

# 출산과 양육에 유리한 환경 조성방안

*What to Do to Foster Social Conditions Friendly to  
Child Birth and Raising*



박중서 한국보건사회연구원 전문연구원

지난 2006년부터 2010년까지 5년동안 추진한 제1차 저출산·고령사회 기본계획(이하 기본계획)의 저출산 분야 정책목표는 “저출산 대응기반 구축”이었다. 제1차 기본계획은 우리 사회의 저출산 현상이 1983년 이래 세계적으로 가장 낮은 수준에서 장기간 지속되고 있는 문제에 대처하기 위한 최초의 범정부 종합계획이라는 의미에서 사회전반에 걸쳐 기초적인 대응기반을 구축하려는 정책목표를 설정한 것이었다. 2011년부터 시행될 제2차 기본계획(2011~2015)의 저출산 분야 정책목표는 “출산율의 점진적 회복”으로 설정되었다. 지난 5년간 제1차 기본계획을 통하여 저출산 대응을 위한 기반구축에서 일정정도 성과는 거두었다고 평가할 수 있다. 따라서 제2차 기본계획에서는 좀 더 진전된 정책목표로 점진적인 출산율 회복을 표방하고, 올해부터 분야별 세부 정책과제를 본격적으로 추진하게 된다.

## 1. 제1차 저출산·고령사회 기본 계획의 저출산분야 성과와 한계

지난 2006년부터 시행된 제1차 기본계획은 저출산고령사회에 대응하기 위한 최초의 범정부종합대책이었다. 최초 수립당시부터 정부 내 대부분의 관계부처가 협의를 통하여 대응체계를 구축했다는 점에서 저출산 사회의 문제점에 대한 정부의 의지를 보여주고 있고, 향후 정책 추진을 위한 중요한 기틀을 마련했다는 성과를 거두었다.

실제로 지난 5년간 저출산 극복을 위하여 제도화 및 정책추진기반을 완성하였다. 영유아 보육·교육 지원정책의 경우 제1차 기본계획 기간 동안 지원범위가 크게 증가했다. 이를 통하여 영

유아 보육·교육비지원율이 2005년 21.9%에서 2010년 42.0%까지 상승하였다. 그리고 일가족 양립정책에서 「가족친화사회환경의 조성촉진에 관한 법률」과 「남녀고용평등과 일가정양립 지원에 관한 법률」개정하여 가족친화적인 기업문화 조성의 기반을 구축하였다. 산전후휴가 이용자 중 육아휴직제도 이용자의 비율이 2005년 26.0%에서 2010년 50.2%로 상승하기도 하였다.

무엇보다도 저출산 문제 해결의 필요성에 대하여 국민적 공감대를 형성하였다는 점이 또 다른 큰 성과 중 하나이다. 조사에 따르면 국민의 64.3%는 저출산 현상을 심각하게 인식하고 본인에게 상당한 영향을 미칠 것으로 우려하고 있다<sup>1)</sup>. 실제로 정책 시행 이후 이와 같은 사회적 공감대

형성은 많이 개선되었고, 과거와 달리 자녀를 많이 낳는 것에 대한 긍정적 인식도 확산되었다.

반면 제1차 기본계획은 추진과정에서 몇 가지 한계점을 노출하기도 하였다. 가장 많이 지적되는 것은 지원대상이 저소득층에게 한정되어 맞벌이가구 등이 배제되었고, 따라서 국민 전체의 정책 체감도가 낮았다는 점이었다. 그리고 저출산 현상이 사회 전반에 영향을 미치는 특징을 가지고 있어 사회 전영역에 대한 종합적 접근이 필요했음에도 불구하고, 저출산 정책이 특정영역에 편중되었다는 점이다. 실제로 제1차 기본계획에서 저출산 분야는 보육지원 영역에 집중되어 있었다.

제1차 기본계획은 저출산 현상의 국가적 위험을 인식하고 정부가 관계부처 합동으로 수립한 종합계획이었다. 1단계 5개년계획으로서 정책 추진을 위한 기초를 마련했다는 점에서 긍정적 평가를 할 수 있다. 하지만 정책대상이 지나치게 저소득층에 한정되어 있었고, 보육·교육 영역에 편중되었던 점은 비판의 대상이 되기도 하였다.

## 2. 제2차 기본계획의 기본방향 및 주요 내용

### 1) 기본방향

제2차 기본계획 저출산 분야의 정책방향은

출산과 양육에 유리한 환경을 조성하는 것이다. 이를 위해서 세 가지 기본 방향을 설정하였다. 첫째는 일과 가정의 양립을 일상화하는 것, 둘째는 결혼·출산·양육부담을 경감시키는 것, 셋째는 아동·청소년의 건전한 성장환경을 조성하는 것이다.

일가정 양립의 일상화는 부모가 직장생활과 자녀양육을 병행할 수 있도록 각종 제도를 가족친화적으로 개선하고 가족친화적인 사회문화를 조성하는 것이다. 일과 가정생활을 양립하는 것은 임신과 출산시점뿐만 아니라 자녀 양육기간 동안 계속해서 매일매일 반복되는 일상생활에서 자연스럽게 실현되어야 한다. 일가정 양립이 이와 같이 일상화될 때 여성의 경제활동과 사회적 지위가 개선될 것이며, 이후 출산율 상승과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이를 위해서 제2차 기본계획에서는 육아휴직제도 개선 및 육아기 근로시간 단축제도를 활성화하고 자녀양육 기회를 확대하여 경력단절 위험을 완화할 계획이다. 야간보육 및 유치원 종일반 프로그램 확대를 통한 맞벌이 부부의 보육 지원 등이 정부의 주요한 관심대상이 될 것이다.

둘째는 결혼과 자녀양육에 따른 경제적 부담 경감을 지속적으로 추진하는 것이다. 전통적으로 우리 사회는 자녀양육을 개인과 가족의 책임으로 인식하고 있었다. 그러나 현대 사회에서 미래세대에 대한 투자는 더 이상 개인과 가족의 영역에 맡겨둘 수만은 없는 상황이다. 사회 양극화에 따른 양육기회의 균등화가 요구되고 있

1) 신윤정, 정경희, 김수봉, 손창균, 이수형, 이지혜(2009). 저출산·고령사회정책 국민체감도 및 우선순위 분석, 보건복지부·한국보건사회연구원.

고, 세계적으로 인적자원에 대한 사회적 투자는 국가경쟁력의 기초가 되고 있기 때문이다. 이를 위해 제2차 기본계획에서는 출산·양육의 가장 큰 어려움인 경제적 부담을 지속적으로 완화한다. 주택자금 지원 등 결혼을 장려하고, 세제지원을 통하여 다자녀 가정 지원을 확대한다. 보육료 지원대상과 양육수당을 확대하는 등 자녀양육비용 지원의 강화방안이 정부의 중요한 관심 대상이 되고 있다.

마지막으로 미래세대인 아동·청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반을 마련할 것이다. 이는 아동·청소년의 공평한 출발기회를 보장하고, 역량개발 지원 및 아동안전 위험요인으로부터 강화된 아동보호를 추구하는 것이다. 이를 위하여 제2차 기본계획에서는 드림스타트 확대 및 내실화, 아동·청소년 활동인프라 확충, 진로교육 활성화 등 소질과 적성에 근거한 역량개발을 지원한다. 아동학대, 성범죄, 학교폭력 등 아동 안전 위험요인에 적극적으로 대처하고 식품안전보호구역을 지정하는 등 아동·청소년의 안전과 건강 확보가 중요한 쟁점이 되고 있다.

## 2) 주요 내용

제2차 기본계획의 저출산 분야는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하기 위하여 일가정 양립 일상화 영역에서 24개, 결혼·출산·양육부담 경감 영역에서 46개, 아동청소년의 건전한 성장환경 조성 영역에서 25개 과제, 총 95개 정책과제를 추진한다. 이 중에서 정부는 별도로 26개가 중점과제를 선정하여 추진하기로 하였는데, 여기서는 중점과제 중심으로 그 내용을 간략히 소개하도록 한다.

그림 1. 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 출산과 양육에 유리한 환경조성 부문의 구성

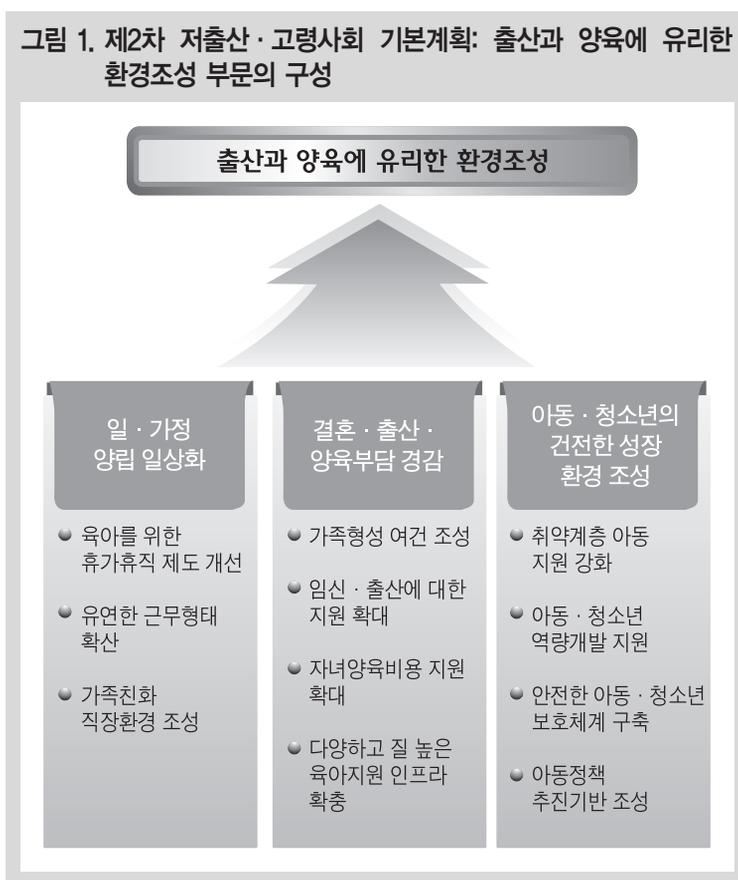


표 1. 제2차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야 중점 추진과제

분야		중점 과제
일과 가정의 양립 일상화	휴가휴직제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 육아휴직 급여 정률제 및 복귀 인센티브 도입</li> <li>• 육아기 근로시간 단축청구권 도입</li> <li>• 산전후 휴가 분할사용 허용</li> </ul>
	유연한 근로형태 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상시근로자 수 산정기준 개선</li> <li>• 스마트 워크센터 도입 및 확산</li> </ul>
	가족친화 직장환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직장보육시설 설치 의무이행강제방안 도입</li> <li>• 공공기관 가족친화인증 확산</li> </ul>
결혼·출산·양육 부담 경감	가족형성 여건조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신혼부부 주택자금 대출 소득요건 완화</li> <li>• 유자녀 현역병 상근예비역 편입</li> </ul>
	임신·출산 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분만취약지 보건의료인프라 지원 확대</li> <li>• 난임부부 지원 확대</li> </ul>
	자녀양육비용 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육·교육비 전액지원 확대</li> <li>• 다자녀가장 공무원 퇴직후 재고용</li> <li>• 다자녀가정 세제, 주택, 학비지원 확대</li> </ul>
	육아지원 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육시설 평가인증제 개선</li> <li>• 공공형·자율형 어린이집 도입</li> <li>• 보육시설 운영시간 다양화</li> <li>• 영아 돌봄시장 제도화(베이비시터 시장 조성)</li> <li>• 방과후 돌봄서비스 인프라 구축</li> </ul>
아동·청소년의 건전한 성장환경 조성	취약계층아동지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 드림스타트 사업 활성화</li> </ul>
	안전한 보호체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성폭력 피해아동 지원 강화</li> <li>• 아동보호전문기관 확대(아동학대 예방)</li> <li>• Wee프로젝트(학교폭력예방 및 피해자 보호)</li> </ul>
	아동정책 기반조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중장기 아동정책기본계획 수립</li> </ul>

(1) 일가정 양립의 일상화

일가정 양립의 일상화 영역에서 우선 육아휴직 급여 정률제 및 조기복귀 인센티브를 도입한다. 육아휴직제도는 아동 양육기에 여성의 경력 단절을 방지하고 아동과 부모의 정서적 유대를 보장하기 위한 정책이다. 기존의 육아휴직급여는 월 50만원 정액으로 동일하게 적용함으로써

소득대체수준이 낮아 제도활용률이 미흡하였다. 제2차기본계획에서는 육아휴직급여를 월 통상임금의 100분의 40에 해당하는 금액을 지원함으로써 저소득층뿐만 아니라 중산층에게도 실질적 도움이 될 수 있도록 하였다. 이와 함께 여성의 경력단절을 방지하기 위하여 육아휴직급여 중 일부(15%)를 복귀 후에 지급하는 방식을 도입한다. 또한 육아기 근로자에게 근로시

간 단축청구권을 부여하여 일과 가정생활을 병행할 수 있도록 하고, 임신 초기 안정이 필요한 경우와 임신기간 중 응급상황 발생 시 산전후 휴가를 분할하여 사용할 수 있도록 제도를 개선하게 된다.

우리나라 노동시장의 특성인 장시간 근로환경은 여성의 경제활동과 자녀양육을 병행하기 어렵게 만드는 요인으로 지적되고 있다. 이런 문제를 개선하고자 제2차 기본계획은 스마트 워크센터를 공공부문에 우선 도입하고 단계적으로 민간에 확산할 계획이다. 직장보육시설 설치 의무이행강제방안을 도입하고, 공공기관을 대상으로 가족친화인증을 확산하고자 한다. 직장보육시설 설치와 관련하여 현재는 의무사업장이 의무를 이행하지 않아도 제제할 수 있는 법적 근거가 없었다. 이에 대한 해결방안으로 우선 의무 미이행 기업 명단을 공표하기 위한 제도개선을 추진하고 있다.

그동안 일가정양립 정책은 주로 제도개선에 초점을 두었다. 제2차 기본계획에서는 민간기업의 참여를 촉진하고 가족친화적인 직장문화를 조성하기 위하여 가족친화기업 인증제를 강화한다. 기존의 인증기업이 주로 공공기관 또는 대기업 중심이었기 때문에 다양한 민간기업의 참여를 유도하기 위하여 인증 기업에 대한 인센티브를 강화한다. 중소기업청과 조달청 입찰 시 가산점을 부여하는 등 실효성 있는 인센티브를 지속적으로 확대할 계획이다. 그리고 그동안 소홀히 되었던 지방자치단체의 역할도 강화된다. 특히 지자체가 관할 구역 내에 있는 기업의 교육 및 컨설팅을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하게 될 것이다. 향후에는 일가정 양립을 위

해서 지자체나 민간기업 등의 자발적 참여가 지속적으로 요구되고 있다.

## (2) 결혼·출산·양육부담 경감

결혼·출산·양육부담 경감 영역에서 우선 신혼부부를 대상으로 주택자금 대출에 필요한 소득요건을 완화하기로 하였다. 저출산의 원인으로 만혼화 현상이 중요한 요인으로 지적되고 있다. 현대사회에서 특히 만혼화는 향후에도 지속될 것으로 예상되기 때문에 우리사회에서도 결혼을 지원하는 정책이 필요한 시점이다. 자녀를 둔 현역병의 상근예비역 편입방침도 이와 같은 맥락에서 도입된 것이다.

또한 국내의 출생아수 감소로 인한 산부인과 병원 경영난은 지방의 보건의료인프라를 취약하게 만들고 있다. 이에 대한 대책으로 분만취약지역 보건의료인프라 지원을 확대하기로 하였다. 농어촌 중심으로 관내 분만율과 의료기관 접근성, 취약지 가입여성 인구수를 기준으로 분만취약지역을 선정한 후, 산부인과 설치가 가능한 지역은 시설설립을 지원하여 거점 산부인과로 지정·관리하고자 하는 취지이다. 그리고 기존에 난임부부를 대상으로 1회 150만원의 지원수준을 단계적으로 확대하고, 기존의 모든 임신부에게 지원하던 의료비를 단계적으로 인상할 계획이다.

결혼·출산·양육부담 경감 영역에서 이번에 도입되는 가장 큰 변화 중 또 다른 내용은 보육·교육비 전액지원 대상을 확대하는 것이다. 만 0~4세 아에게 2010년 소득하위 50%까지 지원하던 것을 2011년부터 소득하위 70%까지 확대한다. 그리고 2011년부터 부부합산 소득의 25%

를 차감함으로써 맞벌이가구의 보육료 지원 기회는 더욱 확대될 것이다. 다자녀가장 공무원의 퇴직후 재고용, 다자녀가정 세제, 주택, 학비지원을 확대하는 것도 양육비 부담을 완화함으로써 출산·양육에 유리한 환경을 조성하고자 하는 제2차 기본계획의 취지를 반영한 것이다.

다른 한편 자녀양육 가정의 다양한 보육서비스 욕구를 충족시켜 출산·양육에 유리한 환경을 조성하기 위하여 보육시설 평가인증제 개선, 공공형·자율형 어린이집 도입, 보육시설 운영시간 다양화 등을 적극 도입하기로 하였다. 보육시설 평가인증제는 민간 육아시설의 서비스 개선을 위해서 그동안 시행하던 제도를 개선하고자 하는 것이다. 예를 들어 평가인증 참여자격을 완화하고, 평가인증 취소사유를 합리화 하는 등 운영체계 전반을 개선하고, 유효기간이 만료되는 평가인증시설에 대하여 재인증을 실시할 계획이다. 그리고 인증제의 실효성을 높이기 위하여 평가인증 결과와 재정지원을 연계하여 시설이 제공하는 보육서비스 수준에 따라서 재정지원을 차등화할 계획이다.

평가인증 결과 최고 등급을 받은 보육시설에 대해 공공형·자율형 어린이집으로의 전환을 허용하는 방안도 검토하고 있다. 물론 아직까지 보육시장은 공정한 시장경쟁이 어려운 구조를 가지고 있기 때문에 부작용이 최소화될 수 있도록 먼저 시범사업을 실시하고, 시범사업 결과를 바탕으로 점차 확대하는 방안을 검토할 계획이다. 보육시설 운영시간 다양화 방침은 특히 맞벌이 부부를 위한 맞춤형 서비스 확대의 일환으로 추진된다. 시간연장 보육서비스 활성화를 위하여 시간연장 보육교사 인건비를 지원하고 지

원 방식도 다양화하게 된다.

지금까지 우리나라 보육서비스는 주로 민간 보육시설을 통한 서비스 전달방식이 주요한 특징이었다. 그러다보니 보육시설을 이용하지 않는 가구에 대한 지원은 미흡했다. 이런 문제점을 보완하기 위하여 제2차 기본계획은 영아에 대한 가정돌봄 방안도 포함하고 있다. 이를 위해 현재까지 마련되지 않았던 가정 돌봄서비스의 가격 및 관리에 대한 법적근거를 마련할 계획이다. 그리고 영아뿐만 아니라 취학아동에 대한 대책도 강화되는데, 방과후 돌봄서비스의 공적 지원을 확대할 계획이다. 구체적 실현을 위하여 저소득 취약계층을 우선 고려하고, 지역아동센터를 더욱 확대할 계획이다.

### (3) 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성

아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 영역에서는 취약계층 아동의 성장환경을 개선하기 위하여 드림스타트 사업이 활성화된다. 드림스타트 사업은 아동기 빈곤이 신체·정서·사회·인지적 성장에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 문제의식에서 출발한다. 우선 시군구 중 기초수급 아동이 밀집한 지역 270개 지역에 1개 소씩 거점지역을 설치하고, 이후 지방자치단체의 자율로 사업을 추진하도록 할 계획이다.

다른 한편 아동·청소년의 안전한 보호체계를 구축하기 위해서 성폭력 피해아동 지원 강화, 아동보호전문기관 확대(아동학대 예방), Wee프로젝트(학교폭력예방 및 피해자 보호) 등이 추진된다. 청소년 대상 성범죄 예방활동을 강화하기 위하여, 초등학교 주변 취약지구

CCTV를 조기에 설치하고, '통합관제시스템' 과 연계하여 실시간 모니터링할 수 있는 체계를 만든다. 그리고 아동·청소년 성범죄자 재범을 방지하기 위하여 성범죄자 신상정보 공개제도를 강화할 계획이다. 아동학대를 예방하기 위해서는 아동복지법을 개정하여 보호처분제도, 친권 제한제도, 신고의무자 범위 확대 등 법적·제도적 기반을 마련하게 된다.

학교폭력 예방을 위해서는 위기학생을 지원하는 Wee 센터를 전국에 확대할 계획이다. 그리고 초등학교 주변에 "아동안전지킴이"를 배치하고, 빈공아동 밀집지역을 중심으로 드림스타트 센터에서 위기청소년을 조기에 발견하고 보호를 강화할 것이다.

한편 아동 유해환경을 차단하기 위해서 다각도의 접근이 추진된다. 인터넷 중독이 심각한 상황에 이르렀다는 문제의식에서 인터넷 중독자를 조기에 발견하고 즉시 상담과 치료를 할 수 있는 프로그램을 제공할 것이다. 그리고 아동·청소년의 음주와 흡연을 예방하기 위해서 다중이용시설에서 음주를 제한하는 음주청정지역을 확대하게 된다.

### 3. 제2차 기본계획의 기대효과

제2차 기본계획은 제1차 기본계획과 연속성을 유지하여 정책의 일관성을 확보함과 동시에 전체적 지원범위를 확대하여 한 단계 더 진전된 성과를 얻고자 하는 정부의 의지가 반영되어 있다. 제2차 기본계획의 시행이 종료되는 2015년이 되면 달라진 우리 사회모습을 기대할 수 있

을 것이다. 정부는 제2차 기본계획 시행을 통해 다음과 같은 성과를 기대하고 있다. 우선 일가정 양립 영역에서 산전후 휴가 사용자 중 육아휴직을 사용하는 비율이 현재 50.2%에서 2015년에는 65%까지 증가할 것으로 기대한다. 그리고 직장보육시설 의무 이행률이 현재 66.2%에서 2015년에 88.4%까지 상승할 것으로 기대하고 있다. 2007년부터 시작된 가족친화인증제의 성과로 현재 20개 인증기업이 2015년에 70개 인증기업으로 증가할 것을 기대하고 있다. 마지막으로 영유아 보육·교육비 지원율이 현재 42%에서 2015년에 56.5%로 올라갈 것으로 기대하고 있다. 정부 각부처가 협의하여 수립한 제2차 기본계획이 원활하게 추진되고, 추진 중이라도 필요한 경우 일부 보완이 된다면 당초 계획한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

제2차 기본계획은 출산율을 올리기 위한 정책을 추진한다기보다는 출산 및 양육에 유리한 환경을 조성하기 위해서 사회 전반에 대한 질적 향상을 추진하고 있다. 이렇게 된다면 출산율은 그 결과로 자연스럽게 회복될 수 있을 것이다. 그리고 이와 같은 저출산 대응 정책은 정부 힘만으로 완성하기는 어렵다. 특히 출산과 양육문제와 관련된 직장문화는 제도개선을 통해서 하루아침에 바꾸기 힘들다. 여성의 경제활동과 육아문제는 미래 기업의 창의적 모델을 고려할 때 민간 기업에서도 간과할 수 없는 쟁점이 되고 있다. 이제 우리 기업들도 이 문제에 많은 관심을 가질 때가 되었고, 기업이 여성과 가족에 친화적인 직장문화를 자발적으로 정착시키고자 노력한다면 우리사회의 출산과 양육은 훨씬 수월해질 것이다. 본문