

저출산 극복 대책에 대한 비판과 향후과제

- 박근혜 정부 하 여성운동의 과제

박상은 | 정책위원

edit@jinbo.net

요약

- 저출산 문제가 사회적으로 대두되고, 이를 극복하기 위한 대책이 시행된 지 10여년이 지난. 저출산·고령화가 곧 잠재성장률의 하락으로 연결된다는 분석에 대한 합의가 광범위하게 형성된 가운데, 출산장려정책과 여성의 경제활동참가를 제고 정책이 곧 여성정책과 등치되고 있음. 박근혜 대통령 역시 저출산 극복을 위한 대책을 여성정책으로 발표하였는데, 그중 양육부담을 경감시킬 보육정책의 비중이 높음.
- 지금까지 저출산·고령화 대책과 관련한 각종 법안 및 계획이 제출될 때마다 여성운동 진영과 노동조합·사회단체의 개입 및 비판이 있었으나, 주류 여성운동은 정부의 저출산 극복을 위한 출산장려정책과 여성의 경제활동참가를 제고 정책의 한계를 지적하면서도 여성을 위한 정책이라는 이유로 이에 합의함.
- 그러나 저출산 극복 대책은 출산을 여성의 권리가 아니라 의무로 사고한다는 점, 정상가족 규범을 강화하여 정상가족 외부에 있는 여성을 배제한다는 점, 낙태권을 제한하는 이데올로기를 조장한다는 점 등에서 여성의 재생산 권리를 침해함. 또한 여성노동의 신축성을 강화하고, 돌봄노동을 저평가하며, 돌봄을 (재)가족화 한다는 점에서 여성의 노동권을 약화시킴.
- 여성운동·사회운동은 경제성장을 지속하기 위한 적정인구를 상정하고 낮은 출산율을 곧 경제성장의 저하로 보는 정부의 관점을 비판할 필요가 있음. 다시 말해서 저출산·고령화 문제를 성장의 관점이 아니라 인구의 연령 구성의 변화로 접근해야 함. 사회운동은 이러한 관점 하에서 출산율과 관계 없이 여성의 재생산권리 보장할 것과 출산율 제고보다 여성활동참가를 제고를 주요 과제로 삼을 것, 또 이 과정에서 여성노동권이 강화되어야 함을 주장해야.
- 여성운동·사회운동은 첫째, 정부의 저출산 대책이 실제로 여성들의 노동권에 어떤 영향을 미쳤으며, 이에 대한 여성 노동자들의 대응은 어떠했는지 조사가 필요함. 둘째, 정부의 저출산 대책의 효과 중 하나로서 가족 이데올로기가 역으로 강화되었는가, 또 강화되었다면 어떤 효과를 낳고 있는가에 대한 조사가 필요함. 이를 통해 여성노동자운동의 조직적 대응을 위한 과제를 규명하고, 이를 지원할 수 있어야 함.

사회진보연대 정책위원회

- 저출산 문제가 사회적으로 대두되고, 이를 극복하기 위한 대책이 시행된 지 10여년이 지남. 저출산고령화는 곧 잠재성장률의 하락으로 연결된다는 전제가 광범위한 동의를 얻고, 저출산 극복 기초 하에 진행된 출산장려정책과 여성의 경제활동참가율 제고 정책이 여성을 위한 정책으로 받아들여짐.
- 그러나 저출산 극복 대책은 출산을 여성의 의무로 강조하면서 여성의 재생산권리를 침해하고, 여성 노동의 신축성을 강화하고 돌봄을 (재)가족화를 지원하면서 여성의 노동권을 침해함. 최초의 여성대통령이라는 박근혜 정부 하에서도 여성정책은 이러한 기초 하에 마련되고, 시행될 예정. 이에 대해 여성운동은 저출산 극복 대책의 문제점에 대해 정확히 비판하며 여성의 권리를 옹호해야 할 과제가 있음.

I. 박근혜 정부 여성정책

- 박근혜 대통령은 후보시절 ‘준비된 여성대통령’을 슬로건으로 내세우며 여성정책을 부각시켜 여성들의 지지를 얻으려 노력. 언론도 ‘최초의 여성대통령’등의 수식어를 내세워 여성 정체성을 부각시킴.
- 박근혜 대통령의 여성정책 중에서는 특히 보육정책이 강조되었음. 이에 발맞추어 3월부터 양육수당 및 보육료가 확대 지원되고 있음. 많은 여성문제 중 보육문제에 특히 집중하는 이유에 대해 분석할 필요가 있음.
- 아래에서는 박근혜 정부의 여성정책 제출 배경과 그 내용을 살펴보도록 함.

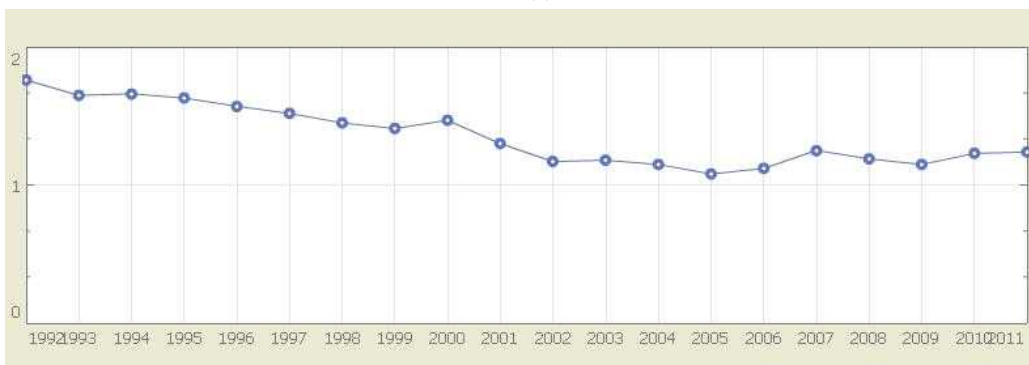
1. 정부 여성정책의 배경

1) 낮은 출산율

- 한국의 평균 초혼연령은 계속 높아지는 추세에 있음(2010년 기준 여성이 28.9세, 남성이 31.8세). 또한 1인가구가 증가하여 2010년 전체가구의 23.9%를 기록, 또한 1인가구의 44.5%는 비혼. 1인가구 및 비혼의 증가는 한국과 같이 결혼과 출산이 밀접히 연관되어 있는 국가에서 저출산의 핵심 원인으로 지목됨.
- 1인가구 및 비혼의 급증에도 불구하고 혼인율 자체가 다른 OECD 국가에 비해 낮은 것은 아님. 혼인율은 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 상위권(2009년 기준 한국의 1000명당 혼인율은 7.13건으로 34개 회원국 중 3위). 그러나 출산율은 34개 회원국 중 최하위. 이는 결혼 이후에도 출산을 선택하지 않거나 지연하는 경우가 많다는 것을 의미.

- 한국의 합계출산율*은 1983년에 인구대체수준인 2.1명 이하로 하락하여 저출산 단계에 진입함. 2002년에 합계출산율 1.17로 초저출산 국가에 진입한 이래 2011년까지 10년 동안 초저출산 국가 기준선인 1.30을 넘은 적이 없음. 2005년의 한국의 합계출산율은 1.08로 세계최저를 기록. (<그림 1> 참고)
- 비혼과 만혼의 원인으로는 가치관의 변화, 소득 및 고용 불안정·결혼비용 부담 등이 꼽힘. 결혼 이후 출산 기피 이유에 대해서는 경제적 부담과 여성의 양육부담, 출산이후 경력단절 등과 같은 높은 기회비용이 꼽힘.

<그림 1> 한국의 합계출산율* 추이



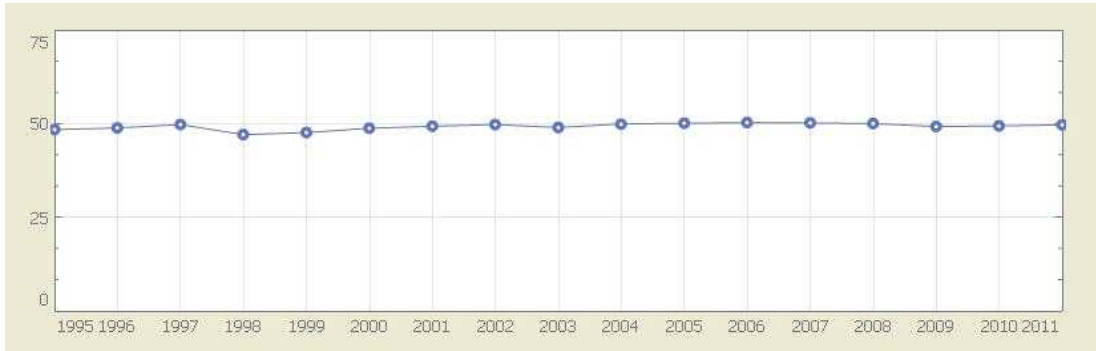
출처: 통계청, 『출생통계(확정)』

* 합계출산율 : 여성 1명이 가임기간(15~49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수

2) 개선되지 않는 여성의 경제활동참가율*

- 2011년 현재 한국의 여성 경제활동참가율(15~64세)은 54.9%로 OECD평균 여성경제활동참가율인 60%를 상당히 하회. 통계청 조사에 따른 여성 경제활동참가율(15세 이상)은 10여년이 넘게 정체 상태. (<그림 2> 참고)
- 한국 여성의 경제활동참가율이 낮은 이유로는 여성 일자리의 낮은 질, 2-30대의 출산양육으로 인한 경제활동참가 포기가 꼽힘.
- 여성경제활동참가율을 높이는 방향에 대해서는 정부와 여성운동·노동자운동 모두 동의. 그러나 강조점이 각각 다름. 여성운동·노동자운동이 여성의 자아실현과 경제적 자립에 초점을 두는 반면, 정부는 저출산고령화 속에서 우리 사회의 지속가능한 성장을 위해 여성경제활동참가율이 높아져야 한다는 데 강조점을 둬.

<그림 2> 한국의 여성경제활동참가율*



출처 : 통계청 「경제활동인구조사」

* 여성경제활동참가율 : 만 15세 이상 전체 여성인구 중 여성경제활동인구가 차지하는 비율. OECD의 여성경제활동참가율은 15세이상~65세 미만 인구를 대상으로 하기 때문에 우리나라 통계청에서 발표하는 여성경제활동참가율보다 약간 수치가 높음.

2. 박근혜 정부의 여성정책

- 박근혜 정부는 ‘저출산 극복과 여성 경제활동 확대’를 국정목표로 세우고, 이와 관련한 국정 과제로 ▲행복한 임신과 출산 ▲안심하고 양육할 수 있는 여건 조성 ▲무상보육 및 무상교육 확대(0~5세) ▲여성 경제활동 확대 및 양성평등 확산을 설정.
- 이러한 여성정책은 저출산·고령화의 극복 과제 중 하나임. 저출산·고령화로 인한 사회문제는 ①노동인구의 부족으로 인한 잠재성장률 저하 ②노인부양 부담증가가 꼽힘. 이러한 문제의 해결책으로 ①고령층의 고용 촉진 ② 여성의 경제활동참가율 및 출산율 제고 ③ 이주노동자 활용 ④연금제도 개혁이 있음.*

* 이러한 대책은 세계적으로 공통되게 추진되고 있음. 하지만 한국의 경우 이주노동력 유입 및 활용에서 이주노동자의 권리를 심각하게 제약하는 인종주의적 제도를 가지고 있고, 연금제도의 개혁 역시 오랫동안 연금제도가 유지되어온 유럽과 달리 연금제도 시행 초기부터 조정을 시작한다는 차이가 있음. 또한 한국의 특수한 상황으로 한국남성과 이주여성과의 결혼의 증가가 있음. 박근혜 정부의 여성정책에 다문화 가정 지원이 포함되어 있는 것은 이를 반영하는 것.

- 박근혜 정부의 여성정책에는 임신·출산에 대한 지원책, 여성 경제활동 지원책이 있지만, 핵심은 양육부담 경감을 위한 정책임. 이는 여성의 양육부담이 출산을 지연시킬 뿐 아니라, 출산 이후 여성의 경력단절의 핵심이유라고 보기 때문. 따라서 양육부담 경감책은 일가정 양립정책의 핵심 축이라 할 수 있음. (나머지 한 축은 유연근무제 등 소위 퍼플잡 확대임.) 박근혜 정부의 여성정책이 보육지원책에 집중되어 있는 것은 이런 이유 때문. (<표 1> 참고)

<표 1> 박근혜 정부의 여성정책*

임신·출산 지원	양육 부담 경감	여성 경제활동 지원
<ul style="list-style-type: none"> • 임신 중 근로시간 단축제 도입 • 저소득층 조제분유·기저귀 지원 • 난임부부 지원대상·지원비 확대 • 고위험 임신부 관리·치료 지원 • 산전 방문간호사 서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 아버지 출산휴가 활성화 • 여성 출산휴가와 육아휴직 확대 • 0~2세 영아 보육료 전액 지원 및 양육수당 증액 • 3~5세 유아 누리과정 지원비용 증액 • 민간시설의 보육·교육 서비스 공공성 및 질 제고 • 국공립 보육시설 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 미래 여성인재 10만 양성 프로젝트 • 관리직 여성 일자리 확대 • 여성 집중훈련 프로그램 제공 • 새로일하기센터 등을 통한 직업훈련과 직장알선 • 고용개선조치 우수기업에 인센티브 강화

* 박근혜 대통령이 대선 후보 시기 제출했던 여성 정책 중 대표적인 정책을 필자가 다시 정리. 박근혜 대통령은 대선 후보 시절 7월, 11월 두 차례에 걸쳐 여성 정책을 발표하였음.

II. 저출산 극복 대책과 여성운동의 대응

1. 저출산 극복을 위한 대책

- 저출산이 사회적 문제로 대두된 것은 한국이 초저출산 국가에 진입한 2000년대 초반부터임. 2000년 이후의 저출산 대책을 보면 다음과 같음. (<표 2> 참고)

<표 2> 저출산 극복을 위한 법안 및 계획

정부	연도	법안 및 정부계획	내용 및 의미
김대중	2001	모성보호법 개정	출산휴가 60일에서 90일로 연장, 유급 육아휴직 제도 신설, 여성의 연장·야간·휴일근로 금지 조항 삭제 → '가정과 직장의 양립을 위한 인프라 구축'을 위한 법 제도적 틀을 갖추.
노무현	2004	건강가정기본법 제정	건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명시 → 결혼과 가족 구성, 출산 등 여성의 권리에 대한 국가의 개입과 관리를 강화
	2005	저출산고령사회기본법 제정	저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위해 제정. 국가 및 지방자치단체가 시행하는 저출산·고령사회 대책에 국민이 적극 참여하고 협력할 것을 명시 → 저출산 고령화에 대응할 것을 법적으로 명시

	2006	제1차 저출산고령사회기본계획 (새로마지플랜2010) 제출	저출산고령사회기본법에 의거한 기본계획, 출산·양육에 유리한 환경조성 및 고령사회 대응기반 구축을 목표로 총 230개 세부사업을 포함한 70대 이행과제 제출. 자녀출산 및 양육에 소요되는 경제적, 사회적 비용부담을 완화하기 위한 다양한 지원과 인센티브 등의 제도 도입에 주안점 → 중앙정부 차원에서 처음으로 공식 발표된 저출산 대책
이명박	2010	제2차 저출산고령사회기본계획 (새로마지플랜2015) 발표	‘점진적인 출산을 회복과 고령사회 대응체계의 확립’을 목표로 총 231개 과제가 선정, 1차 기본계획의 주된 정책대상이었던 저소득층을 포함하여 맞벌이 가구 및 베이비붐 세대로 대상 확대 → 1차 기본계획의 기초 유지하되 일부 보완
* 법안 및 계획·이에 대한 노동조합 및 사회단체의 입장을 토대로 필자가 재정리.			

2. 주류 여성운동의 대응

- 각 법안 및 계획이 제출될 때 마다 여성운동진영과 노동조합·사회단체의 개입 및 비판이 있었음. 각 국면마다 주류 여성운동과의 쟁점이 형성됨.
- 2001년 모성보호법 개정은 출산휴가를 60일에서 90일로 연장하는 대신 근로기준법 상에 존재하는 여성관련보호조항(여성에 대한 연장·야간·휴일노동·위험·유해업무에 관한 조항)을 삭제하는 방식으로 통과됨. 당시 환경노동위 개정안에 「여성노동법 개정 연대회의」(여성단체연합, 여성단체협의회, 한국노총, 한국여성노동자회협의회, 전국여성노조, 한국여성민우회, 민주노총 참여)는 근로기준법상의 여성보호조항은 이미 사문화된 조항이고, 일부 여성노동자들의 ‘동등대우’에 걸림돌이 되므로 삭제해도 무방하다는 논리로 동의함. 연대회의 참가단 위 중 민주노총만이 당시 합의가 민주노총의 뜻과 다르게 처리되었음을 분명히 하고, 여성보호조항 개악에 반대한다는 입장을 세웠음.
- 2005년 저출산고령사회기본법 통과 후 제출된 제1차 저출산고령사회기본계획(이하 1차 기본계획)이 제출될 당시도 비슷한 상황이 반복됨. 저출산고령화대책연석회의(이하 연석회의)에 여연, 여협을 비롯한 여성단체들과 민주노총이 가입. 2006년 6월 1차 기본계획 시안을 바탕으로 연석회의가 <저출산고령화 문제 해결을 위한 사회협약>(이하 협약)을 체결하면서 사회적 합의 도출. 민주노총 역시 “저출산고령화대책위는 로드맵 등 노동문제와 직결된 것이 아닌, 전사회적인 문제”라며 협약에 합의함. 민주노총은 정부와 학계의 저출산고령화 위기담론을 그대로 차용함으로써 결과적으로 여성노동·고령자노동을 신축화하는 효과를 자초함.

- 이명박 정부 하 제2차 저출산고령사회기본계획(이하 2차 기본계획)이 2010년에 제출되었는데, 이번에는 여성운동·노동자운동 공동으로 여성노동의 관점에서 저출산 대책을 전면 수정하라고 요구함. 1차 기본계획 하에 진행된 정책에 대한 평가가 일정 반영된 것이기도 하지만, 노무현 정권 당시 기본계획에 합의한 여성운동이 정부와 반대 입장에 선 것은 이명박 정부 들어 여성운동과의 파트너십이 깨진 것도 하나의 이유. 그러나 입장 발표 후 별다른 활동을 하지 못하면서 2차 기본계획은 초안대로 시행되고 있으며 현 정부 하에서도 2차 기본계획에는 큰 변화가 없을 것으로 보임.
- 주류 여성운동이 정부의 저출산 극복 대책에 합의하며 여성노동력의 신축적 활용에 동의한 것은 사회운동보다 국가로 관심을 돌리고 기존 제도 내에서의 변화를 만드는 데 적극적인 성주류화 전략에 내재한 한계임. 주류 여성운동은 여성의 노동력 유입이 경제 성장에 유익함을 주장하면서 기존의 제도와 정책에 여성의제를 통합하고자 함. 하지만 신자유주의 논리 하에서 이러한 성주류화 전략은 여성 노동력을 신축적으로 활용하는 길을 열어주는 효과를 낳음. 또한 신자유주의 하에서 대다수 남성들의 노동시장에서의 지위는 악화되고, 양육과 가사의 부담을 덜 수 없는 노동자계급 여성의 경우 일과 가사육아를 병행해야 하는 ‘이중부담’의 증가에 직면.

Ⅲ. 저출산 극복 대책의 문제점

1. 여성의 재생산권리 침해

1) 출산을 여성의 의무로 사고

- 주류 여성운동과 달리 대안적 페미니즘을 고민한 사회운동 세력은, 2001년 모성보호법 개정 당시부터 국가 정책이 임신·출산기능과 직접 관련되는 부분은 권리로 보장하지만 여성노동권 일반은 후퇴하고 있다는 점을 비판함. 또한 국가가 출산율에 대응하는 핵심적 목적은 결국 노동인구의 재생산인데, 이와 같은 관점은 사회의 유지를 위한 필요, 불가피한 여성의 의무로서 출산이라는 관념을 재생산한다고 비판. 이는 결국 여성의 권리를 어머니로서의 의무를 다한 여성에게만 한정해 보장할 것이라는 의미이기 때문.
- 현재 기본계획은 국민들이 평균 2명 이상의 자녀를 원한다는 전제 하에 출산·양육의 장애요인 제거와 아동·청소년의 건강한 성장을 위한 사회적 지원망 확충을 목표로 하고 있음. 그러나 여성의 임신·출산과 양육에 대한 부담이 줄어들고, ‘자녀의 소중함’을 인식한다 하더라도 반드시 2명 이상의 자녀를 낳을 필요는 없음. 재생산권리는 여성이 국가·종교·가족의 간섭없

이 임신과 출산의 횟수와 그 시기를 결정할 수 있는 권리를 말하는 것이며, 여성이 어머니로서의 삶을 선택하지 않더라도 그 시민권은 항상 보장되어야 함.

2) 정상가족 규범 강화

- 저출산에 대응하는 정책 방향의 하나는 ‘정상가족’ 규범을 토대로 가족의 안정성을 회복하고자 하는 것. 2004년 제정된 건강가정기본법에서는 “가족”을 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위로 보고, 제8조 1항에서는 ‘모든 국민은 혼인과 출산의 사회적 중요성을 인식하여야 한다’고 정하고 있음. 이러한 사고가 저출산 대책 전반을 관통하고 있음.
- 그러나 결혼이 반드시 출산을 전제할 필요는 없고, 출산이 정상가족 내에서만 이루어질 필요는 없음. 또 정상가족 규범 강화는 비혼, 동거 부부, 동성애자의 자기결정권을 심각하게 제한함.
- 한편 최근 ‘맞춤형 대책’이라고 하여 한부모가정이나 다문화가정에 대한 지원이 별도로 논의되고 있으나, 이 역시 한부모나 다문화가정을 특별지원이 필요한 대상으로 낙인찍으면서 가족을 기준으로 여성 내부의 분할을 심화할 것.
- 이러한 정책이 궁극적으로 정부가 원하는 출산율 상승에 기여하기도 어려움. 정상가족 규범을 강화할수록, 혼인연령 상승과 이혼의 증가가 출산율에 영향을 미치게 됨. 혼인율이 낮고 이혼율이 높은 스웨덴은 상대적으로 출산율이 높지만, 결혼 및 가족규범을 강하게 유지하는 남부유럽 국가들은 매우 낮은 출산율을 보인다는 점을 참고할 필요도 있음.

3) 낙태권 제한 효과

- 낙태반대운동은 지속적으로 있었지만 2009-2010년 이런 움직임이 크게 주목되고 현실적으로 힘을 받은 것*은 저출산에 대한 국가사회적 위기감이 존재하기 때문. 실제로 2009년 2월 당시 보건복지부 장관이었던 전재회는 “낙태율을 반으로만 줄여도 출산율 증가에 큰 도움이 된다”라고 발언하기도 함. 그러나 이러한 사고는 여성이 출산을 결정할 때 자신의 육체적·심리적 상태와 출산, 양육, 직장, 사회적 관계 등을 종합적으로 고려한다는 사실을 무시한 것.

* 2008년 12월에 출범한 진오비(진정으로 산부인과를 사랑하는 산부인과 의사들 모임)는 2009년 10월 낙태근절운동을 개시. 같은 해 12월 타과 의사와 일반인도 참여하는 낙태근절운동본부를 설립하고 12월 말에는 프로라이프의사회로 명칭을 바꿈. 프로라이프의사회는 2010년 2월 3일, 불법 낙태혐의가 포착된 병원 세 곳을 서울중앙지방검찰청에 고발하고, 서울중앙지검은 바로 수사에 착수함. 해마다 10여 건 이내의 선고유예에 그치던 관행과 달리 낙태 시술 의사에 대해 집행유예와 자격정지 등이 선고되면서, 처벌을 두려워 한 산부인과들이 낙태시술을 거부하거나 시술비를 크게 올리면서 낙태에의 접근권이 위협받음.

- 한국 사회에서 공식적 남성 파트너가 없는 비혼여성은 아이를 가질 수 없는 범주에 속하는

것으로 인식됨. 비혼여성에 대한 출산권리가 보장될 때 이들의 낙태를 진정한 의미에서 ‘선택’이라 할 수 있을 것임. 현재와 같이 사회적 낙인이 존재하는 상황에서는 이들이 낙태를 선택한다기보다 강요당한다고 볼 수밖에 없음. 한편 배우자 있는 여성들의 출산에서도 자기 결정권이 보장되고 있다고 보기 어려움. 여전히 높은 기혼여성 낙태율과 태아 성감별 등은 한국의 기혼여성들이 성관계와 출산 결정에서 주도적 위치를 가지고 있지 않음을 시사.

- 즉 한국의 많은 낙태수는 여성의 자유나 선택의 지표가 아니라 성적 통제권의 부족, 즉 여성들의 ‘취약함’의 지표임. 여성의 자기결정권이 보장되지 않는 상황에서 낙태권을 실질적으로 제한하는 것은 한국 여성들에게 ‘최종적 피임수단’마저 빼앗아 가는 것.

2. 여성의 노동권 침해

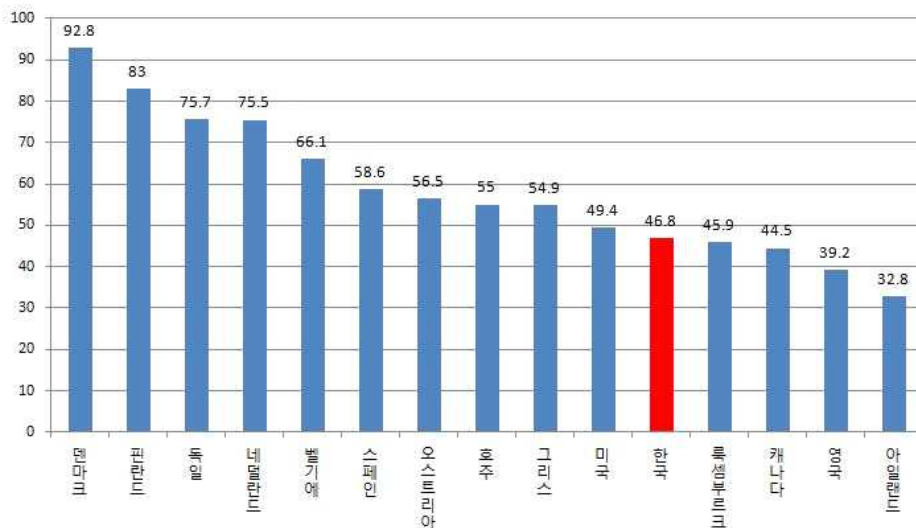
1) 신축적 고용형태 증가

- 여성이 출산을 포기하는 이유로 일과 육아의 양립이 어렵다는 점을 원인으로 보고, 이를 위해 노동시간의 유연성을 제공한다는 것이 정부의 일·가정 양립정책의 핵심. 이는 비단 한국 뿐 아니라 세계적으로 공통적인 추세인데, 최근 유럽에서는 단시간 노동을 포함해 노동시간 운용을 유연하게 할 수 있는 고용형태를 포함한 노동시간 재배치정책이 확대되고 있음.
- 제1차 저출산고령사회기본계획이 제출될 당시부터, 정부의 일·가정 양립정책이 여성에게 적합한 유연근무제 도입, 파트타임 일자리 확산 등 ‘다양한 근로시간제’를 빙자한 비정규직의 전면화 계획으로 이어질 것이라는 예상이 있었음. 특히 유연근무제는 적용업무를 비숙련의 분담 가능한 주변업무로 꼽고, 노동시간과 장소는 유연화하되 시간활용도를 높여 집중적으로 생산량을 높이며, 노동통제를 통해 노동강도를 높이고자 한다는 점에서 여성의 일자리를 더욱 불안정하게 할 것이라고 비판받음. 이러한 비판에 대해서는 현재 주류 여성운동도 동의하고 있음.
- 주류 여성운동에 비판적인 사회운동들은 정부의 일·가정 양립정책이 여성의 이중부담을 해결하는 것이 아니라 ‘효과적’으로 조정하는 방식이라고 비판. 즉, 이 정책은 ‘여성이 직장을 그만두고 아이와 노인, 가정을 돌보느냐’ 또는 ‘여성이 직장에 다니면서 아이와 노인, 가정을 돌보느냐’ 두 가지 선택지만을 제시하는 안이며, 결국 여성의 역할과 노동에 대한 사회적 인식을 변화시키지 못할 것이라고 문제제기.
- 최근 주류 여성운동은 일·가정 양립정책에서 남편의 가사분담을 함께 강조하고 있음. 그러나 남편의 가사분담 강조는 실효성도 낮을 뿐더러, 가사와 양육을 가족이 담당해야 한다는 사고에 기반을 두고 있음. 궁극적으로 가사와 양육을 사회화해야 한다는 여성운동 일반의 목표와 상반됨.

2) 돌봄노동의 저평가

- 저출산·고령화로 인한 노동인구의 부족을 여성인력의 활용으로 메꾸려고 한다면, 그 동안 여성들이 가정에서 해왔던 돌봄노동에서 공백이 생긴. 여성의 돌봄공백을 메꿔야 하는 현실적인 필요 하에 여성일자리창출방안으로 가사, 간병, 보육, 아이돌보미, 활동보조인과 같은 사회서비스 일자리를 국가가 의도적으로 창출. 2002년 이후 재정지원 일자리 사업과 바우처 제도의 도입을 통한 꾸준한 예산 투입을 시작으로 사회서비스 분야 일자리는 양적으로 그 규모가 확대.
- 돌봄노동을 어떤 방식으로 공적 영역으로 끌어오느냐에 따라 돌봄노동의 성격은 크게 달라지며, 돌봄 자체의 가치 평가는 여성의 노동권 전반에도 영향을 미침. 돌봄에 대한 가치 평가와 돌봄서비스 일자리의 질은 밀접하게 관련되며, 이는 이 부문이 얼마나 시장화되어 있느냐에 따라 영향을 받음.
- 정부는 공공부문에서 서비스를 직접 공급하는 대신 민간시장을 활성화하고 돌봄을 필요로 하는 사람에게는 재원을 부담해서 이용권(바우처)을 지급한다는 방식을 취함. 보육지원과 장기요양보험제도를 설계하는 과정이 그러하였음. 이러한 방식은 돌봄노동에 종사하는 노동자의 권리를 심각하게 침해함.
- 각국 돌봄노동자의 임금수준을 비교해보면, 공공부문을 통해서 사회서비스를 주로 제공하는 국가들은 상대적으로 임금수준이 높았지만 우리나라를 비롯하여 민간시장 메커니즘이 강력하게 작동하는 국가들에서는 낮게 나타남(<그림 3> 참고). 사회서비스 일자리에 종사하는 사람들 중 대다수가 여성이라는 점을 감안하면, 이러한 임금격차는 성별임금격차의 크기도 영향을 미칠 것이 분명함.

<그림 3> 돌봄노동의 임금수준 : 전체 노동자의 평균임금 대비 (자료:LIS)



3) 돌봄의 (재)가족화

- 여성의 경제활동참가는 돌봄노동의 사회화가 얼마나 (재)가족화 방식으로 이루어지느냐에 따라 크게 영향을 받음. 현물급여, 즉 돌봄서비스를 제공하는 방식은 여성의 유급노동 참가율을 높이는 것으로 알려져 있음. 반대로 현금급여제도는 가족의 돌봄노동에 대해서 직접 보상하는 방식을 취할 수 있으므로 여성의 유급노동 참가율을 낮추는 결과를 초래한다고 알려져 있음.
- 2013년 3월부터 지급되기 시작한 양육수당은 가정에서 아이를 돌보는 여성들에게 주어지는 수당임. 소득재분배를 위한 제도가 미비하고, 여성 일자리가 대부분 저임금 일자리인 상황에서, 전체 가처분소득에서 양육수당이 차지하는 비율은 결코 작지 않을 것이고, 이는 여성들의 노동시장 진입 욕구를 낮추는 정책이 될 것. 즉 여성들이 스스로 가족 내에서 자녀양육을 선택하게 하는 제도. 최근 여성가족부가 검토하고 있다고 밝힌 ‘손주 돌보미’* 또한 가족 내 자녀양육을 권장하는 제도.
 - * 양육수당과 보육료 동시지원과 관련하여 핀란드의 사례 참고할 필요. 핀란드는 1985년에 보육서비스를 이용하지 않는 가족에게 현금급여를 제공하기 시작하였는데, 불과 2년 후인 1987년에 현금급여를 선택하는 아동이 시설서비스를 선택하는 아동의 수를 앞질렀고, 1990년대 초반에는 70%를 넘어섬. 이 당시는 핀란드가 경제위기를 겪고 있는 시기였고 높은 실업률로 가계가 어려웠던 시기.
 - * 12개월 이하 손주를 돌보는 할머니와 외할머니에게 월 40만원의 수당을 지급하는 제도로 2011년부터 서초구에서 시행된 제도를 모델로 함. 맞벌이 가정을 대상으로 하며, 양육수당이나 보육료 지원과 중복 수혜는 불가능하게 할 방침으로 알려짐.
- 사회운동은 돌봄의 (재)가족화와 관련하여 이것이 여성의 경제적 독립과 자율성을 획득하는 방식이 아니라는 관점을 견지해야 함. 국공립보육시설 확충을 통한 보육의 공공성 강화는 이러한 맥락에서 매우 중요함. ‘국공립 보육시설을 매년 50개씩 신축, 매년 100개씩 기존 운영시설을 국공립으로 전환’한다는 박근혜 대통령의 공약은 2011년 4만에 육박하는 보육시설 규모를 고려할 때 국공립보육시설 비중을 높이는데 큰 영향을 미치지 못할 것. 국공립보육시설에 대한 면피용 공약임. (<표 3> 참고)

<표 3> 어린이집 연도별 설치 및 운영 현황(2007년-2011년, 단위: 개소)

년도	계	국공립	법인	민간			가정	기타*
				소계	법인외	개인		
2007	30,856	1,748	1,460	14,083	1,002	13,081	13,184	381
2008	33,499	1,826	1,458	14,275	969	13,306	15,525	415
2009	35,550	1,917	1,470	14,368	935	13,433	17,359	436
2010	38,021	2,034	1,468	14,677	888	13,789	19,367	475
2011	39,842	2,116	1,462	15,004	870	14,134	20,722	538

자료: 2011 보육통계

* 기타: 부모협동어린이집과 직장어린이집

N. 향후 과제

- 박근혜 정부의 여성정책은 10여 년간 시행되어 온 저출산 극복 대책의 연장선상에 있지만, ‘현정 사상 최초의 여성대통령’이라는 이유로 여성정책이 부각되고 선전될 수 있음. 이에 대해 사회운동이 시의 적절히 비판할 수 있어야 함.
- 우선 경제성장을 지속하기 위한 적정인구를 상정하고 낮은 출산율을 곧 경제성장의 저하로 보는 관점을 비판할 필요가 있음. 저출산·고령화 문제는 잠재성장률의 저하가 아니라 인구의 연령 구성의 변화라는 관점으로 접근해야 함. OECD국가보다 심각하게 낮은 출산율이 문제라면 국가의 성장률 저하가 아니라 여성이 재생산의 권리를 행사할 수 없을 정도로 이중부담이 강화되었다는 점에서 문제. 또한 낮은 여성경제활동참가율도 여성의 노동권이 그만큼 보장되지 않고 있다는 상황의 반증으로 보아야. 사회운동은 일관되게 출산을 여성의 재생산 권리의 관점에서, 여성의 경제활동참가를 여성노동권의 관점에서 접근해야 함.
- 또한 지금까지 10여 년간 시행된 저출산 극복 대책이 낳은 효과에 대한 구체적인 평가가 필요함. 첫째, 정부의 저출산 대책이 실제로 여성들의 노동권에 어떤 영향을 미쳤으며, 이에 대한 여성 노동자들의 대응은 어떠한지 조사가 필요함. 둘째, 정부의 저출산 대책의 효과 중 하나로서 가족 이데올로기가 역으로 강화되었는가, 또 강화되었다면 어떤 효과를 낳고 있는가에 대한 조사가 필요함. 이를 통해 여성노동자운동의 조직적 대응을 위한 과제를 규명하고, 이를 지원할 수 있어야 함. 본 보고서에 후속하는 관련 보고서를 제출하겠음. 끝.

참고자료

- 사회진보연대, 「모성은 타협의 대상이 아니다!」, 사회화와노동 92호, 2001
- 사회진보연대, 「저출산·고령화 위기담론은 민중의 의제가 아니다」, 사회화와노동 316호, 2006
- 사회진보연대, 「이명박 정부의 저출산 대책을 비판한다!」, 사회화와노동 491호, 2010
- 양현아, 「낙태에 관한 다초점 정책의 요청 : 생명권 대 자기결정권의 대립을 넘어」, 한국여성학 제26권 4호, 2010
- 윤자영, 「돌봄서비스 일자리 근로조건의 현황과 과제」, 월간 노동리뷰 2012년 1월호
- 이재경, 「저출산에 대한 여성주의적 비평」, 젠더리뷰, 2006 여름호
- 이진숙, 「노무현 정부 여성정책에 대한 비판」, 사회운동 54호, 2005
- 장지연, 「돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권」, 페미니즘연구 제11권 2호, 2011
- 정인경, 「젠더주류화와 여성의 시민권」, 한국정치학회보 제46집 제4호, 2012

제갈현숙, 「보육서비스 질적 제고와 보육교사 처우개선의 절박성」, 사회공공연구소 이슈페이퍼,
2012

최예륜, 「정부의 ‘저출산·고령화 대책’은 사회 위기의 책임을 여성에게 전가한다」, 사회운동 63호,
2006