

저출산 문제에 대한 대책 연구*

A Study on the Contents of Low Birthrate Measures by the Government and Their Effectiveness

성신여자대학교 가족문화소비자학과
교 수 최 남 숙**

Dept. of Family Culture and Consumer Science, Sungshin Women's Univ.
Professor: Choi, Nam Sook

〈 목 차 〉

- | | |
|---------------|--------------------------|
| I. 문제제기 | IV. 저출산 대책에 대한 실효성 평가 |
| II. 저출산의 원인 | V. 결론 : 저출산 문제에 대한 종합 대책 |
| III. 외국의 정책사례 | 참고문헌 |

〈Abstract〉

This study analyzes the contents of low birthrate measures by the government and their effectiveness. The discussion on the measures being promoted by the government is conducted by considering the analysis on the cause of low birthrates, introduction of overseas policies and government policy propositions, etc. The evaluation on effectiveness is conducted by considering the recognition of the policies by women who are the subject of childbirth and preceding studies. Low birth rates are not the problem of an individual anymore, but a task that the whole of society has to resolve. The comprehensive measures should be made including the elements that influence birth rate such as reducing the cost of raising a child, creating a favorable environment in society and worksite, and improving the nurturing environment, etc.

Key Words : 저출산율(low birthrate), 정책위상(policy proposition), 정책 효율성(policy effectiveness)

* 이 논문은 2005년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 주저자, 교신저자 : 최남숙(nschoi@sungshin.ac.kr)

I. 문제제기

우리나라 합계출산율¹⁾은 1960년대 초 만해도 6.0명으로 아주 높았다(삼성경제연구소, 2003). 당시에는 높은 인구 증가율을 낮은 경제성장으로 감당하기 어려워 빈곤의 악순환은 계속되었다. 따라서 출산율을 감소시키기 위한 대책은 제 1차 경제개발 5개년 계획에서 중요한 과제 중 하나로 통합되면서 출산 억제정책이 본격적으로 도입되었다.

정부주도의 강력한 가족계획 사업과 경제발전, 국민소득증가, 교육수준 상승, 보건의료 발달, 영양상태 개선 등 사회현상의 변화로 합계출산율은 급속하게 낮아져 1983년에 인구대체 수준에 도래하였다. 이는 프랑스를 비롯한 유럽의 많은 국가에서 1세기 동안 경험한 출산율 감소추이가 우리나라에서는 약 20년간 진행된 결과이다. 더욱이 심각한 것은 2000년대 들어 합계출산율이 1.3명 이하로 낮아지고, 2005년에는 1.08명으로 세계 최저 수준에 이르는 초저출산 현상이 지속되고 있다는 점이다.

이러한 출산율의 변화과정은 관련된 사회운동이나 표어 등에서 잘 나타나있다. 1960년대 '3·3·35운동(3명의 자녀를 3년 터울로 낳아 35세까지만 낳자는 것)'이나 '뒹어놓고 낳다보면 거지꼴을 못 면한다' 등의 표어를 시작으로, 1970년대 '딸·아들 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자'의 둘 낳기 운동, 1980년대 '잘 키운 딸 하나, 열 아들 부럽지 않다'의 한명 낳기 운동은 급기야 2004년 '아빠, 혼자 싫어요, 엄마, 저도 동생을 갖고 싶어요'의 저출산 대응 인구대책을 위한 표어가 당선되기에 이르렀다.

그러나 1980년대 중반부터 나타나기 시작한 저출산 경향에 대해 국가차원의 대책이나 사회적인 관심은 못 미친 것이 사실이다. 1984년 출산율이 1.76으로 이미 선진국 수준으로 낮아졌으나 과거의 출산억제정책의 기조를 유지하였으며, 1970년대 시작된 산아제한정책을 1996년까지 지속하였다(삼성경제연구소, 2006). 2002년 출산율이 급기야 1.17로 떨어지면서 정부, 언론, 일반인의 관심을 집중적으로 받기 시작하였고, 2004년 2월 대통령 자문기관으로 '고령화 및 미래사회위원회'(이후 저출산·고령사회위원회로 개편됨)를 설치하고 2005년 9월 1일부터 '저출산·고령사회기본법'을 시행하였다.

2006년 6월 발표된 '새로마지 플랜 2010'(저출산고령사회위원회, 2006)은 2020년 출산율 목표를 OECD 국가 평균 수준인 1.6명으로 정하고, 2006년부터 3차에 걸친 종합대책을 포함하였다. 특히 2010년까지 제 1차 계획에서는 영유아에 대한 보육 및 교육비 지원 확대와 방과 후 학교의 내실화를 통한 사교육비 억제정책을 중점적으로 추진하고 있다.

그러나 정부가 시행하고 있거나 시행하겠다고 발표한 정책들이 과연 얼마나 실효성을 거둘 수 있을 것인지에 대해서는 어떠한 검증 작업도 이루어지지 않았다. 예를 들어 자연분만 산모의 보험진료비를 전액 면제해 주고(보건복지부), 영유아 보육료 지원을 대폭 증대하여 한 집에서 두 자녀가 동시에 보육시설을 이용할 경우 둘째부터는 비용의 일부를 지원하며(여성부), 다자녀 가구에 대하여 주민세를 감면하는(행정자치부) 등 출산율을 끌어올리기 위해 제안된 다양한 출산 장려책에 대한 체계적인 분석과 평가가 필요하다.

1) 합계출산율이란 한 여자가 가임기간(15-49세) 동안 낳은 평균 출생아수를 나타내며, 특히 출산력 수준비교를 위해 대표적으로 활용되는 지표이다. 일반적으로 연령별 출산율의 합으로 계산하며 5세 계급으로 계산된 연령별 출산율의 경우는 5를 곱해서 계산한다. 이때 단위는 '명'이다.

이에 본 연구는 2000년대 들어 제안²⁾된 정부의 출산대책의 내용을 살펴보고, 정책의 실효성에 대한 평가는 어떠한지 분석해 보고자 한다. 구체적으로 본 연구는 현재 정부가 제시한 저출산 문제에 대한 대책들을 외국의 정책들과 비교하여 분석하며, 정책대상인 여성들의 정책 인지와 평가를 통해 저출산의 원인에 따라 현실적으로 가능한 정부 정책의 방향을 제시하기 위한 궁극적인 목표를 지향한다. 따라서 정부의 출산대책에 대한 논의는 저출산의 원인에 대한 분석, 외국 정책 사례 소개, 정부의 정책 제안 등의 고찰을 통해 이루어지며, 실효성 평가는 출산 주체인 여성들의 정책에 대한 인지와 실효성 평가를 한 선행연구의 고찰을 통해 이루어진다. 저출산 문제에 대한 대부분의 연구에서 정부의 정책 방향과 계획에 대해서만 다루고 있으나, 본 연구는 여성들이 이러한 정책에 대해 어떻게 인지하고 평가하는지에 대한 관련 연구들을 함께 고찰함으로써 국민들의 정책에 대한 이해도나 평가를 다루고 있다는 점에서 의의가 있다.

II. 저출산의 원인

일반적으로 한 국가의 저출산 현상은 경제·사회·문화적 특성을 모두 반영한다. 저출산을 유발하는 요인은 소득요인, 자녀요인, 가치관요인, 그리고 사회·직장 요인 등이 거론된다.

특히 1997년 외환위기 이후 정리해고로 인해 평생직장 개념이 붕괴되고, 비정규직 비중이 상승하여 고용 불안정성이 증가하는 등 소득불안 요인은 출산을 저하에 크게 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(삼성경제연구소, 2005). 2000년대 초반에 발생한 출산율의 급격한 하락은 외환위기 이후의 경제적 불안정성 증가를 국민들이 체감하면서 나타난 현상이라고 분석된다. 또한 경제적 문제로 인한 이혼사유가 급증하여 가족의 해체를 촉진하고, 그 결과 출산율 저하에 영향을 미치고 있다. 경제적 문제로 인한 이혼비중은 1997년 외환위기 이후 급증하여 1997년 4.2%에서 2000년 10.7%, 2004년 14.7%로 매년 증가하

〈표 1〉 저출산의 원인

자녀요인	소득요인	가치관요인	사회·직장요인
<ul style="list-style-type: none"> · 자녀에 의해 제공되는 지원과 보살핌에 덜 의존 · 다른 재화에 비해 자녀가 제공하는 정신적 이익(benefit)이 낮아짐 · 자녀양육비용의 증가 · 주택비용(특히 도시지역) 증가 · 여성의 기회비용의 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 여성의 경제적 역할변화로 가족에 대한 헌신보다 개인 경력을 추구 · 소득과 경력에 대한 전망의 감소 · 미래에 대한 불확실성의 증가 · 고기술의 수요증가로 교육기간 연장 · 학교에서 직장으로서의 이동이 길어지고 어려워짐 	<ul style="list-style-type: none"> · 자기만족 위주의 후기물질주의 가치관 · 지속적인 파트타임 유지 곤란 · 결혼보다 동거를 선호하는 가치관의 변동 · 파트타임 불안정성의 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 가족 내 책임감의 불평등한 분배 · 소득과 경력에서 양성평등이 낮음 · 남성 위주의 복지시스템과 여성의 경제적 역할과 모순 · 가족과 여성의 역할변화에 대한 사회관습이 부정적

자료: 삼성경제연구소(2005). 외환위기 이후 저출산의 원인 분석, p.6

2) 1997년 외환위기 이후 경제환경의 변화와, 2000년대 들어 출산율의 급격한 하락이라는 변화의 시점을 고려하여 2000년대 이후 정부에서 제시한 여러 가지 대책을 분석함.

〈표 2〉 도시근로자가구의 월평균 소비지출 중 교육비 지출율

년도	월평균 소비지출 (원)	교육비 (원)	ratio (교육비/소비지출)
1965	8,760	430	4.91
1970	25,990	1,980	7.62
1975	58,350	4,240	7.27
1980	179,274	11,274	6.29
1985	317,025	24,686	7.79
1990	685,662	57,641	8.41
1995	1,265,890	127,027	10.03
2000	1,632,298	182,370	11.17
2001	1,762,124	199,407	11.32
2002	1,834,812	206,033	11.23
2003	1,922,851	224,005	11.65
2004	2,018,211	235,813	11.68
2005	2,091,855	245,901	11.76

자료 : 통계청 가계조사, 각 연도; KOSIS data

는 추세를 보이고 있다.

최근 부부들은 자녀를 출산하여 양육하기 보다는 각자 부부 자신의 일에 대한 관심 및 사회적 성공을 보다 중시하는 경향으로 자녀 양육에 대한 보상개념의 기대가 점차 줄어들고 있다. 이에 따라 기혼 부부에게 아이를 하나 이상 낳지 않는 분위기가 확산되고 있으며, 이러한 것을 단적으로 말해주는 텅커족 (THINKER) 족의 등장, 즉 고소득을 위하여

부부의 맞벌이(TWO Healthy Income), 아예 자녀를 출산하지 않고(No Kids), 보다 젊은 나이에 조기 은퇴(Early Retirement)하여 남은 인생을 즐기려는 부류가 등장하고 있다는 것이다.

이러한 현상은 자녀에 대한 교육비 부담, 특히 사교육이나 보충교육에 대한 비용부담으로 인해 가중된다. 도시 근로자 가구의 월평균 소비지출 중에서 교육비가 차지하는 비중은 지속적으로 증가하는 형태를 나타내며, 특히 1990년대 중반이후 10%를 넘는 비율을 나타낸다. 따라서 자녀교육비에 대한 부담이 꾸준히 증가하고 있으며 특히 보충수업비의 부담이 가장 크게 나타나고 있다. 「2004 사회통계조사」결과 자녀의 교육비가 부담된다고 응답한 가구는 전체의 77.2%로, 계속 증가하고 있으며, 교육비 중에서 특히 보충교육비가 64.6%로 가장 큰 부담요인으로 나타났다. 더욱이 우리나라는 이러한 교육비 부담이 가계에서 부담하는 비율에서 OECD 국가의 평균 12%와 비교해 41.3%로 매우 높게 나타났으며, 특히 유아교육비(76.8%)와 고등교육비(79.3%)의 가계 부담률은 OECD 평균(각각 18%, 21%)과 비교해 월등히 높게 나타났다. 즉 자녀양육에 대한 비용부담은 계속적으로 증가하고 있으며, 이에 대한 가계부담비율도 매우 높기 때문에 자녀양육에 대한 경제적 부담이 저출산에 영향을 미치게 된다는 것이다.

〈표 3〉 교육비 부담에 대한 인식 및 부담요인

	교육비 부담인식		교육비 부담요인					
	부담안됨	부담됨	계	학교납입금	보충교육비	교재비	하숙·자취·기숙사비	기타
1996	9.1	66.7	100.0	30.4	62.9	2.2	3.4	1.0
2000	8.3	72.5	100.0	37.9	56.0	1.7	2.5	1.9
2004	6.1	77.2	100.0	30.9	64.6	1.7	2.4	0.4

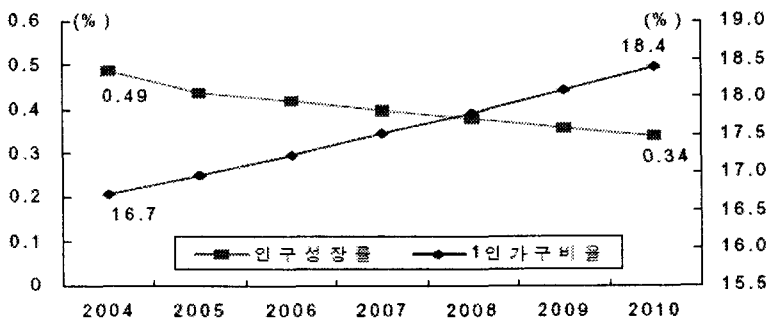
자료 : 통계청, 「2004 사회통계조사」결과

한국에서 저출산 원인으로 무엇보다도 중요한 것은 결혼과 자녀에 대한 가치관의 변화를 들 수 있다. 일정한 연령에 달하면 반드시 결혼해야 한다는 보편적 결혼관이 약화되고, 그 영향을 충분한 미혼기간을 보낸 후 결혼하거나 아예 결혼을 포기하는 경향이 증가하고 있다. 더욱이 개인의 자아실현과 삶의 질을 중시하는 경향이 확대됨에 따라 자녀에 대한 선호가 감소하고 남아선호사상도 퇴조하고 있다. 출산율에 영향력이 높은 20대의 미혼율이 크게 증가하는 추세이며, 남성과 여성의 초혼연령이 꾸준히 높아지고 있다. 「2004 사회통계조사」결과 여성의 평균 초혼연령은 1990년의 24.8세에서 2004년 27.5세로, 남자의 평균 초혼연령은 1990년 27.8세에서 2004년 30.6세로 높아졌다. 교육기간이 길어지고, 결혼보다 직장생활에 우선순위를 두는 비율이 늘어났으며, 자유로운 개인생활을 중시하고 자아를 실현하고자 하는 독신자 비중이 꾸준히 증가하고 있다. 전체 가구수 중 1인 가구의 비중이 2000년 15.5%에서, 2004년 16.7%, 2008년 17.8%, 2010년 18.4%, 그리고 2020년 21.5%로 증가할 전망이다.

한편, 여성의 경제적 위상은 높아지고 있는

추세이지만 사회적 여건은 아직 미흡하다는 요인도 저출산에 영향을 준다. 남녀 임금격차 감소 등 양성차별이 줄어들면서 여권신장과 함께 여성의 경제활동참여가 증가하는 추세이다. 이에 따라 보육시설도 꾸준히 늘어나고 있으나, 실질적으로는 직장생활과 양육 및 가사활동을 병행하기 어려운 상황에서 기혼 직장 여성들은 직장과 가사 중 하나를 선택받도록 강요받고 있다. 이는 미혼 직장 여성의 결혼 연령이 높아지는 원인으로 작용하고 있다. 한국보건사회연구원에서 실시한 「전국 결혼 및 출산율 동향 조사(2005)」에 의하면 미혼여성(25~39세)의 결혼에 대한 태도는 남성에 비해 상대적으로 더 부정적으로 나타났으며, 특히 그 원인으로 일-가정 양립곤란을 보고한 미혼여성(17.8%)이 미혼남성(5.3%)에 비해 훨씬 많았다. 이러한 여성의 일-가정 양립의 문제는 여성의 경제활동참여가 증가하면서 가정생활과 직장생활간의 갈등이 해결되지 못하고 여성 개인의 희생으로 짐 지워지는 결과에 기인한다(장혜경, 2003; 한유미·곽혜경, 2004). 자녀양육 비용 부담이 증가하고 높은 사교육비의 부담 등은 여성의 경제활동참여욕구를 증대시키지만 이를 지원할 수 있는 일과 가정

〈그림 1〉 가구구조 변화추이



자료: 통계청, 장래인구 특별추계 결과, 2005. 1

의 양립이라든가 다양하고 질 좋은 육아 인프라는 부족한 실정이다. 이는 핵가족화로 인한 가족 내 육아지원 기능의 약화와 여성의 경제활동참여와 자아실현 욕구의 증가를 지원할 수 있는 가족 사회 구조, 인식의 변화가 미흡하여 여성이 일과 결혼 또는 일과 출산 중의 하나를 택해야 하는 상황에 직면하고 있다.

III. 외국의 정책 사례

각국의 경제·사회·문화적 특성에 따라 저출산의 주요 요인은 차이를 나타낸다. 예를 들어 동독과 폴란드와 같은 체제 전환국의 경우 미래 불안정성 증가에 따른 소득요인이 저출산을 유발하였고, 스페인은 보육기능을 수행하던 대가족제도가 붕괴되었지만 이를 대체할 수 있는 제도미비 등 사회·직장요인 때문에 출산율이 하락하였다. 일본이 엔젤플랜 등 오랜 정책 실패 끝에 내린 결론은 육아 책임을 여성에만 돌리는 보수적인 가치관이 ‘소자녀화’의 가장 큰 원인이었다(삼성경제연구소, 2005). 여기서도 일과 가족의 양립을 지원하는 정책을 통해 출산율 제고에 성공한 스웨덴 사례와 반대로 아동수당이나 세제지원 등을 통해 오랜 기간의 정책이 실패했다고 평가(삼성경제연구소, 2006)되는 일본 사례를 통해 한국의 정책방향을 모색해보고자 한다.

1. 스웨덴

스웨덴의 출산율 정책은 ‘평생 노동시장 참여 지원’이라는 사회의 전반적인 태도와 기본적으로 연계되어 있다(한국보건사회연구원, 2005). 가족지향모델이 2인 소득가구(dual earner family)에 근거하며, 출산관련 정책 목표가 성평등을

지향한다는 점에서 성별분업 해체 유형(이재경 외, 2005)을 나타내는 스웨덴의 출산정책은 젠더관계의 평등을 전면적 목표로 설정한다. 따라서 노동시장에서의 성차별을 완화시키기 위한 정책으로, 여성의 노동 참여를 장려하고 양육과 고용을 병행할 수 있는 정책들을 시행하며, 그 결과 가족 내 가사와 육아를 남녀가 분담하는 것을 용이하게 하는 것이 특징이다.

구체적으로, 스웨덴은 출산 및 육아를 위한 휴직제도, 부모보험제도³⁾, 아동수당제도 및 공적 보육제도를 시행하여 출산율 상승에 기여하고 있으며, 아동수당기본법(Basic Child Benefit Act), 육아 등 휴직관리에 관한 법, 취학 전 교육법 등이 있다. 특히 육아휴직제도는 아버지의 육아휴직 사용을 강조함으로써 양육책임의 양성평등의식을 구현하고 있다. 1995년에는 ‘어머니의 달과 아버지의 달’을 도입하였는데, 육아휴직 기간 15개월 중 한 달은 아버지가 사용하되 만약 사용하지 않은 경우 어머니가 대신 사용할 수 없고 그 휴가 자격은 자동 소멸되도록 하였다. 2002년에는 전체 육아휴직 가능기간이 연장되면서 아버지에게 할당된 기간도 연장되었다. 2002년 이후 12개월은 부모 중 누구나 육아휴직을 받을 수 있도록 하였고, 그 중에서 2개월은 어머니가 쓰도록 하였다(구명숙·홍상욱, 2005).

스웨덴의 출산율은 1975년 1.78에서 1990년 2.14로 증가하여, 당시 유럽국가들 가운데 높은 출산율의 수치를 보였다. 이는 부모휴가 및 공보육 시설의 확립과 가족수당의 지급으로 여성의 일/가족 양립이 가능해지며 노동시장과 가족에서 성평등 수준이 높아지는 결과로 해석된다. 1990년대 이후 출산율은 하락하는데, 이는 스웨덴 경제상황의 악화로 여성의 취업률이 하락하고 보육 및 아동수당 지급 등

3) 스웨덴의 부모보험(parental insurance)은 육아로 인한 휴직 시 소득을 보험급여 형태로 보전해 주는 제도로서 자녀 출산 후 1년간 수입의 80%를 보전해 준다.

공공지원이 축소되었기 때문이다.

스웨덴에서 출산에 대한 정책으로 도입한 ‘스피드 프리미엄(speed premium) 제도’는 첫째와 둘째 자녀의 터울을 줄여 출산 결정을 앞당겼다고 분석된다(Andersson, 2002; 삼성경제연구소, 2006에서 재인용). 이 제도는 1980년에 제정되었으며, 출산 후 2년 내에 다시 아이를 낳게 되면, 자녀 출산 후 지급되는 출산휴가 급여 수준을 다음 자녀 출산 때에도 계속 유지할 수 있도록 한다. 이 규정은 1986년에 유효 터울이 30개월로 연장되었는데, 출산·터울이 30개월보다 길어지면 급여수급권은 소득에 따라 재조정되도록 규정되어 있다. 이 제도의 도입으로 유효 터울 기간 내에 서둘러 다음 자녀를 출산하려는 부모가 많아짐에 따라 출산율이 증가되는 결과를 얻었다고 평가된다.

2. 일본

일본의 합계출산율은 베이비붐 세대가 태어난 1947년부터 1949년까지 4를 넘는 높은 수치를 기록했지만, 그 이후 계속 감소하여 1974년에는 현재 인구를 유지하는 수준인 인구대체율 2.1을 처음 밑도는 2.05까지 하락하였고 최근에는 1.29까지 떨어진 상태이다(김명중, 2006).

일본정부가 출산율 저하에 대한 대책에 본격적으로 착수하기 시작한 것은 1989년 합계출산율이 1.57로 떨어진 이른바 ‘1.57쇼크’를 경험하고 부터이다. 이를 계기로 후생성(현재 후생노동성)이 중심이 되어 일과 육아의 양립을 지원하는 등 아이를 낳아 보다 안심하고 키울 수 있는 환경조성을 위한 대책이 본격적으로 실시되었다. 그 대표적인 정책으로 들 수 있는 것이 1994년 실시된 엔젤플랜이다.

1994년 12월 ‘향후 육아지원시책의 기본적

방향에 대해서(엔젤플랜)’이 책정되어 정부의 육아지원시책이 처음으로 시작되었다. 엔젤플랜은 육아를 부부와 가정만의 문제가 아닌, 정부와 지방공공단체를 비롯하여 기업 및 지역사회를 포함한 사회전체가 육아를 지원해나가는 것을 목표로 하고 있으며, 10년간 실행해야 할 기본적으로 방향과 중점시책을 정하고 있다. 그 후 1999년 12월 ‘소자녀화대책추진기본방침’이 결정되었으며 이 기본방침에서 저출산의 원인으로 만혼화의 진전과 미혼율의 증가를 들고 있는데, 일과 육아의 양립에 대한 부담감의 증대와 육아에 대한 부담감 등가를 그 원인으로 지적하였다. 1999년 12월 기본방침에 바탕을 둔 중점시책의 구체적 실시계획으로 ‘중점적으로 추진해야 할 소자녀화대책의 구체적 실시계획에 대해서(신엔젤플랜)’이 책정되었다. 이는 종래의 엔젤플랜과 긴급보육대책 등 5개년 사업을 수정한 것으로 2000년도에서 2004년도까지 진행되었다.

2002년 9월, 후생노동성에 의해 ‘소자녀화대책 플러스 원’이 확립되었는데, 이 제도는 일과 육아의 양립지원이 중심(보육시책이 중심)이었던 종래의 대책에 남성을 포함한 일하는 방식의 재검토, 지역에 있어서 육아지원, 사회보장에 있어서 차세대지원, 아동의 사회성향상과 자립지원이라는 4가지 시책들을 추가적으로 제정하여 지방공공단체와 기업들이 실시하도록 추진하고 있다. 특히 일과 육아의 양립지원 정책의 경우 육아휴업 취득률의 목표치를 남성의 경우 기존의 0.33%의 약 30배에 해당하는 10%로, 여성의 경우에는 기존의 64%에서 80%까지 끌어올리는 것을 목표로 하고 있다. 또한 자녀의 간호를 위한 휴가제도와 초등학교 입학 이전의 근로시간을 단축하는 제도의 보급률 목표를 25%로 설정하고 있다. 소자녀화의 급속한 진전 등에 입각하여 장래 사회를 이끌어갈 아이들이 건강하게 태

어나 자랄 수 있는 환경을 정비할 목표로 ‘차세대육성지원대책추진법(2005년부터 10년간 시행입법)’이 2003년 7월에 제정되었다(삼성경제연구소, 2006).

또한 아동수당제도는 아동을 양육하고 있는 자에게 아동수당을 지급함으로써 가정생활의 안정에 기여함과 동시에 다음 세대를 짊어질 어린이들의 건전한 육성 및 자질 향상에 기여하는 것을 목적으로 1971년에 아동수당법을 제정하여 1972년부터 실시하였다. 이 제도는 그 대상범위가 점차 확대되어 현재 초등학교 3학년 이하의 아동에 대해서 첫째아와 둘째아의 경우에는 매월 5,000엔씩, 셋째아 이상에 대해서는 매월 10,000엔씩 지급되고 있다. 나아가 정부와 여당의 ‘아동수당 및 연금 국고부담에 관한 협의회’에서는 아동수당의 지급대상을 현행의 초등학교 3학년에서 2006년 4월 이후에는 초등학교 6학년까지 확장하는 것을 정식으로 결정하였다(이소영, 2007).

이와 같이 일본은 오랫동안 지속된 엔젤플랜을 통해 양육에 대한 공적지원을 강조하였고, 보육서비스 제공을 확대하고자 주력하였다. 그러나 이와 같은 정책 개입에도 불구하고 일본은 여성의 열악한 경제적 지위 등 사회경제요인의 개선이 미흡하여 여전히 출산율 제고에 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다.

IV. 저출산 대책에 대한 실효성 평가

한국은 2010년까지 OECD 평균인 1.6을 목표로 저출산 문제에 대한 대책을 추진하고 있으나, 현재 정부의 출산장려정책은 영유아 보조비 보조 등 지나치게 자녀요인 개선에 치중하고 있다. 그러나 한국의 경우 서구 선진국과는 달리 양육비용 등 ‘자녀요인’보다는 ‘사

회·직장 요인’이 한국의 출산율 하락에 더 큰 영향을 미치는 것으로 보고 되고 있다(삼성경제연구소, 2005). 즉 여성에 편중되어 있는 자녀양육과 가사노동, 남녀의 성역할 분리 퇴색 등이 결정적인 요인으로 작용하고 있다. 따라서 한국에서 향후 출산장려 정책은 사회·직장요인의 개선에 초점을 맞추고 자녀비용 지원을 보조적 정책수단으로 활용하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다.

최근 출산율이 1.08로 하락한 가운데, 정부가 저출산·고령화 대책 청사진으로 발표한 ‘제1차 저출산고령사회기본계획(새로마지·플랜2010)’(시안)에 따르면, 저출산 문제 극복을 위해 출산과 양육에 장애가 되는 환경들을 제거해 나간다는 기본 원칙 하에 자녀양육에 필요한 경제적 부담을 완화하는데 우선 초점을 둔다. 이를 위해 우선 저소득층 중심의 보육료 지원을 중산층(도시 근로자 월평균 소득의 130%수준)까지 차등적으로 확대하고, 만 5세 아·장애아·다자녀 가정의 영유아에 대해서는 추가적인 지원을 할 계획이며, 양질의 방과 후 학교를 대폭 확대하여 사교육 수요를 대체함으로써 사교육비 부담을 완화해 나가겠다고 밝혔다.

아울러 여성의 자아실현과 양육을 병행할 수 있도록 하는 정책이 병행 추진된다는 계획이다. 이를 위해 국공립보육시설을 확충(2005년 1,352개소의 2배 수준)하고 육아휴직 활성화를 위해 휴직요건 완화(중전 만 1세 미만→2008년 1월 출생아부터 3세 미만), 휴직급여 인상, 육아기 근로시간 단축제도(시간제 육아휴직) 도입, 출산·육아로 인한 경력단절 후 재취업 지원제도 등을 추진하려고 계획 중이다.

OECD 보고서(d’Addio 외, 2005)에 따르면, 20개 국가⁴⁾를 대상으로 분석한 결과 출산율에 가장 큰 영향을 미치는 정책은 양성평등 환경조성 정책으로 나타났다. 양성평등 환경

개선을 위한 구체적인 방법으로는 육아휴직제도를 활성화하고 탄력근무제 등 고용형태의 유연성을 제고하는 것이다. 보육환경 개선의 경우, 보육시설 확충 및 수준 향상을 통한 보육서비스의 질 개선이 요구된다. 다자녀 가정에 대한 금전지원이나 세제감면 등의 지원은 자녀비용 경감의 대책이 될 수 있다.

현재까지 한국에서 추진된 저출산 문제 대책이 주로 자녀비용 경감 및 보육환경 개선에 초점이 맞추어져 왔다. 예를 들어 중앙정부 차원에서 출산수당, 아동양육보조수당, 세제공제확대, 보조금 지급 등 보육정책에 초점을 둔 것이 사실이다.

그러나 <표 4>와 같이 이러한 정책에 대해 가임기 혹은 미혼 여성들이 인식하는 효과성

은 OECD 20개국 연구와 마찬가지로 ‘산전후 휴가 및 육아휴직 확대’에서 크게 나타났다. 물론 연구에 따라 나온 결과는 약간 차이가 나지만, 대부분 양성평등 환경조성을 근간으로 자녀양육비에 대한 지원이나 보육시설 확대에 대한 평가가 긍정적인 것으로 나타났다. 가임기 여성을 대상으로 한 윤소영(2005), 이소영(2007)의 연구에서는 산전후 휴가 및 육아휴직 확대나 보육시설 확대가 비슷하게 높은 비율을 나타냈으며, 가 다음으로 자녀교육비 지원이나 세제감면 등의 비용지원에 대해 효과성을 높이 평가하였다. 한편, 미혼여성을 대상으로 한 조운정(2007)의 연구에서는 자녀양육에 대한 비용지원과 산전후 휴가 확대등의 정책을 높이 평가했으며, 상대적으로 보육

<표 4> 연구별 출산장려정책에 대한 효과성 인식

구분		윤소영(2005) [@] N=276 (25-45세 기혼여성)	이소영(2007) [@] N=309 (40세 이하 기혼여성)	조운정(2007) [#] N=328 (서울지역 미혼 여대생)
		mean	mean	비율(%)
양성평등 환경조성	산전후 휴가 및 육아휴직 확대	3.52	3.64	32.6
보육환경 개선	보육시설 확충 및 수혜아동 확대	3.49	3.68	15.1
자녀비용 경감	자녀교육비 지원 및 자녀양육비 세제감면	3.22	3.57	35.8
	아파트 우선분양 등 주거지원 강화	2.74	3.21	5.0
	출산 축하금 지급	2.08	2.69	3.7
기타	불임치료·영구피 임복원기술에 건강보험 적용	2.58	3.35	6.9
	기타	-	-	0.9

@ 정부정책이 어느 정도 효과적이라고 생각하는지 질문하여, 5점 Likert 척도로 응답한 평균점수 산정

출산 및 자녀수에 변화를 줄 수 있는 정부정책에 대해 질문하여, 각 항목에 대한 응답비율 산정

4) 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 독일, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 네델란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등 20개국

시설 확충에 대한 평가는 낮은 것으로 나타났다. 자녀양육을 경험하지 못한 미혼 여성들이 자녀양육에 대한 비용 지출이 많다는 간접적인 정보를 통해 양육비 부담을 많이 가지는 것으로 파악된다.

V. 결론 : 저출산 문제에 대한 종합 대책

한국의 저출산 문제에 대한 대책은 양성평등 환경 조성에 중점을 두고 보육시설 개선과 자녀비용 경감을 보완으로 하는 종합적인 대책이어야 한다. 여기서 가장 근본적인 대책은 여성이 가정과 직장을 병행할 수 있도록 사회 환경을 개선하는 일이다. 정부는 기업의 가족친화적 제도와 같은 적극적인 참여를 유도하여 여성의 일-가족 병행에 따른 문제를 완화시킬 수 있도록 격려해야 한다. 예를 들어 육아휴직제도가 실질적으로 가동될 수 있도록 기업을 격려하고 노동시장 구조에서 시간활용이 자유로운 파트타임이나 탄력근무제를 안정되게 정착시키는 정책이 요구된다.

특히 육아휴직제도는 어머니뿐 아니라 아버지인 남성들도 적극 활용할 수 있는 사회분위기 조성에 힘쓰며, 육아휴직 이후 이전 업무로 복귀할 수 있다는 보장이 이루어지는 것은 물론 스웨덴의 부모보험(parental insurance) 제도와 같이 휴직기간 중에도 일부 소득이 인정될 수 있도록 정착시킬 필요가 있다. 즉 출산축하금과 같은 수당보다는 안정적이고 가족친화적인 기업문화를 정착시키는 것이 더욱 효과적으로 평가된다.

가족친화적인 기업문화 조성을 위해서는 일-가족 균형(Work-Family Balance)을 이룰 수 있는 프로그램 개발이 요구된다. 미국의 다국적 여론조사기관 넵월드(Nop World)사가

2004년 세계 31개국 30,000명(13~65세)을 대상으로 조사하여 발표한 자료에 의하면, 조사 대상의 평균 노동시간이 40.6시간인데 비해 한국의 주당 평균 노동시간은 평균 50.7로, 가장 '일'중심적인 국가로 나타났다(<http://www.gfkamerica.com>). 따라서 취업활동과 육아 및 가사노동을 병행할 수 있도록 고용시간과 형태가 유연하게 변화할 필요성이 제기된다. 상대적으로 여성이 가정과 직장생활을 병행해 나갈 수 있도록 제도화된 나라일수록 출산이 왕성한 30대 여성의 고용률이 높게 나타난다. 가정과 직장의 양립에 결정적인 역할을 수행하는 것은 기업이다. 정부 정책이 무엇이든 간에 여성이 가정과 직장생활을 병행해 나갈 수 있는 환경은 직장에서 조성되기 때문이다. 한편, 가정과 직장의 병행이 가능하도록 근무시간이나 근무장소에 대해 유연성을 부여하는 것도 한가지 방법이 될 수 있다.

저출산의 문제는 하나의 요인에 의해 발생한 것이 아니라 다양한 복합적인 원인에 의해 나타난 결과이며, 그에 대한 대책도 근본적이고 종합적으로 이루어질 필요가 있다. 즉 한국 사회에서 자녀출산을 감소는 자녀양육에 대한 부담과 자녀양육비용의 부담으로 인해 여성들이 출산을 꺼리는 것으로 인식되고 있으나, 보다 근본적으로 여성들의 사회진출에 대한 변화에 부응할 수 있는 양성평등의 환경이 조성되지 않은 이유도 고려되어야 한다. 즉 저출산 문제의 대책은 양성평등 환경조성, 자녀비용 경감, 보육환경 개선 모두를 고려한 종합적인 대책이어야 한다는 것이다.

또한, 저출산의 문제는 결혼 및 자녀에 대한 가치관의 변화로부터 해결될 수도 있을 것이다. 성역할태도가 더욱 서구선진국에서처럼 현대적으로 변화하고 일과 가정을 조화롭게 양립하고 일과 가정에 편중됨 없이 적절히 만족을 얻을 수 있는 방법들은 자녀출산의지를

향상시킬 수 있기 때문이다. 하지만 가치관이라는 변수는 쉽게 변화하기 보다는 장기간의 개인과 사회의 노력과 개선을 통해 서서히 이루어지기 때문에 즉각적인 효과를 기대하기는 쉽지 않다. 그러나 단순히 성역할태도나 자녀에 대한 가치와 같은 가치관 변화에만 급급하지 않고 사회 정책적으로 여성이 일할 수 있는 환경을 만든다든가, 남성에게도 육아휴직을 줌으로써 육아에 참여하게 하는 등 일과 가정을 양립할 수 있는 환경을 조성한다면 효과적인 출산장려정책이 될 수 있을 것이라고 본다.

저출산은 더 이상 개인적인 문제가 아니라 사회 전체가 공동으로 해결해야 할 과제이다. 저출산 문제를 해결하기 위해서 개인, 기업, 정부 모두 나서야 한다. 자녀비용 경감, 사회나 직장 환경 조성, 보육환경 개선 등 출산율 증가에 유의한 영향을 주는 것으로 분석된 요인들을 종합적으로 판단하여 대책을 강구해야 할 것이다.

- 접수일 : 2007년 01월 15일
- 심사일 : 2007년 01월 18일
- 심사완료일 : 2007년 02월 26일

【참 고 문 헌】

- 1) 구명숙, 홍상욱(2005). 기혼여성의 경제활동 증대에 따른 육아지원서비스 개선방안에 관한 연구. *한국생활과학회지* 14(4), 531-546.
- 2) 김승권(2003). 한국사회의 출산율 추락과 향후 과제. *Web Health Research* Vol 6, 1-17.
- 3) 김명중(2006). 인구감소시대에 진입한 일본의 저출산 현황과 대책, *국제노동브리프(한국노동연구원)* vol 4. No.1, 70-79.
- 4) 김정옥(2005). 저출산·고령화 시대의 가족정책의 방향과 과제. *사회과학논총* 4호, 75-87.
- 5) 삼성경제연구소(2003). **SERI 전망 2004**.
- 6) 삼성경제연구소(2005). 외환위기 이후 저출산의 원인 분석. **Issue Paper**(삼성경제연구소).
- 7) 삼성경제연구소(2006). 저출산 대책, 무엇이 핵심인가?. **CEO Information**(삼성경제연구소) 557호.
- 8) 윤소영(2005). 저출산 가정의 출산율과 여성취업 경험. *한국가정관리학회지* 23(2), 159-166.
- 9) 이소영(2007). 기혼여성의 저출산과 경제활동에 관한 연구. 성신여자대학교 가족문화 소비자학과 박사학위 청구논문.
- 10) 이재경, 조영미, 이은아, 유정미(2005). 유럽의 저출산 관련 정책에 대한 여성주의적 분석. *한국여성학* 21(3), 133-166.
- 11) 장혜경(2003). 가족정책차원에서 출산장려책 모색돼야. *나라경제* 2003년 3월호.
- 12) 저출산고령사회위원회(2006). **새로마지플랜 2010**.
- 13) 조윤정(2007). 여대생의 결혼과 출산의지에 관한 연구. 성신여자대학교 가족문화 소비자학과 석사학위 청구논문.
- 14) 통계청(2005). **2004 사회통계조사결과**.
- 15) 통계청(2005). **장래인구 특별추계결과**.
- 16) 한국보건사회연구원(2005). **전국 결혼 및 출산율 동향 조사**.
- 17) 한유미, 광혜경(2004). 현재 한국 사회의 출산율 저하와 여성사회 참여. *한국생활과학회지* 13(1), 29-40.
- 18) d'Addio, Anna Cristina and d'Ercole, Marco Mira(2005). *Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies*. OECD Social, Employment and Migration working papers No. 27(sep. 2005).
- 19) <http://www.gfkamerica.com>.
- 20) <http://kosis.nso.go.kr>.