creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

보건학석사 학위논문

저출산 정책의 통치성 분석과 가족계획사업과의 비교

An Analysis of the Governmentality of 'Low Fertility Rate Policy' and 'Family Planning Program' in South Korea

2021년 2월

서울대학교 보건대학원

보건학과 보건정책관리학 전공

박 지 원

저출산 정책의 통치성 분석과 가족계획사업과의 비교

An Analysis of the Governmentality of 'Low Fertility Rate Policy' and 'Family Planning Program' in South Korea

지도 교수 김 창 엽

이 논문을 보건학석사 학위논문으로 제출함

2021년 2월

서울대학교 보건대학원

보건학과 보건정책관리학 전공

박 지 원

박지원의 보건학석사 학위논문을 인준함

2021년 2월

위 원 장 유 명 순 (인)

부위원장 배 은 경 (인)

위 원 김 창 엽 (인)

국문초록

이 연구는 2000년대 중반부터 시행된 한국의 저출산 정책을 통치성 차원에서 분석하고 이를 1960년대부터 시행된 가족계획사업과 비교하려는 시도이다. 연구는 정반대의 목표로 추진된 두 정책의 기저에 유사한 통치 원리가 작동하고 있다는 문제 의식에서 출발하였고, 정책을 담론 · 테크놀로지 · 목적의 차원에서 분석하여 이를 규명하고자 하였다.

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 정책의 문제화 과정에 나타난 담론을 분석한 결과 두 정책에는 현재 인구 상황을 국가 위기로 정의하고, 선진국과의 비교를 정당화 근거로 활용하는 발전주의 통치성이 작동하고 있었다. 또한 출산을 비롯한 재생산을 여성이 전담하는 가부장제는 서로 다른 인구 문제에 대응하기 위해 동일하게 여성을 정책 대상으로 설정하였다.

둘째, 정책에 나타난 통치 테크놀로지를 분석한 결과, 두 정책은 정책 목표에 맞게 특정한 사고와 행동 양식을 유도하고 정당화하는 통치 기술을 활용하였다. 구체적으로 홍보와 교육을 통해 혼인, 출산과 관련한 가치관과 규범의 변화를 유도하였고, 의료서비스, 주거, 세금, 노동시장 정책 등 광범위한 분야에서 출산과 단산에 대한 직간접적인 유인책을 도입하고 변형하였으며, 법률, 행정, 지식 생산을 정책 정당화를 위한 근거로 적극 활용하였다.

마지막으로 정책 목적을 분석한 결과, 두 정책은 성장하는 국가와 정상가족의 존속이라는 차원에서 유사했으나 가족계획사업 당시 가정 내 재생산 역할을 전담한 여성이 저출산 정책에서는 재생산과 동시에 생산의 역할도 수행하도록 기대되었다는 점에서 개인에 대한 정책

목적은 구분되었다. 그러나 여전히 국가의 지속적 발전을 위해 정상가족 내 여성의 출산이 조절되어야 한다는 점에서 가부장적 발전주의 통치성은 연속적으로 작동하고 있었다.

이 연구는 저출산 정책을 통치성 차원에서 분석하고 이를 가족계획사업과 비교하였다. 이러한 연구 결과는 저출산 정책을 오랜 기간에 걸친 인구 통치의 연속선 하에서 이해함을 통해 현 정책에 대한 이해를 보다 확장했다는 점에서 의의가 있다.

그러나 이 연구는 정책 내용에 대한 단면적인 분석을 시도하였으므로 어떤 이유로 이러한 결과가 나타나는지에 대한 원인을 분석적으로 밝혀내지 못했다는 점에서 한계를 가진다. 이에 대한 논증을 위해서는 두 정책에 관여한 이해관계자, 자본, 과학 기술 등 정책 요소 간의 연속성에 대한 후속 연구가 필요하다.

주요어 : 저출산 정책, 가족계획사업, 통치성, 인구 정책, 정책사례연구, 정책 비교

학 번 : 2019-26138

목 차

제 1 장 서론 1

제 1 절 연구 배경 1

제 2 절 연구 목적 4

제 2 장 이론적 배경 5

제 1 절 통치성(Governmentality) 이론 5

(1) 통치성의 개념 5

(2) 통치성과 정책 분석 8

제 2 절 선행연구 검토 14

(1) 가족계획사업 관련 선행연구 14

(2) 저출산 정책 관련 선행연구 18

제 3 장 연구 방법 24

제 1 절 사례 연구 24

제 2 절 연구의 범위 27

제 3 절 자료 수집 방법 28

제 4 절 분석 방법 30

제 4 장 연구 결과 33

제 1 절 사례 개요 33

제 2 절 정책 담론 분석 37

(1) 문제 정의와 정당화 37
(2) 문제 원인과 방향 설정 41
(3) 소결 50
제 3 절 통치 테크놀로지 분석 58
(1) 사고 양식의 형성: 홍보와 교육 58
(2) 행동 양식의 유도: 경제적, 제도적 인센티브 68
(3) 통치 정당화: 법률화, 행정화, 지식 생산 79
(4) 소결 95
제 4 절 통치 목적 분석 101
(1) 국가 차원의 목적: 성장과 책임 101
(2) 개인 차원의 목적: 정상가족과 여성 104
(3) 소결 108

제 5 장 결론 114
제 1 절 연구 요약 및 논의 114
제 2 절 연구의 의의 및 한계 119

참 고 문 헌 121
Abstract 131

표 목 차

[표 1] 분석 자료의 구성 29
[표 2] 예측 패턴 31
[표 3] 1988년도 피임방법별 보급 목표량 53
[표 4] 가족계획사업의 시대별 표어 66
[표 5] 2009년 모자보건법 개정 신구조문대비표 81
[표 6] 합계출산율 목표 86
[표 7] 점수산출방식 86
[표 8] 전국출산력및가족보건복지실태조사 조사항목 90
[표 9] 예측 패턴 115
[표 10] 분석 패턴 116

그 림 목 차

[그림 1] 분석 순서도 32
[그림 2] 해피버스데이 방송장면 중 일부 61
[그림 3] 1차 저출산 · 고령사회기본계획 추진방향 102
[그림 4] 1차 저출산 · 고령사회기본계획 보완판 추진방향 102
[그림 5] 1차 저출산 · 고령사회기본계획 분야별 계획 1 103

제 1 장 서론

제 1 절 연구 배경

지난 2016년 행정자치부는 저출산 극복 대책이라는 명목으로 지방자치단체별 가임기 여성 수 등을 표기한 홈페이지인 '대한민국 출산지도'를 열었다가 논란이 들끓자 하루만에 비공개 처리하였다[1]. 당시 출산지도는 여성을 출산의 도구화하고, 지자체 간의 경쟁을 부추긴다는 비판을 받았다[2]. 이로부터 2년 후인 2018년 한국보건사회연구원은 가임기 여성을 대상으로 한 출산력 조사를 실시했다가 '여성은 아이를 낳는 기계가 아니다'라는 대대적인 비판을 받기도 하였다[3]. 또 2020년 6월 국토교통부는 만 49살 이하 가임기 여성만을 신혼부부 범주에 포함하는 주거실태조사를 발표하여 유사한 비판을 받았고, 향후 연령 제한 기준을 폐지하겠다고 밝혔다[4]. 요컨대 저출산 정책을 두고 정책과 대상자 간의 지속적인 갈등이 발생하고 있는 것이다.

그런데 출산지도가 논란이 된 당시 이미 존재하던 '공식적인 주요 통계와 용어를 활용한 것 뿐[5]'이라는 설명이나 출산력 조사가 논란이 된 당시 '출산력이라는 용어는 과거부터 사용했으며 해당 조사도 1964년 이후 매 3년간 실시해왔다[6]'는 정책관계자의 해명이 틀린 말은 아니다.

---

[1] 여성신문 2017년 1월 10일자, "[단독] 정부, '출산지도' 부활 시도 논란"
[2] 한겨레 2017년 1월 11일자, "'가임기 여성지도' 이렇게 탄생했다"
[3] 조선일보 2018년 9월 4일자, "우리정부 출산력 조사에 여성들 "애낳는 기계로 보나""
[4] 한겨레 2020년 6월 3일자, "가임기 여성만 신혼부부?…정부 '성차별적' 기준 왜 안 바뀌나"
[5] 여성신문 2016년 12월 29일자, "'대한민국 출산지도' 논란 일자, 행자부 "수정하겠다" 해명"
[6] 아시아경제 2018년 9월 3일자, "출산력 조사에 네티즌 반발…'가임기 여성 지도' 논란 재연?"

즉 국가가 출산과 관련한 정책 문제의 해결을 위해 필요하다고 판단되는 숫자들을 수집해 온 것은 전혀 새로운 현상이 아닌 것이다. 그러므로 이처럼 '하던 대로 해오던' 정책이 수차례 대상자의 저항을 발생시키는 현상은 해당 정책을 보다 넓은 시간의 범위 안에서 이해할 필요성을 제기한다. 즉 출산을 '장려'하는 목표를 가진 저출산 정책을 과거 산아 '제한'을 목표로 했던 가족계획사업과의 연속성 하에서 이해할 필요가 있는 것이다. 따라서 본 연구는 정반대의 목표를 가진 것으로 보이는 두 정책이 유사한 통치 원리로 작동하고 있는 것은 아닌가라는 질문에 대해 답하기 위한 분석을 시도한다.

국내 인구정책에 대한 선행연구들은 현재 저출산 정책이 여전히 과거 발전주의 국가의 가족계획사업과 연속성 하에 있음을 지적해 왔다(김수정, 2019; 김영미, 2018; 배은경, 2010; 신경아, 2010; 오영란, 2019; 조은주, 2018; 하정옥, 2012; 황진태, 2018). 가령 황진태(2018)는 앞서 언급한 정부의 출산지도에 대해 희화화 하는 대응으로만 그칠 경우 국가가 오랜 기간 여성의 몸을 통치해 온 실천과 전략들을 간과하게 됨을 우려하며 '이러한 현상을 특정 정권의 독특함, 특수성, 기이함에서 비롯된 우발적 산물로 간주하기 보다는 "발전주의 국가 체제에서 작동해왔던 가임 여성 통치전략의 연장선상"에서 살펴볼 것'을 제언하였다. 조은주(2018)는 '가족계획과 저출산은 정반대로 보이지만, 삶을 책임지고 가치와 효용의 영역에 삶을 배분하는 권력, 평가하고 측정하며 정상성과 위계를 생산해내는 권력이라는 점에서 박정희 시대의 인구정책과 이 시대의 저출산 대책은 "인구를 향한 통치의 역사적 계보"를 이으며 상통한다'고 주장하였다.

그런데 이처럼 두 정책을 연속성 하에서 이해해야 한다는 필요성이 지속적으로 제기되었음에도 불구하고, 가족계획사업에 대한 분석적

연구는 다양하게 축적된 반면 저출산 정책을 상세히 분석하고 가족계획사업과 함께 논의한 연구는 아직까지 없었다. 따라서 본 연구는 두 정책의 연속성에 대한 기존 연구의 문제제기를 근거로 국내 저출산 정책을 통치성 차원에서 분석하고 이를 가족계획사업과 비교하고자 한다. 저출산 정책에서 작동하는 통치성을 가족계획사업과의 비교를 통해 이해하는 작업은 정책에 대한 이해를 확장하는 것과 더불어 앞서 언급한 지속적인 갈등 발생의 원인에 대한 탐색으로도 발전될 수 있을 것이다.

제 2 절 연구 목적

본 연구의 목적은 저출산 정책의 통치성을 분석하고 이를 가족계획사업과 비교하는 것이다. 구체적인 연구질문은 아래와 같다.

연구질문 1. 저출산 정책을 통치성 차원에서 어떻게 분석할 수 있는가?
연구질문 2. 저출산 정책을 통치성 차원에서 가족계획사업과 어떻게 비교할 수 있는가?

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 통치성(Governmentality) 이론

(1) 통치성의 개념

미셸 푸코(Michel Foucault)는 1975년 <감시와 처벌>에서 근대 감옥에 응용된 규율 기술을 연구하고, 학교 · 공장 · 감옥 등 일련의 사회적 · 정치적 제도 내에서 개인의 행위를 관찰 · 감독 · 생산 · 통제하는 것을 목적으로 하는 '권력의 기술' 혹은 '지식/권력'을 추적함으로써 근대 사회의 전반적 특성을 이해할 수 있다고 주장하였다(Gordon et al., 2014). 그러나 당시 이러한 푸코의 권력 개념은 '사회와 국가 간의 관계와 같은 포괄적인 정치적 문제를 설명하지 못하고(Gordon et al., 2014)', 따라서 '국가를 제대로 분석할 수 없다(신충식, 2010)'는 점에서 좌파지식인의 비판을 받았다. 이후 1978년 콜레주드프랑스에서 열린 '안전, 영토, 인구'라는 제목의 강의에서 푸코는 '통치(govern)'와 '사고양식(mentality)'을 결합한 '통치성(governmentality)'이라는 개념을 통해 이러한 비판에 대해 대응하였다[7]. 즉 푸코는 통치성 개념을 통해 기존에 '특수한 국지적 제도 속에서 인간 개개인에게 적용되는 기술과 실천을 연구'하기 위해 사용했던 자신의 분석방식이 '정치적 주권 수준에서 사회 전체의 인구를 통치하는 기술과 실천에 대한 분석'에도 적용 가능하다는 것(Gordon et al., 2014)을 밝히고자 한 것이다.

푸코는 근대 서구 유럽의 권력에 대한 계보학적 분석을 통해 통치성

[7] 실제로 푸코는 강의 도중 '강의의 더 정확한 제목이자 본인이 진정으로 하고 싶었던 것'은 '안전, 영토, 인구'가 아닌 '통치성의 역사'라 밝히기도 하였다(푸코, 2011:162).

개념을 설명한다. 16세기 유럽에서 '국가이성'이라는 신조가 등장함에 따라 국가 통치의 원칙은 더 이상 세계의 신성한 우주나 신학적 질서에 종속되지 않으며, 국가는 감정이나 종교는 모르는 그만의 '이성'을 가진 존재가 되었다(Gordon et al., 2014). 이에 따라 당시에는 '군주에 대한 조언과 정치학 논설의 중간 즈음'에 있는, '어떻게, 누구에게, 어느 한도까지, 무슨 목적으로, 어떤 방법으로 통치받을 것인가'라는 통치술에 대한 논의가 강렬하게 제기되었다(Foucault, 2011). 즉 절대 군주의 주권에 권력의 정당성이 있는 소위 '마키아벨리'적 정치술에 반발하며 국력에 관한 지식을 만드는 정치적 사유양식인 '내치의 과학(science of police)'이 등장하게 된 것이다(Gordon et al., 2014). 내치의 핵심은 가족 내에서 가장이 재산과 구성원을 관리하던 기술을 국가 관리에 도입하는 것이다. 즉 이제 한 국가를 통치한다는 것은 '정치의 실천에 경제를 도입하는 것', 즉 '국가 전반에 경제를 적용하는 것'을 의미한다(Foucault, 2011). 그러나 푸코에 따르면 18세기 초까지 국가는 여전히 강력한 주권의 행사, 법, 통제와 칙령 하에 있었으며 새로운 정치술은 답보상태에 갇혀 있었다(Foucault, 2011). 18세기에 비로소 중상주의의 청산과 중농주의의 부상에 따라 통치는 새로운 전환을 맞게 되는데 이것이 바로 푸코가 주목한 근대 국가의 새로운 통치성이다(Foucault, 2011). 즉 국가이성이 가진 목표인 국가의 부의 증대를 '사회와 그것의 경제적 진보'라는 목표로 대체하는 새로운 통치성(서동진, 2011)이 비로소 등장하게 된 것이다.

푸코에 따르면 특히 18세기 새로운 통치의 등장에 대한 장애물을 제거한 결정적 계기는 '인구 문제의 출현'이었다. 인구는 17세기까지 극적인 사망률에 관해서만 논의되는 것이 전부였으나 18세기 중농주의자들에 의해 '주권자의 의지에 복종해야만 하는 온순한 의지의

집합'이 아닌 '일련의 절차들 안의 자연적인 부분에서 출발해 그 안에서 관리되어야 할 절차들의 집합'으로 여겨지게 되었다. 즉 인구는 새로운 통치성의 통치 목표가 된 것이다. 푸코는 이러한 변화가 가능했던 것은 '통계학'이 인구변동과 같은 현상이 특정한 경제 효과를 자아낸다는 것을 보여줌으로써 경제의 중심을 가족에서 인구로 옮겼기 때문이라고 설명한다. 이제 통치의 최종 목표는 '인구의 조건을 개선하고, 부, 수명, 건강을 증진시키는 것'이 되었고, 이를 위해 인구의 장(champ) 안에 존재하는 도구들을 활용하게 된 것이다. 푸코는 이것을 '완전히 새로운 전술과 기술(통치술)의 탄생'이라고 표현하였다. 그러나 동시에 푸코는 이러한 자신의 분석을 단순히 '주권사회-규율사회-통치사회'와 같은 시간에 따른 변화로 이해해서는 안됨을 여러 차례 강조하며, 그보다 현실은 '주권, 규율, 통치적 관리라는 삼각형'이며 특히 '인구가 바로 이 삼각형의 핵심 표적'이라 주장하였다(Foucault, 2011).

궁극적으로 푸코는 이 강의에서 통치성을 '1) 인구를 주요 목표로 설정하고, 정치경제학을 주된 지식의 형태로 삼으며, 안전장치를 주된 기술적 도구로 이용하는 제도 · 절차 · 분석 · 고찰 · 계측 · 전술의 총체 2) 서구 전역에서 '통치' 권력유형이 특유의 장치와 지식을 발전시키며 주권이나 규율 같은 다른 권력유형의 우위로 유도해 간 경향 3) 중세 사법국가가 행정국가에서 차츰 통치화 되는 절차 혹은 그 결과(Foucault, 2011)'라는 세 가지 의미로 정의하였다. 즉 통치성은 좁은 의미에서 서구 유럽의 권력의 계보학을 통해 발견한 18세기 이후의 특수한 권력의 작동 방식이며, 넓은 의미에서 근대 국가의 정치적 합리성을 의미한다.

요컨대 통치성 개념은 근대 유럽이라는 역사적으로 특수한 맥락 하에서의 통치 방식이 어떻게 주권 보존에서 인구 안녕(well-

being)으로 전환하게 되었는지를 설명하기 위해 고안되었다. 그러나 이 개념은 90년대 후반 학자들의 급증하는 연구를 통해 '어떻게 통치하는가'를 설명하기 위한 일반적 용어로 활용되기 시작하였다(McKee, 2009). 다음 장에서는 국내외 선행 연구 검토를 통해 현실 정책의 통치성을 분석하는 것이 어떤 점에서 유용한지를 탐구하고, 통치성이 본 연구의 분석을 위한 이론적 자원으로서 타당한가를 논의하고자 한다.

(2) 통치성과 정책 분석

푸코는 통치성에 관한 강의를 이어가던 1970년대 중후반 자신과 유사한 문제의식을 가진 몇몇 연구자들과 함께 공동 세미나를 조직했고, 이 일련의 작업이 1991년 <푸코 효과: 통치성에 관한 연구>라는 제목으로 출판되면서 이들은 하나의 공동 연구집단으로 불리게 되었다. 이후 다양한 학문 분과의 연구자들이 서구 사회의 신자유주의 전환과 자유주의 통치의 계보를 추적하는 작업을 속속 출판하였고, 1990년대 후반 이후 이는 포스트 식민주의 연구, 발전주의 연구, 과학기술학 등의 분야로 확장되면서 일종의 통합분과적 흐름으로 학문적 시민권을 획득하게 된다(Gordon et al., 2014). 그간 축적되어온 통치성 연구 가운데 여기서는 본 연구의 주제와 관련된 보건과 인구정책의 통치성을 분석한 국내외 선행연구를 검토하고, 이를 통해 정책의 통치성 분석이 어떤 함의와 유용성을 갖는지 논의하고자 한다.

해외 선행연구는 통치성을 영국 국가보건의료서비스(National Health Service)의 우선순위와 자원배분(Joyce, 2001), 뉴질랜드 보건의료 개혁(Prince, Kearns, & Craig, 2006), 미국 어린이 비만 정책(Henderson, 2015), 호주 노인 정신건강 정책(Oster et al., 2016)

등 광범위한 보건정책 분석에 활용하였다. 이 중 미국의 어린이 비만에 주목한 Henderson(2015)은 푸코의 신자유주의 통치성을 '시장과 국가', '의료 전문가와 국가', '시민과 국가'라는 세 가지 관계가 각각 '국가 서비스 제공 감소', '성과 평가와 소비자에 대한 더 나은 반응성을 통한 의료 전문가의 간접 관리', '개인의 건강과 안녕에 대한 책임 증가'라는 양상으로 변화하는 것이라 정의하고, 이러한 변화 양상을 미국의 아동 비만 사례에 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 비만은 하나의 유행병으로 프레이밍 되어 개인화되고 의료화 되었으며, 이에 따라 아동의 비만은 학교와 부모의 관리 실패로 문제화되었고, 시장을 규제하는 것보다는 영양교육 등 개인의 책임을 증진하는 전략이 제시되었다. 궁극적으로 아동 비만 담론은 부모, 특히 좋은 모성에 대한 도덕적 의무를 씌우는 결과를 낳았다. 정리하면 이 분석은 푸코의 통치성 이론을 적용하여 비만 정책을 크게 비만이 문제화(problematize)되는 방식, 이를 통해 도출된 통치 기술, 그리고 그것이 재생산하는 사회적 현상이라는 세 가지 차원에서 논의하고 있다.

뿐만 아니라 통치성 이론은 인도 산아제한 정책(Hodges, 2004), 국제기구 인구 정책(Sending & Neumann, 2006), 덴마크 체외수정(IVF)과 재생산 정책(Larsen, 2015), 독일 인구통계(demographization) 정책(Schultz, 2015), 개발도상국 십대 임신 예방 정책(Potvin, 2019) 등 다양한 국가에 걸쳐 인구와 재생산 관련 정책 분석에 활용되고 있다. 예를 들어 Larsen(2015)는 덴마크의 체외수정 지원이 다른 건강문제와 달리 개인의 안녕(faire vivre)이 아닌 다른 차원으로 문제화되는 방식에 주목하였다. 체외수정에 대한 논의는 초기에 의사들의 권력에서 시작하여, 환자 집단의 필요에 대한 도덕적 주장으로, 마침내 복지국가의 경제적 부담의 확장으로

변화되었다(Larsen, 2015). 종합하면 푸코가 통치성 분석의 필요성은 '국가와 인구를 분석하는 것(Foucault, 2011)'에 있다고 밝힌 것처럼, 수십년간 다양한 정책 분석에 널리 활용되고 있음을 알 수 있다.

다음으로는 통치성 이론을 국내 정책 분석에 적용한 선행 연구를 검토하였다. 국내에서는 정부의 행정 관리나 교육 정책에 관한 논의가 있었으며, 최근에는 우울증과 같은 건강 현상을 분석하려는 시도도 발견되었다. 서동진(2011)은 90년대 국민의 정부와 참여정부의 정부 조직과 관리 형태 개혁을 신자유주의 통치성 관점에서 분석하였으며 한국 사회에서 민주화로의 이행이 신자유주의적 통치성 테크닉의 광범위한 활용과 함께하는 과정이었음을 주장했다. 김천기(2012)는 교육 정책에 주목하여 각 정부의 미시적 교육 정책이 어떻게 신자유주의적 자율적 통치성을 강화했는가를 밝혔다.

최근의 몇몇 연구는 특히 과거 박정희의 발전주의 국가와 민주화 이후 정권 사이의 통치 연속성에 문제를 제기한다는 점에서 본 연구와 연관이 깊다. 가령 최조순, 강병준, & 강현철(2015)은 국내 공동체 관련 정책을 권력의 통치기술 측면에서 살펴봄을 통해 최근 정부에서 추진되는 공동체 정책이 공공 주도의 공동체 정책의 시조인 새마을 운동의 정책 체계 및 통치성 전략을 차용, 활용하고 있음을 밝혔다. 이 연구는 통치성의 주체화 과정에 주목하였으며 이를 주체화, 자발성, 적극성이라는 세 가지 구성 요소로 설정한 분석틀을 통해 국내 공동체 정책을 분석하였다. 김환석(2015)은 국내 노인의 높은 우울증 현상을 분석하여 이것이 국내의 특수한 통치성 역사의 의도하지 않은 결과라고 보았다. 푸코가 정의한 생명정치가 (신)자유주의 통치성 맥락에서 전개되어 온 서구와 달리, 한국의 생명정치는 60년대 근대화 출발부터 발전주의 통치성 하의 권위주의적 국가에 의해 추구되어 왔으며, 90년대

전환기를 맞으며 발전주의는 지속되나 그 추진력이 국가에서 시장으로 변화된 신자유주의적 발전주의 통치성이 등장했고, 이것이 초래한 취약한 복지 시스템에 적응하지 못한 개인들이 높은 우울증을 보이게 되었다는 것이 그의 설명이다. 즉 최근의 몇몇 연구는 푸코의 통치성 이론을 적용해 현재의 한국사회를 발전주의 국가와의 연속성 하에서 분석하고자 시도하였다. 선행연구 검토를 종합하면 푸코의 통치성 이론은 국내외를 아우르며 개인의 품행(conduct)에 관여하는 광범위한 정책 분석 연구에 활용되고 있었다. 그러나 검토 결과 아직까지 통치성 이론을 적용해 국내 저출산 정책을 분석하고자 시도한 연구는 없었다.

본 연구는 통치성 분석을 위한 이론적 모형으로 서동진(2011)의 개념을 참고하였다. 그는 통치성 분석을 '지식과 권력, 테크놀로지의 결합체가 형성되고 변용되는 과정을 통해 어떻게 특정한 주체성이 생산되는지를 분석하는 것'이라 정의하였다. 즉 누구를, 무엇을, 왜, 어떻게 통치해야 하며 그것의 목적은 무엇이어야만 하는가에 답하는 과정이라는 것이다. 그가 제시한 구체적인 통치성 분석의 이론적 모형은 아래와 같다.

(1) 권력이 행사되는 각각의 영역을 위해 가공되고 변형되는 지식 혹은 담론
(2) 그것이 실행, 개선, 장려, 평가 등을 위해 동원하는 구체적인 테크놀로지
(3) 이러한 것들이 실현하거나 보장하고 혹은 소망한다고 하는 목적 즉 텔로스

즉 그의 개념화에 따르면 통치성 분석은 담론, 테크놀로지, 목적이라는 세가지 차원에 대한 분석이라 할 수 있다. '어떤 것'이 문제화되고 '어떻게' 문제로 구성되는지가 현존하는 통치성을 반영한다는 점(Oster et al., 2016)에서 담론은 통치성 분석을 위한 핵심 개념이다. 그러나 기존에 담론을 중심으로 분석한 연구들이 경험적인

실재를 간과할 한계를 가질 수 있다고 지적된 점(McKee, 2009), 가족계획사업에 대해서는 담론과 통치 기술에 대한 분석이 축적된 반면 저출산 정책에 대해서는 담론 분석이 주를 이뤘다는 점 등을 고려하여 본 연구는 통치성을 담론과 더불어 테크놀로지와 목적의 총체로 개념화한 이 이론적 모형을 선택하였다. 요컨대 본 연구는 이러한 이론적 모형을 기반으로 저출산 정책의 통치성 분석을 '정책의 문제화 과정의 담론, 시행된 구체적인 기술 · 제도 · 장치 등 테크놀로지 그리고 정책이 궁극적으로 추구한다고 하는 목적'의 차원에서 분석하고자 한다.

마지막으로 국내 저출산 정책을 통치성 관점에서 분석하는 것이 어떤 점에서 유용한가 논의할 필요가 있다. 우선 푸코의 통치성 개념은 18세기 이후 근대국가가 표방한 (신)자유주의의 문제를 비판적으로 조명하고자 하는 의도를 담고 있다(신충식, 2010). 즉 태초에 비판을 목표로 고안된 통치성 이론을 통하여 저출산 정책을 분석하는 것은 기존에 출산율 상승이라는 정책 목표 달성이나 효과성 차원의 논의를 넘어 정책의 관점과 전제를 근본적으로 비판할 수 있는 여지를 열어준다. 특히 연구 대상이 국내에서 신자유주의가 등장했다고 일컬어지는 90년대(서동진, 2011) 이후인 2000년대 초의 정책이라는 점에서 분석을 통해 신자유주의적 변화가 저출산 정책에는 어떤 방식으로 작동하는지도 탐색할 수 있을 것이다. 둘째 통치성 이론은 어떻게 통치의 대상이 '특정한 전략, 프로그램, 기술'을 통해 생산되는지 조명할 수 있게 한다(McKee, 2009). 달리 말해 특정한 목적의 달성을 위해 인간 행위를 의도적인 방향으로 '유인'하려는 합리적 기획, 프로그램, 기술, 그리고 다양한 정책적 수단의 발굴, 운영, 변형이라는 일련의 과정을 탐색하는데 이 개념이 유용하다(최조순 et al., 2015). 즉 본 연구가 저출산 정책이 출산율 상승이라는 목표 달성을 위해 출산을

둘러싼 다양한 인간 행위를 특정한 방식으로 유도하는 전략을 분석하고자 한다는 점에서 통치성 이론이 유용할 것이다. 마지막으로 통치성 이론은 명시적으로 다른 이데올로기를 가진 정부의 정치 체제에도 적용될 수 있으며(Joyce, 2001), 보편적 역사와 구분되는 특정 정책만의 계보학을 가질 가능성도 허용한다(Tikly, 2003). 즉 본 연구가 큰 맥락에서 '인구 정책'이라는 특정한 정책이 여러 정부에 걸쳐 어떻게 작동하는가를 파악하고자 한다는 점에서 통치성 이론이 적합한 이론적 자원이 될 것이다. 궁극적으로 푸코의 통치성 개념은 앞서 언급하였듯 '국가와 인구에 대한 분석'을 목표로 한다는 점에서 국내 인구 정책의 큰 축인 저출산 정책을 과거 가족계획사업과 비교하기 위한 유용한 분석 도구가 될 것이다. 다음 장에서는 두 정책에 대한 국내 선행연구를 본격적으로 검토한다.

제 2 절 선행연구 검토

(1) 가족계획사업 관련 선행연구

가족계획사업에 대한 국내연구는 크게 사업이 시행된 1960~80년대 당시 실태나 개선 방안에 대한 연구와 사업이 종료된 이후의 평가, 분석, 비판에 대한 연구로 구분될 수 있다. 시행 당시 연구들이 주로 사업을 '성공적'으로 평가하고(황인정, 1973) 이를 개선하고 확대할 방안을 연구했다면, 사업이 종료된 이후 연구들은 주로 정책을 비판적으로 분석한다는 점에서 시기에 따른 관점 차이도 발견할 수 있다.

우선 가족계획사업 시행 당시 국내 연구는 사업 실태나 시범사업에 대한 조사를 목적으로 한 연구(김용완 등, 1975; 박솔화, 1978; 안연균, 1976; 조남훈 & 이명훈, 1974)와 사업을 보다 성공적으로 시행하기 위한 새로운 방안을 제안하는 연구(Sich, 1977; 권이혁, 1978; 김재준, 1977; 전춘영, 1975; 황인정, 1973)가 대부분이다. 예를 들어 황인정(1973)의 연구는 가족계획사업을 '성공적'으로 평가하고 이를 가능하게 한 20가지 요인을 제시하는데 이를 통해 당시 사업에서 활용된 통치 기술을 파악할 수 있다. 성공을 가능케 한 요인으로는 '정부와 대학 등 지식층의 협동적 노력, 경제개발계획에 대한 지도층의 지지, 가족계획요원의 활용을 통한 지방정부의 행정능력 조성과 전국적 조직망 확산, 어머니회를 통한 가임 여성의 참여, 목표에 따른 예산 배분을 통한 책임 부과와 통제, 토착사회의 지도원을 활용한 설득, 차트 관리기법과 목표달성 위주의 관리, 관련 부처의 협동, 대학과 연구기관의 활용과 유대 공고화, 메스 미디어의 활용' 등이 제시되었다. 즉 사업 시행 당시에는 '사회변화를 유도하기 위한 원대한 계획'이었던 가족계획사업의 '수행 능률을 높이기'위한 방안들이 강구되었으며 사업

시행에 대한 근본적인 비판은 찾아볼 수 없었다.

그러나 가족계획사업이 종료되어가던 80년대 후반을 기점으로 사업에 대한 비판적 논의가 본격적으로 등장하기 시작하였다. 이미경(1989)은 가족계획사업에 대한 기존 연구가 정책 목적을 위해 기여하며 피임실천자인 여성의 입장을 고려하지 않았음을 지적하고, 가족계획사업이 여성의 출산행태, 피임결정에 어떤 영향을 주었으며 궁극적으로 여성의 삶에 유익한가를 질문하였다. 연구는 당사자 심층면담을 통해 가족계획정책이 목표량 설정, 혜택부여에 대한 유인, 실적제를 통해 여성을 국가 목표의 대상화하고, 가계를 이을 아들의 출산자로 취급하였으며, 궁극적으로 이러한 구조는 피임을 여성의 일로 규정하였음을 밝혔다. 반면 김은실(1991)은 국가 발전의 차원에서 여성의 출산력을 통제하는 가족계획사업을 비판적으로 분석하면서도 이것이 계속되는 임신을 통제하고자 하는 여성의 욕구와 잘 맞아 떨어지면서 현대적 모성에 관한 새로운 사회적 실천 모델을 제공했다고 설명하였다. 결론적으로 연구는 가족계획사업이 강제적 장치를 동원하여 국가의 이해를 관철시켰지만, 소자녀 가족의 효율성으로 자신의 욕구를 재조직하기 시작한 여성들로부터 권력행사의 정당성을 부여 받았고, 이에 따라 사업은 사적인 삶에 대한 국가의 개입이기 보다는 새로운 사회 상황에 따른 적응양식의 도입으로 이해되었다고 설명하였다.

2000년대 초부터 가족계획사업에 대한 연구들은 '억압하는 국가와 억압받는 여성'이라는 이항 대립의 구도를 넘어서 당시 구체적으로 어떤 통치 기술들이 작동했으며 어떤 사회적 효과를 낳았는가를 분석하기 시작하였다.

가족계획사업을 통한 국가의 가족정치에 주목한 김홍주(2002)는

가족계획사업이 어떻게 근대 가족의 이미지 동원, 미시적 감시망, 경제적 사회적 지원, 의료적 기술 등을 통해 가족을 공적 영역으로 끌어내고 근대화 기획에 걸맞은 유형과 규범을 만들어갔는지를 비판적으로 분석하였다. 궁극적으로 연구는 향후 국가의 가족정치는 복지의 주체가 아닌 복지의 대상인 가족을 만들어 나가야 함을 주장하였다. 가족계획사업을 생체정치학 측면에서 분석한 이진경(2003)은 사업을 통해 국내에서 가족계획에 대한 담론이 '여성의 건강과 인공유산 방지에 대한 것'에서 '산아제한을 목적으로 하는 경제발전의 도구'로 변화하게 되었음을 밝혔다. 사업에는 구체적으로 생식활동의 의료화, 섹슈얼리티 교육화, 가족형태의 경제화, 가족건강의 보건화, 가족생활의 행정화와 같은 생체정치학적 기술이 작동하였고 이를 통해 가족에 관한 관념이 변화하게 되었다는 것이다. 자연적으로 만들어진 단위로서의 가족이라는 관념에서 특정 목적에 따라 통제가능한 도구적이고 기능적인 가족이라는 관념으로 변화되었고, 가족 형태는 조절과 관리의 대상이 되었다고 주장하였다. 한편 사업에 대한 분석에 있어 기존의 관점을 탈피하려는 시도도 있었다. 배은경(2004, 2005)은 기존의 연구가 가족계획사업을 여성에 대한 국가의 억압으로만 해석하여 국가를 악마화하고 여성들을 희생자화 하는 서술이 되는 것을 우려하며, '여성의 관점'에서 한국사회에 출산조절이 도입되고 근대적 출산조절 실천이 일반인의 행위로 보편화 된 역사적 과정을 분석하였다. 연구는 가족계획사업의 실행방식을 분석하여 가족계획사업 이전에 이미 여성들의 출산조절의 욕구가 선행했음을 밝혔다. 이를 통해 기존에 국가의 성공적 개입이자 통제로만 여겨져 온 가족계획사업이 한국 여성에게 근대적 출산조절을 보편화 시킨 역사적 요인의 성격을 가짐을 분석하였다. 손애리(2013)는 가족계획사업이 근대적 주체를 생산하는 장치였다는 관점을 제시하고 당시 인구에 대한 앎, 관리, 보호의 의지가

어떻게 사업에서 관철되었는지를 탐구하였다. 연구는 국가 행정, 의료 장치의 관리, 보건요원의 감시, 사회과학자의 통계 등 다양한 장치를 검토함을 통해 사업이 권위주의적 군사 정부 아래서 근대적 앎, 관리, 보호의 의지가 추동했던 근대적 계몽프로젝트이자 근대적 주체의 형성 과정이었음을 밝혔다.

비교적 최근 논의에 해당하는 조은주(2012, 2013, 2014a, 2014b, 2018)의 연구는 인구와 통치의 관점에서 가족계획사업을 분석하고 있다. 그는 국내 가족계획사업을 '인구 통치를 체계화하는 본격적인 장'으로 정의하고 담론과 구체적인 통치 기술의 분석을 시도하였다. 우선 가족계획사업이 서구의 비서구에 대한 인식이 비서구에 내부화 되는 과정이었음에 주목하였다(조은주, 2013). 가족계획사업 과정에서 비서구 세계인 국내 엘리트는 농촌 · 도시, 전근대 · 근대, 야만 · 문명, 과거 · 현재 등의 이항대립을 통해 서구의 시각을 내부화 하였으며, 이것이 사업에서 농촌과 농민에 대한 시선에 반영되어 있다는 것이다. 또한 구체적인 통치 기술인 가족계획어머니회 조직을 분석하여 당시 체계적이고 과학적인 조사연구가 발전하는 과정에서 인구가 일종의 자연성을 가지게 되었음을 발견했다. 즉 인구는 주어지는 것이 아니라 그 자연성을 발견하고 파악함으로써 예측 가능하고 조정하여 변형시킬 수 있는 것이 되었다(조은주, 2014a). 또 다른 연구에서는 60년대 국가형성의 중요한 요소로 작용한 인구센서스를 분석하고, 이것이 일제 식민지배, 미국, 국제원조기구의 개입을 통해 전개된 점이 당시 인구조절(가족계획) 압력과 함께 국가형성의 포스트식민성 측면을 드러낸다고 역설했다(조은주, 2014b). 궁극적으로 그는 국내 가족계획사업이 '인구에 대한 지식을 축적하고, 통치와 과학의 새로운 관계를 창출하며, 서구와의 격차를 수치로 인식하고, 시대착오를

타파함으로써 서구의 현재성을 획득해내려는 문명화 프로젝트'였으며 이를 통한 피임술의 보급은 '근대적 출산조절을 실천함으로써 재생산과 분리된 성을 향유하는 여성의 주체화 과정'이었다고 평가하였다(조은주, 2018). 끝으로 최근 연구로는 사업 당시 여성잡지 <여원>의 분석을 통해 가족계획 담론 안에서 여성의 몸이 어떻게 인식되고 변화되는지를 본 연구(김수자, 2019), 가족계획사업 정책 사례에 가족주의가 어떻게 활용되었는지를 분석한 연구(오영란, 2020) 등이 있다.

요컨대 가족계획사업이 종료된 이후 사업에 대한 비판적 고찰, 사업이 당시 작동시켰던 다양한 정책적 장치와 이를 통해 재생산된 담론과 규범에 대한 분석, 국가가 아닌 당사자 관점에서 당시 사업의 작용을 이해하려는 시도 등 다양한 관점의 연구가 축적되어 왔고 지금도 진행 중이다. 또한 선행연구는 당시 잡지, 언론, 정책문서, 사진 등 다양한 역사적 자료를 활용하여 분석해왔다. 따라서 본 연구는 기존의 연구를 가족계획사업 통치성 분석을 위한 자료원으로 최대한 활용하고자 하였다.

(2) 저출산 정책 관련 선행연구

합계출산율은 1980년대 초 인구대체율 이하로 하락했고, 90년대 초부터 인구 정책 방향이 전환되어야 한다는 주장이 등장하기 시작하였다. 이시백(1992)은 지난 30년간의 산아제한 프로그램으로 합계출산율이 하락했으며, 앞으로 인구정책은 국가 발전과 가족복지 프로그램을 통합하는 방향으로 나아가야 한다고 주장하였다. 한국보건사회연구원도 1996년 '저출산 시대의 인구문제와 정책과제'라는 보고서를 통해 기존의 인구증가 억제에서 인구 자질 향상으로 정책을 전환할 것을 제안하였다(조남훈, 홍문식, 이상영, &

장영식, 1996). 이 보고서는 향후 '합계출산율을 인구대체수준으로 유지하는 것이 바람직'하며 이를 위해 '인구정책을 인구자질 및 복지증진정책으로 전환할 것'을 제안하였다. 즉 90년대 말까지는 기존의 산아제한에서 복지 증진으로의 방향 전환에 대한 주장만 일부 제기되었을 뿐 본격적으로 '낮은 출산율' 자체를 문제 삼거나 출산율 상승을 위한 대책과 논의가 진행되지는 않았다.

2000년대에 들어서 저출산이 본격적인 사회 문제로 대두되며 관련 연구가 증가하기 시작하였다. 대부분은 저출산 현상의 추이와 전망을 분석하거나(엄동욱, 2009; 이삼식, 2005; 전광희, 2002), 출산율이 하락한 원인, 문제가 되는 현상, 정책적 대안 등을 제시하거나(김승권, 2003; 김태헌, 2005; 이성용, 2006; 이인숙, 2005; 장지연, 2005; 최낙관 & 윤옥화, 2005; 최은영, 2007), 해외 국가의 정책 대응을 분석하는(박보영, 2006; 이재경, 조영미, 이은아, & 유정미, 2005) 연구였다.

원인을 분석한 연구 다수는 '개인 및 가족가치관의 변화와 결혼의 연기 및 기피현상에 의한 미혼율의 증대(김승권, 2003)', '과거 개발독재시기에 정착된 소자녀관 이데올로기와 국가의 인구억제정책(최낙관 & 윤옥화, 2005)', '결혼관과 자녀관의 변화(김태헌, 2005)' 등 개인 가치관 차원에서 저출산의 원인을 분석하고 있었다. 그러나 한편으로는 '노동시장의 성평등 정도(장지연, 2005)', '여성의 경제활동 참가와 일가정 양립의 어려움(이인재, 2005)', '가족 내 성평등 수준(박수미, 2005)' 등 여성의 경제활동 참여 증가에 따른 노동 시장과 가족 내의 구조적 문제를 지적하는 논의도 진행되었다. 성인 80명을 심층 면접하여 저출산 현상을 탐색하고자 한 연구(손승영, 2005)는 저출산의 원인이 '자녀 양육의 부담, 가족 내 성불평등, 자녀의

교육, 미래의 불확실성, 경쟁과 사회적 압력' 등에 있음을 밝히고 젠더 관점을 적용한 가족친화적 정책을 제안하였다.

다양한 차원의 원인이 제기된 만큼 정책 대안도 다양하게 제시되었다. 가령 이성용(2006)은 남편의 직업 안정성이 부인의 직업 안정성의 영향을 상쇄할 만큼 첫째아 출산에 영향을 미친다는 연구 결과를 근거로 '출산율을 상승시키기 위해 무엇보다 우선시될 것은 결혼 적령기 남성의 경제적 능력을 향상시키는 정책'이라 제언하였다. 유럽의 저출산 정책을 분석한 이재경 등(2005)과 박보영(2006)은 '경기침체와 노동시장 유연화로 남성부양자 모델이 무너지는 상황'에서 여성의 노동시장 참여와 가정생활 병행 어려움이 출산을 기피하는 원인이 됨을 지적하고 '남성과 여성이 모두 일과 가정을 양립할 수 있는 가족 모델에 기반한 정책' 마련을 제안하였다. 한편 출산율을 높이는 것이 아닌 다른 정책 방향을 제시한 연구들도 있었다. 이삼식(2005)은 '출산억제는 가족과 개인, 특히 여성에게 많은 이점으로 작용하여 단기간에 수용될 수 있었지만, 출산증가는 자녀양육의 고비용적 사회구조 하에서 가족과 개인에게 상당한 희생을 강요'한다는 점에서 출산율을 증가시키는 정책에 한계가 존재할 것이라 지적하였다. 이에 따라 그는 '향후 예견된 노동력 부족 현상에 대응하기 위해 이민정책과 남북통일에 의한 북한인구의 활용' 등을 검토 가능한 대안으로 제시하였다.

한편 저출산에 대한 사회적 논의와 연구들이 축적됨에 따라 저출산 현상에 대한 기존 담론을 비판하고 새로운 접근을 제안하는 연구가 등장하기 시작하였다. 황정미(2005)는 선행 연구들이 단순히 가족계획사업이나 여성의 취업 증가를 저출산 원인으로 지목하는 것을 한계로 지적하며 그보다 원인은 '경제성장을 위해 피임을 권장하고 모성지원이나 가족지원정책을 최소화하는 국가, 소득을 높이고

계층상승이동을 하기 위해 자녀 수를 줄이는 개별 가구, 자신의 가족지위를 고려하여 유급노동을 조절하고 양육부담에 짓눌리지 않으려는 선택을 하는 여성'의 결과가 한데 어우러진 효과라고 설명하였다. 손승영(2007)은 기존의 주류 저출산 담론이 '임신과 출산 주체인 여성들의 생각이나 경험에 무관심했음'을 지적하고 '여성의 경험과 권리에 초점을 맞추어' 접근한 여성주의적 관점의 정책이 마련되어야 함을 주장하였다.

그간 축적된 저출산 관련 연구를 검토한 나유미와 김미경(2010)은 국내 연구 패러다임이 '인구학적, 경제학적 문제에 따른 출산율 높이기'에 초점이 맞춰져 있다는 결론을 내렸었다. 그러나 2010년대 이후에는 기존의 인구학적, 경제학적인 저출산에 대한 관점을 비판하고 여성주의적 관점을 도입할 것을 주장하는 논의들이 다수 진행되었음을 알 수 있었다. 가령 배은경(2010)은 가족계획 당시와 90년대 여성의 삶의 조건을 분석하여 IMF 위기 이후 2-30대 여성들에게 저출산은 일과 가족을 병행하기 위해 택할 수 있는 '강요된 합리적 선택'임을 주장하고, 어머니와 자녀의 관계 맺음과 보살핌의 교류를 통한 양쪽 모두의 인간적 성숙으로 보는 관점의 변화를 통해 저출산 문제가 해결 가능함을 역설하였다. 같은 해 신경아(2010)는 기존 저출산 정책의 관점, 주체, 목표, 성격을 분석하여 저출산 정책이 여성의 관점에 근거하지 않음으로써 정책의 효과성도 제한되고 있음을 밝히고자 하였다. 분석을 통해 연구는 저출산 대책이 출산의 주체인 여성의 목소리를 적극적으로 통합하지 못하고 대상으로 제한하였으며 특히 이명박 정부가 '성역할을 강화하고 도구적인 출산장려정책과 인력공급에 초점을 둔 정책 방향'을 고수할 경우 정책의 효과성을 기대할 수 없을 것이라 지적하였다.

비교적 최근에는 저출산 정책의 국가주의적 '관점'에 대한 비판을 넘어 구체적인 '정책 내용'에 대해 비판하는 연구들이 진행되었다. 가령 하정옥(2012)은 제1차 저출산·고령사회기본계획에 포함된 난임부부지원사업에 대한 분석을 통해 이 사업이 여성건강을 저출산 대응을 위해 도구화 하였으며 저출산 대책으로도 효과가 입증된 바 없고, 실질적으로 당사자에게 도움이 되었는지도 확실치 않다고 비판하였다. 또한 70년대의 가족계획사업과 현재의 저출산 정책 대응에서 '지독히도 똑같이 반복되는 것'은 '여성과 이들에게서 태어나는 아이들이 마땅히 자신의 건강을 존중 받아야 하는 인격체가 아닌 숫자로 취급되고 있다는 점'임을 강조하였다. 김영미(2018)는 기존 연구가 주로 저출산에 대한 담론 분석에 그쳤음을 한계로 지적하며 구체적으로 1~3차 기본계획을 재생산권 관점에서 분석하였다. 이를 통해 저출산 문제를 바라보는 국가의 관점 변화, 저출산 담론의 재구성이 필요함을 확인하고, 여성의 재생산에 대한 자기 결정권과 건강권의 적극적 보장이 뒷받침되어야 함을 주장하였다. 조은주(2019)는 저출산·고령사회 기본법을 분석하여 해당 법이 '저출산·고령사회 문제를 국가주의와 발전주의에 귀속시키고, 출산 및 육아의 중요성을 국민의 의무와 연계시키며, 가족의 변화를 가족의 위기로 간주'한다는 점을 문제로 지적하며 새로운 법규범 모색을 요청하였다. 송다영과 백경흔(2020)은 그간 저출산 정책을 비판해 온 젠더 관점의 논의가 현정권의 기본계획 패러다임 전환에 이바지했지만 이것이 담론 수준에 그쳤음을 지적하며, 정책 설계에서 요구되는 성평등 정책 분석 틀을 제시하고, 이를 바탕으로 3차 기본계획을 평가한 후 4차 기본계획 수립 시 활용할 체크리스트를 제시하였다.

지금까지 논의를 정리하면 저출산 정책에 대한 선행 연구는 저출산을 문제로 정의하고 대안을 제시하는 연구부터 기존의 저출산을

둘러싼 담론, 관점, 내용을 비판하는 연구로 확장되어 왔음을 알 수 있다. 특히 비판적 관점의 연구는 국가의 인구정책이 출산의 당사자인 여성을 도구화 하였음을 비판했다는 점에서 앞서 언급한 가족계획사업에 대한 비판적 논의와 맥락을 공유한다. 최근에는 가족계획사업과 저출산 정책을 '국내 인구정책의 하나의 큰 틀' 속에서 이해하고자 시도하는 연구도 일부 발견되었다(김수정, 2019; 황진태, 2018). 김수정(2019)은 한국의 인구정책이 '국가주의적 특성을 버리지 못하고', '단기적 해법에 치중하며', '인구를 늘리거나 줄이는 목적에 매몰되어 정책의 필요성을 설명하지 못함'을 공통적 문제점으로 지적하였다.

선행연구 검토를 종합하면, 가족계획사업과 저출산 정책이라는 서로 다른 정책을 관통하는 발전주의, 국가주의, 출산의 도구화와 같은 문제에 대한 지적이 꾸준히 제기되어 왔음을 알 수 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 가족계획사업에 있어서는 내용에 대한 통치성 차원을 비롯한 다양한 관점에서의 연구가 축적되어온 반면, 아직까지 저출산 정책을 통치성 관점에서 분석하고 이를 가족계획사업과 비교하고자 시도한 연구는 없었다. 따라서 본 연구는 통치성이라는 이론적 자원을 바탕으로 저출산 정책을 통치성 차원에서 분석하고 이를 가족계획사업과 비교하고자 한다.

제 3 장 연구 방법

제 1 절 사례 연구

본 연구의 연구방법은 질적연구방법의 하나인 사례 연구(case study)이다. 사례연구는 실생활에서 벌어지는 현재의 현상에 대해 조사하는 실증적인 연구(Yin, 2011)이다. 이때 하나의 정책 또한 사례연구의 대상이 될 수 있는데 이러한 연구는 정책사례연구(policy case study)에 해당한다. 정책사례연구란 '어떤 정책이나 현상이 왜 발생하고 어떻게 진행되는가에 답하기 위해 다양한 자료(이론 및 연구결과, 기록문서 및 보고서, 면담자료, 언론·방송보도, 인터넷자료, 관찰자료 등)를 사용하여 독특한 특성을 가진 프로그램, 정책, 정책과정, 제도 등 실제 현상에 대해 심층적·종합적으로 연구하는 것'을 말한다(강은숙 & 이달곤, 2005). 따라서 정부에서 시행하는 현 정책 가운데 하나인 저출산 정책은 정책사례연구의 대상이 될 수 있다.

본 연구가 정책사례연구를 연구 방법으로 설계한 이유는 다음과 같다. 첫째, 대부분의 연구가 무엇이 상식적이고 보편적인가를 탐구하는데 반해 사례연구는 일반화가 아닌 복잡성이 있는 특정한 사례를 이해하는 데 초점이 있다는 점에서 구분된다(이종규, 2006). 즉 본 연구가 하나의 특정한 정책 사례에 대한 분석이며 이를 통해 일반화된 결과를 도출하기 보다는 국내의 특수하고 구체적인 맥락 하에서의 깊은 이해를 목표로 한다는 점에서 사례연구 방법이 적합하다고 판단하였다. 둘째, Yin(2011)에 따르면 사례연구는 연구문제 형태가 '어떻게'와 '왜'에 관한 것일 경우 가장 적절한 연구전략이다. 따라서 본 연구의 연구문제가 사례를 통치성 차원에서 '어떻게'

분석하고 가족계획사업과 '어떻게' 비교할 수 있는지 라는 점에서 사례연구가 적합하다고 판단하였다.

본 연구는 '제1차 저출산·고령화기본계획 시기의 저출산 정책'이라는 하나의 사례를 대상으로 하는 단일사례연구이다. 사례연구는 연구 대상의 수에 따라 단일사례연구와 다중사례연구로 나뉜다(Yin, 2011). 이때 단일사례연구가 정당화될 수 있는 조건은 크게 다섯가지이다. 첫째, 이미 잘 알려진 이론을 검증하는 데 매우 중요한 하나의 사례가 있는 경우, 둘째, 사례가 매우 독특하거나 극단적인 경우, 셋째, 하나의 사례가 대다수의 사례들을 대표하거나 매우 전형적인 특징을 가진 경우, 넷째, 과학적 조사가 불가능했던 현상을 하나의 사례를 통하여 관찰하고 분석함으로써 새로운 정보를 획득할 수 있는 기회를 갖게 되는 경우, 다섯째, 종단적 사례연구인 경우이다. 이때 종단적 연구는 같은 사례에 대하여 두 개 이상의 시점을 대상으로 연구하는 것을 의미한다. 이 경우 특정 조건이 시간에 따라 어떻게 변화하는가에 이론의 초점이 맞춰진다. 본 연구는 두 가지 이유에서 단일사례연구의 조건을 충족한다고 판단하였다. 우선 본 연구의 대상인 1차 저출산·고령화기본계획은 정부가 모든 부처를 아울러 공식적으로 시행한 최초의 저출산 정책이라는 점에서 사례로서 충분한 대표성을 지닌다. 또한 비록 시간에 따른 변화 과정에 주목한 것은 아니지만 현 시점의 인구정책인 저출산 정책을 다른 시기의 인구정책인 가족계획사업과 비교한다는 점에서는 일부 종단적 연구의 성격을 가지므로 단일사례연구가 정당화될 수 있다고 판단하였다.

끝으로 본 연구는 사례연구의 연구설계가 적절한가를 검증하기 위해서 몇 가지 전략을 활용하였다. Yin(2011)은 구성 타당성, 외적 타당성, 내적 타당성, 신뢰성이라는 네 가지 검증영역을 구분하고

각각을 위해 필요한 전술을 제시하였다. 첫째, 구성 타당성은 연구하고자 하는 개념을 정확하게 측정하였는가를 의미하는데 이를 위해서는 다양한 자료원을 사용하고, 증거 사슬(chain of evidence)을 만들며, 초안을 검토할 중요 정보 제공자를 확보하여야 한다. 둘째, 내적 타당성은 독립변수와 종속변수 사이에 타당한 인과관계가 수립되었는가를 의미하며 이를 위해서는 패턴 매칭, 인과관계, 경쟁가설, 논리모델 등을 활용할 수 있다. 셋째, 외적 타당성은 연구의 발견이 일반화될 수 있는가를 의미하며 이를 위해 단일사례연구에서는 이론을 사용해야 한다. 마지막으로 신뢰성은 자료수집 절차 등 동일한 연구를 반복했을 때 같은 결과를 제시할 수 있는가를 의미하는데 이를 위해 사례연구 프로토콜이나 자료 베이스를 개발할 수 있다. 본 연구는 이 가운데 다양한 자료원의 사용, 패턴 매칭, 이론의 사용, 자료 베이스의 개발을 활용하였다. 이는 장의 3절과 4절에서 다룰 것이다.

제 2 절 연구의 범위

사례연구의 대상은 하나의 '경계 지어진 체계(bounded system)'로 시간과 장소에 의한 경계를 갖게 된다(Creswell, 2005). 즉 모든 사례연구는 시작과 끝의 구체적 경계를 정해야 하며, 이를 통해 주제와 직접적으로 관련된 자료(현상)와 사례 밖의 자료(정황)를 구분하는 기준을 정할 수 있게 된다(Yin, 2011). 본 연구의 연구 범위이자 사례는 정부 차원에서 주도하는 핵심적인 정책 내용이 담긴 '제1차 저출산·고령화기본계획 시기의 저출산 정책'이다. 이렇게 정의한 이유는 기본계획 시행으로 정책 방향이 출산장려로 전환됨에 따라 '저출산 정책의 일환으로' 시행된 정책을 포괄적으로 다루기 위해서이다.

제1차 저출산·고령화기본계획의 공식적인 시행 시기는 2006년부터 2010년까지이다. 그러나 배은경(2012b)에 따르면 국내에서 국가가 정책적으로 출산율 증가를 유도해야 한다는 주장이 대세를 이루게 된 것은 2000년대 중반이며, 2005년에 기본법이 제정되고 위원회가 설치되고, 2006년 6월에 참여정부의 1차 기본계획이 제시됨으로써 출산장려 정책이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 이후 이명박 정권에서 2008년 11월 1차 기본계획의 보완판이 발표되었다. 본 연구는 정책 실시 이전에 저출산이 정책 문제화(problematize)되고 대책을 강구하게 되는 과정에 대한 분석을 병행하여야 해당 사례 밖의 정황과 맥락에 대한 충분한 분석이 가능할 것이라 판단하였다. 따라서 본 연구는 합계출산율 세계 최저라는 미디어 보도 이후 저출산이 사회문제로 대두되기 시작한 2002년(배은경, 2012b)을 분석 기점으로 설정하였다. 즉 시간적 경계는 2002년부터 1차 기본계획이 종료된 2010년까지이며, 공간적 경계는 국내이다.

제 3 절 자료 수집 방법

사례연구는 다양한 자료원으로부터 증거를 수집하고 이러한 증거들을 수렴시켜 새로운 결과를 도출하는 기술적(technical) 속성을 가진다(Yin, 2011). 이때 충분한 자료수집을 위해 Yin(2011)은 자료수집의 세 가지 원칙을 제시한다. 첫째 원칙은 두 개 이상의 자료원을 사용하는 것인데, 사례연구는 복수의 자료원을 사용했을 때 더욱 설득력 있고 정확한 것으로 평가받기 때문이다. 다음 원칙은 사례연구 전체의 신뢰성 향상을 위한 데이터베이스를 만드는 것이다. 마지막 원칙은 증거의 연결고리를 만드는 것인데 증거의 연결고리를 통해 사례연구 과정을 한 부분에서 다른 부분으로 어떻게 이루어졌는지 그리고 증거들이 어떻게 결론으로 이어졌는지에 대해서 명확한 출처를 알 수 있게 되기 때문이다. 따라서 본 연구는 여섯 가지 자료원으로 제시된 문서정보, 기록정보, 인터뷰, 직접관찰, 참여관찰, 물리적 인공물 가운데 문서정보와 기록정보에 해당하는 자료를 다양하게 수집하고 이를 기반으로 자료 수집 데이터베이스를 구축하여 사례연구의 신뢰성을 높이고자 하였다.

본 연구가 수집한 자료는 아래 <표 1>과 같다. 우선 통치성 분석을 위한 핵심 정책 자료로 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획과 2009년 보완판의 정책자료, 2006-2010년의 저출산·고령사회시행계획, 보건복지부 보도자료, 국회회의록, 토론회 자료집, 정책연구원 보고서 등을 수집하였다. 담론 분석을 위해 분석 시기의 저출산 관련 언론 자료를 수집하였고, 구체적인 테크놀로지 중 통계 수집에 대한 분석을 위해 각종 설문 문항을 수집하여 각 시기에 출산과 관련하여 어떤 통계들이 수집되었는지 파악하였다. 마지막으로 가족계획사업의 경우

앞서 언급하였듯 이미 다양한 자료원을 분석한 선행연구가 축적되어 있는 점, 30여년에 걸친 정책의 원자료를 포괄적으로 수집하는 데 한계가 있는 점을 고려하여 기존 연구의 지식 기반을 최대한 활용하고 사실 확인이 필요하거나 추가 조사가 필요할 경우에만 원자료를 검토하였다. 분석 자료의 구성은 <표 1>과 같다.

<table>
<tr><th>구분</th><th>내용</th><th>분석 자료</th><th>추가 분석 자료</th></tr>
<tr><td rowspan="3">제1차
저출산·
고령사회
기본계획</td><td>정책
담론</td><td rowspan="3">-선행연구 약 48개
-제1차저출산·고령사회기본계획
/시행계획
-정책 연구보고서 31개
-복지부 보도자료 77개
-국회 회의록 33개
-기타 정책토론회 자료,
정책연구 보고서, 대통령 공약집
등</td><td>-언론자료: 키워드
‘출산’을 포함한
일간지 기사
(조선일보 707개,
한겨레 307개)</td></tr>
<tr><td>정책
테크놀
로지</td><td>-설문문항(개):
출산력조사(4),
전국결혼및출산동향
조사(2),
여성가족패널(3)</td></tr>
<tr><td>정책
목적</td><td>-없음</td></tr>
<tr><td>가족계획
사업</td><td>위와
동일</td><td>-선행연구 약 55개
-필요시 원자료 추가 수집</td><td>-없음</td></tr>
</table>

<표 1> 분석 자료의 구성

제 4 절 분석 방법

사례연구의 이론적 근거인 명제는 사례분석의 주요 방향, 즉 중요한 변수, 필요한 자료의 종류, 자료분석을 위한 지침을 제공하며 연구결과의 해석 및 일반화의 근거가 된다(강은숙 & 이달곤, 2005). 즉 사례연구에서 일정한 명제를 정립하면 연구가 정확한 방향으로 진행될 수 있다(Yin, 2011). 따라서 본 연구는 우선 앞선 2장 1절에서 설명한 통치성 분석의 이론적 모형을 바탕으로 분석 결과에 대한 이론적 명제이자 예측 패턴을 세우고, 실제 분석을 통해 결과를 도출한 후 이를 서로 비교하는 패턴매칭 기법을 활용하였다. 패턴매칭은 사례연구 분석을 위해서 가장 바람직한 분석기법으로 관찰된 패턴이 예측한 패턴과 서로 일치하면 사례연구는 내적 타당성을 더 확보할 수 있다(Yin, 2011).

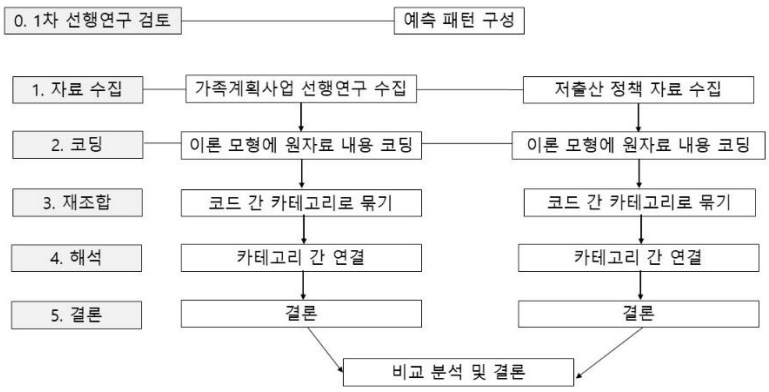
본 연구에서 분석을 통해 비교하고자 하는 이론적 명제이자 예측 패턴은 아래 <표 2>와 같다. 예측 패턴은 다음과 같이 설계하였다. 우선 가족계획사업 예측 패턴은 가족계획사업을 인구와 통치 관점에서 분석한 조은주(2012)의 연구 결과를 본 연구의 이론적 모형에 맞게 재구성하였으며, 저출산 정책의 예측 패턴은 가족계획사업의 예측패턴, 연구 설계 단계에서 검토한 저출산 관련 선행연구 및 연구자의 배경지식을 기반으로 구성하였다.

구분		가족계획사업	저출산 정책
담론	개발주의	문명화, 근대화, 인간개조, 빈곤탈출	경제발전, 지속가능성, 생산성
	국제비교	시대착오에 대한 수치의 감정	세계 꼴지, 국가경쟁력 약화
	정상가족/젠더	섹슈얼리티와 재생산의 분리, 근대가족의 정상화, 성별화된 주체화	정상가족 모델 유지 성별화되지 않은 + 성별화 된 주체화 요구
테크놀로지	1. 정책 수립	10년 단위의 국가계획과 목표치 제시	5년 단위의 국가계획과 목표치 제시
	2. 피임술의 보급 및 시술	목표량제도, 계몽원, 이동진료반	의료비/서비스 지원 및 보험급여화, 성과평가
	3. 홍보 및 계몽사업	인구시계탑, 드라마, 영화, 노래, 경연대회, 표어 공모, 포스터, 잡지 창간, 인구대회, 전시 등	포스터 공모 등을 통한 지식의 유포
	4. 제도와 법률	모자보건법, 가족법, 소득세법, 공공주택 우선입주, 불임시술, 의료보험 등	모자보건법의 재해석을 통한 정책 정당화, 주택지원, 세제개편, 건강보험료 등
	5. 조사연구 및 사업평가	가족계획 전국 실태조사, 연구소 설립, 인구센서스, 실태조사	고도화된 통계, 지식생산
	6. 조직화	가족계획어머니회: 피임의 보급망, 상호독려, 농촌여성의 화합	부처 간, 지자체간 경쟁 유도
목적	.	"근대 국가라는 하나의 공동체"	"모든 세대가 함께하는 지속발전가능사회"
		"서구의 현재성을 획득해내려는 문명화 프로젝트"	

<표 2> 예측 패턴

다음은 구체적인 자료의 분석 절차이다. Yin(2010)은 질적 자료 분석의 5가지 절차로 1) 자료 종합(compiling) 2) 분해(disassembling) 3) 재조합(reassembling) 4) 해석(interpreting) 5) 결론 도출(concluding)을 제시하였다. 첫째, 자료 종합 단계는 원자료를 순서에 맞게 정렬하는 것으로 완성된 수집 자료는 연구의 데이터베이스가 된다. 둘째, 분해 단계는 수집한 자료를 작은 조각으로 분해하는 단계이며, 여기에 대해 새로운 라벨이나 코드를 부여할 수 있다. 셋째, 재조합 단계는 분해한 조각들을 다른 그룹이나 시퀀스(sequences)로 묶는 단계이다. 네번째 해석 단계는 재조합 된 자료를 기반으로 새로운 이야기(narrative)를 만드는 단계이다. 마지막으로 결론 도출 단계에서는 네번째 단계에서의 해석을 기반으로 전체 연구의 결론을 도출한다. 본 연구는 이러한 5가지 절차에 따라 자료 분석을 진행하였다.

본 연구가 진행한 구체적인 분석 절차는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 앞서 3절에서 언급한 다양한 자료원을 수집하여 자료 데이터베이스를 구축하였다. 그리고 전반적인 내용 흐름을 파악하고 방대한 양의 자료를 압축하기 위해 기본/시행계획, 언론기사, 선행연구 파일을 일차적으로 읽고 각각의 자료원을 시간 순으로 하나의 엑셀 파일에 정리하였다. 둘째, 이론적 모형을 근거로 담론, 테크놀로지, 목적으로 구분한 엑셀 표에 기본/시행계획, 복지부 보도자료, 국회회의록, 언론기사, 선행연구, 통계자료, 법 조항 등의 자료에서 각 영역에 해당하는 부분의 핵심 내용을 직접 입력하고(quote) 이를 압축적으로 설명하는 코드(code)를 입력하는 코딩 작업을 진행하였다. 셋째, 전체 내용에 대한 일차 코딩이 완료된 후에는 서로 유사한 내용을 담은 코드를 하나의 카테고리로 묶고, 이를 다시 더 큰 카테고리로 묶는 재조합 과정을 진행하였다. 넷째, 재조합 된 자료에서 큰 카테고리 가운데 서로 관련된 내용들을 서로 묶어 하나의 이야기를 만드는 해석의 과정을 거쳤다. 마지막으로 이렇게 묶인 이야기로 연구의 결론을 도출하였다. 구체적인 자료 분석 순서는 <그림 1>로 요약할 수 있다.



<그림 1> 분석 순서도

제 4 장 연구 결과

제 1 절 사례 개요[8]

국내 합계출산율은 1983년 인구대체율인 2.1명 이하에 도달하였지만 출산율을 떨어뜨리는 것을 목표로 한 가족계획사업은 지속되었다. 1992년 노태우 정권(1988~1993)은 제7차 경제사회발전5개년계획을 준비하였는데 당시 인구정책심의위원회는 새로운 인구정책을 구상하였다. 여기에는 '가족계획사업을 통한 인구증가 억제 방식을 탈피하고, 인구규모와 인구구조를 동시에 고려하는 적정인구의 관점을 도입하여 국민의 삶의 질을 개선하고 복지서비스를 강화하는 방향으로 정책의 초점을 전환해야 한다'는 내용이 포함되어 있었다.

김영삼 정권(1993~1998)은 정치개혁과 부패 척결에 분주하였고, 인구 정책은 관심 대상이 되지 못했다. 보건복지부는 1995년 새로운 인구정책을 모색하기 위해 위원회를 설치하였고, 1996년 6월 4일 국무회의에서 새로운 인구정책 추진 계획을 보고하였다. 이를 계기로 출산율 감소를 강조한 인구증가억제정책에서 탈피하여, 인구의 자질과 삶의 질을 높이고자 하는 '신인구정책'이 공식화되었다. 신인구정책에는 '가족보건 및 복지증진, 출생성비 상승 억제 및 인공임신중절 예방, 청소년 성문제에 대한 대응방안 마련, 여성 취업 및 인력 활용, 인구고령화에 대비한 고령자 복지시설 정비 및 인력 활용 방안 마련, 기존 가족계획사업 조정, 인구조정 관련 각종 사회적 지원시책 조정'

[8] 이 절 전체는 <한국인구정책 50년>(이삼식 et al., 2015)을 참고하여 재구성하였으며, 그 외의 출처가 있는 경우에만 별도로 표기하였다.

등이 포함되었다. 그러나 신인구정책의 업무는 보건복지부에 제한적으로 적용되었다. 한편 당시 인구증가억제정책의 존폐에 관한 여론조사나 저출산 시대의 인구정책을 주제로 한 공청회가 개최된 사실은 사회전반의 민주화 추세의 영향으로 인구정책 전환에도 '절차적 합리성'을 부여하기 위한 노력이 있었음을 보여준다.

이후 김대중 정권(1998~2003)가 모든 노력을 외환위기의 수습을 위한 단기적인 경제정책에 집중하게 됨으로써 인구자질향상정책은 추가적인 검토나 변화 없이 주변적이고 과도기적 상태에 머무르게 되었다. 즉 일차적 목표가 인구자질 향상에 한정된 신인구정책은 서구 선진국과 달리 가족 친화적 정책 요소를 전혀 포함하지 않았고, 결과적으로 정책적 대응이 제대로 이루어지지 못한 것으로 평가된다.

외환위기 이후 2000년대에 들어서며 합계출산율이 1명 수준에 근접하는 초저출산 현상이 지속되었고, 인구의 증감에 대한 사회적 관심이 시작되었다. 2002년 국민연금재정추계위원회는 저출산 현상의 지속으로 이른 시일 내에 국민연금 기금이 고갈될 것이라는 추정 결과를 발표하였고, 2003년 통계청은 2002년도 합계출산율을 1.17명으로 발표하였다. 이처럼 소위 '출산율 쇼크'에 대한 대대적 보도에 따라 저출산 현상의 심각성에 대한 정치권과 언론 등 사회 각계각층에서 우려의 소리가 높아졌다. 정부 내에서도 적기에 정책적 대응을 하지 못하고, 학계의 논쟁에 관심을 두지 않았으며, 외환위기 이후 빠른 출산율 감소를 일시적 현상으로 인식하였다는 것에 대한 반성의 목소리가 나오기 시작하였다. 당시 대선 후보였던 노무현 대통령도 낮은 출산율과 여성의 보육 부담을 언급하며, '아이들은 저 노무현이 키워드리겠습니다'라는 슬로건 하에 모성보호 관련 공약(유사산 휴가제, 출산 간호 휴가제)과 아동보육 관련 공약(보육료 지원)을 제시하기도

하였다[9]. 한편 대도시가 아닌 지방의 경우 이전부터 대규모 이농현상으로 신생아가 태어난 적이 없는 농산어촌이 생겨나며 언론에서 화제가 되었으며 이에 지자체는 초보적 수준이지만 이미 다양한 출산장려정책을 수립하기 시작하고 있었다.

국가 단위에서 저출산에 대응하기 위한 정책은 노무현 정권(2003-2008)에서 2004년 2월 '대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회'가 설치되며 본격적으로 시작되었다. 이후 저출산·고령사회 기본법안이 2005년 4월 가결되었고[10], 이 법안에 근거해 대통령 직속 저출산 및 고령화사회 대책특별위원회가 구성되고[11] 미래사회위원회는 폐지되었다. 이로써 국가 단위의 저출산 정책 시행을 위한 법적 근거와 추진 체계가 마련되었다.

저출산·고령사회 기본법에서는 5년마다 기본계획을 수립하여 시행할 것을 규정하고 있어 2006년 범부처 차원의 제1차 저출산·고령사회기본계획이 본격적으로 추진되었다. 2005년 11월 정부가 위원회에 기본계획 수립을 보고하였고, 이에 의거해 관계 부처는 소관분야별 기본계획안을 2006년 11월 제출하였다. 또한 근거마련을 위해 한국보건사회연구원을 중심으로 여러 기관과 전문가가 참여하는 연구가 시행되었고, 그 밖에 관계부처 협의, 민간위원 간담회, 지역 순회 간담회 등이 개최되어 각계의 의견을 수렴한 1차 기본계획이 2006년 8월부터 시행되었다.

이후 이명박 정권(2008~2013)은 정권 초기에 위원회를 정리하는

[9] 후보 TV 연설. (2002.12.11). http://knowhow.pa.go.kr/roh/vision_1/think/view.asp?bid=8&pid=81323&cp=1&num=246 에서 2020.10.29 인출.
[10] 17대 253회 8차 국회본회의록. 2005.04.26
[11] 17대 253회 10차 국회본회의록. 2005.05.04

과정에서 저출산·고령사회위원회를 보건복지가족부 장관 소속으로 변경하였으나 초저출산 현상이 지속되어 비판을 받음에 따라 2012년 기본법을 개정하여 대통령 직속으로 환원시켰다. 한편 2010년에는 2차 기본계획이, 이후 박근혜 정권(2013~2017)에서 3차 기본계획이 수립되었고, 문재인 정권에서 2019년 2월 출산장려에서 모든 세대의 삶의 질 보장으로 패러다임 전환을 선언하며 3차 기본계획의 수정안을 발표하였다. 지금까지 본 연구의 사례인 기본계획의 등장 배경에 대해 간략히 요약하였다. 다음 절부터는 본격적으로 본 연구의 분석 결과에 대해 논의할 것이다.

제 2 절 정책 담론 분석

이 절에서는 저출산 현상이 해결해야 할 정책 문제로 등장하는 과정에서 논의된 담론들이 어떻게 구성되어 있는가를 분석한다. '무엇'이, '어떤' 문제로 정의되는가에 대한 담론은 권력의 작동을 반영한다는 점에서 통치성 분석의 중요한 축이기 때문이다. 구체적으로 (1) 저출산 현상이 어떤 문제로 정의되는지 (2) 문제가 발생한 원인은 무엇이며 어떤 정책 방향이 제시되는지를 분석하고 (3) 소결에서는 이를 가족계획사업과 비교하여 살펴봄을 통해 어떤 통치성이 작동하고 있는가를 발견하고자 한다.

(1) 문제 정의와 정당화

① 저출산: 민족과 경제의 위기

경제위기를 경험한 2000년대 초 한국사회에는 더 이상 기존의 남성 생계부양자와 여성 가사노동자로 이루어진 '근대 가족'이 유지될 수 없다는 소위 '가족위기' 담론이 등장하기 시작하였다. 당시 위기를 나타내는 징표로 '낮은 출산율, 높은 이혼율, 맞벌이 증가, 한부모 증가, 비혼, 만혼, 동거의 증가, 독신가구 증가, 원정출산, 기러기 아빠' 등 일련의 현상이 제시되었고, 이러한 가족위기 담론은 점차 '국가위기' 담론으로 확대되었다(이재경, 2004). 다양한 국가위기 담론이 범람하는 상황 속에서 '저출산' 또한 국가를 위협하는 하나의 위기로 정의된 것이다. 아이를 낳지 않는 사회는 '국력 붕괴'의 조짐을 나타냈고[12], 탈한국, 탈이공계, 고령화의 위기보다도 가장 심각한 '한국을 뒤흔드는

[12] 조선일보 2003년 8월 11일자, "[아이 안 낳는사회 국력붕괴 대책세우자] <1> 출산율 세계 최저"

망국병(亡國病)'으로 저출산이 지목되었다[13]. 국회에서는 성수대교와 삼풍백화점 사고 당시 뒤늦게 결과를 수습하고자 했던 '땜질식 처방'을 지적하며, 저출산에 있어서는 이보다 '예방적'이고 '총체적'인 재고가 필요하다는 주장이 제기되기도 하였다[14]. 즉 저출산은 수많은 인명 피해를 초래한 재난과 동일선상에서 논의되는 '국가위기'가 된 것이다.

당시 저출산이 위기로 정의되는 방식은 크게 민족위기와 경제위기로 요약할 수 있다. 첫째, 지속적으로 감소하는 합계출산율은 '한민족'의 감소로 이어져 종래에는 '민족 소멸'에 이를 것이라는 민족위기로 정의되었다. 이때 민족 수의 감소는 국가 안보에 영향을 끼칠 위험으로 묘사되기도 하고, 막연히 한반도 땅에 한민족이 사라질 것이라는 공포로 묘사되기도 하였다. 이러한 위기 정의는 국내에서 '인구'가 푸코의 표현에 따르면 '규율'과 '통치'의 대상이기 이전에 '주권 보존'의 수단으로서 여전히 유효하다는 사실을 보여준다.

> *"북한에 급변사태가 나면 중국은 동북 3성의 몇 천만 명을 북한에 투입시킨다는 설이 있는데 우리는 이렇게 1.19의 상황으로 나간다면 과연 앞으로 한민족의 장래가 어떻게 되겠느냐는 우려를 하는 사람도 많습니다."*
>
> *– 정형근 위원[15] –*

이러한 '멸종위기' 공포는 특히 서구 학자들의 언어를 통해 전해지는 경향이 있었다. 방한한 미국의 인구학자들은 '공룡이 멸종하듯 지구에서 한국인의 소멸'될 것이며, '다른 인종이 한반도를 차지하게 될

[13] 조선일보 2003년 10월 25일자, "낮은 출산율은 망국병"
[14] 17대 250회 7차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.08
[15] 17대 253회 1차 보건복지위원회 회의록. 2005.04.18

것'이라 경고하였다.

얼마 전 방한한 미국의 인구 고령화 전문가 폴 휴잇(Hewitt) 박사의 경고는 섬뜩하기까지 했다. "한국이 출산율을 높이는 데 성공하지 못하면 2100년에는 인구가 3분의 1 이하로 줄고, 2200년에 140만명으로, 궁극적으로는 지구에서 한국인의 소멸을 초래할 수 있다"는 것이다.[16]

"공룡이 멸종했듯 지구상에서 사라진 종(種)이 많다는 걸 늘 생각해야 합니다. 한국도 지금 같은 저(低)출산율이 계속된다면 수백년 뒤에 살아남은 한국인이 한 명도 없을 수 있어요. 대신 한반도는 다른 인종이 차지하게 되겠죠." (중략) 방한한 필립 모건(Morgan) 전 미국인구학회장은 한국의 저출산 현상에 대해 이렇게 경고했다[17].

다음으로 저출산 위기 담론을 주도한 것은 인구 구조의 변화가 국가 경제에 미칠 타격에 대한 논의였다. 이미 한 차례 경제 위기를 경험한 한국 사회에서 '저출산 및 고령화 → 노동력 부족, 복지 비용 증가 → 경제 성장 둔화 → 국가 성장 위협'이라는 논리의 연결고리는 저출산이 '그 어느 것보다 중요하고 시급한 국가적 과제'라는 근거가 되었다.

"저출산 및 인구의 고령화 추세가 향후 노동력 부족, 사회복지 비용의 부담을 둘러싼 세대 간 갈등, 경제성장률의 둔화 등 사회경제적인 안정성을 해치고 국가의 지속적인 성장을 위협하는 요인이 될 것입니다. 따라서 저출산.고령사회를

[16] 조선일보 2009년 2월 23일자, "출산율 1.0 쇼크 대한민국은 '멸종위기' 경기 침체로 결혼도 미루고 임신도 미루고… 출산율, 2007 황금돼지해 '반짝'하고 추락세"
[17] 조선일보 2010년 5월 28일자, "" 저출산 계속 땐 공룡처럼 한국인 사라질 수도 " 필립 모건 前미국인구학회장"

극복하기 위한 정책 마련은 그 어느 것보다 중요하고 시급한 국가적 과제가 되고 있습니다.”

– 보건복지위원장대리 이기우[18] –

② 위기 정당화: 선진국 담론

저출산을 위기로 정의하는 것의 핵심 근거로 활용된 담론은 ‘선진국’과의 비교이다. 소위 ‘한국의 10년 뒤’라 불리는 일본과의 비교는 주로 일본의 늦은 저출산 대응이 초래한 문제를 지적하며 빠른 대응을 촉구하는 담론으로 구성되었고, 서구 유럽과의 비교는 저출산 현상의 진행 속도를 비교하거나 정책 대응의 방향을 제시하기 위한 근거로 활용되는 양상을 보였다.

“일본이라는 나라가 고령화 사회를 보고 가다가 나중에, 8 년 후에 가서 급급히 소자화사회대책기본법을 마련하다 보니까 프랑스나 유럽 서구에서는 수십 년 전, 미국 같은 경우는 100 년 전, 이미 총체적으로 출산과 고령화 사회 양쪽을 보면서 인구문제를 준비해 왔던 이런 나라와는 달리 일본이 결국 계속 실수 거듭하면서 가고 있습니다. 그런데 그것을 우리가 답습을 해야 되는가가 기본적인 의문임을 제시할 수밖에 없고 …”

– 안명옥 위원[19] –

저출산·고령사회위원회 구성결의안에서는 구체적으로 위원회 구성의 근거가 ‘세계 최저수준의 출산율 및 최고수준의 고령화 사회 추이로 야기될 각종 문제에 대한 대책을 강구하기 위함’이라 설명한다.

[18] 17대 253회 8차 국회본회의록. 2005.04.26
[19] 17대 250회 7차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.08

또한 제안 이유로 '"선진국"에서는 100 여 년 만에 형성된 저출산 고령화 기조가 우리나라에서는 불과 20 여 년 만에 이루어져 이는 세계 인구사에서 유래가 없다고 할 만큼 심각한 현실이며 이러한 문제는 20 년 내지 30 년 뒤 인구 불균형과 노동인력 부족, 국가경쟁력 저하, 국방 및 고령자 부양문제 등 총체적 파장을 일으킬 우려가 있음'을 제시하고 있다[20]. 이후 1 차 기본계획 수립배경에서는 '세계최저수준의 출산율과 가장 빠른 고령화 진행으로 한국사회의 지속발전 가능성에 대한 우려 확산'되고, 특히 '현재의 고령화 추세가 지속될 경우, 한국은 50 년경 노인인구 비율이 세계 최고수준에 이를 전망임(정부, 2006b)'을 우려하고 있다. 이러한 내용은 낮은 출산율이나 고령화로 인한 인구구조 변화가 구체적으로 개개인의 삶에 어떤 변화를 초래하는가를 굳이 설명하지 않더라도, '선진국에서 경험한 바 없는 세계 최고 수준'의 속도와 정도라는 사실 자체가 저출산이 심각하고 비정상적인 위기임을 정당화하는 근거가 됨을 보여준다.

(2) 문제 원인과 방향 설정

① '개입' 가능한 저출산

앞서 언급한 국가위기의 징표로 제시된 수많은 현상 중 저출산이 처음부터 '그 어느 것보다 시급한' 우선순위로 합의된 것은 아니었다. 2000년대 초 문제가 되는 '인구 현상'의 핵심은 '고령화'였으며, 당시 저출산은 평균 수명의 증가와 더불어 인구가 고령화되는 여러 원인 중 하나 정도로 논의되었다. 그러나 고령화와 달리 '개입할 여지가 있는' 영역으로 출산율 상승이 제기됨에 따라 저출산은 해결해야 할 인구

[20] 17대 250회 11차 국회운영위원회 회의록. 2004.11.25

문제로서의 지위를 가지게 된 것이다.

우선 저출산이 고령화와의 관계 속에서 '문제화'되는 과정은 정책의 핵심 근거가 되는 기본법 제정 과정에서 법안의 이름을 두고 있었던 일련의 논쟁을 통해 드러난다. 2004년 기본법 제정 당시 국회에는 정부안을 포함한 4개의 법안이 발의되어 있었는데 각각 저출산사회대책기본법안, 고령사회기본법안, 고령화및인구대책기본법안, 고령사회기본법안이었다. 이 중 안명옥 의원이 발의한 저출산사회대책기본법안만이 법안명에 '저출산'을 언급하고 있었다. 당시 법안명에 저출산을 포함시킬지 여부와 관련한 찬반 대립이 있었는데, 크게 '저출산을 법안명에 포함하면 고령화 사회의 문제를 희석시킨다'는 김춘진 위원의 의견[21]과 '저출산은 고령화의 원인 그 이상이다'라는 안명옥 위원의 의견[22]이 대립하였다. 특히 당시 야당인 한나라당 안명옥 의원은 그간 정부가 저출산을 고령화의 하나의 원인으로만 바라보는 '안이하며 근본적인 오류'를 범한 것을 비판하고, '고령화에 비해 저출산 문제를 그간 소홀히 취급한 것'에 대한 각성을 촉구하는 등 저출산이 중요하고 독자적인 정책적 문제임을 강하게 호소하였다.

그리고 저출산이 고령화와 대등한 인구 문제로 등장하는 과정에서 저출산은 고령화와 달리 '국가가 힘쓸 수 있는 부분'이라는 지점이 강조되기 시작하였다. '국가가 개입할 여지가 없는' 과학기술 발달이나 자연적 수명연장과 같은 다른 고령화의 원인에 비해 저출산은 '국가가 정책적으로 힘쓸 수 있는 부분'이라는 것이었다.

"과학기술의 발달이라든지 자연적인 수명연장 부분은 국가가

[21] 17대 251회 4차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.17
[22] 17대 250회 14차 보건복지위원회 회의록. 2004.11.29

개입할 여지가 없습니다. (중략) 국가가 정책적으로 힘쓸 수 있는 부분이 저출산 부분이거든요.”

– 수석전문위원 장기태[23] –

“고령사회를 대비하기 위해서 대비책으로 고령사회가 오지 않게끔 하는 것이 가장 이상적이겠지요. 오지 않게 하려면 오래 사는 사람을 빨리 죽으라고 할 수는 없으니까 결국 출산율을 증가시켜야 된다는 말이지요. 빨리 죽으라는 것은 불가능하잖아요.”

– 김춘진 위원[24] –

② 저출산 원인의 여성화

저출산이 개입 가능한 영역으로 등장하면서 현상의 원인에 대한 다양한 분석이 시도되었다. 여기서는 저출산 현상에 대한 원인담론 분석을 통해 이것이 여성화 되었음을 논의한다.

저출산 현상의 원인에 대한 담론은 크게 개인적 원인과 사회적 원인으로 구분할 수 있으며 그 중 개인적 원인은 가치관과 생물학적 원인으로 나눌 수 있다. 우선 개인의 가치관 차원의 원인으로는 크게 결혼·자녀관의 변화와 직업관의 변화가 거론되었다. 결혼관 변화에 대한 담론은 주로 결혼에 대한 가치관의 남녀 차에 대한 조사 결과를 인용하며 남성에 비해 여성이 결혼에 대해 부정적 인식을 가지고 이러한 ‘결혼관 약화가 결혼 연령 상승과 미혼율을 초래하여 출산율 저하로

[23] 17대 251회 4차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.17
[24] 17대 251회 4차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.17

이어진다[25]'는 논리로 전개된다. 자녀관의 경우에는 '자녀가 노후의 경제적 지원을 하거나 가계를 계승한다는 전통적인 자녀관의 변화(정부, 2006b)'가 출산을 기피하게 한 원인으로 지목된다. 다음으로 직업관 변화에 대한 보편적인 설명은 여성들이 경제 활동을 함에 따라 '직업적으로 성취하고자 하는 욕구'가 강해졌기 때문에 출산을 하지 않는다는 것이었다. 이때 저출산은 여성이 경제 활동을 하게 됨에 따라 직장에서 성공하고자 하는 욕구가 생기고, 이에 따라 결혼과 출산은 꺼리게 됨으로써 발생하는 현상이 된다. 이러한 논리는 정책결정자의 발언이나 언론 기사 등 다양한 곳에서 발견할 수 있었다.

초산이 점점 늦어지는 이유는 '일이냐, 아이냐'의 선택에서 아이가 우선순위에서 밀린 때문이라는 분석이 설득력을 얻고 있다. 일과 성공을 바라는 여성들은 사회에서 인정받을 때까지는 결혼이나 아이 낳기를 꺼리는 경향이 있다.[26]

"여성들이 애 낳는 것은 기피하고 자기 성취욕이 강해지기 때문에 아이에 대해 의미를 별로 부여하지 않는다는 말이지요."

– 김춘진 위원[27] –

"가정이나 가족의 행복이라는 차원에서 여성들이 특히 출산, 아이를 낳아야 되는 개념이 나한테 손해라는 개념으로, 개인의 행복이라는 개념으로 관점이 바뀌면서 저출산이 굉장히 가속화되는 것 같습니다."

---

[25] 조선일보 2007년 12월 7일자, "결혼, 남 "꼭해야" 여 "안해도" 강원발전연 저출산 의식실태 조사"
[26] 조선일보 2007년 3월 15일자, "일에 매달리다... '마흔 넘어 첫 출산' 북적 여성들 사회적 성공에 우선순위 35세 이상 초산 10년전의 2.5배"
[27] 17대 51회 4차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.17

– 김선미 위원[28] –

여성들이 '일' 혹은 '가정'이라는 양자택일의 선택지 가운데 손익계산을 통해 하나를 선택을 한다는 논리는 당시 구체적인 연구 결과를 통해 제시되기도 하였다. 여기서는 '여성들이 경제적 효용만 따지면 결혼을 하지 않는 것이 이득'이지만. 결혼을 선택하는 경우는 '남편의 소득을 공유하는 추가적 이득'이나 '출산할 경우 갖게 되는 기쁨' 때문이라고 분석하고 있었다.

> *논문에 따르면 결혼으로 여성이 입는 1 억 4000 만원의 손해 가운데 1 억 3000 만원은 출산으로 인한 것이고, 1000 만원 정도는 심리적 불안감, 결혼으로 소원해지는 친구관계 등 눈에 보이지 않는 비용들이다. 논문은 경제적인 효용만 따진다면 여성들은 결혼을 하지 않는 것이 이득이지만, 그래도 결혼을 하는 이유는 남편의 소득을 공유하는 '추가적 이득'이 더 크기 때문이라고 분석했다. 또 결혼 생활을 하면서 자녀를 출산할 경우 갖게 되는 기쁨을 금전적으로 계산하면 첫 아이의 경우 1 억 2000 만원의 가치가 있는 것으로 추정됐다[29].*

위 글에서 드러나듯이 개인 가치관에 대한 원인 담론은 결혼과 출산을 여성 개인이 합리적으로 자신의 생애의 손익을 계산하여 선택할 수 있는 것으로 전제하고 있었다. 여기에는 함께 결혼과 출산을 계획하는 남성 개인의 역할과 상호 관계의 영향은 찾아볼 수 없는 것이다. 정리하자면 개인 가치관 차원의 논의는 여성 개인이 경제 활동에 참여에 따라 '직업관, 결혼관, 자녀관'이 변화하게 되고, 결혼과

---

[28] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02

[29] 조선일보 2007년 6월 28일자, " "직장여성이 결혼 · 출산하면 1억4000만원 손해"

출산을 꺼려 저출산이 초래된다는 논리로 귀결된다. 즉 여기서 말하는 개인의 가치관이란 '여성'의 가치관을 의미한다.

다음으로 생물학적 요인도 저출산 원인 중 하나로 논의된다. 우선 '혼전성관계와 청소년의 이른 성관계는 혼외 임신, 성병, 인공유산으로 이어지고 이것은 궁극적으로 불임으로 이어진다'는 논리는 청소년의 재생산 건강 관련 문제를 저출산 문제와 연결시킨다.

"혼전 성관계가 굉장히 많이 일어나는데, 특히 저희들이 조사해 보면 청소년부터 벌써 성관계가 굉장히 많이 일어나는데 그러는 가운데 혼외 임신이 일어나고 성병에 감염됩니다. 청소년이 성병에 감염되면 치료를 하러 갈 데가 없습니다. (중략) 전전긍긍하다 보면 치료시기를 놓쳐서 결국 그들 중에 어떤 이는 불임으로 갈 것입니다. 이런 청소년들을 어떻게 우리가 치료를 할 수 있도록 해 주느냐 하는 것도 대책이 마련되어야 되겠고, 혼외 임신을 통해서 인공 유산으로 가고 인공 유산이 다시 새롭게 다른 문제를 유발합니다. 불임으로 갈 수도 있고요."

– 진술인 박정한[30] –

한편 또다른 생물학적 요인으로 꼽히는 늦은 출산은 임신의 가능성을 감소시킬 뿐만 아니라 '기형아 출산의 위험'까지 높인다는 경고를 병행한다.

임신하는 나이가 늦어질수록 선천성 기형아를 낳을 위험도 커지는 것으로 조사됐다. 보건복지부가 16 일 발표한 자료에 따르면 (중략) 35 세 이상 임신부가 낳은 기형아는 신생아

[30] 17대 255회 2차 저출산및고령화사회대책특별위원회 공청회. 2005.08.18

1 만명당 106.60 명으로 35 세 미만 임신부(53.55 명)의 기형아 출산율에 비해 두 배나 높았다[31].

종합하면 이른 성관계, 혼전 성관계와 늦은 출산은 생물학적으로 임신 가능성을 낮춤으로써 저출산의 원인이 된다. 이때 '이른 성관계'로 '성병'에 걸려 '인공유산'을 하거나 '불임'의 가능성을 높이는 몸이나 '늦은 출산'으로 '기형아'를 출산하는 몸은 '여성'의 몸이다. 즉 비록 재생산의 주체로서 남성의 생식건강에 대한 논의가 전무했던 것은 아니지만, 저출산을 초래하는 생물학적 원인에 대한 대다수 담론은 여성화 되어있는 것이다. 또 이처럼 '비정상적인' 성관계나 출산을 규정하는 것은 '적정한 나이'에 '합법적 부부' 관계를 통해 이루어지는 '비장애인' 출산이라는 정상성 규범을 강화한다.

마지막은 사회적 원인이다. 비록 개인 가치관이 사회적 영향을 받는다는 점에서 가치관 원인과 사회적 원인이 뚜렷이 구분되지 않을 수 있으나 여기서는 사회적 원인 담론을 개인 가치관보다 구조적 요인에 주목한 것으로 구분하였다. 사회적 원인으로 저출산을 설명하는 담론은 '결혼/출산 연령층의 고용 및 소득 불안정으로 인한 결혼 연기와 출산 포기(정부, 2006b)', '결혼.출산이 집중되는 25~29 세 여성의 경제활동 참여가 증가하고 있으나, 가정.기업.사회의 인식과 고용환경은 미흡함으로 인한 일 가정의 양립 불가(정부, 2006b)', '미혼율 증가와 만혼[32], '출산 이후 모든 책임을 여성에게 지우는 상황에서 여성들이 출산을 두려워하고 미룰 수밖에 없음[33]' 등으로 이를 설명하고 있었다.

---

[31] 조선일보 2007년 5월 17일자, "고령[35세 이상] 임신부, 기형아 출산율 2배 높다 신생아 1만명당 106명 달해 35세 미만때 53명보다 많아"
[32] 2005년 1월 21일, "[뉴스 진단] 아기 안낳는 사회 低출산 그냥두면 국가미래 없다"
[33] 2005년 2월 25일, "[아이 안낳는 한국 미래가 없다] <제1부 · 끝> 한국이 줄어든다

즉 사회적 원인 담론은 여성의 성취욕이나 행복과 같은 개인적 욕구보다는 여성이 일과 가정 양립을 할 수 없는 사회구조적 환경을 지적하고 있었다. 그러나 이 경우에도 여전히 이러한 구조적 문제에 갇혀 있는 대상은 '여성'이었다. 즉 일과 가정에서의 '여성의' 어려움으로 저출산이 초래된다는 원인 담론을 통해 '여성이' 일과 가정을 양립할 수 있게 하는 정책 방향이 설정되며 재생산의 전담자가 여성이라는 전제는 균열되지 못한다.

③ 정책 방향 설정

저출산 원인에 대한 담론이 다양한 만큼 다양한 정책 방향이 제시되었다. 우선 복지에 대한 국가의 적극적 개입을 주장하는 논의들은 '보육과 교육이 사회의 책임이라는 관점'을 가지고, '인구정책을 가족계획의 차원이 아니라 가족정책의 틀에서 접근해야 한다[34]'는 등 국가 관점의 전환을 요청하였다.

한편 동일한 문제에 대해 분배보다 오히려 성장을 통해 저출산을 극복해야 한다는 정반대의 주장이 제기되기도 하였다. 선진국의 출산율이 높다는 사실이나 실업률이 출산율과 지니는 상관관계를 근거로 경제가 성장하면 출산율이 높아질 것이라는 주장이 제기된 것이다.

우리보다 잘사는 선진국의 합계출산율이 대체로 우리나라보다 높다. 논란의 여지가 있지만, 이 같은 사실은 자식도 소득이 늘어나면 수요가 증가하는 정상재에 속한다는 점을 시사해준다. (중략) 자녀가 정상재라는 측면에서 볼 때 최근의 출산율

⑥나홀로 가족 "여성만 육아 책임지는 사회 '출산 스트라이크' 계속될 것" "
[34] 17대 255회 2차 저출산및고령화사회대책특별위원회 공청회. 2005.08.18

저하는 경제주체들이 향후의 소득창출 및 소득증대에 대한 자신감을 상실하였다는 점이 가장 큰 원인이라고 볼 수 있다[35].

서울대 보건대학원 조영태 교수팀은 "최근 5 년간 16 개 광역시·도별 지난해 합계출산율과 실업률 상관관계를 분석한 결과, 실업률이 높은 지역일수록 출산율이 낮았다" 고 밝혔다. (중략) 조교수는 "출산율을 높이려면 경제성장을 통해 일자리를 늘리는 것이 무엇보다 중요하다는 것을 보여준다"고 말했다[36].

그러나 무엇보다 핵심적인 정책 방향으로 제시된 것은 정책 지원을 통해 저출산의 핵심 원인으로 지목된 여성의 일·가정 양립의 어려움을 극복하자는 것이었다. 여기서 주목할 점은 당시 여성의 경제활동 참여에 관한 정책이 비단 저출산 해결 방향으로만 논의된 것이 아니었다는 점이다. 또 다른 인구 문제였던 고령화 담론에서도 '인력' 보충의 차원에서 여성의 경제활동 참가율 제고를 논의하였고, '가정과 직장의 양립 지원, 고용차별 시정, 여성 친화적 일자리 개발' 등이 정책 대안으로 제시되었다. 특히 고학력 여성은 개인의 차원 만이 아니라 국가 차원에서도 '앞으로 1만 불 국가에서 2만 불 국가로 나가는 데 있어서 적극적으로 활용할 사안[37]' 이었다. 종합하면 당시에는 '여성의 경제활동을 촉진시키고 그것을 통해서 출산도 할 수 있는[38]' 정책이 필요했던 것이다.

---

[35] 조선일보 2006년 5월 12일자, "[기획시론]1.08 저출산 쇼크 경제활성화가 해법이다"
[36] 조선일보 2006년 8월 30일자, "일자리 없는 지역 아이도 덜 낳는다 실업률·출산율은 반비례… 국내 첫 분석"
[37] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02
[38] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고. 2005.09.02

(3) 소결

지금까지 저출산이 어떤 문제로 정의되고, 원인과 정책 방향이 어떻게 설정되었는가를 분석하였다. 끝으로 여기서는 가족계획사업의 정책 담론을 분석하고 저출산 정책을 이와 비교함을 통해 어떤 통치성이 작동하고 있는지를 발견하고자 한다.

① 가족계획사업의 정책 담론 분석

인구가 민족과 경제를 위협하는 국가위기가 된 것은 저출산이 처음이 아니었다. 1960년대 오히려 인구 '증가'는 국가를 위협하는 문제로 정의되었다. 당시 인구성장률은 해방과 전쟁 후 북한주민의 월남, 해외동포의 귀환, 그리고 전후 베이비붐 등의 요인에 의해 연 3%를 기록하고 있었다(김홍주, 2002). 이에 1961년 박정희 정권은 높은 인구성장률을 '근대화와 경제발전을 저해하는 요인(이미경, 1989)'으로 지목하고 경제개발5개년계획의 일환으로 가족계획사업을 국책화 하였다. 일제감정기와 이승만 정부의 전쟁과 남북한 대치 상황 하에서 '국부'를 의미했던 인구는(이진경, 2003) 가족계획사업을 통해 '조절해야 하는 시급한 대상'이 된 것이다(김수자, 2019). 특히 가족계획사업의 국책화 과정에 미국의 인구 관련 국제기구, 연구소, 유학을 하고 돌아온 국내 엘리트의 영향이 컸는데(배은경, 2005), 이들의 논리는 당시 아시아의 '인구폭발'이 식량부족의 원인이 되므로 가족계획을 통해 조절해야 한다는 것이었다. '덮어놓고 낳다 보면 거지꼴을 못 면한다'는 슬로건 또한 당시 국내에서 가족계획의 최대 목적으로 제시된 것이 빈곤으로부터의 탈출이었음을 보여준다(강준만, 2008). 즉 인구 증가는 종래에 '폭발'하게 될 위협 요인이었고, 근대화와 경제 발전을 위해 가족계획을 통해 조절해야 하는 '개입의 대상'이 된 것이다.

인구 증가라는 문제 정의에 대한 정당화 근거로 선진국 담론이 활용되었다. 당시 박정희 정권에서 국가의 지향점으로 설정된 선진국은 다양한 분야에서 비교 준거점을 제공했는데(김종태, 2013), 아래 기사는 가족계획사업에서 이러한 담론이 문제 정의 근거로 활용되었음을 보여준다. 후진국에서 탈피하여 선진국을 향해가는 과정에 있었던 한국의 인구증가율은 '유럽 제국과 미국'에는 못 미치나 '동남아시아' 보다는 낮은 수준으로 '중진국'의 대열에 끼게 되었다고 묘사된다.

> *우리나라의 인구증가율은 처음으로 2% 수준을 하회, 연평균 1.92%에 머물음으로써 적어도 인구 증가율에 있어 중진국의 대열에 끼게 되었음을 나타냈다. (중략) 교육수준이 낮고 가난할수록 출산율이 높고 선진국일수록 인구 증가율이 낮은 사실을 고려할 때 우리나라도 인구증가율에 있어서는 꽤 높은 국민소득의 국가에 속하게 되었다. 유럽 제국의 평균 인구증가율은 0.8%, 미국은 1.3%에 그치고 있으나 캐나다, 오스트레일리아 등의 육칠년까지 인구증가율이 1.9%에 달하여 우리나라와 비슷했다. 또한 이것은 일본의 1.0%보다는 훨씬 높지만은 동남아시아 어느나라보다도 낮은 수준이며 전세계의 평균증가율 1.9%와 거의 맞먹는 수준의 것이다.*[39]

선진국 담론은 구체적인 수치 비교와 더불어 추상적 이미지 대비를 통해서도 제시되었다. 특히 가족계획사업은 서구/근대의 이미지 가운데 '핵가족'에 대해 수시로 강조함으로써 과거의 제거와 단절에 대한 정당성과 새로운 가족의 유형과 규범의 당위성을 확보하였다(김홍주, 2002). 이때 대비 담론은 '수치심'이라는 감정을 통해 효과적으로

[39] 동아일보 1970년 11월 26일자, "고개 숙인 증가율 1.92%"

작동할 수 있었다고 평가된다. 대한가족계획협회의 월간지 <가정의 벗> 창간사는 가족계획이 '사람으로서 짐승처럼 사는 삶, 벌레처럼 사는 삶'을 버리고 '사람다운 생활'을 하기 위한 것이라고 밝힌다(조은주, 2013). 조은주(2013)은 이러한 대비 담론은 비서구 엘리트인 국내 지식인층의 시각에서 농촌과 도시의 공간을 대비시키고, 과거의 자연스러운 삶의 양식을 '부끄러움', '창피함' 같은 수치의 감정이자 죄의식의 근원으로 여기게 하였으며, 궁극적으로 근대화가 표상하는 서구적 '현재성'에 도달하기까지 '기다릴 수 없다'는 비서구의 자기인식으로 가족계획사업을 이끌어 갔다고 주장하였다. 실제로 당시 여성들이 자녀수가 둘보다 많은 경우 "나는 원시인이야", "나는 여전히 근대적이지 못하고 봉건적이야", "나는 국가 시책에 벗어나 국가에 죄스럽다"고 말하는 것을 들을 수 있었다는 기록(김은실, 1991)은 이러한 대비를 통한 수치심이 여성에게도 내면화되었음을 보여주는 것이다.

높은 인구증가율이 '문제'로 정의되고 가족계획사업이 국책화 됨에 따라 정책 방향은 산아제한을 통해 출산율을 낮추는 것으로 설정되었다. 사업 시행 전에는 기술적 이유로 남성이 참여하는 재래식 피임법이 먼저 도입되었으며 이에 따라 남성의 참여를 강조하는 담론이 유포되기도 하였다. 가령 피임기구가 수입 금지 품목이던 1950년대 대한어머니회는 남성의 협조를 요구하는 피임법을 홍보하며 '남편의 협력'을 강조하는 담론을 확산시키고자 노력하였다(배은경, 2012). 그러나 60년대 초 박정희 정권에서 '조국 근대화'를 위한 전국민 동원체제에 접어들면서 여성에게는 '내면의 개화로 합리적인 가정생활을 꾸리는(배은경, 2012)' 의무가 부여되었다. 이후 노골적인 애국심 강조보다는 '가족의 행복'을 강조하는 담론이 나타나게 되었고(배은경, 2012) '소자녀를 잘 돌보는

근대적 모성'이 새로운 여성성으로 구축되었다(김은실, 1991). 즉 가족계획사업의 전개 과정에서 가족을 '계획'적으로 출산하고 돌보는 모성의 역할에 대한 담론이 유포되며 피임을 포함한 재생산이 여성의 과업으로 자리잡게 된 것이다.

가족계획사업이 여성을 주 대상으로 하였음은 전개과정을 통해서도 드러난다. 우선 앞서 언급하였듯 기술적 이유로 사업은 초기에 정관수술, 콘돔, 살정제 성분의 젤리 등 남성 피임법을 먼저 보급하였으며 특히 당시 한국 의사들은 정관수술에서 세계적 수준을 자랑하였다(배은경, 2012). 그러나 정관수술이 간단하고 부작용도 거의 없는 수술이었음에도 불구하고 남성들은 이것을 '거세 수술'이라고 여기거나 정력 감퇴 등을 우려하며 기피하였으며, 이후 1962년 임상 연구를 토대로 1963년부터 자궁내장치 시술이 시작되었다(배은경, 2012). 1975년에는 '남성이 더 피임하는 해'를 선포하고 대대적인 정관수술 캠페인이 일어나기도 하였으나 이후 개복이 필요하지 않은 복강경 시술법이 개발됨에 따라 난관수술은 급속도로 확산되었고 정관수술에 대한 관심은 시들해졌다(배은경, 2012).

이처럼 정책 대상이 여성화 되어가는 과정은 가족계획사업이 제시한 전국 피임 목표량에서도 확인할 수 있다. 아래 <표 3>은 당시 여성이 참여하는 피임법에 대한 보급 목표량이 월등히 높았음을 보여준다. 즉 피임은 여성의 일로 규정되었고, 이는 목표량 설정에 영향을 미치며, 궁극적으로 여성 스스로도 "피임은 여자의 일"로 내면화 하게 된다.

구분	87 목표	88 목표
불임시술	307.5	260.0
정 관	93.3	80.0

난 관	214.2	180.0
자궁내장치	250.0	250.0
콘돔 (월)	140.0	125.0
먹는피임약 (월)	40.0	30.0

<표 3> 1988 년도 피임방법별 보급 목표량 (단위: 천명) (이미경,1989)

마지막으로 가족계획사업 초기부터 가족계획요원이 모두 여성이었다는 사실 또한 사업의 표적 집단이 여성이었음을 보여준다(배은경, 2012). 이처럼 젠더화 된 담론과 정책의 여성화는 가족계획사업이 이후 가장 많은 비판을 받은 부분 중 하나였다. 비판의 요지는 정부의 돌진적 사업 추진 과정에서 여성의 건강은 간과되었으며 피임을 비롯한 재생산이 여성의 영역으로 굳어지게 되었다는 것이다.

② 가족계획사업과의 비교 및 통치성 분석

지금까지 저출산 정책과 가족계획사업의 문제 정의와 방향 설정에 대해 살펴보았다. 요컨대 두 정책은 공통적으로 현재의 인구를 문제 상황으로 정의하고 출산에 대한 정책을 통해 해결하려는 전개 양상을 보이고 있었다. 여기서는 이러한 전개의 기전에 발전주의와 가부장제가 유사하게 작동하고 있음을 논의하고자 한다.

우선 두 정책 담론의 문제 정의에서 공통적으로 발견되는 것은 '지금 상태가 지속되면 나라가 망한다'는 일명 '망국 담론'이었다. 강정인과 정승현(2011)은 지금까지 한국의 정치 현실을 움직이고 만들어 낸 독특한 정치언어가 바로 이 '나라가 망한다'라는 '망국' 수사임을 주장한 바 있다. 박정희 정권에서부터 시작된 '국가가 망한다'는 이 담론은 '위기 의식'을 불어넣어 '국민 동원'을 용이하게 만들고 권력에 대한 순응을 유도하는 기능을 해왔다는 것이다(강정인 &

정승현, 2011). 저출산에 대한 문제 의식이 고조되자 '애국'을 위해 출산을 요구하는 보다 노골적인 담론이 등장하는 것은 '국가와 민족의 위기' 상황에서 국민의 동원을 유도하는 망국 수사 전략이 오늘날까지 재현되고 있음을 여실히 드러낸다. 가령 저출산 정책의 주무 부처인 보건복지부 장관의 언설은 저출산 문제 인식의 핵심이 국가 위기이며 이를 위해 누구를 동원하고자 하는지를 잘 드러낸다.

> *"제가 요즘 젊은 사람들 보면 '다섯만 낳아주세요' 얘기합니다. 아이 낳는 것보다 더 큰 애국은 없습니다. IT, NT, BT, CT 어떤 T 라 해도 인구가 늘지 않으면 우리의 성장 가능성은 제로일 수밖에 없습니다. 요즘 배부른 엄마들을 보면 그렇게 고맙고 아름다울 수 없어요…."*[40]

한편 국가 위기에 대한 정당화 근거로 두 정책은 모두 서구 '선진국'과의 비교를 핵심 근거로 제시하고 있었다. 즉 가족계획사업에서 비서구국가가 서구를 기준으로 시간성을 인식하고 '시대착오'의 인식을 가졌던 것은 현재 저출산 정책에서 선진국과의 비교를 근거로 제시하는 방식으로 잔존하고 있다고 볼 수 있다. 김종태(2014)는 이처럼 '선진국'을 준거 집단으로 문제를 인식하는 발전 담론인 선진국 담론이 '현재 한국사회에서 세계에 대한 가장 두드러진 지배담론'이라 주장한 바 있다. 서구를 발전된(developed) 상태로, 비서구를 저발전(under-developed) 또는 발전중(developing)인 상태로 지칭하는 발전 담론은 20세기 미국에서 유럽의 '문명담론'을 대체하고자 고안되었고, 국내에서는 박정희 정권에서 수용되기 시작하였다. 발전 담론은 세계를

[40] 조선일보 2009년 3월 7일자, "" 아이 낳으세요 "… 출산전쟁 벌이는 복지부의 자녀 수는? 924명 조사… 평균 1.91명 주무부서가 출산율도 최고 둘째 · 셋째 낳으면 인센티브"

기본적으로 ‘선진국’과 ‘후진국’으로 구분하는 ‘선진국 담론’으로 단선적인 진화론적 사고 하에서 한국을 포함한 세계의 모든 나라가 궁극적으로 지향해야 할 바가 선진국으로 설정된다(김종태, 2014). 김종태(2013)은 박정희 정권에서 ‘조국 근대화’ 사업의 주창과 함께 널리 퍼진 발전주의를 떠받치는 구체적인 담론 구실을 했던 선진국 담론은 현재 한국 사회에서 ‘선진국 문턱’이라는 정체성을 바탕으로 ‘완전한 선진국으로의 진입’을 주요 국가적 목표로 설정하는 것으로 지속되고 있다고 주장한다. 저출산 정책과 가족계획사업에서 공통적으로 위기의 근거로 ‘선진국과의 비교’를 제시하고 있는 점은 이러한 사실을 보여준다. 또한 살펴보았듯이 비록 저출산 정책의 도입에 결정적 영향이었다고 보기는 힘들지라도, 문제 인식 과정에 공통적으로 미국을 중심으로 한 지식 권력이 영향력을 행사하고 있었다는 점도 이러한 사실을 뒷받침한다.

궁극적으로 과거부터 지금까지 작동하고 있는 것은 국가 발전을 위협하는 인구에 적절히 개입함으로써 ‘망국요인’을 제거하고, ‘선진국’을 향해 끊임없이 발전해 나아가야 한다는 발전주의 통치성인 것이다.

다음으로 두 정책은 여성의 출산에 직접적으로 개입하는 것을 정책 방향으로 설정했다는 점에서 공통적이다. 국회에서는 가족계획사업 당시 개입의 효과성을 직접적으로 거론하며, 저출산에 대해서도 정책적 개입을 통해 ‘효과적’으로 제고할 수 있다는 주장이 제기되기도 하였다.

“그런데 과거에 가족계획을 정부가 했을 때 보면 낮추는 쪽에 할 때는 정부의 행정적인 노력, 집행력이 있을 때 효과가 있었고 또 이것을 올리는 것도 정말 올리고 싶다면 정부가, 지금 보건복지부가 올리려고 한다면 효과적으로 올릴 수 있는 방법이

많이 있다 이렇게 보는데…”

– 김충환 위원[41] *–*

이는 가족계획사업에서 출산을 개입과 조절의 대상으로 지목하고 돌진적으로 추진했던 역사가 저출산 정책의 개입 가능성에 대한 담론에 영향을 미쳤을 것임을 짐작할 수 있게 하는 대목이다. 결론적으로 가족 내에서 생산은 남성이, 출산을 비롯한 재생산은 여성이 담당해야 하는 가부장제의 작동이 서로 다른 인구 문제에 대응하는 데에 있어 동일하게 ‘피임’ 혹은 ‘출산’을 담당하는 여성을 정책 대상으로 설정하게 한 것이다. 그러나 가족계획사업과 달리 저출산 정책에는 여성을 재생산과 동시에 생산 노동에도 참여시켜야 하는 새로운 과제가 주어졌다는 점에서 구분되는데, 이는 4절에서 논의할 것이다.

[41] 17대 271회 1차 법안심사소위원회 회의록. 2008.01.29

제 3 절 통치 테크놀로지 분석

이 절에서는 1차 기본계획 시기 저출산 정책이 구체적으로 어떤 통치 테크놀로지를 활용하고 있는가를 분석하는 것을 목표로 한다. 통치 테크놀로지란 권력이 실행되기 위해 활용하는 구체적인 전략을 총체적으로 일컫는다. 여기서는 크게 3가지 전략에 대해 논의한다. 첫째 홍보와 교육을 통해 정책 대상이 특정한 사고 양식을 형성하도록 하는 전략, 둘째 경제적이거나 제도적인 인센티브를 도입하여 특정한 행동을 유도하는 전략, 마지막으로 통치 권력의 정당화를 위한 법적, 행정적, 지식적 차원의 근거를 마련하는 전략이다. 여기서는 저출산 정책의 전략과 가족계획사업의 유사성 혹은 차이가 잘 드러나게 하기 위하여 각 소단원 내에서 두 정책을 병렬적으로 설명하고 소결에서 분석하였다.

(1) 사고 양식의 형성: 홍보와 교육

① 저출산 정책

2절에서 저출산 현상의 원인 중 하나로 결혼, 출산, 직업적 성취와 관련한 개인의 가치관 변화가 거론되었음을 논하였다. 이를 근거로 개인의 가치관 변화를 통해 출산을 장려하고자 하는 전략이 시도되었다. 한국보건사회연구원은 2006년 '저출산 대응 홍보·교육전략 연구' 보고서를 통해 '개인의 가족, 출산 가치관을 새로이 확립시키고 출산의지를 북돋우기 위한 저출산 대응 홍보, 교육의 필요성'을 주장하고, 홍보와 교육이라는 두 가지 차원에서 기존의 문제점, 시사점, 향후 전략, 추진방향을 제시하고 있다(오영희, 2006). 여기서도 마찬가지로 사고 양식의 형성과 관련한 통치 전략을 크게 홍보와 교육으로 나눠서 살펴보고, 나아가 이러한 전략이 자발적 참여로

이어지는 현상까지도 논의해보고자 한다.

우선 출산을 장려하고 정책을 알리기 위한 광범위한 홍보가 진행되었다. 홍보는 주로 방송, 언론, 라디오, 공익광고 등의 대중매체를 활용하거나 구체적인 슬로건을 만들어 전파하는 방식으로 시행되었다.

2006년 공식적인 기본계획 시행 전부터 인구보건복지협회(당시 대한가족보건복지협회, 옛 대한가족계획협회)는 보건복지부와 함께 다양한 저출산 홍보 활동을 펼쳤다. 이들은 '국민에게 가족과 자녀에 대한 가치를 새롭게 생각하는 계기를 제공하기 위해 대중매체 활용 캠페인을 실시[42]'하였으며 대대적인 홍보를 위한 표어와 포스터를 공모하고 당선작으로 '아빠, 혼자는 싫어요. 엄마, 저도 동생을 갖고 싶어요'와 '한 자녀보다는 둘, 둘보단 셋이 더 행복하답니다' 등을 선정하였다[43]. 즉 홍보 활동은 주로 가족과 다자녀의 가치와 행복을 강조하는 방식으로 전개되었다.

저출산 정책이 본격적으로 시작되고 정부 차원의 홍보 전략이 확대되었다. 특히 '저출산 현상이 젊은 세대의 결혼관, 자녀관 변화에 기인하는데 이때 결혼, 출산, 자녀에 대한 소극적 태도가 의식적, 무의식적으로 접하는 TV 드라마 등에 큰 영향을 받는다는 연구결과[44]' 등을 근거로 방송 매체를 적극 활용하고자 하였다. 보건복지부는 여러 차례 방송과 언론 관계자들을 모은 간담회와 워크샵을 개최하여 '각자의 활동 영역에 저출산 극복을 위한 내용을 적극 반영하기 위한 방안[45]'이나 '저출산, 고령화에 대한 사회적 분위기 조성을 위해 방송이

[42] 보건복지부 보도자료. 2004.10.21
[43] 조선일보 2004년 6월 28일자, " "아빠, 혼자는 싫어요" 43년만에 '출산장려' … 표어 당선작 선정"
[44] 보건복지부 보도자료. 2006.11.17
[45] 보건복지부 보도자료. 2005.04.18

해야 할 역할 및 향후 발전 방향[46]'에 대해 논의하였다. 특히 방송 작가 워크샵을 통해 '자녀 출산 장려 및 자녀와 관련한 건전한 분위기의 홈드라마를 공모 작품 부문으로 신설[47]'하는 등 방송 제작에도 관여하였다.

나아가 보건복지부는 매년 저출산, 고령화 관련 방송을 모니터링하고, 긍정적이고 부정적인 영향을 미친 프로그램을 각각 선정하기도 하였다. 방송 모니터링의 목적은 '저출산 고령화 관련 모니터를 통해 방송 프로그램 제작 시 긍정적인 내용이 자주 노출되도록 유도하여 국민들에게 "스며들기식" 홍보를 통한 인식 변화 유도를 하기 위함[48]'이었다. 방송 모니터링 사업 또한 인구보건복지협회를 통해 이루어졌다. 2008년 모니터링 보고서에 따르면 모니터링 사업은 '방송 3사의 방송에 나타난 저출산, 고령화 관련 내용을 모니터하여 긍정적인 부분은 부각시키고 부정적 요소는 감소시키기 위한 목적으로 시행되었으며, 저출산에 디딤돌이 되는 멘트, 걸림돌이 되는 멘트와 대사를 각각 정리한 후 각 프로그램에 어시스트상과 파울상을 시상함으로써 출산 장려 제작 분위기 조성에 기여하고자 한다'고 밝히고 있다(신순철, 2008).

보다 적극적인 개입 사례로 2010년 5월 공영방송인 KBS2에서 '출산 장려 버라이어티'를 표방하는 예능 프로그램 '해피버스데이'를 정규 편성한 것을 꼽을 수 있다. KBS는 홈페이지에 '행복한 가정, 강력한 대한민국 만들기에 꼭 필요한 아기 출산의 기쁨을 행복한 이벤트를 통해 감동적으로 보여주는 것'을 기획의도로 밝혔으나, '출산의

[46] 보건복지부 보도자료. 2006.03.22
[47] 보건복지부 보도자료. 2006.11.17
[48] 보건복지부 보도자료. 2009.11.30

기쁨만 강조해서 아이를 낳으라고 강요 아닌 강요를 하는 "1970년대식 출산 장려 프로그램"'이라는 비판을 받았다[49]. 그럼에도 방송은 같은 해 11월까지 방영되었으며, 11월 15일자 방송에는 보건복지부(당시 보건복지가족부) 장관이 직접 출연하여 정부의 저출산 대책에 대해 설명하기도 하였다[50].

<그림 2> 해피버스데이 방송 장면 중 일부

또한 보건복지부(당시 보건복지가족부) 장관은 직접 라디오 광고에 출연하여 출산을 장려하는 메시지를 전달하기도 하였다.

"안녕하세요, 보건복지가족부 장관 전재희입니다. 요즘 우리나라 여성분들, 일하는 분도 많고, 양육비 걱정에 아이 갖는 걸 많이 힘들어 하십니다. 그러나 우리에게 가장 힘이 되는 건 바로 가족입니다. 특히 아이들의 웃음소리는 삶에 기쁨과 행복이 됩니다. 부모가 되는 것보다 더 큰 보람이 있을까요? 국민 모두가 아이 갖는 기쁨을 누릴 수 있도록 정부가 출산육아 지원에 더 노력하겠습니다. 성우 Na) 아이 낳고 키우기 좋은

[49] 프레시안 2010년 5월 28일자, ""KBS <해피버스데이>, 70년대식 '일단 낳고 보자'?" 여성민우회 "저출산 현실 고민없이 '출산'만 강요하나""
[50] 보건복지부 홈페이지. 'KBS 2 해피버스데이' 출연. 2010.11.16. http://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0501vw.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=050304&page=58&CONT_SEQ=243417에서 2020.11.03 인출

나라, 대한민국을 만들겠습니다. 보건복지가족부.” [51]

광고의 내용은 ‘여성’을 청자, 즉 저출산 정책의 대상으로 설정하고 있음을 분명히 보여준다. 또한 ‘힘이 되는 가족’, ‘아이들의 웃음소리’, ‘부모가 되는 것의 보람’ 등 출산과 가족의 가치에 대한 인식을 제고하기 위한 메시지를 직접적으로 전달함으로써 출산을 장려하려는 의도를 엿볼 수 있다.

다음으로 교육을 통한 가치관 변화도 다양한 차원에서 시도되었다. 교과서 등의 공식 교과과정을 출산 장려 정책 기조에 맞게 수정해야 한다는 주장이 정책 초기부터 제기되었고[52], 2006년 시행계획은 초, 중, 고교 학생을 대상으로 한 교육 프로그램을 개발하고 현행 교과서를 보완함으로써 ‘결혼 및 자녀에 대한 가치, 가족생활의 양성평등적 가치관 함양, 다양한 가족형태 및 가족생활에 대한 인식전환’을 할 것을 제시하였다(정부, 2006a). 2008년에는 본격적으로 인구교육을 위한 교재가 개발, 보급되었으며(정부, 2009b), 2012년에는 기본법에 인구교육 활성화에 대한 국가와 지자체의 의무를 강조하는 인구교육 관련 조항이 신설되기도 하였다[53]. 공교육 뿐만 아니라 대학 내에서도 자체적으로 ‘저출산 · 고령사회에 대비한 인구교육 과정을 신설’하기도 하였다[54].

마지막으로 저출산 관련 교육에서 발견되는 특징 중 하나는 ‘생애주기’에 따른 교육을 강조하고 있는 점이다. 저출산 · 고령사회와 관련한 교육 프로그램은 ‘가치관 형성기, 결혼 준비기, 출산 자녀 양육기,

[51] 보건복지부 보도자료. 2009.03.30
[52] 17대 255회 2차 저출산및고령화사회대책특별위원회 공청회. 2005.08.18
[53] 저출산고령사회기본법 제7조의2
[54] 조선일보 2010년 2월 5일자, “[충청] 7개 대학 '저출산' 강좌”

자녀 성장기, 자녀 독립기, 은퇴기'라는 구체적인 생애주기를 제시하고 각 단계에 맞는 교육 프로그램을 제공하겠다는 계획을 밝히고 있다(정부, 2009b). 이처럼 인구정책에 생애주기식으로 접근하는 방식은 어떤 연령대에 어떠한 생애의 단계들을 밟아 나가야 하는지에 대한 내용을 제시함으로써 특정한 삶의 양식에 정상성을 부여한다.

저출산 정책의 홍보와 교육 전략에서 나타나는 특징 중 하나는 표어 공모전 사례에서 볼 수 있듯이 홍보와 교육에 있어 다양한 방법을 통해 의견을 수렴하고 참여를 유도하고자 했다는 점이다. 또한 나아가 민간에서도 다양하고 자발적인 참여가 이루어졌다.

우선 다양한 각계각층의 의견을 수렴하는 방식은 정책 초기부터 여러 차례의 전국 간담회[55], 공청회[56], 토론회 등을 통해 이루어졌다. 개인의 참여를 유도하기 위해 정책 모니터링 요원과 서포터즈를 모집하거나 공모전, 콘테스트 등을 개최하기도 하였다[57]. 나아가 지자체의 저출산 대응 인구정책을 심사하여 우수 지자체를 선정하거나[58], 출산과 가족 친화적 직장분위기 조성을 위해 우수 기업 사례를 발굴하여 시상[59]하기도 하였다.

보다 적극적인 민간의 참여도 이루어졌다. 예를 들어 '3대 종교계(기독교, 불교, 천주교)는 저출산, 고령화 극복에 한 뜻을 모으고 대국민 홍보와 캠페인을 통해 사회인식을 변화시키고자 시민연대를 발족[60]'하고 아래와 같은 네 가지를 주장하였다.

---

[55] 보건복지부 보도자료. 2005.07.15, 2006.04.05 등
[56] 보건복지부 보도자료. 2006.06.09, 2010.09.13 등
[57] 보건복지부 보도자료. 2006.07.18
[58] 보건복지부 보도자료. 2007.03.02
[59] 보건복지부 보도자료. 2006.06.09
[60] 보건복지부 보도자료. 2005.06.29

주장: 1. 우리는, 저출산의 원인이 되고 있는 높은 이혼율과 개인주의를 배격하고 더불어 함께 살아가는 행복한 가정문화확산에 힘쓴다.

2. 우리는, 낙태와 같은 한국사회 전반에 나타나고 있는 생명경시문화를 배격하고 생명존중문화 확산에 힘쓴다.

3. 우리는, 출산장려 및 자녀양육을 위한 국가 정책 및 지원시스템의 현실화를 위해 각종 정책제안활동을 전개한다.

4. 우리는, 인간존중의 문화가 정착되고 인간 서로가 신뢰하는 아름다운 세상을 구현하는데 힘을 쓴다.

2009년에는 정부, 경제·종교계, 시민사회단체 등이 연합한 '아이낳기 좋은세상 운동본부'가 출범하였다. 출범식에 참여한 이명박 당시 대통령은 '출산 문제가 오늘 당장 단시간에 해결할 수 있는 문제가 아니기 때문에 늦지 않게 이 운동을 전개해서 앞으로 1년, 10년, 20년, 30년 해야 할, 꾸준한 하나의 운동' [61] 이라 언급하며 정부, 의원, 지방자치단체, 방송과 언론의 적극적인 참여를 요청하였다. 이 운동본부는 '저출산 극복을 위한 전국 풀뿌리 운동'을 표방하며 워크숍을 개최하고[62], 우수 기업에 표창을 하는 등의 활동을 전개하였다.

일부 여성단체의 자발적 참여도 있었다. 2005년 한국여성단체협의회는 전국여성대회에서 여성이 앞장서 저출산 위기를 극복하겠다는 결의문을 채택하고 '출산은 여성의 창조적 의무'라는 구호를 외치며 대대적인 출산장려 운동에 나섰으며 이는 당시 '1970년대 산아제한 운동 구호와 방향만 다를 뿐 거리가 멀지 않다'는

[61] '아이 낳기 좋은 세상' 운동 본부 출범식 격려사. (2009.06.09). https://www.korea.kr/archive/speechView.do?newsId=132018258에서 2020.11.03 인출

[62] 보건복지부 보도자료. 2010.12.03

비판을 받았다[63]. 2009년에는 전국 6개 대학과 보건복지부가 공동으로 캠퍼스 생식건강증진센터를 운영하고, 관련한 대학동아리에서 저출산 극복을 위한 생식건강증진대회를 열기도 하였다[64].

② 가족계획사업

널리 알려져 있듯 홍보와 교육의 방식은 가족계획사업이 초기부터 가장 적극적으로 활용한 전략이었다. 우선 홍보 차원에서 정부는 가족계획사업 초기인 1963년부터 계몽방송과 가족계획프로그램 마련 등 대중매체를 적극 이용하였다(이미경, 1989). 홍보 전략은 가족계획사업이 심화됨에 따라 내용이 변화하는데, 60년대에는 '세 자녀를 삼 년 터울로 낳고 35살에 단산하자'는 3.3.35 운동을 펼쳤고, 70년대에는 두 자녀, 80년대에는 한 자녀 운동을 펼쳤다. 그리고 매년 목표로 하는 자녀 수를 담은 표어를 개발하고, 이를 활용한 포스터를 통해 이상적인 근대 가족의 이미지를 대대적으로 홍보하였다. 시기별 표어의 내용을 살펴보면 아래와 같다. 이러한 표어 홍보는 가족계획사업 당시에도 '잘 형성된 메스미디어 망이 확산된 연결망(diffused linkage) 확립에 매우 도움이 되었다'(황인정, 1973)고 평가되었다.

[63] 한겨레 2005년 10월 28일자, "[현장에서] "출산이 애국" 여협의 본말전도"
[64] 조선일보 2009년 12월 19일자, " " 저출산 극복은 性건강부터 " … 대학가 발칙한 캠페인 "무지하고 무절제한 성생활 건강 망쳐 불임 · 낙태 유발" 생식건강동아리, 교육 앞장"

연도	표어
60년대	- 알맞게 낳아서 훌륭하게 키우자 - 많이 낳아 고생 말고 적게 낳아 잘 키우자 - 덮어 놓고 낳다보면 거지꼴을 못면한다 - 적게 낳아 잘 기르면 부모 좋고 자식 좋다 - 우리집 부강은 가족계획으로부터 **- 세살 터울 셋만 낳고 35세에 단산하자**
70년대	- 좋은 환경 밝은 가정 알고보니 가족계획 **- 딸아들 구별말고 둘만 낳아 잘기르자** - 하루 앞선 가족계획 십년 앞선 생활 안정
80년대	- **한가정 한자녀** 사랑 가득 건강 가득 - **한부모에 한아이** 이웃간에 오누이 - **늘어나는 하나가정** 이웃 담장 낮아진다 - 내가 이룬 가족계획 웃음 짓는 우리 가정 - **잘키운 딸하나 열아들 안부럽다** - 성구별 없는 출산 성차별 없는 사회 **- 적게 낳아** 엄마건강 잘 키워서 아기건강 - 엄마건강 아기건강 **적게 낳아** 밝은 세상 - 낳을 생각 하기 전에 키울 생각 먼저하자 - 둘 낳기는 이제 옛말 **일등국민 하나 낳기** - 여보! 우리도 **하나만 낳읍시다** - 가족계획 지름길 정관수술 난관수술 - 내일이면 늦으리! 막아보자. 인구폭발

<표 4> 가족계획사업의 시대별 표어 (이미경,1989), 필자 재구성

그 밖에도 매해 5월을 가족계획 계몽 선전 강화의 달로 정하고 매해 전국가족계획대회를 개최하였으며, 1973년에는 가족계획 계몽부채를 대량으로 만들어 전국 보건소를 통해 보급하였고, 주부클럽연합회는 1974년 12월 세계여성의 해인 1975년의 사업계획을 발표하면서 그해 구호를 남성이 더 피임하는 해로 내걸기도 하였다(강준만, 2008).

또한 가족계획사업은 여성잡지를 국가 정책의 홍보 및 계몽

수단으로 적극 활용하였다. 이는 가족계획사업이 피임 등 가족계획의 주체이자 대상으로 여성을 설정하고 있음을 다시금 보여준다. 여성 잡지 가운데 <가정의 벗>과 <여원>이 대표적인데, 여원은 1962년부터 가족계획 난을 신설하고 정부의 소식, 피임방법 등을 실었다. 잡지 여원의 내용을 분석한 김수자(2019)는 가족계획 관련 기사의 내용이 이전에 모체건강, 모자보건 및 가정경제를 중심에 두고 진행되었으나 국책화 이후 인구정책의 관점에서 '이상적인 아이의 수'를 제시하는 글 등이 주를 이루었음을 지적하였다.

가족계획의 홍보 활동을 주도한 참여한 단체는 앞서 언급한 현 인구보건복지협회의 전신인 대한가족계획협회이다. 이들은 '지방언론인, 전국 대학신문기자 등 각종 직능단체 중심 세미나', '어머니 글짓기, 그림 공모 및 전시회', '계몽영화 상영', '가족계획 노래 보급', '이동홍보반 이동전시대 운영', '기념우표, 기념담배, 각종 입장권에 가족계획 메시지 삽입'(보건복지부, 2016) 등 생활 곳곳에 깊숙하게 스며드는 다양한 홍보와 계몽 활동을 전개하였다.

대한가족계획협회 홍보의 대표적인 사례 중 하나로 인구 시계탑이 있다. 1983년 인구 4천만명 돌파를 계기로 '인구 폭발'에 대한 두려움이 고조되었고 대한가족계획협회는 일간지 게재, TV 방송 편성, 범국민결의 캠페인 전개, 국회의원 초청 심포지엄 개최와 더불어 인구시계탑을 설치하여 대대적 홍보 활동을 펼쳤다(보건복지부, 2016). 전국 주요 16개 도시에 설치된 인구시계탑은 인구시계 전광판 및 문자홍보 전광판을 떠받치고 있는 사람의 형상을 도형화 한 것으로 인구증가의 심각성을 표현하도록 제작되었다(보건복지부, 2016).

다음으로 교육 차원에서도 가족계획을 위한 다양한 정책이

시행되었다. 1970년대에 들어서 '장기적으로 미래 출산집단인 청소년을 대상으로 인구문제의 본질과 원인에 대한 지식을 갖도록 하고, 이에 수반하는 적절한 행동을 해갈 수 있는 능력을 갖도록 하기 위하여 인구교육의 제도화가 필요하다는 논의(보건복지부, 2016)'가 시작되었다. 이에 문교부는 1974년 인구종합계획을 수립하고 학교 인구 교육에 적극 나섰다(김홍주, 2002). 1978년에는 고등학교, 79년에는 중학교, 80년에는 국민학교의 정규교육과정에 가족계획 관련 내용을 포함시켰다(이진경, 2003). 81년 12월에는 초, 중등 교과과정령을 전면 개정하여 "가족의 수가 가정생활에 미치는 영향을 이해시키고 앞으로의 이상적인 가족규모에 대한 올바른 판단을 갖게 한다"는 목적으로 교육을 실시하였다(김홍주, 2002). 학교 교육만이 아니라 군대에서도 각 시, 군, 구에 파견된 협회 군간사와 시도지부에 주재하는 전임강사를 통해 예비군에 대한 계몽 교육이 광범위하게 실시되었다(김홍주, 2002).

(2) 행동 양식의 유도: 경제적, 제도적 인센티브

푸코의 표현을 빌리면 궁극적으로 통치는 '품행(conduct)의 인도', 즉 사람들 일부나 전체의 품행을 형성, 지도하거나 그에 영향을 끼치려고 하는 활동의 형태이다(Gordon et al., 2014). 따라서 품행에 관여하기 위해서는 가치관 형성을 넘어서 구체적인 행동 양식으로 유도하기 위해 다양한 제도가 활용된다. 여기서는 저출산 정책이 개인의 행동을 특정한 방향, 즉 혼인과 출산으로 유도하는 전략에 대해 논의한다. 크게 (1) 경제적 인센티브를 통해 직접적으로 개입하는 경우와 (2) 제도적 지원을 통해 간접적으로 유인하는 경우로 나눠서 논의할 것이다. 논의에 앞서 이 구분이 다소 임의적임을 밝힌다. 제도적 인센티브도 궁극적으로 출산과 양육에 드는 경제적 비용을 경감해주는 효과를 가질 수밖에 없으므로 궁극적으로 모든 유인책은 경제적이기

때문이다. 그러나 여기서는 논의를 위해 보다 직접적인 방식으로 출산 행위를 경제적으로 '유리'하게 만드는 경우와 제도를 통해 출산과 가족형성을 지원, 지지하는 경우로 구분하였다.

① 저출산 정책

우선 경제적 인센티브는 크게 의료서비스, 주거, 세금으로 분류할 수 있다. 이들은 직접적으로 혼인, 출산, 다자녀 가족 형성이 경제적으로 다른 선택지에 비해 '유리'하게끔 비용이나 서비스를 직접 지원하거나, 기존 제도를 변형하는 방식을 모두 포괄한다.

첫째, 저출산 정책은 출산 장려를 목표로 의료서비스에 대한 지원을 임신 전부터 출산 이후까지의 전 과정, 즉 가임기 여성의 생식건강, 임신을 위한 난임시술, 임신 이후의 산전검사, 임신과 출산, 출산 이후의 신생아와 영유아 건강에 걸쳐 시행하였다.

단계별로 살펴보면 첫째로 임신 이전에는 여성의 생식건강을 증진하고자 하였다. 시행계획에 따르면 사업 대상은 '가임기 여성'으로, '가임기 여성의 생식건강실태를 조사하고, 생식건강증진 특화 프로그램을 개발(정부, 2008)'하며 '올바른 성문화, 성행동 정착을 위한 교육과 상담을 지속적으로 실시(정부, 2010)'하겠다는 계획을 제시하였다. 이처럼 '생식건강'에 대한 정책이 저출산 대책의 시행계획으로 제시된 것은 여기서의 생식건강이 모든 성별의 전 생애에 걸친 건강을 의미하는 것이 아니라 '가임기 여성이 올바른 성행동을 통해 생식건강을 증진하여 무사히 출산하는 것'을 의미함을 보여준다.

다음으로 임신을 위한 단계의 지원으로는 난임지원 정책이 있다. 저출산 대책으로서 난임시술에 대한 의료비 지원은 정책 논의 초기부터

꾸준히 제시되었다. 특히 난임부부 당사자 단체인 '아가야' 대표가 참석한 공청회에서 난임시술 지원은 '100% 출산으로 이어지는 방안'으로 여러 차례 언급되었다. 이후 2006년 1차 기본계획에 '불임부부에 대한 시험관아기 시술비용 지원을 연차적으로 확대(정부, 2006b)'가 포함되면서 비용 지원이 매년 확대되어 왔고, 2017년 10월부터 건강보험 급여에 포함되었다.

"사실 불임부부에 대한 문제를 해결해 주면 바로 100% 출산으로 이어지는 것이기 때문에 어떻게 보면 저출산 문제에서 현실적인 해결방안 중 하나거든요."

– 김선미 의원[65]–

"얼마전에도 나오지 않았습니까? 2003년 기준으로 매년 4만 쌍 이상의 불임부부들이 증가를 하고 있다, 이는 출산율이 감소하는 속도보다 불임률이 증가하는 속도가 더 높다라는 얘기입니다. (중략) 불임부부 좀 도와주십시오. 저출산 해소됩니다."

– 박춘선 방청인, 당사자 단체 '아가야' 대표 [66]–

다음으로 임신 이후부터 출산 이후까지 단계에서는 기본계획 세부 목표 중 하나인 '모성 및 영유아 건강관리 체계화'에 포함된 다양한 의료서비스 지원이 이루어지고 있다. '정신지체 및 선천성장애 원인을 조기에 발견, 치료하여 정신지체를 예방'하기 위한 '선천성대사이상검사 및 환아관리', '미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원', '0~6세 영유아의 연령별 신체.운동 발달 및 정신발달을 평가함으로써 장애 조기발견,

[65] 17대 255회 2차 저출산및고령화사회대책특별위원회 공청회. 2005.08.18
[66] 17대 255회 2차 저출산및고령화사회대책특별위원회 공청회. 2005.08.18

치료와 연계하는 스크리닝', '임신부와 영유아의 건강검사', '임산부 및 영유아 보충영양관리사업' 등이 2006년부터 저출산 정책으로 시행되었다(정부, 2006a). 2009년부터는 '신생아 청각 선별검사', '신생아 중환자실(인큐베이터) 이용 시 보험급여 확대', '초음파 검사 등 산전진찰 비용을 전자바우처 형태로 제공' 등이 추가적으로 시행되었다(정부, 2009a). 인프라 차원에서는 '분만 취약지에 대한 공공투자를 강화'하거나 '산전진찰 서비스를 제공하는 찾아가는 산부인과 확대' 등이 시행되었다(정부, 2009b). 즉 의료서비스 지원 정책은 다양한 검진 확대를 통해 최대한 빨리 '문제'를 '발견'하고자 하는 의지를 보여준다고 할 수 있다.

종합하면 '건강한 출산'을 목표로 한 재생산 관련 의료서비스는 임신 이전부터 출산 이후까지 다양하게 제공되고 점차 확대되고 있었다. 그러나 반대로 결과가 출산을 향하지 않는 재생산 의료서비스에 대한 지원은 오히려 축소되는 모습을 보였다. '출산장려정책을 추진하고 있는 취지에 맞지 않는' 정관수술과 난관수술 등 피임시술은 보험 급여에서 제외되었다[67]. 반면 정관 및 난관결찰술로 영구 피임시술을 받은 자에 대한 복원수술은 '출산장려 정책에 부응하여' 2004년부터 자녀 수와 자녀 건강상태에 관계없이 건강보험 적용을 받을 수 있게 되었다[68]. 즉 재생산 건강과 관련한 의료서비스는 형평성 혹은 비용효과성이 아니라 인구정책 목표에 맞게 수정된 것이다.

다음은 주거 지원이다. 건설교통부의 저출산 정책에 속하는 주택 공급지원은 정책 초기 '3자녀 이상의 무주택 가구에 공동주택의 일정 범위를 특별 공급하고 국민임대주택 우선입주 혜택을 부여(정부,

[67] 보험신보, 2004년 11월 22일자 "내달부터 피임시술 보험적용 안돼"
[68] 보건복지부 보도자료. 2004.06.24

2006b)'하는 것으로 시작되었다. 또한 주택 자금 대출시에도 '3자녀 이상 무주택 가구에 우대 금리를 적용(정부, 2006b)'하여 주택 마련의 어려움을 완화하고자 하였다. 그러나 점차 출산에 앞서 젊은 남녀가 혼인을 하지 않는 것이 저출산의 근본 원인이라는 문제 제기 되고 무엇보다 이명박 대통령의 대선 후보 시절의 공약이 '신혼부부 주택 반값 공급'이었음에 따라 2009년부터는 '신혼부부를 대상으로 한 주택 특별 공급(정부, 2009b)'이 저출산 정책의 일환으로 시작되었다.

마지막으로 세금 혜택은 크게 소득공제, 건강보험, 국민연금을 통한 지원책이 있다. 우선 소득공제와 관련한 논의는 기본계획 시행 전부터 시작되었다. 2004년에 재정경제부는 소득공제제도를 확대하여 자녀 1인당 공제액이 2배 이상 증가하도록'하여 '출산과 다자녀에 유리하도록 세제 지원 방향을 개편[69]'하였다. 이후 2006년 시행계획에서 '다자녀 가구에 유리한 개편 방안 추진(정부, 2006a)' 이 언급되었고, 2009년 보완판에서 공제액과 범위가 확대되었다.

건강보험의 경우 국민건강보험법을 2006년 개정함을 통해 보험료 경감 대상에 '휴직자'를 포함함으로써, '육아휴직에 따라 일시적으로 수입이 감소한 휴직자에 대해 보험료의 50%를 경감하여 자녀 양육 가정의 경제적 부담을 완화(정부, 2008)'하였다. 2010년에는 '20세 미만의 자녀 2명 이상을 세대원으로 하는 지역가입자 세대 중 연간 과세소득이 500만원 이하인 세대에 보험료부과점수 산정 시 두 번째 자녀부터 일부 점수를 제외하고 산정'하여 '출산장려정책에 기여할 수 있도록' 개정하였다[70].

[69]17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02
[70]국민건강보험법시행령. https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do;jsessionid=S-

국민연금의 경우 '자녀를 양육한 기간에 대해 인정해주는 연금 크레디트 제도[71]'가 논의되었고, 2008년부터 '2자녀 이상 가구에 대해 일정 기간 연금보험료를 추가 납부한 것으로 인정'해주는 정책이 시행되었다(정부, 2008). 즉 다양한 세금제도는 기존 제도를 수정하는 방법을 통해 '자녀 수가 많을 수록 유리한 인센티브'를 마련하여 출산을 장려하였다.

경제적 인센티브가 비용과 서비스를 직접 지원하거나 결혼과 다자녀 출산이 경제적으로 유리하게끔 조정하는 방식을 의미하였다면, 다음으로 논의할 제도적 인센티브는 출산과 육아에 대한 제도적 기반을 마련하여 출산을 유도하는 방식을 의미한다. 구체적으로 보육 및 교육 서비스 제공, 일자리 지원 제도를 통한 출산과 육아 지원, 노동시장 재복귀 지원이 여기에 포함된다.

우선 보육 및 교육 서비스 확대는 각각 여성가족부와 교육부를 중심으로 추진되었다. '다양하고 질 높은 육아 인프라 확충'을 목표로 '어린이집, 유치원 등의 육아지원시설 확충 및 다양화', '민간 육아지원시설 서비스 개선', '시간연장형, 아이돌보미 서비스, 동네 품앗이 육아망 등 다양한 육아지원 서비스 확대' 등의 정책이 시행되었다(정부, 2006a). 서비스 지원 정책은 보육의 비용 경감과 서비스 확대를 통해 '미래 세대를 육성'하고 '여성이 경제활동을 참여'하게끔 하는 것을 목표로 하였다[72]. 그런데 보육 서비스 지원 확대 정책을 살펴보면, 가정 내에서 육아의 담당이 여성임을 전제하고,

---

ZVOP1BtxYPdz5oHfc-rtEZ.LSW7?lsId=002813&lsRvsGubun=all&chrClsCd=010102 에서 2020.11.04 인출.

[71] 17대 255회 2차 저출산및고령화사회대책특별위원회 공청회. 2005.08.18

[72] 17대 256회 8차 교육위원회 회의록. 2005.11.03

여성의 부담을 국가에서 덜어주어, 여성이 육아와 경제 활동 참여 모두 할 수 있도록 하겠다는 취지의 정책임을 알 수 있다. 예를 들어 사업장 내 보육시설 설치와 보육수당 지급 의무화는 2006년 '상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상'인 사업장을 기준으로 하였으며, 보육서비스 확대는 '취업모의 보육부담 경감을 통한 여성의 경제적, 사회적 참여 활성화'를 정책 목표로 명시하고 있다(정부, 2006a).

다음은 노동시장 정책 변화를 통해 출산과 육아를 지원하는 방식이다. 대표적인 정책은 산전후휴가와 육아휴직 제도이다. 산전후휴가제도는 이미 2001년 근로기준법 등 모성보호 3법 개정을 통해 확대되고, 고용보험기금에서 30일 분을 지원하고 있었으며[73], 이후 저출산 정책에서 노동부의 정책으로 제시되면서 급여지급이 확대되었다. 또한 2008년에는 배우자를 대상으로 3일 간의 단기휴가를 도입하는 배우자출산휴가제가 남녀고용평등법 개정을 통해 도입되기도 하였다(정부, 2009a). 육아휴직 제도 또한 지속적으로 급여를 확대하고 지원 요건을 완화하였다.

2005년 위원회 회의에서는 '육아휴직의 실질적 이용률이 12.2%로 미미한 수준'임이 지적되었고, 이에 따라 육아휴직에 대한 비용지원을 확대하고 특히 '2%에 불과한 남성의 육아휴직에 대해 할당제를 도입해야 한다'는 주장이 제기되었다. 이에 대해 당시 노동부장관은 '육아의 기쁨을 완전히 깰 수 없으며', '가정 내에서 결정할 일을 정부가 먼저 나설 수 없다'고 답하였다. 이후 2007년 '국가공무원법 개정으로 공무원의 육아휴직 요건이 여성 공무원의 경우 3년까지 확대'되는 등

[73] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02

여성 대상 제도가 확대되었으나 남성 근로자의 육아참여 활성화 방안은 논의만 이루어지고(정부, 2008) 의무화는 시행되지 않았다.

아래 노동부장관과의 대화는 재생산 노동에 관한 가정 내 분담을 '가정 내의 결정'으로 맡김으로써 기존에 공고하게 젠더화 된 역할이 유지될 수밖에 없음을 보여준다. 즉 이것은 푸코의 표현에 따르면 '국가에 속해야 할 것과 속하지 말아야 할 것, 공적인 것과 사적인 것, 국가적인 것과 비국가적인 것 등을 매 순간 정의해주는 것이 통치의 전술'을 보여주는 것이다(Foucault, 2011).

(장관이 육아의 기쁨을 언급하자) 장관님 그렇게 말씀하시니까 제가 말씀드리고 싶은 게 그 좋은 육아의 기쁨을 왜 남자들이 안 하십니까?

– 김애실 위원 –

(중략) 글쎄요, 그것은 한 가정에서의 남편과 아내가 서로 우선적으로 결정할 문제입니다. 정부가 처음부터 너무 그렇게 하는 것은 바람직하지 않습니다.

– 노동부장관 김대환[74] *–*

마지막으로 노동시장의 재복귀 지원을 위한 제도 마련이 있다. 저출산 정책은 여성이 출산 후 노동시장에 복귀하여 경제 활동 참여를 지속하도록 하기 위해 '출산여성고용촉진장려금을 통해 노동시장을 이탈한 여성을 신규 고용하는 사업주에게 장려금을 지급'하고 '비정규직 여성근로자를 위한 출산 후 계속 고용지원금을 통해 임신 또는 산전후

[74] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02

휴가 중인 근로자를 다시 채용하는 사업주를 지원'하는 사업주 지원 정책을 시행했다(정부, 2009a). 즉 출산 후 경력이 단절이 된 여성에게 직접 비용을 지원하는 것이 아닌, 사업주에게 장려금을 지급하여 이들이 고용을 하게끔 유도하는 방식을 택한 것이다. 한편 노동시장 이탈 여성을 직접 대상으로 한 정책으로는 '전업주부 노동시장 복귀프로그램, 경력단절 여성인재뱅크, 여성인력개발센터 통합사이트 구축 및 활성화' 등이 있다. 이들은 주로 재취업 보장을 위한 제도화 보다는 단순 정보 제공에 머물렀다.

② 가족계획사업

70년대부터 가족계획사업이 이전의 캠페인 위주 정책에서 나아가 본격적인 '규제 및 보상제도를 포함하는 사회지원시책을 도입'해야 한다는 주장이 제기되었다(이진경, 2003). 여기서도 마찬가지로 의료서비스, 주거, 세제, 노동시장 정책 순으로 살펴보고자 한다.

우선 재생산 관련 의료서비스이다. 가족계획사업의 핵심 정책이자 많은 예산이 투입된 것은 다양한 피임, 불임 관련 의료서비스를 보급하고 제공하는 것이었다. 앞서 언급하였듯 가족계획은 사업 초기에 정관수술, 콘돔, 살정자제성분의 젤리 등 남성 피임법을 보급하였으나 이후 1965년 임상실험을 거쳐 자궁내장치를 전국적으로 보급하였다. 그러나 부작용과 합병증을 호소하거나 중도에 제거해버리는 사례가 증가하였고, 1968년부터 가족계획어머니회가 조직되어 먹는 피임약을 보급하기 시작하였다. 1975년에는 개복을 하지 않아도 되는 영구 피임수술인 난관수술이 가족계획사업에 포함되며 핵심 피임법으로 등장했다(보건복지부, 2016).

건강보험이 도입되기 전 이러한 피임기술은 주로 직접적으로

제공되었다. 가령 1974년 9월 보건사회부는 전국 75개 병원을 가족계획 사업 병원으로 지정, 불임수술을 원하는 사람에게 무료로 시술하도록 했다(강준만, 2008). 건강보험이 도입된 이후 정부는 1982년부터 정관수술, 난관수술 및 월경조절술을 의료보험 급여대상에 포함하였고, 1983년부터는 자궁내장치 시술도 의료보험 급여대상에 추가하였다(보건복지부, 2016).

피임과 불임시술 외에도 다양한 의료 서비스를 조건부로 제공함으로써 단산을 유도하였다. 예를 들어 1982년부터 두 자녀 이하인 가정에서 불임수술을 할 경우 5세 이하 자녀의 1차의료를 무료로 제공하였고(이진경, 2003), 불임시술을 수용할 경우 분만비를 감면하고 불임시술과 인공유산을 보험급여 내용에 포함시켰다(오영란, 2020). 또한 1자녀 이하 단산 가정의 자녀에게 간염 백신을 무료로 접종하였다(이미경, 1989). 그런데 이러한 조건부 혜택은 다른 의미로 조건에 충족하지 못할 경우 불이익이 주어진다는 것을 의미한다. 가령 1983년에는 의료보험의 분만 급여 대상을 둘째 자녀까지 제한하였는데(오영란, 2020) 이는 곧 셋째 자녀부터는 분만비용을 국가에서 지원받지 못하게 됨을 의미하는 것이다.

또한 가족계획사업은 병원에 직접 경제적 지원을 함으로써 수술을 유도하기도 하였는데 가령 복강경 수술 병원을 지정하여 수술 비용을 지불해주거나(박윤재, 2009), 가족계획 시술 병원 허가를 한 병원에 정관수술 3만 8천원, 난관시술 4만 2천원의 시술비 보조를 해주기도 하였다(강준만, 2008).

주거와 세금 혜택도 소자녀 가정에 유리한 혜택을 주는 방식으로 시행되었다. 우선 주거 지원의 경우 두 자녀 출산 후 불임시술을 한

가정에 혜택을 주는 방식이었다. 이들에게 각각 1978년에는 공공주택 입주시 우선적 입주권을, 1982년에는 주택 및 생업자금 융자 우선권을 부여했다(오영란, 2020). 일례로 1970년대 반포지구 아파트 분양 신청시 해외취업자로 불임시술 받은 사람-불임시술자-해외취업자-기타 국민주택청약부금에 가입한 사람 순으로 우선순위를 설정함에 따라 불임인파가 몰려드는 일이 벌어지기도 했다(강준만, 2008). 세금 혜택의 경우 1977년 소득세법 개정으로 인적공제를 두 자녀까지 제한하였으며(오영란, 2020) 고등학교까지 두 자녀의 학비를 세금에서 공제해주었다(이진경, 2003). 즉 의료서비스 제공과 마찬가지로 주거와 세금에 있어서도 두 자녀까지 혜택을 제공하는 인센티브를 통해 그 이상의 자녀를 출산하는 것이 불이익(disincentive)이 되게끔 하여 단산을 유도한 것이다.

노동시장 정책도 인센티브 제도가 시행되었다. 1965년에는 가족계획을 실시한 사람에게 근로보상금을 지급하고 수술을 받은 후 중노동을 피하도록 2일간 휴가를 주도록 하는(강준만, 2008) 직접적인 지원이 이루어졌다. 1983년에는 공무원에게 제공되던 자녀학비보조금과 가족수당의 지급 대상을 두 자녀까지 제한하였으며, 근로기준법의 개정을 통해 여성근로자의 유급출산휴가를 2자녀 이하의 경우에만 해당하는 것으로 제한하였다(오영란, 2020). 그러나 여성에게 출산과 경제활동 참여의 과업을 모두 수행하도록 하기 위한 정책을 마련해야 하는 저출산 정책과 달리 가족계획사업은 이러한 과업이 충돌하지 않았기 때문에 노동시장 정책이 본격적으로 시행되지는 않았다. 그 밖에 불임시술을 한 영세민에게 특별 생계급을 지급하거나, 정관수술을 받은 경우 예비군 훈련을 면제해주는 혜택을 주기도 하였다(이미경, 1989).

(3) 통치 정당화: 법률화, 행정화, 지식 생산

마지막으로 논의할 저출산 정책의 통치 테크놀로지는 권력의 정당화를 위한 법적, 행정적 제도를 마련하고, 지식을 생산하는 것이다. 여기서는 크게 법률화, 행정화, 지식 생산으로 나눠서 살펴볼 것이다.

① 저출산 정책

저출산 정책은 법률을 새로이 제정하거나 수정함을 통해 출산 장려 정책에 대한 법률적 근거를 마련하였다. 첫째는 저출산 · 고령사회 기본법의 제정이다. 이 법은 앞서 언급하였듯이 2004년 정부안을 포함하여 발의된 4개의 법안(저출산사회대책기본법안, 고령사회기본법안, 고령화및인구대책기본법안, 고령사회기본법안)을 바탕으로 제안된 대안이 2005년 5월 18일 공포된 것이다[75]. 기본법의 목적은 '저출산 및 고령화에 따른 변화에 대응하는 정책의 기본 방향 수립 및 추진체계 규정'을 통하여 '국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지[76]'하는 것이다. 법안의 2장 1절에서는 저출산 대책에 대한 국가 및 지방자치단체의 의무로 '인구정책 수립(7조)', '자녀의 출산과 보육 환경 조성(8조)', '모자보건 증진과 태아의 생명존중 위한 시책 수립(9조)'의 '의무'를 제시하고 있다. 즉 기본법은 저출산에 대한 국가 개입의 법적 근거를 마련함으로써 정부와 지자체 정책들이 저출산에 대응을 목표로 정책을 시행하는 것을 정당화한다. 또한 기본법 제5조는 '국민의 책무'를 규정함으로써 '국민이 인구 변화를 인식하고 국가와 지자체가 시행하는 정책에 적극 참여하고 협력해야 하며 가정 및 지역사회의 일원으로서 상호연대를 강화하고

[75] 보건복지부 보도자료. 2005.06.07
[76] 저출산 · 고령사회기본법 제1장 제1조

노후생활을 건강하고 충실하게 영위할 수 있도록 노력'해야 함을 제시하고 있다. 즉 법률은 국가 뿐만 아니라 개개인에게도 저출산 정책에 참여할 의무를 부과한다. 기본법 시행령은 기본계획 및 시행계획의 수립, 위원회의 구성과 사무기구 등 세부적인 행정 원칙을 제시하고 있다. 즉 기본법 조항은 국가 발전의 목표를 위해 정부 뿐만 아니라 기업, 사회, 개인 등 모든 사회의 구성원을 동원하고 이들에게 의무를 부여하는 것을 정당화하는 권위주의적 발전국가의 모습을 보여준다.

뿐만 아니라 저출산은 기존 법안의 개정에도 영향을 미쳤다. 가령 2005년 보건복지위원회 회의에서는 '저출산 대책에 맞춰' 현행 모자보건법에 '태아의 권리보호'라는 문구를 추가로 삽입하자는 의견이 제시된 바 있다.

> *저는 "태아의 권리보호"라고 하는 것을 추가로 삽입함으로 해서 우리가 기본적으로 생명에 대한 근본인식을 바꾸는 것이 되어야만 이 저출산 대책도 제대로 된다고 생각합니다. (중략) 근본적으로 저출산의 문제를 다루면서 태아의 권리에 대한 것을 우리가 논의하지 않고 다른 법을 몇 가지 그냥 추상적으로 만든다고 해서 이 문제가 해결되지도 않습니다.*
>
> *– 전재희 위원*[77] –

당시 이 의견이 수용되지는 않았으나 이후 2009년 모자보건법 개정을 통해 기존의 가족계획사업에서 유지되어 온 조항들은 저출산 정책의 내용에 '부합하게끔' 전면 수정되었다. 피임과 불임시술에 관한

[77] 17대 253회 1차 보건복지위원회 회의록. 2005.04.18

의무 조항은 삭제되었고, 저출산 정책의 내용이 추가되었으며 '모성의 생식건강 관리'라는 표현이 여러 조항에 추가되었다. 당시의 개정 내용 중 대표적인 조항을 살펴보면 아래 표와 같다.

모자보건법(2008.02.29)	모자보건법(2009.01.07)
제1조(목적) 이 법은 모성의 생명과 건강을 보호하고 …	제1조(목적) 이 법은 모성 및 **영유아의** 생명과 건강을 보호하고…
제2조(정의) 6. 불임수술 7. 피임수술	<삭제>
제2조(정의) 9. 모자보건사업이라 함은 임산부 또는 영유아에게 전문적인 의료봉사를 함으로써 …	제2조(정의) 9. 모자보건사업이란 모성과 영유아에게 전문적인 보건의료서비스 및 그와 관련된 정보를 제공하고, **모성의 생식건강 관리와 임신, 출산, 양육 지원을 통하여 …**
<신설>	**제3조의3(결혼이민자에 대한 적용)**
제4조(모성등의의무) 1) 모성은 임신, 분만, 수유 등에 있어서 …	제4조(모성등의의무) 1) 모성은 임신, 분만, 수유 및 **생식과 관련하여 …**
제7조(모자보건기구의 설치) **3) 피임시술에 관한 사항** 6) 보건에 관한 지도, 교육, 연구, 홍보 및 통계관리 등에 관한 사항	제7조(모자보건기구의 설치) **3) 모성의 생식건강 관리와 건강증진 프로그램 개발 등에 관한 사항** 6) 성교육, 성상담 및 보건에 관한 지도, 교육, 연구, 홍보 및 …

<신설>	**제10조의2(신생아 집중치료 시설 등의 지원)** **제10조의3(모유수유시설의 설치 등)** **제11조(불임극복지원사업)**
제12조(피임시술 및 피임약제의 보급) **제13조(피임시술자의 자격)**	제12조(피임약제 등의 보급) <삭제>

<표 5> 2009년 모자보건법 개정 신구조문대비표

그 밖에도 저출산 대책에 맞춰 소득세법, 남녀고용평등법, 입양법 등이 개정되었다. 2006년에는 근로자 가구가 2인 이하인 경우 일정 금액을 근로 소득에서 추가로 공제해주던 '소수공제자 추가공제 제도'가 '저출산 대책에 역행하는 문제점이 있다'는 이유로 폐지되었다[78]. 남녀고용평등법은 3장 모성보호 조항에서 출산전후휴가, 배우자 출산휴가 등 정책에 대한 법안을 개정하였으며, 특히 2007년 일·가정의 양립 지원 조항을 신설하여 '육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 육아지원, 직장복귀를 위한 사업주의 지원, 일, 가정 양립을 위한 국가 지원, 보육 관련 지원, 공공복지시설 설치' 등 저출산 정책 내용을 법에 명시하였다. 마지막으로 2006년 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 시행규칙을 개정하여 독신가정의 입양을 허용하고 입양부모와 자녀의 연령차이 완화, 입양 부모의 자녀 수 제한 조항을 삭제하였다(정부, 2007).

다음은 행정화이다. 여기서 행정화란 행정적 구분을 통해 정책 시행

[78] 재정경제부 보도자료. 2006.01.31

주체에게 특정한 역할과 책임을 배분하는 체계를 구축하는 것을 의미한다. 저출산 정책은 초기부터 '범부처를 아우르는', '정치적 쟁점이 없는 국가적인 문제[79]'임이 강조되었다. 이에 따라 2004년 저출산및고령사회대책특별위원회 구성 논의가 상정되었고, 2005년 5월 4일에 구성결의안이 가결되었다[80]. 이후 범부처를 아우르는 '위원회'를 중심으로 저출산 정책에 대한 논의가 이루어졌다.

> *"저는 이렇게 많은 부처의 장.차관님들이 오셔서 하는 보고를 처음 받았습니다. 그만큼 이 저출산.고령화 문제가 '정말 국가적 위기다' 라는 표현이 나올 정도로 아주 심각한 문제이고 또 이것이 어떤 한 특정 부처만의 일이 아니라 아주 범정부적인 차원에서 노력을 기울여야 한다는 것을 다시 한번 확인하는 자리인 것 같습니다."*
>
> *– 김선미 위원[81] –*

그러나 하나의 공통된 정책 목표를 추진하는 것은 부처 간 행정상의 업무가 분담되어 있는 현실에서 어려움을 발생시켰다. 초기부터 '정부 내 부처이기주의', '보건복지부의 능력 부족[82]', '부처간 독자적인 것들에 대한 강조[83]' 등은 저출산 정책의 성공적 시행에 대한 우려사항으로 지목되었다. 아래 복지부와 교육부의 역할갈등 사례는 행정권력 배분이 정책 추진의 걸림돌이 되는 경우를 보여준다.

---

[79] 17대 254회 1차 저출산및고령화사회대책특별위원회 회의록. 2005.06.28
[80] 17대 253회 10차 국회본회의록. 2005.05.04
[81] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02
[82] 17대 253회 1차 보건복지위원회 회의록. 2005.04.18
[83] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02

올 초 복지부는 저출산으로 비어가는 학교 교실을 활용해, 방과 후 돌보미 사업을 해보자는 아이디어를 냈다. (중략) 하지만 이 아이디어는 교과부 반발로 무산됐다. (중략) 핵심은 '왜 (학교를) 복지부가 활용하느냐'는 것이었다"고 말했다. 결국 방과 후 사업은 교육부 주관으로, 지역 아동센터를 만들어 지원하는 사업은 복지부 소관으로 쪼개는 것으로 교통정리 했다. (중략) 저출산의 또 다른 이슈인 '보육과 유아교육' 문제도 마찬가지다. 0세부터 시작되는 보육에 중심을 두면 복지부가 주도하게 되고, 만 3세 이후의 유아교육에 방점을 찍으면 교과부 중심이 된다[84].

또한 2008년 이명박 정권에서는 대통령 산하 위원회에 대한 폐지가 논의되었다. '참여정부 들어서 우후죽순처럼 늘어난 위원회 조직이 비효율적'이며 위원회는 '중앙 부처의 기능을 축소, 왜곡시키고 정책 실패 책임의 방패가 된다[85]'는 것이었다. 따라서 위원회와 소속기구를 폐지하고 '부처 중심의 책임행정을 구현'하고자 보건복지부 장관에게 '출산율을 정상화시키는 의무를 부여하자'는 주장이 제기되었다.

"대통령이 '복지부장관, 출산율을 빨리 정상화시키세요.' 지시했다면 모든 정책적 아이디어를 다 모아 가지고 국장들도 회의하고 전문가들 회의도 해 가지고 효과적으로 그 성과가 나타나도록 해야지, 성과가 안 나타나고 있으면 1년 후에 '장관님, 미안하지만 좀 나가 주시면 고맙겠습니다.' 끝나는 거예요. 그런데 위원회에다 해 놓으면 위원들은 사실은 회의만 하면 되니까 (중략) 책임을 회피하니까 이명박 정부의 대통령

[84] 조선일보 2009년 12월 7일자, "교과부 · 복지부 '티격태격' 저출산문제 사령탑이 없다"
[85] 17대 271회 1차 보건복지위원회 회의록 2008.01.28

스타일이 지금 이 바쁜 시기에 이것을 계속 회의만 하고 '안 올라갑니다.' 하고 앉아 있을 때냐?"

– 김충환 위원[86] *–*

결과적으로 2008년 2월 위원회를 대통령 직속에서 보건복지부 장관으로 넘기는 수정안이 가결되었고[87] 2008년 4월 새 위원회가 출범하였으나[88] 이후 초저출산 현상의 지속으로 우려와 비판을 받음에 따라 2012년 기본법을 개정하여 다시 대통령 직속으로 환원시켰다(보건복지부, 2016).

또한 저출산 정책은 정책 초기부터 정책에 대한 성과관리와 평가를 체계화하고자 노력하였다. 저출산·고령사회기본법 21조 및 동법 시행령 4조는 기본계획과 시행계획이 당초 계획대로 추진되었는지 실적(성과)을 평가하여, 익년도 자료로 활용하도록 규정하고 있으며 이에 따라 매년 시행한 정책의 목표달성 실적과 예산집행 실적을 평가하고 있다(보건복지부, 2008). 2007년 개발된 저출산 분야의 성과관리 지표는 육아서비스 수혜율, 주출산 연령 여성의 고용률, 영유아 보육교육비 지원율 등을 포함한다. 특히 중앙부처의 성과지표는 연도별 목표인 합계출산율과의 차이를 등간격으로 배분하여 점수를 부여하는 방식으로 산출하였다(한국조세연구원, 2008).

[86] 17대 271회 1차 법안심사소위원회 회의록 2008.01.29
[87] 17대 271회 3차 보건복지위원회 회의록. 2008.02.21
[88] 보건복지부 보도자료. 2008.04.17

년도	2006	2007	2008	2009	2010
출산율(명)	1.12	1.16	1.20	1.24	1.30

<표 6> 매년 합계출산율 목표

‘07년 목표치 달성시 5점, ‘06년 실적 미만시 1점을 부여하되 ‘07년 목표-‘06년 실적 차이를 등간격으로 배분하여 점수 부여

‘07년 척도

5점: 1.16이상 달성

4점: 1.15이상 ~ 1.16미만 달성

3점: 1.14이상 ~ 1.15미만 달성

2점: 1.13이상 ~ 1.14미만 달성

1점: 1.13미만 달성

<표 7> 점수산출방식

정책 결과에 대한 평가 외에도 다른 정책이 저출산에 미치는 영향을 평가하고 관리하려는 노력도 있었다. 2007년 한국보건사회연구원은 ‘저출산 · 고령화영향평가제도 도입방안’ 보고서를 통해 중앙 부처와 지자체에서 법령 등의 제, 개정 또는 정책, 제도 수립시에 저출산과 고령화에 미치는 영향을 고려하는 저출산고령화영향평가제도의 도입방안을 강구한 바 있다. 당시에 법령 및 정책이 국민의 결혼, 임신, 출산 및 자녀 양육에 미치는 영향을 평가하는 ‘저출산 영향평가’의 기준으로 ‘민주주의, 적합성, 형평성, 지속성, 포괄성’이 제시되었다(한국보건사회연구원, 2007). 또한 지방자치단체의 저출산 정책 사례집을 발간하여 ‘지자체 인구정책을 활성화’하고자 하거나[89], 구체적으로 시군구별 순위를 발표하고 우수사례를 선정하여 경쟁을 유도하기도 하였다[90].

[89] 보건복지부 보도자료. 2007.08.27
[90] 보건복지부 보도자료. 2008.09.19

마지막은 지식 생산을 통한 근거 마련과 정당화이다. 저출산 정책 시행 이전부터 광범위하게 생산되기 시작한 인구학, 경제학, 통계학적 지식은 정책 도입의 필요성과 이후 시행의 근거로 작용하였다.

우선 '저출산'이란 용어는 '합계출산율이 인구대체수준인 2.1명 이하인 경우'를 의미한다. 한국이 1983년 이미 '저출산' 사회에 진입했고, 2001년 '초저출산' 사회에 진입(정부, 2006b)했음은 저출산 정책 개입의 필요성과 시급성의 핵심 근거로 언급된다. 이때 근거에서 사용되는 '저출산', '초저출산', '합계출산율', '인구대체수준'은 모두 인구학 용어이다. 그리고 이 용어들은 다양한 조건과 환경의 사회를 동일한 절대적 기준을 통해 분류한다. 가령 '고령화 사회'라는 용어가 15세부터 64세를 생산가능 인구로, 65세 이상을 부양되는 존재로 분류하는 기준선을 통해 사회를 특정한 방식으로 읽어내는 인식의 격자(grid)를 전제하는 것과 마찬가지로(조은주, 2018), '저출산'이라는 용어는 가임기 여성(15~49세)의 연령별 출산율을 합한 합계출산율이라는 기준을 통해 사회를 읽어내는 것이다. 이러한 기준들은 그 사회를 설명하는 객관적인 근거로서 수용되며, '저출산' 문제에 대한 정당성은 강화되고, 격자에 대한 비판은 제기되지 않는다.

인구학은 언어를 제공할 뿐만 아니라 경제학이나 통계학과 함께 인구의 미래를 예측하고 과거를 평가하는 기준을 제공한다. 즉 단순한 인구 수 증감에 대한 예측과 평가를 넘어 '생산가능인구', '잠재성장률' 등의 개념과 결합함으로써 인구가 경제에 미칠 영향에 대한 지식으로 객관화된다. 가령 1차 기본계획은 '2005년 현재 0.44%인 인구증가율은 점차 둔화되어 20년 0.01%에 도달한 후 감소세로 전환될 전망'이며 이러한 인구 감소로 '생산가능인구 감소, 평균 근로연령 상승 및 저축.소비.투자 위축 등으로 경제활력이 저하되고 국가경쟁력이 약화될

전망'이라는 점에서 문제가 된다고 설명한다(보건복지부, 2006). 즉 정당화된 인구학 개념이 경제학과 결합함으로써 저출산은 국가 경제의 성장과 지속에 치명적인 영향을 미칠 위험으로 현실화된다. 뿐만 아니라 저출산은 궁극적으로 '국민연금 기금고갈, 건강보험료 상승'과 같이 개인과 가구 경제에 영향을 미칠 요인으로 묘사되기도 한다[91].

이러한 지식은 정책의 유지와 변화의 근거로도 활용된다. 주로 통계 생산과 정책 평가의 지식이 활용되었다. 우선 저출산 정책은 초기부터 출산에 영향을 미치는 여러 인구 변수에 대한 '정확한 통계 분석과 예측'을 요구하였다.

> *"그래서 이 인구의 변수라는 것이 너무나 중요하기 때문에 인구의 구조, 그 다음에 인구의 변동 즉 출생과 사망, 그 다음 인구의 유입 즉 국제 간에 인구의 유입과 지역 간에 인구의 유입, 그 다음 이혼, 결혼 이런 것들이 굉장히 중요하기 때문에 …… (중략) 범정부적으로 이 인구변수들을 생각하시고 분석을 하시고 예측을 하셔야 된다고 생각합니다."*
>
> *– 안명옥 위원[92] –*

이러한 요구를 반영하여 저출산 정책 시행에 앞서 필요한 통계 생산이 시작되었다. 예를 들어 2005년부터 통계청 자료에는 핵심생산인구인 25-49세의 인구가 포함되었다[93]. 같은 해 한국보건사회연구원은 '저출산 문제에 체계적으로 대처하기 위해'

---

[91] 조선일보 2005년 1월 21일자, "아기 안낳는 사회 低출산 그냥두면 국가미래 없다"

[92] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02

[93] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02

연구원 내 신인구정책개발센터를 개소하였다[94].

무엇보다 '저출산 해결'을 목표로 내세운 전국적 통계 수집이 다양하게 시행되고 있다. 한국여성정책연구원은 2007년부터 매 2년간 '급격한 저출산 · 고령화 사회 속에서 여성과 가족의 실태와 변화에 대한 대규모 패널조사'인 여성가족패널조사를 실시해오고 있다. 보건복지부와 한국보건사회연구원은 2005년부터 '전국 결혼 및 출산 동향조사'를 시행하였다. 이 조사는 가임기 기혼 여성 및 미혼남녀를 대상으로 결혼 및 출산관련 의식 행태를 파악하여 '저출산의 미시적 원인을 파악하고 저출산을 극복하기 위한 대책을 마련하는 기초 자료를 산출'하는 것을 목적으로 제시하고 있다[95]. 또한 1964년 가족계획사업 내에서 시행했던 '전국 출산력 조사'는 2000년대부터 '지속적인 저출산의 원인규명과 대책강구 및 원인 해소 도모의 측면에서 접근이 강화(김승권, 조애저, 김유경, 박세경, 이건우, 2004)'되었다. 이 두 조사는 각각 5년 단위, 3년 단위로 시행되어 왔으며 2015년부터는 두 조사를 합친 '전국 출산력 및 가족보건복지실태조사'를 매 3년마다 시행하고 있다. 기혼 여성과 미혼 남녀를 대상으로 하는 이 조사는 <표 8>과 같은 항목의 통계를 수집한다. 특정 연령 내 기혼 여성만을 대상으로 아래와 같은 사항의 통계를 수집하는 것은 저출산 정책의 젠더화 된 특징과 동시에 법적 혼인 관계 내 출산, 특정 연령 내의 출산에 대한 규범을 다시 한번 드러낸다.

94 보건복지부 보도자료. 2005.03.12
95 통계청 통계설명자료. http://meta.narastat.kr/metasvc/svc/SvcMetaDcDtaPopup.do?orgId=117&confmNo=331008&kosisYn=Y에서 2020.10.05 인출

기혼여성조사	가구원 및 가구 일반특성, 결혼에 관한 사항, 임신·출산·피임에 관한 사항, 산전·산후 관리에 관한 사항, 자녀양육에 관한 사항, 일.가정양립에 관한 사항, 출산 및 양육 지원에 관한 사항
미혼남녀조사	가구원 및 일반특성, 교육 및 경제활동에 관한 사항, 이성교제 및 결혼에 관한 사항, 자녀 및 가족에 대한 가치와 태도, 결혼 및 출산 관련 정책에 관한 사항

<표 8> 전국출산력및가족보건복지실태조사 조사항목

해외 정책에 대한 지식도 활용하였다. 정책 도입 초기부터 다양한 해외 정책을 정책 근거로 활용하고자 해외정책 사례집을 발간하고[96], 국제 워크숍과 정책 포럼, 회의를 개최하였다[97]. 이러한 노력은 앞서 언급한 선진국과의 비교를 통해 문제를 인식하게 된 것과 연결된다.

② 가족계획사업

가족계획사업의 정당화를 위한 법률로는 앞서 언급한 모자보건법 제정이 대표적이다. 가족계획사업 초기인 1965년 12월 보건사회부는 가족계획사업을 강력하게 추진하기 위해 형법상 낙태의 죄가 되는 임신중절을 합법화하는 모자보건법을 국회에 상정하였다(강준만, 2008). 당시 이 법안은 '낙태의 합법화'를 위한 법안으로 인식되는 등 당시 사회문화적 풍토와 정치적인 이유가 연계되어 성사되지 못하였으나 1970년대에 관련된 논의가 재점화 되었고, 1973년 2월 8일 '가족계획사업을 보급하고 있는 불임시술과 피임시술에 대한 법적

[96] 보건복지부 보도자료. 2004.06.10
[97] 보건복지부 보도자료. 2005.06.30, 2005.12.14, 2006.09.12

근거를 마련하고, 필요불가결한 인공임신중절을 합법화해야 한다'는 요구를 받아들여 모자보건법이 제정되었다(보건복지부, 2016). 즉 애초에 모자보건법의 제정 목적 자체가 가족계획사업 시행을 정당화하기 위한 법적 근거 마련에 있었다. 이것은 어떻게 국가 인구정책이 '모자보건'의 의미를 왜곡할 수 있음을 보여주는 것이다. 또한 모자보건법은 1986년 개정을 통해 '모자보건 진료기관에 신고하여 모자보건수첩을 받아 관리와 검진, 사망, 사산보고를 의무화하는 내용(이진경, 2003)'을 추가하였다. 이진경(2003)에 따르면 모자보건수첩은 국민들의 건강을 국가적으로 관리하기 위한 기초로 제시된 것으로, 이제 건강과 관련된 국민들의 일상을 국가가 개별적으로 관리하고 각 가정의 어머니는 가족의 건강을 돌보는 건강 관리자 역할을 맡게 되었다.

그 밖에 가족계획사업의 정당화를 위해 개정한 법안으로는 소득세법과 법인세법이 있다. 먼저 1974년 정부는 소득세법을 개정하여 소득세의 인적공제범위를 3자녀까지로 한정하였고, 이후 2자녀 낳기 운동이 확산되며 2자녀로 범위를 축소하였으며, 1976년에는 법인세법 시행령을 개정하여 각급 기업체에서 지출되는 가족계획사업비를 손비처리할 수 있게 하는 조치를 취했다(이진경, 2003). 즉 기업에 대한 간접적 지원을 통해서도 가족계획 장려가 이루어지도록 한 것이다(오영란, 2020). 이러한 법적 장치들은 자녀 수를 제한함을 통해 가족의 근대적 변형을 유도한 것으로 볼 수 있다(김홍주, 2002).

다음으로 가족계획사업은 행정 기구에 책임과 의무를 부여하고 성과를 평가하는 행정화를 통해 정책을 운영하였다. 중앙집중식 운영과 미시적 권력망의 작동이 주요 전략이다. 우선 가족계획사업이 국책화되기 전인 1960년 국제가족계획연맹 회장이 한국을 방문하였고, 이를

계기로 1961년 4월 양재모를 중심으로 한 가족계획협회가 조직되었다(김수자, 2019). 이후 1961년 11월 13일 국가재건최고회의 상임위원회에서 경제개발5개년계획의 일부로 채택되면서(조은주, 2014b) 가족계획사업은 국가 정책화 되었다. 당시 가족계획사업을 정부와 민간 중 누가 주도로 수행할 것인지 논란이 있었으며, 논의를 거쳐 보건사회부가 중심이 되고 대한가족계획협회 등 민간조직이 분업을 구축하여 협력하는 '정부주도형 민관협동방식'으로 추진하게 되었다(보건복지부, 2016). 이에 따라 정부는 보건사회부에 모자보건과를 두어 정책 결정, 사업계획 및 사업조정을 담당시키고, 지방에는 보건소에 가족계획요원을 배치하여 사업 관리를 담당하게 하였다(김홍주, 2002). 대한가족계획협회는 가족계획요원에 대한 교육과 훈련을 전담하게 되었다(보건복지부, 2016). 즉 가족계획사업의 강력한 정책 집행력과 하향식 의사소통이 빠른 실행을 가능하게 한 전략 중 하나라 할 수 있다(오영란, 2019).

그러나 가족계획사업의 효과적 시행을 가능하게 한 것은 무엇보다 미시적인 권력망의 작동이었다. 그 중에 대표적인 사례로 선행연구에서 언급되는 것은 가족계획어머니회다. 가족계획어머니회는 1968년 6월 1일로 예정된 경구피임제의 대규모 보급을 앞두고 먹는피임약의 정기적인 보급망 역할을 수행하면서 동시에 여성들이 피임약의 복용을 잊지 않고 상호 독려하게 만들기 위해 조직되었다(조은주, 2014a). 가족계획어머니회는 마을 단위로 12-15명의 여성들로 구성되었으며, 가족계획요원의 지도를 받고, 실적에 따른 차등 지원으로 상호 경쟁이 유발되었다(강준만, 2008). 발전국가는 전략상 필요하다고 여겨지는 단체를 국가가 직접 설립하거나 공식적 보호로 활용하는데, 그 중 가족계획어머니회는 '사업대상자와 직접 대면하면서 계몽과 홍보의

대상자를 색출하고 출산행위를 감시하는 미시적 감시망'이었던 것이다(2002, 김홍주). 가령 어머니회 활동 중 77년 도입된 '가정건강기록부'는 지역내 사업대상자의 피임, 임신실태, 자녀 예방접종, 주요 병력 등을 카드에 기록하고 어머니회에서 관리하도록 하였는데, 이러한 체계는 출산, 부부행위, 피임방법 등 가장 사적인 부부 생활에 국가 권력이 개입할 통로로서 가족을 미시적 감시망에 가둬 놓은 것이라 볼 수 있다(김홍주, 2002).

또한 어머니회의 조직을 담당했던 공무원인 가족계획요원에도 정책 대상에 대한 세밀한 파악이 요구되었다. 구체적으로 '가족계획대상자, 대상자 교육수준과 종교, 생활 정도와 직업, 부부간의 자녀수의 결정은 누구에 의해 결정되는가 등을 파악하여 설득대상 정하기, 가정 내 주요한 문제에 대한 의논 대상이 되어주면서 친밀감을 형성, 과거 사용된 가족계획실천방법을 파악하여 실패 없는 새로운 방법들을 권유하는 것'이 요구되었다(오영란, 2020). 이처럼 개인이나 가정에서 벌어지는 특이적인 사항을 개별적인 수준에서 기록하고 관리하려는 권력기술은 곧 '개개의 가정이나 개인들을 전체화하는 동시에 개별화하여 기록하고 관리하는 권력기술'이라 할 수 있다(이진경, 2003).

행정화의 또다른 전략은 목표량을 제시하고 실적을 평가함으로써 책임을 부여하는 방식이었다. 각 보건조직망이나 보건소에 배치된 가족계획요원에는 가족계획 실천자 수에 대한 목표량이 피임방법별로 제시되었으며, 이들은 공급받은 약제와 기구에 대한 실적 결과를 평가받게 되었다(이미경, 1989). 이후 각 군단위로 요원 개인에 대한 평가가 이뤄지고 이것에 의해 우수기관, 공무원, 민간인에 대한 표창을 하였다(이미경, 1989).

마지막은 지식 생산이다. 우선 1960년에 시행된 인구센서스를 통해 확인된 연평균 '인구성장률 2.9%'라는 수치는 가족계획사업 필요성의 근거가 되었다(보건복지부, 2016). 그러나 사실 가족계획이 시작되던 무렵 출산력을 비롯한 한국의 인구 현황에 관한 통계는 미비한 상태였으며, 가족계획은 인구현황에 관한 자료와 지식에 근거한 것이기보다 오히려 그 자체로 '인구에 대한 자료, 정보, 지식체계를 구축하는 과정'이었다(조은주, 2014b). 그리고 다양한 조사를 통해 도출된 통계학적 분석은 '인구의 동태에 합리성, 계산가능성과 객관성을 부여(이진경, 2003)'함으로서 정책 시행을 정당화해 나가게 되었다.

가족계획사업의 지식생산은 국제기구의 원조로부터 시작되었다. 가족계획 사업의 핵심 지원처였던 미국 인구협회(Population Council)는 미국의 저명한 인구학자들을 보내 경제기획원과 보건사회부를 적극 후원하고 인구현황을 분석했으며, 1965년 서울대학교에 인구연구소(현 사회발전연구소) 설립을 지원하고 그 밖에 인구통계를 체계적으로 구축할 수 있도록 다양한 지원을 했다(조은주, 2014b). 또한 록펠러재단의 극동아시아 팀원 마샬 밸포어는 가족계획사업의 국책화 직전인 1961년 한국을 방문하여 대한가족계획협회 양재모 교수에게 시범연구사업을 제안하였고, 이를 계기로 농촌지역과 도시 지역의 시범연구사업이 국내 최초로 시행되었다(조은주, 2013). 의학 기술과 지식도 국제 원조를 통해 유입되었다. 난관수술의 어려움을 극복하는데 기여한 복강경은 미국의 AID(Agency for International Development) 자금을 통한 홉킨스 대학의 연수를 통해 이루어졌고, 직접 존스홉킨스 대학에서 파견을 와서 시연을 보이기도 했다(박윤재, 2009).

정부에서도 가족계획사업에 대한 연구 의지가 강력했는데 '인구 문제를 다루지 않으면 연구비가 잘 안 나올 정도(박윤재, 2009)'였다고

전해진다. 앞서 언급한 한국보건사회연구원의 출산력 조사도 이 당시인 1964년 피임에 관한 지식, 태도, 실천에 관한 내용을 묻는 것으로 시작되어 70년대 말부터 지금까지 3년을 주기로 시행되어 오고 있는 것이다(김승권 외, 2004).

연구 결과를 실제 정책 시행의 근거로 활용한 대표적인 사례로 가족계획어머니회를 들 수 있다. 가족계획어머니회 설립의 근거에는 연세대학교 의과대학에서 주도한 1962년의 경기도 고양군과 김포군의 유배우 가임 여성에 대한 시범 연구사업이 있었으며 설립 이후에도 1973년 가족계획어머니회의 실태와 운영 현황을 파악하기 위한 서울대학교 보건대학원의 전국적인 조사사업이 실시되었다(조은주, 2014a). 조은주(2014)는 이것이 단순한 통제, 감시, 동원의 의지이기보다 일종의 '발견'의 의지에 가깝다고 주장하였다.

이진경(2003)은 가족계획사업을 통해 가족계획이 모자보건에서 인구문제로 전환됨에 따라 출산통제나 가족계획의 개념은 '출생률, 사망률, 인구동태 같은 인구학적 개념과 경제활동인구, 피부양인구, 경제성장률, 1인당 국민소득과 같은 경제학적 개념과 함께 직조되는 다른 종류의 담론을 형성'하게 되었다고 주장하였다. 즉 사업을 통해 출산이 건강이 아닌 인구와 경제의 문제로 전환되었고 이러한 관점 하에서 지식이 생산되고 근거로 작용하게 된 것이다.

(4) 소결

여기서는 앞서 분석한 저출산 정책의 통치 테크놀로지를 가족계획사업과 비교함을 통하여 유사성과 차이를 밝히고, 어떤 통치성이 작동하고 있는가를 분석해보고자 한다.

① 가족계획사업과의 비교 및 통치성 분석

저출산 정책에 활용된 통치 테크놀로지를 분석한 결과, 크게 3가지 지점에서 가족계획사업과 유사성을 확인할 수 있었다. 첫째, 저출산 정책은 광범위한 홍보와 교육을 통해 혼인과 출산을 유도하기 위한 가치관을 형성하고자 하였으며 이때 슬로건 제작, 방송 제작, 대중매체 활용, 교과서 수정, 인구 교육 실시 등의 구체적인 전략을 가족계획사업의 방식에서 차용하고 있음을 알 수 있었다. 특히 두 정책에서 홍보 역할을 전적으로 담당한 단체가 동일하다는 사실은 이러한 주장을 뒷받침한다. 이때 중요한 것은 두 인구 정책에서 지향하는 가치관이 단순히 삶의 방식 중 하나를 '제안'하는 차원이 아니라, 그 방식만이 옳은 것이며 좋은 것이라는 '규범을 생산'하게 된다는 점이다. 이는 구체적인 행동 방식의 유도 전략과 맞물리며 더욱 강화된다.

둘째, 저출산 정책과 가족계획사업은 재생산을 비롯한 의료서비스, 주거, 세금, 노동시장 등 다양한 제도에 있어 출산을 하거나 단산을 하는 행위에 인센티브를 부여함을 통하여 그 반대의 행위에 불이익을 부여하고 궁극적으로 특정한 행위를 유도하는 통치 기술을 활용하였다. 이때 공통적인 특징은 무조건적인 국가적 지원이 이루어지는 방식보다 국가에서 정책 목표에 따라 '알맞은 자녀 수'와 같은 일정 수준의 '조건을 제시'하고 이를 갖춘 대상에게 혜택을 제공함으로써 이익과 불이익을 주는 방식이라는 것이다.

출산 행위에 대한 이러한 통치 기술은 공통적인 문제를 가지고 있다. 두 정책이 가지는 가장 핵심적인 문제는 출산 혹은 단산에 경제적, 제도적 인센티브를 투입함으로써 출산을 비롯한 재생산 행위가 건강

문제보다 정책 목표 달성에 기여해야 하는 수단이 되게 하였다는 점이다. 가령 가족계획사업에서 피임 수단에 따른 목표치를 제시하고 돌진적으로 피임 수단을 제공하는 과정에서 리페스루프 부작용 등의 건강 문제가 간과되었으며(배은경, 2005), 현재 난임시술에서 사용하는 과배란 유도제에 대해서도 동일한 비판과 우려가 반복되고 있다(하정옥, 2012). 무엇보다 가장 첨예한 갈등이 되는 사례는 임신중지이다. 가족계획사업 당시인 1973년 모자보건법 개정을 통해 사실상 임신중절을 합법화할 여지를 만들고, 인공유산 방법인 월경조절술을 피임법으로 분류하여 이를 용인하였다(보건복지부, 2016). 그러나 이후 출산 장려가 목표화 됨에 따라 '부적절한 인공임신중절 예방(정부, 2006a)'을 저출산 정책 중 하나로 내세웠으며 2010년 7월에는 정부가 불법낙태 시술 병원을 검찰에 고발하고, 보건복지가족부가 생명존중 사회분위기 조성에 대한 사회협약을 토대로 '불법인공 임신중절 예방 종합계획'을 발표하기에 이르렀다[98]. 이후 우여곡절 끝에 2019년 4월 형법상 낙태죄는 헌법불합치 판결을 받았으나 개정안 마련을 두고 논란이 지속되고 있다. 이처럼 건강권 차원에서 논의되어야 하는 임신중지가 정치화 된 원인 중 하나로 인구정책이 자리하고 있는 것이다.

셋째, 저출산 정책은 가족계획사업과 마찬가지로 정책 시행을 정당화하기 위해 법률, 행정화, 지식 생산 전략을 활용하였다. 두 정책은 모두 인구정책 목표에 맞게끔 법률을 제정하거나 기존 법률을 수정하였으며, 행정조직 체계를 구축하고 각각의 정책에 대한 권력과 의무를 부여하고, 평가를 통해 성과를 관리하여 정책의 효율적 시행을 꾀하였으며, 마지막으로 인구와 관련한 지식을 다양하게 생산하여 정책의 수정과 지속의 근거로 활용하였다. 그러나 유사한 정당화

[98] 한겨레 2010년 3월 2일자, " "미혼모에 양육비 월10만원" 미흡한 출산지원책"

방식에도 불구하고 저출산 정책에서는 이에 대한 저항이 지속적으로 나타나고 있다는 점이 구분된다. 가족계획사업 당시 정책 대상자들의 저항이 두드러지게 나타났다는 기록은 찾아볼 수 없었으나 저출산 정책에서는 서론에서 언급하였듯 다양한 통치 전략이 대상자들에게 저항을 불러일으키고 있다. 즉 저출산 정책은 정책 정당화에 '실패'했다.

통치 기술 차원의 차이도 있다. 가족계획사업과 달리 저출산 정책은 시장을 정책 참여자로서 적극적으로 활용한다는 점에서 구분된다. 2006년 저출산 시행계획은 '언론, 민간단체, 기업과 협력하여 저출산, 고령화 극복 사회적 분위기를 조성'할 것을 제시하고 있다(정부, 2006a).

우선 기업은 직접적으로 저출산 정책에 다양한 방식으로 참여하였다. '출산 장려형 은행상품[99]', '셋째 출산 분유 제품 할인[100]', '신생아 출산 자동차 할인[101]' 등 출산에 대한 소비자 혜택을 주는 차원에서부터, '저출산 문제 해결을 위한 어린이집 건립[102]', '보건복지부와의 협력을 통해 가족친화 기업문화 조성, 편의시설 확대, 캠페인 전개[103]', '직원 불임휴직제 도입[104]' 등의 제도적 시행까지 다양하고 적극적인 참여가 이루어졌다. 정부 차원에서도 경진대회를 열고, 우수 기업에게 '출산장려 대통령 표창[105]', '보건복지부 장관 표창[106]' 등을 수여하는 등 기업

[99] 조선일보 2005년 9월 12일자, "'아이 낳으면 금리 혜택 드려요' 출산장려형 은행상품 잇따라"
[100] 조선일보 2006년 5월 19일자, "셋째 자녀 출산땐 분유값 반값! 일동후디스, 내년부터 1년간 제공"
[101] 조선일보 2007년 4월 27일자, "'신생아 출산하면 차값 할인' 울산시 현대차, 지난 1월부터 소급 적용키로"
[102] 조선일보 2008년 11월 25일자," 나눔경영/LG 복지재단 어린이집 사업 보육시설 건립, 기증… 저출산 문제 해결에 한몫"
[103] 보건복지부 보도자료. 2009.09.09
[104] 조선일보 2004년 10월 24일자, "불임은행원에 출산장려휴직 최장 1년간 무급으로 … 은행권 전면 도입"
[105] 조선일보 2010년 9월 17일자, "롯데백화점, 출산장려 대통령 표창"
[106] 보건복지부 보도자료. 2006.06.09

참여를 유도하였다.

뿐만 아니라 정책도 시장의 원리와 유사한 방식으로 운영되었다. 예를 들어 가족계획사업은 요원이 직접 가정을 방문하는 방식이었으나, 고운맘카드 바우처와 같은 저출산 정책의 혜택은 '직접 꼼꼼하게' 신청을 통해 '챙겨야 하는' 방식이다[107]. 또 노동시장에서는 여성의 보육과 경제활동 참여를 모두 가능하게 하기 위해 근로시간을 유연화하는 정책이 시행되었다. 다만 보육 정책의 경우에는 보육의 자율화와 경쟁 체제 도입을 주장하는 기획예산처와 공공성 측면에서 접근할 것을 주장하는 여성가족부의 갈등이 드러나기도 하였다.

"시장이 수행할 수 있는 부분은 시장에 맡기고 이로 인해 남는 재정 여력은 저소득층이나 취약계층 등 국가의 역할과 지원이 필요한 계층에 집중하도록 하겠습니다. 이를 위해 소득이 높은 계층은 민간시장을 통해 다양한 서비스를 제공받을 수 있도록 규제완화 등 제도개선도 지속적으로 추진해 나가겠습니다."

– 기획예산처장관 변양균 –

"보육시설이라고 하는 것을 시장기능에 맡겨 놓을 때는 보육시설 간에 담합이 이루어져서 보육료가 상승하는 경우가 외국, 특히 호주의 경우에 있습니다. (중략) 보육 부문에 관해서 전면적인 자율화는 시장과는 다른 형태의 공공성이라고 하는 측면에서 접근해야 될 것 같습니다. "

– 여성가족부장관 장하진[108] –

[107] 조선일보 2009년 5월 11일자, "출산율 국가가 현금 챙겨준다…엄마는 행복해"
[108] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록.

지금까지 두 정책에 나타난 통치 테크놀로지의 구체적인 유사성에 대해 살펴보았다. 여기서 나타나는 통치 기술은 푸코의 주장처럼 근대국가의 주된 통치 형식이 사법을 통한 통치에서 규율과 안전장치를 통한 통치로 변해가는 모습을 보여준다. 푸코는 인구가 욕망을 통해 행동하는 서로 다른 개인들로 이루어져 있으며, 따라서 '욕망의 작동을 통한 집단적 이익의 생산'이 인구를 관리하는 수단이 지닐 수 있는 특징이라고 보았다(Foucault, 2011) 즉 개인들의 욕망에 대해 '안돼'라고 말하는 것이 아니라 '어떤 것이 되는지'를 말할 수 있는가가 새로운 통치의 문제라는 것이다. 이러한 특징은 저출산 정책이 인구를 특정한 방향으로 조절하여 집단 이익을 생산하기 위하여 왜 구체적인 사고양식 형성과 행동 유도를 위한 '욕망'을 자극하고, '합리적이고 숙고된 방식을 통해(Foucault, 2011)' 이를 정당화하고자 했는가를 보여준다. 예컨대 저출산 정책의 경제적, 제도적 인센티브에는 '어떤 것', 즉 어떤 가족형성과 출산이 '된다'는 것을 말하는 권력이 작동하고 있다. 동시에 이는 '처벌'의 방식으로 생명권력을 통치하고자 했던 낙태죄 조항의 시대착오성을 보여주는 것이기도 하다.

2005.09.02

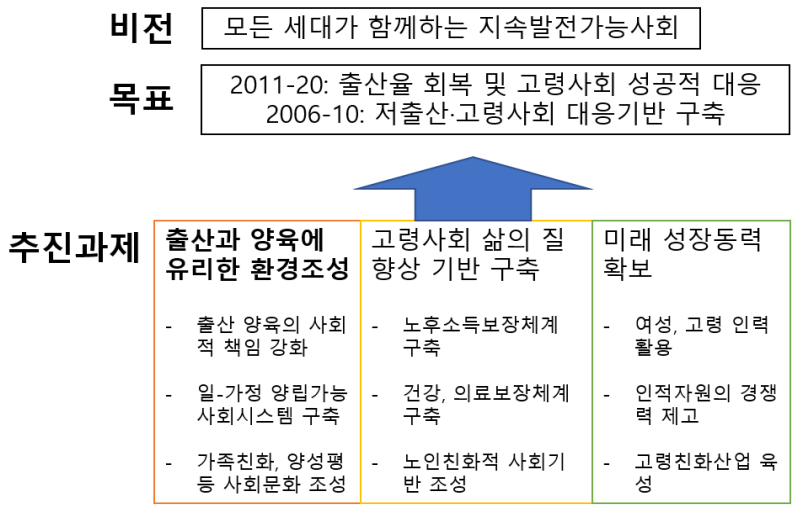
제 4 절 통치 목적 분석

마지막으로 이 절에서는 지금까지 분석한 정책의 담론과 기술을 바탕으로 궁극적으로 저출산 정책이 추구하고자 하는 통치 목적을 분석하고자 한다. 통치 목적이란 다양한 테크놀로지 작동을 통해 궁극적으로 실현하고자 하는 목적, 즉 일종의 이념형이라 할 수 있다. 이를 국가와 개인 차원으로 나누어 분석하고 마찬가지로 소결에서 가족계획사업과의 비교를 통해 분석을 심화하였다.

(1) 국가 차원의 목적: 성장과 책임

① 성장하는 국가

우선 저출산 정책은 국가 차원에서 '발전'을 목적으로 내세우고 있다. 정부에서 발표한 공식 정책 문서인 2006년 기본계획(그림 3)과 2009년 기본계획 보완판(그림 4)에 이러한 사실이 드러난다. 여기서 제시한 정책의 수립 배경은 '세계 최저수준의 출산율과 가장 빠른 고령화 진행으로 한국사회의 지속"발전" 가능성에 대한 우려가 확산됨(정부, 2006b)'에 대한 대책이 마련되어야 한다는 것이다. 정책의 추진 방향에서 제시한 정책 시행의 최종 '비전'은 '모든 세대가 함께하는 지속"발전"가능사회'이며, 추진 과제 세 가지는 '출산과 양육에 유리한 환경 조성', '고령사회 삶의 질 향상 기반 구축' 그리고 '미래 성장동력 확보'이다. 즉 저출산과 고령화라는 인구 문제 극복을 통해 궁극적으로 국가 차원에서 달성하고자 하는 목적은 지속적인 '성장'과 '발전'임을 알 수 있다.



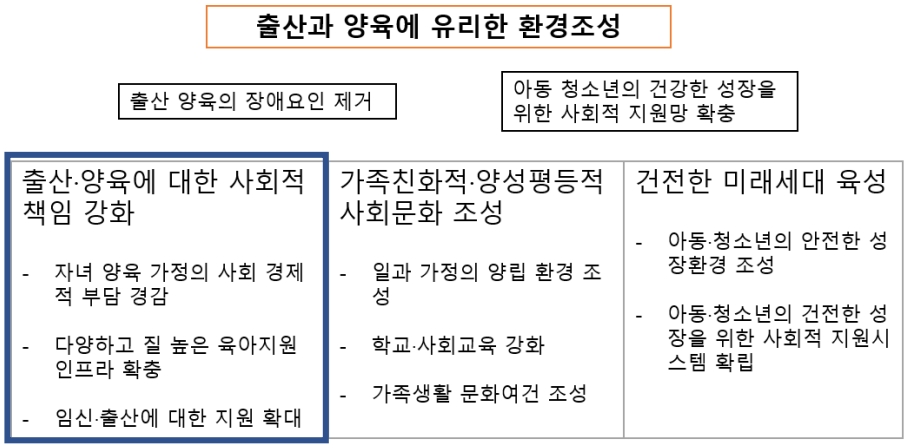
<그림 3> 1차 저출산·고령사회기본계획(2006) 추진방향

<그림 4> 1차 저출산·고령사회기본계획 보완판(2009) 추진방향

② 책임지는 국가

저출산 정책은 국가의 성장과 더불어 '책임'을 강조한다. 기본계획의 세 가지 추진 과제 가운데 저출산과 직접적으로 관련된 과제는 첫번째인

‘출산과 양육에 유리한 환경 조성’이다. 이 안에서 세 가지 목표로 제시되는 것 중 첫째가 ‘출산, 양육에 대한 사회적 책임을 강화’하는 것이다. 즉 국가 차원에서 저출산 정책은 기존에 ‘가족의 책임영역으로 남아있었던 출산과 양육에 대한 국가와 사회의 책임을 강화(정부, 2006b)’하는 것을 강조한다. 당시 위원회 회의에서도 저출산 현상에 따라 태어나는 자녀들을 ‘사회적 자산’으로 이해하며 이에 따라 ‘태어난 아이들에 대한 사회적 인식과 책임’이나 ‘아이의 보육이나 교육의 사회적 의무화’와 같이 아이가 태어나고 자라는 과정에 대한 ‘사회적 책임’을 역설하는 주장이 여러 차례 제기되기도 하였다[109].



<그림 5> 1차 저출산·고령사회기본계획(2006) 분야별 계획 1

1차계획 시행 이전 노무현 대통령 발언을 통해서도 당시 가족에 대한 국가의 ‘책임’이 저출산 정책의 목적 중 하나였음을 알 수 있다. 그러나 동시에 책임지는 국가의 필요성의 근거는 노동력 부족으로 ‘경제가 활력을 잃지 않기’ 위한, 즉 국가 경제의 지속적 발전을 위한 것이었음이 드러난다.

[109] 17대 255회 2차 저출산및고령화사회대책특별위원회 공청회 회의록. 2005.08.18

"앞으로 노동력 부족이 우리 경제의 가장 큰 문제가 되고 있습니다. 노동력을 확보하지 못하면 경제가 활력을 잃게 됩니다. 여성들이 취업해야 이를 극복할 수 있습니다. 그런데 자녀양육문제가 여성들의 발목을 잡고 있습니다. (중략) 여러분께서는 아직도 아이 키우는 일이 여성만의 몫이라고 생각하십니까? 보육문제! 이제 국가가 나서서 해결해야지요."

– 노무현 대통령 [110] –

(2) 개인 차원의 목적: 정상가족과 여성

① 정상가족 만들기

저출산 정책은 지속적으로 혼인과 출산을 유도하고 이혼을 억제함으로써 법적 혼인 관계인 부부와 자녀로 구성된 정상가족을 형성하고 유지하고자 하였다. 특히 혼인을 유도하는 방식은 이명박 정권에서 노골적으로 나타난다. 2009년 기본계획 보완판부터 '신혼부부 출발지원'이 저출산 정책 중 하나로 추가되었고, 세부 계획으로 '결혼지원 사이트 통한 건강한 만남의 장 제공', '건강한 결혼관 및 자녀관 확립', '건강가정지원센터의 프로그램 확대', '예비역 결혼, 출산, 육아교육 강화' 등 미혼남녀의 결혼을 촉진하기 위한 정책들이 포함되었다(정부, 2009b). 또한 정부부처나 지자체에서 직접 '중매쟁이를 자처'하는 정책을 시행하기도 하였다. 보건복지부(당시보건복지가족부)는 '단체미팅과 연합동아리를 통해 인근 부처 공무원과의 만남을 적극 주선[111]' 하였다. 또한 강남구에서는 구

[110] 후보 TV 연설. (2002.12.11). http://knowhow.pa.go.kr/roh/vision_1/think/view.asp?bid=8&pid=81323&cp=1&num=246 에서 2020.10.29. 인출.
[111] 조선일보 2010년 1월 8일자, "미혼 직원 중매 나선 복지부 저출산 주무 부처임에

홈페이지와 소식지를 통해 희망자를 모아 '중매 행사'를 열었으며, 서초구에서는 구청 민원실에 '결혼중매 상담코너'를 열어 만남을 주선하기도 하였다[112]. 아래 대화에서 드러나듯 당시 이러한 국가 주도적 결혼 장려 정책은 비판을 받기도 하였지만 저출산 정책의 일환으로서 여러 기관을 통해 적극적으로 추진되었다.

"아이낳기운동본부 지원단체 사업 중에 마치 결혼정보회사 유사한 그러한 업을 하고 있네요. 한국수양부모협회가 미혼남녀 미팅이벤트 하고 있고요. …(사업을 나열함)… 그런데 이것이 결혼정보회사가 할 일을 하면서, 장관님 보시기에 미혼남녀가 짝을 제대로 못 찾아서 저출산·고령사회가 된다고 생각하세요? (중략) 장관님께서도 이 행사에 참석하셔서 결혼까지 성공한 커플에 대해서 주례를 서시겠다 이렇게 말씀하셨는데 장관님 생각하실 때 이 복지부가 대기업에 다니고 있는 분들이나 공무원 또 전문직 맞선 주선하고 또 그 자리를 국민 세금으로 마련해 주시는 것이 저출산 해소라고 보십니까?"

– 추미애 위원 –

"특히 미혼남녀들 결혼 주선하기 위해서 이런 다양한 프로그램을 가동하는 것은 어쨌든 젊은 부부들이 아이를 낳게 하려면 일단 결혼율이 높아져야 되는데 과거에 비해서 결혼율이 낮고 초혼하는 연령 자꾸 늦어지고 그렇기 때문에 일단 출산장려의 앞 단계로 결혼을 장려하는 여러 가지 다양한

도 출산율 타부처보다 낮아"

[112] 조선일보 2009년 7월 29일자, "처녀·총각들 결혼 중매 나선 '지자체' 低출산문제 해결 위해… 일부 사설 결혼정보회사 "영업에 타격" 항의하기도"

노력은 이루어지는 게 맞고요. …"

– 보건복지부장관 진수희[113] –

이혼을 막기 위한 정책적 노력도 시행되었다. 2004년에는 이혼 전 건강가정지원센터의 상담을 의무화하는 방안이 추진되기도 하였다[114]. 무엇보다 '가족공동체의 가치에 대한 사회적 확산'이 강조되며,[115] 이를 위한 다양한 정책적 노력이 시행되었다. 개인주의 가치관으로의 변화가 저출산의 원인이라는 주장이 가족주의 가치를 사회적으로 확산시켜 저출산을 해소하려는 노력으로 이어진 것이다. 이러한 정책의 목표는 '가족 갈등을 사전에 예방하고, 가족의 안전성을 제고하는 것'이다. 즉 가족의 가족 해체를 방지하여, 가족을 안정적으로 '유지'하고자 한 것이다. 구체적으로 시행된 정책은 '가족문화조성사업 지원, 저소득 가족문화 체험, 가족유형 및 생애주기에 따른 다양한 교육프로그램 개발, 보급, 건강가정지원센터 확대 및 강화, 가족간호휴직제도, 가족친화적 교육프로그램 개발, 가족친화적 기업경영모델 개발, 가족친화문화조성 홍보, 캠페인, 가족친화마을 조성, 가족단위 여가문화 지원' 등이 있었다(정부, 2006a, 2007, 2008, 2009a, 2010). 이러한 사업들은 저출산 정책의 관심이 단순히 신생아 수를 올리는 것이 아니라, '가족 내'에서 출산하는 자녀 수를 올리는 것에 있었음을 보여준다.

② 출산력과 인력으로서 여성

2절에서 언급하였듯이 저출산과 고령화라는 인구위기 상황은

[113] 18대 294회 8차 보건복지위원회 회의록. 2010.12.02
[114] 조선일보 2004년 3월 27일자, ""더 참읍시다… 더 낳읍시다" 복지부 '이혼억제 · 출산장려' 본격추진 이혼前 상담 의무화… 둘째 출산비 50% 지원"
[115] 17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02

여성을 재생산과 동시에 생산 노동에도 참여시켜야 하는 정책 과제를 부여했다. 앞서 살펴본 기본계획 추진과제 가운데 '미래 성장동력'을 확보하기 위한 정책 중 하나는 고령과 더불어 '여성 인력을 활용하는 것'이었다(정부, 2006b). 즉 저출산 정책은 출산력으로서 여성과 동시에 인력으로서 여성을 모두 필요로 하였다. 이에 따라 정책 목적으로 등장하게 된 주체는 생산과 재생산을 동시에 하는 여성이었다. 이명박 대통령의 연설문 또한 이러한 정책 목적을 잘 드러내고 있다. 여기서 정책의 결과로서 추구하는 개인은 '아이를 낳고 키우면서도 자아 실현을 하는 여성'임이 드러난다.

> *"여성분들 중에서 자아 실현을 위해 노력하고 있는 분들을 저는 높이 평가합니다. 정부는 아이를 낳고 키우면서도 자아 실현을 할 수 있는 그런 환경을 만드는 것에 크게 관심을 갖고 하겠다는 점을 말씀드리고 싶습니다. 아이를 키우면서 자아를 실현하면 아이로부터 오는 더 큰 행복감을 느낄 수 있다고 생각합니다. 자아를 실현하고 아이를 키우면서 보람도 느끼고 하면 오히려 더 큰 삶의 가치를 구현하는 것이 아니겠습니까?"*
>
> – 이명박 대통령[116] –

기본계획에서도 '여성의 자아실현과 결혼, 출산, 양육의 양립이 가능한 사회를 구축'할 것을 논의하고 있으며, 이를 지원하는 정책으로 앞서 언급한 일 · 가정 양립 정책인 산전후휴가, 육아휴직제, 육아인프라, 탄력근무제 등을 제시하고 있었다(정부, 2006b).

[116] '아이 낳기 좋은 세상' 운동 본부 출범식 격려사. (2009.06.09). https://www.korea.kr/archive/speechView.do?newsId=132018258에서 2020.11.03 인출.

(3) 소결

① 가족계획사업의 통치 목적 분석

가족계획사업 당시 표방한 사업 추진의 목적은 '급증하는 인구를 조절하여 국가 경제의 발전을 기하고 모자보건의 증진과 국민 생활 향상을 도모(이미경, 1989)'하는 것이었다. 당시 군사정권의 국가재건최고회의 기획위원회는 '경제개발계획을 성공하기 위해서는 인구성장을 억제할 수 있는 가족계획사업을 병행하는 것이 바람직하다'는 내용의 정책입안서를 작성하여 국가재건최고회의 의장에게 제출했고, 국가재건최고회의는 보건사회부 장관에게 입안서에 대한 의견을 타진하여 호의적인 회답을 얻자, 1961년 11월 13일에 열린 제69차 상임위원회에서 가족계획사업을 국가시책으로 채택하여 경제개발5개년계획사업에 포함해 추진하기로 의결하였다(보건복지부, 2016). 즉 가족계획사업이 경제개발5개년계획의 일환으로 추진되었다는 사실은 국가 차원의 목적이 '경제 성장'이었음을 드러낸다.

이를 위해 가족계획사업은 앞서 논의한 다양한 전략을 통해 지속적으로 '소자녀와 부부'로 이루어진 '근대가족'의 가치를 전파하고 유인하였다. 이렇게 '인위적'으로 근대 가족을 만들어가는 과정에 대해 특정 가족 형태를 '규범화'했다는 평가가 많다. 가족계획사업으로 인위적이고 강압적인 가족이 만들어졌으며(김홍주, 2002), 이를 통해 가족을 특정한 목적에 따라 통제 가능한 일종의 '도구적이고 기능적인 것'으로 간주하게 되었다는 것이다(이진경, 2003). 가령 앞서 언급한 경제적 인센티브를 통한 유인책은 자녀의 수를 '경제적 이득'과 결부된 것으로 만들었고, 이로 인해 자녀가 많은 것은 추상적 차원에서 '다복'한 것이 아니라 구체적 차원에서 '경제적인 부담'이 되었으며, 결과적으로

특정한 가족형태를 규범적 범주로 만들게 되었다는 것이다(이진경, 2003). 즉 가족계획사업을 통해 한국 사회에 '정상가족' 이데올로기가 형성되었고, 이 정상가족은 앞서 언급하였듯 2000년대 초 '위기'에 봉착하게 되었으며, 따라서 이후 등장한 저출산 정책은 이 '위기에 처한 가족을 수호하기'위한 노력들로 구성되어 있었던 것이다.

가족계획사업이 규범화 한 근대 핵가족 내에서 여성은 가정의 관리를 전담하는 역할을 맡는다. 선행연구들은 가족계획사업을 여성에 대한 국가 억압으로 단순화할 수 없으며 이보다 여성에게 새로운 역할을 부여하는 주체화 과정이었다고 논의한다. 즉 남성을 가정의 생계를 담당하는 부양자로 설정하는 대신 여성이 가정 내에서 가사와 육아를 전담하는 역할을 상대적으로 자유롭게 하는 기제가 작동했다는 것이다(2003 이진경). 피임 기술의 보급으로 임신과 출산이 우연적인 일이 아니라 여성의 생애주기 내 계획의 차원에 진입하게 되었으며, 주부는 단지 가족에게 가사노동을 제공하는 역할이 아니라 임신과 출산을 포함한 가정의 경제를 계획하고 실천함으로써 포괄적인 가정의 관리를 담당하는 존재로 정의되었다는 것이다(조은주, 2018).

그러나 이러한 여성의 주체화 과정은 가정 내에 통합되고 성별화 된 주체화 과정이었다. 배은경(2005)은 가족계획사업을 통해 여성에게 주어진 가정 내 역할은 여성에게 개인적 생애를 허용하는 것이 아니라 자신의 생애를 가족 일대기 속에 통합시키고 그것을 위해 출산력을 조절하는 실천이었으며, 여성의 지위는 근대적 개인이거나 재생산적 권리의 주체가 아니라 주부 혹은 어머니에 머물렀다고 주장하였다. 조은주(2018) 또한 가족계획사업을 통해 '주체적이고 자율적이고 감각적인 아내이며, 현명한 양육자이자, 합리적이고 계획적인 가정관리자' 라는 정상가족 내 전업주부 이념형이 등장했으나 이것은

동시에 여성의 삶을 남성 일대기로 통합하고 종속하는 것이었다고 주장하였다.

한편 가족계획사업은 가정 밖에서 여성을 주체화 한 측면도 있었다. 대표적으로 가족계획어머니회는 마을이나 도시에서 여성의 사회, 경제적 활동을 활성화하고 발언권을 강화하는 효과를 가졌으며, 특히 남아선호나 다산적 가족관을 공공연하게 비난하는 조건은 피임이나 가족생활과 관련하여 침묵 속에 갇혀 있던 여성들이 좀 더 쉽게 말할 수 있는 기회를 제공하였다(2003 이진경).

종합하면 가족계획사업은 가정 안팎으로 여성에게 새로운 역할을 부여했지만 이 역할은 재생산 역할을 수행하는 여성, 즉 가정 안팎의 '어머니' 였음을 알 수 있다.

② 가족계획사업과의 비교 및 통치성 분석

우선 저출산 정책이 '성장하는 국가'를 정책의 국가 차원 목적으로 표방하는 점은 경제발전을 정권 정당화의 기제로 삼았던 군사정권의 가족계획사업과 연속적이다. 또 이러한 국가의 지속적 성장을 위하여 법적 혼인을 맺고, '적정한 수'의 자녀를 출산하고 기르는 것이 가족, 특히 그 안의 여성에게 기대된다는 점도 유사하다. 즉 가족계획사업은 지속적으로 법적 혼인 부부와 소자녀로 이루어진 핵가족을 정상가족으로 규범화 하였고 저출산 정책은 이 정상가족이 붕괴되는 상황을 '위기'로 인식하고 가족을 수호하기 위한 다양한 노력을 펼쳐 나갔다. 이 과정에서 당연하게도 법적 혼인 부부 밖에서 발생하는 수많은 임신, 출산, 입양은 비가시화 되었다.

물론 저출산 정책에는 '정상가족' 테두리에서 벗어난 다양한 형태의

가족을 지원하려는 정책적 노력도 있었다. 예를 들어 '청소년 한부모 자립지원, 미혼모, 미혼부 지원을 위한 기관 운영, 입양가정 양육부담 경감' 등이 저출산 정책의 일환으로 시행되기도 하였다(정부, 2009b, 2010). 그러나 여전히 법적 혼인 부부와 자녀로 이루어진 가족이 정책의 핵심 대상이었고, 이를 유지하는 것이 정책의 목적이었다. 다양한 가족 지원 정책은 가족의 의미를 확장하기 보다 '기타' 범주에 해당하는 이들에게 별도 지원을 해주는 방식에 그쳤다. '신혼부부 전세대출', '난임부부 지원사업' 등의 정책 이름에서 드러나듯 저출산 정책의 핵심 목적은 법적 혼인 부부와 자녀로 구성된 정상가족이다.

국가 성장과 정상가족 유지라는 유사한 통치 목적에도 불구하고 저출산 정책에서의 여성은 생산 노동에 참여한다는 점에서 결정적 차이가 발생하게 된다. 즉 가족계획사업에서 여성에게는 '포괄적인 가정의 관리'를 담당하는 재생산 전담자의 역할만이 기대되었으나, 저출산 정책에서 여성에게는 재생산을 '여전히' 전담하는 동시에 시장에서 생산 노동을 통해 자아를 실현하도록 기대되었다. 그러나 이러한 목적을 달성하기 위해 아무리 많은 자원을 투자하여 여성이 '일'과 '가정'을 양립할 수 있도록 지원한다고 해도 실패는 불가피하다. 노동시장에서 '자아를 실현'하면서 가정 내에서 '아이를 키우는' 두 개의 역할은 한 가지를 수행하는 것이 불가피하게 다른 한 가지를 방해하는 관계 속에 있기 때문이다. 결국 모순적 요구 안에 갇힌 여성은 '부분적 타협'을 할 수밖에 없는 것이다. 즉 애초에 여성만을 정책 목적으로 삼는 저출산 정책은 실패할 수 밖에 없다.

2009년 조선일보에 실린 독자 기고문인 '차라리 출산을 포기하겠다'라는 한 물리학과 대학생의 글과 이에 대한 대답인 '퀴리

부인도 출산했다'는 한 독자의 글은 두 역할 사이에서 여성에게 어떤 요구가 주어지는가를 여실히 드러낸다.

최근까지 나는 반드시 결혼해서 아이를 낳고, 평범한 가정을 꾸리고 싶었다. 그러나 하고 싶은 공부가 있고 사회에 나가 하고 싶은 일도 있다. 지금은 과학계에 종사하는 평범한 삶을 산다해도, 육아와 직장의 병행은 쉽지 않아 보인다. 육아와 일을 모두 잘해내는 '대단한' 여성으로 살기보다는 둘 중 하나만 선택해야 할지 모른다는 생각이 점점 든다. (중략) 아기를 직접 몸으로 배고 낳아야 하는 생물학적 책임(?) 외에 육아까지 전적으로 여성의 몫이 되는 사회 인식 속에서는 차라리 결혼이나 아이를 포기하겠다. 내가 진정 하고 싶은 일을 위해 다른 하나를 포기하는 것에 대해 섣부른 사회적 편견이 없길 바란다.[117]

제자들의 학업을 독려하느라 "두 마리 토끼를 잡을 순 없다"고 교수님들은 강조할 수도 있을 것이다. 그러나 상처(喪妻)하여 홀로 자녀를 돌보면서도 성공한 남성이나, 결혼 후 자녀를 여럿 두고 사업이나 학문에서 큰 성과를 거둔 여성 또한 많다. 퀴리부인도 소르본느대학에서 여성 최초로 물리학 학위를 받고 교수가 되었으며, 최초의 노벨 물리학상 여성 수상자가 되었다.[118]

통치 목적에 대한 분석을 종합하면, 저출산 정책에는 국가 발전주의와 남성은 생산 노동을 담당하고 여성은 생산과 동시에

[117] 조선일보 2009년 06월 11일자, "차라리 출산 포기하겠다"
[118] 조선일보 2009년 06월 17일자, "[편집자에게] 퀴리부인도 출산했다"

재생산을 전담하는 가부장적 가족주의가 여전히 작동하고 있었다. 이러한 사실은 앞서 2절의 소결에서 발견한 지점과 일맥상통한다. 궁극적으로 저출산 정책에는 가족계획사업과 마찬가지로 국가는 지속적으로 발전해야 하며, 이를 위해 여성은 적정한 수의 자녀를 출산하고 양육해야 하는 대상이 되는 통치성, 즉 가부장적 발전주의 통치성이 작동하고 있다. 개인의 출산 행위를 '합계출산율'이라는 모두 더하여 평균을 낸 하나의 '숫자'로 이해하고, 국가 발전을 목적으로 이 숫자를 조절하는 것을 정당화하는 저출산 정책은, 패러다임의 전환을 시도한다 하더라도, 태초부터 이러한 통치성의 본질을 벗어날 수 없는 정책일지도 모른다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구 요약 및 논의

이 연구는 2000년대 중반부터 시행된 한국의 저출산 정책을 통치성 차원에서 분석하고 이를 1960년대부터 시행된 가족계획사업과 비교하려는 시도이다. 연구는 정반대의 목표로 추진된 두 정책의 기저에 유사한 통치 원리가 작동하고 있다는 문제 의식에서 출발하였고, 정책을 담론 · 테크놀로지 · 목적의 차원에서 분석하여 이를 규명하고자 하였다. 연구는 질적연구 중 사례연구 방법론에 따라 설계하였다. 문헌자료를 수집하여 데이터베이스를 구축하였으며 이론적 명제와 결과를 비교하는 패턴매칭을 통해 내적 타당성을 확보하고자 하였다.

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 정책의 문제화 과정에 나타난 담론을 분석한 결과 두 정책에는 현재 인구 상황을 국가 위기로 정의하고, 선진국과의 비교를 정당화 근거로 활용하는 발전주의 통치성이 작동하고 있었다. 또한 출산을 비롯한 재생산을 여성이 전담하는 가부장제는 서로 다른 인구 문제에 대응하기 위해 동일하게 여성을 정책 대상으로 설정하였다.

둘째, 정책에 나타난 통치 테크놀로지를 분석한 결과, 두 정책은 정책 목표에 맞게 특정한 사고와 행동 양식을 유도하고 정당화하는 통치 기술을 활용하였다. 구체적으로 홍보와 교육을 통해 혼인, 출산과 관련한 가치관과 규범의 변화를 유도하였고, 의료서비스, 주거, 세금, 노동시장 정책 등 광범위한 분야에서 출산과 단산에 대한 직간접적인 유인책을 도입하고 변형하였으며, 법률, 행정, 지식 생산을 정책 정당화를 위한 근거로 적극 활용하였다.

마지막으로 정책 목적을 분석한 결과, 두 정책은 성장하는 국가와 정상가족의 존속이라는 차원에서 유사했으나 가족계획사업 당시 가정 내 재생산 역할을 전담한 여성이 저출산 정책에서는 재생산과 동시에 생산의 역할도 수행하도록 기대되었다는 점에서 개인에 대한 정책 목적은 구분되었다. 그러나 여전히 국가의 지속적 발전을 위해 정상가족 내 여성의 출산이 조절되어야 한다는 점에서 가부장적 발전주의 통치성은 연속적으로 작동하고 있다.

이러한 연구 결과를 요약하면 아래의 <표 11>과 같다. <표 10>에 나타난 예측패턴과 분석패턴을 비교한 결과 내용상 대체로 유사한 양상을 보였으나 통치성 분석을 통해 보다 명확하고 개념화된 형태로 두 정책의 유사성과 차이를 이해할 수 있게 되었다.

구분		가족계획사업	저출산 정책
담론	개발주의	문명화, 근대화, 인간개조, 빈곤탈출	경제발전, 지속가능성, 생산성
	국제비교	시대착오에 대한 수치의 감정	세계 꼴지, 국가경쟁력 약화
	정상가족/젠더	섹슈얼리티와 재생산의 분리, 근대가족의 정상화, 성별화된 주체화	정상가족 모델 유지 성별화되지 않은 + 성별화 된 주체화 요구
테크놀로지	1. 정책 수립	10년 단위의 국가계획과 목표치 제시	5년 단위의 국가계획과 목표치 제시
	2. 피임술의 보급 및 시술	목표량제도, 계몽원, 이동진료반	의료비/서비스 지원 및 보험급여화, 성과평가
	3. 홍보 및 계몽사업	인구시계탑, 드라마, 영화, 노래, 경연대회, 표어 공모, 포스터, 잡지 창간, 인구대회, 전시 등	포스터 공모 등을 통한 지식의 유포
	4. 제도와 법률	모자보건법, 가족법, 소득세법, 공공주택 우선입주, 불임시술, 의료보험 등	모자보건법의 재해석을 통한 정책 정당화, 주택지원, 세제개편, 건강보험료 등
	5. 조사연구 및 사업평가	가족계획 전국 실태조사, 연구소 설립, 인구센서스, 실태조사	고도화된 통계, 지식생산
	6. 조직화	가족계획어머니회: 피임의 보급망, 상호독려, 농촌여성의 화합	부처 간, 지자체간 경쟁 유도
목적	.	"근대 국가라는 하나의 공동체" "서구의 현재성을 획득해내려는 문명화 프로젝트"	"모든 세대가 함께하는 지속발전가능사회"

<표 9> 예측 패턴

구분			가족계획사업	저출산 정책
담론	문제정의와 근거		**인구위기**(인구 폭발과 경제발전 저하)	**인구위기**(인구 소멸과 경제 위기)
			선진국 담론(근대화 목표)	**선진국 담론**('선진국 문턱' 넘기)
	문제 원인과 정책 방향		**출산 개입**(가족계획사업을 통한 산아 제한)	**출산 개입**(저출산 정책 통한 출산 장려)
			재생산의 여성화(*가정을 관리*)	**재생산의 여성화**(*출산과 자아실현*)
테크놀로지	사고 양식의 형성	홍보	**스며들기식**(방송, 표어, 잡지, 시계탑)	**스며들기식**(방송, 표어, 모니터링)
		교육	**인구교육**(교과과정 가족계획 포함)	**인구교육**(교과과정 방향 수정)
	행위 양식의 유도	경제적 유인책	**단산인센티브**(의료서비스, 주거, 세금)	**출산인센티브**(의료서비스, 주거, 세금)
		제도적 유인책	**단산인센티브**(근로보상금, 가족수당)	**출산인센티브**(육아, 노동시장 지원 등)
	통치 정당화	법률	**제정**(모자보건법) **개정**(소득세법, 법인세법)	**제정**(기본법) **개정**(모자보건법, 소득세법, 남녀고용평등법, 입양법)
		행정	**수치화된 목표와 평가**(중앙집중, 미시권력망)	**수치화된 목표와 평가**(범부처 위원회)
		지식생산	**통계 생산, 연구소**	**통계 생산, 연구소**
목적	국가 차원		**성장하는 국가**	**성장하는 국가**, *책임지는 국가*
	개인 차원		정상가족 내 재생산을 전담하는 여성	*정상가족 내 생산/재생산을 양립하는 여성*

<표 10> 분석 패턴(유사성 진하게, 차이 기울임꼴로 표시)

끝으로 본 연구는 국가의 통치성을 분석하는 것이 핵심 목적이므로 당사자 차원의 논의를 배제한 경향이 있다. 그러나 두 정책의 무엇보다 중요한 차이점은 바로 당사자 차원에서 정책에 대한 수용과 저항이 발생했다는 점임을 강조하고자 한다. 이에 대한 논의로 결론을 마무리하고자 한다.

우선 가족계획사업은 도입 이전에 출산을 조절하고자 하는 개인의 욕구가 선행하고 있었으며, 이에 따라 민간 차원의 사업이 먼저 시도되고 있었다. 당시 많은 사람들은 경제적인 빈곤을 이유로 출산 자녀의 수를 줄이고자 하였다(이진경, 2003). 그러나 피임 지식과 수단이 부족한 상황에서 자녀 수를 줄일 유일한 방법은 낙태였기에 당시 인공유산의 수는 출산보다 많았으며 당시 부인과는 '애 떼는 걸로 많은 돈을 벌었다'(박윤재, 2009). 이러한 상황에서 낙태로 인한 모자보건상의 피해나 도덕적 곤란을 미연에 방지할 것을 목적으로 하는 가족계획이 국제기구의 지원을 통해 민간 차원에서 먼저 시작되고 있었던 것이다(이진경, 2003).

가족계획의 국책화에 큰 역할을 했다고 평가되는 대한어머니회의 활동이 대표적인 사례이다. 1958년 발족한 대한어머니회는 가족계획 계몽교육을 자체 사업으로 채택하여 전개하였는데, 이것은 한국 최초의 체계적 가족계획운동이었다(손계순, 2008). 당시 부회장이자 이사였던 강주심은 '여자는 애기 낳는 기계가 아니며 어머니의 건강을 유지해야 복된 가정이 된다'며 산아제한의 필요성을 제기하였다(김수자, 2019). 여성이 산아기계적 위치에서 해방되고 나아가 모체의 건강을 유지하여 복된 가정을 이룩하자는 것이 대한어머니회의 핵심 주장이었다(김수자, 2019). 이후 민간 차원의 운동은 국책화로 흡수되었으나 출산을 조절하고자 하는 개인의 욕구가 선행했다는 사실은 이후 가족계획사업이 큰 저항없이 수용되고 보급되는 것이 가능했던 핵심 요인으로 논의된다.

반면 저출산 정책에는 여성들의 선행하는 욕구가 있다고 보기 어렵다. 오히려 이 정책은 초기부터 정책 당사자들의 저항에 부딪혔다. 2005년 여성 단체들은 정부의 출산장려 정책에 대해 '출산은 의무가 아닌 선택이며 30년 동안 출산을 통제하던 국가가 이제는 아이를 더 낳으라는 식으로 개입하는 것은 매우 부당한 간섭'이라 비판하였다[119]. 기본법 제정 당시에도 '저출산이라는 용어가 출산을 강요하는 의미가 있어 반대한다'는 의견이 여성부에서 있었다는 언급이 제기되기도 하였다.

"고령화및저출산대책기본법으로 다시 제명을 바꾸어서 부처 간 협의를 하는 과정에서 일부 부처에서 저출산이라는 용어를 쓰지 않았으면 좋겠다고 해서 제명을 고령화 및 인구대책기본법이라고 했습니다. 출산을 강요하는 의미가 있다고

[119] 한겨레 2005년 11월 9일자, "" 출산장려는 부당한 간섭" 여성단체들 정부 비판"

해가지고 여성부 쪽에서 여성에게 출산을 강요하는 것은 바람직하지 못하다 의견이 있었습니다."

– 보건복지부사회복지정책실인구가정심의관 유영학[120] –

그리고 본 연구의 서론에서 논의하였듯이 이러한 저항은 시간이 흐르며 심화되고 있다. 이는 정책에 대한 근본적 성찰을 요구한다.

[120] 17대 251회 4차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.17

제 2 절 연구의 의의 및 한계

이 연구는 저출산 정책을 통치성 차원에서 분석하고 가족계획사업과 비교함을 통해 인구문제에 대응하고자 하는 정책에 작동하는 통치 연속성을 밝혀내고자 하였다. 연구 결과가 가지는 의의는 크게 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 저출산 정책에 대한 기존의 이해를 확장했다. 구체적으로 저출산 정책을 보다 오랜 기간에 걸친 인구 통치의 연속선상에서 이해하고, 선행연구에서의 담론 비판을 넘어 구체적으로 어떤 전략, 기획, 기술이 작동하고 있는지를 분석하였다는 점에서 보건 정책 연구로서의 의의가 있다.

둘째, 본 연구의 분석은 정책의 목표 달성 여부에 대한 평가가 아닌 관점, 기술, 목적에 대한 근본적 비판을 통해 향후 정책 개선에 대한 논의를 위한 새로운 가능성을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 즉 현재의 저출산 정책이 다양한 지점에서 비판을 받고 있다는 점을 고려하였을 때, '하던 대로 했던' 과거 정책과의 유사성은 어떻게 달라져야 하며 과거와의 차이 지점들은 어떻게 고려되어야 하는지를 논의해볼 수 있게 한다. 이러한 지점으로 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 본 연구는 4절에서 현재 저출산 정책이 여성만을 대상으로 생산과 재생산의 역할을 부여하는 것에 대한 문제를 제기한 바 있는데 이러한 사실은 향후 정책이 남성의 재생산 역할을 고려한 가족 모델을 전제해야 한다는 정책적 함의를 발견하게 한다. 둘째, 본 연구는 국내 인구 정책이 출산을 건강 문제가 아닌 정책 목표의 도구로 취급하였음을 지적한 바 있다. 실제로 이러한 비판은 본 연구의 분석 대상인 1차 저출산 정책의 초기부터 꾸준히 제기되었던 지점으로 이후 3차

기본계획 보완판에서 인구 정책의 패러다임을 전환하겠다고 선언한 점, 2019년 4월 낙태죄 헌법불합치 판결, 국민건강증진종합계획(HP2030)에 여성 건강에 대한 중점 과제로 '생애주기별 성, 재생산 건강 증진 강화'가 제시된 점 등은 이러한 비판이 수용되어 나타난 일부 변화를 보여준다. 이미 1994년 카이로 회의에서 인구 정책의 틀을 벗어나 성과 재생산 권리의 차원에서 정책을 시행해야 함이 합의되었던 점을 고려하면 더딘 변화라 볼 수 있으나, 본 연구는 이러한 흐름 속에서 저출산 정책의 변화 필요성에 대한 근거가 될 수 있다는 점에서 의의가 있다.

마지막으로 연구의 한계는 다음과 같다. 우선 앞 절에서 언급하였듯이 국가 분석이 주 목적이라는 점에서 정책 대상인 당사자 중심의 관점이 부재하다. 두번째로 내용 상의 이해를 위해 개념화와 분류의 작업을 시도하였으나 현실에서는 이와 같이 엄격히 구분되지 않는 경우가 많다. 가령 가치관을 형성하는 것과 행위 양식을 유도하는 것은 구분되어 이루어지는 것이 아니라 상호 관계 속에서 발생하는 것이다. 마지막으로 이 연구는 두 정책에 대한 단면적인 비교를 시도하였으므로 어떤 이유로 이러한 유사성이 나타나는지에 대한 원인을 보다 분석적으로 밝혀내지 못했다는 점에서 한계를 가진다. 이에 대한 논증을 위해서는 두 정책의 이해관계자, 자본, 과학 기술 등 정책 요소 간의 연속성에 대한 후속 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

[국내외 학술지, 학위논문]

강은숙, & 이달곤. (2005). 정책사례연구에 대한 방법론적 논의.

강정인, & 정승현. (2011). 한국 현대정치의 근본언어: 망국· 개조· 선진국의 담론. 한국정치연구.

강준만. (2008). 한국 가족계획의 역사. 인물과사상, 158-193.

권이혁. (1978). 가족계획사업을 위한 보건 및 기타 요원활용정책 및 계획. 서울 의대 잡지= 서울 의대 학술지= Seoul Journal of Medicine.

김수자. (2019). '가족계획' 담론과 여성 '몸' 에 대한 인식 변화-1950~ 60 년대 [여원] 을 중심으로. 이화사학연구, 59, 195-224.

김수정. (2019). 저출산· 고령화 시대 한국의 인구 정책에 관한 비판적 고찰. 한국도시지리학회지, 22(2), 143-158.

김승권. (2003). 저출산의 원인과 안정화 대책. 보건복지포럼, 2003(12), 6-21.

김영미. (2018). 저출산· 고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석: 저출산 담론의 재구성을 위하여. 비판사회정책(59), 103-152.

김용완, 김몽술, 공세권, 이영희, 지정옥, 최길순, & 황문. (1975). 가족계획 보급방안-시범사업 1 차 중간보고. In: 가족계획연구원.

김재준. (1977). 가족계획 계몽교육 자료 개발 보급방안. In: 가족계획연구원.

김종태. (2013). 박정희 정부 시기 선진국 담론의 부상과 발전주의적 국가정체성의 형성: '대통령 연설문' 과 '조선일보' 를 중심으로. 한국사회학, 47(1), 71-106.

김종태. (2014). 한국 언론에 나타난 한국, 중국, 일본의 정체성과 표상: 선진국 담론을 중심으로. 사회과학연구, 22(1), 110-146.

김천기. (2012). 한국교육의 신자유주의화 과정과 그 성격: 학교의 입시학원화와 '자율적 통치성' 강화. 교육종합연구, 10(1), 119-149.

김태헌. (2005). 가치관 변화와 저출산. 보건복지포럼, 2005(4), 16-24.

김홍주. (2002). 한국 사회의 근대화 기획과 가족정치: 가족계획사업을 중심으로. 한국인구학, 25(1), 51-82.

김환석. (2015). 한국의 생명정치와 우울증: 예비적 분석. 사회과학연구, 27(2), 289-313.

나유미, & 김미경. (2010). 우리나라 저출산 관련 연구 동향 분석. 한국생활과학회지 제, 19(5).

박보영. (2006). 저출산・고령사회에서의 가족정책: 일-가족 양립지원정책. 비판사회정책(22), 119-153.

박솔화. (1978). 부산시내 일부 혼전여성들의 가족계획에 대한 인식 및 태도에 관한 비교 조사 연구. 최신의학, 21(2), 115-126.

박수미. (2005). 가족내 성평등 (Gender Equity) 과 저출산. 보건복지포럼, 2005(4), 36-44.

박윤재. (2009). 특집논문 2: 원로 산부인과 의사들이 기억하는 가족계획사업. 연세의사학, 12(2), 19-28.

배은경. (2004). 한국사회 출산조절의 역사적 과정과 젠더: 1970 년대까지의 경험을 중심으로. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.

배은경. (2005). 가족계획 사업과 여성의 몸-1960~ 70 년대 출산조절 보급 과정을 통해 본 여성과. 사회와 역사 (구 한국사회사학회논문집), 67, 260-302.

배은경. (2010). 현재의 저출산이 여성들 때문일까?: 저출산 담론의 여성주의적 전유를 위하여. 젠더와 문화, 3(2), 37-75.

서동진. (2011). 혁신, 자율, 민주화… 그리고 경영: 신자유주의 비판 기획으로서 푸코의 통치성 분석. 경제와사회, 71-104.

손계순. (2008). 보건진료소 가족계획 및 모자보건사업 (1980 년~ 2009 년). 한국농촌간호학회지, 3(2), 104-115.

손승영. (2005). 한국사회 저출산 원인과 가족친화적 정책대안. 가족과 문화, 17(2), 285-316.

손승영. (2007). 한국사회 저출산의 단계별 분석과 젠더논의. 담론 201, 10(1), 207-243.

손애리. (2013). 출산을 사회화하기: 1960-70 년대 한국의 가족계획사업. 한국사회, 14(1), 101-131.

송다영, & 백경흔. (2020). 성평등 관점에서의 저출산 기본계획 평가와 대안 전략에 관한 연구. 한국여성학, 36(1), 175-209.

신경아. (2010). 저출산대책의 쟁점과 딜레마: 여성 없는 여성정책. 페미니즘 연구, 10(1), 89-122.

신충식. (2010). 푸코의 계보학적 접근을 통한 통치성 연구. 정치사상연구, 16(2), 131-166.

안연균. (1976). 일부 농촌의 가족계획 실천에 관한 조사연구. 이화간호학회지, 10(1), 29-36.

엄동욱. (2009). 우리나라는 저출산함정에 빠진 것인가?: 저출산함정 가설의 검증과 함의. 한국인구학, 32(2), 141-159.

오영란. (2019). 한국 가족계획정책 도입과정 분석: 정책확산이론을 중심으로. 한국사회정책, 26(3), 195-223.

오영란. (2020). 한국의 가족계획정책은 가족주의를 어떻게 활용하였나. 한국사회정책,

27(1), 213-248.
이미경. (1989). 국가의 출산 정책-가족계획 정책을 중심으로. 여성학논집, 6, 49-78.
이삼식. (2005). 저출산시대 인구정책의 기본방향. 보건복지포럼, 2005(4), 7-15.
이삼식, 임지영, 최인선, 최효진, 이지혜, 송민영, & 기재량. (2015). 한국 인구정책 50년 출산억제에서 출산장려로. In: 보건복지부.
이성용. (2006). 경제위기와 저출산. 한국인구학, 29(3), 111-137.
이시백. (1992). 저출산 시대의 인구정책. 보건학논집-서울대학교, 29(1), 7-22.
이인숙. (2005). 저출산의 요인분석과 사회복지적 함의. 한국사회복지학, 57(4), 67-90.
이인재. (2005). 저출산·고령화 시대의 고용활성화 방안. 노동리뷰, 22-40.
이재경. (2004). 한국 가족은 '위기' 인가?: '건강가정' 담론에 대한 비판. 한국여성학, 20(1), 229-244.
이재경, 조영미, 이은아, & 유정미. (2005). 유럽의 저출산 관련 정책에 대한 여성주의적 분석. 한국여성학, 21(3), 133-166.
이진경. (2003). 한국'가족계획사업'의 생체정치학. 문화과학, 33, 181-206.
장지연. (2005). 여성의 경제활동과 저출산. 보건복지포럼, 2005(4), 45-56.
전광희. (2002). 한국의 저출산: 추이와 전망. 사회과학연구, 13, 305-323.
전춘영. (1975). 임상간호원을 위한 실무교육 과정으로서의 가족계획. 연세대학교 대학원,
조남훈, & 이명훈. (1974). 가족계획사업 지도감독 개선방안에 관한 소고. In: 가족계획연구원.
조은주. (2012). 인구와 통치: 한국의 가족계획 사업. 연세대학교 사회학과 박사학위논문.
조은주. (2013). 비서구의 자기인식과 역사주의: 한국의 가족계획 사업을 중심으로. 사회와 역사 (구 한국사회사학회논문집), 98, 121-153.
조은주. (2014a). 인구의 자연성과 통치 테크놀로지: '가족계획어머니회'를 둘러싼 통치-과학의 관계를 중심으로. 현상과인식, 38(4), 181-207.
조은주. (2014b). 인구통계와 국가형성: 1960 년, 1966 년 한국의 인구센서스를 중심으로. 한국사회학, 48(5), 137-172.
조은주. (2019). 인구구조의 변화와 새로운 법규범의 요청: 저출산 고령사회기본법 비판. 법과 사회, 61, 1-28.
최낙관, & 윤옥화. (2005). 한국 저출산 문제의 구조적 원인과 대응방안. 한국자치행정학보, 19(4), 173-205.
최은영. (2007). 한국 사회 저출산 원인: 사적 영역에의 미개입에 대한 비판적 고찰. 민주사회와 정책연구(11), 41-61.
최조순, 강병준, & 강현철. (2015). 한국 공동체 정책의 비판적 논의-통치성 이론을 중

심으로. 한국자치행정학보, 29(1), 45-65.

하정옥. (2012). 숫자를 (재) 생산하는 몸, 도구화된 여성 건강: 저출산 정책으로서의< 난임 (불임) 부부지원사업> 에 대한 고찰. 한국여성학, 28(1), 35-69.

황인정. (1973). 발전계획의 성공적 수행요인-가족계획사업을 중심으로. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 11.

황정미. (2005). '저출산' 과 한국 모성의 젠더정치. 한국여성학, 21(3), 99-132.

황진태. (2018). 발전주의 국가 한국의 가임여성 통치전략에 대한 페미니스트 역사지리적 고찰. 문화역사지리, 30, 78-96.

Henderson, J. (2015). Michel Foucault: Governmentality Health Policy and the Governance of Childhood Obesity. In The Palgrave handbook of social theory in health, illness and medicine (pp. 324-339): Springer.

Hodges, S. (2004). Governmentality, Population and Reproductive Family in Modern India. Economic and Political Weekly, 39(11), 1157-1163. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/4414767

Joyce, P. (2001). Governmentality and risk: setting priorities in the new NHS. Sociology of Health & Illness, 23(5), 594-614.

Larsen, L. T. (2015). The problematization of fertility treatment: biopolitics and IVF policy in Denmark. Distinktion: Journal of Social Theory, 16(3), 318-336. doi:10.1080/1600910X.2015.1089520

McKee, K. (2009). Post-Foucauldian governmentality: What does it offer critical social policy analysis? Critical social policy, 29(3), 465-486.

Oster, C., Henderson, J., Lawn, S., Reed, R., Dawson, S., Muir-Cochrane, E., & Fuller, J. (2016). Fragmentation in Australian Commonwealth and South Australian State policy on mental health and older people: A governmentality analysis. Health:, 20(6), 541-558.

Potvin, J. (2019). Governing Adolescent Reproduction in the 'Developing World': Biopower and Governmentality in Plan's 'Because I'm a Girl' Campaign. Feminist Review, 122(1), 118-133. doi:10.1177/0141778919849072

Prince, R., Kearns, R., & Craig, D. (2006). Governmentality, discourse and space in the New Zealand health care system, 1991-2003. Health & Place, 12(3), 253-266.

Schultz, S. (2015). Reproducing the nation: the new German population policy and the concept of demographization. Distinktion: Journal of Social Theory, 16(3), 337-361. doi:10.1080/1600910X.2015.1080744

Sending, O. J., & Neumann, I. B. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. International Studies Quarterly, 50(3), 651-672. doi:10.1111/j.1468-2478.2006.00418.x

Sich, D. (1977). 한국에서의 모자보건사업과 가족계획사업의 통합에 관하여. Obstetrics & Gynecology Science, 20(2), 81-86.

Tikly, L. (2003). Governmentality and the study of education policy in South Africa. Journal of Education Policy, 18(2), 161-174.

[단행본]

김은실. (1991). **발전논리와 여성의 출산력. 새로 쓰는 성이야기**, 또 하나의 문화.

배은경. (2012). **현대 한국 의 인간 재생산: 여성, 모성, 가족 계획 사업**, 시간 여행.

이종규. (2006). **질적 연구방법론**, 교육과학사.

조은주. (2018). **가족과 통치: 인구는 어떻게 정치의 문제가 되었나,** 창비.

Creswell, J. W. (2005). **질적 연구방법론: 다섯가지전통**. 조흥식, 정선욱, 김진숙, 권지성 공역, 학지사.

Foucault, M. (2011). **안전, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의 1977~ 78 년**. 심세광 · 전혜리 · 오성은 옮김, 난장.

Gordon, C., Foucault, M., Pasquino, P., Burchell, G., Procacci, G., Donzelot, J., . . . Castel, R. (2014). **푸코 효과: 통치성에 관한 연구**. 심성보, 유진, 이규원, 이승철, 전의령, 최영찬 옮김, 난장.

Yin, R. K. (2010). **Qualitative research from start to finish**. Beverly Hills.

Yin, R. K. (2011). **사례연구방법**. 신경식, 서아영 옮김, 한경사.

[회의록]

17대 250회 11차 국회운영위원회 회의록. 2004.11.25

17대 250회 14차 보건복지위원회 회의록. 2004.11.29

17대 250회 7차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.08

17대 251회 4차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.17

17대 253회 10차 국회본회의록. 2005.05.04

17대 253회 1차 보건복지위원회 회의록. 2005.04.18

17대 253회 8차 국회본회의록. 2005.04.26

17대 254회 1차 저출산및고령화사회대책특별위원회 회의록. 2005.06.28

17대 255회 2차 저출산및고령화사회대책특별위원회 공청회. 2005.08.18

17대 256회 3차 저출산 및 고령화사회대책특별위원회 소관부처업무보고 회의록. 2005.09.02
17대 256회 8차 교육위원회 회의록. 2005.11.03
17대 271회 1차 법안심사소위원회 회의록 2008.01.29
17대 271회 1차 보건복지위원회 회의록 2008.01.28
17대 271회 3차 보건복지위원회 회의록. 2008.02.21
17대 51회 4차 법안심사소위원회 회의록. 2004.12.17
18대 294회 8차 보건복지위원회 회의록. 2010.12.02

[보고서, 정책자료]

김승권, 조애저, 김유경, 박세경, 이건우. (2004). 2003년 전국 출산력 및 가족보건, 복지실태조사. 한국보건사회연구원 연구보고서.
보건복지부, 한국보건사회연구원. (2008). 저출산고령사회정책성과평가.
보건복지부, 한국보건사회연구원. (2016). 한국 인구정책 50년 출산억제에서 출산장려로. 인구정책50년사 편찬위원회.
신순철, 홍은희, 김민선, 허성욱. (2008). 저출산 고령화 방송 프로그램 모니터링 운영 용역보고서. 보건복지가족부, 인구보건복지협회.
오영희, 조남훈, 김경래, 유혜영. (2006). 저출산 대응 홍보교육전략 연구. 한국보건사회연구원, 22-6.
대한민국 정부. (2006a). 제1차 저출산·고령사회기본계획 2006년도 중앙부처 시행계획.
대한민국 정부. (2006b). 제1차 저출산·고령사회기본계획 요약본.
대한민국 정부. (2007). 제1차 저출산·고령사회기본계획 2007년도 중앙부처 시행계획.
대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 2008년도 중앙부처 시행계획.
대한민국 정부. (2009a). 제1차 저출산·고령사회기본계획 2009년도 중앙부처 시행계획.
대한민국 정부. (2009b). 제1차저출산·고령사회기본계획 보완판.
대한민국 정부. (2010). 제1차 저출산·고령사회기본계획 2010년도 중앙부처 시행계획.
조남훈, 홍문식, 이상영, & 장영식. (1996). 저출산시대의 인구문제와 정책과제. 한국보건사회연구원.
한국보건사회연구원, 저출산고령사회위원회. (2007). 저출산고령화영향평가제도 도입방안.
한국조세연구원, 성과관리센터. (2008). 저출산 고령사회 정책 성과평가체계 개선방안.

[보도자료]

보건복지부 보도자료. 2004.06.10
보건복지부 보도자료. 2004.06.24
보건복지부 보도자료. 2004.10.21
보건복지부 보도자료. 2005.03.12
보건복지부 보도자료. 2005.04.18
보건복지부 보도자료. 2005.06.07
보건복지부 보도자료. 2005.06.29
보건복지부 보도자료. 2005.06.30
보건복지부 보도자료. 2005.07.15
보건복지부 보도자료. 2005.12.14
보건복지부 보도자료. 2006.03.22
보건복지부 보도자료. 2006.04.05
보건복지부 보도자료. 2006.06.09
보건복지부 보도자료. 2006.09.12
보건복지부 보도자료. 2006.11.17
보건복지부 보도자료. 2007.03.02
보건복지부 보도자료. 2007.08.27
보건복지부 보도자료. 2008.04.17
보건복지부 보도자료. 2008.09.19
보건복지부 보도자료. 2009.03.30
보건복지부 보도자료. 2009.09.09
보건복지부 보도자료. 2009.11.30
보건복지부 보도자료. 2010.09.13
보건복지부 보도자료. 2010.12.03
재정경제부 보도자료. 2006.01.31

[기사]

동아일보(1970.11.26). 고개 숙인 증가율 1.92%
보험신보(2004.11.22). 내달부터 피임시술 보험적용 안돼
아시아경제(2018.09.03). 출산력 조사에 네티즌 반발…'가임기 여성 지도' 논란 재연?
여성신문(2016.12.29). ‘대한민국 출산지도’ 논란 일자, 행자부 “수정하겠다” 해명
여성신문(2017.01.10). [단독] 정부, ‘출산지도’ 부활 시도 논란

조선일보(2003.08.11). [아이 안 낳는사회 국력붕괴 대책세우자] <1> 출산율 세계 최저
조선일보(2003.10.25). 낮은 출산율은 망국병
조선일보(2004.03.27). "더 참읍시다… 더 낳읍시다" 복지부 '이혼억제 · 출산장려' 본격 추진 이혼前 상담 의무화… 둘째 출산비 50% 지원
조선일보(2004.06.28). "아빠, 혼자는 싫어요" 43년만에 '출산장려' … 표어 당선작 선정
조선일보(2004.10.24). 불임은행원에 출산장려휴직 최장 1년간 무급으로… 은행권 전면 도입
조선일보(2005.01.21). 아기 안낳는 사회 低출산 그냥두면 국가미래 없다
조선일보(2005.02.25). [아이 안낳는 한국 미래가 없다] <제1부 · 끝> 한국이 줄어든다 ⑥나홀로 가족 "여성만 육아 책임지는 사회 '출산 스트라이크' 계속될 것"
조선일보(2005.09.12). "아이 낳으면 금리 혜택 드려요" 출산장려형 은행상품 잇따라
조선일보(2006.05.12). [기획시론]1.08 저출산 쇼크 경제활성화가 해법이다
조선일보(2006.05.19). 셋째 자녀 출산땐 분유값 반값! 일동후디스, 내년부터 1년간 제공
조선일보(2006.08.30). 일자리 없는 지역 아이도 덜 낳는다 실업률 · 출산율은 반비례…국내 첫 분석
조선일보(2007.03.15). 일에 매달리다... '마흔 넘어 첫 출산' 북적 여성들 사회적 성공에 우선순위 35세 이상 초산 10년전의 2.5배
조선일보(2007.04.27). "신생아 출산하면 차값 할인" 울산시 현대차, 지난 1월부터 소급 적용키로
조선일보(2007.05.17). 고령[35세 이상] 임신부, 기형아 출산율 2배 높다 신생아 1만명당 106명 달해 35세 미만때 53명보다 많아
조선일보(2007.06.28). "직장여성이 결혼 · 출산하면 1억4000만원 손해"
조선일보(2007.12.07). 결혼, 남 "꼭해야" 여 "안해도" 강원발전연 저출산 의식실태 조사
조선일보(2008.11.25). [나눔경영/LG 복지재단] 어린이집 사업 보육시설 건립, 기증… 저출산 문제 해결에 한몫
조선일보(2009.02.23). 출산율 1.0 쇼크 대한민국은 '멸종위기' 경기 침체로 결혼도 미루고 임신도 미루고… 출산율, 2007 황금돼지해 '반짝'하고 추락세
조선일보(2009.03.07). "아이 낳으세요" … 출산전쟁 벌이는 복지부의 자녀 수는? 924명 조사… 평균 1.91명 주무부서가 출산율도 최고 둘째 · 셋째 낳으면 인센티브
조선일보(2009.05.11). 출산율 국가가 현금 챙겨준다…엄마는 행복해
조선일보(2009.06.11) 차라리 출산 포기하겠다
조선일보(2009.06.17) [편집자에게] 퀴리부인도 출산했다

조선일보(2009.07.29). 처녀 · 총각들 결혼 중매 나선 '지자체' 低출산문제 해결 위해… 일부 사설 결혼정보회사 “영업에 타격” 항의하기도
조선일보(2009.12.07). 교과부 · 복지부 '티격태격' 저출산문제 사령탑이 없다
조선일보(2009.12.19). “저출산 극복은 性건강부터”… 대학가 발칙한 캠페인 “무지하고 무절제한 성생활 건강 망쳐 불임 · 낙태 유발” 생식건강동아리, 교육 앞장
조선일보(2010.01.08). 미혼직원 중매 나선 복지부 저출산 주무 부처임에도 출산율 타부처보다 낮아
조선일보(2010.02.05). [충청] 7개 대학 '저출산' 강좌
조선일보(2010.05.28). “저출산 계속 땐 공룡처럼 한국인 사라질 수도” 필립 모건 前미국인구학회장
조선일보(2010.09.17). 롯데백화점, 출산장려 대통령 표창
조선일보(2018.09.04). 우리정부 출산력 조사에 여성들 “애낳는 기계로 보나”
프레시안(2010.05.28). “KBS <해피버스데이>, 70년대식 '일단 낳고 보자'?" 여성민우회 "저출산 현실 고민없이 '출산'만 강요하나”
한겨레(2005.10.28). [현장에서] “출산이 애국” 여협의 본말전도
한겨레(2005.11.09). “출산장려는 부당한 간섭” 여성단체들 정부 비판
한겨레(2010.03.02). “미혼모에 양육비 월 10만원” 미흡한 출산지원책
한겨레(2017.01.11). ‘가임기 여성지도’ 이렇게 탄생했다
한겨레(2020.06.03). 가임기 여성만 신혼부부?…정부 ‘성차별적’ 기준 왜 안바뀌나

[인터넷 검색]

'아이 낳기 좋은 세상' 운동 본부 출범식 격려사. (2009.06.09). https://www.korea.kr/archive/speechView.do?newsId=132018258에서 2020.11.05 인출.
2009년 모자보건법 개정 신구조문대비표. https://www.law.go.kr/법령/모자보건법’ 에서 2020.10.05 인출.
국민건강보험법시행령. https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do;jsessionid=S-ZVOP1BtxYPdz5oHfc-rtEZ.LSW7?lsId=002813&lsRvsGubun=all&chrClsCd=010102 에서 2020.11.04 인출.
보건복지부 홈페이지. ‘KBS 2 해피버스데이’ 출연. 2010.11.16. http://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0501vw.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=050304&page=58&CONT_SEQ=243417에서 2020.11.03 인출
통계청 통계설명자료.

http://meta.narastat.kr/metasvc/svc/SvcMetaDcDtaPopup.do?orgId=117&confmNo=331008&kosisYn=Y에서 2020.10.05 인출
후보 TV 연설. (2002.12.11).
http://knowhow.pa.go.kr/roh/vision_1/think/view.asp?bid=8&pid=81323&cp=1&num=246 에서 2020.10.29. 인출.

[법령]

저출산 · 고령사회기본법

Abstract

An Analysis of the Governmentality of 'Low Fertility Rate Policy' and 'Family Planning Program' in South Korea

PARK Ji Won

Department of Health Policy and Management

The Graduate School of Public Health

Seoul National University

This study is an attempt to analyze the governmentality of the low fertility rate policy in the mid-2000s and to compare it with the family planning program in the 1960~80s in South Korea. Starting from the question that similar governing principles are operating at the base of two policies pursued with opposite goals, this study tried to clarify them by analyzing two policies in terms of discourse, technology, and purpose.

The results are as follows. First, as a result of analyzing the discourse of problem-setting process, developmentalism

governmentality was working in two policies that defines the current population as a national crisis and uses the comparison with developed countries for justification. In addition, the operation of the patriarchy, in which women must be in charge of childbirth and reproduction, set women as the target of the policy in responding to different population problems.

Second, as a result of analyzing the technology shown in the policy, two policies utilized governing technology that induces and justifies specific thoughts and behaviors to achieve their policy goals. Specifically, through advertising and education, they induce changes in values and norms related to marriage and childbirth, and introduce and transform direct and indirect incentives for childbirth and birth control in a wide range of fields such as medical services, housing, tax, and labor market policies. Law, administration, and knowledge production were actively used for policy justification.

Finally, as a result of analyzing the purpose of the policy, two policies were similar in terms of the developing country and the normal family. However, the purpose of policy for individuals was differentiated in that the women who were in charge of reproductive roles in the family were now expected to play the role of both reproduction and production. However, patriarchal developmentalism governmentality continues to operate in that the birth of women in normal families must be controlled for the continued development of the country.

This study analyzed the policy of low fertility rate in terms of

governmentality and compared it with the family planning program. The result of this study is significant in expanding the understanding of the current low fertility rate policy by locating it on a continuum of the population governmentality over a long period of time in South Korea.

However, since this study attempted a cross-sectional analysis of the policy content, it has a limitation in finding out the cause of this more analytically. To demonstrate this, a follow-up study is needed on the continuum between policy elements such as stakeholders, capital, and science technology of the policies.

keywords: low fertility rate policy, family planning program, governmentality, population policy, comparative policy research, policy case study

Student Number: 2019-26138