

## 1.06명 초초저출산 시대 맞이! 이대로 해를 넘길 것인가?

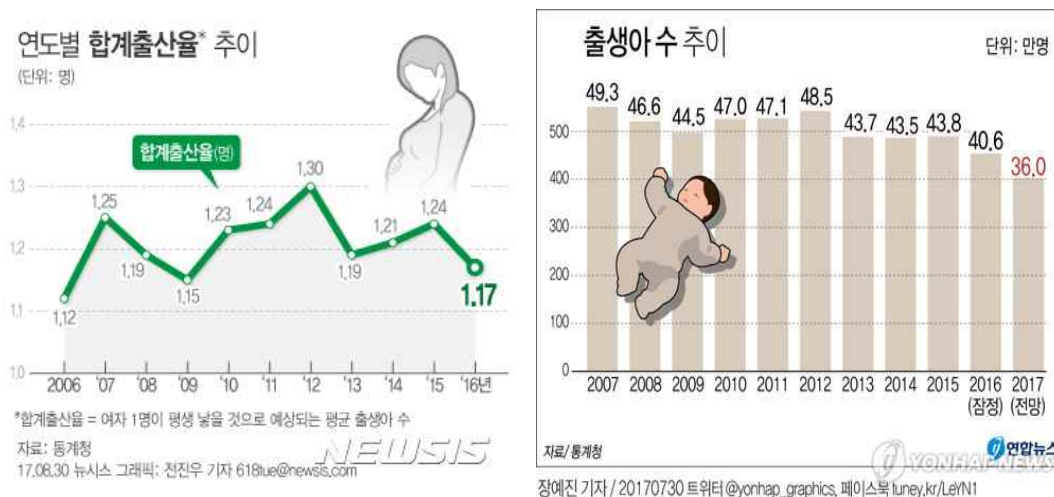
- 문재인 대통령 백기투항을 보면서 다시 저출산 대책 모색 -

고광용(정의정책연구소 연구위원)

### 1. 이대로 해를 넘길 것인가? 2018년, 1.06명 초초저출산 시대 맞이

최근 통계청 발표 '2017년 10월 인구동향'을 보면, 지난 10월 출생아 숫자는 2만 7,900명으로 사상 처음으로 3만명이 붕괴되었고, 11개월 연속 두자릿 수 감소율을 기록했다. 역대 최저를 기록했던 지난해 출생아는 40만 6,200여명이었는데, 올해는 사상 처음으로 40만명 붕괴 뿐만 아니라 정부는 35~36만명 수준으로 예상하고 있다

<그림> 출산율 / 출생아 수 추이 (언론사 통계사진 그대로 인용)



경악할 일이다. 급기야 문재인 대통령은 백기투항하기에 이르렀다. 문재인 대통령은 지난 12월 26일, 제6기 저출산고령사회위원회 간담회를 주재하고 정부 저출산 대책이 사실상 실패했음을 선언했다. 문재인 대통령은 올해 출산자 수가 36만명 정도, 합계출산율은 1.06명이나 1.07명이 되며, 1.3명 미만이면 초저출산인데, 2002년 무더 무려 16년 간 초저출산 국가에서 벗어나지 못했을 뿐만 아니라, 2005년 저출산고령사

회위원회 출범이후에 200조원 예산을 투입했음에도 전혀 해결하지 못하고 있다고 인정하고 말했다. 그야말로 한국은 내년을 기점으로 세계 최저의 출산을 뿐만 아니라 새로운 기록으로 초초저출산 시대를 맞이하게 되는 것이다. 이대로 해를 넘겨야 할 것인가?

## 2. 무엇이 문제인가? 정부 저출산 대책의 한계 및 문제점

그간의 저출산 대책 도대체 무엇이 문제일까? 한 마디로 결혼해서 행복한 삶을 꿈꾸는 세상, 아이를 낳아도 되겠구나 하는 획기적이고 종합적인 대책이 없었기 때문이다. 지난 박근혜 정부는 행정자치부 가임기 여성 지도 문제로 큰 곤혹을 치루었는데, 저출산의 원인을 만혼으로 잡는 듯 기본적인 마인드나 접근 자체에도 한계가 컸다.

<표3> 제3차 저출산 대책의 분야별 주요과제

분야	중점과제	세부과제
만혼추세완화	결혼문화인식개선 신혼부부 주거부담 경감 청년고용 활성화	고비용 결혼문화 개선 전세 구입자금 지원 현실화 공공 민간임대주택 공급 활성화 조기취업 및 장기근속 지원 능력중심 채용문화 확산
맞벌이출산률제고	아이 부모 모두 행복한 교육 개혁 맞춤형 안심보육 기업 일·가정 균형 정착 양성평등 가족문화 확산	공교육 정상화 통한 사교육 부담 해소 안심보육체계 강화 부모수요에 부합한 맞춤형 보육 일-가정 균형 실천력 제고 장시간 근로개선 남성 육아휴직 활성화
울산·양육지원강화	임신 출산 위험성 증가 아동 삶의 만족도 제고 아동양육 사회적 보고	임신·출산비용 보장성 강화 난임·고위험산모 지원 확대 분만취약지의료공급기반 확충 취약아동 지원 강화 한부모 양육기반 조성 아동양육 지원 강화 가족형태에 따른 제도적 차별 개선

자료: 저출산·고령사회위원회(2015).

가장 최근에 발표된 3차 저출산고령사회계획의 한계 및 문제점은 다음과 같다. 우선 선언적 측면이 강한 반면, 구체적 실현방안과 실효성이 부재하다는 것이다. 3차

저출산대책의 핵심은 만만혼추세 완화인데, 이를 위해 결혼문화·인식개선, 신혼부부 주거부담 경감, 청년고용 활성화 등을 제시하나 과연 실효성이 있는지 의심이 된다. 고비용 결혼문화 개선은 가치관과 관련된 것으로 사회문화적 맥락과 연관되어 있어 실제 오랜 시간이 소요된다. 신혼부부 주거비부담 경감도 포화상태의 공공·민간임대주택 시장과 부동산 시장의 왜곡 가능성 때문에 재검토가 요구된다. 조기취업 및 중소기업 장기근속 지원, 남성 육아휴직 활성화 또한 민간기업의 자발적이고도 적극적인 협조 없이는 달성하기 어려운 것임. 이러한 정책으로 청년고용 및 여성의 육아부담 문제가 근본적으로 해결되기 만무하다(정성호, 2015). 대기업은 전일제 근로문화의 오랜 관행 및 단시간 대체인력 활용의 어려움으로 근로시간 단축에 부담을 느끼고, 중소기업은 전반적 인력난으로 육아휴직제도 자체에 부담을 느끼고 있다(한국경영자총협회·중소기업중앙회, 2011; 유계숙, 2012)

보육 및 가정양육정책 관련 그간 제기된 다양한 과제들인 국공립보육시설 확대, 방과 후 돌봄 인프라 확대 및 질 개선의 노력은 엿보이나, 구체적 실현경로에 대한 고민이 부재하다. 핵심적으로 보육교사 신분안정과 처우개선 부재, 12시간 보육의 근로기준법 충돌, 공공형어린이집 확충을 통한 국공립어린이집 대체 불가 등 현실적으로 많은 어려움이 있어 실효성이 떨어지는 측면이 있다(김진석, 2016)

둘째, 신혼부부 주거지원은 민간주택 임대 아닌 공공주택 공급 확대가 바람직하다. 박근혜 정부는 공공임대주택의 신규건설을 줄이고 기존 민간주택을 임대하는 방식으로 신혼부부 주거지원 정책에 반하는 것이다. 6만호건설로도 주거문제를 해결하기 어려우며 공공주택의 공급 확대로 전환해야 한다(윤홍식, 2016)

셋째, 3차 저출산 대책 또한 근본적 해결에 한계를 지닌 미시적 접근이다. 1·2차와 마찬가지로 3차 계획 또한 저출산의 사회구조적 원인을 근본적으로 해결하는 데 한계를 갖는 미시적 접근이다. 능력보다 학벌이 우대받는 노동시장, 입시위주 교육에 따른 사교육비 증가 등 구조적 요인에 대한 근본적 해결이 부족한 상황에서 미시적 지원책을 통한 저출산 극복은 기본적으로 어렵기 때문이다(정성호, 2015). 과거 전통적 문화와 관행 탓에 일·가정 균형의 제도적 정착은 성공했으나 실질적 성숙은 달성되지 못하고 있다. 남성의 육아 및 가사 참여를 높이고 기업의 적극적이고 자발적인 남녀(부모)를 가리지 않는 출산휴가·육아휴직 보장 등 일·가정 양립 지원이 함께 도모되어야 한다.

### 3. 저출산의 원인을 다각적으로 찾아보자!

학계에서 논의 되고 있는 저출산 결정요인은 사회경제적 환경변화가 개인 의식 및 태도 등 가치관을 변화시키고, 이들 요인들이 인구학적 요인을 변화시켜 저출산에 이르게 한다는 것이다. 구체적으로 여성의 경제적 역할이 증대되고, 청년층의 취업이 어려워지는 등 사상 최대의 청년실업률을 기록하고 있다. 아울러 정부의 산아제한 및 양육 및 교육비 부담 증가에 따라 초혼연령이 상승하고 만혼 및 독신이 증가하게 되면서 자녀를 적게 혹은 아예 갖지 않는 등 사회 전반적인 출산기피 현상으로 이어지게 되었다(이삼식 외, 2010; 오창섭·최성혁, 2012). 이러한 학계의 논의를 볼 때, 경제적 접근과 사회문화적 접근 두 측면에서 볼 수 있으며, 이에 더해 제도적 접근으로 간략히 다루고자 한다.

#### 1) 경제적 접근

저출산 원인의 상당 부분은 경제적 측면에서 설명되고 있다. 구체적으로 여성의 교육 및 노동력이 증가하고, 청년층의 실업률이 높기 때문이다. 또한 일반 서민뿐만 중산층의 삶 까지 경제적으로 위협이 되고 있다.

선택 이론과 위험회피이론으로 접근하면, 저출산의 원인을 경제적·구조적 접근으로 설명할 수 있다(기획재정부, 2010). 소비자 선택이론 관점에서 소득 변화, 자녀 가격에 대한 변화가 자녀 수 선택에 유의미한 영향을 미친다는 것이다. 즉, 자녀 출산에 따른 자녀양육비 부담이 증가하여 양육을 담당할 부모의 임금 수준을 증가시켜야 한다면 자녀에 대한 가격 상승으로 이어지고, 결국 자녀에 대한 수요가 감소하게 되는 것이다. 결국, 정부가 저출산 대책을 수립하는 데 있어 자녀에 대한 가격을 감소시키기 위해 자녀 양육비 지원, 자녀 관련 세액공제, 자녀 수당지급, 자녀 양육 유급휴가 제공 정책 등의 도입을 검토하게 되는 것이다. 위험이론 관점에서 보면, 의사결정상에 불확실성이 존재할 경우 이를 회피하고 보다 안전한 방향의 의사결정을 하게 된다는 것임. 가구소득과 자녀가격에 관련된 비용에 분명한 불확실성이 존재하고, 이 경우 출산 선택에 영향을 미친다는 것이다. 경제변동에 따른 고용 불안, 소득 불안정성, 이자율 변동, 주택가격 변동 등이 자녀가격에 대한 불확실성을 높이기에 사람들은 출산보다는 경제적 안정을 추구하게 된다는 것이다.

이러한 원인을 바탕으로 경제적 원인을 4가지 측면에서 접근할 수 있다.

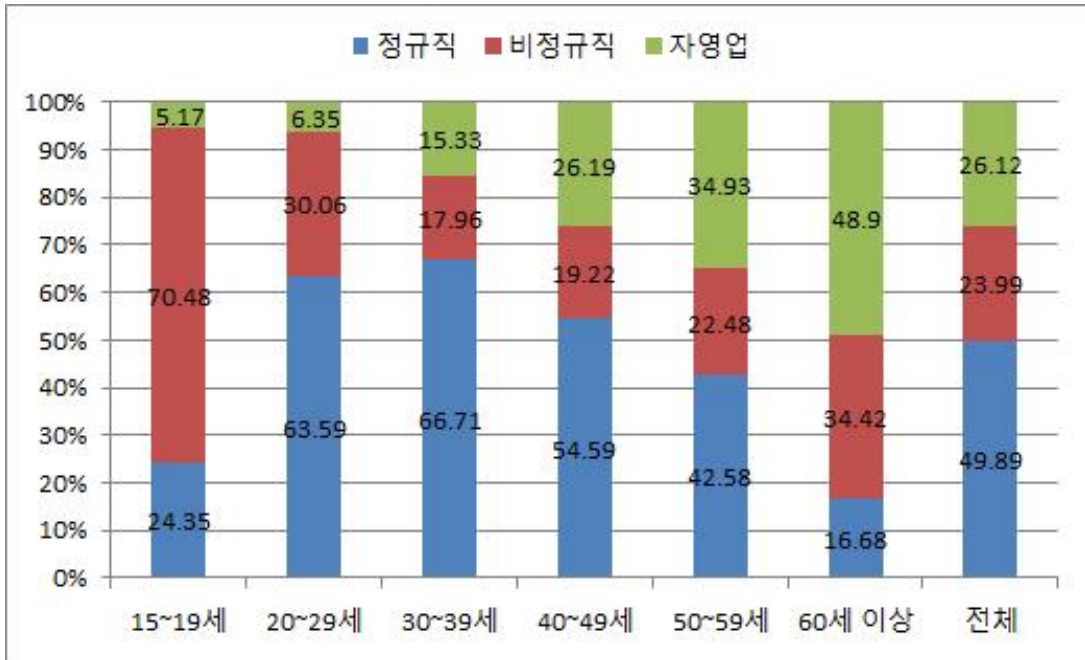
### (1) 경제적 원인1: 고용 및 소득 불안정 증가

첫 번째 경제적 원인은 고용 및 소득 불안정 증가다. 1990년대 후반에 일어난 경제 위기와 함께 실업률 증가와 임시직이나 계약직과 같은 불안정 일자리가 급격히 늘어남에 따라 소득의 불안정성이 높아졌다. 이에 따라 25~34세의 결혼 및 출산연령의 실업률이 높아지고, 고용 및 소득 불안정성이 높아지면서 결혼을 연기하여 초혼연령이 높아지거나 출산을 포기하는 현상이 만연된 것이다(박정한 외, 2006). 즉, 불안정한 소득 및 고용상태로는 향후 추가적이고 장기적으로 발생하는 주택비용, 자녀 양육 및 교육비용을 감당하기 어렵기 때문이다. 농경·산업사회에서 노후보장의 '생산재'였던 자식은 탈산업·후기탈산업사회로 전환되면서 '고비용 소비재'로 전환되고 있다(송유미 외, 2011)

이승윤(2016) 교수가 분석한 불안정노동 시장은 정규직 대비 비정규직과 자영업 비율로 도출했는데, 2015년 기준, 정규직 비율은 약 50%인데 반해, 비정규직은 약 24%, 자영업은 약 26%로, 불안정한 노동 시장 비율은 약 50% 수준인 것으로 나타났다. 연령별로 보면, 20~29세 청년층의 경우, 비정규직 30.06%, 자영업 6.35%, 40대 비정규직 19.22%, 자영업 26.19%, 50대 비정규직 22.48%, 자영업 34.93%로 나타나고 있다. 특히 20대에서 50대로 갈수록, 부양가족이 증가하고, 자녀 교육비 부담이 늘어나는 데, 불안정노동자인 비정규직과 자영업의 비율은 약 36%에서 약 57%까지 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 즉, 나이가 먹을수록 현재 갖고 있는 직업이 정규직일 지라도 비정규직이나 자영업 즉, 불안정한 노동시장으로 편입될 가능성이 크다는 것이다.

통계청의 공식 15~24세 청년실업률은 2010년에 9.8%에서 2012년 9%로 감소했다가 다시 2014년에 10%로 사상 최고 수준을 보이고 있음. 특히 남성 청년의 2014년 실업률은 11.2%로 급격히 증가했고, 여성청년 실업률은 2011년부터 꾸준한 증가세를 보이고 있음

<그림> 정규직 대비 비정규직/자영업 비율(2015)



자료 : 이승운(2016).

<그림> 청년실업률 추이



자료 : 통계청 KOSIS '15~24세 실업률(%)'.

## (2) 경제적 원인2: 주택비용 증가

두 번째 경제적 원인은 주택비용 증가다. 주택마련 비용 상승 또한 결혼비용을 증가시켜 남성들의 결혼시장 참여를 어렵게 하였다(오창섭 외, 2012). 결혼비용의 상당부분을 주택가격이 차지하는 데 과열화된 주택시장의 진입장벽은 결혼연령에 도래한 청년층의 소득으로는 도저히 감당할 수 없는 수준이다. 사실 많이 회자되는 얘기지만, '집 살 돈 이 없어 결혼은 생각도 못한다' 고 생각하는 사람이 대부분이다. 매년 저금리 기조 및 가계대출 지원 정책과 함께 전세 및 매매가격이 과도하게 상승하면서 청년층의 경제적 부담이 크게 증가한 것이 사실이다.



## (3) 경제적 원인3: 높은 교육비 부담

세 번째 경제적 원인은 높은 교육비 부담이다. 우리나라 학부모가 자녀를 초등학교부터 대학까지 보내기 위해 쓰는 공교육비 부담률이 지난 14년간 세계 1위를 기록하다 '15년 6.7%로 세계 2위, 공교육비 민간부담률은 OECD 국가 중 3위를 기록하는 등 세계최고 수준의 교육비 부담을 보이고 있다. 통계개발원의 '한국의 사회동향 2015'에 따르면 2006년 가구당 교육비 지출은 연간

227만원에서 2014년에는 279만원으로 약 43만원이 증가하고 있다.

반면, 우리나라 공교육비 비중은 5%에 불과한 반면 사교육비 비중은 2%(한국·영국 제외 사교육비 비중 평균 0.55%)로 유럽 대부분 국가들에 비해 4배 가까이 높은 수준이다. 공교육비 지출의 일부가 사교육으로 대체된 것인데, 결국 교육비 지출의 효율성 및 효과성 저하를 야기한다(현대경제연구원, 2014)

#### (4) 경제적 원인4: 출산과 양육을 둘러싼 불평등

네 번째, 경제적 원인은 출산과 양육을 둘러싼 불평등이다. 사회보장제도가 비교적 잘 갖춘 탈업산업사회에서 다자녀 출산 가족과 소자녀 출산 가족, 무자녀 1인 가족이 사회보장제도를 통해 다음세대가 벌어들인 것에 대한 권리를 똑같이 향유하기 부의 불공평한 분배가 이루어진다는 것이다(송유미 외, 2011). 기업들 또한 부모들이 투자한 인적 자원에 대해 큰 보상을 지불하지 않고 사용하기에 가족과 기업 간 불공평을 야기한다는 것이다.

#### 2) 사회문화적 접근

저출산 원인의 사회문화적 접근은 사회변화에 따른 가치관 및 태도 변화가 출산에 영향을 준다는 것이다. 기획재정부(2010)는 탈물질주의 가치관, 탈근대주의 가치관, 자유시장경제체제 확산, 가족 가치 및 역할 평가, 양성평등 이론, 선호 이론 등을 들면 출산률 감소의 원인을 이론적으로 설명한다. 특히 양성평등이론 측면에서, 교육과 고용까지는 양성이 평등하지만, 출산과 양육으로 인해 여성이 불평등을 겪게 되면 출산율이 낮아지게 되는 것이다.

#### (1) 사회문화적 요인1: 결혼관과 자녀관의 변화

한국사회에서 결혼과 자녀관의 변화가 출산률 감소에 큰 영향을 미치고 있다. 결혼에 대한 긍정적 태도 비율은 1991년에 미혼남자 82.5%, 미혼여자 65.3% 였던 것에 반해, 2005년에는 미혼남성 71.4%, 미혼여성 49.2%로 결혼



관이 많이 약화되었음. 기혼여성의 자녀관(반드시 가져야 한다)은 1991년 90.3%, 1997년 73.7%, 2005년 23.4%로 급격히 감소했다(박정한 외, 2006)

## (2) 사회문화적 요인2: 가부장제 붕괴, 여성의 사회진출 증가와 경제적 독립

탈산업사회 진입과 함께 가부장제 가족 질서는 급격히 붕괴되었다. 가부장제 가족의 특성인 '연장자의 연하자 지배', '가계계승', '가산상속의 장자우대상속', '자녀 출산의무' 등임. 최근 결혼과 출산을 거부하거나 망설이는 1인 가족이 급격히 많아지고, 이혼가족과 재혼가족도 급증하고 있다. 전통적 상하관계였던 고부관계도 여성의 지위향상으로 새로운 갈등양상을 보이고 있음. 이러한 가부장제의 급격한 붕괴가 여성의 출산률 감소의 배경이 되고 있다(송유미 외, 2011)

여성들은 산업사회에서의 타율적인 결혼 및 육아 의무 부담에서 벗어나 탈산업사회가 진행되면서 여성이 경제적으로 독립하게 되면서 결혼여부, 배우자, 출산여부, 출산시기 등을 자유롭게 선택할 수 있게 되었음. 여성의 대학진학률은 2008년에 83.5%까지 오르고 2009년에 처음으로 남성을 앞지르게 되었다(송유미 외, 2011)

## (3) 사회문화적 요인3: 성평등 의식과 여성의 일·가정균형

성평등 수준과 출산률은 비례한다. 주요 출산 선진국들 대부분이 성평등 지수가 평균 15위 내외로 높은 수준에 해당된다. 우리나라 성평등 지수는 전체 136개국 중 111위로 매우 저조한 수준이다(현대경제연구원, 2014).

성별 일·가정 균형 정도가 출산률과 유의미한 관계를 형성함. 스웨덴은 여성이 남성보다 더 많은 시간(약18분)을 여가와 개인시간으로 활용하고 있으며, 영국은 남성과 여성이 동일한 수준인데, 비교적 높은 출산률을 유지하고 있다. 우리나라는 여성이 여가와 개인시간이 남성보다 1시간 정도 적다(현대경제연구원, 2014)

### 3) 제도적 접근

탄력근무제도가 출산률과 여성의 경제활동 참여에 긍정적 영향을 미친다. 출산을 많이 하는 선진국들일 수록 평균 50% 수준으로 탄력근무제를 이용하고 있다. 결국 일·가정 양립 수준과 경제활동 참가율은 출산률과 긍정적 관계에 있다(현대경제연구원, 2014). 유럽과 미국 등 비교적 다양한 공공·민간의 보육·양육 복지제도 등 사회적 안전망을 비교적 잘 갖춘 나라일수록 출산률이 높은 특징이 있다. 반면, 한국의 민간기업에서 직장여성이 탄력근무제 활용이 제한적이며, 다양한 공공의 양육 복지 안전망이 여전히 미비한 상황이다. 피부로 느낄 수 있는 제도적 지원이 부족한 상황이다.

<표> 만성적 저출산 현상의 원인과 내용

접근방법 / 관련이론	원인	구체적 원인	내용
경제적 접근 / 합리적선택 이론 위험회피 이론	경제적 원인1 가계소득	고용 및 소득 불안정 증가	실업률 증가, 청년실업, 임시직·계약직 등 불안정 일자리 증가
	경제적 원인2 주택비용	주택비용 증가	아파트·빌라 등 주택의 매매·전세값의 과도한 상승
	경제적 원인3 교육비	교육비 부담	공교육비부담률 세계 최고 수준, 사교육비 부담 세계 최고 수준, GDP 대비 낮은 공교육비와 높은 사교육비 비중
	경제적 원인4 출산·양육 불평등	출산과 양육을 둘러싼 불평등	부의 불공평한 분배, 가계 투자 인적자원에 대해 기업이 제대로 보상하지 않으면서 발생하는 가계와 기업 간 불공평
사회문화적 접근 / 탈물질주의·탈근대주의 가치관, 양성평등 이론, 선호 이론 등	사회문화적 원인1 결혼관·자녀관 변화	결혼관의 변화	결혼에 대한 긍정적 태도 감소('91년 남 82.5%→'05년 71.4%, 여 '91년 65.3%→'05년 49.2%), 이혼율의 증가
		자녀관의 변화	기혼여성의 자녀관(반드시 가져야 한다) 급격한 감소('91년 90.3%, '97년 73.7%, '05년 23.4%)

	사회문화적 원인2 가부장제 붕괴와 여성 경제활동	가부장제 붕괴	탈산업사회 진입과 가부장제 가족 질서 급격한 붕괴, '자녀 출산의무'의 약화, 여성 지위향상
		여성의 사회진출 증가와 경제적 독립	탈산업사회 진행과 함께 여성의 대학진학을 제고 및 경제활동 참가에 따른 경제적 독립, 결혼여부, 배우자, 출산 여부 및 시기의 자유로운 선택
	사회문화적 원인3 성평등	성평등의식	성평등 지수 향상(여전히 한국은 낮은 수준)
		일·가정균형	성별 일·가정 균형 정도
제도적 접근	제도적 원인1 일·가정양립 및 육아환경 조성	일·가정양립 및 육아환경 조성 관련 정부·민간 제도적 지원	출산 전후휴가, 육아휴직제도, 탄력근무제도 등의 활성화 정도
	제도적 원인2 보육·양육비 부담 경감 및 육아지원체계 구축	육아에 대한 정부의 경제적·제도적 지원	각종 가정·보육 관련 지출(예산): 출산장려금, 육아수당(육아보조금), 학업수당, 어린이집·유치원 보육료 지원 등

#### 4. 출산율 높은 국가들은 어떻게 하고 있나? 해외 사례 평가와 시사점

##### 1) 프랑스

프랑스는 자녀를 출산하고 양육하는 것이 개인이나 가족 차원 문제가 아닌 국가의 책임이라는 강한 기본 철학 아래 장기적인 인구정책 차원에서 강력하게 출산장려정책을 추진하고 있다. 우선 출산 및 양육수당 측면에서, 다양한 현금성 가족수당제도들이 도입 및 통합되어 왔고, 현재 소득 제한 없이 지원되고 있다. 조세 및 세제혜택 측면에서 중산층 이상 가족 지원을 위해 가족을 과세단위로 하여 조세혜택을 적용하고 있다. 가족구성원이 많을수록 1인당 과세소득액이 낮아지기에 감세효과가 발생한다. 출산휴가 및 육아휴직 등 일·가정 양립 정책이 촘촘하게 구성되어 있으며, 동시에 제도권에 포섭되지 않았던 동거부부, 미혼모 등 비전통적 가정에도 지원을 아끼지 않는 등 사회적·제도적 수용성을 제고하였다.

프랑스는 OECD 국가 중 현금지출 수준이 중간 수준이지만, 현금지출이 높은 국가들보다 출산률이 높다. 이는 70여년 이상의 출산·보육 정책의 경험을 통해 효율적인 가족 급여 및 수당 체계를 만들어 온 결과임. 구체적으로 출산장려, 수평적 재분배, 수직적 재분배, 일·가정 양립이라는 가족정책의 명확한 철학아래, 소득에 상관없이 모든 유자녀 가족에 제공되는 다양한 가족수당 정책에 근거함. 각종 출산·보육 수당은 소득 수준, 자녀 수와 연령에 따라 혜택은 차별화되는데, 소득이 높더라도 자녀수가 많으면 가족세액공제가 높아진다. 즉, 모든 소득계층에 출산유인이 크다고 볼 수 있다. 이는 수혜대상자에 대한 이해와 통계자료를 기반으로 정책이 입안되고 실행되기 때문이다(기획재정부, 2010)

종합적으로 프랑스의 저출산 정책은 1)장기적으로 공고히 정비된 가족정책, 2)무상에 가까운 공교육 시스템, 3)전통적 가족주의 뿐만 아니라 비전통적 가족제도의 제도권으로 포용 등이 성공적인 것으로 평가되고 있다(정상천, 2014; 김상호, 2016). 정상천(2014)은 추가적으로 1)여성노동자의 전반적 권리 및 보육여건 향상, 2)개방적 이민자 유입 정책 등도 프랑스의 출산률 제고에 중요한 역할을 했다고 평가했음. 즉, 여성들의 노동시장 참여율이 높아지면서 여성들이 일과 육아를 병행할 수 있는 사회적 환경 조성이 출산률 제고에 큰 기여를 했다는 것이다.

## 2) 일본

일본은 출산·양육지원 정책을 후생, 교육, 고용, 주택 등 측면의 문제로 보고 취업모여성의 자녀양육 부담 감소를 핵심으로, 일·가정 양립지원 정책 및 보육시설 확충, 방과 후 아동보육서비스를 증대해 왔다. 신엔젤플랜으로 보육서비스 뿐만 아니라 고용환경의 출산휴가나 육아휴직, 아동보건, 모자보건 등 정책범위를 확대시켰다. 차세대육성지원대책은 남성도 육아에 적극 참여하게 하고 보육시설의 확충, 지방공공단체에 육아휴가 등 일·가정 양립 행동계획 수립 의무를 부과했으나 실제적 규제조항이 없어 실효성이 낮았다. 신신엔젤플랜은 육아휴직 수혜대상 확대, 아빠 육아휴직 장려, 아동수당의 액수 및 수혜대상 확대 등을 추진함. 특히 양육비 부담 감소 및 부의 육아부담을 증대에 힘썼다. 아동·자녀양육비전은 아동의 행복하고 중요한 사회 만들기에 집중하여 교육격차와 아동빈곤문제 해결, 지역사회 육아지원거점 설치에 전력을 다하는 등 아동의 양육환경보다 지역의 아동생활환경에 더욱 밀접한 접근을 시도한다(오미희, 2013).

일본의 주택정책과 지역의 출산·보육 정책은 전반적인 주거복지, 양호한 육아환경 조성 차원에서 이루어졌다. 우선, 민간주택에 육아기능 지원 방안을 마련하고 있다. 둘째, 대규모 공공임대 주택 재건축의 경우 보육시설 설치 의무화 및 그 지원제도를 마련하고 있다. 셋째, 일본의 보육서비스는 무엇보다 지역사회와 밀접한 연계를 통해 제공되고 있다. 지역 내 아동의 85%가 가정에서 어머니가 직접 기른다는 측면에서, 전업주부를 위한 일시보육, 양육 상담, 일시 놀이터 등의 서비스를 제공하고 있다(윤윤정 외, 2013)

전반적으로 일본은 엔젤플랜 및 신엔젤플랜을 통해 양육에 대한 공적지원 및 보육서비스 제공을 확대했지만, 상대적으로 열악한 여성의 경제적 지위 등 사회경제적 문제점이 근본적으로 개선되지 못하면서 가시적 성과를 거두지 못했다. 일본은 저출산의 근본 원인을 자녀양육 및 교육비 등 자녀요인에만 치우쳐 분석하고, 정책목표가 단지 출산률 회복에만 치우쳐 있어 한계에 봉착한 것이다(최영진, 2013)

우선, 보육서비스 지원대상이 맞벌이부부 자녀에 한정되고, 육아휴직제도의 대상 자녀연령이 낮음 휴직급여의 소득대체율 또한 낮고 아동수당 또한 저소득층에 한정되어 있다(최영진, 2013). 둘째, 일본은 양성평등의 중요성을 인식하고 종합계획 수립 및 입법화 노력에도 불구하고, 여성이 가사와 육아를 맡아야 한다는 전통적 생활문화 의식으로 인해 정책실효성이 크지 않았다. 최근 남성의 육아참여 지원을 제도적으로 보장하는 방안을 강구하고 있다(최영진, 2013)

### 3) 미국

미국 정부의 정책적 측면에서 빈곤층 대상의 자녀양육가정지원은 소득지원과 근로활동 유인을 동시에 추구하는 근로장려세제가 대표적임. 미국정부는 자녀세액공제, 자녀보육비세액공제, 교육비세액공제 등을 지원하고 있다(김상호, 2016). 그러나 미국은 출산률 제고 및 일·가정 양립 지원을 위한 가족정책이 미흡한 편이며, 자녀양육의 경제적 지원 또한 약한 편임. 미국은 여성의 경제활동 참가율이 높지만, 동시에 출산율도 높은 데, 이러한 주요 요인은 가족친화적 근무환경 정책 때문이다(기획재정부, 2010)

주로 민간기업들의 자발적인 다양한 방식의 육아휴직제도, 파트타임 노동 보급, 재

취업 용이성 등 유연성이 높은 노동시장이 출산률을 높이고 있음. 결국, 정부정책보다 민간시장 활성화를 통해 보육인프라 주로 확충하고 있다(김상호, 2016). 미국 사람들은 대다수가 ‘민간기업의 출산·육아 지원 제도가 좋고, 자녀양육비 부담이 낮다’고 인식하고 있어 상대적으로 출산률 유지에 기여하고 있다

특히 유연근무제도는 근로자 개인과 가족들과 더불어 직장인들 스스로도 긍정적으로 인식하고 있어 시행 기업이 점차 증가하면서 이용자비용 또한 연쇄적으로 증가하고 있다. 유연근무제도는 근무자로 하여금 스트레스 경감에 효과적이며, 일-가족 갈등이 적고, 일-가족 책임을 효과적으로 다루고, 장시간 근로로 인한 피로를 풀며, 아픈 자녀를 돌볼 수 있게 함으로써 부모 역할에도 충실히 하게 되는 것으로 나타남. 결과적으로 직장 내 유연근무제도가 근무의 생산성을 높이고, 근로자들의 직무 및 직업만족도를 높이고 고용주에 대한 충성심을 증가시키는 것으로 나타났다(기획재정부, 2010)

#### 4) 노르웨이

노르웨이의 육아휴직 제도는 여성의 노동시장 참여율을 높이면서도 출산 후 노동시장 복귀의 가능성뿐만 아니라 속도까지 지속적으로 유지 혹은 높인다는 장점이 있었다. 또한 여성의 경력단절을 막고 장기적으로 여성의 임금수준을 높이는 효과도 있었다(기획재정부, 2010). 노르웨이는 육아휴직 제도 운용에 있어 ‘아버지 할당’을 도입함으로써 남성의 양육 책임을 강제적으로라도 공동분담하게 하고 있음. 이 제도 시행 이후 남성의 육아휴직 이용률은 크게 높아졌다. 이러한 시스템은 양성평등 접근이 강화된 것으로 향후 여성이 둘째 자녀 이상 출산을 고려할 때도 육아부담이 남편과 공유될 것을 예상하여, 출산의사와 만족도가 커질 수 있다는 장점이 있다.

무엇보다 노르웨이 육아휴직제의 큰 특징은 세계에서 가장 유연한 수준의 시간 육아 휴직 등 시간제 근무여건을 마련해 주었다. 일반적으로 시간제 근무는 전일제 비해 근무시간이 짧고 임금수준이 낮아 보육시설 및 육아휴직 이용이 어려워 직장을 관두거나 임신·출산을 포기하는 경우가 많다. 그러나 노르웨이는 시간제 육아휴직에 따른 임금을 사용자로부터 받으면서 동시에 정부로부터 육아휴직 급여의 일부를 임금수준에 따라 차등적으로 추가 지급받게 됨. 이에 따라 시간제 근무자는 고용연속성을 가능하게 된다(기획재정부, 2010)

## 5. 앞으로 저출산 대책은? 획기적인 수요자 중심 제도적 지원 및 문화 조성

저출산 대응을 위해 우리 정부는 지난 12년간, 제1~3차 새로마지 플랜(저출산고령 사회기본계획)을 실시하며, 200조원의 돈을 쏟아 부었지만, 1.2명대 최저 출산율, 그리고 올해는 1.06명의 치욕스런 초저출산율을 기록할 전망이다. 저출산 문제에 대한 좀 더 획기적인 수요자 중심의 접근이 필요함. 해외 저출산 대책을 벤치마킹하고 복지·여성 분야 전문가들에게만 물어볼게 아니라, 대한민국에 살아가는 평범한 여성들에게도 좀 물어보고 해결방안을 강구해야 한다. 그야말로 전문가적 지식 (professional knowledge)뿐만 아니라, 현장 지식(local knowledge)을 결합한 대안을 말한다.

### 1) 저출산 원인의 종합적 접근

우선, 저출산의 원인을 경제적·사회문화적·제도적 접근 등 3가지로 나누어 종합적으로 접근할 필요가 있다. 현행 정부 저출산 대책은 낮은 수준에서 다차원적 원인 중 경제적 원인1과 2, 사회문화적 원인1, 제도적 원인 측면에서 접근하고 있으나 육아부담 해결에 큰 도움을 주지 못하고 있다.

### 2) 친육아(정책)도시 경쟁

둘째, 지역별 출산 경쟁이 아니라 친육아(정책)도시 경쟁이 요구됨. 결혼해서 아이 낳고 싶은 사람들을 지원하는 육아정책을 갖춘 도시들이 많이 나타나야 한다. 현재 국가수준의 육아지원 정책은 미혼여성들의 결혼과 출산 욕구, 기혼여성들의 다자녀 욕구를 전혀 충족시키지 못하고 있다. 반면 지자체별 출산장려 정책은 천차만별이고 적절한 자원분배가 되어 있지 못하다. 지자체별 출산장려 및 육아지원의 상향평준화 및 분권적 정책경쟁을 지향하기 위해서는 우선 저출산 정책을 예산을 하나로 묶어 포괄보조금, 즉, 가칭 보육교부금 형태로 지자체에 나누어 줄 필요가 있다. 교부금의 80%는 신혼부부와 출산아 수를 기준으로 지역에 교부세로 나누어주어 지역간 출산·보육지원의 격차를 줄여야 한다. 예를 들어 출산장려금 및 양육수당의 상향평준화임. 교부금 20%는 매년 시민들의 지역별 출산·보육정책만족도 조사 및 전문가 정책평가를 합산하여 친육아(정책)도시 순위를 선정하여 인센티브로 나누어 주는 방안을 고려할 필요가 있다. 2015년 통계청 조사에 따르면 30대 혼인율은 3명 중 2명이며, 기혼

여성의 희망자녀 수는 2.3명인데 반해, 실제 출산율은 1.7명에 불과하고 있음

### 3) 저출산 대책의 4가지 틀 정립 및 구체적 방안

셋째, 만성적인 저출산 원인 분석을 토대로 향후 저출산 대책의 큰 틀은 1)자녀 보육·주택·교육비 부담 경감, 2)보육·육아지원체계 구축, 3)일·가정 양립 구현, 4)다양한 가족 유형 수용성 제고 등이 되어야 한다.

#### (1) 자녀 보육·주택·교육비 부담 경감

양육수당은 현행 20~10만원 수준에서, 1차 30만원, 2차 65~70만원으로 단계적으로 인상해야 한다. 실제 20~30대 미혼·기혼여성 대상 인터뷰 실시 결과 1명의 자녀양육을 위한 최소 비용은 월70만원 수준이었다. 보건복지부 1인 가구 최저생계비 기준도 약 65만원 수준이며 최저생계비 수준이다. 양육수당의 지급기간은 현재 0~5세에서, 만12세 초등학교까지로 점차 확대해야 한다. 이는 교육비 부담 감소에 기여할 것이다.

주택비용을 경감시킬 필요가 있다. 신혼부부에 1억원까지 10년간 무이자 지원하고, 셋째이상 다자녀 가정 1억 5천만원까지 15년 무이자 지원을 고려 할 수 있다. 그렇지 않으면 유자녀 가정을 대상으로 중도상환수수료 없는 35년 장기고정저리 대출지원 또한 검토해 볼 만한 하다. 노인소유주택의 신혼부부 연계 임대사업 실시할 필요가 있다.

교육비 부담 경감 방안이 요구된다. 교육재정교부금 5%p 이상 늘려 공교육 지출을 늘려나감과 동시에 프랑스와 같은 월 10만원 이내 수준 학업수당 신설을 장기적으로 검토해야 한다.

#### (2) 보육·육아지원체계 구축

보육지원 체계를 양적으로 늘려야 한다. 양육수당과 선택하는 기존 형태를 폐지하고, 지속적 공공·민간 어린이집/유치원 확대함과 동시에 저비용 사립유치원의 무상교육 지원을 강화해야 한다. 보육의 질적 향상을 위해 어린이집 보육교사 인력확대 및 전문성/인성 향상, 준공무원화로 처우개선, 유치원 교사 총원 등을 실시해야 한다.



### (3) 일·가정 양립 구현

출산휴가 및 육아휴직의 의무적으로 보장해야 한다. 산전후 휴가 및 육아휴직 신청은 사업장 규모와 상관없이 기존대로 노동부 지역고용센터에 하는 대신, 사업장에는 통보만 해도 가능하게 되어야 한다. 휴가/휴직기간 대체 근무자 채용을 위해 지역고용지청별 대체인력근무자 pool제를 운영하여 관련 업종 및 경력에 따라 사업체에 매칭해주는 제도를 신설해야 한다. 출산휴가·육아휴직이 퇴직사유가 되는 사업장은 규모와 상관없는 중징계가 요구된다. 이러한 사업장에 대한 신고 절차를 간소화하고 내부 공익보호자의 내부고발을 철저히 보호해줘야 한다.

출산휴가에서 산전/산후로 나누고 산전 8주, 산후 12주, 총 20주로 확대. 다태아의 경우 산전·산후 휴가기간을 각각 4주를 늘려 총 28주로 확대해야 한다. 탄력근무제 적용(시간단축/반일제) 기업을 공공기관에서 민간기업까지 지속적 확대를 위한 대체인력·4대보험지원 등 지원규모를 확대해 나가야 한다.

배우자 양육부담을 증가시켜 부모가 함께 양육해야 한다. '15년 부부간 자녀양육부담 아내 비중 70~80%, 공평성 인지 아내 불공평 64% 수준이다. 배우자 공동육아 문화를 확산하고, 배우자 유급 출산휴가 현행 3~5일에서 2주로 확대, 육아휴직기간 1년 최소 3개월은 의무적으로 남편이 이행하게 해야 한다.

### 4) 다양한 가족유형 수용성 제고

출산률이 높은 유럽국가들은 혼인율 감소 및 혼외출산 증가 등 선진국형 결혼관에 따른 다양한 가족유형에 대한 사회적·제도적 수용도 제고를 유도하고 있다. 사실혼 및 미혼모에 대한 법적 지위 및 지원을 강화하고 있다. 아울러 국내 입양, 다문화 가족에 대한 관심을 높여 사회적 출산률 또한 높이고 있다(현대경제연구원, 2014). 프랑스의 2009년 혼외출산률은 53.7%로 동거부부와 미혼모 등 비전통적 가족까지 지원범위를 확대하여 지원하고 있다(김상호, 2016)

동거부부·미혼모 등 비전통적 가족까지 지원범위를 확대해야 한다. 10대 후반~20대 중반 임신·출산·양육 지원 수준·범위 확대할 필요가 있다. 한부모(여성)일 경우 특별한 지원책이 요구된다.

## 참고문헌

- 기획재정부(2010. 3), 세계주요 국가 저출산 대책 평가 및 우리나라에의 적용 방안, 연구용역보고서(연구기관: 한국여성경제진흥원).
- 김상호(2016), 선진국 사례(프랑스, 미국, 스웨덴 등)와 시사점, 2016년 제2차 헤럴드 경제 지상 좌담회 5월 주제 '제3차 저출산 대책의 주요 내용과 과제'.
- 김은정(2014), 저출산 대응을 위한 보육정책 현황과 과제, 보건복지포럼 213.
- 김진석(2016), 제3차 저출산·고령사회 기본계획 - 보육, 우리간 복지동향 208.
- 김태헌(2016), 제3차 저출산 대책이 과거와 다른 점, 2016년 제2차 헤럴드경제 지상 좌담회 5월 주제 '제3차 저출산 대책의 주요 내용과 과제'.
- 대한민국 정부(2006), 제1차 저출산고령사회기본계획: 새로마지플랜 2010.
- 대한민국 정부(2011), 제2차 저출산고령사회기본계획: 새로마지플랜 2015.
- 대한민국 정부(2016), 제2차 저출산고령사회기본계획: 새로마지플랜 2020.
- 박정한·박순우·이상원·김종연(2006. 8), 저출산에 대한 국가별 비교 및 저출산에 대한 대책, 대한의사협회 의료정책연구소 연구보고서.
- 보건복지부(2015), 5천만이 함께 마련하는 저출산·고령사회 대책.
- (2016), 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020) 저출산 대책 주요 내용, '16.5.24.
- 송유미·이제상(2011), 저출산의 원인에 관한 연구 - 산업사회의 변화와 여성의 사회진출을 중심으로, 보건사회연구 31(1).
- 송태민·이중순(2013), 일본의 저출산·고령화 현황과 대책, 보건복지포럼 2010.11.
- 신윤정(2015), 저출산에 대응한 동아시아국가의 가족정책 비교, 보건복지포럼 2015. 5.
- 오미희(2013), 저출산 극복을 위한 일본의 출산양육지원 정책의 실과 허, 일어일문학 59.
- 오창섭·최성혁(2012), 저출산 원인의 실증분석 - 혼인율 하락과 초혼연령 상승의 경제적 요인, 복지행정논총 22(1).
- 유계숙(2012), 저출산 대응을 위한 일-가정 양립지원정책, 한국심리학회지: 문화 및 사회문제 18(1).
- 윤윤정·천현숙(2013), 일본의 저출산 대응 주택정책과 지역육아지원거점 사업, 국토 (PLANNING AND POLICY).
- 윤홍식(2016), 제3차 저출산·고령사회 기본계획 - 종합평가, 월간 복지동향 208.
- 이삼식(2012), 저출산 대응 정책의 평가와 장기목표, 보건복지포럼, 2012. 7.

- (2016), 저출산·고령화 대책의 현황과 정책과제, 보건복지포럼, 2016. 1.
- 이삼식·최효진(2010), 저출산시대의 일가정양립정책 국제비교 -OECD국가의 휴가휴직 정책 중심, 보건복지포럼 2010. 8.
- 임경지(2016), 제3차 저출산·고령사회 기본계획 - 주거, 월간 복지동향 208.
- 조성호(2014), 최근 일본의 저출산 정책 동향, 보건복지포럼 2014. 8.
- 저출산·고령사회위원회(2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획 추진방향.
- 정상천(2014), 저출산 문제 극복사례 - 프랑스 사례연구, 한국정치외교사논총 35(2).
- 정성호(2015), 저출산 대책, 무엇이 문제인가, 한국인구학 제38권 제2호.
- 정윤순(2016. 5), 정부 저출산 대책 Bridge Plan 2020, 한국모자보건학회 학술대회 연제집.
- 최영진(2013), 일본의 저출산과 가족정책, 한양법학 제24권 제4집.
- 현대경제연구원(2014), 저출산의 해법, 유럽에서 배운다 - 저출산 개선을 위한 5가지 해법, VIP 리포트 14-13(통권 564호).