

[포럼] 질문하다

사회 | 김민문정 (한국여성민우회 공동대표)

● 발표

- ① 1, 2차 저출산고령화기본계획 평가와 3차 방향 모색
_박진경 (한국여성민우회 정책위원, 인천대학교 기초교육원 교수)
- ② 저출산 고령화 시대, 여성운동과 비판적 담론의 역할
_백영경 (한국여성민우회 이사, 한국방송통신대학교 문화교양학과 교수)

● 토론

송다영 (인천대학교 사회복지학과 교수)
나영정 (가족구성권연구모임)



[발제문 I] 1, 2차 저출산고령화기본계획 평가와 3차 방향 모색

박진경 | 한국여성민우회 정책위원 · 인천대 기초교육원 3p

[발제문 II] 저출산 · 고령화시대, 여성운동과 비판적 담론의 역할

백영경 | 한국여성민우회 이사 · 한국방송통신대학교 교수 21p

토론문

송다영 | 인천대학교 사회복지학과 교수

35p

나영정 | 가족구성권연구모임

40p

[I]

1, 2차 저출산고령화기본계획 평가와 3차 방향 모색

(한국여성민우회 정책위원 / 인천대 기초교육원)

I. 현황 및 저출산 원인

1. 현황

- 2014 합계출산율은 1.21로 전년도의 1.19에 비해 다소 늘어남
 - 그러나 이러한 증가에는 초고령화사회로 인해 가임여성의 비율 감소에 따른 현상으로 출생아 수를 보면 4만5천3백명으로 2013년보다 1천2백명이나 줄어, 2013년에 비해 2014년의 합계출산율이 다소 증가하였으나 출생아 수는 오히려 감소하였음.
 - 이는 출생아수의 감소보다 가임여성의 수가 더 빠르게 감소에 따른 결과로, 가임여성 1000명당 출생아수가 기준인 합계출산율 산출방식에 의하여 착시효과가 나타하고 있음 ¹⁾
- 1980년대 중반에서 1990년대 중반까지 합계출산율 1.5명 선을 유지하다가 외환위기 이후 최후 저지선인 1.3명(심각한 저출산의 기준점)이 무너짐. ²⁾
 - 2002년 처음으로 1.17으로 낮아졌으며, 2005년에는 1.08까지 낮아졌고, 이후 2014년 1.21로 1.2내외의 수준에서 불규칙하게 변동하고 있음.
 - 이러한 1.3 미만의 수준은 이미 14년 동안 지속되고 있어 장기화가 될 것으로 예상해볼 수 있음.

1) 통계청 <2014년 출생·사망통계>(잠정치)

2) 대체출산율 : 인구규모 유지에 필요한 출산율, 2.1명

초저출산 사회 : 합계출산율 1.3명 이하

. 합계출산율 및 출생아 수



표. 합계출산율 [단위 : 천명, 가임여자 1명당 명]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
출생아 수	435	448.2	493.2	465.9	444.8	470.2	471.3	484.6	436.6	435.3
합계 출산율	1.076	1.123	1.25	1.192	1.149	1.226	1.244	1.297	1.19	1.21

: 『2013년 출생통계(잠정), 국가승인통계 제10103호 출생통계』 2015.6.1. 검색

주석 *13년 출생아수 및 합계출산율 수치는 잠정치임

*합계 출산율 (TFR, Total Fertility Rate) : 여성 1명이 평생동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로서 연령별 출산율(ASFR)의 총합이며, 출산력 수준을 나타내는 대표적 지표임

*2014년도 통계청 잠정치

2. 출산율 변화를 통해본 저출산 원인

o 가임 여성의 연령별 출산율

- 1983년에는 20대에서 30대까지 높은 출산율을 보이고 있으나, 20대의 출산율은 급격히 줄고 30대의 출산율이 증가하였으나 20대의 출산율이 감소한 폭 만큼 30대 출산율 증가 폭이 이를 상쇄할 정도는 아니라 전체적으로 급격한 출산율 저하 현상을 보이고 있음.

- 출산은 둘째아 출산에도 영향을 미쳐 출산율을 급격히 낮추는 결과로 이어지고 있음.

표. 연령별 출산율 변동 추이³⁾

(단위: 여성 1,000명 당 출생아수)

	연령층							TFR
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
1983	13.0	146.7	183.6	54.3	14.2	4.0	0.8	2.08
1992	4.4	84.1	189.3	64.6	12.0	1.7	0.2	1.78
1997	3.0	54.2	159.7	71.5	15.4	2.3	0.2	1.52
2005	2.1	17.8	91.7	81.5	18.7	2.4	0.2	1.08
2013	1.7	14.0	65.9	111.4	39.5	4.8	0.1	1.19

자료: 통계청, KOSIS. 인구동향조사(<http://kosis.kr>).

o 가임여성의 직업 및 학력별 출산율 변화

- 과거 전통적으로 출산율이 높았던 집단, 즉 저학력층, 자영업자 및 무급가족종사자, 농업·임업 및 어업 숙련종사자, 단순노무종사자, 기능원 및 관련기능종사자, 장치·기계조작 및 조립 종사자, 서비스종사자, 판매종사자 등에게서 출산율 저하가 나타남.
- 이러한 사회경제적 특성을 가진 집단들은 2000년까지만 해도 출산율이 상대적으로 높았으나, 2005년에 급격하게 감소하고 2010년에도 추가적으로 감소하여 전체 출산율 하락을 억제하는 기여도가 점차 줄어들게 됨.
- 2000년대 초 이래 나타난 초저출산현상 지속은 고학력층, 임금근로자, 전문가, 사무종사자, 관리자 등의 출산율 추가 하락보다는 과거 전통적 고출산집단의 출산율 하락이 출산율 감소에 영향을 미친 것으로 풀이할 수 있음.
- 오히려 전문대졸 이상 여성의 출산율은 상승하는 반면 저학력층 출산율은 감소하고 있음을 알 수 있고 여성의 고학력화를 감안하면 저학력의 감소가 큰 영향을 미치고 있음을 추정할 수 있음.

3) . 이삼식 최효식 ,2014 초저출산·초고령사회의 위험과 대응전략 한국보건사회연구원 p18

- 외(2014)는 대도시, 대졸 이상 학력층, 임금근로자, 전문직·관리직·사무직 등은 과거에 이미 출산수준이 낮아졌던 계층들이며, 중소도시와 농촌, 중졸 이하 학력층, 비임금근로자, 농업직·노무직·기능직·서비스직·판매직 등은 최근에 출산수준이 급격하게 낮아진 계층들로, 전통적으로 고출산 성향이 높아 출산을 하락을 어느 정도 방어했던 계층들의 출산수준이 낮아지면서 초저출산현상으로 진입하였고 여전히 그 수준에서 벗어나지 못한 것으로 평가하고 있음.
- 현실적으로 과거부터 출산수준이 낮았던 계층들은, 전통적으로 출산수준이 높았으나 최근에 급락한 계층들에 비해 출산을 회복을 기대하기 곤란함에도 불구하고, 현재의 저출산대책들을 살펴보면 과거부터 출산수준이 낮았던 계층들을 타겟으로 수립되고 시행되고 있음을 지적하고 있음.
- 즉, 향후 정책들은 두 경로(track)로 접근을 할 필요가 있는데, 과거부터 저출산 성향이 강하였던 집단과 전통적으로 고출산의 성향이 강하였으나 최근에 들어 출산율이 급격하게 낮아지고 있는 집단으로 구분하여 접근이 필요함을 의미함 (이삼식·최효식, 2014:59-60)

표. 가임기(15~49세) 기혼여성의 학력별 평균 출생아수

	(단위: 명)					
	평균 출생아수			차이(전문대 졸 이상 기준)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
중졸이하	2.19	2.02	1.92	0.67	0.50	0.33
고졸	1.76	1.80	1.84	0.24	0.27	0.24
전문대졸이상	1.52	1.53	1.59	-	-	-
연령표준화						
중졸이하	1.99	1.85	1.80	0.35	0.21	0.12
고졸	1.80	1.79	1.80	0.17	0.16	0.13
전문대졸이상	1.64	1.63	1.68	-	-	-

자료: 통계청, 인구주택총조사, 2000, 2005 및 2010(원자료를 이용하여 산출).

· 가임기(15~49세) 기혼여성의 직업별 평균 출생아수

(단위: 명)

	평균 출생아수			차이(전문가 기준)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
의회의원 고위임직원 관리자	1.83	1.82	1.66	0.39	0.36	0.07
전문가	1.44	1.46	1.59	-	-	-
사무종사자	1.46	1.51	1.59	0.02	0.05	0.00
서비스종사자	1.93	1.84	1.83	0.49	0.38	0.24
판매종사자	1.90	1.83	1.81	0.46	0.37	0.22
농림어업 숙련종사자	2.58	2.33	2.19	1.14	0.87	0.60
기능원 및 관련기능종사자	1.93	1.89	1.87	0.49	0.43	0.28
장치기계조작조립 종사자	1.95	1.85	1.83	0.51	0.39	0.24
단순노무종사자	2.05	1.94	1.91	0.61	0.48	0.32
연령표준화						
의회의원 고위임직원 관리자	1.83	1.75	1.66	0.10	0.10	-0.02
전문가	1.73	1.65	1.68	-	-	-
사무종사자	1.83	1.72	1.71	0.10	0.07	0.03
서비스종사자	1.94	1.79	1.76	0.21	0.14	0.08
판매종사자	1.97	1.81	1.76	0.24	0.16	0.08
농림어업 숙련종사자	2.51	2.24	2.12	0.78	0.59	0.44
기능원 및 관련기능종사자	1.96	1.82	1.80	0.23	0.17	0.12
장치기계조작조립 종사자	2.00	1.83	1.78	0.27	0.18	0.10
단순노무종사자	2.04	1.89	1.87	0.31	0.24	0.19

자료: 통계청, 인구주택총조사, 2000, 2005 및 2010(원자료를 이용하여 산출).

- 이러한 분석에는 전통적으로 출산율을 방어해 온 저학력층이나 저소득층의 출산율이 하락하게 된 원인을 찾을 필요가 있음.
- 저소득층의 소득 증가에 비해 고비용이 드는 자녀 양육을 포기하게 되는 현상과 개선의 여지 없는 사회안전망이 출산 포기로 이어지고 있음을 예상할 수 있음.
- 한국사회에서 초저출산현상이 지속되고 있는 것은 2000년대 초 사회적 공감대가 확산된 저출산고령화사회에 대한 국가적 차원의 위기의식과 이에 따른 지난 10년간 정책적 노력에도 불구하고, 여전히 저출산을 유발하는 데는 소득과 자녀양육의 개인부담간 불균형인 경제적 요인이 상당히 큰 영향력을 미치는 것을 알 수 있음.
- 즉, 정책의 효과성이 떨어지는 이유는 저소득층 증가와 고용불안정, 양극화심화, 고비용 자녀양육·교육비 등의 경제적 요인과 남녀불평등사회구조 및 문화 등 사회문화적 요소들이 크게 개선되지 못한 채 유지하고 있기 때문임.

- 2005년 정부는 제1차 저출산기본계획을 마련하면서 고출산 국가의 정책성공사례를 함께 예시하였는데, 아래에서 보듯이 고출산국의 성공요인항목을 사회문화적 요인과 정책적 요인으로 소개하고 있음.
- 여기서 사회문화적 요인 항목 소분류에는 남녀평등, 다양한 가족 유형, 이민 수용성을 꼽고 있어 이러한 분류에는 이를 위한 제반의 노력이 병행되어야 함을 전제하고 있다는 것을 알 수 있는데 정책 수립에 이러한 내용을 고려하여 정책의 분야 및 내용을 마련하였다고 보기 어려워 정책의 효과성을 더욱 떨어뜨리고 있음.

. 주요 고출산국가 현황4)

구분		프랑스(불어권)	스웨덴(북유럽권)	미국(영어권)
합계 출산율		1.89('03년)	1.71('03년)	2.1('03년)
사회 문화적 요인	남녀 평등	양성평등에 기초한 사회	양성평등에 기초한 사회	양성평등에 기초한 사회
	다양한 가족 수용성	사회적·제도적 수용	사회적·제도적 수용	사회적·제도적 수용
	이민 수용성	사회적·제도적 수용	90년대 이래 사회통합 문제로 이민 중단	사회적·제도적 수용 * 흑인, 히스패닉의 고출산율
정책적 요인	일-가정 양립	사회정책적으로 일-가정 양립의 제도적 지원 강화 *일-가정 양립정책 보편적 적용	사회정책적으로 일-가정 양립의 제도적 지원 강화	노동시장정책을 통해 지원 (파트타임제, 재취업 용이 등)
	양육에 대한 경제적 지원	세제, 연금크레딧 등 간접적 지원 제 수당 지원 * GDP대비 양육 지원 예산 : 2.8%	제 수당 등을 통한 적극적 지원 (육아의 사회화) * GDP대비 양육 지원 예산 : 2.9%	직접적 양육비용 지원 미흡하나, 세제 등 간접적 지원 저비용 민간보육 이용 활성화 * GDP대비 양육 지원 예산규모 : 0.4%
	육아인프라	공보육 중심 인프라 확충	공보육 중심 인프라 확충	민간보육중심 인프라 확충

4) : 관계부처합동 1차 저출산고령화기본계획 내 설명자료 (2006)

II. 1.2 기본계획과 추진체계 5)

1.

○ 고령화문제의 국가 의제화 및 대응기반 구축의 기초적 틀 마련

- 저출산고령사회기본법 제정 ('05)
- 대통령직속 저출산고령사회위원회 설치 (1~4기)

○ 저출산·고령사회기본계획 수립·추진

- '20년 정책성과 가시화를 위해 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하고 기본계획 수립

계획	추진목표
제1차('06-'10)	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
제2차('11-'15)	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립
제3차('16-'20)	OECD 국가 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응

- 중앙부처와 지자체는 기본계획에 따라 매년 시행계획 수립
- 1차기본계획 수립시 합계출산율 1.16명을 OECD국가의 평균수준까지 회복한다는 목표

* OECD 2005년 1.6, 2012년 1.7

○ 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 수립

- 저출산, 고령화, 성장동력 등의 3개 부문에서 2006년 204개 과제, 2007년 222개과제, 2008년 220개 과제, 2009년 216개 과제, 2010년 197개 과제 추진

○ 2차 기본계획(2011-2015) 수립

- '점진적 출산율 회복과 고령사회 대응체계 확립'을 목표로 4대 분야에 231개 과제 마련

※ 4대 분야 : 저출산, 고령화, 성장동력, 사회분위기 조성 (237개 세부사업)

5) 본 장은 보건복지부 보도참고자료(2015.2.5.) "5천만이 함께 마련하는 저출산고령사회 대책", 정부합동. 1,2차 저출산고령사회기본계획을 참조하여 정리함

. 2차 계획 발표당시 1차 계획과의 차이점 정부설명자료

구 분		제1차 계획	제2차 계획
저출산	주요대상	저소득 가정	맞벌이 등 일하는 가정
	정책영역	보육지원 중심	일 가정 양립 등 종합적 접근
고령화	주요대상	65세 이상 저소득 노인	50세 이상 등 베이비붐 세대
	정책영역	소득보장, 요양보호	소득 건강 주거 등 전반적 사회시스템
공 통	추진방식	정부 주도	범사회적 정책공조

2.

○ 재정투입 지속적으로 확대

- '06년부터 '10년까지 5년간 총 42.2조원(국비, 지방비, 기금 포함)을 투입

- 총액기준으로 당초 계획(40.3조원)의 104.7%를 투입

※ 연차별 투자 규모 (조원) : ('06년) 4.5조원 → ('07년) 5.9조원 → ('08년) 8.4조원 → ('09년) 11.0조원 → ('10년) 12.4조원

○ 제2차 계획('11~'15)중 총 투자 규모는 약 75.8조원으로 추계

- 제1차 계획의 실제 투자규모 42.2조원 대비 79% 증가

- 제2차 계획 기간 중 연 평균 5.5%씩 증가

※ ('10년)12.4조원 → ('11년)14.1조원 → ('12년)14.6조원 → ('13년)15.2조원 → ('14년)15.7조원 → ('15년)16.2조원

※ 보육·교육비 지원, 기초노령연금이 제1차 계획 기간 중인 '08년부터 확대 또는 도입됨에 따라, 제2차 계획의 관련예산이 크게 증가

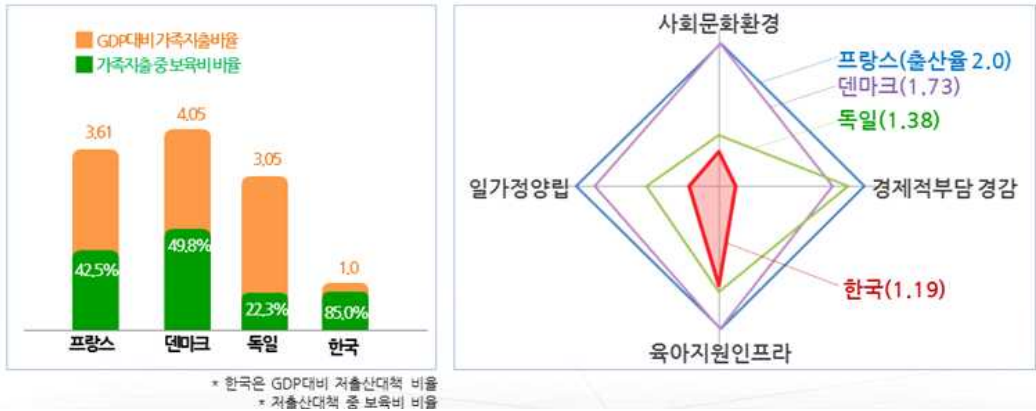
○ 2차계획분야별로 저출산 39.7조원, 고령화 28.3조원, 성장동력 7.8조원 투자

- 저출산 분야는, 제1차 계획 19.7조원에서 39.7조원으로 증가

- 고령화 분야는, 제1차 계획 15.8조원에서 28.3조원으로 증가

- 분야는, 제1차 계획 6.7조원에서 7.8조원으로 증가
- o 기본계획 예산 (GDP대비) 06년 0.5%→ '13년 1.5% (저출산대책 0.2%→1.0%)
- 보육에 집중된 투자 증대 및 전체적으로 낮은 복지지출로 인해 국민의 정책체감도는 낮으며, 실효성도 미비

그림. 주요국 GDP 대비 가족 및 보육지출 비율 현황



보건사회연구원 2015⁶⁾

3.

1) 경과

- o '05년 「저출산고령사회기본법」 제정 및 대통령 직속 「저출산고령사회위원회」 설치('05.9.1)
- 정책추진기구로 보건복지부에 저출산고령사회정책본부 설치
- * 위원회는 대통령을 위원장으로, 12개부처 장관 및 12명의 민간전문가로 구성

6) 이삼식(2015) 1.2차 저출산고령사회기본계획 평가와 시사점. 보건사회연구원. 저출산고령사회위원회 회의보고자료 (2015.2.5.)

- '05.09. 고령사회위원회 출범 (제1기 위원 위촉)
- '06.01. 저출산·고령화대책연석회의 출범*
- '08.04. 정부조직개편으로 위원회 소속 변경 (대통령 → 보건복지부 장관)
- '12.05. 「저출산·고령사회기본법개정안」 공포 및 시행(11.24)으로 위원회 소속 격상 (보건복지부 장관 → 대통령)

2) 위원회 구성 및 주요기능

○ 저출산·고령사회위원회

- (구성) 위원장 포함 총 25인 이내 (기본법 제23조)

	간사위원	당연직	위촉직
대통령	보건복지부장관 민간위원* 중 1인	관계부처 장관 14인 (기재부, 교과부, 법무부, 국방부, 행자부, 문광부, 농식품부, 산자부, 복지부, 고용부, 여성부, 국토부, 국무총리실, 금융위)	9인

- 〈주요기능〉
- ▶ 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항
 - ▶ 저출산·고령사회 정책의 중장기 정책목표와 추진방향에 관한사항
 - ▶ 저출산·고령사회 기본계획(매 5년) 및 연도별 시행계획에 관한 사항
 - ▶ 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항 등

. 제4기 저출산·고령사회위원회 민간위원 명단

이름	소속
김대일 (53세)	서울대학교 경제학부 교수
김동만(55세)	한국노동조합총연맹 위원장
김영배(58세)	한국경영자총협회 회장직무대행
김외숙(61세, 女)	한국방송통신대학교 가정학과 교수
김종숙(46세, 女)	한국여성정책연구원 일자리인재센터장
이십(75세)	대한노인회 회장
정성희(51세, 女)	동아일보 논설위원
진미석(56세, 女)	한국직업능력개발원 부원장
최병호(58세)	한국보건사회연구원 원장

3) 사회적 합의기구 ‘저출산 고령화대책연석회의’

○ 정부, 기업, 노동, 시민단체, 종교계 등 각 사회부문이 참여하여 저출산 고령화 대책 연석회의 출범('06.1)

- 근거법 「저출산고령화대책연석회의 설치운영에 관한 규정」(대통령훈령2006.2.17.제정)

* 제1조 (목적) 저출산·고령화대책에 관한 주요사항을 협의하고 이에 대한 사회적 공감대의 확산 및 범국민적 참여를 통하여 국가의 성장잠재력을 극대화하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 국무총리소속하에 저출산·고령화대책연석회의를 설치한다.

○ 저출산고령화문제 해결을 위한 사회협약 체결('06.6)

- 사회협약을 토대로 정부 및 저출산 고령화대책 연석회의 참여단체의 자체 사업계획에 의한 실천사업 추진

- 정부, 시민사회단체 상호간 연대사업 및 연계사업 추진 등 정책 파트너십 구축

- 아동과 청소년에게 안전하고 건강한 사회만들기 사회협약 체결('07.8)

○ 2008년 정부 조직 개편으로 저출산 고령화대책 연석회의 지원단 폐지

- 「저출산고령화대책연석회의 설치운영에 관한 규정」(2013년 폐지)

○ 구성

- 공동의장: 국무총리, 전경련, 한국노총, 박영숙이사장

분야	수	단체
정부	9	국무총리, 재정경제부장관·교육인적자원부장관·보건복지부장관·노동부장관·여성가족부장관·기획예산처장관·국무조정실장, 저출산·고령사회위원회 운영위원장
경제	6	전경련, 대한상공회의소, 한국경총, 한국무역협회, 중소기업중앙회, 한국여성경제인협회
노동	6	한국노총(3인), 민주노총(3인)
농민	2	전농, 한국농경연
여성	2	여협, 여연
시민사회	4	YMCA, 경실련, 대한노인회, 참여연대
종교	3	조계종, 한기총, 천주교주교회의
학계기타	3	이종훈(덕성학원) 손봉호(동덕여대) 박영숙(여성재단)

○ 사회적 대화기구로서의 모델

- 사회적 현안에 대해 대화와 타협으로 거버넌스를 실현하려는 시도로 의제 간 이해에 따른 갈등도 있었으나 결국은 논의 끝에 ‘사회협약’이라는 구체적 결과물을 마련하여 각자의 역할을 약속하고 실천하려는 의미 있는 기구임. (저출산고령화대책 연석회의 백서, 2007)

○ 이후 이명박 정부 들어 위원회가 보건복지부 산하로 위상 격하가 이루어지면서 연석회의 역시 더 이상 운영되지 않다가 결국 2013년 관련법령이 폐지됨.

- 박근혜 정부 들어 위원회를 다시 대통령 직속으로 위상을 격상하였으나 정권 2년이 지난 2015년 2월에서야 대통령 주재의 위원회 첫 회의를 개최하는 등 크게 달라지지 않음.

Ⅲ. 1.2 계획의 평가 및 3차 계획 수립과정의 논의내용

1. 1.2 계획의 평가

○ 성과를 꼽자면, 저출산·고령화 문제를 국가 의제로 설정하고, 이를 위해 제도 정비, 범정부차원의 대응체계 구축, 사회공감대 형성 등 저출산·고령사회 대응 기반 구축을 시도하였다는 것

- 저출산부문의 경우 과거에 가족(특히 여성)에게 출산·양육 책임을 전가하였던 것을 국가와 사회가 부담하는 패러다임의 전환이 일정정도 이루어졌음.
- o 그러나 당초 계획인 1.7이라는 OECD 평균에 턱없이 부족한 출산율의 지속은 사회 전반의 경제적 불평등 및 남녀불평등 등 사회의 구조적 접근에 대한 부재로 인한 효과성 저하의 원인을 들 수 있음.
- o 제1·2차 기본계획이 부처의 기존 사업 취합에 불과함.
 - 관계부처마다 기본법 제정과 그에 따른 기본계획 수립이 병행되면서 정책을 중복적으로 나열하고 있을 뿐, 저출산·고령화 문제의 해결을 위한 실효성 높은 전략 수립과 정책 설계 미흡
 - * 여성정책기본계획, 여성인력정책기본계획, 경력단절여성경제활동촉진기본계획, 건강가정기본계획, 아동정책기본계획 등
- o 저출산의 원인과 고령사회 문제의 원인에 대한 진단에서부터 계획에 있어 젠더 관점과 경제적 불평등과 같은 사회구조적 접근이 매우 부족함.
 - 저출산으로 인해 도래할 결과에 대해 거시 경제 전망과 연관된 개발국가의 인구정책 시각에서 바라보면서 결국 노동력 부족과 경제성장의 둔화, 노인복지재정 적자의 우려 속에 출산의 당사자인 여성의 몸과 노동의 도구화가 더욱 가속화됨
 - 이로 인해 출산의 당사자인 여성에 대한 가족과 사회의 불평등적 젠더관계는 여전히 관심의 대상이 아니며, 여성의 재생산 권리나 건강권 및 성적 자기 결정권에 대한 논의와 함께 여성의 노동권에 대한 젠더 관점의 논의 역시 찾아보기 어려움.
 - 결국 젠더 관계의 개선 없이 여성인력 활용의 도구적 차원에서 접근하는 일가정양립 등의 지원 정책은 오히려 더욱 심화된 성별 분업을 고착화하고 저임금 및 불안정 노동 환경으로 몰리게 하면서 여성의 노동권은 더욱 열악한 환경에 처함.
- o 다양한 권리와 가치를 반영하는 지속가능한 사회로서의 관점이 부재함.
 - 인구문제의 접근에 있어 우리사회에서 취약한 아동권, 모성권, 돌봄노동의 사회화, 젠더평등, 소수자의 인정 및 다양성 가치를 충분히 반영한 접근보다는 국가 경쟁력 및 도구화되어버린 노동력 부족 등에서 저출산 문제를 접근하고 있음.

- 심화와 저소득층의 증가 등 경제적 불평등으로 인한 사회 구조적 문제가 저출산의 원인임에도 그로인해 발생하는 만혼 및 출산기피에 대한 근본적 원인 분석 및 해결방안 모색은 찾아보기 어려움.
 - 소수에 대한 '선별적 지원 형태'로 해결하려 시도했을 뿐, 근본적인 사회구조적 접근은 미흡
 - 출산·양육부담경감, 일가정양립 보조금 지원 등에 한정, 사회구조문제가 해소되지 못하여 개인·가족기업의 부담 지속

- 만혼화 및 출산기피를 가치관의 문제로 한정하여 실질적 이유인 고용, 주택 등 경제적 이유 해소 미흡
 - 정책영역 간 불균형, 사각지대 존재, 정책수준의 비현실성 등으로 인하여 국민체감도가 낮은 실정

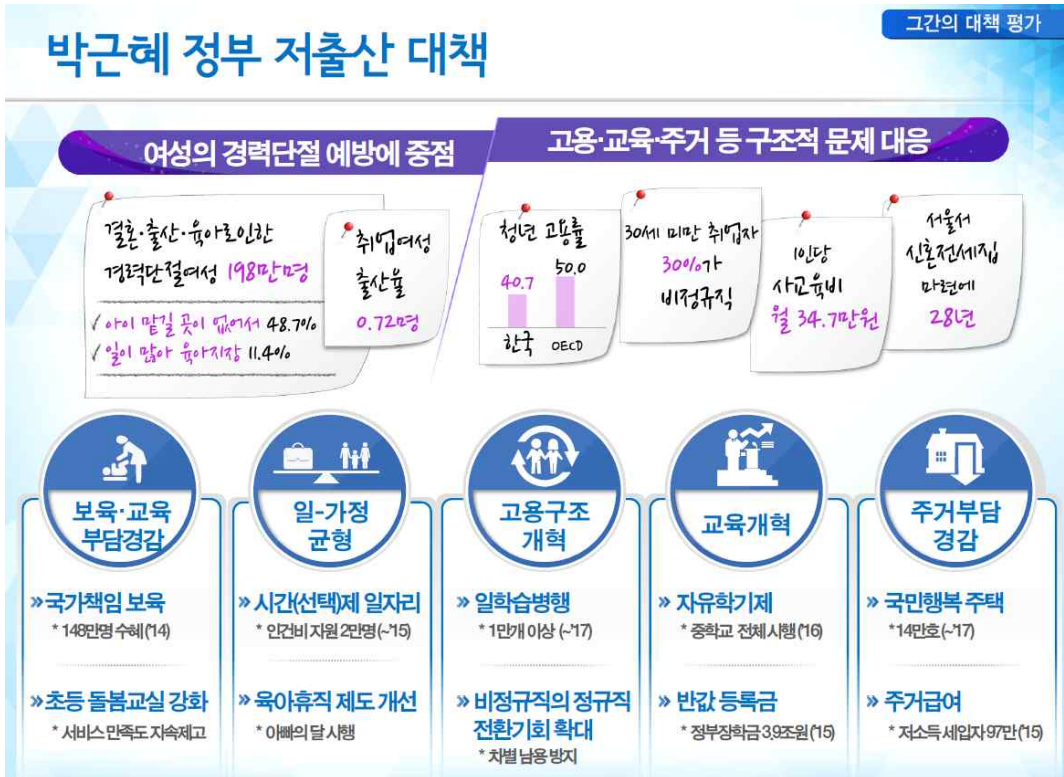
- 저출산·고령화 현상이 다양한 계층을 포괄하는 일반적 현상임에도 불구하고 정책대상은 여전히 취약계층이나 특정 가족 유형에 집중
 - 소득수준, 취업여부, 가족형태, 자녀수, 지역 등 정책대상의 다양성을 고려하지 못하여 정책의 효과성 미흡

- 저출산·고령화가 사회 전반적인 문제임에도 불구하고 정책주체의 다양성을 고려하지 못함.
 - 계획 초기 사회적 합의기구와 사회협약의 체결 등 범사회적 합의와 실천을 담보하기 위한 노력이 있었으나 정권의 변화에 따라 단절되면서, 정부, 기업, 가족(남성), 지역사회, 시민단체 등의 다양한 주체의 자원과 책임 분담을 고려하지 못함으로써 주체간 적극적 참여를 유도하지 못함.

2. 3 기본계획 논의와 박근혜정부의 저출산 대책

- 박근혜 정부 들어 대통령 직속 위원회로 격상된 이래 2015년 2월, 2년 만에 대통령 주재 첫 회의를 열어 3차기본계획의 방향에 대해 논의함.
 - 아래 그림은 당시 발표한 그간의 박근혜 정부 들어 추진한 저출산 대책의 추진현황을 정리한 내용임

- 차원에서 실시한 시간제 일자리 확대, 대통령 공약이었음에도 지자체에 예산 전가로 차질을 빚고 있는 무상보육, 취지가 달라진 반값 등록금 등 레토릭에 그치고 있는 정책이 대부분임
- 저출산의 근본적 원인에 대한 접근이 이루어지지 않고 있음에도 불구하고 2년간의 활동에 대한 껴맞추기 나열에 불과함.



: 정부, 『제3차 저출산고령사회기본계획 수립방향』, 2015.2

- o 다만 3차 기본계획의 차이로 들고 있는 구조적 문제 대응에 대해 ‘여성경력단절 예방’과 ‘고용, 주거, 교육의 문제로 접근하려는 시도는 그나마 현상적 문제에서 벗어나지 못한 정부의 시각에서 다소 진전되었다고 보여지나, 그 투자 규모를 보면 실제적 효과성을 발휘하기에는 역부족인 지원 정책임.
- 특히 경력단절예방으로 제시한 일가정균형의 시간제일자리 정책은 고용률 70% 로드맵의 일환으로 마련된 정책으로, 여성의 노동시장내 지위를 더욱 열악하게 할 것으로 예상되어 많은 문제제기를 받은 정책임에도 저출산대책에 재등장하고 있음.

. 정부의 3차기본계획 핵심추진방향



: 정부, 『제3차 저출산고령사회기본계획 수립방향』, 2015.2

IV.

1. 불평등 권력관계 변화를 위한 접근이 우선되어야

- 여성의 몸을 둘러싼 건강권, 성적 자기결정권 및 재생산권리의 주체임에도 이에 대한 인정은 삭제된 채 불평등한 성별분업의 강화가 이루어지고 있음.
- 또한 여성의 재생산 및 돌봄 노동에 대한 제대로된 사회적 경제적 가치 인정은 결여된 채 국가의 경쟁력 및 노동력 충원의 요구에 의한 도구화로 전락함.

- 몸과 재생산권 등에 대한 가족 및 사회의 불평등 권력관계를 드러내고 잃어버린 여성의 주체성을 회복하는 논의가 요구됨.

2. 불평등과 여성의 노동시장내 지위 문제 등 ‘차별’ 자체에 접근해야

- 양극화의 심화는 저소득층의 출산을 기피하는 주된 원인으로 작동하여 재생산권에서도 계층간 차별이 심화되고 있음
- 또한 여성의 저임금 및 비정규직으로 대표되는 노동시장내 낮은 지위로 인해 노동권의 침해는 물론, 이로 인한 성별분업의 심화 및 가족과 사회에서의 여성 지위를 더욱 열악하게 하고 있음.
- 그럼에도 젠더관계 개선 없이 여성인력의 도구적 차원에서 여성에게만 강요된 일가정양립과 ‘시간제일자리’ 등은 이를 더욱 심화할 수밖에 없음.
- 저출산이라는 차별의 결과에 집중할 것이 아니라 차별 자체에 집중하여 대안을 모색해야 할 것임.

3. 다양한 권리와 가치 실현을 위한 전지구적 관점에서 풀어야

- 경제적 효용성에 입각한 자국민 중심주의와 이기적 개인주의는 인류 보편적 가치와 다양성의 인정 및 실현을 저해하면서 지속가능한 발전을 저해하고 있음.
- 저출산 결과로 인해 전 지구적 차원에서 노동력은 물론 재생산력까지도 이동이 확대되고 있지만, 이와 함께 노동력의 가치 하락 뿐만 아니라 인간의 도구화가 더욱 심각해짐.
- 이로 인해 노동가치 저하와 여성 재생산권의 불평등 심화는 인간의 차별적 의식의 강화와 소수자 및 약자에 대한 혐오로도 확대되고 있음.
- 뿐만 아니라 다양한 가족 형태 및 구성 등 소수자에 대한 권리를 보장하지 않는 과거지향적 관점에 머물러 있음.
- 전지구적 관점에서 다양한 소수자의 인정과 연대의 가치를 기반으로 한 대안을 모색하여야 할 것임.

“저출산·고령화 시대”, 여성운동과 비판적 담론의 역할

영 경 (한국여성민우회 이사, 한국방송통신대학교 교수)

1. 글을 열며

저출산·고령화로 우리나라 인구가 90년 뒤에는 3700만명 수준까지 떨어질 것이라는 전망이 나왔다. 기획재정부는 10일 ‘세계적 고령화 현상과 시사점’이라는 보고서에서 최근 국제연합(UN)이 내놓은 인구전망 보고서인 ‘세계인구전망’을 인용해 이렇게 밝혔다. 보고서를 보면, 재정부와 유엔은 현재 4800만명인 우리나라 총인구가 꾸준히 증가해 2030년에는 5000만명으로 정점을 찍은 뒤, 하락세를 이어가다 2100년에는 3700만명 수준까지 떨어질 것으로 내다봤다. 이는 1980년 우리나라 인구(3743만명) 규모로, 출산률 감소와 고령화에 따라 그동안 지속적으로 늘어오던 인구가 2030년을 기점으로 점차 줄어든다는 설명이다.

이에 따라 생산인구의 고령자 부담도 빠르게 증가할 것으로 보인다. 2009년 기준으로 미국(19.1%)보다 낮고 중국(11.3%)보다 높은 고령화 부양비율(14.7%)은 2050년 62.9%까지 치솟을 것이라고 유엔은 예상하고 있다. 고령화는 앞으로 우리나라 재정건전성에도 심각한 악영향을 끼칠 것으로 전망된다. 국제통화기금(IMF)은 고령화로 건전재정의 지속 가능성을 낙관하기 어렵기 때문에 세수 등 재원확보와 지출 구조 개선을 동시에 추진해야 한다고 권고했다. 이들 기구는 “고령화는 통상적으로 생산가능인구의 감소, 노인부양비율의 증대로 총수요와 총공급에 부정적 영향을 미친다”며 “고령화가 초래하는 위험을 인지하고 국제적 차원의 정책 협의도 필요하다”고 지적했다.

(한겨레, 2011. 7. 10)

2005년 저출산·고령사회위원회가 만들어지고 저출산·고령사회기본법이 만들어진 지 10년이 이르렀다. 그 동안 저출산이 한국사회가 해결해야 할 긴급한 의제라는 문제의식 역시

일반화되었으며, 여성단체의 논평이나 여성학연구자들의 연구를 보아도 이제는 저출산이 기본 전제로서 깔려 있는 경우가 많다. 이에 따라 저출산에 대한 여성학연구자들의 작업은 여성주의적 관점에서 저출산담론을 어떻게 전유할 것인가, 혹은 여성주의적 정책을 통해 어떻게 여성들이 일과 가정을 양립하여 살아갈 수 있도록 할 것인가에 대한 논의로 나타나곤 한다. 이는 모두 매우 의미 있고 중요한 작업이지만, 과연 저출산이라는 의제는 누구의 의제인가라는 의문이 들기도 한다. 사실 10여 년 전을 돌이켜보면 저출산위기론에 대해 여성운동이 과연 어떻게 대응해야 할 것인가는 훨씬 더 논란이 큰 문제였다. 저출산 위기론 속에서 일과 가정의 양립이라는 의제가 부각이 되고, 보육의 사회화가 여성운동의 큰 목표가 되면서 저출산 위기론 자체를 문제 삼는 논의들은 많이 희석되었지만, 저출산 대책이 다시 논의되고 있는 이 시점에서 저출산이라는 의제 자체에 대해 짚어보는 것은 꼭 필요한 일로 보인다.⁷⁾

7) 한국의 연구자가 겪는 남다른 고충 가운데 하나는 비판의 초점을 어디다 두어야 할지 난감할 때가 있다는 점이다. 저출산 대책의 경우에도, 필자의 입장은 저출산을 국가 공동의 위기로 보는 위기론 자체에 대해 비판적인 입장이었지만, 정부의 저출산대책을 보다 보면 주기로 한 돈은 좀 주라던가 기왕에 한다고 한 일은 좀 잘 하라고 하면서, 대책의 비판 이전에 일단 이행 자체를 촉구해야하는 것이 아닌가 싶을 때도 많다. 예를 들어 2006년 정부는 ‘제1차 기본계획(새로마지 플랜 2010)’에 따라 “▲출산과 양육에 장애가 없는 환경조성 ▲고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 ▲저출산·고령사회의 성장동력 확보 등 3대 분야에 대한 대책을 중점 추진해 나가기로 하고 이를 위해 출산·양육지원 등 저출산대책에 19조원, 노후생활 기반조성에 7조원, 미래 성장동력 확충에 6조원 등 모두 32조원을 오는 2010년까지 쏟아 붓기로 했다”고 공표했으나 32조원, 아니 19조원 규모의 예산이 출산과 양육에 지원된 바는 없으며, 실제로 양육을 둘러싼 환경이 크게 개선되었다고 보기도 어렵고, 특히 출산을 할 수 있는 산부인과의 수는 감소 일로에 있다.



(1) 2005년 출범 당시 저출산고령화위원회 명단

이 글에서는 지난 10여 년간 저출산이 국가적 의제로 떠오르는 과정에서 여성 운동의 비판적 논의는 왜 활성화되지 못했으며, 그 부작용은 무엇인지, 그렇다면 현 시점에서 저출산이라는 현상에 대해서는 어떻게 바라봐야 할지에 대해 짚어보고자 한다. 그런 의미에서 이 글은 저출산 담론을 어떻게 여성주의적으로 전유할 것인가를 모색한다기보다는 저출산 담론과의 비판적 거리를 회복할 필요성을 주장할 것이다.



〈그림 2〉 한국사회의 저출산 대책

(2) 2006년 당시 저출산고령화위원회가 발표한 한국사회의 저출산 대책

2. 극복은 어떻게 여성운동의 의제가 되었는가.

출산율과 고령화 사회에 대한 전망으로 고조된 위기의식이 2006년 제1차 저출산고령사회기본계획(새로마지플랜)을 만들어낸 지도 어느덧 10년이 되었다. 사실 합계출산율이 이미 1980년대 초반 이후 인구대체율인 2.1 이하로 내려간 상태였으나, 90년대까지도 저출산 현상은 한국이 선진국에 진입했음을 나타내는 하나의 증표이자 어쩔 수 없는 일로 받아들여지곤 하였다. 이에 따라 인구수보다는 인구의 질을 향상시킬 필요성이 제기되었을 뿐 출산장려로 급격히 전환하는 것에 대해서는 여러 가지 우려가 있었다. 그러다가 2000년대 들어서면서 저출산이 국가적인 위기로 인식되기 시작한 까닭은 위에서 인용된 (낮익은) 어조에서 볼 수 있듯이 경제위

기를 가져올 생산인구의 감소에 대한 우려 때문이었다. IMF 경제위기 이후의 남한에서 중단 없

성장경제라는 신화에 대한 신뢰감이 사라지고 미래에 대한 불안이 자리 잡게 되었던 것이다. 공동체의 미래를 담지하고 있다고 간주되는 아이들이 더 이상 충분히 태어나지 않는다는 사실은 한국사회가 당면한 여러 종류의 문제들을 포괄적으로 상징하게 되었으며, 대한민국이 늙어가고 있고 이를 책임질 세대가 존재하라는 사실은 그 자체로 사회불안을 만들어내는 요소가 되었던 것이다.

사실 인구현상으로서의 저출산과 고령화는 서로 상당 정도 연관이 되어 있는 것도 사실이고, 특히 고령화의 속도는 출산율에 큰 영향을 받는 것도 사실이지만, 그렇다고 해서 반드시 동일한 현상은 아니며 그 대책에 있어서도 하나로 접근할 사안은 아니다. 현실적으로 저출산대책이 목표로 하고 있는 합계출산율 1.6는 실제 이루기도 쉽지 않지만, 막상 그 정도 수치 상승으로는 한국이 고령사회에 진입하는 것을 막지도 못할 뿐만 아니라, 출산율을 높인다고 해서 수명이 길어지는 시대에 길어지는 노년을 개인과 사회가 어떻게 대비해야 할 것인가라는 문제를 저절로 해결할 수 있는 것도 아니다. 그럼에도 불구하고 한국에서 2000년대 중반 저출산과 고령화를 하나의 틀 안에 놓은 것은 이 둘을 하나로 묶어서 인구와 복지에 대한 적극적인 개입을 이끌어내고자 한 정책적 판단이 개입된 것이었다. 다시 말해 고령화 사회에 어떻게 대비할 것인가는 흔히 더 쉽지 않은 문제, 그리고 훨씬 더 정치적 사안으로 간주되곤 하지만, 그에 비해 저출산 문제는 출산율 장려함으로써 현실을 개선할 수 있고 또한 정책에 대한 사회적 동의를 이끌어내기 상대적으로 수월하다고 판단했던 것이다. 결과적으로 볼 때, 당시 저출산이 전면에 문제로 부각되긴 했으나 한국사회에 만연한 저출산에 대한 위기감은 가족 구조의 변화, 도시와 농촌의 격차, 농촌의 초고령화 현상, 인구 집중, 이주 인구의 증가, 노인 빈곤 등 다양한 것을 포괄하는 것이었다. 실제로 이렇게 다양한 문제의식이 저출산대책이라는 이름으로 포괄되고 대중에게 인지되게 된 현상은 한편으로는 저출산이라는 의제가 가지는 힘을 크게 키운 원동력이기도 했지만, 동시에 저출산대책에 대한 주도권을 경제부처가 장악하고 국가 경제의 논리로 평가하게 만드는 질곡이 되었다. 사실 저출산 대책으로 제시된 안들은 매우 다양했지만, 저출산이 복합적인 사회현상의 결과였던 만큼 개별적으로 봐서 출산율 상승에 분명한 효과가 있는 정책은 드물 수밖에 없었고, 실행 과정에서 효과를 의심받거나 파기되는 경우도 잦았다. 애초에 저출산 위기는 한국사회의 미래 전망과 경제성장 자체의 위기를 상징하는 것이었으나, 출산율만 높인다고 해서 모든 문제를 해결할 수는 없다는 점에서 저출산 위기는 그 자체로 모순적인 것이었다.

저출산·고령화대책 연석회의 위원

부류	참여기관 및 단체
주최(8)	한국노총(위원장 이영택, 부위원장 장대익, 사무총장 박현기) 민주노총(위원장 노영환, 부위원장 안영복, 김지희)
명예(8)	전국경제인연합회(회장 김신호) 대한상공회의소(회장 손영식) 한국경영자총협회(회장 이수영) 한국무역협회(회장 김재철) 중소기업협회(회장 김용구) 한국여성경제인협회(회장 정영림)
정부(8)	국무총리 재정경제부 장관, 고령인도자질부 장관, 보건복지부 장관, 노동부 장관, 여성가족부 장관, 기획예산처 장관, 국무조정실장, 대한영양사협회, 저출산고령사회위원회 위원장
참여리(2)	전국농민협동조합(회장 권영식) 한국농민협동조합연합회(회장 서정희)
여성(2)	한국여성단체연합(공동대표 민영민순) 한국여성단체협의회(회장 김희중)
시민사회(6)	참여연대(공동대표 이선중) 한국YMCA전국연맹(사무총장 이학영) 경실련(대표 김성훈) 대한노인회(회장 라필준) 한국여성재단(이사장 박영숙)
협회(8)	불교계 : 대한불교 조계종(총무원장 지관) 기독교계 : 한국기독교총연합회(회장 박종순) 천주교계 : 천주교 주교회의(가정사목위원장 주교 김지석)
학계(2)	순봉호(동덕여대 총장) 이종훈(목성여대 이사장)

(3) 2005년 당시 저출산고령화대책 연석회의 명단

2000년대 중반 저출산 위기론이 가진 힘은 이 문제가 이해관계를 초월한 사회 전체의 문제라고 설정된 데서 나오는 것이었다. 앞서 나온 그림 2는 당시 저출산의 원인과 대책으로 제기된 범위가 얼마나 넓었는지를 보여준다. 저출산고령화의 문제는 여야를 초월한 문제로서 받아들여졌으며, 사회 각계각층을 포괄하는 연석회의가 꾸려졌을 뿐만 아니라 저출산고령화위원회의 명단에는 정부 각 부처가 포괄되어 있었음을 확인할 수 있다. 이는 달리 보면 기존에 이루어져오던 많은 정부 정책들이 저출산대책으로 이름만 바뀌달고 나오게 된 배경이 되었다고도 할 수 있고, 32조를 쏟아 부었다고도 하고 막대한 예산을 입에 올리지만 실제로 그 규모가 체감되

어려운 이유이기도 하다. 정부의 거의 모든 정책들은 이를 계기로 저출산 혹은 저출산고령화 대책이라는 이름을 달고 나오게 되었으며, 예산을 따내야 하는 입장에서는 사업을 어떻게 저출산과 연결시킬 것인가에 몰두할 수밖에 없었다. 특히 여성운동의 입장에서 보면 보육의 사회화나 돌봄의 문제가 더 이상 “여성”의 문제가 아니고, 사회 전체의 문제이기 때문에 긴급한 대책을 필요로 한다고 주장할 수 있게 되었다는 점에서 좋은 기회로 받아들여진 측면이 있다. 이는 결국 시간이 지남에 따라 여성운동의 논의가 저출산 위기론 자체에 대한 비판보다는 이 국면을 어떻게 활용할 것인가로 흘러가게 된 배경이기도 하다.

당시 저출산의 원인으로 지목된 것은 크게 결혼의 지연과 이에 따른 출산 개시 연령의 연기, 일과 가정을 양립하기 어려운 노동 환경, 주거 문제를 비롯하여 가족생활의 어려움이 있었고, 이와 함께 난임 부부의 문제, 결혼제도 밖의 출산에 대한 차별 등 역시 출산율을 낮추는 요인으로 함께 거론되었다. 이에 따라 이해관계나 업무관련에 따라 관심 의제를 저출산 의제로 설정하는 일이 이루어져서 결혼이주나 맞선 알선, 보조생식술 지원 등도 저출산 대책의 이름으로 시행되었으며, 낙태의 금지와 처벌 등을 주장하는 집단도 생겨났다. 이 과정에서 여성운동이 주로 관심을 가진 것은 일과 가정 양립, 그리고 공보육의 확대였으며, 더 넓게는 돌봄의 사회화가 목표였다고 할 수 있다. 여성운동과 여러 여성학 연구자들은 저출산 정책이 과거와 같이 단순히 출산과 양육을 여성의 역할로 고정시키면서 여성에게 압박을 가하는 것이 정책 기조가 되는 것을 경계하면서, 선진국의 사례를 들어 여성의 고용을 확대하고 성평등지수를 높이는 것이 출산율을 높이는 길이기도 하다는 것을 입증하기 위해 노력하였다. 이는 당시 저출산이 국가와 민족의 위기라는 담론이 고조되면서 실제로 출산은 애국이며, 저출산이라는 위기는 이기적인 여성들의 탓이라고 몰아가면서 보수적인 가족과 성규범을 강화시키는 것을 해결로 보는 세력이 컸기 때문에 매우 필요한 작업이기도 했다.

그럼에도 불구하고 저출산 담론을 둘러싼 여성운동의 대응에는 여러 아쉬움이 있다. 우선은 일과 가정 양립 담론이 당시 확대되어 가던 다양한 가족의 논의와 점차 분리되었다는 점을 들 수 있다. 이는 개별 연구자나 활동가가 다양한 가족의 문제나 비혼, 동성결합이나 무자녀를 선택하는 부부 등에 대해 무지하거나 관심이 없었다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 관심도 있고 의식도 있었음에도 불구하고 저출산 대책으로 시작된 일과 가정 양립이라는 큰 의제에 빨리 들어가면서, 그 의제 자체가 가진 고유한 영역에서 논의가 점차 전문화되어 갈 수밖에 없었다고 보아야 한다. 2005년 당시 저출산 위기론을 비판한 주요한 논점 가운데 하나는 이러한 담론이 결국은 이성애 관계와 출산하는 부부, 그 가운데서도 합법적인 혼인 관계에 있는 부부들의 위치를 특권화함으로써 정상가족 규범을 더욱 강화시킬 것이라는 지점이었다. 이는 2000년대 말 보수정부 출범 이후 현실 속에서 더욱 두드러지게 드러나고 있지만, 실제로 이미 그 이전부터

큰 부분이 저출산을 국가의 위기로 보고 큰 예산을 투입하겠다는 정부로부터 무엇을 얻어낼 것인가와 저출산 위기론 자체를 비판적으로 보자는 입장 속에서 갈등하면서도 결국은 현실적으로는 전자로 가게 되었을 때부터 이미 감지되고 있던 사실이기도 하다.

그런가 하면 저출산 위기론이 그렇게 빠른 시간 내에 범국가-사회적 의제로 부각될 수 있었던 것은 2005년 합계출산율 1.08까지 낮아진 충격적인 현실에도 그 원인이 있지만, 동시에 다양한 세력의 이해관계가 맞아떨어졌기 때문이기도 하였다. 특히 여성운동의 상당 부분이 낮아진 출산율에 모인 사회적 관심을 사회비판과 개혁을 위한 계기로 삼고자 저출산 위기론을 적극적으로 지지하면서 저출산이 위기라는 것 자체는 논란의 여지가 없는 걸로 굳어지는 데 기여를 하였다. 말하자면 ‘출산파업’과 같은 용어는 한국 사회에서 여성이 처한 현실의 어려움이 왜 출산율의 저하로 이어지는 지를 역설하는 데는 효과적이었지만, 출산과 결혼을 둘러싼 여성의 다양한 위치와 관점을 드러내기는 곤란한 점이 있었던 것이다. 출산은 애국이라면서 보수적인 성역할과 성 규범 자체를 적극적으로 옹호한 보수 여성단체들과는 달리 진보 여성운동은 일과 가정을 양립하기 어려운 여성 대중의 현실을 개선하기 위해 큰 노력을 기울인 셈이지만, 그 과정에서 일과 가정이라는 의제가 주 관심이 아닌 세대와 입장의 여성운동과 괴리를 만들어낸 것도 사실이고, 이는 현재까지도 여성을 둘러싼 여러 이슈에서 영향을 미치고 있다.

그런 점에서 필자가 주장하는 바는 과연 현실을 바라보는 큰 틀로서 저출산이라는 문제설정을 그대로 받아들여도 되는 것인지, 그 문제설정을 계속해서 가져갈 것인지에 대해서 한번 짚고 넘어갈 필요가 있다는 점이다. 다시 말해 저출산이라는 것을 큰 문제로 보면서 출산율을 높이기 위한 개입을 만들어내는 것이 과연 좋은 전략인지에 대한 점검이 필요하다는 것이다. 필자 자신은 인구라는 틀로 여성운동의 의제를 규정하는 것의 위험성에 대한 경계가 더 큰 입장이지만, 위험하지만 현실적으로 피해갈 수 없는 정책적 의제인 면도 분명 있으므로 특히 정책적 개입을 하고자 할 때는 저출산 담론을 어떻게 활용해야 하는 지에 대한 점검도 필요할 것이다.

3. 정치성인구

산출하고 관리하는 것은 근대국가의 일반적이고 일상적 행위라는 통념과는 달리, 인구 문제란 매우 정치적인 사안이다. 국가가 "적정 인구"의 재생산하기 위해 인구를 관리하는 방식이나, "인구" 라는 개념조차도 시대에 따라 변화하는 양상을 띤다. 이는 당면한 인구 문제를 어떻게 규정하느냐에 따라, 국가 통치 방식이 달라지기도 하며, 개입할 수 있는 방식과 부문도 달라지기도 하는 때문이다. 한국에서도 농촌에 젊은 층이 사라지는 것은 왜 국가적인 문제가 되지 않다가, 이것이 저출산 문제로 재개념화되면서 비로소 문제가 되었는데, 이는 도시화라는 현상에 대해서는 거스를 수 없는 근대의 과정이라고 깔고 보는 시각이 있기 때문이며, 출산율이 낮아진 1990년대에 저출산 현상을 문제 삼지 않았던 것은 이것이 선진국으로 향하는 과정에서 어쩔 수 없는 측면이 있다고 보았기 때문이다. 실제로 한국의 낮은 출산율이 한반도의 인구를 감소시키고 실제로 한반도 내의 인구를 0으로 만들 수도 있다고 할 때, 한국으로 들어오는 이주와 나가는 이주 양방향의 이주에 대한 고려는 들어있지 않다.

결국 저출산에 대한 우려는 단지 낮은 출산율의 문제가 아니라, 바람직하다고 생각하는 인구는 감소하는 반면 바람직하지 못한 인구는 증가한다고 생각하는 데서 나온다. 외국의 경우를 보아도 유럽 국가들의 경우 낮은 출산율에 대한 고민은, 지역 내에 거주하는 인구 자체가 감소한다거나 그로 인해 노동력이 절대적으로 부족하다는데 그치는 것이 아니다. 그보다는 아시아나 아프리카, 중동 계 이민이 증가하는데 비해서 진짜 유럽인 들이 감소한다는 점이 문제가 된다. 이민 정책을 통해 안정된 인구 수준을 유지하고 있다는 미국에서도 라티노나 흑인들의 비율이 증가하고 백인이 감소한다는 사실에 대한 공포가 존재하며, 여전히 인구 감소보다는 인구 폭발이 국가의 의제가 되어야 할 것 같은 인도에서조차 무슬림 보다 낮은 힌두들의 출산율을 높이는 방안이 심각하게 논의된다. 저출산 담론의 민족 혹은 국가중심성이나 순혈주의에 대한 비판도 이미 이루어지고 있지만, 민족이나 국가 혹은 지방자치체와 같은 특정한 단위를 떠나서 출산율 숫자 그 자체로 만든 우리에게 아무런 불안을 일으킬 수 없는 것이고 보면, 저출산에 대응하는 방식 뿐만 아니라 저출산이라는 문제 설정 그 자체가 이미 국가주의나 민족주의에서 자유롭기는 어렵다고 해야 할 것이다. 심지어는 저출산이라는 문제 설정에 반대하기 위해 지금 시대는 인구의 수보다는 인구의 질이 문제가 된다고 하게 되면, 이러한 발언은 우생학적인 사유와 실천에서 자유롭기가 어렵다. 인구통제를 통해 이루어진 인구의 수 관리나, 우생학이라는 이름으로 이루어지는 인구의 질 관리는 모두 시대나 상황, 어느 집단을 대상으로 했느냐 등의 맥락적 차이는 있으나 그 어느 쪽도 재생산 정치로부터 자유롭지 못하며 명확히 분리되는 것도 아니기 때문이다.

출산율이 문제가 되는 상황에서도 출산율만이 문제가 아니라는 사실은 저출산 위기로 속에서도 모두의 출산이 환영받는 것은 아니라는 데서 알 수 있다. 오히려 공동체의 위기 국면에서 누구의 출산을 장려하고 누구의 출산은 환영받지 못하는가라는 재생산의 정치는 더 명료하게 드러난다. 저출산 현상이 많은 지역이 공통적으로 경험하고 있는 현상이라는 사실은 앞서도 말했지만, 이 중 많은 유럽 국가들의 경우, 출산율 저하는 19세기 후반부터 시작된 해묵은 문제이다. 그 중에서도 프랑스의 경우 19세기 이래 독일이나 영국 등 유럽 다른 나라들에 비해 낮은 출산율이 문제가 되면서 1세기 이상 출산장려 정책을 펼친 결과 유럽에서 가장 높은 1.93의 합계출산율을 보이면서, 한국이 따라 배워야 할 모범 사례로 받아들여지고 있다. 임신과 출산에서 혼인여부에 따른 차별이 금지되어 있으며, 직장과 가정을 병행하는데 필요한 사회적 지원 등, 프랑스의 출산장려책에는 물론 본받을 점이 많다. 그런데, 프랑스의 출산장려책의 정치학을 좀 더 가까이에서 들여다보면, 왜 저출산 위기에 대해 단지 더 나은 출산장려책을 요구하는 것으로 맞설 수 없는지가 분명해진다. 그것은 프랑스와 같은 대표적인 친출산국가라고 하더라도, 모든 사람의 출산을 장려하는 것은 아니기 때문이다.

프랑스 국가의 관심은 인구 증가세를 유지하면서도, 이주에 의한 증가나 이주민들로부터 태어나는 자녀수를 억제하는데 있다. 다시 말해, 전체 인구가 증가하는 추세에 있으나 여전히 백인 중산층들의 출산율이 낮아진데 대한 우려가 존재한다. 실제로, 프랑스에서는 출산장려책의 와중에서도 특히 출산율이 높다고 지목되는 서아프리카 계 출신의 이민을 제한하고, 이미 이주한 사람들의 출산율을 낮추기 위한 여러 가지 조처들을 취한다. 파리 근교 사태에 대한 국내외의 보도에서도 접할 수 있었듯이, 이주자들의 주거 부족 문제, 청소년 문제, 실업 문제, 가정 폭력 문제는 모두 아랍계와 아프리카계들의 높은 출산율 때문으로 돌려지곤 한다. 결국 아무리 좋은 출산장려책이 마련되어 있다고 하더라도, 누구의 출산을 장려하고 누구의 출산은 환영받지 못하는가라는 재생산의 정치 문제에서는 자유롭지 못하다. 사실 한국에서도 저출산에 대한 우려는 단지 출산율의 하락에 대한 우려만은 아니며, 여러 종류의 인구 현상을 복합적으로 담고 있는 것이다. 이는 이주자들의 증가하는 현상에 대한 우려이기도 하며, 결혼과 노동을 목적으로 한 "한국만 못한 나라"로부터 인구가 유입되는 한편, 바람직하고 정상적인 "한국인"들은 원정출산, 조기유학, 중산층 이민 등으로 유출되는데 대한 우려이기도 하다. 그렇기 때문에 출산율을 높여야 한다면서도, 결혼 이주를 통해 한국에 온 베트남이나 필리핀 여성들의 다산 경향을 끝없이 경계한다. 또한 "국제결혼"을 저출산의 대안으로 타진하면서도 혼인 이주를 통해 한국에 온 베트남이나 필리핀 여성들의 다산 경향에 대해서는 우려가 존재한다. 국제결혼중계업체들은 생김새가 한국인과 다르지 않아 자녀를 낳아도 혼혈임이 눈에 띄지 않을 것이라고 몽골 여성을 선전하고, 상대적으로 외모가 두드러지는 필리핀 여성들의 경험을 들여보면 시부모로부터 인종적 편견과 혼혈아동에 대한 거부감에 따른 낙태를 요구받는 사례도 드물지 않다.

다양한 가족을 인정하는 것이 시대의 흐름이라고 하지만 출산율의 잣대로 보면 거의 모든 사회의 변화가 다 문제요 위기의 근원이 되는 것도 저출산이라는 문제설정을 그대로 받아들이기 어렵게 하는 점이다. 젊은 세대가 결혼을 안 하는 것도 문제, 결혼이 늦어지는 것도 문제, 동성애는 말할 것도 없이 문제, 가족의 해체도 출산율에 악영향을 주기 때문에 문제가 된다. 혼인 연령이 늦어지는 것은 고령출산을 가져오기 때문에 불임을 늘리고 출산 자녀를 줄이는 문제도 있지만, 또 임신과 출산 과정의 위험을 증가시키기 때문에 보험재정에 부담을 가져오기 때문에 문제라고 하면서, 바람직한 행동과 문제 행동을 끝없이 분류하는 것이 인구 논의, 그 중에서도 인구 위기 논의인 것이다. 사실 단순히 인구를 셈할 때조차 시민권의 소유자/비소유자, 합법/비합법 체류자로 내부와 외부의 경계를 가르게 되며, 시민이라고 하더라도 혼인 여부, 성적 지향, 흡연 여부 등 다양한 기준에 따라 정상/비정상을 가르게 되고, 출산율, 이혼율, 혼인율, 사망률, 수명, 인구 이동률 등등은 끝없이 정상/비정상의 기준에 의해 평가된다. 보험사가 보험료를 산출할 때나 사고 보상을 할 때 확실히 알려주듯이 개인의 가치는 삶의 방식, 연령, 병력, 직업 등등에 따라 달리 평가된다. 더구나 공동체가 위기에 처해 있다고 생각하면 평상시라면 제약할 수 없다고 생각되는 개인의 권리도 제한을 가할 수 있게 되며, 여성의 권리나 자율성보다는 공동체의 목표를 더 앞세울 수 있는 기반이 생기는 것이다.

인구란 결국 한 사회의 통치와 관련된 시점이자 실천이며, 애초에 여성운동이 조건 없이 받아들일 수 있는 문제설정 방식은 아니다. 그런 면에서 여성운동이 저출산이라는 문제설정을 이용했던 것 이상으로 저출산은 여성운동에게 부담이 되었다고 보아야 할 것 같다. 그 한 예가 “낙태”, 인공임신중단을 둘러싼 논란이라고 할 수 있다. 2009년 2월, 전재희 당시 보건복지부 장관은 한 해 35만 건으로 추정되는 낙태를 반으로만 줄여도 출산율 증가에 큰 도움이 될 것이라는 의견을 피력하였고, 이어서 “낙태 줄이기 캠페인” 및 “낙태 안하는 사회 환경 조성”을 저출산 대책의 일환으로 삼겠다고 발표하였다. 한편 일부 산부인과 의사들은 낙태 근절 운동을 선언하면서 낙태를 시술하는 병의원들을 고발하기도 하였으며, 그 과정에서 낙태를 시술한 의사와 낙태를 의뢰한 여성들을 처벌하기 시작하였다. 한국에서는 여성들이 낙태를 실제로 행할 수 있는 가능성은 넓게 열려 있었지만 이는 여성들의 권리라기보다는 국가의 시책에 순응하고 사회나 가족이 원하지 않는 임신을 스스로의 책임 하에 중단해 온 재생산권 부재의 반증이었다. 그 결과 국가 시책의 방향이 출산장려로 바뀌면서 낙태에 대한 입장도 처벌 쪽으로 선화하게 되었던 것이다. 낙태를 처벌하고 출산을 장려하기로 하면서 10대 여성들이나 비혼 여성들의 임신에 대해서 어떻게 지원할 것인지, 피임 교육을 어떻게 할 것인지에 대해서 국가가 전향적인 입장을 취하게 되었다는 점에서 긍정적인 측면이 아주 없진 않다고도 할 수 있다. 그러나 개별 사안에 따라 저출산이라는 설정으로 도움을 더 받을 수 있는 것도 있고 더 곤란한 영역도 있겠으나, 결국 저출산을 전제로 받아들이고 나면 출산율에 도움이 되느냐 도움이 되지 않느냐에 대한 실효성

벗어나긴 어렵다. 출산율에 도움이 된다는 입증 책임을 여성 스스로 지게 되는 순간, 이는 헤어내기 어려운 굴레일 수밖에 없는 것이다.

이러한 곤란은 정부가 실제로 여성들의 임신과 출산, 보육에 관련된 부분을 일관되게 지원하고 있지 않기 때문에 더 크게 느껴진다. 출산을 장려하면서 고은맘 카드로 의료비를 지원한다고 하지만 막상 출산을 할 수 있는 산부인과의 수는 줄어들고 있고, 난임부부의 보조생식술을 지원하면서 모성관련 지표는 오히려 악화되는 결과를 가져왔다. 일과 가정의 양립을 지원한다고 하면서도 여성의 고용 지표도 보육 환경도 개선되었다고 보기 어려우며, 오히려 여성들의 이중부담만 증가시키고 있다. 특히 의료건 보육이건 시장에 맡겨진 비율이 과도한 상황에서 투입된 정부의 지원금은 오히려 시장의 규모를 키웠을 뿐, 돌봄이나 보육의 사회화와는 거리가 먼 결과를 가져왔다. 또한 결혼과 출산을 지원한다고 하면서 신혼부부를 지원한다고 하지만, 막상 이들에 대한 실질적인 지원은 충분하지 않다. 반면 결혼하지 않는 사람들은 싱글세 등을 통한 차별을 크게 느낀다는 점에서 현재의 저출산 대책은 출산을 하는 사람들에 대한 인센티브라기보다는 결혼-출산을 수행하지 않는 사람들에 대한 불이익 정책의 양상을 띠고 나타나고 있는 것이다. 아이를 키우며 직장을 다니는 여성들은 한국사회에서 일과 가정을 양립하기가 얼마나 어려운지를 토로하지만, 출산하지 않는 여성들은 사회적 비난에 시달려야 한다. 그런 면에서 우리는 흔히 저출산 담론과 대책이 정상가족 규범을 강화시키고 출산을 여성 시민권의 전제로 만들면서 출산을 특권화하고 그 범주에 속하지 않는 다른 많은 사람들에 대한 차별을 강화했다고 이야기하지만, 막상 출산을 한 여성이나 가정의 입장에서 보면 여전히 출산은 부담이고 일과 가정 양쪽에서 어려운 상황이고 보면, 결국 저출산 담론으로 이득을 본 것은 누구인지 다시 묻지 않을 수 없는 것이다.

4. - 제언

출산율과 고령화로 드러나는 사회 인구구조의 변동은 여성주의적인 정책을 입안함에 있어서나 사회를 연구할 때 반드시 고려해야 할 중요한 조건이며, 실제로 인구에 대한 개입은 매우 정치적인 사안으로서 여성주의적인 개입이 필요한 대목이기도 하다. 그런 의미에서 저출산 담론을 여성주의적으로 전유하는 것도 필요하고, 또 여기에 대해 여성주의적 해석과 정책적 개입 방안을 내놓는 것도 매우 중요한 작업일 것이다. 현재 한국사회의 상황이라는 것이 다음 세대를 제대로 길러내기는커녕 당장 사회라는 것이 제대로 작동을 하고 있는지도 의심스러운 형편이고 보면, 일과 가정의 양립 방안이나 돌봄의 사회화는 그 자체로 시급한 문제임은 말할 것도 없다. 그러므로 여성운동의 입장에서 저출산이나 일체의 인구 논의를 하지 말아야 한다는 것은 필자가 주장하려는 바가 결코 아니다.

필자가 주장하고 싶은 것은 한국의 여성운동이 저출산 위기론, 즉 낮은 출산율을 한국 사회의 위기 원인이라고 보는 문제 설정에 대해서 정치적인 사안으로 바라보는 노력이 그간 부족했다는 점이다. 사실 출산율과 관계없다 해도 해결해야 할 문제는 해결해야 할 문제이고, 출산율을 높이지 못하고 심지어는 더 떨어뜨릴 수 있어도 여성운동에서 제기해야 할 문제는 제기할 수밖에 없는 것이 아닌가. 여성운동이 저출산 대책을 통해서 얻어내고자 한 거의 모든 사안들은 사실 저출산과 관련 없이도 해야 할 일이고, 물론 하지 않았어야 할 일을 저출산 해결을 위해 했다면 그건 당연히 중단해야 할 일이다. 저출산 대책 속에서 얻어낸 것들이 시혜적인 성격을 띠며 시민의 권리가 되지 못했다고 비판하지만, 이는 어쩌면 태생적 한계일 수도 있다. 노동시간 단축이나 주거의 권리, 기본소득은 저출산과 상관없이 시민의 권리로서 제기할 수 있는 의제들이어야 한다. 그러므로 저출산 담론이 어떤 종류의 정책적 개입을 가능하게 하는 공간을 열어준다고 해서, 혹은 어떤 문제를 드러내는데 유용하다고 해서 저출산 담론이 전제로 하고 있는 인종주의적 문제나 이성애 정상가족의 문제 등을 적극적으로 비판하지 않은 채 수용해서는 곤란하다는 점이 필자가 하고 싶은 말이다. 저출산 위기는 애초부터 국가와 민족의 위기로 설정되었으며, 그렇기 때문에 실제로 저출산이라는 문제설정을 수용하면서도 국가와 민족, 공동체와 출산가족이라는 자장을 벗어난 다른 의제를 만들어내기는 쉽지 않아 보이며, 여성 내부에서도 출산여부를 둘러싼 차별과 갈등을 피하기 어렵게 만든다.

재생산의 의미를 출산과 보육으로 한정하지 않는 인구담론은 아주 불가능한 것인가라는 질문도 던져볼 수 있다. 사실 저출산 담론이 거의 전적으로 출산율과 생산인구의 수, 그리고 출산율과 관계되어 있다고 보는 결혼이나 이혼 등 몇 가지 지표에 매달려 있는 반면, UN 의 인

여성건강과 관련된 여러 가지 지표에 관심을 가지면서 성과 생식 건강에 대해서는 재생산권이라는 틀로 포괄적 접근을 할 필요성을 강조하는 것이 요즘의 흐름이기도 하다. 사실 출산율에 몰두하는 사이에 한국에서 모성사망율을 비롯한 여성건강 지표들이 악화되고 있는 것도 주목해야 할 사안이다. 어쨌든 출산이 여성의 의무가 되지 않기 위해서는 출산을 하지 않는 사람도 이미 생산노동을 통해서, 돌봄을 통해서, 다른 여러 가지 사회적인 역할을 통해서 사회적 재생산에 적극적으로 참여를 하고 있음을 인정해야 한다. 출산 여부로 차별받지 않는 사회에서만, 그리고 재생산이 임신과 출산 그리고 양육으로 협애화되지 않는 사회에서만 출산을 실제로 하는 여성의 권리도 제대로 보장받을 수 있을 것이기 때문이다. 실제로 우리 사회에서 저출산이라는 현상은 그 원인이나 해결 모두 출산율만의 문제는 아니며, 그렇기 때문에 출산율을 높인다고 해서 해결할 수 있는 문제도 아니다. 그렇기 때문에 저출산이라는 문제설정에 갇혀 있는 사이에 우리가 놓치고 있는 것이 무엇인지를 짚으면서, 미래의 출산율과 인구가 아닌 현재 우리의 삶으로부터 다시 출발해야 한다.

1. 3차 기본계획은 성공적일까?

저출산 정책의 효과성이 떨어지는 이유로 “저소득층 증가와 고용불안정, 양극화심화, 고비용 자녀양육·교육비 등의 경제적 요인과 남녀불평등사회구조 및 문화 등 사회문화적 요소들이 크게 개선되지 못한 채 유지하고 있기 때문”으로 진단함. 여기에 대해서는 전적으로 동의하지만, 대응은 어떻게 해야 하는가에 대한 방안을 포함하고 있지 못함. 비판을 넘어서 대안을 제시하는 것으로 가면 좋겠음.

그렇다면 3차 기본계획에서 1, 2차 기본계획의 성과와 한계를 어떻게 보고 있는지를 살펴보는 것이 필요함(〈참고〉 이삼식(2015) 자료). 그에 따라서 3차 기본계획에서는 1) 젊은 세대에게 간소한 결혼문화 보급, 주택지급 방안으로 결혼하기 쉽게 2) 여성의 고용유지와 경력단절 예방 3) 여성 → 남성, 기업을 변화하는 방식으로 가겠다고 함.

이에 대해 저출산 포럼은 “3차 기본계획의 차이로 들고 있는 구조적 문제 대응에 대해 ‘여성경력단절 예방’과 ‘고용, 주거, 교육의 문제로 접근하려는 시도는 그나마 현상적 문제에서 벗어나지 못한 정부의 시각에서 다소 진전되었다고 보여지나, 그 투자 규모를 보면 실제적 효과성을 발휘하기에는 역부족인 지원 정책”으로 평가하고 있음.

조금 더 부문별 문제점을 부각하면 좋겠음.

1) 결혼 고비용, 주택 보급: 이 문제는 계급의 문제임. 즉 단순한 문화를 변화하는 방식으로는 변화가 가능하지 않음. 또한 주택정책으로 접근한다고 하지만 예산이 수반되지 않으면 결국 소수의 저소득층을 위한 복지정책으로 유턴할 가능성이 높음. 새로운 21세기에 맞는 주거양식에 대한 관심을 기울이는 것이 좋을 것으로 보임.

2) 여성고용유지에 대안으로 나온 시간제 일자리는 긍정적 선순환으로 보다는 부정성 강화할 가능성 높음. 일가정균형의 시간제일자리 정책은 고용률 70% 로드맵의 일환으로 마련된 정책으로,

노동시장내 지위를 더욱 열악하게 할 것으로 예상되어 많은 문제제기를 받고 있는데로 이렇게 재등장하는 밑바탕에는 여성을 노동시장의 완충제로 쓰겠다는 의도가 다분하게 깔려 있음. 여성에게 온전한 노동자로서의 권리를 갖게 해야 하며, 남성과 동등한 권리로써 노동권과 가족권을 동시에 가질 수 있도록 하는 정책 기조를 재강조해야 할 것으로 보임.

3) 기업, 남성을 강조한다는 정책적 전환은 바람직함. 일단 보육정책은 어느 정도 확대된 점을 고려해 보면 일가족양립정책으로 육아휴직제, 가족돌봄휴직제를 실질적으로 전면화하기 위한 정책적 지원이 전면화 되어야 할 것으로 보임. 즉 보육에 예산을 투입한 것과 마찬가지로 휴직을 위한 제도 (소득대체율 상향, 대체인력)가 실제화 되도록 해야 하며, 30인 미만의 중소기업에 대한 육아휴직 지원방법을 더 구체적으로 고민해야 할 것으로 사료됨.

남성 할당에 대한 파격적인 제안도 나올 수 있음. 현재 남성할당은 남성이 육아휴직을 사용할 경우 약간의 부가금을 주는 방식이 되고 있음(한달만 최고액 150만원 지급). 이것으로는 생활을 해나갈 수 없기 때문에 남성이 휴직제를 외면하고 있음. 위에서 말한 소득대체율, 의무할당기간 등등을 제안하기 바람.

이외에도 남성의 의식을 전환하기 위한 대대적인 교육이 초등, 중등, 고등, 대학교를 거쳐서 있어야 할 것으로 보임 의식이 단지 어떤 문제가 해당되는 시기에 바로 바뀌는 것이 아니기 때문에 사회적 의식이 형성되는 시기에 자연스럽게 받아들일 수 있도록 하면 좋을 것으로 생각됨.

2. 대한 가치 변화 인정

1) 아동출산이 지금은 옛날처럼 의무규범. 제도가족 내에서 일어나리라는 전제를 가지고 가는 것은 시대와 부합하지 않음. 점차 유동성, 이동성이 강해지고 있는 사회속에서 결혼, 출산, 양육의 순차적 경로는 일부에게만 적용될 수 있음.

따라서 동거가구, 1인 가구. 비혼 가구를 적극적 정책 단위로 고려해야 하는 시점에 이르렀음. 이들을 부정하게 된다면 입양, 기아, 빈곤 등의 문제가 더 심각해질 수 있다고 보여짐. 이들을 적극적으로 출산정책을 시행하는 단위로 접근하는 정책이 시급히 체계적으로 도입, 실행되어야 함.

2) 더불어 아동이 실상 부양의 단위가 되지 않고 오히려 개인의 행복 추구라는 방향속에서 ‘아이가 주는 기쁨’이 크다고 판단될 때 아이를 낳는 관행은 더 많아 질 것임. 따라서 재생산(출산)의 관점이 아니라 아동이 삶에 줄 수 있는 기쁨이나 긍정성이 무엇인가를 중심으로 논의를 전개해 나가는 것이 좋겠음.

또한 ‘국가의 발전을 위해서 개인이 언제나 전향적인 수용성을 보일 것’이라는 전통적인 사고방식에서 완전히 벗어나야 함. 이제 일국 국가 체계는 사라지고 있으며 이미 많은 사람들은 글로벌 사회, 다양한 선택 관점으로 자신의 삶을 바라보고 있는 바 이와 같은 변화를 수용하여 할 것으로 보임. 어떻게 개인의 행복 수준을 높일 수 있을 것인가에 강조점을 두어야 정책의 효과가 나타날 것임.

3. 전환: 출산을 보다는 성장의 질

저출산은 보편적 현상. 이것을 계속해서 출산을 더 해야 한다는 식으로 나가는 것은 문제해결의 패러다임으로서 적절치 않음. 오히려 저출산 보다는 ‘어떻게 아이를 잘 키워나갈 것인가’로 관점을 전환하는 것이 맞음. 영국의 ‘사회투자국가’에서 지속적으로 논의하고, 정책적으로 확대한 것이 바로 저소득층 아동을 잘 키워낼 수 있도록 하기 위한 전방위적 정책적 노력임. 유럽의 강소국들은 인구가 많지 않아도 경제적으로나 사회적으로 결코 약하지 않다는 점은 환기할 필요가 있음. 저소득층에 태어난 아동도 고른 보육, 교육, 성장의 기회 마련으로 그들 능력의 최대화 하는 것이 오히려 효율적일 수 있음.

동시에 중산층 아동들도 행복하게 성장할 수 있는 사회적 환경 조성. 즉 정책적으로 부모가 차별이라는 이유로, 혹은 저소득층이라는 이유로, 혹은 전형적 가족 유형이 아니라는 이유로 차별받거나 배제받지 않도록 하는 사회환경 조성 필요. 즉 가부장적 제도안의 가족이 아니라 그 밖에서 다양하게 살아가고 있는 가족에 대한 인정과 적극적 정책 수용이 그들 가족내 아동의 성장과 발전을 질적으로 차별화시킬 수 있음.

< > 정책의 성과 평가 및 향후 정책 방향(이삼식, 2015): 한국가족학회 춘계학술대회 기초강연에서 발표한 내용을 기반으로 함.

Ⅲ. 1·2차 기본계획 한계

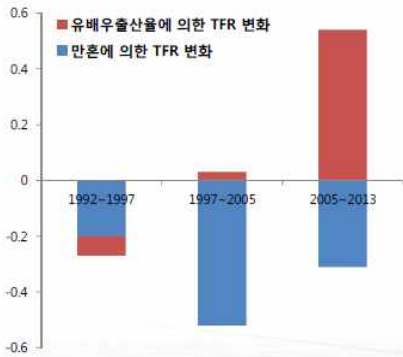


▣ 원인-처방 괴리

◦ 영향력(만혼화) > 유배우출산율 ≠ 정책투입(만혼화 < 기혼여성)

- 가임력 손상(임신기간 단축, 임신력 저하) → 기혼여성의 출산력 저하 고리 강화

합계출산율 Decomposition



저출산의 주요 원인인 만혼·비혼에 대한 대책 미흡

- 취업, 주택 등 경제적 여건 지원 미흡 (가치관 변화에만 중점)
- 동거, 미혼모, 한부모가구, 조손가구 등 다양한가족에 대한 제도·사회적 보호 미흡

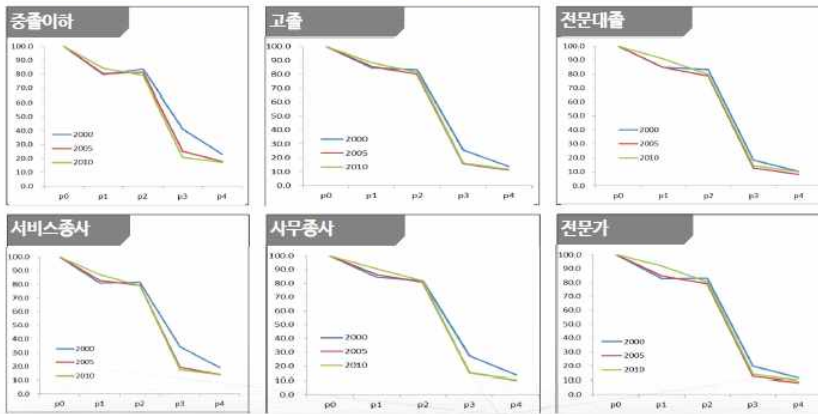
Ⅲ. 1·2차 기본계획 한계



◦ 정책목표 최적화 미흡

- 최근 출산율(전통적 고출산집단) > 전통적 저출산집단 ≠ 정책투입 (전통적 고출산집단 < 전통적 저출산집단)

- * 고학력, 전문직 등, 임근근로, 도시거주 등 : 전통적 저출산 집단
- * 저학력, 서비스직 등, 자영업, 농촌거주 등 : 전통적 고출산 집단



Ⅲ. 1·2차 기본계획 한계

▣ 미시적 접근(지원)의 한계

○ 거시적, 근본적 접근 미흡

- 사회구조 : 교육, 노동시장, 주택 등의 저출산 유발 요인 지속



Ⅲ. 1·2차 기본계획 한계

○ 문화 : 전통 가치 vs. 현대상 충돌

- 장시간근로, 결혼·출산시 경력단절 만연

* OECD 국가 중 최고 수준(멕시코 제외)



- 맞벌이 보편화에도 남성의 육아 및 가사 참여 저조



- 중소기업의 일-가정 균형 실천 지원 미흡

* 육아휴직운영 : 300인 이상 사업장 98.0%, 30~99인 51.0% (여경연(2013), 일가평양합실태조사)

➔ 취업여성 출산율 0.72 (전체 1.19) (보사연(2014), 취업여성의 출산행태와 정책과제)

[]

“ ·고령화 사회”라는 프레임을 넘어 어떻게 주체화 할 것인가

(가족구성권연구모임)

1.

싶다, 이 나라를 떠나고 싶다는 슬렁거림이 도처에 존재하는 상황에서, 국가의 미래를 둘러싼 “저출산·고령화 정책/담론”에 대한 이야기를 하기 위해서 힘을 내는 것이 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 발제문을 통해서 저출산·고령화 대응 정책의 본질과 역사에 대해서 다시 고민할 수 있는 기회를 가질 수 있었고, 여성주의적 개입이 왜, 어떻게 필요하고 가능한가에 대해서 생각할 수 있는 기회가 되었다. 특히 백영경의 발제문은 저출산·고령화 정책에 대해 근본적으로 점검할 수 있는 문제의식을 던진다. 이 글을 읽으면서 2010년 제2차 저출산·고령사회 기본계획에 반대하는 활동을 했던 시간들도 돌아볼 수 있었다. 또한 우리가 무엇을 여성주의적 의제로 삼고, 여/성정치를 해나가야 하는가에 대한 질문도 가질 수 있었다. 긴급한 필요와 장기적인 전망, 제도화의 노력과 담론적 개입 사이에서 무엇을 놓치고 있는가에 대해서도 고민할 수 있었다. 개인적으로 가장 많이 질문했던 것은, 여/성정치가 대안적 비전을 총체적으로 고민하고, 이를 대안세력에게 제시하고 조직할 수 있는 능력을 갖추고 있는가에 대한 것이었다. 한국의 진보정치세력 또한 인구생산과 통치 자체에 대해서 의제로 만들거나 다른 담론을 제시했던 경험이 (일부 정책 단위를 빼놓고는) 거의 없다고 평가할만하다. 이러한 진단을 통해서 지금 우리가 어떤 상황에 처해있는지, 가족, 재생산, 자원의 분배, 성평등, 사회안전망 등의 관계가 어떠해야 하는지, 앞으로 보다 무엇이 필요한지 보다 선명해지는 느낌을 가질 수 있었다.

2.

참여정부-이명박 정부-박근혜 정부를 거쳐 오면서 저출산·고령화 정책이 놓인 위치와 양상을 보건대 통치의 관점을 가장 잘 보여주는 인구정책임이 명확했다. 또한 각각의 정부의 국정 기조에 따라서 저출산·고령화 정책은 그 핵심을 담고 있었다. 참여정부는 경제위기를 해결하기 위해서, 복지부담으로 인한 위기론에 대처하기 위해서, 나름의 ‘생산적 개혁’을 위한 비전을 제시하고자 하는 의도로 이 기본계획을 만들기 시작한 것으로 보인다. 따라서 시민사회 연석회의(여성연합, 여성재단, 민노총 포함)를 개최하는 등, 시민사회와 협력적 관계를 유지하려고 하였다. 이명박 정

들어서 발표된 2차 저출산·고령화 대책이 발표되었을 때 비판여론이 높았다. 2010년을 정점으로 이명박 정부가 내놓은 제2차 저출산고령사회 기본계획에 대한 대응 활동이 펼쳐졌는데, 주로 △육아휴직 정률제 도입은 비정규직, 자영업자, 전업주부에게 실효성이 없다 △일가정 양립으로 제시된 시간제근무는 여성을 비정규직화할 뿐이다 △자율형 어린이집은 국공립보육시설 확충이라는 국가 의무를 방기하고 계층 간 격차만 심화시킨다 △결혼 강요, 여성에게 책임전가 등 성차별적 대책이라는 점 등을 지적하였다.

참여정부당시 왜 시민사회, 특히 여성운동진영은 연석회의에 참석하였는가에 대한 질문을 다시 던진다. 발제문에서 지적되었던 것처럼 일정부분은 여성운동이 주장했던 의제들을 국가적으로, 대사회적으로 던질 수 있는 장이 열렸다고도 볼 수 있다. 하지만 결과적으로 보면 과연 의미가 있었는가에 대해서 회의적으로 평가할 수밖에 없다. 이미 짜여진 틀 속에서 배치되었고, 그것을 넘어서는 파장을 만들어내기는 역부족이었을 것이다. 그 과정에서 보육 공공성이나 일가정 양립 정책의 제도화를 요구하고 일정한 성과를 이룬 것에 대해서 생각해볼 수 있다. 그런데 이명박 정부에 들어서자 구도는 완전히 뒤바뀐다. 아이낳기좋은세상운동본부 등이 출범하면서 시민사회는 동원의 대상임을 명확하게 했고, 여성에 대한 유연근무제, 자율형 어린이집 확대 등의 정책이 제시되었고 보수적 성규범과 가족 가치가 전면화되었다. 한편 엄청난 돈을 쏟아 부을 것처럼 선전했지만, 들여다보면 조삼모사식 예산 편성이었고, 기존의 정책을 이름만 바꿔달면서 마치 새롭게 예산이 편성된 것 같은 착시효과를 주었을 뿐이라는 지적이 많았다. 지금 돌아보면 2010년 저출산고령사회 기본계획에 대한 대응 활동⁸⁾은 “후퇴”라는 프레임, 즉 이미 참여정부가 만들어 놓은 틀과 한계 속에서 진행되었다. 대응활동을 통해서 재생산권, 여성노동권을 주장하고 다양한 가족형태에 대한 인정을 제시했지만 발제자가 지적한대로, 저출산·고령화로 인한 위기라는 프레임 너머를 적극적으로 고민하지 못했고 대책을 “다시 짜라”고 주장했다. 그러한 프레임이 부당한 측면과 허구적인 측면을 이해하고 있었지만 새로운 의제로 제시하기엔 역부족이었다. 특히 정당에서는 실제로 아이를 키우는 워킹맘들의 분노에 접근했던 정책이고, MB 반대를 위한 대중적 접근법을 넘어서지 못했다.

3.

저출산·고령화 대응이라는 의제가 가지고 있는 독특성은 국가 통치 내에서 나의 몸 적 위치가 어디쯤인지를 가늠하게 해준다는 것이다. 누가 중요한지, 누구를 더 국민이라고 여기는지, 통치의 안정성과 정당성을 확보하기 위해서 누구에게 말을 걸고 있는지가 잘 드러난다. 이것이 인구

8) 다함께, 민주노동당, 민주노총 여성위원회, 사회주의노동자정당건설공동실천위원회, 사회진보연대, 전국여성연대, 지구지역행동네트워크, 진보신당, 한국성폭력상담소, 한국여성의전화 등

핵심에 자리하고 있고, 사회의 재생산을 위해서 누가 무엇을 해야 하는지에 대한 국가적 바람이 고스란히 드러난다. 이를 위해서 이명박 정부는 결혼하라고 했고, 낙태하지 말라고 했고, 해외 우수인력을 데려다가 한국인 만들기를 하자고 했다. 하지만 국민, 인구, 통치에 대한 관점은 미국산 쇠고기 협상 과정에서도 그대로 드러났다. 박근혜 정부는 말할 것도 없다. 살리지 않고, 각자도생하라는 정부가 저출산을 걱정하고, 국가의 미래를 위한 대책을 세우겠다는 것을 어떻게 용인할 수 있을까.

이러한 성격을 가진 정책을 어떻게 다루어야 할까. “다시 짜라”가 아니라 저출산·고령화 정책이라는 프레임 자체를 폐기하라고 해야 하지 않을까 싶다. 그렇다고 해도 보육/교육정책이, 일가정 균형이라는 이름을 달고나온 시간제 일자리 정책이, 비정규직 대책이나 육아휴직제도가, 주택공급 정책이 갑자기 바뀌지 않는다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책들에 저출산·고령화 대책이라고 우산을 씌우는 순간 태극기가 하는 역할을 하는듯하다. 우리는 출산이 애국이라는 명제를 반대하지만, 통개로 제시되는 숫자의 공포와 매혹을 넘어서서, 재생산을 둘러싼 중요하고 복잡한 정치들을 어떻게 다룰 수 있을까. 경제위기나 사회복지 재정위기에 대처하는 정부의 활로 제시되는 이러한 장치들을 어떻게 넘어서실 수 있을까. 단지 지금의 정부가 보수적, 퇴행적이라서 한계를 갖는 것이 아니라 인구통계학의 이데올로기적 속성 자체를 사고하고, 이것을 넘어서기 위한 진보적인 방식이 인구에 대한 다른 관점이 되어야 한다는 것이다. 중앙컨트롤타워에서 인구를 살살이 파악하고 통치/제하겠다라는 권력의 욕망에 어떻게 대항할 것인가가 민주주의와 다양성의 가치와 만나도록 하는 기획이 필요하지 않을까.

국가권력으로부터 환영받지 못하는 몸, 동원되지 않는 몸이 어떻게 위치하고 주체화할 수 있는가에 대한 질문으로 이어진다. 어떤 국민/시민이 될 것인가를 묻지 않고, 주체화의 양식을 고민하지 않는다면 국가를 위해서 생산/재생산 하는 질서에서 벗어나는 것은 일탈 이상이 되지 못하는 상황이 이어질 것이다. 여성, 장애, 성소수자, 이주민과 같은 형식의 존재들이 인구통치제도 안에 배치되는 조건 자체를 어떻게 사고할 것인가를 묻지 않고서 우리의 기획으로 시대와 세대를 전망한다는 것은 불가능하다. 이제 저출산·고령화 대책에 대한 대응을 넘어서 공사영역 모두에서 시민들의 자유와 평등을 증진하는 것이 근대국민국가가 토대로 삼고 있는 성차별적, 우생학적, 인종주의적, 생산중심적 속성들에서 어떻게 벗어나도록 하는지에 대한 전망이 필요하다. 시혜와 관용을 바라도록 만들고, 국민으로서의 책임수행에 따른 선택적 권리획득을 넘어서기 위해서 국가주도의 미래기획에 대해 정면으로 봐야 하는 시점이다.