

# 저출산 정책의 방향성 정립에 관한 논의

서 지 원(한국방송통신대학교 가정학과 전임강사)

## I. 문제제기

최근 저출산 대책 마련은 한국사회에서 가장 중요한 정책적 이슈의 하나로 떠올랐다. 외환위기 이후 출산율 저하 현상이 지속적으로 심화되면서 빠르게 진행되는 고령화에 대해 정부 차원의 종합적 대응의 필요성이 활발히 논의되기 시작하였다. 노동력 감소로 인한 성장 잠재력 저하, 사회보장지출 증가로 인한 정부의 재정수지 위기, 세대간 갈등 격화의 가능성 등을 최소화하기 위하여 고령화에 대한 준비기간을 확보해야 한다는 점에서 종합적인 대응책 마련이 요구되었던 것이다. 또한 1983년 이후 합계출산율이 인구대체율 이하로 감소하기 시작하였으나 과거의 출산 억제 중심의 인구정책에서 인구자질 향상 정책으로 전환하지 못했다는 점에서 정부의 신속한 대응 역시 강조되었다. 저출산 대책은 2005년 한국개발연구원(2006)에서 경제전문가 및 사회분야 전문가를 대상으로 한국사회의 미래 대비를 위한 정책과제 조사 결과, 23개 국책연구기관에 의해 선별 제시된 17개 중장기 개혁과제 가운데 중요도와 시급성 모두 높은 5대 최우선 미래 과제로 나타났다.

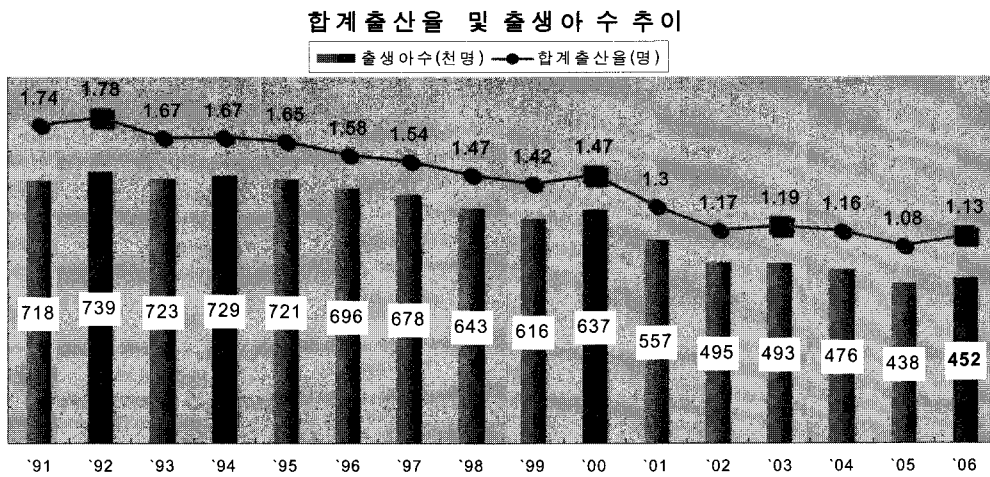
이와 같이 높은 정책수요에 따라 제도적 기반과 함께 및 범정부적 조직기반이 마련되었다. 2005년 9월 ‘저출산고령사회기본법’이 시행되었으며, 그에 따라 대통령 직속 ‘저출산·고령사회위원회’가 구성되었고 사무국인 ‘저출산·고령사회정책본부’가 보건복지부 내에 설치되었다. 또한, ‘저출산·고령화 대책 연석회의’가 구성되어 정부는 물론 노동계, 여성계, 종교계 등 각계각층의 시민사회가 정책수립 과정에 적극 참여하여 2006년 6월 “저출산·고령사회 문제 해결을 위한 사회협약”을 체결하였다. 이러한 정책추진 과정을 거쳐 2020년까지 3차에 걸쳐 단계적으로 수립될 저출산고령사회 기본계획의 제1차 5개년 계획이 2006년 8월 확정되었다. 연이어 저출산에 대한 대응과 관련이 깊은 가정정책과 보육정책도 각각 제1차 건강가정기본계획(2006~2010)과 제1차 중장기 보육계획(2006~2010)으로 발표되었다.

이처럼 정부 정책의 밑그림이라 할 수 있는 다양한 분야의 ‘기본계획’은 이미 확정되었으나, 향후 각각의 기본계획에 따라 중앙 및 지방 정부는 매년 시행계획을 수립하도록 되어 있다. 따라서 한국사회의 저출산 대응이 더욱 효과적이고 효율적으로 이루어질 수 있도록 기존정책의 문제점을 지적하고 정책적 대안을 논의하는 과정은 지속적으로 요구된다 하겠다. 이에 본고에서는 우선 저출산의 원인에 대한 다양한 인식의 차이를 중심으로 저출산 정책의 방향설정에 대하여 주로 제기되어 온 문제점이 무엇인지를 논의할 것이다. 둘째, 이러한 저출산 관련 주요 쟁점을

토대로 정책방향성 정립을 위한 주요 과제에 대하여 논의하고자 한다. 이러한 과정을 통해 현재 한국사회에 존재하는 저출산에 대한 다양한 인식의 차이를 확인함은 물론 정책의 현황과 문제점을 파악함으로써 향후 가정친화적 저출산 정책의 확립을 위한 관련 연구과제 수행에 기여할 수 있기를 기대한다.

## II. 저출산의 원인과 해법에 대한 다양한 인식

1960년의 한국여성은 평생동안 평균 6명의 자녀를 가졌으나, 지속적 감소 추세를 이어오다 지난 2005년에 세계 최저 수준인 1.08명을 기록하였다. 최근 통계청이 발표한 2006년의 합계출산율은 1.13명으로 반등되었으나 여전히 세계 최저의 초저출산 현상이 지속되고 있다 <그림 1>.



\* 자료: 보건복지부 보도자료(2007.5.8)

<그림 1> 출산율 추이(1991~2006)

왜 한국여성들은 과거에 비해 훨씬 적은 수의 자녀를 낳는가? 이에 대해 합리적 선택 모델(rational choice model)은 출산이 예산 및 개인의 선호라는 제약조건 하에서 자녀 양육에 따른 경제적 비용과 편익에 의해 결정된다고 설명한다(Becker, 1981). 이러한 가정에 따르면, 저출산 추세는 상대적으로 높아진 자녀에 대한 비용으로 인해 자녀로부터 얻을 수 있는 편익이 감소하였기 때문인 것이다. 이는 자녀양육 가정에 대해 사회적 이전 지출을 증가함으로써 자녀양육 비용을 경감시키는 방식의 저출산 정책을 통해 자녀에 대한 수요를 증가시킬 수 있다는 주장의 근거를 제시한다 하겠다. 그러나 일반적으로 저출산은 경제적 요인 이외에도 사회·문화적 특성 등의 복합적인 작용에 의해 결정되며, 국가별로 원인 분석과 대응 방식에 차이가 있다. Sleebos(2003)는 OECD 국가의 출산율 하락이 자녀에 의해 제공받는 물질적·정신적 편익의 감소, 자녀양육에 따른 직접적 비용 및 기회비용의 증가, 노동시장 및 여성 경제적 역할 변화 등 경제적 환경의 변화, 자아실현을 중시하며 경력을 추구하는 개인의 라이프스타일 변화, 사회문화적 규범의 변화 등에 의한 것으로 설명하였다.

이러한 요인들은 한국사회의 저출산 현상에 대한 정책연구에서도 보고되고 있다. 최숙희(2005)는 효율적인 저출산 대책을 제안하기 위하여 저출산의 원인을 소득 요인, 자녀 요인, 가치관 요인, 사회·직장 요인으로 나누고 회귀분석을 실시하였다. 각각의 요인에 대한 대리변수를 설정하고 1990~2004년의 자료를 사용하여 검증한 결과, 출산율에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 사회 및 직장 요인이었으며, 그 다음으로 자녀 요인, 소득 요인이 비슷한 비중으로 출산율에 높은 영향을 미치는 것으로 나타났고, 가치관 요인은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 즉, 전통적 성역할 관습과 같은 사회·직장 요인의 해소가 자녀 비용 감소 보다 정책적으로 중요하며, 외환위기 이전과 이후 급격하게 진행된 경제적 변화에 의한 가계소득 불안정 심화 등 소득 요인이 자녀 요인만큼 출산율 감소에 영향을 미친 것으로 분석되었다. 이러한 연구결과를 토대로 재정지출 대비 효과를 고려할 때, 가정친화적 근로형태의 확산 등 사회·직장 요인의 개선에 초점을 맞추고 자녀 비용 지원은 보조적 정책수단으로 활용할 것을 권고하였다.

정책의 효율성 제고 관점에서 최숙희와 김정우(2006)는 구체적인 실천과제를 다음과 같이 제시하고 있다. 중점 과제인 사회·직장 환경 개선을 위하여 육아휴직제도의 활용도 제고, 시간제 근무 및 탄력근무제 활성화, 가족친화적 기업문화조성을 위하여 법인세 감면, 손비처리 확대, 모범기업에 대한 표창 및 인증제도 도입 등 인센티브 강화 등을 제시하였다. 한편 보완과제로서는 보육시설 및 서비스의 양적·질적 제고를 위하여 민간보육시설에 대한 지원을 국공립보육시설에 대한 투자 수준으로 확대하는 방안과 영아보육시설을 활성화하는 방안 등이 제안되었다. 자녀양육 비용 경감을 위한 보완과제로는 다자녀 가정에 대한 세제지원이나 현금급여 등 경제적 혜택을 확대하고 공직취임, 퇴직 등에서 자녀수나 나이를 고려하여 사회적 우대책을 마련하는 방식을 제안하였다.

한국보건사회연구소는 저출산의 원인을 최숙희(2005)와 마찬가지로 전통적 결혼·자녀 가치관과 변화된 여성상의 충돌, 일-가정 양립이 곤란한 사회 환경, 고용·소득 불안정 등 경제적 부담을 주요 요인으로 분석하였으며, 이외에 임신의 종결형태가 저출산에 미치는 영향에 대하여 주목하였다. 1999년에서 2004년 사이의 출산율 감소에 대한 세부원인 분석결과, 초혼연령 상승과 기혼여성의 출산 감소가 동등한 정도로 출산율에 영향을 미치는 것으로 나타나 결혼시기를 앞당길 수 있는 정책 추진이 필요하다고 보고 있다(한국개발연구원, 2006).

이에 따라 한국보건사회연구원은 생애주기별로 주요 저출산 정책과제를 다음과 같이 제시하였다. 중·고·대학생기의 결혼·출산·육아 관련 가치관 교육 강화에 이어 미혼남녀의 결혼연령을 낮추기 위하여 사회진출 시기를 단축할 수 있는 교육제도와 고용정책과 함께 주거·혼수 비용 등 결혼부담 경감책 마련을 제안하였다. 결혼 이후에는 앞에서 살펴본 최숙희와 김정우(2006)의 정책제안과 같이 육아·교육비용의 경감, 육아인프라 확충, 일-가정 양립 제고와 별도로 출산 관련 건강·의료 지원 역시 강조되었는데, 기혼여성 임신의 종결 형태를 분석한 결과<sup>1)</sup>를 토대로 보건·의료적 문제 역시 중요한 저출산 대책으로 보았기 때문이다. 저출산 정책의 우선순위를 출산 촉진책보다는 출산 장애요인 제거에 두고 장애정도에 따라 우선순위를 부여하며, 하나의

1) 전체 임신 가운데 자연유산으로 종결된 비중이 1994년 8.2%에서 2005년 10.0%로 증가하였으며, 미혼여성의 혼전임신 대부분이 인공임신중절로 귀결되고 있으며, 자녀가 없는 기혼여성의 7.2%가 불임 진단을 받은 것으로 나타났다.

정책으로 다양한 효과를 창출할 수 있는 대책에 우선순위를 부여하며 가급적 예산 수요가 낮은 대책부터 우선 추진하는 전략이 제안되었다(한국개발연구원, 2006).

한편 여성주의적 접근은 지극히 개인적 선택인 출산에 대한 국가의 통제 방식에 대해 주목하며, 현재의 저출산 정책이 과거 가족계획사업의 연장선상에서 추진되는 것을 경계한다. 여성을 정책적 개입의 대상으로 보는 것을 지양하며 재생산권의 주체로서의 여성이 지닌 권리를 강조한다. 저출산 정책이 국가가 여성의 재생산권을 통제하는 방식이 아니라 재생산권의 주체로서 여성을 인식하여 그에 따른 권리를 반영하는 방식으로 추진되어야 함을 주장한다(이상화·김성례·김은실·변혜정·서정애, 2006). 또한 저출산 정책의 해법은 물질주의적 접근을 지양해야 한다는 점을 강조하며, 저출산 문제를 인구학적인 문제로 한정하는 것은 성장주의라는 국가주의적 틀에 갇힌 접근방식이라는 점을 지적하였다. 경제적 효율성보다 성인지적 정책으로서의 지향성이 중요하다고 보는 여성주의적 관점은 정책목표를 출산율을 높이는 데 두고 출산율 제고에 대한 효과의 크기를 중심으로 정책우선순위를 결정할 것을 권고하는 관점과 뚜렷한 차이를 보인다.

사회복지적 관점에서도 저출산 문제를 단순히 인구학적 위기로 인식하는 것을 지양한다. 저출산이 초래할 결과 자체에 대해 주목하는 대신, 저출산 지속을 통해 드러나게 된 임신·출산·육아의 부담을 실업, 은퇴, 산업재해 등 과거의 사회적 위험과 구분되는 다른 차원의 ‘새로운 사회적 위험’으로 인식함으로써 구조적 요인에 문제를 제기(류연규, 2006)한다는 점에서 경제주의적 관점과 차별성을 가진다. 정책의 우선순위를 고려한 차등지원 방식에서 아동과 부모의 권리에 대한 보편적 지원을 정책투자의 기본원칙으로 강조한다.

지금까지 저출산 관련 학술연구 및 정책연구 보고서에서 공통적으로 지적되는 저출산 현상의 원인과 분명한 인식의 차이가 드러나는 부분은 무엇인지를 살펴보았으며, 아울러 각각의 문제의 식에서 제시되는 정책적 대안에도 차이가 있음을 살펴보았다. 다음 장에서는 저출산을 둘러싼 여러 차원에 걸친 정책적 요구가 어떠한 방식으로 저출산 정책에 반영되어야 할 것인지에 대하여 정책방향의 문제점과 향후 저출산 정책의 과제를 중심으로 논의하고자 한다.

### Ⅲ. 저출산 정책의 방향성 정립을 위한 향후 과제

지금까지 살펴 본 바와 같이 한국사회의 저출산 현상은 다양한 측면에서 문제점이 인식되고 있으므로 저출산 정책의 방향성 정립을 위한 노력이 요구된다고 할 수 있다. 다양한 관점의 저출산 원인 분석과 현행 정부정책의 방향에 대한 이해를 통해 정책의 방향설정에 있어서 쟁점으로 작용하는 문제점과 향후 정책 및 연구과제에 대하여 논의하고자 한다.

#### 1. 인구문제 해결을 위한 단기적 출산지원을 넘어서는 장기적 사회투자 정책목표 확립

저출산에 대한 대응은 이미 단순히 인구문제 해소를 위해 출산율을 제고하는 출산지원 정책의 범위를 넘어서는 미래 사회투자 관점에서의 패러다임 전환과 맥락을 같이 한다. 개인의 가치관 변화 및 기업문화의 변화 등 저출산 정책의 성과가 가시화되기에는 장기간이 소요될 수밖에 없다.

<표 1> 지방자치단체별 주요 출산·양육 지원 대책

시·도	주요 출산·양육 지원대책
서울	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정부보육료와 실보육료 차액 지원</li> <li>▪ 보육료 지원 - 셋째아 이상, 3세미만 - 월254~350천원</li> <li>▪ 2자녀 이상 가정에 할인 등 우대 혜택을 부여하는 ‘다둥이 행복카드’ 발급</li> </ul>
부산	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보육료 지원 - 둘째아 이상, 만2세이하, 월10만원</li> <li>▪ 출산축하금 - 셋째아 이상, 20만원</li> <li>▪ 3자녀 이상 가정에 할인 등 우대 혜택을 부여하는 ‘가족사랑카드’ 발급</li> </ul>
대구	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보육료 지원 - 셋째아 이상, 만2세이하, 월20만원</li> <li>▪ 출산축하금 - 셋째아 이상, 30만원</li> <li>▪ 출산용품 무료대여</li> </ul>
인천	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보육료 지원 - 24시간 보육시설 이용아동, 월158천원</li> <li>▪ 보육료지원 - 셋째아 이상 만3세미만 - 월135~270천원</li> <li>▪ 신혼부부·임산부 건강검진 및 영양제 지원</li> <li>▪ 출산용품 지원</li> </ul>
광주	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보육료 지원 - 셋째아 이상, 만1세 이하, 월10만원</li> </ul>
대전	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보육료지원 - 셋째아 이상, 만3세 미만, 만월20만원</li> <li>▪ 신혼부부 건강검진</li> </ul>
울산	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 출산장려금 -셋째아 이상, 30만원</li> <li>▪ 출산용품 지원</li> </ul>
경기	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보육료 지원 - 둘째아 이상, 만2세 미만, 월 221~221천원</li> <li>▪ 출산장려금 지원 - 둘째아 50만원, 셋째아 이상 100만원</li> <li>▪ 출산용품 지원</li> </ul>
강원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 출산용품 지원 ▪ 임산부 산전검사비 및 영양제 지원</li> </ul>
충북	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 출산가정 장려금 - 둘째아 120만원, 셋째아 150만원</li> </ul>
충남	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 출산장려금, 출산용품 등 - 둘째아 이상, 20~100만원</li> </ul>
전북	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보육료 지원 - 셋째아 이상, 만2세미만, 월10만원</li> <li>▪ 출산장려금 - 셋째아 이상, 30만원</li> <li>▪ 양육수당(순창) - 모든 출생아</li> </ul>
전남	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농어촌 신생아 양육비 - 가정당 30만원, 쌍둥이 60만원</li> </ul>
경북	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보육료 지원 - 셋째아 이상, 만4세 이하, 월 145천원</li> <li>▪ 출산장려금 - 둘째 120만원 셋째 240만원,</li> <li>▪ 셋째아 이상 가족 무료검진</li> <li>▪ 출산용품 지원</li> </ul>
경남	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 만4세로서 셋째아 이후 아동에 보육료 지원 - 월162천원</li> <li>▪ 출산축하금 - 20만원</li> </ul>
제주	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 출산장려금 - 셋째아 50만원, 넷째아 100만원</li> </ul>

\* 자료 : 보건복지부 보도자료(2007.5.8)

또한 기업의 참여를 위한 정책수단 마련, 육아 인프라 확충이나 자녀비용 지원 등에 대규모 재정이 소요되므로 이에 대한 사회적 공감대 형성을 위하여 미래 인적자본 및 사회적 자본에 대한 투자 측면을 일관되게 조명하는 정책결정 과정이 필요할 것이다. 이를 위한 공론화 과정을 통해 중앙정부는 물론 지방정부도 장기적 목표 하에서 일관성 있게 정책을 추진하는 것이 바람직하다.

여성주의적 관점에서는 제1차 저출산·고령사회 기본계획은 여전히 여성을 정책개입의 대상으로만 인식하는 출산장려책으로 비판되었으나(이상화 외, 2006), 과거 국가가 인구문제에 개입하던 방식과는 달리 현행 저출산 정책은 개인의 선택을 존중하며 구조적으로 문제에 접근하는 다각적 시도라는 점에서 의의가 있다 하겠다. 그럼에도 불구하고 여전히 저출산을 극복하기 위해서는 국가가 제시하는 이상적인 자녀의 수를 가질 경우 그에 따른 다양한 인센티브가 주어진다 는 방식으로 저출산 문제가 이해되는 경우가 남아 있다. 여전히 둘째 이상의 자녀 갖기에 대한 호소와 많은 수의 자녀를 가진 가정에 대한 격려를 통해 자녀출산을 통한 사회적 기여를 강조하는 정책담론이 활용되고 있는 것이다. 특히 지방정부의 경우, 저출산에 대한 문제 인식의 수준과 출산·양육에 대한 정책적 투자의 필요성을 체감하고 있으나, 구체적인 정책과제는 출산·양육의 장애요인을 제거하고 유리한 환경을 조성하기 위한 장기적 대책으로 보기에 미흡한 측면이 있다. 대부분의 지방자치 단체에서 시행 중인 저출산 정책은 출산축하금, 출산용품 지원 등 단기성 지원 위주로 추진되고 있는 것으로 나타났다<표 1>. 특히 출산축하금의 경우 지자체별 지원 금액 수준에 대한 홍보 위주로 정책이 전달되고 있다는 문제점을 지적할 수 있다.

또한 사회전반적인 인식 수준과 담론은 여전히 각각의 지원 대책이 갖는 출산율 제고 효과 즉, 인구문제에 지나치게 얽매어 있는 것으로 보인다. 따라서 장기적 정책방향성에 근거하여 정책평가의 기준을 현실화하는 것이 필요하다. 제1차 저출산고령사회 기본계획에서 저출산 정책의 추진 목표는 ‘출산·양육에 유리한 환경의 조성’에 있으며 정책목표를 기간 내에 일정 수준의 출산율을 회복하는 것으로 설정하고 있지 않음에도 불구하고, 정부 내외에서 이루어지는 정책에 대한 평가는 출산율 자체에 미치는 효과에만 관심이 집중되고 있다. 낮아진 출산율을 단시간에 회복하는 것은 거의 불가능하며 단일 정책이 출산율 제고 효과를 갖기는 어려우므로, 향후 저출산 재정투입 확대를 결정하는 최종기준을 출산율 변동에 두는 것은 지양해야 할 것이다. 각 정책과제의 평가기준은 출산율에 미치는 단기적 정책효과보다는 장기적 관점에서 저출산 정책의 일관된 추진을 위해 정책부문별로 나타나는 각각의 구체적 성과에 집중하는 것이 바람직하다. 이와 같은 한계를 인정하지 않고 단기간에 이루어진 성과를 가시화하기 위하여 저출산 정책의 방향을 수정하거나 저출산 정책의 장기적 방향에 대한 고려 없이 재정 부담만을 감안하여 단기간에 정책적 관심을 불러일으키는 이벤트성 정책 과제 발굴에 얽매이는 방식은 지양해야 할 것이다.

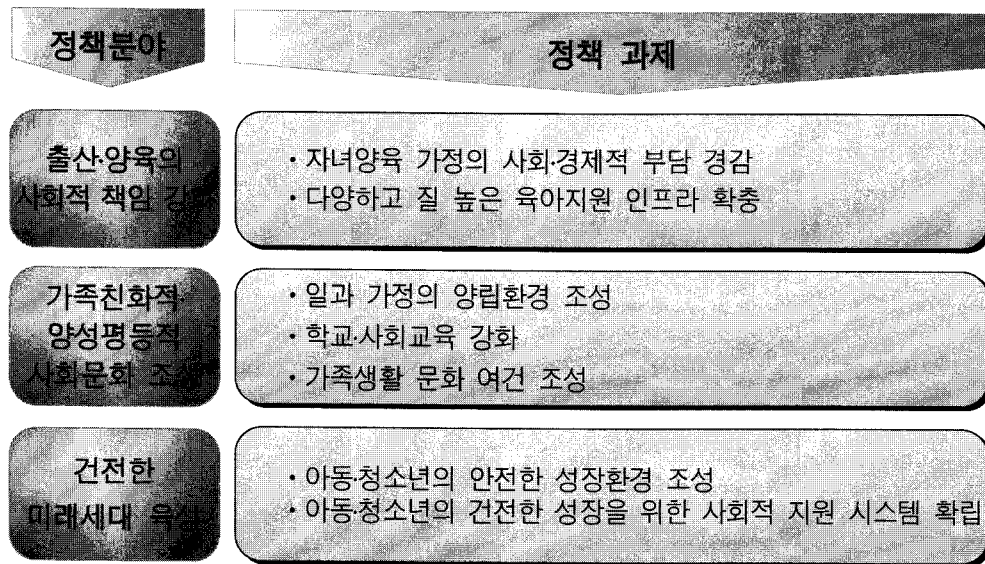
## 2. 통합적이고 효율적인 저출산 대책 수립

### 1) 저출산 관련 정책의 구성 현황

정부의 저출산 정책은 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010)에 포함된 저출산 관련부문의 세부과제로만 실현되고 있다고 볼 수 없다. 다양한 요인에 의한 저출산 문제에 대한 해법

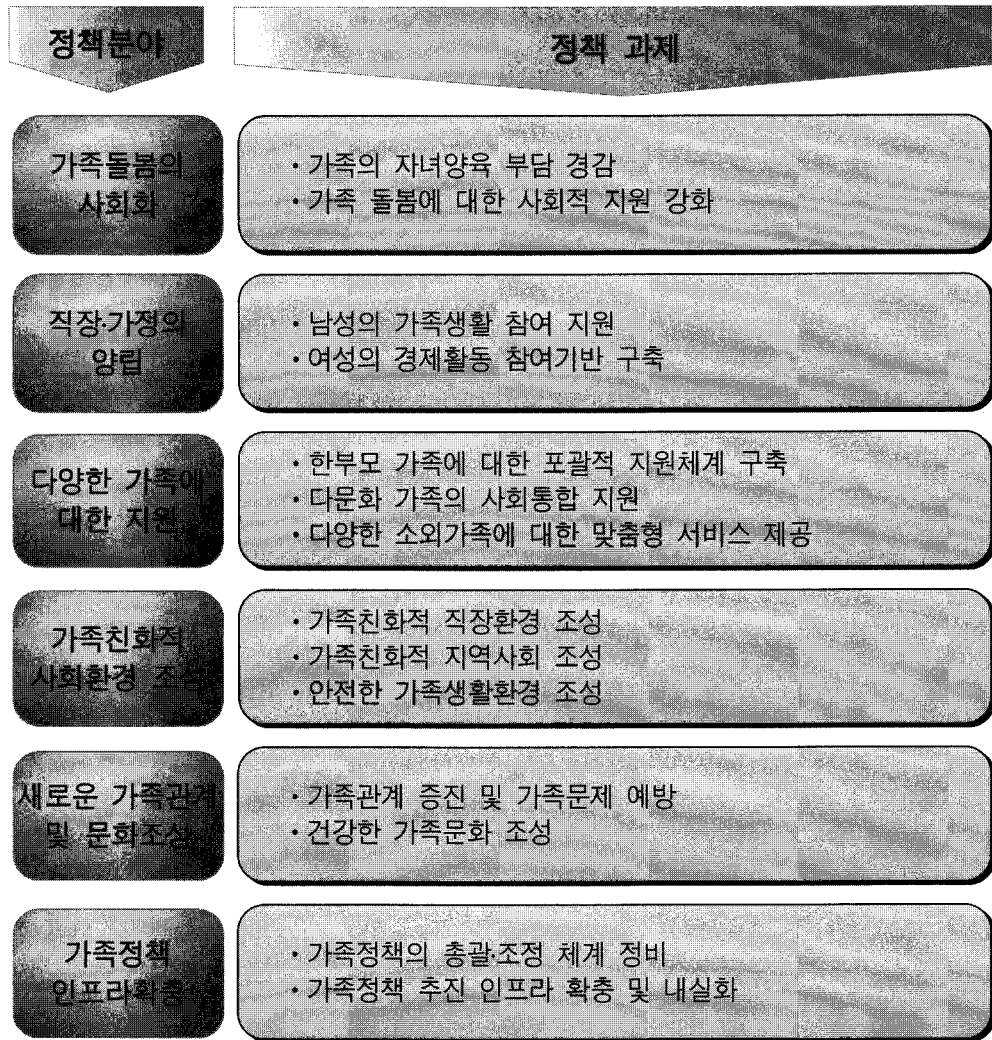
은 저출산·고령사회기본계획의 저출산 정책 뿐 아니라 관계부처가 합동으로 수립한 제1차 건강가정기본계획(2006~2010)과 여성가족부의 제1차 중장기 보육계획(2006~2010) 등 각 부처의 계획에 반영되어 있기 때문이다. 따라서 정부의 저출산 정책수립의 현황을 파악하기 위해서는 이들 세 가지 정책을 이해할 필요가 있다. 이에 저출산에 대한 관련 부처의 해법을 각각의 관점에서 담고 있는 3가지 기본계획의 목표와 주요 정책과제를 중심으로 통합적이고 효율적인 추진전략에 대하여 논의하고자 한다.

우선 제1차 저출산고령사회기본계획은 일명 ‘새로마지플랜 2010’으로 불리우며, 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회 성장동력 확보를 위하여 저출산, 고령화, 성장동력의 3개 부문으로 구성되어 있다. 이 가운데 저출산에 대응하는 최초의 범정부적 종합대책은 10개 부처에 걸친 86개 세부 정책과제를 포함하여, 출산과 양육의 장애요인을 제거함으로써 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하고 이를 통해 출산율 회복의 토대를 마련한다는 정책방향을 설정하고 있다. 이를 위해 <그림 2>와 같이 출산·양육에 대한 사회적임강화, 가족친화·양성평등 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성 등을 중점 3대 추진과제로 설정하고 있으며, 각각의 추진과제에 따른 세부 정책과제의 목표가 제시되었다.



<그림 2> 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010)의 정책과제

둘째, 제1차 건강가정기본계획(2006~2010)은 가정정책에 대한 범부처적 종합계획으로서 저출산 시대에 필요한 국가정책의 거시적 목표와 시민생활의 미시적 조건의 조율 필요성에 대한 정책적 요구를 반영한다. 특히 여성의 취업증가와 소가족화로 인해 가족 기능이 약화됨에 따라 한 국가족은 기능적 과부화에 직면하였으며, 이로 인해 가족관계·가정생활의 불안정, 결혼 기피 등과 함께 저출산 문제 등이 발생한다는 정책적 진단 하에 해소방안이 제시되고 있다. 이러한 정책의 추진방향에 따라 <그림 3>과 같이 가족 돌봄의 사회화, 직장·가정의 양립, 다양한 가족에 대한 지원, 가족친화적 사회환경 조성, 새로운 가족관계 및 문화 조성, 가족정책 인프라 확충 등 6개 정책 분야에서 각각의 정책과제를 제시하였다.



<그림 3> 제1차 건강가정기본계획(2006~2010)의 정책과제

셋째, 여성가족부의 제1차 중장기 보육계획은 일명 ‘새싹플랜’으로 불리며, 보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공을 목표로 설정하고 <그림 4>와 같이 공보육 기반조성, 부모의 육아부담 경감, 다양한 보육서비스 제공, 아동중심의 보육환경 조성, 보육서비스 관리체계 강화 등 5개 정책분야를 중심으로 세부 정책과제를 제시하고 있다. 영유아 보육정책은 저출산고령사회기본계획 중에서 출산·양육의 사회적책임 강화 부문 정책영역에 포함된다.

## 2) 저출산 관련 정책 현황 및 문제점과 해결방안

이상에서 살펴본 저출산·고령사회 기본계획과 건강가정 기본계획, 그리고 중장기 보육계획의 정책분야 및 정책과제를 보면, 궁극적인 정책목표에 있어 다소간의 상이한 측면이 존재하나 대체로 유사한 정책범위를 지니고 있음을 알 수 있다. 저출산고령사회 기본계획의 저출산 정책 가운데 보건·의료부문 과제 일부 이외의 모든 정책과제가 건강가정 기본계획과 거의 일치한다. 건강가정 기본계획 가운데 추진체계에 관한 정책부문인 ‘가족정책 인프라 구축’을 별도로 하면, ‘다양한 가족 지원’ 분야만 저출산 정책에 포함되지 않은 가족정책 과제이다. 더욱이 중장기 보





<그림 4> 제1차 중장기 보육계획(2006~2010)의 정책과제

육계획은 영유아 보육 지원체계에 대한 보다 전문적이고 구체적인 수준의 정책과제를 반영하고 있으나 저출산·고령사회 기본계획 가운데 ‘출산·양육의 사회적 책임 강화’ 부분의 정책과제에 모두 포함된다고 볼 수 있다.

이와 같은 중복된 정책 수립 과정은 기본적으로 저출산·고령사회 기본계획이 각 부처의 저출산 정책과제를 종합적으로 반영하고 있는 데에서 연유한다. 그러나 동일한 세부정책이 여러 기본계획에서 중첩되어 다루어질 뿐 아니라 전체적으로도 정책 범위가 유사하다는 점에서 정부 차원에서의 세심한 정책조정 과정이 필요하다 하겠다. 각각의 계획이 반드시 모두 배타적일 필요는 없겠으나, 동일한 세부 정책과제에 따른 추진계획을 주어진 각각의 기본계획의 비전과 목표하에 별도 양식으로 작성하고 그에 따라 매년 다른 기준에 의해 평가를 받게 된다면 정책 집행이 효율적으로 이루어지기 어려울 것으로 보인다. 또한, 정부가 시차를 두고 발표하였다 하더라도, 동일한 정책과제가 각기 다른 이름의 계획으로 반복적으로 국민에게 전달될 때 올바른 정책 인식에 혼란을 야기할 수 있다.

따라서 이러한 행정력의 낭비를 예방할 수 있도록 유사한 정책내용에 대하여 각 기본계획을 총괄하여 조정하는 별도의 과정이 강화되어야 할 것이다. 특히 동일한 정책과제의 경우, 평가기준을 조정하기 위하여 각각 기본계획의 소관기관인 저출산·고령사회위원회와 여성가족부가 여

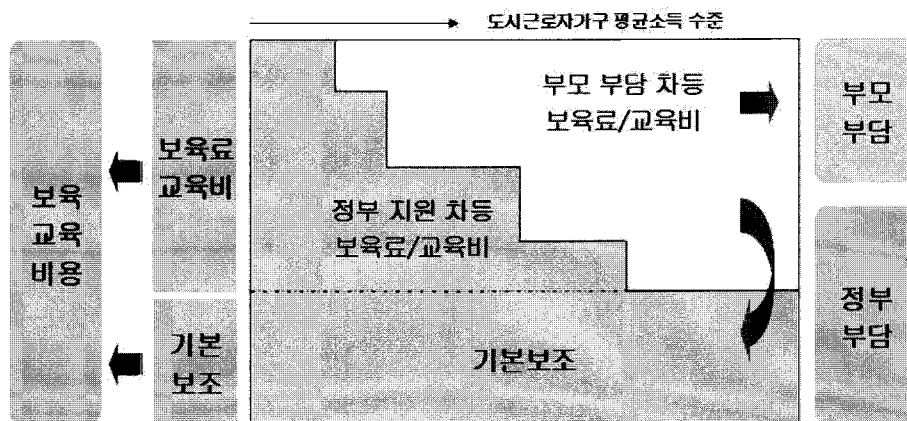
러 부처에 관련된 정책과제의 조정 기능을 공동으로 점검하는 작업을 시도할 필요가 있다. 특히 이러한 과정을 통해서 저출산 정책이 일관된 목표 하에 체계화 되었다기보다 각 부처에서 추진하는 정책이 나열되는 수준에 불과하다는 일부 비판을 해소할 수 있을 것이다.

### 3. 향후 저출산 정책의 주요쟁점 및 과제

저출산 정책의 방향성에 대한 지금까지의 논의를 토대로 하여, 정책수립 과정에서 주요쟁점을 형성하였던 정책과제를 ‘육아지원 체계 정립’과 ‘일-가정 양립 지원정책의 내실화’ 등을 중심으로 살펴보고 관련 연구과제를 제안하고자 한다.

#### 1) 육아지원 체계 정립

주요 저출산 대책인 자녀양육 가정에 대한 사회·경제적 지원방식은 정책방향성 정립을 둘러싼 논란이 가장 컸던 과제라 할 수 있다. 현재 육아지원 시설 인프라 확충과 함께 <그림 5>와 같이 자녀양육에 대한 비용 경감을 위해 육아지원 시설 이용에 대한 지원을 위주로 한 차등보육료, 기본보조금 제도가 실시되고 있으며, 시설이용 아동과 시설미이용 아동 간의 형평성 문제 등을 해소하고 아동복지 증진을 위하여 자녀양육 가정에 대한 보편적 급여제도인 아동수당제도 등이 장기적으로 검토되고 있다. 보육정책을 소관하는 여성가족부는 중장기 보육계획에서 ‘공보육 실현’을 정책목표로 설정하고 있으며, 이를 위해 소득수준에 따른 보육료를 중산층까지 확대 지원하고 국공립보육시설을 대폭 확충하고자 한다. 아울러 가격상한제를 통해 보육료를 통제하면서 부모 부담의 상승 없이 국공립보육시설 수준의 서비스 공급이 가능하도록 민간보육시설에 대해 기본보조금<sup>2)</sup>을 아동 수에 따라 제공하는 정책을 병행하고 있다.



\* 자료: 서문희 외(2006)

<그림 5> 육아지원시설 비용 구성

2) 기본보조금 제도는 2004년부터 영아(0~2세)를 보육하는 민간보육시설에서 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 표준보육비용과 부모부담 보육료 간의 차액을 정부에서 지원하는 보조금이다. 2007년 아동 1인당 기본보조금의 지원단가는 연령에 따라 차이가 있는데, 0세아 292천원, 1세아 134천원, 2세아 86천원이다. 현재 시범 실시 중인 유아에 대한 기본보조금은 2008년 이후 본격 실시될 예정이며, 유아(3~5세)에 대한 지원단가는 42천원이다(여성가족부 보도자료, 2007.1.4).

이러한 현행 육아지원체계에 대해 보육서비스의 질 제고 측면에서 효율적이지 못하다는 점에서 수정·보완 혹은 재조정 필요성이 제기되기도 한다. 여성가족부는 민간보육시설에 대한 보조금이 아동 수에 따라 지급된다는 점에서 ‘수요자 보조금’으로 설명하고 있으나, 소비자 선택권을 저해하고 공급자간 경쟁 활성화에 기여하지 않으며 공급자의 도덕적 해이를 방지하기 어렵다는 점에서 공급자 보조금의 성격이 강하다는 점이 문제점으로 지적되었다(김현숙, 2005). 이러한 보조금 지급의 효과성 문제는 2007년 3월에 열린 기획예산처의 국가재정운용계획 공청회에서도 주요쟁점으로 다루어졌다. OECD도 보육서비스 질 제고를 위한 효율성과 효과성 측면에서 시장원리 도입을 대안으로 제시하고 있다. 현재 보육서비스 질 저하의 가장 큰 원인은 지나친 가격규제에 있다고 보고, 공급자에 대해 보조금을 지급함으로써 질 낮은 공급자가 시장에서 잔존할 수 있도록 허용하는 방식보다는 보육서비스 가격의 자율화를 통해 형성되는 시장경쟁을 통해 공급자가 자발적으로 높은 질의 서비스를 공급할 수 있도록 개선해야 한다는 입장이다.

국공립보육시설 확충에 대한 문제도 주요 쟁점과제이다. 전체적으로 보육시설 수가 부족하지는 않으나 ‘믿고 맡길 수 있는’ 보육시설이 부족하다는 점이 자녀양육 가정의 중요한 문제로 지적되어 왔으며, 정부지원에 의해 비영리로 운영되는 국공립보육시설이 싸고 믿을 수 있다는 점에서 부모의 선호도가 높은 것으로 나타났다(여성가족부, 2005). 이러한 선호도의 차이는 민간보육시설이 영리를 추구하는 기업적 속성상 공적지원이 서비스의 질로 연계될 가능성이 낮은 데에서 기인한다. 이에 2006년 현재 국공립보육시설이 전체 보육시설에서 차지하는 비중이 아동수 기준으로 10.0%에 불과하다는 점에서 최소한 이용아동의 30~50%를 수용할 수 있는 수준으로 국공립보육시설이 확충되어야 한다는 주장(유희정·서문희·김종해·최혜선, 2006; 한국여성단체연합, 2007)이 제시되었다. 이에 대해 여성가족부는 국공립보육시설의 확충을 위한 정책적 노력과 더불어 현실적으로 보육서비스에 대하여 기존의 민간의존도가 높은 상황을 인정하고 민간보육시설에 대하여 국공립보육시설에 준하는 지원을 함으로써 공보육이라는 정책목표를 실현한다는 입장이다.

한편 국공립보육시설 확충 목표수준에 대한 문제와 함께 국공립보육시설 확충에 대한 원칙의 정립 역시 주요 정책과제가 되고 있다. 영유아보육법상 국공립보육시설은 도시저소득 주민 밀집 주거지역, 농어촌 지역 등을 우선적으로 확충하도록 되어 있으며(제12조), 저소득층아동, 한부모 가정 아동 등이 우선 이용하도록 배려(제28조)된다는 점에서 민간보육시설과는 존재 이유와 역할에 차이가 있다. 여성가족부는 지방정부로 하여금 국공립보육시설에 투자하도록 설득하기 어렵다는 현실적 재정문제와 보육시설 지원대상 확대요구 등으로 인해 원칙 준수보다는 공동주택 내 의무설치 보육시설을 국공립으로 운영하는 방안 등 다양한 확충수단 마련에 주력하는 입장에 있다. 국공립보육시설이 저소득층 등 국가지원이 필요한 보육수요와 불일치한다는 점을 보여주는 지역별 국공립보육시설 설치사례<sup>3)</sup>는 지방자치단체의 재정수준 및 정책의지에 의해 확충되어 왔음을 반영하며, 지방복지재정 문제와 함께 논의되어야 할 과제이다. 이는 향후에도 원칙 없는 시설 확충에 재정이 투입될 경우, 국공립 보육시설 본연의 목표인 서비스 지원이 필요한 계층에

3) 서울특별시의 경우, 종로, 중구 등은 구청이 자체적으로 구립 어린이집을 확충해 국공립 보육시설 비율이 30%를 넘는 반면, 은평구, 노원구, 금천구 등은 4.6%~6.0%에 불과한 것으로 나타났다(민중노동당 보도자료, 2006. 11.13).

대한 효과적인 지원이 이루어지지 않는다는 문제가 지속될 것을 예고한다. 예를 들어, 신도시 아파트 단지에 지어진 국공립보육시설이 실제로 국공립보육시설 확충이라는 정책과제의 목표 달성에 기여할 수는 있으나 국가지원이 필요한 저소득층, 한부모 가정 등에 우선적으로 제공하는 방식은 아니기 때문이다.

따라서 보육시설의 수요·공급과 관련한 국공립보육시설 확충 방안 마련, 보육서비스 질 향상을 위한 기본보조금의 효과 등에 대한 정책연구의 수요가 매우 높다고 본다. 또한 상대적으로 지원이 미흡한 시설 미이용 아동을 위한 정책 수요조사, 가정친화적 관점에서의 기존의 육아지원 방안 조정, 보육소비자 측면에서 본 효율적 정보 제공, 가계경제적 측면에서 적절한 아동수당의 급여수준 등의 학술연구 활성화를 통해 우리사회에 적절한 육아지원 체계 수립에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

## 2) 일-가정 양립 지원정책의 내실화

가정친화적인 직장 및 사회환경 조성을 통해 이루어지는 일과 가정의 양립은 현행 저출산 정책에서 가장 미흡한 정책부문으로 지적되고 있다. 주로 여성과 남성 근로자에 대해 자녀양육 및 가정생활을 지원하는 휴가 및 육아휴직 제도의 지원내용이 확대 추진되어 초기 제도도입 단계에 비해 현행 산전후휴가와 육아휴직제도는 급여수준과 남성 참여 보장 측면에서 강화되었음에도 불구하고, 여전히 OECD 국가에 비해 한국의 휴가·휴직기간 및 급여수준과 실제 활용도는 낮은 수준이다. 2005년 3월부터 2006년 2월까지 출산 후 복직한 근로자를 대상으로 한 최근 조사 결과(송명희, 2007)에서도 41.8%의 근로자가 법정 산전후휴가기간인 90일을 다 사용하지 못하는 것으로 나타났다. 육아휴직 제도 역시 근로자인 부모가 어린 자녀를 직접 돌볼 수 있는 권리를 보장하는 중요한 제도임에도 불구하고 낮은 소득 보장 수준과 대체인력풀 지원체계의 미흡 등으로 인해 실제 이용율은 매우 낮은 것으로 나타났다. 여성근로자의 경우에도 산전후휴가 이용자의 26%만이 육아휴직을 사용하였으며, 남성 근로자가 육아휴직을 이용하는 비율은 전체 육아휴직 사용자의 1.8%에 그쳤다. 한편 배우자 출산시 3일간의 무급휴가를 제공하는 방안이 2008년부터 도입될 예정이나, 기간이나 급여 측면에서 아버지가 적극적으로 육아에 참여하는 것을 제도적으로 보장하기에는 미흡하다는 지적이 있다.

최근 가족친화 경영이 생산성에 미치는 효과가 높다는 한국기업의 사례가 보고되고 있으나, 가족친화적 직장환경 조성의 성공여부를 결정하는 기업의 참여의지를 유도할 수 있는 제도적 수준은 미흡한 실정이다. 기업의 관점에서 효용과 비용을 분석할 때, 가족친화제도 도입에 따른 가시적 비용을 국가가 보전해 주지 않는 이상, 근로자의 직무몰입도 및 노동생산성 향상 등 잠재적 이익에 대한 기대만으로는 자발적으로 가족친화 경영에 참여하기 어려울 것이기 때문이다. 현실적으로 기업 활동을 지원할 수 있는 가족친화기업 인증제를 도입하여 가족친화 경영 확산 여건을 마련할 수 있도록 다양한 기업 지원방안 마련이 필요하다.

따라서 가정친화적 직장여건 조성을 위하여 출산 및 자녀양육 관련 소득 계층별·직종별 정책 수요, 가족친화경영 프로그램의 적용을 통한 가정생활 및 경영 성과 사례분석, 가정생활과 직장생활을 연계하는 상담·교육 프로그램의 개발 등이 주요 연구과제로 제시될 수 있겠다.

### 3) 저출산 관련 정책의 제도개선 활성화

재정지원이 필요한 사업의 경우 과감히 예산 투입을 확대할 필요가 있으나, 기존 제도의 개선 역시 정책의 효과성 및 효율성을 증진시킬 수 있다. 따라서 제도의 내실화를 위하여 추가적 재정 투입에 대한 부담을 최소화하면서 관련 저출산 정책의 효과를 상승시킬 수 있는 제도 개선 사업이 현재 정부의 중요한 정책과제로 주목받고 있다. 이러한 제도 개선 및 신규 제도 발굴에 대하여 중앙 및 지방정부가 적극적으로 참여할 수 있도록 부처간 정책 네트워크를 더욱 강화하고 부처별 업무성과에 반영하는 등의 인센티브 제도 도입이 필요하다.

향후 정책 방향성에 대한 논의와 재정투입이 필요한 정책과제의 발굴 이외에도 가정학 관련 분야 정책과제에 대해 세심한 법적·제도적 검토 및 경험적 연구 등을 통해 가정친화적 개선방안을 제시하는 정책 연구가 활성화 될 필요성이 높다.

## IV. 소결

현대 한국가족은 급격한 경제·사회 변동과 함께 가족구조의 변화를 경험하면서 개별 가정의 노력만으로 가정생활 목표를 성공적으로 달성하기가 더욱 어려워졌다. 가정이 어떠한 상황에도 적응하는 역량을 가지고, 필요로 하는 물적·인적 자원을 일생 동안 적절히 배분하여 사용하며, 가정을 자녀를 낳아 키울 수 있는 가장 좋은 환경으로 만들기 위해서는 지역사회와 정부의 체계적 지원이 필요하다. 최근 일본의 소자화 대책도 가정친화적 저출산정책의 방향성 정립을 통해 저출산의 흐름을 바꿀 수 있다는 점을 강조하고 있다. 자녀와 부모가 친밀감과 유대를 형성하고 인간에 대한 기본적인 신뢰감, 자립심 등을 몸으로 익혀가는 장소라는 점에서 가정을 강조하며, 가정보다 직장을 우선시하기보다 가정에서 부모가 육아의 기쁨과 보람을 공유함으로써 그러한 부모의 노력이 자녀에게 전달될 수 있도록 협력과 사회적 유대를 강화하는 방향으로 저출산 정책을 추진하고 있다(저출산고령사회위원회·한국보건사회연구원, 2007).

최근 우리 사회에서도 저출산 현상 심화를 계기로 자녀를 양육하는 가정이 생애주기에 걸쳐 어떠한 사회·경제적 변화에도 적응할 수 있는 내적 역량을 지니기 위하여 적극적인 정부정책 차원의 지원이 필요하다는 점에서 가정친화적 정책 투자에 대한 사회적 공감대가 형성·확산되고 있다. 저출산에 대한 문제인식의 수준과 해법은 관점에 따라 다소간의 차이가 존재하나, 이에 대해 자녀를 양육하는 가정과 그렇지 않은 가정, 가난한 가정과 부유한 가정, 어머니와 아버지 사이의 사회·경제적 부담의 불균형을 해소하는 것을 중요한 저출산 정책의 기본방향으로 설정하고 구체적인 지원수준과 방식에 대한 의견의 차이를 좁혀 나가려는 노력이 요구된다 하겠다. 지금까지 논의된 저출산을 둘러싼 다양한 인식 및 정책적 요구와 정책 수립 현황에 비추어 가정친화적 관점에 따른 후속 연구를 통해 비판적 논의가 더욱 활성화되기를 기대한다.

## [참고문헌]

- 관계부처합동(2006a). 제1차 건강가정기본계획(2006~2010): 함께 가는 가족 2010.
- 관계부처합동(2006b). 제1차 저출산·고령사회기본계획 2006-2010.
- 김현숙(2005). 영유아 보육·교육과 정부의 역할. 영유아 보육·교육에 관한 정책토론회 자료집. 한국조세연구원.
- 류연규(2006). 복지국가의 탈가족화와 출산율. 젠더리뷰, 여름호.
- 송명희(2007). 산전후휴가 미활용 실태조사 및 노동시장복귀 활성화 방안에 관한 연구. 보건복지부.
- 여성가족부(2005). 2004년도 전국보육·교육실태조사.
- 여성가족부(2006). 중장기 보육정책:새싹플랜.
- 유희정·서문희·김종해·최혜선(2006). 보육정책의 전망과 과제에 관한 연구. 수탁보고 2006-02. 육아정책개발센터.
- 이상화·김성례·김은실·변혜정·서정애(2006). 저출산 정책의 방향과 미래. 연구보고 2006-12. 여성가족부
- 이재경(2006). 저출산에 대한 여성주의적 비평. 젠더리뷰 여름호.
- 저출산·고령사회위원회·보건복지부·한국보건사회연구원(2006). 2005년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사. 연구 05-30(1).
- 저출산고령사회위원회·한국보건사회연구원 역(2007). 일본 소자화사회백서.
- 전광희·구성열·김승권·정대연(2005). 사회적 합의에 의한 적정인구의 추계에 관한 연구. 보건복지부, 한국인구학회.
- 최숙희(2005). 외환위기 이후 저출산의 원인분석. 삼성경제연구소.
- 최숙희·김정우(2006). 획기적인 출산율 제고방안. 삼성경제연구소.
- 한국개발연구원(2006). 양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안.
- 한국여성개발원(2006). 제1차저출산고령사회기본계획(2006~2010)과 여성. 제33차 여성정책 포럼 자료집.
- 한국여성단체연합(2007). 참여정부 4년 여성정책 평가 및 정책제언 토론회 자료집.
- Becker, G. (1981). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Sleebos, J. (2003). *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses*. OECD social, employment and migration working paper.

## 저출산 정책의 방향성 정립에 관한 논의

조 영 희(서원대학교 생활복지학과 교수)

저출산 및 고령화 문제는 최근 우리사회의 중요한 정책적 이슈의 하나로서, 그중 저출산의 문제는 미래의 사회 노동력 확보 차원에서 큰 관심이 모아지고 있는 바이다. 이런 점에서 우리사회의 저출산에 대한 효과적인 정책적 대응을 위해 저출산의 원인과 해법에 대한 다양한 인식들을 제시하고, 이어 최근에 수립된 저출산 관련 정책들의 문제점을 짚어보고 이를 토대로 저출산 정책의 방향성 정립을 위한 앞으로의 과제들을 논의한 본 연구는 매우 의미있는 연구라고 여겨진다.

먼저 저출산의 원인으로 경제적 요인 및 사회·문화적 특성 등 복합적 요인에 의한 것으로 보는 지금까지의 연구결과와 함께 이에 대한 해법으로 육아휴직제도 활용도 제고에서부터 결혼시기를 앞당길 수 있는 정책에 이르기 까지 다양한 정책들을 일목요연하게 정리하고, 또한 최근의 저출산 정책에서 보이는 출산에 대한 국가의 물질주의적 접근, 출산에 대한 여성의 주체성 간과 등을 지적하며 저출산 정책에 있어서의 성인지적 시각의 필요성을 강조하는 여성주의적 접근 및 저출산을 또 하나의 사회적 위협으로 보는 사회복지적 관점을 소개함으로써 저출산 문제를 바라보는 우리의 시각을 크게 넓혀주었다고 본다.

그리고 최근 수립된 정부의 저출산 관련 정책들(제1차 저출산고령사회 기본계획, 제1차 건강가정기본계획, 제1차 중장기 보육계획, 지자체의 출산·양육 지원대책)에 대한 문제점들을 체계적으로 짚으면서, 특히 여러 부처에서의 중복된 정책 수립과 관련하여 향후 정책집행 시 행정력의 낭비를 우려하는 지적은 쉽게 예측되는 부분으로서, 얼마 전 여성 고용촉진 관련 정부사업을 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부에서 동시에 추진하면서 재정적 낭비를 초래했다고 지적된 사례를 보아도 쉽게 알 수 있는 문제이다. 따라서 조정기능의 필요성에 대한 본 연구의 지적은 매우 적절하다고 본다.

그러나 저출산 관련 정책에 대한 문제점 지적에서 향후 정책의 방향성 정립을 위해 다음과 같은 점도 추가적으로 논의될 필요가 있다고 본다. 즉 정부의 저출산 정책의 하나로 시행되고 있는 보육정책의 경우 기본적으로 아동이 중심이 되는 정책이어야지 아동이 대상화가 되어서는 곤란하다는 점이다. 제1차 중장기 보육정책인 ‘새싹플랜’에서 보면, 보육을 바라보는 우리의 시각이 아동 중심의 정책으로서 보다는 여성(어머니)의 입장, 더 구체적으로는 ‘여성 노동력의 사회화’에 머물러 있는 것을 확인할 수 있다. 이를테면, ‘영아보육 활성화’나 ‘시간연장보육’ 등은 아동 중심의 시각에서 볼 때 우리는 심각하게 논의해 볼 사항이다. 즉 ‘영아보육 활성화’의 경우 우리는 영아를 가족이 아닌 보육시설에 맡겨져도 된다는 것을 정부의 정책을 통해 공식적으로 인정한 셈인데, 과연 이것은 말로 표현을 못하는 영아의 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것은 아닌지, 오히려 가족이 돌보는 방법을 더 적극적으로 모색해 보아야 되는 것(예컨대 육아휴직제 유도 강화와 소득보전 방식 추진)은 아닌지? 또 어린 아동을 저녁 늦은 시간까지 보육시간을 추가적

으로 연장하여 하루 종일 긴장된 상태로 보육시설에 맡기도록 하는 방법이 최선인지? 등 충분한 논의가 필요한 부분이라고 생각된다. 다시 말하면 정부의 저출산 정책이 성인지적 시각과 함께 아동의 복지권을 보장하는 관점도 병행해야 할 것을 강조할 필요가 있다고 본다.

또한 정책의 효과성 제고 차원에서 보다 섬세한 고려도 아울러 필요하다고 본다. 이를테면 민간 보육시설의 서비스 질 제고를 위해 도입된 보육시설의 기본보조금제도가 실효를 거두기 위해서는 실제 보육현장의 실태를 충분히 반영하는 노력이 필요하다는 것이다. 대체로 민간보육시설의 경우 보육서비스에 대한 부모들의 불만이 상대적으로 국공립보다 높은 편인데, 그 원인은 무엇보다도 보육교사의 처우 및 근무여건이 매우 열악한 데서 비롯되며 결국 이것은 보육교사의 높은 이직률로 귀결되고, 경험이 적은 보육교사로 그 자리를 메꾸으로써 또다시 서비스의 질 저하를 가져오는 악순환에 처해 있는 것이 현실이며, 여기에서 기본보조금제도의 필요성이 생겼다고 할 수 있다. 그러나 시설에서 기본보조금을 받으려면 전제조건이 있는데, 바로 보육시설에 대한 주기적인 평가인증을 받아야 한다는 것이다. 그러나 실제 평가인증제는 보육현장의 입장에서 볼 때 현실성이 결여되어 있다는 지적이 많다. 그리고 이것을 반영하듯 정부에서는 2010년까지 100%로 평가인증을 목표로 하고 있지만 평가인증 대상 전체 보육시설 중 현재로서는 평가인증을 받은 보육시설의 비율이 기대보다 그다지 높지 않은 편이다. 실제 민간보육시설이 연대하여 평가인증을 거부하고 있는 지자체도 있다. 따라서 정책의 실효를 거두기 위해 현장성을 지닌 정책수립도 중요하다고 본다. 이것은 국공립 보육시설의 확충의 방안에 있어서도 역시 적용된다고 할 수 있는데, 이를테면 지자체 및 그의 보육시설 실태에 대한 이해 부족으로 국공립시설 확충에도 적지 않은 어려움이 있다는 점에서도 그러하다.

‘저출산·고령화’라는 사회적 대변화에 대한 우리사회 대응이 늦은 감이 없지 않아 있지만 사회구성원들의 관심과 각계 전문가들의 지속적인 노력은 문제의 극복을 앞당길 수 있으리라고 보고, 특히 ‘가족’을 주제로 하는 학문분야인 가정관리학 분야에서의 우리의 이런 관심은 필수적이라고 할 수 있다. 그런 맥락에서 향후 저출산 정책의 방향성 정립을 위한 논의를 주제로 한 본 연구의 의의는 매우 크며, 지속적으로 이에 대한 후속 연구가 발전적으로 이루어지길 기대한다.