

## 중국계획출산정책의 형성과정

박 광 준\* · 오 영 란\*\*

### ◀ 요약 ▶

본 연구는 중국의 계획출산정책의 형성과정을 명확하게 하는 것을 목적으로 한 연구이다. 중국계획출산정책은 그 시행에서부터 법률에 근거한 하나의 제도로 정착되기까지 약25년이라는 긴 시간이 걸렸는데, 이 연구에서는 왜 그렇게 장기간의 시간이 소요되었는가의 설명을 시도한다. 그것은 여성과 가족, 그리고 출산아동수에 관련된 중국의 전통문화가 급진적인 산아제한이라는 정부정책에 저항했기 때문이다.

계획출산의 형성과정에 관련된 연구문헌은 중국국내에서도 매우 드물고 문서공개도 제한적이다. 본 연구는 기본적으로 문헌연구이지만, 기존의 연구자료를 활용하면서 계획출산정책에 관여한 중국사회과학자에 대한 면담조사도 병행되었다. 또한 모택동 등 중국지도자들과 대담하였던 서방 저널리스트들의 기록 등이 우선적으로 참고되었다.

중국의 계획출산정책은 1956년에 처음으로 시행되었다. 그것은 중국의 최초의 인구센서스에서 급속한 인구증가와 심각한 인구과잉문제가 밝혀진 것에 대한 반응이었다. 그 이후 문화대혁명 등 큰 사회변화 속에서도 지속적으로 추진되어 1979년경에 제도로써 확립되었다. 중국정부는 전통가치와 배치되는 이 정책을 중국국민이 받아들일게 하기 위하여 세 가지 전략을 구사하였다. 첫째, 인민공사 등을 통하여 농촌여성과 농촌가족에 대한 이념침투를

\* 佛敎大學 社會福祉學部 교수(park@bukkyo-u.ac.jp)

\*\* 동명대학교 사회복지학과 전임강사(교신저자 ohyr21@tu.ac.kr)

행하는 것이었다. 둘째, 여성의 조직화를 추진하여 여성의 집단활동이나 학습활동을 통하여 여성 스스로가 자신의 상황에 대하여 이해하고 대처하는 능력을 기르게 함으로써 가족계획 사업을 받아들이게 하는 전략이었다. 셋째, 중국정부는 인민일보 등의 대중매체를 동원하여 계획출산의 성공사례, 여성자신의 투고 등을 통하여 국민의 인식전환을 유도하였다.

주제어: 중국, 계획출산, 계획생육(지화성위), 인구정책

## 1. 서론

중국의 계획출산정책은 흔히 [한자녀정책]으로 표현되고 있다. 중국인구의 대부분을 차지하는 한족의 경우 원칙적으로 자녀를 한사람으로 강제하는 정책이다. 그리고 그 정책은 1970년대 말에 시행된 것으로 소개되고 있다. 그러나 이러한 관점은 중국의 계획출산정책을 잘못 이해하게 할 수 있다. 중국의 계획출산은 1950년대 중반에 시작되어 1979년경에 현재의 모습을 갖춘 정책이다. 그 본질을 이해하기 위해서는 그 정책의 현재의 모습이 언제 만들어졌는가에 대한 관심보다는 그 정책 자체가 언제부터 시행되고 전개되어 왔는가를 살펴보는 것이 중요하다. 이는 계획출산정책을 한자녀정책과 동일시하여 과거와 단절되는 정책으로 파악하는 오류에 빠지지 않고, 그 정책의 본질은 시행과정 전체를 파악함으로써 비로소 명백해진다는 사실을 환기시킨다는 점에서 매우 중요한 연구과제이다. 이에 본 연구의 목적은 중국계획출산정책의 형성과정을 명확히 하고, 정책의 시행에서 법률적 근거를 갖춘 제도로 확립되기까지 왜 그렇게 긴 시간이 소요되었는가를 설명하는 것이다. 그것은 가족계획의 시행에는 특히 농촌사회의 저항이 있었기 때문인데, 그러한 저항을 극복하기 위한 중국정부의 전략과 접근을 구체적으로 고찰한다. 또한 중국의 계획출산정책에는 출산율을 낮춘다는 직접적 목표 이외에 [여성의 의식개혁과 지위향상]이라는 수단적 목표도 포함되는데, 특히 이 수단적인 목표에 주목함으로써 왜 중국계획출산정책의 시행에서 완성까지 25년 정도의 긴 세월이 필요했는가를 가장 잘 설명할 수 있다. 중국정부는 가족계획의 궁극적 목적이 여성의 건강향상과 여성교육, 여성에게 또 다른 삶의 기회제공, 즉 여성해방이었다고 주장한다. 그러나 秋吉裕子(1985)의 지적처럼, 중국제도의 연구자들은 중국정부의 주장을 그

대로 소개하는 경향이 있는데 그것은 바람직하지 않고, 반드시 논증이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 중국계획출산정책의 형성과정에서 여성의 의식개혁과 지위향상의 맥락에서 어떻게 이루어졌는가를 밝히고자 한다.

본 연구는 기본적으로 문헌연구이지만 문헌자료 이외에 계획출산정책 형성과정에 관련 학자에 대한 면담조사 자료도 활용되었다. 일반적으로 다른 나라의 사회정책연구에 있어서는 항상 자료의 제약이라는 문제가 수반되지만, 중국의 계획출산연구에 있어서는 중국 국내에서도 심도 있는 연구문헌이 매우 드물고 정부정책에 관련된 공개된 문서자료도 극히 드물다. 그 배경에는 계획출산정책이 여성의 인권, 출산권에 대한 부당한 제약이라는 관점에서 다른 나라로부터 비판의 표적이 되어 온 사정이 있다고 생각된다.

또한 본 연구는 과정연구이다. 중국계획출산제도는 현재에도 시행중인 제도이지만, 본연구의 범위는 계획출산이 시작된 1950년대에서 1980년 전후로 한정한다. 이 시기에 확립된 제도내용과 현재의 제도내용에는 근본적인 차이가 없기 때문이다. 한편, 한자녀 원칙은 현재에 있어서도 인구구조의 급격한 변화를 포함하여 중국사회전체에 엄청난 변화와 문제를 발생시켰다. 고령인구비율의 급증은 잘 알려져 있지만, 생산노동인구의 감소문제도 이미 시작되었다고 보고되고 있다. 도시지역의 합계특수출산율은 1 이하로 떨어져 있다. 이에 따라 한자녀 정책을 견지하면서 한 자녀로 태어난 사람끼리 결혼하는 경우 두 자녀까지 허용하는 조치가 수년전부터 지방정부차원에서 추진되어 왔고 2011년에 비로소 모든 지역에서 시행되었다.

이러한 중국의 계획출산에 대한 정책과정연구는 1960년대 이후 가족계획사업을 추진해 온 한국의 상황에서 보면, 단순히 출산아동수를 적게 하는 것이 곧 좋은 가족이라는 관념만을 밀어붙인 정부정책의 한계를 알게 하는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

중국 계획출산정책에 대해 지금까지 이루어진 선행연구들을 사회정책연구의 분류, 즉 사회정책연구를 형성과정연구, 산출연구, 결과연구라고 하는 3P(Process, Product, Performance)연구로 분류해 살펴본다면 계획출산연구의 대부분은 산출연구이다. 즉, 1979년 이후 시행되고 있는 계획출산정책의 내용을 연구한 것이며, 대표적인 것으로는 若林敬子(1989: 59-61)의 연구가 있다.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> 그러나 이 연구는 정책내용연구이기는 하지만, 제도의 시행과 조직 등에 치중된 것으로 재정부분의 내용 등이

정책형성과정의 연구에는 사회정책의 결정과정에 관한 정보자료가 필요하다. 그러나 비단 계획출산뿐만 아니라 중국사회정책의 결정과정은 거의 공개되지 않고 있다. 최고의 정책결정기구라고 할 수 있는 중앙정치국의 논의과정이나 회의록은 공개되지 않는다.

계획출산정책의 형성에 관한 선행연구는, 그 연구가 어떤 정보자료를 바탕으로 하고 있는가를 기준으로 분류한다면 크게 세 가지가 된다. 하나의 유형은 중국내의 신문이나 기관지의 논지나 보도내용을 분석대상으로 한 연구이다. 신문보도내용으로서는, [新華社], [人民日報], [光明日報], [北京週報], [北京青年報], [南方日報], [工人日報], [中國婦女](잡지) 등의 보도 내지 논평 내용이다. 거기에는 계획출산에 관한 조례제정의 동향, 중요한 관련회의, 전인대(全人代)의 논의내용과 결정사항, 계획출산에 관련된 중국 지도자의 발언 등이 기술되어 있기 때문에 이러한 자료를 통하여 계획출산정책 형성과정의 흐름을 어느 정도 파악할 수 있다. 이 유형의 연구로는 Aird(1962), Freeberne(1964), 居良造(1965) 등이 있다.<sup>2)</sup> 그러나 이러한 자료는 어떤 정책결정의 결과를 제시해줄 뿐, 그러한 정책결정과정을 밝혀주는 것이 아니다. 이 점은 중국건국 이후 1963년까지 비교적 짧은 기간을 6개의 단계로 다시 세분화하여 계획출산이 어떻게 논의되었는가를 신문보도를 통하여 분석한 Aird(1962: 38)도 인정하고 있다.

두 번째의 연구유형은 주로 인구관련 국제회의에서 중국대표가 발표한 연설문 등을 근거로 하여 계획출산의 흐름과 내용을 고찰하는 경우이다. 이러한 유형의 연구는 Yu(1979),<sup>3)</sup> 樊明他(2009)의 연구가 있다. 중국국내에서 발표되고 있는 단편적인 연구나 언급은 대부분 이러한 유형에 속한다. 그러나 정부가 작성한 문건은 정책내용과 성과를

---

완전히 빠진 불균형적인 연구이다. 더구나 정책형성과정에 관한 언급내용에는 사실과 다른 내용도 포함되어 있는 것으로 보인다. 거기에는 계획출산정책의 재정구조에 지방정부와 단위직장의 부담이 크며, 거기에 가족계획에 관한 국제원조가 포함되어 매우 복잡한 구조로 되어 있다는 점과 재정상황에 관한 공개된 정보가 드물다는 사정이 반영된 것으로 보인다.

<sup>2)</sup> 주의할 것은 중국의 매스컴의 사회적 역할에 관한 것이다. 신문은 정부정책에 대한 국민의 다양한 목소리를 반영하는 것이라고 보기 어렵다. 적어도 계획출산정책이 확립되는 1980년경의 상황에서 볼 때, 만약 [인민일보]가 어떤 사안에 대하여 [하지 않으면 안 된다]는 논조를 신는다면, 그것은 정부방침을 전달하는 것으로써 국민에 대한 명령과 같은 의미를 지닌다는 것은 많은 연구자들이 지적하고 있는 사실이다. 또한 신문의 논리는 언제나 일관성을 가진 것이 아니다. 예를 들면, 계획출산에 대해서도 인민일보는 반대의 입장을 표명하던 경우도 찬성하는 경우도 있었다.

<sup>3)</sup> Yu(1979: 127-129)가 분석대상으로 하고 있는 중국정부의 공식자료는 1972년 국제연합에서 행한 중국대표의 인구관련연설과 인간환경에 관한 국제회의의 연설문, 1973년 아시아태평양 경제사회회의의 연설원고, 1974년 세계인구회의의 연설원고 등이다.

개괄적으로 설명하는 것으로서, 계획출산정책의 심층적인 분석에는 크게 도움이 되지 않는다. 다만, 이러한 문건을 통해서 알 수 있는 중요한 정보는 중국계획출산정책의 공식적인 목적이 무엇인지를 확인할 수 있다는 것이다. 그러나 이미 지적한대로 그 공식적 목적이 반드시 진정한 정책목적인 것은 아니다.

세 번째의 연구유형은 정책형성과정에 관여한 사회과학자들에 대한 면담조사를 통한 사실 수집을 통하여 수집된 정보자료에 근거한 연구이다. 박광준(2011)의 연구는 그 대표적인 것인데, 정책형성과정에서의 사회과학자들의 역할에 중점을 둔 연구이다. 이 연구는 정책형성과정에 많은 시간이 소요된 것은 초기의 정책논의과정에서 사회과학자를 완전히 배제함으로써 계획출산정책의 정당성을 확보하지 못했다는 점, 그리고 정책결정과정에 다시 사회과학자들을 참여시키는 데에 많은 시간이 소요되었기 때문이라는 점을 밝히고 있다.

본 연구는 기존의 공개된 연구자료와 문서자료들을 활용하면서, 다음과 같은 자료를 보다 중요한 것으로 간주하고 그 문헌들을 중점적으로 고찰하려고 한다. 첫째, 당시 중국사회를 참여 관찰한 연구자의 문헌이다. 그 대표적인 것으로는 멘드(T.Mende, 1961. 高橋正譯, 1962), 모셔(S.Mosher, 1983. 津藤清美譯, 1994), 버체트(W.Burchett, 杉山市平譯, 1974) 등이 있다. 다만, 이 연구들은 원래 계획출산의 전문연구가 아니기 때문에 계획출산정책에 관한 내용은 부분적으로만 언급되어 있다. 하지만 관련내용에 관한 한 그 내용은 본고의 [여성의식개혁과 지위향상]과 관련한 내용을 뒷받침하는 것이었다. 한편 韓素音(1970)의 연구는 비록 중국정부의 주장을 대변하는 입장에서 서 있지만, 조산부의 경험을 가진 가족계획 전문가로서 제시하는 사례는 아이러니하게도 본연구의 입장을 지지하는 내용으로 되어 있다. 두 번째는 중국의 정치지도자들에 대한 인터뷰기사와 그 인터뷰를 기초로 한 저술이다. 저명한 저널리스트 스노(E.Snow)는 계획출산정책이 시행되던 시기에 수차례에 걸쳐 중국 최고지도자 모택동과 주은래와 인터뷰하였고 그것을 바탕으로 책을 출간하기도 하였다. 그 저작(Snow/松岡洋子譯, 1972)에서도 계획출산에 관한 내용은 부분적이지만 인구문제와 계획출산의 시행에 대한 중국최고지도자들의 인식이 나타나 있는 만큼 중요한 연구문헌이라고 하지 않을 수 없다. 책 이외에도 아사히신문(朝日新聞)에 연재된 모택동 등에 대한 인터뷰기사도 참고 되었다.

## 2. 중국계획출산정책의 개괄과 과정연구의 분석틀

### 1) 계획출산정책의 의미와 목적

계획출산은 중국 용어로는 [계획생육](計劃生育)이다. 중국정부는 이 개념을 영문으로는 [family planning]으로 표기하고 있지만, 일반적 의미에서의 가족계획보다는 넓은 범위의 개념이다. [생육]이라는 용어는 아동의 출산과 육아지원, 임신이나 출산휴가기간 중의 임금보전, 모성보호 등을 포함하는 개념이다(朴光駿, 2011a). 그러므로 계획생육의 중요한 목표가 산아제한이었다는 것은 사실이지만 산아제한보다는 광범한 개념인 것이다.<sup>4)</sup>

중국의 계획출산정책은 1955-57년경에 시행되기 시작하여 1979년경에 확립된 후 지금까지 시행되고 있다.<sup>5)</sup> 제도시행에서 확립까지 상당히 장기간이 소요된 정책이다. 중국에서 계획출산의 필요성이 처음으로 제기된 것은 1953년의 일이며, 1955년부터는 공산당조직을 중심으로, 1957년부터는 전국에 걸쳐 철저한 계획출산정책이 시행된다. 대약진운동이나 문화대혁명의 시기에 계획출산정책은 그 논의가 일시적으로 중단되었지만, 그것은 어디까지나 적극적인 선전의 중단을 의미할 뿐 정책철회를 의미하는 것이 아니었다. 1978년에는 헌법에 [국가는 계획출산을 제창하고 추진한다](제53조)는 조항이 명기되었다.

계획출산을 시행하는 경우, 출산아동수를 몇 명으로 하는 것이 바람직한가에 관한 논의와 결정도 변화해 왔다. 3명 이하에서 2명으로, 그리고 1979년에는 한자녀 출산을 강제하는 조례가 상해에서 처음으로 만들어진 후 한자녀 원칙이 굳어졌다. 한편, 계획출산의 법적인 근거로 [중화인민공화국인구계획생육법](中華人民共和國人口計劃生育法)은 제도확립 이후 10여 년이 지난 2001년 성립(2002년 9월시행)되었다. 이것은 제도

<sup>4)</sup> 일반적으로 중국 내에서는 사회보장의 분류에 있어서 소득보장, 의료보장, 고용보장, 산재보장에 더하여 [생육보장]을 포함시키고 있다. 이 경우 생육보장의 핵심은 [생육보험]제도인데, 그것은 임신출산에 관련된 여성의 임금보전을 그 주요 내용으로 하고 있다.

<sup>5)</sup> 계획출산제도의 확립시기를 1978년으로 보는 견해도 있다. 畑井義隆(1991: 145-146)은 그 근거로 다음의 사실을 들고 있다: 신헌법에 계획출산에 대한 국가의 책무가 명기된 것, 계획출산의 조직이 완비된 것, 그 해에 국가주석 화국붕이 구체적인 목표치를 제시하면서 계획출산정책의 필요성을 역설한 것 등.

란 법률에 의해 만들어진다는 관념을 가진 연구자들을 당혹스럽게 하는 중국 특유의 대응방식이다. 또한 계획출산정책의 시행과정에서 보여지는 정치지도자의 초법적인 권한과 결정 역시 그러하다.

계획출산정책의 배경과 목적에 관해서는 중국정부가 공식적으로 표명하는 목적과 실제적인 목적 간에 괴리가 있다. 통상 계획출산의 추진배경에는 인구압력 문제가 있다. 과잉인구에 의한 식량문제, 실업문제, 경제발전문제 등과 관련되어 있는데, 중국정부는 당초부터 계획출산의 목적이 인구압력의 해결에 있다는 견해를 부정하고, 그 중요한 목적이 여성해방에 있다고 표명해 왔다. 예를 들어 1973년 국제연합 극동아시아 경제사회위원회의 중국대표는 다음과 같이 말하고 있다: [중국이 계획출산을 시행하는 것은 중국에 과잉인구가 존재하기 때문이 아니다. 여성(부인)해방을 촉진하기 위해서이며, 모성과 부인과 아동을 보호하고 여성에게 적절한 교육기회를 제공하기 위하여, 그리고 인민의 건강과 민족의 번영을 증진하기 위해서이다].(Yu, 1979: 128; Peking Review, 1973.4.27). 그러나 중국계획출산의 실제목적이 식량문제와 경제발전문제, 즉 인구압력 문제의 해결과 깊이 관련되어 있다는 것은 부정할 수 없다. 계획출산의 방법은 우선 만혼의 장려와 피임의 보급이다. 시대에 따라 목표로 하는 출산아동 수는 점차 줄어들었는데, 정해진 아동수를 출산한 부부에 대해서는 불임수술이 요구되었다. 임신중절을 합법화하여 정해진 수의 아동을 출산한 후 다시 임신하게 된 여성에게는 중절을 요구하였다. 이 정책은 여성과 가족에 대한 계속적인 설득과 교육이 병행되었지만 매우 강압적인 분위기에서 실시되었다. 이렇게 국가가 직접 나서서 한편에서는 강압적 수단을 동원하면서 다른 한편 교육과 설득을 행하는 접근이 중국적 특징이라고 할 수 있다. 만약 이러한 강력한 계획출산정책을 시행하지 않았다면 어떤 결과가 있었을까? 중국은 인구대국이다. 계획출산정책을 추진하지 않았다면 중국인구가 지금보다 약 3억 명 더 많았을 것이라고 일컬어지고 있다.

## 2) 계획출산정책의 형성

공산혁명 기간 동안, 그리고 신중국 성립을 전후하여 정치지도자들은 인구문제를 낙관 시하였다. 1949년 모택동(毛澤東)은 식량부족문제의 심각성을 인지하면서도 그것은 국

민당 정부의 정책실패에 의한 것으로 규정했다. 더구나 그 인구문제가 혁명의 원동력이었다는 점을 높이 평가하고, 4.75억 명의 대인구야말로 중국의 가장 좋은 조건이라고 주장하였다. 사실 산아제한에 대한 모택동의 의사표명은 찬성과 반대를 번갈아하는 경향이 있었고, 그것은 계획출산정책의 시행과정에 시행착오로 나타나기도 하였다.

당시 중국의 출산 패턴은 조생(早生) 밀생(密生) 다생(多生)으로 축약될 수 있다. 일찍 결혼하여 터울을 두지 않고 출산하며, 많은 아동을 출산한다는 의미이다. 그러나 1953년 처음으로 실시된 인구센서스의 결과가 1954년 공표되면서 인구문제를 보는 시각이 달라졌다. 유엔통계에 의하면 1948년 중국 인구는 4.63억 명이었는데 센서스 결과는 5.8억 명을 상회하였고 인구증가율이 2%를 상회하였다. 통계적으로 보면 그 주요원인은 사망률의 저하를 의미하고 그것은 전쟁이나 내란, 기아에 의한 희생자는 이미 없다는 것을 반영한 것이었다. 중국인구추계에 의하면 매년 1,400만 명이 증가하고 1961년에 7억, 1971년에 8억5천만, 1980년에는 10억을 넘는 것으로 추정하였던 것이다.<sup>6)</sup>

이미 1953년 주은래 총리는 인구의 증가가 큰 부담이 된다고 지적한 바 있었는데, 1954년에는 인민대표대회에서 계획출산의 필요성이 주장되었다. 1955년 3월 공산당은 「출산억제 문제에 관한 보고」를 하면서 소수민족을 제외한 출산억제정책의 실시를 요구하였다. 이 시점을 계획출산의 시작으로 볼 수도 있다. 이 때 이미 정부는 계획출산정책을 원활하게 실시하기 위한 준비를 하고 있었다. 예를 들면 1956년 주은래가 인도를 방문하였을 때에 우선적으로 입수하고 싶어 했던 것은 인도의 가족계획에 관한 경험에 대한 정보라고 알려져 있다(Mende/高橋訊, 1964). 그 배경에는 이미 농촌사회에서의 과잉인구의 문제가 두드러지고 있다고 하는 사정이 있었을 것으로 생각할 수 있다. 마인초(馬寅初)의 『신인구론』(1957)에는 노동력의 과잉으로 인해 인간의 손으로 허점을 만드는 실태가 보고되고 있었던 것이다.

이후 계획출산정책이 강력하게 진행된 것은 1956년부터이며 같은 해 8월 위생부(衛生部)는 계획출산의 교육지도를 위한 지방조직을 확립했다. 1957년 3월에는 위생부의 지도아래 전면적인 산아제한운동이 개시되었다. 인민일보도 이것을 지지했는데 그

<sup>6)</sup> 이 인구조사결과 중 특기할만한 것은 아동인구비율이 극히 높았다는 것이다. 전 인구의 41%가 18세 이하의 연령층이었으며, 그중 15.6%가 4세 이하였고, 5세부터 9세까지가 11%, 10세부터 17세까지가 14%)였다. 그러한 사실은 그로부터 10년, 20년 후 그리고 현재에 이르기까지 중국사회에 많은 영향과 과제를 주어왔다.(박광준, 2011a) 예를 들면 1966년 이후의 하방(下放)정책의 배경에는 대규모의 청년실업문제가 있었다.



것은 인민에 대한 계획출산명령과 같은 것이어서, 산아제한의 선전은 맹렬하고 철저하게 행해졌다. 1956년 10월에는 중국농업발전 12년 계획(1956-1967)을 수정하여 인구밀집지역에 산아제한을 행할 것을 규정하였다(Yu,1979).

그러나 계획출산정책이 중도에 주춤하게 되는 시기를 맞게 되는데 그 처음이 대약진운동의 시기와 문화대혁명의 시기이다. 대약진운동은 계획출산에 대한 사회캠페인이 시작되자마자 시작되었다. 대약진운동은 노동력의 대량투입에 의한 생산력향상을 꾀하는 운동이었는데, 이로 인해 인구는 많을수록 좋은 것으로 인식되고 공식적 산아제한의 논의는 중지되었다. 그러나 기존의 산아제한사업이 철회된 것은 아니었다. 대약진운동이 실패로 끝나고 모택동도 국가주석을 퇴임할 수밖에 없게 되었지만 인구문제 내지는 식량문제가 심화됨에 따라 모택동을 포함한 중국지도부는 1962년 이후 인구억제를 위한 지시를 계속 내리고 있었으며 산아제한도 강화되었다.

또한 문화대혁명의 초기에도 인구문제논의가 중단된 적이 있었으나 그러나 이 시기에 오히려 계획출산에 대한 인민의 이해는 더욱 높아져 그것이 계획출산정책의 실시를 위한 조건만들기와 같은 역할을 하였다. 이 시기에 계획출산지도를 위한 클리닉 등도 계속적으로 운영되었으며 피임사업도 계속되었다.<sup>7)</sup>

국무원에서는 1973년 계획출산지도위원회를 창립하고 [만희소(晩希少)]의 원칙을 제시하였다. 늦게 결혼하고 터울을 길게 잡으며, 적게 출산한다는 원칙이다. 모택동도 1973년부터는 일관되게 계획출산의 필요성을 인정하였다. 1977년에는 계획출산이 4개(공업, 농업, 국방, 과학기술)의 근대화 필수불가결한 조건이라는 것이 확인되었다. 1978년 전국인민대표대회에서 화국봉(華國峰) 주석은 3년 내에 인구의 자연증가율을 1% 이내로 감소시킬 것이라는 목표치를 제시하였고, 또한 1978년 3월에는 헌법 제53조에 [국가는 계획출산을 제창 추진할 것]을 명시하여 계획출산에 대한 법적규제의 첫발을 내딛었다. 그리고 국무원에 계획출산지도위원회를 발족하고 진모화(陳慕華)부총리를 위원장에 임명하였으며 이때 [한자녀가 최적, 최다 두 명까지]의 원칙이 확인되었다.

한자녀 원칙이 처음으로 명확하게 주장된 것은 1979년의 일이다. 그 해 1월 인민일

<sup>7)</sup> 많은 일본연구자들은 대약진운동과 문화대혁명 기간 중에 계획출산정책이 철회되었다고 기술하고 있다. 그러나 당시 중국에서 그 과정을 관찰했던 멘드는 이 두 시기를 계획출산정책이 그 탄력을 잃은 시기(Mende/高橋正訳, 1962)로 표현하고 있다. 다른 참여관찰자의 조사내용을 참고해 본다면 이 시기에도 계획출산정책이 결코 철회된 것은 아니었다.

보 사설은 모든 국가계획에 계획출산을 넣을 것을 역설하였다. 전국인민대표대회에서는 화국봉주석 [국민경제발전을 위한 10개 주요활동임무]의 하나로 [계획출산에 의한 확실한 인구억제]를 제안하였다. 그리고 진모화는 1985년까지 인구증가율을 0.5% 이내로 하고 2000년까지 제로증가율을 달성하기 위하여 한자녀를 제창하였다. 이미 지방에서는 한자녀를 내용으로 한 조례제정의 움직임이 있었다. 1979년 8월에는 상해시 계획출산에 관한 규정이 성립하였는데 한자녀가족에 대한 장려금 등의 유인책, 다자녀에 대한 부담금을 가하는 것 등의 규정이 포함되었고, 산둥성 지방에는 한자녀의 슬로건이 나타나기도 하였다.

이와 같은 흐름을 지나오면서 1980년 9월의 전국인민대표대회에서는 1981년부터 시작되는 제6차5개년계획에 계획출산을 포함시키게 되었으며 향후 30-40년간 한자녀 정책을 추진할 것이 결정되었다. 이상의 과정을 정리한 것이 다음의 [표 1]이다.

[표 1] 중국계획출산정책의 형성

- 1953년 주은래(周恩來)총리 인구압력 문제를 지적, 인공중절 인정
- 1954년 제1기전인대 1차 회의 계획출산제안
- 1955년 공산당, 소수민족 제외한 인구 억제를 강조,
- 1956년 모택동 계획출산 중요성을 강조, 위생부(衛生部)는 계획출산 지방조직을 만들
- 1957년 전면적 산아제한사업의 시작, 중국농업발전 12년 계획(1956~1967) 수정하여 산아제한을 명기함
- 1958년 대약진운동과 더불어 산아제한의 논의중지
- 1962년 이후 산아제한 강화, 문화대혁명의 시기에는 논의 중지
- 1973년 모택동 계획출산 지시강화, 국무원계획출산 지도위원회 설치, [晚稀少]원칙.
- 1977년 전국계획출산활동보고회, 계획출산이 4개 근대화에 필요불가결함을 확인
- 1978년 제5기 전인대 1차 회의에서 화국봉 주석, 인구 증가억제의 수치목표설정, 신헌법제정, 계획출산의 국가책무, 신계획출산지도위원회 설치(위원장은 진모화 부총리)
- 1979년 전국계획출산회의. 인민일보사설 모든 국가계획에 계획출산 포함을 주장, 제5기전인대 제2차 회의 [국민경제발전을 위한 10대활동]의 실현 위해 한자녀원칙 제창, 계획출산위원장 진모화부총리, 2000년까지 인구성장 0%달성과 한자녀 원칙 제창, 모자보건 등 강화
- 1980년 제5기전인대 제3차 회의, 향후 30.40년간 한자녀정책 추진결정, 1981년부터 시작되는 [제6차 5개년 계획]에 계획출산 포함. 혼인법 개정(혼인연령 남자22세, 여자 20세, 계획출산의 의무는 부부 쌍방에 있음을 명기)

<자료 : 필자 작성>

### 3) 계획출산 과정연구의 틀

1950년대 중국에서 계획출산정책을 시행하기 위해서는 사회전체의 의식개혁이 필요하였다. 계획출산은 남아와 다산을 선호하는 전통문화와 정면으로 배치되는 것이었기 때문이다. 따라서 계획출산사업을 시행하면서 여성의 의식개혁을 목표로 하는 법률의 개정과 제정 등을 동시에 추진하지 않으면 안 되었기 때문에, 계획출산에 대한 과정연구는 그 제도내용 뿐만 아니라 여성과 가족에 전통문화개혁노력을 동시에 고찰할 필요가 있다. 이렇게 접근할 때, 비로소 왜 정책의 시행과 완성에 그렇게 많은 시간이 걸렸는가를 매우 중요한 연구문제에 대한 설명이 가능하다.

일반적으로 계획출산정책을 추진하는 국가의 목적은 인구압력을 줄이고 지속가능한 경제성장을 이루는 것이다. 특히 중국에서의 인구문제는 공자나 맹자, 한비자 등의 고대사상가도 언급하고 있을 만큼 오래된 논의이지만, 그것은 항상 식량문제와 결부되어 논의되어왔다. 원래 [人口]란 단어는 사람의 수를 입으로 헤아리는 것을 의미한다. 이러한 역사 문화적 의미는 결코 과소평가될 수 없다. 그러나 중국정부는 적어도 공식적으로는 계획출산이 여성해방과 여성교육 등을 위해서 시행되고 있을 뿐, 인구 압력이나 경제성장이 그 목적이 아님을 누누이 강조해 왔다. 하지만 그것은 두 가지의 의미에서 자기방어적인 주장이다. 하나는 계획출산정책의 시행과정에서 나타나는 여성 인권문제에 관한 서구사회의 비판적인 사고에 대한 방어적 의미가 있다. 여성의 출산권을 제한하는 문제뿐만 아니라, 임신말기의 태아를 강권적으로 중절시키는 사례가 알려지면서, 강압적인 계획출산에 비판과 의문이 제기되어 왔다.<sup>8)</sup> 그러한 의문제기에 대하여 중국정부는 그 정책의 정당성이 경제발전에 있는 것이 아니라 사회주의건설과 여성해방이라는 보다 큰 이념에 있다는 점을 내세웠던 것이다. 그 주장 자체가 이념적 구호적인 주장이었기 때문에 그러한 주장을 뒷받침할 만한 과학적인 증거자료를 제시하지는 못했다.

다른 하나의 측면은, 만약 계획출산이 인구압력 문제를 해소하기 위한 정책이라는

<sup>8)</sup> 물론 강권적인 제도시행에 대해서는 당사자들의 반발이 있었다. 농촌지역에서 계획출산의 관리들이 습격을 받거나 관리의 자녀가 살해당하는 등의 반발이 있었다. 그 사례에 대해서는 Mosher/津藤清美(1994)를 참고할 것. 그러나 계획출산사업에 대한 방해나 비난은 강력하게 통제되고 억압되었다.

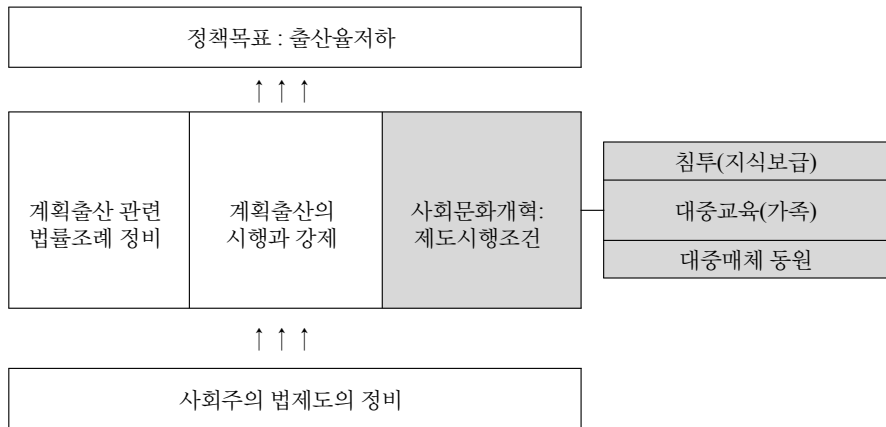
점을 인정한다면 그것은 멜더스의 인구이론에 동조하게 되는 것이라는 이념적 강박관념에 빠져있었기 때문에 그 점을 극구 부인하였다는 측면이다. 당시 중국에서 멜더스의 인구론은 가장 자본주의적인 이론으로 치부되어 있었다. 인구론 그 자체보다는, 엥겔스가 멜더스를 비판하였다는 사실만이 먼저 부각되어, 누구라도 멜더스류의 인구압력 문제를 거론하면, 그것은 자본주의자로 규정되어 대중의 박해를 받는 시기였다.<sup>9)</sup> 이러한 분위기 속에서는 아무리 과학적인 근거를 가진 주장이라고 하더라도 그 결론에 있어서 멜더스의 주장과 유사한 결론을 제기하기 어렵게 되고, 대신 이 정책이 사회주의이념에 근거한 여성 의식 개혁과 지위향상에 그 목적을 두고 있다는 선전적 주장이 득세할 수밖에 없었던 것으로 보인다.

본 연구의 분석틀은 [그림 1]과 같다. 대부분의 현대국가에서는 제도는 법률에 근거하며 제도시행은 지역구분 없이 일제히 이루어진다. 물론 역사적으로 볼 때, 시행에 많은 시간이 걸린 사례가 적지 않다. 예를 들어 엘리자베스구빈법은 1601년 성립하였으나 그 수십 년 지난 시점에서도 실제로는 시행되지 않은 지역이 상당수 있었음이 확인되고 있다. 중국의 경우, 특히 이 정책이 시행된 1950년대의 상황은 대부분의 국민이 농촌에 거주하고 있었는데, 어떤 제도를 전국적으로 일제히 시행하기에 필요한 행정인력이나 능력이 구비되어 있지 않았다. 그러므로 제도시행의 바탕에는 신중국 탄생과 더불어 만들어진 개혁입법이 있지만, ①제도의 시행과 강제, ②출산계획에 관련된 법률조례의 정비, ③여성보호를 위한 교육을 주 내용으로 하는 사회문화개혁을 동시에 추진하지 않으면 안되었던 것이 중국의 상황이다. 일반적인 국가의 경우, ①제도의 시행과 강제만으로 제도는 일제히 시행되지만 당시 중국의 경우는 그와 동시에 ②와 ③의 과업을 시행하지 않을 수 없는 상황에 있었던 것이다. 결국 이러한 상황이 제도시행의 기간을 길게 만들었다. 본 연구에서는 특히 ③의 사회문화개혁에서의 [여성의식 및 지위향상을 위한 사회문화보급]이 구체적으로 어떻게 이루어졌는지를 밝히려고 한다. 그 수

<sup>9)</sup> 1957년 당시 북경대학의 총장이었던 馬寅初는 제1기 전인대에서 [신인구론]을 발표하였는데, 그 내용은 인구의 질적인 향상을 추구하면서 인구증가를 억제해야 한다는 것이었다.(馬寅初, 1957; 1958) 그의 연설전문이 인민일보에 게재되는 등 큰 호응이 있었으나, 곧 자본주의적인 인구론으로 규정되어 대중의 심한 박해를 받고 북경대학에서도 쫓겨났다. 그가 명예회복된 것은 1980년대의 일이다. 재미있는 것은 그 자신이 신인구론의 첫머리에서 자신의 인구론은 멜더스의 그것과는 다르다는 점, 왜 다른가 하는 점을 매우 강조하고 있다는 점이다. 하지만 그 결론이 인구억제라는 점은 멜더스와 다르지 않았기 때문에 대중박해를 받았던 것이다. 이러한 교조주의적 사회분위기는 계획출산정책의 정당성 확보에 더욱 시간을 걸리게 하였던 것으로 보인다.

단으로서는 대중교육, 여성과 농촌에 대한 침투, 대중매체의 동원으로 나누어 고찰하고자 한다.

[그림 1] 계획출산정책 형성과정연구의 분석틀



### 3. 신중국 탄생기의 여성·가족입법과 상황

#### 1) 신중국 탄생과 여성입법

모택동은 1927년 인민을 속박하는 [4개의 밧줄]을 언급한 적이 있는데 그것은 구시대의 중국사회를 가장 간결하게 표현한 것으로 알려져 있다. 그 네가지 속박이란 정권(政權: 지주지배), 족권(族權: 동족지배), 신권(神權: 종교적 지배), 부권(夫權: 가부장제에 의한 남성의 여성에 대한 지배)을 말하는데, 그 중에서도 핵심적인 것은 지주지배였고, 그것은 가부장제와 불가분의 관계에 있었다(幼方直吉, 古島琴子, 1976: 222). 따라서 여성의 식개혁과 지위향상의 문제는 가부장제의 문제와 토지소유문제라는 두가지 문제가 동시에 관련되며 이 양자는 분리해서 생각할 수 없는 문제이다. 신중국 탄생 이후 최초의 개혁입법은 소위 3대개혁입법(노동조합법, 토지개혁법, 혼인법)으로 일컬어지는데, 여기에서는 토지개혁과 혼인법이 여성과 어떻게 관련되는지를 살펴보기로 한다.

1949년 신중국 성립 직전에 공포되어 임시헌법의 역할을 했던 [중국인민정치협상회의 공동강령]은 [중화인민공화국은 여성을 속박하는 봉건제도를 폐지한다. 여성은 정치적 경제적 문화적 교육적 사회적 생활의 각 분야에서 남성과 동등한 권리를 갖는다](6조)고 규정되었고, 이러한 이념에 근거하여 혼인개혁과 토지개혁이 추진되었다.<sup>10)</sup> 1950년의 신혼인법은 여성과 혼인에 관한 최초의 대개혁이며 가부장제의 개혁으로, 봉건주의적 가족을 남녀평등의 관점에서 재편하였다는 점에서 큰 의의를 가진다. 그 내용으로는 일부일처, 남녀권리의 평등, 여성과 아동의 권리보장(제1조), 그리고 중혼, 축첩, 과부재혼에 대한 간섭금지(제2조)가 규정되었다. 따라서 강요된 결혼, 이혼 및 재혼금지 등의 오래된 관행은 여성의 자유를 제약하는 것으로 규정되었다. 또한 신혼인법은 부부가 가정재산에 대한 평등한 소유권과 처분권을 가질 것을 명시(제10조)하였다. 이러한 규정의 이념은 기존의 가부장적 권위에 기초해있는 가족제도의 남녀불평등을 폐지하고 가족내에서의 여성해방을 실현하는 것이었다. 여기에서 특기할 것은 혼인법 위반에 대한 형사책임을 명기(제26조)하고 있다는 점이다. 특히 폭력으로 혼인에 간섭하는 행위는 형사책임의 대상으로 명기되었다. 그러나 이러한 처벌규정이 곧바로 적용되기는 어려운 것이 혈연적 공동체의 큰 반발이 있었기 때문이다. 중국에서는 혼인이나 가족의 문제는 주로 인민내부의 문제로 인식되어 그 문제에 대하여 곧바로 법률이 개입하지는 않는다는 관행이 지금까지도 강하게 남아 있다.

계획출산정책이 그 시행에서 확립까지 긴 시간이 걸린 것처럼 신혼인법의 정착에도 시간이 걸렸다. 여성에 의한 이혼신청 등을 간부가 거부하거나 비협조적으로 대처하는 사례가 많이 보고되었다. 중국의 경우 사회주의이념의 관철은 입법에만 의지하지 않고 대중운동을 통하여 이루어지는 특징이 있다. 신혼인법의 경우에도 혼인법관철을 위한 대중운동(1953-1954)이 있었다. 중국정부는 신혼인법의 관철을 위해 선전교육을 강화할 것을 지시했고, 혼인법 집행상황 검사반을 각지에 파견하여 선전과 지도를 행하였다. 중앙혼인법관철운동위원회(1953년)가 성립되었고 혼인법 관철의 달(3월)이 지정되어 전국적 캠페인이 이루어졌다. 대중운동의 주체는 부녀연합회였는데 이를 통하여 신혼인법의 시행에 소극적인 일부간부의 태도는 강하게 비판되었다. 사상변혁을 주도

<sup>10)</sup> 이 규정은 1954년 제정된 [중화인민공화국 헌법]에서도 계승되었는데, 신헌법에서는 특히[가정내에서의 평등](제96조1항)이 추가되어 명문화되었다(何燕俠, 2004: 17). 즉 가정생활에 있어서 여성이 남성과 동등한 권리를 가짐이 1954년 헌법에서 명시되었던 것이다.

하는 이러한 대중운동이 이루어지고 난 이후에야 비로소 혼인법은 하나의 법제도로써 정착되게 된다. 이러한 과정은 중국사회의 법률시행의 중요한 특징이다.<sup>11)</sup>

또 하나의 개혁입법인 토지개혁법(1950)은 인민해방을 위한 가장 핵심적인 입법임과 동시에 특히 여성농민의 해방을 위한 입법이었다. 동법은 토지소유제도를 개혁하여 토지를 모든 인구에게 통일적으로 배분하도록 하였다(제11조). 따라서 여성이나 아동도 성년남성과 마찬가지로 토지소유권이 인정되었다. 토지개혁법이 성립되기까지의 토지개혁운동에는 여성들의 적극적인 참여가 있었다. 그 배경에는 신중국 탄생 직전에 이루어졌던 토지개혁의 초점을 주로 여성해방에 두어 온 경위가 있었다. 예를 들어 1947년 7월에 열린 전국토지회의에서는 여성간부들의 그동안의 토지개혁활동을 통해 토지상황과 문제점에 대해 발언하도록 하면서 토지개혁에 있어 여성농민에게도 남성농민과 동일한 권리와 발전이 필요함을 역설하였다. 당시 유소기는 전국토지회의에서 제정된 「중국토지법 대강(大綱)」에 토지분배에 남녀평등 원칙의 실현을 지시한 것으로 알려져 있다.

토지개혁은 한편에서는 여성의 토지소유권을 인정하면서 다른 한편 여성의 생산활동 참가를 요구하는 것이었다. 그러나 여성의 경제활동참가가 순조롭게 이루어진 것은 아니며, 그것의 정착에도 상당한 시간이 걸렸다. 여성이 공동작업에 참가함으로써 남성노동자의 노동의욕이 감퇴했다거나 전체적인 노동효율의 저하, 여성의 건강이 악화된 경우, 가사노동을 하지 못함으로 인한 가정 내 트러블, 가정을 비운사이에 아이가 다치는 문제, 그로인한 가정 내 불화 등의 문제가 보고되었고(秋吉裕子, 1985: 6), 그것은 토지개혁법의 순조로운 정착을 방해하였다. 이러한 문제에 대응하여 모든 여성이 일제히 노동에 참가한다는 토지개혁의 방침에서 점차적으로 여성노동을 늘려간다는 방침으로 바뀌었다. 그 배경에 전통적인 관습의 압력의 문제 이외에 농촌지역의 잉여노동의 문제가 있었다. 이미 농촌지역의 노동력과잉 문제가 존재했던 것이다. 이러한 문제의 해결책이 농업의 집단화정책이었다. 농업집단화는 [합작사(合作社)]의 형태로 추진되었는데, 합작사의 정관에는 여성도 남성과 같이 노동을 통한 분배의 원칙, 여성의 육체적 생리적 조건에 따른 분배원칙, 여성취업을 확보하기 위한 탁아소의 설치 등이 규정

<sup>11)</sup> 이 혼인법은 1980년에 처음으로 개정되었다. 결혼연령의 상향조정과 계획출산내용의 삽입이 그 중요한 내용이었다. 계획출산의 실행의무는 부부가 동시에 진다는 것이 규정되었다.

되었다. 토지개혁법은 여성의 토지권 소유라는 외형적 조건의 변화에 머물지 않고, 여성의 생활조건의 개선에도 큰 영향을 주었으며 따라서 여성의 경제적 지위도 개선되고 가정 내에서도 발언권을 가지게 되었다. 즉 토지개혁법은 [여성해방을 위한 경제조건을 획득시킨](中華全國婦女連合會編著/中國女性史研究會編譯,1995:452)과정이었다.

## 2) 여성과 가족의 상황

1962년 시점에서 중국의 지식인이나 다수의 도시노동자는 이상적인 자녀수를 2~3명이 라고 생각하였지만 농촌지역의 사람들은 6명 혹은 그 이상(Freeberne,1964:12)이라고 대답하고 있다. 그만큼 도시노동자와 농촌주민과의 생각이나 문화는 다른 것이었다. 그러나 당시 중국인구의 85% 이상이 농촌인구였기 때문에 농촌여성의 문제란 중국여성의 문제라고 해도 과언이 아닐 것이다.

당시의 여성과 농촌의 상황에 대해서는 여성차별적 문화(남아선호)와 결부된 다산(多産)문화, 그리고 여성 및 농촌지역의 교육수준을 통하여 살펴보기로 한다. 이러한 두 가지 측면을 살펴보는 것은 신중국의 계획출산이라는 생각이 전통문화와 얼마나 배치되는 것인지를 알 수 있고, 그 반발로 인하여 계획출산사업의 확립에 많은 시간이 걸리게 된 사정을 밝혀줄 수 있다. 왜냐하면 남아를 선호한다는 것은 남아를 출산할 때까지 출산을 계속한다는 의미가 있고 첫째나 둘째아이가 여아인 경우라도 더 이상 출산을 하지 못하게 한다는 것은 강한 반발을 가져올 수 있기 때문이다. 또한 여성과 농촌지역 성인의 높은 문맹률은 가족계획의 교육에 걸린 많은 시간을 설명해줄 수 있다.

중국에는 전통적으로 다산문화가 있었다. 황하지역의 범람에 의한 자연재해의 빈발, 전쟁 등이 그 배경이다(樊明他, 2009: 4-5). 자녀 특히 아들은 노후보장의 상징과 같은 존재였다. [아이를 키워서 노후에 대비한다](養兒防老)의 사상은 지금도 건재하다. 즉, 다산문화는 여성차별적 문화와 불가분의 관계에 있었다. 농촌지역의 경우 빈곤한 농민여성은 8~10명의 아이를 낳았다. 다만 높은 사망율로 인하여 1-2명 정도가 살아남았기 때문에 급격한 인구증가는 없었다. 기근이 들면 여자아이를 유기하거나 파는 일은 오랜 관행이 되어 있었다(韓素音, 1970). 비록 새로운 입법이 강압적으로 시행된다고 하더라도 전통관행에 배치되는 내용이라고 한다면 그것을 전국적으로 일제히 시행하는



것은 불가능했다. 현장에서의 트러블은 물론이요 일제시행에 필요한 행정력을 갖추고 있지 않았다.

앞서 언급했던 1950년 성립된 신혼인법에는 [영아살해의 금지]조항이 명기되었다. 시행 후 1년 지난 1951년에는 정무원(政務院, 현재의 國務院)은 그 철저한 실시를 위한 지시를 하였는데, 그 문건에는 다음과 같은 법률위반사건내용이 포함되어 있다: [각 지역의 여성 중 혼인불능, 가정 내 학대에 의한 자살과 피살은 1년 동안 중남구 1만여 명, 산동성 1,245명, 어느 현(기초행정구역)의 경우 1950년 5월에서 8월 사이에만 119명이다. 이에 대해서는 절대로 용인할 수 없고 엄중한 처벌이 필요하다. 각급인민정부는 간부교육, 사법간부와의 협력을 통하여 혼인법의 철저한 시행과 선전활동에 노력해야 하며, 그 실태를 1951년 12월말까지 보고해야 한다.](幼方直吉·古島琴子, 1976: 232에서 재인용).<sup>12)</sup>

여성, 그리고 농촌인구전체의 높은 문맹율은 가족문화와 깊이 관련된 새로운 정책 시행에 걸림돌로 작용하였다. [표 2]는 1982년 인구센서스에 의해 밝혀진 중국의 성별 연령별 문맹인구 및 반문맹인구의 비율이다. 12세 이상 인구의 23%가 문맹 반문맹인구이며 연령이 높을수록 그 비율이 높아지고 있다. 특히 여성고령자의 경우 그 비율은 매우 높다. 60세 이상 노인의 경우 79.4%가 그에 해당하는데, 여성의 경우 95%에 이르고 있다.

그 25년 전 그러니까 계획출산정책이 시작된 1957년의 상황을 유추해보면, 1982년 60세 여성의 경우 1957년에 35세가 되는데, 당시 35세 이상 여성인구의 적어도 95% 이상이 문맹 반문맹의 상태에 있었다고 추정할 수 있다. 이러한 상황에서 피임기구의 설명과 피임수술의 설명을 행하고 교육하며, 마지막으로 여성과 그 가족의 동의를 받는 것은 결코 쉬운 일이 아니었고, 단기간 내에 일제히 실시하는 것이란 불가능했을 것이다. 인구압력 문제를 공식적으로 제기했던 마인초가 인구문제의 본질은 농촌문제에 있다고 한 것의 의미를 알게 해주는 대목이다.

<sup>12)</sup> 여성의 자살은 여성의 삶의 질을 가늠할 수 있는 중요한 지표이다. 중국농촌여성의 상황은, 그러나 이 지표를 통해서 보는 한 지금도 크게 개선되어 있다고는 보기 어렵다. 현재 중국의 자살률은 세계 최고수준급이라고 할 수 있는데, 농촌의 경우 여성자살율은 남성자살율의 3배에 달한다. 필자들의 자료에 의하면 중국은 전체적으로 여성자살률이 남성자살율을 상회하는 유일한 국가이다.(자세한 내용은 박광준, 2011b를 참고할 것) 사회문화의 변화에 얼마나 많은 시간이 걸리는가를 생각하게 한다.

[표 2] 1982년 연령별 성별 문맹 반(半)문맹 인구

연령별	총 인구 (만명)	문맹·반문맹 인구	문맹·반문맹인구의 성별		
			합계(%)	남성(%)	여성(%)
전국	100828	23793	23.60	14.11	33.69
20~24	7341	1064	14.32	9.71	23.27
25~29	9259	2078	22.44	9.56	36.18
30~34	7296	1917	26.27	13.24	40.38
35~39	5420	1520	28.05	14.20	43.45
40~44	4838	1877	38.80	22.43	57.47
45~49	4736	2472	52.20	32.33	74.49
50~54	4085	2518	61.64	40.59	85.18
55~59	3391	2302	67.89	47.39	89.75
60 이상	7666	6078	79.40	60.89	95.64

자료 : 중국1982년인구센서스 田雪原2005:19에서 재구성(원자료의 문맹총인구는 12세 이상 중 문맹자)

계획출산은 여성에게만 관련된 것이 아니라 남편과 부모 등 가족 전체의 동의가 필요한 문제이므로 농촌전체의 문맹율을 볼 필요가 있다. 1982년 인구센서스 결과에 의하면 농촌인구의 연령별 문맹율은 45~49세가 81.43%, 50~54세 90.23, 55~59세 93.31, 60세 이상의 경우는 97.10%였다(田島淳子, 1985: 표6). 그리고 전체 문맹자의 3분의 2가 여성이었으므로, 이 인구층 여성의 대부분이 문맹이라고 해도 과언이 아닐 것이다.<sup>13)</sup>

#### 4. 계획출산정책의 전략과 전개

계획출산의 정착을 위해 중국정부는 오랜 기간 동안의 여성교육과 설득을 행하는 노력을 하였다. 그렇다고 정치권력을 동원한 시행강제가 없었던 것은 결코 아니다. 계획출산정책이 그 확립에 많은 시간이 걸렸지만, 결국 제도로써 정착된 데에는 계획출산의 반대와 저항을 용인하지 않는 중국정부의 강권적인 시행이 있었기 때문이라는 점을 인

<sup>13)</sup> 문맹율은 새로운 정책이나 문화를 받아들이는 이해도의 간접적인 지표이다. 문맹율이 높다고 해서 새로운 것의 습득이 늦다고 규정짓기는 어려울지 모른다. 한 예로 1970년대 초 성도(成都)의 한 공장의 여성노동자조사를 행한 버체트(W.Burchett)는 문맹여성들이 극히 복잡한 생산과정을 습득하는 속도가 매우 빠르다는 것에 놀라움을 표시하고 있다(杉山市平訳, 1974). 그러나 농촌사회 전체의 높은 문맹율은 오랫동안 유지해 온 가족문화와 대치되는 새로운 정책의 수용에 많은 시간이 걸리게 하였다는 것은 부정할 수 없을 것이다.

정하지 않으면 안 된다.

1979-1980년의 1년간 중국농촌지역에서 참여관찰연구를 행한 모셔(W.Mosher)는 계획출산정책 시행에 소요되는 경비를 하부조직이 모두 부담하게 되어 있었고, 하부조직은 다시 그 비용을 계획출산의 당사자 즉 여성들의 비용부담을 요구하였는데, 여성에게 비용부담을 시키지 않았다면 계획출산정책은 좌절했을 것이라고 기술하고 있다 (Mosher/ 津藤清美訳, 1994: 203). 물론 피임기구의 배급이나 피임수술의 시행에 따른 비용은 무료였다. 그러나 계획출산에 동의하지 않는 농촌여성에 대해서는 몇 달이든 계속하여 계획출산집회에 참석하도록 하였는데, 그에 소요되는 비용은 전액 여성당사자에게 부담지웠다. 당시 두 명의 자녀를 출산하고도 난관수술을 받지 않는 여성은 3개월에 한 번씩 근무지의 진료소에서 부인과 진료를 받는 것이 의무적으로 되었고, 만약 3번째의 임신을 하게 된다면 계획출산집회에서의 출석과 그 남편의 직장에 연락하여 사상교육을 실시하도록 하는 조치가 뒤따랐다. 세 번째 임신에 대해서는 그 4개월째부터 양부모에 대한 급여가 10%삭감되었고, 중절을 거부하게 되면 결국 해고되었다. 결국 계획출산에 동의할 때까지 당사자에게 압력을 행사하고 노동권마저 박탈하는 조치로 인하여 많은 여성들은 그 부담에 견디지 못하고 계획출산정책에 따르는 경우가 많았음을 알 수 있다.

그러나 다른 한편, 여성과 농촌사회 전체를 대상으로 한 교육과 설득이 지속적으로 이루어졌고, 그것은 계획출산정책의 정착에 중요한 요인이다. 이하 그 과정을 대중교육과 조직화, 농촌사회에 대한 지식인의 침투, 대중매체의 동원의 세 부분으로 나누어 살펴보고자 한다.

## 1) 인민공사를 통한 농촌사회 침투

중국여성의 자립적 주체적 삶의 확립에 큰 영향을 준 것은 인민공사(人民公社, People's Commune)의 경험이다. 인민공사는 1958년의 대량의 노동인구투입을 통하여 단기적인 경제발전을 지향한 대약진운동과 더불어 시작되었는데, 농촌의 경제활동을 맡아온 합작사와 지방의 공적행정조직을 하나로 통합한 조직(政社合一)이다. 인민공사의 성립으로 농촌사회에서는 지역주민의 모든 생산 활동뿐만 아니라 정치, 교육, 보건의료 등이

인민공사를 통하여 이루어졌고, 농촌지역에서의 계획출산활동 역시 이 인민공사를 통하여 이루어졌다. 농민의 재산은 공사관리위원회, 생산대대, 생산대라고 하는 3개의 소유로 되었고 농업활동은 생산대 단위로 공동으로 이루어졌다.

이 인민공사는 물론 계획출산을 그 목적으로 하는 것이 아니었다. 그러나 1950년대 중반에 시작된 계획출산정책은 여성의식개혁과 지위향상이 그 시행조건과 같은 것이었는데, 계획출산을 위한 여성교육과 설득은 주로 인민공사를 통하여 이루어졌다. 인민공사가 계획출산정책의 정착에 미친 영향은 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 여성노동의 사회화를 통한 여성과 가족에 대한 민주적인 사상의 침투이고, 다른 하나는 보건의료 활동에 있어서 도시지식인이나 의료인이 인민공사에 대거 투입되거나 교류를 가지게 됨으로써 이루어진 지식의 침투이다.

1950년 토지개혁으로 인한 소유권의 분배가 이루어졌고 그 결과 토지는 평등분배가 되었으나 새로이 토지를 분배받은 농민은 그 경영에 있어 생산수단(농기구 등)과 기술이 부족하여 효율적 운영이 어려웠다. 중국정부는 이를 개선하기위해 협동적 운영형태가 필요하다는 판단 하에 농업의 협동화가 실시되었고, 이것은 경작과 운영을 함께하는 합작회사의 형태를 이루었다.

농민의 합작회사화는 전통적 가부장 가족제도의 경제적 기반을 이루어 온 소농경제가 해체되는 과정으로, 여성들에게 있어서는 [집]으로부터 해방되어가는 과정이었다(小野和子 1978:247). 즉, 누구에게도 종속된 형태가 아닌 각각의 개인으로서 사회적 생산노동에 참가하는 형태로 변화되는 것이었다. 이것은 1958년 인민공사의 설립으로 더욱 확대된다. 같은 해 8월에는 공산당중앙위원회가 전국의 모든 농촌에 인민공사의 설치를 채택하였다. 쉽게 말하면 5억의 농민을 국가급여를 받는 노동자로 만드는 조치였다. 멘드는 농촌사회를 인민공사의 형태로 조직한 것은 정부의 전 국민에 대한 정치적 장악력을 더 이상 없을 만큼 강화하는 조치였다(Mende/高橋訳, 1962:82)고 주장하고 있다. 그만큼 정부의 방침에 대한 교육이 농촌여성이나 주민에게 잘 침투되어가는 체제로 전환되었다고 볼 수 있는 것이다.

이러한 인민공사의 창설은 여성들에게 있어 여성지위향상을 위한 생활의 틀을 만드는 계기가 되었다. 小野和子(1978)는 이에 대해 4가지 측면을 들고 있는데, 첫째, 여성이 보조적 노동력으로서가 아닌, 광석채굴, 운수담당, 봉제공장, 제화공장 등 다양한 방

면에서 힘을 발휘할 수 있는 주력노동에 진출하는 계기가 되었다. 둘째, 인민공사는 집단노동이외에도 집단생활조직으로 서의 생활복지사업을 행하였다. 공공식당, 보육원, 양로원 등이 만들어져 가사노동의 사회화가 이루어지게 되었는데, 예를 들면 1959년 당시 전국 26,000개 인민공사에 보육시설이 475만개, 공동식당이 265만개에 달했다. 이것은 가사노동의 사회화 촉진을 통하여 부인의 생산활동 참가를 보장하였다. 셋째, 인민공사는 개인의 능력에 부응하여 분배를 행하는 원칙을 가지고 있어 이전의 합작사가 가정을 단위로 하여 가장에게 임금을 지불해왔던 것과는 달랐다. 즉 개인단위화를 실행하였는데 노동일수가 많아지면서 그에 따른 개인임금 지불이 높아져 여성의 경제적 자립이 가능하게 되었다. 넷째, 인민공사는 교육 문화사업을 함께 함으로서 성인을 위한 학교사업이 행해졌고 따라서 대부분 문맹이었던 여성들이 이를 통해 교육을 받게 되었다(小野和子, 1978:249-252). 이러한 인민공사의 대응들은 사적노동영역으로서의 가부장적 가족에서 사회적 노동영역으로서의 평등한 가족관계로 전환하는 기반이 되었다. 이러한 요인들과는 별도로 인민공사의 간부에 여성이 선출됨으로써 그로 인한 사회적 책임의 자각이 여성 사이에 공유되는 효과를 가지고 있었다.<sup>14)</sup>

토지개혁법에는 토지분배는 사람 수에 따라 통일적으로 배분할 것이 규정되었고, 부인과 아동에게도 성인남자와 같은 토지소유권 보장되었다. 또한 신혼인법에 의해 부부는 쌍방의 가정재산에 대하여 평등한 소유권과 배분권을 가진다고 규정되었다. 그러나 그러한 이념의 실현은 가족단위경영을 집단적 토지소유방식으로 변화시킴으로서 경영의 통제권을 가장으로부터 합작사의 관리위원으로 바꿈으로서 비로소 실현되기 시작하였다. [가족노동에서 사회노동으로의 전환](幼方直吉·古島琴子, 1976:235)이다. 그러한 전환의 획기적 계기가 된 것이 인민공사화였던 것이다.

이러한 과정을 거치면서 계획출산에 대한 이해가 여성에게도, 여성이 속한 가족구성원에게도 보급되어갔고 가족 내의 가부장권도 약화되어, 그것은 남아선호로 인한 계속적인 출산을 억제하는 효과를 가지고 있었다. 결국 인민공사화를 통하여 계획출산사

<sup>14)</sup> 인민공사의 말단조직 생산대의 간부는 선출되게 되어 있었다. 하지만 간부의 임금은 그들의 임금은 생산대중 가장 임금을 많이 받는 노동자(노동접수가 가장 높은 노동자)보다 적은 금액이어야 한다고 규정되어 있었기 때문에, 임금의 면에서는 유인이 없는 반면, 큰 책임이 따르는 직위였기 때문에 처음에는 간부로 선출되는 것을 본인도 가족도 꺼려했다고 알려져 있다. 생산대의 간부로 여성이 선출되어 일하면서 자신의 일이 사회주의국가에서 어떤 의미를 가지는지에 대해 자각하게 되었다는 논지의 독자투고가 당시 신문 등에 자주 등장하였다.

업도 빠른 속도로 확산되었던 것이다. 韓素勳(1970: 141) 역시 계획출산사업이 농촌사회에 보급되게 된 것이 인민공사를 통해서였다는 점을 지적하고 있다. 인민공사체제의 완비는 계획출산정책의 인프라로서 확대 전개되는 역할을 담당한 것이다.

인민공사회가 계획출산의 시행에 미친 영향의 또 다른 측면은 지식보급적 측면이다. 특히 보건의료지식의 보급이다. 그 보급은 인민공사와 도시지식층과의 교류를 통하여 이루어졌다. 계획출산정책이 적극적으로 등장하기 시작하는 것은 이 시기이다. 지식인이 농촌사회로 들어가는 하방(下放)운동을 받아들이는 주체 역시 인민공사였다. 1960년에 농촌보건의료실태를 조사한 스노(Snow/松岡諷, 1972:80)는 공중위생과 의료분야에서 가장 큰 성과가 무엇인가라는 질문에 대하여 전문가들이 [파리의 구제]를 꼽고 있음을 보고한 적이 있다. 그것을 공중보건의 획기적인 개선의 상징으로 보았던 것이다. 확실히 보건의료인력은 공산혁명 이후 획기적으로 증가하였다.<sup>15)</sup>

본격적으로는 1963년 모택동의 지도에 따라 사회주의교육운동이 전개되면서 계획출산은 다시 가속화되기 시작하였다. 각 인민공사에는 의료시설이 정비되었고 생산대대 각단위에는 계획출산과 관련되는 의료용품(피임기구 및 약제 등)이 준비되었으며 진료소 병원 의료반 등을 통해 교육과 사용이 가능하게 되었다. 인민공사를 통한 설득과 교육, 그리고 심한 정도의 강제와 병행으로 계획출산이 점차 수용되어 갔다고 할 수 있다.

모택동은 도시지역에 치중되어 있는 보건위생의 중심을 농촌지역으로 전환시킬 필요가 있다는 지시를 내렸는데, 그에 따라 많은 의료인이 농촌지역으로 침투되었다. 스노의 조사를 통하여 북경의 예를 들어보자 (Snow/松岡諷:82-83). 1965년 기준으로 북경인구는 600만 명이였다. 북경의 농촌지역은 10개의 현에 280개의 인민공사가 조직되어 있었다. 17개의 시영병원과 30개의 지구병원이 있으며, 그 밖에 인민공사의 병원이나 공장의 진료소가 있었다. 병상 수는 29,000병상이었다. 의과대학졸업생은 8,600명, 한방의사가 2,000명이였다. 그런데 모택동의 지시에 의해, 그리고 모택동사상에 찬동하

<sup>15)</sup> 스노의 조사에 의하면 1959년 전문교육을 받은 의사 수는 12,000명으로 추정되었다. 병원수가 500개 정도였는데, 매년 의과대학의 졸업생은 500명이었고, 병상수가 71,000상이었다. 농촌지역인구의 84%는 진료비부담능력이 없었고, 전염병과 기생충으로 매년 400만 명이 사망하였다. 그러나 인민공사회가 진행되던 시점에서는 병상수와 의사 수는 1949년의 4.5배에 달했고 전염병의 구제도 큰 성과를 낸 것으로 되어 있다(Snow/松岡諷, 1972:78-79).

는 의사들의 자발적인 참여에 의해 많은 의료인들이 농촌지역으로 침투하여 인민공사를 통한 정보제공과 진료행위를 수행하였다. 북경의 보건의료행정총책임자에 의하면 과거 3년간에 북경의 의료보건인력 중 3,600명이 농촌에 들어갔다. 또한 6,000명의 보건 의료요원으로 구성된 430개의 이동의료반을 편성하여 사천성이나 운남성 등의 변경지역까지 순회를 하고 있었다. 의사나 간호사 간부도 모두 교대로 그 임무를 수행하고 있었다.

한편 북경에만 13,000명의 소위 [맨발의 의사](赤脚醫生, barefoot doctor)가 있었다. 의과대학이나 병원학교에서 3개월간 서양의학과 침술 등의 훈련을 받고서 인민공사에 배속되어 지방병원의 지도하에 일정기간 일한 후 다시 병원학교나 의과대학으로 돌아와 3개월간 교육훈련을 받은 의료인력이다. 가벼운 질병은 그들이 환자의 자택이나 생산대대의 병원에서 치료하고, 무거운 질병의 경우는 인민공사의 병원에서 치료받게 하는 것이다.

## 2) 대중교육과 조직화

계획출산의 공식적인 시작은 1957년이라고 할 수 있다. 그러나 그것이 본격적인 시행이 이루어진 것은 1966년 문화대혁명이 시작된 이후인 1968년부터 3.4년간의 일이었다. 그렇다면 그동안의 10여년은 어떤 의미를 지니는가? 당시의 중국 사정을 이해하기 위해서는 신중국 탄생 직전의 중국의 경험에 대한 이해가 필요하다. 멘드는 신중국 탄생 후 강제노동의 비인간성이나 인민공사에 의한 가혹한 통제 등으로 민중의 불만이 있었지만, 그들은 그러한 일시적인 고난이 신중국 탄생 이전의 유혈과 곤궁으로부터 벗어나기 위한 수단으로 받아들여려고 했다는 점을 이해하는 것은 당시 중국의 분위기를 이해하는 데에 큰 도움이 된다고 지적하고 있다(Mende/高橋正訳, 1962: 204-205)

1850년경부터 1950년경까지의 100년간 중국인구는 다른 시기에 비해 별로 증가하지 않았고, 오히려 인구감소지역도 적지 않다. 인류역사상 최대의 유혈적 상흔으로 일컬어지는 1851년~1864년 태평천국의 난에는 3천만명이상이 죽었다. 그 이후의 크고 작은 폭동과 자연재해로 인한 사상자도 엄청난 규모였다. 스노(Snow/松岡洋子訳, 1972)는 1928년부터 1949년까지의 시기만으로도 자연재해 내전과 장개석에 의한 탄압, 일본군

의 공격, 사체부패에 의한 전염병 등으로 인한 사망자를 5천만 명으로 추정하고 있다. 신중국 탄생 직전의 시기는 중국인민에 있어서 고난의 시기였던 것이다. 1957년 이후 계획출산지도원들이 농촌에 들어갔을 때 농민의 반응은 공포에 가까운 것이었다고 한다. [또 고난의 시대가 오는 것인가요?] (韓素音, 1970: 140) 라고 하는 공포에 찬 농민의 목소리가 어떤 의미를 가지는가는 이상의 고난의 시대를 이해할 때 비로소 알 수 있을 것이다.

이러한 상황은 정부지도자에게 인식되고 있었던 것으로 보인다. 모택동의 사회통치 전략은 대중 스스로가 사회주의이념을 이해할 수 있도록 학습반이나 토론회 집회 등을 활용하는 것이었다. 모택동은 혼인법을 개정하여 결혼연령을 높임으로서 인구문제억제를 도모하자는 의견에 대해서, 그 문제는 법에 의한 실행에 의존할 것이 아니라 국민을 설득해야 하는 문제라는 이유로 반대의사를 표명한 적이 있다. 어떤 정책의 실행을 대중 스스로의 교육을 통한 수용을 기대한다면 아무래도 시간이 걸리게 되는 것이다.

무엇보다 당시 중국의 최고지도자 주은래와 모택동의 인터뷰기록을 보면, 그들이 농촌지역에서 계획출산정책을 일제히 시행하기가 현실적으로 불가능하다고 인식하고 있었음을 확인할 수 있다. 주은래는 미국의 저널리스터 스노와의 대담(1964년 1월)에서 한가정에 두 자녀만을 두도록 하는 계획출산사업에 대하여 다음과 같이 말하고 있다: [중국에서 계획출산을 지금 바로 실행하는 것은 어려운 일이다. 국민의 대부분이 살고 있는 농촌지역에서의 시행은 도시의 경우보다 훨씬 곤란하다] (周恩來수상과의 5시간 <3>, 朝日新聞 1964년 2월 11일자).

그 다음해 이루어진 모택동과도 인터뷰에서, 모택동은 인구문제 계획출산에 관한 질문에 다음과 같이 대답하고 있다: [출생율이 상당히 저하한 것은 틀림없는데 농민은 아직까지 가족계획이나 산아제한을 하고 싶어 하지 않는 것 같다]. (毛澤東主席會見記 <3>, 朝日新聞 1965년 2월 6일자).

문화대혁명기간(1966-76), 특히 그 초기에는 계획출산의 사상이 사회전반으로 확산되는 기간이었다. 문화대혁명 그 자체의 본질은 공산당의 권력투쟁이었다고 알려져 있지만 그 점을 언급할 여유는 없다. 여기에서는 그 과정 중에 계획출산의 사상이 여성에게 확산되는 데에 크게 기여한 [모택동사상가정학습반] (이하 학습반) 활동을 중심으로 살펴보기로 한다.



1966년 대중운동으로 시작된 문화대혁명이 진행되면서 대중의 모택동사상 학습의 필요성이 강조되어 학습반이 전국적으로 조직되었다. 당시의 사람들은 유소기(劉少奇) 등의 당지도부와 그에 대립하는 모택동과의 사이에서 방관자적으로 사태를 관망하는 사람들이 있었는데, 학습반이 조직됨으로서 방관자들은 학습반으로 포섭되었다고 알려져 있다.

모택동, 그리고 학습반의 입장에서 본다면 유소기의 노선은 수정주의로 비판되었다. 대약진의 실패 이후 모택동은 주석에서 물러나고 실권을 쥐 유소기는 과격한 사회주의정책의 즉각적 실시에 회의적이었고, 따라서 그러한 입장으로 인하여 농촌지역에서 행해지던 여성평등 정책이 후퇴하는 경향으로 나타났다. 그에 대한 여성의 반발이 컸으며 여성의 학습반 활동을 통하여 수정주의적 여성해방의 관점은 철저히 비판되었다. 1968년 전국부녀연합회 프롤레타리아혁명파가 발표한 [여성노동자는 모택동주석이 이끄는 혁명의 길을 단호히 걸음](인민일보, 1968.3.17)에 의하면, 수정주의노선은 여성해방의 근본방침과 임무가 여성의 특수한 문제해결에 있다고 생각하였는데, 이는 여성해방의 근본문제가 정권과 계급투쟁에 있다는 것을 거부한 것이라 할 수 있다. 따라서 이러한 생각은 여성의 관심을 특수한 문제영역으로 고정하여 가정충실이나 아동복지 등 좁은 분야로 한정하고자 하는 것이었으며 정치투쟁으로부터는 배제시키고자하는 것이었다. 이는 모택동이 주장한 여성이 한사람의 개인으로서 계급 및 생산투쟁에 참여하면서 여성의 특수문제를 해결해가고자 했던 노선에 대립되는 것이어서(小野和子, 1978: 256에서 재인용) 더욱 비판되었다.

남존여비는 이미 신혼인법의 총칙1조에서도 금지되어 있었으나 가정 내에서는 정착되지 않은 상황이었다. 여성해방이 뿌리내리지 못했던 이유는, 직장에서 여성평등적인 사업을 통한 여성해방학습이 어느 정도 이루어진다고 하더라도 가정에 돌아오면 가부장적인 질서가 만연되어 있었기 때문에 그 학습효과가 감퇴되는 데에 있다고 판단되었다. 이러한 이유로 가정의 혁명화를 기하지 않으면 안 된다는 판단이 있었다(幼方直吉·古島琴子, 1976: 239). 가정학습반 활동의 보고를 보면 무엇보다도 비판의 대상이 된 것은 가부장과 남편권력 중심의 봉건적 가족에 대한 비판이었다. 그리고 그것을 통하여 가족구성원 모두가 평등한 관계라고 하는 사회주의적 가풍이 촉진되었고 그것은 학습반의 가장 큰 수확물이었다고 할 수 있다.

덧붙이면, 1973년부터 시작된 비림비공(批林批孔)운동 역시 가족계획의 성과를 거두게 한 중요한 운동이었다. 그것은 남성우위를 기본으로 하는 유교주의이데올로기의 비판운동이다. 비림이란 임표(林彪)<sup>16)</sup>에 대한 비판, 비공이란 공자(孔子)에 대한 비판을 말한다. 임표는 한때 모택동의 후계자였지만 우익으로 지목받게 된 인물이다. 임표는 공자사상을 역설한 적이 있었기 때문에 공자사상을 봉건사상으로 규정지어 비판한 것이다. 비림비공운동이 전개되면서 이전의 수정주의적 경향하에서의 차별이데올로기와 사회주의과정에서의 새로운 차별구조(공산당간부와 대중, 지식기술자와 육체노동자, 여성과 아동에 대한 차별)를 해소하기 위한 노력이 강화되었다(小野和子, 1978:260). 이로 인해 남녀는 동등하다는 용어가 자주 인용되었고 다양한 각 분야에서의 여성해방이 강조되었다. 정치적으로는 여성간부를 육성하고 각 계급 지도부에 일정비율의 여성을 포함하도록 하였다. 경제적으로는 성별분업해소와 남녀동일노동 동일보수의 실행이 강조되었으며, 특히 생활면에서는 만혼과 계획생육, 남녀가사분담이 이루어졌다.<sup>17)</sup> 농촌에서 남자아이를 낳기 위해 몇 명이라도 낳는다는 생각과 관습이 개선되면서 계획출산은 현저하게 빠른 속도로 보급되었다.

### 3) 여성조직과 대중매체의 동원

도시지역의 경우 계획출산정책의 시행에는 지역의 행정조직인 거민위원회가 중요한 역할을 하였고, 거기에 노동조합(工會)이나 부녀연합(婦連) 등의 네트워크가 작동하였다. 거민위원회는 모자위생의 계획출산의 선전과 피임보급에 큰 역할을 하였다. 예를 들면, 상해는 강한 인구압력 하에서 선구적으로 캠페인이 진행된 지역인데, 각 직장 및 지역에는 노동조합과 부인연맹의 간부에 의해 캠페인이 진행되어 1962년부터 그 다음 해까지 급속 진행되었다. 이러한 활동의 영향으로 1963년 기준으로, 생식연령 가임여성의 60%-70%가 피임하는 거민위원회가 25%, 30%이상이 피임하고 있는 곳은 55%, 그리

<sup>16)</sup> 사실 앞서 언급한 모택동사상정확습반의 조직화를 제창(1966년 10월)하여 모택동과 실권파간의 방관자들을 학습반으로 끌어들이므로서 문화혁명을 중국인민전체의 문제로 격상시키는 데에 매우 중요한 역할을 한 인물이 임표이다. 후일 모택동의 복권 이후 우익으로 규정되어 비행기로 국외탈출중 추락사하였다.

<sup>17)</sup> 예를 들면, 인민공사에서, 부인이 식사준비를 위하여 30분 일찍 퇴근하는 경우, 그 30분을 노동시간점수에 포함(幼方直吉·古島禿子, 1976:250)시키는 등 여성의 가사노동을 줄이기 위한 조치가 이에 포함된다.

고 10%가 피임하고 있는 곳이 20% 정도였다(小浜正子, 2011:156).

중국의 신문 등 대중매체가 국민에게 미치는 영향은 매우 강하다. 예를 들어, 인민일보가 어떤 논지를 주장한다는 것은 공산당지도부의 방침을 반영하는 것이며, 인민에 대한 명령과 같은 의미로 받아들여지기도 한다. 인구증가의 주요원인이었던 조혼과 다산을 방지하기 위한 계몽캠페인에는 대중매체가 동원되었다. 신문은 사실을 통하여 중국지도부의 의사를 직접 전하기도 하고 때로는 독자의 투고 형식으로 계획출산정책의 필요성을 선전하며, 때로는 중국지도자가 계획출산활동에 충실한 직장이나 노동자를 면담하여 격려하는 등의 기사를 통하여 대중을 설득하고 여론을 주도하였다. 이러한 대중매체의 선전활동은 대중의 인식전환에 큰 영향을 주었고 계획출산의 학습자료로 활용되었다. 그런데 독자의 투고나 신문기사에 대해서는 그것이 어떤 목적달성을 위하여 [기획된] 것이라고 보는 것이 타당할 것이다.<sup>18)</sup> 예를 들면, 다음과 같은 투고이다: [조혼하여 많은 자녀를 출산하였기 때문에 학습기회도 경력을 쌓을 기회도 갖지 못하고 어려운 생활에 직면하고 있는 여성이, 27세에 결혼하여 건강측면으로도 사회적인 지위에 있어서도 만족하며 살아가는 여성과 비교하여, 자신의 삶이 바람직하지 못하다는 것을 토로한다](人民日報 1962년 4월4일자 Freeberne, 1964: 8)

피임의 방법에 있어서 남성수술은 무료였지만 인기가 없었다. 그런데 주은래수상이 어느 공장방문에서, 두 아이를 가진 아버지로서 스스로 불임수술을 받은 어느 남성 노동자와 면담하여 그 노동자로부터 계획출산에 대한 견해를 듣는 장면이 기사화되어 보도된 적이 있었다. 스노는 주은래와의 인터뷰에서 그 보도와 관련하여 그 노동자와의 면담은 미리 기획된 것인가를 질문하였는데, 주은래는 공장방문 중 우연히 그런 노동자를 만났을 뿐이라고 대답하여 그 기사의 기획성을 부인하고 있다(Snow/周恩來수상과의 5시간<3>, 朝日新聞1964년 2월 11일자). 이 경우는 주은래 자신이 부인하고 있기 때문에 설불리 단정하기는 어렵지만, 이러한 경향의 기사의 대부분은 대중설득을 위하여 기획된 것이라고 보아도 무방할 것이다.

1960년대에 들면, 많은 대중매체들이 전통적인 소가족형태에서 인민공사라고 하

<sup>18)</sup> 중국인구문제와 가족출산정책에 관한 일본의 대표적 연구자라고 할 수 있는 若林敬子(1989)는 중국 한자녀정책이 추진되게 된 직접적 경위는, 천진(天津)에서 몇몇 여성노동자가 국가발전을 위하여 한자녀만 출산하겠다고 결의하고 그 결의서를 제출한 사건이라고 기술하고 있다. 이러한 견해는 중국정부의 입장을 그대로 수용하여 전하려고 하는 잘못된 연구방법의 결과라고 하지 않을 수 없다.

는 대가족으로의 이행을 환영하는 독자투고를 신기 시작한다. 좁은 혈연적인 가정은 시대에 뒤떨어진 것이며 반동적이라는 분위기가 형성되었다. 경제단위로서의 개인적인 가정을 폐지하라는 요구를 정당화하기 위하여, 엥겔스의 저작이 인용되었다. 엥겔스가 말한 것처럼 그것은 여성해방의 전제조건이었다. 사적인 가족서비스는 사회서비스의 형태로 하여, 아동양육과 교육은 사회에 맡기는 것이 정당하다고 제창되었다. 예를 들면 다음과 같은 주장이다: [만약, 우리들이 전통적인 가족을 파괴하려고 한다고 비판하는 사람이 있다면, 우리들은 이 파괴가 자본주의제도에 의한 가정의 파괴와는 본질적으로 다른 것이라는 점을 밝히지 않으면 안된다. 우리들이 파괴하려고 하는 것은 계급적인 착취제도와, 절대적인 가부장권의 위에서 만들어진 가족관계이다…… 인민은 개인 생산, 계급적 착취, 부녀자의 가장에 대한 예측의 전형이었던 지금까지의 가정생활로는 돌아가지 않는다. 그들은 새로운 가정생활을 만들어 내려고 하고 있다. (Peking Review 1958.11.18일자.Mende/高橋正訳, 1962: 95)

다음은 [북경주보](北京週報 47호, 1968)에 실린 기사내용이다. 어느 생산대에 소속된 여성의 투고이다: [나의 아버지는 빈곤하층농민으로 혁명조반파(모택동지지도파)이다. 혁명은 지지했지만 가부장권을 바꾸려고 하지 않는다. 어느 날 가정학습반을 열었다. 아버지는 집에서 나를 무서워하는 사람이 있다고 하는데 할 말 있으면 말해보라, 이미 세상은 바뀌어 집은 모두의 힘으로 관리하고 있지 않은가, 나도 권력을 양도하겠다, 라고 말했다. 나는, 말씀 그대로입니다. 새로운 가풍이 필요합니다. 앞으로는 모택동사상을 바탕으로 하여 어떤 일도 남녀노소의 구별없이 모택동사상에 합당한 의견에 따르기로 합시다라고 말했고, 오빠는 가족 모두가 혁명적인 가정의 새로운 가족관계를 만들지 않으면 안 된다고 말했다. 그런데 어머니도 다음과 같이 말하며 아버지의 행동을 비판하였다. 작년 술을 마시고 싶다고 해서, 반근을 사왔다, 그런데 당신은 술이 적다고 화를 내며 젓가락을 던지고 술병을 던지고 큰 소등을 벌렸다고. 올케언니는 아버지가 자신의 생각을 결코 바꾸지 않는다는 점을 지적하였다. 아버지는 이러한 비판들을 순순히 받아들이고 이후 우리가정은 혁명적인 새로운 가풍을 확립하였다.] (幼方直吉,古島琴子, 1976: 240-241에서 재인용).

## 5. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 1950년대 중반에서 시작된 계획출산정책은 제도의 실시와 병행해서 여성의식개혁과 지위향상을 추진해 나갈 수밖에 없는 상황으로 인하여 제도의 정착까지 많은 시간이 걸렸지만 1970년대 말에 이르러서는 하나의 제도로써 정착되었다. 1950년대 중반 계획출산이 시작되는 무렵에는 피임 등에 의해 출산을 조절한다는 의식은 전혀 없었고 피임기구 등의 공급도 많은 한계를 가지고 있었다. 이후 출산조절수단이 거의 없었던 여성들이 계획출산정책의 전개에 의한 피임보급, 교육, 선전 등으로 인해 1960년대에 와서는 예기치 않은 임신의 경우 임신중절을 고려하는 것으로 변화되었다. 즉 여성들은 출산을 자신의 의사로 컨트롤하고자 하게 되었다. 즉 1950년~60년대의 계획출산은 여성본인의 희망에 의한 것으로 전개되었으며 계획출산정책은 여성들에게 생식에 관하여 스스로 결정할 수 있는 가능성을 열었다고 할 수 있다. 빨리 출산율을 낮추기 위해 행한 정부의 방침은 계획출산의 출산조절을 보급할 것에 힘쓰고 따라서 여성들은 중절 등 신체부담은 높았지만 처음으로 생식에 관한 결정권(출산권)을 획득하게 되었던 것이다.

이 정책의 형성에 많은 시간이 걸린 요인 중의 하나는 1970년대 말까지 이 정책의 결정과정에 사회과학자의 관여가 거의 차단되어 있었다는 것이다<sup>19)</sup>. 그러나 가장 중요한 요인은 역시 농촌사회를 중심으로 한 산아제한에 대한 저항이 강하였고 그러한 저항을 완화하는 조치를 병행하면서 정책추진을 점진적으로 추진하지 않을 수 없었던 사정에 있다. 그러한 저항을 줄이기 위한 중국정부의 전략은 세가지였다. 하나는 인민공사를 통하여 계획출산의 이념을 농촌사회에 침투시키는 것이었고, 둘째로 대중교육을 조직화하여 여성 스스로가 자신의 사회경제적 지위향상을 위하여 계획출산을 받아들여도록 유도하는 것이었으며, 마지막으로 신문이나 잡지, 공산당선전지 등 대중매체를 적극적으로 동원하여 계획출산의 이념보급을 행하는 것이었다. 그러므로 중국의 계획출산정책은 급격한 인구증가를 억제한다고 하는 과업목표 이외에 여성이나 가족, 자녀의 수에 대한 국민의 성숙한 생각을 보급한다고 하는 과정목표가 동시에 추진된 정책이었다고 할 수 있다.

<sup>19)</sup> 이 내용은 중국사회과학원 인구연구학자 田雪原씨와의 면담에서 확인된 것임.

## ■ 참고문헌 □

- 秋吉裕子 (1985). 「中国の女性解放に関する実証的一試論」『中国研究月報』443号. 中国研究所
- 小浜正子 (2011). 「中国におけるバース・コントロールの方法」服部早苗・三成美保編, 『権力と身体』. 明石書店
- 于学軍 (2006). 「一人っ子政策の成果と展望」, 若林敬子編/筒井紀美訳, 『中国人口問題のいま』. ミネルヴァ書房
- 烏雲娜・伊藤セツ (1995). 「人口抑制政策下での中国女性人口問題」, 『昭和女子大学女性文化 研究所紀要』第16号
- 小野和子 (1978). 『中国女性史』, 平凡社.
- 何燕侠 (2004). 「現代中国の法構造とジェンダー」, 『中国女性史研究』第13号, 中国女性史研究会
- 韓素音 (1970). 「中国の家族計画」, 『アジアレビュー』1970.3. 朝日新聞社
- 蔵居良造 (1965). 「中国の人口問題」 アジア政経学会編, 『中国経済成長の条件』
- 国際協力事業団 (1984). 『中華人民共和国人口・家族計画基礎調査報告書』
- 田島淳子 (1985). 「人口センサスにみる中国女性の現状」『中国研究月報』443号
- 中華全国婦女連合会編著/中国女性史研究会編訳 (1995). 『中国女性運動史』, 論創社
- 中国女性史研究会編 (2004). 『中国女性の100年』, 青木書店
- 遠山日出也 (2008). 「第一次五カ年計画期の都市における女性運動の保護と平等」, 『中国女性史研究』第17号, 中国女性史研究会
- 畑井義隆 (1991). 「中国の人口政策の課題」 小林和正・吉田忠雄編, 『ソ連・東欧と中国の人口問題』, 千倉書房
- 朴光駿 (2011a). 「中国社会政策比較研究の限界と課題：計画出産政策の形成過程研究を素材に」, 第122回社会政策学会報告文
- 朴光駿 (2011b). 「文化的観点からみた東アジアの高齢者自殺」, 中国社会科学院 「日中韓三国における人口問題と社会発展」シンポジウム報告文
- 松井直之 (2009). 「中華人民共和国婚姻法における婚姻年齢と男女平等」, 『中国女性史研究』第18号, 中国女性史研究会
- 松野谷夫 (1978). 「中国第五期全人代と現代化」, 『アジアレビュー』1978夏, 朝日新聞社
- 幼方直吉・古島琴子 (1976). 「中国の社会主義家族」, 福島正夫編, 『家族5：社会主義国・新興国』, 東京大学出版会
- 若林敬子 (1989). 『中国の人口問題』, 東京大学出版会
- 田雪原 (1978). 「為馬寅初先生的の人口論翻案」『田雪原文集』(2005) 収録, 上海辞書出版社
- 馬寅初 (1957). 「人口論」, 『馬寅初經濟論文選集』(1981) 収録, 北京大学出版会
- 馬寅初 (1958). 「有計画地生育和文化技術下郷」, 『馬寅初經濟論文選集』(1981) 収録, 北京大学出版会

樊明他 (2009). 『生育行為与生育政策』, 社会科学文献出版社

Aird, J. (1962). Population Policy in Mainland China, *Population Studies*, Vol.16.

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

Freeberne, M. (1964). Birth Control in China, *Population Studies*, Vol.18.

Tien, H.Y. (1984). Induced Fertility Transition: Impact of Population Planning and Socio- economic Change in the People's Republic of China, *Population Studies*, Vol.38.

Yi, Zeng. (1988). Changing Demographic Characteristics and the Family Status of Chinese Women, *Population Studies*, Vol.42.

Yu, Y.C. (1979). The Population Policy of China, *Population Studies*, Vol.33.

アイリーン・トイバー.(1974). 「中国の人口」, 毎日新聞社人口問題調査会編, 『危機に立つ人口』, 産業能率短期大学出版部

Berchett/ 杉山市平訳. (1974). 『中国—生活の質』, 筑摩書房

Snow/松岡洋子訳. (1972). 『革命, そして革命』(The Long Revolution), 朝日新聞社

エドガー・スノー. 「周首相との五時間」(1~5), 『朝日新聞』1964.2.8~2.14.

エドガー・スノー. 「毛沢東主席会見記」(1~7), 『朝日新聞』1965.2.4~2.14.

Mosher/津藤清美訳. (1994). 『中国農民が語る隠された過去』, どうぶつ社

Mende/高橋正訳. (1962). 『中国とその影』, 弘文堂

## A study on the formation of the Family Planning Policy in China

Park, Kwangjoon\* & Oh, Youngran\*\*

The purpose of the study is to make clear the origin and the formation process of the Chinese Family Planning Policy(Jihuashengyu). The study attempts to explain why the policy formation took a long time, around 25 years from 1956 to 1979. It could be explained that the traditional culture relating to the family and women resist the new family planning policy aimed to the drastic birth control. The data adopted primarily in this paper includes the evidences gathering from the direct interview to a social scientist who played an important role in the policy making process in the late 1970s as well as the testimonies of the Chinese political leaders which are suggested by the western journalists. China's first birth control campaign was not launched until late in 1956. It was the response to the result of the 1953 Census of China by which the rapid increase of the population and the over population problem ware officially apparent. From that time the birth control campaign had continued to proceed until the late 1970s, when the program was to be established as the legal institution. The Communist Authorities adopted the following three strategies to proceed the program gradually. The first one was the permeation of the idea of the family planning into the rural community mainly through the People's Commune. Secondly, the mass educational approaches and the organization of the women was adopted. The group study activities by the women for the Mao's thought were contributed to the program establishment and

---

\* Professor, Department of Social Welfare, Bukkyo University(park@bukkyo-u.ac.jp)

\*\* Full-time Instructor, Department of Social Welfare, TongMyong University(ohyr21@tu.ac.kr)



to widespread the idea. Lastly, the mass media, like People's Daily was mobilized to persuade the people to accept and practice the family planning.

Key words: China, Family planning, Population Policy, Birth Control, Jihuashengyu

◆ 2011.10.31. 접수 / 2011.11.24. 1차 수정 / 2011.12.12. 게재 확정