

# 中共의 人口問題와 出產計劃政策研究

崔 日 變

(서울大學 社會大 教授)

## 目 次

- |                 |                  |
|-----------------|------------------|
| I. 序 論          | IV. 中共의 出產計劃事業   |
| II. 中共의 人口變遷    | V. 出產計劃의 社會學的 意味 |
| III. 中共의 人口抑制政策 | VI. 要約 및 結論      |

## I. 序 論

周知하는 바와 같이 中共은 세계에서 가장 人口가 많은 나라이다. 현재 이 地球上의 人口는 約 44억으로 推定되고 있으며, 1978年에 中共의 統計局이 公式 發表한 人口는 約 9억7,500萬名으로 世界 人口의  $\frac{1}{4} \sim \frac{1}{5}$  을 占有하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>(1)</sup>

70年代에 들어서 中共이 自由陣營과 外交關係를 수립하고 經濟, 社會, 文化의 諸領域에 있어서 交流를 擴大함에 따라 西方의 많은 人口學者와 家族計劃專門家들이 中共의 人口抑制政策에 대한 깊은 관심을 나타내기 시작했다. 特히 人口問題는 해당 國家의 經濟發展이나 社會開發에 直結되는 문제이기 때문에 中共과 같이 과잉인구를 안고 있는 대부분의 開發途上國家들은 國家發展의 일환으로서 人口問題를 解決하려고 부심하고 있으며, 未知의 中共이 채택하고 있는 政策과 프로그램에 깊은 관심을 갖고 있는 實情이다.

人口問題의 심각성이 나라마다 相異한 것처럼 이를 解決하기 위한 政策도 또한 各 나라의 經濟發展程度, 政治理念의 形태, 社會文化的 背景에 따라 相異할 수 밖에 없다. 特히 中共과 같이 保健 및 各種 社會開發을 위한 事業이 政治化되고 있는 나라의 人口政策은 政治體制가 判異한 다른 開途國에

(1) Chen Muhua, "Birth Planning in China," *International Family Planning Perspectives*, Vol. 5, No. 3, September 1979, p. 92.

는 큰 示唆點이 없을는지도 모른다.<sup>(2)</sup>

그러나 中共의 人口抑制政策의 分析은 두 가지 點에서 그 意義가 있다고 생각된다. 첫째, 開發途上國家들이 그들의 政治的, 行政的 諸條件에 맞추어 修正을 加한다면 活用이 가능하다는 點이며, 둘째, 中共과 類似한 文化的 배경을 갖고 있는 나라에게는 人口抑制戰略을 수립하는 데 참고가 될 수 있다는 點이다.

本 研究는 中共의 人口增加 경향을 살펴보고, 과잉인구문제를 해결하기 위하여 中共政府가 수립한 政策과 프로그램을 살펴보고, 끝으로 다른 開發途上國家들이 活用할 수 있는 可能性을 찾아 보는 데 그 目的이 있다.

## II. 中共의 人口變遷

### A. 1960年 以前

앞서 우리는 中共의 人口가 9억 7천 5백만으로서 世界人口의  $\frac{1}{4} \sim \frac{1}{5}$ 을 占하고 있음을 지적했다. 이와 같은 과잉인구현상은 20世紀에 나타난 것이 아니고 지난 500年 동안의 현상이라고 할 수 있다.

18世紀初에 中共의 人口는 約 1억 5천만으로 推定되어, 이미 1750年에는 世界人口의  $\frac{1}{4}$ 을 차지하고 있었다. 1794年에 中共의 人口는 3억 1,300만으로 1世紀동안에 倍나 增加했으며, 1850年에는 4억 3천만이 되었다.

20世紀에 들어서서 內戰, 外侵, 경제적 침체에도 불구하고 中共의 人口는 계속 0.4퍼센트에서 0.5퍼센트의 속도로 증가하였다.<sup>(3)</sup>

中共은 人口의 計算과 등록에 관한 오랜 전통을 가지고는 있으나, 주로 政治的인 統制, 稅金의 징수, 징집의 목적으로 實施하였다. 20世紀에 들어와서는 1907年, 1912年과 1928年에 人口計算을 시도했는데, 이 모두가 政治的으로 統合이 되지 않은 상태에서 政府가 이를 違行할 만한 難點을 行政組織과 技術的인 資源을 갖추고 있지 않았기 때문에 그 結果는 缺陷이 많고

(2) Ezra F. Vogel, "Politicized Bureaucracy: Communist China," in Fred W. Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration* (Dunham, North Carolina: Duke University Press, 1970).

(3) John Durand, "The Population Statistics of China A.D. 2-1953," *Population Studies*, Vol. 13, 1960.

신뢰성이 적었다.<sup>(4)</sup>

1953年부터 1954年에 걸쳐 中共政府는 최초로 全國的인 人口센서스를 實施하였는데, 1953年 中半期 현재로 中國本土의 人口는 5억 8,300萬名으로 集計되었다. 人口學者들에 따르면 1953年的 인구센서스는 절차상에 있어서 많은 결함을 안고 있으며, 그 결과에 있어서 조직적인 bias가 있었다고 지적은 하지만, 그 以前에 행해진 어떤 調査보다도 正確하다고 시인하였다. 예를 들면, Aird는 1953年的 센서스가 人口를 5~15퍼센트 과소계산했다고 結論지었으며,<sup>(5)</sup> Perkins는 절차상의 결함이 있었다는 데에는 Aird에 同意하였으나 오차가 15퍼센트나 되지는 않았다고 지적했다.<sup>(6)</sup>

여하간 지난 世紀와 1953年的 數値를 비교적 정확하다고 가정한다면, 中共의 人口는 1700年과 1950年 사이에 거의 3倍가 되었으며, 4억 이상이나 증가한 셈이다. 지난 2世紀에 걸친 中共의 人口成長은 같은 기간 동안에 유럽 全體의 人口成長과 비견할 만한 것이다. 소련을 除外한 유럽의 人口는 1750年에 1억 2,500萬, 1850年에 2억 900萬, 1950年에는 3억 9,200萬名으로 推算되었다.<sup>(7)</sup> 이와 같이 유럽의 人口가 3倍나 증가된 것은 農業과 產業革命, 그리고 이에 따른 生活水準의 向上, 醫學의 발전, 現代 公衆保健의 擴散 등에 기인한 것이라고 지적되고 있다. 또한 歷史家인 Van Bath는 Irish의 갑자가 主食으로 보급된 것도 유럽의 人口成長에 중요한 要因이 되었다고 주장하고 있다.<sup>(8)</sup> 그러나, 中共에 있어서는 1700年~1950年的 기간 동안에 유럽에서 경험한 變化가 없었음에도 不拘하고 人口가 이토록 경이적 成長을 이루한 데 대해서는 쉽사리 설명할 수가 없다.

Ping-ti Ho에 의하면 1700年~1850년간의 中共의 놀라운 人口成長은 오랜동안 平和가 계속되었고, 同時に 美國의 食用作物의 導入·普及된 데에 그

(4) Irene B. Taeuber and Nai-Chi Wang, "Questions on Population Growth in China," in *Population Trends in Eastern Europe, the USSR and Mainland China* (Proceedings of the Milbank Memorial Fund, New York) 1960.

(5) John S. Aird, "The Present and Prospective Population of Mainland China," *Ibid.*

(6) Dwight H. Perkins, *Agricultural Development in China* (Chicago: Aldine, 1969).

(7) John D. Durand, "The Modern Expansion of World Population," in Charles B. Nam (ed.), *Population and Society* (Boston: Houghton Mifflin, 1967).

(8) B.H. Van Bath, *The Agrarian History of Western Europe* (Translated by Olive Ordish), (New York: St. Martin Press, 1963).

원인이 있다고 하였다. 1662年에 康熙皇帝의 即位로부터 始作된 初期 清나라 통치자들의 자선적인 봉건체제 下에서 中共은 1세기 半에 걸친 평화와 질서를 누렸다. 거의 같은 기간에 中共은 土地의 活用과 食品生產에 있어서一大革新을 경험했는데, 많은 수확을 올릴 수 있고, 營養價가 높고, 한발이나 빼뚜기로부터 비교적 잘 견딜 수 있는 곡물이 개발되었다. 또한 개간이 어려운 土地를 개간하게 되었다. 이러한 土地利用과 곡물재배에 있어서의 變化는 곡물생산을 크게 증가시켰으며, 보다 많은 人口를 부양할 수 있게 되어 人口爆發을 가져왔다고 추측할 수 있을 것이다.

### B. 最近의 人口成長 傾向

中共政府가 수립된 後 數年 內에 中共은 급속히 政治秩序와 平和를 회복했으며, 配給制度를 실시하여 보다 公平한 食品配給을 實施하였고, 省(province)間의 食品供給을 증가시켰다. 환경을 改善하고 特殊 傳染病의 退治를 위한 全國的인 캠페인을 分期 혹은 半年마다 개최되었으며, 대규모의 防疫 사업도 실시되었다. 母子保健 프로그램이 급속히 擴散되고 새로운 보건진료 傳達體系方法이 도입됨에 따라 영유아와 母性死亡이 현저히 감소되었다.

死亡의 추세에 대한 상세한 統計는 찾기 힘드나, 中共에서 나오는 각종 統計는 死亡率이 급속히, 현저히 그리고 널리 감소되고 있음을 지적하고 있다. 1953年的 人口센서스와 관련해서 실시되었던 標本調查에 의하면 死亡率은 人口 1,000名當 17名으로 報告되고 있는데, 人口學者들은 이 數值가 너무 낮아 현실성이 缺如되어 있다고 보고 있으며, 이는 표본조사가 행해진 지역이 보편성을 결여하고 있기 때문인 것으로 보고 있다.

1950年代 後半 이래 死亡率이 계속 감소되고 있는 것만은 사실이다. 산발적인 통계자료를 근거로 하여 Salaff는 中共의 粗死亡率이 1,000名當 11名으로 감소되었다고 報告하였다.<sup>(9)</sup> 자료가 가능한 主要都市의 경우는 1,000名當 10名以內로 보고하였으나, Aird는 中共에는 出生과 死亡의 申告가 잘 안되고 있기 때문에 1,000名當 19.7名 정도로 보는 것이 안전하다고 주장했다.<sup>(10)</sup> 진정한 死亡率은 學者들에 의해 주장되고 있는 것 보다도 높다고 가정은 해도, 建國後 10年間에 현저한 감소가 있었다는 것은 의심할 여지가

(9) Janet W. Salaff, "Mortality Decline in the People's Republic of China and the United States," *Population Studies*, 1973.

(10) John S. Aird, *op. cit.*

없다.

公式統計에 의하면, 1953~56年 사이의 人口自然增加率은 1,000名當 22名으로 나타나고 있는데, 이 率이 正確하다면 中共의 人口는 每年 1,200萬以上이 增加하여 다른 많은 나라의 全體人口보다 많은 것으로 볼 수 있으며, 이러한 속도로 人口가 증가하면 中共의 人口는 每 32年 마다 倍增된다는 結論이 나온다.

故周恩來 首相은 第2次 人口센서스가 1963~64年에 걸쳐 행해졌다는 것을 是認했으나, 公式的인 자료는 발표되지 않았다.<sup>(11)</sup> 1974年的 Bucharest의 世界人口會議에서 中共代表團은 “中共의 人口는 建國以來 5億에서 8억으로 거의 60%가 증가했다”고 보고했으나 이것의 正確性은 증명할 길이 없다.

1959年 以來 처음으로 中共의 統計局은 人口와 經濟에 관한 자료를 내놓았는데, 1978年末 현재 대만을 포함한 中國의 人口는 975,230,000名이며, 中國本土의 人口는 1949年に 約 5억 4천만에서 1978年に 9억 6천만으로 증가했다고 發表했다.<sup>(12)</sup> 4억 2천만의 純增加는 中共의 人口가 지난 30年 동안에 年平均 2.0%의 증가를 보이고 있다는 것을 보여준다. 粗出產率은 1960年代에 4.0%로 가장 높았으나, 1971年을 起點으로 하여 文化革命으로 中斷狀態에 놓이게 되었던 家族計劃事業이 再開되어 出產이 급격히 감소되었다.

1978年까지에는 粗出產率이 1,000名當 18.34名으로 감소되었고, 71年과 78年사이에 自然增加率은 1,000名當 23.40名에서 12.05名으로 約 절반 정도로 감소하였다. 副首相 陳慕華가 지적한대로 7年間에 이러한 정도의 감소는 아주 드문 현상으로서, 특히 中共의 연령구조와 社會經濟的 발전 정도에 비추어 볼 때 매우 注目할 만한 것이라고 하겠다.

그러나 人口 1,000名當 12名의 自然增加率은 每年 中共의 人口가 1,200萬씩 더 느는, 다시 말하면 오늘날 全世界半以上 國家의 전체 인구數보다 많은 人口가 느는 結果를 낳고 있다. 더구나 1960年代의 高出產으로 말미암아 可姪女性의 人口는 앞으로 10年間 계속 증가될 것으로 보인다. Pi-cha Chen 이 中共의 人口學者들과 面談한 結果에 의하면, 앞으로 10年 정도면

(11) Pi-Chao Chen, "China's Population Program at the Grass-roots Level," *Studies in Family Planning*, Vol. 4, No. 8, 1973.

(12) Chen Muhua, *op. cit.*

2,200萬名(1,100萬부부)이 每年 결혼연령(女子 23세, 男子 25세)에 들어서 게 될 것이라고 했다.<sup>(13)</sup> 따라서 모든 可姪 젊은 夫婦가 家族計劃을 실천한다고 해도, 中共의 人口는 최소한 向後 半世紀 동안은 계속 증가하여, 現在의 人口보다 30~40퍼센트가 늘어 날 것으로 예상된다.

### III. 中共의 人口抑制政策

#### A. 人口政策의 展開, 1949—74

지난 20년 동안에 中共의 人口政策이 어떻게 展開되어 왔는가에 대한 연구가 Chen<sup>(14)</sup> Aird<sup>(15)</sup> Tien<sup>(16)</sup> 等에 의해서 행해졌다.

이들의 研究를 토대로 살펴 보면, 中共의 人口政策은 몇 단계를 거쳐 生成된 것이다. 中國의 共產黨指導者들은 階級社會와 外國의 壓制와 爪취의 要因이 되는 人口問題를 해결할 수 있다는 확고한 신념을 갖고 執權하여 人口問題를 식량과 고용의 문제로 규정하였다.<sup>(17)</sup>

그들의 見解로는 문제는 人口密度나 크기에 있다기 보다는 社會와 資源을 조작화하는 데 있다고 보았다.

1953年の 森서스 以來, 中共은 出產抑制의 방침을 定하고, 1956年 6月에는 晚婚(late marriage)과 出產制限을 장려하는 政策을 발표하였다. 이 政策를 수행하기 위해 즉각적으로 자원을 할당하고, 要員을 훈련하였으며, 씨어비스를 마련하고, 대규모의 홍보·계몽활동을 전개하였다.

大躍進運動과 人民公社運動 초기에 곡물과 기타 생산품의 생산량에 대한 허위 보고를 토대로 하여, 政策立案者들은 人口調節 프로그램에 대한 再評價를 단행하였다. 公的인 政策의 變化에 대한 발표는 없었지만, 멜더스의

(13) Pi-Cha Chen, "Introductory Note on Chen Muhna's Birth Planning in China," *op. cit.*, p. 92.

(14) Pi-Chao Chen, *The Politics of Population in Communist China: A Case Study of Birth Control Policy*, (Princeton: Princeton University, 1966)

(15) John S. Aird, "Population Policy and Demographic Prospects in the People's Republic of China," in *People's Republic of China: An Economic Assessment*, (U.S. Government Printing Office, 1972)

(16) Yuan H. Tien, *China's Population Struggle: Demographic Decision of the People's Republic of China* (Columbus: Ohio State University Press, 1973).

(17) Pi-Chao Chen, *Population and Health Policy in the People's Republic of China* (Washington D.C.: Smithsonian Institution, 1976), p. 78.

理論과 이윤체감의 법칙을 비판하는 글들이 대량으로 쏟아져 나오고, 이와 함께 大躍進運動과 公社運動의 거센 요청 때문에 下級 관청에서는 公式的인 人口調節計劃을 중단하기에 이르렀다. 50年代末의 3年間에 곡물수확의 失敗와 政策의 失敗로 1960~61年에 中共은 前例 없는 경제위기를 경험하게 되었다.

1962年에 經濟가 회복되자 政府는 人口計劃을 부활시켰으며, 이 計劃은 자료가 可能한 都市地域을 두고 보면, 出產率을 저하시키는데 상당한 효과를 거둔 듯하였다. 그러나 文化革命으로 정부와 黨의 官僚體制에 대규모의 혼란이 일어나 조직적인 人口計劃의 推進이 정지되게 되자 出產率은 다시 上昇하게 되었다. 1960年代 말엽부터 정치질서가 회복됨에 따라 人口計劃이 再開되고 긴박성을 띠게 되어 擴張되고 深化되게 되었다.

## B. 人口政策에 대한 公式的 根據

1953年の セン서스 結果가 發表되자 中共의 政策立案者들은 人口問題에 대해 상당기간 동안 연구를 하였으나 확고한 對策을 마련하지 못했다. 그러나 앞에서 言及한대로 1962年 以來 그들은 人口抑制를 해야 한다는 확고한 결의를 갖게 되었다. 이러한信念은 급속한 人口成長이 가져다 줄 피해와 低成長에서 나오는 이익에 대한 인식이 점차 생겼기 때문인 듯하다. 또한 다른 開發途上國家들이 人口成長을 억제하려고 하는 노력에서 動機를 얻은 듯하다.

中共의 人口抑制計劃의 근본 동기가 어디에 있든지 간에 公式的인 動機는 상당히 복잡할 뿐만 아니라 外國人에게는 제대로 이해되지 못하고 있다. 1974年的 世界人口會議에서 中共의 首席代表는 인구문제에 대한 公式的인 견해를 피력하였는데, 失業, 貧困, 餓餓, 高死亡率은 인구과잉에서 나온 것이 아니라, 帝國主義, 植民主義, 新植民主義와 剥權主義(超强大國으로부터 第三世界에 대한 억압과 착취)에서 기인한 것이라고 主張하였다.<sup>(18)</sup> 그는 世界의 安全은 인구과잉에서라기보다 이러한 악마들에 의해 위협되고 있다고 말하고 다음과 같이 反問하였다.

“인도차이나, 中東과 기타 地域에서 戰爭을 유발시키고 무력으로 체코를 占領한 것이 인구과잉 때문인가? 억압받는 國家와 國民이 獨立과 解放을

(18) Shu-tse Huang, "China's Views on Major Issues of World Population," *Peking Review*, No. 35, 1974.

위해서 정당한 전쟁을 수행하는 것이 인구파ing 때문인가? 그렇지 않다. 侵略戰爭은 바로 帝國主義者, 특히 超强大國에 의해서 始作되었다. 억압 받는 國家와 國民은 이들로부터의 침략을 저지하기 위해서 또 自由를 爭取하기 위해서 무기를 들고 싸우지 않을 수 없었다.”<sup>(19)</sup>

中共은 어느 國家나 貧困으로부터 벗어나고 人口問題를 해결하기 위해서는 經濟開發이 필요하다는 見解를 갖고 있다. 그러하면서도 이들은 世界人口會議에서는 이를 강조하기 보다는 人間性에 力點을 두는 것처럼 설명하였다. 即, “世上의 모든 것 中에서 가장 고귀한 것은 사람이다. 만일 人間이 자기의 운명을 마음대로 할 수만 있다면 기적을 행할 수 있을 것이다. 일꾼으로서, 創造者로서, 또 道具의 사용자로서의 人間은 사회적으로 생산적인 힘(social productive forces)을 발휘하는 데 있어서 결정적인 요인이 되는 것이다. 무엇보다도 人間은 生產者이며, 消費者는 副次的인 것이다.”<sup>(20)</sup>

中共代表團이 取한 公式的인 견해는中共의 政治指導者들, 특히 모택동이 과거 人口問題에 대해 言及한 것을 要約한 것이라고 볼 수 있다.<sup>(21)</sup> 人口問題를 해결하는 主要 수단으로서 帝國主義, 翁權主義와 투쟁하고 國家の 經濟와 文化를 발전시킬 필요성을 강조했다고 해서,中共이 人口政策이나 家族計劃事業의 필요성을 경시한다고 볼 수는 없다. 또한 그들은 급속한 人口成長이 사회, 경제, 문화의 발전에 障碍 要素가 된다는 것을 否定한 것이라고 보기는 어렵다.

또한 中共은 人口問題에 대한 西方世界의 主張에 대해서 다음과 같이 反駁하기도 했다.

“人口政策을 수립하고 遂行하는 것, 人口目標를 設定하는 것, 센서스를 實施하는 것, 統計를 公表하는 것 等은 全的으로 國內問題이며, 각 나라의 主權에 관한 문제로서 그 나라의 特殊한 與件에 비추어 그 나라의 정부에 의해 결정되어야 한다. 나라에 따라서는 人口成長率을 適正 水準까지 올리거나 내릴 필요가 있는 것이다. 나라마다 與件이 다르기 때문에 어떤 計劃性을 주장해서는 안되는 것이다.”<sup>(22)</sup>

현재 中共의 人口政策과 프로그램에 대해서 Huang은 다음과 같이 간략

(19) *Ibid.*, p. 8.

(20) *Ibid.*, p. 7.

(21) Pi-Chao Chen, *op. cit.*, 1966.

(22) Huang, *op. cit.*, p. 9.

하게 설명했다. 即,

“활발히 계속되는 生產과 國民 生活水準의 向上을 토대로, 中共은 都市와 農村의 醫療, 保健서비스를 발전시켜 왔으며, 母子保健事業도 강화하였다. 이리하여 한편으로는 死亡率을 감소시키고, 다른 한편으로는 家族計劃은 흔히 생각하는 것처럼 단순한 產兒制限이 아니며, 狀況에 따라 여러 相異한 조치를 取하고 있다. 즉, 人口가 密集해 있는 地域에 있어서는 自發的인 晚婚과 產兒制限을 하도록 하며, 不姪의 경우에는 적극적인 치료가 주어진다. 人口가 적은 地域에 있어서는 人口를 增加시키기 위한 적절한 조치가 취해지는 반면, 너무 자식이 많아 產兒制限을 갈망하는 사람들에게는 이에 對한 충고와 도움을 주고 있다. 이러한 計劃的인 人口成長政策은 國家의 建設과 번영이라는 次元에서 뿐 아니라, 女性을 철저히 해방시키고 未來世代를 훌륭히 양육시킨다는 데 그 目的이 있다.”<sup>(23)</sup>

中共의 人口抑制政策을 研究하기 위해 70年代 中半에 中共을 방문한 人口學者들은 公表되지 않은 國務院(state council)의 指示 51號(1971年)를 引用, 70年代 中共의 人口計劃의 註를 다음과 같이 要約하고 있다.

“計劃的인 出產은毛主席이 오랜 세월동안 主唱해 온 중요한 문제로서 각 계각층의 指導的 동지들이 特別히 주의를 기울여야 한다. 人口가 밀집되어 있지 않은 지역을 제외하고, 모든 동지들은 지도력을 강화하고 철두철미한 宣傳과 教育을 통해서 晚婚과 계획적인 出產이 都市와 農村의 각 지역주민들에 의해 第4次 5個年計劃期間(1971~75)동안에 훌륭한 결과를 가져오도록 노력하여야 한다.”<sup>(24)</sup>

Chen 이 방문 中에 中共의 家族計劃專門가들과 面接한 바에 의하면, 1975년까지 都市에 있어서는 人口自然增加率을 1.0퍼센트까지, 農촌에 있어서는 1.5퍼센트 線까지 내릴 계획을 갖고 있었다.<sup>(25)</sup>

農村의 公社에서는 “出產計劃의 해”를 農閑期가 시작되는 11月에 시작하여, 公社單位의 目標를 세우고 家族計劃 實踐率과 계획을 수립한다. 各 生產組의 組員들은 黨幹部들과 함께 向後 5年間 11月에서 다음해 11月까지 얼마나 많은 애가 出產되어야 하며 누가 임신을 해야 하는가를 결정한다.

(23) *Ibid.*, p. 9.

(24) Pi-Chao Chen, *op. cit.*, p. 81.

(25) *Ibid.*, p. 81.

### C. 80年代 人口政策方向

70年代에 中共의 家族計劃(生育計劃, 혹은 出產計劃) 事業은 계획적인 인구성장을 위해 다음과 같은 目標를 達成하고자 했다고 要約할 수 있다. 즉,

1) 晚婚 : 都市地域에 있어서 남자는 28세, 여자는 25세까지 結婚을 하지 못하도록 권고하며, 농촌지역에 있어서는 각각 25세와 23세로 정했다.

2) 子女의 터울 : 첫 애는 결혼하자마자 가질 수 있으나, 터울은 4~5年을 두어야 한다.

3) 少子女規範의 定着 : 男女 區別 없이 都市에서는 두 子女가, 농촌에서 는 세 子女가 理想的이다.

이와 같은 政策 目標를 一般化하기 위한 수단으로서 그들은 “늦게 결혼하고, 터울을 길게 하며, 적은 수의 자녀를 갖고, 애들을 보다 잘 양육하고 교육하자(Late, infrequent, fewer, and better)”라는 標語를 마련하였다.

一般的으로 西歐諸國에서의 公式的인 家族計劃의 목표는 각 가정으로 하여금 그들이 바람직하다고 생각하는 數의 자녀를 갖도록 도와주는 것이다. 그러나 中共에 있어서는 家族計劃의 개념은 더욱 포괄적이며, 人口를 억제하기 위해, 晚婚과 터울유지와 少子女觀을 이룩하려 한다는 데 차이가 있다고 볼 수 있다. 中共이 이러한 概念을 채택하지 않을 수 없었던 것은 家族의 數에 대한 現存의 규범이 人口를 代替(replacement)하는 데 상당한 장애 요인이 되고 있기 때문인 듯하다.

1979年 6月에 中共 首相 華國鋒은 全人大에서 행한 연설에서 앞으로의 人口計劃을 發表했는데, 人口抑制를 위한 두 階段의 캠페인을 구상하고 있음을 明白히 했다. 第1段階은 1979年末까지 人口自然增加率을 1.0퍼센트로 줄이고 1985년까지 0.5퍼센트로 줄이는 것이며, 第2段階은 今世紀末까지 제로成長을 달성하는 것이다.<sup>(26)</sup>

이와 같이 前例 없는 野心的인 目標를 달성하기 위해서 中共政府는 한 子女家庭을 실현하기 위한 出產計劃法을 宣布할 것이라고 시사했다. 이에 따라 中共은 1979年 初 全國에 이 法의 草案을 회람시켜 中共人民들로 하여금 이 草案을 토의하고 그들의 意見을 上部에 보고하도록 指示하였다.

이의 措置에 따라 數個의 省과 直轄市 等에서는 한 子女家庭을 이룩케

(26) Chen Muhua, *op. cit.*

하기 위한 몇 가지 試驗的인 經濟措置를 강구하고 있는데, 이를 紹介하면 다음과 같다.

1) 도시에 있어서 한 子女를 가진 夫婦로서 더 子女를 낳지 않겠다고 서약하고, 이 서약을 이행하기 위해 家族計劃을 실천하는 夫婦는 1子女證明書를 발급받게 된다. 이 證明書는 그 애가 14세가 될 때까지 每月 고정된 手當을 받을 資格을 갖게 하며, 夫婦는 두 子女를 가진 가정에 相應하는 住居坪數를 갖거나 주택을 신청할 때 우대를 받을 수 있다. 그들의 子女는 入學과 就業에 우선권을 갖는다. 한 子女 夫婦가 停年退職하면 現 勞動保護法下에서 받을 수 있는 以上의 年金을 받을 수 있다.

2) 농촌지역에서 한 子女를 가진 夫婦는 子女가 14세가 될 때까지 每月 追加된 作業點數(work-points)를 받게 된다. 모든 夫婦는 식구수에 관계없이 四人家庭을 基準으로 한 私有耕作地와 宅地를 配當받게 된다. 따라서 子女가 많은 가정은 그만큼 不利하게 된다. 도시와 농촌 지역 共同, 獨子가 죽거나 불구가 되면, 부부는 한 子女를 더 낳을 수 있으며 同一한 혜택을 받는다.

3) 5個省에서 채택하고 있는 試驗措置는 두 子女를 가지라는 政府의 호소에 따르지 않은 公務員, 勞動者, 農夫에 대해 엄한 罰金을 加하는 것이다.例를 들면 어떤 省에서는 이러한 經濟措置가 선포된 6個月 以內에 세 子女以上을 갖게 되면, 부부가 버는 총수입의 6퍼센트를 “福祉費用(welfare expenses)”으로 공제한다. 공제된 收入額은 子女가 늘어날 때마다 누진적으로 적용된다.

#### IV. 中共의 出產計劃事業

##### A. 擔當機構 및 임무

中共의 各級 行政單位에는 出產計劃委員會가 있어서 國家의 人口成長政策을 수행하는 책임을 맡고 있다. 따라서 省單位에는 省出產計劃委員會가 省單位의 지도층으로 구성된다. 이 委員會 밑에는 소규모의 計劃出產事務所가 있어서 縣單位의 出產計劃事業을 감독하고 조정한다.

各 市와 縣에는 計劃出產에 관한 자체 위원회가 있다. 委員은 市(縣)黨委員會, 市(縣)革命委員會, 市(縣)保健所, 婦人同盟, 青年共產同盟, 勞動組合과 같은 各 團體의 代表로 구성된다. 각 市의 出產計劃委員會 밑에는 計劃出產事務所가 있으며, 이 事務所의 전임직원의 數는 市에 있는 區의 數에

따라 다르다. 직원은 全市의 計劃出產事業에 대한 日常業務를 담당하며, 그들의 具體的인 임무는 1) 下級機關 要員들의 차문에 응하고, 特定期間동안의 목표량이 주어진 사업계획을 마련하고, 2) 出產計劃事業을 수행하는 下級機關 職員을 지원, 감독, 조정하고, 3) 피임약제 및 기구의 구입과 分配를 하며, 4) 出產計劃要員의 훈련을 계획하고 조직하며, 5) 적절한 出產計劃統計를 수집하고, 6) 大衆弘報 활동을 계획하고 실천하며, 7) 경험을 교환하기 위한 會議와 教育의 모임을 마련한다.

이와 유사한 委員會와 사무소가 各 區單位에도 조직되어 있다. 區單位 委員會의 구성은 市單位 委員會와 비슷하나 다만 事務所 직원의 數가 적은 것 이 보통이다. 그들의 임무도 市單位와 大同小異하나 다만 그 책임이 보다 작은 지역에 국한되는 것이다. 이 직원들은 區 관할지역 内에 있는 모든 洞地域의 出產計劃事業 뿐만이 아니라 그 區 内에 所在한 國營事業機關의 사업까지도 감독하고 조정한다.

各 市의 洞地域에는 住民委員會와 住民組가 있어서 자체 出產計劃事業을 추진한다. 洞委員會는 地方黨委員會, 革命委員會, 婦人同盟, 青年共產黨同盟, 洞의 痘院, 勞組 등의 代表로써 구성된다. 委員會 산하에는 洞革命委員會 관할內의 各 人民委員會에 하나씩 있는 女作業班이 있다. 婦人同盟의 地方支部를 대표하는 이 作業班員들은 女權을 보호하고, 女性的 복지를 증진하며, 가정과 동네의 문제를 중재하고, 보건관계 캠페인을 전개하는데 도움을 준다. 또한 그들은 出產計劃 弘報要員의 활동과 補助醫師에 의해서 피임약제가 有配偶可妊女性에게 전달되는 것을 감독한다. 한편, 住民協同醫療施術所는 각 유배우가임여성의 出產計劃카드를 비치하고 있다. 住民小組(20~40세대)에는 1人의 “女性指導者”가 있어서 婦人同盟 洞會의 여성조직을 代表한다. 일반적으로 既婚女性인 이 代表는 班單位 女性研究集團의 지도자이며, 週研究모임을 召集하고 이끌어 간다. 國營機關이나 產業에 종사하지 않은 班의 모든 成人女性은 이 研究모임에 참가하여야 하는데, 대부분의 女性이 취업하고 있기 때문에 실제로 10~20名이 참가하게 된다. 女性指導者は 上級 女性作業班의 지원과 감독을 받으며 그 集團의 集團出產計劃을 포함한一切의 활동을 수행한다.

취업여성은 직장의 연구모임에 참가하여 교육을 받는데, 10~15名으로 구성되어 週當 1~2回에 걸쳐 이데올로기, 現社會狀況, 정책지침에 관해 學習

하고 토의하며, 비판과 自我批判을 한다. 지도자는 교육을 통해 出產計劃事業을 수행하며, 인근 병원직원을 초청하여 피임방법에 대해 설명해 하고, 회원들의 사업계획을 마련한다. 회원의 부부가 원하는 피임방법을 채택하도록 하고, 本人 혹은 他人을 시켜 피임약제를 전달한다. 또한 出產計劃카드를 비치한다. 이 모든 활동을 위해 직속 上級 女性 동지로부터 지원과 감독을 받는다.

教育, 政治, 行政, 保健 등을 담당하는 국영기관의 사무직원들은 高度의 社會主義 意識을 갖고 있고, 스스로 家族計劃을 실천해야 되기 때문에 公式的인 出產計劃委員會나 이를 추진하는 집단을 갖지 않는 것이 보통이나 委員會를 갖는 경우도 있다. 이 委員會는 여러 관련 부서의 대표로 구성되며, 企業體 黨委員會의 黨副書記가 위원장이 된다. 부서에 따라서는 위원회가 사업을 직접 수행하며, 어떤 부서는 2~4名의 직원(女性동지 혹은 양호실의 女職員)의 도움을 받아 일상 업무를 취급한다. 사업담당 직원은 區 혹은 洞單位의 委員會의 활동과 자체 활동을 조정하여야 한다.

유사한 出產計劃委員會와 사무소가 농촌의 縣에도 설치되어 있다. 縿의 委員會와 事務所의 지도 아래, 각 公社는 자체 위원회를 설치하고, 각 生產隊는 작은 出產計劃集團을 구성한다. 각 生產小組는 1~2名의 여성대표를 흥보요원으로 임명한다. 농촌지역 위원회의 회원, 구성, 임무, 운영방식은 도시지역과 큰 차이가 없다.

生產隊에는 出產計劃事業의 專擔職員은 없고, 女性作業班의 간부가 명예직을 갖고 出產計劃事業과 女性的 복지 증진을 위해서 일한다. 이 간부는 女性代表者들이 실천하는 사업을 감독, 조정하는 역할을 수행하며 책임의 일부로서 集團教育時 家族計劃을 설명한다. 中共이 모든 정부사업에서 適用하고 있는 二重的 指導體制(dual leadership)가 出產計劃事業에도 적용되고 있다. 따라서 一線의 家族計劃要員은 革命委員會와 궁극적으로는 同 地域의 黨委員會의 지휘를 받아야 하며, 同時に 上級 出產計劃委員會의 지휘도 받아야 한다.

各 해당 單位 組織의 대표자는 조정역할과 필요에 따라 可姪夫婦에게 家族計劃을 실천하도록 공동의 壓力を 加한다. 黨代表者は 항상 出產計劃委員會에 포함되는데, 이와 같이 地方黨委員會가 出產計劃事業을 통솔한다는 것은 사업에 필요한 각종 자원을 자유로이 동원할 수 있다는 것을 意味하며, 또한 高位行政府가 下級 黨委員會로 하여금 보다 나은 實績을 올리도록 壓

力を 加하는 수단이 될 수도 있다는 것을 의미한다.

이와 같이 사업수행을 위해 保健이나 家族計劃 擔當 部處보다 政治의 인 채널을 통해 압력을 加하게 하는 것은 中共에만 特有한 현상은 아니다. 인도네시아 같은 나라도 정부가 政治, 行政의 채널을 통해 국가의 家族計劃 施行 관청의 支部에 압력을 加하여, 목표를 달성하고 좋은 실적을 올리는 데 책임을 갖도록 하고 있다.<sup>(27)</sup> 그러나 中共이 다른 開發途上國과 다른 것은 막강한 黨支配下의 政治行政 機構가 모든 농촌부락과 도시주거지역에 침투되어 있다는 点이다.

### B. 弘報啓蒙活動

中共은 公式的인 人口抑制事業으로 晚婚, 터울, 少家族을 추진하는 유일한 국가라고 말할 수 있다.

1950年의 婚姻法은 法的 結婚 最低 年齡을 여자 18세, 남자 20세로 규정하고 있다. 이 규정은 改正되지 않았으나, 政府의 강력한 권고와 集團의 압력에 의해서 適婚年齡은 계속 높아지고 있다. 現在 도시지역의 適婚年齡은 남자는 최소 27세, 女子는 25세이며, 농촌은 남자 25세, 女子 23세가 되고 있다.

結婚年齡을 높이는 公式的인 근거로서 中共은 첫째, 육체적으로 정서적으로 성숙하고 경제적으로 自立할 수 있는 青年이라야 행복한 결혼생활을 영위할 수 있다는 點, 둘째, 青年들은 革命課業을 완수하기 위해 工夫하고 일하는데 전력하여야 하며 사랑이나 결혼을 위해 정력을 낭비해서는 안된다는 點을 내세우고 있다. 결혼연령의 上昇이 出產力에 영향을 준다는 것을 이유로 삼지는 않고 있다.

1970年 이래 婚姻登錄을 신청하는 사람은 자기가 屬한 單位組織으로부터 받은 추천서를 제시해야 한다. 適齡에 도달하지 못한 젊은이에게는 더 기다리라는 권고와 함께 돌려 보내진다. 適齡에 도달하기 前에 결혼하겠다고 고집하는 젊은이는 法을 위반하지 않아 公的으로 처벌되지는 않으나, 지방간부로부터 눈총을 받고, 동료들로부터 곤욕을 받게 된다. 농촌지역이나 區의 公社本部(도시지역은 革命委員會)에 있는 婚姻登錄處는 年齡基準에 맞지 않는 사람의 혼인 事由를 검토한다. 가정에 따라서는 老父母가 死亡했거나 家事를 돌볼 수 없어 結婚을 해야 할 경우도 있을 것이다. 따라서 法的 結婚年

(27) Waisto, *The Family Planning Extra Drive in East-Java*, (Honolulu: East-West Center, 1975).

齡의 限界는 個別的인 事由에 따라 웅통성 있게 적용된다.

홍콩에서 Whyte 가 面接한 貧農民들에 따르면 農村에서는 결혼허가서를 얻기 위해 나이를 속이는 일이 많이 있으며, 젊은이들 中에는 民俗의인 방 법으로 結婚, 同居를 하다가 適齡이 되었을 때 등록하는 경우도 있다고 하는데, 이렇게 하기 위해서는 生產隊 간부로부터 협조를 받거나 최소한 농민이 있어야 한다는 것이다.<sup>(28)</sup>

권고된 규범에 어느 정도 준용하고 있는지를 결정하기 위한 종합적인 통계는 없다. Pi-chao Chen 이 中共의 數個地域을 방문하여 혼인연령에 관해 얻은 자료에 의하면, 廣東省의 한 公社에서의 地方標語는 “두 사람의 나이가 합해서 50이 될 때 결혼하자”고 되어 있었다.<sup>(29)</sup> 1972년에 66,000의 人口를 가진 이 公社에는 425件의 결혼이 있었는데, 154쌍은 양쪽이 권고된 나이에 결혼했고, 다른 154쌍 中에는 한쪽만이 권고된 나이에 결혼했으며, 115쌍은 양쪽 다 권고에 따르지 않았다는 것이다.

1972年에 南京市의 어느 區에서는 87퍼센트의 신랑과 88퍼센트의 신부가 권고된 나이에 결혼했다. 어느 公社의 경우, 1970년에 187件의 결혼이 있었는데 平均 結婚年齡이 남자 25.5세, 女子 22.3세였다. 1971年에는 148件의 결혼으로 평균 연령은 남자가 24.7세, 여자가 22세였고, 1972年에는 156件의 결혼으로 남자 25.2세, 여자 22.8세였다.<sup>(30)</sup>

以上의 資料에서 볼 때 中共에서는 정부로부터의 严格한 권고와 처벌의 위협에도 不拘하고 結婚年齡이 잘 지켜지고 있지 않음을 알 수 있다.

젊은이가 결혼하게 되면 20代로서 즉시 子女를 갖고자 할 것이다. 첫 애가 태어나게 되면 그들은 4~5年 間 피임하도록 권유 받는다. 이런 方式을 따른다면 女性의 경우 20代에 결혼해서 25세에 첫 애를, 30세에 두째를, 그리고 35세에 세째를 갖게 되는 것이다.

5年間 터울을 허용한다는 것은 夫婦 中의 한 사람이 可妊娠期間이 끝나기 훨씬 前인 35~40才에 不妊施術을 받을 채비를 할 수 있다는 것을 의미한다. 이런 式으로 中共의 家族計劃事業은 여성의 임신 기간을 15年 기간 동안에 효

(28) Martin King Whyte, "Marriage and Divorce," Draft of a chapter of a study of rural Kwangtung.

(29) Chen, *Population and Health Policy in the People's Republic of China*, p. 92.

(30) Victor H. Li, Portions of 1973 field notes relating to health and to the units filmed. Unpublished manuscript, Stanford University, 1973.

과적인 괴임을 실천하도록 하면서 30年에서 15년으로 줄이려 하는 것이다.

이려한 規範을 준수하도록 동료로부터 압력을 받는 것이 보통이다. 그러나 이 규범에 저항이 있으면 반드시 일률적으로 적용된다고 할 수는 없다. 특히 어느 夫婦의 경우 그들의 父母가 자기들이 취업하고 있는 동안에 子女를 돌보아 주기를 원한다거나 또 祖父母가 손자를 양육할 수 있을 정도로 건강하다면 子女를 빨리 낳도록 하는 것이 바람직하다고 생각하는 것이다.

도시의 경우는 두 자녀, 농촌의 경우는 세째 子女가 태어나면 子女의 性에 관계가 없이 永久避姪을 하도록 권유된다. 그러나 전통적인 男兒選好思想이 남아 있어서 少子女家庭의 규범을 受容하는데 장애요인이 되고 있다. 가족계획을 담당하고 있는 간부들은 딸만을 가진 夫婦에게 세째 혹은 네째의 子女를 갖도록 是認해주는 경우도 있다.

막내 子女의 나이 혹은 生日은 出產計劃카드에 記入되어 要員이 家族狀況을 쉽게 파악할 수 있게 되어 있다. 그러나 둘 혹은 세 子女 가정이 理想的이라고 생각되기 때문에 이를 준수하도록 事前에 충분한 설득을 하게 된다. 두째 혹은 세째 子女가 5歲가 되어 生存可能性이 확실해지면 부부는 가장 확실하게 多子女 가정을 피하는 방법으로서 不姪施術을 받도록 강력한 권고를 받게 된다.

모든 夫婦는 자기의 個人的인 選好, 社會的인 地位, 혹은 所得에 관계없이 둘 혹은 셋 이상의 子女를 갖지 않을 의무가 있다는 公式的인 方針은 中共의 共產黨 指導者들이 천명하고 있는 이른바 人間平等主義 思想의 자연적인 결과이다. 그러므로 中共의 出產計劃事業은 임신치 못하는 부부도 자기의 정당한 몫인 둘 혹은 세 子女를 갖도록 치료를 받을 수 있게 되어 있다. 지난 數年 동안 人口에 관한 國際會議에서 中共의 代表團은 中共의 家族計劃이 다른 나라의 產兒制限과는 同一視될 수 없다는 그들의 주장을 뒷받침하기 위하여 이러한 實態를 引用하였다. <sup>(31)</sup>

中共의 家族計劃事業은 그 始初부터 情報와 サービ스의 제공만으로는 사업을 확산시킬 수 없고 出產低下를 이루기 힘들다는前提에서 실시되어 왔다. 그들은 결혼 연령, 터울, 가족의 크기 등에 관한 價值와 規範을 변화시키기 위한 再敎育이 있어야 한다는前提에서 사업을 시작하였다. 그래서 일선 出產

---

(31) Wang Yu, "Chinese Observer on Population Question," *Peking Review*, No. 49, 1973.

計劃 委員會는 주민들에게 피임방법을 이해시키고 피임방법의 활용을 원활히 하고 실천동기를 조성하기 위해 다양한 方法을 사용하고 있다.

中共이 가족계획 사업에 유리한 분위기를 조성하기 위해서 교육과 홍보에 사용하는 있는 公式的인 주장을例示해 보면 다음과 같다.<sup>(32)</sup>

- 1) 임신출산과 家事의 고통을 줄이고, 직업과 관련된 지식과 기술을 습득하고 향상시킴은 물론, 맑스·레닌주의와 毛思想을 연구하는데 더 많은 시간을 할애 하기 위해서.
- 2) 젊은이들과 人民의 정력을 가정을 이룩하는데 분산시키는 것 보다 生產, 建設, 國防을 위해 발산케 하기 위해서.
- 3) 國家의 경제 발전을 이룩하고, 생활 수준을 향상시키고 사회주의 혁명을 지속시키는 目的으로 인구 성장을 억제하기 위해서.
- 4) 女性과 兒產의 건강을 보호하고 국가의 보다 나은 건강과 번영을 이룩하기 위해서.
- 5) 부모는 자녀의 數가 적을 때, 보다 좋은 양육을 할 수 있고, 국가는 청소년의 수가 적을 때 보다 좋은 교육과 보건 고용기회를 제공할 수 있기 때문에 청소년들에게 보다 나은 교육, 보건, 양육을 허용함으로써 다음 대의 福祉와 質을 보장하고 향상시키기 위해서,

動機造成을 위한 활동을 전개함에 있어서 要員은 이러한 거창한 理由를 大衆들에게 이해할 수 있도록 쉽고, 의미있게 설명해야 한다. 地方의 事例나 경험 등을 사용하는 경우가 많은데 예를 들어 보면 부인으로 하여금 너무 많은 子女를 낳을 때 받은 고통을 이야기 하게 하거나 해방前의 높은 幼兒死亡率을 이야기하게 하거나, 해방後의 부락의 人口가 얼마나 증가했는지 등을 설명해 주는 것이다.

### C. 指導層에 依한 示範

中共의 黨高位指導者와 간부는 政策遂行을 포함한 모든 업무에 있어서 個人的으로 도법적인 지도력을 발휘하도록 되어 있다. 가족계획사업을 담당하고 있는 간부는 물론 모든 간부는 晚婚, 터울, 가족수의 조절 등을 실천하는데 모범을 보여야 한다. 일반적으로 지도자적인 위치에 있는 간부는 자기

(32) Hsiang-Yang Han, *Questions and Answers on the Planned Birth Knowledge* (Peking: Jen Ming Publishing House, 1973). Pi-Chao Chen의 1976年 연구보고서 (*op. cit.*)에서 再引用함.

가 소속한 직장이나 부락의 어느 누구보다도 결혼을 늦게 하고 가족계획을 실천해야 하며 둘째 혹은 세째 子女가 5歳에 달한 後에 불임수술을 스스로 받은 者들이다.

Chen 이 中共을 방문하여 얻은 資料에 의하면 어느 會社의 경우, 1973年에 이 會社에는 4,208名의 근로자에 黨委員會와 革命委員會의 간부 35名이 있었는데 이들 中 20名은 本人 혹은 배우자가 不妊手術을 받았고, 11名은 子宮內裝置(IUD)를, 3名은 먹는 피임약을 복용하고 있었으며 1명은 可姪年齡이 지나 있었고, 당위원회와 혁명위원회의 위원장이 맨 먼저 불임수술을 받음으로써 시범을 보였다고 보고하였다.<sup>(33)</sup>

농촌 주민의 경우에는 아직은 大家族觀이 강하고 아들이 딸보다 많은 수입을 올릴 수 있다는 생각에다가 과거의 높은 幼兒死亡率을 경험한 以來 1세대도 멋어나지 못했기 때문에 出產을 감소시키기 위한 動機造成의 노력은 많은 어려움을 안고 있다. 그들에게 아들은 老後의 가장 좋은 生計保障의 수단이 되고 있으며 공장 노동자나 공무원과는 달리 退職에 따른 연금이 되어 있지 않기 때문에 더욱 그러하다.

#### D. 集團出產計劃方法

中共의 家族計劃事業에 있어서 가장 최근의 戰略은 人民들로 하여금 스스로 사업계획을 수립하고 실천해 가도록 하는 것이다. 1971年 以後 工場과 洞里와 部落에서는 上部機關과 위원회에서 提示한 目標量을 놓고 상호 협의를 통해 자체 사업계획을 세우도록 되어 있다.

可姪夫婦들은 모임을 갖고 地域의 實情과 개인의 사정을 고려하여 上部에서 지정된 目標量을 어떻게 달성할 것인가를 결정지어야 한다. 이들은 生產, 所得分配, 投資와 社會福祉와 관련된 계획도 세워야 하기 때문에 지나친 出產이 지역사회에 미치는 부담을 잘 이해하고 있다고 할 수 있다.

가장 典型的인 方法으로는 洞 혹은 會社의 위원회는 出產率을 前年度에 比해 얼마나 낮추어야 할 것인가를 提案한다. 이는 義務의이라고 할 수는 없으나 중요한 準據基準이 되며 적절한 채널을 통해서 下部에 전달된다. 그러면 生產小組, 住民集團, 혹은 工場內 小集團들에서는 모임을 갖고 目標達成의 方法을 논의하게 된다.

(33) Pi-Chao Chen, *op. cit.*, p. 94.

구체적인 방법으로는 먼저 제안된 出產率에 맞는 出生兒數를 계산하고는 스스로 이 數를 할당한다. 즉 다음 해에 애를 가져야 할 순서가 누구인지를 결정하는데 그 우선순위는 1) 지체없이 첫 애를 가질 수 있는 新婚夫婦, 2) 하나 혹은 두 자녀를 가진 夫婦, 3) 막내 子女가 5歳에 가까운 夫婦이다. 이 우선 순위 設定의 근거는 젊은이는 권고된 연령까지 결혼을 이루었다는 점,既婚夫婦는 4~5년간 터울을 지켰다는 점, 부모는 자녀의 性에 관계없이 둘 혹은 세자녀를 가져야 한다는 點 등이다.

會合에서 個人이나 부부는 먼저 자신의 5個年計劃을 제출하며 이를 토대로 토의와 검토가 행해진다. 토의와 협의를 거듭한後 그들은個人의 계획을 취합하여 集團의 出產計劃을 수립하게 되는데 이 과정에서個人이 제출한 원래의 계획이 상황에 따라 변경될 수 있다.

個個集團의 出產計劃이 취합되어 全單位組織의 종합계획이 수립되는데, 이 종합계획의 가장 낮은 單位는 農촌에 있어서는 公社이며 도시에 있어서는 洞과 工場이다.

실천될 수 있는 종합계획은 出產率이 有意한 出產數와 환산될 수 있을 정도의 人員을 포함하여야 한다. 바꾸어 말하면 年齡層에 따른 小集團의 계획된 出產數는 合算되어 全般的인 계획 목표량에 맞는 출산율로 환산되는 것이다. 상부로부터 지시된 수준까지 出產率을 감소시키고同時に個人의 희망을 可能한限 고려하기 위해서 최종 계획이 수립되기 까지에는 上部와 下部間에 수차례의 협의가 있어야 한다. 最終 計劃案은 單位 組織體의 保健所에 부착되며 이는 공장의 生產計劃이 실천되는 것과 같은 방식으로 실천된다.

주어진 計劃期間 내에 出產을 하지 않기로 한 사람은 퇴임을 실천해야 한다. 임신을 失敗했다거나 계획되지 않은 임신을 하였다거나 특별한 요구와 예기치 않은 狀況이 발생했을 때는 조정이 가능하며 이런 경우 集團討議와 協議를 통해 우선 순위가 再調整되게 된다.

集團出產計劃은 上部의 지시에 따르기는 해도 지역과 지방의 실정에 따라 다소 다르다. “自體提案과 集團評價”라는 基本方針에는 부합되나 農촌의 경우 최소한 3가지의 다른 형태가 있다.

첫째 變型은 結婚을 지연시키기 위한 계획이다. 이 절차를 이용하는 地域에서 결혼연령에 달한 젊은이들은 會合을 갖고 결혼을 지연시키기 위한 집중

교육을 받는다. 또한 자기 자신의 가족을 계획하기 위한 토의를 갖는다. 회의가 끝날 때에 각者에게 카드를 나누어 주고 몇 살까지 결혼을 연장하겠다는 서약을 하게 한다. 전형적인 서약에는 “나는 혁명을 위해 늦게 결혼하겠다”는 서약문과 함께 이름, 나이, 그리고 미래의 결혼 계획이 기록된다.

비슷한 절차가 既婚夫婦에게도 사용될 수 있다. 즉 可姪夫婦나 결혼을 앞둔 부부는 單位組織에 출席하여 出產計劃카드를 받게 되며, 여기에는 出產計劃의 기준이 적혀있고, 그들의 자녀의 연령, 자녀의 數, 性, 연령을 기입하고 미래의 임신계획을 적게 된다. 이 계획서는 서약서가 갖는 比重을 갖게 된다.

出產計劃카드의 자료는 地方의 出產計劃委員會에 의해 취합되며 앞으로 數年內에 있을 결혼과 出生數가 계산되어 出產計劃의 기초자료가 된다. 만일 계획된 子女數가 그 단위조직의 目標量에 未達되면 아무런 문제가 없으나, 초과될 경우에 委員會는 권고된 기준을 따르지 않은 부부의 가정을 방문하며, 集團會議를 다시 召集하기도 한다.

計劃과 目標量 間의 격차가 합당한 이유가 있을 경우에는例外가 인정되나 그렇지 않으면 가정 방문과 集團會議를 통해서 부부로 하여금 國家와 地域社會와 자기 자신과 자녀를 위해 子女出產의 시기와 가족의 크기를 제한하도록 설득하게 된다. 이에 덧붙여 불가피한 이유가 없는 부부의 경우, 임신을 최소한 1年 計劃期間 동안 유예하여 出產의 數가 목표량을 초과하지 않도록 온갖 노력을 기울인다.

세번째 方法은 杭州 郊外에 있는 한 會社의 生產隊에서 있은 경우이다. 이 生產隊에는 可姪夫婦가 238名, 家口數 253, 住民 1,300이 있었는데 1972年の出產率은 1.4퍼센트였다. 家族計劃 實踐狀況은 精管手術 5名, 卵管手術 14名, 피임약 37명, 콘돔 23명, IUD 102名 그리고 23명은 授乳하고 있었다. 나머지 24명은 신혼부부로서 첫 子女를 갖도록 허용되어 있었다. 지도층은 出產率을 1.4퍼센트로 계속 安定시키려는 계획을 세우고 24명의 신혼 부부의 會合을 召集하고는 누가 그 해에 임신을 할 것인가를 결정하도록 하였다. 이 出產率에 맞추기 위해서는 19명이 임신을 해야 했기 때문에 그들은 이를 어떻게 배당할 것인가에 대해 진지하게 토의를 하였다.<sup>(34)</sup>

人口計劃政策을 수행해야 할 家族計劃要員과 地方 黨指導者들은 上部와 下部로부터 받는 壓力を 이 制度에 의해서 다소 경감시킬 수 있다. 上部로

(34) *Ibid.*, pp. 98-99.

부터 이들은 새로운 目標를 수립하고 地域社會에 새로운 規範을 扶植하도록 압력을 받는다. 이들은 上部로부터 과업을 잘 수행하도록 압력을 받지만 지역사회 주민들과 빈번히 접촉하여 일을 해야 되기 때문에 地域社會의 價值觀에 相反되는 문제를 강요할 수 없는 난처한 입장에 놓일 수 있다.

例를 들면 地域住民들은 當局이 요청하는 年齡 以前에 結婚하기를 원하고 또 더 많은 子女를 희망할 수 있다. 그려므로 지도자는 주민을 相對로 계속적인 설득을 하는 反面, 公式的인 지침을 전체 目標量에 크게 초과하지 않는 범위 内에서 수정하려고 하는 것이다.

家族計劃을 담당하는 간부는 그들의 과업을 수행함에 있어서 地方의 黨委員會와 革命委員會로부터 지지를 받아야 함은 물론이다. 이를 委員會의介入이 없이 自己 擔當區域 内의 가임부부가 集團計劃을 수립하고 실천하도록 하기는 매우 힘든 일이다.

#### E. 避姪方法의 보급과 서비스

1970年 以前에는 근로여성만이 직장으로부터 무료로 避姪藥劑와 서비스를 받았으나 1971년에 노택동의 命令에 따라 中共政府는 모든 여성에게 이를 공급하기 시작했다.

정부는 地方保健機構를 공급체널로 활용하고 있으며 可姪男女는 직장 혹은 가정에서 여성근로자는 자기 직장의 클리닉에서 서비스를 받는다. 동네의 手工業에 종사하거나 일을 하지 않는 女性은 동네의 施術所나 병원으로부터 서비스를 받는다. 일반적으로 직접 찾아갈 필요가 없고 委員들이 직접 배달해 주고 있다.

各市(縣)는 자기 관할 地域의 年間 家族計劃事業의 예산을 할당한다. 이豫算是 專擔職員의 人件費, 피임약제의 구입비, 不姪施術과 人工妊娠中絕을 한 병원에 대한 施術費의 支給 等에 쓰이게 된다. 말단 地域의 要員에게는 봉급은 주지 않는다.

따라서 기본적인 보건서비스는 地域單位로 행해지나 이에 所要되는 경비는 市(縣)의 예산으로 충당된다. 生產隊, 工場 등 단위 조직에 있어서는 不姪手術을 受容한 사람에게 보상을 하고 있는데 예를 들면 施術로 인해 일을 못하거나 收入을 잃었을 때에 都市의 產業地域에는 有給休暇 혹은 食費補助 등을 해주며 농촌지역도 다소 다르게 지급하고 있다.

폐임방법別 有給休暇 方案은 다음 表에서 보는 바와 같다.

〈表 1〉 有給休暇 方案

方 法	휴 가 일 수
인공임신 중절	14일
3개월후의 임신중절	30일
난관수술	21~28일
정관수술	3~7일
산후 난관수술	70(56日은 解產休暇)
IUD	2~3일

56日間의 解產休暇는 1953年的 勞動保護法에 의해 마련되어 국영 사업체나 기관에 고용된 여성에게 베풀어 진다. 農業에 종사하는 女性은 이 혜택을 받지 못한다. 人工妊娠中絕者에 대한 유급휴가는 1957년 10월부터 실시되고 있다. 이 혜택은 원래 國營企業體에서 일하는 여성에게만 주어졌으나 현재는 농촌지역의 근로여성에게도 1~2주 정도의 잃은 임금을 보상해 주고 있다.

어떤 농촌지역에서는 병원까지의 交通費, 우유와 달걀 같은 영양비 보조를地方의 福祉基金에서 지급한다. 入院한 경우에는 子女를 돌보아 주고, 가정의 식사를 마련해 줄 사람을 보내주기도 한다. 地方의 가족계획 간부들은 의사로 하여금 자기 지역을 방문하여 不妊 혹은 妊娠中絕手術을 해 주도록 조치하는데 이 조치는 家族計劃實踐을 하게 하기 위한 誘引策(incentives)이 아니고 보상(compensation)이므로 절차상 혹은 財政上 아무 어려움이 없다는 것이 公式的인 方針이다.

## V. 出產計劃方法의 社會學的 意味

### A. 集團力學理論의 次元

集團力學에 관한 理論과 學者들의 經驗的 연구는中共이 出產을 抑制하기 위해 集團을 活用하는 데에 있어서의 효과를 뒷받침 해주고 있다.

Kurt Lewin은 講演이나 다른 類似한 教育方法은 지식과 사실을 전달하는 데는 효과가 있지만 態度와 行爲를 變化시키는 데는 別價値가 없다고 주장

했다.<sup>(35)</sup> 그러나 集團壓力은 變化를 위한 효과적인 促進劑가 될 것이라는 前 提下에서 in-group(成員들이 所屬感을 갖는 集團)의 形성이 뿌리 깊은 規範이나 社會全般에 좋지 않은 基準을 拂拭하도록 再教育하는 데 효과적인 方法이라는 것을 증명하기 위한 수많은 實驗을 하였다.

一般的으로 個人은 자기의 價值觀을 集團을 통해서 設定하기 때문에 그 集團에 成員이 됨으로써 새로운 價值體系를 受容하는 것이다. 離脫의 代價는 집단으로부터의 거부와 축출까지도 되는 것이며, 만일 소속되기를 원하고 受容되기를 원한다면 集團으로부터의 壓力を 거부할 수는 없을 것이다.

變化의 媒介體로서 集團을 活用하는 데 있어서 中共指導層이나 集團力學者들의 見解는 같지만 中共의 學習集團의 경우에는 몇 가지 特性이 있다.例를 들면 個人이 集團에 할당되는 것은 같은 單位組에서 일을 한다거나 같은 교실에서 공부하고 있다거나 같은 동네에서 거주하고 있다는 共通性을 토대로 해서 이루어진다.

集團의 결정은 個人的 책임을 重視하며, 全 集團의 福祉와 生活에 영향을 미친다. 새로이 小集團이 形成되는 경우를 除外하고는 公式集團에서의 會員과 非公式 集團의 會員이 중복되는 경우가 보통이다. 또 일단 集團이 形成되면 會員이 새로운 직업, 직장, 거주지로 옮겨가지 않는限, 계속 머무르게 된다. 自由世界에서 個人은 누구나 自己의 意思에 따라 非公的인 집단에 자유로이 가담하고 이탈한다. 公式的인 集團(예컨대 工場의 職工)의 회원으로서 활동해야 할 경우에도 公的인 關係에서 자연적으로 發生하는 非公的인 集團에 參與하는 것은 자기 개인의 기호에 달려 있다. 다시 말하면 公的인 집단과 非公的인 集團은 중복이 될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 이러한 차이에도 不拘하고 中共과 自由世界의 集團形成에 있어서의 共通點은 會員들이 빈번한 접촉을 갖고 정기적으로 참여한다는 點이다.

集團力學者들에 따르면 變化를 이루하기 위한 강한 壓力은 集團內에서 變化를 위한 욕구를 공동으로 認知하게 함으로써 만들어진다고 한다. 이는 變化를 위한 壓力의 根源이 집단 자체에 있게 하는 것이다. 다시 말하면 變化의 필요성, 變化를 위한 계획, 變化의 結果에 관련된 일체의 情報는 집단의

(35) Kurt Lewin, "Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method, and Reality in Social Science, Social Equilibria and Social Change," in *Human Relations*, 1 : 50 1947; and "Group Decision and Social Change" in Amita and Eva Etzionni (eds.), *Social Change*, (New York: Basic Books, 1958).

모든 관련 회원에게 그情報가 變化를 위한 효과적인 誘引策이 되도록 되어야 하는 것이다. 再教育의 成果를 거두게 하는 데 있어서 중요한 강한 所屬感은 회원들이 再教育過程에서 그들의 감정을 자유로이 表現할 수 있다면 더욱 강화될 것이다.

中共의 共產主義者들은 아마 西歐의 社會心理學者들에 의해 발전된 集團力學의 理論을 알지 못하고 이의 原理와 절차를 活用해 온 듯하다. 수십년 동안 그들은 농경사회에서 어떻게 革命的인 變化를 이루할 것인가에 대해 많은 것을 시험했다고 볼 수 있다.

試行錯誤를 통해서 얻은 풍부한 경험으로 그들은 “mass-line”(즉, 大衆을 정체 수행과정에 참여시키는 것이 성공을 거두는 最上의 方法이라는)이라 불리우는 방법을 발전시켜 왔다. 出產計劃에 관한 弘報·啓蒙教育을 실시함에 있어서 간부들은 家族計劃이 무엇이며 왜 해야 하며 어떻게 해야 하는가를 대중이 철저히 이해할 때까지 반복해서 설명해야 한다. 家族計劃에 관한 집단 모임의 경우 간부들은 子女를 가질 자격이 있는 사람을 찾아내고, 가족계획을 受容치 않으려는 사람에게는 反對하는 특별한 이유를 자유롭게 이야기하게 함으로써 문제를 해결하게 도와준다.

예를 들면 어떤 이는 老後 生活安定을 위해 數名의 아들을 가질 필요가 있다고 주장할 것이며, 또 어떤 이는 정관수술이 건강과 노동력을 감퇴시킬 것이라는 공포를 이야기할 것이다. 첫번째 사람에게 간부는 보건이 向上되고 영유아사망률이 低下되어 지금 태어난 모든 애가 살게 될 것이며, 정부는 어머니에게 產前後의 보호와 아동을 위한 무료 면역을 제공함으로써 子女의 건강을 유지하기 위해 최대한의 노력을 하고 있다고 설명할 것이다. 더 나아가 그들은 社會主義下에서 老後의 保障은 成長한 子女로부터 뿐 아니라 生產隊나 會社에 의해서 제공되는 기본 욕구에 대한 保障과 노동자와 간부와 군인에게는 정부가 퇴직금을 지급함으로써 보장받을 수 있다고 설명해 줄 것이다. 정관수술을 받는데 대해 공포를 갖고 있는 사람에게 간부들 中에는 수술을 받고도 아무런 異常이 없었다는 것을 설명해 준다.

이런 式의 集團모임은 家族計劃의 受容에 관한 의식적 혹은 무의식적인 障碍要因을 公開討議하여 문제가 해결되고 反對態思가 公開的으로 대처되도록 한다. 이런 式으로 中共의 黨指導者들은 政策目標를 달성하기 위해 集團過程을 活用, 命令보다는 권고를 하는 것이다.

中共의 集團이 갖고 있는 다른 特性은 集團出產計劃이 精神力學的 의미를 갖는다는 사실이다.

個人이 集團으로부터 離脫하는 自由가 없는 경우에 이는 그로 하여금 집단의 기준에 더욱 더 순응하기를 갈망케 할 수 있다. 순응치 못할 경우에는 定例的인 학습 모임에서 남으로부터 비판을 받게 될 것이다. 理想적으로 말하면 집단모임에서 행해지는 批判과 自我批判은 이탈한 사람을 욕되게 하거나 처벌하고자 하는 것이 아니며 그의 그릇된 태도와 행동을 同志的인 方式으로 제거하도록 도와주는 것이다. 이 儀式이 이런 方式으로 행해진다면 反抗的인 成員의 저항을 最小化하고 이탈 가능성은 지닌 成員의 離脫性向을 꺾어 주며 올바른 태도와 완전무결한 행동을 한 사람을 心理的으로 보상해 주고 지원해 주며 집단의 結束力を 증진시키게 될 것이다. 이렇게 하여 成員 각者は 變化를 受容하는 集團의 成員으로서 새로운 價値觀과 信念體系를 갖게 되어 社會變化를 초래하게 된다.

中共의 黨指導者들이 集團의 力動的 過程에 대해 特殊한 이해가 있었음은 의심할 여지가 없으며 그리하여 小學習 集團을 형성하고 비판과 自我批判의 儀式을 제도화하고 이를 計劃된 社會變化의 수단으로 활용하였던 것이다. 1972~73年以來 지도자들은 이 강력한 수단을 家族計劃事業과 人口抑制政策에 적용해 왔다. 그들은 小學習集團에 약간의 열성 黨員이나 열성 문자를 심어 넣음으로써 人民을 統制하는 힘을 갖게 되었고 結婚과 出產에 관한 새로운 社會主義規範을 扶植하는 데 集團을 이용하는 강력한 위치를 구축하고 있는 것이다.

여기서 注目할 것은 集團出產計劃은 集團決定 過程이 아니며 또한 集團內에서의 個人的 意思決定 過程도 아니라는 사실이다. 出產의 配當에 대한 最終的인 집단결정은 上部로부터 규정되고 권고되어진 集團目標와 個人的인 필요와 選好에 근거한 個人的인 目標間의 타협이라고 보아야 한다. 그러나 個人이 일단 集團에 의해 승인된 出產計劃을 갖게 되면 이를 철회한다는 것은 不可能하지는 않다 해도 이는 집단에 대한 서약을 위배하는 것과 같은 효력을 지니는 것으로 극히 힘든 일이 되는 것이다.

## B. 政治風土造成의 機能으로서

中共에서의 批判과 自我批判이라는 政治的 儀式에 관한 그의 研究에서

Whyte는 이런儀式이 태도와 가치관을 영원히變化시키도록 유도할 수 있느냐의與否는 그 조직이 얼마나 엄격히政治的인分위기를 유지할 수 있느냐에 달려 있다고 하였다.<sup>(36)</sup> 그의見解로는 이런儀式이 태도와 가치관을 전달시키는成敗與否는 해당 조직의構造的屬性(structural properties), 즉 예를 들면 조직의지도층에 부여된 보상(rewards and sanctions), 조직의권한범위, 조직원에 대한호소력정도, 升進의機會, 成員의同質性정도, 조직생활에 있어서政治的儀式的中心性의정도에 달려있다는것이다. 이러한構造的屬성이 강한조직은 강한政治風土를유지하는데성공할 가능성이 많으며결과적으로小集團과政治的儀式을통해成員들의變化를유도하는데성공적이라는것이다.

이러한構造的屬性은社會的壓力이얼마나잘動員될수있느냐와同時에일단動員된社會的壓力이집단성원의태도를변화하는데얼마나효과의이냐를결정짓는것과관계가있는것이다.

構造的特性이조직마다다르듯이이에따른成員의태도변화도다르기 마련이다.事例研究를토대로하여Whyte는態度와價值觀을변화시키는메카니즘으로서小集團과政治的儀式은農業의in組織과農村地域보다는非農業地域과都市地域에더효과가있다고結論하였다.都市와非農業地域에서黨과高位官僚組織은지도층이보다강력한정치분위기를유지할수있는構造的屬성을지니고있기때문에永久的인태도변화를유도하는데성공할가능성이가장크다는것이다.이와反對로農村의公社에있어서生產小組같은조직은지도층이강력한정치풍토를유지할構造的屬성을缺如하고있기때문에결과적으로變化를유도하는데성공할가능성이가장적으며이兩極의中間의in조직으로는工場과國營企業體들이라는것이다.

Whyte의假說은여러조직들과分野의出產計劃事業에서이룩한實績의차이를부분적으로설명할수있다.이事業의成功度는조직이構造的特性을얼마나지니고있느냐혹은얼마나강력한정치분위기를持續할수있느냐에따라다르다.이假說이妥當하다면出產의차이는社會經濟의in相關變數로는충분히설명될수없으며이와아울러지배적인정치풍토와관계가있다고할수있을것이다.

(36) Martin King Whyte, "Bureaucracy and Modernization in China: The Maoist Critique," *American Sociological Review*, Vol. 38, No. 2, 1973.

결론적으로 構造的인 属性과 政治風土가 자발적으로 결혼을 늦추고 出產을 억제하고자 하는 社會經濟的인 條件과 合致될 때 出產計劃事業은 國營企業體와 같은 조직에서 성공을 거둘 가능성이 높다고 할 수 있을 것이다.

## VI. 要約 및 結論

1960年代에 들어서면서 中共의 政治 指導者들은 急速한 人口增加는 社會主義 體制에서의 計劃經濟에는 바람직스럽지 못하다는 판단 아래 出產計劃을 수립하고 出產力を 低下시키는 데에 과감한 역할을 수행하게 되었다. 또한當時의 人口成長率은 정부가 國民들에게 스스로 家族計劃을 실천하도록 呼訴하는 것만으로는 급속히 감소시키거나 安定시킬 수 없다는 판단도 하게 되었다. Hardin이 記述한대로 人口問題를 해결하기 위해서는 社會的 壓力과 強壓的인 措置를 통해서 生殖의 自由를 제한하는 根本的인 變化가 있어야 하며 이는 임의대로 부과할 것이 아니라 “대다수의 國民에 의해 相互合意가 이루어져야 한다”고 생각했다.<sup>(37)</sup>

中共政府가 임의적인 出產行態에 制動을 걸기 위해 追求한 社會的 變化란 晚婚, 터울연장, 男兒選好思想의 拂拭이며 出產에 관계된 규범을 法制화 하는 대신에, 中共政府는 이를 實踐하도록 권고하고 地域社會로 하여금 住民들이 計劃出產을 하는 데 參與하고 評價하도록 하였다.

1960年 中葉 以來, 中共의 指導者들은 一次保健診療를 一般化하고 出產計劃事業을 擴張시키는 것을 가장 우선적인 과업으로 指定하였다. 높은 優先順位를 둔다는 것은 各級 行政機關이 目標量과 事業遂行期間을 設定해야 하며 出產力を 감소시키기 위해 가능한 모든 資源을 勤員해야 한다는 것을 의미한다. 實로 모든 政治的 準政治的, 機關들이 이를 위한 과업을 부여받았다. 政策을 수행하기 위한 實際的인 方法이 地域一線에서 마련되고 있고, 이들이 이룩한 實績은 上部로부터 계속 注視・評價되고 있다.

일반적으로 모든 開發途上國家가 家族計劃事業을 重要한 國家施策으로 삼고 있는 것이 사실이다. 우리나라를 위시하여 싱가풀, 대만 等이 世界的으로 成功的인 프로그램을 갖고 있는 것으로 알려지고 있으나 中共과 같이

(37) Garrett Hardin "The Tragedy of the Commons," in W.H. Davis(ed.), *Readings in Human Population Ecology* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1968), p. 28.

政府와 지도층이 그렇게 강력한 결의를 갖고 있다고는 볼 수 없다. 특히 인도, 파키스탄 같은 나라에 있어서는 지도층의 決意도 缺如되어 있을 뿐만 아니라 組織能力 面에 있어서도 中共에 미치지 못하고 있다.

다른 開發途上國家의 人口計劃事業은 可妊夫婦의 出產을 억제하는데 초점을 두고 있는데 反해 中共에 있어서는 晚婚과 터울연장, 小家族規範의 형성에 事業의 초점을 두고 있다. 開途國 中에는 傳統的인 연령보다 多少 높은 연령을 法的 結婚年齡으로 삼고 있으며 家族의 크기에 대한 구체적인 지침이 없이 터울의 필요성을 강조하고 있을 뿐이며, 中共처럼 晚婚과 터울연장을 出產力を 低下시키는 수단으로 강조하고 있는 경우는 거의 없다.

젊은이들로 하여금 18~25세 사이에 결혼과 임신을 삼가하게 한다면 出產力과 人口成長率을 저하시킬 수 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 女性이 18세에 결혼치 않고 25세에 결혼한다면 1世紀 동안에 5世代가 아닌 4世代가 태어날 것이다. 특히 전통적으로 결혼이 10代 後半에서 이루어졌던 中共 같은 社會에서는 晚婚의 政策을 추구했던 것은 매우 효과적인 人口抑制政策이라고 생각된다.

晚婚을 요구하는 中共의 政策은 과거에 西歐에서 경험한 바와 같으며 오늘날 日本, 韓國, 대만, 홍콩, 싱가풀, 말레이지아 等 中國人種으로 이룩되거나 中國文化의 영향을 받은 나라에서도 나타나고 있다.

人口計劃을 遂行하는 機構 面에서 살펴 본다면 다른 開發途上國의 경우 家族計劃部(파키스탄), 혹은 特別 機構(인도, 필리핀, 말레이지아) 혹은 保社部의 特別 부서(인도, 한국)가 맡고 있다. 또한 人口計劃은 保健事業의 일환으로 다루어지고 있으며 政策目標를 달성하기 위한 行政機關도 의료인이나 保健專門家에 의해서 이끌어지고 지배되는 경향이 있다. 이에 比해 中共은 出產計劃事業을 保健事業으로 보지 않고 政治, 行政, 經濟, 社會의 諸組織들이 이를 위해 統合的인 사업활동을 전개하고 있다는特色을 갖고 있다.

財政面에 있어서도 中共의 出產計劃事業은 다른 開途國과 다른 特色을 지니고 있다. 다른 나라에서는 國庫와 外援에 의해 사업을 實施하는 데 比해 中共은 自體負擔을 강조하고 있다. 自體負擔도 中央政府와 地方費를 投入하는 混合財政 制度를 취하고 있는데 中央에서는 要員의 訓練, 장비구입과 施設, 퇴임약재와 施設費에 소요되는 경비를 地方에 보조하고 地方에서는 自體收入과 會費로써 사업을 운영한다. 이 制度는 保健事業에 있어서 地方의

initiative 와 投資를 자극하고 國家의 財政的 負擔을 줄이는 효과가 있는 것이다.

中共이 추진하고 있는 出產計劃事業의 戰略은 다음 세 가지로 要約될 수 있다.

### 1) 指導者의 示範原則

모든 간부는 그의 職位나 業務에 관계 없이 小家族의 利點과 罷免방법의 安全性을 보여주기 위해 늦게 결혼하고 出產에 터울을 두며 出產을 抑制해야 한다. 다른 나라의 경우, 社會的으로 政治的으로 지도층에 있는 사람들은自己의 높은 收入과 教育水準 때문에 家族計劃을 受容하는 경향이 높기는 하나, 다른 한편으로는 子女를 부양할 能力 때문에 多子女를 가질 수도 있다. 또한 대부분의 開途國에서는 정부가 지도층에게 가족계획을 실천하도록 壓力を 加하지는 않는다. 中共만이 지도층으로 하여금 示範을 보이게 하는 特別措置를 取하는 유일한 國家이다.

### 2) 集團力學의 心理機制 活用

70年代 初 以來 中共은 家族計劃에 관련된 規範을 포함한 많은 傳統的인 規範을 變化시키기 위해 集團의 모임과 學習方法을 活用해 왔다. 學者들에 따르면 集團過程은 變化에 대한 저항을 감소시키고 새로운 규범에 접착케 하는 효과를 갖는다고 말하고 있다. 中共의 경우 이 方法을 活用하여 特히 都市地域에 있어서 出產을 억제하는 데 큰 成果를 거두고 있는 듯하다.

### 3) 集團營農制(collectivized agriculture)의 活用

集團營農方式에 따른 作業點數制(workpoint system)는 지방의 지도자들에게 낮은 出產의 利點을 重視하게 하는 경향을 낳고 있다. 농촌의 生產隊와 生產小組員의 報酬를 策定하기 위해 사용되고 있는 이 作業點數制는 生產量의 增加와 人口抑制라는 두가지 目的을 同時に 달성하는 효과를 갖고 있다. 이 作業點數制는 個別 生產小組에게 固定된 率보다는 額數를 적용시키는 農業稅政策과 함께 組員들 間의 配分 뜻을 최대한으로 하기 위해 生產量을 增加시키게 하는 강한 「인센티브」가 되고 있으며 同時に 組員의 數를 줄여 적은 數가 나눔으로써 가능한限 최고의 收入을 얻고자 하는 의욕을 낳게 한다.

結論的으로 中共이 人口를 抑制하기 위해서 使用하고 있는 諸戰略은 같은 문제로 고민하고 있는 수 많은 開途國에게는 足은 示唆點을 안겨 준다고 생

각된다. 다만 中共에서는 모든 行政과 事業이 政治化되고 있기 때문에 그들이 活用하는 戰略을 적용할 때에는 政治的, 行政的의 諸條件에 맞추어 적절한 修正을 加해야만 할 것이다.