

스웨덴 인구 담론 전환이 한국 저출산 정책에 주는 함의: 뮈르달 부부의 인구정책 구상을 중심으로*

김영미**

초 록

이 연구는 1930년대 인구 위기 상황에서 뮈르달 부부의 새로운 인구정책 구상을 정책화함으로써 인구 담론 전환을 이뤄낸 스웨덴의 경험을 분석하였다. 이를 통해 저출산 정책의 담론 전환을 시도 중인 한국 사회에 비교사회정책 관점에서의 경험적 근거를 제시하고, 정책적 함의를 도출하고자 했다. 뮈르달 부부는 인구문제를 아동, 가족의 삶의 문제, 가족 구성과 일·가족 양립의 문제로 규정했다. 인구문제 해법으로, 그들은 아동 가족 및 청년의 삶의 질과 안정성 보장, 성 평등 고용 및 양육지원, 성·재생산권 보장을 위한 총체적 사회경제정책 개혁, 교육개혁을 제안했다. 한국 정부는 4차 저출산 기본계획에서 인구 담론 전환을 선언했다. 하지만 실질적인 변화로 이어지기 위해서는 다음 사항을 고려해야 함을 제언하였다. 첫째, 저출산 대책에 처음 포함된 성·재생산권 보장정책이 적극적으로 추진되어야 한다. 둘째, 성평등한 노동권 보장정책은 인구문제 해법과 별개가 아니며, 핵심정책이 되어야 한다. 셋째, 아동 가족의 삶의 질을 높이기 위해, 정책 지원대상의 보편적 확대와 소득계층에 따른 차등 지원을 적절하게 결합할 필요가 있다. 넷째, 개인 단위 사회정책 지원, 법적 혼인 관계를 넘어서 가족 지원이 필요하다.

주제어 : 스웨덴 인구 담론, 담론 전환, 뮈르달 부부, 인구정책, 저출산정책, 성평등

* 이 연구는 2020년도 한국여성정책연구원 연구보고서 「저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(II) : 저출산 대응 담론의 재구성」의 제5장 중, 저자가 작성한 내용을 토대로 재구성, 수정한 것임을 밝힙니다.

** 동서대학교 사회복지학과 부교수(dezember26@gdsu.dongseo.ac.kr)

I. 문제제기

이 연구는 1930년대 심각한 인구 위기 상황에서 인구 담론 전환을 이뤄낸 스웨덴의 경험을 분석하고자 한다. 이를 통해 20년 가까이 초저출산 상황이 계속되는 가운데, 저출산 대책의 담론 전환을 시도 중인 한국 사회에 비교사회 정책 관점에서의 경험적 근거를 제시하고자 한다.

오늘날 스웨덴은 1.70-2.0명의 안정적 합계 출산율과 86.1%에 육박하는 높은 유자녀 여성고용률¹⁾을 보이면서, 평생 고용과 부모 됨이 충돌하지 않고 조화를 이루는 대표적 국가로 평가받는다. 스웨덴 일·가족 양립정책의 방향성과 내용, 긍정적 성과는 많은 국가에서 저출산 대책을 마련할 때, 준거 및 참고사례로 삼고 있다.

하지만 오늘날과 달리, 1920-30년대 스웨덴은 유럽에서 출산율이 가장 낮은 국가였다. 당시 유럽은 인구 위기, 종족 절멸에 대한 두려움과 같은 거센 감정적 호소 속에서 여성 통제적 출산장려 담론이 만연했다(Carlson, 1990). 이런 상황에서 스웨덴은 다른 유럽 국가들과는 확연히 다른 길을 선택했다. 당시 인구 담론 전환, 사회정책 개혁을 주도한 것은 뮈르달 부부(Alva and Gunnar Myrdal)였다. 성평등 가족정책을 중심에 둔 오늘날 스웨덴 복지국가 시스템 구축은, 1930년대 인구 위기 속에서 마련된 새로운 인구정책 구상에서 시작됐다고 할 수 있다.

그간 한국에서 저출산 대책 마련과 관련해 많은 연구가 이루어지는 과정에서, ‘수단’으로서의 스웨덴 가족정책, 성평등 정책은 빈번하게 검토되었다. 하지만 정책의 기저에 깔린 가치 지향과 원칙, 전략을 포함한 담론은 그다지 관심받지 못했고 충분히 검토되지 못했다.

국내에서 1930-40년대 스웨덴 인구문제와 뮈르달 부부의 정책구상에 주목한 연구는 신정완(2017:2018)의 연구 정도이고, 일본 학자 미야모토 타로의 저서 번역본(2003) 정도이다. 신정완(2017)은 뮈르달 부부의 정책구상에 깔린 경제이론과 철학적 가치에 주목했다. 신정완(2018)은 인구문제와 관련해 발족한 국가연구위원회들의 정책 활동을 통사적으로 서술하고 주요 논쟁을 평가했다. 그 외에 홍기빈(2011), 신광영(2016)은 스웨덴 복지국가, 사회민주주의 사상, 최성은(2016), 장선화(2019)는 스웨덴 일·가정 양립정책에 대한 역사적 고찰 과정에서 부분적으로 당시 스웨덴 인구문제와 뮈르달 부부의 제안

1) 15세 미만 자녀를 둔 스웨덴 여성의 고용률은 2019년 기준, 86.1%이다 (출처 : OECD Family Database. LMF 1.2 Maternal Employment 중, Maternal employment rates by number of children, 2021년 1월 8일 인출).

을 다루었다.

이 연구는 스웨덴 인구정책의 담론 전환에 주목하고, 구체적으로 어떤 내용과 방식으로 담론의 전환이 이루어졌는지 고찰하고자 한다. 이 연구의 구체적인 질문은 크게 세 가지다. 첫째, 뮈르달 부부는 1930년대 스웨덴의 인구문제를 어떻게 개념화하고 규정하였는가? 문제의 원인을 어떻게 진단했고, 원인 진단의 근거는 무엇이었나? 기존의 인구 담론과 어떻게 차별적이었나? 둘째, 뮈르달 부부는 인구문제의 해법인 인구정책의 틀(framework)을 어떻게 구조화하였는가? 어떤 원칙과 가치를 중심에 두고 구성하였으며, 담론의 전환이라고 평가할 수 있는 근거는 무엇인가? 셋째, 뮈르달 부부의 정책구상은 기존의 담론과 어떻게 공명하며 대체, 조정 혹은 연기되었는가?

연구 질문들을 탐구하는 과정에서, 정책을 일종의 담론(policy as discourse)으로 보고, 문제가 정의되고 재현되는 담론 구조에 주목한 바치(Bacchi, 2000)의 접근을 반영하였다. ‘정책’이라는 최종 결과물이 형성되는 과정에서, 첫 출발은 문제 상황에 대한 정의, 문제를 규정하고 공식화하는 것이다. 객관적 수치로 드러나는 사실(fact), 표면적 현상에 주목하면 사회문제는 일견 가치 중립적인 듯 보인다. 하지만 특정 현상이 ‘사회문제’로 만들어지는 과정, 정치적 논쟁에서 문제의 의미가 형성되는 과정(meaning making)에 주목하면, 결코 중립적이지 않음을 확인하게 된다(Bacchi, 2000).

인구문제 역시 인구수, 인구구조 등 드러나는 현상에만 주목하면 가치 중립적인 문제처럼 보이나, 실제로는 다른 어떤 사회정책들보다 정치적·이념적 행보 속에 위치해 왔다. 과거부터 인구수는 국가 등 공동체의 힘과 영향력, 노동력을 통한 국부(國富)수준을 보여주는 것으로 중요한 정치적 관심사였다. ‘인구=국력’이라는 논리, 국가경쟁력 강화 목적의 총인구, 출생아수에 대한 관심이 출산장려로 이어진 사례는 프랑스, 1920년대 이탈리아 파시스트 정부, 1930년대 독일 나치, 최근 러시아 푸틴 정부 등 다수 국가에서 발견된다.

또 다양하고 복합적인 사회 구조적 원인이 얹혀 있는 인구문제의 속성상 정치적 이념, 가치에 따라 문제 규정과 해법이 달라 사회갈등의 요소로 작용하기도 한다. 출생 감소라는 객관적 상황을 두고 국가 위기, 안보 위기 혹은 가족 위기 등으로 문제화하는 것, 어떤 문제는 드러내고 어떤 문제는 감추는 것, 어떤 제안은 채택하고 어떤 제안은 거부하거나 지연시키는 것은 인구 현상이 문제화되고 정책화되는 과정이 지극히 정치적인 과정임을 보여준다.

이 연구가 특히 뮈르달 부부의 인구정책 구상을 분석하면서 주목하고자 하는 것은, 인구 현상을 둘러싼 매우 논쟁적이고 민감한 딜레마들을 다루는 방식이다. 출산 증가를 옹호하는 출산장려(pronatalism)는 피임, 낙태 옹호와 양

립할 수 있는가? 여성의 몸, 재생산(reproduction)에 국가가 개입하는 출산 장려는 여성의 인권, 페미니즘과 양립할 수 있는가? 아동 수(quantity)를 늘리려는 정책 방향은 아동 삶의 질(quality) 제고와 양립할 수 있는가? 이 문제들은 현재 한국 사회의 저출산 문제 논의과정에서도 충분히 해소되지 못한 딜레마들이다. 뮈르달 부부는 인구정책 구상 속에서 완벽하지는 않지만, 이 딜레마들을 해결하고자 했다. ‘출산장려’, ‘인구문제, 인구정책’이라는 보수적 색채의 논쟁적 수사가 어떻게 새로운 방식으로 재규정될 수 있는지 가능성을 제시하고자 하였다.

연구방법은 문헌 검토와 역사적 고찰이다. 1930년대 전후 스웨덴의 인구 상황, 정치적 지형, 정책 변화 등 역사적 사실을 담은 문헌(Carlson, 1990; Källemark, 1980; Stanfors, 2014 등), 뮈르달 부부의 인구정책 구상이 담긴 문헌들과 그에 대한 소개 및 비평 연구들을 분석자료로 활용했다. 「인구문제에서의 위기」(Myrdal & Myrdal, 1934)는 스웨덴어 버전으로만 접근 가능해, 그 내용을 영어로 소개한 군나르 뮈르달의 논문들(Myrdal G., 1938:1940:1987), 가족 및 젠더 이슈에 특히 주목한 알바 뮈르달이 1941년 발간한 저서 「국가와 가족(Nation and Family)」²⁾의 내용을 검토하였다.

논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 1930년대 스웨덴의 인구 및 사회·경제적 상황과 기존의 인구 담론 지형을 살펴보고, 뮈르달 부부는 당시 상황을 어떻게 문제화했는지 검토한다. 3장에서는 뮈르달 부부가 인구문제 해법으로 제시한 정책구상의 핵심 원칙과 전략을 검토함으로써, 인구정책을 어떻게 개념화했는지, 인구정책을 통해 어떤 목표와 가치를 실현하고자 했는지, 앞서 제시한 여러 딜레마를 어떻게 다루었는지 분석한다. 4장에서는 뮈르달 부부의 정책구상이 실제 공론화, 정책화되는 지형을 분석하고, 5장에서는 분석 결과를 토대로 향후 한국의 저출산 담론 구성과 대응 방안 마련을 위한 제언을 제시하고자 한다.

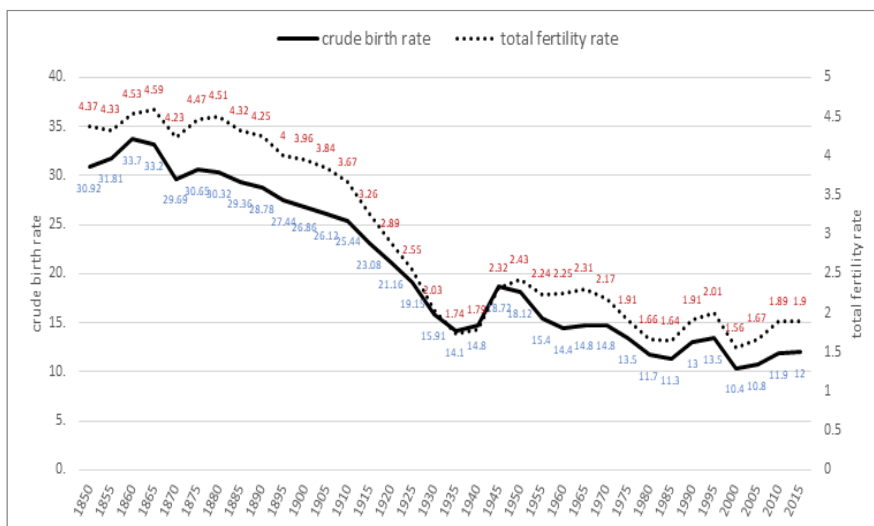
II. 인구 담론 전환의 배경과 인구문제 규정

1. 1930년대 스웨덴의 출산율 감소 및 사회·경제적 상황

1930년대 스웨덴의 가장 큰 문제 중 하나는 인구문제였다. 사실 출산율 하

2) 초판은 1941년에 발간되었는데, 1968년 발간한 paperback 판을 검토했다.

락은 19세기 후반부터 산업화가 진행됨 대부분 유럽 국가에서 관찰된 현상이었으나, 스웨덴 출산율 저하는 특히 현저했다(Carlson, 1990:2-4; Källemak, 1980:38-9). 출산율이 저하되기 시작한 것은 1880년대부터였다. 1899-1901년 조출생률(crude birth rate)이 26.8이었는데, 1901-05년 26.1, 1916-20년 21.2, 1926-30년 15.9로 계속 감소했고(Myrdal, 1939: 725), 1933년에는 13.8을 기록했다(Myrdal, 1940:45). 1850년부터의 합계출산율, 조출생률 추이를 제시한 [그림 1]에도 1930년대 중반 출산율 급감은 명확히 드러난다. 1930년대 초반 무렵, 스웨덴은 유럽에서 가장 낮은 수준의 출산율을 가진 국가가 되었다.³⁾



주: 조출생률(crude birth rate)은 15-49세 여성 1,000명당 연간 출생아 수임. 특정 1년간의 총 출생아 수를 당해연도 해당 연령 여성 수로 나눈 수치를 1,000분율로 측정함. 합계출산율(total fertility rate)은 15-49세 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타내며 연령별 출산율의 총합으로 측정함. (출처 : 통계청 통계표준용어 및 지표 설명)

자료: UN DESA ; Gapminder가 제공한 Total fertility rate/Crude birth rate in Sweden 자료를 토대로 작성함. 원출처는 World Population Prospects 2019임. (2021년 1월 28일 추출)

[그림 1] 스웨덴의 합계출산율, 조출생률 추이 (1850-2015년)

스웨덴에서는 비교적 늦게 산업화가 시작됐지만, 1870년대 이후에는 급속하게 진행됐다. 1870년 스웨덴은 농업인구가 전체의 70%를 넘었는데, 1910

3) 1931-35년 다른 나라의 조출산율 값은 다음과 같았다. 벨기에 16.8, 덴마크 17.7, 독일 16.6, 웨일스 15.0, 핀란드 19.5, 프랑스 16.5, 이탈리아 23.3, 네덜란드 21.1, 노르웨이 15.2, 스위스 16.4(Fujita, 2009 : 88).

년에는 50% 이하로 떨어졌고, 1930년대 후반에는 1/3에 미치지 않게 되었다. 도시화도 급속하게 진행됐는데, 1900년 21.5 %에 불과했던 도시 인구는 1934년 34%로 증가했다. 이런 상황에서 1840년부터 1930년까지 스웨덴 전체 인구의 약 1/4이 미국 등 북아메리카로 이주했다(Carlson, 1990). 1930년대 들어 대공황의 여파가 스웨덴까지 이르고, 1931년에는 실업률이 25%를 넘어섰다. 1932년에는 경제위기에 거의 속수무책인 상황이 되었다(Fujita, 2009:76).

Källemark(1980: 40-50)는 1930년대 스웨덴의 출산율과 결혼율의 특징을 다음과 같이 제시했다. 첫째, 출생률이 급격히 하락하고 인구 재생산율이 100%대를 밑도는 심각한 상황이었다. 둘째, 지역 간 출산율이 분명한 차이를 보였는데, 북부에서는 이전과 동일하게 높은 출생률이 유지되고 있었지만, 남부는 낮은 출산율을 보였다. 셋째, 농촌에 비해 도시 지역의 출생률 하락세가 뚜렷했다. 넷째, 소득이나 사회적 지위 등 사회경제적 변수와 출산율 간에 부정적인 상관관계가 나타났다. 고소득층과 저소득층은 대체로 출산율을 유지한 데 반해, 중간층은 낮아지는 경향을 보였다. 다섯째, 결혼의 일반화, 조기화 경향이 나타났다. 혼인율의 완만한 상승은 20세기 들어 나타난 새로운 현상이었지만, 동시에 출산을 회피하는 사람도 증가했다. 당시 스웨덴 출산율 저하는 주로 기혼 부부의 급속한 출산 감소에 기인했다. 15-45세 기혼여성 천 명 기준 출생아 수가 1900년 274명에서 1933년 114명으로 감소했는데, 스톡홀름을 중심으로 한 도시에서 현저했다.

2. 1930년대 스웨덴의 출산율 감소 및 사회·경제적 상황

당시 출산율 감소는 스웨덴만의 문제는 아니었으며, 1918년 이후 서유럽에서는 출산장려 운동이 가시화되었다. 그 기저에는 유럽 백인의 출산율 감소, 유색 인구증가에 대한 염려, 두려움 등 민족주의적 감성, 동기가 자리 잡고 있었다(Carlson, 1990:xiii). 스웨덴에도 신멜터스주의, 우생학 등 유럽 사회에서 유행한 인구 담론들이 등장했다. 1930년대 인구 위기가 스웨덴 사회 전체의 관심을 끌 만한 국가적 쟁점이 되면서, 다양한 목소리들이 등장하기 시작했다. 크게 정치적 이념을 기준으로 두 부류의 담론 지형이 형성됐다.

한 축에서, 우익당(höger)을 중심으로 한 보수주의자들이 출산율 하락 상황을 국가, 민족 존립 위기로 문제화하며 정치적으로 쟁점화했다(미야모토, 2003:94). 특히, 극우 집단은 인종위생학(race-hygiene)을 근거로 스웨덴인

의 우수한 유전적 자질 보호를 위해, 자민족에 제한된 출산장려를 피력했다(Carlson, 1990:18-20).⁴⁾ 이들은 인구문제를 개인의 윤리, 도덕, 가치의 문제로 환원했다. 도시화, 산업화의 부작용으로 성적 윤리, 가족 윤리가 흔들리면서 성적 문란, 출산 기피 현상이 나타났고, 이것이 스웨덴 민족의 혈통과 존립 자체를 위협한다고 주장했다. 비혼, 피임을 죄악이라고 여겼고, 기혼여성의 역할을 가족, 육아에 한정하면서 고용에 반대했다.

따라서 인구 위기 해법은 피임 규제, 출산장려를 위한 징벌적 정책 도입 등 개인의 재생산 행위를 규제하는 것이었다. 우익당 집권 시기인 1910년과 1911년에 제정된 피임방지법(preventivlag)이 대표적이다. 이 법에 따라, 신문이나 라디오를 통해 피임기구를 광고, 제공하는 것이 금지됐다(Kälvemark, 1980:50-51). 1930년대 경제 대공황이 시작되자, 1934년 보수당은 공공부문에서 기혼여성의 고용을 금지하자는 법안을 9개나 발의했다(홍기빈, 2011:218).

다른 한 축에 있던 진보 진영은 인구문제의 과도한 정치 쟁점화를 강하게 경계하며, 모호하고 수세적인 입장을 취했다(홍기빈, 2011:210). 이러한 입장은 단지 정치적 고려 때문이 아니었다. 당시 사민당, 노동운동에 강력한 사상적 영향을 미쳤던 신멜더스주의(Neo-Malthusianism)에 기인한 것이었다. 신멜더스주의는 다산(多産)이 빈곤과 실업의 핵심 원인이기 때문에, 만혼과 피임 등을 통해 출산율을 낮추는 것이 바람직하다고 여겼다. 이들에게 출산율 저하는 생활 수준의 상승이나 고급문화의 지표로도 여겨졌다. 마르크스의 과잉노동론과도 연결돼, 인구증대는 노동력 가치를 억제하고 생활 수준 상승을 억제하기 때문에, 노동자에게 불리하다는 사고가 노동운동 전반에 만연했다(미야모토, 2003:94).

신멜더스주의자들은 1910년, 1911년에 제정된 피임방지법의 폐지, 임신 중지의 부분적 합법화 등을 주장했다(Myrdal, & Myrdal, 1934: 26-49; Carlson, 1990: 11-15). 이는 이후 스웨덴에서 피임, 임신 중지 등 재생산권을 둘러싸고 비교적 사회적 합의가 수월했던 배경으로도 작용한다. 1934년

4) 우생학(eugenics)이 극우, 보수당의 전유물은 아니었다. 1900년대 초부터 유럽대륙 및 영국, 미국 등에서 신생 과학으로 존중받았고, 스웨덴에서도 좌우 진영을 막론하고 널리 수용되었다. 뫼르달 부부는 민족, 사회계층 간 유전적 자질의 차이를 주장하는 우생학, 그 대표 사례인 독일 나치즘은 사이비 과학이라고 비판하며 선을 그었다. 하지만 지적장애인, 정신질환자에 대해서는 우생학적 근거를 들어 불임 유도과 강제를 옹호했다(Myrdal, Alva & Gunnar, 1934: 67-70; 신정완, 2017 재인용). 이 사실은 1997년 언론인 자렘바(Zaremba)의 보도로 엄청난 비난을 받았고(메리 힐슨, 2010: 115), 이들에 대한 부정적 평가의 중요한 근거로 작용한다.

보수당의 발의로 공공부문 여성고용 금지 법안이 발의되었을 때, 사민당과 자유당은 여성운동과 단결해 이에 반대하는 대중 집회를 열고 저지 노력을 했다(홍기빈, 2011:218).

3. 뮈르달 부부의 인구 담론 전환 시도 - 인구문제 규정과 원인 진단

1900년대 초반 사회경제적 위기와 출생률 감소에 대해, 정치이념으로 양분되어 각기 다른 방식으로 문제를 인식하고 대응하는 상황에서, 뮈르달 부부의 저서 「인구문제에서의 위기」가 출판됐다. 뮈르달 부부는 보수와 진보 양측의 인구문제 인식을 모두 비판했다.

보수 진영에 대해서는, 인구문제를 성 모럴로 환원시키는 것은 잘못됐다고 지적했다. 출산장려를 위해 규제적, 통제적 수단을 동원해 여성을 가사노동에 묶어두려 하고 개인의 생활양식을 강제로 과거로 되돌리는 것은 시대착오적이며 불가능하다고 비판했다(Myrdal & Myrdal, 1934: 164-172). 진보 진영에 대해서는, 인구감소의 장기적 영향을 도외시켰다고 비판했다. 인구증가가 노동력 가치 저하와 삶의 질 하락으로 이어진다는 이유로 인구감소를 환영하는 사고, 급진전 중인 기술발전에 대한 고려 없이 자연 인구와 고용을 직접 연결하는 사고는 근시안적이라고 지적했다. 군나르 뮈르달은 출산율 저하가 초래할 장기적 경제적 파급효과를 우려했다. 단기적으로는 바람직한 경제효과를 가져다줄 수 있지만, 중장기적으로는 그것을 압도하는 수준의 부정적 영향을 끼칠 것이라고 전망했다(Myrdal G., 1940; Fujita, 2009: 81-83 재인용).

보수 진영은 출산율 감소 상황을 사회문제로 인식했지만, 문제 규정이 민족주의, 인종주의, 성차별주의에 기반하여 문제를 규정했다. 진보 진영은 신멜테스주의에 기반하여 출산율 감소 상황을 문제로 인식하지 않았다. 정치이념에 기반한 양극단의 문제 인식 오류를 비판하며, 뮈르달 부부는 문제 상황에 대한 철저한 조사와 분석을 통해 문제를 규정하고자 했다. 그들은 스웨덴 국민의 고용, 가구소득과 지출, 주거, 영양 섭취, 결혼과 이혼, 출산 등에 대한 객관적 통계자료를 제시하면서 생활여건과 삶의 질 전반의 실태를 분석했다.

분석 결과, 인구문제의 진정한 원인은 산업화와 도시화에 따른 사회 자체의 복합적인 변화, 그리고 이에 따른 사람들의 생활 방식의 변화, 의식의 변화에 있음을 규명했다. 구체적으로는 주택문제, 청년 실업 문제, 출산과 육아 비용 문제 등이 출산 결정을 어렵게 만들고 있음을 발견했다(Myrdal & Myrdal,

1934; Myrdal A., 1968).

첫째, 열악한 주거 환경을 지적했다. 군나르 뮈르달은 도시의 노동자 계급이 사는 과밀, 불량 주택이 그 가족의 삶에 미치는 영향에 지대한 관심을 가졌다. 당시 스웨덴은 급속한 도시화가 이루어졌지만, 도시 지역의 주택 공급이 이를 따라가지 못했다. 그 결과 도시 거주자들의 주거 환경은 매우 열악했다. 1930년대 초, 스톡홀름에서는 35.5%가 단칸방에 살았고, 25.7%가 방 2개가 있는 집에 살았다. 목욕탕, 샤워 시설도 없는 주택은 전체의 85%에 달했다. 스톡홀름 다음으로 큰 도시인 예테보리(Göteborg)의 경우, 1인당 거주면적이 5평에 불과했다. 뮈르달 부부는 과밀하고 열악한 주거상황이 가족을 늘리는 데 큰 장애가 된다고 지적했다(Myrdal & Myrdal, 1934: 125-151; 미야모토, 2003: 95 재인용). 이후 주택위원회를 통해 심층 조사한 결과, 아이가 많은 가족은 다른 가족보다 주거 환경이 더 열악하고, 이는 성인보다 아동에게 더 심각한 영향을 미친다는 사실을 확인했다(Myrdal, 1938: 212).

둘째, 실업 문제의 악영향 특히, 청년실업의 문제를 지적했다. 당시 실업은 25세 이하의 노동자에게 집중되었고, 이것이 출산 의향을 떨어뜨린다고 지적했다. 주거 환경도 열악하고, 실업으로 미래가 불안정한 상황에서 젊은 부부가 출산을 기피하는 것은 지극히 합리적인 행동이라고 보았다. 출산·육아 비용을 감당하는 것이 어려운 현실도 함께 지적했다(미야모토, 2003: 95-6).

셋째, 가족 내에서 아동은 추가적인 노동력이 아니라, 추가적인 비용(cost)이자 부담(burden)이 된 현실을 지적했다. 무자녀 가구와의 소득·지출 비교를 통해, 유자녀 가구가 경제적으로 희생하고 있고 자발적 빈곤 선택을 요구하고 있음을 제시했다. 양육비용은 증가하는데, 소득은 정체되어 출생 아동 수가 감소할 수밖에 없다고 보았다(Myrdal A., 1968: 126). 뮈르달 부부는 아동 가족의 어려움, 아동 양육비용의 문제를 ‘계급’ 이슈가 아니라, 연령, 소득수준, 결혼지위 등과 관계없이 모든 시민의 문제라고 규정했다.

넷째, 뮈르달 부부는 객관적인 경제 여건뿐 아니라, 여성들의 변화된 인생관이라는 ‘주관적인’ 요인도 출산 감소에 중요하게 작용하고 있음을 지적했다. 과거에는 경제적으로 더 어려운 상황에서도 출산을 많이 했으나, 이제 여성도 고용을 통해 생활 수준 향상을 기대하게 되었다. 여성의 전통적 역할, 덕목으로 여겨졌던 출산과 육아가 이제는 새로운 인생관을 실현하는 데 장애로 여겨지고 있었다. 그에 따라 자발적 출산 기피 현상이 나타나고 있었다. 출산을 저하가 고소득층, 저소득층보다 중산층에서 두드러지게 나타난 것은, 주관적 의식변화의 영향이 중요하게 작용했음을 보여주는 것이었다.

당시 스웨덴 국민의 결혼연령은 상당히 높았는데, 알바 뮈르달은 충분한 경

제적 안정성을 확보하기 전까지 결혼을 연기하는 경향이 나타나고 있음을 지적했다. 1935년 기준 스웨덴의 평균 초혼 연령은 남성이 28.82세, 여성이 27.12세였다. 비혼 비율도 매우 높았는데, 1930년 센서스 자료에 따르면, 15세 이상 스웨덴 인구 전체의 44%가 독신이었고 이 중 약 9%만이 이혼, 사별로 인한 독신이였다(Myrdal, A. 1968: 35).

뮈르달 부부는 스웨덴 출산율 하락의 주요 요인으로 결혼한 부부의 출산 기피임을 밝혔는데, 그 원인을 아이를 갖게 되면 여성이 직장을 그만두어야 하는 구조에서 찾았다. 일반적으로 1900년대 초반 스웨덴의 여성 노동시장 참가율은 그다지 높지 않았고, 여성고용이 증가하기 시작한 것은 1970년대 이후부터라고 평가된다. 여성고용률이 높지 않은 상황에서, 여성의 경력단절, 일·가족 양립의 어려움으로 인구문제를 규정하는 것은 의아할 수 있다.

하지만 좀 더 자세히 살펴보면, 현실과 동떨어진 문제 인식이 아님을 확인할 수 있다. <표 1>을 보면, 당시 전체 여성의 고용률은 30% 수준에 머문다.

<표 1> 스웨덴 15세 이상 여성 고용률 추이, 1920-60년

(단위 : %)

연도	모든 여성 (all women)	미혼 여성 (single)	기혼 여성 (married)	결혼한 적 있는 여성 (previously married)
1920	26.9	52.4	3.8	24.6
1930	30.7	56.8	8.0	27.3
1940	29.3	58.2	9.3	26.4
1945	28.0	60.0	10.1	26.8
1950	29.5	61.7	14.1	29.1
1960	32.0	53.8	23.3	28.3

주: 풀타임 비농장 직종(non-farm occupations) 임금 노동(gainful employment) 종사비율.

자료: Silenstam (1970:105). Stanfors(2014: 518)에서 재인용.

하지만 결혼 상태에 따라 구분해 보면, 미혼과 기혼의 고용률 차이는 확연하게 나타난다. 미혼여성의 고용률은 50%를 넘고, 결혼과 함께 10% 미만으로 떨어졌다. 역사적 관점에서 여성 고용률을 분석한 Stanfors(2014)는 간과된 상당수의 파트타임 노동자, 농장 관련 일 종사자, 무급가족종사자까지 포함하면 수치가 더 높아질 것이라고 했다. 특히, 농촌 지역 여성 고용률이 과소 평가됐는데, 1920년 스웨덴 농촌의 여성 고용률이 19%였던 데 반해, 도시의 여성 고용률은 43%였다(Stanfors, 2014: 518, 533).

<표 2>는 남편 소득수준에 따른 부인의 임금노동 참여 비율을 보여준다.

〈표 1〉에서는 1930-40년대 기혼여성 고용률이 10% 미만이었으나, 〈표 2〉를 보면 남편의 소득수준에 따라 현격한 차이를 보인다. 성역할 규범이 강력한 상황에서도, 경제적 이유로 맞벌이를 해야 하는 가족의 수가 상당했음을 보여 준다.

〈표 2〉 남편 소득수준에 따른 부인의 임금 노동 참여 비율

(단위 : %)

	남편 소득(crs.)					
	2,000 미만	2,000-2,999	3,000-3,999	4,000-5,999	6,000-9,999	10,000 이상
부인 임금 노동 비율	32.8	33.3	28.6	21.7	17.6	14.6

자료: 1935-36년 센서스 자료. Myrdal A., 1968: 408

〈표 3〉은 기혼여성의 고용 지위에 따라 무자녀 비율과 평균 자녀 수가 얼마나 차이를 보이는지 제시한다. 고용되지 않은 여성과 비교해, 고용된 여성의 무자녀 비율은 2배로 증가했다. 평균 자녀 수도 약 1명의 차이를 보였다.

〈표 3〉 기혼여성 고용 지위별 무자녀 비율과 평균 자녀 수

(단위 : %)

기혼여성의 고용지위	무자녀 가족 비율	평균 자녀 수 (유자녀 가구만 포함)
전체 혼인 기간 동안 완전고용(fully employed)	39.4	2.06
전체 혼인 기간의 절반 동안, 완전고용	30.7	2.10
전체 혼인 기간 동안 부분적 고용(partly employed)	26.7	2.75
혼인 생활 중 일부 기간 고용(some employment)	22.5	2.68
혼인 생활 동안 전혀 고용되지 않음	18.3	2.92

자료: 1935-36년 센서스 자료. Myrdal A., 1968: 407

같은 현상을 보면서, 보수주의자들은 변화된 생활양식과 가치관이 가족 가치와 국가의 존립을 위협하는 문제로 규정했고, 기혼여성의 고용을 금지하려는 행보를 보였다. 하지만 뮈르달 부부는 가족 보호, 출산 장려라는 명목하에 여성의 고용을 금지하는 조치는 가족을 보호할 수도 없고, 출산을 증가시킬 수도 없다고 보았다. 제대로 보호 조치도 하지 않은 채 산업 변화의 광풍 속에 여성 노동자들을 내버려 둠으로써, 이들을 강요된 독신(forced celibacy), 강요된 무자녀(sterility) 상태로 내몰고 있다고 보았다. 이것은 사회가 현 상황을 스스로 조정할 능력이 없음을 보여주는 신호였다. 만일 사회가 결혼, 출산

과 같은 가족 형성을 장려하고자 한다면, 남성과 여성에게 가족을 구성할 자유를 부여하고, 일하는 여성에게 결혼하고 아이를 가질 수 있는 권리를 보장해야 한다고 했다(Myrdal A., 1968: 121).

요컨대 뮈르달 부부는 인구문제를 아동, 가족의 삶의 문제, 가족 구성과 일·가족 양립의 문제로 규정했고, 해법으로 아동 가족 지원을 중심에 둔 광범위한 사회경제적 구조개혁을 제안했다. ‘출산장려’에 부착되어 있던 보수성을 ‘사회경제적 개혁’이라는 진보성과 연결함으로써, 보수와 진보로 양분된 인구 담론 지형을 전환했다고 할 수 있다.

Ⅲ. 뮈르달 부부의 인구정책 구상 - 담론 전환의 방향성

이제 뮈르달 부부가 인구문제 해법으로 제시한 정책구상의 틀(framework)이 어떻게 구조화되었는지 살펴본다. 인구정책을 어떻게 개념화했는지, 어떤 원칙과 가치를 중심에 두고 구성하였는지, 앞서 언급한 여러 딜레마를 어떻게 다루었는지 검토한다.

1. 인구정책 규정(framing population policy)

1) 민주적 인구정책은 개인, 가족 관점에서 접근하는 것

1930년대 당시 인구문제에 대응하는 인구정책은 출산장려를 위한 피임, 낙태 등에 대한 직접적 통제, 기혼여성 고용 규제, 대가족에 유리한 복지 및 조세제도 도입, 이민 규제 위주였다. 표면적 현상에 천착하고 보수적 이념을 고수한 해법이었다. 뮈르달 부부는 새로운 인구정책을 제안하면서 기존의 국가주의, 인종주의와의 분리를 선언했다. 그들의 인구정책 구상에서 중요한 전제는 민주주의 준수였고, 개인과 가족의 권리와 행복이었다.

뮈르달 부부의 저서에는 ‘민주주의 규범’, ‘민주적 인구 프로그램’ 등의 용어가 반복적으로 등장한다. 군나르 뮈르달은 스웨덴의 인구문제에 대한 접근 방식이 독재국가⁵⁾의 접근과 달라야 하며, “독재국가에서의 인구정책의 목표는 자손 번식을 촉진하는 것(stimulate breeding of children)이나, 우리는 오직 평범한 사람들이 결혼하고 아이를 낳고자 하는 자연스러운 욕구 실현을 가

5) 우생학에 기반해 출산장려를 주창했던 독일, 이탈리아 파시즘 체제를 지칭한다.

로막는 방해물을 제거하고자 한다(Myrdal G., 1938: 208)”는 입장을 분명히 했다.

알바 뮈르달은 국가의 적정인구수 유지를 위해 특정한 출산 수준이 필요하지 않으며, 중요한 것은 가족 관점에서 이상(ideal)으로 생각하고 원하는 자녀의 수를 실현할 수 있도록 지원하는 것이라고 보았다. 개인의 선택을 존중하되, 다만 그 선택이 사회경제적 제약으로 인한 것이라면, 사회정책 개혁을 통해 개인, 부모가 원하는 것과 사회가 원하는 것 간의 균형을 이뤄갈 필요가 있음을 주장했다.

그가 ‘민주적 인구정책(democratic population program)’이라고 지칭하면서 새롭게 제시한 아이디어는, 인구정책의 목표가 사실(facts)과 가치(value) 양자로부터 추론한 결과로 수립되어야 한다는 것이었다. 따라서 인구정책의 목표는 고정적이지 않고, 이념에 의해 선택적으로 규정되지 않아야 한다. 여러 목표가 충돌하는 딜레마 상황이 발생할 경우(예컨대 출산율 증가 vs 피임 옹호), 민주적 인구정책은 사람들이 원하는 것에 주목해 풀어가야 함을 의미한다(Myrdal A., 1968:103-4). 객관적 생활조건에 대한 철저한 조사(survey), 통계분석, 주관적 가치의 변화 탐색 등을 통해 인구문제의 원인을 실증적으로 규명하고, 그에 따라 정책 목표와 방향을 수립한 뮈르달 부부의 시도는 기존의 이념에 치우친 주장들과는 확연히 다른 접근이었다.

당시 보수적 출산장려주의자들이 저출산 문제를 개인의 이기심, 국가와 사회에 대한 책임 의식을 상실한 윤리적 타락으로 규정하며 비난할 때, 뮈르달 부부는 “출산을 국가에 대한 의무라는 관점에서 생각해서는 안 되며, 자녀는 오직 자신의 행복을 위해 가져야 한다”고 했다(Myrdal G., 1938: 204). 인구정책은 개인의 자유라는 민주주의 규범을 훼손하지 않고 개인과 가족의 태도, 행위에 어떻게 영향을 줄 것인지를 관점에서 논의되어야 함을 분명히 했다. 오늘날까지도 출산문제를 국력, 경제 등 거시적 차원으로 논의하는 상황에서, 1930년대에 인구문제, 출산문제를 개인, 가족의 복지, 행복의 이슈로 제시한 것은 획기적인 시도라고 할 수 있다.

출산은 국가가 강요할 수 없고, 자녀를 몇 명 가질 것인지는 개인의 자유 선택으로 인정하는 인식의 전환은 ‘자발적 부모 됨(voluntary parenthood)’ 원칙에 반영됐다. 알바 뮈르달은 1941년 저서에서, 결혼과 출산에 대한 개인의 선택을 “국가도, 교회도, 고용주도, 부모도 간섭해서는 안 되는 기본적인 인권(human right)”이라고 했다. 출산을 의무, 애국과 연결해 권고하는 것은 비민주적이며, 출산과 관련해 국가가 개입하고자 한다면 그 이유를 분명히 제시해야 하고 그때도 (인권의 범위를 넘어선) 권력을 행사할 수 없음을 분명히

했다.

전 세계적으로 오랫동안 국가 주도의 통제적 담론 속에 존재해 왔던 임신, 출산의 문제가 개인의 인권 문제로 전환된 기점은, 1994년 카이로에서 개최된 국제인구개발회의(International Conference on Population and Development)였다. 이때 “인구정책의 목표는 인구수 조절, 국가발전에서 개인의 욕구와 권리에 초점을 맞추는 것으로 전환되어야 하며, 정책의 중심에는 재생산권⁶⁾을 포함한 인권, 삶의 질 향상, 성평등, 여성 권한 강화가 놓여야 한다”는 선언이 이루어졌다(UN, 1994; UNPF 2014; 김영미, 2018 재인용). 물론 카이로 회의 이전부터 인구정책의 목표, 담론 전환을 시도하기 위한 노력이 존재했지만, 그보다 훨씬 앞선 시기에, 스웨덴의 뮈르달 부부는 국가주의에서 개인의 욕구, 권리 관점에서의 인구 담론 전환을 선포했다.

2) 인구정책은 모든 사회정책을 아동·가족친화적으로 재편성하는 것

뮈르달 부부는 인구문제에 대응하는 ‘인구정책’을 별개의 정책 영역으로 보지 않았다. 전체 사회가 지향(해야)하는 목표, 가치와 별개로 검토될 수 없고, 전체 사회정책과 ‘유기적인 전체’로 통합되어야 한다고 주장했다. 따라서 인구 문제는 특별한 정책을 도입하는 것이 아니라, 전체 사회정책의 방향을 전환하고 강화하는 것(intensification and redirection of social policy)이라고 규정했다(Myrdal, 1968: 113).

출산율 감소 현상 이면에 놓인 사회경제 전반의 구조적 문제를 철저히 조사, 분석한 결과를 토대로 인구정책이 전체 사회정책과 유기적인 전체로 통합되어야 한다고 제안했다. 기존의 보수적 출산장려주의자들과 분명한 차별성을 보이는 지점이고, 동시에 인구문제에는 무관심했으나 복지국가 강화를 원했던 사민당의 수용과 지지를 획득할 수 있었던 지점이었다.

전체 사회정책을 재편성하는 방향은 ‘아동·가족 친화적’ 전환과 지원 강화에 방점이 찍혔다(Myrdal G., 1940: 207; Myrdal A., 1968: 113). 아동을 부모의 소유물로 보는 관념이 지배적이었던 상황에서, 뮈르달 부부는 아동을 국가의 최고 경제적 자산이라고 보았다.⁷⁾ 아동 양육이 가족 소관, 여성 책임이

6) 카이로 행동강령은 자유롭고 책임감 있게 자녀의 수, 간격 및 시기를 결정할 수 있는 권리, 그것을 실행하는 데 필요한 정보와 수단을 가질 권리, 최고 수준의 성 건강(sexual health)과 재생산 건강(reproductive health)을 확보할 권리로 재생산권리 개념을 정의했다.

7) 아동을 국가의 미래 자산, 노동력으로 보고 사회투자를 강조하는 관점은, 2000년대 이후 리스터(Lister, 2003) 등에 의해 현재 시민으로서의 아동으로 보지 않고 도구화한다는 비

라는 생각이 만연했던 현실에서, 아동에게 안정적 삶을 보장해야 할 책임이 국가와 사회에 있고, 아동을 위한 지출은 ‘사회 투자(social investment)’라고 피력했다. 알바 뮈르달은 1968년, 「국가와 가족(Nation and Family)」 새로운 판의 서문에서, 출산장려 접근(pronatalist approach)과는 구별된 ‘적극적 가족정책(positive family policy)’이라는 틀 속에 이와 같은 내용을 담았다(Myrdal A., 1968: xviii).

인구감소 문제는 사회 전체 구조를 개선하고 관리한다는 차원, 즉 예방적 사회정책의 차원에서 접근해야 한다고 보았고, 아동과 가족에 대한 투자가 대표적인 예방적 사회정책이라고 여겼다. 당시 다수의 빈곤한 가족들이 구빈법, 자선기관의 사후적 구제에 의지했던 상황에서(Kälvemark, 1980: 50) 아동, 가족에 대한 예방적 정책 아이디어는 새로운 전환적 관점이었다. 그것은 ‘사회적 공정’이라는 관점에서 바람직할 뿐 아니라, 경제성장을 위해서도 필요한 것으로 보았다(Myrdal & Myrdal, 1934: 197; Myrdal G., 1938). 군나르 뮈르달이 사용한 ‘생산적 사회정책(productive social policy)’, ‘예방적 사회정책(preventive social policy)’ 개념은 스웨덴 복지국가의 원형적 토대가 되었다.

이때 아동 지원정책은 빈곤층에 한정된 선별적 방식이 아니라, 소득과 상관 없이 모든 아동에게 지원하는 보편적 방식이어야 한다고 주장했다. 자원은 가족 규모를 고려해 더 공평하게 분배되어야 하는데, 수평적 재분배를 강조한 것이라고 볼 수 있다. 알바 뮈르달은 이 부분을 “민주적 인구 프로그램에 내포된 경제혁명(economic revolution)”이라고 표현했다(Myrdal, 1968 : 126).

요컨대 뮈르달 부부는 인구정책이 모든 사회정책을 아울러야 하고, 아동 가족 친화적으로 재조정되고 전환되어야 한다고 했다. 보편적인 예방적 사회투자정책으로서의 인구정책은 경제정책으로서도 작동 가능했다. 그들은 아동 가족 친화적 방향 전환을 위한 방안으로 아동을 위한 소비·지출의 사회화와 돌봄의 사회화를 제안했다.

첫째, 아동의 욕구를 사회화하기 위한 다양한 정책들을 제안했다. 출산 및 양육, 교육, 주거, 음식, 의복, 의료서비스 등 아동 양육과 관련된 제반 비용을 사회화하는 방안들을 포함했다. 이를 위한 개혁 방향은 개별 아동 가족의 양육 비용을 줄여주는 동시에, 아동들 사이에 존재하는 격차를 줄임으로써 계급 평등화를 이루는 데 초점을 맞춰야 함을 강조했다(Myrdal A., 1968: 126). 이와 함께 아동 사망률을 감소시키기 위한 다양한 조치를 주장했다. 의료서비스

판을 받았다. 하지만 아동 권리 개념조차 제대로 확립되지 않았던 1930-40년대 상황에서 아동의 삶의 질, 복지에 대한 공적 지원과 투자를 주장했다는 점을 고려할 필요가 있다.

를 개선하고, 엄마와 아동의 생활조건, 위생, 영양 상태가 개선되어야 한다고 제안했다.

둘째, 보편적 공공 보육·교육 시스템을 주장했다. 보편적 공공 보육·교육 시스템이 필요한 이유는, 젊은 부부의 양육 부담을 덜고 여가를 제공하기 위함이었다. 알바 뮈르달은 결혼하고 자녀가 생기면서 여가 시간이 줄어드는 것이 자녀를 낳지 않고 적게 낳는 원인 중 하나라고 보았다. 따라서 보육 기관의 운영시간을 저녁, 밤, 주말, 휴가 기간까지 연장할 수 있도록 하는 방안, 부모가 밤에 나간 사이, 개인 아이돌보미가 집으로 방문해 아이를 돌보는 방안 등을 제안하였다(Myrdal A., 1968: 122-5). 셋째, 시민의 삶의 불안정성을 제거하기 위한 정책도 제안했다. 여기에서 핵심은 실업, 고용불안이었다. 따라서 실직자 가족 지원, 고용 지원과 같은 고용정책도 인구정책이 포괄했으며, 생산적 사회정책으로 기능하게 했다.

2. 인구정책 구상의 핵심 원칙

정책의 방향과 정체성을 결정하는 것은, 정책에 내포된 원칙과 가치이다. 뮈르달 부부는 인구문제를 해결하기 위한 정책을 구상하면서, 반드시 고려해야 하는 원칙을 분명하게 제시했다. 원칙이라고 지칭하거나 명시하지는 않았지만, 정책구상 전반에 깔린 3가지 주요한 원칙들을 확인했다. 주요 원칙은 자발적 부모 됨, 아동 삶의 질에 대한 사회투자, 성평등이다.

1) 자발적 부모 됨(voluntary parenthood) 원칙

출산 증가를 주장하는 뮈르달 부부의 인구정책 구상의 중심에는 출산과 부모 됨이 개인의 선택, 자유로 인정돼야 한다는 ‘자발적 부모 됨’의 원칙이 놓여 있다. 이 원칙은 구체적으로 피임, 출산 제한과 낙태 옹호로 구현된다. 그들은 부모가 원치 않는 자녀를 억지로 출산하도록 함으로써 출산율을 높이려고 하는 시도를 거부했다(Myrdal & Myrdal, 1934; Carlson, 1990: 87).

먼저, 뮈르달 부부는 피임을 적극적으로 옹호했는데, 피임을 대중화해서 원하지 않는 아이의 출생을 감소시켜야 한다고 했다. 군나르 뮈르달은 실제로 다수 기혼자가 피임법을 사용하고 있는 상황에서, 피임을 규제해 출산율을 높이려고 하는 방식은 적절하지도, 효과적이지도 않다고 보았다(Myrdal G., 1938: 211-212). 알바 뮈르달은 1910년 제정된 피임방지법(피임약 판매, 광고 금지)으로 인해 사람들이 더 위험하고 효과적이지 않은 피임 기법에 의존하

고 있고, 상당수가 낙태를 하는 등 부작용이 발생하고 있음을 지적했다(Myrdal A., 1968: 197).

자신은 피임을 하면서, 타인의 피임 권리를 규제하는 것은 위선적이며, 시민의 동등한 권리를 부인하고 계급 특권을 보존하려는 시도라고 강하게 비판했다. 따라서 모든 시민에게 피임에 대한 접근권을 보장하고, 신뢰할 수 있는 정보를 제공하며, 피임 실천을 위한 상담과 기술적 자원을 지원하는 것이 사회의 의무라고 보았다(Ibid, 109-10).

출산장려와 피임 옹호는 ‘출생아 수’를 기준으로 본다면 상충하는 목표다. 하지만 뮈르달 부부는 피임법을 안전하고 적절하게 사용하도록 대중화해 원하지 않는 자녀 출생은 줄이되, 시민들이 원하는 시점에 더 아이를 가질 기회를 제공함으로써(Myrdal A., 1940: 218), 두 가지 상충하는 목표를 함께 달성하고자 했다. 피임에 관한 정보 확산을 막는 모든 법률과 규제를 폐지하되, 모든 아동, 청소년에게 피임에 대해 구체적인 지식을 제공하고 성교육을 실시함으로써, 성에 관한 관습, 관념을 사회적으로 재조정하는 경로로 삼아야 한다고 주장했다(Myrdal A., 1968: 115). 이와 같은 내용은 1994년 카이로 국제인구개발회의의 행동강령에 담긴 ‘성·재생산에 관한 건강과 권리’와 연결된다.

1936년, 스웨덴 인구위원회는 『섹슈얼리티 문제에 관한 보고서(Reports on the Sexual Question)』에서, 피임이 정상적인 자녀 수를 원하고, 출산 간격이 중요한 결혼생활에서 필요하다고 보고, 이를 옹호하는 입장을 발표했다. 출산 제고 목적을 위해 피임을 방해, 금지하는 것을 비판했고, 1910년 제정된 피임방지법의 폐지를 강력하게 주장했다. 또 합리적인 피임 정보 제공을 위해 학교, 성인 교육기관에서 포괄적 성교육을 실시해야 한다고 제안했다(Myrdal G., 1938: 212).

적극적으로 옹호한 피임과 달리, 낙태에 대해서는 소극적이고 제한적으로 옹호했다. 그들은 낙태를 인간 비극(human tragedy)이자 가족생활에 적합한 환경을 조성하지 못한 사회 실패(society's failure)로 규정했다. 법적이고 안전한 낙태를 지지한다고 하면서 의학적, 유전적, 윤리적(강간, 근친상간) 이유의 낙태는 옹호했지만, 사회경제적 이유에서의 낙태는 조심스럽게 반대했다. 대신, 보편적인 성교육 실시, 피임약제 보급, 낙태 상황까지 이르게 하는 사회경제적 상황에 대한 급진적인 개혁을 주장했다(Myrdal & Myrdal, 1934; Carlson, 1990: 87).

낙태 문제는 늘 치열한 논쟁의 중심에 놓여 있었고, 출산장려와 낙태 옹호간의 상충성은 풀리지 않는 난제였다. 1921년 의학적 사유로 인한 낙태를 합법화하는 법률이 개정되기 전까지, 스웨덴에서 낙태는 불법이었고 징역형, 강

제노역형의 중범죄로 처벌받았다(Hatje, 1974; Källemark, 1980: 51). 1934년, 낙태 허용 사유 확대를 원하는 사민당, 공산당 출신 국회의원들의 요구로 낙태위원회(Abortkommitté)가 발족했다. 여기에서는 기존의 의학적 이유 외에 윤리적, 우생학적(유전적 질환), 사회적 이유까지 포함하는 방안이 논의됐다. 우익당은 허용 범위 확대에 반대했고, 좌파 성향 여성운동 단체들은 낙태 처벌 반대와 사회적 이유까지 허용하는 방안에 찬성했다. 알바 뢰르달은 낙태 여성에 대한 처벌 금지는 찬성했으나, 사회적 이유 포함에는 반대했다⁸⁾. 1938년 법률이 개정됐고, 사회적 이유 대신 ‘사회의학적 이유⁹⁾’가 포함됐다(신정완, 2018: 115-116).

정리하면, 뢰르달 부부는 인구정책의 핵심 원칙으로 자발적 부모 됨 원칙을 제시해, 부모의 재생산권리가 출산장려보다 우선하는 것임을 분명히 했다. 하지만 피임 문제에서는 이 원칙을 적극적으로 반영했으나, 낙태 문제에서는 소극적이었다(Hatje, 1974: 32ff; Källemark, 1980: 57). 스칸디나비아 전역에서 피임, 성교육 캠페인을 이끈 Elisa Ottesen-Jensen은 “인구위원회가 피임 문제에서 지지했던 자발적 부모 됨의 아름다운 원칙을 낙태 문제에서 스스로 다리를 걷어차다”고 비판했다(Herman, 1992: 94). 이와 같은 여성주의 단체들의 비판을 상쇄할 수는 없지만, 뢰르달 부부는 사회경제적 이유의 낙태를 허용하기 전에 여성(특히, 임신한 여성)의 사회경제적 삶을 개선하는 것이 우선돼야 한다고 여겼다.

그들은 성교육, 피임교육과 같은 예방적 교육 접근과 별도로, 임신과 출산이 삶의 위협이 되어 낙태라는 불가피한 상황이 이르지 않도록 경제적·의료적으로 지원하는 방안을 제시했다. 보편적인 산전·산후, 산부인과 진료서비스 제공, 결혼 여부와 상관없이 모든 산모에게 출산급여(maternity bonus) 지급, 저소득 산모에게 출산 부조금(maternity aid) 추가 지급, 빈곤 여성 대상 출산 대출(maternity loan) 제공 등의 방안이 여기에 해당한다(Myrdal, A., 1968; Herman, 1992).

하지만 Ann-Katrin Hatje는 “1938년 낙태법은 비혼모들의 어려운 상황을 간과했고, 법의 목표가 수용할 수 있는 낙태 대안을 만드는 것이 아니라 비혼

8) 허용 시 낙태 급증으로 출산율에 부정적 영향을 미칠 것에 대한 우려, 빈곤 여성 낙태 증가라는 계급 불평등 이슈 제기, 진보적 사회정책 개혁을 통해 낙태의 사회경제적 필요를 제거한다는 인구위원회의 취지 훼손 등이 고려되었다(Hatje, 1974; 신정완, 2018: 115 재인용).

9) 산모 건강이 열악한 상황에서, 이미 자녀가 많아 추가 출산 시 아이들을 잘 양육할 가능성이 매우 낮은 경우가 이 사유에 해당한다.

모를 ‘존중받는다(respected)’ 사회구성원으로 만드는 데 있었다”고 자조적으로 평가했다(Hatje, 1974: 39, 4, 191, 196; Herman, 1992: 58 재인용). 비혼 모 지원정책안은 제시했지만, 낙태 불법화로 어려움을 겪는 비혼모들의 삶을 개선하기에는, 그 실행은 더디거나 미미함을 고집었다.

2) 아동 삶의 질(quality)에 대한 사회투자 원칙

뮈르달 부부는 출산 감소에 대응하는 인구정책이 대체로 출생아 수 증가라는 ‘양적 목표’에 관심을 집중한 데 반해, ‘질적 목표’에 집중해야 한다고 주장했다. 당시 인구의 ‘질(quality)’에 관심을 보인 것은 주로 인종주의자, 우생학 신봉자들이었다. 하지만 뮈르달 부부는 인종적, 우생학적 관점의 인구 질 논의를 비판했고, 이들과 분명히 선을 그었다. 군나르 뮈르달은 인구 구성이 매우 동질적인 스웨덴 사회에서 인구의 질(quality)에 대한 관심은 인종적 차이가 아니라, 영양, 건강, 주거, 교육, 훈련의 결핍 혹은 열악함과 같은 삶의 질, 인적자원의 질과 관련된 것이라고 분명히 했다(Myrdal G., 1938: 208).

따라서 인구문제에 대한 대응에서, 모든 시민(특히, 아동, 청년)에게 양질의 생활(성장)환경을 제공하는 것이 무엇보다 중요하다고 보았다. 평균적인 삶의 질 향상, 모든 시민에게 영양, 건강, 주거, 교육 등의 영역에서 평균적인 생활 수준을 보장하는 것이 인구정책의 목표로 설정되어야 한다고 했다. 알바 뮈르달은 모든 아동에게 평균적인 생활조건을 보장하기 위해 국가의 재원과 재분배를 위한 혁신적 정책이 마련되지 않는다면, 출산을 제고를 바라면 안 된다고 하면서 ‘질 우선의 원칙’을 분명히 했다(Myrdal A., 1968: 107-8).

그렇다면, 아동 수(quantity)를 늘리려는 정책 목표와 아동 삶의 질(quality)을 높이려는 목표는 상충하는가? 뮈르달 부부는 두 가지 목표는 배타적으로 상충하는 것이 아니라, 연결되어 있다고 보았다. 군나르 뮈르달은 스웨덴에서는 아이가 있는 가족의 생활 수준이 특히 열악하다는 사실에 주목했고, 그로 인해 젊은 세대가 출산을 회피한다고 보았다. 아동, 가족의 경제적 부담을 높이고 생활 수준을 높이면 출산을 선택할 수 있다고 보았다. 또 교육, 훈련 등 아동, 청년의 인적자원 향상에 투자하면, 여기에 관심을 가진 부모는 자녀를 더 낳게 될 수 있다고 했다. 따라서 질적 목표는 양적 목표 실현으로도 연결되고, 실제 두 목표가 충돌하지 않고 함께 가야 한다고 주장했다(Myrdal, 1938: 208).

질적 목표 실현을 위한 정책적 노력은 양적 목표 실현과 무관하게 그 자체로 아동의 복지와 삶의 질 수준을 높이고, 가족의 양육 부담을 완화해 가족의

생활 수준을 높이기 때문에, 인구정책을 질적 목표에 맞추는 것이 안전한 방법이라는 주장도 했다. 설사 아동 가족 지원이 출산 증가로 직결되지 않는다고 하더라도, 아동의 생활 수준과 삶의 질을 개선하는 것만으로도 의미가 있다는 것이다. 스웨덴은 아동복지 수준이 매우 미흡해, 아동 가족 지원은 사회투자자의 기능도 수행한다고 보았다(Ibid.).

만약 아동 양육의 비용 부담을 개별 가족에게 전적으로 둔다면, 모든 아동의 질적 향상도, 아동 수의 증대도 요원할 것이라고 보았다. 아동 양육으로 인해 가족이 빈곤해지고 생활 수준이 하락하게 되서는 안 되며, 아동으로 인한 가족의 경제적 부담은 아동이 없는 가족을 포함해 전체 사회가 함께 나눠야 한다고 주장했다. 즉, 아동 비용의 사회화, 아동 욕구의 사회화(socializing children's needs)를 통해 수평적 소득재분배가 이루어져야 한다는 것이다.

3) 성평등(gender equality) 원칙

뮈르달 부부의 전반적인 정책구상의 기저에는 성평등, 여성 권리 향상, 여성 해방에 대한 지향이 분명하고 섬세한 방식으로 자리 잡고 있다. 먼저, ‘자발적 부모 됨’의 원칙의 최대 수혜자는 여성이었다. 결혼, 출산, 다산에 대한 강요, 간섭을 받는 주된 대상은 여성이었기 때문이다. 결혼과 출산이 누구의 강압, 강제도 아닌 개인의 선택이어야 한다는 선언은, 여성의 인권과 자유 보장을 선포한 것이었다.

무엇보다 뮈르달의 성평등 정책의 핵심은 ‘기혼여성의 동등한 고용권리 보장’에 있다. 알바 뮈르달은 ‘여성(특히, 결혼한 여성)이 생계를 유지할 권리’를 보장하는 개혁이 필요하다고 주장했다(Myrdal A., 1968: 120). 그가 제안한 인구정책 목표와 내용을 보면, 일하는 엄마를 보호하는 것, 여성의 양육 부담을 줄이는 것이 핵심이다. 그는 가족을 보호한다는 명목하에, 출산장려라는 목표 달성을 위해 여성의 고용을 금지하거나 보호하는 것은 가족 보호에도, 출산장려에도 전혀 효과가 없다고 비판하면서, 여성의 노동권 보장, 양육의 사회화(나아가 아동의 제반 욕구, 비용을 사회화)를 주장했다.

이후 사민당 재무부 장관 비그포르스(Wigforss)가 인구문제 관련 여성의 권리를 논의하는 기혼여성 고용위원회(Committee on the Married Women's Paid Employment)를 구성했다.¹⁰⁾ 이 위원회에서는 기혼여성이 공적·사적

10) 자유당 의원이자 페미니스트였던 헤셀그렌(Kerstein Hesselgren)을 의장으로, 사민당 대표로 알바 뮈르달을 서기로, 노동조합 여성 활동가, 여성주의에 반대하는 남성의원 2명까지 총 5명 위원 중, 3명이 여성인 당시로서는 매우 보기 드물었던 조합으로 위원회를 구성했다(홍기빈, 2011: 218-9).

기업에서 일할 권리를 제한하고 금지하는 모든 법안 거부, 약혼·결혼·임신·출산을 이유로 한 여성 해고 금지, 결혼·임신한 여성의 퇴사를 유도하는 보상 금지, 여성 공직 진출의 동등한 기회를 부여한 1923년 Eligibility Act의 강력한 실행, 종교기관·사법부·군대 등의 여성 배제 재검토, 여학생에게 농업 및 숙련 무역 특화 직업 및 전문 교육 실시, 파트타임 노동 가능성 증진, 기혼여성이 자신의 이름을 유지할 권리 검토, 일하는 엄마와 가내 노동자 자녀를 위한 커뮤니티 돌봄 등을 제안했다. 이 중 첫 번째, 두 번째 제안은 1939년 입법화됐고, 나머지 제안들은 전후에 입법화됐다(SOU, 1938:339-349; Herman, 2010: 96).

그렇다면 출산장려와 여성의 인권, 페미니즘은 과연 함께 추구될 수 있는가? 뮈르달 부부는 스웨덴의 출산 감소에 대한 위기의식을 계기로, 인구문제를 ‘아동 가족의 삶의 질 문제’, ‘여성의 일-가족 양립 문제’로 엮어 그간 이념적 저항으로 수용되지 못했던 사회경제정책 개혁을 시도했다. 이를 통해 그간 페미니스트, 여성단체들이 요구해 왔지만 수용되지 못했던 복지·의료 정책, 성평등 고용정책들이 정치적 공론장에 등장했고 단계적으로 정책화됐다. 출산장려, 가족 보호라는 외피는 보수주의자들의 가치에 부합했고, 그 외피가 가진 시대착오적 이념은 권리를 실현하고 삶을 보장하는 정책으로 대체되어 실질적 변화를 끌어냈다.

알바 뮈르달의 성평등 관점은 양육, 가사에서의 남성, 아버지의 역할을 강조한 것에서도 확인된다. 아버지의 양육 참여는 아동의 성장과 행복을 증진하고 여성에게 자유를 부여한다고 보았다. 1938년 라디오 방송에서 자녀에 대한 아버지의 무관심, 무책임을 “잊혀진 아버지(The Forgotten Father)”라고 지칭하면서 비판했다. 1941년 의회에 제출한 보고서에는 남학생에게는 요리, 여학생에게는 수선 기술을 교육할 것을 제안했으며, 아버지의 책임을 강화하기 위해 ‘6시간 노동일(sic-hour workday)’을 주장했다(Herman, 2010: 88).

알바 뮈르달은 성평등한 노동권 보장, 자녀 양육(비용과 돌봄)의 사회화, 피임 권리 보장, (제한적이지만) 합법적이고 안전한 낙태 선택권 보장, 남성의 양육 책임 강화를 위한 노동시간 단축, 성역할 변화를 위한 교육 시행 등 광범위하고 포괄적인 성평등 사회정책을 인구정책 구상 속에 담았고, 적극적으로 제안했으며 정책화하고자 했다. 혹자는 알바 뮈르달을 출산장려주의자로, 혹자는 페미니스트로 상반된 평가를 한다. 하지만 1930-40년대 그가 스웨덴 사회에 던진 정책구상과 아이디어들이 오늘날 성평등한 스웨덴을 구축하는 주춧돌, 맵아로 작용했다는 것은 분명한 사실이다.

IV. 인구정책 구상의 실현 - 제안된 정책, 채택된 정책

이제 뮈르달 부부의 정책구상이 실제 공론화, 정책화되는 과정을 살펴보자. 「인구문제에서의 위기」가 출간된 다음 해인 1935년, 스웨덴 의회에서는 인구 문제가 크게 다뤄졌고, 인구문제에 대한 조사위원회 설치를 요구하는 목소리가 높아졌다(Myrdal A., 1938: 202). 사민당 정부의 사회부 장관인 뮐러(Gustav Möller)는 1935년 5월, 인구위원회를 발족시켰다. 뮈르달 부부의 인구정책 구상안들은 인구위원회(1935-38년), 인구연구위원회(1941-1946년)에서 활발하게 논의되었다.

보수당과 사민당 양측의 인구 담론을 비판하면서 둘을 연결하고자 한 뮈르달 부부의 새로운 시도는, 인구위원회 활동을 매개로 양 진영의 ‘배척’이 아닌 ‘절충’이라는 길로 나갔다. 한편으로 보수당은 기본적으로 가족을 사회의 기초로 보았기 때문에, 뮈르달 부부가 제안한 가족지원정책에 대해 상당한 관심을 갖고 전향적인 입장을 취했다. 결국 인구문제를 개인의 도덕 문제로 간주했던 보수당이 모성부조 등 복지정책을 주창하기에 이르렀다.

다른 한편으로 당초 인구문제에 무관심했던 사민당은, 신멜더스주의를 고수하는 대의원들의 반대에도 불구하고, 1936년 사민당 전당대회에서 당시 사회부 장관이었던 구스타프 뮐러(Gustav Möller, 1884-1970)가 뮈르달 부부의 전략을 옹호했다. 이러한 입장 전환은, 뮈르달 부부의 인구전략 핵심인 보편적·예방적 사회정책 구상이 사민당이 추구하는 복지국가 전략 실현의 발판이 될 것을 간파했기 때문으로 평가된다. 가족을 지원하고 인구소멸 위기로부터 민족을 구제한다는 이미지가 보수층을 유인하면서, 국민(대중)정당으로서 입지를 강화하는 데 도움이 될 것이라는 정치적 판단 역시 작용했다(미야모토, 2003:102-3). 결과적으로 사민당은 뮈르달 부부의 인구정책 전략을 수용하고 1936년 가족정책을 핵심 선거 이슈로 제시해 45.9% 득표로 선거에서 승리했다. 선거 다음 해인 1937년은 다수 국민의 정치적 지지에 따른 선거 승리를 발판으로 많은 개혁 입법을 단행했다. ‘엄마와 아기들을 위한 회기(Riksdag of Mothers and Children)’라고 불릴 정도로 많은 개혁정책안이 의회에서 발의되었다(Myrdal, 1968: 166).

인구위원회의 논의, 입법화를 거쳐 여러 정책이 제안, 실행되었다¹¹⁾. 먼저, 산전·후 산모와 신생아에 대한 무료 진료제도(1935년 제안)와 출산수당

11) 미야모토(2003), 최성은(2016), 신정완(2018), Carlson(1990), Fujita(2009) 등을 종합적으로 참고했다.

(maternity bonus)과 출산 부조(maternity aid)(1936년 제안) 정책이 1937년 처음으로 통과됐다. 그리고 공적 사회보험에 가입한 여성을 대상으로 출산 휴가급여가 지급됐다. 출산수당은 보편수당, 출산부조는 빈곤층 산모 대상 공공부조의 성격을 갖는다. 위원회가 제안한 출산수당은 모든 산모에게 지급(75 크로나)하는 안이었는데, 자산조사를 거쳐 상위 소득 약 10%(연 소득 3천 크로나 이상)를 제외하고 지급하는 정부안이 최종 통과됐다.¹²⁾ 자산조사를 거친 했으나, 이는 스웨덴 최초의 보편적 복지정책으로 평가할 수 있다. 인구위원회를 통해 처음 통과된 법은 ‘출산’ 위험에 대한 소득보장이었고, 보편수당과 선별수당의 결합 방식을 택했다.

1938년에는 피임방지법이 폐지되어 피임용구 취급이 의약품 수준으로 자유화됐고, 허용 범위를 확대(사회적 사유 제외)한 낙태법 개정안이 통과됐다. 1939년에는 종업원 3인 이상 기업이 결혼, 임신, 출산을 사유로 여성 노동자를 해고하거나 감봉하는 것을 금지하고, 12주간 육아 휴가를 제공하는 법안이 통과, 시행됐다. 이렇게 1935년 발족한 인구위원회는 출산에 대한 의료적·경제적 지원, 피임과 낙태 권리 확대, 기혼여성 노동권 보장 등 뭉크달 부부가 적극적으로 제안했던 정책안들을 채택했다. 이는 가족, (출산, 임신, 피임, 낙태 등) 재생산이 ‘사적’ 이슈에서 ‘공적’ 이슈가 되었고, ‘규제, 관리’의 대상이 아니라 ‘지원’의 대상으로 전환되었다고 평가할 수 있다.

1939년 2차 세계대전이 발발해 논의가 중단됐으나, 1941년 2차 인구연구위원회가 발족해 인구문제와 정책 채택 논의를 이어갔다. 1940년대는 완전 보편 아동수당이 1947년 법이 통과돼 1948년부터 시행된 것을 제외하고는, 적극적 정책 채택과 시행이 이뤄지지 못했다. 1930-40년대 채택된 정책들의 경우, 산모·신생아 대상 무료진료를 제외하면, 주로 산모, 아동에 대한 경제적 지원 중심임을 알 수 있다. 또 여성의 일, 재생산에 관한 선택 자유를 제한해 온 규제를 완화하는 법안들이었다.

한편, 알바 뭉크달이 피임과 낙태 합법화와 함께 강조했던 성교육, 피임교육 등은 제안한 당시에는 채택되지 못했고, 1956년부터 공교육의 일부로 시행되었다. 낙태법은 1974년, 12주 이내 태아에 대한 산모의 낙태 선택권을 인정했다. 어린이집, 유치원에 대한 정부 재정 지원을 통한 돌봄 사회화의 경우, 인구위원회가 1934년과 1943년에 제안했으나 신설 보육 기관에 대한 미미한 금

12) 상위 10%를 제외한 것은 비용 문제보다는 고소득자 지원에 대한 노동자, 서민의 불만, 보편적 복지정책이 전무했던 당시 상황에서 복지 대상자로 취급받는 것에 대한 보수주의자의 불만을 고려한 것이었다(Myrdal A., 1968:324). 임신부 출산수당은 1955년에 모든 임신부로 확대됐다.

액만 지원하는 안이 통과되는 것에 그쳤다.

알바 뮈르달이 제안한 6시간 노동일(six-hour workday)은 1980년대 어린 자녀를 둔 부모의 노동시간 단축권으로, 일하는 배우자에 대한 개별과세는 1971년에, 여학생을 위한 직업훈련은 학교개혁법(school reform acts)으로, 성역할 규범에 도전하는 부모교육은 1970년대부터 학교 커리큘럼으로 더디지만 정책화됐다(Herman, 1992: 104). 돌봄 사회화를 위한 정책, 성역할 규범에 도전하는 정책들은 제안된 당시 즉각 정책화되지는 못했고, 40-50년 후에야 시행됐다. 이것이 의미하는 바는 기층에 뿌리 깊이 배태된 성역할 규범의 전환을 시도하는 정책 실현은 더디고, 담론 전환이 기층의 현실 변화까지 이어지기 위해서는 상당한 시간이 필요하다는 것이다. 하지만 1930-40년대 뮈르달 부부가 던진 성평등 사회정책의 맹아들이 이후 논쟁을 거쳐 실현되었고, 당장 현실에서 수용되지 못해도 변화를 위한 혁신적 아이디어를 제기하는 역할이 얼마나 중요한지 보여준다.

V. 스웨덴 인구 담론 전환이 한국 저출산정책에 주는 함의

1930년대 최악의 저출산 상황에서 제안된 뮈르달 부부의 새로운 인구정책 구상과 이를 수용한 스웨덴의 경험은, 현시점 한국의 초저출산 문제 해법에 어떤 시사점을 주는가?

2000년대 중반 저출산 문제가 사회적 이슈로 대두된 이후 국가 차원에서 적극적으로 해법을 마련해 왔지만, 현재 우리가 마주한 것은 합계 출산율이 1명이 안 되는 현실이다. 한국은 백 년도 채 되지 않는 짧은 시간 동안, 인구 ‘과잉’과 인구 ‘절멸’이 절체절명의 과업이 된 유례 없는 국가가 되었다. 스웨덴과 한국 간의 긴 시간 간극, 사회문화적 차이에도 불구하고 두 국가가 처한 상황의 본질 즉, 출산 감소를 초래한 객관적 원인(사회경제적 상황)과 주관적 원인(가치관)은 상당히 유사하다. 급격한 산업구조, 사회경제적 변화로 인한 경제적 불안정성과 심리적 불안 증가, 가족을 구성하고 일과 가족을 양립하는 것이 어려운 상황 등은 별반 차이가 없었다.

유사한 문제 상황에 있었지만, 두 국가의 해법은 확연하게 달랐다. 차이의 핵심은 정책프로그램이 아니라, 문제를 풀어나가는 해법의 방향과 가치, 그 기저에 놓인 담론이었다. 뮈르달 부부의 인구문제 해법은 단지 인구수 조절에 한정

된 특별한 정책 도입에 한정된 것이 아니라, 아동 가족 및 청년의 삶의 질과 안정성 보장, 성 평등 고용 및 양육지원, 성·재생산권 보장을 위한 총체적 사회경제정책 개혁, 교육개혁이었다. 이는 개인의 상황, 주관적 가치와 같은 미시적 차원에 주목하면서도, 향후 산업구조, 가족구조, 젠더관계 변화, 사회·경제의 지속가능성 등 거시적 차원을 전망했기 때문에 가능한 해법이었다.

반면, 2000년대 중반 한국에서 저출산 문제가 대두되었을 때, 한국 정부가 택한 방식은 국가 주도의 인구통제 방식이었다. 1960-70년대 가족계획사업의 출산억제 방식과 방향만 다를 뿐이었다¹³⁾. 그 기저에는 경제 발전, 국가경쟁력 강화와 같은 국가주의 담론이 놓여 있었다. 1차부터 3차까지 수립된 저출산 기본계획과 대책들에는 시대적 변화와 정책 당사자인 청년의 인식 변화는 반영되어 있지 않았다. 결혼, 출산을 개인의 선택으로 인정하고 지원하기보다, 인구관리 및 통제의 대상으로 인식했다. 결과적으로 청년들의 불신과 반발을 초래했고, 정책 효과도 떨어뜨렸다.

저출산 대책이 수립된 지 15년이 지난 2021년에서야, 4차 기본계획에서 인구통제 관점을 폐기하고 개인의 선택과 삶의 질을 보장하는 인권 관점을 반영했다.¹⁴⁾ 십여 년간의 대책이 효과가 없었던 이유가, 정책 자체보다 정책의 기저에 깔린 관점, 담론에 있을 수 있다는 비판과 반성의 결과라 할 수 있다. 스웨덴의 인구 담론 전환은 변화된 현실(고용 및 주거의 불안정성, 낮은 삶의 질, 높은 양육 부담)과 변화된 젊은 세대의 가치관(일을 통한 경제적 독립, 성평등한 고용과 돌봄, 결혼과 출산에 대한 선택 자유 추구)에 맞춰 국가의 역할을 변화시키는 것이 민주주의 국가의 방향에 부합하고 지속 가능함을 제시했다. 개인, 가족의 관점으로 전환한다는 것은 선언에만 그치는 것이 아니라, 이를 반영한 구체적인 정책으로 연결되어야 한다. 뮌르달 부부는 방향 전환만 제시하지 않고, 핵심 원칙과 이를 실현할 구체적인 정책들을 제시했다. 향후 한국의 저출산 대책 추진 시 고려해야 할 점들은 다음과 같다.

첫째, 결혼, 출산, 양육 등의 문제에서 개인의 선택, 자유(자발적 부모 됨)를 보장한다는 것은 단지 ‘불간섭’을 선언하는 것이 아니다. 낳아서 키울 권리, 낳지 않을 권리, 결혼·출산을 해도 계속 일할 권리를 적극적으로 존중하고 지

13) 1961년 설립되어 정부 가족계획사업 추진에 앞장섰던 대한가족계획협회가 2006년 인구보건복지협회로 명칭을 변경하고, 협회 사업을 출산억제에서 출산장려로 전환했다. 이후 저출산·고령사회 극복 대국민 홍보사업, 임신중절예방 사업, 결혼친화 미혼남녀 만남 사업 등을 추진했다(출처 : 인구보건복지협회 홈페이지 협회소개 연혁. <http://www.wppfk.or.kr/sub/company/history.asp>, 2021년 5월 27일 검색)

14) 2019년 3차 기본계획 수정판에서 저출산 대책의 목표 전환이 이루어졌다. 하지만 목표 변경을 넘어선 구체적인 원칙과 정책수단을 제시하지 못했다.

원한다는 것을 의미한다. 그간 저출산 대책은 출산장려를 위해 피임 억제, 낙태 금지, 난임 지원에 초점을 맞춰 왔다¹⁵⁾. 4차 기본계획에서 처음으로 안전한 피임과 임신 종결까지 포함한 생애 전반에 걸친 성·재생산권의 포괄적 보장정책이 포함되었다(관계부처 합동, 2020). 하지만 이를 반대하는 움직임 역시 거세다. ‘출생아 수’에만 한정해서 본다면, 출산장려와 피임과 낙태 옹호는 상충한다. 하지만 피임 보편화와 임신 종결 지원은 신체적·정신적 건강을 위협하는 위험한 임신 종결을 예방함으로써 개인의 안전을 보장하고, 원치 않는 임신을 예방해 선택권을 보장하며, 원하는 시점에 아이를 가질 기회를 제공함으로써 역설적으로 출생아 수를 늘릴 수도 있음을 뒤르달 부부의 인구정책 구상은 보여주었다. 이를 근거로 성·재생산권 보장정책은 적극적으로 추진될 필요가 있다. 모든 시민에게 피임에 대한 접근권 보장, 신뢰할 수 있는 정보와 교육 제공, 안전한 피임과 임신 종결을 지원하는 의료서비스, 상담, 경제적 지원 등 포괄적인 지원이 시행될 필요가 있다.

둘째, 뒤르달 부부의 제안은 인구문제 접근에서 성평등이 핵심 가치임을 제시했다. 여성을 독립적이고 동등한 주체로 인정하고, 일할 권리를 평등하게 보장하고, 양육을 사회화하여 부담을 경감하기 위한 사회경제정책 개혁을 인구문제 대책으로 구조화했다. 인구문제와 성평등이 별개가 아니고, 인구문제 기저에 유급노동과 무급노동을 둘러싼 불평등한 젠더관계 문제가 놓여 있음을 정확히 인식했고 해법을 제안했다. 여성고용을 지원하면 출산율이 하락할 것을 우려하는 근시안적인 보수적 사고를 넘어, 인구정책 속에 성평등 원칙을 적극적으로 반영하고자 했다.

그간 한국의 저출산 대책에도 여성 경력단절 예방, 경력단절 여성 지원 등이 정책들이 포함되었으나, 성평등 고용정책과 저출산정책은 별개라고 간주하고 소극적으로 대처해 왔다. 4차 기본계획에서는 ‘성평등하고 공정한 사회’가 목표로 설정됐고, 성평등 고용전략 추진이 포함됐다. 2020년대 한국에서 ‘일과 경력 중심의 삶’은 원하는 가치일 뿐 아니라, 현실적 필요조건이 되었다. 평등한 노동권 보장은 이를 실현하기 위해 필수적이다. 일과 경력이 위협받지 않고 친밀한 관계, 아이 낳고 키우는 삶을 누릴 수 있도록 지원하는 것은 저출산 대책의 핵심이 되어야 한다. 보육서비스를 확대하고 아동 가족에 대한 현금수당을 확대하는 것만으로는 한계적이다. 실질적인 돌봄 시간 보장을 위해 노동시간을 단축하고, 육아휴직이 소수가 누리는 혜택이 아니라 모두가 누리는

15) 2009년 모자보건법 개정을 통해 모자보건사업 범주에서 피임 시술을 삭제하고 저출산 대책으로 낙태방지를 포함한 바 있다. 2016년 3차 기본계획에서는 난임 지원사업이 출산을 제고에 효과적이라는 근거로 확대되었다.

권리, 일종의 규범이 되도록 하고, 그간 기업, 공직 등에서 과소대표되어 온 여성의 비중을 높이기 위한 대대적인 노동시장 개혁이 수반되어야 한다.

셋째, 뮈르달 부부는 인구문제를 국가 관점이 아닌 가족의 관점으로 접근했고, 아동이 있는 가족의 삶의 질을 높이기 위한 보편적이고 예방적인 사회정책 강화를 주요 정책 방향으로 설정했다. 산전·산후 산부인과 진료서비스, 출산 급여, 아동에 대한 보건의료서비스, 양육서비스 등을 빈곤층에 한정하지 않고 보편적으로 지원해야 한다고 주장했다. 한국의 저출산 대책에도 아동 가족을 지원하는 정책들이 대거 도입되었지만, 초창기 지원은 저소득층에 한정되었다. 2013년 무상보육 실시 이후 보편적 서비스의 확대가 이루어졌으나, 여전히 다수의 서비스는 저소득층에 한정되어 있다. 스웨덴에서 아동가족 지원정책의 핵심 원칙은 ‘보편과 선별의 결합’이었다. 대상은 보편적으로 하되, 지원 수준은 소득계층에 따라 차등해 저소득층이 추가적인 비용 지원을 받을 수 있도록 했다. 향후 아동가족 지원정책을 설계할 때, 지원대상의 보편화와 소득계층에 따른 차등화를 적절하게 결합할 필요가 있다.

마지막으로 뮈르달 부부의 인구정책 구상은 가족이 아닌, ‘개인’에 주목했다. 결혼, 출산에 대한 개인의 선택은 부모(가족)도 간섭할 수 없다고 했고, 여성이 홀로 생계를 유지할 수 있는 권리를 보장하는 개혁이 필요하다고 했다. 가족 안에서의 강요된 성역할 분담을 변화시키기 위해, 양육의 사회화와 함께 남성의 돌봄 책임 강화를 위한 노동시간 단축을 주장했다. 산모에게 지급한 출산급여는 결혼 여부와 상관없이 지급하도록 했고, 일하는 배우자에게 유리한 개별 과세를 주장했다(1971년 정책화). 그에 반해 한국의 저출산 대책은 결혼장려, 가족해체 방지 등의 목적에 맞춰 ‘혼인한 가족’에 한정해 왔다. 가족 정책을 포함한 사회보장정책의 단위를 개인 단위로 변경하는 것, 가족 지원을 법적 혼인 관계에 한정하지 않는 것은 개인의 인권을 보장하기 위해서도, 정상 가족 규범으로 배제되고 소외되어 온 이들을 지원체계 속에 통합하기 위해서도 필요하다.

스웨덴은 뮈르달 부부의 제안 이후, 오랜 시간에 걸쳐 보편적 사회보장정책과 가족정책, 성평등 정책 확대로 저출산 문제에 대응했다. 한국은 이제 체계를 갖춰가고 있다. 4차 저출산·고령사회 기본계획이 저출산 문제를 바라보는 관점과 담론의 전환을 선언했지만, 구체적인 정책 실행으로, 실질적인 인식 변화로 이어지게 하는 광범위한 사회경제 개혁과 기존 저출산 정책의 재구조화가 필요하다.

참고문헌

- 관계부처 합동(2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획.
- 김영미(2018). “저출산·고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석 - 저출산 담론의 재구성을 위하여”. *비판사회정책*. 제59권. 103-152.
- 메리 힐슨(2010). 주은선·김영미(역). *노르딕 모델 : 북유럽 복지국가의 꿈과 현실*. 삼천리.
- 미야모토 타로(2003). *복지국가 전략 : 스웨덴 모델의 정치경제학*. 논형.
- 신경아(2010). “저출산대책의 쟁점과 딜레마-여성 없는 여성정책”. *페미니즘 연구*. 제10권 제1호. 89-122.
- 신정완(2017). “1930년대 스웨덴 인구문제 논쟁에서 제시된 뮈르달 부부의 가족정책 구상의 이론적, 철학적 기초”. *스칸디나비아 연구*. 제 19권. 51-96.
- 신정완(2018). “1930-40년대 인구문제 관련 스웨덴 국가연구위원회들에서의 인구정책 및 가족정책 논의”. *사회보장연구*. 제34권 제2호. 95-124.
- 장선화(2019). “스웨덴 : 일·가정 균형정책의 젠더적 함의”. 김민정 외. *저출산 시대의 가족정책 : 젠더, 가족, 그리고 국가*. 한울 아카데미.
- 최성은(2016). “스웨덴 일-가정 양립 경로의 역사적 형성과정에 관한 연구”. *스칸디나비아연구*. 제17권. 139-160.
- 홍기빈(2011). *비그포르스, 복지국가와 잠정적 유토피아*. 책세상.
- Bacchi, C. (2000). Policy as discourse: what does it mean? where does it get us?. *Discourse studies in the cultural of education*, 21(1), 45-57.
- Carlson, A. C. (1990). *The Swedish experiment in family politics : the Myrdals and the interwar population crisis*. Transaction Publishers.
- Fujita N. (2009). Gunnar Myrdal's role in solving the population problem in Sweden in the 1930s: The meaning of socialization of consumption. *KEIZAIGAKUSHI KENKYUU*, 51(1), 76-92.
- Hatje, Ann-Katrin. (1974). *Befolkningsfrågan och väl-färden : Debatten om familjepolitik och nativitetsö-kning under 1930 - och 1940 - talen*. Stockholm :Allmänna Förlaget.
- Herman, S. R. (1992). Children, feminism an power : Alva Myrdal and swedish reform, 1929-1956. *Journal of Women's History*, 4(2),

82-112.

Kälvemark, Ann-Sofie. (1980). *More children of better quality ? : aspects on Swedish policy in the 1930's*. Uppsala: Almqvist & Wiksell International.

Myrdal, A. (1939). A program for family security in Sweden. *International Labour Review*, 34(6), 723-763.

_____, A. (1968). *Nation and family : the swedish experiment in democratic family and population policy*(Paperback edition). Massachusets: The M.I.T Press. (초판은 1941년 Harper & Brothers 에서 발간)

Myrdal, G. (1938). Population problems and policies. *The annals of the American Adademy of Political and Social science*, 197, 200-215.

_____, G. (1940). *Population : a problem for democracy*. Cambridge. MA: Harvard Univ. Press.

_____, G. (1987). Gunnar Myrdal on population policy in the underdeveloped world. *Population and Development Review*, 13(3), 531-540.

Myrdal, G. and Myrdal, A. (1934). *Kris i Befolkningsfrågan*. Stockholm: Bonniers.

Silenstam, P. (1970). *Arbetskraftsutbudets utveckling i Sverige 1870-1965*. Stockholm: Indestriens Utredningsinstitut.

SOU. (1938). *Report concerning Married Women's Paid Employment: Women's Work Committee*. Stockholm: Issac Marcus, Boktryckeri, A. B.

Stanfors, M. (2014). Women in a changing economy: the misleading tale of participation rates in a historical perspective. *The history of the family*, 19(4), 513-536.

United Nations (1994). *Report of the International Conference on Population and Development*. Cairo, 5-13 September 1994. U.N. Doc. E/CONF. 171/13/Rev.1. NewYork: United Nations. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/icpd_en.pdf에서 2018. 2. 15. 인출

United Nations Population Fund (2014). *Key Actions for Further Imple*

mentation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development 20th Anniversary Edition. <https://www.unfpa.org/publications/international-conference-population-and-development-programme-action>에서 2018. 2. 15. 인출

Abstract

The Shift of Swedish Population Discourse and Its Implications for the Low Fertility Policy in Korea: Focused on Alva and Gunnar Myrdal's Population Policy Ideas

Young Mi Kim*

This study analyzed Sweden's experience in achieving a shift in population discourse by policy-making Alva and Gunnar Myrdal's new population policy initiative in the face of the population crisis in the 1930s. Based on the results of the analysis, I tried to present an empirical basis from the perspective of comparative social policy to Korean society, which is attempting to change the discourse of the low fertility policy, and to derive policy implications. Alva and Gunnar Myrdal defined the population problem as a problem of the life of children and their families, and of family composition and work-family balance. As solutions for population crisis, they proposed comprehensive socioeconomic policy reform and education reform to ensure the quality and stability of life for families with children and youth, support for gender equal employment and rearing, and guarantee sexual and reproductive health and rights. The Korean government has declared a shift in population discourse in the 4th Basic Plan for Low Fertility. However, the following points must to be considered in order to lead the discourse shift to a substantial policy change and a change in reality. First, the policy of guaranteeing sexual and reproductive health and rights, which was first included in the measures for low fertility, should be actively promoted. Second, the policy of guaranteeing gender equal labour policy is not separate from the solution to the population problem and should be a core policy. Third, in order to improve the quality of life for families with children, it is necessary to appropriately combine the universal expansion of policy support targets and differential support accordingly to the income status. Fourth, support for individual social policies and support for families beyond legal marital relations is needed.

Keywords : swedish population discourse, shift of discourse, Alva and Gunnar Myrdal, population policy, low fertility policy, gender equality

* Associate Professor, Dongseo University, Department of Social Welfare