국가별 저출산 극복을 위한 정책의 실패와 성공

안기훈 · 김호연 · 조금준 · 홍순철 · 오민정 · 김해중

고려대학교 의과대학 산부인과학교실

Governmental Policies for Overcoming Low Birth Rate by Country

Ki Hoon Ahn · Ho Yeon Kim · Geum Joon Cho · Soon-Cheol Hong · Min-Jeong Oh · Hai-Joong Kim

Department of Obstetrics and Gynecology, Korea University College of Medicine, Seoul, South Korea

The issue exerting the greatest influence in Korea is the low birth rate. It is important, therefore, to examine the countermeasures taken, and their effectiveness, by other countries suffering a declining birth rate and consequent aging population before Korea. Such countries can be categorized according to their cultural background: the UK, Continental Europe, Scandinavia, and Asia. In Continental European countries, such as Germany and France, the employment rate of women is relatively low, whereas it is relatively high in the UK and Scandinavian countries. In Asian countries, such as Japan and Singapore, despite many policies instituting the work-family balance, a childcare infrastructure, and child allowance, little is being achieved, due to the specific culture of Asia and the social rejection of various family forms. However, it should not be forgotten that those countries succeeding in increasing the birth rate have implemented continuous policies for decades.

Key Words: low birth rate, governmental policies, country

서 론

지금 우리나라의 사회 전반에 가장 큰 영향을 미치는 화두는 역시 “저출산”이라 할 수 있을 것이다. 줄어든 한 해 출생 신생아 수가 2017년 40만명 아래로 내려갔고 회복될 기미가 보이지 않는다. 정부에서는 저출산고령사회위원회를 두어 “브릿지 플랜 2020”을 두고 초저출산탈피로 출산율 1.5명 회복, 노인 빈곤 완화를 통한 노인빈곤율 39% 달성이라는 두 명제를 제시하고 있다. 우리나라는 2017년 고령인구비율이 14.2%로 고령사회로 진입하였고 2026년 20.8%로 초고령사회에 접

어들 것으로 예상된다(Statistics Korea, 2018). 중요한 것은 이러한 고령인구비율의 증가의 근본적 원인이 저출산에 있다는 것이다. 따라서 우리나라보다 일찍 저출산으로 인한 생산 인구감소 및 고령화를 겪었던 다른 나라들의 대책은 무엇이었는지 그리고 그 효과는 어떠한지 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이라 하겠다. 본 종설에서는 여러 국가들의 정책사례를 살펴 보면서 우리나라의 모자보건정책이 추구해야 할 방향을 모색해보고자 한다.

본 론

다른 나라의 저출산대책을 살펴보기에 앞서 우리나라의 현재 저출산 정책방향이 어떠한지 알아보는 것이 비교를 쉽게 할 것이다. 우리나라 합계출산율은 1980년 2.92명에서 하락하여 2017년에는 1.05명을 기록하였다. 이를 위하여 보육서비스, 출산육아휴직제도, 각종 수당제도, 결혼, 임신, 출산에 대한 지원정책들이 시행되고 있다. 보육서비스를 위해 농어촌을 중심으로 국공립 보육시설을 확충하였다. 아이돌보미 서비스를 전

*이 논문은 제43차 한국모자보건학회 춘계연수강좌에서 발표된 논문임.
 교신저자: 안기훈, 서울특별시 성북구 인촌로 73
 고려대학교 의과대학 산부인과학교실
 전화번호: 02-920-6777, 팩스번호: 02-922-5357
 E-mail: akh1220@hanmail.net
 접수일자: 2018년 8월 21일, 심사일자: 2018년 9월 3일
 게재확정일자: 2018년 9월 7일

국으로 확대하고 종일반 유치원을 확대하였으며, 시간 연장 보육서비스 확대를 위한 교사인건비를 지원하고 있다. 2013년 이후 미취학 자녀 모두에게 소득과 관계없이 양육수당 10~20만원 지급하고 있다. 2013년 기준 설립 유형별로는 가정 어린이집이 전체의 54%를 차지, 민간 어린이집이 전체의 34%, 국공립 어린이집은 전체 어린이집의 약 5%를 차지, 직장 어린이집은 전체 어린이집의 약 1%를 차지하고 있다. 출산육아휴직제도는 다음과 같다. 한국의 출산휴가는 90일이며, 최소 45일은 자녀 출산 후 사용할 수 있고, 첫 번째 60일에 대해서는 통상 임금, 나머지 30일에 대해서는 135만원을 지급한다. 남편의 출산휴가는 자녀 출생 후 3~5일을 사용할 수 있고, 처음 3일만 유급이다. 육아휴직은 1년, 휴직기간 동안 첫 3개월은 통상 급여의 80%, 이후 9개월은 40%를 지급하며 육아기 근로시간 단축제도 활성화, 탄력근무 등 유연한 근로형태를 확산하고 있다. 다양한 수당제도가 정비되어 있는데 농업인 자녀와 장애아에 대해 양육비를 지원하고, 다자녀 가구에 양육비를 추가로 지원한다. 사교육비 경감을 위한 방과 후 학교 자유수강권을 지원하고 다자녀가구에 유리한 세계개편(부양가족 공제인상, 교육비, 의료비 공제확대 등)을 시행하고 있다. 결혼, 임신, 출산에 대한 다양한 지원정책은 중요한 부분인데 신혼부부에 연 5만호 주택을 특별 공급하고, 다자녀 가구에 저렴한 가격(일반분양가 15% 이상 인하)의 보금자리주택을 공급하며 주택구입 자금 대출시 3자녀 이상 무주택 가구에 0.5%p 수준 우대금리를 적용할 수 있도록 한다. 임신, 출산 관련하여 50만원의 산전검사료 지원, 6세 미만 영유아 무료건강검진 지원, 난임부부 체외수정 시술비 지원확대(기존 2회에서 3~4회로 증가)를 시행하고 있으며, 아동에 대한 국가필수 예방접종비 지원을 보건소에서 민간병의원까지 확대하였다. 자녀가 있는 기혼병사는 상근예비역으로 선발하고, 배우자가 임신한 경우 입영 기일을 연기하여 병역부담을 경감해 주고 있다.

이제 저출산을 미리 겪고 이에 대한 대책을 세웠던 다른 나라의 예를 살펴보자. 전세계적으로 출산율은 감소하고 있으며 이러한 추세는 선진국의 여부, 지역 및 문화의 차이와 관계없이 발생하고 있음을 주목할 필요가 있다(Fig. 1). 근본적인 원인은 여성의 교육수준으로 인한 가치관의 변화에 있다는 것이다(Becker G, 1960). 따라서 선진국에서는 이에 대한 장기적인 대비책을 구사하여 왔다. OECD 국가들의 출산장려정책 유형을 살펴보면 크게 세가지로 분류할 수 있는데 금전적 인센티브, 일-가정 양립 지원, 출산친화적 사회변화가 그것이다. 금전적 인센티브의 예로는 자녀에 따른 정기적 현금지급, 출산,

취학에 따른 보너스 형 지급, 세액 및 소득공제, 교육, 의료, 교통 무상 및 보조, 주택보조가 있다. 일-가정 양립 지원 정책의 예를 들면 출산 및 부성 휴가, 무상 및 보조 보육, 탄력근무시간, 고용양성평등이 해당될 것이다. 출산친화적 사회변화가 가장 긴 안목으로 봐야 하는 어려운 과정으로 보이며 청년고용증대, 아동친화 환경조성, 양성평등 사회보장제도, 결혼 지원, 자녀양육에 대한 우호적 사회분위기 조성이 이에 해당한다.

성공적인 저출산정책이었다고 평가되는 국가들은 스웨덴, 프랑스, 영미권(영국, 미국)이 해당될 수 있다. 현재 독일 및 남유럽, 아시아국가들은 결론적으로 그렇지 못한 것으로 보인다.

선진국을 영미형, 대륙유럽형, 북유럽형으로 유형화하여 생활방식이 비슷한 문화권별로 분류하여 분석해보면 독일, 프랑스와 같은 대륙유럽형 국가는 여성고용률이 상대적으로 낮고 영미형 및 북유럽형 국가는 여성고용률이 상대적으로 높다(Kohler, et al., 2006).

스웨덴 같은 북유럽국가의 경우 일가족양립에 대한 지원, 영아에서 유아까지 돌봄서비스가 매우 발달되어 있어 균형잡힌 가족정책을 구사하고 있으며 성과 역시 높은 편이다. 가사와 육아의 남녀분담 역시 장점으로 작용하고 있고 자녀양육에 대한 경제지원이 높으며 다양한 가족구성에 대한 제도적인 수용 및 이민에 대한 수용성이 높은 편이다.

프랑스의 경우 스웨덴과 마찬가지로 가사-육아에 대한 남녀분담이 잘 되어있고 일-가정 양립이 가능하도록 지원이 되고 있어 출산율이 상승하고 있다.

미국은 육아휴직 및 영아돌봄에 대한 정부지원은 약하나 민간보육이용이 저비용으로 가능하도록 활성화되어 있고 유아를 위한 인적투자가 강하다. 생산성 있는 이민자들의 높은 출산율 역시 미국의 출산율 유지에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

독일의 경우 여성의 노동시장참여가 중요정책대상이 아니나 유아에 대한 돌봄서비스가 매우 발달되어 있다. 그러나 가

Fig. 1. Worldwide trend of declining fertility rate (World Bank's data, 2017).

톨릭 문화의 영향으로 성분업적 역할규범이 여전히 팽배하고 다양한 가족구성에 대해 저항이 크며 일-가정 양립이 곤란하여 많은 대졸여성이 출산을 포기한다.

스페인의 경우 역시 가톨릭문화로 인한 성역할구분 문화가 팽배하고 일-가정 양립이 힘든 노동정책으로 인한 한계가 있다.

일본 및 싱가포르의 경우 일-가정 양립 및 육아인프라, 아동수당 등 많은 정책에도 불구하고 아시아의 유교적 문화 특성, 다양한 가족형태에 대한 사회적 거부감으로 인해 큰 성과를 내지 못하고 있다.

각 국가별 출산정책에 대한 2016년 자료를 살펴보면 다음과 같다(김용문, 2016).

프랑스의 출산정책은 보육서비스로는 주로 공공립보육시설이며, 유치원은 무상교육으로 3~5세 아동 대부분이 이용하고 있다. 부모들의 선택권을 보장하기 위해 가정내 보육이나, 노동시장에 참여하지 않는 부모들을 대상으로 한 시간제 보육 등이 제도화되어 있다. 집단보육소의 보육료는 소득수준, 보육 아동수, 보육일수에 따라 상이하며 보육보모 비용이나 가정 내 베이비시터 등의 고용 시에는 가족수당금고로부터 보조금이 지급된다. 출산·육아휴직제도로는 산전후 출산휴가는 16주 동안 가능하며, 휴직급여의 소득대체율은 약 100%에 달한다. 남편에게도 출산 시 14일의 출산휴가가 법적권리로 부여된다. 육아휴직제도는 3년 동안 가능하며, 두 번째 자녀부터 정액급여가 지급된다. 보편적인 가족수당 이외에 다자녀 가족에 대한 보충급여가 지급된다. 자녀교육수당 등 아동 연령별 수당제도와 직업 활동에 대한 자유로운 선택보조금 등 부모의 직업상황(직업 중단 및 실업 등)에 따른 수당제도 등 다양한 수당 제도를 마련해 두고 있다. 프랑스는 혼외 출산 비율이 높아 프랑스 정부는 이들 부부에게도 정식으로 결혼한 부부들과 같이 가족수당과 보육비를 제공한다.

스웨덴은 기혼여성의 일-가정 양립을 지원하기 위해 포괄적인 사회정책을 실시하고 있으며, 여기에는 질 높은 아동보육, 다양하고 선택 가능한 휴직제도(부성휴가 포함), 휴직시 높은 임금대체율 등이 포함된다. 출산 후 480일간 유급 출산휴가, 여성의 경우 출산 60일 전부터 아이가 8세가 될 때까지 사용이 가능하다. 부모의 결혼여부 및 경제수준에 상관없이 16세 이하 모든 자녀에게 수당이 지급된다. 아동수당, 임신출산급부(임산부 현금 급여), 주거수당(주택 급여 혜택), 한 부모 가족지원(생계유지비 지원제도), 아동연금, 육아시설 제공 등 다양한 출산장려정책을 펴고 있다.

독일은 2000년 ‘연방부모휴직수당 및 부모휴직법’, 2005

년 보육정비법, 1992년 연금개혁, 1990년 통합이민법을 제정하여 생산인구 감소에 대응하고 있다. 아동수당, 보육시설, 보육정비법, 부모휴직수당 및 부모휴직, 자녀간병휴가 정책의 특징을 가진다.

일본은 1990년에 ‘자녀출산, 양육환경에 관련된 성청연락회의’를 구성하여 2003년 소자화대책기본법과 차세대육성지원법을 제정하였다. 저출산 대응 종합계획으로 엔젤플랜(1994~1999), 신엔젤플랜(2000~2004), 신신엔젤플랜(2005~2010)이 추진되었고 엔젤플랜은 보육서비스의 확대, 신엔젤플랜은 모자보건, 교육, 주택 지원 등으로 정책 범위를 확대함은 물론 가정과 일터의 양립을 위한 직장문화의 조성에 중점을 두고 신신엔젤플랜은 양성평등을 주요 목표로 청년들의 경제적 독립 등을 강조하였다.

결론

간략하게 위에서 살펴본 바와 같이 저출산의 극복에 어느 정도 성과를 보이고 있는 국가들을 살펴보면 결혼, 임신, 출산, 육아가 개인과 가정이 겪어야 하는 일이지만 사회 및 국가가 모든 정책의 최우선 순위에 두면서 관심을 가지고 도와주는 행복한 일이라는 분위기 및 인식의 전환에 바탕을 둔 정책을 펴고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 또한 이러한 성공은 수십 년 이상 장기적이고 지속적인 정책의 결과물이다. 임신, 출산, 자녀양육을 어느 한 개인, 가정, 직장 및 집단의 일로 가두어두고 있는 사회구성원의 생각의 틀을 깰 수 있도록 사회와 국가가 온 역량을 모아야 할 시점이다.

참고문헌

- Becker G. An Economic Analysis of Fertility. In Demographic and Economic Change in Developed Countries. 1960 Columbia University Press.
- Kohler HP, Billari FC, Ortega JA. 2006 “Low Fertility in Europe: Causes, Implications and Policy Options.” In F. R. Harris (Ed.), The Baby Bust: Who will do the Work? Who Will Pay the Taxes? Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 48-109.
- Statistics Korea. 2018 Available from URL: <http://kosis.kr/>.
- World Bank Data. Fertility rate, total (births per woman). 2017 Available from URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?end=2016&start=1960>.
- Youngmoon Kim. A study on the foreign policy and case study for the demographic cliff. Human Resources Development Service of Korea. 2016.