

제3차 저출산·고령사회기본 계획의 성공적 이행을 위한 전략 과 조건: 저출산대책을 중심으로



Strategies and Conditions for Successful Implementation
of the 3rd Basic Plan for Aging Society and Population

이삼식

한국보건사회연구원 선임연구위원

제3차 기본계획은 기본적으로 저출산 원인이 근본적으로 해결되지 못하여 초저출산현상이 고착화될 것이라는 문제인식에서 출발한다. 이에 따라 2020년 합계출산율 1.5명 달성을 목표로 정책 목표집단의 다원화, 사회 구조적 접근, 생애주기적 접근, 제도와 실천의 사각지대 해소, 임신·출생 보호 등의 전략들을 채택하였다. 이러한 제3차 기본계획을 성공적으로 이행하기 위해서는 보편적인 사회정책적 접근과 더불어 출산순위에 의거한 인구정책적 접근 강화, 동일한 목표를 추구하고 있는 세부정책들 간 유기적 연계성 강화, 정책과 환경·문화 간의 조화, 실질적 생애주기적 접근, 다양한 사회주체들 간 협력체계 구축 등이 긴요할 것이다. 궁극적으로 출산과 양육을 둘러싼 불합리한 사회구조가 개혁될 때, 저출산의 덫에서 빠져나와 개인과 가족이 행복하고, 사회가 활기차며, 국가가 강해질 수 있을 것이다.

1. 들어가며

정부는 합계출산율¹⁾이 1.08명까지 낮아진 후에 서야 저출산대책을 국가 아젠다로 채택하여 본격적인 대응을 시작하였다. 이는 일본에서 합계출산

율이 1989년 1.57명으로 낮아지자 이를 국가적 쇼크('1.57 shock')로 받아들여 엔젤플랜(Angel Plan)을 추진한 것과 비교가 된다. 우리나라에서 저출산 대응은 저출산·고령사회기본법(2005년 제정)에 의거 매 5년마다 수립하고 있는 저출산·고령

1) 합계출산율(Total Fertility Rate)은 인구학적으로 여성 1명이 가임기(15~49세)동안 낳을 평균자녀수를 의미함.

사회기본계획을 중심으로 이루어지고 있다. 이미 지난 10년 동안 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)과 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)이 추진된 바 있다. 금년부터 2020년까지 향후 5년 동안에는 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)이 추진될 계획이며, 이와 관련 정부는 2015년 12월 10일 대통령직속 저출산고령사회위원회를 개최하여 최종 계획을 확정하는 바 있다.

이 글에서는 제3차 저출산·고령사회기본계획 중 저출산대책의 수립 근거와 의의 및 전략을 논의하고자 한다. 이를 토대로 저출산대책을 성공적으로 추진하기 위한 조건들을 제시하고자 한다. 이러한 논의는 제3차 저출산·고령사회기본계획 상 저출산대책의 추진방향과 관련 정책 구성(유형, 정책 간 조합 등)을 명료화하고, 다양한 사회주체들의 역할을 제시함으로써 정책의 성공적 이행에 기여할 것으로 기대된다.

2. 이전 저출산대책에 대한 검토

지난 10년간 저출산대책은 저출산 원인을 사회 현상이나 개인 또는 가족의 문제로만 한정하지 않고 국가·사회의 위기로 인식하여 중장기적 관점에서 체계적인 대응 계기를 마련하였다. 구체적으로 보육서비스에 대한 보편적 지원을 통해 과거 가족

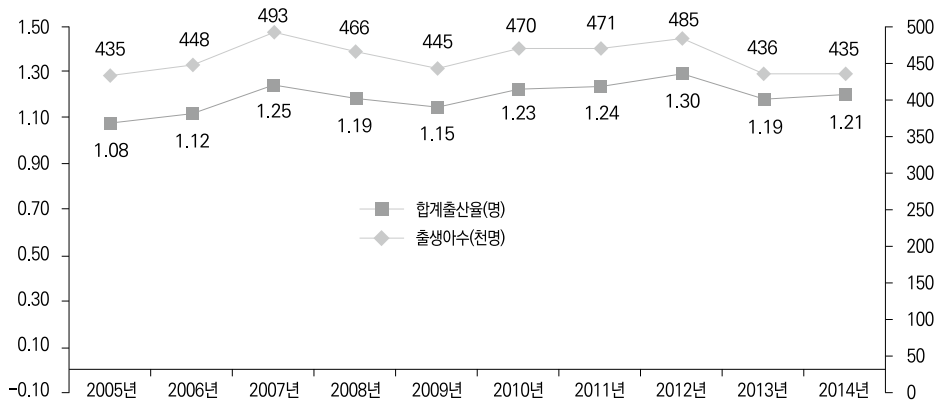
에게 전가되었던 양육부담을 국가와 사회가 함께 분담하는 체제로 전환하였다. 산전검진, 분만, 산후검진, 신생아 예방접종 등 주산기 국가의료지원 체계가 구축되어 건강하고 안전한 임신 및 출산을 보장하는 노력을 하였다. 일-가정양립을 위한 제도 개선, 사회분위기 조성 등으로 인하여 휴가·휴직과 더불어 유연 근무제를 이용하는 근로자들이 지속적으로 증가하였다²⁾. 국공립어린이집과 직장어린이집 설치도 꾸준히 증가하였다.

그러나 정책적 노력에도 불구하고 초저출산 현상이 장기화되고 있다. 출생아수가 2005년 435,031명(최저)에서 2014년 435,435명으로 지난 10년 간 불과 404명만이 증가한데 그쳤다. 합계출산율은 2005년 1.08명(최저점)에서 2014년 1.21명으로 지난 10년 간 0.13명이 증가한데 그쳤다. 특히, 합계출산율이 2013년 1.19명에서 2014년 1.21명으로 0.02명이 증가하였으나 출생아수는 오히려 1,020명이 감소하였다. 이는 가임기 여성인구가 출생아수보다 더 빠른 속도로 감소하였기 때문으로, 인구 규모와 구조가 궁극적으로 출생아수에 의해 결정된다는 점에서 합계출산율뿐만 아니라 출생아 수 추이에도 관심을 기울여야 함을 시사한다.

합계출산율이 반등하지 못한 데에는 결혼 후 출산수준(유배우출산율)이 낮아데다가 결혼을 늦게 하거나 비혼으로 남아있는 경향이 높기 때문이다. 출산의 대부분이 법률혼 내에서 이루어지

2) 고용보험 DB자료에 의하면, 출산전후 휴가자는 2005년 41,104명에서 2014년 88,756명, 육아휴직자수는 10,700명에서 76,833명으로 증가함. 직장어린이집을 설치한 사업장은 2014년 12월 기준 635개소로 2013년 534개소에 비하여 증가함. 직장어린이집 설치 의무 사업장의 의무 이행률은 75.0%로 나타남(보건복지부, 2015.04.30.일자 보도자료). 통계청에 따르면 전체 임금근로자 중 유연근무제를 활용하는 비율은 2012년 3월 기준 13.4%에서 2014년 10월 16.3%로 증가한 것으로 나타남(통계청, 지역별고용조사).

그림 1. 합계출산율 및 출생아수 증감 추이



자료: 통계청 KOSIS(인구동태조사-출생통계), 2016년 1월 19일 인출.

고 있는 한국 상황에서 결혼 연기 및 비혼 증가는 보다 직접적으로 출산율을 낮추는 작용을 한다. 2005~2014년 간 합계출산율 변동에 대한 인구학적 요인분해(demographic decomposition) 결과, 유배우출산율(배우자가 있는 여성수 대비 이들 유배우 여성으로부터 태어난 출생아수 비율)은 정적(+) 기여를 하였으나, 유배우율(전체 여성수 대비 배우자가 있는 여성의 비율)은 부적(-) 기여를 한 것으로 나타났다(이삼식 외, 2015)³⁾. 요컨대, 유배우출산율의 정적 기여를 유배우율의 부적 기여가 상당부분 상쇄한 효과로 합계출산율이 본격적으로 반등하지 못한 것이다.

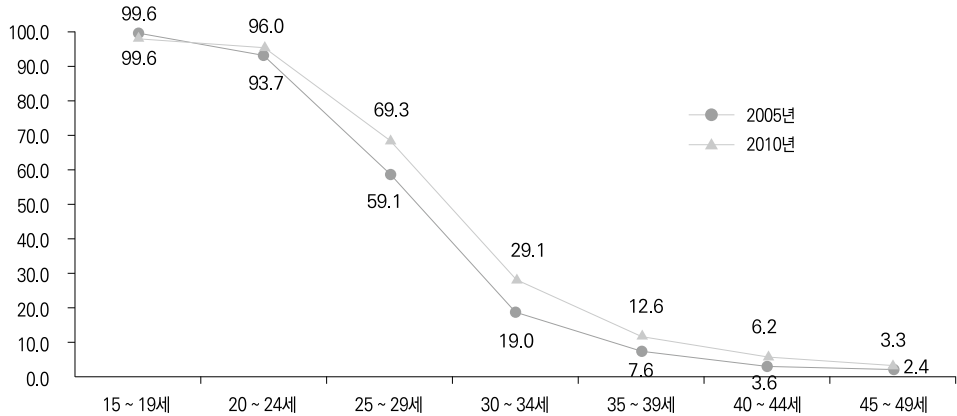
통계청의 인구동태조사 결과에 의하면, 남성의 평균 초혼연령은 2005년 30.9세에서 2014년 32.4세로 그리고 여성의 평균 초혼연령은 동 기간

27.7세에서 29.8세로 각각 증가하였다. 지난 약 10년 동안 평균 초혼연령은 남성 1.6세, 여성 2.1세가 각각 증가한 것이다. 결과적으로 가임기 여성의 유배우율은 급격하게 감소하였다. 인구주택총조사 결과에 의하면, 20~24세 여성의 유배우율은 2005년 6.2%에서 2010년 3.9%, 25~29세 여성의 유배우율은 동기간 40.1%에서 30.0%, 그리고 30~34세 여성의 유배우율은 78.2%에서 68.5%로 각각 감소하였다.

법률혼이 보편적인 한국사회에서는 결혼을 늦게 할수록 생리적 이유(가임력 저하, 후천성불임 증가 등) 및 사회경제적 이유(노후보장이 미흡한 상황에서 늦어진 출산·양육에 대한 경제적·심리적 부담 증가 등)로 희망하는 자녀수를 출산하기 곤란하다. 한국보건사회연구원의 2012년도 전국

3) 이삼식 외(2015). 출산율 반등세로서의 전환을 위한 대응전략 마련 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

그림 2. 여성 연령별 미혼율 추이(2005~2010년)



자료: 통계청 KOSIS(인구동태조사-혼인동계), 2016년 1월 19일 인출

출산력 및 가족보건복지 실태조사의 자료에 의하면 가임기 유배우여성 중 25세 미만에 결혼한 경우에 평균 자녀수는 2.03명에 이르나 결혼 시기가 늦추어질수록 급격하게 감소하여 35~39세에 결혼을 한 경우에는 0.84명까지 줄어든다.

만혼현상은 사회경제적으로 청년층의 고용불안정, 신혼부부의 높은 주거비용 등 사회구조적 원인에 기인하나, 그간의 정책적 대응은 인식개선사업

등으로 소극적이었다⁴⁾. 기혼부부들은 자녀 양육비 및 교육비 부담, 돌봄 부담, 일-가정양립 곤란, 주거비용 부담, 가치관 변화 등으로 출산을 기피 내지 축소하고 있다. 1자녀를 둔 유배우여성(15~44세)이 추가출산을 희망하지 않는 이유로 경제적 이유가 48.0%, 사회적 이유가 7.1%로 사회구조적 원인이 절반 이상(55.1%)을 차지하며, 가치관 이유는 17.6%였다.

표 1. 유배우 여성(15~49세)의 결혼시기에 따른 평균 자녀수

(단위: 명)

구 분	25세 미만 결혼 시	25~29세 결혼 시	30~34세 결혼 시	35~39세 결혼 시
평균 자녀수	2.03명	1.88명	1.46명	0.84명

자료: 한국보건사회연구원(2012). 2012년도 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료 분석

4) 국민인식조사 결과, 저출산대책으로 인하여 결혼이 보다 수월해졌다는 비율은 12.7%에 불과(신혼부부 주택 마련이 쉬워졌다는 비율은 9.1%)하였다(이삼식 외, 2013년도 저출산고령사회정책 성과평가, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014).

그러나 그간의 정책들은 원인을 근본적으로 치유하기보다는 비용 부담 일부를 지원해주는 접근법에 한정되었다. 구체적으로 사회구조적 문제로 노동시장에서 학력주의·학벌주의가 만연되고 그로 인하여 교육단계에서 과다경쟁으로 사교육비 증가 등 자녀양육의 고비용 사회구조가 형성되어

있으나, 자녀 양육비 및 교육비 부담에 대해 자녀 양육관련 서비스 이용비용의 일부를 보조해주는 데 그쳤다.

그간 다양한 일-가정양립제도들을 도입하였으나, 제도 상 한계와 더불어 기업문화와 가족문화가 충분히 우호적이지 못하여 보편적 이용으로 이어

표 2. 35세 이상 미혼남녀(35세 이상)의 비혼 이유 및 1자녀 출산 유배우여성(15~44세)의 추가 출산 중단 이유

(단위: 명, %)

영역	35세 이상 미혼남녀의 비혼 이유			유배우여성(20~44세)의 1자녀 출산 후 단산 이유	
	이유	미혼남성	미혼여성	이유	유배우여성
교육				양육비·교육비 부담	41.3
주거	주택·결혼비용 마련 곤란	12.6	1.9	주택마련 곤란	1.8
고용 및 소득	고용불안정(실업)·소득불안정	24.3	5.7	고용불안정(실업)·소득불안정	4.9
가치관	가치관 관련	41.6	48.1	가치관 관련	17.6
기타	기타	21.5	44.3	기타(고연령 등)	38.0
	소계	100.0(375)	100.0(158)	소계	100.0(773)

자료 : 한국보건사회연구원(2012). 2012년도 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사 원자료 분석

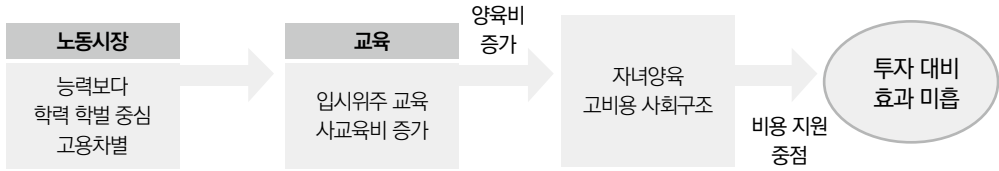
지는데 한계가 존재하였다. 예로, 육아휴직제도의 경우 대상의 한정, 휴직급여의 낮은 임금대체수준, 인력대체 곤란 등 제도상 한계로 여전히 상당수(비정규직, 중소기업 근로자, 자영업자, 남성 등)가 이용을 하지 못하였다⁵⁾. 맞벌이부부 증가 등 가족형태

가 1인생계부양모형에서 2인생계부양모형으로 변화하고 있음에도 불구하고, 전통적인 가부장적 문화의 영향으로 남성의 육아·가사 참여가 미흡하여 여성의 양육과 일의 이중적 부담이 가중되었다⁶⁾. 결과적으로 우리나라 여성의 경제활동참가율은 낮

5) 2009년 출산휴가의 경우 스웨덴, 영국, 한국이 모두 80%대로 높게 나타났으나, 육아휴직의 경우 스웨덴 80.8%, 영국 31.2%, 한국 9.0%로 나타남.(이삼식 외, 취업부모의 출산양육여건 개선을 위한 부모보험제도 모형 개발, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014에서 재인용). 특히, 고용보험 DB자료에 의하면 육아휴직 이용 남성은 2005년 208명(전체 육아휴직자 중 1.9%)에서 3,421명(4.5%)로 증가한 데 그쳤음. 연간 근로시간은 2014년 기준으로 2,124시간으로 OECD 국가 중 멕시코 다음으로 높은 수준임(OECD.Stat). 국민인식조사 결과, 그간의 정책으로 직장일과 가정생활 병행이 수월해졌다는 비율도 12.0%에 불과하였다(이삼식 외, 2013년도 저출산고령사회정책 성과평가, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014).

6) 함께 살고 있는 부부를 대상으로 가사분담에 대한 실태를 질문한 결과, 공평하게 분담하고 있다고 응답한 비율은 남성 16.4%, 여성 16.0%에 불과하였다(통계청, 2014년 사회조사).

그림 3. 노동시장, 교육구조, 자녀양육비 간의 연계고리와 기존의 저출산대책의 접근법 도식



으면서 후진국형인 M-curve를 보이고 있다.

돌봄정책의 경우, 그간 영유아를 위하여 보육·교육서비스 지원이 확충되었으나⁷⁾ 여전히 질적 수준과 안전 조치 등에 대해 부모의 만족도는 낮은 실정이다. 취학 후 돌봄의 공백이 여전히 발생하여 여성경력단절 발생, 방과 후 학원 이용 등을 위한 사교육비 증가 부담, 자녀들의 안전문제 등으로 출산을 억제하는 원인으로 작용하고 있기도 하다. 대부분 OECD 국가들과 달리 자녀양육 가정의 가처분소득을 증가시키기 위한 아동수당 등의 정책은

미흡하며, 자녀수에 따른 정책들의 차별적 접근도 극히 미약한 실정이다⁸⁾. 결국, 보육을 제외한 나머지 영역에 대한 투자가 미흡하여 자녀양육가정의 가처분소득 증대, 아동 생애주기별 돌봄 인프라 및 지원체계 구축, 양성평등적 및 보편적 일-가정양립 실현, 고용·주거 등 사회구조적 문제 해결 등 정책영역들이 충분하고 상호 균형 있게 발전하지 못하여 실질적인 출산율 반등세로의 전환에 실패하였다. 참고로 저출산대책에 투입된 예산은 2006년 2.1조원에서 2015년 14.7조원으로 약 7배 증

표 3. 저출산대책 예산 추이

(단위: 조원, %)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
저출산대책 예산	2.1	3.1	3.8	4.8	5.9	7.4	11.0	13.5	13.9	14.7
GDP 대비 비율	0.22	0.30	0.34	0.42	0.47	0.56	0.80	0.94	0.94	-

주: GDP는 2010년 기준 값을 사용하였음.

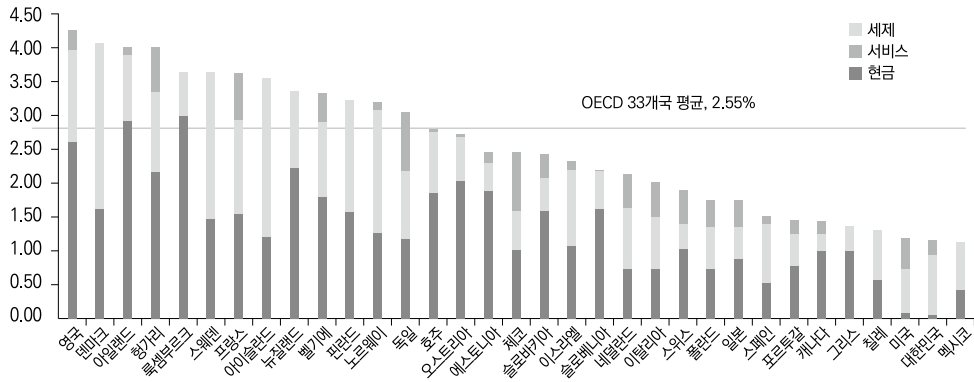
자료: 1) 저출산대책 예산은 대한민국정부, 제3차 저출산고령사회기본계획, 2015.

2) GDP는 한국은행, 국민계정.

7) 정부는 2012년 만0~2세아 전 계층에 대해 보육료 전액을 지원하고, 만5세아 전 계층에 대해 유아교육비를 지원하기 시작하였으며, 2013년 3월부터는 만0~5세아 전체(가구의 소득수준에 관계없이) 보육료 및 유아교육비를 지원하기 시작하였음.

8) 국민인식조사 결과, 그간의 정책으로 자녀양육이 보다 수월해졌다고 응답한 비율은 10.1%, 임신, 출산(분만) 비용부담이 줄어 들었다는 비율은 9.9%, 어린이집/유치원 비용부담이 줄었다는 비율은 27.4%에 불과함(이삼식 외, 2013년도 저출산고령사회정책 성과평가, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014).

그림 4. GDP대비 가족지출 비율, 2011



자료: OECD(2014). Social Expenditure Database preliminary data(www.oecd.org/social/expenditure.htm), September .2014

가하였으나 GDP대비 비율은 여전히 1% 수준으로 OECD 33개국 평균인 2.55%(2011년 기준)에 비해서도 낮은 수준으로 나타나고 있다.

3. 제3차 저출산·고령사회기본계획(저출산대책 부문)의 의의: 전략과 핵심과제

제3차 기본계획은 기본적으로 저출산 원인이 근본적으로 해결되지 못하여 초저출산현상(1.3 미만)이 고착화될 것이라는 문제인식에서 출발한다. 즉, 취업 곤란, 고용 불안정, 주택 마련 비용 부담 등이 해소되지 못할 경우 청년층의 만혼현상은 향후에도 지속될 우려가 있다. 보육료 지원 등에도 불구하고 자녀양육가정에서는 여전히 비용 부담을 호소하고 있고, 일-가정양립 곤란으로 경력단

절이 여전히 빈번하게 발생하고 있는 등 기회비용 증가에 따라 결혼과 출산을 포기(축소)하거나 늦추는 경향이 오히려 증가하고 있다. 여성의 고학력화 및 사회참여 증가에도 불구하고 가부장적인 문화가 지속되고 있어 여성의 출산·양육에 대한 부담은 여전히 크다. 결국 한국사회에서 결혼과 출산이 행복보다는 부담과 희생으로 인식되고 있는 상황에서 결혼율과 출산율 모두 개선될 것으로 기대하기 곤란하다는 점이다.

이에 따라 제3차 기본계획에서는 출산율 추이를 본격적인 반등세로 전환하여 2020년 1.5명⁹⁾에 도달할 것을 목표로 기존의 전략을 수정하였다. 우선, 이전 대책에서 정책 목표집단을 기혼여성에 한정하였던 것을 제3차 기본계획에서는 실질적으로 출산에 영향을 미치고 있는 다양한 집단 즉, 미혼

9) 제3차 저출산고령사회기본계획에서는 2020년까지 합계출산율을 1.5명으로 높일 것을 목표로 설정하고, 이를 계기로 2045년까지 인구 대체수준에 도달하는 장기적인 목표도 함께 설정하고 있음.

남녀, 남성, 다양한 형태의 가족 등을 포괄하고 있다. 둘째, 이전 대책에서 주안점을 두었던 미시적 접근과 병행하여 제3차 기본계획에서는 사회구조적 접근을 시도하고 있는데, 구체적으로 만혼현상을 완화하기 위하여 청년층의 고용과 주거 문제를 저출산대책으로 편입하고 자녀양육의 고비용 사회구조를 타파하기 위하여 교육 개혁에 주안점을 두고 있다. 셋째, 이전 대책에서 보육·유아교육 등 영유아기에 집중하였던 것을 제3차 기본계획에서는 취학 후까지 확대하는 이른바 생애주기적 접근을 강화하고 있다. 넷째, 기존 대책에서 제도 도입, 정책 개발 등 정책 형성에 중점을 두었다면 제3차 기본계획에서는 제도적 및 실천적 측면에서 사각지대를 해소하는데 중점을 두고 있다. 끝으로 이전 대책에서 출산 장려에 중점을 두었다면, 제3차 기본계획에서는 그와 더불어 이미 (의사)결정된 임신 및 출생을 보호하는 데에도 중점을 두고 있다.

이와 같이 수정된 전략을 토대로 제3차 기본계획에서는 만혼대책 강화, 출생에 대한 사회적 책임 실현, 맞춤형 돌봄 확대 및 교육 개혁, 일·가정양립 사각지대 해소 등 실천전략이 수립되었다. 첫 번째 추진전략으로 만혼대책을 강화하기 핵심과제로 결혼 기반이 없어 결혼하지 못하는 젊은 세대의 문제를 해결하기 위해 노동개혁을 통한 청년일자리 기회, 신혼부부 주거 지원 확대 등을 모색하고 있다. 두 번째 추진전략으로 출생에 대한 사회적 책임을 실현하기 위한 핵심과제로 임신·출산에 대해서는 국가가 책임지고 포기되는 출생·양육의 문제가 없도록 포용적 가족관을 확산하는 것이다. 세 번째 추진전략으로 맞춤형 돌봄 확대 및 교육개혁을 위한

핵심과제로 아이를 안심하고 맡길 수 있고 여건을 확충하고 능력중심사회 구현으로 자녀 출산의 가장 큰 기회비용인 사교육 부담을 해소하고자 한다. 마지막 실천전략으로 일·가정 양립 사각지대를 해소하기 위한 핵심과제로 남성육아휴직 활성화와 장시간 근로개선으로 일·가정 양립 실천 보편화 토대 마련, 중소기업·비정규직의 일·가정양립 소외문제 해결 등을 모색하고 있다.

4. 제3차 저출산·고령사회기본계획(저출산대책 부문)의 성공적 이행을 위한 조건

금번에 수립된 제3차 저출산·고령사회기본계획(저출산대책 부문)은 이전 기본계획들과 비교해서 보다 체계적이고 종합적이라는 관점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 좋은 기본계획 수립이 반드시 좋은 결과로 이어지는 것을 보장하지는 못한다. 즉, 제3차 기본계획은 어떠한 방식으로 어느 수준까지 구체화되어 실천되고, 환경 변화에 얼마나 적응하면서 발전하는가에 따라 그 성패가 좌우된다고 할 수 있다. 이와 관련하여 제3차 기본계획이 성공적으로 이행되어 출산율이 본격적으로 반등할 수 있도록 몇 가지 조건들을 제시하고자 한다.

첫째, 제1차 기본계획과 제2차 기본계획의 경우 예산의 한계 등으로 인하여 일부 대상에 일부를 지원하는 복지정책의 성격이 강하였다면, 제3차 기본계획에서는 복지적 접근에서 벗어나 보편적 접근을 강조하는 사회정책으로서의 성격을 가

표 4. 제3차 저출산·고령사회기본계획(저출산대책 부문)의 추진전략과 핵심과제

추진전략	세부추진전략	핵심과제 및 세부목표
만혼대책	청년일자리 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 노동개혁을 통한 청년일자리 활성화(‘16~) <ul style="list-style-type: none"> - 임금피크제, 상위10% 임금동결, 근로시간 단축 등으로 30~40만개 일자리 기회 창출 ▶ 청년고용절벽 해소(‘16~) <ul style="list-style-type: none"> - 청년고용증대세제(기업에 대해 전년 대비 청년 정규직 근로자수가 증가한 경우 1인당 500만원 세액공제) 등 민간 청년일자리 창출 지원, 청년-중소기업 미스매치 해소, 고용-교육연계 강화
	신혼부부 맞춤형 주거지원	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 신혼부부 임대주택 대폭 확대(‘16~) <ul style="list-style-type: none"> - 신혼부부 맞춤형 행복주택 공급 확대 등 5년간 임대주택 20만호 공급으로 매년 1만쌍 추가 수혜 ▶ 신혼부부 주거자금 지원 현실화(‘16~) <ul style="list-style-type: none"> - 신혼부부 전세대출 지원 한도 현실화(수도권 1억→1억 2천, 비수도권 0.8억 → 0.9억으로 대출한도 상향조정), 내집 마련을 위한 디딤돌 대출 금리 우대(신혼부부 전세대출에 대해 0.2%p 금리 우대)
출생에 대한 사회적 책임 강화	임신·출산에 대한 국가 책임 실현	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 행복출산패키지(‘16~) <ul style="list-style-type: none"> - 초음파, 1인실 등 주요 비급여의 급여 전환(‘16), 본인부담금 해소(본인부담금을 현재 20~30% 수준에서 5%로 완화)(‘18) ▶ 난임부부 100% 지원시스템 구축(‘17) <ul style="list-style-type: none"> - 난임시술 건강보험 적용, 난임종합상담지원체계 구축, 난임휴가제 도입(3일 무급) 추진
	포용적 가족관 확산	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 다양한 가족에 대한 사회적 수용성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 차별금지법 제정, 인식개선 운동, 사회·제도적 차별개선 방안 연구 및 공론화 추진 ▶ 청소년 한부모 양육지원 패키지 도입(‘16) <ul style="list-style-type: none"> - 아동양육비 현실화(‘15년 월15만원, ‘17년 월20만원, ‘19년 월25만원), 주거-양육-학업을 병행할 수 있는 청소년 한부모 전용시설 설치, ‘책임교원제’도입을 통해 임신학생상담 의무화, 청소년한부모자립촉진수당 대상 확대(현 24개월 이하 자녀를 둔 생계급여 수급 청소년한부모가 자립준비 시 월10만원 지급→아동연령 제한 삭제 등 요건 강화)
맞춤형 돌봄 확대 및 교육개혁	맞춤형 안심 보육·돌봄	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 부모·아동 수요 맞춤형 보육 개편(‘16) ▶ 국공립·공공형·직장어린이집 확대(‘16~) - (‘15) 29% → (‘20) 39% → (‘25) 50% ▶ 초등1~2학년 돌봄서비스 질 제고·확충(‘16~) - 초등돌봄 : (‘15) 24만명 → (‘20) 26만명
	자녀와 부모가 행복한 교육개혁	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자유학기제 전체 중학교 전면시행(‘16) <ul style="list-style-type: none"> - 진로체험교육 강화, 1인 1문화·예술 1체육 활동 ▶ 수능영어 절대평가 도입(‘18) ▶ 국가직무능력표준(NCS) 정착을 통한 능력중심사회 구현 <ul style="list-style-type: none"> - ‘17년까지 전체 공공기관으로 NCS 기반 채용 확대
일·가정 양립 사각지대 해소	양성이 평등한 일·가정양립	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남성육아휴직 활성화(‘16) <ul style="list-style-type: none"> - 아빠의 달 인센티브 강화(부모가 순차적으로 육아휴직 사용 시 두 번째 사용자의 첫달 육아휴직 급여를 통상임금의 100%(상한 150만원)까지 지급하고 있는데, 동 인센티브를 1개월에서 3개월로 확대), 정부·공공기관 평가시 남성육아휴직 실적 반영 ▶ 일하는 방식의 획기적 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 근로시간단축: (‘14) 年 2,124 → (‘20) 1,800시간, 전환형 시간선택제 확산, 스마트 워크 활성화
	중소기업·비정 규직도 아이 키우기 좋은 환경	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 중소기업 실천여건 확충 <ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직지원금에 대해 대기업에 대한 지원을 축소 또는 폐지하여 절감한 재원으로 중소기업 지원 확대(중소기업 비정규직 남성에 대한 육아휴직지원금을 월20만원에서 월30만원으로 인상), 지원금 중심에서 고용복지+ 센터 중심으로 대체인력지원 서비스 개편, ▶ 비정규직 육아휴직·재고용 지원 강화(‘17) - 비정규직 육아휴직지원금을 월20만원에서 30만원으로 인상

자료: 대한민국정부, 제3차 저출산고령사회기본계획(2016~2020), 2015.

지고 있다. 이러한 보편적인 사회정책적 접근은 자녀를 출산하고 양육함에 있어서의 장애 요인을 제거하는 등 출산 및 양육에 유리한 환경을 조성하는데 매우 중요하다. 다만, 여기에서 중요한 것은 전체 출산율을 높이는 것에만 초점을 두고 보편적으로 접근할 경우 효과가 제한될 수 있으므로 출생아수에 대한 차별적인 접근이 강조되어야 할 필요가 있다. 예컨대, 한 자녀만 출산하여 양육하는 것보다 두 자녀, 세 자녀 등 자녀수가 많을수록 부모의 부담 내지 희생은 클 수밖에 없으나, 반대로 자녀들이 성장 후에는 부모에게 되돌려줄 수 있는 것은 극히 제한적이고 오히려 사회 전체로 환원되는 속성을 가진다. 이러한 점을 고려할 때, 한정된 예산으로 일정한 출산율 수준의 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 자녀수가 많을수록 즉, 출산순위에 따라 정책 제공 여부 및 수준이 차등적으로 적용되어야 할 것이다¹⁰⁾. 이러한 정책사례들은 이미 출산율 회복에 성공한 OECD 국가들 사이에서 쉽게 찾아볼 수 있다.

둘째, 제3차 기본계획에서도 제1차와 제2차 기본계획에서와 마찬가지로 수많은 정책들이 저출산 대책으로 포함되어 있다. 실제 많은 정책들은 소관 부처나 영역 및 대상에 따라 세분화되어 있을 뿐, 대체적으로 자녀양육비용 부담 경감, 돌봄 인프라 및 서비스 구축 내지 확충, 일가정양립 환경 조성 등을 위한 정책으로 대별될 수 있는 것이다. 문제는 동일한 목표를 추구하고 있는 세부정책들이 얼마나 체계적이고 유기적으로 연관되어 실시되는

가이다. 그렇지 못할 경우에는 예산과 인력 투입에 비해 그 효과성은 극히 미미할 수 있을 것이다.

셋째, 우리는 정책을 개발하고 집행할 때 해당 정책 자체에만 열중하는 경향이 있다. 물론 많은 정책들을 투입하면 단기간에 소기의 효과가 나타날 것이다. 그러나 출산율을 높이겠다는 목표는 정책들만으로 달성되기 어렵다는 속성을 가진다. 즉, 정책들이 환경이나 문화와 융합될 때야 효과가 나타날 수 있을 것이다. 제3차 기본계획 상 정책들 대부분은 단순히 정책들을 집행하겠다는 것보다 어떻게 정책들을 통해 환경과 문화를 결혼과 출산 및 양육에 유리하게 변경할 것인가에 초점을 두고 실행해야 할 것이다.

넷째, 제3차 기본계획에서는 실질적으로 생애주기적 접근이 실천되어야 할 것이다. 자녀를 임신하여 출산한 후에 양육하는 과정은 매우 길며, 만약 어느 한 구간에서도 장애가 존재한다면 (추가)출산을 꺼리고 급기야는 포기할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 현재 한국사회에서는 산전관리-임신-분만에 이르는 과정에 대해서는 고운맘카드(행복카드) 등을 통해 보편적으로 지원하고 있고, 보육-유아교육 과정도 보편적인 접근을 통해 지원을 하고 있다. 그러나 초등학교 취학 후에는 돌봄이 단절되면서 경력단절 발생, 사교육비 증가, 아동 안전문제 등이 발생하고 있는 상황이다. 또한, 취업여성들이 결혼-임신-출산까지는 어느 정도 수용할만하나 자녀양육 과정에서 육아휴직 등을 이용하지 못하여 경력단절이 발생하는 문제가 존재한다. 이

10) 참고로 통계청의 인구동태조사 결과, 2014년 출생아수 중 첫째아의 비율은 51.9%, 둘째아의 비율은 38.1%, 셋째아 이상의 비율은 10.1%로 나타났다.

와 같이 생애주기에서 일부 구간에서의 단절은 전체 과정을 어렵게 하고, 이로 인하여 출산 의향은 좌절될 수밖에 없는 것이다. 이러한 단절은 정책(프로그램)의 단절에 의해서도 발생할 수 있고, 정책(프로그램)은 존재하나 사각지대로 인해서도 발생할 수 있음에 유의하여야 할 것이다.

끝으로, 출산율이 높아진다는 것은 정책과 사회 환경(시스템) 및 문화 등과의 상호 융합적인 작용에 의해 가능한 것으로 정부 홀로 달성하기는 거의 불가능하다. 이제는 출산율 제고의 목표는 정부의 목표가 아닌 전 사회의 목표로 인식되고, 이를 위하여 기업, 시민사회, 민간단체, 지역공동체 등을 포함한 다양한 모든 사회주체들이 협력체계를 구축하여 노력을 하여야 할 것이다. 이미 우리는 지난 1차·2차 기본계획을 통해 중앙정보 홀로 정책 추진을 통해 출산율 반등이 어렵다는 것을 경험한 바 있다.

5. 나가며

실로 명시적이든 암묵적이든 모든 국가는 장기적인 관점에서 출산율이 인구대체수준에서 안정되기를 희망할 것이다. 합계출산율이 인구대체수준 이상 또는 이하인 두 경우 모두 인구문제가 발생하기 때문이다. 따라서 많은 국가는 출산율이 인구대체수준으로 수렴해갈 수 있도록 정책적 고려를 하게 된다.

최근 한국정부는 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)을 통해 2020년에 합계출산율

을 1.5명으로 회복시키고, 이를 발판으로 2045년에는 인구대체수준까지 출산율을 높인다는 목표를 설정한 바 있다. 우리나라 합계출산율이 인구대체수준 이하로 낮아진 이후 약 60년이 경과된 시기에 다시 그 수준으로 회복시킨다는 그야말로 장기적인 목표를 설정한 것이다. 유럽에서 출산율 감소가 1~2세기에 걸쳐 비교적 완만하게 진행된 것과 달리, 우리나라는 40여년의 단기간에 고출산에서 저출산으로 급격하게 이행한 영향으로 미래 인구구조의 불균형이 극심할 것임을 감안하면 인구대체수준으로의 회복이 가능한 빠르게 이루어질 필요가 있다.

우리나라 합계출산율(여성 1명이 15~49세의 가임기 동안 낳을 평균 자녀수)이 1960년 6.0명에서 1983년 2.1명(인구대체수준)으로 낮아지는데 23년이 소요되었다. 불과 20여년 만에 여성 1명이 평균 4자녀를 덜 낳게 되었으며, 1년마다 평균 0.17명씩 감소하였다. 아마 정책담당자를 포함하여 많은 사람들은 과거 출산율 감소추이를 떠올리면서 저출산대책을 시작하기만 하면 곧 출산율이 다시 빠르게 올라갈 것으로 기대했었을 것이다. 실제 과거 문헌을 들여다보면 정부가 책정하였던 합계출산율 감소목표는 항상 조기에 달성한 것으로 기록되어 있다.

그런데 부부 한쌍이 한 자녀만 더 낳으면 쉽게 달성할 수 있을 인구대체수준의 합계출산율이 신기루와 같이 느껴지는 것이 요즈음 우리의 현실이다. 우리는 이미 지난 10년 간 출산율 회복을 위해 노력하였으나 여전히 초저출산현상을 벗어나지 못하고 있다. 그 원인은 정책 자체의 실패이기보다

출산을 꺼리고 실제 포기하게 되는 사회 구조와 문화 그리고 더 나아가 출산율 감소와 병행하여 공고히 형성된 가치관을 몇몇의 정책만으로 바꾸는데 분명한 한계가 있었기 때문이다. 이는 출산율 반등에 성공한 국가로 자주 언급되고 있는 프랑스와 스웨덴의 사회와 문화, 사람들의 인식 등을 우리와 비교하면 쉽게 이해할 수 있는 대목이기도 하다. 우리가 눈부신 경제성장을 이룩했지만 사회시스템이나 문화 등은 여전히 프랑스, 스웨덴 등과 확연

하게 차이를 그 누구도 부인할 수 없을 것이다. 요컨대, 우리가 합계출산율을 인구대체수준으로 높이기 위해서는 출산율 반등에 성공한 국가들의 정책만을 보아서는 안되는 이유이기도 하다. 실로 우리는 출산과 양육을 둘러싼 불합리한 사회구조를 개혁할 수 있을 때, 저출산의 덫에서 빠져나와 개인과 가족이 행복하고, 사회가 활기차며, 국가가 강해질 수 있을 것이다. ㉞