

보건복지 ISSUE & FOCUS

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for
Health and Social Affairs
www.kihasa.re.kr

제344호 (2017-15)
발행일 2017. 12. 26.
ISSN 2092-7117

발행인 김상호 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

OECD 지표를 통해서 본 우리나라 저출산 대응 정책의 진단과 과제



신윤정 저출산고령화대책기획단 연구위원

우리나라의 합계출산율은 2001년 이래로 초저출산 수준 이하에서 벗어나지 못하고 있어 저출산 대응 정책의 효과성에 대한 비판이 나오고 있다. 본고에서는 OECD Family database의 주요 지표를 통해 국내 저출산 대응 정책의 현황과 한계를 진단하고 향후 방향성을 모색해 본다. 몇 가지 가족 정책의 확대만으로는 출산율을 제고하는 데 한계가 있으며 전방위적인 사회 정책 영역에서 저출산·고령사회에 대응하는 방향으로 정책이 이루어져야 할 것이다. 이러한 노력은 과거 성장주의적으로 인구 문제에 접근했던 거시적인 시각에서 벗어나 국민들이 필요로 하는 결혼·출산·양육에 대한 실질적인 지원이라는 보다 미시적인 접근 방식을 통해 이루어질 필요가 있다.

1. 들어가며

- 우리나라의 출산율은 2001년 이래로 1.30명의 초저출산 수준 이하에 머물러 있으며 2006년부터 '저출산·고령사회기본계획'을 추진한 이후에도 별다른 반등을 보이지 않음.
 - 출산율 상승이라는 정책적 목적하에 가족에 대한 공공 지출이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 2001년 0.24%에서 2013년 1.32%로 급속하게 상승하였으나(OECD, Family database) 출산율이 회복되지 않아 정책의 실효성에 의문이 제기되고 있음.
- OECD 국가들은 1990년대 이전까지 출산율이 하락하였으나 1990~2000년 기간 동안 몇몇 국가들에서 출산율이 인구 대체 수준까지 회복되어 우리나라에 유용한 정책적 시사점을 주고 있음.
 - 가족에 대한 사회적 지원 수준이 높은 프랑스나 양성 평등 의식이 높은 스웨덴에서는 출산율이 적정한 수준을 보이고 있음.
- 본고에서는 OECD Family database에 나타난 주요 국가의 현황을 비교하여 지금까지 추진한 국내 저출산 대응 정책의 현황과 실태를 진단하고 향후 방향성을 논의하고자 함.

〈그림 1〉 OECD 주요 국가의 출산율 현황(1960~2015년)



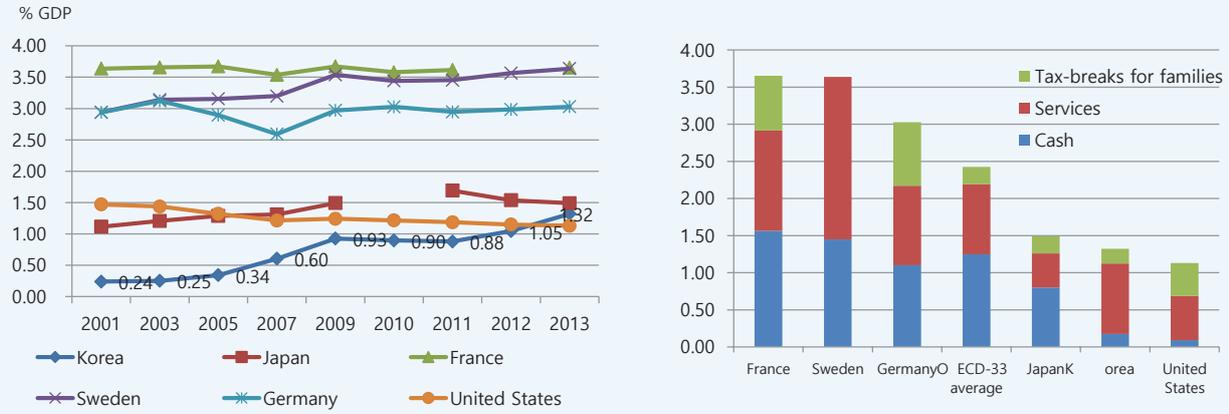
자료: OECD. (2017). Family database. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2017. 11. 15. 인출.

2. 우리나라 가족 정책의 확대 현황¹⁾

- OECD는 가족을 지원하는 정책을 현금 지원, 서비스 지원, 시간 지원으로 구분하고 있으며 가족 지원 정책이 추구하는 목표로 아래와 같은 내용을 제시하고 있음.
 - 부모들의 일과 가정생활 양립을 지원하고 장애 요인을 제거하는 것, 잠재적인 여성 인력의 적극적인 활용, 가족의 빈곤 감소, 아동 발달 강화, 양성 평등 증진, 부모들이 원하는 시기에 원하는 수만큼의 자녀를 낳는 것을 가능하게 하는 것.
- 우리나라의 가족에 대한 공공 지출이 GDP에서 차지하는 비중은 2013년 현재 1.32%로 프랑스, 스웨덴, 독일 등 유럽 복지국가에 비해 상당히 낮지만 미국의 1.13%보다 높고 일본의 1.49%에 근접한 수준임.
 - 가족에 대한 공공 지출의 비중은 2001년도 0.24%에서 2009년 0.93%로 급속하게 상승하였으며 2012년도부터 GDP의 1%가 넘는 수준을 유지하고 있음.
 - 현금 지원 비중이 낮게 나타나고 있으나 2018년 9월부터 0~5세 아동을 대상으로 월 10만 원의 아동수당을 도입할 예정이므로 가족 지원 규모는 더욱 확대될 것으로 예상됨.

1) OECD 회원국 등 서구 국가들은 저출산 문제에 대응하기 위해 가족 지원에 초점을 둔 '가족 정책'을 중심으로 정책을 추진하고 있음. 국내 저출산 대응 정책도 상당 부분 가족을 지원하는 성격이 강하므로 본 절에서는 '저출산 대응 정책'에 대해 '가족 정책'이라는 용어를 사용하고자 함.

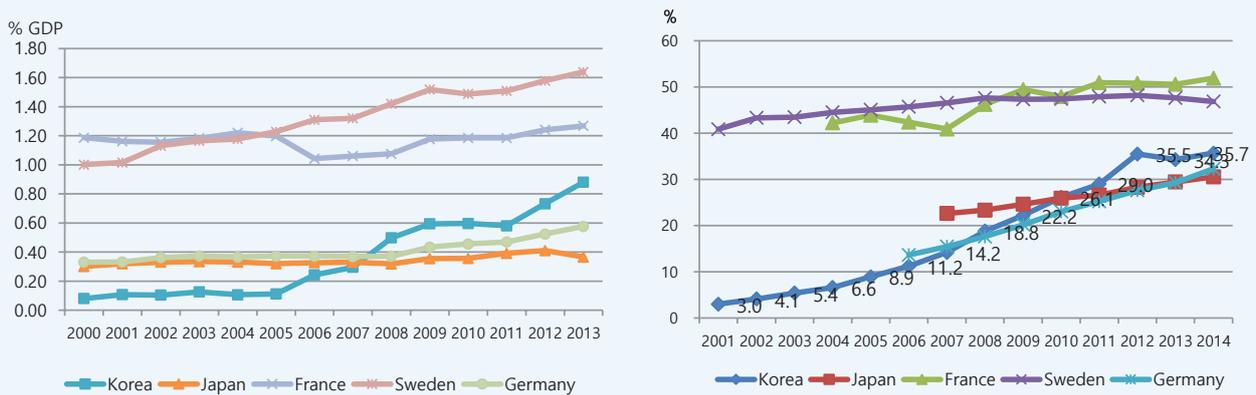
〈그림 2〉 OECD 주요 국가의 가족에 대한 공공 지출이 GDP에서 차지하는 비중 변화(왼쪽)와 2013년도 현황(오른쪽)



자료: OECD. (2017). Family database. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2017. 11. 15. 인출.

○ 0~5세 취학 전 아동을 대상으로 하는 보육 서비스 지원도 확대되어 2013년도부터 전 계층 아동을 대상으로 보육료를 지원하고 있으며, 그 결과 0~2세 아동의 보육시설 이용률은 2014년 현재 35.7%로 일본 및 독일과 유사한 수준으로 상승하게 되었음.

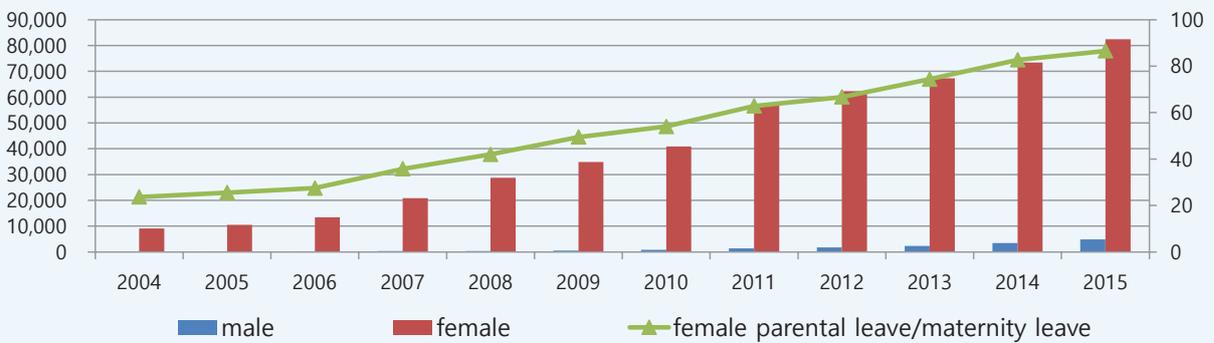
〈그림 3〉 보육·교육에 대한 공공 지출이 GDP에서 차지하는 비중(왼쪽)과 0~2세 아동의 보육 시설 이용률 변화(오른쪽)



자료: OECD. (2017). Family database. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2017. 11. 15. 인출.

- 정액제로 지급하던 육아휴직 급여가 2011년부터 정률제로 변경되어 급여 액수가 상승하게 되었으며, 육아휴직 급여를 받는 여성 근로자 수는 2004년 9122명에서 2015년 8만 2467명으로 증가하게 되었음(고용보험통계, 각 연도).
 - 2004년도에는 산전후휴가 급여자의 23.7%만이 육아휴직을 사용하였으나 2015년도에 들어서는 그 비중이 86.6%로 증가하여, 출산을 한 여성 고용자의 상당수가 육아휴직을 사용하는 것으로 파악됨.
 - 남성 육아휴직 급여자 수는 2004년 181명에서 2015년 4871명으로 크게 증가하였으나 전체 급여자에서 차지하는 비중은 5% 내외로 여전히 낮은 수준임.

〈그림 4〉 성별 육아휴직 급여 수급자 수와 산전후휴가 급여 수급자 수에서 육아휴직 급여 수급자가 차지하는 비중



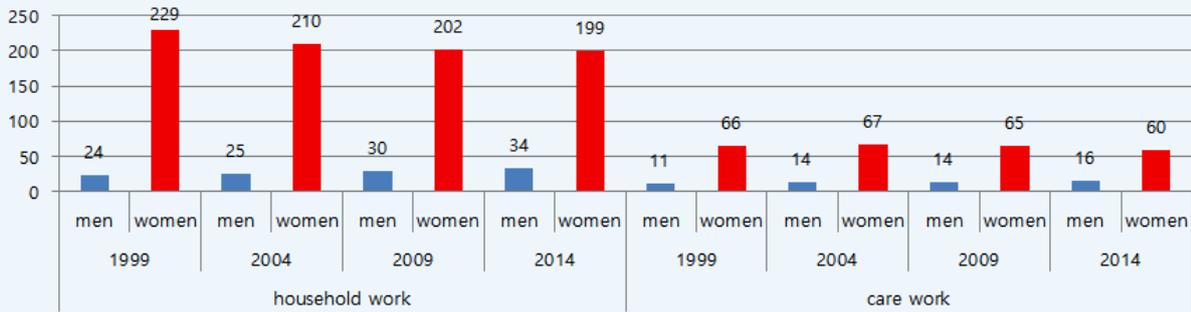
자료: 고용보험통계. (각 연도).

- 가족 정책의 확대에도 불구하고 우리나라의 출산율이 초저출산 수준을 벗어나지 못하고 있는 이유를 OECD 국가들의 경험을 통해 진단하면 다음과 같음.
 - 출산은 가족을 지원하는 정책 이외에도 노동·교육·주거 정책 등 타 사회 분야의 정책들과 일·가족 양립, 성별 분업, 젠더 규범 등 삶의 다양한 측면에서 작용하는 문화적·구조적인 시스템의 결과라고 할 수 있음.
 - 따라서 사회 영역 전반에서의 변화 없이 한두 가지 가족 지원 정책의 확대만 가지고서는 출산율 제고를 기대하기 어려움.
- 단시간 내에 빠르게, 한번에 저출산 문제를 해결할 수 있는 정책 수단은 없음. 안정성 있게 지속적으로 정책이 발전해 나가야 할 것이며, 정책 효과를 보기 위해서는 일정 기간이 소요되어야 함.
 - 스웨덴은 1995년에 1개월의 ‘아버지 육아휴직 할당제’를 도입하였으며 현재는 3개월을 부여하고 있음. 2016년 현재 전체 육아휴직자 중 남성의 비중은 45%로 높지만, 실제로 사용하고 있는 육아휴직 일수는 여전히 여성이 남성보다 두 배 이상 더 많음.
 - 프랑스는 2014년도에 최소 6개월의 기간 동안 아버지만이 육아휴직 급여를 받을 수 있는 제도를 마련하였으나 평균 급여의 16%에 불과한 낮은 급여 수준으로 인해 2016년 현재 육아휴직자 중 남성 비중은 4.4%로 저조한 실정임.

3. 우리나라에서 출산율 제고를 가로막는 요인들

- 국내 출산율 회복을 막는 중요한 요인 중의 하나는 장시간 근로 문화이며, 이로 인해 야기되는 남성의 가사와 육아 참여 부족, 일·가정 양립의 어려움이 저출산 문제를 가중시키고 있음.
 - 2014년 현재 주당 60시간 일하는 남성 근로자의 비중은 한국이 26.3%로 일본의 13.6%보다 높고 OECD 평균인 7.9%보다 상당히 높음(OECD 통계).
 - 유배우자 남성이 하루 평균 가사 노동에 참여하는 시간은 1999년 24분에서 2014년 34분으로 10분 증가하였으며, 돌봄 노동에 참여하는 시간은 1999년 11분에서 2014년 16분으로 5분 증가한 수준에 불과함(통계청, 생활시간조사).
 - 프랑스에서는 남성이 가사와 돌봄 노동에 참여하는 시간이 길수록 둘째 자녀를 낳는 경우가 많은 것으로 나타났으며, 핀란드에서는 특히 자녀 돌봄에 남성이 더 많은 시간을 투입할수록 출산율 제고 효과가 큰 것으로 나타남.

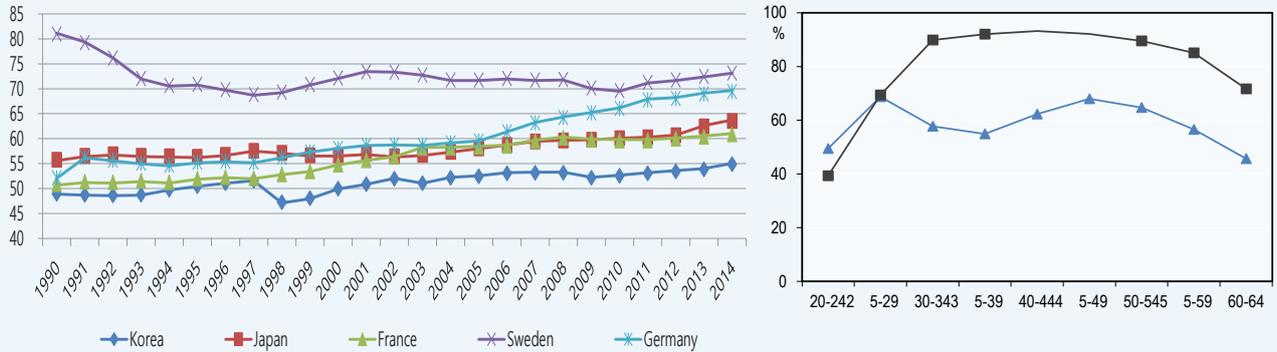
〈그림 5〉 하루 평균 유배우자 부부가 가사 활동과 돌봄 노동에 참여하는 시간



자료: 통계청. (각 연도). 생활시간조사.

- 한국의 여성 고용률은 1990년대 이후부터 50~55% 내외 수준을 유지한 채 큰 상승을 보이지 않고 있으며 결혼과 임신, 출산 시기에 여성 고용률이 하락하는 ‘M-커브’ 현상이 사라지지 않고 있음.
 - 최근 들어 여성 고용률이 높은 OECD 국가에서 출산율도 높게 나타나는 현상은 일과 가정을 양립하게 하는 정책과 사회 문화가 여성 고용률과 출산율을 모두 높이는 것이 가능하다는 것을 보여 줌.
 - 우리나라에서 여성 고용률과 출산율이 모두 낮게 나타나는 것은 여성들의 일과 가정생활 양립을 가능하게 하는 사회적 기반이 미비하다는 것을 의미함.
 - 고용률에서 성별 격차가 감소되는 경우 확보될 것으로 추계되는 노동 인력 수는 한국이 상대적으로 많아 한국의 여성 인력은 미래 저출산·고령화 사회에서 유용한 노동력으로 활용될 것으로 기대됨.

〈그림 6〉 OECD 주요 국가의 여성 고용률(왼쪽)과 한국의 연령별 여성 고용률(오른쪽)

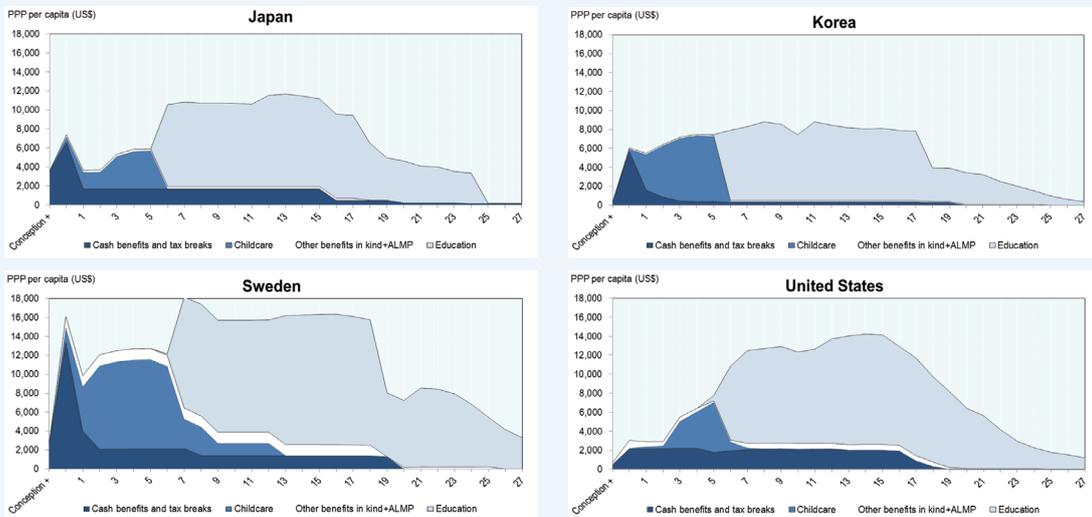


자료: OECD. (2017). Family database. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2017. 11. 15. 인출.

- 자녀에 대한 과도한 교육비 지출은 부모로 하여금 자녀 양육에 부담감을 갖게 하여 자녀 낳는 것을 주저하게 만들 뿐 아니라 정부의 자녀 양육비 지원에 대한 국민들의 체감도도 낮아지도록 영향을 미침.
 - 사교육에 참여하는 비중은 초등학교 학생 80%, 중학교 학생 63.8%, 고등학교 학생 52.4%이며, 사교육 참여 학생 1인당 사교육비 월평균 지출액은 각각 30만 2000원, 43만 1000원, 49만 9000원으로 나타남(통계청, 2016년 사교육비 조사).
 - 출산율과 여성 고용률이 모두 높은 스웨덴에서는 아동에 대한 공공 지출 수준이 높고 아동의 전 연령 기간 동안 고르게 공공 투자가 이루어진다는 특징이 있음(그림 8).
 - 한국도 공교육 강화 등 교육에 대한 공적인 투자를 확충하여 아동의 발달을 도모할 뿐 만 아니라 사교육비를 절감하여 부모의 양육비 부담을 경감해야 할 것임.

〈그림 8〉 OECD 주요 국가와 한국의 아동 연령별 공공 지출 현황

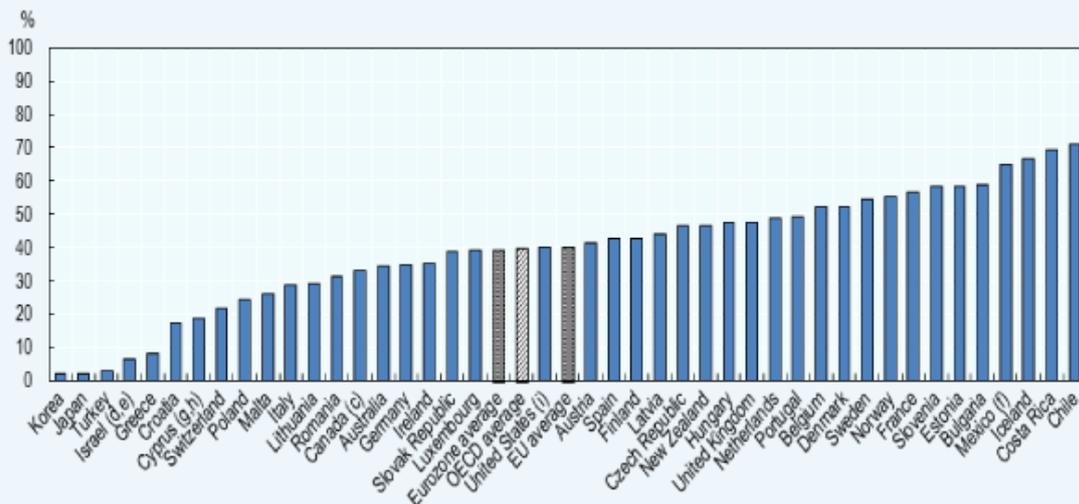
(단위: 1인당 PPP, US\$)



자료: OECD. (2009). Doing better for Children. OECD Publication.

- 한국의 낮은 양성 평등 수준도 저출산의 원인 중 하나로 지적되고 있어 양성 평등한 사회 구축을 위한 사회적 노력이 강구될 필요가 있음.
 - 세계 양성 격차 지수(The Global Gender Gap Index)에 따르면 2006년도에 한국은 전체 115개 국가 중 92위로 하위권을 차지하였으며, 2016년도에 전체 144개 국가 중 116위로 하위권에 머물러 있음.²⁾
 - 여성이 고위직으로 진출하기 어려운 정도를 측정하는 ‘유리천장지수(The glass ceiling index)’에서도 한국은 최하위권임.³⁾
 - 최근 OECD 국가 동향을 살펴보면 초기에는 성평등적인 가치가 확산될수록 출산율이 낮아지다가 중기 이후에는 성평등 가치가 확산될수록 출산율이 높아지는 것으로 나타남(Esping-Anderson & Billari, 2015).
- 다양해지는 가족 유형에 대응하여 결혼과 출산에 대해 가지고 있는 보수적인 관념도 변화될 필요성이 있음.
 - 2014년도 현재 전체 출생아 수에서 혼외 출생아 차지하는 비중이 2% 미만으로 OECD 국가 중에서 가장 낮은 수준임. 이는 한국 사회에서 출산과 법적인 혼인 관계가 강하게 연결되어 있음을 말하는 것임.
 - 프랑스와 스웨덴 등 출산율이 인구 대체 수준으로 적정하게 유지되는 국가들에서는 배우자(couple)의 개념이 결혼한 부부 외에도 배우자로서 등록하고 함께 거주하는 사람들까지로 확장되고 있음(OECD, Family database, 2017).
 - 우리나라의 인구 센서스 등 국가 통계 자료는 법률혼과 사실혼을 구분할 수 없는 구조로 되어 있어 다양화되어 가는 가족 구조를 정확하게 파악할 수 없어 더욱 정확한 가족 구조 파악을 위한 통계 자료의 개선이 필요한 실정임.

〈그림 9〉 전체 출생아 중에서 혼외 출생아가 차지하는 비중(2014년)



자료: OECD. (2017). Family database.

2) 세계 양성 격차 지수는 2006년부터 세계경제포럼(World Economic Forum)이 양성 격차 정도와 연도별 변화를 측정하기 위해 발표하고 있음. 이 지수는 경제활동 참여와 기회, 교육 수준, 보건 및 생존, 정치 참여의 네 가지 영역으로 구성되어 있음(세계경제포럼, 2017년도 세계양성격차보고서).

3) 유리천장지수는 영국의 일간지 이코노미스트가 매해 3월 8일 세계여성의 날에 여성들이 직장에서 동등한 기회를 갖고 있는가를 살펴보기 위해 발표하고 있음. 이 지수는 고등교육, 노동시장 참여, 급여 수준, 보육비용, 모성권, 경영대학원 신청, 고위직에서의 대표성 등 아홉 가지 지표를 가중 평균하여 각 국가의 점수를 발표하는 것임(The Economist, 2014).

4. 나가며

- 우리나라의 가족 지원 정책은 출산율을 제고한다는 목표하에 지난 10년 이상의 기간 동안 상당 수준 확대 되었으나 출산율 반등이 가시적으로 이루어지지 않아 저출산 대응 정책 실패론이 대두되는 등 비판을 받고 있음.
 - 출산에 대한 결정은 정부 정책 외에도 다양한 사회 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 결과로, 한두 가지 정책의 확대만으로 단시간 내에 출산율을 제고하는 것은 기대하기 어려움.
 - 출산율 제고를 위한 노력으로 가족에 대한 지원이 강화된 것 이외에 노동시장, 주거, 교육 환경, 그리고 양성 평등 수준에서는 별다른 개선이 이루어지지 않았으며 이것이 출산율 제고에 한계로 작용한 것으로 판단됨.
- 국내 유배우자 여성들이 이상적으로 생각하는 자녀 수는 2.25명인데 실제로 낳는 자녀 수는 1.75명에 불과하여 국민들은 실제로 낳고 싶어 하는 자녀 수만큼 자녀를 낳지 못하고 있음(2015년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사).
 - 정부의 출산 지원 정책은 국민들이 직면하고 있는 실생활에 더 가까이 다가가 낳기를 희망하는 자녀를 원하는 시기에 낳도록 지원하여 희망과 현실 간의 괴리를 좁히는 데 초점을 두어야 할 것임.
- 정부가 추진하는 ‘저출산 대응 정책’은 가족에 대한 지원을 포함하여 아동·교육·주거·노동을 포함한 각 사회 분야의 정책들이 저출산과 인구 고령화 문제를 인식하고 우리 사회를 지속 가능하게 하는 방향으로 추진되어야 실효성을 볼 수 있을 것임.
 - 사회 제반에 걸친 정책들이 저출산·고령사회에 대응하는 지향성을 갖고 각 고유 분야에서 요구되는 이슈에 건실하게 대응하도록 정책의 발전이 이루어질 때 우리 사회는 보다 능동적으로 저출산과 고령화 문제에 대응할 수 있을 것임.
 - 저출산 대응 정책을 총괄하는 기능을 갖춘 기구(예를 들면 ‘저출산고령사회위원회’)의 컨트롤 타워 기능을 강화하여 관련 부서의 정책들이 일관성 있는 방향으로 추진될 수 있도록 해야 할 것임.
 - 프랑스는 가족아동고령자고등심의회(Haut Conseil de la famille, de l'enfance, et de l'âge)에서 정부, 단체, 전문가 대표들이 이슈가 되고 있는 가족·아동·고령자 정책에 대해 평가 및 제언을 제공하여 정책의 발전과 사회 통합을 도모하고 있음.
- 저출산·고령사회에 적합한 사회 패러다임의 전환이 필요하며 과거 산아 제한 정책을 중심으로 한 국가 주도 및 성장주의 중심의 거시적인 정책에서 벗어나 더욱 미시적인 차원에서 개인에게 초점을 맞춰 국민들이 출산과 가족생활에서 겪는 어려움을 해결해 주는 데 정책의 강조점을 두어야 할 것임.
 - 사회 문화와 환경이 변화하기 위해서는 일정 기간이 소요되어야 하므로 정부와 국민 모두 안정적이고 지속적인 노력을 강구하는 것이 필요하다 하겠음.

집필자 신윤정 저출산고령화대책기획단 연구위원
문의 044-287-8137

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
www.kihasa.re.kr

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Policy