

## 제2차 저출산고령사회 기본계획, 무엇을 담아야 하나?

-다자녀가정에 대한 사회적 우대 방안-

- 일시: 2010. 5. 12(수) 14:00~17:30
- 장소: 부산 벅스코(BEXCO) 다목적홀 301호
- 주최: 한국보건사회연구원

## 제2차 저출산고령사회 기본계획, 무엇을 담아야 하나?

### -다자녀가정에 대한 사회적 우대 방안-

- 일시: 2010. 5. 12(수) 14:00~17:30
- 장소: 부산 벅스코(BEXCO) 다목적홀 301호
- 주최: 한국보건사회연구원

# 식 순

- 일시: 2010. 5. 12(수) 14:00~17:30
- 장소: 부산 벅스코(BEXCO) 다목적홀 301호
- 주최: 한국보건사회연구원

## Program

---

13:00~14:00 등록

14:00~14:20 개회식

개회사 김용하 한국보건사회연구원 원장

축사 김태현 한국인구교육학회 회장

14:20~15:20 발표

발표1 이삼식 한국보건사회연구원 저출산고령사회연구실 실장

“소자녀 지향에서 다자녀 지향으로의 패러다임 전환”

발표2 김현지 부산여성가족개발원 연구원

“부산지역 저출산 원인과 대응 방안”

15:30~17:30 토론

좌장 김영일 신라대 교수, 부산MBC 시사포커스 사회자

토론자 김영미 동서대 사회복지학과 교수

김혜경 부산 YWCA 사무총장

박병현 부산대 사회복지학과 교수

박영도 학교를 사랑하는 학부모 모임 부산 공동대표

안삼달 부산광역시 여성정책담당관

조영태 서울대 보건대학원 교수

(가나다 순)

종합토론 및 폐회

---

# 목 차

---

1. 소자녀 지향에서 다자녀 지향으로의 패러다임 전환..... 1  
이삼식 한국보건사회연구원 저출산고령사회연구실 실장
2. 부산지역 저출산 원인과 대응방안.....18  
김현지 부산여성가족개발원 연구원

---

# 소자녀 지향에서 다자녀 지향으로의 패러다임 전환

## - 다자녀가정의 사회적 우대 방안 모색-

---

이삼식

한국보건사회연구원 저출산고령사회연구실 실장



# 소자녀 지향에서 다자녀 지향으로의 패러다임 전환

## - 다자녀가정의 사회적 우대 방안 모색-

이삼식<sup>1)</sup>

### I. 서론

- 우리나라에서의 저출산현상은 유럽국가들이나 일본 등과도 달리 독특한 특성을 가지고 있음.
  - 저출산현상은 20세기 초 유럽국가들을 중심으로 시작되었으며, 20세기 후반부터는 전 세계적인 현상으로 확대되었음. 유럽국가 등에서 고출산에서 저출산으로 이행하는데 길게는 100년 이상 그리고 짧게는 50년 이상이 소요되었음.
  - 이에 반해, 우리나라의 출산율은 약 25년만에 인구대체수준으로 낮아졌으며, 그로부터 약 15년 만에 1.1명대의 세계 최저 수준으로 낮아졌음.
    - 요컨대, 우리나라는 유럽국가 등이 오랜 기간에 걸쳐 경험하였던 출산율 하락을 아주 짧은 기간에 그것도 극저 수준에 도달함. 또 다른 주요 특징으로 1.1~1.2명대의 초저출산율이 장기화되고 있다는 것임.
- 저출산은 인구학적 현상으로만 간주될 수 없음. 저출산현상은 우선 인구 규모와 구조를 변경시켜 인구고령화를 촉진하게 됨. 저출산 및 인구고령화는 궁극적으로 인구구조의 불균형을 야기하게 되며, 복합사회시스템에서 상당한 비용과 위험을 초래할 것임.
  - 경제적으로 저출산은 노동력 부족과 고령화를 심화시킬 것이며, 더 나아가 저축률 하락, 소비·투자 위축, 재정수지 악화 등을 초래하여 경제성장률이 둔화될 것임.
    - 즉, 거시적인 차원에서 저출산·고령화는 대내적으로 경제·사회 전반에서 불활성화를 초래하며, 대외적으로 국가경쟁력을 약화시킬 것임.
  - 사회적으로 급격한 노인인구 증가로 사회보장지출이 증가하나, 이를 부담하여야 할 생산가능인구는 감소하여 지속가능한 사회발전 및 복지실현에 중대한 도전이 되며, 결과적으로 세대간 통합(intergenerational

1) 한국보건사회연구원 저출산고령사회연구실 실장

solidarity)이 손상될 우려가 있음.

- 결과적으로 국가나 사회 발전은 물론 개인의 복지수준도 크게 손상될 것임.
- 저출산 및 고령화 현상에 대한 사후적인 대응방법으로는 여성노동정책, 노인인력활용정책, 이민정책, 사회보장개혁 등을 들 수 있음. 그러나 사후적인 대응책들은 인구구조를 근본적으로 변경할 수 없기 때문에 고령사회 구조가 지속되거나 더 악화되는 문제를 안고 있으며, 그로 인하여 사회비용이 높은 수준에서 유지될 것임.
- 따라서 많은 국가에서는 보다 근본적인 방안으로 출산율을 회복시키고자 노력을 하고 있음. 서구국가나 일본의 경험을 통해서 볼 때, 출산율 수준이 낮을수록 회복에 막대한 비용이 소요되는 반면, 그 효과가 아주 더디게 나타나거나 불확실
- 환언하면, 저출산이 하나의 사회현상으로 완전히 고착되기 이전에 효율적인 대책들이 마련되어 지속적으로 추진될 때, 상대적으로 적은 비용으로 상대적으로 높은 효과가 기대될 수 있음.
- 우리나라 정부는 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)을 중심으로 출산율을 회복시키고자 다각적인 노력을 기울였으나, 출산율은 여전히 세계 최저 수준에서 머무르고 있는 실정임.
- 합계출산율은 1983년 2.08명으로 인구대치수준에 도달한 이래 2005년 1.08명까지 급격하게 감소하였으며, 이후 2년(2006~2007)간 반짝 증가하였으나 2008년 1.19명, 2009년 1.15명으로 다시 감소세에 있음.
- 지난 5년간 저출산대책 추진에도 불구하고, 초저출산현상이 지속되고 있는 궁극적인 이유로는 자녀출산의 직접적 그리고 간접적 비용이 커짐에 따라 소자녀를 지향하는 경향이 증가하고 있기 때문임.
- 이와 관련, 본고는 향후 5년 동안 추진되는 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)에서 다자녀 출산을 지향하는 사회로의 패러다임을 전환하기 위한 정책방안을 제안하는데 그 목적을 두고 있음.
- 구체적으로 다자녀 출산에 대한 국가 및 사회 책무의 당위성을 논의하고, 이와 관련한 정책 현황과 한계성을 진단하고 외국사례를 고찰하고자 함. 이를 토대로 향후 발전방안을 모색하고자 함.



## II. 다자녀 출산에 관한 국가·사회책무의 당위성

- 저출산현상 지속은 인구학적으로 고령화를 유발하고, 사회경제적으로 노동력 부족, 내수시장 위축 및 자본스톡 감소, 경제성장 둔화, 사회보장부담 증가 및 재정수지 불균형 등 심각한 문제를 야기하게 됨.
  - 이러한 국가적·사회적 위기를 미연에 방지하여 지속가능한 발전을 도모하기 위하여, 정부는 국민 특히 가임기인구를 대상으로 출산을 장려하는 정책을 펼치고 있음.
  
- 그러나 현재 한국사회에서 출산 자체는 개인 및 가족에 엄청난 비용을 발생시키는 사상(event)으로서 간주되고 있어, 그 어떠한 정책일지라도 다출산에 대한 욕구를 증가시키거나 충족시키는데 한계가 있음.
  - 자녀양육의 직접적인 비용은 생애 전 과정에서 발생하고 있으며, 특히 보육·교육 과정에 집중되어 있는 실정임.
    - 예를 들어, 자녀 1인당 월평균 양육비용은 영아 30.0만원, 유아 43.7만원(2006 실태조사)임. 또한, 취업난 가중 등 고도의 경쟁사회에 대응하여 초·중·고학생의 사교육 참여율이 2008년 75.1%로 높아졌으며, 학생 1인당 월평균 사교육비는 2007년 22.2, 2008년 23.3만원(사교육 참여학생 1인당 평균금액으로는 2007년 28.8만원, 2008년 31.0만원으로 지속 증가하고 있음. 출생부터 대학 졸업까지 소요되는 총 자녀양육비용은 약 2.3억원에 이르는 것으로 추정되고 있음(한국보건사회연구원, 2007).
    - 과거에 같이 사는 노부모가 자녀를 맡길 수 있는 중요한 조력자였으나 핵가족화 등의 영향으로 비공식적 가족지원망이 약화되고 있어<sup>2)</sup>, 보육에 드는 비용 부담이 더욱 커지고 있는 실정임. 예를 들어, 보육서비스 수요가 큰 맞벌이부부의 양육비지출은 홀벌이부부의 3.2배에 달하며<sup>3)</sup>, 보육 등 자녀양육관련 각종 서비스의 구매 필요성이 증가하기 때문임.
  - 자녀양육의 간접적 비용(opportunity cost)도 증가하고 있음.
    - 여성의 경제활동 참가가 증가하면서 가족 소득구조가 남성일인소득형태에서 맞벌이형태로 급속하게 전환되고 있는 반면, 가족친화적 고용문화

2) 친인척의 비공식적 지원망의 수요충족율은 27.3%(한국보건사회연구원, 2005)

3) 통계청의 2008 가계소득조사(원자료)를 분석한 결과로서, 6세미만 자녀만을 가진 가구만 집계하였으며, 보육·교육 관련 지출에는 보육료, 유치원, 유치원학습교재, 보충교육비 등이 포함됨.

부재, 일가정 양립 인프라 미흡 등으로 인하여 기회비용이 커지고 있음.

- 출산으로 인한 경력단절 현황을 살펴보면, 첫째아 출산당시 취업기혼여성(20~44세)의 경력단절 비율은 2009년 47.7%로 높은 수준임(한국보건사회연구원, 2009).
- 장시간 근무(야근, 휴무일 근무 등)로 인하여 출산·자녀양육 시간이 부족한 실정임. 참고로 한국인의 연간근로시간은 2007년 2,316시간으로 세계에서 가장 길며, OECD국가 평균 1,770시간에 비해 약 500시간이 더 많음(일본 10위 1,785시간, 프랑스 26위 1,553시간, OECD stat, 2009).
- 이와 같은 간접비용(기회비용)으로 인하여 여성 경제활동참가율과 출산율 모두 낮은 수준(후진국 경향)에서 유지되고 있음. 특히, 여성이 주출산기에 노동시장에서 이탈하는 M-curve 현상이 여전함.

□ 근대화 과정을 겪으면서 국가의 기능은 점점 더 개인적으로는 확보할 수 없는 공공재(公共財)의 생산에 중점이 두어지고 있음. 공공재란 현재의 국민들은 물론 후손에게도 혜택을 줄 수 있는 안보, 복지, 자유의 보장 등을 말함. 출산력은 당연히 공공재로 볼 수 있기에 특정 시기의 출산력이 너무 높다거나 낮다고 판정 될 수 있음(박상태, 2003).

- 국제이민의 수용이나 허가 등 출입국 관리는 개인이 할 수 없는 것으로, 당연히 국가의 몫이 됨. 그러나 출산력에 관한 사항은 전혀 다르다. 자녀를 갖는 것은 국가가 직접 할 수 있는 행위가 아님.
- 사회적 환경적 제약 내에서 개인이 출산에 따르는 비용과 이익의 손익 계산에 의해 결정함. 여기서 개인이 계산하는 비용과 이익이 순전히 그 가족에게만 돌아가지 않음. 즉, 개인의 출산행위는 사회의 다른 성원에게 부담을 줄 수도 있고, 이익을 제공할 수도 있음.
- 한국사회의 현 체제 하에서는 여러 자녀를 출산하고 양육하는 비용(희생) 대부분 개인 혹은 가족이 지불하고 있는 반면, 자녀가 성장하여 만들어 내는 국가 및 사회에 대한 기여(가치)는 전적으로 부모에게 귀속되지 않고 사회가 공유하게 됨. 여기에 국가 개입의 근거가 마련됨(Demeny, 2003).
- 국가 개입의 보다 구체적인 근거로는 저출산의 원인과 파급효과 두 측면에서 살펴볼 수 있음.
  - 우선 저출산현상이 초래된 원인들은 기본적으로 우리 사회경제의 구조

(자녀양육비용 증가, 일-가정 양립 곤란, 육아지원인프라 부족, 고용·소득 불안정, 주거 불안정 등)에 기인하고 있으며, 이러한 구조적인 요인들을 개인이나 가족의 힘으로만 해결할 수 없다는 한계성이 존재함.

- 또한, 저출산으로 인한 부정적인 영향은 모든 사회구성원이 겪게 될 것이기 때문임. 따라서 출산 및 자녀 양육이 개인적인 행위라고는 하나, 실제 사회경제적 구조의 영향을 직·간접적으로 받는다는 점에서 순수하게 사적인 행위로만 간주될 수 없어, 국가 개입을 필요로 함.

□ 결국, 국가와 사회는 자녀 출산·양육에 소요되는 직·간접적 비용(희생)을 줄여야 하는 책무를 가지며, 그 결과로서 출산율 상승을 기대할 수 있는 것임.

- 자녀양육비용(희생)을 줄여주는 방법으로는 보육 지원, 일-가정양립 지원, 임신·분만 의료지원 등 목적별 접근법과 다자녀가족을 우대하는 보편적 접근법으로 구분할 수 있음.
- 본 고에서는 후자의 보편적인 접근법으로 다자녀가정에 대한 사회적 우대에 관해 논의하고자 함.

### III. 정책 현황 및 한계성

#### 1. 추진현황

□ 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)에서 보육이나 보건의료 등 특정 목적에 한정하지 않은 정책으로서 자녀양육 부담을 경감시켜 주기 위한 정책들은 조세정책, 사회보험정책, 주거정책 등으로 구분됨.

- 이들 정책은 3명 이상의 다자녀 가정에 대해 특별한 배려를 하고 있는 특징을 가짐.

□ 조세정책

- 정부는 2006년 「다자녀가정에 유리한 중장기 세제 개편」을 통해 다자녀 가구에 유리하도록 소수공제자 추가공제제도를 다자녀 추가공제제도로 전환하는 방안을 마련함.
- 2007년에는 기본공제 대상자녀가 2인인 경우 추가 50만원, 그리고 자

녀가 3인 이상인 경우 1인당 추가 100만원을 소득공제 혜택을 제공함.

- 2008년에는 기본공제액, 자녀교육비 및 부양가족 의료비의 공제한도 확대 등을 통해 다자녀가정에 대해 약 620만원 소득공제 혜택을 제공함.
  - 기본공제액은 100만원에서 150만원으로 인상함.
  - 취학 전 및 초·중·고등학교 재학 자녀의 교육비 공제액은 1인당 200만원에서 300만원으로 인상하고, 대학생 자녀의 경우에는 1인당 700만원에서 900만원으로 인상함.
  - 부양가족의 의료비 공제한도는 500만원에서 700만원으로 인상함.
- 2008년 소득공제 혜택수준은 이후 계속 유지되고 있음.

#### □ 자동차 취·등록세 감면 정책<sup>4)</sup>

- 2010년 국무회의에서 통과한 지방세법 개정안에서는 3자녀 이상 가정이 자동차를 취득할 경우 취·등록세를 전액 면제토록 규정하고 있으며, 다만 일반승용자의 경우에는 감면 상한액을 최대 취득세는 40만원, 등록세는 100만원까지 한정해서 감면토록 규정하고 있음.

#### □ 사회보험정책

- 출산크레딧 도입
  - 정부는 2007년 국민연금법을 개정하여, 2자녀 이상 출산 가정에 대해 일정기간 동안을 국민연금가입기간으로 인정하고 있음(2008. 1. 1 시행)
  - 인정 국민연금가입기간으로는 둘째 자녀의 경우 1년, 셋째 자녀 이상부터는 50개월이며, 노령연금 수령시 매월 추가적으로 급여를 지급하고 있음.
- 건강보험료 부과체계 개선
  - 정부는 2자녀 이상 저소득 가정(연간 과세소득 500만원 이하 지역 가입자세대)의 건강보험료 산정 시 둘째자녀 이상부터 보험료 부과점수에 반영되지 않도록 개선하는 방안을 검토 중에 있음.

#### □ 주택정책

- 다자녀가구 주택 특별공급
  - 2006년에 미성년자인 3명 이상의 자녀를 둔 무주택세대주에게 청약경쟁

4) 행정안전부 보도자료(2010. 3. 9일자).

없이 분양을 받을 수 있도록 공공주택의 3%, 민영주택의 3%를 특별공급하였으며, 2009년에는 공공주택의 물량을 5%로 확대 공급함(주택공급규칙 제19조 제5항).

- 특히, 3자녀 부양자에 대해서는 공공주택, 민영주택에 관계없이 우선적으로 분양받도록 지원함.

- 국민임대주택에 대하여도 미성년자인 3명 이상의 자녀를 둔 무주택세대주에게 2006년 3%를 우선공급하고, 2009년에는 10%로 확대함.

○ 청약가점제상 3자녀자 우대<sup>5)</sup>

- 3자녀 부양자는 청약가점제 가점요소 중 부양가족수에 높은 가점을 부여받아 당첨확률이 크게 높아짐.<sup>6)</sup>

- 특히, 부양가족수는 타 항목에 비해 가점비중(35점)이 높을 뿐만 아니라 등급간 격차도 큼(1자녀 당 5점 가점).<sup>7)</sup>

- 민영주택 물량의 50% 이상에 대해 청약가점제로 입주자를 선정하여 3자녀자등 주택실수요자에 유리하도록 함.<sup>8)</sup>

○ 주택자금 대출혜택 부여(국민주택기금 이용 시 등)

- 근로자서민(배우자 합산 2,000만원 이하) 주택(전용 85㎡이하)마련 구입자금대출 한도는 1억원이나, 3자녀 이상 부양자는 5천만원을 추가하여 1.5억원을 지원함(금리는 5.2%에서 3자녀시 0.5% 우대).

- 근로자·서민 전세자금 대출의 경우 전용 85㎡이하의 주택을 대상으로 연소득 3천만원 이하인 무주택 세대주에게 연 4.5% 금리로 6천만원(3자녀시 8천만원)을 지원함.

- 저소득가구(지자체장 추천한 보증금 일정액 이하자로서 소득수준이 최저생계비 2배 범위 내) 전세자금(전용 60㎡원칙, 시도지사인정시 85㎡이하도 포함)의 경우 3자녀 부양자에 대해서는 지역별 보증금<sup>9)</sup>의 70%이내에서 지원하되 3자녀시 1천만원 한도 내에서 추가지원(금리 2%)함.

## 2. 한계성

□ 1차 기본계획 동안 가파른 출산을 하락세를 저지하는 데에 성공하였으나,

5) 국토해양부 보도자료(2009. 2. 26일자).

6) 3자녀자 부양가족점수는 최소 25점(3자녀자, 배우자 포함시)

7) 청약가점제 가점요소(84점 만점) : 부양가족수(35점), 무주택기간(32점), 통장가입기간(17점)

8) 청약가점제 적용비율은 (85㎡이하) 가점제 75%, 추첨제 25%, (85㎡초과) 가점제 50%, 추첨제 50%

9) 수도권 과밀억제권역 7천만원, 수도권 기타 및 광역시 5천만원(기타지역은 4천만원)

지속적인 상승세로 이어지지 못하는 한계성이 존재함.

- 실제 제1차 기본계획 추진에도 불구하고 국민의 출산의향이 향상되지 못하고, 출산중단 원인도 개선되지 않은 것으로 나타남.
  - 취업여성의 출산의향비율은 1자녀시 '05년 42.6%→'09년 40.0%로, 비취업여성의 경우 49.7%에서 40.1%로 오히려 감소(2자녀 경우에도 유사)
- 주된 이유로 정책 각각이 고유목적에는 충실하였으나, 출산율 제고라는 궁극적인 목표에 기여하는 수준이 미흡하였기 때문임.
  - 대부분 정책들이 출산율 제고라는 목표를 달성하는데 직접적 연관성이 낮은데다가, 정책대상 한정(저소득층), 비현실적 지원수준 등으로 국민의 정책체감도·신뢰도가 낮은 실정
- 특히, 출산율 장려하는 정책적 의지를 명백하게 표명하지 않았으며, 이에 따라 출산율 장려하는 보다 직접적인 정책들을 개발하여 추진하는 노력도 미흡하였기 때문임.
  - 출산율 장려하는 정책수단으로는 다자녀 가정에 대한 사회적 우대 정책이 대표적이라고 할 수 있으나, 관련 정책의 영역이나 수가 한정되어 있는 실정임.

□ 다자녀가정에 대한 우대정책의 수가 한정되어 있음.

- 조세, 주거, 사회보험 등 극히 한정적으로, 다른 중요한 사회 영역(예, 고용 등)에서의 다자녀가정에 대한 우대 내지 배려는 미흡한 실정임.
- 특히, 외국과 달리 공보육, 아동수당, 주거수당, 교육수당 등 다자녀가구를 배려한 핵심적인 정책은 전무한 실정임.

□ 기존의 다자녀가정에 대한 우대정책의 일부는 저소득층 중심으로 되어 있어, 광범위한 정책사각지대가 존재하고 있음.

- 주거정책으로서 주택구입자금 대출혜택의 경우 근로자서민(배우자 합산 2,000만원 이하), 근로자·서민 전세자금 대출의 경우 연소득 3천만원 이하, 저소득가구 대출의 경우 소득수준이 최저생계비 2배 범위 내 등으로 저소득층에 한정되어 있음.
  - 참고로 2009년 11월까지 다자녀가정을 대상으로 주택을 6,029호 공급하고 있는데, 2009년 31만쌍 결혼건수(이중 25만쌍 초혼)를 감안하면 그 대상은 극히 한정되어 있다고 볼 수 있음.

- 건강보험료 부과체계 개선의 경우, 2자녀 이상 저소득 가정(연간 과세소득 500만원 이하 지역 가입자 세대)을 대상으로 하고 있어 실제 그 혜택을 받을 대상은 극히 한정되어 있음.
- 당초 계획에 포함된 일부 정책의 경우 시행되지 못하고 있는 실정임.
  - ‘다자녀 가정에 육아지원시설 이용 우선권 부여’ 정책은 현실과의 괴리가 커 2007년 시행계획부터 제외됨.
    - 영유아보육법 제28조 및 동법시행규칙 제29조에 따르면 국민기초생활수급자, 차상위계층 자녀, 장애등급 이상에 해당하는 자의 자녀 등을 우선 제공 대상으로 규정하고 있어, 우선순위에서 상당히 밀려 있기 때문임.
- 기존의 정책 중 일부는 현실과의 괴리가 커, 실효성이 미흡한 실정임.
  - 조세정책으로서 세제체계 개편의 수준은 미흡하여 다자녀가정에 실질적인 혜택이 되지 못함. 즉, 기본공제액, 부양가족의 교육비, 의료비 공제한도 확대에도 불구하고 자녀양육 부담이 여전히 큰 실정임.
    - OECD에 따르면 1인 가구와 4인 가구간 소득세 부담률 차이는 5.5%p인 반면 우리나라의 경우는 1.2%p에 불과한 실정임.
  - 주택정책의 경우 다자녀가정에 대한 주택특별공급 및 주택자금대출 등을 실시하고 있으나, 소득수준을 감안하면 무주택 저소득층이 실제 이용하는 데에 한계성이 존재함.
    - 현행 공공임대주택지원제도는 가구원 수나 자녀연령 및 자녀수, 그리고 주거비지불능력 등을 고려하지 않고 입주대상 기준으로 소득만을 고려하고 있으며 지원수준도 주택크기에 따라서만 차별화되어 있음.
    - 소형영구임대나 신혼부부전세임대에 입주한 가구가 자녀수나 자녀의 연령이 증가하여 주거요구수준이 증대될 경우 임대주택간 이동이 곤란함.
    - 임대료 수준도 입주가구의 소득대비 자녀수를 고려한 주거비 지불능력을 고려하고 있지 않아 형평성 문제가 발생할 우려가 있음.
    - 자금지원의 경우, 대상주택의 크기에 제한을 두어 일정 크기이상의 경우에는 저리의 융자지원을 받지 못함.
- 이러한 한계점으로 인하여 정책은 존재하나 정책에 대한 국민의 인지도나 체감도는 아주 낮은 실정임.

- 결과적으로 저출산대책의 실효성이 낮은 문제가 발생함.

#### IV. 외국 사례 고찰<sup>10)</sup>

##### □ 프랑스

- 소득공제(N분의 N승)
  - 가족의 총소득을 합산한 금액을 가족계수로 나누어 계수 1인당의 과세액을 계산하고, 여기에 다시 가족계수를 곱하여 가족전체의 세액을 계산함. 동일한 소득의 경우, 가족계수가 많을수록 계수 1당의 과세소득액이 낮아지기 때문에 누진세 하에서 세부담이 완화되는 효과가 발생함.
- 대가족카드제
  - 정부에서 3자녀 이상 대가족에게 '대가족카드'를 제공하며, 카드소지 가족은 프랑스 국철요금의 30~75% 할인(자녀별 차등), 대기업으로 구성된 네트워크(44개)를 통한 다양한 할인 혜택 등을 제공 받음.<sup>11)</sup>
- 가족수당
  - 2인 이상의 자녀를 둔 가족에게 지급되는 것으로, 2자녀의 경우 월 123.92유로, 3자녀가정의 경우 158.78유로 지급(추가 출산시 가산 지급)
- 산전후휴가
  - 6주~10주 산전후휴가가 부여되나, 출산순위에 따라 휴가기간 연장 가능(예로 셋째아 출산 시 산전 8주, 산후 18주로 휴가기간이 연장).

##### □ 독일

- 자녀수당
  - 첫째아·둘째아에게 월 270마르크, 셋째아에게는 월 300마르크, 넷째아 이상에게는 월 350마르크를 지급함.
- 세액공제
  - 첫째부터 셋째 자녀까지는 자녀 1인당 1,848유로, 넷째 자녀 이후에는 2,148유로를 부모세액에서 공제

10) 이삼석·최효잔·김윤경 외, 2009. 『선진국의 인구문제 및 정책방향 : 저출산대책을 중심으로』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원.

11) 2008년 말 기준으로 카드 이용자는 300만명, 향후 700만명에 달할 것으로 예측



□ 캐나다

○ 자녀세액공제제도(Child Tax Benefit)

- 18세미만 자녀 가구를 대상으로 소득수준에 따라 점감구간과 평탄구간을 설정함. 평탄구간에서는 모든 아동 1인당 월 \$111.66 기본급여액을 지급하되, 셋째아 이상인 경우 1인당 \$7.75를 추가함. 점감구간은 가구 소득이 \$40,726 이상일 경우로서 1자녀 경우에는 한계세율 2%가 적용되고, 2자녀 이상 경우 4% 한계세율이 적용됨.

□ 뉴질랜드

○ 근로연계세액공제(In-work Tax Credit)제도

- 근로소득자를 대상으로 급여액 산정시 1~3자녀 경우 주당 60달러를 공제하며, 3자녀부터는 자녀 1인당 15달러를 추가로 공제해 줌.

○ 가족세액공제

- 소득, 자녀수와 더불어 자녀의 나이를 고려하여 급여액을 결정함. 즉, 첫째자녀의 경우 16세 미만 86.29달러, 16세 이상 99.26달러를 공제함.

○ 보육세액공제

- 상한급여액 310달러를 기준으로 지출액 또는 세전 소득의 33%가 상한급여액보다 클 경우는 상한급여액을, 작을 경우는 지출액 또는 세전소득의 33%를 급여액으로 설정함.

○ 부모세액공제

- 출생 8주 내의 신생아를 대상으로 8주 동안 주당 150불까지 받을 수 있지만, 유급부모휴직을 이용할 경우는 비대상자가 됨.

□ 싱가포르

○ 'Cash Gift'의 현금급부를 첫째아·둘째아 750싱가포르달러(이하 '달러'로 표시), 셋째아·넷째아 1,500달러를 지급함. 이와 별도로 둘째아 이상에 적립저축방식으로 아동발달지원계좌를 추가 지급함.

- 결과적으로 출산축하금은 첫째아 3,000달러(300만원), 둘째아 최고 9,000달러(900만원)가, 셋째아·넷째아 12,000달러(1,200만원)를 지급함.

□ 기타

○ 많은 OECD 국가들은 아동수당, 주거수당, 교육수당 등을 채택하고 있으

며, 이들 제도 대부분은 아동수에 따라 차별적으로 적용하여 다자녀가정을 우대하고 있음.

## V. 다자녀가정 우대방안 : 제2차 기본계획에의 제안

### 1. 기본 방향

- 제2차 저출산고령사회기본계획에서는 다자녀 출산을 지향하는 사회로의 패러다임 전환에 정책적 역량을 집중하도록 함.
  - 기본계획 목표를 달성하기 위한 주된 전략으로 다자녀 출산 부모를 “사회적 공로자”로 인정하여 “다자녀가정에 대한 사회적 우대제도 확립”을 설정함.
    - 다자녀 부모의 희생을 보상하고 동시에 비용부담을 경감시켜주는 등 형평성 차원에서 자녀들보다는 부모에게 사회적 우대 혜택을 제공하는 것을 원칙으로 하도록 함.
    - 자녀가 많을수록 양육 비용이 가중됨을 고려하여, 셋째아 이상에 대해서는 국가와 사회가 양육한다는 차원에서 전폭적으로 지원하도록 함.
- 이를 위해 출산을 장려하기 위한 정책적 의지를 명백히 하고, 이를 뒷받침할 수 있는 강력한 정책 수단을 도입하도록 함.
  - 기본적으로 기존의 다자녀가정 우대 정책을 개선하고, 강력한 정책을 추가 도입하도록 함.

### 2. 세부 정책 방안

#### 가. 기존제도 개선방안

- 조세정책
  - 출산율이 가장 낮은 중산층의 출산율 제고를 위해 다양한 세제 혜택을 통해 다자녀 출산 친화적인 조세제도를 구축하도록 함(실제 외국에서는 중산층을 대상으로 강력한 조세정책을 도입하고 있음).
    - 궁극적인 정책 목표로 다자녀가구에 대한 세제 혜택을 확대하여 1인 가

구와 4인 가구 간 소득세 부담률 차이를 현재 1.2%p에서 OECD 평균인 5.5%p수준으로 접근을 설정하도록 함.

- 첫째, 현행 기본공제액, 자녀교육비, 부양가족의료비 공제한도를 자녀수에 따라 추가 확대하도록 함.
  - 1자녀인 경우에 현행 공제액 수준을 유지하되, 2자녀 이상인 경우에는 자녀수에 따라 추가 공제를 확대하도록 함. 예를 들어, 기본공제의 경우 첫째아 100만원(현행 유지), 둘째아 200만원, 셋째아 400만원 등임.
  - 자녀교육비 공제액과 부양가족의료비 공제한도도 1~2자녀 가구인 경우에 현행 수준을 유지하되, 3자녀 이상인 가구에 대해서는 1인당 공제한도액을 대폭 상향 조정하도록 함.
- 둘째, 맞벌이부부 등의 다자녀 출산 및 양육이 가능하도록 취업모에 대한 추가 공제를 도입하도록 함.
  - 취업모의 보육서비스 구입 등을 위한 비용 지원 차원에서 자녀수에 따라 각종 세제혜택을 제공하도록 함.

#### □ 주택정책

- 다자녀가구 주택특별분양에서 물량을 확대하여 보다 많은 다자녀가구가 혜택을 받도록 함.
- 자녀수 및 자녀연령을 고려하여, 용자조건인 주택 평형을 탄력적으로 적용하도록 함.
  - 자녀수 등에 따라 임대주택 간에 탄력적으로 이동이 가능하도록 함.
- 현실적으로 무주택 다자녀가구의 주택구입자금 및 전세금 지불능력이 낮음을 고려하여 현행제도에 추가하여 주택수당을 보조적으로 지급하도록 함.

#### □ 사회보험정책

- 연간 과세 소득 500만원 이하 지역 가입자 중 지역 가입자 세대 보험료 산정 시 2자녀 이상부터 자녀수가 보험료 부과 점수에 반영되지 않도록 국민건강보험법 개정을 조속히 추진함.

#### 나. 신규제도 도입방안

고용정책

- 부모의 공공기관 취업시 가산점 부여 및 민간부문으로의 확산
- 부모의 공공기관 근무 중 승진시 가점 부여 및 민간부문으로의 확산
- 부모의 정년연장(공공 및 민간 부문)
  - 다자녀 부모는 자녀 돌봄에 상대적으로 많은 노동과 재원을 소요하므로 자녀 양육에 지출되는 비용을 사회적으로 보상한다는 차원에서 부모의 정년 연장 제도를 도입함. 이는 만혼 부부들의 다자녀 출산을 유인하는 효과를 발생시킬 것으로 기대됨.
  - 예로, 셋째이상 출산시 2년 연장, 넷째아 이상 출산시 최대 3년 연장(부부 중 1인만 적용)을 고려함.

교육정책

- 다자녀 양육으로 인하여 부모 자신의 교육 기회를 놓친 경우 등을 고려하는 차원에서, 3명 이상의 자녀를 둔 부모 본인의 교육시 등록금을 지원하도록 함.
- 다자녀 가정의 교육비 부담 경감을 위하여 셋째아 이상의 고교 수업료 면제 및 대학 등록금 감면 등의 혜택을 제공하도록 함.

공공정책

- 다자녀 출산을 다른 조건들보다 우선시 하여, 다자녀가구의 국공립보육 시설 이용에 있어서 최우선순위를 부여하도록 함.
- 공공요금 할인, 공공서비스 이용시 우선순위 부여 등을 제공하도록 함.

## VI. 결론

- 한국사회에서 자녀양육은 여전히 개인이나 가족의 책임으로 강조되고 있고, 이에 따라 개인이나 부부는 부담을 피하여 저출산을 선택할 수 밖에 없는 실정임.
- 자녀양육부담 경감을 위해서는 종래 개인과 가족에게 전가되었던 책임을 국가와 사회가 분담하여야 함. 자녀양육에 대한 가족-사회-국가간의 분담 체계가 구축되면, 자녀양육비용 부담이 줄어들어 출산 및 양육의 기회비

용이 감소할 것임. 그 결과 출산 선택의 기회가 증가하여, 출산율은 자연스럽게 회복될 것임.

- 이와 관련하여, 자녀양육부담에 대한 국가와 사회 책임의 동의 및 수용수준을 높여야 함. 즉, 다자녀 출산이 미래사회의 지속가능한 발전과 개인의 삶의 질 제고에 선순환적인 역할을 한다는 공감대를 형성하고, 이를 토대로 사회적 합의가 실질적으로 추구되어야 할 것임.
- 궁극적으로 저출산은 근원적으로 가치와 문화의 변화와 직결된 것으로, 다출산을 지향하는 사회로의 변화 없이 어떠한 정책도 실효성이 거두기 어려움. 따라서 출산과 육아에 대한 사회적 가치를 인정하고 사회 전체 차원에서 지원하는 시스템으로 제도화하여야 함. 구체적으로 다자녀 양육에 대해 국가와 사회의 부담을 강화하고, 이를 통해 사회트렌드가 다출산을 지향하는 방향으로 변화할 수 있도록 패러다임을 전환하여야 함.

## 참고문헌

박상태, “인구정책,” 한국의 인구 (김두섭 외 편), 645-673, 통계청, 2003.

정부합동, 『저출산고령사회기본계획』, 2006.

정부합동, 『저출산고령사회 시행계획』, 2007~2010.

Demeny, Paul, *Population Policy: A Concise Summary*. Policy Research Division Working Paper No. 173, Population Council, 2003.

---

# 부산지역 저출산 원인 및 대응방안

---

김현지 부산여성가족개발원 연구원



# 부산지역 저출산 원인 및 대응방안

김현지 부산여성가족개발원 연구원

## I. 들어가면서

우리나라의 합계출산율은 2002년 이후 세계에서 가장 낮다. 2006년과 2007년에는 쌍춘년 및 황금돼지해 등 사회적 요인으로 잠시 상승했지만 2008년에는 1.19명으로 다시 하락했다. 부산의 상황은 조금 더 심각하다. 합계출산율이 확인되는 1997년 이후 부산의 합계출산율은 전국 16개 시도 중 가장 낮아 저출산이 고착화되었기 때문이다.

부산시는 이와 같은 심각한 저출산 현상을 해결하기 위해 2007년 여성가족정책관실에 저출산대책담당을 신설, 출산지원정책을 추진하고 있다. 그러나 지금까지 저출산 및 고령화 대응 정책방향에 대한 연구가 중앙정부 중심으로 이루어지고 있었고 부산시가 특별히 다른 지역보다 출산율이 낮은 이유에 대해서도 명확한 분석이 이뤄지지 않고 있었다.

출산율과 관련된 사회적 변수는 여성, 고용, 복지, 가족, 경제, 보건 등 매우 광범위한 영역과 연관되어 있기 때문에 기본적으로 중앙정부 차원에서 다양한 영역을 아우르는 정책이 요구되는 것은 사실이다(공선희 외, 2008). 그러나 중앙정부의 포괄적이고 거시적 정책만으로는 저출산 현상을 극복하기엔 무리가 있다. 그 이유는 첫째, 출산은 지역에 기반한 개인과 가족의 삶속에서 이뤄지므로 부산에서 생활하는 시민들의 결혼과 임신, 출산에 대한 인식과 실태를 파악하는 것이 우선 필요하다. 둘째, 부산은 전국에서 출산율이 가장 낮으며 이러한 현상이 오랫동안 지속, 고착화되고 있다. 저출산의 원인이 가치관 변화, 일과 가정의 양립의 어려움, 고용불안정, 자녀양육 및 교육비 부담 등이라는 것은 이미 잘 알려진 사실이고 부산의 저출산도 이러한 원인에서 기인하는 것 또한 사실이다. 그러나 부산의 출산율이 오랫동안 전국 최하위인 원인에 대해서는 명확히 분석한 적은 없다. 이러한 원인을 극복하지 않는다면 중앙정부 주도의 정책이 효과를 거둬 부산의 출산율이 상승한다 할지라도 전국 최하위를 벗어날 수 있다고는 장담하기 힘들다.



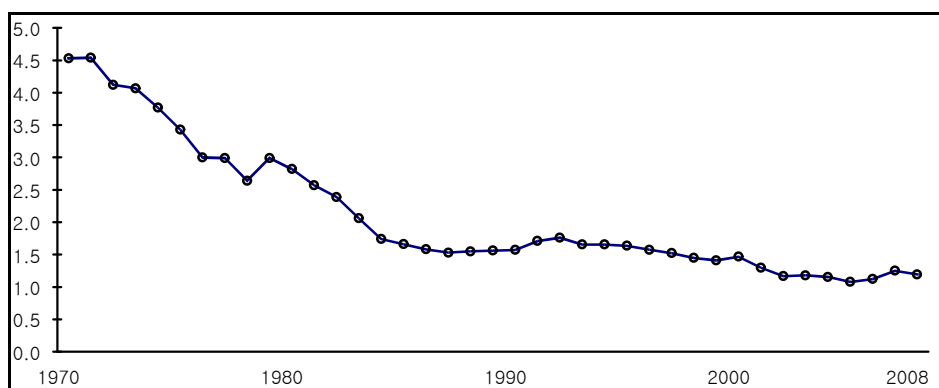
또한 기존의 정책들은 단기적이고 일시적이어서 정책효과와 시민체감도가 낮다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이는 가족의 '혼인 - 임신 - 출산 - 자녀양육' 등 일련의 과정에 따라 적절한 지원이 이루어지기 보다는 출산하는 그 시점에만 초점을 맞춘 출산지원금 등의 정책이 주류를 이루고 있기 때문이다. 또한 출산지원 정책이 시작된 지 얼마 되지 않았기 때문에 충분한 지원이 마련되지 않는 점도 있다. 그렇기 때문에 더욱 부산지역의 특성을 반영한 방안을 모색해야 할 필요가 있는 시점이다.

## II. 부산시 출산 현황

### 1. 고착화된 최저 합계출산율<sup>12)</sup>

우리나라 합계출산율은 1970년 4.53명에서 약 10년 동안 급속히 감소해 1984년 2.06명으로 인구대체수준<sup>13)</sup>인 2.1명보다 낮아졌다. 1989년부터 1992년까지는 잠시 증가했지만 2008년까지 다시 하락, 현재 1.19명이다.

〈그림 1〉 우리나라 합계출산율 추이



자료 : 국가통계포털, 인구동향조사

부산의 합계출산율도 지속적으로 하락, 2005년 0.88명으로 최저를 기록했다가 2006년과 2007년에는 사회적 요인으로 조금 상승했지만 2008년에는 0.98

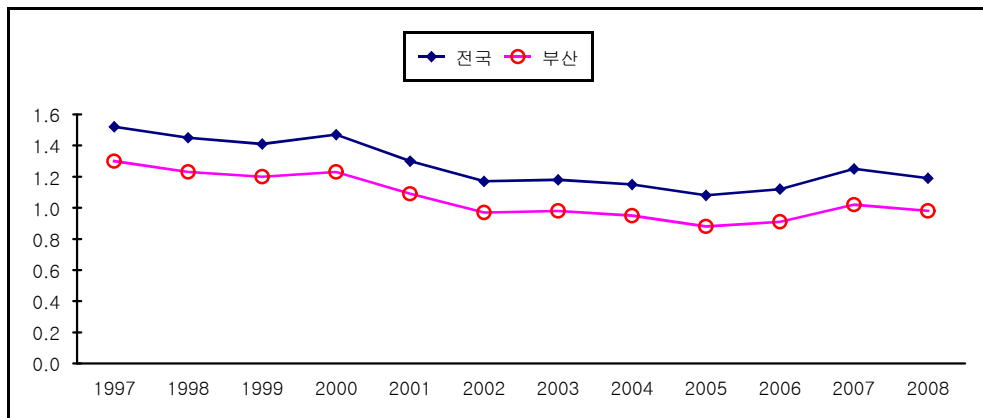
12) 합계출산율(TFR, Total Fertility Rate)<sup>1)</sup>은 한 여성이 가임기간(15~49세) 동안 평균 몇 명의 자녀를 낳느냐를 나타내는 지표로 연령별 출산율의 총합이다. 합계출산율은 그 해 가임기 여성 개인의 출산력을 보여주고 국가 및 지역 간 비교가 쉬워 출산력의 대표 지표로 사용된다.

13) 인구대체수준(population replacement level, 人口代替水準)은 앞으로 인구가 늘어나거나 줄어들지 않기 위해 가임여성 1인당 2.1명의 자녀를 낳아야 한다는 유럽경제위원회(UNECE)의 보고서에 따른 것이다. 대체출산율(代替出生率)이라고도 한다. 인구학자의 대부분은 출산율이 인구대체수준 이하로 떨어지면 저출산으로 본다.

명으로 다시 하락했다. 전반적으로 부산의 합계출산율은 2002년 이후 1.0명 내외를 유지하고 있다.

부산의 합계출산율 추이는 전국의 합계출산율과 일정한 간격을 유지하고 있어 전국적 추세에서 벗어나지 않고 있다. 이것은 부산의 저출산 원인이 전국과 다르지 않지만 그것보다 더 심각하거나 다른 지역에는 없고 부산에만 영향을 미치는 원인이 있음을 시사한다.

〈그림 2〉 전국과 부산의 합계출산율 추이



자료 : 국가통계포털, 인구동향조사

## 2. 높아지는 출산연령

연령별 출산율을 살펴보면 여성의 출산연령이 상승하고 있음을 알 수 있다. 과거에 비해 20~29세 여성의 출산율 낮아진 반면, 30~39세 여성의 출산율이 높아졌다. 1997년에는 25~29세 여성의 출산율이 140.1명으로 가장 높았지만 2008년에는 30~34세 여성의 출산율이 93.0명으로 가장 높아 약 10년 동안 주출산연령층이 5세 정도 높아졌다.

〈표 1〉 전국과 부산의 연령별 출산율 추이

(명)

구분		1997	2000	2008
전국	15-19세	3.0	2.5	1.7
	20-24세	54.2	38.8	18.2
	25-29세	159.7	149.6	85.6
	30-34세	71.5	83.5	101.5
	35-39세	15.4	17.2	26.5
	40-44세	2.3	2.5	3.2
	45-49세	0.2	0.2	0.2
부산	15-19세	1.6	1.3	1.3
	20-24세	37.4	24.7	11.1
	25-29세	140.1	125.9	61.8
	30-34세	64.6	75.7	93.0
	35-39세	12.7	14.0	23.8
	40-44세	1.9	1.9	2.6
	45-49세	0.1	0.1	0.1

자료 : 국가통계포털, 인구동향조사

이는 혼인연령이 상승함에 따라 자연히 출산연령도 상승하고 있기 때문이다. 2008년 부산 여성의 평균 혼인연령은 28.9세로 2000년 26.7세에 비해 2.1세 상승했고 첫째 자녀를 낳는 평균연령은 27.9세에서 30.0세로 2.1세 늦춰졌다.

〈표 2〉 전국과 부산 여성의 평균 혼인연령 및 출산연령

(세)

구분		2000	2008
전국	평균 혼인연령	26.5	28.3
	평균 출산연령	29.0	30.8
	첫째아	27.7	29.6
	둘째아	29.7	31.7
	셋째이상	32.4	34.0
부산	평균 혼인연령	26.7	28.9
	평균 출산연령	29.2	31.0
	첫째아	27.9	30.0
	둘째아	30.0	32.1
	셋째이상	32.7	34.4

자료 : 국가통계포털, 인구동향조사

그러나 혼인 후 첫째 자녀를 낳을 때 까지 걸리는 기간과 자녀 간의 터울은 더 짧아졌다. 2000년에는 혼인하고 1.2년 후에 첫째자녀를 출산하고 둘째자녀를 출산하고 2.7년 후에 셋째자녀를 출산했지만 2008년에는 혼인하고 1.1년 후에 첫째자녀를 출산하고 둘째자녀를 출산하고 2.3년 후에 셋째자녀를 출산하고 있다.

이것은 혼인연령이 상승하면서 여성이 보다 젊은 나이에 출산하는 것을 희망하기 때문으로 추정된다. 즉, 여성은 더 나이가 들기 전에 자녀를 출산해서 보다 건강한 자녀를 낳기를 원하고, 보다 젊을 때 자녀를 양육하기를 희망한다. 하지만 이런 욕구는 둘째자녀와 셋째자녀 출산을 아예 포기하는 요인 중 하나로도 작용할 수 있다.

### 3. 첫째자녀 비중 증가, 둘째자녀 비중 감소

출생아 및 합계출산율 감소로 태어나는 전체 자녀 중 첫째자녀 비중이 증가하고 있다. 전국의 경우, 첫째자녀 출생 비중은 2000년 47.2%에서 2008년 52.3%로 5.1%p 증가했고, 둘째자녀는 42.4%에서 38.1%로 감소했다. 부산도 첫째자녀 출생 비중은 2000년 49.1%에서 2008년 55.3%로 증가한 반면, 둘째자녀는 42.3%에서 37.4%로 감소했다.

또한 전국은 2000년에 비해 2008년에 태어난 총 출생아가 73.1%인데 반해, 부산은 64.9%로 전국보다 8.2%p 더 감소, 전국적으로 출생아수가 감소하고 있지만 부산은 더욱 빠르게 감소하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 전국과 부산의 출산순위별 출생아수

(명, %)

구 분		2000(A)	2008(B)	A/B(%)
전국	첫 째 아	298,388( 47.2)	242,024( 52.3)	81.1
	둘 째 아	268,314( 42.4)	176,079( 38.1)	65.6
	셋째이상	66,028( 10.4)	44,333( 9.1)	67.1
	합 계	632,730(100.0)	462,436(100.0)	73.1
부산	첫 째 아	19,984( 49.1)	14,617( 55.3)	73.1
	둘 째 아	17,220( 42.3)	9,889( 37.4)	57.4
	셋째이상	3,518( 8.6)	1,937( 7.3)	55.1
	합 계	40,722(100.0)	26,443(100.0)	64.9
	1일 평균(명)	111.6	72.4	-

자료 : 국가통계포털, 인구동향조사(미상 제외)

#### 4. 줄어드는 가임여성인구

2008년 현재 전국의 가임여성인구(15-49세)는 13,506천명으로 2000년 이후 감소하고 있다.

가임여성인구의 변동은 합계출산율보다 출생아수에 더 직접적인 영향을 끼친다. 가임여성인구는 증가하고 출생아수가 감소하면 합계출산율은 하락하지만, 가임여성인구와 출생아수가 비슷한 정도로 감소하면 합계출산율에는 큰 변화가 없다. 그러나 한 명의 여성이 낳는 자녀의 숫자가 현재처럼 개인차가 거의 없이 1-2명이라면 가임여성인구가 감소는 자연히 출생아수 감소로 이어지며 이는 바로 인구감소로 직결되므로 가임여성인구는 인구에 있어 중요한 변수다. 가임여성인구는 7대도시 등 대도시를 중심으로 더욱 감소하고 있다. 서울·부산·대구는 2000년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 인천·대전·울산은 2000년에 비해 2005년에는 증가했지만 2008년에는 다시 감소하고 있다.

〈표 4〉 전국과 부산의 가임여성 인구 추이

(천명, %)

구분		1992(A)	1995	2000	2005	2008(B)	B/A
전국	가임여성	12,743	13,235	13,737	13,629	13,506	106.0
	15-19세	2,032	1,933	1,805	1,483	1,598	78.6
	20-24세	2,294	2,166	1,911	1,796	1,515	66.0
	25-29세	2,086	2,220	2,162	1,914	1,982	95.0
	30-34세	2,227	2,144	2,206	2,145	1,911	85.8
	35-39세	1,744	2,062	2,124	2,182	2,239	128.4
	40-44세	1,286	1,513	2,036	2,099	2,105	163.7
	45-49세	1,074	1,197	1,493	2,010	2,156	200.7
부산	가임여성	1,174	1,188	1,147	1,047	968	82.5
	15-19세	180	177	157	122	112	62.2
	20-24세	209	194	170	149	115	55.0
	25-29세	179	182	166	147	149	83.2
	30-34세	202	175	160	143	125	61.9
	35-39세	172	190	166	151	146	84.9
	40-44세	131	152	183	160	148	113.0
	45-49세	101	118	145	175	173	171.3

자료 : 국가통계포털, 주민등록인구통계

### III. 부산시 저출산 원인

#### 1. 우리나라 저출산 일반적 원인

일반적으로 저출산 원인을 교육기간 연장 등으로 인한 혼인연령의 상승 등의 인구학적 요인, 자녀양육 및 교육비 부담으로 인한 경제적 요인, 혼인과 출산 등 가족가치관 변화 및 여성의 경제활동 증가 등의 사회문화적 요인, 1960년대부터 추진한 강력한 출산억제정책의 결과 등 크게 네 가지 요인으로 설명하고 있다. 이 네 가지 중에서 어떤 요인이 저출산에 가장 크게 영향을 미치고 있는가는 설명하기 힘들다. 네 가지 요인 모두 서로 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 출산을 저하에 직접적 영향을 미치는 것은 미혼의 증가와 기혼여성의 출산을 감소, 즉 만혼 및 비혼, 출산연기 등의 인구학적 요인이다. 그러나 만혼과 비혼은 여성의 경제활동 증가로 자립적 삶의 가능, 결혼과 가족가치관의 변화, 경기침체 및 고용불안정 등의 결과이기도 하다. 또한 출산연기는 양질의 양육 및 교육에 대한 관심 증가와 비용 부담, 일과 가정의 양립의 어려움 등의 결과이기 때문이다.

이처럼 저출산 현상은 하나의 요인으로 설명할 수 없을 뿐만 아니라 어떤 요인들의 즉각적인 결과로 나타나는 현상이 아니다. 또한 저출산 현상의 원인과 배경은 국가와 시기마다 다를 수 있다(공선영 외, 2006). 일례로 선진 산업사회에서는 여성의 지위가 낮거나 경제활동참가율이 낮을수록 출산율이 높은 것이 일반적이었지만 우리나라는 반대로 여성의 사회적 지위와 경제활동참가율이 높아질수록 출산율이 감소되었기 때문이다.

따라서 그 동안 일반화되었던 사실이 다른 모습으로 나타나고 있거나 다른 모습으로 변화하고 있다면 출산에 대한 시계열 분석을 통해 하위 인구집단에 대한 면밀한 분석을 통해 요인을 밝히는 것이 필요하다(최은영 외, 2009). 최근 통계개발원은 이런 필요성에 근거, 인구주택총조사와 인구동향조사 결과를 재분석함으로써 하위 인구집단의 차별출산력<sup>14)</sup>을 분석했다. 이 연구에 따르면 우리나라 출산 현황 및 원인을 다음과 같이 밝히고 있다.

첫째, 다자녀 출산이 셋째이상 자녀에서 두 자녀 출산으로 변화하고 있다. 즉, 자녀를 두 명까지만 낳고 더 이상은 낳지 않고 있다. 둘째, 남아선호 사상이 감소해 자녀의 성별이 추가적인 출산에 미치는 영향력도 감소하고 있다. 셋째, 여성의 교육수준이 높아짐에 따라 혼인 연령이 높아지고 출산도 지연되고 있지만 전 생애 동안 낳는 총출생아 수는 교육수준이나 직업별로 큰 차이가 없었고 오히려 여성취업자의 출산율이 비경활인구나 실업자에 비

14) 사회경제적 특성에 따라 구분되는 하위 인구집단별, 지역별 출산력의 차이를 말한다.

해 높게 나타났다. 넷째, 미혼여성의 경우 교육수준이 높고, 경제활동을 하고 있으며 전문직에 종사할수록 결혼과 출산을 미루는 경향이 뚜렷해 기혼여성의 출산율 증가만으로는 저출산 문제 해결이 어려울 것이라 판단하고 있다. 다섯째, 지역별로 저출산 현상이 고착화되어 좀처럼 해결되지 않아 구조적 문제가 되고 있다. 특히 서울과 부산 등이 이에 속한다. 여섯째, 지역별로 셋째 이상 자녀를 낳는 다자녀 가족 비율은 시계열적으로 큰 변화를 보이지 않는 반면 한자녀 비율은 지속적으로 증가하고 두자녀는 지속적으로 감소하여 최근 저출산 문제가 다자녀 비율의 감소보다는 두자녀 비율의 감소에 기인하는 것으로 분석됐다. 마지막으로 일자리가 증가하고 미혼율이 감소하면 합계출산율은 증가하지만 국제결혼 비율이 증가하는 것은 출생아수에만 영향을 미칠 뿐 합계출산율에는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

통계개발원에서 분석한 대로 인구주택총조사와 인구동향조사 결과를 함께 분석하면 일반적으로 가정하는 저출산 원인 및 현상을 보다 명확하고 구체적인 원인을 파악할 수 있으며 지역간 비교가 가능하므로 부산이 다른 지역에 비해 특히 출산율이 낮은 이유를 규명할 수 있을 것이다. 여기서는 저출산의 일반적 원인으로 거론되는 인구·사회문화·경제적 원인을 반복하기보다는 이 연구의 목적인 부산시가 다른 지역보다 유독 출산율이 낮은 원인을 밝히고자 한다.

## 2. 부산시 저출산 원인

우리가 통상 출산율이 낮다고 할 때의 출산율은 '합계출산율'을 일컫는데, 합계출산율은 여성 한 명이 가임기간(15-49세) 동안 몇 명의 자녀를 낳는지를 나타내는 지표로 그 산출방식이 '연령별 출산율의 합계'여서 합계출산율이라 한다. 연령별 출산율은 1년간 태어난 연령별 여성의 출생아수를 당해 해당연령의 여성인구로 나눈 것의 1,000분비다. 연령별 출산율과 합계출산율의 산출방식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{연령별 출산율} &= (\text{모의 연령별 출생아수} \div \text{당해 연령별 여성인구}) \times 1000 \\ \text{합계출산율} &= \text{연령별 출산율의 합} \div 1000 \end{aligned}$$

연령별 출산율 및 합계출산율의 산출방식에서 주목해야 할 것은 가임여성 은 혼인상태에 관계없이 15-49세에 해당되는 모든 여성이라는 점이다. 즉, 기혼여성 및 미혼여성, 사별여성, 이혼여성 등 자녀를 출산하기 어려운 상황의



여성들도 포함되어 있다. 우리나라는 전체 출생아 중 혼외자가 2%도 되지 않기 때문에 출산하는 대부분의 여성은 기혼여성이라고 간주해도 큰 무리가 없다<sup>15)</sup>. 따라서 혼인상태에 관계없이 가임여성 전체를 대상으로 합계출산율을 산출하면 현실적으로 출산이 가능한 기혼여성의 출산력을 가늠하기에는 한계가 있다.

여기서 한 가지 가정할 수 있는 것은, 가임여성 중 기혼여성의 출산율을 따로 산출해 지역별로 비교했을 때, 여전히 부산이 다른 지역보다 낮다면 부산의 저출산 원인은 기혼여성이 자녀를 덜 낳기 때문이라고 판단할 수 있다. 그러나 기혼여성의 출산율이 다른 지역보다 낮지 않다면, 기혼여성 외의 여성, 즉 미혼여성이나 사별한 여성, 이혼한 여성이 다른 지역에 비해 많기 때문에 출산율이 낮다고 볼 수 있다. <표 5>은 미혼여성의 비중에 따른 합계출산율의 변화를 간략하게 정리, 이해를 돕고 있다.

<표 5> 미혼비율에 따른 합계출산율 변화

(명)

구분	연령대	여성수			출생아수	연령대별 출산율
		기혼여성	미혼여성	전체		
미혼율 0%	20-24세	500	0	500	50	100.0
	25-29세	500	0	500	50	100.0
	30-34세	500	0	500	50	100.0
	35-39세	500	0	500	50	100.0
	합계출산율	-	-	-	-	0.4
미혼율 10%	20-24세	450	50	500	45	90.0
	25-29세	450	50	500	45	90.0
	30-34세	450	50	500	45	90.0
	35-39세	450	50	500	45	90.0
	합계출산율	-	-	-	-	0.36

주 : 출생아수는 기혼 여성 10명 당 1명으로 가정함

자료 : 사회경제적 특성과 지역별 차별 출산력 분석(통계개발원, 2009)

기혼여성 10명 당 출생아수를 1명으로 가정할 때, 미혼여성의 비율이 10% 증가하면 기혼여성의 출산율이 그대로 유지되어도 합계출산율은 감소한다. 즉, 미혼율이 지속적으로 증가하게 되면 기혼여성의 출산율 조절만으로는 저출산 문제를 해결하기 힘들게 된다(최은영 외, 2009). 따라서 특정 지역이 다

15) 혼외자(혼인 외의 출생자)는 2006년 기준, 한국 1.5%, 일본 2.1%, 미국 38.5%(p), 영국 43.9%, 프랑스 49.5%, 이탈리아 18.6%, 독일 30.3%이다. 합계출산율이 높은 프랑스와 영국, 미국의 경우 혼외자 비율이 40-50% 가까이 된다(통계청, 2008; 공선희 외, 2008 재인용).

른 지역에 비해 미혼비율이 지속적으로 높으면 저출산 현상은 더욱 고착화 될 수밖에 없는 것이다.

부산이 다른 지역에 비해 출산율이 낮은 이유를 보다 명확히 하기 위해서는 기혼여성이 출산을 덜 하기 때문에 합계출산율이 낮은 것인지, 미혼여성 비중이 높기 때문에 합계출산율이 낮은 것인지 살펴볼 필요가 있다.

### 1) 기혼여성의 출산율

기혼여성의 출산율을 살펴보기 위해 2005년 인구주택총조사와 2005년 인구동향조사를 재분석했다. 기혼여성의 출산율을 산출하기 위해서는 가임여성(15-49세)의 혼인상태별 인구가 필요한데, 이 수치는 인구주택총조사로만 파악 가능하기 때문에 가장 최근 자료인 2005년 결과를 활용했다. 또한 그 해의 출생아수를 파악하기 위해 2005년 시도별 인구동향조사를 활용했다.

연령별 출산율 산출공식에 따라 2005년 전국과 7대도시 기혼여성의 5세별 출산율과 합계출산율을 산출한 결과는 <표 6>과 같다.

<표 6> 기혼여성 합계출산율(2005)

(명)

구 분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
15-19세	530.1	482.4	481.9	542.7	510.1	389.3	434.6	449.0
20-24세	304.4	274.7	299.4	298.1	293.1	273.5	294.7	306.5
25-29세	240.2	235.2	245.5	254.4	225.7	235.0	239.1	249.1
30-34세	111.3	131.2	111.5	107.0	100.6	102.5	110.8	104.4
35-39세	22.8	28.0	21.1	18.7	21.3	20.9	21.3	17.9
40-44세	2.9	3.1	2.2	1.8	2.7	2.5	2.8	2.1
45-49세	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3	0.1
합계출산율	1.21	1.15	1.16	1.22	1.15	1.02	1.10	1.13

자료 : 통계청, 2005 인구주택총조사·인구동향조사 재분석

2005년 부산 기혼여성의 합계출산율은 1.16명으로 전국(1.21명)보다는 낮지만 7대 도시 중에서는 두 번째로 높게 나타났다. 즉, 부산의 기혼여성은 다른 지역의 기혼여성에 비해 자녀를 적게 낳는 것은 아니라는 것을 보여준다. 특히 주목할 것은 <표 7>에서 알 수 있듯이 우리나라에서 합계출산율이 가장 낮은 부산, 서울, 대구의 기혼여성 합계출산율이 7대도시 중 가장 높다는 것이다. 즉, 이 세 도시는 기혼여성이 아이를 덜 낳는 것이 아니라, 기혼여성을 제외한 혼인상태에 있는 여성, 즉 미혼이나 사별, 이혼 상태에 놓인 여성이 상대적으로 많다는 반증이 된다.

〈표 7〉 가임여성 전체 및 기혼여성 합계출산율 비교(2005)

(명)

구 분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
기혼여성 합계출산율	1.21	1.15	1.16	1.22	1.15	1.02	1.10	1.13
전체 합계출산율	1.08	0.92	0.88	1.00	1.07	1.10	1.15	1.24

자료 : 국가통계포털, 인구동향조사

## 2) 미혼여성 비율

기혼여성의 출산율이 다른 지역보다 낮지 않는데도 합계출산율이 낮다는 것은 미혼이나 사별, 이혼 상태에 놓인 여성 비중이 높기 때문이다. 2005년 인구주택총조사 결과를 보면 가임여성인구 중 사별과 이혼의 비중은 많지 않고 7대도시 간에도 큰 차이가 없는 반면, 미혼비율은 상당히 높고 7대도시 간에도 차이가 난다.

〈표 8〉 가임여성의 혼인상태(2005)

(%)

구 분	미혼	배우자 있음	사별	이혼	합계
전국	37.0	58.3	1.4	3.3	100.0
서울	43.9	51.7	1.2	3.2	100.0
부산	40.4	54.0	1.7	3.9	100.0
대구	37.6	57.2	1.8	3.5	100.0
인천	34.9	59.5	1.4	4.2	100.0
광주	39.0	56.3	1.5	3.2	100.0
대전	38.2	57.1	1.4	3.4	100.0
울산	30.7	65.0	1.4	3.0	100.0

자료 : 통계청, 2005 인구주택총조사

미혼비율과 합계출산율을 비교해 보면 미혼여성 비중이 높은 도시가 합계출산율이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 7대도시 중 합계출산율이 가장 높은 울산의 경우, 기혼여성 비중이 7대도시 중 가장 높고 미혼여성 비중은 가장 낮다. 반면, 7대도시 중 합계출산율이 가장 낮은 서울과 부산은 기혼여성 비중이 7대도시 중 가장 낮고 미혼여성 비중은 7대도시 중 가장 높다.

앞서 미혼비율이 높으면 기혼여성의 출산력이 어느 정도 유지된다 하더라도 합계출산율은 낮아질 수밖에 없다는 통계개발원의 분석결과가 부산에서

그대로 재현되고 있는 것이다. 부산의 합계출산율 추이는 전국과 다르지 않기 때문에 일반적으로 거론되는 저출산 원인인 초혼연령의 상승, 자녀양육비 등 경제적 부담, 일과 가정의 양립의 어려움, 가치관 변화 등의 요인을 그대로 안고 있음을 알 수 있다. 그러나 부산이 다른 지역보다 출산율이 낮은 것은 일반적인 요인과 더불어 미혼여성의 비중이 높다는 것 즉, 아이를 낳을 수 있는 기혼여성이 적기 때문이라는 결론을 도출할 수 있다.

### 3) 주출산연령층 여성 인구

주출산연령층(25-34세) 여성 인구가 적은 것은 앞서 언급했듯이 합계출산율보다는 출생아수 감소에 직접적인 영향을 끼친다. 출생아수 감소는 바로 인구감소로 이어지고, 이는 궁극적으로 지역의 고령화 속도를 더욱 빠르게 한다.

<표 9>에서 보듯이 부산은 전체 여성인구 중 25-34세 여성 비율이 2005년 15.9%, 2008년 15.3%로 전국에 비해서도 낮고 7대도시 중 가장 낮다.

<표 9> 7대도시의 25-34세 여성 비율

(%)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
2005	16.7	19.3	15.9	16.5	16.7	17.1	17.5	16.8
2008	15.8	18.6	15.3	15.3	15.9	16.1	16.4	15.6

자료 : 통계청, 주민등록인구통계

부산의 25-34세 여성인구가 적은 원인은 이 연령층 여성이 적게 태어났기 때문일 수 있다. 그러나 전국의 25-34세 여성비율이 2005년에는 16.7%, 2008년에는 15.8%이고 부산을 제외한 6개 도시는 전국 비율과 비슷하거나 오히려 더 높다. 따라서 부산의 25-34세 여성인구가 다른 지역보다 유독 적은 것은 이 연령대의 여성들이 부산 외 지역으로 이동하는 경우가 다른 지역보다 많다고 가정할 수 있다.

〈표 10〉 부산시 여성의 연령별 순유출 추이

(단위: 명, %)

구분	1995	2000	2005	2008
여성인구유출	26,340 (100)	21,039 (100)	16,965 (100)	16,617 (100)
가임여성	17,961 (68.1)	15,600 (74.1)	12,098 (71.3)	11,760 (70.7)
주출산연령(25~34)	10,680 (40.5)	9,438 (44.8)	6,797 (40.1)	7,220 (43.4)
25~29	7,724 (29.3)	6,512 (30.9)	4,478 (26.4)	4,623 (27.8)
30~34	2,956 (11.2)	2,926 (13.9)	2,319 (13.7)	2,597 (15.6)

주 : 순유출 = 전출인구 - 전입인구

자료 : 국가통계포털, 인구이동통계

인구이동은 유출과 유입 두 종류가 있다. 유입은 다른 지역에서 부산지역으로 들어온 인구이고, 유출은 부산시에서 다른 지역으로 나간 인구다. 이 연구에서는 부산시 가임기 여성이 어느 유출로 인해 정도 감소했는지를 알아보기 위해 전입인구에서 전출인구를 뺀 순이동 규모를 살펴보았다.

〈표 11〉 7대도시 여성의 순이동(2008)

(명)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
전체	-23,386	-16,617	-5,268	5,094	639	-2,202	1,378
가임여성	-2,172	-11,760	-4,946	3,479	-769	-1,971	576
25-34세	-8,510	-7,220	-2,863	2,908	-440	-1,055	1,125

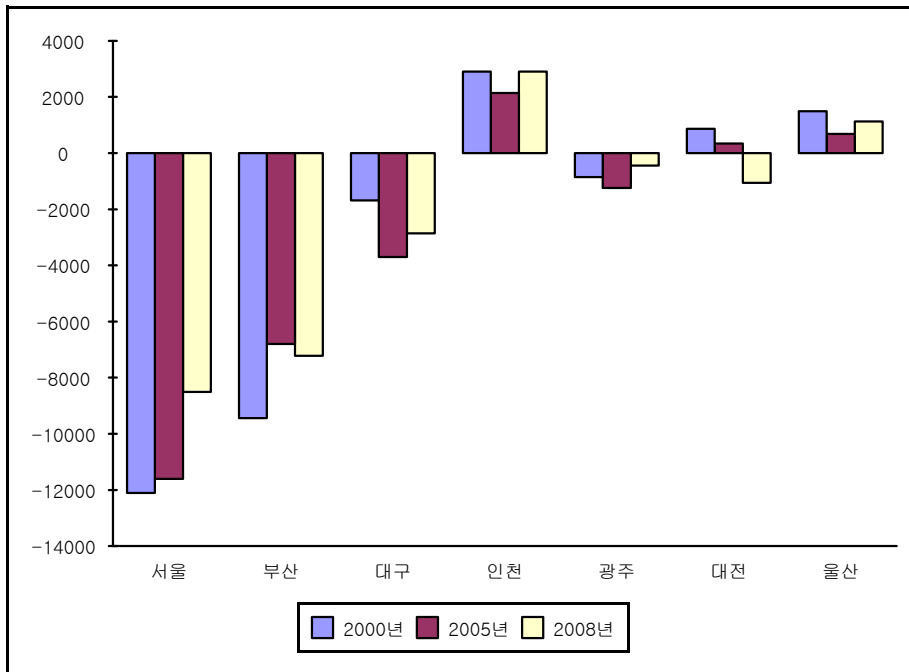
주 : 순이동 = 전입인구 - 전출인구

자료 : 국가통계포털, 인구이동통계

2008년 7대도시 여성의 순이동을 살펴보면, 서울, 부산, 대구, 대전은 전출인구가 전입인구보다 많고, 인천, 광주, 울산은 전입인구가 전출인구보다 많다. 규모를 살펴보면, 서울은 -23,386명, 부산은 -16,617명, 대구는 -5,268명이며, 인천은 5,094명, 울산 1,378명, 광주 639명이다.

가임여성 및 25-34세 여성의 순이동은 서울, 부산, 대구, 광주, 대전은 전출인구가 전입인구보다 많고, 인천, 울산은 전입인구가 전출인구보다 많다. 가임여성의 규모를 살펴보면, 부산이 -11,760명으로 가장 많이 전출하고 있었으며, 그 다음은 대구 -4,946명, 서울 -2,172명 순이다. 25-34세 여성의 이동규모는 서울이 -8,510명, 부산 -7,220명, 대구 -2,863명이다.

〈그림 3〉 7대도시 25~34세 여성의 순이동 추이



자료 : 국가통계포털, 인구이동통계

규모면에서 본다면 서울이 유출되는 가임여성이 가장 많지만, 비율면에서는 부산이 가장 많다. 혼인과 출산을 가장 많이 하는 25-34세 여성의 순이동 비율을 살펴보면 2008년 한 해 동안 서울은 25-34세 여성인구의 0.9%, 대구는 1.5%가 감소한 반면, 부산은 2.6%가 감소해 그 차이가 크다.

#### IV. 외국 출산정책 사례

##### 1. 외국의 출산지원 정책 사례

우리나라보다 앞서 저출산 현상을 겪은 외국은 이미 다양한 출산지원 정책을 추진 중이며 프랑스의 경우에는 꾸준한 정책을 통해 출산율이 회복 추세에 있다. 우리나라는 2005년부터 외국의 출산지원 정책 동향을 파악, 성공사례를 도입하고 있으나 아직 뚜렷한 정책효과는 거두지 못하고 있다. 이는 선행연구에서 이미 밝혀진 듯이 저출산 현상은 인구학적·경제적·사회문화적 요인이 복합적으로 영향을 끼치고 즉각적인 결과로 나타나지 않기 때문에 원인에 따른 대안제시가 힘들다. 또한 정책을 추진한 결과 출산율이 회복되었

다 할지라도 그것은 특정한 정책 때문이 아니라 다양한 정책을 오랫동안 추진한 결과이기 때문에 어떤 정책이 가장 효과적인지 밝히기 어렵다. 그리고 외국의 성공 사례를 도입한다 할지라도 사회문화적 환경이 다르기 때문에 효율성을 보장할 수 없는 문제가 있다. 따라서 출산율을 회복하고 있는 국가의 정책을 그대로 도입하는 것보다 어떤 경우에 출산율 회복이 성공하고 실패하는지 살펴보는 것이 우선되어야 한다.

#### 1) 성공사례 : 프랑스와 북유럽

출산율을 회복하고 있는 대표적인 국가는 프랑스와 북유럽 국가들이다. 이들 국가는 여성고용율을 제고함과 동시에 출산율을 높이는 일·가정 양립 정책을 가장 우선시하는 것이 가장 큰 특징이다. 이들 국가는 여성이 노동시장에서 받는 혜택을 늘이는 정책을 통해 출산에 있어서도 국가와 개인 간 책임의 조화를 지향하고 있는데, 노동시장 참여를 전제로 한 가족수당, 취업여성에게 우선권을 주는 보육시설, 출산친화적 조세제도 등을 적극적으로 도입하고 있다.

##### (1) 보육서비스

보육서비스는 각 나라마다 정책추진체계가 다르기 때문에 서비스 내용면에서는 차이가 있지만, 공통적으로 일·가정 양립을 실현하기 위한 핵심과제로서 보육서비스를 추진하여 공공보육시설을 확대하고 비용의 대부분을 정부에서 부담, 부모의 부담을 최소화하고 있다.

스웨덴의 경우, 민간보육시설은 전체 보육시설의 10% 미만으로 공립보육시설이 대부분을 차지한다. 공립보육 시설은 대부분 지방정부에 의해 운영되며, 한부모 및 맞벌이 가족에게 우선권을 주고 있다. 부모는 기관보육시설 이용시에는 보육비용의 약 10%, 가정보육시설 이용시에는 약 15%를 지불하며, 보육료 지불이 어려운 경우에는 일정기간 보육료 대출이 가능하다.

프랑스의 보육서비스는 특수계층보다 모든 계층의 부모와 아동을 위한다는 것을 원칙으로 국가가 주된 책임과 역할을 담당하고 있다. 보육료는 기본적으로 모두 무상이되, 방학, 휴일, 방과 후 이용시에는 보호자가 비용을 부담하게끔 되어 있다. 그러나 이미 오랫동안 민간에서 보육을 담당하고 있는 가정보육모의 전문성 제고 및 지위 개선을 위해 이들을 가정보육모 자격증을 발급하고 정규직 근로자로 인정하는 등 민간분야도 개방하는 추세다. 특히 프랑스는 기업의 보육시설 투자비용 중 60%에 해당하는 세금을 감면, 기업 내 보육시설 설치를 적극 지원하고 있다.

영국은 아동의 연령에 따라 이원화되어 있는데 5세 이상은 교육노동부 및 지방교육당국 관할 하에 전원 무상교육을 받을 수 있고, 5세 미만은 사회보장부 및 지방정부 관할 하에 실시되는 영유아 보육을 제공하고 있다. 영국의 보육서비스는 대부분 민간보육으로 공보육은 저소득층, 학대받은 아동 등 보육이 절실하게 필요한 아동을 대상으로 제한된 보육서비스를 제공, 일반 아동은 거의 이용하기 힘들다.

## (2) 가족·아동수당제도

유럽 국가들은 각종 수당제도가 상당히 발달되어 있어 부모의 자녀양육에 대한 부담을 최소화하고 있다. 특히 프랑스는 다층다양하면서도 유연한 수당제도를 실시하고 있다.

스웨덴은 1948년부터 16세 미만의 자녀가 1명 이상 있는 전체 가정의 모든 아동에게 아동수당을 지급하고 있다. 1982년부터는 세자녀 이상을 둔 가족에게 특별급여도 추가로 제공하고 있다. 수당 금액은 2001년부터 아동 당 월 85유로(약 144천원)로 어머니에게 제공된다.

프랑스는 가족수당, 가족소득 보충급여, 임신지원금, 신생아 환영수당, 양육비, 직업활동 보전지원 등 총 6가지의 수당이 제공되고 있다. 가족수당은 일종의 고용관련 제도로 고용주가 그 재원을 부담하는 사회보험이다. 16세 이하 자녀가 두 명 이상일 경우 별도의 신청 없이 자동적으로 지급된다. 가족소득이 법정 최저임금의 55% 미만일 경우에는 17세까지 지급하고, 자녀가 20세까지 학생이거나 취업여성인 경우에도 지급된다.

가족소득 보충급여는 가족상황과 소득액에 따라 수급 자격을 제한하는 것으로 3세 이상의 부양자녀가 3명 이상인 경우 지급되는데, 셋째 자녀가 만 3세가 되는 다음 달부터 별도의 신청 없이 소득액 신고만으로 자동적으로 지급된다.

임신지원금은 우리나라에서 현재 시행 중인 '고운맘카드'와 같은 것으로 임신한 모든 여성에 대해 임신 7개월이 되면 800유로(약 1,356천원)를 지급하는 것이다. 임신지원금은 혼인유무를 따지지 않으며, 낙태방지를 위한 정책적 고려가 내포된 것으로 평가된다.

신생아 환영수당은 2004년부터 시행된 것으로, 자녀 출산 후 한 자녀당 매월 160유로(약 271천원)를 3세까지 지급하며 출산지원금으로 한 자녀당 800유로(약 1,356천원)를 지급한다. 또한 자녀양육을 위해 직장을 그만 둔 여성에게는 3년 동안 매월 340유로(약 577천원)를 사회보장기금에서 지급하고 직장을 계속 다니는 경우에는 3년 동안 자녀를 돌볼 비용의 일부를 지급한다.



양육비는 0-6세의 자녀를 둔 저소득층의 직장을 다니는 여성에게 소득 중 일정 부분을 양육비로 지급한다. 자녀를 보육시설에 보내거나 가정보육모를 고용할 경우 그 비용의 일부를 지급하는데, 최저생계소득에 따라 보육시설에 보낼 경우 보육비의 8.9-10.7%를, 가정보육모를 고용할 경우 14-28%를 지원한다.

직업활동 보전 지원은 0-3세의 어린 자녀 양육을 위해 부모 한쪽이 직장을 그만둘 경우 포기한 소득의 일부를 보전해 주는 것으로 1개월 당 340유로씩 6개월간 지급한다. 자녀 2명일 경우에는 최소 2년 취업했을 때 최근 4년 간, 자녀가 3명일 경우에는 최소 2년 취업했을 때 최근 5년 간 지원하며, 시간제 근무를 할 경우에도 소득에 따라 보조금을 지원한다.

### (3) 출산휴가 및 육아휴직

출산휴가와 육아휴직은 처음에는 여성에게만 인정하는 것으로 시작했으나 성역할 고착화라는 문제제기에 따라 남성에게도 자녀양육을 위한 휴직을 인정하고 있다. 출산휴가와 육아휴직은 나라에 따라 사용기간과 인센티브가 다양하지만 공통적으로 영아기 자녀가 있는 경우에는 직접 양육을 지원하기 위해 휴가나 휴직을 장기간 사용할 수 있으며, 유아기 이후에는 노동시장 복귀에 따라 공보육시설을 제공하고 있다.

스웨덴은 부모에 따라 육아휴직에 대한 우선권이 없어 부모 모두 평등하게 권리행사를 할 수 있다. 근로자가 육아휴직 개시 이전 6개월 동안 고용되어 있거나 과거 2년 동안 총 12개월 이상 고용상태가 유지된 경우 사용 가능한데, 전일휴직형과 근로시간 단축형이 있다. 전일휴직은 자녀가 1년 6개월 될 때까지 사용하는 것으로, 여성근로자는 출산예정일 이전 6주간, 출산 이후 6주간 사용 가능하다. 근로시간 단축형은 근로시간을 절반으로 단축하거나, 6시간으로 단축하는 형태로 자녀가 8세 또는 초등학교 1학년을 마칠 때까지 사용할 수 있다. 아버지휴가는 자녀 출생시 아버지가 10일간 임시부모휴가를 사용하는 것으로 꾸준히 증가하는 추세에 있다.

프랑스는 두자녀 이상이거나 쌍둥이를 임신한 경우 등 산모의 신체부담이 증가할수록 휴가기간이 늘어나는 특징이 있다. 출산휴가는 고용이 보장되어 있으며, 첫째 자녀와 둘째 자녀에 대해서는 출산 이전 6주와 출산이후 10주 동안 소득의 84%에 상당하는 급여와 산후수당을 제공한다. 아버지에게도 3일의 출산휴가가 제공되며, 사업주는 남성의 출산휴가를 거부할 수 없도록 법적으로 규정하고 있다. 이 외에도 아버지는 출산 전후로 최대 11일간 법정휴가를 사용할 수 있다. 육아휴직의 경우, 전일휴직과 시간제 중 선택할 수

있는데, 1994년 이후 부모가 동시에 휴직을 하거나 연속적으로 사용할 수 있다. 사용기간은 3년 미만이며, 자녀의 질병, 사고, 장애의 경우에는 1년 연장이 가능하다. 고용주는 근로자의 육아휴직을 거부할 수 없도록 규정되어 있다.

영국은 여성근로자가 18주 동안 출산휴가를 사용할 수 있도록 하며, 입양할 경우에도 동일하게 적용하고 있다. 1년 이상 같은 사업체에 근무한 경우에는 추가로 11주의 휴가를 더 사용할 수 있다. 출산휴직 시 처음 6주 동안은 급여의 90%를 지급받고, 12주 사용했을 경우에는 고정액을 지급받는데, 고용상태에 따라 다르다. 또한 자녀가 5세가 될 때까지 13주 동안 무급휴가가 가능하고, 자녀가 장애를 가지고 있을 경우에는 18세가 될 때까지 18주 동안 휴직을 사용할 수 있다.

## 2) 실패사례: 남유럽과 일본

북유럽이 상대적으로 양성평등이 발달해 있고 여성의 고용율이 높으며 그에 따라 출산지원 정책이 추진되는 반면 이들 나라는 전통적인 성별분업과 가부장적 전통이 여전히 강하게 남아 있는 등 우리나라와 많은 부분에서 유사하다. 또한 일본은 우리나라처럼 결혼보다 독신을 선택하는 가임기 여성이 증가하고 있고, 그 이유 또한 일과 가정의 양립이 힘든 사회적 환경 때문이라는 점도 비슷하다.

### (1) 보육서비스

이탈리아는 자녀의 나이가 많을수록 혜택이 증가, 결과적으로 어린 자녀가 있는 어머니의 취업률이 상당히 낮다. 취학 전 아동을 위한 자녀양육시설이 불편해 불만족스러워 아동양육시설에 대한 수요를 상쇄하기 위해 의무적 유급 출산휴가를 실시했다. 그러나 자녀양육에 대한 일차적 책임을 가족에 지우고 있어 공공보육 서비스가 제한적이기 때문에 취업여성은 조부모 등 가족의 지원으로 해결하고 있다.

일본의 보육정책은 수익자 부담을 원칙으로 하는 정책과 보육대상이 모든 아동이 아닌 보육받기 힘든 아동으로 제한하는 등 선별주의 원칙에 입각한 보육서비스를 제공, 역시 공공보육보다 민간보육 서비스에 의존하는 정책이 기본이다.

### (2) 가족·아동수당제도

이탈리아는 아동수당이 연간소득 28,835유로(약 49,000천원) 이하의 근로자

에게 지급되는데, 소득에 반비례하고 자녀 수에 비례해 지급된다. 그러나 금액이 크지 않기 때문에 큰 효과가 없다는 분석이 지배적이다. 연간 소득이 10,840유로인 4인 가족인 경우에는 월 250유로(약 420천원), 연간 소득이 26,281-28,883유로인 4인 가족인 경우에는 월 39유로(약 66천원)이며 가족 중 장애인이 있을 경우에는 증가한다.

일본은 아동양육 비용이 가계를 압박한다는 판단 하에 1971년 ‘아동수당법’을 제정, 추진하게 되었다. 아동수당의 지급자격은 18세 미만의 아동을 양육하고 있는 모든 국민으로 전년도 소득이 일정액 미만(2006년 4인 가족 기준, 415만엔)인 자로 월 단위로 지급되며 지급액은 첫째자녀와 둘째자녀는 월 5천엔, 셋째 자녀부터는 월 1만엔을 지급한다.

### (3) 출산휴가 및 육아휴직

이탈리아의 경우, 출산휴가와 육아휴직은 정규직에만 주어지는 한계가 있다. 출산휴가는 자녀출산 후 첫 5개월이 의무적으로 주어지며, 임금의 80%를 제공하고 있다. 그러나 출산휴가 급여는 정부에서 제공하는 것이 아니라 사업주가 제공하는 것으로 사업주의 불만이 상당하며 고용상 불이익을 피하기 위해 휴가사용을 피하는 경우도 있다. 육아휴직은 유급 출산휴가 말기에 사업주에 의해 30% 임금이 제공되며 자녀가 만 8세가 될 때까지 10개월 동안 사용가능하다.

일본의 출산휴가는 산전 6주, 산후 8주 간을 제공하는데, 남성은 출산 당일과 그 다음날 그리고 퇴원을 전후하여 5일 간의 출산휴가가 제공된다. 육아휴직제도는 만 1세 미만의 영아를 양육하는 근로자로서 아동이 1세가 될 때까지 희망하는 기간에 육아휴직을 신청할 수 있다. 그러나 일본 여성의 47%가 비정규직에 종사한다는 점을 비추어 볼 때, 여성 노동자의 다수가 이 제도를 활용하지 못하는 한계가 있다.

### (4) 소결

북유럽은 출산율이 점차 회복되고 있어 OECD 평균 출산율인 1.6명을 상회하고 있고 저출산 대응정책을 가장 먼저 시작한 프랑스는 최근 인구대체 수준에까지 이르고 있다. 북유럽과 프랑스로 대표되는 출산율이 회복되고 있는 국가들은 다양한 지원정책을 통해 보육시설 활용도를 높이고 부모가 직접적으로 지출하는 자녀양육 비용을 감소시키는 공통점이 있다. 그러나 스웨덴, 노르웨이 등의 북유럽은 이 같은 정책을 출산지원 정책으로 분류하지 않고 가족정책으로 추진하고 있는데, 이 정책의 궁극적 목적이 여성의 경제활

동 활성화이기 때문이다. 북유럽은 경제구조가 우리보다 빨리 남성 중심의 반숙련 제조업에서 여성 중심의 서비스 산업으로 전환되었기 때문에 여성의 고용활성화가 무엇보다 중요한 과제였고, 여성의 고용을 위해서는 양육부담을 경감시켜야 했다. 때문에 이들 국가는 여성이나 가족에게 출산을 적극 권유하는 출산율 대응 정책이 아니라 구조적인 장애요인인 성불평등을 제거하는 사회개발 측면에서의 전반적인 복지수준을 향상시키는 데 주력했다. 즉, 정책방향이 여성에게는 남성과 동등한 노동시장 참여의 기회를 제공하고 남성에게는 여성과 동등한 양육의 책임을 부여하는 것으로 이것이 결과적으로 안정적인 출산율을 유지하게끔 하고 있다.

프랑스는 북유럽과는 조금 다른 정책기조를 가지고 있다. 프랑스도 북유럽과 마찬가지로 다양한 정책을 추진하고 있지만, 그 정책방향은 뚜렷하게 출산장려이다. 따라서 프랑스의 출산지원 정책은 자녀의 출산, 양육, 교육 등 자녀와 관련된 모든 문제와 가족정책이 긴밀하게 연관, 일관되게 출산장려를 위한 정책을 추진하고 있다. 또한 북유럽의 정책기조가 양성평등 및 성별분업의 철폐라면, 프랑스는 '여성주의적 가족정책' 즉, '출산율을 조절하는 것은 여성'이라는 인식을 가지고 기본적으로 양육에 대한 재정적 부담은 감소시키며 일과 가정의 양립을 통해 여성의 선택권을 최대화하고 있다. 즉, 취업여성과 전업주부 모두에게 결과적으로 비슷한 혜택을 제공함으로써 여성 스스로 취업여부를 선택하게끔 하는 것이다. 이 점이 여성고용을 적극적으로 지원한 북유럽과 다른 점으로 특히 보육서비스에서 차이가 난다. 북유럽은 여성이 일을 할 수 있도록 대부분의 보육을 공공에서 하는 것과 반대로, 프랑스는 여전히 보육의 많은 부분이 가정에서 가정보육모를 통해 이뤄지고 있는 것이다. 따라서 프랑스의 보육정책은 여성의 전통적인 양육부담을 탈젠더화하지 못하고 계층적 차이를 줄이지도 못했다고 지적당한다(이삼식 외, 2007). 특히 양육비 지원 중 가정보육모에 대한 지원을 강화하면서 출산과 양육의 사회적 책임강화가 성별분업을 완화시키기는커녕 오히려 고착화시키는 방식으로 전개되고 있기 때문이다. 그러나 이와 같은 한계점 및 비판에도 불구하고 프랑스의 출산지원 정책은 다양하고 세세한 정책을 제공하고, 자녀양육에 대한 국가의 책임이 장기적이라는 점, 현재 우리나라가 지향하는 출산장려 정책이라는 점에서 가장 주목할 만하다.

결론적으로 프랑스와 북유럽의 정책은 차이는 있지만 기본적으로 자녀양육을 국가 및 사회의 책임이라고 인식하고 있다. 또한 부모의 자녀양육에 대한 부담을 최소화시키는 데 주력하기 위해 지원 대상을 자녀에게만 국한하는 것이 아니라 부모에게까지 확대해, 사업주의 책임을 강화, 육아휴직을 다양하

게 운용하고 있고, 소득보전 또한 확실하게 추진하고 있다.

반면, 이탈리아와 일본, 독일 등의 국가는 우리나라보다 빨리 출산지원 정책을 추진하고 있지만 여전히 출산율 회복이 더디다. 많은 연구에서 남부유럽과 독일, 일본, 싱가포르는 전통적인 가족형태를 우선시하는 등 성별분업이 여전히 점을 공통적으로 지적하고 있다. 이들 국가는 육아휴직 동안 소득보전도 높게 책정되어 있음에도 휴가기간 동안 임금상승과 승진에서 여전히 불이익을 겪기 때문에 각종 제도에 한계가 많으며 그 결과 많은 여성들이 출산 전후로 직장을 그만두고 있다. 또한 자녀양육의 일차적 책임은 가족에 있다는 것을 명백히 하고 있고, 정책은 그 부담을 완화시키는 보조적 역할을 함으로써 여성의 모성과 주부역할을 강조, 정책적 대응에 한계를 보이고 있다.

#### 〈외국의 출산지원정책 방향〉

프랑스 (1.89)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자녀의 출산·양육·교육 문제와 가족정책이 긴밀히 연계</li> <li>• 여성주의적 가족정책(출산율을 조절하는 것은 여성이라는 인식, 양육에 대한 재정적 부담을 감소시키고 일-가정양립 지원을 통해 여성의 선택권을 최대화)</li> <li>• 성인(19세)이 될 때까지 육아, 교육 등 각종 지원금이 지급</li> </ul>
스웨덴(1.80) 노르웨이(1.84) 덴마크(1.80)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임신·출산보다 가족복지 측면에서 직·간접적인 정책 추진</li> <li>• 사회개발 측면의 전반적인 복지 향상이 목표</li> <li>• 여성에게는 남성과 동등한 노동시장 참여 기회 제공, 남성에게는 여성과 동등한 양육책임 부여</li> </ul>
영국 (1.82)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 출산을 개인의 결정으로 간주, 출산과정에 직접적으로 개입하지 않음</li> <li>• 출산 후 적절한 휴가보상, 가족에 대한 과세 공제</li> <li>• 다양한 가족(동거가족, 한부모가족, 동성애가족 등)의 인정도 출산율 안정에 유리하게 작용</li> </ul>
스페인(1.42) 이탈리아(1.38)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강한 가족주의 전통, 여성의 노동시장 진입과 재진입이 어려움, 여성의 상당수가 출산 전후로 퇴직</li> <li>• 여성과 가족에게 출산과 양육의 책임을 전가</li> <li>• 공보육 미흡</li> <li>• 다자녀, 저소득층 위주 지원</li> </ul>
일본 (1.27)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자녀양육에 대한 가족의 책임 강조, 대응 한계</li> <li>• 육아에 대한 경제적 지원 미흡</li> <li>• 정책이 방만하여 현실적 대응 어려움</li> </ul>

- 재정적 지원제도가 가장 효과적. 단, 대규모 전폭적인 경우에 한함
- 출산지원 정책은 많은 예산을 수반, 소득재분배 등 다른 정책과 충돌 가능성이 큼
- 안정적인 출산율을 보이는 북유럽 경우, 사회제도와 가치관이 크게 다르기 때문에 바로 벤치마킹할 수 있는 것은 적고, 중앙정부 차원에서 추진 가능한 것들임
- 프랑스는 물샐 틈 없는 정도의 다양한 정책을 추진하고 있으나 많은 예산이 수반되는 정책이 대부분이고, 특정정책이 효과가 있었던 것이 아니라 여성의 일-가정 양립을 위한 환경조성이 더 긍정적으로 작용

주 : ( ) 속 숫자는 2008년 각국의 합계출산율임

### 3) 시사점

북유럽과 프랑스, 그리고 남유럽과 일본의 사례를 비교해 볼 때 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 단기적으로는 출산율 제고를 위해 프랑스와 같이 여성, 혹은 대상 가족이 선택할 수 있는 지원정책을 다양하게 마련해야 한다. 그러나 장기적으로는 북유럽과 같이 사회구조적인 장애요소인 성별분업을 해소할 수 있는 정책방향을 마련할 필요가 있다. 그 이유는 앞으로 우리사회는 빠른 속도로 초고령사회로 도달, 노동인구 감소 등에 대비해야 하기 때문이다. 일차적으로는 출산율 제고를 통해 고령화 속도를 늦추는 것이 필요하지만 한계가 있으므로 사회는 여성노동력을 충분히 활용하고, 여성은 보다 안정적인 고용을 이룰 수 있는 지원하는 방안이 필요하기 때문이다.

둘째, 민간기업의 적극적인 동참을 유도해야 한다. 외국의 성공 사례를 보면, 국가에서도 직접적으로 다양한 지원을 하지만, 소득보전, 육아휴직 등 부모가 근무하는 회사를 통한 지원도 상당하다. 출산휴가나 육아휴직의 경우에는 민간기업의 동참 없이는 충분히 활용하기 힘들다. 일본의 경우 이미 10년 동안 출산지원 정책을 추진하고 있지만 실질적 지원이 미약해 큰 효과를 보지 못하고 있다.

셋째, 아동과 여성에게 국한된 정책이 아닌 남성과 가족 모두에게 해당되는 정책이 필요하다. 출산은 여성이 하는 것이지만, 양육은 부부가 함께 하는 것이며 가족 생활양식의 중요한 기준이 되기 때문이다. 우리보다 성평등이 앞선 유럽에서도 자녀양육에 남성을 참여시키기 위해 아버지휴가, 육아휴직 등 각종 제도를 지금도 적극 추진하고 있다. 출산을 기점으로 경력단절이 빈번하게 일어나고 재진입이 힘든 우리의 경우에는 남성의 양육참여는 유럽보다 더욱 절실하다.

넷째, 여성의 고용안정화에 대한 대책이 필요하다. 통계개발원(최은영 외, 2009)은 취업여성이 첫째 자녀는 늦게 출산하지만 둘째자녀를 출산할 가능성이 높아 여성취업자의 출산율이 비경제활동인구나 실업자에 비해 높게 나타났다는 것을 밝혔다. 또한 외국의 사례를 비교해 볼 때 여성의 안정적인 고용은 장기적으로 출산율에 긍정적인 영향을 미친다. 따라서 여성의 경제활동 지원은 출산율 제고를 위해 반드시 필요하다.

## V. 부산시 저출산 대응정책 방향 및 과제

### 1) 정책방향

#### (1) 여성의 경제활동 지원

저출산은 부산만의 문제가 아닌 우리사회 전체의 문제며 다양한 원인의 총체적 결과다. 그러나 앞서 살펴봤듯이 부산시 출산율이 다른 지역보다 낮은 가장 주된 원인은 여성의 높은 미혼율 때문이다. 결혼은 일차적으로 개인의 선택이고 과거에 비해 비혼(非婚)을 선호하는 여성이 증가하고 있기 때문에 직접적인 정책을 추진하기란 쉽지 않다. 그러나 결혼을 연기하거나 비혼을 선호하는 여성들이 결혼 자체를 싫어하는 것이 아니라 결혼 후 생활에서 겪을 어려움을, 즉 맞벌이를 함에도 불구하고 여전히 여성에게 전가되는 가사노동과 자녀양육, 고용상의 불이익 등 일과 가정을 조화롭게 병행하기가 쉽지 않기 때문이다.

또한 여성의 경제활동참가율, 정규직 비율, 성별 임금비, 소득만족도, 직업만족도 등 경제와 관련된 주요 지표들이 다른 지역에 비해 낮게 나타나 이에 대한 지원이 필요하다. 경제활동을 하는 여성의 평생 출생아수가 비경제활동 여성이나 실업자에 비해 많다는 통계개발원의 연구결과(2009)에서도 알 수 있듯이 앞으로 여성의 경제적 기반에 따라 출산율이 뚜렷히 구별될 것이다. 따라서 여성의 경제활동에 대한 지원은 저출산을 극복하는데 반드시 필요하다.

#### (2) 민간의 적극적 참여 유도

저출산 선행연구에서 지속적으로 지적되는 것은 단기적인 처방에 그쳐서는 효과를 기대하기 힘들고, 출산시점에 초점을 맞추는 근시안적인 접근을 지양해야 한다는 것이다(공선영 외, 2006). 저출산 문제가 심각한 사회문제로 대두되면서 출산을 '여성들이 당연히 알아서 담당해 줄 문제'로 간주되는 것이 아니라 사회 전체가 해결해야 할 공공의 문제로 여겨지는 계기가 마련되었다는 점에서 의의가 있다(이선이, 2005). 이렇듯 출산과 양육이 사회 전체의 책임이라고 인식하기 시작했지만 여전히 기업 등 민간의 적극적 참여는 미진하다.

일과 가정 양립의 가장 대표적 정책인 출산휴가와 육아휴직은 민간 기업의 동참 없이는 효과를 거두기 힘들다. 서구에서 여성이 자녀양육과 경력개발을 조화롭게 병행할 수 있는 것은 파트타임이 안정적으로 발달되어 있기 때문이다. 그러나 우리사회는 파트타임 등 비정규직의 고용안정성이 매우 떨어지

기 때문에 여성들은 출산을 위해 경력을 단절하거나 경력개발을 위해 출산을 포기하고 있다. 또한 정규직이라 할지라도 직장 분위기 때문에 자유롭게 출산을 하지 못하는 실정이다. 따라서 민간 기업이 가족친화 직장환경 조성에 적극 동참할 수 있는 유인책이 필요하며 경영자의 실천의지와 출산이 미래의 기업이나 국가의 인적자원을 양성하는 토대라는 인식 전환이 필요하다. 또한 남성의 육아휴직을 적극 홍보하고 여성과 남성 모두 육아휴직이나 출산휴가로 인해 불이익이 없도록 하며, 가산점을 제공하는 방향으로 전환해야 한다. 특히 법적으로 보장된 출산휴가나 육아휴직의 활용에 대한 감시감독을 강화하고, 비정규직 여성의 출산휴가와 육아휴직을 보장하는 기업에 대한 각종 인센티브 및 지원조치를 통해 민간기업의 동참을 적극 이끌어내야 한다.

### (3) 인구정책과 연계한 출산지원 정책

부산은 다른 지역에 비해 인구유출이 많은 곳이며, 특히 20, 30대 여성의 인구유출은 출생아수 감소의 원인이기도 하며 그 결과 고령화를 더욱 심각하게 한다. 이렇듯 부산지역의 낮은 출산력과 인구감소, 고령화는 모두 인구유출과 밀접한 관련이 있기 때문에 인구유출을 방지하는 정책이 부산시 차원에서 추진되지 않는다면 감소하는 부산인구만으로는 저출산과 고령화를 극복하기엔 무리가 있다.

인구유출 방지 혹은 인구유입을 위한 인구정책은 경제, 사회, 문화, 교육 등 시정 전반에 걸친 거시적이고 장기적인 정책이다. 또한 인구정책은 궁극적으로 부산을 살기 좋은 도시로 조성하는 가장 근간이 되는 정책으로서 추진되어야 한다. 즉, 양질의 일자리, 쾌적한 주거환경, 경쟁력 있는 교육환경, 충분한 보육 인프라, 다양한 복지지원, 풍부한 문화 인프라 등을 통해 많은 사람들이 부산을 매력적이고 품격 있는 도시로 느끼고 거주하고 싶도록 만들어야 한다.

### (4) 성평등 수준 향상

지역의 성평등 수준은 저출산 및 출산지원 정책의 방향과 밀접하게 관련되어 있다. 그 예로 북유럽과 프랑스, 영국 등 성평등 수준이 높은 곳은 출산력을 회복하고 있으나 남유럽과 독일, 일본, 우리나라 등 성평등 수준이 낮은 곳은 출산력 회복이 더디다.

성평등 수준이 높은 국가는 출산과 양육을 개인이나 가족이 아닌 국가와 사회의 책임으로 인식하고 자녀양육에 있어서도 여성과 남성의 역할을 구분하거나 여성에게 전가하지 않는 것을 당연하게 여긴다. 따라서 출산지원 정



책도 출산의 시점에 집중되어 있는 것이 아니라 자녀가 성인이 될 때까지 지속적으로 지원하고 있으며, 지원대상도 일부 계층에 한정된 것이 아닌 보편적 지원형태를 지향한다. 반면 성평등 수준이 낮은 국가는 출산과 양육을 가족, 특히 여성의 역할과 책임이라 규정하기 때문에 출산지원 정책이 제한적이고 임신과 출산, 어린 자녀가 있는 가족에만 제한되어 있다. 따라서 효과적인 출산지원 정책을 위해서는 지역의 성평등 수준을 높이는 것이 필요하다. 그러나 성평등 수준은 상당히 추상적인 개념이기 때문에 접근이 용이하지 않다.

부산여성가족개발원은 2009년 「부산여성 생활조사 I : 성평등지표 개발」에서 경제, 가족, 건강, 복지, 문화, 안전, 대표성 7개 영역에서 총 65개의 지표를 개발, 부산여성의 일상생활 속에서의 성평등 수준을 파악하고자 했다. 이 연구에서 부산여성은 경제, 가족, 건강, 문화, 대표성에 있어 전국 평균보다 낮은 수준이고 안전에서도 부산남성보다 더 불안함을 느끼고 있는 것으로 나타나 성평등 수준이 상대적으로 낮음을 밝혔다. 따라서 이 지표를 토대로 앞으로 부산의 성평등 수준을 지속적으로 관리, 높이는 것이 필요하다.

## 2) 대응 과제

### (1) 자녀의 연령에 따른 생애주기별 지원

출산에 가장 부정적인 영향을 끼치는 것이 자녀양육과 교육에 대한 부담이므로 자녀의 성장, 즉 연령에 따라 그 부담을 경감시키는 지원이 필요하다. 또한 현재 출산지원 정책이 가구소득이나 자녀수에 따라 차등 지원되는 경우가 많은데, 시민들은 모든 가족이 지원을 받을 수 있는 보편적 지원을 요구하고 있으므로 현재보다 폭넓은 대상에 대한 지원이 필요하다.

자녀양육비에 대한 부담을 경감시키는 데는 아동수당 등의 제도가 있고, 이미 북유럽이나 프랑스에서는 다양한 아동수당 제도가 발달되어 있다. 아동수당 등의 재정적 지원은 가장 효과적인 출산지원 정책이라고 여겨지지만 수당을 현금으로 가정에 직접 지급했을 때 지원금이 반드시 자녀양육에 쓰인다고 보장할 수 없는 것이 단점이고, 금액이 적거나 단기적으로 제공될 때는 효과가 거의 없다는 한계가 있다. 그러나 지원 대상, 즉 부모들은 가장 직접적인 지원을 받는 것이므로 출산지원 정책수요를 조사할 때마다 가장 선호하는 정책이다. 여기서는 자녀의 연령에 따라 가장 필요하다고 여겨지는 지원을 제안한다.

### ① 만 2세 미만 아동수당 지원

부산시에서는 둘째자녀를 출산하면 20만원, 셋째이상 자녀를 출산하면 월 10만원씩 12개월 동안 출산지원금을 지급하고 있는데 이는 양육지원보다는 출산축하 성격이 강해 양육비 부담에는 큰 도움이 되지 못하는 아쉬움이 있다. 특히 출산지원금은 일회성이기 때문에 임신과 출산을 유도하기에는 한계가 있는 것이 사실이다.

또한 현재 다양한 형태로 보육비 지원이 이뤄지고 있지만 보통 생후 24개월이 지나야 보육시설에 다니기 때문에 생후 24개월까지는 아직 뚜렷한 정책적 지원이 없는 실정이다. 자녀를 출산하고 6개월까지는 특히 접종비 등으로 많은 비용이 필요하고 기저귀와 분유 등 일상적으로 지출되는 비용도 상당하다. 따라서 출생부터 생후 24개월까지 아동수당을 지급, 양육비 부담을 경감시킬 필요가 있다.

처음부터 모든 가정의 아동에게 수당을 제공하는 것은 현실적으로 무리가 있다. 따라서 초기에는 저소득층 둘째자녀부터 시작해서 장기적으로 모든 아동이 지원을 받을 수 있도록 하는 것이 현실성이 있을 것이다. 현재 출산지원 정책은 셋째자녀부터 지원을 받는 경우가 많은데 한명의 자녀만 낳는 현실을 비추어 볼 때 앞으로는 둘째자녀부터 지원하는 것이 보다 타당할 것이다.

### ② 무상보육 지원

저출산 극복과 아동의 안전한 보호 및 교육을 위해 보육서비스는 공공보육시설 확충과 민간보육시설의 서비스 질 향상 등 많은 부분 상당한 개선이 이뤄지고 있고 보육료도 다양한 경로를 통해 상당부분 지원되고 있다. 그러나 책정된 보육료 외에 체육복비, 야외학습비, 난방비 등 부가적으로 지출해야 되는 비용이 상당하다. 현재 이러한 부가적인 비용까지 지원하기는 예산면에서도 쉽지 않지만 표준 보육료를 지원, 보육비에 대한 부담을 경감시킬 필요가 있다. 장기적으로는 중앙정부 차원에서 이러한 보육료 감면이 이뤄질 것이라 생각된다. 그러나 부산의 경우 보다 적극적인 지원을 추진할 필요가 있으므로 중앙정부보다 먼저 보육료를 감면해 적어도 부산에서 자라는 아동의 보육료 만큼은 부산시에서 지원, 부산시가 자녀양육의 책임을 함께 나누는 것이 필요하다.

무상보육은 먼저 공공보육시설부터 시작하고, 민간보육시설에 다니는 아동에 대해서는 공공보육시설 이용료에 해당하는 금액만 지원하는 방향으로 확대하는 것이 바람직할 것이다.

또한 보육비 지원 방법은 해당 가정에 직접 지급하는 것과, 현금이 아닌 전자바우처(체크카드 등)로 제공, 보육시설에서만 사용가능하도록 하는 것, 보육시설을 통해 지원하는 것 등 크게 3가지 방법이 가능하다. 현금으로 지급하는 것은 시민들의 체감도가 가장 높은 방법이지만 앞서 언급했듯이 반드시 보육비로 사용된다는 보장이 없고, 반면 보육시설을 통해 지원하는 것은 전적으로 보육비로 사용되지만 시민들의 체감도가 떨어진다는 면이 있다.

### ③ 무상급식 지원

양육비와 더불어 교육비 또한 자녀양육에 있어 가장 큰 부담이 된다. 현재 중학교까지 의무교육이고 앞으로 고등학교도 의무교육이 될 가능성이 크기 때문에 직접적인 교육비에 대한 지원은 그리 높지 않다. 반면 대부분의 교육비 부담이 사교육 때문인데, 사교육비 지원은 정부정책과 어긋날 뿐만 아니라 궁극적으로 국가경쟁력에 도움이 되지 않기 때문에 지원할 여지는 없다.

학교교육에서 부가적으로 많이 지출되는 비용이 급식비다. 고등학교로 진학하면 하루에 두 끼를 급식, 학생들은 급식을 통해 성장에 필요한 영양을 섭취하고 있다. 따라서 학교에 다니는 아동·청소년을 위한 급식지원이 필요하다. 현재 무상급식은 저소득층 자녀에 한해 부분적으로 이뤄지고 있는데, 초등학교부터 고등학교까지 전 학생을 대상으로 한 무상급식은 단계적으로 시도되어야 한다. 무상급식을 통해 부산시와 교육청이 관리감독을 철저히 함으로써 급식의 질을 향상시키고 현재 증가하고 있는 소아비만 등을 예방함으로써 부산시가 자녀들의 건강을 책임지는 자세가 요구된다.

### (2) 가족친화 사회환경 조성

가족친화 사회환경 조성은 출산 및 양육에 대한 사회적 책임을 강화하기 위한 정책으로 돌봄문화, 직장문화 등을 개선하는 데 목적이 있다. 가족친화 사회환경은 특히 중앙정부에서 주도적으로 추진할 필요가 있는데 특히 직장문화 개선은 노동부와 민간기업 등과 긴밀한 협력과 사회전반의 인식 변화를 통해야만 가능하기 때문이다. 그러나 부산시 차원에서 거시적이지는 않더라도 필요한 부분에 집중적으로 지원한다면 이를 통해 역으로 사회의 인식변화도 유도할 수 있다. 앞서 저출산 극복을 위해 인구정책과 연계하는 것이 필요하다고 언급했다. 인구유출을 막기 위해서는 경제 활성화와 더불어 가족친화 사회환경 조성을 통해 부산이 여유롭고 품격 있는 도시로 탈바꿈하는 것이 필요하다.

### ① 직장보육시설 확충

직장보육시설은 직원 복지 차원에서 이뤄지는데, 보육시설에 다닐 연령의 자녀를 가진 부모는 상대적으로 직장에서 낮은 직급이므로 직장보육시설에 대한 욕구가 있더라도 상위 직급의 직원들은 자신들도 함께 직원 복지를 누리는 것을 원하기 때문에 일부 직원만 혜택을 받는 직장보육시설 설치를 반기지 않아 회사 내 설치를 적극적으로 요구하기 힘들다. 따라서 직장보육시설 설치하는 사업주 등 최고경영자의 의지에 크게 영향을 받을 수밖에 없다.

또한 직장보육시설 지원은 자녀양육의 사회적 책임을 강화하는 것과 더불어 남성의 참여를 유도하는 데 긍정적인 영향을 끼친다. 남편의 직장보육시설에 자녀를 맡긴다면 출근하면서 자녀를 맡기고 자녀와 함께 퇴근하고 야근 및 회식 등의 감소로 가족과 함께 보내는 시간이 증가하게 되어 자연스럽게 남성이 자녀양육의 책임과 역할을 나눌 수 있다.

그러나 중소기업이 대부분인 부산에서 직장보육시설을 설치·운영하는 것이 쉽지 않은 것이 현실이다. 설치 및 운영 비용을 감당하는 것도 쉽지 않고, 직장보육시설에 자녀를 보낼 직원이 한 회사에 5명도 되지 않는 경우가 많기 때문이다. 따라서 한 회사에 직장보육시설을 설치하는 것보다 먼저 녹산 등 공단이 밀집한 지역에서 여러 회사가 함께 직장보육시설을 설치, 운영하는 것을 지원하거나 공단 밀집지역에 공공보육시설을 설치, 일차적으로 그 공단 내 직원들의 자녀가 다닐 수 있도록 지원하는 것도 한 방법이다.

또한 부산의 대학과 공공기관에서 선도적으로 직장보육시설을 설치·운영하고 활성화하는 것이 필요하다. 특히 대학 내 직장보육시설은 어린 자녀가 있는 대학원생이나 대학생도 이용할 수 있도록 하여, 이용하는 학생들뿐만 아니라 모든 대학생들이 보다 젊어서부터 결혼과 출산, 자녀양육에 보다 긍정적인 태도를 가질 수 있도록 분위기를 조성하도록 한다.

## ② 공공기관부터 탄력근무제 도입

탄력근무제는 어린 자녀가 있는 직장인들이 선호하는 제도로 외국이나 국내에 들어와 있는 외국기업에서는 적극적으로 활용하고 있다. 특히 탄력근무제는 여성의 경력단절을 방지하고 이직율을 낮추는 등 여성의 경제활동 활성화에 기여하는 제도로 알려져 있다. 아직 우리사회에서는 탄력근무제가 정착되지 않고 있지만 앞으로 활성화를 위해 적극 추진해야 할 제도이다.

그러나 탄력근무제는 민간기업의 협력 없이 정책만으로 추진하기에는 한계가 있기 때문에 우선적으로 공공기관부터 도입, 시행하도록 추진하는 것이 필요하다. 또한 시차출근제, 재택근무 외에 원하는 직원에 한해 육아기간 중 근무시간은 단축하고, 단축한 근무시간만큼 대체인력을 투입한다면 일자리

창출에도 도움이 될 것이다.

### ③ 출산휴가, 육아휴직 대체인력 지원

직원이 출산휴가와 육아휴직을 사용할 경우 대체인력을 사용할 수 있지만 비용 및 업무효율성 때문에 그 활용도는 낮은 것이 현실이다. 업무의 성격상 대체인력을 이용하지 못하는 경우에는 지역에서 해당 분야 전문가를 많이 확보하는 것이 필요하지만 이는 단기간에 해결 가능한 것은 아니다. 반면, 비용부담으로 대체인력을 활용하지 못하고 직장동료들이 업무를 분담하는 경우에는 원하는 기업에 한해 행정인턴 등을 파견해 업무 보조라도 지원한다면 도움이 될 것이다. 이는 또한 대학생 등의 경력개발 및 일자리창출에도 도움이 될 것이다.

### ④ 가족요금제 도입

가족요금제는 여가문화 시설을 가족단위로 이용할 때 요금을 할인해주는 제도로 유럽과 호주에는 일반화되어 있지만 미국, 일본과 우리나라에는 생소한 제도다. 국내에는 이동통신사의 가족요금제 정도만 알려져 있지만 이미 민간에서는 도입한 사례가 다수 발견되고 있다. 그러나 지방자치단체나 중앙정부 차원에서 추진되지는 않고 있다. 부산시는 공공여가시설에 가족요금제를 도입할 계획으로 현재 관련 조례개정을 준비하고 있다.

현재 각종 출산지원 정책을 추진하고 있지만, 쉽게 체감할 수 있는 정책이 부족하다는 지적이 많다. 그러나 가족요금제는 피부에 와닿는 정책으로, 어린자녀 동반 가족에게 할인혜택을 제공함으로써 가족을 배려하는 도시 분위기를 조성하는 데 기여할 것이다. 또한 주5일제 근무 도입으로 가족과 함께 보내는 시간은 늘었지만 여가문화를 즐기기에 경제적으로 부담스러운 것이 현실이므로 가족요금제는 가족이 보다 저렴하게 여가문화를 즐길 기회를 확대할 수 있다.

### (3) 지역사회 협력체계 구축

저출산 극복을 위해서는 관련한 지역사회와 협력체계를 구축해 지역의 유무형 자산을 충분히 활용하면서 참여를 유도하는 것이 필요하다. 저출산은 하나의 요인으로 인한 것이 아니라 사회의 모든 현상과 복합적으로 연계되어 있기 때문에 민간기업, 학계, NGO 등과 연계하면서 출산시책을 지속적으로 발굴하면서 협력체계를 통해 홍보하는 등 전 지역차원의 동참이 필요하다.

### ① 저출산·고령사회 TF 운영

행정, 교육, 언론, 문화, 경제, 시민단체 등 다양한 전문가 집단이 참여해 지역의 저출산과 고령화 등 인구문제에 대한 대책을 논의함으로써 지속가능한 지역발전에 기여하는 것이 필요하다. 저출산과 고령화는 따로 떼어내서 논의할 수 없기도 하고, 부산은 특히 인구정책을 단순한 인구의 증감의 차원에서 논의하기에는 부족하다. 저출산·고령사회 TF 운영을 통해 세부적인 시책 발굴보다는 부산지역 삶의 질 향상과 지역 경쟁력 강화를 위한 정책방향에 대한 합의를 이끌어내어 저출산 및 고령사회 대응 정책의 기반을 마련하는 것이 필요하다.

### ② 출산시책 및 아이디어 시민공모

결혼 및 출산에 대한 시민의 긍정적인 동참을 유도하기 위해서는 시민이 필요로 하는 것이 무엇인지 지속적으로 듣는 것이 중요하므로 시민과 소통할 수 있는 장치가 필요하다. 일 년에 한 번씩 정기적으로 시민대상 출산시책 아이디어를 공모해 좋은 아이디어가 있으면 시책으로 채택하고, 시민들과 원활하게 소통할 수 있는 블로그를 개설해 출산지원 정책을 소개하고, 관련 교육이나 사업에 대한 정보를 제공하는 등 보다 적극적으로 시민과 소통하는 것이 필요하다.

### ③ 장기계획 수립 및 평가체계 도입

저출산 극복을 위해 효율적인 정책을 마련하기 위해서는 장기적인 계획수립이 무엇보다 선행돼야 한다. 부산시는 「부산광역시 저출산대책 및 출산장려지원 조례」 제5조 1항에서 중앙정부의 ‘저출산·고령사회기본계획’을 기초로 하여 5년마다 계획을 수립하도록 명시하고 있어 이미 다른 지역보다는 제도적 기반에서 앞서가고 있다.

종합계획을 5년마다 수립하도록 명시되어 있는데, 계획수립과 더불어 평가체계를 도입하여 계획, 집행, 성과 등에 대해 종합적으로 평가하여 그 결과를 다음 계획 수립에 반영하는 것이 필요하다. 최근에 들어 평가는 계획수립만큼 중요한 기능으로 자리 잡고 있다. 그 이유는 평가는 정책의 환류기능을 높여 차기 계획을 보다 효과적으로 수립하고, 효율적으로 추진할 수 있는 자원이 된다(주경미 외, 2008). 또한 국무조정실에서는 ‘정부업무평가’(2007)를 통해 제한된 예산과 인력으로 추진되는 정부 정책의 목적과 수단은 적절한지, 시행과정은 효율적인지, 집행결과 달성하고자 하는 목표는 실현되었는지

등에 대한 면밀한 분석과 평가를 통해 정부부문의 경쟁력과 국가경영의 효율성을 제고해야 할 필요가 있다고 언급하고 있다.

따라서 5년마다 종합계획을 수립하고, 계획 수립 전년도에는 그 동안 추진된 계획을 평가함으로써 장기간 동안 추진될 출산지원 정책의 효과를 제고할 필요가 있다.

## 참고 문헌

공선영 외(2006), 『경기도 저출산 해소를 위한 정책 지원방안 연구』, 경기도 가족여성개발원.

공선희 외(2008), 『서울시 저출산정책 발전방안 연구』, 서울시여성가족재단.

관계부처합동 (2006a). 『제1차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지플랜 2010)』.

\_\_\_\_\_ (2006b). 『2007년도 저출산·고령사회 시행계획』.

김민재(2009), ‘출산장려 및 고령화대응정책의 주요 선진국 동향과 시사점’, 국회예산정책처.

김승권(2003), ‘저출산의 원인과 안정화 대책’. 『보건복지포럼』, 제86호, 한국보건사회연구원.

김승권 외(2003), 『저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구』. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

\_\_\_\_\_ (2006a), 『2006년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사』. 한국보건사회연구원.

\_\_\_\_\_ (2006b), 『초저출산 국가의 출산동향과 정책대응에 대한 한일 비교연구』. 한국보건사회연구원.

김종철(2003). 『저출산 시대에 대비한 출산안정 정책에 관한 연구』. 충청남도 여성정책개발원.

\_\_\_\_\_ (2005). 『저출산 해소 방안에 관한 연구』. 충청남도여성정책개발원.

김혜원 (2007). ‘한국의 가족 친화적 고용정책’. 『제7차 한-일 노동포럼: 일과 가정의 양립: 한-일 양국의 주요 이슈와 정책』 자료집, 한국노동연구원, 일본노동정책연구연수기구.

박영창 외(2005). 『저출산 관련 정책평가 및 입법과제』. 한국법제연구원.

박혜경 외(2004). 『인천시민의 가족실태 및 가족가치관 조사』. 인천발전연구원.

배은경(2006). ‘저출산 대응정책에 대한 비판적 검토’. 『여성의 몸’ 집중포럼: 출산지원정책과 여성의 재생산권』, 한국여성학회

- 손홍숙(2005). '시계열 자료를 활용한 저출산 요인분석'. 『한국가족복지학』, 10(1), 한국가족복지학회.
- 신연희 외(2005). 『서울시민의 저출산 의식실태와 출산인식개선에 관한 연구』. 서울특별시.
- 유엔인구기금(2008), 『2008 세계인구현황』.
- 은기수 외(2005). 『외국 저출산 대응정책 효과성 분석 및 우리나라 도입 방안 연구』. 보건복지부, 서울대 국제대학원.
- 이미원 외(2007). 『대구 저출산 원인분석과 대책 연구』, 대구경북연구원.
- 이삼식 외(2005). 『2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사』. 저출산·고령사회위원회, 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_ (2005). 『저출산 원인 및 종합대책 연구』. 저출산·고령사회위원회, 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이삼식(2006). '2006년 출산동향 분석과 정책적 함의'. 『보건복지포럼』, 통권 제134호, 70-86, 한국보건사회연구원.
- 이삼식 외 (2007a). 『출산 및 양육친화적 가족문화 및 직장문화 조성방안(총괄보고서)』. 한국보건사회연구원, 한국노동연구원, 한국여성정책연구원, 한국인구학회, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 07-18-01.
- \_\_\_\_\_ (2007b). 『출산·양육 분담체계 구축에 관한 연구』. 한국보건사회연구원, 한국노동연구원, 한국여성정책연구원, 한국인구학회, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 07-18-06.
- 이선이(2005). '저출산과 젠더'. 『저출산시대의 가족정책지원 토론회 '저출산·고령화: 전망과 대응'』, 서울시정개발원.
- 이영석(2005). 『저출산시대의 정책패러다임의 전환과제』. 경상북도여성정책개발원.
- 이재경 외(2005). 『저출산의 젠더분석과 정책대안 연구』. 고령화및미래사회위원회, 보건복지부.
- 임 호 외(2006). 『인구감소 및 고령화에 대응한 부산시 정책방향』. 부산발전연구원.
- 장혜경 외 (2004). 『저출산시대 여성과 국가대응전략』. 한국여성개발원.
- 주경미 외(2008). 제2차 부산여성발전 종합계획 평가. 부산여성가족개발원.
- \_\_\_\_\_ (2009), 『부산여성 생활조사 I : 성평등지표 개발』, 부산여성가족개발원.
- 최숙희 외(2005). '저출산시대, 어떻게 대처할 것인가?'. 『Issue



- Paper(2005.11.16)』, 삼성경제연구소.
- \_\_\_\_\_ (2005). '외환위기 이후 저출산의 원인 분석', 『Issue Paper(2005.12.22)』, 삼성경제연구소.
- 최숙희·김정우(2006a), '획기적인 출산을 제고방안'. 『Issue Paper(2006.9.11)』, 삼성경제연구소.
- 최은영·박영실(2009), 사회경제적 특성과 지역별 차별 출산력 분석, 통계개발원.
- \_\_\_\_\_ (2006b), '저출산대책, 무엇이 핵심인가?'. 『Issue Paper(2006.6.14)』, 삼성경제연구소.
- 한국여성개발원(2006).『제33차 여성정책포럼: 제1차 저출산고령사회기본계획 (2006~ 2010)과 여성』.
- 통계청 (각년도). 『경제활동인구연보』.
- \_\_\_\_\_ (각년도). 『국제통계연보』.
- \_\_\_\_\_ (각년도). 『인구동태통계연보』.
- Amato, P. R. (1988). Parental divorce and attitudes toward marriage and family life. *Journal of Marriage and the Family*, 50, 453~461.
- Bernhardt, Eva M. (1993). Fertility and employment. *European Sociological Review*, 9(1), Oxford University Press.
- Castles, F. G. (2003). The world turned upside down: Below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries. *Journal of European Social Policy*, 13(3), 209-227.
- D'Addio, A. C., & Marco M. d'E. (2005). Policies, institutions and fertility rates: A panel data analysis for OECD countries. *OECD Economics Studies*, 41, 7-43.
- Davis K., & Blake, J. (1956). Social structure and fertility: An analytic framework. *Economic Development and Cultural Change*, 4.
- Kunzler, J. (2002). Paths towards a modernization of gender relations, policies, and family building. In Schulze, H-J, et al.(eds.). *Family life and family policies in europe*, 2, Oxford University Press.
- Lewis, J. (2001). *The end of marriage? Individualism and intimate relations*. Edward Elgar.
- Neyer, G. (2003). Family policies and low fertility in Western Europe. *Max Planck Institute for Demographic Research Working Paper*, WP

2003-021.

Torr, Berna M., & Shot E. (2004). Second birth and the second shift: A research note on gender equality and fertility. *Population and Development Review*, 30(1), 109-130.

Sleebos, J. (2003). Low fertility rates in OECD countries: Facts and policy responses. *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*. 15, OECD Publishing.

OECD (2007). *Babies and bosses: Reconciling work and family life*. Asynthesis of Findings for OECD Countries.

통계청, 국가통계포털, 인구주택총조사, 인구이동조사, 인구동향조사, 사회조사.