

# 기록으로 읽는 '인구정책' 어제와 오늘

❖ 위영 국가기록원 학예연구사



▶ 1970년대 가족계획 홍보 리플릿(개인 소장)

인구는 특정지역에 사는 사람의 총합계로 정의된다. 지구상에는 다종다양의 인종이 존재하고, 이들 전체는 '인구'의 범주로 간주된다. 오늘날 인류학자들은 인구가 늘었다 줄었다하여 인류 미래의 문제점과 해결책 등을 다양하게 제시하고 있다. 인구는 단지 숫자의 증감에 그치는 것이 아니라, 사회적·문화적·정치적 흐름과 밀접하게 관련되고 있으며, 인류의 생존문제와 직결되기 때문이다.

우리나라도 광복 이후 급격한 인구증가를 거쳤고, 최근 저출산·고령화가 심각한 사회문제로 대두하고 있다. 광복 이후 중국·일본 등에서 귀국한 사람들로 1946년에 집계된 인구는 약 1,900만 명에 달했다. 이후 전쟁으로 전쟁희생자의 증가와 피난민, 전쟁고아 등으로 인구변동을 겪었다. 1955년부터 인구가 급격하게 증가하였는데, 이 시기는 흔히 제1차 '베이비붐'으로 불려진다. 1960년대 들어서면서 본격적인 경제개발로 인구문제가 국가적 현안으로 부상한다. 1961년 정부는 체계적인 '가족계획'을 통해 산아조절을 경제개발을 위한 인구정책의 하나로 강조하였고, 뒤이어 전국적으로 가족계획 운동을 추진하였다. 이러한 인구억제 시책은 1990년대까지 지속되었고, 정부는 다양한 법적·제도적 장치를 마련하여 계몽과 혜택, 제약 등의 정책을 펼쳤다. 그 결과 1960년대 한 가족에서 적정 출생아를 3명으로 제시되었으나, 1970년대와 1980년대에는 각각 2명과 1명을 기록하게 되었다.

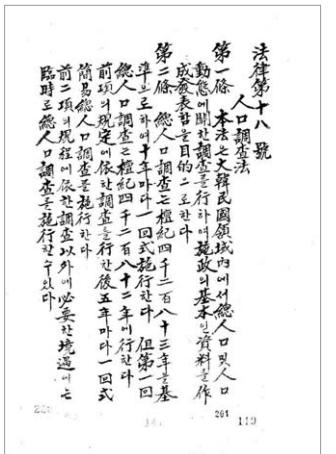
한편 인구억제 정책은 1990년대 중반에 들어서면서 정반대의 기조로 바뀌었다. 1996년 정부는 이른바 '신인구정책'을 수립하여, 인구복지에 주안을 두고 기존의 인구억제에서 인구장려(출산장려)로 방향을 바꾸었다. 최근 급격한 고령화 사회로의 변화는 저출산으로 장래 인구부양의 심각한 불균형을 초래할 것이라는 우려도 있으며, 저출산으로 2017년 전후 해서는 총인구의 증가는 감소로 바뀌고, 2050년에는 현재 4,900만 명에서 4,200만 명으로 감소된다는 통계도 제시되고 있다. 이에 초고령사회로 진입하여 경제활동인구가 고령인구를 부양해야 하는 부담이 늘어남으로써 인구정책에 장기계획 수립이 요구되었다.

## 시기별 가족계획 표어

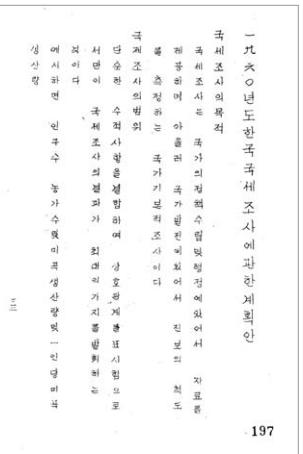
- 1961년 알맞게 낳아서 흘륭하게 키우자
- 1963년 뒤어놓고 낳다보면 거지꼴을 못면한다
- 1966년 3명 자녀를 3년 터울로 35세 이전에 단산하자
- 1971년 딸·아들 구별말고 둘만낳아 잘기르자
- 1980년 잘키운 딸하나 열아들 안부럽다
- 1982년 둘도 많다 하나낳고 알뜰살뜰
- 1986년 하나로 만족합니다. 우리는 외동딸
- 1990년 엄마건강 아기건강 적게낳아 밝은생활
- 2004년 아빠! 하나는 싫어요. 엄마! 저도 동생을 갖고 싶어요.
- 2006년 낳을수록 희망기득 기를수록 행복기득

이처럼 지난 60여 년의 우리나라 인구정책은 급격한 변화를 겪었고, 그러한 변화양상이 다양한 기록을 통해서도 드러난다. 아울러 향후 인구의 변화 등의 추세를 전망하는데 있어서도 과거의 기록은 유용한 정보를 제공한다. 한편으로는 지난 세대의 인구정책이 던지는 메시지를 읽을 수 있다고 기대된다. 그러한 면모를 시대를 나누어 살펴보도록 하자.

## 광복에서 1950년대 : 인구변화, 지난날의 거울



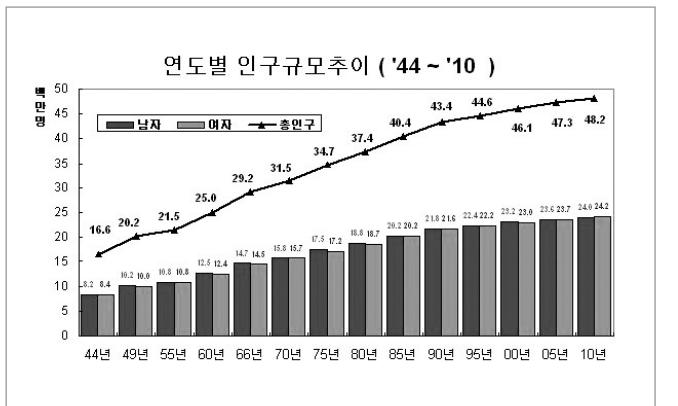
▶ 인구조사법(1949년, AA0001670)



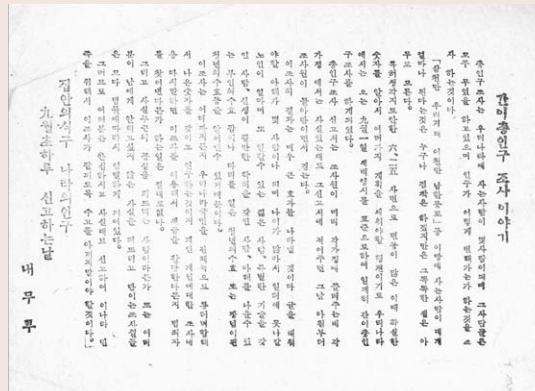
▶ 1960년도 한국 국세조사에 관한 계획안(1958년, BA008218)

광복 이후 중국과 일본, 미국, 소련 등지에서 살았던 동포들이 대거 귀국길에 오른다. 이들에 대한 정확한 통계는 없지만, 1944년 「조선통계연보」의 총인구는 약 1,600만 명으로 집계되었으며, 1946년 미군정에서 발표한 통계에는 약 1,900만 명이었다. 따라서 약 2년 동안 300만 명의 변동이 있었는데, 이는 광복이후 해외에서 입국한 동포들 때문으로 추정된다.

대한민국 정부수립 이후인 1949년 5월 1일 정부는 최초로 '총인구조사'를 실시하였다. 총인구 조사의 목적은 정치, 경제, 사회, 문화 등의 방향과 대책을 수립하는데 매우 긴요한 자료가 되었기 때문이었다. 당시 남한인구도 총인구조사 결과 약 2,000만 명에 달했다.



▶ 2010 인구주택총조사 잠정집계 결과(통계청 보도자료, 2010.12.28)



▶ 1955년 간이인구 총조사 관련 리플릿(개인 소장)



▶ 제1차 가족계획 전국대회(1963년, CET0069835)



▶ 인구문제와 가족계획 내용(1981년, 개인소장)

이후 인구조사로 1955년 '간이총인구조사'가 내무부 소관으로 실시되었으며, 1960년에는 이름을 바꾸어 '국세조사'로 추진되었다. 이후 인구조사는 '인구주택 총조사, 인구총조사' 등의 이름으로 5년에 한 번씩 전국적으로 시행되었으며, 그 결과는 사회지표의 중요한 기초자료로 활용되고 있다.

한편 1950년 6·25전쟁으로 막대한 인명피해를 가져왔다. 젊은 청년층의 죽음과 피난민의 대규모 월남 등으로 인해 남한의 인구는 큰 변동이 없었으나, 내부적으로 출생인구의 일시적 감소로 이어졌다. 이후 전후복구가 본격화되는 1955년 무렵부터는 다시 인구가 기하급수적으로 늘어나게 되는데, 이 시기에 태어난 사람들을 흔히 '베이비붐' 세대라고 칭한다. 1955년부터 1960년까지 인구증가율은 연평균 2.98%였으며, 합계출산율(TFR, Total Fertility Rate)도 6.3명에 달했다.

그 결과 남한 전체 인구는 1955년 2,150만 명에서 1960년에 약 2,500만 명으로 늘어났다. 이 시기 한 가정에서 태어나는 출생아는 평균 5명이 되어야 한다는 슬로건이 유행할 정도였다.

## 1960년~1990년대 중반 : 출산억제의 지난날

1960년대 들면서 정부는 증가하는 인구문제를 심각한 사회적 손실과 경제적 침체와 관련지었다. 이에 따라 인구정책을 중요한 국가시책으로 간주하여 인구조절 정책을 전개하게 된다. 대표적인 것이 가족계획, 해외이민 등이었다. 가족계획은 주로 국내 인구를 강제적 또는 자율적으로 조절하는 정책이라면, 해외이민은 국내인구를 외국으로 보냄으로써 총인구의 증가폭을 축소시키고, 이들을 통해 국내 경제적 동력을 얻으려는 것과도 관련된다.

인구정책이 국가현안으로 본격적으로 거론된 것은 경제개발 5개년 계획이 수립될 무렵이었다. 이 시기 정부는 '가족계획' 운동을 통한 인구억제를 경제개발의 중요한 요소로 간주하였으며, 보건사회부는 이와 맞물려 연차별 주요 업무로 책정하였다. 그리고 정부는 「해외 이주법」(법률 제1,030호, 1962. 3. 9)을 제정하여, 브라질 등 남미와 파라과이 등 해외이민 정책도 추진하게 된다. 인구정책이 주로 경제개발과 연계하여 추진되었으며, 정부는 제1차 경제개발(1962~1966) 기간 동안 인구증가율을 2.7%로 감소시킨다는 목표를 설정하였다.

정부는 가족계획을 범국민적 운동으로 추진하기 위해, 중앙에 '가족계획심의 위원회'를 설치하였고, 지역에는 '대한가족계획협회'와 지역 보건소 등이 운동의 주체가 되도록 지원하였다. 특히 대한가족계획협회는 전국적인 네트워크를 활용하여 지역별 운동을 전개하였고, 1968년에는 「가정의 벗」이라는 잡지책도 내놓았다. 같은 해 정부의 지원 아래 각 마을단위로 '가족계획어머니회'가 조직되어, 도시와 농촌에서 대대적인 가족계획 실천 활동에 들어갔다.

한편 정부는 출산억제를 위한 다양한 계몽을 위해 각종 방송매체 등을 통해 가족계획의 당위성을 보급시켜 나갔다. 이와 더불어 스웨덴, 미국 등의 재정적·인력 지원을 통해, 정부의 인구정책은 상당한 성과를 거두기도 하였다. 1972년 경제개발 3개년계획이 시작될 무렵에는 출산율이 1.9%까지 떨어지는 성과를 거두었던 것이다.

보건사회부가 가족계획을 본격적으로 추진할 무렵인 1961년 가족계획 지도자 훈련용 교재를 발간하여 배포하였는데, 이 교재에서 바람직한 자녀수는 4명으로 제시되었다. 이 외에도 정부는 전국의 보건소에 '가족계획 상담소'를 설치였고, 피임약을 무료로 보급하고자 하였다. 특히 보건소가 설치된 농촌이 주요 대상이었는데, 농어촌을 대상으로 '이동시술반'을 설치하여 피임보급과 계몽교육 실시에 나섰다. 이와 함께 1963년 6월에 보건사회부에 설치된 모자보건반은 가족계획 업무를 전담하였고, 같은 해 12월에는 모자보건과의 신설과 함께 가족계획과 모자보건계를 두어 정부의 주요사업으로 가족계획을 추진할 수 있는 조직체계가 꾸려졌다.

이 시기 가족계획의 대표적인 슬로건은 '덮어놓고 낳다보면 거지꼴을 못 면한다'·'3자녀를 3년 터울로 35세 이전에 낳자'는 것으로 '3·3·35' 운동으로 불렸다. 이 외에도 '알맞게 낳아서 훌륭하게 기르자'·'원하는 수의 좋은 자녀를 알맞은 터울로'·'행복한 가정은 가족계획 실천으로' 등이 길거리 벽보와 각종 방송매체에서 흘러나왔다. 슬로건에서 볼 수 있듯이, 1950년대 5명, 1960년대 초 4명, 1960년대 중반에 3명으로 시기에 따라 적정 자녀의 출산이 줄어들고 있다.

1970년대에 들어와서 인구억제 정책은 더욱 체계화되었으며, 법적·제도적 장치까지 확대되었다. 제3차 경제개발계획 시작과 함께 정부는 가족계획 10개년 계획을 수립하여 1972년 현재 1.9%인 인구증가율을 1976년에는 1.5%로 낮춘다는 목적을 달성하기 위해 대대적인 노력을 강구해 나갔다. 전국적으로 가족계획 운동이 더욱 조직화되었고, 각종 세미나를 개최하여 범국민적 인구억제의 토대를 마련코자 했던 것이다.

2) 年次別人口概況表					
年名	1960-61	1961-2	1962-3	1963-4	1964-5
1960-61	29,4	29,4	29,4	29,4	29,4
1961-2	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9
1962-3	30,9	30,9	30,9	30,9	30,9
1963-4	31,9	31,9	31,9	31,9	31,9
1964-5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5
1965-6	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9
1966-7	33,2	33,2	33,2	33,2	33,2

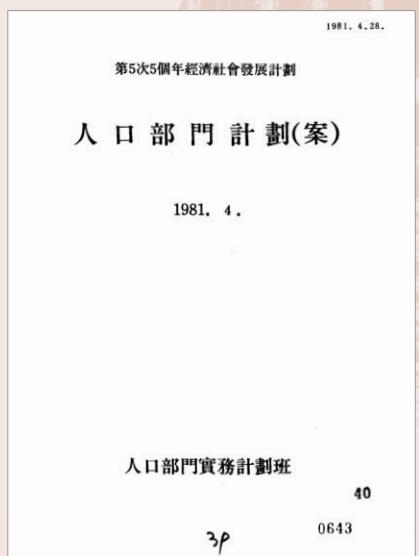
(III) 家族計劃事業概況  
 1) 國內  
 (1) 文部省計劃局會 (M.P.F.C.)  
 (2) 大韓計劃委員會  
 (3) 人口廳  
 (4) 重刻圖 (Mr. George Abbott)  
 473

▶ 가족계획 추진에 관한 건  
(1961년, BA0084266)

1. 家族計劃事業의 現況과 將來施策	
1) 計劃의 概要	
(1) 出生率降低 由各國而 由 2.9% 朝鮮民族 1.9% (朝鮮人數)	年齡
(2) 人口計劃局會 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(3) 人口計劃委員會 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(4) 重刻圖 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(5) 人口廳 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(6) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(7) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(8) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(9) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(10) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(11) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(12) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(13) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(14) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(15) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(16) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(17) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(18) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(19) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(20) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(21) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(22) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(23) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(24) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(25) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(26) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(27) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(28) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(29) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(30) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(31) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(32) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(33) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(34) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(35) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(36) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(37) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(38) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(39) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(40) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(41) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(42) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(43) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(44) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(45) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(46) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(47) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(48) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(49) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(50) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(51) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(52) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(53) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(54) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(55) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(56) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(57) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(58) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(59) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(60) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(61) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(62) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(63) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(64) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(65) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(66) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(67) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(68) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(69) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(70) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(71) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(72) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(73) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(74) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(75) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(76) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(77) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(78) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(79) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(80) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(81) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(82) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(83) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(84) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(85) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(86) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(87) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年	年齡
(88) 財政部 由各國而 由 1961年 由前年</	



▶ 가족계획 메달(1970년대, 개인 소장)



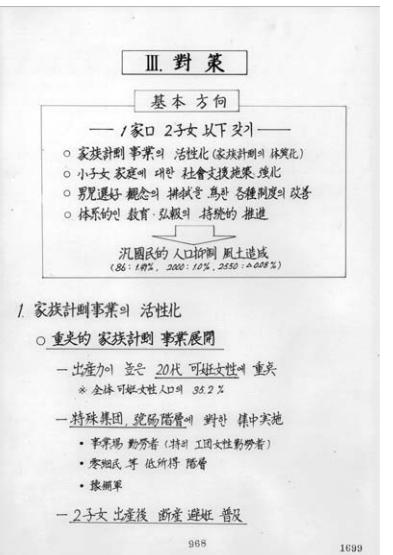
▶ 제5차 5개년경제사회발전 계획 인구부문 계획(안)(1981년, BA0143173)

또한 UN 등의 지원 아래 각종 학교의 교육과정에도 인구교육을 반영시키고, 교과내용에 인구억제의 당위성을 홍보함으로써, 인구문제는 더 이상 사회 일반인들의 문제가 아니라 학생 때부터 착실하게 배우고 실천해야 할 분야로 인식 되었던 것이다. 한편 정부는 법적으로 소득세 등에서 출산아동 2인 이하 가정의 혜택을 보장하였다. 1971년 7월에는 '국립가족계획연구소'의 기능을 발전 시켜, '가족계획연구원'이 특수법인체로 설립되었다. 가족계획연구원은 가족 계획사업을 체계적으로 지원하기 위해 조사연구, 분석평가, 교육훈련 등의 기능을 수행하였다.

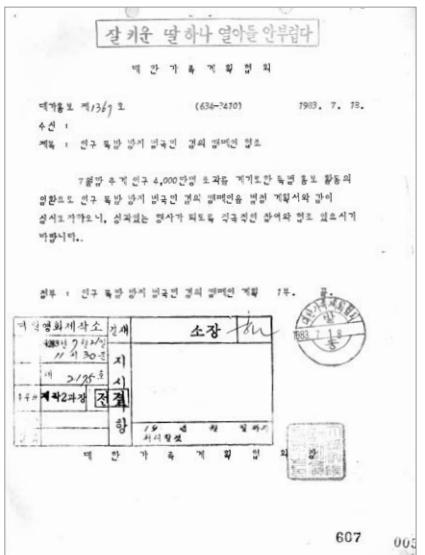
이 시기 널리 유행하였던 표어와 슬로건은 '딸·아들 구별말고 둘만 낳아 잘 기르자'·'하루 앞선 가족계획 10년 앞선 생활안정' 등이다. 특히, 대한가족 계획협회는 남아 선호사상의 타파와 2남 1녀의 사회적 관념을 없애기 위해 1972년을 '둘낳기 운동의 해'로 설정하여, 전국적인 운동을 펼쳤다. 이후에도 대한가족계획협회는 '임신 안 하는 해', '남성이 더 피임하는 해' 등을 위해 캠페인을 벌였다. 정부의 제도적 방안으로는 공공아파트의 분양 혜택, 소득세 감면, 예비군 훈련 시 정관수술을 자원할 경우 면제한다는 정책도 강구되었다. 또한 1973년에는 「모자보건법」(법률 제2,514호, 1973. 2. 8)을 제정하여 출산 조절을 목적으로 인공임신 중절을 합법화하는 등의 법적 조치를 취하였다. 정부의 가족계획은 거리 곳곳에서 다양한 수단으로 홍보되었다. 방송매체는 물론 담배값, 우표, 주택복권, 표어, 포스터 등이 봇물처럼 국민들의 일상으로 파고들면서, 인구문제는 일상이 되었던 것이다.

1980년대 들면서 우리나라 인구는 4,000만이 넘어섰다. 1980년대 초부터 정부는 「인구증가 억제방안」 등을 마련하여, 매년 인구억제를 정부 각 부처에서 긴밀한 연계를 갖고 추진토록 하였다. 물론 지방의 공공기관은 물론 민간에서도 대대적으로 펼쳐졌다. 방송매체를 통해서도 '우리는 초만원' 등으로 4,000만에 대한 경각심을 연일 홍보하였고, 급기야 '둘낳기 운동'을 포기하고, '하나낳기'로 전환하였다. 그 결과 인구증가율은 1983년에 대체출산율(PRL, Population Rate of Level)이 2.1 이하로 내려갔다. 인구억제의 가시적 효과로 추진되었던 사례가 '인구시계팀'을 국민이 쉽게 볼 수 있는 역이나 광장 등에 설치되었다.

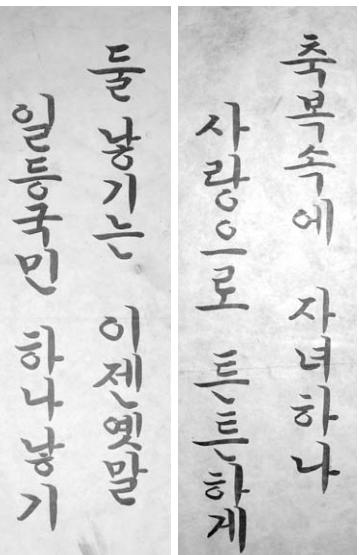
주관부서였던 보건사회부는 매년 업무보고에서 인구억제의 기본방침과 연차별 계획을 주요 업무로 추진하였다. 특히 1983년부터 정부는 그간 농민 중심의 가족계획을 도시민을 대상으로 바꾸어 나갔다. 급격한 도시화로 인해 농촌은 노령화로 중·장년층의 비중이 높아지는 반면, 도시는 젊은 층의 활동



▶ 인구증가 억제방안(1981년, HA0000237)



▶ 인구폭발 방지 범국민 결의 캠페인 협조(1983년, BA0793327)



▶ 하나낳기 표어(1980년대, 개인 소장)

공간으로 변화되었기 때문이다.

따라서 정부도 국민의 대다수가 거주하는 도시민을 대상으로 인구정책의 효과를 거둘 필요가 있었던 것이다. 이 시기 유행했던 슬로건은 '신혼부부 첫 약속은 웃으면서 가족계획', '하나씩 낳아도 삼천리는 초만원', '하나낳아 일등국민', '둘도 많다' 등이었다. 특히 1983년 7월 인구 4,000만이 넘은 것을 계기로, '인구폭발'이라는 용어가 부각되었다. 정부와 대한가족계획협회는 '인구폭발' 방지 캠페인을 전국적으로 전개하는 한편, 인구증가의 심각성을 홍보하였다.

인구억제 정책은 1990년대 초부터 조금씩 변화를 겪었다. 즉 노령인구의 증가와 더불어 출산율 저하가 초래할 사회적 문제점에 대해 관련 전문가나 연구기관에서 지적하였고, 정부는 1996년 30여 년간 추진해왔던 「인구억제」를 포기하고, 출산장려를 주요 골자로 하는 「신인구정책」을 수립하기에 이르렀던 것이다.

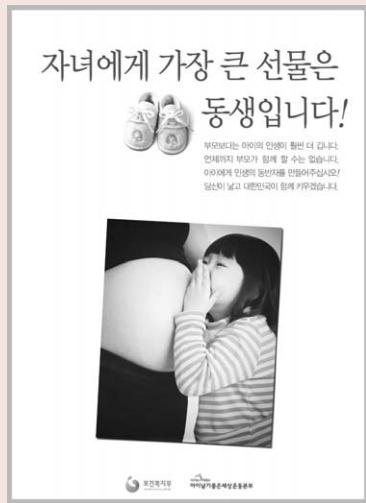
이처럼 국가적으로 주요 이슈였던 인구정책은 광복 이후부터 1990년대 중반까지 극심한 격동기를 거치면서, 출산억제에서 출산장려로 변화되었던 것이다. 이 시기 국민들은 출산에

대한 다양한 변화를 경험했다. 정부는 물론 지방 공공기관, 각종 협회 등의 계몽과 홍보 등은 늘어나는 인구에 촉각을 곤두세우며 달려왔던 현실은 지난 30년의 상황이 그대로 담겨 있기 때문이다. 그러한 사회적 경험이 토대가 되어, 1990년대 중반 이후부터 새롭게 추진된 「신인구정책」은 적정인구를 통해 미래를 준비한다는 국가의 비장한 각오가 반영된 것이다.

## 1990년대 중반 이후 : 출산장려, 미래사회의 희망

1996년부터 정부는 인구자질향상과 복지증진 등을 주요 골자로 하는 「신인구정책」을 수립하기에 이른다. 신인구정책의 주요 추진 내용은 「사회경제발전을 위한 저출산 수준의 유지, 출생성비의 균형, 인공임신중절 방지, 남녀평등 및 여권 신장, 청소년의 성활동 예방, 가족보건 및 복지증진」 등이다.

신인구정책의 여러 정책 가운데 저출산, 고령화, 결혼연령의 상승문제 등은 향후 국가경쟁력과 지속성장과도 연계되기 때문에, 출산장려와 이를 위한 다양한 지원을 위한 제도적·



▶ 출산장려 포스터(2009년, 보건복지부)

법적 조치가 강화되었다. 다른 외국과 비교해서도 출산율과 인구증가율이 현저히 떨어짐으로써, 정부는 대대적인 조치를 취하였다. 정부는 2004년 2월에 '고령화 및 미래사회위원회'를, 2005년에는 대통령 직속으로 '저출산 고령사회위원회'를 출범시켰다. 그리고 2004년 1월에는 '저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략'을 발표하였고, 2005년 5월에는 「저출산·고령사회 기본법」(법률 제7,496호)을 제정하여 국가적 차원에서 인구문제를 해결하려는 적극적인 의지를 보였다. 「저출산·고령사회 기본법」의 목적은 「저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 행상과 국가의 지속적인 발전에 이바지」 한다는 것이다.

저출산으로 국가 경제에 끼치는 영향은 상당한 것으로 지적되고 있다. 우선 경제성장의 문화로 노동공급의 감소, 노동생산성 저하, 노령인구의 증가 등으로 저축하락, 소비위축, 투자위축, 재정수지 악화 등이 야기된다는 것이다. 또한 피부양 노령인구가 급증함으로써 이들에 대한 부양비가 크게 증가하여 세대 간의 갈등이 첨예화될 수 있다는 것이다. 지난 2006년 통계청은 「장래인구 추계」를 발표하여, 2050년에 이르면, 우리나라 인구가 4,200만으로 감소한다는 충격적인 통계를 발표하였다. 인구감소는 비단 산술적인 것이 아니라 인구의 고령화, 경제인구의 감소, 국가경쟁력의 약화 등 다양한 사회문제를 야기시키기 때문이다. 최근 유행하고 있는 대표적인 슬로건은 '자녀에게 가장 큰 선물은 동생입니다' · '저출산했어요' 등이다.

이러한 인구문제를 해결하기 위해 정부는 2010년까지 저출산·고령사회 대응기반을 구축하고, 이후 2020년까지 출산율 회복과 고령사회 성공적 대응이라는 장기계획을 수립하기에 이르렀다. 보건복지부는 2006년에 「새로마지 플랜 2010」 계획을 수립하였고, 최근에는 「새로마지 플랜 2015」를 수립하여 저출산·고령사회의 기본대책으로 삼고 있다. 특히, 「새로마지 플랜 2010」의 기본계획에서는 '출산·양육에 어려움이 없는 환경을 조성하여 개인과 가족의 행복을 증진시키고 국가 차원의 출산율 회복기반을 마련하고, 안정적이고 활기찬 노후생활 기반구축을 통해 노인의 삶의 질 개선과 저출산·고령화의 국가경제적 파급영향에 대응하여 새로운 성장동력 확보' 등 주요정책으로 강조되었다. 이를 위한 추진과제로 '출산과 양육에 유리한 환경조성, 고령사회 삶의 질 향상기반 구축, 미래 성장동력 확보'가 제시되었다. 이 가운데 출산과 양육에 있어서는 '사회적 책임을 강화하고, 일과 가정의 양립가능 사회



▶ 장래인구추계(2006년, 통계청)

시스템을 구축하고, 가족친화와 양성평등이라는 사회문화를 조성'하고, '고령 사회의 삶의 질 향상기반 구축'으로는 '노후 소득보장체계 구축, 건강과 의료보장체계 구축, 노인친화적 사회기반 조성' 등이 계획되었다.

「새로마지 플랜 2015」는 '점진적 출산율 회복과 고령사회 대응체계 확립'을 목표로, 4대 분야 231과제를 추진한다는 계획이다. 특히 이 계획은 기존 저소득층 위주 지원에서 탈피하여 맞벌이 가구와 베이비붐 세대로 대상을 확대하고, 정부 중심에서 벗어나 기업과 국민의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 다양한 정책이 강조되었다. 이 계획의 주요 지원내용은 '일과 가정의 양립 지원, 결혼·출산 지원, 보육·양육부담 경감, 다자녀 가정지원, 베이비붐 세대 은퇴 지원, 현세대 노인 지원' 등이다.

지난 세대와 오늘날 세대의 결혼관·출산관은 현격히 다르다. 지난 세대가 대가족제도에서 핵가족으로 변화하는 과정에서 인구억제를 경험했다면, 오늘날 세대는 독신세대 증가와 딩크족(Double Income, No Kids) 등이 사회적 추세의 하나이다. 이에 국가는 인구억제를 법적·제도적·행정적으로 추진했던 시기와 달리 오늘날에는 출산장려를 위한 사회적인 공감을 이끌어내는데 주력하고 있다. IN

◀ 인구 추이 : 1980~2008년

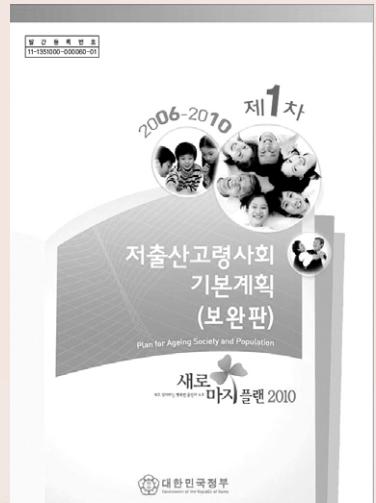
단위 : 천명

연도	총인구	성별		연령 3계층별		
		남자	여자	0~14세	15~64세	65세이상
1980	38,124	19,236	18,888	12,951	23,717	1,456
1990	42,869	21,568	21,301	10,974	29,701	2,195
2000	47,008	23,667	23,341	9,911	33,702	3,395
2001	47,357	23,843	23,514	9,854	33,925	3,578
2005	48,138	24,191	23,947	9,241	34,530	4,367
2006	48,297	24,268	24,030	8,996	34,715	4,586
2007	48,456	24,344	24,112	8,734	34,912	4,810
2008	48,607	24,416	24,191	8,458	35,133	5,016

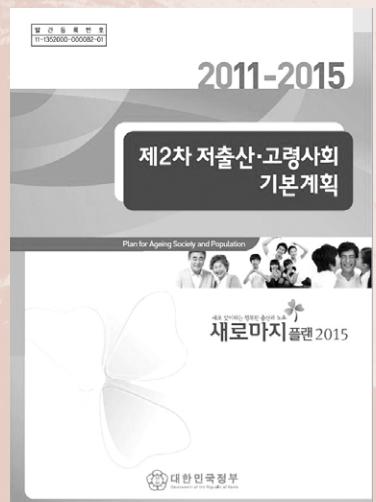
▶ 2008년 한국의 사회지표(통계청 보도자료, 2009. 02. 20)

## 필자 소개

국가기록원 기록편찬문화과에서 콘텐츠 개발업무를 담당하고 있다.



▶ 저출산 고령사회 기본계획(보완판)(2008년, 보건복지부)



▶ 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2010년, 보건복지부)

# 대통령기록물의 길라잡이 「2011 대통령기록물 기술서집」

❖ 김은형 대통령기록관 기록연구사



대통령기록관에서는 2008년 2월 이관된 대통령기록물의 검색을 위해 기술(Description) 내용을 담은 「2011 대통령기록물 기술서집」을 발간하였다. 기록물 기술은 국제기록물기술규칙(ISAD(G))을 준용한 규칙에 따라 대통령기록물의 관리·내용·현황을 정리해 주는 기록 관리의 기본원칙이자 기록물의 이용을 돋는 검색도구이다. 이런 기술 내용으로 대통령기록물이 어떤 생산기관에서 어떤 형식으로, 어떤 내용을 담았는지 한눈에 파악할 수 있다.

본 기술서집에서는 2007년 「대통령기록물관리에 관한 법률」(이하 법률)이 제정된 후 생산기관에서 대통령기록관으로 최초로 이관된 박정희 대통령부터 노무현 대통령 까지, 77개 기관, 563개 처리과의 전자·비전자(종이류)의 기술 내용을 담았다.

대통령기록관에서 보유하고 있는 대통령기록물은 법률 제정 전 관리하고 있던 기소장 기록물과 법률 제정 이후 2008년 이관된 기록물로 구분된다. 그 중 2008년 2월 이관분에는 16대 정부의 대통령기록물 뿐만 아니라 각 기관이 보유하고 있던 박정희 대통령기록물부터 김대중 대통령기록물까지 함께 포함되어 있었다.

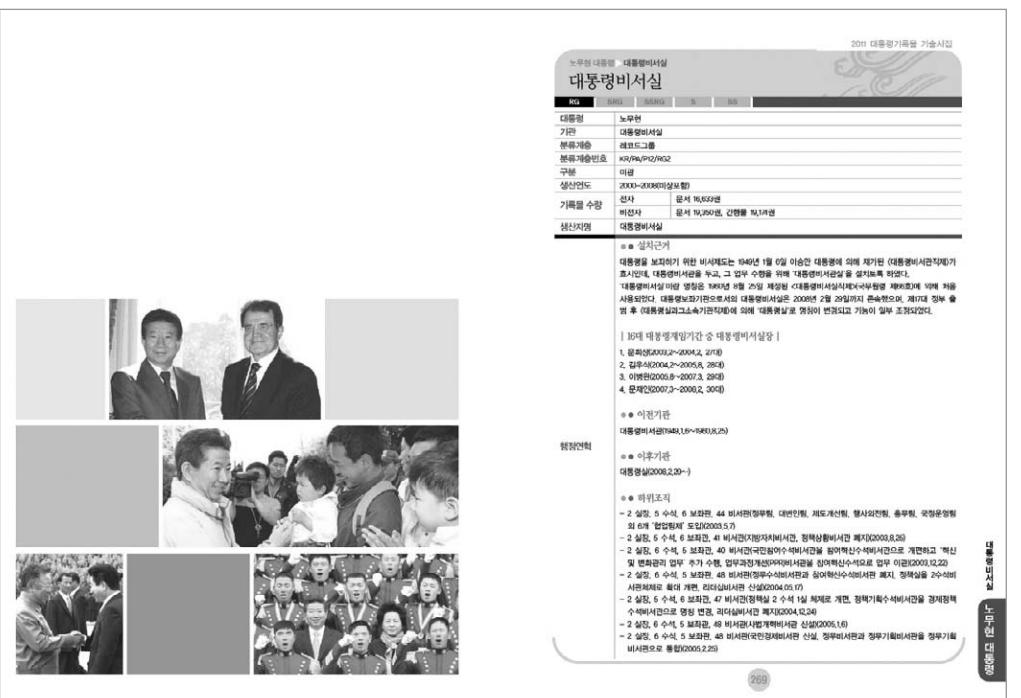
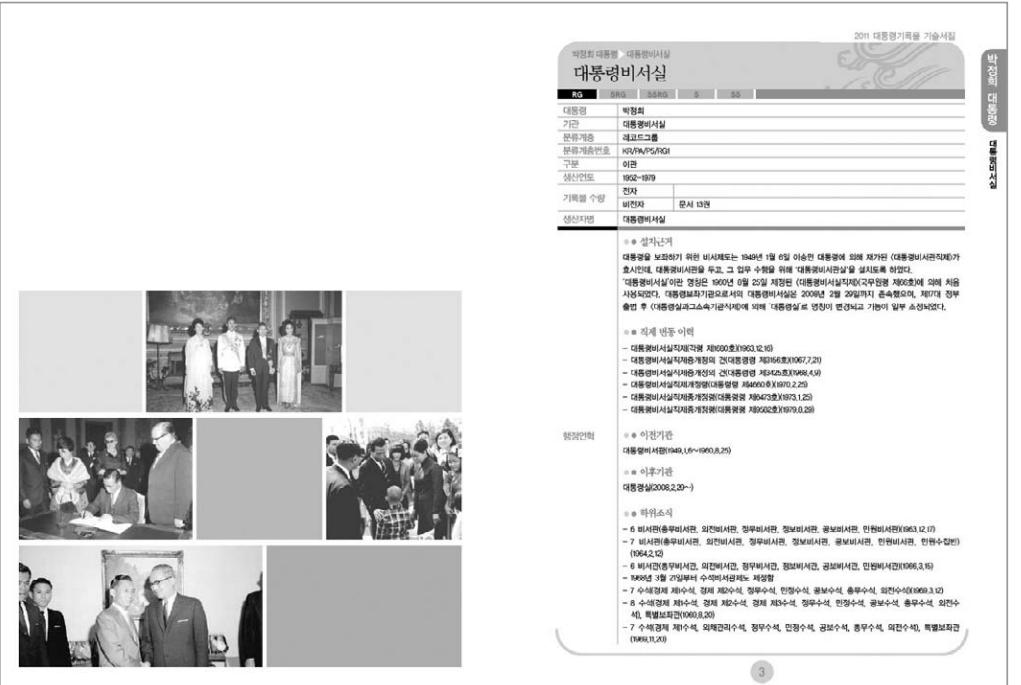
대통령기록관에서는 이렇게 이관된 역대 대통령기록물을 대상으로 검색과 활용을 위해 분류, 정리 기술 작업을 진행하였다. 이렇게 기술 작업까지 완료된 전자, 비전자(종이류) 대통령기록물을 대상으로, '대통령' 별로 구분하고, 기록물 군을 나타내는 최상위 관리단위인 '레코드그룹(RG)'부터 기록물 계열을 나타내는 레코드그룹 하위 관리 단위인 '시리즈(S)' 까지의 계층별 기술 내용을 정리하였다. 필요에 따라 각 단계는 서브 계층(SRG : 서브 레코드그룹, SS : 서브 시리즈)이 세분화되어 있다. 전체 기술 항목은 7개 영역 29개 항목으로 구분되지만 기술서집에는 기록물 이용에 유용한 12개 항목(대통령, 기관, 분류계층, 분류계층번호, 구분, 생산년도, 기록물 수량, 생산자명, 행정연혁, 범위와 내용, 정리체계, 언어와 문자)이 약 800페이지로 정리되어 있다.

각각의 항목에 대한 설명은 아래와 같다.

분류계층명	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령 → 기관(RG) → 처리과(S)의 분류계층에 대한 명칭</li> <li>서브 계층 구별자는 ‘-’, 레코드그룹, 시리즈 계층 구별자는 ‘/’로 한다.</li> <li>편의상 KR/PA 명칭은 생략하고 대통령명부터 표기</li> </ul>
대통령	기록물의 생산년도와 관련된 대통령명
기관	기록물을 생산한 기관명
분류계층	분류계층의 단위
분류계층번호	<ul style="list-style-type: none"> <li>전체 분류 계층의 코드 번호</li> <li>예 : KR/PA/P12/RG1-1-1/S1-1 ▶한국/대통령기록관/노무현 대통령/대통령비서실-비서실장실-총무팀/총무비서관실-인사담당행정관</li> </ul>
구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>수집된 방법</li> <li>기술서집 대상 기록물의 이관방법은 모두 '이관'</li> </ul>
생산년도	<ul style="list-style-type: none"> <li>기록물의 생산년도 – 종료년도</li> <li>생산년도를 모르는 '미상'과 추정을 의미하는 ( )도 포함</li> </ul>
기록물 수량	전자기록물 수량-권, 비전자기록물 수량(문서, 간행물)-권
생산자명	기록물의 생산, 축적, 유지에 책임이 있는 기관이나 개인의 이름
행정연혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>기록물 생산자에 관한 설명 및 정보</li> <li>생산자가 여러 개로 존재하는 경우에는 여러 개의 생산자별 행정연혁을 기술하거나 생산자를 포함하는 상위단의 행정연혁을 기술</li> <li>행정연혁에는 설치근거, 역대 위원장, 이전기관, 이후기관, 조직변동이력, 상위조직, 하위 조직, 주요업무에 관한 해당사항이 있는 내용을 기술</li> </ul>
범위와 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>기록물이나 기술단위가 가지고 있는 특성 및 내용 정보의 요약</li> <li>레코드그룹 범위와 내용에는 전자기록물 유형 및 웹기록의 주소 포함</li> </ul>
정리체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술단위의 내부 구조·질서 및 분류체계 정보</li> <li>기록물의 분류 기준 및 시리즈 하위 단위 파일명이 포함</li> <li>파일명은 기술단위의 가나다 순으로 정렬</li> <li>파일명은 부서의 고유업무명과 공통업무로 분류되며, 공통업무에 해당하는 파일은 '파일명@부서명'의 형식으로 표기</li> </ul>
언어와 문자	기술단위에서 사용된 언어

이렇게 제공되는 기술 내용으로 각 계층이 포함하는 기록물의 내용이나 이력을 확인함으로써 전체적인 기록물 윤곽을 확인할 수 있다.

### 〈대통령기록물 기술서집 대통령별 본문 예시〉



### 〈대통령기록물 기술서집 본문 예시〉

2011 대통령기록물 기술서집 제2부속실					
노무현 대통령 > 대통령비서실 - 비서실장실 > 제2부속실					
RG	SRG	SSRG	S	SS	
대통령	노무현				
기관	대통령비서실				
분류계층	시리즈				
분류계층번호	KP/P/P2/RG2-1/S6				
구분	이관				
생산년도	2003-2004				
기록물 수량	전자 45권				
비전자	문서 143권				
생산자명	제2부속실				
● 설치근거 제2부속실은 〈대통령비서실설치제〉(대통령령 제17929호, 2003.2.25, 일부개정)를 근거로 2003년 2월 25일 발족되었다.					
● 상위조직 대통령비서실 비서실장실(2003.2.25~2008.2.29)					
● 주요업무 영부인의 공적, 사적 활동 수행 및 비서업무					
범위와 내용 제2부속실 시리즈는 영부인 행사지원 및 비서업무와 관련하여, 영부인의 내빈 접견(오찬 및 간담회) 및 외부 행사 기록으로 구성되어 있다.					
제2부속실 시리즈는 영부인 행사지원 및 비서업무와 관련하여, 영부인의 내빈 접견(오찬 및 간담회) 및 외부 행사 기록으로 구성되어 있다.					
F1 내빈 접견(오찬 및 간담회) F2 대통령 행사 관리 F3 영상 메시지 및 인터뷰 F4 외부 인사 관리 F5 외부 행사 F6 외빈 접견 및 해외 순방 F7 일정 관리 F8 홍보 및 여론 수렴 F9 부서 업무 협조@제2부속실 F10 사무@제2부속실 F11 지시사항 관리@제2부속실					
언어와 문자 한국어					

노무현 대통령 재임시기의 대통령비서실  
하위 비서실장실 내의 제2부속실 시리즈

현재 제2부속실의 계층 정보 S(시리즈)

현재 계층의 해당 대통령명,  
기관명

이번 기술서집은 대통령기록관에서 처음 발간하는 기술서집으로, 생소할 수 있는 검색도구의 이용 편의를 위해 여러가지 장치를 마련해 두었다. 7명의 대통령은 각기 다른 색 패턴으로 구분을 하였고 본문의 모든 페이지 우측에 대통령명, 기관명을 표기하여 방대한 페이지의 분류 체계 안에서의 가이드를 제공하였다. 제목은 대통령명부터 마지막 분류 계층까지를 표기하고 페이지에서 보고 있는 마지막 계층을 활성화된 색으로 구분하였다. 제목상의 계층구분은 '▶', 서브 계층은 '—'로 구분하고, 제목 아래 계층별 막대를 구성해 해당하는 계층(RG/SRG/SSRG/S/SS)에만 활성화 표시를 하였다. 이로써 어떤 페이지에서도 대통령명, 기관명, 계층명, 분류명을 쉽게 확인할 수 있도록 하였다. 또한, 기술서집 설명과 이용하는 방법을 담은 일러두기와 계층명에 대한 목차, 가나다 순 색인을 제공하여 검색의 편의를 제공하였다.

기록물 검색을 위해서는 우선 원하는 기록물의 생산시기에 재임한 대통령을 선택하고 관련 업무를 담당한 기관, 부서를 찾아 해당 내용이 '범위와 내용' 및 '정리체계'에 있는지 확인한다. 확인된 기록물은 대통령기록관 열람실에 열람신청을 통해, 일부 비공개 기록물만 제외하고 이용할 수 있다.

책으로 발간된 기술 내용은 단순히 발간으로 끝내지 않고, 하위 단계 기술 시 발생할 수 있는 수정, 추가 내용을 반영하여 대통령기록관 웹포털([www.pa.go.kr](http://www.pa.go.kr)) 기록검색 → 계층검색에서도 실시간으로 확인할 수 있도록 하였다. 현재 진행중인 파일 기술에 대한 내용도 계속적으로 업데이트 할 수 있도록 할 예정이다.

#### 〈대통령기록관 웹포털|기술 내용〉



대통령기록물을 이용할 때에는 다양한 이용 요구에 따라 이에 적합한 다양한 검색도구가 제공되어야 할 것이다. 이 노력의 일환으로 대통령기록관에서는 기록물 철 단위 목록이나 기술 내용을 동시에 관리하고 있다. 이렇게 여러 검색 방법을 구비함으로써 이용자들은 단순한 낱권의 기록물에 직접 접근해야 할 때는 목록을 검색해 찾고, 키워드를 모르는 대통령기록물의 주제를 찾아야 할 때는 기술을 통해 구조화된 계층을 따라 내려가면서 관련 주제 묶음을 찾아 이용할 수 있다.

앞으로도 대통령기록관은 시리즈 하위 단계인 파일 분류를 포함하여 기소장기록물, 대통령선물, 행정박물 등의 기록물 기술을 완료하여, 관련 내용을 함께 공유할 수 있도록 노력할 것이다. 아무쪼록 이번 기술서집이 대통령기록물을 이해하고, 대통령기록물의 검색을 쉽게 하는데 소중한 안내서가 되길 기대한다. IN

#### 필자 소개

이화여자대학교에서 기록관리학을 전공하고, 현재 대통령기록관 정리기술과에서 대통령기록물의 분류 · 정리 · 기술을 담당하고 있다.



▶ 추석날 성묘하는 모습(1961)



▶ 추석날 경복궁을 찾은 시민들(1977)



▶ 추석을 맞이하여 가족끼리 송편을 빚는 정겨운 모습(1957)

## 기록으로 보는 추.석.

추석(음력 8.15)을 맞이하여, 국가기록원은 우리 고유 민족문화를 계승 발전시키는 계기를 마련하고자 '민족 대 명절 추석'을 9월의 기록 주제로 선정하였다.

그래서 '추석' 관련 문서 8건, 시청각 13건' 등 총 21건의 기록물을 국가기록원 나라기록포털을 통해 서비스 한다.

### ❖ 편집실

#### 〈서비스 기록물〉

- ▶ 관공서의 공휴일에 관한 규정 중 개정령안(1986년), 1987년도 추석절 귀성객 특별수송대책(1987년), 새질서 새생활 실천을 위한 추석맞이 범국민 새마을 대청소 실시계획(1992년), 추석연휴 종합대책 등 문서 8건
- ▶ 추석 귀성객 모습(1972년), 재일동포 추석 성묘단을 위한 서울시민 환영 대회(1975년), 추석 귀성객 인파, 성묘 및 임진각 망향제(1977년), 한가위 등 시청각 13건

음력 팔월 보름, 팔월의 한가운데 날을 뜻하는 '추석'은 설날과 쌍벽을 이루는 우리나라 고유 명절로, 전통적으로 가배(嘉俳), 가배일(嘉俳日), 가위, 한가위, 중추(中秋), 중추절(中秋節), 중추가절(中秋佳節) 등의 다양한 이름으로 일컬어져 왔다.

추석 연휴와 관련된 주요기록물을 살펴보면, 「관공서의 공휴일에 관한 건」(1949년)은 추석을 공휴일로 지정한 내용이 담겨있다. 「관공서의 공휴일에 관한 규정 중 개정령안」(1986년)은 우리 고유 명절인 추석을 보다 내실있고 보람되게 보내도록 권장하며, 경로효친사상 등 전통문화를 계승하는 국민축제 일로 발전시켜 추석 다음날을 공휴일로 추가 지정하여 추석 연휴제를 처음 도입한 내용이 담겨있다.

「관공서의 공휴일에 관한 규정」(1989년)은 민족자존과 전통문화를 계승·발전시키고, 고향을 찾는 국민의 편의 도모와 국민생활 수준 향상에 따른 여가 선용 등을 위하여 종전의 2일 연휴제를 추석전날, 추석, 추석 다음날까지 쉬는 3일 연휴제로 변경하였음을 알 수 있다.

한편, 경제성장과 함께 추석선물의 양상도 시대에 따라 점차 바뀌어 1950~60년대에는 가까운 친인척끼리 소박하게 새 옷이나 양말 등을, 공산품 이용이 늘어난 1970년대에는 조미료나 비누, 치약 등의 생필품이, 경제수준이 큰 폭으로 성장한 1980년대에는 선물세트가 주를 이루었다. 문화생활을 추구하는 1990년대에는 상품권이 큰 비중을 차지하였으며, 웰빙을 중시하는 2000년대에는 농산물을 주고받는 분위기가 고조되고 있다.

또한, 정부가 추진한 내용을 살펴볼 수 있는 「추석연휴 종합대책」(2000년)에 따르면, 당시 소비자물가를 연평균 2.5%로 안정시켜 저물가 기조를 정착시키고, 제수용품과 주요 서비스요금의 수급 및 가격안정 대책을 통하여 서민생활의 가계안정을 도모하고자 사과, 배, 쇠고기 등 농축수산물 14개, 참치캔, 식용유 등 공산품 5개, 이·미용료, 목욕료 등 서비스요금 6개 등 총 25개의 품목을 관리 대상품목으로 선정하여 물가안정에 주력하였음을 확인할 수 있다.

이상과 같이 고유 명절 추석을 맞이하여, 서구화·핵가족화 되어가는 요즘, 추석 관련 기록을 통하여, 가족과 이웃을 생각하고 우리 고유의 민족문화를 계승·발전시키는 계기가 되리라 기대한다.

자세한 내용은 국가기록원 나라기록 포털(<http://contents.archives.go.kr>) '이달의 기록' 코너에서 확인할 수 있다. IN



▶ 추석을 맞이하여 귀성객들이 서울역 광장에서 귀성을 위해 줄을 서 있는 모습(1972)



▶ 재일동포 추석 성묘단을 위한 서울 시민 환영대회(1975)