

## 우리 나라 인구통계 작성제도의 변천에 관한 고찰\*

최봉호\*\*

우리 나라에서의 호구통계작성제도는 오래 전부터 운영되고 있었다. 현존하는 기록으로는 통일신라시대의 촌적제도, 고려·조선시대의 호구성적 등으로부터의 자료에서 찾아볼 수 있다. 당시 이러한 호구성적제도는 순수한 통계작성목적보다는 징병·요역·세금부과·신분유지 등의 목적으로 이루어지게 된 것이다.

이러한 호구성적제도로부터 작성된 호구통계는 완전성 및 정확성의 측면에서 다소 호구의 누락 등 오차가 있는 것으로 추정된다.

따라서 정확한 호구통계파악을 위하여 1896.9.1자로 호구조사 규칙이 제정되었고, 1909년에는 민적법이, 1925년에는 인구센서스가 도입되어 호구통계를 작성할 수 있는 제도가 세분되었다. 오늘날 통계의 날 기념일을 매년 9월 1일로 정한 것도 이와 같은 근거 때문이다.

이와 같은 제도는 1960년대 초 호적법, 주민등록법의 전면적인 개정으로 정도(精度) 높은 호구통계를 작성하는 데까지 이어졌다.

### 1. 근대화 이전의 인구통계작성제도 개황

우리 나라에서는 호구통계를 작성하는 제도가 오래 전부터 정비되어 있었다. 이 중 우리 나라에서 현존하는 것 중에 가장 오래되고 세밀한 호구관련 기록은 일본 동대사(東大寺) 정창원(正倉院)에서 발견된 통일신라 때의 촌적자료(村籍資料)로 볼 수 있다. 이 자료는 당시 서원경(청주) 부근의 4개 마을에 대한 기록으로서, 지

\* 이 논문은 통계청과 한국인구학회가 공동으로 주관한 “호구조사규칙제정 100주년 기념 특별심포지엄”(’96. 5. 11)에서 발표된 논문을 보완한 것임.

\*\* 통계청 통계기준과

금부터 약 1,200여 년 전인 755년(경덕왕 14년) 경에 작성된 것으로 추정되고 있다. 당시 이와 같은 촌적제도(村籍制度)의 시행목적은 조(곡물과 포), 용(부역), 조(특산물) 부과를 위한 것으로서, 조사는 매 3년주기로 이루어진 것으로 파악되고 있다.

동 기록의 내용을 살펴보면, 놀랍게도 각 촌락에 대한 경제·사회 상태를 세밀하고 일목요연하게 알아볼 수 있도록 하는 내용이 수록되어 있다. 좀더 구체적으로 기록내용을 열거하면, 호구수, 등급별 호(戶)의 분포, 연령별 인구구조, 3년간 발생한 출생건수, 사망건수 및 전·출입자수 등의 인구자료뿐만 아니라 마을의 면적, 소·말수, 뽕나무수, 경작토지의 전답별(田畓別) 결수(結數) 등이 수록되어 있어 경탄스러울 따름이다.

이 중에서 몇 가지 인구관련 자료를 정리·요약하여 표1에 수록하여 보았다. 이 표를 작성함에 있어 원래 기록에 4개 마을에 대한 이름이 없기 때문에 각 마을을 편의상 각각 A, B, C, D촌으로 구분하였다. 각 마을의 호구수를 살펴보면, A촌의 경우 호수는 11호에 인구는 142명, B촌은 15호에 125명, C촌의 경우 기록이 몇 줄 마멸되어 있어 확실치는 않으나 8호 정도에 69명, D촌은 10호에 106명이 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서 이 호구자료로부터 먼저 눈에 띄는 것은 4개 촌락에서의 평균 가구원수가 10명(442명/44호)으로 계산된다는 점이다. 만약 실제 호당 가구원수가 10명이라고 하면 당시의 가족 규모가 상당히 컸음을 보여주는 것이다. 그러나 다른 한편으로는 이를 역면 그대로 받아들이기에는 가구원수가 너무 많지 않나 싶다. 즉, 여기서 말하는 호가 자연호(自然戶)가 아닌 다른 의미로 사용되었을 가능성도 있다. 이를 뒷받침하는 자료로 당시 3년 동안 전·출입가구의 가족규모를 보면 3인 가족 1, 4인 가족 2, 5인 가족 1, 6인 가족 2, 11인 가족이 1개 있었음을 감안하여 볼 때 호당 가구원수 10명은 너무 많은 것으로 사료된다.

둘째로, 이 4개 촌락의 총 44호를 9개 등급으로 구분하였을 때 상층에 속하는 호는 하나도 없는 반면 하중호(下中戶)는 7, 하하호(下下戶)는 26호로서 하층의 비율이 압도적으로 높은 마을임을 보여주고 있다.

셋째로, 인구변동의 요인이 되는 당시 인구동태 자료를 살펴보면 다음과 같다. 이 4개 마을에서 3년간 태어난 아이는 모두 31명으로서 이를 442명으로 나눈 후 다시 3개년으로 나누게 되면 연간출생률이 되는데, 이렇게 계산된 출생률은 2.3%로 낮은 수준을 나타내고 있다.<sup>1)</sup> 반면, 사망자수에 대한 기록이 훼손된 B촌의 경우를

표1 신라 촌적에서의 주요 인구자료

	A촌	B촌	C촌	D촌
호수	11	15	주 <sup>1)</sup>	10
중하호(中下戶)	4	1	0	0
하상호(下上戶)	2	2	0	0
하중호(下中戶)	0	5	1	1
하하호(下下戶)	5	6	6	9
전입호(轉入戶)	0	1	1	0
인구수	142	125	69	106
남자	64	47	37	46
여자	78	78	32	60
3년간의 출생수	13	6	5	7
남자	5	3	3	1
여자	8	3	2	6
3년간의 사망수	10	주 <sup>2)</sup>	6	21
남자	4	-	2	9
여자	6	-	4	12
3년간의 전입자수 <sup>4)</sup>	2	7	7	4
남자	2	3	3	2
여자	0	4	4	2
3년간의 전출자수 <sup>5)</sup>	12	주 <sup>3)</sup>	4	29
남자	6	-	2	14
여자	6	-	2	15

자료: 이광규(1990).

주: 1) 8호 이상인 것은 확실하나 정확히는 알 수 없음.

2) 몇 명이 사망하였는지 추정 불가.

3) 3명 이상인 것은 확실하나 정확히는 알 수 없음.

4) 전입형태를 살펴보면 A촌은 단독이동 2명, B촌은 단독이동 3명, 1가족 이동 4명, C촌은 단독이동 1명, 1가족이동 6명, D촌은 단독이동 4명이 있었음.

5) 전출형태를 살펴보면 A촌은 단독이동 7명, 1가족이동 5명, C촌은 단독이동 4명, D촌은 단독이동 8명과 6인 가족, 11인 가족, 4인 가족 이동이 있었음.

1) 2.3%의 출생률은 1980년 수준과 비슷한 수치임. 당시의 출생률이 낮게 나타나는 사유로는 영·유아기 때 죽은 아이들이 출생된 것으로 간주되지 않았거나 또는 마을의 특성상 가임기의 여자수가 적기 때문으로 생각됨.

제외하고 나머지 3개 촌에서의 사망률을 계산하게 되면 3.9%로 높은 사망률을 보이고 있다. 또한 이 4개 마을에서는 전입자보다 전출자가 많아 인구가 자연적(출생-사망)으로나 사회적(전입-전출)으로 모두 감소하고 있음을 알 수 있다.

넷째로, 연령별 인구구조를 살펴보면 저연령층 인구가 많은 구조로 파악되고 있다. 당시 연령계급을 6개로 구분(小子, 追子, 助子, 丁, 除公, 老公)한 것으로 보이는데, 이 중 60세 이상(除公 및 老公)으로 추정되는 인구는 11명으로 전체인구의 2.5%에 불과하다. 반면, 丁의 인구는 234명으로서 52.9%를 차지하고 있으며, 저연령층 인구는 197명으로 44.7%를 차지하면서 거의 丁의 수치에 접근하고 있어 피라미드형태의 인구구조가 아니었나 싶다(표2 참조).

다섯째로, 3년 동안에 죽은 37명을 연령별로 살펴보면 저연령층에서의 사망자가 12명으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 파악되고 있다. 게다가 옛날의 호구기록에서 대개 빠지고 있는 출생 후 영·유아기에 죽는 아이까지를 감안한다면 저연령층에서 사망이 상당히 많았음을 알 수 있다(표2 참조).

표2 연령별 인구수 및 연령별 사망자

	計	男	女
<b>연령별 인구수</b>			
계	442	184	238
3년간 中産 小(女)子	31	12	9
小(女)子	52	29	23
追(女)子	67	30	37
助(女)子	47	23	24
丁(女)	234	95	139
除公(母)	3	1	2
老公(母)	8	4	4
<b>연령별 사망자</b>			
계	37	15	22
小(女)子	11	4	7
追(女)子	1	1	0
助(女)子	0	0	0
丁(女)	14	7	7
除公(母)	1	0	1
老公(母)	10	3	7

자료: 이광규(1990).

이상에서 우리 선조들은 지금부터 1,200여 년 전에 이미 촌적(村籍)이라는 제도를 통해서 많은 귀중한 통계를 생산·활용하였음을 알아보았다. 오늘날에는 호적신고, 주민등록신고, 인구총조사, 농업총조사 등에서 개별적으로 파악되고 있는 자료들이 예전에는 종합적으로 村籍기록을 통해서 파악되고 있었다는 사실은 시사하는 바가 크다.

이러한 마을을 중심으로 한 촌적제도는 고려시대로 넘어오면서 개별호(個別戶)를 대상으로 하는 호구성적제도(戶口成籍制度)로 바뀌면서 보다 체계를 갖추게 되었다. 성적은 매 3년마다 이루어졌으며, 담당기관은 성종 때(982~997년)에 설치된 육부 중의 하나인 호부가 관장하게 되었다.

그리고 목적도 신분제에 바탕을 둔 봉건적 지배체제의 확립과 더불어 종전의 賦稅, 徭役 및 徵兵을 위한 호구조사라는 기능 외에 신분확인이라는 새로운 기능이 추가되고 있는 것이 특징이다.

우리 나라에서 족보가 발달한 것은 이러한 고려의 호적조사 관행이 뒷받침되었기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 불행하게도 오늘날 고려시대의 기록을 거의 발견할 수 없어 구체적으로 당시의 사회상을 살펴보기가 어려운 실정이다.

조선시대의 호구성적제도를 구체적으로 살펴보면, 초기에는 고려의 구제도를 그대로 답습하였으나, 세종 10년(1428년)에 이르러 호구성급(戶口成給)에 관한 체계적인 규정을 마련하여 호적부에 1) 작성년월일, 행정구역, 작성경위와, 2) 호주의 신분, 이름, 나이 및 본관, 3) 호주의 四祖(父, 祖, 曾祖, 母, 外祖)에 대한 신분, 4) 처의 이름 및 나이, 5) 처의 四祖에 대한 신분, 이름 및 본관, 6) 자식의 이름 및 나이, 7) 노비 등의 항목을 기록토록 하였다.

## 2. 현재의 인구통계작성제도가 있기까지 배경

그러나 이렇게 호구성적제도 자체는 완벽하고 엄격하였지만, 그 당시에는 오늘날처럼 정도 높게 호구통계의 생산이 어렵지 않았나 생각된다. 조선시대의 호구통계 자료를 살펴보면 부세(賦稅), 요역(徭役), 징병(徵兵)을 면탈하기 위하거나 신분상승의 목적으로 허위신고하는 경우가 많이 있었을 것으로 추측된다.

또한 높은 유아사망률 때문에 어린 아이가 성인에 이르기 전에는 신고를 기피하

거나, 노비를 고의로 신고하지 않는 등의 사유로 누호(漏戶) 및 누구(漏口)의 문제도 있었을 것으로 본다. 구체적인 사례로서 《탁지지》의 편찬자인 박일원은 누호, 누구 문제를 언급하면서 조사호수 172만호에 누호는 30만호로 합계 200만호, 조사된 인구 733만명에 누구는 267만명으로 합계 천만 명을 당시(1778년) 조선의 호구가 될 것이라고 지적한 바 있다.<sup>2)</sup>

또 다른 사례로서는 호당 평균인구가 2~4명 수준으로 최초의 인구센서스가 실시됐던 1925년 5.4명이었던 점에 비추어 보면 호구의 누락이 상당히 많았음을 짐작할 수 있다.

이와 아울러 당시 호적부의 작성이 호주를 중심으로 부모와 자식에 관련된 사항만 기재토록 되어 있고, 자식의 처나 손자·손녀들은 제외되어 있어 호적부를 기초로 한 가족규모가 적게 파악되었을 것으로 판단된다. 따라서 고려시대나 조선시대의 호적을 이용하여 가족구조 등을 연구할 때 당시 호적부에 기재된 사항이 실제 가족구성과 괴리가 있음을 감안할 필요가 있다.

이뿐만 아니라 같은 호의 용어를 사용하면서도 1) 책호(責戶) 또는 법제호(法制戶)(부세, 요역 등을 위한 목적으로 중앙에서 미리 호수를 정하여 각 지방으로 할당되는 호), 호구성적상의 호(이는 백성이 작성 제출한 戶口單子를 기초로 한 호임), 3) 연호(煙戶) 또는 자연호(이는 실제로 함께 생활하는 호로서 오가작통제에서의 호가 이 기준으로 추측됨) 등으로 나뉘어져 그 당시의 호구통계작성에서 혼란상을 추측하여 볼 수 있다(이수건, 1976).

여기서 가장 바람직한 상황은 책호수나 호구성적상의 호수나 연호수가 상호일치되어야 하는 것이겠지만, 기록에 의하면 상호 큰 차이를 보이고 있다. 중앙에서는 가급적 많게 책호를 할당시키고자 한 반면, 백성들은 이를 가급적 줄이고자 하였기 때문에 실제의 연호를 기초로 한 호구통계작성이 어려웠던 것 같다. 이런 과정중에 호구파악 여부를 담당한 지방관리들의 농간도 있어 백성들의 피해는 매우 컸던 것으로 풀이된다.<sup>3)</sup>

이러한 문제는 다산 정약용(1762~1836)의 《목민심서》호전 호적편에 잘 지적되어 있다. 따라서 개선안으로 한 고을의 수령이 된 자는 실제의 연호를 조사하여 이

2) 손정목, 호구와 주민구성, 서울600년사에서 인용.

3) 인징, 죽징, 백골징포, 黃口簽丁, 降年債, 磨勘債 등의 경우를 들 수 있다.

를 근거로 인구의 특성 및 생활상태를 정밀하게 파악하여 가좌지부(家座之簿)를 만들고 아울러 경위표(經緯表)를 작성, 선정을 베푸는 데 활용토록 제시하였다(민족문화추진위, 1969).

이런 과정중에 그는 이미 오늘날과 같은 지도작성의 필요성과 비표본 오차를 줄이기 위한 구체적 방안 및 조사환경 여건의 중요성 등을 언급하기도 하였다. 따라서 이와 같은 문제점들이 반영되어 근대적인 호적제도로의 변모를 보이게 되는 것은 갑오경장 2년 후인 1896년 9월 1일에 호구조사규칙(제61호)이, 9월 3일에 호구조사 세칙(내부령 제8호)이 공표되고 나서이다.

동 호구조사규칙과 세칙에서는 매년 호적과 통표를 수정토록 하였고, 분적과 개적은 수시 수행토록 함으로써 종전의 식년제 호구성적제도로부터 진전을 보이고 있다. 그리고 호적부에는 호주의 이름, 거주지, 四祖, 출생년, 본관·직업, 전거주지, 이동 월일, 동거친속 이름, 남녀별 가족수, 남녀별 고용원수, 남녀별 현재 인구, 가택의 종류(초간, 와간), 가택의 소유형태(유, 차) 및 가택의 면적(간)까지 기재토록 하고 있다. 아울러 남녀별 인구수 및 가택의 면적이 기재되어야 하는 통표는 統首에 의해 內部에로 작성 제출토록 규정되었다(세칙 제14조). 물론 이 새로운 제도가 종전 호적제도의 잔영(징병, 징세, 신분확인 등의 목적)을 완전히 탈피하지는 못했지만, 규칙의 목적이 國勢調査적인 의도를 나타내고 있음은 주목하여야 할 점이다. 따라서 이때부터 호구통계가 매년 작성될 수 있는 발판이 마련되었고, 이는 다시 연말 상주인구조사로 계승되어 온 것으로 볼 수 있다.

한편, 오늘날의 신고제도(호적과 주민등록)의 효시로는 1909년 3월에 제정된 민적법(법률 제8호)을 꼽을 수 있다. 이 민적법은 거주지역에 따라 호구수를 파악하기 위한 호구조사적 성격을 가지기보다는 家 및 개인의 신분확인 측면이 더 강조된 것으로 혈연 중심적인 제도의 근거가 되고 있다. 그리하여 민적부는 1) 신분관계의 공증문서로서, 2) 영구보존문서가 되었으며, 3) 변경사항(출생, 사망, 혼인, 이혼, 이동 등)이 발생할 때마다 신고에 의해 기재토록 하였다. 그리고 호적사무의 관장과 호적의 보관을 본적지의 부윤 및 읍·면장의 책임으로 규정하고 있다.

따라서 이때부터 본적지라는 개념이 처음 도입되었으며, 이 본적지에 출생, 사망 등 신분관계의 변동뿐만 아니라 전출입 사항 등의 호구변동 상황을 발생일로부터 10일 이내에 신고토록 하였다.

이러한 목적으로 만들어진 민적법은 발전하는 과정중에 다시 호적제도와 주민등

록제도로 양분하게 되었다. 그 사유는 경제·사회적 발전에 따른 빈번한 인구이동으로 인하여 호적이 있는 곳(본적지)이 실제 생활을 영위하고 있는 곳(주소지)과 점차 괴리현상을 보여 본적지 외의 곳에 주민의 생활과 일치되는 주소지를 인정하는 제도의 필요성 때문으로 보인다. 그 밖에도 호적업무가 내무부 계통이 아닌 사법부(법원)의 감독업무로 되어 있었던 점도 신고제도의 이원화에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이상에서 살펴본 것을 그림으로 표시하면 그림1과 같이 요약되지 않나 싶다.

### 3. 일제시대 이후 인구통계작성제도

#### 1) 인구주택총조사

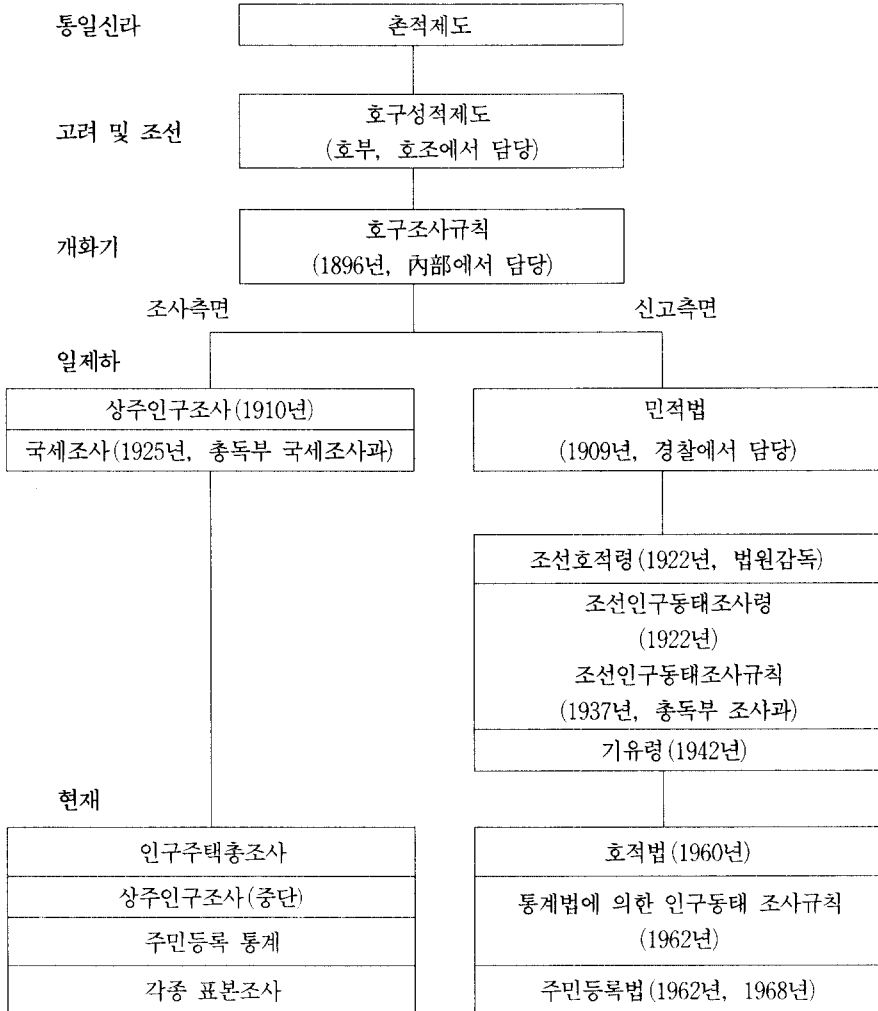
일본 제국주의의 한국에 대한 강점기는 1910년부터 1945년에 이르는 36년간이었다. 이 기간중 조선총독부는 연차별 상주인구조사를 하여 현주호구통계를 작성하였다. 일본은 1920년에 제1회 국세조사를 실시하였는데 같은 해에 한국에서도 일본과 같이 실시할 예정을 세웠으나 1919년의 3·1 독립운동으로 실행하지 아니하였으며 1925년에 제1회 간이국세조사를 행하고 매 5년마다 국세조사를 하여 1944년까지 다섯 번 실시하였다.

1925년의 제1회 간이국세조사 이전의 연차별 호구통계는 현주민구가 아니라 식민지인구통계의 성격에 맞추어 경찰의 호구조사를 기초로 하는 상주인구에 관한 통계라고 할 것이다. 따라서 이것은 식민지 통치의 편의를 위하여 조사작성한 것이므로 인구통계로서는 여러 가지 결함을 지니는 것이고 결과적으로 정확성에 있어서 국세조사에 의하여 파악한 실수와 비추어 보아도 현주호구통계는 국세조사인구의 약 95% 내지 97%밖에는 되지 아니하다는 것이 밝혀지고 있다.

1925년 이후의 국세조사는 근대적 통계조사로 볼 수 있으며, 조사항목도 여러 항목에 걸친 것이었으며, 조사는 1925년, 1930년, 1935년, 1940년 각각 10월 1일 현재 기준으로 이루어졌다. 1944년도의 국세조사는 전시동원을 목적으로 하는 이른바 <자원조사법>에 따르는 것으로서 5월 1일 현재의 노동력 조사를 주로 하는 특수한 국세조사가 되었으나 그 조사결과는 일본의 패전으로 총독부에 의해서 발표된 바는 없다.



그림1 호구조사제도의 시대별 흐름



1945년 해방 이후 한국의 인구조사는 무엇보다 국토의 양단으로 전국토에 걸친 통일된 조사가 불가능하다. 1946년 8월 25일 현재의 인구조사가 美軍政廳에 의하여 실시된 것이 처음이었으나 이 통계조사는 1944년의 국세조사인구와 식량배급 인원 및 해외로부터의 귀국자통계 등을 참고로 하여 작성한 것이었다. 이어서 1947년에는 國民登錄을 실시하고 등록된 인구수를 기초로 인구통계를 작성하였고, 1948

년에는 軍政廳에 의하여 조사·작성되었다.

대한민국 정부수립 이후 최초의 인구조사는 1949년 5월 1일 현재로 실시하였던 ‘총인구조사’이다. 그러나 그 조사자료는 6·25로 인하여 속보자료를 제외한 일체를 소실한 것으로 정부에서 정식으로 밝히고 있다.

따라서 오늘날과 같은 체계적인 체제를 갖추게 된 것은 1955년 간이총인구조사부터라고 볼 수 있으며, 이후 중단없이 매 5년마다 실시되고 있다. 한 가지 예외가 있다면 1965년에 실시할 예정이었던 조사는 예산사정으로 1년 연기하여 1966년에 실시하고 그 정식명칭을 인구센서스라고 한 적이 있다.

## 2) 상주인구조사

본 조사는 1896년에 지정된 戶口調査規則을 모체로 하여 1910년부터 매년 실시하여 온 오랜 역사를 갖고 있다. 그러나 1945년부터 1954년까지는 사회의 불안정과 인구가동이 심하였고, 지역적 범위의 차이로 그 결과는 거의 사용할 수가 없다. 그러다가 1955년 이후 통계업무가 당시 공보처로부터 내무부로 이관되면서 상주인구조사를 재개시켜 인구센서스 연도를 제외하고 매년 실시된 바 있다. 1961년 통계국이 경제기획원으로 이관되면서 통계법이 공표된 후 연말상주인구조사라는 명칭으로 지정통계 제7호로 지정되었고, 또한 통계법 제3조와 각 시·도의 常住人口調査 實施條例에 의하여 종래 중앙에서 주관하였던 것을 지방자치단체로 조사업무를 이관하고 조사시점도 12월 1일로 변경하였다. 1965년에는 조사시점을 10월 1일로 변경하고 명칭에서도 연말이란 단어가 빠지게 되었다.

그러나 본 상주인구조사는 조사체계의 미흡으로 자료의 신뢰도가 낮다고 판단되어 1968년의 조사결과는 공표를 유보하였고 1969년에는 조사자체를 중지하였다가 1971년부터 이를 다시 재개하여 실시하였다. 그러다가 다시 조사결과의 신뢰도에 문제가 있어 1991년의 경우 서울·부산에서는 이 조사가 중단되기도 하였으며, 1992년에는 조사가 모든 시·도에서 완전히 중단되었다. 대신 이 기능의 역할을 주민등록에서 담당토록 하여, 1992년 말부터는 주민등록으로 인구통계가 작성되고 있다.

### 3) 호적(인구동태)신고

현재와 같은 호적제도는 1909년에 민적법(民籍法)이 제정·공표됨으로써 전 시대의 호적제도와 완전히 결별하고 호적이 개인의 신분관계를 공식·증명하는 문서로서 체계를 갖추게 되었다.

이렇게 시작된 호적제도는 1922년에 조선후호적령이 시행되면서 좀더 보완이 됨과 동시에 호적사무의 관장은 종전대로 읍·면장의 책임 아래 있으나 감독은 사법부에 소속되어 관할 지방법원장의 책임 아래 놓이게 되었다.

이러한 호적제도는 家 및 개인의 신분관계를 법적으로 공증하여 주는 목적도 있겠지만, 이보다 더욱 중요한 것은 바로 출생·사망·혼인·이혼 등의 인구동태통계를 생산할 수 있는 기능을 갖고 있다는 점이다.

그러나 1937년에 조선인구동태조사규칙이 제정되기 전에는 인구동태통계의 중요성이 부각되지 못하여 단지 신고된 건수만이 집계되었고 또한 그 내용도 불완전하여 동태통계 자료로서는 활용가치가 거의 없는 실정이었다.

1937년에 제정된 규칙에서는 1) 출생·사망·혼인·이혼에 관한 동태사건을, 2) 본적지주의에 따라, 3) 읍·면→군→도→총독부관방 국세조사과로의 체계를 통해서, 4) 인구동태통계를 별도로 집계토록 함을 규정하고 있다. 단지 오늘날과 다른 점은 인구동태조사표를 이미 접수된 호적신고서로부터 그대로 옮겨 적게 되어 있다는 점이다.

그 후 8·15해방과 6·25 등으로 인한 호적사무의 혼란과 더불어 인구동태통계의 작성이 제대로 이루어지지 못하다가, 1962년에 제정된 통계법에 의거 인구동태 신고통계가 지정통계 제3호로 지정이 되었고 또한 인구동태조사규칙이 제정되면서 인구동태통계 작성의 틀이 마련되었다.

물론 1962년 이전의 혼란기 외중에도 미군정청이 1946년 1월 1일자로 위생통계 규칙을 공포한 바 있고, 대한민국 정부수립 직후인 1949년에는 인구동태조사령과 시행규칙을 마련하기도 하였다. 이 시기의 특징이라면 1) 국민신고제도를 채택하여, 2) 현주지주의(現住地主義)로, 3) 인구동태를 별도의 인구동태조사 신고양식으로 신고케 하여, 4) 인구동태통계 수집을 목적으로 하였다.

최근의 변동사항으로는 1970년에 호적신고양식에 인구동태 조사항목이 추가됨으로써, 즉 신고서 양식이 일원화되어 인구동태통계는 호적신고와 불가분의 관계를

맺으면서 현재에 이르고 있다.

인구동태신고의 어려운 점으로는 다음과 같은 사항들이 지적되고 있다.

- 1) 법정기한을 지나 신고하는 지연신고가 있음.
- 2) 사실과 다르게 신고하는 부정확신고가 있음(호적상의 출생년월일과 실제 생년월일간의 불일치 등).
- 3) 신고가 전혀 안 되는 경우가 있음(특히 영아사망의 경우).
- 4) 주소지에서 신고를 하였지만 본적지로 통보가 안 되어 본적지에서 신고를 다 시하는 중복신고의 경우가 있음.
- 5) 사망진단서의 미첨부로 정확한 사인구조 파악에 어려움이 있음(사망신고시 상당수가 隣友證明으로 대체하고 있는 실정임).
- 6) 사망신고와 매·화장 허가신고가 상호 연계없이 별도로 이루어지고 있어 민원인에 불편을 초래할 뿐만 아니라 사망신고의 누락을 야기시킬 수 있음.
- 7) 그 밖에도 일선 행정기관의 호적업무 담당자는 호적업무만을 중시하며, 호적 신고의 통계목적의 중요성을 거의 인식하지 못하여 정확한 인구동태통계 생산에 어려움이 있음.

#### 4) 주민등록제도

우리 나라에서 주민등록제도를 시행되게 된 동기는 사회·경제가 발전함에 따라 인구이동이 빈번하게 이루어짐으로써 호적이 있는 곳(본적지)이 실제 생활을 영위하는 곳(주소지)과 점차 괴리현상을 보여 본적지 외의 곳에 주민의 생활과 일치할 수 있는 주소지를 인정하는 제도의 필요성 때문이다.

따라서 1942년 6월 26일에 처음으로 기유령(寄留令)을 제정·실시하여 본적지 외의 곳에 공증할 수 있는 주소지로 寄留令(domicile of choice)을 설정하게 되었다. 그러나 寄留令에 의하면 寄留申告가 주민의 임의신고제도로 되어 있기 때문에 신고 상황이 극히 부진하여 호적과 실제생활과의 괴리현상은 여전히 보완할 수 없게 되었으므로 결국 寄留令이 폐지되었고 1962년 5월 10일에 住民登錄法이 제정되었다.

물론 주민등록제도는 단순히 호적과 실제생활과의 괴리현상만을 보충하는 의의뿐만 아니라 주민의 거주관계와 이동상태까지 명확히 파악하여 행정의 기초자료로

활용함으로써 행정사무의 적정하고 간편한 처리를 도모하고자 하는 데도 의의가 있는 제도이다.

그러나 이 당시 입법취지와는 달리 주민의 신고원칙에 따라 주민등록표를 작성함으로써 호적과 상관관계가 없는 제도상의 결함을 악용하는 주민이 많아 오히려 공신력이 없는 주민등록이 되었다.

이와 같이 1962년부터 시행한 주민등록이 호적과 연관성이 없이 유명무실하게 되자 정부에서는 1968년에 종전의 주민등록법을 대폭 개정하여 주민의 신고사항 중 호적과 관련되는 사항은 반드시 호적법에 기준하도록 하고 기타 주민의 제반신고사항도 관련 기관간의 통보에 의하여 확인토록 하고 무단 전출입자를 사실조사에 의하여 강제 등록토록 규정, 주민등록이 주소지를 관할하는 공부(公簿)로서의 공신력을 높이게 되었으나 전혀 문제가 없다고는 볼 수 없다. 또한 현지 이민자의 주민등록 정리상태의 미흡, 위장 전출입자의 발생과 이에 대한 사실조사 조치 미흡, 관계 기관 통보의 누락 발생, 컴퓨터에 입력된 자료의 오류, 온라인 처리 및 통계작성 업무의 숙지상태 미흡 등이 지적될 수 있다.

#### 4. 주요 외국의 인구통계작성제도 현황

그러면 다른 나라에서는 어떠한 자료원을 갖고 인구통계를 생산하고 있으며, 우리와 다른 점은 어떤 것이 있는가를 일본, 대만, 미국을 예로 들어 살펴보고자 한다 (표3 참조).

##### 1) 일본의 인구통계작성제도

현재 일본에서 작성되고 있는 인구통계 종류로는 국세조사, 인구동태통계, 인구가동통계, 주택조사, 추계인구 등이 열거될 수 있다. 이중 인구동태통계를 제외한 나머지는 모두 총무청 통계국에서 담당하고 있으며, 인구동태통계는 후생성에서 작성하고 있다.

일본에서는 우리와 마찬가지로 호적제도 및 주민등록제도가 있어 상기한 여러 인구통계의 작성을 가능케 하나, 상주인구조사는 별도로 실시하지 않고 있다. 대신 총무청 통계국에서는 호적신고 및 주민등록전출입신고 자료를 이용하여 매년 10월

표3 인구통계작성의 주요 외국현황

	한국	일본	대만	미국
<b>인구주택센서스</b>				
· 주관기관	· 통계청	· 총무청 통계국	· 주계처 제4국	· 상무성 센서스국
· 조사표 회수 방법	· 질중형	· 자계식	· 원칙적 자계식	· 자계식(우편에 의한 배부 및 회수)
<b>인구동태통계</b>				
· 신고업무주관기관	· 대법원	· 법무성	· 내정부 호정사	· 각 주정부
· 통계작성기관	· 통계청	· 후생성	· 내정부 호정사	· 국립보건통계센터
· 특징		· 호주제도가 없음	· 호적등기제도로 통합되어 있음	· 호주중심이 아닌 개별 중심임
<b>주민등록</b>				
· 업무주관기관	· 내무부	· 내무성	· 내정부 호정사	· 주민등록제도 없음
· 이동통계생산기관	· 통계청	· 총무청 통계국	· 내정부 호정사	
· 특징			· 주민등록이 별도로 없고 호적등기 제도로 통합되어 있음	
<b>연별·지역별 인구통계</b>				
· 작성기관	· 각 시도가 주 민등록에서 통계 작성	· 주민등록 및 호적에서 都·府·縣이 작성	· 호적등기제도에서 내정부가 각종 정태·동태통계 작성	· 상무성 센서스국이 50개 주에 대하여 추정

1일을 기준으로 47개 도(都), 도(道), 부(府), 현(縣) 별로 인구를 추정하여 사용하고 있다.

그리고 일본에서는 인구동태통계는 우리와 마찬가지로 호적법에 의한 신고로부터 작성되고 있다. 그러나 일본의 호적제도는 1947년에 호적법을 전면적으로 개정한 이래 제도 자체뿐만 아니라 동태통계 생산의 절차가 우리와 다른 점이 많다. 예를 들면, 제도적인 측면에서는 장남도 결혼하여 새로운 호적을 만들 수가 있다.

신고절차적인 측면에서 우리와 다른 점은 첫째로 출생·사망신고서 양식에 의사가 증명하는 출생증명서와 사망진단서가 함께 붙어 있고, 둘째로는 시·구·정·촌으로부터 후생성으로 보고되는 중간과정에 보건소가 개입되어 있는 점이다.

일본의 제도에서 또 하나 특기할 사항은 가구개념과 세대개념간의 차이가 없고 세대로 통일되어 있다는 점이다. 즉 일본에서는 세대를 별도로 분리하게 되면 혜택 보다는 불이익이 많기 때문에 가급적 취사나 거주 등 생계를 같이 하는 단위가 세대로 되는 것이다.

## 2) 대만의 인구통계작성제도

대만에서의 인구통계작성 흐름은 크게 두 가지로 구별된다. 하나는 내정부가 주관이 되서 호적등기제도(household registration system)로부터 각종 인구정태 및 동태통계를 만들어내는 것이고, 다른 하나는 主計處의 주관으로 인구센서스 및 표본조사를 실시하여 심층적인 인구통계가 작성되는 것이다.

즉 대만에서는 행정보고(호적등기제도)를 통하여 인구통계를 작성할 수 있는 제도가 내정부계통으로 일원화되어 있다. 여기서 호적등기제도란 우리 나라의 호적제도와 주민등록제도 두 가지가 하나로 통합된 형태로 간주할 수 있다.

따라서 대만에서는 상주인구조사를 별도로 실시하지 않고, 단지 호적등기제도로부터 기본적인 인구통계를 매년 작성하고 있다. 그리고 이 제도의 보완 및 이 제도에서 파악할 수 없는 자료를 수집하기 위하여 주계처의 주관으로 매 5년마다 인구센서스를 실시하고 있다.

## 3) 미국의 인구통계작성제도

미국의 경우 인구통계를 작성할 수 있는 기본적 제도는 인구동태신고제도와 인구주택센서스뿐이다. 미국에서의 인구주택센서스는 1790년에 처음으로 실시된 이래 매 10년마다 주기적으로 실시되고 있다. 이 인구주택센서스는 상무성 센서스국에서 주관하고 있으며, 원칙적으로 우편조사방식을 채택하고 있다.

미국의 인구동태신고제도는 각 주정부가 업무를 관장하고 있지만, 동태통계의 생산은 1945년 이전에는 상무성 센서스국이, 1946년부터는 보건후생성의 국립보건

통계센터(NCHS)가 담당하고 있다.

미국에서는 인구동태신고제도는 문자 그대로 동태사건(출생, 사망, 결혼, 이혼, 인공유산, 사산)만을 신고토록 하는 것으로서, 우리의 호적제도와는 성격이 크게 다르다. 즉, 미국에서는 호적부가 별도로 없이, 단지 국민들로부터 접수된 동태신고서가 각 주정부에 개별적으로 정리·보관되고 있을 뿐이다. 부연하여 설명한다면, 우리 나라의 호적제도는 호주를 중심으로 한 가(家)적 성격을 가지고 있는 데 반하여, 미국의 인구동태신고제도는 개인적 성격이 강한 것으로 볼 수 있다.

또한 신고의무자가 우리의 경우 출생은 부 또는 모, 사망은 친족, 혼인·이혼은 당사자가 되는 데 반하여, 미국에서는 출생의 경우 의사나 조산원이, 사망은 장의사(funeral director), 혼인은 주례자(marriage officiant), 이혼은 변호사가 신고의무를 담당하고 있는 점이 다르다.

## 5. 요약 및 결론

현재 우리 나라에서 인구통계를 작성할 수 있는 기본적인 자료원인 인구주택총조사, 호적 및 주민등록제도에 대한 연혁 및 현황을 살펴보았다. 종전에는 상주인구조사도 인구통계의 자료원으로서 역할을 담당하였지만, 1992년부터 조사가 중단되었고 대체방안으로 주민등록에서 연말기준으로 인구통계를 작성 사용토록 하였다.

이러한 연혁고찰을 통해서 우리 나라는 과거 호구성적이라는 하나의 제도로부터 출발하여 점차 발전되고 세분화되어 오늘날에는 복잡한 체계를 이루고 있음을 알 수 있다. 이 중 상주인구조사는 이미 조사가 중단되었기 때문에 논의의 대상에서 제외하더라도, 현재의 호적신고와 주민등록제도는 상호중첩된 면이 많지 않다. 즉, 법률적 측면, 조직적 측면, 개념적인 측면 또는 절차적인 측면에서 통일적이지 못하고 상호복잡하게 얽혀 다원화현상을 보이고 있어 행정의 효율성을 높이는 데 장애가 될 수도 있다.

먼저 법적 측면을 살펴보면, 인구통계를 작성할 수 있는 관련 법령은 호적법, 주민등록법과 통계법 세 가지로 구분될 수 있다. 그러나 이 세 가지 관계 법률들은 동일한 종적 체계내에서 상호 보완적 기능을 수행할 수 있는 근거가 아니라 호적법은 사법부에서, 주민등록법은 내무부에서, 통계법은 통계청에서 서로 다른 부처의



관장하에 횡적으로 독립·분리되어 있어 법률간의 상승적 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 조직적으로도 통계청은 인구주택총조사의 실시와 아울러 호적제도나 주민등록제도에서 자료를 수집하여 통계를 생산하는 기능을 갖고 있지만, 호적업무에 대한 감독은 지방법원을 통하여 사법부가, 주민등록업무는 내무부로 나눠져 있다.

또 다른 다원화현상은 개념정의에서도 나타난다. 인구통계를 작성할 수 있는 네 가지 제도에서 본질적으로 같은 개념이 되어야 할 가구, 세대, 호, 가족 등의 용어들이 통일이 안 되고 상호 별개적으로 명확한 구분이 안 된 채 사용되고 있다는 점이다.

또 다른 다원화현상은 신고절차상(장소적) 측면에서도 찾아볼 수 있다. 현재 우리나라에서는 호적법상이나 주민등록법상 인구동태사건이 발생하게 되면 신고를 본적지나 주소지 또는 발생지 모두에서 할 수 있도록 되어 있다. 그러나 본적지나 주소지 또는 발생지는 모두 우리가 실제 거주하고 통계적으로 사용되고 있는 상주지와 다를 수 있어 결과 분석상 큰 어려움을 주고 있다. 원칙적으로 인구동태사건은 그 사건을 경험한 자가 상주하고 있는 지역(출생의 경우 모의 상주지, 사망의 경우 사망자의 상주지)에서 신고가 되는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 이렇게 되어야만 상주지 개념으로 파악된 인구주택총조사나 상주인구조사 결과와의 비교를 통해서 각종 분석을 할 수 있다. 그러나 신고는 상주지와는 무관하게 대부분 주소지나 본적지에서 이루어지고 있기 때문에 지역별로 인구분석을 함에 있어 큰 장애를 주고 있는 실정이다. 또는 사망신고의 경우도 매·화장 허가신고가 상호 연계되어 있지 않은 실정이다.

그리고 이상에서 살펴본 복합적인 문제는 비단 인구분야에서 뿐만 아니라 토지 또는 주택관련 분야에서도 발견될 수 있다. 즉, 토지 또는 주택과 관련된 법령도 매우 복잡할 뿐만 아니라, 업무도 행정부(토지·임야 및 가옥대장 관리)와 사법부(부동산 등기)로 이원화되어 있고, 자료내용도 상호 완전히 일치되지 못하고 있는 실정이다.

그 밖에 호적신고 및 주민등록제도가 통계생산의 중요성보다는 법적인 신분확인 측면쪽으로 너무 기울여진 경향도 있어, 신고제도의 양대 기능 중의 하나인 통계생산에 어려움이 있는 실정이다. 현실적으로도 주민등록이 되어 있는 곳이 실제 생활을 영위하고 있는 곳과 일치하지 않고 있는 등 통계목적으로 이용하기에는 미흡한

점이 있다. 마찬가지로 호적신고제도도 실제 거주지와는 괴리가 많은 본적지를 중심으로 운영되고 있어 통계목적으로 활용하기가 쉽지 않게 되어 있다.

따라서 이러한 제도에 대한 철저한 연구와 과거 통일신라 때의 촌적제도나 대만의 경우에서 보는 것처럼 우리도 하나의 제도로 통합되어 국민의 부담감을 덜어 주고 또는 각종 정책집행에 대한 평가 및 계획수립에 필수적인 인구통계자료가 저렴한 비용으로 정확하고 신속하게 생산될 수 있도록 하기 위한 노력이 계속되어야 하겠다.

참고문헌

- 김경중(1989), 《한국의 경제지표》, 매일경제신문사.
- 문홍안(1995), “호적제도의 회고”, 《고정명교수기념논문집》, 교문사.
- 민족문화추진위, 《목민심서》(1969).
- 박규선(1972), 《인구문제와 인구정책》, 한얼문고.
- 손정목(1988), 《조선시대 도시사회연구》(6쇄), 일지사.
- 신운재(1988), “인구동태신고 및 통계조사의 개선방안”, 《인구학회지》.
- 양태진(편)(1992), 《1902년 변계호적안》, 법경출판사.
- 윤종주(1985), “우리 나라 고대인구에 관한 소고”, 《인구학회지》.
- 윤종주(1983), “우리 나라 인구동태신고체계의 사적고찰”, 《인문사회과학논집》 제2집, 서울 여대.
- 이광규(1990), 《한국가족의 사적연구》(6쇄), 일지사.
- 이수건(1976), “조선초기 호구연구”, 《한국사논문선집》 IV.
- 이현중(1986), 《한국의 역사》(3판).
- 최봉호(1994), “우리 나라 호구조사제도의 역사적 고찰”, 《한국인구학회지》 제17권 제1호.
- 최재석(1986), 《한국가족제도사 연구》(2쇄), 일지사.
- 최흥기(1975), 《한국호적제도사 연구》, 서울대학교 출판부.
- 한영목(1985), “조선왕조 호적의 기초적 연구”, 《한국사학》 6, 한국정신문화연구원.
- 한우근(1969), 《한국통사》, 을유문화사.
- 허홍식(1983), 《고려사회사 연구》(재판), 아세아문화사.
- 진단학회\*(1959-1967) 《한국사》(전7권), 을유문화사.
- 통우회, (1989), 《한국통계발전사》.
- 《탁지지》(법제처, 법제자료 제91집, 1977).
- 《호구총수》(서울대학교 출판부 영인본).
- 《삼국유사》(명지대학문고).

## **An Overview on Historical Development in Population Survey System**

Bong-Ho Choi

The historical study reveals that our ancestors had maintained a system which could produce data on the number of population and households as well as on their characteristics. For example, such data on age structure of the population, number of births, number of deaths by age & sex, number of in & out migrants were found in an historical document for the year 755.

The main purposes of maintaining the system at that time were taxation and conscription. As the system evolves, another function of identifying the legal status of people was also added. Looking into the figures for those days reveals that omission rates of the number of population and households were high.

Thus, in an effort to obtain a reliable data, the annual population survey system was introduced as of 1 September 1896. This date is now celebrated as the Statistics Day.

Since then, the survey system has been diversified. At the present time, there are three major data sources which produce the statistics on population and households: Civil Registration System(vital statistics), Resident Registration System(migration statistics) and Population Census.

However, these three systems are found to have some problems to produce the accurate data. There are some inherent problems in the registration systems such as problems in its coverage, accuracies in contents and timeliness in reporting the vital events and publishing the results. The

population census has also non-sampling errors such as errors in coverage, response and non-response.

Apart from the above mentioned problems, there are also conflicting problems arised from having different three data sources. We can find some overlapping problems in laws and difficulties in comparative studies between regions. In the future, these problems should be taken into consideration for the improvement of the quality of statistics on population and households.

