등 대우를 받고 있다. 인구증가율을 낮추기 위해서는 여성의 지위 향상이 선행돼야 한다(조선 45).

남녀 평균수명 66세, 72세는 아직 미국과 일본에 뒤지지만 높은 수준으로서 정년연장과 복지연금 실시 등이 당면 문제가 되고 있다. 이것은 대출자 취업문제, 인문계와 자연계, 실업고와 전문대 간의 임금 격차 해소 등과 더불어 해결해야 할 과제임을 말해 주고 있다(동아 53).

〈1985-89〉

85년 센서스 결과 무주택 가구가 75년에 비해 10%나 증가했다. 인구증가와 가구 수의 급격한 증가로 인한 것이며 소형 아파트의 개발 건축에 대한 적극적인 금융지원이 요구된다(조선 51).

노인의 소외감과 심리적 문제는 노인들만의 문제가 아니다. 누구나 늙기에 노인문제는 우리 모두의 문제라는 시각이 확산되어야 하며 이를 위해 지역단체와 국가 모두 노력해야 한다. 그 한 방안으로서 국민연금의 확대-조기 실시가 필요하다(동아 59).

국정감사 결과 행정 고위직(시장, 군수, 경찰간부 등) 11명, 교수 18명, 교장 109명, 교감 47명 등이 호적상 나이를 고친 것으로 드러났다. 이들의 양식도 문제지만 정년 문제가 재고돼야함을 시사한다. 고령자는 실업에서도 제외되고 있다. 우리 나라의 인구구조는 너무 빨리 변화했으므로 그 대응도 그만큼 빨라야 한다(동아 60).

〈1990- 〉

단순직종 인력난을 타개하고 노인 층 복지대책에도 부응하기 위해 기업들로 하여금 55세 이상 남자와 35세 이상 여성의 고용을 장려하는 중 고령자 고용 촉진법을 입안했다. 여기에 몇 가지 문제점을 제기한다. 첫째, 의무고용의 경우 생산성 문제가 있다. 다음 젊은 취업자들과의 관계 등 노조와의 갈등이 예견되며, 셋째, 일용직과 임시고용의 비율이 증가하는 문제 등이 해결되어야 한다(동아 64).

제조업이 호황을 맞아 인력난을 겪고 있으며 구직 대 구인 비율이 1:2.6을 보이고 있으며 지방에서는 그 비율이 8-16 대 1을 보이고 있다. 이에 반해 먹고, 마시고, 노는 음식 숙박업 도소매 등 소비성 서비스업 종사자들은 5백만을 넘어서 전체의 25%를 넘고 있다. 이에 조기 출퇴근제를 실시하여 부업이나 다른 일을 겸업하게 하는 방안이 고려되고 있는 바 그 성공이 기대된다(동아 71).

95년 세계인구는 57.6억으로서 지구 남반부 저개발국의 경우 농업생산에도 한계가 있으므로 절대빈곤 등 이들의 열악한 생활 조건은 그들만의 문제가 아니고 인류 공동의 짐이 되어 가고 있다. 반면 북반구에서는 노령화와 도시화, 환경문제가 주요 문제로 제기되고 있다. 우리 나라의 경우 위의 북반구 문제에 더하여 수도권 과밀 문제와 성비 불균형 문제가 있다(동아 72).

태아의 성감별은 최악이다. 성감별 자체는 문제가 없으나 성 선택적 낙태에 문제가 있다. 출생시 성비 116(1994년)은 문제가 크며 우리 국민의 양식에 호소한다(동아 76).

## 6. 인구재배치 및 수도권 인구억제

수도권 인구 집중에 대해 두 가지의 대립되는 관점이 있다. 수도권집중이란 현실을 인정하고 이에 대한 각종규제를 완화 또는 해제해야 한다는 “자유방임론”과 수도권 집중의 문제점에 주목해서 이를 해결하기 위해 정부의 관련정책을 지속하거나 강화해야 한다는 “정부개입론” 간의 대립된 입장이 있다.

자유방임론은 수도권의 인구증가 추세를 ‘당연한 것’ 또는 ‘주어진것’으로 파악한다. 즉 신고전경제학파적인 입장에서 수도권 인구집중은 집적의 ‘이익’이 ‘불이익’보다 큰 시장상황에서 자유경쟁의 시장원리에 따라 일어나는 극히 자연스러운 결과로 본다. 아울러 자유방임론에서는 수도권집중을 부정적인 시각에서 성장의 부산물이나 부작용으로 볼 것이 아니라 긍정적인 시각에서 경제성장의 전제조건으로 파악해야 한다고 주장한다. 즉 특정지역에 인구가 집중해서 다수의 인구가 사회-경제적으로 통합되면 이들간의 기능적 분업이 이루어져 생산성이 향상되고 이것이 경제성장으로 이어진다는 것이다.

이에 반해 정부개입론은 자유경쟁의 원리에 입각한 시장경제 메카니즘은 ‘시장의 실패’를 낳는다는 개인스주의적 입장을 취한다. 즉, 시장경제의 논리에 맡겨진 지역 개발은 지역간의 불균형을 돌이킬 수 없을 지경으로 심화시킨다. 따라서 사회내의 다수 권익을 대변하는 정부가 각종 행정규제나 재정지원을 통해 시장논리에 의해 왜곡된 현실을 정상상태로 되돌려야 한다고 본다. 정부개입론에 따르면, 수도권 문제는 급속한 경제성장 과정에서 일시적으로 나타나는 ‘성장통’이 아니라, 잘못된 사회발전 전략에서 비롯된 ‘고질병’으로, 서둘러서 치유하지 않을 경우, 지역개발에서 소외된 지방의 주민들에게는 상대적 박탈감을 심어 주고, 과잉 집중에 시달리는 수도권 주민에게는 삶의 질을 악화시킴으로써, 국가의 기반을 흔드는 위기를 초래할 수 있다고 본다(장세훈, 1998).

수도권 인구집중의 문제를 자유 시장경제 국가에서 정비정책만으로 해결한 경우는 없다고 해도 과언이 아니다. 반대로 인구집중을 무방비적으로 경제원리에 내맡긴 경우도 찾아보기 어렵다. 시장원리를 수긍하면서도 최악의 사태가 일어나지 않도록 예방한 경우가 주종을 이루고 있다.

## 1) 인구 재배치

인구 재배치에 관한 사실은 원칙적으로 전국인구의 재배치, 도시화의 문제 등을 다룬 것이며, 다음에 나오는 수도권 인구 억제에 관한 사실들은 서울 및 그 주변의 수도권 인구 억제에 관한 것으로 구분되어 있으나 그 내용은 매우 중복되어 있다. 이 두 주제에 관한 사실은 지난 40여 년간 모두 45편(인구 재배치 22편, 수도권 인구 억제 23편)이 게재되어 있다.

### 〈1955-59〉

55년 처음 도시인구의 증가가 부자연스럽다는 지적이 나온다. 정확한 통계는 아니지만 55년9월 1일 현재 서울 인구는 153만이며 이와 같은 증가는 북에서 남으로 월남한 인구와 농촌에서 도시로의 이동인구에 의한 증가가 큰 부분을 차지하고 있다. 증가의 이유로서 일자리 등 경제적 이유와 각종 문화시설의 서울집중, 중앙집권적 정부의 부처가 모두 서울에 있기 때문이다. 이로 인한 사회악의 만연과 국방상의 문제점 등을 검토해야 한다(조선 2).

### 〈1960-64〉

1960년 서울 인구가 220만이 되고 인구의 도시집중은 실업문제와 더불어 큰 사회 문제가 되고 있다. 산업과 관계없는 도시로의 집중은 무작정 이동에 기인하며 이에 대한 개선방법으로서 살기 좋은 농촌 만들기, 주요기관의 이전, 대학의 지방이전 등을 제의한다(조선 5).

1964년 한 해에 도시인구분산정책에 대한 사실이 3편 나온다. 먼저 서울시 인구가 45년 90만에서 64년 360만으로 증가했다. 증가의 이유는 소득 차에 의한 농촌에서 도시로의 이동, 정치, 경제, 사회, 문화의 중심이라는 점, 농촌 실업자들의 무작정 진입 등으로 볼 수 있다. 도시인구의 분산과 종합적인 국토계획을 위해 이동의 강제적 억제나 권장은 거주 이전의 자유에 대한 위헌이다. 인구도 治水와 같아 물이 흐를 곳을 마련해 줘야 한다. 국립대학 등 시설을 이전하거나 교육기관의 대량 이전, 공업신도시건설, 이농방지를 위한 농촌진흥책 등이 구체화되어야 한다(조선 11). 외국의 경우를 보면 한 나라의 정치, 경제, 행정의 중심지들이 각각 분산되어 있다. 미리 도시를 계획하여 일부 관공서를 지방으로 분산하고 도시별 기능을 분산시키고 한 도시 내에

서도 지구별 기능을 구분해야 무분별한 집중을 방지할 수 있다(동아 5). 정부가 계획하고 있는 지역의 균등발전안을 환영한다(조선 12).

#### 〈1965-69〉

이 시기에 도시인구증가의 긍정적인 면을 주장한 사실이 있다. 66년 센서스 결과 도시인구의 증가가 자연증가보다 사회적 이동현상에 의한 것이 더 큰 것으로 밝혀졌으며(이것은 사실과 다르지만) 도시인구가 60년 28%에서 66년 33.6%가 되었다. 도시화는 단순한 도시의 인구증가라는 현상을 넘어서 도시적 생활양식의 확산을 의미한다. 이에 따른 혼란과 사회적 모순도 있겠으나 도시화는 산업화를 의미하므로 환영할 만한 일이다(동아 10). 다음 도시화에 대한 정책을 전국적 견지에서 마련해야 한다는 것이다. 서울을 예로 보면 도시정책은 임갈굴정식(臨渴掘井式)이다. 서울로의 집중은 상수도 보급, 도로율 등 서울이 살기 좋다는 것을 의미하며 집적의 이익이 불이익을 초과한다는 것을 의미한다. 그러므로 분산을 위해서는 도시의 미래상을 만들고 중앙집권의 분산을 시도해야한다(동아 11). 한강이북의 일부 지역은 군사적 고려에 의해 개발이 억제되고 있으나 그 외의 지역은 과밀화 문제가 심각하다. 도시화는 어차피 불가피한 현상이며 우리는 공해산업의 이전, 국영기업 및 국립대학교의 이전 등으로 이 문제를 해결해야한다(동아 12).

#### 〈1970-74〉

70년 센서스 결과를 놓고 인구의 특정 도시집중이 경제발전과 현대화의 징표라는 주장에 문제가 있다. 이것은 오히려 생산적 취업기회의 집중이라기 보다는 부의 편중을 의미하며 지역간 산업간의 불균형 발전의 표징에 불과하다. 이에 대한 연구와 대책 마련이 시급하다(조선 18). 농업인구가 45%로 저하된 것에는 어두운 면과 밝은 면 두 가지가 있다. 공업화된 선진국의 경우 농업인구의 비율은 10-25%에 불과하다는 점에서 산업구조의 변화를 보여주고 있으나, 농촌인구의 막연한 이농, 도시 거주지 및 산업지구의 확대에 따른 호당 경지면적의 저하와 식량자급 불능 등은 어두운 면을 나타내는 것이다. 농업진흥정책이 병행되어야 한다(조선 19). 대도시에 공장 신설을 금지하고 지방공업단지를 조성하는 것 등은 지금까지 산업과 인구의 지방분산책으로 이용된 정책들이다. 그러나 우리 나라의 경우 대부분 제품의 원료는 수입품이므로 대도시의 공장이 유리하고 값싼 양질의 노동력도 대도시에서 확보가 용이하다. 특히 주식

이 아닌 부채로 운영하는 기업 즉 타인자본의 비율이 높은 우리 나라에서 금융상으로 유리한 점은 대도시 특히 서울 집중의 원인이 되고 있다(조선 22). 정부에서 서울 인구가 600만이 넘자 시민세를 부과하는 등 대책을 마련하고 있는 것은 만시지탄이 있으나 환영한다. 그러나 시민세의 부과보다는 국영기업체나 중앙관서의 일부를 이전하는 방안이 더 효율적일 것이다(동아 23). 이에 더하여 대도시에서 교육기관의 신설을 불허하고 중앙에서의 관장사무 중 많은 부분을 지방에 위임하는 것과 무엇보다도 소득수준의 균등화가 이루어져야 한다(조선 24).

#### 〈1975-79〉

한강의 오염을 방지하고 서울의 과밀을 해소하기 위해 서울에서 30-70km의 거리에 있는 서해안 지역(반월)에 신공업도시를 건설한다는 발표에 대해 이것이 어떻게 입안되었는지가 불분명하다. 조세지원을 입안하고 있으나 우리 나라에서는 금융지원이 더 중요하다. 또한 서울 집중 방지에 중점을 두는 것보다는 전 국토 이용 차원에서 접근해야 한다(동아 33). 77년 정부는 수도권인구의 비대화에 대비하여 임시행정수도 건설안과 수도권 재배치 및 5대 성장거점도시 개발 계획안을 결정했다. 또한 소 도읍의 기능화를 위한 구상도 마련했다. 즉 소 도읍의 소득을 향상시키기 위해 취업기회를 확대하고 소도읍의 생활에 질적 향상을 도모한다는 것이다. 그리하여 소 도읍 인구의 안착 정주에 도움을 주고 각종 기능을 담당하게 하여 특성화한다는 계획이다. 여기에서의 문제는 전국토의 오염화가 예상된다는 것이며 이에 대한 철저한 평가가 사전에 이루어져야 한다(조선 35). 79년 대도시권 정비법이 제정되어 이를 소개한 사설이 있다. 전체 대도시에 대해 각 도시별로 토지이용의 합리화, 인구, 산업의 적정배치, 사회간접자본의 합리적 재 배정 등이 바로 이 법안의 요체이다. 특히 거점도시의 개발에 중점을 두고 건설부장관과 지방장관에게 공장 등 기업의 이전명령권을 부여한다(동아 43).

#### 〈1980-84〉

인구가 급격히 증가하면 생활수준이 저하되고 도시화율이 급증하면 직업, 식량, 주택, 교육시설 이에 따르지 못할 경우문제가 된다. 그러므로 인구정책은 팽창억제와 분산정책이 그 골자를 이루고 있다. 그러나 우리는 또 하나의 문제 인구 구조상의 문제를 가지고 있다. 80년 들어서 노령화의 문제가 대두되고 있다(동아 45). 경제발전과 근대화 와 더불어 농촌인구가 감소하고 있음은 사실이다. 그러나 농촌인구의 감소와 더불어



농업 자체의 의미가 축소되고 있다. 농업 자체의 영세성과 재산성의 하락으로 인한 것이다. 농업생산의 상대적, 절대적 감소는 국민부담을 증가시키고 도시저변의 영세민의 증가를 초래하고 있다. 비교우위론에 입각해 농업을 도외시함은 위험하다. 농업정책은 어느 정도의 강제성이 요구된다(조선 40). 82년 정부는 그 동안의 인구재배치정책이 성공하지 못하자 수도권정비개혁법을 제정한다. 성공하기 위해서는 경제력의 지역적 집중현상이 없어야 하며 소득격차가 감소되어야 하고, 전국적으로 교육, 취업 등 다른 기회가 같아야 한다. 지방자치제의 단계적 실시에 기대해 본다(동아 49).

### 〈1985- 〉

89년 인구동태 특별조사 결과 셋방가구의 인구가 60%이었으며 86년부터 인구증가율이 1%이하로 저하했다. 인구 이동율은 계속 높은 율을 유지하고 있었다. 노령화의 문제가 새로운 문제가 되고 있으며 이 문제에 역점을 두고 복지사회 실현을 목표로 해야 할 것이다(동아 63).

90년 센서스 결과 인구구조는 선진형이며 도시인구 74%중 43%의 인구가 수도권에 거주하고 있다. 이로서 고비용과 자원의 비효율적 이용이란 짐을 안고 있다. 대도시의 서비스산업은 계속 증가일로에 있다. 이에 대해 지방자치체에 맞는 정책개발에 기대한다(조선 53). 90년 센서스의 인구이동분석 결과 영세민들은 농촌에서 대도시로 대도시에서 주변도시로 계속 떠밀려 이동하고 있음을 알게 되었다. 그리하여 대도시권은 점점 더 비대해 지고 있다. 반면 서울, 부산, 대구의 도시 경계내의 인구는 감소했다. 인구이동율은 22%로서 일본의 4배를 기록하고 있다. 지역적 균형개발, 중소도시 소득원 개발, 농촌 주거환경 개선, 등에 과감한 투자가 필요하다.

## 2) 수도권인구억제

### 〈1969년까지〉

수도권 인구 억제에 대한 직접적인 표현은 1969년에 처음 나온다. 박정희 대통령이 수도권 방위를 위해 인구증가를 억제해야 한다는 발표가 그 시작이라 할 수 있다. 여기에 통제적 방법만이 능사가 아니라는 견해가 나온다. 산업간 불균형 발전을 해소할 장단기 정책이 요구되며 지역간 소득격차의 해소와 권력의 중앙집중 해소가 해결 방법이다(조선 16). 69년 수도권 과잉 비대 억제책의 일환으로 재무부는 기업의 등록

세와 취득세 등 세제 혜택을 입안했다. 그러나 이것은 소극적이며 대담한 손질이 요구된다. 즉 집적이익이 되는 모든 요인을 따져봐야 한다. 사회간접자본의 분산 배정도 큰 몫을 차지하며 이를 위해 여러 부처의 협조가 필요하다(동아 13).

#### 〈1970-74〉

수도권 인구집중 억제책은 조세 수입만을 올리고 생산시설의 한강이남 이전은 그 지역의 비대화를 가져오고 결국 서울 집중을 촉진하고 있다. 인천항의 개발과 아산만 개발도 수도권 집중을 초래하고 있다. 서울의 집적이익이 지방분산 특혜보다 더 큰 한해결이 되지 않는다. 중앙집권의 분산, 행정만능주의 철폐, 대도시 위주의 개발정책 지양 등과 더불어 서울로부터 1일 생활권을 벗어난 곳에 국립대 등을 이전하는 방법을 고안해야 한다(동아 16). 72년 시민세에 대한 논란이 다시 나온다. 시민세는 세수만 증가시키고 있다. 행정결정권이 유지되는 한 지방의 불평은 해소되지 않는다(동아 22). 농촌의 배출요인을 저하시키기 위해서는 농어촌 소득증대사업의 개발과 교육, 문화, 보건, 위생 등 환경조건의 개선을 통해 서울의 흡입요인을 저하시켜야 한다(동아 25). 74년 유엔 인구연감에 의하면 서울은 세계 8위의 도시가 되었다. 이것은 중앙집중과 도시의 경제성장률이 농촌의 경제성장률을 앞서고 있기 때문이다. 공공기관의 지방이전과 서울 자체의 도심인구 분산이 요구된다(동아 27).

#### 〈1975-79〉

이 기간 중 서울 및 수도권 인구에 대한 사설이 8편으로 이에 대해 가장 큰 관심을 보이고 있다. 서울인구 분산에 대한 각종 방안이 모두 효과가 없었다. 이제 용단이 필요하다. 안보 상한선이 650만이란 이유도 애매하다. 수도방위를 위해 기민성을 확보해야 된다는 것은 수긍한다. 평가교수단은 지방도시개발을 제의하고 있다(동아 28). 서울시에서 계획하는 주요시설의 강남이전과 사회간접자본 투입 등은 근본 해결책이 못된다. 수도서울 인구의 재배치에 불과하고 인구증가억제가 아닌 집중요인을 유발하는 것이다. 그 효과가 매우 의심된다(조선 30). 서울 인구집중의 인과관계를 규명하지 않고 강북에서 강남으로의 이전은 미봉책에 불과하다(조선 34). 수도권 인구 재배치는 그 동안 서울시 차원에서 입안되었으나 이제 정부 차원으로 넘어갔다. 강북에서 강남으로의 이동보다는 농어촌의 유출요인을 해소하거나 아니면 거점도시개발로서 인구를 흡수해야 한다(동아 36). 더불어 지방자치제의 실시로 행정기능이 지방으로 이전되.

어야 한다(동아 39). 78년 서울의 인구증가율이 다시 상승하자 그 원인을 부동산 붐과 인기 학군의 편재 등으로 분석하고 있다(조선 36). 79년 임시수도의 건설도 미온적이며 일관성과 지속성이 없는 정책을 비판하고 중앙집중의 분산과 교육기관의 집중을 그에 못지 않게 큰 원인으로 다루고 있다(동아 40). 79년 8월 국토개발연구원의 국제 회의에서 영국, 프랑스, 미국의 경험을 가지고 우리 나라 인구 집중 문제에 대한 정책 회의가 있었다. 여기서 내린 결론은 다음과 같다. 행정수도의 건설은 한국경제 여건상 민간기업이 정부와 기타 중앙기관과의 긴밀한 접촉이 필요하므로 현실성이 없다. 지하철건설은 도심과밀화를 조장하고 있다. 그러므로 인구분산 자체를 집적경제의 이익 차원에서 볼 수도 있다는 것이다. 즉 집적의 이익도 무시할 수 없는 인구집중 현상에 대해 굳이 인구분산 정책을 시행할 필요가 있겠는가 라는 것이다(동아 42).

#### 〈1980-84〉

82년 유엔 인구연감(UN Demographic Yearbook)을 인용 서울시 인구가 836만 세계 4위이며 주변에 10개 위성도시가 있다. 일부 지방의 전원생활을 선호하는 사람들이 늘어나고 있으나 대부분 투자의 수단으로 이용하고 있는 실정이다. 비만에서 탈피하여 날씬한 서울은 언제 오려나(조선 42). 83년 9월말 서울 인구는 945만으로 천만이 되는 날이 얼마 남지 않았다. 더구나 GNP의 30%, 기업의 90%, 예금의 65%, 자동차 42%, 의료기관 40%, 대학 55%가 서울에 몰려 있다. 분산의 필요성은 이제 말할 필요가 없다(조선 46). 서울은 초만원(超滿員)이란 제목으로 8순 노부부가 사망했다. 그들의 자녀 6남매들은 서울에 살고 있었으나 모르고 있었고 20여일 후에야 발견됐음을 개탄하고 있다. 높은 인구밀도에서 오는 개인들의 고독감과 산업화에 따른 전통적인 가족관념의 급격한 변화를 묘사하고 있다(조선 47). 정책적인 이상과 실제 현실간의 괴리를 보여주는 대표적인 예로서 서울 인구의 억제정책을 들 수 있다. 88 올림픽을 준비하며 도심 재개발이 가속화되고 있으며 건축규제도 완화쪽으로 선회하고 있다. 서울 을지로입구의 녹지가 롯데 32층 건물로 둔갑하고 있다. 투자를 분산하지 않는 인구억제책은 실패하게 마련이다(동아 54).

#### 〈1985-89〉

87년 인구의 서울 전입 역조 즉 서울로의 전입이 서울에서의 전출보다 적어진 현상으로 인구분산이 실현되는 것으로 착각하기 쉽다. 인구 소산책(疏散策)은 계속 강화되

어야 한다. 지방의 중소도시인구는 계속 감소하고 있으며 빈집들은 늘어나고(過疎化) 있다. 서울의 순 유출 이상 수도권으로 순유입이 이루어지고 있다. 다시 지자체의 성공에 기대해 본다(조선 50). 86년부터 우리 나라 인구 성장률이 1%이하로 저하했다. 노령화 현상이 두드러진 반면 수도권 인구집중은 여전하다. 주택공사의 대량 주택건설로 외곽도시 인구가 전례없이 급성장하고 있다. 경제 사회 발전과정에서 보여 주는 U-turn 이론을 적용한다면 충청과 호남 지역의 개발이 수도권 인구 분산에 효율적일 수 있다(동아 62). 서울인구가 천만을 돌파하여 세계 6위를 차지하고 있다. 수도의 핵심적 기능을 지방으로 이전하는 것이 우리 나라의 여건상 불가능하다는 것이 판명되었다. 대신 지방의 성장 잠재력을 최대한 개발하는 것이 타당하며 서울은 나름대로의 수요에 부응하도록 하여 삶의 질을 향상시키는 것이 현실적임이 판명되고 있다(조선 52).

#### 〈1990- 〉

88올림픽 이후 일산과 분당 등 신도시 지역에서의 개발 투자가 편중되고 있다. 그 결과 수도권 지역의 인구 유입이 가속화되고 있다. 과밀은 투자 효율을 저하시키므로 이를 해결하기 위해서는 투자재원의 지방이전이 필수적이며 이의 실현을 위해 지방의 생산기반 확대, 지방 소재 명문대학의 발전, 지자체의 조속한 실시 등 세 가지 정책이 실행되어야 한다(동아 65). 94년 수도권 인구가 2천만명을 넘어선다. 이에 따라 교통 문제를 위시한 거주자들의 불편, 환경파괴, 투자효율의 저하 등 문제를 해결하기 위해 수도권 정비 계획법을 확정하고 과밀부담금을 부과하기로 한다. 인구, 교통, 환경 영향을 타당하게 평가할 수 있는 기준을 마련하여 부담시켜야 한다(동아 70).

## IV. 요약 및 맺는 말

### 1. 요약

#### 〈1955-59〉

이 기간 중 해당 사설은 두 신문을 합쳐 모두 7건에 불과했다. 그중 3건은 55년 인구조사에 관한 것이었다. 55년 9월 1일 시행되는 총인구조사에 성의를 다 하자는 것과, 인구조사에 대한 준비 태세에 官과 民 모두 만전을 기하자는 것이었다. 특히 당시

정부에서 주로 이용한 경찰에서 조사한 인구의 부정확성을 지적한 것이 두드러지게 보인다.

다음 두 건은 민법 개정안 중 혼인연령 남자 18세 여자 16세가 너무 어리기에 법정 혼인연령을 높여야 한다는 것으로서 이것은 간접적이지만 최초로 출산억제의 의지가 보인 사설이라 볼 수 있다.

마지막 두 건은 55년 말 도시인구의 비정상적인 증가에 대한 우려가 처음 나타난 것과 58년 당시 경제발전에 대한 세계적인 관심과 특히 우리 나라의 경우 토지에 대한 인구 압박이 크므로 농촌 유휴 노동력에 대한 대책 마련을 요구하고 있다.

#### 〈1960-64〉

60년대 초반 우리 나라 대표적 언론기관들의 주요 관심사는 세 가지로 요약된다. 총 11건의 인구 관련 사설 중 5건은 인구조사에 관한 것이었다. 다음 4건은 도시인구 증가에 관한 것이었고 나머지 두건은 가족계획을 받아들인다는 정부의 정책을 우려하며 다른 한편 기대하는 것이었다.

국세조사위원회의 전문성을 강조하고 그 탄생에 큰 기대를 걸고 있음을 필두로 60년 10-11월에 국세조사 준비에 완벽을 기할 것과 전국민이 협조할 것을 당부하고 있다. 당시까지 인구조사를 國勢조사라 하여 인구 자체를 國力으로 보고 있는 것은 요즘 크게 달라진 것 중의 하나이다.

#### 〈1965-69〉

1960년대 후반 13건의 사설 가운데 3건은 1966년에 실시한 인구조사에 관한 것이었고, 이 시기부터 도시인구 증가에 대한 사설이 부쩍 증가하기 시작한다. 60년대는 도시로 향하는 농촌인구의 이동이 가장 컸던 시기이었던 만큼 도시인구 특히 대도시 인구증가에 대한 관심이 높아지고 있어 이에 관한 사설이 5건을 기록하고 있다. 당시까지도 정부에서는 적극적이었으나 일반 국민들은 가족계획(피임실시)에 대해 적극적이지 않았음을 보여주는 기사가 2건 보인다. 인구증가율의 대대적인 감소계획에 회의적인 사설과 더불어 인구가 67년 말 3천만을 넘었다는데 대한 경각심을 나타내는 사설이 보인다.

## 〈1970-74〉

1970년대는 전후반기에 걸쳐 인구에 관한 사설이 가장 많이 실린 연대로 기록된다. 지난 40여 년간 총 130건 중 70년대에만 52건이 게재되고 있다. 전반기의 경우 인구조사에 관한 것은 3건에 불과했으나 도시화와 인구분산에 관한 것이 9건으로 가장 많았다. 당시의 주요과제는 농촌인구 감소에 대한 충격과 수도권에 인구분산에 관한 방안, 산업의 지방분산책 등이 주종을 이루고 있었다.

또한 60년대까지 미온적이었던 논조에서 벗어나 가족계획의 성과를 높이 평가하고 모자보건 등 적극적인 연계방안 까지도 고려하고 있다. 인구증가율은 현저하게 낮아졌으나 인구는 계속 증가하고 있는데 대한 대처방안 등이 논의되고 있다.

## 〈1975-79〉

70년대 후반은 도시화에 대한 관심이 최고로 고조되었던 시기로 기록된다. 막연한 도시인구 증가에 대한 논의보다는 구체적으로 서울의 인구를 억제해야 된다는 것이 주종을 이루고 있다. 더불어 수도권 인구증가에 대한 관심도 서서히 나타나기 시작한다. 또한 인구와 환경에 대한 관심도 갖기 시작한 것이 바로 이 시기였다. 인구와 여성, 인구와 복지-삶의 질에 대한 논의가 시작되는 것도 돋보인다. 인력수급에 대한 구체적 자료를 이용한 논의도 이시기부터 나타나기 시작한다.

## 〈1980-84〉

도시인구성장 억제와 지방분산에 대한 논의는 계속되는 주제가 되고 있다. 특히 수도권 정비계획에 대한 논의가 활발하게 일어나고 있음은 정치적인 요인과 더불어 주목된다. 인구정책면에서도 센서스 결과를 이용하여 노인문제-인구의 노령화 문제를 부각시키고 있으며 핵가족화에 따른 주택문제가 주요 논제로 부각되고 있다. 경제인구학의 결과인 소득향상에 따른 자녀수 증가문제도 거론되고 있다. 특히 세계적으로 모범이 된 가족계획 사업 20년의 결과를 높이 평가하고 남아선호사상의 폐단을 강력하게 비판하고 있다. 여성 및 노년인구의 취업에 대한 전망과 해결책 등이 거론되기 시작한다.

## 〈1985-89〉

도시인구 증가에 대해서는 아직도 부정적이나 간간히 그 긍정적인 면도 평가하고

있다. 이 시기부터 도시인구의 절대적인 수보다는 삶의 질에 대한 것이 더욱 강조된다. 이것은 인구의 서울 유입 역조 현상에 대한 반응으로 보인다. 노령화와 남자 사망률이 비정상적으로 높은데 대한 우려가 나온다. 인구증가율의 둔화와 합계출산율의 저하를 놓고 맬서스의 가설이 기우인가의 여부도 따지고 있으나 50억 세계인구의 상당수가 굶주리고 있다는 점을 들어 빈부격차가 지속되고 더욱 커지고 있다는 사실은 맬서스의 가설이 현실에 적용되고 있음을 부인하기 어렵게 만들고 있다.

### 〈1990년 이후〉

노령화, 인구의 특정지역 집중 문제는 계속되는 주제가 되고 있으나, 중년실업과 일부 직종에서의 인력난에 따른 노동력 수입의 문제점 등이 새로운 논의 대상으로 대두된다. 특히 태아의 성감별은 출산행위에 대한 주요한 논의 대상이 되고 있다. 이 시기는 두 가지 점에서 지금까지의 인구논쟁에서 특기할 만 하다. 첫째는 1995년 센서스에서 공무원들이 전문조사원을 이용하지 않고 부정을 저질러 센서스의 신빙성을 저하 시켰다는 것이 감사원 감사 결과 밝혀진 것이다. 다음으로 특기할 사항은 1996년 지난 35년간 채택한 정부의 산아 제한정책을 완전히 폐기하고, 인구정책을 성비 불균형과 노년인구 문제에 치중하기로 한 점이다. 이것은 그 동안의 산아제한정책을 폐기하고 인구의 자질향상과 국민복지증진에 역점을 두는 방향으로 전환하는 것이다. 실로 35년만에 정책의 방향이 역전하게 된 것이다. 한국의 산아제한정책은 성공했으며 더 이상 자녀를 적게 낳자는 구호가 필요 없게 된 것이다.

## 2. 맺는 말

이 글에서 사실을 이용하여 분석한 내용을 크게 세 가지로 나뉘 볼 수 있다.

첫째 인구 센서스는 계속해서 부정확하다는 지적을 받다가 96년 부정이란 오욕으로 끝나고 있다. 그러나 우리 나라의 인구 통계 중 센서스는 후진국에 비하면 대단히 정확한 편에 속한다. 센서스 부정은 통계처리를 위해 비전문인들을 동원하면서 생긴 이해할 수 있는 일이었으나 국민감정은 대단히 격양된 것이었다.

둘째 인구증가에 대한 압력은 1960년대부터 대단히 컸다. 이에 대한 가족계획의 실행에 대해서는 60년대에는 기피하는 대상이었으나 70년대에는 크게 환영받고 그 성공에 대해 매우 큰 치하를 받았다. 인구 정책 중 성공했다고 공인된 것은 오직 이 사

업 하나 뿐이었다.

셋째 인구 재배치와 수도권 집중 문제는 비록 집중의 이익을 인정하는 경우도 간혹 있었으나 계속 우려에서 우려로 남아 있다.

인구사상은 시계추와 같다. 순환적 진화를 보이고 있는 것이다. 이제는 알맞는 수의 자녀를 낳아 기르는 것이 사회발전의 한 몫을 담당하게 된다는 가치관을 정립할 때가 왔다 해도 이르다고 할 수 없을 정도로 표준화된 출산율 즉 본원율(intrinsic rates)이 낮아 졌다. 우리 나라의 인구는 당분간 감소하지는 않을 것으로 예상된다. 그러나 지속적이고 큰 폭으로 감소된 출산력으로 인하여 인구의 노령화에 박차를 가하고 있다. 다음 세기에도 출산율이 다시 증가하지 않는 한 우리 나라 인구의 노령화 현상은 지속될 것이 확실하다. 또한 2000년대 초까지도 인구의 대량이동이 예상되지만 6.25 한국전쟁 종전 후에 이루어진 것과는 매우 다른 현상을 보일 것이다. 일부지역으로의 집중은 계속 예상되지만 과학기술 발전에 따른 단지 등 토지수요와 교통수단의 발전에 의한 거리개념의 변화는 대도시 주변의 신도시와 항만 및 공항 근처의 지속적인 신도시 개발이 예상되며 과거와 같은 과도 집중현상은 어느 정도 해소될 수 있으리라 예상된다.

사망력의 저하 즉 평균수명의 대폭적인 증가가 없는 한 사망률이 크게 저하한 시기 이후에 태어난 인구가 가임기에 들어서면서 전체인구의 감소도 예상되며 지역적 계층적으로는 그보다 훨씬 이전에 인구가 감소하는 경향을 보일 것이다. 인구가 감소할 경우, 주택, 사무실, 및 점포의 공동화(空洞化)와 더불어 일부 지역의 불량 자산화 현상도 나타날 것이다.

정부는 1996년 35년간 시행했던 인구증가 억제정책을 공식적으로 폐기했다. 이제 우리 앞에 놓여진 인구문제는 그 동안의 문제보다 더 해결하기 어렵고 복잡한 것이다. 출산율 저하로 인한 노령화의 문제, 세대간의 갈등문제, 혼인 및 출산에 대한 바람직한 가치관의 확립, 보건복지제도의 선진화를 통한 건강지수의 향상 등이 바로 우리가 개선하고 해결해야 될 문제들이다. 또한 우리 나라의 인구증가율이 둔화되고 안정됐다고 해서 세계 전체의 높은 인구증가를 외면할 수는 없다. 우리는 현재 지구촌 시대에 살고 있으며 따로 떨어져 잘 살 수 있는 시대는 지났다. 정치뿐만 아니라 경제적 도미노 현상을 우리는 IMF 사태로 경험했다. 우리가 끊임없이 관심을 가져야 될 과제는 북한을 포함한 세계각국의 인구동태를 정확히 파악하여 각국의 인구변화가 우리나라 경제 사회 전반에 미칠 영향을 분석하여 능동적으로 대처하는 것이다.



<요 약 표>

우리 나라 주요 신문의 사설 중 인구에 관한 주제별 사설 편수, 1955-96

주 제	기 간								계	%
	1955 - 59	1960 - 64	1965 - 69	1970 - 74	1975 - 79	1980 - 84	1985 - 89	1990 - 96		
1. 인구 증가	0	0	1	6	5	3	3	0	18	13.8
2. 출산 억제	0	2	2	5	0	2	0	0	11	8.5
3. 범 및 정책	2	0	1	3	6	1	1	1	15	11.5
4. 인구재배치	1	4	3	5	3	3	1	2	22	16.9
5. 수도권억제	0	0	2	4	8	4	3	2	23	17.7
6. 인구와 사회문제	0	0	0	0	1	4	3	4	12	9.2
7. 노동력 및 취업	1	0	1	0	3	1	1	4	11	8.5
8. 인구 조사 센서스	3	4	3	3	0	1	2	2	18	13.8
계	7	10	13	26	26	19	14	15	130	100.0

자료: 동아일보 및 조선일보, 1955. 1. 1. - 1996. 1. 1.

참고문헌

---

- 권태환·김두섭(1990), 《인구의 이해》, 서울대학교 출판부.
- 장세훈(1998), “수도권 정비정책의 쟁점과 향후과제,” 《발표논문집》, 한국사회학회 인 구도  
시연구회 1998년 추계 학술대회, 53-77.
- 韓國保健社會研究院(1991), 《人口政策30年》, 한국보건사회연구원.
- 홍문식(1998), “인구정책개관, 1960-1997,” 《발표문요약집》, 1998년 한국인구학회 특별  
심포지엄, 5-9.
- Appelbaum, Richard P.(1970), Theories of Social Change, Chicago: Markham  
Publishing Co.
- Barton, Allen H.(1962), “The Concept of Property-Space in Social Research,” in  
Paul F. Lazarsfeld and Morris Rosenberg, eds., The Language of Social  
Research, Glencoe: The Free Press, pp. 40-57.
- Davis, Kingsley(1949), Human Society, New York: The MacMillan Co.
- Kwon, Tai-Hwan(1997), The National Family Planning Program and Fertility  
Transition in Korea, East-West Center, Population Series No. 88-20.
- Parsons, Talcott and Edward A. Shils, eds.(1952), Toward A General Theory of  
Action, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lorimer, Frank, et.al.(1954), Culture and Human Fertility, Paris: International  
Union for the Scientific Study of Population.
- United Nations(1973), The Determinants and Consequences of Population Trends,  
New York: The United Nations.

분석자료

동아일보, 사설 1955년 1월 1일부터 1996년 12월 31일까지

조선일보, 사설 1955년 1월 1일부터 1996년 12월 31일까지

〈신문목록〉

〈동아일보〉

1. 1955. 8.30 인구조사의 준비는 충분한가
2. 58. 1.11 農村救濟와 遊休勞動力의 稼動
3. 59. 2.12 國勢調査委員會의 胎動에 寄함
4. 62.10. 2 家族計劃을 汎 國民運動으로
5. 64. 9.23 人口의 大都市集中防止와 都市計劃
6. 65. 5.26 〈家族計劃의 달〉에 즈음하여
7. 66. 6.20 人口計劃의 矛盾
8. 66. 9. 1 人口調査와 그 事前準備
9. 66. 9.29 人口調査와 國民의 協力
10. 67.10.31 都市化의 急進展
11. 68.12.13 都市化政策의 方向
12. 69. 4.29 都市人口適正化문제
13. 69. 8. 6 首都圈過剩 肥大抑制策
14. 69. 9.24 經濟活動人口의 實態
15. 70. 5.23 母子保健法の 問題點
16. 70. 9.28 首都圈人口集中抑制策
17. 70.10. 1 人口.住宅調査는 正確하게
18. 70.11.26 人口센서스의 음미
19. 71. 8. 3 母子保健法の 問題點
20. 72. 4.28 家族計劃의 將來
21. 72. 5.23 家族計劃과 學校教育
22. 72. 9.28 首都人口抑制와 市民稅
23. 73. 2. 7 都市人口抑制策
24. 73. 5.31 人口增加率의 鈍化

25. 73.12.29 六百三十萬人口의 서울시
26. 74. 2. 7 世界人口會議를 앞두고
27. 74. 3.21 서울人口의 地方分散
28. 75. 4.18 서울 人口를 抑制하라
29. 76. 2.11 人口移動과 現代化過程
30. 76. 3. 3 人口政策의 課題
31. 76. 4.27 行政區域의 改編문제
32. 76. 4.30 母子保健法과 人口政策
33. 76.10. 4 新工業都市建設
34. 76.11.11 人口壓力
35. 76.12. 6 人口抑制
36. 78. 1.25 首都圈人口의 再配置計劃
37. 78. 5.20 人口需給計劃과 教育體系
38. 78. 9.27 女性人力開發과 活用
39. 78.11.23 時急한 서울의 人口疏散策
40. 79. 3.24 서울의 人口分散對策
41. 79. 8. 1 積極的인 失業對策의 推進
42. 79. 8.13 首都圈對策의 再檢討
43. 79. 9.28 大都市圈整備法の 制定
44. 79.12.13 人口動態와 政策的對應
45. 81. 4.16 人口와 都市化
46. 81.11. 7 人口政策의 새課題
47. 81.12. 7 家族계획 20년
48. 81.12.19 人口의 抑制
49. 82. 9.18 首都圈 정비계획법
50. 82. 9.27 經濟人口構造의 變化
51. 83. 1.15 人口構造의 先進國型
52. 83. 7.28 4천만의 人口
53. 84.10. 9 高齡化와 취업난과 景氣
54. 84.12.12 서울人口集中과 돈
55. 85.10.30 새로운 國勢調査
56. 85.12.11 人力需給과 雇用불안

- 57. 86. 3. 4 느는 人口 물리는 人口
- 58. 86.12.10 댈서스의 假說은 杞憂인가
- 59. 88. 8.31 老齡化사회와 그對處
- 60. 88.10.31 高齡化社會 근본대책을
- 61. 88.11.17 〈人口先進〉사회 의 과제
- 62. 88.12.22 首都圈의 인구집중
- 63. 89. 1.19 인구의 成長과 移動
- 64. 90. 8.17 高齡社會와 일자리
- 65. 90. 8.26 수도권 過密化의 斷絶
- 66. 91. 7.18 大都市圈의 인구 肥滿症
- 67. 91.10.11 人力輸入 신중해야한다.
- 68. 93. 2. 3 생산력감퇴와 고용불안
- 69. 93. 7.31 노동부 고용정책의 한계
- 70. 94. 3.26 수도권 過密 막아질까
- 71. 94. 8.19 조기출퇴근제와 인력난
- 72. 95. 7.10 인구의 증가와 노령화
- 73. 96. 3.20 인구센서스가 엉터리면
- 74. 96. 5.11 중년 실직자 설 자리를
- 75. 96. 6. 5 바뀌는 인구정책
- 76. 96.10. 1 태아의 성감별은 죄악

〈조선일보〉

- 1. 55. 8. 30. 총인구조사에 각기 성의를 다하자.
- 2. 55. 11. 28. 부자연한 도시의 인구증가.
- 3. 57. 9. 14. 민법안과 혼인제도에 관하여.
- 4. 57. 12. 5. 혼인연령을 더 높여야 한다.
- 5. 60. 10. 7. 인구의 도시집중을 방지해야 한다.
- 6. 60. 10. 26. 국세조사 준비에 완벽을 기하라.
- 7. 60. 11. 28. 국세조사에 다같이 협력하자.
- 8. 61. 4. 29. 국세조사의 결과와 국정의 쇄신.

9. 61. 10. 19. 가족계획운동의 추진에 대하여.
10. 62. 12. 12. 7백만 인구를 증가시킨 영터리 호적부.
11. 64. 7. 28. 도시의 인구분산구상과 종합적인 국토계획.
12. 64. 9. 24. 도시인구의 분산정책과 지역의 균등발전.
13. 65. 5. 27. 국제 가족계획대회와 우리의 현실.
14. 66. 9. 30. 정확한 총인구조사가 되도록.
15. 68. 1. 6. 3천만의 대가족.
16. 69. 4. 17. 서울의 인구 집중현상을 막을 근본대책.
17. 70. 9. 29. 전국통계조사의 의의.
18. 71. 7. 9. 인구의 도시집중현상.
19. 71. 12. 11. 농촌인구가 45%로 났다.
20. 72. 3. 14. 가족계획사업의 차질 없는 추진을 위해.
21. 72. 4. 26. 장기 가족계획사업이 내포하는 혁명성.
22. 72. 9. 20. 산업과 인구의 지방분산.
23. 72. 12. 16. 가족계획사업의 새 단계.
24. 73. 2. 7. 인구의 지방분산책.
25. 73. 3. 21. 경제개발과 인구정책.
26. 73. 6. 12. 긴절한 인구억제.
27. 74. 4. 3. 33,333,333의 입
28. 74. 6. 28. 인구증가에 국민적 관심을.
29. 74. 8. 22. 정원초과 상태의 인구.
30. 75. 8. 6. 서울의 인구억제 시안.
31. 76. 2. 20. 인구억제에 적극책을.
32. 76. 11. 12. 안보차원의 인구문제.
33. 76. 12. 4. 인구정책 추진계획.
34. 77. 11. 8. 서울 인구집중의 인과.
35. 77. 11. 24. 전국 소도읍의 기능화-인구의 도시집중 방지에 크게 기여했으면.
36. 78. 11. 22. 서울의 인구증가.
37. 78. 12. 10. 인구와 인력 그리고 인간-3,660만의 인력과 복지.
38. 79. 12. 13. 인구와 인간-37,354,883의 식구와 자원.
39. 80. 11. 1. 통계는 국가경제의 기초-인구 센서스에 즈음, 인식의 전환을 촉구 한다.
40. 81. 4. 25. 인구동태로 본 농업.

41. 81. 12. 16. 두 자녀주의-그 전통형 난제와 미래형 난제.
42. 82. 9. 12. 비판 서울은 괴롭다-고삐 풀린 수도권 인구 억제책을 우려.
43. 83. 1. 16. 가정파괴라는 마-인구센서스에 나타난 미래시각의 과제들.
44. 83. 7. 29. 4천만 인구
45. 83. 7. 31. 딸-인구폭발 막자면 여성 지위 향상을.
46. 83. 11. 3. 천만이 내일 모레인데.
47. 84. 12. 12. 서울은 초만원.
48. 85. 10. 25. 정확과 활용-인구주택 센서스-통계의 신뢰도.
49. 87. 7. 12. 50억 시대의 사람.
50. 87. 8. 2. 인구의 서울전입 역조.
51. 87. 11. 11. 서민을 위한 집-인구주택 센서스에 나타난 문제점.
52. 89. 1. 12. 인구 천만의 삶의 질.
53. 91. 4. 13. 산업재배치로 인구집중 막아야.
54. 96. 3. 21. 나라망친 센서스 부정.

## Population and Value: Changes in Values on Population Issues, Republic of Korea, 1955-96

Sang-Tae Park

This paper is an attempt to explore changes in values on such population issues as population increase and population control in Korea. Value here refers to attitudes and interests engendered by a particular social structure which in turn motivate and direct the activities of the individuals who form a society. Korea has been widely known for her most successful programs in population control through effective family planning programs initiated by the government since early 1960s together with the married couples highly motivated toward the practice of birth control. In due course of the development, there were many surveys on attitude toward birth control, so-called KAP surveys. Data from such surveys have been secured by the questionnaire. However, the verbal reaction to an entirely symbolic situation may indicate what the respondents would do when confronted with the real situation, but there is no assurance that it will.

Considering the limitations mentioned above, editorials of major newspapers in Korea were thought to be the best resource materials for such research purposes. In Korea, newspaper had been the most influential one among various mass media during last several decades. Chosun Ilbo and Dong-A Ilbo were selected as the representative newspapers in Korea for various reasons. More than 30,000 editorials were published by the two newspapers during the period from 1955 to 1996. Although there were several hundreds of editorials indirectly related to the population issues, only 130 were identified as those directly related to the issues.

The editorials are classified by eight major categories, viz., population increase, birth control and family planning, laws and policies, population redistribution, control of the population of Seoul Metropolitan Area, population and social problems,



labor force and employment, and population census. The trends and patterns of the changes in the major population issues are presented by five-calendar-year period.

Key words: norms and values, population control, population increase, population policy, population redistribution