

## 출산친화환경 정책의 새 판을 짜자!



초저출산의 장기화는 국가 존립을 좌우하는 위험요인이다. 최근 2016년 합계출산율이 발표되면서 국가적인 충격에 휩싸였다. 2005년(1.08명) 역대 최저를 기록한 후 2015년(1.24명)까지 소폭 상승하였으나 2016년(1.17명) 다시 추락하였기 때문이다. 출생아 수도 역대 최저 수준(406천명)으로 인구절벽에 대한 위기감이 높아지고 있다.

대구의 초저출산 현상도 심각하다. 2005년 1.00명에서 2015년 1.22명으로 출산율 회복 기미를 보이는 듯 했으나 2016년에는 또 다시 1.19명으로 떨어졌다. 출생아 수도 2013년 2만 명 선이 무너진 후 매년 감소해 18,300명에 불과하였다. 이는 전년보다 5.9%(1,138명) 줄어든 결과이며, 비슷한 규모인 인천(23,600명)보다 5,300명 적은 수치이다.

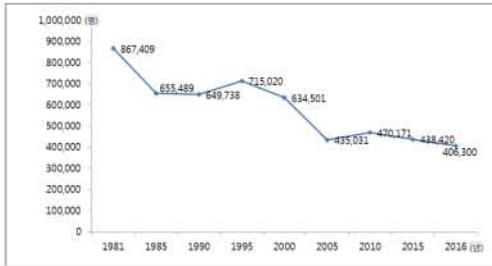
지난 12년간 정부는 막대한 예산을 들여 각종 출산장려정책을 추진하였다. 하지만 출산율은 오히려 떨어지고 있으니 정책의 효과성에 대한 비난의 목소리가 어느 때보다 높다. 왜 출산율이 올라가지 않을까? 그것은 출산친화적인 환경이 아니기 때문이다. 출산율 제고는 출산친화환경에서만 기대할 수 있다. 이제는 저출산에 대응하는 정책 패러다임을 과감히 전환하고, 실천할 수 있는 관점의 확산이 필요하다.

초저출산 상황을 반전시킨 출산선진국의 사례를 통해 지금 우리에게 필요한 출산친화환경으로 나아가기 위해 보다 적극적인 정책 리프레이밍(reframing)을 제안하고자 한다. 첫째, 임신과 출산에서 여성의 자기결정권이 우선적으로 존중될 수 있어야 한다. 둘째, 다양한 가족형태에 대한 유연한 사고로 수용성을 높일 수 있어야 한다. 셋째, '함께 돌봄'의 실천과 돌봄의 가치 확산으로 일·가정·휴식의 균형이 일상화 되어야 한다. 넷째, 개별화된 경쟁보다 지속가능한 협업을 강조하는 사회공동체 문화를 확산시켜야 한다.

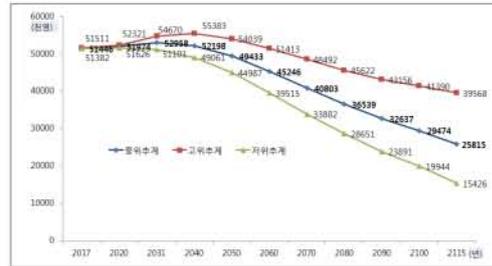
## 1 초저출산 → 인구 절벽 → 위기의 한국

### ● 2016년 합계출산율 1.17명, 출생아 수 406,300명으로 역대 최저

- 우리나라 합계출산율은 2005년 1.08명으로 최저치를 기록한 후 비슷한 수준에 머무르다가 2015년 1.24명으로 소폭 상승하였으나 2016년 1.17명으로 다시 감소세로 전환됨
- 2016년 출생아 수도 전년대비 32,120명 줄어든 406,300명으로 역대 최저치이며, 집계가 시작된 1981년과 비교하면 절반 수준에도 미치지 못함
- 향후 우리나라 인구는 2031년 52,958천명을 정점으로 이후 마이너스로 전환되고, 2065년에는 43,024천명으로 감소한 후 인구 하락이 가속화되어, 2115년에는 25,000천명 수준으로 예상됨



출생아 수 추이(전국, 1981~2016)

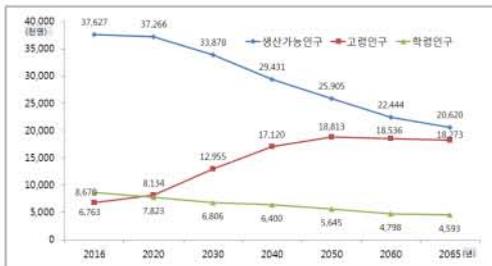


장래인구추계(전국, 2017~2115)

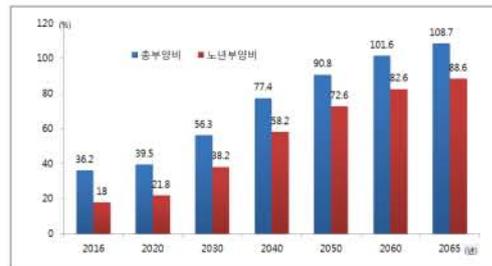
자료출처: 통계청, 장래인구추계(중위추계)

### ● 생산가능인구 절반 감소, 노년부양비 5배 증가

- 학령인구(6~21세)와 생산가능인구(15~64세)는 2020년부터 급속히 감소하여 2065년에는 지금의 절반 수준으로 떨어지고, 65세 이상 고령인구는 가파르게 증가할 것으로 예측됨
- 초저출산(합계출산율 1.3명 이하)이 지속될 경우, 2026년부터 초고령사회(고령인구비율 20.0% 이상)에 진입함에 따라 노년부양비도 급속히 증가할 것임



생산가능인구·고령인구·학령인구 변화(전국)



총부양비·노년부양비 변화(전국)

자료출처: 통계청, 장래인구추계(중위추계)

### ● 다양한 출산장려정책에도 초저출산 현상 장기화

- 정부는 2020년 합계출산율 1.5명을 목표로 「제3차 저출산고령화기본계획(2016~2020년)」을 통해 기존의 기혼가구 보육부담 경감에서 청년일자리·주거 등 사회구조적 대책을 강화하고, 일가정양립 제도 등의 적극적인 활용을 강화하고 있음
- 그러나 정책 실행에 대한 국민 체감도는 낮은 실정이며, 다양한 제도의 실질적인 활용이 가능한 사회적 여건 조성이 필요하다는 주장이 제기되고 있음. 특히 '출산지도'가 발표되면서 정부가 여성의 몸을 출산의 도구, 통제의 대상으로 보고 있다는 공개적인 비난과 문제의 핵심을 짚어내지 못한다는 비판이 확산되고 있음.

## 2 출산율 반등이 시급한 대구의 현황과 출산장려정책

### ● 초저출산의 장기화로 고령화 속도가 빠르게 진행되고 있음

- 대구의 합계출산율은 집계가 시작된 2003년부터 2015년까지 전국평균보다 낮았으며 2016년 겨우 회복함. 하지만 전년보다 낮은 1.19명으로 초저출산 현상은 여전하며, 출생아 수는 대폭 감소한 18,300명에 불과함
- 고령인구비율은 13.2%로 전국평균(13.5%)보다 약간 낮으나 광역시 중 부산(15.3%) 다음으로 높은 수준임. 초저출산의 영향으로 고령화 속도는 급속히 빨라져 2018년(14.5%) 고령사회, 2025년(20.6%) 초고령사회에 진입할 것으로 예상됨

합계출산율·출생아수·고령인구비율(대구)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
합계 출산율(명)	대구	1.13	1.07	1.03	1.11	1.15	1.22	1.13	1.17	1.22	1.19
	전국	1.25	1.19	1.15	1.23	1.24	1.30	1.19	1.21	1.24	1.17
대구출생아수(명)	22,169	20,562	19,399	20,557	20,758	21,472	19,340	19,361	19,438	18,300	
고령인구비율(%)	8.86	9.33	9.7	10.04	10.37	10.94	11.56	12.17	12.71	13.24	

자료출처: 통계청, e지방지표

- 생산가능인구 감소율이 총인구 감소율보다 높을 것으로 예상됨에 따라 총부양비 증가, 특히 노년부양비가 급격히 증가할 것임

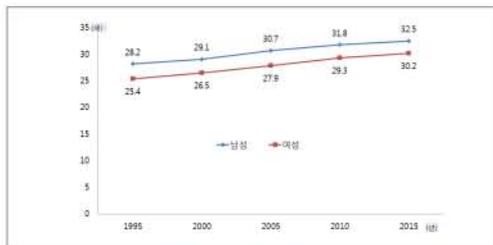
생산가능인구 감소에 따른 노령화 지수 및 부양비 변화(대구)

구분	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년
총인구(명)	2,472,230	2,454,733	2,423,590	2,382,662	2,336,472	2,279,520	2,204,372
생산가능인구(명)	1,824,864	1,810,064	1,731,878	1,602,153	1,466,818	1,341,515	1,227,730
총부양비(%)	35.5	35.6	39.9	48.7	59.3	69.9	79.5
유소년부양비(%)	21.7	18.4	17.6	18.2	18.8	19.2	19.0
노년부양비(%)	13.8	17.3	22.3	30.6	40.5	50.7	60.5
노령화지수(%)	63.3	94.0	127.0	168.4	216.2	263.4	317.7

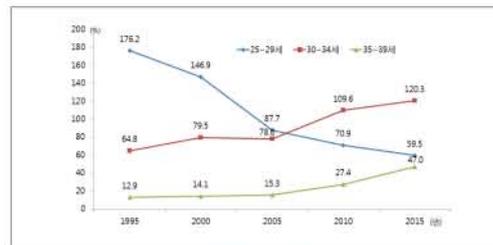
자료출처: 통계청, 정래추계인구

### ● 뚜렷한 만혼현상과 결혼·출산에 대한 인식변화

- 20대 출산율은 20년 사이 116.7% 줄어든 반면, 30대·40대 출산율은 각각 55.5%, 34.1% 높아짐. 초혼연령은 여성 30.2세, 남성 32.5세로 여성은 4.8세, 남성은 4.3세 높아져 만혼현상이 뚜렷함



성별 평균 초혼 연령(대구)



모의 연령별 출산율(대구)

자료출처: 통계청, 인구동향조사

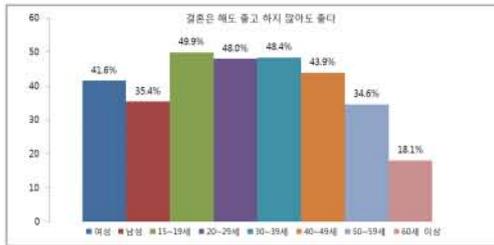
- 결혼을 '하는 것이 좋다'는 견해는 감소하고 '해도 좋고 하지 않아도 좋다'는 의견이 증가하고 있어, 결혼에 관한 인식이 '반드시 해야 하는 일'에서 '개인의 선택'으로 변화하고 있음

결혼에 대한 견해(대구)

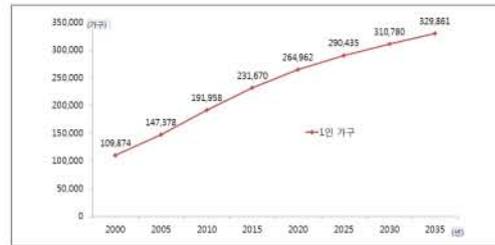
구분	2011년	2013년	2015년
결혼은 반드시 하는 것이 좋다	25.4%	22.3%	18.2%
결혼은 하는 것이 좋다	39.2%	39.6%	37.6%
결혼은 해도 좋고 하지 않아도 좋다	31.7%	33.1%	38.5%
결혼은 하지 않은 것이 좋다	1.6%	2.1%	2.4%

자료출처: 2015 대구의 사회지표

- 특히 남성보다 여성, 연령이 낮을수록 결혼은 선택이라는 인식이 강하게 나타남. 결혼과 가족에 대한 가치관의 변화로 향후 1인 가구는 꾸준히 증가할 것임



결혼에 관한 태도(대구, 2015)



1인 가구 증가 추이(대구, 2000~2035)

자료출처: 대구광역시, 2015 대구의 사회지표

● 출산장려정책 추진을 위한 대구의 주요 특화사업

- 결혼을 정책의 출발점으로 보고, 결혼장려 분위기 조성 및 남성의 육아·가사 참여 프로그램 등 홍보와 인식개선에 집중하고 있음. 또한 다자녀가구에 대한 경제적 지원, 보육의 환경개선과 공공성 확대 정책을 펼치고 있음
- 그러나 당사자인 여성의 요구를 반영할 수 있는 정책 통로가 부족하고, 결혼과 가족에 대한 인식변화를 포괄하지 못한다는 비판이 제기되고 있음

주요 출산장려정책(대구)

구분	과제
출산친화환경 조성	- 결혼장려 분위기 조성 : 미혼남녀 만남이벤트, 작은결혼식 확산 - 출산친화적인 분위기 확산 : 유모차 걷기 캠페인, 출산장려 공모전 등 - 남성 육아·가사 인식개선 프로그램 등 - 저출산극복 인식 캠페인 : 건강한 결혼·육아 예비교실, 일가정양립 실천다짐대회, 아이낳기 좋은 세상 만들기 언론 홍보 등
아이(i)&맘(Mam) 편한 출산환경	- 출산에 대한 경제적 지원 : 컬러풀 어린이안심보험, 출산장려금, 태아기형아검사 및 미숙아 의료비 지원 등 - 둘째아 이상 출생아 출산 축하금·장려금 지원, 다자녀가정 학자금 지원 - 다자녀 우대 대구 아이조아카드 운영 및 아이사랑 통장 갖기 지원 - 다자녀가정 우대지원 서비스 - 출산장려 시민인식 개선운동 전개
안심하고 양육할 수 있는 여건 조성	- 수요자 맞춤형 보육 서비스 제공 : 가정양육을 위한 시간제 보육 제공(31개소) - 어린이집 보육환경 개선 : 국공립('18년까지 79개소)·공공형(매년 10개 이상) 어린이집 확대 - 일가정양립 가능한 직장어린이집 설치 활성화 - 가족품앗이, 공동육아나눔터 활성화

자료출처: 대구광역시 저출산고령화 시행계획(2016) 및 내부자료(2017.2.28.)

### 3 정책 리프레이밍으로 출산율 회복에 성공한 해외 사례

● 출산율 하락의 고비를 성평등과 일가정양립으로 극복한 스웨덴

- 여성의 경제활동 참여를 높이는 환경이 출산율 하락을 제어할 수 있다는 확신으로 성평등과 일가정양립을 정책의 궁극적인 목표로 선택함

출산과 육아를 위한 전폭적인 지원제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 출산휴가: 출산예정 60일전부터 480일간 사용가능, 쌍둥이 180일 추가, 임신휴가급여는 월평균소득의 80%</li> <li>- 12세 이하아동 간병휴가 월 17만원 상당을 전 아동에게 지원, 다자녀의 경우 추가혜택</li> <li>- 출산터울혜택(speed premium): 출산한 뒤 30개월 이내에 출산 시 추가수당 지급</li> </ul>
보육의 양성평등주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양성평등을 육아에 엄격하게 적용: 남성의 육아 참여 및 여성과 동등한 양육 책임 부여</li> <li>- 출산휴가: 반드시 부모가 나누어 사용, 남성은 2주(daddy quota) 의무사용</li> <li>- 이혼이나 별거 시 아동양육 부모는 양육하지 않은 부모에게 아동양육비 청구</li> </ul>
공보육 중심의 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 90년 초부터 GDP 2% 이상을 보육시설에 투자하면서 공보육 중심의 인프라 확충에 역점</li> <li>- 공공보육시설은 전체 보육시설의 80%이며, 민간보육시설도 공공보육시설과 동일한 지원</li> <li>- 1~5세 아동의 90%가 공공보육시설 이용</li> </ul>
보육과 교육의 관리 일원화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '모든 아이는 모두의 아이'로 다양한 교육의 선택권을 가지며, 보육부터 교육부가 일괄 관리</li> <li>- 모든 보육시설은 취학 전 교육시설로 인식되며, 어린이집·자유유치원·파트타임유치원·가정탁아 등 부모가 선택가능</li> </ul>

● 혼외출산자 무차별 정책으로 출산과 보육의 범위를 확장시킨 영국

- 출산율 제고 및 노동력 부족을 동시에 해결하고자 이민정책을 완화시키고, 다양한 가족형태에 대한 유연하고 탄력적인 사고로 혼외출산자에 대한 무차별 정책을 추진함

비공식적 양육 지원 및 혼외출산자 무차별 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조부모·친인척 등 가족에 의한 비공식 양육을 제도적으로 인정: 12세 미만 아동을 매주 20시간 이상 돌보는 조부모에게 의료보험 지원</li> <li>- 동거가족 자녀에 대한 불이익 제거, 결혼가족의 자녀와 동일한 혜택</li> <li>- 동거가족에 대해 유연하고 탄력적인 인식으로 아이를 낳는데 부담 없는 환경 제공</li> <li>- 출산율 회복을 위해 이민정책을 완화하여 사회적 인구 증가와 출산율 향상에 영향을 미침</li> </ul>
고용과 연계된 인센티브 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 16세 미만 자녀를 가진 근로자: 일가정양립을 위해 탄력근무 사용, 유급 육아휴직 39주 및 유급 모성휴가 39주 제공</li> <li>- 출산 후 여성이 직장 복귀할 경우, 남성이 20주간 모성휴가 대신 사용 가능</li> </ul>
보편적 아동수당과 보육바우처 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보편적 아동수당: 현금지원정책으로 아동수당제도이며, 부모소득·재산에 관계없이 16세 미만 아동에게 수당 지급</li> <li>- 수요자 중심의 보육바우처 확대하고 관리감독 강화: 보육서비스 공급, 가격 적정성 유지, 질적 수준, 공급자의 다양성 등</li> </ul>

● **평등·통합의 가치를 임신과 출산으로 확대한 프랑스**

- 출산의 전제는 결혼이 아닌 임신이라는 인식을 확산시키고, 임신·출산·양육·교육의 전 과정에서 평등·통합·공정의 가치를 강조함. 특히 '모든 아이는 국가가 키운다'는 슬로건으로 파격적인 지원정책을 펼치기 위해 가족정책을 일괄하는 전국 네트워크 체계를 구축함

<p>가족정책 전담 전국 네트워크 체계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평등·통합·공정의 가치를 중심으로 전국적인 지원체계 시스템 구축</li> <li>- 전국 123개 지역사무소에서 자녀 양육관련 각종 지원 정책 통합서비스 체계 : 각종 가족수당, 주거 수당 등 지원 관리, 근로자의 육아휴직 급여 관리, 보육시설 지원 관리, 기타 가족지원 업무 등</li> </ul>
<p>돌 패키지 현금 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가보조금제도(Allocation)에 의해 출산·육아와 관련된 보조금, 세제혜택, 주택기금 등에 GDP의 5% 이상 지출</li> <li>- 유아수당 : 출산 전 3개월부터 출산 후 6개월까지</li> <li>- 영아보육수당 : 출산 후 부모 근무 유형(종일, 반일, 비근로)에 따라 선택적 보육 지원</li> <li>- 가족수당 : 경제적 상태에 관계없이 2명 이상의 자녀를 양육하는 모든 가정에 지급</li> <li>- 가족보충수당 : 3명 이상 자녀가 있는 경우 추가 지급</li> <li>- 공립유치원 : 90%이상의 아이들 이용, 무상교육</li> <li>- 입학수당 : 6~18세까지 자녀 연령에 따라 차등지급, 무상 의무교육 실시</li> </ul>

**4 출산친화환경 조성을 위한 정책 리프레이밍(Reframing)의 기본방향**

● **임신과 출산에서 여성의 자기결정권 존중하기**

- 여성의 경제활동 참여를 높이는 환경이 출산율 하락을 제어할 수 있다는 확신
- 모든 여성에게 임신과 출산은 선택할 수 있는 권리로 보장하고, 여성의 결정을 최우선으로 존중하는 사회가 될 수 있어야 함

● **다양한 가족형태에 대한 수용성 높이기**

- 전통적 가족뿐 아니라 입양, 비혼·동거(시민적 결합) 등 다양한 가족형태에 대한 유연한 사고가 보편화되어야 하며, 어떠한 형태의 가족에서도 출산·양육이 가능한 사회가 될 수 있어야 함

● **'함께 돌봄'의 실천 및 돌봄의 가치 확산하기**

- 여성과 남성이 '함께 돌봄'을 실천할 수 있도록 돌봄의 평등성을 높이고 공적 공간으로 돌봄 가치를 확대하여, 일·가정·휴식의 균형이 일상적인 사회가 될 수 있어야 함

● **개별화된 경쟁보다 지속가능한 협업을 강조하기**

- 출산율은 개인보다는 사회·문화적 증상이며, 미래사회의 불확실성에 의한 지나친 경쟁 구조가 저출산의 주요 원인이므로 경쟁을 줄이고 협업을 강조하는 사회가 될 수 있어야 함

● **내용문의** ●

(재)대구여성가족재단 연구위원 성지혜    jihyeai@dwff.or.kr    053. 219. 9974