

한국 사회의 근대화 기획과 가족정치: 가족계획사업을 중심으로

김홍주*

본 논문은 60년대 이후 한국 가족의 구조적 변동을 가져온 핵심 요인으로 가족계획사업을 통한 국가의 가족정치(family politics) 과정을 주목하였다. 국가의 용의주도한 기획 아래 가족의 '계획'이 이루어졌으며, '계획합리성(plan rationality)'에 의해 인위적이고 강압적으로 새로운 가족이 만들어진 것이다.

가족계획사업의 진행과정에서 국가의 가족정치는 매우 다양하게 나타났다. 사업의 정당성 확보를 위해 근대 가족의 이미지를 동원하는가 하면, 사업의 효율적인 추진을 위해 미시적 감시망 속에 가족을 묶어두기도 했다. 소자녀 가족에 대한 경제적·사회적 지원을 통해 근대 핵가족을 유도하기도 했으며, 의료적 기술을 통해 강압적인 구조변동을 이끌기도 했다. 이에 따라 사업 이후 40년 동안 우리 가족은 규모의 축소와 구성의 단순화, 전반적인 근대적 가족행동 및 가치의 증가를 경험하게 되었다.

사업을 통해 국가는 가족을 공적 영역으로 끌어내고, 근대화 기획에 걸맞는 가족 유형과 규범을 만들어 갔다. 그러나 그 과정에서 나타난 가족 문제는 아주 심각하다. 그럼에도 국가는 다시 신자유주의 정치담론을 통해 가족을 국가 복지의 대리인이 될 것을 강요하고 있다. '가족을 통한 복지'로 국가복지의 취약성을 대신하려 한다. 가족은 복지의 대상이지 복지의 주체가 아니다. 국가의 가족정치는 바로 이러한 복지 대상으로서 가족을 만들어 가는 노력으로 바뀌어져야 한다.

핵심단어 : 가족정치, 가족변동, 가족계획사업, 발전국가, 근대화

I. 머리말*

본 논문은 60년대 이후 한국 가족의 구조적 변동을 가져온 구체적인 요인으로 산업화 초기 발전국가의 특성과 근대화 기획의 이중성, 그리고 이의 주요 동력으로서 국가의 가족정치(family politics) 과정을 주목하고자 한다. 통상 사회자원 동원과 이의 효율적 배치를 통해 국민경제 발전을 수행하는 발전국가(developmental state)는 시장, 가족 등 사회적 영역에 대한 강력한 개입을 특징으로 한다(조희연, 1997; 김윤태, 1999, 윤상우, 2001). 이들 국가의 가족 개입은 가족정치로 표출되는데, 이는 권력 집단이 여러 가지 국가기구와 권력장치를 동원하여 가족을 통치목적에 맞게 관리하고 지배하는 과정을 의미한다.¹⁾

60년대 초반 우리의 산업화 추진전략의 핵심은 국가가 경제발전을 위한 목표를 설정하고 이를 실현하기 위해 다양한 전술을 구사하는 가운데 그 정당성과 근거를 획득하는 것이었다. ‘조국 근대화’라는 정당화 기제, 선택적 성장전략과 이를 위한 지원-규율체제, 그리고 사회 자원의 전방위적 동원체제 등 다양한 전술이 동원되고, 여기에 국가의 통치술이 조합되어 산업화가 추진될 수 있었다는 것이다. 특히 국가의 가족동원²⁾은 산업화 추진의 기반이 취약한 당시 상황에서 매우 중요한 전술이었으며, 따라서 다양한 경로를 통해 이루어졌다. 이를테면 당시 국민경제의 태반을 차지하고 있었던 농가자원을 활용하여 산업화의 사회적 전환비용(social transition costs of industrialization)을 충당하려는 다양한 농업정책(장경섭, 1993; 김

* 본 논문은 2001년 인구학회 전기학술대회에서 발표한 것을 수정·보완한 것이다. 당시 논문을 평가해주신 익명의 토론자에게 감사드린다.

- 1) 가족정치 개념은 경제적 불황기에, 인구성장률이 급격하게 변화할 때, 그리고 정치적 불안과 격변의 위협이 심각할 때 등장하는 가족위기 담론과 맞물려 국가, 사회에 의한 가족개입 현상을 규정하는 것이다(Gittens, 1997: 225). 이를테면 70년대 말 세계 자본축적의 위기상황에서 등장한 ‘가족과 국가복지 논쟁’에서 제시된 친가족운동(pro-family movement) 등이 가족정치의 한 예이다. 이에 대한 자세한 내용은 Somerville(1992) 참조.
- 2) Apter(1965)는 동원을 국가가 사회적 영역의 제반 자원을 일정한 목표를 향해 개발, 관리, 이용하는 과정이라고 정의하며, Tilly(1978)는 집단행위를 위해 통제 대상이 되는 재원의 이용과정이라고 규정하고 있다. 여기서 가족동원이라는 의미는 가족자원을 통해 국가목표를 수행하는 정치과정이라고 규정한다.

홍주, 1994), 그리고 당시의 불확실한 사회경제적 상황에서 가족 안전망을 활용하려는 가족정책 등이 바로 그것이다.

여기서 우리가 주목하는 것은 국가의 가족동원 기제로서 산업화 전 과정에 걸쳐 가장 광범위하게 실시되었고, 사회적 영역에 파급효과가 가장 확실하였던 ‘가족계획사업(이하 사업)’이다. 일반적으로 우리의 산업화 과정에서 국가에 의한 가족동원 기제를 설명할 때 동원적 적응주의(송호근, 1999)³⁾, 가족주의, 가부장주의 등 유교적 전통과 문화지형을 막연히 지적하는 경향이 있다(최봉영, 1998; 조혜인, 1998).

그러나 이보다 더욱 중요한 건 국가에 의한 의도적, 계획적, 명시적 동원체제의 실체를 파악하는 것, 그리고 동원을 위한 다양한 권력장치의 작동 과정을 보다 구체적으로 파악하는 것이 중요하다. 사업은 인구구조와 맞물려 있는 가족을 국가의 시야에 포착될 수 있도록 만든 수단이었다. 다시 말해 사업은 ‘출산조절과 이를 통한 조국 근대화’를 명분으로 사적 영역인 ‘가족’에 국가가 적극적으로 개입하여 근대가족을 만들어 가는 가족정치의 구체적 과정이었던 것이다.

사업에 대한 연구는 매우 다양하게 이루어지고 있다. 먼저 정책적 차원의 접근을 들 수 있는데, 이들 연구는 정부의 인구 및 가족계획사업의 개선과 발전을 위한 기초, 응용, 정책평가 및 분석에 역점을 두고 있다. 국책연구원의 연구보고서와 대학 부설의 인구문제연구소에서 나온 논문들이 대표적이다(가족계획연구원, 1971; 대한가족계획협회, 1980; 한국보건사회연구원, 1990). 인구학적 측면의 연구는 인구억제정책으로서 사업의 성격을 조망하고 그 결과로서 출산조절과 인구구조 변화에 초점이 맞추어져 있으며(이해영·권태환, 1978; 양재모, 1986; 홍문식, 1998), 사업에 의한 인구문제로서 성비불균형(이홍탁, 1987), 노령화 등이 활발하게 연구되고 있다.

사회학적 측면의 연구는 초기에는 사업의 평가와 사회적 영향을 연구하는데 초점을 맞추었지만(한국사회학회, 1972), 이후 여성학적 연구와 국가,

3) 한국의 산업화는 개별 행위의 자발적 선택이 누적된 결과물이 아니라 권력집단이 창출한 거시 행위원리를 골격으로 하고 그것이 명하는 바에 따라 동원되는 적응주의적 행위(conformist action)의 산물이다(송호근, 1999: 501).

권력 등과 연계되는 연구 등 영역이 넓혀지고 있는 추세다. 먼저 여성학에 서의 사업에 대한 접근은 국가가 피임, 출산이라는 사적 영역에 개입하고 경제발전을 위해 가입기 여성의 몸이 통제되고 동원되는 문제를 주로 지적하고 있다(이미경, 1989; 김은실, 1999).

이외에 사업을 국가에 의한 출산통제정책으로 규정하면서 미셸 푸코(Michel Foucault)의 근대적 규율권력의 관점을 활용하여 통제가 어떤 지식과 이론, 그리고 어떤 권력의 기술을 사용하였는지, 그것의 효과는 무엇인지 연구한 논문(손애리, 1999), 모자보건과 가족복지의 이름으로 진행된 사업이 사실은 1960-70년대 산업자본주의 정착에 요구되는 가족형태와 노동력을 확보하기 위한 수단이었다는 것을 지적한 논문(김미현, 1993) 등이 최근의 사회학적 연구성으로 지적할 수 있다.

본 논문은 기본적으로 그 동안 사업연구에서 미진한 부분으로 남아있는 가족관련 부분에 관심이 있다. 근대화 기획 속에서 가족이 차지하는 위치는 무엇이며, 국가는 왜 근대적 인구관리 수단, 사회자원 동원의 수단, 체제 순응적인 근대화 주체의 형성 수단으로 가족을 활용하려 하였는가를 사업 분석을 통해 밝히고자 한다. 이러한 관심의 출발점은 사상 유례없는 급격한 출산력 저하를 가져올 수 있었던 요인은 무엇인가⁴⁾, 그리고 왜 국가의 출산통제에 저항하지 않았는가에 대한 의문⁵⁾이다. 이에 대한 해법을 산업화 초기 가족이 차지하고 있었던 위치와 국가의 철저하게 기획된 가족정치에서 찾으려 하는 것이 이 논문의 목적이다. 나아가 이를 통해 지금까지 많은 논란⁶⁾이 되어온 60년대 이후 한국 가족변화의 요인을 국가에 의한 가족정치라는 점을 사업 분석을 통해 분명히 밝히고자 한다.

4) 우리 사회의 급격한 출산력의 저하를 인구정책(또는 가족계획)의 실시로 설명하는 것은 지나치게 인구현상 설명의 틀을 좁게 한정하는 것이라는 권태환·김두섭(1990)의 지적이 이러한 의문을 증폭시켰다.

5) 사회주의 국가인 중국의 산아제한정책에 대해 농가의 격렬한 저항으로 정책목표의 모순이 심각하게 부각되는 상황(장경섭, 1993)이 이러한 의문을 가지게 했다.

6) 60년대 이후 가족구조의 변동에 대한 지배적인 설명 도식은 '산업화에 의한 핵가족화'이다. 그러나 센서스를 비롯한 많은 인구사회학적 자료 분석을 통해 핵가족화가 진행되지 않았고, 가족변동의 동인도 산업화 보다 국가의 가족정치 부분을 주목해야 한다는 논의들이 등장하면서 이러한 도식은 도전을 받고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 안호용·김홍주(2000)를 참고할 것.

II. 이론적 논의 : 근대화 기획과 가족정치

한국의 근대화 기획에서 국가의 역할은 지대하며, 성장의 핵심요인을 둘러싼 그간의 논의 속에서 단연 주목을 받고 있는 관점은 이른바 국가중심적 접근법에 기초한 발전국가 패러다임이다(Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1995). 발전국가는 경제발전의 목표를 성취하기 위해 적극적으로 시장에 개입하고, 자원의 전략적 할당과 다양한 정책도구를 통해 민간부문을 지도하고 규율하며 조정하는 국가다. 그 동안 연구에서 집약된 이들의 세 가지 발전전략은 국가의 정책지향성과 정당성의 근거, 선택적 발전전략과 국가에 의한 지원과 규율체제, 국가개입의 유연 전략과 선별적 동원체제이다. 이러한 전략의 실행과정에서 가족정치는 실천의 핵심 기제가 된다. 주지하듯이 당시 상황은 국가와 가족이 각각 큰 비중으로 사회의 위와 아래를 장악하고 있는, 그렇기 때문에 중간 허리에 해당하는 시민사회가 발전하지 못한 상태였기 때문에, 가족은 기획을 추진할 자원의 보고이자 정치의 직접 대상이 될 수밖에 없었던 것이다.

1. 정책지향성과 정당성

발전국가는 말 그대로 경제성장에 최우선권을 두는 체제이다. 그러나 이것은 국가능력과 선도기구, 유능한 관료조직, 사회기반력 등 필요조건에 의해 자동적으로 도출되는 것은 아니다. 이승만 정권과 박정희 정권 모두 반공을 국시로 하고 있지만, 박정희가 그것을 '조국 근대화 = 경제성장'이라는 업적 정당성과 결합시켰다면, 이승만은 안보요인에 편향된 체제였다. 즉 박정희의 발전국가가 '경제동원체제'였다면, 이승만의 약탈국가는 기본적으로 '전쟁동원체제'의 성격을 지니고 있었다(정일준, 1999). 바로 이점이 발전국가의 요소들, 이를테면 국가능력, 선도기구, 엘리트 관료, 동원체제 등을 충분히 구비하고 있음에도 불구하고 이승만 정권 하의 국가기구가 발전국가로 성립되지 못한 결정적 이유다(윤상우, 2001: 166). 다시 말해 경제발전이라는 뚜렷한 정책지향과 국가의 전방위적 동원체제가 필요조건이다.

정당성 확보의 또 다른 기획은 '근대', '현대'라는 언설에서 나타나는 강

력한 서구 지향적 이미지 구성과 '국가 재건'이라는 슬로건에서 나타난 근대적 '민족' 국가 속에 자리잡고 있다. 근대의 의미는 빈곤, 지배, 식민으로 얼룩진 과거와의 단절이며, 서구적, 발전, 과학적, 기술적이라는 이미지와 욕망들이 결부되어 '새로운 현재'를 구성해 내는 것이다(김은실, 1999: 87).⁷⁾ '한국인'이라는 동일한 민족 정체성의 확립은 개발독재 정당화의 중요한 이데올로기였으며, 이러한 민족 개념이야말로 반공과 더불어 처벌과 감시, 그리고 배제의 권력장치가 작동하는 중요한 수단이다.

이러한 정당성 기획이 일상 생활에서 힘을 발휘하게 된 것은 가부장적 규제원리가 국가의 권위주의적 체제와 연결될 때이다. 발전지향과 근대의 이미지, 그리고 가부장제에 의한 자원동원 체계가 근대화 기획의 핵심인 셈이다. 이는 교육과 언론매체, 그리고 정부홍보라는 지식권력의 지원으로 생활세계에 깊이 침투할 수 있었으며, 이를 통해 국민의 순응주의적 동의를 얻어낼 수 있었다. Felski(1995: 33)가 지적하듯이 국가와 사회에 기여하지 않는 무명의 삶은 무의미한, 비가시적인, 비본질적인, 무가치한 삶이 되는 것이며, 이러한 국가적 요청은 개개인에게 깊이 각인되어 국민의식, 순응주의적 행위양식, 한국인/민족으로서의 주체성을 만들어 낸 것이다.

이러한 전략은 사업의 추진과정에도 그대로 적용된다. 출산조절이라는 당시 분위기로서는 받아들이기 어려운 정책목표를 달성하기 위해 국가는 '인구억제를 통한 조국근대화'라는 발전이미지, 모자보건과 핵가족이라는 근대/서구 이미지를 동원하였으며, 가부장적 통제하에 있는 여성과 체념적 순응상태에 있는 농촌지역을 우선 선정, 사업을 추진하였던 것이다.

2. 선택적 발전전략과 지원·규율체제

전략적 산업정책은 선도기구(pilot agency)⁸⁾와 더불어 발전국가 모델의

-
- 7) 한 국가의 특정 집단이 이용하는 서구의 이미지를 권력의 정당성으로 활용하는 과정을 옥시덴탈리즘(occidentalism)으로 규정하여 '서구중심'의 오리엔탈리즘과 구별하고 있다. 샤오메이 천(2001)의 설명에 의하면 중국의 경우 공산당이 서구를 적대적인 존재로 그림으로써 민족주의를 강화하는 것은 관변(official) 옥시덴탈리즘, 반정부 지식인 집단이 서구를 우월한 존재로, 해방의 탈출구로 그리며 정부를 공격하는 것을 반관변(anti-official) 옥시덴탈리즘으로 활용하였다.
- 8) 정책을 기획하고 핵심 산업부문을 선별하며, 민간자본이 어느 정도 위험부담이 있는 장기적인 투자 프로젝트를 수행할 수 있도록 안정적이고 예측가능한 환경을 제공하는 기구(Onis, 1999: 122)로 개발정책 추진의 '경제참모본부'를 일컫는다. 우리의 경우는 산업화 초기 경제발전을 총괄 지휘하였던 경제기획원이 여기에 해당한다.

중심 구성요소다. 우리의 경우 이는 포괄적이고 일반적인 성격의 정책이 아니라 대단히 공격적이고 선별적이며 향후 경제의 근간이 되는 전략산업 부분에 대한 집중육성(targeting)을 근간으로 한다. 이른바 선택적 발전전략으로 특정 경제주체에게 부를 집중시켜 그를 견인차 삼아서 차후 전체적 성장을 도모하는 기획이다. 이 전략은 국가 기구에 대한 정책수요의 부담을 줄이고 제한된 자원을 소수의 부문에 집중시킴으로써 보다 효율적인 성과를 가능케 한다.

선택 전략은 경제부문 이외의 영역에도 언제나 적용되고 있었다. 국가능력이 제한된 상태에서 다양한 사회집단을 움직여 목표를 달성하기 위해서는 선택과 배제의 원칙이 견지되어야 하는데, 발전에 걸림돌이 된다고 생각되는 노동조합과 진보적 지식인 집단은 철저한 배제와 통제의 대상으로, 반면에 국가 중속의 관변 단체는 지속적 후원 대상으로 선택되었다. 특히 전략상 필요하다고 여겨지는 단체는 국가가 직접 설립하였으며, 이 외에 연합권력을 형성할 수 있는 선택된 단체에 대해서는 의사 공식적 보호(quasi-official tutelage)를 통해 권력장치로 활용하였다(김운태, 1999: 161). 이를테면 가족계획사업을 추진한 대한가족계획협회, 가족계획 어머니회, 새마을부녀회와 같은 경우가 대표적인 사례이다.

전통에 대한 수용도 선택전략에 의해 이루어진다. '강압적 근대화'가 진행되는 과정에서 국가는 전통적 가치를 선별적으로 동원하는데, 특히 '공동체적 가치'와 '가부장적 규제원리'를 적절하게 선택하여 근대화 기획 속에 포함시킨다. 공동체 가치는 가족과 친족관계의 일차적 관계의 지속을 통해 기업내의 작업장 질서와 거시적 노사관계, 나아가 한국인 전체를 묶어주는 장치로 활용하며, 가부장제는 가족 자원, 특히 여성 노동을 무한정 동원하는 장치로 활용하였다.

이러한 선택전략을 추진할 수 있는 기제는 적절한 지원과 이를 통한 규율화의 원칙이었다. Amsden(1989)은 경제성장의 가장 중요한 비밀로 국가가 보조금(subsidy)을 이용하여 경제에 개입함을 강조하는데, 우리의 경우 정부가 보조금의 대가로 기업에게 성과의 목표를 할당하는 규율체계를 만들어 통제하는 전략을 사용했다. 나아가 사회 영역도 적절한 지원과 엄격한 규율화의 원칙을 견지하는데, 사업의 경우 피임실천에 따른 각종 지원과 제재의 감시체계가 바로 그것이다.

3. 국가개입의 유연 전략과 동원체계

발전국가의 개입방식은 정책 내용과 정책을 수행할 사회기반력⁹⁾의 차이에 의해 유연하게 이루어지는 것이 특징이다. 물론 정책분야의 개입에는 그 분야의 사회기반의 성격 이외에 다른 요인들이 영향을 미칠 수 있다. 예컨대, 교육 혹은 경제개혁을 하려는 정책목표는 국가가 정치적 정당성을 가지려는 의도에서 시작될 수 있다. 그러나 그것이 어떤 의도에서 비롯되었던 간에, 국가가 구체적으로 개입방식을 정할 때는 그 정책분야에서 동원할 수 있는 사회기반력을 바탕으로 가장 최적의 방식을 결정한다.

박찬웅(1998)의 연구에 의하면, 1970년대 국가는 의료복지와 경제분야에서 상이한 개입방식을 유연하게 선택하고 있다. 즉 의료분야에서는 미군정의 민영화 정책 이후 형성된 민간의료 부문의 압도적 우세로 인해 국가가 국민의료보험을 계획하는 과정에서 국가에 의한 직접적인 운영과 통제보다는 민간의료시설과 인원들에 의존하고 기업들에게 그 운영을 위임하는 방식을 채택하게 된다. 반면에 경제분야에서는 국내 금융기관과 해외 원조 및 차관으로 들어오는 금융 자원에 대한 국가의 통제가 국내기업의 높은 부채의존도와 결합함으로써 국가의 강한 사회기반력이 되었다. 이런 강한 사회기반력은 국가가 설정한 거시 경제성장의 목표에 따라 기업들을 강력히 조정하는 개입방식을 선택하게 한다.

사업을 추진하는 전략도 기본적으로 이와 동일한데, 이를테면 <그림 1>의 사업 조직체계가 보여주듯이 당시 사회기반력에서 상대적 우위를 보이고 있는 의료부문의 적극적인 동원과정, 가장 풍부한 자원을 소유하고 있는 가족동원을 위한 국가의 유연한 통치술, 사업의 대상이자 상대적으로 자발적 동원이 가능한 여성의 활발한 참여 등의 전술을 통해 사업이 성공할 수 있는 최적의 조건을 만들어낸 것이다.

9) Mann에 의하면 사회기반력은 “국가의 결정을 실행할 수 있는 제도적 능력이다. 이런 힘은 집합적인 힘인 동시에 국가가 사회기반시설(state infrastructures)을 통하여 사회집단들을 조정하는, 사회를 ‘통한’ 힘이다.”(박찬웅, 1998: 793 재인용)

4. 가족정치

근대화 기획에서 가족정치는 국가가 다양한 권력장치를 활용하여 가족에 적극 개입하여 통치목적에 맞게 ‘근대 가족’을 만들어 가는 과정을 의미한다. 이는 기존 제도에 발전적 초석을 하나 보태는 ‘수용의 정치’가 아니라 과거 유산을 부정하고 사회적 혼란과 경제성장의 저해요인을 애초에 없애 버리는 ‘제거의 정치’에서 시작된다(송호근, 2000: 199-200). 제거 대상은 다산(多産), 비위생적 환경, 전근대적 출산과 양육, 문맹 등 주로 전근대적 가정생활과 관련된 부분이었다. 그리고 가족의 근대적 변형의 모델로서 소위 서구의 ‘핵가족’을 수시로 강조하면서 제거와 단절의 정당성, 새로운 가족의 유형과 규범의 당위성을 사회적이고 정치적인 담론 속으로 끌어들이면서 근대화의 한 프로그램으로 구성해 내었다.

60년대 이후 가족에 대한 국가의 개입과 조정을 위한 가족정치는 소위 ‘국익 증대’에 기여해야 한다는 원칙에서 대단히 강하게 이루어지고 있었는데, 그 대표적인 경우가 바로 가족계획사업에 의한 인위적인 구조 변동의 추진이다. 사업은 가족의 핵심 기능인 자녀의 출산과 양육을 근대화의 경제적, 사회적 과정 속에 위치시키는 것으로, 가족 구조 자체를 근대화의 한 프로그램으로 구성한 것이다.

국가의 용의주도한 기획 아래 가족의 ‘계획’이 이루어졌으며, 정책적 강압을 통해 가족 구조의 ‘변동’이 추진되었다.¹⁰⁾ 이른바 개별 가족의 자발적 선택의 결과 가족의 근대적 변형이 이루어진 것이 아니라 가족 자체가 수단으로 변질되어 ‘계획합리성(plan rationality)’에 의해 인위적이고 강압적으로 가족이 만들어지는 과정을 겪게 된 것이다.

10) 정책적 강압은 제도적, 사회적 차원에서 전방위적으로 이루어졌는데, 이는 포괄적인 정치적 감시를 수반하는 국가적 행위였다. 이러한 상황 속에서 개별 가족은 사적 영역이 아니라 국가 이익을 위한 수단에 불과하였다.

Ⅲ. 발전국가의 가족정치 : 가족계획사업 분석

1. 사업의 개요

가족계획사업은 경제개발을 위해 당시 평균 6명을 출산하는 여성들의 출산력을 규제하여 인구증가를 통제하려는 것이었다. 사업의 추진될 당시 인구증가는 해방과 전쟁후 북한주민의 월남, 해외동포의 귀환, 그리고 전후 베이비 붐 등의 요인에 의해 연 3%의 성장률을 기록하고 있었다. 1955년 인구증가율이 1.02%에 비하면 엄청난 인구증가율이었으며, 이러한 갑작스러운 인구 증가는 경제개발을 통한 ‘조국 근대화’의 저해요인으로 파악되었다.¹¹⁾ 이에 정부는 “급증하는 인구를 조절하여 국가경제 발전을 기하고 모자보건의 증진과 국민생활 향상을 도모하고자”(정부 문건, 1961. 11.13), 1961년부터 사업을 착수하게 되었다.¹²⁾

사업이 처음 추진되던 60년대에는 상담 및 서비스를 제공하는 시기로 주로 사업에 대한 계몽교육과 피임보급이 전개되었다. 62년에는 전국 183개 보건소에 가족계획상담실을 설치하고, 64년에는 전국 1,473개 읍·면에 가족계획요원을 배치하여 홍보에 주력하였다. 68년에는 전국의 리·동 단위로 ‘가족계획어머니회’를 조직하여 3자녀 갖기 운동의 전개 및 피임보급의 확산에 주력한 결과 특히 농어촌지역에서 사업실천의 저변 확대가 이루어졌다.

70년대에 들어와 여성불임시술을 확대 실시하고 모자보건법을 제정하여 인공중절을 조건부로 합법화했으며, 각종 규제를 완화하고 보상책을 마련하는 등 제도적 지원시책을 통해 사업의 지속적 발전을 도모했다. 특히 사업의 방향전환도 이루어지는데;

“정부에서 표방하는 가족계획은 ‘모체의 건강과 자기가정의 경제력을 참

11) 일반적으로 출산수준의 저하는 교육, 의료, 도로, 전기 등 사회간접자본의 확충을 위한 압력을 적게 받게 하므로 정부의 예산을 효과적으로 이용할 수 있게 투자효과로 전환시키기 때문에 가족계획의 효과는 자본의 대체, 또는 중대에 기여함이 분명하다(가족계획연구원, 1973: 22).

12) 국가정책으로 사업을 채택한 것은 인도(1952)가 최초였고, 파키스탄(1959)에 이어 한국이 세 번째이다.

작하여 가장 적절한 시기와 간격을 택해 알맞게 수태하여 원치 않은 임신을 피함으로써 이상적 가정생활을 건설하고자 하는 것을 목표로 할뿐 아니라 혼전지도, 결혼지도 및 육아 등을 포함한 광범위한 가정의 설계로서 가정생활향상을 위한 합리적이고 과학적인 기술이다”(보건사회부, 1970).

이러한 전환이 실제 사업과 연결되는 경우는 그다지 많지 않았다. 아울러 이농인구가 증가하면서 도시 저소득층에 대한 사업의 필요성이 대두되어 74년부터 도시 영세민을 사업의 주요 대상으로 포함시켰다. 또한 사업에 남성의 참여를 유도하기 위해 직장근로자와 예비군을 대상으로 한 집단 교육을 실시하였으며, 종래의 중년부부의 단산위주 시술보다 신혼부부와 청소년을 대상으로 한 계몽과 교육이 강화되었다(권태환·김두섭, 1990: 312).

<표 1> 시기별 가족계획사업의 변천과정

주요 내용	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
정책 조정기준	경제개발정책 일환으로 가족계획사업추진	모자보건법 제정 (임신중절 범위규정)	인구정책 강화 규제, 보상제 확대	출산조절 정책을 인구자질 정책으로
조직 정비	보건사회부내에 모자보건과 설치	모자보건담당관제 (국장급) 조직확대	모자보건담당관제를 가족계획과로 축소	가족계획사업을 여성보 건복지계로
사업 접근	보건조직망을 통한 피임보급의 확대	도시지역 사업 확대 (사업장, 영세민등)	관련사업연계추진 자비부담확대전개	가족계획사업을 가족보 건사업으로
민간 조직	대한가족계획협회 창설 어머니회 조직운영	불임시술협회 창설 유엔 인구기금지원	청소년성상담소설치 청소년 성전화 개통	불협해제, 가해를 대한 가족보건복지협회
연구 평가	가족계획평가반조직 (가족계획실태조사)	가족계획연구원개원 (세계출산력조사)	한국인구보건연구원 개칭(가족보건조사)	한국보건사회연구원 (전국출산력조사)
홍보 전략	3.3.3운동 (세자녀 삼년 터울 35세단산)	딸 아들 구별말고 잘키운 딸하나 열아만 낳아 잘키르자	둘 잘키운 딸하나 열아들 안부럽다	신부감은 모자라고 신랑감은 남아들고

자료 : 대한가족보건복지협회, 보건복지부, 보건사회연구원 및 통계청 등.

80년대에는 인구증가의 경제사회개발에 대한 파급효과를 강조하면서 새로운 인구조절 강화정책을 시행했다. 여기에는 규제-보상 등 사회적 지원 시책의 단계적 강화, 남아선호관념의 불식을 위한 사회제도의 개선, 사업활성화를 위한 운영 및 관리제도 개선 등이 주요 내용을 이루고 있다. 이러한 강화정책으로 80년대 후반부터 합계출산율이 대치수준이하로 크게 저하

되면서 정부의 사업방향 전환이 시도되었다.

1990년대에 이르러 인구정책은 대전환을 이루는데, 합계출산율이 인구의 대치수준 이하를 유지하는 상황에서 사업은 모자보건 증진과 출생성비 불균형 해소, 청소년 성문제 해결에 역점을 두면서 인구 노령화에 대비하려는 신인구정책이다(보건복지부, 1998). 전환 배경은 출산조절이 인구증가 둔화만 아닌 혼가지연에 따른 성노출기(sexual exposed period) 확대, 여성의 생활주기 변화 및 인구구조의 노령화 등에 영향을 미치면서 다른 사회적 현상과 밀접한 관계를 이루고 있다는 인식에 기초한다.

이상 사업의 개요를 살펴보면 우리가 주목하는 것은 첫째, 실제 사업의 주요내용이 여성의 신체를 대상으로 한 피임, 불임시술, 인공중절 등의 의술기술을 활용한 출산조절임에도 불구하고 왜 모자보건, 가정설계, 가정생활향상 등 '가족' 이념이 동원되는가 하는 점, 둘째, 사업의 주된 대상 지역이 초기 농촌에 집중되다가, 점차 도시 빈민지역 등 '주변화' 지역에 집중되는 가 하는 점, 셋째, 사업이 개인/가족의 재생산 선택권을 '길들여진' 선택권으로 바뀌어나가는 과정이자 '가족'을 대상으로 국가가 개입하여 국가전략에 적합한 가족으로 만들어 가는 거대한 가족설계 작업임에도 불구하고 국민의 자발적 복종이 형성된 이유, 넷째, 출산통제와 출산력 감소, 그리고 이의 가족구조 변동과의 관계는 무엇인가 하는 점등이다. 이를 이해하기 위해서는 사업의 기본 추진전략이었던 사업의 정당화 기제, 국가의 유연한 통치술(가족정치), 지원과 규율 체계에 관심을 기울일 필요가 있다.

2. 사업의 정당화 기제

사업이 시작되는 60년대 초반 우리 사회의 분위기는 “제 먹을 것 제가 갖고 태어난다”, “혈통을 잇고 제사를 지내줄 아들이 있어야 한다”, “부귀다남(富貴多男)” 등의 언설에서 알수 있듯이 남아선호사상과 전통적 다자녀관이 팽배하던 시기였다.¹³⁾ 더구나 당시 남북한이 대치한 상태에서 안보

13) 1958년 서울시의 287명의 기혼여성들을 대상으로 조사한 이효재(1960: 66)의 연구에 의하면, 38.4%가 '자녀가 없을 경우 남편에게 첩이라도 허락하여 아들을 낳겠다'는 응답하고 있다. 1962년 도시 185명, 농촌 142명을 대상으로 조사한 최재석(1964: 45)의 연구에 의하면, 도시지역의 54.5%, 농촌지역의 76.7%가 '장남이 부모를 부양해야 한다'고 응답하고 있다. 이러한 결과는 사업이 시작할 당시만 하더라도 전근대적 가족의식이 지배적이었음을 알려준다.

와 경제발전을 위해서는 5천만 이상의 인구가 필요하다는 설, 피임보급이 성윤리를 문란하게 하고 낙태를 조장할 우려가 있다는 이유 등으로 사업 자체를 반대하는 여론도 상당히 있었다(양재모, 1986: 2). 사업의 입법과정에도 국가 기구 사이에도 논쟁이 있었는데, 입법부의 사업반대 논지는 산아제한이 인륜과 전통 가족의 가치에 위배될 뿐만 아니라 경제발전을 위해 필요한 인력수급에 지장을 초래한다는 것으로 요약된다. 반면에 행정부는 '조국 근대화'를 위한 경제개발 차원에서 출산조절에 의한 인구성장 억제가 필수조건임을 주장한다(이명선, 1990: 17).

이와 같이 전통 가족의 규범이 가족행동과 가치의 근간을 남아 있는 한, 한 개인은 작동하는 한 독립적 개인보다는 집 속에 포함된 가족개인(family individual)으로 존재하기 때문에 자녀의 필요성은 가족이라는 틀에서 결정된다. 즉 여성들이 자녀의 출산과 양육의 부담 때문에 소자녀를 원한다 하더라도 가족이 아들과 다자녀를 원한다면 다산의 출산형태는 바뀌어질 수 없다. 이러한 다자녀관은 가(家)의 계승을 무엇보다 중시하는 전통 가족의 '아들·장남' 중심의 출산행위가 바뀌어지지 않는 한 출산력 억제는 이루어질 수 없다는 것이 당시 사업 추진주체의 공통된 인식이었다.¹⁴⁾

이러한 분위기 속에서 사업이 강행될 수 있었던 요인은 강력한 발전국가의 정책의지도 중요했지만 무엇보다도 국민의 자발적 동의를 얻을 수 있는 정당화 기제의 작동을 지적하지 않을 수 없다.

사업의 정당화 작업은 가족에 대한 근대 내지 서구의 이미지를 동원하여 국민을 계몽하는 방식이 가장 널리 활용되었다. 당시 대중적이며, 넓게 보급되었던 캠페인 용어를 분류해보면<표 2>에 나타나듯이 근대 핵가족, 남녀평등관, 어린이, 모성보호, 모자보건, 소자녀관 등 근대 가족의 유형과 규범으로 집약되고 있다. 특히 60년대에는 소자녀관을 강조하는 경우가 많았다면, 80년대로 넘어올수록 핵가족, 남녀평등, 모성 등이 강조되고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 국민계몽 캠페인을 통해 전통의 '제거'와 근대의 '수용', 즉 사업의 실천이 전체 가족의 행복과 경제적 부를 가져올 수 있다는

14) 이러한 사실은 66년 서울 가임신부(可妊娠婦) 조사 결과에서 확인할 수 있는데, 조사대상 중 아들 둘, 딸 한명을 둔 경우 피임실천율은 80.8%에 이른 반면에 딸만 셋을 둔 경우는 22.6%에 불과하다(이효재, 1972: 134).

막연한 기대를 국민에게 심어주었으며, 그 결과는 사업을 통한 국가의 가족동원 전략에 자발적으로 순응으로 나타난 것이다.

<표 2> 사업관련 표어에 나타난 근대 가족 이미지

이미지	관련 표어	연대
근대 핵가족	- 좋은 환경 밝은 가정 알고보니 가족계획 - 한가정 한자녀 사랑가득 건강가득 - 한부모에 한아이 이웃간에 오누이 - 늘어나는 하나가정 이웃 담장 낮아진다 - 내가 이룬 가족계획 웃음짓는 우리 가정	- 70년대 - 80년대 - 80년대 - 80년대 - 80년대
남녀 평등관	- 딸아들 구별말고 둘만 낳아 잘 기르자 - 잘키운 딸하나 열아들 안 부럽다 - 성구별 없는 출산 성차별 없는 사회	- 70년대 - 80년대 - 80년대
근대 모성	- 적게 낳아 엄마건강 잘 키워서 아기건강 - 엄마건강 아기건강 적게 낳아 밝은 세상 - 낳을 생각 하기 전에 키울 생각 먼저하자	- 80년대 - 80년대 - 80년대
소자녀관	- 알맞게 낳아서 훌륭하게 키우자 - 많이 낳아 고생말고 적게 낳아 잘 키우자 - 덮어놓고 낳다보면 거지꼴을 못 면한다 - 적게 낳아 잘 기르면 부모 좋고 자식 좋다 - 둘 낳기는 이제 옛말 일등국민 하나 낳기 - 여보! 우리도 하나만 낳읍시다	- 60년대 - 60년대 - 60년대 - 60년대 - 80년대 - 80년대
경제적 부/발전	- 우리집 부강은 가족계획으로부터 - 하루 앞선 가족계획, 십년 앞선 생활안정	- 60년대 - 70년대

자료 : 대한가족보건복지협회, 보건복지부, 보건사회연구원.

근대 가족의 이미지 구성과 더불어 사업의 정당성을 확보하기 위한 또 다른 작업은 대국민 계몽/홍보와 교육이었다. 이러한 계몽/홍보방식은 시기별로 특징이 나타나는데, 60년대는 전체국민을 대상으로 사업에 대한 '알리기' 중심이었다면, 70년대는 사업의 대상인 가임부부층을 대상으로 피임, 인공임신중절 등 의료기술을 전파에 주력해 사업의 '실천율'을 높이는데 주력하고 있고, 80년대 이후는 예방과 가족생활의 질적 수준을 높이는데 주력하고 있다. 이는 합계출산율이 인구의 대체수준(TER: 2.1, 1985)으로 감소되면서 출산조절보다 가족의 재생산 기능의 강화로 가족정책의 지형이 바뀌어간다는 사실을 알려준다.

<표 3> 사업을 위한 대국민 홍보/계몽 방식

시기	주요대상	주요내용	출산력(TFR)	접근형태	슬로건
60년대	전체국민	빈곤문제	6.0	집단체몽·개별접근	3·3·35운동
70년대	가임부부	피임교육	4.7	조직접근(어머니회)	두자녀
80년대	젊은부부	모자보건	2.1	특수대상(군인,빈민)	한자녀
90년대	청소년층	청소년성	1.7	상담형태(학생집단)	성비회복

자료 : 대한가족보건복지협회

교육을 통한 사업의 정당성 확보의 노력은 매우 치밀하고 제도화되어 이루어진 점이 특징이다. 특히 70년대에는 교육효과를 극대화하기 위해 대국민 홍보뿐만 아니라 국가의 감시가 효과적으로 이루어질 수 있는 학교, 군대 등 특수집단이 대거 동원하고 있다. 교육은 처음부터 가족 동원을 위한 강력하고도 핵심적인 ‘제도적 장치’로 작동하고 있었던 것이다.

<표 4> 초중고교 교과서의 인구 및 가족계획 관련 교육

구 분	전체쪽수	관련쪽수(%)	인구쪽수(%)	모자보건-가족계획(%)
초등학교	4,568.0	21.3(0.5)	21.3(0.5)	-
중 학교	3,025.8	40.2(1.3)	38.1(1.2)	2.1(0.1)
고등학교	3,563.9	182.1(5.1)	145.5(4.1)	36.5(1.0)
합 계	11,157.6	243.6(2.2)	204.9(1.8)	38.7(0.4)

출처 : 신극범(1976: 205)

문교부는 74년 인구종합계획을 수립하였으며, 그 실천방안으로 학교인구 교육에 적극 나섰다. 78년에는 고등학교에, 79년에는 중학교에, 그리고 80년에는 초등학교에 정규 교육과정으로 사업내용을 삽입하였다. 81년 12월에는 초·중등 교과과정령을 전면 개정하여 “가족의 수가 가정생활에 미치는 영향을 이해시키고 앞으로의 이상적인 가족규모에 대한 올바른 판단을 갖게 한다”는 목적으로 사업 교육을 중점적으로 실시하였다. 이러한 정규 교과 외에도 청소년을 대상으로 한 교육은 가족행동과 관련된 성, 결혼, 임신과 출산 등을 내용으로 사회단체에서 실시되기도 하였다. 이를테면 대한

가족계획협회는 가족의 근대 지형에 대한 청소년의 인식과 선호도를 높이기 위해 사업 노래인 '우리집 푸른집', '첫날밤의 약속', '셋이서 가요' 등을 지정곡으로 노래경연대회를 매년 개최했으며, 문예작품을 공모하였으며, 가족 및 성상담 전화를 개설하여 운영하였다(대한가족계획협회, 1991: 220-224).

예비군에 대한 교육도 매우 광범위하게 실시되었는데, 각 시·군·구에 파견된 협회 군간사와 시도지부에 주재하는 전임강사가 집중적으로 계몽교육을 실시하였다. 그러나 이러한 교육효과를 평가한 자료에 의하면, 교육장에서 계몽교육 참여회수가 거듭됨에 따라 특히 미혼자의 경우 이상자녀수와 성선택 태도가 소자녀관 및 '성구별 없이'로 기울어 가는 경향을 보여주고 있으며, 유배우자의 사업 실천율과 정관수술 수용율에도 차이가 있고 미혼자의 경우 앞으로의 불임수술 수용 의사에서도 차이를 보이고 있었다. 이러한 결과는 예비군을 대상으로 한 교육이 사업 정당성 확보와 근대 이미지 수용에 어느 정도 효과가 있었다는 사실을 알려준다(한국인구보건연구원, 1986: 93).

이상 사업에 대한 계몽, 홍보, 교육은 소규모 자녀만을 출산하는 여성, 가족이 더 근대적이라는 정치·사회적 담론을 지속적으로 만들어감으로써 근대적 모성, 근대 가족의 이미지를 사회 내에 뿌리내리게 할 수 있었다. 정당화 효과는 단지 사업을 수용하는 태도 형성에 그친 것은 아니다. 산업화에 따른 새로운 사회 경제적 환경 조성으로 근대 가족이 가지는 효율성에 대한 선호가 높아졌으며, 따라서 국가의 가족정치를 개별 가족 수준에서는 자연스럽게 받아들여지게 되었다.¹⁵⁾ 이 과정에서 국가에 의해 새롭게 만들어진 근대 가족의 이미지는 일상생활에 자연스럽게 침투하여 가족유형과 행동, 가치를 변화시킨 것이다.

15) 한 농촌 지역의 현지조사시 들만 낳으라는 가족계획사업이 시행되고 있는데도 아이를 셋 낳은 자신은 원시인인요, 국가에 대해 죄스럽고 부끄럽다고 진술한 면접자의 태도에서(김은실, 1999: 86), 국가의 가족정치를 지극히 당연스럽게 받아들이고 있는 상황을 엿볼 수 있다.

3. 국가능력과 조직 및 관리체계

61년 사업이 시작될 당시 국가의 사회기반력은 매우 취약한 상태였으며, 단지 군사정권이라는 특성상 사회적 합의나 동의에 상관없이 가능한 모든 사회 자원을 강압적으로 동원하여 '위로부터' 추진할 수 있는 힘이 있었을 뿐이었다. 이에 따라 사업은 처음부터 국가정책으로 출발하지 않고, 민간의 의료기관, 단체, 자생적 조직 등을 최대한 활용하면서 정부는 기획, 감시, 규율, 행정적 지원을 하는 체제로 시작되었다.

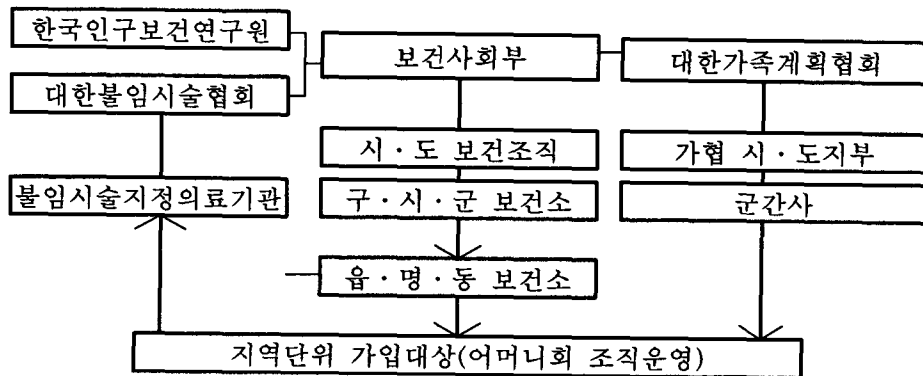
사업 추진의 조직체계를 보면, 행정조직으로 중앙의 경우 보건사회부(현 보건복지부)에 모자보건과(가족계획·모자보건)을 두고 정책결정, 사업계획 및 사업조정을 담당하는 한편, 지방의 경우는 시·도 보건조직을 기초로 구·시·군 보건소 및 보건지소에 가족계획요원을 배치하여 사업관리를 담당토록 하였다. 이러한 형태는 정부조직에 불과할 뿐 정부사업을 지원하기 위한 민간조직은 홍보교육 전담을 위한 대한가족계획협회, 지역협력 조성을 위한 국민운동 조직 및 새마을 운동조직, 피임시술 전담을 민간의료기관, 그리고 사업평가 전담을 위한 가족계획연구원 (이후 한국인구보건연구원, 한국보건사회연구원으로 개칭) 등이 있어 민간조직이 사업의 핵심주체임을 알 수 있다.

초기 사업을 추진하던 민간조직은 국가의 전적인 행정적, 재정적, 법적 지원을 받는 의사 공식적 보호(quasi-official tutelage) 단체의 성격이 강했다. 이러한 조직 중에서 사업대상자와 직접 대면하면서 계몽/홍보와 대상자 색출, 출산행위 감시 등 자발성과 돌봄을 통해 가족동원 말단 기제이자 미시적 감시망은 바로 '가족계획어머니회'다.

어머니회는 당시 사업 대상지역이었던 농촌지역이 여전히 전근대 가족가치가 지배적이어서 '출산조절'이라는 사적 영역에 국가 기구가 직접 개입하는 것이 어렵다는 판단아래 68년 조직한 것이다. 미국 국제개발처의 228,000\$를 미국인구협회를 통해 지원받아 시작된 어머니회는 전국 1,467개의 읍면 어머니회와 9개도의 16,868개의 법정 리동(里洞)에 조직되었다.¹⁶⁾ 대한가족계획협회는 어머니회 조직과 운영을 지도하기 위해서 군단위에 별

도의 간사를 두었으며, 이들로 하여금 전체 활동을 총괄토록 하였다. 즉 피임실천에 앞장선 어머니들의 결속과 친목을 도모하며, 피임을 꺼리는 어머니들에 대한 지도계몽을 실시하며, 지역내 주민들을 대상으로 집단교육을 실시하고, 가족계획요원을 대신해 어머니회에 대한 피임 기구 및 약제의 공급 등을 전담하는 역할을 지휘·감독한 것이다.

<그림 1> 사업의 조직체계



자료 : 대한가족보건복지협회.

<표 5> 어머니회 및 새마을부녀회 조직현황 (3개년 평균)

구 분	68 - 79	71 - 73	74 - 76	77 - 79
조직수	16,777	22,848	28,098	58,534
회원수	190,495	446,348	720,903	1,993,360

출처 : 공세권 외 (1985: 56)

이러한 친밀성을 바탕으로 어머니회의 활동중 가정생활에 가장 깊게 개입하는 계기는 77년부터 도입되기 시작한 '가정건강기록부' 작성이었다. 지역내 사업대상자의 피임, 임신실태와 자녀의 예방접종, 주요 병력 등을 개인별 카드에 기록하여 어머니회가 관리하도록 한 기록부 관리는 행정요원

16) 어머니회의 조직은 연대 조사팀이 66-72년 고양군에서 실시한 시범연구 결과, 어머니회를 조직 운영한 28개 부락에서의 자궁내 장치 제거율과 먹는 피임약 수락율이 조직되지 않은 30개 부락보다 훨씬 양호하다는 사실에 의해 더욱 확대된 것이다. 손애리(1999: 17)는 근대의 이념을 체득하도록 규율하는 '압의 장치'의 작동으로 조직확대를 설명한다.

들의 출산조절 및 모자보건 사업을 원활하게 하는 최선의 방법이었다. 그러나 이러한 기록관리 체계는 한 가정에서 몇 명의 자녀를 낳느냐, 몇회의 부부행위를 하느냐, 어떤 피임방법을 쓰느냐 등 가장 사적인 부부생활에 국가 권력이 개입할 수 있는 통로로서 사업을 효율성을 위해 가족을 가장 미시적인 감시망 속에 가두어놓은 것이다.¹⁷⁾

이러한 어머니회의 조직운영을 두고 대다수 논의는 자발적인 결속과 친목을 통한 상호 격려와 정보교환, 그리고 사업의 보조업무를 수행하는 자발적·자생적 조직의 성격을 지적한다. 그러나 기록부 작성을 위해 각 가정의 부부생활에 깊게 개입하고, 이를 통해 사업대상자를 색출하며, 사업실천을 두고 지원과 처벌을 반복하는 일을 주로 하고 있다는 점에서 행정수단이었다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 그것은 출산통제를 통한 가족정치가 일상의 구석구석으로 침투해 들어가는 하나의 수로였다. 따라서 외형적 자발성은 ‘지원과 감시’의 자발성이자 ‘강제된 자발성’으로 볼 수밖에 없다(손애리, 1999: 54). 다시 말해 국가의 지원이라는 ‘구조적 힘’과 피임의 실천과 근대 모성의 확립이라는 ‘여성이해(gender interest)’가 자발적 참여라는 강렬한 상승효과(synergy effect)를 가져온 것이다.

어머니회가 사업의 일차 대상자인 여성동원을 위한 조직이었다면, 남성에게 대한 관리는 우리의 특수집단으로서 예비군과 군인집단을 대상으로 집중적으로 이루어졌다. 특히 예비군은 그 구성원이 35세 미만의 출산력이 가장 높은 연령군으로 사업 대상자의 60%를 점유하는 방대한 조직이었다. 따라서 이들을 사업으로 끌어들이기 위한 관리방식으로 훈련시 계몽교육을 하고 희망자에 한해 훈련을 면해주고 협회 부속의원으로 수송, 수술을 받게 하거나 이동시술차를 이용하는 ‘계몽-시술 병행’ 시스템을 이용했다. 이 결과 1983년의 경우 전국 불임시술자 97,150건중 예비군은 43,358건으로 44.6%를 차지했으며, 84년은 더욱 높아져 67.8%를 차지하였다(한국인구보건연구원, 1986: 36-38).

국가의 행정조직에 포함된 사업 요원은 보통 읍면 단위의 보건소에 소속되어 주민들과 가장 밀접하게 지내면서 계몽교육, 사업대상 색출, 피임약제

17) 이러한 기록관리는 국가 권력에 의한 일상생활의 규율 방식의 중요한 조작으로 혼란스럽고 무익하거나 위험한 집단을 질서가 잡힌 집으로 바꾸는 ‘생생한 일람표(tableaux vivants)’를 만드는 일이다(Foucault, 1994: 223).

나 기구 배포, 피임시술서비스, 피임자에 대한 지도 및 사후관리를 담당하는 정예조직이다. 이들은 국가의 권력 대리인으로서 때로는 위협적인 수단으로, 때로는 '근대 가족'의 이미지를 활용한 가족정치로 사업 실천율을 높이는 전위부대의 성격을 지니고 있다. 특히 어머니회가 기록·보고한 결과를 토대로 대상자가 색출되면 회유와 협박, 그리고 보상을 통해 시술에 참여하도록 유도했다.

“--불이 나게 쪼차다니드만요. 그렇잖아도 하려고 했는디 그 사람들(가족계획요원) 때문에 더 빨리 했어요.”

“둘째 예방주사를 맞추려고 면사무소에 갔더니 A여사(요원)가 어찌나 불임수술을 하라고 허는지 -- 이제는 차라리 돈을 주더라도 읍내 병원에 가서 애기 주사를 맞춘다니까--” (이미경, 1989: 60)

이러한 요원의 관리방식은 무엇보다도 국가에 의한 '목표량에 의한 실적제'라는 강제적 사업추진에 따른 것이다. 이 목표량의 달성을 위해 정부의 보건조직망을 통해 읍면 단위에 요원을 두고 보건소에 지도요원을 배치한 것이다. 이들 요원들은 목표량을 개별적으로 할당받으며 이의 실적에 따라 업무평가를 받는다. 따라서 요원은 감시, 협박, 회유, 처벌 등의 관리방식을 선택할 수밖에 없었던 것이다.

4. 지원과 규율체계

60년대 전반에 걸친 대대적인 홍보와 계몽, 그리고 조직적인 관리로도 사업의 효과가 업고 인구가 계속 증가하자 정부는 보다 적극적으로 가족정치를 시작한다. 즉 국가 기획에 들어맞는 가정에 대해서는 보상을 하고 여기에서 벗어나는 가정에 대해서는 규제하기 위한 강력한 지원과 규율체계를 도입한 것이다. 그 내용을 보면 소득세 인적 공세를 자녀 3명(이후 2명)으로 제한, 1자녀 출산후 단산하면 분만비 전액 무료, 불임시술자에 대한 주택자금 우선 융자, 불임시술 영세민에게 특별 생계비 지급 등 매우 광범위하게 이루어지고 있었다.

<표 6> 자녀수별 가족지원 내역

년 도	지원내역
1982-1985	- 불임수술(2자녀 이하: 100,000, 3자녀 이상: 30,000)
1986-1988	- 생활보호(1자녀: 300,000, 2자녀: 100,000, 3자녀: 30,000) - 의료부조(1자녀: 200,000)
1989-1990	- 생활보호(1자녀: 300,000, 2자녀: 100,000, 3자녀: 30,000) - 의료부조(1자녀: 200,000, 2자녀: 50,000)

자료 : 한국인구보건연구원, 한국보건사회연구원 보고서

이러한 현금 지원이외에 피임시술경비와 기구의 무료 및 할인혜택이 있는데, 1자녀 가족일 경우 완전 무료이며, 2자녀 가족일 경우 할인혜택을 받는다. 자궁내 장치인 경우 1자녀일 때는 모두 국고부담이며(5000원), 2자녀 이상일 때는 국가와 본인이 반반씩 부담하게 되어있다. 또한 모성건강에 영향을 미치는 인공유산의 경우 형법상 불법이지만 73년 모자보건법 제정에 따라 월경조절술(M.R Kit)이라는 8주 이내의 인공유산을 허용하는 이중성을 보이고 있다. 남성의 정관수술에 대한 유인책은 예비군 훈련 특혜가 대표적이다. 이의 혜택내용을 보면, 교육과 기술을 받은 예비군은 잔여교육을 면제해주고 민방위의 경우 불임시술한 대원에 대해서는 반기별 기본교육 중 잔여교육시간을 면제해주고 있다.

사업에 대한 법적·제도적 장치는 70년대 들어 사업에 대한 국가능력이 확대되고, 따라서 지금까지의 민간에 위탁한 형식의 사업추진을 정부가 직접 추진하면서부터 본격적으로 마련되었다. 62년부터 민간단체의 활동을 다방면으로 지원해온 정부는 74년 소득세법 개정, 76년 법인세법 개정 등을 통해 경제측면의 법적 장치를 만들었다. 이 장치의 핵심은 자녀수를 제한하여 가족의 근대적 변형을 유도한 것으로 볼 수 있다. 한편 73년에는 인공유산을 합법화하는 '모자보건법'을 제정하였으며, 86년에는 이를 개정하여 출산조절에 치우친 사업에 '모자보건'이 핵심으로 떠오를 계기를 만들었다. 이 법의 핵심은 우선 '인공임신중절수술'에 대한 허용이었다. 물론 여기에 해당하는 경우는 정신질환, 원치 않은 임신 등 '비정상'인 경우에 해당하지만 인공유산의 가능성을 열어놓았다는 점에서 문제가 있다.

국가에 의한 가족지원 방식은 크게 두 가지 원칙에서 이루어지고 있었다. 첫째는 자녀수에 따른 차등 지원 원칙이다. 한 가정에 2자녀를 기준으로 그 이상이면 규제를 가하며, 그 이하면 다양한 경제적 지원을 하여 출산 통제를 강제한 것이다. 이러한 출산 통제를 통해 국가는 자녀수를 조절하고, 근대의 주체로서 새로운 가족을 인위적으로 만들어간 것이다. 둘째는 계급별 차등 지원 원칙이다. 표 6>에 나타나듯이 경제적 유인에 쉽게 노출될 수 있는 빈곤층을 집중적으로 지원하여 사업의 실천율을 높이고, 나아가 우생학적 측면의 우위를 확보할 수 있었다. 이 원칙은 국가에 의해 특정한 계층과 지역을 대상으로 인위적 가족을 만들어 가는 야만적 가족설계 작업의 일단을 보여주고 있다.

5. 사업과 가족변동 : 지속과 변화

사업이 전개되는 동안 합계출산율은 인구의 대치수준(TER: 2.1, 1985)으로 급격한 감소하였다. 그러나 이러한 급격한 출산력 저하를 바로 사업의 성과와 연결시키는 것은 무리가 있다(권태환·김두섭, 1990: 315). 여기에서는 사업의 성과로 자녀관 및 성선호의 변화, 모자보건의 향상, 그리고 여성생활의 변화 등을 주목한다. 그리고 이러한 현상이 국가의 가족정치와 맞물려 근대적 가족가치와 행동이 확산되며, 이러한 가족 변화가 출산력 저하와 연결되는 고리를 찾고자 한다.¹⁸⁾

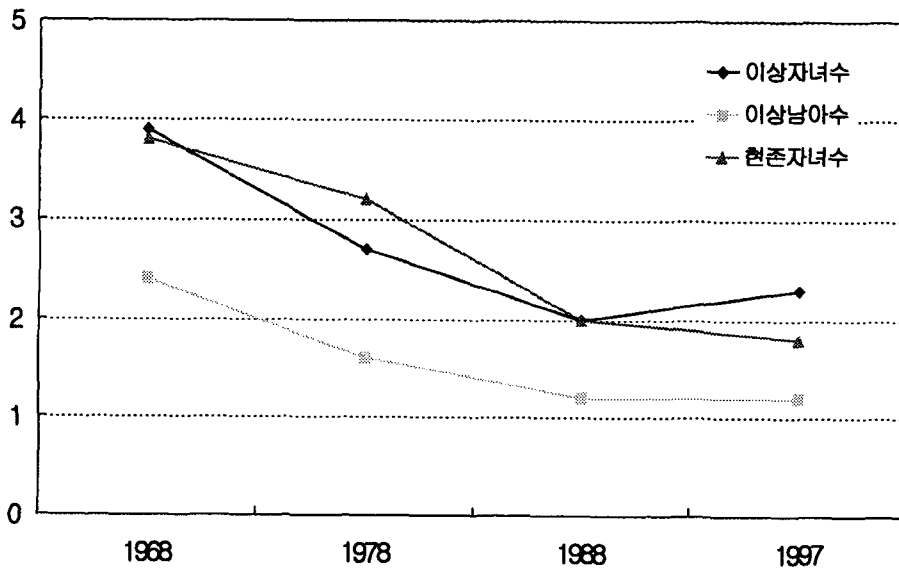
어느 사회나 출산조절은 개인들의 자녀관과 유기적 관계를 지닌다. 특히 한국은 유교문화의 영향들로 다산관습과 남아선호 양상을 유지해 왔다. 따라서 1960년 이전까지 대부분의 부부들은 3남 2녀를 선호하는 경향에 있었

18) David & Blake(1956)은 출산력에 영향을 미치는 중간변수로 1) 부부관계에 영향을 미치는 요인, 즉 결혼관련 요인으로 초혼연령, 미혼비율, 결혼기간, 부부관계와 관련하여 자의 금욕, 타의금욕, 성교빈도, 2) 임신에 영향을 미치는 요인으로 가임력, 피임실천 및 불임수술, 3) 출산에 영향을 미치는 요인으로 자연유산 및 인공유산 등 11개 변수를 들고 있다. 이러한 모든 변수는 가족가치와 밀접한 연관이 있는 것으로 근대 가치의 확산과 정의 관계에 있다.

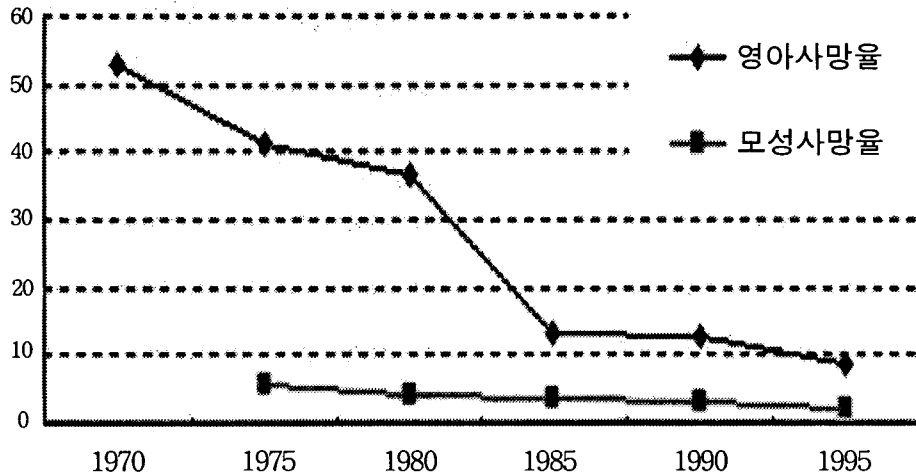
다. 그러나 사업이 실시되면서 이러한 양상의 바뀌어 부인들이 생각하는 이상자녀수는 1968년 평균 약 3.9명 중 이상남아가 약 2/3를 점유하는 2.4명에 이르렀고, 1997년은 이상자녀수 약 2.3명 중 이상남아수가 약 1.2명을 점유하는 형태로 바뀌고 있다.

그렇다면 이러한 변화는 무엇을 뜻하며, 어떤 점에 연유되는 것일까? 여기서 자녀관이란 부부들이 왜 자녀를 필요로 하는지에 대한 의식을 말하며, 일반적으로 자녀의 필요성은 자녀들이 성장하여 가족생계를 위한 가계 활동 지원이라는 노동가치와 전통 가족에서 가(家)의 계승의식과 연관이 있다(최재석, 1982: 234). 그러나 국가의 근대화 기획으로 인한 근대 가족 이미지의 확산과 핵가족의 증가로 자녀의 노동가치에 대한 상대적 평가절하, 가족계획의 정당화·유인기제로 인해 성선택 의식이 현저하게 약화되었다.

<그림 2> 이상자녀수, 이상남아수, 현존자녀수의 변화



<그림 3> 영아사망율 및 모성사망율의 변화



주: 영아사망율(IMR):출산 1,000명당 1년내 영아의 사망률,
 모성사망율(MMR): 출산 10,000명당 연내 산모의 사망률
 자료: 보건복지부 및 대한가족계획협회, 모자보건 사업발전 10개년 계획안, 1998

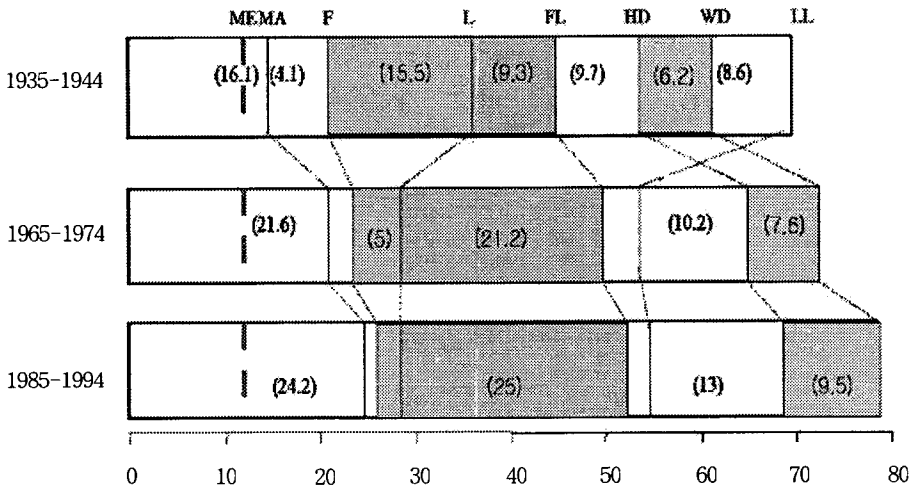
한편 이러한 소자녀관의 확산은 영아사망율과 모성사망율 등 모자보건의 향상으로 이루어진다. 사실 이들 지표는 다자녀관·다산관습과 밀접한 연관이 있다. 즉 높은 영아사망율로 인해 많은 자녀를 두어야 했고, 다산 과정에서 모성사망율이 높을 수 밖에 없었다. 영아사망율 및 모성사망율 개선이 출산조절을 가능케 하면서 출산조절 결과는 이들 사망율 개선에 기여한다. 이러한 점에서 사업이 실시된 이후 영아사망율 및 모성사망율 감소는 다산에서 소산으로, 다자녀에서 소자녀로 바뀌는 계기를 제공한다.

출산력 저하가 여성에게 미치는 영향은 생활주기 변화¹⁹⁾로 나타난다. 사업이 전개되는 과정에서 여성은 성의 통제 대상이라는 문제도 있지만, 다른 한편으로 피임, 인공유산 등 출산조절이 가능해졌고, 소자녀관의 확산과 출산을 구조화하는 가족의 변화와 맞물려 출산과 양육에서 어느 정도 자유로워질 수 있었다. 이러한 사실은 지난 반세기간 여성들의 결혼 코호트별 생활주기 변화를 보면 알 수 있는 데, 혼전 기간이 늘어나고, 출산기간이

19) 여기서 여성의 생활주기는 결혼 후 경험하게 되는 결혼사(marital history), 즉 자녀의 출산, 양육 및 출가 등과 관련된 사건(events) 중심의 단면을 말한다.

줄어든 대신 아이당 양육기간이 늘어나며, 자녀결혼후 노년기가 늘어나고 있다는 점이 특징이다. 이러한 변화는 여성의 경제활동 참여기회를 제공하며, 출산과 양육부담에서 벗어나 자기개발등 근대적 개인으로 살아갈 수 있는 기회가 주어지고 있다.

<그림 4> 기혼연령의 결혼코호트별 가족생활주기 변화



주: ()안은 기간(년), ME(초경시작연령), MA(부인초혼연령), F(첫아이 출산), L(막내아이 출산), FL(자녀결혼시작), LL(자녀결혼완료) WD(부인사망), HD(남편사망)을 의미함.

이상 사업의 전개과정에서 나타난 소자녀관 확산, 남아선호 감소, 영아 및 모성사망을 감소, 여성의 생활주기 변화 등은 사업의 기술적·정치적 요인과 함께 출산력 저하를 이끌었던 요인이며, 이러한 변화양상들은 곧 가족구조와 행동, 가치의 변화를 수반하여 전체 가족변동을 이끈 것으로 판단된다. 그리고 이의 변화 방향은 규모의 축소와 구성의 단순화, 전반적인 근대적 가족 행동 및 가치의 증가로 모아지고 있다. 그러나 이러한 근대 지향은 서구의 가정성(domesticity), 친밀성(intimacy), 프라이버시를 핵심으로 하여 다른 세대로부터 단절과 자율성, 가족관계에서의 평등과 정서적 연대에 기반한 가족과는 차이가 있다. 즉 지향은 근대이되 그 내용은

전근대적 요소와 긴밀히 결합되어 있는 혼돈 상황으로 나타나고 있다.

결론적으로 산업화 자체를 가족변동의 직접적 요인으로 파악하는 것은 무리가 있다. 사업으로 인한 출산통제, 그리고 이를 통한 출산력 저하가 가족구조의 변동을 가져왔으며, 사업의 실천과정에서 확산된 근대 이념이 행위양식이 가족가치와 가족행동을 변화시키는 요인으로 작동한 것이다. 이러한 사실을 염두에 두면 지금까지 지배적 도식이던 ‘산업화로 인한 핵가족화’는 수정되어질 필요가 있다.

IV. 맺는 말

60년대 이후 가족에 대한 국가의 개입과 조정을 위한 가족정치는 소위 ‘국익 증대’에 기여해야 한다는 원칙에서 대단히 강하게 견지되고 있었다. 그리고 그 대표적인 경우가 바로 가족계획사업에 의한 인위적인 구조 변동의 추진이다. 사업은 가족의 핵심 기능인 자녀의 출산과 양육을 근대화의 경제적, 사회적 과정 속에 위치시키는 것으로, 가족 구조 자체를 근대화의 한 프로그램으로 구성한 것이다. 국가의 용의주도한 기획 아래 가족의 ‘계획’이 이루어졌으며, 정책적 강압을 통해 가족 구조의 변동이 추진되었다. 이른바 개별 가족의 자발적 선택의 결과 가족의 근대적 변형이 이루어진 것이 아니라 가족 자체가 수단으로 변질되어 ‘계획합리성(plan rationality)’에 의해 인위적이고 강압적으로 가족이 만들어지는 과정을 겪게 된 것이다.

사업의 진행과정에서 국가의 가족정치는 매우 다기한 방향으로 나타났 다. 사업의 정당성 확보를 위해 근대 가족의 이미지를 동원하는가 하면, 사업의 효율적인 추진을 위해 미시적 감시망 속에 가족을 묶어두기도 했다. 소자녀 가족에 대한 경제적·사회적 지원을 통해 근대 핵가족을 유도하기도 했으며, 의료적 기술을 통해 강압적인 구조변동을 이끌기도 했다. 그러

나 무엇보다 가족유형의 변화와 근대적 가족행동을 이끌었던 요인은 출산력 저하로 인한 여성의 생활주기 변화였다. 국가에 의해 통제된, 둘 혹은 하나의 자녀만을 갖는 결혼한 여성의 몸은 이제 우리 사회에서 출산 유형의 '정상성'을 확보하고 있다. 따라서 결혼 코호트별 생활주기가 크게 바뀌면서 가족의 구성요소인 결혼, 임신, 출산, 양육 등의 행위양식이 크게 변화하고 있다. 이에 따라 사업 이후 40년 동안 우리 가족은 규모의 축소와 구성의 단순화, 전반적인 근대적 가족행동 및 가치의 증가로 모아지고 있는 것이다(안호용·김홍주, 2000: 113). 그리고 이로 인한 여러 가지 가족현상, 즉 이혼율 증가, 독신과 만혼현상, 여성의 탈가족화, 노인가구 증가 등이 이어지고 있다.

그러나 여기에서 주의할 점은 사업을 통한 가족정치가 가족변동을 이끌어낸 '모든' 요인은 아니라는 사실이다. 60년대 이후 가족변화의 요인으로서는 이 외에도 거시 차원의 산업화, 미시 차원의 여성의 경제활동 참여 증가, 중산층의 양적 확대 등 다양한 사회경제적 요인을 지적할 수 있다. 나아가 가족변동의 과정과 속도도 일정하지 않다. 사실 사회변화의 속도가 빠른 경우 상반되는 힘이 동시에 작용하여 서로 상반되는 결과를 가져오는 경우가 많이 있다. 문화적 이미지는 변화하나 실제 행동은 변화하지 않은 경우도 있고, 행동은 변화하나 문화는 변화하지 않은 경우도 있는 것이다. 우리의 가족변동은 그 동안 압축성장의 과정에서 가족정치의 필요에 따라 때로는 전통지향으로, 때로는 근대지향으로 변화를 강요받아 왔으며, 가족도 이에 능동적으로 적응하면서 전략상 필요에 따라 자기 모습을 만들어 갔다(김홍주, 1994). 이에 따라 우리 가족은 형태상의 다양화·다원화 경향과 행동과 가치의 근대화 경향으로 바뀌어져 가고 있는 것이다(안호용·김홍주, 2000: 93). 여기에서 분석한 사업을 통한 가족정치는 바로 내용보다 이데올로기적 특성으로 인한 근대 가족의 형성과정이었다.

사업을 통해 국가는 사적 영역으로 꼭꼭 숨어있던 가족을 공적 영역으로 끌어내고, 거대 기획 속에 맞는 가족의 유형과 규범을 만들었다. 이렇게 세상에 나온 가족은 그 후유증으로 많은 문제를 안고 상처투성이로 살고 있다. 그럼에도 국가는 다시 신자유주의, 신보수주의의 정치담론을 통해 가족을 국가복지의 대리인으로 만드는 정치과정을 수행하고 있다. 다시 말해

‘가족을 통한 복지’ 개념이 국가에 의해 정당성을 확보해가고 있는 것이다. 이제 가족은 국가의 대리기구로 거대한 기획을 이끌어갈 힘이 없다. 가족은 복지의 대상이지 복지의 주체가 아니라는 뜻이다. 국가의 가족정책은 바로 이러한 복지 대상으로서 가족을 만들어가는 노력으로 바뀌어져야 한다.

참고문헌

- 가족계획연구원(1971), 《가족계획연보》.
- _____ (1973), 《가족계획의 실제》.
- 권태환·김두섭(1990), 《인구의 이해》 서울대학교 출판부.
- 공세권 외(1985), 《한국가족계획사업》 가족계획연구원.
- 김미현(1993), “한국 가족정책에 나타난 국가-가족관계,” 연대 정치학과 석사논문.
- 김운태(1999), “발전국가의 기원과 성장,” 《사회와 역사》 56집.
- 김은실(1999), “한국 근대화 프로젝트의 문화논리와 가부장성,” 《당대비평》, 가을호, 삼인.
- 김홍주(1994), “한국 농민가족의 변화에 관한 연구: 농민의 가족전략을 중심으로,” 고려대 박사학위논문.
- 대한가족계획협회(1972), 《가족계획사업평가세미나 보고서》.
- 대한가족계획협회(1980), 《한국 가족계획사업의 현황과 전망》.
- 박찬웅(1998), “국가능력과 국가 개입방식에 대한 제도론적 접근,” 《한국사회학》 32집 겨울호.
- 보건사회부(1970), 《1970년도 가족계획실천지침》.
- 손애리(1999), “1960-1970년대 한국의 출산통제정책 연구,” 고대 사회학과 석사학위논문.
- 송호근(1999), “한국사회의 구조: 종합적 고찰과 분석과제,” 김일철 외, 《한국사회의 구조론적 이해》, 아르케.
- _____ (2000), “박정희 정권의 국가와 노동,” 《사회와 역사》 58집, 문학과 지성사.
- 신극범 편(1976), 《인구교육》, 교육출판사.
- 안호용·김홍주(2000), “한국가족변화의 사회적 의미,” 《한국사회》 3집.
- 양재모(1986), “우리 나라 인구정책의 종합분석,” 《한국인구학회지》, 제9권 제1호 (한국인구학회).
- 윤상우(2001), “동아시아 발전국가론의 비판적 검토 -한국의 경험을 중심으로-,” 《경제와 사회》 여름호(통권 50호).
- 이미경(1989), “국가의 출산정책 -가족계획정책을 중심으로-,” 《여성학논집》 6호(이화여대).
- 이해영·권태환 편(1978), 《한국사회 : 인구와 발전》, 인구및발전문제연구소 (서울대).

- 이효재J(1960), “서울시 가족의 사회학적 고찰,” 《한국문화연구원논총》 제1집.
_____ (1972), “한국인의 아들에 대한 태도와 가족계획,” 《한국문화연구원논총》 제12집.
- 이홍택(1987), 《인구학》, 법문사.
- 장경섭(1993), “중국 농촌의 경제개혁과 인구문제,” 《지역연구》 2권 2호.
- 장경섭(1993), “가족·국가·계급정치,” 《한국사회사연구회논문집》 제39집(《한국근현대 가족의 재조명》), 문학과 지성사.
- 정일준(1999), “안보국가에서 발전국가로,” 《경제와 사회》 여름호(통권 42호).
- 조형근(1997), “‘어린이기’의 등장과 근대적 가족모델의 등장,” 조형근, 《근대성의 경계를 찾아서》, 셋길.
- 조혜인(1978), “유교와 자본주의,” 《사회와 역사》 제53집, 문학과 지성사.
- 조희연(1997), “동아시아 성장론 검토 : 발전 국가론을 중심으로,” 《경제와 사회》 36호, 한울.
- 최봉영(1998), “유교 문화와 한국 사회의 근대화,” 《사회와 역사》 제53집, 문학과 지성사.
- 최재석(1964), “한국가족의 전통적 가치의식,” 《아세아연구》 7-2.
_____ (1982), 『현대가족연구』, 일지사.
- 한국보건사회연구원(1990), 《정부가족계획사업평가》
- 한국사회학회 편(1972), “한국가족계획 연구활동에 관한 사회학적 평가,” 《세미나 보고서》.
- 한국인구보건연구원(1986), 《예비군 가족계획 실태조사 보고》.
- 허은령(1987), “인구정책의 결정 및 집행에 관한 연구 : 가족계획사업을 중심으로,” 서울대 행정대학원 석사논문.
- 홍문식(1998), “출산력 억제정책의 영향과 변천에 관한 고찰,” 《한국인구학》 21권 2호.
- 홍문식·서문희(1986), “예비군 가족계획 실태보고,” 한국인구보건연구원.
- Apter, David(1965), *The Politics of Modernization*, Chicago: University of Chicago Press.
- Amsden, Alice(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press(이근달 역, 1990, 《아시아의 다음 거인: 한국의 후발공업화》, 시사영어사).

- David, Kingsley & Judith Blake(1956), "Social Structure and fertility : an Analytic Framework," *Economic Development and Cultural Change* 4(3).
- Evans, Peter(1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Foucault, M.(1975), *Surveiller et Punir*, Gallimard, 1975 (오생근 역, 1994, 《감시와 처벌》, 나남).
- Felski, Rita(1995), *The Gender of Modernity*, Harvard University Press.
- Gittins, Diana(1985), *The Family in Question: Changing Households and Familiar Ideologies*. London: Macmillan (안호용·김홍주·배선희 옮김. 1997. 《가족은 없다 - 가족이데올로기의 해부》. 일신사).
- Onis, Ziya(1999), "The Logic of the Developmental State," *Comparative Politics* 24(1).
- Somerville, Jenniffer(1992), "The New Right and Family Politics," *Economy and Society*, 22.
- Tilly, Chales(1978), *From Modernization to Revolution*. New York: Random House.
- Wade, Robert.(1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton Univ. Press.

Modernization Project of Korean Society and Family Politics: on the Basis of Family Planning Programs

Hung-Ju Kim

This paper focuses on the process of national family politics through the project of family planning which became one of the main factors that brought the structural change in Korean families after 1960's. The family planning was established under the national project which was tightly driven by the government, and the new families were built artificially and coercibly by the plan rationality.

The various and diverse forms of the national family politics were revealed in the process of the project. For example, the image of the modern families was forcedly adopted in order to justify the project, the families in this period were under microscopic surveillance in order to accomplish the project effectively, etc. Modern nuclear families were derived through the economical and social support on the families only with a few number of children, and the structural change was made through the medical technique and support. Consequently, during the forty years after the project, the size of the families were reduced drastically, the various and diverse forms of the families were generated, and the modern family action and value were wide spread and generalized.

Through the project, the government has been establishing the family patterns and norms which were so suitable to the modernization project that the families were able to be pulled into public sphere. The family problems in this process became very serious. However the government repeatedly forced the families to be the representative of welfare state through new-modern political discourses. The welfare through the family is coerced to replace the weakness of welfare state. However the family is not the subject of the welfare, but the object of the welfare. The governmental family politics must make more efforts to have the families to be the object of the welfare.

Key Words: family politics, family change, the project of family planning, developmental state, modernization