

KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

제4차 저출산·고령사회기본계획의 젠더적 의미*

김은지 한국여성정책연구원 연구위원

1. 1.0 아래의 출산율, 동아시아와 한국사회)

한국사회의 합계출산율(TFR)은 2005년 1.08을 기록한 이후 다소 상승하여 1.2 수준에서 등락을 반복하다가 2015년 이후에는 지속적으로 하락세를 보이고 있다. 2018년부터는 1.0 아래로 떨어진 이후 하락세가 이어지고 있는 상황이다. 일반적으로 서구 국가 연구들에서 출산율 1.3 이하를 '최저출산(lowest-low fertility)'이라고 명명했던 것(Kohler, Billari & Ortega, 2002)을 고려해 본다면, 1.0 이하로 출산율이 내려가는 한국의 상황은 서구 국가들의 경험치를 한참 벗어나는 것이다.

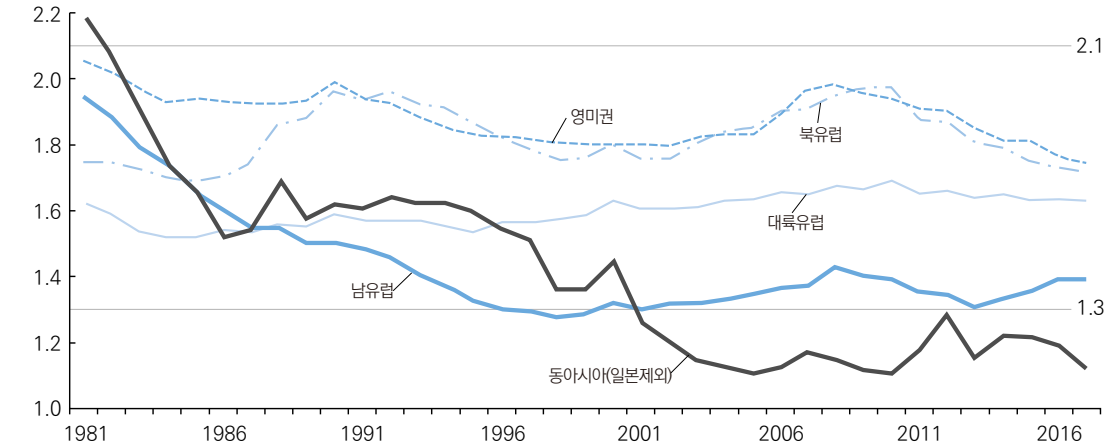
한국의 매우 낮은 출산율을 해외 주요 국가들과 비교해 보면, 1980년대 이래 합계출산율이 1.0 아

래로 떨어진 사례는 홍콩, 대만 등 동아시아 국가들에서만 관측된다. 아래 [그림 1]은 1980년대 이후 주요 국가들의 합계출산율을 주요 국가군별로 제시한 것이다. 국가군별 주요 경향을 살펴보면, 서구 국가들에서는 완만한 출산율 감소 경향과 2000년대 이후의 회복 및 유지 경향이 발견된다. 물론 국가군별로 회복의 수준은 차이를 보이는데, 북유럽 국가들과 영미권 국가들이 최고점에서 2.0에 가까운 정도로 상당한 회복을 보이고 있으며, 대륙 유럽국가들은 1.6~1.7 수준의 최고점을, 남유럽 국가들은 1.4 수준의 최고점을 보인 후에 완만하게 감소하거나 유지되는 경향이 발견되고 있다.

회복의 경향이 미미하며 가장 낮은 수준의 출산율을 보이는 곳은 동아시아 국가들이다. 이 국가들

* 본 연구는 '김은지·송효진·배호중·선보영·최진희·황정미(2019). 저출산 대응정책 패러다임 전환연구(Ⅰ): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석', '김은지·송효진·배호중·최진희·성경·황정미·김영미·박은정(2020). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(Ⅱ): 저출산 대응 담론의 재구성'을 발췌, 재구성, 업데이트한 것임.

1) 본 절은 '김은지·송효진·배호중·최진희·성경·황정미·김영미·박은정(2020). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(Ⅱ): 저출산 대응 담론의 재구성'의 2장의 일부(pp.11-19)를 발췌, 요약한 것임.



주: 북유럽(덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴), 대륙유럽(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드), 영미권(호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국), 남유럽(그리스, 헝가리, 이탈리아, 포르투갈, 스페인), 동아시아(일본제외, 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국)
 자료: The World Bank. "World Development Indicators". <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (검색일: 2020.12.1.), 대만은 UN. "Department of Economic and Social Affairs, Population Division". "World Fertility Data 2019". <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/dataset/fertility/wfd2019.asp> 에서 발췌 및 재구성(검색일: 2020.12.1.)

[그림 11] 주요 국가군별 합계출산율 추이(1981~2017, 각 년)

에서는 급격한 출산율 감소와 함께 회복되지 않는 출산율 경향이 발견되며, 평균적으로 1.0에 근접한 매우 낮은 출산율이 유지되고 있는 것으로 나타나고 있다. 합계출산율이 1.0에 미치지 못한 수치를 보인 것은 홍콩의 1999년과 2001~2006년, 대만의 2010년으로, 2000년대 중반 이후 동아시아 국가들의 합계출산율은 1.2를 거의 넘지 못하는 매우 낮은 수준을 지속적으로 유지하고 있다.

물론 동아시아 국가들의 경향과 비교하더라도 한국의 사례는 더욱 특수한 사례로 나타나고 있다. 2017년 현재 한국의 출산율은 동아시아 국가들 중에서도 가장 낮은 수준이며, 한국의 출산율은 이보다 더 낮아지는 추세를 보이고 있다. 한국은 다른 국가들에 비해 빠른 출산율 저하를 경험하고, 다른 어떤 국가보다도 오랜 기간 동안 초저출산 상태를 유지하고 있으며, 출생아 수 감소 추이 또한 가장

가파르다(이철희, 2020: 5-9).

이와 같은 저출산 상황에 대해서는 경제적 요인, 개인주의적 가치관의 확산과 같은 문화적 요인, 성평등 제도의 지체와 같은 제도적 맥락이 원인으로 지적되어 왔다. 우선 미시적 접근은 주로 소득을 중요하게 다루는 경제학적 접근으로, 베커의 '가구경제학 이론'(Becker, 1960, 1981), 이스털린의 '상대소득 이론'(Easterlin, 1966, 1976) 등이 해당된다. 이 이론들은 자녀는 경제적 비용이 소요되므로 소득이 높으면 자녀수가 늘어날 것으로 보는 논의들이다. 문화적 변동으로 저출산을 설명하는 거시적 접근은 탈물질주의 사회로의 전환에 따라 출산율이 낮아진다고 설명하는 '제2차 인구변천가설'이 가장 대표적이다(Van de Kaa, 1987; Laesthaeghe, 1995, 1998; 김은지 외, 2020: 26에서 재인용). 즉 탈물질주의, 개인주의 가치관의 확산으로 혼인율과

출산율이 감소한다는 설명이다.

마지막으로 미시와 거시를 연결하는 제도적 맥락에 주목하는 접근은 거시적 사회변화에 대응하는 복지국가의 제도적 맥락과 사회정책의 역할을 강조한다. 제도주의적 접근 중에서 저출산 문제에 대한 가장 강력한 설명은 성평등주의의 제도화, 규범화가 출산을 회복을 위한 조건이라고 설명하는 성평등 접근이다. 이러한 이론은 서구 복지국가들에서 나타난 성역할 변화에 주목한다. 이 분야의 선구적 연구자인 McDonald(2000)는 여성이 고등교육을 받고 일을 하면서 ‘개인’으로 누려온 평등한 자유·권리·자율성이 ‘아내, 어머니’가 되면서 사라진다면 여성들은 결혼, 출산을 기피하며 그 결과로 초저출산 사회가 된다고 설명한다. 더 나아가 Esping-Andersen & Billari(2012)는 전반적인 성평등 가치가 여성들에게 확산되었으나 남성과 사회가 이를 수용하는 속도가 더디다면 저출산이 초래되지만, 이를 넘어 남녀 모두가 노동자이면서 양육자가 되는 사회가 된다면 ‘새로운 성평등 균형’을 이루어 출산율이 회복된다는 이론을 제시하였다(김은지 외, 2020: 47-55). Goldscheider et al.(2015)은 이를 ‘젠더혁명’의 두 단계로 나누어 설명한다. 여성의 가사노동 수행보다 노동시장 참여를 통한 가족 기여가 커지게 되고, 자녀 수 감소로 인한 자녀양육이 생애기간에서 차지하는 비율이 점점 더 줄어들어 따라 여성은 노동시장 참여를 확대하는데 이는 ‘젠더혁명 1단계’에 해당한다. 이 시기 성역할의 불균형은 결혼 지체와 출산 감소로 이어지게 된다. 그러나 남성의 돌봄 참

여와 성평등 인식전환으로 평등한 파트너십과 이를 기반으로 한 출산을 전환이 이루어지게 되며, 이것이 ‘젠더혁명 2단계’에 해당된다. 이와 같은 ‘사회적 젠더혁명’ 이론은 남성의 재생산활동 참여 증가와 이를 지원하는 사회정책의 성과를 강조한다(최선영, 2020: 26-29).

최근 유엔인구기금(UNFPA)이 발간한 보고서(Wilkins, 2019)는 저출산 국가들을 중심으로 경제적 요인, 문화적 요인, 성평등 요인들을 광범위하게 검토하고 있다. 이 연구에서는 특히 남유럽과 동아시아 국가들을 비교하면서, 남유럽은 경제적 불안정성과 같은 경제적 요인이 보다 중요하다면, 동아시아 국가들은 교육적 성공의 강조, 비혼출산에 대한 불수용, 길고 경직적인 노동시간이 중요한 제한점으로 작용하고 있는 것으로 설명한다(Wilkins, 2019: 33). 동아시아 국가들에서 나타나는 이러한 특징들은 이들 국가에서 성평등 제도의 불완전성이 저출산에 얼마나 중요한 요인으로 작용하고 있는지를 다시금 확인시켜 준다. 교육적 성공을 강조하는 것은 교육에 대한 모든 책임을 지고 있는 여성의 기회비용으로 온전히 돌아오고 있으며, 성별 분업을 당연시하는 문화로 인해 일·가족양립갈등은 출산 저하의 가장 큰 제약요인으로 작용하고 있다(Wilkins, 2019: 21, 25).²⁾ 더욱이 동아시아 국가에서는 직접적인 성차별과 함께 초장시간·경직적인 노동시간으로 인한 간접적인 성차별이 발생하고 있으며, 육아 휴직 제도가 존재하더라도 사용할 수 없는 직장문화가 일반화되어 있다는 것이다(Wilkins, 2019: 27-30).

2) 스페인과 일본은 둘다 저출산 국가이지만 저출산에 더 중요한 영향을 미치는 요인은 차이를 보인다. 남유럽 국가인 스페인은 실업을 피하기 위해 여성의 경력투자 중요성에 남녀 모두 동의하는 경향을 보이는 반면, 동아시아 국가인 일본은 성별분업이 당연시되므로 일·가족양립 갈등이 출산의 가장 큰 저해요인이라는 것이다. 즉 경제적·노동시장 불확실성이 스페인 저출산의 가장 중요한 원인이라면, 성불평등은 일본 저출산의 가장 중요한 요인으로 나타난다(Brinton et al, 2018; Wilkins, 2019: 25에서 재인용).

결국 경제적 요인 또한 중요한 저출산의 원인이지만, 동아시아 국가들의 저출산에 가장 결정적인 제한요인은 성평등 제도의 불완전성에 기인한다는 점이 확인된다.

동아시아 국가의 초저출산(ultra-low fertility)을 설명하고 있는 최근 연구인 Jones(2019)의 주장 또한 이와 유사하다. 이 연구는 일본, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등의 동아시아 국가들에서 지난 5년간 출산장려 정책의 폭증이 있었지만 그 효과가 없었음을 지적하고 있다. 이 지역의 저출산과 관련된 요인으로는 소비자 주의, 노동시장 불확실성, 주거비용, 교육비용, 교육 ‘군비경쟁(arms race)’, 여성의 일·가족양립의 어려움, 가족친화적이지 않은 직장 등이 제시되는데(Jones, 2019: 137-139), 이는 앞서 다른 연구들의 경제적 요인과 성평등 제도 관련 요인과 유사하다. 특히 이 연구는 성평등 제도 관련 요인을 출산 결정의 ‘결정적 요인(key crunch point)’으로 설명한다. 이와 관련하여 이 지역에서 ‘제2차 인구변천가설’에 대한 해석 또한 ‘개인주의 가치관’의 확산이라는 단순한 설명을 넘어, 교육과 일에서 확대된 기회에도 불구하고 가족제도는 불평등하게 남아있을 때 여성이 경험하는 갈등적 상황에 주목할 필요성을 제기한다(Jones, 2019: 137).

요컨대 저출산의 원인을 설명하는 요인들을 크게 경제적 요인, 문화적 요인, 성평등 제도 요인으로 구분해 볼 수 있으며, 세 가지 요인이 상호배타적이지 않은 가운데 경제적 요인과 성평등 제도 요인의 설명력이 보다 부각되고 있다. 특히 동아시아 국가들의 경우에는 성평등 제도의 지체가 가장 결정적인

요인으로 나타나는 가운데 경제적 요인이 이러한 영향력을 한층 강화하는 방향으로 작동하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2. 한국사회 친밀성의 구조변동: 청년 여성들의 생애전망 변화³⁾

현상적 측면에서 동아시아의 저출산 상황에서 가장 두드러지는 특징은 결혼의 지연과 회피이다. Jones(2019)의 연구는 동아시아의 저출산 상황에서 가장 두드러지는 현상은 결혼의 지연과 회피라는 점을 지적하고 있다. 이 국가들에서 혼인 외 출산의 비율이 극히 낮기 때문에 결혼의 지연과 회피는 저출산으로 연결된다. 한국은 이와 같은 결혼의 지연과 회피가 가장 분명하게 나타나고 있는 사례의 하나이다. Jones(2019: 132-133)는 비혼 증가 추세가 느슨해지고 있는 다른 국가들과 달리 한국과 대만에서는 30-34세 비혼율이 지속해서 상승하고 있음을 보여준다. 실제로 한국사회에서 나타나는 결혼 행동의 변화를 분석한 최선영(2020)에 따르면, 1925년 이후 2015년까지 평균 초혼연령은 한번도 후퇴없이 지속적으로 상승하였으며, 남성의 초혼연령이 다소의 정체기간을 겪은 반면 여성의 초혼연령은 지속적으로 상승해 오고 있다(최선영, 2020: 43).

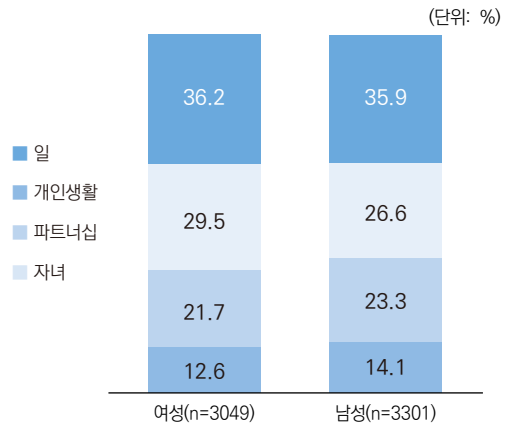
이와 같은 혼인행동의 변화를 이 연구는 ‘젠더혁명 1단계’의 출현으로 해석한다. 초혼연령의 지속적 상승, 다시 말해 ‘미혼기’의 발현과 연장은 일시적인 것이 아니라 20세기 내내 지속된 것으로서 되돌릴

3) 본 절은 ‘김은지·송효진·배호중·선보영·최진희·황정미(2019). 저출산 대응정책 패러다임 전환연구(Ⅰ): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정향도 분석’의 4장, ‘김은지·송효진·배호중·최진희·성경·황정미·김영미·박은정(2020). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(Ⅱ): 저출산 대응 담론의 재구성’ 2장의 일부(pp.19-23)를 발췌, 재구성한 것임.

수 있는 것이 아니며, ‘미혼기’의 연장은 이제 ‘보편혼’ 시대를 해체하는 데에 도달하였다는 것이다(김은지 외, 2020: 104에서 재인용). 즉 한국에서 ‘젠더혁명 1단계’는 서구 사회와 같은 기혼 여성의 노동시장 참여의 형태가 아니라 미혼기에 진입한 여성들의 혼인행동 ‘혁신’의 형태로 나타나고 있다. 이는 직접적으로 결혼 내 성역할 분리에 도전하는 것은 아니지만, 미혼여성들이 ‘취업’을 통해 경제적 자율성에 접근함으로써 생애과정 혁신이 가능해졌다는 점이 강조된다(최선영, 2020: 260-263).

이 연구가 함축하는 바와 같이, 비혼의 증가는 저출산의 ‘원인’이라기보다는 저출산과 함께 발생하는 같은 현상의 단면으로 이해할 때, 저출산을 둘러싼 젠더관계의 구조변동을 정확하게 포착할 수 있다. 일반적으로 ‘결혼지연’으로 인해 ‘저출산’이 나타난 것으로 설명되지만, 앞서 살펴본 ‘젠더혁명’ 이론은 ‘저출산’으로 인해 자녀양육의 기간이 단축됨에 따라 결혼을 지연해도 자녀출산과 양육에 무리가 없게 되어 결혼을 지연하게 되는 역방향의 인과경로 또한 제시한다. 즉 비혼증가는 저출산의 원인이지만 결과이기도 하며, 이 두 현상은 여성의 생애전망이 가족중심에서 노동 중심으로 옮겨가는 생애전망의 구조변동이라는 동일한 현상의 다른 단면으로 볼 수 있는 것이다.

이러한 현상은 김은지 외(2019)의 청년 약 6,500명을 대상으로 한 ‘2030 청년층 생애전망 인식조사’ 결과에서도 확인된다. 이 연구에서는 ‘일’, ‘파트너십’, ‘자녀’, ‘개인생활’의 중요성을 100점 총점 내에서 점수를 배분하도록 하여 응답자가 각 영역별로 생각하고 있는 중요성에 대해서 측정하였는데, 응답 결과는 다음 그림과 같다. 응답결과를 살펴보면 여성과 남성 모두 청년들은 일, 개인생활, 파트너십,



자료: 2030 청년층 생애전망 인식조사(김은지 외, 2019: 172)

【그림 2】 영역별 청년기 삶의 중요성에 대한 인식

자녀 순으로 중요성을 부여하고 있는데, 이는 성별로 큰 차이가 없었다. 일반적으로 남성들은 노동중심적 생애과업에, 여성들은 가족중심적 생애과업에 비중을 크게 둘 것으로 기대되는데, 실제 청년 여성들은 동년배 남성들과 생애과업 비중에 큰 차이가 없거나 오히려 노동중심적 생애과업에 더 비중을 두는 것으로 나타났다. 이는 청년기 생애과업의 비중 인식에서 남녀차이가 줄어드는 수준을 넘어 역전되는 상황에 도달하고 있음을 보여준다. 노동중심적 일대기를 안정적으로 추구하기 어려운 환경에서 여성들은 오히려 노동중심적 일대기에 큰 비중을 둬으로써 가족중심적 일대기에 희생하지 않고자 하는 의지를 가지고 있음을 확인할 수 있다.

동일한 연구에서 청년들에게 자녀를 가지기 위한 전제조건으로 나와 파트너 각각의 건강, 경제적 상황, 안정적인 일, 근로시간, 출산휴가·육아휴직 사용, 가사분담과 양육참여, 보육·교육·수당 등 19개 항목에 대한 동의도를 질문하였다. 아래는 각 항목 중 동의도가 높은 순서대로 남녀 각각 10개씩을 제시한 것이다. 여성들은 ‘파트너의 양육참여’, ‘공평

〈표 1〉 2030 남녀의 '자녀를 가지기 위한 전제조건' 상위 10

순위	여성	남성
1	'파트너'의 적극적 '양육참여'	'나보다 나은 삶'을 물려줄 수 있으면
2	'파트너'의 공평한 '가사분담'	'내'가 '경제적으로 준비'되면
3	'파트너'가 회사에서 '출산휴가, 육아휴직'을 쓸 수 있으면	'내'가 '안정적인 일'을 하면
4	'나보다 나은 삶'을 물려줄 수 있으면	'안정적인 집'이 있으면
4	'내' 회사에서 '출산휴가, 육아휴직'을 쓸 수 있으면	'파트너'의 적극적 '양육참여'
5	'안정적인 집'이 있으면	'내'가 '건강'하면
6	'내 근로시간'이 줄어들고 유연해지면	'파트너'가 '건강'하면
7	'내'가 '경제적으로 준비'되면	'파트너'가 회사에서 '출산휴가, 육아휴직'을 쓸 수 있으면
8	'파트너'가 '안정적인 일'이 있으면	'파트너'가 '안정적인 일'이 있으면
9	'내'가 '건강'하면	'파트너와의 관계'가 만족스럽다면
10	'파트너(배우자)'의 근로시간'이 줄어들고 유연해지면	'파트너(배우자)'의 근로시간'이 줄어들고 유연해지면

주: 나와 파트너 각각의 건강, 경제적 상황, 안정적인 일, 근로시간, 출산휴가·육아휴직 사용, 가사분담과 양육참여, 보육·교육·수당 등 19개 항목 중 동의(그렇다+매우 그렇다) 비율이 높은 순위
 자료: 2030 청년층 생애전망 인식조사(김은지 외, 2019: 226-227 재구성), 김은지 외(2018)

한 가사부담', '배우자의 출산휴가·육아휴직'에 대해 가장 높은 동의도를 보이고 있으며, 이는 경제적 상황이나 여성 자신의 일·가족양립여건보다도 높은 순위를 보이고 있어, 주로 경제적 요건 중심으로 응답하고 있는 남성과 큰 차이를 보인다.

이와 같이 청년들의 생애전망이 탈젠더화되고 있으며, 여성들이 '가족중심적 생애'가 아니라 '노동중심적 생애'를 중심으로 생애과정을 구상하고 있다는 점은 이 연구의 핵심적인 발견이었다. 특히 청년 여성들에게 결혼과 자녀갖기는 노동자로서의 생존을 위협하는 사건으로 인지되고 있으며, 파트너가 이 위험을 적극적으로 나누지 않으면 자녀갖기는 개인 생존을 위협하는 불가능한 선택으로 인지되고 있다. 반면 청년남성들의 인식은 이와는 아직 격차가 존재하였다. 그럼에도 불구하고 남성들 또한 불안정한

삶의 여건들 속에서 여성들도 함께 일하고 남성들도 양육에 참여하는 삶의 전망을 지지하고 있음이 발견되었다.

3. 제4차 저출산·고령사회기본계획: 젠더관점에서의 평가⁴⁾

이와 같은 청년들의 인식변화에 따라, 저출산 대응정책이 '저출산' 자체를 문제화하는 것을 넘어, 청년들의 감수성에 부합하는 정책방향을 제시할 필요성이 제기된다. 동아시아의 경험에서 확인할 수 있듯이, 저출산 자체를 목표화하는 정책의 폭증은 별다른 가시적 성과를 거두지 못하였으며, 특히 젠더차원에서 저출산 문제를 진단하고 대응방향을 모색

4) 본 절은 '김은지·송효진·배호중·선보영·최진희·황정미(2019). 저출산 대응정책 패러다임 전환연구(Ⅰ): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석' 5장의 일부(pp.299-304)를 업데이트, 재구성한 것임.

해야 할 필요성이 제기되고 있다.

김은지 외(2018)는 저출산 대응정책의 방향성을 점검하기 위해, 성평등 정책의 준거틀로 다음의 세 가지 기준을 제안하였다. 첫째, 정책이 전제하는 일·가족의 분업체제로, 남성은 유급노동에, 여성은 무급가사·돌봄노동으로 성별에 따라 역할을 분리하는 것이 아니라 남녀 모두 유급노동과 무급노동에 균형적으로 참여하는 모델이 얼마나 기준이 되었는가의 차원이다. 둘째, 정책이 전제하는 가족형태, 즉 가족 ‘제도’로, 가부장적 결혼제도 이외의 다양한 친밀성의 방식이 얼마나 제도화되었는가의 차원이다. 특히 이 차원은 부모의 결혼지위에 따른 차별없이 아동을 대우한다는 측면에서 아동이 있는 가구에 더 중요한 차원으로 부각될 수 있다. 마지막으로 정책이 전제하는 ‘여성의 몸’에 대한 관점으로서, ‘출산하는 몸’에 대한 과잉 초점에서 벗어나 여성의 건강권 전반에 대한 지원으로 얼마나 균형있게 정책을 구성했는가의 차원이다.

앞서 김은지 외(2019) 연구에서는 이와 같은 세 가지 정책방향과 관련하여 청년세대들의 동의도를 조사한 바 있다. 각 준거틀 항목에 대해 2개씩 대응을 이루도록 구성하였다. 첫 두 항목은 ‘남성 생계부양자 모델’에 대한 태도, 다음 두 항목은 제도적 혼

인과 양육과의 연계에 대한 동의도, 마지막 두 항목은 여성의 몸에 대한 지원에서 ‘임신과 출산’과 함께 ‘피임과 임신중단’에 대한 지원 필요성을 묻는 문항으로 구성되어 있다.

첫 두 항목의 경우, ‘남녀 모두 일하면서 아이를 돌볼 수 있도록 지원하는 정책’에 대한 동의도가 남녀 모두 압도적으로 높았다. 아직까지 ‘남성 생계부양자 모델’에 근거한 지원의 필요성을 부정하는 정도는 아니지만(남녀 모두 ‘필요하다’ 40% 수준), 남녀 모두 일하고 돌보는 모델에 대한 동의는 80%를 넘어 두 배에 달했으며, 특히 여성은 ‘필요하다’는 응답이 90%에 가깝게 높게 나타나 압도적이었다.

다음으로는 제도적 혼인과 양육 간 연계에 대한 두 항목의 경우, 남녀 간의 차이가 확인된다. 여성들은 ‘결혼에 관계없이 아이를 키울 수 있도록 지원하는 정책’에 대한 동의도가 ‘결혼할 수 있도록 지원하는 정책’ 동의도보다 높았으나, 남성은 ‘결혼할 수 있도록 지원하는 정책’에 대한 동의도가 약간 더 높았다. 즉 여성은 제도혼과 양육을 연결시키는 정책에 대한 동의도가 낮은 반면, 남성은 아직까지 제도혼과 양육을 연결시키는 정책에 대한 동의도가 높은 편이었다.

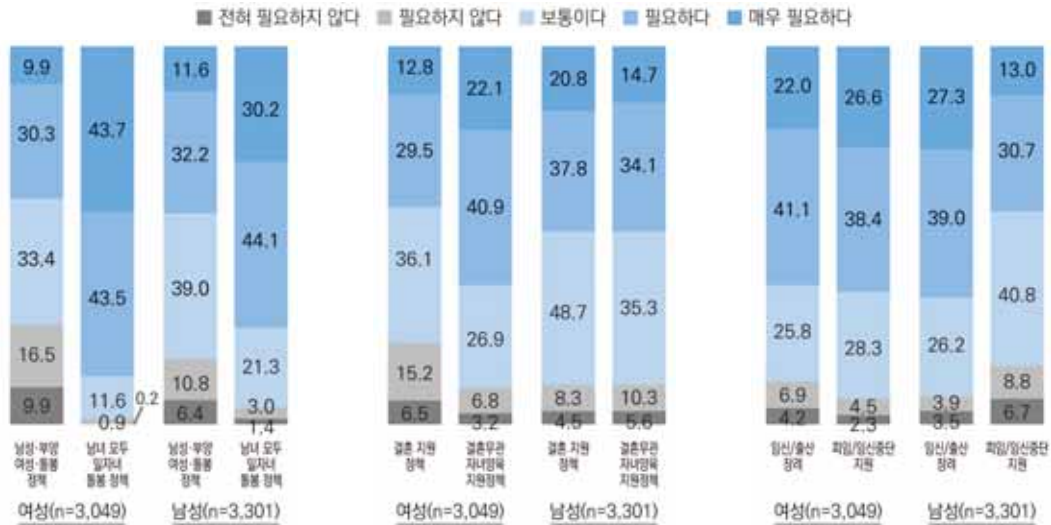
마지막으로 여성의 몸에 대한 지원을 확장하는

〈표 2〉 저출산·고령화 대응정책 점검을 위한 성평등 준거틀

준거틀 영역	내용	정책 메시지·키워드
가. 정책이 전제하는 일·가족의 분업체계	전업·독박돌봄자, 돌봄책임이 없는 근로자에서 일하면서 돌보는 책임을 가진 시민으로	일하면서 돌보는 시민을 기준으로 정책 전환
나. 정책이 전제하는 가족형태(가족‘제도’)	‘결혼해서 아이를 낳는 정상가족’에서 결혼지위에 따른 차별없이 아동을 대우	가족구성권 보장, 가족다양성 포용
다. 정책이 전제하는 ‘여성의 몸’에 대한 관점	‘출산하는 몸’에 대한 과잉 초점에서 여성의 건강권 전반에 대한 지원으로	성·재생산 건강권

자료: 김은지 외(2018)에서 부분수정

(단위: %)



자료: 2030 청년층 생애전망 인식조사(김은지 외, 2019: 271 재구성)

[그림 3] 2030 청년들의 저출산대응정책 정책방향 동의도

두 항목의 경우, 남녀 간의 분명한 차이가 나타났다. 여성들의 경우 ‘임신과 출산’에 대한 지원과 함께, 이를 넘어 ‘안전한 피임 및 임신중단’ 지원에 대한 동의도가 매우 높은 것으로 나타났다. 반면 남성들의 경우에는 ‘임신과 출산’에 대한 지원에는 동의하는 반면, ‘안전한 피임 및 임신중단’ 지원 필요성에 대해서는 동의도가 훨씬 낮았다.

이러한 응답을 종합해 보면, 전반적으로 세 가지 차원의 성평등 모두에 대해 청년여성들의 민감도가 높은 가운데, 일·가족의 분업체계에 대해서는 남녀 모두 성평등 모델을 압도적으로 지지하고 있는 것으로 나타났으며, 가족 ‘제도’의 포용성과 재생산건강권에 대한 민감도는 청년여성들이 더 민감하게 필요성을 인지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 기준들에 따라 제4차 저출산·고령사회기

령사회기본계획(수정판), 제4차 저출산·고령사회기
본계획을 함께 살펴보았다. 첫째, 전업·돌봄돌봄자, 돌봄책임이 없는 근로자를 전제하는 정책에서 일하면서 돌보는 책임을 가진 시민을 전제하는 정책으로의 전환, 즉 남성 생계부양자 모델을 넘어서 남녀 모두 일하고 돌보는 모델로의 전환이 얼마나 이루어졌는지의 기준이다. 제3차 기본계획은 성중립적인 ‘행복’과 ‘출산율’을 목표로 하고 있으며, 세부 과제에서 ‘청년 일자리·주거대책 강화’의 청년 고용 문제는 성 중립적으로 그려져 있다. ‘맞춤형 돌봄확대·교육개혁’에서는 ‘취업모’와 ‘미취업모’의 욕구를 대비시키면서 ‘맞춤형’으로 돌봄서비스를 제공할 필요성을 제시하여 표면 아래의 성역할 불평등의 문제는 문제화하지 않는다. 단 ‘일·가정양립 사각지대 해소’ 부분에서는 돌봄책임과 장시간 근로를 병행하기 어려운 여성들의 현실과 남성들의 돌봄참여의 문제는 비교적 충실히 다루어지고 있다. 그러나 일·가

죽양립이 실제로 이루어지고 있지 않은 문제를 ‘일부 근로현장에서 아직도’ 발생하고 있는 ‘사각지대’의 문제로 보고 있어(대한민국 정부, 2015: 93), 이 문제를 부차적인 요소로 보고 있는 한계가 있다.

이에 비해 제3차 기본계획 수정판은 ‘성평등구현’이 3대 목표로 들어가 있고, 특히 저출산과 관련된 영역의 명칭 자체가 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’로 제시되었다. 이는 남성 생계부양자 모델을 넘어서는 것이 작은 정책영역을 넘어서 저출산과 관련된 정책영역 전반을 포괄하는 본질적인 방향으로 구조화되어 있음을 보여준다. 구체적인 정책과제에서도 ‘아 이와 함께하는 시간 최대화’라는 방식으로 일하는 부모의 시간부족 문제가 본격적인 주요 과제로 제안되고 있으며 남성의 적극적 돌봄 참여를 명시하고 있다. 또한 ‘2040세대 안정적인 삶의 기본 조성’에서도 ‘남녀 평등한 노동 환경 마련’이라는 명시적인 성 불평등에 대한 내용이 적시되어 있다(저출산고령사회위원회·보건복지부, 2019: 17-18, 25-26). 이러한 구성은 성별 분업에 근거한 현재의 일·가족 분업체계를 인정한 채 이에 ‘맞춘’ 정책을 넘어, 남녀 모두 일하면서 돌보는 모델로 갈 수 있도록 정책을 제안하고 있는 것으로 볼 수 있다.

제4차 기본계획은 제3차 기본계획 수정판의 기본적인 구조를 승계하면서, 이보다 더 진전된 모습을 보여주고 있다. ‘성평등하고 공정한 사회’가 3대 목표로 들어가 있고, 저출산과 관련된 영역의 명칭은 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’으로 제시되고 있다. 더 나아가 제4차 기본계획은 보다 본격적으로 여성 노동이슈를 다루어, ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’ 영역의 첫 두 개의 과제를 ‘모두가 누리는 워라벨’, ‘성평등하게 일할수 있는 사회’라는 여성노동 이슈로 포함시키고 있다. 특히 ‘성평등하

게 일할수 있는 사회’는 ‘성평등한 일터 조성’, ‘고용상 성차별·성희롱 구제 및 예방 강화’, ‘여성 집중 돌봄노동 분야 일자리 개선’ 등의 성평등 노동시장 이슈를 본격적으로 다루고 있어 이전 기본계획과 차별화된 구조를 보여준다(대한민국 정부, 2020).

둘째, 양육의 이전 단계로서 ‘결혼해서 아이를 낳는 정상가족’을 전제하는 정책을 수정하여 부모의 결혼지위에 따른 차별없이 아동을 대우하는 것이다. 제3차 기본계획은 ‘저출산’의 중요한 원인으로 ‘경제적 문제로 인해 결혼을 늦추거나 포기’(대한민국 정부, 2015: 54)하는 것을 중요한 원인으로 꼽고 있으며, 기본계획 본문에서도 이전의 ‘결혼지원정책’이 한정되어 있고, ‘결혼 기반 조성 노력’이 미흡했다는 지적이 이루어지고 있으며(대한민국 정부, 2015: 54). 주요 세부과제에 ‘신혼부부 맞춤형 주거지원 강화’가 제시되는 등 결혼지원정책이 중요하게 제기된다. 또한 결혼과 출산을 붙여서 함께 언급하는 경우도 상당한데, 예컨대 ‘결혼·출산친화적 세계’(대한민국 정부, 2015: 65-72) 부분은 결혼과 출산이 함께 언급되고 있다. 이와 같이 결혼과 출산 간 긴밀한 연계를 언급하는 한편 이를 벗어난 가족에 대해서는 ‘다양한 가족에 대한 포용성 제고’(대한민국 정부, 2015: 72-75) 과제가 별도로 제시되고 있으며, 이에 대한 상위 과제명이 ‘난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화’로 제한됨으로써 가족다양성의 의미가 축소되어 구조화되어 있다. 즉 결혼을 중심으로 한 ‘중심적’, ‘주요’ 생애과정과 결혼을 벗어난 ‘주변적’ 생애과정으로 정책담론이 구분되어 있는 것을 확인할 수 있다.

제3차 기본계획 수정판에서는 명시적으로 ‘결혼’을 지원하거나 ‘결혼’이 양육의 전제임을 언급하지 않는다. 기존 정책이 ‘결혼가족’ 중심이었음을 문제

로 보고 '모든 형태의 가족을 포용'하는 방향으로 전환해야 함을 주장한다(저출산고령사회위원회·보건복지부, 2019: 1). 현재의 문제는 '결혼 포기'가 아닌, '아이를 낳고 키우는 데 주요 걸림돌'로 언급되며(저출산고령사회위원회·보건복지부, 2019: 13), '결혼·출산친화적 세제 개선'도 '결혼'을 제외한 '출산친화적 세제 개선'으로 명칭을 변경하였다(저출산고령사회위원회·보건복지부, 2019: 64). 가족 다양성과 관련한 정책과제들은 '모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성'이라는 주요 정책 과제로 제안되었다. 즉 '결혼'이 전제된 '중심'적인 생애와 이를 벗어난 '주변'적인 생애가 구분되어 있지 않고, 부모의 혼인관계와 관계없이 모든 아동을 존중한다는 정책 방향이 명시적으로 높은 수준에서 제시되어 있다.

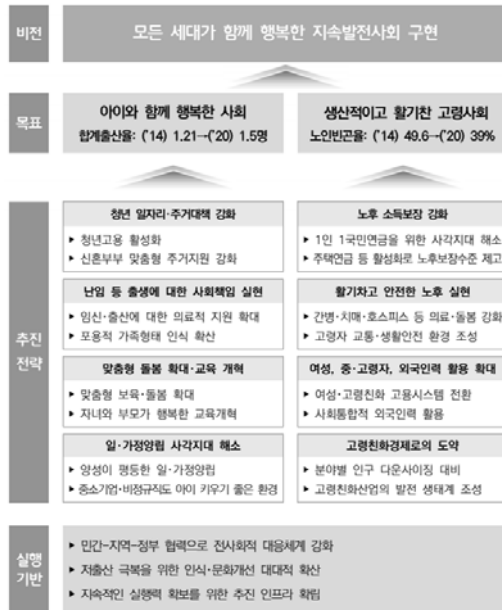
제4차 기본계획은 제3차 기본계획 수정판에 비해 담론적으로 다소 후퇴한 부분이 있으나, 과제 배치에서는 보다 본격적으로 가족다양성을 주요 과제로 제안하고 있다. 제3차 기본계획 수정판이 '결혼'을 중심적인 생애경로로 제시하지 않도록 전체적으로 조심스러운 서술을 하고 있는데 비하여, 제4차 기본계획은 '결혼·출산의 실현을 가로막는 높은 주택 가격'(p.13), '청년이 자립·결혼·출산에 이르는 이행기'(p.37) 등으로 가볍게 결혼을 중심 생애경로로 제시하는 한계를 보이기도 한다. 그럼에도 불구하고 결혼은 주로 결혼에 대한 사회적 가치관의 변화와 연계하여 서술되고 있고, 구체적인 과제에서도 '신혼부부 주택'을 '신혼부부·아동양육가구 주거지원'(p.79)으로 변경하는 등 '결혼을 장려'하기 위한 정책과제는 거의 제시되지 않고 있다. 또한 '다양한 가족의 제도적 수용'이라는 과제를 '인구구조 변화에 대한 적응' 영역에 포함시킴으로서 가족다양성의 존중을 보다 적극적으로 주요 미래지향적 과제로 제시하고 있다.

셋째, 여성의 몸에 대한 통제적 시각을 얼마나 넘어섰는지의 기준이다. 실제로 저출산·고령사회 기본계획은 1960, 70년대와 같은 폭력적인 방식의 출산통제를 시도하고 있지 않다. 그러나 여성의 임신과 출산 과정에만 지나치게 초점을 맞추는 방식은 여성의 몸을 도구화하고 있다는 비판에 놓일 수 있다. 출산은 단지 임신과 출산의 단계만 있는 것이 아니라, 그 이전의 성적 친밀성의 과정과 아이를 낳거나 낳지 않을 선택의 과정 등 일련의 섹슈얼리티의 실천과정과 연결되어 있다. 그러나 이러한 과정에서 임신과 출산만을 확대하여 지원을 부각하는 정책은 그 정책적 필요성과 별개로 여성들에게 부정적인 메시지를 줄 가능성이 높다.

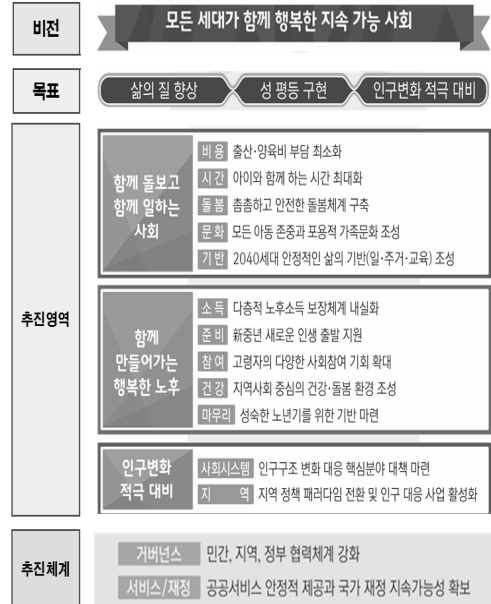
실제로 제3차 기본계획은 '저출산 영역'의 4대 과제의 하나로 '난임'을 명시하였고, '임신·출산 의료비', '분만환경', '난임부부', '산모·신생아', '임산부'에 대한 단계적이고 치밀한 정책과제를 제안하고 있다(대한민국 정부, 2015: 64-70). 이러한 지원 외에 여성의 재생산 건강과 관련된 과제는 가장 작은 소과제인 '여성건강 증진 강화'의 자궁경부암 예방접종 뿐이다(대한민국 정부, 2015: 70-71). 정책의 필요성에도 불구하고, 다른 정책영역과의 불균형으로 인해 이 정책영역은 과도하게 임신과 출산에만 관심을 싣고 있다는 메시지를 함축한다. 즉 이 기본계획에서 여성의 몸은 '출산하는 몸'일 뿐, 섹슈얼리티 실천으로 인한 여성의 위험부담과 전반적 재생산 건강문제는 관심사에 오르지 못한다.

제3차 기본계획 수정판의 경우 '난임'을 가장 상위의 정책과제로 제시하지 않고, '출산·양육비 부담 최소화' 영역에서 각종 건강권 강화 논의와 함께 '안전한 출산'을 다루고 있다. 즉 직접적으로 '임신부터 출산까지', 또는 '난임'이나 '임산부'를 강조하는 정

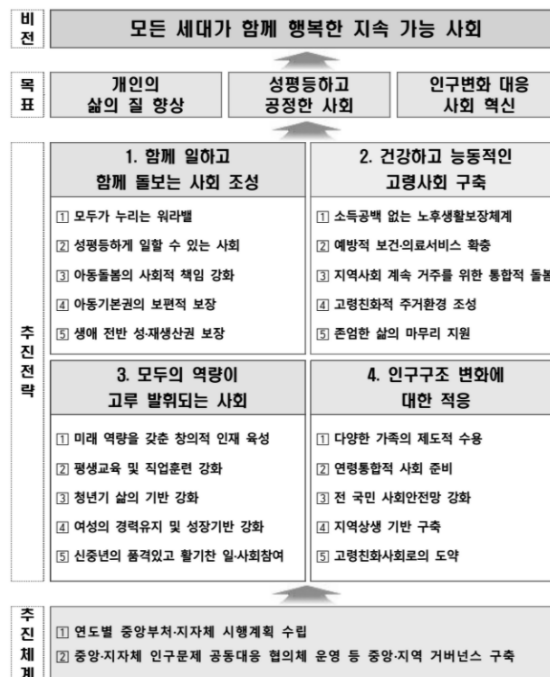
〈제3차 저출산·고령사회기본계획〉



〈제3차 저출산·고령사회기본계획(수정)〉



〈제4차 저출산·고령사회기본계획〉



자료: 대한민국 정부(2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)

저출산고령사회위원회·보건복지부(2019). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)(수정)

대한민국 정부(2020). 함께 일하고 함께 돌보는 사회, 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)

[그림 4] 제3차 및 제4차 저출산·고령사회기본계획 체계도

책담론 구조를 채택하지 않고 아동의 의료비, 안전한 출산, 산모·아동의 건강관리와 균형적으로 배치함으로써 건강권의 한 영역으로 자리잡고 있어, ‘출산하는 몸’에 대한 과도한 집중에서 벗어나고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 수정 기본계획도 섹슈얼리티 실천으로 인한 여성의 위험 부담과 전반적 재생산 건강문제, 나아가 ‘낳지 않을 권리’에 대한 내용까지는 포괄하지 못하였다.

낙태죄 헌법불합치 판결(국무조정실 보도자료, 2019.4.11.) 이후 발표된 제4차 기본계획은 보다 본격적으로 재생산 건강권 이슈를 다루고 있다. 주요 과제에 ‘생애 전반 성·재생산권 보장’이 포함되었고, 이에 대한 세부 과제들로 ‘성·재생산권의 포괄적 보장’, ‘생애 전반 생식건강 관리 및 질환 예방’, ‘건강하고 안전한 임신·출산보장’이 포함되어 난임지원 중심의 제3차 기본계획과 비교할 때 상당히 진전된 정책구조를 보여준다. 다만 아직까지 낙태죄 헌법불합치 판결에 대응하는 정책적 조정이 이루어지고 있지 않아, 이에 대한 본격적인 정책과제가 구체적으로 제시되지 못한 점은 한계로 볼 수 있다.

4. 저출산·고령사회기본계획의 미래

이와 같이 전체적으로 제4차 기본계획은 제3차 기본계획 수정판의 기본적인 구조를 승계하면서, 부분적인 한계는 있지만 청년여성들의 감수성을 반영하는 방향으로 진화하고 있는 것으로 보인다. 특히 기본계획이 ‘국가관점’이 아니라 ‘개인의 삶의 질’로 관점을 이동하겠다는 선언은 매우 중요하고 의미있는 정책 패러다임의 전환으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 ‘저출산·고령사회 기본계획’은 저출산 자체를 문제시하는 한계에서 벗어나기 어렵다. ‘저출산’이 문제가 되는 것은 본질적으로 국가의 관점이며, 개인의 관점에서는 ‘저출산’이 아니라 원하는 ‘생애전망’대로 살기 어려운 것이 문제일 뿐이다. 저출산 자체를 문제시하는 정책의 구조는 재정당국을 설득할 프레임 도구으로써 유용성을 지니지만, 정책당사자에게 지지받기 위한 정책프레임으로는 설득력이 부족하다. 정책목표에 정책당사자들이 동의하기 어렵고, 정책수단과 정책목표 간의 거리가 지나치게 멀기 때문이다. 저출산 자체를 목표로 하는 동아시아의 정책폭증이 대부분 성공적이지 않았던 경험에 비추어, 정책 당사자들로부터 지지를 이끌어낼 수 있는 정책프레임과 구조에 대한 본질적인 검토가 필요한 시점이 도래한 것으로 판단된다.

• 참고문헌 •

- 국무조정실 보도자료(2019.4.11.). 형법의 헌법불합치 결정에 대한 입장.
- 김은지·배호중·최진희·배주현·성경(2018). 제3차 저출산·고령사회기본계획 재구조화 연구: 성평등 관점에서. 한국여성정책연구원.
- 김은지·송효진·배호중·선보영·최진희·황정미(2019). 저출산 대응정책 패러다임 전환연구(Ⅰ): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. 한국여성정책연구원.
- 김은지·정가원·송효진·강민정·김난주·최윤정·최진희·이상건·김영미·류연구·정형욱(2020). 중장기 저출산 대책 수립 연구: ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회’를 중심으로. 저출산고령사회위원회·한국여성정책연구원.

- 대한민국 정부(2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020). http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0319&CONT_SEQ=329333&page=1(검색일: 2019.10.20.)
- 대한민국 정부(2020). 함께 일하고 함께 돌보는 사회, 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025). <https://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/basicPlanDetail.do?articleId=105>(검색일: 2020.12.23.).
- 이철희(2020). 인구변화와 사회경제적 불균형. 기획재정부·글로벌지식협력단지·한국개발연구원.
- 저출산고령사회위원회·보건복지부(2019). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)(수정). <http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp>(검색일: 2020.4.3.).
- 최선영(2020). 한국 여성의 생애과정 재편과 혼인행동의 변화. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- Becker, G. S. (1960). An economic analysis of fertility. In G. S. Becker, (Ed.), *Demographic and economic change in developed countries* (pp.209-231). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Becker, G. S. (1981). *A treatise on the family*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Easterlin, R. (1966). On the relation of economic factors to recent and projected fertility changes. *Demography*, 3(1), 131-153.
- Easterlin, R. (1976). The conflict between aspirations and resource. *Population and Development Review*, 41, 1-31.
- Esping-Andersen, G., & Billari, F. C. (2012). Re-theorizing family demographics. *Paper presented at the European Population Conference*, Stockholm, June 13-16.
- Goldscheider, F., Bernhardt, E., & Lappegård, T. (2015). The gender revolution: A framework for understanding changing family and demographic behavior. *Population and development review*, 41(2), 207-239.
- Jones, G. W. (2019). Ultra-low fertility in East Asia: policy responses and challenges. *Asian Population Studies*, 15(2), 131-149.
- Kohler, H. P., Billari, F. C., & Ortega, J. A. (2002). The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s. *Population and development review*, 28(4), 641-680.
- Laesthaeghe, R. (1995). The second demographic transition in Western countries : an interpretation. In K. Oppenheim, & A. M. Jensen (Eds.), *Gender and family change in industrialized countries*, Oxford: Clarendon.
- Laesthaeghe, R. (1998). On theory development: Applications to the study of family formation. *Population and Development Review*, 24, 1-14.
- McDonald, P. (2000). Gender equity in theories of fertility transition. *Population and Development Review*, 26(3), 427-439.
- The World Bank. "World Development Indicators". <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>(검색일: 2020.12.1.)
- UN. "Department of Economic and Social Affairs, Population Division". "World Fertility Data 2019". <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/dataset/fertility/wfd2019.asp>(검색일: 2020.12.1.)
- Van de Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, 42(1), 1-59.
- Wilkins E. (2019) *Low fertility: A review of the determinants*, Working Paper No.2. UNFPA technical working paper series, Population and Development Branch.