

충남미래연구포럼(2018.12.6)

인구정책과 젠더

충남여성정책개발원 선임연구위원
임 우 연

Index

- 1 정책환경의 변화
- 2 인구와 젠더 이슈
- 3 제안과 논의

1. 정책환경의 변화

한국은 ‘ 집단자살사회 ’

라가르드 IMF총재

"한국은 '집단자살사회' (2017.10)

"결혼 안하고 출산율이 떨어지면 성장률과 생산성이 떨어지게 돼 있고, 그럼 재정이 악화된다. 이런 악순환의 고리가 바로 집단적 자살현상이 아니겠느냐, 이게 한국의 문제"

- ❖ 출생아수가 지속적으로 감소하고 있는 가운데 2017년 총남의 합계출산율은 1.28명으로 인구유지를 위해 필요한 합계출산율 2.1명과 "경제협력개발기구(OECD) 35개 회원국 평균 1.68명에 크게 못 미치고 있음.

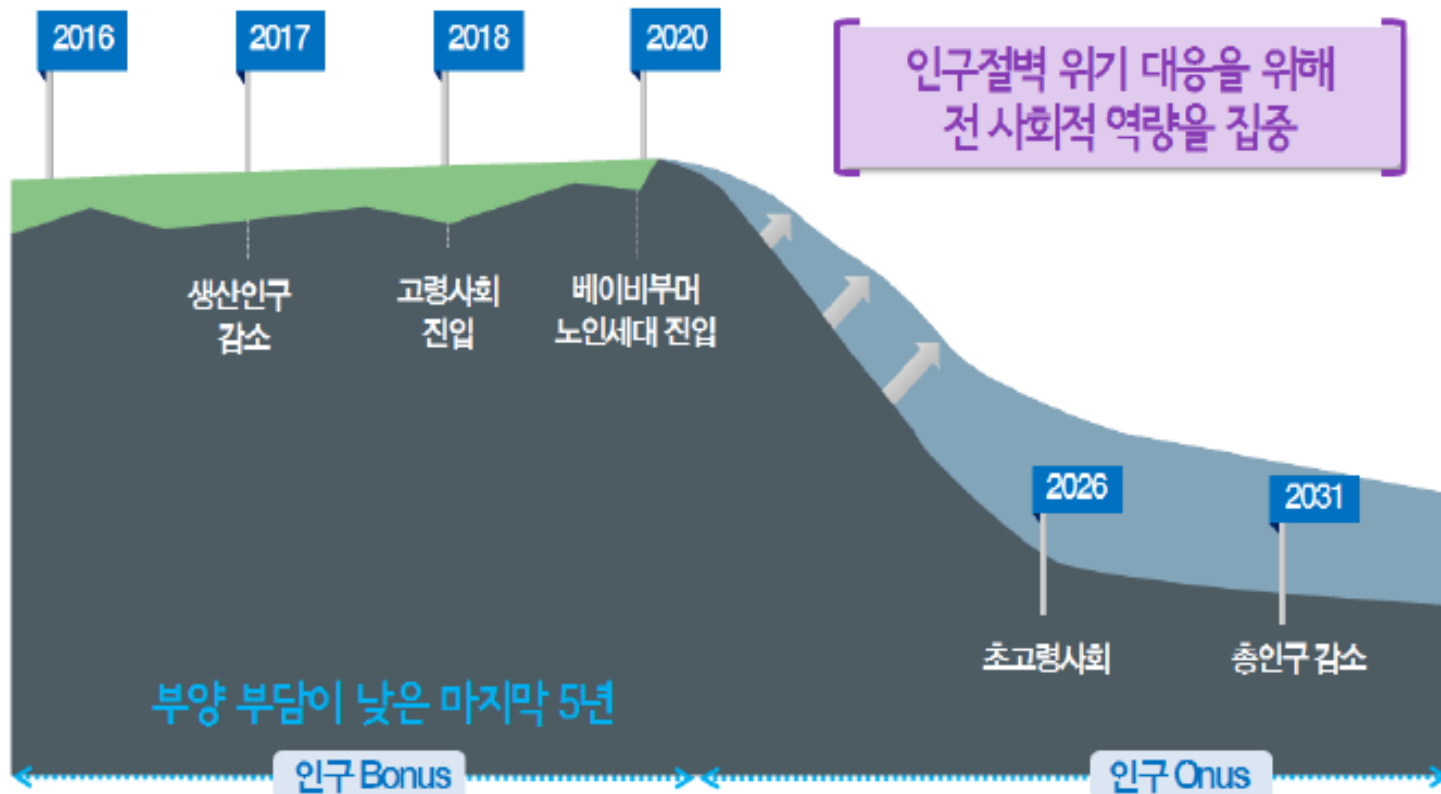
→ 2018년 1.0 명 이하로 예상

- ❖ 한국사회는 이미 1980년대 초반 저출산 국면에 진입했으며, 2000년대 들어서서 저출산 현상이 더욱 심화되고 있음. 저출산 현상을 둘러싼 사회적 우려가 높음에도 불구하고 우리사회는 저출산 및 이로 인해 초래되는 장기적 인구변동에 대한 관심은 높지 않은 상황(우해봉, 2018).

→ 인구감소의 모멘텀

인구감소의 모멘텀

"한국사회는 이미 1980년대 초반 저출산 국면에 진입했으며, 2000년대 들어서서 저출산 현상이 더욱 심화되고 있음. 저출산 현상을 둘러싼 사회적 우려가 높음에도 불구하고 우리사회는 저출산 및 이로 인해 초래되는 장기적 인구변동에 대한 관심은 높지 않은 상황(우해봉, 2018)"



출처: 대한민국정부, 「제 3차 저출산 고령사회 기본계획(2016~2020)」p 8 재인용

정책현황

「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)」
2005년 국가는 저출산 현상이 초래할 수 있는 문제에 대응하고자
'저출산·고령사회 기본법' 을 제정.

「충청남도 저출산 대응 5개년 계획 (2018~2022)」

「충청남도 인구정책 기본방향과 대응전략 수립」 추진 중
초저출산과 인구고령화가 지역사회의 위기
인구감소시대에 능동적으로 대처하기 위한 정책적·최근 선제적 대응
방안 지역의 인구 현황 및 구조에 따른 시군별 인구정책 기본방향 및
발전방안 모색(2019년 4월 완료).

젠더 관점에서의 평가

인구정책(population policy)은 지역불평등, 일·생활균형, 성평등, 일자리, 주택 등 종합적인 고려를 통해 접근할 필요성이 있지만 그 동안 우리사회에서는 출산율을 끌어올리는 정책에 집중되어 온 측면이 있음
(계봉오,2016: 김인춘·최정원,2008: 배은경,2010: 신경아, 2010: 우해봉, 2018: 이재경,2006)

성별 특성과 차이, 성별 형평성의 고려 등 젠더 관점에 기반한 인구정책이 미흡하였다는 평가 가능(배은경,2010: 이재경,2006). 출산장려 중심의 인구정책은 그 추진 과정에서 여성의 보편적 권리와 지위를 향상시키는 여성정책 및 성평등정책과의 연계성 보다는 출산 및 보육 지원 대책에 집중하는 경향이 높았다는 평가가 가능(계봉오,2016: 김인춘·최정원,2008: 배은경,2010: 우해봉,2018: 이재경, 2006).

충남의 주요 인구변화의 성별 차이와 특성

충청남도의 초저출산 현상 장기화 및 심화

- ▶ 합계출산율 지속 감소 중 , 2017년 1.28명으로 전년보다 0.12명 감소

• 충청남도의 초고령사회로의 진행 가속화, 고령인구의 여성화 현상

- ▶ 2007년 고령화율 14.3%로 고령사회 진입, 2023년 초고령사회 진입 전망
- ▶ 2017년 65세 이상 고령인구 - 여성 20.2%, 남성 14.2%,

• 생산가능인구(15세~64세)의 감소 시작

- ▶ 2015년 147만명에서 2022년 152만명을 정점으로 감소, 2045년 126만 전망

• 충청남도 노인가족 증가, 시군에 따라 구성비가 가장 높은 주요 가족구성 형태

- ▶ 서천군, 청양군, 부여군, 예산군 - 노인부부로만 구성 또는 고령자여성1인가구

• 충청남도 여성가주주 가구

- ▶ 충남 전체 가구 중 여성이 가주주 28.1%

충남의 주요 인구변화의 성별 차이와 특성

• 충청남도 1인가구의 증가 성별에 따라 차이

- ▶ 2010년 1인 가구 비중 27%, 2016년 30.4% (전체가구에서 가장 큰 비중)
- ▶ 남성은 중장년층이 크게 증가, 여성은 65세 이상의 구성비 가장 높음

• 충남 지역 1인가구 수 남성이 여성보다 더 높음

- ▶ 2017년 남성 51.6%(134,104가구), 여성 48.4%(125,623 가구)
- ▶ 전국 성별 1인가구 구성비는 여성(50.3%)이 남성(49.7%)보다 더 높음

• 충청남도 평균 초혼연령의 증가

- ▶ 2017년 남편 32.63세, 아내 29.59세 - 10년 전 대비 남편 2.03세, 아내 2.28세 증가
(▶ 전국 대비 낮은 수준)

• 충청남도 출산 평균연령(모)의 증가

- ▶ 2000년 25세~29세가 출산율이 가장 높았으나 2016년에는 30~34세가 가장 높음
- ▶ 35세 이후도 최근 점차 증가 추세

• 충청남도 시군별 성비 차이

- ▶ 2018년 1월 현재, 당진(110.9)아산(106.4) 서산(106.0)남성인구 비율 높음
- ▶ 2018년 1월 현재, 서천(97.2) 부여(98.4) 계룡(98.7) 여성인구 비율 높음

• 충청남도 혼인상태별 인구 - 이혼 상태 비중 증가

- ▶ 남성 1990년 0.6%에서 2015년 4.3%
- ▶ 여성 1990년 0.5%에서 2016년 4.6%

2. 인구와 젠더 이슈

인구와 젠더 이슈

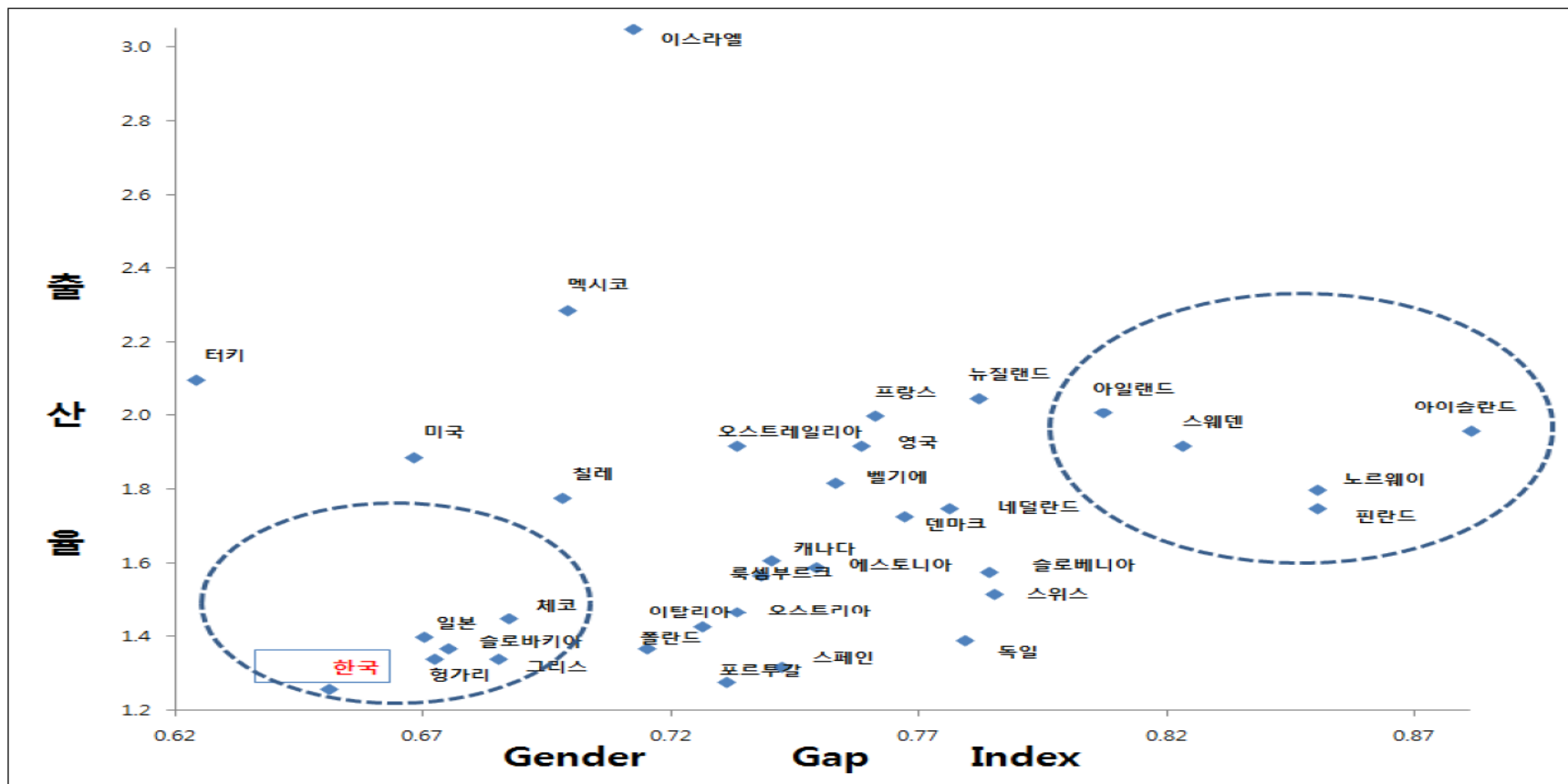
- 가. 출산율과 여성경제활동참가율, 성평등의 정도는 상호비례
쉐내(Chesnais, 1996) : 페미니스트 패러독스 (feminist paradox)
"개발 국가에서는 성평등 수준이 낮을수록 출산율이 높게 나타나지만,
경제성장을 이룩한 국가에서는 반대로 성평등 수준이 높을수록 출산율이
높게 나타난다"
- 나. 성별분업 고정관념에서 여성의 이중부담(일, 돌봄)우려로
- 다. 일·가정 양립에서 일·가족·생활 균형으로 범위 확대
결혼유무, 자녀유무와 상관없이 근로자가 일과 생활의 균형이 이루어질 수
있도록 하며 이를 통해 일과 건강 및 여가의 균형, 쉼과 자기 돌봄 보장,
자기 성장이 가능하도록 하는 환경조성과 관련 제도의 추진
- 라. 지속가능한 발전의 주체-여성, 노인 그리고 그들을 위한 정책 고려

출산율 감소에 따르는 인구감소시대의 인구정책은 인구 고령화 현상과
동시적으로 진행되는 모습을 보임. 이는 지속가능한 발전(sustainable
development)과 관련하여 중요한 역할을 할 수 있는 여성, 노인 등 주요 집단
에 대한 정책적 고려 필요

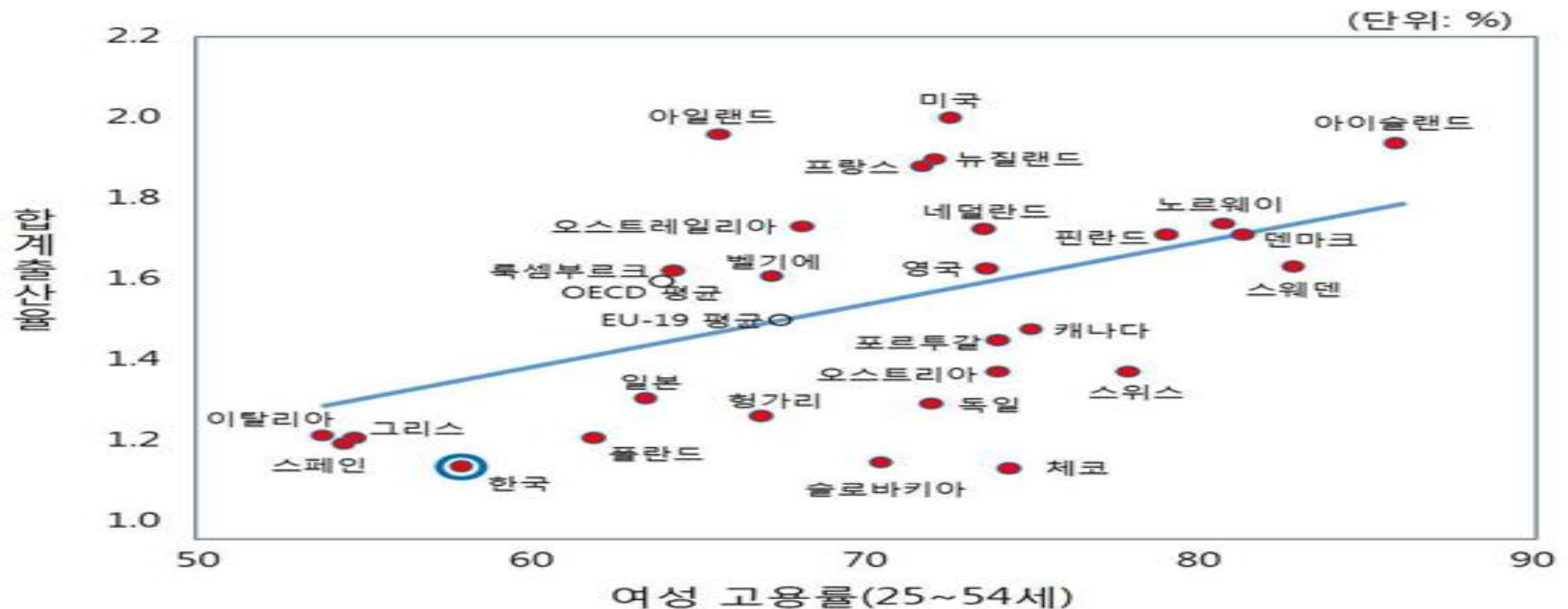
출산율과 여성경제활동참가율, 성평등의 정도는 상호비례

OECD 주요국가 성 격차 지수(GGI)와 출산율

(단위 : 명, 점)



- 출산율과 여성경제활동참가율, 성평등의 정도는 상호비례함
- 저출산 극복에 성공하는 국가의 공통점은 사회전체가 성평등적 방식으로 변화하였다는 점
- 저출산 정책은 해당 사회의 성평등 정도, 여성의 사회참여 수준을 높이기 위한 실질적 지원책들과 맞물려 추진 필요



최근까지도 우리사회의 정책은 출산 양육의 장애 요인을 제거하면 출산자녀 수를 증가시킬 수 있다는 문제의식을 토대로 미시적·기술적 출산 조절을 중심으로 펼쳐졌던 측면이 있음. 같은 시기 출산율은 오히려 감소하는 경향을 보이고 있음. 이는 젠더 평등이 제도화되지 않음에 따른 결과일 수 있으며, 사회전체의 성평등주의적 재조직화가 일어나기 전에는 여성들이 쉽게 출산을 결정하지는 않을 가능성이 높음

국가와 지방자치단체가 정책을 통해 남성과 여성 모두에게 성별로 고른 정책적 혜택을 제공하기 위해서는 정책의 기본방향을 모색하는 출발선부터 남성과 여성의 성별 차이와 특성을 고려하고 각각의 정책 수요를 반영하는 성인지적 감수성이 요구됨.

인구정책을 접근함에 있어 결혼, 가족 및 세대 구성, 출산, 일·생활균형, 거주 등 다양한 요소들에 주목할 수 있음. 이를 둘러싼 성별에 따르는 차이와 특성의 반영, 성별로 각기 다른 정책요구도 등 다양한 젠더 이슈를 살펴볼 필요가 있으며, 이를 통해 남성과 여성 모두에게 차별적이지 않은 인구정책의 실현을 기대할 수 있음.

영역별 젠더이슈와 성인지적 관점 반영 방안

가. 출산·양육

이슈) 초저출산의 극복을 위한 여성의 출산도구화

여성은 자녀양육의 전담자 역할 및 1차적 책임성 부여

성인지적 관점 반영)

- 초저출산을 바라보는 인구정책 프레임의 변화 필요
: 장기적 인구변동(모멘텀의 이해)에 대한 검토
- 인구 분야에서 저출산은 저출생으로 성평등 언어로의 변경
: 인구문제의 책임이 여성에게 있는 것으로 오인될 소지 없이,
아기가 적게 태어난다는 의미의 '저출생' 사용
- 일·가정양립에서 '일·가족·생활 균형'으로 확장
: 비혼, 1인가구, 동거, 무자녀 부부 등 다양한 삶의 방식 고려
- 남성의 가사/양육 돌봄의 공동책임 - 성평등 문화의 확산
- 성별분업의 약화 및 성평등이 출산을 안정에 기여할 것이라는
신뢰를 바탕으로 하는 정책 비전과 가치 지향

나. 일자리

이슈1) 여성 경제활동참가율의 향상이 출산율 상승에 기여(선진국 사례)

성인지적 관점 반영)

- 경력단절 예방, 일자리창출, 고용의 안정성, 성별임금격차 해소

이슈 2) 생산가능인구의 급격한 감소 우려

성인지적 관점 반영)

- 지속가능발전과 관련하여 중요한 역할을 할 수 있는 잠재적 그룹
발굴: 여성과 노인 인적 자원 활용 및 활성화

다. 정주

이슈) 가구/가족의 특성 반영 미흡으로 인한 이용자 외면 시설 조성

성인지적 관점 반영)

- 성별 · 연령별 · 혼인형태별 · 지역별 교차 분석 필요
 - 인구 성별 특성 분석과 수요 고려한 기반시설 조성
 - 인구 관련 변수 적용범위 확대 필요
 - : 남성 중장년1인가구의 증가, 만혼화, 비혼의 증가
 - : 단순한 인구의 이동과 증감 반영이 아닌 혼인, 가구와 가족 구성 방식, 가족구성원들의 특성 반영
 - 기존의 혼인·출산에 기반을 둔 정상가족(핵가족)중심의 인구정책 변화 필요
 - 변화되어 가는 젠더관계와 결혼 및 가족의 의미를 적극적으로 고려
- * (잘못된 사례) 노인부부, 노인1인가구가 주요 가족구성 형태인
고령화 지역의 어린이 공원 조성 사례 등
주민 대부분이 여성노인 1인 가구인 마을에
급경사로, 높은 계단 산책로 조성,
남성 이용자 중심의 운동기구 설치 및 체육시설 조성

라. 고령화

이슈) 대부분의 고령인구가 여성으로 구성- 고령인구의 여성화 현상

성인지적 관점 반영)

- 소외와 고립의 대표적인 계층으로 빈곤, 거주지, 이동편의성, 편의시설 접근성, 사회보장(연금 등), 삶의 질 등 분

* 그 밖의 복지 사각지대에 놓여 있는 인구계층에 대한 성별 차이 특성 분석

마. 양재정

이슈) 인구정책의 고른 수혜, 인구정책 효과의 성별 형평성 실현

성인지적 관점 반영)

- 인구정책의 성별 수혜(예산 배분)에 대한 분석- 성인지·예결산 분석 적용, 성별영향평가 실시/반영

3. 제안과 논의

인구정책의 방향성에 성인지적 감수성을 반영하고 나아가
인구정책의 성주류화를 실현하기 위하여~

“젠더 관점(지표)이 반영된 인구영향평가 분석 연구”

- ❖ 인구영향평가 추진 시 젠더 지표 반영
- ❖ 성별영향평가의 지표를 반영한 인구영향평가 지표 구성
- ❖ 인구증감 영향 체크리스트 발굴 시 활용할 성인지 지표 발굴

성별영향평가 지표

세부사업명						
홍보주제						
소관부서	기관명			부서명		
	담당자명		전화번호 : ()		전자우편 :	
분석평가 항목	점검	점검포인트(예시)*				점검결과
▶ 등장인물 기획 시 남녀비율, 연령구성이 적절한지 먼저 살펴보고 점검을 시작합니다.						
성역할 고정관념 및 편견	<input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 모르겠음	▶ 성역할 고정관념을 강화시키는 내용이 있는가? ▶ ‘여성다움’과 ‘남성다움’에 대한 편견을 드러내고 있는가?				<input type="checkbox"/> 원안유지 <input type="checkbox"/> 컨설팅 요청 <input type="checkbox"/> 자체개선 추진
성차별적 표현/비하/외모지상주의	<input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 모르겠음	▶ 성차별적 언어표현을 사용하고 있는가? ▶ 특정 성을 비하하거나 열등하게 묘사하고 있는가? ▶ 신체의 일부를 특정성과 연관시켜 과도하게 강조하거나 외모 지상주의, 외모차별을 조장하는 표현이 있는가?				<input type="checkbox"/> 원안유지 <input type="checkbox"/> 컨설팅 요청 <input type="checkbox"/> 자체개선 추진
폭력에 대한 왜곡된 시각	<input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 모르겠음	▶ 성별을 기준으로 폭력의 가해자와 피해자를 구분하는가? ▶ 부부, 연인, 친구 등 가까운 사이의 폭력을 사소한 문제라고 가정하고 있는가? ▶ 피해자의 옷차림이나 행동, 대응방식이 성범죄를 유발한다는 내용을 암시하고 있는가?				<input type="checkbox"/> 원안유지 <input type="checkbox"/> 컨설팅 요청 <input type="checkbox"/> 자체개선 추진
* 점검포인트(예시) : GI시스템에서 점검포인트별로 커서를 대면 구체적인 예시가 별도 창으로 출력됨						종료▶

성별영향평가 지표

분석평가 항목			점검 point
I. 정책환경의 성별특성	① 성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적 (생물학적) 차이		<ul style="list-style-type: none"> 성장배경, 거주지역, 사회적 관계망, 폭력 등 안전문제에 대한 인식 및 경험, 성별 고정관념 등 성별에 따른 사회문화적 차이로 서로 다른 정책 수요가 발생하는 지 점검 고용형태, 직위, 수입, 근로조건 등 성별에 따른 경제적 차이로 서로 다른 정책 수요가 발생하는 지 점검 남녀의 신체적 차이로 인해 사업에 대해 서로 다른 정책 수요가 발생하는 지 점검
	② 사업수혜에서의 성별 특성 반영 여부		<ul style="list-style-type: none"> 사업 수혜자 성비가 사업 대상자와 비교해 형평성이 있는지 점검 사업수혜발생에 있어서 성별특성을 반영하였는지 점검(성별 형평성은 남녀 수혜자의 비율이 단순히 50:50이 되는 것을 의미하지는 않음)
	③ 예산배분에서의 성별 특성 반영 여부		<ul style="list-style-type: none"> 예산배분에 있어서 성별 특성을 반영하였는지 점검(사업대상자의 성비를 고려한 예산배분, 성별로 특수한 요구를 고려한 예산 편성 등)
II. 성평등을 위한 조치사항 (정책개선 및 환류)	법령 (지침)	④ 법령(지침 포함) 반영 계획	<ul style="list-style-type: none"> 정책환경의 성별 특성에 대한 분석 평가항목별 분석결과를 토대로 법령을 개선할 수 있는 방안 마련 예시) 성 불평등한 훈령 내용 개정 등
	예산	⑤ 성인지 예산 반영 계획	<ul style="list-style-type: none"> 정책환경의 성별 특성에 대한 분석 평가항목별 분석결과를 토대로 예산에 반영할 수 있는 방안 마련
	사업	⑥ 사업내용·수행방식 등 반영 계획	<ul style="list-style-type: none"> 정책환경의 성별 특성에 대한 분석 평가항목별 분석결과를 토대로 사업내용·수행방식(기타 제도 개선 포함) 등을 개선할 수 있는 방안을 마련하여 사업에 반영 등

광양시 인구영향검토항목(사전검토)

사전검토(사업부서)	
사업명	
1. 해당 사업이 인구증감과 관련성이 있습니까?	있음[] 없음[](선택시 동결)
2.'1'에서 관련성이 있다면, 어떤 인구구조 (계층)에 영향을 미칩니까? (○ 체크)	여성[] 남성[] 전체[] 영유아[] 어린이[] 청소년[] 청년[] 중장년[] 노인[] 전체[]
3. 어느 분야에 영향을 미치는 사업입니까? (○ 체크)	결혼·출산[] 육아·보육[] 교육환경[] 일자리[] 주거(주택)[] 문화·관광[]
4. 사업의 성격은 무엇입니까? (○ 체크, 복수 체크 가능)	시설구축[] 프로그램 지원[] 행정서비스 지원[] 기타[]
5.'3'의 인구 증가율 제고를 위한 실행전략은 무엇입니까?	시설구축[] 프로그램 지원[] 행정서비스 지원[] 기타[]
6. 해당 사업을 인구 증가 성과로 측정하기 위한 성과지표는 무엇입니까?	

청주시에서 추진 중인 인구영향검토제는 시범도입을 위하여 16개 조직 대상 인구영향검토 실시 결과를 2017년 11월에 발표하였음. 다자녀 가정 공무원 우대, 출산장려금 지급, 미혼모 지원, 체육인프라 확충, 자연휴양림 시설개선, 영농정착을 위한 교육지원, 대기환경 조성, 농촌지역 작은 도서관 개선, 산단 행복주택 건립사업 등이 포함

전남 인구영향평가 지표(안)

분석 대상	평가항목		점검포인트
법령	인구특성		<ul style="list-style-type: none"> - 제개정 법령이 인구증가에 긍정적으로 영향을 미치는 조항이 있는지 점검 - 법령상의 특정조치가 인구증가에 긍정적으로 영향을 미치는지 점검
	인구통계		제개정 법령과 조례 등 실태조사에 인구영향을 고려하도록 명시하고 있는지 점검
계획 (정책)	비전과 목표	인구대응 가능성	인구감소를 발생시킬 가능성이 있는지 점검
		정책목표의 부합성	추진되는 해당 계획 및 부서정책이 인구정책비전과 목표에 부합하는지 점검
	전략 및 중점과제	추진전략의 적절성	인구감소를 효율적으로 저지하고, 인구증가율 제고를 위한 실행전략이 적절한지 점검
		인구영향 감소를 위한 조치 사항	항목별 분석결과를 토대로 법령을 개선할 수 있는 방안을 마련하였거나 사업이나 시책을 개성할 수 있는 방안을 마련하여 계획에 반영
사업	정책환경의 인구영향	사업의 인구에 미치는 영향	사업추진으로 자연인구증가, 사회인구감소 등 인구 증가율 제고에 기여하고 있는지 점검
	정책개선 및 환류	법령	항목별 분석결과를 토대로 관련법령을 개선할 수 있는 방안 마련
		예산	항목별 분석결과를 토대로 예산에 반영할 수 있는 방안 마련
		사업	항목별 분석결과를 토대로 사업재용과 수행방식 등을 개선할 수 있는 방안을 마련하여 사업에 반영

도시재생 사업의 인구영향평가 항목 예시

인구부분		주요 지표	
객관적 지표		지역 내 전체 인구 수 증감	
		지역 내 전체 가구 수 증감	
		지역 내 전체 성별, 연령대 별 인구 수 증감	
주관적 지표	가족형성기	결혼하기 좋은 환경(청년취업자수, 청년 실업자 수, 신혼부부 수 등)	
		출생에 대한 환경(임신건수, 출산율, 불임시술건수 등)	
		맞춤형 돌봄 및 육아지원 환경(지역 내 취학아동 수, 유치원 수, 보육원 수, 보육교사 수 등)	
		일 가정 양립(남성 육아휴직자 수, 비정규직 수 등)	
	가족해체기	노후소득보장(기초연금 수혜인원 수, 국민연금 및 주택연금 수혜인원 수 등)	
		노후준비서비스(노인대학 수, 시니어 프로그램 수, 노인정 수, 지역 내 노령인구수 등)	
		노후지원서비스(요양원 수, 보건소 수, 보건소 의사 비율, 노인질환 치료 수혜자수 등)	
사회 경제 문화적 지표		지역 내 외국인 수	
		지역 내 실업 및 고용인원 수	
		지역 내 사회적 약자 수(여성, 외국인 노동자, 한부모 가정 등)	
		지역 내 공공 서비스 제공 수(공원 수, 사회복지사 수, 의료인력 등)	
출처: 이병호 외(2018), p 142		각 지표의 증감에 따라 인구영향평가위원(가칭)의 권고 사항 주관적 서술	

계봉오(2016), 『저출산에 대한 문화적 접근 - 성평등주의와 출산의 관계』, 보건사회연구원
배은경(2010), "현재의 저출산이 여성들 때문일까?: 저출산 담론의 여성주의적 전유를 위하여"

『젠더와 문화 제3권 2호』, pp37-75, 계명대 여성학연구소

신경아(2010), "저출산대책의 쟁점과 딜레마-여성 없는 여성정책"

『페미니즘연구』제10권 1호, pp.89-122

우해봉(2018) "미래인구변동의 인구학적 요인 분해와 시사점",

『보건복지 Issue & Focus』제 352호, 한국보건사회연구원

우해봉·한정림(2018) "저출산과 모멘텀 그리고 한국의 미래 인구변동",

『보건사회연구』, 38(2) p 9-41

원종욱 김종훈 홍세희 이철희 오상훈 홍석표 장인수 안형석(2016) 『인구영향평가제도 도입을
위한 기반구축 연구』, 경제·인문사회연구회

이병호·김가연·박민근·한승수·조강주·조영태·최진호(2018), 『경기도 인구영향평가 설계방안』

이재경 외(2005 a), 『저출산의 젠더 분석 및 정책 대안 연구』,

대통령자문 고령화미래사회위원회·보건복지부

이재경 외(2005 b), "유럽의 저출산 관련 정책에 대한 여성주의적 분석", 『한국여성학』제21권
3호, pp.133-166

이재경(2006), "저출산에 대한 여성주의적 비평", 『젠더리뷰』여름호, 한국여성정책연구원

임우연(2013), 『융합행정차원의 일·가정양립정책 활성화 방안』, 충남여성정책개발원

정성호(2013), "동아시아의 초저출산 추이와 전망", 『한국인구학』제36권 제2호, pp.27-44

정형욱(2015), "OECD 주요 국가 성평등 수준과 출산율", 『이슈분석』, 제23호

경기도가족여성연구원

감사합니다.