

한국의 저출산·고령화와 성평등정책

김인춘·최정원 (연세대 동서문제연구원 연구교수)

I. 서론

최근 들어 저출산·고령화 현상이 심각한 사회적 문제가 되면서 대책 마련이 분주하다. 출산억제를 위한 가족계획의 경험이 여전히 생생하게 남아있는 지금 저출산이 국가적 재앙으로 부상하고 있는 현실이 모순적이다. 2005년부터 합계출산율 1.08명이라는 세계 최저의 출산율은 한국의 인구변화 양상이 고출산에서 저출산으로 급변하고, 1960년대의 과다출산문제가 이제 인구의 고령화와 저출산 문제로 역전되었음을 보여주고 있다. UN과 통계청에 의하면 2015년까지 향후 10년 간 한국의 인구증가율은 2.4%로 세계 최하위권에 속할 것이며, 선진국 중에서 한국보다 낮은 인구증가율을 보일 국가는 일본, 독일, 이탈리아에 불과할 것이라고 한다(연합뉴스 2006.12.13). 따라서 저출산은 고령화의 압력과 함께 국가경쟁력에 적지 않은 부담이 될 것이다.

한국은 이미 지난 2000년 65세 이상 노인의 비율이 7.2%에 달해 고령화사회에 진입하였으며 2018년에는 노인인구 비율 14%의 고령사회에 진입할 것으로 전망된다. 이는 고령화 진전속도가 매우 빠름을 보여주며 전세계적으로도 유례가 없는 것이다. 평균수명이 2000년 75.9세에서 2030년 81.5세로 높아지면서 노인인구는 급속히 증가할 것으로 전망되고 있다. 반면, 출생아수는 2000년 64만명에서 2030년 39만명으로 감소할 것으로 전망되고 있다. 출생률과 사망률이 이와 같이 급격히 달라지면서 우리나라의 인구구조는 1970년의 피라미트 모양에서 2000년의 '아라비아 왕관'모양을 거쳐 2050년에는 위가 넓고 아래가 좁은 '청자화병'모양으로 변해 갈 것으로 전망된다(구성열 2004).

불과 몇 년 전만해도 한국의 인구구조는 '황금기'에 진입할 것으로 전망되기도 하였다. 부양해야 할 유·노년 인구가 감소하고 중·장년층(35-64세)의 비중이 확대되어 한국의 인구구조가 성장잠재력을 높이는 방향으로 변모하여 경제적 호황기를 맞을 것으로 보였기 때문이다(조선일보 2002.7.11). 한국의 인구구조 변화 중 노동가능인구(15-64세)가 증가할 것이며 이는 일본과 미국 경제가 장기호황을 누렸던 시기의 인구구조와 유사하다는 것이다. 일본의 20년

호황 국면에 진입한 1970년대 초반에 이러한 인구구조 변화가 있었기 때문이다. 국내외 전문가들은 한국 등 동아시아 개발도상국의 고령화 추세는 경제활동인구 비중을 높임으로서 경제성장의 동력으로 작용할 것으로 예상했었다. 물론 한국의 인구고령화 추세가 진전되면서 성장률이 둔화될 것이라는 연구들도 많이 있었다. 결국, 불과 몇 년 전까지 고령화에 대한 관심과 우려는 높았으나 저출산에 대한 관심은 상대적으로 높지 않았던 것 같다.

2002년 합계출산율이 1.17명을 기록하고 초저출산 현상이 계속되면서 저출산에 대한 경각심이 커졌고 2005년부터 국가 차원에서 본격적으로 대응하기 시작하였다. 세계적으로 유래 없는 급격한 저출산·고령화 현상에 대해 많은 진단과 처방이 나오고 있다. 그 중에서도 출산장려정책은 그 핵심을 이루고 있다. 출산장려정책이 성공하기 위해서는 그동안 한국의 인구정책에 대한 평가와 여성정책에 대한 검토가 우선되어야 할 것으로 보인다. 인구, 즉 출산문제에 개입하는 국가정책은 이미 1961년부터 있어왔고 여성정책은 본질적으로 출산과 관련된 모성정책으로부터 비롯되었기 때문이다.

이 연구는 1960년대부터 본격적으로 시작된 한국의 인구정책을 분석·평가하고 그 동안의 여성정책이 성평등과 모성보호에서 어떤 역할을 하고 어떤 기여를 했는지를 살펴보고자 한다. 인구정책과 여성정책을 연계하여 분석하는 것은 출산과 여성이 불가분의 관계에 있고 최근 들어 여성정책이 출산행위에 중요한 영향을 미친다는 연구결과가 많이 나오고 있기 때문이다(장지연 외 2005). 이를 바탕으로 최근 나오고 있는 정부의 저출산·고령화 정책이 얼마나 여성정책의 목표와 부합되는지, 여성의 권리에 어떤 영향을 미칠 것인지, 그리고 출산장려정책이 사회적 당위성을 갖고 성공하기 위해서는 어떤 측면이 더 고려되어야 할지를 검토하고자 한다.¹⁾

II. 한국의 인구변천과 저출산·고령화

보편적인 인구현상과 마찬가지로 한국의 인구는 우리가 겪어온 사회, 경제, 정치적 변화와 밀접한 연관을 가지고 성장, 변화해왔다. 한국의 인구가 변천을 시작하게 된 것은 한일 합방 이후이다. 1910-1945년에 이르는 시기에 한국은 여러 가지 새로운 인구현상을 경험하게 된다. 새로운 보건제도와 의약의 도입으로 사망률이 떨어져 인구성장이 빨라진 것이다. 그 결과 인구 압력이 커져 대규모 이농, 도시인구 증가, 그리고 혼인연령의 상승을 가져오기 시작했다. 사회적 혼란이 극심했던 1945-1960년 사이에는 해외 및 북한인구의 유입에도 불구하고 전쟁

1) 이 연구는 적정인구에 대한 논의는 제외하고 현재의 저출산 현상에 대한 문제만을 논의의 대상으로 하고자 한다.

중 출생률 하락 및 사망률 증가로 인구는 감소하였다. 그러나 종전 후 1960년까지 베이비붐이 일어나 한국의 인구는 역사상 가장 높은 자연성장률을 기록하게 되었다. 1960년 이후에는 출산력 변천기에 진입하였는데, 전통적으로 높았던 출생률이 계속 떨어지는 현상이 나타나기 시작했으며 사망률도 계속해서 다시 떨어지기 시작했다. 그러나 출생률의 저하속도가 더 빨라 인구증가율도 계속 떨어지게 되었다. 1962년에 최초로 출산억제정책인 가족계획사업이 채택되었는데 당시 보편화되고 있던 출산억제욕구를 실현시켜 초기의 출산력 저하에 결정적인 역할을 하였다(권태환·김두섭 2002).

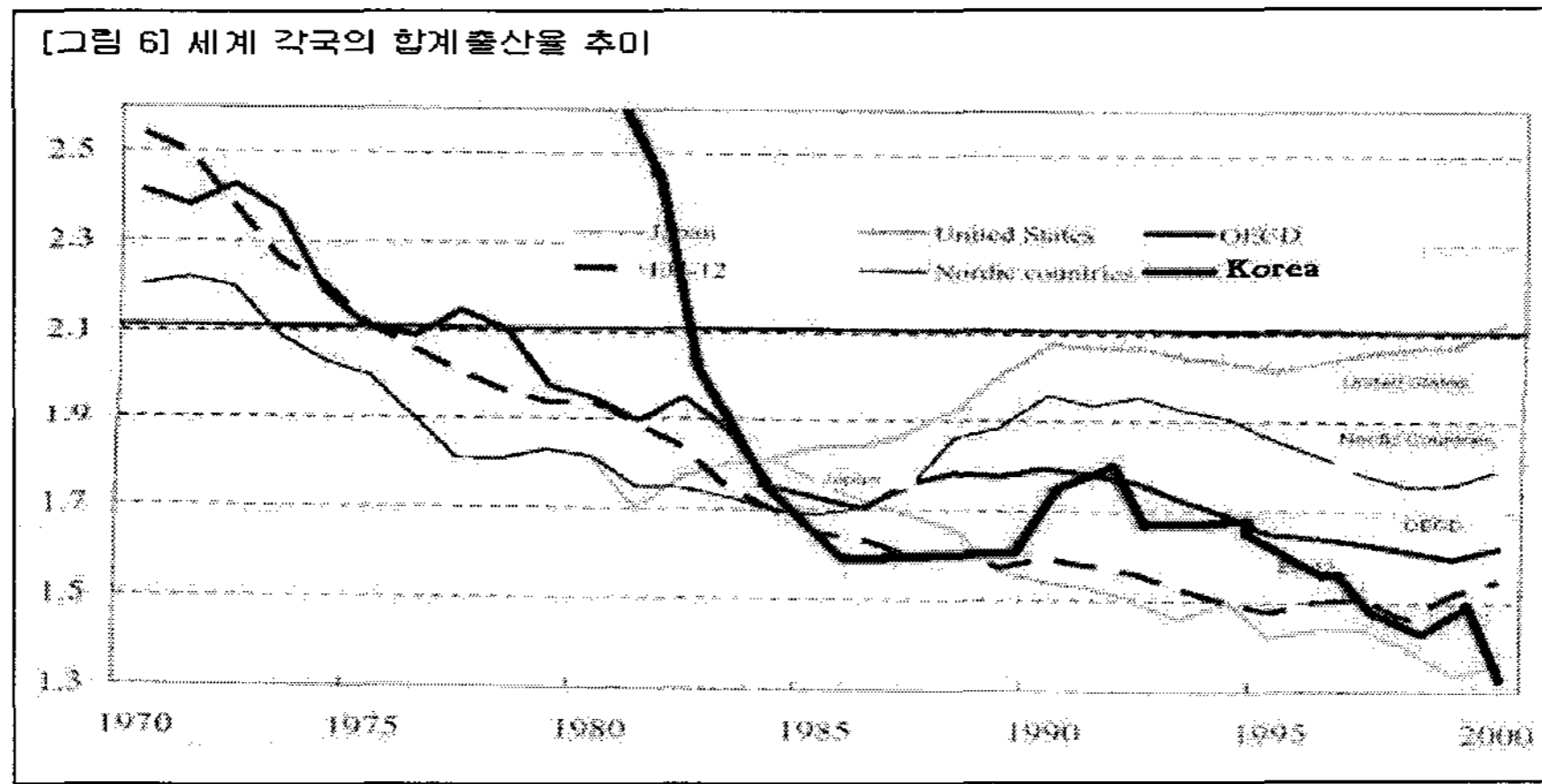
1980년대 중반에는 출산력이 대체출산율인 2.1명 또는 그 이하로 떨어져 출산력 변천과 함께 인구변천을 마치게 된다. 한국의 출산력은 1980년대에 들어와 매우 빠른 하락을 보였는데, 1980년대 초까지 대체수준을 넘던 합계출산율이 1985년에는 1.67명, 그리고 1999년에는 1.42명까지 떨어졌다. 사망률은 1960년 이후 계속 점진적인 하락을 기록해 왔다. 지속적인 경제발전과 생활수준의 향상, 새로운 의료 및 보건제도의 도입과 개혁은 사망수준에 큰 영향을 주었기 때문이다. 한국의 사망률은 느린 속도로 1980년대 후반기에도 계속 떨어져 낮은 상태에서 안정되었다(구성열 2004). 1980년대 중반까지만 하여도 한국은 인구변천을 마치고 곧 새로운 인구안정기로 접어들 것이라는 전망이 지배적이었다. 그러나 그러한 예측과 달리 급속한 출산력 하락으로 이어졌다. 1983년 나이별 출산율의 총합인 합계출산율이 인구대체 수준 이하로 하락한 이래 20여년간 저출산 현상이 지속되었다. 특히 2001년부터 합계출산율 1.3명 이하의 초저출산 사회에 진입하였고 2005년에는 합계출산율 1.08명을 기록하였다. 이제 세계 최저수준의 출산율과 가장 빠른 고령화의 진행으로 인구와 노동력의 급격한 감소가 중요한 현안이 되었고 저출산·고령화에 대한 대비가 시급해졌다.

<표1> 한국의 인구관련 지표 추이

	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2020	2030	2050
인구증가율(%)	2.97	2.55	2.18	1.68	1.57	1.0	0.93	0.8	0.77		0.34	0.01	-0.28	-1.18
합계출산율(TFR,명)	6.0	5.4	4.5	3.6	2.71	1.70	1.63	1.65	1.47	1.08	1.21	1.24	1.28	1.30
사망률(%)	14.6	10.5	9.4	8.6	5.90									
평균수명(년)			62.3		66.2		71.7		75.9		79.1	81.0	81.9	83.3
65세 이상 인구(%)			3.1		3.8		5.0		7.2		10.9	15.7	24.1	37.3
노년부양비(%)			5.7	6	6.1	7	7.4	8.2	10.1		14.9	21.8	37.3	69.4

자료: 경제기획원, 각년도 『주요자료지표』 ; 통계청, 1991. 『장래인구추계(1990-2021)』 .

<그림 1> 한국의 합계출산율 추이



한국의 인구변천은 중요한 특징을 보여주는데, 20세기 초의 고출산, 고사망의 인구가 매우 빠른 속도로 변화하여 불과 70-80년 동안에 인구변천을 거의 마친 것이 그것이다. 1980년대 후반에는 출산력과 사망력이 이미 선진국 수준으로 낮아졌고 인구의 안정기에 도달하였다. 서구 유럽국가들에서 인구변천에 150-200년이 걸리는데 비해 아주 짧은 기간에 인구변천의 모든 단계를 마친 셈이다. 인구변천 이론에 의하면, 전통사회의 다산다사의 상태에서 근대 산업사회에서의 소산소사의 상태로 이행하는 과정에서 인구구조가 변화하는데 인구변천의 후반부에 나타나는 현상이 출산율의 저하이다. 또 이 이론에 의하면 소득증대가 출산력을 억제시킨다는 부의 상관관계 이론이 뒷받침되어진다. 즉, 출산율 변화는 경제발전이 따른 산업화, 도시화, 교육수준 향상, 소득증대, 보건의료 기술 발달 등의 요인에 의해 설명되어진다는 것이다. 한국의 급격한 경제성장도 인구변천에 영향을 미친 것이다.

Ⅲ. 시기별 인구정책의 실태와 평가²⁾

1. 출산조절정책의 성공 : 1962-1983

1) 인구정책의 실태

1960년대 초의 한국은 1인당 GNP가 100달러 미만의 수준에 지나지 않은 반면, 인구는 연평균 약 3%라는 높은 증가율로 성장하고 있었다. 따라서 경제성장의 효과가 높은 인구증가율에 잠식되어 구조적인 빈곤의 악순환이 계속되고 있었다. 정부는 이를 타파하기 위해 1962

2) 실질적인 인구정책은 인구조정정책을 의미하며 인구성장·억제정책, 인구분산정책, 인구자질향상정책이 포함되는데, 이 논문에서는 주로 인구성장·억제정책을 의미한다.

년부터 경제개발 5개년 계획을 수립·실시하였는데 그 과정에서 인구증가억제정책을 강력하게 추진하기로 결정하였다. 이후 1980년대 중반까지 가장 역점을 둔 한국의 인구정책은 출산억제 정책으로서의 가족계획사업이 중심이 되고 있다.

가족계획사업의 공식적인 출범은 1962년에 이루어졌으나, 이미 1959년부터 보건사회부 내의 모자보건위원회는 가족계획사업의 필요성을 정부당국에 건의하였으며, 1960년에는 대한어머니회가 서울시에 가족계획상담소를 설치·운영하였고, 1961년에는 민간단체인 대한가족계획협회가 창설되었다(홍문식외 1993, 86). 이 시기는 가족계획사업의 여명기로서 인구압박요인의 해소 및 경제개발의 효율성 제고를 위한 하나의 사회운동으로서 가족계획운동이 태동하던 시기였다.

정부는 가족계획사업 추진을 위한 범국민운동을 전개함과 동시에 1965년까지 가족계획사업을 위한 각종 제도의 구비, 인력, 장비 보강, 서식 개발 등의 과정을 거쳐 1966년부터 본격적인 활동을 시작하였다. 그러나 가족계획사업에는 출산조절, 불원임신 및 인공임신중절 예방, 모자보건증진, 가족복지 증진 등의 기능을 포괄적으로 포함하고 있음에도 불구하고 이 시기에 추진된 가족계획사업은 처음부터 일선 가족계획요원과 지정 시술의사에 의한 피임보급 사업과 출산저하를 위한 홍보교육활동에 중점을 두어 출산억제와 관련된 사업에만 실시되고 있다(홍문식 1998, 188). 정부는 경제개발 5개년 계획 단위별로 출산율 및 인구증가율 목표를 설정하고 인구 목표를 달성하기 위한 피임보급 목표량을 설정, 정부사업을 통해 피임방법을 보급하였다. 정부사업을 통해 보급되는 피임방법은 무료보급을 원칙으로 하고 있었으며, 가족계획사업을 착수하던 첫 해인 1962년부터 정관수술, 콘돔, 다이어애프렘을 보급하였고, 1964년에는 자궁내 장치, 1969년에는 먹는 피임약을 보급하기 시작하였다. 이러한 피임보급 사업을 통해 정부는 출산조절정책을 효율적으로 달성할 수 있었으나, 이 시기는 임신과 출산의 주체인 여성의 입장은 도외시되고 인구억제라는 명분만을 밀어붙이는 강력한 출산억제정책기이기도 하다.

또한, 자녀 가치관의 변화가 피임수용의 증대, 출산율의 저하로 이어지는 연결고리의 출발점이자, 가족계획사업의 목표를 달성하기 위해 반드시 필요한 선결조건이라는 관점 하에 홍보교육활동을 적극적으로 추진·활용했다. 1965년까지의 기간은 포스터나 리플렛과 같은 간단한 선전물을 활용하여 '가족계획'이라는 용어를 국민들에게 주지시키고 소자녀관에 관한 이해를 불어일으키는 초기 계몽기로 비교적 조심스럽고 신중한 접근을 시도하였던 시기이다. 1966-70년의 기간은 '3명의 자녀를 3년 터울로 낳고 35세 이전에 단산하자'라는 '3,3,35 운동'과 '많이 낳아 고생 말고 적게 낳아 잘 키우자', '알맞게 낳아서 훌륭하게 키우자', '덜어 놓고 낳다보면 거지꼴을 못면한다'라는 슬로건을 중심으로 소자녀에 대한 여론 형성과 아울러

러 인구문제에 대한 인식을 높이는데 주력하였다(안명옥 2004, 17).

1960년대 시작된 가족계획사업은 괄목할만한 성과를 거두어 1970년에는 이미 합계출산율이 4.5로 떨어졌다. 이 시기에는 피임보급사업 중 난관(복강경)수술은 1976년부터 보급됨으로써 피임보급 활동이 한층 강화되었고 1973년에는 효과적인 출산조절을 도모할 목적으로 일정 조건하에서의 인공임신 중절을 합법화하는 내용을 포함한 모자보건법을 제정하여 간접적으로 낙태를 조장하는 역할을 하기도 하였다(박영창 2005, 23). 1970년대 가족계획 구호로는 ‘딸, 아들 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자’라는 슬로건이 채택되어 두자녀 규범 보급에 주력하였는데, 종래까지의 부녀자 중심의 홍보, 교육 활동을 남성층으로 확대하였고, 예비군, 산업장근로자, 대학생 등의 각종 사회집단을 대상으로 한 홍보활동이 활성화되었다.

한편, 1970년대에 사회지원시책이 처음 실시되었다. 1974년 가족계획연구원이 주최한 가족계획사업 평가회에서 자녀수에 따른 세제상의 혜택과 소자녀 가정에 대한 공공주택 입주우선권과 같은 지원시책의 필요성이 언급되었으며, 같은 해에 재무부는 소득세법을 개정하여 인적 공제를 3자녀까지로 제한하였다가, 1977년에는 다시 2자녀로 제한하였다. 1978년 9월 건설부는 주택공급에 대한 법규를 개정하여 2자녀 불임수용자에 대해 공공주택 입주우선권을 부여하였다.(홍문식외 1993, 149-150) 그러나 이러한 지원들은 1974년 도시지역의 사업전략 개발·추진과 맥을 같이 하고 있는 것으로 주로 도시지역의 무주택 영세민이나 저소득층을 대상으로 하고 있어 한정된 지원에 그치고 있다.

1970년대 후반부터 1981년 기간 동안 출산율 및 인구증가율은 감소추세가 둔화되는 현상을 보였다. 인구증가율의 경우 1978년 1.53%, 1979년 1.57%, 1980년 1.57%, 1981년 1.56%로 정체상태를 보였다(경제기획원 조사통계국, 각년도). 이에 정부는 1981년 ‘제5차 경제사회발전 5개년 계획’을 수립하는 과정에서 그간의 인구증가 억제 노력에도 불구하고 향후의 사회경제발전에 미치는 인구문제의 심각성은 더욱 심화될 것이라 판단하고 기존의 인구증가억제 정책을 더욱 강화하였다. 특히 남아선호관을 불식시키고 소자녀관을 정착시키기 위한 사회지원시책이 강화되어야 추가적인 출산율의 저하나 피임실천율의 증대를 기대할 수 있다는 인식 아래 1981년 12월, 49개의 시책을 핵심으로 하는 새로운 인구증가억제대책을 발표하였다. 이에 대한 내용에는 1)사업관리 제도의 개선, 2)피임보급의 확대, 3)자비피임실천의 증대, 4)규제 및 지원제도의 강화, 5)사회제도 개선 및 여성의 사회적 지위 향상, 5)홍보활동의 강화 등이 포함되어 ‘잘 기른 딸 하나 열 아들 안부럽다’라는 슬로건과 함께 추진되었다. 또한 젊은 부부의 출산행동에 ‘이상자녀수, 희망자녀수, 출산규제, 자녀가치’등을 고려하는 ‘혁신’의 개념을 도입하였다.(통계청 2002, 7) 인구증가억제대책의 적극적인 추진에 힘입어 출산율은 더욱 낮아져 1983년에는 인구대체수준인 합계출산율 2.08에 도달하게 되었다.

1980년대에는 출산율이 상당히 저하되었음에도 불구하고 새로운 인구증가억제대책 하에서 출산억제정책은 오히려 강화되었다. ‘잘 키운 딸 하나, 열 아들 안 부럽다’, ‘하나씩만 낳아도 삼천리는 초만원’, ‘여보, 우리도 하나만 낳읍시다’, ‘둘도 많다, 하나로 만족하자’ 등의 캠페인 구호에서도 볼 수 있듯이 출산억제는 종전보다 더 강력해서 ‘하나 낳기 운동’이 전개되었다 (박영창 2005, 23). 사회지원시책도 한층 강화되었다. 두자녀 가정을 정착시키기 위해 의료보험 분만급여, 공무원 자녀학비 보조수당, 공무원 가족수당, 교육비보조금의 비과세 범위 등을 두자녀로 제한하였다. 또한 2자녀 불임수용자에 대해 영농, 영어, 생업자금 융자우선, 공공주택 입주우선권, 중장기 복지주택자금 융자 우선, 0-5세 자녀 1차 무료진료 등의 혜택을 부여하였으며 불임수술 수용 영세민에 대해 2자녀 이하 수용자의 경우 10만원, 3자녀 이상 수용자의 경우 3만원의 특별생계비를 지급하였다(홍문식외 1993, 150). 이러한 피임실천의 유도, 자녀수요의 억제를 목표로 하던 사회지원시책들은 1983년 이후 출산율이 대체수준 이하로 하락하고 사회경제적 여건이 변화함에 따라 지원 내용이 현실적으로 유명무실해지거나 필요성이 없어져 버렸으나, 출산억제정책은 1996년 신인구정책이 시행되기 전까지 계속되었다.

2) 출산억제정책의 평가

1960년대부터 1980년대 중반까지의 인구 변천을 보면, 1960년의 합계출산율 6.0이던 것이 1970년 4.5, 1980년의 2.7, 1983년에는 인구 대체수준인 2.08에 달하였고, 1966년 4명에 달하던 이상자녀수는 1981년 2.5명으로 하락하였다. 피임실천율은 1966년 20%에서 1981년 56%로 증가하였으며, 인구증가율은 같은 기간 동안 2.6%에서 1.6%로 하락하는 등 이 시기의 출산억제정책은 괄목할만한 정책적 성과를 이루었다. 정책적 추진력이 매우 강했으며, 신세대의 교육수준도 비교적 높았기 때문에 다자녀관, 남아선호관이라는 불리한 문화적 전통에도 불구하고 1960년대부터 출생률은 다른 개발도상국에 비해 비교적 빠른 속도로 저하되기 시작하여 선진국형 인구구조에 접근하였으며, 1970년대 경제성장의 동력으로 작용하였다.

그러나 인구성장 억제를 통해 국민 부양부담을 줄이고 자본을 축적하여 경제개발을 촉진, 국가 부흥을 이룩한다는 인구정책 도입의 배경에서 알 수 있듯이 한국에서 추진된 출산억제정책은 경제개발 장기계획의 일환으로 출발했기 때문에 보다 포괄적이고 거시적인 인구정책으로 나아가지 못했다는 한계를 갖는다. 무엇보다도 이 시기의 인구정책은 미시적이고 기술적인 출산조절정책에만 국한되어 있었다. 인구정책의 궁극적 목적인 국민의 복지증진과 ‘삶의 질’향상을 위해서는 출산조절정책 뿐만아니라 가족정책, 보육정책 등의 여성정책과 밀접하게 연관되어야 함에도 불구하고 이 시기의 인구정책의 목표는 단순히 산아제한을 통해 출산을 억제하는 것에만 초점을 맞추고 있을 뿐이고 그 외의 목표들에는 전혀 관심이 없었다.

출산조절, 불원임신 및 인공임신중절 예방, 모자보건증진, 가족복지 증진 등이 포괄적으로 포함되었던 가족계획사업에 따라 출산조절 정책 외에도 모자보건법이 제정(1973)되었고, 1981년의 인구증가억제대책에도 사회제도 개선 및 여성의 사회적 지위 향상이 포함되어 있었으나 유명무실한 상태였다. 출산이 여성의 몸과 삶에 직접적으로 관계됨에도 불구하고 모성보호를 위한 정책적 배려나 모성에 대한 사회적 의미를 찾고자 하는 노력은 없었다. 여성은 오로지 국가정책의 필요에 의해 도구적으로 동원되었을 뿐이다. 보육정책 역시 국가가 도외시함으로써 1960-70년대는 유치원, 어린이집은 거의 없었고 아이를 낳은 사람이 보육과 교육을 책임지는 형편이었다. 교육 및 계몽활동도 산아제한에만 초점을 맞추므로써 건강한 가정 만들기, 양성평등의 가족관계 등에 대한 교육이나 계몽활동은 전혀 이루어지지 않았고 호주제를 비롯하여 불평등한 가부장제도와 남아선호사상을 오히려 조장하는 역할을 하였다. 이렇게 볼 때 이 시기는 산아제한을 위한 출산억제정책만 존재했을 뿐, 조화롭고 균형적인 인구 정책과 적극적이고 보편적인 여성정책적(여성친화적) 인구정책은 부재했다고 볼 수 있다.

2. 인구정책의 부재와 저출산의 심화 : 1983-2003

1) 인구정책의 실태

이 시기의 인구증가율은 1980년 1.57%에서 1990년 0.93%로 하락하였고, 합계출산율도 1985년 1.70, 1990년 1.63, 1995년에는 1.65로 하락함으로써 그간의 사망률 저하와 함께 인구변천을 완료하기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 1980년대 후반에도 관성에 의한 강력한 출산억제정책이 지속되었다. 1981년에는 일선가족계획 요원들이 임시직에서 정규직으로 승격되었고 1985년에는 통합보건요원으로 그 기능이 정립됨에 따라 5,000여명에 달하는 이들에 의해 피임보급 서비스가 제공되었다. 동시에 3,000여명의 지정 시술의사에 의해 정관, 난관, 자궁내 장치 등 시술 서비스가 제공되고 보건소에서 발행되는 쿠폰제도에 의해 시술비는 보건소로부터 지급받는 강한 출산억제정책이 시행되었다(박영창 2005, 23). 또한 1986년에는 피임수용자에 대한 보상 등 정부 가족계획사업의 합법적 지원 사항을 포함시키는 내용으로 모자보건법이 개정되기도 하였다.

1990년대에 들어오면서 출산억제정책은 인구자질향상 정책으로 전환하였다. 1990년대 초에 추진했던 가족계획사업 활동 중에서 추가적인 출산 억제, 또는 출산 장려를 위한 내용이 없는 것으로 보아 이전의 출산억제 노력을 철회한 상태에서 출산율의 추세를 관망하고 있었다고 할 수 있다. 가족계획 사업도 더 이상 출산억제를 목표로 하지 않게 되었다. 따라서 피

임사업은 사업방향의 전환과 함께 정부보급 물량이 현격히 축소되었으며, 지금까지 정부에 의존하던 피임 수용형태를 개선하고 자율적인 피임실천을 제고하기 위해 정부지원 피임보급을 저소득층에게 우선적으로 실시하고, 자비로 시술을 하는 경우에 의료보험 혜택이 부여되고 있기 때문에 의료보험을 통한 시술을 권장 촉진하도록 유도하고 있다(홍문식의 1993, 145). 가족계획사업의 추진방향도 피임보급의 양적 확대나 추가적인 출산율의 저하 노력으로부터 불임임신 및 인공임신중절 예방을 통한 모성보건의 증진, 서비스의 질 향상, 인구자질 향상, 가족복지 증진 등의 차원으로 전환하였다.

전반적인 가족계획사업의 방향 전환과 함께 홍보교육활동도 피임보급의 양적 확대, 피임방법의 올바른 사용법에 대한 교육, 청소년에 대한 성교육, 타보건사업과의 연계추진 등으로 그 추진 방향을 전환함으로써 단순히 홍보나 계몽의 차원이 아닌 구체적인 지식을 제공하기 위한 '교육'으로서의 성격으로 변모해 가고 있다. 이는 대상과 방법, 내용이 이전과는 다르게 실시되고 있는 것으로 궁극적으로는 전반적인 인구자질의 향상을 목표로 하는 동시에 모자보건사업과 연계하여 추구하는 목표라 할 수 있다(홍문식의 1993, 149).

그러나 이 시기의 정책들은 미온적인 대책에 지나지 않았고 인구자질 향상을 위한 실질적인 정책을 펼치지 못했다. 1990년대까지 시행되던 2자녀 이하 불임수용자중 생활보호대상자에게 10만원, 의료부조대상자에게 5만원의 생계보조금을 1회에 한하여 지급, 단산가정의 0세 자녀 및 1-6세 자녀에 대해 보건소, 모자보건센터에서 간염백신을 무료 접종, 일반예비군, 동원예비군, 민방위 교육시 불임수술을 받을 경우, 일정시간의 교육 면제 등은 주로 저소득층 불임수용자의 생활안정을 도모하고 남성의 피임실천 참여를 확대시킨다는 데에 목표를 둔 것들이나 지원의 내용이 유명무실해진 시책들, 현실적으로 적용하기가 어려운 시책들이 대부분이었다(홍문식의 1993, 저출산국가의 인구정책, 150-151). 이 시기는 여성정책과 조화롭게 연계된 출산장려정책을 적극적으로 펼쳐야 할 때였지만 그렇게 하지 못했고 인구자질 향상 정책도 별다른 내용이 없었고 실적도 없었다.

1996년 정부는 출산억제정책을 공식적으로 종결하고 인구자질 향상과 복지증진을 주 내용으로 하는 '신인구정책'으로 전환하였다. 인구규모와 인구구조의 조절은 출산 조절을 통해 이루어질 수 밖에 없다. 출산력이 저하함과 동시에 그 결과로 나타나는 직접적인 인구 현상이 인구구조의 변화이다. 출생수의 증가율이 둔화됨으로써 젊은 층의 인구 비율이 낮아지고 오랫동안 지속되면 청소년 및 영유아의 비율은 점점 감소하여 인구구조가 항아리형으로 바뀌고 장년 및 노년인구의 비율이 점점 늘어나게 된다. 따라서 이전까지는 고출산으로 인한 인구과잉을 우려하여 인구증가억제를 도모하는 인구정책 위주였다면, 1996년 이후의 시기는 저출산으로 인한 인구구조의 불균형이나 인구 감소를 우려하여 출산장려를 꾀하는 정책으로

전환된 것이다.

이로써 34년 동안 시행된 출산억제 정책은 이제 인구자질 향상과 복지증진 정책으로 전환되었으며 이후부터 임신에서 출산, 보육에 이르기까지 다양한 출산장려정책을 펼치고 있다. 주요 내용에는 사회경제발전을 위한 저출산 수준의 유지, 유병율·사망력 개선, 출생성비 균형, 인공임신중절 방지, 남녀평등 및 여권 신장, 청소년의 성활동 예방, AIDS 및 성병 예방, 가족보건 및 복지증진 등이 포함되어 있다. 1997년에는 근로기준법을 제정하여 산전후 휴가 제도를 처음 도입하고 그 기간을 60일로 하는 출산장려 정책을 폈고, 2001년에는 모성보호 관련법(근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법)을 개정하여 산전후 휴가기간을 60일에서 90일로 연장하고 성희롱 금지, 남녀고용 평등 등 여러 정책을 시행하고 있다. 그러나 여전히 1993년의 합계출산율 1.67이 1998년에는 1.47로 떨어졌고 2003년에는 1.19까지 급하게 하락하고 있음을 볼 때 그 효과는 거의 없는 실정이다. 또한 재정 지원과 인식의 부족으로 인한 미온적 정책으로 적극적이고 실질적인 출산장려정책과 저출산 문제 해결을 위한 적극적인 조치는 드물었다(박영창 2005, 115).

2) 실질적인 인구정책의 부재

이 시기의 인구정책의 가장 큰 문제는 장기적 전망에 의한 정책의 방향을 갖지 못했다는 점이다. 인구정책, 특히 출산율 제고와 관련된 정책이 실질적인 효과를 발휘하기까지는 15-20년간의 정책 시차가 존재한다. 한국은 합계출산율이 1983년에 이미 인구대체 수준에 도달했으며 이후의 급속도로 저하하는 출산율 추세를 감안하면 1980년대 초에 출산억제정책을 종결하고 인구정책, 가족정책, 노동정책에 대한 전반적인 검토와 함께 정책의 전환이 이루어져야 함에도 불구하고 1996년에 이르기까지 정책의 방향감을 상실한 채 인구 정책이 이루어졌다.

종전의 가족계획사업이 인구자질 및 복지증진정책으로 전환하였다고는 하지만 공식적으로는 1996년까지 여전히 인구증가억제정책의 기초 하에 정책이 추진됨으로써 변화된 인구실태를 주도적으로 이끌어가기에 커녕, 오히려 반대의 정책을 그대로 답습하고 있었다. 1983년에 합계출산율이 인구대체 수준 이하로 떨어졌는데도 1989년까지 무료피임사업을 계속하였다는 점, 산아제한을 장려하기 위해 소득공제 인적 공제 범위를 2자녀로 제한하는 규정을 1994년까지 그대로 존속했었던 점 등은 이를 반증하는 실례들이다. 그동안 유명무실해진 정책들, 현실적용이 불가능한 시책들을 과감히 정리하지 못하고 그대로 방치하고 있었으며, 저출산의 심각성을 제대로 파악하지 못하고 미온적이고 산만한 정책으로 대처했다. 또한 1980년대 후반의 출산억제정책의 시행, 1990년대 초의 가족계획사업의 내용에는 출산억제, 또는 출산

장려에 대한 어떤 기조도 없는 점, 1996년에서야 정부가 공식적으로 인구증가억제정책을 폐지한 것, 1984년에 저출산 사회에 진입하고 2000년에 고령화 사회에 진입했음에도 불구하고 2005년에야 저출산·고령화기본법이 제정되고 위원회가 출범한 점 등은 일관성있는 정책을 펼치지 못했음과 함께 정책적 대응과 정책 전환이 신속하지 못했음을 반영한다. 이렇게 볼 때 적어도 이 시기는 실질적인 인구정책의 부재기였다고 할 수 있다.

또한 출산억제정책은 경제성장에 상당한 공헌을 하였지만, 시대의 변화를 파악하지 못하고 장기간 시행됨으로 인해 국가의 궁극적 목표를 위배하는 결과를 초래하였다. 출산억제라는 부분적 목표는 매우 성공적으로 달성했지만 세계 최저 수준의 저출산 문제를 야기시켰기 때문이다. 결국 의도했던‘출산억제’효과가 너무 크게 나타나 결과적으로‘국가경쟁력 훼손’이라는 의도하지 않은 효과가 나타나게 된 것이다. 이는 소득 및 교육 증가에 따른 자녀 효용 감소에 대한 인식 부족에 한 원인이 있다고 하겠다. 정책효과가 발휘되기 위해서는 저출산·고령화에 영향을 미치는 다양한 사회경제적 원인과 파급효과에 대한 종합적인 내용이 수용되어야 하는데 지금까지의 한국의 인구정책은 미시적인 산아제한에만 관심을 두었다.

우선 일인당 국민소득이 증가함에 따라 자녀에 대한 효용은 감소하고 비용이 늘어남으로 인해 출산력은 낮아진다는 사실을 당시 출산억제정책 담당자들은 제대로 인식하지 못했다. 일반적으로 자녀의 출생수준은 1인당 국민소득이 늘어나는 것과 반비례하는 것으로 나타난다(Leibenstein 1957; Mueller; 마쓰타니 2005). 부모가 자녀를 소득원이나 노후부양자로 간주할 때 자녀의 효용성은 증가하지만 소득이 높아질수록 이들의 효용성은 감소한다. 반면에 자녀의 양육에 필요한 직접 비용 및 간접 비용은 소득이 높아질수록 높아지므로 자녀에 대한 효용성은 감소된다. 또한 자녀들은 기혼여성의 소득기회를 희생시키는 비용이 크므로 출산 수준이 낮아지기도 한다. 결론적으로 합리적인 의사결정이 이루어진다고 가정할 때 소득이 높아질수록 자녀 출산을 감소한다는 것이다. 한국에서도 경제성장과 합계출산율은 반비례의 관계를 보이고 있다(<표 참조>).

뿐만 아니라 교육수준이 높아질수록 사회 참여율이 증가한다고 볼 때 교육 수준의 증가 정도와 합계출산율과의 관계도 반비례의 관계를 보이게 될 것이다. 경제가 성장하고 교육 수준이 증가하면 출산력 저하는 따라오므로 출산억제정책은 신중하게 시행하고 적절한 시기에 정책을 종결하거나 전환하여야 한다. 그러나 한국은 1970-80년대에 이르기까지 급속한 경제 성장을 이루었고, 이 시기에 여성들의 교육 수준도 급격히 증가하고 있음을 볼 때 시기별 합계출산율은 지속적으로 감소하리라 예상할 수 있었음에도 불구하고 이에 대한 인식이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 현재의 저출산·고령화 현상을 초래하게 되었다고 볼 수 있다.

<표 2> 합계출산율과 경제성장을 및 교육수준의 변화추이

		1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
1인당 GDP		81	106	252	594	1,645	2,194	6,147		10,841	14,162
합계출산율		6.0	5.4	4.5	3.6	2.7	1.7	1.6	1.6	1.47	1.08
			1966	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
고등학교 취학율	여성		19.6	24.1	35.8	62.2	74.5	85.4	91.3	95.5	96.3
	계		27.5	30.5	43.6	68.5	78.3	88.0	91.8	95.6	95.8
대학교취학율	여성					5.2		16.7	24.2	37.5	54.9
	계					11.1		28.4	36.8	50.9	71.1

출처: 한국은행, 각년도 『국민계정』 (2000년 기준임); 경제기획원, 1989. 『한국의 사회지표』; 교육인적자원부, 각년도 『교육통계연보』.

인구정책의 또 다른 문제는 이 시기의 인구정책이 저출산과 관련된 여성 정책과 연계되지 못한 채 개별적으로 수행되고 있다는 점이다. 여성정책은 1980년대부터 활성화되기 시작하였다. 1987년 제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987-1991)에 여성발전 계획이 최초로 통합된 이후, 제7차 경제사회발전 5개년 계획(1992-1996)에서는 최초로 여성개발부문을 독립부문으로 채택하고 교육, 고용, 문화, 사회활동, 복지 및 국제활동의 분야로 확대된 정책 과제가 제시되었다. 또한 남녀고용평등법 제정(1987), 모자복지법 제정(1989), 가족법 개정(1990), 성폭력 범죄처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률 제정(1993), 여성발전기본법 제정(1995), 남녀고용평등법 개정(1999) 등이 그 동안 이루어짐으로써 고용평등, 모성보호, 성평등 정책의 내용이 적어도 법·제도적으로 활발하게 구체화되는 시기였다. 그러나 사회적으로는 여성정책이 활성화되는 시기였음에도 불구하고, 이 시기의 출산장려정책은 인구·가족·노동·보육·교육 등의 여성정책이 일관성과 체계성을 갖추어 통합되어 있지 않다. 1987년에 제정된 남녀고용평등법이 육아휴직제도를 처음 도입하고 여성의 직장 일과 출산의 조화를 꾀한 것은 이 시기의 제도적 공헌으로 볼 수 있으나 실질적 효과가 미미하였던 것은 그 예라 볼 수 있다. 다양한 출산장려정책을 백화점식으로 나열하였을 뿐, 저출산·고령화 인구정책은 여성을 매개로 모성정책과 밀접한 관련을 가지고 있음에도 불구하고 성평등정책이나 여성인력활용정책 등이 인구정책과 연계되지 못함으로써 이 시기의 출산장려 정책은 정책적 한계를 갖는다.

IV. 여성문제와 인구정책

1. 인구와 여성문제

인구는 여성문제와 밀접한 관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 개발도상국에서는 성평등

수준이 낮을수록 출산율이 높지만 선진국에서는 성평등 수준이 높을수록 출산율이 높게 나타난다(Chesnais 1996 손승영 논문) 선진국에서는 성인지적 관점이 정책에 반영된 결과, 일과 가정의 병행정책이 잘 마련됨으로써 여성의 지위와 출산율이 비례되어 나타나기 때문이다. 따라서 성평등 수준이 낮은 개발도상국가들과 성평등 수준이 높은 선진국에서 모두 출산율이 높은 반면, 성평등 수준이 중간인 나라들에서는 오히려 출산율이 낮게 나타나는 U자형 관계를 보이고 있다. 이는 UNDP 인간개발보고서에서도 마찬가지로 나타나서 젠더개발지수가 높은 나라와 낮은 나라들에서는 합계출산율이 높게 나타난 반면, 중간수준의 나라들은 합계출산율이 낮게 나타났다(UNDP 2004).

이는 여성문제에 대해 국가가 어떻게 대응하느냐에 따라 인구현상, 즉 출산율이 변화할 수 있음을 보여주고 있는 것이다. 역사적으로 많은 경우 국가는 도구주의적 관점에서 여성문제에 개입해왔다. 특히 한국에서 국가는 여성을 발전에 종속시켜왔다. 발전은 효율성과 경쟁력, 생산성을 우선적인 가치로 삼는 목적지향적 개념으로서 근대 산업사회의 생산중심적이고 남성중심적인 세계관을 배경으로 한다. 국가발전에 기여하고 그 과정에 참여함으로써 여성의 지위를 높이려는 정책방향은 이들 정책이 국가발전에 필요로 하는 여성들에 한정되어서만 그 효과가 주로 발휘된다는 점에 문제가 있다. 국가발전에의 기여 여부는 생산영역에 들어가 일하는지 여부에 달려있기 때문에 정책의 혜택은 대부분 일자리를 갖는 여성들에게 미칠 뿐 사적영역 등 공식적인 경제활동 분야에서 일하지 않는 여성들은 소외되는 것이다. 일하는 여성을 위한 보육정책이 여성정책과 출산장려정책의 핵심이 되고 있는 것도 이를 반영한다.

보육정책의 필요성은 주로 여성인력의 사회적 활용이라는 차원에서 제시되고 있다. 저출산 고령화 사회에서 생산인력이 상대적으로 적어짐에 따라 생산영역에 여성인력이 공급되지 않으면 국가의 국제경쟁력은 떨어질 것이라는 대전제 아래, 여성을 가정으로부터 끌어내기 위해서는 보육지원 정책이 필요하다는 결론이 도출되고 있는 것이다. 이런 시각에서 보육이란 여성들의 사회적 참여를 가로막는 짐으로 여겨질 뿐, 그 자체가 갖는 사회적 필요나 목적적 가치는 인지되기 어렵다(양현아 2005).

이것은 사적영역에서 여성들이 맡아온 출산과 육아의 노동을 사회적 노동으로 인식하지 않았음을 보여주는 것이고 여성인력 활용 수단으로서 채택된 보육정책은 육아 그 자체의 중요성을 감소시킨다. 보육과 여성의 관계를 젊은 여성의 사회진출이나 경제력 제고의 관점에서만 추진되는 것에 대해 유의해야 한다. 이러한 상태에서는 가정주부 역시 출산을 기피할 수밖에 없다. 최근 들어 국가의 경쟁력을 높여야 할 필요성이 커지면서 여성인력의 경제활동 참여를 요구하고 있다. 특히, 저출산·고령화의 특징을 보이는 우리 사회는 부양을 필요로 하는 인구는 늘어나는데 비해 그들을 부양할 인구는 적어지고 있다. 발전론적 관점의 출산장

려정책은 가부장적인 사회를 설득하는데 어느 정도 효과적일 수 있지만 궁극적인 해답은 될 수 없다. 여성의 상대적 빈곤, 억압, 차별 등과 관련된 구조적 문제와 함께 정책의 방향이 설정될 필요가 있으며, 발전론적 여성정책의 한계를 중요하게 고려할 필요가 있다. 그것은 여성들로 하여금 '사회적 협동'에 참여해 발전에 기여할 수 있도록 하는 일 뿐 아니라, 여성들이 그동안 사회를 위해 맡아 수행해온 비가시화된 일들을 사회적 활동으로서 가시화하고 정책적으로 지원하는 일이 여성정책이 수행해야 할 과제인 것이다(황정미 2005) 1980년대까지 여성의 사회참여는 여성 자신을 위한 것이기에 앞서 국가발전이나 지역사회 활성화를 위해 필요한 것으로 이해되었으며 정부는 다분히 여성을 도구적인 시각으로 바라보았다. 이러한 국가정책의 '도구적 여성관'은 최근에도 나타나고 있다. 예컨대 여성고용 확대정책은 여성의 평생평등노동권 확보보다는 저출산·고령화 사회에 대비하는 인력활용의 차원에서 필요한 정책으로 간주되는 경우가 많기 때문이다.

저출산·고령화 사회에 대비하는 정책의 중요성이 강조되면서 여성의 권익증진과 남녀차별 개선에 초점을 맞추던 여성부가 보육정책을 중시하는 여성가족부로 성격을 전환하고 있는 것도 같은 맥락에 있다. 사적영역은 물론 공적영역에서의 가부장적 문화와 이에 따른 성불평등이라는 여성문제에 대한 근본적 고려없이 여성정책뿐만 아니라 인구정책도 한계를 보일 것이다.

2. 한국 여성정책의 변화와 양성평등

1) 초기 여성정책의 형성과 성격

여성정책은 여성문제를 해결 또는 완화하기 위한 국가의 대응이다. 해방 이후부터 1950년대까지 국가가 여성문제를 인식하고 개입하는 방식은 그리 체계적이지 못했지만 이후 정책의 방향에 적지 않은 영향을 미쳤다. 초기 여성정책인 부녀행정은 미군정의 영향 하에 여성의 지위개선을 원칙적으로 표명하였으나 실질적으로 여성들의 복리를 증진시킬 자원이나 수단을 제대로 갖추지 못한 채 계몽교육에 치중하였다. 한국전쟁은 사회적 보호를 필요로 하는 여성들을 지원하는 사업의 계기가 되었지만 주로 외국원조에 의존하는 일시적인 응급구호사업에 치우침으로써 체계적인 여성지원 정책이 정착되지 못하였다.

1960년대부터의 개발국가는 여성과 관련한 다양한 사업을 시행하였으며 여성문제에 대한 특수한 국가의 인식과 개입이 나타났다. 여성문제 자체를 해결하려는 정책목표는 도입되지 않았으며 국가의 전체적인 개발전략에 맞추어 여성에 대한 개입의 방향이 결정되었던 것이다. 여성은 국가발전의 목표를 각성하고 절약 내핍생활을 감당해야 하며, 효와 부덕을 지키

는 가족윤리의 수호자가 되도록 요구받았다. 여성의 가족책임을 강조하면서도 여성의 출산과 양육을 지원하는 정책들은 마련되지 않았다. 여성의 재생산활동은 당연히 수행해야 할 도덕적 책무로 전제되었다.

여성노동자에 대한 정책적 인식도 매우 열악하였다. 1970년대는 미혼여성노동자를 중심으로 여성취업이 증대하였으나 이들의 근로조건은 매우 열악하였다. 국가가 주도하는 산업화 전략은 성별위계에 따라 차별적인 효과를 낳았으며 여성은 저임단순노동에 동원되었다. 1973년부터 미혼여성노동자를 위한 직장교실, 근로여성교실 등의 프로그램이 시행되었지만 여성적 교양교육과 부덕함양이 주를 이루고 직업훈련의 성격은 매우 취약하였다(황정미 2001). 여성관련 정책을 담당하는 국가기구는 예산과 조직 면에서 매우 주변화되어 있었으며 20여년간에 걸친 엄청난 인구이동, 가족구조의 변화 등에도 불구하고 이에 상응하는 정책의 변화는 뚜렷하게 나타나지 않았다. 1963년부터 1979년까지 부녀행정은 취약여성의 한시적 보호 및 관리·통제사업과 가정주부를 대상으로 합리적이고 과학적인 가정관리 기술을 계몽하며 또 각종 국가사업에 여성단체와 대중들을 동원해 내는 부녀지도사업이 시행되었다. 특히 두드러진 점은 부녀지도사업인데 가족계획사업과 여성대상 피임약 및 피임시술의 보급, 새마을 부녀회 활동 등이 그것이다. 계몽사업과 다양한 지역개발사업에 여성들이 대규모로 동원되었는데, 1961년 이후 재건부녀회의 조직부터 가족계획어머니회, 새마을부녀회 등 위로 부터 조직되고 운영되는 여성조직이 상당한 규모로 확대되었으며, 이러한 부녀조직들은 보건사회부 부녀국뿐 아니라 다른 여러 정부부처와 협의하여 관리하였다.

1970년대 후반에는 농촌위주의 부녀회 조직과 성격을 달리하는 대도시 중산층 여성 중심의 민간 여성단체들이 활성화되었다. 이는 특히 1975년 ‘세계여성의 해’에 의해 여성단체의 활동이 사회적 주목을 받는 계기가 되었다. 그러나 1970년대 한국 여성단체의 활동은 국가사업과 온건한 사회봉사활동에 치중했다는 점에서 양성평등에는 크게 기여하지 못한 것으로 평가된다(서명선 1989). 반면, 일부 여성단체들은 가족법개정운동 등과 같이 양성평등의 관점에서 기존 제도의 변화를 주장하였으며 여성문제 제기와 올바른 인식정립을 모색해온 이러한 여성단체의 활동은 1980년대 이후의 여성운동이 급성장하는데 밑거름이 되었다.

2) 1980년대 이후의 여성정책: 여성운동과 양성평등

한국에서 양성평등을 명시적 목표로 삼는 여성정책이 도입된 시기는 1980년대이다. 이 시기는 여성정책의 지평 자체가 바뀌는 시기였는데, 가장 큰 특징은 아래로부터의 여성단체들이 급격히 성장한 것이다. 즉, 이미 1970년대 후반부터 성장하기 시작한 기독교 여성운동이나 여성노동운동의 흐름을 흡수한 여성운동이 민주화운동의 확산과 더불어 자신의 사회적

영향력을 확대한 시기였다. 이러한 역량은 1990년대 여성문제 관련 법 제·개정운동으로 이어져 여성정책의 현실적 변화를 가능케 한 원동력이 되었다. 여성평우회(1983년), 한국여성단체연합(1987년) 등 1980년대에 활성화된 여성운동단체들은 정권순응적·보수적인 이전의 여성단체와는 달리, 민족민주운동에 동참하는 여성운동으로 자신의 정체성을 규정하였다. 사실, 이들 단체는 처음부터 여성정책에 관심을 가진 것은 아니었으며, 다른 민주화 운동과 연대하여 시위와 집회, 직접적인 정치투쟁에 역량을 집중하기도 하였다(황정미 2005).

1980년대의 여성단체들은 페미니즘 이론을 공유하였으며 새로운 대안적 양성평등의 가치를 정부가 수용하도록 요구하였다. 1980년대 중반부터 여성정책에 남녀평등이나 차별철폐와 같은 새로운 정책의제가 도입되었다. 남녀고용평등법의 제정(1987년)과 개정(1989년)은 여성의 평등한 노동권과 모성보호를 규정한 중요한 사건이었다. 여성정책을 담당하는 정부기구도 1980년대에 설립되었다. 1980년대의 여성운동은 민주화의 과정 속에서 성평등의 이념을 확산시키고 정치적 자원을 얻는데 그 역량이 집중되었다.

구체적인 여성정책은 1990년대 들어 확대되었는데 여성정책을 뒷받침하는 법률이 잇달아 제정되었고 체계화된 법률에 입각해 여성정책이 입안, 집행되기 시작한 것이다. 가족법(1990) 윤락행위방지법(1995), 남녀고용평등법(1995, 1999)의 개정, 영유아보육법(1991), 여성발전기본법(1995), 남녀차별금지법(1999)의 제정으로 여성정책이 새로운 단계로 도약하게 되었다. 여성정책 전담기구도 확장되었는데 대통령 직속 여성특별위원회 설치(1998), 6개 부처의 여성정책담당관실 설치, 여성부 신설(2001)이 이루어졌다. 1990년대는 기존의 여성정책이 방향을 전환한 시기로 여성관련 국가정책의 목표가 ‘양성평등’으로 제시되고 여성의 평등권과 삶의 질 향상은 그 자체로서 독자적인 가치로 인정받기 시작했다. 양성평등채용목표제, 보육정책, 남녀평등의식교육, 대중매체의 성차별내용개선 등을 위한 정책 등이 도입되었다. 다른 한편, 정부의 여성정책에 대한 역량이 부족하고 급진적 여성운동이 주도한 여성정책의 발전은 여성정책이 다른 정책과의 연계에서 한계를 보였다. 즉, 여성권의의 향상과 국가발전의 조화를 이루지 못했다.

1995년에 제정된 ‘여성발전기본법’은 ‘개인의 존엄을 기초로 하여 남녀평등의 촉진, 모성의 보호, 성차별적 의식의 해소 및 여성의 능력발전을 통하여 건강한 가정의 구현과 국가 및 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담할 수 있도록 함’을 기본이념으로 하고 있다. 이에 따라 정책대상을 여성으로 한정하는 여성정책을 넘어 일반 정책까지도 성차별적 기존제도의 부당성을 인식하는 관점에서 정책의 성별영향을 분석하고 그 영향이 남녀 불평등하지 않도록 할 것을 지향하는 성주류화를 목표로 하고 있다. 여성정책을 남녀평등의 촉진, 여성 사회참여의 확대, 여성복지의 증진으로 정의하고 있는 여성발전기본법은 남녀평등

과 여성복지의 증진도 궁극적으로 여성 사회참여의 확대를 통해 이루어지는 것으로 보고 있다.

여성의 사회활동 영역에의 진입을 방해하는 명시적인 차별들을 금지하고, 여성들을 사회 각 영역에 포함시키려는 전략은 실로 매우 중요하다. 그러나 일상적이고 구조적인 차원에서 의 차별에 대해서는 상대적으로 미약한데, 예를 들어 ‘사적인’ 영역에서 여성들이 수행하고 있는 일들에 대한 평가나, 공사영역이 성별화되어 있는 분업체계를 해체하려는 적극적인 전략은 찾기 어렵다. 즉, 기존의 사회, 정치 경제 등 제반 현실의 성차별적 질서와 원리를 시정 하되, 그 구체적인 전략은 여성의 사회진출을 방해해 왔던 요인들, 즉 사회에서의 여성차별 을 제거하고 육아의 부담을 덜어주는 것과 같은 것에서 찾고 있다. 이에 비해, 남성들은 사적 영역에 통합시키는 전략이나 사적인 것으로 여겨졌던 것들을 사회적으로 확장시키는 정책들 에 대한 관심은 취약한 것이다. 특히, 선진국과 비교하여, 여성고용 문제의 비중이 상대적으로 약하고 특히 여성의 경제적 자립과 임금격차의 축소, 동일노동동일임금 등이 거의 쟁점화 되지 않아 여성의 경제적 자립보장과 임금차별 해소 등이 강조되지 못하였다.

한국 여성정책의 기본계획은 여성의 경쟁력 강화 및 여성인력자원의 육성, 가정과 직장의 양립 등을 보다 강조하고 있다. 그러나 성주류화가 단지 남성들이 중심이 되고 있는 공적인 영역에 여성들도 함께 들어가 동등한 주도권을 갖는 것을 의미하는 것만은 아니어야 한다. 공사영역을 성별분업에 의해 남녀의 영역으로 이분화해 조직한 근대의 젠더화된 산업사회 속에서 여성이 남성의 영역인 공적 영역에 진출해 일자리를 갖는 것을 통해 남녀가 평등해 질 수 있기에는 분명한 한계가 있기 때문이다. 여성과 남성의 현실적 권력자원이 불평등하기 때문이다. 이 때문에 양성평등을 위한 성주류화는 여성의 사회진입을 막아온 공적영역에서 의 차별을 제거하는 것 뿐만 아니라, 사적영역이 공적영역의 활동을 위한 것으로 조직되어 있는 현재의 공사영역의 관계 및 여성의 영역으로 성별화되어 있는 사적영역의 해체 또는 재구성하는 것 역시 주요 정책의 과제로 삼아야 할 필요가 있다. 기존의 제반 공적제도들이 가부장적 역사 속에서 구성된 남녀의 차이를 이유로, 여성이 공적인 영역에 진입할 때 남성 에게는 결코 요구하지 않는 여러가지 이중부담과 희생 및 여러 대가를 여성에게 치르도록 하고 있는 사회적 부정을 인식하고 이를 제거해가는 노력이 필요하다.

여성의 경제활동 참여가 계속 증가하면서 여성의 생산적 활동의 중요성이 커지고 있다. 여 성의 경제활동 참여는 여성의 교육기회 여건이 향상되고 여성의식이 높아지면서 전통적인 성역할이 아닌 자신의 일을 가지고자 하는 여성들이 늘어나기 때문이다. 그러나 보다 현실적 인 이유는 한 사람이 가족의 생계를 책임지기 어려워진 현실이다. 높은 자녀 교육비는 물론, 소비 중심적 삶의 질 제고를 추구하는 삶의 방식 등은 전업주부의 ‘중산층 이데올로기’를 유

지할 수 없게 만들고 있다.

지난 20여년간 여성경제활동 참여율은 크게 늘어났으며 계속 증가될 전망이다. 고령화 추세와 맞물려 여성이 가구주인 가구의 수도 지속적으로 증가하고 있다. 고령사회가 된다는 것은 여성의 입장에서 그만큼 보살펴야 할 정서적, 육체적 일들이 많아진다는 것을 의미한다. 여성의 경제활동 증가와 고령화라는 변화는, 다른 변화가 일어나지 않는 한, 여성의 이중부담을 강화시킬 것이다. 수입을 위한 경제활동에의 요구와 집안에서의 가족보살핌의 요구가 증가할 것이기 때문이다.

이런 상황에서 1.08명(2005)의 세계 최저 출산율은 자연스런 결과일지 모른다. 저출산은 자녀양육 비용과 보살핌 모두를 줄일 수 있는, 가족이나 개인 단위에서 취할 수 있는 한 가지 방법이기 때문이다. 여성이 경제활동과 보살핌의 부담을 지는 한, 더구나 이러한 부담이 정당한 평가를 받지 못한다면 여성은 '저출산'이라는 자신에게 가장 이익이 되는 합리적 선택을 하게 될 것이다. 다행히 이러한 선택은 여성에게 주어진 부담 속에서 취한 선택이기 때문에 자발적 선택이라 보기는 어렵다. 환경이 변화하면 다른 선택도 할 수 있기 때문이다.

V. 저출산과 인구정책의 변화

1. 저출산·고령화와 사회경제적 영향

선진국들의 저출산 현상은 최소 한 세기 이상 걸쳐 진행되어 왔으나 한국의 저출산 현상은 다른 선진국들과 달리 단기간에 진행되고 있으며 또 그 변화의 정도가 매우 크다. 선진국의 사례를 보면, 출산율 수준이 낮을수록, 즉 저출산의 진행기간이 길어서 그 고착성이 높을수록 출산율 제고에는 막대한 비용이 소요되는 반면, 그 효과가 아주 더디게 나타나거나 불확실하다. 따라서 저출산이 하나의 사회현상으로 완전히 고착되기 이전에 효율적이고 올바른 대책들이 마련되어 지속적으로 추진될 때, 상대적으로 적은 비용으로 높은 효과가 기대될 수 있다.

세계 최저수준의 출산율과 가장 빠른 고령화 진행으로 한국 사회의 지속적인 발전 가능성에 대한 우려가 커지고 있다. 평균수명 연장으로 65세 이상 노인인구가 지속적으로 증가하여 2005년 전체 인구의 9.3%를 차지하였다. 고령화 사회에서 고령사회, 초고령사회로 진입하는데 소요되는 기간이 세계 최단기를 기록 할 것으로 전망되고 있는데, 현재의 고령화 추세가 지속될 경우, 한국은 2050년경 노인인구비율이 세계 최고수준에 이를 것으로 전망된다. 인구가 고령화되는 원인은 복합적이다. 고령화의 원인은 크게 평균수명의 연장과 출산율의 하락

에서 찾아볼 수 있는데, 한국의 경우 인구증가를 억제하기 위해 1960-80년대에 걸쳐 실시한 가족계획정책으로 인한 출산율 감소가 급속한 고령화의 한 원인이 되고 있다. 2020년경에는 베이비붐 세대가 노년층으로 진입하며, 이 시기가 65세 노령인구의 증가율이 15세 미만 유년인구의 감소율보다 통계상으로 높아질 것으로 예상되기 때문에 급속한 고령화가 예상된다. 인구고령화가 일어나려면 저출산율과 저사망율이 다 같이 필요조건이 되지만 현실적으로 저사망율보다는 저출산율이 좀 더 적극적인 요인이 된다. 고령화란 65세 이상 노인인구의 비중이 커지는 것을 의미하는데 사망률 저하로 노인의 절대수가 많아진다고 하여도 출생율이 높아 연소인구가 더 많이 증가하면 노인인구의 수는 상대적으로 적어지기 때문이다(구성렬 2004).

한국은 저출산으로 인해 합계출산율이 2005년 1.08명으로 OECD 국가 중에서도 가장 낮은 수치를 보이고 있다. 출산율이 이와 같이 급격히 저하된 직접적인 인구학적 원인은 혼인연령의 상승 및 혼인율의 저하와 유배우 출산율의 저하라 할 것이다. 1970년 이후 2000년까지는 나이별 출산율이 모든 연령층에서 워낙 크게 저하되어 가임연령층 여성인구의 수가 증가되었는데도 불구하고 출산아 수가 감소할 수밖에 없었다. 그런데 2000년부터 2050년간은 나이별 출산율이 더 이상 저하되지 않아도 가임연령층 여성인구의 수가 감소하기 때문에 출산아 수가 감소할 것으로 전망되고 있다. 혼인연령도 변화하고 있는데 만혼화는 만산화로 이어지고, 이는 출산율 저하에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 또한 유배우 출산율의 비교를 통해 결혼 여성의 출산율의 변화 정도, 즉 결혼한 여성이 일생동안 출산하는 자녀의 수의 변화를 파악할 수 있는데, 기혼여성 1인당 자녀의 출산율이 저하하는 것은 출산율 저하의 대부분을 차지하는 저출산의 가장 큰 요인이 되고 있다.

일반적으로 경제가 발전하면 여성의 학력 및 사회·경제적 지위가 상승하면서 혼인연령이 상승하고 혼인율이 저하되는 한편, 출산·육아에 따른 직·간접비용도 증가하므로 유배우 출산율도 저하될 수밖에 없다. 선진국처럼 한국 여성의 경제사회적 독립성의 증대, 성평등 가치관의 확산은 혼인 및 출산의 동기부여를 저하시키게 된다. 간접비용은 출산·육아로 포기되는 소득, 즉 기회비용으로서 여성의 경제적 기회가 많을수록 크고 산업사회, 지식정보사회가 될수록, 개인의 능력과 학력 및 경력 등 인적자본 수준이 높을수록 커진다. 그리고 직접비용은 지식정보사회로 이행하면서 교육 등 인적자본이 중요해지고 그 결과 자녀의 교육비부담이 커짐으로써 증가할 수밖에 없다. 한국 역시 출산의 직·간접 비용은 어느 나라 못지않게 큰 폭으로 증가하여 왔다. 또한 그간 부진했던 한국여성의 사회경제적 지위가 최근에 와서 급격히 상승한 점, 이에 따른 간접비용의 상승과 출산의 보류, 이러한 지위 상승에 뒤지고 있는 가사의 책임편중과 보육시설의 부족, 그리고 1997년 외환위기 이후의 청년실업과 고용불

안으로 대변되는 경제상황 악화 등에 따른 혼인과 출산의 과도기적 지연 내지 연기가 세계 최저의 출산율을 유도한 것으로 볼 수 있다. 특별히 관심을 가져야 할 것은 외환위기 이후 급격히 늘어난 여성의 비정규 고용이 출산을 어렵게 만드는 중요한 요인이 되고 있다는 점이다. 비정규 근로자의 저임금과 고용불안은 출산과 육아의 직접비용에 대한 우려를 높이고 있기 때문이다. 청년실업이 축소되고 여성의 비정규 고용문제가 완화되지 않으면 저출산문제의 해결은 쉽지 않을 것이다.

현재의 추세가 지속될 경우, 총인구는 2020년 4,996만명을 정점으로 감소가 예상된다. 2005년 현재 0.44%인 인구증가율은 점차 둔화되어 2020년 0.01%에 도달한 후 감소세로 전환될 전망이다. 이에 따라 생산가능인구의 감소, 평균 근로연령 상승, 저축·소비·투자 위축 등에 따라 경제활력 저하와 국가경쟁력 약화가 초래될 전망이다. 생산가능인구는 2016년 3,650만명을 정점으로 감소할 것으로 전망되는데, 경제활동인구의 감소로 노동력 공급은 2015년 63만명, 2020년 152만명이 부족할 것으로 전망되고 있다(한국노동연구원 2005).

저출산·고령화는 경제의 성장잠재력 저하, 인구의 고령화로 인한 부양부담의 증가 등 사회경제적으로 많은 문제를 초래한다. 사회적 측면에서 노인인구 부양을 위한 생산가능인구의 조세·사회보장비 부담 증가로 세대간 갈등을 야기시킬 가능성이 크다. 저출산이 인구문제로 이해되는 이유는 저출산 세대가 성장했을 때의 부양력의 괴리에 대한 우려, 즉, 베이비붐 세대가 고령세대가 되었을 때 상대적으로 소수인 이후 세대 출생자들의 부담이 증가되기 때문이다. 저출산 고령화는 개인과 가족의 삶의 질에도 영향을 줄 것으로 예상되는데, 젊은 세대는 노인부양 책임과 자신의 노후대비 부담을 동시에 안게 되어 개인 가족생활에 있어서의 경제적 어려움이 가중될 것으로 보인다. 중요한 점은 부양의 책임과 자신의 노후부담 문제가 여성에게 집중된다는 사실이다. 전통적으로 부양부담, 즉 보살핌 노동(care work)은 여성의 몫이었고, 여성의 평균기대수명이 남성보다 7년 정도 더 길기 때문이다.

2. 저출산의 원인과 인구정책의 변화

한국의 출산율이 왜 이렇게 급격히 저하되었는가. 출산율 저하는 부분적으로 1962년 이후 추진된 가족계획사업의 출산억제정책의 결과라 할 수 있다. 정부의 출산억제정책이 성공할 수 있었던 것은 일차적으로 영아사망율의 급격한 하락으로 자녀의 생존가능성이 높아지면서 이상적 자녀수에 근접한 수의 자녀를 낳는 방향으로 출산행위를 조절하게 되었기 때문이다. 또한 피임기술의 발전 등으로 출산조절 욕구가 실현될 수 있었기 때문이다. 그러나 국가정책 이외에도 산업화, 가치관의 변화, 자녀양육의 물질적 사회적 비용, 결혼 및 이혼 경향, 교육 및 취업 등 여러 사회문화적 조건들이 복합적으로 작용하고 있다. 무엇보다 단기간에 진행된

급속한 근대화로 인한 사회 각 분야의 급격한 변화들, 즉 산업화와 도시화, 핵가족화는 출산을 감소에 큰 영향을 미쳤다.

개인과 가족의 가치관의 변화 또한 출산을 감소에 중대한 영향을 주었다. 여성의 경제활동 참여율 증가는 만혼화와 만산화로 이어졌는데, 이는 단순한 경제생활의 변화 외에도 경제활동 참여과정에서 여성들의 결혼관, 가족관의 변화에 의해 강화되어진 경향이 크다 할 것이다. 근대화 과정에서 개인주의가 확산됨에 따라 여성들의 관심이 가족중심적 관심보다 자신의 욕구나 성취에 대해 더 많은 관심을 가지게 되었다. 이에 따라 젊은 기혼자들은 부부중심의 가족생활 방식을 선호하게 되고 그 결과 비출산과 저출산으로 연결되었다. 또한 미혼 남녀의 결혼 및 출산에 대한 부정적 가치관은 지속적으로 커져 왔다. 특히 여성이 더욱 그러하여 만혼과 독신과 함께 자녀를 반드시 가질 필요가 없다는 생각을 갖는 여성의 비율이 늘어나고 있다. 자녀와 가족 중심주의적 가치관이 여전히 강하지만 출산에 직접적인 영향을 미치는 전통적인 요인은 약화되고 있다. 아이를 낳는 것을 가족의 또는 사회적 책무로 생각하기 보다는 개인적 선택으로 생각하는 경향이 우세한 실정이다. 또 독신자 비율도 증가하게 되는데, 만혼화가 더욱 더 진전되면 일생 독신으로 지내는 사람이 증가하게 된다. 이러한 비혼화는 결혼과 출산이 강하게 결부되어 있는 한국의 상황에서는 이것도 출생률 하락에 큰 영향을 미치는 것으로 보인다.

이와 같이 결혼 및 출산에 대한 가치관의 변화는 후기산업사회에서의 삶, 특히 여성의 삶의 조건이 개선되지 못하고 있기 때문이다. 저출산은 아이를 낳고 기르는 책임과 부담이 부모에게, 특히 모에게 전적으로 돌아갈 때 급속히 발생한다. ‘엄마되는 기쁨’보다 ‘엄마되는 부담’이 훨씬 큰 중압감으로 느껴지는 사회에서 아이낳기에 대해 긍정적인 태도를 갖기는 어렵다. 저출산의 원인은 엄마되는 것을 두렵게 만드는 것, 또는 부모되는 것을 두렵게 만드는 다양한 요인들로서 어느 하나의 원인으로 환원되기 힘들다(손승영 2006).

성역할의 변화도 중요한 저출산 원인이다. 여성의 교육수준이 높아지면서 여성도 남성과 같은 독립된 자아로 자신을 인정하기 시작하였다. 특히 여성의 경제활동 참여가 증대되면서 이러한 현상이 강화되었다. 핵가족화는 산업사회로의 전환과정에서 여성의 경제활동 참여 확대와 큰 연관성을 갖고 있다. 여성의 사회진출은 여성들의 결혼관과 가족관 등의 변화와 함께 가정 내에서 여성의 생활패턴의 변화를 가져온다. 또한 남아선호 사상이 약화되고 양성 평등적 자녀관이 확대됨에 따라 다자녀관에서 소자녀관으로의 전환을 촉진하였다. 이 과정은 전후 베이비붐 세대 이후의 출산력 감소의 과정과 중첩적으로 이루어짐으로써 매우 짧은 기간에 발생한 급격한 저출산 현상이라는 특수한 상황의 원인으로 작용한다. 그런데 소자녀관은 한국의 사회문화적 전통과 경제적 상황에서 교육열이라는 형태로 발전, 형성된다. 우수

인재로 성장시키기 위한 투자가 교육시장을 중심으로 경쟁적으로 이뤄졌다. 사교육비 부담이 증가함에 따라 자녀양육 비용이 증가하게 되었고 애를 낳는 것 자체가 결단을 요구하는 일이 되었다.

후진국에서는 자녀의 양육과 교육에 별로 돈이 들지 않으나 선진국으로 갈수록 자녀에게 교육, 소비 등 더 많은 비용이 지출되게 된다. 한국에서 유아의 83.7%가 보육비용을 지출하고(서문희 외 2002), 또 다른 조사에서는 응답자의 78.3%가 자녀양육 비용에 대해 부담을 갖는 것으로 나타나고 있다(장혜경 외 2004). 부부가 자녀를 갖지 않거나 적게 갖기로 결정한 요인은 자녀교육의 경제적 비용과 자녀양육 부담이 크기 때문이다(여성부 2003). 여성의 입장에서 아이를 낳는 것은 경제활동에 제약을 받으므로 소득이 줄고 지출이 늘는 것을 의미하며, 직장일과 가사의 이중부담을 져야 하는 것을 의미하며, 자신만의 시간을 갖지 못하고 산다는 것을 의미한다. 특히, 한국사회에서 저출산 관련 특수 원인으로서는 사교육비 부담이다. 기혼자들이 향후 출산의사가 없는 경우에 그 이유 중 가장 중요한 것은 ‘자녀교육비 부담(28.0%)’, ‘경제력이 없어서(27.8%)’, ‘양육비 부담(13.3%)’ 순으로 나타났다(장혜경 외 2004). 교육비의 과다가 저출산의 큰 원인으로 작용하고 있으며 대학 서열화에 따른 사회자원의 배분이라는 사회구조에 따라 사교육비 지출이 가계에 미치는 부담은 적지 않다. 사교육비 뿐 아니라 사회 전반적으로 경쟁적인 분위기와 압력도 저출산의 근본원인이 되고 있다. 자녀를 남들과 최소한 같은 수준으로 키우거나 남들보다 더 잘 키워야 한다는 경쟁과 압력이 부모들에게 작용하고 있고 그 결과 자녀양육과 교육비용을 높이는 원인이 되기도 한다. 지나친 교육열과 사교육, 경쟁주의 등과 같은 과열경쟁 분위기에서 여성들은 아이를 성공적으로 키워야 한다는 높은 기대치가 출산결정에 부정적인 영향을 미치게 되는 것이다.

출산과 양육의 책임과 부담마저 부모에게 전적으로 전가되면 부모들은 출산과 양육을 선택하지 않을 가능성이 높아진다. 산업화 과정에서 발생하는 부담을 줄여주고, 여성의 경제활동을 보장하지 않는 한, 출산과 양육은 엄마와 부모에게 과도한 부담이 되는 것이다. 한국의 저출산 현상은 한국사회가 출산과 양육을 전적으로 사적영역의 일로 여겨왔기 때문이다. 이에 더해 성불평등이 여성에게 부담이 되어 여성들이 직접적으로 출산을 기피하거나 미루는 원인으로 작동하였다.

종합적으로 볼 때 한국의 저출산 원인은 결혼연령 상승과 출산자녀수 감소는 소득 및 고용 불안정, 일과 가정의 양립 곤란, 자녀양육 부담 증가 등 복합적 요인에 기인하고 있다. 25-34세의 청년층이 처한 불안정한 고용여건은 결혼과 출산의 연기로 이어져 저출산 문제를 더욱 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 결혼관 및 자녀관 등 가치관의 변화도 출산을 하락에 영향을 주고 있다. 즉 결혼에 대한 미혼남녀의 부정적 태도가 증가하고 노후의 경제적

지원, 가계계승의 필요성 등 전통적 자녀관의 변화도 출산 자녀수를 감소시키는 요인이 되고 있다. 보다 근본적으로 여성의 경제활동 참여와 자아실현 욕구 증가를 뒷받침할 수 있는 가족, 사회구조 및 인식의 변화가 미흡한 것도 중요한 원인이다.

경제가 발전할수록 출산율이 낮아지는 현상은 대부분의 선진국에서 경험된 사실이다. 그러나 경제발전이 따라 성평등과 모성보호의 여성정책이 발달된 선진국들은 출산율이 더 이상 하락하지 않고 인구대체 수준을 유지하고 있다. 향후 15년 후 인구가 감소할 것으로 전망되는 독일, 이탈리아, 일본의 경우와 같이, 출산과 육아를 가족의 일로 보거나 경제발전에 비해 성평등 수준이 높지 않은 나라들은 저출산문제를 근본적으로 해결하지 못할 것이다.

한국은 1996년 신인구정책을 수립하면서 출산장려정책으로의 인구정책의 변화를 시도하였다. 그러나 실질적인 인구정책의 변화는 2001년 합계출산율 1.3명으로 초저출산사회로 진입하고, 2005년 합계출산율이 1.08로 급속도로 떨어지면서 부터이다. 2002년 이후 정부는 저출산·고령화 문제에 본격 대응하기 위하여 범국가적 추진 체계를 구축해 왔다. 특히 2005년 5월에는 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였는데, 여기에서는 국가의 경쟁력 제고, 국민의 삶의 질 향상, 국가의 지속적인 발전을 목적으로 다양한 정책들을 제시하고 있다. 또한 동년 9월에는 대통령 직속「저출산·고령사회 위원회」를 설치하여 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 계획과 정책 평가 등을 심의하도록 하였다.

정부의 정책을 보면 2020년까지 저출산·고령화에 대응한 전반적 사회·경제구조 개혁을 추진하는 것으로 되어 있다. 그 중 제1차(2006년-2010년) 시기에는 출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축을 추진 목표로 하여 세부사업을 추진하고 있다. 「출산과 양육에 유리한 환경조성」을 위해서는 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화, 일-가정 양립이 가능한 사회시스템 구축, 가족친화·향성평등 사회문화 조성 및 건전한 미래세대 육성을 추진하고 있으며, 「고령사회 삶의 질 향상 기반 구축」을 위해서는 안정적인 노후소득보장체계 구축, 노인 건강 및 의료보장 내실화, 주거·교통·문화 등 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성을 추진하고 있다. 또한 「저출산 고령사회의 성장동력 확보」를 위해서는 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축, 잇정자원의 경쟁력과 활용도 제고, 고령사회 금융기반 조성 및 고령친화 산업 육성을 추진하고, 「저출산 고령사회 대응 사회분위기 조정과 정책 효과성 제고」를 위해서는 전략적 교육·홍보, 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도, 중앙-지자체간 연계 강화, 정책 성과관리체계 구축을 추진하고 있다.

이와 같은 정부의 저출산 정책들이 성공적으로 수행되기 위해서는 여성으로 하여금 가정과 사회의 양립이 가능하도록 하고, 보다 근본적으로 성평등정책과 연계되어야 할 것이다.

VI. 출산장려와 성평등정책

1. 모성의 사회적 성격

강고한 유교적 가족주의 전통으로 여성의 출산에 대한 일정한 사회적 기대 또는 강요가 지속됨에도 불구하고 저출산을 막지 못하는 현상을 어떻게 이해할 것인가. 여성은 그동안 가족, 사회, 국가 등 공동체의 이익에 충실했다. 여성의 '출산과업'은 극심한 사회적 경쟁과 경제적 압력 하에서 모성에 대한 평가가 미흡하였기 때문이다. 가족존속의 필요에도 미치지 못하는 저출산은 국가의 개입과 지원을 가져오게 된다. 국가에 의한 모성의 사회적 지원이란 가족 속에 맡겨진 모성에 대한 의미변화를 필요로 하고, 또 그것을 수반하게 될 것이다. 그러나 현재까지 모성에 대한 새로운 의미가 만들어졌다고 보기 어렵다. 가족 안에서의 임신과 출산에 대한 압력이 지속되지 않고 가족 내에서의 여성의 모성역할의 전담이 담보되지 않는다면 출산율 1.08명(2005년)에 머물고 현 상황에서 나아지지 않을 것이다. 모성의 사회적·인간적 가치를 새롭게 평가하지 않은 채, 여성과 가족의 '자연스런' 책임으로 권력이 작동하는 모성제도에 대한 문제를 제기하지 않은 채, 국가와 사회의 모성비용 지불은 논란을 가져올 것이고 진정한 의미의 출산장려가 되기도 어려울 것이다. 모성의 의미, 모성정책의 가치에 대한 충분한 사회적 공감대가 형성되어야 한다.

모성은 여성노동자의 인력이 활용되는 한 사회의 경쟁력의 문제일 뿐 아니라, 생명의 존엄성을 지키기 위한 활동이다. 보살핌의 윤리와 논리, 즉 모성에 대한 옹호론이 이루어지지 않으면 이미 사회적으로 가치절하되고 당연시된 '여성'의 모성역할 및 모성활동에 관한 사회적 지원을 끌어내기 어려울 것이다.

인구재생산이 여성만이 아니라 사회구성원의 공동책임이라면, 남성과 비출산인구 역시 모성에 대해 일정하게 책임을 공유한다는 것을 의미한다. 모성활동은 가정과 일터, 사적장소와 공공장소에 걸쳐있으며, 비용 뿐 아니라 남성가족원의 태도변화, 양육 및 교육시설, 작업장의 근로조건, 운영원리, 공간구성의 변화까지 수반하는 것이다(양현아 2005, 122). 출산이 사회적 분담의 대상이 되기 위해서는 가족안의 제도적 압력, 출산에 대한 사회적 압력이 사라져야 하고, 여성에게 성별분업을 강제하는 제도가 철폐되어야 한다. 모성을 여성의 선택, 여성의 권리의 문제로 재규정해야 한다. 한국 국가는 가부장적 가족을 통하여 여성 및 그들이 행하는 모성역할을 비용지불 없이 누려왔다. 현재의 낮은 출산율은 그와 같은 국가의 무지불에 대한 저항이자 적응이라고 할 수 있다.(양현아 2005, 123). 출산과 가족과의 결박이 느슨해진다면, 양육을 포함한 가족의 복지활동에 대한 국가적 책임은 가중될 것이다.

2. 출산장려정책과 성평등

최근 정부는 출산장려를 위해 보육료 지원, 육아휴직제 등 다양한 양육지원정책을 확대하고 있다. 이러한 정책들은 저출산 위기를 해결하기 위해서 뿐 아니라, 여성의 경제활동을 지원하기 위한 정책이라는 점에서 매우 중요하다. 양육지원정책의 확대는 자녀양육이 더 이상 여성만의 문제가 아니라 사회 공동의 책임으로 받아들여지고 있음을 의미하기도 한다. 그러나 여성들은 여전히 일차적인 양육책임자로 간주되고, 일과 양육의 병행문제를 고민하고 있다.

정부의 저출산대책이 여성들의 권리에 어떠한 영향을 미칠 것인지는 불확실하다. 정부는 저출산의 주요 원인으로 ‘일과 양육의 병행’ 문제를 꼽고 있고, 이는 상당부분 여성노동자의 권리와 관련이 있지만, 출산정책이 과연 여성노동권을 확보하는데 도움이 될지는 의문이다. 기존 노동시장에 있는 여성들에게는 일과 양육의 병행이 문제이지만 노동시장에 새로 진입하는 여성의 문제는 간과되고 있다. 단순히 더 많은 아기를 위한 출산정책을 위해 여성노동을 증대시킨다던가, 또는 성 평등한 토대의 마련에는 기본적인 관심이 없는 출산정책이 여성들에게 도움이 되는 정책일 것인가. 저임금, 불안정 고용상태에서 혼자 소득만으로 살아가기 어려운 현실에서 여성의 노동권이 충족되지 않으면 출산이 늘 수 없다. 즉, 여성의 완전한 노동시장 참여가 전제조건되어야 하는 것도 이 때문이다. 비정규직 여성노동자들은 산전후휴가가 보장되지 않고, 육아휴직은 생각도 하기 어려운 현실에서 정부의 ‘일과 양육 병행’ 정책은 다수 비정규직 여성노동자들에게는 해당사항이 되지 않고 있다. 임신과 출산으로 인해 불이익을 당하는 문제부터 해결해야 할 것이다. 한국여성노동자회협의회가 작년 한 해 동안 평등의전화에 접수된 상담사례를 분석한 결과에 따르면, 성차별 관련 상담(264건) 중 임신출산과 관련한 성차별이 59.5%(임신출산해고가 31.8%, 임신출산불이익이 27.7%)로 높게 나타났다. 특히 임신출산으로 인한 차별상담은 매해 큰 폭으로 증가하고 있다.

정부는 ‘양극화’ 현상을 사회적으로 해결해야 할 가장 시급한 문제라고 보고 있음에도 불구하고, 정부의 출산정책은 어린이집과 사립유치원에 대한 기본보조금을 지원하고 보육료를 자율화하는 등 민간보육 서비스를 확충하는 데 중점이 주어져 있다. 이는 보육에 있어서의 ‘양극화’ 현상을 부채질하는 결과를 낳을 수밖에 없다. 여성가족부가 민간보육 지원을 공적 지원의 형태로 확대할 수는 있지만, 공보육의 수준이 턱없이 낮은 상황에서 저소득층에 결정적으로 불리할 것이다.

출산과 관련한 정부의 정책이 아동수당과 같이 양육에 있어서 ‘수당’을 주는 방식으로 전개되면 여성들의 노동권은 더욱 약화될 수 있다. 또한 민간보육을 지원하는 방식은 저소득층

에 특히 불리하다. 공공보육시설 지원이 제대로 이뤄지지 않으면, 결과적으로 양육 관련한 여성들의 보편적인 권리를 위협할 수 있다. 이렇게 볼 때 아동수당만으로는 충분치 않으며 공보육을 확충이 가장 중요하다. 여성들이 평등한 권리를 확보하기 위해선 무엇보다 공보육 확대가 중요한데 정부가 출산정책으로 '직접적인 보육비와 교육비'를 지원하고 '민간보육시설에 지원을 확대'하는 정부의 출산정책은 그만큼 정부가 책임지지 않겠다는 것을 보여준다(유해미 2005). 보육비와 교육비의 직접지원 방식이 긍정적인 면도 있지만, 프랑스에서와 같이, 저임근로여성의 경우 양육수당을 노동시장참여와 바꾸는 현상이 나타날 수 있다. 다수의 한국 비정규직 여성노동자들도 이러한 현상에 직면할 수 있으므로 여성의 입장에서선 단순한 양육지원이 아니라, '성 평등'한 지원이 필요한 것이다.

출산과 자녀양육의 중요성, 가족가치만을 강조해서는 저출산 문제가 해결되지 않는다. 개인의 다양한 생애설계와 행복추구권을 고려하면서 인간의 재생산 과정에서 여성의 의사결정권과 건강권, 그리고 이를 보장받을 수 있는 제반 사회적 지원을 포괄적으로 보장하는 데 중점을 두어야 할 것이다. 모성보호와 노동권, 공보육이 보장된 스웨덴의 경우, 여성의 다양한 삶의 형태, 즉 미혼, 동거, 결혼, 이혼 등의 상황에서 아이를 낳고 기를 때 국가가 제공하는 모든 혜택을 해당여성이 누릴 수 있다. 한국에서 결혼이 감소하고 이혼이 크게 증가하고 있지만 이혼과 재혼의 피해는 주로 여성과 그들 자녀에게 돌아갔다. 경제적 피해는 물론 인권의 침해까지 각오해야 상황에서 여성은 아기를 낳기 어려울 것이다.

한국에서 저출산 사회로의 급격한 전환은 경제적 요인과 성불평등 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 결과이다. 한국여성의 성불평등에 대한 인식 수준이 높아지고 있으나 현실은 이에 미치지 못하고 있다. 여성들이 공적영역에 점점 더 투입되고 있으나 가사분담이나 가족내에서의 역할기대는 변하지 않았기 때문에 여성의 이중부담은 가중된다. 따라서 가사노동이나 돌봄일에 있어서 공백이 생겨나고 있다. 남성 중심적 사회가 크게 변하지 않고 육아와 돌봄의 역할이 전적으로 여성에게 책임지어져 있는 한 여성은 혼인기피나 출산연기라는 전략을 택할 수밖에 없게 되는 것이다(이재경 외 2005; Hochschild 1997).

모성정책을 국가와 사회의 필요성으로 정당화할 때 여성을 중심으로 한 모성에 대한 의미 부여의 공간이 열리기 어려울 것이다. '모성' 개념인 임신과 출산의 사회적 환경에 대한 고찰이 필요하다. 모성의 문제가 유급노동을 위한 문제로 인식한다면 노동하지 않는 여성이란 누구인가, 주부 및 비공식 부문의 여성노동자의 모성은 어떻게 할 것인가. 현행 모성정책은 일하는 여성의 임신과 출산에 관한 정책이며, 따라서 가족내의 성역할, 출산을 요구하는 가족 및 사회제도는 변하지 않고 있다. 여성의 모성보호를 단지 여성의 일할 권리로 바라보는 관점을 넘어서서 아이를 낳고 기를 권리에 관한 새로운 관점으로 인식해야 할 것이다.

3. 저출산시대 성평등정책의 과제

출산율의 저하가 고령인구의 증가와 맞물려 국가적인 재앙을 예고하고 있다면 여성의 경제활동 증가와 고령화라는 변화가 여성에게 부담을 가중시키는 요인들을 해소할 수 있는 대책이 마련되어야 할 것이다. 그 대책은 무엇보다 이러한 변화 속에서 초래되고 있는 보육과 부양, 즉 보살핌의 문제를 사회적인 문제로 인식하고 그것을 해결할 수 있는 제도 및 정책을 마련하는 것이다. 보살핌의 문제는 공동체 재생산의 문제이면서 공동체의 미래를 위협하는 것이라는 점에서 결코 개인적·사적인 것이 아니라 정책적·공적으로 접근될 문제이다. 여성의 경제활동 증가는 기존과 같은 방식의 가족 내에서의 성별분업을 재편하는 것만으로 충분하지 않다. 그것은 전통적 규범이나 관행으로 확립되어 있는 기존의 사회와 가족간의 노동분업에 대한 재편을 필요로 하고 있다. 무엇보다 보살핌의 필요를 성별분업에 기초한 전통적 결혼 또는 가족제도에 의해 안정적으로 확보하기가 어려워진 사회적 여건의 변화를 사회구성원들이 인정하는데서 출발할 필요가 있다. 더 이상 보살핌이 가족 단위에서 자동적으로 이루어질 것이라 기대할 수 없는 현실을 냉정히 받아들이는 데서 출발해야 한다는 것이다.

보살핌을 공적으로 책임져야 할 주요 정책적 과제로 삼는 ‘보살핌의 공공성’에 대한 기본적인 합의가 전제되지 않는다면, 저출산의 문제를 해결하기 위한 논의나 그 정책적 실행 역시 어려울 것이다. 보살핌의 사회화는 가족 보살핌과 대체관계에 있는 것이 아니라 가족보살핌을 가족의 의무를 넘어서 가족의 권리로 만들어주는 상호보완적인 관계에 있다. 어떤 사회든 그 사회가 유지 발전되기 위해서는 생산과 재생산, 이 두 영역의 발전은 필수적이다. 생산과 재생산을 공적영역의 일과 사적영역의 일로 이분화하고, 생산영역이 재생산 영역을 수단화할 때 나타나는 현상이 현재와 같은 저출산과 보살핌의 공동화라 할 수 있다. 고용을 우선하여 보살핌 노동과 일자리를 이분화하여 양자택일적 구도로 만들고 후자의 선택을 하도록 만드는 것이 문제이다. 생산영역이 우선시될 때 누군가를 돌봐야 하는 일은 걸림돌이요 부담일 뿐이다. 경제적 이익이 발생하는 것만을 ‘생산적’인 것으로 보는 사회에서 무급의 보살핌 노동이 속해있는 재생산영역은 주변화되고 여성에게 우선적으로 할당되었다. 누군가를 보살펴야 하기 때문에 직장을 가질 수 없는 이가 있다면, 그는 무능력하거나 의존적이어서가 아니라 보살핌의 일을 해야 하기 때문이다.

저출산은 현재 자신의 미래와 함께 미래의 자녀에 대한 안전이 보장되지 않기 때문에 재생산과 관련해 여성들이 선택한 결과라 할 수 있다. 자신의 일과 자녀를 돌보는 일을 양립할 수 없는 여건이기 때문에 여성들이 출산을 미루거나 포기하기도 하지만, 또한 자신의 노후의 안전망이 전혀 마련되어 있지 못하기 때문에 아이를 갖지 못하는 것이기도 하다. 자녀가 미

래 자신의 노후를 의탁할 안전한 자원이 되지 못하는 현실에서 아이를 키우는데 드는 만만치 않은 양육과 교육비용을 별다른 노후대책도 없이 감당한다는 것은 자신의 노후를 방치하는 결과로 이어질 수 있기 때문이다.

미래세대의 안전한 재생산이 공적으로 제도화되어 있지 않는 곳에서 소위 ‘생산적이고 경쟁력 있는 발전’이 과연 가능한 것인가. 경제적 생산이 주된 목표가 되고 인간생명의 재생산은 부차적인 것이 되는 곳에서는 생산적 발전이 지속될 수 없는 것이다. 발전이 지속가능하기 위해서도, 소득과 고용창출을 위한 생산활동과 보살핌을 위한 재생산활동, 그 어느 것도 일방적으로 다른 하나에 종속되지 않아야 한다는 것이다. 보살핌의 사회화를 통해 인간의 생존에 필요한 안전망이 마련될 때, 비로소 저출산의 문제는 해결될 것이고, 따라서 ‘생산적 발전’ 역시 지속가능할 것이다.

Ⅶ. 결론

지금까지 인구정책과 여성정책을 분석한 잠정적 결과는 다음과 같다. 첫째, 인구정책과 여성정책이 시간적 격차를 가지고 전개되었다는 점이다. 그 결과 인구정책과 여성정책간의 연계가 형성될 수 없었고 따라서 상호보완적인 관계를 형성할 수 없었다. 한국의 특수한 국가 발전 과정에서의 구조적 한계라 할 수 밖에 없을 것이다. 인구정책은 1960년대부터 1980년대 중반까지 강력하게 추진되었던 반면, 인구정책과 밀접하게 연계되어 전개되어야 하는 여성정책은 1980년대부터 발전되었다. 둘째, 인구정책과 여성정책 모두 모성의 문제에 제대로 대처하지 못했다는 점이다. 출산이 여성과 직접적으로 관계됨에도 불구하고 인구정책은 성평등과 모성보호 등 여성문제에 대한 개입은 거의 없었다. 인구정책의 초점은 발전주의적 관점에서 미시적이고 기술적인 출산조절에 맞추어졌을 뿐이다. 반면에 한국의 여성정책은 민주화운동과 궤를 같이하는 여성운동으로부터 비롯되어 민주화와 성평등을 동시에 목표로 하여 발전하였다. 모성보호정책도 추구되었지만 시급한 성평등정책 의제에 밀려 담론에 머무르는 수준이었고 1990년대에 와서야 제도적으로 도입되었다. 셋째, 인구정책과 여성정책이 결합되고 있는 최근의 정책방향은 그 자체로는 바람직해 보이나 추진과정에서 출산증대와 성평등이라는 각각의 정책목표가 제대로 이루어질 수 있느냐는 것이다. 출산증대라는 ‘국가적’ 목표를 위해 여성의 ‘양보’를 요구한다면 두 목표는 상충적인 관계로 바뀔 수 있을 것이다. 이미 보육정책을 중요시하는 여성가족부로의 전환에 성평등의 문제가 후퇴될 것을 우려하는 목소리가 커지고 있다. 일정수준의 실질적인 성평등이 실현되지 않는다면 획기적인 출산증

대를 기대하기 어려울 것이나 남성 또한 과연 ‘국가적’ 목표를 위해 성평등의 기회비용과 모성비용을 지불할 것인지도 불확실하다.

과거에 국가의 인구정책이 성공했다고 하여 또 다른 인구정책의 성공을 기대하기에는 국가의 성격과 역량이 과거와는 근본적으로 다르고, 세계화 시대의 사회경제적 환경은 너무나 경쟁적이고 여성의 의식은 너무나 합리적으로 바뀌었다. 강고한 가족주의조차 저출산을 막지 못하는 현실에서 현재의 저출산 현상을 바꿀 수 있는 가능한 대안은 많지 않아 보인다. 출산과 육아에 대한 인식이 근본적으로 변하지 않고 사회 전반적으로 양성평등 문화가 내면화되지 않는다면 대안마련이 쉽지 않을 것이다. 물론, 국가가 강력한 출산 인센티브를 가지고 타협을 제시할 수도 있겠지만 과연 인위적인 ‘머리수 늘리기’가 어떤 의미가 있을지는 의문이다. 이 맥락에서 아동의 권리와 복지에 대한 논의가 필요하다. 출산장려정책의 핵심인 아동수당과 보육지원정책은 아동의 보살핌의 일부를 가족에서 국가로 이전하는 것이다. 이는 성인 또는 부부중심의 삶, 여성 경제활동의 증가, 전통적인 가족역할의 약화 등으로 인해 가족 내 아동의 보살핌이 더욱 어려워진 상황에서 부모의 일과 양육의 병행을 지원하고 아동이 부모의 여건과 상황에 따라 보살핌을 위협받지 않도록 양육비용을 지원하는 것이다. 이러한 국가의 지원이 보편주의에 기반하여 더욱 확대됨으로써 향후 그들에게 과도하게 부과될 사회적 부담을 그들의 삶의 희생없이 감당할 수 있도록 아동의 권리와 복지를 보장하고 미래인구의 질을 높이는 역할을 해야 한다는 것이다. 이러한 인식없이 아동에게나 국가에게나 아무런 도움이 되지 못할 것이다.

1980년대까지 여성의 사회참여는 여성 자신을 위한 것이기에 앞서 국가발전이나 지역사회 활성화를 위해 필요한 것으로 이해되었으며 정책당국은 다분히 수단적으로 여성을 인식하였다. 여성고용 확대정책은 여성의 평생평등노동권 확보보다는 저출산 고령화 사회에 대비하는 인력활용의 차원에서 필요한 정책으로 간주되는 경우가 많다. 국가나 사회의 필요에 의해 여성이 활용되는 경우는 지금도 나타나고 있다. 저출산 · 고령화 사회에 대비하는 정책의 중요성이 강조되면서 여성의 권익증진과 성차별 개선에 초점을 맞추던 여성부가 보육정책의 여성가족부로 성격을 전환한 것도 이와 같은 차원이다. 여성정책의 환경은 급속하게 변화하고 있으며 정책 패러다임은 상황에 따라 변화하고 있다. 저출산 문제는 공사영역의 성분리 및 성차별이 지속되는 한 근본적으로 해결되지 못할 것이다. 향후 10년간 인구감소가 예상되는 일본, 독일, 이탈리아는 성평등 측면에서 다른 선진국들에 비해 후진적이다. 성불평등 정도를 보여주는 세계경제포럼(WEF)의 성격차(gender gap)지수에서 한국이 최하위권인 92위라는 현실은 많은 것을 시사하고 있다. 따라서 저출산의 원인을 규명하고 대책을 수립하기 위해서는 임신과 출산, 그리고 양육을 위한 돌봄 노동의 직접적 수행자인 여성의 다양한 현실

과 욕구를 반영해야 하며 이는 곧 인구정책과 여성정책의 종합적이고 조화로운 연계 속에서만 가능할 것이다.

참고문헌

- Leibenstein. H. 1957. Economic Backwardness and Economic Growth New York: John Wiley.
- 경제기획원 조사통계국. 각년도. 『한국의 사회지표』.
- 관계부처 합동. 2006. 『제1차 저출산고령사회기본계획(안) 2006-2010』.
- 구성열. 1996. 『인구경제론』 서울: 박영사.
- 구성열. 2004. “고령화 사회의 전망과 과제” 『한국인구학』.
- 권태환·김두섭. 2002. 『인구의 이해』 서울: 서울대학교 출판부.
- 권태환·김혜란·양현아·한인섭·황정미. 2005. 『한국 여성정책의 쟁점과 전망: 가족, 성폭력, 복지정책』 서울: 함께읽는책.
- 김영옥. 2004. “여성정책의 새 패러다임 정립을 위한 시론” 여성정책포럼, 제6호, 한국여성개발원.
- 마쓰타니 아키히코. 2005. 『고령화·저출산 시대의 경제공식』 김지효 역. 서울: 명진출판.
- 박영창. 2005. 『저출산 관련 정책평가 및 입법과제』 한국법제연구원.
- 신경아. 2005. “성평등과 일-가족의 양립” 인천발전연구원 여성개발센터 여성의제 토론회 발표논문(2005.7.7).
- 안명옥. 2004. 『출산을 제고를 위한 정책과제』 안명옥 의원실.
- 양현아. 2005. “1990년대 이후 가족정책”, 권태환·김혜란·양현아·한인섭·황정미. 2005. 『한국 여성정책의 쟁점과 전망: 가족, 성폭력, 복지정책』 서울: 함께읽는책.
- 유해미. 2005. “보육정책의 패러독스: 이탈리아의 사례를 중심으로” 『한국여성학』 제21권 1호
- 이해영·권태환 편. 1978. 『한국사회: 인구와 발전 제 4권: 국민생활·정책적 의미』 서울: 서울대학교 사회과학대학 인구및발전연구소.
- 장지연·이정우·최은영·김지경. 2005. 『일·가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제』 한국노동연구원.
- 장하진·박영란. 2002. “고령화 시대의 여성정책” 고령화 시대의 사회정책 장기발전 방안 학술회의자료집(2002. 5.30).
- 장혜경·이미정·김경미·김영란. 2004. 『저출산시대 여성과 국가대응전략』 서울: 한국여

성개발원.

- 최은영. 2005. “동아시아 인구 변동과 최근 정책동향” 보건복지포럼, 제103호, 한국보건사회연구원.
- 통계청. 2002. 『한국의 인구 및 주택』.
- 한국보건사회연구원. 1991. 『인구정책 30년』 서울: 한국보건사회연구원.
- 허라금. 2005. “성주류화 정책 패러다임의 모색: ‘발전’에서 ‘보살핌’으로” 『한국여성학』 제21권 1호.
- 홍문식. 1998. “출산력 억제정책의 영향과 변천에 관한 고찰” 『한국인구학』 제21권 제2호.
- 홍문식·장영식·이상영·오영희. 1993. 『저출산국가의 인구정책』 서울: 한국보건사회연구원.
- 홍사원. 1985. 『한국의 인구와 인구정책』 서울: 한국개발연구원.
- 홍승아. 2006. “젠더 관점에서 본 아동 양육 정책” 인천발전연구원 여성개발센터 여성의제 토론회 발표논문(2006.7.4).
- 황정미. 2005. “한국 여성정책의 형성과정과 1990년대 여성정책의 의의” 권태환·김혜란·양현아·한인섭·황정미. 2005. 『한국 여성정책의 쟁점과 전망: 가족, 성폭력, 복지정책』 서울: 함께읽는책.