



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](#)

碩士學位論文

우리나라 低出産 對應政策의 改善方案研究

2011年

The logo of Hansung University is a large, light blue stylized 'H' that incorporates a white square in the center. To the right of the 'H', the words 'HANSUNG' and 'UNIVERSITY' are written in a light blue, sans-serif font, stacked vertically.

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

社會福祉專攻

李 桓 正

碩士學位論文
指導教授 權海秀

우리나라 低出産 對應政策의 改善方案研究

A Study on the Improvement of Low Fertility Response
Policy in Korea

2010年 12 月 日

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

社會福祉專攻

李 桓 正

碩士學位論文
指導教授 權海秀

우리나라 低出産 對應政策의 改善方案研究

A Study on the Improvement of Low Fertility Response
Policy in Korea

위 論文을 社會福祉學 碩士學位論文으로 提出함

2010年 12 月 日

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

社會福祉專攻

李 桓 正

李桓正의 社會福祉學 碩士學位論文을 認准함

2010 年 12 月 日

審査委員長_____ (印)

審査委員_____ (印)

審査委員_____ (印)

【목 차】

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	4
제 2 장 이론적 배경	6
제 1 절 저출산	6
1. 저출산의 개념	6
2. 저출산의 원인	7
3. 저출산관련 이론	16
제 2 절 우리나라 저출산	20
1. 우리나라 출산정책	20
2. 우리나라 저출산문제	24
3. 우리나라 저출산 대응정책	27
4. 우리나라 저출산 대응정책평가	37
제 3 절 외국의 저출산 대응정책	39
1. 스웨덴	39
2. 프랑스	42
3. 미국	46
4. 일본	48
5. 시사점	50
제 3 장 선행연구 및 연구 분석의 틀	53
제 1 절 선행연구	53

제 2 절 연구 분석의 틀	54
제 4 장 우리나라 저출산 대응정책의 문제점과 개선방안	56
제 1 절 우리나라 저출산 문제점	56
1. 사회·문화적 요인	56
2. 재정적 요인	57
3. 양육적 요인	58
제 2 절 우리나라 저출산 개선방안	60
1. 중앙정부	60
2. 지방정부	62
제 5 장 요약 및 결 론	66
참 고 문 헌	69
Abstract	71



【표 목 차】

<표 2-1> 미혼남녀(20-44세)의 결혼연기(단위: %, 명)	9
<표 2-2> 청년층 성/연령별 실업률(단위: %)	10
<표 2-3> 성/연령별 경제활동 참여율 추이(단위: %)	11
<표 2-4> 미혼여성의 결혼계획연령(단위: %)	12
<표 2-5> 미혼남녀의 일반특성별 결혼의향(단위: %)	14
<표 2-6> 유배우여성(20~44세)의 자녀 필요성에 대한 태도변화(단위: %) · 15	
<표 2-7> 우리나라 합계출산율(단위: %)	26
<표 2-8> 연도별 혼인/이혼건수(단위: %)	26
<표 2-9> 제1차 저출산고령화사회 년차 투자계획(단위: 조원)	28
<표 2-10> 서울시 저출산대책 사업 수 및 사업비 현황(08-09년 기준)	34
<표 2-11> 서울시 각 구별 출산장려금 지급현황(2009년 기준)	35
<표 2-12> 2009년 지방자치단체 시행 계획	36
<표 2-13> 2008년 저출산정책 성과평가 대상	37
<표 2-14> 2008년 저출산정책 영역별 성과점수	38
<표 2-15> 스웨덴 여성의 경제활동 참여율(단위: %)	41
<표 2-16> 스웨덴의 보육시설 이용률	42
<표 2-17> 프랑스의 수당제도	44
<표 2-18> 프랑스 여성의 경제활동 참여율(단위: %)	45
<표 2-19> 미국 여성의 경제활동 참여율(단위: %)	47
<표 2-20> 일본 여성의 경제활동 참여율(단위: %)	49
<표 2-21> 주요 복지선진국의 저출산 대응정책	52

【도 목 차】

<그림 1-1> 연구의 전개과정	5
<그림 2-1> 가족계획 년도 별 표어	21
<그림 2-2> 저출산 추이 및 정책방향 변화	24
<그림 2-3> 출생아 수 및 합계출산율 추이	25
<그림 2-4> 스웨덴의 저출산정책 도입 시기	41
<그림 2-5> 프랑스의 저출산정책 도입 시기	45
<그림 2-6> 일본의 저출산정책 도입 시기	49
<그림 3-1> 연구 분석의 틀	55



제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

사회문제(社會問題)는 사회제도나 구조의 결함과 모순에서 발생하는 문제로 사회구성원들이 특정현상을 사회문제로 규정할 때는 과정을 통해 해결되어야 한다고 생각하는 것을 의미한다. 여러 학자들의 사회문제에 대한 정의를 살펴보면 사회의 보편적인 가치와 규범을 위협하는 현상으로 사회의 대다수 구성원들은 이에 대한 방안이나 정책 등의 조치가 취해지기를 바라는 상황으로 정의하고 있다.

국제연합(UN)의 보조기구인 국제연합인구기금(UNFPA)에서 발표한 ‘세계인구현황보고서2009’를 살펴보면, 우리나라의 출산율은 경제협력개발기구(OECD)국가 중 최하위를 기록하였고, 2004년 이후 5년 연속 지속되고 있어 현재 우리사회에서 발생하는 많은 사회문제 가운데 저출산문제는 가장 큰 이슈로 주목받고 있다.

2009년 우리나라의 합계출산율¹⁾인 1.15명은 세계에서 가장 낮은 수준으로 인구 학자들이 제시하는 대체출산율(인구대체수준)²⁾인 2.1명에 크게 못미치고 있어 출산율의 회복 없이 시간이 경과하게 되면 2018년 이후 우리나라의 인구는 감소하게 되고, 300년 후에는 완전히 자취를 감추게 될지도 모르는 심각한 국가적 위기상황에 처해 있다.

이러한 저출산 문제는 인간의 수명연장과 상호작용을 통해 인구규모와 구조를 변화하여 고령화 사회로의 진입속도를 빠르게 하여 사회의 부적응, 불평등, 사회해체현상을 부추기는 요인이 된다. 이에 대한 즉각적이고, 장기적인 해결을 위한 대응방안의 마련과 함께 정책의 집행이 절실하게 요구된다.

1) 합계출산율(合計出生率) : 여성1명이 평생 동안 낳을 수 있는 평균 자녀의 수로 출산이 가능한 여성의 나이인 15세부터 49세까지를 기준으로 한다.

2) 대체출산율(인구대체수준: 人口代替水準) : 인구를 현상유지하기 위해 필요한 출산율의 수준으로 선진국의 경우 대체로 2.1명을 기준 한다. 이러한 기준은 유럽경제위원회의 보고서에 의한 것으로 개발도상국의 경우 대체로 3명 전후를 정하고 있다.

선진국에서는 이미 저출산에 따른 고령화사회문제에 대한 국가적 차원에서 경제적, 사회적, 문화적 등의 문제에 대한 적극적이고, 체계적인 준비를 통해 대처하고 있다. 프랑스의 경우 20세기 초 합계출산율이 2.0수준으로 감소하자 즉각적으로 출산장려정책을 도입하여 실행하였으며, 의회에서 인구추이에 대한 관심을 표명하고, 출산장려를 위한 다양한 복지프로그램이 보급되고 있다.

1989년 이후 일본에서도 엔젤플랜, 신(新)엔젤플랜 최근에는 신신(新新)엔젤플랜³⁾등의 저출산율 대응정책을 마련하여 보육시설을 확대하고, 육아휴직 제도를 만들어 여성의 출산에 대한 부담을 줄여주는 등의 노력을 실시하였으나 일본 내의 사회, 문화적 배려가 부족하여 출산율을 높이는데 실패했다(오정균, 2007: 1).

우리나라 전체 국민의 평균수명은 1970년대 초반 63.1세에서 2000년에 79.56세(2007년 기준)로 증가하게 되었고, 65세 이상의 고령인구비율이 2000년 7.2%를 넘어 고령화 사회(Aging Society)⁴⁾로 진입하였으며, 고령사회를 향해 빠르게 진행하고 있다. 통계청 장래인구특별추계를 살펴보면 2018년에는 14%를 넘어 고령사회(Aged Society)가 되고, 2026년이 되면 초 고령 사회(Super-aged Society)가 될 것으로 예측하고 있다.

고령화 사회에서 고령사회로 진입하는데 일본이 24년, 미국이 72년 경과한 것과 비교하면 우리나라는 놀라울 정도의 초고속이라는 것을 보여준다. 이러한 저출산현상과 급속한 고령화 사회현상은 생산인구의 감소와 더불어 노령인구의 부양문제, 인구구조의 변화 등은 정부의 대응이 즉각적으로 필요하다는 것을 보여주고 있다(<http://bluemarbles.tistory.com/507>).

현재 정부는 2020년까지 합계출산율의 목표를 OECD평균인 1.6명으로 설정하여 저출산 대응정책을 펴고 있다. 2005년 9월 저출산·고령사회기본법을 제정하고, 법에 근거하여 저출산·고령사회기본계획 ‘새로마지 플랜 2010’을 마련하여 5년 간 총 32조 746억 원이 투입될 예정이었으나 재정

3) 엔젤플랜 : 일본은 저출산문제에 대응하기위해 1995년 엔젤플랜(1995년~1999년), 신(新)엔젤플랜(2000년~2004년), 신신(新新)엔젤플랜(2005~현재)이라는 출산장려정책을 펴고 있다. 주 내용은 여성의 사회참여와 가사의 양립이 가능한 환경을 조성한다는 것이다.

4) 고령화 사회 : 전체인구 중 65세 이상 인구비율이 7%이상 14% 미만인 사회. 14%이상 20% 미만인 사회는 고령사회(Aged Social), 20% 이상인 사회는 초 고령 사회(Super-aged Social)라 한다.

소요액 증가에 대한 예측이 빗나가 매년 예산을 초과 지출하여 국비(예산, 기금)와 지방비를 합쳐 총 42조 7226억 원을 사용한 것으로 보도 되었다 (문화일보기사, 2010-03-30).

우리나라는 1970년대까지 3%수준의 높은 인구증가율을 기록하고, 합계 출산율이 4명 이상의 후진국 형 인구구조를 유지하자 가족계획사업을 통한 인구정책이 30년 가까운 90년대 중후반까지 시행되었다. 그 결과 1980년대 초반 합계출산율은 2.57명에서 1990년대 후반 1.45명으로 줄더니 2005년에는 1.08명으로 급락하여 잘못된 정책으로 인한 국가위기상황을 초래하는 영향을 간과할 수 없는 상황이다.

이러한 저출산 국가로 빠르게 변화하는 상황에 국가적 위기의식을 갖고 강력한 대응정책이 준비되어야 한다. 복지국가의 원리는 헌법에서 규정하지만 실현은 국가의 급부에 의해 가능하기 때문에 저출산과 고령화 사회로의 변화는 국가에게 새로운 과제를 던져주게 된다.

이에 본 연구의 목적은 우리나라의 급속한 저출산문제와 관련하여 헌법에서 규정하는 복지국가를 실현하기 위한 과제가 무엇인지 모색하고, 국가의 대응정책을 마련하는데 있다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

최근 우리나라에서 심각한 사회문제로 대두되는 급속한 저출산문제에 따른 고령화 사회의 진입은 선진국들이 100년 이라는 기간을 두고 진행된 것과 비교하여 20-30년 사이라는 짧은 기간 동안 발생한 점에서 파생되는 노동력의 감소, 국가경제의 침체, 인구의 고령화 등의 다각적인 국가적 부작용 예상되어 그 원인을 분석하고, 그에 따른 국가적 대응정책이 마련되어야 한다.

본 연구는 저출산 사회로의 변화에 대응하는 정책방안을 마련하기 위해

다음과 같은 연구범위를 설정하였다. 저출산에 대한 이론을 분석하고, 우리나라의 출산을 변화와 관련 정책이 문제의 해결에 얼마나 효과성을 나타내는지 확인 후 문제점을 도출하여 대응방안을 마련하고자 한다.

본 연구의 시간적 범위는 1960년대 시작한 가족계획사업이 1990년대 후반까지 실시된 점을 들어 21세기 이후 우리나라의 저출산 사회 대책에 관한 정책만으로 한정한다. 공간적 범위는 우리나라로 정하고, 선진외국의 사례와 비교하여 우리에게 주는 시사점을 살펴보았다.

본 연구의 내용을 요약하면 다음과 같다. 제 1 장 서론에서 연구의 목적과 범위, 방법을 제시하고, 제 2 장에서는 우리나라와 외국의 저출산 대응 현황으로 우리나라의 저출산관련 문제와 대응정책현황을 파악하여 성과에 대한 평가를 찾고, 우리보다 앞서 복지국가를 실현한 외국의 저출산 대응 정책을 비교분석을 통해 시사점을 찾았다.

제 3 장에서 선행연구 및 이론적 배경으로 우리나라의 저출산관련 선행 연구를 살펴보고, 연구 분석의 틀을 구성하였으며, 저출산에 관한 개념, 관련이론, 발생 원인을 구분하여 제시한다. 제 4 장에서는 우리나라의 저출산 정책의 문제점과 대응방안을 분석의 틀을 이용하여 구성하였다. 제 5 장 결론에서는 지금까지의 연구결과를 종합하여 복지국가 실현을 위한 저출산 대응정책을 제시하였다.

2. 연구의 방법

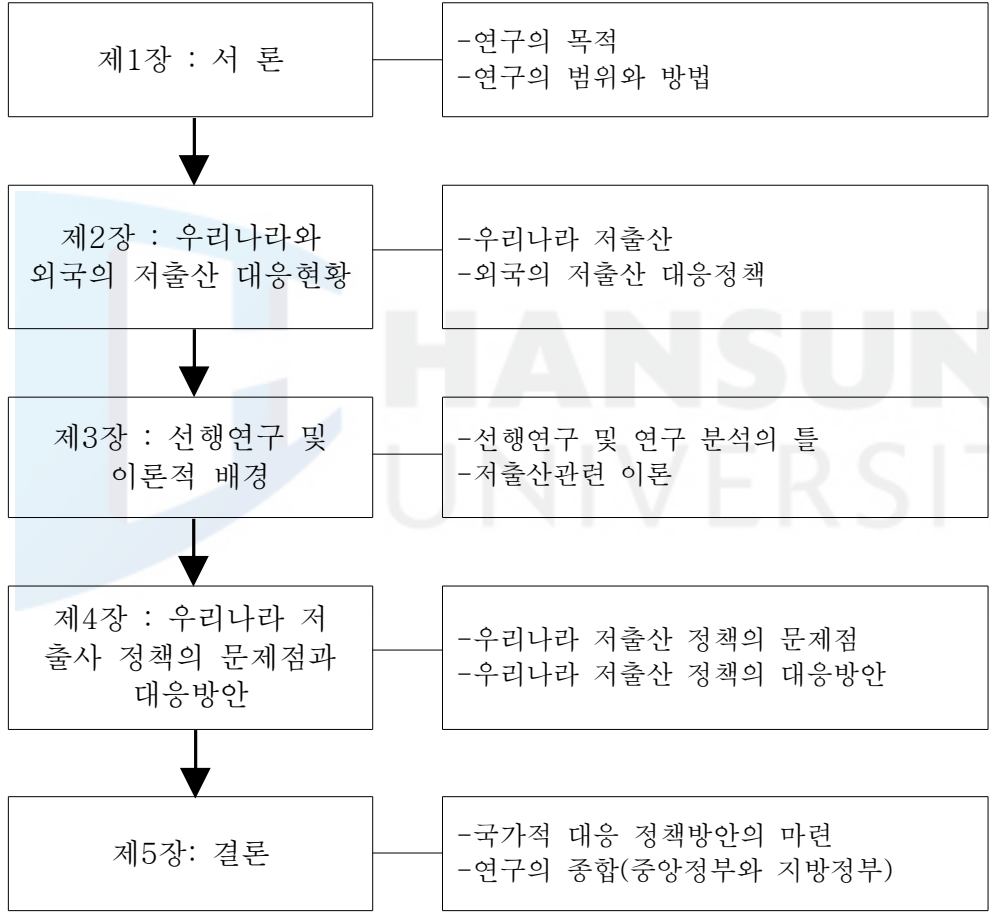
본 논문의 연구의 방법은 문헌조사와 내용분석을 바탕으로 진행하였다. 문헌조사는 국내의 연구논문과 국내외 문헌의 이론분석을 기초로 연구의 분석틀을 마련하고, 실증적 내용분석을 위해 우리나라의 인구정책관련 문헌, 관련 복지정책문헌 및 정부의 정책발표자료 등의 자료를 토대로 검토하였다.

자료의 한계성을 고려하여 주요 복지선진국들의 대응정책에 관한 사례를 확보하여 우리나라의 저출산 사회 대응정책과 비교분석하고, 우리에게

주는 시사점을 찾고자 노력하였다. 이러한 노력은 우리나라의 저출산 사회 대응정책의 문제점을 도출하여 대응방안을 제시하는데 보다 합리적이고, 객관적인 방안을 찾는 데 도움이 되었다.

선행연구의 고찰을 통하여 국내외의 연구동향과 원인별, 정치적 상황, 경제적 활동, 문화적 차이 등에 초점을 맞추어 국가적 대응방안을 제시하기 위한 분석의 틀을 설정하였다. 이와 같은 연구방법을 바탕으로 전반적인 연구과정을 그림으로 제시하면 다음과 같다.

<그림1-1> 연구의 전개과정



제 2 장 이론적 배경

제 1 절 저출산

사회를 구성하는 기본단위인 가족에게 임신부터 출산, 양육에 이르기까지 그 비용을 전담하도록 하는 것은 여성은 출산의 고통과 더불어 가족집단에 종속될 수밖에 없어 국가는 저출산과 관련한 정책을 가족이 아닌 개인단위로 접근하여야 한다.

1. 저출산의 개념

출산과 출생은 서로 같은 언어로 사용하지만 인구학에서는 다른 의미를 가지고 있다. 출산(Delivery)은 유산을 포함한 임신의 결과 전체를 의미하고, 출생(Birth)은 건강한 자연인으로 권리의 능력을 취득하는 것을 의미한다. 출산과 출생의 혼동을 피하기 위해 ‘정상출산’이라는 용어를 사용한다. 정상출산은 전통과 현대의 방식과는 전혀 상관이 없지만 모든 사회에서 반드시 필요한 요구로 그 방향과 강도는 사회적 필요와 상황에 따라 변화할 수 있다.

정상출산은 사회내의 인구성장의 직간접적인 지표로서의 정상출산의 수준과 정상출산과 관련한 모든 행위로 구분할 수 있다. 이는 ‘출산력 추세’와 ‘차별출산력’으로, 출산력의 추세는 출산수준의 측정을 의미하고, 차별출산력은 출산행위에 대한 설명으로 이해할 수 있다.

출산율과 출산력은 같은 뜻으로 이해하지만 분명한 차이가 존재한다. 출산율은 일정기간에 태어난 아이가 전체 인구에 차지하는 비율로 일정한 시점 내에서 사회의 실제 출생수준을 뜻하고, 출산력은 여러 아이를 낳는 수준으로 확인된 출산자료를 통해 계획된 상황 하에서의 출산수준으로 이해할 수 있다.

정상출산의 연구에서 자주 사용되는 출산력(出産力, Fertility)은 생물학

적 관점의 생식력만을 뜻하지 않는다. 결혼, 건강, 경제, 문화, 피임 등과 같은 사정을 고려하여 여성이 실제로 건강한 아이를 낳을 수 있는 수준을 의미한다. 출산력은 생식력보다는 경제, 사회, 문화적인 요인의 영향이 크기 때문이다.

인구학을 연구하는 학자들의 공통된 입장은 인구대체수준 이하로 출산율이 떨어지는 것을 경고하고 있다. 인구대체수준 2.1명으로 이러한 수치는 향후 공간 내에서 인구의 수준을 현재의 상태를 유지하기 위해서는 1명의 가임여성(15~49세)이 2.1명의 아이를 낳아야 한다는 것을 의미한다. 저출산은 국가나 사회의 인구성장이 정지하는 시기를 예측할 수 있는 대체출산력인 2.1명보다 합계출산력이 이하가 되는 경우로 정의할 수 있다.

모든 국가나 사회는 정상출산에 의한 성원의 구성을 통하여 형성되기 때문에 중요한 의미를 갖는다. 사회를 구성하는 대표적인 성원의 변동은 출산과 죽음, 이동 등으로 출산은 단순히 개인이나 가족생활의 결과로 바라보는 미시적인 시각의 접근이 아닌 사회의 성쇠가 출산과 직접적인 관계가 있음을 직시하여 거시적인 시각의 접근이 필요하다. 본 연구에서는 출산과 관련한 많은 요인을 분석하는데 가장 많이 사용되고 있는 합계출산율을 중심으로 살펴보고자 한다.

저출산은 생산인구의 감소로 인한 경제적 측면에서의 부정적 결과 뿐만 아니라 고령화 사회와도 관련이 있어 복지국가의 발전에도 직접적인 영향력을 갖는다. 현재 우리나라는 2017년 3617만 명을 정점으로 생산가능인구가 감소할 것으로 예상하고 있다.

2. 저출산의 원인

우리나라의 합계출산율은 초 저출산 시대를 경험하고 있다. 2005년 1.08을 가장 낮은 수치를 기록한 이후 2009년 기록한 1.15명은 세계에서 가장 낮은 국가로 조사되었다. 유럽의 선진국들이 고 출산국가에서 저출산국가로 전환하는데 100년 이상의 기간이 경과된 반면, 우리나라의 유례를 찾을

수 없는 빠른 진행은 속도(약 30년)와 수준 모두에 대한 원인의 규명이 필요하다.

가. 경제적 원인

경제발전의 초기에는 자녀의 효용(소비효용, 생산재효용, 노후보장효용)이 증가하고, 비용은 낮아져 출산율은 증가하지만 경제발전이 이뤄지면 자녀의 효용은 감소되어 비용이 증가하여 출산율은 감소하게 된다(이정심, 2007: 32).

우리나라는 1997년 외환위기 이후 많은 기업의 도산과 경기침체는 대량 실업사태로 이어져 급속한 경제활동의 변화는 불투명한 미래에 대한 불안감으로 이어져 미혼자들의 비자발적 미혼상태가 46.3%로 이중 남성이 51.1%, 여성이 35.8%로 여성보다 남성이 높게 조사되었다. 자발적 미혼의 전체 37.1%로 여성이 51.8%, 남성은 30.4%로 나타났다(김승권, 2003: 14)

또한 시장의 전면개방과 기업들의 구조조정이 본격화되면서 평생직장과 청년퇴직의 개념이 약화되고, 실업율의 타개와 기업의 노동생산성의 증대, 비용절감을 위한 유연화 정책은 청년실업의 급상승 등으로 직업의 불안정성이 높아져 실업에 대한 공포는 심리적 위축과 더불어 방어기제로 작용하게 된다.

1992년 노벨경제학상을 수상한 Gary. S. Becker 교수의 ‘가계생산이론’을 보면 가계는 자녀양육, 소비문화, 건강유지 등의 다양한 가정재가 존재하는데, 자녀도 가정재의 소비와 여타상품의 소비에서 효용을 도출하게 된다. 이런 가계효용함수는 소득의 크기에 의해 제한되고, 자녀라는 가정재의 가격에는 양육비와 교육비를 포함한 직접비용과 부모의 기회비용이 포함된다(배병태, 2007: 13).

<표 2-1>의 내용을 살펴보면 보건복지부에서 2005년에 실시한 미혼남녀의 결혼 및 가족관련 의식조사로 미혼남녀의 결혼의 경험유무와 연기이유를 나타내고 있다. 연기이유 중 미혼 남성의 경우 결혼비용의 부담과 고용불안정이 가장 높게 조사되었으며, 미혼여성의 경우에는 사회활동과 결혼생활의 부담이 가장 높은 것으로 조사되었다.

<표 2-1> 미혼남녀(20-44세)의 결혼연기(단위: %, 명)

구 분		미혼남성	미혼여성
결혼연기경험	있다	10.0	6.4
	없다	90.0	93.6
	계(명)	1,466	1,204
결혼연기이유	고용불안정	17.8	5.3
	소득부족	13.0	7.9
	결혼비용부담	19.2	15.8
	직장/학업충실	11.0	10.5
	집안반대	16.4	17.1
	의무/역할의 부담	8.9	22.4
	건강문제	1.4	3.9
	기타	12.3	17.1
	계(명)	146	76

출처: 보건복지부(2005), '미혼남녀의 결혼 및 가족관련 의식조사' <http://kosis.kr/>.

‘97년 외환위기 이후 급속도로 우리 사회에 자리 잡은 양극화 현상은 사교육시장을 부추겨 자녀수의 감소에도 양육비의 부담을 증가시켜 출산 장려정책에 나쁜 영향을 주고 있는 것으로 예측되고 있다. 사회 내에서 유일하게 신분의 상승이나 계층 간의 이동의 수단으로 인식되는 교육은 경제적으로 열세에 있는 가정에 부담이 가중되고 있기 때문이다.

<표 2-2>의 청년층 성별/연령별 실업률을 살펴보면 결혼과 출산연령층의 실업률이 ‘97 외환위기 이후 상승하여 노동시장의 고용이 불안정성이 증가하였다. 남녀 모두 ‘90년대에 들어서며 감소세를 보이다가 ‘97이후 증가하여 소폭상승하고 있음을 보여주고 있다.

<표 2-2> 청년층 성/연령별 실업률(단위: %)

성별/연령		'80	'85	'90	'95	'00	'06	'07	'08	'09
남성	25-29세	7.1	6.7	4.9	3.6	7.3	7.9	8.2	7.5	9.0
	30-34세	4.8	4.1	2.1	1.7	4.4	4.2	4.0	4.0	4.5
여성	25-29세	2.1	1.5	1.9	1.8	4.1	4.8	4.1	4.3	4.9
	30-34세	1.8	1.1	1.0	0.8	3.2	2.8	3.1	2.9	3.4

출처: 통계청(2010), '청년층 성/연령별 실업률조사', <http://kosis.kr/>.

나. 사회적 원인

여성의 교육수준이 높아지면서 자연스럽게 활발한 사회활동으로 이어져 사회의 구조적 변화가 일어나고 있다. 우리사회는 전통적 유교관습의 영향으로 가부장적 가족형태가 자리 잡고 있어 결혼과 출산은 중요한 의무로 인식되었으나, 자본주의 사회는 여성의 가정굴레를 허물어 여성의 사회참여의 길을 넓히고 있다.

이러한 여성의 사회활동의 참여는 전통적 가부장제를 허물고 양성평등의 실현과 더불어 가족관계에서 지위가 향상된다. 출산과 자녀의 양육에 대한 여성 고유의 역할의 비중이 이제는 낮아지고, 사회생활과 병행하는 관계로 이전보다는 늘어난 역할의 부담으로 출산을 기피하거나 최소로 하려는 추세를 보이고 있다.

<표 2-3>의 내용을 살펴보면 교육의 수준의 향상과 더불어 여성의 경제활동의 참여율은 꾸준한 증가세를 보여주고 있다. 97년 외환위기로 양성에서 약간의 감소세를 보이지만 이후 출산과 관련이 있는 연령대의 여성의 사회활동 참여는 꾸준한 상승세 지속하고 있다. 상대적으로 남성의 경우 여성의 사회활동이 증가하는 것에 비례하여 소폭의 감소세를 보여준다.

출산과 관련하여 여성의 사회활동이 증가하는 것에 대한 출산과 육아지

원 인프라가 부족하고, 질적 서비스의 수준이 수요자의 기대에 부응하지 못하는 것으로 이러한 요인들은 출산과 관련이 있는 20-30대의 여성들로 하여금 출산율을 저해하는 요인으로 조사되고 있다.

<표 2-3> 성/연령별 경제활동 참여율 추이(단위: %)

구 분		'90	'95	'97	'98	'00	'05	'09
여 성	20-29세	53.5	57.1	59.8	56.0	58.1	64.1	61.6
	30-39세	53.2	53.3	55.9	53.2	53.9	54.5	54.1
남 성	20-29세	79.6	76.9	76.2	74.8	72.0	68.3	64.2
	30-39세	97.1	97.0	96.8	96.3	95.5	94.2	92.6

출처: 통계청(2010), '경제활동인구조사' <http://kosis.kr/>.

고학력으로 갈수록 사회활동의 참여율이 높아지면서 결혼을 계획하는 시기도 늦춰지는데 이것은 여성의 가임기간의 단축으로 산업의 발달로 인한 환경오염 등의 요인과 함께 자연유산이 늘어나고 있어 저출산의 한 요인으로 인식되고 있다. 의학적으로 초산연령과 유산횟수가 높아질수록 출산율은 낮아질 수밖에 없다.

이처럼 여성들의 사회활동이 지속적으로 높아지고, 자아실현에 대한 기대가 향상됨에도 가정과 사회활동을 모두 잡기에는 현실적으로 여건이 허락하지 않기 때문에 여성들의 선택은 출산을 연기하거나 기피할 수밖에 없는 실정이 된다.

<표 2-4>의 내용을 살펴보면 미혼여성이 결혼을 계획하는 시기를 조산표로 학력과 조사대상의 연령이 올라갈수록 결혼을 계획하는 시기도 조금씩 30세 이후로 나타나고 있다. 기혼여성의 이상적인 결혼연령조사에서는 조사대상인 20~44세까지 전 연령에서 27세 이전에 결혼하는 것을 가장 높게 꼽고 있다.

<표 2-4> 미혼여성의 결혼계획연령(단위: %)

구분		20-27세	28-29세	30-31세	32-34세	35세이상
연령	20-24세	40.2	39.4	18.3	1.8	0.2
	25-29세	8.4	33.1	45.5	12.0	1.1
	30-34세	-	-	14.1	56.5	29.4
	35-44세	-	-	-	-	100
교육 수준	중졸이하	45.5	18.2	18.2	-	18.2
	고졸	25.2	30.9	24.3	10.4	9.1
	초대졸	31.0	37.7	22.4	10.4	9.1
	4년제 대졸 이상	16.7	27.5	33.3	16.3	6.2
결혼 태도	해야 한다	31.4	35.6	21.2	8.0	3.8
	필요 없다	16.1	27.7	33.8	13.8	8.7
	잘 모르겠다	-	25.0	50.0	25.0	-

출처: 보건복지부(2005), '미혼여성(20-44세)의 일반특성별 결혼계획연령', <http://kosis.kr/>.

이경숙외(2009) “저출산에 대한 여대생의 인식 및 심리적 이해”에서 여대생의 출산의향 및 자녀수 조사(n=286)에 의하면 5.9%가 무자녀를 선택하였고, 8.4%가 한 명의 자녀를 선택하였으며, 57.3%가 두 자녀, 27.6%가 세 명이상의 자녀를 출산하겠다고 응답하였다(이경숙외, 2009: 99).

조사결과만을 놓고 보면 두 명이상의 자녀를 희망한 응답이 84.9%로 무자녀와 한 명의 자녀를 선택한 14.3%보다 월등하게 높은 것으로 나타나 출산에 대한 욕구는 실제 출산율과는 관계가 없거나 낮을 것으로 이해할

수 있다. Bernardi, Fabrizio(2005)는 이처럼 출산의향과 행위의 사이에서 발생하는 차이인 출산간격(Child Gap)현상이 존재한다고 하였다.

다. 문화적 원인

우리나라에서 가족은 혈연과 혼인에 의해 구성되어 함께 의식주를 해결하고, 가부장제에 의한 공동체생활을 한다. 과거 농업과 같은 1차 산업이 발달한 시기에는 대가족을 형성하여 노동력을 확보하는 것이 곧 생산의 결과와 직접적인 영향이 있어 노동력의 확보차원에서 다산이 유행이었고, 특히 남아선호사상이 전통으로 자리 잡는 계기가 되었다. 또한 대가족이 공동체를 형성하면서 야기되는 많은 문제점들의 해결과 안정적 질서를 위해서는 구성원사이에서 서열이 나뉘게 되고, 이는 가장의 권한이 높아지게 되었다.

자본주의의 영입과 더불어 도시화, 산업화는 대가족제가 무너지는 결과를 초래하여 가족의 해체가 시작되었다. 부부와 자녀로 구성되는 핵가족시대로 바뀌면서 등장한 주말부부, 맞벌이부부, 기러기가족, 무자녀가족 등과 같은 비정상적인 구조의 가족으로의 변화가 저출산의 원인이 되고 있다. 이러한 전통적인 고유문화가 급속히 바뀌면서 발생하는 것이 가치관의 변화이다.

<표 2-5>의 내용을 살펴보면 일정한 나이가 되면 결혼을 생각하는 보편적 사고가 가족의 해체 이후부터는 약화되거나 결혼을 해도 자녀의 필요성에 대한 기존의 틀을 벗어나는 가치관의 변화가 저출산의 원인이 되고 있다.

미혼남성과 여성 모두 전 연령층에서 공통적으로 결혼을 한다고 응답한 인원이 과반을 훨씬 넘었고, 결혼은 안한다고 응답한 내용에서는 고령자로 갈수록 안한다는 응답이 높아지고 있음을 알 수 있다. 교육수준별 결혼의향의 조사에서도 미혼남성과 여성 모두 결혼을 한다고 응답한 인원이 과반을 넘고, 안한다는 응답에서 교육수준이 떨어질수록 결혼을 하지 않겠다는 응답이 조금 높게 나타나고 있다.

<표 2-5> 미혼남녀의 일반특성별 결혼의향(단위: %)

구 분		미혼남성			미혼여성		
		한다	안한다	모름	한다	안한다	모름
연령	20-24세	85.7	2.5	11.8	75.5	7.7	16.9
	25-29세	85.6	4.8	9.6	76.0	6.1	17.9
	35-39세	80.6	5.5	13.9	69.2	13.1	17.7
	40-44세	64.5	19.1	16.4	50.0	31.0	19.0
교육수준	중졸이하	69.2	21.2	9.6	61.1	22.2	16.7
	고졸	77.9	6.9	15.2	68.8	12.0	19.2
	초대졸	86.8	3.6	9.6	76.6	6.8	16.6
	4년제 이상	86.7	3.5	9.8	75.6	7.9	16.4
취업여부	취업	83.2	5.6	11.2	73.9	9.2	17.0
	비취업	81.5	5.6	12.9	73.7	8.3	18.0
	학생	87.0	2.5	10.4	77.6	5.0	17.4
	기타	74.0	9.8	16.2	70.0	11.5	18.4

출처: 보건복지부(2005), '미혼남녀의 일반특성별 결혼의식 및 태도', <http://kosis.kr/>.

취업여부를 묻는 조사에서 결혼을 하지 않겠다는 응답을 한 대상의 취업과 비취업의 여부는 미혼남성의 경우에는 같았으나, 미혼여성은 취업한 여성의 결혼을 하지 않겠다는 응답이 조금 높게 나타나고 있어 취업한 결혼적령기의 미혼여성의 단편적인 생각을 알 수 있다.

모르겠다는 응답을 한 미혼남성과 여성의 조사를 보면 고령으로 갈수록 조금 높게 조사되고 있는데, 결혼을 해야 한다는 보편적인 사고가 몸에 남

아있는 것으로 이는 생각과 현실의 괴리에서 오는 현상으로 바라보거나
가치관의 변화와 자아실현의 욕구가 높아져 응답한 것으로 생각된다.

<표 2-6> 유배우여성(20~44세)의 자녀 필요성에 대한 태도변화(단위: %)

구분	반드시 가져야함	갖는 것이 좋음	없어도 무관	모르겠음
1997년	77.7	16.6	9.4	0.3
2000년	58.1	31.5	10.0	0.5
2003년	54.5	32.3	12.6	0.6
2005년	23.4	41.5	35.0	-

출처: 보건복지부(2005), '기혼여성의 자녀관련 의식 및 태도', <http://kosis.kr/>.

<표 2-6>의 내용을 살펴보면 유배우여성의 출산에 대한 변화를 보여주고 있는데 1997년에는 94.3%인 절대적으로 자녀가 꼭 있어야 한다면 자녀가 있는 것이 좋다고 응답하고 있으나, 2005년에는 64.9%로 29.4%가 감소하여 자녀의 필요성이 감소한 것을 보여주고 있다. 이는 대가족제에서 핵가족화한 변화와 최근의 다양한 가족의 해체의 결과로 조심스럽게 접근해 본다.

이 외에도 전통적으로 남아선호사상이 뿌리내리고 있는 우리나라에서 낙태아의 증가와 미혼모의 출산을 경시하는 풍조는 저출산과 밀접한 관련이 있다. 낙태의 경우 정확한 통계는 없으나 년 간 150-200만 건에 이르는 것으로 추산되고 있다. 불법적인 낙태라는 임신중절수술은 감추는 경향이 있어 실제 낙태 건수는 훨씬 높은 것이라는 생각이다.

년 간 150만 명이라는 데이터는 20초에 한명이 불법적인 임신중절수술로 사라진다는데 충격이다(<http://www.prolife.or.kr>).

라. 정책적 원인

정책적 원인은 경제, 사회, 문화적 원인과 같은 보편적인 원인과는 별개로 정부에서 시행한 정책이 부정적인 결과로 되돌아 온 사례를 의미한다. 우리나라는 시기적으로 전쟁을 겪은 후 복구와 새마을운동 등을 통해 경제발전에 매진하여 당시에는 후진국 수준의 출산율을 기록하였다.

당시 정부는 높은 인구증가율은 경제개발에 도움이 되지 않는 것으로 인식하여 1962년부터 가족계획사업을 강력하게 출산억제정책 시행하게 된다. 1960년 초 우리나라의 합계출산율은 6.0을 기록하였다. 정책의 주 내용은 피임을 하도록 홍보와 교육을 도시와 농산어촌에 이르기까지 실시하였는데 이러한 억제정책은 1996년까지 지속되었다.

이러한 결과 2009년 대체출산율인 2.1명보다 낮은 합계출산율이 1.15로 세계에서 가장 높은 국가에서 낮은 국가로 변화하였다. 세계화 시대에 선진국의 동향을 파악하지 못하고, 잘못된 억제정책을 장기간 지속하여 이제는 관성의 원리처럼 초 저출산이라는 국가적 위기상황을 초래한 것은 아닌 가 생각해 본다.

3. 저출산관련 이론

가. 경제적 접근

저출산과 관련하여 경제학자들은 출산 또한 경제활동의 영역에서 접근하여 살펴보고 있으며, 대표적인 이론은 소득과 출산율간의 상관관계와 자녀의 경제적 효용가치를 다루는 이론을 꼽을 수 있다. 소득과 출산율간의 상관관계에 관한 연구는 토머스 맬서스와 베커, 듀젠베리 & 오쿤 등에 의해서 이루어 졌다. Dumont-Banks Model에서는 소득이 높아지면 비례하여 부부의 사회진출은 증가하게 되어 그 결과 가능한 적은 수의 자녀에 대한 욕구가 높아져 소 자녀관으로 나타난다고 본다.

토머스 맬서스(Thomas Robert Malthus)⁵⁾는 소득이 높아지면 출산율

5) 토머스 맬서스(Thomas Robert Malthus)는 영국의 경제학자로 저서인 「인구론」에서 인구는 기하급수적으로 증가하지만 식량은 산술급수적으로 증가하여 인구와 식량간의 불균형이 발생 이는

역시 높아지는 상관관계를 주장하였고, 이러한 주장은 게리 베커(Gary Stanley Becker)⁶⁾에 의해서 발전되어 소득에 따른 자녀수의 탄력도 개념이 완성되었다. 이는 출산과 소비재의 구매 욕구를 동일하게 접근하는 것으로 소득이 향상될수록 자녀에 대한 욕구도 증가한다는 것이다.

베커는 ‘왜 소득이 많은 사람들은 자녀를 적게 출산하고, 소득이 적은 사람들은 자녀를 많이 출산하는가?’에 대한 질문에 저 소득층의 사람들은 피임도구를 구입하는데 경제적인 제약이 있으며, 고 소득층은 사회적 압력이 그들의 자녀에 대한 많은 소비를 유발하여 많은 비용이 요구된다고 주장하였다(김미숙, 2009: 7).

멜서스와 베커의 주장은 우리나라 상황과는 맞지 않는 것으로 이해할 수 있다. 1962년부터 시작된 경제개발5개년계획을 통해 획기적인 경제성장과 개인과 가구의 소득증가에 따른 삶의 질이 꾸준히 향상되었지만 출산율은 줄어들어 심각한 저출산문제에 직면해 있는 실정이 된다.

베커의 상관관계주장은 듀젠베리와 오쿤(Dusenberry & Okun)에 의해 반론이 제기된다. 듀젠베리와 오쿤은 소득의 증가로 인하여 소비재의 양의 증가에 대한 욕구보다는 질을 향상시키려는 욕구가 작용하게 된다는 것으로 소득이 높아질수록 자녀의 수가 증가하는 것이 아니라 제한된 자녀에 더 많은 지원을 통하여 양육의 수준을 향상시키려는 욕구가 증가한다고 주장한다.

자녀의 경제적 효용에 대한 이론은 자녀의 경제적 효용과 비용의 경제적 동기는 경제발전과 관련이 있는 것으로 경제의 변화에 따라 출산의 욕구가 변화한다는 주장이다. 이 주장은 라이벤스타인, 물러와 히어, 민서에 의하여 주장되었다.

라이벤스타인(Harvey Leibenstein)은 자녀의 경제적 효용을 소비(Consumption Utility), 생산재(Utility as a Productive Agent), 노후보장(Utility as Source of Security)의 세 가지로 구분하였으며, 비용은 직접비와 간접비로 구분하였다. 또한 자녀의 양육과 교육 등에 필요한 직접비와

기근, 빈곤 등이 발생한다고 주장하였다.

6) 게리 베커(Gary Stanley Becker)는 미국의 경제학자로 미시경제의 분석영역을 인간행동과 상호작용에까지 확대한 공로가 인정되어 1992년 노벨 경제학상을 수상하였다.

자녀양육으로 상실되는 부인의 활동기회에 대한 기회비용을 간접비로 구분하였다(김정미, 2004: 8).

이러한 자녀의 효용과 비용은 경제발전의 시기에 따라 다른 결과에 대한 논의도 이루어졌다. 경제발전 초기에는 자녀의 효용이 증가하고 비용은 감소하는 반면에 경제발전이 이뤄지거나 다음 단계에서는 자녀의 효용이 감소하고 비용이 증가하여 소 자녀관을 형성하게 된다는 것이다(이원형, 2003: 2).

에스펜세이드(T. Espenshade), 물러(Eva Muller)와 히어(Heer)는 농업중심의 사회에서는 자녀에 대한 효용이 비용보다 높아서 다 출산의 주요 원인이 되지만 근대사회에서는 자녀의 효용이 감소하고, 비용이 증가하여 소 자녀관을 형성하게 된다는 주장을 하였다. 이는 일정시간과 소득이 제약받을 때 여성은 출산과 취업 중 하나의 선택을 요구받는다.

농촌사회의 자녀의 경제적 가치는 매우 높아 대가족제도가 지배적이며, 근대화 과정을 통해 자녀의 경제적 가치가 낮아지고, 비용은 증가한다는 것이다. 우리나라에서 1960년대 이후 출산력이 하락하는 다양한 요인 중에는 경제발전을 통한 자녀에 대한 효용보다는 비용이 증가하여 출산율을 감소시키는 것으로 인식되고 있다.

민서(Jacob Mincer)는 맞벌이의 경우 부인의 소득은 소득의 효과뿐 아니라 대체효과를 포함하고 있는 반면에 남편의 소득은 소득효과만 있어 부인의 소득증가는 출산율을 저하시키는 요인이 되고, 남편의 소득 증가는 출산율의 증가를 일으키는 것으로 주장하였다(배민환, 2007: 7). 이는 자녀수가 많을수록 부인의 경제활동 참여기회가 감소하는 관점에서 경제활동에 참여할 기회가 많아질수록 자녀수는 감소한다는 것이다.

나. 사회적 접근

저출산에 대한 사회적 접근은 개인보다는 집단에 대한 특성을 우선 시 하며, 원활한 집단의 보존을 위한 사회적 통제를 강조하게 된다. 이는 그 사회가 가지는 가치와 규범에 영향을 구성원들이 받을 수밖에 없다고 보

는 이유 때문이다.

사회학자들 중 이스터린(Easterline)은 사회학적 관점에서 출산문제를 통해 상대소득가설(Relative income hypothesis)을 제시하였다. 출산력은 세대 간의 상대적 경제 상태에 대응해서 변화한다는 것으로 부모세대와 자녀세대의 소득이 상대적 차이가 발생하면 출산율이 변화한다(박승희, 김사현, 2008: 23).

이는 부모세대의 소득대비 현재의 자녀 소득이 많은 경우에는 출산력이 증가하지만, 적을 때는 감소한다는 내용이 된다. 라이벤스타인(Leibenstein)은 상대소득가설을 가족세대 간이 아닌 사회적으로 접근하였는데 출산에 영향을 주는 여러 요인은 역사적, 사회경제적, 문화적 변수에 따라 차이가 있다고 보았다.

교육의 결과 출산력을 감소시키는 역할을 한다는 주장이 제기된다. 콜드웰(Caldwell)은 교육이 가족관계와 경제구성요소에 영향을 주어 간접적인 영향을 준다고 주장하고, 카이스 베이츠(Gijs Beets)는 교육이 경제활동의 참여를 높여 결혼에 대한 시기를 늦추어 자녀의 출산에 영향을 준다고 주장한다. 마카토 오토(Makato Atoh)는 교육의 수준이 높아질수록 출산은 여성의 시간과 소득에 대한 기회비용으로 인식되어 출산력에 영향을 준다고 하였다.

출산과 관련하여 대표적으로 제기되는 개인의 가치관과 결혼관에 대한 접근도 찾아볼 수 있다. 우리나라의 연구 중에서 결혼이나 출산에 대한 개인의 가치관 변화가 나타나고 있다. 2003년 김승권, 김민자의 조사결과에 따르면 1990년대 초 약 75.5%가 결혼의 필요성을 나타냈지만, 1996년에 68%, 2000년에 55.6%로 감소하였다. 특히 남성(19.4%)에 비해 여성(41.5%)이 결혼에 대하여 부정적인 가치관을 보였다는 점에서 출산에 영향을 줄 것으로 예상된다.

2005년 실시된 ‘전국 출산력 및 가족보건 실태조사’에서 ‘결혼 후 반드시 자녀를 가져야 한다.’고 응답한 비율이 1991년 8.5%에서 2004년 41.5%로 크게 증가하였다(박승희, 김사현, 2008: 40). 이는 경제발전과 교육의 기회가 많아져 여성의 사회참여를 높이고, 사회적으로 여성의 지위가 향상되어

나타나는 변화로 경제발전과정에서 나타나는 핵가족화 현상 등이 이러한 변화를 주도하게 된다는 것으로 풀이할 수 있다.

다. 인구학적 접근

저출산에 대한 인구학적 접근은 여성의 가임력(Fecundity)과 출산력(Fertility)에 직접적인 연관이 있다. 여성의 가임력은 가임기간과 밀접한 관계를 형성하고 있어 외부의 요인에 의한 가임기간이 줄어들게 되면 출산율이 낮아지게 된다. 일반적으로 여성의 가임기간은 15~49세로 최근 저출산의 주된 요인으로 초혼연령의 상승에 따른 첫 출산의 연기로 인하여 가임기간이 줄어드는 것을 꼽을 수 있다.

이 외에도 이혼과 피임, 강제(불법)적 출산억제가 자연출산력(Natural Fertility)을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다. 이혼율의 증가와 자유로운 피임의 방법선택은 출산력과 직접적인 연관이 있으며, 강제(불법)적 출산억제 역시 직간접의 영향을 준다. 여기에서 주목해야 할 점은 제시된 여러 요인들은 대부분 개인의 경제, 사회적으로 영향을 받을 수밖에 없다는 것으로 출산과 관련하여 인구학적, 사회학적, 경제학적 접근으로 구별하는 것은 어려움이 따르게 된다.

제 2 절 우리나라 저출산

1. 우리나라 출산정책

일제강점기부터 급격한 인구의 증가는 1945년 8.15해방과 1953년 6.25전쟁이 휴전에 들어가면서 해외에서 귀국하는 인구와 북한에서 자유를 찾아 월남하는 인구가 증가하면서 빠르게 인구가 증가되었다. 전쟁 후 크게 증가한 출산의 호황이 일어 베이비붐세대⁷⁾가 등장한다. 인구의 증가는 경제

7) 베이비붐 세대(The baby boom generation): 베이비붐세대는 전후에 태어난 사람을 뜻한다. 우리

사회발전의 걸림돌로 인식한 정부는 인구증가에 대한 대책을 마련하게 된다.

가. 인구 억제기(1961년~1995년)

높은 인구의 증가율은 경제발전에 해가 된다는 정부의 잘못된 정책판단으로 경제개발5개년계획을 준비하는 과정에서 강력한 가족계획사업을 실시하게 되었다. 이때 대한가족계획협회가 설립되어 전국의 보건소를 중심으로 가족계획과 관련한 계몽과 활발한 피임관련 교육을 실시하였으며, 1964년에는 전국의 1473개 읍, 면에 가족계획 전담요원을 배치하였다.

가족계획사업의 주관은 보건사회부가 맡아서 모든 업무를 관장하였으나 정부는 모든 부처에서 가족계획사업을 지원하도록 하고, 피임시술의 무료 보급과 모자보건사업에 관한 법적근거와 임신중절의 법적 한계가 마련되었다.

<그림 2-1> 가족계획 년도 별 표어



출처: 대한민국 정책정보지(2009), '산아제한에서 출산장려', <http://gonggam.korea.kr/>

나라의 경우 1955년부터 1964년 사이에 태어난 약 900만 명이 여기에 해당한다.

1980년 우리나라의 합계출산율은 2.8명으로 인구대체수준인 2.1명으로 목표를 설정하여 지속적인 가족계획사업을 개선하여 1984년 2.1명 수준으로 합계출산율은 감소하였다. 당시 2명이하의 자녀를 둔 가진 영세가구에 주택 및 생활보조 용자 우선권부여, 특별생계비 지급, 0~5세 자녀의 1차 무료진료 등의 혜택을 부여하였다.

1988년 올림픽을 성공적으로 개최 후 전통적인 남아선호 사상과 태아감별의 의학기술 발달, 임신중절술의 보편화 등은 성비의 불균형이라는 문제가 발생한다. 1990년대 들어 출산율의 감소는 생산노동력의 감소와 고령인구 증가로 부정적이라는 논의가 발생한다.

나. 인구자질 향상 정책기(1996년 ~2003년)

신 인구정책은 1994년 인구개발국제회의⁸⁾에서 채택된 행동강령의 주요 내용인 사회의 발전과 유지를 위한 출산수준유지, 유병율과 사망률 개선, 출생성비의 균형, 임신중절수술의 방지, 남녀평등 및 여권신장, 청소년의 성교육, 에이즈예방, 인구분포의 균형, 가족보건 및 복지증진, 노인복지 등을 포함하고 있다. 신 인구정책의 방향은 기존의 양적문제에서 질적인 문제로 개념이 전환되었다는 의미로 생각할 수 있다.

이러한 패러다임의 변화는 각종 규제와 보상을 폐지하고, 남아선호의식을 불식하여 여성의 지위향상을 위한 정부의 노력이 지속된다. 여성의 권익을 보호하기 위한 목적으로 1998년 대통령 직속기구로 여성특별위원회를 설치하였으나 2000년 정부조직법의 개정으로 여성가족부로 승격 여성의 지위향상에 크게 일조하게 된다.

신 인구정책기간 중에 사회복지의 인식이 개선되면서 예산도 크게 증액이 되고, 1997년 IMF외환위기를 거치면서 국민기초생활보장제도를 도입과 전 국민을 대상으로 하는 건강보험의 재정을 안정시키기 위한 국민건강증진법(1995년)을 제정한다.

오랜 인구증가억제정책이 폐지되고, 신 인구정책으로 전환하는 과정에서

8) 인구개발국제회의(ICPD: International Conference for Population and Development)

기존정책의 관성은 지속적인 인구의 감소를 막을 수 없었다. 신 인구정책은 우리사회의 복지에 중점을 두고, 취약계층의 안전망 구축과 여성의 지위향상을 위한 제도개선에 크게 기여하였으나, 기존정책의 대안 마련에는 실패하여 안정적 출산율을 유지하지 못하는 계기가 되어 방관의 시기가 되고 있다.

다. 출산장려정책기(2004년 이후)

1990년대 중반 이후부터 시작된 인구증가율의 감소는 출산율의 하락과 관련이 있다. 우리나라는 2005년 합계출산율이 1.08을 기록하여 세계에서 가장 낮은 출산율을 기록하였다. 저출산과 평균수명의 향상은 고령화 사회에 진입하였고, 고령사회를 향해 달리고 있다.

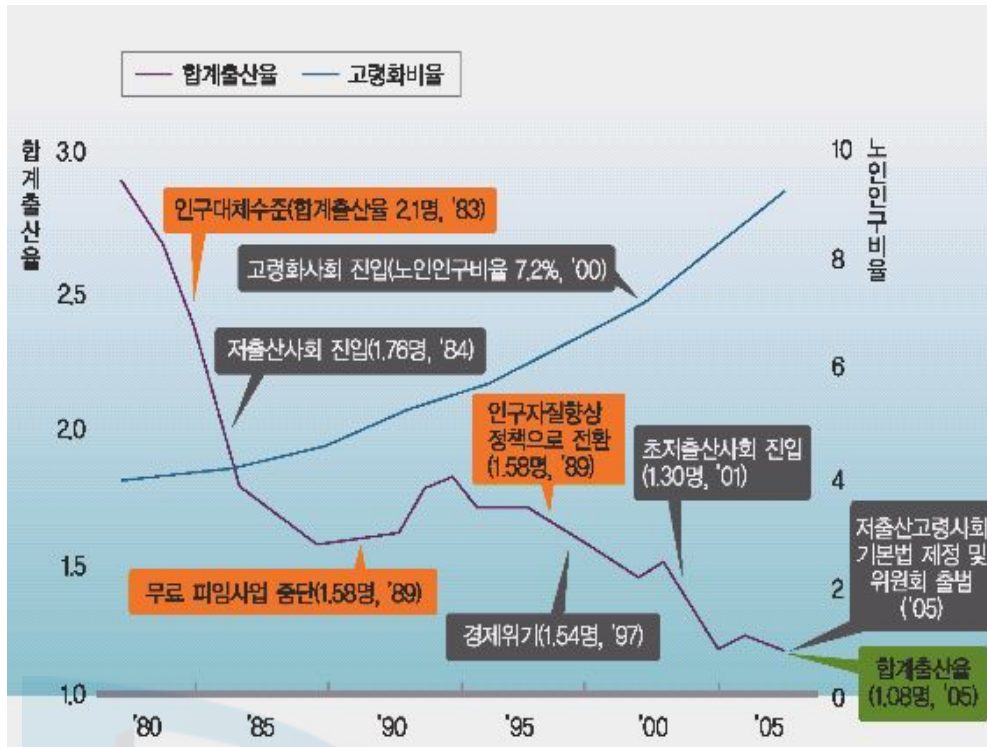
정부는 저출산·고령화 사회진입에 대한 대응으로 2004년 대통령직속의 자문기구인 고령화 및 미래사회위원회⁹⁾를 설립하고, 저출산·고령화기본법¹⁰⁾을 제정하였다. 2005년 고령화 및 미래사회위원회는 대통령을 위원장으로 하는 저출산·고령사회 위원회로 격상되고, 실무를 담당하는 정책본부가 설치되었다.

저출산 및 고령화에 대한 정부의 1차 기본계획(2006~2010년) ‘새로마지플랜 2010’을 수립 발표하였다. 새로마지플랜 2010은 출산율을 회복하고, 고령사회를 대비하는 것을 목표로 3개 분야에서 70개의 과제와 230개의 세부사업을 추진내용으로 한다. 2차 계획(2011~2015년)은 출산율의 회복과 고령사회에 대응하는 체계를 구축하고, 3차 계획(2016~2020)은 OECD 국가 평균의 출산율회복과 고령사회의 적응을 목표로 하고 있다.

9) 고령화 및 미래사회위원회(Presidential Committee on Ageing and Future Society): 급속한 고령화로 인한 미래의 사회, 경제적 변화를 예측, 대비하여 국민의 삶의 질을 개선하고, 국가 경쟁력을 확보하기 위해 설립된 대통령 직속의 자문기구

10) 저출산·고령화 사회 기본법(법률 제7496호): 자녀의 출산 및 양육이 원활하게 이루어지고 노인의 중요한 사회적 행위자로 건강한 사회생활을 할 수 있도록 국가의 책임을 정하고, 저출산·고령사회 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항 등을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

<그림 2-2> 저출산 추이 및 정책방향 변화



출처: 보건복지부(2009), '새로마지플랜2010(보완판)', <http://www.mw.go.kr/>

새로마지플랜 2010은 출산과 양육에 관한 환경조성, 고령사회 구성원의 삶의 질 향상을 위한 기반 구축, 저출산과 고령사회의 성장 동력을 확보하는 내용을 담고 있다. <그림 2-2>을 살펴보면 새로마지플랜2010의 전개를 한눈에 파악할 수 있다.

2. 우리나라 저출산문제

우리나라는 산업의 발달과 도시화, 1950년 6.25전쟁 이후 피난민의 유입 등으로 인구가 증가하자 1962년부터 박정희정부는 경제개발의 장애로 인식하여 강력한 출산억제정책을 시행하여 가족계획사업의 홍보와 더불어 피임에 관한 교육, 불임시술 등의 적극적인 정책의 시행을 하였다. 가족계

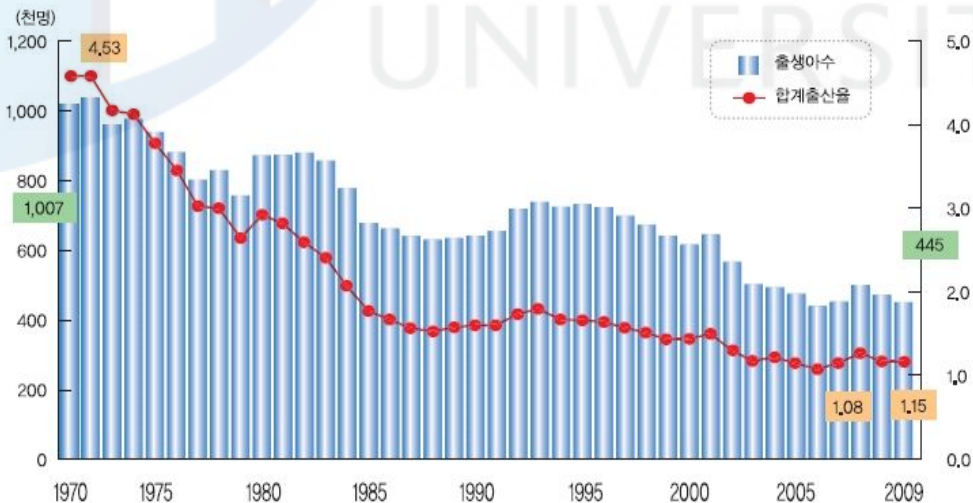
획사업은 피임과 관련한 무상지원과 시술은 사업의 효과를 극대화하기 위해 목표제로 시행되었다.

6.25전쟁 직후에는 다소 인구의 증가율이 주춤하였으나 급속한 인구의 증가는 경제성장의 걸림돌로 인식하던 정부에서 경제개발 5개년계획의 시작과 함께 적정한 수준의 인구 억제정책을 시행하게 어 1970년에는 60년대에 합계출산율 6에서 4.53으로 낮추게 된다. 이에 정부는 효과적인 정책의 집행을 위한 법안을 마련하여 1973년 2월 8일 모자보건법이 제정되었다.

1980년 전두환 정부 출범이후에는 합계출산율이 2.08수준으로 크게 낮아졌다. 농산어촌의 이장에게까지 목표량을 부과하여 마을의 남성들에게 가족계획을 홍보하도록 하고, 예비군 훈련장에서 정관수술을 하면 훈련을 면제해주는 등의 다양한 정책이 시행되었다. 이러한 결과는 1985년 중반부터 현재까지 완만한 곡선의 지속적인 감소추세를 보이고 있다.

<그림 2-3>을 살펴보면 우리나라의 저출산 변화 추이를 보여주고 있다. 1970년부터 1985년까지 지속적인 급감을 보이다가 1990년대 들어 완만한 유지이후 2000년대에 들어서며 다시 조금씩 하향곡선을 긋고 있다.

<그림 2-3> 출생아수 및 합계출산율 추이



출처: 통계청(2009), ‘2008년 출산통계 잠정결과’, <http://kosis.kr/>.

1970년에 4.53에 이르는 합계출산율은 1984년 처음으로 1.74를 기록하고 지속적으로 소폭 감소하여 2005년 사상 최저치인 1.08을 기록하면서 세계에서 가장 출산력이 낮은 국가라는 불명예를 갖게 되었다. 국가별 출산력 수준을 비교하는 09년 합계출산율에 의하면 수치상으로는 홍콩이 가장 낮지만 중국에 포함하는 점을 감안하였다.

<표 2-7> 우리나라 합계출산율(단위: %)

구 분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
출생아 수(천 명)	555	492	491	473	435	448	493	466	445
증감률	-12.5	-11.3	-0.3	-3.6	-8.0	3.0	10.0	-5.5	-4.4
합계출산율	1.30	1.17	1.18	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15

출처: 통계청(2010), '2009년 출생통계 잠정결과', <http://kosis.kr/>.

<표 2-7>과 <표 2-8>의 내용을 살펴보면 06-07년에 결혼이 증가하였음에도 2008년 세계경제위기의 불안감이 혼인건수와 합계출산율이 감소하게 된 요인으로 예측되고 있다.

<표 2-8> 연도별 혼인/이혼건수(단위: 건)

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
혼인 건수	302,503	308,598	314,304	330,634	343,559	327,715	309,759
이혼 건수	166,617	138,932	128,035	124,524	124,072	116,535	123,999

출처: 통계청(2009), '인구동향조사', <http://kosis.kr/>.

저출산과 관계가 있는 신생아 감소는 산부인과의 폐업의 현실로 나타나

고 있다. 2006년 174곳, 2007년 153곳, 2008년 132곳 등의 병원이 문을 닫았고, 소아 청소년과 의원도 2007년 180곳, 2008년 156곳이 폐업을 선택하였다. 이런 현상은 출산율하락에 의한 것으로 이와 같은 관련 산업에 미치는 영향을 주시하여야 한다(의협신문기사, 2010-05-05).

3. 우리나라 저출산 대응정책

우리나라의 저출산 고령화 대응정책은 2000년 UN이 정하고 있는 고령화사회지수 기준인 7%를 넘는 7.2%를 기록하여 고령화 사회에 진입하고, 세계최저 수준의 합계출산율 01년 1.30, 02년 1.17, 03년 1.18, 04년 1.15, 05년 1.08(국내최저기록)을 유지함에 따라 2004년 출산장려정책으로 방향 전환하면서 대통령직속의 자문기구인 고령화 및 미래사회위원회설립을 통해 2005년부터 본격화되었다.

가. 중앙정부

2005년 고령화 및 미래사회위원회의를 대통령을 위원장으로 하는 저출산 고령화사회위원회로 격상시키고, ‘저출산 고령화사회기본법’을 제정하였으며, 2006년에는 ‘제1차 저출산 고령화사회기본계획(새로마지플랜2010)’을 수립하여 추진 중이다.

(1) 저출산고령사회기본법

저출산고령화사회기본법의 제정은 저출산과 고령화 사회에 체계적인 대응을 위한 법적기반을 마련했다는 점에서 큰 의의가 있다. 저출산과 고령화 사회에 대한 사회문제의 인식과 더불어 적극적인 대처를 위한 공적개입으로 인식된다. 이는 임신, 출산, 양육과 사회생활을 병행할 수 있는 사회적 환경조성과 경제적 부담을 경감시켜 준다.

이 법은 국가와 지방자치단체가 임산부, 태아 및 영유아에 대한 건강진

단 외의 모자보건의 증진과 태아의 생면존중을 위해 필요한 시책을 수립하여 수행하고, 임신, 출산 및 양육에 관한 정보를 제공하며, 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위한 시책을 강구하도록 명시되어 있다.

또한 국자와 지방자치단체는 저출산 및 고령화의 변화에 대응하기 위해 필요한 전문 인력의 양성과 조사 및 연구를 수행하는 기관을 설치하거나 기관에 조사연구를 위탁하도록 한다.

(2) 제 1차 저출산고령화사회기본계획(새로마지플랜2010)

2006년 정부는 세계 최저수준의 출산율과 빠른 고령화진행이 우리사회에 악영향을 우려하고, 대책을 마련하는데 저출산 고령화 대책의 효과는 장시간의 소요되는 점과 범국가적 대응체계를 구축하기 위해 제1차 저출산고령화사회기본계획을 수립하였다. 기본계획 수립 이후 변화하는 환경에 반영하기 위한 수정과 보완이 2008년 11월에 이뤄졌다.

저출산고령화사회기본계획은 2020년까지 3차에 걸쳐 장기간에 걸쳐 추진되고 있다. 제1차(06~10년)는 출산, 양육에 유리한 환경을 조성하고, 고령사회 대응기반을 구축, 제2차(10~15년)는 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계를 확립, 제3차(16~20년)는 OECD국가 평균수준의 출산율 회복과 고령사회 성공적 적응을 위한 내용으로 계획되었다.

<표 2-9> 제1차 저출산고령화사회 년차 투자계획(단위: 조원)

구 분	2006년		2007년		2008년		2009년		2010
	계획	확정	계획	확정	계획	확정	계획	확정	계획
저출산	2.1	2.1	3.2	3.0	4.0	3.8	4.6	4.7	5.0
고령화	0.8	1.3	1.3	1.6	1.8	3.2	1.4	4.6	1.9
성장 동력	0.8	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	1.3	1.4	1.4
계	3.7	4.5	5.7	5.9	7.1	8.4	7.3	10.7	8.3

출처: 보건복지부(2008), '저출산고령사회기본계획(보완판)' <http://www.mw.go.kr/>

<표 2-9>을 살펴보면 5년간 3대 분야의 242개의 대응정책을 추진하면서 총 32조원의 투자를 계획하였으나, 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체에도 전담부서를 설치하고, 자체사업을 실시하여 전체사업과제의 증가와 사업예산의 초과 사용을 보여주고 있다. 2007년과 2008년에는 지속적인 감소세를 보이던 출산율이 소폭의 반전을 보이고 있다.

(가) 자녀 양육비보조

신생아의 장애예방을 위한 선천성대사이상 6종 검사(의료기관)를 무료로 실시하고, 검사 후 발견된 아이에 대해서는 특수조제분유 등을 지원(보건소)한다. 최저생계비 200%이하(272만원, 4인 가구기준)를 대상으로 전국보건소에서 신생아 난청 조기진단을 실시하고, 월 평균소득 556만원(4인 가구기준)이하 가정의 미숙아 및 선천성 이상아에 대해서는 1,000만원까지 의료비를 지원한다.

영유아를 포함한 만12세의 아동까지 BCG(피검사), B형 간염, 폴리오 등 필수예방접종 8종 백신을 보건소에서 무료접종, 지정 의료기관에서 예방접종 시 평균비용의 30%수준으로 지원한다. 건강보험가입자 및 의료급여수급권자의 영유아는 만6세가 될 때까지 건강검진 6회(4·9개월, 2~5세)와 구강검진 3회(2, 4, 5세)를 지정된 인근병원에서 무료로 받을 수 있다. 일정소득이하 가정(4인 가구기준)의 만 0~4세 아동이 어린이집 및 유치원 등의 육아지원시설을 이용하는 경우 보육비와 교육비를 지원한다.¹¹⁾

월소득인정액 436만원(4인 가구기준)이하 가정의 만5세 아동이 어린이집 및 유치원 등의 육아지원시설을 이용하는 경우 보육비와 교육비를 지원한다. 월소득인정액 436만원(4인 가구기준)이하 가정의 출생순위 상 두 번째 아이부터는 보육료를 전액지원 한다.¹²⁾

소득산정 시 맞벌이의 경우 낮은 소득을 기준으로하고, 소득의 25%를 차감한 금액을 소득으로 인정하여 보육료지원 대상을 확대하고 있다. 차상위계층의 보육시설 미 이용 아동에게는 월 10만원의 양육수당을 지급하

11) 무상보육 및 교육비의 지원기준을 차 상위계층에서 소득 하위 50%까지 확대('09년 7월 시행)

12) '10년 3월부터 시행

고, 전국에 232개 지역에서 아이돌보미 지원 사업수행기관에서 3개월~만 12세 아동이 있는 맞벌이 부부 등을 위한 아이돌보미를 파견한다. 아이돌보미 지원은 소득수준에 따라 차등 지원한다.

(나) 임신부지원

월 평균 소득 481만원(2인 가구기준)이하의 불임가정(만44세 이하 여성)에게 1회 시험과 아기시술비용의 50%수준인 150만원 범위 내 3회까지 지원한다(기초생활수급자는 270만원 범위 내 3회까지 지원). 10년 난임 부부 지원을 확대하여 인공수정시술 비 지원, 맞벌이부부의 소득 합산기준을 조정하여 지원 대상을 확대하였다.

임신출산 진료비지원을 확대하여 건강보험가입자 또는 피부양자 중 임신 중인 자를 대상으로 출산 전 진료비를 체크카드 또는 신용카드(고운맘카드)형태로 1인당 30만원을 지원하고, 모든 임신부에게 임신5개월부터 분만 전까지 보건소에서 철분제를 지원한다.

병원이나 조산원이 아닌 곳에서 출산하는 경우에도 건강보험관리공단에 신청하면 25만원을 출산비로 지급하고, 월평균 소득 273만원(4인 가구기준)미만의 가정의 임신부와 영유아를 대상으로 영양평가를 실시하여 위험요인이 발견되면 1년간(영유아는 연장가능) 영양교육(월 2회)을 통해 식품패키지를 제공한다.

월평균 소득 195만원(4인 가구기준)이하 출산가정(유산 및 사산포함)에 산모도우미서비스를 제공하여 산모와 신생아에게 도움을 준다. 또한 임신과 출산, 육아관련 정보와 모유수유를 위한 클리닉 등의 상담제공을 하고 있다.

(다) 맞벌이 부부의 출산양육지원

여성근로자는 출산을 전후하여 90일간의 산전후휴가를 받을 수 있으며, 임신 16주후에 유산 또는 사산을 하였을 때에도 임신기간에 따라 휴가를

받을 수 있다. 배우자가 출산을 한 경우 남성근로자는 3일 간의 출산휴가를 받을 수 있다.¹³⁾

육아휴직은 '08년 1월 출생아부터 자녀가 만6세가 될 때까지 육아휴직(1년)을 사용할 수 있고, 육아휴직기간 중에는 고용보험에서 월 50만원씩 지원한다. 이외에도 여성근로자가 원하는 경우 육아기근로시간단축제를 실시한다. 출산 후 취업을 원하는 경우 고용지원센터에서 단기간의 교육훈련을 통해 복귀하는 프로그램을 운영하고, 다양한 취업관련 상담을 제공한다. 출산 및 육아로 인해 재취업을 원하는 여성을 채용하는 사업주에게는 월 60만원(처음 6개월), 30만원(나머지 6개월)의 엄마채용장려금을 지급한다.

(라) 다자녀 가정을 위한 지원

민법상 3세 이상의 자녀가 있는 무주택 세대주를 대상으로 주택을 특별우선 공급한다.¹⁴⁾ 국민주택기금으로 지원되는 전세·구입자금의 경우 3자녀 이상 저소득 무주택가주에게 일반가구에 비해 한도는 상향되고, 금리는 우대금리를 적용한다. 3자녀 이상 가구의 전기요금을 모든 누진구간의 사용자에게 대하여 전기요금의 20%를 할인하고, 연말정산 시 자녀 한 명당 150만원이 기본공제(만약 자녀가 6세 이하면 100만원이 추가 공제)된다. 2자녀 이상인 경우 둘째는 50만원, 셋째는 100만원을 추가로 공제받을 수 있다.

국민연금가입자(가입자였던 자 포함)의 경우 2008년 1월 1일 이후 태어난 둘째자녀 이상 가구에 대해, 그 둘째아이는 12개월, 셋째 아이부터는 1인마다 18개월 동안(최장 50개월) 연금 보험료를 개인부담 없이 추가 납부한 것으로 인정한다. 이 외에도 2~3명 이상의 자녀를 부양하는 다자녀 가구는 다자녀우대카드를 발급받아 각 지방자치단체와 협약을 맺은 시설 등을 이용 시 할인 또는 면제를 받으며, 자동차의 취득세, 등록세의 50%를

13) 남성근로자의 출산휴가에 대한 유·무급 판단은 노사 간의 약정에서 정한다.

14) 년 간 공급물량 중 공공분양주택은 10%, 민영주택은 3%를 특별공급하고, 국민임대주택은 10% 우선공급 한다.

경감 받는다(18세 미만 3자녀 이상).

(마) 다양한 가정에 대한 지원

다양한 가정은 다양성을 인정하는 배려로 가구특성에 맞추어 지원도 달라진다. 청약통장 가입기간 6개월 이상, 혼인기간 5년 이내인 임신 중인 부부 또는 자녀가 있는 무주택세대주로 월평균소득이 전년도 도시근로자 월평균 소득의 100%(388만원 3인 가구)(맞벌이 120% 466만원 3인 가구) 이하인 신혼부부를 대상으로 주택을 특별공급 연간 건설되는 주택물량 중 공공주택 15%, 민영주택 10%, 국민임대주택 30%를 공급하며, 공급대상이 되는 분양임대주택의 면적은 85㎡이하 이다.

입양아 가정에 입양수수료 전액을 지원하고, 만 13세 미만의 입양아동에 대해 월 10만원의 양육수당을 지급한다. 장애아입양 가정의 경우 양육보조금(중증 57만원, 경증 55.1만원) 및 의료비(연 252만원)를 추가 지원한다. 장애아 가정의 만 12세 이하 취학전 장애아동에 대한 보육비를 전액(정부지원단가의 100%)을 지원하고, 만 3~5세 유치원 과정에 다니는 특수교육대상 장애아에게 전액지원을 한다.

농어업인 영유아 양육비지원은 농지 소유면적 5ha미만의 농가의 농·어업인으로서 농·어업의 소득이 년 간 3,700만원 미만으로 만 5세 이하 및 취학을 유예한 만6세 이하의 자녀를 둔 경우(보육시설을 이용할 경우 정부 보육료지원단가의 70%, 보육시설을 이용하지 않는 경우 35%) 양육비를 지원한다.

(바) 가족친화 사회 환경의 조성 촉진에 관한 법률 제정

가족친화 사회 환경의 조성을 촉진하여 국민의 삶의 질 향상과 국가사회의 발전을 위하여 국가와 지방자치단체는 가족친화 사회 환경의 조성을 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립, 시행하여야 한다. 사업주는 가족친화 제도의 도입, 확대 등을 가족친화 직장환경의 조성을 위하여 노력해야

한다.(제정 법률 제8695호 2007년 12월 14일)

(사) 남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률

이 법률은 대한민국헌법의 평등이념에 따라 고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고, 모성보호와 여성고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 저출산 대책으로 이법은 배우자의 출산휴가(3일)의 신설과 육아기 근로시간 단축(15~30시간)근무 도입 등을 담고 있다.(개정 법률 제8781호 2007년 12월 21일)

(자) 국민연금제도

노후 소득보장체계를 강화하기 위하여 소득활동을 할 때 미리 보험료를 납부하고, 노령, 질병, 사망으로 소득이 없을 때 연금을 지급받아 최소한의 안정된 생활을 할 수 있도록 하는 소득보장제도이다.

1988년 1월 10인 이상 사업장을 대상으로 처음시행 이후 1995년 7월 농어촌지역주민이 추가되고, 1999년 4월 도시지역주민으로 확대하여 전 국민 연금제도가 시행되고 있다. 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민이 가입대상이며, 기초생활수급자, 타 공적연금에 가입한 자는 제외한다.

나. 지방자치단체

2008년 11월 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체에도 저출산 전담부서를 설치하고, 지방자치단체의 자체사업을 실시하도록 하고 있다. 지방자치단체는 중앙정부에서 추진하는 저출산사회 대응 정책을 지역단위별로 실현 가능한 체계로 구축하고, 중앙정부의 기본정책을 현지실정에 부합하는 지역정책으로 수립하여 지역사회와의 유기적인 관계를 통해 정책의 효율성을 극대화하는 역할을 수행한다.

서울시의 저출산 대응정책은 결혼지원, 임신·출산지원, 자녀양육가정의 경제적 부담 완화, 가족 친화적 양성평등 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용기반 구축의 4개 분야에 걸친 65개 사업으로 구성되어 있다.

<표 2-10> 서울시 저출산대책 사업 수 및 사업비 현황(08-09년 기준)

구 분	사업수			사업비(억원)				사업비비율(%)	
	'09	'08	증감	'09	'08	증감		'09	'08
						증감액	증감률		
합 계	65	62	3	6,354	4,512	1,842	40.8	100	100
결혼·임산·출산이 축복받는 서울	11	8	3	256	222	34	15.3	4.1	4.9
양육걱정 없는 서울	22	21	1	5,415	3,654	1,761	48.2	85.2	81.0
가족 친화적 도시 서울	15	17	-2	142	111	31	27.9	2.2	2.5
건전한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용	17	16	1	541	525	16	3.0	8.5	11.6

출처: 김선자(2008), 「서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안」, p.54.

<표 2-10>을 살펴보면 서울시의 2009년 저출산 관련 총 투입 예산은 전년도 대비 40.8%가 증가한 6,354억 원으로 자녀양육가정의 부담을 완화하기 위한 사업이 전체 예산의 85.2%에 해당하는 것을 알 수 있다. <표 2-11>을 살펴보면 자치구의 자체사업 가운데 대표적인 출산장려금제도는 서울의 25개 구 중에서 마포구를 제외한 24개 구에서 조례를 제정하였고, 송파구, 마포구, 구로구를 제외한 22개 구에서 시행하고 있다. 구별로 자녀수와 순위에 따른 출산장려금의 규모가 상이한 것으로 나타나고 있다.

<표 2-11> 서울시 각 구별 출산장려금 지급현황(2009년 기준)

구 분	자녀수					기 타
	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째이상	
종로구		50만원	100만원	100만원	100만원	관내1년 이상거주
중 구		20만원	100만원	300만원	500만원	실 거주기간 1년
용산구	5만원	10만원	50만원	100만원		출생신고기준6개월이상
성동구		20만원	50만원	100만원	100만원	넷째이상 100만원
광진구		10만원	30만원	30만원	30만원	실거주 1년
동대문구		30만원	50만원	50만원	50만원	실거주 1년
성북구		20만원	20만원	20만원	20만원	출생신고후 신청시 거주
강북구	20만원	30만원	50만원	50만원	50만원	실거주 1년
도봉구	20만원	30만원	50만원	100만원	100만원	3개월 이상 거주
노원구		10만원	30만원	50만원	50만원	3개월 이상 거주
서대문구	5만원	20만원	20만원	20만원	20만원	부모주소지, 출생주소
양천구		10만원	30만원	50만원	100만원	실거주 1년
금천구		20만원	50만원	100만원	100만원	실거주 1년
영등포구			50만원	70만원	70만원	실거주 1년
관악구		10만원	50만원	100만원	300만원	실거주 1년
서초구	10만원	50만원	100만원	100만원	100만원	실거주 1년
강남구		100만원	500만원	1000만원	2000만원	강남구 등록 1년경과
강동구		10만원	20만원	30만원	30만원	출생일기준 1년이상거주
중랑구		50만원	100만원	200만원		거주 1년
은평구		20만원	30만원	50만원	100만원	출생일기준 등록거주지
마포구						해당없음
구로구						해당없음
동작구		10만원	50만원	100만원		출생일기준 등록거주지
송파구		30만원	50만원	100만원		실거주 1년(예정)
강서구			20만원	30만원		실거주 1년

출처: 김주경 외(2010), '다태아 지원정책의 문제점과 개선방안', p.31.

<표 2-12> 2009년 지방자치단체 시행 계획

구분	자체사업 주요내용
서울	서울형 어린이집 운영, 학교시설 IT정보화교실 운영
부산	민간/가정보육시설 보육교사 복지수당지원, 임신부 전담 구급대 운영, 둘째 자녀 이상 보육료지원(24개월 이하 유아 월10만원), 결혼이주여성정착지원
대구	어린이 안심보험지원(둘째부터), 출산축하금 확대지원(둘째 20만원, 셋째이상 50만원), 셋째자녀이상 365특별양육지원(월20만원)
인천	다자녀 우대 ‘아이모아카드’운영, 영유아전용도서관설치, 출산양육후원협의회 운영
광주	셋째 이상 신생아 생명상해보험료지원(월3만원이내), 출산친화적사회분위기조성 라디오 홍보
대전	보육시설종사자 급식 및 교통수당지급, 보육 및 가정양육 도우미 파견(대체보육교사지원, 셋째아 양육가정 도우미 요청시 파견)
울산	산모 및 영유아용품 무료대여, 셋째이상 보육료지원, 결혼이주여성건강검진 실시, 저출산고령사회관련 특집다큐멘터리제작
경기	취업여성 보육료지원(국공립 보육료20-50%지급), 출산환경조성 UCC공모
충북	둘째 이상 출산장려금, 임신부와 태아를 위한 축제
충남	다문화가정 영유아 무상보육료지원, 다자녀모범가정선발, 셋째 이상 학부모 평생학습수강료 면제
전북	사 교육비 경감을 위한 영어교육확대, 보육교사처우개선비 지원
전남	다자녀 가구 행복카드확대, 다산가정 인재육성 장학금지원
경북	농촌보육정보센터 운영(여성농업인 강좌 및 영유아 보육), 셋째 이상 가족 무료건강검진 및 진료사업 실시(가구당 5만원), 결혼이주여성지원(상해보험료, 생활상담 등)
경남	셋째이후 미취학아동 무상보육료지원, 경남 출산육아교육박람회
제주	다자녀가정 우대카드 실시

출처: 김주경외(2010), ‘다태아 지원정책의 문제점과 개선방안’, p.33.

<표 2-12>는 제1차 저출산·고령화사회 기본계획에 포함되어 지방자치단체에서 다양하게 시행하고 있는 주요 자체사업을 보여주고 있다. 주요내용으로는 부산의 둘째 자녀이상 보육료지원, 결혼이주여성정착지원, 인천

의 다자녀 우대 프로그램인 ‘아이모아카드제’운영, 대전의 가정양육 도우미 파견, 전북의 보육교사 처우개선비 지원 등이 있다.

4. 우리나라 저출산 대응정책 평가

우리나라는 저출산·고령사회기본법(2005년 제정)에 근거하여 제 1 차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜2010:2006-2010)을 수립하여 이를 바탕으로 중앙정부와 지방정부에서는 저출산 대응정책을 수립하여 시행하고 있다.

<표 2-13> 2008년도 저출산정책 성과평가 대상

중영역	소영역	세부사업수
1. 출산·양육에 대한 사회적 책임강화(44개)	자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감	22개
	다양하고 질 높은 육아지원인프라 확충	11개
	임신출산에 대한 지원확대	11개
2. 가족친화·양성 평등적 사회문화 조성(16개)	일-가정 양립환경 조성	12개
	학교 사회교육강화 및 가족문화 조성	4개
3. 건전한 미래세대 육성(25개)	아동청소년의 안전한 성장환경 조성	8개
	아동청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립	17개

출처: 이삼식외(2009), ‘2008년도 저출산·고령사회정책 성과평가’, p.2.

저출산정책은 85개의 세부사업이 정책의 목적 등에 의해 3개의 중영역과 7개의 소영역으로 구분된다. 2008년도 저출산정책 목표달성은 총85개 사업 중 69개(81.2%)가 90%이상 목표달성을 하였으며, 예산의 집행은 59

개(84.3%)가 90%이상 예산을 집행한 것으로 조사되었다.

<표 2-14> 2008년도 저출산정책 영역별 성과점수

영역	성과지표(5점 만점)	성과점수
A. 출산과 양육에 유리한 환경 조성		3.8
1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화		3.4
자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감	영유아 보육·교육비 지원증가율(전년도 증가율대비) 방과 후 학교 참여율 자녀양육관련 세제지원 금액	3.8
다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	국공립시설 증가율, 직장보육시설설치 의무이행률 국공립보육시설과 민간보육시설 정원 충족률 차이 시간 연장형·종일형·후일형 보육시설 증가율	2.8
임신·출산에 대한 지원확대	산모도우미 수혜비율 불임부부 지원건수	4.0
2. 가족친화·양성 평등적 사회문화 조성		4.4
일-가정 양립환경 조성	산전후휴가급여 수급자 증감률 육아휴직률 엄마채용장려금 및 출산후계속고용지원금 수급자 증감률 가족친화지수	5.0
학교 사회교육강화 및 가족문화 조성	청소년의 가족 가치관(결혼·자녀필요성) 자녀필요성(미혼)	3.5
3. 건전한 미래세대 육성		4.0
아동청소년의 안전한 성장 환경 조성	아동안전사고 사망률 학생대상 전문상담건수 증가율	5.0
아동청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립	지역사회 아동·청소년 보호육성 프로그램 이용률 청소년 유해환경 감시단 활동 실적	3.0

출처: 이삼식외(2009), '2008년도 저출산·고령사회정책 성과평가', p.23.

이러한 결과를 통해 2008년도 저출산정책(목표달성과 예산집행율)의 성과는 양호한 것으로 평가하였으나, 기본계획과 시행계획 상 저출산정책에

대해서는 아주 성공적이었다고는 평가할 수 없다(이삼식외, 2009: 3-26).

제 3 절 외국의 저출산 대응정책

우리나라보다 먼저 저출산 사회를 경험한 복지선진국의 대응정책사례를 검토하여 우리의 사회적, 문화적 환경에 적합한 대응정책을 수립하는데 도움을 얻고자 한다. 본 연구에서는 OECD회원국들 중에서 복지국가의 유형화분류와 대륙을 기준으로 미국(자유주의적 복지국가), 스웨덴(사회 민주주의적 복지국가), 프랑스(보수주의적 복지국가), 주변국인 일본(자유주의적 복지국가)으로 선정하였다.

1. 스웨덴

세계 최고의 사회민주주의 복지국가인 스웨덴은 출생에서 사망에 이르기까지 모든 국민의 최저생활을 국가가 완벽한 사회복지장제도를 통해 보장하여 국민생활의 불안을 해소한다.¹⁵⁾ 스웨덴은 유럽에서 프랑스와 아일랜드 다음으로 출산율 3위 국가(1.6~1.8유지)이고, 일본과 더불어 세계 최장수 국가로 전체 인구 5명 중 1명이 노인이다. 스웨덴은 1887년에 고령화 사회에 진입하여 2011년에 20%를 넘어설 것으로 예상되어 프랑스와 함께 가장 빠르게 초 고령사회에 진입하는 국가이다. 그러나 정부의 출산장려정책의 성공으로 초 고령사회추이와는 상관없이 노인인구비율은 소폭 하락하고 있다.¹⁶⁾

스웨덴의 합계출산율은 1987년 1.60까지 감소 이후 점진적인 회복으로 1990년 2.13까지 증가하였으나, 경기침체로 다시 감소 1999년 1.52를 기록하였다. 이후 다시 회복되어 2006년 1.85까지 상승하였으나 선진국 기준의

15) 요람에서 무덤까지(From the cradle to the Grave): 이 슬로건은 세계 모든 선진국들의 국가사회보장제도의 최고 목표이자 이상이 되고 있다.

16) 스웨덴의 노인비율이 '65년 12.7%에서 '85년 17.9%로 급속하게 증가하였으나, 스웨덴정부의 출산장려정책의 효과에 이은 높은 출산율 추이로 '05년 노인인구비율이 17.7%로 떨어졌다.

대체출산율인 2.1에는 못 미치고 있다. 스웨덴은 양성평등정책으로 부모 모두에게 양육의 책임을 부과하고, 여성의 사회참여를 지원하기 위해 보편적인 공보육서비스와 육아휴직 제도를 강화하고 있다. 1~12세 아동을 대상으로 국공립보육시설에서 종일제로 보육을 제공(1990년부터 매년 GDP의 2%이상을 보육시설 확대 및 유지 등에 투자를 지속하고, 2002년에는 보육시설 이용료부담을 완화하기 위한 상한제를 도입하였다).

출산·육아휴직제도가 있어 아이를 출산하면 출산휴가가 56주로 이를 여성과 남성이 나눠 사용할 수 있다. 남성은 의무적으로 8주를 사용해야 한다. 직장에 출근하는 여성을 위해 남성은 주간에 아이를 돌보게 된다. 스웨덴에서도 남녀의 평등한 보육은 이뤄지지 않고 있다. 아직까지 여성의 보육시간 남성보다 훨씬 긴 시간 아이를 돌보아야 한다(한겨레신문기사, 2010-09-05).

스웨덴은 높은 조세부담과 공동체의식을 기반으로 부모의 결혼여부, 재산 유무 등에 관계없는 출산 및 양육에 필요한 사회적 서비스를 제공하고 있어 여성의 직장참여를 적극적으로 지원하고 있다. 아동수당제도는 기본아동수당, 연장아동수당, 다 가족수당으로 기본아동수당은 부모의 결혼여부와 상관없이 16세 이하 모든 아동에게 약 12만원지급, 연장아동수당은 16세 이후 계속 의무교육 혹은 이와 유사한 교육을 받을 경우에 지급한다. 다 가족수당은 기본아동수당과 연장아동수당을 받고 있는 경우라도 세 자녀 이상을 양육하는 경우에 자녀가 20세 되는 6월까지 지급한다.

이외에도 아동연금과 주택수당 등이 있다. 아동연금은 부모 또는 한쪽이 사망한 경우 아동은 17세까지 아동연금을 지급받을 수 있다.(사망한 부모의 기본연금 금액의 25%지급) 주택수당은 자녀가 있는 가정과 자녀가 없지만 28세 이하의 어린부부에게 지급되며, 자녀가 있는 경우 수당 액은 소득수준에 따라 차등 지급된다. 출산터울혜택(Speed Premium)은 자녀의 출산터울이 30개월 이내인 경우 다음자녀에 대한 혜택도 출산 전 소득에 상관없이 먼저 태어난 자녀와 동등하게 지급한다.

교육, 의료, 사회서비스 등 공공분야의 여성고용과 사회서비스의 제공을 통해 안정적인 일자리를 보장하는 스웨덴의 여성 경제활동 참여율은 <표

2-15>를 살펴보면 조금씩 떨어지는 것으로 보이지만 주변국인 프랑스의 여성 경제활동 참여율<표 2-18>의 50%대와 비교하면 상당히 높은 여성의 경제활동 참여율을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

스웨덴의 저출산정책을 보다 정확하게 분석하면 여성의 노동권을 보장함으로써 높은 출산율을 유지하는 것을 확인할 수 있다.

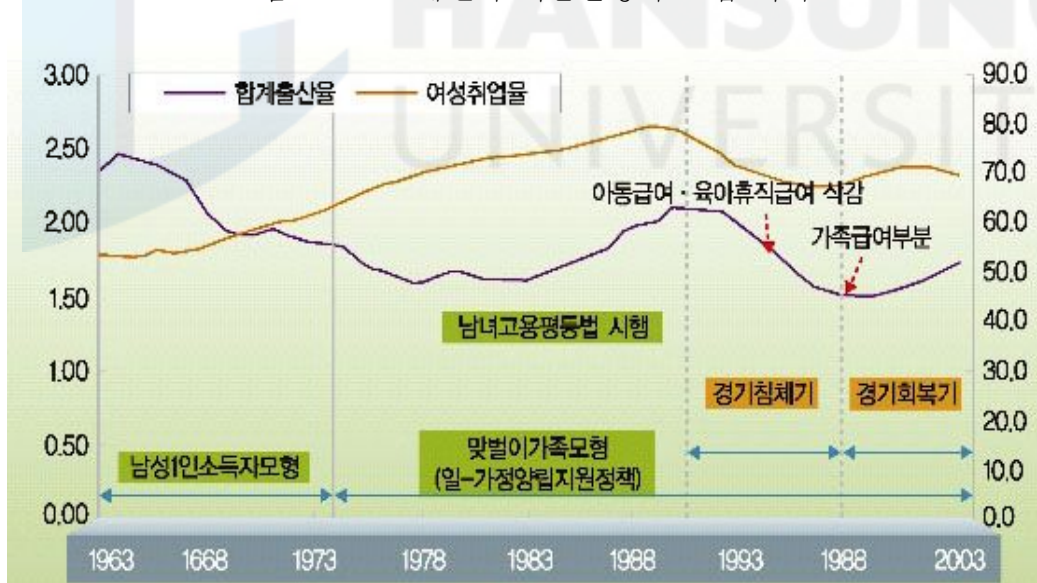
<표 2-15> 스웨덴 여성의 경제활동 참여율(단위: %)

1990년	1995년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
81.0	70.9	72.2	73.5	73.4	72.8	71.8

출처: 보건복지부(2008), ‘저출산고령사회기본계획(보완판)’ <http://www.mw.go.kr/>

<그림 2-4>를 살펴보면 스웨덴의 경제침체기와 회복기의 변화에 반응하는 합계출산율의 변화에 정부의 출산대응정책의 도입과 정책효과를 모두 보여주고 있다.

<그림 2-4> 스웨덴의 저출산정책 도입 시기



출처: 보건사회연구원(2005), ‘저출산 원인 및 종합대책 연구’.

<표 2-16>를 살펴보면 스웨덴은 출산여성의 대부분이 취업중인 현실을 고려하여 0~3세 미만 영아를 위한 보육시설과 3세 이상의 유아를 위한 보육시설을 확충하고 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 2-16> 스웨덴의 보육시설 이용률

연 령	시설 이용률			시설유형별이용률
0-3세 미만	전체의 34%	2세 미만아동의 45%	2세 아동의 85%	가정보육 10% 보육시설 90%
3세-취학 전	전체의 49%	3-4세 아동의 50%	5-6세 아동의 87%	가정보육 8% 보육시설 92%
취학아동	전체의 40% 이용			

출처: 보건복지부(2008), '저출산고령사회기본계획(보완판)' <http://www.mw.go.kr/>

2. 프랑스

보수주의 복지국가인 프랑스는 20세기 들어 2번의 세계대전을 통해 인구는 중요한 국가의 경쟁력으로 인식하여 일찍부터 출산장려주의를 채택하였다. 1980년 고령사회 진입이후 출산율이 지속적으로 하락하였으나 1994년 이후 현재까지 상승세를 유지하고 있다. 1990년대 후반 프랑스의 경제는 고용과 생산에서 안정을 유지하였으나 2000년대 들어 경제성장이 부진하였지만 프랑스정부의 강력한 경기안정화정책¹⁷⁾을 통해 실업률이 급상승하는 것을 막을 수 있었다.

17) 경기안정화정책: 경기변동의 진폭을 작게 하여 국민경제의 지속적이고, 안정적인 성장을 이루기 위한 일련의 정부정책이다. 호경기에는 긴축재정 정책을 펴는데 이는 경기과열을 막기 위해 재정지출을 축소하고, 세입을 증가시킨다. 금리와 세율을 인상해서 민간투자와 소비억제를 유도한다. 중앙은행도 국, 공채를 매각하거나 지급준비율, 재할인율을 인상하여 시중의 통화 공급을 줄이기 위한 정책을 사용한다.

프랑스의 경제현안은 1980년 고령사회진입 이후 고령자의 고용정책과 노령연금의 확대에 의한 장기재정유지의 부담을 지고 있다. 출산과 관련하여 부모들의 선택권을 보장하고, 양육부담을 해소하기 위한 다양한 수당 제도를 도입하여 가정과 노동시장의 참여를 지원하기 위한 보편적 교육서비스를 제공하는 특징을 가지고 있다.

프랑스는 적극적인 출산장려정책을 추진한 대표적인 국가로 1990년대 중반부터 적극적인 가족지원정책을 통해 프랑스의 출산율은 증가하여 2008년 출산율은 2.02명으로 대체출산율수준으로 회복되었다. 프랑스의 저출산정책은 공보육기반을 구축하고, 가족수당, 탄력근무제 등을 통해 일과 가정의 양립을 지원하는 가족환경의 개선을 통해 출산율을 회복하고 있다. 국공립보육시설에서 교육서비스를 제공한다.

유치원은 무상교육으로 3~5세 아동들이 이용한다. 부모의 선택권을 보장하기 위해 가정 내 보육과 노동시장에 참여하지 않는 부모들의 쇼핑이나 운동 등을 위해 낮 시간 동안 맡기는 곳으로 2개월에서 4세의 자녀 대상으로 한 시간제 보육 등의 제도가 있다. 가정 내 보육의 임금은 시청에서 지급하고, 시간제 보육은 최대 1주일에 3회까지 이용가능하다.

보편적인 가족수당이외 다자녀 가족에 대한 보충급여가 지급된다. 가족수당은 소득수준과 상관없이 20세 미만의 두 자녀 이상을 포함하는 가족에게 다른 수당과 중복하여 지급하고, 수당 액은 자녀 1명당 추가가산하며, 연령이 올라갈수록 증가한다. 출산 전 출산보너스로 800유로 지급, 소득·자산조사에 의한 고정수당(3세까지 4,120유로 분배지급), 부모휴직지원(매월 340유로)등이 통합된 수당(Prestarion d'Accueil du Jeune Enfant)을 지급한다.

이밖에도 임신 6개월 이후 모든 의료비, 입원비, 치료비 전액을 국영의료보험에서 부담하고, 3자녀 이상 저소득층을 대상으로 교통비할인, 이사 특별수당 등의 혜택을 준다.

<표 2-17> 프랑스의 수당제도

구 분	주 요 내 용
가족수당	20세 미만 2명 이상 부양자녀 가족에게 가족상황과 소득에 제한 없음
보충급여	부양자녀 3명이상, 자녀 모두 3세 이상, 3째 자녀가 만 3세 되는 다음달
신생아 환영	자녀가 3살 될 때까지, 부모나 보육시설이용하고 노동시장 참여희망
영유아수당	3세 이하의 자녀/ 임신 5개월 이상 임산부에게 소득수준에 따라
자녀입양수당	소득에 따라 21개월까지, 3세 미만 아동은 영유아수당 동시지급
자녀간병수당	자녀의 간병위해 배우자 중 한명이 직업 활동을 단축/ 중단의 경우
자녀교육수당	6-18세 부양자녀가 1명 이상, 소득수준에 따라 수혜자격 제한
특수교육수당	20세 이하 장애자녀를 부양(1인 당 109.40유로), 추가제한 없음
한부모수당	빈곤층 대상
가족지원수당	부모로부터 부양비지원을 받지 못하는 18세 이하 부양자녀가 있는 경우
교육수당	자녀 양육을 위해 취업을 중지/ 단축하여 수입이 상실/ 감소의 보상으로
재택아동양육	맞벌이가족 6세 이하 자녀를 위해 보육사 고용 시,
개별가족보육	부모 모두 노동시장에 참여 시 6세 이하의 자녀양육을 위해 1명이상 고용
출산보너스	자녀양육을 위해 퇴사한 여성에게 3년 간(매월 340유로), 1자녀 당 800 직장을 계속 다닐 경우 3년 동안 자녀양육비용의 일부 지원
유아출산금	자녀 출산 후 한 자녀 당 매월 160유로를 3세까지 지급
양육비지원	0-6세 자녀를 둔 저소득층 여성, 보육시설/ 도우미 이용 시 일부지원
직업활동보전	0-3세 양육을 위해 한부모의 퇴사, 매달 340유로 6개월 간 지원
산후휴가 후	첫 자녀에 대해서 산후 법정휴가 후 6개월 동안 340유로 보조금 지원

출처: 국회입법조사처(2009), '저출산대응 주요정책의 현황 및 과제' pp. 35-36.

<표 2-17, 18>을 살펴보면 보육에 대한 사회적 책임의 인정은 여성의 경제활동 참여율을 높이고, 사회적 관용성을 바탕으로 한 동거부부와 미혼모 등에 대한 지원확대도 출산율을 높이는데 기여하고 있음을 나타내고 있다.

<표 2-18> 프랑스 여성의 경제활동 참여율(단위: %)

1990년	1995년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
50.3	51.6	54.3	55.2	55.8	56.5	56.7

출처: 보건복지부(2008), ‘저출산고령사회기본계획(보완판)’ <http://www.mw.go.kr/>

<그림 2-5>를 살펴보면 프랑스의 합계출산율과 실업율의 변화에 정부의 다양한 출산대응정책의 도입과 정책효과를 모두 보여주고 있다.

<그림 2-5> 프랑스의 저출산정책 도입 시기



출처: 보건사회연구원(2005), ‘저출산 원인 및 종합대책 연구’.

3. 미국

미국은 복지선진국 중 상대적으로 높은 출산율과, 인구의 고령화도 낮은 수준을 유지하고 있어, 전통적으로 보육에 대한 대응이 국가보다는 가족의 책임에 더 무게를 두고 있다. 20세기 들어 미국의 여성들의 평균 4명의 자녀를 출산하였고, 공황을 거치면서 평균 2명으로 줄었으나 2차 세계대전 후 통해 평균 3.7명으로 증가, 70년 중반 이후 1.8명으로 급감하게 된다.

그러나 이후 전 세계적으로 저출산현상이 확산되는 가운데서도 미국이 높은 출산율을 유지할 수 있는 요인은 이민세대가 높은 출산율을 유지하는 점과 풍부한 노동시장의 구조는 출산에 대한 부담이 적다. 정부의 출산 지원이 부족하지만, 민간이 제공하는 보육서비스를 적은 비용으로 이용이 가능한 점, 구직 및 재취업이 쉽고, 근무시간의 조절이 가능한 점은 일과 가정의 양립이 가능하기 때문이다.

미국은 정부의 보육지원이 상대적으로 낮은 수준임에도 불구하고, 1980년대 초 합계출산율이 1.8명 수준으로 낮아졌으나 다시 회복하여 대체수준인 2.1명 수준을 유지하고 있다. 여성의 출산 후 복직에 대한 보장이나 보수규정 등은 없으나 출산휴가(60일 정도)만 규정하고 있지만 여성의 높은 경제활동참여율과 고 출산율을 유지할 수 있는 요인 중 하나는 사회문화이다.

미국사회내의 대다수의 국민들은 자녀양육이 쉬운 사회로 인식한다는 점과 다양한 인종이 함께하는 문화는 출산율의 안정에 기여하고 있다. 예를 들어 한 해 미국의 총 출생아 수가 약 250만 명 정도로 이중 흑인이 25%, 히스패닉계가 30%정도인 것으로 조사되고 있다. 이는 전체 출생아 수의 절반이상이 이민자에 의해 유지되고 있음을 알 수 있다.

그러나 미국에서는 미혼모의 급증으로 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

<표 2-19>을 살펴보면 미국여성들의 높은 경제활동 참여를 확인할 수 있다. 정부의 차별적인 지원이 미흡하지만 자녀양육의 낮은 비용과 쉽다는

사회 내 전반의 인식, 유연한 노동시장 등은 출산율을 높이는 요인으로 작용하고 있다.

<표 2-19> 미국 여성의 경제활동 참여율(단위: %)

1990년	1995년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
64.0	65.8	67.8	67.1	66.1	65.7	65.4

출처: 보건복지부(2008), '저출산고령사회기본계획(보완판)' <http://www.mw.go.kr/>

미국에서 저출산 지원정책은 저출산에 대한 정책이 아닌 보편적 복지 실현을 위한 정책이 활발하게 진행되는 것이 다른 국가들과는 다른 점이다. 1960년대 초 저소득층 가정을 대상으로 가족수당제도(AFDC: Aid to Families with Dependent Children)가 도입되었으며, 1996년 AFDC를 빈곤가구임시지원프로그램¹⁸⁾(TANF: Temporary Assistance to Needy Families)으로 대체하여 시행되고 있으나 근로의무나 수급기간제한 등의 조항의 강화가 오히려 소득을 감소시키고, 빈곤발생을 증가시키는 것으로 알려지고 있다.

바우처제도(Voucher System)인 Food Stamp는 저소득층을 대상으로 경제적 가족지원정책으로 현금·현물지원이 아닌 상품권을 제공하여 식품을 지원하여 성공을 거두었다. 미국에서는 자녀가 있는 가정의 소득공제를 실시하고 있으며, 1983년 제정된 '가족 및 의료휴직법(Families and Medical Leave Act)'에 의해 근로자의 출산 및 입양 등으로 무급휴가를 인정하고, 휴가 후 복직이 가능하다.

미국은 공식적인 보육서비스 지원을 실시하지는 않지만, 주 정부와 지방 정부별로 상이하게 운영되고 있다. 기본적으로 출산은 가정에서 양육은 국가에서 다양한 보조제도가 운영되고 있어 양육이 쉬운 국가로 알려져 있다.

18) TANF: 미국의 공공부조제도로 부양아동이 있는 편부모 가족에 대해 급여를 제공하는 제도.

4. 일본

일본은 초 저출산현상이 지속되고, 급속한 인구고령화가 진행되어 2007년 총인구가 감소세로 전환되었다. 2006년 세계에서 최초로 초 고령사회에 진입하여 저출산대책을 수립 추진하고 있으나 사회구조, 문화, 가족의 변화가 정책의 효과를 떨어뜨리고 있다. 일본의 저출산현상은 1980년부터 시작되었으나 정부는 일시적인 현상으로 낙관하여 출산장려정책을 펴지 않았다. 1989년 합계출산율이 1.57로 떨어지면서 이때부터 사회문제로 인식하고, 후생노동성을 중심으로 보육과 여성의 경제활동 참여의 양립지원을 시작하였다.

일본의 저출산 요인은 만혼화 현상이 급증하면서 자연스럽게 출산을 기피하는 현상이 가장 주된 요인이고, 부족한 보육환경과 경직된 사회관습은 취업여성의 결혼이나 출산은 퇴직이라는 분위기에 자연스레 결혼과 출산을 기피하는 요인이 되고 있다. 1972년 아동수당제가 최초 시행되었고, 저출산이 사회문제로 인식된 후 1991년 아동수당의 법의 개정(2자녀 이상일 때 지급을 1자녀까지 확대)을 통해 확대지급하고 있다. 2000년에는 취학 전 아동으로 지급연령을 확대하였고, 2004년 소학교 3년 수료 전 아동으로 다시 한 번 대상을 확대하였다.

2005년 육아휴직 중에는 보험료를 면제하는 대상연령을 1세 미만에서 3세 미만으로 확대하고, 육아휴업에 준하는 휴업을 포함한다. 1991년 제정된 육아 휴직법은 여성뿐 아니라 남성에게 무급 1년의 육아휴직을 인정하면서 고용보험으로부터 휴업 전 임금의 40%를 지원받는다. 1994년 12월 아동양육지원의 정책기본방향을 제시하기 위해 대장성, 후생성, 노동성 및 건설성의 합의에 의해 ‘엔젤플랜95~99’(금후의 육아 지원시책의 기본방향), ‘新엔젤플랜00~04’(중점적으로 추진해야 할 소자화대책의 실시계획), ‘新新엔젤플랜05~10’을 수립하여 추진하고 있다.

고용에 대한 불안감과 높은 사교육비, 가족 친화적 직장문화 부재, 일과 가정의 양립할 수 있는 환경부재는 다른 OECD들에 비해 일본여성의 경

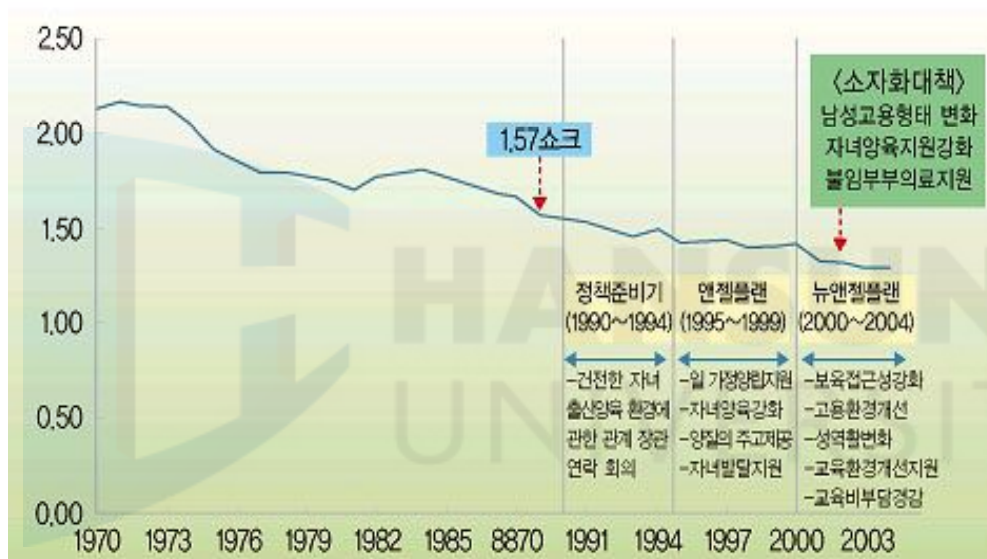
제활동 참여율<표 2-20>이 낮게 나타나고 있으며, 지속적인 출산율의 하락으로 나타나고 있다.

<표 2-20> 일본 여성의 경제활동 참여율(단위: %)

1990년	1995년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
55.8	56.4	56.7	57.0	56.5	56.8	57.4

출처: 보건복지부(2008), ‘저출산고령사회기본계획(보완판)’ <http://www.mw.go.kr/>

<그림 2-6> 일본의 저출산정책 도입 시기



출처: 보건사회연구원(2005), ‘저출산 원인 및 종합대책 연구’.

<그림 2-6>을 살펴보면 일본의 정책 도입을 위한 시기적 흐름을 알 수 있다. 아이들을 양육하는 것은 여성이 아닌 부모의 책임이고, 여성의 경제 활동과 가정이 양립하지 못하면 경제도 성장할 수 없다는 인식이 확산되면서 아버지의 근무시간을 줄여 육아의 부담을 부부가 함께할 수 있는 환경을 조성하는 소자화(小子化)대책이 있으며, 이외에도 지역사회의 화합광

장사업, 육아지원가정방문사업, 영유아 보육 및 방문 형 일시교육, 소아구급의료체계 구축 등이 있다.

일본은 1970년대 초 자녀가 있는 가정의 경제 부담을 완화하기 위해 아동수당 제도를 도입하여 실시하고 있으며, 이후 개정을 통해 2자녀에서 1자녀로 기준이 완화되고, 지급연령도 소학교 3년 수료 전 아동으로 확대되어 지원한다.

1991년 육아 휴직법을 제정하여 부모의 휴직을 인정하고, 출산 및 간변 등에도 휴직을 인정한다. 육아휴직 중에는 보험료를 면제해주고, 고용보험을 통해 통상임금의 40%를 지원 받는다.

5. 시사점

주요복지선진국인 스웨덴(사회 민주주의적 복지국가), 프랑스(보수주의적 복지국가), 미국(자유주의적 복지국가), 주변국인 일본(자유주의적 복지국가)의 저출산 대응정책을 살펴보면 정책의 장·단기 계획을 구분하여 정책의 목적을 출산율의 회복에 한정하지 않고 포괄적인 가족정책을 실시하고 있다.

미래 국가의 안정적 기반을 위해 제일 먼저 양성평등문화를 정착시키기 위한 노력과 출산을 장려하는 환경마련으로 여성의 사회참여와 가정의 양립을 지원하여 양육의 부담을 줄이고, 사회적 지원체계를 구축하여 전 국민의 보편적 복지서비스를 제공하는 가장 이상적인 복지정책을 펼치고 있다.

가. 재정지원

임신(불임부부를 위한 지원 포함)과 출산을 위한 의료비와 출산격려금 성격의 보너스를 제공하며, 미국을 제외한 국가에서 보편적인 출산수당과 아동수당을 지급하고 있으나 약간의 차이점을 보이고 있다. 스웨덴과 프랑스의 경우 부모의 소득에 관계없이 모든 계층을 대상으로 보편적 지원을

하고, 일본은 부모의 소득이 일정수준 이하일 때에 한해서 지급하고 있다.

미국은 다른 국가들보다 상대적으로 높은 출산율을 유지하고 있으며, 보육에 대한 책임이 일차적으로 가정에 있다는 성격이 강하여 직접적인 지원은 시행하지 않지만, 세제의 혜택을 제공함으로써 간접적인 지원을 하고 있다.

아동수당제도가 출산율을 향상하는데 얼마나 기여하고 있는지 효과성에 논란이 되고 있지만 저출산문제에 대한 국가적 책임과 관심을 나타내는 것만으로도 충분한 의미를 지니는 것으로 보인다. 또한 자녀가 있는 가구는 세금산정 시 혜택을 주어 세제감면의 혜택이 제공되고 있어 국가의 재정지원 정책으로 기능과 역할을 충분하게 제공하고 있다.

나. 양육지원

주요 복지선진국에서는 저출산과 관련한 양육의 문제는 더 이상 개인이 아닌 사회적 부담이 필요하다는 점에서 접근하여 재정지원과 더불어 임신부터 출산 후 양육까지 여성의 사회적 참여를 위한 지원과 출산휴가 및 육아휴가 등을 제공하고 있다.

자녀의 양육을 위해서 남성에게 출산휴가를 주어 육아의 책임이 더 이상 여성에 있지 않으며, 남녀와 같은 성별의 구분 없이 부모 모두에게 있다는 것으로 사회적 인식이 전환하여 출산휴가와 부모휴가를 동시에 제공한다. 부모휴가(육아휴직)는 양육에 대한 역할과 부담을 동등한 입장에서 나누는 것을 유도하여 여성의 일과 가정의 양립에 큰 도움이 되어 적극적인 사회활동을 보장하고 있다.

주요 복지선진국의 저출산관련 대응정책은 단기간의 출산율회복을 위하는 것이 아닌 전반적인 가족복지정책 차원의 접근이며, 장·단기적으로 구분되어 포괄적으로 진행되고 있다는 것을 보여주고 있다. 특히 개인의 문제에서 접근하는 것이 아니라 사회와 국가적 책임으로 인식하고, 임신에서 출산, 양육에 대한 비용부담과 사회적 지원체계를 구축하고 있다.

<표 2-21> 주요 복지선진국의 저출산 대응정책

구 분	스웨덴	프랑스	미국	일본
복지국가유형	사회민주주의	조합주의(보수)	자유주의	자유주의
합계출산율	1.6-1.8명	1.9명	1.6-2.0명	1.3명 미만
사회문화	-양성평등문화 정착 -일과 가정의 양립: 사회적 지원정책(스웨덴, 프랑스) 유연한 노동시장(미국) 공보육정책(스웨덴, 프랑스) 저가의 보육서비스제공, 이민자 수용(미국)			-가부장적 사회 -일과 가정양립이 어려운 환경 경직된 노동시장 양육부담증가
재정지원 (임신/출산/수당)	-불임부부 지원 -임신기간 의료비 전액지원, 출산비용전액지원(프랑스) -출산육아일시금지급(일본, 35만 엔(560만원)) -신생아 수당(프랑스, 863유로(150만원))			
	소득에 상관없는 보편적 수당지급		직접적 양육지원 부재, 간접적 세제지원, 가족수당	일정소득이하 시 기준을 적용지급
양육지원	출산·부모(육아)휴가		가족·의료휴직제	소자화대책 육아휴직 근무시간의 단축
	공보육 중심	기관·소규모보육 (유치원, 시간제, 집단, 가정 등)	민간보육 중심 가정보육	공보육 중심 사립보육시설

출처: 필자작성

제 3 장 선행연구 및 연구 분석의 틀

제 1 절 선행연구

김미숙(2009)은 양성 평등한 사회일수록 높은 출산율을 나타내고 있다고 주장하여 여성의 사회적 지위신장 및 일·가정 양립지원 정책이 마련되어야 저출산 문제를 해결할 수 있다고 하였다. 또한 육아휴직제도가 활성화되어 장려되고, 노동시장의 구조도 일과 가정에 대한 시간배분이 자유로워야 한다고 주장하였다.

김승권(2003)은 저출산의 원인으로 여성의 사회적 지위향상 등으로 인한 결혼에 대한 가치관 변화와 사회활동에 따른 출산 및 양육, 가사의 과중한 부담으로 주장하고, 결혼과 출산을 장려하는 정책마련과 자녀양육의 부담을 줄여주고, 국민적 공감대 형성 및 자발적 참여 유도가 이뤄져야 한다고 하였다.

김정미(2004)는 여성의 사회참여 욕구와 기회가 증가하고, 양성평등의 욕구와 과중한 자녀양육부담으로 인하여 저출산문제가 발생한다고 주장하고, 저출산 시대의 적극적인 인구정책이 수립되어야 한다고 문제제기를 하였다.

결혼장려 뿐 아니라 이혼예방 및 영유아와 아동의 보육환경을 마련하여 보편적인 정책으로 전환되어야 하고, 여성의 가치관의 변화와 출산수당제도, 아동수당 등의 도입이 요구된다고 하였다.

배민환(2007)은 모든 사람의 인식이 전환되는 것이 선행되어야 한다고 주장하였다. 저출산의 문제는 개인, 기업, 정부가 함께 고민하고 적극적인 대처를 하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이고, 문제의 해결을 위해서는 사회전체가 공동으로 대응해야 한다고 하였다.

배병태(2007)는 사회적 양극화와 비정규직의 증가와 같은 사회·경제적 환경의 개선이 절실하여 이를 해결하기 위한 노동정책이 수립되어야 한다고 주장하였다. 또한 자녀양육의 현실화를 위하여 공보육을 활성화하여 경제적 부담을 줄여주어야 한다고 보았고, 여성의 일·가정의 양립을 위한

사회적 배려가 필요하다고 하였다.

오정균(2007)은 초혼연령의 상승과 기혼부부의 출산감소 등으로 저출산의 원인이 되고 있으며, 이로 인해 생산가능인구의 감소, 고령화 사회진입, 경제성장의 둔화, 사회복지비용의 증가에 대한 결과를 주장하였다.

또한 저출산문제의 해결을 위해서는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하는 것이 무엇보다 중요하여 국가적 대책이 절실하며, 대책으로는 자녀양육에 대한 경제적 부담을 경감시키는 정책과 여성의 일·가정 양립을 보장하는 사회적 시스템을 마련하여야 한다고 제시하였다.

김민주(2009)는 개인의 출산의향 변화가 저출산행위로 나타나는 현상에는 개인의 선택적 차원 이외의 다른 외적인 요인이 작용했을 가능성을 고려해야 한다고 하였다. 이는 저출산이 반드시 개인의 선택차원에서만 나타나지는 않는 것을 의미한다.

2. 연구 분석의 틀

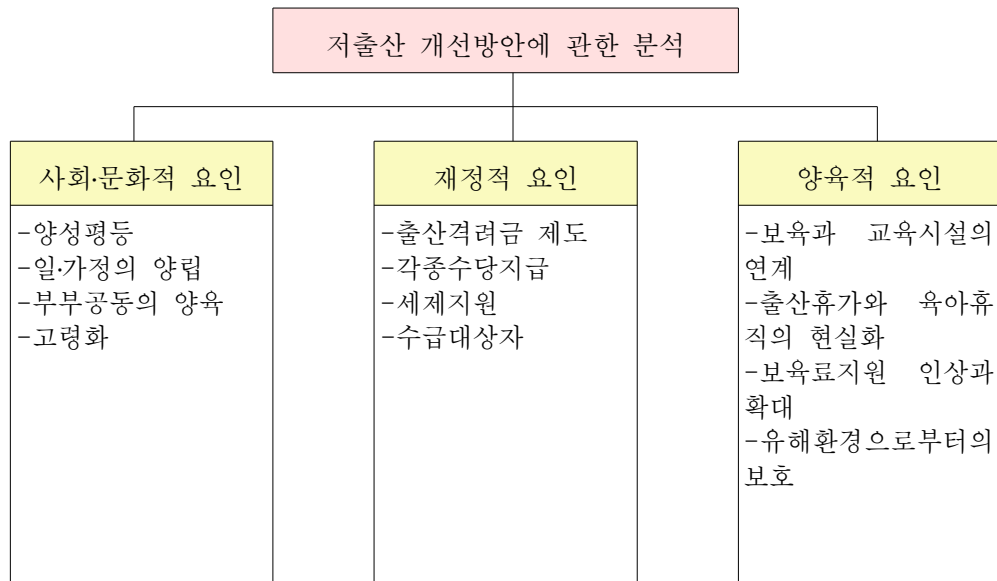
본 연구의 분석틀은 주요 선진복지국가들의 저출산 대응정책을 분석하여 얻은 시사점과 선행연구를 통해 연구 분석의 독립변수를 가치관의 변화, 재정지원과 양육지원으로 정하고, 대응방안은 중앙정부와 지방정부로 구분하여 구성하였다.

연구의 분석 단위는 첫째, 사회문화적 요인에서 양성평등에 따른 여성의 일·가정의 양립과 부부공동의 양육책임, 고령화 등에 관한 내용이다.

둘째, 재정적 요인에서 출산장려를 위한 출산격려금과 각종 수당지원 및 세제지원, 수급대상자 등에 관한 내용이다.

셋째, 양육적 요인에서는 양육에 유리한 환경을 조성하기 위하여 보육과 교육시설의 연계와 출산휴가와 육아휴가의 현실화, 유해환경으로부터 보호와 같은 사회적 개입에 관한 내용으로 구성하였다. 이상의 내용을 도식화하면 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 연구 분석의 틀



출처: 필자작성



제 4 장 우리나라 저출산 대응정책의 문제점과 개선방안

제 1 절 우리나라 저출산 대응정책의 문제점

1. 사회·문화적 요인

현대사회는 매우 급속한 변화와 함께 진행되고 있으나 우리사회의 구성원들의 인식은 변화에 대응에 대한 반응이 늦은 것이 현실인 점에서 시작한다. 우리나라의 저출산 정책의 시작은 잘못된 판단과 미래에 대한 준비가 결여된 정책으로 인하여서 이다. 높은 출산율이 경제발전에 걸림돌이 된다는 판단에서 시작된 강력한 인구 억제정책은 30년 이상 지속되었고, 신 인구정책기간인 10년의 기간 동안에도 뚜렷한 대응이 부족하였다.

1990년대 중반이후 인구의 증가율이 하락하면서부터 위기감을 느끼고, 국가적 대응의 시작은 약 10년의 시간이 흐른 2004년 대통령직속자문기구인 고령화 및 미래사회위원회의 설립을 통해 저출산·고령화 기본법을 제정하면서 인식의 전환과 더불어 정책을 마련하여 시행하게 된다.

저출산문제의 인식 후 10년의 기간이 경과되는 동안에도 일선기관에서는 기존의 인구 억제정책의 일환으로 시행되어온 정관수술이 시행되었다는 점과 출산 전·후의 휴가 및 육아휴직제도가 시행되었으나 사회전반에 걸쳐 자리 잡고 있는 기존의 문화나 가치관 등으로 인해 비현실적이거나 일관성이 없는 정책의 수립 및 집행으로 혼란만 가중되는 결과를 보이게 된다.

2000년 65세 이상 고령인구비율이 전체인구 중 차지하는 비율이 7.2%를 기록하면서 고령화 사회(Aging Society)에 진입하여 빠른 속도 고령사회(Aged Society)를 향하고 있어 매우 심각한 위기로 고령화에 관심의 초점이 향하고 있으나, 저출산이 가장 직접적인 인구고령화의 원인으로 인식을 전환해야 한다.

여성의 교육기회확대와 사회활동의 증가는 출산과 관련이 있는 결혼의 시기를 늦추는 원인이고, 진행되어온 기대 자녀수의 감소와 더불어 대 부

분의 국가에서 자유로울 수 없는 저출산문제에 직면하게 된다.

우리사회에 뿌리 깊게 자리 잡은 남아선호사상은 여성에 대한 성별의 부당한 대우와 더불어 가정에서의 가사의 부담이 높은 것도 자녀의 감소 추세와 무관하지 않아 여성에 대한 가족정책의 마련이 절실하게 요구가 된다. 또한 양육의 부담을 전적으로 여성에게 책임을 전가하는 우리사회의 공통된 인식에도 문제가 심각하다는 것을 확인할 수 있다.

남녀고용평등법등으로 여성이 고용에서는 과거보다 불이익을 덜 받게 되고, 취업을 통해 자기계발의 기회가 많아진 점 등으로 인해 여성의 경제 활동참여가 증가하게 된 것은 남녀평등의식향상에서 나타난 것으로 가정 성에 따른 여성차별은 여전히 존재하여 이 둘(고용평등과 가정성에 따른 불평등)사이의 갈등에서 저출산의 유인이 발생한다(김민주, 2010: 114).

2. 재정적 요인

2000년부터 출산격려금제도와 육아양육비 지원을 주 내용으로 하는 출산장려정책을 시행하였으나, 예산부족 등의 이유로 인해 정책이 3차례에 걸쳐 수정되어 일관성이 결여된 정책집행에서 심각한 문제점을 나타내었다.

2004년 이후 우리나라의 지방자치단체에서는 출산격려금 지급과 보육료 지원, 임신부와 영유아의 건강관리 등의 다양한 재정지원정책을 펴고 있으나, 자녀의 육아비용이 상대적으로 많이 들어가는 취학 후에 대한 고려가 부재하여 출산율을 회복하는데 걸림돌이 되고 있다.

출산격려금제도는 각 지방자치단체별로 자율적으로 실시되고 있어 일관성 있는 획일적인 정부의 재정지원정책의 구실을 다하지 못하고 있어 구체적이며 현실적인 제도적 지원체계 정비와 보편적 재정지원이 요구된다.

또한 현재 정부에서 실시하고 있는 양육수당은 차상위 0~2세 미만으로 (가구원수별 소득 인정액 기준)¹⁹⁾ 보육시설 미 이용 아동(집에서 양육)과

19) 가구원수 3인까지 129만원, 4인까지 159만원, 5인까지 188만원, 6인까지 218만원

농어민지원을 위한 대상으로 한정하여 지원하고 있어 연령과 대상, 금액을 확대하여야 한다.

세제지원에서 연말 소득공제 시 자녀 1인당 소득공제 금액이 100만원으로 정하고 있으나 실질적인 육아비용과 공제금액을 비교해보면 부족함을 알 수 있다. 또한 다자녀에 대한 인센티브 역시 실질적인 도움이 되지 못하고 있어 획기적인 지원 대책이 마련되어야 한다.

수급대상자의 기준을 기초생활수급자와 같은 저 소득층을 중심으로 정하고 있어 보편적인 재정지원이 이뤄지지 않고 있는 문제가 있어 차 상위 계층뿐 아니라 중산층까지 대상을 확대하여야 한다.

출산 전·후 시기에 경제적 부담을 지원하는 것에 대한 효과가 검증되기도 하였으나 이와 같은 재정지원만으로는 현재의 저출산 대응정책의 기본은 될 수 없다. 중산층에서 나타나는 저출산 현상은 경제적인 요인으로 해석되지 않는다.

이처럼 정부의 저출산 대응 재정지원은 초기에는 정책의 홍보에 중점을 두고 있으며, 2006년 이후 세부사업이 다양하게 된 것은 2005년 “저출산·고령사회기본법”의 제정과 2006년 저출산고령사회 기본계획인 “새로마지 플랜2010”이 발표되면서 나타난 변화이다.

3. 양육적 요인

2001년부터 근로기준법과 남녀고용평등법, 고용보험법 등의 개정 법률에 의하여 출산휴가와 육아휴직이 시행되고 있으나 정책 소관부서의 변동 등은 정책의 혼선을 일으키는 요인으로 작용하게 된다. 2004년 3월 보건복지부 소관에서 여성부로 이관 2008년 보건복지가족부로, 2010년 보건복지부로 바뀌면서 혼란이 가중되고 있다.

우리나라의 최근 혼인건수와 이혼건수 <표 2-8>을 살펴보면 혼인건수가 2003년 302,503건, 2005년 314,304건, 2007년 343,559건, 2009년 309,759건으로 유지하고 있으며, 이혼건수는 2003년 166,617건에서 2006년 124,524

건, 2009년 123,999건으로 감소하고 있으나 70년대 연간 3만 건에 불과했던 점과 비교하면 폭발적인 증가로 인해 자녀의 양육에 문제로 대두되고 있다. 또한 통계청자료에서 우리나라의 이혼기간은 결혼 후 5년 미만이 가장 많은 전체의 36.5%에 이르고 있어 영유아의 양육문제의 심각성을 나타내고 있다.

우리나라에서 출산은 한해 평균 40-50만 명이 이뤄지고 있으며, 낙태를 금지하는 법률을 제정하여(형법 제 27장에는 낙태의 죄에 관하여 약물이나 기타방법에 의한 낙태를 금한다.) 1년 이하의 징역이나 200만 원 이하의 벌금에 처하지만 한해 약 150만 건의 낙태가 되는 것으로 추정되고 있다.

낙태가 합법화된 미국에서 한해 약 160만 건(인구 2억4천만 명)의 낙태되는 것과 비교하면 세계 1위에 해당하는 수치로 낙태를 방지하는 강력한 대책이 부재하다는 문제가 제기된다. 우리나라에서 이렇게 낙태가 불법임에도 불구하고 이뤄지는 것은 남아선호사상이 오랫동안 지속되어 깊숙이 자리 잡은 것과 갈수록 심해지는 사회 양극화현상으로 인한 양육의 부담과 의식이 높아져 문제가 되고 있다.

낙태와 함께 세계 최대의 해외입양아 송출국으로 불명예를 안고 있는 우리나라는 미혼모에 대한 편입견과 함께 지원이 빈약한 상황으로 해마다 1,000명~2,000명에 해당하는 아동이 해외로 입양되고 있다. 국내를 제외한 해외입양을 의뢰하는 이유에 절대 과반 수 이상이 해당하는 이유는 미혼모의 아동으로 조사되었다(경기여성정보웹진 WoORI기사, 2010-9월호, www.woorizine.or.kr).

전후 세계에서 가장 빠른 경제성장의 원동력이 되는 우리나라의 높은 교육열과 더불어 지나치게 높은 사교육비 등 또한 자녀 양육의 부담을 가중시키는 원인으로 작용하고 있어 문제로 지적된다. 따라서 경제적으로 풍족한 고소득층보다는 상대적으로 저소득층은 출산을 기피하거나 제한하려는 경향이 높으며, 자녀양육의 부담에 따른 심리적부담도 출산의 장애가 되고 있다.

제 2 절 우리나라 저출산 대응정책의 개선방안

저출산의 문제가 해결되기 위해서는 사회전반에 걸쳐 자리 잡고 있는 남아선호사상과 가부장제사회문화, 개인이나 집단의 이익에 대한 이기주의와 같은 인식의 전환이 선행되어야 한다. 이와 같은 조건이 만족된 후 제도의 개선과 재정지원이 효과를 발휘할 수 있다.

1. 중앙정부

가. 사회·문화적 요인

중앙정부는 저출산문제에 대한 대응은 정책마련과 지원에 앞서 국민의 참여와 공감대를 형성하는 과정이 선행되어야 한다. 저출산이 정부에서 단독으로 해결할 수 없기 때문에 국민과 기업, 정부가 합심하여 저출산문제를 극복하기 위해 최선을 다하고 합리적인 제도의 개선과 지원이 마련되어야 한다. 저출산 대응정책은 단기간의 성과에 집착하지 않고, 거시적 시각에서 장기적인 안목으로 종합적인 검토를 통해 일관성이 보장된 정책의 집행될 때 성과가 보장될 수 있다.

출산에 한정되는 좁은 시각에서 벗어나 광범위한 넓은 영역에서 저출산을 바라보면, 임신에서 출산, 영유아 양육과정, 학령기 아동보호, 청소년기 학습(유해환경 제거), 청년의 일자리, 결혼과 주거안정, 건강관리, 노년기의 연금과 복지에 이르는 생애기간을 총괄하는 복지정책을 수립하여 추진하여야 한다.

중앙정부에서 제일먼저 내세우는 여성의 일·가정양립을 위한 지원의 성과여부를 떠나 여성에게 가정의 일에 대한 책임이 있다는 인식이 전환하지 않는다면 그 효과를 기대할 수 없다.

나. 재정적 요인

정부는 내년부터 2015년까지 5년간 저출산과 고령사회에 대비하여 제 2차 저출산 고령사회 기본계획에서 78조7000억 원을 투입하기로 결정하였다. 이는 2005년 저출산 고령사회기본법을 제정하고, 새로마지플랜2010을 마련하여 올해까지 투입되는 42조2000억 원보다 79%가 증액된 규모가 된다.

이전부터 많은 논의와 더불어 이슈가 되었던 아동수당제도는 예산부족의 이유와 경제논리에 항상 뒷전으로 밀려있었으나, 2010년 10월 제 2차 저출산 고령사회 기본계획에서 신설되어 내년부터는 아동수당을 지급하기로 결정되었다.

양육수당지원은 출생 시부터 23개월까지만 지원하는데 기간연장과 지원 대상의 범위확대 및 지역에 관계없이 일률적으로 10만원씩 지원하는 금액의 인상을 고려하여야 한다. 제 2차 저출산 고령사회 기본계획에서 양육수당은 대상이 0~2세로 확대되고, 지원 금액도 20만원(0세: 월 20만원, 1세: 월 15만원, 2세: 월 10만원)으로 상향조정되었다.

또한 보육비지원의 경우 월 소득 인정 액이 4인가구기준 159만원에서 436만 원 이하로 상향되어 지원의 대상이 소득하위 50%에서 70%이하로 대상범위가 확대되었다. 보육비지원 금액은 0세: 38만 3천원, 1세: 33만 7천원, 2세: 27만 8천원, 3세: 19만 천원, 4~5세: 17만 2천원으로 0세부터 2세까지는 금액이 축소되었다.

출산격려금성격의 장려금은 각 지방자치단체별로 자율적으로 실시되고 있어 지역에 따라 발생하는 편차와 차별을 없애고, 보편적 재정지원이 되도록 노력하여 출산율이 향상되도록 하여야 한다²⁰⁾.

세금제도를 개선하여 연말 소득공제 시 자녀 1인당 소득공제 금액을 확대하여 실질적인 육아비용과 공제금액을 비교하여 균형을 맞추는 수준으로 조정하여야 한다. 또한 수급대상자의 기준을 완화하여 보편적인 재정지원이 되도록 범위를 중산층까지로 대상을 확대하여야 한다.

20) 강남구청의 경우 둘째아이부터 100만원, 셋째 500만원, 넷째 1000만원 다섯째 2000만원 여섯째 이상 3000만원을 지급한다.

다. 양육적 요인

현재 양육수당지원은 차상위 0~1세 보육시설을 이용하지 않는 아동을 대상으로 하고 있으나 제 2차 저출산 고령사회 기본계획에서는 기간과 금액을 인상하고, 보육료지원과 함께 대상을 확대하였다.

국공립 보육과 교육시설을 확충하여 부담을 줄이고, 보육과 교육의 질적 측면에서 안심하고 맡길 수 있는 환경을 조성하여 여성의 사회참여와 가사의 부담을 경감시켜주어야 한다.

여성과 남성의 육아휴직 제도를 강화하여 경제적 어려움과 직장복귀에 대한 불안을 없애고, 휴직기간의 급여를 현실화하여야 한다. 제 2 차 저출산 고령사회 기본계획에서는 남편의 출산휴가 인정과 자유로운 유급 출산휴가를 보장하고, 여성근로자 300인 이상 사업장은 직장 내에 어린이집과 놀이터를 1곳 이상 설치하도록 하고 있다.

출산에 대한 남성의 참여를 공식화하는 것은 출산을 남녀가 공동으로 책임지는 분위기를 고조하여 핵가족화 사회에서 자녀의 출산, 양육은 부부가 함께해야 한다는 사회문화를 조성하는 것이다.

사회양극화와 더불어 심각한 수준에 있는 사교육비부담을 줄이기 위한 정책마련이 절실히 요구된다. 중산층뿐 아니라 전 계층의 가정에서 사교육에 의한 부담을 경감시켜 주고, 아동·청소년의 안전과 건전한 성장을 위한 가정, 학교, 지역사회의 보호기능이 강화될 때 출산율회복에 도움이 된다.

아동·청소년의 권리 보호를 위한 시스템을 마련하여 급증하는 유해환경으로부터 안정하게 보호하며, 보육시설과 학교의 건강관리기능 등의 사회투자를 통해 사회적 분위기를 조성하여 사회 각 부문과의 연계를 도모하고, 대응체제를 마련하여야 한다.

2. 지방정부

우리나라의 저출산 대응방안을 중앙정부와 지방정부로 구분하여 마련하

면서 전제 조건으로 중앙정부와 지방자치단체의 연계를 강화하고, 중앙정부에서 추진하는 저출산 대응정책을 지역 특성에 일치하도록 체계를 구축하여야 한다. 또한 지역 실정과 지역사회의 유기협력체계 및 성과관리체계를 도입하여 정책을 효율적으로 관리 운영한다.

가. 사회·문화적 요인

각 지방자치단체에서는 출산율의 회복을 위해 중앙정부에서 실시하는 정책을 지역사회의 상황을 고려하여 시행하는 과정에서 서로 다양한 기준과 상이한 지원을 실시하고 있어 기본적인 통합과정이 보완되어야 한다.

예를 들어 어느 지방자치단체에서는 3자녀 이상의 경우에 한하여 임대아파트 우선 입주권을 주고, 4자녀 이상 출산한 공무원의 승진에 혜택을 주며, 2자녀 이상 출산 시 30만원 상당의 물품을 지원한다. 이러한 다양한 출산장려정책은 출산장려금을 지급하는 기준과 금액이 서로 상이하게 이뤄지고 있어 동일한 지원이 보편적으로 이뤄져야 한다.

다양한 정책을 마련하여 시행하는 것과 조급한 효과를 지양하는 것 보다는 실질적으로 도움이 되는 장·단기적인 정책을 구분하여 시행하여야 한다. 많은 정책의 시행은 서로 중복되거나 비슷한 효과로 인하여 시행의 효과가 반감되거나 기본 취지나 목적에 부합하게 되므로 나무의 가지와 같은 맥락에서 볼 때 큰 틀에서의 전환이 반드시 필요하다.

나. 재정적 요인

지방자치단체에서 시행하는 저출산 대응정책은 87개 사업으로 출산장려금 성격의 출산 축하금지원이 가장 많이 시행되고 있다. 출산장려금으로 지원되는 금액은 지방자치단체별로 상당한 차이가 나는 금액을 지급하여 형편성의 문제와 더불어 보편적 복지의 성격에 부합하여 출산장려금 지원보다는 결혼의 적령기가 늦어지는 문제의 해결과 임신, 출산 및 산후조리에 들어가는 의료부담을 지원하는 것으로 재정지원을 확대하는 것이 저출산 대응정책의 목적에 가장 근접하고 효과적인 대응방안이 된다.

만혼이 일반화되고 있는 상황에서 결혼의 부담 중 가장 큰 주거안정을 지원하여 결혼의 시기를 빠르게 하는 정책시행이 확대되어야 한다. 현재 장기임대주택 공급과 전세자금 지원 및 보증자리 주택의 지원은 양적으로나 질적으로 모두 부족하여 신혼부부의 욕구를 만족하기에 충분하지 못하기 때문이다.

다자녀가정에 지원되는 우대카드제도의 시행을 컴퓨터의 구성으로 볼 때 다자녀가정 우대카드제도는 하드웨어에 해당하는데, 소프트웨어에 해당하는 다양한 우대프로그램이 함께하지 않으면 다자녀가정 우대카드제도는 취지와 목적에 맞지 않으므로 다양한 양질의 우대서비스 개발과 유지 및 혜택을 확대하는 것 등이 필요하다. 이러한 다양한 경제적 부담을 경감하여 자녀양육이 쉽다는 사회적 인식이 확산되어야만 저출산문제를 해결할 수 있다.

다. 양육적 요인

여성의 양육부담을 경제적으로 도와주는 것은 포스트모더니즘(Postmodernism)시각에서 저출산의 사회적 요인을 이해한 것으로 볼 수 없다(김민주, 2010: 122). 사회적 요인으로 경제적 요인이 다시 발생할 수 있어 그 이면에 숨어있는 요인에 대한 대응도 필요하다.

저출산을 극복하기 위해서는 결혼과 임신·출산 및 양육에 이르기까지 모든 어려움이나 장애가 없는 환경을 마련하는 것을 시작으로 경제적, 사회적 지원이 함께해야 한다. 특히 양육지원과 관련하여 유급 육아휴가와 휴직에 제한이나 어려움 없이 자유로운 의사결정이 이뤄지도록 문화와 제도적 지원이 요구된다.

낙태와 관련하여 우리나라 모자보건법 제 14조 제 1항 3호에는 임신중절의 예외적으로 허용하는 예외규정을 두고 있다. 강간 또는 준 강간에 의하여 임신된 경우 본인과 배우자의 동의를 얻어 의사가 낙태시술을 할 수 있도록 허용하는데 의료기관에서 이 조항을 들어 요구하면 의사는 사실여부를 확인할 수 없고, 정해진 규정이 없어 낙태시술이 이뤄지고 있어 모자

보건법의 문제가 있는 규정에 대한 보완이 요구된다.

해외입양과 관련하여 미혼모의 아동에 해당하는 요보호아동을 위한 양육지원체계의 구축 및 사회의 관심이 미혼모의 복지를 개선하고, 해외입양아동을 줄여 저출산의 위기를 타개해야 한다. 최근에는 미혼모이면서 입양을 원하지 않는 여성이 증가하는 추세를 감안하여 이들에 대한 양육지원이 반드시 필요하다.

여성의 취업과 관계없이 자녀양육의 유해환경제거와 국·공립보육시설의 확대 및 민간보육시설의 지원을 통해 이용이 활성화되도록 하여야 한다. 여성의 사회활동참여로 취학아동의 방과 후 대책 뿐 만아니라 사교육 부담의 경감 및 안심하고 맞길 수 있어야 한다. 이런 맥락에서 취업여성들에게는 반드시 필요한 지원이 된다.



제 5 장 요약 및 결 론

우리나라는 세계에서 가장 낮은 수준의 출산율(합계출산율 1.15명)을 기록하며, 급속하게 고령사회로 진행하고 있어 출산율이 인구대체수준인 2.1명으로 회복되지 않으면 2018년 이후 인구가 감소하게 되어 300년 후에는 한명도 남지 않게 되는 심각한 국가적 위기상황에 있다.

저출산이 심각한 사회문제로 인식된 원인은 정부의 강력한 인구 억제 정책과 경제성장의 과정에서 산업화와 도시화가 빠르게 진행하면서 가족의 유형변화 및 교육, 생활수준의 향상에 이은 개인의 가치관 변화 등에서 찾을 수 있다.

본 논문은 우리나라가 직면하고 있는 저출산 문제에 대한 중앙정부와 지방정부의 대응정책의 개선방안을 마련하고자 한다. 주요개선방안으로 첫째, 인식의 전환으로 전통적 가부장제(Patriarchy)사회에서 남녀의 성별에 따른 차등을 두지 않는 양성평등을 이뤄야 하고, 여성 뿐 아니라 남성을 포함하여 일·가정의 양립과 부부공동의 양육참여가 있어야 한다.

둘째, 재정지원으로 출산격려금과 같은 지방자치단체의 재정지원이 상이할 뿐 아니라 지역마다 지원 금액이 다르게 운영되어 역차별의 소지 및 제도의 운영취지에 부합하지 않는다. 따라서 이에 대한 개선이 진행되어야 하며, 각종 수당지급의 확대가 확실한 대안인지 검증과 더불어 개선방안이 마련되어야 한다.

셋째, 양육지원으로 임신과 출산의 과정에는 의료지원 등을 제공하고, 출산 후에는 자녀의 양육에 대한 부담이 없도록 보육과 육아휴가 등을 지원하여 출산에 대한 거부감을 없애는 지원이 필요하다. 이와 같은 제도적 지원이 선행되어야 우리나라의 출산율은 회복될 것으로 생각한다.

우리나라는 1948년 7월 제정 시행된 헌법 제8조에서 “모든 국민은 법률 앞에 평등하며, 성별에 의하여 정치적, 경제적, 사회적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 명시되어 있으며, 1990년대 이후 복지국가의 실현을 위하여 구체적인 법의 제정을 통해 도모하였다. 사회보장에

관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 있어 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 삼고 있다.

세계에서 출산율이 가장 낮은 국가에 해당하는 우리나라는 잘못된 정책 판단과 선 경제발전을 추구하는 정부의 정책과 외환위기 이후 고용시장의 불안 등으로 결혼과 출산을 기피하는 사회적 현상이 확산되었기 때문이다. 여성의 교육수준 향상과 사회참여 및 핵가족화 현상 등은 전통문화와 사회적으로 복잡하게 얽혀 짧은 기간에 고령화 사회에 진입하게 되었으며, 많은 예산을 투입하고도 출산율은 회복되지 않고 있다.

2010년 10월 발표된 정부의 제2차 저출산 고령사회 기본계획을 살펴보면 대부분의 내용이 현실성을 결여되어 있다는 의구심이 먼저 생각나게 한다. 신혼부부들에게 국민임대주택의 미 임대분에 대하여 우선 입주권을 배정하겠다. 여성의 사회참여 증가로 노동시장의 중심에 자리 잡고 있어 육아휴직기간을 연장하여 출산율을 높이겠다.

이러한 대응방안은 공청회와 같은 여론의 수렴과정을 충분히 거치지 않고, 발표되어 대부분 현실성이 떨어지며, 여성의 육아휴직에 따른 기간연장이나 비정규직인 여성근로자의 육아휴직에 따른 계약기간 연장에 대한 노사합의가 이뤄지지 않은 상황에서 사교육에 관한 내용 등이 빠져 있는 것들을 볼 때, 이 정책은 탁상공론에 그치지 않았나 의구심을 갖기에 충분하다.

근로여성의 70%가 비정규직임을 감안한다면 이들에 대한 고용유지와 같은 제도적 보완책이 마련되어야 하고, 이를 위한 기업의 협조에 대한 구체적인 인센티브 없이 일방적인 밀어붙이기 식의 정책은 실효성을 의심하지 않을 수 없다. 이에 대한 대응방안은 본 연구의 중앙정부의 대응방안으로 제시한 인식의 전환이 선행되고, 국민의 뜻이 존중되는 정책을 정부가 수립하여야 한다.

사회를 구성하는 기본인 국민들이 먼저 문제를 바로 이해하고, 기업들의 협조를 위한 구체적인 인센티브를 제시하는 노력과 협상을 통해 사회적 분위기를 조성하는 것이 선행되고 난 후에 각계각층의 의견을 반영한 구체적인 계획을 공청회 등을 통하여 충분한 의견수렴을 거쳐 발표된다면

사회적으로 국민과 기업의 참여를 이끌기에 충분하다 생각한다.

사회적 합의가 이뤄지고 나면 구체적인 저출산 대응방안을 제시할 수 있다. 핵심만을 놓고 보면 임신에서 출산과정과 취학 전까지 아동보호 그리고 취학 후 사교육부담이 없는 환경조성으로 구분할 수 있다. 걱정 없이 임신과 출산을 할 수 있는 환경을 위해 의료서비스제공과 양육에 대한 부담을 줄여주기 위한 양육수당도입 및 사교육 근절을 위한 공교육의 제도적 개혁이 진행되어야 한다.

결론적으로 저출산 대응정책은 출산이 가능한 집단에 대한 경제적, 사회적, 문화적, 인지적 지원이 총집합되어야 한다. 끝으로 본 논문의 한계를 지적하며 마무리한다. 우리나라의 저출산 사회에 관한 연구에서 주요 선진국의 저출산 사회 대응정책의 효과 등에 관한 정확한 데이터를 확보하는데 언론과 인터넷 자료(통계청) 외에는 자료수집에 제한이 있었다. 또한 보건복지부를 중심으로 살펴보았기 때문에 여성부, 교육과학기술부 등에서 실시하는 여러 정책들은 고려하지 못하였다.

주요 선진국의 비교분석 대상선정은 OECD회원국들 중에서 복지국가의 유형화분류²¹⁾에 따라 미국(자유주의적 복지국가), 스웨덴(사회 민주주의적 복지국가), 프랑스(보수주의적 복지국가), 주변국인 일본(자유주의적 복지국가)으로 제한한다.

21) Esping-Anderson에 의한 복지국가 유형 : ① 자유주의적 복지국가 - 자본주의적 시장원칙에 맡기는 정책을 사용한다. 미국, 캐나다, 일본, 남부유럽 ② 조합주의적 복지국가 - 사회적 위험에 대처하기 위해 사회보험제도를 운영한다. 프랑스, 독일 ③ 사회민주적 복지국가 - 모든 시민에게 보편적 서비스를 제공한다. 스웨덴, 노르웨이, 핀란드

【참 고 문 헌】

1. 국내문헌

(단행본)

김선자(2009), 「서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안」, 서울: 서울
시정개발연구원.

유공순(2007), 「사회복지개론」, 서울: 양서원.

(학술지)

김민주(2010), “저출산 유인요소와 대응정책에 관한 분석”, 「한국정책학회
보 제19권 2호」, 한국정책학회. pp. -

김승권(2003), “저출산의 원인과 안정화 대책”, 「보건복지포럼 12월호」.

김승권외(2003), “저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계수립 연
구”, 한국보건사회연구원.

하연희외(2006), “정책목표의 변화에 따른 정책수단의 전략적 선택과 효과
”, 한국정책학회 하계학술대회, 한국정책학회.

(정부문서)

김주경외(2010), “다태아 지원정책의 문제점과 개선방안”, 「국회입법조사
처 현안보고서 제63호」.

유해미(2009), “저출산 대응 주요정책의 현황 및 과제”, 「국회입법조사처
현안보고서 제39호」.

이삼식외(2009), “2008년도 저출산 고령사회정책 성과평가”, 「한국보건사
회연구원 정책보고서」.

이원형(2003), “적극적 출산장려정책이 필요하다”, 「국회정책자료집(03-

3)」.

조주은(2010), “제2차 저출산 고령사회 기본계획(안)의 쟁점과 과제: 저출산 부문”, 「국회입법조사처 이슈와 논점 제122호」.

(학위논문)

김미숙(2009), “정부 출산장려정책의 현황과 개선방안에 대한 연구”, 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문.

김선미(2010), “저출산·고령화사회 대비한 인구교육의 실태분석 및 개선방안”, 부산교육대학교 교육대학원 석사학위논문.

김정미(2004), “출산율저하의 원인분석 및 대책에 관한 연구”, 경희대학교 행정대학원 석사학위논문.

박귀남(2007), “아동복지 생활시설의 운영 및 프로그램 개선방안에 관한 연구”, 한성대학교 행정대학원 석사학위논문.

배민환(2007), “우리나라 저출산의 원인 및 출산 장려 방안에 관한 연구”, 단국대학교 정책경영대학원 석사학위논문.

배병태(2007), “저출산의 영향요인에 관한 연구”, 동국대학교 불교대학원 석사학위논문.

오정균(2007), “우리나라 출산장려정책의 개선방안에 관한 연구”, 서울시립대 도시과학대학원 석사학위논문.

장진(2006), “고령화사회 도래와 복지국가의 대응에 관한 비교연구”, 연세대 대학원 석사학위논문.

2. 인터넷 사이트

국가예산정책처: <http://www.nabo.go.kr/>

보건복지부: <http://www.mw.go.kr/front/main.jsp>

여성가족부: <http://www.mogef.go.kr/>

통계청(국가통계포털): <http://kosis.kr/nsportal/wnsearch/totalSearch.jsp>

ABSTRACT

A Study on the Improvement of Low Fertility Response Policy in Korea

Lee, Hwan-Jung

Major in Social Welfare

Dept' of Social Welfare Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

Although the social problems are generated from the defect and contradiction of social systems or frameworks, it means that the social constituents think the problem should be solved through the process when they stipulate the specific phenomenon as social problem. When we look around the definition on social problem of the scholars, they define the social problem a phenomenon threatening the social universal value and standard, on which the majority of the constituents expect management such as plan, policy.

National total fertility rate in year 2009 of our country stands at just 1.15, which is the lowest in the world, which is far below than the replacing fertility rate (level replacing population) 2.1 presented by scholar. Unless the birthrate restore, we are facing decrease in population after 2018, which will cause serious national crisis as there

would be no sign of existence in 300 years.

This falling birthrate problem through the reciprocal action with aging of society will bring changes of population scale and framework. Rapid falling birthrate and entry of aging society would be the key factor causing society maladjustment, inequality, dissolution phenomenon, it is urgently required to set up countermeasures for immediate and long term solution.

The details of the study can be summarized as follows. The chapter 1 is introductory, which presents the purpose, scale and method of the study. In chapter 2, through grasping status of countermeasures on falling birthrate between our country and foreign countries, comparative analysis the counter policy of advanced welfare states, I tried to find suggestions. In chapter 3, through the analysis of precedent study, I prepared the outline of analysis of study. In chapter 4, I presented the problem of falling birthrate policy and countermeasures of our country. In chapter 5 is conclusion, I presented counter policy on falling birthrate through synthesis of the result of study to realize welfare state.

This thesis has been processed through literature survey and contents analysis. I have set up analysis outline of study based on the treatise and literature in and abroad for the literature study, and I have investigated the literature relating to population policy, welfare policy and publication data of policy, etc. of our government for the objective analysis.

In consideration of limitation of data, I have comparatively analyzed our counter policy on falling birthrate with that of the major welfare states. This efforts brought great help in finding more reasonable and objective plan in presenting counter scheme by drawing the problems of counter policy against the falling birthrate of our country.