



저출산문제의 해법은 무엇인가?

제주발전연구원 초빙연구원 정영태

최근 우리나라의 출산율과 관련 지표들이 심각한 수준이라는 빨간불에서 벗어나고 있지 못한 실정이다. 2006년 “제1차 저출산·고령사회대응플랜(2007~2010)”이 발표되고 지난 9월 “제2차 저출산·고령사회 기본계획(안)(‘11~’15)”의 주요 내용이 발표되었지만 여전히 출산율이 높아지는 기미가 보이지 않는 실정이다.

우리나라의 합계출산율은 1970년대 4.53명에서 2008년 1.15명으로 급감하는데 걸린 기간은 40년이 채 되지 않는 짧은 기간으로 2008년 OECD평균 1.71명 보다 낮으며, 프랑스 2.0명, 스웨덴 1.91명, 영국 1.96명, 미국 2.12명보다 낮은 수준이 지속되고 있는 실정이다 1차 기본계획 기간 동안 합계출산율이 다소 상승하였지만 전반적인 출산율 하락 추세에서 반전에 이르지 못한 상황으로 이는 고령인구의 급격한 증가와 맞물려 인구구조에 있어 심각한 상황에 이르러 있다는 점이다.

본 글은 제주특별자치도의 저출산 지원 현황을 살펴보고 향후 저출산 문제를 극복하기 위한 제언을 하고자 한다.

1. 국가단위의 저출산 대응 정책과 제주특별자치도의 저출산 대응 정책 비교

1차 기본계획은 출산율의 전반적인 하락추세를 반

전시시키고 고령사회 적응 기반 구축을 목표로 3개 분야 70개 이행과제 230개 세부사업을 추진하는 것을 주요 골자로 하였다. 우선 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 통해 ‘출산·양육에 대한 사회적 책임 강화’, ‘일-가정 양립이 가능한 사회시스템 구축’을 하고자 하였으며 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축으로 ‘안정적인 노후소득보장체계구축’, ‘노인 건강 및 의료보장 내실화’, ‘주거·교통·문화 등 안전하고 활기찬 노후 생활기반 조성’을, 저출산·고령사회의 성장동력 확보로 ‘여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 시스템 구축’, ‘인적자원의 경쟁력과 활용도 제고’, ‘고령사회 금융기반 조성 및 고령친화산업 육성’을, 저출산·고령사회 대응 사회분위기 조성 및 정책 효과성 제고로 ‘전략적 교육·홍보’, ‘정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도’, ‘중앙·지자체간 연계 강화’, ‘정책성과 관리체계 구축’을 마련하고자 하였다.

국가 단위의 기본 계획을 바탕으로 제주특별자치도 역시 2007년부터 2010년까지 “제주특별자치도 저출산·고령사회 대응플랜”을 수립 추진하여 왔다.

1차 저출산 대응 계획을 수립할 당시 제주도의 출산관련 현황은 합계출산율이 1.30명으로 전국 평균 1.08명보다 높게 나타났다. 그러나 인구 자연 증가율과 달리 출생아 수만을 고려할 경우 2001년부터 계속 감소하고 있으며, 특히 주 출산연령층(20~34세) 여성인구의 감소가 유소년인구와 노인인구의 역전을 예측하게 하고 있는 실정이다. 제주도의 비전은

모든 세대가 함께 하는 지속발전 가능한 사회로 안전하고 건강한 출산·양육기반 조성과 건강하고 안정적인 노후생활 기반 구축이라는 2개의 목표를 설정 계획을 수립하였다.

그러나 제주도가 추진하고 있는 제1차 저출산 극복을 위해 마련한 계획은 주로 보육지원에 맞춰져 있는 실정이다.

2. 출산 지원 정책

1) 프랑스¹⁾ 사례

프랑스는 직접 지원 체계로 유아환영정책(PAJE : Politique d'accueil du jeune enfant)을 추진하고 있는데 여러 출산장려제도를 유아환영정책(PAJE)이라는 하나의 정책으로 통합 2004년부터 운영하고 있다.

정책은 크게 3가지 측면에서 고려되고 있는데 아이를 출생하는 모든 가족에 대해 기본지원금(allocation de base) 제공, 소득별· 계층별· 선택적(complément de libre-choix) 추가 지원 제도, 양육시스템 개선이 주요 골자이다. 특히 이 지원정책의 경우 2004.1.1 이후 출생한 아이에게 해당되는 것으로 2004년 이전 출생한 아이의 경우는 이전 제도가 적용되고 있다.

우선 기본 지원금의 경우 임신지원금과 출산 후 자녀지원금이 있다. 임신한 모든 여성에 대해 임신 후 7번째 달에 800유로의 출산 장려금 즉 임신지원금이 지원된다. 임신지원금의 경우 혼인유무를 고려하지 않고 지원되며 이는 임신중절을 방지하기 위한 고려가 함께 되어 있다. 자녀출산 후 한 자녀당 매월 160유로씩 3세까지 지급하는 것으로 2004.1.1 이전에는 소득이 높은 계층(최저 생계소득(SMIC)이 3,200유로 이상인 경우)은 기초지원금이 지원되지 않았으나 2004.1.1부터는 고소득층으로 확대하면

서 최대 가계당 최저생계소득이 4,600유로이하인 경우도 지원금을 수혜하고 있다.

다음으로 추가지원의 경우 양육비 지원, 직업 활동 보전지원, 산모의 산후휴가 후 6개월 동안 보조금 지원이 있다.

양육비(libre-choix du mode de garde)지원의 경우 0-6세 아이를 가진 저소득층(약 200만 가구)의 근로여성에게 대해 소득 중 일정부분의 양육비용을 지원하는 것으로 아이를 탁아소(creche)에 보내거나 양육보조원(baby-sitter)을 고용하는 것 가운데 하나를 선택하고 비용의 일부를 지원하는 것이다. 가령 최저생계소득에 따라 탁아소에 보낼 경우 탁아소 소요비용의 8.9%~10.7%를 지원하며, 양육보조원을 고용할 경우는 14%~28%를 지원하는 것이다. 직업 활동 보전(libre-choix d'activité)지원은 어린 자녀(0~3세)의 양육을 위해서 부모 중 어느 한 쪽이 직업 활동을 포기할 경우 포기된 소득의 일부를 보전하는 것으로 1개월 당 340유로씩 6개월간 지원하는 것이다. 이때 수혜자격은 2명의 아이가 있을 경우 최근 4년간 최소 2년 취업, 3명의 아이일 경우 최근 5년간 최소 2년을 취업해야 가능하다. 또한 산모가 시간제 근무에 종사할 경우도 소득에 따라서 보조금을 지급하도록 하고 있다. 산모의 산후휴가 후 6개월 동안 보조금 지원의 경우 첫 자녀에 대해서는 산후 법정휴가 후 6개월 동안 340유로의 보조금 지급하도록 하고 있다.

마지막으로 양육시스템 개선이 있는데 국립탁아소(creche) 설립 확대, 민간분야 개방, 보육시설 투자기업의 경우 세금 공제 혜택, 육아보조원 확보, 육아 정보 시스템 개선 등을 담고 있다. 국립탁아소의 경우 총 2억 유로 예산을 투자, 20,000명 수용을 위한 국립탁아소(creche)신설 또는 확대와 함께 일반 사업장내에서의 사립 탁아소 창설 적극 지원하도록 하고 있다. 공적 보육시설(탁아소)을 보완하기 위해 민간분야를 개방하고, 양육보조원(baby-sitter) 소개회사를 창업하는 것을 지원하고 있으며, 근로자에게 사

1) 주한프랑스대사관 발표 자료를 인용하였음을 미리 밝혀둡니다

업장내 보육환경을 위한 우호적인 활동을 할 경우 보육시설 투자비용 가운데 60%에 해당하는 세금을 감면하는 정책 역시 추진되고 있다. 전문성 제고 및 지위 개선을 통해 더 많은 육아보조원(baby-sitter) 확보를 위하여 3개의 가정에서 3명 이상의 아이를 육아하는 육아보조원의 경우 정규직 근로자로 인정하여 노동계약, 휴가, 연금, 의료, 산업재해 등 사회보장기금을 통해 정규 근로자로서의 법적권리 부여하고 있으며, 자격증(diplome)을 발급하여 육아보조원의 지위 제고와 함께 경력 인정을 하고 있다. 가족을 위한 육아정보 서비스 시스템 개선을 위하여 모든 가족구성원들에 대해 양육생활과 관련된 제도 및 정책에 대해 통일된 정보를 제공하는 서비스 시스템 개발하여 육아, 가족 정책·제도 관련 정보를 인터넷을 통해 실시간으로 제공하고 있다. 또한 양육상담사의 신규 자격증을 만들어 양육상담사의 지위개선 역할 확대하는 노력도 기울였다. 이러한 제반 서비스를 쉽게 이용하기 위하여 유아환영체제(PAJE) 수표책 발행을 통해 모든 정부지원을 편리하게 이용하도록 하고 있다.

다음으로 쌍둥이 출산의 경우 별도의 장려정책을 마련하였다. 쌍둥이 출산시 기본지원금이 각각의 자녀마다 지원되며, 세쌍둥이 이상을 가진 가구의 경우 기본지원금 이외에 추가로 160유로를 지원하며, 부모중의 한명이 근로를 그만두는 경우 추가로 320유로 보조금 수혜 자격 부여하였다.

간접지원의 경우 가족보험 급여 수혜를 마련하고 있는데 부모와 동거하는 2명 이상의 자녀를 보유한 가족의 경우 자녀가 20세가 될 때까지 가족보험 급여 수혜 가능하도록 되어 있다. 2자녀를 가진 경우 월 115.07 유로, 3자녀를 가진 경우 월 262.49 유로, 3자녀 이상의 경우 자녀당 147.42 유로를 지원하고 있으며, 자녀가 11세 이상이 되는 해부터는 월급여를 추가 수혜 하도록 함에 따라 11세~16세의 경우 32.36유로, 16세 이상 57.54유로를 추가로 지원하고 있다. 2명 이상의 자녀를 보유한 가정은 두 자녀가

21세가 될 때 까지 한 자녀당 10%, 셋째 자녀부터는 한 자녀당 15%의 주거세를 경감시키고 있다. 소득세의 경우 부양가족수에 따라 징수를 하는데 기본적으로 성인 1명, 첫 두 자녀는 1/2명, 셋째자녀부터는 1명의 할당 분으로 계산 주거하는 자녀가 많을수록 세금공제 혜택이 높아지도록 설계되어 있다.

그 밖에 기타지원제도는 임신 6개월 이후 발생하는 모든 의료비, 입원비, 치료비는 100% 전액 국가 사회보장체제내의 국영의료보험(임신보험)에서 부담하는 의료보험제도를 운영하고 있으며, 불임치료(인공수정 등)를 위해 필요한 제반 치료경비 역시 의료보험에서 100% 부담하고 있다. 2명 미만의 아이를 가진 경우 출산 전 6주·출산 후 10주, 2명 이상의 아이를 가진 경우 출산 전 8주·출산 후 18주 쌍둥이 출산 예정인 경우 출산 전 12주·출산 후 22주를 세쌍둥이 이상 출산 예정인 경우 출산 전 24전·출산 후 22주를 임신시 법정 휴가로 부여하고 있다. 반면 남성의 경우 출산시 3일의 출산휴가를 법적권리로 부여하고 있으며, 출산전후로 최대 11일간 법적 휴가를 사용할 수 있도록 하고 있다.

입양장려제도의 경우 출산장려정책(PAJE)내에 통합하여 운영함으로써, 어린 아이를 입양하는 경우에도 출산시와 동일한 지원을 하고 있다. 입양시 800유로 입양보조금 지원, 입양된 아이에게 3년 동안 기본지원금(월 160유로) 지원(출산시와 동일)하게 하고 있다.

2) 지방자치단체

우리나라의 경우 각 지자체별로 프랑스와 유사한 지원체계를 마련하고 있으며 중앙정부에서 마련하고 있는 저출산고령화대응대책의 기초를 바탕으로 지원책을 마련하고 있다.

우선 지자체에서 개별적으로 출산장려금의 경우 전국 지자체 232개 가운데 146개 지역이 지원을 하고 있으며 둘째아부터 지원하는 지자체는 96개소로 나타났다.

〈표 1〉 지자체별 출산장려금 현황

(단위 : 만원)

구분	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째	여섯째	일곱째	여덟째
서울	강남구		10	50	100	200	300	
	강북구	20	30	50				
	관악구		10	50	100	300		
	강동구		10×1-6월 20×7-12월	20×1-6월 30×7-12월	30×1-6월 50×7-12월			
경기	광진구		10	30				
	경기도		50	50				
	김포			110				
	군포		20	50				
	광주			100				
	광명시			50	100			
강원도	남양주군		30	100				
	동해시		50	90				
	삼척시		50	100(상품권)				
	속초시		10×12월	10×36월				
충남	양구군			50	80	110	140	170
	계룡시		50	100				
	공주시		50	80				
	금산군	30	50	100				
	논산시	30	30	100				
	보령시		50	80				
	서산시	30	30	100				
	서천군	30 돌200	30	80				
	아산시		40	100				
	연기군	50	50	100				
	청양군	30	50	100				
	태안군	50	50	100				
	홍성군	30	50					
	부여군		50	100				
충북	충북		10×12월	20×12월				
	괴산군	10	10×12월	10×12월				
	보은군	100	10×12월	15×24월				
대전	대전시			50				
	경북			10×36월				
경북	경산시	30	30	50(1회) 20×11월				
	경주시			10×12월				
	고령군	30 20(돌)	10×24월	10×24월	10×60월			
	구미시			10×24월 (출생50) (돌50)	10×24월 (출생100) (돌100)	10×24월 (출생150) (돌150)		
	군위군 초등입60 중등입50 고등입100	50 50(돌)		10×12월				
대구	대구	20	50					

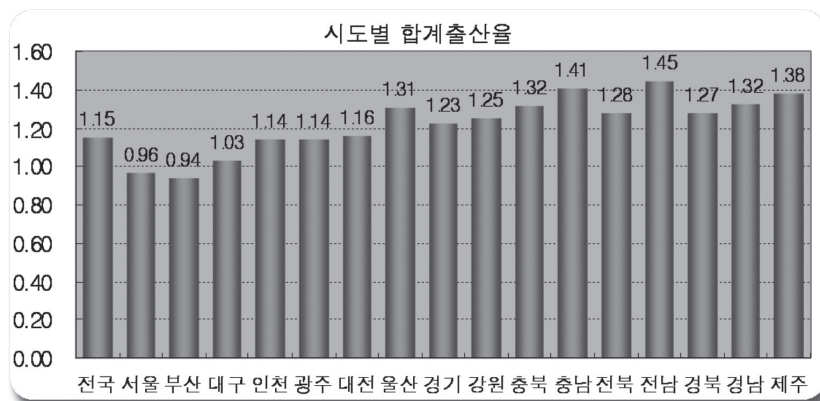
경남	경남			20				
	거제시			110				
	거창군		50					
	고성군		30	50				
	김해시		10×7월	10×25월				
울산	울산			30(축하) 20(양육)				
전남	강진군	10×12월	20×12월	35×12 (18개월, 24개월, 30개월 추가 100)				
	고흥군		10×12월	20×24월				
부산	부산		20	10×12월				
	광주			50				
광주	광산구			50	100	300		
	동구			50				
제주	제주		10	50	100			

출산장려금과 함께 지원되는 정책으로 난임부부 지원, 출생아축하기넵폼, 보육료 지원(둘째아의 경우 1년, 셋째아의 경우 2년), 신생아건강보험(3만원 이내 5년 납, 10년 보장). 출산준비금, 양육지원금 등 지역별로 개별적인 서비스가 지원되고 있는 실정이다.

3. 저출산 시대 극복을 위한 제언

합계출산율에 있어 2009년 출생아를 분석하면 전

남 1.45명, 충남 1.41명, 제주 1.38명으로 나타났다. 반면 부산 0.94명, 서울 0.96명, 대구 1.03 순으로 낮게 나타남에 따라 지역별로 편차가 비교적 뚜렷하게 나타나고 있다. 그런데 문제는 출산율이 비교적 높게 나타나고 있는 전남이나 충남의 경우 대체로 20대 후반 출산율이 가장 높으나, 부산, 서울, 대구 등 출산율이 낮은 경우 30대 초반 출산율이 가장 높게 나타났다. 제주 역시 출산율이 높은 반면 실질적으로 출산여성들의 연령을 분석하면 20대 보다 30대 이상 즉, 고령산모의 출산율이 전국에서 가장 높게 나타나고 있는 실정이다.



〈그림 1〉 시도별 합계출산율²⁾

2) "2009년 출산통계결과". 통계청 2018.25 보도자료

〈표 2〉 시·도별 모(母)의 연령별 출산율(2009년)

	합계출산율	모(母)의 연령별 출산율						
		15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세
전국	1.15	1.7	16.5	80.4	100.8	27.3	3.4	0.2
서울	0.96	1.0	8.2	53.9	95.9	31.2	3.6	0.2
부산	0.94	1.5	10.0	57.7	91.9	24.5	2.7	0.1
대구	1.03	1.2	11.5	71.5	96.7	22.2	2.3	0.1
인천	1.14	1.9	16.3	82.7	98.2	26.5	3.1	0.1
광주	1.14	1.7	15.5	82.3	98.8	25.7	3.6	0.2
대전	1.16	2.2	15.2	82.5	102.6	25.8	3.2	0.1
울산	1.31	1.3	19.8	105.3	108.7	24.6	2.7	0.0
경기	1.23	1.5	17.3	88.9	106.1	28.4	3.6	0.2
강원	1.25	2.5	21.1	99.0	95.8	26.7	3.8	0.2
충북	1.32	2.3	25.4	107.3	100.0	24.0	3.3	0.2
충남	1.41	2.6	30.2	116.7	102.1	25.4	4.1	0.3
전북	1.28	2.4	26.2	95.4	101.9	24.8	3.7	0.3
전남	1.45	3.4	30.3	113.8	108.3	27.6	4.2	0.2
경북	1.27	2.3	23.0	99.5	102.4	23.8	3.2	0.1
경남	1.32	2.2	23.0	105.4	106.0	25.1	3.0	0.1
제주	1.38	2.8	22.5	93.5	111.1	38.6	5.9	0.1

지금까지 출산장려 지원 정책을 통해 저출산을 극복하고자 하는 지자체와 정부의 시책을 살펴보았다. 그러나 결국 자녀를 갖는 것은 개인과 가정의 사적인 영역이나, 사회·경제적 여건과 사회적 가치관의 구조에서 본다면 출산·육아 등의 인구대책은 종합대책으로 추진되는 것이 가장 중요하며 출산과 보육, 교육하기 좋은 환경의 조성이 출산·양육의 문제를 해결할 수 있는 원동력이 될 수 있다는 점이다.

정부가 추진한 정책 가운데 1·2·3 캠페인의 경우 오히려 1·2·3·4로 연결되어 출산의 부정적인 면을 강조시켜 캠페인의 의도와 달리 저출산의 당위

성만을 밝혀내는 역효과를 가져오기도 하였다. 그리고 여전히 혈연중심의 사고에 간혀 있어 혈연이데올로기가 입양에 대한 부정적인 시각을 견지하고 있는 실정으로 입양관련 지원 제도가 마련되어 있음에도 여전히 해외입양아 최대 송출국으로써 저출산에 있어 오히려 인구 유출이 일어나고 있는 실정이다.

이러한 전반적인 배경을 바탕으로 출산 관련 지원 정책을 다시 한 번 지자체 수준에서 논의할 필요가 있다. 1회성의 출산장려금의 경우 출산율을 높일 수 없다는 것이다. 최근 강진군의 경우 저출산 극복 정책으로 대표적인 사례로 알려져 있는 부분은 출산장려

금과 함께 보육지원, 건강보험 등 출산과 양육을 연계한 정책을 추진한 결과이다. 다만 문제는 지자체의 지원을 받은 아동이 학령기를 지나 청년층이 되어서 얼마나 지역사회에 남을 수 있는지도 고민해야한다는 점이다.

제주의 경우 청년층의 역외 유출이 매우 높은 비율을 나타내고 있다. 이는 결국 경제활동인구가 출생을 통해 확보될 수 있으나 유지가 되지 않는다는 점이다.

다음으로 제주도내 보육시설의 경우 민간운영의 비율이 매우 높는데 민간운영을 국·공립으로 전환하여 체계적인 보육서비스 제공함으로써 보육에 따른 가계부담을 경감시키는 것도 좋은 예가 될 수 있다. 프랑스와 마찬가지로 보육시설 종사자 전문화와 함께 전담인력 수급과 확보 관리 등 제주맞춤형의 통합적인 계획을 수립함으로써 전문적인 보육서비스 제공과 함께 일자리창출을 통한 서비스 극대화를 모색할 필요가 있다.

이러한 실태를 바탕으로 세계적으로 저출산과 관련 다양한 노력들 가운데 제주 지역사회에 도입할 수 있는 제언을 다음과 같이 몇가지 하고자 한다.

우선, 최근 여성의 사회참여에 대한 국가마다 여성의 지위가 상이하게 드러나면서 출산율과 밀접한 관계를 나타내는 지표를 발견할 수 있다. 즉, 제주처럼 여성의 경제활동참가율이 60% 이상을 상회하는 경우 매우 밀접하다는 점이다. 가령 여성의 노동시장 참여율이 상대적으로 낮고 상당 부분의 보육 책임을 여성에게 전가하는 경우 저출산율이 두드러지고 있다. 여성의 경제활동 참여기회 증대가 오히려 양육에 소요되는 기회비용 증가를 초래하기 때문에 일본, 스페인, 이탈리아 등은 합계출산율이 1.1~1.3명 수준에 그치고 있다. 반면 여성의 가정 내 지위와 사회적 지위가 높은 경우 상대적으로 남성의 가사활동·양

육 분담 정도가 크고, 공적 영역에서 아동 지원도 관대한 경향을 보이는 국가들의 경우 아동 관련 기회비용 증가를 억제하여 합계출산율은 보다 높게 형성되고 있는데 스웨덴, 노르웨이, 미국 등으로 1.7~1.9명 수준의 합계출산율을 보이고 있다. 결과적으로 우리나라의 경우 여성의 경제활동 참가율과 합계출산율간의 관계는 전형적인 U-curve 형태로 출산율의 저하를 가져올 수 밖에 없다는 점이다. 이를 극복하기 위해서 양성평등한 조직문화와 함께 일·가정 양립을 위한 가정친화 사회 환경의 조성이 필요하다는 점이다.

다음으로 보육부담 경감을 위한 정부의 재정지원 규모가 클수록 합계출산율이 높게 나타나고 있다는 점에 착안할 필요가 있다. GDP 대비 가족지원 정부지출(Family spending)의 1%p 증가는 합계출산율을 0.12 상승시키는 효과를 나타낸다. 결국 공공보육서비스(daycare)지원 수준이 2배 높아질 경우(GDP의 0.37%→0.74%) 합계출산율 역시 0.13명 상승하는 효과를 가져 오게 된다. 그러나 보육에 있어 보육료 경감이 출산율에 영향을 미치고 있는 것과 달리 취학전 교육지원(Preschool education)과 합계출산율 상승에 있어 효과적인 상관관계가 나타나고 있지 않다는 점이다. 선진국에서 법정 휴가로 활용하고 있는 아버지 휴가 1주 추가 역시 합계출산율 0.03 상승으로 아주 미약하게 출산율에 영향을 미치고 있다는 점이다. 반면 Milligen(2005)의 발표에 의하면 신생아 수당을 2배 인상했을 경우 출산율 10.7% 상승으로 합계출산율이 약 0.21명 증가하는 효과를 가져 온 것으로 보고되었다. 결과적으로 보육료가 잠재적으로 출산을 미루거나 기피하는 경우 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

세 번째, 남성의 가사 및 보육 분담 정도가 높을수록 합계출산율이 높게 나타나고 있다는 점이다. 90

년대 이탈리아 남성의 보육 분담 비율이 27%에 불과한 반면 미국의 경우 주당 아동보육에 투입된 시간이 약 37%로 이탈리아 남성의 보육 분담률을 미국의 수준으로 가정할 경우 합계 출산율이 약 0.5 증가할 것으로 추정해 볼 수 있다. 남녀간의 가사 및 보육 분담 정도가 높은 사회는 공적영역에서 아동 지원 수준 역시 높게 나타나고 있다는 점이다.

지금까지 제주지역에서 출산율을 높이기 위하여 출산관련 문화와 함께 출산율을 높이기 위한 활동을 몇가지 제안하였다.

그러나 출산율이 급격히 감소하고 있으며, 세계적으로 유래를 찾아볼 수 없는 출산기피를 여성의 사회 활동 참여를 원인으로 진단하기보다 전반적으로 둘이 아이를 낳고, 함께 기르며, 더불어 행복한 사회를 만들어가기 위한 통합적인 노력이 경주될 때 출산율이 높아질 수 있다는 점을 간과해서는 안된다.

결국 저출산에서 벗어나는 길은 가족친화 환경과 함께 아동을 위한 안전망, 방임되는 아이들, 경제적 어려움 등 산적한 복지문제를 함께 풀어나갈 때 상승되는 요인을 마련할 수 있다고 본다.