

인구 전략과 국가 미래 제⑥권

**선진국의 인구문제
도전과 대응**

● 집필자(게재순)

박창렬(한양대학교 경제금융학부 겸임 교수)

김미란(안암환경과학미래포럼 이사)

최연혁(스웨덴 쇠테르턴 대학 정치학과 교수)

인구 전략과 국가 미래 제⑥권
선진국의 인구 문제 도전과 대응

© 한국보건사회연구원, 2011

초판 1쇄 인쇄 | 2011년 12월 05일

초판 1쇄 발행 | 2011년 12월 10일

발행인 | 김용하

발행처 | 한국보건사회연구원

주 소 | 122-705 서울특별시 은평구 진흥로 235

전 화 | 대표전화 02-380-8000

F A X | 02-385-8106

등록번호 | 1994년 7월 1일(제8-142호)

홈페이지 | <http://www.kihasa.re.kr>

ISBN 978-89-8187-861-0 (전7권)

978-89-8187-868-9 93330

* 잘못된 책은 구입하신 서점에서 바꿔드립니다.

* 책값은 뒤표지에 있습니다.

표지 삽입

국가 인구 전략과 지속가능한 미래

저출산 고령화라는 고속열차가 빠른 속도로 나아가고 있지만 기차에 타고 있는 우리는 별로 실감하지 못하고 있다. 이런 와중에 인구에 대한 불확실한 주장으로, 경제사회적 불안만 증폭시키고 있다. 조만간에 인구의 감소로 인해 노동력 부족이 발생하여 큰일 날 듯한 주장은 청년실업, 낮은 여성고용률, 중·고령층 일자리 부족 등 시장 현실과 배치됨에도 불구하고 정확한 근거 없는 주장들이 난무하고 있다. 더욱 심각한 것은 인구의 감소를 불가항력적 사안으로 수용하고 저출산 대책 혹은 미래를 위한 투자 무용론이 대두되기도 한다.

그러나 인구 증가의 지속가능성에 대한 전제 없이는 대한민국의 미래 경제 사회 전망은 사상누각에 불과하다. 단순한 아이 더 낳거나 노인복지 대책이 아닌, 국가 전략적 차원에서 새로운 인구 대책이 필요한 시점이다. 적어도 50년을 내다보면서 기간별·부문별 인

구 분석을 통하여 인구 미스매치를 찾아내고, 단기·중기·장기 전략의 인구 대책 포트폴리오를 구성하여 구체적인 대응 방안을 제시해야 한다. 다시 말해 인구 변동 리스크를 통제할 수 있는 NEW 국가 인구정책을 개발해 선진 일류국가 건설을 위한 미래 비전의 밑그림을 그려나가야 하는 것이다.

성공한 미래는 아꼈던 과거도 긍정적으로 만든다. NEW 국가 인구 전략이 실현된다면 우리나라는 저출산·고령화로 미래가 불안한 국가가 아니라, 지금부터 저출산 Trap에서 성공적으로 탈피하면 인구 모범 국가로 전환 가능하게 된다. 1970년대의 산아제한정책을 비판한 사람도 있지만, 그때의 정책이 실패하였다면 현재의 인구는 7000만 명을 넘는 국가로 변하여 한반도 남쪽의 10만km² 국토에는 너무 많은 인구가 힘들어졌을지도 모른다. 인구 규모가 단순히 크다고 좋은 것이 아니라 국토 면적, 에너지, 부족 자원, 수자원, 식량 수급 여건 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

호주와 캐나다는 거대 국토 면적과 자원을 보유한 국가임에도 2000만~3000만 명 선의 인구 유지 전략을 가지고 총량인구를 통제하고 있다.

미국은 세계 초강대국으로서 인구 규모 확대 유지 전략을 추진하고 있으나, 백인 인구에서 히스패닉 및 흑인 인구로 인구 구성이 교체되고 있다.

중국·인도는 거대 인구 국가로 급성장하고 있으나 지구적 차원의 자원 부족 시대에 성장의 지속가능성은 불확실하다.

브라질·인도네시아는 인구가 증가하고 성장 잠재력이 있는 국가로 평가받고 있는데, 그 전제에는 광대한 국토와 풍부한 자원이 전제되고 있다.

프랑스·영국·스웨덴은 저출산·고령화를 극복할 수 있는 인구 유지정책이 성과를 보고 있다.

일본은 저출산·고령화로 세계 최고령 국가로 성장 잠재력이 상실되고 있다.

우리나라가 현재의 인구 트렌드를 유지할 경우 일본과 같은 유형의 국가로 전락할 우려가 크다. 한국은 일본의 성장 모델을 벤치마킹하여 경제적 번영을 달성하였으나, 이제는 일본 모델을 극복할 수 있는 새로운 패러다임을 모색할 시점이다. NEW 국가 인구 전략의 수립과 실천 전략을 통하여 지속가능한 한국형 발전 모델을 발전시켜야 한다.

기술 발전으로 국가를 선도할 수 있으나 끊임없는 혁신은 인류 역사적으로 불가능하고, 후진국에 의한 ‘Catch up’ 가능성은 상존한다. 중요한 것은 ‘인구수(人口數)’가 아니라 인구구성(人口構成)이다. 인구 고령화에도 경제활동참가율만 높이면 극복 가능하다는 논리가 있지만 고령화로 성장 잠재력의 잠식은 불가피하다. 저출산 현상을 성공적으로 극복한 영국·프랑스·스웨덴 등은 현재는 우리나라보다 고령화율이 높지만, 2050년에 이르면 25% 내외의 노인인구비율이 유지 가능하다. 반면 한국은 38% 수준으로 월등히 올라간다.

평균수명 연장에 따른 인구 고령화는 불가피하지만 저출산에 의

한 노인인구비율이 40%에 가까운 상황에서는 국가 경쟁력 유지가 불가능하다. 인구가 유지 가능한 합계출산율인 2.1 수준이 언젠가는 되어야 인구 고령화는 일정 수준으로 하향될 수 있다.

출산율이 2.1이 된다 하여도 한국 인구는 장기적으로 4300만 명 선으로 수렴될 것으로 전망된다. 4300만 명은 고도 성장기인 1989년의 인구 규모로서 충분히 수용 가능한 대안이 될 수 있다. 인구 정책에 성공한 국가 사례를 보면 합계출산율을 단기적으로 올리기는 어렵지만 장기간 연차적으로는 상향시킬 수 있다.

출생아 수를 지금 현재의 수준인 45만 명 내외를 유지하도록 하는 것은 가임여성 수의 감소분만큼 출산율을 높이면 충분히 달성 가능하다. 이렇게 되면 노인인구비율도 지금의 40%선에서 25% 수준으로 점차 하향 수렴하게 될 수 있다. 인구구성도 역피라미드형에서 장방형 구조로 전환하게 될 것이다(현재의 스웨덴·프랑스 등이 이런 구조를 가지고 있다).

우리 연구원의 인구 전망에 따르면 2020년을 기점으로 인구가 감소되는 국면으로 전환될 것으로 보인다. 핵심 노동력 인구는 2016년경부터 감소하지만, 2030년대까지는 노동력 부족 현상이 심화되지 않을 것으로 전망된다. 이는 현재 노동력 절감형 기술 발전이 계속되고 있고 한국의 경우 청년, 여성, 중·고령층 등의 유후 노동력 buffer가 존재하기 때문이다.

청년고용이 늘어남에 따라 청년실업 문제 해결 가능성이 존재한다. 여성 취업 활성화로 선진국형 여성고용률도 높아지는 추세다. 고령자 근로 참여 의욕이 높아 선진국형 근로 동기 부진 문제가

아직은 현재화되지 않고 있다.

그러나 2030년대 이후 청년·여성·고령자의 고용률이 선진국 수준에 이르면 국내 인구를 통한 수급 조절은 한계에 부딪히게 된다. 외국인 인력 유입의 필요성이 본격적으로 발생하게 될 것이다. 2030~2040년대에는 외국인 노동자의 도입, 개방적인 이민정책 등을 통하여 일정 기간 노동력 부족 문제를 해결할 수 있을 것이다. 북한 인력의 경우, 좁게는 외국인 인력 활용 차원에서 접근 가능하고, 넓게는 남북한 경제 통합 차원에 더 큰 경제 공동체도 구상할 수 있다.

2050년대 이후는 궁극적으로 출산력이 회복된 건전한 한국 인구 구조를 기반으로 안정된 인구 규모를 유지하면서 지속가능한 경제 사회 발전을 도모하는 State로 Soft landing하여야 한다. 이를 위해서는 향후 40년 동안 실현 가능한 출산율 제고 정책을 수립하여 구체적으로 실행하여 나가야 할 것이다.

이를 위해서 2011년 현재부터는 출산율 제고를 위하여 꾸준한 투자를 해야 하며, 이는 궁극적으로 출산율 저하로 맞이하게 될 고령화 비용에 비하면 훨씬 더 저비용이 소요되는 미래 투자 정책임을 인식하는 것이 중요하다.

출산율을 높이기 위해서는 선제적 투자가 필요하다. 저출산율 극복한 프랑스와 스웨덴과 같이 GDP의 3% 내외를 투입하는 양적인 정책은 현실적으로 한계가 있으나 최소한 이웃 나라인 일본 수준 GDP의 1.3% 수준까지는 연차적으로 높일 필요가 있다(현재 0.6%).

국가 인구 전략을 위한 종합 연구는 제2차 저출산 고령사회 계획을 보완하는 차원에서 구상되었다. 크게 경제성장을 선도하는 인구 전략, 적정 인구 가능성 탐색, 저출산 고령사회와 삶의 질, 선진국의 인구 문제의 도전과 대응 등 4편으로 구성하고, 총괄 보고서를 포함하여 7권의 책으로 편집되었다.

본 책의 저술에 참여한 모든 연구진과 한국보건사회연구원의 이삼식 실장 등 저출산고령사회연구실 직원 여러분께 감사드립니다.

2011년 가을

한국보건사회연구원 원장 김 용 하

contents

004 발간사_ 국가 인구 전략과 지속가능한 미래 | 김용하

제16편 프랑스의 인구전략과 성공 Paradigm | 박창렬·김미란

014 제1장 서론

018 제2장 프랑스의 인구 현황과 고령화 전망

028 제3장 가족정책 : 출산장려와 일·가정 양립

049 제4장 보건의료정책

062 제5장 퇴직연금정책

077 제6장 노동시장정책

093 제7장 공공재정 정책

107 제8장 결론

제17편 스웨덴의 인구전략과 사회통합 Strategy | 최연혁

- 118 제1장 서론
- 122 제2장 저출산의 이론적 접근
- 130 제3장 스웨덴 출산율 변화의 특징과 OECD 및 유럽 국가들과의 비교
- 138 제4장 스웨덴의 가족정책과 저출산 문제의 역사적-서술적 접근
- 177 제5장 스웨덴 여성출산율과 연계된 정책
- 198 제6장 스웨덴 저출산 정책의 평가
- 204 제7장 나오느글 : 스웨덴은 한국여성출산율 정책에 무엇을 던져주나?



제 16 편

프랑스의 인구전략과 성공 Paradigm

연구책임자: 박창렬(한양대학교 경제금융학부 겸임교수)

공동연구원: 김미란(안암환경과학미래포럼 이사)

제 1 장

서론

세계 주요 국가 모두가 저출산·고령화 문제에 직면하고 있다. 각국마다 짧게는 10년, 길게는 몇 십 년을 내다보며 저출산·고령화로 인해 파생될 문제들을 예상하며 그 대비책을 강구하고 있다.

저출산·고령화 현상은 인구구조의 변화를 초래하여 직접적으로 노동시장에 영향을 미치며, 건강, 연금, 복지, 국가재정, 더 나아가 한 사회의 지속성장 여부를 결정하는 중요한 세계적인 이슈이다.

어느 나라보다도 일찍이 저출산·고령화를 경험하고 그 대비책을 준비해 온 EU 국가들은 특히 고령화와 관련하여 공동정책 목표를 설정하여 왔다. 2001년 스톡홀름 목표(Stockholm Target)와 2002년 바르셀로나 목표(Barcelona Target)가 그것인데 그 주요 내용은 2010년까지 55-64세 고령자 고용률을 50% 수준으로 제고하고, 은퇴연령을 5년 연장한다는 공동 목표를 세웠다. 2010년이 지난 지금 이러한 목표를 달성한 국가는 그리 많지 않으며 10년 전에 설정한 목표를 이루기 위해 국가마다 아직도 개혁을 진행하고 있다

사실 저출산·고령화는 청년실업과 고령자고용, 국가재정, 퇴직연금을 둘러싼 세대 간의 분배 갈등, 보건의료, 고령층의 부양비율 증가, 생산성 저하에 따른 각종 거시경제지표 악화 등 중장기적으로 국가 성장전략과 밀접하게 관련되어 있다. 이처럼 저출산·고령화는 사회 모든 분야에 직간접적으로 영향을 미치고 있을 뿐만 아니라 그 파급 효과가 개별 부문에 한정해서 나타나는 것이 아니고 부문 간 상호 작용·반작용하면서 복합적으로 나타난다. 따라서 저출산·고령화 대책은 인구정책, 가족복지정책, 보건의료정책, 퇴직연금정책, 노동시장정책, 국가재정정책 등을 모두 고려한 국가의 미래발전전략을 준비하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 문제의식에서 프랑스의 저출산·고령화와 관련한 국가정책을 앞에서 지적한 부문별로 나누어 분석하고 그 효과를 평가할 것이다. 프랑스는 앞에서 언급한 EU 차원의 공동정책 목표를 달성하지 못한 국가이다. 물론 프랑스는 현재 저출산을 극복한 국가로 인정받고 있으며 저출산을 경험하고 있는 국가들에게는 성공사례로 벤치마킹 대상이 되고 있다. 저출산 극복 성공국가로서 프랑스의 가족 및 인구정책의 역사는 100년 가까이 일관성을 갖고 진행되었으니 정책의 성패 여부는 지속적인 정책 실행과 관리 그리고 사회적 합의가 얼마나 중요한가를 길게 설명할 필요는 없을 것이다.

그러나 고령화의 문제로 들어가면 저출산 극복 국가로서 프랑스와는 다른 활력 잃고 늙어가는 프랑스를 만나게 된다. 프랑스는 비록 전체 인구 가운데 고령층(55-64)의 비중과 증가속도는 EU 국가에 비해 상대적으로 낮으나 2050년에는 고령층 인구가 전체 인구의 50%로 증가하게 될 전망이다. 현재 프랑스의 지속성장 기반을 유지하기 위

한 사회 전반의 개혁을 주도하고 있는 사르코지 프랑스 대통령도 이 대목에서는 절박한 국가 미래 성장 전략의 필요성을 역설하고 있다. 연금개혁에 대한 반발로 인한 미봉의 개혁, 고령화에 따른 보건의료의 불가피한 지출 증가, 높은 청년실업 지속, 고령층의 고용 기피, 국가재정의 악화 등으로 지속성장의 유지는 차치하더라도 그 기반마저 불안한 실정이다.

물론 이러한 문제에 직면한 국가는 단지 프랑스만은 아닐 것이다. 그렇지만 프랑스에 주목하는 이유는 프랑스의 저출산·고령화에 대한 사회 전반에 걸친 개혁프로그램이 진행되고 있고 이에 대한 사회세력간의 이해관계에 따라 찬반이 첨예하게 대립하고 있기 때문이다. 저출산·고령화 사회를 대비하는 개혁프로그램이 사회보장제도 및 국민들의 인식 변화를 요구하면서 어떠한 성과를 낼지는 아직은 미지수이다.

이 연구는 프랑스의 저출산·고령화 대응정책과 그 효과를 분석할 때 프랑스의 고유한 경제·사회적 특성에 관심을 갖는다. 왜냐하면 저출산·고령화로 파생되는 문제가 모든 국가에 공통적으로 나타날 수 있으나 국가마다 고유한 제도, 국민의식, 사회적 합의 절차 체계 등의 이질성으로 다르게 현상할 수 있기 때문이다. 따라서 이 연구는 저출산·고령화 문제를 보는 프랑스 고유의 시각과 해결방향에 집중할 것이다. 결론적으로 말하면 저출산·고령화와 더불어 글로벌 경쟁이라는 환경 속에서 프랑스는 기존의 사회보장시스템을 유지하면서도 지속성장이 가능한지 아니면 그것의 변경 내지는 축소를 해야만 가능하지에 대한 프랑스만의 고민을 살펴볼 것이다.

이 연구가 다룰 각 장별 내용은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 프

랑스의 인구 현황과 구조 및 고령화 전망을 다룰 것이다. 이는 이후 전개될 장에서 분석하고 있는 프랑스의 저출산·고령화의 부문별 정책들의 인구통계학적 근거가 될 것이다. 제3장에서는 프랑스의 저출산 극복을 위한 출산장려정책과 일과 가정의 양립을 위한 여성의 고용 확보정책을 가족지원 정책 차원에서 어떻게 실행되고 있는지를 보고, 그 효과를 살펴본다. 제4장에서는 보건의료정책 가운데 건강보험의 특성과 일련의 보건의료 개혁을 고찰하면서 고령화 진전에 따른 건강보험의 재정건전화 조치와 그 효과를 살펴볼 것이다. 제5장과 제6장은 동전의 양면과 같은 퇴직연금정책과 노동시장 정책을 각각 다루는 데 연금개혁과 노동시장 정책의 변화과정과 고령층 고용정책에 초점을 맞추었다. 마지막으로 제7장은 지속가능한 성장을 위한 각 부문 개혁의 핵심인 국가재정 건전화 정책을 다룬다. 그리고 결론에서는 프랑스의 저출산·고령화 정책이 갖는 특성과 효과를 정리하고 평가한다.

제2장

프랑스의 인구 현황과 고령화 전망

제1절 인구 현황 및 전망

프랑스의 인구는 2011년 1월 1일 현재 65,026,885명을 기록하며 유럽 연합(EU) 27회원국 중에서 독일에 이어 인구가 많은 국가로 부상하고 있다. <표 2-1>에서 보듯이 프랑스를 비롯한 영국, 이탈리아, 스페인은 지난 10년간 500만 명 정도 증가한 반면 독일의 인구는 감소하고 있어 향후 EU 국가 내에서 프랑스가 인구대국의 지위를 확고하게 유지할 것이라는 전망도 가능해지고 있다.

이러한 전망의 근거는 프랑스의 2010년 합계출산율이 1974년 이후 처음으로 2.01을 기록하면서 높은 출산율을 유지하고 있고 이것이 인구 증가의 주요 요인으로 작용하고 있기 때문이다.

〈표 2-1〉 2000년대 EU 주요국의 인구 변화 추이

(단위: 명)

	2000	2005	2010
EU 27개국	482,767,512	491,134,938	501,105,661
독일	82,163,475	82,500,849	81,802,257
프랑스	60,508,150	62,772,870	64,716,310
영국	58,785,246	60,038,695	62,008,048
이탈리아	56,923,524	58,462,375	60,340,328
스페인	40,049,708	43,038,035	45,989,016

* 자료: Eurostat 2011

EU 주요국가 가운데 2008년 평균 합계출산율 1.60을 초과하는 국가는 사회복지제도가 상대적으로 발달한 북유럽 국가들 대부분¹⁾과 서유럽국가 중에서는 프랑스, 영국 등이다(표 2-2 참조).

〈표 2-2〉 주요 OECD 국가의 합계출산율 연도별 비교

	프랑스	독일	영국	스페인	미국	일본	한국
2000	1.89	1.38	1.64	1.23	2.06	1.36	1.47
2001	1.90	1.35	1.63	1.24	-	-	-
2002	1.88	1.34	1.64	1.26	-	-	-
2003	1.89	1.34	1.71	1.31	2.04	1.29	1.19
2004	1.92	1.36	1.77	1.33	2.05	1.29	1.16
2005	1.94	1.34	1.78	1.35	2.05	1.26	1.08
2006	2.00	1.33	1.84	1.38	2.10	1.32	1.12
2007	1.98	1.37	1.90	1.40	2.12	1.34	1.25
2008	2.01	1.38	1.96	1.46	2.09	1.37	1.19
2009	2.00	1.36	1.94	1.40	2.01	1.37	1.15

* 자료: Eurostat 2011

OECD, 'Society at a Glance 2011'

19c 초까지만 해도 프랑스는 유럽 대륙 전체인구의 1/6을 차지할

1) 북유럽국가의 2009년 기준 합계출산율은 노르웨이(1.96), 스웨덴(1.94), 핀란드(1.86), 덴마크(1.84) 등 이다.

정도로 유럽에서 가장 많은 인구를 보유하였으나, 이후 인구증가율이 다른 유럽국가보다 훨씬 낮아져 20c 초 4,000만 명이었던 인구가 1950년대까지 제자리걸음을 보여 왔다. 1800~1920년 동안 영국, 독일, 프랑스 등 3국의 인구성장률을 비교하면 영국은 3.9배, 독일은 2.6배 증가율을 보인 반면 프랑스는 1.4배 증가율에 불과하였다. 특히 프랑스는 제1차 세계대전으로 130만 명을 넘는 15~64세의 생산가능 인구를 상실하는 등 프랑스의 인구증가율은 프랑스-프로이센전쟁, 제1, 2차 세계대전 등 전쟁으로 인해 정체되어 왔다.

<표 2-3>에서 보듯이 1970년도에 들어서서 프랑스의 인구는 5,000만 명, 1999년 6,000만 명에 이르면서 2011년 현재 6,500만 명에 이르게 되었다. 1970년 5,000만 명에서 2000년 6,000만 명으로 1,000만 명 인구 증가에 30년이 걸린 반면, 6,000만 명에서 6,500만 명으로 500만 명 증가하는 데는 10년이 소요되었는데, 이는 2000년대 인구증가율이 과거 30년보다 1.5배 높아졌기 때문이다.

<표 2-3> 프랑스 인구 변화 추이

(단위: 명)

연도	인구(매년 1월)	출생자 수	사망자 수	인구자연증가	이민자연증가
1960	45,465,000	-	-	-	-
1970	50,528,000	-	-	-	-
1980	53,731,000	-	-	-	-
1990	57,996,401	793,071	534,386	258,685	77,393
2000	58,858,150	807,405	540,601	266,804	72,000
2002	61,385,070	792,745	545,241	247,504	97,000
2004	62,824,062	799,361	519,470	279,891	105,128
2006	63,186,117	829,352	526,920	302,432	112,141
2008	63,961,956	828,404	542,575	285,829	75,000
2010	64,716,310	828,000	545,000	283,000	75,000
2011	65,026,885	-	-	-	-

* 자료: Bilan Démographique 2010, No. 1332, 2011.1 INSEE

이러한 프랑스의 높은 인구증가율은 앞에서 지적하였듯이 프랑스 정부가 지속적으로 시행해 온 출산장려정책과 이로 인한 높은 합계 출산율의 지속적 증가가 주요 요인으로 작용하였기 때문이다.

또한 이민인구의 유입도 인구증가에 한 몫을 하고 있다. 1982-2007년 사이 프랑스 인구의 자연적 인구증가는 1,000만 명 증가하였는데 그 가운데 이민을 통한 인구증가는 110만 명 정도로 인구 증가의 10% 정도를 차지하고 있다고 할 수 있다. 2007년 1월 1일 현재 프랑스 내 이민인구는 514만 명으로 전체 인구의 8.2%를 차지하고 있고, 영주권을 취득하지 않은 외국인인 357만 명으로 전체 인구의 5.7%를 차지한다. 이민인구의 특이한 변화는 1980년대와 1990년대에는 10년간 15만 명 정도 증가하였는데 2000년대에는 80만 여명으로 대폭 증가한 점이고 2000년대 들어서서 매년 7-10만 명 정도 증가하고 있다(표 2-4 참조).

〈표 2-4〉 1982년 이후 이민자 및 외국인 인구 추이

(단위: 명)

	1982	1990	1999	2007.1.1
이민자	4,037,036	4,165,952	4,306,094	5,147,723
남성	2,178,816	2,168,271	2,166,318	2,543,761
여성	1,858,220	1,997,681	2,139,776	2,603,963
외국인	3,520,668	3,595,026	3,258,539	3,571,259

* 자료: INED, 2011

이민 인구의 국적별 구성을 보면 1960년대 초에는 유럽계가 전체 이민자의 80%에 육박하였으나 이후 이민인구의 다변화가 진행되어 2007년 현재 아프리카계가 42.3%로 가장 많고 유럽계는 38.4%, 아시

아계는 14.0%의 순으로 구성되어 있다.

1960년부터 2010년까지 연령별 인구 구성의 변화 추이를 살펴보면, 20세 이하 연령층은 꾸준히 감소 추세를 보이고 있어 1960년 32.3%에서 2010년 24.7%로 하락하고 있는 반면, 20세 이상 65세 이하 연령층은 1960년 56.1%에서 2010년 58.7% 소폭 증가하고, 65세 이상 연령층은 11.6%에서 16.6%로 대폭 증가하고 있다(표 2-5 참조).

<표 2-5> 프랑스의 연령별 인구 구성

(단위: 명)

연도	인구(매년 1월)	연령별 비중(%)		
		0~19세	20~64세	65세 이상
1960	45,465,000	32.3	56.1	11.6
1970	50,528,000	33.1	54.0	12.8
1980	53,731,000	30.6	55.4	14.0
1990	57,996,401	27.8	58.3	13.9
2000	60,508,150	25.6	58.4	16.0
2010	64,668,885	24.7	58.7	16.6

* 자료: Bilan Démographique 2010, No. 1332, 2011.1, INSEE.

향후 프랑스 인구 증가 전망과 관련하여 <표 2-6>에서 보듯이 50년 이후인 2060년의 프랑스 인구는 7,360만 명으로 추산하고 있는데 이는 지금부터 800만 명 정도 증가하는 셈이다. 2011년 기준으로 과거 50년 전인 1960년 4,500만 명의 인구가 2,000만 명 증가한 데 비해 50년 후 800만 명 증가는 그 증가폭이 대폭 감소한다고 볼 수 있다. 또한 인구변화의 특징은 60세 이상의 고령층이 전체 인구의 30% 정도를 차지하면서 초고령 사회로 진입하게 된다는 점이다.

〈표 2-6〉 프랑스의 1960~2060년 인구변화 및 전망

연도	매년 1월의 인구(천 명)	비율(%)					인구 자연증가 (천 명)	이민 자연증가 (천 명)
		0~19세	20~59세	60~64세	65~74세	75세 이상		
1960	45,465	32.3	51.0	5.1	7.3	4.3	298	140
2007	61,795	24.8	53.8	4.9	8.1	8.5	263	100
2020	65,962	23.9	49.6	6.0	11.0	9.4	173	100
2030	68,532	23.0	47.5	6.0	11.1	12.3	142	100
2040	70,734	22.4	46.6	5.3	11.1	14.7	82	100
2050	72,275	22.3	45.9	5.6	10.2	16.0	31	100
2060	73,557	22.1	45.8	5.4	10.5	16.2	30	100

* 자료: Estimation de population et statistiques de l'état civil jusqu'en 2007 et projection de population 2007~2060, INSEE

이러한 인구전망은 합계출산율, 여성과 남성의 기대수명, 이민자 수 등의 변수를 고려하여 추산하고 있다(표 2-7 참조).

〈표 2-7〉 프랑스 인구전망을 위한 변수 추정값

	평균	최저치	최고치
합계출산율	1.95(2015년부터)	1.80(2015년부터)	2.10(2015년부터)
여성 기대수명	91.1년(2060년)	88.6년(2060년)	93.6년(2060년)
남성 기대수명	86.0년(2060년)	83.5년(2060년)	88.5년(2060년)
이민자수	10만 명(2007년부터)	5만 명(2015년부터)	15만 명(2015년부터)

* 자료: Estimation de population et statistiques de l'état civil jusqu'en 2007 et projection de population 2007~2060, INSEE

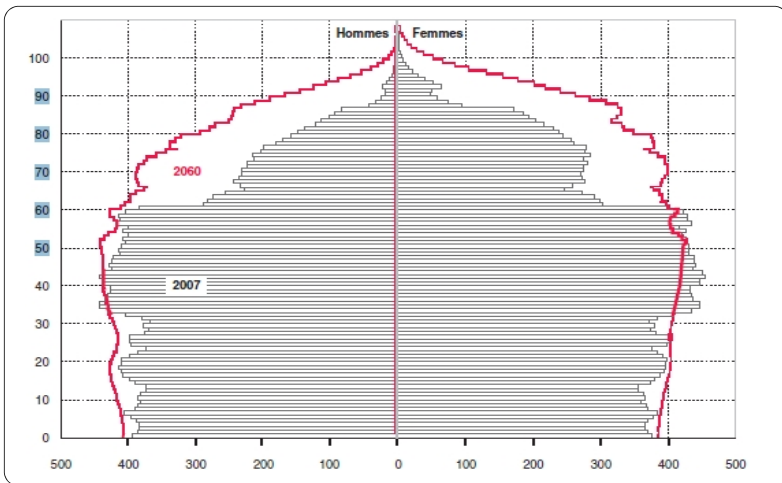
〈표 2-6〉에서 보듯이 20세 이하 인구는 2060년까지 소폭 증가하나 전체 인구에 차지하는 비중은 감소하여 2007년 25%에서 2060년 22%로 하락한다. 그리고 2014년부터 20세 이하 인구 비중은 60세 이상 인구 비중보다 낮아지기 시작한다.

연령별 인구분포 상 경제활동인구의 핵심을 이루는 20세에서 59세 인구는 2007~2060년 기간 동안 3,310만 명 정도를 유지할 것으로 보이

며, 동 연령층은 전체 인구에서 2007년 54%를 유지하다가 점차적으로 감소하여 2060년에는 46%에 이를 것으로 예상된다.

[그림 2-1]과 같이 향후 프랑스의 인구 구성은 연령별로 균형을 이루는 상단부가 완만한 중형의 형태를 갖추게 되는데 이는 제2차 세계 대전의 여파로 인한 인구 감소와 전후 베이비붐으로 인한 인구증가 영향은 사라진 형태의 인구 구조를 보이는 것이라 할 수 있다.

[그림 2-1] 프랑스의 인구피라미드 유형



* 주. 왼쪽은 남성, 오른쪽은 여성

제2절 고령인구 현황과 전망

프랑스의 65세 이상 연령층은 1960년 11.6%에서 2010년 16.6%로 5%포인트 증가하였다. 더구나 65세 이상 연령층 가운데 75세 이상 초고령

층은 1960년 4.3%(195만 명)이었으나 2010년에는 8.7%(567만 명)로 인구 비중으로는 2배 정도 증가하였으나 인구수로는 3배 가까이 증가하여 초고령층의 증가율이 두드러진다.

<표 2-6>에서 60세 이상 연령층은 2007년에는 전체 인구의 21.5%를 차지하고 있으나 2035년에는 30.6%, 2060년에는 32.1%로 2,353만 명에 이르게 된다. 이처럼 고령자 인구의 증가율이 높아지는 가운데 75세 이상의 인구는 2007년 520만 명에서 2060년 전체 인구의 16.2%인 1,190만 명으로 증가하고 85세 이상은 130만 명에서 540만 명으로 증가한다.

프랑스의 인구 고령화는 선진국에서 나타나는 일반적인 현상이지만 평균수명의 증가와 베이비붐 세대의 고령연령층 진입이 원인으로 작용하고 있다. 제2차 세계대전 이후 고도성장기(1945~1975년)에 태어난 베이비붐 세대의 고령층 진입은 2035년까지 지속되면서 고령인구를 증가시키는 주요 원인이 될 것이다. 2035~2060년 사이에도 65세 이상의 고령층은 계속하게 증가할 것이나 그 증가폭은 둔화될 전망이다. 왜냐하면 베이비붐 이후 세대의 출산율은 낮아 이들이 고령층으로 진입하는 인구수가 베이비붐 세대보다 적기 때문이다. 따라서 <표 2-6>에서 보듯이 2040년에 이르면 60~64세 연령층은 감소하고, 65~74세 연령층의 증가는 정체되나 75세 이상 초고령층은 증가한다.

그런데 프랑스의 고령인구의 증가는 예상되지만, 고령화 또는 초고령화 속도는 EU 주요 회원국에 비해 낮으며 고령층의 부양비율도 낮다.

〈표 2-8〉 EU 주요국의 65세 이상과 80세 이하 인구 비중 추이

(단위: %)

	프랑스	독일	영국	이탈리아	스페인	EU 27개국 평균
1960	11.6(2.0)	11.5(1.6)	11.7(1.9)	9.3(1.3)	8.2(1.2)	9.6(1.4)
2010	16.6(5.2)	20.7(5.1)	16.4(4.6)	20.2(5.8)	16.8(4.9)	16.0(4.1)
2060	26.7(11.0)	32.8(13.5)	24.5(9.3)	31.7(14.1)	31.5(14.2)	29.3(11.5)

* 주: ()는 80세 이상 인구 비중

* 자료: G. Lanzieri, The Greying of the baby boomer, Eurostat, 2011

<표 2-8>과 <표 2-9>에서 보듯이 향후 2060년 프랑스의 65-80세 인구 비중은 EU 27개국 평균 29.3%보다 낮은 26.7%이며 영국을 제외한 EU 주요 국가들보다 낮다. 또한 고령층의 부양비율도 EU 27개국 평균 54.4%보다 낮은 46.6%이며 마찬가지로 영국을 제외한 독일, 이탈리아, 스페인 등 국가들보다 낮다.

〈표 2-9〉 EU 주요국의 고령층의 부양비율

(단위: %)

	프랑스	독일	영국	이탈리아	스페인	EU 27개국 평균
1960	18.7	17.0	18.0	14.0	12.7	15.0
2010	25.6	31.4	24.9	30.8	24.7	24.7
2060	46.6	59.9	42.1	56.7	56.4	54.4

* 주: 고령층 부양비율 = [(65세 이상 연령층 인구)/(생산가능인구인 15~64세 연령층 인구)] x 100

* 자료: G. Lanzieri, The Greying of the baby boomer, Eurostat, 2011

또한 프랑스 인구 전체의 평균 연령은 1960년 33세에서 2010년 39.8세로, 2060년 44.5세로 상승할 전망이지만 EU 주요국들보다는 평균 연령과 EU 27개국 평균 연령 47.2세보다 낮아 전체 인구의 고령화 속도도 상대적으로 양호한 편이다.

〈표 2-10〉 EU 주요국의 평균 연령 추이

(단위: 세)

	프랑스	독일	영국	이탈리아	스페인	EU 27개국 평균
1960	33.0	34.8	35.6	31.2	29.6	31.5
2010	39.8	44.2	39.5	43.1	39.9	39.8
2060	44.5	50.8	42.3	50.2	49.7	47.2

*자료: G. Lanzieri, The Greying of the baby boomer, Eurostat, 2011

그렇지만 프랑스의 고령인구의 비중과 고령화 속도는 EU 주요국들과 EU 27개국에 비해 낮으나 고령화 관련 공공재정 지출은 증가하고 있다. 이것은 프랑스 경제의 지속성장 및 국가재정에 상당한 부담으로 작용하고 있고 앞으로도 지속될 것으로 보여 프랑스 정부는 고용, 건강, 연금 및 실업보험 등 다양한 사회분야에서 개혁을 진행하고 있다.

제3장

가족정책 : 출산장려와 일·가정 양립

제1절 사회보장 체계

프랑스 인구 변화의 기본적인 특징은 양적인 측면에서 높은 합계출산율로 자연적인 인구증가가 지속적으로 유지되고 있으며, 질적인 측면에서는 고령층의 인구가 큰 폭으로 증가하고 있어 초고령화 사회로 조만간에 진입한다는 것이다.

프랑스의 이러한 인구 증가 및 구조의 특성은 사회보장제도와 연결되어 있으며 무엇보다도 출산장려정책의 핵심인 사회보호제도 하의 가족정책의 결과물이라고 할 수 있다.

현재 프랑스의 사회보호제도는 인구의 증감, 경제적 상황, 사회적 합의, 정부의 정치적 성향 등에 영향을 받으며 발전하여 왔다. 통상 사용되고 있는 프랑스의 사회보장(sécurité sociale)은 사회보호(protection sociale)제도에서 사회보험의 일부로 포함되어 있다. 사회보험 자체는 사회보장과 실업보험으로 구성되고, 사회보험에 여타의 제도를

포함하는 것이 사회보호라고 지칭한다. 따라서 프랑스의 사회보호 제도는 비스마르크식 복지체계에 속하는 사회보험제도이다. 그러나 사회보험 접근성을 갖지 못하는 사람들을 위한 공공부조도 상당히 확대되어 베버리지식 사회보장이라는 이중구조의 복지체제가 확립되어 왔다.

사회보험은 경제활동인구와 그 가족을 대상으로 가족부양, 출산, 장애, 노령, 질병, 근로산재와 직업병, 사망 등을 사회적 위험으로 간주하고 이에 대한 보상으로 운영되고 있다. 대부분의 급여가 수입기준으로 설정되어 있고, 재정의 기반은 고용자와 피고용자의 기여금과 세금 및 국고보조로 충당한다.

사회보험의 일반제도(Régime général)는 상공업 및 서비스 분야에 종사하는 피고용 근로자와 그 가족을 위한 제도로 크게 가족수당, 퇴직노령연금, 건강보험 등 세 가지 급여부문이 있다. 일반제도는 프랑스 인구의 70% 이상을 대상으로 하고 있을 정도로 가장 큰 규모의 기본 조직이며 다른 제도의 기본모형이 된다. 일반제도는 금고(Caisse)라는 전국적 조직망을 이루고 관리·운영된다. 가족수당은 가족수당전국금고(Caisse nationale d'allocations familiales: CNAF), 퇴직노령연금은 피용자노령연금보험전국금고(Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés: CNAVIS), 건강보험은 피용자질병보험전국금고(Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés: CNAMIS)에서 노사협약을 통해 관리·운영한다.

특별제도(Régime spéciaux)는 공무원, 철도, 전기, 가스, 광부, 선원 등 국영기업체 종사자들을 위한 제도이다. 농업제도(Régime agricole)는 농업 임금근로자와 자영농부를 위한 제도로 나누어지며 농업공

제조합(Mutualité sociale agricole: MSA)이 관리한다. 자영업자제도 ((Régime autonomes)는 농업을 제외한 비임금근로자를 위한 제도로서 상공업분야의 자영업자와 의사, 변호사 등 전문자영업자를 대상으로 하고 있다.

공공부조는 사회보험의 보상 수준이 미흡하거나 지급되지 않는 경우에 한해 급여대상자들의 소득 및 재산 상태에 따라 지급되는 보충 급여로 국가와 지자체가 직접 운영한다.

일반제도에는 포함되어 있지 않으나 모든 임금근로자가 적용대상인 실업보상제도가 있다. 프랑스에서 실업보험은 정부가 행하는 법정 사회보장제도는 아니고 노사 간의 노동협약에 기초해서 성립된 것이 특징이다. 또한 실업보장제도에는 실업보험 외에 실업부조와 특별한 보조급여제도도 존재하는 등 복잡한 구조를 이루고 있다.

〈표 3-1〉 프랑스의 사회보호제도 구조

사회보호	사회보험	사회보장	일반제도
			특별제도
			직접제도
			농업피고용자제도
			그 외의 피고용자특별제도
			피고용자의 보조제도
			농업경영자제도
			지영업자제도
	실업보상제도		
	행정기관의 사회개입제도		
사용자제도			
상호부조제도			

제2절 가족정책의 발전과 특징

프랑스의 출산정책 수립을 담당하는 주무부처는 인구문제와 가족정책을 담당하는 복지가족부이며 사회보장체제하의 가족수당전국금고(CNAF)는 실제 지원금을 지급하는 집행기관으로 역할을 수행하고 있다. 또한 인구 및 가족정책의 심의를 관장하기 위해 대통령 직속기구로 ‘인구 및 가족정책 고등위원회’(Haut conseil de la population et de la famille: HCPF)를 설치하여 중장기적 인구동향, 가족에 관계되는 제반문제 및 해결방안을 대통령과 가족복지부에 보고하는 기능을 담당하고 있다.

프랑스의 가족정책이 개별 정부부처 차원을 넘어선 범정부적 지원으로 추진하고 있는 것은 출산과 양육은 개인이나 가족차원의 문제가 아니라 국가에서 책임져야 한다는 사회적 합의에 기초하고 있기 때문이다. 프랑스의 출산장려정책은 장기적인 인구정책 차원에서 초기에는 인구감소를 억제하고 출산율을 직접적으로 증가시키는 정책이었고, 1990년대 중반부터 가족형성과 여성의 직업 활동을 지원하고 가족구성원의 사회복지 및 안전망을 확보하는 일반적 가족지원정책으로 확대하여 운영하고 있다.

1. 가족정책의 확립기(1945~1970)

제2차 세계대전으로 인한 인구정체 문제 해결이 국가적인 최우선 과제로 부상하면서 샤를 드골 정부는 ‘사회보장 일반제도’(1945년), ‘가족급여 현장’(1946년)을 제정하여 가족 급여는 질병보험, 출산보험, 노령보험 등과 함께 프랑스 사회보장제도 내에 편입시켰다. 이

로써 가족복지의 이념은 공적으로 인정하고 가족수당을 연금과 동등한 자격을 갖도록 하는 제도화 단계에 진입한다. 이는 헌법 및 일반법의 측면에서 가족 영역에 대한 국가의 개입을 명시하는 것이다.

이에 따라 다양한 가족급여가 새롭게 등장하게 되는데 다자녀 가족의 주택 임대비 보조인 주거수당(1948년)을 비롯하여 단일임금수당의 상공업 분야 종사자만이 아니라 다른 분야의 경제활동인구로 확대하여 농촌가족의 주부수당(1955년), 장애아동 급여(1963년) 등이 생겨났다. 또한 출산장려 및 육아 프로그램 등의 다양한 조치가 마련된다.

1945년 이후 지속되었던 사회보장제도의 개혁 가운데 조직운영과 관련하여 정부의 통합주의는 가족주의의 반대에 부딪쳐 1949년 가족수당지역금고가 설립되고 이어서 자율성이 더욱 강화된 가족수당전국금고(CNAF)가 1967년에 탄생한다.²⁾

이 시기동안 프랑스는 포괄적이고 체계적인 출산장려로 인구정책을 가족정책의 형태로 추진하여 저출산과 인구감소의 문제를 어느 정도 해결한다.

2. 가족정책의 새로운 전개(1970~1980)

1970년에 들어서면서 인구문제의 중심은 인구감소의 위기가 아니라 증가하는 인구를 어떻게 부양하고 교육하느냐로 전환되면서

2) 심창학, 프랑스의 한부모 및 가족복지정책의 특징, 한국가족복지학. 제12호, 2003년. 당시 프랑스 정부는 단일의 사회보장금고가 의료, 고령분야뿐만 아니라 가족부양, 양육과 관련된 업무까지도 관장하는 통합주의 안을 제출하였으나 가족 및 인구 문제의 국가적 중요성을 강조하는 가족주의와 갈등을 야기하였고 결국 가족수당 업무 담당 기구의 자율성을 강조하는 가족주의의 주장을 수용하게 된다.

가족복지정책도 새롭게 전개된다.

또한 인구정책과 관련한 사회경제적 여건 변화가 일어나는데 주요한 특징으로는 고도경제성장의 부정적 영향으로 새로운 빈곤층 발생, 여성의 유급노동시장 취업 일반화를 들 수 있다.

새로운 빈곤층의 출현은 가족수당의 성격에 대한 논란을 야기하였다. 이전의 가족수당은 소득과는 무관하게 지급되는 수평적(보편적) 보상이었는데 소득이 취약한 계층에게는 수평적 보상의 가족수당은 형평성을 담보하고 있지 않다는 주장이 제기되었고 이는 소득재분배라는 사회경제정책의 일환으로 가족복지정책의 전환을 가져왔다. 그래서 1970년 초 저소득층이나 사회적 약자를 우선적으로 지원하기 위한 일정의 소득요건을 부과하는 수직적(선별적) 보상에 중점을 두는 가족정책을 실시한다. 이와 더불어 1970년대 2차에 걸친 오일쇼크로 인한 경제 불황과 실업자 증대는 사회보장예산의 대폭적인 삭감으로 이어져 가족정책은 저소득층과 다자녀 가족의 지원을 우선적 목표로 하지 않을 수 없었고, 이에 따라 1970년 고아수당(Allocation d'orphelin)³⁾, 1976년 입학수당(Allocation de rentrée scolaire: ARS) 등이 신설된다.

또한 여성이 유급노동시장에서 급속하게 취업하면서 3세 이하 자녀를 갖거나 세 자녀 이상을 가진 가족에 대하여 보육비수당(Allocation pour frais de garde, 1972년)이 지급되면서 이전의 단일임금수당(Allocation de salaire unique)과 전업주부수당과는 완전히 다른 여성의 취업에 대해 중립적인 수당이 만들어졌다.

이렇듯 1970년대의 가족복지정책은 최우선적 대상 선정에 있어 소

3) 고아수당은 후에 입학아동 부양을 위한 지원수당과 더불어 가족지원수당(Allocation de soutien familial: ASF)에 포함된다.

득 수준과는 관계없이 수평적 또는 보편적 보상이 이루어지는 기존의 정책과는 다르게 저소득층의 생활보장 부문에 중점을 두고 실행되었다. 따라서 가족수당은 비자산조사형 수당과 자산조사형 수당으로 구분되었다. 비자산조사형 수당은 대부분 기존 수당으로서 가족수당, 가족부양수당 등이 있고, 자산조사형 수당으로서 가족보호수당, 성인장애수당 등이 이 시기에 새롭게 도입되었다. 1970년 말에는 가족부양 관련 수당 중 자산조사형 수당의 비중이 40%에 이르면서 가족정책은 보편적 성격 외에 선별적 제도가 정착되었다고 할 수 있다 (표 3-2 참조).

〈표 3-2〉 프랑스의 자산조사형 수당 비중 추이

(단위: %)

1970	1974	1978	1982	1986
13.6	39.4	40.5	44.9	46.1

* 자료: M. Th. Join-Lambert, *Politiques sociales*, p. 439, 1994.

3. 가족형태의 다양화에 따른 가족수당정책(1981~2004)

1980년대에 들어서면서 가족형태의 변화가 현저하게 나타나기 시작한다. 혼인율이 감소하고 이혼율이 증대⁴⁾하면서 전통적 가족구조의 불안정 현상이 나타나는데 결혼하지 않은 상태에서의 합의 결합, 한부모가족, 독신가정 등 다양한 가족형태가 등장한다. 더구나 미테랑 정부는 가족형태의 다양성을 고려하여 결혼, 출산순위, 여성취업 등에 대한 정부의 불간섭의 중립적 입장을 채택한다. 이는 모든

4) 혼인율은 1972년 7.8명(인구 1,000명 당)에서 1988년 4.8명으로 감소하고, 반면 이혼율은 1970년대 초 10%에서 1985년 이후 30%로 급증한다.

사람은 각자가 원하는 생활 방식을 선택할 수 있다고 선언하는 것으로 혼전동거보다 법적결혼에 의한 가족형성이나 한부모 가족보다 양부모가족을 정책적으로 장려하고 개입할 문제로 간주하지 않는다는 것이다.

〈표 3-3〉 프랑스 가족형태의 변화 추이

(단위: %)

가족형태	1968	1975	1982	1990	1999
독신	20.2	22.2	24.5	27.2	31.0
한부모	2.9	3.0	3.6	6.6	7.4
부부	57.1	58.8	59.4	60.3	56.3
기타	19.8	16.0	12.5	6.1	5.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
가구 수(백 만)	15.8	17.7	19.6	21.5	23.8

* 자료: Composition des familles, INSEE

이처럼 미테랑 정부는 새로운 가족형태의 출현과 관련하여 발생하는 빈곤문제, 청년층의 높은 실업문제, 직업여성의 일과 육아의 양립 문제 해결을 인구가족정책에 중점을 둔다. 미테랑 정부는 1985년과 1986년에 각각 영유아수당(Allocation au jeune enfant: AJE)⁵⁾과 양육부모수당(Allocation parentale d'éducation: APE)⁶⁾을 새롭게 창설하고, 자택보육수당(Allocation de garde à domicile)을 만들어 3세 미만의 자녀를 돌보는 보육자를 고용하는 경우에 지급한다. 이 수당은 보육의 정책

5) 영유아수당은 종래의 산전수당, 산후수당, 3세 미만의 자녀에게 지급되었던 가족보충수당 등을 통합한 후 동 수당은 3세 미만의 자녀수에 따라 지급되었기 때문에 출산간격을 단축시켜 출산율을 상승시키는 효과가 나타났다.

6) 양육부모수당은 세 자녀 이상의 양육으로 유급노동시장에서의 경제활동을 포기한 부모에게 소득 상실액의 일부를 보전함으로써 영유아를 양육하는 다자녀 가족에 대해 정책적 우대조치를 부활시킨 것이다.

적 지원의 다양화를 보여주는 동시에 고용정책과 가족정책을 연계시킨 것이라고 할 수 있다.

1990년대 가족지원정책은 동거정부(co-habitation: 좌파 대통령과 우파 총리) 하에서 불완전한 개혁을 시도하지만 가족지원정책의 기초는 변화시키지 않는 범위에서 새로운 제도를 도입하게 된다. 1994년 총리였던 쥐페의 개혁플랜(Juppé Plan)은 세 자녀 이상 가족에게만 적용되었던 교육지원수당을 두 자녀 이상 가구로 확대하고, 젊은 부모의 교육비 지원 수당 및 입양수당을 도입하였다.

4. 영유아환영정책(2004~현재)

프랑스는 2004년 가족정책에 새로운 전환을 맞이하는데 다양하게 분산되어 있었던 출산장려제도를 일원화한 영유아환영정책 체제로 통합한다. 영유아환영정책의 주된 특징은 부모들의 선택권을 보장하고 양육비 부담을 해소하기 위해 자녀가 있는 모든 가족에 기본 지원금(allocation de base)을 지급하는 동시에 다양한 수당 제도를 마련하고, 일과 가정의 병행을 지원하기 위해 보편적인 보육서비스 시스템을 개선하는 것이었다.

영유아보육수당(Prestation d'accueil du jeune enfant: PAJE)은 출산장려 및 양육의 직접적 지원제도로써 임신과 유아출산 지원금이 지급되며 보충 지원제도로써 양육비와 직업 활동 보전 지원금이 제공된다. 또한 양육시스템 개선으로 국립탁아소(Crèche)의 설립을 확대하고 보육시설 투자기업에 대한 세금 공제 혜택을 부여한다.⁷⁾

7) 근로자의 가족형성에 우호적인 기업에 대해 기업의 보육시설 투자비용 중 69%에 해당하는 세금을 감면하고 있다.

출산장려의 간접적 지원제도로써 일반적 가족정책 차원에서 많은 자녀를 보유하는 경우 범정부적으로 여러 혜택을 제공하고 있는데 가족수당(allocations familiales: AF), 가족보충수당(Complément familial: CF) 등과 함께 주민세, 소득세 등 세금 경감이 여기에 속한다.

일과 가정의 양립과 관련하여 프랑스의 특징 중의 하나는 상대적으로 높은 합계출산율과 여성의 경제활동 참가율 간에 음(-)의 상관관계가 존재하지 않는 점이다. 프랑스는 여성 한 명당 평균 두 자녀로 EU 국가 중 가장 출산율이 높으며 전체 어머니 가운데 77%가 경제활동을 하고 있다. 이는 프랑스가 영유아환경정책을 실행하면서 여성의 직업 활동과 자녀의 보육이 상충되지 않게 하는 다양한 지원정책 및 제도를 도입하고 있기 때문이다.

우선 개인보육 방식을 지원하는 경우 다양한 지자체 서비스와 재정지원을 연결하는 보육정책이다. 독립된 베이비시터와 가정 고용인을 통해 자신의 자녀를 보육하는 경우 드는 보육비용은 가족수당기금의 재정 지원을 받거나 보육비용에 대한 감세 혜택을 받을 수 있다.

또한 직업 활동 여성에게 노동법상의 휴가 및 파트타임 노동권리 및 노동시간 사용을 조정할 권리 등을 보장하고 있다. 자녀 출산 및 양육과 관련한 휴가정책으로는 모성휴가(le congé maternité), 부성휴가(le congé paternité), 육아휴가(le congé parental)가 있다. 모성휴가는 자녀수에 따라 다양하며 휴가기간 동안의 급여는 규정된 상한금액 이내에서 임금의 80%를 보상받으며 휴가 이후 동일한 직무를 보장하도록 현행법은 고용주에게 의무사항을 부과하고 있다.⁸⁾

8) 모성휴가의 기간은 둘째 자녀 출산 시 16주, 셋째와 넷째 출산 시 26주, 쌍둥이 출산 시 34주이다.

제3절 가족지원 수당 현황

프랑스의 가족급여 수당제도는 자녀의 양육에 관련된 수당이 대부분 이어서 임신부터 출산이나 입양, 양육, 교육까지 부모들이 생활보장을 받으며 아이를 낳고 키우는데 국가가 전폭적인 재정적 지원을 하고 있다.

가족급여 수당은 그 종류만 해도 20여종이 넘는데 그 내용을 크게 3가지로 분류할 수 있다.

첫째는 일반적 부양급여로서 가족급여 총액의 약 1/2를 차지하는 가족수당(AF)이 있고 가족수당은 2인 이상 아동을 양육하는 모든 세대주에 소득 차등에 따라 지급되는데, 이는 두 번째 자녀 이후 양육비 부담을 경감하는 목적으로 하고 있다.

둘째는 출산 및 보육지원 급여로서 유아수당, 양육수당, 보육수당 등 세 가지가 포함되어 있다. 유아수당은 임신 4개월부터 출생 후 3개월까지 소득 차등에 따라 지급된다. 양육수당은 2명 이상의 아동을 양육하는 사람에게 지급되며 또한 직업 활동을 중단하거나 근무시간을 단축해서 아동을 양육하는 사람에게 지급된다. 보육수당은 부부 양쪽 또는 한 쪽이 직업 활동에 종사할 때 자택에서 3세 미만의 자녀가 있는 사람을 고용하는 경우에 지급된다.

셋째는 특정목적 급여로서 세 가지 종류가 있는데, 장애아를 양육하는 사람에게 지급하는 특별양육수당, 6세 이상 16세 미만의 아동에게 지급되는 입학수당, 주거수당⁹⁾ 등이 있다.

9) 주거수당은 3가지가 있는데 개인주거수당(API)은 저소득 계층의 개인에게 보조금을 지급하는 것이고, 가족주거수당(ALF)은 유자녀 가족, 부모부양 가족 등에게 지급되며, 사

〈표 3-4〉 프랑스의 가족지원 수당제도

비자산조사형	가족수당(AF)	20세 미만 자녀 2인 이상 가구 대상
	가족보충수당(CF)	3세 이하 아동 3명 이상
	영유아보육수당(PAJE)	기본수당에 보육방식별로 선택수당 부가
	입학수당(ARS)	6-18세 아동 대상
	장병 및 장애아동 간병수당(AJPP)	부모의 간병활동에 대한 소득보장
	가족지원수당(ASF)	고아 및 입양아동 부양수당
자산조사형	노령보충수당(ASPA)	2007년 이후 노인층을 위한 공공부조 수당인 MV(Minimum vieillesse)로 대체
	성인장애수당(AAH)	빈곤층 성인장애인 대상 생계급여
	장애보충수당(ASI)	장애인 가구 대상 생계급여
	한부모수당(API)	한부모가구 대상 생계급여
	특별연대수당(ASS)	실업부조
	최소통합수당(RMI)	타 생계급여 비수급자 대상 생계급여
	취업연대수당(RSA)	사회보장 대상자의 근로유인
주거수당(AL)	빈곤층 및 취약계층 주거급여제도	

* 주: AJPP(Allocation journalière de présence parentale), ASPA(Allocation de solidarité aux personnes âgées), AAH(Allocation aux adultes handicapés), API(Allocation de parent isolé), ASS (Allocation spécifique de solidarité), RSA(Revenu de solidarité active)

프랑스의 가족지원금은 소득과 자산보유 상태에 따라 자산조사형 지원제도(공공부조 수당)와 비자산조사형 지원제도(보편적 수당)로 구분하는데 <표 3-4>는 현재 프랑스 가족지원제도의 주요 비자산조사형과 자산조사형 수당의 종류와 지급대상조건을 표시하고 있다. 비자산조사형 수당은 가족수당(AF)과 유아환영정책(PAJE)으로 크게 나누어지고, 자산조사형 수당은 한부모가정과 노인, 장애인, 근로빈곤층 등을 대상으로 하는 사회적 취약계층 중심의 지원제도이다. 자산조사형 수당 가운데 주거수당을 제외하고는 대부분이 사회적 최저선 지원(Minima sociaux)으로서 1970년대 후반부터 사회보험시스템을 보완하기 위해 여러 종류의 최소수입제도가 도입되었으며, 특히 최소통

회주거수당(ALS)은 저소득이면서 앞의 두 수당을 받지 못하는 사람에게 지급한다.

합수당(Revenu minimum d'insertion)은 다른 공공부조 수당으로부터 제외된 사람들을 위한 보편적인 사회안전망 역할을 수행하고 있다.

이러한 가족지원제도 하에서 <표 3-5>은 1998년에서 2010년까지 수급대상 인구가 가장 많은 가족수당(AF), 영유아보육수당(PAJE), 최소통합수당(RMI), 개학수당(ARS)의 수급가구의 규모변화의 추이를 보여준다. 가족수당(AF) 수급 가구 수는 1998년 이후 2010년까지 12년 동안 370만 가구에서 470만 가구로 100만 가구 정도 증가하는 완만한 증가세를 보인 반면, 2004년 도입된 영유아보육수당(PAJE)은 첫 해에는 75만 가구에서 2010년 229만 가수로 7년 만에 3배 정도 폭발적으로 증가하였다.

<표 3-5> 프랑스 주요 가족지원 수당 수급가구 규모 추이

(단위: 천 가구)

수당	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
가족수당(AF)	3,765	4,139	4,210	4,320	4,619	4,658	4,708
영유아보육수당(PAJE)	-	-	-	756	2,027	2,216	2,286
최소통합수당(RMI)	1,088	1,072	1,069	1,216	1,256	1,121	-
개학수당(ARS)	2,728	2,882	2,859	2,843	2,836	2,899	2,861

* 자료: Caisse Nationale d'Allocations Familiales, 2011.

그리고 <표 3-5>에서 흥미로운 것은 개학수당(ARS)인데 1998년 이후 2010년까지 수급가구가 270~280만 가구로 일정한데 이것은 프랑스의 합계출산율이 1.9~2.0으로 꾸준히 유지하면서 매년 80만 명 정도의 출생자수가 일정하게 태어난다는 사실과 일치한다(표 2-2와 2-3 참조).

<표 3-6>은 프랑스의 출산촉진을 위한 주요 가족지원 급여액의 수

준을 보여준다. 가족지원 수당은 월 기본급여(Base Mensuel de l'allocation familiale: BMAF)를 기준으로 급여액은 자녀의 수와 여성가장 여부, 여성의 취업상태 등에 따라 상이하게 지급된다.

〈표 3-6〉 프랑스 주요 가족지원 수당 급여액(2009.1.1 기준)

수당		BMAF의 %	월 급여액(유로)	
가족수당(AF)	2자녀	32.0	124.54	
	3자녀	73.0	284.12	
	4자녀	114.0	443.69	
	5자녀	155.0	603.26	
	1명 추가	-	159.78	
가족보충수당(CF)		41.65	162.10	
가족지원수당(ASF) 중 임신부		116.76	583.80	
영유아보육수당(PAJE)	기본수당	45.95	178.84	
	기본수당 비수급자	취업활동 완전중단	142.57	554.88
		기본수당 수급자	108.41	421.93
	기본수당 수급자	취업활동 완전중단	96.62	376.05
		반일근로	62.46	243.09
개학수당(ARS)	6-10세		282.17	
	11-14세		297.70	
	15-18세		308.05	
출산장려금		229.75	878.65	

* 주: BMAF는 2009년 1월 1일 현대 389.20유로, 매년 물가상승률을 고려하여 3% 내의 증가율을 반영한다.

*자료: Les montants des prestations familiales et sociales au 1er janvier 2010, Caisse Nationale d'Allocations Familiales, 2011.

프랑스의 비기여형 가족지원 제도에서 특이한 것은 지속적으로 자산조사형 수당 항목이 증가하고 있다는 점이다. 이는 기본수당은 보편적 수당으로서 일정하게 유지하면서 소득 및 자산 수준에 따라 수당의 지급조건과 지급액을 정하는 방향으로 가족정책이 발전하고 있음을 알 수 있다.

제4절 가족지원을 위한 재정정책

2010년 한 해 동안 프랑스의 가족급여 관련 법정 직접지원금은 600억 유로이고 법정 외의 간접지원금 170억 유로까지 합치면 770억 유로로 GDP 1.9조 유로의 3.24%이며, 급여 수혜자는 인구의 1/6인 1,100만 명 수준이다.

2010년 직접지원금 600억 유로 가운데 영유아보육수당(PAJE)은 120억 유로, 다양한 가족수당(AF, CF, ASF, ARS 등)이 120억 유로, 주거수당은 153억 유로, 그리고 공공부조 수당으로서 취업연대수당(RSA)은 80억 유로, 성인장애수당은 61억 유로 등으로 지출되었다. 전체 수당 중 가족 및 보육관련 수당은 50%, 주거수당은 25%, 사회적 최저선 지원(Minima sociaux)은 20%, 행정경영비 및 기타 5% 순으로 지출 비중을 차지하고 있다. 그리고 2010년 현재 수당 수급대상자 중 57%는 한 종류의 수당을 받고 있고 두 종류 수당을 받는 수급자는 22.4%이며, 3종류 이상을 받는 수급자는 11.3%에 달한다(표 3-7 참조).

〈표 3-7〉 프랑스 주요 가족지원 수당 수급자와 지출 내역(2010년)

수당	수급자 수(만 명)	지출액(억 유로)
가족수당(AF)	470	118
영유아보육수당(PAJE)	250	120
주거수당(AL)	가족주거수당(ALF)	40
	사회주거수당(ALS)	61
	개인주거수당(APL)	66
취업연대수당(RSA)	180	80
성인장애수당(AAH)	107	60
기타	-	53
총계	1,127	598

* 주: 수급자 총계에서 2종류 이상 수급자의 중복계산은 제외

*자료: L'e-ssentiel, No. 110, 2011. 5, Caisse Nationale d'Allocations Familiales, 2011.

1999년부터 2009년까지의 법정 직접 수당금의 변화 추이를 가족 및 보육지원 수당(AF, CF, PAJE 등), 주거수당(AL), 사회적 최저선 지원 (Minima sociaux)으로 구분하여 보면 사회적 최저선 지원의 증가율은 46.2%, 가족 및 보육관련 수당은 13.9%, 주거수당은 9.7% 순으로 나타난다. 그리고 동 기간 동안 가족지원 법정 직접 수당금의 증가율은 19.5%로 매년 1.8% 정도의 평균증가율을 보이고 있다(표 3-8, 표 3-9 참조).

〈표 3-8〉 프랑스 주요 가족지원 수당 규모 변화율(1999~2009)

(단위: 억 유로)

	2009	2009-2004	2009-1999	1999~2009 증가율
가족 및 영유아보육수당	301	30.1	36.6	13.9%
주거수당	157	6.5	13.9	9.7%
사회적 최저선 지원	157	35.1	49.7	46.2%
합계	615	71.7	100.2	19.5%

* 자료: Prestations familiales 2009 statistiques nationales, p.15, Janvier 2010, Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

〈표 3-9〉 프랑스 주요 가족지원 수당 규모 변화율(1999~2009)

(단위: 억 유로)

	가족수당(AF), 영유아보육수당(PAJE)	주거수당(AL)	사회적 최저선 지원 (Minima sociaux)
1999	222	121	91
2000	223	123	93
2001	229	127	95
2002	235	133	100
2003	240	133	104
2004	247	139	113
2005	250	138	120
2006	272	141	126
2007	280	142	129
2008	287	153	131
2009	301	157	157
1999~2009 평균증가율	1.3%	0.9%	3.9%

* 자료: Prestations familiales 2009 statistiques nationales, p.40-41, Janvier 2010, Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

이처럼 프랑스 가족지원 정책이 출산과 양육에 관련된 사회적 취약계층에 대한 사회적 배려가 강화되고 있다. 이것이 가능한 것은 가정이 사회통합의 기초이고 출산과 유아 보육이 개인의 문제가 아니라 국가가 책임져야 한다는 사회적 연대정신에 기초하고 있기 때문이다. 이러한 사회적 합의는 인구감소와 저출산 문제를 국가의 미래와 관련된 과제라고 인식하고 국가가 장기적인 계획을 가지고 가족친화적 지원정책을 지속적으로 추진할 수 있는 배경이기도 하다.

<표 3-10>에서 보여주듯이 프랑스 정부의 가족지원정책을 통한 출산장려의 일관성은 1950년 이후 GDP 대비 재정 규모가 일정하게 투입하고 있는 사실에서도 알 수 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 2009년의 가족지원 수당금은 GDP 대비 3.24%로 높은 증가율을 보이고 있는데 이는 경기침체로 인한 가계소득의 감소, 실업 등에 대한 보상이 증가하였기 때문이다.

<표 3-10> 1951년 이후 가족지원 수당금의 GDP 대비 비중 추이

(단위: %)

	1951	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2008	2009
가족 및 보육수당	3.68	3.22	2.30	1.91	1.58	1.57	1.52	1.50	1.59
주거수당	0.01	0.18	0.33	0.44	0.73	0.85	0.80	0.79	0.82
사회적 최저선 지원	-	-	-	0.22	0.44	0.65	0.70	0.67	0.83
합계	3.69	3.40	2.63	2.57	2.75	3.07	3.02	2.96	3.24

* 자료: Prestations familiales 2009 statistiques nationales, p.64, Janvier 2010, Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

그러면 프랑스 정부는 가족지원 수당의 재원은 어떻게 마련하는가? 가족지원 수당의 재원은 크게 사회각출금(Cotisation sociale), 일반 사회보장분담금(Contribution sociale généralisée: CSG), 조세로 충당된다.

사회각출금은 급여의 5.4%가 부여되는 고용주의 부담금에서 재원의 50%, 일반사회보장분담금에서 20%, 국가 및 지방자치단체 예산에서 30%를 충당한다.

<표 3-11> 프랑스 가족지원 수당의 재원구성 및 비율 추이(1995~2009)

(단위: 억 유로)

	1995	2002	2004	2006	2008	2009
사회각출금	227 (52.9%)	305 (52.7%)	320 (51.9%)	313 (46.9%)	337 (46.5%)	338 (45.0%)
일반사회분담금 및 기타 조세	66 (15.4%)	95 (16.4%)	100 (16.2)	145 (21.8%)	164 (22.6%)	161 (21.4%)
국가에서 지급되는 수당 및 주거보조금	157 (36.5%)	202 (35.0%)	220 (35.7%)	235 (35.2%)	250 (34.5%)	275 (36.5%)
기타 조세수입비율	1.8%	1.5%	1.8%	1.6%	1.7%	2.1%
조세수입 부족비율	-6.6%	-5.6%	-5.3%	-5.6%	-5.3%	-5.2%
총비율	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

* 자료: Prestations familiales 2009 statistiques nationales, p.14 Janvier 2010, Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

<표 3-11>에서 보듯이 가족지원 수당금의 재원 구성에서 사회각출금의 비중은 점차 감소하고 있는 반면, 국가와 지방자치단체에서 조세의 비중이 증가하는 것을 알 수 있다. 이러한 재원구조의 변화는 사회보장과 프랑스 경제와의 연관성에서 고찰하면 명확해진다. 프랑스는 항시적으로 실업률이 높고 그것과 연동하여 사회보장 급여금도 증가하는 경향이 있다. 그러므로 프랑스 정부는 경제가 글로벌화 되는 가운데 자국 기업의 국제경쟁력을 유지하기 위해서는 높은 사회보장 보험료를 낮추고 공정 부담의 비율을 높이는 것이다. 즉 노동요인세인 보험료를 가능한 한 낮추어 기업의 생산비용 부담을 덜어주기 위한 조치라고 할 수 있다. 그런데 사회보장 재정의 조세대체화는 재원구조의 전환뿐만 아니라 사회보장제도를 직역(職域)연대(고용주

와 피고용주 관계 속에서 위험보호)에 기초하는 것에서 사회적 연대에 기초하는 것으로 변모시키는 것이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 프랑스의 사회보장제도는 에스핑 앤더슨의 분류에 의하면 코포라티즘(조합주의) 모델에서 공화주의적 보편주의로 중심이 이동하고 있다고 할 수 있다.

이처럼 국가와 지방자치단체의 가족지원 수당금에 재정 투입을 증가시켜 왔기 때문에 가족보험의 재정적자는 다른 사회보험, 즉 건강보험, 퇴직연금보험에 비해 상대적으로 낮다. 가족지원 정책의 지출이 2009년 기준 GDP 대비 3.4%인 반면 건강보험과 퇴직연금보험의 지출이 각각 11%, 13%로 3-4배나 되는 점을 감안하면 가족지원 정책의 재정적자는 상대적으로 낮다고 할 수 있다(표 3-12 참조).

〈표 3-12〉 프랑스 사회보험(일반제도)의 재정수지 변화 추이(2005~2009)

(단위: 10억 유로)

	2005	2006	2007	2008	2009
건강보험	-8.0	-5.9	-4.6	-4.4	-9.4
퇴직연금보험	-1.9	-1.9	-4.6	-5.6	-7.7
가족보험	-1.3	-0.9	0.2	-0.3	-1.8

* 자료: Prestations familiales 2009 statistiques nationales, p.14 Janvier 2010, Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

프랑스 정부가 출산장려로서 가족지원 정책에 재원의 조세화를 통해 재정지원을 아끼지 않는 것은 가족 친화적 정책이 개인은 물론 국가의 미래를 담보할 수 있는 투자라는 점을 강하게 인식하고 있기 때문이다. 재정적자에 시달리고 있는 프랑스 정부가 적자 해소를 위해 퇴직연금개혁, 건강보험개혁, 공무원 감축 등에 주력하면서도 가족정

책과 관련된 예산을 삭감하지 않는 것도 가족지원 정책의 효과를 긍정적으로 평가하고 있기 때문이다.

제5절 가족지원 정책의 특징과 효과

프랑스 가족지원 정책은 출산력 제고, 여성의 직업 활동 제고, 소득재분배 등의 효과를 내고 있다.

프랑스 가족급여 수당제도는 경제적, 사회적, 문화적 변화를 고려하여 저출산 문제를 해결하기 위해 발전해 왔다는 점이다. 가족급여 수당제도가 출산율 제고에 긍정적 영향을 미쳤는지에 대해서는 학자간의 다른 견해가 존재할 수 있으나 일반적으로 가족수당과 여타의 강력한 가족정책이 프랑스의 출산율을 올리는데 긍정적 효과가 있다고 평가하고 있다.

프랑스는 강력하고 지속적인 가족지원 정책을 통해 가족의 육아 부담을 경감하고 일과 가정의 양립, 양성 평등적 기업 및 가족문화 조성 등 여성의 적극적인 노동시장 참여를 지원함으로써 출산율 제고에 많은 성과를 올렸다고 할 수 있고, 이 때문에 EU 국가 내에서 노르웨이와 스웨덴과 더불어 최상위 합계출산율을 기록하고 있다. 이러한 친가족·친출산·친여성고용 정책은 남녀평등을 향한 사회적 기조의 변화뿐만 아니라 다양한 가족형태의 구조를 안정적으로 정착시키고 있다. 가령 한부모수당(APF)은 빈곤 퇴치와 수직적 소득재분배의 역할을 하면서 취약계층에 대한 사회보장적 성격을 강화하고 있다. 이처럼 프랑스는 인구고령화 전개과정에서 적극적으로 출산촉진정

책으로 대응함으로써 출산율이 비교적 높은 수준으로 회복되고 동시에 인구고령화 속도가 완화되고 있는 점을 주목할 필요가 있다.

프랑스는 지금의 가족지원 정책에 대한 국가재정 지출에 관한 한 비용 대비 효율성으로 접근하는 경제학적 방식이 아니라 국가 미래에 대한 투자 및 사회통합의 관점에서 접근하고 있기 때문에 재정 지출 필요성에 대한 국민적 공감대는 형성되어 있다. 따라서 프랑스 정부는 저출산 극복을 위한 가족 친화적 정책의 재원조달을 조세로 대체하려는 경향으로 발전하고 있는 것이다. 특히 취약계층에 대한 국가 지원의 증가는 자산조사형 가족수당의 증가로 자연스럽게 연결되고 있으며 사회적 연대에 기초한 공화주의적 보편주의 사회보장체제로서의 가족지원 정책을 공고히 하고 있다고 할 수 있다. 이 때문에 가족지원 정책에 대해서는 좌파와 우파 정부의 입장 차이가 별로 나지 않으며 우파정부는 좌파정부가 추진한 가족정책을 승계하는가 하면 그 반대도 마찬가지이다.

제1절 건강보험 체계

프랑스의 건강보험제도는 직업군마다 세분화된 다수의 제도가 복잡하게 교차되어 있으며 지역보험은 존재하지 않는다. 이는 조합형태의 직장보험이 기본이 되어 발전한 프랑스 사회보장제도와 밀접한 연관이 있으며 퇴직 전 가입하고 있었던 제도에 퇴직 후에도 계속 가입이 가능하기 때문에 노령자를 대상으로 하는 독립된 건강보험 제도는 없다.

건강보험제도는 크게 피고용자를 대상으로 피용자제도와 자영업자를 대상으로 자영자제도로 나눈다. 피용자제도는 민간 상공업의 피용자를 대상으로 하는 일반제도와 공공부문의 특별제도로 구분되고, 자영자제도는 농업자영자와 상공업자영자제도로 나눈다.

일반제도는 현재 프랑스 전체 인구의 87% 정도가 가입하고 있는 대표적 제도이고 피용자질병보험전국금고(CNAMITS)를 통해 관리되

며 노사당사자대표에 의해 자주 관리된다. 여타의 제도들도 가입자 특성에 따라 독자적 운영원리를 보유하고 있으나 가입자 특성에 구속되지 않는 보편적 원리는 일반제도의 원리를 따르고 있으므로 일반제도는 프랑스 의료보험제도의 주요 원리를 파악하는 기준이라 할 수 있다.

또한 법률에 의해 규정된 보충제도가 있는데 이는 임의 가입 형태이나 법정 기초제도의 급여와 서비스를 보완하고 있으며 공제조합(Prévoyance)이나 상호부조조합(Mutuelles)제도가 여기에 해당된다.

〈표 4-1〉 프랑스의 건강보험제도 구조

제도명		대상가입자	가입자비율 (2008년 기준)
피용자제도	일반제도	민간 상공업피고용자	전국민의 87% (5,600만 명)
	특별제도	국가공무원	
		피리지하철공사직원	
		프랑스수도회사직원	
		국철직원	
		광산종사자	
선원			
자영자제도	농업자영자제도	농업자영자	전국민의 6% (360만 명)
	상공업자영자제도	상공업자영자	전국민의 5% (340만 명)

법정 기초제도의 가입대상에 해당되지 않는 저소득층을 위한 보편 의료보장제(Couverture maladie universelle: CMU)¹⁰⁾가 2000년 1월 시행

10) CMU는 ‘모든 사람에게 건강을’이라는 구호에 부합하는 전 국민 건강보험제도가 수립된 것으로 평가되며, 이 제도는 나이, 성별, 인종, 종교, 소득에 상관없이 누구나 동일한 수준의 의료 서비스에 대한 접근성을 가질 수 있도록 하는 것을 원칙으로 한다. 따라서 CMU는 보건 의료 분야에서 사회적 연대의 원칙을 중요시하는 프랑스의 전통을 실천하는 제도이다. 도입연도인 2000년 11월에 실시된 조사에 의하면 CMU의 이용자 중 55%는 여성이고 20세 미만의 미성년자가 차지하는 비율은 39%에 이르며, 근로가 불가능한

됨에 따라 프랑스에 합법적으로 거주하는 모든 사람에게 기본적인 보장범위의 건강보험을 제공함으로써 전 국민에 대한 건강보험제도가 도입되었다. 그리고 보험급여나 보편적 건강보험급여 외에도 저소득층의 의료비 지원을 위한 의료부조제도(Aides sociales)도 있다.

제2절 보건의료 개혁

프랑스 보건의료제도는 의료서비스와 사회보장제도에 대한 평등한 접근, 의료서비스의 수요자와 공급자의 선택의 자유, 공공병원과 민간병원의 혼합 및 다각적인 건강보험 제도 등의 다원주의 하에 형평성, 자유, 효율과 같은 상이한 가치간의 균형을 반영하고 있다. 이 때문에 1990년대부터 본격적으로 시작된 보건의료 개혁의 구조적 어려움도 발생한다.

프랑스 보건의료제도는 국민들의 높은 만족도와 효율적인 의료서비스 전달체계라는 장점은 있으나, 국제기준에 비해 비용이 높고 이로 인해 의료비지출이 EU 국가 내에서 가장 높다. <표 42>에서 보듯이 프랑스는 2006년 기준 1인당 보건의료 지출이 EU 국가 가운데 6위를 차지하고 있으나, EU 주요국 가운데 보건의료 지출의 GDP 비중이 가장 높을 뿐만 아니라 그 증가 속도도 빨라 1990년 GDP 비중이 8.4%에서 2007년 11.0%로 2.6%포인트 상승하였다(표 4-3 참조).

60세 이상이 차지하는 비율은 6%에 불과하다. CMU 시행 2년차인 2001년 9월 인구의 7.8%에 해당하는 4백 70만 명이 CMU 제도의 혜택을 받았다.

〈표 4-2〉 EU 주요국의 1인당 보건의료 지출 순위(2006년)

(단위: 유로)

순위	국가	1인당 건강보험 급여액
1	노르웨이	4,763
2	스위스	4,417
3	룩셈부르크	4,162
4	네덜란드	3,837
5	오스트리아	3,763
6	프랑스	3,601
7	벨기에	3,595
8	독일	3,588
13	영국	2,992
16	이탈리아	2,686
	EU 15	3,190
	EU 27	978

* 자료: WHO Regional Office for Europe 2010.

〈표 4-3〉 EU 주요국의 GDP 대비 보건의료 지출 비중 비교

(단위: %)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007
프랑스	8.4	10.4	10.1	11.1	11.0	11.0
독일	8.3	10.1	10.3	10.7	10.6	10.4
스페인	6.5	7.4	7.3	8.3	8.4	8.5
영국	6.0	6.9	7.2	8.2	8.4	8.4
이탈리아	7.7	7.3	8.1	8.9	9.0	8.7

* 자료: Eco-Santé 2009; France: Health System Review(2010), p.46에서 재인용

높은 의료비 지출은 정부의 건강보험 재정의 악화로 연결되어 왔다. 장기간에 걸쳐 의료보전 지출의 구조적인 증가에 영향을 미치는 요인은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 인구의 고령화에 따른 보건 의료비 지출이다. 이는 비교적 쉽게 보건의료에 접근하여 지출이 많았던 세대가 고령화되어 가고 있기 때문이다. 평균수명의 증가로 보건의료 지출이 높은 75세 고령층들은 2007년 전체 인구의 8.5%(500만

명)에서 2020년에는 9.4%(700만 명), 2060년에는 16%(1,200만 명)로 증가하게 되면 의료비 지출의 급속한 증가가 쉽게 예상된다. 더구나 보건의료 지출이 많은 부분은 고령층이나 중증환자에 집중되는데 이들의 평균 연령이 50세로 넘어서고 있고 그 중 1/3은 65세 이상이다. 둘째는 보건의료 관련 기술 발전은 삶의 질 향상과 평균수명 증가로 보건의료 지출 증가의 원인으로 작용하여 왔다.

따라서 프랑스의 보건의료 분야의 일련의 개혁은 미시적으로는 비용 규제, 거시적으로는 의료비 지출 통제에 초점이 맞추어졌다.

1996년 쥐페 플랜(Juppé Plan)이 있기 전에는 입원과 의약품의 본인 부담 확대, 공공병원의 총액예산제도 도입 등 단기적이고 미시적인 비용 규제 조치가 대부분이었다. 그러나 이러한 조치들은 보건의료 지출의 억제에 거의 영향을 미치지 못하여¹¹⁾ 건강보험의 적자는 계속해서 악화되었고 보험료가 상승하는 악순환이 지속되었다. 이처럼 보건의료제도의 구조적 개혁의 성과가 미진하였던 것은 프랑스 의료 서비스와 사회보장제도의 형평성 성격 때문이었다. 보건의료제도가 제공하는 혜택은 다른 사회보장 서비스보다 축소하기 어렵고 기여금을 통해 재원을 조달하는 방식은 조세보다 더 정당한 것으로 간주되었기 때문이다.

이러한 상황에서 1995년 자크 시라크(Jacques Chirac) 정부가 들어서서 구조적 개혁을 통해 프랑스 보건의료의 질과 효율성을 개선하기 시작하였다. 당시 프랑스는 유럽통화제도(European Monetary System: EMU)에 가입하기 위해 예산 적자를 줄여야 하는데 쥐페 총리는 사회

11) 본인부담을 늘리고 상환율을 낮추는 것은 크게 효과가 없었는데 이는 본인부담에서의 증가분 대부분은 보충보험으로 보상되었기 때문이다.

적·경제적 조치를 통해 사회적 공공지출을 억제하고자 했다. 이러한 실행방안을 담은 쥐페 플랜은 프랑스 사회보장제도의 개혁을 추구하고 실업의 장기화와 경기 침체에 기인하는 사회보장제도 특히 건강보험제도의 구조적 재정적자를 해소하기 위한 다양한 정책을 도입하게 된다.

쥐페 플랜의 핵심적 내용은 의료비 지출 억제와 특별세 설치로 의료비 수입을 보충하여 재정균형을 이룬다는 것이다. 쥐페 플랜은 이처럼 거시적인 접근방식을 취하는 동시에 구조적인 조치들을 도입한다. 사회보험료와 본인부담 증가에 대한 제한과 같은 이전의 개혁과는 달리 헌법의 수정을 통해 광범위한 예산제도를 개혁한 점이다.

덧붙여서 특별세 설치로 재원 조달을 보충한 점인데 1996년 사회보장적자상환금(CADES)를 창설하여 목적세인 사회보장적자상환각출금(Cotisation pour le remboursement de la dette sociale: CRDS)에 관한 규정을 정하였다.¹²⁾ CRDS는 일반사회보장기여금(CSG)과 기본구조가 동일하나 과세범위는 약간 넓고 일반제도와 노령연대기금(Fonds national de solidarité vieilles: FSV)의 적자 상황을 목적으로 한다.

쥐페개혁은 3-4년 동안 약간의 건강보험 재정적자를 감소하는 효과를 냈으나 2001년 이후 재정적자는 큰 폭으로 증가한다. 건강보험 일반제도의 적자는 2001년 21억 유로, 2002년 61억 유로, 2003년 111억 유로, 2004년 116억 유로로 급증한다. 이처럼 건강보험의 지출 증가는 매년 급증하였고 높은 지출 수준에도 불구하고 의료서비스의 질은 정체상태에 머물고 있었다. 이에 프랑스는 정부는 2005년 수입기반구

12) CRDS는 영구재원이 아니고 1996년 1월 31일부터 2009년 1월 31일까지의 13년 1개월 동안 과세징수하기로 하였으나 2025년까지 연장하고 있다.

조를 확대하면서 동시에 지출구조를 합리화하는 제도적 개혁을 추진한다.

2005년 건강보험 개혁의 도달점은 현행 의료보장제도를 더욱 높은 수준의 지속가능한 공적 건강보험체계로 전환시켜 공화주의적 보편주의를 강화하는 것이다. 이를 위해 의료접근의 형평성, 의료서비스 질, 사회연대성을 제고한다. 다시 말해 의료접근의 형평성과 관련하여 소득수준과 거주지역 등에 따른 의료접근의 차별을 제거하기 위해 건강보험체계의 공공성과 보편성을 강화한다. 프랑스 의료서비스의 질은 객관적 평가와 국민만족도에서 세계 최고수준에 이르지만 의료서비스의 질을 더욱 높은 수준으로 유지할 뿐만 아니라 소득수준과 재산의 보유수준 등 능력에 따라 기여하고 필요에 따라 수혜 받는 사회연대성의 가치를 지향한다.

따라서 2005년 의료개혁에서 주목할 것은 1차 의료 담당자는 주치의(le médecin traitant), 2차 의료의 담당자는 위탁의(le médecin correspondant)로 의료전달체계의 개선이다. 주치의제도의 근본적인 목적은 1차 의료서비스의 종합화와 일반화를 통해 전체 의료전달체계 운영의 효율성을 극대화하고 환자에게 필요한 의료서비스의 질을 획기적으로 높이는 것이다. 주치의제도를 통한 의료전달체계의 개혁에서 지출구조의 개선과 관련하여 환자들의 도덕적 해이를 방지하기 위해 의료기관 방문 시 ‘1유로 정액분담금’(contribution forfaitaire d'un euro)을 부과하였다.

또한 의료전달체계의 개혁에 따른 진료비체계의 재규정을 통해 진료비 인상과 초과적용을 부분적으로 허용하고 있다. 그 구체적 내용으로 새로운 의료전달체계의 도입으로 인한 주치의 혹은 위탁의 로

서의 업무증가에 따른 진료비 인상은 가입자가 아닌 보험자가 부담하고, 30가지 유형의 장기질환을 담당하는 주치의에게 환자 1인당 연간 40유로를 정액으로 추가 지불하게 하였다. 그 외에 특수진료 종류에 따라 의료서비스 소비자는 추가적인 비용을 지불하도록 하여 의료수요의 오남용을 억제하도록 하였다.

제3절 건강보험 재정건전화 조치와 효과

2009년 프랑스의 보건의료분야 지출은 2,231억 유로로 GDP 대비 11.7%를 차지하고 있으며 퇴직연금 급여 지출(GDP 대비 13%대) 다음으로 공공지출이 많은 부문이다. 2009년 프랑스의 보건의료 지출 항목은 개인의 의료서비스 소비(1,757억 유로), 의료체계 관리비용(153억 유로), 연구(75억 유로), 노령자의 재가의료서비스(74억 유로), 예방(62억 유로) 등의 순으로 구성되어 있다.

1991년 일반사회보장분담금(CSG) 제도가 도입되면서 건강보험료 대부분은 근로자가 아닌 고용주가 부담하여 총재원의 약 50%에 해당하는 기여금을 납부하고, 근로자는 임금소득뿐만 아니라 전체 소득에 대해 CSG를 부과하여 총재원의 약 40%에 해당하는 기여금을 납부한다. CSG율은 소득 종류별로 다른데 2010년 기준 근로소득에 7.5%, 자본소득에 8.2%, 도박(복권, 카지노) 이익에 9.5%, 연금소득에 6.6%, 각종 수당(병가, 출산휴가 등)에 6.2%를 부과한다. 또한 담배, 주류 소비세와 의약품 광고세 등 의료비를 증가시키는 제품에 대한 특별세금도 건강보험재정에 투입되고 있다. 이처럼 CSG는 자본소득을 포함한 모

든 수입을 부과기준으로 하고 있으므로 보험료에 비해 재원규모가 크고 보다 형평적이라는 장점이 있다. 자본이나 도박 소득에 대한 부과율은 높게 책정하는데 반해 저소득층에게 CSG 세율을 인하해 준다.¹³⁾

프랑스는 건강, 노령, 가족 등 사회보장을 위해 CSG와 같이 목적세 성격의 세금을 부과하고 있는데 전체 CSG의 70%를 건강보험 재정에 투입한다. 또한 건강보험 재정을 위해 기업에 별도로 세금을 부과하고 있는데 연간 매상액이 세금공제 전 76만 유로 이상의 기업에는 0.16%를 세금으로 걷어 건강보험 재정에 지원한다. 이로 인해 프랑스의 건강보험료율 13.85%의 배분에서 사용자가 13.1%, 근로자는 0.75%를 분담한다.

<표 4-4>에서 보듯이 2007년 건강보험 수입 구조를 보면 사용자와 근로자의 보험료 CSG가 전체 건강보험 수입의 87.1%를 차지하고, 조세 및 금융수입 등이 12.9% 정도를 차지하고 있다.

<표 4-4> 프랑스 건강보험 수입 구조

(단위: %)

	1990	2000	2007
근로자 보험료	32.2(20.1)	3.4(3.4)	2.9(3.8)
사용자 보험료	63.1(39.3)	51.1(49.8)	46.6(61.8)
총 보험료	95.2(59.4)	54.5(53.2)	49.5(65.6)
CSG	0.0	34.6(33.8)	37.6(49.8)
특별세(담배 등)	1.6(1.0)	3.3(3.3)	3.4(4.5)
기타 세금	1.6(1.0)	4.2(4.0)	4.6(6.1)
총세금	1.6(1.0)	38.7(37.8)	40.9(54.2)
기타	3.1(2.0)	6.8(5.6)	9.6(12.7)
총수입	100.0(62.3)	100.0(97.6)	100.0(132.5)

* 주: ()는 10억 유로

*자료: WHO Regional Office for Europe 2010.

13) 저소득층은 근로소득에 3.8%만 부과하고 있다.

그러나 2007년 기준 프랑스의 공적 건강보험 수입은 개인보건의료 지출의 80.4%, 보건의료 총지출의 73.8% 정도 수준이기 때문에 재정적 부족분이 발생한다. 따라서 이를 보충하기 위한 국가보조 5.2%를 제외한 나머지는 민간의 자발적인 건강보험 13.4%, 개인비용 부담 6.8% 등으로 채워진다(표 4-5 참조).

〈표 4-5〉 프랑스 보건의료 수입 구조

(단위: %)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007
법정 건강보험	74.3	75.1	74.9	74.3	74.0	73.8
국고보조	2.3	4.6	4.5	4.9	5.1	5.2
민간 건강보험	11.0	11.9	12.7	13.2	13.3	13.4
개인비용 부담	11.4	7.6	7.1	6.8	6.8	6.8
기타	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8

* 자료: Eco-Santé 2009: France: Health System Review(2010), p.66에서 재인용

프랑스는 건강보험 재원 확충을 위한 누진적인 CSG 도입으로 보험료 부과 기반을 확대하는 데 성공하였다고 할 수 있다. 왜냐하면 CSG는 근로소득에 완전히 연동되지 않기 때문에 임금이나 고용사정에 따라 보험료 수입이 크게 변동하지 않는다는 장점이 있기 때문이다. 사실 CSG의 도입으로 프랑스의 건강보험 재정 건전화의 안정적인 기반이 마련되어 있다고 할 수 있다. 이러한 물적, 제도적 토대 위해 질 높은 의료서비스 제공과 높은 보장성을 지속할 수 있었고, 이 때문에 2000년 WHO는 프랑스를 세계에서 가장 의료서비스가 만족스러운 국가로 지정하기도 하였다.

지금까지 프랑스의 건강보험 재정건전화를 위한 수입구조의 안정적 확보 측면에서 살펴보았는데 지출 측면에서는 어떠한 제도적 조

치를 취하고 있는지 살펴보기로 한다.

프랑스는 건강보험 지출 통제를 위해 1996년부터 의회에서 ‘건강보험 지출의 국가목표’(Objectif national des dépenses assurance maladie: ONDAM)에 따라 익년의 건강보험 지출 최대한도를 승인하고 하부 지출항목에 대한 지출한도를 설정한다.¹⁴⁾ 가령 내년도 ONDAM의 최대한도는 올해 실제지출액에 정부가 제시하는 올해 건강보험 지출 증가율 최댓값을 적용하여 계산한다. 그리고 실제지출액이 건강보험 지출 최대한도의 1% 이상 초과하게 되면 의회의 특별위원회는 사회보장감독원장에게 재정건전화 계획을 제시하도록 요구할 수 있다.¹⁵⁾

<표 46>은 1997년부터 2008년까지 ONDAM과 실제 지출액과의 차이를 보여주고 있다. ONDAM을 처음 실시한 1997년을 제외하고는 실제지출액이 ONDAM을 2~3% 정도 초과하였다. 2003년에서 2005년까지는 목표액과 실제 지출액이 매우 근접하였으나 2006년부터는 다시 그 차이가 증가하여 실제지출액이 목표액보다 상회하고 있는데 이는 건강보험 지출증가율 목표를 낮게 잡아 매우 긴축적인 예산을 운영했기 때문이다.

14) 의회의 지출 최대한도 결정은 회계감사원(Cour des comptes)과 국가보건협의회(Conférence nationale de santé: CNS)의 보고서를 기초하고 있다.

15) 프랑스 보건의료 체계의 특징 중의 하나는 의회가 건강보험 재정 관리에 상당한 권한을 가지고 있다는 점이다. 이들 담당하는 특별위원회, 일명 알베르(Albert) 위원회는 2004년에 설립되었다.

<표 4-6> 프랑스 ONDAM과 실제지출액 변화 추이(1997-2008)

	ONDAM (10억 유로)	실제지출액 (10억 유로)	실제지출액 - ONDAM (10억 유로)	ONDAM 증가율 (%)	실제지출액 증가율 (%)
1997	91.5	91.4	0.1	1.7	1.5
1998	93.6	95.1	1.5	2.4	4.0
1999	96.0	97.6	1.6	1.0	2.6
2000	100.3	103.0	2.7	2.9	5.6
2001	105.7	108.9	3.2	2.6	5.7
2002	112.8	116.7	3.9	3.6	7.2
2003	123.5	124.1	0.6	5.3	5.8
2004	129.7	129.9	0.2	4.5	4.7
2005	134.9	135.1	0.2	3.9	4.8
2006	140.7	141.9	1.2	2.3	3.1
2007	144.8	147.7*	2.9	2.1	4.0*
2008	152.0	152.9*	0.9*	2.8	3.4*

* 주: *는 잠정치

*자료: Eco-Santé 2010: France: Health System Review(2010), p.86에서 재인용.

또한 정부는 ONDAM의 하위 지출 항목에 대해서도 한도를 정하고 있으며 주요 지출 항목은 (1) 의사, 치과의사, 의료보조 등의 의료 서비스에 대한 사적 보수, (2) 포괄수가제(Diagnosis Related Group: DRG)에 기초한 병원의 의료서비스에 대한 사적 보수, (3) 장기요양 병원 등의 의료서비스, (4) 법정 건강보험으로 지출되는 노령자에 대한 의료서비스, (5) 법적 건강보험으로 지출되는 장애인에 대한 의료 서비스, (6) 해외 거주 프랑스인에 대한 의료서비스 등으로 구성되어 있다. 그리고 <표 4-7>은 2008년 ONDAM의 하위항목 지출 한도 배정을 보여준다.

2004년 의회의 특별위원회(Albert위원회)가 설립되기 전에는 ONDAM을 잘 수행하도록 하는 효과적인 기제가 없어서 ONDAM정책에 대한 의문이 제기되었으나 이후 ONDAM의 정책목표는 어느 정도 달성할

수 있었다. 그렇지만 정부는 실제지출액과 ONDAM의 차액에 대해서 당해 연도 추가적인 예산을 배정하여 건강보험에 사용하도록 허가하고 있고, 의료비에 지출한도를 정하는 것에 대한 의료계의 극심한 반발은 여전히 사회적 문제로 남아 있다.

〈표 4-7〉 ONDAM 하위항목 지출 배분(2008년)

항목	2007년 실제지출액 (10억 유로)	2008년 ONDAM (10억 유로)	2008년 ONDAM 증가율 (%)
(1)	69.4	70.6	1.9
(2)	47.4	48.9	3.2
(3)	18.2	18.8	3.3
(4)	4.8	5.4	8.0
(5)	7.0	7.4	5.7
(6)	0.8	0.9	0.0
합계	147.7	152	2.8

* 주: 항목의 (1), (2) 등은 앞의 본문 내용을 의미

*자료: Loi no.20071786 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008: France: Health System Review(2010), p.86에서 수정 재인용.

제5장

퇴직연금정책

제1절 퇴직연금 재정의 현황과 구조

프랑스의 사회보호급여는 건강, 노령, 가족(아동 포함), 실업, 빈곤과 배제에 대한 급여로 구성되어 있으며 전체 급여 중 노령연금급여가 가장 많은 부분을 차지하고 다음으로 건강, 가족, 실업, 빈곤 순이다. 노령연금급여는 전체 급여 가운데 거의 절반을 차지하고 있으며 이는 앞으로 더 늘어날 가능성이 많다(표 5-1 참조).

〈표 5-1〉 프랑스 사회보호급여 구조 변화 추이

(단위: %)

구분	1997	2000	2004	2008
노령(유족)	43.8	44.3	43.5	45.7
건강(장애)	33.7	33.5	35.7	35.6
가족(아동 등)	13.1	12.2	11.2	11.3
실업	7.8	7.2	7.7	5.7
빈곤, 사회배제	1.3	1.5	1.5	1.5

* 자료: Social benefits by function, Eurostat, 2011.7

노령층의 연금급여는 기본연금, 보충연금, 유족연금, 최저 노령연금, 노령층 대상 사회부조급여, 사회활동 관련 현물급여 등으로 세분화되는데 이 가운데 기본연금이 전체 노령연금의 대부분을 차지하고 있다.¹⁶⁾ 2008~2009년 사이에 사회보호급여액의 변화를 보면 노령연금은 2,600억 유로에서 2,700억 유로로 4.0%포인트 증가하고 있으며 건강보험, 가족급여도 거의 동일한 비율로 증가하고 있다. 단지 실업과 빈곤 및 사회적 배제자를 위한 급여의 급격한 증가는 2008년 미국발 금융위기로 인한 프랑스 경제의 침체 여파로 실업자 증가와 빈곤층의 증가에 기인한 것이라 할 수 있다(표 5-2 참조).

<표 5-2> 프랑스 사회보호급여액과 증가 추이

(단위: 백만 유로)

구분	2008	2009	증가율(%)
노령(유족)	261,683	272,218	4.0
건강(장애)	190,451	208,852	4.3
가족(아동, 주택)	67,075	69,601	4.1
실업	32,848	36,390	10.8
빈곤, 사회배제	8,564	10,511	22.7
총계	570,621	597,572	4.7

* 자료: Prestation de protection social, INSEE, 2011

또한 노령연금의 수령자는 2008년 현재 1,500만 명으로 퇴직인구의 증가와 함께 매년 증가하고 있다. <표 5-3>에서 보듯이 1995~2005년 10년 동안 450만 명이 퇴직하였고, 2005~2015년 기간에는 퇴직진입자 수가 600만 명에 이를 것을 전망된다. 반면 고령층의 노동시장 진입인구는 1990년대 초부터 지속적으로 증가하여 1998~2000년 사이

16) 연금급여제도의 중심부분인 연금보험은 노령연금, 장애연금, 유족연금 등으로 되어 있는데 이들 급여는 피용자노령연금보험전국금고(CNAVTS)를 통해 관리된다.

에 연간 68만 명에 달했으나 2007년부터 완만한 하락세를 보이기 시작하여 2015년에는 65만 명 수준으로 축소될 것으로 예상된다.¹⁷⁾

〈표 5-3〉 퇴직노령연금 수령 인구의 변화 추이

(단위: 천 명)

구분	1990	1995	2000	2006	2008	2008	2009
퇴직노령연금 수령자(기본)	9,544	10,715	11,838	14,050	14,500	14,970	-
최저 노령연금 수령자	1,211	899	766	599	586	575	583

* 자료: Social benefits by function, Eurostat, 2011.7

GDP 대비 연금(노령연금, 장애연금, 유족연금)급여는 1990년 10.7%에서 2000년 11.8%, 2005년 12.4%, 2007년 13.0%로 지속적으로 증가하고 있어 공공재정에 큰 부담으로 작용하고 있다(표 5-4 참조).

〈표 5-4〉 EU 주요국의 GDP 대비 연금지출 규모 비교

(단위: 명)

	프랑스	이탈리아	그리스	독일	스웨덴	스페인	영국
1990	10.6	10.1	9.9	10.0	9.2	7.9	5.2
1995	12.0	11.4	9.6	10.5	10.5	9.0	5.9
2000	11.8	13.6	10.7	11.0	9.8	8.6	5.9
2005	12.4	14.0	11.5	11.4	10.2	8.1	6.3
2007	13.0	14.0	11.7	11.4	9.5	8.4	6.6

* 자료: OECD, Pension at Glance, 2009

이에 프랑스 퇴직지도위원회(Commission d'orientation des retraites: COR)의 2007년도 보고서는 프랑스의 일반노령연금 재정적자가 계속 해서 늘어나 2020년에는 GDP의 1%, 2050년에는 1.7%까지 상승할 것

17) 주요국의 저출산고령화 대비 성장전략 연구와 정책 시사점, 대외경제정책연구원, p.140.

으로 전망하고 있다. <표 5-5>에서 보듯이 일반노령연금 재정적자는 2006년 42억 유로에서 2015년 151억 유로, 2020년 248억 유로, 2050년 688억 유로까지 급증한다.

이러한 전망은 다음의 인구학적·경제적 변수 및 연금보험 가입기간 등을 고려하여 이루어졌다. 인구학적 측면에서 합계출산율은 1.9, 기대수명은 2000-2050년 사이에 남성은 83.8세, 여성은 89.0세, 순이민자 유입은 매년 100,000명으로 가정하고, 경제학적 측면에서 실업률은 4.5%, 노동생산성은 매년 1.8% 증가한다고 가정한다(표 5-6 참조).

<표 5-5> 프랑스 일반노령연금 재정적자 기본 전망

구분	2006	2015	2020	2030	2040	2050
지출(GDP 대비 비중, %)	13.1	13.7	14.1	14.7	14.9	14.7
수입(GDP 대비 비중, %)	12.9	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
적자(GDP 대비 비중, %)	0.2	0.7	1.0	1.6	1.8	1.7
지출액(10억 유로)	235.2	301.1	337.1	420.1	511.8	606.6
수입액(10억 유로)	231.0	286.0	312.2	373.0	448.4	537.8
적자(10억 유로)	4.2	15.1	24.8	47.1	63.4	68.8

*자료: Cinquième rapport du COR, 2007

<표 5-6> 2007년 COR의 노령연금 재정적자 전망을 위한 전제

인구학적 전제	
합계출산율	1.9
기대수명	2000~2050년 사이 남성의 기대수명: 75.3세에서 83.8세로 여성의 기대수명: 82.8세에서 89.0세로
이민	순이민자 유입: 매년 100,000명
경제학적 전제	
실업률	2015년에 4.5%의 실업률을 기록하고 2050년까지 그대로 유지
생산성	매년 노동생산성이 1.8% 향상
연금보험 기간	
보험 기간	2012년에 연금보험 가입기간 40년에서 41년으로 연장되고 2020년부터 41.5년으로 재연장

*자료: Cinquième rapport du COR, 2007

그러나 이러한 전제 하에서의 재정적자 전망은 낙관적일 수 있다. 2008년 글로벌 금융위기로 경기 침체를 경험한 프랑스로서는 향후 경제적 변수(실업률, 노동생산성 등)의 개선 및 악화 시점에 따라 연금재정의 상황도 달라질 수 있다. 따라서 프랑스 퇴직지도위원회(COR)의 2010년 연금재정 추계 보고서는 2007년의 기본 전망보다는 더 비관적인 결과를 시나리오별로 내놓고 있다.

<시나리오 A>는 노동생산성이 매년 1.5% 증가하고 실업률은 2024년에 4.5%로 안정적으로 유지된다면 2020년과 2050년의 노령연금 재정적자는 GDP 대비 각각 1.9%, 2.6%로 증가하게 된다. 따라서 연금재정 적자도 2020년과 2050년에 각각 450억 유로, 1,026억 유로로 증가한다(표 5-7 참조).

<시나리오 B>는 노동생산성이 매년 1.5% 증가하고 실업률은 2022년 이후 7% 수준으로 지속된다면 2020년과 2050년의 노령연금 재정적자는 GDP 대비 각각 2.1%, 3.0%로 증가하게 된다. 따라서 연금재정 적자도 2020년과 2050년에 각각 488억 유로, 1,144억 유로로 증가한다(표 5-8 참조).

<표 5-7> 프랑스 일반노령연금 재정적자 전망: 시나리오 A

구분	2008	2015	2020	2030	2040	2050
지출(GDP 대비 비중, %)	13.4	14.5	14.5	15.1	15.4	15.3
수입(GDP 대비 비중, %)	12.8	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7
적자(GDP 대비 비중, %)	0.6	1.8	1.9	2.5	2.8	2.6
누적 적자(GDP 대비 비중, %)	1.0	13.0	22.1	44.3	73.5	104.3
적자(10억 유로)	10.9	39.4	45.0	70.3	92.3	102.6

*자료: Huitième rapport du COR, 2010

〈표 5-8〉 프랑스 일반노령연금 재정적자 전망: 시나리오 B

구분	2008	2015	2020	2030	2040	2050
지출(GDP 대비 비중, %)	13.4	14.6	14.7	15.6	15.8	15.7
수입(GDP 대비 비중, %)	12.8	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7
적자(GDP 대비 비중, %)	0.6	1.9	2.1	2.9	3.2	3.0
누적 적자(GDP 대비 비중, %)	1.0	13.1	23.0	49.5	83.0	118.2
적자(10억 유로)	10.9	40.3	48.8	79.9	103.0	114.4

*자료: Huitième rapport du COR, 2010

이렇듯 프랑스 노령연금 재정적자 장기 전망은 비관적으로 나타나고 있다. 따라서 재정적자를 해소하는 방법은 연금 보험료를 납부할 근로자를 확보하는 것이 관건인데 이는 고용문제와 직결되어 있다. 특히 고령근로자(55~64세)의 기대수명이 연장되고 있는 상황에서 고령자의 고용률은 현재 38%로 2010년 50%를 달성하기로 한 ‘스톡홀름 목표’(Stockholm Target) 는 차치하고라도 EU 회원국의 평균인 46%에도 미치고 못하고 있는 실정이다.

따라서 프랑스 정부는 이러한 노령연금 재정적자를 해소하기 위해 연금제도를 개혁하지 않을 수 없게 되었고 1993년, 2003년, 2010년에 걸쳐 연금제도 개혁을 단행한다.

제2절 연금개혁의 내용과 목표

1. 연금제도 개요

프랑스의 연금제도는 소득보장제도로써 재원조달방식에 따라 3층으로 구성되어 있다. 1층은 공적연금의 기본연금제도로 부과방식

(pay-as-you-go)¹⁸⁾으로 재원을 조달하는데 민간피고용자 대부분을 적용대상으로 하는 일반연금제도(régime de base)와 자영업자를 대상으로 하는 연금제도 및 공무원을 적용대상으로 하는 특별연금제도로 구성되어 있다. 2층은 기업연금제도인 강제가입방식의 보충제도(régime complémentaire)로서 부과방식으로 재원을 조달한다. 3층은 임의가입 성격을 지닌 추가보충제도(régime supplémentaire)로서 기업들이 독자적으로 운영한다.

민간부문 임금근로자는 일반연금제도에 가입하고 보충제도의 가입은 직업의 종류에 따라 결정되며 임금근로자가 가입 여부를 선택할 수 없다. 이 두 연금 가입은 의무사항이라면 마지막의 추가보충제도는 사용자의 선택사항이다.

프랑스 퇴직연금제도의 관리는 통합 관리되는 것이 아니라 직업군에 따라 분리하여 관리되며, 크게 민간부문, 공무원, 특별부문(전기가스·철도·지하철공사 등), 자영업자, 농업종사자로 구분되어 30개 이상의 연금이 운영되고 있다.

연금제도의 재원은 가입자의 기여금과 조세 등으로 충당되는데, 가입자가 납부하는 기여금은 2008년 현재 전체의 64%를 차지하며 기본연금제도의 경우에는 56.4%, 보충연금제도는 83% 수준이다. 그리고 연금급여는 가입기간과 가입자의 평균소득에 의하여 계산되는데 기본연금제도의 급여는 기준임금, 지급률, 가입기간(분기)으로 결정된다.

프랑스 퇴직연금제도는 적립식 체계(système par capitalisation)가 아

18) 부과방식은 현재 노동자들의 연금납입금으로 퇴직자들에게 연금을 지급하는 방식이다.

나라 순부과방식의 ‘세대 간 분배체계’(système par répartition)여서 세대 간의 연대에 기초하고 있다.¹⁹⁾ 따라서 임금근로자가 납부하는 보험료는 이전에 근로하였던 퇴직자의 연금으로 지출되며 자신의 연금은 이후 세대가 납부할 보험료로 충당된다. 이 때문에 연금재정 적자를 해소하기 위한 연금개혁은 정치·사회적 갈등뿐만 아니라 세대 간의 갈등을 유발할 수 있어 사회적 협의에 의한 제도개혁을 추진할 수밖에 없으며 그렇지 않을 경우 정치·사회적 갈등이 증폭되는 원인이 여기에 있다.

2. 1993년도 연금개혁

프랑스의 ‘세대 간 분배체계’ 순부과방식의 연금제도는 지난 40년간 세대 간의 결속과 임금의 사회화에 기반을 둔 프랑스 사회 모델의 하나의 지주 역할을 하여 왔다.

대부분의 선진국은 퇴직 후 노후를 공적연금에 의존하고 있는데, 소수의 퇴직한 노령층의 연금급여를 다수의 현재 중·장년층이 부담하는 부과방식 연금제도는 저출산·고령화로 인구구조가 변하게 되자 더 이상 지속 가능하지 않게 되었다. 이런 현상은 사회보장 관련 공공지출이 다른 EU 국가들보다 높은 반면 출산율이 낮은 프랑스에서 연금재정 위기가 심각하게 대두되었다. 더구나 1983년 미테랑 정부는 높은 실업률 문제를 해결하고자 고령근로자의 조기퇴직을 유도하기 위해 연금수급연령을 65세에서 60세로 낮추면서 연금수급자 수의 증가와 연금재정 적자의 증가로 연금수급자의 혜택이 붕괴될 정도로

19) EU 대부분의 국가는 ‘세대 간 분배체계’가 주류이고, 예외적으로 네덜란드, 덴마크, 아일랜드가 ‘적립식 체계’를 중심으로 한 제도를 도입하고 있다.

악화되고 있었다.

이에 1993년 보수 성향의 발라뒤르(Balladur) 정부는 연금 수급액을 삭감하기로 결정하고 세 측면에서 연금개혁을 단행한다. 첫째는 연금액의 산출 기준인 임금기간을 확대하여 최고 임금기간을 10년에서 25년으로 연장하고, 둘째는 연금액을 임금지수 대신 소비자물가지수에 연동시키며, 셋째는 완전연금수급을 위해 필요한 보험료 납부 연수기간을 2008년까지 37.5년에서 40년(분기수로는 150분기에서 160분기로)으로 연장하는 것이었다. 그러나 1993년 연금개혁은 일반제도에 국한하였고 특별제도는 제외시켜 불완전한 개혁으로 남아 있을 수밖에 없었다.

3. 2003년도 연금개혁

2003년도 연금제도 개혁은 종래의 개혁 추이와 그 맥을 같이하나 지금까지는 개혁 대상을 민간 부문 근로자로만 한정했다면 이번 개혁은 공공부문 종사자를 대상으로 하는 특별제도 및 공무원연금제도 등을 망라한 개혁 조항들을 포함하고 있다는 면에서 차이가 있다.

2003년도 연금제도 개혁의 명분은 현재의 부과방식 연금제도에 가해지는 재정 부담을 덜기 위함이었다. 당시 노동조합의 큰 반발을 불러일으켰던 연금 개혁안은 공무원연금도 연금 납부 기간을 연장하는 방식으로 민간부문 연금과 유사하도록 개혁하는 것이었고 결국 2003년 7월 14일 의회 승인을 받아 이루어졌다. 이어 헌법회의의 추인을 받은 개혁안은 2004년 1월 1일부터 단계적으로 시행되었고, 일부 내용은 부과방식의 세부 시행제도를 집행하게 될 사회적 파트너들 간 협의를 거쳐야 했지만 주된 목표는 공공 부과방식 연금제도의 재

정을 균형화 하는 것과 각종 연금제도 간(특히 민간 부문 근로자연금과 공무원연금)의 조화를 증대시키는 것이었다.

개혁안의 구체적인 주요 내용은 다음과 같다. 완전노령수급을 위한 일반제도 가입기간과 관련하여 완전연금수급액을 받는 데 필요한 보험료 납부 기간을 2009년부터 연장해서 2012년까지 매년 1분기씩 연장하여 총 41년으로 정하였다 그리고 최저임금 근로자가 완전연금수급액을 받을 경우 순임금의 85%를 지급받을 수 있도록 보장하였다. 그리고 부분연금 기산을 위한 일반제도 가입기간을 종래 37.5년에서 2004~2008년 동안 매년 2분기씩 연장하여 총 40년으로 변경하였다. 종래의 법률에서 고용주는 근로자가 60세 이상이 되어 완전연금수급액(160분기 근로분)을 받게 되는 경우에는 근로자를 강제 퇴직시킬 수 있었으나, 개혁안에서는 협상에 의한 단체협약이 체결된 경우를 제외하고는 퇴직 연령을 65세로 상향 조정하여 조기퇴직을 억제하였다.

조기연금수급자격과 관련하여 기존에 60세 이전에는 불가능하였으나 개혁안에는 2004년부터 만 14-16세에 근로를 시작한 근로자가 완전노령연금을 수급할 때 가능하도록 하였다. 또한 급여액 계산 방식을 개정하여 근로 분기수의 상한을 2008년까지 150분기에서 160분기로 확대하였다.

마지막으로 공무원연금제도 개혁과 관련하여 완전연금수급액 자격요건으로서의 근로 기간을 2004년부터 2008년까지 150분기에서 160분기(40년)로 확대하고, 연금 액수는 2020년까지 2%에서 1.8%로 점진적으로 축소하였다. 공공연금을 더 이상 평균 임금에 연동시키지 않고 소비자물가지수에 연동시키고, 근로기간 상한선을 채운 경우 최저

연금 보장액을 993유로로 상향 조정하였다.

2003년 연금개혁이 공무원연금제도의 개혁까지 포함하고 고령자의 강제퇴직을 막아 노동시장에 잔류시키려는 장치를 마련하였음에도 불구하고 연금재정의 적자는 갈수록 증가하면서 만족할만한 개혁의 성과가 나타나지 않게 되자 프랑스 정부는 노동계의 격렬한 반발에도 불구하고 2010년에 또다시 연금제도 개혁을 단행한다.

4. 2010년도 연금개혁

프랑스가 지속적으로 연금제도 개혁을 하는 것은 미래에 닥칠 천문학적인 액수의 재정적자 때문이다. 앞에서 지적했듯이 2008년 금융위기로 경기침체를 경험한 2010년에 프랑스 퇴직지도위원회(COR)의 장기 전망보고서에서 2030년, 2050년 연금재정은 각각 700억 유로, 1,000억 유로까지 달할 것으로 예상하고 있다. 이것은 연금 총액의 17%에 해당한다. 따라서 연금재정의 적자를 축소하기 위해서는 퇴직연령 상향조정을 통한 연금지출 규모를 축소하는 것인데, <표 5-9>와 <표 5-10>에서 보듯이 프랑스는 다른 EU 국가들에 비해 연금의 급여 수준은 높지 않은 반면에 수급연령이 제일 낮고 수급기간은 길기 때문에 연금 재정에 부담으로 작용하고 있기 때문이다. 프랑스의 연금 급여의 소득대체율이 중위소득자 기준으로 EU 15개국 평균인 65%보다 낮은 53.3%였으나, 수급기간은 남성 기준으로 EU 평균기간 19.8년보다 높은 24.5년이였다.

〈표 5-9〉 EU 주요국의 연금급여의 소득대체율

(단위: %)

	프랑스	이탈리아	그리스	독일	스웨덴	스페인	영국	OECD 평균	EU 15개국 평균
중위소득자 (평균소득)	53.3 (53.3)	67.9 (67.9)	95.7 (95.7)	43.0 (43.0)	61.5 (61.5)	81.2 (81.2)	33.5 (30.8)	60.8 (59.0)	65.0 (63.8)

*자료: OECD, Pension at Glance, 2009

프랑스 연금재정 악화의 또 다른 요인으로는 퇴직자를 부양하는 생산가능인구가 현저하게 감소하고 있다는 점이다. 퇴직지도위원회(COR)의 2010년 전망보고서에 의하면 1960년대 생산가능인구 4명이 퇴직자 1명을 부양하였지만 2010년에는 1.8명, 2050년에는 1.2명이 퇴직자 1명을 부양하여야 한다. 비록 프랑스의 합계출산율이 EU 국가 가운데 최상위 그룹에 속함에도 불구하고 생산가능인구의 감소는 연금재정의 악화를 초래하고 있다.

〈표 5-10〉 EU 주요국의 연금수급연령, 실제퇴직연령 및 연금수급기간의 비교

(단위: %)

	남성				여성			
	퇴직연령 (세)	수급연령 (세)	평균수명 (세)	수급기간	퇴직연령 (세)	수급연령 (세)	평균수명 (세)	수급기간
프랑스	58.7	60.0	83.2	24.5	59.5	60.0	87.6	28.1
독일	62.1	65.0	82.2	20.1	61.0	65.0	85.5	24.5
영국	63.2	65.0	82.0	18.8	61.9	60.0	84.5	22.6
이탈리아	60.8	65.0	82.5	21.7	60.8	60.0	86.5	25.7
스페인	61.4	65.0	82.9	21.5	63.1	65.0	87.0	23.9
그리스	62.4	65.0	82.4	20.0	60.9	60.0	84.6	23.7
OECD	63.5	64.4	82.4	18.8	62.3	63.1	85.9	23.6
EU	61.7	64.3	81.5	19.8	60.5	62.7	85.0	24.5

*자료: OECD, Pension in France abroad: 7 key indicators, 2010

이러한 상황을 반영한 2010년 연금개혁의 방향은 정년연장과 퇴직 연금 수령 연령을 상향조정하는 것이다. 따라서 개혁은 법정 정년을 현행 60세에서 62세 연장하고 완전퇴직연금 수령 시점을 기존 65세에서 67세로 연장하였다.²⁰⁾ 또한 공무원과 일반사업장 근로자의 차별을 없애기 위해 향후 10년 동안 점진적으로 공무원의 보험료율을 7.85%에서 10.55%까지 올리고 특정 영역의 공무원의 정년을 2년 상향 조정하였다. 그 외의 재정수입을 늘리기 위해 필요납부기한의 연장, 소득세 등 조세를 인상, 2020년부터 사용하도록 되어 있는 퇴직기금의 조기 사용을 가능하도록 하였다.

2010년 연금개혁은 법정 퇴직연령과 수령연령의 상향조정으로 2011년 37억 유로의 연금재정 절감 효과가 예상되는데 프랑스 정부는 추가적인 재정조치를 통하여 2018년 균형 연금재정을 이룬다는 목표이다.

제3절 연금개혁의 평가와 전망

프랑스의 노동계는 정년연장과 연금수령 연령 상향조정이 남성과 여성, 사무직과 생산직 간의 차별을 심화시켜 사회연대를 해칠 것이라고 주장한다. 여성의 경우 육아 등으로 필요납부기간을 채우지 못할 가능성이 높아 완전연금수급액을 받는 연령을 65세에서 67세로 늘린

20) 62세 정년과 67세 수령이 부적합한 근로자를 위한 보완책으로서 조기취업자(18세 이전 근로자)에서는 필요납부기한에서 2년을 초과할 경우 62세가 아니더라도 58~60세에서 연금을 받을 수 있게 하였고, 신체 상해율이 20% 이상인 경우에는 기존대로 60세에 퇴직할 수 있게 하였다.

다는 것은 여성에게 불리하다는 것이다. 그리고 생산직 근로자가 사무직 근로자보다 잔여수명이 짧기 때문에 연금 수령연령의 연장은 생산직 근로자가 전체적으로 받는 연금 수령액이 축소된다는 점에서 불공평하다는 것이다. 그리고 노동계에서는 정부의 정년연장을 통한 연금개혁은 2018년까지 예상되는 적자를 해소하기 위한 것인데 그 이후에는 대안이 없다는 점을 비판한다.²¹⁾

프랑스 노동계의 주장대로 프랑스 정부의 연금개혁 방안이 한계를 가지는 것은 분명하다. 그러나 프랑스 정부는 노령인구가 증가하는 현실에서 재정적자 감축을 위해서는 퇴직 정년과 연금 수령연령의 연장이 불가피하다는 입장이다. 연금 보험료 및 조세를 증가시켜 연금재정 적자를 해소하는 방법은 일반 근로자의 구매력을 약화시키고, 기업의 생산비용 증가로 인한 국제경쟁력 하락과 고용시장의 위축으로 경기를 하향시킬 수 있다는 점에서 정년연장이라는 방법이 타당하다는 프랑스 정부의 주장도 설득력이 있다.

사실 프랑스의 연금제도 개혁을 둘러싼 정부, 기업, 노동계, 사회단체 등 간의 이해관계의 충돌은 개혁 자체에 대한 대립보다는 방법상의 문제이다.

프랑스 퇴직연금제도는 부과방식에 입각한 확정형으로 연금재정이 주식시장이나 경기변동 영향을 크게 받지 않아 근로자의 총임금에서 일정 부분을 투자방식으로 운영되는 적립식 방식에 비해 안정적이다. 프랑스의 부과방식의 장점은 퇴직 후 안정적인 소득을 확보하게 한다는 면에서 고령자의 빈곤율을 낮추고, 사회연대와 사회통합

21) 양승엽, 프랑스의 2010년 연금개혁의 원인과 사후 경과, p.94-95, 국제노동브리프, 2011.2

을 중요시 여기는 공화주의적 보편주의 정신과 일치한다고 할 수 있다. 실제로 적립식 방식을 취하는 영국의 경우 고령자의 빈곤율은 25%인 반면, 프랑스는 10%에 불과하다. 또한 연금재정 변동과 관련하여 영국은 2008년 금융위기로 재정이 20% 감소하였으나 프랑스는 1.3% 감소하는데 그쳤다. 이처럼 경기 하강 및 침체기에는 부과방식의 연금재정 운영이 보다 효과적이고 안정적이다.

이러한 점에서 프랑스의 부과방식은 비록 세대 간의 갈등과 퇴직 연금재정의 적자 악화 가능성에도 불구하고 사회연대 강화, 사회적 불평등 축소, 연금재정의 안정적 운용 등을 확보할 수 있다는 점에서 선택할 수 있는 최선의 사회통합의 방식이라고 할 수 있다. 따라서 프랑스의 연금개혁이 부과방식에서 투자 등을 활용하는 영미의 적립식 방식으로 전환할 경우 그 시점에서 한 세대가 희생을 해야 하는데 어떠한 정치세력도 공화주의적 보편주의와 강한 사회연대를 강조하는 전통을 무시하고 결정하기에는 어려울 것이다.

향후 프랑스의 지속되는 연금개혁은 부과방식의 순기능을 유지하면서 역기능을 개선하는 방향으로 갈 것이다. 그러나 프랑스 정부는 장기적으로 경제의 지속성장을 저해할 정도로 연금재정이 악화된다면 불가피하게 보험료율을 인상하거나 연금 수급료율을 인하할 개연성이 높다. 이 경우 퇴직연금제도는 물론이고 공공부조 성격의 사회보장제도의 비중이 높아가고 있는 프랑스의 현실에서 국민적 합의로 형성된 사회연대 정신과 공화주의적 보편주의는 상당부분 도전을 받을 것이고 이에 사회정치적 갈등은 현재보다 더욱 더 표면화될 것이다.

제6장

노동시장 정책

제1절 노동시장 현황

프랑스는 2001년 이래 저조한 경제성장률을 기록하면서 2010년까지 EU 27개국의 평균 성장률에도 미치지 못하고 있다(표 6-1 참조).

물론 2008년 글로벌 금융위기로 EU 주요국의 경제성장률이 급락하였으나 프랑스는 상대적으로 양호한 경제성장률을 기록하였는데 이는 프랑스 경제의 구조적 문제점으로 지적되어온 높은 공공지출(GDP 대비 30% 수준)이 오히려 경기의 급격한 하락을 억제시킨 측면도 있었기 때문이다. 구체적으로 높은 사회보장성 공공지출로 프랑스 가계의 가처분소득의 감소가 EU 주요국에 비해 상대적으로 적어 국내소비 수준을 어느 정도 유지할 수 있었고 이것이 급격한 경기 하락을 방지한 것이다.

〈표 6-1〉 프랑스의 경제성장을 추이

(단위: %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU 27개국	2.0	1.2	1.3	2.5	2.0	3.3	3.0	0.5	-4.3	1.8
프랑스	1.8	0.9	0.9	2.5	1.8	2.5	2.3	0.1	-2.7	1.5
독일	1.2	0.0	-0.2	1.2	0.8	3.4	2.7	1.0	-4.7	3.6
영국	2.5	2.1	2.8	3.0	2.2	2.8	2.7	0.1	-4.9	1.4
이탈리아	1.8	0.5	0.0	1.5	0.7	2.0	1.5	1.3	-5.2	1.3
스페인	3.6	2.7	3.1	3.3	3.6	4.0	3.6	0.9	-3.7	0.1

*자료: Eurostat

또한 프랑스의 낮은 가계부채²²⁾와 EU 주요국과 비교해서 높은 가계부문의 저축률²³⁾이 글로벌 금융위기의 영향을 상대적으로 적게 받고 빠른 회복세를 보일 수 있었다.

그러나 프랑스 경제의 구조적인 문제의 하나인 높은 실업률은 2001년부터 2010년까지 8-9%대에서 개선되지 않고 있다(표 6-2 참조). 프랑스는 높은 실업률을 낮추기 위한 각종 정책들을 시행했으나 결국 효과를 보지 못하였다. 특히 1990년대 말부터 2000년 초까지 저임금의 임시직 창출, 정년 단축으로 노동공급을 줄이는 정책, 노동시간 단축으로 일자리 나누기 정책 등을 통해 실업률을 개선하려 하였으나 실패한 것으로 평가되고 있다. 프랑스의 높은 실업률 원인으로는 경직된 노동시장, 상대적으로 높은 최저임금, 높은 사회보장 부담 등이 지적되고 있다.

22) 2008년 기준 프랑스의 소득 대비 가계부채는 73.3%로 영국(152.9%), 독일(93.3%)보다 낮으며 유로지역 평균(93.1%)보다 낮다.

23) 2008년 기준 가처분소득 대비 가계 저축률은 프랑스가 11.9%로 독일(11.4%), 영국(2.0%), 유로지역 평균(9.9%)보다 높다.

〈표 6-2〉 프랑스의 실업률 변화 추이

(단위: %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU 27개국	8.5	8.9	9.0	9.1	9.0	8.3	7.2	7.1	9.0	9.7
프랑스	8.3	8.6	9.0	9.3	9.3	9.2	8.4	7.8	9.5	9.8
독일	7.6	8.4	9.3	9.8	11.2	10.3	8.7	7.5	7.8	7.1
영국	5.0	5.1	5.0	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8
이탈리아	9.1	8.6	8.4	8.0	7.7	6.8	6.1	6.7	7.8	8.4
스페인	10.3	11.1	11.1	10.6	9.2	8.5	8.3	11.3	18.0	20.1

*자료: Eurostat

프랑스의 높은 실업률은 프랑스만의 고질적인 문제가 아니고 EU 국가들의 공통적인 특징이다. 그러나 프랑스의 적극적 노동시장 정책 (Activation Labour Market Policies: ALMP)에 대한 공공지출이 EU 주요국의 수준과 동일하거나 많음에도 불구하고 실업률은 높고, 고용률은 비슷한 수준을 유지할 뿐이다. 프랑스의 고용률은 이탈리아와 스페인 보다는 높으나 2006년 이후 독일과 영국에 비해서는 크게 낮다(표 6-3, 표 6-4 참조).

〈표 6-3〉 프랑스의 적극적 노동시장 정책을 위한 공공지출 추이(GDP 대비)

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008
EU 27개국	-	1.990	1.817	1.594	1.602
프랑스	2.659	2.477	2.301	2.140	1.977
독일	3.392	2.905	2.586	2.021	1.908
영국	0.643	0.621	0.506	0.481	0.505
이탈리아	1.284	1.291	1.211	1.098	1.214
스페인	2.117	2.072	2.083	2.092	2.517

*자료: Eurostat

〈표 6-4〉 EU 주요국의 고용률 변화 추이

(단위: %)

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
EU 27	61.2	62.2	62.4	63.0	64.5	65.9	64.2
프랑스	60.2	62.1	63.0	63.8	63.7	64.9	64.0
독일	63.9	65.5	65.4	65.0	77.5	70.7	71.1
영국	70.5	71.2	71.4	71.7	71.6	71.5	69.5
이탈리아	51.9	53.7	55.5	57.6	58.4	58.7	56.9
스페인	51.3	56.3	58.5	61.1	64.8	64.3	58.6

*자료: Eurostat, INSEE

인구변화와 생산가능인구 간의 상관관계를 볼 때 프랑스 생산가능인구는 소폭이나마 증가하여 왔으나 2006년 이후 인구증가가 생산가능인구의 증가에 기여하는 비율이 작아지고 있으며 또한 노동인구의 고령화가 생산가능인구의 증가 속도를 늦추고 있다. 이 때문에 <표 6-5>에 보듯이 2050년까지의 연령별 생산가능인구의 증가폭은 미미할 정도의 수준이 될 것으로 전망하고 있다. 2006-2050사이에 인구는 1,000만 명 정도 증가하는 데 생산가능인구는 동 기간 동안 2,760만 명에서 2,850만 명으로 단지 90만 명 증가할 뿐이다.

〈표 6-5〉 생산가능인구 증가 추이(2006~2050년)

	2006	2015	2030	2050
생산가능인구(백만 명)	27.6	28.3	28.2	28.5
15~24세(%)	9.5	9.0	9.5	9.3
25~54세(%)	79.1	77.1	75.7	75.9
55세 이상(%)	11.3	13.9	14.8	14.8
15~64세 경제활동률(%)	69.1	69.6	69.6	70.5

*자료: INSEE, *Enquêt Emploi, projections de population active 2006~2050*.

이와 같이 생산가능인구의 정체 혹은 지극히 완만한 증가 추세가 지속되고 있는 가운데 프랑스 고용구조의 특징은 청년실업률은 높고,

고령층 고용률이 낮은 점이다. 2009년 프랑스의 청년실업률은 전체 실업률 9.1%보다 2.6배나 높은 23.7%를 기록하고 있으며, 고령층(55-64세)의 고용률은 38.9%로 전체 고용률(15~64세)인 64.2%의 2/3에도 미치지 못하고 있다(표 6-6, 표 6-7 참조).

〈표 6-6〉 프랑스의 연령별 및 성별 실업률과 실업자 추이

(단위: %)

	1990년	2000년	2008	2009
남성	6.2(874천 명)	7.3(1,037천 명)	6.9(1,018천 명)	8.9(1,318천 명)
15~24세	13.1	15.3	19.1	24.6
25~49세	5.2	6.6	5.8	7.6
50~64세	5.0	5.8	4.9	5.9
65세 이상	0.5	0.0	4.9	6.2
여성	10.2(1,122천 명)	10.1(1,228천 명)	7.9(1,052천 명)	9.4(1,259천 명)
15~24세	18.3	18.2	19.1	22.5
25~49세	9.4	9.9	7.5	8.8
50~64세	7.0	7.0	5.0	6.2
65세 이상	0.8	0.7	4.5	5.1
합계	7.9(1,995천 명)	8.6(2,265천 명)	7.4(2,069천 명)	9.4(2,577천 명)
15~24세	15.4	16.6	19.1	23.7
25~49세	7.0	8.1	6.6	8.2
50~64세	5.8	6.4	5.0	6.1
65세 이상	0.6	0.3	4.7	5.7

*자료: Eurostat, INSEE

〈표 6-7〉 프랑스의 연령별 고용률(2009년)

(단위: %)

	EU 27개국	프랑스	독일	영국	이탈리아	스페인
15~24세	35.2	31.4	46.2	48.4	21.7	28.0
25~54세	78.2	82.1	81.6	80.2	71.9	70.7
55~64세	46.0	38.9	56.2	57.5	35.7	44.1
15~64세	64.6	64.2	70.9	69.9	57.5	59.8

*자료: Eurostat, INSEE

프랑스는 주 35시간의 짧은 근로시간, 높은 수준의 최저임금²⁴⁾, 상당히 높은 단체협약 적용률 등 EU 다른 회원국보다도 월등한 근로조건임에도 불구하고 높은 실업률이 계속되고 있다. 이러한 노동시장의 저조한 성과는 낮은 노동시장 참가율, 노동시장의 이중구조화, 사회적 대화의 약화 등 구조적인 문제점이 지적되고 있고, 프랑스 정부는 최근 이러한 노동시장의 문제점을 해결하기 위한 주 35시간 근로시간제 폐지, 노동시장 유연성 강화 등 노동시장 개혁을 진행하고 있다.

이하 프랑스 정부의 1980년대부터 2000년대까지 노동시장 개혁정책의 특성과 성과를 분석하고 마지막으로 인구고령화와 더불어 고령층의 낮은 노동시장 참가율을 제고하기 위한 고령층 고용정책을 살펴보기로 한다.

제2절 노동시장 정책의 특성과 성과

1981년 미테랑 사회당정부는 고용창출, 근로시간 단축(주당 근로시간을 40시간에서 39시간으로 단축), 근로 인구의 축소(청년 교육 및 훈련 프로그램, 60세 정년퇴직 및 조기 퇴직제도 도입) 등을 목표로 노동시장 정책을 실행하였다. 그러나 이러한 정책은 점차 재정수지와 고용창출에 문제점을 발생시키면서 1980년 중반 사회당 정부는 케인 지언 정책을 포기하고 신자유주의적 전략을 채택하면서 이후 좌파 정부든 우파 정부든 고용정책은 경제상황에 따라 변화하는 경향을

24) 프랑스의 최저임금은 임금수준 중앙값(median)의 65%를 상회하며 OECD 국가 중 최고 수준이다.

보인다.

당시 프랑스의 고용정책은 인구통계학적인 접근 방식으로서 청년층의 교육과 직업훈련을 모색하고 동시에 고령층의 조기 퇴직을 촉진하는 것이어서 노동시간 단축에 있어 규제적 성격이 완화되고 계약적 성격이 강화되었다.

1980년대 중반부터 노동정책은 한 축으로는 노동시장의 유연성 강화와 고용 보조금을 통한 노동비용 감축과 다른 축으로는 근로시간 단축과 유연화라는 목표와 혼합되어 실행되었다. 실업 발생의 원인을 노동시장의 경직성에 기인한다고 보고 노동시장의 유연성 회복 즉 구조조정 상의 해고 정당화, 계약직·임시직·파트타임직 고용 방식의 활성화 등에 역점을 두고 노동정책은 변화하여 갔다. 1992년 파트타임 고용 시 혹은 풀타임 고용을 파트타임 고용으로 전환할 경우 해당 고용주의 사회보장 기여금의 30%를 감면하도록 하여 주로 저임금 근로자(청년 근로자, 장기 실직자 및 저숙련직)들을 대상으로 노동비용 감축 전략을 사용하였다.

1990년대 중반 들어 로비앙(Robien)법(1996), 오브리(Aubry) I법(1998년), 오브리(Aubry) II법(2002년) 등이 공포되면서 기업의 고용 창출을 촉진하기 위해 근로시간과 노동비용을 단축하는 일련의 조치들이 이루어진다.

로비앙법은 고용근로자의 최소 10%의 근로시간 단축과 이와 동일한 비율에 해당하는 고용 증가를 이루면 해당 기업의 사회보장 기여금 감면의 수혜 대상으로 선정한다는 조건을 제시한다. 오브리 I법은 근로시간 단축 유인책을 법적 제재 조치와 연계하여 동 법은 법정 근로시간을 주당 39시간에서 35시간으로 단축하였다. 이어서 오브리 II

법은 근로시간을 주당 35시간에 연간 1,600시간으로 단축하는 것을 명확하게 규정하는 동시에 종업원 수가 20명을 초과하는 기업을 대상으로 사회보장 기여금 감면 혜택을 제공하였다.

이처럼 1980년대 중반부터 노동시간 단축과 노동시장 유연성 강화라는 두 축을 중심으로 실행되어 온 프랑스의 노동시장 정책은 정부의 적극적 노동시장정책, 엄격한 고용보호라는 특징을 갖게 된다.

우선 적극적 노동시장 정책과 관련하여 청년, 저숙련, 장기실업자를 주 대상으로 고용창출 및 직업훈련 정책에 주력하고 평생고용의 고용체계를 이루기 위해 적극적으로 시장에 개입한다. 그러나 이러한 노동시장 정책은 재정압박의 주요 요인으로 작용하게 된다. 2005년 신규고용계약제도(Contrat nouvelles embauches: CNE)²⁵ 등 청년실업자를 대상으로 정부가 직접 안정적인 일자리를 제공하는 적극적 시장 개입 역시 재정적 부담을 가중시키는 요인으로 부각되었다. 시장원리와 무관하게 적극적 개입을 토대로 공공부문을 통한 고용창출 노력은 노동시장 정책이 사회복지 정책으로 변모함으로써 노동시장을 경직화하는 결과를 초래하였고 정규직 근로자의 기득권 세력화가 강화되었다.

다음으로 모든 고용계약에 있어 정규직에 해당하는 비기간제계약(Contrats à durée indéterminées: CDI)을 체결하는 것이 원칙이어서 엄격한 고용보호가 이루어지고 있으며 비정규직에 해당하는 기간제계약(Contrats à durée déterminées: CDD)은 잠정적으로 근로계약이 정지된

25) 신규고용계약제도(CNE)는 20인 이하 중소기업장에서 신규 고용하는 근로자에 대해 처음 2년간 해고보호규정의 적용을 유예하고, 해고된 근로자에 대해 직업훈련과 금전적 보상을 제공함으로써 노동시장의 유연성을 강화하고 침체된 경제에 활력을 불어 넣기 위한 제도로 도입되었다.

근로자의 대체, 일시적 업무 증가, 계절적 업무, 사업자나 자영업자의 대체 등에 대해서만 허용한다. 따라서 2009년 고용형태를 보면 15세 이상 임금근로자 가운데 CDI가 77.9%, CDD가 8.2%로 CDI가 CDD의 10배 가까이 된다(표 6-8 참조). 이것은 고용보호가 강한 프랑스의 조합주의 전통에 기인한다고 볼 수 있다.²⁶⁾

〈표 6-8〉 프랑스의 연령별 고용형태(2009년)

(단위: %)

		15~24세	25~29세	50세 이상	15세 이상
비임금근로자		1.9	10.0	16.1	11.0
임금근로자	파견근로자	5.2	1.6	0.6	1.6
	인턴	16.3	0.1	0.0	1.4
	기간제계약(CDD)	27.3	7.3	4.5	8.2
	비기간제계약(CDI)	49.3	81.0	78.7	77.9
고용합계		100.0	100.0	100.0	100.0
고용자수(천 명)		2,070	16,834	6,787	25,691

*자료: INSEE, Tableaux de l'Économie Française 2011.

노동시장의 유연성을 강화하려는 노동시장 정책은 부분적으로 성과를 이루었으나 정부의 재정 압박은 가중되었고, 노동시장의 경직성이 크게 완화되지 못하였다.

노동시장 유연성 강화에 대한 반발은 2007년 사르코지 정부 이전부터 있어 왔는데 이는 무엇보다도 2006년 입법 시도된 ‘최초고용계약(Contrat Première Embauché: CPE)’에 기인한다. CPE는 고용 및 해고와

26) 프랑스의 주요 5개 전국단위의 복수 노동조합연맹은 노동총연맹(CGI), 프랑스민주노동연맹(CFDI), 노동총연맹-노동자의 힘(CGT-FO), 프랑스 기독교노동자연맹(CFTC), 프랑스 관리직 근로자 연맹-관리직 근로자 총연맹(CFE-CGC)이 있다. 비록 노동조합의 가입률은 낮으나 단체협약 적용률은 97%에 이를 정도로 영향력은 높다. 그리고 노동조합 가입률은 노동현장의 노동조합 유무에 따라 차이는 나나 평균적으로 공공기업은 15.4%, 민간 기업은 5.1%, 공공행정부서는 14.9%이다(1996-2005년).

관련된 과도한 비용으로 인한 낮은 고용창출과 높은 청년실업률 해결을 위해 20인 이상 기업이 26세 미만의 근로자를 신규 채용할 경우 처음 2년간 근로계약의 해지의 요건 및 절차를 완화하는 것이 주요 내용이었다. 그러나 노동계와 대학생의 거센 반발로 CPE 실시는 무산되었고 결국 2006년 4월 프랑스 정부는 CPE를 철회하고 저기능, 빈민지역 출신의 고용에 대한 정부보조금 증액과 청년근로자에 대한 고용서비스 확대 등을 골자로 하는 대체법안이 상정되었다.²⁷⁾

2007년 사르코지 정부는 향후 5년간 실업률을 5%로 줄이고 고용률을 70%로 증대시키는 것을 목표로 적극적인 노동시장 정책을 강화하고 고용주의 부담 감면, 다양한 형태의 일자리 창출 정책을 추진하게 된다. 사르코지 정부는 불완전고용의 원인을 노동시장의 경직성에 있다고 보고 1998년 이래 시행된 주당 35시간 근로시간 제도를 점진적으로 개편하는 것이었다. 이를 위해 정부는 고용주와 근로자가 모두 법정 근로시간을 초과하는 초과근로시간 제도를 용이하게 활용할 수 있도록 법안을 제정하였는데 그 법안이 2007년 ‘노동과 고용 그리고 구매력을 위한 법안’(loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat: TEPA)이다.

이 법안은 ‘더 많이 일하고 더 많이 받는’(travailler plus pour gagner plus) 노동정책을 구체화하는 것으로서 초과근로시간에 있는 근로자와 사용자에게 소득세 감면 혜택 및 사회보장비용의 감면혜택을 부

27) 대체법안의 주요 내용은 취업에 어려움을 겪는 16-25세 청년의 취업을 도와주기 위하여 국가가 해당 청년과 ‘사회생활편입계약’(Contrat d'insertion dans la vie sociale: CIVIS)을 체결하여 직업훈련과 고용알선 등 적극적인 취업정책을 추진하고, 고등학교 과정을 이수하지 못한 16-25세 청년 또는 CIVIS를 체결한 청년을 기업이 정규직으로 고용할 경우 국가가 2년 동안 사회보장분담금을 삭감하거나 재정지원으로 대체한다는 것이다.

여하는데 이는 실업률 감소와 경제성장을 위하여 근로자들의 평균 근로시간의 증가를 전제로 하고 있다. 또한 이 법안은 사회보장 대상자들의 근로를 유인하는 ‘취업연대수당’(Revenu de solidarité active: RSA)을 운영하여 비록 짧은 시간의 파트타임 근로자라도 국가가 지급하는 보조금에 의해 급여를 보충 받음으로써 빈곤의 한계치를 웃도는 삶의 수준을 보장받을 수 있게 한다는 것이다. RSA의 목표는 실업자로 하여금 다시 일하게 하거나 또는 더 많이 일하게 하는 것이다.²⁸⁾ 이 법안에 대해 노동조합은 기본적으로 근로자에게 선택권을 주지 않는 초과근로시간 제도를 통해 고용 및 실질소득의 문제를 해결하는 것은 옳지 않은 접근방식이 아니라고 비판하고 있으나, 프랑스국립경제연구통계기관(INSEE)에 따르면 최근 이 제도를 시행한 이래 약 20%의 고용효과가 있는 것으로 나타났다.

최근 노동시장 정책 가운데 중요한 법안인 ‘노동시장 현대화 법’(loi sur la modernisation du marché du travail)이 2008년 6월 통과함으로써 2005년 시행되었던 신규고용계약(CNE)은 완전히 폐지되었다. 이 법안에 의하면 기본적으로 정상적인 고용의 형태는 정규직(CDI)이지만, 수습기간을 포함하는 실험기간(une période d'essai)을 둘 수 있게 했다. 이처럼 정규직(CDI)에 대한 일정의 제한을 두는 이유는 조합주의 전통으로 정규직(CDI)에 대한 강한 고용 보호를 견제하기 위한 조치라고 할 수 있다.²⁹⁾ 또한 이 법안은 근로자의 해고와 관련하여 사용자가

28) RSA는 최소통합수당(Revenu minimum d'insertion: RMI), 한부모수당(Allocation de parent isolé: API), 고용복귀보상금(Prime de retour à l'emploi: PRE), 고용보상금(Prime pour l'emploi: PPE)을 대신하는 보조금으로서 추가소득을 보장함으로써 일자리로 복귀할 수 있도록 하고 빈곤에 대한 지원 대책 역할을 수행한다. 사르코지 대통령은 RSA의 재원을 확보하기 위해 자본소득에 1.1%의 세금을 새로 부과하였다. 이에 대해 경제계는 사르코지 대통령의 감세정책이 후퇴하는 것이라고 비판하고 나섰다.

특별히 분담하는 비용 없이 기존의 일반사회보장분담금(CSG)과 사회보장적자상환각출금(CRDS)만 부담하게끔 하였으며, 근로계약의 해지에는 ‘협정에 의한 파기’(rupture conventionnelle) 방식을 도입하여 노사 어느 한쪽이 일방적으로 강요할 수 없게끔 하였다.

결국 노동시장 개혁 방향은 정규직에 해당하는 비기간제계약(CDI)이 표준적이고 보편적인 고용형태가 되었고 합의파기제도의 도입이라는 유연성과 사회보장제도 확대라는 안정성을 추구하는 것으로 귀결되었다고 할 수 있다. 그렇지만 사르코지 정부의 ‘더 많이 일하고 더 많이 받는’ 노동시장 개혁의 핵심은 주 35 근로시간의 사실상의 폐지에 기초한 초과근로시간제 도입이며, 이는 노동시장의 경직성을 어느 정도 유연화 하는데 성과를 이루었다고 할 수 있다. 사르코지 정부가 주 35시간 근로시간제의 폐지에 중점을 두었던 것은 그간 기업경쟁력, 근로자들의 구매력, 정부 공공재정에 미치는 부작용을 해소할 수 기반을 마련하기 위한 것이었다.

이러한 노동시장의 개혁과 더불어 2010년 연금개혁은 퇴직 고령층 부양의 국가재정 부담을 줄이기 위한 것이었다. 인구의 고령화로 인해 부양할 고령층은 2040년까지 50% 이상 될 것으로 전망되는 가운데 공공재정의 적자를 해소하기 위한 방편으로 고령층의 고용정책이 또한 노동시장 개혁의 중요한 한 축을 담당하게 된다.

29) 프랑스의 고용시장은 고용 보호가 강한 정규직(CDI)과 고용 보호가 약한 비정규직(CDD)으로 이중구조화 되어 있는데 이는 비정규직의 정규직으로 전환을 어렵게 만들고 있다. 고용시장의 이중구조는 경기침체 시 기업의 미숙련 청년층의 신규채용 및 비정규직의 정규직 전환 또는 재계약 회피 등으로 청년실업률을 높이는 요인으로 작용하고 있다.

제3절 고령층 고용정책

고령화 사회에서 EU 국가들은 고령층의 장기근로는 노동시장 정책과 퇴직연금정책 측면에서 중요한 정책적 공동 관심사가 되어 왔다. EU는 고령층의 고용과 관련하여 공동정책 목표를 설정하는데 2001년 스톡홀름 목표(Stockholm Target)는 2010년까지 55-64세 고령자 고용률을 50% 수준으로 제고하고, 2002년 바르셀로나 목표(Barcelona Target)는 2010년까지 은퇴연령을 5년 연장하는 것이다.

EU 차원에서 제기된 고령화에 대한 고령층의 고용 실천방안이 10년이 지난 지금의 프랑스의 실적은 미달 수준이다. 우선 고령층의 고용률은 2009년 현재 EU 27개국 평균 46.0%보다 훨씬 낮은 38.9%이며(표 6-7 참조), 법정 정년퇴직 연령도 2010년 연금개혁을 통해 60세에서 62세로 연장되었을 뿐이다.³⁰⁾ 프랑스의 이러한 초라한 실적에도 불구하고 퇴직연금제도 개혁과 관련된 고령층 고용정책은 지속적으로 실행되어 왔고 그 구체적 내용은 조기퇴직관행 저지와 2006년에서 2010년에 걸쳐 진행되는 4개년 프로그램인 ‘고령자 고용을 위한 국가 협력계획’(Plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors)에 담겨져 있다.

프랑스는 1970년대 중반 실업문제에 대처하고 청소년의 고용기회를 확대하기 위한 목적으로 고령근로자들의 ‘조기퇴직 유도제도’(early retirement mechanism)가 도입되었고 이에 맞추어 1982년에는 법정퇴직연령을 65세에서 60세로 하향조정하고, 노령연금 수급자격도 40년간

30) 고용률 50% 목표를 달성한 국가는 스웨덴(69.4), 덴마크(59.5%), 영국(56.9%), 핀란드(52.7%), 아일랜드(51.6%), 포르투갈(50.5%) 등이다.

기여금 납부에서 37.5년간 기여금 납부로 단축하였다. 실업보험의 경우에는 고령실업자에 대해 실업급여 지급기간을 확대하고, 고령실업자의 연령이 57.5세를 넘거나 또는 특별한 사정이 있어 55세가 넘는 경우 실업급여 지급 시 구직활동 의무를 면제하는 관대한 제도를 설계하였다. 또한 조기 퇴직하는 근로자에게 노령연금을 지급받을 때까지 ‘특별국가고용기금수당’(Allocation spéciale du fonds national de l'emploi: ASFNE)과 ‘고용대체수당’(Allocation de remplacement pour l'emploi: ARPE) 등 사회보장성 수당을 지급하였다. 따라서 구직활동 의무를 면제받으면서 실업급여를 지급받는 고령자수가 증가하여 전체적인 비경제활동 규모는 그다지 줄어들지 않게 되었다.³¹⁾

그런데 조기퇴직 유인제도는 노령연금 재정을 크게 압박할 뿐만 아니라 기대했던 청소년의 고용 확대에도 별 효과가 없었다. 사실상 청년실업과 고령자 고용 간의 대체관계는 존재하지 않았다.³²⁾

이에 프랑스 정부는 고령층의 고용률을 매년 5%포인트 증가시키고 평균 퇴직연령을 2008년까지 57.5세에서 59세까지 끌어올린다는 목표로 조기퇴직 관행의 종식, 고령자의 노동시장 잔류와 재취업 촉진 정책을 실행한다.

프랑스 정부는 조기퇴직제도 또는 강제퇴직제도를 무력화시키기 위해 특별국가고용기금수당(ASFNE), 고용대체수당(ARPE) 등 공공기금에서 재원이 조달되는 사회보장성 수당을 폐지하고, 사용자 독자

31) 2002년에는 고령실업자의 규모인 55만 명 정도였는데 같은 해 51만 5천명의 고령근로자들이 조기퇴직하여 조기퇴직수당을 지급받거나 구직활동 의무를 면제받았다.

32) 청년실업의 문제는 대부분의 EU 국가들이 경험하고 있는 문제이고 일반적으로 고용상황과 고용정책이 호전되면 청년실업은 낮아지고 고령자 고용률도 높아지는 현상을 보였다.

적으로 운영하는 조기퇴직 프로그램에 대해서는 그 인센티브를 줄이기 위해 고용주가 조기퇴직자에게 지급하는 금액에 대해 고용주에게 특별세를 부과하였다. 2003년 연금개혁에 따라 고용주가 고령근로자에게 강제로 퇴직을 요구할 수 있었던 법정퇴직 연령이 60세에서 65세로 상향조정되었다.

또한 프랑스 정부는 민간부문 고령자의 고용촉진을 위해서 고용촉진계약(Contract initiative emploi: CIE)을 운영하였다. 민간기업이 수혜자격이 있는 50세 이상 실직 고령자를 채용하는 기업이 국가와 협정을 체결하여 일정액의 보조금과 직업훈련비용을 지원받는 제도이다.

고령자 해고를 최대한 억제하기 위해 법적 규제와 제도적 유인책을 동시에 병행하였고, 직접적으로 고용주의 고령자 해고를 막는 장치로는 해고 시 ‘들라랑드(Delalande) 분담금’을 실업보험 관리기관인 UNEDIC에 납부하게 만들어 고령자 해고를 어렵게 만들었다.³³⁾

2006년 4월 청년고용대책으로 제안된 ‘최초고용계약(CPE)’이 노동계와 학생들의 반발로 철회된 이후, 프랑스 정부는 2006년 6월 고령자를 노동시장에 유인하기 위해 ‘고령자 고용을 위한 국가협력계획’(Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010)을 발표한다.³⁴⁾

동 계획안의 주요 내용은 57세 이상 실업자를 채용할 경우 단기고용계약을 허용하는 한편 65세 미만 근로자에 대한 퇴직강요를 금지

33) 고용주가 ‘들라랑드 분담금’ 부담으로 인해 고령자를 채용하지 않은 수도 있기 때문에 ‘고령자 고용을 위한 국가협력계획’(Plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors)이 종료되는 때를 같이 하여 2010년 폐지할 계획이었으나 프랑스 의회는 2008년에 들라랑드 분담금 제도를 2년 앞서 폐지하였다.

34) 이번 고령자 고용정책은 노동계와 경영계가 합의한 사항으로 무난히 시행되고 있다.

한다. 그리고 연금수급권자의 노동시장 유인책으로서 저임금 고령 근로자에 대해서는 임금과 연금권을 동시에 보장하고 60세 이후도 일할 경우에 연금보너스를 지급한다는 것이다.

그런데 조기 퇴직 관행을 어렵게 하려는 프랑스 정부의 정책적·제도적 시도에도 불구하고 그 성과는 미약하다. 사실 조기퇴직이 관행화되어 버린 프랑스에서 퇴직한 근로자를 다시 노동시장으로 진입시키는데 상당히 장애가 되는 구조를 가지고 있다. 기업들은 고령자를 계속 고용하려고 하지 않는데 연령에 따라 임금이 상승하는 연공서열식 임금구조여서 임금비용의 부담이 크게 작용하고 있기 때문이다. 실제로 2009년 고령층 고용률은 단지 1%포인트 증가했을 뿐이다. 따라서 기업들이 고령자를 고용할 수 있는 제도적 인센티브를 제공함으로써 고령자 고용 축소를 반전시켜야 하는데 프랑스의 고령자 고용정책은 아직 기업들에게 충분한 인센티브를 제공하고 있지 못하다.

제1절 공공재정 현황

미국발 글로벌 금융위기 이후 2009년과 2010년의 프랑스의 GDP 대비 재정적자 규모는 각각 7.5%, 7.0%로 1959년 제5공화국 출범 이래 가장 큰 폭으로 증가하였다. 이는 공무원 대폭 감축, 연구개발 세제지원, 중소기업 내 투자 감세혜택, 환경정책, 지속가능 대체에너지 개발, 실업수당 지급기관 및 직업알선기관의 통합, 항공 및 자동차산업 지원 등에 막대한 자금을 투입함으로써 과도한 재정적자를 기록하였기 때문이다.

또한 최대 세율 하향조정, 경기침체로 인한 세입감소, 퇴직자 증가로 퇴직연금기관의 적자 누적 및 실업증가로 인한 사회보장기관의 적자 급증도 재정적자 증가 요인으로 작용하고 있다. 따라서 최근 프랑스의 재정적자 확대는 세계적 경제위기를 맞아 경기침체에서 벗어나기 위해 대규모 경기부양자금 투입³⁵⁾과 사회보장 지출에 따른 것

이다.

<표 7-1>과 <표 7-2>에서 보듯이 프랑스는 2000년과 2001년 GDP 대비 재정적자는 1%대를 유지하고 있었으나 2002년부터 2004년까지 3년 연속 재정적자가 3%를 초과하다가 글로벌 금융위기 이후 2009년부터 7%대로 급증하였다. 또한 정부부채는 2006년 GDP의 대비 64.6%를 기록하다가 2010년 현재 81.7%로 급증하면서 EU의 성장·안정협약(Stability and Growth Pact: SGP)의 재정수렴조건(경상 GDP 대비 재정적자 3% 미만, 경상 GDP 대비 정부부채 60% 미만)을 위반하고 있다.³⁶⁾

<표 7-1> EU 주요국의 GDP 대비 재정수지 변화 추이

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
프랑스	-1.5	-1.5	-3.1	-4.1	-3.6	-2.9	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.0
독일	1.3	-2.8	-3.7	-4.0	-3.8	-3.3	-1.6	0.3	0.1	-3.0	-3.3
영국	3.6	0.5	-2.1	-3.3	-3.3	-3.3	-2.7	-2.7	-5.0	-11.4	-10.4
이탈리아	-0.8	-3.1	-2.9	-3.5	-3.5	-4.3	-3.4	-1.5	-2.7	-5.4	-4.6
스페인	-1.0	-0.6	-0.5	-0.2	-0.3	1.0	2.0	1.9	-4.2	-11.1	-9.2
EU 27개국	0.6	-1.4	-2.5	-3.1	-2.9	-2.5	-1.5	-0.9	-2.4	-6.8	-6.4

*자료: Eurostat

35) 프랑스 정부는 경기부양책으로 2009년과 2010년에 각각 383억 유로, 96억 유로를 투입하였다.

36) SGP는 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)의 재정조항을 보완·강화하여 회원국의 재정균형과 낮은 공공부채를 유지하도록 하기 위한 재정 준칙으로서 경제통화동맹(European Monetary Union: EMU) 참가국으로 하여금 매년 재정수렴조건을 충족하도록 강제하고 있다.

〈표 7-2〉 프랑스의 재정적자와 국가부채 현황

(단위: 백만 유로)

	2007	2008	2009	2010
GDP	1,895,284	1,948,511	1,907,145	1,947,576
재정적자 (GDP 대비 비율)	51,557 (2.7%)	64,299 (3.3%)	142,540 (7.5%)	136,525 (7.0%)
GDP 대비 정부지출(%)	52.6	53.3	56.7	56.6
GDP 대비 정부수입(%)	49.9	49.9	49.2	49.5
GDP 대비 의무과세 (prélèvements obligatoires, %)	44.1	43.4	42.0	42.5
국가부채 (GDP 대비 비율)	1,211,563 (63.9%)	1,318,601 (67.7%)	1,492,746 (78.3%)	1,591,169 (81.7%)

*자료: Eurostat, INSEE

2010년 재정적자 7.0%에는 경기부양자금 투입, 불안정한 경제상황 등으로 발생한 재정적자가 2.2% 정도이므로 이 부분을 제외하면 구조적인 재정적자는 4.8%가 되는 셈이다. 그렇다면 글로벌 금융위기로 인한 경기침체가 일어나기 전인 2008년 재정적자 3.3%에서 증가한 1.5%포인트가 구조적인 재정적자 증가분이 된다.

구조적인 재정적자의 원인은 사회보장 관련 지출의 증가이다. 프랑스의 공공지출 중 사회보장 관련 지출 규모는 1990년부터 현재까지 GDP 대비 30% 수준을 유지하고 있으며 EU 주요 회원국의 지출보다 높은 수준을 유지하고 있다(참조 7-3 참조).

〈표 7-3〉 EU 주요국의 정부 및 사회보장 지출 비교(2008년)

(단위: %)

	프랑스	독일	영국	이탈리아	스페인	스웨덴	EU 27개국 평균
GDP 대비 정부지출	52.9	43.8	47.4	48.8	41.3	51.7	46.9
GDP 대비 사회보장 지출	30.7	27.7	23.7	27.7	22.7	29.3	26.3

*자료: Eurostat

프랑스의 높은 사회보장비 지출은 사회보험 가운데 일반제도의 재정적자로 곧바로 나타나는데 특히 퇴직노령연금과 건강보험의 적자폭이 가장 크다. 기본 일반제도와 노령연대기금(FSV)을 포함하는 2010년 사회보장 관련 재정적자는 298억 유로로 2008년 105억 유로에서 3년 만에 3배 가까이 증가하였다(표 7-4 참조).

〈표 7-4〉 기본 일반제도와 FSV의 재정수지 변화

(단위: 10억 유로)

	2006	2007	2008	2009	2010
· 건강	-5.9	-5.0	-4.1	-10.4	-11.4
· 근로산재	-0.1	-0.4	0.2	-0.6	-0.7
· 가족	-0.8	0.2	-0.3	-1.8	-2.9
· 퇴직노령	-1.0	-3.9	-5.6	-8.9	-11.0
기본 일반제도	-7.8	-11.3	-9.7	-21.7	-25.7
FSV	-1.3	0.2	0.8	-3.2	-4.1
퇴직노령+FSV	-2.3	-3.7	-4.8	-11.1	-15.1
기본 일반제도 +FSV	-9.1	-11.1	-8.9	-24.9	-29.8

*자료: Commission des comptes de la sécurité sociale, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, p.67, Cour des comptes, juin 2011에서 재인용.

퇴직노령연금과 FSV의 재정적자가 151억 유로로 2010년 재정적자의 1/2를 차지하고 있어 가장 심각한 재정적자를 보이고 있으며 건강보험 또한 114억 유로를 기록하고 있다. 건강보험의 경우 2004년-2008년 사이에 재정적자는 감소하였으나 경기침체의 영향으로 2009년과 2010년에 2배 이상 급증하였다. 건강보험제도와 관련하여 국가예산의 지출 대상인 공공병원의 재정적자는 감소하고 있으나 부채는 지속적으로 증가하여 2010년에는 273억 유로에 달하고 있다(표 7-5 참조). 또한 실업보험의 누적 재정적자는 2008년까지 감소하다가 경기침체로 2009년과 2010년에 다시 증가 추세로 돌아섰다(표 7-6 참조).

〈표 7-5〉 프랑스 공공병원의 재정수지와 부채 추이

(단위: 10억 유로)

	2007	2008	2009	2010
재정수지	-1.6	-1.7	-0.8	-0.8
부채	18.4	21.6	24.5	27.3

*자료: Comptes nationaux 2010

〈표 7-6〉 프랑스 실업보험의 재정수지 변화 추이

(단위: 10억 유로)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
재정수지	-3.2	0.4	3.5	4.6	-1.2	-2.9
누적재정적자(1990년 이후)	-13.5	-13.1	-9.6	-5.0	-6.2	-9.1

*자료: Unédic

제2절 최근 재정건전화 조치와 효과

프랑스 정부는 공공재정 건전성 확보를 위해 공공부문 지출 억제, 퇴직연금 및 건강보험 개혁, 의무과세 정비 등의 조치를 통해 공공부문 재정 균형을 달성하는데 목표를 두고 있다.

1. 공공부문 지출 억제

프랑스 정부는 사회 전 부문 개혁을 위한 RGPP(Révision générale des politiques publiques)를 구성하여 재정, 사회복지 등 정부의 일반 업무는 물론이고 각 부처의 역할과 실적, 비용 등을 전반적으로 검토하고 개혁 작업을 추진하고 있다. 재정적자를 해소하기 위해 공공정책

의 질을 개선하고 재정지출을 억제하기 위해 총 공무원 수 감축으로 300억 유로, 행정비용 200억 유로를 절감한다는 목표를 세우고 있다.

2010년 헌법 개정을 통해 ‘2011-2014년 예산 프로그램법’(loi de la programmation pour 2011-2014)을 제정하여 2013년 GDP 대비 재정적자를 3%로 억제하며 2014년에는 2%까지 재정적자를 감축할 계획이다. 국가부채는 GDP 대비 90% 이하로 낮추어 안정화할 계획이나 지속적인 국가부채 감소를 위한 계획은 중장기적으로 진행할 계획이다. 또한 프랑스 정부는 공공행정기관과 사회보험의 일반제도의 지출과 수입구조의 효율성을 제고하는 재정개혁을 단행하고 있다.

‘2011-2014년 예산 프로그램법’은 2011년 5월에 제출된 유럽경제의 안정화 프로그램에서 상정된 프랑스의 거시경제 지표(GDP 성장률, 임금상승률, 물가상승률)의 전제에 근거하여 실행될 예정이다(표 7-7 참조).

〈표 7-7〉 2011-2014년의 거시경제지표 수준의 전제

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014
GDP 성장률	1.5	2.0	2.25	2.5	2.5
민간부문 임금상승률	2.0	3.2	4.2	4.5	4.5
물가상승률	1.5	1.8	1.75	1.75	1.75

이에 따라 프랑스 정부는 공공부문 지출의 상한선을 정하여 매년 0.8% 정도만 증가하도록 억제하는 한편 공공 행정기관의 효율성을 제고하여 재정적자를 감축한다는 재정안정화 프로그램을 제시하고 있다.

〈표 7-8〉 공공 행정기관의 재정안정화 프로그램

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014
공공행정기관(APU)의 재정수지	-5.7	-4.6	-3.0	-2.0
사회보장 행정기관(ASSO)의 재정수지	-0.9	-0.7	-0.4	-0.1
지방공공행정기관(APUL)의 재정수지	-0.2	-0.2	-0.1	0
APU의 부채	84.6	86.0	85.6	84.1

*자료: Programme de stabilité de la France, avril 2011

특히 공공행정기관의 GDP 대비 재정적자는 2011년 5.7%에서 2014년에는 2.0%로 낮추고, 사회보장 관련 행정기관(기금공단, 공공병원 등을 포함)은 GDP 대비 재정적자를 2010년 1.2%에서 2013년에는 0.4%, 2014년에는 0.1%로 축소한다는 계획이다(표 7-8 참조).

4대 기본 일반제도(퇴직노령, 건강, 가족, 근로산재)의 경우, 2010-2014년 사이에 GDP 대비 1% 이하인 연 평균 3.2%의 지출증가는 ‘공공재정에 관한 프로그램법’(loi de programmation des finances publiques) 제 8조 1항의 지출 목표에 해당하므로 허용하고 있다.

그럼에도 불구하고 프랑스 정부는 향후 퇴직노령연금의 재정상황이 나아질 수 있다고 전망하고 있다. 이는 2010년 퇴직연금제도 개혁(정년연장과 완전수급 연령의 상향 조정)으로 퇴직연금 지출의 의미 있는 개선이 이루어졌고, 또한 고령화에 맞추어 퇴직연금제도를 세대 간 분배에서 가능한 한 가장 공정한 방식으로 변화시켰기 때문이라고 평가하고 있다. 따라서 2014년 퇴직노령연금제도의 재정적자는 2010년의 재정적자 110억 유로보다는 적은 97억 유로 정도가 될 것으로 예상된다(표 7-9 참조). 그러나 프랑스 정부는 2014년까지의 단기적 처방으로 퇴직노령연금제도의 재정적자 감소가 만족할 만한 것은 아

니라고 판단하고 지속적인 개혁³⁷⁾을 통해 2018년에 균형재정을 이룩한다는 목표를 세우고 있다.³⁸⁾

건강보험 개혁은 고령화에 따라 의료비 지출이 증가하고 장애·노령 이용자 등 특정 항목에 대한 수요가 증대될 것으로 예상됨에 따라 관련 제도를 정비하고 있다. ‘건강보험 지출의 국가목표(ONDAM)를 3% 이내로, 2012년 이후는 2.8%로 정하여 의료비 지출을 통제할 계획이다. 그러나 장애·노령이용자 관련 지출 전망은 3.8%로 ONDAM 평균 2.9%보다 높아 관련 서비스 지원을 강화한다는 방침이다. 이를 위해 양로원 요양시설 확충 및 재택 간병지원을 증대하고 치매 관련 간병, 임시보호시설 설립을 가속화하여 2012년까지 175개를 개소하고 환자 자립을 위한 35개 시설도 설립할 계획이다.

그러나 프랑스 정부는 재정건전화 프로그램에 따르더라도 건강보험의 2012-2014년 3년간 누적 재정적자가 247억 유로에 이를 것으로 전망하고 있다(표 7-9 참조). ONDAM의 연간 증가율 2.8%와 지난 12년간의 민간 임금상승률 3.5%를 유지한다면 건강보험의 재정적자는 비록 감소폭은 적을지라도 점차 개선될 것이다. 프랑스 정부는 향후 건강보험의 연간 재정적자가 50억 유로로 2012-2020년간의 누적 재정

37) 기여기간은 평생소득과 자동적으로 연결되어야 하며 연금제도는 더욱 투명하고 단순하게 운영하는 방식의 추가적인 개혁이 요구되고 있다

38) 퇴직연금제도 개혁을 앞두고 프랑스 상원은 개혁의 효과를 아래와 같이 발표하였다 (2010년 9월).

<퇴직연금제도 개혁의 효과>

(단위: 10억 유로)

	2012	2014	2016	2018	2020
개혁 전 재정적자	20.1	23.8	26.0	28.8	32.2
개혁 후 재정적자	10.6	10.5	5.2	2.5	2.6

*자료: Rapport pour avis de la commission des Finances du Sénat

적자는 600억 유로에 이르고, 건강보험의 재정균형이 달성되는 2027년에도 재정적자 규모는 759억 유로에 달할 것으로 예상하고 있다. 그러나 향후 실업율의 감소와 더불어 민간 임금상승률이 4.3% 정도 까지 상승하고 퇴직노령연금제도의 개혁이 지속적으로 이루어지면 건강보험의 재정은 2027년보다 빠른 2018년에 균형에 도달할 것이고, 2012-2018년간의 누적 재정적자는 350억 유로로 전망된다.

〈표 7-9〉 기본 일반제도의 재정수지

(단위: 10억 유로)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
건강	수입	140.7	139.7	143.2	149.1	154.9	160.9	167.5
	지출	145.2	150.3	154.7	159.3	164.2	169.3	174.8
	수지	-4.4	-10.6	-11.6	-10.3	-9.3	-8.5	-7.4
근로산재	수입	10.8	10.4	10.6	11.7	12.2	12.5	13.1
	지출	10.5	11.1	11.4	11.6	12.0	12.2	12.5
	수지	0.2	-0.7	-0.7	0.0	0.2	0.3	0.5
가족	수입	57.2	56.1	50.2	52.3	53.8	55.4	57.4
	지출	57.5	57.9	52.9	54.8	56.3	58.1	59.7
	수지	-0.3	-1.8	-2.7	-2.6	-2.5	-2.7	-2.4
퇴직노령	수입	89.5	91.5	93.5	100.1	103.6	107.3	111.4
	지출	95.1	98.7	102.4	106.7	110.7	115.2	119.6
	수지	-5.6	-7.2	-8.9	-6.5	-7.2	-7.9	-8.2
부문 총계	수입	404.2	405.6	408.1	427.6	441.9	456.6	472.8
	지출	414.0	427.3	433.9	448.5	462.0	476.6	491.4
	수지	-9.7	-21.7	-25.7	-20.8	-20.1	-20.0	-18.5
노령연대기금 (FSV)	수입	15.4	12.9	13.4	18.1	18.6	19.3	20.3
	지출	14.5	16.0	17.5	21.9	22.4	22.4	22.5
	수지	0.8	-3.2	-4.1	-3.9	-3.7	-3.1	-2.2

*자료: Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011

2. 세제개편

글로벌 금융위기 하에서 프랑스 정부는 감세정책으로 정부수입은 줄고 경기침체로 인한 공공지출의 증가로 단기적으로 재정안정화를 이루고 있지는 못하고 있다. 2007년과 2008년에 사르코지 정부는 기업 경쟁력을 강화하고 국가 매력도를 높이기 위해 다양한 세제감면 조치를 진행하여 직접세인 회사세(impôt sur les sociétés)와 직능단체에 부과하는 직업세(tax professionnelle)를 중심으로 각각 68억 유로, 26억 유로의 세제감면을 단행하였다. 현재 프랑스 정부는 100억 유로 규모의 세금인하 효과가 있는 지방기업세인 직업세를 폐지한 상태이다. 고정투자에 과세하는 직업세는 그동안 기업의 투자를 저해하는 요인으로 꼽혀왔으며 이를 폐지하는 것은 기업의 경쟁력 강화를 위해 부담을 줄여주는 조치로 받아들여지고 있다. 대신 프랑스 정부는 공공부문의 구조조정과 탄소세 도입으로 직업세 폐지에 따른 감세효과를 일부 상쇄하고 있다.

프랑스 기업이 납부하는 세금 가운데 근로자에게 제공하는 사회보장세, 실업보험, 직업교육세, 자립연대고용주기여금, 사회주택지원기여금, 소득세 등 노동요인세로 2008년 직접세에서 가장 높은 70.7%의 비중(2,310억 유로)을 점하고 있다.³⁹⁾

노동요인세 가운데 사회보장세가 2,110억 유로로 대부분을 차지하고 있다. 그리고 고용주는 사회보장세 중에 일반제도 기관(건강, 퇴직연금, 가족)에 1,347억 유로를 지급한다. 일반제도에 고용주와 피고용자의 보험료를 살펴보면, 근로산재와 가족수당은 고용주가 임금에

39) 2008년 국가세수에서 기업이 납부한 직접세(3,270억 유로)와 간접세(430억 유로)를 합친 세금 총액은 3,700억 유로이다.

각각 2.28%, 5.4% 부담하고, 피고용자는 부담하지 않는다. 건강보험과 퇴직노령연금은 고용주에게서 임금에 각각 13.1%, 1.6%, 피고용자에게는 임금에 각각 0.75%, 0.1%를 각출한다. 퇴직노령연금의 경우 사회보장 상한 한계에 있는 임금 중에서 고용주와 피고용자는 각각 8.3%, 6.65%를 추가로 부담한다. 마지막으로 일반사회보장분담금(CSG)은 피고용자만이 임금에 7.76%를 부담한다. 결국 사회보장제 가운데 일반제도에 지급되는 보험료에 대한 고용주와 피고용자의 부담비율은 피고용자의 임금에 대해 고용주에게서 30.38%, 피고용자 자신에게서 15.26%를 각출하는 셈이다(표 7-10 참조).

〈표 7-10〉 사회보장 관련 일반제도 각출금 비율

(단위: %)

		피고용자 부담분	고용주 부담분	총계
총 임금 중	근로산재	0.0	평균 2.28	2.28
	건강	0.75	13.1	13.85
	가족	0.0	5.4	5.4
	CSG	7.76	0.0	7.76
	노령(상한 유)	0.1	1.6	1.7
사회보장 상한 한계가 있는 임금 중	노령(상한 유)	6.65	8.3	14.95
총계		15.26	30.38	45.94

*자료: Conseil des prélèvements obligatoires, 2009. 10

이처럼 근로자의 임금 총액에서 일반제도로 보험료를 각출하는데 고용주는 근로자 보다 2배를 부담하게 되고 이것은 노동비용으로 계산된다. 정부가 공공재정 적자를 축소하기 위해 의무과세로서 보험료를 상승시키면 고용주의 입장에서는 노동비용의 상승으로 연결되고 기업의 경쟁력이 약화되어 고용시장이 경색될 수 있다. 이 때문에 프랑스 정부가 공공재정 건전화 방안으로 의무과세(prélèvements obligatoires)

를 높이는 정책적 수단을 사용할 여지가 적어지는 이유이다.

그런데 프랑스 정부의 감세정책으로 기업의 경쟁력을 향상시켜 세수의 증대에 따른 재정수입의 증대를 기대하였으나 2009년과 2010년 사이에 정부수입은 GDP 대비 49.2%에서 49.5%로 0.3%포인트 증가하였고, 의무과세는 42.0%에서 42.5%로 0.5%포인트 증가하였을 뿐이다(표 7-2 참조).

이에 프랑스 정부는 2011년 재정법⁴⁰⁾을 확정하여 다양한 세제를 개편하여 정부수입을 늘리는 방향으로 전환한다.

법인세와 관련하여 지주회사의 과세소득 계산 시 실제 발생비용을 손금으로 인정하는 제도를 폐지하고 수입배당금에 대해서는 95%를 일률적으로 공제하는 일반규정을 적용하는 한편 특수 관계에 있는 법인 간에 지급한 지적재산권의 대가에 대해서는 자본이득 과세 제도를 적용한다.

소득세와 관련하여 소득세율, 이자소득 및 배당소득에 대한 원천징수세율과 자본이득세율을 인상하고 있다. 2011년에 신고할 2010년 소득세에 대한 최고소득세율을 40%에서 41%로 1%포인트 인상하고, 이자소득 및 배당소득에 대한 원천징수세율은 2011년 1월 1일부터 18%에서 19%로 인상하고 있다. 특히 부동산의 자본이득세율은 16%에서 19%로 인상하였다. 개정된 재정법에서는 소득세 관련하여 각종 세제혜택을 축소하고 있는데 주택구입 목적 대출금 이자에 대한 세액공제제도와 시장성 있는 주식의 처분으로 인한 자본이득에 대한 소액자본이득 비과세 규정 등을 폐지한다. 그리고 은행의 과도한 위

40) 프랑스 헌법위원회(Conseil constitutionnel)는 2010년 12월 29일 2011년 재정법 4차 개정 및 2010년 재정법 등을 승인하였다.

험추구 행위 방지를 위해 2011년부터 은행세를 도입하여 은행의 위험
가중자산에 대해 0.25%의 단일세율을 적용하기로 했다. 퇴직연금에
대해서도 사회보장기여금을 인상하여 연금 급여가 400-600유로 구간
에는 7%, 600유로 이상 구간에서는 14%의 세금을 부과한다.

이러한 세율 인상 및 세제혜택 축소와는 다르게 프랑스 정부는 부
유세(Impôt de solidarité sur la fortune)의 세율을 낮추는 방향으로 개편
을 하였다. 사실 부유세 개편은 2007년부터 논의된 것으로 경쟁력과
공평성 제고를 위한 것으로 2012년부터 적용할 예정이다. 부유세 대
상은 건물과 부동산, 금융자산, 귀금속, 가구, 자동차, 요트, 비행기 등
이며, 세율은 기존 0.55%-1.8%에서 두 개의 세율(0.25%, 0.5%)로 단순
화하여, 300만 유로 이상일 경우에만 0.5% 세율을 적용한다. 사르코지
대통령은 부유세 세율 하향 조정과 더불어 Tax Shield제도⁴¹⁾를 함께
폐지한다는 정책방향을 정하였는데 이는 고소득층에 대한 기존 감세
혜택을 확대한다는 측면에서 사회적 논란이 예상된다.

지금까지 살펴본 바와 같이 프랑스 정부가 악화된 공공재정 적자
를 해소하려는 이유는 지속가능한 경제성장세를 빨리 회복하기 위해
서다. 심각한 경기침체는 잠재적 성장률 이하로 GDP 수준을 하락시
켜 전 산업에서의 생산수준의 하락으로 이어져 결국 생산기업의 도
산을 막기 위한 정부의 공공재정 투입과 정부수입 감소로 나타난다.
따라서 공공재정의 악화는 피할 수 없는 구조적인 것이 된다. 그런데
경제성장이 지속가능하기 위해서는 공공재정 수지는 거시경제적 충

41) Tax Shield제도는 직접세 납부액 총액이 연간 소득액의 50%를 초과하는 경우 환급하는
제도로써 2009년 환급지출은 약 6억 유로 정도이다. 그리고 2009년 부유세 수입은 약
30억 유로이다.

격을 유발할 수 있는 불균형에서 벗어나야 하기 때문이다. 프랑스 경제의 불균형이 심화되고 있는 분야는 무엇보다도 공공재정 분야이고, 이러한 이유 때문에 공공재정 적자의 악화를 막기 위한 개혁(건강, 퇴직노령, 노동시장, 세제 등)을 전 사회분야에 걸쳐 진행하고 있다고 할 수 있다.

제8장

결론

지금까지 프랑스의 저출산·고령화 관련 대책을 가족, 보건의료, 퇴직 연금, 노동시장, 공공재정 등 부문별로 구분하여 살펴보았다.

우선 저출산 극복을 위한 프랑스 가족정책은 EU 주요국가 내에서 합계출산율을 최고로 높인 성공적인 사례로 평가할 수 있다. 이것은 임신에서 출산, 보육에 이르기까지 가족단위에서 해결해야 할 문제를 국가가 책임지는 차원의 문제로 끌어올려 지속적으로 지원정책을 실행한 결과라고 할 수 있다. 사실상 프랑스의 저출산 극복은 가족정책을 다른 사회정책과 연계시켜 정책적 효과를 상승시켰기 때문에 가능하였다. 가족지원의 다양한 수당체계는 물론이고 여성의 직업 활동을 최대한 가능하게 하는 일·가정 양립을 위한 지원과 간접적인 세금 감면 정책이 그것이다. 프랑스의 가족정책의 중심축이 영유아환영정책으로 전환되면서 출산율과 여성고용률을 동시에 높이는 일·가정 양립정책은 부가적으로 육아서비스 및 그 시설 운영 등 새로운 고용창출을 만들어냄으로써 복지와 성장의 선순환관계를 형성하고 있다고

할 수 있다. 또한 가족정책 내에 사회적 취약계층을 포용하기 위해 수평적 수당체계 내에 선별적 수당체계의 비중 증가는 사회적 연대 정신의 기초 위에서 가능하였다. 이와 더불어 가족정책의 재원조달을 조합주의의 고용주와 피고용자의 기여금에 의존하기 보다는 조세로 대체하려는 경향은 가족지원 정책이 국가 미래에 대한 투자 및 사회 통합의 첩경이라는 프랑스 고유의 공화주의적 보편주의의 표현이라고 할 수 있다.

프랑스의 보건의료정책은 전 국민 대상의 건강보험제도가 도입되었고 어느 국가보다도 최상의 의료서비스를 제공한다는 면에서 국민들의 만족도는 높다. 그러나 문제는 이를 지속적으로 지탱할 수 있는 건강보험 재정이자. 더구나 높은 보장성과 고령화 진전 그리고 평균수명의 연장으로 노령층의 의료비 지출이 지속적으로 증가할 것이어서 건강보험 재정은 더욱 더 악화될 것이다. 이에 프랑스 정부의 보건 의료 개혁은 건강보험의 재정건전화에 초점이 맞추어지고 있다. 프랑스 정부는 1996년부터 ‘건강보험 지출의 국가목표’(ONDAM)를 정하여 지출 통제를 하고 있으나 실제지출액은 이를 초과하고 있다. 이에 프랑스 정부는 주치의제도 도입과 포괄수가제(DRG) 전면 실시 등 진료비 지급구조 개선과 더불어 일반사회보장분담금(CSG)과 특별세 등으로 건강보험료 수입과 비슷한 금액을 지원하고 있다. 그러나 건강보험 재정건전화 프로그램을 엄격하게 실행하여 재정균형이 이루어지는 시기는 2027년이 돼야 가능하고 그 때의 누적 재정적자는 760억 유로에 달할 것으로 전망하고 있다.

향후 프랑스 정부가 건강보험 재정적자를 해소하기 위해 보험료를 인상하거나 세금을 인상하여 수입기반을 확대할 수밖에 없을 것으로

판단된다. 현재 감세정책을 경제정책의 기본기조로 하는 사르코지 정부도 건강보험 재정 확충 방안으로 특별세 신설 등으로 해결하고 있는 점을 감안하면 중장기적으로 사회보장 재원의 조세대체화 경향은 더욱 강화될 것으로 전망된다.

다음으로 퇴직연금정책은 1980년대 실업문제 해결을 위한 고령근로자의 조기퇴직 유도정책으로 발생한 퇴직연금 재정적자 악화를 해결하기 위한 일련의 연금개혁으로 그 내용이 채워지고 있다. 2010년 연금개혁의 핵심내용은 법정 퇴직연령을 60세에서 62세로 상향조정하고 퇴직연금 수령연령도 65세에서 67세로 연장한 것이다. 이를 통해 프랑스 정부는 2018년 연금재정의 균형을 이룬다는 목표를 세우고 있지만 그 이후의 대책은 없는 실정이다.

퇴직 정년과 연금 수령연령 연장이라는 개혁방향은 EU 주요 국가들보다 긴 연금 수령기간의 구조를 개선하는 것이다. 다시 말해 퇴직연금제도의 구조를 보험료 지급기간은 늘리고 연금 수령기간은 짧게 만드는 것이다. 또한 제도적으로 고령층의 노동시장에서의 조기 이탈을 방지함으로써 정체되고 있는 생산가능인구를 증대시켜 고령층 부양비율을 낮추는 효과도 염두에 두었을 것이다. 프랑스 정부가 연금 개혁 방향으로 보험료 인상 방안을 선택하지 않은 것은 무엇보다도 노동요인세인 보험료 인상은 기업의 생산비용을 증가로 연결되어 국제경쟁력 하락과 고용시장 위축으로 인한 경기 하락을 우려했기 때문일 것이다.

그러나 인구고령화가 진전됨에 따라 퇴직연금 재정의 2050년 장기 전망은 최악의 경우 1,000억 유로 정도의 재정적자를 예상하고 있다. 프랑스 정부는 장기적으로 경제의 지속성장을 어렵게 만들 정도로

연금재정이 악화된다면 부과방식을 고수하기 위해서는 보험료율을 인상하거나 연금 수급료율을 인하할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 국민적 합의로 형성된 사회연대와 그에 따른 공공부조의 비중이 높아 가는 사회보장제도의 방향전환을 요구받을 것이고 이에 사회정치적 갈등은 깊어질 것이다.

인구고령화가 심화되는 가운데 퇴직연금개혁이 시급한 사회적 현안으로 부상하였듯이 노동시장 개혁 또한 그에 버금가는 현안이다. 프랑스는 짧은 노동시간, 높은 수준의 최저임금, 높은 단체협약 적용률 등 좋은 근로조건인데도 불구하고 높은 실업률은 개선되지 않고 있다. 더구나 청년실업률은 전체 실업률의 3배나 되고 고령층의 고용률은 EU 주요국 중에서 최하위를 기록하고 있다. 프랑스 노동시장의 저조한 성과는 정규직에 대한 과도한 고용보호, 연공서열식 임금구조, 강한 조합주의 전통 등으로 집약되는 노동시장의 경직성에 기인한다. 따라서 프랑스의 개혁정책은 노동시장의 유연화에 집중되어 왔으나 성과는 지지부진하다. 또한 조기퇴직 관행을 어렵게 만드는 제도적·정책적 시도는 하고 있으나 성과는 아직 미약하다. 그러나 최근 프랑스 정부는 ‘더 많이 일하고 더 많이 받는’ 근로문화를 정착시켜 근로자의 실질소득을 향상시키고 고용률을 제고하는데 사회보장 혜택 및 기업에 대한 인센티브 제공 등 많은 정책수단을 사용하고 있다. 2010년 연금개혁으로 조기퇴직 관행의 제도적 방지와 더불어 노동시장의 주요 개혁으로 주 35시간 근로시간의 공식적인 폐지는 ‘일하는 복지’ 또는 고령화에 대비하는 활동적 복지정책 방향이 높은 청년실업과 낮은 노령층 고용의 문제를 풀 수 있다는 프랑스 정부의 의지를 보여주는 것이라고 할 수 있다. 실제로 초과근로시간제 도입으로 프

랑스의 고유한 정규직 형태는 아니지만 다양한 고용형태가 가능해져 고용효과를 내고 있으나, 프랑스 노동계는 기본적으로 근로자에게 선택권을 주지 않고 있다고 비판하고 있다. 이 지점에서 사회적 갈등은 필연적으로 발생하고 그것을 조정하고 합의하는 과정에서 기존의 퇴직연금 및 실업보험과 관련된 사회보장시스템 변화 방향과 정도가 결정될 것이다.

마지막으로 프랑스의 공공재정 정책은 재정 건전화 프로그램에 따라 공공부분 지출 억제와 세제 개편을 통해 이루어지고 있다. 글로벌 금융위기로 인한 공공재정의 적자가 2010년 GDP 대비 7.0%를 기록하고 있지만 경기부양자금 투입 등으로 발생한 재정적자를 감안하더라도 구조적인 재정적자는 4.8%로 EU의 성장안정협약(Stability and Growth Pact: SGP)의 재정수렴조건을 여전히 위반하고 있다. 구조적인 재정적자의 원인은 사회보장 관련 지출의 증가이고, 이 가운데 퇴직노령연금과 건강보험의 적자가 가장 크다. 프랑스 정부는 공공부분의 비용절감과 함께 연금개혁과 보건의료개혁을 통해 지출을 억제하고 수입기반을 확충하기 위한 세제개편을 활발히 진행하고 있다. 그러나 공공재정의 장기전망은 비관적이다. 프랑스 정부가 현 시점에서 정해 놓은 재정 건전화 프로그램을 실행한다고 해도 공공부분의 재정적자는 계속 증가해 간다는 것이다.

지출산고령화 문제, 특히 인구고령화에 직면하고 프랑스에서 응축되어 나는 것은 공공재정의 적자이다. 공공재정 적자를 해결하는 방법은 두 가지이다. 하나는 잠재성장률을 높여 재정수입을 늘리는 것이고, 다른 하나는 공공지출을 줄이는 것이다. 그런데 두 방법 모두 프랑스의 사회적 연대정신이 깊게 배어 있는 사회보장제도와 연관되

어 있다. 그래서 프랑스 정부의 고민은 깊어진다.

프랑스는 인구고령화와 글로벌 경쟁이라는 환경에서 국가의 미래 잠재성장률을 제고하고 지속성장의 틀을 유지·확대하기 위해서는 사회보장시스템에 투입되는 자원의 재배치를 요구받고 있으며 그에 따른 사회적 합의를 가족, 보건의료, 퇴직연금, 노동, 공공재정 등 사회 전 부문에 걸친 개혁을 통해 만들어 가고 있는 중이다.

참고문헌

- 김민제(2009). 『출산장려 및 고령화대응정책의 주요 선진국 동향과 시사점』, 국회예산정책처.
- 김시경(2008). 프랑스정부의 노동개혁정책과 발전방향에 관한 연구, 『경영사학』, 23(3).
- 김양희 외(2010). 『주요국의 저출산·고령화 대비 성장전략 연구와 정책 시사점』, 대외경제정책연구원.
- 김종면(2003). “프랑스 공공지출의 현안과 시사점”, 『재정포럼』.
- 김호종 외(2007). “프랑스 사르코지 정권의 경제정책”, 『KIEP 지역경제포커스』, 대외경제정책연구원.
- 박제성(2006). “프랑스 최초고용계약(CPE)의 짧은 생애에 대한 관찰 기록”, 『국제노동브리프』.
- 변양규(2008). 『프랑스 최초고용계약(CPE) 제도의 시사점』, 한국경제연구원.
- 손영우(2008). “프랑스 노동시장 현대화 법의 도입과 그 내용”, 『국제노동브리프』.
- 신윤정(2008). “2007년 프랑스 가족 수당 정책의 개관”, 『국제사회보장동향』.
- 신현구(2004). “EU 고령자 고용정책 국제비교”, 『국제노동브리프』.
- 심창학(2003). “프랑스의 한부모 및 가족복지정책의 특징”, 『한국가족복지학』.
- 안순권(2006). 『유럽복지모델 발전과 개혁의 시사점』, 한국경제연구원.
- 양승엽(2011). “프랑스 2010년 연금개혁 원인과 사후 경과”, 『국제노동브리프』.
- 에스핑 앤더슨 (박시중 역, 2007). 『복지자본주의의 세 가지 세계』, 성균관대학교 출판부.
- 오태현(2009). “글로벌 경기침체 속 프랑스 경제의 경쟁력 분석 및 시사점”, 『KIEP 지역경제포커스』, 대외경제정책연구원.
- 이은경(2011). “선진국의 의료부문 재정 건전화 정책”, 『재정포럼』.

- 이인규(2005). 『주요국의 중고령층 직업능력개발 정책과 프로그램』, 한국직업능력개발원.
- 이중섭(2007). “세계화와 복지국가의 재정정책 변화: 1991년 스웨덴 조세개혁을 중심으로”, 『사회복지정책』, 28.
- 이정원(2008). “프랑스의 퇴직연금제도 개혁 동향”, 『국제노동브리프』.
- 장신철(2009). “프랑스 정부가 진단하는 프랑스 노동시장의 문제점과 개혁 내용”, 『국제노동브리프』.
- 전광희(2005). “유럽 선진국의 인구·가족정책의 전개과정”, 『사회과학연구』, 16, 충남대학교 사회과학연구소.
- 정병석(2010). 『노동시장정책의 평가와 발전방안』.
- 정홍원(2010). “2010년 프랑스 연금개혁의 내용과 시사점”, 『보건·복지 Issue & Focus』, 60, 한국보건사회연구원.
- 한승준(2002). “복지개혁모형의 수렴화에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 11(3).
- 황준욱 외(2006). “프랑스, 영국 및 핀란드 고령자 고용정책의 함의 고찰”, 『국제지역연구』, 10(3).
- 홍수아 외(2008). 『일가족양립정책의 국가별 심층사례연구』, 한국여성정책연구원.
- Eydoux, A. (2004). 『프랑스 실업보상 체계와 노동 시장 정책』. 한국노동연구원.
- Tuchszirer, C. (2008). “2008년 프랑스 노동시장 전망”, 『국제노동브리프』.
- Besson, E. (2009). Dix défis pour la France.
- Blanpain, N, et al. (2010). Projections de population à l'horizon 2060, INSEE.
- Chevrek, K, et al. (2010). France: Health System Review, European Observatory on Health Systems and Policies.
- Cinquième rapport du COR (2007).
- CNAF (2010). Prestations familiales 2009 statistiques nationales, Caisse Nationale d'Allocations Familiales.
- CNAF (2010). Prestations familiales 2009 statistiques nationales.
- CNAF (2011). L'e-ssentiel, Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

- CNAF (2011). Les montants des prestations familiales et sociales au 1er janvier 2010, Caisse Nationale d'Allocations Familiales.
- CNAF (2011). Les montants des prestations familiales et sociales au 1er janvier 2010.
- Conférence nationale sur l'emploi des seniors (2006). Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010.
- Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (2006). La France en transition 1993-2005, La Documentation française.
- Conseil des prélèvements obligatoires (2009). Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée.
- Cour des comptes (2011). Commission des comptes de la sécurité sociale, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.
- Cour des comptes (2011). Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.
- Houriez, G. (2011). Les comptes de la nation en 2010, No. 1349, INSEE
- Huitième rapport du COR, 2010
- INSEE (2006). Enquête Emploi, projections de population active 2006~2050.
- INSEE (2007). Estimation de population et statistiques de l'état civil jusqu'en 2007 et projection de population 2007~2060.
- INSEE (2011). Bilan démographique 2010, INSEE.
- INSEE (2011). Prestation de protection sociale.
- INSEE (2011). Tableaux de l'Économie Française 2011.
- Join-Lambert, M. Th. (1994). Politiques sociales.
- Lanzieri, G. (2011). The Greying of the baby boomer, Eurostat.
- Loi no.20071786 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008
- Ministère de l'Économie de l'Industrie et de l'emploi (2007). Les politiques de l'emploi en 2008.
- Observatoire des retraites (2009). La Retraite en France.
- OECD (2010). Pension in France abroad: 7 key indicators.

- OECD (2011). Society at a Glance 2011.
- Pla, A, et al. (2011). Bilan Démographique 2010, 1332, INSEE.
- Prioux, F, et al. (2010). L'évolution démographique récente en France, Population-F, 65(3).
- Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011.
- Rapport pour avis de la commission des Finances du Sénat (2010).
- Rovelli, R. (2008). Labor Market Policies, Institutions and Employment rates in the EU-27, IZA DP No. 3502.
- WHO (2010). Regional Office for Europe.



제 17 편

스웨덴의 인구전략과 사회통합 Strategy

연구책임자: 최연혁(스웨덴 쇠테르턴 대학 정치학과 교수)

제1절 들어가는 글

스웨덴은 2세계대전 전후 여성의 적극적 사회진출과 함께 과생된 여성의 저출산 문제에 일찌감치 눈뜨기 시작했다. 1930년대 들어 여성 출산율이 2.0 아래로 떨어져 경종을 울린 이후, 인구의 감소, 산업생산성의 저하, 중장기적 노동력 부족현상, 경제성장률저하, 국가경쟁력 저하의 문제를 미래의 심각한 도전이라고 보고 일찌감치 가족복지정책을 통해 저출산 문제를 해결하고자 했다. 여성의 출산율 저하를 단순한 여성의 문제만으로 보지 않고, 복지정책의 큰 틀 속에서 여성의 가족 내에서의 역할 재정립과 위상 제고, 그리고 출산 및 육아와 연계된 여성의 부담 경감, 직장 내에서의 차별 해소 등 여성 및 가족 정책적 측면에서 접근하여 문제를 해결한 선례를 보여주고 있다. 스웨덴의 저출산 대응정책은 1980년대 들어 양성평등정책과 연계되어 OECD 내에서도 상위 그룹의 선도적인 위치에 있을 만큼 여성의 출

산율이 높다.

그러나 선도적 위치에 있는 스웨덴도 1990년대 들어 다시 출산율이 급격히 하락하면서 그 원인과 처방에 대한 연구와 대책마련에 총력을 기울였다. 이를 통해 국가적 차원으로 가족복지정책의 틀을 새롭게 짜는 계기가 되어 최근 10년 동안 여성의 출산율이 지속적으로 증가하는 추세를 보여주고 있다.

이 글에서는 스웨덴의 저출산 대응정책을 검토해 보면서 다양한 정책의 시행을 통해 어떤 효과를 거두었고, 여성의 높은 노동참여율과 함께 야기된 양성평등문제에 대한 대두, 공공 탁아소 설립과 운영문제, 직장 내에서의 출산여성에 대한 불평등 등의 변화에 대한 다양한 시대적 요구를 중장기적으로 정부가 어떻게 대처해 왔는지를 검토해 보고자 한다.

이와 함께 여성의 저출산과 함께 심각한 문제로 대두되고 있는 노령화사회와 연계되어 양산되는 문제들, 즉 복지수요의 증가와 노동력의 감소에 따른 산업경쟁력의 저하 등의 다양한 문제를 함께 검토해 보면서 저출산 문제를 근본적으로 해결하기 위한 방안에 대한 논의를 결론부에서 도출해 보고자 한다.

제2절 연구목적 및 연구방법

이 연구는 스웨덴의 출산율이 여성의 사회적 진출과 함께 어떻게 변화되었는지, 저출산 문제의 구조적 문제는 무엇인지, 정부의 저출산 대응정책이 어떻게 진행되었는지, OECD국가 및 여타 북유럽 국가와

어떤 정책적 차이를 보여주고 있는지, 그리고 그 파급효과는 어떻게 나타나고 있는지를 체계적으로 분석해 보고자 한다. 또한 저출산의 대응정책 뿐 아니라 사회적 통념과 인식의 변화가 어떻게 출산율 제고에 영향을 미치고 있는지 그 경로도 함께 분석해 보고자 한다. 스웨덴의 저출산정책이 비교적 성공할 수 있었던 체제적 변수는 있는지, 그리고 이와 같은 스웨덴의 특수상황 및 변수가 한국 저출산 문제의 접근에 있어서 어떤 함의적 내용을 내포하고 있는지를 살펴보고자 한다. 이 연구는 다음의 내용으로 진행해 보고자 한다.

이 연구는 1차 문헌자료와 정부에서 발행된 통계자료, 국가정책보고서(SOU), 그리고 다양한 학술적 자료를 바탕으로 한다. 이 연구는 선형 산업 국가들의 공통적 문제로 부각되는 저출산 문제를 가장 능동적으로 해결하고 있는 국가 중 하나로 꼽히는 스웨덴의 사례를 중심으로 출산율이 비교적 높은 국가군과 낮은 국가군들과의 비교, 그리고 스웨덴을 포함한 북유럽국가의 높은 출산율의 비교분석을 통해 한국에 시사하는 바를 제공하고자 한다. 이를 위해 스웨덴의 통계청 자료 뿐 만이 아니라 OECD 분석자료 및 통계, 북유럽 3개국 - 덴마크, 노르웨이, 핀란드 - 등도 비교분석하여 북유럽이 공통적으로 어떻게 저출산 문제에 대응하고 있는지, 그리고 어떤 제도적 해결책을 제시해 주고 있는지 살펴보고자 한다.

최근의 연구는 주로 국가주도형의 저출산 대응정책과 파급효과분석, 경제성장과의 관계분석, 인구정책과의 연계분석, 여성의 출산율과 맞물려 있는 산업정책, 노동정책, 교육정책 등 국가정책전반에 걸쳐 연관되어 있기 때문에 정부의 여성정책의 전반적 틀 속에서 살펴보고자 한다. 이를 체계적으로 접근해 보기 위해 정부의 일관적 저출

산 대응 정책을 파악하고, 정부의 여성 및 가족정책의 틀 속에서 교육, 사회에 영향을 미치는 파급효과를 다루고자 한다.

여성의 저출산 문제는 결국 사회의 여성역할에 대한 통념적 인식과 맞물려 있기 때문에 각 정당들이 여성정책에 어떤 시각을 견지하고 있는지, 그리고 여성의 지위, 여성의 역할, 그리고 출산과 연계된 사회적 인식이 어떻게 변화를 보이고 있는지도 살펴 볼 필요가 있다.

제2장

저출산의 이론적 접근

저출산이 현대 산업 국가들의 공통된 현상으로 나타나기 시작한 것은 2차 대전 이후 후기 산업사회로 접어들고, 탈물질주의로 생존에 대한 문제가 해결되기 시작한 시기와 맞물려 있다. 즉 2차 대전 이후 전후복구의 초기시기에는 여성과 남성의 역할에 대한 전통적 통념이 그대로 적용된 시기로 남성은 직장생활을 통한 가정의 재정책임자(Bread-winner), 여성은 가정에서 출산 및 육아를 통한 가정 내 조력자 혹은 가정주부(Housewife)라는 전통적 역할에 대한 시각이 지배했지만, 1960년대에 들어 여성의 노동참여가 확대되면서 서구국가들에서 공통적으로 여성의 직장노동과 가사노동 병립이 어려워지자 출산율이 급격히 떨어지는 사회적 현상으로 인구의 감소라는 문제에 봉착하게 되었다(Bengtsson, 1994:39-40).

저출산의 위기와 원인에 대한 분석은 그리 간단하지 않다. 여러 가지 변수가 다양하게 얽히고 개입하기 때문이다. 예를 들어 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽국가들에서 보는 바와 같이 여성의

사회참여가 높아지면서 저출산이 1900년대 초에 비해 거의 50% 하락하기는 했으나 상대적으로 다른 국가들에 비해 높은 출산율을 보여주고 있는 반면, 남유럽 및 동유럽국가들의 경우 여성들의 사회참여율이 상대적으로 낮음에도 불구하고 출산율도 함께 낮아지는 현상이 발견된다. 즉 여성의 사회참여가 직접적인 관계가 있는 것이 아니라 다른 사회적, 제도적, 문화적 요인이 잠재해 있을 것이라는 추측이 가능하다.

출산율 변화의 원인을 규명하기 위한 서구의 경험적 연구는 다양하게 진행되어 왔다. 우선 여성의 출산율의 변화에 영향을 미치는 요인을 연구하기 위해서는 출산을 결정짓는 몇 가지 요소를 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 위에서도 언급한 바와 같이 여성의 사회참여율과 출산율과의 관계를 연계한 이론이다. 이 가설은 여성의 노동참여율이 높을수록 여성의 가사와 노동에 대한 부담 때문에 출산율이 떨어질 것이라는 가설에 근거하고 있다(Bengtsson, 1994). 가사노동이 대부분 여성에 의해 이루어지고 있는 가부장적 사회일수록 이 같은 현상이 더욱 빈번하게 발생할 것이라는 주장이다. 여성들이 직장생활을 영위하면서도 가사노동을 전담하게 되는 힘든 상황 속에서 출산은 여성에게 큰 부담이 되기 때문에 출산율이 낮아질 것이라는 논리이다. 하지만 현실적으로는 이와 같은 주장의 반대현상이 나타난다. 예를 들어, 포르투갈, 이태리, 독일 등의 국가에서 여성의 노동참여율이 낮지만 동시에 출산율도 상대적으로 낮은 현상을 설명하지 못한다. 결국 가부장적인 전통사회에서 여성의 노동참여가 낮아도 예전과 같이 출산을 기피하고 있는 현상은 사회참여율과 여성출산율과는 어느 정도 영향

력이 있을 것을 추정은 되지만 충분한 설명력은 갖추지 못하고 있다.

둘째, 경제결정론자 혹은 가정복지론자들은 여성의 출산율을 가계의 경제적 부담이라는 변수로 설명하고자 한다. 아동복지와 가족복지 는 결국 출산 시 육아, 보육, 그리고 학교 교육 등에 소요되는 비용에 대한 부모 부담률이 높을수록 출산율이 낮다는 이론적 접근이라 할 수 있다. 이 같은 논의는 주로 북유럽국가의 예를 보면 알 수 있다. 스웨덴을 포함한 핀란드, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드 등 북유럽 국가들은 평균 1.8 이상의 출산율로 남유럽이나 동유럽보다 월등히 높고, 독일, 룩셈부르크, 오스트리아 등의 여타 서유럽 국들보다 높아, 결국 북유럽에서 시행되고 있는 아동복지와 가족복지를 통한 출산에 따른 경제적 부담의 경감이 높은 출산율의 가장 큰 요인일 것이라는 주장이다(Becker 1960, 1965; Willis, 1973; Erimisch 1989; Björklund et al., 2001:17-18; Apps and Rees, 2004).

경제적 결정론과 함께 사용되는 변수가 봉급대비 주거비용이다. 즉 봉급수준 대비 주거비용이 낮을수록 출산율이 높다는 것이다. 스웨덴의 경험연구에 따르면 1920년대 시행된 ‘주택임대료 인상억제법’에 따라 임대료의 인상수준이 평균 임금수준에 따라 결정되면서 국민들의 가정생활이 안정을 찾을 수 있는 결정적 단서가 되었다 (Malmberg, 2001:89). 따라서 평균임금이 상승하고 주택임대료가 안정된 상황에서 출산율이 증가하고 있다는 점은 주택비용이 가정경제에 차지하는 비중이 낮아질수록 육아 비용에 대한 부담도 함께 낮아지기 때문에 그만큼 설득력이 높아진다고 할 수 있다.⁴²⁾

42) 스웨덴은 1920년대부터 1990년대까지 평균임금 수준 대비 주택임대료 비중이 15%에서 33%의 변화를 보이고 있다. 가장 높은 수준이었던 1930년대에는 33%를 기록하여 여성

셋째, 노동결정론자들은 직장 내에서 출산 후 복귀를 확실하게 보장을 해 줄 때 여성의 출산율이 높아질 것이라는 가설을 내세운다. 아무리 아동복지와 가족복지를 통해 출산, 육아에 따른 가정의 경제적 부담이 어느 정도 경감된다고 하더라도 직장 내에서의 불안한 위상과 열악한 노동조건 상황 속에서는 출산으로 인해 야기될 불이익을 감수하면서까지 출산에 대한 의지가 높지 않을 것이라는 논리다. 이는 서구 국가들 중 출산율이 높은 북유럽국가를 경험적으로 연구한 결과에 따르면, 이들 국가에서는 여성이 출산휴가 이후에도 직장에 다시 복귀할 수 있는 법적, 제도적 보호망이 구축되어 있어 여성들이 실업에 대한 불안감이 상대적으로 낮고, 출산 후 직장 복귀 후에도 직장상사나 동료들의 눈치를 볼 필요가 없다. 따라서 여성에게 출산을 적극적으로 유도하기 위해서는 여성의 고용조건에 대한 정책노력이 뒷받침되어야 한다는 주장이다(D'Addio and Mira d'Ercole, 2005; Datta Gupta et al., 2006; OECD, 2005). 이 가설은 여성들이 직장생활과 출산 및 육아를 병행해도 개인의 직장생활, 가정생활, 미래세계 등에 영향을 미치지 않기 때문에 서구 각국에서 정책적으로 매우 신경을 쓰는 부분이다.

넷째, 여성의 출산에 영향을 미치는 또 다른 요인으로 결혼에 대한 사회적 통념, 그리고 동거와 같은 사회적 현상을 들 수 있다. 즉 젊은 층의 결혼에 대한 일반적 시각이 매우 부정적이거나 유보적 입장을 취하고 있기 때문에 결혼적령기가 늦어질 경우 출산율이 낮아질 수

출산율도 급감하는 주된 원인이 되었고, 1940년대 들어 20%까지 떨어지면서 출산율도 함께 상승하는 양상이 나타났다. 그리고 또 다시 1980년대 가장 낮은 15% 수준에서는 출산율이 다시 급격히 상승하는 동인이 되었다는 점에서 이 이론의 설명력이 증대된다.

밖에 없다는 주장이다. 1990년대까지 20대 중반의 결혼적령기가 최근 들어 20대 말 혹은 30대 초반으로 늦어지고 있는 사회적 현상이 이를 잘 보여주고 있다. 결혼적령기가 늦어지고 있는 또 다른 원인으로는 서구사회가 1960년대를 정점으로 점차 동거가정이 증가하는 추세로 변화했으며, 동거상태에서 출산율이 높아지고 있다는 점을 들 수 있다(SCB 2003a: 65, 67).

세계에서 가장 높은 동거율을 기록하고 있는 스웨덴과 덴마크의 경우 동거가정의 출산율이 높아지는 이유로 동거부부의 위상을 법적으로 보장해 주었으며, 동거증명서의 간단한 발급절차를 통해 쉽게 다양한 가정 복지 혜택, 즉 아동수당, 출산휴가, 저소득층 주거수당, 양성평등 출산보너스 등의 혜택을 받을 수 있게 해줌으로써 굳이 결혼을 하지 않아도 된다는 점을 들 수 있다(Sorrentino, 1990:44).⁴³⁾ 북유럽의 경우 출산아동의 60% 정도가 동거가정에서 태어나고 있다는 통계는 역설적으로 동거를 사회적으로 터부시 하거나 부정적인 시각을 가지고 있는 전통사회에서는 출산율이 낮아질 수밖에 없는 결과를 초래하게 된다.

다섯째, 교육은 여성의 출산율에 중요한 변수로 작용한다. 여성 출산율의 경험적 연구를 보면, 여성의 교육수준이 높을수록, 그리고 전문직에 종사할수록 출산율이 낮아진다. 이는 아무리 아동복지와 가족 복지정책을 통해 출산에 따른 여성의 직장 내 불안감을 해소해 주고, 차별 대우 등 불이익 구조를 제거해 준다고 해도, 고등교육을 받은

43) 1987년 결혼규정집(Code of Marriage 1987:230), 2003년 동거법(2003:376 Cohabitees Act)은 스웨덴의 변화하는 사회현상에 대처하기 위해 법적 규정을 강화하고 있다. 이 두 법에서 동거가족과 결혼가족은 아동 및 거주에 관한 경제적 권리에 대한 법적 규정을 동일시하고 있다.

사람일수록 개인의 출세, 사회적 성공에 대한 의지가 강하기 때문에 결혼 혹은 동거생활 속에서 출산이나 육아가 자신의 목표에 걸림돌이 될 수 있을 것이라는 것이다. 따라서 사회적으로 성공한 사람, 직장 내에서 높은 직위까지 올라간 사람일수록 출산율은 낮아지고, 전문직에 종사할수록 남성과 동일한 경쟁을 요구하기 때문에 출산율이 낮아지게 된다(OECD 2005:27-30). 이 같은 현상을 더욱 심화시키는 것은 앞서서도 지적한 세 번째 원인, 즉 결혼적령기가 더욱 늦어지고 있다는 사실이다(OECD, 2005:28). 사회적 성공, 경제적 자립을 이룬 후 출산을 계획하는 젊은 여성의 비율이 늘어나고 있는 것은 서구국가들뿐 아니라 우리나라의 일반적인 현상이기 때문에, 국가 정책차원에서 접근할 필요가 있다.

여섯째, 여성의 저출산을 여러 가지 경제적 요인으로 설명하고자 하는 이론과는 달리 개인주의화하고 있는 사회적 현상도 저출산의 중요한 변수라고 볼 수 있다. 현대사회에서 이전과는 달리 여성의 높은 교육열, 그리고 문화에 대한 관심, 경제적 여유, 그리고 자신의 삶에 대한 가치 중시 현상 등이 나타나면서 결혼, 출산, 육아를 통해 가정생활에 얽매이는 대신 독신생활을 선택하는 현상이 증가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 점은 위에서 언급한 네 번째 요인, 즉 결혼적령기의 변화와 동거가정의 증가라는 현상과도 유사한 점이 있으나, 결혼에 대한 시각이 매우 부정적인 독신 주의적 경향이 강한 여성의 비율이 증가하고 있다는 점에서 구분된다.

독신 주의적 경향이 강할수록 결혼율과 동거율은 낮아지는 대신 개방된 성문화가 확산되고, 가족 구성율이 낮아진다는 점에서 여성 출산율은 직접적으로 악 영향을 받게 되어 있다. 여성의 독신 주의적

경향성을 설명하는 변수로 여성의 피임기구의 발달에 따른 여성의 성해방과 학교교육의 성교육이 영향을 미친다고 하는 연구와 함께 이와 별도로 여성의 진정한 해방과 연결 지어 설명하고자 하는 학자들도 있다(Sundström, 2001; Ostlin et al., 2001). 여성이 피임을 통해 임신을 걱정하지 않고 성을 자신의 삶의 한 부분으로 통제할 수 있을 때 사회적으로 완전한 독립이 가능하다는 논리이다. 경제적 자유와 함께 성의 자유는 독신을 오랫동안 지속하게 만들고, 결혼 혹은 동거 등의 파트너와 함께 하는 삶을 추구하는 나이도 30대 중반에서 40대 초반으로 늦어지고 있는 것이 산업발전 국가들에서 발견되는 일반적인 추세라 할 수 있다. 독신을 포기하고 결혼을 하게 되는 나이가 40대 이후일 경우 이미 가임기간이 지난 상태가 되기 때문에 독신주의가 사회적 현상으로 점차 자리를 잡아가고 있는 상황에서 현대 여성의 독신율이 늘어날수록 출산율이 낮아질 것이라는 가설은 탄력을 받게 된다.

일곱째, 지금까지의 모든 이론도 설명을 하지 못하는 것이 있다. 경제위기나 전쟁 및 자연재해 등의 국가위기가 도래했을 때 출산율이 떨어지는 것은 당연한 일이다. 그러나 이런 급작스런 현상이 극복된 상황에서도 여성의 출산율이 다시 회복되지 못하고 지속적으로 하락을 하거나, 정체된 상태에서 회복되지 못하는 경우가 있다. 이를 어떻게 설명할 수 있을까? 기존의 이론으로는 접근이 쉽지 않은 설명을 양성평등을 통한 여성의 삶의 질, 행복, 건강이 보장될수록 여성의 출산에 대한 기대와 의지가 높아 질 것이라 주장이 제기되고 있다 (Thalberg, 2003:10). 양성평등이 높은 국가일수록 여성의 권리가 잘 보장되어 있고, 여성의 가정 및 직장, 그리고 사회적 위상이 평등하기

때문에 그만큼 여성의 출산에 대한 동기부여가 그렇지 않은 사회에 비해 높다는 점에 착안하고 있다. 양성평등이 잘 되어 있는 북유럽국가도 아직 남성우위의 사회인 남유럽국가들에 비해 높은 출산율을 보여주고 있다는 점이 이를 뒷받침 한다. 그러나 양성평등 사회에서 공통적으로 가족복지가 잘 되어 있어 가족복지 변수와 중첩되고 있다는 점은 단점이라고 할 수 있다.

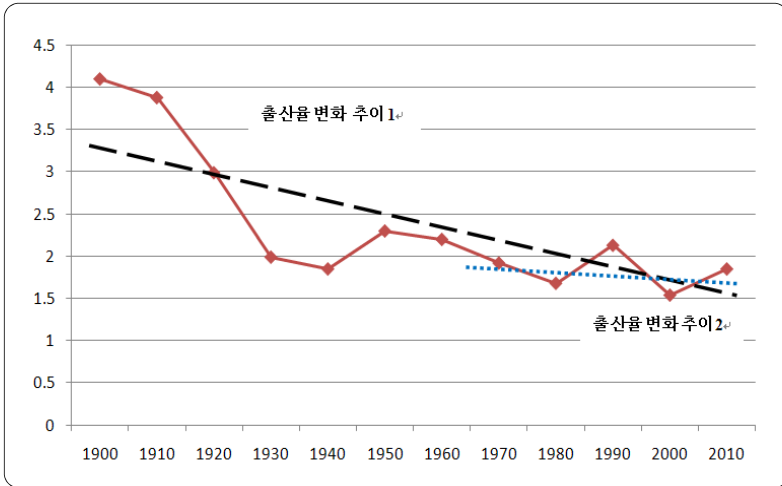
제3장

스웨덴 출산율 변화의 특징과 OECD 및 유럽 국가들과의 비교

개발도상국을 제외한 모든 산업국가에서 나타나는 바와 같이 1900년대 초 이후 스웨덴의 출산율은 지속적으로 감소하고 있는 추세를 보인다. 출산율에 있어서 첫 번째 특징은 1차 대전 전후와 1930년대의 세계적 대공황기를 거치면서 출산율 감소현상이 두드러졌다는 점이다. 스웨덴의 출산율은 1940년대부터 1960년대 2차 대전과 전후시기를 거치면서 인구의 자연감소 기준인 출산율 2.1을 꾸준히 상회했으나, 1970년대 이후 최근까지 2.1의 벽을 넘지 못하고 있다.

최근 110년 동안 출산율 변화의 특징을 보면, 1900년대 초를 기준으로 급격한 감소추세를 보이기는 하지만, 이는 농업국가의 전반적 특징인 대가족 중심의 경제구조를 중심으로 이루어졌기 때문에 현대사회의 핵가족화, 후기산업국가의 기계화 및 자동화, 도시화의 현상을 반영하고 있는 1960년대 이후를 기준으로 본다면, 스웨덴의 여성출산율은 원만한 감소현상을 보여주고 있다(출산율변화 추이1).

[그림 3-1] 스웨덴 출산율의 변화(1900-2000)



* 출처 : 스웨덴 통계국(SCB)

스웨덴의 출산율 변화에 있어 또 다른 특징은 1960년대 이후 최근 50년간 출산율이 1.5를 내려가지 않고 2사이에서 일정하게 변화한다는 것이다. 이는 다른 유럽 국가들과 비교해 보았을 때 스웨덴은 원만한 형태의 감소, 혹은 최근 들어 2.0에 거의 접근하는 출산율변화를 보여주고 있다는 점에서 매우 긍정적이라 할 수 있다(출산율변화 추이2). 최근의 변화 상황만 본다면 스웨덴의 출산율은 크게 높아지지도, 더 이상 급격히 낮아지지도 않는 안정적 궤도 속에서 변화하고 있으며 최근에는 거의 2.0에 육박할 정도로 다른 산업 국가들에 비해 매우 높은 출산율을 보여주고 있다.

〈표 3-1〉 유럽 출산율 비교(1996-2000)

Country	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgium	1.62	1.56	1.67	:	:	1.66	1.72	1.76	1.8	1.82	1.86	1.84
Bulgaria	1.82	1.23	1.26	1.21	1.21	1.23	1.29	1.32	1.38	1.42	1.48	1.57
Czech	1.9	1.28	1.14	1.14	1.17	1.18	1.23	1.28	1.33	1.44	1.5	1.49
Denmark	1.67	1.8	1.77	1.74	1.72	1.76	1.78	1.8	1.85	1.84	1.89	1.84
Germany	:	:	1.38	1.35	1.34	1.34	1.36	1.34	1.33	1.37	1.38	1.36
Estonia	2.05	1.38	1.38	1.34	1.37	1.37	1.47	1.5	1.55	1.63	1.65	1.62
Ireland	2.11	1.84	1.89	1.94	1.97	1.96	1.93	1.86	1.92	2.01	2.07	2.07
Greece	1.4	1.31	1.26	1.25	1.27	1.28	1.3	1.33	1.4	1.41	1.51	1.52
Spain	1.36	1.17	1.23	1.24	1.26	1.31	1.33	1.35	1.38	1.4	1.46	1.4
France	:	:	1.89	1.9	1.88	1.89	1.92	1.94	2	1.98	2.01	2
Italy	1.33	1.19	1.26	1.25	1.27	1.29	1.33	1.32	1.35	1.37	1.42	:
Cyprus	2.41	2.03	1.64	1.57	1.49	1.5	1.49	1.42	1.45	1.39	1.46	1.51
Latvia	:	:	:	:	1.23	1.29	1.24	1.31	1.35	1.41	1.44	1.31
Lithuania	2.03	1.55	1.39	1.3	1.24	1.26	1.26	1.27	1.31	1.35	1.47	1.55
Luxembourg	1.6	1.7	1.76	1.66	1.63	1.62	1.66	1.63	1.65	1.61	1.61	1.59
Hungary	1.87	1.57	1.32	1.31	1.3	1.27	1.28	1.31	1.34	1.32	1.35	1.32
Malta	2.04	1.81	1.7	1.48	1.45	1.48	1.4	1.38	1.39	1.37	1.44	1.44
Netherlands	1.62	1.53	1.72	1.71	1.73	1.75	1.72	1.71	1.72	1.72	1.77	1.79
Austria	1.46	1.42	1.36	1.33	1.39	1.38	1.42	1.41	1.41	1.38	1.41	1.39
Poland	2.06	1.62	1.35	1.31	1.25	1.22	1.23	1.24	1.27	1.31	1.39	1.4
Portugal	1.56	1.41	1.55	1.45	1.47	1.44	1.4	1.4	1.36	1.33	1.37	1.32
Romania	1.83	1.33	1.31	1.27	1.25	1.27	1.29	1.32	1.32	1.3	1.35	1.38
Slovenia	1.46	1.29	1.26	1.21	1.21	1.2	1.25	1.26	1.31	1.38	1.53	1.53
Slovakia	2.09	1.52	1.3	1.2	1.19	1.2	1.24	1.25	1.24	1.25	1.32	1.41
Finland	1.78	1.81	1.73	1.73	1.72	1.76	1.8	1.8	1.84	1.83	1.85	1.86
Sweden	2.13	1.73	1.54	1.57	1.65	1.71	1.75	1.77	1.85	1.88	1.91	1.94
United Kingdom	1.83	1.71	1.64	1.63	1.64	1.71	1.77	1.78	1.84	1.9	1.96	1.94
Iceland	2.3	2.08	2.08	1.95	1.93	1.99	2.04	2.05	2.08	2.09	2.15	2.23
Liechtenstein	:	:	1.57	1.52	1.47	1.36	1.44	1.49	1.43	1.42	1.43	1.71
Norway	1.93	1.87	1.85	1.78	1.75	1.8	1.83	1.84	1.9	1.9	1.96	1.98
Switzerland	1.58	1.48	1.5	1.38	1.39	1.39	1.42	1.42	1.44	1.46	1.48	1.5
Montenegro	:	:	:	:	:	:	:	1.6	1.63	1.69	1.77	1.85
Croatia	:	:	:	:	1.34	1.32	1.34	1.41	1.38	1.4	1.46	1.49
Macedonia	:	2.13	1.88	1.73	1.8	1.77	1.52	1.46	1.46	1.46	1.47	1.52

*출처 : Eurostat

스웨덴의 출산율 변화는 다른 유럽 국가들과 분명한 차이점을 보여준다. 위의 표1에서 보여주고 있는 바와 같이 2009년 기준 스웨덴을

포함한 북유럽군(스웨덴 1.94, 노르웨이 1.98, 아이슬란드 2.23, 덴마크 1.84, 핀란드 1.86) 남유럽군(그리스 1.529, 스페인 1.4, 이태리 1.42(2008), 포르투갈 1.32), 동유럽군(체코 1.49, 에스토니아 1.62, 라트비아 1.31, 리투아니아 1.55, 헝가리 1.32, 폴란드 1.4, 루마니아 1.38, 슬로베니아 1.53, 슬로바키아 1.41, 크로아티아 1.49), 유럽대륙 및 섬 국가(독일 1.36, 룩셈부르크 1.59, 오스트리아 1.39, 네덜란드 1.79, 프랑스 2.00, 아일랜드 2.07, 영국 1.94) 등의 출산율 비교에서 나타나듯 전통적으로 임신과 낙태에 대한 생명 중심의 보수적 색채를 띠고 있는 프랑스와 아일랜드 등 가톨릭국가와 네덜란드 및 영국의 경우를 제외하고 매우 낮은 출산율을 보여주고 있다.

최근 몇 년 동안의 변화추이를 보면 2000년대 후반기의 기간 동안 하향곡선을 그리고 있는 독일, 네덜란드, 오스트리아, 포르투갈과는 달리 스웨덴을 포함한 북유럽 국가들의 경우 출산율이 지속적으로 상승곡선을 유지하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

유럽 국가들 간의 다양한 출산율의 차이를 어떻게 설명할 수 있을까? <표3-2>는 출산율을 여성의 사회참여율, 아동복지시설 접근성, 그리고 남성의 사회참여율 등을 국제비교를 통해 파악할 수 있게 해 준다. 먼저 출산율의 결정적 근거로 아동복지시설 접근성을 들 수 있다. 스웨덴을 포함한 북유럽국가 들의 높은 출산율과 이와 대조되는 동유럽 및 남유럽 국가들의 낮은 출산율은 탁아소 접근성이 중요한 변수임을 보여준다. 높은 출산율을 보이는 북유럽 국가들은 아동복지 수준이 높아 출산과 육아에 대한 부모, 특히 여성이 부담하는 비용이 동유럽 및 남유럽 국가들에 비해 상대적으로 낮기 때문이라는 지적이다(d'Addio and Mira d'Ercole, 2005; Del Boka, 2002). 이는 출산율이

가족의 경제력과 밀접한 관계를 보이기도 하지만 다른 측면으로 보면 중앙정부와 지방정부의 정치적, 정책적 의지를 강하게 반영하고 있다고 할 수 있다. 즉 정부에서 적극적으로 지방자치단체의 공공시설이나 정부보조금을 통한 사설탁아소의 접근성을 용이하게 하는 경우 여성의 사회참여율과 관계없이 높은 출산율을 유발할 수 있다는 점이다.

그러나 여성의 사회참여수준은 중요한 변수가 되지 못하는 것으로 보인다. 아래의 표2에서 상세히 보여주고 있듯이, 여성의 사회참여가 낮음에도 불구하고 낮은 출산율을 보이는 국가들 중, 한국, 그리스, 이태리, 스페인 등은 대체로 0-3세의 탁아소 이용률이 10% 대에 머물러 있고, 여성의 사회참여도가 비교적 높은 독일, 오스트리아, 체코, 포르투갈 등의 국가들도 유아의 탁아소 이용률이 극히 낮은 경우 동시에 출산율도 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 따라서 탁아소 시설이 턱없이 부족하거나 시설은 있지만 비용이 높아 경제적인 이유로 시설을 사용할 수 없는 경우 출산에 소극적으로 될 수밖에 없게 된다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 정치적 해결의지를 가지고 적극적으로 정책 수단을 마련하는 국가의 경우 여성의 사회참여수준과 관계없이 출산율이 높아지는 결과를 맺는다는 점에서 정치 및 정책수단을 동원해서 탁아소의 접근성을 높이는 것은 출산율을 높이기 위한 좋은 수단으로 활용될 수 있다(OECD, 2006a, 2006b).

또 한 가지 여성출산율의 중요한 설명변수로 국가경제 상황을 들 수 있다. 스웨덴의 여성출산율의 변화는 경제적 순환곡선과 그대로 일치하고 있음을 알 수 있다. 앞에서 보여준 [그림 3-1]의 경우, 1970년대의 출산율 저하는 두 번의 유가파동을 겪으며 수출에 주로 의존하

는 스웨덴 경제가 직접적으로 영향을 받아 경제적 불안정시기에 일시적으로 나타난 사회적 현상이었다. 즉 경제상황이 좋지 않을 때 실업률이 높아지고, 가정경제 상황까지 안 좋아 질 때 일시적으로 출산율이 떨어지는 것은 자연적인 현상이다. 특히 저소득층, 실업자층, 최저생계비로 생활하는 가정일수록 두드러지는 현상이라 할 수 있다. 경제위기에 크게 영향을 받지 않는 중산층의 경우에 있어서도 실업에 대한 심리적 불안감 등으로 출산에 대한 계획을 세우지 못하고 유보하는 상황이 되면서 출산율이 하향곡선을 그리게 된다. 1970년대와 1980년대 기간 동안 출산율이 이전의 1.9 수준에서 1.7 수준으로 떨어지게 되는 결정적 요인은 경제위기와 연관 지어 설명할 수 있다. 1980년대 초 이후 자본 자유화와 외국자본의 유입 등으로 경제호황을 이룩자 출산율도 동반 상승해 1990년대 초에는 2.13까지 기록을 보이는 등 경제 설명론자들에게 힘을 실어주고 있다.

스웨덴은 1990년대 초 유동성 위기와 주택가격의 폭락, 스웨덴 화폐의 평가 절하 등을 겪으며 또 다시 출산율은 급격한 하향곡선을 그리며 감소하기 시작했고, 여기저기서 1930년대 상황의 재도래라는 경종을 울리기 시작했다. 2001년에 출간된 인구위기 보고서인 "인구문제의 새 위기"(Björklund et al., 2001)라는 연구보고서는 1990년대의 경제위기가 1930년대에 버금갈 정도로 11%에 이르는 실업률을 보이고, 이혼율의 증가에 따른 아동을 가진 이혼여성 가족이 증가하고, 특히 20-30대 젊은 층 동거가족의 경우 실업에 따른 삶의 질 저하가 출산율에 부정적으로 작용한다고 결론지었다. 이를 극복하기 위해서는 아동이 있는 이혼가족, 직장이 없는 젊은 동거가족, 20-30대의 복지혜택을 강화해야 하고, 따라서 양육하는 아동수가 많을수록 더 많이 수령할

수 있도록 아동수당 제도를 개선할 것, 아동소외 가정의 주택보조금 인상, 재취업을 위한 교육강화, 부모출산휴가일수의 증가 등의 해법을 제시했다(Björklund et al., 2001: 13-14).

몇 번에 걸친 위기상황에도 불구하고 스웨덴의 출산율 감소율이 이태리, 스페인, 포르투갈, 그리스 등의 남유럽 국가들과 폴란드, 체코, 헝가리 등의 동유럽국가들에 비해 낮은 수준으로 유지될 수 있는 것은 공공탁아소의 운영과 실업 등 경제적으로 손실이 큰 가정, 특히 아동이 있는 이혼여성, 독신자 여성의 지원책이 있었기 때문이다. 위에서 지적한 정치적, 정책적 의지와 제도적 수단을 통한 인센티브가 경제적 위기 상황 속에서도 출산율이 다시 빠르게 회복될 수 있는 중요한 동인이 된다는 점은 시사하는 바가 크다. 다음 장에서는 스웨덴이 시행하고 있는 가족복지 및 아동복지제도가 어떻게 출산율에 긍정적으로 작용하는지를 살펴보고자 한다.

〈표 3-2〉 OECD 국가들의 출산율, 사회참여율 및 공공탁아소 이용률과의 상관관계 (1975-2004)

	출산율	25-34세 여성사회 참여율(%)	출산율	25-54세 여성사회 참여율(%)	25-54세 남성사회 참여율(%)	취학 전 이동을 기르는 여성 사회 참여율(%)	0-3세 탁아소 이용률(%)
	1975-1980	1980	2000-2005	2004	2004	2000-2004	2004
오스트리아	2.0	49.8	1.8	68.8	86.2	56.7	24.6
벨기에	1.7	57.9	1.7	68.8	85.7	59.4	27.6
덴마크	1.7	78.4	1.8	80.6	87.3	76.5	83.0
핀란드	1.7	78.4	1.8	78.1	83.7	52.1	35.7
프랑스	1.9	63.5	1.9	72.2	86.6	49.5	27.0
그리스	2.3		1.3	57.8	89.6		
아일랜드	3.3	34.0	1.9	65.8	87.6	51.1	15.0
이스라엘	2.5		2.0	83.6	92.4		
이태리	1.9	49.5	1.3	57.8	86.5	45.2	18.7
일본	1.9		1.3	65.0	92.1		
캐나다	1.7	63.5	1.5	76.7	86.0	58.7	
한국	3.0	35.3	1.2	58.0	88.4		10.0
룩셈부르크	1.5		1.7	66.2	92.2		
네덜란드	1.6	59.0	1.7	74.0	88.9	66.4	29.0
노르웨이	1.8	61.5	1.8	80.0	86.2	18.0	44.0
뉴질랜드	2.3		2.0	72.7	89.4		
폴란드	2.3		1.3	62.7	74.0		
포르투갈	2.4	57.8	1.5	74.9	87.4	70.8	25.0
스위스	1.5		1.4	77.1	92.3		
슬로바키아	2.4		1.2	69.3	80.0		
스페인	2.5		1.3	58.9	86.1		
영국	1.8	64.8	1.7	74.2	87.5	49.2	26.0
스웨덴	1.7	79.5	1.7	80.8	85.0	72.0	66.0
체코	2.3	66.7	1.2	73.4	89.2	14.2	0.5
독일	1.5	57.9	1.3	72.1	83.9	47.8	8.6
헝가리	2.1	55.0	1.3	67.0	80.5	30.5	9.3
미국	1.8	60.7	2.0	71.8	86.3	53.1	38.0
오스트리아	1.6		1.4	75.8	89.4	30.0	10.0

*출처 : OECD 2006 a/b.

제4장

스웨덴의 가족정책과 저출산 문제의 역사적-서술적 접근

스웨덴에서 여성 출산을 문제에 대한 관심을 갖기 시작한 것은 1930년대 급격한 인구감소로 인한 다양한 사회문제를 야기할 것이라는 인식에서부터 비롯되었다. 경제 대공황을 거치면서 인구의 지속적 감소로 인해 노동력 감소가 불가피하다는 점, 나아가 산업생산성을 급격히 떨어뜨릴 것이라는 우려 때문에 국가의 경제 및 산업의 지속적 발전을 위해서 국가가 적극적으로 개입해 인구를 증가시키기 위한 노력을 기울이지 않으면 안 된다는 목소리가 제기되었다. 알바 뮈르달(Alva Myrdal)과 군나르 뮈르달(Gunnar Myrdal) 부부의 연구보고서 ”인구문제의 위기(Crisis in Population Issue, 1934)는 이러한 목소리를 가장 잘 대변하고 있다.

이 보고서에서 뮈르달 부부는 스웨덴이 1930년대 초 경제공황을 겪으면서 1932~1933년 사이 실업률이 20%에 육박해 20만 명의 실업자

가 양산되고, 가정생활이 피폐화되고, 많은 아동이 교육을 받지 못하고 노동현장에서 육체노동을 하게 되고, 전체 아동의 1/3이 영양실조에 걸리는 등 사회적 문제가 심각한 상황이었다는 점을 지적하고, 대가족이 난방시설도 없는 좁은 공간에서 군집 거주하는 형태를 띠고 있었기 때문에 열악한 위생 및 건강악화 등 총체적 국가위기상황이라고 규정짓고 있다(Myrdal, 1934: 8-14).⁴⁴⁾ 뮈르달 부부의 보고서는 경제공황 상황에서 특히 저소득층 소외가정의 자녀들이 가장 영향을 받는다고 지적하면서 교육부재, 영양실조, 사회 심리적 충격 등의 문제가 미래의 소외된 사회계급을 양산한다고 보았다.

보고서는 또한 대량실업, 주택문제, 위생 등 생존문제가 위협당하면서 스웨덴 여성의 출산율이 2.0 이하로 떨어져 장기적으로 노동력 수급 뿐 아니라, 인구학적으로 국가의 역동성에 악영향을 미칠 것이라고 진단하면서, 이의 해결책으로 중장기적으로 경제성장을 위해 여성의 노동시장 진출을 필요로 하고, 이 같은 사회적 변화에 부응하여 육아, 보육 등을 공공 탁아소를 통해 국가가 책임져 주고, 현대적 임대주택 시설을 국가가 건설해 빈부격차를 해소하도록 노력하고, 국가 주도의 인구정책, 가정 복지정책, 아동정책, 주택정책, 보건정책 등의 총체적 정책수단과 연계된 종합적 사회정책을 통해 여성의 출산율을 지속적으로 늘려야 할 것이라고 권고하고 있다(Myrdal, 1934: 86-325).

이 보고서는 저출산을 그대로 방치할 경우 국가인구정책의 실패로

44) 이 점에 있어서는 뮈르달 보고서가 출판된 1934년 보다 8년 뒤인 1942년에 발표된 영국의 베버리지 보고서에서 지적한 현대의 5가지 사회 악 즉, 불결(Squalor), 무지(Ignorance), 빈곤(Want), 게으름(Idleness, 일자리가 없어 실직으로 있는 상태), 질병(Disease)이라고 지적하고 보건위생, 교육, 경제성장을 통한 삶의 질 보장과 일자리 창출 그리고 보건의료 등의 국가사회보장 정책이 필수적이라고 역설한 내용과 일맥상통하고 있다.

스웨덴 경제는 노동력의 상실을 통한 경제생산성의 하락을 겪게 되고, 이는 국가발전의 중대한 저해요인으로 작용할 수 있다고 경종을 울렸다는 점에서 의의가 있다. 뤼르달 부부에 의해 출판된 이 보고서는 스웨덴의 1932년 정권획득에 성공한 사민당이 1976년 선거에서 패배해 권좌에서 물러나는 44년 동안 스웨덴의 복지제도의 틀과 원칙을 제공하는 주요한 자료로 활용되어 왔다는 점에서 2차 대전 이후 노동당 사회정책에 중요한 영향을 미친 영국의 베버리지 리포트(Beveridge Report, 1942)와 견줄 만하다.

뤼르달 부부의 경고는 1차 대전 이후 1930년대 초에 급격히 변화하고 있는 출산율에 주된 초점을 맞추고 있다. 두 부부의 경고에 따른 후속조치, 즉 1937년 임신부 보호조치, 1937년의 2주 법정휴가제, 1948년 아동수당의 지급 등으로 1950년대와 60년대에는 출산율이 2.0 이상으로 증가되었다가, 1970년대 이후 약간의 부침은 있었으나 1.5 이하로 떨어진 적이 전혀 없이 안정적인 수준으로 자리 잡고 있음을 알 수 있다(그림 3-1 참조).

스웨덴의 출산율이 다른 OECD 국가들과 비교해 볼 때 안정적인 수준으로 유지되고 있었던 주요 요인으로 다양한 출산 진작책을 들 수 있다. 다음 장에서는 다양한 정책의 내용을 아동복지를 포괄하는 가족정책을 중심으로 살펴보고, 이와 함께 여성출산율을 높이기 위한 다양한 정책적 배려와 노력, 즉 여성 노동조건을 개선한 출산에 따른 불이익의 제거, 양성평등 정책을 통한 여성의 사회적 배려, 직장 노동과 가사노동의 분담, 취학 전 아동에 대한 무료교육 제공, 의무교육 9년의 무상교육 뿐 아니라 고등학교, 대학교까지의 완전무상교육을 통한 교육비 부담의 제거, 대학교육시 무상 생활보조금 및 장거저

리 용자제공, 그리고 20세 이전까지의 치과비용 무료화, 의료비 면제 등을 살펴본다. 이와 함께 여성의 사회참여가 확대되면서 여성의 노동조건이 어떻게 점차 개선되어 나갔는지, 이를 통해 출산율에 어떤 긍정적 영향을 미쳤는지도 검토해 보면서 아동가정과 여성의 다양한 정책적 배려와 노력을 종합적으로 논의해 보고자 한다.

제1절 가족정책의 시대별 논의 과정에서 나타난 주요 사회적 의제

스웨덴의 가족복지정책은 1930년대 이후 지속적으로 발전되어 왔다. 특히 1930년대부터 1960년대 까지 가족정책은 스웨덴 복지국가의 중요한 정책분야를 차지하며 현재까지 큰 틀 속에서 그대로 유지되고 있다. 이 기간 동안 스웨덴 정부의 중요한 정책결정 자료인 특별위원회 정책연구보고서 SOU(Statens Offentliga Utredning, National Investigation Report)의 경우, 가족복지정책과 관련한 내용을 담고 있는 보고서가 매년 평균 한개 이상, 많은 경우 한해에만 5개가 정부에 제출되기도 했다(Lundqvist, 2007:281-283). 따라서 1930년대부터 1960년대까지 30년 동안 스웨덴의 복지정책의 핵심 분야 중의 하나인 가족정책의 골격이 완성된 시기라고 할 수 있다. 모든 정책보고서는 스웨덴 의회도서관에서 열람을 해 볼 수 있어 스웨덴의 가족정책의 역사적 흐름과 사회적 논의의 방향과 내용을 파악하는데 큰 도움이 된다.

스웨덴의 가족복지 정책은 크게 다음의 몇 가지로 구분된다. 여성의 사회참여가 늘어나면서 발생하는 육아 문제를 해결하기 위한 방

안으로 공공탁아소를 확대해 노동시장에 참여하는 여성의 직장생활과 가정생활을 병행하도록 했으며, 가정의 경제상황에 관계없이 모든 아동에게 일정한 보조금을 지급하여 의식비, 여가비용 등을 충당하게 함으로써 일정수준의 삶의 질을 확보하게 해 주었고, 산모의 건강을 지키고 출산을 진작시켜주기 위한 정책의 일환으로 시행한 출산휴가제 및 부모보험제, 저소득층 주택수당, 아동가족 특히 이혼아동가족 혹은 미혼모의 특별보조, 2000년대 들어서는 탁아소 요금의 상한제 실시를 통한 소외가정의 비용부담에 대한 경감노력, 그리고 마지막으로 취학 전 6세아의 무료교육 등 취학 이전까지의 유아 및 아동에 대한 전반적 내용을 총체적으로 포함하고 있다(Lundqvist, 2007; Björnberg & Kollind, 2003; Ellingsäter & Leira, 2006; Esping-Andersen, 1996; Orloff, 1993; Elgán, 1994; Klinth, 2002).

다음 글에서는 위에서 언급한 가족정책의 다양한 분야를 차례로 다루고, 가족정책의 논의과정에서 나타난 사회적 변화 및 여성의 위상에 대한 시각을 검토해 보면서 출산율과 어떤 상관성을 가지는지 논하고자 한다.

제2절 1930년대의 논의

스웨덴의 가족정책은 1930년대의 산물이라고 해도 과언이 아니다. 경제공황에 따른 대량실업과 가족의 위기를 경험한 스웨덴의 사회정책은 이후 건강한 가정의 유지를 위한 국가의 역할과 책임에 맞추어져 있다(Lundqvist 2007: 40). 그 중에서도 아동가정을 중심으로 가족정책

이 입안되기 때문에 아동의 출산, 육아, 건강, 교육 등의 비용을 국가와 지방자치단체가 분담해서 경제적 부담감을 줄이기 위한 노력을 기울여 왔다(Björklund et al., 2001: 19).

1930년대의 논의는 주로 가정경제를 책임지는 남성의 실업이 아동 가족의 경제와 자녀들의 정신 및 육체건강에 미치는 영향뿐만이 아니라 대가족 중심의 농업사회에서 산업사회로 진입하면서 발생하는 가족관계의 변화 속에서 육아 및 부모부양 등에 대한 전통적 가정에서의 여성의 역할이 점차 국가로 전이되어야 한다는 논의를 중심으로 이루어졌다(Lundqvist, 2007:44; Roman, 2004: 21). 산업화와 도시화가 동시에 진행되면서 농촌에 남아있는 부모 부양이 물리적으로 불가능하고, 도시에서 함께 거주하는 경우에도 노동자 가정 중심으로 여성이 점차 노동시장에 진입하기 시작하면서 가정에서의 전통적 여성의 역할이 더 이상 유지될 수 없다는 인식이 팽배해 지기 시작했다.

이와 함께 산업화 및 도시화는 공장이 밀집되어 있던 대도시지역 내 주택의 부족현상을 초래했고, 저소득층 주택의 경우 난방시설이 되어 있지 않은 좁은 공간에서 부부들만의 생활이 보장되지 못해 출산이 급속도로 감소하기 시작하면서 저출산 문제의 한 원인으로 인식되었다. 산업근로자 가정의 경우 45인의 가족이 방 한 개의 공간에서 사용하는 것이 보편적이었기 때문에 온전한 부부생활이 불가능했고, 주택시설과 위생시설이 열악해 주택문제가 본격적으로 삶의 질과 연계된 정책영역으로 포함되기 시작했다.

이 시기의 또 다른 특징으로 미성년 아동의 노동이 법적으로 금지되면서 모든 아동의 교육을 국가가 직접 챙기기 시작했고, 이전까지만 해도 상류층 여성을 제외하고 일반 여성들은 학교에서 교육을 받

을 수 없는 처지였으나 모든 교육의 혜택이 여성에게도 주어졌다. 이와 함께 여성의 결혼관에 대한 변화도 서서히 감지되기 시작했다. 1920년대까지만 해도 결혼은 여성이 가정에서 출산과 육아를 위해 필요한 것이라는 인식이었으나, 가정을 이루고 출산하는 다른 방법으로 동거가 노동자와 저소득층을 중심으로 확산되기 시작했다(SOU 1936:59, SOU 1938:47).

1930년대 후반기부터는 여성클리닉과 조산원을 국가에서 무료로 운영하면서 출산 시 사망률을 줄이기 위한 노력을 기울이기 시작했다. 1938년에는 여성이 임신 및 출산으로 인해 불이익을 받거나 해고될 수 없다는 산모보호법을 시행하기 시작했고, 아동이 있는 가정의 경우 세금공제를 통해 재정적으로 지원을 늘려 나갔다. 시행초기에는 산모보호법이 제대로 실행이 되지 않아 여전히 노동 활동을 하는 여성들이 임신을 꺼리는 경향이 강했고, 고용주 입장에서도 법적으로 제재를 받을 것을 우려해 여성의 채용을 꺼리는 등 여성들에 대한 불이익 구조가 사회전반에 만연해 있었다.

사회적으로 혼전 성관계가 일반화 되고, 성병과 직장 여성의 낙태가 확산 되어 가는 현실에서 성교육 확대는 시급한 정책 사안이었다. 1930년대 후반과 1940년대에는 여성의 성경험이 혼전에 이루어지면 성생활은 결혼만을 통해서만 할 필요가 없다는 인식이 확산되었고, 여성의 성해방을 통해 성을 단순히 출산을 위한 수단이 아닌 젊은 여성의 특권처럼 받아들여지기 시작했다.

사회 현상으로 자리 잡은 당시 여성의 성해방은 결혼에 대한 인식을 완전히 바꿔놓는 계기가 되어 출산율이 급속히 하락하는 중요한 원인으로 작용했다. 혼전 성경험과 동거의 문화가 자리 잡으면서 무

엇보다도 이 시기에 출산율을 획기적으로 늘이기 위해 결혼을 권장하는 분위기로 바뀌었고, 총체적 가족정책을 통해 출산율을 다시 올리기 위한 노력을 기울이기 시작했다.

1938년의 인구문제 특별위원회(Special Committee on Population Issue) 정책보고서(SOU 1938:13)에서는 결혼, 출산, 육아 등을 이유로 고용된 여성을 해고하지 못하게 법제화해 강력하게 시행해야 한다고 제안했으며, 여성 고유의 가정 내 역할, 즉 아내, 엄마의 역할은 더 이상 산업사회에서는 적합하지 않은 모델이며, 남성의 전통적 역할인 가정경제 책임자의 역할도 남성과 여성이 함께 공유해야 할 것이라는 결론을 짓고 있다. 그러나 당시 보수당과 중도자유당은 여성의 노동에 관한 권리를 모든 여성에게 부여되는 민주적 권리가 아니라 노동을 강요하는 강제적 권리에 속하며, 노동참여로 인해 불가피하게 여성의 출산율이 앞으로 지속적으로 떨어질 것이 우려된다는 입장과 함께 인구문제 특별위원회가 제시한 제안을 ‘전통적 가정을 파괴하는 법’이라는 인식을 가지고 적극적으로 반대하는 입장을 취했다 (Lundqvist, 2007:81-82).

1930년대 말의 일반적 사회인식은 집안의 가장인 남성이 실업 등의 문제로 가정경제를 책임지지 못하는 상황에서도 여성이 노동에 참여하지 못하면 가정경제를 어떻게 꾸려갈 것인가에 대한 강한 회의를 제기했고, 이는 가정경제의 1인 모델(One-person bread-winner model)이 2인 모델(Two-person bread-winner model)로 바뀌는 결정적 계기가 되었다. 따라서 이 시기에는 여성이 노동시장에 참여하는 것은 이미 돌이킬 수 없는 사회현상으로 자리 잡아 가고 있었으며, 결혼과 관계없이 여성의 노동권은 보장되어야 하고, 고용주가 여성을 결혼, 임신,

출산의 이유로 해고하는 것을 법으로 금지하는데 큰 밀받침이 되었다(Prop. No. 114 139 정부법안). 법안은 또한 최대 12주까지 출산휴가를 제공해야 한다고 못 박고 있다.

1938년 인구문제 특별위원회와 동일한 시기에 진행된 여성노동 특별위원회(Special Committee on Women Work) 정책보고서(SOU 1938:47)는 여성의 노동참여권보다 사회참여 여성의 권리 측면에 초점을 맞추고 결혼권과 양육권을 보장해야 한다는 주장을 펴고 있다. 즉 전자의 경우는 여성 노동권의 제한을 놓고 논한 것이라면, 후자는 여성의 노동권은 당연한 것이고 여성의 자유라는 인식을 바탕으로 결혼과 육아에 대한 재량권을 부여하고자 했다는 면에서 큰 차이점이 있다. 이와 함께 점차 여성의 사회참여가 확대되는 상황 속에서 직장노동과 가사노동을 모두 감당해 내야하는 여성의 역할을 사회가 어느 정도 책임을 떠안아야하며, 국가가 적극적으로 육아에 대한 책임을 지고 정책대안을 내 놓아야 한다는 인식이 팽배했다.

이 시기는 스웨덴 사회에서 여성의 사회참여와 함께 가사노동을 여성에게만 부담 지우게 하면 결국 여성의 노동참여에 따른 이중 노동의 육체적, 정신적 부담 때문에 지속적인 출산율이 예상되고, 따라서 공공탁아소의 확대가 불가피하다는 의견이 대두되기 시작했다는 점에서 가족정책의 중요한 시발점이라 할 수 있다. 이 시기를 거쳐 여성은 사회 노동력의 중요한 한 축으로 자리를 잡게 되고, 여성 노동참여의 확대라는 상황 속에서 3인 이상을 고용하는 업체의 경우 결혼, 임신, 출산, 육아 등에 따른 차별대우를 법적으로 금지시켰으며, 여성의 출산에 따른 출산휴가 등과 같은 여성 중심의 복지정책수립이 본격화되기 시작했고, 남성과 여성의 전통적 사회적 역할에 대한

통념이 깨지기 시작했다는 점에서 이후 스웨덴 사회의 변화를 몰고 왔다.

그러나 여성의 노동참여에 따른 법적, 제도적 배려와는 별개로 산업계 입장에서는 여성의 노동참여가 산업경쟁력을 저하시키고, 고용자 수가 많지 않은 중소기업일수록 여성의 결혼, 임신, 출산, 육아에 따른 노동결손 때문에 파산의 위협이 있다는 인식이 강하게 작용하면서 노동계와 산업계의 대립이 팽팽히 전개되었다. 노동계의 입장에서는 여성의 노동참여가 불가피하기 때문에 평등성의 차원에서 여성 노동자를 보호해 주어야 한다는 입장을 취한 반면, 산업계에서는 여성의 참여가 불가피한 면은 인정하더라도 여성의 노동권을 남성과 동일하게 보장해 줄 경우 노동자가 적은 중소기업은 여성의 임신, 출산, 육아 등으로 생산성이 저하되어 결국 산업경쟁력이 떨어지는 것은 불 보듯 뻔하기 때문에 여성에게까지 남성에 준한 노동권을 인정할 수 없다는 입장이었다.

노동계와 산업계의 논쟁이 진행되는 동안 의회에서는 보편적 가족 복지나 아니면 도움이 필요한 가정에게만 제공하는 선택적 가족복지냐를 놓고 뜨거운 정치적 논쟁이 전개되었다. 사민당 소수파, 중도자유당의 경우 선별적으로 도움이 필요한 사회층에게만 출산보조금을 주게 되면 사회의 위화감이 조성되고, 수혜자와 비수혜자를 이분법적으로 구분해 수혜자는 사회의 짐, 비수혜자는 복지기금원이라는 계급 의식이 생겨 스웨덴 사회를 갈등으로 몰고 갈 것이라는 논리를 전개했는데, 이것은 당시의 논쟁이 현재 알려져 있는 것과 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

사민당의 절대 다수가 보편적 복지를 반대한 것은 그 당시까지만

해도 일부 사회소외계층의 삶의 질을 보장해 주는 것이 형평적 차원에서 의미 있는 것이라고 믿었기 때문이었다. 즉 극저빈층의 복지는 그들만의 권리 사안, 혹은 사회의 의무에 해당한다는 시각이 지배한 결과였다. 1930년대 이전까지 복지활동은 교회의 역할이었고, 사회구제의 성격이 매우 강했다. 사민당 소수파와 중도자유당은 복지의 틀과 시각을혜택자와 비혜택자의 이중구조라는 특수성에 초점을 두게 될 경우 장기적으로 두 사회 부류의 고착화 혹은 사회위화감이 조성되어 결국 스웨덴 사회가 계급사회화 될 수 있다는 점에 초점을 두고 있다.

그러나 사민당의 절대다수는 중장기적으로 보편적 복지의 실현을 목표로 하되 당시 국가 경제적 능력과 재정사정을 고려해 선별적 가족정책을 통해 자원마련을 통해 긴요 긴급한 것부터 시작해 확대하는 안을 상정했고, 투표결과 보수당의 지지를 얻어 103대 76으로 의회를 통과해 1939년 7월 1일부터 선별적 가족복지 정책으로 여성의 출산, 육아에 대한 보조금을 지급하기 시작했다(Lundqvist 2007:100-105). 따라서 스웨덴에서도 보편적 복지제도가 처음부터 실시된 것은 아니고, 여성의 노동권, 차별금지권, 결혼 및 임신 등의 이유로 인한 해고로부터의 보호 등을 실시한 1930년대 말의 논쟁은 우선 정치적, 사회적 합의 정신에 따라 선별적 가족정책으로부터 시작한 것이 특징이라 할 수 있다.

제3절 1940년대의 논의

1940년대의 가족정책은 1930년대의 연장선상에서 이루어졌다. 가족 복지정책은 이 시기를 거치며 보다 구체화 되고 확장되었다. 지금까지 소외 여성의 삶의 질을 평균적인 삶의 질로 끌어올리는데 초점이 맞추어졌다면, 1940년대 이후부터는 아동가정, 비아동가정, 결혼가정, 동거가정 등 모든 가족구성원을 사회적 정의(Social Justice)의 측면에서 고려하는 가족정책이 입안되기 시작했다. 즉 모든 국민을 대상으로 일정한 삶의 질을 보장하는 보편적 복지의 틀을 구축하기 시작했다고 할 수 있다(SOU 1946:5). 사민당의 1940년대 가족정책의 시동은 1941년 새로 구성된 인구특별위원회(Special Committee on Population Issue)의 활동을 통해서 이루어졌다. 1910년대 이후 가파르게 감소하고 있던 출산율이 1930년대의 산모출산보조금의 시행으로 감소율이 다소 완화된 효과는 있었으나 여전히 낮은 출산율의 문제를 안고 있었다. 1947년 제출된 정책보고서는 여성의 출산율을 획기적이고 지속적으로 늘리기 위해서는 사회정책의 틀을 완전히 새롭게 짜지 않으면 불가능할 것이라는 판단에 따라 다음의 정책을 시행할 것을 권고하고 있다.

- 가족 하계휴가의 확대
- 가사노동의 유급화
- 무료학교급식
- 주거환경의 개선
- 산모의료 및 보건시설 확충 - 조산원, 산모 및 신생아 건강관리

- 여성 특별조치 - 직업소개소 직장알선 및 교육, 결혼여성의 특별상담, 가정경제 및 보조 등의 지원
- 부모교육의 강화
- 결혼 및 가정의 다양한 문제에 대한 상담(SOU 1947:46, 287쪽).

그러나 정치적으로 여성의 가정에서의 역할과 국가의 역할을 놓고 의회에서 사상논쟁으로 발전되었다. 무엇보다도 1940년대 초에는 여성의 노동시장의 참여에 따라 야기되는 가정교육의 부재현상과 연관지어 사민당과 우익보수당이 팽팽히 맞서는 양상이 전개되었다. 의회 논의의 중심에는 여성의 사회진출에 따른 전통사회의 붕괴에 대한 우려가 자리 잡고 있다. 사민당의 경우 여성의 노동시장의 진입에 따라 생기는 여성역할의 공백을 국가가 대신 맡아서 메워야 한다는 논리였고, 우익보수당은 여성의 노동시장에서의 역할을 부분근무(Part-time work)로만 제한하는 대신 가정에서 아동보육을 지금과 같이 지속적으로 유지해 스웨덴 사회의 2세 교육 공동화 현상을 막아야 한다고 주장했다. 사민당은 국가가 공공탁아소를 통해 육아역할을 대체해야 한다는 주장인 반면, 우익 보수당의 경우 여성의 사회진출이 불가피하다면 최대 반일제 근무만을 허용하고, 하루의 반나절은 전통적 여성의 역할을 지속해야만 스웨덴의 전통과 사회적 가치가 2세들에게 전수될 수 있다는 주장이었다(Lundqvist 2007: 111-115). 그러나 반일제 근무 등의 방법은 또 다른 여성차별문제, 즉 임금격차, 연금감소, 휴가차별 등의 문제를 야기하기 때문에 반복된 우익보수당의 의회입법안 제출(Motion No. 123, 181, 1942)에도 불구하고 사민당의 주장이 의회의 지지를 받아가고 있었다.

또 다른 정치적, 사상적 논쟁의 중심은 가사노동의 비중과 유급휴가제의 도입이었다. 1942년 제출된 가정여성의 유급휴가에 관한 정책 보고서(SOU 1942:19)에서 가사노동을 영위하는 주부에게 유급 법정휴가를 부여해 전일제 직장생활을 하는 직장여성과 같은 비중으로 가사노동자의 권리를 보호해 주어야 한다는 권고안을 내 놓았다. 이 같은 주장의 중심에는 도시여성의 직장노동과 농촌 여성의 가사노동을 평등권의 시각으로 다루어야 한다는 내용을 내포하고 있다(SOU 1942:19, 9-10쪽). 도시여성의 직장생활로 가정 밖에서 활동하지만, 농촌여성의 경우 전통적 가정의 틀 속에서 농촌일, 가사일, 육아 등의 격무를 소화해 나가면서도 직장생활 여성이 법정휴가로 받는 1940년대 당시 2주 유급 법정휴가를 받지 못하는 불평등이 존재한다는 논리였다.

1946년 사민당 주도로 정부법안(Proposition No. 233, 1946)이 통과되어 처음 시행된 전업주부 휴가제도는 주부의 유급휴가, 자녀의 여름 학교 위탁비용 지급 등으로 주로 농촌 혜택자들에게 인기가 있었음도 불구하고, 가사노동이 많은 다자녀가정 중에서 저소득층의 여성이 혜택자가 많았다는 점 때문에 소외가정 특별휴가제 형식이 되어 원래의 취지, 즉 전업주부를 가사노동의 중압감으로부터 잠시 해방시켜 육체적, 정신적 휴식을 갖게 함으로써 건강을 증진시킨다는 본래의 목표는 빛이 바래고, 가족의 계급화를 초래한다는 비판에 직면하게 되었다.

1940년대 2차 대전 당시 가족정책은 출산으로 인해 발생하는 경제적 부담을 국가가 책임을 분담해 일정한 수준의 삶의 질을 보장해 주어야만 출산율이 급격히 줄지 않을 것이라는 인식에 기초하고 있다.

1946년에 제출된 출산 및 육아비용 분담에 대한 국가정책보고서(SOU 1946: 5)는 아동가정의 수입과 관계없이 일정수준의 육아비를 전체가족에게 국가가 지원하도록 해야 한다고 주장하면서 아동수당(Child Benefit)을 현금으로 지원할 것을 권고하고 있다. 전쟁기간 중 물가의 상승은 임금증가율보다 높아 아동가정에 타격이 더 크기 때문에 지원이 시급하다고 결론짓고 있다.

의회는 논의를 통해 정당들의 동의를 이끌어낸 사민당 정부의 ‘일반 아동수당에 관한 법안(Proposition No. 122, 1947)에서 매년 260크로네를 전 아동가족에게 지급할 것을 규정하고 있다. 이 아동수당은 스웨덴의 사회복지정책사에서 보편적 복지의 틀을 짜는데 중요한 획을 긋는 사건으로 받아들여진다. 이전까지만 해도 스웨덴의 사회복지정책은 선별적 복지 혹은 부분적 복지의 틀 속에서 소외가정과 저소득 다산가정에 선별적으로 혜택을 주도록 하는 제도였으나, 이후 아동수당은 사회적 지위, 수입정도, 부유층, 빈곤층 관계없이 균등하게 지급됨으로써 보편적 복지의 뜻을 실현시키는 시발점이 되었다는 의의가 있다.

아동수당의 지급금액 산정은 최저생계비와 연계하여 책정하고자 했다. 당시 분기별로 아동1인당 지급된 65크로네, 즉 1년에 260크로네는 2008년 기준으로 4,680크로네(한화 119만원, 1크로네=175원 기준)에 해당하는 금액으로 매달 380크로네 꼴로 2011년 스웨덴 1인 자녀를 둔 3인 가족의 최저생계비 9,912크로네의 4%에 해당된다(Kronofogdemyndighetens Författningssamling 2010:1). 당시 자녀가 있는 가정에서는 경제적으로 매우 유용한 재원으로 사용되었고 1940년대의 출산율이 수직 상승할 수 있었던 것은 바로 이 아동수당 지급의 효과라 할 수 있다.

아동수당에 대한 의회 내 토론에서 우익보수당은 아동수당 지급에 원칙적으로 찬성하나 다른 다양한 가능성과 장단점을 고려하지 않고 성급하게 의회에서 표결로 결정하는 것에 반발하여 투표에 참석하지 않고 기권을 결정했다. 그러나 특이한 점은 여타 중도 우파 정당들은 모두 보편적 복지의 일환인 아동수당의 지급이 아동가정에 매우 큰 인센티브를 제공함으로써 스웨덴 사회에서 출산율의 변화에 긍정적으로 영향을 미칠 것이라는 판단 하에 찬성으로 돌아섰다는 점이다. 즉 보수당만 제외하고 진보계열 및 중도우익 정당들이 모두 보편적 복지를 지지하게 되면서 스웨덴의 복지제도는 점차 선별적 복지보다는 전 국민을 대상으로 하는 포괄적 복지를 지향하게 되었고, 2차 대전 이후의 복지제도 논의에 있어 사민당 중심의 보편적 복지제도 정착에 힘이 실리게 되었다.

제4절 1950-1960년대 논의

세계2차 대전 이후의 시기는 전쟁의 종료와 함께 산업의 재편을 통한 경제발전 정책과 소비 진작 정책과 함께 전개되었다. 구체적인 정책 목표는 2차 대전 전쟁기간 동안인 1938년과 1944년까지 활동한 거국 내각이 해체되고 사민당의 단독내각이 구성되면서 구체화되기 시작했다. 한손(Per Albin Hansson) 내각은 2차 대전 이후의 지속적 경제발전을 통한 복지의 확대라는 목표를 실천하고자 했다. 이 기간 동안 서서히 스웨덴 모델(The Swedish Model)이라는 용어의 실체가 형성되기 시작했다. 1940년대의 복지정책목표는 노동시장위원회(Labor Market

Board, 1947년 설립)를 통한 적극적 노동시장, 보조금 지급제도(아동수당, 산모수당, 주택보조금, 장애자보조금), 공공섹터 의 확대(탁아소, 학교, 보건소, 양로원, 장애인시설), 그리고 임대주택 건설을 통한 주택정책과 삶의 질의 확대에 두고 있다.

1950년대는 2차 대전 이후 경제적 팽창과 함께 삶의 질이 대폭 개선되기 시작한 기간에 속한다. 1950년부터 1970년까지 스웨덴의 평균 국민총생산 증가율은 4%에 이르고, 한국전쟁 당시 스웨덴 수출산업은 74% 성장, 수입은 39% 성장 등 폭발적으로 증가했으며, 1950년대의 농업인구는 20%에 달했으나 1970년대 초에는 5%로 하락하는 등 스웨덴 경제는 농경사회 중심에서 산업사회로 급속히 전환되었다. 이와 함께 1938년에 체결된 노사협약에 힘입어 노사평화와 함께 스웨덴의 산업경쟁력은 급속히 개선되었다. 1932년부터 1976년 사이 사민당이 한 번도 선거에서 패하지 않았다는 사실은 서구민주주의에서 가장 오래된 사민당 정권으로 기록될 정도로 사민당의 정치, 사회, 경제의 지배와 복지구축을 통해 스웨덴을 명실 공히 세계에서 가장 복지제도가 잘 되어 있는 국가로 탈바꿈시켰다.

스웨덴의 가족정책은 1950년대를 거치면서 복지제도 구축의 핵심적 위치를 차지하고 있다. 이 기간 동안 12개의 가족정책 관련 정책보고서가 제출될 정도로 1950년대 들어 연금제도의 확대(1959)와 함께 중요한 복지제도의 수단으로 활용되었다. 1950년대 초에는 1943년에 이미 제출되었던 탁아소와 어린이 놀이방의 국가재정 지원에 대한 연구조사(SOU 1943:9)에서 논의된 공공탁아소의 확대에 초점을 맞추고 여성의 직장생활에서 생기는 공백을 공공탁아소의 설립을 통해 운영해야 한다는 의견이 지배적이었다. 공공탁아소는 점차 지방자치

단체에서 의무적으로 운영해야 한다는 논의도 함께 전개되었다(Lundqvist 2007:172). 이러한 논의에도 불구하고 공공탁아소의 확대와 지방자치단체의 적극적 개입은 1960년대 중반에 와서야 이루어지기 시작했다.

공공탁아소의 설립과 운영이 별 진전을 보이지 못하자, 사민당 정부는 3세부터 정규교육 과정이 시작되는 연령인 8세 이전까지 유치원을 공공서비스를 통해 제공하기 위한 정책을 펴기 시작했다. 이 정책은 직장여성이 있는 가정이나, 전업주부가 있는 가정이나 관계없이 국가가 취학 전 아동의 교육을 책임져야 한다는 입장을 취했다(SOU 1951:15, 58). 즉 공공탁아소가 직장여성을 대상으로 가정생활의 공백을 메워주기 위한 수단으로 논의되기 시작했다면, 유치원 교육은 전가정에 해당하는 정책으로 집에서 일하는 주부의 여가와 자유로운 생활을 보장해 주기 위해 국가가 서비스를 제공해야 한다는 논리였다. 이처럼 가사노동도 직장노동처럼 같은 비중으로 인정하기 시작했다는 점에서 1950년대의 논의는 1940년대의 논의와 질적인 변화를 보이고 있다. 그러나 의무교육의 대상이 아니었기 때문에 아직까지 법적구속력은 갖지 못했고, 국가와 지방자치단체가 취학 전 아동을 위한 유치원 학교를 개설하되 수업료가 전액 무료는 아니었고 일부는 학부모가 부담하는 형태를 취했다(Lundqvist, 2007:177).

이 시기에 사회적 공론으로 제기된 것은 아동의 교육환경이 예전의 대가족 중심의 가정교육에서 핵가족 중심으로 변화하면서 농경사회에서는 가족의 사회화를 통해 아동의 사회성을 길렀던 반면, 핵가족 하에서는 주로 여성의 교육을 통해 이루어지기 때문에 단체 및 집단의 규율과 윤리를 가르치지 못하게 되고, 더욱 심각한 것은 사회성

의 결여, 민주주의 훈련의 결여, 그리고 차단된 환경에서의 교육이 아이들을 심리적으로 불안하게 만든다는 점 때문에 취학 전 아동의 교육은 필수적이라는 의견이 확대되고 있었다(SOU 1951:15, 75-76).

1951년의 정책보고서는 도시 및 농촌, 아동시설 및 학교의 다양성을 학부모에게 제공하도록 권고하고 있다. 이 제안에 나타난 학교의 종류는 다음과 같다.

- 유치원(3세에서 7세까지의 취학 전 아동의 교육)
- 탁아소(6개월부터 7세까지의 취학 전 아동의 보육 및 교육)
- 농촌 탁아소(1세부터 7세까지의 농촌지역 아동을 대상으로 함)⁴⁵⁾

1950년대의 중요한 사회적 논의로 전업주부의 가사노동 유급화를 들 수 있다. 1952년 정부에 제출된 가사노동 보조 정책조사(SOU 1952:38) 보고서는 1947년에 제출된 보고서(SOU 1947:46)의 연장선상에서 진행되었다. 즉 1937년과 1947년의 보고서는 스웨덴 사회가 점차 여성의 사회참여로 가사노동의 공백이 생기면서 대가족 형태에서 여성이 담당했던 취학 전 아동과 노인부양의 문제를 해결하기 위해 마을단위로 가사노동 보조를 제공해야 한다는 권고안을 담고 있다(SOU 1937:16; SOU 1947:46). 이를 해결하기 위한 방안으로 1944년에는 가사노동 보조원(가정부)을 정식 노동으로 인정해 노동법에 따라 고용하도록 하는 법안(Prop. No. 217, 1944)을 채택하기도 했으나, 점차

45) 1950년대의 논의는 정치적으로 큰 진전은 보지 못했다. 1960년대 중반인 1966년부터 1971년까지 1950년대 말과 비교해 4배의 유치원과 탁아소가 설립되었고, 점차 국가의 보조금을 받아 운영하는 개인탁아소 및 유치원에서 점차 지방자치단체가 제공하는 학교로 전이되었다(SOU 1972:27, 235쪽).

가사노동자 수가 1930년과 1950년 사이 205,000 명에서 96,000명으로 감소하는 등 1950년대 들어 더 이상 가사노동자의 공급만으로는 부족한 가사노동의 수요를 충족할 수 없는 문제에 봉착하게 되었다 (Lundqvist, 2007:180).⁴⁶⁾

이 논의는 사회적으로 큰 반향을 일으키면서도 법제정에는 이르지 못한 채 막을 내렸지만, 사회적으로는 중요한 논쟁의 대상이 되었다. 즉 가사보조원의 필요성은 단지 직장 여성에게만 필요한 것이 아니고, 전업주부로 있는 여성에게도 동등하게 제공해 주어야 한다는 인식이었다. 위의 유치원 논쟁에서와 마찬가지로 전업주부의 노동도 직장여성의 노동과 견주어 같은 비중으로 다루고 있다는 점이다. 즉 전업주부의 경우에 있어서도 가사노동의 보조를 받을 수 있는 권리가 있다는 점이 강조되면서 직장여성의 노동과 마찬가지로 가사노동도 유급화의 시각으로 바라보게 되었다. 그만큼 전업주부들이 자발적으로 가정에 남아 있을 수 있도록 함으로써 직장이나 가정이나를 놓고 여성이 가족의 경제상황에 따라 자유롭게 선택을 할 수 있도록 한 점이 스웨덴의 출산율을 높이는 중요한 요소가 되었다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

1954년에는 산모의 권리와 국가의 보장을 통해 산모보험제를 실시할 것을 권고하는 정책보고서(SOU 1954:4)가 제출되어 의료보험과는

46) 1944년에 제정된 가정보조사(가정부)에 관한 법은 가정의 가사보조를 위해 고용된 여성의 노동조건을 규정하고 있는 법으로 1971년 대체되었다. 이전까지만 해도 가정부는 사회적으로 낮은 지위를 가지고 있는 여성이 상류층 가정에 고용되어 장시간노동, 무휴가, 상시해고 등 열악한 노동조건이었으나, 이후 정식으로 사회의 일반직종으로 구분해 특별노동법을 시행하고자 했다. 스웨덴에서는 1930년대부터 1960년대까지 논의된 가정보조사(가정부)의 사회적 이슈를 ‘가정부 논쟁(Pigodebatt, Issue on home maid)’이라 명명되어 있다.

별도로 여성의 임신, 출산, 육아를 재정적으로 지원하고, 임신 시 무료진료, 무료출산, 산모특별 보조금을 제공하는 법안(Prop. No. 144, 1954)을 입안하는데 중요한 영향력을 행사했다.

1950년대 초 16세와 65세 여성의 35%가 직장생활을 하고 있었고, 가족은 점차 핵가족화 되어 가고 있었다. 1955년 제출된 가족 특별위원회 정책보고서(SOU 1955:29)에서는 사회적 변화의 시점에서 예전의 대가족 상황에서 발생하지 않았던 사회적 문제를 능동적이며, 예방적 차원에서 대처할 방법이 필요하다는 점을 주장하고 있다.

특히 이 보고서는 육체적, 정신적 스트레스로 인해 많은 직장 여성들이 알코올 중독에 노출되고, 임신 시 낙태를 우선 고려할 정도로 출산을 부담스러워 한다는 문제점을 깊이 있게 다루고 있다. 즉 점차 여성의 노동참여가 높아지고, 핵가족화 되어가면서 낙태, 출산의 부담감, 알코올 중독 등이 일하는 가정의 문제점으로 작용해 출산율이 낮아지고 있다고 보고 있다. 이를 해결하기 위해 우선 직장 여성들의 정신적, 육체적 스트레스를 해결하기 위한 노력이 필요하고, 직장 대신 가정을 선택한 여성들의 선택권 보장차원에서도 동등하게 가사노동 보조 소개소 운영, 아동시설의 강화(아동연극반, 아동놀이방) 등의 운영을 적극적으로 사회가 제공할 것을 제안하고 있다. 1955년의 국가정책보고서가 구체적인 법안 입안으로 연결되지는 못했어도 다양한 가정의 요구를 능동적으로 찾아내기 위한 노력이 필요하다는 사회적 공감대를 얻었다는 점에서 의의가 있다.

1957년의 정책보고서(SOU 1957:33)에서는 산업사회로의 진입과 사회변화에 따른 다양한 가족의 등장, 즉 결혼가족, 이혼가정, 동거가정, 아동가정, 무아동가정에서 발생하는 다양한 형태의 가정문제, 즉 심

리적 불안정, 낙태, 가정폭력, 알코올중독, 임신회피 등을 상의할 수 있는 가족상담소 설치를 통해 가족의 안정적인 가정생활을 도모하고, 사회적 문제를 예방하고 능동적으로 해결하는 것이 필요하다는 권고안을 내 놓고 있다 전통적 가치와 규범의 변화, 그리고 여성의 경제적 독립성으로 인한 이혼의 증가, 가족 내 분쟁의 증가 등은 산업사회의 중대한 도전으로 규정되고 있다(SOU 1957:33, 30쪽). 이 보고서의 내용을 중심으로 제출된 정부입법안(Prop. No. 130, 1960)은 의회의 논의를 거쳐 가족회상담소 설치에 관한 법으로 공포되었다.

1960년대 스웨덴의 사회복지 연구는 국민의 삶의 질에 초점을 두고 있다. 이전까지만 해도 삶의 질은 대다수의 국제연구에서 국내총생산 증가율, 1인당 국내총생산 등의 지수가 비교지표로 사용되었으나, 1970년 이후부터는 국민의 삶의 질을 수입과 연계하여 가족의 활동에서 지출되는 비용을 뺀, 모든 가용비용(부동산, 증권, 저축 등)을 사용하기 시작했고, 여기에 국가의 역할을 추가하여 국가의 복지관련 현금지원, 그리고 세금공제 등의 명목으로 지원된 부분까지 포함시키는 실질적 자료를 바탕으로 평가하게 되었다(Titumus 1958; Johansson, 1970:25; SOU 2000:41, 12; Sen 1987:34, Sen 1992). 또한 마샬(T.H. Marshall)이 주장한 민권(Civil Right), 정치적 권리(Political Right), 사회적 권리(Social Right) 모두 포함하는 시민권의 개념에 입각하여 국민 건강과 삶의 질이 높은 국가일수록 현대적 시민권에 입각하여 민주주의 수준이 높다는 인식이 점차 확산되고 있었다(Marshall 1950 & 1964).

1950년대에 출산율이 2.0이상으로 증가하는 듯 하다가 다시 1960년대 들어 하락의 기미가 보이자, 사민당 정부는 다시 인구대책 특별위

원회를 임명해 1950년대 이후 출산을 감소 원인의 분석과 함께 대책을 강구하고자 했다. 1962년 임명된 특별위원회는 다수의 국가정책 보고서를 양산해 냈다. 1963년 특별위원회의 권고에 따라 사민당 정부는 탁아소의 지원책을 발표했다. 이 정부법안(Prop. No. 62, 1963)은 당시 18-54세의 직장여성 중에서 7세 이하의 아동을 양육하고 있는 여성이 20만 명에 이르고, 그 중에서 36.7%가 결혼여성, 55.8%가 동거여성이라는 통계를 제시하고 있다.

1961년과 1962년 1년 사이 직장여성의 비율은 43.3%에서 2%가 오른 45.3%를 기록했고, 결혼여성 중 직장여성의 비율은 1961년 31.0%에서 1962년 36.7%로 오르는 등 아동의 양육과 직장생활을 동시에 영위하는 여성의 비율이 날로 증가하는 추세였다. 이러한 시점에서 정부가 탁아소 수를 획기적으로 증가시키지 않으면 결혼한 직장 여성들의 임신회피는 불 보듯 뻔하다는 진단이었다(Prop. No. 62, 1963). 이 법안은 의회의 커다란 반대 없이 채택되어 1964년 예산안부터 탁아소, 어린이 놀이방 등의 시설에 국민세금으로 지원을 할 수 있게 되었다.

1964년과 1965년 사이 제출된 정책보고서는 여성이 직장생활이나 출산이나를 저울질 해 선택하도록 강요해서는 안되며, 여성이 자신이 가장 편하고 원하는 시기에 언제든지 출산을 계획할 수 있도록 자율권을 부여해 주어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 이와 함께 7세 이하의 자녀를 탁아소에 보내지 않고 가정에서 돌보는 여성에게 육아수당을 지급해야 한다는 의견이 함께 제시되어 있다. 이 제안은 1950년대에 이미 논의되었던 전업주부의 가사노동 유급화의 노력을 반영하고 있다고 할 수 있다. 육아수당에 관한 사안은 스웨덴 정당들 간의

치열한 사상 논쟁으로 진행되었다. 사민당의 경우 육아수당은 여성의 진정한 자유를 촉진시키고 여성평등의 확대 차원에서 반드시 필요한 것이라고 주장한 반면, 우익보수당은 국가의 재정지원을 통해 육아수당을 지급하는 것은 아동을 가진 직장여성들의 다양한 목소리와 요구를 무시하고 국민의 세금으로 전업주부를 지원함으로써 많은 직장여성들을 가정에 안주시키는 결과가 될 것이 우려된다는 입장을 견지했다(Hinnfors 1992:5).⁴⁷⁾

제5절 1960년대 후반 이후 1970년대의 논의

1965년 후반부의 가족정책을 둘러싼 정치논쟁은 주로 여성의 평등권에 초점이 맞춰져 있다. 좌익공산당(Left Communist Party)과 사민당(Social Democratic Party) 등 좌익계열 정당들은 공공탁아소의 확대를 통해 여성이 출산 이후에도 사회진출을 쉽게 할 수 있도록 해야 한다는 주장을 펼 반면, 중앙당, 국민당, 보수당 등 중도우익 정당들의 경우 점차 여성의 자율적 선택권에 맞춰 양육할 수 있도록 사립탁아소 확대, 보모의 자율선택 등을 선호하는 양상으로 전개되었다. 그러나 1965년부터 사민당 정권 하에서 진행된 가족정책 특위의 국가정책보

47) 육아수당의 지급에 대한 좌우논쟁은 2000년대 들어 서로의 입장을 맞바꾸는 점에서 흥미롭다. 2006년 총선에서 우익정당들은 일정금액의 육아비용의 부담은 직장여성의 육아에 대한 선택권을 확대해 주는 것이라고 주장한 반면, 사민당의 경우 여성의 선택권을 확대하면 공공복지시설인 탁아소의 통폐합내지는 축소가 불가피해 지기 때문에 결국 복지제도의 축소를 통해 장기적으로 피해자는 국민이라는 주장을 펴면서 육아수당을 반대하는 입장으로 선회함으로써 1960년대 논쟁과 비교할 때 반대의 입장을 보이고 있다(Lundqvist 2007:239).

고서에서 아동가족의 경제적 지원과 함께 출산, 육아와 관련하여 부부가 함께 처음부터 끝까지 계획세우고 실천할 수 있도록 산모보험제를 부모보험제(Parental Insurance)로 전환할 것을 권고하고 있다(SOU 1972:34, 17-44).

이 보고서의 골자는 ‘산모’라는 단어대신 성중립적인 ‘부모’로 대체시켰으며, 출산 시 부모가 함께 부모육아교육에 참가하고, 출산 시 분만실의 남성입실을 허가하고, 출산휴가, 육아휴가 등을 남성과 여성이 함께 준비할 수 있도록 함으로써 출산 및 육아에 있어 남성의 역할을 더욱 확대시켜 가정 내에서 평등성을 실현하고자 했다. 그러나 이 부분에 있어서 남성의 역할을 강조하기는 했으나 부부의 결정에 따라 자율적으로 부모출산 휴가기간을 결정할 수 있도록 자율성을 부여하는 것이 중요하다고 보았다(SOU 1972:34, 45쪽).

구체적인 내용을 보면 유급 출산휴가기간을 당시 180일에서 240일로 늘리고, 남성의 경우 출산 전후 최대 10일 휴가를 제공하며, 여성이 출산관련 고용 불이익을 받지 않도록 법적으로 보장하고, 자녀 연령 10세까지 자녀가 아플 때 임시병가 휴가를 받을 수 있도록 하고, 장애아를 출산했을 때 부모에게 특별보육비를 지급하도록 하고 있다.

부모 보험제의 골자는 출산휴가를 산모에게만 주는 것이 아니라 생부에게도 제공해 줌으로써 육아에 있어 동등하게 책임과 의무를 분담하게 하자는데 의의가 있다. 또한 여성이 출산휴가를 장기간 갖게 될 경우 직장에서의 장기공백으로 인한 노동생산성의 저하 등의 문제 때문에 장기적 측면에서 고용주들이 여성보다는 남성고용을 선호해 여성에게 불평등한 노동시장이 형성될 수 있을 것이라는 우려도 함께 작용하고 있다.

이와 함께 생물학적 부모뿐만이 아니라 입양부모에게도 부모보험을 적용하여, 입양 후 240일 동안 입양휴가를 부모가 자율적으로 나누어 사용할 수 있도록 하여 입양을 적극 권장하고 있다. 불임부부의 경우 입양을 통해 자녀를 양육하고자 해도 생물학적 부모에 버금가는 출산휴가를 받지 못함에 따라 입양에 막대한 비용을 지출하게 되고, 보모의 고용 등으로 많은 어려움을 겪었으나 이들에게 출산을 했을 때와 같은 대우를 해 줌으로써 1970년대 이후 입양이 획기적으로 증가하는 결과도 낳고 있다.⁴⁸⁾

또한 다양한 출산양태, 즉 청소년 출산, 결손가정출산, 동거 시 임신했다가 헤어진 상황에서의 출산, 출산 후 별거 혹은 이혼 등의 여러 가지 상황을 상정해 부모가 받을 것을 임신부가 그 기간을 활용할 수 있도록 명시하고 있다는 점에서 1972년의 보고서에 따라 1974년부터 시행한 부모보험제는 출산과 육아에 대한 종합대책으로 평가되면서 이후 아동수당과 함께 스웨덴의 가장 대표적인 가족정책의 일부를 차지하고 있다.

부모보험제의 도입은 여성의 진정한 해방을 이끌어 냈다는 데 의의가 있다. 즉 부모보험제가 시행되기 이전까지만 해도 임신, 출산 및 육아는 전적으로 여성의 책임이라는 인식이 강했으나, 이 부분에서도 남성과 여성에게 공동으로 책임을 나누게 함으로써 가정에서의 모든 대소사를 공동 분담하게 하여 이전까지 사회적 통념으로 받아들여지고 있던 이분법적 사고, 즉 남성은 가정경제 책임자, 여성은 가정의 책임자라는 인식에서 공동의 경제책임자(Double breadwinner)로 전환

48) 입양법은 10세 이하의 아동을 외국에서 입양할 때 일괄적으로 40,000크로네를 현금으로 지원해 항공료, 입양비용, 아동용품 등의 구입 등으로 사용하게 하고 있다.

함으로써 출산, 육아, 가사 등의 역할을 평등하게 분담하고 스웨덴을 성평등 사회로 만드는데 중요한 획을 긋게 되었다(Klint 2002:200; Bengtsson 1994:46). 1974년 부모보험제의 도입과 함께 남성의 출산휴가를 여성과 동일하게 50%까지 나누어 쓸 수 있도록 함으로써 형평적 성역할의 요소를 내포하고 있다.

이 시기의 또 다른 특징은, 부모보험제의 도입과 함께 사회변화에 따른 가정 상황의 변동, 이혼, 사별, 별거, 재혼 등의 다양한 형태에 대비한 아동중심 가족정책의 필요성이 제기되었다는 점이다. 이전까지만 해도 가족정책은 여성의 산모휴가에 맞추어, 출산휴가, 육아 등을 중심으로 가정정책이 수립되었으나, 부모보험제 실시 이후 가족정책의 중심을 아동으로 전환함으로써 어떤 가정의 상황 속에서도 아이들의 복지를 먼저 생각하고 돌볼 수 있도록 부모에게 양육권의 자율성과 책임을 동시에 부여해 줌으로써 아동들이 부모의 사랑과 관심 속에 자랄 수 있도록 하고, 이후 만 1세의 아동을 공공탁아소에서 시민적 소양을 갖춘 사회구성원으로 교육시킬 수 있도록 연계체제를 구축했다는 데 의의가 있다.

이와 함께 1970년대 일련의 국가정책보고서는 아동들의 다양한 조건, 즉 지적, 신체적, 정신적인 차이에 맞추어 재단식 서비스를 제공해 주어야 한다는 데 초점을 맞추고 있다. 1972년에만 4개, 1975년 7개의 정책보고서가 제출된 가운데, 아동의 지적 능력은 천차만별인데 한 학교, 한 학급에서 교육시키면 아동의 창의성을 발현시키는데 도움이 되지 않기 때문에 다양한 학급의 운영, 특수학교의 설립 등 학교 교육의 변화를 요구함과 동시에, 탁아소 교육, 가정육아 등도 산업화, 여성의 노동참여, 국가역할의 증대의 산업사회에서 제기되는 아동의

다양한 요구와 필요성에 따라 제공되어야 한다는 내용을 담고 있다.

이 정책 보고서들을 중심으로 당시 팔메(Olof Palme)수상은 스웨덴이 앞으로 ‘더 포근한 사회(The Softer Society)’를 국가의 목표로 정해야 할 것과 삶의 질을 미래의 주인공인 아동에 초점에 맞추어야 한다고 역설하면서 아동정책을 가족정책의 중심에 두어야 한다는 입장을 취했다(Lundqvist 2007:241). 더 포근한 사회는 팔메 수상의 정치수사학적인 표현이었겠지만 앞으로 스웨덴이 지향할 사회를 부모의 노동시간 단축, 법정 휴가일의 확대, 아동과 함께하는 가족생활의 확대 등으로 만들 수 있다고 보고, 1970년대와 80년대의 복지정책, 노동정책, 교육정책에 반영하고 있다.

1970년대 ‘포근한 사회’의 중심에는 산업사회의 남녀노동 참여로 인한 부모와 자녀와의 접촉시간이 감소되어 발생하는 문제, 즉 아동 및 청소년의 정서적 불안, 아동폭력, 소외, 왕따 등의 사회문제가 발생한다고 보고, 노동시간단축 및 법정휴가의 연장과 양성 평등적 노동정책과 가족복지정책을 통해 부모와 자녀 전체가 함께 하는 시간을 늘려 아동의 성장환경을 가족중심으로 전환해 아이들의 정서적 발달을 돕도록 하자는 취지를 담고 있다(SOU 1975:37, 126쪽).⁴⁹⁾

49) 예를 들어 이때부터 아동들의 정서발달을 돕고 가족과 함께 하는 시간을 늘리게 하는 정책적 수단으로 봄학기중 한번 1주일간 스포츠주간을 활용하도록 하고 있다. 시작은 1940년대 추운 겨울 학교난방비를 줄이기 위한 수단으로 활용되었으나, 1970년 들어 점차 가족 삶의 질을 향상시키기 위한 정책적 수단으로 부모들에게 휴가를 낼 수 있도록 법정휴가를 늘려줌으로써 여름휴가 3주, 스포츠휴가 1주로 가족과 함께 하는 시간이 많아지도록 배려한 것이다. 다가올 3-4년 학사 일정이 미리 고시되기 때문에 시도별로 순차적으로 들어가는 학교방학에 맞추어 부모가 직장휴가를 동시에 가질 수 있게 함으로써 가족이 함께 하는 스포츠 여행(특히 겨울 스포츠인 스키여행)을 떠날 수 있도록 권장 하고 있다. 스포츠주간은 자녀를 가진 가족들을 중심으로 하나의 사회적 현상이 되어 매년 참여인구가 늘고 있다. 스톡홀름 시에 고시된 학사일정표를 보면 2010년-2014년까지의 학사 일정이 이미 고시되어 있고, 스포츠 주간도 명시되어 있어, 여기에 맞추어 부모들이 휴가를 미리 직장에 신청할 수 있도록 배려하고 있다(스톡홀름 시 ‘학

따라서 1974년의 부모보험제 도입, 포근한 사회의 건설을 위한 노동시간의 단축, 법정휴가일수의 확대 등으로 국가가 떠맡은 부모의 역할을 다시 부모에게 돌려주는 것이 가족의 삶의 질을 높이는 가장 효과적인 정책으로 보고 다른 정책과의 연계를 통해 이를 극대화하고자 했다. 스웨덴 사회의 질적 변화를 위한 가족의 삶의 질을 다음의 9가지를 기준으로 정해 다양한 가족형태와 관계없이 모든 가족 구성원이 혜택을 받을 수 있도록 1970년대 이후의 정책방향을 잡고 있다.

- 1) 건강 및 의료접근성
- 2) 고용과 노동환경
- 3) 경제적 자원과 소비자 보호
- 4) 지식과 교육의 접근성
- 5) 가족 및 사회관계
- 6) 주택 및 공공서비스
- 7) 휴식과 문화생활
- 8) 생명과 재산의 보호
- 9) 정치적 영향력과 자산⁵⁰⁾ (Johansson 1979:138; SOU 2000:41, 13)

1970년대 이후의 사회적 논의는 출산 및 육아와 연계한 접근 뿐만

기와 방향(웹페이지 참조).

50) 실질적으로 부모들의 정치적 영향력을 늘려주지 않으면 선거 등 정치참여를 회피하고, 정치적으로 무관심해질 것을 우려해 국민의 참여를 유도하기 위해 지방주민참여회의 등의 횡수를 늘리고, 모든 정책사안의 정보완전 개방화를 통해 정책정보에 대한 접근성을 향상시키고 국민의 지방 및 국가정책에 관한 지식을 높이도록 배려하고 있다. 이 같은 조치는 국가행정의 투명화로도 연결되어 깨끗한 정치가 정착되는 계기가 되었고, 자발적 정치적 참여의 수단으로도 사용되었다. 결과적으로 개인의 주관적, 객관적 삶의 질의 중요한 척도로 정치적 영향력은 매우 중요한 역할을 한다.

이 아니라 출산을 고려하는 미래 부모들의 전반적 삶의 질 향상이 복지를 통해 이루어지고 결과적으로 사회권(Social Right) 보장이 잘 되어 있을수록 2세 출산의 가능성이 높아진다는 가설을 중심으로 이루어지고 있다. 아동출산에 관련한 출산, 육아비용의 부담 문제 해결뿐 아니라, 삶의 각 부분에서 어렵고 힘들고 좌절할 때 국가와 지방자치단체가 적극적으로 개입해 일정 삶의 질을 보장해 줄 수 있을 때 미래의 계획을 세우고, 가정을 이루고, 2세를 계획한다는 인식에서 출발하고 있다. 이와 함께 국민들의 참여를 통한 정치적 영향력의 확대가 실질적인 삶의 질 확대에 중요한 수단으로 보고 정책적으로 배려하고 있다. 따라서 1970년에 이르러 1950년에 마샬(T.H. Marshall)이 주장한, 민권, 정치권, 사회권이 보장된 주민 삶의 질의 실질적 보장에 중심을 둔 복지제도가 완성되었다고 할 수 있다.

출산율의 점진적 증가와 관련된 1970년대의 또 한 가지 중요한 사안으로 양성평등정책을 들 수 있다. 1975년 국제연합이 주도한 여성의 해에 국제연합은 회원국 여성의 삶의 조건에 대한 검토와 여성의 권리를 증진시키기 위한 노력을 기울일 것을 권고했다. 그러나 스웨덴의 경우 UN의 권고 이전에 활동하기 시작한 양성평등정책 실현을 위한 특별위원회를 통해 아래의 3가지의 원칙을 고수하고자 했다.

- 첫째, 여성의 노동참여는 경제적 및 사회적 평등을 이루는 수단이다.
- 둘째, 경제활동으로서의 노동은 모든 국민의 권리사항이다.
- 셋째, 모든 국민이 민주적 결정과 정치과정에 참여할 수 있도록 동등한 기회를 부여 받아야한다.

평등성에 기초한 이 세 가지 원칙은 진정한 평등민주주의의 완성
과 국민의 삶의 질 향상을 위해 필수적 조건으로 보았다. 이 조건은
1975년 출간된 ‘목표는 양성평등: UN 여성의 해에 즈음한 스웨덴의
조사보고서(SOU 1975:58)’의 중심논제로 채택되었고, 스웨덴에서 양
성평등을 실현하기 위해 다음의 변화된 상황을 잘 활용하여야 한다
고 보았다.

- 여성의 출산에 대한 부담과 의무에 대한 사회인식의 변화
- 여성 가사노동으로부터의 해방
- 노동시간 주당 40시간으로 단축된 환경
- 여성의 교육 참여에 따른 의식전환
- 산업의 발전에 따른 여성의 노동시장 참여의 용이성
- 아버지와 아동의 잦은 접촉이 아이들의 정신적 성장과 사회성에
중요한 역할을 한다는 연구결과의 보편적 수용
- 탁아소를 통한 단체교육이 어린이 정서함양과 사회적 책임성 교
육에 효과적이라는 연구결과의 공유(SOU 1975:58, 16쪽).

이 보고서는 스웨덴 양성평등이 세계 다른 나라에 비해 앞서가고
있기는 하지만 실질적 평등사회를 이루기 위해서는 직장과 가정에서
진정한 양성평등이 이루어져야 한다고 진단하고 있다. 이를 위해서는
국가 및 개인납세자 뿐 아니라 고용주의 책임이 중요하다고 강조하
고 있다. 즉 남녀 모두 직장과 가정생활을 병행하고 있는 사회구조
속에서 고용자들이 자녀들과 함께 보낼 수 있는 시간을 낼 수 있도록
노동생산성 향상, 기계화 등을 통한 노동시간 단축을 위한 노력을 기

울일 것과 복지기금의 일정부분 부담 등을 제시하고 있다(Klint 2002).

직장 내에서 임신여성에 대한 차별금지를 조기 정착시키기 위해 성차별위원회를 직장 내에 설치하도록 법규정화하고, 차별 옴부즈맨을 임명해 차별사안에 대한 특별조사권을 부여함으로써 실질적으로 양성평등이 직장과 가정에서 이루어질 수 있도록 80년대와 90년대의 모든 정책영역에서 양성평등 중심정책기조(Gender Mainstreaming)를 시행했다(SOU 2005:66, 9쪽; prop. 1987/88:105; prop. 1993/94:147).⁵¹⁾ 사민당이 추구한 양성평등의 조기정착은 직장여성의 이중역할 부담에 따른 출산에 대한 부정적 시각을 긍정적으로 바꿔 놓는데 결정적 역할을 했다고 할 수 있다.

제6절 1980년대 이후 2000년대까지의 가족정책 논의

1980년대 이후 가족 삶의 질 증대와 양성 평등적 사회개혁은 여성 출산율의 증가를 위한 중요한 정책수단이 되어 많은 효과를 보였다. 1980년대와 1990년대의 가족정책은 1970년대의 연장선상에서 진행되었다. 1980년대의 중요한 변화는 우익정당들의 가족정책이 사민당과 약간의 차이는 있으나 많은 부분에서 비슷한 양상을 보였다는 점이다. 가장 큰 차이는 공공탁아소의 확충과 양육수당의 도입에 대한 시

51) 양성평등 정책기조의 의의 및 역할 등에 대해서는 다음의 연구 및 정책보고서를 참조할 것. Booth, & Bennett(2002); Bacchi & Eveline(2010); Rees(1998); SOU 2005:66; prop. 1993/94:147.

각에서 발견된다. 중도우익 정당들은 육아수당의 인상 및 확대를 통해 아동가족의 삶의 질 향상을 위한 적극적 정책이 필요하다는 인식에 있어서는 사민당과 유사한 입장을 취하고 있는 반면, 공공탁아소는 가급적 줄이고 사립탁아소, 부모들이 공동으로 운영하는 조합식 탁아소(Co-op Daycare Center), 가족탁아소 운영 등 다양한 선택권을 부모에게 부여하는 것이 좋다는 인식에 있어서는 육아와 교육에 있어 지방자치단체의 일원화를 통한 효율성을 강조하는 사민당의 입장과 큰 차이를 보이고 있다(Hinnfors 1992).

이와 함께 중도우익 정당들은 아동양육 방법에 있어서 공공탁아소에서 재단된 교육을 아동들에게 강요할 것이 아니라 부모들이 자녀 양육에 대한 주도권을 쥐고 자율적 판단을 할 수 있도록 양육수당을 도입해 아동의 엄마든 아빠든 집에서 돌보도록 하면, 아동들의 정서적 안정을 가져오게 할 수 있어 청소년 범죄율도 줄이고, 스웨덴의 규범, 윤리 및 규범 등의 교육차원에서도 더 좋을 것이라는 입장을 취하고 있는 반면, 사민당은 공공탁아소의 단체교육을 통해 아이들의 협동심, 상대방에 대한 배려, 민주주의 체험교육 등 다양한 이점이 있다는 공공정책의 필요성을 강조하고 있다는 점에서 차이가 발견된다.

1993년 기초지방자치단체인 콤뮌(Kommun)은 1세 이상 6세 이하의 어린이와 7세-12세 초중등 학생에게 공공탁아소와 방과 후 과정인 취미 및 여가교실(Fritidshem, Youth Recreation Center)을 운영해 의무적으로 취학 전 아동 및 취학 아동을 돌보는 법을 통과시켰다(Bengtsson 1994:50). 1994년부터는 육아수당제를 도입함으로써 공공탁아소를 보내는 대신 부모 중 한 사람이 직장에서 휴가를 내거나 휴직을 하고 아이를 돌볼 수 있도록 했다.

이로써 가족정책에 있어서의 좌우논쟁은 큰 틀에서 합의를 보았다고 할 수 있다. 즉 더 이상 우익정당들이 기초단체의 공공탁아소 축소나 무용성을 주장하지 않는 대신, 공공탁아소를 전국적으로 확대해 운영을 하지만 사립탁아소의 운영과 부모의 육아수당도 함께 권장하는 선에서 좌우의 타협을 이끌어낸 셈이다. 1990년대 이후 2000년대 사이 약간의 차이는 있으나 1-6세 아동들 중 공공탁아소 이용률은 65%, 사립탁아소 5-11% 그리고 30-35%는 부모가 직접 양육하는 양태를 보이고 있다(SCB 2003b; prop. 1999/2000:129, 9쪽).

1974년 부모보험제의 시행과 아동수당의 지급확대 등을 통한 효과는 1980년대 들어 나타나기 시작했다. 1980년 출산율 1.68을 최저점으로 하여 1991년까지 지속적으로 상승하여 2.1까지 이르는 등 가족복지제도의 효과는 그대로 나타나는 듯 했다. 1980년대 말까지 가족복지제도의 폭넓은 시행으로 스웨덴의 출산율이 유럽 내에서도 높은 수준에 이르는 등 선도국으로 자리 잡는 듯 했으나 출산율이 1991년 정점에 도달한 후 다시 가파르게 떨어지기 시작했다. 문제는 경제위기와 함께 시작되었다. 스웨덴의 경제가 유동성 위기에 휘말리면서 실업률이 완전고용의 기준치인 3%를 훨씬 넘어 11%선까지 치달았다(Lindblom 2011:37). 물가상승, 임금삭감, 실질임금 감소 등의 극약처방을 내세운 사민당이 노조와 일반 국민의 곱지 않은 시선을 받으며 1991년 총선거에서 패배하는 충격을 안게 되었다.

1991년 들어선 보수우익 4개 정당이 이끈 빌트(Carl Bildt) 수상 하에서 경제성장을 다시 본 궤도에 올려놓기 위해 사회정책 개혁이 필수적이라는 인식과 함께 사회보장제도와 국가보조금제도를 손보기 시작했다. 즉 지속적 경제성장과 건전재정 확보를 위해 노동시장에서의

모럴해저드 문제, 즉 복지제도의 과도한 의존으로 인한 병가의 증가, 조기퇴직의 만연 등이 사회현상으로 나타나기 시작하면서 경제에 부담을 주고, 국가재정에 악영향을 미친다는 판단으로 사회복지제도의 부정적 요소에 대한 개선을 위해 다양한 정책변화를 꾀하기 시작했다.

1992년 실업자기금의 공급 보존율을 100%에서 90%로 낮추고, 이어 1993년에 다시 80% 수준으로 한 단계 더 하향조정함으로써 재정건전성을 확보하고자 했고, 다자녀가족의 아동수당 인하, 그리고 16세 이상 19세 학생들의 학비보조금을 10개월에서 9개월로 하향조정했다. 이와 함께 탁아소에 자녀를 보내는 대신 가정에서 돌보기를 원하는 직장여성들을 위해 자녀육아수당을 개인적으로 신청해 받을 수 있도록 함으로써 공공복지에 지출되는 예산을 축소하고자 했다.

1994년 재집권에 성공한 사민당도 재정 건정성이 확보되지 않을 경우 스웨덴의 경제는 물론, 복지제도를 떠받치고 있는 세금이 고갈날 수 있다는 판단에 따라 지속적으로 사회복지제도의 축소를 추진해 나갔다(Starin & Svensson, 1998; Lindbom 2011). 1995년에는 기초진료비 인상, 의료비 및 약비상한선의 인하, 치과치료비용 인상, 최저생계비의 인하를 통한 대학생 학비지원금 인하, 극빈층 기초생활비 지원 단가 인하를 단행했고, 1996년에는 15-16세 학비보조금 수혜기간을 9개월에서 8개월로 하향조정하고, 주택수당의 하향조정, 병가수당의 공급보존율을 한시적 1년으로 해서 75%로 정하고 시행에 들어가기도 했다. 이어 1997년에도 부모보험 수당을 공급의 85%에서 75%로 하향조정하고, 이혼가정의 부양비에 대한 철저한 시행을 감독, 명령함으로써 최저생계비 지원신청을 억제하도록 하는 정책을 추진했다.

결국 1991년의 유동성 위기와 실업자 양산, 경제의 위축과 마이너스

성장은 과도한 복지금의 부담으로 전이되었고, 이를 극복하기 위한 수단으로 1980년대까지 확대일로에 있었던 사회보장제도의 현실적 재검토가 불가피해지면서, 상대적으로 경제적으로 취약한 저소득층, 실업자 가정, 자녀가정, 그리고 20-30대 젊은 층에게 큰 부담이 되었다. 1990년대 들어 새로운 사회적 현상으로 자리 잡은 신 빈곤층인 독신자 자녀가정, 즉 출산 후 이혼 혹은 동거결별, 독신자 임신 등을 통해 형성된 저소득 독신자 아동가정이 경제적으로 가장 고통을 받는 계층으로 보고 새로운 극빈가정의 지원책을 강구할 필요성이 제기되었다 (Björklund et al., 2001:13; Aftonbladet 2001; Riksförsäkrings- verket 2003: 27).

경제위기와 재정긴축은 저출산 문제로 확산되었다. 1990년 최고 2.1까지 치솟던 출산율이 10년 뒤인 2000년에는 1.54까지 떨어지는 최악의 상황으로 치달았다. 저출산의 원인은 무엇보다도 경제위기 이후 순차적으로 이루어진 사회보장정책의 후퇴가 저소득층 및 중류층 가정의 출산회피와 직결된 것이었다. 특히 주로 가임기에 있는 대학생, 20대 중후반 실업자, 30대 후반까지의 젊은 부부들이 경제적으로 고통을 받게 되면서 미래가 불확실한 경제상황 속에서 자녀 출산을 미루기 시작했기 때문이었다.

1990년대 초의 재정위기 이후 복지제도의 축소에 따라 젊은 층, 특히 여성이 많이 피해를 본 이유는 1995년부터 국가 재정적자를 줄이고 건정 재정을 구축하기 위해 시행된 사회보장 및 보조금 제도의 축소 등에도 기인한다고 할 수도 있겠으나, 보다 더 직접인 원인은 보건소 통폐합을 통한 의사, 간호사의 해고, 양로원 간호사 및 간호보조사 축소, 학교구조조정을 통한 교사해임 등 보건, 의료, 아동 및 교육을 포함하는 모든 공공분야 축소 정책으로 여성이 상대적으로 더 많이

해고되어 여성의 삶의 질이 급속도로 위협받고 있는 상황이었다는 점을 들 수 있다(Persson 1997; Lindblom 2011:40-41; Starrin & Svensson 1998:67-71).

당시 사민당 정부는 1990년대 말부터 재정적자 문제가 해결될 기미가 보이지 않자 집중적인 저소득 지원책으로 돌과구를 찾고자 했다. 이를 위해 아동가족 중 저소득층과 실업자 가정의 경제적 상황을 고려한 탁아소 요금 상한제를 실시하기로 결정하고, 탁아소의 경우 월별 최고 1,150크로네, 그리고 방과 후 청소년 여가교실 등은 최대 767크로네를 넘지 못하도록 하는 법안을 제출했다(prop. 1999/2000:129, 6쪽). 이 법안은 또한 4세 및 5세 취학 전 전 아동에게 연간 525 시간의 무상교육을 제공하도록 규정하고 있다. 6세 아동에게도 기초지방자치단체에서 525시간의 기초과정을 원하는 가정에 무상으로 제공하기 위해 국가재정을 통한 재정지원을 확대해 나가기로 했다(Skolverket, 2007a:11). 즉 취학 전 4-6세 아동의 의무교육을 확대하는 조치를 통해 아동가정의 경제적 부담을 획기적으로 줄이기 위한 노력을 기울였다.

이와 함께 실업자 가정과 최저생계비 지원을 받는 가정은 탁아소 요금을 전액 면제 해주고, 저소득층의 경우 수입정도에 따라 차등적으로 책정해 지불하도록 함으로써 경제적 위기 상황 속에서도 임신과 출산에 대한 계획을 세울 수 있도록 유도하고자 했다. 1990년대 말 다시 경제가 상승세를 보이기 시작하면서 고용 및 경제활동이 확대된 점도 있지만, 무엇보다도 저소득층 및 실업자 아동가정을 위한 집중적 지원책에 힘입어 출산율은 2000년대 들어 급속히 회복할 수 있었다.

1990년대와 2000년대를 거치며 좌우 정권교체가 1991년(사민당에서 보수4개당 연립정권으로), 1995년(보수에서 사민당으로), 2006년(사

민당에서 보수4개 연립정권으로) 3번에 걸쳐 진행되어 오면서도 복지 제도, 특히 사회보장제도와 보조금을 통한 가족지원체계 등의 기본 틀은 그대로 유지하면서 재정적 상황에 따라 가족복지의 혜택범위를 늘이거나 축소하는 방법으로 여성 및 자녀를 가진 가정의 삶의 질 개선을 위해 노력해 왔다. 여성의 노동참여로 인해 발생하는 가사노동의 공백을 공공복지를 통해 해결하고자 했고, 특히 경제적 불황 및 재정 위기 시 취약층에 속하는 아동가정, 저소득 및 실업자 가정, 그리고 이혼 아동가정, 특히 이혼 여성가장의 특별 배려정책을 통해 사회적 약자까지도 포함하는 평균적 삶의 질 개선 노력으로 국민의 경제적, 심리적, 사회 심리적 안정으로 인한 보편적 행복감의 향상, 국가경쟁력의 증가, 노동생산성 증가 등으로 이어져 스웨덴은 OECD 국가의 각종 비교지표에서 선도적인 위치에 서게 되었다.

2006년 이후 가족정책은 무엇보다도 장애자가정, 자녀가정의 보호와 사회적 약자에 대한 선별적, 집중적 지원책으로 인해 국가재정의 부담이 그만큼 경감되는 효과를 가져왔고, 동시에 친기업정책이 수출 산업구조로 되어 있는 스웨덴 경제가 서브프라임 사태를 거치면서 찾아온 세계적 재정적 위기 상황 속에서도 사회보장제도와 가족지원 체계 및 청소년 지원체계 등이 안정적으로 작동해 사회적 동요를 줄여 여타 OECD 국가에 비해 경제적 타격과 출산율에 있어서 덜 영향을 받았으며, 이와 같은 요인이 경제적 재투입요인으로 작용해 위기를 상대적으로 쉽게 벗어나게 할 수 있는 원동력이 되었다는 점에서 시사하는 바가 크다. 다음 장에서는 스웨덴의 출산율에 직접적인 영향을 미치고 있는 몇 가지 요인을 심층적으로 살펴보면서 출산율과의 연계성을 논하고자 한다.

〈표 4-1〉 1930년대 이후 최근까지 시행된 스웨덴 아동 및 가족정책의 내용

시기	주요 정책의 내용
1930년대	<ul style="list-style-type: none"> · 학비보조금 지급 (1934) · 저소득층 아동수당 지급 (1937) · 선별적 가족복지 정책으로 여성의 출산, 육아에 대한 보조금 지급 (1939)
1940년대	<ul style="list-style-type: none"> · 주부휴가제 도입 (1946) · 전면적 아동수당지급 (1948)
1950년대	<ul style="list-style-type: none"> · 3주 휴가제 (1951) · 국민연금제의 확대실시 (1953) · 국민의료보험 실시 (1955) · 교육보조금 지급 (1957) · 추가국민연금제 (1959, ATP)
1960-70년대	<ul style="list-style-type: none"> · 가족상담원제 실시 (1960) · 4주휴가제 (1963) · 탁아소, 어린이 놀이방 지원제도 (1964) · 9년 의무교육제 (1966) · 아동가정 주택보조비 지급실시 (1968) · 출산유급 휴가제 (1972) · 부모보험제 (1974, Parental Insurance)
1980-90년대	<ul style="list-style-type: none"> · 세 자녀부터 추가아동수당지급 (1982) · 학비보조금 제도 확대실시 (1986) · 아동수당의 인상 (1991) · 실업자기금의 봉급 보존율을 100%에서 90%로 인하 (1992) · 실업자기금의 봉급 보존율을 100%에서 90%로 인하 (1993) 80% 수준으로 한 단계 더 하향조정; 다자녀가족의 아동수당의 인하; 16세 이상 19세 학생들의 학비보조금을 10개월에서 9개월로 하향조정 (1993) · 육아수당 지급시행 (1994) · 기초진료비 인상, 의료비 및 약비상한선의 인하, 치과치료비용 인상, 최저생계비의 인하를 통한 대학생 학비지원금 인하, 극빈층 기초생활비 지원 단가 인하 (1995) · 기초자치단체를 통해 전 아동 공공탁아소 자리 제공 보장 (1995) · 1996년에는 15-16세 학비보조금 수혜기간을 9개월에서 8개월로 하향조정; 주택수당의 하향조정; 병가수당 75%로 인하. · 부모보험 수당을 봉급의 85%에서 75%로 하향조정 (1997)
2000년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> · 탁아소요금 상한제 (2001) · 무직자 및 출산휴가 부모의 아동에 대한 15시간 탁아소 사용허용 (2002) · 4-5세 무상교육 525시간 제공 (2003) · 개인 탁아소 운영 시 보육비용 제공 (2006) · 성인교육 증진을 위한 교육보조금 혜택연령 50세에서 54세로 연장 (2006) · 6세 아동 취학전 교육의 무상제공 (2009) · 아동수당의 인상 (2007년)

제5장

스웨덴 여성출산율과 연계된 정책

스웨덴의 출산율이 여성노동참여율에도 불구하고 다른 OECD국가들에 비해 높은 이유를 가족복지정책으로 설명하고자 하는 것이 국제적인 추세이다. 2005년 출간된 OECD 특별보고서에서도 북유럽국가들의 높은 여성출산율은 아동가족에 혜택을 주는 복지제도의 구축과 연관이 있다고 보고 있다(OECD 2005). 스웨덴의 가족정책은 사회복지제도의 가장 중요한 부분을 차지한다. 스웨덴 가족정책은 다시 출산아동과 연계된 보장정책, 출산과 연계된 직장부모의 보장정책, 보편적 복지 혹은 선택적 복지정책을 기준으로 구분된다. 출산아동과 연계된 보장정책이면서 동시에 보편적 복지의 성격을 띤 대표적 정책으로 1948년부터 시행된 아동수당을 들 수 있고, 이와 함께 공공탁아소, 대학원까지 무상교육, 20세 이하 아동의 일반진료 및 치료비 무료, 치과치료 무료 등이 여기에 포함된다.

출산아동과 연계된 보장정책이면서 동시에 선택적 복지로 분류되는 정책으로 저소득층과 사회소외계층 지원 사업을 들 수 있다. 이

제도는 저소득층, 실업자, 이혼 및 독신자 자녀가정 등 일시적으로 삶의 질이 위협받는 아동가정을 지원하는 사업으로 한시적으로 적용된다. 출산과 연계된 직장부모의 보장정책이면서 보편적 복지에 속하는 제도는 1974년부터 실시되고 있는 부모보험제와 함께 임신부 무료건강 검진, 상담, 교육 등을 담당하는 임신부 보조제를 우선 들 수 있고, 부모의 무료출산교육 및 무료분만도 이 부분에 속한다. 마지막으로 직장부모의 보장정책이면서 동시에 선택적 복지에 해당하는 제도로 장애인 출산지원 등을 들 수 있다. 이를 종합해 보면 아래 표와 같다.

〈표 5-1〉 복지혜택 수준과 범위에 따른 출산과 아동보육과 연계된 가족정책의 분류

	보편적 복지(전체 해당자에게 지급하는 보조금)	선택적 복지
출산아동과 연계된 보장정책	<ul style="list-style-type: none"> · 아동수당 지급 · 만1세-3세 유아 공공 탁아소 보장 · 만4세-6세 취학 전 기초과정(규정시간 무료교육 제공) · 초등학교부터 대학원까지 무상교육(초중등 무상급식 포함) · 21세 이상 대학생의 생활비 지원 및 장기저리융자 16-20세 학생의 생활비지원 · 20세 이하 아동의 무료진료 및 치료 · 20세 이하 아동의 무료 치과진료 	<ul style="list-style-type: none"> · 저소득층 아동지원(실업자 및 최극빈층 지원책) · 이혼/별거가정 아동지원(탁아소 비용 무료 혹은 차등적용) · 저소득 아동가정 주택수당지급
출산과 연계된 직장부모의 보장정책	<ul style="list-style-type: none"> · 임신부 보조제(무료 건강검진, 상담) · 무료 출산교육(부모) · 무료 분만 	<ul style="list-style-type: none"> · 부모보험제 · 자녀병가제 · 장애직장인 출산지원

스웨덴의 출산율 변화를 보면 1940년대까지 지속적으로 하락하다가 이후 다시 상승경로를 걷게 된 배경에는 1948부터 시행된 아동수당 지급제도의 역할이 크며, 1950년까지 정점으로 치달은 후 다시

1960년대에 하락을 보이다가 1980년 들어 가파르게 상승 기조를 이룬 배경에도 1974년부터 시행되기 시작한 부모보험제의 도입이 있었으며, 1990년대 급격한 감소 후 2000년대 들어 다시 증가한 배경에도 국가의 탁아소 요금상한제 및 사회 소외층의 집중적 지원을 통한 사회 정책이 연관되어 있다. 아래에서는 위에서 언급한 2가지 정책, 즉 자녀수당과 부모보험제를 중심으로 먼저 살펴보고 탁아소 요금상한제 및 소외계층 집중지원 정책을 통한 가족복지제도의 틀도 함께 출산율과 연계시켜 논해보고자 한다. 이와 함께 다른 주요 정책영역, 즉 교육 영역과 출산율을 연관 지어 함께 논하기로 한다.

제1절 자녀수당

스웨덴의 자녀수당제도는 1930년대의 사회논쟁의 결과라고 할 수 있다. 1934년 제출된 뤼르달 보고서에 따라 촉발된 아동에 대한 관심과 아동가정의 열악한 가정환경이 저출산의 중요한 원인으로 보고 1937년부터 저출산 아동수당을 지급하기 시작했다. 그러나 이 제도는 극히 일부의 고아 아동에게만 해당된 것으로 파급효과는 크지 않았다.

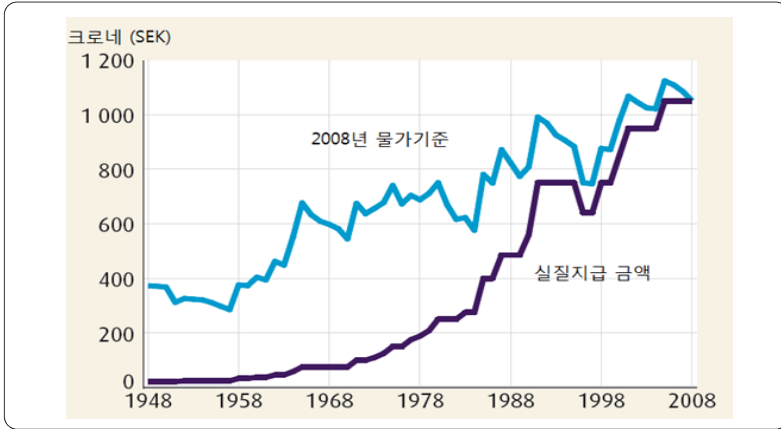
1948년부터 시행된 자녀수당은 포괄적 지원제도로 16세 이하 아동에게 일괄적으로 지급되었다. 금액은 매달 해당 아동 혹은 어머니에게 지급되었는데, 아버지에게 지급될 경우 아동에게 쓰이지 않고 남자의 용돈으로 쓸 것을 우려한 방책이었다(SCB 2008). 시행 첫 해인 1948년에는 분기별로 65크로네가 지급되었고, 이는 당시 3인 가족 최저생계비의 4%에 해당하는 금액이었다. 현금으로 지급되는 아동수당

은 1960년대, 1980년대, 그리고 1990년대 소폭으로 인하되기도 했지만 물가수준의 향상에 따라 지속적으로 상승하는 경향을 보이고 있다 (그림 5-1 참조).

1948년 당시 스웨덴 일반 봉급자의 기준으로 환산해 보면 4%에 해당하는 금액이었고 점차 증가하여 1965년에 10%, 1985년 15%, 그리고 2000년대 들어 13% 수준을 유지하고 있다(Ferrarini 2009:11). 이는 평균 7-8% 수준을 유지하고 있는 다른 OECD 18개국과 비교해 볼 때 5% 정도 높은 수준으로 책정되어 있어 그만큼 스웨덴에서 지급되고 있는 아동수당이 가정경제에 차지하는 비율이 높다고 하겠다.

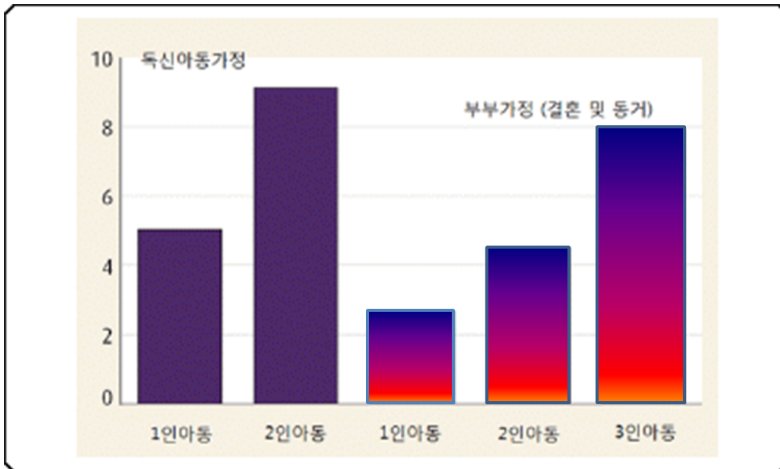
아동가정의 소비자 물가대비 경제생활에 영향을 미치는 정도를 보면 독신아동가정이 부부가정보다 훨씬 더 아동수당에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 아래 그림4에서 나타나 있듯이 1인 아동의 독신가정일 경우 물가와 연동된 가정경제의 5%, 2인 아동의 경우 9%를 아동수당이 차지할 정도로 아동수당은 매우 중요한 생활원임을 알 수 있다. 결혼 혹은 동거부부가정의 경우 이보다 약간 낮은 수준을 보여 두 사람의 수입원이 있을 때 가용비용이 올라가 아동수당의 의존율은 그만큼 낮아진다고 할 수 있다.

[그림 5-1] 스웨덴 출산율의 변화(1900-2000)



* 출처 : SCB. 2008. Välfärd No. 4

[그림 5-2] 가구별 소비자 물가대비 경제생활에 미치는 영향(2008년)



* 출처 : SCB. 2008. Välfärd No. 4

현재 시행되고 있는 자녀수당을 상세히 들여다보면 다자녀 가정에 얼마나 중요한 수입원이 되는지 알 수 있다. 16세 이하의 자녀1인일 때 지급되는 금액이 1,050크로네인 반면, 2명일 때, 2,250크로네, 3명일 때 3,754크로네, 그리고 6명 이상일 때 10,414크로네를 지급해 평균 1인당 수당이 자녀의 수가 늘어날수록 추가보너스가 증가하고 있음을 알 수 있다. 이 제도는 1982년부터 시행된 제도로 자녀의 수가 늘어날 때마다 출산 추가보너스를 지급해 실질적으로 더 지출되는 비용만큼 보전해 주는 효과도 있지만, 자녀 출산을 유도하기 위한 인센티브로 활용되고 있다.

〈표 5-2〉 자녀수에 따른 차급 자녀수당(2011년 5월 1일 현재)

(단위: 크로네)

자녀수	총 아동수당	1인당 아동수당	1년 합계
1명	1,050	1,050	12,600
2명	2,250	1,125	27,000
3명	3,754	1,251	45,048
4명	5,814	1,453	69,678
5명	8,114	1,622	69,678
6명	10,414	1,735	69,678

* 출처 : Försäkringskassan(National Social Insurance Agency)

현재 170만 스웨덴 아동과 100만 명의 부모가 직접적으로 혜택을 받고 있는 아동수당은 스웨덴 전체 예산인 8천92억 크로네(한화 141조원, 1크로네=175원 기준) 중 3.01%, 가족 및 아동보장정책을 포함하고 있는 예산항목 12에 배정되어 있는 예산인 730억 크로네의 33.4%를 차지하고 있다.

〈표 5-3〉 아동수당 을 포함한 가족복지 비용의 예산항목(2011년)

(단위: 천 크로네)

아동수당	24,398,000
부모보험	33,992,171
봉급	2,059,000
입양보조금	35,784
자녀연금승계	921,000
장애아동 보조금	2,801,400
아동연금	5,345,000
주택수당	3,540,000
가족 및 아동보장 정책예산	73,092,355
2011년 전체 예산	809,237,931

* 출처 : Regeringens proposition 2010/11:1

아동이 만16세가 되면 20세가 될 때까지 학업보조금의 용도로 아동수당 금액과 동일한 금액인 1,050크로네를 지급함으로써 아동수당이 끝난 아동들이 고등학교에서 공부를 하면서도 지속적으로 국가적 지원을 받을 수 있도록 지원하고 있다. 또한 20세 이후부터는 대학 진학자들에게 상환의무가 없는 학자금보조 2,696크로네, 상환의무가 따르는 장기저리 융자비 5,444크로네를 합친 8,140크로네를 학자금으로 학기 기간 중 8개월 동안 매달 지급받음으로써 아이가 태어난 순간부터 아동수당(0-15세), 학업보조금(16-20세), 학자금보조(20세 이상-54세 미만) 등으로 이어져 생애 주기 동안 중단 없이 지급되기 때문에 부모의 아이 출산 및 양육에 대한 부담을 현저히 줄이는 중요한 정책수단이 되고 있다.

정부 2011년 예산안(Regeringens proposition 2010/11:1)에 따르면 스웨덴이 다른 OECD국가들에 비해 비교적 높은 출산율을 보여주고 있는 것은 가족정책의 결과 아동가정에게 혜택이 집중적으로 돌아가

경제적 소외계층의 경제적 상황이 더 좋기 때문이라는 결론을 내리고 있다. 이와 함께 지속적으로 아동수당을 인상해 아동가정의 삶의 질을 높임으로써 2009년 1.94, 2010년 1.97을 거쳐 출산율 2.1 이상을 달성할 수 있도록 하겠다는 것이다(Regeringens proposition 2010/11:1, 예산분야 12, 19쪽). 스웨덴 정부의 저출산 문제에 대한 접근을 보면 가정이나 직장이나를 견주어 선택하는 상황이 아니라, 두 가지 모두 양립하면서 출산을 장려하기 위해서는 국가가 적극적으로 아동가정의 경제안정을 가져다주기 위해 출산지원, 공공탁아소 유지, 취학 전 아동의무교육확대, 초등부터 대학교까지의 무상교육 유지 등을 통해 부모의 경제적 부담을 줄여주는 정책으로 지속적으로 뒷받침해 주어야 한다는 인식을 가지고 있다. 스웨덴 현 정부의 출산율 증진을 위한 노력에 아동수당이 가장 중요한 정책수단의 일환으로 사용되고 있음을 알 수 있다.

제2절 부모보험제

부모보험제(Parental Insurance)는 아동수당과 함께 가족정책의 두 축 중 하나에 속한다. 1974년 이전까지는 산모보험제(Maternal Insurance)가 도입되었으나 1960년 들어 지속적으로 출산율이 하락하면서 산모보험제를 손질할 필요성을 느끼게 되었고, 이와 더불어 1970년대 초의 양성평등에 대한 관심에 따라 출산과 연계된 산모휴가를 여성에게만 국한할 것이 아니라 남성에게도 출산 후 육아에 책임을 균등하게 배분해야 한다는 논의가 의회에서 제기되었다. 1965년부터 사민당

정권 하에서 진행된 가족정책 특위(Committee for Family Policy)의 국가정책보고서(SOU 1972:34)는 아동가족의 경제적 지원과 함께 출산, 육아와 관련하여 부부가 함께 계획세우고 진행해 나갈 수 있도록 산모보험제를 부모보험제(Parental Insurance)로 전환할 것을 권고했다. 부모보험제의 간단한 변천사를 살펴보면 다음과 같다.

- 1974: 180일 유급 출산휴가. 90% 봉급보전. 출산아동의 8세 이전 사용가능. 1년에 10일을 아동병간호를 위해 유급병가를 낼 수 있음. 90% 봉급보전.
- 1976: 210일 유급 출산휴가.
- 1977: 아동병간호를 위한 유급병가를 부모육아 수당에서 충당할 수 있음.
- 1978: 270일로 확대. 30일은 기초수당만 보조(1일 180크로네).
- 1980: 육체노동자를 위한 임신수당제 도입. 출산 60일전부터 11일 전까지 사용 가능. 아동병간호를 위한 일수를 자녀 1인당 60일로 확대. 아동이 12세까지 사용할 수 있음.
- 1985: 임신수당제 확대. 유산 위험이 있는 여성에게 적용.
- 1986: 360일로 확대.
- 1988: 자녀 병간호를 위한 임신 육아수당 활용을 90일로 확대.
- 1989: 450일로 확대. 90일은 기초수당만 보조.
- 1990: 자녀 병간호를 위한 임신 육아수당 활용을 120일로 확대.
- 1991: 자녀 병간호의 첫 14일간은 80% 봉급 보전. 이후 90% 보전.
- 1995: 450일 중 30일씩 아빠의 달, 엄마의 달로 명명한 60일은 의무로 부모가 사용해야 함. 남성의 출산휴가를 확대유도하기 위한

장치. 이 기간 동안 봉급 90% 보전. 아빠의 달과 엄마의 달 기간 동안은 봉급의 90% 보전. 나머지 300일은 80% 보전. 그리고 나머지 90일은 기초수당만 보조. 자녀 병간호를 위한 임시 부모육아수당을 가족 중 타인에게 양도할 수 있음. 실질적 아동병간호를 위한 조치.

- 1996: 아빠의 달 30일, 엄마의 달 30일의 봉급보전율의 85%로 인하. 나머지 390일 중 300일은 75% 봉급보전. 나머지 90일은 기초수당만 보조. 자녀 병간호를 위한 임시육아수당 및 임신수당을 봉급의 75%로 인하.
- 1997: 아빠의 달, 엄마의 달 각각 30일씩을 봉급보전율 75%로 낮춤.
- 1998: 육아수당, 자녀병간호 임시육아수당 및 임신수당을 80%로 다시 높임.
- 2002: 부모육아 수당일수를 480일로 확대. 그중에서 60일을 파트너에게 양도할 수 없음. 즉 60일 의무휴가제. 자녀병간호가 필요할 때 부모 자신들이 병으로 인해 볼보지 못할 때 타인의 병가를 사용할 수 있음.
- 2008: 평등보너스 제도 도입. 6.5개월을 균등하게 사용할 때 13,500크로네를 가정에 지급. 1-3세 자녀를 공공탁아소에 보내지 않을 때 기초자치단체에서 부모에게 지역별로 정한 일정금액을 지급(대략 3,500크로네)
- 2010: 독신가정 자녀 병간호를 위해 본인이 병이 있어 자녀를 돌볼 수 없을 때 직장생활을 하지 않는 타인에게 돌볼 수 있도록 함. 이 때 임시 부모육아수당의 지급(SCB 2010:39-41).

양성평등성을 강조하기 위해 부모보험제라는 명칭을 도입해 사용하기는 했으나, 여성이 출산휴가를 주로 사용하는 양상으로 전개되었다. 남성의 출산휴가 사용비율을 보면 시행초기 1974년 2.8%에서 서서히 높아지다가 2002년에 이르러 41.6%의 남성이 출산휴가를 내 봉급의 80%를 받을 수 있는 수당을 수령하고 있다. 이것만 보면 남성이 매우 적극적으로 출산휴가를 얻어 여성과 함께 출산 후 육아에 참여하는 것으로 보이지만 자세히 들여다보면 그렇지 않다. 표 8에서 보여주고 있는 바와 같이, 법정 출산휴가일수를 모두 사용하고 있는 남성의 비율은 1993년까지 극히 저조한 10% 이내로 지속되다가 굴곡을 거친 후 서서히 증가하여 2002년 15.5%에 이르고 있다. 즉 아직도 출산가정 남성의 85%가 법정 출산휴가일수를 다 사용하고 있지 않다. 평균 사용일수를 보면 아직도 스웨덴의 양성 평등적 출산 및 육아휴가제가 정착되기까지는 많은 시일을 요할 것으로 보인다. 남성의 평균 출산휴가 사용일수를 보면 1993년까지 지속적으로 증가추세에 있다가 재정위기가 찾아와 복지제도가 많이 축소되었던 1990년 중반 이후 다시 감소하는 추세로 돌아선 후 증가하고 있지 못하고 있음을 알 수 있다.

출산휴가 사용에 있어 여성과 남성의 불균형 현상이 심화되자 법제화를 통해 남성이 의무적으로 출산육아 휴가를 225일중 최소 30일을 반드시 남성이 양육휴가를 사용하도록 하는 법이 1995년 발효되어 시행되기 시작했다. 또한 2002년부터는 240일로 늘어난 출산휴가 기간 중에서 60일을 남성이 의무적으로 출산휴가를 내도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 아직도 출산휴가의 85%를 여성이 사용하고 있어 양성 평등적 출산휴가를 정착시키기 위한 노력이 지속적으로

필요하다. 2009년에 이르러 여성의 비율이 78%로 낮아지고, 남성이 22%를 차지하고 있으나 여전히 출산 후 여성이 절대적으로 부모보험을 이용하고 있어 불균형이 해소되지 못하고 있다(SCB 2010).

〈표 5-4〉 남성 출산휴가 사용비율

(단위: %, 일)

	출산수당 사용 남성비율(일부사용)	법정 출산수당 사용 남성비율	평균 부모 출산 휴가 사용일수
1974	2.8	0.5	-
1977	7.0	2.2	-
1987	24.5	7.3	27.1
1990	26.1	7.7	32.9
1991	26.5	7.7	35.7
1992	26.9	8.6	38.7
1993	27.4	9.6	40.8
1994	28.3	10.9	40.3
1995	28.5	9.2	35.6
1996	31.1	10.6	30.5
1997	30.9	9.9	28.0
1998	32.4	10.4	27.4
1999	36.2	11.6	27.1
2000	37.7	12.4	26.5
2001	39.9	13.8	27.1
2002	41.6	15.5	28.1

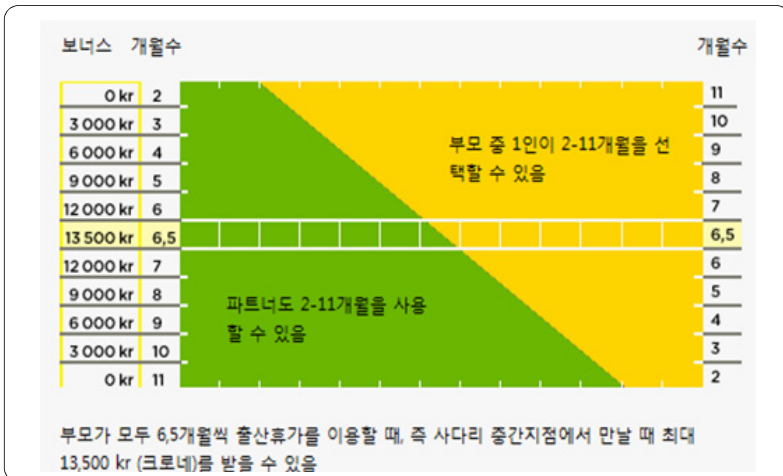
* 출처: Riksförsäkringsverket 2003. 27쪽.

현재 사용되고 있는 부모보험제에 따라 부모가 각각 240일 동안 육아휴가를 사용할 수 있으며 독신가정의 경우 480일을 모두 사용한다. 부부의 경우 60일은 의무적으로 육아휴가를 내야하지만 180일은 다른 파트너에게 양도할 수 있다. 남성이 부모휴가를 사용하지 않기 때문에 의무기간을 60일로 못 박은 것이라 할 수 있다. 부모수당은 출산휴가기간 480일에서 90일 뺀 390일중 봉급의 80%를 지급한다. 즉 각 개인당 6개월 15일은 80% 유급휴가이고 나머지 1.5개월은 기초지원

금만 받는다. 둘째 아이를 낳을 경우 240일에 180일을 추가해서 420일을 육아휴가로 사용할 수 있으며 둘째 아이부터는 부모가 동시에 육아휴가를 받을 수 있도록 하고 있다.

이와 함께 12세 이하의 아동을 둔 부모 중 한사람이 아이가 병에 걸려 탁아소나 학교에 가지 못할 때 임시부모수당을 신청할 수 있도록 하고 지급수준은 봉급의 80%로 결근날수에 따라 산출한다. 아이가 진찰을 위해 병원에 갈 때도 보호자 동행의 목적으로 임시부모수당을 받고 일일 휴가를 받을 수 있는 것이 현 제도의 특징이다. 또한 본인이 아프고 다른 부모 한사람이 아이를 돌보지 못할 때 가족 중 제 3자, 즉 외할머니, 할머니, 이모, 고모 등에게 임시부모수당을 양도할 수 있도록 규정하고 있어 실질적으로 자녀가 아픈 상황을 상정해 반드시 보살핌을 받을 수 있도록 하고 있는 셈이다.

[그림 5-3] 자녀 양육수당제도의 양성 평등적 사용을 위한 보너스제도



* 출처 : Försäkringskassan.

자녀양육수당제도의 문제점인 여성위주의 양육휴가제도를 개선하기 위해 2008년부터 새로운 보너스제도를 실시하고 있다. 보너스 제도는 390일(13개월)의 유급양육휴가 중에서 부모가 균등하게 6.5개월씩 나눌 경우 가족에게 주어지는 보너스는 13,500크로네지만, 둘 중의 한사람이 일방적으로 많이 사용할 경우 더욱 낮아져서 한쪽이 2개월만 쓰고 다른 한쪽이 11개월을 쓸 경우 지급되는 보너스는 없게 된다. 평등보너스를 가장 많이 받을 수 있는 경우는 쌍둥이 자녀, 세쌍둥이 자녀를 6.5개월씩 균등하게 출산휴가를 사용할 경우로, 쌍둥이일 때 27,000크로네, 세쌍둥이일 때 40,500크로네를 받을 수 있다. 물론 큰 인센티브는 아니더라도 남녀 간의 균형적인 육아휴가를 사용하도록 유도하고자 하는 노력을 엿볼 수 있다.

부모보험에 소요되는 총 비용은 스웨덴 전체 예산인 8천92억 크로네(한화 141조원, 1크로네=175원 기준) 중 4.2%, 가족 및 아동보장정책을 포함하고 있는 예산항목 12에 배정되어 있는 예산인 730억 크로네의 46.5%를 차지하고 있다. 그만큼 출산과 육아에 관한 예산이 가족정책의 가장 중요한 영역임을 알 수 있다. 이 예산은 출산휴가 및 80% 봉급 보전을 위한 육아휴직비의 재원으로 사용되고 있다. 또한 1세 이상~12세 이하 취학 및 미취학 아동의 병가로도 사용되고 있다.

현 정부에서는 2010년 선거공약 중 중요한 가족정책의 일환으로 첫 아이 출산 1년 동안 부모가 동시에 30일간 자녀양육휴가를 함께 보낼 수 있도록 추진하고 있는데, 이 제도는 첫 아이를 출산하는 경우나 혹은 처음 아이를 입양한 경우, 부모가 모두 아이를 키워본 경험이 없어 혼자서 아이를 키우는 것이 쉽지 않을 것으로 보고 한 달 동안 공동으로 돌보게 하자는 의도를 가지고 있다. 한 달간 첫 아이를 함께

키우면서 일의 부담을 효율적으로 나눠서 하면 점차 아이가 크더라도 집안일을 분담해서 하게 된다는 연구의 결과에 따른 것이다. 예를 들어 아이를 돌보지 않는 부모 중 한사람은 빨래나 식사 준비를 하게 되기 때문에 가사의 분업을 자연스럽게 터득하게 된다는 주장이다. 이를 실천해본 가정의 경우 가족 내 양성평등이 잘 구현되고 가사의 균형적 분담이 효과적으로 이루어진다는 주장이다. 현재 우익정부가 추진하는 가족정책의 중요한 내용으로 부각되고 있으며 정부법안이 2014년 회기 내 제출 될 것으로 보인다.

부모보험제가 1974년 시행되기 시작해 37년이 지난 시점에서도 아직 남성의 출산휴가참여가 저조한 이유는 남성의 봉급이 더 높기 때문에 상대적으로 낮은 여성 봉급에 대한 80% 보전율로 생활하는 것이 쉽지 않고, 남성이 직장생활을 계속하는 것이 가정경제에 훨씬 유리하기 때문이라는 설명이 50%에 이르고, 이와 함께 여성이 신생아를 더 잘 보살필 것이라는 부모들의 판단이 10%를 차지하는 등 대체로 경제적 이유, 여성역할의 상징성 등이 남성의 출산 및 육아휴가를 좀 더 폭넓게 사용하는 것을 가로막고 있다는 점에서 앞으로 보다 다양한 유인책이 필요할 것으로 보인다.

1990년대까지 줄곧 하락하고 있었던 출산율이 다시 2000년대 들어 상승하게 된 배경에는 2001년부터 실시되고 있는 탁아소 요금 상한제와 저소득 자녀가정, 실직가정 및 독신자 자녀가정의 집중적 투자, 4·5세 아동대상 무상교육의 확대, 6세 아동의 정규학교 예비과정 등에 대한 정책을 2001년부터 순차적으로 실시함으로써 아동가정의 경제적 부담을 획기적으로 줄이기 위한 노력을 기울였기 때문이다. 이와 함께 실업자 가정과 최저생계비 지원을 받는 가정은 탁아소 요금

을 전액 면제해주고, 저소득층의 경우 수입정도에 따라 차등적으로 책정해 지불하도록 함으로써 불황기에 사회적 약자 혹은 실직 등의 불안한 중산층에게도 임신과 출산에 대한 계획을 세울 수 있도록 유도하고자 한 점이 주효했다고 할 수 있다.

무엇보다도 부모보험제와 같은 탄탄한 가족복지가 없었다면 출산, 육아, 교육 등과 관련된 정책의 지속성도 보장받을 수 없기 때문에 실효를 거두기가 어려웠을 것이라고 판단되며, 스웨덴의 높은 출산율은 결국 부모보험제를 통한 출산, 자녀병간호를 위한 임시부모수당제의 확대, 그리고 신빈곤층 아동가족의 집중적 투자를 바탕으로 아동출산 이후에 파생되는 경제적 부담을 상당히 경감시켜 준 데 기인한다고 할 수 있다.

제3절 교육비 부담 제거와 출산율

스웨덴의 교육은 초등교육부터 중등교육 9년 동안 의무 무상교육으로 제공되지만 고등학교와 대학교, 대학원까지 포함하는 포괄적 무상교육을 통해 부모를 교육비에 대한 부담에서 일찌감치 해방시켰다. 그러나 엄격히 보면 스웨덴의 무상교육만으로는 스웨덴 학부모가 교육비 부담에서 완전히 벗어나게 됐다고는 말할 수 없다. 그 이유로 교육은 단순히 등록금 면제가 전부가 아니라, 교육기간동안 발생하는 다양한 지출비용까지 면제가 되어야 완전한 교육 부담으로부터의 자유라고 말할 수 있기 때문이다. 예를 들어 자녀의 교통비, 용돈, 취미 및 여가 생활비, 컴퓨터 구입, 방과 후 프로그램, 그리고 유학 등 기타

비용이 훨씬 많을 수 있다.

이점에 착안하여 스웨덴은 부모의 학비부담은 물론 자녀부양비에 대한 부담을 교육기간동안 줄여주기 위해 학생들에게 다양한 경제적 지원을 해주고 있다. 1919년 처음 시행된 학생지원금은 시행초기에는 상징적인 금액인 1년에 500크로네를 지급했지만, 2차 대전이 종료된 후 1950년대에 들어 학생들의 생활비를 지원하기 위해 먼저 16세-18세 고등학생에게 월 34크로네를 지원하는 제도를 정착시켰다. 15세까지는 아동수당을 받아 용돈을 충당할 수 있지만, 16세 이상의 학생들은 용돈이 없어 학교를 다니면서 부모에 의존을 해야 할 상황에 놓일 수 있고, 이 때 경제적으로 여유가 있는 집안은 문제가 없겠지만, 경제사정이 열악한 가정의 학생들은 점심을 굶거나 하교 후에도 특별한 여가 활동도 할 수 없는 상황에 놓일 수 있기 때문이었다. 이를 감안해 당시 사민당 정부는 학생개인당 34크로네의 학업지원금을 지불하기 시작한 것이다.

1964년부터는 보다 체계적인 학생지원을 위해 중앙학업지원국(Centralstudiehjälpsnämnden - CSN, Central Bureau for Student Support)이 설립되어 고등학생 및 대학생 지원업무를 시작했다. 1965년의 중요한 업무에 관한 규정은 45년이 지난 지금까지 그대로 유지되고 있다. 1975년에는 기존의 학업지원 뿐 아니라 정규교육을 받지 못한 성인을 대상으로 진학반을 운영하는 기초자치단체 성인학교교육(Komvux - Kommunal Vuxen Utbildning, Municipal Adult School) 참가자에게도 학업지원금의 혜택을 볼 수 있도록 허용했다. 1991년부터는 컴퓨터 등 비싼 교재를 구입할 수 있도록 장기할부 용자를 제공해 주고 있다. 2006년부터는 54세까지 성인들이 중, 고등 및 대학에서 젊어서 하지

못한 공부를 할 수 있도록 기간을 연장해 주었다.

현재 CSN이 지급하는 학업보조비는 두 가지로 분류된다. 하나는 상환의무가 없는 순수 지원금(Subsidy)이고 다른 하나는 장기저리 융자 부분이다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 건강상의 이유, 혹은 개인 직장 등 특수상황에 따른 50% 학생의 경우 각각 지원되는 금액이 다르다. 100% 학생에게는 보조금 2,696크로네, 장기융자분 5,444크로네, 합계 8,140크로네를 학기당 4달씩 8개월을 지급받는다. 이 금액은 스웨덴 사회보장청에서 산출한 최저생계비에 학생아파트 비용을 추가한 비용으로 산출된다. 50% 학생은 이의 절반인 4,068크로네를 지급한다. 2010년 기준으로 466,600명의 학생이 국내 및 국외 수학을 위해 학업지원금의 혜택을 받았고, 그중 32.7%에 해당하는 152,600명의 학생이 상환의 의무가 없는 보조금만 수령하고 있다.

<표 5-5> 학업지원금의 구분

(단위: 크로네)

	학업지원금(100% 학생)	학업지원금(50% 학생)
보조금	2,696	1,336
장기융자	5,444	2,632
합계	8,140	4,068

* 출처: CSN Webpage

학업지원금의 특징은 스웨덴 내에서 공부하는 학생 뿐 만이 아니라 외국에서 유학생생활을 하는 학생들에게도 지원한다는 점이다. 유학생들에게 지원하는 유학지원금은 국내 학생에 비해 높게 책정되는 외국생활의 물가, 수업료 등을 감안해 현실적으로 책정되었으며, 항공료의 일부도 지원해 준다. 유학지원금은 유학국의 물가, 대학의 수

업료 등에 따라 국가마다 조금씩 다르게 책정되어 있다. 유학비용이 높기 때문에 지원금으로 전부 충당할 수 없어서 장학금이나, 본인의 아르바이트 저축금액 등을 사용하여 유학 생활하는 하는 것이 보편적이다. 유학자금을 보조금과 용자를 합쳐 지원해 줌으로써 높은 등록금을 요구하는 미국대학에서도 부모의 도움을 받지 않고 유학을 할 수 있다는 점은 학생들에게 경제적 자율성을 주는 한편, 학업을 마친 후 상황을 본인이 전적으로 책임져야 하기 때문에 일찍부터 재정적 책임감도 떠안게 된다는 것을 의미한다.

〈표 5-6〉 유학지원금

(단위: 크로네)

	오스트레일리아		미국		
	주당	19주	1주	13주	17주
보조금	680	12,920	680	8,840	11,560
장기용자	3,000	57,000	2,900	37,700	49,300
수업료	최대 1,350	최대 25,650	최대 1,350	최대 17,550	최대 22,950
총액	5,030	95,570	최대 4,930	최대 64,090	최대 83,810

* 출처: CSN Webpage

상환 시기는 본인이 결정할 수 있으며 최초 혜택일로부터 6개월 이 후부터 상환을 개시할 수 있으나 대개 대학교육을 마치고 직장에 취직해 매달 일정액을 60세까지 나누어 상환하게 된다. 실업, 질병 등으로 상환에 대한 능력이 없는 시기에는 상환연기를 신청할 수 있는 가능성이 열려 있어 매우 융통성 있게 운영되고 있다.

2011년 정부예산 항목 15는 고등학교 학생, 대학생, 대학원생 학업 지원 예산에 속하는 것으로 전체 예산이 230억 크로네, 한화 4조 2000억 원에 해당된다. 이는 2011년 전체예산의 2.9%에 해당하는 금액이

다. 스웨덴 전체 아동에게 지급되는 아동수당이 차지하는 비율인 3.01%와 거의 버금가는 금액으로 학생지원금도 부모들의 학비부담 경감에 상당한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5-7〉 2011년 정부예산 항목 15

(단위: 천 크로네)

항목	예산
16-19세 고등학생지원	3,889,203
대학생 및 대학원생 지원	14,011,979
이자비용	542,637
특수고등학교 지원 및 수화교육지원	61,150
특별지원	31,000
CSN 조직	324,106
쟁의소송비용	12,060
총액	23,472,135
2011년 총예산 규모	809,237,931

* 출처: Regeringens proposition 2010/11:1. Utgiftsområde 15: Studiestöd och arbetsliv (지출항목 15: 학업지원 및 노동분야).

이상에서 살펴본 바와 같이 스웨덴의 학업비 지원은 무상교육과 함께 실질적으로 부모들의 교육비에 대한 부담을 과격적으로 줄여주는 역할을 하고 있다. 이와 함께 1968년부터 급식제도가 국가에서 지방자치단체의 책임으로 전이되면서 학교급식에 대한 시행과 감독은 각 지방자치단체에서 이루어지고 있다. 1997년 학교법(Skollagen 1997:1212, School Act) 4장 4절a 규정에 따라 학교급식이 무상으로 제공되고 있다. 또한 방과 후 학교를 지방자치단체가 운영해 숙제 도움, 취미활동 등을 제공해 주고, 유급교사를 채용해 배치하기 때문에 학생들의 참여율이 높다. 2006년 자료에 따르면 전국 6-8세 아동의 78.3%가 방과 후 학교 프로그램에 참가하고, 10-12세 중 11.3%가 참가

하고 있다(Skolverket, 2007b).

무상교육, 무상급식, 학비지원, 그리고 방과 후 학교 프로그램까지 스웨덴 학부모의 교육비에 들어가는 비용은 거의 전무하다고 할 수 있으며, 임신, 출산, 육아, 교육에 이르기까지 전체를 한 묶음으로 지방자치단체가 토털서비스 제공자가 되어 책임을 지고 제공해 주기 때문에 주민 만족도도 매우 높다. 세금 수준은 매우 높지만 그만큼 고복지서비스를 다시 돌려받게 되고, 스웨덴 국민의 75%가 스웨덴의 복지수준을 유지하기 위해 세금을 더 내거나 현 수준을 유지해도 좋다는데 동의하고 있다는 점은 스웨덴 국민의 복지서비스에 대한 시각이 어떠한지를 보여준다(Svallfors 2010; Svd 2010). 그만큼 스웨덴 국민의 복지제도에 대한 신뢰, 국가에 대한 믿음, 그리고 삶의 질에 대한 만족도가 매우 높으며, 정신건강 및 육체건강 역시 높기 때문에 (Wilkinson 1996) 자녀의 출산에 대한 부담이 상대적으로 적다고 할 수 있다.

제6장

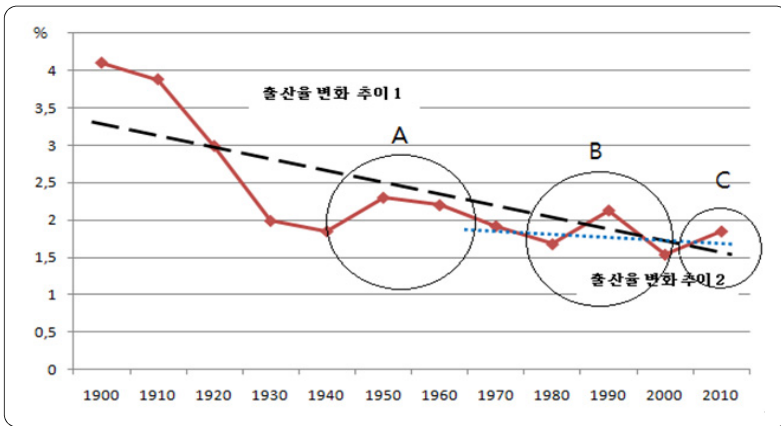
스웨덴 저출산 정책의 평가

스웨덴의 출산율은 최근 110년 동안 세 번의 변화를 겪고 있다. 먼저 1900년대 초부터 가파르게 한 번의 침도 없이 떨어지다가 1930년대에 약간 주춤하는 듯 했으나, 감소 속도만 약간 줄어든 채 지속적으로 하락하고 있다. 1940년에 들어서야 하락세가 반전되어 상승세를 타게 된다. 1950년대까지 지속적으로 상승을 하다가 1960년대 들어서 다시 하락하기는 하나 1910년부터 1920년대와 같은 급속한 변화는 아니고 매우 완만한 형태의 하향모드로 돌아서 1980년대까지 떨어지는 모습을 보인다. 그러나 이는 다시 1990년대를 정점으로 하여 1990년대 내내 하락하다가 2000년대 들어 다시 상승추세에 있다.

이 기간 동안 하향하다가 상승하는 모양이 3번 반복되지만 각각 다른 모습을 하고 있다. A모델은 10년 동안 급격히 올라가 30년의 기간 동안 서서히 하향추세를 보이지만, B모델은 10년 동안 갑자기 상승했다가 다시 10년 동안 급격히 하락하는 모습을 보인다. 마지막 C 모델은 다시 10년 동안 가파르게 상승하는 모습을 보이고 있으나 아직은

하락이 감지되지 않고 있는 형태를 띠고 있다. 세 모델의 상승 원인과 하락 원인을 분석하는 것은 중요한 단서가 될 수 있다. A모델의 경우 1930년대와 1940년대 초의 조치에 초점을 맞추어야 하며, B모델의 경우 1970년대의 조치에, 그리고 C모델은 1990년대 말과 2000년대 초의 저출산 대응 정책에 초점을 맞추어야 한다.

[그림 6-1] 출산율 변화의 유형



* 출처 : 스웨덴 통계국(SCB)

이미 앞서서도 지적된 바와 같이 A모델은 1930년대까지 급속히 하락하던 출산율의 문제점을 지적한 뤼르달 부부의 보고서가 기폭제가 되어 1948년 도입된 아동수당정책이 가장 큰 설명 변수라 할 수 있다. 1920년대부터 1930년대의 출산율 하락은 무엇보다도 급속한 산업화와 도시화에 따른 국민 삶의 질의 위협에 있었고, 열악한 주거환경, 노동환경, 그리고 노동계층과 자본세력 간의 갈등관계 속에서 아동가정의 삶이 피폐해 있었다는데 주원인이 있다고 할 수 있다. 스웨덴 복지제도의 구축에 있어서 최초의 보편적, 포괄적 가족복지에 속하는

아동수당은 당시 저소득층 가정의 삶의 질을 향상시키는데 매우 결정적 역할을 했으며, 빈부격차를 줄이는 재분배효과도 이루는 중요한 정책수단으로 작용했다.

모든 아동을 포함하는 포괄적 정책이었음에도 불구하고, 아동수당은 중산층 이하 극저빈층 계층에게는 자녀의 일정 삶의 질뿐만이 아니라 가정 전체의 생활비의 3%를 차지할 정도로 매우 중요한 수입원이었다. 이와 같은 이유로 중산층 이상 계층보다 저소득층 가정에 더 큰 영향을 미쳤고 이들의 출산율 상승에 긍정적으로 작용하고 있다. 더불어 세 번째 자녀부터 시작하기는 했으나 점차 둘째 자녀까지 확대된 누진적 가산금은 다자녀 가정에 더욱 풍부한 아동수당을 제공해줌으로써 자녀를 많이 낳아도 경제적으로 충당할 수 있는 금액이 늘어나게 되었고, 출산에 더욱 긍정적인 영향을 미치게 되었다. 즉 누진적 가산금은 결국 A모델의 출산율 감소 속도를 억제하는 영향을 미쳤다고 분석된다.

그렇다면 출산율의 하향 폭이 감소한 원인을 찾기 위해 사회의 변화를 분석해 보아야 할 듯하다. 1960년대는 스웨덴의 경제가 이미 노동력의 부족이 심각한 수준이었고, 이를 해소하기 위해 그리스, 이탈리아 등에서 이민 노동력을 수입해 오던 때였다. 동시에 여성의 노동참여가 확대되면서 여성이 가정과 직장의 이중 노동에 시달리는 상황에 직면하게 된 시기였다. 따라서 당시 시민당 정권은 유급 출산휴가의 확대, 출산 후 직장복귀를 보장하기 위해서 공공탁아소의 확대, 공공유치원 및 초등학교 학생의 방과 후 프로그램 등 출산, 육아, 교육 등의 포함하는 종합아동복지 없이는 여성의 안정적인 직장생활이 불가능 할 것으로 판단했다. 1976년의 부모보험제의 도입은 바로 당시

변화하고 있는 스웨덴의 사회구조, 즉 여성의 노동참여가 팽창하고, 여성의 권리와 자유, 그리고 양성평등이 중요한 사회이슈로 떠오르던 시기에 가장 적절한 정책이었다고 할 수 있다.

물론 부모보험제의 도입은 막대한 재원을 요구한 정책이었기 때문에 세제인상 없이는 불가능 했을 것이다. 스웨덴의 소득세와 법인세가 대폭 인상되고 고용주세가 새로 도입되어 세금이 1970년대 들어 가장 민감한 정치논쟁의 중심에 있었다는 점이 이를 잘 대변해 주고 있다. 1970년대를 거치며 스웨덴의 세금 부담률이 세계에서 가장 높아진 배경에는 바로 아동복지, 가족복지 그리고 연금확대 등 복지제도의 확대를 통한 재원확보가 직접적인 연관성이 있다. B모델의 급격한 상승은 당시 노동참여 세력인 여성의 가정과 직장을 병립 가능하게 했던 적절한 정책이 기폭제가 되었다고 평가할 수 있다.

그러나 갑작스럽게 1990년대 초의 유동성 위기라는 초유의 사태와 복지제도의 일시적 축소로 인해 B모델은 A모델과 같은 점진적인 하락이 아니라 급격하게 출산율이 떨어지게 되었고, 이와 함께 공공영역이 건정 재정의 이유로 많이 축소되면서, 탁아소, 보건소, 학교 등을 점령하고 있었던 여성이 가장 큰 희생자가 되어 아동이 있는 독신자가정이 신빈곤층으로 전락하게 되는 결과를 맺었다. 따라서 1998년 다시 선거에서 승리한 사민당이 재정적자의 문제를 해결하자마자 손대기 시작한 것이 소외계층과 신빈곤층의 구제, 그리고 공공섹터의 재고용 등이었다. 결과적으로 B모델의 하락 원인은 A모델 이전에 발생했던 빈곤층의 양산과 양극화가 진행되면서 생긴 원인과 비슷한 양상으로 전개되었다는 점에서 시사하는 바가 크다. 즉 양극화의 해소와 소외계층의 구제에 초점을 맞추는 정책이 가장 적절한 정책이

라는 것이다. 1948년의 아동수당과 유사한 정책이 2000년 초에도 채택된 것은 출산율 저하의 원인이 거의 유사하다는 반증이기도 하다. 2000년대 초의 정책이 주로 저소득층, 실업자가정, 이혼가정, 동거결별가정 등 경제적 위기상황의 사회적 약자를 구제하고 양극화를 줄이기 위한 정책이었다는 데는 이의가 없다고 하겠다.

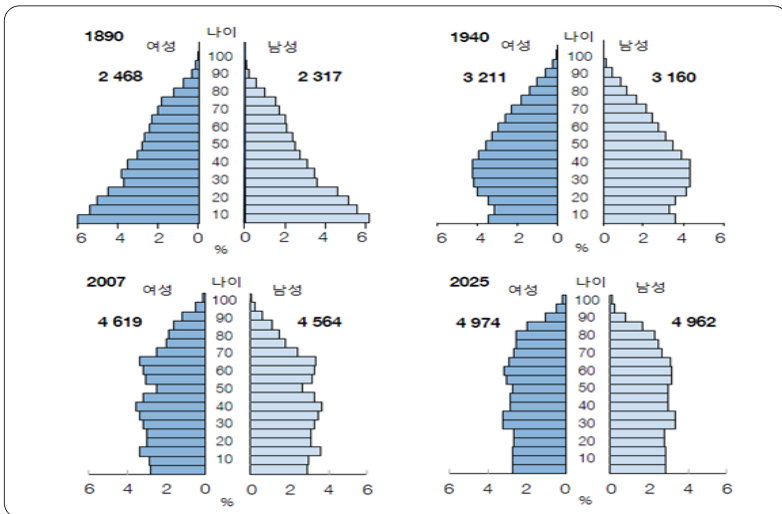
C모델은 A모델에서 채용한 아동수당정책, B모델에서 채용한 부모보험제를 통한 출산휴가 및 육아수당 사용정책을 동시에 포함하면서 새롭게 형성된 신빈곤층의 축소를 지향하는 정책으로 나가고 있다는 점에서 아직까지는 긍정적인 평가를 받고 있는 듯하다. 그러나 스웨덴 사회가 새로운 국면으로 들어가고 있는 상황에서 출산율이 어떻게 변화할 것인지는 아무도 예측할 수 없는 상태이다. 예를 들어 스웨덴의 미래는 지금까지와는 완전히 차원이 다른 초고령사회로 접어들고 있고, 일하는 인구가 급격히 줄고, 비노동력이 현격하게 증가하고 있는 상황이다. 이와 같은 상황에서 언제까지 고세금, 고복지, 고혜택을 간직할 수 있을지 알 수 없으며, 이것이 위협받고 깨지는 순간 스웨덴의 상대적으로 높은 출산율은 언제든지 급강하 할 수 있는 위험요소를 안고 있다.

스웨덴 모델이 지속적으로 성공하기 위해서는 노인인구의 활용과 복지서비스와 연관된 일자리 창출, 그리고 여성노동력의 계속적 참여가 필수적일 것이며, 여성의 참여를 지속적으로 보장하기 위해서는 가족아동복지가 탄탄해야 하기 때문에 고세금정책을 통한 공공섹터의 유지가 필요하리라 본다. 물론 현 보수우익 연립정권에서 개인선택의 자유와 자율성의 중요성을 강조하며 공공서비스의 아웃소싱을 단행하고 있기는 하지만, 정부에서조차도 효율성과 개인의 자유선택

권만을 강조하다보면 복지서비스의 난립으로 서비스 질의 저하, 부패, 그리고 비효율성의 깊은 늪에 빠질 수 있다는 점을 잘 알고 있어 고민에 빠져 있는 상태다.

따라서 스웨덴은 미래에 대비하기 위해 노동력 개방을 이미 시작했고, 초고령사회에서 노령인구의 노동력을 재활용하기 위한 작업에 착수했고, 현재 노동시장에 참여하고 있지 않은 이민자들을 적극 참여시키기 위해 언어, 문화, 교육 등을 통해 통합을 유도하고 있으며, 또한 직업이 최고의 복지라는 논리로 복지제도의 문제점인 모럴헤저드도 해결하고자 하고 있다. 또한 새로운 사회적 약자, 혹은 신빈곤층이 더 이상 양산되거나 악화되지 않도록 하는 것이 한정된 자원의 무한제공이라는 문제를 해결할 수 있는 방안이기 때문에 복지의 효율성을 높이는데 주력하고 있다.

[그림 6-2] 스웨덴 인구변화 추이와 전망(1890-2025)



* 출처 : SCB 2008: 17.

제7장

나오는 글 : 스웨덴은 한국여성출산율 정책에 무엇을 던져주나?

지금까지 살펴본 스웨덴의 경험은 한국에 어떤 시사점으로 주고 있을까?

첫째, 가장 시급하게 고려해야 할 사항으로 아동수당의 도입을 들 수 있다. 아동수당은 스웨덴의 출산율을 끌어올린 가장 중요한 정책 수단이었다. 1940년대에 도입된 아동수당제도는 저소득층 아동가정의 중요한 삶의 질 유지수단이 되었고, 양육에 필요한 분유, 이유식, 기저귀, 의복 등 가장 중요한 양육비용을 제공하고 있다는 점에서 저소득층이 아이를 갖게 하는 중요한 동인이 되었다. 자녀가 성장하는 과정에서는 아동의 용돈으로 사용될 수 있기 때문에 아동의 취미 및 여가생활, 필요한 물품구입 등의 용도로 사용되어 성장하는 아동들의 경제적 자립심, 자신감 등을 심어주는 효과와 함께 용돈지급에 대한 부담을 안고 있는 저소득층 부모를 두고 있는 아동들에게는 학교에서 다른 교우들에게 왕따나 업신여김을 당하지 않는 중요한 경제적

수단이 된다는 점에서 매우 유용하다. 스웨덴의 높은 출산율이 아동 수당에 기인한다는 경험연구가 많이 발표되고 있는 점도 이를 뒷받침한다.

둘째, 만1-3세 공공탁아소의 운영을 통해 직장여성을 육아에서 해방시킬 수 있어야 한다. 여성의 노동참여가 지속적으로 증가하고 있는 현대사회의 추세에서 결혼 후 육아에 대한 부담은 직장여성이 결혼을 꺼려하거나, 결혼 후에도 출산에 대한 부정적 인식을 갖게 되는 요소로 작용하고 있다. 육아의 다양한 방법 중에서 지방자치단체에서 제공하는 공공 탁아소가 가장 실천 가능한 방법으로 평가된다. 직장탁아소를 권장해 이 경우 지방자치단체가 아동 당 일정금액을 직장에 지급해 주는 방식도 고려해 볼만하다. 아파트 내 부모가 공동책임제로 운영하는 사설탁아소의 경우도 마찬가지로, 일정금액을 지방자치단체가 지급하면 비슷한 또래의 아이를 가진 전업주부 여성의 수입적인 측면 뿐 아니라 근접성, 상호신뢰성, 경제성 등으로 이용자들에게 모두 이익이 될 수 있는 방식일 수 있다. 육아의 부담이 낮을수록 직장여성의 출산율이 높아진다는 점을 감안할 때 추진효과는 매우 높을 것으로 보인다.

셋째, 4-6세 취학 전 아동교육, 의무교육기간 교육 등의 공공성 확보내지는 사립시설의 경우에는 등록금 상한제 등의 실시를 생각해 볼 필요가 있다. 이것은 취학 전 자녀를 둔 부모들이 자녀들의 교육에 경제적 부담을 느끼지 않고 직장생활을 영위할 수 있도록 하는 제도이다. 최근 스웨덴에서 4-6세 의무교육제로 이행하면서 자녀를 둔 부모들의 경제적 부담을 덜어주고 있으며, 이는 출산율에 매우 긍정적으로 작용하고 있다. 그러나 국가의 재원마련에 어려움이 있기 때문

에 일단 소득수준에 따른 차별요금제로 실시하거나, 국가가 일부를 부담하는 방법 혹은 요금상한제를 도입해 일정수준을 넘지 못하게 하는 방법 등 다양한 재원조달 등의 방법으로 우리나라의 상황에 맞게 실시할 필요가 있다.

넷째, 출산휴가제와 임시육아휴가제 도입을 진지하게 검토할 필요가 있다. 스웨덴에서 실시한 가족복지의 일환으로 가장 큰 효과를 내고 있는 것이 바로 출산휴가제이기 때문에 재원 등의 마련이 전제조건이겠지만, 출산율 상승의 가장 효과적인 방법으로 사용될 수 있다는 점에서 검토해 볼만하다. 그러나 출산휴가제 및 부모휴가제를 실시하기 위해 법적, 제도적으로 출산 휴가제를 도입한다고 하더라도 직장에서 법정출산기간동안 법에서 명시하는 봉급 보전율, 즉 현행 스웨덴처럼 80%를 보전해 줄 때, 규모가 크지 않은 중소기업체나 소규모 업체 등이 이중으로 부담하는 피고용자 지출을 감당할 수 있는 능력이 있는지에 대한 검토가 이루어져야 하므로 순차적으로 출산휴가 기간을 늘려가는 방법을 검토해 볼만하다.

다섯째, 임신, 출산 및 육아와 관련하여 직장 내 여성의 불이익과 불평등을 제거하기 위한 노동정책과 함께 보조를 맞추어야 한다. 또한 남성에게도 출산, 양육 등에 적극적으로 기여할 수 있는 양성 평등적 출산휴가제, 부모휴가제를 도입할 수 있는지 검토할 필요가 있다. 이를 위해 정부주도로 노동계, 산업계와 지속적 산업발전을 위한 노동조건과 연관하여 논의를 이끌어 갈 필요가 있다.

여섯째, 경제위기가 찾아왔을 때 가장 크게 영향을 받는 층은 저소득층, 실업가족 중 아동가정이기 때문에 아동을 가진 가족을 우선하는 사회정책을 선택해야 하리라 본다. 이 부분은 저인망 형태로 소의

아동가정을 최우선시 하는 스웨덴의 가족복지정책 하에서도 매우 큰 효과를 보았기 때문에 한국에서 우선적으로 시행을 할 부분으로 보인다.

일곱째, 사회가 개인주의화 되어감에 따라 독신자가 늘고, 결혼을 하더라도 자녀를 갖지 않는 무자녀 결혼가정이 늘고 있는 추세에 있다. 미래의 출산장려책으로 독신자나 무자녀결혼가정의 계도를 통해 출산율을 높이기보다 스웨덴이 취하고 있는 다자녀 장려정책이 더 큰 효과를 볼 수 있다. 즉 첫 아이를 낳는 부부는 둘째, 셋째 아이를 낳을 확률이 높기 때문에 첫 아이 출산 후 둘째 이후를 계획할 수 있는 출산장려 정책을 써 볼만하다. 스웨덴에서는 자녀수가 늘어남에 따라 아동수당 보너스를 지급해 4명 낳았을 때 총 5,814크로네, 한화 약 102만원(한화 175원 기준)을 지급함으로써 다자녀 가정이 여유 있게 생활할 수 있는 금액을 지불한다. 이와 함께 부모보험제로 직장여성의 출산 및 육아지원을 충분히 해주고 다자녀 가정에게 유리한 조건을 통해 출산을 지속적으로 유도하고 있다. 스웨덴의 자녀가정도 첫 아이 출산 후 5년 동안 집중적으로 둘째, 셋째 자녀를 출산하는 것으로 보아, 다자녀 출산정책은 스웨덴에서 실효를 거두고 있다고 할 수 있다.

여덟째, 대통령 직속 국가특별조사위원회를 두고, 국민 삶의 향상과 행복증진을 위한 정책연구, 조사, 정책자문 등을 할 수 있는 제도적 장치가 있어야 한다. 출산율 향상은 단기적 사안이 아니라 10년, 20년, 30년을 내다보는 국가미래의 사안이기 때문에 단기적 성과만을 보고 정책을 준비할 것이 아니라 중단기, 장기적 정책을 접근 가능한 재원과 국민의식의 차원에 맞추어 단계적으로 해 나갈 필요가 있다.

이 경우 정당, 연구기관, 전문가 그룹, 시민사회 등 모든 섹터가 참여하는 형식으로 진행해 나갈 수 있다는 점에서 장점이라고 할 수 있다. 이 같은 역할을 대통령 직속 국가특별위원회 형식으로 하지 못할 경우 한국적 특성에 맞추어 보건사회연구원 산하에 미래정책연구 총괄팀을 두어 지속적으로 연구를 진행하고, 자료 축적 및 정책개발로 정권과 관계없이 상존하는 틀을 유지할 필요가 있다고 본다.

아홉째, 탁아소 교육을 통한 유아교육, 학교 교육을 통한 성교육, 성인미래교육, 그리고 부모교육, 학교교육, 성인교육이 유기적으로 연결되어 양성평등에 관한 사회적 인식을 변화시킬 필요가 있고, 가정 내 여성의 전통적 역할에 대한 사회적 인식과 세대 간 갈등을 해결하기 위한 노력이 필요하다. 스웨덴의 경우 1970년대 이후 양성평등국가로 거듭나면서 여성의 사회활동 참여에 따른 여권신장, 진정한 독립적 개체로서의 위상확립, 가정 내에서의 가사분담, 노동시장에서 형평적 대우, 임신, 출산을 당연한 권리로 인식하게 하는 결정적 계기가 되었다. 따라서 국가의 양성평등 교육, 양성평등 정책을 정책 전 분야에서 실시하고, 공공기관부터 실천해 나가는 노력이 필요하리라고 본다.

열째, 스웨덴의 복지정책은 단지 사회분야에만 국한된 것이 아니라 교육, 재정, 보건, 주택, 환경 등 모든 정책분야가 포함된 종합정책이기 때문에 복지정책을 통한 국민 삶의 질 확대를 위해 국가정책의 틀을 짤 필요가 있다. 이 부분은 국가행정조직의 재개편까지도 포함하는 제도 개혁적 차원에서 접근되어야 하지만 이 같은 제도적 틀의 개혁과 함께 복지정책, 가족정책을 국민 삶의 질 향상과 연계시켜 정책을 총괄할 수 있는 기능을 가진 정책조정자가 있어 정책수립, 추진,

평가 등의 일을 할 수 있도록 하는 체제구축이 중요하다고 본다. 예를 들어 스웨덴은 부수상제를 두어 당대 중요한 사안들이 나오면 이 부수상이 직접 정책을 챙기는데, 이러한 모습은 정권적 차원에서 지속적으로 추진할 수 있는 틀과 형식이 있어 결과물을 낼 수 있다는 점이 장점을 갖는다.

열한 번째, 출산율 진작을 위한 대책뿐만 아니라 국가의 인구정책의 틀 속에서 국가미래 정책을 재정립해야 하리라 본다. 스웨덴의 경우 인구정책 특별위원회가 1930년대부터 10년 단위로 지속적으로 운영되면서 출산율을 끌어올리는 동인을 부여했다는 점에서 시사하는 바가 크다. 인구정책은 다양한 정책영역을 총망라한 분야이기 때문에 정부의 특별한 관심이 필요하다. 또한 통일 이후 출산율이 어떻게 변화할 것인가에 대한 예측, 현 북한의 출산율 연구와 통일 후 인구정책이 어떻게 수립되어야 통일 이후 노동력 수급이 원활하게 이루어 질 수 있는지 고민해 볼 필요가 있다. 북한의 출산율이 남한보다 훨씬 낮은 상황에서 통일한국의 출산율로는 장기노동수급에 차질을 빚을 수밖에 없기 때문에 통일을 대비해 연구하고 대책을 강구할 필요가 있으리라 본다. 이와 더불어 위에서 지적한 국민 삶의 질 및 국민행복권의 실현을 위한 특별위원회를 제시했듯이 인구정책도 여기에 포함시켜 미래정책의 청사진을 제시할 수 있어야 하리라 본다. 이 부분은 한국의 정치상황에서 정권이 바뀌면 사라지는 대통령 직속 특별위원회 제도보다는 상시 존재하는 연구원 중심체제가 바람직할 수 있겠다.

스웨덴과 한국이라는 문화적 특수성, 그리고 시스템의 차이가 상존하는 것이 사실이지만 출산율 문제는 결국 출산과 관련된 여러 가

지 걸림돌에 대한 인식, 특히 임신부터 출산, 육아, 교육, 결혼, 노후생활과 연결 지어 유기적이고 복합적으로 미래와 연결된 판단이기 때문에 결국 국민 삶의 질 향상, 여성의 경제적, 사회적 독립성 확보, 그리고 국민의 사회적 권리측면에서 접근하는 것이 중요하다.

따라서 양국 사회의 가족관계의 구성에 대한 차이, 예를 들어 결혼관, 동거관, 혼전출산 등에 대한 사회적 인식의 차이, 그리고 여성의 가족 내 역할에 대한 통념적 차이에도 불구하고, 스웨덴의 모델 사례 분석에서 지적된 다양한 시행착오 및 정책적 참신성 등은 한국의 문화적, 전통적, 가족적 특수성을 감안하더라도 OECD 국가 중에서 가장 낮은 출산율을 보이는 한국의 저출산 문제 해결에 많은 시사점을 던져준다고 하겠다.

이와 함께 저출산 문제를 1차원적인 문제인식에서 벗어나 100세 장수시대에 따른 노령사회 진입문제, 다문화사회 등의 의제와 함께 국가 미래정책의 틀 속에서 출산정책을 보아야 할 것이다. 1970년대 이후 현재까지 위의 주제는 지속적으로 스웨덴 미래연구의 집중 연구 분야에 속하며, 출산율 문제를 종합정책의 틀 속에서 본 것처럼 다양한 사회이슈와의 상호연관성을 살펴보는 연구가 주류를 이루고 있다. 한국의 미래는 저출산 문제에 대한 효과적 대처 없이는 미래 성장 동력을 끌 수 없다는 점에서 노령문제가 더 큰 문제로 부각될 것이고, 이의 해결책으로 다문화시대의 외국인 노동력 유입이나 외국 고급두뇌 수입, 한국교포 역이민 정책 등도 저출산 대책과 함께 진지하게 검토해 봐야 할 것으로 보인다.

출산율 문제 접근에 있어서 난제중의 하나가 바로 다양한 가족정책과 교육정책을 통해 제공할 수 있는 출산 및 육아비용의 경감이라

는 것인데, 재원확충을 위해 스웨덴 방식으로 국민세금을 인상하거나 아니면 긴요 긴급한 것부터 서서히 시작해 점차 국민여론의 추이를 보면서 세금을 늘리는 방식으로 가족정책을 넓혀 가는 방식을 선택한다고 하더라도 결국 정책차원으로만 접근하기에는 한계가 있으며, 정권의 정치적 의지와 정당의 협조가 필수적이라는 점에서 도전과 기회가 동시에 상존한다고 할 수 있다. 예를 들어 정권의 정체성 때문이든 아니면 정치적 의지결여든, 심화된 가족정책의 실행에 관심이 없다면 출산율 감소에 대한 근본적 해결책을 찾지 못해 고령사회의 도래와 함께 더욱 위기가 심화될 수 있고, 반대로 보편적 복지를 추구하는 정당이 국민의 지지를 받고, 대통령과 집권여당의 의지에 따라 적극적 가족정책을 통한 아동수당제 및 출산휴가제 도입, 공공탁아소 설치 확대 등과 사교육비용을 절감하기 위한 과감한 공교육투자 및 무상교육 영역의 확대를 실현할 수 있다면 출산율 저하의 문제를 보다 근원적으로 접근할 수 있으리라 본다.

그러나 지속적인 경제발전의 틀을 깨지 않는 범위 내에서 증세를 통한 재원확보, 그리고 기업의 책임성을 적절히 배합한 한국적 복지 모델을 어떻게 구축하느냐에 대한 깊이 있는 통찰이 없이는 심화된 가족복지가 결국 국가의 경제와 미래를 불모로 삼을 수 있다는 점에서 주의 깊은 선택이 이루어져야 하리라 본다.

한 가지 명확한 것은 스웨덴 산업이 1950년대 들어 이미 자체 남성 노동력만으로는 경제가 지속적으로 발전하는데 한계가 있었기 때문에 여성의 노동참여가 늘어났던 것처럼, 한국에서도 노동력 부족현상이 심화되는 시점에서 대규모 노동이민 정책을 통해 외국노동력을 수입해 오지 않은 경우 결국 국내에서 여성 노동력을 동원할 수밖에

없을 때 생기는 사회적 문제를 경험하게 될 것이다. 그러므로 이러한 문제를 경험하기 이전에 미리 사회적 논의를 시작하는 것이 중요할 것이며, 국가미래 전략차원에서 지속적 정책연구, 여론결집 등의 노력이 지속적으로 이루어져야 함을 다시 한 번 지적하고자 한다.

참고문헌

- 단행본 및 연구논문

- Aftonbladet (2001). "De fattiga och de rika(The Poor and the rich)", January 8-27.
- Allardt, E. (1975). Att ha, att älska, att vara. Om välfärd i Norden, Lund:Argos.
- Anderson, Karen M. (2001). "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State - Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance", *Comparative Political Studies* 34(9), 1063-91.
- Apps, P. and R. Rees. (2004). "Fertility, Taxation and Family Policy", *Scandinavian Journal of Economics* 106(4), 745-763.
- Arter, David (2009). *Scandinavian Politics Today*, Manchester: Manchester University Press.
- Aspling, Sven (1989). *100.ÅriSverige.VägentillFolkhemmet(스웨덴의 100년. 국민의 집 구축의 과정)*, Stockholm: Tiden.
- Bacchi, Carol & Eveline, Joan (2010). *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*, Adelaide: University of Adelaide Press.
- Becker, Gary (1960). "An Economic Analysis of Fertility" in Coale et al. eds., *Demographic and Economic Change in Developing Countries*, Princeton University Press.
- Becker, Gary (1965). "A Theory of the Allocation of Time", *Economic Journal* 75, 493-517.
- Bergmark, Å. (2000). "Socialbidragen under 1990-talet", i Bergmark, Å. (red.), *Välfärd och försörjning, SOU 2000:40*, Stockholm: Fritzes.
- Bengtsson, Tommy, ed. (1994). *Population, Economy, and Welfare in Sweden*, Berlin: Springer-Verlag.
- Benner, Mats (1997). *The Politics of Growth, Economic Regulation in Sweden 1930-1994*,

Stockholm:Arkivförlag.

- Benner, Mats, and Torben Bundgaard Vad (2000). "Sweden and Denmark: Defending the Welfare State", in Fritz W. Scharpf and Vivian A. Schmidt (eds.), *Work and Welfare in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press, 399-466.
- Bergh, Andreas (2008). "Explaining the Survival of the Swedish Welfare State: Maintaining Political Support Through Incremental Change", *Financial Theory and Practice* 32(3), 233-254.
- Bergqvist, Christina (Editor in chief) et al.(1999). *Equal Democracies: Gender and Politics in the Nordic Countries*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Björklund, Anders, Thomas Aronsson, Lena Edlund & Mårten Palme (2001). *Ny kris I befolkningsfrågan(New Crisis in the Population Issue)*, Stockholm:SNSFörlag.
- Björnberg, Ulla & Anna-Karin Kollind (2003). *Jämställdhet, autonomi och gemenskap i parrelationer(Gender Equality, Autonomy and Community in Pair-Relationship)*, Malmö: Liber.
- Bonoli, Giuliano, & Bruno Palier (2001). "How do Welfare States Change? Institutions and their Impact on the Politics of Welfare State Reform in Western Europe", in Stephan Leibfried (ed.), *Welfare State Futures*, Cambridge: Cambridge University Press, 57-76.
- Booth, C. & Bennett, C. (2002). "Gender Mainstreaming in the European Union", *European Journal of Women's Studies* 9(4), 430-46.
- Childs, Marquis (1936). *Sweden: The Middle Way*, London: Faber&Faber.
- Childs, Marquis (1980). *Sweden: The Middle Way on Trial*, Yale University Press: New Haven CT and London.
- Classon, Sigvard (1988). *Kampen för tryggheten(안정된 삶을 위한 투쟁)*, Stockholm: Boréa.
- Clement, Wallace & Mahon, Rianne (1994). *Swedish Social Democracy, A Model in Transition*, Toronto: Canadian Scholars' Press.
- D'Addio, A.C. & Mira d'Ercole (2005). "Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies", DELSA OECD.
- Dahlberg, Hans (1999). *Hundra år I Sverige(스웨덴 100년사)*, Stockholm: Bonniers.

- Datta Gupta, N., N. Smith & M. Verner (2006). "Childcare and Parental Leave in the Nordic Countries: A Model to Aspire to?", IZA Discussion Paper 2014.
- Del Boca, D. (2002). "The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy", IZA Discussion Paper 427.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Einhorn, Eric S. & Logue, John (1989). *Modern Welfare States, Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia*, New York: Praeger.
- Elgán, Elisabeth (1994). Genus och politik . En jämförelse mellan svensk och fransk abort- och preventivmedelspolitik från sekelskiftet till andra världskriget(Gender and Politics. A Comparison between the Swedish and French Abortion and Preventives Policy in 1990-1945), Uppsala: Studia Historica Upsaliensia 176.
- Ellingsäter, Anne Lise & Arnlaug Leira (2006). *Politisizing parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*, Bristol: Policy Studies.
- Erikson, R. (1993). "Descriptions of inequality: The Swedish approach to welfare research", i Nussbaum, M.C. & A. Sen (red.), *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.
- Erixon, L. (1998). "The Golden Age of the Swedish Model: Coherence between Capital Accumulation and Economic Policy in Sweden in the Early Post War Period".
- Erimisch, J. F. (1989). "Fertility Employment and Child-Care Costs", *Demography* 26(2), 287-299.
- Esping-Andersen, Gosta (1985). *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1992). "The Making of a Social Democratic Welfare State", in Misgeld, Klaus, Karl Molin and Klas Åmark. eds., *Creating Social Democracy. A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. ed. (1996). *Welfare States in Transition, National adaptations in*

- global economies*, London: Sage.
- Ferrarini, Tommy (2009). Barnbidraget i internationellt perspektiv(Child allowances in comparative perspective), Working Papers in Social Insurance 2009:2, Försäkringskassan
- Fredriksson, Bert & Gunnmo, Alf (1985). *Våra fackliga organisationer(우리의 노동조합)*, Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Feldt, Kjell-Olof (1991). *Alla dessa dagar: I regeringen 1982-1990(지난 모든 시간들: 1982-1990 집권기간)*, Stockholm: Norstedts.
- Freeman, Samuel (2007). *Rawls*, New York: Routledge.
- Fries, Björn. (2010). 'S, nu sparkar vi ut småpåvarna', Expressen, <http://www.xpressen.se/debatt/1.2159215/s-nu-sparkar-vi-ut-smapavarna>, 2010-10-03
- Försäkringskassaförbundet (2001). Dagens socialförsäkring, Ett system för gårdagens samhälle(Today's social security system: A system for the past society), Umeå. Fakta & Debatt 1: 2001.
- Glyn, Andrew. ed. (2003). *Social Democracy in Neoliberal Times, The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford: Oxford University Press.
- Gustafsson, Agne (1980). *Kommun och Landsting idag(کمۇن과 란스팅의 오늘)*, Malmö: Liber.
- Hall, Caroline & Laura Hartman (2009). "Moral hazard among the sick and unemployed: Evidence from a Swedish social insurance reform", *Empirical Economics* 39(1), 27-50.
- Halvarson, Arne, Kjell Lundmark & Ulf Staberg (1995). *Sveriges statsskick(스웨덴의 통치체제)*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Hamilton, Carl B. (2000). "Hemliga pengar till partier bör bestraffas", Svenska Dagbladet, March 6.
- Hansson, Carl-Gösta (1996). *Fackliga Karriärer(노조활동)*, Stockholm: Boréa.
- Hinnfors, Jonas (1992). *Familjepolitik: Samhällsförändringar och partistrategier 1960-1990(가족정책: 사회변화와 정당전략 1960-1990)*, Göteborg: Göteborg University.
- Holmberg, Sören & Henrik Oscarsson (2004). *Väljare: svenskt väljarbeteende under 50 år(유권자: 스웨덴 유권자 행태 50년사)*, Stockholm: Norstedts.

- Huber, Evelyn & Stehpnos, John D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State, Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press.
- Johansson, S. (1970). *Om levnadsnivåundersökningen*, Stockholm:Allmänna förlaget.
- Johansson, S. (1979). *Mot en teori för social rapportering*(사회연구를 위한 이론적 접근), Stockholm: Institutet för social forskning.
- Johanssonan, Per & Mårten Palme (2005). "Moral hazard and sickness insurance", *Journal of Public Economics* 89, 1879-1890.
- Johnson, A. (1998). Om LO, pengarna och politiken(노조 정치자금 정치), Timbro.
- Khan, Jahangir & Clas Rehnberg (2009). "Perceived job security and sickness absence: A study on moral hazard", *European Journal of Health Economics* 10, 421-428.
- Karvonen, Lauri & Jan Sundberg, eds. (1991). *Social Democracy in Transition: Northern, Southern and Eastern Europe*, Aldershot: Dartmouth.
- Klinth, Roger (2002). *Att göra pappa med barn. Den svenska pappapolitiken, 1960-1995*(아버지-아동관계에 대하여: 아버지와 연관된 가족정책 1960-1995), Umeå:Boréa bokförlag.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2007). "Why are they doing it? Social democracy and market-oriented welfare state reforms", *West European Politics* 30, 172-194.
- Korpi, Walter (1994). "Sammanhålling och intressepolitik", in Thullberg, Per and Kjell östberg, *Den svenska modellen*, Lund: Studentlitteratur.
- Kronofogdemyndighetens Författningssamling 2010:1, 스웨덴.
- Lane, Jan-Erik (1991). "Interpretations of the Swedish Model", *West European Politics* 14(3), 1-8.
- Larsson, Laura (2002). "Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance in Sweden", Stockholm: IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation: WORKING PAPER 2002:6.
- Lennartsson, Daniel & Pär Lindholm (2006). Utflyttning av produktion(생산시설의 이전), http://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/_dokument/32.pdf.
- Lewin, Lief (1988). *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*(사상과 전략: 스웨덴의 최근 100년 정치사), Stockholm: Norstedts.
- Lijphart, Arend (1969). *Politics in Europe*, Prentice Hall: Englewood Cliffs NJ.

- Lindblom, Anders (2011). *Systemskifte: Den nya svenska välfärdspolitiken*, Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Åsa (2007). *Familjen i den svenska modellen(스웨덴 모델 내에서의 가족)*, Stockholm: Boréa.
- Malmberg, Bo (2001). "Bostad och babyboom: Bostadskostnadernas effekter på barnafödandet i Sverige 1810-1996(Housing and baby boom: Effects of housing costs on fertility in Sweden 1810-1996)", in Försäkringskassförbundet, 2001, *Dagens socialförsäkring, Ett system för gårdagens sambälle (Today's social security system: A system for the past society)*, Umeå. Fakta & Debatt 1: 2001.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge: CUP.
- Marshall, T. H.(1964). *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City, NY: Doubleday.
- Mattsson, T. (2006). "Barnet som subjekt och aktör", *En rättslig studie om barn i familjehem*, Justus förlag.
- Misgeld, Klaus, Karl Molin & Klas Åmark. eds. (1992). *Creating Social Democracy, A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Moschonas, Gerassimos (2002). In the Name of Social Democracy, *The Great Transformation: 1945 to the Present*, London: Verso.
- Munro, E. (2008). *Effective Child Protection*, London: Sage Publications.
- Myrdal, Alva & Gunnar Myrdal (1934). *Kris I befolkningsfrågan (Crisis in population issue)*, Stockholm: Bonniers Bokförlag. Reissued at Bokförlaget Nyadox 1997.
- Möller, Tommy (2004). *Svenska politisk historia 1809-1975(스웨덴 정치사 1809-1975)*, Stockholm: Boréa.
- Nilsson, Lennart (1997). "The fall and rise of support for the public sector", in Holmberg and Weibull, *Trends in Swedish Opinion*, Göteborg: The SOM Institute, Göteborg University.
- Norborg, Lars-Arne (1999). *Sveriges historia under 1800- och 1900-tiden. Svensk samhällsutveckling 1800-1998 (1800년대와 1900년의 스웨덴 역사. 스웨덴 사회발전을 중심으로)*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.

- OECD (2005). Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 27, Paris.
- OECD (2006a). Starting Strong II Early Childhood Education and Care, Paris.
- OECD (2006b). Employment Outlook, Paris.
- Orloff, Ann Shola (1993). The Politics of Pensions. *A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States, 1880-1940*, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Ostlin, P., Sundström Kajsa, et al, ed. (2001). "Reproductive health from an individual and a global perspective", *Gender Inequalities in Health: A Swedish Perspective*, Harvard University Press.
- Persson, Göran (1997). *Den som är satt i skuld är icke fri(국가부채와 구속)*, Stockholm: Atlas.
- Petersson, Olof (2000). *Svensk politik*, Stockholm: Norstedts.
- Pierre, Jon & Bo Rothstein. eds. (2003). *Välfärdsstat i otakt(복지체도의 불협화음)*, Malmö: Liber.
- Prskawetz, Alexia & Thomas Lindh. eds. (2007). The Relationship Between Demographic Change and Economic Growth in the EU, Vienna Institute of Demography and Institute for Futures Studies, 2007. Research Report No. 32.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rees, Teresa (1998). *Mainstreaming equality in the European Union: Education, training and labour market policies*, London: Routledge.
- Regeringsproposition 1978/1979:61
- Renstig, Monica, Fölster, Stefan, Morin, Anders & Hallström (2003). *Morin. Den sjuka vården (병든 의료기관)*, Ekerlids Förlag.
- Riksförsäkringsverket (2003). *Socialförsäkringsboken 2003, Mamma, pappa, barn (Mother, father and child)*, Stockholm.
- Riksrevisionen (2006). *Den offentliga arbetsförmedlingen*, Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2006). *Den offentliga arbetsförmedlingen*, Stockholm: Riksrevisionen, 부록.

- Roman, Christine (2004). *Familjen i det moderna, Sociologiska sanningar och feministisk kritik* (*Family in the modern time. Sociological truth and feminist critique*), Malmö: Liber.
- Rothstein, Bo (1986). *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*(*사민주의국가론. 노동시장정책과 교육정책에 있어서의 개혁과 행정*), Stockholm: Boréa.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik* (*국가의 역할: 복지국가의 도덕적 정치적 논리*), Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, Bo (1996). *The Social Democratic State, The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Rädda barnen (2006). *Barnets bästa kräver resurser, Rapport*.
- Rädda barnen (2008). *Stöd till barn i utsatta situationer - en fråga om bostadsort*.
- Sallnäs, M. (2000). *Barnavårdens institutioner - framväxt, ideologi och struktur, Stockholms universitet: Institutionen för socialt arbete, Akademisk avhandling*.
- Schimmitter, Phillippe C. (1974). "Still the century of corporatism?", *Review of Politics* (January).
- Sen, Amartya (1987). *The Standard of Living. The Tanner lectures*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya (1992). *Inequality Reexamined*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Shalev, Michael (1983). "The Social Democratic Model and Beyond: Two Generations of Comparative Research on the Welfare State", *Comparative Social Research* 6, 87-148.
- Singer, A. (2001). *Föräldraskapet i rättslig belysning*. Iustus förlag, Akademisk avhandling.
- Sjöblom, Y. (2002). *På väg ut. När ungdomar rymmer och kostas ut hemifrån ur socialtjänstens perspektiv*, Stockholms universitet: Institutionen för socialt arbete. Akademisk avhandling.
- Sjökvist, I. (2008). *Det var ju inte jag som gjorde fel. 14 berättelser om barnhem och fosterhem, Liv i Sverige i samarbete med Nordiska museet*.
- Skedinger, Per & Martin Lundin (2000). "Decentralisation of Active Labour Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees", IFAU

- Institute for Labour Market Policy Evaluation: Working Paper Series 2000:6.
- Skogman Thoursie, Peter (2004). "Reporting sick: Are sporting events contagious?", *Journal of Applied Economics* 19, 809-823.
- Skollagen (School Act) 1997:1212.
- Skolverket (2007a). Fem år med maxtaxa. Uppföljning av reformen – Maxtaxa och allmän förskola m.m (요금상한제 5년의 평가), Rapport 294.
- Skolverket (2007b). Kvalitet I Fritidshem (Quality in Youth Recreation Center).
- Sorrentino, Constance (1990). "The changing family in international perspective", in *Monthly Labor Review*, March.
- SOU 1936:59, Betänkande i sexualfrågan. Avgivet av befolkningskommittén (Reflection on sexual issue. Reported by population committee).
- SOU 1938:13, Betänkande angående förvärvsarbetande kvinnors rättsliga ställningvid äktenskap och barnbörd. Avgivet av befolkningskommittén (Reflection on Right of Women's Gainful Employment).
- SOU 1938:47, Betänkande ang. giftkvinnas förvärvsarbete. Avgivet av kvinnoarbetskommitténs betänkande (Reflection on gainful employment of the married).
- SOU 1942:19, Betänkande med utredning och förslag angående semester för husmödrar (Reflection on vacation of housewives).
- SOU 1943:9, Utredning och förslag angående statsbidrag till daghem och lekskolor m m (Investigation and proposal regarding state subsidy for daycare center and playing schools).
- SOU 1946:5, Betänkande angående barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m. m. Avgivet av 1941 års befolkningsutredning (Reflection on the costs of childbirth with proposal for child benefit).
- SOU 1946:5, Betänkande angående barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m. m. Avgivet av 1941 års befolkningsutredning. Bilagor (Reflection on the costs of childbirth with proposal for child benefit, Appendix).
- SOU 1947:46, Betänkande angående familjeliv och hemarbete. Avgivet av utredningen för hem- och familjefrågor (Reflection on family life and work at home).

- SOU 1951:15, Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och arntillsyn (Daycare Center and Pre-schools).
- SOU 1952:38, Hemhjälp. Bostadskollektiva kommittén betänkande (House Assistance).
- SOU 1954:4, Moderskapsförsäkring mm (Maternal Insurance).
- SOU 1955:29, Samhället och barnfamiljerna. 1954 års familjeutredning (Society and Family with Children).
- SOU 1957:33, Allmän familjerådgivning (General Consultation for Families).
- SOU 1972:34, Familjestöd. Betänkandet angivet av Familje- politiska kommittén (Family Support. Reflection on Family Policy Committee).
- SOU 1975:37, Barn och föräldrars arbete (Child and Work of Parents).
- SOU 1975:58, Målet är jämställdhet. En svensk rapport med anledning av FN:s kvinnoår (The Goal is Gender Equality. A Swedish Report in celebration on UN Woman's Day).
- SOU 2000:41, Velfärd, ofärd och ojämlikhet (Welfare, Misfortune and Inequality).
- SOU 2005:66, Makt att forma samhället och sitt eget liv.
- SOU 2009:1, Den Långsiktiga Finansieringen - Velfärdspolitikens klimatfråga (장기 재정수급에 관한 연구: 복지체도의 환경).
- Starrin, Bengt & Svensson, Ronny (1998). Sverige efter välfärdskrisen mellan hot och hopp (복지위기 이후의 스웨덴. 위협과 희망사이에서), Stockholm: Boréa.
- Statskontoret(국가행정위원회) (2009). Begreppet och beräkningssätt inom kostnadutjämnningen: En metodstudie (균형분배기금의 용어와 산출법: 방법론), Stockholm. 2009:9.
- Sundell, K. & Colbiörnsen, M. (2000). Samhällets stöd till elever med psykosociala problem. En undersökning av 23 grundskolor 1995 och 1998, Stockholms socialtjänstförvaltning: FoU-enheten. FoU-rapport 2000:7.
- Sundell, K., Egelund, T., Andréé, Löfholm, C., & Kaunitz, C. (2007). Barnvårdsutredningar. En kunskapsöversikt, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) och Gothia.
- Sundström, Kajsa (2001). "Sexuality and social change", in *What Do Others Do? Sexuality and Interpersonal Relationships in the 1990s*, National Institute for Public Health,

Stockholm

- Sundström, Kajsa (2004). “Födelsekontroll i Sverige under 100 år: Abort och preventivmedel - från lagbrott till reproduktiv rättighet” (스웨덴 출산통제의 100년: 낙태와 피임제), *Läkartidningen*, 101, No. 1-2.
- Svallfors, Stefan (1996). *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige* (복지국가의 도덕적 경제. 90년대 스웨덴 복지여론), Stockholm: Boréa.
- Svallfors, Stefan (2000). *Sidospår. Essäer om klass & politik (Sidetrack. 계급과 정치에 관한 에세이)*, Stockholm: Boréa.
- Svallfors, Stefan (2004). *Klassambällets kollektiva medvetande (계급사회의 집단의식)*, Stockholm: Boréa.
- Svallfors, Stefan (2010). “Public Attitude”, in Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, and Christopher Pierson (eds.), *The Oxford handbook of the welfare state*, New York: Oxford University Press.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008). Cirkulär 08:81 Ersättningar och villkor vid familjehemsvård av barn, unga och vuxna, vårdnadsöverflyttningar mm. För år 2009.
- Thalberg, Sara (2003). *Barnafödandets politik: En analys av partiernas argumentation i nativitetens frågan 1997-2003 (Childbirth Policy: An Analysis of Party Debates in Fertility Issue 1997-2003)*, Institutet för Framtidsstudier Working Paper 2003:11.
- Therborn, Göran (1987). “Lycksalighetens halvö(최고로 행복한 반도 스칸디나비아)”, *Sekretariatet för framtidsstudier*, Stockholm.
- Therborn, Göran (1992). A unique chapter in the history of democracy: The Social Democrats in Sweden, in Misgeld, Molin and Åmark (eds.), *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, Pennsylvania: Pennsylvanian State University Press.
- Titmuss, Richard M. (1958). *Essays on the Welfare State*, London: Allen & Unwin.
- Uusitalo, H. (1975). Income and Welfare. A Study of Income as a Component of Welfare in the Scandinavian Countries in the 1970s, Research group for comparative sociology Report No. 8. Helsingfors: University of Helsinki.

- Vinnerljung, B., & Ribe, M. (2001). "Mortality after care among young adult foster children in Sweden", *International Journal of Social Welfare* 10, 164-173.
- Wiklund, S. (2006). "Barnavårdsinsatser - en studie av kommunala skillnader (Investment of Childcare. A study of municipal differences)", *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2006:3.
- Wilkinson, R. G. (1996). *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*, London: Routledge.
- Williams, Fiona (1989). *Social Policy: A Critical Introduction, Issues of Race, Gender and Class*, Cambridge: Polity.
- Wängnerud, Lena (1998). *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges Riksdag (정치의 다른 측면. 여성의 의회내 대의성에 관하여)*, Göteborg: Göteborg University, Department of Political Science.
- Åberg, R., & M. Nordenmark (2000). "Arbetslöshet och levnadsvillkor under 1990-talets krisår (Unemployment and Condition for Quality under crisis in the 1990s)", i Fritzell, J. (red.) *Välfärdens förutsättningar*, SOU 2000: 37. Stockholm: Fritzes.
- Åmark, Klas (1994). "Den svenska arbetarrörelsens förutsättningar och strategier (Conditions and Strategy of the Swedish Labour Movement)", Thullberg, Per and Kjell östberg. red. 1994, *Den svenska modellen (The Swedish Model)*, Lund: Studentlitteratur.
- Åmark, Klas (2005). *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdens framväxt i Norge och Sverige (복지정책의 100년. 노르웨이와 스웨덴에서 복지국가의 성장과정)*, Stockholm: Boréa.
- Östberg, F., Wählander, E., & Milton, P. (2000). *Barnavårds- utredningar i sex kommuner. En vinjettstudie (Childcare Investigation in Six Municipalities)*, Stockholm, Socialstyrelsen/ Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS)

- 인터넷 자료

스웨덴 통계청

SCB (2003a). "Familj och barnafödande(Family and child-birth)",

http://www.scb.se/statistik/BE/AA9999/2003M00/BE90S%C3%859901_05.pdf.

SCB (2003b). “Förskolor och fritidshem 1993-2002(Pre-schools and Youth Recreation Center 1993-2002)”.

http://www.scb.se/statistik/UF/UF0524/2003A01/UF0524_2003A01_BR_04_UF0103TAB.pdf.

SCB (2008). Valfärd No. 4 (Welfare)

http://www.scb.se/Grupp/valfard/2008-4/E0001_2008K04_TI_08_A05TI0804.pdf.

SCB (2010). På tal om kvinnor och män (Numbers about women and men),

http://www.scb.se/Grupp/valfard/2008-4/LE0001_2008K04_TI_08_A05TI0804.pdf.

스웨덴 중앙학업지원국CSN 학업지원금

<http://www.csn.se/hogskola/hur-mycket-kan-du-fa>

오스트레일리아 유학지원금 <http://www.csn.se/utomlands/olika-lander/australien>

미국 유학지원금 <http://www.csn.se/utomlands/olika-lander/usa>

스톡홀름시 '학기와 방학' 제도

<http://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltnings sajter/Utbildningsforvaltningen/Sprakcentrum/Terminer-och-lov/>

스웨덴 국가보험국 아동수당자료

Försäkringskassan (National Social Insurance Agency),

http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/barnet_fott/barnbidrag

스웨덴 국가보험국 부모보너스 자료

Försäkringskassan (National Social Insurance Agency),

<http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/planera/jamstalldhetsbonus>

● 스웨덴 정부 및 의회 자료

Prop. 1987/88:105 Jämställdhetspolitiken inför 90-talet (Gender equality prior to 1990s)

Prop. 1993/94:147 Delad makt delat ansvar (Shared power shared responsibility)

Prop. 1999/2000:129 Maxtaxa och allmän förskola (Maximum Level of Fare and

General Preschool)

Proposition 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011

DS 1999:53 Maxtaxa och allmän förskola (Maximum Level of Fare and General Preschool)

- 인터넷 신문

SvD. Starkt stöd för välfärdsstaten (Strong Support for the welfare state). 2010-12-5

부록

가족정책 관련 국가정책 보고서 및 정부정책 보고서 (1924–2011)

시기	보고서
1920년대	SOU 1929:57 Betänkande med förslag till lag om modershjälp (Reflection on Law Proposal for Assistance of Mothers)
	SOU 1929:28 Betänkande angående moderskapsförsäkring m m. (Reflection on Maternal Insurance)
1930년대	SOU 1935:15 Betänkande med förslag till lagstiftning om avbrytande av havandeskap (Reflection on Law Proposal for Breaking the Lowering Fertility)
	SOU 1936:12 Betänkande angående förlossningsvården och barmorskeväsendet samt förebyggande mödraoch barnabård. Avgivet av befolkningskommittén. (Reflection on Childbirth Care and Midwife)
	SOU 1936:13 Betänkande angående familjebesättning. Avgivet av befolkningskommittén. (Reflection on Family Tax)
	SOU 1936:15 Betänkande angäendmoderskapspenning och mödrahjälp.(Reflection on Maternal Allowance and Assitance)
	SOU 1936:47 Utredning med förslag rörande förskottering av underhållsbidrag till barn utom äktenskap m.fl. (Investigation of Law Proposal for Prepayment of Maintenance Allowance)
	SOU 1936:59 Betänkande I sexualfrågan. Avgivet av befolkningskommittén. (Reflection on Sex Issue)
	SOU 1938:13 Betänkande angående förvärsarbetande kvinnors rättsliga ställningvid äktenskap och barnbörd. Avgivet av befolkningskommittén. (Reflection on Right of Women's Gainful Employment)
	SOU 1938:47 Betänkande angående gift kvinnas förvärsarbete mm. Avgivet av kvinnotarbetskommitténs betänkande (Reflection on Women's Gainful Employment)
	SOU 1939:47 Sociala försvarberedskapskommittén. Betänkande. Del 1. Förslag till familjebidragslag mm. (Reflection on Family Allowance)
1940년대	SOU 1942:19 Betänkande med utredning och förslag angående semester för husmödrar. (Reflection on Vacation of Housewives)
	SOU 1943:9 Utredning och förslag angående statsbidrag till daghem och lekskolor. (Investigation and Proposal for State Subsidy to Daycare Center and Play House)
	SOU 1946:5 Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag mm. Angivet av 1941 års befolkningsutredning. (Reflection on Childrearing Costs and Redistribution)
	SOU 1946:6 Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag mm. Avgivet av 1941 års befolkningsutredning. Bilagor. (Reflection on Child rearing cost and Redistribution)
	SOU 1946:23 Socialvårdskommittén betänkande XII: Utredning och förslag angående moderskapsbidrag. (Social care committee's reflection. Investivation and proposal for maternal allowance)
	SOU 1947:46 Betänkande angående familjeliv och hemarbete. Avgivet av utredningen för

시기	보고서
1950년대	hem- och familjefrågor. (Reflection on Family Life and Home Chores)
	SOU 1950:45 Utredning av lärarinnor inom det husliga området. (Investigation on Female Teacher in the Home Care System)
	SOU 1951:15 Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och artillsyn. (Daycare Center and Pre-schools)
	SOU 1952:19 Semester åt husmödrar, lantbrukare m.fl. (Vacation for Housewives)
	SOU 1952:36 Stöd åt änkor och vissa andra ensamstående kvinnor mm. (Widow Subsidy and Single Women)
	SOU 1952:38 Hemhjälp. Bostadskollektiva kommittén betänkande. (House Assistance)
	SOU 1953:18 Lika lön för män och kvinnor i det statliga lönesystem. (Equal Wage for Men and Women)
	SOU 1954:4 Moderskapsförsäkring mm.(Maternal Insurance)
	SOU 1955:29 Samhället och barnfamiljerna. 1954 års familjeutredning. (Society and Family with Children)
	SOU 1956:32 Hemmen och samhällsplaneringen. (Home and Social Planning)
	SOU 1956:61 Ny barnvårdslag. Katalog och tidskriftryck XIV. (New Child Act)
SOU 1957:33 Allmän familjerådgivning. (General Consultation for Families)	
SOU 1959:13 Förbättrade familjeförmåner från folkpensioneringen mm. (Improved Family Allowance)	
1960년대	SOU 1961:38 Stöd åt barnafödskor. (Subsidy for Women in Confinement)
	SOU 1964:36 Ökat stöd till barnfamiljer. (Increased Support for Family with Children)
	SOU 1965:17 Fastställande av faderskapet till barn utom äktenskap. (Decision of Fatherhood for Children outside Wedlock)
	SOU 1965:65 Hemarbete och servicekontakter. (Home Working and Service Contacts)
	SOU 1967:8 Barnstugor. Barnvårdsmannaskap. Barnolycksfall. (Youth Recreation Center)
	SOU 1967:39 Samhällets barn tillsyn, barnstugor och familjedaghem. (Social Supervision, Youth Recreation Center and Family Daycare Center)
SOU 1967:52 Barnbidrag och familjebidrag. (Child Allowance and Family Support)	
1970년대	SOU 1971:19 Familjepension. (Family Pension)
	SOU 1972:26 Förskolan. Del 1. Betänkandet avgivet av 1968 års barnstugeutredning. (Pre-school. Part 1. Reflection on 1968-Youth Recreation Center Investigation)
	SOU 1972:27 Förskolan. Del 2. Betänkandet avgivet av 1968 års barnstugeutredning. (Pre-school. Part 2. Reflection on 1968-Youth Recreation Center Investigation)
	SOU 1972:34 Familjestöd. Betänkandet angivet av Familjepolitiska kommittén. (Family Support. Reflection on Family Policy Committee)
	SOU 1972:41 Familj och äktenskap. (Family and Marriage)
	SOU 1975:30 Barnmiljöutredningen. (Children Environment Investigation)
	SOU 1975:31 Barn. Samhället och barns utveckling. (Child. Society and Children's Development)
	SOU 1975:33 Barns uppförstran och utveckling. (Child Bearing and Development)
	SOU 1975:35 Barnfamiljernas ekonomi. (Economy of Family with Children)
	SOU 1975:37 Barn och föräldrars arbete. (Child and Work of Parents)
SOU 1975:39 Barnens livsmiljö. (Children's Life Environment)	
SOU 1975:58 Målet är jämställdhet. En svensk rapport med anledning av FN:s kvinnoår. (The Goal is Gender Equality. A Swedish Report in celebration on UN Woman's Day)	

시기	보고서
1980년대 이후	SOU 1985:40 Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. Huvudbetänkande från verkledningskommittén. (Government, Authorities and Leadership)
	Dir. 1999:7 Kommittédirektiv. Valfärdsbokslut över 1990-talet. (Committee Guidelines. Final Accounts)
	Ds 1999:5 Sämre för mig - Bättre för oss. Socialdepartementet. (Worse for Me - Better for Us)
	SOU 2000:3 Valfärd vid vägsäl, utvecklingen under 1990-talet. (Welfare at the Crossroad)
	SOU 2000:37 Valfärdens förutsättningar. (Conditions for Welfare)
	SOU 2000:38 Valfärd, vård och omsorg. (Welfare, Nursing and Caring System)
	SOU 2000:39 Valfärd och skola. (Welfare and School)
	SOU 2000:40 Valfärd och försörjning. (Welfare and Maintenance)
	SOU 2000:41 Valfärd, ofärd och ojämlikhet. (Welfare, Misfortune and Inequality)
	SOU 2000:77 Omhändertagen - Samhällets ansvar för utsatta barn och unga. (Betänkande från LVU-utredningen). (Good Care. Social Responsibility for Child and the Youth in Danger)
	SOU 2001:10 Barn i homosexuella familjer. Betänkande från kommittén om barn i homosexuella familjer. (Child in Homosexual Family)
	SOU 2001:24 Ur Fattigdomsfällan. Slutbetänkande från Familjeutredningen. (Out of Poverty Trap: Final Reflection of the Family Investigation)
	SOU 2001:52 Valfärdstjänster i omvandling. (Welfare Service in Change)
	SOU 2001:79 Valfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande från Kommitén älfärdsbokslutet. (Final Accounts of Welfare)
	SOU 2003:42 Ett reformerat underhållsstöd. Slutbetänkande från Underhållsstödsutredningen. (Reformed Maintenance Subsidy)
	SOU 2003:50 Sjukpenninggrundande inkomtskydd och anpassning. Slutbetänkande från SGI-utredningen. (Sickness Allowance-based Wage Protection and Application)
	SOU 2003:130 Studerande och trygghetssystemen Slutbetänkande från Studiesociala utredningen. (Students and Security)
	DS 2004:41 Ekonomiskt utsatta barn. Socialdepartementet. (Economically Exposed Children)
	SOU 2009:68 Lag om stöd och skydd för unga. Betänkande av Barnskyddsutredningen. (Act on Allowance and Protection for Youth)
	SOU 2010:64 Se de tidiga tecknen. Forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola (Look the Early Symptoms)