

01

젠더관점에서 바라본 저출산
대응정책

: 12·7 로드맵을 중심으로

KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

정재훈 서울여자대학교 사회복지학과 교수

2018년 12월 7일 대통령 직속 저출산·고령사회 위원회는 ‘모든 세대의 삶의 질 제고 및 포용국가 실현’을 위한 저출산·고령사회 정책 로드맵을 발표하였다. 이 로드맵은 2006년 제1차 저출산·고령사회 기본계획(이하 ‘기본계획’)을 수립한 이후 지금까지 진행된 저출산 대응정책의 흐름을 전환하는 정책 비전을 제시했다는 점에서 의미를 갖는다. 그리고 향후 저출산 대응정책이 이번에 발표한 로드맵을 중심으로 전개될 전망이다. 따라서 ‘12·7 로드맵’ 중 저출산 관련 내용의 가능성과 향후 과제를 제시하는 것으로 본 글을 구성해 보도록 한다. 이를 위하여 먼저 기존 기본계획이 젠더 관점에서 갖는 한계를 살펴본다.

젠더관점에서 본 기존 기본계획의 흐름¹⁾

1~3차 기본계획은 양성평등 혹은 성평등을 저출산 대응정책의 기본토대로서 외면하고 있지 않다. 하지만 저출산 대응정책의 비전과 목표, 정책 과제 제시에 있어서 양성평등·성평등 관련 인식의 흐름은 다르게 나타난다. 게다가 3차 기본계획에서는 성평등 추구보다는 ‘결혼의 복원’을 통한 ‘저출산 문제’ 해결을 지향하는 경향마저 보이고 있다.

기본계획의 흐름과 젠더 관점에서의 한계

양성평등, 남녀평등, 성평등, 혹은 성평등으로 맥락을 이해할 수 있는 평등 관련 표현을 1차 기본계획에서는 모두 32차례 발견할 수 있다(대한민국정부, 2006). 2006년 당시 「저출산·고령화 문제 해결

1) 「정재훈·김수완·김영미(2017). 저출산·고령사회 기본계획 특성성별영향분석평가, 여성가족부 연구용역 보고서」 내용을 토대로 재구성하였음.

을 위한 사회협약」 전문 내용 중 “... 일과 가족생활의 양립이 가능한 양성 평등한 사회를 만드는 것이 저출산·고령화 문제 해결의 출발점이자 목표가 되어야 한다는 것을 확인한다(대한민국정부, 2006: 258).”는 인용을 함으로써 1차 기본계획의 주요 토대가 양성평등임을 선언하고 있다. 그러나 「2006년 사회협약」 내용은 2008년 이명박 정권 등장과 더불어 전개된 ‘노무현 지우기(ABR: Anything but Roh)’ 분위기 속에서 새롭게 만든 1차 저출산고령사회 기본계획 보완판에서 사라졌다. 그리고 수사적 차원의 양성평등·남녀평등·성평등 그리고 성평등 맥락에서 평등을 반복하는 차원에 그쳤다(대한민국정부, 2008). 그리고 이명박 정권에서 수립한 2차 기본계획에서 양성평등·남녀평등·성평등 그리고 성평등 맥락에서 평등을 언급하는 수준은 모두 합쳐 5번 정도로 급감하였다(대한민국정부, 2011). 성평등 관련 개념 제시 자체를 의도적으로 회피하는 양상을 보였다는 해석이 가능하다. 3차 기본계획은 동 개념들을 8번 정도 언급하였다(대한민국정부, 2016).

결국 1차 기본계획에서 저출산 대책의 출발로서 양성평등을 제시하였지만, 이후 1차 보완판과 2·3차 기본계획에서는 양성평등 자체의 중요성을 받아들이는 흐름이 사라졌다고 볼 수 있다. 1차 기본계획에서 제시한 추진 과제 중 ‘양성평등 사회문화 조성’이 보완판에서 삭제되었다. 2차 기본계획은 이러한 흐름을 잇고 있다. 3차 기본계획에서 다시 등장한 개념으로서 양성평등은 남녀 일·가정양립을 가능케 하는 가치로서 재차 나온다. 하지만 1차 기본계획에서는 양성평등을 사회 전 영역에서 추구해야 하는 가치로서 선언한 반면, 3차 기본계획은 양성평등을 실현하는 영역을 부부관계로 한정하고 만다.

양성평등이 사라지는 관점이었다면 1차 보완판

이후 기본계획은 전통적 가족관을 다시 강화하는 경향을 보여준다. 1차 기본계획에서 강조한 ‘출산과 양육에 대한 사회적 책임’에 더하여 1차 기본계획 보완판에서는 사회적 책임의 대상을 결혼으로 확대하고 있다. 이를 물론 사회 구성원으로 하여금 결혼을 하라는 정책적 메시지로 일방적으로 해석할 수 없다. 결혼하지 않는 사이에서의 출산을 금기시하는 사회적 분위기에서 볼 때 낮아지는 혼인율 및 혼인 건수로 인하여 출산율도 낮아지기 때문에 ‘결혼 지원’을 통해 출산율 반등을 시도하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 1차 기본계획에서는 일단 아이를 낳기만 하면 지원한다는 흐름을 보였다면, 이후 기본계획에서는 아이를 낳기 위한 전제조건으로서 혼인을 해야 한다는 전통적 가족관을 다시 불러내는 양상이 나타난 것이다.

3차 기본계획에서는 이른바 ‘포용적 가족관’ 개념을 제시하면서 혼인부부 중심 가족관에서 다양한 형태의 가족을 강조하는 경향으로의 변화를 보이는 듯하다. 그러나 다양한 형태의 가족을 어떻게 정책적으로 지원할 것인지에 대한 정책 방향이나 과제 제시는 찾아보기 어렵다. 오히려 ‘신혼부부 맞춤형 주거지원 강화’를 중심으로 한 청년주거 대책을 대폭 확대함으로써 법률혼 지원 경향을 강화하는 경향을 보인다. 어떤 과정을 통해서든지 자녀를 출산하고 양육하는 다양한 형태 가족 지원을 염두에 두었다면 ‘신혼부부’ 지원 뿐 아니라 ‘자녀부양가족’ 지원이 나왔어야 했을 것이다. 결국 3차 기본계획에서 다양한 가족 형태를 받아들이는 ‘포용적 가족관’을 언급한 이면에는 연간 7만 명 규모로 추산하는 ‘미혼모’ 인공임신중절(대한민국정부, 2016:27)을 출산으로 유도하여 출산율을 높여 보고자 하는 시도가 있는 것으로 해석할 수 있다.

결국 1차 기본계획에서 사회적 협약을 토대로 하여 중요한 가치로 등장했던 양성평등이 2차 기본계획 이후 사라지는 양상을 보였다. 이는 3차 기본계획이 2015년 제정된 양성평등기본법에 기초한 양성평등 기본계획과도 흐름을 함께 하지 않는 결과를 가져왔다.

3차 기본계획의 비전과 목표

제1차 양성평등 기본계획에서 제시하는 정책 비전은 ‘여성·남성이 함께 만드는 양성평등 사회’이다. 그리고 정책목표는 ‘성별 격차 해소, 일과 가정의 조화, 차이와 인권 존중’이다. 반면 여성과 남성의 만남과 관계가 있어야만 가능한 출산과 관련한 저출산 기본계획에서 ‘여성과 남성이 함께 만드는’ 비전은 존재하지 않는다. 3차 기본계획에서 제시하는 비전은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현’이다. 출산주체로서 여성과 그 배우자로서 남성 간 관계를 평등하게 함으로써 출산의도를 높이는 비전은 보이지 않는다. 게다가 저출산 관련 정책 목표는 ‘아이와 함께 행복한 사회’이며 이렇게 행복한 사회를 만들기 위하여 합계출산율을 2020년까지 1.5로 올리는 것도 함께 제시하고 있다(대한민국정부, 2016:41).

2013년 당시 ‘국민행복시대’를 정치적 구호로 하여 출범한 박근혜 정권의 코드에 맞춰 ‘행복’을 비전의 핵심어로 선택하였지만, ‘행복’이 어떤 상태를 의미하는지에 대한 언급을 기본계획에서는 전혀 하고 있지 않다. 그 결과 기본계획을 토대로 한 저출산 대응의 결과 한국사회의 모습이 어떻게 변할 지에 대한 그림을 전혀 그릴 수 없게 된다. 행복이 삶의 주관적 만족도 지수가 올라간 상황인지, 행복에 도

달하기 위하여 주거와 고용, 의료보장 등 객관적·물질적 삶의 조건을 어느 수준까지 향상시킬지에 대한 정책과제 제시를 찾아볼 수 없는 것이다.

정책 비전은 당연히 구체적이기보다는 추상적 성격을 더 강하게 갖는다. 그럼에도 불구하고 정책 비전은 하위 정책과제들의 실현을 통해 도달할 수 있는 사회의 모습을 나타낼 수 있어야 한다. 양성평등 기본계획은 ‘양성평등 사회 구현’을 비전으로 제시한다. 양성평등이 어떠한 상태인지를 놓고 다양한 논쟁이 전개될 수 있다. 그럼에도 불구하고 「양성평등기본법」 3조는 ‘성별에 따른 차별, 편견, 비하 및 폭력 없이 인권을 동등하게 보장받고 모든 영역에 동등하게 참여하고 대우받는’ 상황을 양성평등으로 설명하고 있다. 그러나 3차 기본계획이 지향하는 비전으로서 ‘행복한 사회’의 모습을 찾아볼 수 있는 법률적 근거나 관련 정책 문건은 없다.

게다가 마치 경제성장률 달성 목표 정하듯이 한국사회 가임기 여성이 1인당 1.5명의 아이를 낳게 되면 모두가 함께 행복할 것이라는 전형적인 모성의 도구화 시도까지 드러내고 있다. 한국사회 모든 사람들이 행복하기 위한 과제를 가임기 여성에게 떠맡기는 모습이라고도 볼 수 있다. 저출산과 관련하여 두 가지로 크게 내세운 정책 목표가 ‘아이와 함께 행복한 사회’이면서 ‘출산율 목표 1.5 달성’이라면, 이 두 목표를 조합해 볼 때 “(여성이) 아이를 지금보다 더 낳으면 행복한 사회가 된다. 혹은 (여성이) 아이를 지금보다 더 낳아서 행복한 사회를 만들자.”는 전제 혹은 정책적 메시지를 구성할 수 있게 된다. 한국사회에 사는 내가 지금 만약 행복하지 않다면 아이를 낳지 않는 여성의 탓이라도 된다는 듯, 저출산 현상의 책임을 출산하지 않는 여성 개인에게 돌리는 성차별적 시각을 드러내고 있는 것이다. 반면

출산주체로서 여성이 성평등한 사회에서 어떻게 행복하게 살 수 있으며 그래서 자연스럽게 출산을 결정할 수 있을 것이라는 비전은 존재하지 않는다.

3차 기본계획은 행복은 개인으로서 여성이 아니라 아이를 낳은 여성만이 누릴 수 있는 개념이다. ‘자녀와 부모가 행복한 교육개혁, 아동이 행복하고 안전한 여건 조성’을 언급할 뿐이다. 그리고 자녀양육 부모를 행복하게 만들 수 있는 교육 개혁 추진 내용으로서 ‘공교육 정상화와 능력중심사회 구현, 사교육비 및 대학등록금 부담 경감’을 제시하고 있다. 아동을 행복하게 만들기 위한 대책으로는 ‘아동 놀 권리 현장 제정, 범부처 놀이 계획 수립, 도서관 체육시설 등 인프라 확대, 폭력학대로부터 아동보호 체계 강화, 아동청소년 정신건강 관리 강화, 영유아 예방접종률 관리 강화’ 등을 제시한다. 양성평등 기본계획에서 제시하고 있는 정책 목표로서 성별격차 해소, 일·가정의 조화, 차이나 인권의 존중 등 내용을 전혀 고려하지 않은 채 3차 기본계획의 비전과 정책 과제를 구성한 것이다.

〈표 1〉 저출산 기본계획과 양성평등 기본계획 비교

	저출산 기본계획	양성평등 기본계획
비 전	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현	여성·남성이 함께 만드는 양성평등 사회
목 표	아이와 함께 행복한 사회	성별격차 해소
		일과 가정의 조화
	2020년 합계출산율 1.5	차이나 인권의 존중

결국 3차 기본계획은 비전과 목표를 통해 여성이 출산주체로서 갖는 경험보다는 ‘아이를 돌보는 엄마’로서 행복을 찾을 수 있는 전통적 성역할 분리 규범

을 여전히 강조하는 경향을 보이고 있다. 이는 결국 돌봄과 취업의 이중부담 속에서 여성이 경험하는 독박육아, 경력단절, 성별임금격차 등 성차별적 상황을 기본계획을 통해 극복해야 하는 사회구조적 모순으로 담아내지 않는 결과를 낳는다. 성차별적 상황을 인지하지 않는 비전과 목표에서 성평등을 지향하는 것은 ‘우물에서 송충 찾기’에 불과할 만큼 기대하기 어려운 시도이다. 여기에서 기존 기본계획을 성평등 관점에서 재구조화하여 출산주체로서 여성을 인정하고 돌봄과 취업활동의 과제를 동시에 수행해야 하는 삶의 문제에 대응하는 변화의 필요성이 나오게 된다. 이것이 12·7 로드맵의 작성 배경이기도 하다.

12·7 로드맵의 새로운 시도

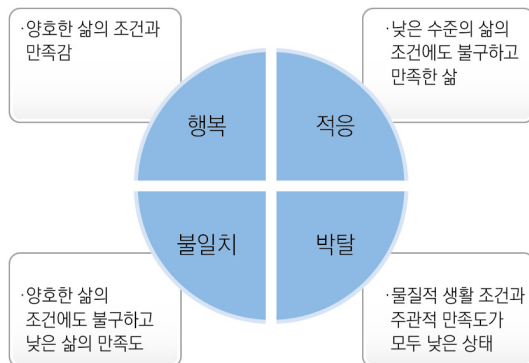
젠더관점에서 볼 때 12·7 로드맵은 2006년 이후 1차에서 3차에 이르는 기존 기본계획의 한계를 넘어서는 시도를 했다는 점에서 의미를 갖는다. 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 사무처를 신설하여 새롭게 출발한 저출산·고령사회위원회는 이미 저출산 대응정책의 패러다임 전환을 선언하였다. 그 주요 내용은 ‘국가 주도 정책 벗어나 사람 중심 정책으로 전환, 여성 삶 억압하지 않는 게 저출산 근본대책’ 등으로 2017년 12월 연말 저출산 관련 각종 언론 보도의 머릿기사를 장식하였다. 12·7 로드맵은 이렇게 담론으로 전개된 저출산 대응정책의 패러다임 전환을 구체적인 정책 로드맵으로서 구체화하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 저출산 대응정책의 패러다임이 문제제기 차원에서 실천 지향적 정책 비전으로 드러났기 때문이다. 그렇다면 어떤 정책적 실천 방향을 제시하였는가?

삶의 질 향상과 성평등

삶의 질이 좋아지면 가족 형성에 대한 욕구도 높아진다. 내 한 몸 간수하기도 어려운 상황에서 벗어나 누군가를 만나서 아이를 낳고 가족을 이루는 생활에 대한 희망이 자연스럽게 생긴다. 따라서 아이를 낳으라는 메시지를 직접적으로 던지기 보다는 삶의 질 수준을 높이는 노력을 하다보면 사회 구성원들의 출산의도가 저절로 높아지는 결과를 기대할 수 있다.

그런데 삶의 질은 물질적 생활 조건과 더불어 주관적 만족도가 함께 어우러져 형성하는 개념이다. 물질적 생활 조건과 주관적 만족도가 함께 높아야 이에 비례하여 높은 수준의 삶의 질에 도달하게 된다. 이른바 행복의 상태이다. 물질적 생활 조건이 나쁨에도 불구하고 삶에 만족하는 경우는 전자의 상황에 후자가 적응한 상태로 볼 수 있다. 반면 물질적 생활수준은 높음에도 불구하고 삶에 대한 만족도가 낮은 현상으로서 불일치 상태로 있다. 마지막으로 물질적 생활수준과 삶에 대한 만족도가 모두 낮은 상태가 있다. 사회 구성원으로서의 삶이 박탈 상태에 있는 경우이다.

아무리 안빈낙도(安貧樂道)를 미화한다 하더라도 높은 수준의 삶의 질은 일정 정도 높은 수준의 물질적 생활조건을 전제로 한다. 부탄 국민의 행복지수가 세계 최고 수준이라 할지라도 이를 그대로 우리의 생활에 적용할 수 없는 이유이기도 하다. 그런데 N포 세대론에서 볼 수 있듯이 출산주체가 되어야 할 한국의 청년세대는 (조)부모 세대가 경험하지 못했던 고용·주거 등 물질적 생활 영역에서 불안정한 상태에 놓여 있다. 여기에 더하여 출산주체로서 청년여성세대는 독박육아, 경력단절, (시월드 담론이

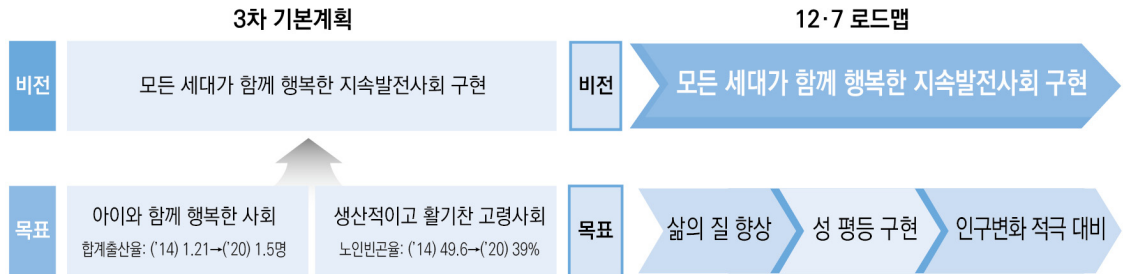


출처: 'Glatzer, Wolfgang und Zapf, Wolfgang(1984), Lebensqualität in der BRD, Cmapus Verlag, S.25,를 토대로 재구성.

【그림 1】 삶의 질의 차원

보여주는) 불평등한 가족관계로 인하여 삶에 대한 주관적 만족도가 낮은 수준에 있다. 남성보다 여성의 비혼 의사가 높고 실제 비혼 상태에 있는 여성의 수가 증가하는 것이 그 증거이다.

이러한 상황에서 12·7 로드맵은 주거·고용 지원 등과 더불어 성평등을 추구함으로써 물질적 삶의 조건과 주관적 만족도가 함께 양호해지는 행복의 상태에 도달하는 삶의 질 개념을 제시하였다. 기존 기본계획에서 결혼지원정책 명목 하에 주거 지원과 고용 확대를 시도해 오고 있지만, 이러한 시도는 물질적 삶의 조건 개선에 한정된다. 여기에서 더 나아가 성평등에 토대를 둔 주관적 만족도의 상승이 삶의 질을 행복 상태에 도달하게 하는 모습을 구체화하였다는 점에서 12·7 로드맵의 의미를 찾을 수 있다. 1~3차에 걸친 기본계획이 제시하는 비전과 목표에서 성평등은 존재하지 않았다. 그러나 이번 12·7 로드맵을 통해 성평등 지향 선언은 그 자체만으로도 큰 의미를 갖는다. 도달해야 할 합계출산율 목표 1.5를 제시하는 식으로 여성을 아이 낳는 존재로만 대상화하는 전형적인 출산장려정책을 포기하고 삶의 질 향상



출처: 「대한민국정부(2016), 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020), 브릿지플랜 2020, 41쪽, 「저출산·고령사회위원회(2018.12.7), 저출산고령사회 정책 로드맵, 3쪽」

[그림 2] 3차 기본계획과 12·7 로드맵 비전과 목표 비교

과 성평등 구현을 통해 출산 자체를 주체로서 여성이 자발적으로 선택하는 행위로 인정했다고 볼 수 있기 때문이다. 3차 기본계획과 12·7 로드맵의 비전과 목표를 비교하면 그 차이를 다음과 볼 수 있다.

출산장려정책 포기

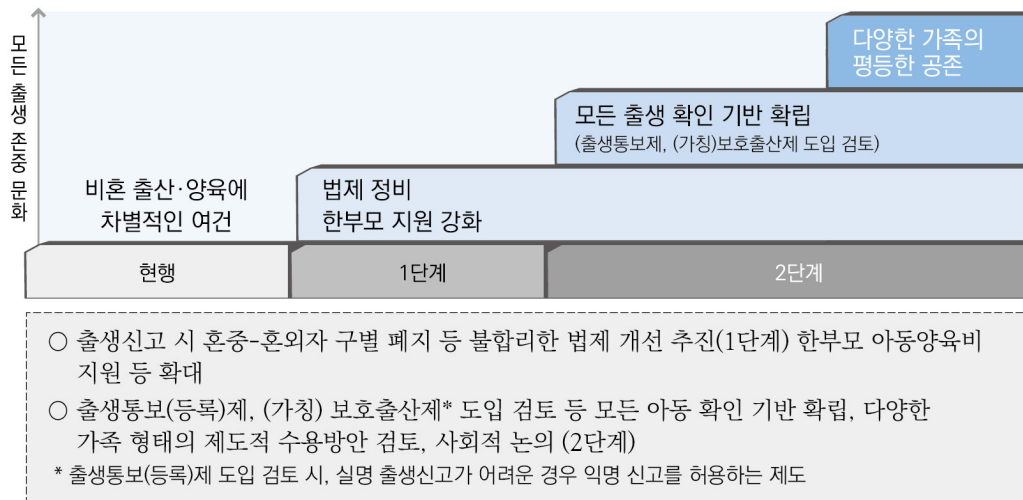
12·7 로드맵은 저출산 대응정책 패러다임으로서 ‘출산 장려’를 포기하였다. 3차 기본계획에서 제시하고 있는 출산율 목표 1.5 달성은 이 맥락에서 자연스럽게 폐기된다. 예나 지금이나 형법상 불법인 낙태를 국가가 앞장서 지원하면서까지 산아제한 목표를 달성했던 70년대식 ‘투입 → 산출’식 정책 패러다임을 이제는 저출산 대응정책에 적용하지 않겠다는 선언으로 이해할 수 있다. 그리고 성평등을 토대로 한 삶의 질이 향상되면 자연스럽게 아이를 낳고 가족생활을 하고자 하는 욕구가 증가함으로써 저출산 현상에서 반전이 일어날 수 있다는 정책적 전제를 12·7 로드맵이 제시하고 있다.

3차 기본계획에서 제시하고 있는 출산율 달성 목표를 1.5는 우연이거나 단순히 몇몇 전문가와 관료의 의도가 반영된 결과가 아니다. 국가가 결혼지원

을 확대하면(정책 투입량을 늘리면), 이에 호응하여 결혼 건수가 증가하고 증가한 결혼 건수만큼 태어나는 아기수도 늘어날 것이라는(산출이 늘어날 것이라는) 전형적인 국가주도 경제성장 패러다임의 결과이다. 과거에는 산아제한을 위하여 아이를 적게 낳을 경우 물질적 보상을 해주었다. 그런데 경제성장과 더불어 아이를 적게 낳은 현상이 일어나는 과정을 정책적 차원의 투입이 성공한 결과로 인식하는 오류를 범하고 말았다. 인간의 출생과 성장 과정을 이해하기보다는, 태어나는 사람을 숫자로만 분석하다보면 ‘투입 → 산출’ 패러다임을 그대로 출산에도 적용하기 쉽다. 하지만 산아제한정책이 성공한 이유는 정책적 차원의 투입 외에도 여성의 교육 수준 향상과 사회 진출 확대, 개인주의적 가치관의 확산, 의학기술의 발전으로 인한 안전한 피임 수단 보급 등 여러 가지 정책 외적 요인이 작용한 결과이다.

다양한 형태 가족 지원

출산 장려 패러다임을 포기함은 다자녀 가족 중심이 아니라 자녀양육 가족 지원 정책으로 이어진다. 따라서 12·7 로드맵은 ‘3자녀 이상 다자녀’가



출처: 저출산·고령사회위원회(2018.12.7), 저출산고령사회 정책 로드맵, 10쪽.

【그림 3】 모든 출생을 존중하는 문화 형성 로드맵

아닌 ‘아이 중심’ 가족 지원 관점을 제시하고 있다. 또한 모든 사회 구성원의 삶의 질 수준 보장을 지향함으로써 이른바 정상가족 이데올로기에서 벗어나 ‘모든 형태의 가족을 포용’하는 개방적 가족 관점을 선언하고 있다.

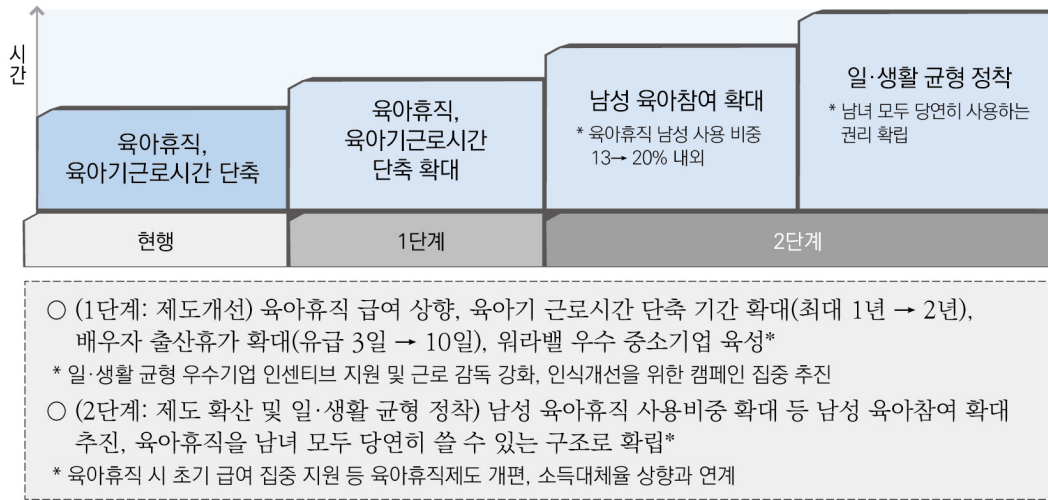
이른바 ‘포용적 가족관’은 이미 기존 3차 기본계획에서도 언급하고 있다. 그러나 기본계획이 한부모·미혼모 가족 지원에 초점을 맞추고 있다면, 12·7 로드맵은 여기에서 더 나아가 가족관계 자체의 다양성을 형성할 수 있는 제도적 변화를 시도한다는 차이를 갖는다. 태어나는 아이가 부모의 혼인 여부에 따라 차별받거나 심지어 태어나지도 못하고 낙태로 사라지는 상황을 예방할 수 있는 법제도적 변화를 시도한다는 의미이다. 출생신고 시 혼중-혼외자를 구별하는 법제 개선을 추진하고 출생통보(등록)제와 보호출산제를 도입함으로써 실명 출생신고가 어려울 경우에 익명 신고도 가능하게 한다는 것이다. 아래 그림과 같이 ‘모든 출생을 존중하는 문화

형성’의 로드맵을 통해 자연스럽게 다양한 형태의 가족이 평등하게 공존하는 사회적 분위기를 만들겠다는 의도로 볼 수 있다.

돌봄의 공유

독박육아 담론이 대변하는 여성적 과제로서 일·가정양립이 존재하는 한 여성의 출산기피 전략은 생애기획 수단 중 하나로서 변하지 않을 것이다. 따라서 남성이 여성의 돌봄을 도와주는 행위가 아니라 남성과 여성이 돌봄을 공유하는 변화가 우선 일어나야 한다. 부모가 아이와 함께 할 수 있는 시간을 최대한 보장하기 위하여 기존 육아휴직 제도를 지속적으로 확대하는 방안을 12·7 로드맵은 제시하고 있다. 육아휴직 급여 수준을 올리고 육아기 근로시간 단축 기간을 최대 2년까지 확대한다는 것이다.

일·가정양립 지원정책은 기업과 시장 상황이 함께 변해야 효과를 볼 수 있는 특징을 갖는다. 기업의



출처: 저출산·고령사회위원회(2018.12.7), 저출산고령사회 정책 로드맵, 9쪽.

[그림 4] 아이와 함께 하는 시간 최대화 로드맵

호응이 절대적으로 필요한 영역이기 때문이다. 육아 휴직 제도를 아무리 확대해도 기업이 인력을 지속적으로 고용하려는 의지나 필요성이 없다면 기업의 선의나 사회적 책임만을 강조하는 틀로써 육아휴직에 호의적인, 즉 가족친화적인 직장문화를 형성할 수 없다. 남성 육아휴직을 확대하려는 정책 기조의 유지에 양적 차원의 노동력 투입 중심 산업사회 생산양식에서 고도의 지식과 노하우를 축적한 전문 인력 중심 후기산업사회 생산양식으로 기업 활동이 변화하는 과정과 맞물려 12·7 로드맵의 성과가 나타날 것이다.

한계와 과제

12·7 로드맵은 모성의 도구화·대상화를 당연시했던 인구 정책적 경향을 벗어났다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 국가는 삶의 질 향상과 성평등 구현

을 위한 노력을 하면서 출산 관련 선택은 출산 당사자에게 맡기겠다는 발상은 개발독재시대 강력한 국가주도 밀어붙이기식 정책에 익숙해져 있는 한국사회 상당수 대중과 전문가들의 저항에 직면할 수도 있다. 그래서 패러다임 전환이라고 말할 수 있다. 이러한 전환에도 불구하고 여전히 12·7 로드맵이 보이는 한계는 있다.

다자녀 지원

“태어나는 모든 아이가 소중하다.”는 선언에도 불구하고 세부 정책에서는 그렇지 않은 듯하다. 세 자녀 이상 다자녀가 아니라 ‘아이 중심’ 지원을 선언했지만, 여전히 태어난 한 명의 아이도 소중하다는 인식이 부족한 것이다. 여전히 다자녀 지원정책 개념은 폐기하지 않았으며, 다만 다자녀 기준이 세 명에서 두 명으로 줄어들었을 뿐이기 때문이다. 한 아이 출산이라는 사다리의 첫 번째 단계를 던지 않고서

두 아이 출산이라는 그 다음 단계로 가는 것은 불가능하다. 자발적 선택으로서 두 자녀 출산을 가능하게 하려는 의도라면 첫 번째 출산부터 존중해 주는 모습을 보일 때 아이를 낳았을 때 도와주는 정책에 대한 신뢰가 형성될 수 있을 것이다. 이러한 신뢰가 바탕이 되어야 여성의 출산의도가 자연스럽게 올라갈 수 있다.

육아휴직 통계의 재구성

남성의 육아참여를 확대하려면 육아참여 현실 자체를 정확하게 파악해야 한다. 이렇게 볼 때 육아휴직자 관련 통계 자체가 남성 뿐 아니라 여성 육아휴직 실태 자체를 과장되게 전달하고 있다. 2001년 이후 작성하기 시작한 육아휴직자 통계는 전체 육아휴직자 중 몇 %가 육아휴직을 하고 있는지 보여주지 않는다. 다만 육아휴직자 수 자체를 집계할 뿐이다. 그리고 그 육아휴직자 중 여성이 몇 명이고 남성이 몇 명인지를 알 수 있다. 따라서 육아휴직을 할 수 있는 권리를 가진 사람들 중 실제 육아휴직을 얼마나 하고 있는지를 파악할 수는 없다. 모집단이 육아휴직 권리를 가진 사람이 되고 그 중에서 육아휴직자 현황 파악이 되어야 하지만, 지금은 육아휴직을 하는 사람 자체가 모집단이 되고 있는 것이다. 그래서 해마다 육아휴직자 수는 증가하고 있지만, 현실에서 육아휴직 참여자 수 증가를 체감하기 어렵다.

이런 맥락에서 남성 육아휴직 참여율 13%는 현실을 상당히 과장하여 보여주고 있을 가능성이 높다. 육아휴직을 할 권리를 가진 아빠들 중 어느 정도가 육아휴직을 하고 있는가를 보여주고 있지 못하기 때문이다. 법제도적 지원 확대, 가족친화경영기업 수 증가 등에 따라 육아휴직자 중 남성 비중은 로드

맵에서 제시한 목표에 쉽게 도달할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 목표 달성이 남성 육아휴직 확대에 따른 돌봄의 공유로 이어진다고 결론내릴 수 없다. 과장된 남성 육아휴직 참여 실태에 근거한 로드맵 제시가 갖는 한계이다.

육아휴직자 통계를 육아휴직 권리를 가진 부모들 중 몇 명이 하고 있는지에 대한 비율을 제시할 수 있는 방향으로 재구성하고 이에 근거한 로드맵을 만들어야 할 것이다.

육아휴직과 육아기 근로시간 단축의 관계

육아기 근로시간 단축기간을 최대 2년으로 확대하는 방안에도 불구하고 육아휴직 기간과 육아기 근로시간 단축기간 사용을 연계하는 현 규정을 유지할지 폐기할지에 대한 뚜렷한 언급이 없다. 육아휴직을 한 기간만큼 육아기 근로시간 단축 기간도 줄어든다면 육아휴직과 육아기 근로시간 단축 모두 그 의미가 축소된다. 육아휴직은 자녀 탄생 이후 휴직을 할 만큼 돌봄을 집중적으로 해야 할 때 사용할 수 있는 수단이다. 대체로 돌봄 시설에 자녀를 맡길 수 없는 1세 미만일 경우 기간이 해당된다. 육아기 근로시간 단축은 휴직을 할 정도로 집중적이지는 않지만, 지속적으로 부모의 손길이 필요한 연령대 자녀와 최대한 많은 시간을 보낼 때 사용할 수 있는 수단이다. 대체로 어린이집·유치원을 다닐 때부터 초등학교 저학년 시기까지가 해당된다. 자녀가 사회적 돌봄 시설을 이용하는 시기에 육아휴직을 하고자 하는 욕구는 대체로 높지 않다. 이런 의미에서 볼 때 육아휴직과 육아기 근로시간 단축은 분리해서 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다.

육아휴직의 재구성

부모가 순차적으로만 사용할 수 있는 육아휴직을 공동으로 사용하게 함으로써 남성 육아휴직을 확대하려는 방안이 구체적으로 로드맵에는 담겨져 있지 않다. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 19조는 “사업주는 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 휴직을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다... 육아휴직의 기간은 1년 이내로 한다.”고 규정하고 있다. 또한 고용보험법 시행령 95조와 95조의 2에 근거하여 부모가 순차적으로 육아휴직 급여를 받을 수 있다. 결국 급여를 받기 위해서라면 부모가 함께 같은 기간 동안 육아휴직을 할 수 있는 가능성은 존재하지 않는다.

육아휴직을 혼자 하면서 돌봄 노동을 하는 경험과 배우자와 함께 하면서 하는 경험은 육아휴직 후 지속적 돌봄 노동을 가족관계에서 조직하는 과정에 다른 결과를 가져올 수 있다. 자녀 돌봄을 혼자 조직하고 수행하는 경험을 한 남성은 한국사회 현실상 육아휴직 후 다시 ‘돈만 버는 아버지 역할’로 돌아갈 가능성이 높다. 이에 상응하여 여성은 육아휴직 후에도 취업과 돌봄을 양립해야하는 역할을 수행하게 된다. 남성의 육아휴직 경험이 지나가는 경력으로 끝나지 않으려면 자녀를 집중적으로 돌보는 시기에 여성과 협업하여 지속적으로 부모 역할을 할 수 있는 학습의 기회를 가져야 한다. 육아휴직 제도를 운영하는 대다수 국가에서 부모공동 사용이 가능한 이유이기도 하다. 로드맵에서 이러한 내용을 반영하지 못한 한계를 발견할 수 있다.

내 아이를 낳을 수 있는 환경의 조성

다양한 형태 가족 지원은, 이렇게, 혼인관계가 이혼·사별·별거 등으로 해체된 가족을 대상으로 한 정책적 지원을 확대한다는 의미에서 더 나아가 가족 관계에서의 부계중심 해체를 시도함으로써 남편이나 가문의 아이가 아닌 내 아이를 여성이 낳아서 양육할 수 있는 가능성도 추구한다는 점에서 의미를 갖는다. 그렇지만 12·7 로드맵에서 부계중심 가족관계 해체는 문제제기 수준에 그친 아쉬움을 남긴다.

2005년 이후 민법 781조에 근거하여 부모가 합의를 본다면 태어나는 아이가 엄마의 성과 본을 가질 수 있게 되었다. 그러나 합의를 보지 못한다면 원칙적으로 아이는 아빠의 성과 본을 따르게 된다. 그리고 우리 현실에서는 합의를 보려는 시도조차 할 수 없는 경우가 지배적 분위기이다. 아이의 성과 본을 결정하는 시점이 혼인신고 할 때로만 한정되어 있기 때문이기도 하다. 이런 상황에서 가문의 아이가 아닌, ‘나의 아이, 우리만의 아이’를 낳고 키우는 생활은 시작하기 어렵다.

성과 본이 결정해 주는 가문을 중요시하는 전통주의적 가족관에서 보면 출산주체라는 개념도, 내 아이를 낳는다는 의미도 그리 중요하지 않을 수 있다. 그리고 인생 경로에서 결혼과 출산은 기획이 아닌 자연스러운 그 자체이기도 하다. 기성세대 대다수는 학교를 다니고 직장 취업을 하는 과정에서 앞으로 내가 결혼을 할 것이냐 말 것이냐를 두고 심각하게 고민한 경험을 갖고 있지 않다. ‘적령기’가 되면 집안 대 집안의 만남으로써, 연애를 했다 하더라도 결국 양가 부모님의 ‘허락과 축복’ 속에서 결혼을 하는 것이 너무나 자연스럽게 거쳐 가는 인생 경로였기 때문이다. 게다가 아이는 결혼하면 저절로 나

오는 존재였다.

이러한 가족관과 인생 경로가 현재 청년세대에서 지배적이라고 한다면 ‘내 아이, (집안의 아이가 아닌) 우리 아이’를 낳아서 기른다는 가치가 중요하지 않을 수 있다. 그러나 이제 결혼과 출산은 자연스러운 과정이 아니라 ‘기획’의 대상이 되었다. 그리고 내 인생을 기획하는 주체로서 청년, 특히 여성이 내 아이, 우리 둘만의 아이를 갖겠다는 의식의 변화를 하고 있음에 주목할 필요가 있다.

결론

12·7 로드맵은 저출산 현상 대응에 있어서 성평등을 중심으로 한 패러다임 전환을 구체적으로 보여 주었다는 중요한 의미를 지닌다. 출산장려정책을 포기하였고 저출산은 더 이상 극복의 대상이 아니고, 극복의 대상은 성차별이며 일자리·주거·돌봄 비용 등 사회문제라는 메시지를 전달해주고 있다. 다양한 형태의 가족 지원이 기존 한부모·미혼모 가족 돌봄 부담 지원에서 부계중심 가족관계의 재구성을 통한 성평등·민주적 가족관계를 지향할 수 있는 가능성도 보인다. 돌봄을 국가와 사회, 남녀가 함께 공유할 수 있는 제도적 지원도 확대하였다.

이러한 가능성을 현실에서 구체화하기 위하여 수행해야 할 과제도 산적해 있음을 함께 본다. 우선 출산장려 패러다임 극복을 선언하려던 무렵 국회에서는 여야가 출산장려금 250만원을 합의했었을 정도로 당정 협의가 제대로 이루어지지 않는 정책결정 구조의 문제를 점검해야 한다. 그리고 저출산·고령사회위원회가 선언한 패러다임 전환이 범정부적이며 국회가 보조를 함께 하는 로드맵임을 확인해야 한다.

앞 다투어 출산장려금, 저출산 극복 캠페인, 미혼남녀 맞선·소개팅 행사 등 12·7 로드맵과 따로 가고 있는 지자체 저출산 대응 움직임을 조율할 수 있는 로드맵 마련도 필요하다. 이미 12·7 로드맵에서, 이 문제와 관련하여, 위원회와 지자체 간 공동포럼 구성을 제시하였다. 공동포럼이 광역 지자체 뿐 아니라 기초 지자체를 포함한 지역사회 삶의 현장의 상황을 점검하고 로드맵에서 선언한 패러다임 전환을 실천할 수 있는 가능성을 확대해야 한다. 극복할 것은 저출산이 아니라 성차별임을 삶의 현장에서 모든 대중이 인식할 수 있는 시작으로 이번 12·7 로드맵의 의미를 찾아본다.