

한국경제 살리기 연속토론회

효과없는 저출산 대책, 대안은 무엇인가?

| 일 시 | 2016년 11월 22일(화) 오후 3시

| 장 소 | 바른사회시민회의 회의실 202호

| 주 최 | 바른사회시민회의

■———— 회 순 ————■

- 사 회

- 연 강 흠 (연세대 교수)

- 주제 발표

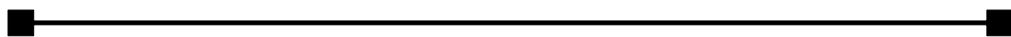
- 이 삼 식 (한국보건연구원 저출산고령사회 연구단장)

- 토 론

- 김 원 식 (건국대 경제학과 교수)
- 장 혜 경 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
- 양 선 희 (중앙일보 논설위원)
- 김 영 훈 (바른사회시민회의의 경제실장)
- 이 승 용 (한국경영자총협회 사회정책팀장)

- 질의·응답

- 폐 회



■ ————— 목 차 ————— ■

■ 발 제 문

그간 저출산대책의 한계와 발전방향	9
: 이 삼 식 (저출산고령화대책기획단장)	

■ 토 론 문

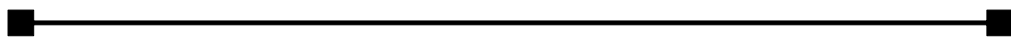
그간 저출산대책의 한계와 발전방향	23
: 김 원 식 (건국대 경제학과 교수)	

효과없는 저출산 대책, 대안은 무엇인가 ①	27
: 장 혜 경 (한국여성정책연구원 선임연구위원)	

저출산 문제, 비경제적 접근법 모색할 때	31
: 양 선 희 (중앙일보 논설위원)	

효과없는 저출산 대책, 대안은 무엇인가 ②	33
: 김 영 훈 (바른사회시민회의 경제실장)	

효과없는 저출산 대책, 대안은 무엇인가 ③	37
: 이 승 용 (한국경영자총협회 사회정책팀장)	



<한국경제살리기 연속토론회> 효과없는 저출산대책, 대안은 무엇인가?

주제발표

그간 저출산대책의 한계와 발전방향

이 삼 식
한국보건연구원 저출산고령사회연구단장



I 정책 변천

II 한국과 OECD 국가 출산율 추이 비교

III 1·2차 기본계획의 성과와 한계

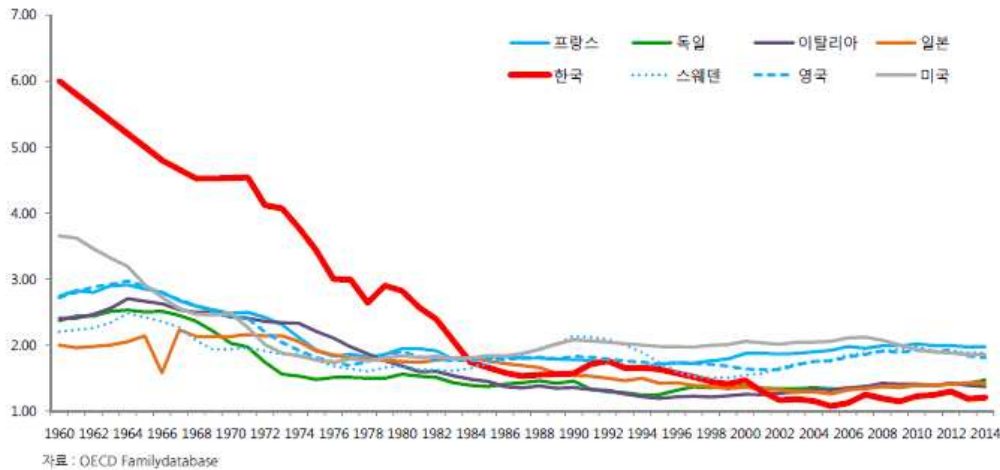
IV 초저출산 지속 원인

V 발전 방향

I. 정책 변천



II. 한국과 OECD 국가 출산율 추이 비교



- ❶ 출산율 반등에 성공한 국가 : 프랑스, 스웨덴, 영국
- ❷ 출산율 반등이 시작된 국가 : 일본
- ❸ 초저출산 국가 : 한국

III. 1·2차 기본계획의 성과와 한계 : 성과

■ 저출산·고령화 선제적 대응을 위한 패러다임 전환

- ↳ 고령사회 진입 이전에 대응 시작

■ 여성에 집중된 출산·양육책임의 국가-사회-남성 분담 계기 마련

- ↳ 아동의 공평한 출발을 위한 보육의 국가 책임 실현



■ 건강한 임신·출산을 위한 국가지원체계 구축

- ↳ 고위험 임신, 난임 등 체계적 지원 강화

■ '일 중심'에서 '일-가족생활 조화'로 전환 계기 마련

- ↳ 육아휴직 정률제, 가족친화인증기업 등

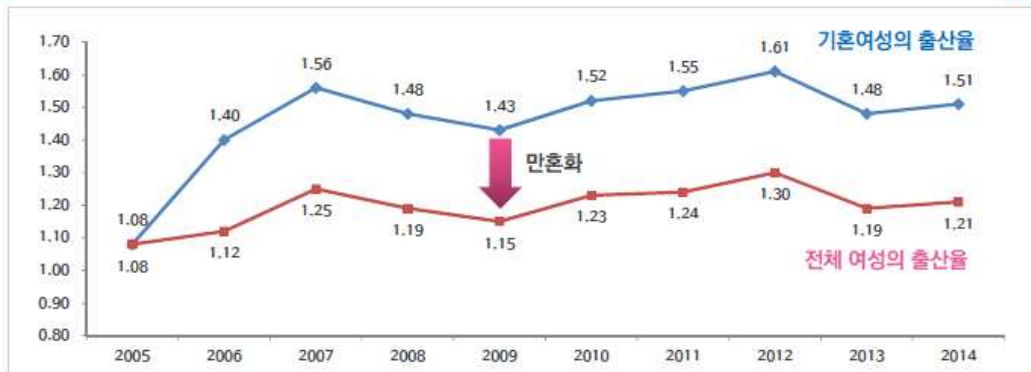
Ⅲ. 1·2차 기본계획의 성과와 한계 : 한계

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Policy

4/20

투자 증대와 다양한 정책 실행에도, 출산율 반등 실패

보육 등 필요조건은 갖추었으나 충분조건은 미흡



■ 기혼여성의 출산율은 꾸준히 증가세

* 보육정책, 임신출산지원정책 등에 기여

■ 그러나 만혼화 심화는 출산율 상승분 잠식

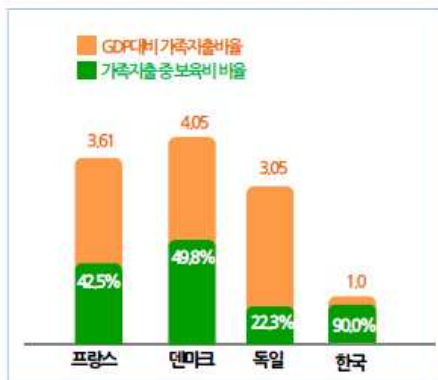
전체 여성의 합계출산율 1.2 지속
(초저출산현상 탈출 실패)

Ⅲ. 1·2차 기본계획의 성과와 한계 : 한계

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Policy

5/20

정책 간 균형적 발전 미흡으로 국민의 낮은 정책 체감도



* 한국은 GDP대비 저출산대책 비율
* 저출산대책 중 보육비 비율



Ⅲ. 1·2차 기본계획의 성과와 한계 : 한계

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs
6/20

만혼·비혼 대책 미흡

- 취업, 주택 등 경제적 여건 지원 미흡



〈보사연(2014), 저출산지속의 원인과 정책과제〉

- 동거, 미혼모, 한부모가구, 조손가구 등 다양한 가족에 대한 제도·사회적 보호 미흡



〈통계청, e나라지표〉

육아지원서비스 다양한 수요와 질적 요구 부응은 미흡

- 자녀양육가정의 특성(부모, 아동 등)을 고려하지 않고 획일적 12시간 보육 투자에 집중

태어난 아동의 건강하고 안전한 성장을 위한 체계적 대책 미흡

* 아동청소년이 안전하게 보호받는다는 인식 28.3%

〈보사연, '13년도 저출산고령사회정책 성과평가〉

Ⅲ. 1·2차 기본계획의 성과와 한계 : 한계

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs
7/20

사회구조적 원인 등 근본적 해결 미흡



과거 문화·관행 지속으로 일-가정균형 실천 미흡

- 장시간근로, 결혼·출산시 경력단절 만연
 - OECD 국가 중 최고 수준(멕시코 제외)
- 맞벌이 보편화에도 남성의 육아 및 가사 참여 저조
- 중소기업의 일-가정 균형 실천 지원 미흡
 - 육아휴직운영 : 300인 이상 사업장 98.0%, 30~99인 51.0%

〈여경연(2013), 일가정양립실태조사〉



IV. 초저출산 지속 원인: 만혼/비혼화

■ 만혼화 및 비혼 경향



자료: 통계청, 혼인 통계

● 만혼화: 남녀 모두 초혼연령 **지속 상승**



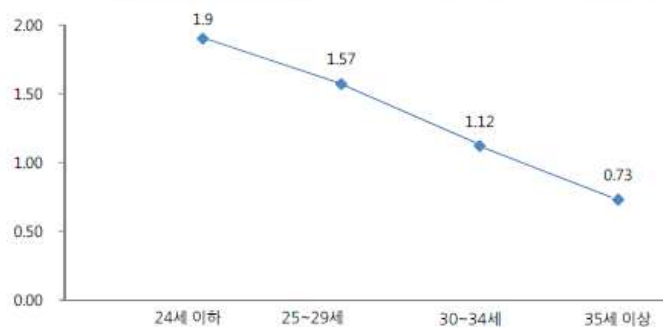
자료: 통계청, 인구주택총조사

● 유배우율 감소

- 25~29세 여성: '80) 85.9% → '10) 30.7%
- 30~34세 여성: '80) 97.3% → '10) 70.9%
- 35~39세 여성: '80) 99.0% → '10) 87.4%

IV. 초저출산 지속 원인: 만혼/비혼화

초혼연령에 따른 평균 출생아



자료: 2012년도 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사

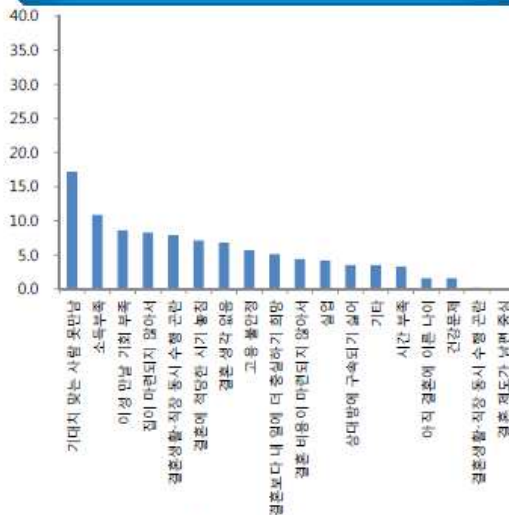
IV. 초저출산 지속 원인: 만혼/비혼화

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

10/20

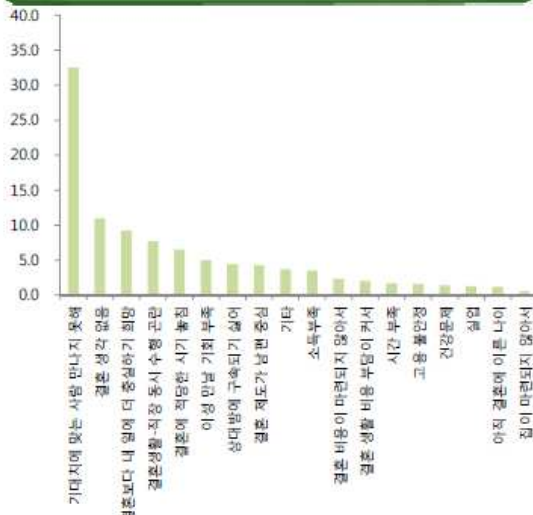
■ 만혼 및 비혼 원인

미혼남성(30~44세)의 결혼하지 않은 이유



자료: 2015년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사

미혼여성(30~44세)의 결혼하지 않은 이유



IV. 초저출산 지속 원인: 만혼/비혼화

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

11/20

■ 만혼 및 비혼 원인

청년 실업 심화

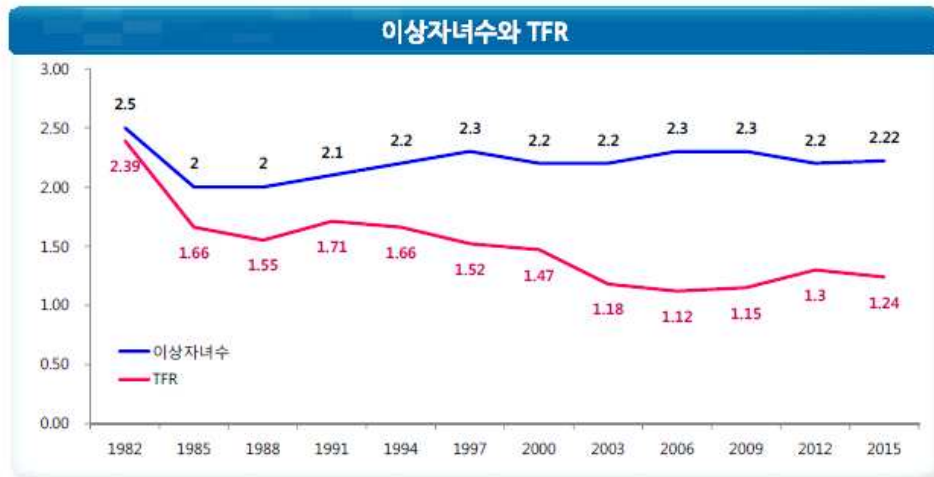


주택 가격 상승



IV. 초저출산 원인 구조 : 자녀수 축소

■ 자녀수 축소



자료 : 이상자녀수는 각년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사, 2015년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사.
합계출산율은 통계청

IV. 초저출산 원인 구조 : 자녀수 축소

■ 1자녀 출산 후 추가출산 중단 이유



자료 : 2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사, 2015년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사

❶ (취업여성) 일가정양립 곤란, 자녀교육비 부담, 자녀양육비 부담, 가치관, 소득·고용불안정 등의 순

- 자녀양육비 부담, 일가정양립 곤란, 자녀교육비 부담, 주택마련 곤란 등의 순으로 비중 증가,
- 고용소득 불안정, 불임, 가치관 등의 순으로 비중 축소

❷ (비취업여성) 자녀양육비 부담, 자녀교육비 부담, 가치관, 소득·고용불안정, 일가정양립 곤란 등의 순

- 일가정양립 곤란, 자녀양육비 부담, 가치관 등의 순으로 비중 증가,
- 자녀교육비 부담, 주택마련 곤란, 고용소득 불안정, 불임 등의 순으로 비중 축소

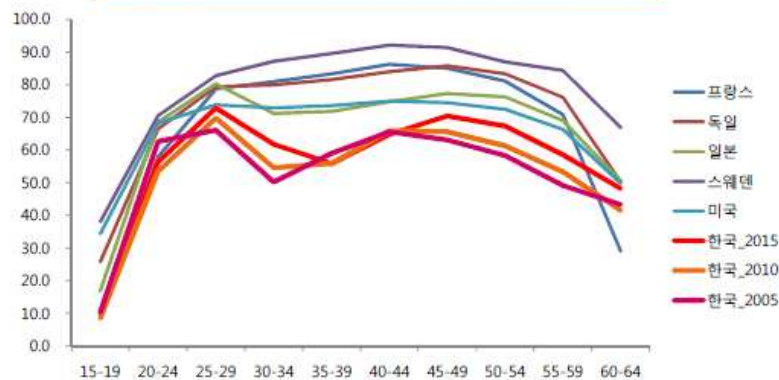
IV. 초저출산 원인 구조 : 자녀수 축소

■ 일 가정 양립 곤란

● 여성경제활동참가율의 전통적 M-curve 지속

- 주 출산기에 여성이 노동시장에서 이탈하는 후진국형 경제활동참가형태 유지
- 여성경제활동참가율과 출산을 모두 낮은 수준에서 유지

여성경제활동참가율 OECD국가 비교, 2015



(자료 : OECD Stat extract, Labour Force Statistics)

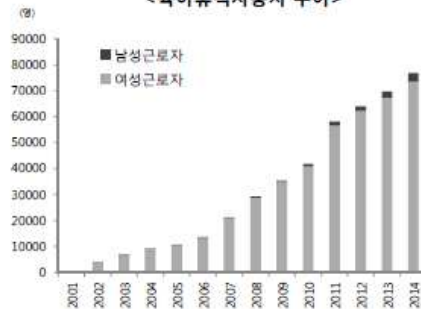
IV. 초저출산 원인 구조 : 자녀수 축소

■ 일 가정 양립 곤란

● 남성의 육아 및 가사 참여 저조

- * 1일 평균 가사노동 시간 : 한국 42분, 캐나다 3.1시간, 뉴질랜드 3.30시간
- * 육아휴직자 중 남성의 비율은 2% 수준에 불과

<육아휴직사용자 추이>



자료 : 통계청, e-나라지표

● 장시간 근로 관행

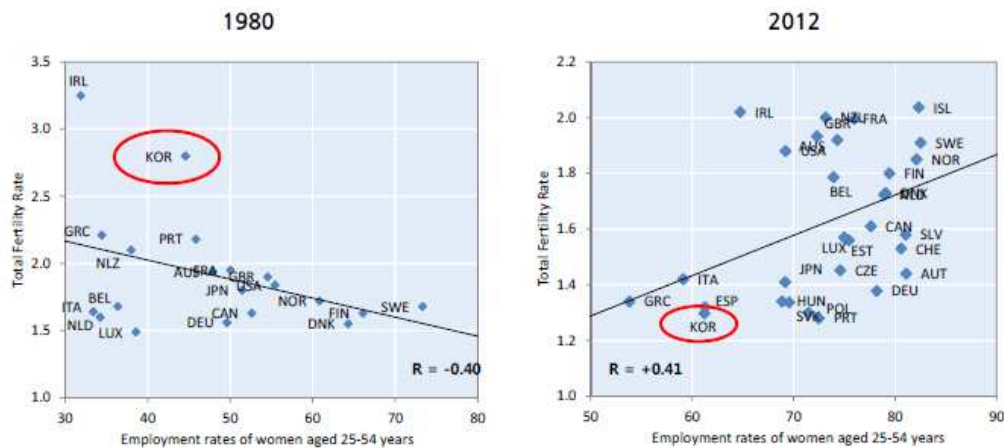
<OECD 국가들의 연 평균 근로시간>



출처 : OECD Statistics

IV. 초저출산 원인 구조 : 자녀수 축소

[참고] 여성고용률과 출산율 상관성 변화



출처 : OECD family database

IV. 초저출산 원인 구조 : 자녀수 축소

■ 다양한가족에 대한 낮은 사회적 및 문화적 수용성

- 미혼모, 동거부부 등 다양한가족에 대한 냉대와 제도적 사각지대로 인공임신중절 등 만연
- OECD 국가의 혼외출산비율은 50% 내외인 반면, 한국은 2% 수준

〈OECD 국가의 혼외출산 비율, 2009〉



출처 : OECD family database

V. 발전 방향

▣ 유배우울 제고

분야	3차 기본계획	실천 전략
고용	-일자리 기회 확대 -고용 안정 -능력 중심의 고용 문화	-공공서비스 일자리 확충(공공) -Job sharing (민간) -노동시장에서의 학력/학벌 차별 타파 -교육-고용 연계 * 진로교육 강화 등
주거	-임대주택 공급 (행복주택 신혼부부 특화단지, 전세임대 등) -주택마련자금 지원	-구입지원->공공임대지원 -신혼부부 지원의 다변화(현행 물량 중심에서 주거 중심으로 전환)
문화		-일-결혼 양립 문화 조성 (결혼 ≠ 경력단절)

V. 발전 방향

▣ 유배우 출산율 제고

분야	3차 기본계획	실천 전략
경제적 부담 경감	-보건의료 지원 -보육료 지원 -세액공제 등 조세혜택	-아동의 생애주기에 따른 맞춤형 양육지원체계 구축 (수당-보육/초등돌봄지원-육아휴직 간 균형) * 재정부담, 형평성 등 고려하여 소득수준 및 자녀수별 차등 지원 -(장기) 노동시장 학력/학벌 차별 타파->사교육 수요억제
일가정 양립 제고	-육아휴직 사용 활성화 -유연근무제 활성화 -중소기업 및 남성의 참여 유도	-육아휴직제도 개혁 * 급여 현실화, 사각지대 해소, 남성 참여 확대 등 -출산 및 육아 제도 이용 관련 불이익 제공 시, 패널티 부여 -보육시스템-일가정양립 제도 간 연계

V. 발전 방향

▣ 유배우 출산율 제고

분야	3차 기본계획	실천 전략
인프라 구축	-다양한 욕구를 고려한 양육지원 서비스 확충	-민간보육시설의 국공립화 -일시보육, 고학년 초등돌봄 등 서비스 범위(연령) 확대
문화 조성	-고용문화 변화 -가족친화적 사회문화 조성	-가족연대 확대 * 자녀 돌봄 위한 3세대 가구나 지역 공동육아 등 지원(세제 등) -일-가정양립 직장 교육 의무화(예 : 성희롱 예방, 청렴교육 등)

〈한국경제살리기 연속토론회〉 효과없는 저출산대책, 대안은 무엇인가?

토론

그간 저출산대책의 한계와 발전방향

김 원 식
건국대 경제학과 교수

I. 현황

☐ 출산율 정책의 한계

- 2006-15년 저출산예산은 80조원, 저출산사업 191개
- 출산아 1인당 정부예산 5000만원임에도 출산 감소 중.
- 출산여력이 있는 계층에 지원 집중 가능성 (cream skimming)
- 출산정책의 본질은 출산계층의 확대임.

☐ 청년들의 생애관리

○ 청년들의 생애단계별 생애관리 부실

- 30세 사회진출/ 35세 남성결혼 /32세 여성결혼
- 대학재수, 군입대, 해외연수, 졸업연기, 취업재수
- 49세 장기직장에서 은퇴/ 감소 중
- 73세 건강나이/ 증가 중
- 90세 최빈 사망연령/ 증가 중

○ 개인 vs 가족

- 입증된 가장 생산적인 사회시스템
- 가족형태의 변화: 핵가족화, 비혼, 미혼 증가

○ 사회적으로 왜 더 문제인가?

- 청년들의 빈곤화
- 청년들의 국제경쟁력 저하: 능력과 의지
- 글로벌 경제환경에서 국내기업들의 세계진출보다 많은 다국적사들의 국내 진출
- 수출국가에서 내수국가로
- 국제적 사회경제 기준으로부터 이탈 중: 저출산, 학습능력 저하, 노동시장 경직화

☐ 정책은 양적 확대/ 혹은 성과만 집착함으로써 질적 만족도 떨어짐.

- 다양한 개인 및 사회계층의 현실을 반영하지 못함.
- 중앙정부와 지방정부의 관계설정 안됨에 따라 중복, 비체계적 지원이 많음.
- 중앙정부의 지방정부에 대한 정책 가이드라인 없음. Play or pay 적용함.
- 중앙과 지방정치의 populism

II. 정책방향

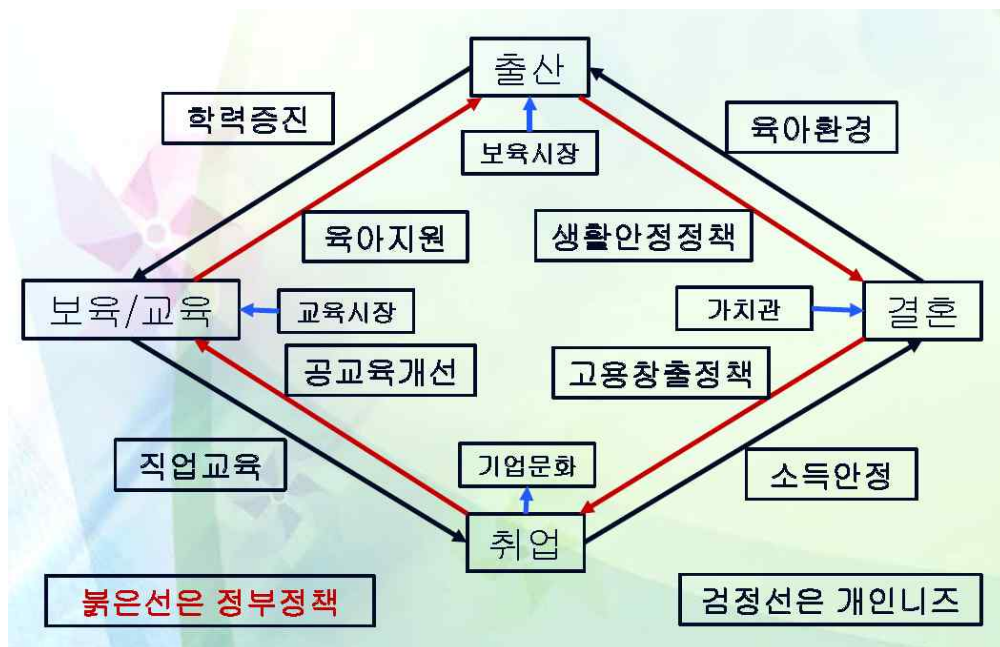
□ 출산문제는 출산 그 자체가 아니라 육아, 교육, 결혼 등까지 확대해서 보아야 함. 이러한 일련의 성장 과정에서 하나의 조건이라도 누락되면 출산 포기로 이어짐.

□ 즉, 출산의 조건은 안정임.

- 안정된 가정
- 안정된 소득
- 안정된 주거
- 안정된 교육환경

○ 출산에서 육아, 육아에서 교육, 교육에서 취업, 취업에서 결혼 등의 과정은 모든 개인들이 사회발전에 적극적으로 참여할 수 있는 역량을 키울 수 있도록 정부는 인적 물적 지원을 아끼지 말아야 함. 출산정책은 종합정책세트여야 함.

<그림 1> 저출산정책 모델



- 정책은 질적개선이 병행되어야 함. 취업정책은 전단계에서 공교육의 질적 개선이

전제되어야 하고, 교육이 제대로 되기 위해서는 안정적인 보육과 출산이 전제되어야 함. 출산 및 보육이 가능하려면 주택 등 안정적 결혼을 할 수 있는 환경이 제공되어야 함. 결혼이 가능하기 위해서는 안정적 직장과 소득이 전제되어야 함.

- 위 그림에서의 정책 간 연결고리가 끊어지면 개인 및 사회적 비용이 매몰비용 (sunk cost)이 됨.

□ 외국의 사례

○ 프랑스

- 2010년 이후 합계 출산율 2.0
- ‘모든 아이는 국가가 키운다.’
- 개방적 사회 분위기

○ 일본

- 2005년 이후 합계 출산율 1.4
- 원인파악과 체계적 정책추진: 출산에 따른 경제적 육체적 부담, 내각총리대신을 중심으로 한 범정부적 차원의 정책 등

□ 출산정책 + α

- 기업의 출산기피에 대한 정책 홍보
- 자녀 수에 따른 저소득층 시내 임대아파트 지원
- 대학의 기혼자 아파트 장려
- 가족범위의 확대: 동거가족에 대한 세제혜택
- 보육에 대한 국가책임 강화: 아동 의료비 보장/ 국립어린이병원 신설
- 기타

효과없는 저출산대책, 대안은 무엇인가? ①

장 혜 경
한국여성정책연구원 선임연구위원

㉠ 저출산 대응 정책의 노력에도 불구하고 좀처럼 회복되지 않고 있는 우리의 현 상황은 정책들이 표방하는 가치와 이러한 정책들을 누구에게 무엇으로 어떻게 추진되고 있는가 등의 차원에서 깊이 재조명해보아야 하는 문제의식을 심화시키고 있음.

물론 저출산 극복이 일련의 정책으로 단시간에 해결될 수 있는 문제가 아님은 분명하지만 이를 대응하려는 정책적 노력에 따라 그 결과는 한계보다는 성과를 배가시킬 수 있음은 분명할 것임. 본 토론문은 발제문과 본인이 수행하고 참여한 기존의 연구 및 자료들을 함께 조명해 봄으로써 저출산대응 발전방향 모색에 기여하고자 함.

㉡ 본인은 4개년 기획연구(2011-2014)로 2030년을 전망하는 가족의 미래를 연구한 바 있음 (장혜경외, 「가족의 미래와 여성.가족정책 전망(I-IV)」, 한국여성정책연구원). 2011년도 연구결과, 2030세대의 가족수용도에 눈높이를 맞춘 저출산정책 개발의 필요성이 부각되었음.

○ 본 연구의 결과에 따르면, 2010년 48백만이었던 우리나라 인구는 2019년 48.8백만으로 정점이 되고 2030년에는 47.8백만으로 2010년 수준과 비슷한 규모가 될 것임. 변화 속도가 빨라진 이후에는 진행속도가 더욱 가속화될 것으로 예측되어 대응이 어려워짐으로 따라서 향후 20년 총인구의 변화 속도가 빠르지 않을 동안 미리 준비하는 것이 필요함을 강조하였음.

○ 이를 위해서 본 연구는 대국민 가족수용성 조사결과에 주목하였음. 조사결과에 따르면, 과반수에 가까운 집단은 '가족구성'의 다양성 수용도와 '가족구성'의 탈규범적 수용도 모두에서 수용도가 낮은 군집에 속해있었음. 그런데 적지 않은 비율인 40%에 가까운 집단이 양쪽 모두에서 수용도가 높은 군집에 속해 있었음. 특히 이들 집단은 20, 30대 젊은 세대로 구성되어 있으며 대졸이상 여성 등이 주축을 이루고 있어, 현재의 출산율과 실질적으로 관련된 집단인 것으로 분석되었음.

- 이들 집단은 결혼을 반드시 해야 한다고 생각하지 않으며, 결혼한다고 출산해야 한다고 생각하지 않으며 출산·양육의 전제조건으로 결혼이 성립되어야 한다는 규범이 강하지 않음. 이러한 집단에게 결혼연령을 낮추는 결혼절차와 관련된 정책은 의미 있게 체감될 확률은 낮을 것임. 또한 아이가 없거나 한명 정도에 그칠 가능성이 높은 집단에게 셋째 이상 아동에 대한 출산장려책 또한 효과성을 보장하기 어려우며 특히 이들에게 ‘정상가족’ 외에 출산과 양육을 할 수 있는 통로가 마련되지 않는다면 이들은 결혼과 출산으로 이행하지 않을 가능성이 높은 것으로 해석됨.

- 이러한 결과, 동 연구에서 제시한 정책방향들과 대안들은 유배율을 높이고 유배우 출산을 제고라는 발제자의 발전방향과 동일한 맥락으로 중요하게 부각되었음. 이는 제1,2차 기본계획을 추진한 지난 10년간 한계를 극복해 낼 수 있는 지점들이며 제3차 기본계획의 향후 5년에서도 강조되어야할 정책일 것임.

☐ 국회입법조사처의 “지표로 보는 이슈”(2016.11.7.)는 합계출산율과 출생아수 차원에서 이러한 정책적 노력의 중요성을 강조해 주고 있음.

- 한국의 합계 출산율은 2015년 기준으로 1.24명이며 최근 10년간 1.12-1.30명 사이에서 등락을 보이고 있음. 제1차 기본계획 기간인 2006-2010년의 평균 1.19명에서 제2차기간인 2011-2015년의 평균 1.24명으로 경향적으로 상승하였음.

- 그런데 출생아수는 2015년 기준으로 43.84만 명이며 최근 10년간 43-49만 사이에서 등락을 보이고 있음. 제1차 계획기간에는 46.45만 명, 제2차는 45.32만 명으로 경향적으로 감소함. 이러한 출생아수의 변화는 합계출산율 증가에도 불구하고 저출산 현상이 심화되고 있음을 보여줌.

- 이러한 현상은 가임여성인구수를 통해 조명됨. 동 인구수는 2015년 기준으로 1,279,6만 명이며 최근 10년간 1,300만 명대에서 1,200만 명대로 일관되게 감소하고 있음. 합계출산율이 증가하더라도 가임여성인구수의 감소로 인해 출생아수는 증가하지 않을 수 있음을 의미함.

- 가임여성인구수라는 모집단 규모가 변화되고 있는 상황에서 출산율이라는 지표보다는 일정정도의 출생아수 (40만 명대?) 유지를 목표로 한 인구변천의 안전화와 양육, 고용, 주거와 같은 결혼·출산 저해핵심요인의 해소를 위한 정책개발과 실행에 선택과 집중이 필요할 것임을 제시함.

④ 이러한 논의들은 정책대상 초점집단과 이들 집단의 상황에 맞춘 정책패키지의 중요성을 강조하고 있다고 생각됨. 김영란·장혜경 외(2015)의「저출산대책의 정책효과성 제고방안 연구」(기획재정부)는 청년세대(25-39) 집단의 정책지원 욕구를 충분히 고려한 정책의 중요성을 강조하여 세부집단 특성별로 정책수요를 파악하고 맞춤형 정책추진을 위한 정책연계나 패키지정책을 제안하였음. 동 연구는 청년집단을 생애이행단계(결혼 전, 결혼 후 첫 자녀 출산, 둘째 자녀 출산 전)와 성별 취업여부별로 구분하였으며 개발한 각 집단별 최적화된 저출산대응정책 패키지와 정책영역 우선순위는 다음 표와 같음(출산을 제고를 위한 정책효과성 도모).

<표 1> 각 집단별 정책패키지와 정책영역우선순위*

집단	구분	정책내용(패키지)					정책영역 중요도순위
결혼 전 집단	여성 취업자	결혼출산 세제혜택	비정규직 정규직 전환	직장 어린이집	사교육대체 방과후학교	공공주택 공급	출산 고용 양육
	여성 미취업자	결혼출산 세제혜택	생애 첫 일자리 5년 보장	사교육대체 방과후학교	보육시설 비용지원	전세 및 주택구입자금 지원	출산 고용 교육
	남성 취업자	생애 첫 일자리 5년보장	결혼출산 세제혜택	전세 및 주택구입자금 지원	사교육대체 방과후학교	직장 어린이집	고용 출산 주거
	남성 미취업자	생애 첫 일자리 5년보장	결혼출산 세제혜택	직장 어린이집	사교육대체 방과후학교	신혼부부대상 공공주택 공급	고용 출산 양육
결혼 후 첫 자녀 출산 집단	여성 취업자	육아휴직제도 강화	임신출산진료비 지원	직장 어린이집	사교육대체 방과후학교	전세자금 및 주택구입자금지원	고용 출산 양육
	여성 미취업자	임신출산진료비 지원	시간제 및 단시간 일자리 강화	보육시설 이용비용지원	전세자금 및 주택구입자금지원	사교육대체 방과후학교	출산 고용 양육
	남성 취업자	육아휴직제도 강화	결혼출산 세제혜택	장기임대 공공주택공급	직장 어린이집	사교육대체 방과후학교	고용 출산 주거
	둘째 자녀 출산자	육아휴직제도 강화	임신출산진료비 지원	보육시설 이용비용지원	사교육대체 방과후학교	2자녀이상 도심형 민간공급임	고용 출산 양육

전 집단	여성 미취 업자	시간제 및 단시간 일자리 강화	임신출산 진료비 지원	사교육대체 방과후학교	보육시설 이용비용지 원	대주택 2자녀이상 도심형 민간공급임 대주택	고용 출산 교육
	남성 취업 자	육아휴직제 도 강화	결혼출산 세제혜택	직장 어린이집	학교수업 내실화	2자녀이상 도심형 민간공급임 대주택	고용 출산 양육

* 위의 표는 연구결과의 내용을 도표화 한 것임

[참고자료]

국회입법조사처, 2016, “지표로 보는 이슈”, 2016.11.7.

김영란·장혜경외 2015, 「저출산대책의 정책효과성 제고방안 연구」, 기획재정부

장혜경외 2011-2014, 「가족의 미래와 여성·가족정책전망 연구(I-IV)」, 한국여성정책연구원

저출산 문제, 비경제적 접근법 모색할 때

양 선 희
중앙일보 논설위원

◇ 정부, 우리나라 저출산 정책 실패했다고 인정

- 저출산 원인은 주로 젊은 층의 취업률 저하, 결혼 기피, 높은 양육비용, 주택마련 비용 부담, 교육비 부담 등 경제적 요인과 후진적 가사부담 문화 등으로 분석
- 저출산 대책은 결혼 장려를 위한 신혼부부 주거안정, 난임부부 시술지원, 다자녀 유인책 등 혼인한 가구를 대상으로 한 경제적 지원책 중심
- 그러나 정부는 ‘제3기 중장기전략위원회’ 1차 회의에서 기존의 인구 정책 실패 인정 “저출산·고령화 등 인구변화의 중요성을 정부도 인식하고 지난 10년간 150조 원을 투입해 대응해 왔지만 성과는 제한적이었다”(유일호 부총리)

◇ 출산정책과 혼인정책 분리해야

- 혼인 가정을 대상으로 한 출산 장려 기조의 정책은 실패했다. 출산정책과 혼인정책을 분리하는 관점의 전환이 필요한 시점
- 결혼에 부정적이면서도 아이는 결혼해야 낳을 수 있다는 인식이 지배한 사회
2016년 사회조사 결과에 따르면 ‘결혼을 해야 한다’고 생각하는 비율이 51.9%(2010년 64.7%)로 결혼관이 부정적으로 바뀌는 것이 대세.
결혼하지 않고 함께 살 수 있다는 인식(48%)은 2010년 이후 계속 증가하고 있으나 결혼하지 않은 상태에서 자녀 출산에 대해서는 75.8%가 반대.
- 비혼 가정과 미혼부모 자녀도 혼인한 가정과 동등한 정책적 지원 제공하는 등 결혼과 출산 정책을 분리하고, 비혼 자녀에 대한 사회적 인식도 바꾸기 위해 노력해야

◇경제 성장 한계에 부딪친 시대에 ‘비경제적 부(富)’ 성장시켜야

- 한국의 부는 지속적으로 성장해왔으며 우리 사회의 문제는 절대적인 금전적 부족에서 기인한 것이 아니라 불평등, 불공정, 불행 등 경제 성장과 분배의 과정에서 기인한 것. 불평등을 줄이기 위한 경제적 지원책은 어느 사회에서나 항상 실패해왔다.

- 더 큰 경제성장은 더 큰 부의 양극화로 치닫는 딜레마를 가져온다. 경제적 양극화, 불평등, 불공정의 문제는 구성원들의 불만과 불행을 높이고 사회적 신뢰관계를 위태롭게 하면서 실질적인 경제적 어려움보다 더 과장되게 어려움을 느끼는 상태로 발전

- 오히려 경제적이고 물질적 접근에서 벗어나 긍정적 감성, 행복감, 연대와 배려 등의 비경제적 자본을 늘리는 방안을 다각도로 찾아보는 것은 어떨지.

ex) 데이비드 해턴 『국가의 숨겨진 부』(복돋움) 연대적 복지, 배려의 경제 제안 등.

효과없는 저출산대책, 대안은 무엇인가? ②

김 영 훈
바른사회시민회의 경제실장

저출산·고령화 문제는 단순히 인구 문제가 아니다. 노동력 부족에 따른 잠재성장률둔화(경제적), 재정수지-학력인구- 국방자원 감소(사회적), 개인조세부담 증가 및 사회보장 혜택 축소(개인적)등 다양한 영향을 미치게 된다. 한국은 '83년 인구대체수준인 합계출산율 2.1명을 기록한 이후 출산율이 꾸준히 하락하고 있다. OECD국가 중 합계출산율 1.3미만을 경험한 나라는 11개국이지만, 한국을 제외한 모든 국가는 초저출산 현상을 벗어났다.

반면, 한국은 3차례에 걸친 국가차원의 저출산·고령화대책에도 불구하고, 좀처럼 저출산 문제는 해결기미를 보이지 않고 있다. 저출산 문제에 대한 정부의 대응은 20년 이상 늦은 것으로 보인다. '84년 저출산 사회에 진입(합계출산율 1.76명)했지만, 정부의 무료 피임보급사업이 중단된 것은 '89년, 인구억제정책이 폐지된 것은 1996년이였다. 2001년 초저출산사회에 진입한 이후(1.30명) '05년에 이르러서야 저출산·고령사회 기본법제정과 위원회출범이 이루어졌다.

이미 저출산 문제를 경험한 국가들은 세 가지 방식으로 이를 해결하기 위해 노력해왔다. 적극적 재정투입을 통한 프랑스식, 여성인력활용과 일가정양립을 통한 스웨덴식, 이민수용을 통한 독일식 (최근 출산장려로 정책전환)등이다. 한국의 저출산 정책 역시 이들 국가의 방식들을 참조한 것으로 보인다.

저출산 문제의 해결은 쉽지 않다. 생애주기별 지원을 확대한다고 하지만, 자아실현을 우선시하는 인식변화에 따른 출산기피는 해결되기 어렵다. 2016년 통계청 사회조사 결과에 따르면 결혼을 '해야 한다'고 생각하는 사람의 비율은 2010년 64.7%에서 올해 51.9%로 계속 감소하고 있다. 비용편익을 고려한다면, 상당수의 저출산 대책은 불필요하다는 비판까지 제기된다. 새로운 제도의 도입과 정부재정지원의 효과를 면밀히 분석해야 한다. 무엇보다 저출산 대책에는 비용과 부작용이 수반되는 만큼 우리사회가 감당할 수 있는 수준에 대한 합의가 중요하다. 특히 무상보육, 아동수당등 국가재정이 수반되는 정책들의 효과를 검토할 필요가 있다.

1. 보육

일가정 양립을 위해서는 국가적 차원의 보육정책이 필요하다. 양육수당 도입('09), 3-5세 누리과정 도입('12), 5세 이상 무상교육('13)등 가족의 영역이었던 양육부담이 국가와 사회가 분담하는 방식으로 바뀌어 왔다. 하지만, 민간어린이집에 대한 학부모들의 만족도가 높지 않고, 아동학대등 사건사고가 연이어 발생하면서 저출산 대책의 일환으로 국공립어린이집 신설이 논의되고 있다.

하지만, 국공립 어린이집 확대보다 중요한 것은 현행 어린이집에 정비와 진입규제 개선이다. 한국은 선진국과 달리 주택, 학교, 병원의 설립과 운영에 민간의 자본을 적극적으로 활용하고, 정부가 이를 규제·감독하는 역할을 해왔다. 하지만, 유독 어린이집과 요양병원 분야에 있어서는 정부의 역할이 제 역할을 하지 못하고 있다. 무상보육 확대에 따라, 민간어린이집의 수는 폭발적으로 증가해 왔지만, 정부 재정지원에도 불구하고, 이에 대한 관리감독 방안이 제대로 마련되지 않고 있다. 어린이집의 경우 유치원과 달리 온라인 카페 등을 통해 원아 당 일정금액의 권리금을 받고 매매가 이루어지고 있는 실정이다. 국공립 어린이집을 통해 정부가 직접 개입할 것이 아니라, 부실 어린이집에 대해서는 바우처 사용을 금지하는 방식으로 문제가 되는 어린이집을 시장에서 퇴출시키는 것이 중요하다.

현행 어린이집은 허가제로 되어 있어, 지역 내 보육 수요와 공급을 비교해 인가를 제한하고 있다. 이는 진입규제로 작용하여 업체 간 경쟁이 제한하고 있다. 더 큰 문제는 0~2세의 보육정책의 목적을 달성했는지 의문이라는 점이다. '보편적 보육지원확대가 취업모 양육비용에 미친 효과'(윤희숙, KDI)에 따르면, 중앙정부의 보육지원 예산은 2003년 3,120억 원에서 2013년 4조1,413억 원으로 10배 이상 증가했지만, 영유아(0~5세) 자녀를 둔 여성의 고용률은 2002년 35.9%에서 2012년 34.6%로 오히려 후퇴했다.

2. 교육

취업여성과 비취업여성 모두 1자녀 출산후 추가출산 중단이유로 자녀 교육비를 꼽고 있다. 이는 한국의 높은 사교육비와 교육에 대한 학부모들의 열망이 근거이다. 무상교육, 학자금 지원 확대를 통해 학부모들의 교육부담을 덜어주는 것도 필요하지만, 선행되어야 하는 것은 대학구조조정과 교육시스템의 개편이다. 한국의 대학진학률은 70% 수준으로 시장의 필요수준보다 지나치게 높은 수준이다. 더 큰 문제는 대학의 양적 확대와 달리, 시장에서 필요로 하는 인재를 배출하지 못하고 있다는 것이다. 대한상의에 따르면, 500개 기업을 대상으로 대졸 신입사원의 업무 능력에 대해 조사한 결과 100점 만점에 67.3점을 나타냈다.

높은 대학원 진학률이나, 경제규모에 비해 지나치게 많은 박사학위는 한국의 교육이 학벌위주, 간판위주라는 것을 반증한다. 교육에 대한 지원이 늘어난다고 할지라도, 모든 가용자원을 동원해 자녀교육에 올인하는 현재 상황에서는 정부지원확대가 저출산 정책의 효과를 가져오기는 어렵다.

3. 중앙-지방정부 간 중복지원 해소해야

그동안 발표된 저출산 대책은 저출산정책으로 분류될 뿐, 기존의 부처사업에 불과한 경우가 적지 않다. J사는 그동안 1,2차 저출산고령화 대책 중 최소 20개 사업, 5조원 이상이 사업이 연관성이 떨어지는 것으로 분류했다.¹⁾ 정책의 정확한 효과분석을 위해서는 저출산 예산을 정확히 구분하는 것이 필요하다.

또한, 중앙정부와 지자체간 중복 지원에 대해서는 조정이 필요하다. 각 지자체는 지역내 인구를 늘리기 위해 출산 장려금을 지급하고 있다. 해남의 경우 2011년 출산장려금을 지급하면서 출산율이 급격히 상승했다. 2012년(2.47), 2013년(2.35), 2014년(2.43), 2015년(2.46)으로 전국평균을 훌쩍 뛰어넘었다. 이는 파격적인 출산장려금의 영향을 보인다. 대부분의 지자체가 셋째 아이부터 장려금을 지급하지만, 해남군은 첫째부터 300만원을 지급한다. 둘째(350만원), 셋째(600만원), 넷째이상(720만원)도 일 시금과 18~24개월 나누어 지급한다. 여기에 ‘출산 전 1년 이상 거주’ 조항을 없애면 서 출산인구가 늘었다.

하지만, 국가차원에서 추진해야 할 저출산대책 재원이 지자체 인구를 유지·확대하기 위한 수단으로 쓰이면서 출산율을 높이는 것이 아니라, 타 시도의 인구를 유치하는 수준에 머문다는 점에서 중앙-지방간의 중복지원은 개선되어야 한다.

4. 아동수당 신설, 재원 마련부터

과거 선거를 앞두고 정치권의 무상보육 주장이 쏟아진 것처럼, 내년 대선을 앞두고 여야를 막론하고 저출산 대책의 일환으로 아동수당을 주장하고 있다. 국회에 계류 중인 아동수당의 지급에 관한 법률안(2016.10.) 비용추계서에 따르면, 5년간 총 76조 7,133억 원(연평균 15조 3,427억 원)이 소요될 것을 예상되고 있다. 아동수당은 막대한 재원이 소요되고, 기존의 무상보육, 출산장려금 제도등과도 중복된다. 보편적 복지인 만큼, 이를 주장하기 위해서는 목적세가 아닌 보편적 증세가 선행되어야 한다.

1) 템플스테이 600억이 저출산대책?(중앙, 2016.8.22)

[표 1] 제정안에 따른 추가재정소요: 2018~2022년

(단위: 억원)

	2018	2019	2020	2021	2022	합계	연평균
아동수당 (안 제3조 및 제5조)	153,617	154,138	153,918	152,708	152,628	767,010	153,402
아동수당 정보 제공 등 (안 제9조 및 제10조)	24	24	25	25	26	124	25
합 계	153,641	154,163	153,943	152,733	152,654	767,133	153,427

주: 단수조정으로 인하여 합계에 차이가 발생할 수 있음

- 아동수당의 지급에 관한 법률안 비용추계서

5. 결 론

저출산 극복을 위한 비용부담을 국민들에게 정확히 공개할 필요가 있다. 육아휴직급여와 출산전후 급여 등은 대부분 고용보험기금에서 부담한다. 예산정책처에 따르면, 모성보호급여 중 고용보험기금이 부담한 금액은 92.1%에 달한다. 육아휴직 등을 확대하기에 앞서 고용보험기금에 대한 정부의 예산지원을 확대해 기금의 재정건전성을 유지할 필요가 있다.

국민연금 크레딧 제도중 실업크레딧은 보험료 납입 시기에 국고 지원이 이루어지지만, 출산 크레딧은 적용 대상자가 노령연금수급권을 획득하는 시기에 국고지원이 이루어진다. 제도 시행 이후 출산으로 크레딧 적용을 받은 20~30대가 노령연금수급권이 발생하는 시기부터 크레딧 급여지출액은 기하급수적으로 증가한다. 이 경우 혜택은 현 세대가 누리고, 비용은 미래 세대가 부담하게 되는 세대간 형평성 문제가 발생한다. 따라서 크레딧 요건에 해당하는 시점에 추가적으로 부여받게 되는 가입기간에 상응하는 연금 보험료를 국민연금기금에 적립하도록 하는 사전적립방식으로의 전환해야 한다.²⁾

출산율을 높이기 위해 다양한 방안들이 필요한 것은 사실이다. 그러나 비용편익을 고려하여, 현실적인 정책들에 집중할 필요가 있다. 우선 통일 등을 고려하여 적정 인구에 대한 논의가 선행돼야 한다. 민감한 문제인 혼외출산, 이민, 낙태 등에 대해서도 우리사회가 어느 정도까지 감당할 수 있을지에 대한 논의도 진행돼야 한다. 무엇보다 출산은 부모가 자발적으로 선택하고 결정할 일이며, 이를 위한 환경을 조성하는 것이 국가의 역할이다.

2) 국회예산정책처, '2017년도 공공기관 정부지원사업 평가', 2016.10

효과없는 저출산대책, 대안은 무엇인가? ③

이 승 용
한국경영자총협회 사회정책팀장

■ 출산을 제고를 위해 2006년부터 정부 차원의 종합대책을 시행(제1차 저출산·고령 사회기본계획)하고 있으나, 효과적으로 대응하고 있다고 보기 어려움

○ 다양한 저출산 대책이 추진되고는 있지만, 부처별, 제도별로 분절적 대응에 치중하는 측면

- 만0~5세 무상보육 및 양육수당 지급, 임신·출산에 대한 건강보험 지원 등 임신·출산·양육 전반에 대한 정부 지원 제도는 대부분 마련된 상황

- 육아휴직 및 육아기근로시간 단축, 직장보육시설 설치 의무화(500인 이상 사업장 등) 등 여성의 일가정양립 지원을 위한 제도는 이미 세계적 수준에 이름

○ 그러나 광범위한 저출산 대책에도 불구하고 세계 최저 수준의 출산율(2015년 1.24명)이 지속되고 있어 정책이 성공하고 있다고 보기 어려움

■ 제도의 신설이 아니라 기존 저출산 관련 제도 간의 연계와 조화를 통해 정책의 비용-효과성을 높이는 방안을 고민할 시점

○ 2006년 제1차 저출산 고령사회 기본계획 시행이후 10여년이 지난 상황에서 현 시점에서 저출산 대책의 재점검 필요

- 저출산 대책으로 마련된 제도들이 실제 출산율 제고에 효과가 있는 것인지 전반적인 검토 필요

※ 중앙정부 차원에서 부처별로 시행되는 저출산 대책 뿐만 아니라, 지자체별로 산발적으로 시행되는 제도들에 대한 연계, 중복 개선 등

- 출산·양육 관련 휴가·휴직 제도 등 여성고용 관련 제도 또한, 제도 확대보다는 사업장에서의 적용 가능성을 높이기 위한 방안을 고민할 필요

○ IMF, OECD 등 국제기관에서는 현금지원 등의 출산장려정책보다는 보육인프라에 대한 투자 등이 출산을 제고에 효과적이라고 언급

- IMF에 따르면 그동안 시행된 출산장려정책은 여성의 노동시장 참여에는 긍정적 효과가 있는 반면, 출산을 증가에 대한 효과는 불확실하거나 미미하다는 지적³⁾

- 다만, 여성 참여를 제고할 수 있는 정책(세금공제, 보육시설 등)은 여전히 유효하나 비목적성·고비용의 육아수당 정책 등은 자제할 필요가 있다고 제언

- OECD 또한 현금지원의 도입·확대는 출산율에 일시적으로 효과를 볼 수 있으나, 공식 보육서비스에 대한 투자가 더 효과적이라는 지적⁴⁾

○ 특히, 인구고령화로 재정부담이 가중되는 상황에서 비용부담과 관계없이 맹목적으로 출산을 제고에 집중하는듯 한 제도들은 지양해야 함

- 현재 연간 약 10조원 규모의 만 0~5세 영유아에 대한 무상보육과 양육수당 지급도 용이하지 않은 상황

- 최근에는 목적세를 신설 하여, 아동수당을 지급토록 하는 법안, 자녀 1인당 1천만원의 출산장려금을 지급할 수 있도록 하는 법안 등 비용-효과성에 대한 점검없이 단편적, 포퓰리즘적 법안들이 발의되는 경향

■ 또한, 출산의 전제조건으로서 청년실업 문제 등 노동시장 일자리 창출 문제에 대한 검토 필요

○ 단순히 임신·출산에 대한 지원만을 강조하기 보다는 출산에 이르는 과정이 원활히 이뤄질 수 있도록 여건을 조성하는 것이 중요

- 최근 청년실업이 심각한 사회 문제로 부각되는 가운데, 청년들이 일자리를 찾을 수 있도록 노동시장의 구조적 문제를 개선할 필요

※ 양극화된 노동시장의 경직성을 완화하여 유연하고 공정한 노동시장 구축

3) 인구감소가 재정에 미치는 영향(The Fiscal Consequences of Shrinking Population), 2015. 10. 26

4) OECD *Doing Better for Families*, 2011

- 이를 통해 취업→결혼→임신·출산 등으로 이뤄질 수 있도록 여건 조성

○ 특히, 제4차 산업혁명 등 산업구조의 변화에 맞춰 의료, 문화, 금융, 관광 등 서비스 산업의 규제 완화를 통해 청년일자리를 만들어나가는 것이 중요

- 노동시장의 유연성을 높이고, 산업의 구조변화에 빠르게 대응할 수 있도록 규제를 개선하는 것이 가장 효과적인 일자리 창출 방안

※ 정부가 재정을 투입하여 만들어내는 일자리는 일시적 효과 밖에 기대할 수 없음

■ 효과적인 저출산 정책 마련을 위해 학교, 병원, 보육시설 등의 통합서비스 제공 방안 검토 필요

○ 지하철, 주민센터 등 접근성이 높고 지역적으로 분포하고 있는 공공시설을 중심으로 국공립보육시설을 설치하여 보육서비스의 접근성, 효과성을 높이는 방안 검토

- 지하철 역사 등 부모의 접근성을 높이고 복합적인 서비스 제공을 통해 비용 절감 도모

○ 이 밖에 저출산 정책 간의 연계·통합을 통해 효과는 높이고 비용은 줄일 수 있는 저출산 대책을 마련하는 것도 가능

- 예를들어 현금 지원제도의 경우 사실상 제도적으로 유사하다는 점에서 국가 및 지자체 등 지급 주체 간 협의를 통해 지원 방식의 단순화, 중복 개선

■ 끝으로 출산을 제고를 포함하여 전체적인 인구정책을 마련하는 것도 고려돼야 함

○ 인구(population)는 국가존립의 근원이자 경제성장의 핵심동력이라는 점에서 저출산 정책 또한 인구 정책 차원에서 다뤄질 필요

- 인구 감소는 노동력 부족, 국가경제의 생산 및 성장능력 약화, 조세 및 사회보험 등 재원부담 주체(base) 감소, 국가재정 건전성 악화 등 초래

- 저출산 대책이 궁극적으로 인구구조의 고령화를 완화하기 위한 취지가 있음을 고려

○ 저출산 대책이 성공적이지 못한 현실을 고려한다면 이를 보완하는 방안에 대해 인구정책의 관점에서도 검토될 필요



바른사회시민회의

바른사회
CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

서울시 중구 세종대로 14길 38, 3층(북창동 단암빌딩 별관)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>