

# 저출산 관련 정책평가 및 입법과제

박영창

# 저출산 관련 정책평가 및 입법과제

The Policy Evaluation and Legal Issues  
concerned with Low-Childbirth

연구자 : 박 영 창(파견연구원, 국회사무처 서기관)

Park, Young-Chang

2005. 12

## 국문 요약

이 연구의 목적은 저출산 요인 분석과 관련 정책평가를 통하여 기존 정책의 문제점을 도출한 후 입법을 통하여 저출산 문제를 해결하려는데 있으며, 본 연구에서는 이 문제 해결을 위해서 저출산 요인과 관련된 경제적·사회적·문화적 측면의 접근이 필요함을 주장한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 연구방법은 슬리보(J. E. Sleebos)의 '저출산 분석틀'을 참고하여 먼저 저출산 요인, 실태와 전망 등 저출산 현황을 분석한 후, 출산억제정책과 출산장려정책에 대한 평가를 통해 문제점을 발견하고, 입법을 통하여 대책을 마련하는 방안을 취했다.

우리나라의 합계출산율은 1983년에 이미 인구 대체수준인 2.08에 도달했고, 2004년에는 1.16으로 세계 최저수준에 달했으며, 현재 수준의 출산율이 계속 유지될 경우 우리나라 인구는 2100년에 현 인구의 1/3 수준인 1,600만명 수준으로 떨어질 것이라는 심각한 전망이 나온다. 이러한 출산율 저하는 생산가능인구의 감소와 경제성장률의 하락을 초래하고, 연금재정 부족, 징집인원의 감소, 학생수의 감소, 노인의료비의 증가 등 수많은 사회문제를 야기시킬 수 있음을 발견했다. 이러한 급속한 출산율 하락의 가장 큰 원인은 1962년부터 시작된 출산억제정책 때문이라고 본다. 그밖에 경제적 요인으로 자녀 양육비와 사교육비의 과다, 사회적 요인으로 낙태의 증가와 육아휴직 제도의 불합리, 문화적 요인으로 남성중심 문화와 결혼 및 자녀관의 변화 등을 들 수 있다.

출산율에 영향을 미친 정부의 저출산 관련 정책을 평가해 보면 먼저 출산억제정책에서 정책 전환의 실기(失期), 적정 인구에 대한 인식 부족 등을 발견하였고, 출산장려정책에서 분명한 목표와 우선순위의 부재 등의 문제점을 알게 되었다. 외국의 저출산 대응정책은 우리보다 먼저 저출산 문제를 경험한 5개국을 조사하였는데, 성공적으로 대처한 프랑스, 스웨덴 등은 정책목표가 분명히 제시되고 정책체계 간에 유기적인 연계성을 갖고 수요자가 필요로 하는 실질적인 정책을 수행해 나갔다.

저출산 문제 해결을 위한 입법과제에서는 경제적 측면으로 아동수당 및 출산장려금 지원, 사회적 측면으로 낙태방지과 육아휴직제도 개선, 문화적 측면으로 ‘출산·양성평등’ 내용의 교육과정 조기 도입 및 부모부양 지원, 기타 불임가정 지원과 임금 피크제를 제시하였다. 마지막 제언에서는 첫째 정부에서 시행하는 모든 정책은 시행착오를 줄이기 위해 정책평가를 해야 할 것과, 둘째 저출산 관련 정책을 수행하는 기관들의 업무의 체계화가 필요하다는 것을 제안한다.

※ 키워드 : 저출산, 정책평가, 적정인구, 아동수당, 육아휴직, 낙태.

## Abstract

This paper aims to solve the low-childbirth problems by means of lawmaking after the policy evaluation concerned with low-childbirth and insists the financial · social · cultural side approach is necessary to solve the low-childbirth problems. The Korea's childbirth rate is the lowest level in the world and its population has become 'ageing society'. "Total fertility rate" of Korea fell 2.08 which is replacement level of population in 1983, and went further down 1.16 in 2004. Low-childbirth gives rise to many social problems. For example, the number of birth child has drastically decreased, aged population has increased rapidly, gross national product has gone slowdown and the number of students has decreased.

The greatest cause of the low-childbirth lies in curbing policy against childbirth. Besides, in terms of economic factor there are excessive childcare expenses and private educational expenses. In terms of social factor there are increase of the abortion, unreasonable childcare leave system. And in terms of cultural factor there are androcentric culture of Korea and the change of the view of marriage and child.

The central government has carried out many policies concerned with childbirth but has brought out some problems. The curbing policy against childbirth missed the timing of policy changeover and had not a correct understanding about optimum population. Encouraging policy to

childbirth had not a clear policy goal and the priority over policy.

To solve out the low-childbirth problems, legal measures are necessary. In a financial side a child benefits system and a subsidy for childbirth should be introduced. In a social side a present abortion law should be amended to restrict the justification clauses of the abortion and the childcare leave system should be improved. In a cultural side a curriculum about child birth and sexual equality should be introduced from the lower classes in primary school, and the parents allowance should be paid.

Lastly I have some suggestions. First, all policies should be go through the policy evaluation to reduce the trial and error. Second, all the institutions which are to carry out the policy concerned with low-childbirth should be systematized.

※ **Key Words** : low-childbirth, policy evaluation, optimum population, child benefits, childcare leave, abortion.

## 목 차

국문 요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	11
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....	11
제 2 절 선행연구 .....	13
제 3 절 연구의 방법 및 범위 .....	16
1. 연구의 방법 .....	16
2. 연구의 범위 .....	19
제 2 장 저출산의 요인 .....	21
제 1 절 정부의 출산억제정책 .....	21
1. 가족계획사업의 태동기(1960년대) .....	21
2. 가족계획사업의 성장기(1970년대) .....	22
3. 가족계획사업의 전성기(1980년대) .....	23
4. 출산억제정책의 결과 .....	24
제 2 절 경제적 요인 .....	24
1. 과도한 자녀 양육비 .....	24
2. 자녀 사교육비의 과다 .....	27
3. 보육비용의 부담 .....	29
4. 자녀양육으로 인한 기회비용 과다 .....	31
제 3 절 사회적 요인 .....	37
1. 낙태아의 증가 .....	37
2. 산전후휴가제도 및 육아휴직제도의 문제 .....	40
3. 보육시설 문제 .....	45
4. 성별 직업 격리현상 .....	49

제 4 절 문화적 요인 .....	51
1. 성차별 문화 지속 .....	53
2. 가사노동과 직장 일의 양립 곤란 .....	56
3. 결혼관의 변화 .....	58
4. 자녀 가치관의 변화 .....	63
제 3 장 한국의 저출산 현황과 파생되는 문제들 .....	67
제 1 절 한국의 저출산 현황 .....	67
1. 심각한 출산을 저하 실태 .....	67
2. 저출산으로 인한 고령화 사회 .....	68
제 2 절 저출산에 따른 인구 전망 .....	69
1. 전체 인구의 감소 .....	69
2. 노령 인구의 급격한 증가 .....	75
3. 가임여성 인구의 감소 .....	77
제 3 절 파생되는 문제들 .....	78
1. 경제적 측면 .....	78
2. 사회적 측면 .....	80
제 4 장 한국의 저출산 관련 정책 평가 .....	89
제 1 절 정책평가의 필요성 및 내용 .....	89
1. 정책평가의 필요성 .....	89
2. 정책과정과 정책평가 .....	90
3. 정책평가의 내용 .....	95
4. 정책평가와 입법부 .....	97
제 2 절 저출산 관련 정책의 평가 .....	100
1. 출산억제정책 .....	100
2. 출산장려정책 .....	109



제 5 장	외국의 출산장려 정책	119
제 1 절	일본	119
1.	저출산 현황과 정책 동향	119
2.	경제적 지원책(아동수당제도)	121
3.	가정과 직장 양립 지원	121
4.	기타 출산장려정책	123
5.	저출산 관련 정책의 시사점	123
제 2 절	프랑스	124
1.	저출산 현황과 정책 동향	124
2.	경제적 지원책	125
3.	가정과 직장 양립 지원	127
4.	기타 출산장려 정책	128
5.	정책의 시사점	130
제 3 절	독일	130
1.	저출산 현황과 정책동향	130
2.	경제적 지원책	131
3.	가정과 직장 양립 지원	133
4.	기타 출산장려정책	134
5.	정책의 시사점	134
제 4 절	이태리	135
1.	저출산 현황과 정책동향	135
2.	경제적 지원책(아동 수당)	135
3.	가정과 직장 양립 지원	136
4.	정책의 시사점	137
제 5 절	스웨덴	137
1.	저출산 현황과 정책동향	137

2. 경제적 지원책 .....	138
3. 가정과 직장 양립 지원 .....	139
4. 정책의 시사점 .....	140
<b>제 6 장 저출산문제 해결을 위한 입법과제 .....</b>	<b>143</b>
제 1 절 경제적 측면의 입법과제 .....	143
1. 아동수당제도 도입 .....	143
2. 출산장려금 지원 .....	149
제 2 절 사회적 측면의 입법과제 .....	151
1. 낙태방지제도 도입 .....	151
2. 육아 관련 제도의 개선 .....	160
제 3 절 문화적 측면의 입법과제 .....	168
1. ‘출산·양성평등’ 교육과정 조기도입 .....	168
2. 부모부양 지원제도 .....	171
제 4 절 기 타 .....	175
1. 불임가정 지원 .....	175
2. 임금 피크제 도입 .....	177
<b>제 7 장 결론 및 제언 .....</b>	<b>185</b>
 <b>◆ 부 록</b>	
저출산·고령사회기본법 .....	191
 참 고 문 헌 .....	 201

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

“저출산이야말로 우리 시대의 재앙”<sup>1)</sup>이라고 말한다. 우리나라는 현재 세계 최저수준의 출산율로 인해 생산가능인구의 감소, 고령화 등 각종 문제가 심각하나 관련 정책은 적절하게 대응하지 못하고 있다. 현재 수준의 합계출산율이 계속될 경우 우리나라 인구는 2017년(4,925만명)에 절정에 달했다가 2080년에는 현 인구의 절반수준으로, 2100년에는 1/3 수준인 1,600만명으로 떨어질 것이라는 심각한 전망이 나온다.<sup>2)</sup> 이 연구에서는 이러한 저출산 문제 해결을 위하여 저출산 요인과 관련된 경제적·사회적·문화적 측면의 접근이 필요함을 주장한다.

1960년에 한국의 합계출산율(TFR)<sup>3)</sup>은 6.0 이었으나 정부의 강력한 가족계획사업 등의 추진에 따라 1983년에 이미 인구대체수준(replacement level)인 TFR 2.08에 도달하였으며, 그 후 IMF를 겪으면서 지속적으로 저하되어 2004년에는 1.16으로 떨어져 세계에서 가장 낮은 수준이 되었다.

저출산으로 인한 고령화도 세계 최고수준으로 진행되어 프랑스가 154년 걸린 ‘고령화사회’에서 ‘초고령사회’ 진입이 우리는 6배나 빠른 26년 만에 도달할 것으로 전망된다. 중위연령도 지속적으로 상승하여 1960년에 19.0세로 노년부양비<sup>4)</sup>가 5.3%였으나, 2005년에는 중위연령 34.8세, 노년부양비 12.6%로 상승하고, 2050년에는 중위연령 56.2세에 노년부양비가 69.4%로 상승<sup>5)</sup>하여 생산가능인구(15-64세) 1.4인이 노인 1인을 부양하게 되어 사회적 부담이 견잡을 수 없이 늘어나게 된다. 저

1) 중앙일보, 2005년 7월 2일자.

2) 김승권 외, 저출산대비 인구정책개발 및 범정부 추진체계 수립연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003, 562쪽.

3) 합계출산율(Total Fertility Rate): 한 여자가 가임기간(15-49세) 동안 낳을 평균 출생아 수

4) “노년부양비”는 65세 이상의 노인인구를 15-64세 생산가능인구로 나눈 것으로 노인에 대한 사회적 부담정도를 파악할 수 있는 기준이다.

5) 통계청, 장래 인구 특별추계 결과, 2005. 1, 42쪽.

출산으로 인하여 노인인구에 대한 생산가능인구의 상대적 감소는 국민소득의 감소 및 경제성장률의 하락을 초래하고, 연금재정 부족, 징집인원의 감소, 학생수의 감소, 노인의료비의 증가 등 수많은 사회문제를 야기시킬 수 있다.

이러한 급속한 출산율 하락의 가장 큰 원인은 정부에 의한 출산억제정책 때문이라고 본다.<sup>6)</sup> 1962년부터 시작된 출산억제정책으로 인해 1983년에 이미 인구대체수준에 달했으나, 역대 정권은 ‘저출산의 심각성’을 깨닫지 못하고 90년대 중반까지 출산억제정책을 계속하였다. 신인구정책이 시행된 1996년에서야 그 기초를 바꾸게 되었으나 미온적인 대책에 그쳐 출산율은 계속 떨어져 지금은 세계 최저수준에 이르게 되었다. 급기야 참여정부에 들어와 대통령자문 정책기획위원회 등에서 『저출산·고령사회 대책』(2003. 10)을 강구하게 되었고, 『건강가정기본법』(2004. 2. 9)과 『저출산·고령사회기본법』을 제정(2005. 5. 18)하는 등 발 빠른 대응을 하였다. 그러나 이러한 시책도 가정과 직장 일을 양립해야 하는 여성 입장을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 예산 사정으로 자녀 양육비나 육아휴직 수당 등 재정적 지원이 미흡하다는 비판이 나오고 있다. 실제 여성이 직장 일과 출산·가사를 조화하기 어렵고, 성차별적인 문화는 여전하며, 과도한 자녀양육비(1인당 月 754,000원)와 사교육비 등에 비해 정부의 지원책은 너무 미미하기 때문이다.<sup>7)</sup>

본 연구의 목적은 저출산 요인 분석과 관련 정책평가를 통하여 기존 대책의 문제점을 도출한 후 이를 입법을 통하여 저출산 문제를 해결하려는 데 있다. 이를 구체적으로 제시하면 먼저 저출산 요인을 경제적·사회적·문화적 요인으로 나누어 파악하고, 이들 요인에 따른 저출산 현황과 파생되는 문제들을 살펴본다. 그리고 출산억제정책과 장려정책의 평가를 통해 문제점을 분석하고, 외국의 입법례를 참고하여 합리적인 출산장려책을 입법을 통하여 마련하고자 한다.

이러한 목적을 수행함으로써 기대되는 효과는 정책평가의 중요성을 인식하여 시행착오를 줄일 수 있고, 의사결정에 유용한 정보를 제공할 수

6) 장혜경 외, 저출산시대 여성과 국가대응전략, 한국여성개발원, 2004, 46쪽.

7) 김승권 외(2003), 309쪽.

있으며, 저출산 원인에 대한 합리적인 입법조치를 통하여 출산율 상승에 도움을 주고 더불어 사는 공동체를 형성하는데 기여할 것이다.

## 제 2 절 선행연구

본 연구의 주제와 관련하여 기존의 연구를 개괄하여 보고자 한다. 먼저 저출산 실태 관련 연구로 안명옥·임태희의 『우리나라 저출산·고령화 실태와 향후 미래의 모습』<sup>8)</sup>은 저출산·고령화로 인한 미래의 상태를 예측하여 경제, 교육·결혼·여성, 보건의료 및 연금보험, 국방·외교, 정치문제에 이르기 까지 세밀한 부문까지 전망한 후 정책과제를 제시하였다.<sup>9)</sup> 특기할 사항은 2030년경에는 징집인원의 감소로 여자도 강제징집 대상에 포함시켜야 한다는 주장과, 남자에게 ‘국방의 의무’가 있듯이 여자에게 탁아소에서 1년간 ‘육아의 의무’를 부여하여 결혼 연령층 여성은 출산 및 육아에 대한 부담을 줄이고, 출산한 여성들은 직장을 유지할 수 있도록 하는 주장이 시행될 수 있음을 언급하였다.

저출산 관련 대책을 연구한 논문으로는 김승권 등의 『저출산-고령화의 경제사회적 파급효과와 정책적 대응방안』<sup>10)</sup>이 있다. 이 논문은 저출산-고령화 요인과 실태를 정리한 후 장래 인구추계와 파급효과를 분석하였으며, 정책적 대응방안으로 경제적 측면, 노동측면, 사회복지 측면, 보건의료 측면으로 나누어 기술하였다. 출산수준별로 장래 인구를 추계한 점과 경제적 측면 등 저출산에 따른 파급효과 별로 정책적 대응방안을 마련한 점이 돋보인다. 안명옥은 『출산율 제고를 위한 정책 과제』<sup>11)</sup>를 통하여 현행 저출산 대책의 문제점을 분석한 후 출산율 제고정책으로 장기적 과제와 단기적 과제로 나누어 제시했으며 특히 저출산 문제를 국가적 과제로 설정해야 함을 강조하였다.

8) 안명옥·임태희, 우리나라 저출산·고령화 실태와 향후 미래의 모습, 안명옥·임태희 의원실, 2005.4.

9) 위의 책, 11-12쪽.

10) 김승권 외, 저출산-고령화의 경제사회적 파급효과와 정책적 대응방안, 국회예산결산 특별위원회, 2004. 12.

11) 안명옥, 출산율 제고를 위한 정책과제, 안명옥의원실, 2004. 10.

김용익 외의 『저출산·고령사회 대책연구』<sup>12)</sup>에서는 인구학적 변화 등 저출산·고령사회의 성격을 규정하고, 현 단계의 문제점으로 性 및 연령 고려의 부족, 사회보장제도 및 인프라의 미성숙, 산재된 행정체계와 조정 기능의 부재, 재원조달계획의 미비 등을 들고, 임기 내의 대책으로 범정부적 방향 설정, 여성과 노년층의 노동력 활용, 아동보육과 노인부양의 사회적 책임 확대 등의 대책을 제시하였다. 장혜경 등의 『저출산시대 여성과 국가대응전략』<sup>13)</sup>은 먼저 출산율에 영향을 미치는 사회경제적 환경을 분석하였고, 출산관련 의식 및 태도조사 등을 통하여 자녀 양육에 대한 경제적 지원, 성평등한 노동환경 구축과 양육책임의 확산을 국가대응전략으로 제시하였다.

김정순 등의 『고령사회의 가정지원법제 연구』<sup>14)</sup>는 가정지원법제를 인구 고령화의 근본 원인인 저출산을 둔화시키기 위한 가정친화적 노동·사회법제와 고령자에 대한 가정 내 부양지원법제로 나누어 고찰하였다. 현행 가정지원법제의 개선방안으로는 출산 및 육아 지원, 변형근로시간제 및 근로시간 단축, 가정 친화적 기업문화의 진작 등을 들었다. 삼성경제연구소의 『저출산시대, 어떻게 대처할 것인가?』에서는 외환위기 이후의 ‘소득 요인’ 악화와 가치관 변화와 사회·직장 요인이 저출산의 주요 인임을 밝혔다.<sup>15)</sup> 대처방안으로 친가족 근로형태, 소득요인 개선 등 출산율 제고방안과 노동력의 질 제고, 여성 및 고령인력의 활용 등 저출산 적응정책을 병행 추진해야 함을 주장하였다. 그밖에, 김승권 등의 『저출산대비 인구정책개발 및 범정부추진체계 수립연구』(2003), 보건복지부의 『2005년도 지방자치단체 출산지원시책 사례집』, 마쓰타니 아키히코(松谷昭彦)의 『고령화·저출산시대의 경제공식』(2005) 등이 있다.

인구학에서 출산관련 연구로는 이희연이 『인구학』<sup>16)</sup>에서 출산수준의 결정요인, 인구의 변화과정과 인구이동, 인구정책과 인구전망 등에 관한 고찰을 하였다. 구성렬의 『인구경제론』<sup>17)</sup>에서는 한국의 출산력 변동추

12) 김용익 외, 저출산·고령사회 대책연구, 대통령자문 정책기획위원회, 2003.10.

13) 장혜경 외, 저출산시대 여성과 국가대응전략, 한국여성개발원, 2004. 12.

14) 김정순·조성혜, 고령사회의 가정지원법제 연구, 한국법제연구원, 2004.

15) 최숙희 외, 저출산시대, 어떻게 대처할 것인가?, 삼성경제연구소, 2005. 11. 5-18쪽.

16) 이희연, 인구학, 법문사, 2003.

17) 구성렬, 인구경제론, 박영사, 1996.

이, 출산력 변동요인, 인구와 경제성장, 적정인구와 인구정책 등에 관한 연구가 있었고, 인구변동이 미친 경제적 효과에 대한 분석이 있었다.

홍문식은 “출산력 억제정책의 영향과 변천에 관한 고찰”<sup>18)</sup> 논문에서 1962년부터 시작된 출산억제정책의 역사적 배경, 사업조직, 사업관리, 정책의 주요영향을 기술하고 인구자질 향상과 삶의 질 향상을 위한 인구정책 방향으로 가족보건 및 복지증진, 성비불균형의 개선 및 인공임신중절의 예방 등을 제안했다.

정책평가 관련 연구로 김명수의 『공공정책평가론』은 정책평가의 과정과 평가의 제 방법을 설명한 후 재구성된 정책평가의 유형을 효과평가, 능률성평가, 집행평가 등 네 가지로 정리한 것이 특색이다.<sup>19)</sup> 노화준의 『정책평가론』<sup>20)</sup>은 정책효과 평가의 주요 모형을 목적달성 평가모형, 부수효과 평가모형 등 6가지로 정리하였고, 공공부문의 성과측정과 정책평가 개혁방향을 잘 정리하였다. 평가제도 개혁방향을 공공조직 전체가 성과평가와 정책평가 시스템을 발전시켜야 하고 정책평가의 활용도 제고 등을 주장하였다. 정정길 외 3인의 『정책평가』<sup>21)</sup>는 ‘정책목표의 식별’에 대하여 자세히 기술하였는데, 정책목표를 궁극적 목표, 사업목표, 하위목표로 구분하여 설명하였고, 정책목표의 식별방법과 평가기준에 대하여 예리하게 분석한 것이 돋보인다.

이상과 같은 기존의 연구 중에서 저출산 요인분석과 함께 정책평가를 통하여 문제점을 도출한 후 이를 입법과정을 통하여 해결하고자 하는 시도는 아직 발견하지 못하고 있다. 정부가 결정한 모든 정책은 집행한 후에 반드시 정책평가과정을 거쳐 환류(feedback)시켜야만 시행착오를 줄일 수 있다는(제4장 1절 참조) 점을 중시하여 본 연구는 기존의 출산억제정책 및 현행 출산장려정책의 평가를 행하고, 이를 통한 입법과제 제시에 중점을 두었다.

18) 홍문식, “출산력 억제정책의 영향과 변천에 관한 고찰”, 『한국인구학』 제21권제2호, 한국인구학회, 1998,

19) 김명수, 공공정책평가론, 박영사, 2003.

20) 노화준, 정책평가론, 법문사, 2004.

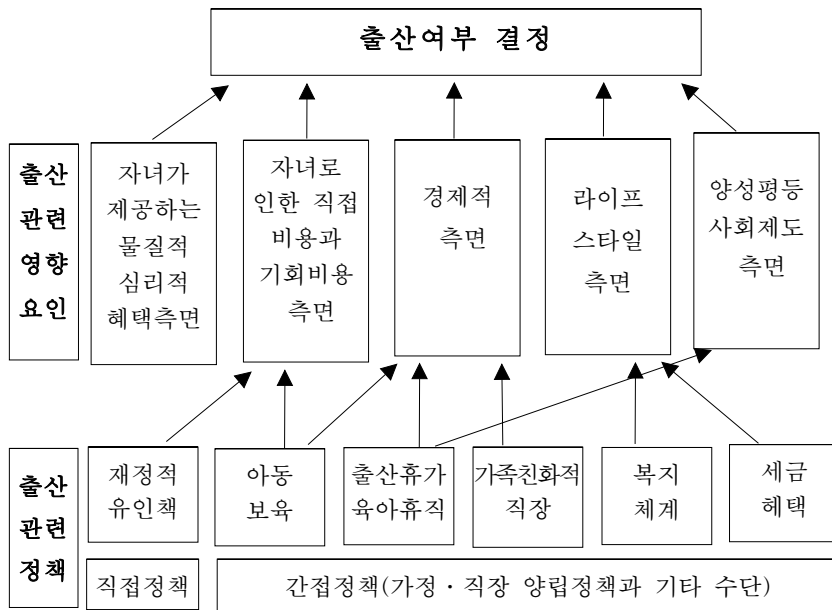
21) 정정길 외, 정책평가, 법영사, 2004,

### 제 3 절 연구의 방법 및 범위

#### 1. 연구의 방법

저출산 요인분석에는 슬리보(J. E. Sleebos)가 OECD 보고서에서 제시한 ‘저출산 분석틀’<sup>22)</sup>을 참고한다.(그림 1)

<그림1> 저출산 분석틀



\*자료: Sleebos, 2003.

그는 출산여부 결정에 영향을 미치는 요인을 ‘자녀가 제공하는 물질적·심리적 혜택측면’ ‘경제여건 측면’ ‘라이프 스타일 관련 측면’ ‘양성평

22) Joëlle E. Sleebos, *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Response*, OECD Social Employment and Migration Working Papers, 2003.

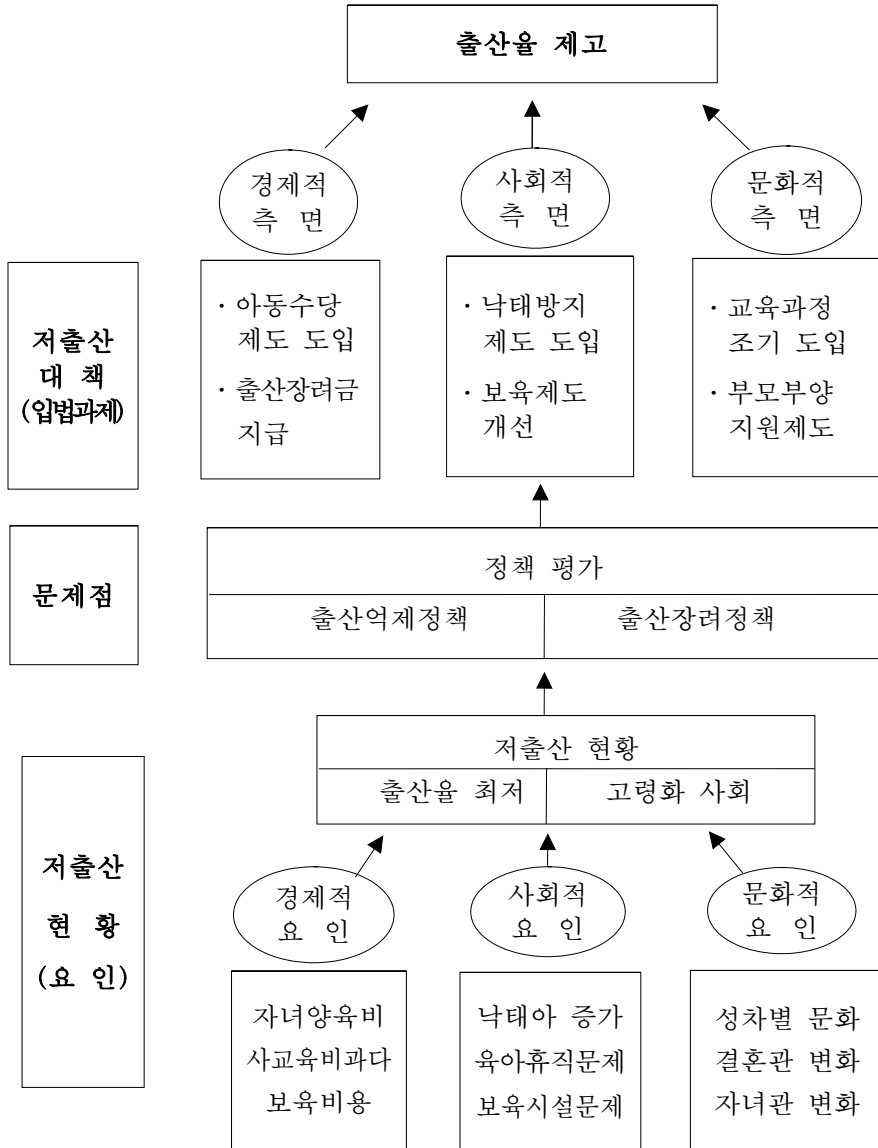


등 관련 사회제도와 규범측면' 등 5개 영역으로 나누어 분석하였다. 그리고 저출산 문제를 해결하는 정책은 직접적인 정책으로 '재정적 유인책'을 들고, 간접적인 정책으로 아동보육, 출산휴가 및 육아휴직, 가족친화적 직장 등을 들었다.

그러나 본 연구는 아래 <그림2>에서 보는 것처럼 ①저출산 현황 ②문제점 ③저출산 대책 순으로 진행하고자 한다. 한국에 '저출산의 재앙'을 가져 온 주된 요인들을 살펴보면 정부에 의한 출산억제정책과 경제적 요인 등 기타 요인으로 나누어 볼 수 있다. 슬리보는 출산관련 영향 요인으로 자녀 요인, 사회제도 등 다섯 가지로 정리하였지만, 본 연구는 산만한 내용들을 단순화하여 출산억제정책과 출산에 영향을 미치는 경제적·사회적·문화적 요인으로 나누어 고찰하였다. 한국의 저출산 현황에서는 세계 최저수준의 출산율로 인하여 노령인구 증가와 성장 둔화, 연금고갈 단축과 징집인원 감소 등 갖가지 파생되는 문제를 분석하였다.

그 다음 이러한 문제를 초래한 출산억제정책과 1996년 이후의 출산장려정책에 대한 잘·잘못을 따지는 정책평가를 행한다. 정책평가는 『정책형성 - 정책집행 - 정책평가 - 환류』라는 정책과정의 모형을 활용하여 연구를 진행한다. 1996년 이전의 출산억제정책과 그 이후의 출산장려정책의 효과성, 정책 구조 등을 평가하여 문제점을 발견한 후 이를 입법을 통하여 환류시킴으로써 바람직한 정책형성을 이루도록 한다. 마지막으로 저출산 문제해결을 위한 대책으로서의 입법과제도 저출산 요인 분석과 같이 경제적 측면·사회적 측면·문화적 측면 등으로 나누어 분석한다. 저출산 대책으로 여러 방안들이 있을 수 있으나 입법을 통한 방안을 채택한 것은 정책형성과정에서 '정책합법화 과정'은 최종적인 정책 대안을 승인하는 과정이며, 모든 정책은 법령의 근거 없이는 시행할 수 없으며, 법령 안에 정책의 목적·시행방법·재원조달 등의 주요 내용이 다 수록되어 있기 때문이다.

<그림2> 본 연구의 분석틀



이 연구는 다양한 경험적 연구방법론(empirical study)<sup>23)</sup>을 활용하여 진행한다. 저출산 관련 문헌연구를 통한 내용분석법<sup>24)</sup>, 보건복지부·여성부의 출산관련 담당자 면담, 저출산 관련 세미나 참석, 통계청의 통계자료, 한국여성개발원 등의 가임여성 설문조사 등을 활용하여 본 연구를 진행한다.

문헌연구는 선행연구에서 본대로 출산에 관련된 인구학의 이론, 저출산 요인과 관련된 각종 연구보고서와 여성학 관련자료, 정책평가 과정 및 내용 파악을 위한 정책학 관련 자료, 통계청의 『장래인구 특별추계』, 『경제활동인구연보』 등을 참고하고, 프랑스, 스웨덴, 일본 등 우리보다 먼저 저출산 문제를 경험한 선진국들의 저출산 대책을 분석하여 우리나라의 입법에 활용하고자 한다.

## 2. 연구의 범위

연구의 범위는 우선 정책평가의 내용에서 ①효과성 평가 ②능률성 평가 ③집행평가 ④정책구조평가 중에서 평가 자료의 제한으로 목표 달성도를 평가하는 **효과성 평가**와 정책을 구성하는 하위 요소들의 합리성을 평가하는 **정책구조 평가**에 한정하기로 한다.

그리고 저출산 요인 중 출산정책에 의한 요인과 출산정책 이외의 요인으로 구분하여 출산정책 이외의 요인은 경제적 요인, 사회적 요인, 문화적 요인으로 한정하여 연구하고자 한다. 저출산에 영향을 미치는 요인은 생물학적 요인, 인구학적 요인, 가치관적 요인, 가족 측면의 요인, 여성 측면의 요인 등 여러 요인이 있으나, 각종 조사 결과에서도 여러 요인 중 출산에 영향을 많이 미치는 요인으로 경제적 요인 등 세 요인이 지적되었다.<sup>25)</sup>

저출산 관련 정책평가는 출산억제정책과 출산장려정책으로 나누어 고찰한다. 출산억제정책은 1962년부터 신인구정책이 시행된 1996년 6월

23) 이원규, 종교사회학의 이해, 나남출판, 2003, 34-40쪽.

24) 내용분석법이란 기존의 문헌 내용을 과학적으로 분석하는 방법으로 주어진 문헌에 나타난 준거, 태도, 주제 등을 알아내는 방법이다.(이원규, 39-40쪽)

25) “출산지원 이렇게 하자”, 동아일보 2005년 7월 8일자.

## 제1장 서론

이전까지, 출산장려정책은 신인구정책 시행이후 2005년 10월까지의 정책을 평가하기로 한다. “저출산문제 해결을 위한 입법과제”에서는 저출산 요인에 따른 문제점을 해결하기 위한 개선책을 마련하는 것을 중심으로 경제적·사회적·문화적 측면의 입법과제를 고찰하고자 한다. 재정지원책, 보육시설 확충, 노동복지 체계개선, 세금 혜택, 가족친화적 직장 등 여러 입법과제 중에서 이들 세 부문이 전체를 포괄할 수 있기 때문이다.

## 제 2 장 저출산의 요인

### 제 1 절 정부의 출산억제정책

1960년 초기의 높은 인구증가율은 경제개발의 장애요인으로 인식되어 1962년부터 시작된 경제개발 5개년계획과 함께 우리나라는 강력한 출산억제정책을 시행해 나갔다. 중앙정부와 지방자치단체, 민간단체가 합심하여 시행한 피임보급활동, 불임시술, 계몽교육 등 가족계획사업이 저출산의 가장 큰 원인이라고 본다. 이희연도 급격한 우리나라의 출산력 저하요인으로 사회·경제적 발전과 함께 인위적인 정부의 출산억제정책을 들었다.

우리나라의 출산력이 급격하게 저하될 수 있었던 **첫 번째 요인은 가족계획사업을 통한 인구증가 억제정책**이다. 특히 출산조절의 인위적 통제수단인 피임법을 보급시키기 위한 각종 계몽과 교육 및 각종 서비스 등의 다각적인 노력과 더불어 사회제도적으로 출산수준을 낮추기 위한 유도정책이 병행되었다.<sup>26)</sup>

#### 1. 가족계획사업의 태동기(1960년대)

우리나라의 가족계획사업은 1962년 경제개발 5개년계획을 수립하면서부터 시작되었다.<sup>27)</sup> 6.25 사변직후 인구증가율이 1.0%로 감소되었다가 1960년대에는 3.0%로 급속히 증가하였고, 1960년의 합계출산율은 6.0이라는 기록적인 숫자를 나타내었다. 급속한 인구증가가 향후 경제성장에 마이너스 요인으로 작용할 것에 대해 미리 대비가 필요하였다.

1962년부터 시작된 제1차 경제개발5개년계획에서는 적정한 인구성장을 유지가 매우 중요한 지표 중의 하나로 제시되었고, 인구 증가가 가져올 식량문제, 주택문제, 교통문제, 환경문제 등 각종 사회문제에 따른 부작용을 감소할 방안을 제시하였다.<sup>28)</sup> 이러한 이유로 강력한 출산억제정

26) 이희연, 293쪽.

27) 홍문식, “출산력 억제정책의 영향과 변천에 관한 고찰”, 『한국인구학』 제21권제2호, 한국인구학회, 1998, 183쪽.

28) 1961년 4월에 민간 의료인들을 중심으로 창립된 ‘대한가족계획협회’는 정부로 하여금

책이 대두되게 되었는데, 이 때 수립한 구체적인 인구 억제 목표는 3.0% 수준인 인구증가율을 1966년까지 2.7%로 낮추는 것이었다.

가족계획사업은 처음부터 일선 가족계획요원과 지정 시술의사에 의한 피임교육 및 계몽교육에 중점을 두고 실시되었다.<sup>29)</sup> 모든 피임 약제와 시술은 무료로 보급되고 사업 효과를 높이기 위한 철저한 목표량 제도가 시행되었다. 이러한 제도가 도입된 것은 당시 인구의 70%를 넘고 피임에 대한 의식수준이 도시인보다 낮은 농촌사람들에게 피임보급을 하기 위해서이다.

1960년대에는 출산정책과 관련된 구호를 학생뿐만 아니라 전 국민에게 홍보하고 생활화 하도록 권장하였는데, “알맞게 낳아서 훌륭하게 키우자” “많이 낳아 고생 말고 적게 낳아 잘 키우자”, “뒹어놓고 낳다보면 거지꼴을 못 면한다” 등의 표어가 유행했으며, “3명의 자녀를 3년 터울로 35세까지만 낳자”는 『3·3·35운동』도 펼쳤다.<sup>30)</sup> 그리고 1961년 말까지 피임제의 수입을 규제하는 법률을 개정, 정비하도록 하였다.

이러한 정부시책은 임신과 출산의 주체인 여성의 입장은 도외시되고 인구억제라는 정부시책만 밀어붙이는 강력한 출산억제정책이 부각되는 시기였다.

## 2. 가족계획사업의 성장기(1970년대)

1960년대 초에 시작된 가족계획사업은 괄목할만한 성과를 거두어 1970년에는 이미 합계출산율이 4.5로 떨어졌다. 대한가족계획협회에 의하여 1968년에 조직화된 리·동 단위의 ‘어머니회’는 자원봉사단체의 성격을 띠고 지역사회 개발 뿐만 아니라, 책임있는 부모상을 강조하는 등 가족계획사업에 기여하면서 1976년에는 27,300여 조직에 750,000여명의 회원을 확보한 가운데 1977년에 ‘새마을부녀회’로 흡수 통합되었다.<sup>31)</sup>

---

가족계획사업을 인구억제정책 수단으로 수용하도록 하는데 결정적인 역할을 하였으며, 민간 차원에서 본격적인 가족계획운동을 조직화하는데 기여하였다.

29) 홍문식, 188쪽.

30) 안명옥, 출산율 제고를 위한 정책과제, 안명옥 의원실, 2004, 17쪽.

31) 홍문식, 188쪽.

1973년에 정부는 효과적인 출산조절을 도모할 목적으로 일정 조건하에서의 인공임신 중절 합법화 등의 내용을 포함하는 모자보건법을 제정하여, 간접적으로 낙태를 조장하는 역할을 하기도 하였다.

70년대의 가족계획 구호로는 두 자녀를 이상(理想) 자녀로 부각시키는 슬로건으로 “딸 아들 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자”가 유행하여 소자녀에 대한 가치관 형성에 크게 기여했었다.

### 3. 가족계획사업의 전성기(1980년대)

1980년대에 와서 제5차 경제개발 5개년계획(1982-1986년) 수립과정에서 정부는 인구 증가가 경제개발에 미치는 영향을 강조하면서 새로운 인구조절정책을 발표하였다. 이러한 정부의 노력에 힘입어 출산율은 더욱 낮아져 1983년에는 인구대체수준인 합계출산율 2.08에 도달하게 되었다.

정부의 가족계획사업에 의한 대부분의 피임보급 서비스는 일선 가족계획요원과 지정 시술의들에 의해 제공되었다. 1962년에는 일선 보건소에 까지 이들 요원이 배치되었고, 1967년부터 가족계획, 모자보건, 결핵관리 3개 분야 요원이 갖추어졌고, 1981년에는 이들 요원들이 임시직에서 정규직으로 승격되었다. 1985년에는 통합보건요원으로 그 기능이 정립됨에 따라 피임보급 서비스는 5,000여명에 달하는 이들 보건요원에 의해 제공되었으며, 동시에 3,000여명의 지정 시술의사에 의해 정관, 난관, 자궁내 장치 등 시술 서비스가 제공되고 보건소에서 피시술자에게 발행되는 쿠폰제도에 의해 시술의사는 시술비를 보건소로부터 지급받았다. 모자보건법 제정(1973년) 이후 1986년에는 피임 수용자에 대한 보상 등 정부 가족계획사업의 합법적 지원사항을 포함시키는 내용을 담은 모자보건법을 개정하였다.

1980년대에는 출산율이 상당히 저하되었음에도 불구하고 출산억제정책은 여전히 계속되었고, 구호는 종전보다 더 강력하였다. “둘도 많다”는 내용을 구호에 담고 있었으며 ‘하나 낳기 운동’이 전개되었다. 이 때의 구호로는 “잘 키운 딸 하나, 열 아들 부럽지 않다”, “하나씩만 낳아도 삼천리는 초만원”, “여보, 우리도 하나만 낳읍시다”, “둘도 많다, 하나로 만족

합시다” 등이 있다. 이러한 출산억제정책은 1996년 신인구정책이 시행되기 전까지 계속되었다.

#### 4. 출산억제정책의 결과

출산억제정책의 결과 출산력은 급격하게 떨어졌다. 출산력 저하의 주요인은 피임법 수용이라고 할 수 있는데, 기혼여성의 피임실천은 1971년 25%에서 1979년에는 55%로 높아졌으며, 1985년에는 70%에 이르게 되었다.<sup>32)</sup>

강력한 출산억제정책 등의 영향으로 1960년의 합계출산율 6.0은 1970년 4.53, 1980년 2.83, 1983년에는 급기야 인구 대체수준인 2.08에 달했으며, 1990년에는 1.59, 1993년 1.75, 1996년 1.71로 계속 떨어졌다. 대부분의 선진국에서는 100여년의 장기간에 걸쳐 이루어진 인구전환이 우리나라는 30년 여년의 단기간에 이루어졌다.

연령별 출산율도 전 연령층에서 급격하게 저하되었다. 주된 출산 연령층인 20-24세는 1960년 출산율(여자 1,000명당 출생아 수) 283명에서 1984년 162명, 1993년 71명으로 33년 만에 1/4로 줄었고, 25-29세는 1960년 출산율 330명에서 1984년 187명, 1993년 195명으로 줄었고, 30-34세는 1960년 출산율 257명에서 1984년 52명, 1993년 64명으로 1960년에 비하면 1/4로 줄어 들었다.<sup>33)</sup>

## 제 2 절 경제적 요인

### 1. 과도한 자녀 양육비

전국 4,534가구의 피부양자녀 8,000명을 대상으로 한 실태조사(2003년) 결과, 자녀양육비는 1인당 월 평균 75만 4천원이었고, 이에 대한 부담은 매우 큰 것으로 나타났다. 또한 가구당 월 평균 자녀양육비는 132만 1천원으로 가구원 공통비용 중 주거 및 광열수도비, 가구집기·가사용품비, 교양오락비, 교통통신비, 기타 소비지출비의 자녀 관련 비용은

32) 이희연, 293쪽.

33) 홍문식, 199-201쪽.



53만 6천원이었고, 자녀만의 비용은 78만 5천원이었다.<sup>34)</sup> 전체 가구의 월 평균 자녀양육비(132만 1천원)는 월 평균 가구 소비지출액(233만 5천원)의 56.6%를 차지하는 것으로 매우 높은 비중이었다.<표 1 참조>

자녀수 증가에 따라 자녀양육비 비중도 점차 증가하여 자녀가 1명일 때에는 42.2%이었으나 2명일 경우 60.7%, 3명일 때는 69.7%, 그리고 자녀수가 4명 이상일 때는 72.6%로 자녀수 증가에 따라 소비지출 규모가 커지는 양상을 보였다. 가구소득별 가구 소비지출 중 자녀양육비가 차지하는 비율을 보면, 150만원 미만의 저소득가구의 경우 57.3%로, 450만원 이상의 고소득 가구와 비슷한 수준(57.2%)이었으나, 가구소득 대비 자녀양육비 비율은 소득별로 차이가 컸다.<sup>35)</sup>

<표 1> 가구특성별 평균 자녀양육비

(단위: 가구, 만원, %)

가구 특성	분 석 가 구	가구 소득 (A)	가구 소비 (B)	자녀양육비			소득대비 자녀양육비 비율 (C/A*100)	소비대비 자녀양육비 비율 (C/B*100)
				소계 (C)	공통 비용중 자녀몫1)	자녀 개인 비용		
전 체	(4,524)	285.4	233.5	132.1	53.6	78.5	46.3	56.6
<b>양육대상 자녀수</b>								
1명	(1,588)	257.7	205.9	87.0	35.4	51.6	33.8	42.2
2명	(2,461)	301.6	244.8	148.5	58.9	89.6	49.2	60.7
3명	( 428)	296.9	267.7	186.6	74.6	112.0	62.8	69.7
4명 이상	( 45)	279.4	264.9	192.4	84.3	108.1	68.9	72.6
<b>가구소득</b>								
150만원 미만	( 694)	93.8	128.8	73.8	27.3	46.5	78.7	57.3
150~250만원 미만	(1,411)	190.8	174.5	98.5	38.2	60.3	51.6	56.4
250~350만원 미만	(1,168)	287.0	231.6	131.0	53.7	77.3	45.6	56.6
350~450만원 미만	( 551)	386.8	287.5	161.4	66.0	95.4	41.7	56.1
450만원 이상	( 709)	621.7	416.2	237.9	101.8	136.1	38.3	57.2

주: 1) 가족공통경비를 동거가구원수로 나눈 것임.

자료: 김승권 외(2003),

34) 김승권 외(2004. 12), 36-37쪽.

35) 위의 책, 37쪽.

제 2 장 저출산의 요인

자녀 1인당 월 평균 양육비는 75만 4천원이다. 특성별 자녀 1인당 월 평균 자녀양육비를 살펴보면<표 2>, 가족공동 경비중 개인자녀의 몫은 30만 4천원이었고, 자녀개인비용은 45만원으로 1인당 자녀양육비는 75만 4천원이었다. 가구유형별로는 일반가정의 자녀 1인당 월 평균 자녀양육비가 78만 4천원으로 가장 많았고, 그 다음은 기타 가족(76만 6천원), 모자가족(68만 1천원), 확대가족(64만원), 부자가족(60만 4천원) 순이었다.

가구소득이 많을수록 자녀양육비용도 많아 가구소득과 자녀양육비는 정비례 관계를 나타내며, 150만원 미만의 저소득가구의 자녀양육비는 46만원인데 비해 450만원 이상의 고소득가구는 129만원으로 83만원의 차이가 난다.<sup>36)</sup>

과다한 자녀 양육비가 저출산의 원인으로 부각되는 만큼 자녀 양육비에 대한 재정 지원은 필수적으로 따라야 한다. 특히 저소득층(150만원 미만)의 자녀양육비(평균 73만 8천원)는 전체가구 소비의 57.3%를 차지하고 있다.

<표 2> 특성별 자녀 1인당 평균 양육비

(단위: 만원)

가구 및 자녀 특성	가족 공통비용 중 개인자녀 몫	자녀 개인비용	계
전 체	30.4	45.0	<b>75.4</b>
<b>가구유형</b>			
부모 + 미혼자녀	31.8	46.6	78.4
부자가족	26.6	33.8	60.4
모자가족	27.8	40.3	68.1
확대가족	24.8	39.2	64.0
기타 가족	35.8	40.8	76.6

36) 위의 책, 37-38쪽.

가구 및 자녀 특성	가족 공통비용 중 개인자녀 몫	자녀 개인비용	계
<b>가구소득</b>			
150만원 미만	16.7	29.3	46.0
150~250만원 미만	22.1	35.0	57.1
250~350만원 미만	29.7	42.8	72.5
350~450만원 미만	36.5	52.9	89.4
450만원 이상	54.7	74.3	129.0
<b>자녀의 성</b>			
남 아	30.4	44.9	75.3
여 아	30.4	44.9	75.3
<b>자녀연령</b>			
0~2세	30.4	23.9	54.3
3~5세	30.4	33.6	64.0
6~11세	30.4	38.0	68.4
12~14세	30.4	45.1	75.5
15~17세	30.4	56.3	86.7
18세 이상	30.4	70.6	101.0

자료: 김승권 외(2003).

## 2. 자녀 사교육비의 과다

일인당 사교육비 연간 지출액은 평균 285만 6천 5백원이며 **월평균 지출액은 23만 8천원**이다. 초등학생의 월평균 지출액도 20만 9,900원이다. 가장 지출이 많은 것은 인문계 고교생으로 월평균 29만 8,800원을 지출하였고, 실업계 고교생은 18만원을 지출하였다.

<표 3> 개인별 사교육비 지출액

(단위: 천원)

학교급	연간 지출액			월평균 지출액		
	평 균	표준편차	사례 수	평 균	표준편차	사례 수
초 등	2518.6	2607.9	4597	209.9	217.3	4597
중 학	3314.3	3363.1	1988	276.2	280.3	1988
고 등 (인 문)	3585.7	3371.3	1660	298.8	280.3	1006
고 등 (실 업)	2160.4	3117.5	131	180.0	259.8	131
전 체	<b>2856.5</b>	2966.8	7722	<b>238.0</b>	247.2	7722

자료: 김양분 외(2003), 『사교육실태 및 사교육비 규모 분석연구』, 한국 교육개발원.

아래 표에서 가구의 소득수준별 사교육비 부담 정도를 보면, 월평균 수입이 100만원 미만인 경우 ‘매우 부담 됨’이 44.4%이며, 500만원 이상인 경우는 16.7%가 ‘매우 부담됨’이라고 응답하였다.

전체적으로 볼 때 ‘다소 부담됨’이 57.6%, ‘매우 부담됨’이 26.0%로 이를 합치면, 전체 가구의 83.6%가 사교육비에 부담을 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 사교육비 부담은 특히 저소득층 가구의 출산율에 영향을 미칠 것이므로 이 문제를 해결하기 위한 공교육의 내실화, 사교육비에 대한 세제지원 등이 마련되어야 할 것이다.

&lt;표 4&gt; 사교육비에 대한 소득수준별 부담 정도

(단위: 명, %)

가구 수입	전혀 부담 되지 않음	별로 부담 되지 않음	다소 부담됨	매우 부담됨
100만원 미만	2(1.1)	23(10.9)	91(43.6)	92(44.4)
100-199만원	44(2.7)	156(9.6)	895(55.0)	533(32.7)
200-299만원	43(1.5)	357(12.3)	1675(57.8)	825(28.4)
300-399만원	27(1.1)	350(15.1)	1396(60.2)	545(23.5)
400-499만원	20(2.1)	155(16.5)	563(59.6)	206(21.8)
500만원 이상	41(3.1)	315(23.6)	755(56.6)	223(16.7)
전 체	178(1.9)	1356(14.5)	5374(57.6)	2424(26.0)

자료: 김양분 외(2003).

### 3. 보육비용의 부담

<표 5>에서 “취학전 아동을 둔 기혼여성의 보육형태”를 보면 어머니가 직접 아이를 돌보고 있는 것이 대부분이다. 취업여성의 경우를 보면 ‘만5세이하’에서 부모보육이 49.4%, 조부모 보육이 30.2%로 나타났으며, ‘만1세 미만’에서 부모보육이 46.4%, 조부모 보육이 41.9%로 나타났다. 특기할 사항은 취학전 아동을 유치원 등 보육시설에 맡기는 비율이 낮다는 것과, 취업 여성의 경우에도 아이를 직접 키우는 비율이 45%-49%에 이른다는 것이다.

<표 5> 취학전 아동을 둔 기혼여성의 취업여부별 보육형태

(단위: %)

특 성		자녀의 부모	조 부모	기타 가족	파출부/가정부	유치원	어린이방	놀이방	학원	방치	기타	계
만1세 미만	취업자	46.4	41.9	6.6	8.3	0.1	2.2	2.0	0.1	0.1	0.4	100.0
	미취업자	99.5	1.8	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	100.0
만2세 이하	취업자	45.3	38.5	4.8	5.8	1.6	11.1	9.9	1.1	0.7	0.3	100.0
	미취업자	108.4	2.2	0.3	0.2	0.5	1.8	1.3	0.4	0.3	0.1	100.0
만3-5세 이하	취업자	42.0	18.8	2.1	1.7	31.0	24.7	8.4	13.2	4.3	0.2	100.0
	미취업자	87.4	1.6	0.2	0.1	28.7	13.3	2.8	12.9	0.9	0.1	100.0
만5세 이하	취업자	49.4	30.2	3.6	3.8	22.2	22.1	10.2	9.7	3.3	0.2	100.0
	미취업자	118.8	2.3	0.3	0.2	17.1	8.9	2.4	7.8	0.7	0.2	100.0

주: 자녀의 부모가 자녀를 돌보는 비율이 100%를 초과하는 것은, 미취업 여성 중에서 해당 연령대의 자녀를 2명 이상 가진 여성이 있기 때문임.

자료: 통계청(2000), 『인구주택총조사』 원자료.

김태홍(2003), 『우리나라 모성보호제도의 실시현황분석과 개선방안』

아동 연령별 보육비용을 알아보면, 전체 조사대상아동의 34.7%가 별도의 보육비용이 들지 않는다고 답했는데, 이는 부모 등 가족들이 양육하기 때문으로 본다. 그러나 전체 아동의 2/3에 달하는 65.3%는 보육비용을 지출하고 있는데 이들의 월 평균 지출비용은 **136,300원**이다.

영아의 경우 보육비용 지출을 안하고 있는 비율이 86.5%였고, 보육비용을 지출하고 있는 13.5%의 평균지출비용은 144,200원이었다. 유아는 83.7%가 보육비용을 지출하고 있으며 평균지출비용은 159,100원이었고, 초등학생은 76.8%가 양육비용을 지출하고 있는데 평균지출비용은 122,200원이었다.

&lt;표 6&gt; 아동구분별 보육지원서비스 비용(2002년)

(단위: %, 명, 천원)

구 분	영 유 아			초등학생	전 체
	영 아	유 아	전 체		
없 음	86.5	16.3	46.7	23.2	34.7
5만원 미만	2.0	3.9	3.1	4.8	4.0
5~10만원미만	1.2	9.9	5.8	28.2	17.3
10~15만원미만	3.5	30.1	18.6	21.8	20.2
15~20만원미만	4.0	21.6	14.0	11.3	12.6
20~25만원미만	1.3	11.4	7.0	5.1	6.0
25~30만원미만	1.0	3.2	2.2	3.1	2.7
30~40만원미만	0.3	2.7	1.7	1.7	1.7
40~50만원미만	0.1	0.7	0.4	0.6	0.5
50만원 이상	0.1	0.9	0.5	0.2	2.3
계(수)	100 (1160)	100 (1514)	100 (2674)	100 (2800)	100 (5474)
전체아동의 평균비용	19.4	133.2	83.9	93.8	88.7
비용지불아동의 평균비용	144.2	159.1	157.4	122.2	136.3

자료: 서문희 외(2002), 『전국 보육실태조사 보고』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

#### 4. 자녀양육으로 인한 기회비용 과다

자녀양육과 관련하여 부모가 지불해야 하는 비용은 앞에서 본 자녀 양육비 외에 또 다른 비용이 바로 자녀 양육으로 인해 잃게 되는 기회비용

이다.<sup>37)</sup> 출산과 육아에 따르는 여성의 시간 및 경제적 직접부담과 기회비용의 증가는 경제활동에 참여하고 있는 여성의 출산기피 이유로 작용될 수 있다. 여성의 활동이 가정에만 한정되어 있을 때 자녀양육과 관련하여 여성이 지불해야 하는 기회비용은 크지 않았으나, 여성의 교육수준 향상, 여성 임금 증가, 사회활동 증가로 인하여 자녀양육과 관련된 기회비용은 점점 증가하고 있다. 자녀 양육으로 인한 여성의 기회비용을 낮출 수 있는 사회여건을 조성하는 것이 출산을 제고에 도움이 될 수 있다.<sup>38)</sup>

### (1) 산전·후 휴가와 육아휴직으로 인한 기회비용

출산휴가자와 육아휴직자는 해마다 늘어나지만, 산전·후 휴가와 육아휴직 시에 받는 임금은 평상시의 임금과 차이가 있다. 2001년 11월 처음으로 도입된 육아휴직제도는 생후 1년 미만의 영아를 둔 남녀 근로자가 자녀 양육을 위해 휴직하는 것으로 기간은 1년 이내로 한정하고 있으며, 산전·후 휴가는 출산 전후에 신생아의 부모가 받을 수 있는 휴가이며 그 기간이 90일 이내이다.

2004년 상반기 산전·후 휴가자는 1만 9198명으로 전년 대비 24.4%, 육아휴직자는 4290명으로 전년 대비 40.9% 증가했다. 1인당 평균 육아휴직일수는 지난해에 여성 195일, 남성 158일에서 2004년 상반기에는 여성 207일, 남성 186일로 늘어났다. 출산을 전후해 90일간의 산전·후 휴가를 사용한 여성은 2003년(상반기) 1만 5434명에서 2004년(상반기) 1만 9198명으로 24.4% 늘어났다. 육아휴직률은 2002년 16.6%, 2003년 21.2%, 2004년 상반기 22.3%로 지속적으로 증가하고 있다.

현재 산전·후 휴가급여는 총 90일 중 30일분은 국가에서 고용보험으로 지급하지만, 60일분은 사용자가 지급한다.<sup>39)</sup> 고용보험에서 지급하는

37) 기회비용의 주된 내용은 자녀양육으로 인하여 여성이 포기해야 하는 경제적, 사회적 활동과 관련된 비용이다.

38) 김승권 외(2004. 12), 44쪽.

39) 2002년부터 출산휴가 기간이 60일에서 90일로 늘어나고 연장된 30일분의 임금은 고용보험에서 부담하되, 최고지급액은 135만원이며, 최저임금에 미달되는 때에는 최저임금액을 지급 받는다. 사용자측에서는 남성 고용에 비해 60일간의 임금을 추가로 부담하게 되는 것이므로 여성고용을 기피하는 이유가 될 수 있다.



30일분의 1인당 평균지급액 104만 3000원(2003년)은 여성평균임금(2003년) 월 144만 6,000원(한국여성개발원, 『2004여성통계연보』)의 72%에 불과하다. 이보다 더욱 문제가 되는 것은 사용주가 부담하는 60일분의 임금인데, 여성노동자의 절반 이상이 영세 사업장에서 근무하며 다수가 비정규적인 것을 고려하면 평상시의 임금을 출산휴가 때에 제대로 받기가 어려울 것이다.<sup>40)</sup> 이와 같이 정상 임금에서 출산·육아휴직 기간동안 실제 받는 금액과의 차액이 바로 출산으로 인한 기회비용이다.

<표 7> 산전·후 휴가와 육아휴직급여 수급자 및 지급 현황

(단위: 명, 백만원)

	산전·후 휴가급여		육아휴직급여				육아휴직률 (B/A)
	인 원 (A)	금 액	인 원(B)			금 액	
			계	여	남		
2002	22,711	22,601	3,763	3,685	78	3,087	16.6
2003(a)	32,133	33,522	6,816	6,712	104	10,576	21.2
2004(b)	38,541	41,570	9,304	9,123	181	20,803	24.1
전년대비 증가률(b/a)	19.9	24.0	36.5	35.9	74.0	96.7	-

\*주: 산전·후 휴가급여 1인당 지급평균액- 2002년: 995,000원,  
2003년: 1,043,000원, 2004년:1,079,000원, 평균 육아휴직  
사용일 수- 2003년 여성 195일, 남성 158일, 2004년 상반기 여성  
207일, 남성 186일.

\*자료: 통계청(2005), 『통계로 보는 여성의 삶』, 123쪽.

40) 『고용보험법』(2005. 5) 개정으로 2006년부터 300인 이하 중소기업이, 2008년부터는 300인 이상 대기업의 근로자가 산전후휴가급여 전액을 고용보험과 정부 일반회계에서 지급 받게된다.

2004년 5월부터 육아휴직 급여는 월 30만원에서 40만원으로 인상되었지만, 이 액수는 2003년 여성평균임금 144만 6,000원의 27.7%에 불과하다. 이 급여로 생활을 영위하기에는 취업여성의 기회비용이 너무 크다. 휴직기간에도 국민연금, 의료보험, 고용보험 등의 보험료를 내야 하므로 이러한 사회보험비를 지출하고 나면, 고정액의 육아휴직 급여는 휴직기간의 소득보전을 통한 육아휴직 장려에 별로 도움이 안 되는 실정이다.

(2) 기혼여성의 경제활동과 출산간의 관계에서의 기회비용

5세 이하 자녀 유무별로 기혼여성의 경제활동 상태를 보면 5세 이하의 자녀를 가진 여성들 대부분이 취업을 못하고 있다. 0세 미만의 아이들 중 어머니가 취업상태에 있는 아동은 16.5%이고 어머니가 미취업상태에 있는 아동은 83.5%였다. 만 5세 이하의 아동 중 어머니가 취업상태에 있는 아동은 27%, 어머니가 미취업상태에 있는 아동은 73%의 비율을 보였다.<표 8 참조>

전체 기혼여성의 경제활동참가율(2000년)이 48.7%이므로 만 5세 이하의 자녀를 둔 여성의 미취업비율은 매우 높은 편이다.<sup>41)</sup> 이 같은 사실에서 어머니의 보살핌이 필요한 어린 자녀의 양육을 위하여 취업으로 얻을 수 있는 소득을 출산에 대한 기회비용으로 제공하고 있음을 알 수 있다.

<표 8> 어머니의 취업유무별 아동비율

(단위: 천명, %)

	기혼여성 취업자 자녀	기혼여성 미취업자 자녀	전 체 기혼여성 자녀
자녀 만0세 미만	16.5	83.5	100.0( 599)
자녀 만2세 이하	21.5	78.5	100.0(1,816)
자녀 만5세 이하	27.0	73.0	100.0(3,816)

자료: 통계청(2000), 『인구주택총조사』

김태홍·김난주(2003), 『우리나라 모성보호제도의 실시 현황 분석과 개선 방안』

41) 위의 책, 50-51쪽.

기혼여성의 생애주기 구분방식에 따라서 가구주기별로 본인 및 배우자의 경제활동상태를 살펴보면, 유배우자의 비율은 12세 미만의 자녀가 있는 2-3주기에서 가장 높고(각각 99.8%, 97.9%) 4주기(77.2%), 1주기(65.3%), 5주기(13.3%)의 순으로 나타난다. 1주기에서는 기혼여성 중 취업자가 45.1%이지만 육아 부담이 집중적으로 발생하는 2주기에는 25.7%로 급격하게 줄어든다.<표 9 참조>

기혼여성의 가구주기별 경제활동상태를 보면 육아 부담이 집중적으로 발생하는 2주기에 취업률이 25.7%로 1주기보다 20% 정도 떨어지는 것으로 보아 출산으로 인한 육아부담이 여성의 취업률을 떨어뜨리고 있다.

<표 9> 가구주기별 본인·배우자의 경제활동 내역(2002년)

(단위: %, 만원)

	1주기	2주기	3주기	4주기	5주기	전체
총 기혼여성 수 (구성비)	222 (5.0)	420 (9.4)	1,508 (23.7)	2,424 (54.3)	339 (7.6)	4,463 (100.0)
총가구수	200	392	1,012	2,424		4,028
유배우자 비율 (%)	65.3	99.8	97.9	77.2	13.3	78.8
경제활동상태						
취업자비율(%)	45.1	25.7	48.3	45.4	9.7	41.4
평균근로시간 (주당)	48.7	44.9	50.1	54.1	54.0	52.3
월평균 임금 및 근로소득(만원)	108.7	134.0	94.3	84.1	66.7	90.9

\*주: 제1주기: 여성의 결혼으로 시작되어 첫 자녀가 출생하기 이전까지 단계  
 제2주기: 첫 아이 출산으로 시작되어 막내자녀가 2세가 될 때까지 시기  
 제3주기: 막내자녀가 3세가 되는 때부터 초등학교 졸업할 때까지 시기  
 제4주기: 막내자녀가 중학교에 입학하면서 양육 부담이 완료되는 시기

제 2 장 저출산의 요인

제5주기: 자녀의 결혼으로 새로운 가족단위가 형성되고 이들을 중심으로 가구가 재편되는 단계로 기혼여성 자신과 그 배우자는 가구의 경제력에서 영향력이 급속하게 상실되어 가는 시기

자료: 황수경(2002).

자녀가 있는 여성이 취업하지 않는 큰 이유는 자녀 양육 때문임이 다음 통계에서도 드러난다. 자녀가 있는 여성의 미취업사유가 『일은 하고 싶으나 자녀양육과 가사전념을 위해(49.1%)』, 『일은 하고 싶으나 자녀를 안심하고 맡길 곳이 없어서(23.0%)』라고 응답함으로써 72.1%가 자녀양육과 가사 때문에 취업하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 가사의 상당부분도 자녀와 관련되어 있으므로 72%에 달하는 어머니는 자녀 양육 때문에 취업을 포기하는 것으로 볼 수 있다.

<표 10> 자녀가 있는 여성의 취업하지 않는 이유

(단위 : %)

		계	일을 하고 싶지 않아서	일을 하고 싶으나 적당한 일자리가 없어서	일을 하고 싶으나 자녀를 안심하고 맡길 곳이 없어서	일을 하고 싶으나 자녀양육과 가사에 전념하기 위해서	일을 하고 싶으나 주위의 반대로	건강상 이유로	기타
<b>전 체</b>		100.0	4.1	18.1	23.0	49.1	1.3	3.5	0.9
지역	대도시	100.0	3.7	18.0	23.6	49.1	1.4	3.2	1.0
	중소도시	100.0	5.3	18.7	23.8	46.5	1.1	3.8	0.8
	읍·면	100.0	2.8	16.6	19.1	55.3	1.6	3.8	0.9
가구소득	99만원 이하	100.0	2.7	31.5	17.1	32.4	-	16.2	-
	100~199만원	100.0	3.2	20.7	27.0	43.2	0.8	3.9	1.3
	200~299만원	100.0	3.3	18.4	24.1	49.7	2.0	1.8	0.8
	300~399만원	100.0	4.9	10.9	19.5	58.7	1.6	2.6	1.8
	400만원 이상	100.0	8.1	15.4	17.4	55.5	0.8	2.8	-

자료: 여성부 『2004년도 전국 보육·교육 실태조사』, 통계청(2005.7), 65 쪽에서 재인용.

## 제3절 사회적 요인

## 1. 낙태아의 증가

## (1) 낙태 실태

무수한 태아가 출산되기도 전에 어머니 뱃속에서 잔인하게 죽어 나간다. 우리 헌법 제10조에는 『모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다』라고 규정했는데, 여기서의 ‘인간으로서의 존엄과 가치’는 모든 인간에게 고유한 가치로 간주되는 인격주체성을 의미하므로 육신과 정신의 통일체인 모든 자연인에게 적용된다. 따라서 정신이상자, 기형아뿐만 아니라 태아도 인간으로서의 실체를 이미 가지고 있고 또 생성과정에 있는

인간이기 때문에 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다.<sup>42)</sup> 그래서 우리나라에서 낙태는 『형법』에 의하여 금지되고, 『모자보건법』에 의하여 극히 제한적으로 허용되고 있다. 그렇지만 대부분의 국민이 낙태가 범죄행위인 것을 제대로 인식하지 못하고 자연스럽게 낙태를 행하고 있어 한국을 “낙태 천국”이라고 부르기도 한다.

&lt;표 11&gt; 인공임신중절 실태

년 도	연령별 인공임신중절률 (유배우부인 1,000명당)					인공임신 중절경험률 (%)	평균인공임 신중절횟수
	20-24세	25-29세	30-34세	35-39세	40-44세		
1964	16.0	29.0	58.0	40.0	-	-	-
1968	12.0	46.0	90.0	69.0	31.0	-	-
1971	28.0	50.0	111.0	94.0	46.0	26.0	0.6
1973	86.0	75.0	137.0	88.0	22.0	30.0	-

42) 판례: BVerfGE 39, 1 ff.

제 2 장 저출산의 요인

년 도	연령별 인공임신중절률 (유배우부인 1,000명당)					인공임신 중절경험률 (%)	평균인공임 신중절횟수
	20-24세	25-29세	30-34세	35-39세	40-44세		
1976	63.0	86.0	158.0	153.0	75.0	39.0	0.9
1979	70.0	156.0	148.0	156.0	54.0	48.0	1.1
1985	91.1	146.0	115.0	40.0	20.0	53.0	1.1
1998	102.0	103.0	71.0	29.0	7.0	52.0	1.0
1991	186.0	112.0	60.0	21.0	6.0	54.0	1.1
1994	105.0	94.0	63.0	25.0	1.0	49.0	0.8
1997	79.0	51.0	49.0	16.0	3.0	44.0	0.7
2000	53.0	33.0	33.0	12.0	1.0	39.0	0.7

\*자료: 통계청, 『2005 통계로 보는 여성의 삶』, 113쪽.

위 표에서 보는 바와 같이 우리나라 여성의 인공임신중절률(20-24세)은 1964년 16.0에서 1991년 186.0으로 최고조에 달했다가 2000년에는 53.0%로 떨어지고 있다. 낙태경험률도 상당히 높아 1991년에는 54.0에 이르렀다가 2000년에도 39.0%에 이르며, 평균 낙태횟수도 0.7회에 이른다.

낙태로 죽는 태아의 숫자는 정확한 통계가 없으나 형법학자들은 연간 낙태건수를 150-200만 건에 이른다고 추산하고 있으며,<sup>43)</sup> 『낙태반대운동연합』에서는 20초에 1명, 하루에 4,000명, 1년에 150만명이 낙태로 죽어간다고 주장한다.<sup>44)</sup> 금년 9월 보건복지부 의뢰로 김해중 교수팀이 조사한 『인공임신중절 실태조사』 결과를 보면 연간 350,590건에 달했다. 이 조사는 전국 산부인과 병·의원 200곳을 대상으로 두 달간의 낙

43) 김일수. 서보학, 형법각론, 박영사, 2003, 48쪽 ; 배종대, 형법각론, 홍문사, 1999, 156쪽.

44) Naver 지식 iN, 2003. 8. 15.

태수술 건수(5,679건)를 조사하고 이를 토대로 전국의 낙태 규모를 추정했다.<sup>45)</sup> 낙태가 불법이라 시술을 감추거나 축소 보고했을 것으로 예측되므로 이 숫자보다 실제 낙태 건수는 훨씬 더 많을 것이라 예상된다. 이 낙태 건수도 2004년 출생아 47만 6,052명의 73%에 달하므로 이들이 정상대로 출산되었다면 출생아 수는 82만 6,642명이나 된다.

인공임신중절 수술 시술건수를 나이별로 보면 기혼여성은 30-34세가 33.6%로 제일 많고, 35-39세가 그 다음으로 31.7%였으며, 미혼여성은 20-24세가 50.7%로 제일 많고 그 다음이 25-29세로 30.7%였다. 특기할 것은 19세 미만의 미성년자도 8.4%나 되었다. 인공임신중절 경험률은 기혼여성의 36.6%로 3명 중 1명이 낙태 경험이 있고, 미혼여성은 4.0%였다.<sup>46)</sup>

<표 12> 인공임신중절의 규모

구 분	기혼여성	미혼여성	합 계
2개월간 총 건수	3,292(58%)	2,387(42%)	5,679(100%)
년간 추정건수	203,230	147,360	350,590
인공임신중절률 (1000명당)	17.8	12.9	30.7
인공임신중절 경험률	36.6%	4.0%	.

\*자료: 김해중, 『인공임신중절 실태조사』, 2005. 9.13.

## (2) 낙태 이유

낙태가 성행하는 이유는 여러 요인들이 복합적으로 섞여 있다. 낙태를 너무 쉽게 생각하는 풍조가 만연되어 있고, 의사들도 이를 방조하고 있

45) 중앙일보, “낙태 35만”, 2005. 9. 13.

46) 김해중, 인공임신중절 실태조사, 고려대학교 의과대학 산부인과 교실, 2005. 9.13.

으며, 가부장제에 근거한 뿌리 깊은 남아선호사상, 미혼모들이 아이를 편하게 기를 수 없는 환경 등이 낙태를 조장하고 있다.<sup>47)</sup>

윤종행은 낙태 이유를 “별 어려움 없이 낙태 시술을 받을 수 있고, 낙태죄로 처벌받은 자가 거의 없고, 성개방과 전통 윤리의 붕괴, 남아선호사상, 그리고 산아제한 정책의 영향”을 든다.<sup>48)</sup> 우리나라는 1960년대부터 시작된 강력한 산아제한 정책의 시행으로 어느 정도 불법적인 낙태를 묵인했다고 볼 수 있다. 150만 건에 달하는 낙태가 1년에 행해져도 처벌받은 건수는 1건이라는 통계도 나와 있다.<sup>49)</sup> 김해중교수가 조사한 임신중절수술의 시술이유를 보면 기혼여성은 ‘가족 계획’(75.0%)과 ‘경제적 어려움’(17.6%) 때문이 주된 이유이며, 미혼여성은 ‘미혼이어서’(95.3%)가 주된 이유였다.

<표 13> 여성의 임신중절 이유

(단위: %)

결혼여부 \ 이유	가족계획	경제적 어려움	건강문제	미혼이어서
기 혼	75.0	17.6	3.6	0
미 혼	0	2.0	0.4	95.3

\*자료: 김해중, 『인공임신중절 실태조사』, 2005. 9.13.

## 2. 산전후휴가제도 및 육아휴직제도의 문제

산전후휴가제도는 다른 모성보호관련 제도에 비해 그 시행률이 높은 제도이다. 산전후휴가제도의 시행률은 92.9%의 시행률을 보였으며, 이용경험률도 72.7%로 가장 높았다. 특히 모성보호관련 제도의 시행률이

47) 중앙일보, 위의 기사.

48) 윤종행, “낙태방지를 위한 입법론”, 법학연구, 제13권 제1호, 연세대법학연구소, 2003, 171-172쪽.

49) 1995년에 낙태죄로 처벌받은 사람은 1년 미만의 유기징역을 받은 단 1명에 불과하고 모자보건법이 적용된 사건은 한 건도 없었다.(『사법연감』 1996, 948면 이하 참조)



나 이용경험률은 직장의 특성에 따라 많은 영향을 받는 것으로 나타났다. 먼저 공무원의 산전후휴가제도의 시행률은 100%이었으며, 정부투자기관도 99.1%인 반면에 중소기업의 시행률은 80.0%이었다.<sup>50)</sup>

<표 14> 직장특성별 산전후휴가제도의 시행률과 이용경험률

(단위: %, 명)

분	시행률	(분석대상)	이용경험률	(분석대상)
전 체	92.9	(529)	72.7	(419)
<b>직장유형</b>				
공무원	100.0	(223)	88.7	(213)
정부투자·공공기관	99.1	(107)	94.3	( 88)
대기업	84.6	( 65)	62.9	( 35)
중소기업	80.0	(125)	10.3	( 78)
<b>노동조합</b>				
있음	97.8	(277)	90.1	(233)
없음	87.0	(231)	49.4	(172)
<b>여직원회</b>				
있음	98.4	(251)	90.8	(218)
없음	87.5	(256)	53.3	(184)

주: 1) 이용경험률은 회사 내 출산휴가제도가 시행되고 있고, 출산경험이 있는 응답자를 분석대상으로 한 것임.

자료: 김승권 외(2003),

이용경험률도 공무원과 정부투자 및 기타 공공기관이 각각 88.7%와 94.3%로 높았으며, 대기업의 경우 62.9%인 반면에 중소기업은 10.3%

50) 위의 책, 46-47쪽.

로 다른 직장유형과 현저한 차이를 보였는데, 이는 중소기업 여성 근로자가 제도를 이용하는 과정에서 어려움을 겪고 있다는 것을 시사하는 것이다.

<표 15> 인구사회학적 특성별 산전후휴가제도의 이용경험률

(단위: %, 명)

특 성	이용 경험률	분석 대상	특 성	이용 경험률	분석 대상
<b>연 령</b>			<b>직 종</b>		
20~29세	80.8	( 26)	전문직·사무직·서비스직	83.9	(286)
30~39세	82.0	(239)	기능직·단순노무직	21.2	( 66)
40~49세	56.9	(153)			
<b>교육수준</b>			<b>직 위</b>		
고졸이하	43.7	(142)	일반평사원	67.1	(289)
대졸이상	88.1	(270)	간부급	89.6	( 48)
<b>가구소득</b>					
200만원 미만	40.3	( 77)	<b>고용상태</b>		
200~300만원 미만	75.0	(112)	정규직	75.3	(385)
300만원 이상	83.1	(225)	비정규직	42.3	( 26)

주: 1) 이용경험률은 직장 내에 출산휴가제도가 시행되고 있고, 출산경험이 있는 응답자만을 분석대상으로 한 것임.

\*자료: 김승권 외(2003).

김승권 등의 실태조사(2003)에 따르면, 육아휴직제도의 시행률은 73.5% 이었으나 실제 이용경험률은 12.2%로 매우 저조하였다. 이는 육아휴직제도를 실시하고 있지만 여성근로자가 당연한 권리로서의 제도이용을 하

지 못하고 있음을 반영한다고 본다. 시행률을 살펴보면, 공무원 94.1%, 정부투자 기관 79.4%인데 비해 중소기업은 41.9%로 매우 낮았다.

<표 16> 직장특성별 육아휴직제도의 시행률과 이용경험률

(단위: %, 명)

구 분	시행률	분석대상	이용경험률	분석대상
전 체	73.5	(529)	12.2	(347)
<b>직장유형</b>				
공무원	94.1	(221)	11.0	(200)
정부투자·공공기관	79.4	(107)	22.2	( 72)
대기업	66.2	( 65)	13.3	( 30)
중소기업	41.9	(124)	-	( 43)
<b>노동조합</b>				
있음	82.6	(276)	17.9	(201)
없음	65.1	(229)	5.2	(134)
<b>여직원회</b>				
있음	89.2	(249)	14.0	(200)
없음	60.0	(255)	10.6	(132)

주: 1) 이용경험률은 직장내에 육아휴직제도가 시행되고 있고 출산경험이 있는 응답자만을 분석대상으로 한 것임.

자료: 김승권 외(2003).

이용경험률을 살펴보면 제도시행률이 매우 높은 공무원의 이용경험률이 11.0%로 매우 저조하였고 정부투자기관이 22.2%의 비교적 높은 이용경험률을 보였다.

제 2 장 저출산의 요인

육아휴직제도를 이용하지 않은 이유<sup>51)</sup>를 조사해보면, ‘출산경험이 없거나, 휴직이 필요한 시기에 취업하지 않아서’인 경우가 33.1%, 개인적 이유가 아닌 직장 내 이유로 ‘상사 및 동료의 눈치가 보여서(13.4%)’와 ‘휴직후 복직에 대한 우려 때문에(8.7%)’가 높은 비율을 나타냈다. 상사 및 동료의 눈치, 복직 우려, 승진문제 등 직장 내의 문제로 인한 비율이 30.1%에 달하는 것을 보면 육아휴직제도에 대한 전반적인 검토가 필요하다고 본다.

OECD의 보고서에 따르면 산전후휴가제도 및 육아휴직제도의 활성화는 여성의 경제활동 참가율을 높이는 것으로 조사되었다.<sup>52)</sup> 2003년도 연령대별 여성의 경제활동 참가율은 30-34세가 49.8%로 20-24세(61.5%), 25-29세(60.5%), 35-39세(58.1%), 40-44세(64%)<sup>53)</sup>에 비해 현저하게 낮는데 이는 출산 및 육아 때문인 것으로 본다.<sup>54)</sup>

아래 표에서 보는 것같이 노르웨이, 덴마크, 프랑스는 경제활동 참가율이 높으면서 합계출산율도 높은 반면에, 이탈리아와 스페인은 우리나라와 같이 경제활동 참가율이 낮는데 이에 비례하여 합계출산율도 상당히 낮은 편이다. 따라서 우리나라는 경제활동 참가율을 높이는 것이 합계출산율을 높이는 지름길임을 알고 산전후휴가와 육아휴직시의 급여 인상, 수급조건의 완화 등의 문제점을 개선하여야 할 것이다.

<표 17> 국가별 합계출산율 및 경제활동 참가율(2000년)

국 가	합계출산율	경제활동 참가율(여성)
노르웨이	1.85	83.5%
프랑스	1.76	78.4%
덴마크	1.75	84.3%

51) 김승권 외(2003), 486쪽.

52) 안명옥, 임태희, 47쪽.

53) 통계청, 『2003년 경제활동 인구연보』.

54) 안명옥, 임태희, 46쪽.

국 가	합계출산율	경제활동 참가율(여성)
핀란드	1.74	85.0%
영 국	1.70	76.1%
네델란드	1.60	73.0%
스웨덴	1.56	85.6%
독 일	1.34	76.9%
이탈리아	1.21	57.9%
스 페 인	1.19	62.8%
<b>한 국</b>	<b>1.19</b>	<b>58.3%</b>

\* 자료: 안명옥, 임태희, 46쪽.

### 3. 보육시설 문제

아이를 믿고 맡길 수 있는 마땅한 보육시설이 부족한 것도 저출산 요인의 하나이다. 아래와 같이 취업모들이 자녀 보육을 위해 겪는 어려움은 시설이 양호하고 보육비가 상대적으로 저렴한 국공립보육시설의 부족에 상당한 원인이 있다. 석 달간의 출산휴가를 마치고 최근 직장에 복귀한 맞벌이 주부 김미현(30) 씨는 생후 넉 달된 딸의 양육문제로 심한 마음고생을 했다.

시골에 계신 친정 부모가 돌봐주기엔 사정이 여의치 않고 시설이 좋은 구립 어린이집은 18개월을 기다려야 했다. 아파트 단지 내 사설 어린이집은 보육교사 당 아이가 너무 많아 꺼려졌다. 결국 김씨는 자신의 한 달 월급의 2/3인 110만원을 주고 아주머니(베이비시터)를 고용했다.<sup>55)</sup>

55) “아기 맡길 곳이 없어요”, 동아일보 2005. 6. 30.

제 2 장 저출산의 요인

전국 보육시설 26,903개 중 국공립보육시설은 1,349개로 전체 보육시설의 5.0%에 불과하며, 이용 아동 수도 107,000명으로 전체의 11.5%에 불과하다(표 18).

<표 18> 보육시설시설현황 ('04.12.기준)

(단위: 개소, 천명)

구 분	합 계	국공립	민 간 (법인)	민 간 (기타)	직 장	가 정
시설수	26,903	1,349	1,537	13,191	243	10,583
	(100%)	(5.0%)	(5.7%)	(49%)	(0.9%)	(39.4%)
아동수	930	107	135	556	12	120
	(100%)	(11.5%)	(14.5%)	(59.8%)	(1.3%)	(12.9%)

\*자료: 여성가족부.

스웨덴의 보육시설은 대부분 지방자치단체에서 운영하는 공립보육시설이며, 민간보육시설은 전체 보육시설의 10% 미만<sup>56)</sup>인 것에 비교하면 우리나라의 국공립보육시설 비율은 현저히 낮다.

시설 및 아동별 지원 확대로 중앙 및 지방정부의 보육예산은 해마다 증가하지만 외국에 비하면 뒤떨어진 상태이다. 2002년 4,369억원, 2003년 6277억원, 2004년은 8723억원이 되는데, 2004년의 경우 전체의 53.7%인 4,687억원이 인건비 등 시설 지원이고 40.0%인 3,495억원이 부모 보육료 지원금이다(표 19 참조).

56) 김승권 외(2003), 521쪽.

&lt;표 19&gt; 중앙 및 지방 정부의 보육 예산: 1999~2004

(단위: 백만원, %)

내역		1999	2000	2001	2002	2003	2004
시설별 지원	인건비 지원	167,989	185,034	206,636	214,643	348,772	452,277
	차량운영비 지원	910	910	910	910	1,153	1,291
	교재교구비 지원	1,619	6,331	6,329	6,115	6,040	15,126
	소 계	170,518	192,275	213,875	221,668	355,965	468,694 (53.7)
아동별 지원	저소득층 보육료	61,448	96,970	130,066	104,856	134,432	212,950
	5세아 무상보육	-	11,882	12,508	103,288	108,508	124,538
	장애아무상 보육	-	-	-	-	10,764	12,049
	소 계	61,448	108,852	142,574	208,144	253,704	349,536 (40.0)
보육시설 기능 보강		3,006	3,005	3,050	5,175	16,467	52,054
인프라 구축 등 기타		1,430	1,477	1,432	1,916	2,527	2,000
계		236,402	305,609	360,976	436,903	627,705	872,284 (100.0)

\* 자료: 보건복지부, 『보육사업안내』, 각 연도.

보육시설 운영에 소요되는 비용 중 시설 및 아동별로 정부가 부담하는 비율은 2003년 30.5%, 2004년 34.2%로 늘어났다(표 20 참조). 그러나 정부의 영유아 보육·교육 비용 부담률은 덴마크, 프랑스, 스웨덴 등과 비교하여 매우 낮은 것으로 평가된다. 우리나라의 보육시설과 유치원 재

정 규모는 총 7966억원(2002년)으로<sup>57)</sup> GDP 대비 0.13%로 산출되었는데, GDP 대비 보육비용이 덴마크 0.86, 프랑스 0.66, 스웨덴 0.59, 노르웨이 0.58, 영국 0.42, 이탈리아 0.42, 독일 0.36, 미국 0.36으로 우리나라의 3-7배로 산출되었다(나정 외, 2003).

<표 20> 보육비용의 국가와 보호자의 분담: 2002~2004

(단위: 백만원, %)

구 분	2002. 6	2003. 6	2004. 6	
	백분율	백분율	비 용	백분율
보육료 수입	86.9	81.7	1,923,377	80.4
- 부모부담	74.6	69.5	1,573,841	65.8
- 아동별 지원	12.3	12.2	349,536	14.6
시설별 지원	13.1	18.3	468,694	19.6
계 (총 비용)	100.0 (1,693,214)	100.0 (2,088,284)	2,392,071	100.0

\*자료: 서문희 외, 『보육료 지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.

보육시설 관련 문제점으로 국공립보육시설의 부족뿐만 아니라, 보육관련 재원 확보문제, 영아보육시설과 방과후 보육시설의 확충문제, 민간보육시설의 질 개선, 보육교사의 처우개선, 그리고 특수보육시설에 대한 확충 등도 여전히 해결해야 할 과제이다.<sup>58)</sup> 정부의 제한된 보육예산을 고려하여 육아휴직 및 산전후휴가제도에 대한 활성화를 통한 가정보육 확대와 조부모 등을 통한 가정보육의 확대도 검토해야 할 것이다.

57) 2002년 보육비용은 중앙정부 2147억원, 지방정부 2264억원으로 총 4411억원이고, 유치원 운영비 등에 지원되는 비용은 중앙정부 207억원, 지방정부 3348억원으로 총 3555억원 이었음.

58) 박영창, “영유아보육실태와 향후 개선과제”, 『2001년도 현안분석집』, 국회여성특별위원회, 2001, 53-76쪽.



#### 4. 성별 직업 격리현상

여성의 출산율을 결정하는 요인에는 취업의 성격이 주요한 요인이 된다. 취업여부보다는 취업의 성격, 직업관, 개인의 성향과 일에 대한 만족도, 그리고 일과 출산에 대한 사회적 지원 등 여러 요인들이 복합적으로 여성의 출산에 영향을 미칠 수 있다.<sup>59)</sup> 특히 직업의 종류, 승진기회, 임금, 일에 대한 만족도 등 취업의 성격이 출산율에 영향을 미친다. 남성과 여성이 상호 경쟁하는 직업 현장에서 ‘성별직업 격리현상’(occupational sex segregation)은 직장 일에 대한 헌신도가 높은 여성들에게 더 나은 직종과 상위직 진출을 위하여 출산율을 낮추는 역할을 할 것이다.

남녀 근로자간에 나타나는 성별직업 격리현상은 수평분리현상과 수직 분리현상으로 구분된다. 수평분리는 여성 직종과 남성 직종이 나누어짐을 말하며, 수직분리는 상위 관리직은 남성이 담당하고 하위 생산직은 여성이 담당한다는 것이다. 이는 여성 직종의 경우라도 상위직은 남성이 차지한다는 의미이다.<sup>60)</sup> 이러한 현상은 각종 통계자료에서 구체적으로 드러나고 있다.

여성인구는 전체 국민의 절반을 차지<sup>61)</sup>하지만, 상위직의 여성 비율은 상당히 낮은 편이다. 여성공무원 비율에서는 전체 공무원(869,030명)의 32.9%인 286,074명이나, 4급 이상 여성공무원은 231명으로 전체 4급 이상 공무원의 2.7%에 불과한 실정이다.<sup>62)</sup>

2004년도 초등학교의 여성 평교사 비율은 79.3%인데, 보직 교사 비율은 56.1%, 관리직인 교감 비율은 급격하게 떨어져 13.2%이고, 교장은 7.7%에 불과하다. 이에 비해 남성 교사는 전체 교사의 30%밖에 안 되지만, 교감의 86.8%, 교장의 92.3%를 차지하고 있다.

59) 김승권 외(2003), 251-252쪽.

60) 한국여성학연구회 편, 여성학의 이해, 경문사, 2001, 32-33쪽.

61) 2005년 추계인구는 48,294천명으로 여자는 23,961천명, 남자는 24,333천명으로 여자가 49.6%를 차지함, 『2005 통계로 보는 여성의 삶』(통계청, 2005.7), 6쪽 참조.

62) 행정자치부, 『2002년도 통계연보』, 203-204쪽.

<표 21> 초등학교 직위별 여교사 비율(%)

연 도	전 체	교 장	교 감	보직교사	평교사
1970	29.1	0.8	1.8	-	32.7
1980	36.8	1.8	4.0	8.2	51.6
1990	50.1	2.5	4.4	19.4	66.3
2000	66.4	7.0	8.9	42.4	79.0
2001	67.6	7.2	10.1	45.5	79.8
2002	68.2	7.0	10.9	48.9	79.5
2003	69.0	7.0	12.2	52.8	79.1
2004	70.0	7.7	13.2	56.1	79.3

\* 자료: 『2005 통계로 보는 여성의 삶』, 57쪽.

대학교의 여성 교원 비율은 해마다 조금씩 증가하고 있으나 증가율은 극히 미미한 실정이다. 1980년 대학교 여성교원 비율이 11.8%인데 비해 2004년 비율은 17.2%로 연 평균 증가율은 0.2%에 불과하다. 이 비율도 상위직으로 올라갈수록 더 낮아진다. 2004년도 여성 전임강사 비율은 29.6%인데 비해 조교수 20.7%, 부교수 15.6%, 교수 13.1%이며 총장은 10.9%로 그 비율이 떨어진다. 사회 지도층인 상위직 공무원 및 교원의 여성비율이 매우 낮다는 것은 여성의 상위직 진출을 제한하는 ‘유리천장’이 있음을 보여주는 사례가 된다.

<표 22> 대학교 직위별 여성교원 비율(%)

연 도	전 체	총 장	교 수	부교수	조교수	전임강사
1980	11.8	6.6	6.1	9.8	14.2	16.3
1990	13.8	8.1	8.9	13.9	16.0	20.1
2000	15.6	8.5	12.6	14.7	16.5	24.6

연 도	전 체	총 장	교 수	부교수	조교수	전임강사
2001	16.0	8.5	12.7	14.7	17.8	25.8
2002	16.4	9.0	12.9	15.0	18.4	27.6
2003	16.7	10.8	13.0	15.3	19.1	27.9
2004	17.2	10.9	13.1	15.6	20.7	29.6

\* 자료: 『2005 통계로 보는 여성의 삶』, 58쪽.

여성 임금도 남성 임금에 비해 매우 적은 편이다. 통계청 자료에 의하면 여성 근로자의 임금(2004년)은 남성 근로자의 절반이 조금 넘는 56.6% 밖에 안 되는 실정이다.<sup>63)</sup> 특히 여성 임금 수준은 해마다 하락하고 있는데 2001년도에 남성 임금의 65.1%였으나 점점 내려가 2003년에는 64.2%였고 2004년에는 7.6%나 내려간 56.6%로 떨어진 실정이다.

#### 제 4 절 문화적 요인

굳이넵(W. Goodenough)은 문화를 “공유하고 있는 인간 학습의 소산으로서 지각, 신념, 가치관, 행동의 표준으로 되고 있는 것”으로 정의한다. 문화는 ①정당화(legitimation) 과정, ②제재(制裁, sanction) 과정 그리고 ③내재화(internalization) 과정을 거쳐서 형성된다.<sup>64)</sup> 정당화 과정은 구성원 모두가 규범을 지키고 따라야 할 이유를 제시하고 설득하는 과정을 말한다. 저출산도 이제는 대부분의 국민이 당연시하고, 특히 젊은층에는 저출산이 삶의 행복을 가져온다고 생각하는 사람들도 다수 있다.

제재 과정은 규범의 준수를 위해서 상벌로 조장하거나 억제하는 과정이다. 결혼을 늦게 하고 아이를 적게 낳는 것이 당연하고 이것에 벗어나

63) 통계청, 2005 통계로 보는 여성의 삶, 44, 56쪽.

64) 김경동, 현대의 사회학, 박영사, 2002, 46쪽.

는 자는 이상한 눈으로 보게 되었다. 아이를 많이 낳는 사람을 ‘야만인’이라고 멸시하기도 한다.

내재화 과정은 규범들이 각 개인의 마음 속에 뿌리내리는 과정을 말하며, 이를 “문화의 세뇌작용”(洗腦作用, brain-washing)<sup>65)</sup>이라고도 말한다. 내재화 단계에 들어서면 대다수의 사람들은 대부분의 상황에서 대부분의 규범을 준수하게 되고 규범을 벗어나는 행동을 할 생각도 못하게 된다. 인간의 행동이란 문화에 대한 반응 또는 문화의 함수(function)이며,<sup>66)</sup> 인간에 의해 만들어진 문화는 다시 인간을 속박하는 이데올로기를 심어줄 수 있다. 저출산 문화도 내재화 단계까지 가버리면 국민 대다수가 대부분의 상황에서 저출산 규범을 지키게 되어 인간이 도리어 문화의 지배를 받게 된다. 인간에게 다양한 영향을 끼치는 문화의 기능은 다음과 같다.

첫째 사회체계의 평형과 내적 항상성(恒常性, homeostasis)을 확보한다. 구조 기능론(structural functionalism)<sup>67)</sup>의 대표적인 학자 파슨스(T. Parsons)는 『사회체계론』(The Social System)에서 사회체계는 행위체계를 비롯하여 사회적 상호작용의 구체적 행동을 위해 기능적으로 상호 관련된 문화체계, 퍼스넬리티 체계, 행동유기체라는 하위체계들로 구성되며, 특히 문화체계는 통합과 사회질서를 정당화하는 기능을 하는 것으로 설명한다. 그는 문화의 주된 기능을 전체 사회체계의 평형과 내적 항상성을 확보하는 것이라고 한다.<sup>68)</sup>

65) 위의 책, 48-49쪽.

66) 인간은 문화의 수인(囚人)이라고 보는 문화결정론의 대표자 화이트(L. A. White)는 “인간의 행동이란 문화에 대한 반응 또는 함수적 결과이며, 문화는 독립변수이고 행동은 종속변수”라고 한다. 김경동, 『현대의 사회학』 (박영사, 2002), 65쪽.

67) 문화 연구의 이론 및 접근방식은 문화를 ①사회체계의 하위요소로 보는 기능주의, ②사회구조·경제적 토대·계급관계가 문화를 형성한다는 마르크스주의, ③문화와 사회생활간의 관계에 초점을 두는 베버주의, ④종교를 중시하여 상징체계의 내적 복잡성과 자율성을 강조하는 뒤르껴주의, ⑤기호학의 체계(이미지, 몸짓, 음악적 소리, 사물 등)와 문화와의 관련성에 초점을 두는 기호학주의, ⑥텍스트 전체를 지배하는 이원적 대립관계들을 해체시키고 과정의 불안정성을 강조하는 후기 구조주의 등이 있다. 엄묘섭, 문화사회학, 대구가톨릭대학교 출판부, 2001, 45-89쪽.

68) 엄묘섭, 71-76쪽.

둘째 개인의 행동양식과 세계관을 교시해 준다. 문화는 사회에 출생한 개개인들이 어떻게 행동하고 어떻게 말하고 어떻게 이 세상을 인식하느냐를 교시한다.<sup>69)</sup>

셋째 환경에 적응하는 방법을 가르쳐 준다. 문화는 인간에게 의식주와 같은 인간의 기본적 욕구를 충족하기 위해 주어진 환경에 어떻게 적응하는가를 알려 준다.<sup>70)</sup>

이같이 한번 형성되어버린 문화는 그 문화를 형성한 인간을 통합하고 교시하고 그 환경에 적응하도록 만든다. 저출산 문화도 한번 형성되어버리면 저출산 문화가 인간을 지배하고 그 문화에 적응하도록 만들므로 변혁하는데는 엄청난 노력과 시간이 걸릴 것이다. 우리사회에 만연한 저출산 문화를 형성하는 요인들을 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 성차별 문화 지속

한국사회는 성차별이 상당히 존재하는 것으로 조사되고 있는데 이러한 성차별이 여성의 취업욕구와 근로의욕을 감소시킬 뿐만 아니라 출산에도 영향을 미친다. 한국의 가정·직장·사회 등에 만연한 성차별 문화는 결혼이나 출산에서 어느 정도 자율성을 확보한 여성에게 결혼·출산의 연기나 기피의 원인을 제공한다.<sup>71)</sup>

#### (1) 가 정

통계청의 15세 이상 남녀를 대상으로 한 『성차별에 대한 인식조사』(2002년)에서는 가정생활에서도 ‘성차별이 있다’가 전국 평균 38.1%로 나타나고 있는데, ‘많이 있다’ 7.6%, ‘약간 있다’ 30.4%로 나타났다. 이는 4년 전인 1998년 37.5%(‘많이 있다’ 7.0%, ‘약간 있다’ 30.5%) 보다 0.6% 더 악화된 수치이다. 여성과 남성의 비교에서는 여성의 40.9%(2002년)가 ‘성차별이 있다’로 조사되었으며, 이는 남성(35.0%)보다 5.9%

69) 이광규, 문화인류학개론, 일조각, 1980, 38-40쪽.

70) 위의 책, 같은 면.

71) 김승권 외(2004.12), 60-61쪽.

높은 수치이다. 지역별로는 성차별이 ‘많이 있다’에서 제주도 10.2%, 경기도 9.0% 순으로 높았다.<sup>72)</sup>

성차별이 ‘없다’(2002년)에서는 전국 평균 35.1%로 나타나고 있는데, ‘전혀 없다’ 12.3%, ‘거의 없다’ 22.8%로 나타났다. 사회나 직장에 대한 통계조사에 비해 가정에서의 성차별은 매우 낮지만 아직도 현대 한국사회는 가정에서도 성차별이 상당한 것으로 인식되고 있다. 또한 지역별로 상당한 차이가 있는데 ‘성차별이 있다’ 수치가 높은 곳은 제주(44.0%), 대구(41.7%), 경기(39.7%), 경남(39.0%) 순이었다.<sup>73)</sup>

## (2) 직 장

여성들은 취업한 후에도 승진, 보직, 교육 등에서 차별이 있는 것으로 조사되고 있다. 2002년 통계청의 『사회통계조사보고서』에서는 직장생활에서 ‘성차별이 있다’가 전국 평균 67.3%로 나타났는데, 이 중 ‘많이 있다’ 23.3%, ‘약간 있다’ 43.9%로 조사되어, 1998년 74.2% 보다 6.9% 감소된 수치이다. 성차별이 ‘없다’는 10.0%(2002년)로 나타났고, 이는 ‘전혀 없다’ 3.0%, ‘거의 없다’ 7.0%를 합친 것으로 1998년보다 2.2% 증가된 수치이다.<sup>74)</sup> 지역별로 ‘성차별이 있다’ 수치가 높은 곳은 울산(71.0%), 대구(70.8%), 경기(70.1%)였다. 이렇게 직장생활에서 성차별은 가정생활에 비하여 매우 높은 편이나, 미미하지만 조금씩 개선되어 나가는 것으로 조사되고 있다.

## (3) 사 회

사회에서 성차별은 가정, 직장생활보다 더 높게 나타나고 있다. 2002년 『사회통계조사보고서』를 보면 사회생활에서 ‘성차별이 있다’가 69.7%로 ‘성차별이 없다’의 8.1%를 크게 앞서고 있다. 이를 1998년 조사와 비교해 보면 ‘성차별이 있다’는 7.4% 감소되고, ‘성차별이 없다’는 2.1%

72) 통계청, 『2002년 사회통계조사보고서』, 112-115쪽.

73) 위의 책, 같은 면.

74) 위의 책, 같은 면.

증가된 것으로 나타나 조금씩 개선되고 있음을 보여주고 있다. 사회생활에서의 성차별 인식조사를 가정, 직장생활의 조사와 비교해 보면 가정생활에서 ‘성차별이 있다’가 38.1%, 직장생활에서 67.3%이지만, 사회생활에서는 69.7%로 성차별이 가장 높은 것으로 나타나고 있다.(<표 23> 참조)

<표 23> 성차별에 대한 태도조사

(단위: %)

		많이 있다	약간 있다	보통이다	거의 없다	전혀 없다
2002년						
가정생활	전체	7.6	30.4	26.8	22.8	12.3
	여성	9.1	31.8	25.7	21.5	11.9
	남성	6.1	28.9	28.0	24.2	12.7
학교생활	전체	3.8	27.5	38.7	22.5	7.5
	여성	4.0	28.9	38.6	21.4	7.1
	남성	3.5	26.0	38.8	23.6	8.0
직장생활	전체	23.3	43.9	22.8	7.0	3.0
	여성	26.6	42.5	22.0	6.1	2.8
	남성	19.8	45.4	23.6	7.8	3.3
사회생활	전체	27.4	42.3	22.2	5.7	2.4
	여성	31.5	40.9	20.7	4.8	2.1
	남성	23.0	43.8	23.8	6.7	2.7

1998년						
가정생활	전체	7.0	30.5	25.8	24.2	12.4
	여성	8.1	32.1	25.1	22.9	11.8
	남성	5.9	28.9	26.6	25.6	13.0
학교생활	전체	4.1	29.1	35.9	23.2	7.6
	여성	4.5	29.9	36.2	22.2	7.2
	남성	3.7	28.2	35.6	24.3	8.2
직장생활	전체	26.1	48.1	18.0	5.3	2.5
	여성	28.4	47.1	17.6	4.6	2.2
	남성	23.6	49.1	18.4	6.1	2.9
사회생활	전체	30.6	46.5	16.8	4.3	1.7
	여성	33.6	45.0	16.3	3.6	1.5
	남성	27.4	48.0	17.4	5.1	2.0

\* 자료: 통계청 『사회통계조사보고서』, (1998, 2002)

## 2. 가사노동과 직장 일의 양립 곤란

기혼여성의 취업이 일반화되었지만 직장 일과 가정의 양립이 어려운 실정이다. 이에는 취업 여성이 직장 일을 끝내고 자녀 양육과 가사도 도맡아 해야 되는 어려움 때문이라고 본다.

<표 24>의 가사분담에 대한 태도조사를 보면, 여성의 취업과 관계없이 ‘부인이 전담하거나 주로 해야 한다’라고 생각하는 남성들이 70.9%나 되고, 여성들도 61.3%가 그렇게 생각하고 있다. ‘공평하게 분담해야 한다’



는 남성이 25.2%, 여성이 35.9%로 상당히 낮은 편이다. 이와 같은 생각은 실제 가사노동 분담시간에서 여실히 드러나고 있다.

<표 24> 가사분담에 대한 태도 조사

(단위: %)

	부인전담	주로부인	공평하게 분담	주로남편	남편전담
전 체	7.2	58.7	30.7	2.8	0.5
여 성	5.1	56.2	35.9	2.4	0.4
남 성	9.5	61.4	25.2	3.3	0.7
취업자	7.6	61.0	27.6	3.2	0.6
실업자	5.5	55.4	35.7	2.7	0.7

자료: 통계청(2003), 『사회통계조사보고서』

<표 25>에서 보는 것처럼 맞벌이 가구의 남편은 아내도 직장 일을 같이 하지만 가사노동은 아내에게 맡기고 거의 참여하지 않는 편이다. 맞벌이 가구 주부가 가사노동(가정관리와 가족 보살피기)에 사용한 시간은 3시간 28분으로 맞벌이 가구 남편이 사용한 시간 32분보다 무려 3시간이나 많다. 특히 취사, 청소, 빨래 등의 가정관리에 사용한 시간은 맞벌이 가구 아내가 남편보다 매일 2시간 27분이나 많이 하는 편이다.

맞벌이 가구 남편과 비맞벌이 가구 남편이 가사노동에 사용한 시간을 비교해 보면, 각각 32분, 31분으로, 맞벌이 가구 남편이 단지 1분만 더 일하는 것으로 나타난다. 이것을 보면 아내의 취업과 관계없이 남편은 가사노동에 거의 참여하지 않는 것으로 나타난다.

<표 25> 맞벌이가구와 비맞벌이 가구의 평균 생활시간

(단위 : 시간, 분)

	맞벌이가구			비맞벌이가구		
	전 체	주 부	남 편	전 체	주 부	남 편
전 체	24:00	24:00	24:00	24:00	24:00	24:00
개인유지	10:16	10:08	10:23	10:25	10:20	10:29
일	5:56	5:14	6:34	3:24	0:05	6:26
학 습	0:01	0:00	0:01	0:01	0:02	0:01
*가정관리	1:31	2:47	0:20	2:11	4:19	0:15
*가족 보살피기	0:26	0:41	0:12	1:08	2:06	0:16
참여 및 봉사활동	0:02	0:02	0:02	0:02	0:04	0:01
교제 및 여가활동	3:50	3:21	4:17	4:51	5:31	4:15
이 동	1:47	1:32	2:01	1:45	1:18	2:10
기 타	0:12	0:14	0:10	0:12	0:17	0:08

자료 : 통계청, 『2005 통계로 보는 여성의 삶』, 32쪽.

### 3. 결혼관의 변화

#### (1) 결혼에 대한 부정적 견해 증가

결혼에 찬성하는 한국인의 비율이 점점 감소하고 있다. 결혼에 찬성하는 비율이 1998년 73.5%에서 2002년 69.1%로 점차 감소하고 있는데 비해, ‘결혼을 해도 좋고 하지 않아도 좋다’고 응답한 비율은 1998년 23.8%에서 2002년 27.2%로 증가하였다. 특히 출산당사자인 여성이 1998년

에 비해 2002년에 결혼에 대한 찬성의 응답률이 67.9%에서 61.3%로 큰 폭으로 감소하였다(표 26).

<표 26> 결혼에 대한 태도

(단위: %)

	결혼에 찬성	반드시 해야 한다	하는 것이 좋다	해도 좋고 하지 않아도 좋다	결혼에 반대	하지 않는 것이 좋다	하지 말아야 한다	모르겠다
<b>1998</b>								
전 체	<b>73.5</b>	33.6	39.9	23.8	1.3	1.1	0.2	1.4
남 성	<b>79.4</b>	36.9	42.6	18.4	0.8	0.7	0.1	1.4
여 성	<b>67.9</b>	30.5	37.4	28.9	1.7	1.4	0.2	1.5
<b>2002</b>								
전 체	<b>69.1</b>	25.6	43.5	27.2	1.9	1.7	0.2	1.8
남 성	<b>77.3</b>	29.5	47.8	19.9	1.1	0.9	0.2	1.7
여 성	<b>61.3</b>	21.9	39.4	34.1	2.9	2.6	0.3	1.8

자료: 통계청(2002), 『사회통계조사보고서』

결혼에 대한 남녀의 생각을 비교해 보면 ‘결혼이 자기 성장 발전에 방해가 된다’(남성 4.5%, 여성 9.4%)와 ‘자녀를 잘 양육할 자신이 없다’(남성 7.0%, 여성 14.1%)는 항목에 남자보다 더 여자가 그렇다고 응답해 결혼과 자녀 양육에 대해 여자가 더 부담감을 가지고 있음을 알 수 있다.<sup>75)</sup>

75) 김승권 외(2004. 12), 17쪽.

&lt;표 27&gt; 남녀의 결혼관 비교

(단위 : %)

항 목	구 분	매우 일치한다	어느 정도 일치한다	그다지 일치하지 않는다	전혀 일치하지 않는다
결혼은 자기성장 발전에 방해가 된다	전체	7.0	24.2	47.4	21.4
	남성	4.5	19.7	51.6	24.2
	여성	9.4	28.2	43.5	18.8
결혼실패에 대한 두려움이 크다	전체	12.2	35.8	36.1	15.9
	남성	12.7	35.0	35.7	16.6
	여성	11.8	36.5	36.5	15.3
자녀를 잘 양육할 자신이 없다	전체	10.7	32.4	35.2	21.7
	남성	7.0	31.8	38.2	22.9
	여성	14.1	32.9	32.4	20.6

자료: 문화방송(2004), 『MBC 가족백서』

## (2) 초혼연령의 상승 및 미혼율의 증대

여성의 초혼연령 상승은 교육에 대한 열망 및 미혼여성의 취업기회 확대 그리고 자아성취 욕구의 증대 등에 기인하는 것으로 보고되고 있다. 우리나라 남녀의 초혼연령은 1960년 남자 25.4세, 여자 21.6세에서 지속적으로 상승하여 2000년에는 남자 29.3세, 여자 26.5세로 40년 동안 남자는 3.9세, 여자는 4.9세가 상승하였다. 이러한 추세는 지속되어 2004년에는 남자 30.6세, 여자 27.5세로 초혼연령은 계속 높아지고 있다. 초혼 연령 상승은 가임기간의 단축, 고령 연령의 부담, 불임 및 임신 부담 등을 유발하여 출산에 지장을 초래한다. 여성의 초혼 연령을 1세 앞당기는 경우 출산율은 0.3명 증가한다는 주장도 있다.<sup>76)</sup>

76) 김용익, “저출산의 현황과 정책방향”, 『아이 안 낳아도 돼? 그럼 우리의 미래는?』,

&lt;표 28&gt; 성별 평균 초혼연령(1960~2004년)

(단위: 세)

성	1960 <sup>1)</sup>	1970 <sup>1)</sup>	1987	1990	2000	2002	2003	2004
남 자	25.4	27.1	27.3	27.8	29.3	29.8	30.1	30.6
여 자	21.6	23.3	24.5	24.8	26.5	27.0	27.3	27.5

주: 1) 평균 혼인연령임.

자료: 경제기획원(1960, 1970), 『인구 및 주택센서스』  
 통계청(각 연도), 『인구동태통계연보』

가족형성을 의미하는 결혼을 자발적 또는 비자발적으로 지연시키거나 기피하는 개인이 증가하고 있는 현상은 초혼연령 상승의 주요 원인임에 틀림없다. 이에 따라 2003년의 연간 혼인건수는 30만 4천 9백건으로 1980년의 40만 3천건보다 현저히 감소하였으며, 조혼인율은 2003년에는 6.3으로 1980년의 약 60%에 머물렀다.

&lt;표 29&gt; 혼인건수 및 조혼인율

(단위: 천 건, 인구 천 명당 건)

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003
혼인건수	295.1	403.0	399.3	334.0	320.1	306.6	304.9
조혼인율	9.2	10.6	9.3	7.0	6.7	6.4	6.3

자료: 통계청(각 연도), 『인구동태통계연보』

---

한국가정법률상담소, 2005. 11. 27쪽.

제 2 장 저출산의 요인

미혼남녀의 48.1%가 ‘이상적 결혼연령이 없다’는 생각을 갖고 있다. 이상적 결혼연령이 있다고 응답한 경우, 평균 29.3세(미혼남성 29.0세, 미혼여성 29.6세)가 이상적이라고 응답하였다. 결혼연령의 상승은 미혼율의 증대로 이어져 출산율의 저하와 연결된다고 본다.<표 30>

<표 30> 미혼남녀의 특성별 ‘남자의 이상적 결혼연령’(2003년)

(단위: %, 명, 세)

특 성	이상적 결혼연령 없음	생각해 보지 않았음/모르 겠음	이상적 결혼연령 있음	계(수)	평 균 이상결혼연령
전 체	48.1	8.6	43.3	100.0 (4,019)	29.3
성					
남 자	46.7	7.4	45.9	100.0 (2,277)	29.0
여 자	49.9	10.2	39.9	100.0 (1,742)	29.6
연 령					
18~19세	44.6	9.4	46.0	100.0 (500)	28.5
20~24세	43.4	8.1	48.5	100.0 ( 1,540)	29.0
25~29세	51.3	7.5	41.2	100.0 ( 1,169)	29.7
30~34세	55.6	10.6	33.8	100.0 (613)	30.0
35~39세	50.8	10.8	38.4	100.0 (195)	30.1

자료: 김승권 외(2003).

#### 4. 자녀 가치관의 변화

부인의 자녀 가치관 변수는 출산율 결정에 상당한 영향을 주는 것으로 나타난다. 자녀의 필요성, 이상자녀수, 아들필요성, 자녀의 부모 대리성취 등의 변수는 자녀수에 정(+)적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 즉 이상 자녀수가 많을수록, 아들의 필요성을 강조하는 사람일수록, 자녀를 통하여 부모의 대리성취를 하는데 찬성하는 사람일수록, 자녀수가 많게 나타났다.<sup>77)</sup>

또한 자녀의 경제적 효용과 비용이라는 경제적 동기는 출산규범에 영향을 주어서 자녀관 형성에 중요한 작용을 한다. 즉 자녀에 대한 경제적 효용이 감소하고 비용이 증대되면 소자녀관이 형성된다.(김승권 외, 2001). 라이벤스타인(H. Leibenstein)도 소득이 증가할 때 자녀의 효용성은 떨어지고 비용은 증가한다고 주장한다.(제4장 2절 참조)

기혼부인의 자녀 필요성에 대한 태도는 출산행위를 결정하는데 중요한 요인으로 작용하고 있다. 1990년대 우리나라 부인이 갖고 있는 자녀필요성에 대한 태도변화를 보면, ‘반드시 자녀를 가져야 한다’는 전통적인 자녀가치관을 가진 부인의 비율이 점차 감소하는데, 2000년에는 기혼부인의 과반수만이 반드시 자녀가 필요하다는 태도를 보인 반면에 ‘자녀를 갖는 것이 좋거나’, ‘없어도 무관’하다는 태도는 1997년에 비해 2000년에 두 배나 높은 비율을 보였다.<sup>78)</sup>

미혼 남녀들의 자녀관도 변화하여 자녀가 없어도 된다고 하는 사람들도 20%에 달한다. 미혼남녀를 대상의 실태조사(김승권 외, 2003)에 의하면, 전체 응답자의 약 78.5%가 결혼 후 자녀가 꼭 있어야 하거나 있는 것이 없는 것보다 낫다고 응답하였으며, 남자가 여자에 비하여 결혼 후 가족생활에 있어서 자녀의 필요성을 강조하였다. 자녀가 꼭 있어야 한다는 경우는 남자 42.0%인 반면 여자는 31.4%였으며 자녀가 없어도 된다고 한 경우는 여자 21.7%인 반면 남자는 17.4% 이었다.<sup>79)</sup> <표 31>.

77) 김승권 외(2004. 12), 18쪽.

78) 위의 책, 19쪽.

79) 위의 책, 67-68쪽.

&lt;표 31&gt; 미혼남녀의 특성별 자녀관

(단위: %, 명)

특 성	자녀가 없어도 상관없음	있는 것이 없는 것보다 나음	꼭 있어야 함	생각해 보지 않았음/ 모르겠음	계(수)
전 체	19.3	41.1	37.4	2.2	100.0 (4,043)
성					
남 자	17.4	38.3	42.0	2.3	100.0 (2,284)
여 자	21.7	44.8	31.4	2.1	100.0 (1,759)
연 령					
18~19세	20.8	45.3	30.9	3.0	100.0 (501)
20~24세	17.6	39.4	40.7	2.3	100.0 (1,548)
25~29세	17.1	41.3	39.3	2.3	100.0 (1,182)
30~34세	23.3	42.0	33.3	1.4	100.0 (619)
35~39세	29.1	39.8	29.1	2.0	100.0 (196)

자료: 김승권 외(2003).

자녀가 없어도 상관없다고 생각하는 미혼남녀의 주요 이유는 ‘부부 중심의 생활 영위’(51.5%)이고, 그밖에 자녀양육에 대한 정신적·경제적 부담감을 들 수 있다. 여자의 28.4%(남자의 9.0%)가 ‘자녀를 양육할 자신이 없으므로 자녀가 없어도 상관없다’고 응답한 것으로 나타나 여자가 자녀양육에 대한 정신적 부담이 남자에 비해 상대적으로 높다. 또한 ‘사



회적 성취에 방해가 될 것 같아서'에 대한 응답도 여자가 남자에 비해 약간 더 높은 것으로 나타나 여자의 사회적 성취욕구가 자녀출산 및 양육에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사 한다<sup>80)</sup><표 32>.

<표 32> 미혼남녀의 특성별 '자녀가 없어도 상관없다'는 이유

(단위: %, 명)

특 성	부부중심의 생활영위를 위해	자녀양육 할 자신이 없어서	자녀 양육 비용 부담 때문에	사회적 성취에 방해가 될 것 같아서	결혼생활에 자신이 없어서	생각해 보지 않음/ 모르겠음	계(수)
전 체	51.5	18.4	6.7	8.2	0.5	14.7	100.0 (761)
성							
남자	62.1	9.0	6.4	7.2	-	15.3	100.0 (391)
여자	40.3	28.4	7.0	9.2	1.1	14.1	100.0 (370)
연 령							
18~19세	41.9	16.2	7.6	13.3	1.0	20.0	100.0 (105)
20~24세	44.4	20.2	5.6	11.9	0.7	17.2	100.0 (268)
25~29세	56.9	18.0	7.7	4.1	1.0	12.3	100.0 (195)
30~34세	59.7	14.4	9.3	6.5	-	10.1	100.0 (139)
35~39세	63.1	24.6	-	-	-	12.3	100.0 (57)

자료: 김승권 외(2003).

80) 김승권 외(2004. 12), 68쪽.

## 제 3 장 한국의 저출산 현황과 파생되는 문제들

## 제 1 절 한국의 저출산 현황

## 1. 심각한 출산율 저하 실태

우리나라의 합계출산율을 보면 1960년에 6.0에서 2003년 1.19, 2004년 1.16명으로 엄청난 속도로 낮아져 왔다. 이에 따라 출생아수는 1970년의 100만 7천명에서 2003년에는 49만 3천명으로 1/2로 줄었으며, 이러한 상태로 진행된다면 2050년에는 22만 9천명으로 1970년의 1/4.4로 줄어들 전망이다.

&lt;표 33&gt; 모의 연령별 출산율 및 출생아수 추이&gt;

	1970	1980	1990	2000	2003	2010	2020	2030	2050
합계출산율 (명)	4.53	2.83	1.59	1.47	1.19	1.21	1.24	1.28	1.30
20~24 (천명당)	193.1	135.9	83.2	39.0	23.7	23.7	23.3	23.0	22.8
25~29	320.6	242.7	169.4	150.6	112.3	111.4	111.9	112.5	112.8
30~34	205.7	114.0	50.5	84.2	79.9	83.6	88.1	93.4	96.2
35~39	105.9	40.2	9.6	17.4	17.3	18.2	19.7	21.5	22.4
총 출생아수 (천명)	1,007	865	659	637	493	458	380	339	229

자료: 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』(2005. 1), 4쪽.

연령별 출산율(여성 천명당)을 보면 가장 높은 출산연령층인 25~29세는 1970년 320.6에서 2003년 112.3으로 1/3 정도로 떨어졌고, 30-34세는 205.7(1970년)에서 79.9(2003년)로 1/2.6, 20-24세는 가장 감소 폭이 커서 193.1(1970년)에서 23.7(2003년)로 1970년의 1/8로 급격하게 감소되었다.

## 2. 저출산으로 인한 고령화 사회

출산율 하락은 몇 년 뒤에는 고령화 현상으로 나타난다. 우리나라는 전체 인구 대비 65세 이상 인구의 비율이 7%를 의미하는 ‘고령화 사회’(ageing society)는 이미 2000년에 도달하였고, 65세 이상 인구비율 14%를 의미하는 고령사회(Aged Society)를 향해 빠르게 진행하고 있다. 현재의 출산수준과 평균수명이 지속될 경우 2018년 경에는 ‘고령사회’에 도달할 것으로 예상되며, 노인인구비율 20%를 의미하는 ‘초고령사회’(Super-aged Society)로의 진입은 2026년 경이 될 것으로 예상된다.<sup>81)</sup>

<표 34> 주요국의 고령화 소요 연수

나 라	도달 연도(년)			소요 연수(년)	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%)	7%→14%	14%→20%
프랑스	1864	1979	2019	115	40
미 국	1942	2014	2030	72	16
이탈리아	1927	1988	2008	61	20
독 일	1932	1972	2010	40	38
일 본	1970	1994	2006	24	12
한 국	2000	2018	2026	18	8

\* 자료 : 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 『인구통계자료집』, 2003.

81) 김승권 외(2004. 12), 64쪽.

우리나라의 경우 고령화 사회에서 초고령사회로 진입하는 기간은 26년 밖에 되지 않는데 이는 다른 선진국에 비하여 유례없이 빠른 현상이다. 프랑스(154년), 미국(86년), 이탈리아(74년), 일본(36년) 등의 선진국들에 비하여 매우 빠른 속도로 인구고령화가 진행됨을 보여주는 데, 이 중에 초고령사회로 진입하는데 154년 걸린 프랑스와 비교해보면 우리나라가 약 6배나 빠른 속도이다. 급격한 출산율 하락은 향후 인구고령화의 주된 원인이 될 것임을 미리 보여주고 있다.

## 제 2 절 저출산에 따른 인구 전망

### 1. 전체 인구의 감소

일반적으로 인구추계는 코호트 요인법(cohort component method)에 의해 실시되는데, 이는 어떤 연도의 성별·연령별 기존인구에 인구변동 요인인 출생·사망·국제이동에 대한 장래변동을 추정하여 조합하는 방법이다. 즉, 각 출생연도집단(cohort) 별로 성별 및 연령별 인구생잔율과 국제이동률을 각 출생집단에 적용하여 추계하는 방법이다. 이를 공식으로 표시하면 아래와 같다.

$$P_t = P_{t-1} + B_t - D_t + I_t - E_t$$

( $P_t$  : t년의 인구,  $P_{t-1}$  : t-1년의 인구,  $B_t$  : 출생,  $D_t$  : 사망,

$I_t$  : 해외로부터 유입인구,  $E_t$  : 해외로 유출인구)

#### (1) 합계출산율이 중위수준일 경우

출산율의 저하는 전체 인구의 감소로 이어진다. 2005년 1월에 발표한 통계청의 『장래 인구 특별추계』에 의하면 합계출산율이 중위 수준일 경우 2020년에 정점인 49,956,000명에 도달하였다가, 2050년에는 42,348,000명으로 감소할 것으로 추정한다. 그러나 중위수준은 낙관적인 상황을 가정한 것으로 적용하는 데는 무리가 있다. 왜냐하면 중위수준은 2005년

에 합계출산율이 1.19로 상승하고, 2010년 1.21, 2030년 1.30까지 지속적으로 상승할 것을 가정한 것인데(통계청(2005. 1), 20쪽), 한국의 합계출산율이 2002년 1.17에서 2003년 1.19로 상승했다가 2004년에는 다시 1.16로 떨어진 것을 보면 2005년에 1.19 예상은 설득력이 부족하다고 본다.

<표 35> 중위수준일 경우의 총인구의 변화 추이

(천명, 여자 100명당)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
총인구	32,241	38,124	42,869	47,008	48,294	49,220	49,956	49,329	42,348
남 자	16,309	19,236	21,568	23,667	24,333	24,800	25,153	24,769	20,991
여 자	15,932	18,888	21,301	23,341	23,961	24,420	24,803	24,560	21,357
성 비	102.4	101.8	101.3	101.4	101.6	101.6	101.4	100.8	98.3

\*자료: 통계청(2005.1)

## (2) 합계출산율이 저위수준일 경우

저위수준에서는 합계출산율이 지속적으로 저하(2005년 1.17, 2010년 1.14, 2030년 1.03, 2035년 1.00 가정)하는 것을 가정하였다. 계속 낮아지고 있는 우리나라의 출산율을 미루어 볼 때, 정부가 저출산에 대한 특별한 대책 없이 두게 되면 이러한 저위 수준으로 내려갈 전망도 크다고 본다. 저위수준일 경우 2017년에 정점인 49,527,000명에 도달하였다가, 2050년에 39,904,000명으로 낮아진다.

<표 36> 가정별 추계인구 및 인구성장률(2004~2050년)<sup>82)</sup>

연 도	인 구 (천명)			인구성장률		
	중 위	고 위	저 위	중 위	고 위	저 위
2004	48,082	48,082	48,082	0.49	0.49	0.49
2005	48,294	48,294	48,281	0.44	0.44	0.41
2006	48,497	48,498	48,469	0.42	0.42	0.39
2007	48,692	48,695	48,644	0.40	0.41	0.36
2008	48,877	48,885	48,805	0.38	0.39	0.33
2009	49,053	49,068	48,954	0.36	0.37	0.30
2010	49,220	49,244	49,088	0.34	0.36	0.27
2011	49,375	49,409	49,208	0.32	0.34	0.24
2012	49,510	49,563	49,311	0.27	0.31	0.21
2013	49,626	49,703	49,394	0.24	0.28	0.17
2014	49,724	49,827	49,458	0.20	0.25	0.13
2015	49,803	49,935	49,501	0.16	0.22	0.09
2016	49,862	50,027	49,523	0.12	0.18	0.05
2017	49,906	50,104	49,527	0.09	0.15	0.01
2018	49,934	50,167	49,514	0.06	0.13	- 0.03
2019	49,950	50,220	49,485	0.03	0.11	- 0.06
2020	49,956	50,265	49,443	0.01	0.09	- 0.08
2021	49,954	50,303	49,390	- 0.00	0.08	- 0.11
2022	49,943	50,334	49,324	- 0.02	0.06	- 0.13
2023	49,920	50,357	49,244	- 0.05	0.05	- 0.16
2024	49,885	50,370	49,150	- 0.07	0.03	- 0.19
2025	49,836	50,373	49,040	- 0.10	0.01	- 0.22
2026	49,771	50,363	48,914	- 0.13	- 0.02	- 0.26
2027	49,690	50,340	48,769	- 0.16	- 0.05	- 0.30
2028	49,590	50,300	48,606	- 0.20	- 0.08	- 0.34
2029	49,470	50,242	48,421	- 0.24	- 0.12	- 0.38
2030	49,329	50,164	48,215	- 0.28	- 0.15	- 0.43
2040	46,743	48,265	44,960	- 0.73	- 0.56	- 0.91
2050	42,348	44,650	39,904	- 1.18	- 0.94	- 1.41

82) 통계청(2005. 1), 56쪽.

(3) 합계출산율이 1.19일 경우

출산력 가정은 2003년의 합계출산율 1.19가 지속될 것으로 가정하고, 사망력 가정, 국제 인구이동, 출생성비는 통계청의 2001년 장래인구추계에 적용하였던 가정을 동일하게 사용하였다 (표 37). 이 경우에 나타나는 장래 인구추계의 의미를 분석하면 다음과 같다.<sup>83)</sup>

첫째, 최대인구규모는 2018년에 도달되며 49,511,000명에 이르게 된다.

둘째 최대 생산가능인구(15-64세)가 2016년에 전체인구의 73.5%인 36,370,000명으로 추계된다. 2062년에는 2004년 생산가능인구의 약 절반(17,330,000명)에 머물고, 2070년에는 14,740,000명으로 감소될 것이다. 이는 노동력 감소와 직결될 것이며, 국민총생산에 부정적 결과를 보일 것이다.

셋째, 전체인구대비 노인인구의 비율이 14%인 고령사회(aged society)는 2018년에 도달될 것이며, 초고령사회(super-aged society)는 2026년에 도달될 것으로 예측된다.

넷째, 인구고령화의 결과로 인하여 생산인구의 평균연령은 2004년 37.2세에서 2020년 41.2세로 상승될 것이며, 2060년에는 43.6세가 될 것이다. 비록 그 후에는 다소 개선되지만 인구고령화를 반전시키지는 못할 것이다.

다섯째, 인구규모는 2030년에 48,511,000명이 될 것이며, 2050년 40,952,000명, 2070년 30,035,000명으로 매우 빠른 속도의 감소를 보인다.

<표 37> TFR 1.19일 경우의 장래인구추계(2000~2070년)<sup>84)</sup>

연 도	총인구 (천명)	구성비(%)			연 도	총인구 (천명)	구성비(%)		
		~14	15~64	65+			~14	15~64	65+
2000	47,008	21.1	71.7	7.2	2036	46,994	10.2	61.0	28.8
2001	47,327	20.8	71.6	7.6	2037	46,670	10.1	60.3	29.6

83) 김승권 외(2004. 12), 71-72쪽.

84) 김승권 외(2004. 12), 72쪽.

제 2 절 저출산에 따른 인구 전망

연 도	총인구 (천명)	구성비(%)			연 도	총인구 (천명)	구성비(%)		
		~14	15~64	65+			~14	15~64	65+
2002	47,568	20.5	71.6	7.9	2038	46,329	9.9	59.7	30.4
2003	47,779	20.0	71.7	8.3	2039	45,971	9.7	59.1	31.2
2004	47,985	19.6	71.7	8.7	2040	45,596	9.5	58.6	31.9
2005	48,180	19.2	71.8	9.0	2041	45,204	9.4	58.2	32.4
2006	48,365	18.6	71.9	9.5	2042	44,793	9.2	57.9	32.9
2007	48,539	18.0	72.1	9.9	2043	44,366	9.0	57.5	33.5
2008	48,702	17.5	72.3	10.2	2044	43,921	8.9	57.1	34.0
2009	48,855	16.8	72.6	10.6	2045	43,460	8.7	56.6	34.7
2010	48,996	16.2	73.0	10.8	2046	42,984	8.6	56.0	35.4
2011	49,123	15.7	73.2	11.1	2047	42,495	8.5	55.4	36.1
2012	49,234	15.1	73.3	11.6	2048	41,992	8.4	55.0	36.6
2013	49,328	14.7	73.3	12.0	2049	41,477	8.4	54.6	37.0
2014	49,403	14.2	73.4	12.4	2050	40,952	8.3	54.4	37.3
2015	49,458	13.7	73.5	12.8	2051	40,420	8.3	54.2	37.5
2016	49,493	13.3	73.5	13.2	2052	39,881	8.3	54.0	37.7
2017	49,511	13.0	73.3	13.7	2053	39,337	8.2	53.9	37.9
2018	49,511	12.8	73.0	14.2	2054	38,789	8.2	53.7	38.1
2019	49,498	12.6	72.6	14.8	2055	38,239	8.2	53.5	38.3
2020	49,474	12.4	72.1	15.5	2056	37,686	8.2	53.2	38.6
2021	49,439	12.2	71.5	16.3	2057	37,132	8.2	52.8	39.0
2022	49,394	12.0	71.0	17.0	2058	36,577	8.2	52.3	39.5
2023	49,337	11.9	70.3	17.8	2059	36,022	8.3	51.8	39.9
2024	49,269	11.7	69.5	18.8	2060	35,466	8.3	51.3	40.4
2025	49,186	11.6	68.7	19.7	2061	34,911	8.3	50.9	40.8
2026	49,087	11.4	68.0	20.6	2062	34,358	8.3	50.4	41.3
2027	48,972	11.3	67.2	21.5	2063	33,806	8.3	50.1	41.6
2028	48,838	11.2	66.5	22.3	2064	33,256	8.3	49.7	42.0
2029	48,685	11.0	65.8	23.2	2065	32,709	8.2	49.4	42.4
2030	48,511	11.0	65.1	23.9	2066	32,165	8.2	49.1	42.7
2031	48,314	10.8	64.5	24.7	2067	31,626	8.2	49.1	42.7
2032	48,094	10.7	63.8	25.5	2068	31,091	8.1	49.1	42.8
2033	47,851	10.6	63.2	26.2	2069	30,560	8.1	49.1	42.8
2034	47,585	10.5	62.5	27.0	2070	30,035	8.0	49.1	42.9
2035	47,299	10.4	61.7	27.9					



(4) 합계출산율 1.17일 경우

2003년 TFR 1.19에서 2004년 TFR 1.16으로 감소한 것을 보면 합계출산율을 1.17로 가정하는 것이 앞의 가정들보다 합리적이라고 본다. 이 출산율 1.17이 지속된다면 2017년에 최대인구규모 49,252,000명에 달하며, 그 후에는 큰 폭으로 감소하여 2080년에는 2000년의 약 절반으로 줄어들고 2100년에는 1/3 수준인 16,212,000명으로 감소한다. 매우 심각한 수준이다.

생산가능인구는 2000년에 전체인구의 71.7%인 33,700,000명이다가, 2017년 경에 전체 인구의 73.7%인 36,299,000명으로 정점에 달했다가 점점 감소하여 2050년에는 22,010,000명, 2100년에는 7,717,000명으로 2000년의 1/4.4로 줄어든다.

정부의 강력한 출산장려정책과 출산당사자들의 전폭적인 협력이 없으면 TFR 1.17이 지속되거나 더 떨어질 수도 있다는 것을 예상할 수도 있다.

<표 38> TFR 1.17일 경우의 장래인구 추계<sup>85)</sup>

연 도	전체 인구(천명)	연령별 구성비(%)		
		0-14세	15-64세	65세 이상
2000	47,008	21.1	71.7	7.2
2010	48,864	16.2	73.1	10.7
2017	49,252	12.7	73.7	13.6
2020	49,215	12.2	72.5	15.3
2030	48,222	10.7	65.4	23.9
2040	45,180	9.2	58.8	32.0
2050	40,460	8.0	54.4	37.6
2060	34,893	7.9	51.1	41.0
2070	29,273	7.7	48.6	43.7
2080	24,159	7.3	48.8	43.9
2090	19,764	7.5	48.4	44.1
2100	16,212	7.4	47.6	45.0

85) 김승권 외, 저출산대비 인구정책개발 및 범정부 추진체계 수립연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003. 562쪽.

## 2. 노령 인구의 급격한 증가

출산력 감소와 평균수명의 연장에 따라 유년인구(0-14세)는 계속 줄고 노령인구(65세 이상)는 급격하게 늘어난다. 유년인구는 2005년 현재 총인구의 19.1%를 차지하고 있으나, 지속적인 출산율 감소로 인하여 2010년 16.3%, 2030년 11.2%, 2050년 9.0% 수준으로 하락할 것으로 전망된다.

15~64세 생산가능인구는 2005년 현재 총인구의 71.8%수준에서 2016년 73.2%를 정점으로 점차 감소하여 2030년 64.7%, 2050년 53.7% 수준으로 계속 낮아질 것으로 예상된다.

이와 반대로 65세 이상 노령인구 비율은 평균수명 연장 및 출산율 감소로 급격하게 늘어나 2005년 9.1%에서 2018년 14.3%로 고령사회에 진입하고 2026년에는 20.8%로 초(超)고령사회에 도달하게 된다. 그리고 2050년에는 37.3%를 늘어나 생산 가능인구 1.4인이 노령인구 1인을 부양해야 하는 심각한 상황이 닥치게 된다.

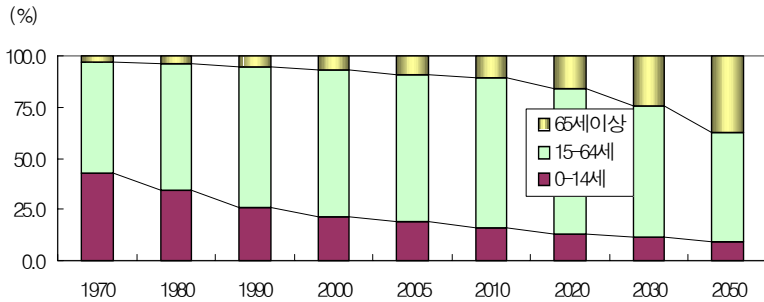
<표 39> 연령계층별 인구 및 구성비 추이<sup>86)</sup>

(천명, %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
총인구	32,241	38,124	42,869	47,008	48,294	49,220	49,956	49,329	42,348
0~14세	13,709	12,951	10,974	9,911	9,240	8,013	6,297	5,538	3,799
15~64세	17,540	23,717	29,701	33,702	34,671	35,852	35,838	31,892	22,755
65세+	991	1,456	2,195	3,395	4,383	5,354	7,821	11,899	15,793
구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14세	42.5	34.0	25.6	21.1	19.1	16.3	12.6	11.2	9.0
15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	71.8	72.8	71.7	64.7	53.7
65세+	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	10.9	15.7	24.1	37.3

86) 통계청, 장래인구 특별추계 결과, 25쪽.

<그림 3> 연령계층별 인구 구성비 추이<sup>87)</sup>



보건복지부가 유엔의 『세계인구전망』(2002년 기준)을 토대로 분석한 자료에 의하면, 2050년에는 우리나라가 세계에서 제일 ‘늙은 나라’가 될 것으로 전망한다. 우리나라는 현재 노령인구비율이 9.1%로 일본(19.7%), 이탈리아(19.6%)의 절반에도 미치지 않지만, 2030년에는 선진국 평균 수준을 넘어서고, 2050년에는 37.3%로 급속히 늘어나 일본(36.5%), 이탈리아(34.4%)를 추월해서 세계 최고의 노령인구 비율의 나라가 될 것으로 예상된다.<sup>88)</sup>

<표 40> 노령인구 비율 국제비교

(단위: %)

시점 \ 나라	한 국	일 본	이탈리아	미 국	중 국
2005년	9.1	19.7	19.6	12.3	7.5
2030년	24.1	30.4	28.2	20.2	16.0
2050년	37.3	36.5	34.4	21.1	22.9

\* 자료: 유엔의 세계인구전망(2002)

87) 통계청, 장래인구 특별추계 결과, 26쪽.

88) 중앙일보, 2005. 5. 23. “65세 이상 노인비율 2050년엔 세계 최고”

## 3. 가임여성 인구의 감소

아이를 출산할 가임여성 인구의 감소도 심각한 상태이다. 가임여성인구(15~49세)의 연령층별 규모변화를 추정한 결과 실제 2003년부터 가임여성층 인구는 감소되기 시작하였고 그 후에도 지속적으로 감소할 것으로 전망된다. 이러한 결과 2003년의 출산율이 전년도에 비해 0.02명 상승하였음에도 불구하고 가임여성 감소로 인해 2003년 출생아수는 감소하였다(2002년 출생아 49만 4,600명, 2003년 출생아 49만 3,500명).

2003년의 합계출산율(1.19명)이 지속될 경우 가임여성 인구의 규모변화를 살펴보면<표 41 참조>, 2004년 1,343만 9,200명에서 2010년에는 1,296만 4,600으로 감소하며, 이러한 경향은 지속되어 2050년에는 631만 500명으로 줄어들 것으로 전망된다.<sup>89)</sup>

따라서 출산율 수준이 동일할 경우 출생아수가 감소하게 될 것이며, 출산율이 미미하게 상승할 경우에도 출생아수는 감소하게 될 가능성이 높다. 출산율보다 출생아수가 더 중요한 의미를 갖게 되는데, 그 이유는 출생아의 약 절반을 차지하는 여아가 약 25년 후에는 재생산기에 도달하여 출산하기 때문이다. 가임기의 여성인구 감소는 저출산으로 이어지고 이는 결국 전체 인구의 감소로 귀결된다.

<표 41> 가임층여성 인구의 연령별 변화추이(2004~2050)

(단위: 천명)

	2004	2010	2020	2030	2040	2050
15~19세	1485.4	1613.6	1169.2	975.9	855.2	680.6
20~24세	1919.7	1451.0	1490.4	1048.9	865.7	794.6
25~29세	1850.7	1829.2	1592.2	1154.0	963.5	844.4
30~34세	2161.7	1848.5	1439.8	1479.8	1041.7	859.8

89) 김승권 외(2004. 12), 65쪽.

	2004	2010	2020	2030	2040	2050
35~39세	2026.6	2108.6	1820.5	1585.7	1149.4	960.0
40~44세	2111.4	2050.2	1832.2	1428.0	1468.0	1,033.8
45~49세	1883.7	2063.4	2082.7	1799.8	1568.8	1137.3
전 체	13,439.2	12,964.6	11,427.0	9,472.1	7,912.2	6310.5

\*자료: 김승권 외(2004. 12), 65쪽.

### 제 3 절 파생되는 문제들

#### 1. 경제적 측면

##### (1) 경제성장의 둔화

저출산에 대한 다수의 견해는 저출산에 따른 고령화가 경제성장을 둔화시킨다고 주장한다.<sup>90)</sup> 우선 노동공급 측면에서 고령화 진전은 생산가능인구의 감소와 생산가능인구 자체의 고령화에 따른 노동생산성 저하로 인해 경제 성장이 둔화될 것이며, 자본 공급 측면에서 볼 때는 고령화 진전은 민간 저축률 하락으로 인한 가용자금 감소와 투자 위축으로 이어져 경제성장을 둔화시킨다. 수요측면에서는 주 수요자층이 고령자 중심으로 이동하여 실버(silver)산업 및 보건의료산업 확대로 현재 주 소비계층이 30대~60대에서 고령자 중심으로 이동할 경우, 소비가 감소하여 경제성장이 둔화된다는 것이다.

이와 같은 저출산·고령화로 인한 잠재성장률의 하락을 추정한 연구<sup>91)</sup>를 보면, 기술혁신 등을 통한 총요소생산성 증가율이 1.5%를 유지하고

90) 인구증가가 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 견해는 특히 후진국에서 단기적으로는 인구증가로 인한 소비인구 증가가 저축을 감소시켜 자본이 잠식되는 한편, 장기적으로 노동인구가 증가되어 수확체감현상이 가속화됨으로써 소득수준이 저하된다고 주장한다.(구성렬, 138쪽.

91) 김동석, '인구고령화와 잠재성장률'

합계출산율이 2003년의 1.19를 유지할 경우 한국의 잠재성장률은 현재 5%대에서 오는 2010년대에는 4.21%까지 떨어지게 된다. 시간이 경과할수록 하락효과가 크게 나타나 2020년대에는 2.91%, 2030년대에는 1.6%, 2040년대에는 0.74%에 그칠 것으로 예상된다.<sup>92)</sup> 최근의 한국개발원의 연구는 잠재성장률이 조금 높아지는 것으로 조사되어 2020년에 3.6%, 2030년에 2.3% 수준으로 전망하기도 한다.<sup>93)</sup>

그러나 총요소생산성의 가정을 앞의 예와 동일하게 설정하고 합계출산율이 현재의 1.19명에서 2.1명 수준으로 상승한다고 보면, 잠재성장률은 2010년대와 2020년대에는 앞서의 경우보다 낮은 4.15%와 2.79%로 전망되지만 2030년대와 2040년대에는 앞서의 경우와 비슷하거나 조금 높은 1.58%, 1.09%로 전망된다. 이는 출산율이 높아지면 단기적으로는 피부양자가 늘어나 저축률이 떨어지면서 자본축적 속도가 낮아지지만, 장기적으로는 취업자수 증가율이 올라가 성장률을 높이기 때문이다.<sup>94)</sup>

쿠즈네츠(Simon Kuznets)도 인구증가는 시장의 규모를 확대시킴으로써 분업, 전문화와 규모의 경제를 발생시키는 한편 신개척 분야의 발전을 촉진하고 기술발전을 도모한다고 주장한다. 또한 인구증가는 소비자 수의 증가를 의미하므로 총수요를 증가시켜 소비측면에서 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다.<sup>95)</sup> 이에 반해 저출산으로 인한 인구 감소는 경제성장에 부정적인 영향을 미친다.

## (2) 소득분배 구조의 악화

소득분배 측면에서는 비생산적 노령인구가 증가함에 따라 노인 관련 공적지출이 확대되고 소득분배 구조가 악화된다.

최근 기업의 실질적인 퇴직연령이 낮아진 현실을 감안한 경제활동인구라고 할 수 있는 25~54세 인구를 기준으로 하면 우리나라의 경우, 지난 1988년 25~54세 인구 4명이 55세 이상 인구 1명을 부양했으나

92) 김승권 외(2004. 12), 79-80쪽.

93) 문형표·김동석, 인구 고령화와 거시경제, 한국개발원, 2004. 12.

94) 김승권 외(2004. 12), 80쪽.

95) 구성렬, 인구경제학, 박영사, 1996, 152-153쪽.

2003년 에는 25~54세 인구 3명이 55세 이상 인구 1명을 부양하게 되었다. 그러나 20여년 후인 2026년에는 25~54세 인구 1명이 55세 이상 인구 1명을 부양해야만 하는 상황을 맞게 될 것이다.<sup>96)</sup>

<표 39> “연령계층별 인구 및 구성비 추이”를 보면, 2005년에는 생산가능인구(15-64세) 8인이 노인(65세 이상) 1인을 부양하면 되지만, 2020년에는 생산가능인구 4.6인이 노인 1인을 부양하고, 2030년에는 2.7인이 노인 1인을, 2050년에는 1.4인이 노인 1인을 부양해야 되는 실정이다.

출산을 저하로 유년인구가 급속히 줄고 총부양비가 감소추세를 보이다가 2020년경부터 현재수준을 회복한 뒤 다시 빠르게 증가할 것이라는 가정을 적용한 최준욱의 연구<sup>97)</sup>에 의하면, 현재는 유년인구의 감소에 따른 교육비 지출 감소가 노인부양비의 증가를 상쇄하고 있지만 2020년부터는 노인 부양비가 큰 폭으로 늘어나 재정에 큰 부담을 주게 된다는 것이다. 예컨대 급속한 노령화에 따라 건강보험 지출은 국내총생산(GDP) 대비 2004년 2.4%수준에서 2070년에는 5.8%로 급격히 상승할 것으로 예상되며 정부의 전체 공공지출에서 노인인구에 대한 지출이 차지하는 비중도 현재 12.8%에서 2050년에는 55.2% 그리고 2070년에는 61.0%로 상승할 것으로 전망된다.

## 2. 사회적 측면

### (1) 생산가능인구의 감소

생산가능인구(15-64세)는 2005년 현재 34,671천명(총인구중 71.8%)에서 2016년에 36,496천명(73.2%)으로 정점에 달했다가 점차 감소하여 2020년 35,838천명(71.7%), 2050년에는 22,755천명(53.7%)에 이를 것으로 전망된다(표 42).

연령별로는 취학이 대부분인 15-24세 젊은 연령층 인구는 2005년 전체 생산가능인구의 19.9%(6,908천명)를 차지하나 저출산으로 인한 유

96) 김승권 외(2004. 12), 80쪽.

97) 최준욱, ‘인구고령화와 재정’.

년인구 유입감소로 2020년 15.5%, 2050년 14.2%로 낮아질 것으로 예상된다.

경제활동이 가장 왕성한 25-49세 연령층은 2005년 현재 전체 생산가능인구의 59.6%(20,661천명)를 차지하고 있으나, 2020년 51.3%, 2050년 45.2%로 점차 감소할 것으로 전망된다.

생산가능인구 중 비교적 높은 연령층인 50-64세 인구는 2005년 생산가능인구의 20.5%(7,102천명) 수준에서 2020년 33.2%, 2050년 40.5%로 증가할 것으로 전망된다.<sup>98)</sup>

<표 42> 연령계층별 생산가능인구 추이

(천명, %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
<b>생산가능인구</b>									
<b>15~64세</b>	17,540	23,717	29,701	33,702	34,671	35,852	35,838	31,892	22,755
(총인구 대비)	(54.4)	(62.2)	(69.3)	(71.7)	(71.8)	(72.8)	(71.7)	(64.7)	(53.7)
15~24세	5,838	8,613	8,784	7,697	6,908	6,468	5,547	4,266	3,235
25~49세	9,179	11,812	16,148	19,816	20,661	20,428	18,395	15,763	10,295
50~64세	2,522	3,292	4,768	6,189	7,102	8,956	11,897	11,863	9,225
<b>구 성 비</b>									
<b>15~64세</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15~24세	33.3	36.3	29.6	22.8	19.9	18.0	15.5	13.4	14.2
25~49세	52.3	49.8	54.4	58.8	59.6	57.0	51.3	49.4	45.2
50~64세	14.4	13.9	16.0	18.4	20.5	25.0	33.2	37.2	40.5

\* 통계청, 『장래인구 특별추계』(2005. 1)

98) 통계청, 장래인구 특별추계 결과, 2005. 1, 26쪽.



(2) 노동력 인구의 고령화

‘노동력인구의 고령화’는 노동력인구의 연령별 구성에서 고령자(50-64세)의 비중이 커지는 현상이다. 생산가능인구의 감소 혹은 부양비 증가의 문제는 최소 10~20년의 유예기간을 가지는 데 반해, 생산가능인구(15~64세) 내에서의 고령화는 현재에도 빠른 속도로 진전되고 있다.

2002년 현재 경제활동이 가장 왕성한 25~49세 연령층은 전체 생산가능인구의 58.8%로 높은 비중을 차지하고 있고, 50~64세 인구는 2000년 현재 전체 생산가능인구의 18.4%(6,189천명)를 차지하고 있어, 현재로서 우리나라는 비교적 젊은 국가에 속한다. 그러나 2010년이 되면 노동력인구 중 고령자인 50~64세 인구가 전체 노동력의 24.9%를 차지하고 2020년에는 32.9%, 2050년에는 37.6%에 이르는 등(표 43) 고령자 비율이 빠르게 증가할 것으로 예상된다.<sup>99)</sup>

<표 43> 생산가능인구(15-64세)의 연령구조

(단위: %, 세)

연 도	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	평 균 연 령
2005	9.0	11.1	11.1	12.6	12.2	12.2	11.5	8.3	6.7	5.5	37.5
2010	9.7	8.6	10.6	10.7	12.1	11.7	11.7	10.9	7.8	6.2	38.7
2015	8.7	9.5	8.4	10.4	10.5	11.8	11.4	11.3	10.5	7.5	40.1
2020	7.6	8.8	9.5	8.5	10.5	10.5	11.8	11.4	11.2	10.3	41.0
2030	7.1	7.7	8.3	9.7	10.5	9.3	11.4	11.4	12.7	12.0	42.0
2050	7.4	8.1	8.3	8.4	9.4	10.1	10.8	12.5	13.4	11.7	42.1

\*자료: 통계청(2001), 『장래인구추계』; 황수경 외(2004) 재인용.

99) 김승권 외(2004. 12), 63쪽.

## (3) 공적 연금기금의 고갈 단축

앞에서 보는 것처럼 인구구조에서 노인인구 비율이 증가되면 노년부양비를 증대시켜 공적연금 수급자의 증가요인으로 작용하게 된다. 이탈리아(1992년 이후 5번 제도 보완), 독일(2004년 지급연령 65세에서 63세로 조정), 일본(2004년 연금지급액 인하, 보험료율 인상의 개혁안 추진) 등 저출산을 겪은 선진국에서도 노인인구 비율 증가로 인해 공적연금 기금의 고갈 문제가 대두되어 이에 대한 대책을 고심하고 있는 실정이다.

아래 표에서 보면 우리 나라의 2002년 말 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금의 수급자는 총 37만 8천명으로 65세 이상 고령자 377만 2천명의 10.0% 수준이나, 앞으로 수급자 수의 급격한 증가가 예상된다. 2002년말 현재는 국민연금 수급자는 28만 3천명으로 7.5%, 공무원연금 수급자는 6만 3천명으로 1.7%, 군인연금 수급자는 2만 5천명으로 0.7%, 사학연금수급자는 7천명으로 0.2%로 그 비율이 그리 높지는 않지만, 빠르게 증가하는 연금 수급율을 고려해야 한다.

<표 44> 65세 이상 노인의 공적연금 수급자 현황(2002년 말 현재)

(단위: 명, %)

	노령연금 (퇴직, 퇴역연금)	장애연금 (장해, 상이연금)	유족연금	합 계	연금 수급률
전 체	340,950	2,023	35,770	378,743	10.0
국민연금	257,339	1,626	24,214	283,179	7.5
공무원연금	57,439	387	5,197	63,023	1.7
군인연금	19,111	8	6,001	25,120	0.7
사학연금	7,061	2	358	7,421	0.2

주: 1) 통계청의 장래추계인구기준 2002년 65세 이상 인구를 기준으로 함.

2) 사학연금 중 장애연금 및 유족연금은 2001년 6월말 기준.

\* 자료: 국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사학연금관리공단, 국방부 연금과.

특히 우리나라 국민연금제도는 덜 내고 많이 받아가는 체제로 되어 있는데다가 급속한 출산율 저하로 인한 고령화 현상으로 연금기금 고갈이 예상보다 더 단축되리라는 전망이 나온다. 국민연금은 현재 150조원의 적립금이 있지만, 현 체계가 그대로 유지된다면, 연금의 재정수지는 2036년에 당기적자가 시작되고, 연금기금은 2047년 경에 고갈될 것으로 전망된다.<sup>100)</sup> 한국개발연구원 연구(2005. 2)는 연금기금의 낮은 수익률 때문에 고갈시기가 5년 빠른 2042년을 예상하기도 한다.

지금은 소득의 9%(사용자와 근로자가 각각 4.5%씩 부담)를 보험료로 내지만, 2040년 후반에는 소득의 30%, 2070년에는 40% 정도를 연금 보험료로 내야 한다. 이런 상황이 닥치면 연금보험료의 절반을 부담하는 사용자가 고용을 기피하거나 축소하게 될 것이며, 그 결과 실업률은 높아지고 잠재성장율은 낮아지게 된다.

<표 45> 국민연금 장기재정전망

(단위: 10억원)

	보험료 수입	총수입	총지출	수지차이	적립기금
2003	16,457	23,634	2,616	21,017	113,931
2010	30,469	54,928	10,616	44,312	353,267
2020	56,588	117,990	44,593	73,397	953,777
2030	88,761	177,911	125,564	52,348	1,541,396
2040	125,274	197,185	327,241	-130,056	1,180,636
2050	177,697	177,697	588,787	-411,090	0

자료: 한국사회보험연구소(2002. 12), 『국민연금재정추계모형』

건강보험 재정에도 상당한 영향을 미친다. 의료비의 장래추계에 있어서 선진국의 역사적 경험을 보면, 국민소득 수준이 증가하는 속도 보다

100) 중앙일보, “발등의 불 연금개혁”(하), 2005. 10.14.

의료비의 증가속도가 더욱 빠르게 진행되어 소위 의료비의 소득탄력성이 통상 1 이상이었다. 앞으로 노인의 의료비는 시간이 지날수록 젊은 층의 의료비에 비해 상대적으로 더욱 증가하는 경향을 갖는다.<sup>101)</sup>

노인진료비의 총진료비 중 비중은 2000년 17.4%, 2001년 17.8%, 2002년 19.3%, 2003년 21.3%로 계속 늘고 있다(표 46). 2003 건강보험 심사통계지표에 따르면, 병의원 총진료비 가운데 노인 진료비가 차지하는 비율이 증가하여 총진료비의 21.3%인 4조 3723억원을 차지하였다. 건강보험 가입자 중 노인인구는 전체의 7.5%(354만 1000명)로 노인들은 인구구성비에 비해 2.8배나 되는 돈을 진료비로 사용한 셈이다.<sup>102)</sup>

이러한 상황을 직시하여 우리나라 공적 연금 전체에 대한 대대적인 개혁이 시급하다. 특별히 새로운 방법은 있을 수 없다. 연금 보험료를 더 내고 덜 받아가는 방법을 어떻게든 합리적으로 마련해야 한다. 현 세대의 무거운 짐을 후 세대에 전부 떠넘길 수는 없다.

<표 46> 노인의료비 증가추이

(단위: 억원, %)

연 도	전체의료비(A)	노인의료비(B)	구성비(B/A*100)
1990	22,198	2,391	10.8
2000	131,410	22,893	17.4
2001	178, 195	31,681	17.8
2002	190,606	36,815	19.3
2003	205,336	43,723	21.3

자료: 건강보험심사평가원(각 연도), 『건강보험심사평가통계연보』

101) 김승권 외(2004. 12), 94쪽.

102) 김승권 외(2004. 12), 94쪽.

(4) 학령인구의 감소

저출산으로 인한 전체 인구감소는 학령인구(6~21세)의 감소로 이어지게 된다. 2000년 1,138만명이던 학령인구는 2025년에 59% 수준인 674만명으로 줄고, 2050년에는 40%수준인 456만명으로 감소한다.(표 47)

초등학교 학생은 2005년 402만명이지만, 20년 후에는 170만명이 줄고, 45년 후에는 247만명이 줄어든 155만명(2005년의 39%)으로 전망된다. 중학교, 고등학교, 대학교도 마찬가지다. 줄줄이 문 닫는 학교가 생겨날 것이며 이에 따라 교사 감축도 뒤따를 것이다.

<표 47> 학교 구분별 학령인구 추이

(천명, 여자 100명당, %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
<b>학령인구 (6~21세)</b>	12,604	14,401	13,361	11,383	10,537	9,857	7,602	6,292	4,563
(총인구대비)	(39.1)	(37.8)	(31.2)	(24.2)	(21.8)	(20.0)	(15.2)	(12.8)	(10.8)
초등학교 (6~11세)	5,711	5,499	4,786	4,073	4,018	3,264	2,618	2,229	1,552
중 학교 (12~14세)	2,574	2,599	2,317	1,869	2,064	1,961	1,360	1,131	831
고등학교 (15~17세)	2,101	2,671	2,595	2,166	1,840	2,073	1,376	1,204	882
대 학교 (18~21세)	2,218	3,632	3,663	3,275	2,615	2,560	2,248	1,728	1,299
<b>성 비</b>									
<b>학령인구 (6~21세)</b>	107.3	107.5	106.8	109.9	112.1	111.9	108.2	106.6	105.7
초등학교 (6~11세)	107.7	107.8	107.1	114.0	112.5	109.6	107.4	105.9	105.8

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
중 학교 (12~14세)	107.6	107.1	107.0	110.4	113.8	111.1	107.5	106.1	105.7
고등학교 (15~17세)	107.1	107.8	106.5	108.3	112.7	114.2	107.1	107.2	105.6
대 학교 (18~21세)	105.8	107.1	106.4	105.8	109.8	113.6	110.2	107.4	105.8
대학입학 대상자 (18세기준)	609	923	920	827	609	682	493	421	311

\* 통계청, 『장래인구 특별추계』(2005. 1)

#### (5) 징집대상 인원 감소

각 군의 인력 현황에 따르면 68만 1천명에 달하는 현재의 군 병력을 유지하기 위해서는(24-27개월 복무 가정) 매년 최소 30-31만명 이상의 신병이 필요하다. 신체검사를 받는 연령인 만 19세 남자가 모두 군대에 입영한다는 것을 가정하면, 2005년 징집대상 인원은 327,385명에 달한다. 그 동안 징집대상 인원이 징집인원을 그제 초과하여 공익근무제도 등 여러 대체근무제도가 도입되고 복무기간도 단축되기도 하였다.<sup>103)</sup>

그러나 저출산으로 인해 19세 남자가 감소되자 정부는 면제 인원을 줄이고 대체복무 인원을 줄이는 등의 조치를 취할 수밖에 없게 되었다. “연도별 19세 인구추계”(표 48)를 보면 징집인원 30만명을 2020년부터 채우지 못하게 되고, 2030년에는 8만명, 2040년에는 12만명, 2050년에는 14만명의 인원이 모자라게 된다. 저출산으로 병역자원 부족에 대처하기 위하여 정부는 군복무기간의 연장, 모병제로의 전환, 여자의 현역병 입영, 주한 미군의 강화, 용병제 도입, 첨단무기 도입 등의 방안이 마련되어야 할 것이다.<sup>104)</sup>

103) 안명옥, 임태희, 82쪽.

104) 위의 책, 84-85쪽.

제 3 장 한국의 저출산 현황과 파생되는 문제들

<표 48> 연도별 19세 인구추계<sup>105)</sup>

연 도	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
인 원	434,771	327,385	347,563	352,640	297,409	232,550	223,484	194,375	184,512	183,252	164,354

---

105) 위의 책, 83쪽.

## 제 4 장 한국의 저출산 관련 정책 평가

### 제 1 절 정책평가의 필요성 및 내용

정책평가란 “특정한 정부사업이 국민에게 미친 모든 장·단기적 효과에 관한 정보를 제공하기 위하여 그 사업을 체계적으로 검토하는 것이다”라고 Harry Hatry는 말한다.<sup>106)</sup> 이에 대해 Peter Rossi는 정책평가를 “사회조사방법론을 사용하여 보건, 교육, 복지 및 기타 사회봉사사업들의 기획·점검·효과성 및 능률성을 판단·향상시키는 것이다”라고 한다.

전자는 협의로 정책평가를 파악한 것으로 정책이 야기한 효과에 대한 측정과 능률성 측정으로 이해한 것이며, 후자는 효과성과 능률성 측정 이외에 정책의 집행과정 및 정책 구조에 대한 것까지 검토하고 있다. 현대 행정국가의 방대하고 다양한 정책을 평가하기 위해서는 광의의 개념으로 정책평가를 보는 것이 바람직하다.

#### 1. 정책평가의 필요성

##### (1) 의사결정에 필요한 정보제공

정책평가는 의사결정자가 내려야 하는 결정에 필요한 정보를 제공해주는 역할을 한다. 정책 또는 사업과 관련하여 의사결정자는 자신이 내려야 하는 결정은 무엇이며, 이러한 결정에 필요한 정보는 어떤 것인지를 알아야 하는데 정책평가 결과가 이에 대한 유용한 자료가 될 수 있다.<sup>107)</sup>

이러한 자료를 통하여 의사결정자는 정책을 계속 시행할 것인지, 중단할 것인지 여부와 확대할 것인지 축소할 것인지를 결정한다.

##### (2) 책무성(accountability) 요구의 충족

국민이 낸 세금으로 정책을 시행하고 있는 정부는 그의 활동이나 결과에 대하여 궁극적으로 국민에게 책임을 져야 한다. 일반적으로 공공행정에서

106) 김명수, 공공정책평가론, 박영사, 2003, 4-5쪽.

107) 위의 책, 11-12쪽.



의 책임성(responsibility)이란 공무원 개인이나 기관에 부여된 직무를 잘 수행해야 한다는 측면을 가리키는데 비하여, 책무성(accountability)이란 그러한 직무수행의 내용(예산 지출, 정책결정 등)을 정당화할 책임을 가리킨다.<sup>108)</sup>

현대국가는 적극국가의 성격을 띠고 국민생활의 모든 영역에 영향을 미칠 만큼 다양한 활동에 개입하고 있기 때문에 국민들은 이러한 활동들이 ‘국민의 삶의 질’ 향상에 기여하고 있는지 여부에 관심이 크고 국가에서 행하는 여러 활동의 정당성을 증명하도록 요구하고 있다.

중전에는 이러한 요구에 대해 회계자료를 제시함으로써 예산을 법규에 따라 사용했음을 증명하였다. 그러나 이제는 그러한 ‘합법성’ 위주의 증명 제시에서 더 나아가 그러한 예산을 사용한 결과가 정당하고 ‘국민의 삶의 질 향상’에 기여했음을 증명해야 하는 ‘효과성’ 관련 자료도 제시하여야 한다.

### (3) 시행착오의 감소

정책평가는 환류과정을 거침으로써 공공정책이 범할 수 있는 수많은 시행착오를 감소시킬 수 있다. 공공정책이 집행 중에 있더라도 그 정책이 법령이나 목표에 위배되거나 완전한 실패로 끝날 우려가 있을 때에는 중도에 종결시켜 예산과 인력 낭비를 줄일 수 있다.

또한 정책집행을 완료하고 정책평가를 통하여 해당 정책을 다음에도 계속할 것인지, 축소할 것인지 또는 수정할 것인지를 결정하는 중요한 자료가 된다. 우리나라에서도 새만금사업을 비롯한 지방공항 건설사업, 고속철사업 등이 정확하고 공정한 정책평가가 제대로 기능하지 못해서 수많은 예산낭비를 초래하게 되었다.

## 2. 정책과정과 정책평가

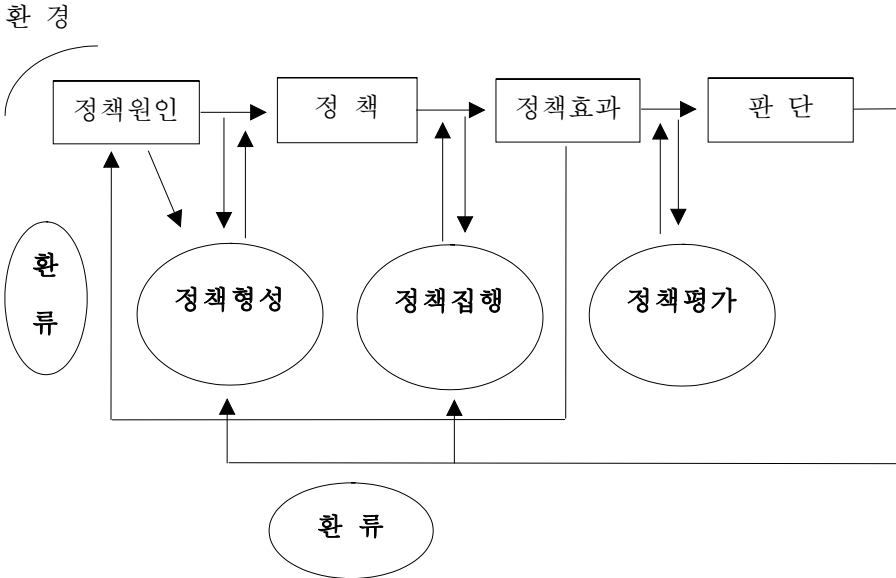
정책과정은 아래 그림에서 보듯이 정책형성-정책집행-정책평가-환류과정을 거치게 되며, 정책평가는 정책과정 내의 한 부분이다. 정책평가는

---

108) Michael Scriven, *Evaluation Thesaurus*, 3rd ed. (Inverness, C. A. : Edge press, 1981), p. 1.

정책효과를 분석하여 사업의 종결, 축소, 전환 등의 판단을 합리적으로 할 수 있도록 해 준다. 이와 같은 판단은 환류 과정을 통하여 정책 집행과 정책형성에 직접적으로 영향을 미치게 된다.

<그림 4> 정책체계 안에서의 정책과정



\* 자료: 김명수, 65쪽.

(1) 정책형성 과정

정책형성과정은 정책원인이 되는 공공문제에 대처할 수 있는 정책을 만들어내는 과정이다. 국회에서의 입법과정이나 행정부에서의 증장기계획 수립은 이 과정에 속한다. 정책형성과정은 그 하위과정으로서 ①정책의제 설정과정 ②정책대안 형성과정 ③정책합법화 과정을 포함한다.<sup>109)</sup>

정책의제 형성과정은 환경 내에 객관적으로 존재하는 문제가 정책결정과 관련된 사람이나 집단에 의해 정책적 대응을 요하는 문제로 받아 드려

109) 김명수, 67쪽.

지는 과정을 말한다. 정책결정과 관련있는 사람이나 집단은 대통령이나 국회의원, 정당, 사법기관, 행정관료, 이익집단, 일반국민 등을 들 수 있다.

정책대안 형성과정은 정책의제 형성과정에서 파악된 정책문제들에 대한 대응책으로서 정책 대안들을 개발, 분석하여 최종 대안을 선정하는 과정을 말한다. 이 과정이 정책형성 과정에서 가장 중요하고 논란이 많이 생기는 과정이므로 충분한 검토와 분석이 필요하다.

정책합법화 과정은 정책대안 형성과정을 통하여 얻어진 최종적인 정책대안을 승인하는 과정이다. 법률안이 국회를 통과하는 것과 정부의 중장기계획안에 대한 의사결정자의 재가는 이 과정에 속한다. 합법화 과정을 거친 정책 대안은 더 이상 대안이 아니며 정책의 지위를 갖게 된다.<sup>110)</sup>

## (2) 정책집행 과정

정책집행과정은 정책형성과정의 산물인 정책을 실시하는데 포함된 모든 활동을 말한다. 정책집행과정에 내포된 활동들로서는 ①자원의 획득 ②해석 ③사업기획 ④운영기획 ⑤조직화 ⑥적용을 들 수 있다.

정책집행의 책임을 지고 직접 행하는 기관들이 제일 먼저 해야 할 일은 인력, 장비, 원료, 예산 등의 자원을 획득하는 일이다. 그리고 정책을 구체적인 지침과 규정으로 변환시키는 작업이 바로 해석인데, 부령, 총리령, 시행령을 제정하는 것과 모법에서 위임된 사항과 시행에 필요한 사항을 훈령, 예규 등의 행정규칙을 만드는 행위를 말한다. 사업기획은 정책의 테두리 안에서 그것의 구현을 위해 구체적인 사업계획을 작성하는 과정이며, 조직화란 정책의 집행에 필요한 조직을 구성하는 활동을 말한다. 마지막으로 적용이란 정책이나 사업계획에 내포된 편익이나 규제를 대상 집단에게 제공하거나 강제적으로 실시하는 행위를 말한다.

정책집행과정에서 중요시해야 할 측면은 첫째 정책형성과정을 통하여 수립된 정책을 어떻게 효율성과 능률성을 제고하면서 실행할 수 있는지의 문제이고, 둘째는 정책에 내포된 내용이 정책 실시과정에서 그대로 실시되느냐의 문제인 순응과 불응에 관한 것이다.<sup>111)</sup>

110) 위의 책, 67-68쪽.

111) 위의 책, 69-71쪽.

### (3) 정책평가 과정

정책평가는 “정책 실시과정을 통하여 얻어진 정책효과를 정책이 원래 의도했던 목표와 비교하여 검토하는 것”을 말한다. 정책평가를 넓게 규정하면 정책의 효과뿐만 아니라 정책의 능률성을 측정하고, 나아가 정책 성패의 원인을 검토하는 것까지 포함된다.

정책평가에 동원되는 방법은 다양하다. 실험적 설계뿐만 아니라 준실험적 설계, 비용/편익분석법, 비용/효과분석법, 표본조사, 사례연구, 현장실험, 여론조사, 전문가 의견조사 등의 방법이 있다. 노화준은 구체적인 정책평가의 방법들을 9가지로 정리하였는데, ①착수 직전분석 ②평가성 사정 ③형성적 평가 ④프로그램 모니터링 ⑤정책영향평가 ⑥능률성 평가 ⑦적합성 평가 ⑧평가 종합 ⑨메타 평가가 그것이다.<sup>112)</sup>

### (4) 환류(feedback) 과정

정책체계의 마지막 요소는 두 가지 유형의 환류이다. 하나는 정책효과가 환경 내의 정책 원인에 미치는 영향이고, 다른 하나는 정책에 대한 판단의 결과가 정책형성과정과 정책실시과정에 미치는 영향이다.<sup>113)</sup> 전자는 정책의 실시결과로 얻어진 효과가 바로 그것을 유발했던 정책원인에 어떤 형태의 변화를 야기한 것을 의미하며, 후자는 정책의 성패에 대한 어떤 판단이 내려진 후에 현장 개선을 위한 노력을 통하여 정책형성과정이나 정책집행과정에 영향력을 행사하는 것이다. 후자는 판단의 내용에 따라 ①정책의 종결 ②정책의 계속 또는 확대 실시 ③정책의 축소 실시 ④정책의 수정 ⑤정책실시과정의 수정 ⑥무조치 등을 취할 수 있다.<sup>114)</sup>

112) 노화준, 63-75쪽.

113) 이를 박동서 교수는 “시정조치”라고 부르고 있다. 박동서, 한국행정론, 법문사, 1981, 52쪽.

114) 김명수, 72-73쪽.

<표 49> 주요 정책과제 공통평가기준

구 분		평가기준(가중치)	평가착안사항
과 정 평 가	정책 형 성 단 계	① 정책목표의 적합성(10%)	- 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가 - 정책목표가 명확히 제시되었는가
		② 계획내용의 충실성(10%)	- 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 - 계획수립시 여론수렴, 사전조사 등 관련절차는 충분히 이행되었는가 - 계획수립 과정에서 관련기관 정책과의 연계·협조 및 중복여부를 충분히 고려하였는가
	정책 집 행 단 계	③ 시행과정의 효율성(10%)	- 일정계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가
		④ 시행과정의 적절성(20%)	- 시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가 - 시행과정에서 국민 및 이해당사자 등에게 제대로 알리고 있는가 - 시행과정에서 관련기관·정책과 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가
성 과 평 가	정책 성 과 단 계	⑤ 목표의 달성도(30%)	- 당초 설정한 정책목표는 달성되었는가
		⑥ 정책영향 (20%)	- 해당 정책의 효과가 실질적으로 나타나고 있는가

\*자료: 「2005년도 정부업무 평가지침」, 국무조정실

### 3. 정책평가의 내용

#### (1) 효과평가(evaluation of policy effects)

효과평가란 정책이나 사업계획의 실시결과로 얻어진 산출이 국민생활에 미친 모든 영향을 측정하는 것이다. 효과평가를 정책효과 부분에 대한 평가인 효과성 평가와 정책효과 전반에 대한 평가인 총합효과 평가로 나누어 설명한다.

##### 1) 효과성 평가(evaluation of policy effectiveness)

효과성 평가란 정책이나 사업이 원래 의도했던 직접적 목표의 달성 정도를 측정하는 것을 말한다.<sup>115)</sup> 주로 단기적이며, 직접적이고, 의도했던 객관적·주관적 효과가 효과성 평가의 주된 관심이다. 정책이나 사업이 산출을 통하여 그 상태를 개선시키고자 의도했던 대상상황이나 집단에 대한 영향의 측정이 효과성평가에서 중요한 요점이다. 의도했던 효과이므로 주로 긍정적인 변화에 관심을 두어 그 변화의 발생 여부와 정도를 측정하고, 분석하여야 한다. 구체적으로 다루어야 할 문제는 다음과 같다.

- ① 의도했던 효과는 나타났는가?
- ② 나타난 효과는 평가대상이 되고 있는 특정 정책이나 사업에만 기인한 것인가? 아니면 다른 요인들이 복합적으로 작용하였는가?
- ③ 나타난 효과의 크기는 어느 정도인가? 통계적으로 유의미한 만큼의 (statistically significant) 변화가 일어났는가?

##### 2) 총합효과 평가(evaluation of overall impacts)

총합효과 평가란 정책과 사업이 야기한 모든 효과를 분석하고 의도했던 결과에 대한 목표 달성도 측정과 함께 의도하지 않았던 결과에 대해서도 파악, 분석하는 것을 말한다. 구체적으로 평가할 내용은 아래와 같다.

---

115) 이에 비해 효과평가(evaluation of policy)는 정책이나 사업계획의 실시 결과로 얻어진 산출이 국민생활에 미친 모든 영향을 측정하는 것으로 효과성 평가와 총합효과 평가(evaluation of overall impacts)를 포함하는 용어이다.(김명수, 107-114쪽)

- ① 전체적으로 볼 때 평가대상 정책은 성공적이라고 볼 수 있는가?
- ② 정책이 야기 시킨 직접적, 간접적인 효과는 무엇인가? 그것들은 바람직한 방향으로 나타났는가? 그렇지 않은 방향으로 나타났는가?
- ③ 정책이 의도했던 효과는 모두 나타났는가?
- ④ 의도하지 않았던 효과도 나타났는가? 그것은 바람직한 방향으로 나타났는가? 그렇지 않은 방향으로 나타났는가?
- ⑤ 정책의 단기적, 장기적 효과는 무엇인가?<sup>116)</sup>

## (2) 능률성 평가(evaluation of policy efficiency)

효과평가의 결과 평가 대상 정책이 성공적이라고 판단되면, 그 다음에는 그것의 운영 면에서 어느 정도 능률적인가 하는 문제를 평가한다. 그러나 효과평가에서 정책평가가 성공적이지 못한 것으로 판단되면 능률성 평가를 수행한다는 것은 아무런 의미가 없다고 생각된다. 정책은 능률성보다는 효과성 평가가 훨씬 더 중요하기 때문이다.

능률성이라는 개념은 일반적으로 투입(inputs)과 산출(outputs)의 비율이라고 정의할 수 있는데, 이는 운영상의 능률성을 의미하는 내적 능률성평가와 국민에게 미친 효과와 투입의 비율을 의미하는 외적 능률성평가로 나눌 수 있다.

## (3) 집행평가(implementation evaluation)

집행평가란 정책이나 사업계획의 집행과정에 대한 평가를 말하며 정확성 평가와 정책 구성요소의 상대적 효과성 평가로 나눌 수 있다. 정확성 평가란 현재 평가 대상이 되고 있는 정책이 원래 계획되었던 바대로 정확하게 그리고 충실히 집행된 것인지를 평가하는 것이다. 정책 구성요소의 상대적 효과성평가는 정책을 구성하는 여러 요소 중에서 어느 요소가 목표 달성에 상대적으로 큰 기여를 했는가를 평가하는 것이다. 목표 달성에 기여를 많이 한 정책 구성요소는 투입 자원을 많이 할 것이며, 적게 한 정책 구성요소의 투입 자원은 줄여야 할 것이다.

---

116) 김명수, 113-114쪽.

#### (4) 정책구조 평가(evaluation of policy structure)

정책구조는 정책을 구성하고 있는 구체적 내용을 말하며, 이는 해결하고자 하는 문제와 달성하고자 하는 목표에 대한 합리적인 수단이 되는 것을 말한다. 정책구조에 관한 결정은 정책집행을 직접 행하거나, 정책집행에 책임을 지고 있는 고위 공직자에 의하여 이루어지는 것으로 정치적 결정과정의 산출물이다. 따라서 정책평가에서 정책구조를 문제 삼는 것은 정책결정 과정 자체를 문제 삼는 것으로 상당한 주의를 요한다.

정책이나 사업계획이 정확하게 실시되었는데도 불구하고 결과적으로 실패로 나타나는 경우에는 정책구조에 대한 평가가 실패의 원인을 규명해 주는 유일한 방법이다.

### 4. 정책평가와 입법부

국민의 대표기관으로서 국회의 주요 기능은 입법기능, 예산·결산심의 확정권, 국정감사권 등을 들 수 있다. 이와 같은 기능은 모두 행정부 견제 기능과 밀접하게 연관되어 있으며, 이는 또한 정책평가와 관련되어 있다.

#### (1) 입법부의 행정부 견제기능

J. P. Harris는 입법부의 정부 감독기능을 중시하여 “행정에 대한 감시 견제기능이 현대의 모든 민주주의 국가에서 입법부의 가장 중요한 기능이다”라고 말하고 있다.<sup>117)</sup> 과거 60-70년대 행정부 주도로 정책이 시행되는 개발독재 시절에는 입법부가 ‘통법부’와 ‘행정부의 시녀’라는 오명을 가진 적도 있었지만, 현재는 입법부의 권한이 강화되는 추세에 있다. 헌법에서 부여한 행정부 통제기능을 국회가 다양하게 행사하고 있지만, 아직도 행정부 견제기능은 여러 가지로 제약을 받고 있다. 우선 입법에 관한 권한을 보면 법률안의 주요 내용 중 상당 부분이 위임입법으로 행

---

117) Joseph. P. Harris, *Congressional Control of Administration*(Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1984), p. 1.



정부 권한에 맡겨져 있으며, 재정에 관한 권한도 짧은 예·결산 심의 기간과 관련 정보의 제약, 분석 인력의 부족 등으로 효율적으로 행사하지 못하고 있는 실정이다.

미국 상원의 정부 운영위원회(Senate Committee on Government Operation)가 발표한 입법부의 행정부 견제기능의 목표를 보면 정책평가에서 행해야 할 내용을 담고 있다.

- ① 정책이 의회의 의도와 일치하여 실시되고 있는지를 검토한다.
- ② 정책이 효과적인지 여부와 정책의 영향이 의회의 표준과 일치하고 있는지를 검토한다.
- ③ 낭비와 부정을 방지하고 능률성을 확보한다.
- ④ 재량권의 남용을 방지한다.
- ⑤ 행정기관과 고객집단의 관계를 점검하고 그 관계를 긴밀하게 해 줌으로써 공익을 대표한다.<sup>118)</sup>

이 중에서 특히 ① ② ③항에 제시된 목표들은 국민이 낸 세금으로 행하는 정책에 대한 잘·잘못을 따지는 내용이므로 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 위에 제시한 목표들을 달성하기 위해서는 정책평가가 행정부 견제의 가장 유용한 수단이라고 생각한다.

## (2) 행정부 견제수단인 정책평가시의 점검사항

행정부에 대한 입법부의 견제수단으로 정책평가를 행할 때, 집행평가, 효과평가, 능률성 평가 등을 행할 수 있으며, 평가 시에는 구체적으로 점검해야 할 사항을 선정하여 세밀히 검토하여야 한다.

### 1) 집행평가와 행정부 견제

미국 상원 정부 운영위원회가 발표한 입법부의 행정부 견제기능의 첫 번째 목표가 “정책이 의회의 의도와 일치하여 실시되고 있는지를 검토”하는 것이다. 이것은 국회가 설정한 정책이 행정부에 의하여 본래의 취지와 계획대로 실행되고 있는지를 따지는 것이다. 정책이 입법부의 의도에

118) 김명수, 256-257쪽에서 재인용.

일치하여 시행되고 있는지를 검토하는데 적절한 방법이 바로 정책이나 사업계획의 집행과정을 평가하는 집행평가로 다음 항목이 주요 검토대상이 될 수 있다.<sup>119)</sup>

- ① 원래 정책이나 사업계획에 명시되었던 여러 활동이 이루어졌는가?
- ② 자원이 계획된 대로 사용되었는가?
- ③ 정책이 원래 의도했던 집단(target group)을 대상으로 실시되었는가?

### (2) 효과평가와 행정부 견제

위에서 언급한 두 번째 목표, 즉 “정책이 효과적인지 여부와 정책의 영향이 의회의 표준과 일치하고 있는지를 검토”하는 것은 행정부가 실행에 옮긴 정책이 원래 의도했던 목표를 달성했는지의 여부와 그 정책이 국민 생활에 미친 영향을 검토하는 것이다.

정부가 시행하는 정책의 궁극적 목표가 국민의 행복과 삶의 질 제고에 있으므로 입법부도 이에 대해서 관심을 가질 수 밖에 없으며, 이의 달성 여부를 검토하려면 효과평가가 매우 유용한 수단이다. 효과평가에서 다루는 항목들은 다음과 같다.

- ① 의도했던 효과는 나타났는가?
- ② 나타난 효과의 크기는 어느 정도인가?
- ③ 정책이나 사업이 야기시킨 직접적, 간접적 효과는 무엇인가?

### 3) 능률성 평가와 행정부 견제

입법부가 행정부 견제기능을 수행하는 또 다른 목적은 “정책집행상의 낭비와 부정을 방지하고 능률성을 확보”하는 것이다. 이것은 행정 업무를 수행함에 있어서 자원의 활용에 관련되는 것으로 예산의 낭비를 방지하고 사용되는 자원보다 더 많은 혜택이 국민에게 돌아가도록 하는 것이다. 능률성 평가에서 다루는 내용들은 다음과 같다.

---

119) 김명수, 262-263쪽.

- ① 투입과 비교해서 산출 및 효과는 적정한가?
- ② 일정한 투입으로 더 많은 산출 및 효과를 올릴 수 없었는가?
- ③ 일정한 양과 질의 효과를 얻는데 투입을 줄일 수는 없었는가?

#### 4) 정책구조 평가와 행정부 견제

행정부 견제를 위한 정책평가에는 정책을 구성하고 있는 구체적 내용인 정책구조에 대한 평가가 필요하다. 정책의 구성요소들이 정책목표를 달성할 수 있는 필수 요소들로 이루어져 있고, 논리적·체계적으로 구성 되어있어야만 바람직한 정책이 될 수 있다. 정책구조 평가에 있어서 다루어지는 구체적인 문제는 다음과 같다.<sup>120)</sup>

- ① 정책이나 사업계획은 그것이 의도하는 목표를 달성할 수 있는 요소들로 구성되어 있는가?
- ② 기대되는 목적과 정책요소들을 연관시키는 가정들은 건전한 것인가?
- ③ 이러한 정책이 주먹구구식으로 이루어진 것인가, 아니면 논리적 바탕 위에서 이루어진 것인가?

## 제 2 절 저출산 관련 정책의 평가

### 1. 출산억제정책

1962년부터 시작된 출산억제정책의 결과 출산력은 급격하게 떨어졌다. 1960년에 합계출산율 6.0은 1983년에는 이미 인구 대체수준인 2.08에 달했으며, 1990년에는 1.59, 1993년 1.75, 1996년 1.71를 나타내고 있다. 대부분의 선진국에서는 100여년의 장기간에 걸쳐 이루어진 인구전환이 우리나라는 30년 여년의 단기간에 이루어졌는데, 이러한 배경에는 정부의 강력한 출산억제정책이 있다. 1962년부터 1996년까지 시행된 우리나라의 출산억제정책을 평가해 보면 여러 가지 문제점이 발견된다.

---

120) 김명수, 120-121쪽.

## (1) 정책효과 평가

## 1) 국가의 궁극적 목표에 위배

제1차 경제개발5개년계획(1962-67)과 함께 시행된 출산억제정책은 경제성장에 상당한 공헌을 하였지만, 시대의 변화를 파악하지 못하고 장기간 시행됨으로 인해 국가의 궁극적 목표를 위배하는 결과를 초래하였다. O. L. Deniston 미시간대학교 교수는 목표의 구조를 궁극적 목표, 사업(program) 목표, 하위 목표로 제시하였다. 첫째 궁극적 목표는 구성원 전체의 의사를 반영한 최고 책임자의 가치관에 따라 달성하고자 하는 바람직한 상태이다. 둘째 사업 목표는 사업 활동을 통해서 이룩하고자 하는 상태를 말한다. 셋째 하위 목표는 사업 목표를 달성하려면 반드시 이룩해야 하는 작은 목표들을 말한다.<sup>121)</sup>

궁극적 목표 또는 최종 목표를 달성하기 위해서는 단계적으로 여러 부분의 사업 목표를 달성해 나가야 한다. 그리고 이 사업목표를 달성하기 위해서는 수많은 하위 목표들이 먼저 달성되어야 한다. 아래 그림에서 제시했듯이 가족계획의 궁극적 목표는 가족 더 나아가 국민전체의 복지증진에 있다. 이러한 방대하고 추상적인 목표를 좀 더 구체적으로 표현한 사업 목표는 원치 않는 임신의 감소 및 출산터울 조절을 통한 ‘출산억제’이다. 이 출산억제 목표를 달성하기 위하여 가입자 획득, 참여자 확보 등 제1단계 하위목표를 달성해야 했고, 이 목표를 달성하기 위하여 홍보, 교육 등 2단계 하위목표를 위한 활동들을 수행하였다(그림 5). 그런데 이러한 하위목표의 달성을 위한 제반 산아제한 활동들을 통해 ‘출산억제’라는 사업목표는 매우 성공적으로 달성했지만, ‘가정 및 국민의 복지 증진’이라는 궁극적 목표는 달성하지 못했고 오히려 역효과를 초래하게 되었다.

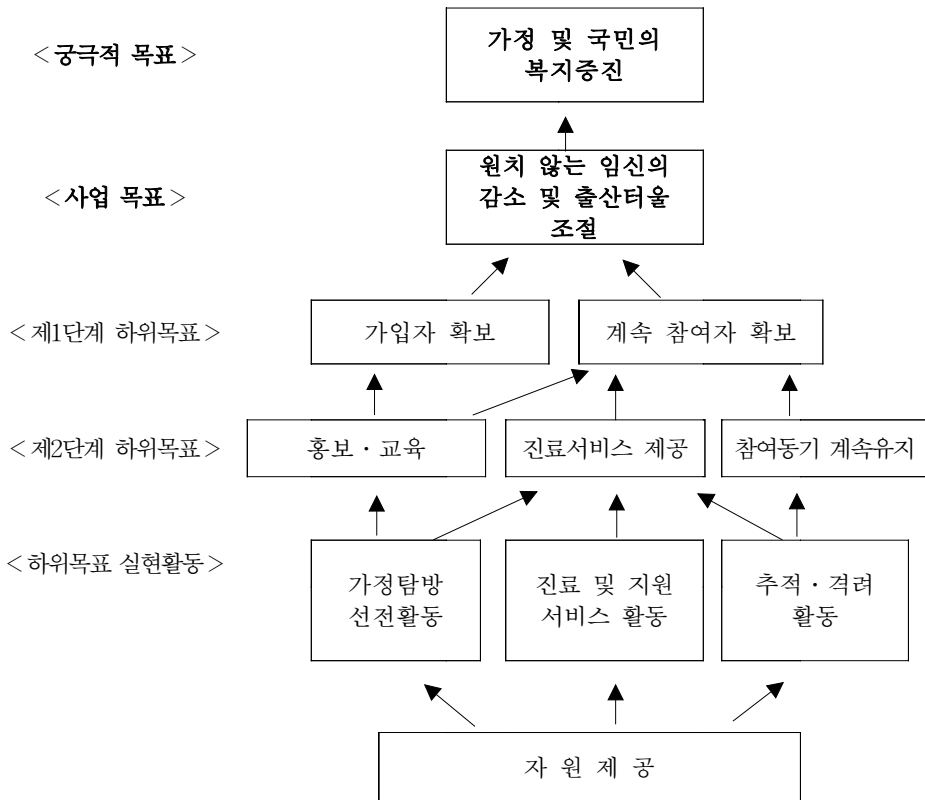
김용익 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회 위원장은 “우리나라의 저출산·고령화 문제를 해결하고 인구를 적정수준으로 유지하려면 정부가 매년 2조원은 투자해야 한다”라고 말한다.<sup>122)</sup> 국가·지방자치단체·민간

121) 정정길 외, 64-65쪽.

122) 동아일보 2005. 5. 3, “저출산·고령화 복구, 연간 2조원 든다”, www.donga.com.

의 각종 조직을 동원하고, 가족계획 요원과 공무원 등 수많은 인력과 방대한 예산을 투입하여 성공적으로 완수한 출산억제정책이 이제는 세계 최저수준의 저출산 문제를 야기시켜 국가 경쟁력을 훼손하고, 국가의 장래를 어둡게 하는 심각한 현상을 초래하게 되었다. ‘출산억제’라는 의도했던 효과가 너무 크게 나타나, 결과적으로 ‘국가경쟁력 훼손’이라는 의도하지 않은 효과가 나타나게 되었다.

<그림 5> 가족계획사업 목표들간의 관계

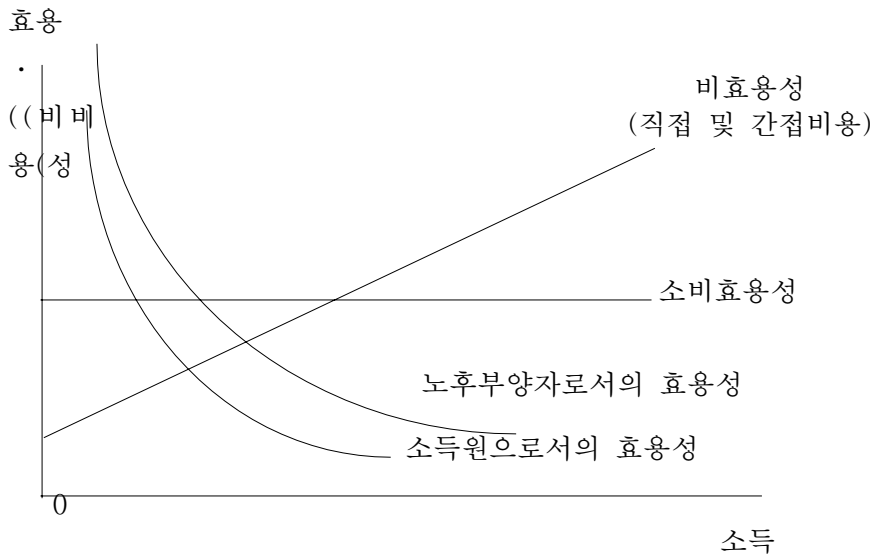


\*자료: 정정길 외, 66쪽.

2) 소득증가에 따른 자녀 효용 감소에 대한 인식 부족

일인당 국민소득이 증가함에 따라 자녀에 대한 효용은 감소하고 비용이 늘어남으로 인해 출산력은 낮아진다는 사실을 당시 출산억제정책 담당자들은 제대로 인식하지 못했다. 일반적으로 자녀의 출생수준은 1인당 국민소득이 늘어가는 것과 반비례하는 것으로 나타난다.<sup>123)</sup> 라이벤슈타인(H. Leibenstein)은 한 사회가 경제발전과정에서 소득이 향상될 때 자녀의 효용성이 어떻게 변화하는가에 대해서 연구한 결과 국민소득 증가에 비례하여 자녀의 효용은 감소하고 비용은 증가한다고 밝혔다.<sup>124)</sup><그림 6 참조>

<그림 6> 소득수준에 따른 자녀 효용성 변화



\*자료: H. Leibenstein, (1957), *Economic backwardness and Economic Growth*, p. 163.

123) 일시적으로 열악한 경제상황은 미혼남녀의 결혼 연기 및 기피 성향의 원인으로 혹은 기혼남녀의 출산 지연 및 기피 원인으로 설명될 수 있지만, 장기적으로 볼 때는 경제성장과 출산력은 반비례한다.

124) H. Leibenstein, *Economic backwardness and Economic Growth*, New York: John Wiley. 1957. p. 63.

일반적으로 부모는 자녀를 소득원으로서나 노후부양자로서 간주할 때 자녀의 효용성은 증가하지만 소득이 높아질수록 이들 효용성은 감소한다. 반면에 자녀의 양육에 필요한 직접비용 및 간접비용은 소득이 높아질수록 높아지므로 자녀에 대한 효용성은 감소된다. 결론적으로 말하면 합리적인 의사결정이 이루어진다고 가정할 때, 소득이 높아질수록 자녀출산은 감소한다는 것이다.

뮐러(E. Mueller)도 1인당 국민소득이 높은 선진국일수록 자녀들이 기혼여성의 소득기회를 희생시키는 비용이 크므로 출산수준은 낮아진다는 이론을 제시하였다. 그는 기회비용을 크게 세 가지로 분류하였다. 첫째는 자녀들에게 지출되는 비용이 전체 가계수익 중 상당한 비중을 차지하게 되어 결국 낮은 생활수준을 유지하게 되는 기회비용이다. 둘째 자녀들로 인해 가정의 저축 및 투자할 수 있는 재정능력을 감소시키는 기회비용이다. 셋째 자녀들은 기혼 여성들의 소득기회를 희생시키는 기회비용이다. 이러한 세 가지 기회비용은 경제발전의 정도에 따라 다른데, 개발도상국의 경우 일반적으로 첫 번째와 두 번째의 기회비용이 주된 것인데 비해 선진국의 경우 세 번째 기회비용이 크다.<sup>125)</sup> 선진국의 경우 여성들에게 취업기회가 많이 주어지고, 시간당 임금 수준이 높을수록 기회비용은 커지게 된다. 일정한 시간과 소득의 제약을 받고 있는 경우 세대의 효용성을 극대화하려는 기혼여성은 '취업'과 '출산·육아'라는 두 가지 가운데서 선택해야 한다. 만약 취업보다 자녀를 선택한다면 기혼여성은 일정기간 동안 수입을 잃게 되므로 자아실현 욕구가 강한 여성들은 출산을 미루거나 기피하게 된다.<sup>126)</sup> 이와 같이 1인당 국민소득이 증가할수록 자녀에 대한 효용 감소와 비용 증가가 당연히 따라오므로 출산억제정책은 신중하게 접근해야 한다. 일본의 인구경제학자 마쓰타니(松谷昭彦) 교수도 인위적인 인구정책은 심각한 문제를 초래한다고 말한다.

125) 이희연, 271쪽.

126) 국민소득이 높아질수록 취업여성들에게 출산·육아 문제가 더욱 큰 문제로 대두되고 이는 출산율 저하 문제로 이어진다. 따라서 저출산 문제의 해결책도 취업과 양육을 동시에 높이는 방안에서 찾아야 한다. 스웨덴처럼 여성이 제약받지 않고 직장일과 출산·육아를 양립할 수 있는 방안을 마련해 주어야 한다.

유엔의 인구추계에서도 미국이나 영국, 프랑스에서는 2030년 무렵까지는 인구가 줄어들지 않는다. 주요 선진국 가운데 당분간 인구가 감소하는 나라는 일본과 독일뿐이다.…… 왜 유독 두 나라에서만 고령화가 빠른 속도로 진행되는 것일까? 일본의 경우는 주로 인위적인 임신중절에 따른 산아제한에서, 독일의 경우는 외국인 노동자의 대대적인 활용과 그 후의 억제정책에서 원인을 찾아 볼 수 있다. 주요 선진국들 중 일본과 독일만이 인구에 손을 댄 것이다. 인구를 주무르면 훗날 반드시 대가를 치르게 된다. 그 대가가 바로 인구 감소이다.<sup>127)</sup>

선진국 가운데 2030년까지 인구가 감소하는 나라는 유독 일본과 독일뿐인데, 이들 두 나라의 특징은 인위적으로 강력한 인구억제정책을 시행했다는 것이다. 경제가 성장하면 출산력 저하는 따라오므로 출산억제정책은 신중하게 시행하고 적절한 시기에 정책을 종결하거나 전환하여야 한다고 본다. 아래 표에서 보는 것처럼 우리나라에서도 경제성장과 함께 출산율은 반비례 관계를 보이고 있다.

<표 50> 합계출산율과 경제성장률의 변화 추이

연 도	1960	1970	1980	1990	1995	1998	2000	2002	2003	2004
합 계 출산율	6.0	4.53	2.83	1.59	1.65	1.47	1.47	1.17	1.19	1.16
1인당국 민소득(\$)	87	249	1,598	5,886	10,823	6,744	9,770	10,013	12,720	14,098

\*자료: 통계청, 재정경제부

127) 마쓰타니 아키히코, 고령화·저출산시대의 경제공식, 김지효 역, 명진출판, 2005, 29-30쪽.



### 3) 정책 전환의 실기(失期)

정책평가는 정기적으로 행하여 평가 결과에 따라 사업의 확대, 축소, 종결 그리고 전환을 즉각 행하여야 한다. 우리나라의 합계출산율은 1960년의 6.0에서 계속 급감하여 1970년 4.53, 1980년에 이미 2.83에 도달했고, 1983년에는 인구대체 수준에 도달했다. 이렇게 급속도로 저하하는 출산율 추세를 감안하면 1980년대 초에 출산억제정책을 종결하고 인구정책, 가족정책, 노동정책에 대한 전반적인 검토와 함께 인구의 질을 높이는 정책을 펼쳐야 했다.

그러나 역대 정권은 저출산의 심각성을 제대로 파악하지 못하고 미온적이고 산만한 정책으로 대처해 출산율은 계속 떨어져 이제는 세계 최저수준이 되고 말았다. 전두환대통령(1981-88) 때는 1983년에 이미 인구대체수준의 합계출산율(2.08)에 이르렀는데도 여전히 강력한 출산억제정책을 펴고 있었다. 의료보험에 의한 불임시술 및 자궁내 장치 시술서비스 수용(1982년), 두 자녀 이하 불임시술 수용자에 대한 주택 및 생업자금 융자 우선권부여(1982년), 저소득층 불임시술 수용자에 대한 보조금 지급(1982년), 고등학교까지 2자녀에 대한 학비의 세금공제제도(1983년) 등을 도입하였다. 그리고 1985년부터는 5,000여명의 보건요원과 3,000여명의 지정 시술의사들이 피임보급서비스와 정·난관 시술을 행하는 등 강력한 산아제한정책을 펼쳤다.<sup>128)</sup> 『남녀고용평등법』을 제정(1987.12.4)하여 육아휴직제도(법 11조)를 처음 도입하고 여성의 직장 일과 출산의 조화를 꾀한 것은 그나마 공헌이었다. 전대통령 집권시기인 1983년 이전에 저출산 추이를 감지하여 출산장려정책으로 전환했어야 하는데 失期한 점은 매우 아쉽다. 임기 시작 해인 1981년에 합계출산율 2.66이 임기말인 1988년에는 1.56으로 떨어졌다.

노태우대통령(1988-1993) 때는 출산억제정책에서 인구자질향상 정책으로 전환(1990년)하였으나, 미온적인 대책에 지나지 않았고 인구자질향상을 위한 실질적인 정책은 펼치지 못했다. 산아제한을 장려하는 소득

---

128) 홍문식, 222-223쪽.

세 인적공제 범위를 2자녀로 제한하는 규정을 1990년까지 그대로 두는 등 일관성 있는 정책을 펼치지 못했다. 이 시기는 출산장려정책을 적극적으로 펼쳐야 할 때였지만, 애석하게도 그렇게 하지 못했고 인구자질향상정책도 별다른 내용이 없었고 실적도 없었다. 임기 초(1988년) 합계출산율 1.56이 임기말인 1993년에는 1.67로 조금 올라갔다.

## (2) 정책구조 평가

### 1) 하위 목표들 간의 조화 부족

출산 관련 정책의 궁극적 목적은 국민의 복지 증진이요, ‘삶의 질’ 향상이다. 출산정책의 이 상위목표를 효율적으로 수행하기 위해서는 인구정책, 가족정책, 보육정책 등 하위 목표와 밀접하게 연관되어 있어야 한다. 그러나 당시의 출산정책의 목표는 단순히 산아제한을 통해 출산을 억제하는 것에만 초점을 맞추고, 그 외의 하위 목표들에는 전혀 관심이 없었다.

먼저 인구정책을 보면 인구의 질과 양에 대한 개념도 없고 출산율 추이에 대한 인식도 없이 인구만 줄이면 좋은 것으로 인식하여 정책을 추진해 나갔다. 인구의 자질에 대한 인식을 통해 훌륭한 제2세 국민을 양성하는 것이 참으로 중요한 일임을 깨닫지 못했고, 적정인구에 대한 개념도 없었다. 특히 출산율이 급격하게 하락하고 있는데 대한 인식이 없었고, 이에 대한 대처도 하지 못했다.

가족정책도 건강한 가정 만들기, 양성평등의 가족관계 등에는 관심이 없었다. 호주제를 비롯하여 불평등한 상속제도 등이 그대로 있어 가부장제와 남아선호사상을 조장하는 역할을 하였다.

보육정책도 국가가 도외시한 정책이다. 아이를 낳은 사람이 보육과 교육을 책임지는 형편이었다. 6-70년대는 유치원, 어린이집은 거의 없었고 있어도 부유한 가정에서만 아이를 보낼 수 있었다. 출산장려 목표에만 중점을 두고 여러 하위목표들의 조화롭고 균형적인 정책 추진을 못하고 도외시하는 결과 출산율 하락에도 영향을 미쳤다.

## 2) 적정 인구에 대한 인식 부재

인구정책에서 가장 중요한 것 중의 하나가 ‘적정 인구’에 대한 인식이다. 그런데 우리나라의 출산억제정책은 적정 인구 규모에 대한 목표설정도 없이 덮어놓고 출산억제정책을 밀고 나가 과도하게 인구를 줄이는 어리석음을 범했다.

우리나라의 인구는 얼마가 적정한가? 혹자는 폐쇄경제를 가정하여 내수시장이 자급자족할 수 있는 규모라고 말한다. 이에 대해 개방경제를 가정하여 한국경제가 내수시장보다는 수출시장에 의존하고 있으므로 한반도의 인구밀도와 환경 등을 고려하여 적정점을 찾아야 한다는 주장이 있다. 또 하나는 지구화·세계화의 추세에서 한반도에 국한하지 않고 범세계적 안목에서 볼 때 한국민의 수는 많을수록 좋으므로 인구를 억제할 이유가 없다는 주장도 있다.<sup>129)</sup>

적정인구가 얼마인지 규정하기는 쉽지 않은데, 적정인구를 정의하기 위하여 다음 3가지 조건은 전제되어야 한다.

- ① 경제의 개방정도와 인구의 해외이동 가능성 등 경제·인구제도
- ② 인구의 적정 여부를 판별할 수 있는 가치기준, 즉 사회후생함수
- ③ 인구와 사회후생수준에 영향을 미치는 제 변수 간의 동태적 기술관계<sup>130)</sup>

적정 인구에 대한 연구는 많지 않으나, 지금까지의 논의를 살펴보면 다음과 같다.

### ① 적정 인구 6,000만명 설

한반도의 적정 인구를 폐쇄경제를 가정하여 주장한 것이다. 내수시장의 규모가 자급자족 수준이 되려면 최소한 6,000만은 되어야 한다고 주장한다.<sup>131)</sup>

---

129) 구성열, 191쪽.

130) 위의 책, 192쪽.

131) 구성열, 191쪽.

② 적정 인구 4,600-5,100만명 설

전광희 교수의 연구에 따르면 우리나라의 인구, 경제, 사회복지, 환경 등을 감안한 적정 인구는 4,600-5,100만명 규모라고 밝혔다. 이 정도 인구를 유지하기 위해서는 인구성장률이  $-0.5\sim 0.5\%$  수준을 유지해야 하고, 합계출산율이 1.8~2.4가 되어야 한다.

북한을 포함한 한반도 전체의 적정 인구성장률은 최대  $0\sim 0.25\%$ (최소  $-1.2\sim -0.8\%$ ), 합계출산율은 2.2~2.3(최소 1.5~1.7)이 되어야 할 것으로 추산했다. 통일이 된 뒤 남북한의 사회적 통합이 원활히 이뤄질 경우 2050년이 되면 통일 한국의 적정 인구는 6,511만명 안팎이 될 것으로 본다.<sup>132)</sup> 한국의 경제·인구제도와 사회후생함수를 고려하여 우리나라의 적정인구는 4,800만은 되어야 한다고 본다.

## 2. 출산장려정책

### (1) 출산장려 정책의 주요내용

#### 1) 중앙정부의 출산장려정책

중앙정부의 출산장려정책은 1996년 6월 신인구정책을 수립하는 데서부터 시작되었다. 34년 동안 시행된 출산억제정책은 이제 인구자질향상과 복지증진정책으로 전환되었으며, 이후부터 임신에서 출산, 보육에 이르기까지 다양한 출산장려정책을 펼치고 있다. 무엇보다 2005년 5월 『저출산·고령사회기본법』을 제정하여 이 법의 목적을 세 가지로 제시하였는데, 첫째 국가의 경쟁력 제고, 둘째 국민의 삶의 질 향상, 셋째 국가의 지속적인 발전이다. 이 목적에 따라 다양한 정책들을 제시하였다.

저출산 관련 정책은 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책(법 제7조), 자녀 출산과 보육의 공공성 강화(제8조), 생명존중과 모자보건의 증진(제9조), 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 대한 경제적 지원(제10조) 등을 규정하고 국가와 지방자치단체의 적극적인 지원을 의무사항

132) “우리나라 적정 인구는 4,600만~5,100만명”, 2005. 6. 1. www.donga.com.

으로 규정하였다. 또한 저출산·고령사회위원회를 구성하여 대통령을 위원장으로 하고 12개 관련부처의 장을 위원으로 하여 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 인구구조의 분석, 각종 계획과 정책 평가 등에 관한 사항을 심의하도록 하였다.(제23조)

참여정부에 들어와서야 역대 정권이 하지 못했던 제대로 된 기본법을 제정하여 정책의 목적을 제시하고 다양한 출산장려정책을 시행하고자 하는데 문제점도 도출되고 있다. 정부가 구상하고 있는 “저출산 종합대책”에는 저출산 대책으로 4년간 약 7조원을 투입할 것을 계획하고 있다. 또한 정부의 계획에는 보육 및 교육비의 지원대상 확대(약 4조 2000억원) 등 보육 지원에 상당한 비중을 두고 있다. 그리고 기존의 출산장려책의 범위를 넓혀 저소득층에서 중산층으로 확대하고, 수요자 중심 육아지원, 육아휴직 때 정부가 기업주에게 주는 육아휴직장려금의 인상(2007년부터 월 50만원), 출산 친화적 기업에 인센티브 부여, 가족 친화적 직장문화 장려를 위한 ‘기업문화상’ 시상, 직장보육시설 지원 확대, 홍보 강화<sup>133)</sup> 등 다양한 정책을 구상하고 있다. 이러한 정부의 대책의 문제점으로 재원 조달 문제 및 보육 치중과 사업의 우선순위 등의 문제가 제기될 수 있다.

<표 51> 중앙정부 추진 출산지원시책 개요<sup>134)</sup>

(2005. 9월 현재)

세제 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자녀 1인당 공제액 2배이상 증가(04: 250만원 → 520만원)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6세이하 자녀 추가공제확대: 50만원 → 100만원</li> <li>- 출산·보육수당 월 10만원 비과세 신설(120만원)</li> <li>- 영유아 교육비 공제한도 확대: 150만원 → 200만원</li> </ul> </li> <li>* 영유아교육비와 6세이하 추가공제 중복적용(중전 선택사항)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본공제 100만원</li> </ul> </li> <li>◦ 결혼비용 공제(04: 100만원)</li> </ul>
-------	--

133) 동아일보 2005. 10. 17일자.

134) 김상희, “우리나라 저출산 현황 및 정책방향”, 『자치행정』, 211호, 지방행정연구소, 2005. 10, 13쪽.

<p>일과 가정 양립 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 출산휴가(02) : 산전후 90일(유급)</li> <li>◦ 육아휴직 : 만1세이하 자녀를 둔 부모에 대해 1년             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자 : 무급(04 육아휴직 수당 40만원)</li> <li>- 사업주 : 육아휴직장려금(20만원), 대체인력 채용지원금(10~15만원)</li> </ul> </li> <li>◦ 공무원부분근무제도, 대체인력뱅크제 및 업무대행수당 지급(05.3)</li> <li>◦ 공무원 육아휴직기간 근무경력 인정(04)</li> <li>◦ 시차 출퇴근제 · 재택근무제 등 탄력근무제 실시</li> </ul>
<p>육 아</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 저소득층 차등보육료 · 유아교육비 : 도시근로자가구 평균소득의 60%이하에 대해 정부보육료 단가의 30~100%</li> <li>◦ 만5세아 무상보육료:도시근로자 가구 평균소득의 80%이하(월 15만3천원)</li> <li>◦ 두자녀 이상 시설 이용아동 추가지원(3~6만원)</li> <li>◦ 농업인 영유아:2ha미만 농가에 대해 정부보육단가의 50%</li> </ul>
<p>임신 ·출산</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정 · 난관 복원수술 보험 적용(04.7)</li> <li>◦ 주요 산전검사(기형아검사, 풍진검사) 보험급여확대(04.12)</li> <li>◦ 피임목적의 정관 · 난관중절수술 비급여로 전환(04.12)</li> <li>◦ 자연분만시 본인부담 진료비 전액면제(05.1)</li> <li>◦ 미숙아 · 선천성 이상아 본인부담진료비 전액면제(05.1)</li> </ul>
<p>임산부 · 영유아 건강</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 모든 신생아에 대해 선천성 대사 이상검사 확대실시(04)</li> <li>◦ 미숙아 · 선천성이상아 의료비 지원(04 체중별로 700만원 차등지원)</li> <li>◦ 임산부 · 영유아 건강검진</li> <li>◦ 성장발달검사 등 여성과 어린이 건강증진사업</li> </ul>

2) 지방정부의 출산장려정책

<표 52> 지방자치단체 출산지원시책 주요내용<sup>135)</sup>

구 분	세 부 사업내용	지원대상	지원내용 및 수준	추진 지자체	비 고
결 혼	농촌총각 장가보내기	30세이상 농촌 총각	맞선주선, 결혼비용 등 주선	충남 태안군 경북 예천군	
	국제결혼가정 건강교육	국내인과 결혼한 외국여성	모유수유, 이유식, 건강정보 교육 등	전남 곡성군	
임 신	(예비)신혼부부 건강검진	예비신혼부부, 신혼부부	건강검진, 풍진검사 및 예방접종	서울 중구 등 13개 시군구	
	정·난관 복원수술비 지원	출산을 원 하는 부부	1인당 30~100만원	경기 의왕시 안산시, 완도군, 의성군	
	불임부부 검진 및 치료비 지원	불임부부	1인당 20~30만원	안산시(단원구), 진주시	
출 산	출산지원금 지급	모든 신생아, 둘째아 이상 셋째아 이상	최소 1만원~300만원	천안시 등 105개 시군구	남해군: 셋째이상 출산시 300만원
	출산용품 지급	모든 신생아	우유병,기저귀,체온계,속옷,앨범 등	고령군 등 50개 시군구	
	신생아 건강보험 지원사업	모든 신생아	1인당 월2만원 (5년간)	증평군, 정읍시	
	산후 도우미, 보육 도우미 지원	출산가정, 저소득층 장애인 산모	-출산시 12~20일 -보육도우미:출산(30일),병가(7일) 등	대전시, 진해시	
자 녀 양 육	보육료 지원	셋째 자녀이상	월20만원~실보육료 100%	서울시 전체동, 50개 시군구	
	양육비 지원	모든 신생아 셋째아 이상 저소득 장애 여성 출산아	출생순위에 따른 차등지원 출생~12개월까지 월5~20만원	부산 중구 등 7개 시군구	*강진군 첫째아 月10만원 ~셋째아 20만원

135) 보건복지부, 2005년도 지방자치단체 출산지원시책 사례집, 보건복지부, 2005. 6. 21-22쪽.

지방정부에서도 다양한 출산장려정책을 시행하고 있다. 결혼을 장려하기 위하여 ‘농촌총각 장가보내기’ 등의 행사를 벌이며, 임신을 돕기 위하여 신혼부부 건강검진, 불임부부 검진을 행한다. 그리고 출산을 위해서는 출산지원금과 출산용품, 산후 도우미 등을 지원하며, 자녀 양육을 위해서는 월 20만원 이상의 보육료를 지원하는 지자체들이 있으며, 부산 중구 등 7개 시, 군, 구에서는 5~20만원의 양육비를 지원하고 있다.(표 52 참조)

## (2) 정책효과 평가

### 1) 출산장려정책의 효과성 저조

1996년부터 10여년간 출산장려정책을 시행해왔으나 그 효과가 거의 없다. 역대 정권의 다양한 출산장려정책에도 불구하고 아직까지 출산율은 계속 하락하고 있다. 문민정부(1993-1998) 임기 시작해인 1993년의 합계출산율 1.67이 임기말인 1998년에는 1.47로 떨어졌고, 국민의 정부(1998-2003) 임기말에는 1.19(2003년)로 떨어졌다. 참여정부(2003. 2- ) 들어와서도 2004년에 1.16으로 떨어졌다. 출산장려정책을 시행하기 직전인 1995년 합계출산율이 1.65인데 10년 동안에 1.16으로 떨어져 출생아 수는 1995년 716,993명에서 2004년 476,052명으로 240,941명이 감소했다.

이에 대한 이유는 여러 가지로 진단할 수 있다. 첫째 분명한 목표 부재, 둘째 사업별 우선순위의 모호, 셋째 정책 추진체계별 업무 분담의 비효율성 등을 들 수 있다.

### 2) 출산정책의 목표 문제

M. Bloom은 제대로 된 목표가 구성되려면 네 가지가 갖추어져야 한다.<sup>136)</sup>고 주장한다. 첫째 공공정책의 목표는 사회와 주민들의 복리를 그 산출로 삼아야 하며, 둘째 목표는 계획할 수 있는 구체적 행동 또는 활

136) M. Bloom and J. Fischer, *Evaluating Practice : Guidelines for Accountable Professional*(Englewood-Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1982), pp. 64-72.



동으로 표현할 수 있어야 하며, 셋째 목표를 질적·양적인 면에서 어느 정도 성취해야 하는지 기준을 설정해야 하고, 넷째 성취해야 할 상태·조건이 어떠한 환경적 조건하에서 발생해야 하는가를 규정해 놓아야 한다.

이러한 관점에서 본다면 현재의 출산장려정책은 구체적이고 질·양으로 성과를 측정할 수 있는 목표를 제시하지 못하고 있다. 예를 들어보면 적정 인구에 대한 내용과 적정 합계출산율에 대한 내용을 포괄하는 구체적인 목표가 담당 부처 뿐만 아니라 국민에게도 제시되어야 한다.

앞에서 살펴본 전광희 교수의 제안(제4장 2절 “적정 인구” 참조)대로 우리나라의 인구, 경제, 사회복지, 환경 등을 감안한 적정 인구는 최소 4,800만명은 되어야 하고, 합계출산율도 인구대체 수준인 2.1은 되도록 인구정책의 목표를 삼는 것이 바람직하다고 본다. 물론 궁극적 목표는 “국민의 삶의 질 향상”과 “국가경쟁력 제고”를 두어야 한다. 현재의 생명을 경시하는 저출산 문화를 변혁하고 출산률 제고라는 상위목표를 달성하기 위하여 인구·가족·노동·보육·교육 정책이 일관성과 체계성을 갖추어 개별 목표를 수립해야 한다.

홍보 측면에도 관심을 가져 이러한 목표와 추진 활동이 국민에게 잘 전달되도록 하여야 한다. 신문, 방송, 인터넷 매체 활용과 함께 교육과정에 수록하여 출산·인구 문제의 중요성을 온 국민이 깨닫고 이같은 사실이 국민의 마음 속에 내재화 되도록 하여야 한다.

### (3) 정책구조 평가

#### 1) 사업의 우선순위 부재

1996년 신인구정책에서부터 출산장려정책을 다양하게 수행하고 있지만, 사업의 우선순위가 제대로 설정되지 못하고 있다. 먼저 문민정부(1993-1998)를 보자. 소득세 인적 공제에서 자녀제한제도를 폐지하고(1994년), 보건사회부에 인구정책발전위원회를 구성(1995년)하여 저출산 대비 인구정책을 논의하였으며, 1996년(TFR 1.58)에 가서야 출산억제정책을 종결하고 인구자질 향상과 복지증진을 주 내용으로 하는 ‘신인구정책’(1996. 6)을 마련하였다. 또한 근로기준법 제정(1997.3)을 통하여 산전후휴가

제도를 처음 도입하고 그 기간을 60일(법 제72조)로 하는 등의 출산장려를 위한 정책을 폈으나, 정책이 미온적이었고 저출산 문제 해결을 위한 적극적인 조치는 드물었다.

국민의 정부(1998-2003) 때는 모성보호관련법(근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법) 개정(2001.8)으로 산전후 휴가기간의 연장(60일에서 90일까지), 성희롱 금지, 남녀고용 평등 등 여러 정책이 시행되었지만, 재정 지원의 부족 및 적극적이고 실질적인 출산장려정책을 펴지 못했다.

참여정부(2003.2- ) 때는 자녀 1인당 소득공제액을 250만원에서 520만원으로 인상하였고(2004년), 결혼비용 소득공제(2004), 육아휴직 급여를 30만원에서 40만원으로 인상(2004), 자연분만·미숙아 등에 대한 본인부담 진료비 전액 면제(2005) 등의 출산장려책을 행하였다. 무엇보다 『저출산·고령사회기본법』(2005. 5)을 제정하여 저출산·고령화 정책의 기본틀을 갖춘 점이 돋보인다.

위에서 보는 것처럼 역대 정권은 다양한 출산장려정책을 백화점식으로 나열하여 분산투자를 행했기 때문에 제대로 성과를 거두지 못하고 있다. 어떤 사업도 예산과 조직, 인원이 제대로 투입되지 않으면 용두사미로 끝나게 된다. 우리나라처럼 위기가 상존하고, 자원과 인력의 한계가 있는 나라는 일반적인 전략(general strategy)보다 집중 전략(focus strategy)이 훨씬 더 효과적이며, 분산투자보다는 우선순위가 높은 사업에 집중투자를 하는 것이 마땅하다. 사업별 우선순위를 분명히 하고, 우선순위가 높은 사업에 집중하여야 하고 그런 사업부터 먼저 시행하여야 한다. 또한 각 부처는 출산장려정책이 다른 사업에 비해 우선순위에서 밀리지 않도록 예산과 조직, 인원을 우선 지원하도록 해야 한다. 우선순위가 높은 사업을 설정하기 위해서는 중요도와 긴급도, 국민의 수요 정도, 효과성과 능률성의 예상 등을 미리 분석하여 면밀한 타당성 조사를 행해야 한다. 이러한 대책들 중에서도 가장 우선순위를 두고 행할 것은 낙태방지제도 도입이라고 본다. 일년 출생아 수의 2배가 넘는 약 100만명의 태아가 매년 낙태로 죽어가는 문제는 인간의 생명권 보호 측면에서 시급히 해결해야 할 과제이다. 낙태의 허용조건을 임부의 생명과 건강에 위협을 주는 경우에 한하도록 엄격하게 제한하고 위반자에게는 벌칙을 강

화해야 한다. 그 다음으로 ‘출산과 양성평등’ 내용의 교육과정 조기도입이다. 저출산 문화가 한 번 형성되어버리면 변혁하기는 지난한 일이다. 출산과 양성평등을 중시하는 사상이 모든 국민의 마음 속에 내재화(internalization)되도록 어릴 때부터 가르쳐야 한다. 그리고 임금 피크제를 활성화시켜야 한다. 이 제도는 고령자 개인에게는 고용연장으로, 국가에는 보험 재정의 원활을, 기업에는 값싼 인력을 공급해주는 일석삼조의 효과를 올릴 수 있다.

일본은 1971년에 “아동수당법”을 제정하고, 보조금 지급, 보육시설 확대 등 오랫동안 출산장려정책을 수행하고 있지만, 정확한 원인분석과 우선순위 부재로 출산율은 30여년 동안 계속 하락(1970년 TFR 2.13에서 2003년 1.29)하고 있음을 교훈으로 삼고 우선순위 설정에 관심을 가져야 할 것이다.

## 2) 정책의 추진체계 문제

제한된 인원과 예산으로 정책의 효율성을 높이려면 정책의 추진체계 간에 상호 협력과 보완을 통하여 시너지 효과를 살려야 한다. 저출산 정책 추진체계의 문제점으로 첫째 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 모호성을 지적하고자 한다. 앞의 중앙정부와 지방자치단체의 출산장려정책(표 51, 52 참조)에서 본 바와 같이 중앙정부와 지방자치단체는 임신에서 출산, 보육에 이르기까지 유사한 정책을 차별성 없이 시행하고 있다. 중복되는 사업을 보면 정·난관복원수술의 경우 중앙정부에서 이 수술에 대한 보험 적용을 해 주고, 지자체에서는 1인당 30-100만원의 수술비를 지원(경기 의왕시, 안산시, 완도군, 의성군)해주고 있다. 또한 보육료 지원에서도 중앙정부와 지자체가 중복 지원하는 경우가 있다. 중앙정부는 출산대책에 대한 비전과 전략 제시 및 기본계획을 수립하고 소요 예산 확충과 지자체 등 저출산 관련 기관들의 역할 조정에 중점을 두어야 한다.<sup>137)</sup>

둘째는 중앙부처 상호간 역할 분담 문제 및 지방자치단체 상호간의 균형성문제이다. 중앙부처의 경우 고령자의 사회적 일자리를 포함한 고용

137) 김용익, “저출산의 현황과 정책방향”, 『아이 안 낳아도 돼? 그럼 우리의 미래는?』, 한국가정법률상담소, 2005. 11. 29쪽.

및 인적자원의 관리와 교육, 훈련은 교육인적자원부, 보건복지부, 노동부의 업무범위가 중복, 혼재하고 있으며,<sup>138)</sup> 영유아보육시설(여성가족부)과 유아교육시설(교육인적자원부) 사이에 유사시설이지만 주관부서가 다름에 따라 효율적인 업무수행에 지장이 있으며, 직장보육시설에서의 여성가족부와 노동부의 권한 혼재가 있다. 또한 지방자치단체는 시, 군, 구 등 자치단체별로 출산 관련 지원에 상당한 차이가 있다. 예를 들면 출산 지원금의 경우 1만원을 지급하는 곳에서부터 300만원(남해군은 셋째 이상)을 지급하는 곳까지 있고, 정·난관복원수술은 30-100만원으로 차이가 있으며, 불임부부 검진 및 치료비 지원(20-30만원) 등에 차이가 있다. 개별 지자체의 특수한 사정을 고려하더라도 어느 정도의 균형성은 살려야 할 것이다.

셋째 위원회 제도의 한계성 문제이다. 현재 『저출산·고령사회기본법』에 의거 대통령을 위원장으로 하는 “저출산·고령사회대책위원회”가 구성되어 있는데, 이 위원회에는 저출산·고령화와 관련 있는 보건복지부장관 등 12개 중앙부처의 장이 위원으로 참여하고 있다. 위원회제도가 안고 있는 문제점으로 협조체제의 미약, 책임성의 모호, 의사결정의 지연 등을 들 수 있는데, “저출산·고령사회대책위원회”도 이런 점에 대비해야 할 것이다. 12개 중앙부처는 이러한 단점을 극복하여 시너지 효과를 올림으로써 저출산·고령화 정책을 효율적으로 수행해 나가야 할 것이다.

넷째 민간단체와의 협력문제이다. 저출산·고령화 관련 정책을 수행하려면 중앙정부와 지자체 뿐만 아니라 민간단체의 협력이 매우 필요하다. 종교단체와 시민단체와는 긴밀하게 유기적 관계를 맺고 저출산 관련 정책을 수행해 나가는 것이 필요하다. 특히 종교단체는 전국의 5만 교회와 수천의 사찰을 보유하고 있으므로 이 시설을 통한 출산 관련 교육이나, 보육시설 기여는 정부와 종교단체 상호간에 유익을 가져올 수 있다.

### 3) 저출산 요인별 대처문제

저출산 현상을 유발하는 주요 요인으로 경제적 요인, 사회적 요인 그리고 문화적 요인을 든다. 이 중 경제적 요인과 사회적 요인은 중시하고

138) 김용익 외, 53쪽.

이에 대한 대책은 강구하고 있지만, 눈에 보이지 않고 실적도 드러나지 않는 문화적 요인은 경시하고 있는 편이다. 삼성경제연구소의 보고서에도 양육비용 등 ‘자녀 요인’ 보다는 가치관과 사회·직장 요인이 우리나라의 출산율 하락에 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다.<sup>139)</sup>

저출산 문화도 정당화, 제재 그리고 내재화 과정을 거쳐서 형성된다. 개인의 마음에 뿌리내려 내재화 되어버린 저출산 문화는 대부분의 사람들에게 대부분의 상황에서 규범화된 저출산 문화를 준수하게 만들어 버린다. 이 저출산 문화에 벗어나는 행동을 할 생각도 못하게 된다.

이렇게 어떤 문화가 한번 형성되기까지는 오랜 세월이 걸리지만 한번 형성된 문화는 그 문화를 형성한 인간의 신념, 가치관, 행동의 표준이 되어 개개인들이 어떻게 행동하고 어떻게 말하고 어떻게 이 세상을 인식하느냐를 교시한다.<sup>140)</sup> 저출산 문화도 한번 형성되어버리면 소자녀를 선호하는 가치관, 행동의 표준이 되어 개개인의 인식과 말과 행동을 교시하게 된다.

따라서 생명 존중사상, 양성평등사상, 결혼관, 자녀관 등 문화적 요인을 형성하는 가치관 교육은 출산율 제고를 위하여 매우 중요하므로 이들 내용을 교육과정에 조기 도입하는 것이 바람직하다. 가소성(可塑性)이 큰 어린 시기에 교육으로 내재화된 가치관은 평생 동안 개인의 삶을 지배하기 때문이다.

---

139) 최숙희 외, 12쪽.

140) 이광규, 『문화인류학개론』 (일조각, 1980), 38-40쪽.

## 제 5 장 외국의 출산장려 정책

우리보다 먼저 저출산 문제를 겪고 이를 성공적으로 대처한 프랑스, 스웨덴 등 선진국들은 몇 가지 공통점이 있다. 첫째 분명한 출산정책의 목표가 제시되어 있고 이를 추진하는 행정체계가 잘 정비되어 있다. 출산 및 보육은 국가에서 책임져야 한다는 이념에 따라 행정체계가 상호 협력하며 긴밀하게 연계되어 있다. 둘째 아이를 부담 없이 낳고 키울 수 있는 제도가 갖추어져 있다. 출산 및 육아에 대한 경제적 지원이 충분하고, 소득이 보장되는 육아휴직제도와 함께 아이를 마음 놓고 맡길 수 있는 보육 시설이 갖추어져 있다. 셋째 양성평등문화가 뿌리내려져 있다. 엄마와 함께 아빠가 똑같이 아기를 기르며, 직장에서도 성차별은 찾아볼 수 없다.

이에 비해 출산율이 낮은 일본과 이태리는 아이를 키우는데 들어가는 비용에 대한 국가적 지원이 미흡하고 남성중심의 문화가 여전히 형성되어 있는 나라이다.

### 제 1 절 일 본

#### 1. 저출산 현황과 정책 동향

일본은 1960년대 이전에 이미 ‘小産小死’ 형태의 인구구조를 가지고 있었고, 1960년 합계출산율 2.0이 1989년에 1.57로 떨어지면서 “1.57 쇼크”라는 신조어까지 등장하면서 저출산 문제가 국가적 과제로 대두되었다.<sup>141)</sup> 1990년 정부는 『자녀출산, 양육 환경에 관련된 성청 연락회의』를 구성하여 저출산의 원인과 정부의 대처방안에 대한 연구를 시작하였다. 이 연구를 기초로 1991년에 『육아휴직법』을 제정하여 기존의 모성 휴직에 출산후 최대 1년까지 모 또는 부에게 육아휴직을 할 수 있게 하였다. 같은 해에 1971년에 제정된 『아동수당법』을 개정하여 아동수당 지급대상을 종전 2자녀 이상에서 1자녀까지 확대하였다.<sup>142)</sup>

141) 김현진, 일본의 저출산 고령화와 한국기업에 대한 시사점, 삼성경제연구소, 2003, 3쪽.

142) 김승권 외(2003), 541-542쪽.

<표 53> 일본의 합계출산율 변화

년 도	1960	1966	1970	1975	1980	1986	1989	1990	1995	2000	2001	2002	2003
합 계 출산율	2.0	1.58	2.13	1.91	1.75	1.72	1.57	1.54	1.42	1.41	1.33	1.32	1.29

\* 자료: 통계청(2004.8)

1994년에 긴급 보육대책 등을 내용으로 하는 「엔젤플랜」, 1999년에 보육서비스의 강화, 고용환경 개선 등을 내용으로 하는 「뉴 엔젤플랜」, 2002년에 「少子化대책+1」, 2003년에 「차세대 육성 지원대책」을 추진하였고, 이때 「차세대육성지원대책추진법」<sup>143)</sup>, 「아동복지법」개정, 「소자화사회대책기본법」을 마련하였다.

일본의 이러한 출산장려정책에도 불구하고 출산율은 계속 저하되어 1995년 합계출산율 1.42, 2000년 1.41, 2003년에는 1.29로 계속 떨어지고 있다. 이 같은 사실에서 출산장려정책의 효과가 나타나기까지는 상당한 시차가 있다는 것과 출산율의 근본 속성상 저하추세를 역행시키는 것은 쉽지 않다는 것을 알 수 있다.

143) 저출산(少子化)대책으로 2003년에 제정된 「차세대육성지원대책추진법」이 2005년 4월 전면 시행되었고, 2004년 4월부터 10년간 국가, 지방자치단체, 기업이 자녀양육 지원행동계획을 만들어야 하며 특히 종업원 300인이 넘는 기업은 계획제출 의무가 있다.

【저출산(少子化)대책 정부목표】

- 기업측의 추진사항
  - 행동계획을 제출하는 중소기업의 비율을 2009년까지 25%
  - 육아휴직제도를 취업규칙에 규정할 것을 2009년까지 100%
  - 남성 육아휴직 취득율의 향상(2003년도 0.4% → 2014년도 10%)
- 보육서비스 등의 강화
  - 보육소의 수용아동수의 확대
  - 2004년도 203만명 → 2009년도 215만명
  - 아동가정 지원센터 정비(2004년도 51개소 → 2009년도 100개소)

## 2. 경제적 지원책(아동수당제도)

1971년의 『아동수당법』에서는 의무교육 종료(만 15세) 이전의 셋째 자녀에 대해 월 5,000엔을 지급하는 것을 원칙으로 하였다가 점점 지급 대상이 확대되어 2004년 4월부터 의무교육 취학전(6세가 되는 해 연말)에서 소학교 3학년 수료전(9세가 되는 해 연말)까지로 확대되었다.

지급 대상은 0세에서 9세 도달 후 최초 3월31일 까지 사이의 아동을 양육하는 자에 대해 가족단위로 지급한다. 수당액은 첫째아와 둘째아는 월 5,000엔, 셋째 이하는 월 1만엔이다. 다만 소득제한 규정이 있어 4인 가족의 경우 연간소득이 453만엔 이하이며, 후생연금 가입자는 특례에 의해 연간소득 612만엔 이하인 경우에 수당을 받을 수 있다.<sup>144)</sup>

5인 이상 상용근로자 월평균 임금이 342,000엔(2003년)으로 상위 소득자를 제외하고는 대부분 아동수당 수혜자가 되어 2003년에는 688만 1천명이 지급대상이며 액수로는 4,298억 4천만엔이다.<sup>145)</sup> 그러나 실제 양육비에 비해 아동수당 액수가 너무 적어 실질적인 출산장려 기능은 제대로 못하고 있는 실정이다.

## 3. 가정과 직장 양립 지원

### (1) 출산휴가와 육아휴직

출산휴가는 산모에게 출산전 6주간, 출산후 8주간의 산전·산후 휴가가 제공되며, 남편에게는 출산일을 중심으로 5일간의 출산휴가를 얻을 수 있다.

육아휴업은 1992년 법이 제정되면서 시행되었고 1995년 가족간호휴업이 포함되어 『육아개호휴업법』으로 개칭되었다. 1세 미만의 자녀를 둔 부모는 1년 이하의 육아휴업을 청구할 수 있으며 이 기간 동안 고용보험

144) 總務省統計局, 2003, 日本統計年報.

145) 위의 책, 210-211쪽.



에서 휴업전 임금의 40%를 지급받는다. 그리고 『건강보험법』과 『후생연금법』에 따라 건강보험 및 후생연금보험의 보험료 납부를 면제받는다.<sup>146)</sup>

2004년부터 『육아개호휴업법』이 개정되어 자녀가 1세를 초과하여도 휴업이 필요하다고 인정되는 경우에는 1년6개월이 될 때까지 휴업이 가능하게 되었다. 또한 기간계약제 노동자도 육아휴업 자격을 부여하였다.

한편, 후생노동성 조사를 보면 육아휴직취득자 비율은 여성이 1999년 56.4%, 2002년 64.0%, 2003년 73.1%로 높아지고 있으며, 남성은 1999년 0.42%, 2002년 0.33%, 2003년 0.4%에 머물러 극히 저조한 실정이다.

가족간호휴가는 배우자나 부모, 자녀와 조부모, 형제 자매 및 손자, 배우자의 부모 등 대상 가족이 부상이나 질병, 신체적 혹은 정신상의 장애로 2주간 이상의 상시 간호를 필요로 하는 경우 신청할 수 있다. 2004년 이전에는 가족간호휴가는 사업주에게 노력의무사항으로 규정되어 있었으나, 2004년 이후부터 부모는 매년 5일 한도 내에서 자녀간호휴가를 취득할 수 있도록 『육아개호휴업법』이 개정되었다.<sup>147)</sup>

## (2) 보육 서비스

일본정부는 가정의 기능 및 환경변화로 인한 기혼여성들의 다양한 보육 욕구에 대처하기 위해 1990년에 자녀 양육에 대한 지역사회의 지원과 자녀 이익에 대한 존중을 내용으로 하는 『엔젤플랜』을 수립하였다. 일본의 보육정책은 수익자 부담을 원칙으로 하고, 보육받기 어려운 아동을 대상으로 선별주의 원칙에 입각하여 보육서비스를 제공하고 있으며, 공적 보육서비스의 확충보다는 민간 보육서비스에 의존하려는 정책을 기본으로 하고 있다.<sup>148)</sup>

그러나 가구의 소규모화가 진전됨에 따라 가정 내에서 육아부담이 점차 증가하자 자녀 양육지원을 보다 체계적, 종합적으로 추진하기 위하여 1999년 12월에 대장성, 문부성 등 6개부처 대신이 합의하여 『新 엔젤플

146) 위의 책, 213쪽.

147) 위의 책, 216-217쪽.

148) 김승권 외(2003), 546쪽.

랜』(2000-2004)을 수립하였다. 이 계획에는 ①보육시설 및 자녀양육 서비스의 접근성 강화 ②자녀를 가진 노동자에 적합한 노동환경 개선 ③ 전통적인 성 역할의 변화와 일 우선 환경의 변화 ④부모와 자녀의 건강 관련 시설 발전 등 자녀 양육과 직장 일을 양립할 수 있도록 하는 내용들이 들어 있다.

#### 4. 기타 출산장려정책

일본정부에서는 사업주로 하여금 육아를 위한 근무시간의 단축 등에 관련된 조치로서 만1세 미만의 자녀를 양육하는 근로자가 육아휴직을 하지 않는 경우, 단시간 근무제, 탄력적 근로시간제, 시차출퇴근제, 시간외 근로 금지, 보육시설의 설치운영 등에 대한 노력의무 규정을 두고 있다.

그밖에 임신, 출산 등의 이유로 퇴직한 여성을 일정기간 이후 취업이 가능하도록 하는 재고용제도(『남녀고용기회균등법』제25조), 재취업준비 서비스 사업, 재취업 여성전용 직업안정소 등이 있다.

#### 5. 저출산 관련 정책의 시사점

일본의 인구는 1950년 8,280만명에서 2000년 1억 2,550만명, 2030년 1억 790만명, 2050년에는 8,480만명으로 감소할 것으로 예측한다.<sup>149)</sup> 미국, 영국, 프랑스 등 주요 선진국들은 2030년까지 인구가 줄지 않는데 일본과 독일만 인구감소 현상이 나타나는 것은 인위적인 인구정책을 썼기 때문이다. 일본은 주로 인위적인 임신중절에 따른 산아제한에서, 독일은 외국인 노동자의 대대적인 활용과 그 후의 억제정책에서 원인을 찾아볼 수 있다. 인구를 주무르면 훗날 반드시 대가를 치르게 된다고 마쓰타니는 지적한다.<sup>150)</sup> 우리나라도 마찬가지다. 인위적인 인구억제정책을 쓴 후에 떨어진 출산율을 다시 회복시키는 것은 매우 어려운 일이다.

149) 마쓰타니 아키히코, 고평화·저출산시대의 경제공식, 김지효 역, 명진출판, 2005, 28쪽.

150) 위의 책, 29-30쪽.

일본의 출산장려정책에서 중앙정부, 지방자치단체, 민간이 협력하여 저출산 문제를 해결하려는 점은 본받아야 할 것이나, 육아에 대한 경제적 지원이 미흡하고 여러 사업들의 우선순위가 설정되어 있지 않은 채 방만한 사업을 추진하고 있는 점은 개선할 점이다.

## 제 2 절 프랑스

### 1. 저출산 현황과 정책 동향

1945년 2차세계대전 종결이후 1966년까지 약 20년동안 높은 출산율과 이민을 증가로 전체인구가 증가하다가 1975년부터 합계출산율 2명 이하를 기록하면서 출산율 저조현상이 나타나고, 해외로부터의 이민을 강력하게 억제함에 따라 인구 증가율이 감소하기 시작하였다. 그 동안의 인구증가는 이주민(아랍계 등)의 출산(전체출산의 3/4차지) 증가에 기인하였는데, 백인계 프랑스인의 출산율 감소에 대해 80년대 들어 심각한 사회문제로 부각되기 시작하였다.<sup>151)</sup>

<표 54> 프랑스의 합계출산율 변화

연 도	1960	1966	1970	1975	1980	1986	1989	1990	1995	2000	2001	2002
합 계 출산율	2.73	2.79	2.47	1.93	1.95	1.83	1.79	1.78	1.71	1.88	1.89	1.88

\* 자료: 통계청(2004.8)

프랑스는 저출산 대응정책을 세계에서 가장 먼저 시작하였고(80년대 이후) 직접적이고 강력한 출산장려정책을 추진한 결과로 1995년 이후부터 출산율이 소폭 증가세를 유지하면서 2000년대 들어서는 1.8~1.9%의 안정적 추세를 보이고 있다.

151) 강정식, 프랑스의 출산장려정책 현황 및 제도, 국회사무처 홈페이지, 2005.7, 1쪽.

프랑스 출산장려정책의 특색은 아이를 낳고 기르는 것이 개인이나 가족차원의 문제가 아니라 국가에서 책임져야 한다는 기본 철학을 가지고 장기적인 인구정책차원에서 강력한 출산장려정책을 추진해왔으며 이러한 정책은 국내외적으로 성공한 정책으로 평가되고 있다.

프랑스 출산장려정책은 초기에는 인구감소를 억제하고, 출산율을 직접적으로 증가시키기 위한 정책으로 가족수가 많은 가정들과 자녀를 많이 가진 가정에 대해 직접 보조금을 지급하는 형태이었다. 그러나 90년대 중반부터 결혼률 저조와 혼전 동거의 증가에 따른 출산기피현상으로 인하여 가족 구성자체가 위기에 처해있다고 판단하여 가족형성을 지원하고 가족구성원들의 사회복지 및 안전망을 확보하는 일반적 가족지원정책 차원으로 확대하여 운영하였다. 가족구성 및 출산장려를 보다 직접적이고 통일적으로 지원하기 위해 2004년 이후에는 여러 개로 분산되어 있던 직접 출산장려 지원 체계를 유아환영정책(PAJE : Politique d'accueil du jeune enfant)이라는 하나의 체제로 통합 운영하고 있다.<sup>152)</sup>

## 2. 경제적 지원책

### (1) 아동 수당

자녀 출산후 한 자녀 당 매월 160유로씩 3세까지 지급한다. 2004년 이전에는 소득이 높은 계층(최저생계소득(SMIC) 3,200유로 이상)은 이 지원금을 받지 못했으나, 2004년 1월 1일부터 지원범위를 고소득층에게도 확대하여 가계당 최저생계소득이 4,600유로 이하이면 받을 수 있다.

쌍둥이 출산의 경우 기본지원금이 각각의 자녀마다 따로 계산되어 한 자녀 출산 때보다 2배의 기본지원금이 제공된다. 세쌍둥이 이상을 가진 가구(약 12,000가구)에 대해서는 상기 기본 지원금 외에 추가적으로 160유로를 지원하며, 부모 중의 한명이 근로를 그만두는 경우 추가적으로 320유로의 보조금을 받을 수 있다.

---

152) 강정식, 2-3쪽.

## (2) 임신지원금

임신한 모든 여성에 대해 임신후 7번째 달에 800유로의 출산장려금을 지급하는데 이 지원금은 혼인유무를 따지지 않으며, 낙태방지를 위한 정책적인 고려도 있는 것으로 본다.

산모에 대한 보조금으로 첫 자녀에 대해서는 산후 법정 휴가 후 6개월 동안 340유로의 보조금을 지급한다.

## (3) 양육비 지원

0~6세 아이를 가진 저소득층(약 200만가구)의 근로여성에게 대해 아이를 탁아소에 보내거나 양육보조원(babysitter)을 고용하는 것 중 하나를 선택하도록 하고 동 비용의 일부를 지원한다. 탁아소에 보낼 경우 탁아소 비용의 8.9%-10.7%를 지원하며, 양육보조원을 고용할 경우 14%-28%를 지원한다.

## (4) 가족 수당

가족수당제도는 아동을 포함한 전체 가족을 위한 복지정책으로 고용주가 대부분의 재원을 부담하는 사회보험형이다.

**기본급여**는 부모와 동거하는 2명 이상의 자녀를 보유한 가족은 자녀가 20세가 될 때까지 가족보험 급여수혜가 가능하며, 사회보장제도의 하나인 가족보험기금으로부터 급여가 주어지며 수혜급여액은 아래와 같다.<sup>153)</sup>

- 2자녀를 가진 경우: 월 115.07 유로
- 3자녀를 가진 경우: 월 262.49 유로
- 3자녀 이상을 가진 경우: 자녀 1명을 추가로 가질 경우 아이 1명당 147.42 유로
- 자녀가 11세 이상이 되는 해부터는 월급여 추가 수혜 가능
  - 11세-16세의 경우 : 32.36유로 추가
  - 16세 이상의 경우 : 57.54유로 추가

153) 수혜급여액은 2005.6.30까지 적용되는 액수이다.(강정식, 6-7쪽)

**보충급여**로 3명의 자녀를 가진 중저소득층 가구에 대해 가족보험 보충급여를 추가로 지급한다. 자녀 모두 3세 이상이 되는 다음 달부터 지급되며 월 149.76유로를 받는다.

### 3. 가정과 직장 양립 지원

#### (1) 출산휴가

70년대 이후 출산장려 및 기본적 인권강화 차원에서 출산휴가제도를 정비해 왔는바, 산모에 대한 구체적인 휴가일수는 아래와 같으며 이 기간 동안 급여와 산후수당이 지급된다.

- 2명 미만의 아이를 가진 경우 : 출산전 6주, 출산후 10주
- 2명 이상의 아이를 가진 경우 : 출산전 8주, 출산후 18주
- 쌍둥이 출산 예정인 경우 : 출산전 12주, 출산후 22주
- 세쌍둥이 이상 출산 예정인 경우 : 출산전 24주, 출산후 22주

남편에게도 출산시 3일의 출산휴가를 법적권리로 부여하며 사업주는 동 휴가 부여를 거부할 수 없도록 법으로 규정하였으며, 이 3일 외에 출산전후로 최대 11일간 법정휴가가 가능하다.

#### (2) 육아휴직(APE)

육아휴직은 “아동보육휴가”로 불리는데 고용이 보장되며, 출산휴가 직후에 3년까지 사용할 수 있다. 휴가 이전 5년 동안 2년 이상 고용되어 있어야 하며 국민보험에서 지급된다.(장지연 외, 2004) 휴직 사용자는 동일한 직위 또는 동일한 임금수준과 유사한 직종으로 복귀할 수 있다.

육아휴직수당은 첫째 아이는 무급이며 둘째 이상의 아이에 대해서 정액급여로 제공되며, 시간제 근로인 경우에는 휴가사용 시간에 비례하여 급여를 제공한다.

### (3) 보육시스템 개선

#### 1) 국립탁아소(crèche) 설립 확대

프랑스의 보육시설은 대부분 공립이며 유치원은 무상교육이므로 거의 모든 3-5세의 아동이 공보육과 공보육시설을 이용하고 있다. 프랑스 정부는 총 2억유로 예산을 투자하여 20,000 여명을 수용할 수 있는 국립 탁아소를 신설 또는 확대하며 사업장내에서의 사립 탁아소 창설도 적극 지원하고 있다.

#### 2) 민간분야 개방

공적 보육시설을 보완하기 위해 민간분야를 개방하고 있으며 양육보조원(babysitter) 소개회사 창설을 지원하고 있다.

#### 3) 육아보조원 법적 권리 부여

3개의 가정에서 3명이상의 아이를 육아하는 육아보조원을 정규직 근로자로 인정하여 근로자로서의 노동계약, 휴가, 연금, 의료, 산업재해 등 사회보장기금창설 등 정규 근로자로서의 법적권리를 부여한다. 또한 육아보조원을 위한 자격증을 발급하여 육아보조원의 지위 제고 및 경력 인정을 받을 수 있도록 하였다.

#### 4) 가족을 위한 육아정보 서비스 시스템 개선

모든 가족 구성원들에 대해 양육생활과 관련된 제도 및 정책에 대해 통일된 정보를 제공하는 서비스 시스템 개발하고 양육상담자의 자격증 발급 등을 통해 이들의 지위를 높이고 있다.

### 4. 기타 출산장려 정책

#### (1) 직업활동 보전 지원

0-3세의 자녀양육을 위해 부모 중 어느 한 쪽이 직업 활동을 포기하는 경우 1개월당 340유로씩 6개월간 제공한다. 수혜자격은 2명의 아이에

대해서는 최근 4년간 최소 2년 취업, 3명의 아이에 대해서는 최근 5년간 2년을 취업해야 가능하다. 산모가 시간제 근무시에도 소득에 따라 보조금을 지급한다.<sup>154)</sup>

## (2) 세금 경감

2명 이상의 자녀를 보유한 가정은 소득세 및 주거세 등 세금경감 및 공제혜택을 받는다.

- 1) 주거세: 두자녀의 경우 21세까지(학생인 경우 25세) 한 자녀당 10%, 셋째 자녀부터 한 자녀당 15% 경감한다.
- 2) 소득세: 소득세 계산을 위한 과세단위를 개인이 아닌 가정으로 하고 부양 가족수에 따라 세금징수액을 결정한다.

복잡한 가족계수시스템을 이용, 소득세를 징수하고 있으나, 기본적으로 성인은 1명, 첫 두 자녀는 1/2명, 셋째 자녀부터는 1명의 할당분으로 계산, 자녀가 많을수록 세금공제 혜택을 많이 받는다.

## (3) 출산시 의료보험 제도

임신 6개월 이후 발생하는 모든 의료비, 입원비, 치료비는 100% 국가 사회보장체제내의 국영의료보험(임신보험)에서 부담한다. 특히 불임치료(인공수정 등)를 위해 필요한 제반 치료경비도 의료보험에서 100% 부담한다.

## (4) 입양장려제도

입양지원도 출산장려정책 내에 통합하여 운영함으로써, 어린아이를 입양하는 경우에도 출산시와 동일한 지원을 제공한다. 입양시에 800유로의 입양보조금을 제공하며 입양된 아이에게도 3년 동안 기본지원금(월 160 유로)를 출산시와 동일하게 제공한다.

---

154) 강정식, 3쪽.



### (5) 교육

교육체제는 출산장려책과 직접적으로는 관련되어 있지 않으나 과중한 교육비문제가 출산억제의 요인이 되고 있다고 보고 프랑스는 자녀가 출생하면 국가가 교육을 책임진다는 방침 하에 유치원부터 대학교(국립)까지 거의 무상으로 교육을 실시한다.

### 5. 정책의 시사점

프랑스는 세계 최저수준의 출산율을 기록했지만 정부의 강력한 출산장려정책에 의하여 조금씩 회복되어 가고 있다. 아동수당 등 다양한 경제적 지원책이 마련되어 있고, 가정과 직장을 양립할 수 있는 충분한 소득보장의 육아휴직제도와 공공 보육시설도 공립이며 잘 정비되어 있다. 유치원은 무상교육으로 3-5세 아동은 거의 모두가 공보육시설을 이용하고 있다.

이렇게 자녀 출산과 양육에 대한 국가의 재정지원과 가정과 직장 양립을 위한 정부와 기업의 긴밀한 협조체제로 출산율 상승과 함께 여성취업률도 높은 편이다. 프랑스 정부의 각종 출산장려정책은 우리도 배울 바가 크다. 출산 후부터 3세까지의 모든 아동에게 지급하는 아동수당제(매달 160유로), 3-5세 아동에 대한 무상 유치원 교육, 불임치료를 위한 모든 치료 경비를 의료보험에서 부담하는 제도 등은 우리도 본받아 적용해야 할 내용이다.

## 제3절 독일

### 1. 저출산 현황과 정책동향

독일의 출산율은 2차 세계대전 전에는 경제 불황기로서 저하되어 있었고, 그 후에도 지속적으로 감소했다. 1960년에는 합계출산율이 2.37이고, 1975년에는 1.48, 1995년에는 1.25로 떨어졌으나, 그 후부터 조금씩 올라 2000년에는 1.36, 2002년에는 1.40까지 상승하게 되었다.

기본적으로 독일은 동거율과 혼외 출생률이 북유럽 국가에 비하여 낮고 전통적인 결혼규범과 자녀양육 규범이 강한 것이 특징이므로 이러한 사회적 특성이 저출산에 영향을 미쳤다고 본다.

<표 55> 독일의 합계출산율 변화

년 도	1960	1966	1970	1975	1980	1986	1989	1990	1995	2000	2001	2002
합 계 출산율	2.37	2.51	2.03	1.48	1.56	1.41	1.42	1.45	1.25	1.36	1.35	1.40

\*자료 : 통계청(2004.8)

독일 가족정책의 목표는 가정이 자녀를 갖는 것을 쉽게 하고 아동의 부양 및 양육비용을 경감시키는 것이다. 독일의 가족문제는 크게 보면 자녀양육과 보호노동으로 인한 가족의 빈곤화와 여성취업과 밀접한 관련을 가진다. 독일의 각 시기별 가족정책의 변화를 보면 1인 부양자 모델 확립기<sup>155)</sup>(1950-60년대), 취업모 지원과 가족의 다양성에 대한 정책적 수용기(1970-80년대), 보육정책의 확대기(1990-현재)로 크게 나눌 수 있다.<sup>156)</sup>

## 2. 경제적 지원책

### (1) 아동수당

1954년에 아동수당제를 채택하고 처음에는 셋째 아이부터 지급되었으나 지급액과 지급대상은 계속 확대되었다. 아동수당의 지급대상은 18세 미만의 모든 아동이며, 실업자인 경우에는 자녀 연령이 21세 미만까지, 학생이나 직업훈련생의 경우 혹은 훈련시설이 없는 경우는 27세 미만까지, 장애자인 경우는 연령제한 없이 아동수당을 받을 수 있다.

155) 가족은 사회적 기능으로 세대 재생산 즉 자녀양육에 충실해야 하고 그 몫을 담당하는 것은 여성이라는 인식에서 남성이 생계를 부양한다는 것을 전제하는 가족정책을 말한다.

156) 장혜경 외, 159쪽.

현재 아동수당은 자녀 수에 비례하여 증가하며, 셋째 자녀까지는 각각 매월 154유로, 넷째와 다섯째 자녀에게는 매월 179유로가 지급된다. 아동수당을 지급받는 자는 아동의 아버지이며, 아동수당의 운영은 연방정부의 재정부에서 총괄하고 가족기금의 명칭으로 노동청의 별도 공무원이 담당하며 아동수당의 재정은 전액 국고부담으로 충당한다.<sup>157)</sup>

## (2) 양육비 지급

1993년부터 양육비를 24개월 동안 지급했으나 부모 중 한 사람이 직업 노동시간이나 직업교육을 주 19시간 이하로 단축하는 조건으로 처음 6개월은 소득에 상관없이, 그 이후는 소득에 따라 차등 지급되었다.

1994년 이후로는 세금을 제외한 부부의 수입이 100,000DM, 미혼의 경우 75,000DM 이면 처음 6개월 동안 양육비를 지급하지 않았다. 2001년 이후 현재 출생한 자녀를 직접 양육하고 1주일에 30시간 미만으로 취업을 하고 있는 경우에 소득에 따라 차등 지급하고 있다.

금액은 자녀가 2세에 이를 때까지 매달 최고 307유로(연간 최대 7,368유로)를 받는 정규 급여와 자녀가 1세가 될 때까지 최고 406유로(연간 최대 5,520유로)를 받는 대안 급여 중에서 선택할 수 있다.<sup>158)</sup>

## (3) 주부연금제

자녀의 양육을 위해 취업을 중단, 포기하는 경우 연금보험의 각출 없이 자녀양육기간과 자녀의 수에 비례하여 노후연금을 지급하는 제도이다. 1992년 연금개혁법에 의해 1991년 이후 출생하고 10살 이하의 자녀가 있는 여성은 아동양육에 근거한 연금수급권을 가진다.<sup>159)</sup>

## (4) 자녀 세금 공제

자녀를 양육하는 부부에게는 3,648유로까지, 한 부모인 경우에는 1,824유로까지, 자녀가 성년이지만 교육 중에 있고 가정 밖에서 거주하는 경

157) 김승권 외(2003), 537-538쪽.

158) 장혜경 외, 162쪽.

159) 위의 책, 161-162쪽.

우에는 자녀 세금 공제 외에 추가로 924유로가 공제된다.<sup>160)</sup>

### 3. 가정과 직장 양립 지원

#### (1) 출산휴가 및 육아휴직

출산휴가는 출산전 6주, 출산 후 8주의 모성보호기간과 조산이나 쌍둥이 출산의 경우에는 12주의 모성보호기간 동안 고용주가 세금을 제외한 실질 임금을 지급한다. 여성근로자인 경우에는 하루에 12.78유로에 상당하는 출산휴가 급여를 받을 수 있으며, 그 외에도 사업장에 따라서 추가적인 급여도 받을 수 있다. 건강보험에 가입한 사람은 상병수당 수준의 급여를 받을 수도 있고, 77유로의 일시불 출산수당을 받을 수도 있다. 연방정부의 피보험자가 아닌 여성근로자의 경우는 205유로까지 출산휴가 급여를 일시불로 받을 수 있다.<sup>161)</sup>

육아휴직은 3년까지 가능하며 부모가 다 받을 수 있다. 육아 휴직은 연방 육아수당·육아휴직 급부에 대한 법률에 의해 보장받는다. 2001년 ‘부모시간제도’의 도입으로 자녀가 3세까지 양육을 위해 ‘부모시간제도’를 사용할 수 있다. 육아휴직 기간 3년 동안 매달 300유로 정도의 부모휴가수당을 받을 수 있지만, 남성들은 거의 사용하지 않는데(1% 미만 사용), 이는 오랜 휴직이 승진, 임금 인상 등 직장 경력관리에 어려움이 있기 때문이다.<sup>162)</sup>

#### (2) 보육서비스

보육서비스 자체는 유상이지만 부모의 수입과 자녀수에 따라 지원해 주며 부모의 수입이 적은 경우 면제받는다. 1996년 1월부터 3-6세의 모든 아동이 유치원에 입학할 권리를 갖게 되었으며, 보육시설의 대부분은 반일제이며 종일제는 대도시에 집중되어 있다. 보육재정은 공, 사립보육시

160) 위의 책, 162쪽.

161) 위의 책, 163쪽.

162) 위의 책, 163-168쪽.

설 유형에 관계없이 주정부와 지역으로부터 지원받는 수준은 비슷하다. 통독 이전과 비교해 보면 부모의 부담액이 10-15%에서 약 16-20%로 인상되었는데 나머지는 정부가 부담한다.<sup>163)</sup>

#### 4. 기타 출산장려정책

취업활동을 하지 않는 독신모를 위한 복지대책 마련(아동양육비, 아동양육기간을 연금에 계산하는 방식), 저렴하고 수준 높은 아동보육시설의 보급, 남성이 부담하는 생활비 지급의 신속한 결정 및 시행보장, 공공부조에 대한 정확한 정보제공, 취업을 위한 노동시장 조건 개선 등이 있다.<sup>164)</sup>

#### 5. 정책의 시사점

독일은 자녀가 어린 시기에는 어머니가 직장을 떠나 아이를 돌볼 수 있도록 각종 인센티브를 여성에게 제공한다. 육아휴직 기간이 길고, 그 기간동안 소득도 보장받는다. 독일은 상당한 경제적 지원에도 불구하고 출산율은 크게 상승하지 않고(2002년 TFR 1.40) 다른 유럽 국가들보다 낮은 편인데 이는 보육시설과 관련이 있다.

공공 보육시설의 부족은 저출산의 주요한 요인인데, 이러한 시설의 부족 때문에 3살 이하의 자녀(10%만 보육시설 이용)를 가진 부모들이 직접 아이들을 키울 수밖에 없게 되었다. 시간제 탁아소가 운영되고 있지만, 제한된 시간으로 운영되는 공공 탁아소의 운영시간은 여성이 전일제 직업을 가지는데 장애가 되고 있다. 이렇게 가정과 직장의 양립이 어려운 관계로 독일 여성들의 취업률(2000년 76.9%)은 스웨덴(85.6%), 노르웨이(83.5%) 등에 비해 낮은 상태이다.<sup>165)</sup>

---

163) 김승권 외, 539-540쪽.

164) 장혜경 외, 164쪽.

165) 여성 취업률이 낮은 이유는 보육시설 부족 외에도, 남성이 생업을 책임지고 여성은 가정을 책임지는 전통적인 가족 형태, 엄격한 고용규칙도 주요 요인으로 작용한다. (장혜경 외, 165-168쪽)

## 제 4 절 이태리

## 1. 저출산 현황과 정책동향

이태리는 1960년 합계출산율이 2.41에서 1995년 1.17로 낮아졌다. 70년대 중반만 하더라도 스페인, 그리스 등 남유럽 국가와 더불어 유럽에서 높은 출산수준을 유지했으나, 1990년대 초반부터 최저 출산국이 되었다. 저출산에 따라 고령화 현상도 이어져 UN추계에 따르면 2050년에 이르면 이태리는 세계에서 두 번째로 최고령국가가 될 것으로 예상된다.<sup>166)</sup>

&lt;표 56&gt; 이태리의 합계출산율 변화

연 도	1972	1985	1990	1995	2000	2002
합 계 출산율	2.40	1.42	1.33	1.17	1.23	1.20

1990년대 중반 이태리 대부분의 부부는 2.2명의 자녀를 원했지만 출산율이 1.17로 떨어졌다. 이 시기에 이태리의 사회보장지출에서 자녀관련 지원이 1970년 13.3%에서 1992년 3.9%로 급감했는데 이러한 경제적 지원 축소가 출산율 저하에 영향을 미쳤다고 본다.<sup>167)</sup>

## 2. 경제적 지원책(아동 수당)

일정 소득 이하의 피고용자에게 아동수당을 지급한다. 28,853유로 이하의 연간소득을 버는 피고용자에게 아동수당이 지급되며 액수는 가구소득에 반비례하고 가족 수에 비례한다. 연간소득 10,840유로 이하 4인 가족이면 월 250유로, 연간소득 26,281-28,853유로 4인 가족이면 월 39유로이며, 가족 중에 장애인이 있을 때는 혜택이 증가한다. 18세 미만 아동을 대상으로 지급되며, 장애자인 경우에는 연령제한이 없다.<sup>168)</sup> 이

166) 위의 책, 180쪽.

167) 위의 책, 같은 면.

168) 조애지 외, 아동수당제도 도입방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 2000, 131쪽.

액수는 다른 유럽 국가에 비하여 적은 편이다.

이태리와 같이 소액의 자녀 관련 현금 지급은 저소득층에는 효과가 있겠지만, 중산층 이상에는 별 효과가 없다고 본다. 두 자녀를 가진 부부의 아동수당 가치는 1992년 남성 평균 임금의 4%에 불과한데 이는 프랑스 아동수당의 절반 이하 수준이다.<sup>169)</sup>

### 3. 가정과 직장 양립 지원

#### (1) 아동보육

스웨덴의 경우는 자녀가 어릴수록 아동보육의 혜택이 높는데 비하여 이태리는 자녀의 나이가 많을수록 혜택이 더 크다. 이태리는 3세 이하 아동을 위한 양육서비스가 매우 낮고 파트타임 노동도 제한된 상황이므로 어린 자녀가 있는 어머니의 취업률은 매우 낮다.

취학전 아동을 위한 자녀양육시설은 대체로 불만족스럽다. 3-5세 유아 대부분은 국가, 시 또는 교회가 운영하는 유아학교에 다니지만, 유아 어머니의 고용을 위한 것이 아니라 유아교육 자체를 위한 것이다. 공적인 아동양육 서비스가 제한적이므로 취업여성은 조부모 등 가족의 지원으로 해결하고 있다.

#### (2) 양육관련 휴직

출산휴가와 육아휴직은 정규직 종사자에게만 주어지며 임시직이나 파트타임 종사자에게는 제한되어 있다. 출산휴가는 자녀출산 이후 첫 5개월로 의무적이며 어머니 임금의 80%를 제공하고 있는데 상당히 후한 편이다. 출산휴가 급여는 고용주가 지급하는데 이로 인해 고용주의 불만이 상당하며, 이런 이유 때문에 고용주에게 부담을 주지 않으려고 휴가사용을 피하는 여성도 있다.

육아휴직은 유급 출산휴가 말기에 고용주에 의해 30%의 임금이 주어지며 자녀의 8번째 생일 이전 10개월 동안 부모 또는 부모의 한 쪽에

---

169) 장혜경 외, 184쪽.

지급된다. 아프거나 심각한 장애가 있는 자녀를 돌보는 부모를 위해 급여의 30%가 지급되는 휴가도 있다.<sup>170)</sup>

#### 4. 정책의 시사점

이태리는 심각한 저출산 현상과 부족한 재정 지원, 여성에게 부담을 지우는 가족제도 등이 우리나라와 상당한 유사점을 가진다. 이태리는 출산율은 아주 낮으면서 동시에 여성의 취업률도 낮다. 규제가 강한 노동시장 성격으로 여성의 노동시장 진입과 재진입이 어렵기 때문에 여성의 상당수가 출산 전후로 직장을 그만두는 사람이 많다. 그렇다고 정부가 적극적으로 경제적 지원을 하거나, 여성 취업을 장려하지도 않는다.

양성평등문화도 제대로 형성되어 있지 않다. 이태리 여성에게 부과되는 가족 내에서의 의무는 다른 유럽국가에 비하여 많은데 비해 남성의 가사 참여는 낮은 편이다. 많은 여성들이 조부모의 양육지원을 받고 있지만, 이러한 지원도 점점 약화되어 가고 있는 실정이다.

출산휴가나 육아휴직 제도는 발달되어 있지만 영유아를 맡을 보육시설은 제대로 갖추지 못했다. 기혼 여성이 찾는 시간제 근무 직장이 부족하고 또한 전일제 노동을 할 수 있도록 지원하는 전일제 보육시설도 부족하다. 이상과 같은 현상은 우리와 흡사하며 이런 이유 때문에 저출산과 함께 여성 취업률(2000년 57.9%, <표 17>)도 낮은 편이다. 이와 같은 저출산과 저취업률 현상을 개선하려면, 경제적 지원과 함께 가정과 직장 양립 지원, 양성평등의 문화 형성이 복합적으로 이루어져야 한다고 본다.

### 제 5 절 스웨덴

#### 1. 저출산 현황과 정책동향

스웨덴의 합계출산율은 1960년대 이후 하락하였고, 1980년대 중반 이후 1.65에서 반전하여 서서히 상승하다가 90년대 중반에 2.1까지 올라간 후 2000년 이후에는 등락현상을 보이고 있다.

170) 장혜경 외, 186쪽.



<표 57> 스웨덴의 합계출산율 변화

년 도	1960 ~65	1965 ~70	1970 ~75	1975 ~80	1980 ~85	1985 ~90	1990 ~95	1995 ~00	2000 ~05
합 계 출산율	2.32	2.16	1.89	1.66	1.65	1.91	2.01	1.56	1.64

\* 자료: 통계청, 1996, 2003, 국제통계연감

스웨덴은 취업 어머니를 지원함으로써 여성을 전일제 근로자로 계속 남을 수 있는 정책을 시행하고 있다. 출산휴가와 육아휴직 제도를 운영하지만 기간이 길지 않은데 비하여 휴가기간 중 임금보전률은 높은 편이다.

## 2. 경제적 지원책

### (1) 아동수당

『아동수당기본법』(1947년 제정)에 의해 양육비의 현실적 보조를 목적으로 하는 아동수당제도를 두고 있다. 지금은 16세 미만 아동이 1명 이상 있는 가정이 대상이 되며 학생인 경우는 20세, 정신지체로 인해 특수 학교에 재학 중인 경우는 23세까지가 대상이 된다.

지급액은 첫째 및 둘째 아동은 월 750크로너이다. 전달체계는 국가사회보험위원회에서 아동수당 관련 중앙업무를 관리하고, 지역 및 지방사회보험위원회에서 수당관련 실무를 담당하지만 아동수당에 소요되는 재원은 전액 정부 부담이다.<sup>171)</sup>

### (2) 부모 보험제도

출산 및 육아를 위한 휴직제도에 있어서 커다란 전환점이 된 것은 1974년 도입된 부모 보험제도이다. 이 제도는 세계 최초로 출산 및 육아를 위한 휴직제도에서 남성의 참여를 제도적으로 이끌었다는 점에서 양성평등제도로서의 진일보한 측면이 있다.

171) 안명옥, 50쪽.

부모 보험제도에는 부모 현금급여와 일시적 부모현금급여가 있다. 부모 현금 급여는 자녀 출산이나 입양과 관련하여 부모가 받는 보상이며, 일시적 부모현금급여는 자녀가 아프거나 정기적으로 자녀를 돌보는 사람이 아플 때 또는 부모가 일을 그만 두고 자녀를 돌보는 경우에 지급받는다.<sup>172)</sup>

### 3. 가정과 직장 양립 지원

#### (1) 출산휴가 및 육아휴직제도

출산휴가와 육아휴직을 따로 구분하지 않고, 육아휴직제도로 통용되며 이에에는 전일형과 단축형이 있다. 전일형은 하루를 완전히 쉬는 휴직 형태로 자녀가 1년 6개월이 될 때까지 가능하며, 여성 근로자는 적어도 출산예정일 이전 6주간, 출산 이후 6주간은 전일 휴직할 수 있다. 단축형은 반일간 혹은 2시간 정도의 일을 하면서 자녀가 8세 또는 초등학교 1학년을 마칠 때까지 사용할 수 있다.

육아휴직은 기간이 12개월이며 휴직자는 봉급의 80%를 받는다. 추가적으로 3개월간 일일 60크라운(약 7프랑)의 최저 일당을 보상받을 수 있다. 스웨덴에서는 휴직기간 1년 이후에도 집에 머무는 것을 권장하지 않고, 다소 어린 자녀를 보육시설에 보내는 것을 장려하는 편이다. 그러나 현실적으로 많은 부모들이 장시간 집에서 자녀를 양육하는 것을 선택하는데, 이런 때는 총 2년 동안 년 평균 봉급의 40%를 받기도 한다. 육아휴직제의 특색은 아버지의 육아휴직을 강조함으로써 양성평등의식을 고취하고 있다.

2002년 이후 12개월은 부모 중 누구나 사용이 가능하고 그 중에서 2개월은 어머니만, 2개월은 아버지만 사용가능하며, 자녀가 8세가 될 때까지 아무 때나 사용할 수 있다. 시간제 육아휴직의 유연성도 확대되어 1/2휴직, 1/4휴직, 그리고 1/8휴직<sup>173)</sup>도 가능하다. 휴가기간 동안의 임금보전은 부모보험이라는 조세에 가까운 사회보험으로 충당한다.<sup>174)</sup>

172) 위의 책, 52쪽.

173) 1/8휴직은 하루 8시간 근무 중 1시간을 단축 근무하는 것을 의미한다.

174) 장지연, 산전, 산후 휴가급여의 사회보험 적용확대방안, 한국여성민우회, 2004, 185쪽.

## (2) 보육서비스

1973년에 『취학전 교육법』에 의해 1-6세 아동들을 공립유치원에서 종일제 보육을 실시하였고, 1977년에 법률 개정으로 12세까지 확대하고 장애아 보육과 방과후 보육에 대한 지방자치단체의 의무와 책임을 강화하였다. 보육시설 이용은 공립보육시설에서 대부분 담당하며 민간보육시설에서 담당하는 것은 10% 미만이다.

스웨덴은 공보육 체제 확립을 통한 양육의 사회화를 이룬 대표적인 국가이다. 2003년부터 부모의 경제활동 여부에 상관없이 4세 이상 모든 어린이에게 무료로 취학전 교육을 제공하며, 모든 연령에 대하여 부모의 소득수준별로 상한액을 정하여 실비로 보육시설을 이용할 수 있도록 하였다.<sup>175)</sup>

## 4. 정책의 시사점

이태리와 달리 스웨덴의 출산장려정책은 첫째 여성의 노동시장 진입을 쉽게 해 준다. 여성의 노동시장 진입을 쉽게 하는 적절한 보육시설이 구비되어 있고, 소득의 80%가 보장되는 육아휴직이 마련되어 있다.

둘째 아버지가 가정에 머물 여건을 제공해 준다. 스웨덴 가족정책은 아버지가 아이들과 집에 머무는 것을 장려하는 명백한 목표를 갖고 있다. 부모가 원한다면 아버지와 어머니는 육아휴직을 근본적으로 공유할 수 있다. 휴직기간 동안의 보상수준도 높다. 육아휴직 기간 중 1개월은 “아버지의 달(pappa month)”을 도입했고 이 한 달을 사용하지 않으면 그 가족은 한 달 봉급을 잃으므로 이 달은 아버지가 아이들과 집에서 지내게 된다.

셋째 부모의 상황에 관계없이 자녀의 양육과 보호가 보장된다. 동거하지만 결혼하지 않은 커플에게 완전한 권리를 제공하고 있으며, 특히 여성 한 부모들도 비교적 많은 혜택을 가진다. 한 쪽 부모가 아이 양육비

---

175) 장혜경 외, 149-150쪽.

를 제공하지 못할 때 국가가 지불하기도 하며 보육비용도 대체로 저렴하다. 이러한 스웨덴의 출산장려정책은 경제적 지원, 직장가정의 양립, 양성평등의 문화 형성을 통하여 출산율 상승과 함께 여성 취업률 제고에도 기여하고 있다.

## 제 6 장 저출산문제 해결을 위한 입법과제

저출산 문제를 해결하기 위해서는 자녀양육비 등 경제적 지원책과 함께 여성이 사회활동을 지속적으로 행할 수 있는 쾌적한 노동환경 조성, 양육책임을 남녀가 공유할 수 있는 양성평등의 문화 조성을 정책목표로 삼고 이를 해결하기 위하여 관련 법률을 제정하거나 개정하여야 한다.

법률안을 입안하기 위해서는 입안의 결과가 기존 법체계 속에서 기능하면서 법질서를 형성하는 또 하나의 법규범을 만들기 때문에 기존 법체계와 법 형식과는 조화를 이루어야 하며 일반적으로 통용되는 입안의 주요 준칙과 적용 원리를 따라야 한다.

실체적 측면의 주요 준칙으로는 첫째 입법 여건과 관련된 준칙으로 ① 입법필요성 ②사회적 성숙성 ③적시성을 들고, 둘째 입법내용에 대한 준칙으로 ①합헌성 ②실효성 ③경제성 ④소관주의 ⑤적용성 ⑥연계성을 든다. 형식 및 체계적 측면의 주요 준칙으로 ①형식적합성 ②명확성 ③통일성을 들 수 있으며, 절차적 측면의 주요 준칙으로는 ①민주성 ②공개성을 든다.<sup>176)</sup>

이와 같은 준칙을 박영도는 “입법기술의 적용원리”로 정리하여 내용적 적용원리로 ①합헌성의 원리 ②단계 정당성의 원리 ③실효성의 원리 ④경제성의 원리를 들고 형식적 적용원리로 ①체계성의 원리 ②명확성의 원리를 든다.<sup>177)</sup>

### 제 1 절 경제적 측면의 입법과제

#### 1. 아동수당제도 도입

##### (1) 필요성

저출산의 주요 원인이 경제적 부담 때문이다. 아동수당제 도입은 자녀양육으로 인한 부모의 경제적 부담을 덜어주고, 양질의 사회구성원을 국가에

176) 임중훈 외, 입법과정론, 박영사, 2000. 135-141쪽.

177) 박영도, 입법기술의 이론과 실제, 한국법제연구원, 1997, 28-87쪽.

서 양육한다는 ‘출산·양육의 사회화’를 실제적으로 보여주는 의미를 내포하고 있다. 또한 정부에서 저출산 문제를 국가적 과제로 삼고 있다는 것을 분명하게 보여주는 상징적 정책이 될 것이므로 파급효과가 클 것이다.

3장에서 본 저출산에 대한 경제적 요인을 보면 자녀 양육비, 사교육비, 보육비 등이 출산에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 비용 중에서 자녀양육비가 1인당 월 평균 754,000원으로 가장 부담이 되는 것으로 나타났으며, 이 중 아동의 생존에 꼭 필요한 경비인 ‘식료품비’가 월 125,000원이다. 저출산 문제에 성공적으로 대처한 선진국들도 모두 아동수당제를 도입하고 있는데, 이에 대한 정부지원은 저출산 문제 해결에 긍정적 효과를 미칠 것이다.

## (2) 외국의 아동수당 제도

우리보다 먼저 저출산 문제를 겪은 선진국은 아래 표와 같이 모두 아동수당제를 도입하고 있다. 지급대상은 프랑스가 제일 제한적으로 0-3세까지로 되어 있고 독일, 이태리는 18세 미만까지로 되어 있다.

월 지급액을 원화로 환산하면 일본이 제일 적어 46,210원(셋째아는 92,420원)이며, 프랑스(204,350원), 독일(196,690원)은 상당히 높은 편이다. 이태리는 319,300원으로 가장 높은 편이지만 이는 극빈층 대상이며, 중산층(4인가족 연간소득 26,281-28,853유로)은 49,810원으로 일본과 함께 매우 적은 편이다. 아동수당 지급액이 적은 일본과 이태리는 공통적으로 출산율도 다른 선진국보다 훨씬 낮은 합계출산율(2000년) 1.39와 1.21을 기록하고 있다.

<표 58> 선진국의 아동수당제 비교

나라별	일 본	프랑스	독 일	이태리	스웨덴
지급대상	0-9세	0-3세	18세 미만	18세 미만	16세미만
금액(月)	첫째,둘째아: 5,000엔 (46,210원)	160유로 (204,350원)	첫째-셋째아: 154유로 (196,690원)	250유로 (319,300원): <4인가족연간소득 10,840유로이하>	750크로나 (99,510원)

나라별	일 본	프랑스	독 일	이태리	스웨덴
금액(月)	셋째 이하: 10,000엔 (92,420원)		넷째-다섯째야: 179유로	39유로 (49,810원): <연간소득26,281 ~28,853유로이하>	
특기사항	4인가족 연간 소득 453만엔 이하	가계당 월소득 4,600유로 이하	자녀가 실업자인 경우 21세미만 까지		학생은 20세까지

\* ( )안은 2005.10.25 전신환 매입률 기준으로 원화 환산

### (3) 아동수당제 도입방안

현행 『저출산·고령사회기본법』제10조<sup>178)</sup>는 자녀 양육 등에 필요한 경제적 부담을 경감하기 위한 시책을 강구해야 할 의무를 국가와 지방자치단체에 부여하였다. 그러나 실제 경제적 부담을 경감시켜주는 내용은 『저출산·고령사회기본법』과, 『저출산·고령사회기본법시행령』 또는 관련법에서 빠져 있다. 따라서 이 법 제10조 ‘경제적 부담의 경감’을 구체적으로 실현하기 위하여 『아동복지법』을 개정하여 “아동수당 지급” 규정을 신설하여 실질적인 지원조치를 취하여야 한다.

이를 위하여 첫째 아동수당 지급대상을 결정해야 한다. 선진국 아동수당제의 지급대상을 보면 태어나는 아이 순서에 관계없이 지급하지만 나이에 제한이 있다. 프랑스가 제일 제한적으로 운영하는데 0-3세 아동에게 수당을 지급하며, 일본은 9세까지, 독일, 이태리는 18세까지이다.

우리나라는 현재 대부분의 부모가 한 자녀만 낳으므로(TFR 1.16) 둘 이상의 자녀 출산을 국가가 적극적으로 장려해야만 한다. 정부의 예산사정을 고려하여 처음에는 **둘째아 이상 출생시부터 3세까지**로 하고 점차 그 대상을 늘려가도록 하는 것이 바람직하다.

178) 『저출산·고령사회기본법』 제10조 (경제적 부담의 경감) 국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

현 행	개정안(아동복지법)
<u>&lt;신 설&gt;</u>	<p><u>제31조의2 (아동수당의 지급) ①</u>  <u>국가는 자녀의 양육에 필요한 아동수당을 둘째아 출생시부터 3세까지 월 10만원이상 지급하여야 한다.</u></p> <p><u>②아동수당의 지급방법, 지급기관 등 아동수당제 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>

둘째 아동수당 지급액을 결정해야 한다. 선진국들의 지급액 사례를 원화로 환산해보면 일본이 제일 적은 월 46,210원(셋째아는 92,420원)이며, 프랑스, 독일 등은 20만원 정도이다. 일본은 1971년부터 아동수당제를 도입하여 시행하고 있으나, 출산율이 계속 떨어지는 것으로 보아 미미한 경제적 지원은 출산율 상승에 별로 기여하지 못한다는 것을 알 수 있다. 따라서 출산여부 결정에 고려할 수 있는 자녀양육비의 일정부분은 '출산·양육의 사회화' 차원에서 국가에서 부담하는 것이 바람직하다.

국가에서 지원하는 아동수당 금액을 결정하기 위해 이미 조사되어 있는 자녀양육비의 내역을 살펴보자. 자녀양육비의 월 평균 금액은 754,000원이며, 그 내역은 가족 공통비용 중 개인자녀 몫이 304,000원이며, 자녀 개인비용이 450,000원이다<표 59 참조>. 자녀 개인비용 450,000원을 다시 세분하면 식료품비 125,000원, 의복·신발비 38,000원, 보건의료비 16,000원, 교육비 126,000원, 사교육비 145,000원이다. 이 중에서 생존에 필요한 가장 필수적인 경비가 바로 식료품비이다. 이 비용은 다른 비용과 달리 가구소득 다과에 관계없이 일정하게 지출해야만 하는 것으로 전체 가구의 평균비용은 125,000원이다. 정부가 저출산문제를 국가적 과제로 삼고 있다면 최소한 아동 생존에 필요한 식료품비 정도(매달 100,000원)는 지원해야 할 것이다. 그 밖에 의복·신발비, 보건의료



비, 교육비, 사교육비는 가구 소득 등 가구 특성에 따라 차이가 많고, 예산의 제약도 있으므로 점차적으로 아동수당액을 인상하는 것으로 보충하기로 한다.

<표 59> 1인당 자녀양육비의 내역(자녀 개인비용)

(단위: 천원)

가구 및 자녀특성	*식료품비	의복· 신발비	보 건 의료비	교육비	사교육비	합계
<평균비용>	125	38	16	126	145	450
가구소득						
150만원미만	103	23	11	94	62	293
150-250만원미만	107	29	13	105	96	350
250-350만원미만	121	37	15	123	132	428
350-450만원미만	139	47	19	144	180	529
450만원 이상	177	60	24	182	300	743
자녀연령						
0-2세	116	47	25	14	37	239
3-5세	100	31	18	79	108	336
6-11세	118	33	15	30	184	380
12-14세	131	34	13	52	221	451
15-17세	144	36	14	147	222	563
18세 이상	147	49	14	439	57	706

\*자료: 김승권 외(2003), 311쪽.

국가에서 지급하는 ‘아동수당’의 재원은 국민건강보험에서 부담하도록 한다. 『국민건강보험법』제45조를 개정하여 아동수당도 국민건강보험의 급여대상이 되도록 한다.

제 6 장 저출산문제 해결을 위한 입법과제

현 행(국민건강보험법)	개 정 안
제45조 (임의급여) 공단은 이 법에 규정한 요양급여 외에 대통령령이 정하는 바에 의하여 <u>장제비·상병수당</u> 기타의 급여를 실시할 수 있다	제45조 (임의급여) 공단은 이 법에 규정한 요양급여 외에 대통령령이 정하는 바에 의하여 <u>장제비·상병수당·아동수당</u> 기타의 급여를 실시할 수 있다

그리고 『국민건강보험법시행령』제25조 제4항을 신설하여 자녀 양육을 위해 필요한 아동수당을 부모에게 지급하도록 하고, 금액은 매월 10만원으로 한다.

현 행(국민건강보험법시행령)	개 정 안
제25조①법 제45조의 규정에 의한 임의급여는 장제비와 제3항의 규정에 의한 본인부담액보상금으로 한다. <u>④&lt;신설&gt;</u>	제25조 (임의급여) ①법 제45조의 규정에 의한 임의급여는 장제비와 제3항의 규정에 의한 본인부담액보상금과 <u>아동수당</u> 으로 한다. <u>④아동수당은 둘째아 이상 출생 시부터 3세까지 그 자녀를 양육하는 부모에게 지급하되, 지급액은 매월 10만원으로 한다.</u>

(4) 아동수당제 도입에 대한 비용추계

<표60> 출산순위별출생아수<sup>179)</sup>

연 도	첫째아	둘째아	셋째아 이상	순위미상	합계(명)
2004	241,235	185,564	45,399	3,854	476,052
2003	242,226	200,235	46,349	4,661	493,471

179) 통계청, 출생아수 감소요인 분석, 2005. 11, 25쪽.

- \* 둘째아 이상 출생 수 : 매년 235,000명 추산
- \* 아동수당 지급액 : 매월 100,000원

**\* 비용추계**

<표 61> 연도별 소요액

(단위: 억원)

연 도	2006	2007	2008	2009	합 계
소요액	2,820	5,640	8,460	8,460	25,380

- 1차년도(2006년도)  
235,000명 × 100,000원 × 12월 = 2,820억원
- 2차년도(2007년도)  
470,000명 × 100,000원 × 12월 = 5,640억원
- 3차년도(2008년도)  
705,000명 × 100,000원 × 12월 = 8,460억원
- 4차년도(2009년도)  
705,000명 × 100,000원 × 12월 = 8,460억원
- \* 3차년도 이후는 매년 8,460억원 소요

2. 출산장려금 지원

(1) 필요성

현행 『저출산·고령사회기본법』제10조는 자녀의 임신과 출산에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구할 의무를 국가 및 지방자치단체에게 부여하였다. 그러나 『저출산·고령사회기본법』 등 관련 법에는 경제적 부담을 경감해주는 내용이 없다.<sup>180)</sup>

180) 현행 『국민기초생활보장법』에서 규정한 ‘해산급여’는 국민기초생활보장 수급자가

자녀 출산과 관련된 경제적 부담이 저출산의 주요한 요인임을 고려함과 아울러 출산·양육의 사회화라는 견지에서 국가와 지방자치단체는 출산·양육과 관련된 부모의 경제적 부담을 경감할 시책을 적극적으로 강구하여야 할 것이다.

이미 천안시 등 105개 시·군·구에서 개별적으로 “출산축하금”, “출산지원금”이란 명목으로 최소 1만원에서 최대 300만원을 지급하고 있다. 또한 개별 지방자치단체별로 우유병 등 출산용품과 신생아 건강보험 지원사업, 산후 도우미, 보육 도우미를 지원하고 있으며, 월 20만원 정도의 보육비와 양육비(5-20만원)를 지급하는 곳도 있다.<표 52 참조> 이와 같이 산만하고 무질서하게 집행되는 출산 관련 경제적 지원을 항목과 금액을 어느 정도 통일하여 각 지방자치단체 간에 균형을 맞출 필요가 있으며, 지원 금액도 하한액을 정하여 지방자치단체 간에 어느 정도 균형을 맞출 필요가 있다.

## (2) 외국의 입법례

프랑스에서 출산장려금과 같은 제도를 시행하고 있다. 임신지원금으로 임신 일곱 번째 달에 800유로를 지급하는데, 임신한 모든 여성에 대해 지급하며 혼인유무를 따지지 않는데, 낙태방지를 위한 정책적인 고려도 있는 것으로 본다.

그 밖의 나라도 명목상의 출산지원금은 없지만, 부모 현금급여(스웨덴), 양육비 지원(독일) 등 출산·육아에 대한 국가와 지방자치단체의 지원은 우리나라보다 훨씬 잘 되어 있다.

## (3) 출산장려금제 도입방안

『저출산·고령사회기본법』제10조에 근거하여 『아동복지법』을 개정하여 지방자치단체에서 ‘출산장려금’을 지급하도록 한다. 그리고 명칭도 국가에서 적극적으로 출산을 권장하고 격려한다는 의미로 “출산장려금”으로 통일하고자 한다.

---

해산할 때 20만원을 주는 것으로 사회보장 측면에서 극소수의 빈곤층에만 지급하는 것이므로 저출산 문제 해결을 위한 ‘출산장려금’과는 거리가 있다.

또한 앞에서 본 바와 같이 둘째아 이상 출생 시부터 국가에서 3세까지 아동수당을 지급하도록 한 것과 보조를 맞추어 출산장려금 지원은 지방자치단체에서 하도록 『아동복지법』을 개정하도록 한다. 지방자치단체의 재정 형편을 고려하여 처음에는 **첫째아 출생시**로 한정하고, 금액은 지방자치단체가 자율적으로 결정하되 50만원 이상이 되도록 대통령령에서 정하도록 하고 점차 그 액수를 늘리도록 한다.

현 행	개 정 안 (아동복지법)
<u>&lt;신 설&gt;</u>	<p><b>제31조의3 (출산장려금의 지급) ①</b>  <u>지방자치단체는 첫째아 출생시에 출산장려금을 지급하여야 한다.</u></p> <p><b>② 출산장려금의 지급방법, 지급기관 등 출산장려금제 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</b></p>

(4) 출산장려금제 도입에 대한 비용추계

- \* 첫째 아 출생 수 : 매년 241,000명 추산(표 60)
- \* 출산지원 금액 : 1인당 500,000원
- \* **소요 금액 : 연간 1,205억원**
- \* 산출내역 : 241,000명 x 500,000원 = 1,205억원

제 2 절 사회적 측면의 입법과제

1. 낙태방지제도 도입

(1) 필요성

성 개방과 전통 윤리의 붕괴, 남아선호사상과 산아제한 정책의 영향으로 우리나라의 연간 낙태 건수는 150만 건에 달하며, 이 수치는 2004년에 태어난 아이(47만 6,000명)의 3배가 넘는다. 우리 헌법(제10조)에

규정한 『인간으로서의 존엄과 가치』는 모든 인간에게 고유한 가치로 당연히 태아도 가지고 있으며, 태아의 생명권은 모든 인간의 생명과 똑같이 고귀한 것으로 보호하고 있다.

우리나라 대법원 판례<sup>181)</sup>는 “인간의 생명<sup>182)</sup>은 잉태된 때부터 시작되는 것이고 회임된 태아는 새로운 존재와 인격의 근원으로서 존엄과 가치를 지니므로 그 자신이 이를 인식하고 있든지 또 스스로를 방어할 수 있는지에 관계없이 침해되지 않도록 보호되어야 한다 함이 헌법 아래에서 국민 일반이 지니는 건전한 도의적 감정과 합치된다”고 하여 태아의 생명권을 보호하고 있다. 따라서 수정란의 생명은 언제나 보호되어야 할 존엄한 인간의 생명체이므로 착상 전의 수정란(배아: embryo)도 낙태죄의 객체인 태아에 해당한다고 보아야 한다.<sup>183)</sup>

태아의 생명권이 임부의 프라이버시권과 충돌될 경우 태아의 생명권이 당연히 우선되어야 한다. 인간인 태아의 생명권이 임부의 행복과 프라이버시권보다 훨씬 더 귀중하기 때문이다. 따라서 여성의 인간으로서의 존엄을 지키고 인간다운 삶을 영위하기 위한다는 명목으로 자행되는 낙태행위는 바로 인간 생명의 존엄성을 근본적으로 침해하고 우리 사회에서 인간다운 삶의 터전이 되는 분위기를 훼손하는 결과를 초래한다.<sup>184)</sup>

따라서 낙태에 대하여 규정하고 있는 현행 『모자보건법』의 조항(제14조) 중에서 낙태를 허용하는 규정을 엄격하게 제한할 필요가 있으며, 지나치게 경미한 『형법』상의 벌칙을 강화하고, 실질적인 혜택을 줄 수 있도록 미혼모 보호규정이 실질적으로 활용됨으로써 태아의 생명을 무분별하게 죽이는 풍조를 없애고 출산율을 높이는데 기여할 수 있다.

181) 대판 1985. 6. 11, 84도1958.

182) 대법원은 “생명은 한 번 잃으면 영원히 회복될 수 없고 이 세상 무엇과도 바꿀 수 없는 절대적 존재이며, 한 사람의 생명은 고귀하고 전 지구보다 무겁고 또 귀중하고 엄숙한 것이며, 존엄한 인간의 근원”으로 표현한 바 있다.(대판 1963. 2. 28, 62도 241; 대판 1967. 9. 19. 67도988)

183) 윤중행, “낙태방지를 위한 입법론”, 법학연구, 제13권 제1호, 연세대법학연구소, 2003. 3, 176쪽.

184) 위의 책, 178쪽.

## (2) 외국의 입법례

고대 로마에서는 태아는 모체의 일부에 지나지 않는다고 보아 처벌하지 않았지만, 낙태가 태아의 생명을 살해하는 것으로 처벌하기 시작한 것은 중세 교회법과 독일 보통법에서 비롯되었다. 1532년 카롤리나 형법은 생명있는 태아를 낙태한 경우 살인죄로 처벌한 바 있고, 1813년의 바이에른 형법과 1851년 프로이센 형법은 생명있는 태아인지를 구분하지 않고 낙태죄로 처벌하기 시작했고, 그 후 각국의 입법은 거의 예외 없이 낙태죄 규정을 두고 있다.<sup>185)</sup> 세계 각국의 낙태죄 규율 형태를 보면 대체로 임신기간과 낙태이유를 고려하여 모체의 건강이나 그 밖의 불가피한 사유가 있는 경우 제한적으로 허용함으로써 태아의 생명을 보호하고 있다.

독일은 1995년 새로운 낙태법안(§218 StGB)을 통과시켰는데, 수태 후 12주 내에 시술전 최소 3일 전에 상담절차를 거친 후 의사에 의하여 낙태시술을 한 경우에는 위법성이 조각된다는 입장이다. 그밖에 임부의 생명이나 육체적, 정신적 건강에 대한 위협으로 인한 불가피한 경우와 임신 12주 내에 강간 등의 성범죄로 인한 임신이라는 고도의 개연성이 있는 경우에도 위법성이 조각된다.<sup>186)</sup>

미국은 여성의 자기결정권을 근거로 하여 낙태에 대해 비교적 관대한 입장이다. 1973년 미연방대법원은 낙태를 금지한 텍사스주의 낙태법을 위헌으로 선언하면서 임신 3개월 이내의 낙태는 전면 허용되고, 3개월부터 6개월까지는 제한된 범위에서 허용되지만, 태아의 생존능력이 있는 6개월부터는 금지된다고 선언하였다.<sup>187)</sup>

이탈리아는 1532년 카롤리나 형법전에 낙태를 살인죄로 처벌하였으며, 1889년 형법전에도 낙태를 범죄로 규정하였으며, 1924-44년의 파시스트 정권에서는 새로운 형법전(Rocco Code)에 따라 낙태를 종족의 연속성, 통합과 건강에 대한 범죄로 규정하여 최고 4년의 자유형을 부과

185) 이재상, 형법각론, 82-83쪽.

186) 윤종행, 180-181쪽.

187) 위의 책, 182쪽.

할 수 있었다. 1978년에는 새로운 법(law No. 194)에 의하여 부분적으로 비범죄화 되게 되었다. 1975년에 헌법재판소는 임신중절을 처벌하는 이탈리아 형법 제546조는 헌법에 합치된다는 결정을 하였다. 그러나 임부의 생명과 신체에 직접적이고 급박한 위난이라는 긴급피난의 상황에서 서와 의사의 진단에 따라 임신의 계속이 임부의 건강에 대한 피할 수 없는 심각한 위험을 초래할 때에는 낙태가 정당화된다고 보았다.<sup>188)</sup>

일본에서는 1880년의 일본 구(舊) 형법 이래 형법에 낙태죄를 규정하고 있으나, 1948년 경제적 적응사유까지 합법 낙태로 인정한 우생보호법이 제정되어 낙태가 광범위하게 인정되고 있다. 1972년 형법개정안 논의에서는 낙태죄 폐지에 관한 의견도 있었으나, 태아의 생명을 박탈하는 것이 부모의 자유라고 보지 않는 것이 사회일반인의 의식이고, 성도덕 문란 등의 이유로 낙태죄 존치론이 다수의견이었다.<sup>189)</sup>

낙태 허용 임신 주수의 입법례를 보면 ①12주까지는 스위스, 덴마크, 이탈리아, 독일, 프랑스, 룩셈부르크, 노르웨이가 있고, ②13주까지는 네델란드 ③18주까지는 스웨덴 ④22주까지 스페인 ⑤24주까지는 영국, 쿠웨이트, 대만이 있다.<sup>190)</sup>

### (3) 낙태방지제도 도입방안

『모자보건법』제14조 제1항(인공임신중절의 한계)은 아래와 같은 특별한 경우에 본인과 배우자의 동의가 있고(동조 제3항), 임신한 날로부터 28주 이내에 한하여(동법 시행령 제15조 제1항) 의사의 시술에 의한 인공임신중절을 허용하고 있다.

#### 『모자보건법』 제14조 제1항

1. 본인 또는 배우자가 대통령령이 정하는 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우<sup>191)</sup>

188) 위의 책, 184-185쪽.

189) 위의 책, 186쪽.

190) 안형식, 인공임신중절의 정책 및 법 개정방향, 고려대 의과대학 예방의학교실, 2005. 9, 20쪽.

191) 법 제14조 제1항 제1호의 규정에 의하여 인공임신중절수술을 할 수 있는 질환



2. 본인 또는 배우자가 대통령령이 정하는 전염성 질환이 있는 경우<sup>192)</sup>
3. 강간 또는 준강간에 의하여 임신된 경우
4. 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척간에 임신된 경우
5. 임신의 지속이 보건의학적 이유로 모체의 건강을 심히 해하고 있거나 해할 염려가 있는 경우

현행 법령의 문제점은 첫째 『모자보건법시행령』제15조 제1항의 낙태 허용기간(28주)이 너무 길다. 임신 14주면 태아가 벌써 청각이 발달하여 듣기 시작하는데, 『모자보건법』이 28주까지 낙태를 허용하는 것은 인간의 존엄성을 해치는 것이다. 따라서 독일, 프랑스 등 다수 국가가 채택하고 태아의 청각이 발달하기 전인 12주 이내로 낙태 허용기간을 단축하는 것이 바람직하다.

『모자보건법시행령』 제15조 제1항

현 행	개 정 안
제15조(인공임신중절수술의 허용한계) ①법 제14조의 규정에 의한 인공임신중절수술은 임신한 날로부터 <b>28주일이내</b> 에 있는 자에 한하여 할 수 있다	제15조(인공임신중절수술의 허용한계) ①법 제14조의 규정에 의한 인공임신중절수술은 임신한 날로부터 <b>12주일이내</b> 에 있는 자에 한하여 할 수 있다

---

① 유전성 정신분열증  
 ② 유전성 조울증  
 ③ 유전성 간질증  
 ④ 유전성 정신박약  
 ⑤ 유전성 운동신경원 질환  
 ⑥ 혈우병  
 ⑦ 현저한 범죄 경향이 있는 유전성 정신장애  
 ⑧ 기타 유전성 질환으로서 그 질환이 태아에 미치는 위험성이 현저한 질환

192) 태아에 미치는 위험성이 높은 풍진, 수두, 간염, 후천성면역결핍증 및 전염예방법 제2조 제1항의 전염병을 말함.

둘째 낙태 정당화 사유를 제한해야 한다. 임신의 지속이 임부의 생명과 건강에 중대한 위협을 초래할 때에 낙태가 허용될 수 있으며, 이러한 판단은 치료행위에 임하는 의사의 건전하고도 신중한 판단에 위임되어 있다.<sup>193)</sup> 따라서 『모자보건법』 제14조 제1항 3호의 “준강간에 의하여 임신된 경우”와 4호 “법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척간에 임신된 경우”는 낙태할 수 없도록 규정을 개정한다. 태아의 생명은 법률상 혼인할 수 없는 사이에서 잉태되었는지 여부와 관계없이 고귀한 것이며, 임부의 행복추구권과 프라이버시권보다 태아의 생명권이 더 고귀하기 때문이다.<sup>194)</sup>

또한 낙태를 엄격하게 제한하고 불법 낙태를 근절하기 위하여 현행 규정의 본인과 배우자 외에 본인 주소지를 관할하는 보건소장의 동의<sup>195)</sup>를 얻어 인공임신중절수술을 할 수 있도록 한다. 시술한 의사는 시술 후 1주 이내에 임신중절의 이유, 임신중절한 주수, 시술의 종류 등을 보건복지부장관에게 보고하도록 하여 시술한 의사에게 책임감을 부여한다.<sup>196)</sup>

『모자보건법』 제14조 제1항

현 행	개 정 안
제14조(인공임신중절수술의 허용한계) ①의사는 다음 각호의 1에 해당되는 경우에 한하여 본인과 배	제14조<단서신설>(인공임신중절수술의 허용한계) ①의사는 다음 각호의 1에 해당되는 경우에 한

193) 대판 1985. 6. 11, 84도1958.

194) 윤종행, 191-193.

195) ‘제3자의 동의’에서 다른 의사, 배심원, 전문가 등의 상담을 거쳐 동의서를 받도록 제안하기도 한다. (안형식, 22-26쪽)

196) 안형식은 합법적으로 시술한 의사는 일정기간이 지나기 전에 다음 사항을 기재하여 해당 관청에 보고하도록 제안한다.

1. 임신중절의 이유
  2. 산모의 결혼여부
  3. 임신중절한 주수
  4. 시술의 종류와 관찰된 합병증
  5. 시술 시행장소와 입원일수
  6. 산모의 주소
- 안형식, 27쪽.

현 행	개 정 안
<p><u>우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다. 이하 같다)의 동의를 얻어</u> 인공임신중절수술을 할 수 있다.</p> <p>1. 본인 또는 배우자가 대통령령이 정하는 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우<sup>197)</sup></p> <p>2. 본인 또는 배우자가 대통령령이 정하는 전염성 질환이 있는 경우<sup>198)</sup></p> <p><u>3. 강간 또는 준강간에 의하여 임신된 경우</u></p> <p><u>4. 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척간에 임신된 경우</u></p> <p>5. 임신의 지속이 보건의학적 이유로 모체의 건강을 심히 해하고 있거나 해할 염려가 있는 경우</p>	<p>하여 <u>본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다. 이하 같다)와 본인의 주소지를 관할하는 보건소장의 동의를 얻어</u> 인공임신중절수술을 할 수 있다. <u>시술한 의사는 시술 후 1주 이내에 임신중절의 이유, 임신중절한 주수, 시술의 종류에 관하여 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.</u></p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p><u>3. 강간에 의하여 임신된 경우</u></p> <p><u>4. (삭제)</u></p> <p>5. (현행과 같음)</p>

셋째 현행 『형법』의 낙태죄에 대한 벌칙이 매우 가벼운 데 이를 살인에 준하는 범죄로 간주하여 벌칙을 강화한다. 『형법』상 “살인”의 양형 기준을 보면 다음과 같다.

199) 제14조 제1항 제1호의 규정에 의하여 인공임신중절수술을 할 수 있는 질환

- ① 유전성 정신분열증
- ② 유전성 조울증
- ③ 유전성 간질증
- ④ 유전성 정신박약
- ⑤ 유전성 운동신경원 질환
- ⑥ 혈우병
- ⑦ 현저한 범죄 경향이 있는 유전성 정신장애

- ① 살인(250조): 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역  
직계존속 살인: 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역
- ② 영아살해(251조): 10년 이하의 징역
- ③ 축탁, 승낙에 의한 살인 등(252조): 1년 이상 10년 이하의 징역
- ④ 자격정지의 병과(256조): 250조, 252조는 10년 이하의 자격정지 병과

『형법』 269-270조

- 
- ⑧ 기타 유전성 질환으로서 그 질환이 태아에 미치는 위험성이 현저한 질환
- 200) 태아에 미치는 위험성이 높은 풍진, 수두, 간염, 후천성면역결핍증 및 전염예방법 제2조 제1항의 전염병을 말함.
- 201)독일 형법 제218조 제1항 “임신을 증절한 자는 3년 이하의 자유형 또는 벌금에 처한다”(제5차 개정, 1976. 5. 18) 참고. <http://cafe.naver.com/gaurv>. 박운희, “낙태에 관한 고찰”.
- 202) 현행 조항 개정시(1995. 12. 29)에는 산아제한정책으로 낙태를 묵인한 시대상황과, 10년 동안의 물가상승률을 고려하여, 현재의 ‘200만원 이하’는 ‘1,000만원 이하’로 인상하는 것이 바람직함.

현 행	개 정 안
<p>제269조(낙태) ①부녀가 약물 기타 방법으로 낙태한 때에는 <u>1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금</u>에 처한다.</p> <p>②부녀의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 한 자도 제1항의 형과 같다.</p> <p>③제2항의 죄를 범하여 부녀를 상해에 이르게 한 때에는 <u>3년 이하의 징역</u>에 처한다. 사망에 이르게 한 때에는 <u>7년 이하</u>의 징역에 처한다.</p>	<p>제269조(낙태) ①----- <u>2년 이하의 징역<sup>203)</sup> 또는 1,000만원 이하의 벌금<sup>204)</sup></u>에 처한다.</p> <p>②(현행과 같음)</p> <p>③(현행과 같음)</p>

현 행	개 정 안
<p>제270조(의사 등의 낙태, 부동의 낙태) ①의사, 한의사, 조산사, 약제사 또는 약종상이 부녀의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 한 때에는 <b>2년 이하</b>의 징역에 처한다.</p> <p>②부녀의 촉탁 또는 승낙없이 낙태하게 한 자는 <b>3년 이하</b>의 징역에 처한다.</p> <p>③제1항 또는 제2항의 죄를 범하여 부녀를 상해에 이르게 한 때에는 <b>5년 이하</b>의 징역에 처한다. 사망에 이르게 한 때에는 <b>10년 이하</b>의 징역에 처한다.</p> <p>④전3항의 경우에는 <b>7년 이하</b>의 자격정지를 併科한다.</p>	<p>제270조(의사 등의 낙태, 부동의 낙태) 구체적인 형량은 태아의 생명권과 의사, 한의사 등의 고의, 과실의 정도 등을 비교형량하고, 향후 정책방향을 고려하여 상향 조정</p>

넷째 미혼모 보호시설이 확보되어야 한다. 낙태에 대한 엄격한 제한 및 벌칙 강화를 위한 법 개정과 함께 미혼모에 대한 사회적 지원도 필수적이다. 현행 『건강가정기본법』제21조 제4항에 “국가 및 지방자치단체는… 미혼모가정 … 등 사회적 보호를 필요로 하는 가정에 대하여 적극적으로 지원하여야 한다.”는 규정을 충실히 이행하기 위하여, 국가 및 지방자치단체는 『모·부자복지법』제19조 제1항 제4호에 규정된 “미혼모시설”을 설치하여야 한다. 미혼모가 낙태를 하지 않고 안전하게 아이를 낳을 수 있는 시설을 마련할 뿐만 아니라, 미혼모가 일정기간 아이를 기르며 거주할 수 있는 시설도 마련되어야 한다. 그리고 미혼모들이 낳은 아이들은 거의 다 외국으로 입양시키는 실정인데, 이로 인해 우리나라는

6.25 이후 지금까지 해외 입양아 수출 1위라는 오명을 벗어나지 못하고 있다. 해마다 2,000명이 넘는 해외입양아 문제를 해결<sup>205)</sup>하는 바람직한 입양정책 수립도 낙태문제와 함께 마련되어야 할 것이다.

## 2. 육아 관련 제도의 개선

### (1) 육아휴직 급여 인상

#### 1) 필요성

육아휴직제도는 만1세 미만 영아를 가진 부모가 사용하는 것으로 보육 시설과는 대체 기능을 한다. 여성가족부의 가구조사 결과 만1세 미만아에게 가장 바람직한 주 양육자는 부모라는 응답이 가장 많았다. 이렇게 볼 때 만1세아 양육을 위해서 한편으로는 보육서비스 공급의 확충이 이루어져야 하겠으나 사회정책 차원에서는 육아휴직제도의 확대에 정책의 무게가 더 부여되어야 한다고 하겠다.<sup>206)</sup>

우리나라의 육아휴직제도 시행률은 73.5%이나, 실제 이용 경험률은 12.2%로 매우 저조한 실정이다(김승권 외, 2003). 근로자의 입장에서 육아휴직을 실시하지 않는 주요 이유 중의 하나가 ‘경제적인 이유 때문’임을 고려할 때 적정수준으로의 육아휴직급여 인상은 육아휴직을 활성화 하는데 상당한 기여를 할 것이다. 현행 육아휴직 급여 월 40만원은 여성 평균임금 144만 6,000원(2003년)의 27.7%에 불과하여 휴직기간 동안의 소득보전을 통한 육아휴직 장려에도 별로 도움을 주지 못한다. 아동 양육의 사회적 책임이라는 측면과 여성 인력 활용의 제고라는 측면을 고려하여 현행 육아휴직 급여액은 인상되어야 마땅하다.<sup>207)</sup>

205) 해외 입양자들의 숫자를 보면 2001년 2,436명, 2002년 2,365명, 2003년 2,287명에 이른다. 김명자, 저출산·고령사회 T/F 활동자료집, 김명자의원실, 2005, 104쪽.

206) 여성가족부(2005), 423쪽.

207) 현행 고용보험에서 지급하는 육아휴직활용지원금에는 육아휴직근로자에게 지급하는 육아휴직급여(2004년 40만원)와 육아휴직근로자가 재직하고 있는 사업주에게 지급하는 육아휴직장려금(20만원)제도가 있다.

2) 외국의 입법례

<표 62> 선진국의 육아휴직 제도

나라별	일 본	프랑스	독 일	이태리	스웨덴
지 급 기 간	1년	3년	3년	10개월	1년
금 액 (月)	임금의 40%	둘째 아이부터 정액급여	매달 300유로	임금의 30%	임금의 80%
특 기 사 항	1992년 시행	첫째 아이 무급	남성사용은 1% 정도	부모 또는 부모의 한 쪽에 지급	2년동안 년 평균봉급의 40%급여도 선택가능

선진국의 육아휴직제도는 이태리(10개월)를 제외하고는 지급기간이 1년 이상이며, 프랑스와 독일은 3년으로 긴 편이다. 지급액도 독일은 월 300유로(약 38만 3,000원)이지만, 이태리는 임금의 30%, 일본은 40%이고, 스웨덴은 임금의 80%로 매우 높은 편이다.

이에 비해 현재 한국의 육아휴직 급여는 1년 기간에 월 40만원(여성 평균임금의 약 28%)으로 매우 낮은 편이다. 우리나라가 현재 세계 최저 수준의 출산율임을 고려할 때 육아휴직 급여의 인상은 매우 필요한 과제이다.

3) 도입방안

현행 육아휴직 급여액 월 40만원을 2003년 여성 평균임금(144만 6,000원)의 40% 수준인 월 60만원 정도로 인상하여 지급하는 것을 제안한다. 이는 1년의 육아휴직기간 동안 임금의 40%를 지급하는 일본의



사례와 비슷하지만, 임금의 80%를 1년 동안 지급하는 스웨덴의 절반에 불과하다.

육아휴직 급여의 사회 분담화 차원에서 월 급여액을 인상함으로써 육아휴직시의 생계 보전 역할을 어느 정도 감당할 수 있을 것이며, 스웨덴 처럼 여성 취업률과 출산율을 동시에 향상하는데 기여할 것이다.

중전에 고용보험법시행령(제68조의3)<sup>208)</sup>에 규정하였던 육아휴직 급여액 규정은 그 내용의 중요성과 국민의 권리와 국가의 의무에 미치는 영향을 고려할 때 마땅히 모법인 고용보험법에 규정하는 것이 마땅하다고 본다.

▣ 고용보험법

현 행	개 정 안
<p>제55조의2(육아휴직급여) ①노동부장관은 남녀고용평등법 제19조의 규정에 의한 육아휴직을 30일(근로기준법 제72조의 규정에 의한 산전후휴가기간 90일과 중복되는 기간을 제외한다) 이상 부여받은 피보험자중 다음 각호의 요건을 갖춘 경우에 육아휴직급여를 지급한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 육아휴직개시일 이전에 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상일 것</li> <li>2. 동일한 자녀에 대해서 피보험자인 배우자가 육아휴직(30일 미만은 제외한다)을 부여받지 않고 있을 것</li> <li>3. 육아휴직개시일 이후 1월부터 종료일 이후 6월 이내에 신청할 것.</li> </ol>	<p>제55조의2(육아휴직급여) ① (현행과 같음)</p>

208) 『고용보험법시행령』 제68조의3(육아휴직급여액) ①법 제55조의2제2항의 규정에 의한 육아휴직급여액은 월 40만원으로 한다.

현 행	개 정 안
<p>다만, 동 기간내에 대통령령이 정하는 사유로 육아휴직급여를 신청할 수 없었던 자는 그 사유 종료후 30일 이내에 신청하여야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 육아휴직급여액은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③육아휴직급여의 신청 및 지급에 관하여 필요한 사항은 노동부령으로 정한다.</p>	<p>②제1항의 규정에 의한 육아휴직급여액은 월 ( )만원<sup>210)</sup>으로 한다.</p> <p>③(현행과 같음)</p>

육아휴직 급여의 인상과 더불어 월 20만원씩 사용주에게 주는 육아휴직장려금도 인상하는 것이 마땅하다. 2003년의 여성 평균 임금이 월 144만 6,000원이므로, 육아휴직을 보낸 사용주는 이 정도의 월급을 주고 다른 사람을 고용해야 한다.

이렇게 되면 사용주는 매월 124만원의 손해를 보게 된다. 이의 보전을 국가에서 해주지 않으면 사용주는 여성 고용을 기피하거나 육아휴직을 꺼리는 이유가 될 수 있다. 국가 재정을 고려하여 우선 육아휴직장려금을 20만원에서 40만원 정도로 인상하고 앞으로 점차 증액하는 것이 바람직하다고 본다.

## (2) 육아휴직 급여 수급기간 단축

### 1) 수급기간 단축의 필요성

남녀고용평등법 시행령 제5조 제1호에 육아휴직의 적용 예외 요건으로 육아휴직 대상자 범위를 계속 근로기간 1년 미만으로 한 것은 육아휴직

---

210) 구체적인 금액은 국가 재정을 고려하여 결정하되 60만원 정도가 바람직하다고 생각한다.

적용대상자의 범위를 엄격하게 한정하는 것으로 판단된다. 이와 같이 육아휴직 대상자의 범위를 계속 근로기간 1년 이상으로 한 것은 사업주의 부담을 완화하여 육아휴직제도에 대한 반발을 줄이려는 의도로 판단되나, 적용요건이 지나치게 엄격하여 육아휴직을 사용할 수 없는 근로자들이 상당하다는 지적이 제기되고 있다.<sup>211)</sup>

우리나라의 육아휴직제도의 실제 이용 경험률은 12.2%에 불과하고, 중소기업은 특히 저조한 실정이다(김승권 외, 2003). 2005년 현재 전국의 가입기(25-39세) 비정규직 여성근로자는 108만 여명으로 여성 임금 근로자(211만 여명)의 51%에 달하며(중앙일보, 2005. 10.31), 비정규직 근로자의 대부분이 단기 근로계약, 기간제고용 등으로 인해 계속 근로기간 1년이라는 요건을 충족하지 못하여 육아휴직 적용대상에서 제외되고 있다. 따라서 직장과 가정의 양립 지원이라는 육아휴직 본래의 취지를 살리고 육아휴직의 이용률을 높이고 비정규직 근로자의 권익을 보호하기 위해서는 육아휴직의 적용요건<sup>212)</sup>을 완화하는 것이 필요하다.

또한 고용보험법상 실업급여 수급요건 기간(통산 180일 이상)과 육아휴직 급여 수급요건 기간(통산 180일 이상)<sup>213)</sup>과 형평을 맞추기 위해서도 육아휴직 급여 수급요건을 '180일 이상'으로 완화하는 것이 타당하다고 본다.

211) 김상희 외, 남녀고용평등법과 근로기준법 제5장 개정안 연구, 국회여성위원회, 2003, 87쪽.

212) 육아휴직급여 수급요건 ①피보험자가 남녀고용평등법 제19조의 규정에 의한 육아휴직을 30일 이상 부여 받았을 것 ②산전후휴가 종료일 이전에 고용보험 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상일 것 ③육아휴직 개시일 이후 1월부터 종료일 이후 6월 이내에 신청해야 함.

213) 『고용보험법』상의 관련 조항.

**제31조 [구직급여의 수급요건]** ①구직급여는 피보험자가 이직한 경우로서 다음 각호의 요건을 갖춘 경우에 지급한다.

1. 이직일 이전 18월간(이하 “기준기간”이라 한다) 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 **180일 이상일 것**

**제55조의2 [육아휴직급여]** ①노동부장관은 남녀고용평등법 제19조의 규정에 의한 육아휴직을 30일(근로기준법 제72조의 규정에 의한 산전후휴가기간 90일과 중복되는 기간을 제외한다) 이상 부여받은 피보험자중 다음 각호의 요건을 갖춘 경우에 육아휴직급여를 지급한다.

1. 육아휴직개시일 이전에 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 **180일 이상일 것**

## 2) 도입 방안

현행 남녀고용평등법 시행령 제5조의 육아휴직 적용 예외조건으로 ‘당해 사업에서의 계속 근로기간인 1년 미만’을 ‘180일 미만’으로 완화하여 직장파 가정의 양립 지원이라는 육아휴직 본래의 취지를 살리고, 비정규직이 많은 여성근로자의 육아휴직 혜택을 받을 수 있게 한다.<sup>214)</sup>

또한 종전에 『남녀고용평등법시행령』에 규정된 “육아휴직의 적용 예외” 조항은 그 내용의 중요성과 국민의 권리와 사업주의 의무에 직접적인 영향을 미치는 점을 고려하여 모법인 『남녀고용평등법』에 규정하는 것이 타당하다고 본다. 그리고 육아휴직을 이용한 근로자의 잦은 이직과 육아휴직제도의 악용을 방지하기 위하여 최소한 육아휴직 기간 이상의 의무복무기간을 두는 내용은 대통령령으로 정하도록 한다.

현 행 (남녀고용평등법시행령)	개 정 안 (남녀고용평등법)
<p><b>제 5 조 [육아휴직의 적용 예외]</b> 법 제19조 제1항 단서의 규정에 의하여 사업주가 육아휴직을 허용하지 아니할 수 있는 경우는 다음 각호와 같다.</p> <p>1. 육아휴직을 개시하고자 하는 날 이전에 당해 사업에서의 <u>계속 근로기간이 1년 미만인 근로자</u></p>	<p>제19조(육아휴직) ⑥(신설) 제1항의 규정에 의해 육아휴직을 신청하는 근로자는 육아휴직을 개시하고자 하는 날 이전에 당해 사업에서의 <u>근속기간이 180일 이상이어야 한다.</u></p> <p>⑦(신설) 육아휴직 근로자의 의무복무 기간에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

214) 이와 관련하여 **산전후휴가** 급여의 수급조건 기간(180일 이상)도 완화할 필요가 있다. 현행 『고용보험법』 제55조의 7에 의하면 산전후휴가 급여의 수급조건으로 ‘산전후휴가 종료일 이전에 고용보험 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상’일 것을 요구하고 있는데, 이는 사업주의 부담을 완화하는 데는 기여하지만, 수급기간이 불합리하게 엄격하여 여성근로자의 다수인 비정규직 여성근로자의 보호를 경시한 규정이라고 본다. 또한 통상 근로기간 180일은 고용보험법상 육아휴직급여 수급요건 기간인데 육아휴직기간 1년에 비해 산전후휴가기간(90일)은 짧으므로 이에 대한 형평성을 맞추기 위해서도 산전후휴가의 수급요건 기간을 120일 정도로 낮출 필요가 있다.

### 3) 보육시설의 확충

#### 1) 필요성

보육대상 자녀를 믿고 맡길 만한 보육시설의 부족이 저출산의 주요 원인이 되고 있는 현 시점에서 쾌적한 시설과 저렴한 비용으로 보육수요자들이 선호하는 보육시설의 확충은 매우 필요한 과제이다. 또한 직장보육시설 등 여러 보육시설 중에서 보육시설 이용자들이 편리하게 이용할 수 있는 접근성 문제는 보육시설에 대한 만족도를 평가하는 주요 요소이다.

접근성이 뛰어나 보육 수요자들이 편리하게 이용할 수 있는 지역 보육시설을 확충하기 위해서, 『주택건설기준 등에 관한 규정』에 500세대 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지에는 일정 시설 규모의 보육시설을 설치하도록 규정하고 있다. 동 규정에 제시된 ‘500세대 이상의 공동주택’의 범위를 완화하여 현행 의무설치 공동주택의 범위를 확대함으로써 보육수요자들의 수요를 만족시키고자 한다.

#### 2) 도입 방안

현행 『주택건설기준 등에 관한 규정』에는 500세대 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지에는 상시 30인 이상의 영유아를 보육할 수 있는 보육시설을 설치하도록 되어 있다. 이를 개정하여 보육시설 의무설치 공동주택의 범위를 현행 500세대에서 300세대로 낮추어 보육시설을 확충할 수 있도록 한다. 또한 동법 제55조 제4항 조문 중 “『영유아보육법』에 의한 보육시설” 6종류 중에서 수요자들이 가장 선호하고 또 시설도 매우 부족한 “국공립보육시설”<sup>215)</sup>을 우선하여 설치할 수 있는 방안도 찾아야 할 것이다.

215) 제10조 (보육시설의 종류) 보육시설의 종류는 다음 각호와 같다.

1. 국·공립보육시설 : 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 보육시설
2. 법인보육시설 : 사회복지사업법에 의한 사회복지법인(이하 “법인”이라 한다)이 설치·운영하는 보육시설
3. 직장보육시설 : 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 보육시설(국가 또는 지방자치단체의 장이 소속공무원을 위하여 설치·운영하는 시설을 포함한다)
4. 가정보육시설 : 개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 보육시설
5. 부모협동보육시설 : 보호자들이 조합을 결성하여 설치·운영하는 보육시설
6. 민간보육시설 : 제1호 내지 제5호에 해당하지 아니하는 보육시설

현 행(주택건설기준등에 관한 규정)	개 정 안
<p><b>제55조(경로당 등) ④ 500세대</b> 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지에는 상시 30인 이상의 영유아를 보육할 수 있는 시설규모를 갖춘 『영유아보육법』에 의한 보육시설을 당해 주택의 사용검사시까지 설치하여야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 당해 주택단지로부터 통행거리 300미터 이내에 보육시설이 있는 경우</li> <li>2. 당해 주택단지안에 보육시설과 유사한 시설을 갖춘 사회복지관을 설치하는 경우</li> <li>3. 『주택법 시행령』 제3조제1항의 규정에 의한 국민주택규모(전용면적 85제곱미터)를 초과하는 주택이 전체 주택의 100분의 70 이상인 경우</li> <li>4. 당해 주택단지가 노인주택단지·외국인주택단지 등으로서 보육시설의 설치가 불필요하다고 사업계획 승인권자가 인정하는 경우</li> </ol>	<p><b>제55조(경로당 등) ④(개정) 300세대</b> 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지에는 상시 30인 이상의 영유아를 보육할 수 있는 시설규모를 갖춘 『영유아보육법』에 의한 보육시설국공립보육시설을 당해 주택의 사용검사시까지 설치하여야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

## 제3절 문화적 측면의 입법과제

### 1. ‘출산·양성평등’ 교육과정 조기도입

#### (1) 필요성

우리나라의 저출산 문제는 매우 심각하여 청년들이 결혼을 당연시하는 문화에서 벗어나 결혼을 선택사항으로 여기고, 심지어 결혼해도 자녀를 출산하지 않겠다는 부부도 있다. 또한 성도덕의 문란과 생명경시사상의 만연으로 낙태도 150만건이 넘는다고 한다. 60-70년대의 다출산 문화는 어느덧 저출산을 당연시하는 문화로 굳어져 가고 있으므로, 국민 전체의 가치관 교육의 중요성이 더없이 요구되고 있는 시점이다.

또한 한국은 고래로부터 남성중심의 문화가 뿌리내렸고, 조선 중기 이후에는 가부장제가 제도로 굳어졌고, 가장의 우월 지위와 남아선호사상은 만연되어 지금까지 우리 사회에 큰 영향을 미치고 있다.

교육인적자원부의 자료<표 63> 등에 의하면 현행 교육과정에서 ‘출산’ 관련 내용은 초등학교 5학년부터, ‘양성평등’ 관련 내용은 초등학교 4학년부터 도입하고 있다. ‘출산’과 ‘양성평등’의 중요성을 인식하여 교육과정에서 그 비중을 높이고, 도입 시기도 좀 더 낮출 필요가 있다. 감수성이 예민하고 교육의 가소성(plasticity)<sup>216)</sup>이 큰 어린이 때부터 생명존중 사상과, 가족 및 결혼·출산, 양성평등의 중요성을 가르쳐 제2세 국민으로서의 바람직한 가치관이 형성되도록 해야 한다.

#### (2) 현행 출산관련 교육과정

현행 교육과정에는 초등학교 5학년 『실과』에서 ‘가정생활의 중요성’, ‘나의 위치와 역할’등 “나와 가정생활”을 다루고, 6학년 『체육』에서는 ‘성

216) 可塑性(plasticity)이라 함은 물리학에서는 “고체가 외부에서 탄성 한계 이상의 힘을 받아 형태가 바뀐 뒤 그 힘이 없어져도 본래의 모양으로 돌아가지 않는 성질”을 말하는데, 교육학에서는 인간의 선천적 성격이나 기질이 교육이나 환경에 따라 크게 달라짐을 뜻한다. 성격의 기본적인 틀은 가소성이 가장 많은 시기인 6세 이전에 형성된다는 것이 성격심리학자들의 이론이다. 인간의 성격 형성에 있어서 유년기 경험의 중요성을 제일 먼저 강조한 사람은 정신분석학자인 프로이트(Freud)이다.

교육과 신체 성장'등을 다루고 있다. 중학교에서는 1학년 『체육』에서 “성교육”의 일환으로 ‘생명과 탄생’, ‘피임과 임신중절’등을 배우고, 『기술·가정』에서 “결혼과 육아”, “임신과 출산” 등을 배운다. 고등학교에서도 『기술·가정』(고1)에서 “결혼과 육아”, 『생물1』(고2-3) “생식과 발생”, 『가정과과학』(고2-3) “결혼과 가족생활”등을 다루고 있다.

그리고 ‘양성평등’과 관련된 내용은 초등학교 4학년 『사회』에 “사회 변화와 가정생활”에서 기술하고, 『도덕』교과(초등 4, 5학년, 중2, 고1)에서 “가정·이웃·학교생활”, “시민사회의 발전과 민주시민” 등에서 기술하고 있다. 그 밖에 『실과』, 『기술·가정』, 『가정과과학』과목에서 “나와 가정생활”, “나와 가족의 이해” 등의 영역에 반영되었다. 현행 교육과정에서는 『사회』, 『도덕』, 『실과』, 『가정』, 『기술·가정』등 일부 과목에서만 양성평등 내용이 반영되었다.<sup>217)</sup>

<표 63> 출산관련 내용 교육과정과 교과서 반영현황

교과 (학년)	교육과정	교과서 주요 내용
과학 (중3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 생식과 발생</li> <li>◦ 유전과 진화</li> </ul>	- 사람의 세포분열, 생식과 발생, 사람의 임신과 출산(생식기관, 생리현상, 수정과 임신, 출산과 건강) 등
생물1 (고 2~3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 생식과 발생</li> <li>- 생식기관,</li> <li>- 생식세포의 형성</li> <li>- 생식주기,</li> <li>- 사람의 발생·피임</li> </ul>	- 남녀 생식기관의 구조와 기능 - 정자와 난자의 형성과정 - 생식주기와 임신, 피임, 기형의 원인과 성병 - 인공수정의 방법과 문제점 등
체육 (초 6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보건영역: 성교육 등 신체성장 발달</li> </ul>	- 임신과 출산의 과정 등
체육 (중 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보건영역: 공중보건에 질병과 건강, 성교육, 환경교육 등 포함</li> </ul>	- 생명의 탄생, 피임과 임신중절 등

217) 교육인적자원부 내부자료, 양성평등 교육의 교육과정 반영현황, 2005.



교과 (학년)	교육과정	교과서 주요 내용
체육 (고 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>보건교육: 올바른 성의식 확립 및 바람직한 태도 함양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>생명의 존엄성, 임신과 출산, 피임과 임신중절 등</li> </ul>
실과 (초 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>나와 가정생활</li> <li>가정생활의 중요성</li> <li>나의 위치와 역할,</li> <li>생활계획과 실천</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가정생활 및 원만한 가족관계 유지의 중요성 등</li> </ul>
기술·가정 (중 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>나와 가족의 이해: 청소년의 특성, 성과 이성교제, 나와 가족관계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>청소년의 신체적, 심리적, 정서적 발달 특징</li> <li>성과 이성교제, 성에 대한 건전한 태도, 책임감, 수정과 임신 등</li> </ul>
기술·가정 (고 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>가정생활의 설계</li> <li>가정생활문화의 변화</li> <li>가족생활주기와 생활설계</li> <li>결혼과 육아</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>배우자의 선택과 결혼</li> <li>부모됨을 위한 준비와 부모의 역할</li> <li>임신과 출산 등</li> </ul>
가정과학 (고 2~3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>인간발달과 인간관계</li> <li>결혼과 가족생활</li> <li>자녀양육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>태아기~노년기까지의 인간발달</li> <li>원만한 부부관계와 가족관계</li> <li>결혼과 가족생활의 의미, 이혼 등 가족생활 문제해결, 부모됨의 의미와 올바른 자녀양육방법</li> </ul>

\*자료: 『교육인적자원부 요구자료』, 안명옥(2004.10), 29쪽.

### (3) 도입방안

『초·중등교육법』(제23조)에는 교육인적자원부장관이 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하고, 그 범위 안에서 시·도 교육감

이 지역의 실정에 적합한 기준과 내용을 정할 수 있도록 하였다. 현재 교육인적자원부에서는 교육과정 관련 규정은 「고시」로 정하고 있다.

**『초·중등교육법』**

제23조 (교육과정등) ①학교는 교육과정을 운영하여야 한다.

②교육인적자원부장관은 제1항의 규정에 의한 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육인적자원부장관이 정한 교육과정의 범위안에서 지역의 실정에 적합한 기준과 내용을 정할 수 있다.

③학교의 교과는 대통령령으로 정한다.

현재는 초등학교 4, 5학년부터 “가정과 성”, “사회변화와 가정생활” 내용에 관한 교육과정을 도입하고 있는데, 출산과 양성평등의 중요성을 감안하고, 또 교육의 가소성을 고려하여 다음 교육과정 관련 고시 개정(2007년 2월 예정)시에는 초등학교 저학년부터 도입하는 것이 바람직하다. 성격심리학자들은 성격의 기본적인 틀은 가소성이 가장 많은 시기인 6세 이전에 형성된다고 하므로 기본적인 성격형성에 필요한 ‘출산과 양성평등’에 관한 교육과정을 엄선하여 가급적 어린 시기에 가치관 교육을 시키는 것이 좋다고 본다.

그리고 현재에는 「실과」, 「체육」, 「기술」, 「과학」, 「가정」 등 비교적 주당 수업 시수가 적은 과목에 부여했는데, 이를 「국어」, 「사회」등 주당 시수가 많은 과목에도 내용을 잘 선별하여 실는 것이 바람직하다고 본다.

## 2. 부모부양 지원제도

### (1) 필요성

한국은 저출산 문제가 국가적 과제로 대두되고 있는데 저출산 문제의 주요 요인 중의 하나가 자녀 보육 문제이다. 자녀 보육을 위해 가장 선호하는 것이 가족에 의한 보육인데, 여성의 취업률 증가와 함께 조부모

의 자녀 보육의 필요성이 증대되고 있다. 여성가족부의 『보육·교육 실태조사』에 의하면 ‘부모 이외 가장 바람직한 양육자’로 3세 미만의 아이에게는 조부모가 단연 으뜸으로 조사되었다. 만1세 미만아는 조부모가 70%이고 친인척 11.7%, 탁아모 등 비혈연 5.2%이고,<sup>218)</sup> 기관은 놀이방을 지정한 비율이 5.3%이다. 1세(67.3%), 2세(56.9%), 3세(32.2%)까지도 조부모 양육에 대한 선호도가 제일 높은 편이다.

또한 현재 한국의 노인들은 선진국에 비해 열악한 사회보장 체제와 함께 노인복지시설도 제대로 갖추어지지 않아 OECD 국가 중 최고의 자살률을 기록하고 있는 등 보호의 사각지대에 방치되어 있는 노인문제 해결이 국가적 과제로 대두된 실정이다. 그리고 근로자의 부모 등 가족문제 해결에 중점을 두는 “가족친화 경영”이 근로자의 생산성을 높이고 기업경쟁력도 높여 기업에 유익을 끼친다고 발표한다.<sup>219)</sup>

이러한 필요성에도 불구하고 현행 『건강가정기본법』(제25조)에는 국가 및 지방자치단체의 “가족부양의 지원 의무”를 규정하고 있지만, 구체적인 내용은 제시하지 못하고 있는데, 노인을 부양하고 있는 자녀에게 경제적 지원으로 부모부양 수당제를 신설함으로써 보육문제와 고령화 문제 해결에 기여하고자 한다.<sup>220)</sup>

<표 64> 아동연령별 부모 이외의 가장 바람직한 주 양육자에 대한 의견

(단위: %, 가구)

구 분	만1세 미만	1세아	2세아	3세아	4세아	취학전	초등학교 저학년	초등학교 고학년
<b>*조부모</b>	<b>69.9</b>	<b>67.3</b>	<b>56.9</b>	<b>33.2</b>	<b>9.6</b>	<b>1.9</b>	<b>2.6</b>	<b>1.6</b>
친인척	11.7	12.4	11.6	7.2	2.1	0.3	0.9	0.5

218) 여성가족부(2005), 128쪽.

219) “선진국 기업, 가족친화 경영 중”, 중앙일보 2005. 12월 9일자.

220) 현재 경로연금제도가 시행되고 있으나 저소득 노인들의 노후소득 보장 차원이라 아동양육과 관련한 부모부양 수당과는 거리가 있다. 경로연금에서는 기초생활보장 수급자에게 45,000원(65세-79세)과 50,000원(80세 이상)을, 차상위 저소득 노인(71세 이상)은 1인 35,000원, 부부 31,000원을 지급하고 있다.

제 6 장 저출산문제 해결을 위한 입법과제

구 분	만1세 미만	1세아	2세아	3세아	4세아	취학전	초등학교 저학년	초등학교 고학년
탁아모 등 비혈연	5.2	5.7	5.3	3.3	0.8	0.1	0.2	0.2
어린이집	1.6	2.1	8.3	29.9	44.3	8.3	0.2	-
놀이방	5.3	7.3	13.4	18.2	11.2	1.0	0.2	0.1
유치원	-	-	0.2	4.4	27.5	84.5	0.1	-
선교원	0.2	0.2	0.5	1.3	2.1	1.2	0.1	-
학 원	-	-	-	0.3	1.6	2.2	51.7	72.2
방과후프로그램	0.2	-	-	0.2	-	0.1	42.2	23.9
기 타	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.3	0.3
없 음 (부모이외)	5.6	4.8	3.5	1.9	0.6	0.2	0.9	0.4
잘모름	-	-	-	-	0.1	-	-	0.7
계(수)	100.0 (4,023)	100.0 (4,024)	100.0 (4,024)	100.0 (4,024)	100.0 (4,024)	100.0 (4,024)	100.0 (4,024)	100.0 (4,024)

\* 자료: 여성가족부(2005), 128쪽.

(2) 도입방안

현행 『건강가정기본법』제25조의 가족부양 지원의무를 구체화하여 65세 이상의 부모를 모시고 생활하는 자녀에게 국가가 매월 부모 1인당 7만원씩의 부모수당을 지급한다. 시행 초기에는 재정 형편을 고려하여 국민기초생활보장 수급자부터 시작하여, 점차 대상을 확대하여 나간다.

또한 국가에서 노인을 부양하고 있는 자녀에게 경제적 지원과 함께 주택의 우선분양, 직장에서의 인사상의 우대조치, 노인 부양에 대한 세제상의 공제한도 인상 등을 시행령에 규정함으로써 저출산·고령화 문제 해결에 기여하게 한다.

■ 건강가정기본법

현 행	개 정 안
<p>제25조 (가족부양의 지원) ①국가 및 지방자치단체는 영·유아 혹은 노인 등 부양지원을 요하는 가족 구성원이 있는 가정에 대하여 부양부담을 완화하기 위한 시책을 적극적으로 강구하여야 한다.</p>	<p>제25조 (가족부양의 지원) ①(현행과 같음)  <u>④(신설) 국가는 65세 이상의 부모를 부양하는 자녀에게 부모 1인당 매월 7만원씩의 부모수당을 지급한다.</u>  <u>⑤(신설) 부모수당의 지급방법, 지급대상, 지급기관 등 부모수당제 시행에 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>

(3) 비용 추계

- \* 65세 이상 노령인구(4,383,000명) 중 기초생활보장 수급자: 352,348명<sup>221)</sup>
- \* 지급 금액 : 매월 70,000원
- \* 비용 추계 : 연간 2,956억 8천만원
- \* 산출 내역 : 352,000명 x 70,000원 x 12월 = 295,680,000,000원

221) 보건복지부, 2004년 국민기초생활보장 수급자 현황, 2005, 31쪽.

## 제 4 절 기 타

### 1. 불임가정 지원

#### (1) 필요성

현재 불임가정은 63만 5천에 달한다.<sup>222)</sup> 이 숫자는 작년 출생아 수 47만의 135%에 달하는 상당한 숫자이다. 임신이 가능한 조건이지만 3년 동안 임신이 안 된 경우는 전체 가임 여성의 14.6%에 이른다.

현재 인공수정 등 인공임신 기술을 받을 때 보험 혜택을 전혀 받지 못하고 있어, 한번 시술에 250만원 정도 드는 비용을 본인이 다 부담하고 있는 실정이며, 시술 횟수도 평균 4-5회를 시도해야 임신이 가능하다고 한다.

이러한 불임관련 비용을 개인이 부담하기에는 무리가 있으므로 의료보험에서 지원하는 방안을 마련하고자 한다. 불임가정에 대한 지원을 국가가 담당함으로써 저출산 문제의 상당부분을 해소할 수 있다.

#### (2) 외국의 사례

프랑스 등에서는 인공 수정 등 불임 치료를 위해 필요한 제반 치료경비를 의료보험에서 전액 부담하고 있다.

#### (3) 도입방안

불임치료 비용의 본인부담을 단계적으로 완화하여 전액 지원하는 방안을 마련하고, 불임치료 기금을 조성하여 국가차원에서 불임치료의 첫 단계부터 마지막 단계인 시험관 아기 시술까지 횟수와 비용에 상관없이 또는 일정액을 지원하여야 한다. 단기적으로는 불임의 진단과 관련된 기초 호르몬 검사, HSG, 혈청검사, 성교후 검사, 자궁내막 검사 등 기초검사

---

222) 안명옥, 83쪽.

와 구강복용 배란유도제(클로미펜), 자궁내 인공수정 등에 대해 보험적용이 필요하며, 장기적으로는 보조 생식술까지 확대되어야 한다.<sup>223)</sup>

또한 국가적 차원의 불임센터 건립을 추진하여 불임부부를 위하여 예방부터 치료에 이르기까지 맞춤형서비스를 제공하는 등 불임관련 서비스를 국가에서 체계적으로 관리하여야 할 것이다.

현행 『국민건강보험법』제39조 제1항에는 “가입자 및 피부양자의 질병·부상·출산 등”에 대하여만 요양급여를 실시하도록 규정하였는데, 이를 개정하여 ‘불임’도 추가하여 요양급여를 받도록 한다.

#### ▣ 국민건강보험법

현행	개정안
<p>제39조 (요양급여) ①가입자 및 피부양자의 <u>질병·부상·출산</u> 등에 대하여 다음 각호의 요양급여를 실시한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>진찰·검사</li> <li>약제·치료재료의 지급</li> <li>처치·수술 기타의 치료</li> <li>예방·재활</li> <li>입원</li> <li>간호</li> <li>이송</li> </ol> <p>②제1항의 규정에 의한 요양급여(이하 “요양급여”라 한다)의 방법·절차·범위·상한 등 요양급여의 기준은 보건복지부령으로 정한다.</p>	<p>제39조 (요양급여) ①가입자 및 피부양자의 <u>질병·부상·출산·불임</u> 등에 대하여 다음 각호의 요양급여를 실시한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>진찰·검사</li> <li>약제·치료재료의 지급</li> <li>처치·수술 기타의 치료</li> <li>예방·재활</li> <li>입원</li> <li>간호</li> <li>이송</li> </ol> <p>② (현행과 같음)</p>

223) 황나미, “우리나라 불임현황과 정책과제”, 『보건복지포럼』 제82호, 한국보건사회연구원, 2003. 8, 95-97쪽.

## 2. 임금 피크제 도입

### (1) 필요성

우리나라는 급속한 저출산-고령화 추세로 2000년에 이미 ‘고령화 사회’에 달했고, 2018년에는 고령사회에 진입하고, 2026년에는 초고령사회에 도달하게 된다. 이와 같은 추세로 나아가면 2005년에는 생산가능인구(15-64세) 8인이 노령인구 1인을 부양하지만, 2030년에는 생산가능인구 2.7인이 노령인구 1인을, 2050년에는 생산가능인구 1.4인이 노령인구 1인을 부양해야 하는 심각한 현실에 직면하게 되고, 이들 노령인구를 사회보험이 감당할 수 없을 뿐만 아니라, 이들로 인해 연금재정 고갈을 앞당기게 된다. 그러나 대부분의 기업의 정년은 55-57세로 제한되어 있고 정부가 실시한 조사에 의하면 300인 이상 사업장의 경우 평균 정년은 56.6세(표 65 참조)로 2000년 57.2세, 2001년 56.7세 보다 오히려 정년이 낮아지고 있는데<sup>224)</sup> 이 정년까지 근무하는 사람의 비율도 계속 감소하고 있다.<sup>225)</sup>

<표 65> 300인 이상 사업장의 정년현황(2002년도)

<자료 : 노동부 내부자료>

조사대상	단 일 정 년 업 체					정년연장 계획
	계	55세이하	57세이하	59세이하	60세이상	
1,502	1,054 (100%)	484 (45.9%)	203 (19.3%)	254 (24.1%)	113 (10.7%)	81 (5.4%)

※ 평균정년은 56.6세임.

224) 『고령자고용촉진법 일부 개정법률안 검토보고서』(안명옥의원 대표발의), 국회 환경노동위원회, 2005, 9쪽.

225) 김승권 외(2004.12), 114쪽.



이러한 상황에서 일정 연령부터 임금은 단계적으로 삭감하지만, 퇴직 시점까지의 고용을 연장하는 임금 피크제는 매우 필요한 제도로 근로자와 국가, 기업에 상호 혜택을 줄 수 있다. 55세 이상의 고령자를 업무능력 평가, 건강검진 등을 통하여 실력과 체력을 갖춘 55세 이상의 고령자를 65세까지 근무하게 함으로써 고령자 개인은 고용연장으로 인한 자아 발전을 가져올 수 있으며, 국가는 사회보험 재정운용에 도움을 받을 수 있으며, 기업에서는 상대적으로 싼 고령 인력을 활용함으로써 생산원가를 낮출 수 있게 된다.

## (2) 외국 및 민간기업의 사례

일본은 우리나라보다 먼저 저출산·고령화 문제를 겪으면서 이 문제를 국가적 과제로 인식하고 각종 대응책을 마련하였다. 고령자 고용정책과 관련하여 『중·고연령자들의 고용촉진에 관한 특별조치법』을 1971년에 제정하였으며, 『고연령자고용안정법』(제2조의 5)에 의거한 『고연령자등 직업안정대책 기본방침』(1995. 3.31 勞告48호)에서는 “고연령자가 65세까지 고용을 유지하거나, 취업할 수 있는 기회를 확보”하는 것을 중요 과제로 하였다. 그리고 60세 정년제의 정착과 동일 기업에서의 지속적인 고용을 촉진하기 위한 다양한 방안을 마련하였다.<sup>226)</sup> 2000년에 들어와서는 『고연령자고용안정법』을 개정하여 고연령자(55세 이상)가 65세까지 안정된 고용을 유지할 수 있도록 필요한 조치를 강구하도록 규정하였다.<sup>227)</sup>

프랑스에서는 1970년대부터 고령근로자의 경제활동의 조기 퇴출이 일반화되자 『직업간 전국 협약』(1972. 3. 27 체결)에 의해 실업보험의 틀 안에서 60세 이상 근로자의 직업 상실로 인한 소득보전을 위하여 협약 적용 첫해는 총 임금의 66%, 둘째 해는 68%, 셋째 해는 70%를 주도록 한다. 1980년대부터는 50세 이상 고령근로자의 고용계약 파기시 고용주

226) 이정, “고령사회와 일본의 입법적 대응”, 『고령사회의 도래와 각국의 입법적 대응 및 현황1』, 한국법제연구원, 2004, 13-14쪽.

227) 위의 책, 17-18쪽.

에 대한 벌금부과 조치, 1,000명 이상 고용 기업의 경우 최장 12개월까지의 전직휴가제도의 의무적 실시 등의 정책이 등장하였다.<sup>228)</sup>

독일에서는 55세 이상의 장기 실업자를 채용한 사용주에게 『고용촉진법』에 의하여 24개월 동안 임금의 50%에 해당하는 채용장려금이 지급되며, 『고령자 시간제근로법』에 의하여 55세 이상으로 지난 3년 이상 사회보험 가입의무가 있는 근로에 종사한 근로자는 사용주와 고령자 시간근로에 대하여 협의할 수 있도록 하였다. 이 기간 동안 근로시간은 양자의 합의에 의해 반으로 줄어들 수 있고, 임금은 전일 근로의 절반에 20%를 더해 70%까지 주도록 하였다.<sup>229)</sup>

우리나라에서 임금 피크제는 일부 민간기업과 공기업에서 시행되고 있는데 구체적인 사례는 아래와 같다.

<표 66> 임금피크제 도입사례

< 국회환경노동위원회 자료 재작성 >

사업장명	도입시기	배 경	내 용
한국컨테이너부두공단<정년보장형> · 부두관리 운영. 개발업122명 · 50세이상 11.7%	'04.1	구조조정 대안으로 검토	· 정년 3년전 퇴직후 계약직으로 재임용하여 정년시까지 일정분야 전문요원으로 활동 · 전문요원 재임용시 퇴직당시 연봉의 75% (1년차), 55%(2년차), 35%(3년차) 지급
대우조선해양(주) <고용연장형> · 선박제조업 · 10,400명 · 50세이상 1.8%	'04.2	중·장년 인력 고용 불안 해소	· 53~57세: 임금상승률과 성과급 지급률을 조정하여 임금인상률 상승 둔화 · 정년(57세) 이후 임금삭감

228) 심창학, “고령사회와 프랑스의 입법적 대응”, 『고령사회의 도래와 각국의 입법적 대응 및 현황1』, 한국법제연구원, 2004, 72-74쪽.

229) 조성혜, “독일의 고령사회 대비 법제”, 『고령사회의 도래와 각국의 입법적 대응 및 현황1』, 한국법제연구원, 2004, 107쪽.

사업장명	도입시기	배 경	내 용
<p>한국수자원공사 &lt;정년보장.연장형&gt; · 댐.운하시설 관리, 광역상수도 건설. 관리 · 3,608명 · 40대 이상 50.3%</p>	'04.7	신규사업부진, 인사 적체 등 사기저하와 조직 침체 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선택형 임금피크제</li> <li>- 근로자희망에 따라 명예퇴직, 임금피크제 적용 선택</li> <li>- 임금피크제 적용시, 직군전환후 정년까지 근무</li> <li>※ 임금피크제 적용대상 전문업무개발 (150개 직무)</li> <li>※ 계약직 전환시 업무재평가로 정년이후채용 가능</li> <li>· 적용 근로자 : 정년 3년전 근로자</li> <li>· 임금: 1년차 전환직전 총보수 90%, 2년차 80%, 3년차 60% (평균 76.7%)</li> </ul>
<p>우리은행 &lt;정년연장형&gt; · 금융업 · 노조 유</p>	'05.1	금융산업 노조 산별협약 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적용대상 : 만 55세가 도래하는 년도 출생자로서 직무등급이 M등급 이하인 일반직원 및 별정직원</li> <li>· 적용시기: 만 55세 도래연도의 3월1일부터 적용</li> <li>· 적용방법</li> <li>- 기본연봉 산정</li> <li>· 일반직원 : 적용 직전연도의 연평균 기본연봉을 기준으로 연차별 지급율을 적용하여 산정</li> <li>· 별정직원: 적용시점의 직급·호봉을 기준으로 연차별 지급율을 적용하여 산정</li> <li>- 정년연장 : 59세로 연장</li> </ul>
<p>산업은행 &lt;정년연장형&gt; · 금융업</p>	'05.1	금융산업 노조 산별협약 사항 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적용대상 : 만 55세 이상 직원 (서무원 제외)</li> <li>· 적용내용 : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 퇴직후 계약직으로 재채용 (4년계약)</li> <li>- 직전연봉의 80%, 70%, 60%, 50%</li> <li>- 직무 : 고객상담역, 연수원교수, 내부통제역, 감사역, 감리역 등 후선 업무</li> </ul> </li> <li>· 기타 : 전직교육 실시</li> </ul>

(3) 도입방안

1) 「고용보험법」 개정

먼저 현행 「고용보험법」에서 적용 제외 근로자로 ‘65세 이상의 근로자’를 명시하고 있는데, 고령화 사회를 맞아 이들에게도 일을 계속할 기회를 제공하여야 한다. 이에 동 법 단서조항을 개정하여 65세 이상 고령자도 고용안정 사업과 직업능력개발사업을 위해서는 고용보험에서 지원받을 수 있도록 해 준다.

현 행 (고용보험법)	개 정 안
<p><b>제 8 조(적용제외 근로자)</b> 다음 각 호의 1에 해당하는 勤勞者에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.</p> <p>1. 65세 이상인 자</p>	<p><b>제 8 조(단서 신설)</b></p> <p>1. 65세 이상인자. 단 <u>고용안정</u>과 <u>직업능력개발 사업에</u> 관하여는 제외한다.</p>

2) 「고령자고용촉진법」 개정

현재 고령자고용촉진법에서 규정하고 있는 정년에 관한 내용을 보면, 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우 그 정년이 60세 이상이 되도록 규정하고 있고(제19조: 정년), 평균정년(57세) 미달기업에 대한 정년연장 계획서 제출 요구(제20조: 정년연장에 관한 계획의 작성·제출), 모집·채용·해고시 연령차별 금지(제4조의2: 고령자 등 고용차별 금지) 등이 시행중에 있다.

대통령령으로 정하는 ‘임금감액률’ 산정<sup>230)</sup>시는 55세 이상의 고령자를 업무능력 평가, 건강검진 등을 통하여 실력과 체력을 갖춘 55세 이상의 고령자를 65세까지 근무하게 함으로써 고령자 개인의 자아발전 및 사회

230) 임금감액률 산정 시에 참고할 안은 아래와 같다.

1)안: 55세 임금 피크, 65세까지 매년 5%씩 임금 삭감

2)안: 57세 임금 피크, 62세까지 매년 10%씩 임금 삭감

보험 재정운용에 도움을 줄뿐더러, 기업에서는 상대적으로 싼 인력을 활용함으로써 생산원가를 낮출 수 있게 된다.

현 행	개 정 안
(신 설)	<p><b>제20조의2(정년 연장에 따른 임금 협의)</b> ①근로자가 정년 연장을 원할 경우 사업주는 당해 사업장에서의 연장 기간, 임금, 수행직종 등에 관한 협의를 할 수 있다.</p> <p>②임금협의를 할 때에는 대통령이 정하는 임금감액률을 유지하도록 노력하여야 한다.</p> <p>③정년을 연장할 경우 퇴직금과 연차유급휴가일수 계산을 위한 계속근로기간 산정에 있어 종전의 근로기간을 제외할 수 있다.</p>

현행 『고령자고용촉진법』에서는 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정을 위한 조치를 하는 사용주에게 장려금 등을 지급하는데, 개정안에서는 정년을 연장하여 근로자를 고용하는 경우에도 장려금을 고용보험에서 지급할 수 있도록 한다.

현 행	개 정 안
<p><b>제21조의2(정년퇴직자의 재고용 지원)</b> 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에 대하여 장려금 지급 등 필요한 지원을 한다.</p>	<p><b>제21조의2(정년 연장 고용 및 정년 퇴직자의 재고용 지원)</b> <u>정년을 연장하여 고용하거나</u> 정년퇴직자를 재고용하는 경우와 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에 대하여 장려금 지급 등 필요한 지원을 한다.</p>

<표 67> 고령자고용촉진장려금제도개관

(노동부내부자료)

구 분	지원요건	지원제한요건	지원수준
고령자 다수고용 장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용기간이 1년이상인 55세이상 고령자를 매분기 월평균 근로자수의 업종별 지원기준을 이상 고용</li> <li>※ 제조업 4%, 부동산업 42%, 사업지원서비스업 17%, 기타업종 7%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로자수, 고령자수 산정시 제외되는 자</li> <li>- 1월미만 고용되는 일용근로자</li> <li>- 월 소정근로시간 60h미만 (주 15h)미만인자</li> <li>- 국가 및 지자체공무원</li> <li>- 사립학교교직원연금법적용을 받는자</li> <li>- 외국인근로자</li> <li>- 별정우체국직원 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원기준을 초과 고령자 1인당 분기 15만원씩 5년간 지원</li> <li>- 매분기 근로자수의 15% (대규모기업 10%)한도</li> </ul>
고령자 신규고용 장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>다음 각호에 해당하는 준 고령자(50~54세) 또는 고령자(55~64세)를 피보험자로 새로이 고용</li> <li>- 고용안정센터 등에 구직신청후 실업기간이 3개월을 초과할 것</li> <li>- 고용안정센터에 구직신청후 실업기간이 1개월을 초과하고</li> <li>· 제조업에 채용되는 경우</li> <li>· 동행면접에 의해 채용되는 경우</li> <li>· 고용안정센터장이 통상 취직이 어렵다고 인정하는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련사업주가 아닐 것</li> <li>· 고용전 3월간 고용후 6월간 고용조정이 없을 것</li> <li>· 근로계약기간이 단기간인 근로자는 제외</li> <li>- 근로계약기간 1년이하인 자</li> <li>- 비상근 촉탁근로자</li> <li>- 최저임금 적용제외자 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신규고용 1인당 최초 6개월은 월30만원, 나머지 6개월은 월15만원 지원</li> <li>- 500인이하 제조업은 12개월간 월30만원 지원</li> </ul>
정년퇴직자 계속고용 장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정년을 57세이상으로 정한 사업장에서 18개월이상 계속근무한 후 정년이 도래한 자를 퇴직시키지 아니하거나, 정년퇴직후 3개월 이내에 재고용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계속고용기간이 1년이하인 경우나 계속고용전 3년 이내에 정년을 단축하는 경우 등은 지원 제외</li> <li>· 고용전 3월간 고용후 6월간 고용조정이 없을 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계속고용 1인당 월 30만원씩 6개월간 지원</li> <li>- 500인이하 제조업은 12개월간 지원</li> </ul>

## 제 7 장 결론 및 제언

저출산은 이 세대의 불행이며, 후 세대의 재앙이다. 현재 수준의 합계 출산율(1.17)이 계속될 경우 우리나라 인구는 2017년에 절정에 달했다가 2100년에는 현 인구의 1/3 수준인 1,600만명으로 떨어질 것이다. 세수는 지금의 1/3로 줄고 여성도 현역병으로 징집 당하는 일들이 일어날 수 있다. 출산율 저하는 곧 바로 생산가능인구의 감소를 초래하고 이는 노령인구의 증가와 경제성장률의 하락, 연금재정의 부담 등 수많은 사회문제를 야기시킬 수 있다. 이러한 출산율 하락을 가져 온 가장 큰 원인은 정부에 의한 출산억제정책 때문이다. 출산억제정책에 대한 평가를 보면 하위목표인 산아제한은 성공했지만 상위목표인 국민의 삶의 질과 국가경쟁력 제고에는 실패하는 우(愚)를 범했고, 적정인구에 대한 개념도 없이 무턱대고 인구 줄이기에만 몰두했다. 그리고 뼈아픈 실책은 출산장려정책으로의 전환을 실기(失期)해서 지금은 연간 2조원이나 되는 돈을 저출산 대책으로 사용해야 하는 아픔을 겪고 있다.

이 연구는 세계 최저수준으로 떨어진 출산율을 높이기 위하여 먼저 저출산 요인 분석과 관련 정책평가를 통하여 문제점을 도출한 후 입법을 통하여 저출산 문제를 해결하려는 목적을 가지고 시작했다. 이러한 목적을 달성하기 위한 연구방법으로 슬리보(J. E. Sleebos)의 ‘저출산 분석틀’을 참고하여 먼저 저출산 요인, 실태와 전망 등 저출산 현황을 분석한 후, 출산 억제정책과 장려정책에 대한 평가를 통해 문제점을 발견하고, 입법을 통하여 대책을 마련하는 분석틀을 마련했다.

저출산을 가져 온 요인은 정부의 출산억제정책과 함께 경제적·사회적·문화적 요인을 들 수 있다. 경제적 요인으로 자녀 양육비와 교육비의 과다, 사회적 요인으로 낙태 증가, 가정과 직장 양립의 곤란, 문화적 요인으로 결혼관·자녀관의 변화, 성차별적인 문화 등의 문제가 있다. 본 연구에서는 이러한 요인들의 해결이 저출산 문제 해결의 첩경임을 발견하고 이 문제 해결을 위해서 **경제적·사회적·문화적** 측면의 접근이 필요함을 주장한다.

정부의 출산장려정책도 이러한 요인 제거가 선결과제임에도 이에 대한 대처가 미흡하다. 출산 관련 정책의 목표가 구체적으로 제시되지 못하고 사업의 우선순위가 제대로 설정되어 있지 않으며, 정책 추진 체계가 효율적으로 가동되지 못하고 있다. 우리보다 먼저 저출산 문제를 경험하고 이를 성공적으로 대처한 프랑스, 스웨덴 등의 선진국은 정책과정, 즉 정책형성-정책집행-정책평가-환류과정이 원활하게 수행되고 있다. 그리고 정책 목표가 분명하게 제시되고 정책체계 간에 유기적인 연계성을 갖고 있으며, 우선순위에 따라 수요자에게 실질적이고 요긴한 정책을 시행해 나간다.

저출산 문제 해결을 위한 입법과제”에는 저출산 요인과 관련하여 경제적·사회적·문화적 측면의 해결책이 강구되어야 한다. 경제적 측면에서 아동수당과 출산장려금 지원, 사회적 측면에서 낙태방지과 육아휴직제도 개선, 문화적 측면에서 출산과 양성평등 내용의 교육과정 조기 도입 및 부모부양 지원제도 등을 제시하였다. 저출산의 난제를 해결하기 위해서는 경제적 지원과 함께 직장과 가정을 양립할 수 있는 노동환경의 개선, 그리고 양성평등의 문화 형성 등 경제적·사회적·문화적 측면의 대책이 필요하다. 이 세 가지 시책은 따로 시행되는 것이 아니라 상호 유기체적으로 결합되어 시너지 효과를 거두어야 한다. 이를 위해 정부도 획기적인 재정지원이 있어야 하고 일과 가정을 양립할 수 있는 가정 친화적 직장이 확대되어야 한다. 무엇보다 한국에 ‘생명존중 문화’가 정착되어 낙태가 없고, 결혼과 가족과 출산을 귀히 여기고 남녀가 서로를 아끼고 배려하는 문화가 형성되어야 한다.

이제 마지막으로 몇 가지 제언을 하고자 한다. 첫째 정부에서 시행하는 모든 정책은 시행착오를 줄이기 위해서 또 정책 결정에서 유용한 정보를 얻기 위해서 반드시 정책평가를 행하여야 한다. 효과성·능률성 평가와 집행 평가, 정책 구조 평가를 통해서 사업의 계속 여부를 결정해야 하며 문제가 있는 사업은 과감하게 중단하거나 전환하여야 한다. 우리는 정책평가를 제대로 수행하지 못하여 수많은 예산과 인력을 낭비하고 있는데, 고객지향형·성과지향형 정책평가를 통하여 이를 시급히 개선해야 한다. 둘째 저출산 관련 정책을 수행하는 기관들의 업무의 체계화가 필



요하다. 저출산 정책 추진체계에서 국가와 지방자치단체뿐만 아니라, 민간단체와 국민 개개인 등 4자가 유기적으로 협력해야 한다. 4자가 공유하는 출산정책 목표가 있어야 하고, 정책 추진에서도 긴밀하게 협조하고, 관련 정보들이 공유되어야 한다. 특히 중앙정부는 미래의 비전을 제시하고, 관련 기관간의 합리적인 역할 조정 및 적절한 예산 지원과 함께 정기적인 정책평가를 통하여 정책의 효율성을 높여야 한다.

우리나라가 10년 안에 세계 10대 선진국에 들어가려면 저출산 문제 해결이 선결 과제이다. “아들 딸 구별 말고 둘은 낳아 잘 기르자”를 실천하여, 적정 인구가 고도의 문화생활을 누리는 자랑스런 대한민국을 우리 후손들에게 물려주어야 한다. 이제 국민 모두가 국가 장래를 위하여 저출산 문제를 심각하게 고민할 때이며, 개인의 이해관계를 떠나 100년 뒤 1/3로 줄어들 우리 후손들을 생각할 때이다.

# 부 록

## 저출산·고령사회기본법

[제정 2005.5.18 법률 7496호]

### ◇ 제정이유

자녀의 출산 및 양육이 원활하게 이루어지고 노인이 중요한 사회적 행위자로서 건강하고 활력있는 사회생활을 할 수 있도록 국가의 책임을 정하고, 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항 등을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지하려는 것임.

### ◇ 주요내용

가. 국가 및 지방자치단체의 책무(법 제4조)

국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하도록 함.

나. 저출산대책을 위한 국가 및 지방자치단체의 시책(법 제8조 내지 제10조)

저출산대책을 위하여 국가 및 지방자치단체는 자녀의 출산과 보육, 모자보건의 증진, 경제적 부담의 경감 등을 위한 시책을 강구하도록 함.

다. 고령사회정책을 위한 국가 및 지방자치단체의 시책(법 제11조 내지 제19조)

고령사회정책을 위하여 국가 및 지방자치단체는 고용과 소득보장, 건강증진과 의료제공, 생활환경과 안전보장, 여가·문화 및 사회활동의 장려, 평생교육과 정보화, 취약계층노인 등에 대한 특별한 배려, 가족관계와 세대간 이해증진, 경제와 산업, 고령친화적 사업의 육성 등을 위한 시책을 강구하도록 함.

라. 저출산·고령사회기본계획 및 시행계획(법 제20조 및 제21조)

- (1) 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 함.
- (2) 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하도록 함.
- (3) 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영하도록 함.

마. 저출산·고령사회위원회(법 제23조)

저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 저출산·고령사회위원회를 두되, 위원장은 대통령이 되고, 위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성하도록 함.

바. 국회보고(법제27조)

정부는 기본계획·시행계획 및 이에 대한 평가 등을 확정된 후 지체없이 국회에 보고하도록 함.

## 제 1 장 총 칙

제 1 조 (목적) 이 법은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제 2 조 (기본이념) 이 법은 국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

제 3 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “인구의 고령화”라 함은 전체인구에서 노인의 인구비율이 증가하는 현상을 말한다.
2. “저출산·고령사회정책”이라 함은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 수립·시행하는 정책을 말한다.

제 4 조 (국가 및 지방자치단체의 책무) ①국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제20조의 규정에 의한 저출산·고령사회기본계획을 고려하여야 한다.

제 5 조 (국민의 책무) ①국민은 출산 및 육아의 사회적 중요성과 인구의 고령화에 따른 변화를 인식하고 국가 및 지방자치단체가 시행하는 저출산·고령사회정책에 적극 참여하고 협력하여야 한다.

②국민은 가정 및 지역사회의 일원으로 상호연대를 강화하고 각자의 노후생활을 건강하고 충실하게 영위할 수 있도록 노력하여야 한다.

제 6 조 (다른 법률과의 관계) 국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.

## 제 2 장 저출산·고령사회정책의 기본방향

### 제 1 절 저출산 대책

제 7 조 (인구정책) 국가 및 지방자치단체는 적정인구의 구조와 규모를 분석하고 인구변동을 예측하여 국가 및 지방자치단체의 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책을 수립·시행하여야 한다.

제 8 조 (자녀의 출산과 보육 등) ①국가 및 지방자치단체는 모든 자녀가 차별받지 아니하고 안전하고 행복한 생활을 영위하며 교육과 인성함양에 도움을 주는 사회환경을 조성하기 위한 시책을 강구하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 자녀를 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 사회환경을 조성·지원하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 자녀를 양육하려는 자에게 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 시책을 강구하여야 한다.

제 9 조 (모자보건의 증진 등) ①국가 및 지방자치단체는 임신부·태아 및 영유아에 대한 건강진단 등 모자보건의 증진과 태아의 생명존중을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 임신·출산·양육의 사회적 의미와 생명의 존엄성 및 가족구성원의 협력의 중요성 등에 관한 교육을 실시하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 임신·출산 및 양육에 관한 정보의 제공, 교육 및 홍보를 실시하기 위하여 필요한 기관을 설치하거나 그 업무를 관련 기관에 위탁할 수 있다.

제10조 (경제적 부담의 경감) 국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

## 제 2 절 고령사회정책

제11조 (고용과 소득보장) ①국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제12조 (건강증진과 의료제공) ①국가 및 지방자치단체는 연령단계별 건강상의 특성과 주요 건강위험요인을 고려하여 국민의 건강증진을 위한 시책을 강구하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 노인을 위한 의료·요양 제도 등을 확립·발전시키고 필요한 시설과 인력을 확충하기 위하여 노력하여야 한다.

제13조 (생활환경과 안전보장) 국가 및 지방자치단체는 노후생활에 필요한 기능과 설비를 갖춘 주거와 이용시설을 마련하고 노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 환경을 조성하는 등 쾌적한 노후생활환경을 조성하고 재해와 범죄 등 각종 위험으로부터 노인을 보호하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제14조 (여가·문화 및 사회활동의 장려) ①국가 및 지방자치단체는 노후의 여가와 문화활동을 장려하고 이를 위한 기반을 조성하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성하여야 한다.

제15조 (평생교육과 정보화) ①국가 및 지방자치단체는 모든 세대가 평생에 걸쳐 학습하고 능력과 적성에 따라 교육을 받을 수 있도록 교육의 기회를 제공하고, 이를 위한 교육시설의 설치·인력의 양성 및 프로그램의 개발 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 세대간 정보의 격차를 해소하기 위하여 정보화 교육, 프로그램 개발 및 장비 보급 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제16조 (취약계층노인 등) 국가 및 지방자치단체는 저출산·고령사회 정책을 수립·시행함에 있어서 여성노인·장애노인 등 취약계층의 노인에 대하여 특별한 배려를 하고 도시·농어촌지역간 격차 등 지역의 특수한 상황을 반영하여야 한다.

제17조 (가족관계와 세대간 이해증진) 국가 및 지방자치단체는 효행을 장려함으로써 노인이 가정과 사회에서 공경받을 수 있도록 하고 세대간 교류의 활성화와 세대간 이해를 증진함으로써 민주적이고 평등한 가족관계가 형성되도록 필요한 사회환경을 조성하여야 한다.

제18조 (경제와 산업 등) 국가 및 지방자치단체는 인구의 고령화에 따른 경제·산업구조 및 노동환경의 변화에 부응하는 시책을 수립·시행하여야 한다.

제19조 (고령친화적 산업의 육성) ①국가 및 지방자치단체는 인구의 고령화에 따른 상품 및 서비스 수요의 변화에 대비한 새로운 산업을 육성하기 위한 기반을 구축하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 노인에게 필요한 용구와 용품 등의 연구개발·생산 및 보급의 활성화를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

### 제 3 장 저출산·고령사회정책의 수립 및 추진체계

제20조 (저출산·고령사회기본계획) ①정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.

②보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.

③기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향
2. 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법
3. 필요한 재원의 규모와 조달방안
4. 그 밖에 저출산·고령사회정책으로 필요하다고 인정되는 사항

④보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 제3항제3호의 규정



에 의한 재원의 규모 및 조달방안에 대하여 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

⑤기본계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조 (연도별 시행계획) ①중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

②중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위반되는 경우에는 당해 지방자치단체의 장에게 이를 변경하도록 요구하고, 지방자치단체의 시행계획의 이행 상황을 기본계획에 따라 점검할 수 있다.

③관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 다음 해의 시행계획 및 지난 해의 추진실적을 대통령령이 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 이를 종합하여 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회의 심의를 받아야 한다.

④국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영하여야 한다.

⑤시행계획의 수립·시행 및 평가 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조 (업무의 협조) ①국가 및 지방자치단체는 기본계획 및 시행계획의 수립·시행을 위하여 관계 공무원 또는 관계 전문가의 의견을 듣거나 관계 기관 및 단체 등에 필요한 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.

②보건복지부장관은 기본계획안의 작성을 위하여 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 저출산·고령사회 관련 계획 및 정책, 관련 자료 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 협조요청을 받은 자는 특별한 사유

가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제23조 (저출산·고령사회위원회) ①저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 저출산·고령사회위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회는 다음의 사항을 심의한다.

1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항
2. 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항
3. 기본계획에 관한 사항
4. 시행계획에 관한 사항
5. 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항
6. 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항으로서 제5항의 간사위원이 부의하는 사항

③위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.

④위원장은 대통령이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 대통령이 정하는 관계 중앙행정기관의 장
2. 고령화 및 저출산에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자

⑤위원회에 간사위원 2인을 두며, 간사위원은 보건복지부장관과 제4항제2호의 위원 중 대통령이 지명하는 자가 된다.

⑥위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조 (전문위원회 등의 설치) ①위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 둔다.

②위원회의 업무 중 전문적인 사항을 조사·연구하고 위원회의 심의사항을 검토하기 위하여 위원회에 전문위원회를 둘 수 있다.

③전문위원회는 제2항의 규정에 따른 조사·연구 결과를 위원회에

보고하여야 한다.

④제1항의 사무국 및 제2항의 전문위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조 (저출산·고령사회정책 추진기구의 설치) ①저출산·고령사회 정책의 효율적인 수립, 조정 및 평가 등 위원회의 업무를 지원하기 위하여 보건복지부에 저출산·고령사회정책 추진기구를 둔다.

②제1항의 저출산·고령사회정책 추진기구의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조 (관계행정기관의 협조) 위원회는 저출산·고령사회정책을 심의하기 위하여 필요한 경우 관계 행정기관에 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 따라야 한다.

제27조 (국회보고) 정부는 기본계획·시행계획 및 이에 대한 평가 등을 확정된 후 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.

#### 제 4 장 보 칙

제28조 (전문인력의 양성) ①국가 및 지방자치단체는 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 필요한 분야의 전문인력을 양성하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 전문인력을 양성하기 위하여 연구소·대학 그 밖에 필요하다고 인정하는 기관을 전문인력 양성기관으로 지정하고, 해당 전문인력 양성기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

제29조 (조사 및 연구) ①국가 및 지방자치단체는 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 필요한 조사 및 연구를 실시하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 조사 및 연구를 수

부 록

행하기 위하여 조사연구기관을 설치하거나 연구소·대학 그 밖에 필요하다고 인정하는 기관에 조사 및 연구를 위탁할 수 있다.

제30조 (민간의 참여) 국가 및 지방자치단체는 저출산·고령사회정책에 관하여 민간부문이 참여할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

제31조 (국제교류의 활성화) 국가 및 지방자치단체는 저출산 및 인구의 고령화와 관련한 국제기구 및 국제회의에 참여하고, 정보교환 및 공동조사연구 등 국제협력사업의 추진을 통하여 국제교류를 활성화하여야 한다.

제32조 (지원) 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 저출산·고령사회정책의 시행을 위하여 관계 법률이 정하는 바에 따라 조세의 감면 등 필요한 지원을 하여야 한다.

부 칙 <제7496호,2005.5.18>

제 1 조 (시행일) 이 법은 2005년 9월 1일부터 시행한다.

제 2 조 (기본계획 등에 관한 적용례) 기본계획 및 시행계획은 2006년 계획부터 적용한다.

제 3 조 (이 법 시행을 위한 준비행위) ①보건복지부장관은 이 법 시행 전에 제23조의 규정에 따른 위원회의 설치, 기본계획의 수립 등 저출산·고령사회정책을 수립·추진하기 위하여 필요한 준비를 할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 그 밖에 공공단체 및 관계전문가에게 필요한 협조를 요청할 수 있다.

②중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 이 법 시행 전에 시행계획의 수립·시행을 위하여 필요한 준비를 할 수 있다. 이 경우 관계 공무원·관계 전문가 그 밖에 관계 기관 및 단체에 필요한 협조를 요청할 수 있다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 강정식. “프랑스의 출산장려정책 현황 및 제도”. 『국회보』 464호. 국회사무처, 2005. 7.
- 공은배 외, 교육비 조사연구. 한국교육개발원, 2001.
- 국회예산정책처, 2004년 법안비용 추계사례. 예산정책처, 2005. 3.
- 구성렬, 인구경제학. 박영사, 1996.
- 김명수, 공공정책평가론. 박영사, 2003.
- 김명자, 저출산·고령사회 T/F 활동자료집1. 김명자의원실, 2005.
- 김상희, “우리나라 저출산 현황 및 정책방향”. 『자치행정』211호. 지방행정연구소, 2005. 10.
- 김상희 외, 남녀고용평등법과 근로기준법 제5장 개정안 연구. 국회여성위원회, 2003.
- 김승권 외, 2000년 전국 출산력 및 가족보건실태조사. 한국보건사회연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_, 저출산-고령화의 경제사회적 파급효과와 정책적 대응방안. 국회예산결산특별위원회, 2004. 12.
- \_\_\_\_\_, 저출산시대 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_, 저출산의 사회경제적 영향과 장·단기 정책방안. 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
- 김양분 외, 사교육실태 및 사교육비 규모분석연구. 한국교육개발원, 2003.
- 김용익. “저출산의 현황과 정책방향”. 『아이 안 낳아도 돼? 그럼 우

- 리의 미래는?』. 한국가정법률상담소, 2005. 11.
- 김용익 외, 저출산·고령사회 대책연구. 대통령자문 정책기획위원회, 2003.
- 김일수, 서보학. 형법각론. 박영사, 2003.
- 김재인, 여성정책의 평가모형 개발. 한국여성개발원, 2000.
- 김정순·조성혜, 고령사회의 가정지원법제 연구. 한국법제연구원, 2004.
- 김태홍·김난주, 우리나라 모성보호제도의 실시 현황 분석과 개선방안. 한국여성개발원, 2003.
- 김해중, 인공임신중절 실태조사. 고려대학교 의과대학 산부인과 교실, 2005. 9.
- 김현진, 일본의 저출산 고령화와 한국 기업에 대한 시사점. 삼성경제연구소, 2003.
- 노동부, 상반기 산전후 휴가 및 육아휴직 실시 현황분석, 2003.
- \_\_\_\_\_, 임금구조기본통계조사(각 연도).
- 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 미래 인력양성 및 여성의 경제활동 참여확대를 위한 육아지원정책 방안, 2004.
- 대통령정책실 고령사회대책 및 사회통합기획단 인구고령사회대책 TF, 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략, 2004.
- 문형표·김동석, 인구 고령화와 거시경제. 한국개발원, 2004. 12.
- 박동서, 한국행정론. 법문사, 1981
- 박영도, 입법기술의 이론과 실제. 한국법제연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_, 입법심사의 체계와 방법론. 한국법제연구원, 1996.
- 배중대, 형법각론. 홍문사, 1999.
- 백승홍, 한국이 늙어가고 있다(출산안정법 제안). 하이레벨, 2003.
- 법제처, 법령입안심사기준. 법제처 법제기획관실, 1995.

- 보건복지부, 보건복지통계연보, 2002.
- \_\_\_\_\_, 2005년도 지방자치단체 출산지원시책 사례집, 2005. 6.
- 삼성경제연구소, 고령화 시대 도래의 경제적 의미와 대책, 2003.
- \_\_\_\_\_, 매력있는 한국(각론), 2005.6.
- 서문희 외, 2002년도 전국 보육실태조사 보고. 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
- 안명옥, 출산율 제고를 위한 정책과제. 안명옥의원실, 2004. 10.
- 안형식, 인공임신중절의 정책 및 법개정방향. 고려대학교 의과대학 예방의학교실, 2005. 9.
- 엄묘섭, 문화사회학. 대구가톨릭대학교 출판부, 2001.
- 여성부, “저출산 시대의 여성 정책 방향”. 『제19차 여성정책포럼: 논단』, 2003.
- 윤종행, “낙태방지를 위한 입법론”. 『법학연구』. 제13권 제1호. 연세대법학연구소, 2003. 3.
- 이광규, 문화인류학개론. 일조각, 1980.
- 이수희 외, 고령화의 경제적 파급효과와 대응과제. 한국경제연구원, 2004.
- 이 정 외, 고령사회의 도래와 각국의 입법적 대응 및 현황1. 한국법제연구원, 2004.
- 임종훈 외, 입법과정론. 박영사, 2000.
- 장지연, 산전, 산후 휴가급여의 사회보험 적용확대방안. 한국여성민우회, 2004.
- 장지연 외, 여성근로자의 모성보호 현황과 정책방향-모성관련 휴가제도를 중심으로-. 한국노동연구원, 2004.

참 고 문 헌

- 장혜경 외, 저출산시대 여성과 국가대응전략. 한국여성개발원, 2004.
- \_\_\_\_\_, 전국가족조사 및 한국 가족보고서. 여성부, 2003.
- 정정길 외, 정책평가. 법영사, 2004.
- 조애저 외, 아동수당제도 도입방안에 관한 연구. 한국보건사회연구원, 2000.
- 주 프랑스 대사관, 프랑스의 출산장려정책 현황 및 제도, 2005.
- 차의환, 정책평가의 이론과 실제. 한올아카데미, 2004.
- 최경수 외, 인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제. 한국개발연구원, 2003.
- 최숙희 외, 저출산시대, 어떻게 대처할 것인가?. 삼성경제연구소, 2005.
- 11.
- 통계청, 경제활동인구조사보고서(각 연도).
- \_\_\_\_\_, 2002년 생명표 작성결과, 2004. 12.
- \_\_\_\_\_, 인구 및 주택 총조사 보고서(각 연도).
- \_\_\_\_\_, 장래 인구 특별추계 결과, 2005. 1.
- \_\_\_\_\_, 출생아수 감소요인 분석, 2005. 11
- \_\_\_\_\_, 통계로 보는 여성의 삶, 2005.
- \_\_\_\_\_, 사회통계조사보고서(1999, 2002, 2003).
- 한국사회보험연구소, 국민연금재정추계모형, 2002. 12.
- 한국여성개발원, 20004 여성통계연보, 2004.
- 한국여성학연구회 편, 여성학의 이해. 경문사, 2001.
- 홍문식, “출산력 억제정책의 영향과 변천에 관한 고찰”. 『한국인구학』 제 21권 제2호. 한국인구학회, 1998.



황나미, “우리나라 불임현황과 정책과제”, 『보건복지포럼』제82호. 한국보건  
사회연구원, 2003. 8.

## 2. 국외문헌

Arnold, Fred. “Measuring the Effect of Sex Preference on Fertility: the case of Korea”. Demography. Vol. 22. 1985.

Bloom, M. and J. Fischer. “Evaluating Practice: Guidelines for Accountable Professional”. Englewood-Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1982.

Leibenstein, H. “Economic backwardness and Economic Growth”. New York: John Wile. 1957.

Scriven, Michael. “Evaluation Thesaurus”, 3rd ed. Inverness, C. A.: Edge press, 1981.

Sleebos, Jolle E. “Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy. Response.” OECD Social Employment and Migration Working Papers. 2003.

Walker, James R. “The Effect of Public Policies on Recent Swedish Fertility Behavior“, *Journal of Population Economics*, Vol. 8. 1995.

松谷昭彦, 고령화 · 저출산시대의 경제공식. 김지효 역. 명진출판, 2005.