

2025년 제1차 육아정책심포지엄

변화하는 인구 구조, 육아정책의 미래를 말하다

일시 2025. 5. 27. 화 14:00~16:10

장소 유네스코회관 11층 유네스코홀(서울 명동)

주최 육아정책연구소

2025년 제1차 육아정책심포지엄

PROGRAM

| 주 제 | 변화하는 인구 구조, 육아정책의 미래를 말하다

| 일 시 | 2025. 5. 27.(화). 14:00~16:10

| 장 소 | 유네스코회관 11층 세미나실

| 일정표 |

시 간	세부 일정	
14:00~14:10	개회 환영사 황옥경 소장(육아정책연구소)	사회: 이재희 연구위원(육아정책연구소)
14:10~14:50	주제 발표1	축소 사회 적응을 위한 육아지원 정책의 현안과 과제 최효미 연구위원(육아정책연구소)
	주제 발표2	인구위기 및 인구구조 변화에 대응하는 육아정책 제안 김근진 연구위원(육아정책연구소)
14:50~15:00	휴식	
15:00~15:50	토론	좌장: 김은설 실장(육아정책연구소 저출생정책연구실장) 김영미 교수(동서대학교 사회복지학과) 신혜원 교수(서경대학교 아동청소년학과) 박혜림 부연구위원(한국지방세연구원) 조선미 부연구위원(한국여성정책연구원) 이우진 부연구위원(국토연구원)
15:50~16:05	종합토론	
16:05~16:10	폐회	

2025년 제1차 육아정책심포지엄

CONTENTS

●● 환영사	1
황옥경 소장(육아정책연구소)	
●● 주제발표 1	3
축소 사회 적응을 위한 육아지원 정책의 현안과 과제	
최효미 연구위원(육아정책연구소)	
●● 주제발표 2	25
인구위기 및 인구구조 변화에 대응하는 육아정책 제안	
김근진 연구위원(육아정책연구소)	
●● 토론	65
김영미 교수(동서대학교 사회복지학과)	67
신혜원 교수(서경대학교 아동청소년학과)	70
박혜림 부연구위원(한국지방세연구원)	75
조선미 부연구위원(한국여성정책연구원)	79
이우진 부연구위원(국토연구원)	82

환영사

안녕하십니까. 육아정책연구소 소장 황옥경입니다.

오늘 「2025년 제1차 육아정책심포지엄」에 참석해 주신 모든 분들을 진심으로 환영합니다. 바쁘신 일정에도 불구하고 이 자리에 함께해 주신 전문가 분들과 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

이번 심포지엄은 “변화하는 인구 구조, 육아정책의 미래를 말하다”라는 주제로, 급변하는 인구구조와 저출생 문제 속에서 육아정책이 나아가야 할 방향을 함께 논의하고 모색하기 위해 마련되었습니다.

최근 저출산고령사회위원회를 비롯한 정부와 관련 기관에서도 인구 문제의 심각성을 인식하고, 중장기적인 전략 수립과 정책 재정비를 위한 논의에 본격 착수한 바 있습니다. 특히, 저출생과 지역소멸 문제를 동시에 고려하며, 미래사회 변화에 유연하게 대응할 수 있는 정책적 기반 마련이 중요한 시점임을 다시 한 번 확인할 수 있었습니다.

인구구조 변화는 단순한 수치의 문제가 아니라 우리 사회의 지속 가능성과 직결된 중대한 과제입니다. 이에 대응하기 위해서는 단편적인 대책을 넘어, 생애 전반에 걸친 통합적이고 실효성 있는 육아정책이 뒷받침되어야 합니다. 오늘 이 자리가 그런 정책적 전환점을 함께 고민하고 만들어가는 뜻깊은 계기가 되기를 바랍니다.

아울러, 오늘 귀중한 연구 성과를 공유해 주신 발표자분들과 심도 있는 논의를 더해 주실 토론자 여러분께 진심으로 감사드립니다. 여러분의 전문성과 통찰이 오늘 심포지엄을 더욱 풍부하게 만들어 줄 것으로 믿습니다.

특히 오늘 발표를 맡아주신 최효미 박사님과 김근진 박사님께 깊이 감사드립니다. 두 분의 전문성과 문제의식이 오늘 심포지엄의 논의 방향을 설정하는 데 큰 기여를 해주셨습니다. 또한 깊이 있는 논의를 이끌어 주실 동서대학교 김영미 교수님, 서경대학교 신혜원 교수님, 한국지방세연구원 박혜림 박사님, 한국여성정책연구원 조선미 박사님, 국토연구원 이우진 박사님께도 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

각기 다른 전문영역에서의 폭넓은 시각을 공유해 주시으로써 오늘 논의가 더욱 풍성하고 실질적인 방향으로 나아갈 수 있으리라 기대합니다.

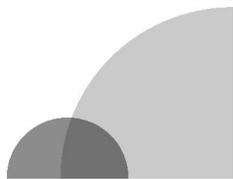
다시 한 번 오늘 자리를 빛내주신 모든 분들께 깊이 감사드리며, 끝까지 유익하고 의미 있는 시간이 되시기를 바랍니다. 감사합니다.

육아정책연구소 소장 황 옥 경

2025년 제1차 육아정책심포지엄

변화하는 인구 구조, 육아정책의 미래를 말하다

Korea Institute Of Child Care And Education



주제발표 1

축소 사회 적응을 위한 육아지원 정책의 현안과 과제

최 효 미 연구위원

(육아정책연구소)



2025 육아정책심포지움

축소 사회 적응을 위한 육아지원 정책의 현안과 과제

영유아, 임산부, 무자녀 가구 비교를 중심으로

2025. 5. 27

최효미



2025 육아정책심포지움

축소사회 적응을 위한 육아지원 정책의 현안과 과제

CONTENTS



- 01 연구 배경
- 02 육아시간 지원
- 03 주거 지원
- 04 저출생 대응 정책과 출산 의향
- 05 결론

이 발표문은 최효미 외(2024), 영유아 가구 양육비용 및 육아서비스 이용실태조사 : KICCE 소비실태조사 2024. 육아정책연구소. 내용에 기반하여 작성됨.



2025 육아정책심포지움

연구 배경

1. 한국의 저출생 현황
2. 저출생 대응 육아지원 정책

2025 육아정책심포지움
 01. 연구배경

한국의 저출생 현황

합계출산율은 2018년 이후 1명 이하로 **심각한 저출생 현상이 지속됨.**

- 2024년 기준 합계출산율은 0.75명으로, 초저출생 현상 지속되고 있음
- 혼인율은 지속적으로 감소하다 2023년 소폭 상승하였으며, 2024년 9.7명(천명당)으로 상승세 전환
- 2024년 합계출산율도 소폭 상승

단위 : 가입여성1명당, 천명당 명

연도	합계출산율	혼인율(아내)
1993	2.85	1.40
1994	2.62	1.35
1995	2.61	1.32
1996	2.72	1.30
1997	2.13	1.25
1998	2.01	1.20
1999	1.92	1.15
2000	1.75	1.10
2001	1.66	1.05
2002	1.58	1.00
2003	1.51	0.95
2004	1.51	0.90
2005	1.58	0.85
2006	1.52	0.80
2007	1.59	0.75
2008	1.50	0.70
2009	1.49	0.65
2010	1.55	0.60
2011	1.55	0.55
2012	1.52	0.50
2013	1.49	0.45
2014	1.40	0.40
2015	1.37	0.35
2016	1.27	0.30
2017	1.18	0.25
2018	1.11	0.20
2019	1.06	0.15
2020	0.94	0.10
2021	0.88	0.05
2022	0.83	0.00
2023	0.78	0.80
2024	0.75	0.97

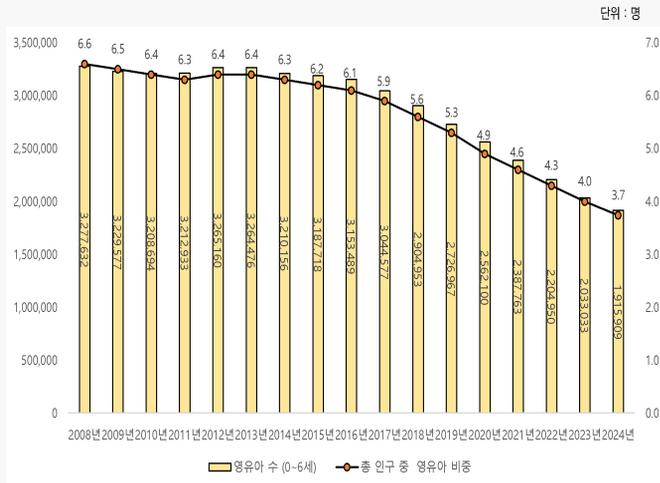
출처 : 통계청 KOSIS 인구동향조사

4

한국의 저출생 현황

영유아 수와 영유아 비중은 지속적으로 감소세를 보임.

- 2024년 기준 영유아는 191만5,909명
- 전체 인구 대비 영유아 인구 비중은 지속적으로 감소하여, 2024년 3.7%에 그침

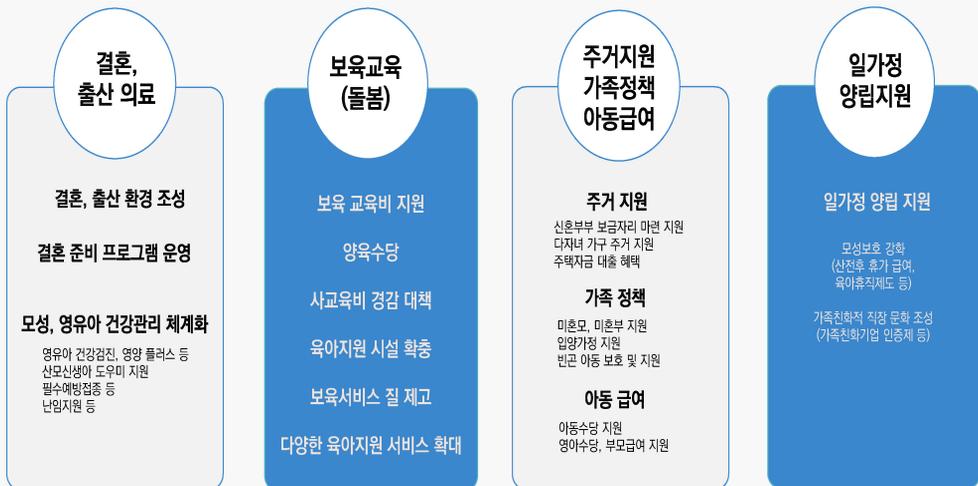


출처 : 행정안전부, 주민등록인구현황

한국의 저출생 대응 육아지원 정책

2025년부터 저출산고령사회기본법 제정을 시작으로 매 5년 주기 저출산고령사회기본계획을 수립

- 증보판 혹은 보완판이 발표되기도 함
- 저출산고령사회기본계획의 기본 틀은 보육 및 돌봄 지원, 가족정책, 일가정 양립 지원 등을 포괄, 일자리 지원과 청년층 지원, 주거 지원까지를 아우르는 광범위한 영역을 포괄



한국의 저출생 대응 육아지원 정책

2006-2020 저출산 기본 계획의 주요 특징은 다음과 같음

- 제 1차 저출산 기본계획(2006-2010)은 기본 계획 수립, 보육정책 확대 강화
- 제 2차 저출산 기본계획(2011-2015)은 맞벌이 가정 지원 강화 및 일가정 양육지원 강화
- 제 2차 중장기보육 기본 계획에 따라 전 계층 보육료 및 유아학비 지원 실시
- 가정양육수당 도입 및 확대
- 제 3차 저출산 기본 계획(2016-2020)은 청년층 지원 강화, 임신출산 지원 강조, 맞춤형 돌봄 및 일가정 양립 사각지대 해소
- 패러다임의 전환 논의 시작
- 제3차 저출산 기본계획 수정본(2017.5-2022.5 문재인 정부 정책 기초)
- 패러다임 전환 : 삶의 질 제고, 성평등 확립

- 주요 추진과제 : 출산양육비 부담 최소화, 육아시간 지원 강화, 총중하고 안전한 돌봄체계 구축, 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성, 2040세대 안정적인 삶의 기반(일, 주거, 교육) 조성

- 아동 수당 정책 도입

한국의 저출생 대응 육아지원 정책

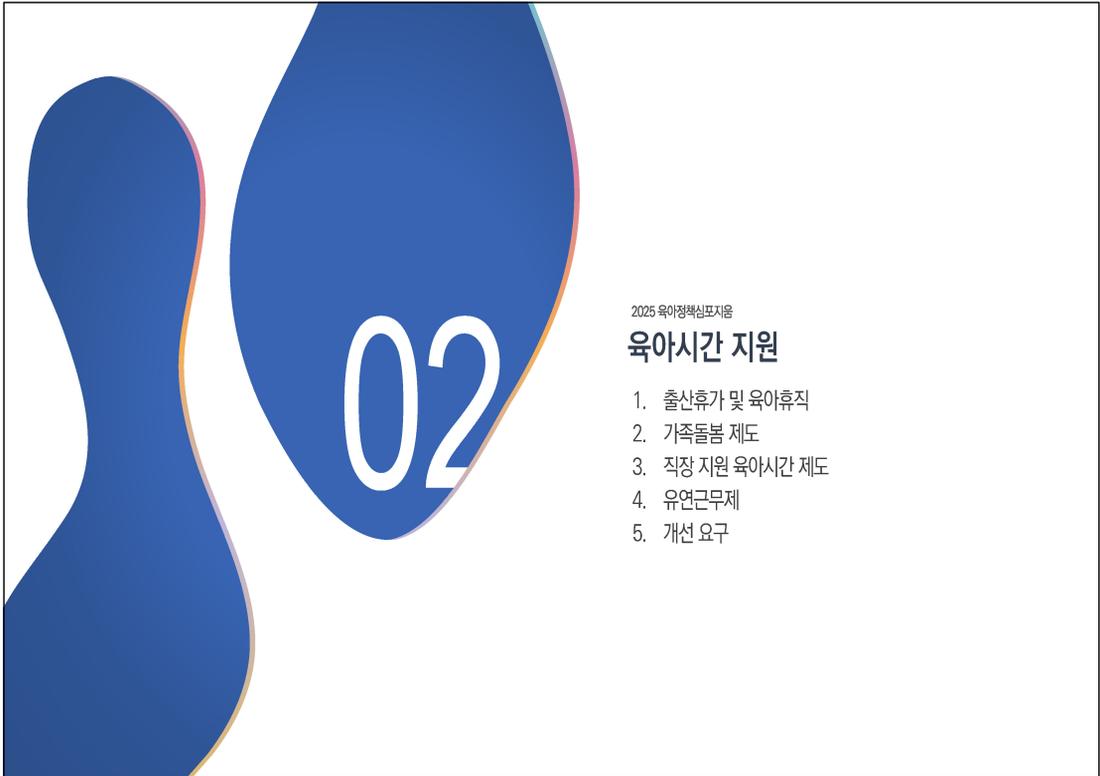
2021-2025 저출산 기본 계획의 주요 특징은 다음과 같음

- 제 4차 저출산 기본계획(2021-2025)은 **거시적 차원의 정책 방안 모색**에 방점, **아동 권리 보장** 강조
- 거시적 차원의 정책 방안 모색 : 노동시장 격차, 교육에서의 경쟁 심화, 결혼출산의 장벽으로서의 주거비 부담, 성차별적 노동시장 및 일가정양립 문화 등 완화 정책
- 아동 권리 보장 강조 : 영아기 집중 투자(영아수당 및 부모급여 도입), 아동수당 제도 확대 개편, 출생통보제 도입, 아동의 놀이권 보장
- 저출생 반전을 위한 대책(2024. 6. 19)

- **일가정 양립 지원** : 단기 육아휴직 도입, 육아휴직 급여 최대 상한 인상 및 육아휴직 대체인력지원금 신설과 지원금 확대, 아버지 출산휴가 기간과 청구기한 및 분할횟수 확대, 출산 휴가·육아휴직 통합신청제 도입, 가족돌봄휴가와 배우자출산휴가 등의 시간단위 사용 활성화

- **교육·돌봄 지원** : 0~5세 단계적 무상교육·보육 실현, 놀봄 프로그램 단계적 무상운영 확대, 틈새돌봄 확대, 아이돌봄서비스 지원확대, 외국인 가사관리사 활성화 등 가정돌봄 확충, 대기업·지자체 등의 상생형 직장어린이집 확산

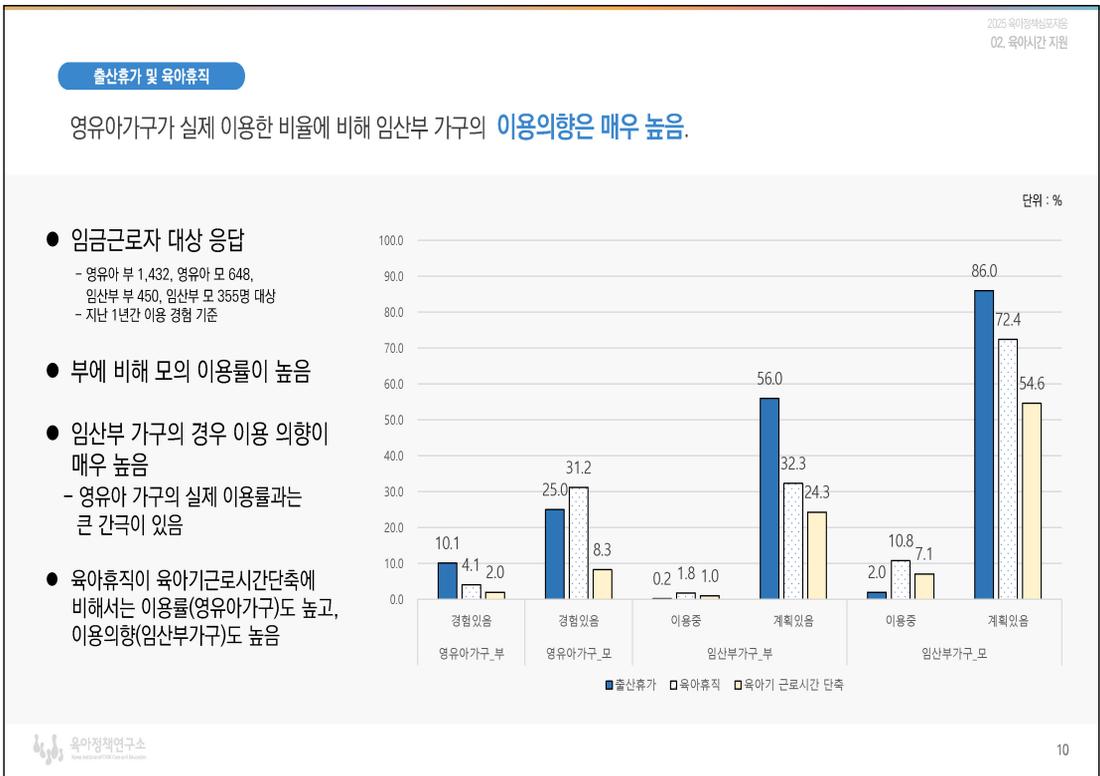
- **주거 및 결혼·출산·양육 지원** : 신생아특례대출 소득기준 사실상 한시 폐지, 신혼·출산·다자녀가구 주택공급, 신규 출산가구 분양주택 청약요건 완화, 결혼 특별세액공제 신설 및 자녀세액공제 확대, 난임 시술 대폭 지원 계획



2025 육아정책심포지움

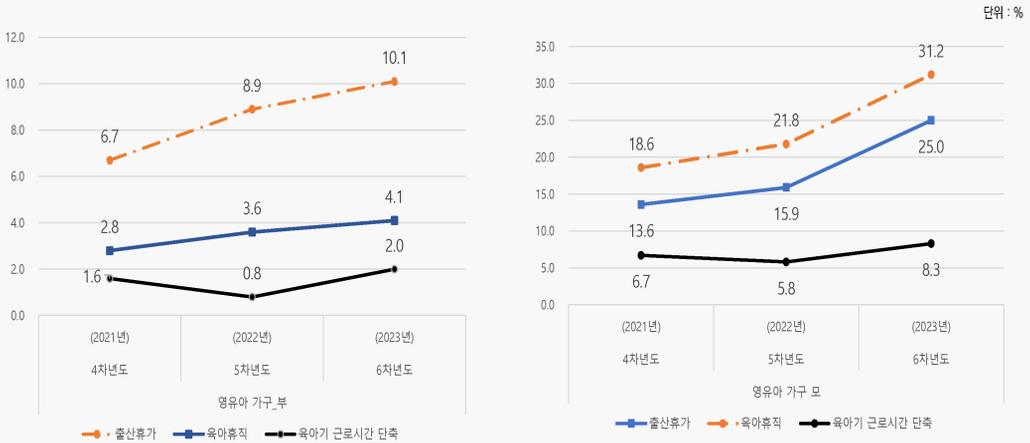
육아시간 지원

1. 출산휴가 및 육아휴직
2. 가족돌봄 제도
3. 직장 지원 육아시간 제도
4. 유연근무제
5. 개선 요구


10

출산휴가 및 육아휴직

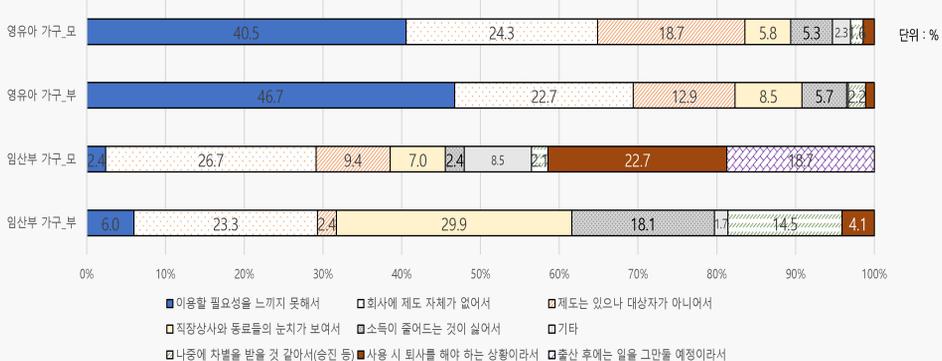
영유아 가구의 출산휴가 및 육아휴직 등 사용 경험은 **지속적으로 증가**하고 있음
- 육아기 근로시간 단축을 활용한 경우 주당 근로시간은 30시간-33시간 내외.



출산휴가 및 육아휴직

출산 휴가 미사용 사유는 영유아 가구와 임신부 가구, 부와 모가 약간씩 상이함

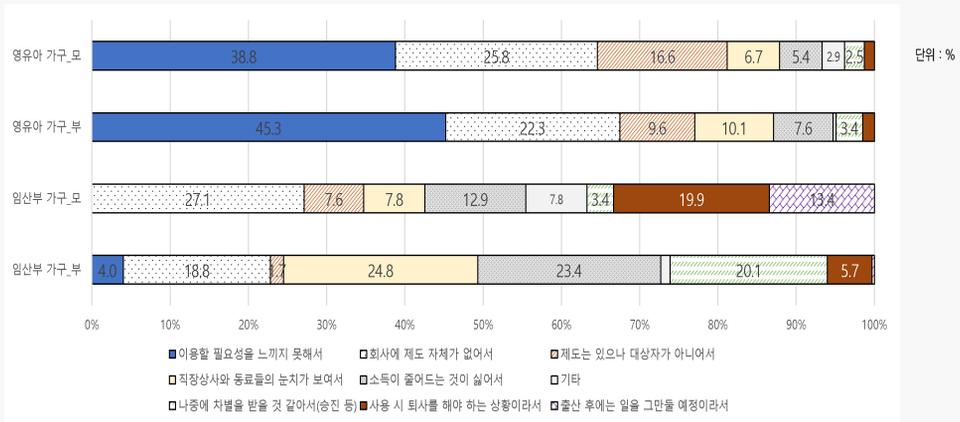
- 영유아 가구는 필요성을 느끼지 못한다는 응답이 가장 높고, 회사에 제도가 없음, 제도는 있으나 대상자가 아님 순.
- 임신부 가구의 모는 회사에 제도가 없다는 응답이 가장 높고(26.7%), 사용시 퇴사해야 함(22.7%) 순.
- 임신부 가구의 부는 직장상사와 동료들의 눈치가 보임(29.9%), 회사에 제도가 없음(23.3%), 소득 감소(18.1%) 순.



출산휴가 및 육아휴직

육아 휴직 미사용 사유는 출산휴가 미사용과 유사한 패턴을 보이나, 임신부가구 부의 경우 사유가 약간 상이

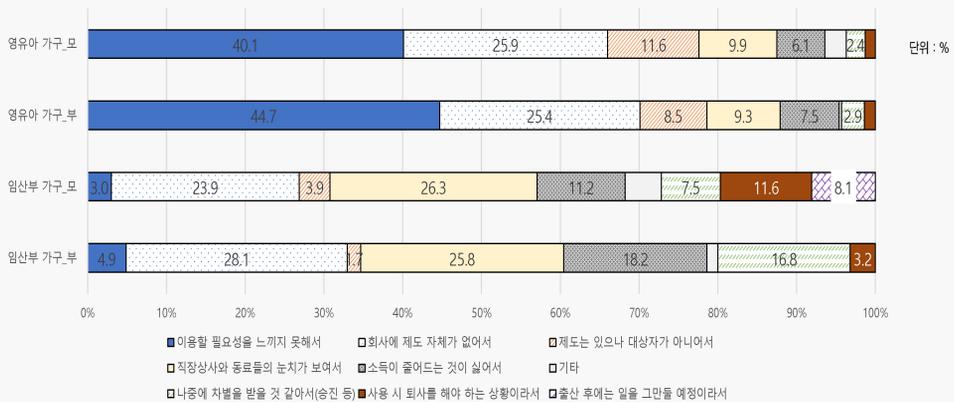
- 영유아 가구의 필요성을 느끼지 못한다는 응답이 가장 높고, 회사에 제도가 없음, 제도는 있으나 대상자가 아니 순.
- 임신부 가구의 모는 회사에 제도가 없다는 응답이 가장 높고(27.1%), 사용시 퇴사해야 함(19.9%) 순.
- 임신부 가구의 부는 직장상사와 동료들의 눈치가 보임(24.8%), 소득 감소(23.4%), 나중에 차별을 받을 것 같아서(20.1%) 순.



출산휴가 및 육아휴직

육아기 근로시간 단축 미사용 사유는 출산휴가나 육아휴직에 비해 직장상사 눈치가 보인다는 응답이 높은 편임

- 영유아 가구의 필요성을 느끼지 못한다는 응답이 가장 높고, 회사에 제도가 없음, 제도는 있으나 대상자가 아님 순.
- 임신부 가구의 모는 직장상사와 동료의 눈치가 보여서(26.3%), 회사에 제도가 없다는 응답이 가장 높고(23.9%) 순.
- 임신부 가구의 부는 회사에 제도가 없어서(28.1%), 직장상사와 동료들의 눈치가 보임(25.8%), 소득 감소(23.4%) 순



가족돌봄휴직/휴가

가족돌봄 휴직 이용율은 1%이하, 가족돌봄휴가 이용경험은 5%이하로 낮음

- 가족돌봄휴직/휴가는 영유아 가구 설문에만 포함된 문항임
 - 가족돌봄휴직 이용율은 부 0.5%, 모 0.8%이며, 가족돌봄휴가 이용율은 부 3.4%, 모 5.1%임
 - 이용율은 매우 낮은 수준이나, 가족돌봄휴가 이용율은 조금씩 증가하고 있는 추세임
- 가족돌봄휴직 혹은 가족돌봄휴가, 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축 제도를 사용하지 못하는 주된 이유는
 - 이용할 필요성을 느끼지 못해서가 40% 전후로 가장 많긴 하나
 - 회사에 제도 자체가 없어서가 30% 전후로 높은 비중을 차지함

직장 제공 육아시간 지원

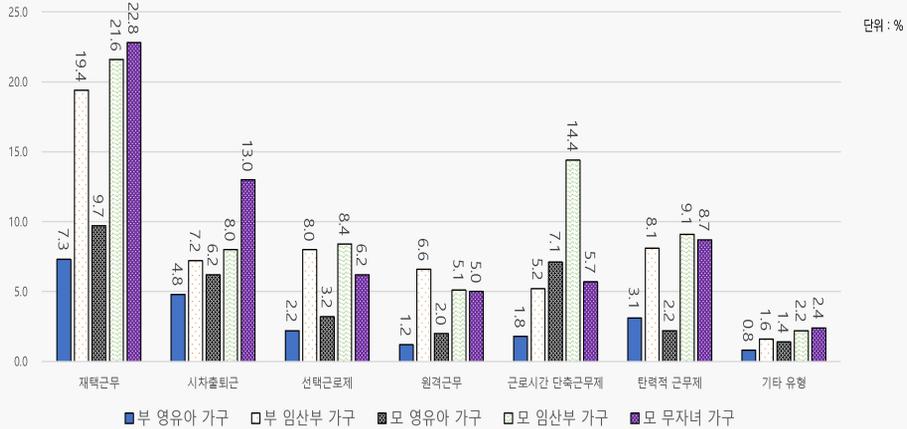
법적으로 보장된 육아휴직 등 외에도 직장이 추가적으로 지원하는 육아시간 지원 제도 활용률도 높지 않은 편
- 직장에서 해당 육아시간 지원을 제공하는 비중이 높지 않기 때문

- 근로시간 단축 지원(육아시간), 육아휴직 추가(연장) 지원, 자녀돌봄휴가 등의 제도가 활용 가능한 비중
 - 영유아 가구 기준 10-20% 정도, 임신부 가구 기준 20-40% 수준임
- 근로시간 단축 지원(육아시간), 육아휴직 추가(연장) 지원, 자녀돌봄휴가 등의 제도 이용률/이용 의향 (제도가 있다고 응답한 경우에 한해 조사, 영유아 가구는 이용 경험, 임신부 가구는 이용 의향을 질문함)
 - 영유아 가구 부는 근로시간 단축 8.6%, 육아휴직 2.4%, 자녀돌봄휴가 8.3%가 이용
 - 영유아 가구 모는 근로시간 단축 32.7%, 육아휴직 24.5%, 자녀돌봄휴가 14.4%가 이용
 - 임신부 가구 부는 근로시간 단축 63.3%, 육아휴직 86.2%, 자녀돌봄휴가 82.3%가 이용 의향이 있다고 응답
 - 임신부 가구 모는 근로시간 단축 75.7%, 육아휴직 93.2%, 자녀돌봄휴가 83.3%가 이용 의향이 있다고 응답

유연근무제도

유연근무 유형 중 재택근무 활용률이 상대적으로 높은 편임

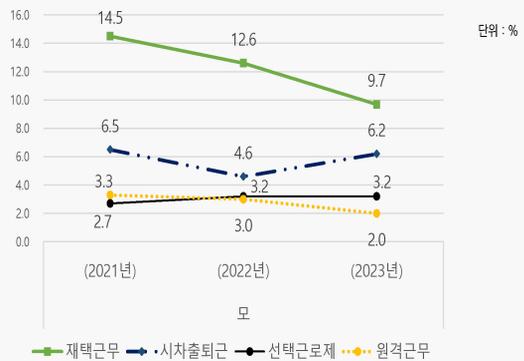
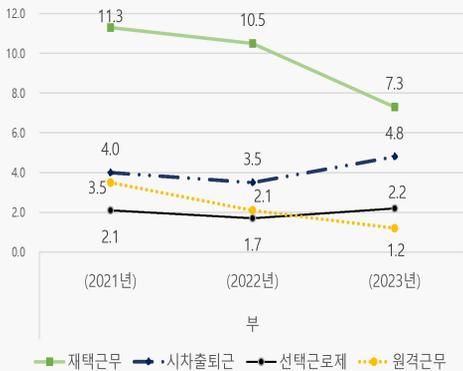
- 재택근무와 시차출퇴근제는 무자녀가구 모의 이용률이 높고, 근로시간 단축근무제는 임신부 가구 모의 이용률이 높음
- 영유아 가구 부모의 유연근무 이용률이 임신부가구나 무자녀 가구에 비해 전반적으로 낮으며, 영유아 가구 부의 이용률이 더 낮음



유연근무제도

재택근무, 원격근무 이용률은 점차 줄어들고 있으며, 시차출퇴근과 선택근로제는 2022년 살짝 낮아졌으나 2023년 증가

- 재택근무와 원격근무 제도의 경우 코로나19의 영향으로 2021년에 매우 높았으나, 이후 이용률이 점차 줄어들음
- 시차출퇴근은 2022년 줄었으나, 2023년 증가.



유연근무제도

유연근무제를 이용하지 않는 주된 이유는 모든 경우에 '제도가 없기 때문'이라는 응답이 가장 높음

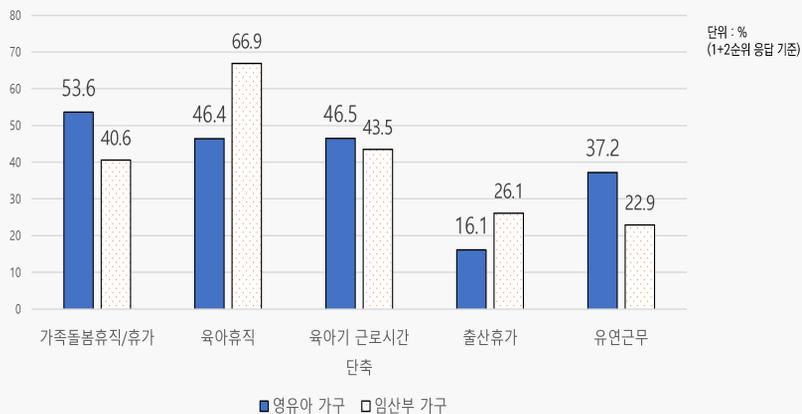
- 임신부 가구의 부모는 유연근무를 사용하지 않은 이유 두번째로 눈치가 보인다는 것인 반면, 영유아 가구 부모는 필요가 없기 때문이라는 응답이 높음
- 2순위 응답 기준 무자녀 가구의 경우 부(남성)는 재택근무는 대상자가 아니기 때문, 나머지는 필요성이 없다고 응답 - 무자녀 가구의 모(여성)은 원격근무만 필요성이 없다고 응답했고, 나머지는 대상자가 아니기 때문으로 응답

	순위	부			모		
		영유아 가구	임산부 가구	무자녀 가구	영유아 가구	임산부 가구	무자녀 가구
재택근무	1순위	제도 없음(42.0)	제도 없음(54.1)	제도 없음(62.1)	제도 없음(47.5)	제도 없음(55.7)	제도 없음(66.5)
	2순위	필요성 없음(38.7)	눈치보임(11.0)	대상자 아님(12.4)	필요성 없음(33.3)	눈치보임(13.3)	대상자 아님(15.1)
시차출퇴근	1순위	제도 없음(40.9)	제도없음(50.0)	제도없음(59.6)	제도없음(45.4)	제도없음(55.3)	제도없음(67.4)
	2순위	필요성 없음(40.1)	눈치보임(15.0)	필요성없음(14.8)	필요성없음(33.7)	눈치보임(14.2)	대상자 아님(10.9)
선택근로제	1순위	제도없음(42.3)	제도없음(53.8)	제도없음(60.8)	제도없음(45.6)	제도없음(56.7)	제도없음(66.9)
	2순위	필요성 없음(38.9)	눈치보임(11.0)	필요성없음(12.0)	필요성없음(34.8)	눈치보임(12.5)	대상자 아님(12.1)
원격근무	1순위	제도없음(43.0)	제도 없음(55.0)	제도없음(62.5)	제도없음(47.7)	제도없음(60.0)	제도없음(72.7)
	2순위	필요성 없음(38.5)	눈치보임(11.5)	필요성 없음(13.1)	필요성 없음(34.2)	필요성없음(13.7)	필요성 없음(9.7)

유연근무제도

영유아 가구들은 상대적으로 가족돌봄휴직/휴가, 유연근무 확대를 원하는 비중이 높음

- 임신부 가구들은 육아휴직, 출산휴가 등에 관한 요구가 높음
- 제도 중에서는 육아휴직, 가족돌봄휴직/휴가 사용에 대한 요구가 높은 편임

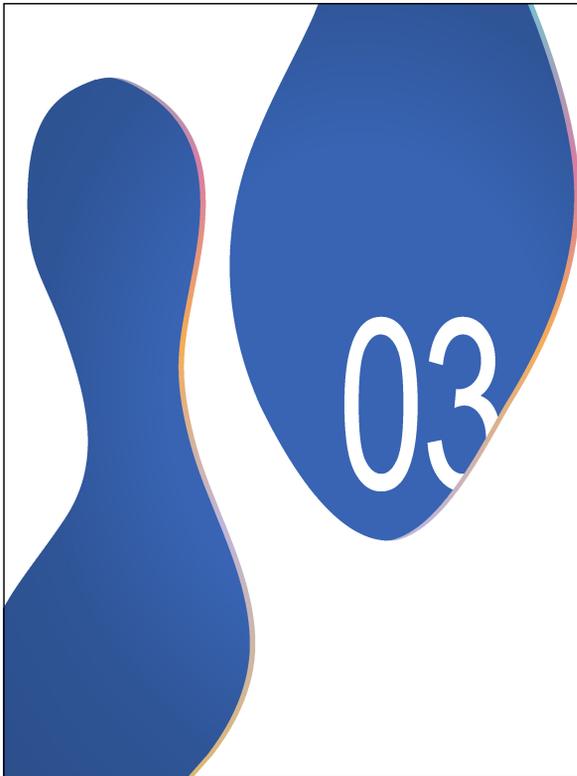


유연근무제도

가족돌봄휴직/휴가는 '사용 일수, 사용시간의 연장' 요구가 높은 편이며, 유연근무는 '제도 사용 의무화' 요구가 높음

- 육아기 근로시간 단축의 경우 '제도 사용 의무화'에 대한 요구가 높음.
- 반면, 육아휴직과 출산 휴가의 경우에는 '비용 지원 확대'에 대한 요구가 더 높은 비중을 차지함

	영유아 가구	임산부 가구	단위 : % (1+2순위 응답 기준)
가족돌봄휴직/휴가	사용일수, 사용시간 연장(52.2)	비용지원 확대(61.5)	
	비용 지원 확대(49.4)	사용 일수, 사용시간 연장(57.2)	
육아휴직	비용 지원 확대(45.2)	비용지원 확대(65.4)	
	사용일수, 사용시간 연장(45.2)	사용 일수, 사용시간 연장(53.7)	
육아기근로시간 단축	제도 사용 의무화(47.4)	제도사용 의무화(52.2)	
	비용 지원 확대(45.5)	비용 지원 확대(49.0)	
출산 휴가	비용 지원 확대(49.0)	비용 지원 확대(56.6)	
	사용일수, 사용시간 연장(45.5)	사용일수, 사용시간 연장(55.6)	
유연근무	제도 사용 의무화(48.8)	제도 사용 의무화(56.3)	
	비용 지원 확대(34.5)	비용 지원 확대(41.9)	



주거 지원

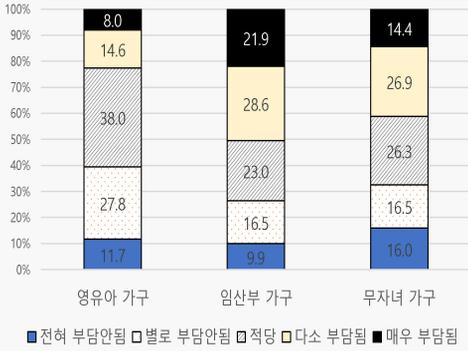
1. 주거비 부담 및 자가 주택 필요성
2. 자녀 양육과 거주지 선택 관련성
3. 자녀 양육 시 좋은 주거지 조건
4. 주거지원 정책이 실효성이 없는 이유

주거비 부담과 자가주택 필요성

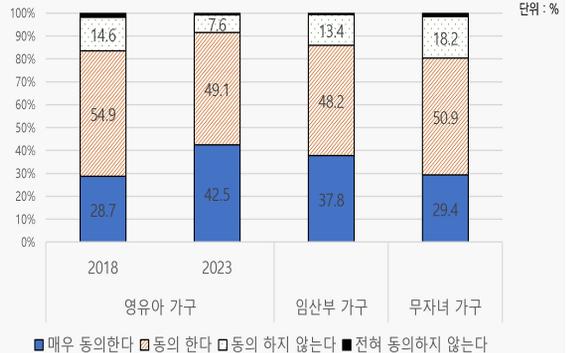
‘자녀가 있는 가구는 자기 집이 있어야 한다’는 의견에 대해 높은 동의도를 보임

- 영유아 가구는 임신부 가구에 비해서는 주거비 부담을 덜 느끼고, 무자녀 가구에 비해서는 약간 더 부담된다고 느낌
- 무자녀 가구는 주거비 부담에 대한 의견이 ‘매우 부담됨’과 ‘전혀 부담 안됨’으로 양분되는 양상을 보임
- 자녀가 있는 가구의 자가 주택 필요성에 대해서는 전반적으로 높은 동의도를 보이며, 특히 영유아 가구에서 높음
- 2018년에 비해 2023년 자가 주택 필요성에 대한 동의도는 더 높아진 경향이 있음

주거비 부담 정도



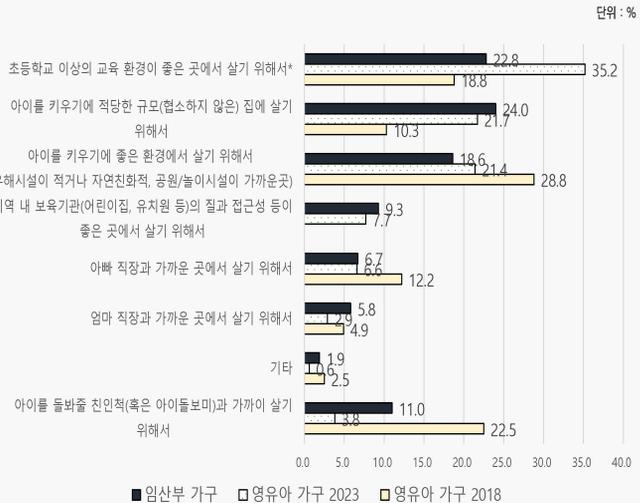
자가 주택 필요성_동의도



자녀양육과 거주지 선택 관련성

2023 영유아 가구는 ‘교육환경이 좋은 곳’을 1순위로 꼽았고, 임신부 가구는 아이 키우기 적당한 규모를 1순위로 응답

- 영유아 가구는 2023년 기준
 - 초등학교 이상의 교육환경이 좋은 곳(35.2%),
 - 아이 키우기 적당한 규모의 집(21.7%) 순
- 임신부 가구는 2023년 기준
 - 아이 키우기 적당한 규모의 집(24.0%),
 - 초등학교 이상의 교육환경이 좋은 곳(22.8%)
- 2018년 조사 결과 영유아 가구의 경우
 - 아이 키우기 좋은 환경(28.8%)
 - 아이를 돌봐줄 친인척과 가까이 살기 위함(22.5%)
- 영유아 가구 기준 2018년과 비교하여 2023년 거주지 선택 사유가
 - 영유아기 보육, 돌봄 환경보다는 초·중 이상의 교육환경 쪽으로 좀 더 방점을 두는 것으로 보임



주: * 항목은 2018년 지역내 보육기관의 질과 접근성 등이 좋은 곳에서 살기 위해서 + 초·중 이상 교육환경이 좋은 곳에 살기 위해서 합산치

자녀 양육 시 좋은 주거지 조건

자녀 양육 시 좋은 주거지가 갖추어야 할 주요 조건으로는 '안전하다고 생각되는 곳'이 가장 높은 비중을 차지

- 주거지역이 안전하다고 생각되는 곳 (유해시설이 없거나 범죄율이 낮은 지역)은
 - 영유아 가구(2023 기준) 32.1%로,
 - 영유아 가구 2018년 조사 결과나 임신부 가구, 무자녀 가구에 비해서는 약간 낮은 비중을 보임.
- 영유아 가구(2023 기준) 좋은 주거지 조건은
 - 초등학교 이하 교육환경이 좋은 곳(27.4%),
 - 아동관련 인프라가 많은 곳(26.5%) 순
- 전반적인 경향성은 유사하긴 하나
 - 무자녀 가구는 '아동 관련 인프라가 많은 곳 (24.6%)'이 상대적으로 높은 비중을 보임

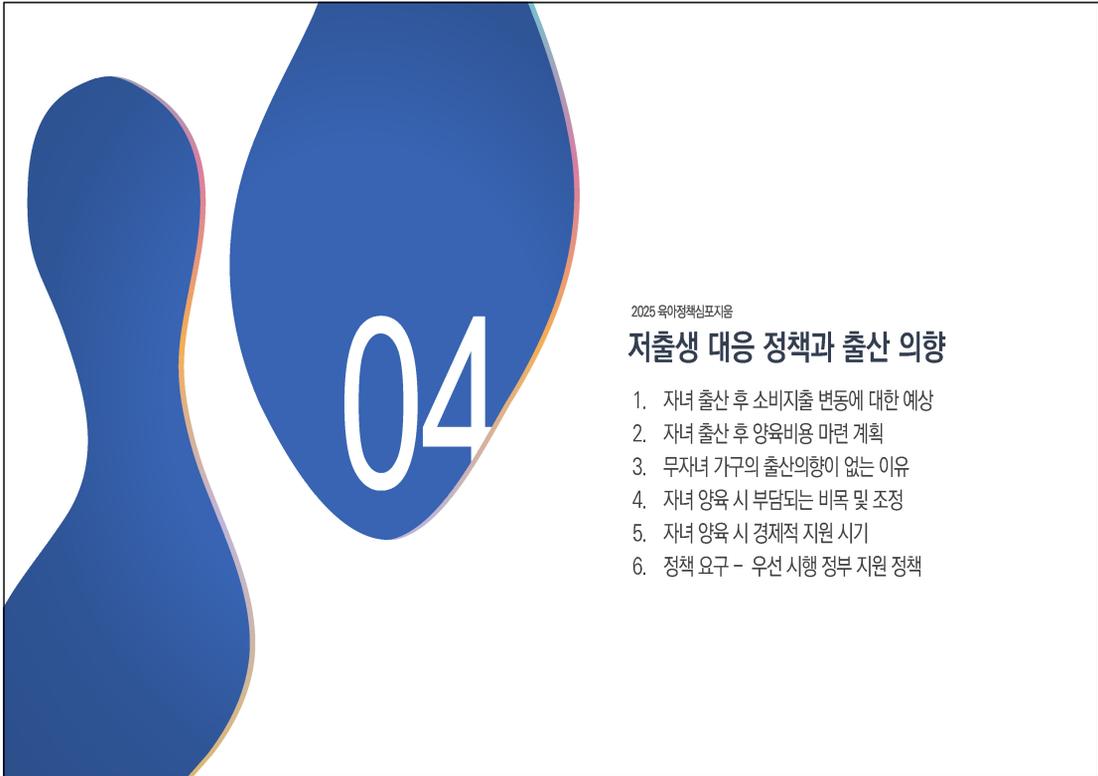


주거 지원 정책이 실효성이 없는 이유

주거 지원 정책이 실효성이 없는 이유는 지원 대상 조건이 까다로워, 자격 조건을 갖추기 어렵다는 의견이 다수임

- 영유아 가구는 실제 거주하기 원하는 지역의 주택 지원이 안됨이 상대적으로 높은 비중
- 무자녀 가구들은 지원 비용이 실제에 비해 적음, 협소한 평수, 거주지역 불일치 등 다양한 이유를 응답
- 임신부 가구는 협소한 평수 때문이라는 응답이 상대적으로 높은 비중을 보임





2025 육아정책심포지움

저출생 대응 정책과 출산 의향

1. 자녀 출산 후 소비지출 변동에 대한 예상
2. 자녀 출산 후 양육비용 마련 계획
3. 무자녀 가구의 출산의향이 없는 이유
4. 자녀 양육 시 부담되는 비목 및 조정
5. 자녀 양육 시 경제적 지원 시기
6. 정책 요구 - 우선 시행 정부 지원 정책

2025 육아정책심포지움
04. 저출생 대응 정책과 출산 의향

자녀 출산 후 소비지출 변동에 대한 예상

자녀 출산 후 소비지출을 얼마나 줄여야 하는가? 에 대해 출산 의향이 없는 무자녀 가구가 가장 부담을 크게 느끼는 것으로 나타남

- 임신부 가구 : 현재 가구 소비지출 총액의 20% 미만인 44.4%로 가장 많고, 다음으로 20-40%가 36.7%
- 출산의향이 있는 무자녀 가구 : 현재 가구 소비지출 총액의 20-40%가 46.6%로 가장 많고, 다음으로 20% 미만이 36.0%
- 출산의향이 없는 무자녀 가구 : 현재 가구 소비지출 총액의 20-40%가 37.1%로 가장 많고, 다음으로 40-60%가 25.4%

자녀 출산 후 줄여야 할 소비 지출 금액 정도 단위 : %

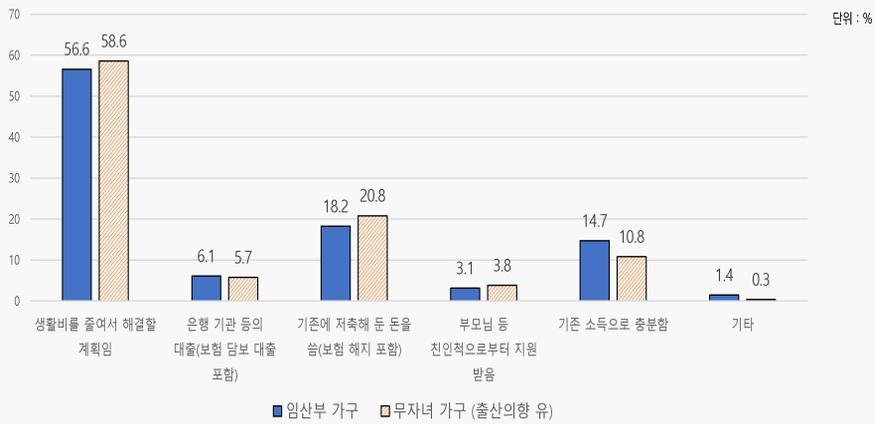
구분	줄일 필요 없음	현재 가구 소비 지출 총액의 20% 미만	현재 가구 소비 지출 총액의 20% 이상 40%미만	현재 가구 소비 지출 총액의 40% 이상 60%미만	현재 가구 소비 지출 총액의 60% 이상	계(수)	
임산부 가구	7.6	44.4	36.7	8.2	3.1	100	(504)
무자녀 가구(출산의향 유)	4.3	36.0	46.6	11.5	1.6	100	(480)
무자녀 가구(출산의향 무)	6.8	17.6	37.1	25.4	13.1	100	(337)

28

자녀 출산 후 양육비용 마련 계획

자녀 출산 후 양육비용은 어떻게 마련할 계획인지를 질문한 결과에서는 '생활비를 줄여서 해결'하겠다는 응답이 가장 높음

- 다음으로 출산의향이 있는 무자녀 가구들은 기존에 저축해 둔 돈을 쓴다는 응답이 20.8%, 기존 소득으로 충분함 10.8% 순
- 임신부 가구의 경우 기존에 저축해 둔 돈을 씬 18.2%, 기존 소득으로 충분함 14.7% 순임



무자녀 가구 출산의향이 없는 이유

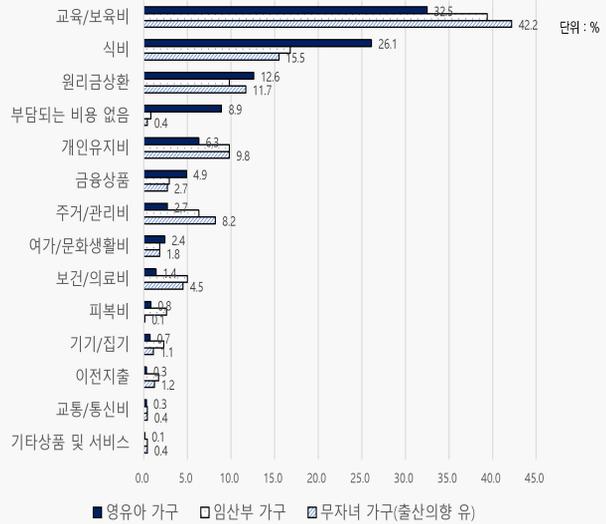
무자녀 가구가 출산의향이 없는 이유는 '아이가 행복하게 살아가기 어려운 사회라는 생각'이 가장 높은 비중을 차지함
- 다음으로 육아 및 자녀교육에 많은 비용이 들어서(51.4%)

이유	순위				
	1+2+3순위	1순위	2순위	3순위	단위: %
● 1순위 응답 기준					
- 아이가 행복하기 어려운 사회 (22.4%)	28.8	19.2	5.0	4.6	
- 소득이 적어서(19.2%)	20.1	6.9	6.9	6.3	
- 육아 및 자녀교육에 많은 비용이 들어서(15.2%)	17.4	6.6	6.2	4.6	
● 2순위 응답 기준					
- 아이가 행복하기 어려운 사회(20.6%)	51.4	15.2	18.0	18.3	
- 육아 및 자녀교육에 많은 비용이 들어서(18.0%)	24.2	7.0	9.0	8.2	
- 개인시간이 줄어들 것 같아서(15.0%)	14.0	2.1	6.6	5.3	
● 3순위 응답 기준					
- 육아 및 자녀교육에 많은 비용이 들어서(18.3%)	60.8	22.4	20.6	17.8	
- 아이가 행복하기 어려운 사회(17.8%)	12.0	6.1	2.0	3.9	
- 개인시간이 줄어들 것 같아서(13.4%)	16.3	4.1	6.4	5.8	
기타	32.4	4.1	15.0	13.4	
기타	19.0	5.4	3.8	9.8	
기타	3.6	0.9	0.6	2.1	
(수)	(334)	(334)	(334)	(334)	

자녀 양육 시 부담되는 비목 및 조정

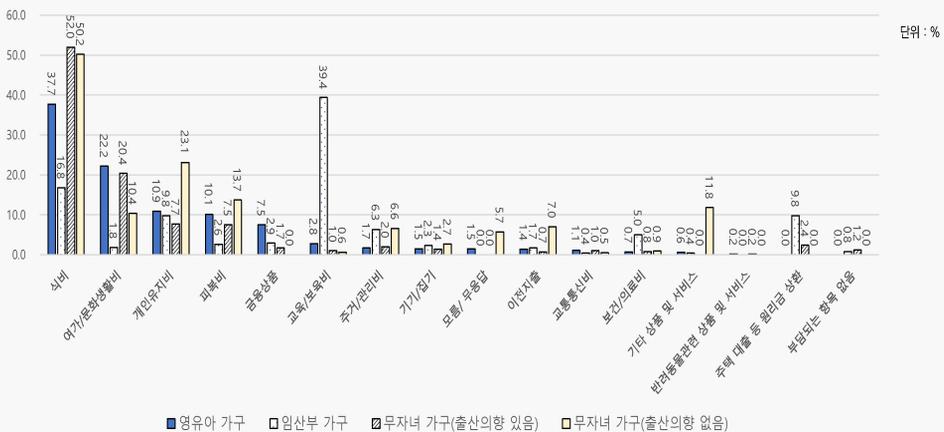
양육 시 부담되는 비목은 **교육보육비, 식비, 원리금 상환** 순

- 영유아 가구, 임신부 가구, 무자녀 가구가 경향성 측면에서 큰 차이가 없음
- 무자녀 가구는 교육보육비가 부담될 것이라는 응답이 영유아 가구나 임신부 가구에 비해 더 높은 비중을 보임
- 영유아 가구들은 식비가 부담된다는 응답 비중이 상대적으로 높음
- 임신부 가구나 무자녀 가구는 개인유지비, 주거/관리비, 보건/의료비 등에 응답한 비중이 높음
- 영유아 가구는 부담되는 비용이 없다는 응답이 8.9%로 상대적으로 높은 비중을 보임



자녀 양육 시 부담되는 비목 및 조정

양육비용 부담 증가 등 상황에서 우선적 지출 축소 항목은 영유아 가구 기준 식비, 여가문화생활비, 개인유지비 순
- 임신부 가구는 교육/보육비를 줄인다는 응답이 상대적으로 높고, 무자녀가구(출산의향 없음)는 개인유지비 응답 비중이 높음

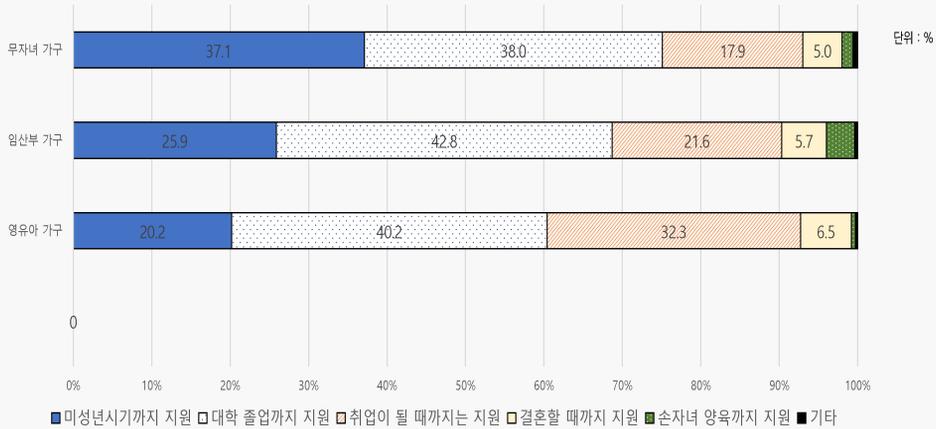


- 1) 영유아 가구에겐 '가구소득이 줄어들거나 양육 관련 용품 가격이 증가하여 양육비용 부담이 증가할 때 어떤 비목에서 우선적으로 지출을 줄이시니까?'를 질문하였으며, 임신부 가구와 무자녀 가구 중 출산의향이 있는 가구에겐 '양육비를 고려하여 우선적으로 지출을 줄일 비목은 무엇입니까?'를 질문하였고, 무자녀 가구 중 출산의향이 없는 가구에겐 '만약 귀댁에 자녀가 있다면, 어떤 비목의 지출을 줄여야 한다고 생각하십니까?'를 질문하였음.
- 2) 영유아 가구, 임신부 가구, 무자녀 가구 중 출산의향이 있는 가구에겐 교통/통신비를 하나의 보기로 질문하였으며, 무자녀 가구 중 출산의향이 없는 가구에겐 교통비와 통신비를 구분하여 질문하였음.
- 3) 영유아 가구에겐 '주택대출 중 원리금 상환은 보기가 없었으며, 무자녀 가구 중 출산의향이 없는 가구에겐 '금융상품과' '주택대출 중 원리금 상환' 보기가 없었음.
- 4) 1순위 응답 기준으로 정리함.

자녀 양육 시 경제적 지원 시기

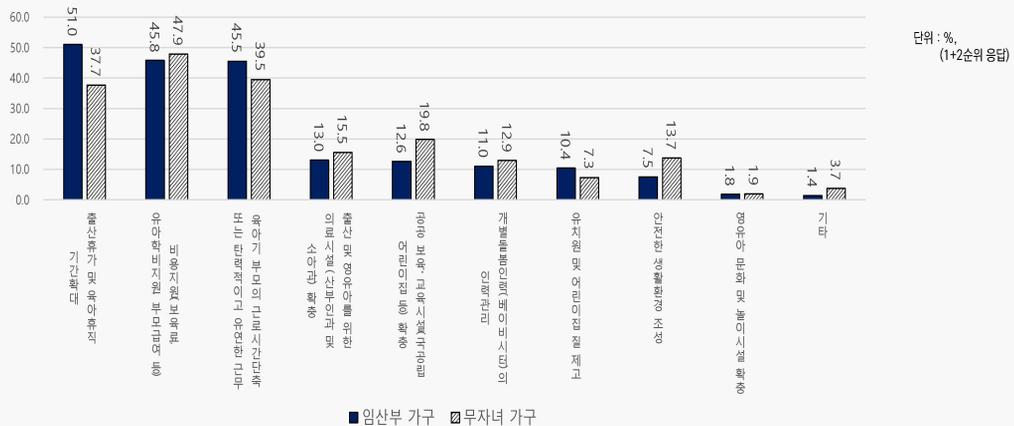
전반적으로 대학졸업 때까지 지원해야 한다는 응답이 가장 높게 응답됨

- 영유아 가구는 취업할 때까지 지원해야 한다는 응답이 32.3%로 높은 편이며,
- 무자녀 가구는 미성년시기까지 지원하면 된다는 응답이 37.1%임



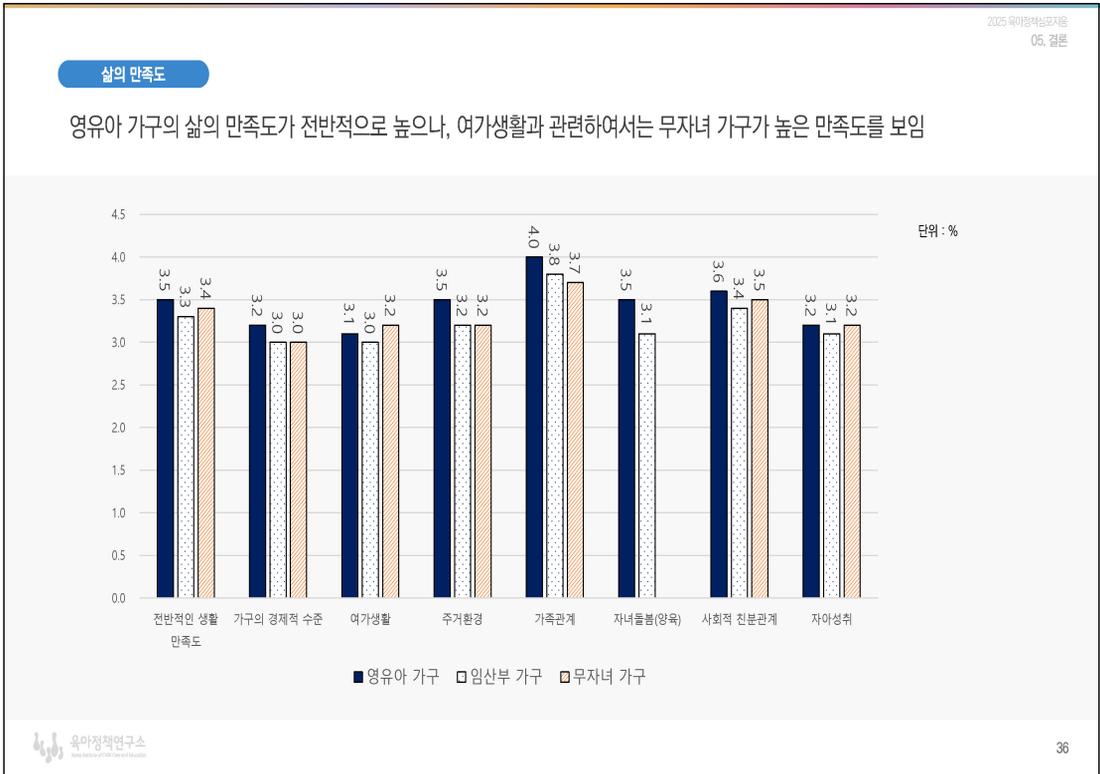
정책 요구 - 우선 시행 정부 지원 정책

임산부 가구는 출산휴가 및 육아휴직 기간 확대를 가장 높게 응답한 반면 무자녀 가구는 비용 지원 확대가 가장 높음
- 임산부 가구는 출산휴가 및 육아휴직 기간 확대, 육아기 근로시간 단축 또는 유연근무 등 육아시간 지원에 대한 요구가 높음



05

2025 육아정책심포지움
결론
 1. 삶의 만족도
 2. 정책적 시사점



정책적 시사점

- 자녀를 직접 돌볼 수 있도록 육아시간에 대한 요구가 높음
 - 출산휴가, 육아휴직 등의 경우에는 사용일수 확대, 소득 대체율 등의 구체적인 지원 내용에 대한 개선 요구가 높음
 - 유연근무제, 육아기 근로시간 단축 제도의 경우에는 제도 사용 의무화에 대한 요구가 높음
- 주택 마련은 자녀 출산을 위한 선결과제처럼 여겨지고 있음을 엿볼 수 있음.
 - 정책이 실효성이 없는 이유 : 영유아 가구는 주거지 환경을 보다 중요하게 생각, 무자녀 가구는 비용 부담에 좀 더 방점을 두고 있음
 - 좋은 주거지 조건으로는 유해시설이 없거나 육아친화적인 환경을 중요하게 생각.
단, 실제 주거지 결정 시 교육여건을 보다 중요하게 고려하고 있을 뿐 아니라 점차 그 비중이 증가하고 있음
- 자녀 양육에 따르는 경제적 부담에 대해 영유아 가구에 비해 무자녀 가구가 오히려 더 높게 생각함
 - 단, 영유아 가구 부모들은 더 장기간에 걸쳐 자녀에 대한 경제적 지원이 필요하다고 생각하고 있음
 - 가장 부담스러운 비목으로 교육보육비를 꼽았으나, 우선 줄이겠다는 비목은 식비
=> 자녀 교육에 대한 한국 부모들의 높은 관심과 필요성을 느낄 수 있음
- 경제적 부담 및 시간 사용의 제약 등 자녀 양육으로 인한 고충이 큼에도 불구하고, 영유아 가구의 삶의 만족도가 오히려 높게 나타나는 점을 주의 깊게 생각해 보아야 할 것임
 - 자녀 출산에 따르는 생활의 변화에 대한 과도한 두려움을 완화하는 인식 개선 노력이 필요해 보임
 - 무자녀 가구가 출산의향이 없는 이유로 '아이가 행복하게 살아가기 어려운 사회'라는 응답이 가장 높았다는 점도 주목해야 할 것임

감사합니다.

2025년 제1차 육아정책심포지엄

변화하는 인구 구조, 육아정책의 미래를 말하다

Korea Institute Of Child Care And Education

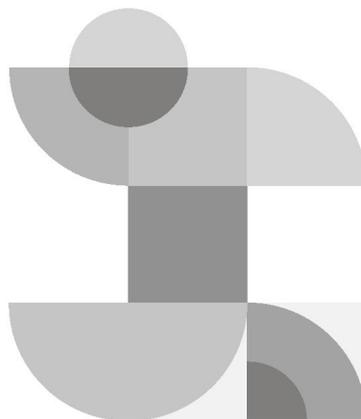


주제발표 2

인구위기 및 인구구조 변화에 대응하는 육아정책 제안

김근진 연구위원

(육아정책연구소)



인구위기 및 인구구조 변화에 대응하는 육아정책 제안¹⁾

김 근 진 연구위원(육아정책연구소)

1. 서론

저출산 대책의 골든타임은 한국의 합계출산율이 1.18로 초저출산(lowest low fertility: 합계출산율 1.3 미만)에 처음으로 돌입한 2002년이었다고 볼 수 있다. OECD 국가 중 체코는 2002년 합계출산율이 1.17로 한국보다 낮은 수준이었다. 그러나 2021년 합계출산율은 한국 0.81, 체코 1.83으로 체코의 합계출산율은 한국의 2배 이상으로 증가한 반면, 한국은 세계 최저 수준으로 계속해서 하락하고 있다(OECD Statistics, Total Fertility Rate).

한국은 2002년 초저출산에 들어선 이후 20년이 넘게 초저출산이 지속되고 있으며, 2016년 이후부터는 2023년까지 합계출산율의 반등 없이 계속해서 지속적으로 하락하였다. 2022년 합계출산율 0.78에 이어 2023년 합계출산율은 0.72를 기록하였다(통계청, 2024: 1). 이 정도로 낮은 출산율은 세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 수준이며, 한국은 인구의 고령화 및 인구감소가 급속하게 진행되는 과정에 놓여 있다.

이런 점에서 한국의 저출산 대책은 이미 골든타임이 2000년대 초반에 지났으며, 저출산이 반복되는 자기강화(self-enforcing) 메커니즘인 저출산함정(low fertility trap)에 빠진 상태(Lutz, Kirbekk & Testa, 2006; 엄동욱, 2009; 조영태, 2021)가 지속되고 있다고 볼 수 있다.

통계청 장래인구추계 중위가정에 따르면 생산연령인구(15-64세)는 2022년 3,674만명에서, 2030년 3,417만명, 2072년 1,658만명으로 감소하고, 고령인구(65세 이상)는 2022년 898만명에서, 2030년 1,298만명, 2072년 1,727만명으로 증가함에 따라, 한국은 세계에서 유일하게 고령인구가 생산연령인구보다 많은 국가가 될 것이라고 예상되었다(통계청, 2023a: 7).

초저출산의 지속으로 인한 인구위기는 다른 어느 분야보다도 유아교육·보육 분야에 직접적인 영향을 미치고 있다. 초등학교, 중고등학교, 대학, 기업이 영향을 받기 이전에 가장 먼저 직접적으로 인구위기의 영향을 받게 되는 분야가 유아교육·보육인 것이다. 이재희 외(2023)는 통계청 장래인구추계 저위가정을 기준으로 어린이집·유치원의 정원을 및 취원율이 현재와 동일하다고 가정할 시 5

1) 본 발표문은 육아정책연구소의 2024년 일반과제 「유아교육·보육(ECEC) 정책 성과와 과제(II): 국정과제 이행 성과분석을 중심으로」(김근진·이윤진·박은영·정재훈) 중 제5장 「인구위기 및 인구구조 변화에 대응하는 유아교육·보육(ECEC) 정책 및 양육지원체계 성과분석(국제지표를 중심으로)」의 일부 내용을 발췌하여 재구성하였음.

년 이후인 2028년에는 2022년 대비 어린이집·유치원 감소 수는 12,416개, 2022년 대비 어린이집·유치원 감소율은 31.4%에 달한다고 전망하였다(이재희 외, 2023: 44).

한국의 저출산 대책은 합계출산율의 반등도 이루지 못하고, 인구의 고령화 및 인구 감소도 피하지 못했다는 점에서 현재까지의 결과는 실패하였다는 평가를 받을 수밖에 없을 것이다.

기존의 저출산 대책에서 먼저 지적할 수 있는 것은 이론적 근거가 명확하게 보이지 않는다는 것이다(정성호, 2018: 51). 이론적 근거가 명확하지 않는 상황에서는 정책의 우선순위를 결정할 수 없고, 선택과 집중도 할 수 없다. 그렇게 때문에 정책의 백화점식 나열에 그칠 수밖에 없는 것이다.

이러한 문제에서 벗어나기 위해서는 먼저 선진국(developed countries)의 저출산 원인을 분석한 이론들에 대해 검토하고, 이론적 근거에 기반하여 비전, 목표 및 정책의 우선순위를 설정해야 한다.

2. 저출산과 가족구성(family formation)에 관한 이론

가. 서론

경제발전이 따라 출산율과 사망률이 동시에 낮아지는 1차 인구변천(first demographic transition)이 일어난 선진국(post-transitional societies)의 가족구성(결혼, 출산 등)을 설명하는 대표적인 이론적 관점은 게리 베커(Gary Becker)의 신가정경제학(new home economics)과 가치관 변화(ideational change)에 중점을 두는 제2차 인구변천(second demographic transition) 이론이라고 할 수 있다(Esping-Anderson & Billari, 2015: 1). 그 이외에 성평등 이론(gender equity theory)이 중요하게 다루어지고 있으며, 한국의 저출산 대책, 특히 고용 및 주거지원을 통해 결혼을 늘림으로써 저출산에 대처하려는 청년지원정책을 설명하기 위해서는 맬서스 모델(Malthus model)과 이스털린 모델(Easterlin model)에 대한 설명이 필요하다.

나. 맬서스 모델(Malthus model)

맬서스 모델(Malthus model)에 대해서는 토마스 맬서스(Thomas Malthus)의 인구론(An Essay on The Principle of Population, 1798)의 내용을 중심으로 설명한다.

맬서스는 생활수준(standard of living)이 향상되면 결혼과 출산이 증가한다고 보았다(Galor & Weil, 2000). 그러나 한정된 자원으로 인해 결혼과 출산의 증가에 따른 인구증가는 생활수준을 떨어뜨리므로, 만혼과 비혼을 통해 출산을 억제함으로써 생활수준을 유지할 수 있다고 주장하였다. 맬서스는 만혼과 비혼을 통해 출산을 통제하는 것을 예방적 억제(preventive check)라고 명시하였고, 예방적 억제(preventive check)를 통해 출산이 통제되지 않으면, 인구 증가로 인한 자원 부족으로 전쟁, 기근, 전염병 등이 발생하여 인구가 감소할 것이라고 보았는데 이를 적극적 억제(positive check)라고 명시하였다.

생활수준(standard of living)이 향상되면 결혼과 출산이 증가한다고 보는 시각이 맬서스 모델(Malthus model)이라고 볼 수 있다. 여기서 더 나아가 한정된 자원으로 인해 결혼과 출산의 증가에 따른 인구증가는 생활수준을 떨어뜨리므로, 만혼과 비혼을 통해 출산을 억제함으로써 생활수준을 유지할 수 있다는 주장이 맬서스주의(Malthusianism)라고 할 수 있다.

후술할 이스털린 모델(Easterlin model)과 함께 맬서스 모델은 출산에 미치는 소득효과(income effect)를 강조한 이론이라고 볼 수 있다.

2016년 제3차 저출산·고령사회기본계획은 만혼과 비혼을 저출산의 원인으로 지목하고 주거 및 고용 등의 청년지원정책을 통해 결혼을 증가시키므로써 저출산에 대응하는 방향을 제시하였다. 이러한 정책 방향은 생활수준이 높아지면 결혼과 출산이 증가할 것이라고 보는 맬서스의 생각과 맥락을 같이하고 있다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획은 모든 세대의 삶의 질 향상을 목표로 제시하였는데, 삶의 질(quality of life)은 생활수준(standard of living)보다 주관적인 행복도를 포함한 개념이라 구분되지만 주거 및 고용 등 청년지원정책에 중점을 두는 방향은 제4차 기본계획에서도 동일하기 때문에 제4차 기본계획의 정책 방향도 맬서스의 생각과 맥락을 같이한다고 볼 수 있다.

2023년 저출산 대응 사업 예산은 총 48조1,677억원이다(국회예산정책처, 2023a: 22). 이중 직접지원(출산 및 양육지원) 예산은 21조2,274억원(44%)이고, 간접지원(청년 고용 및 주거지원 강화 등을 통해 결혼 및 출산 환경을 조성) 예산은 26조9,403억원(56%)이다(국회예산정책처, 2023a: 22). 이중 주거, 일자리·직장, 자산형성을 위한 예산은 23조8,388억원으로 전체 저출산 대응 사업 예산의 49.5%에 달한다. 이러한 저출산 대응 사업 예산의 구성은 생활수준(standard of living)의 향상이 결혼 및 출산 증가를 가져올 것이라고 본 맬서스 모델(Malthus model)에 기반하였다는 것을 보여준다.

〈표 1〉 2023년 저출산 대응 사업 예산

구분	영역 구분	주요 사업	2023년 예산 (총 48조1,677억원)	
직접지원 (출산 및 양육 지원)	보육·돌봄	유아교육비, 영유아보육료 지원	12조1,845억원	21조 2,274억원
	자녀수당	아동수당, 양육수당, 부모급여, 첫만남이용권	7조502억원	
	모성보호	출산급여, 육아휴직급여 등	1조8,279억원	
	출산·건강지원	고위험 임신부 진료비, 난임우울증센터, 생애초기 건강관리, 예방접종, 정신건강증진사업 등	1,648억원	
간접지원 (청년 고용 및 주거지원 강화 등을 통해 결혼 및 출산 환경을 조성)	주거	주택구입전세자금융자, 다가구매입임대, 공공임대 용자(출자), 주저급여, 청년월세지원 등	21조3,570억원	26조 9,403억원
	일자리·직장	청년일자리창출, 지역주도형, 청년일자리사업, 창업지원 등	1조5,344억원	
	사회환경·기타	가족센터, 다문화가족지원, 청소년 사회안전망 구축	1조8,717억원	
	자산형성	청년내일채움공제, 보호대상 아동발달지원계좌, 근로능력있는수급자의 탈수급지원 등	9,474억원	
	교육	교육급여, 다자녀 국가장학금	1조2,298억원	

자료: 국회예산정책처(2023a), 중장기 재정현안 분석 인구위기 대응전략 3. 저출산 대응전략, p.22의 표를 재구성

그러나 OECD 국가들 중에서 결혼을 증가시킴으로써 저출산에 대처하는 방식이 성공한 국가는 찾아볼 수 없다. 또한 한국의 혼인 증가에 중점을 둔 정책은 현 시점에서는 사실상 실패하였다고 봐야 한다.

맬서스의 이론에 근거한 접근 중 지역균형발전으로 저출산에 대응하는 접근이 있다. 조영태(2021)는 맬서스의 이론에 기반하여 수도권 집중은 인구밀도(population density)를 높여 청년 세대의 경쟁을 격화시킴으로서 출산이 감소하는 결과를 초래한다고 제시하였다.

그러나 다음의 시·도별 합계출산율을 보면 서울이 17개 시·도 중에서 가장 낮지만, 다른 시·도도 모두 초저출산(lowest-low fertility)을 벗어나지 못하고 있다. 2023년 시·도별 합계출산율(잠정)에 서는 모든 시도가 합계출산율 1.0 미만으로 하락하였다(통계청, 2024a). 수도권 집중이 경쟁을 격화시켜 출산을 감소시켰다면 수도권 이외의 시도에서는 출산율이 하락하지 않아야 하지만 수도권 이외의 시도에서도 합계출산율 1.0 미만으로 하락하였다.

〈표 2〉 시·도별 합계출산율

구분	2021	2022
전국	0.81	0.78
서울	0.63	0.59
부산	0.73	0.72
대구	0.78	0.76
인천	0.78	0.75
광주	0.90	0.84
대전	0.81	0.84
울산	0.94	0.85
세종	1.28	1.12
경기	0.85	0.84
강원	0.98	0.97
충북	0.95	0.87
충남	0.96	0.91
전북	0.85	0.82
전남	1.02	0.97
경북	0.97	0.93
경남	0.90	0.84
제주	0.95	0.92

자료: 통계청(2023b). 2022년 출생 통계.

이에 대해 서울에 가지 못한 지방의 청년들이 자신만 뒤처지는 듯한 불안을 느끼게 되는 심리적 밀도로 저출산 현상을 설명하는 관점도 있다(조영태, 2021: 95). 그러나 후술하듯이 한국사회는 제1차 인구변천(first demographic transition) 시기에 자리잡은 사회적으로 수용되는 유일한 가족유형(single family model)인 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)를 내재화하고 있다. 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)는 재정적 기반이 없으면 결혼을 해서는 안되고(no marriage without solid financial basis or prospects), 결혼을 하지 않고는 출산을

해서는 안된다는(procreation strictly within wedlock), 결혼을 중심으로 하는 고도로 순서화된 생애경로 이행(highly ordered life-course transitions)을 의미한다(Lesthaeghe, 2010: 218).

결혼을 위해서는 안정된 직장, 높은 수준의 소득, 주택 마련 등을 필요로 하는데, 현재와 같은 저성장 시대에 이러한 안정된 결혼을 하는 것은 점점 더 어려워지고 있으며, 지역균형발전이 이루어진다고 해도 결혼을 통한 출산만이 사회적으로 용인되는 문화에서는 출산이 늘어나는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 한국보다 지역균형발전이 잘 이루어진 OECD 다른 국가에서도 조혼인율(crude marriage rate)은 줄어들고 있으며, 결혼과 출산은 분리되는 추세이다. 더 큰 문제는 후술하듯이 결혼은 더 이상 의무가 아니라 선택이 되는 가치관이 확산되었다는 것이다. 만혼 및 비혼은 한국 뿐 아니라 OECD 국가 전체에서 일어나는 추세이며, 지역균형발전 등으로 경제적 안정을 확보한다고 해도 결혼이 늘어나지 않을 수 있다는 것을 의미한다.

말서스 모델(Malthus model)의 접근은 한국의 저출산·고령사회 기본계획 중 주거 및 고용 지원으로 구성된 청년지원정책에 반영되었다고 할 수 있다. 청년지원정책의 근거 중 하나는 주택가격 상승이 출산율을 하락시켰다는 주장이다. 한국주택금융공사의 주택구입부담지수(housing affordability index)를 보면 가장 높았던 2022년 2분기 기준으로 서울 204.0이지만 전남, 전북, 경북 등은 40미만으로 나타난다. 그렇다면 주택가격 상승은 서울과 수도권의 출산율 하락을 설명할 수 있으나 주택구입부담지수가 낮은 시도의 출산율 하락을 설명하지 못한다.

〈표 3〉 주택구입부담지수

구분	2021년 2분기	2022년 2분기	2023년 2분기
전국	68.3	84.9	68.0
서울	172.9	204.0	165.2
부산	68.6	83.7	71.7
대구	72.3	76.6	62.2
인천	72.2	94.1	72.4
광주	48.1	62.2	57.3
대전	69.3	84.1	67.6
울산	54.2	61.8	53.0
세종	140.4	133.3	100.3
경기	93.4	115.8	88.0
강원	32.1	41.2	39.9
충북	33.4	41.3	37.5
충남	35.6	43.7	39.1
전북	29.7	37.8	35.4
전남	29.2	33.3	31.5
경북	27.2	34.6	32.2
경남	38.1	45.8	42.3
제주	66.8	85.0	82.7

주: K-HAI(Housing affordability Index) 주택구입부담지수

- 서울 K-HAI 90.1은 서울의 중간소득 가구가 서울 지역의 중간 가격의 주택을 구입할 경우 적정부담액(소득의 약25%)의 90.1%를 주택구입 담보대출 원리금 상환으로 부담한다는 것으로 지수의 수치가 높을수록 주택구입 부담이 커지는 것을 의미함.

자료: 주택구입부담지수(한국주택금융공사)

2015년 주택가격을 기준으로 2021년 4분기의 명목 주택가격(nominal house price)를 보면 OECD 평균이 153.1이지만 한국은 120.86에 불과하다. 전국을 기준으로 한 주택가격 상승은 한국이 OECD 평균보다 낮았다는 의미이다. 그러나 OECD 평균 합계출산율은 한국의 2배에 달한다는 점에서 이러한 접근은 한계가 있다는 것을 보여준다.

〈표 4〉 House price index (OECD) (2015=100)

country	Nominal	Real	PIR
Australia	143.56	123	115
Austria	161.89	138	135
Belgium	129.81	116	109
Canada	167.84	144	134
Chile	172.31	128(2020)	126(2020)
Colombia	147.80	112(2020)	111(2020)
Czech Republic	200.92	161	132
Denmark	139.70	130	117
Estonia	163.61	132	109
Euro area		125	117
Finland	111.70	105	100
France	128	118	109
Germany	161.91	141	133
Greece	122.79	112(2020)	107(2020)
Hungary	224.19	167	128
Iceland	187.79	157	
Ireland	154.53	133	111
Israel	132.53	122	
Italy	104.68	99	95
Japan	118.25	114	107
Korea	120.86	108	99
Latvia	172.21	140	110
Lithuania	176.36	142	104
Luxembourg	179.96	157	140
Mexico	160.46	119	
Netherlands	175.61	131(2020)	124(2020)
New Zealand	193.68	134(2020)	117(2020)
Norway	137.48	117	112
OECD–Total	153.10	129	118
Poland	155.29	129	103
Portugal	177.24	158	142
Slovak Republic	162.68	138	117
Slovenia	160.76	140	112
Spain	136.23	124	120

country	Nominal	Real	PIR
Sweden	139.08	122	113
Turkiye	290.23	112	
Switzerland	127.39	122	118
United Kingdom	134.22	120	117
United States	167.68	141	121

주: House price nominal 2021 Q4
 Real house price index 2021: nominal house prices deflated by private consumption deflator, 2015=base
 Price-to-income ratio (OECD) 2021: nominal house price divided by nominal income per head, 2015=base year
 자료: OECD Statistics.

다. 이스털린 모델(Easterlin model)

이스털린 모델(Easterlin)은 리처드 이스털린(Richard Easterlin)이 제시한 이론으로 여기에서는 Easterlin(1976, 1978)을 중심으로 설명한다. 이스털린 모델(Easterlin model)은 저출산으로 인해 출생 코호트 크기(birth cohort size)가 감소하면 청년 남성(young male)의 상대소득(relative income)이 증가하여 출산율이 다시 상승할 것으로 보고 있다. 상대소득은 부모세대와 비교한 청년 세대의 소득을 의미한다. 이 모델은 출산율이 하락하여 청년세대의 인구가 감소하면 노동시장에서의 경쟁이 줄어들어 임금이 상승함에 따라 청년의 결혼과 출산이 증가한다는 모델이다.

이스털린 모델(Easterlin model)은 맬서스 모델(Malthus model)과 함께 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 청년지원정책의 이론적 근거가 되는 모델이라고 볼 수 있다(대한민국정부, 2020: 17). 이스털린 모델에서 제시하는 가정은 청년이 경험해온 생활수준보다 향후 자신의 생활수준이 좋아질 것으로 판단되면 출산을 결정한다는 것이다. 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정계획(2019) 이후 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 이르기까지 주거, 고용 지원 등 청년지원 예산은 전체 저출산 대책 예산의 50% 이상을 차지하고 있다(국회예산정책처, 2023b: 24). 이스털린 모델 자체에는 청년을 지원해서 출산율을 제고한다는 개념은 없지만 저출산 대책 예산 중 50% 이상을 차지하는 청년지원정책의 이론적 근거가 된다는 점에서 한국의 저출산 대책에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

하지만 출산율이 하락하여 청년세대의 인구가 감소하면 노동시장에서의 경쟁이 줄어들어 임금이 상승함에 따라 청년의 결혼과 출산이 증가한다는 모델인 이스털린 모델(Easterlin model)은 다음의 전제조건이 충족되어야 한다.

이민 규제(immigrant restriction), 통화 및 재정정책(monetary and financial policies)을 통해 총수요(aggregate demand)를 높은 수준으로 유지, 전통적 성역할(traditional gender roles)의 유지(남성 생계부양자 모델 male breadwinner model)이라는 전제조건이 유지되어야 한다(Easterlin, 1978).

그러나 세계화(globalization)와 젠더 혁명(gender revolution)의 진행으로 인해 위의 전제 조건은 현재 모두 충족이 불가능하다고 볼 수 있다.

이스털린 모델은 1970년대에 등장한 이론으로 청년 남성을 중심으로 한 이론이다. 남성은 소득이 증가할 시 결혼과 출산이 증가한다고 볼 수 있으나, 여성의 경우는 후술할 베커 모델(Becker model)에서 분석한 바에 따르면 여성이 가사와 육아를 담당하는 전통적 성역할(traditional gender roles)이 유지되는 상태에서 여성의 임금수준이 증가하면 결혼과 출산에 따른 기회비용(opportunity cost)이 증가하여 결혼과 출산이 감소하게 된다. 남성생계부양자 모델(male breadwinner model)에서 이인소득자 모델(dual earner model)로 이행하는 현대 사회에서 이스털린 모델은 적용에 한계가 있을 수 밖에 없다.

이스털린 모델(Easterlin model)은 1970년대 남성생계부양자 모델(male breadwinner model)을 전제로 한 이론으로, 청년 여성의 취업에 대해서는 비경력직(non-career jobs)을 전제하고, 언제든지 고령 여성에 의해서 대체될 수 있는 것으로 가정하였다(Easterlin, 1978: 403).

한국의 35-64세 남성 인구 대비 20-34세 남성 인구 비율을 보면 2000년은 0.714였으나, 2020년은 0.425로 감소하였다(통계청 각년도 인구총조사 데이터를 사용해서 계산). 2000년 대비 2020년은 35-64세 남성 인구 대비 20-34세 남성 인구 비율은 0.595 수준으로 감소한 것이다. 이스털린 모델에 따르면 청년 남성 인구가 감소하였으므로 노동시장에서 경쟁이 줄어들어 청년 남성의 소득이 증가하고 결혼과 출산도 증가하여야 한다. 그러나 한국의 2000년 합계출산율은 1.48이지만 2020년 합계출산율은 0.84로 크게 감소하였다. 이런 점을 볼 때 이스털린 모델은 현대 한국사회에 적용하는데 한계가 있다는 것을 알 수 있다.

라. 베커 모델(Becker model)

베커 모델은 게리 베커(Gary Becker)가 제시한 이론으로 여기에서는 Becker(1992)와 Becker & Lewis(1973)를 중심으로 설명한다. 베커 모델(Becker model)은 경제발전(Economic development)과 여성의 고등교육(higher education) 이수 확대에 의해 선진국(developed countries)에서는 출산 및 양육의 비용(cost of children)이 증가함에 따라 출산율이 감소한다는 이론이다.

멜서스 모델에서는 개인의 생활수준(standard of living)이 향상되면 결혼 및 출산도 증가한다고 보았으나, 20세기 후반에 들어서 생활수준이 향상된 선진국에서는 오히려 출산율이 감소하는 추세가 나타났다. 게리 베커(Gary Becker)는 이와 같은 현상을 설명하기 위해 다음과 같은 이론을 제시하였다.

멜서스 및 이스털린이 소득수준이 출산에 미치는 소득효과(income effect)에 중점을 두고 이론을 구성한 반면, 베커는 출산 및 양육의 비용(cost of children)이 출산에 미치는 가격효과(price effect)에 중점을 두고 이론을 구성하였다. 자녀가 부모에게 줄 수 있는 이득(benefit)보다 출산과 양육의 가격(price)이 더 높기 때문에 출산을 선택하지 않게 된다는 것이다.

과거에는 교육에 대한 투자가 매우 적었고, 아동노동(child labor)이 일반화되어 있었기 때문에

자녀를 출산하고 양육하는 비용(cost)이 낮았던 반면, 사회보장제도가 확립되지 않았기 때문에 부모는 노후를 자녀에게 의지해야만 했으므로, 자녀를 많이 가져야 할 필요가 있었다.

그러나 현대에는 인적자본(human capital) 수준이 높아져 교육에 대한 투자가 늘어났고, 자녀를 양육하는 비용이 늘어났다. 출산 및 양육의 비용(cost of children)은 직접 비용(direct cost)과 간접 비용(indirect cost)으로 구분할 수 있다.

직접 비용(direct cost)은 자녀의 인적자본(human capital of children) 투자를 위한 비용(교육비)이 가장 큰 비중을 차지한다. 간접비용(indirect cost)은 부모의 인적자본(human capital of parents) 특히 엄마의 교육수준 상승에 기인한 시장임금 증가에 따른 기회비용(opportunity cost)으로 구성된다. 현대 선진국(developed countries)에서는 출산과 양육에 따른 여성의 기회비용(opportunity cost)이 점점 더 중요해진다.

출산과 양육에 따른 여성의 기회비용(opportunity cost) 증가가 야기하는 대체효과(substitution effect)가 경제발전으로 인한 소득효과(income effect)를 압도하여 자녀에 대한 수요(demand for children)가 감소함에 따라 출산율이 하락한다는 것이다.

Becker & Lewis(1973)는 자녀의 양과 질의 교환(quantity and quality trade-off)으로 설명하는데, 소득이 높아지면 양육 시간에 대한 기회비용이 커지기 때문에 자녀의 수를 줄이는 대신 높아진 소득으로 더 많은 교육비를 지출함으로써 자녀의 질을 높이는 선택을 하게 된다는 것이다(조덕상·한정민, 2024: 2; 이영욱 외, 2024: 20). 이는 자녀의 수(quantity of children)의 가격탄력성(price elasticity)은 자녀의 질(quality of children)보다 높지만, 자녀의 수(quantity of children)의 소득탄력성(income elasticity)은 자녀의 질(quality of children)보다 낮다는 것을 의미한다(Becker & Lewis, 1973: 86). 따라서 자녀 양육의 비용이 증가할수록 자녀 교육비를 줄이기보다는 자녀 수를 줄이는 선택을 하게 되고, 소득이 증가할수록 자녀 수를 늘리기보다 자녀의 교육비 지출을 늘리게 된다.

이러한 결과는 맬서스 모델(Malthus model)에서 가정하는 소득 증가로 인한 출산 증가는 일어나지 않게 된다는 것을 보여준다.

출산과 양육에 따른 여성의 기회비용(opportunity cost)을 줄이기 위해 후술하는 성평등 이론(gender equity theory)의 일가정 양립 확대가 대안으로 제시된다.

베커 모델(Becker model)에서는 여성의 교육수준 향상에 주목하는데, 2020년 기준 25-34세 여성(76%)과 55-64세 여성(18%)의 고등교육 이수율 차이는 한국이 58%로 OECD에서 가장 높게 나타난다. 이는 어머니 세대보다 딸 세대가 고등교육 이수율이 4배 이상이라는 의미이다. 2020년 기준 25-34세 여성과 55-64세 여성의 고등교육 이수율 차이는 OECD에서 2위인 폴란드는 34%로 한국과 큰 격차가 있고, 미국 11%, 일본 22%, 프랑스 26%, 독일 13%, 스웨덴 18%, 영국 19%, OECD 평균 23%, EU 평균 24%으로 한국은 OECD 다른 국가들에 비해 단기간에 급속도로 여성의 고등교육 이수율이 증가하였음을 알 수 있다.

〈표 5〉 Educational attainment by age group and gender (2020).

단위: %

country	25-34			55-64			diff
	Men	Women	Total	Men	Women	Total	Women
Korea	64	76	70	33	18	25	58
United States	47	57	52	43	46	44	11
Japan	59	64	62	47	42	44	22
Sweden	40	58	49	25	40	33	18
Germany	33	36	35	32	23	28	13
France	46	53	49	26	27	26	26
United Kingdom	52	59	56	39	40	29	19
OECD	39	52	45	28	29	29	23
EU22	37	52	45	26	28	27	24
G20	37	44	40	26	25	26	19
Italy	23	35	29	13	13	13	22
Spain	41	54	47	29	27	28	27
Portugal	35	49	42	15	19	17	30
Denmark	39	56	47	26	35	31	21
Norway	42	60	51	33	36	34	24
Finland	37	53	45	36	50	43	3
Australia	47	62	55	34	39	36	24
New Zealand	39	49	44	32	31	32	18
Belgium	41	56	49	32	33	32	23
Netherlands	47	57	52	36	29	32	28
Estonia	33	55	43	29	48	39	7
Poland	33	53	42	14	19	17	34
Greece	37	51	44	27	21	24	30
Israel	37	58	47	45	48	46	10
Ireland	54	62	58	32	35	33	27
Austria	37	46	41	30	21	25	25
Canada	56	73	64	46	53	50	20
Chile	30	37	34	17	16	16	21
Colombia	26	34	30	16	16	16	18
Costa Rica	31	35	32	21	21	21	14
Hungary	25	36	31	18	23	20	13
Iceland	31	47	38	29	33	31	14
Latvia	34	55	44	22	35	29	20
Lithuania	46	68	56	25	36	31	32
Mexico	53	64	58	38	30	34	34
Slovak Republic	29	49	39	18	17	17	32
Slovenia	36	57	45	22	26	24	31
Turkey	35	36	35	13	8	11	28
Czech Republic	26	40	33	19	16	18	24

자료: Education at a glance (2021). OECD.

여성의 고등교육 이수율 증가는 남성생계부양자모델(male breadwinner model)이 지속될 수 없게 만든다. 일본 내각부에서 7개 국가 13-29세 청소년을 대상으로 조사한 International survey of youth attitude 2018(Cabinet Office, Government of Japan)의 문항 중 ‘남자가 돈을 벌고 여자가 가정을 지켜야 한다고 생각하느냐?’ (Men should work outside of the home and women stay home and take care of it)에 대한 반대 응답은 한국이 85.7%로 다른 국가들보다 훨씬 높은 수준을 보여주었다. 이러한 결과는 한국에서는 일가정양립이 안될 시 베커 모델(Becker model)에서 제시한 바와 같이 결혼과 출산이 줄어들게 될 것임을 보여준다.

〈표 6〉 International survey of youth attitude 2018(Cabinet Office, Government of Japan)(13-29세) ‘남자가 돈을 벌고 여자가 가정을 지켜야 한다고 생각하느냐?’ (Men should work outside of the home and women stay home and take care of it.) 에 대한 응답

단위: %

country	Agree	Disagree	Don't know
Korea	8.2	85.7	6.1
Japan	14.6	48.5	36.9
United States	35.7	55.7	8.7
United Kingdom	26.1	65.4	8.6
Germany	20.1	72.4	7.4
France	22.2	71.5	6.3
Sweden	17.4	76.6	6.0

자료: International survey of youth attitude 2018(Cabinet Office, Government of Japan)

마. 성평등 이론(gender equity theory)

성평등 이론(gender equity theory)에 대해서는 Esping-Anderson & Billari(2015), Goldscheider, Bernhardt & Lappegard(2015), Mcdonald(2013)를 중심으로 설명한다. 성평등 이론(gender equity theory)은 젠더 혁명(gender revolution)은 2단계로 진행된다는 관점을 제시한다.

젠더 혁명(gender revolution)의 1단계(first phase)는 공적 영역(public sphere)에 여성이 진입하는 단계로 여성의 경제활동참가율(female labor force participation)이 증가하는 시기이다.

젠더 혁명(gender revolution)의 2단계(second phase)는 사적 영역(private sphere)에 남성이 진입하는 단계로 육아와 가사(childcare and housework)를 남성이 분담하는 시기이다.

젠더 혁명(gender revolution)의 1단계(first phase)에서는 전통적 성역할(traditional gender roles)이 유지되고 있기 때문에 일가정양립이 되지 않으므로 여성이 일과 가정 사이에 선택을 해야 하기 때문에 출산율이 하락하나, 2단계(second phase)에서는 남성의 육아참여에 따라 여성의 일가정양립이 가능하기 때문에 출산율이 다시 상승한다는 것이다.

앞에서 기술한 베커 모델과 연계해 보면 젠더 혁명의 1단계에서는 일가정양립이 되지 않아 여성의

기회비용(opportunity cost)이 상승하므로 출산율이 하락하지만, 2단계에서는 일가정양립이 가능하여 여성의 기회비용(opportunity cost)이 하락하므로 출산율이 증가한다고 볼 수 있다.

젠더 혁명(gender revolution) 진행에 따라 출산율은 U자형(U-shaped)을 그리게 된다 (Esping-Anderson & Billari, 2015).

15세 미만 자녀를 가진 15-64세 여성의 고용률을 보면 2019년 한국이 57%로 튀르키예, 멕시코, 코스타리카에 이어 OECD 4번째로 낮다(미국 70.0%, 일본 70.6%(2018), 스웨덴 86.1%, 독일 73.2%, 프랑스 73.0%, 영국 74.2%, 이스라엘 77.0%, OECD 평균 70.9%, EU 평균 73.0%). 이러한 결과는 한국에서는 여성의 일가정양립이 되지 않는다는 것을 보여준다.

〈표 7〉 Employment rates (%) for all mothers (15-64 year olds) with at least one child under 15

단위: %

country	2000	2010	2019
Germany	-	65.8	73.2
Lithuania	-	71.8	80.8
Estonia	63.5	61.8	71.0
Canada	-	-	76.8
Italy	-	54.7	57.5
Hungary	54.8	52.3	63.4
Chile	-	51.0(2011)	59.4(2017)
Ireland	-	56.4	68.4
Portugal	75.5	73.4	83.8
United Kingdom	63.3	64.7	74.2
New Zealand	56.3	61.3	72.6
Luxembourg	56.2	69.0	76.4
Israel	56.9(2001)	64.9	77.0
France	-	72.0	73.0
Netherlands	64.8	77.7	80.1
Slovenia	-	83.8	86.6
Czech Republic	-	57.3	67.0
Latvia	-	67.8	78.3
Greece	50.7	57.9	59.9
Belgium	67.3	72.0	73.5
Spain	45.4	59.3	67.5
Poland	-	65.5(2011)	70.3
Mexico	-	42.2	46.6
Finland	-	73.5	76.4
Australia	56.8	61.6	68.8
Austria	-	73.1	77.6
United States	-	64.5	70.0
Sweden	-	79.9	86.1

country	2000	2010	2019
Denmark	-	83.0(2011)	81.7
Slovak Republic	-	56.0	61.8
Iceland	-	77.2	81.7
Japan	49.9	57.4	70.6(2018)
Switzerland	-	70.0	77.7
Turkiye	-	25.9	30.0
Costa Rica	38.1	49.2	52.1
Korea	-	-	57.0

자료: OECD family database.

25-29세와 35-39세의 성별 고용률 차이는 2018년 기준 한국이 33.78%로 OECD에서 가장 높게 나타나는데, 2위인 일본 11.52%의 3배 가까운 차이로 압도적 1위로 나타난다. 이러한 결과도 한국에서는 여성의 일가정양립이 되지 않음을 보여준다.

〈표 8〉 Age-employment profiles by sex (2018)

단위: %

country	sex	25-29	diff	35-39	diff	diff-in-diff
Australia	men	84.67	8.86	89.25	15.64	6.78
	women	75.81		73.61		
Austria	men	84.01	6.72	90.20	8.98	2.26
	women	77.29		81.22		
Belgium	men	79.28	7.45	84.45	7.17	-0.28
	women	71.83		77.28		
Canada	men	82.94	3.79	88.63	10.28	6.49
	women	79.15		78.35		
Chile	men	75.99	14.52	87.57	21.38	6.86
	women	61.47		66.19		
Colombia	men	86.74	25.83	91.98	23.52	-2.31
	women	60.91		68.46		
Czech Republic	men	90.53	23.38	96.06	18.47	-4.91
	women	67.15		77.59		
Denmark	men	77.70	5.77	89.72	10.43	4.66
	women	71.93		79.29		
Estonia	men	89.34	19.65	90.28	12.97	-6.68
	women	70.19		77.31		
Finland	men	79.15	8.82	87.92	9.06	0.24
	women	70.33		78.86		
France	men	79.77	8.12	87.65	11.12	3.0
	women	71.65		76.53		
Germany	men	82.49	5.75	90.71	11.85	6.1
	women	76.74		78.86		

country	sex	25-29	diff	35-39	diff	diff-in-diff
Greece	men	66.28	14.13	82.31	21.42	7.29
	women	52.15		60.89		
Hungary	men	86.86	19.11	92.18	18.21	-0.9
	women	67.75		73.97		
Iceland	men	86.52	4.09	92.67	4.76	0.67
	women	82.43		87.91		
Ireland	men	78.72	1.96	87.47	12.42	10.46
	women	76.76		75.05		
Israel	men	73.94	-0.56	87.13	8.42	8.98
	women	74.55		78.71		
Italy	men	61.12	13.29	83.39	21.44	8.15
	women	47.83		61.95		
Japan	men	90.31	9.39	93.88	20.91	11.52
	women	80.92		72.97		
Korea	men	69.52	-1.37	91.61	32.41	33.78
	women	70.89		59.20		
Latvia	men	81.50	5.95	89.55	12.29	6.34
	women	75.55		77.26		
Lithuania	men	87.87	6.65	88.83	5.28	-1.37
	women	75.55		83.55		
Luxembourg	men	81.54	4.86	91.42	9.37	4.51
	women	76.86		82.05		
Mexico	men	88.06	36.26	93.54	38.27	2.01
	women	51.87		55.27		
Netherlands	men	85.57	2.92	91.31	10.82	7.9
	women	82.65		80.49		
New Zealand	men	88.44	12.25	91.35	13.97	1.72
	women	76.19		77.38		
Norway	men	80.37	1.56	89.13	9.45	7.89
	women	78.81		79.68		
Poland	men	88.00	17.8	91.16	14.49	-3.31
	women	70.20		76.67		
Portugal	men	80.40	1.24	90.41	4.35	3.11
	women	79.16		86.06		
Slovak Republic	men	83.14	19.23	89.63	18.33	-0.9
	women	63.91		71.30		
Slovenia	men	84.36	9.37	91.58	2.44	-6.93
	women	74.99		89.14		
Spain	men	69.73	5.48	83.98	12.0	6.52
	women	64.25		71.98		
Sweden	men	82.51	5.05	91.17	6.42	1.37
	women	77.46		84.75		

country	sex	25-29	diff	35-39	diff	diff-in-diff
Switzerland	men	88.09	4.21	92.48	11.64	7.43
	women	83.88		80.84		
Turkiye	men	80.28	41.31	88.24	45.88	4.57
	women	38.97		42.36		
United Kingdom	men	87.38	10.65	90.83	13.82	3.17
	women	76.73		77.01		
United States	men	84.03	10.55	88.31	16.07	5.52
	women	73.48		72.24		
Costa Rica	men	82.60	26.98	90.48	24.52	-2.46
	women	55.62		65.96		
OECD	men	82.41	14.46	89.58	20.54	6.08
	women	67.95		69.04		

자료: OECD Statistics.

2019년 성별임금격차(gender wage gap)는 한국이 32.48%로 2위 이스라엘 24.32%, 3위 일본 23.48%보다 훨씬 크게 나타난다(미국 18.47%, 영국 16.1%, 독일 13.99%, 프랑스 11.82%(2018), 스웨덴 7.58%, OECD average 12.6%) 2021년 기준으로는 한국 31.1%, OECD 평균 11.9%으로 한국의 성별임금격차는 OECD 평균의 3배 가까이로 나타난다. 이러한 결과도 OECD 다른 국가들과 비교하여 한국은 여성의 일가정양립이 되지 않는 국가라는 것을 보여준다.

〈표 9〉 Gender wage gap (median) for full time employees

단위: %

country	2000	2010	2019
Italy	8.52	5.64	7.64
Latvia	-	19.06	19.76
Portugal	-	16.02	11.42
Chile	6.07	9.09(2009)	8.6(2020)
Ireland	19.73	14.35	8.28(2018)
Canada	23.88	18.98	17.61
Slovenia	-	0.99	8.19(2018)
Israel	27.97(2001)	20.39	24.32
Greece	-	9.91	5.91
Netherlands	-	17.89	13.4
Germany	19.54	16.69	13.99
France	14.57	9.12	11.82(2018)
Poland	14.3(2001)	7.19	8.69(2020)
Czech Republic	16.88(2001)	15.8	14.71
Mexico	-	11.63	18.75
Switzerland	23.79	20.05	13.8(2020)
Luxembourg	-	4.59	-

country	2000	2010	2019
Turkiye	-	3.1	9.98(2018)
Finland	20.43	18.88	17.16
Korea	41.65	39.61	32.48
New Zealand	7.17	7.01	6.51
United States	23.09	18.81	18.47
United Kingdom	26.28	19.23	16.1
Sweden	12.37	9.36	7.58
Spain	-	13.5	8.09(2020)
Belgium	13.6	7.04	3.8
Japan	33.86	28.68	23.48
Estonia	-	27.8	19.6(2020)
Slovak Republic	-	14.85	13.87
Denmark	-	8.9	5.06
Iceland	-	16.46	12.9(2018)
Norway	9.23	7.24	4.37
Austria	23.14	19.19	14.01
Hungary	14.1	6.38	12.75
Australia	17.2	14.04	15.31
Lithuania	-	10.64	9.33(2020)
Colombia	-	6.43	4.0
Costa Rica	-	0	0

주: 2021 OECD average 11.9, Korea 31.1
 자료: OECD Statistics.

15-64세 남성의 돈을 벌지 않는 시간(가사, 육아 등) 대비 돈을 버는 시간을 비교하면 OECD 평균이 2.33배인 반면, 한국은 8.55배에 달한다. 이러한 결과는 한국 남성이 가사 및 육아에 참여하기가 매우 어렵다는 것을 보여주는 것이다.

이러한 결과들은 성평등 이론(gender equity theory)에서 제시한 가사 및 육아에서의 성평등 정도가 한국의 저출산을 설명하는데 매우 중요하다는 것을 보여준다.

〈표 10〉 Time spent in unpaid/paid work (2022 or latest year) (Men, 15-64)

country	unpaid work	paid work	times
Australia	171.6	304.1	1.77
Austria	135.3	364.8	2.70
Belgium	144.2	273.7	1.90
Canada	148.1	340.5	2.30
Denmark	186.1	260.1	1.40
Finland	157.5	248.6	1.58
France	134.9	235.1	1.74
Germany	150.4	289.5	1.92

country	unpaid work	paid work	times
Greece	95.1	274.3	2.88
Hungary	162.3	272.7	1.68
Ireland	127	340.8	2.68
Italy	130.7	220.8	1.69
Japan	40.8	451.8	11.07
Korea	49	419	8.55
Mexico	131.4	478.3	3.64
Netherlands	145.4	284.9	1.96
New Zealand	141	338	2.40
Norway	168.5	277.4	1.65
Poland	158.8	314.8	1.98
Portugal	96.3	372.3	3.87
Spain	145.9	236.2	1.62
Sweden	171	313	1.83
Turkiye	67.6	358.3	5.30
United Kingdom	140.1	308.6	2.20
United States	165.8	331.7	2.00
Estonia	160.2	264.1	1.65
Latvia	129.7	376.9	2.91
Slovenia	166.5	299.8	1.80
Luxembourg	121.1	330	2.73
Lithuania	151.6	354.3	2.34
OECD	136.5	317.8	2.33

자료: OECD Statistics.

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 부제는 「함께 일하고 함께 돌보는 사회」이다. 이는 일가정양립 및 남성의 육아참여를 추진하는 것이므로 성평등 이론에 근거하였다고 볼 수 있다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 목표는 「개인의 삶의 질 향상», 「성평등하고 공정한 사회», 「인구변화 대응 사회 혁신」으로 구성되어 있는데, 이 중 「성평등하고 공정한 사회」는 성평등 이론에 근거한 목표라고 볼 수 있다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 추진전략 중 첫 번째인 「함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성」역시 성평등 이론에 근거하였다고 할 것이다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획은 위에서 살펴본 것처럼 성평등 이론(gender equity theory)에 근거한 부분이 중요한 위치를 차지하고 있다고 할 수 있다. 그러나 저출산 대책 예산으로 가면 위치가 달라진다. 2022년 기준 모성보호지원사업(출산휴가 급여, 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축급여, 배우자 출산휴가 급여 등) 예산은 2조772억이고, 그중 육아휴직급여는 1조6,614억원이다(국회예산정책처, 2023a: 28). 그에 비해 주거지원사업 예산은 2022년 기준 23.4조원으로 2022년 저출산 시행계획에 따른 총예산의 46%의 비중을 차지하였다(국회예산정책처, 2023a: 96). 2022년 기준 모성보호지원사업 예산은 주거지원사업 예산의 8.9%에 불과하다. 또한 2022년 기준 육아휴직급여

예산은 주거지원사업 예산의 7.2%에 불과하다. OECD family database의 paid parental leave and home care leave 자료에 따르면 2022년 기준 한국의 육아휴직급여 소득대체율은 44.6%에 불과하고, 해당 제도를 운영하는 OECD 27개국 중 17위에 불과하다. 육아휴직급여 소득대체율은 육아휴직 활성화와 남성의 육아휴직 확대에 필요하다는 점을 고려해 보면, 성평등 이론에 근거한 정책에 대한 선택과 집중이 부족하다는 것을 알 수 있다.

성평등 이론이 선진국의 저출산을 설명하는데 중요한 역할을 담당하고 있지만, 북유럽 국가들과 같이 성평등(gender equity)이 높은 수준으로 진행된 국가들에서도 합계출산율은 대체출산율 미만 수준(subreplacement level)인 저출산을 벗어나지 못하고 있다.

이에 따라 선진국의 향상적인 저출산 추세를 설명하는 별도의 이론이 필요함에 따라 다음에 소개할 제2차 인구변천 이론이 주목받고 있다.

바. 제2차 인구변천(second demographic transition: SDT)

지금까지 소개한 이론들은 현대사회의 구조적 변화(structural change)의 관점에서 저출산을 분석하였으나, 제2차 인구변천(second demographic transition: SDT) 이론은 가치관의 변화(ideational change)의 관점에서 저출산을 분석하였다.

제2차 인구변천 이론은 1986년 Ron Lesthaeghe와 Dirk van de Kaa에 의해 처음으로 제시되었다. 여기에서는 Lesthaeghe(2010, 2014, 2020)를 중심으로 설명한다.

제2차 인구변천(second demographic transition) 이론은 경제발전(economic development)과 고등교육(higher education) 이수 확대에 따라 선진국(developed countries)에서는 가치관의 변화(ideational change)가 일어났다고 본다.

가치관의 변화(Ideational change)는 Maslow(1954)의 욕구계층이론에 따라 물질적 욕구(material needs)가 충족되면 상위수준의 욕구(higher-order needs)를 추구함에 따라 발생한다.

상위수준의 욕구(Higher-order needs)는 자기실현(self-realization)과 개인의 자율성(individual autonomy) 추구 등으로 구성된다.

상위수준의 욕구(higher-order needs)를 추구함에 따라 개인은 전통적 가치관에 의존하지 않게 되고, 결혼과 출산은 의무가 아니라 선택이 된다.

이에 따라 다음의 특성이 제2차 인구변천(second demographic transition)에서 나타난다.

- ① 지속적인 저출산(sustained subreplacement fertility)
 - 제2차 인구변천(second demographic transition)이 일어난 선진국(developed countries)에서는 가치관 변화(ideational change)에 따라 대체출산율(replacement fertility: 합계출산율 2.1) 미만의 저출산(subreplacement fertility)이 지속된다.
 - 2022년 기준 OECD 38개 국가들 중 대체출산율(replacement fertility) 이상의 출산율을 보이는 국가는 이스라엘 뿐이다.

- ② 결혼 이외 생활 양식의 다양화(a multitude of living arrangements other than marriage)
 - 가치관 변화(ideational change)에 따라 결혼은 더 이상 의무가 아닌 선택이 됨에 따라 비혼동거(nonmarital cohabitation)와 같은 결혼 이외의 생활 양식이 증가한다.
- ③ 결혼과 출산의 분리(a disconnection between marriage and procreation)
 - 비혼동거 증가에 따라 비혼출산(births outside marriage)이 증가하게 된다. 출산은 더 이상 결혼을 통해서만 이루어지지 않는다.
 - 2020년 기준 OECD 국가들의 평균 비혼출산율(share of births outside of marriage)은 42%에 달한다. 이는 OECD 국가들에서는 더 이상 출산이 결혼을 통해서만 이루어지지 않고 결혼을 통하지 않은 출산이 보편적으로 나타남을 보여준다.
- ④ 고정적이지 않은 인구 변동(no stationary population)
 - 앞에서 소개한 이스털린 모델(Easterlin model)에서는 경제가 회복되어 청년들의 소득수준이 높아지면 출산율이 다시 증가할 것이라고 보고 있다. 이스털린 모델에서는 경제 회복에 따른 출산율 회복에 의해 인구가 일정 수준을 유지할 수 있다고 본다.
 - 그러나 제2차 인구변천(second demographic transition) 이론에서는 가치관의 변화(ideational change)에 의해 출산이 더 이상 의무가 아닌 선택이 되었기 때문에 경제가 회복된다고 해도 출산율이 회복되지 않고 지속적으로 하락하는 것도 가능하다. 이에 따라 인구가 일정수준을 유지하지 못하고 감소할 수 있다.

제2차 인구변천(second demographic transition)이 일어난 사회에서는 대체출산율 미만의 저출산(subreplacement fertility)은 지속되지만 비혼출산(births outside marriage)이 출산율 하락을 줄이는 완충역할을 한다고 볼 수 있다(한성민 외, 2021). 서구 사회와 동아시아 국가들은 만혼과 비혼은 동일하게 나타나지만, 서구사회는 비혼동거(nonmarital cohabitation)가 일반화되어 있어 결혼을 통하지 않은 출산이 수용되지만 동아시아 국가들은 비혼동거가 사회적으로 수용되지 않아 결혼을 통하지 않은 출산이 용인되지 않는 문화이다. 서구사회는 결혼을 하지 않아도 비혼동거(nonmarital cohabitation)가 가능하나 동아시아 국가들은 결혼을 하지 않으면 혼자 독신으로 사는 것이 일반화되어 있다는 차이가 있다. 이러한 차이가 만혼과 비혼은 서구와 동아시아가 유사하게 나타남에도 출산율에서 큰 차이를 보이는 원인이라고 할 수 있다.

제2차 인구변천(second demographic transition) 이론에서는 저출산(subreplacement fertility)이 지속될 것으로 보기 때문에 인구 유지를 위해서는 이민(immigrants) 확대에 따른 다문화 및 다인종 사회(multi-cultural and multi-ethnic society)가 불가피하다고 본다.

앞에서 소개한 성평등 이론(gender equity theory)과 제2차 인구변천(second demographic transition) 이론은 저출산(subreplacement fertility)이 지속되느냐 여부를 보는 시각에서 가장 큰 차이가 나타난다(Goldscheider, Bernhardt & Lappegard, 2015).

성평등 이론(gender equity theory)은 젠더 혁명(gender revolution)의 2단계(second phase)가 되면 가사와 육아의 남성 분담에 의해 여성의 일가정 양립이 가능해져 대체출산율(replacement level fertility) 이상으로 출산율이 회복될 것이라고 전망한다. 성평등 이론에서는 젠더 혁명 진전에 따라 출산율이 대체출산율 이상으로 회복될 것이라 전망하기 때문에 인구 감소에 대응하는 이민 확대가 불필요하다. 그러나 제2차 인구변천 이론에서는 대체수준 미만의 저출산이 지속될 것이라고 보기 때문에 인구 감소에 대응하는 이민확대는 불가피하다고 보는 점에서 차이가 있다. 성평등 이론이 상당부분 반영된 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 이민정책 관련 내용이 포함되지 않는 것은 성평등 이론에 따라 향후 대체출산율 이상으로 출산율이 회복될 것을 가정했기 때문이라고 생각된다.

OECD 국가의 해외출생 인구(foreign-born population) 자료 및 외국 국적 인구(foreign population) 자료를 보면 한국의 외국 국적 인구(foreign population) 인구는 2022년 3.5%로 OECD 다른 국가들에 비해 이민자가 인구에서 차지하는 비중이 매우 낮음을 알 수 있다.

〈표 11〉 Stocks of foreign-born population

단위: %

country	2022
Australia	29.2(2021)
Austria	20.6
Belgium	18.4
Canada	22.0(2021)
Chile	7.5
Colombia	3.8(2020)
Costa Rica	10.3(2020)
Czech Republic	4.3
Denmark	11.0
Estonia	15.1
Finland	8.0
France	12.8
Germany	16.8
Greece	11.2
Hungary	6.3
Iceland	19.3
Ireland	20.3
Israel	19.1
Italy	10.4
Japan	2.2(foreign population)
Korea	3.5(foreign population)
Latvia	11.9
Lithuania	6.0
Luxembourg	49.8

country	2022
Mexico	1.0(2020)
Netherlands	14.5
Norway	16.6
Poland	2.5
Portugal	10.7
Slovak Republic	4.2
Slovenia	14.0
Spain	15.6
Sweden	20.1
Switzerland	30.7
Turkiye	3.9
United Kingdom	14.3(2021)
United States	14.3

주: 1) 한국과 일본은 foreign-born population 자료가 없으므로 foreign population 자료 사용

2) foreign-born population은 국적과 상관없이 해외 출생 인구

foreign population은 외국 국적 인구

자료: OECD Statistics.

현재 성평등(gender equity)이 높은 수준을 달성한 북유럽 국가들도 대체출산율 미만의 저출산(subreplacement fertility)에서 벗어나지 못하는 것을 볼 때 저출산(subreplacement fertility)이 지속된다는 제2차 인구변천(second demographic transition) 이론의 전망이 더 정확하다고 생각된다.

30대 미혼인구 비율을 보면 2000년에는 30대 미혼인구가 13.4%이었으나, 2020년에는 42.5%로 30대 미혼인구 비율이 3배 이상으로 크게 증가하였다. 이러한 결과는 한국에서 더 이상 결혼은 의무가 아닌 선택이 되었다는 것을 보여준다.

〈표 12〉 성별 미혼인구 비율(30-39세)

단위: %

구분	남성	여성	전체
1990	9.5	4.1	6.8
2000	19.2	7.5	13.4
2010	37.9	20.4	29.2
2020	50.8	33.6	42.5

자료: 통계청(2021). 2020년 인구주택총조사 표본 집계 결과 인구·가구 기본 항목.

인구 1,000명당 결혼 건수인 조혼인율(crude marriage rate)을 보면 2019년 OECD 평균 4.6 한국 4.7이고 2020년 OECD 평균 3.7 한국 4.2로 나타난다. 이는 비혼 추세가 한국 뿐 아니라 OECD 국가 전체에서 나타나고 있음을 보여준다. 그러나 합계출산율은 OECD 평균이 한국의 2배에 달한다. 이는 결혼을 증가시킴으로써 출산을 늘리려는 정책이 실패할 수 밖에 없음을 보여준다.

〈표 13〉 Crude marriage rate (per 1,000 people)

단위: %

country	1995	2019	2020
United States	8.9	6.1	5.1
Denmark	6.6	5.3	4.9
Israel	6.5	5.3	
Estonia	4.9	5.0	4.6
Germany	5.3	5.0	4.5
Austria	5.4	5.2	4.4
Japan	6.4	4.8	4.3
Korea	8.7	4.7	4.2
Switzerland	5.8	4.5	4.1
Finland	4.6	4.0	4.0
Poland	5.4	4.8	3.8
EU-27	5.4	4.8	3.8
OECD-32	5.6	4.6	3.7
Sweden	3.8	4.7	3.6
Norway	5.0	4.0	3.3
New Zealand	5.6	3.8	3.3
Australia	6.1	4.5	3.1
Greece	6.0	4.4	2.9
Netherlands	5.3	3.7	2.9
United Kingdom	5.6	3.7	
Luxembourg	5.1	3.5	2.9
Belgium	5.1	3.9	2.8
France	4.4	3.3	2.2
Ireland	4.3	4.1	1.9
Spain	5.1	3.5	1.9
Portugal	6.6	3.2	1.8
Italy	5.1	3.1	1.6
Czech Republic	5.3	5.1	4.2

자료: OECD family database.

비혼출산율을 보면 2020년 기준 OECD 평균 41.9%에 달하지만 한국은 2019년 기준 2.3%에 불과하다(2022년 3.9%). 이는 한국의 출산은 대부분 결혼을 통해서만 가능하기 때문에 만혼과 비혼 증가가 출산 감소로 직결된다는 것을 보여준다. OECD 다른 국가들 역시 만혼과 비혼 추세는 다르지 않지만, 가족 구성의 다양화가 사회적으로 수용되기 때문에 출산 감소에 대한 완충 역할을 한다는 것을 보여준다(한성민 외, 2021).

〈표 14〉 Share of births outside of marriage

단위: %

country	1980	1990	2000	2010	2019
Latvia	12.5	16.9	40.4	44.4	38.4
Greece	1.4	2.2	4.0	7.3	12.4
Chile				68.5	75.1
Netherlands	4.1	11.4	24.9	44.3	52.4
Lithuania	6.3	7.0	22.6	25.7	26.8
Canada			31.7	32.3	33.2
Portugal	9.2	14.7	22.2	41.3	56.8
Italy	4.3	6.5	9.2	21.8	35.4
Israel				5.8	8.1
Ireland	5.9	14.6	31.5	33.8	38.4
Germany	11.9	15.3	23.4	33.3	33.3
Czech Republic	5.6	8.6	21.8	40.3	48.2
Mexico		33.2	41.6	59.4	70.9
France			43.6	55.0	61.0
Switzerland	4.7	6.1	10.7	18.6	26.5
Luxembourg	6.0	12.8	21.9	34.0	40.4
Poland	4.8	6.2	12.1	20.6	25.4
Slovenia	13.1	24.5	37.1	55.7	57.7
Turkiye				2.6	2.8
Belgium	4.1	11.6	28.0	45.7	52.4(2018)
Korea	1.1(1981)	1.0	1.2	2.1	2.3
Finland	13.1	25.2	39.2	41.1	45.4
Sweden	39.7	47.0	55.3	54.2	54.5
Spain	3.9	9.6	17.7	35.5	48.4
United States	18.4	28.0	33.2	40.8	40.0
New Zealand	21.5	34.0	43.2	48.9	47.6
United Kingdom	11.5	27.9	39.5	46.9	48.5
Japan	0.8	1.1	1.6	2.1	2.3
Austria	17.8	23.6	31.3	40.1	40.6
Hungary	7.1	13.1	29.0	40.8	38.7
Estonia		27.2	54.5	59.1	53.7
Denmark	33.2	46.4	44.6	47.3	54.1
Slovak Republic	5.7	7.6	18.3	33.0	40.1
Iceland	39.7	55.2	65.2	64.3	69.4
Norway	14.5	38.6	49.6	54.8	57.6
Australia	12.4	21.9	29.2	34.4	35.6
Costa Rica		38.5	52.7	67.4	72.4

주: 2020 EU average 41.9, OECD average 41.9
 자료: OECD family database.

이와 관련하여 한국청소년정책연구원의 「2023 청소년 가치관 조사 연구」(임희진·황여정, 2023)에서는 2023년 전국 초5-고3 청소년 7,718명 대상 조사를 수행하였는데 결혼 및 출산에 관한 문항의 찬성 응답 비율로 ‘결혼은 반드시 해야 한다’(29.5%), ‘남녀가 결혼을 하지 않더라도 함께 살 수 있다’(81.3%), ‘결혼하면 자녀를 가져야 한다’(19.8%), ‘결혼하지 않고도 자녀를 가질 수 있다’(60.6%), ‘동성결혼을 허용해야 한다’(52.0%)를 보여주었다(임희진·황여정, 2023: 135, 140). 이러한 결과는 청소년 세대에서는 결혼과 출산은 의무가 아닌 선택이며 가족구성의 다양화를 수용하는 가치관이 자리잡았음을 보여준다.

〈표 15〉 결혼 및 출산에 관한 청소년 가치관(2023년)

단위: %

문항	찬성 응답
결혼은 반드시 해야 한다.	29.5
남녀가 결혼을 하지 않더라도 함께 살 수 있다.	81.3
결혼하면 자녀를 가져야 한다.	19.8
결혼하지 않고도 자녀를 가질 수 있다.	60.6
동성결혼을 허용해야 한다.	52.0

자료: 임희진·황여정(2023). 2023 청소년 가치관 조사 연구. 한국청소년정책연구원. pp.135, 140.

같은 조사에서 “결혼을 반드시 해야 한다”에 대한 청소년의 찬성 응답률은 2012년 73.2%에서 2023년 29.5%로 44%p가 감소하였다(임희진·황여정, 2023: 137). 이는 최근 10년 사이에 결혼은 의무가 아닌 선택이라는 가치관이 급속히 확산했음을 보여준다. 혼인 증가에 중점을 두었던 한국의 저출산 대책이 성공할 수 없다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

〈표 16〉 「결혼을 반드시 해야 한다」에 대한 청소년의 찬성 응답률 변화

단위: %

구분	2012	2023
전체	73.2	29.5
남성	82.3	39.5
여성	63.1	18.8

자료: 임희진·황여정(2023). 2023 청소년 가치관 조사 연구. 한국청소년정책연구원. pp.137.

결혼과 출산에 대한 청소년의 가치관 변화는 청년의 가치관 변화와 비교해 볼 수 있다. 결혼과 출산에 대한 청년의 가치관 변화는 「사회조사」로 살펴본 청년의 의식변화(통계청, 2023b)의 조사 결과에서 볼 수 있다. 여기서 청년 연령은 「청년기본법」 연령 기준에 따라 19~34세이다.

결혼에 긍정적이라는 응답은 2012년 56.5%에서 2022년 36.4%로 20%p 이상 감소하였다. 비혼 동거에 동의한다는 응답은 2012년 61.8%에서 2022년 80.9%로 20%p 가까이 증가하였다(통계청, 2023b: 1-3). 청소년 세대 뿐 아니라 청년 세대에서도 결혼은 의무가 아닌 선택이며, 가족구성의 다양화를 수용하는 방향으로 가치관 변화가 일어나고 있음을 보여준다.

〈표 17〉 결혼과 출산에 관한 청년의 가치관 변화

단위: %

구분	2012	2022
결혼 '긍정적'	56.5	36.4
비혼 동거 '동의함'	61.8	80.9
결혼 후 자녀 가질 필요 없음	46.4(2018년)	53.5
비혼 출산 '동의함'	29.8	39.6

자료: 통계청(2023b). 「사회조사」로 살펴본 청년의 의식변화. pp.1-3.

통계청의 2022년 사회조사에서는 결혼을 안하는 이유에 대한 설문조사 결과를 제시하고 있다. 결혼자금 및 고용상태로 구성된 경제적 이유와 비경제적 이유의 비율을 보면 20-29세 남자(51.9 / 48.1), 20-29세 여자(33.8 / 66.2), 30-39세 남자(51.9 / 48.1), 30-39세 여자(32.8 / 67.2)로 나타났다. 2030대 남자는 경제적 이유가 비경제적 이유보다 약간 높으나, 2030대 여자는 비경제적 이유가 경제적 이유보다 2배 정도 높다. 단순히 경제적 이유가 응답 항목 중 높게 나왔다고 경제적 이유가 가장 중요한 요인이라 보는 것은 매우 단편적인 접근이라는 것을 알 수 있다. 성별로 구분하면 여자는 남자보다 비경제적 이유가 경제적 이유보다 2배 정도 높게 나오기 때문에 이는 앞에서 소개한 베커 모델(Becker model)과 제2차 인구변천(second demographic transition) 이론에 부합하는 결과라고 볼 수 있다.

〈표 18〉 결혼을 안하는 이유

단위: %

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	기타
20-29세 남자	39.0	12.9	4.8	10.3	7.5	0.6	8.7	0.5	15.3	0.6
20-29세 여자	25.7	8.1	9.2	12.1	8.8	0.6	10.3	1.4	23.8	0.2
30-39세 남자	41.0	10.9	4.6	8.9	13.2	0.2	8.1	0.6	12.0	0.5
30-39세 여자	25.7	7.1	8.8	13.7	15.2	0.3	10.7	1.8	16.7	0.1

주: ①결혼자금(혼수 비용, 주거 마련 등)이 부족 ②직업이 없거나 고용상태가 불안정해서 ③결혼 생활과 일을 동시에 잘하기 어려워서 ④출산과 양육이 부담되어서 ⑤결혼하고 싶은 상대를 만나지 못해서 ⑥결혼하기에 나이가 어리거나 많아서 ⑦행동과 삶의 자유를 포기할 수 없어서 ⑧배우자 가족과의 관계가 부담되어서 ⑨결혼의 필요성을 느끼지 못해서

자료: 국가통계포털(KOSIS). 결혼을 하지 않는 이유(13세 이상 인구)

원자료: 통계청(2023c). 2022년 사회조사.

제2차 인구변천에서 주요하게 논의되는 특성에는 비혼동거(nonmarital cohabitation)의 증가가 있다. 비혼동거는 법률혼 외의 가족유형이라고 할 수 있다. 비혼동거에 대해서는 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 추진전략인 「난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현」에 「포용적 가족형태 인식 확산」이 포함되어 있다(대한민국정부, 2015: 41). 「포용적 가족형태 인식 확산」은 「비혼·동거 가구 등 다양한 가족형태에 대한 사회적 수용성 제고」를 추진방향으로 하고 있다(대한민국정부, 2015: 64). 이에 대한 추진계획은 「비혼·동거가족에 대한 사회·제도적 차별 개선」이 포함되어 있는데, 「차별금지법」 제정을 통해 비혼·동거가구에 대한 사회적 차별금지 및 구제방안 연구·검토를 내용으로 한다

(대한민국정부, 2015: 74). 또한 추진계획 중 「포용적 가족관 형성」은 “가족의 미래 변화 및 다양한 가족에 대한 사회적 수용성을 높이기 위한 논의의 장을 마련하고, 사회적 공론화를 추진”함으로써 “민법(친족법, 혼인법 등), 건강가정기본법 등에 주요 내용 반영”한다는 계획을 제시하였다(대한민국정부, 2015: 74).

다양한 가족의 제도적 수용은 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서도 포함되었다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 추진전략인 「인구구조 변화에 대한 대응」은 추진과제로 「다양한 가족의 제도적 수용」을 포함하고 있다(대한민국정부, 2020: 43). 이에 대해 「혼인·혈연 중심의 가족개념 확장 및 다양한 가족 차별금지 법제화」로 민법, 건강가정기본법상 가족의 범위를 개정한다는 계획을 제시하였고, 「생활·돌봄공동체 관련 법제 마련」을 위해 「(가칭)생활·돌봄공동체법」제정을 추진한다는 계획을 제시하였다.

제3차 및 4차 저출산·고령사회 기본계획에 다양한 가족의 제도적 수용이 모두 포함되었으나, 현재까지 법제도적으로 변화된 내용은 없다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획 2023년도 시행계획을 보면 오히려 다양한 가족의 제도적 수용의 측면에서 후퇴한 부분이 보인다. 기본계획 과제인 “다양한 가족의 삶이 존중받고 차별받지 않도록 차별금지예방을 실효성 있게 보장하는 「(가칭) 평등법」에 대한 국회 논의 지원 (혼인여부, 임신·출산, 가족형태 등에 따른 차별금지 및 예방조치, 차별의 구제 등을 명문화)”에 대해 2023년 추진계획은 “평등법 논의 과제는 다른 과제에 비해 돌봄과 교육, 일·육아병행, 주거, 양육비용, 건강 등의 저출산 정책이나 고령사회 대응 정책과 직접적인 관련성 및 실효성이 크지 않음”이라고 기술하였고, 추진일정에는 “「윤석열 정부 저출산고령사회 정책 과제 및 추진 방향」과의 관련성이 낮아 향후 제4차 저출산·고령사회 기본계획 수정 시 제외 요청”으로 기술하였다(제4차 저출산·고령사회 기본계획 2023년도 시행계획: 1076). 이러한 방향은 현재 한국의 저출산 대책은 결혼을 중심으로 하고 있다는 점을 보여주는 것이다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획에서도 “청년이 자립·결혼·출산에 이르는 이행기에 주요 생애 이벤트를 포기하지 않도록 주거안정 지원, 일자리 진입 지원 등 삶의 기반 강화”(대한민국정부, 2020: 42), “청년이 기회를 보장받고, 자립·결혼·출산 등의 중요한 생애과정을 포기하지 않도록 삶의 기본적인 자립기반 강화”(대한민국정부, 2020: 118), “청년이 기회를 보장받고, 자립·결혼·출산 등의 중요한 생애과정을 포기하지 않도록 삶의 기본적인 자립기반 강화”(대한민국정부, 2020: 135) 등으로 결혼을 삶의 이행기에 포기해서는 안되는 주요 생애 이벤트로 규정하였다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획에 여러 차례 등장하는 “자립·결혼·출산”이라는 생애 이벤트는 출산은 결혼을 통해서만 이루어져야 한다는 인식에 기반하고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 결혼을 중심으로 저출산에 대응해야 한다는 인식은 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 방향을 계승한 것이다.

그러나 앞서 언급하였듯이 OECD 국가들 중에서 결혼을 증가시킴으로써 저출산에 대처하는 정책이 성공한 국가는 찾아볼 수 없다.

사. 소결

이론적 근거에 비추어 보면, 현재 한국사회는 성평등 이론(gender equity theory)에서 제안한 젠더 혁명(gender revolution)의 1단계(first phase)이고, 부분적 제2차 인구변천(partial SDT) 상태라고 볼 수 있다. 다시 말해서, 여성의 경제활동참가율은 증가하였으나, 남성의 가사 및 육아 부담이 이루어지지 않아 일가정양립이 되지 않은 상태이고, 결혼은 의무가 아닌 선택이라는 가치관이 자리잡았으나, 가족구성의 다양화는 이루어지지 않은 상태이다. 이론적 근거 및 관련 데이터를 검토했을 때 지속가능성(sustainability) 측면에서 볼 때 단일민족(이민에 대한 거부), 정상가족(비혼동거 및 비혼출산에 대한 낙인), 남성생계부양자모델(male breadwinner model)(일가정양립 부재)에 기반한 현재의 사회 시스템은 지속불가능하다고 판단된다.

기존의 저출산 대책에서 중심이 되는 담론(discourse)은 혼인력(nuptiality)에 중심을 두는 방향이라고 볼 수 있다. 이에 따라 한국의 저출산 대책은 혼인율과 유배우출산율 상승을 위한 유인 제공을 기본적인 방향으로 하고 있다고 볼 수 있다(계봉오 외, 2024: 45).

이와 같은 결혼 중심 저출산 대책은 한국사회에서 결혼을 중심으로 하는 정상가족(normal family)의 지위를 차지하고 있는 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)를 전제로 하고 있다고 볼 수 있다.

맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)는 결혼과 출산의 강한 결합, 재정적 기반이 확충되지 않으면 결혼을 해서는 안된다는 결혼체제를 의미한다(Macfarlane, 2014; Lesthaeghe, 2010). 이는 결혼을 전제하지 않은 출산은 허용되어서는 안되고, 재산이 없는 자는 결혼을 해서는 안된다는 의미이다. 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)는 서구 사회의 가구형성 규칙(Macfarlane, 2014; 이성용, 2013)의 지위를 차지하였다.

맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)가 가지는 특징은 자녀를 혜택(benefit)이 아닌 비용(cost)으로 본다는 것이다(Macfarlane, 2014: 110). 이러한 시각에 대해 Caldwell(1976)은 세대 간 부의 이전(intergenerational wealth flow)라는 개념으로 서구사회와 비서구 전통사회의 가족 개념의 차이에 대해 설명하였다. 비서구 전통사회에서는 부(wealth)의 이전 방향이 자녀에서 부모에게로 가는 반면, 서구 근대사회에서는 부(wealth)의 이전 방향이 부모에게서 자녀에게로 간다는 것이다.

후기산업사회(post industrial society)에서는 앞서 이론적 근거들에서 살펴본 대로 인적자본(human capital) 확대에 의한 출산과 양육 비용(cost of children) 증가, 여성의 교육수준 및 임금 상승으로 인한 출산과 양육의 기회비용(opportunity cost) 증가, 가치관 변화(ideational change)로 인해 개인의 자율성(individual autonomy) 및 자기실현(self realization)을 우선적으로 추구하고, 결혼과 출산이 더 이상 의무가 아닌 선택이 된 상황에서는 만혼과 비혼이 일반화됨에 따라 자녀를 비용으로 보는 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)는 저출산을 유도할 수 밖에 없다. 이는 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)에서 출산 수준이 유지되기 위해서

는 낮은 혼인연령과 낮은 미혼율이 필수적이기 때문이다(Macfarlane, 2014: 57).

제1차 인구변천(first demographic transition) 시기에서는 낮은 혼인연령(lowering of ages at marriage) 및 낮은 미혼율(reduction in celibacy)이 유지되었기 때문에 결혼과 출산의 강한 결합(control of fertility within wedlock)에서도 대체출산을 유지가 가능하였다(Lesthaeghe, 2010: 211).

그러나 만혼과 비혼이 일반화된 상황에서는 결혼과 출산의 강한 결합, 결혼과 출산을 위한 높은 수준의 재정적 조건을 요구하는 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)는 저출산을 유도하게 된다.

맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)는 서유럽 가구형성규칙(Macfarlane, 2014; 이성용, 2013)이 되어, 근대국가의 유일한 가족 모델(single family mode)의 지위를 획득하고 정상가족(normal family)의 위치를 차지하였다.

이와 같은 정상가족(normal family)에 대한 규범(norms)은 산업사회(industrial society)에서 개인의 생애 과정(life course)의 표준화(standardization)라는 측면에서 접근할 수 있다. 산업사회에서는 학교교육을 마치고 직업을 가진 후 결혼으로 이행하고 출산하는 표준화된 생애과정이 당연하게 받아들여졌고, 이러한 생애과정(life course)의 표준화(standardization)는 가족모형(family model) 및 젠더역할(gender roles)과도 밀접하게 연관되어 있다(은기수, 2021). 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)는 이러한 산업사회(industrial society) 생애과정(life course) 표준화(standardization)의 핵심에 위치해 있다고 볼 수 있다.

그러나 후기산업사회(post industrial society)에서는 생애과정(life course)의 탈표준화(destandardization)가 나타났고(은기수, 2021), 산업사회(industrial society)의 표준화(standardization)된 가족구성인 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)는 가족구성의 다양화에 의해 해체(deconstruction)되었다고 볼 수 있다.

한국의 저출산 담론이 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)를 중심으로 구성되어 있는 것은 후기산업사회(post industrial society)의 변화를 반영하지 못했다는 것을 보여준다.

3. 인구위기 및 인구구조 변화에 대응하는 육아정책 과제

가. 정책의 목적 및 대상

정책의 목적 및 대상을 살펴보면, 현재 한국의 육아정책은 대한민국 국적의 혼인가정을 중심으로 설계되어 있다. 이론적 근거에서 살펴본 바와 같이 정책 대상자를 이렇게 설정하는 것은 기본적으로 이민자와 비혼가정의 아동을 배제(exclusion)하는 것이다.

이와 관련하여 이민자에 대한 현재의 육아정책을 보면, 결혼이민자를 제외한 외국인인은 육아정책

(현금, 서비스, 시간)의 지원 대상에서 원칙적으로 제외되고 있다.

다문화가족지원법 제2조(정의)는 다문화가족은 결혼이민자와 대한민국 국적 취득자로 구성된다고 규정한다.

아동수당법 제14조(아동수당 지급권의 상실)는 아동수당 및 부모급여는 대한민국 국적을 가진 자에게만 적용한다(난민 인정자 예외).

보육사업안내는 보육료·양육수당 지원 자격(수급권자)은 대한민국 국적을 가진 자로, 주민등록법에 의해 주민등록번호를 부여받은 만 0~5세 아동에 한정한다(난민 및 아프간특별기여자는 예외적으로 보육료·양육수당 지원 대상에 포함)(교육부, 2025a: 278).

유아학비 지원계획에서 지원제외자는 대한민국 국적을 가지지 않은 유아이다(난민 및 「재한외국인 처우 기본법」 제1조의2제1항에 따라 법무부장관이 인정한 ‘특별기여자 등’은 예외로 함)(교육부, 2025b: 4).

고용보험법 제10조의2(외국인 근로자·예술인·노무제공자에 대한 적용)는 고용보험 당연가입 외국인은 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)에 한정한다.

이와 관련하여 법무부(2023.12.)의 제4차 외국인정책 기본계획(2023년~2027년)은 기존의 외국인정책에서 이민정책(Immigration Policy)으로 전환하고, 제4차 외국인 정책 기본계획을 향후 20년간 급감할 것으로 예상되는 인구감소와 지역소멸 충격을 완화·지연하는 보완책으로 활용한다는 방향을 제시하였다(법무부, 2023.12.: 4).

1~3차 외국인정책 기본계획(지난 15년)에서는 적극적 정주 유도가 미흡하였으나, 제4차 외국인정책 기본계획에서는 사회통합 및 정착·정주 유도한다는 방향으로 전환하였다(법무부, 2023.12.: 35).

2024.6.19. 발표된 「저출생 추세 반전을 위한 대책」에서는 ‘외국인력 등 이민정책 전환 검토’가 포함되었다(저출산고령사회위원회·관계부처합동, 2024.6.19.: 48). 그 내용은 “인구구조 변화 및 산업지역 수요 등을 반영한 이민정책 수립 필요성 제기”와 함께 “경활인구 확충 등을 위해 현재의 이민정책 방향을 비숙련단기인력 도입 중심에서 고숙련장기체류 중심으로의 전환”을 모색한다는 것이다(저출산고령사회위원회·관계부처합동, 2024.6.19.: 48). 이를 위한 추진방안으로 “금년 내 이민정책 수립 및 이민에 대한 사회적 수용성 제고 노력 병행”이 제시되었다(저출산고령사회위원회·관계부처합동, 2024.6.19.: 48).

그러나 「저출생 추세 반전을 위한 대책」에 포함된 이민정책 방향에는 현재 육아정책이 포함되어 있지 않다. 이는 앞에서 언급한 「제4차 외국인 정책 기본계획」과 마찬가지로 볼 수 있는데 향후 이에 대한 정책적 보완이 요구된다.

이러한 문제는 현재 한국의 육아정책이 이민정책과 연계되어 있지 않는 상황에서 발생하는 것이므로 향후 이민정책 수립 과정에서 육아정책과의 연계가 긴밀하게 요구된다.

다른 한편으로 앞에서 살펴보았듯이 청년 및 청소년 세대의 가치관 변화를 고려할 시 향후 한국사회도 OECD 다른 국가들과 마찬가지로 비혼동거 및 비혼출산의 증가가 예상된다.

그러나 현재 육아정책 관련 법체제는 혼인가정을 중심으로 구성되어 있다.

건강가정기본법 제3조(정의)는 가족은 혼인·혈연·입양에 한정하고 있다.

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률은 배우자 출산휴가, 가족돌봄휴직, 가족돌봄휴가, 가족돌봄 근로시간 단축은 배우자, 직계존속, 직계비속에 한정한다.

모자보건법 제2조(정의) 제11호는 “난임”이란 부부(사실상의 혼인관계에 있는 경우를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)가 피임을 하지 아니한 상태에서 부부간 정상적인 성생활을 하고 있음에도 불구하고 1년이 지나도 임신이 되지 아니하는 상태를 말한다고 규정한다.

국민건강보험법 제5조(적용 대상 등) 국민건강보험 직장가입자의 피부양자는 직장가입자의 배우자, 직장가입자의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다), 직장가입자의 직계비속(배우자의 직계비속을 포함한다), 직장가입자의 형제·자매에 한정한다.

앞에서 살펴보았듯이 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 추진과제에는 다양한 가족의 제도적 수용 기반 마련(혼인·혈연 중심의 가족개념 확장 및 다양한 가족 차별금지 법제화, 생활·돌봄공동체 관련 법제 마련)이 포함되어 있으나 관련 과제 수행은 진전이 없다.

일부 유럽 국가의 출산율이 1990년대 중반부터 본격적으로 반등하는데 PACS(프랑스), Sambo(스웨덴) 등 등록동거제도가 중요한 역할을 하였다는 연구 결과가 2006년 제1차 저출산·고령사회 기본계획 수립 이전부터 주목을 받았으나, 사회문화적 반발에 대한 우려가 제기되면서 가족구성의 다양화에 대한 정책 개발은 중단되었다(이삼식 외, 2022: 81). 그 이후 제3, 4차 저출산·고령사회 기본계획에는 가족구성의 다양화 수용이 포함되었으나, 실제로 진행되는 정책은 없이 사실상 저출산 대책에서 배제(exclusion)된 상태이다. 이는 이민정책도 마찬가지인데, 만약 제1차 저출산·고령사회 기본계획부터 이러한 의제들에 대한 정책화가 이루어졌다면 적어도 지금 한국사회가 겪고 있는 인구감소와 인구 고령화에 대한 충격을 완화하는데 기여했을 것으로 판단된다.

가족구성의 다양화 수용을 통해 맬서스주의 결혼체제(Malthusian marriage system)의 규범화(normalization)를 해체(deconstruction)하는 것을 비혼출산(nonmarital fertility)의 장려로 생각할 수도 있다. 그러나 OECD의 어느 국가도 비혼동거(nonmarital cohabitation) 및 비혼출산(nonmarital fertility)을 장려하지 않는다.

등록동거제도를 규정한 프랑스의 PACS와 스웨덴의 Sambo의 사례를 보면, PACS가 입법화된 1998년 프랑스의 비혼출산율(nonmarital fertility rate)은 41.7%, Sambo가 입법화된 1987년 스웨덴의 비혼출산율(nonmarital fertility rate)은 49.9%이었다. 프랑스와 스웨덴의 사례는 등록동거제도를 입법화함으로써 비혼출산(nonmarital fertility)이 증가한 것이 아니라, 이미 전체 출산의 40% 이상으로 증가한 비혼출산(nonmarital fertility)을 법제도 내로 수용하였다는 것을 알 수 있다. 이들 국가가 등록동거제도를 입법화한 것도 출산 장려를 한다는 목적이 아니라 다양한 가족의 인권(human rights)을 보장한다는 목적을 가지고 있었다. 결혼을 하느냐 여부는 개인의 선택에 의한 것이므로 그 자체에 정부가 개입할 사안은 아니라고 보는 것이 타당할 것이다.

OECD 주요 회원국은 이미 법률혼과 비혼동거(nonmarital cohabitation)의 구분이 의미가 없다고 할 정도로 커플의 의사에 따라 함께 사는 것이 우선인 사회라고 할 수 있다(정재훈, 2024: 111).

이런 점을 고려해 볼 때 정책적으로 중요한 것은 아이가 출생했을 시 부모의 결혼 여부에 관계없이 아이를 기준으로 동등한 지원이 이루어져야 하고, 부모의 결혼 여부에 따른 차별이 이루어져서는 안된다는 것이다.

육아정책 및 가족정책의 역할은 어떤 가정의 아이는 태어나지 말라고 하는 것이 아니라 태어난 아이가 순조롭게 성장, 발달하고, 부모의 삶의 질이 출산과 양육으로 인해 저하되지 않도록 지원하는 것이다.

서유럽 국가들의 경험에서 얻을 수 있는 주요한 시사점은 혼인 중심 가족 지원이 아니라 아이 중심 가족 지원이다(정재훈, 2024: 112). 혼인을 한 가정을 지원하는 것이 아니라, 아이가 있는 가정, 아이가 태어난 가정을 지원하는 것이 중요하다. 향후 저출산 대책은 혼인 중심 가족 지원이 아니라 아이 중심 가족 지원이라는 방향성을 분명히 해야 할 것이다.

나. 결과(outcome) 지표 설정

결과 지표에 대해서 2024.8.30. 발표된 「저출생 추세 반전을 위한 대책 이행상황 및 향후계획」(저출산고령사회위원회·관계부처합동)은 2030년 초 합계출산율 1.0을 달성을 목표로 한다고 제시하였다(저출산고령사회위원회·관계부처합동, 2024.8.30.: 12). 이러한 목표는 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서 2020년 합계출산율 1.5를 목표로 한 것과 같은 맥락이라고 볼 수 있다. 그러나 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 합계출산율 목표가 실패한 것에서 알 수 있듯이 단기적인 합계출산율 목표 달성보다 중요한 것은 장기적인 추세의 변화라고 할 것이다.

해외 사례를 보면 저출산 대응에 있어 단기간에 출산율을 제고하는 것은 불가능하다고 볼 수 있다. 출산율 회복이 순조롭게 이루어졌다고 평가받는 독일의 사례를 보면 합계출산율이 1.24로 최저로 떨어졌던 1994년에서 합계출산율이 1.5로 반등한 2015년까지 합계출산율이 0.26이 증가하기까지 21년의 시간이 소요되었다. 이를 보면 합계출산율 1.24였던 2015년부터 2020년까지 합계출산율 1.5를 달성하겠다는 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 목표(대한민국정부, 2015: 41)는 실현가능성이 떨어졌다고 볼 수 있다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획은 2020년 합계출산율 1.5라는 목표의 달성 근거로 관련 연구들의 실증분석 결과를 제시하였다(대한민국정부, 2015: 47). 그러나 2020년 합계출산율은 0.84로 유례없이 하락하였다. 이는 저출산 대책에서 실증분석 이전에 이론적 근거를 통한 방향성 정립이 우선되어야 한다는 것을 보여주는 것이다.

이런 점에서 단기적인 합계출산율 제고를 결과 지표로 하는 것보다 성별 임금격차, 15세 미만 자녀를 가진 여성 고용률, 25-29세 여성과 35-39세 여성의 고용률 격차, 성별 비임금 노동 시간 격차,

남성 임금·비임금 노동 시간 격차, 연간 평균노동시간 등 일가정 양립 관련 지표, 가족구성의 다양화 수용을 위한 법제도적 지표 등 출산과 양육을 저해하는 사회문화적 환경을 나타내는 지표의 개선을 결과 지표로 하는 것이 정책적으로 중요하다고 판단된다.

다. 거버넌스(governance)

선행연구에서 문재인 정부의 육아정책 국정과제 성과에 대한 전문가 조사 결과 2020년과 2021년 모두 긍정비율이 가장 낮은 정책과제는 「강력한 저출산 대책 추진을 위한 컨트롤타워 기능 강화」였다(2020년:19%. 2021년: 12%)(김근진·유해미·조혜주, 2021: 297).

이와 같이 저출산 대책 추진을 위한 컨트롤 타워 기능이 강화되어야 한다는 지적은 이전부터 계속되었고, 이에 따라 2024.8.30. 발표된 「저출생 추세 반전을 위한 대책 이행상황 및 향후계획」(저출산고령사회위원회·관계부처합동)에서는 인구정책 컨트롤타워로 「인구전략기획부」 설립 추진을 공식화하였다(저출산고령사회위원회·관계부처합동, 2024.8.30.: 13).

저출산 대책 컨트롤 타워와 관련하여 국회에서는 저출산고령사회기본법 전부개정법률안들이 발의되었는데(추경호의원 대표발의 2024.7.11. / 남인순의원 대표발의 2024.11.11. / 강선우의원 대표발의 2024.11.14. / 김윤의원 대표발의 / 2014.11.14.). 법안마다 명칭은 다르지만(인구전략기획부, 인구총괄부, 인구전략부, 인구위기대응부 등) 인구정책 컨트롤타워를 설치하는 내용을 포함하고 있다.

이에 따라 향후에도 전담부처 설치 등 저출산 대책 컨트롤 타워 강화가 추진될 것을 예상할 수 있다.

라. 재정 지원

앞에서 언급하였듯이 2023년 저출산 대응 사업 예산은 총 48조1,677억원이다(국회예산처, 2023a: 22). 이중 직접지원(출산 및 양육지원) 예산은 21조2,274억원(44%)이고, 간접지원(청년 고용 및 주거지원 강화 등을 통해 결혼 및 출산 환경을 조성) 예산은 26조9,403억원(56%)이다(국회예산처, 2023a: 22).

간접지원은 Malthus model 및 Easterlin model에 근거하여 주거 및 고용 지원을 하면 결혼이 증가하여 출산이 늘어날 것이라고 보는 시각에 기반하고 있으나 이는 이론적으로도 한계가 있고, 국제적으로도 성공한 사례를 찾아보기 어려우므로, 저출산 대응 정책이 아니라 보편적 사회보장제도로 접근해야 할 것이다.

이와 관련하여 2024년 6월 19일에 발표된 「저출생 추세 반전을 위한 대책」에서는 기존 저출생 예산의 문제점으로 각 부처가 제출한 연도별 저출생 시행계획상 예산사업을 단순 취합하여 저출생 예산으로 분류하여 저출생 대응과 직결되지 않는 포괄적 사업들이 다수 포함된 것이 문제점으로 지

적되었다(저출산고령사회위원회·관계부처 합동, 2024: 7). 이에 따라 일·가정 양립, 임신·출산, 양육 등 직접적인 저출생 대응 예산을 중점 관리하면서 국제비교는 OECD SOCX 가족지출 예산을 병행 관리하고, 주거지원 사업(2023년 기준 신혼·출산·다자녀 주거지원은 7.5조원)은 신혼, 신생아, 다자녀 지원만 별도 관리한다는 계획을 제시하였다(저출산고령사회위원회·관계부처 합동, 2024: 7).

이런 점을 고려해 볼 때 향후 저출산 대응 예산은 간접지원보다는 직접지원을 중심으로 설계되어야 할 것이다.

2019년 기준 한국의 GDP 대비 가족지원 예산 비중은 1.56%로 OECD 38개국 중 튀르키예, 멕시코, 코스타리카, 미국, 스페인에 이어 6번째로 낮은 수준이다(2019년 OECD 평균 2.29%). 한국은 세계 최저 출산율을 기록하고 있으면서도 GDP 대비 가족지원 예산 비중은 OECD에서 하위권이다.

한국의 가족지원 예산은 서비스 지원 중심으로 구성되어 있다. 한국의 현금지원 비중은 2019년 0.32%에 불과하였으나, 2020년 0.50%으로 확대되었다.

2022년 첫만남이용권, 2023년 부모급여 도입, 한국 GDP 2022년 2,161조8천억원, 2024년 부모급여와 첫만남이용권 예산 3조 2,691억원(24년 예산)(보건복지부 네이버 공식 블로그)으로 GDP의 0.15%이기 때문에 현금지원 GDP 비중 0.65% 정도로 추정할 수 있다.

이런 점에서 2019년 0.32%의 2배로 증가하였으나(2024년 기준), 2019년 OECD 평균 1.12%의 절반 수준에 불과하다.

〈표 19〉 2019년 가족지원정책 공적 예산 GDP 대비 비율(Public spending on family benefits (2019), % of GDP)

country	total	cash	services	tax breaks
France	3.44	1.34	1.38	0.73
Sweden	3.42	1.29	2.13	0.00
Luxembourg	3.36	2.30	1.06	0.00
Poland	3.35	2.30	0.72	0.33
Estonia	3.34	1.03	2.32	0.00
Iceland	3.34	1.03	2.32	0.00
Denmark	3.31	1.27	2.04	0.00
Norway	3.28	1.22	1.96	0.09
Germany	3.24	1.08	1.34	0.82
Belgium	3.18	1.66	1.11	0.41
Hungary	3.09	1.36	1.03	0.70
Finland	2.89	1.11	1.78	0.00
New Zealand	2.65	1.44	1.21	0.00
EU	2.56	1.35	0.98	0.23
Austria	2.54	1.77	0.74	0.03
United Kingdom	2.49	1.44	0.97	0.08
Israel	2.46	0.99	1.07	0.40
Lithuania	2.46	1.47	0.99	0.00
Australia	2.34	1.39	0.96	0.00

country	total	cash	services	tax breaks
OECD	2.29	1.12	0.99	0.19
Latvia	2.27	1.37	0.88	0.01
Switzerland	2.22	1.19	0.54	0.49
Slovak Republic	2.14	1.13	0.66	0.35
Czech Republic	2.13	1.43	0.67	0.03
Japan	1.95	0.66	1.08	0.20
Canada	1.87	1.48	0.28	0.11
Italy	1.87	0.76	0.66	0.45
Netherlands	1.86	0.72	0.85	0.29
Slovenia	1.81	1.17	0.65	0.00
Greece	1.77	1.40	0.37	0.00
Chile	1.76	0.72	1.02	0.01
Colombia	1.75	0.25	1.50	0.00
Ireland	1.70	1.09	0.54	0.06
Portugal	1.68	0.83	0.38	0.47
Korea	1.56	0.32	1.05	0.19
Spain	1.48	0.54	0.73	0.20
United States	1.04	0.06	0.56	0.42
Costa Rica	1.02	0.49	0.49	0.04
Mexico	0.63	0.10	0.53	0.00
Turkiye	0.54	0.20	0.34	0.00

자료: OECD family database.

한국의 현금지원 정책 예산 비중은 서비스 지원 정책 예산과 비교했을 때 다른 OECD 국가들에 비해 매우 낮은 수준이다.

이와 관련하여 기존의 지자체 출산지원금이 확대되는 사례를 보면 저출산 심화에 따라 지자체에서 경쟁적으로 출산지원금이 확대되어 왔으나 정주 여건이 개선되지 않을 경우 실제 지자체에 정주하는 인구는 지속적으로 감소하는 경향을 보여 왔다. 이런 점에서 현금지원은 중앙정부에서 주로 담당하고, 지자체는 정주여건을 개선하기 위한 인프라 투자에 주력하는 것이 적절하다고 판단된다.

마. 전달체계

전달체계의 문제는 초저출산(lowest low fertility)의 장기화에 따른 인구 감소 및 인구 고령화에 의한 육아 인프라 붕괴에 어떻게 대응할 것인가를 점검할 필요가 있다.

저출산에 대응하는 인구정책은 완화(mitigation)와 적응(adaptation)으로 구분할 수 있다(조영태, 2021). 완화(mitigation)는 출산율 제고 또는 이민을 통해 생산연령인구를 확보하는 방안이 포함될 것이고, 적응(adaptation)은 생산연령인구가 저출산으로 줄어들지만 여성 및 노인의 경제활동 참가율을 증가시킴으로써 경제활동인구를 확보하는 방안, 인구 감소로 인한 지역 인프라 붕괴에 대

한 대비 등이 포함될 수 있다. 육아정책에 있어서 육아 인프라 유지는 영유아 인구 감소에 대한 적응(adaptation)에 해당되는 문제라고 볼 수 있다.

이와 관련하여 이재희 외(2023)은 장래인구추계 저위 가정을 기준으로 2024-2028년 어린이집·유치원 재원 영유아 수 추이와 2022년 시도별 기관당 재원 영유아 수 평균 통계를 사용하여 어린이집·유치원 수 추이를 산출하였다(이재희 외, 2023: 48) 그 결과 장래인구추계 저위 가정에서는 2028년 기준 2022년 대비 어린이집·유치원 감소율이 31.4%에 달했다(이재희 외, 2023: 51). 이에 따라 2023년 기준 약 39,000개 수준인 어린이집·유치원 수가 장래인구추계 저위 가정에서는 2028년에 12,000개가 넘게 감소할 것으로 예측되었다(이재희 외, 2023: 51).

이러한 결과는 장기간 지속된 초저출산으로 인한 인구구조 변화(demographic change)가 유아교육·보육(ECEC) 인프라를 붕괴시킨다는 것을 의미한다. 유아교육·보육(ECEC) 인프라의 붕괴는 유아교육·보육(ECEC) 기관에 대한 영유아의 접근성(access)을 현저하게 저하시켜 영유아와 부모의 삶의 질 역시 크게 떨어뜨릴 수 밖에 없다.

영유아 수의 급격한 감소에도 불구하고 유아교육·보육(ECEC) 인프라를 유지하기 위해서는 어린이집·유치원의 교사 대 영유아 수를 감축하는 것이 요구된다. 이와 관련하여 2024년 6월 발표된 「저출생 추세 반전을 위한 대책」(저출산고령사회위원회·관계부처합동)과 「세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행계획(안)」(교육부)에서는 교사 대 영유아 수 비율을 0세반 1:2, 3-5세반 1:8을 목표로 개선한다는 계획을 제시하였다(저출산고령사회위원회·관계부처합동, 2024: 28; 교육부, 2024.6: 7). 그 이후 진행된 「(가칭)영유아학교 시범사업」은 3세반 1:13, 4세반 1:16, 5세반 1:18을 기준으로 제시하였다(교육부, 2024.7: 6). 물론 이러한 교사 대 영유아 수 감축은 우선적으로 과밀학급 해소 등을 통해 교육·보육의 질(quality)을 제고하기 위한 것이다. 이런 점에서 교사 대 영유아 수 감축은 교육·보육의 질 제고(quality)와 접근성 확보(access) 모두에 중요한 이슈라고 할 수 있다.

이와 관련하여 교사 대 영유아 수 감축은 비용 지원과 직결되는데 현재의 표준유아교육비(유치원)와 표준보육비용(어린이집)은 3-5세 유아의 경우 3세반 15명, 4-5세반 20명을 기준으로 산출하기 때문이다. 현재 (가칭)영유아학교 시범사업 기준은 3세반 1:13, 4세반 1:16, 5세반 1:18인데 이 기준으로 비용을 산출할 경우 영유아 1인당 표준유아교육비 및 표준보육비용의 증가가 예상되며, 유보통합 실행계획 상 3-5세반 1:8을 기준으로 할 경우 큰 폭의 증가가 예상된다. 이에 따라 교사 대 영유아 수 개선은 재정 상황과 연계하여 점진적으로 이루어질 것으로 생각된다.

참고문헌

- 교육부(2024.6.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안).
- 교육부(2024.7.). 2024년 (가칭)영·유아학교 시범사업 추진 계획.
- 교육부(2025a). 2025 보육사업안내.
- 교육부(2025b). 2025학년도 유아학비 지원계획 [4~5세 추가지원 포함].
- 계봉오·최슬기·권다운·고영선·김나영·김영철·양준모·이혜경·변수정(2024). 2024 인구보고서: 인구소멸 위기, 그 해법을 찾아서. 한반도미래인구연구원.
- 국회예산정책처(2023a). 중·장기 재정현안 분석 인구위기 대응전략 3. 저출산 대응 전략.
- 국회예산정책처(2023b). 2022 회계연도 결산 주요 사업 분석 (1) 인구위기 대응을 위한 저출산 정책 및 재정사업 분석.
- 김근진·유해미·조혜주(2021). 2018~2022 육아정책 분석과 과제(IV): 2020~2021년 육아정책 성과분석을 중심으로. 육아정책연구소.
- 대한민국정부(2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획.
- 대한민국정부(2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획.
- 법무부(2023.12.). 제4차 외국인 정책 기본계획(2023년~2027년).
- 엄동욱(2009). 우리나라는 저출산함정에 빠진 것인가? - 저출산함정 가설의 검증과 함의-. 한국 인구학, 32(2), 141-159.
- 은기수(2021). 후기산업사회로의 사회변동과 가치관 변화. 보건복지포럼(2021.3.). 한국보건사회연구원.
- 이삼식·엄애선·오경립(2022). 인구전략과 거버넌스 개편(안) 연구. 저출산고령사회위원회.
- 이성용(2013). 서유럽 특유의 가구형성규칙과 맬서스주의자의 항상성 모형: 인구학 패러다임의 탈종속화. 한국인구학, 36(2), 1-26.
- 이영옥·조덕상·이경배·한영은(2024). 인구정책 성과 평가체제 개편방안 연구. 저출산고령사회위원회.
- 이재희·양미선·윤소정·김종근·구형모(2023). 저출생시대 육아인프라 추이분석 및 대응 방안(II): 영유아 교육·보육 지원 인프라 중심으로. 육아정책연구소.
- 임희진·황여정(2023). 2023 청소년 가치관 조사 연구. 한국청소년정책연구원.
- 저출산고령사회위원회·관계부처합동(2024.6.19.). 저출생 추세 반전을 위한 대책.
- 저출산고령사회위원회·관계부처합동(2024.8.30.). 저출생 추세 반전을 위한 대책 이행상황 및 향후계획.
- 정성호(2018). 저출산 대책의 패러다임 전환을 위한 과제. 한국인구학, 41(3), 41-63.
- 정재훈(2024). 0.6의 공포, 사라지는 한국. 21세기북스.

- 조덕상·한정민(2024). 여성의 경력단절 우려와 출산율 감소. *KDI Focus*, 132.
- 조영태(2021). 인구 미래 공존. 북스톤.
- 통계청(2023a). 장래인구추계: 2022~2072년.
- 통계청(2023b). 「사회조사」로 살펴본 청년의 의식변화.
- 통계청(2023c). 2022년 사회조사.
- 통계청(2024). 2023년 인구동향조사 출생·사망통계(잠정).
- 통계청·통계개발원(2023). 한국의 사회동향 2023.
- 한성민 외(2021). 저출산 현상에 대한 이해와 정책대응. 한국개발연구원.
- Becker, GS. (1992). Fertility and the economy. *Journal of Population Economics*, 5(3), 185-201.
- Becker, GS. & Lewis, G. (1973). On the interaction between the quantity and quality of children. *Journal of Political Economy*, 81(2), 279-288.
- Caldwell, JC.(1976). Toward a restatement of demographic transition theory. *Population and Development Review*, 2(3/4), 321-366.
- De Haas, H. (2024). 이주, 국가를 선택하는 사람들(How migration really works). (김희주 옮김). 서울: 세종서적(주). (원서출판, 2023).
- Esping-Anderson, G. & Billari, FC. (2015). Re-theorizing family demographics. *Population and Development Review*, 41(1), 1-31.
- Easterlin, RA. (1976). The conflict between aspirations and resources. *Population and Development Review*, 2(3/4), 417-425.
- Easterlin, RA. (1978). What will 1984 be like? Socioeconomic implications of recent twists in age structure. *Demography*, 15(4), 397-432.
- Galor, O. & Weil, D.N. (2000). Population, technology, and growth: From Malthusian stagnation to the demographic transition and beyond. *The American Economic Review*, 90(4), 806-828.
- Goldscheider, F., Bernhardt, E. & Lappegard, T. (2015). The gender revolution: A framework for understanding changing family and demographic behavior. *Population and Development Review*, 41(2), 207-239.
- International survey of youth attitude 2018. Cabinet Office, Government of Japan.
- Lesthaeghe, R. (2010). The unfolding story of the second demographic transition. *Population and Development Review*, 36(2), 211-251.
- Lesthaeghe, R. (2014). The second demographic transition: A concise overview of its development. *PNAS*, 111(51).

- Lesthaeghe, R. (2020). The second demographic transition, 1986-2020: sub-replacement fertility and rising cohabitation – a global update. *Genus*.
- Lutz, W., Skirbekk, V. & Testa, M.R. (2006). The low-fertility trap hypothesis: Forces that may lead to further postponement and fewer births in Europe. *Vienna Yearbook of Population Research 2006*, 167-192.
- Macfarlane, A. (2014). *잉글랜드에서의 결혼과 사랑(Marriage and Love in England)*. (이성용·윤희환 옮김). 서울: 나남. (원서출판, 1986).
- Malthus, T. R. (2011). *인구론(An Essay on The Principle of Population)*. (이서행 옮김). 서울: 동서출판사. (원서출판, 1798).
- Maslow, A. (1954). *Motivation and Personality*. NY: Harper and Row.
- Mcdonald, P. (2013). Societal foundations for explaining low fertility: Gender equity. *Demographic Research*, 28(4).

2025년 제1차 육아정책심포지엄

변화하는 인구 구조, 육아정책의 미래를 말하다

Korea Institute Of Child Care And Education



토론

김 영 미 교수(동서대학교 사회복지학과)

신 혜 원 교수(서경대학교 아동청소년학과)

박 혜 림 부연구위원(한국지방세연구원)

조 선 미 부연구위원(한국여성정책연구원)

이 우 진 부연구위원(국토연구원)



토론문

김 영 미 교수(동서대학교 사회복지학과)

□ 주제 발표에 대한 토론

- 첫 번째 발표 「축소 사회 적응을 위한 육아지원 정책의 현안과 과제」
 - 2025년 영유아, 임산부, 무자녀 가구를 대상으로 실시한 출산·양육에 대한 욕구(needs), 정책 요구 및 선호 조사 결과를 통해 정책 과제를 체계적으로 제안.
 - 약 20년간 저출산 정책의 성과와 한계, 향후 개선 필요 지점을 확인할 수 있는 의미 있는 결과임. 향후 정책 개선에서 좋은 근거(evidence)가 될 수 있을 것.
 - 다만, '축소 사회 적응(adaptation) 전략'이라기보다는 출산율 증가 지원을 통한 '완화(mitigation) 전략'에 해당하는 과제들을 제시하고 있음.

- 두 번째 발표 「인구위기 및 인구구조 변화에 대응하는 육아정책 제안」
 - 저출산정책(육아정책)의 한계로, 자국민·법률혼 가족에 제한된 지원체계, 실효성 없는 합계출산율 목표치 설정, 적절한 거버넌스 부재, 낮은 직접지원 예산의 한계, 중앙-지방 간 역할 분담 미비로 인한 불필요한 경쟁과 비효율 지적
 - 이 한계를 넘어서기 위한 구체적인 정책 대안의 내용이 무엇인지?
 - 현행 속인주의 원칙을 속지주의로 변경? 외국인도 출산·양육지원 대상으로 전면 확대?
 - 인구 전담부처 설치? 인구 전담부처의 구체적 역할은? 기획만? 사업 실행? 사업 범위는?
 - 아동가족 지원 직접 예산 확대, 어떤 정책 중심의 확대? 현금수당, 서비스? 어떤 방식으로? 기금화? 특별회계? 사업 및 예산 조정 권한은?
 - 간접 예산을 저출산 예산에서 제외하고 사회보장 예산에서 관리한다면, 사업도 제외? 기본계획은 출산·양육 지원정책 중심으로 축소?
 - 적응 전략으로서 육아 인프라 붕괴 대응 전략으로서의 교사 대 아동 수 감축 제안.
 - 육아 인프라 붕괴 대응 전략으로서 '유보통합'의 과제는? 어린이집, 유치원에 제한되지 않는 돌봄, 교육, 놀이, 문화 인프라 유지를 위한 지역 커뮤니티 공간 활용 방안 수립돼야.

□ 향후 육아 정책의 새로운 방향과 과제

1. 출산권, 돌봄권 보장의 헌법, 법률 명문화

- 출산권(출산을 선택할 권리), 돌봄권(돌볼 권리, 좋은 돌봄을 받을 권리, 돌봄 제공자가 직장 및 사회에서 차별받지 않을 권리)를 국민의 기본권에 추가해 흔들리지 않고 지속적으로 보장받도록 헌법에 명문화
- 저출산고령사회기본법 개정 : 국가중심 담론 → 자발적 부모됨 선택권 보장, 개인·가족의 권리, 행복 관점 반영, 기업의 가족친화적 고용환경 조성 책무 추가

2. 모든 일하는 사람을 위한 일-육아 병행, 워라밸 지원

- 출산휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 등 제도를 현행 고용보험에서 분리하고, 모든 일하는 사람(자영자, 비정형 고용형태 근로자 포함)을 위한 별도의 '가족돌봄보험' 신설. (전제 : 소득 기반 사회보험으로 전환)
- 아픈 아이를 돌보기 위한 휴가 신설
- 유연근무가 모든 근로자의 보편적 권리가 되도록 제도화
- 가족돌봄 근로자 차별금지 법제화. 근로자의 가족돌봄 요구 권리 강화
- 가족돌봄 근로자에 대한 편견, 고정관념 막을 수 있는 DEI(다양성, 형평성, 포용성) 교육 지원

3. 전 생애 돌봄보장 체계 구축

- 정부 부처별 파편적 돌봄 서비스 제공 체계, 상이한 돌봄 인력 관리·처우 체계 개선 위한 거버넌스 개혁
- 인구부? 사회보장부! 돌봄 보장 정책 총괄. 사업 및 예산 조정권 확보.
- 통합적 돌봄 전문 인력 양성·관리 시스템 구축(경력별 임금 체계 구축, 숙련과 근속에 따른 인센티브 체계 구축), 돌봄 직무의 전문직화, 돌봄 품질 혁신, 지속 가능한 인력 생태계 조성(=> 생산인구 감소, 돌봄 인력 감소 대응 전략)
- 개인별 '한평생 돌봄 계좌' 시스템 구축. 중앙정부, 지방정부가 제공하는 각종 현금 급여 및 서비스 통합 정보 제공, 부처 칸막이 없이 유연하게 선택, 신청가능한 플랫폼 구축.

4. 축소 사회 적응 전략으로서의 육아 정책

- 단지 인프라 붕괴를 막는 정도의 소극적, 수동적 의미로서의 '적응' 전략으로는 인구 위기를 돌파할 수 없음. 기존 시스템의 재구조화, 혁신을 위한 적극적인 기획이 필요함.

- 아이가 줄더라도 태어난 아이들이, 인구가 줄더라도 사회 구성원들이 안정적이고 행복한 삶을 살아가도록 해야!
- 아동 친화적 & 고령 친화적(=> 연령친화적, 유니버설 디자인) 도시 및 지역 설계, 세대 공존형 도시 및 지역 설계, 기존의 양육·교육 공간을 아동 친화적, 세대 통합적으로 리모델링, 양육·교육·주거 등 영역에서 AI, 로봇 등 혁신 기술 적극 활용, 관련 기술 개발 및 상용화에 대한 적극적인 투자 필요
 - 어린이집, 유치원에 제한되지 않는 돌봄, 교육, 놀이, 문화 인프라 유지를 위한 지역 커뮤니티 공간(주민센터, 도서관, 공동육아나눔터 등) 활용 방안 수립되어야.
 - 고령인구를 육아 지원 인력으로 적극적으로 활용하는 새로운 공동체 돌봄 모델 구축 방안 수립되어야
- 인구 감소 시대의 다른 말은 한 사람 한 사람이 소중해지는 시대, 한 사람도 놓쳐서는 안 되는 시대. 아이 한 명 한 명의 잠재력, 창의력, 회복력을 키우기 위한 양육·교육 시스템 전환, 고립·은둔·학대·장애·경제성 지능·이주 배경 아동, 청소년, 청년들을 사회관계망 속으로 통합하기 위한 방안 필요.
- 우리는 이런 준비를 하고 있는가? 어디에서?

인구위기에 따른 육아지원정책 토론편

- 육아지원정책 전달체계를 중심으로

신 혜 원 교수(서경대학교 아동청소년학과)

본 토론편은 주제 발표 중 다음 2가지 견해에 동의하며 아동의 관점에서 인구 위기 및 인구변화에 대응하기 위한 육아지원정책을 살펴보고자 한다.

첫째, 인구위기 및 인구구조 변화에 대응하기 위한 방향 중 하나인 법률혼과 비혼동거(nonmarital cohabitation)의 구분 없이 아이가 출생했을 때, 부모의 결혼 여부와 관계없이 아이를 기준으로 동등한 지원이 이루어져야 한다고 제안에 동의한다. 저출산을 설명하는 이론적 근거와 관련 데이터들을 토대로 가장 지속가능성이 높다고 분석되었기(김근진, 2025) 때문이기도 하지만 아동의 관점에서 우리나라에서 생활하는 모든 아동은 건강하게 성장하도록 존중받아야 마땅한 권리를 가지고 있기 때문이다. 또한 시대적 가치관 변화에 따라 미래의 젊은이들은 다양한 가족구성에 대해 개방적이기 때문에 혼인력 증가보다는 비혼출산의 장려에 중점을 두어야 할 것이다. 따라서 현재 대한민국 국적의 혼인가정을 중심으로 설계된 육아정책은 다양한 가족 구조를 수용하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

둘째, 저출산 대응 재정 지원의 경우 간접지원은 다른 나라의 사례들을 토대로 그 효과성을 담보할 수 없으므로 보편적인 사회 보장제도에 보다 중점을 두고 접근해야 함에 동의한다. 물론, 간접지원을 통해 예비 부모 세대의 주거, 일자리, 사회환경, 자산 형성, 교육 등을 지원하는 것도 중요하나 국가 재정적 부담을 고려하여 보다 효율적인 방안을 우선적으로 하는 것이 적절하다고 사료되기 때문이다. 또한 아동의 관점에서 일가정양립이 안정적으로 자리잡아야만 자녀가 안정적으로 성장할 수 있기 때문에 출산 및 양육을 지원하는 직접지원에 좀 더 중점을 두는 것이 적절하다고 사료된다.

더불어 출산율을 더 높이는 것도 중요하지만 현재 우리나라는 태어난 아이들을 건강하게 잘 성장하도록 지원하는 것이 더 우선되어야 하고, 이를 통해 유자녀 가정이 만족스러운 삶을 누림으로써 장년층의 기본적인 욕구인 자녀 양육을 만족스럽게 실행하도록 한다면 보다 건강한 사회가 될 것이기 때문이다.

이를 위해 육아지원정책에 대한 몇가지 의견을 제시하고자 한다.

- 아동의 관점에서는 적어도 생애 첫 1년은 가정에서 양육자의 돌봄을 받는 것이 건강한 성장을 위해 중요한 요소이다. 따라서 자녀의 생애 첫 1년 부/모의 육아휴직은 선택이 아니라 필수적으로 운영되도록 해야 한다. 생후 첫 1년은 위생적·안전적인 측면에서 영유아 교육기관에서 집단생활을 하기에 불안한 요소가 많은 시기이기 때문이다. 자녀의 출산으로 인해 가족은 새로운 형태의 가족 구조를 이루게 되므로 기존의 가족생활과 다른 새로운 가족 생활에 적응해야 하기 때문에 일가정을 양립하기 어려운 시기이므로 육아휴직은 필수이다.
- 또한 일가정양립을 위해 탄력근무제, 근로시간 단축제도, 및 가족돌봄휴가 등이 필수적으로 운영되는 사시스템 및 사회분위기가 조성되어야만 한다. 영유아 시기에는 돌발 상황이 생기는 경우가 많기 때문에 일가정 양립을 위해서는 반드시 필요한 정책이며 부모들의 요구 조사 시 일관성있게 요구도가 높게 나타나고 있기 때문이다. 따라서 부/모는 필요시에는 이를 부담없이 사용할 수 있는 사회환경을 구축하는 것이 우선되어야 한다.
- 육아휴직을 마무리하고 복직하는 부/모가 자녀를 보다 쉽고 효율적으로 맡길 수 있어야 한다.
 - 영유아교육기관의 질적 수준이 담보되어야 하고 이러한 기관이 거주지역에 가깝게 위치해야 한다. 그동안 정부가 노력해 온 영유아교육기관의 질적 수준을 높이고 유지하기 위한 정책들은 지속하고 홍보함으로써 부/모가 현재 운영되는 영유아교육기관을 신뢰하도록 한다. 또한 정부가 추진하려고 하는 교사 대 아동의 비율을 낮추는 방안은 영유아 인구가 감소되더라도 기존의 영유아 교육·보육 인프라가 유지되는데 도움이 될 수 있으며 이는 영유아교육기관의 질제고 및 접근성 확보가 가능하기 때문에 부/모에게 도움이 될 것이다. 다만, 영유아 교육·보육 인프라가 유지되도록 하기 위한 다른 접근도 함께 모색해야 한다.
 - 조심스럽지만, 일가정 양립을 위해 영유아교육기관 운영 시간을 아침 7:30부터 저녁 7:30, 12시간을 기본으로 하는 방안을 다시 검토해 볼 필요가 있다(초창기 어린이집 운영 기준이 12시간이었음). 이를 통해 부/모의 출근 전과 퇴근 후 시간에 필요한 추가 돌봄이 필요 없기 때문이다. 12시간 교육·돌봄을 제공하기 위해 교사 인력을 추가해야 하는데 교사 대 아동의 비율을 낮추는 방안을 실행할 때 한 학급에 2~3명의 교사를 배치하되 교사대 아동의 비율을 낮춘다면 질적 수준의 담보뿐만 아니라 영유아에게 안정적인 기관운영 시스템을 구축할 수 있다.
 - 즉, 각 학급에 2~3명의 교사를 배치하고 각 교사의 근무시간을 시간 차를 두어 운영함으로써 각 반의 담임교사들이 영유아의 1일 12시간 교육·돌봄을 담당한다면 연장보육시간에도 영유아는 담임교사가 돌보기 때문에 안정적으로 생활할 수 있을 것이다. 연장보육시간에 연장보육 담당 교사로 교체되는 상황은 영유아에게 스트레스 요소로 작용하는 경우가 종종 발생하기도 한다.

- 안정적이고 만족스럽게 자녀를 양육할 수 있는 실제적인 양육지원과 일가정 양립을 위해 아버지의 가사 및 육아 부담이 보다 효율적으로 이루어지도록 하는 양육지원이 더 개발되고 안정적으로 유지되도록 해야 한다.
 - 자녀 양육의 역할이 아버지의 적극적인 참여를 요구하는 방향으로 변화함에 따라 아버지들은 양육에 대한 관심이 크게 증가하였고 부모교육을 통해 양육불안감을 상대적으로 낮추는 것으로 나타났다(이재희, 박원순, 2020). 따라서 이를 위한 효과적인 부/모교육 지원이 확산되고 안정적으로 유지되어야 한다.
 - 이러한 사회적 요구에 따라 영유아 가정을 위한 부모교육은 현재 129개 육아종합지원센터(중앙육아종합지원센터, 2022)와 17개 교육청 산하의 유아교육진흥원을 통해 운영되고 있다. 육아종합지원센터는 교육과 양육 중심으로 국가가 제시하는 공통부모교육과 지역별 특성을 반영한 다양한 부모교육을 매년 정기적으로 운영하며 사업 성과를 공유하는 등 가정의 양육 지원이 체계적으로 이루어지고 있고, 유아교육진흥원은 유아학습과 학습지원 중심의 교육 제공으로 약간의 역할 차이가 보인다(오은진 외, 2024). 따라서 각각의 특성 있고 효과적인 부모교육을 서로 공유하며 확산해야 할 것이다.
 - 특히 최근에는 부모 참여형 부모교육 프로그램이 운영되고 있어 아버지의 가사 및 양육 부담에 효과적인 도움을 주고 있으며 양육스트레스에 대한 부모교육도 제공하며 이전보다 더 적극적인 양육지원 프로그램들이 운영되고 있다.
 - 한편, 정부는 보건복지부, 여성가족부 및 교육부 주관으로 다양한 부모교육을 개발하고 꾸준히 운영해 오고 있다. 교육부는 교육청 및 유아교육진흥원을 통해, 보건복지부는 육아종합지원센터를 통해, 여성가족부는 가족센터를 통해 운영하고 있다. 이와 같이 다양한 기관들이 있다는 것은 부모들에게 매우 유익하다. 부모들이 거주하는 지역 내 가족센터, 유아교육진흥원, 육아종합지원센터 중에서 자신들이 접근하기 쉬운 곳, 자신들에게 필요한 부모교육을 선택할 수 있는 범위가 넓고 다양하기 때문이다. 부모가 접근하기 쉽다는 특성은 그 효과성을 담보하기 때문에 매우 중요한 요소이므로 정책에 반드시 반영되어야 한다.
- 현행 부처별 다양한 부모교육 장점을 살리되 보다 효과적으로 운영하기 위해 상호 교류하는 협력체제를 구성하는 방안이 필요하다. 현재 한국보육진흥원을 중심으로 각 지자체 육아종합지원센터의 전달체계를 기반으로 한 모형을 모델로 협력체제 계획해 볼 수 있을 것이다(오은진 외, 2024). 현재 육아종합지원센터는 전국적으로 가장 많은 기관이(2022년 기준 129개 센터 운영) 운영되고 있으며 각각의 육아종합지원센터는 국가에서 영유아 부모에게 반드시 필요하다고 개발하여 보급한 공통부모교육을 각 지역별 육아종합지원센터를 통해 체계적으로 운영하며 그 사업 성과를 보고하고 있기 때문이다.

- 이를 위해 먼저 현행 부처별 부모교육 업무 전반에 대한 관리, 지원, 평가 및 그 밖의 정부 주요 정책을 수행하고 지원하기 위한 통합적 차원의 중심적 역할을 할 기구 또는 부처가 필요하다. 여러 부처와 지자체에 나뉘져 있는 역할들을 통합할 것인지 아니면 그 역할을 그대로 유지한 채 서로 노하우를 공유하는 방식으로 할 것인지에 대해서는 추후 실질적인 논의가 필요하다.
- 정부 부처는 현행 부처별 부모교육 사업 운영을 총괄할 (가칭) 중앙센터를 설립하거나 기존 기관 중에서 선정하여 전국 단위의 부모교육 정책과 관련된 사업을 관리하며 부모교육 관련 정책 수행을 지원해야 할 것이다. 이는 일종의 focal point를 지정해서 현재 운영하고 있던 평가나 성과관리에 대한 부분을 관리하는 역할을 여전히 존치시키는 것이 필요하기 때문이다.
- 더 나아가 우리나라는 현재 가정의 양육기능을 보다 강화해야 하는 시급한 시기이다. 따라서 가정양육 지원 정책을 수립하고 실행하는 정부 부처는 현행 부처별 부모교육 및 전국 각 기관에서 운영되고 있는 부모교육 관련 내용들을 생애발달적 관점에 따라 살펴볼 수 있는 ‘정보서비스’체계를 시스템적으로 구축해야 할 것이다. 앞으로는 더욱 정보화 시대로 가속화될 것이기 때문이다.

[참고문헌]

- 보건복지부·중앙육아종합지원센터(2023). 2023년 육아종합지원센터 공동 부모교육 사업 운영 안내.
- 보건복지부·한국보육진흥원·중앙육아종합지원센터(2023). 2023 전국 육아종합지원센터 사업결과 보고서.
- 보건복지부·한국보육진흥원·중앙육아종합지원센터(2022). 2022 전국 육아종합지원센터 사업결과 보고서.
- 신혜원·이윤선·مام미정·손채형(2023). 공동 부모교육 과정 개정 방안 도출을 위한 연구. 한국보육진흥원.
- 오은진, 최유진, 김효경, 신혜원, 손승희(2024). 경력단절 영유아 학부모 교육 및 인적자원 활용방안 연구. 교육부
- 이재희·박원순(2020). 영유아 아버지 및 맞벌이 부모 대상 부모교육 프로그램 개발 및 효과. 열린 유아교육연구, 25(6), 275-293.

인터넷 자료

- 국가평생교육진흥원 전국학부모지원센터(학부모 On누리). <https://www.parents.go.kr/usr/wap/list.do?app=379570&listAll=Y> (검색일: 2024.12.26.).
- 김지현(2024년 7월 20일). '다른 데 가려면 1년 기다려야 하는데.. 갑자기 문 닫는 국공립어린이집'. 법률신문. <https://www.lawtimes.co.kr/news/200015> (검색일:2025.05.22.)
- 서울특별시교육청유아교육진흥원. <http://seoul-i.sen.go.kr> (검색일: 2024.11.4.).
- 중앙육아종합지원센터 홈페이지. www.central.chhildcare.or.kr (검색일: 2024.11.4.).

육아정책심포지엄 토론

박혜림 부연구위원(한국지방세연구원)

발제된 내용을 통해 변화하는 인구구조에 대응한 육아정책 현안과 제안에 대해 세부 내용을 공부할 수 있는 좋은 기회를 주셔서 발제자분께 감사의 말씀 드린다. 발제된 내용 중 최근 중요하게 논의되고 있는 일가정양립과 자기구입 지원, 양육비용 부담증가(교육비), 가족구성의 다양화 등에 대한 내용에 대해 논의하는 것으로 토론문을 구성하고자 한다.

1. 일·가정 양립정책

여성의 고용률이 증대되면서 일·가정 양립정책이 출산·육아기 여성의 고용률 유지와 출산율 제고에 밀접한 연관을 가지게 되었다. 15-64세 기준, 여성의 고용률은 2000년 50.1%에서 2024년 62.1%로 12.0%p 증가한 반면, 동기간 남성의 고용률은 73.2%에서 76.8%로 3.6%p 증가하였고 남녀 고용률의 격차도 축소되고 있다. 여성의 연령별 경제활동참가율은 30대에 출산·육아로 하락하였다가 다시 재진입하여 상승하는 M자형 곡선을 형성하는데, 경력 단절의 상징인 M자형 곡선이 완만해지고는 있으나 여전히 결혼 및 출산으로 노동공급이 30~40대에 감소하며 특히 M자형 곡선의 최저점은 30대 후반 내지 40대 초반으로 늦어지고 있다(김지연 2023, 임연규 2024).

육아정책 개선을 위해서는 여성 경제활동의 지속성을 담보하고 출산 시기의 지연을 방지할 수 있는 일·가정 양립정책에 대한 적극적인 지원이 필요하다. 특히 자녀를 출산하지 않는 것 뿐만 아니라 출산의 시기를 늦추는 것은 개인적으로는 합리적인 선택일 수 있으나 경제 전체적으로 보면 노동가능인구가 줄어들게 되어 경제성장이 저해될 수 있다. 예를 들어 현재 세대 여성들의 출산 연령이 높아질 뿐만 아니라 그 다음세대와 자손들까지도 출산연령이 높아지게 된다면 세대별 출산율이 유지된다고 해도 경제 전체적으로는 노동가능인구가 줄어들 수 있으므로 일가정 양립정책의 지원은 현재 일하는 여성에 대한 지원뿐만 아니라 미래 한국의 성장측면에서도 필수적인 제도라고 볼 수 있다.

이전의 일·가정 양립정책의 실현이 기업의 영역으로 여겨지면서 정책 실행에 한계가 있었다면, 최근 중앙정부의 일·가정 균형 우수기업에 대한 지원 의지가 증대되는 상황이다. 2024년 9월 제4차 인구비상대책회의에서는 일·가정 양립 우수기업 성과공유회를 개최하며 모범 사례를 기업문화 전반으로 확산시키고 민·관 협업을 통해 정부는 이러한 민간의 노력을 뒷받침할 수 있도록 필요한 제도 환경을 구축할 예정이라고 밝혔으며, 2024년 12월 개최된 저출산·고령사회위원회의 '제7차 인구

비상대책회의'에서는 기업 주도적으로 가족친화적인 문화를 확산하도록 지원하는 '가족친화 인증제도 개선방안'이 논의되었다. 지자체에서도 지자체 여건을 고려한 일·가정 양립정책을 펼치고 있는데, 예를 들어 서울시는 2024년 10월부터 153만 소상공인을 위해 그동안 저출생 대책에서 소외되어 있던 1인 자영업자와 프리랜서를 위한 전국 최초 출산급여 지원(2024.4)에 더해 부부가 함께 일하거나 소수의 직원을 고용하고 있는 소상공인에게도 혜택을 확대하기로 하였다. 발제문 통계자료에서도 알 수 있듯이 아직 유연근무제 등의 제도가 도입되지 않은 곳들이 많고 직장상사와 동료의 눈치를 보아야 하는 등의 인식 한계가 있으므로 제도 개선 및 인식 개선을 위해 노력할 필요가 있다.

2. 자가구입 지원

국토부의 주거실태조사에 따르면, 2023년 기준 신혼부부의 주택보유율은 91.3%로 일반가구 87.3%에 비해 높게 나타났으며 2021년 이후 지속적으로 90%가 넘는 비율을 보여 신혼부부의 주택보유율은 높은 수준이다. 내 집 마련이 꼭 필요하다고 응답한 일반가구와 신혼부부 모두 '주거안정 목적'이 주택마련의 주된 이유로 나타난다. 또한 일반가구보다 신혼부부에서 주거지원 프로그램이 필요하다고 응답한 비율이 더 높게 나타났으며 전세자금대출지원이나 공공임대와 같은 주거지원프로그램보다 '주택 구입자금 대출지원'이 50.3%를 차지하여 일반가구에 비해 자가구입을 위한 지원 수요가 상당히 높은 수준이다. 통계청의 신혼부부통계에서도 2023년 주택 소유한 부부의 유자녀 비중(58.3%)이 무주택 부부의 유자녀 비중(48.6%)보다 높으며 평균 자녀수 또한 유주택 부부 0.7명으로 무주택 부부 0.57명보다 많다. 따라서 출산을 제고와 육아지원정책의 개선을 위해서는 자가구입의 지원정책을 통해 주거비 부담을 완화하고 양육비 부담을 완화하여 주거안정성을 제고하는데 기여할 필요가 있다.

2025년 확대되는 주거지원정책으로는 신생아 특례대출의 소득요건 완화, 매입임대 공급 확대, 결혼·출산 시 특공기회 추가 허용 등의 제도가 있다¹⁾. 신혼·출산가구에 대한 주택공급을 위해 신생아 우선공급 신설 등을 통해서 출산가구를 대상으로 2024년 당초 연간 7만 호에서 12만 호 이상으로 주택공급을 확대하고 주택자금 지원을 위해서 2025년 이후 출산한 가구에 대해서는 신생아 특례 구입·전세자금 대출 소득 요건을 한시적으로 추가 완화(2.5억원, 3년간 시행)하고, 신생아 특례대출 기간 중 출산 시 추가 우대금리를 적용(0.2%p→0.4%p)하도록 하는 등 자가구입 지원을 위한 정책이 확대되고 있다. 박노옥 외(2017)에서도 일찍이 주거정책에 있어 결혼장려정책과 출산장려정책을 구분하여 자녀출산계획이 있는 신혼부부는 넓은 주거면적을 자가로 소유하기 위한 지원정책이 필요함을 제안한 만큼, 기존의 임대주택·장기전세 제도와 함께 자가구입 지원을 위한 제도적 지원이 뒷받침될 필요가 있다.

1) 저출산고령사회위원회, '저출생 추세를 반전시키기 위한 3대 핵심분야 총력 지원 +사회인식 변화 노력 강화', 2024.6.19

지방세 감면에 관해서도 최근 자가구입지원에 대한 지원이 시작되었다. 2024년부터 자녀를 출산한 부모가 출산일로부터 1년 전, 출산일로부터 5년 이내 취득가액 12억원 이하인 1주택을 구입할 경우 취득세가 최대 500만원까지 면제, 공제되는 제도가 지방세특례제한법 제36조의5로 신설되었다. 이러한 취득세 감면은 자녀출산가구가 집을 살 때에만 1회성에 한해 감면혜택을 받을 수 있는 제도로 전국 공통적으로 시행된다. 한편, 자녀양육가구를 보호하고 지원하기 위해서는 지속적인 감면을 통해 양육부담을 경감하는 것도 중요하다. 대전 서구에서는 전국 최초로 서구에 출생등록을 하여 2자녀 이상이 된 부모가 공시가격 9억원 이하의 1세대 1주택을 소유하고 있는 경우 재산세를 50% 감면하는 정책을 2025년부터 시행하였다. 앞으로 중앙정부 및 지자체에서 자가구입 지원을 위한 좀 더 적극적인 정책이 확대되기를 기대해본다.

3. 교육비 증가

첫 번째 발제문에서도 언급되어 있듯이 양육비에서 가장 부담되는 항목으로 교육보육비가 꼽혔으며 출산의향이 없는 이유 중 하나로 육아 및 자녀교육에 많은 비용이 들기 때문이라고 조사되었다. 자녀 양육시 경제적 지원에서 아무래도 가장 부담되는 항목은 초중고의 사교육비 부담이라고 할 수 있다.

사교육비 지출액의 증가는 자녀 양육부담 및 출산의향 감소 등에 영향을 미치기 때문에 이러한 부정적인 외부효과를 해결할 수 있는 방법은 원론적으로는 세금을 부여하거나 양 규제를 하는 방법이다. 하지만 두 번째 발제문에서도 언급되어 있듯이 quality of children에 대한 투자수준이 높은 한국의 특수상황을 고려해볼 때, 사교육비 가격에 대한 탄력성이 굉장히 낮을 것이라고 예측되고, 그렇다면 세금부과로 인해 기대되는 사교육 시장의 축소는 되려 가격상승만 부추기고 사교육 시장의 축소는 원하는 결과를 얻지 못할 수도 있다고 생각한다. 더욱이, 부모의 교육과 소득수준에 따라 사교육비 지출정도가 달라지는데 오히려 사교육의 가격 증가는 고소득가구의 사교육 투자 및 중산층·저소득 가구의 사교육 저해만 심화시켜 소득 및 자산에 따른 사교육 수요의 양극화 현상이 나타날 수도 있다.

다른 한편으로 사교육비를 줄이기 위해 공교육의 강화가 거론되기도 하나, 대학입학의 전형이 다양해지면서 공교육 강화로는 한계가 있는 것이 현실이다. 개인적으로도 현재의 대학입시 전형은 지나치게 세분화되어 있어 정보의 비대칭이 심화되고 오히려 고액의 유료컨설팅을 포함한 사교육이 심화되는 측면이 있기 때문에 교육제도에 대한 고민 없이 사교육에 대한 일방적인 세금 부여 및 통제는 효과적인 출산 및 육아정책이라고 보기 힘들 것이다. 새 정부에서는 출산 및 육아정책과 연관된 사교육비 증가의 문제를 심도있게 고민해볼 필요가 있다.

4. 가족구성의 다양화

두 번째 발제문에서도 지적하고 있듯이 가족구성의 다양화가 중요하며 아이가 출생했을 시 부모의 결혼 여부에 관계없이 아이를 기준으로 동등한 지원이 이루어져야한다는 점에 대해서 공감한다. OECD 국가 중 한국의 비혼 출산 비중은 2020년 기준 2.5%로 일본 2.4%와 함께 가장 낮은 반면, 프랑스의 비혼 출산 비중은 62.2%, 노르웨이 58.5%, 스웨덴 55.2%를 차지한다. 유럽 주요 국가들에서 독일 33.1%, 이탈리아 33.8%의 비혼 출산 비중이 비교적 낮은 수치를 보이거나 한국과 비교하면 여전히 높은 수치이다. 특히 프랑스는 부모의 결혼 여부와 관계없이 출산 수당, 육아휴직, 보육 서비스 등 다양한 지원을 동일하게 제공하고 있는데, 대표적인 가족 수당(CAF)은 자녀가 3세가 될 때까지 지급되며, 첫 자녀에 대해 최대 6개월간 유급 육아휴직이 가능하다. 또한 2021년부터는 비혼 여성과 동성 커플도 체외수정(IVF) 등 보조생식술(PMA)을 국가 건강보험의 지원을 받아 이용할 수 있게 되었다. 우리나라의 보수적인 관념상 유럽국가와 유사한 수준의 비혼출산비중을 기대할 수는 없겠으나 적어도 다양한 가족 형태를 포용하고 부모의 결혼 여부와 관계없이 동등한 지원을 제공하는 제도적 변화를 모색할 필요가 있다.

참고문헌

김지연, 「30대 여성 경제활동참가율 상승의 배경과 시사점」, 한국개발연구원, 2023.

임연규, 「2023년 여성의 노동 및 임금 현황」, 한국여성정책연구원, 2023.

박노옥 외, 「저출산 대책 평가기준 마련 및 제도화 방안 연구」, 보건복지부·한국조세재정연구원 연구보고서, 2017.11.

다양한 가족과 성평등한 돌봄을 위한 육아정책: 인구위기 시대, 새 정부에 바라는 육아정책 제언

조 선 미 부연구위원(한국여성정책연구원)

1. 여성의 경력지속과 성평등한 노동시장 참여를 고려한 육아정책 과제

○ 여성과 남성이 서로 다른 조건에서 일과 가족을 선택하는 생애전망의 성별화된 구조가 여전히 존재하며, 여성의 공적 영역 진출은 확대되고 있으나, 남성의 사적 영역 참여는 여전히 더딘 상황임. 여성들은 임신·출산·육아 등 가족구성을 선택할 때 경제활동 등 기회실현 제약으로 출산을 기피하고 있음. 저출생 대응 정책은 일과 가족을 선택하는 과정에서 성별에 따른 불이익 없이, 누구나 균형있는 생애과업을 설계할 수 있도록 지원하는 데서 출발해야 함.

○ 청년여성은 가족보다 직업과 커리어를 우선시하는 경향이 강하며, 남성 또한 여성의 경제활동 참여에 대해 긍정적으로 수용하는 경향이 높아지고 있음. 김은지 외(2025)의 조사에 따르면, 청년 남녀 모두 가족참여 의향이 높아졌으며, 특히 남성의 돌봄참여 지향성 증가가 확인되었음. 이는 향후 성평등한 가족구성과 돌봄관계로의 전환을 위한 긍정적 변화로 해석될 수 있음.

*김은지 외(2025.4.17.). 생애 전망의 유연성 증대와 가족정책의 미래 전망. 한국여성정책연구원 개원 42주년 기념세미나.

○ 2025년 4월 발표된 「제4차 여성 경제활동 촉진·경력단절 예방 기본계획」은 경력단절 여성 중심의 사후지원에서 모든 여성 대상의 경력단절 예방 중심 지원으로 정책방향을 전환하였고, 예비 사회초년생의 진로설계 시점부터 직장여성의 경력지속을 위한 일·가정양립제도 안착 등 전 생애를 포괄하는 지원을 강조하고 있음. 육아정책 또한 여성의 돌봄부담 경감이나 기회비용 보상에 그치지 않고, 노동시장과의 연결과 성평등한 경력개발 기회를 전제로 한 설계로 나아가야 함.

*여성가족부·고용노동부(2025.04.17.). 여성 경제활동 지원 대상 '경단녀' → '모든 여성'으로 확대. 정책뉴스.

- 예를 들어, 단순히 장기간의 휴가보다 유연하고 신속하게 사용할 수 있는 휴가제도 설계를 고려할 수 있음. 최근 도입된 단기 육아휴직 제도와 같이 시간자율성 중심의 제도설계를 통해 긴급한 가족돌봄 수요에 대응하고, 경력단절 위험을 최소화해야 함.

- 한편, 성평등한 가족관계 구축을 지향하는 맞돌봄을 전제로 한 일·가정양립정책이 추진되어야 하며, 이는 최근 청년세대 남성의 증가한 육아참여 욕구를 수용하는 정책방향과도 부합함.

2. 다양한 가족과 돌봄욕구의 당사자성에 기반한 육아정책 과제

- 저출생의 원인은 단지 출산비용의 부담에 국한되지 않으며, 가족구성 방식과 가치관의 변화를 정책이 따라가지 못하는 데에서도 찾을 수 있음. 김근진의 연구는 가족형태가 다양화되고 육아에 대한 인식이 변화하고 있음에도, 여전히 정상가족(법적 혼인·혈연 중심)에 기반한 육아지원 정책으로 인해 비혼동거, 비혼출산, 이주민/외국인 등은 배제되고 있음을 지적함. 인구변화 시대의 육아정책은 다양한 양육가구의 돌봄수요를 제도적으로 수용하는 방향으로 전환되어야 함.
 - 최효미의 분석에 따르면, 무자녀 가구가 출산을 선택하지 않는 주요 이유로 ‘아이가 행복하게 살아가기 어려운 사회’가 가장 많이 응답되었음. 이는 단순한 출산지원금이나 양육비 경감만으로는 출산의향 회복에 한계가 있음을 보여주며, 제2차 인구변천이론(SDT)에서 제시된 가치관 변화에 정책이 제대로 대응하지 못하고 있다는 점을 시사함.
- 최근 청년세대는 혼인 제도 밖의 동거나 출산 등 다양한 가족구성 방식을 적극적으로 수용하고 있으며, 생활동반자와 같은 비혈연 기반의 돌봄관계도 가족으로 인정하는 경향이 나타나고 있음. 이에 따라 육아정책의 설계 역시 법적 가족요건에 국한하지 않고, 실제 양육주체를 기준으로 정책 대상을 확대함으로써 수혜의 실효성을 높일 필요가 있음.
- 결혼과 출산의 연결이 느슨해진 현실에서, ‘경제적 기반-결혼-출산’이라는 경직된 생애이행 모델을 전제로 한 정책설계를 넘어서야 함. 결혼·출산·양육은 상호 중첩되거나 선택적으로 이루어질 수 있다는 전제 위에서, 정책 사각지대에서 발생하는 불이익을 최소화하고 가족구성의 자율성과 다양성을 제도적으로 보장할 필요가 있음. 생애단계의 일률적 이행을 전제로 한 지원방식이 아닌 아동과 양육가구의 권리를 중심에 둔 당사자성 기반의 정책으로의 조정이 요구됨.
- 저출생 대응과 육아정책은 가족구성의 변화 양상과 당사자의 현실을 반영하는 방향으로 설계되어야 하며, 이 과정에서 합계출산율의 정책적 의미도 재정립될 필요가 있음. 출산율은 국가의 통제 대상이 아닌, 개인의 재생산 열망(reproductive aspiration)을 존중하는 기반 위에서 다루어져야 함. 출산율은 가족구성의 자율성과 다양성을 전제로, 우리사회의 가족구성 여건을 진단하는 중장기적 지표로 이해되어야 하며, 단기 정책성과의 지표로 활용하는 접근은 지양해야 함.

3. 인구감소지역 청년여성과 양육가구의 정주욕구를 반영한 육아정책 과제

- 저출생과 맞물린 인구변화 위기 속에서 지역 인구감소 문제, 특히 청년여성의 유출이 두드러지고 있으며, 이는 지역 내에서 일·가족·삶 전반의 생애전망에서 기회실현을 어렵게 하는 구조적 여건과 연결되어 있음. 청년여성의 지역 유출 완화와 정착을 위해서는 단기적 인센티브를 넘어, 경력개발과 일생활균형의 욕구가 통합된 지역 정주기반 조성이 필요함.

- 특히 영세사업장이 많은 지역 노동시장 구조에서는 일·가정양립제도의 실효성이 낮고, 여성근로자들의 제도 접근 자체가 어려운 사각지대가 존재함. 이에 따라 인구감소지역의 중소기업을 대상으로 가족친화인증제, 육아기근로시간단축제도, 육아휴직대체인력지원제도 도입을 장려하고, 해당 제도의 운영성과가 우수한 지자체에 국비사업 연계시 성과가산금을 부여하는 등 유인정책이 필요함.
- 인구감소지역의 육아정책은 중앙정부의 일괄적 지원만으로는 효과를 거두기 어려우며, 지역 단위의 구조와 삶의 조건을 고려한 맞춤형 설계가 필요함. 청년여성과 양육가구가 삶의 전망을 설계할 수 있는 정주환경 조성은 지역의 사회적 회복력과 지속가능성 확보를 위한 핵심 전략임.
 - 특히 지역문제 해결형 일자리 모델을 통해 공공성과 지속가능성을 갖춘 돌봄서비스 인력을 확보하고, 지역 내 양질의 돌봄일자리 여건을 조성함으로써, 돌봄종사자의 처우 개선도 추진되어야 함.

인구감소 시대, '미처' 살피지 못한 영역을 찾아서

이 우 진 부연구위원(국도연구원)

저출산·고령화에 따른 인구감소와 인구구조 변화는 오늘날 우리나라가 극복해야 할 중대한 과제 중 하나이다. 특히, 저출산은 우리 사회가 가진 복잡한 문제가 초래한 결과로 김근진 연구위원의 연구에서 언급된 것처럼 단기간에 출산을 제고는 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 젊은 부부나 미래 부모가 될 세대의 삶의 질을 높이기 위한 사회적 노력과 성과가 전제되지 않고서는 큰 변화를 기대하기 어렵기 때문이다. 한 예로 최효미 연구위원의 실태조사 연구 결과에서 알 수 있듯, 우리나라에서는 법적으로 보장된 육아휴직이나 육아시간 지원 제도를 활용할 수 있는 여건이 미흡해 육아 시 여전히 일과 가정의 양립이 어려운 실정이다. 무엇보다 '출산의향이 없는 무자녀 가구'의 구성원들이 한국 사회를 '아이가 행복하기 어려운 사회'라고 인식하는 것과 자녀 양육비에 대해 느끼는 경제적 부담감이 크다고 답한 것은 현재 우리나라의 출산율이 감소하는 이유를 명확하게 보여주는 결과라고 할 수 있다. 굳이 자녀에게까지 물려주고 싶지 않은 한국 사회에서의 행복하지 않은 삶과 주거비 및 육아와 교육비에 대한 부담이 맞물린 결과가 합계출산율 0.74(2024년 기준)로 나타난 것이다.

제4차 저출산 기본계획(2021-2025)에서는 출산장려에 초점을 두었던 기존과는 달리 개인의 삶의 질을 향상하는 데 방향성을 두는 것을 볼 수 있다. 즉, 단기적 지원을 통해서 출산율 제고가 어려워, 개인을 국가의 발전 동력이나 성장의 수단으로 보는 시각에서 벗어나 개인의 삶의 질을 향상해야 한다는 개념을 반영한 것이다. 이처럼 인구감소 시대에 대응하기 위하여 새로운 관점에서 저출산을 극복하기 위한 노력이 진행되고 있다. 인구감소 시대, 축소 사회와 인구구조 변화에 대응하기 위한 최효미 연구위원과 김근진 연구위원의 제안은 우리나라의 육아정책이 나아가야 할 방향성을 분명하게 보여주고 있다. 부모가 자녀를 직접 돌볼 수 있도록 일과 가정의 양립을 위한 강력한 지원, 무자녀 가구에서 보이는 자녀 양육에 대한 두려움과 부담을 완화할 방안 고찰, 혼인가정을 중심으로 구성된 지원체계를 이민자와 비혼가정까지 확대하는 방안, 저출산 대책 추진을 위한 컨트롤타워의 기능 강화, 유아교육·보육 인프라들의 유지 및 직·간접으로 효율적인 지원체계 마련 등이다.

'육아'의 사전적 의미는 '아기를 가지면서부터 낳아 기르는 일'이다. 육아정책이 긍정적 성과로 나타나기 위해서는 출산율의 증가뿐 아니라 아이를 기르는 기간을 지원할 수 있도록 장기적 관점에서 정부와 지자체가 함께 지원하는데 목표를 두어야 한다. 인구가 감소하는 현상 자체보다 우리가 주목해야 할 문제는 인구구조의 변화라고 할 수 있다. 고령자의 급격한 증가와 생산인구의 감소에 따른 경제성장 둔화가 맞물려 미래세대의 부양 부담이 커질 경우, 세대 간 갈등과 경제적 어려움이 심화할

수 있다. 이에 따라 1인 가구가 증가하게 되면 출산율뿐 아니라 기존 가족의 형태도 와해 될 수 있다. 이제는 개인의 삶의 질을 높이기 위해 그동안 ‘미처’ 살펴보지 못했던 사안들을 돌아봐야 할 때이다. 세대통합을 통한 세대별 상호지원 강화 전략 개발을 통해 모든 세대가 서로를 지원할 수 있는 가족적 사회로의 발전이 필요하다. 더불어 부처별, 다학제적 협력을 통해 정책 및 사업의 시너지를 높이는 정책을 마련하는 것 역시 중요하다. 예를 들어 도시 및 지역계획과 같은 공간계획 분야는 정주환경 개선, 어린이 안전 확보, 육아 및 놀이 공간 확보 등을 통해 육아의 질을 높이는 데 긍정적인 영향을 미칠 수 있음에도 그 역할이 미흡하다. 출산율 회복은 다각도의 정책적 지원이 없이는 그저 신기루에 불과한 목표일 수 있다. 이러한 관점에서 아이에게 보여주고 싶고, 아이를 키우고 싶은 대한민국을 만들기 위해 연구하는 두 발제자의 노력에 깊은 감사를 전하고 싶다.

