

저출산대책 현황 및 출산율 제고를 위한 정책 제언

2009년 10월

국회의원 이정선

제 출 문

국회의원 이정선 귀하

본 보고서 “저출산대책 현황 및
출산율 제고를 위한 정책 제언”을
최종보고서로 제출합니다.

2009년 10월

한국여성정책연구원

박수미

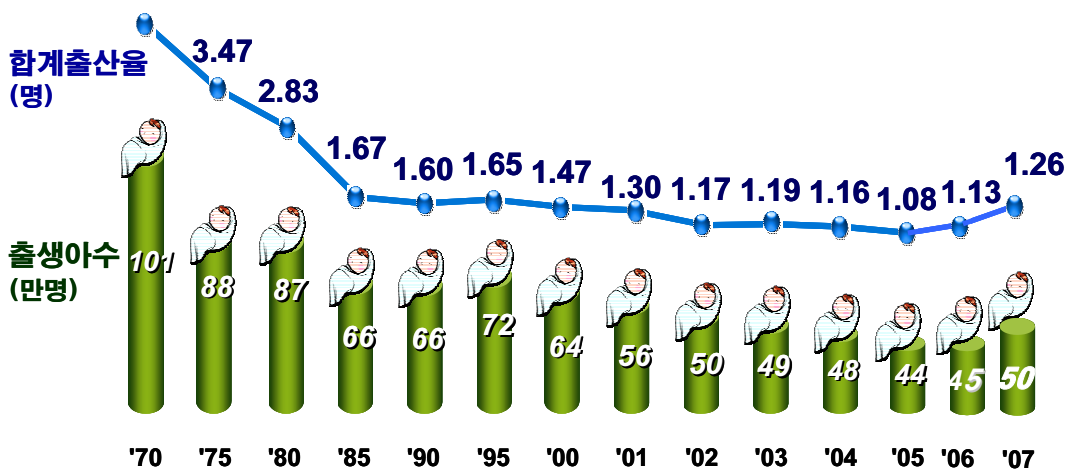
I. 한국사회 저출산 현황	1
1. 현황 및 전망	1
2. 미래사회 파급효과	3
II. 한국사회 저출산대책 현황	5
1. 「제1차 저출산·고령사회기본계획」 수정·보완	5
2. 육아휴직제도 등 일-가정 양립정책 강화 및 제도 재설계	9
3. 「아이낳기 좋은세상 운동본부」 출범 등 범국민 캠페인 추진	11
III. 한국사회 저출산 대책의 성과 평가	12
1. 총평	12
2. 시행계획 추진실적에 따른 평가	14
3. 성과지표에 의한 평가	15
IV. 한국사회 저출산대책의 방향 및 정책 제언	18
1. 저출산 대책의 방향	18
2. 출산율 제고를 위한 정책 제언	19
참고 문헌	33

저출산대책 현황 및 출산율 제고를 위한 정책 제언

I 한국사회 저출산 현황

1. 현황 및 전망

- 합계출산율이 '83년 인구대체수준(2.1명) 이하로 하락한 이후 **저출산 현상이 지속**되어, '05년 세계 최저수준 1.08명에 도달
- '06년부터 범국가적 대책을 추진하여 **출산율이 2년 연속 증가**하고 있으나, 인구대체 수준 및 **OECD평균(1.6명)에는 크게 미달**
- 2006년, 2007년 2년 연속 쌍춘년, 황금돼지해 등 사회문화적 요인에 따라 출산율이 증가한 바 있으나 2008년 합계출산율은 다시 1.19명으로 하락



〈그림 1〉 연도별 합계출산율과 출생아수

- 합계출산율이 상승하더라도 **가임기 여성(15~49세)이 계속 감소**하여 중장기적으로 출생아수는 감소할 전망
 - 가임기 여성중 특히, 주 출산여성(20~39세)이 지속적으로 감소
 - * 20~39세 여성의 수 추계 : ('00) 1,045 → ('10) 921 → ('30) 719 → ('50) 555만명
 - * 출생아수 추계 : ('05) 438 → ('10) 434 → ('20) 377 → ('30) 348 → ('50) 226천명
- '08년 출생아수는 466천명으로 전년 동 기간 대비 27천명 감소

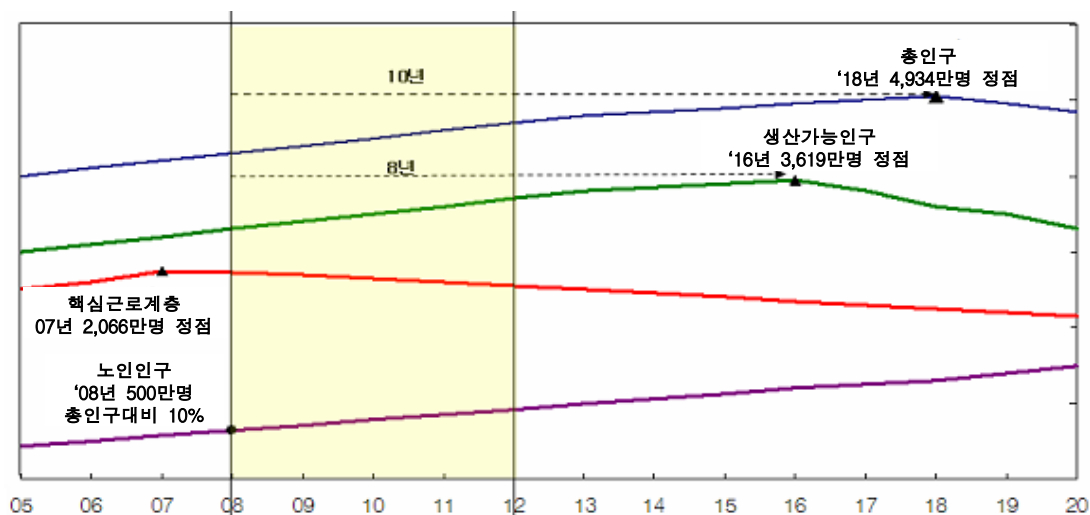
〈표 1〉 연도별 출생아수 현황

(단위: 천명)

구분	1~8월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
06년	303.0	40.7	37.6	41.3	37.7	37.8	35.3	35.1	37.4	38.4	38.5	37.0	34.6	451.5
07년	328.0	43.8	39.5	43.7	40.3	40.0	37.2	39.5	44.0	44.8	45.6	41.7	36.6	496.7
08년	317.3	47.1	39.8	41.6	39.1	37.9	35.3	38.3	38.2	-	-	-	-	317.3

- 현재와 같은 추세가 지속될 경우, **총인구**는 앞으로 10년 후인 2018년 4,934만명을 정점으로 감소
- **생산가능인구(15~64세)**는 '16년 3,619만명'을 정점으로,
 - 핵심근로계층(25~49세)은 '07년 2,066만명'을 정점으로 감소

〈표2〉 주요 인구구조 변동(통계청, 2006)



〈표3〉 인구변화 추이

(단위: 만명)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2016	2018	2050
총인구	4,846	4,861	4,875	4,887	4,899	4,908	4,931	4,934	4,234
생산가능인구(15-64)	3,491	3,513	3,537	3,561	3,581	3,595	3,619	3,598	2,242
핵심근로계층(25-49)	2,066	2,059	2,043	2,020	1,995	1,968	1,879	1,847	996
노인인구(65-)	481	502	519	536	554	574	659	707	1,616
노인인구비율(%)	9.9	10.3	10.7	11.0	11.3	11.7	13.4	14.3	38.2

- 인구감소가 시작되는 향후 10년간의 대응이 중요
 - 가임여성이 2027년에 1천만명 이하로 감소하고, 인구구조 변화는 15-20년이 소요되므로 적정규모 유지를 위한 대응을 강화할 필요

2. 미래사회 파급효과

- **노동력 부족과 평균근로연령 상승**으로 인한 생산성 저하, 소비·투자 위축 및 자본스톡 감소 등으로 **잠재성장률 하락할 전망**

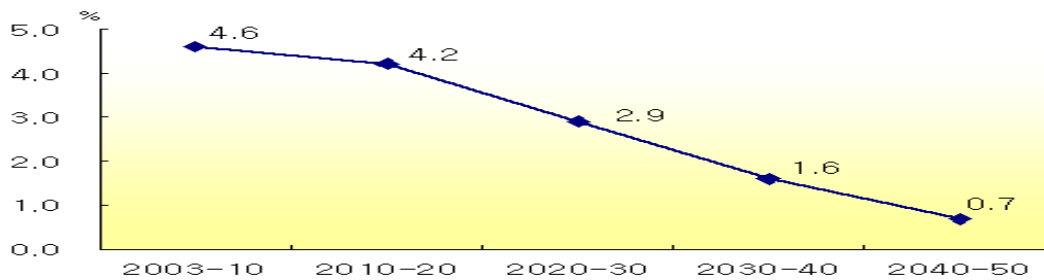
〈표4〉 생산가능인구 추계(통계청, 2006)

(단위: 만명)

구 분	2007	2016	2020	2030	2040	2050
15-64세	3,491	3,619	3,551	3,130	2,652	2,242
25-49세	2,066	1,879	1,808	1,549	1,278	996

- * 생산가능인구의 평균근로연령 : ('08) 38.7 → ('20) 41.6 → (50) 43.5세
- * 자본스톡 증가율(KDI, 2004) : ('00년대) 5.14 → ('40년대) 0.80%

- 잠재성장률이 '00년대) 4.6 → '20년대) 2.9 → '40년대) 0.7%대로 하락 가능성



* 자료 : 잠재성장률 전망(KDI, 2006년, 합계출산율 1.19명 · 총요소생산성 증가율 1.5% 가정)

〈그림2〉 잠재성장률 전망

- 공적연금 지출 본격화, 건강보험 지출 확대로 사회보장 재정부담 급증
- 공적연금 및 건강보험의 재정지출 규모는 '08년 GDP대비 4.0%에서 '30년 GDP대비 11.8%로 크게 증가할 전망(KDI, 2005)

〈표5〉 GDP 대비 비율(% , KDI, 2005)

구 분	2008	2010	2015	2020	2030
합계	4.0	6.3	7.3	8.5	11.8
공적연금	1.8	2.7	3.3	4.2	6.4
건강보험	2.2	3.6	4.0	4.3	5.4

- 젊은 세대의 노인부양부담 급증 등으로 인한 세대간 부담문제 제기
- 생산가능인구의 유소년부양비(0~4세인구/15~64세인구)는 감소하는 반면, 노년부양비는(65세이상/15~64세인구) 급증

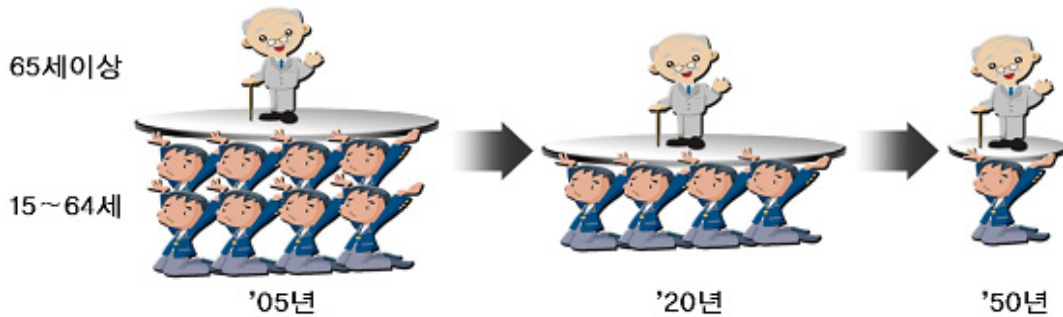
〈표6〉 부양비 및 노령화지수 추이

(단위: %)

구분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
총 부양비	83.8	60.7	44.3	39.5	39.4	37.2	38.9	55.4	88.8
유소년부양비	78.2	54.6	36.9	29.4	26.8	22.2	17.2	17.7	16.8
노년부양비	5.7	6.1	7.4	10.1	12.6	15.0	21.7	37.7	72.0
노령화지수	7.2	11.2	20.0	34.3	47.3	67.7	125.9	213.8	429.3

* 노령화지수 : (65세이상 인구/0~14세 인구) × 100

- '07년에는 생산가능인구 7.0명당 노인 1명을 부양했지만, '30년에는 2.7명당 노인 1명, '50년에는 1.4명당 노인 1명을 부양해야함



〈그림3〉 노인부양비 전망

II 한국사회 저출산대책 현황

이 절에서는 한국사회 저출산대책 현황을 살펴보기 위해서 세 가지 정책을 검토함

- 첫째, 2008년 진행된 「제1차 저출산고령사회기본계획」 중간 평가 및 보완 방향 검토
- 둘째, 일·가정 양립지원 정책의 맥락에서 논의되고 있는 육아휴직급여 재설계 논의
- 셋째, 저출산고령사회 대책을 위한 사회분위기 조성의 맥락에서 논의되고 있는 ‘아이낳기 좋은 세상 운동본부’ 논의

1. 「제1차 저출산고령사회기본계획」 수정·보완

1) 「제1차 저출산고령사회기본계획」 수정·보완 이유

- 세계 최저수준의 출산율과 가장 빠른 고령화 진행에 대응하여, 정부는 '06년 「제1차 저출산고령사회기본계획」 (이하 「기본계획」)을 수립하였음
- ‘출산율 하락추세 반전과 고령사회 적응기반 구축’을 목표로 5년간 3대 분야의 242개 세부사업 추진 (총 32.0조원 투자)

2) 2008년 12월 「기본계획」 보완의 핵심 내용

- ‘능동적 복지’, ‘인재대국’ 등 이명박정부의 국정지표 구현을 위한 저출산·고령화 대책의 보완 방향 설정
 - 출산양육지원 강화 및 만혼화 현상에 대한 대응으로 저출산 극복
 - 노인의 자립지원 및 활기찬 노인상(Active Senior상) 정립으로 노후 삶의 질 향상
 - 고용 및 산업구조를 고령사회친화적으로 전환하여 신성장동력 확보

3) 분야별 주요 보완사항

(1) 출산양육지원 강화 및 만혼화 현상에 대한 대응으로 저출산 극복

- ① 자녀양육부담을 완화하기 위해 영유아 보육·교육비 전액지원 대상 확대, 시설을 이용하지 않는 아동에 대한 양육비 지원 도입. 더불어 미혼모·부, 다문화가족이 자녀를 건전하게 양육할 수 있는 환경 조성
- ② 불임부부 체외수정 시술비, 산전(産前)진료비, 아동에 대한 국가필수예방접종비 지원 등 임신·출산에 대한 의료서비스 지원 강화
- ③ 만혼화 현상에 적극 대응하기 위해 신혼부부 주택마련 지원, 결혼관련 정보제공 및 교육프로그램 운영
- ④ 일과 가정의 양립이 가능한 환경 조성을 위해 가족친화기업 인증제 실시, 육아휴직 활성화 및 근로형태 유연화 추진
- ⑤ 아동·청소년의 안전하고 건강한 성장 지원을 위해 드림스타트, 아동발달지원계좌제(CDA), 방과후 서비스 등 확대

(2) 노인의 자립지원 및 활기찬 노인상(Active Senior상) 정립으로 노후 삶의 질 향상

- ⑥ 노후소득 보장을 위해 기초노령연금 지급대상 확대, 국민연금 기금운용체계 개편 및 사각지대 해소, 공적연금간 가입기간 연계, 퇴직연금 활성화 추진
- ⑦ 건강한 노후생활을 위해 운동·영양관리와 건강검진 개편 등 사전예방적 건강관리를 강화하고, 치매 노인에 대한 종합대책 실시, 노인장기요양보험의 서비스 질 향상
- ⑧ 노인적합형 일자리를 확대하고, 노후준비를 위한 생애설계 교육프로그램 마련

⑨ 「고령자 주거지원법(가칭)」 제정 등 고령자 친화적 주거·교통환경 개선

(3) 고용 및 산업구조를 고령사회친화적으로 전환하여 신성장동력 확보

⑩ 여성·고령인력 활용기반 마련을 위해 출산·육아 등으로 경력이 단절된 여성에 대한 취업지원 강화, 고용상 연령차별금지 확산

⑪ 평생학습체계를 구축하고, 직업능력개발계좌제 도입을 통한 수요자 중심의 직업능력 개발 기회 확대

⑫ 고령친화산업을 육성하기 위한 R&D투자 확대, 표준화 및 우수제품 지정을 통한 고령친화제품의 품질 향상

(4) 저출산·고령화 대응 사회분위기 조성

⑬ 결혼, 출산, 다자녀 가정에 대한 긍정적 가치관을 확산시키기 위해 학교교육, 사회교육, 군인대상 교육 등 홍보·교육 강화

⑭ 기업, 언론, 종교계, 민간단체와의 네트워크 구축을 통한 사회운동 확산

4) 재원투자계획 및 조달방안

- 국비, 지방비, 기금 등을 포함하여 '06~'10년중 약 40.3조원을 투자할 계획
 - 출산양육 지원 등 저출산대책에 19조원, 노후생활기반 조성에 15조원, 미래 성장동력 확충에 6조원 투자
- 동 재원은 국가재정운용계획과 매년도 예산편성에 우선 반영하여 계획이 차질 없이 추진되도록 뒷받침할 계획

5) 저출산 분야 보완 과제

분야	과 제 명	구분	소관부처
신혼부부 출발지원	▪ 신혼부부 보금자리 마련 지원	신규	국토부
	▪ 결혼관련 정보 및 교육 제공	신규	복지부, 국방부

분야	과 제 명	구분	소관부처
임신출산 지원	▪ 불임가정에 대한 시험관아기 및 인공수정 비용 지원	보완	복지부
	▪ 임신부에 대한 출산 전 진료비 지원 (20만원 바우처)	신규	복지부
	▪ 찾아가는 산부인과 및 분만취약지역 투자 확대	신규	복지부
	▪ 아동 대상 예방접종비 지원확대 (보건소→민간 병·의원)	보완	복지부
	▪ 신생아 중환자실 이용시 보험급여 인정범위 확대	신규	복지부
	▪ 신생아 집중치료실 확충	신규	복지부
자녀양육 부담완화	▪ 무상보육 확대 및 수요자 중심의 보육서비스 개편	보완	복지부,교과부
	▪ 보육시설 미이용 아동에 대한 양육비 지원	신규	복지부
	▪ 다자녀 가정에 유리한 세제 개편	신규	기재부,행안부
	▪ 미혼모·부 및 다문화가족 양육 지원	신규	복지부
일·가정 양립	▪ 산전후휴가 및 육아휴직 급여 지원 확대방안 마련	보완	노동부
	▪ 가족친화기업 인증제 실시	보완	복지부
아동성장 지원	▪ 드림스타트 및 아동발달지원계좌 확대	신규	복지부
	▪ 아동인지, 비만관리, 정서 등 아동발달 지원	신규	복지부

6) 저출산고령화 관련 사회적 분위기 조성 분야 보완 내용

- 영향력이 큰 TV·라디오·신문 등 언론매체를 활용한 홍보 강화
 - 저출산 고령화 극복 홍보에 대한 언론계의 우호적 분위기 조성을 위해 PD, 방송작가, 출입기자, 여성잡지 기자 등 간담화워크숍 실시
- 초·중·고교의 인구교육 및 사회교육 활성화를 통해 결혼, 출산, 다자녀 가정에 대한 긍정적 가치관 확산
 - '07년 개정된 교육과정에 따라 '13년까지 교과용 도서 개발
 - 교육과정 개편에 맞추어 매년 인구교육지침서를 발간·배포하고 다양한 교수·학습자료

제공 [6개 학교에서 시범활용 중 ('08)]

- 중앙부처 및 광역지자체 공무원교육원, 교원연수원, 민간교육기관, 대학 평생(사회)교육원 등에 정규 교육시간 편성 추진
- 공무원·기업체 근로자·민간인 등을 교육할 전문 강사 양성
- 종교계·기업·시민단체·전문가들과 네트워크 구축
- 각 종교계 인사 등과 간담회 및 보육시설 공동 봉사활동을 갖고 범교단적 캠페인 전개, 법문·설교·강론 등에 필요한 자료 제공
- 관련 학회를 망라한 ‘저출산대책 포럼’을 정기적으로 개최
- 공기업 및 대기업의 자체 광고시 저출산 극복, 가족친화, 일과 가정의 양립 등을 주제로 제작토록 권장
- 출산 관련 각종 민간단체(인구보건복지협회, 간호사협회, 보육시설연합회 등) 지원을 통한 민간운동 확산
- 각 시도별 네트워크를 구성하여 육아용품 기증 등 지역별 사업 진행 ('07~)

2. 육아휴직제도 등 일-가정 양립정책 강화 및 제도 재설계

1) 검토 배경

- 저출산대응정책은 출산력 제고와 여성의 경제활동참가율 제고를 동시에 추진해야 정책 효과를 볼 수 있다는 데 합의
- 따라서 저출산대응정책의 주요 방향에는 일-가정 양립지원정책이 핵심과제로 부각될 필요성 인식
- 일-가정 양립지원정책 중 하나인 육아휴직제도 개선 방안이 논의되고 있음

2) 개선 방안

- 육아휴직급여 지급방법 개선(정액 → 정률방식)
- 50만원의 정액급여는 임신·출산의 기회비용(임금-육아휴직급여)이 너무 커서 육아휴직 활용도 및 출산율 제고에 한계
- 50만원은 '07년 근로자 통상임금(197만원)의 25.3%에 불과
- ※ 남성임금(219만원)의 22.8%, 여성임금(148만원)의 33.8%

- 고소득자의 경우 출산의 기회비용(임금-50만원)이 더욱 커져 출산을 연기하는 유인(Incentive)로 작용할 가능성이 높음
- 출산순위별로 차등을 둔 정률방식으로 개선하여, 출산장려효과 극대화
- 현 50만원이 여성 통상임금의 33.8%인 점을 감안하여 30%지급을 시작으로, 둘째는 40%, 셋째이상은 50% 지급방식으로 조정
 - ※ 월급여 148만원을 받는 근로자 : 첫째는 44, 둘째는 59, 셋째이상은 74만원
- 급여의 역진성 논란에 대해서는 보육료 지원 등 타 저출산대책이 저소득층 중심으로 이루어지고 있는 점을 설명
- 재정소요액 추계 : 2,771억원('09년 예산보다 1,372억원 추가소요)
- 육아휴직 후 자발적으로 노동시장에서 이탈하는 것을 방지하기 위해 6개월분은 휴직 기간에, 나머지 기간분은 복직후에 지급토록 조정
- 6개월 이내 이직자 중 상당수가 실업급여 비신청자

〈표7〉 실업급여 신청 현황

(단위: 명)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
이직자(A)	875	1,825	2,713	3,291	4,723	7,911
실업급여신청자(B)	289	801	1,507	1,718	2,284	3,581
자발적이탈자 추정(A-B)	586	1,024	1,206	1,573	2,439	4,330

※ 출처 : 한국고용정보원

- 육아휴직장려금 지급방법 개선(30일 이상 → 180일 이상 계속근무)
 - 휴직기간에 발생하는 간접비용(퇴직금, 사회보험료 등)을 충당토록 지급
 - 장려금을 직장복귀 후 30일이 지나면 일시에 주고 있어, 사업주로서는 휴직자를 30일 이후에 해고토록 하는 유인으로 작용
 - 지급요건을 30일에서 180일 이상 계속 고용하는 경우 지급토록 하여 해고의 유인으로 작동하지 않도록 하고
 - 일시금 보다는 휴직기간만큼 매월 분할하여 지급토록 개선

- 구조조정 사업장에 대한 지도감독 강화
 - 경영사정 등으로 구조조정을 실시하는 사업장에 대하여 임신·출산·육아휴직을 이유로 불이익이 없도록 지도감독 강화
- 산전후휴가급여에 대한 사업주의 부담경감
 - 산전후휴가급여는 유급휴가로서 사업주가 임금전액을 지급하고,
 - 사업주의 부담경감을 위해 고용보험이 월135만원 한도에서 중소기업은 90일간, 대기업은 30일간 지원 중
 - 고용보험지원액 이상을 급여로 지급하는 사업주의 경우 부담이 크고, 이 부담이 퇴직을 유인할 가능성이 있으므로
 - 사업주 부담을 줄여주기 위해 지원한도를 인상(135 → 148만원)
 - ※ 현 135만원은 여성근로자 통상임금(148만원)의 91.2%
 - 대기업의 경우에도 지원기간 연장 : 30 → 90일

3. 「아이낳기 좋은세상 운동본부」 출범 등 범국민 캠페인 추진

1) 목 적

- 저출산 극복을 위한 국민인식 개선과 출산·양육에 유리한 환경조성을 위해 사회각계가 참여하는 범국민 캠페인을 추진

2) 필요성

- '01년 이후 초저출산 현상이 지속되는 가운데, 출산지원을 위한 각종 정부정책의 효과는 미비한 상황('08년 합계출산율 1.19)
- 이는 출산·양육이 어려운 제도적 요인과 함께, 사회 각 부문이 저출산 현상의 책임 있는 당사자라는 자기인식이 부족한 데에 기인

〈표8〉 저출산 관련 각계의 책임

정 부	인구억제→출산지원정책 전환을 위한 정책적 개입 실기(90년대)
기업·노동계	일-가정 양립을 곤란하게 하는 고용, 직장문화 등
교 육 계	‘적게 낳아 잘기르자’는 가치관의 고착화, 사교육비 증가 등
종 교 계 시민사회단체	적극적 인공임신중절 방지, 가족과 생명존중 가치 확산활동 부족
국민개개인	미래의 문제로 인식, 개인주의에 따른 출산기피 확산의 당사자

⇒ 사회 모든 구성원이 저출산 문제의 원인제공자이며 피해자라는 인식하에, 사회적 책임과 자기존립을 위해 각 부문의 자발적 개선노력이 필요

3) 범국민 운동 추진 내용

- 추진 방향
 - (사회적 합의) 저출산 문제 극복을 위한 각계의 사회적 합의 도출
 - (구체적 실천) 부문별 행동계획 수립·점검을 통해 구체적 실천에 주력
 - (풀뿌리 확산) 중앙-지역 단위, 전국적 풀뿌리 국민운동으로 지속적 확산
- 추진 체계 : 「아이낳기 좋은세상 운동본부」
- 운영 계획
 - 공동사업 추진계획 수립
 - 지역별 릴레이 실천 결의대회
 - 국민인식개선 캠페인 전개
 - 이행평가

III 한국사회 저출산 대책의 성과 평가

1. 총평

- 부처별로 추진되던 정책이 일관된 목표 하에 추진되면서, 관련 정책 개발과 함께 예산

규모도 지속적으로 확대(보건복지가족부, 2008)

○ 총 투자 규모 증가 : '06) 4.5 → '07) 5.9 → '08) 8.4 → '09) 10.7조원

〈표9〉 연차별 투자계획

(단위: 조원)

구 분	계	'06		'07		'08		'09		'10
		계획	확정	계획	확정	계획	확정	계획	예산안	계획
계	32.0	3.7	4.5	5.7	5.9	7.1	8.4	7.3	10.7	8.3
저 출 산	18.8	2.1	2.1	3.2	3.0	4.0	3.8	4.6	4.7	5.0
고 령 화	7.2	0.8	1.3	1.3	1.6	1.8	3.2	1.4	4.6	1.9
성장동력	6.0	0.8	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	1.3	1.4	1.4

○ 각 지자체도 전담부서를 설치하고, 자체 사업을 개발하여 시행

- 지자체 자체사업 총 투자규모: '07) 1.6조(703개 과제) → '08)1.8조원(851개 과제)

□ 저출산고령화 대책 관련 법령·제도가 정비됨

○ 「고령친화산업진흥법」 제정('06.12)

- 노인 관련 제품·서비스 산업의 육성기반 마련

○ 현세대 노인의 빈곤수준 완화를 위한 「기초노령연금법」 제정('07.4)

○ 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 개정('07.12)

- 배우자 출산휴가(3일) 신설 및 육아기 근로시간 단축(15~30시간) 도입 등

○ 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」 제정('07.12)

- 가정과 직장생활의 조화를 목적으로 가족친화기업 인증, 기업 대상 교육 실시

○ 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 개정 ('08.3)

- 직원 모집, 채용에서부터 퇴직, 해고까지 고용의 모든 단계에서 고령자에 대한 연령차별 금지

○ 「노인장기요양보험법」 제정('07.4) 및 노인장기요양보험제도 시행('08.7~)

- 치매, 중풍 등 노인에 대한 간병·장기요양 문제를 국가와 사회가 분담

2. 시행계획 추진실적에 따른 평가

- '07년도 저출산 분야의 세부사업은 총 80개이며,
 - 이 중 대부분(92.5%)이 시행계획상 목표치의 95%이상 달성
- 예산집행률은 평균 98.4%로 대부분 정상 집행됨

〈표10〉 '07 저출산 분야 목표달성 사업비율

	세부사업 총 수	95%이상 목표달성 사업비율	예산 집행률
저출산 분야 (출산과 양육에 유리한 환경 조성)	80	92.5%	98.4%
1-1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	45	88.9%	98.3%
1-2. 가족친화·양성평등적 사회문화 조성	16	100.0%	99.4%
1-3. 건전한 미래세대 육성	19	95.5%	99.7%

1) 예산집행률

- 예산집행률이 상대적으로 부진한 사업은
 - 국공립보육시설 확충(집행률 75.7%, 380억원 집행)
 - 입양아 양육수당 전면 도입(64.2%, 115억원)
 - 여성농업인 일손 돕기(67.1%, 302억원)
 - 비정규직 여성근로자를 위한 출산후계속고용지원금 신설(68.0%, 1.7억원)
- 예산 미확보 등으로 추진이 미흡한 사업으로는
 - 입양아 무상보육비(전액 삭감)·교육비 지원(사업 취소)
 - 통합육아지원시설 설치 및 지원 (예산 축소)

2) 사업별 목표달성도

- 목표달성도가 낮은 사업은
 - 국공립보육시설 확충 (52.5%)

→ 통합육아지원시설 설치 시범사업 (60%)

→ 학교 문화예술교육 내실화사업 (60%)

〈표11〉 '07 저출산 분야 사업별 부진내용

부문	사업명	시행계획 대비 미흡한 내용
1-1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	• 입양아 무상보육·교육비 지원	• 예산미확보로 사업 미추진
	• 국공립보육시설 확충	• '07년도 중 국고보조 사업물량 282개소 중 148개소 (53% 달성)
	• 통합육아지원시설 설치 및 지원	• 예산 부족으로 시범사업지역 10개소에서 6개소로 축소 (60%)
1-3. 건전한 미래세대 육성	• 학교 문화예술교육 내실화	• 학교 문화예술교육 프로그램 총수혜자 수 90만명→53만명 (60% 달성)

3. 성과지표에 의한 평가

- 대표지표인 합계출산율의 경우 2년 연속 반등추세를 지속하였을 뿐 아니라, 목표치를 초과 달성하여 만점인 5점을 기록
 - '07년 합계출산율 상승: 1.08명('05)→1.13명('06)→1.26명('07) ('07목표 1.16명)
- 중영역 별로는 출산·양육에 대한 사회적책임 강화, 가족친화·양성평등적 사회문화 조성 부문은 5점으로 우수한 반면,
 - 건전한 미래세대 육성 부문은 평가결과가 상당히 낮음

〈표12〉 '07 저출산 분야 대표-중-소 영역별 성과지표값

		대표·중영역 지표	소영역 지표 평균
대표 지표	저출산 분야 (출산과 양육에 유리한 환경 조성)	5	4.4 (전체평균)
중영역 지표	1-1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	5	4.86
	1-2. 가족친화·양성평등적 사회문화 조성	5	4.75
	1-3. 건전한 미래세대 육성	1	3.67

○ 출산양육에 대한 사회적 책임 강화

- 중영역 지표 5점, 소영역 지표평균 4.86점으로 우수한 평가결과
- 보육·교육비지원, 육아인프라 확충, 임신·출산 지원확대 등 관련 주요 정책사업에서 뚜렷한 개선을 보임

※ 영·유아보육·교육비 지원을 증가 : 21.9%(‘05) → 40.0%(‘07)

종일제유치원 비율 증가 : 63.8%(‘05) → 78.5%(‘07)

초·중·고 방과후학교 참여율 증가 : 37.9%(‘05) → 49.8%(‘07)

○ 가족친화·양성평등적 사회문화 조성

- 중영역 지표 5점, 소영역 지표평균 4.75점으로 우수한 평가결과
- 일·가정 양립, 가족친화적 사회문화조성 관련해 좋은 성과를 보임

※ 산전후휴가급여 수급율 증가 : 6.7%(‘05) → 19.2%(‘07)

육아휴직률 증가 : 26.0%(‘05) → 36.3%(‘07)

가족친밀도 지수 증가 : 37(‘05) → 41.7(‘07)

○ 건전한 미래세대 육성

- 중영역지표 1점, 소영역 지표평균 3.67점으로 낮은 평가결과

※ 아동안전사고 사망자·학교폭력 발생건수 증가 : 10만명 당 62.8건(‘05)→ 140.3건(‘07)

문화예술교육 수혜율 저조 : ‘07년 목표대비 19.7% 달성

▶ (참고) 학교폭력 발생건수는 감시단 활동 강화로 적발건수가 증가한 영향이 큼

- 지역사회 아동청소년 보호육성, 유해환경 감소 등에서는 좋은 평가

※ 지역사회 아동·청소년 보호·육성프로그램 이용률 증가 : 10만명 당 28.8명(‘06) → 67.3명(‘07)

청소년유해환경 신고·고발건수 감소 : 9,687건(‘05) → 3,672건(‘07)

〈표13〉 '07 저출산 분야 성과지표

부문별 세부사업	성과지표	추진성과			
		2005 (정책 전)	2006 (1차년도)	2007 (2차년도)	
1. 저출산부문 (출산과 양육에 유리한 환경 조성)	합계출산율	1.08	1.13	1.26	5점
1-1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	육아서비스 수혜율(%) (6세미만 영유아 기준)	48.3%	53.2%	58.0%	5점
· 영·유아 보육·교육비 지원 확대	영·유아보육 ·교육비 지원율(%)	21.9%	30.5%	40.0%	5점

부문별 세부사업	성과지표	추진성과			
		2005 (정책 전)	2006 (1차년도)	2007 (2차년도)	
· 방과후학교확대 등 사교육비부담경감을 위한 지원	방과후학교 참여율 (초·중·고)	37.9%	41.6%	49.8%	5점
· 국내입양 활성화	국내입양률(%)	41.0%	41.2%	52.3%	5점
· 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족	국공립 및 직장보육시설 수	1,736	1,941	2,068	5점
· 민간보육시설 서비스 개선	국공립-민간보육시설 간 정원충족률 차이	10.5%	7.2%	6.1%	5점
· 수요자중심의 다양한 육아지원서비스 확대	①시간연장형(휴일)보육아동수	14,395	17,138	17,572	4점
	②종일제 유치원 비율	63.8%	73.3%	78.5%	
· 산모도우미 지원	산모도우미 수혜비율 (목표대비)	-	99.5%	108.3%	5점
1-2. 가족친화·양성평등적 사회문화 조성	주출산연령(25~34세) 여성고용률과 남성고용률 간 격차 (%)	25.1%	21.3%	19.1%	5점
· 산전후휴가급여 등 지원 확대	산전후휴가급여 수급자 증감률	6.7%	19.1%	19.2%	5점
· 육아휴직제도 다양화 및 근로형태 유연화	육아휴직률 (산전후휴가자수 대비)	26.0%	27.9%	36.3%	5점
· 출산·육아기 이후 노동시장 복귀지원	엄마채용 장려금 및 출산후계속고용 지원금 수급자 증감률	-	8명	65명	5점
· 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성	가족친밀도 지수(FFI)	-	37	41.7	4점
1-3. 건전한 미래세대 육성	①요보호아동·청소년 비율 (10만명당)	80.3명	78.5명	78.3명	1점
	②아동·청소년10만명당 아동안전사고사망자수 및 학교폭력발생건수	62.8건	60.0건	140.3건	
· 아동안전사고 예방을 위한 사회기반 조성	아동안전사고 사망자수 (만18세이하 아동10만명당)	6.4명	5.6명	6.3명	5점
· 학교폭력 예방·근절 강화	학생10만명당 학교폭력발생 건수(징계학생 기준)	84.7건	80.6건	145.7건	1점

부문별 세부사업	성과지표	추진성과			
		2005 (정책 전)	2006 (1차년도)	2007 (2차년도)	
· 지역사회 아동·청소년 보호기능 강화	지역사회 아동·청소년 보호·육성 프로그램 이용률 (아동·청소년 10만명 당)	-	28.8명	67.3명	5점
· 아동·청소년 창의성제고를 위한 문화예술교육지원	문화예술교육 수혜율 (목표대비)	-	-	19.7%	1점
· 유해환경으로부터 청소년보호	청소년유해환경 감시단 활동 실적(신고·고발 건수 기준)	9,687건	4,011건	3,672건	5점
· 학교의 건강관리 기능 강화를 위한 여건조성	약물남용·학생비만 예방프로그램 운영학교 수(전체 초·중·고대비)	-	-	67.4%	5점

IV

한국사회 저출산대책의 방향 및 정책 제언

1. 저출산 대책의 방향

1) 혼인율 증대를 위한 노력 절실

- 현재까지 우리 사회 초저출산 현상의 1차 경로는 미혼율 증대와 그에 따른 만혼화에 있음
- 1차 경제위기, 2차 경제위기 이후 고착화된 청년실업의 장기화가 주요 요인임
- 신성장동력 확보 등 경기부양정책을 통한 청년실업 해소가 저출산대응정책의 핵심과제임
- 여기에 덧붙여 여성청년들의 취업률 제고 및 결혼율 증대를 위해서는 ‘적극적고용개선조치’ 강화 등 성차별적 노동시장 해소를 위한 정책이 강화되어야 함
- 청년들의 결혼을 용이하게 하기 위한 결혼비용 절감 대책도 동시에 추진되어야 함

2) 일-가정 양립지원 정책 확립 및 강화

- 일-가정 양립지원 정책의 사회적 필요성은 1987년 제정된 ‘남녀고용평등법’의 명칭을 2007년 ‘남녀고용평등과 일-가정 양립 지원에 관한 법률’로 변경한 데서 확인할 수 있음
- 일-가정 양립을 위해서는 출산·양육 부모를 위한 휴가·휴직제도의 실질적 활용가능성이 제고되어야 함
- 수요자 중심의 보육시설 인프라가 확충되어야 함
- 여성의 생애주기 및 가족주기에 따른 탄력적인 고용형태 보급
- 일-가정 양립을 지원하는 가족·생활친화적 기업문화 정착 필요

3) 저출산 극복을 위한 정책 제언의 배경

- 우리 사회 초저출산 현상의 최대 원인인 청년층 실업문제는 경기부양정책, 고용정책 등의 소관으로 다음 절의 정책 제언에서 다루지 않음
- 결혼을 앞둔 청년들과 실제 결혼한 사람들의 저출산 현상을 야기하는 일-가정 양립 불능 현실에 초점을 맞춰 정책 제언을 함
- 일-가정 양립을 지원하는 정책 가운데 핵심이 되는 세 가지 사항, 1) 보육정책, 2) 탄력근로청구권, 3) 상용형 단시간근로모형에 대하여 정책 제언을 함

2. 출산율 제고를 위한 정책 제언

찾아가는 보육서비스

- 가정내 보육서비스 법제화 및 가정보육수당 확충

1) 외국 사례(프랑스)

□ 프랑스 가정보육모의 특성

- 프랑스 보육정책의 변화 중 하나는 프랑스 보육정책의 흐름이 가정보육으로 이전되고

있다는 점임

- 1994년 이후 국가가족수당기금관리처(CNAF: Caisse Nationale des allocations familiales) 기금 지출 규모 면에서 가정보육에 대한 재정지원이 크게 확대된 것을 통해 알 수 있음
- 1992년 개혁을 통해 가정보육모 고용지원수당(AFEAMA) 실현

* 가정보육모(assistante maternelle): 일정한 보수를 받으며 자신의 집에서 미성년자를 보육하는 자를 의미함.

- 1977년 법령에 의해 가정보육모라는 공식적 명칭 명시
- 유급휴가와 직업의 사회적 권리보장, 자격인증절차와 교육시간, 가정 보육모의 역할과 기능에 대해 명시
- 1992년 법령에 의해 전문직업인으로서의 위상 얻음

- 2001년부터 가정보육모 고용지원수당 상향조정

- 가정보육모 규모 증대

* 1994년 232,000명 → 2001년 340,000명

- 가정보육모 보육수혜아동수

* 1994년 309,000명 → 2001년 709,000명

- 프랑스의 보육수당제도는 부족한 공보육과 당면한 실업문제의 해법으로 발전된 것이지만 아동돌봄 서비스를 사회화시키는 또 다른 형태로 평가됨

□ 가정보육모와 관련된 지원

○ 가정보육수당(AGED)

- 부모가 6세 미만의 자녀보육을 위해 가정에서 타인 양육자를 고용한 경우, 가정보육수당(AGED)을 신청할 수 있음
- 배우자나 직계가족 구성원은 타인 양육자가 될 수 없음
- 부모는 가족수당회계창구(CAF)에 3개월마다 소득신고를 해야 하며 그에 따라 CAF는 부모의 소득원과 보육아동의 수에 따라 보육비를 지원해 주고 있음
- 이 수당제도는 1987년 도입되었는데 부모가 모두 취업한 개별 가정에서 보육모를 고용할 경우 그 가족이 부담해야 하는 고용된 보육모의 사회보장기여금의 일부를 국가에서 충당하는 수준임

- 가정보육모(등록 보육모) 고용지원수당
 - 가정보육모(등록 보육모) 고용지원제도(AFEAMA)는 등록된 보육모로 구성된 민간 보육시설을 이용할 경우 보육교사의 사회보장기여금을 지원함
 - 1990년 7월부터 전개된 AFEAMA 정책은 경제적 형편이 좋은 부모만이 고용하던 가정보육모 제도의 대중화에 관심을 갖게 됨
 - 영유아의 연령에 따라 차등 지원되었으나 부모의 소득에 따라 보육료 지원액이 달라짐
→ 3세 미만까지는 가정보육모 월급의 85%를 국가에서 지급하고 가정에서는 부모가 보육료의 15%만 부담. 3세 이상부터는 지원보육료가 절반으로 줄어들음
 - AFEAMA 정책은 시설 보육에 비해 부모들이 전통적인 가정 중심의 보육유형을 대상으로 직접적인 지불능력을 갖게 해 주었으며 소수의 수혜자들을 대상으로 이루어지던 보육료 지원을 확대 적용함

2) 한국 사례(경기도)

- 경기도의 가정보육교사제도
 - 경기도가 실시하는 보육정책 사업의 일환인 가정보육교사제도는 육아문제로 퇴직, 휴직한 여성의 사회활동 참여 증가를 위하여 36개월 미만의 영아가 있는 가정에 가정보육교사를 파견하여 1:1 가정보육의 형태로 차별화된 보육서비스를 제공하는 제도임
 - 자격이 있는 보육교사를 가정으로 파견하여 1:1의 보육을 원칙으로 함
 - 영유아 개별적 특성을 고려하여 보육프로그램을 계획하고 진행한 내용을 양육자에게 전달하여 가정과의 연계성을 도모
 - 보육정보센터는 적합한 가정보육교사를 파견하고 원활한 보육 수행을 위한 질적관리를 (부모와의 상담, 교사 운영관리, 프로그램 평가 등) 지원함

※ 가정보육교사는?

- 가정보육교사는 보육교사 자격증을 가지고 자녀육아경험이 있거나 2년 이상의 보육업무경력이 있는 선생님
- 위의 자격을 충족하여 경기도북부보육정보센터가 인정한 교사

- 가정보육교사가 가정에서!
 - 직접 집으로 방문하여 부모님 대신 영아를 돌봐줌
 - 정기적인 보육환경 안전점검을 통해 위험요소 확인
 - 영아의 개별적인 발달과 기질에 맞추어 다양한 놀이 프로그램을 운영함으로써 인지, 언어, 정서, 신체 발달을 지원
 - 주 활동 공간 청소 및 장난감 세척, 젖병 소독 등의 업무로 청결한 보육환경을 유지
 - 영아에게 식사와 간식을 배식하며 이유식을 조리
- 가정보육교사를 이용 방법
 - 출생 후 36개월 미만의 영아를 대상으로 하며 아이의 정서를 감안하여 이용기간을 만5세까지 연장할 수 있음
 - 매일 8시간 이상, 3개월 이상 이용 시 신청하실 수 있음(최소 일일 4시간이상 보육)
 - 영아는 반드시 상해보험에 가입되어 있어야 하며, 보육장소는 건물화재보험에 가입되어 있어야 함
- 보육시간
 - 평일 : 원하는 보육시간대 예) 9:00~17:00
 - 토요일 : 4시간 (부모의 근무로 인한 사유에만 토요일 보육이 가능)
- 경기도·경기도북부보육정보센터 지원사항
 - 개월수에 따른 보육료 지원
 - 보육교사의 상해보험, 배상보험 가입으로 만약의 사고에 대비
 - 0세아의 놀이교재 및 놀잇감 대여를 통해 놀이교육 지원
- 보육료 지원금액
 - 아래 표는 8시간이상 이용 시 100% 이용지원금
 - 매월 25일에 지원되며, 실제 보육일수에 따라 변경될 수 있음

〈표14〉 유형별 보육료 지원금액

(단위:천원)

구분		지원금합계	취업여성지원금	이용지원금	교사처우개선
0세 (출생~12개월)	첫째아	395	75	170	150
	둘째아	506	186	170	150
1세	첫째아	298	66	82	150

구분		지원금합계	취업여성지원금	이용지원금	교사처우개선
(13개월~24개월)	둘째아	396	164	82	150
2세 (25개월~36개월)	첫째아	205	-	55	150
	둘째아	205	-	55	150

□ 법제화 관련 쟁점

○ 가정보육교사제도의 법제화 관련 쟁점은 다음과 같음

- 첫째는 가정보육교사들의 경력 인정에 대한 요구와 기존시설 보육교사들과의 형평성 문제. 가정보육교사들의 경우 어디서 일을 하느냐가 중요한 게 아니라 실제로 경력이 있으면 인정해줘야 한다는 입장
- 둘째는 육아비용이나 교육비용 지불에 대한 부모들의 세액공제, 소득공제가 해당이 되지 않는 문제

→ 이 두 가지 문제를 해결하기 위해서 가정보육교사제도의 법제화가 시급함

3) 정책 제언

□ 다양한 보육수요에 부응하는 맞춤형 보육서비스 확립

- 우리나라 보육정책의 우선순위에서 맞벌이 가구에 대한 지원이 차지하는 위치가 후순 위임
- 선진국의 경우 실제 정책집행 과정에서의 우선순위를 보면 학대받는 아동, 장애아 등의 취약아동을 제외하면 맞벌이가구 및 취업한 부모 가구의 사회, 경제적 활동 지원이 일차적임
- 정책 집행 및 예산배분의 우선순위 설정을 명확히 하고 이를 뒷받침하는 지원체계를 정립해야 함
- 유자녀 직장여성이 자녀양육에 대한 어려움을 겪으면서 양질의 보육시설, 영아전담보육시설, 24시간 보육시설 등 보육서비스에 대한 다양한 수요가 존재함
- 이에 보육시설에 자녀를 맡기지 않고 있는(또는 못하고 있는) 유자녀 여성들에게 ‘찾아가는 보육서비스’ 제도의 법제화와 이를 실질화할 수 있는 가정보육수당 지원을 제

안함

- 프랑스의 가정보육모 제도와 경기도의 가족보육교사 제도를 절충하여 우리 사회 현실에 맞게 재설계할 필요가 있음
 - 보육시설 보육교사와 가정내 보육교사의 이원화 추진 :
 - 보육시설 보육교사와 가정내 보육교사 관리 기관을 정함
 - 인증된 중앙관리 기관에서 이원화된 보육교사의 자격 및 경력 관리, 일정한 교육과정 이수를 통한 상호 전환 제도 등을 운용함
 - 가정내 보육교사제도의 실질화를 위해 현실적인 수준의 ‘가정보육수당’을 지원함
 - 아동의 연령 및 부모의 소득 수준을 기준으로 정부 지원금이 가정보육사 임금의 평균 50%를 상회하도록 함
- 예) 36개월 미만 영유아: 가정보육수당 정부 지원 비율 60%
- 36개월~72개월 미만 유아: 가정보육수당 정부 지원 비율 40%

육아기 경력유지를 위한 탄력근로청구권 확립

1) 현황과 문제점

- 우리나라 전체 산업 임금근로자의 연간 총 근로시간(2006년)은 2,360시간으로 신흥개도국 평균보다 300시간 정도 길고, G7 선진국 평균에 비해서는 680시간 정도 더 긴 장시간 근로를 선호하는 경향임
- 주5일제의 시행으로 주당 평균 근로시간 및 월평균 근로일수가 매년 감소하고 있지만, OECD 전체 회원국(약 33시간)보다 여전히 긴 상황
- 장시간 근로관행은 양육이나 돌봄 등 가족을 위한 시간의 상대적 부족을 야기함으로써 일-가정 양립을 어렵게 하고, 여성근로자의 경력단절을 유발하거나 복귀 후 경력유지를 저해함
- 우리 사회에서 일-가정 양립은 남성에 비하여 여성근로자가 더욱 어려움. 통계청(2007)의 ‘생활시간조사’ 결과, 맞벌이 남편의 평균 가사노동시간(32분)은 홀벌이 남편의 가

사노동시간(31분)과 큰 차이가 없는 반면, 맞벌이 주부의 가사노동시간은 하루 3시간 28분으로 남편의 6.5배에 달함

- 여성부(2005)의 ‘전국 보육교육 실태조사’ 결과, 유자녀 기혼여성이 취업하지 않는 가장 큰 이유는 ‘일을 하고 싶으나 자녀양육과 가사에 전념하기 위해서’(49.1%), ‘일을 하고 싶으나 자녀를 안심하고 맡길 곳이 없어서’(23.0%), ‘일을 하고 싶으나 적당한 일자리가 없어서’(18.1%)의 순으로 나타남으로써 가사부담이 여성의 경력단절에 일조하고 있음. 여성근로자의 취업 중단 시기를 살펴보면, 결혼 전 취업을 중단한 경우가 35.8%, 첫째 자녀 출산 전이 31.3%, 결혼 후가 14.2%로 나타남
- 일-가정 양립과 함께 여성근로자의 경력단절 예방과 복귀 후 경력유지를 위해서는 남성에게도 양육과 돌봄의 책임이 있음을 강조하는 사회적 분위기를 형성하고, 모든 근로자가 일-가정을 조화시킬 수 있는 근무형태의 유연화가 필요함
- 우리나라의 노동부 ‘남녀평등의식조사’(2008) 결과에서 근로자의 육아 및 가사 부담 완화를 위해 제도적으로 가장 개선이 필요한 부분으로 탄력적 근로시간 운용이 48.5%로 가장 높았고, 다음으로 육아휴직제 확대(21.7%), 가족간호휴직제 도입(13.3%), 파파쿼터제 도입(11.1%)의 순으로 나타남
- 현행 ‘근로기준법’에 ‘탄력적, 선택적 근로시간제’가 규정되어있으며, ‘남녀고용평등과 일-가정 양립 지원에 관한 법률’이 2007년부터 시행되고 있음에도 불구하고 제도의 활용률은 매우 저조한 실정임
- 한국노동연구원(2007)이 전국 10인 이상 사업체를 대상으로 실시한 ‘일과 가족 양립 지원제도 운영실태 조사’ 결과, 시차출근제, 집중근로시간제, 직무공유, 풀타임/파트타임 전환제가 없는 사업체가 각각 94.3%, 96.5%, 91.6%, 96.5%로 일-가정 양립을 위한 대안적 근무제도의 운영현황은 극히 저조한 수준임

2) 정책 제언

- 육아기 근로시간 단축의 활용을 위한 탄력근로 청구권 신설
- 기존의 전일제 육아휴직은 근로자의 소득감소(무급) 및 경력단절, 업무를 분담하는 동료의 업무가중, 기업의 대체인력 비용부담 등 문제로 활용도가 제한적인 반면, 육아기 근로시간 단축제도는 육아휴직으로 인한 경력단절과 업무숙련도 마모를 예방하고, 소득감소를 완화하며, 일과 가정생활의 양립을 지원함으로써 여성근로자의 경력단절 에

방 및 복귀 후 경력유지에서 육아휴직보다 상대적으로 효과적인 제도임. 또한 현재의 경제위기 극복을 위한 고용유지형 일자리 나누기(Work Sharing)로서도 매우 바람직한 제도임

○ 탄력적 근로시간제의 활성화를 위한 제도적 개선

- 현행법에서 탄력적 근로시간제를 요청하는 근로자와 이를 받아들이거나 거부하는 사용자 양측의 권리와 의무를 보다 명확하게 규정할 필요가 있음. 또한 사용자가 근로자의 요청을 거부할 수 있는 경우 역시 영국의 사례처럼 법에서 구체적으로 명시하고, 거부 시 대안 제시를 의무화할 필요가 있음
- 탄력적 근로시간제의 적용단위를 수요변동에 따라 확대하여 제도의 시행이 보다 용이하도록 지원해야 함. 취업규칙에 규정된 경우에는 현행 2주를 6개월로, 근로자대표와 합의한 경우에는 현행 3개월에서 1년으로 확대함

〈표15〉 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 중 육아휴직의 주요 개정내용 및 향후 개선점

구분	개정내용	문제점 및 향후 개선점
○ 육아기 근로시간 단축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전일제 육아휴직 대상 근로자가 근로시간 단축 신청 시 사업주가 허용 가능 - 불허시 서면으로 통보하고 전일제 육아휴직 등 근로자와 협의(위반 시 500만 원 이하 과태료) ○ 단축 후 근로시간은 주 15~30시간 범위에서 정함 - 불리한 처우 및 근로조건 저하 금지 (위반시 3년 이하 징역 또는 2,000만 원 이하 벌금) ○ 연장근로를 원칙적으로 금지하나, 근로자가 명시적으로 청구한 경우 주 12시간 이내로 제한 (위반시 1,000만 원 이하 벌금) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 육아기 근로시간 단축을 사업주의 거부로 이용할 수 없는 경우에는 전일제 육아휴직을 사용할 수 있으므로 사업주의 신청 거부에 대한 별책을 규정하지 않았음. 따라서 현재의 법 규정은 사업주로 하여금 재량인 육아기 근로시간 단축보다 의무인 육아휴직을 근로자에게 허용하도록 함으로써 근로자의 탄력적 근무제도 선택권을 제한하는 결과를 초래하고, 육아기 근로시간 단축은 유명무실한 제도로 남을 우려가 있음.
○ 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 분할 사용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1회에 한하여 분할 가능 - 전일제 육아휴직과 시간제 육아휴직 기간을 합하여 1년 한도 (*사용예: 전일제-전일제/ 전일제 · 시간제/ 시간제 · 시간제 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 육아기 근로시간 단축을 요청하는 근로자와 이를 받아들이거나 거부하는 사용자 양측의 권리와 의무가 명확하지 않음

3) 외국사례

- 선진국에서는 여성의 노동시장 참여율 증가와 함께 일-가정 양립에 대한 이슈가 활발히 논의됨에 따라 점차 기업과 근로자의 요구를 모두 고려한 다양한 제도와 정책, 복지혜택들로 확대 제공되고 있으며, 근로시간을 단축하는 형태에서 근무 스케줄 및 근무지 조정, 시업·종업시간의 자율선택권 부여 등 근무형태 유연화로 발전해가고 있는 것이 세계적인 추세임(Hegewisch & Gornick, 2008)
- 서구 선진국 20개국 중 17개국이 자녀를 둔 근로자의 육아를 위하여, 6개국은 배우자 및 노인 등 가족간호 및 돌봄을 위하여 대안적 근무를 할 수 있도록 근로자에게 탄력근로(청구)권을 부여하고 있으며(Hegewisch & Gornick, 2008), 프랑스, 영국, 미국, 일본, 유럽연합 등의 국가에서는 근로시간 단축에 참여한 기업에 사회보장금 감액, 중소기업에 대한 근로시간 단축개선 지원금 등을 제공하고 있음

〈표16〉 서구 선진국의 탄력근로(청구)권

부여되는 권리		호주	오스트리아	벨기에	캐나다	덴마크	핀란드	프랑스	독일	그리스	아일랜드	이탈리아	룩셈부르크	네덜란드	뉴질랜드(청구권)	노르웨이	포르투갈	스페인	스웨덴	스위스	영국(청구권)
모든 근로자에게 보편적인 근로시간 단축권				✓			✓	✓	✓					✓							
육아를 위한 권리	출산 후 파트타임을 통한 점진적 복귀		✓	✓		✓		✓	✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓
	육아휴직을 파트타임으로 대체		✓				✓				✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		
	육아기 근로시간 단축 및 탄력근로(청구)권	✓	✓												✓	✓	✓	✓	✓		✓
	육아와 상충되는 초과근로/교대근무에 대한 거부권	✓														✓		✓		✓	
가족간호 및 돌봄을 위한 근로시간 단축 및 탄력근로(청구)권		✓		✓								✓			✓			✓			✓

자료: Hegewisch & Gornick(2008) [Statutory Routes to Workplace Flexibility in Cross- National Perspective]

- 영국과 뉴질랜드는 근로자에게 탄력근로 청구권을 부여. 영국에서는 사업주가 거부권을 남용하지 않도록 다음과 같이 구체적인 거부 사유를 명시하고 있음
 - 근로자의 탄력적 근무로 인한 추가 비용의 부담이 발생할 때
 - 근로자의 탄력적 근무가 고객 만족이나 성과에 부정적 영향을 줄 때
 - 기존 인력의 업무 재조정이 불가능할 때
 - 추가인력의 채용이 불가능할 때
 - 구조조정을 계획하고 있을 때
- 미국에서는 양육, 가족간호 및 돌봄 등을 수행하는 근로자에 대한 차별(Family Responsibilities Discrimination, FRD) 관련 소송이 1995년 이후 급증하고 있으며, 2008년 현재 ‘근로자가족을 위한 탄력근로법안(Working Families Flexibility Act)’이 의회에 발의된 상황임. Hewitt Associates(2002)이 미국의 주요 기업 945개를 대상으로 조사한 결과에 따르면, 2001년-2002년의 경기침체기에도 근로자의 사기 진작을 위하여 일-생활 지원 혜택을 지속적으로 제공하였음

일·가정 양립을 위한 상용형 단시간 근로 확립

1) 현황과 문제

- 여성들이 육아 등을 병행하면서 고용을 유지하기 위해서는 단시간근로 등 근로시간을 단축할 수 있는 제도적 기반 필요
- 근로시간 측면에서의 유연성이 떨어짐에 따라 6세 이하 자녀를 가진 기혼 여성은 전 일제 고용 또는 노동시장 이탈이라는 극단적인 선택에 직면함. 결과적으로 고용률이 출산 전에 비해 대폭 하락하게 됨. 결혼 초기 52%에 달하던 고용률이 자녀 출산 후 36% 수준으로 하락함. 연령을 25~34세로 한정할 경우 하락폭은 더욱 커서 32% 수준으로 하락함.

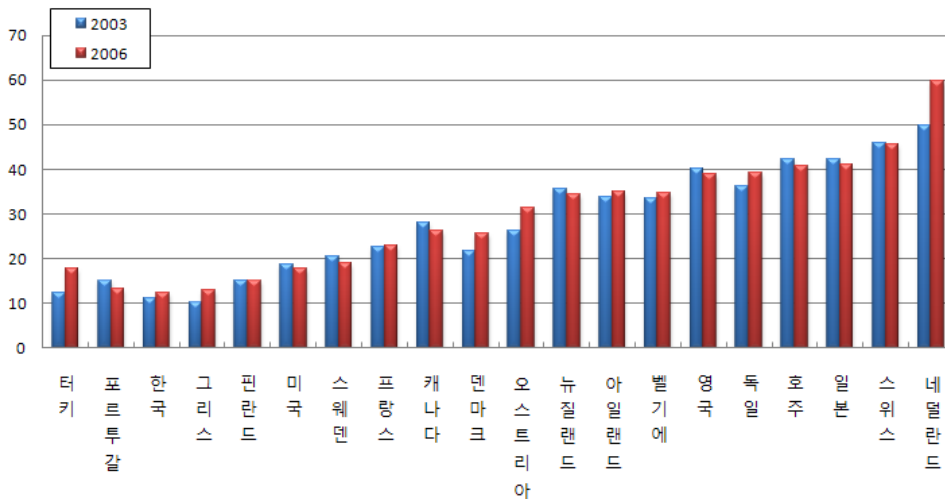
〈표17〉 가구유형별 경제활동참가과 시장노동시간

(단위: %)

가구유형	남성			여성		
	취업	실업	비경활	취업	실업	비경활
미혼	41.20	4.80	54.00	41.85	3.32	54.83
기혼, 무자녀	96.10	0.98	2.93	52.23	3.57	44.20
기혼, 6세 이하 자녀	89.54	2.11	8.35	36.50	1.48	62.02
기혼, 7-18세 자녀	93.60	2.17	4.23	56.27	2.55	41.18
기혼, 19세 이상 자녀	71.92	2.00	26.08	46.47	1.35	52.18
기혼, 동거자녀 없음	73.51	1.08	25.41	36.94	1.12	61.94
기혼, 동거자녀 없음. 고령층	33.24	0.00	66.76	20.32	0.00	79.68

자료 : 한국노동패널 9차년도 원자료

- 여성임금근로자 중 단시간근로자 비율이 12.5%로 OECD 평균 25.3%에 비해 낮은 수준이며 대부분 단시간근로자의 종사상 지위가 임시·일용으로 고용의 질도 낮음



〈그림4〉 OECD 국가의 단시간근로 비중 비교

- 여성의 단시간근로에 대한 요구는 크지만 기업의 단시간 일자리 창출은 낮은 수준으로
서 수급 불균형이 존재함
 - 여성 단시간근로 구인자에 비해 구직자수는 3배 이상 높으며 연령별·학력별·직종별,
임금수준 등에서 불일치가 발생하여 구직자의 취업률은 18%, 구인자의 구인율은
31.7%에 불과
 - 구직자들의 단시간 근로 선호는 실제 취업자들의 단시간 근로보다 약간 더 많은 편
임. 한국노동패널 10차년도 자료에 따르면 단시간근로자의 비중은 5.96%인데 비해
구직자들 중 10.7%가 단시간 근로를 희망함. 적극적 구직활동을 하는 실업자에 비해
비경제활동인구가 단시간 근로를 선호하는 비율이 높으며, 남성에 비해 여성이 더 단
시간근로를 선호함
 - 취업자들 중에서 일자리를 바꾸기를 희망하는 사람들 중에서도 단시간 근로를 원하는
경우가 많음. 한국노동패널 1차년도 자료에 따르면 일자리를 바꾸고 싶어 하는 이들
중에서는 17%가 단시간근로를 희망하며 여성이 더욱 이를 원함
- 여성의 생애경로 중에서 어린 자녀를 가진 이들의 단시간근로에 대한 욕구가 매우 큼
 - 6세 이하 자녀를 가진 기혼 여성 구직자 중 단시간 근로를 희망하는 이는 35%에 달
하지만 실제 6세 이하 자녀를 가진 기혼 여성 중 단시간 근로자는 9%에도 못 미침
 - 단시간 근로가 이용 가능할 경우 6세 이하 자녀를 가진 기혼여성의 경력지속을 촉진
하고 경력 단절된 이들의 노동시장 재진입을 촉진할 수 있을 것으로 기대됨

〈표18〉 생애경로별 미취업자의 단시간 희망 비율

(단위 : %)

	실제 단시간 비중	희망 단시간 비중
미혼	8.95	9.43
기혼, 무자녀	3.19	0.00
기혼, 6세 이하 자녀	8.86	35.29
기혼, 7-18세 자녀	17.30	22.22
기혼, 19세 이상 자녀	14.46	38.46
기혼, 동거자녀 없음	3.23	0.00
기혼, 동거자녀 없음. 고령층	0.00	0.00

자료 : 노동패널 9차년도 원자료

- 기업의 고정비용 증가에 따른 인건비 상승 및 관리비용 부담이 단시간근로 공급보다 수요가 낮은 주원인으로 추정됨
- 노동비용 중에서 고정비용적 성격을 갖는 것은 법정외 복리후생비 및 기타 노동비용임. 법정외 복리후생비 등의 비중은 전체 노동비용의 5.5% 수준임
- 만약 법정외 복리후생비 전체가 고정비용적 성격을 갖는다고 한다면 전일제 근로자 1명을 쓰는 대신 단시간근로자 2명을 쓸 경우 전일제 근로자 비용이 100일 경우 단시간 근로자를 쓰는 기업 비용은 105.5로서 더 비쌈

2) 정책과제

- 육아기 근로시간 단축 활용 기업에 대한 지원 조치 강화
 - 근로자가 청구권을 활용하여 신청하고 이를 허용하는 기업에 대해 한시적으로 사회보험료 감면
 - 육아기 근로시간 단축을 허용한 사례가 처음으로 발생한 해에 한해 기업에 ‘일가정양립 지원금’ 200만원 지급. 많은 기업들이 단시간근로의 인사관리 경험이 거의 없어 시행을 주저하는 경우가 많으며 작업조직 조정을 위한 고정비용 부담 요인 존재하므로 이를 지원하기 위한 지원금이 필요함
 - 자율적으로 만3세 이후 육아기·학습기·퇴직기 등에 근로시간 단축제를 실시하는 기업에 대한 대체인력활용장려금 지원
- 단시간 정규직 모델의 확산 추진 및 일자리 나누기 지원
 - 정규직과 동일한 보상 및 인사제도를 적용받으면서 근로시간만 통상 근로자에 비해 짧은 단시간 정규직 모델을 정부 주도로 홍보 및 확산.
 - ※ 일본은 단시간 정직원제도를 정부 차원에서 확산노력하고 있음. 네덜란드는 강력한 차별 금지 조치와 함께 근로시간 단축권을 근로자에게 부여함으로써 단시간 정규직의 확산에 성공함
 - 노사 합의에 따라 하나의 일자리를 2인 이상의 근로자가 나뉘 근무(일자리 나누기, job sharing)하기 위해 단시간근로자 신규 채용시 대체인력채용 지원금을 일정기간(최고 2년) 지원
 - ※ 벨기에의 경우 1994년 일자리나누기를 하는 기업에 고용주 사회보장기여금 2년 동안 정액으로 감면하였으며 이 정책으로 인해 파트타임이 대폭 늘어났음

- 공공분야 일자리 나누기를 통한 단시간근로 활성화
 - 정부, 지자체 등의 일자리 중 단시간근로 일자리개발
 - 정부 및 공공부문에서 방과 후 교사, 돌봄노동 등 사회적 일자리 중심으로 단시간 일자리 확대
- 여성 단시간근로 확대를 위한 모델 개발 및 컨설팅 추진
 - 여성의 자발적 단시간근로가 활성화될 수 있는 업종과 직무에 대한 연구개발 추진
 - 서비스업·제조업 등 선진국에 비해 단시간근로 비율이 낮은 분야를 중심으로 단시간근로 우수모델 발굴·보급. EU국가와 비교시 서비스업종 중 교육, 보건, 사회서비스업 등에서 단시간근로비중이 현저히 낮음
 - 단시간근로형태 신규 도입에 필요한 사업주 컨설팅 지원 강화
- 여성 단시간근로에 대한 취업지원 및 훈련 강화
 - 단시간근로에 대한 구인·구직정보의 원활한 제공을 위한 단시간일자리 정보망 개설 및 on-line 정보제공 확대.
 - ※ 워크넷 및 여성워크넷에 단시간근로 채용 및 인재정보 개설
 - 우선적으로 육아휴직자 및 육아기 근로시간단축자의 대체근로를 위한 인력은행 사업 실시. 추가적으로 정규직근로자의 단시간근로 전환시 필요한 대체인력의 원활한 공급을 위해 업무환경에 익숙한 퇴직자 네트워크 구축 사업 실시 검토
 - 사업주가 단시간근로자에 대하여 교육훈련을 실시하는 경우 지원금 수준을 일반근로자보다 높게 지원

참고 문헌

- 박수미, 2005, 「가족내 젠더구조와 저출산」, 한국여성개발원
- 보건복지가족부, 2008, 「제1차 저출산·고령사회기본계획 보완」
- , 2008, 「저출산고령사회정책 '07년도 시행계획 성과평가」
- 여성부, 2009, 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획 수립을 위한 기초 조사」
- 이삼식외, 2005, 「저출산 원인 및 종합대책 연구」, 한국보건사회연구원
- 한국개발연구원, 2006, 「잠재성장률 전망」
- Hegewisch, A. & Gornick, J. C., 2008, Statutory Routes to Workplace Flexibility in Cross- National Perspective, Institute for Women's Policy Research

〈부록 1〉 기본계획 주요 변경 사항

□ 당초 3대분야 242개 과제 → 보완 후 3대분야 237개 과제 수행

구 분	과제 수			주요 변경사항
	기존	보완	증감	
합 계	242	237	-5	-
저출산	86	96	10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (신규과제) 신혼부부 출발지원, 시설 미이용아동에 대한 양육비 지원, 자녀 양육가정 대상 조세혜택, 미혼모지원, 산전검사로 지원, 찾아가는 산부인과, 가족간호휴직제도 도입 추진, 드림스타트, 아동발달지원계좌, 아동발달지원 등
고령화	86	66	-20	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (신규과제) 기초노령연금, 노인장기요양보험, 노령기 건강증진을 위한 건강검진체계 개편 및 만성질환 관리, 독거노인 보호, 노인 자원봉사활동 지원, 노후생활설계 기반 조성 등 ▪ (유사과제 통합) 기존의 노인 운동사업 및 생활체육 활성화 관련 15개의 유사한 세부과제 → ‘노령기 기초건강증진을 위한 운동·영양관리’로 통합 ▪ (유사과제 통합) 요양인프라 확충 및 민간재가서비스 활성화 관련 9개 세부과제 → 새로 도입된 ‘노인장기요양보험제도의 내실화’로 통합
성장동력	65	71	6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (신규과제) 여성 인력개발 및 경력단절여성 재취업 지원, 여성친화적 기업환경 조성, 직업능력개발계좌제, 고령친화산업 통합DB 구축 등
기타	5	4	-1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘인구패널 및 데이터베이스 구축’ 삭제

〈부록 2〉 부처별 주요 업무

부처명(과제수)	주요 업무
보건복지가족부 (122)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 저출산·고령사회기본계획 수립 및 성과평가 ▪ 저출산·고령사회위원회 운영 ▪ 영유아 보육 및 임신·출산 보건의료서비스 ▪ 아동의 건전한 성장 지원 ▪ 노후 소득지원, 노후 보건의료서비스 및 노인일자리 창출 ▪ 다문화가족 지원 및 고령친화산업 육성
노동부 (51)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 남녀고용 평등 및 일·가정 양립 지원 ▪ 고령자 고용 촉진 및 고용상 연령차별 금지 ▪ 직업훈련, 산재예방 등 인적자원 활용도 제고 ▪ 퇴직연금 활성화
교육과학기술부 (26)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 유아교육 지원 ▪ 방과후학교 등 사교육비 부담 경감 ▪ 학교인구교육, 평생학습인프라 구축
지식경제부(13)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고령친화산업 육성
국토해양부(8)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 신혼부부 주택마련, 다자녀가구 및 고령자 주거지원 ▪ 고령자에게 안전한 교통환경 조성 (저상버스 등)
문화체육관광부(7)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 체육공원 등 운동공간 확충 및 노인 생활체육지도사 양성 ▪ 노인의 여가문화 지원(실버문화학교, 저소득층 문화바우처 등)
법무부(6)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 외국적 동포 및 체류외국인 지원
금융위원회(6)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 역모기지제도 운영
행정안전부(6)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 다자녀가구에 대한 지방세 감면 혜택 ▪ 고령층 정보화교육 지원
여성부(5)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 여성인력개발 및 취업지원
국방부(5)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장병에 대한 결혼·출산교육, 기혼병사 지원
농림수산식품부(4)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농업인 영유아 양육비 지원 ▪ 여성농업인 및 고령농가 가사지원, 농촌노인 맞춤형 일자리 창출
기획재정부(3)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 다자녀가정에 대한 세제지원, 개인연금 활성화
경찰청(2)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고령자 안전을 위한 교통환경 조성

〈부록 3〉 2007 저출산 분야 성과지표

부문별 세부사업	성과지표	추진성과			
		2005 (정책 전)	2006 (1차년도)	2007 (2차년도)	
1. 저출산부문 (출산과 양육에 유리한 환경 조성)	합계출산율	1.08	1.13	1.26	5점
1-1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	육아서비스 수혜율(%) (6세미만 영유아 기준)	48.3%	53.2%	58.0%	5점
· 영·유아 보육·교육비 지원 확대	영·유아보육·교육비 지원율(%)	21.9%	30.5%	40.0%	5점
· 방과후학교확대 등 사교육비부담경감을 위한 지원	방과후학교 참여율 (초·중·고)	37.9%	41.6%	49.8%	5점
· 국내입양 활성화	국내입양률(%)	41.0%	41.2%	52.3%	5점
· 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족	국공립 및 직장보육시설 수	1,736	1,941	2,068	5점
· 민간보육시설 서비스 개선	국공립-민간보육 시설 간 정원충족률 차이	10.5%	7.2%	6.1%	5점
· 수요자중심의 다양한 육아지원서비스 확대	①시간연장형(휴 일)보육아동수	14,395	17,138	17,572	4점
	②종일제 유치원 비율	63.8%	73.3%	78.5%	
· 산모도우미 지원	산모도우미 수혜비율 (목표대비)	-	99.5%	108.3%	5점
1-2. 가족친화·양성평등적 사회문화 조성	주출산연령(25~34세) 여성고용률과 남성고용률 간 격차 (%)	25.1%	21.3%	19.1%	5점
· 산전후휴가급여 등 지원 확대	산전후휴가급여 수급자 증감률	6.7%	19.1%	19.2%	5점
· 육아휴직제도 다양화 및 근로형태 유연화	육아휴직률 (산전후휴가자수 대비)	26.0%	27.9%	36.3%	5점
· 출산·육아기 이후 노동시장 복귀지원	엄마채용 장려금 및 출산후계속고용	-	8명	65명	5점

부문별 세부사업	성과지표	추진성과			
		2005 (정책 전)	2006 (1차년도)	2007 (2차년도)	
	지원금 수급자 증감률				
· 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성	가족친밀도 지수(FFI)	-	37	41.7	4점
1-3. 건전한 미래세대 육성	①요보호아동·청 소년비율 (10만명당)	80.3명	78.5명	78.3명	1점
	②아동·청소년10 만명당 아동안전사고사망 지수 및 학교폭력발생건수	62.8건	60.0건	140.3건	
· 아동안전사고 예방을 위한 사회기반 조성	아동안전사고 사망자수 (만18세이하 아동10만명당)	6.4명	5.6명	6.3명	5점
· 학교폭력 예방·근절 강화	학생10만명당 학교폭력발생 건수(징계학생 기준)	84.7건	80.6건	145.7건	1점
· 지역사회 아동·청소년 보호기능 강화	지역사회 아동·청소년 보호·육성 프로그램 이용률 (아동·청소년 10만명 당)	-	28.8명	67.3명	5점
· 아동·청소년 창의성제고를 위한 문화예술 교육지원	문화예술교육 수혜율 (목표대비)	-	-	19.7%	1점
· 유해환경으로부터 청소년보호	청소년유해환경 감시단 활동 실적(신고·고발 건수 기준)	9,687건	4,011건	3,672건	5점
· 학교의 건강관리 기능 강화를 위한 여건 조성	약물남용·학생비 만 예방프로그램 운영학교 수(전체 초·중·고대비)	-	-	67.4%	5점