

# 인구정책의 현황과 과제

*Population Policy and Its Challenges*



이상식 한국보건사회연구원 선임연구위원

정부는 2005년 '1.08 충격' 직후인 2006년부터 출산율 회복을 위하여 10여년간 정책적 노력을 기울여 왔다. 지난 10년의 대책이 아직 초보적인 수준에 그치고 있어 출산율의 본격적인 회복을 기대하기는 곤란하나, 그 노력은 결코 헛되지 않았다고 평가할 수 있다. 이와 같은 정책적 경험이 미래에 보다 발전적인 정책 수립 및 실천에 중요한 밑거름이 될 수 있기 때문이다. 초저출산 현상 극복을 위하여 그간의 경험을 토대로 교육, 노동시장, 주택 등 제 분야에 장기적으로 지속되고 있는 보다 근본적인 사회구조적인 문제를 치밀하게 진단하고, 이를 해결하기 위한 거시적이고 장기적인 노력을 경주할 필요가 있다.

## 1. 들어가며

경제성장, 보건의료발달, 라이프스타일 변화 등으로 인하여 전 세계적으로 인구는 고출산·고사망에서 고출산·저사망 그리고 저출산·저사망으로 급격한 전환을 겪고 있다. 인구전환 속도는 국가마다 상이하게 전개되고 있다. 서구사회는 20세기 전반부터 저출산·저사망으로의 2차 인구전환을 경험하였고, 뒤이어 20세기 후반부터는 한국과 더불어 일부 동아시아 국가들이 제2차 인구전환을 차례대로 경험하고 있다. 이러한 인구전환기에 대응하여 많은 국가들이 정도의 차이는 있으나 인구정책을 직간접적으로 수립 및 시행하고 있다.

여기에서 “인구정책은 한 국가의 사회경제적 기

능이 이상적으로 발휘될 수 있고 국민이 쾌적한 생활환경 속에서 살 수 있는 여건을 조성하기 위하여 인구의 양과 질에 영향을 줄 수 있는 국가 또는 공공단체의 행동계획 또는 원칙”(한국인구학회, 인구학대사전)으로 정의된다. 인구정책은 크게 인구조정정책과 인구대응정책으로 구분되고 있다(한국인구학회, 인구학대사전). 인구조정정책은 궁극적으로 인구의 규모와 구조를 국가나 사회 그리고 개인 등에 유리하게 변화시키는 목표를 가지며, 이러한 목표를 달성하기 위하여 출생, 사망 및 인구이동에 영향을 미치고자하는 정책을 의미한다. 인구조정정책은 인구변동요소로서 출생, 사망 및 인구이동 중 어느 부문을 대상으로 삼을 것인가에 따라 출산조정정책과 인구이동정책으로 구분할

수 있다. 과거 서구에서 전염병, 기근, 전쟁 등으로 인하여 대량으로 사망자가 발생하였던 시기 직후에 사망을 조절하는 정책도 인구조정정책의 중요한 영역을 차지하였으나 최근 보건의료발달 등에 따라 평균수명이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서는 인구조정정책보다 인구대응정책(예로 건강수명 증진 등)의 대상으로 중시되고 있다. 인구대응정책은 인구 변동에 의한 부정적인 영향을 극복하거나 완화하기 위한 각종 사회정책, 경제정책 등을 포괄한다.

이 글에서는 한국사회 인구정책 현황과 과제에 대하여 논의하고자 한다. 다만, 인구정책 전반을 다루는 것은 매우 방대한 작업으로 인구정책의 범주에 속한 모든 부분의 정책을 다룰 경우 자칫 논의의 초점을 흐리게 할 수 있으므로, 논의의 대상을 협의의 인구정책으로서 인구조정정책(출산조절정책, 국제인구이동정책)에 한정하도록 한다. 특히, 이 글에서는 한국사회에서 저출산 대책을 본격적으로 실시하고 있음에도 불구하고 최근까지 초저출산현상이 지속되고 있다는 점에 초점을 두고 논의를 전개하고자 한다.

## 2. 정책적 노력과 합계출산율 추이

정부는 2005년 '1.08 충격' 직후인 2006년부터 출산율 회복을 위한 정책적 노력을 본격화하였다. 구체적으로 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)을 통해 '출산·양육에 유리한 환경 조성'을 목표로 설정하여 다양한 정책을 추진하였

다. 당시 정부는 세 부문에서 정책적 노력을 강화하였다. 첫째로는 출산과 양육에 대한 사회 책임을 강화하기 위해 자녀양육가정의 경제적·사회적 부담경감 지원, 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충, 불임부부의 자녀출산 지원, 모성·영유아 건강관리를 체계화하여 건강하고 행복한 임신과 출산환경 조성 등을 추진하고자 하였다. 둘째로는 가족친화·양성평등 사회문화를 조성을 통해 출산·양육의 책임이 여성에게 집중되지 않도록 일-가정 양립을 유도하고자 하였다. 구체적으로 가족친화적 근로환경을 조성하여 출산·육아로 인한 경력단절을 방지하고, 학교 및 사회교육을 통해 양성평등 문화를 확산하고, 가사·육아의 공평한 분담이 이루어질 수 있도록 국민 인식 변화를 유도하고자 하였다. 셋째로는 미래세대인 아동·청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있도록 안전사고, 학대, 학교 폭력, 유해환경 등 위험으로부터 아동과 청소년을 보호할 수 있도록 사회 환경을 적극적으로 개선하고자 하였다.

제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)은 일관성 유지 차원에서 제1차 기본계획의 성과와 한계를 토대로 수립되었으며, 그 목표로 '점진적 출산율 회복'을 설정하였다. 실천전략들도 1차 기본계획과 맥락을 같이하고 있다. 첫째로는 결혼과 자녀양육에 따른 경제적 부담 경감을 수요자 중심으로 전환하였다. 둘째로는 일-가정 양립을 활성화하기 위하여 육아휴직 등 제도를 개선하고 가족친화적 직장환경을 조성하기 위하여 기업의 참여를 확대코자 하였다. 셋째로는 미래세대인 아동·청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있도록 공평한 출발기회 보장, 역량개발 지원, 아동안전 위협요인으로부터 보호 강화 등을 추진하고자 하였

표 1. 저출산대책 예산

(단위: 조원, %)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
예산(조원)	2.1	3.1	3.8	4.8	5.9	7.6	11.1	13.5	14.9
GDP대비%	0.22	0.30	0.34	0.42	0.47	0.57	0.81	0.95	-
보육재정					6.1	7.3	8.7	12.2	
GDP대비 보육재정 비중	-	-	-	-	0.5	0.6	0.6	0.9	-

자료: 2006~2013년은 실측값, 2014년은 "대한민국 정부, 2014년도 중앙부처 시행계획" 상 예산  
 GDP(2010년 기준 명목)는 한국은행, <http://ecos.bok.or.kr/>  
 GDP대비 보육재정 비중은 통계청, e-나라지표

다. 정부는 3차 기본계획 등을 포함하여 2030년 출산율이 OECD국가 평균수준으로 회복하는 것을 장기 목표로 설정한 바 있다. 이와 같은 정책들을 추진하기 위하여 투입된 예산액은 2006년 2.1조원에서 2014년 14.9조원으로 급격하게 증가하였다.

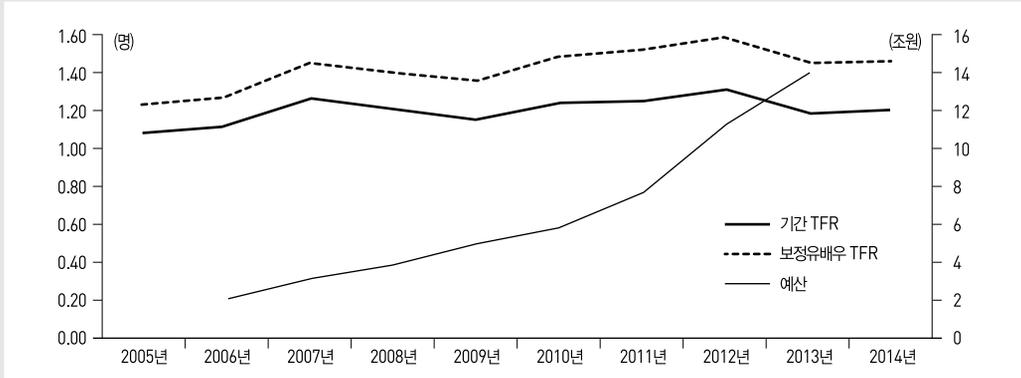
우리나라 합계출산율<sup>1)</sup>은 정부 발표에 의하면 1983년 인구대체수준(합계출산율 2.1) 미만으로 낮아졌으며, 특히 2001년부터는 합계출산율이 1.3 미만으로 낮아졌다. 저출산대책이 본격적으로 추진되기 직전인 2005년에 합계출산율은 1.076이었으나 2007년 1.250으로 높아졌다. 합계출산율은 다시 감소하여 2009년 1.149로 낮아졌으며, 그후 출산율은 일시적이거나 증가세가 지속되어 2012년 1.297까지 높아졌다. 그러나 합계출산율은 2013년 1.187, 2014년 약 1.2 수준(본 연구에서 추정)으로 1.2 내외 수준에서 답보상태를 보이고 있다.

정부의 저출산대책 예산과 합계출산율 간의 관계를 살펴보면 뚜렷한 정적 관계가 나타나지 않는다. 즉, 저출산대책 예산이 급격하게 증가하고 있음에도 불구하고 합계출산율은 1.2 내외에서 불규칙하게 변화하고 있을 뿐이다. 그 이유를 크게 충분성, 적절성, 시차성의 세 가지 측면에서 제시해 볼 수 있다. 이하에서는 각 이유에 대해 차례대로 실증적인 사례들을 들어 논의하도록 한다.

첫째, 충분성에 관한 것으로 보육인프라 등과 같은 필요조건은 물론 충분조건들이 출산과 자녀양육 전 과정에서 국민이 체감할 수 있을 정도로 충족될 경우 출산율이 실질적으로 상승할 수 있다는 점이다. 현실적으로 저출산대책에 투입된 예산이 OECD 평균수준과 일부 출산율 회복에 성공한 국가들에 비해 여전히 낮은데다가 예산 증액 대부분 보육에 집중되어 있어 일가정양립지원정책 등을 포함하여 정책들 간에 균형 있는 발전이 이루어지지 못한 것으로 평가할 수 있다.

1) 혼인상태와 상관없이 여성 1명이 가임기 동안(15~49세) 낳게 될 평균자녀수를 의미함.

그림 1. 합계출산율, 보정유배우합계출산율 및 저출산대책 예산



자료: 1) 합계출산율(2005~2013년)은 통계청, KOSIS  
 2) 2014년 합계출산율은 본 연구에서 추정  
 3) 보정유배우합계출산율은 이삼식·이지혜(2014). 초저출산현상 지속 원인과 정책과제, 한국보건사회연구원.  
 4) 저출산대책 예산의 경우 2005~2010년은 제2차 저출산고령사회기본계획, 2011~2013년은 저출산고령사회정책 성과평가, 각년도

구체적인 실례로 우리나라의 경우 저출산대책을 위한 총예산은 2006년 GDP대비 0.2%에서 최근 2013년 GDP대비 1%대로 증가하였으나 출산율 회복에 성공한 대표적인 국가들로서 프랑스(2009년 3.98%)와 스웨덴(2009년 3.75%)에 비해 아주 낮은 수준이다. 우리나라 보육예산은 2013년 GDP대비 0.9%로 저출산대책 예산의 대부분을 차지하고 있다<sup>2)</sup>. 참고로 2009년 기준으로 프랑스에서 전체 가족지출(family expenditure) 중 보육부문(Early child education and care) 지출이 차지하는 비율이 40.9%, 스웨덴의 경우 53.9%로 나타났다<sup>3)</sup>.

둘째, 예산 배분에 있어서 우선순위 혹은 미스매

치의 문제가 존재할 수 있다는 점이다. 우리나라 인구정책의 목표가 출산율 제고인 만큼 실제로 출산율 회복에 효과적인 정책이 우선순위를 부여할 필요가 있다. 구체적인 실례로 저출산대책 예산 추이를 (보정)유배우합계출산율과 비교해보면 약하나마 정적 상관관계가 있는 것으로 보인다(이삼식·이지혜, 2014)<sup>4)</sup>. 이러한 결과에 비추어보아 예산 증가가 유배우여성의 출산율을 올리는데 어느 정도 기여했을 것으로 유추해볼 수 있다. 다른 한편으로 초혼연령이 지속적으로 높아져 만혼화현상이 합계출산율의 반등을 어렵게 하고 있음을 유추해볼 수 있다. 실제 2005~2013년 시기에 유배우출산율의 상승폭은 크나 만혼화의 부적 영향력

2) 우리나라의 경우 e-나라지표에 게시된 "GDP대비 보육재정 비중"으로서 정부사업 및 지자체 특수시책 포함.

3) 프랑스와 스웨덴은 OECD Statistics 참조.

4) 이삼식·이지혜(2014). 초저출산현상 지속의 원인과 정책과제.

표 2. 합계출산율 변화에 대한 유배우율과 유배우출산율의 기여도

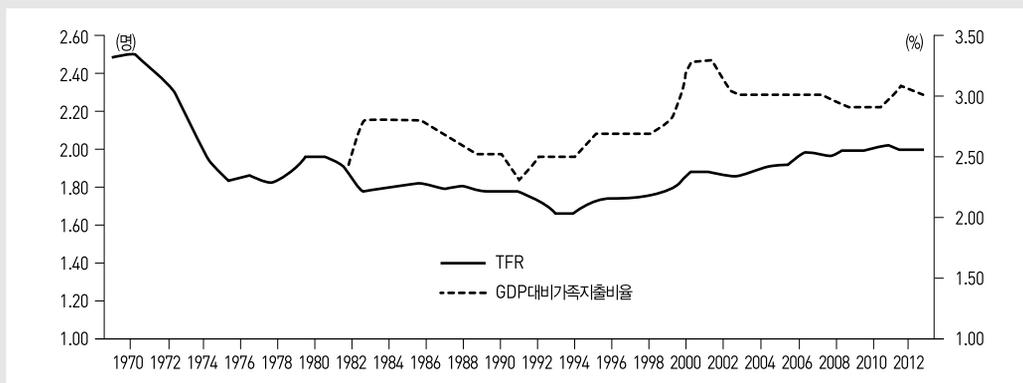
	절대적(합계출산율)			
	TFR 변화량	유배우율에 의한 변화량	유배우출산율에 의한 변화량	상호작용효과
1992~1997년	-0.24	-0.20	-0.07	0.03
1997~2005년	-0.44	-0.52	0.03	0.05
2005~2013년	0.11	-0.31	0.54	-0.13
1992~2013년	-0.57	-1.10	0.73	-0.20

출처: 이삼식·이지혜(2014), 초저출산현상 지속 원인과 정책과제, 한국보건사회연구원

에 의해 상쇄되어 결국 합계출산율이 1.2 수준에서 벗어나지 못하고 있다(이삼식·이지혜, 2014)<sup>5)</sup>. 요컨대, 저출산대책에 있어서 만혼화와 관련한 정책에도 높은 우선순위를 둘 필요가 있는 것이다. 셋째, 시차성(time-lag)에 관한 것으로 출산율

제고를 위한 예산 투입의 효과는 즉시가 아닌 일정 기간이 지나서 나타날 수 있다는 점이다. 프랑스 등 출산율 회복에 성공한 국가들의 경우에도 1970년대부터 예산 투입이 증가했지만 출산율은 1990년대 초부터 본격적으로 상승하기 시작하였다는

그림 2. 프랑스 사례: 합계출산율과 GDP대비 가족지출 비율



자료: OECD Family database.

5) 1992~1997년 시기에 합계출산율 감소는 유배우출산율 감소와 만혼화(유배우율 감소)가 동시에 부적 영향을 미친 결과였으나, 1997~2005년 시기에 출산율 하락은 유배우출산율이 다소 증가하였음에도 불구하고 만혼화(유배우율 감소)의 부적 영향력이 상대적으로 높았기 때문이다(이삼식·이지혜(2014)).

점은 저출산대책의 시차성을 입증해주는 결과로 간주할 수 있다.

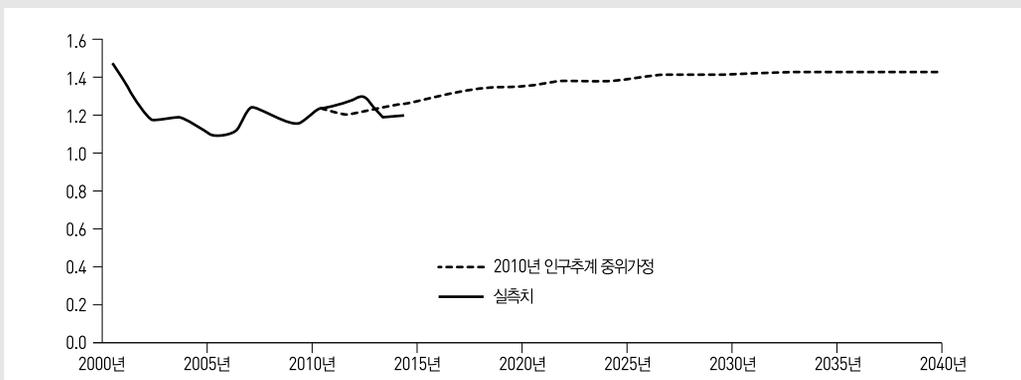
한편, 통계청 인구추계에서는 합계출산율이 2015년 1.28, 2020년 1.35, 2025년 1.38, 2035년 1.42로 지속적으로 높아질 것으로 가정한 바 있다. 그러나 실측치를 보면 2011~2014년 간 가정치보다 대체적으로 낮았으며, 단기적으로 2015년과 2020년 가정치가 실현되기 어려울 것으로 판단된다. 이는 2010년 기준 인구추계의 결과보다 인구 감소와 인구고령화가 보다 빠르게 진행될 가능성이 있음을 시사해준다(사망과 국제인구이동의 가정이 동일할 경우). 참고로 통계청의 2010년 기준 인구추계 결과에 의하면, 총인구 중 65세 이상 인구(노인인구)가 차지하는 비율은 2014년 12.7%에서 2015년에 13.1%로 높아져 처음으로 13%대에 진입할 전망이다. 2020년을 기점으로 거대한 베이비붐세대(1955~1974년생)가 노년층으로 진입하기 시작하면서 노인인구는 2025년에 1천만명,

2036년 1천5백만명, 2049년 1천8백만명으로 증가하여 정점에 도달할 전망이다. 출생아수 급감과 더불어 노인인구 증가로 총인구 중 노인인구 비율도 2018년에 약 15%, 2026년에 약 20%, 2060년에 약 40%까지 상승할 것으로 전망된다. 생산가능인구(15~64세)는 2015년에 36,953천명으로 전년 대비 11만명(0.3%) 증가한데 그치고, 2016년에 정점에 도달한 후 감소할 전망이다.

### 3. 주요 정책의 추진현황과 향후과제

정부는 인구 감소(생산가능인구 감소)와 인구고령화 문제를 해결하기 위하여 직접적인 인구조정 정책으로 저출산대책과 외국인정책을 추진하고 있다. 여기에서는 주요 인구조정정책의 추진 성과와 한계를 진단하고, 이를 토대로 향후 정책과제를 제

그림 3. 합계출산율 실측치와 가정치(통계청 인구추계 중위가정) 비교



주: 합계출산율의 가정은 통계청에서 2010년 기준 인구추계시 적용하였던 중위가정임.  
 자료: 통계청, KOSIS(단, 2014년 실측치는 본 연구에서 추정)

시하고자 하였다. 저출산대책은 출산 유인에 보다 직접적인 영향력이 있을 것으로 간주되는 정책들을 중심으로, 그리고 외국인관련 정책은 2차 기본계획 내 포함된 정책들을 중심으로 진단하였다.

### 1) 저출산대책

많은 OECD 국가들에게서 공통적으로 나타나듯이 저출산대책은 크게 가족형성 지원, 임신·분만 등에 대한 보건의료 지원, 보육 등 육아 지원, 자녀양육에 대한 경제적 지원, 일-가정양립 지원으로 구분할 수 있다. 우리나라 제2차 저출산고령사회기본계획에서는 일가정양립 지원과 결혼·출산·양육 부담 경감 지원으로 구분하고 있다. 후자에는 가족형성 지원, 임신·분만 등에 대한 보건의료 지원, 보육 등 육아 지원, 자녀양육에 대한 경제적 지원이 포함되어 있다. 이들 정책에 대한 분석의 관점은 앞서 논의하였던 충분성과 미스매치에 대해 중점을 두었다.

일-가정양립 지원은 휴가휴직제도 확대·개선, 유연한 근무형태 확산, 가족친화적 직장·사회환경 조성으로 구성된다. 2차 기본계획 수립 당시 휴가휴직제도와 관련하여 제기된 문제점은 육아휴직급여가 50만원 정액으로 임금을 대체하기 너무 낮다는 것이었다. 2차 기본계획 기간 동안 육아휴직급여를 정률제로 전환하였다. 이러한 제도적 변화 등으로 인하여 육아휴직 이용자수는 2010년 42천명에서 2014년 11월 기준 71천명으로 증가한 바 있다. 그러나 연간 육아휴직 이용자 규모는 전체 근로자에 비해 여전히 아주 낮은 수준이며, 남성 육아휴직자는 극히 미약한 수준이다. 이는 육아휴직제도가 고용보험으로 운영되고 있는 속성

상 재정적 한계로 인하여 육아휴직급여 수준이 낮고, 비정규직, 고용보험 미가입 근로자 등 광범위한 사각지대가 존재하고 있기 때문이다. 특히, 상한액이 100만원에 불과하여 고소득자(특히 남성)의 경우 실질적인 임금대체율은 40%보다 더 낮을 수 있다. 남성의 경우 급여수준이 낮은 등 제도적인 문제도 있지만 남성의 육아·가사 참여에 대한 사회적인 인식 내지 지지도가 약한 영향에도 기인한다. 결국 육아휴직제도가 출산율 회복에 실질적으로 기여할 수 있기 위해서는 휴직급여의 비율(정률)과 상한액을 동시에 높여 임금대체수준을 높여야 하며, 비정규직 등 사각지대를 최소화하고, 자유롭게 육아휴직을 이용할 수 있는 직장문화가 조성될 필요가 있다.

비정규직 여성은 고용상 불안정으로 출산전후휴가 사용이 제한되어 있었다. 이와 관련 2차 기본계획에서는 비정규직 여성의 출산전후휴가 사용을 지원하기 위하여 임신·출산후계속고용지원금의 대상을 계약기간 종료 즉시 또는 출산 후 15개월 이내 1년 이상 근로계약을 체결한 사업주로 확대하였다. 그러나 지원금 지급대상은 286명에 불과하며, 출산전후휴가 사용자의 증가속도가 최근으로 올수록 둔화되고 있으며 여기에 더해 2013년에는 일시적으로 감소하기도 하였다. 결국 계속고용지원금 등 단편적인 처방보다는 여성들이 출산 및 육아 후에 노동시장에 쉽게 재진입할 수 있도록 노동시장 유연화 등의 시장기제를 마련하는 것이 중요할 것이다.

그간 경직적 근로시간 관행, 유연근무 사용으로 인한 불이익에 대한 선입견 등으로 유연근무제의 도입 및 활용이 미흡하였다. 단시간근로자를 전일제와 동일하게 1인으로 산정하는 등 제도적 한계

도 존재하였다. 2차 기본계획에서는 유연근무제 관련 정부업무평가 지표 강화, 시간선택제 일반직 공무원 신규채용제도 도입, 단시간근로 확대를 위한 컨설팅 지원 등 노력을 강화하였다. 그러나 2013년에 임금근로자 중 약 16%가 유연근무제를 활용하는데 그치고 있다. 현실적으로 유연근무제가 활성화되어 육아기에 있는 근로자의 자녀 출산 및 양육에 도움이 되기 위해서는 직장에서의 제도 수용성이 낮다는 문제도 있지만 근본적으로 한국사회에서 일하는 방식에 대한 고정적인 사고관이나 사회시스템이 변경될 필요가 있다.

직장어린이집은 설치비용, 설치기준 충족 등이 곤란한 경우가 발생하거나 불이행 시에도 제재가 없어 설치의무이행률이 저조하였다. 이와 관련, 2차 기본계획 기간 동안 설치비 지원 확대, 어린이집 설치 층수 완화, 놀이터 설치 기준 완화, 교사인건비 지원 확대 등을 통해 직장어린이집 설치 기업을 지원코자 하였으며, 의무 미이행 기업에 대해서는 제재를 위하여 의무미이행기업 명단공표제를 도입하였다. 그럼에도 불구하고 의무사업장 중 어린이집 설치 비율은 절반에 불과하다. 여기에서 우리는 보다 명확한 분석이 요구된다. 현재 여성근로자 300인 이상 및 전체 근로자 500인 이상 사업장에 대해 확립적으로 직장어린이집 설치를 의무화하고 있다. 현실적으로 근로자수가 기준규모 이상을 초과하여도 사업장의 특성에 따라 보육수요가 거의 없을 수 있으며, 이와 반대로 근로자수가 기준규모 이하의 경우에도 직장보육시설 수요가 높은 사업장이 있을 수 있다. 또한, 직장어린이집을 설치코자 하여도 지역 특성 상 장소확보 곤란, 재정 부담 등으로 인하여 실제 설치가 어려울 수 있을 것이다. 따라서 사업장 단위로 근로자수의 기준

을 엄격하게 규정하는 것도 중요하나 실제 보육수요에 근거하여 단일 사업장 혹은 여러 사업장들이 공동으로 직장보육시설을 설치하는 새로운 규정을 만들어야 하며, 실제 보육수요에 대응하여 직장보육시설 설치가 우선적으로 필요한 경우에는 가장 큰 어려움이 되고 있는 부지 확보 등에 정부의 적극적인 지원이 요구된다.

관행적인 초과근무, 장시간 근로환경 등으로 우리나라는 OECD 국가 중 근로시간이 가장 긴 국가에 속하여 왔다. 이러한 문화를 개선하기 위하여 2차 기본계획 기간 동안 근로시간 단축, 패밀리데이 활성화, 패밀리데이 프로그램 지원, 초과근무 관리 강화, 출산장려 우수지역 인센티브 제공 등의 노력을 추진하여 왔다. 그럼에도 불구하고 우리나라 근로시간은 크게 개선되지 못한 등 가족친화적 문화가 정착되지 못한 한계가 있다. 향후에는 특정 계층에 대한 일회성의 교육에 그치지 않고, 전 계층에 대한 정기적인 교육 및 홍보 등을 통해 가족친화적 사회문화가 제대로 정착될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

결혼·출산·양육 부담 경감 영역은 가족형성에 유리한 여건 조성, 임신·출산에 대한 지원 확대, 출산·양육 비용 지원 확대, 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충으로 구성된다.

우선 가족형성에 유리한 여건을 조성하기 위한 신혼부부대상 주거정책은 소득기준이 엄격하여 맞벌이 신혼부부는 대체로 정책 수혜 대상에서 제외되는 상황이 발생하였다. 맞벌이부부의 탈락 문제를 해결하기 위하여 2차 기본계획 기간 동안 꾸준히 소득기준을 상향코자 하였으며, 현재 주택구입 자금은 부부합산 6천만 원, 전세자금은 5.5천만 원까지 소득기준을 확대하였다. 여기에 더해 행복주

표 3. 저출산대책 추진 성과와 한계: 일·가정 양립 지원 정책

	2차 기본계획 수립 당시 문제점	2차 기본계획 개선사항(2014년 기준)	추진 결과
<b>휴가휴직제도 확대·개선</b>			
육아휴직 제도개선	-낮은 육아휴직급여 (정액 50만 원) 수준 -휴직기간이 길수록 고용시장 복귀율 감소	-휴직급여 40% 정률제(상한 100만 원, 하한 50만 원) -급여의 15%를 복귀 6개월 후 계속 근무 시 일시불 지급	육아휴직사용자 <sup>1)</sup> '10)41,733명→ '14년 11월 기준) 70,881명
산전후 휴가 등 제도개선	(출산전후휴가) 비정규직 사용 곤란	-임신·출산후계속고용지원금 지원을 계약기간 종료 즉시 또는 출산 후 15개월 이내 1년 이상 근로계약 체결 사업주로 확대	-출산전후휴가 사용자 '09)58,368명→ '13)90,507명 -비정규직재고용지원금 <sup>2)</sup> '13)286명
<b>유연한 근무형태 확산</b>			
유연근로제 확산	경직적 근로시간 관행, 유연근무로 인한 불이익에 대한 선입견 등으로 도입·활용 미비	-유연근무제 관련 정부업무평가 지표 강화 -시간선택제 일반직공무원 신규채용제도 마련	임금근로자 중 유연근무제 활용 비율 <sup>3)</sup> '12)13.4%→ '13)16.1%
유연근로형태 도입 여건 조성	-단시간근로자를 전일제 근로자와 동일하게 1인으로 산정(추가고용 기업에 불리) -단시간근로자 채용시 전일제 근로자에 비해 낮은 비율로 인력 산정(정부지원상 불이익)	-유연한 근무제도 도입 여건 조성을 위한 상시근로자수 산정 기준 개선 -유연한 근무제도에 대한 홍보 및 우수사례 발굴·전파 -스마트워크센터 구축 및 운영	스마트워크센터 이용기관 <sup>2)</sup> '11) 38개 → '13) 137개
<b>가족친화적 직장·사회환경조성</b>			
직장보육시설 설치 활성화	직장보육시설 설치의무 사업장의 의무 이행 저조	-인정기준 완화(설치가능 5층, 놀이터 옥외, 실내, 인근놀이터 선택 가능) -설치비 지원확대(단독3억, 공동 6억원) -교사 인건비 확대(120만 원) -의무 미이행 기업 명단공표 도입	의무사업장 중 직장어린이집 설치 건수 <sup>4)</sup> '10)312개소(의무사업장 중 37.5%) → '13.12월)534개소(의무사업장 중 49.7%)
가족친화적 사회환경 조성	초과근무 관행, 장시간근로 지속	-컨설팅, 교육홍보, 지도감독 등	월 평균 근로시간 <sup>5)</sup> '10)184.7시간→ '14.10)181.1시간

주: 2차 기본계획 수립 당시 문제점은 정부합동(2010), 제2차 저출산고령사회기본계획을 참고하여 재작성  
 자료: 1) 2010년 실적은 통계청, e나라지표, 2014.11월 기준 실적은 고용노동부(2014), 육아기근로시간 단축 기간 확대 등 남녀고용평등법 및 시행령 개정안 국회의 통과, 2014.12.23.일자 보도자료.  
 2) 대한민국정부(2014), 제2차 저출산고령사회기본계획: 2014년도 시행계획.  
 3) 통계청(2013), 2012년 유연근무제 활용 현황, 2013.08.30.일자 보도자료.  
 통계청(2014), 2013년 유연근무제 활용 현황, 2014.06.18.일자 보도자료.  
 4) 보건복지부(2014), 직장어린이집 직접 설치 사업장 대폭 증가, 2014.4.29.일자 보도자료.  
 5) 고용노동부, 사업체노동력조사, 각년도 자료.

택을 신혼부부 등 젊은층에 80%를 우선 공급하는 등 신혼부부의 주거 마련 부담을 덜어주고자 하였다. 그러나 현실적으로 청년층은 여전히 주택 마련이 어려워 결혼을 미루는 상황이 전개되고 있다. 게다가 청년층은 취업과 고용안정, 일-결혼양립 곤란, 결혼식 비용 마련 곤란 등으로 인하여 결혼을 비자발적으로 미루고 있으나 저출산대책은 주로 주거부문에 한정되어 있는 관계로 초혼연령이 계속 상승하여 만혼화 현상이 만연되고 있는 실정이다. 한국사회는 결혼을 하지 않으면 출산을 하지 않는 관행이 강한만큼 고용, 교육 등 제 부문에서 만혼화에 대한 보다 적극적인 정책들이 수립되고 실행될 필요가 있다.

그간 저출산으로 인해 출산관련 인프라가 축소됨에 따라 일부 지역의 산모들은 산전산후 진찰 및 분만을 위해 타 지역으로 이동하는 등 정신적·경제적 어려움을 경험하였다. 만혼화 등으로 인하여 고위험임신, 난임 등이 증가하여 인구의 가임력이 약화되어 출산 자체가 어려운 인구가 증가하였다. 핵가족화 등으로 인하여 출산 후 임신부와 영아를 돌볼 비공식적 지원체계가 크게 약화되었다. 이와 관련, 2차 기본계획 기간 동안 분만 산부인과가 없는 취약지역에 산부인과가 설치·운영될 수 있도록 시설비 및 장비비, 운영비 등을 지원하고 신생아집중치료실을 확충하고자 하였다. 임신·출산시의 비용 부담을 경감시키기 위하여 임신·출산진료비를 지원하였다. 마더세이프 프로그램 운영, 영유아건강검진 서비스 등을 추진하였으며, 최근에는 고위험임산부에 대하여 진료비를 별도로 지급할 계획에 있다. 난임부부를 대상으로 지원횟수, 지원금액 등을 확대하였다. 산모신생아도우미 사업의 경우 서비스 강화를 위하여 인력에 대한 처우

개선, 수요예측을 위한 실태조사 추진 등의 노력을 기울였다. 그러나 여전히 많은 문제점들이 지속되고 있는 실정이다. 46개 시군이 분만취약지로 남아있으며 신생아집중치료실의 지역불균형 배치 문제가 여전히 잔존해 있다. 향후에도 지속적인 노력을 통해 임신·분만 취약지역 해소가 필요할 것이다. 산후조리에 대한 친인척의 도움을 받지 못하고 산후조리원을 이용하는 사례가 증가하여 비용부담과 감염 등의 위험이 존재하고 있는 실정이다. 출산을 장려하는 노력도 중요하나 출산을 원하나 건강문제 등으로 인하여 비자발적으로 출산을 할 수 없는 인구가 증가하는 문제에 대처하는 노력이 더 중요하다 하겠다. 그러한 노력의 일환으로 어느 지역에서나 출산이 가능하고 신생아 위험을 긴급하게 조치할 수 있는 분만 및 신생아 집중치료실에 대한 접근성을 제고하는 정책적 노력이 강화될 필요가 있다. 임신 전부터 출산 후까지 생식건강을 보호 내지 증진시킬 수 있도록 생애주기별 프로그램을 개발하고 산전검사 등을 위한 지원수준을 강화할 필요가 있다. 전 국민을 대상으로 산후조리서비스를 체계적으로 지원할 수 있도록 현행 방문 산모신생아도우미 사업을 전 계층에 확대할 필요가 있다(예로 전국 평균소득 하위 50% 혹은 70% 이하 계층에 대해서는 현행대로 무료로 지원하고, 이상의 소득계층에 대해서는 소득수준에 따라 일부를 유료화하여 지원하는 것이다). 난임부부에 대한 지원도 현행 실비용의 50%에서 전액지원으로 전환하며, 지원횟수를 증가시키며, 지원대상도 전 계층으로 확대할 필요가 있다.

출산양육비용 지원을 확대하기 위하여 2차 기본계획 기간 동안 보육료 지원을 전계층으로 확대하였으며, 보육시설 미이용 영아에 대한 양육수당

**표 4. 저출산대책 추진 성과와 한계: 결혼·출산·양육 부담 경감**

	2차 기본계획 수립 당시 문제점	2차 기본계획 개선사항(2014년 기준)	추진 결과
가족형성에 유리한 여건 조성			
신혼부부의 주거부담 경감	소득기준이 엄격하여 맞벌이 신혼부부가 대체로 제외(근로자·서민주택 구입 대출·부부합산 연소득 2,000만원 이하, 주택전세자금 대출: 부부합산 연소득 3,000만 원 이하)	-내집마련디딤돌대출(주택구입자금): 부부합산 6천만 원, 생애최초 7천만 원 -근로자서민주택전세자금: 부부합산 5.5천만 원 -주택특별공급(행복주택 등)	
임신·출산에 대한 지원 확대			
임신·분만취약지역에 대한 의료지원 강화	취약지역 산부인과 진료인프라 부족, 고위험임신 증가로 저체중아 및 미숙아 증가	-분만취약지 산부인과 설치 및 운영설, 장비비, 운영비 지원 -신생아집중치료실 확충비용 지원(시설·장비비 15억 원, 운영비 평균 1.4억 원)	분만취약지 <sup>1)</sup> '11)52개 시군→'14)46개 시군 신생아집중치료실 <sup>2)</sup> '11)1,355개소→'12)1,444개소
임신·출산비용 지원 확대	임신·출산진료비 제공, 난임부부에 대한 지원수준 미흡	-전국가구 월평균소득 150%이하 난임부부 보조생식술 지원 확대(6회) -임신출산진료비 50만 원 지원	난임부부지원 <sup>3)</sup> '10)62,412건→'13)64,584건
모성 및 영유아 건강관리 강화	고령임신 등 고위험임신, 저체중 출생아, 미숙아 증가	-마더세이프 프로그램 운영 -영유아 건강검진 서비스 -고위험임산부 별도진료비 지원(시행 예정)	
산모신생아 도우미 지원	핵가족화 등으로 산후조리원 이용 증가(비용부담, 감염위험 등)	-전국 월평균가구소득 50%이하 가정(소득 수준에 따라 차등 지원)	산모신생아도우미 수혜자 <sup>3)</sup> '10.11)57,299명 '13)58,569명
출산·양육비용 지원 확대			
보육·교육비지원 확대	자녀양육가정의 경제적 부담 호소	보육료 지원 전계층으로 확대	
양육수당 지원 확대	보육시설 미이용 영아 대상 양육수당의 수혜 규모 미흡	양육수당 대상 확대(만0~5세아, 전계층)	양육수당 수혜자 <sup>3)</sup> '10)68천 명 '13.10) 1,033천 명
다자녀가정에 대한 사회적 우대 확대	다자녀가정 우대분위기 정착 노력 요구	-둘째아 이상 대학교 자녀 국가 장학금 우선 지원 -다자녀가정 세제지원, 주택지원(공급물량 확대, 대출금리 우대)	
사교육비 경감 대책 추진	사교육기관 이용 아동 증가	-공교육정상화촉진특별법, 방의-사교육비 경감방안 모색을 위한 대국민온라인 정책 토론회 개최 -불법, 탈법 운영 학원 지도·점검	
다양하고 질 높은 육아 지원 인프라 확충			
취약지역내 국공립 보육 시설 지속 확충	보육시설 공급의 지역별, 시설 유형 간 불균형	-국공립어린이집 신축 -공동주택리모델링 등	국공립어린이집 확충('13년 97개소) 농촌 공동아이돌봄센터('13년 3개소), 이동식 놀이버스('13년 3개소)
민간육아시설 서비스 개선	민간육아시설에 대한 부모 만족도가 낮음	-평가인증 관리 강화 -공공형어린이집 확대('13년 1,492개) -보수교육 확대('13년 65,667명)	민간어린이집 만족도 <sup>4)</sup> '09)3.61 → '12)3.7
수요자 중심의 육아지원 서비스 확대	맞벌이 증가, 야간근로 등 근로형태와 근로시간의 다양화로 다양한 유형의 보육서비스에 대한 수요 증가	-보육교사 인건비 지원 확대 -어린이집 '사전이용신청제' 도입 및 시행 -공동육아나눔터 확대('13년 72개)	-영아, 시간연장, 휴일, 24시 어린이집 규모 <sup>5)</sup> '10)8,136개소→'13)10,274개소
아이돌봄서비스 확대	다양한 돌봄수요 미충족	-저소득층 취업부모 시간제 지원('13년 4.7만 가구) -초등학교 방과후아동 지원시간(70시간) 확대	
영아에 대한 가정내 돌봄 활성화	믿고 맡길 수 있는 가정내 돌봄 서비스 부족	-아이돌봄서비스업 종일제 연령 24개월까지 확대 -민간베이비시터 교육	

주: 2차 기본계획 수립 당시 문제점은 정부합동(2010), 제2차 저출산고령사회기본계획을 참고하여 재작성  
 자료: 1) 보건복지부. 분만취약지역 3곳, 정부지원 산부인과 설치·운영. 2011.02.28.일자 보도자료.  
 보건복지부. 분만의료취약지에 '정부 지원 산부인과 확대'설치. 2014.04.14.일자 보도자료.  
 2) 보건복지부·보건복지부(2013), 신생아 집중치료실 확충 지원, 2013.03.14.일자 보도자료.  
 3) 대한민국정부(2011), 제2차 저출산고령사회기본계획: 2011년도 중앙정부 시행계획.  
 대한민국정부(2014), 제2차 저출산고령사회기본계획: 2014년도 시행계획.  
 4) 보건복지부. 2012 보육실태조사 결과 발표. 2013.05.09.일자 보도자료.  
 5) 보건복지부. 보육통계, 각년도.

을 종래 만0~1세에서 만0~5세 이동으로 확대하고 지원금액도 10~20만원으로 확대하였다. 둘째 이상 대학교 자녀 국가 장학금 우선 지원, 다자녀가정 세제지원 및 주택지원 확대 등도 추진되었다. 사교육비 경감의 일환으로 공교육 정상화 추진에 관한 특별법안 발의, 정책토론회 개최 및 학원 지도·점검 등이 추진되었다. 이러한 정책적 노력에도 불구하고 여전히 자녀 양육비와 교육비 부담이 출산 중단에 가장 주된 원인이 되고 있는 실정이다. 우리나라도 대부분의 OECD 국가들과 같이 보편적인 아동수당 등과 같은 적극적인 자녀양육에 대한 경제적 지원책을 모색할 필요가 있으며, 무엇보다도 사교육 등 자녀양육의 고비용 요인들을 타파하기 위하여 교육체계, 노동시장 등에 내재된 사회구조적인 문제(학력, 학벌 차별, 비정규직 등)를 해결하려는 노력이 강화되어야 할 것이다.

다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충을 위하여 취약지역내 국공립어린이집 지속 확충, 민간 육아시설 서비스 개선, 수요자 중심의 육아지원 서비스 확대, 아이돌보미 서비스 확대, 영아에 대한 가정내 돌봄 활성화 등의 노력을 추진하여 왔다. 구체적으로 국공립어린이집을 확충하여 사각지대를 해소하고자 하였으며, 민간 육아시설의 서비스를 개선하기 위하여 평가인증시설에 대한 관리 강화, 공공형 어린이집 확충, 보육인력에 대한 보수교육 등을 추진하였다. 보육시설에 대한 다양한 욕구를 충족시키기 위하여 시간연장형, 종일제 운영 등을 확대함과 더불어 핵가족화에 따른 가족지원 취약, 맞벌이 부부 증가, 근로형태 및 근로시간 다양화 등으로 보육서비스에 대한 욕구를 충족시키려는 노력도 강화하였다. 24개월 이하 영아에 대한 종일제 돌봄, 초등학교 이하 아동을 대상으로 하는 시

간제 돌봄 등의 서비스 유형을 다양화하고자 하였다. 개별적으로 제공하고 있는 양육서비스를 표준화하여 양질의 영아 가정내 돌봄 서비스를 지원하고자 하였다. 구체적으로 영아종일제 서비스 지원 대상을 소득하위 70%, 24개월 이하까지로 확대하였으며 정부지원금도 상향 조정하였다. 민간분야의 돌봄 서비스 질 제고를 위해 민간베이비시터에 대한 교육도 실시하였다. 그럼에도 불구하고 자녀 양육가정에서는 믿고 맡길 수 있는 보육시설과 질 높은 보육서비스에 대한 욕구가 높은 실정이다. 향후 어린이집을 포함한 돌봄 인프라의 안전도 제고, 시설 내 아동의 인권 보호, 직장생활과 보육서비스 간 원활한 연계 등 근로형태 등 다양한 부모 및 아동의 특성에 적합한 맞춤형 보육·돌봄서비스 제공 등을 위한 종합적인 개혁이 요구된다. 보육교사는 시설 내 아동의 안전 및 권리 보호, 질 높은 서비스 제공 등에 있어서 핵심적인 요소로 이들의 자격 강화와 처우 개선은 보육개혁의 중심축이 되어야 할 것이다.

## 2) 이민정책 관련

현재 저출산고령사회기본계획에서는 외국국적 동포·외국 인력 활용 차원에서 외국국적동포 활용 및 우수 외국인력 유치, 외국인고용허가제 조기 정착, 다문화사회 적응 사회통합 프로그램 활성화 등을 추진하고 있다. 2차 기본계획 기간에는 외국국적동포 활용을 위하여 재외동포 중 특별귀화 및 간이귀화 등 국적취득 요건을 갖춘 경우 영주(F-5) 자격을 부여하고, 동포 기술교육제를 시행하였다. 우수 외국인력 유치를 위해서는 전자비자 제도를 도입하고 점수평가제에 의한 거주(F-2) 자

표 5. 저출산·고령사회대책 추진 성과와 한계: 이민정책 관련

	2차 기본계획 수립 당시 문제점	2차 기본계획 개선사항(2014년 기준)	비고
외국 국적 동포·외국 인력 활용			
외국국적동포 활용 및 우수 외국인력 유치	<ul style="list-style-type: none"> <li>-동포의 사회통합 용이성 및 한민족 역량 강화 차원에서 입국 및 취업 우대 필요</li> <li>-글로벌 경영을 통한 국가경쟁력 강화를 위해 국가간 해외우수인재 유치 심화 전망</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-재외동포 중 특별귀화 및 간이귀화 등 국적취득 요건을 갖춘 경우 영주(F-5) 자격 부여</li> <li>-동포 기술교육제 시행</li> <li>-우수인력 유치를 위한 전자비자 제도 도입('13.3)</li> <li>-점수평가제에 의한 거주(F-2) 자격 부여</li> </ul>	재외동포(F-4) 자격 국내체류자수 '13.11)158,714명
외국인고용 허가제 조기 정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>-외국인 근로자가 한국생활 중 겪게 되는 다양한 고충문제 해결과 사회적 적응을 위한 정부 차원의 지원 및 사후관리 부족</li> <li>-고용허가제 운영과정에 있어 기업의 수요 반영 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-외국인력상담센터를 통한 상담·체류활동 지원 및 외국인근로자 권인보호협의회 운영</li> <li>-도입인력에 대한 연중 공급계획 사전 수립 및 인력부족업종 추가 고용 지원</li> <li>-숙련외국인력 활용을 위한 성실근로자 재입국 제도 적용대상 확대</li> </ul>	
다문화사회 적응 사회통합 프로그램 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>-결혼이민자를 위한 정책을 추진하여 왔으나, 정책 영역 간 연계부족 등으로 시너지 효과 미흡</li> <li>-혈통 중시 전통의 영향으로 외국인에 대한 배타적 인종차별적 행태가 잔존하나, 다문화사회 적응 교육은 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-다문화가족지원센터('13년 기준 211개소)를 통한 one-stop 서비스, 자녀에 대한 언어 및 교육서비스 제공</li> <li>-외국인종합안내센터를 통한 국내 체류외국인 사회적응 지원('13년 기준 상담건수 1,249,050건)</li> <li>-외국인과 함께 하는 문화교실('13년 기준 323개 학교), 유네스코학교네트워크('13년 기준 166개 학교) 등을 통해 국민인식 개선</li> </ul>	

주: 2차 기본계획 수립 당시 문제점은 정부합동(2010), 제2차 저출산고령사회기본계획을 참고하여 재작성  
 자료: 대한민국정부(2014), 제2차 저출산고령사회기본계획; 2014년도 시행계획.

격을 부여하였다. 외국인고용허가제 조기 정착을 도모하기 위하여 외국인력상담센터를 통한 상담·체류활동 지원 및 외국인근로자 권인보호협의회 운영, 숙련외국인력 활용을 위한 성실근로자 재입국 제도 적용대상 확대 등을 추진하였다. 다문

화사회 적응 사회통합 프로그램 활성화를 위하여 다문화가족지원센터를 통한 one-stop 서비스, 자녀에 대한 언어 및 교육서비스 제공, 외국인종합안내센터를 통한 국내 체류외국인 사회적응 지원, 문화교실 등을 통한 국민인식 개선 등을 추진하였다.

이와 같은 정책들은 현재 상황에 초점을 둔 단기적인 방편이라고 할 수 있다. 즉, 중소기업 등에서 노동력 부족을 해결하기 위한 고용허가제를 통해 단기적인 외국인 노동력을 수입하고 있으며, 농촌 등에서 자연적으로 유입되고 있는 결혼이주여성 등을 중심으로 한 다문화정책이 추진되고 있다. 현실적으로 미국 등 일부 이민국가를 제외하곤 어느 국가도 이민을 통해 인구구조를 개선하려는 시도를 하고 있지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 이민자는 단기적으로 노동력 부족 문제를 해소하는데 어느 정도 도움이 될 수 있을지라도 이들 역시 고령화된다는 점에서 항구적인 정책으로 간주하기 곤란하기 때문이다. 따라서 인구조정정책으로서 이민정책은 노동력 등의 제 측면을 종합적으로 고려하여 중장기적인 계획을 수립하여 체계적으로 추진할 필요가 있다. 예를 들어, 저출산으로 인한 노동력 부족을 해결하기 위하여 이민정책을 추진한다면, 언제 얼마나 어떠한 외국인 노동력이 필요할 것인가에 대한 마스터플랜이 수립되어야 할 것이다.

## 4. 나가며

2015년은 인구정책의 관점에서 매우 중요한 해이다. 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)이 종료되는 해인 동시에 제3차 저출산고령사회기본계획(2016~2020)을 준비하는 해이기도 하다. 저출산·고령화 문제는 미래 사회와 경제 전반에 심각한 부정적인 영향을 미칠 것이다. 우리보다 앞서 저출산 및 고령화를 경험한 많은 서

구국가들이 출산율 제고를 위한 다양한 정책들을 직간접적으로 추진하여 왔다는 점에서도 인구현상에 대한 대응노력이 매우 중요함을 짐작할 수 있다. 프랑스 등 일부 국가에서는 장기간 정책적 노력의 결실로 출산율이 인구대체수준에 근접하고 있어 보다 안정적인 미래를 확신하고 있다. 다른 한편으로 일부 국가들은 저출산대책에도 불구하고 아직 출산율이 본격적으로 회복되지 않고 있는 실정이다. 이와 같은 사실들은 저출산을 극복하는 것이 얼마나 어려운가를 시사해준다.

우리나라는 이제 막 10년간 인구정책을 추진하여 왔다. 길다고 할 수 있지만 서서히 변화하는 인구현상의 속성상 이 기간은 오히려 짧다고 할 수 있다. 물론 지난 노력으로도 출산율이 올라갈 수는 있을 것이나, 그 경우는 한국사회가 안고 있는 저출산 원인구조가 근본적으로 해소되었을 때 가능한 것이다. 현실적으로 지난 10년간의 대책은 아직 초보적인 수준에 그치고 있어 출산율의 본격적인 회복을 기대하기는 곤란한 것이었다. 그러나 지난 10년간의 노력은 결코 헛되지 않았다고 평가할 수 있다. 인구학적인 지표로는 출산율이 2005년 이후 더 이상 낮아지지 않았으며, 여러 측면에서의 정책적 경험은 미래에 보다 발전적인 정책 수립 및 실천에 중요한 밑거름이 될 수 있을 것이기 때문이다.

최근의 초저출산현상이나 미래의 고령화현상은 매우 시급한 것임에 틀림없다. 우리의 속담인 ‘급할수록 돌아가라’는 말이 있듯이, 교육, 노동시장, 주택 등 제 분야에 장기적으로 지속되고 있는 보다 근본적인 사회구조적인 문제를 치밀하게 진단하고, 이를 해결하기 위한 거시적이고 장기적인 노력을 경주할 필요가 있다. ■