

# 저출산 대책에 대한 다학제적 접근

박정환

대구가톨릭대학교 의과대학

## Multidisciplinary Approach to Low Fertility Issue in Korea

Jung Han Park

Daegu Catholic University School of Medicine, Daegu, Korea

A rapid decrease of total fertility rate to 1.08 in 2005 prompted the Korean government to plan and implement a '5-year plan for ageing society and population policy' starting from 2006. The 1st and 2nd 5-year plans had not shown any discernible impact on the fertility and the 3rd 5-year plan was launched in 2016. However, the fertility rate is going down further. The author reviewed the contents and assessment reports of the fertility promotion plan to suggest ideas for complementing the shortcomings of it. Author defined the major determinants of marriage and child birth as philosophy, politics, sense of value, social norm, culture, healthcare, and education. The plan was examined in view of these determinants. Transformation of Korea from an agricultural society to an industrialized society in a short period of time had brought about changes in most of the determinants of marriage and child birth; in particular philosophy and sense of value. These aspects were not put into consideration in the plan. Author suggested to launch a social education program for the general public to establish a sound philosophy of life, reform the sense of value on family, child birth and education, and cultivate the skill to draw a consensus through discussions on the social issues. A special program to promote marriage of women at the optimum age for child birth was proposed. The government should implement well balanced policy for economic development and labor. Multidisciplinary approach was recommended for these tasks.

**Keywords:** Low fertility; Public policy; Determinant of marriage and child birth; Complementary plan; Multidisciplinary approach

### 서 론

우리나라는 2001년에 합계출산율이 1.30으로 떨어진 이후 초저출산율이 지속되고 노인인구는 급증하고 있어 경제, 사회보장, 국방, 교육 등 모든 영역에서 심각한 문제가 제기되고 있다. 이러한 문제에 대응하기 위하여 2005년에 저출산·고령사회 기본법을 제정하고, 2006년부터 범 정부 차원의 저출산·고령사회 기본계획을 매 5년 단위로 수립하여 추진하고 있다. 그러나 저출산·고령사회 기본법을 제정할 당시 합계출산율이 1.08로 최저수준을 기록한 후 제1차 기본계획 첫해인 2006년에 1.12, 마지막 해인 2010년에 1.23으로

약간 개선되었으나 제2차 기본계획 마지막 해인 2015년까지는 1.24로 별 변화가 없었다. 2016부터 다시 감소하기 시작하여 2017년에는 1.05(총 출생아 357,700명)로 최저치를 갱신하였다[1]. 이렇듯 저출산 대책이 별 효과를 나타내지 못하는 이유와 저출산 대책의 내용을 살펴보고 미진한 부분을 보완하는 방안을 찾아보고자 한다.

### 저출산 대책의 내용과 문제점

저출산의 직접적인 원인은 결혼을 늦게 하고, 결혼하여도 출산아 수를 한두 명으로 제한하기 때문이다. 남자의 평균 초혼연령이

Correspondence to: Jung Han Park

Daegu Catholic University School of Medicine, 33 Duryugongwon-ro 17-gil, Nam-gu, Daegu 42472, Korea

Tel: +82-53-752-7877, Fax: +82-53-654-3881, E-mail: jhpark@cu.ac.kr

\*본 논문의 요지는 2012년 11월 23일 국회도서관에서 개최된 한국모자보건학회 제32차 학술대회에서 발표되었고, 좀 더 확장된 내용으로 2018년 4월 26일 연세의료원 세브란스 암 센터에서 개최된 대한민국의학한림원 조찬포럼에서 발표되었다.

Received: July 27, 2018 / Revised: July 31, 2018 / Accepted after revision: August 23, 2018

© Korean Academy of Health Policy and Management

© This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

1981년에 26.4세에서 2015년에는 32.6세로 늦어졌고, 여자도 같은 기간에 23.2세에서 30.0세로 늦어졌다. 이렇게 결혼을 늦게 하게 되는 이유는 산업사회에서 좋은 직장을 얻으려면 고학력이 요구되므로 남녀 모두 대학에 진학하고, 졸업 후 취업을 하게 되므로 자연적으로 결혼이 늦어지게 된다. 치열한 경쟁사회에서 출산을 하면 잘 키워야 하므로 육아비와 교육비 부담을 감당하기 어렵고, 맞벌이 경우 아기를 믿고 맡길 곳이 드물어 출산을 제한하게 된다. 또 취업하고 직장생활이 안정되어 결혼하고 아기를 갖고 싶어도 여성의 나이가 30대로 접어들면 생식능력이 떨어져 난임 또는 불임이 늘어난다. 산업화 사회에서 결혼관과 자녀관도 변하여 결혼과 자녀 출산이 필수가 아니고 선택사항으로 가치관이 변한 것도 출산을 저하의 간접요인으로 작용한다[2].

제1차 기본계획은 ‘출산과 양육에 장애가 없는 환경조성’을 목표로 하고, 영유아 보육·교육비 지원 확대, 방과 후 학교 확충, 양질의 육아 인프라 확충, 육아휴직 활성화가 중점과제였다. 제2차 기본계획에서는 ‘일-가정양립 일상화’ 목표하에 육아 휴직급여 정률제 및 육아기 근로시간 단축 청구권 도입, 유연한 근로형태 확산 등이 중점과제였다. ‘결혼·출산 부담경감’ 목표하에서는 신혼부부 주택자금 대출 소득요건 완화, 난임 부부 지원 확대, 보육·교육비 지원 확대 등이 중점과제였다[3].

제3차 기본계획에서는 ‘아이 낳고 싶은 사회’를 목표로 설정하고, 이 목표달성을 위하여 결혼을 주저하거나 포기하는 사회·경제적 원인 해소, 출생과 양육에 대한 사회적 책임강화, 자녀 양육부담의 경감을 위한 보육과 교육환경개선, 일-가정양립의 사각지대 해소를 4대 전략으로 세웠다. 특히 결혼과 출산의 가장 큰 장애요인으로 청년들의 취업난과 내집 마련이 어려운 것으로 파악됨에 따라 청년 일자리와 주거 대책이 추가된 것이 특징이다. 또 제1차와 제2차 기본계획에는 중앙정부가 주도적 역할을 하였으나, 제3차 기본계획에서는 국민의 적극적인 이해와 참여를 통해 지방자치단체와 민간이 협력하는 공동의 역할을 강화하였다[4].

저출산 대책이 효과를 나타내지 못하는 이유로 투입예산이 선진국에 비해 턱없이 부족하고, 사업내용 중에는 출산율 촉진과 별 관계가 없는 사업들이 있어 실효를 기대하기 어렵다는 지적이 있다. 저출산 대책에 제1차 5개년 기본계획기간(2006-2010년)에 19.7조 원, 제2차 5개년 기간(2011-2015년)에 61.0조 원을 투입하였고, 제3차 기간(2016-2020년)에 총 108.4조 원을 투입할 계획이다[3]. 이러한 예산은 선진국에 비하면 턱없이 부족한 수준이다. 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development) 2013년도 자료에 의하면 프랑스의 경우 출산 관련 정책에 국내총생산(gross domestic product)의 약 2.9%, 스웨덴은 3.6%, 독일은 2.2%를 지출하는데 비해 우리나라는 1%에 미달하는 수준이다. 이러한 예산 가운데 템플 스테이 등 가족단위 여가문화 지원(2007, 문화관광부), 학교 문화예술교육 내실화(2008, 문화관광부), 청소년

성범죄 예방활동 강화(2013, 행정안전부) 등 출산율 제고에 도움이 될지 의심스러운 것들이 포함되어 있었다[5].

저출산 사업에 간여하고 있는 정부 부처가 13개(11부, 1처, 1청)나 되는데, 정책을 전담하는 상설기구가 없어 정책형성이 미흡하고, 정책목표에 일관성이 없는 것(예: 저출산 대책으로 ‘청년 해외 취업 촉진 유도’가 있고, 고령화 대책에 ‘잠재력 있는 해외 우수 유학생 유치·관리·정주 유도방안’이 있음)이 있고, 청년일자리와 주거대책을 위한 사회구조적 대응 실패도 문제로 지적되었다[6].

출산율이 오르거나 내리는 것보다 더욱 실질적으로 중요한 문제는 가임여성의 수 감소로 실제 출생아 수가 크게 감소하고 있는 것이다. 2006년에 출산율은 1.12였으나 총 출생아 수는 448,200명이었는데 2015년에 출산율은 1.24로 약간 증가하였으나 출생아 수는 438,400명으로 감소하였다. 제3차 기본계획의 목표는 2020년에 출산율 1.50, 출생아 수 480,000명이다. 2018년 1분기에 총 출생아 수가 89,600명으로 금년의 출생아 수는 4만 명에도 못 미칠 것 같다[7]. 이런 추세를 보면 제3차 기본계획의 목표 달성이 어려울 것 같다.

### 저출산 대책에 대한 다학제적 접근

인류의 존속을 위해 남녀가 만나 결혼하고 아기를 낳는 것이 자연의 이치이다. 성인이 되면 결혼을 하고, 결혼을 하면 자녀를 낳고, 자녀도 많이 낳는 것을 복으로 여기는 것이 동서고금을 통하여 전통적 인류문화였다. 그러나 20세기 후반에 들어와 산업화된 선진국들은 출산율이 급격히 감소하기 시작하였다(Figure 1) [8]. 국가적 차원에서 출산율이 심각한 문제라 해도 결혼과 출산은 지극히 개인적 결정사안이므로 정부가 강요할 수 없는 일이다. 따라서 정부가 할 수 있는 것은 결혼을 하고 아기를 갖기 좋은 환경을 만들어 주는 것이다.

결혼은 오직 사랑을 위해 왕관까지 버린 경우도 있고, 다만 부를

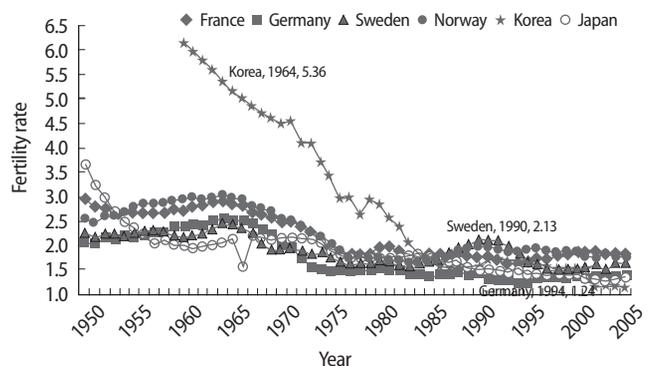
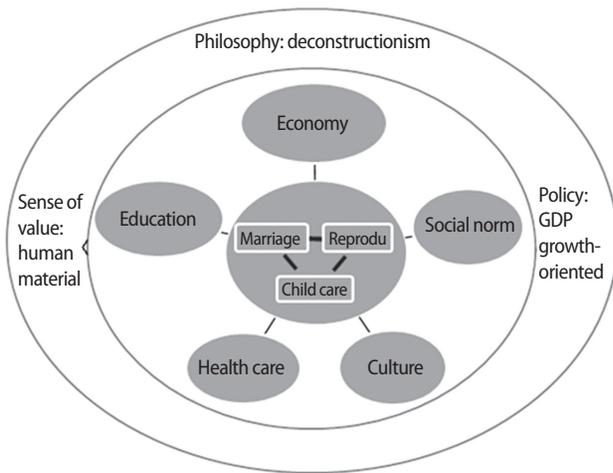


Figure 1. Total fertility rates of 5 developed countries and Korea, 1950-2005. From Park et al. Counterplans for low fertility of five developed countries and Korea. Seoul: Korean Medical Association, Research Institute for Healthcare Policy; 2006 [8].



**Figure 2.** Factors related with marriage and reproduction. From Park JH. Multidisciplinary approach to overcome the low fertility crisis. Proceedings of the 32nd Congress of the Korean Society of Maternal and Child Health; 2012 Nov 28; Seoul, Korea. Seoul: The Korean Society of Maternal and Child Health; 2012 [10]. GDP, gross domestic product.

쫓아 하는 경우도 있으나, 일반적으로 결혼의 효용성을 고려한다. 결혼에서 얻을 수 있는 효용, 즉 이득은 소득, 재산 등과 같은 물질적인 것과 서로 사랑하고 지지해주고, 안정감, 소속감, 사회적 인식, 육체적 및 정신적 건강과 같은 비물질적인 것이 있다. 결혼의 산물로 가장 중요한 것은 자녀를 낳아 기르는 것이다. 그러나 자녀 출산과 양육에는 비용이 많이 든다. 따라서 결혼하는 것이 독신으로 있는 것보다 득이 되는지를 고려하여 득이 된다고 판단될 때 결혼을 선택할 가능성이 높다[9].

결혼과 자녀 출산을 둘러싼 요인들을 생각해 보면 Figure 2와 같이 구성할 수 있다[10]. 먼저 우리의 삶에 크게 영향을 미치는 요인으로 철학, 정치, 가치관을 들 수 있다. 다음으로 경제, 사회규범, 교육, 문화, 의료를 생각할 수 있다. 각 요인의 결혼 또는 출산과의 관계를 생각해 보고, 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

### 1. 철학

철학은 인간의 사고의 틀을 비롯한 삶의 전 영역에 영향을 미친다. 20세기 전반까지 우리의 사고 틀을 지배해 온 서양철학은 플라톤(Platon, BC 428–348)의 이데아(idea)의 세계(신의 세계로 불변)와 현실의 세계(인간 세계로 생성→변화→소멸하는 물질세계)로 나눈 이데아론에서 비롯된 이분법적 사고이다. 선과 악, 밤과 낮, 남자와 여자, on/off와 같이 이것 아니면 저것 외에 다른 것이 없다. 이러한 사고의 틀에서 발전한 것이 현대의 서구문명이며, 여기서 비롯된 기계문명의 진수가 0/1로 짜여진 digital 문명이다.

20세기 후반에 이분법적 사고의 틀을 깨고 포스트모더니즘의 연장선상에서 나타난 서양철학의 사조 중에 하나가 프랑스의 작곡

테리다(Jacques Derrida, 1930–2004)를 중심으로 한 해체주의(deconstructionism)이다. 해체주의는 철학적으로는 서유럽의 전통적 형이상학과 구조주의를 철저하게 비판하고, 그 사상의 축이 되었던 것을 모두 상대화시킴으로써 새로운 사상을 구축하려 하였다. 이를 위해 해체주의가 비판하고자 한 것은 미리 주어진 것으로서 존재하는 ‘전체성’이라는 사고방식과 그 배후에 있는 신이라는 궁극적 존재를 지주로 하는 서구의 ‘전통적 형이상학’이었다.

따라서 해체주의에서는 참다운 창조는 해체를 전제로 한다. 예를 들면 책상을 만들려면 산의 나무를 베어 해체해야 한다. 이분법적 대립(binary opposition)을 없애고자 하는 것이 해체주의의 출발이다. 해체주의는 전통과 권위로부터의 결별, 현세를 중시하는 생활관, 기존의 규범에 대한 비판과 더불어 개인주의적 사고에 함몰되었다. 그 결과 현대인의 삶의 여러 분야에 그 이전에 볼 수 없었던 혼란상태를 초래하게 되었다.

기존 질서의 기초에 있는 것을 비판하고, 이원론을 부정하고 다원론을 중시한다. 이를테면 왜 꼭 결혼을 해야 하며, 꼭 남자가 결혼해야 하나? 남자와 남자, 여자와 여자가 결혼하면 안 되나? 왜 꼭 자식이 부모를 봉양해야 하나? 왜 새 옷은 흠결이 없어야 하고, 건축물은 안정감이 있어야 하나? 이와 같이 기존의 윤리체계를 부정하고 미(美)의 개념도 바꾸어 놓았다. 개인의 이익과 쾌락을 중시하는 극단적 개인주의가 팽배하게 되었다[11,12].

이러한 현상을 극복하기 위해서는 사회지도층의 솔선수범, 학교와 사회교육을 통해서 서로가 배려하고 소통하며, 나눔의 실천을 통해 살기 좋은 사회를 이룩할 수 있다는 이타주의가 최상의 이기주의라는 철학을 전 국민에게 심어줘야 할 것이다.

### 2. 정치

1960년대부터 우리나라의 정치는 경제성장 중심의 정책을 펴왔다. 자연자원이 빈약한 여건에서 경제성장을 이룩하기 위해 1962년부터 경제개발5개년계획을 추진하였다. 농공병진정책에서 공업 위주, 수출 중심의 산업정책으로 전환하였다. 1970년대에 들어와 개방경제(open economy), 중화학공업 조성 등으로 급속한 경제성장을 이룩하였다. 그러나 정경유착으로 무분별한 투자와 한 재벌이 새로운 사업을 시작하면 다른 재벌들도 덩달아 동참하여 1970년대 후반에는 급격히 국가경쟁력이 약해졌다. 1980년대에 무분별한 동참을 억제하기 위해 동종 산업에서 기업 간에 전문성과 타당성 검토에 의해 각 기업을 특화하는 빅딜정책으로 경제성장을 가속화하였다. 그러나 관치경제의 한계 등으로 1997년 후반에 ‘International Monetary Fund (IMF) 사태’라는 국가경제 위기를 맞았다. 다행히 단기간에 위기를 극복하였지만, 1986년 민주화 이후 정권이 바뀔 때마다 앞 정부가 추진하던 사업들이 폐기되거나 동력을 잃는 경우가 많아 예산낭비가 심하다. 정치적 갈등으로 지역 간, 사회계층 간 갈등이 증폭되어 사회적 불안이 고조되고 국민은 미래에 대한 희

망을 잃어가고 있다.

2000년대에 들어와서는 경제성장 중심(낙수효과적 분배 및 복지)에서 공정 분배와 사회적 약자에 대한 복지(분수효과적 분배) 중심의 정책 전환으로 속고와 국민적 합의과정을 거치지 않고 복지 정책이 확대되고 있다. 경제성장 없는 분배와 대중영합(populism) 적 무상복지는 그리스와 같은 국가부도를 초래할 위험이 있다. 따라서 충분한 속고와 국민적 합의과정을 거쳐 사회적 갈등을 최소화하는 지혜로운 정책이 필요하다. 그리하여 국민에게 더 나은 미래를 기대할 수 있도록 해야 한다.

### 3. 가치관

사람은 누구나 행복을 추구한다. 무한경쟁사회에서 행복하려면 출세해야 한다고 생각한다. 우리 사회의 일반적 출세기준은 사회적 지위와 부의 축적 정도이다. 사회적 지위가 높을수록 부의 축적이 용이해진다. 출세가 곧 성공으로 간주된다. 성공하면 행복할 것이라고 생각하여 물질을 매우 중시하는 가치관이 팽배하였다. 그러나 우리사회에는 일반적 기준으로 '출세했다'는 사람들이 지극히 불행한 종말을 맞는 것을 많이 보아 왔다. 행복은 부의 정도나 사회적 지위와 무관하다. 무슨 일을 하든 '행복하면 출세했다'는 가치관이 확립되도록 해야 한다.

행복한 삶을 위하여 가족관계가 매우 중요하다. 전통적 확대가족이 사라지고 핵가족화로 가족관계가 약화되었다. 우리사회에서는 자녀의 필요성에 대한 가치관이 첫째 자녀를 가진 후 둘째 자녀 출산을, 둘째 자녀를 가진 후 셋째 자녀 출산을 결정하는데 중요한 요소로 작용하는 것으로 조사되었다[13]. 결혼과 자녀에 대한 건전한 가치관 확립을 위한 노력도 필요하다.

### 4. 경제

시장기능에 의존했던 자본주의경제가 시장실패로 세계 경제공황을 초래하여 정부가 시장에 개입하는 수정자본주의(케인즈 경제)가 등장하였다. 그러나 정부의 지나친 개입으로 기업활동이 위축되는 문제가 생겼다. 기업의 경쟁력 제고를 위해 1980년대에 정부 개입을 배제하고 시장에서 경쟁하도록 하는 신자유경제체제가 도입되었다. 기업은 이익 극대화를 추구하고, 경쟁에서 승자독식으로 대기업은 빠르게 성장한 반면 중소기업은 고전을 면치 못하게 되었다. 또 이익의 대부분이 주주들에게 돌아가고 노동자들의 임금 상승률은 상대적으로 낮아 소득 격차가 심화되었다. 이러한 주주 중심 자본주의(stockholder capitalism)의 문제를 해소하기 위하여 이해관계자(stakeholder) 중심 자본주의인 경제민주화를 요구하게 되었다. 경제민주화를 달성하기 위한 우리 경제의 당면과제는 순환출자, 출자총액 제한 등으로 경쟁력집중 완화, 부와 경영권 편법승계 방지, 중소기업 사업영역 보호, 불공정거래 방지, 기업의 사회적 책임강화 등이다. 경제민주화의 궁극적 목적은 기업의 지속가

능한 경영(sustainable management)이다. 경제민주화는 소비자는 배제되고 고용주와 근로자 간의 협상만으로 경영방침과 임금이 결정되는 것을 배제하고, 소비자를 포함한 이해관계자 모두가 경영에 참여하기를 바란다. 즉 국민계정(national accounts)을 보며 국가경제에 참이득이 되는 방안을 합의 도출하는 것이다.

1997년 후반기에 일어난 외환위기 이후 우리나라 기업체에 구조조정이 급속히 일어나 일자리가 잘 늘어나지 않고 있다. 노동시장의 문제는 안정된 정규직 대신 불안정한 계약직과 임시직이 늘어난 것이다. 일자리 창출을 위하여 정부는 여러 가지 정책을 시도하고 있으나 국내·외 여건이 우리 경제를 어렵게 만들고 있다. 이러한 상황에 소득 격차를 줄이고, 근로자의 삶의 질 제고를 목적으로 추진하는 최저임금 인상과 근로시간 단축 등이 오히려 취업기회를 줄이는 결과를 초래할 수 있다는 우려가 있다. 그러므로 기업활동 여건을 좋게 만들어주는 정책과 근로조건 개선책 간에 균형을 이루도록 해야 한다.

### 5. 사회규범

농경사회에서 산업사회로 변화하면서 도시화와 핵가족화가 일어났고, 맞벌이 부부가 늘어났다. 이로 인해 가정기능이 마비되었다. 전통적인 가정은 남녀가 결혼하여 자녀를 낳아 양육, 교육, 부양하는 사회의 기초공동체이다. 핵가족화로 부모의 부양과 간호는 국가·사회에 떠맡겨졌다. 아이들이 조부모와 접촉이 드물고, 맞벌이 부부나 주말부부처럼 자녀들과 접촉시간이 제한적이라 '밥상머리 가정교육'이 어려워졌다. 주택 관련 세제, 전기료 누진제 등 확대가족에게 불리한 제도를 개선하여 3세대가 함께 사는 가족에게 많은 혜택이 돌아가도록 하는 것을 고려해 볼 만하다.

### 6. 문화

남성 중심의 문화로 자녀 돌봄을 비롯한 가사를 여성이 절대적인 책임을 지는 사회에서는 여성의 경제활동이 어렵게 된다. 결혼과 자녀에 대한 가치관도 많이 변하고 있다. 2015년도 전국 출산력 및 가족보건복지 실태조사에서 15-49세 기혼 여성 가운데 자녀가 꼭 있어야 한다고 응답한 비율은 60.2%였고 나머지는 있는 것이 없는 것보다 좋다(20.9%), 없어도 무관하다(10.6%)고 하였다. 결혼에 대하여도 20-44세 미혼 남녀 중 결혼을 반드시 해야 한다고 응답한 비율이 남자 18.4%, 여자 7.7%에 불과하였다. 20-39세 미혼 남녀 중 결혼 의향이 없는 비율은 미혼 여성의 경우 17.7%, 미혼 남성의 경우 11.8%로 나타났다[14]. 하나 자녀의 소자녀관이 정착되고, 무자녀와 비혼을 자연스럽게 받아들이는 문화가 형성되고 있는 것으로 여겨진다.

다문화가정이 증가하는데, 단일민족의 배타적 문화는 이들 가정과 그들의 자녀들의 건전한 성장에 걸림돌이 된다. 인구동태통계에 의하면 2008년도 전체 혼인건수 중 11.6% (36,629건)가 우리나라 사

람이 외국인과 혼인하였고, 출생아의 2.9% (13,443명)가 다문화가정에서 태어났다. 연간 외국인과의 혼인 건수는 점차 감소하여 2016년에 21,709건으로 전체 혼인의 7.3%를 차지하였다. 그러나 출생아 수는 19,431명으로 증가하였다. 전체 출생아 수는 감소한데 비해 다문화 가정 출생아는 증가하여 그 비율이 4.8%로 증가하였다. 이렇게 매년 다문화가정의 어린이가 차지하는 비율은 늘어나게 될 것이다[15].

맞벌이 부부가 늘어나는 사회에 남성이 육아를 비롯한 가사를 분담하고, 다문화가정과 어린이가 늘어나는 사회에서 이들과 더불어 잘 살아가는 문화의 정착이 시급한 과제이다. 특히 다문화가정의 어린이들이 상급학교 진학과 취업에서 차별에 의해 뒤처지는 일이 없도록 배려하는 사회를 만들어야 한다.

## 7. 의료

결혼을 30세 이후에 하는 여성이 늘어나면서 난임 부부가 증가하였다. 불임으로 진단받은 사람이 2004년에 여성 105,000명, 남성 22,000명이었는데, 2016년에는 여자 158,000명, 남자 63,000명으로 늘어났다[16]. 저출산 대책으로 난임 부부에게 인공수정, 체외수정 등 보조생식술 비용을 지원하기 시작하였다. 우리나라에서는 체외수정 시 임신성공률을 높이기 위하여 2004년도에 전국에서 시행된 체외수정의 약 90%가 배아를 두 개 이상 삽입하여 다태아 출산이 34%였다[17]. 2006년도 경상북도의 불임부부 인공수정사업에서는 다태아 출산율이 39%, 다태아의 62.3%가 저체중아였다[18]. 우리나라의 다태아 출산율이 1995년에 1.3%에서 2016년에는 3.9%로 3배 증가하였다. 같은 기간에 저체중아 출산율은 3.0%에서 5.9%로 증가하였다[19]. 저체중아는 정상아에 비하여 사망률이 높고, 뇌성마비를 비롯한 장애발생률이 높다.

난임 부부 지원사업으로 2006년에 5,453명이 태어나 합계출산력을 0.013 상승시킨 효과를 나타냈고, 2014년에는 11,597명이 태어나 출산력을 0.03 증가시켜, 저출산 대책 가운데 가장 효과적인 사업이라는 평가를 내리고 있다[3]. 그러나 체외수정으로 인한 다태아 출생의 증가로 저체중아를 양산하고 있는 것이 문제이다. 1995년에서 2005년 사이 전체 출생신고자료를 분석한 결과 저체중아 출생률이 3.0%에서 4.3%로 증가한 것의 49%가 다태아 출생의 증가에 기인한 것으로 나타났다[20]. 난임 문제 해결책이 저체중아 출생률을 증가시키는 문제해결을 위하여 체외수정은 반드시 단일배아 삽입을 하도록 규제해야 한다. 스웨덴에서는 단일배아 삽입을 의무화하여 임신성공률은 33%~37%를 유지하면서 다태아 출생률은 23%에서 6%로 낮추었다[21].

여성의 생식능력은 25세 전후에 최고수준에 도달한 후 점차 감퇴하기 시작하여 30대 중반이후부터 급격히 떨어진다. 이러한 생리적 변화로 30대 여성은 불임증과 임신합병증 발생률, 미숙아와 기형아 출산율, 모성사망률 등이 20대에 비하여 현저히 높다. 적령기 결혼과 출산이 산모의 건강과 건강한 신생아 출산을 위하여 중요하므로 여

성이 20대에 결혼과 출산을 선택할 수 있도록 특별대책이 필요하다.

## 8. 교육

우리나라 교육기본법 제2조에 “우리나라의 교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고, 자주적 생활능력과 민주 시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고, 민주 국가의 발전과 인류 공영의 이상을 실현하는데 이바지하게 함을 목적으로 한다.”로 되어 있다. 그러나 우리의 학교교육은 좋은 대학진학이 주목적이 되어 학업성적 향상에 치중하고, 이를 위해 부모들은 사교육비를 많이 지출하고, 대학진학률로 학교의 서열을 매기고 있는 실정이다.

어린이들은 유치원에서부터 대학에 입학할 때까지 과중한 학업 부담으로 운동이나 놀이를 즐길 시간이 부족하다. 2016도 청소년 건강행태조사에서 청소년들이 스트레스를 많이 느낀다는 비율이 중학생 남자의 28.1%, 여자의 39.5%, 고등학생 남자 32.4%, 여자 49.3%로 나타났다. 자살을 심각하게 생각한 비율이 중학생 남자 9.4%, 여자 14.0%, 고등학생 남자 9.6%, 여자 15.0%였다[22]. 자살이 10-19세 청소년의 사망원인 1위(10만 명당 42)를 차지하고 있다[19]. 정부에서 창의력 계발과 인성함양교육을 강화한다 해도 일선 학교에서는 정책을 실현하기 어렵다. 이러한 현상은 부모의 출세 지향적 가치관이 주요한 원인일 것으로 생각된다. 따라서 정부에서 공교육 정상화를 위하여 대학입시제도 개선 등 어떤 정책도 부모들의 삶에 대한 가치관과 자녀교육의 기본개념이 변화하지 않는 한 성공하기 어려울 것으로 생각된다.

교육의 목적은 타고난 잠재력을 이끌어 내어 계발하고, 인격을 도야하는 것이다. 각자 타고난 잠재력과 재능이 다르다. 모든 아이가 천재일 수 없고, 대학을 가야 할 필요가 없다. 다양한 가치를 존중하는 다원화 시대에 자녀가 좋아하는 일, 잘 하는 일을 찾도록 기다려주고, 격려하고, 끈기를 키우도록 하는 것이 자녀의 행복한 삶을 보장하는 길이라는 신념을 부모들이 갖도록 해야 한다.

## 저출산 기본계획의 보안을 위한 제안

결혼과 출산을 결정하는데 관계되는 요인들은 매우 다양하여 어느 한두 가지 요인의 해결로 출산율 증가를 기대하기 어렵다. 지금까지 저출산 대책은 경제적 요인에 초점이 맞추어 졌다. 농경사회에서 산업사회로 급격히 변화하면서 삶의 철학과 가치관이 크게 변한 것이 간과되었다. 이기주의와 물질 중심의 가치관이 전통적 가족관계, 결혼과 자녀에 대한 가치관, 자녀교육의 목적, 인간관계 등 삶의 모든 영역에 변화가 일어났다. 가정교육의 실종과 입시 위주의 학교교육이 결혼과 출산을 더욱 어렵게 만든다.

우리사회는 어떤 이슈에 대해 찬반으로 대립하여 갈등이 증폭되는 경우가 허다하다. 사회문제에 대하여 다양한 의견을 토론을 통

해 합의를 도출하는 토론문화를 확립할 필요가 있다. 다문화시대에 다른 문화를 이해하고, 다문화 가족들을 차별하지 않는 포용력을 함양해야 한다. 일반국민으로 하여금 민주시민으로서 건전한 삶의 철학과 가치관을 확립하도록 시민사회교육체계를 확립할 필요가 있다. 시민사회교육체계가 잘 발달된 서구의 여러 나라, 특히 독일의 제도를 참고할 가치가 있다.

제1, 2차 기본계획기간에 저출산과 관련된 학교교육과정을 찾아보니 2009년 12월에 개정된 고등학교 사회과목의 사회·문화현상의 탐구에 “성 불평등의 의미를 이해하고, 성 불평등현상이 발생하는 원인과 해결방안을 탐색한다. 사회적 소수자에 대한 차별현황을 파악하고, 이를 개선하기 위한 방안을 모색한다.”가 들어 있었다. 현대사회와 사회변동에 “인구 변화과정을 이해하고, 이에 따른 문제점과 해결방안을 탐색한다.”가 들어 있었다. 2015년 9월 개정된 교육과정에는 초등 3, 4학년에 가족제도 내에 “가족의 모습과 역할변화”가 있었다[23].

제3차 기본계획에 학교교육을 통한 저출산 관련 교육사업은 찾아볼 수 없다. 그러나 이 기간에 교육부의 교육과정 개편에는 몇 가지가 포함되어 있다. 2015년 12월에 발표한 2018년도에 시행할 고등학교 교육과정의 사회문제 탐구에 “저출산·고령화에 따른 문제: 출산의 증감, 평균 수명 증가의 사회적 의미 등 사회현상으로서 인구문제에 대한 기본적인 이해를 토대로 다양한 통계자료를 활용하여 저출산·고령화로 인해 나타날 수 있는 문제를 탐색하고 해결방안을 모색할 수 있도록 한다.” “문화와 다양성: 문화의 형성과 교류를 통해 나타나는 다양한 문화권과 다문화사회를 이해하기 위해서는 바람직한 문화인식 태도가 필요함을 파악하고자 한다.”와 같은 학습목표들이 들어 있었다[23]. 교육부의 방대한 자료검색에서 필자가 찾아내지 못한 것이 있을 수 있다. 과거 가족계획사업이 성공한 이유 중 하나가 가족계획사업을 각급 학교교육과정과 모든 대중매체를 통해 전 국민을 대상으로 교육·홍보를 강화한 것이다. 저출산 대책에도 가족계획사업의 경험을 참고하여 교육·홍보를 강화할 필요가 있다. 특히 대학에서 교양과목으로 저출산 문제에 대한 강좌를 개설할 필요가 있다. 대구·경북지역 대학교에서는 필자가 책임자로서 개발한 교재 ‘행복한 삶과 가족: 저출산 문제의 이해’를 이용하여 16개 대학에서 교양과목으로 개설하고 있다[24].

결혼연령이 점차 늦어지면서 난임, 기형아 출산, 임신합병증 등 모자보건 문제가 늘어나고 있다. 이러한 문제의 근본적 해결책은 적령기 결혼과 출산이다. 필자가 2012년에서 2014년 사이에 경남과 대구시의 4개 대학생들을 대상으로 저출산 문제에 대한 강의를 하고, 강의 말미에 설문조사를 해보았다. “대학 졸업 후 취업 전에 결혼, 출산하여 어린이를 2세가 될 때까지 양육할 경우 매월 현금으로 얼마를 지원해주면 결혼을 하겠느냐?” 자녀를 2세까지 키운 후 취업을 원할 때 필요한 직업교육을 무료로 제공하고, 취업시험에 군 복무자에게 주는 가산점과 같은 가산점(자녀 수에 따라 차등)

을 주고, 공공주택 분양을 우선적으로 받을 수 있는 특전을 같이 준다는 조건을 달았다. 총 응답자 445명 중 월 80만 원이면 결혼하겠다는 응답자가 16.5%, 1백만 원 25.2%, 120만 원 14.8%이었고, 결혼을 안 하겠다는 응답자가 43.4%였다. 만약 월 100만 원 지원을 실시한다고 가정할 때 한 어린이가 2세가 될 때까지 2천4백만 원이 소요된다. 이 사업으로 연간 5만 명이 출산한다면 1조2천억 원이 필요하다. 고령출산에 따른 임신합병증 치료비, 불임시술비, 미숙아와 장애아 출산으로 인한 경제적 부담, 여성의 취업 후 출산으로 경력 단절 등 여러 가지 직·간접비용을 감안하면 이 방법이 비용-편익 면에 결코 불리하지 않을 것으로 생각된다. 여성의 입장에서 선출산, 후취업으로 순서를 바꾼 것이므로 여성의 자아실현 기회를 박탈하는 것으로만 볼 수 없을 것이다. 시범적으로 실시해볼 것을 제안한다.

결론적으로 저출산 문제를 해결하는데 경제적 방법 외에 근본적으로 삶의 철학과 가치관의 재정립, 건전한 시민정신 확립 등 비경제적 요인들이 추가되어야 한다. 이를 위해 학교교육과 일반시민 교육을 설계할 필요가 있다. 모든 국민이 더 나은 미래를 기대할 수 있도록 정치를 잘 해야 한다. 철학, 정치, 경제, 교육, 의료, 사회, 문화 전 영역의 전문가들이 힘을 모아 저출산 대책을 지속적으로 검토하고 개선해 나가는 다학제적 접근을 해야 할 것이다.

## 결론

정부는 2006년부터 10년간 출산을 회복을 위해 제1, 2차 저출산 기본계획을 추진하였으나 회복기미가 보이지 않는다. 2016년부터 제3차 기본계획을 추진하고 있으나 더 떨어지고 있다. 기존 연구보고서를 통해 저출산 대책이 별 효과를 나타내지 못하는 이유와 저출산 대책의 내용을 검토하였다. 결혼과 출산의 결정요인으로 철학, 정치, 가치관, 사회규범, 문화, 의료, 교육으로 규정하고, 각 요인별로 결혼 또는 출산과의 관계를 살펴보고 개선방향을 제시하였다.

결혼과 출산을 결정하는데 관계되는 요인들은 다양하여 어느 한두 가지 요인의 해결로 출산을 증가를 기대하기 어렵다. 지금까지 저출산 대책은 경제적 요인에 초점이 맞추어졌다. 농경사회에서 산업사회로 급격히 변화하면서 삶의 철학과 가치관이 크게 변한 것이 간과되었다. 핵가족화, 이기주의와 물질 중심의 가치관이 전통적 가족관계, 결혼과 자녀에 대한 가치관, 자녀교육의 목적, 인간관계 등 삶의 모든 영역에 변화가 일어났다.

기본계획이 효과를 발휘하지 못하는 이유로 예산부족, 출산율 재고와 별관계가 없는 사업이 있고, 13개 정부 부처가 저출산사업에 참여하고 있으나 정책전담 상설기구가 없어 정책형성 미흡, 정책목표에 일관성 부재 등이 지적되었다. 근로자를 위한 노동시간 축과 최저임금 인상이 청년실업을 악화시킬 우려를 낳고 있다. 늦은 결혼으로 생기는 난임 문제 해결을 위해 체외수정을 지원하여

저체중아 출산이 늘어나는 또 다른 문제를 낳고 있다.

저출산 문제를 해결하는데 경제적 방법 외에 근본적으로 삶의 철학과 가치관의 재정립, 건전한 시민정신 확립 등 비경제적 요인들이 추가되어야 한다. 이를 위해 학교교육과 일반시민교육을 설계할 필요가 있다. 적령기 결혼과 출산을 유도하는 특단의 지원책이 필요하다. 사회적 갈등해소를 위한 정치, 경제성장과 근로조건 개선이 균형을 이룬 경제와 노동정책으로 모든 국민이 더 나은 미래를 기대할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 철학, 정치, 경제, 교육, 의료, 사회, 문화 전 영역의 전문가들이 힘을 모아 저출산 대책을 지속적으로 검토하고 개선해 나가는 다학제적 접근이 필요하다.

### 감사의 글

본 원고의 철학 부분을 검독하고 고견을 주신 대구가톨릭대학교 김정우 총장 신부님과 정치와 경제 부분을 검독하고 고견을 주신 금오공과대학 조진형 교수님께 감사하다.

### ORCID

Jung Han Park (honorary professor): <https://orcid.org/0000-0001-7243-3313>

### REFERENCES

1. Statistics Korea. Birth statistics: monthly, quarterly, and annual population trend. Daejeon: Statistics Korea; 2018.
2. Kim SK, Kim YK, Kim HR, Park JS, Sohn CK, Choi YJ et al. The 2012 national survey on fertility, family health & welfare in Korea. Sejong: Korea Institute for Health and Social Affairs; 2012.
3. Government of the Republic of Korea. The 3rd plan for ageing society and population (2016-2020). Sejong: Government of the Republic of Korea; 2015.
4. Lee SS. Current status and political issues of plan for low fertility and ageing society. Health Welf Forum 2016;(231):51-65.
5. Ryu YJ. Government plan for low fertility. Proceedings of the 43rd Congress of the Korean Society of Maternal and Child Health; 2018 May 30; Seoul, Korea. Seoul: The Korean Society of Maternal and Child Health; 2018.
6. Park SK. The 3rd basic plan for low fertility and ageing society: problems and direction of improvement for low fertility. Seoul: National Assembly Research Service; 2017.
7. Statistics Korea. Population trend of March 2018. Daejeon: Statistics Korea; 2018.
8. Park JH, Park SW, Lee SW, Kim JY. Counterplans for low fertility of five developed countries and Korea. Seoul: Korean Medical Association, Research Institute for Healthcare Policy; 2006.
9. Jung YS. Economics of marriage. In: Kim MR, Kim JW, Kim HG, Park UI, Park JH, Shin CS, editors. Happy life and marriage: understanding of low fertility issues. Daegu: Dong-A Moon Wha Sa Publisher; 2017. pp. 344-348.
10. Park JH. Multidisciplinary approach to overcome the low fertility crisis. Proceedings of the 32nd Congress of the Korean Society of Maternal and Child Health; 2012 Nov 28; Seoul, Korea. Seoul: The Korean Society of Maternal and Child Health; 2012.
11. Lyotard JF. Answering the question: what is postmodern? In: Lyotard JF, Engelmann P, editors. Postmodern for children: letters from the years 1982-1985. Wien: Passagen-Verag; 1987.
12. Kim JW. Christian ethic in postmodern. Seoul: Wisdom & Vision; 2008.
13. Lee SS, Choi HJ. Causes for increase of fertility in recent years and its policy implication. In: Korea Institute for Health and Social Affairs, editor. Low-fertility forum: a multidisciplinary study for the development and diffusion of low-fertility policies. Sejong: Korea Institute for Health and Social Affairs; 2008. pp. 31-57.
14. Lee SS, Park JS, Lee SY, Choi HJ, Song MY. 2015 National fertility, family health and welfare survey. Sejong: Korea Institute for Health and Social Affairs; 2016.
15. Statistics Korea. 2016 Multicultural population trend statistics. Daejeon: Statistics Korea; 2017.
16. Health Insurance Review and Assessment Service. Healthcare Bigdata Hub: disease sub-category (3rd stage disease) statistics [Internet]. Wonju: Health Insurance Review and Assessment Service; 2017 [cited 2018 Jul 13]. Available from: <http://opendata.hira.or.kr/op/opc/olap3thDsInfo.do>.
17. Korean Society of Obstetrics and Gynecology. Current status of assisted reproductive technology in Korea, 2004. Korean J Obstet Gynecol 2007; 50(12):1615-1639.
18. Park JH, Bae JS. Maternal and neonatal health problems associated with decrease of fertility rate. In: Korea Institute for Health and Social Affairs, editor. Low-fertility forum: a multidisciplinary study for the development and diffusion of low-fertility policies. Sejong: Korea Institute for Health and Social Affairs; 2008. pp. 58-76.
19. Statistics Korea. 2016 Birth statistics: final version. Daejeon: Statistics Korea; 2017.
20. Bae J, Park JH, Park YK, Kim JY, Lee SW, Park SW. Changes in the distribution of maternal age and parity and increasing trends in the low birth weight rate in Korea between 1995 and 2005. J Prev Med Public Health 2011;44(3):111-117. DOI: <https://doi.org/10.3961/jpmph.2011.44.3.111>.
21. Saldeen P, Sundstrom P. Would legislation imposing single embryo transfer be a feasible way to reduce the rate of multiple pregnancies after IVF treatment? Hum Reprod 2005;20(1):4-8. DOI: <https://doi.org/10.1093/humrep/deh610>.
22. Korea Centers for Disease Control and Prevention. Statistics of the 12th online survey on health behavior of the teenage (2016) [Internet]. Cheongju: Korea Centers for Disease Control and Prevention; 2016 [cited 2018 Jul 13]. Available from: <http://yhs.cdc.go.kr>.
23. Ministry of Education. High school curriculum for year 2018 [Internet]. Sejong: Ministry of Education; 2018 [cited 2018 Jul 13]. Available from: <http://www.moe.go.kr/newsearch/search.jsp>.
24. Kim MR, Kim JW, Kim HG, Park UI, Park JH, Shin CS, et al. Happy life and marriage: understanding of low fertility issues. Daegu: Dong-A Moon Wha Sa Publisher; 2017.