

## 저출산과 사회보험의 역할

### The Role of Social Insurance under the Low Fertility Society

#### 1. 사회보험의 역할에 대한 논리적 근거

출산으로 인하여 가정이 부담해야 하는 비용이 효과를 증가하면 출산을 자제할 것이라는 논리에 따르면 비용을 경감시키는 방법의 하나로써 사회보험제도를 통한 비용의 사회적 분산을 활용할 수 있다. 저출산의 지속이 국가의 지속가능한 발전을 위협하는 미래의 사회적 위협으로 인식된다면 사회보험에 의한 공동 대처가 필요할 것이다. 보다 구체적인 논리적 근거는 다음과 같다.

첫째는 출산과 육아의 사회적 가치를 인정하여 출산과 육아 기간 중에 중단되는 여성의 국민연금의 가입이나 건강보험 자격을 유지하는 것이 타당하다는 것이다. 사회적 가치란 저출산 시대에 생산인구의 감소로 인해 성장동력이 저해될 우려가 크기 때문에 출산이 미래의 성장을 뒷받침해주고 다가오는 고령사회에서 노인부양의 부담을 떠맡게 될 것이므로 출산 및 육아에 소요되는 비용을 사회가 부담할 가치가 있는 것이다.

둘째는 근로여성의 경우 출산과 육아 기간 중에 근로가 가능하지 않기 때문에 실업급여를 수급하기 위한 자



최 병 호

한국보건사회연구원 연구위원

격기간에 제약을 받게 되고, 실직상태에 빠짐으로써 소득도 상실된다. 따라서 고용보험의 자격기간을 유지하고, 소득상실을 보전하는 것이 타당하다는 점에서는 고용보험의 실업급여와 유사한 혜택을 부여하는 것이 타당하다는 것이다. 또한 고용보험에서 출산 및 육아에 대한 소득보전 뿐 아니라 직업안정 및 능력개발을 위한 프로그램들을 통하여 여성의 생산성을 유지·향상시켜주는 것이 타당하다. 즉 출산과 육아에 따른 어머니로서의 여성의 경제활동이나 경력이 제약됨으로써 고용불안이 야기되고 보수나 승진상 불이익을 받게 되는 양성평등적 관점의 논리에 입각하고 있다.<sup>1)</sup>

셋째는 사회보험제도는 사회적 위험에 사전적·예방적으로 대처하는 제도이기 때문에 일단 제도화되면 가입자들은 출산과 육아에 따르는 손실이 보상될 것이라는 기대 혹은 가입자의 권리의식을 갖게 될 것이라는 점에서 사전적으로 출산을 장려하는 역할을 하게 된다. 이러한 점에서 사회보험제도에서의 출산 및 육아 지원이 정부예산에 의한 지원보다 출산율을 제고하는 데에 더 효과적인 수단이 될 수 있다. 다만, 사회보험적인 접근방법은 보편적인 혜택을 부여하므로 정부예산에 의해 목표계층에게 집중 지원하는 접근방법에 비해 많은 비용을 수반하게 된다. 따라서 사회보험적인 접근과 조세방식에 의한 접근의 비용과 효과를 비교하는 작업이 필요할 것이다.

## 2. 외국 사례

출산 장려를 위한 사회보험제도의 외국 사례를 간략하게 살펴본다.

1) Mincer and Polach(1974)의 연구결과에 따르면 미국의 남성과 여성 근로자간 임금격차의 2/3 가량은 육아로 인한 경력단절에 기인함. Beblo and Wolf(2002)는 독일을 대상으로 하는 조사에서 경력단절로 인한 인적자본의 가치하락이 매 1년당 33%에 상당한다고 보고 (Beblo, M. und Wolf, E., Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen, DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 71, 2002, pp. 83-94; Mincer, J. and Polachek, S. W., Family Investments in Human Capital: Earnings of Women, Journal of Political Economy, Vol. 82 No. 2, 1974, pp.76~108).

### 1) 육아 연금 크레딧<sup>2)</sup>

스위스는 국민연금제도의 최저연금액을 기준으로 그 3배를 가입인정소득(일종의 가산점)으로 하며, 제도혜택의 기간은 최고 16년이다. 스웨덴은 다음 세가지 중 자신에게 유리한 하나를 선택할 수 있다. ① 자녀가 출생한 전년도에 연금화 대상 소득, ② 65세 미만인 전체 보험가입자의 평균 연금화 대상소득의 75%, ③ 소득기준 기초액(Base amount)과 동일한 금액 등이다. 제도혜택의 기간은 4년이다. 독일은 전체 가입자 평균소득에 상응하는 수준의 가입인정소득이 주어지며, 제도혜택의 기간은 3년이다. 오스트리아는 모성수당을 받는 모성휴가기간과 자녀양육기간(자녀 1인당 최대 4년)에 대해 보험료를 면제한다. 이탈리아는 부모의 자녀양육휴가를 포함하여 8살 미만의 자녀를 양육할 경우 10개월의 보험료 납부를 면제한다. 룩셈부르크는 최대 16주간의 이전 소득의 100%에 해당하는 모성급여를 급여산식상 소득으로 산입하고, 자녀가 한 명일 경우 24개월, 두 명일 경우 48개월까지의 육아휴가기간을 가입기간으로 인정한다. 스페인은 3년 간의 육아휴직기간을 인정하고, 첫 해는 휴직 직전 6개월간 평균 소득으로 기여기간을 인정한다. 스위스는 16세 미만의 자녀 양육시 최저연금의 3배의 명목부가소득(notional supplement)을 인정하여 급여산식에 산입한다.

기타 사회적으로 가치 있는 행위에 대한 크레딧 제도가 있다. 육아, 가족수발 등의 행위에 대한 크레딧 제공이 여성의 무급노동에 대한 사회적·보상적 차원에서 이루어진다. 군복무는 국가에 대한 봉사예의 보상차원, 실업은 개인책임이 아닌 사회구조적 문제로서 국가책임성 차원 등에서 연금가입기간으로 인정한다. 질병, 장애, 교육기간 등으로 인한 비소득활동기간에 대해서도 크레딧을 적용하는 경우가 대부분이다(김수완, 2004).

### 2) 모성휴가와 양육지원

출산 전후와 육아를 위해 휴가를 부여하고 휴가기간 중에 소득부족을 보상하는 제도는 대부분의 서구 선진국들에서 시행하고 있다. 산전후 휴가기간 중의 소득지

2) 김수완, 『크레딧 제도 도입방안 -출산·육아 크레딧을 중심으로-』, Working Paper 2004-01, 국민연금연구원, 2004 참조.

원은 대부분 건강보험제도에서 시행하고 있으며, 육아 휴가기간 중의 소득지원이나 아동 보육을 위한 소득지원은 정부의 가족정책(family allowances)에 의해 주로 조세로 지원하고 있다. 특히 출산급여에 대한 사회보험제도는 <표 1>에 상세하게 정리되어 있다. 출산을 전후한 휴가와 그 이후 육아를 위한 휴직, 그리고 이러한 휴직기간 중의 소득지원이 연계될 수 있도록 제도를 고안하였으나 국가별로 휴가 및 휴직기간이나 소득지원 수준이 다르다.

대체로 스칸디나비아 국가들의 출산휴가가 장기간이다. 거의 1년 내외의 휴가를 부여하고 있으며, 특히 스웨덴의 경우 부모보험(parental insurance)을 통하여 출산 관련 기간 뿐 아니라 아동이 12세가 될 때까지 질병을 앓을 경우 부모에게 휴가를 허용하고 있다. 영국이 6개월 정도의 출산휴가를 부여하고, 이탈리아가 5개월로 비교적 장기간 휴가를 부여하고 있다. 그 외 국가들은 14~18주 정도로 3~4개월의 출산 휴가를 부여한다. 대부분의 국가들에서 출산한 여성에게 휴가를 주지만 몇몇 국가들에서 남성에게도 휴가를 부여하는 방향으로 움직이고 있다. 그리고 휴가기간 중에 소득 혹은 임금의 100%를 보전하는 사례가 많으나 상한을 제한하고 있다. 소득의 기준을 순소득으로 하거나 기본급으로 제한하는 국가들이 많다. 또한 휴가기간에 따라 혹은 소득수준에 따라 소득보전액을 차등하는 사례도 있다. 재원은 사회보험제도의 재원을 제도별로 분리 운영하는 경우에는 건강보험재정에서, 사회보험 재원을 통합관리하는 경우에는 사회보험재정에서 조달되는 것이 통상적인 사례이지만 모성급여에 대해서 별도의 재원을 마련하는 경우가 많다. 스웨덴의 경우 별도로 고용주나 자영자는 22%의 보험료로 재원을 조달하며, 피용자와 정부는 부담이 없다. 그 외 국가들의 경우 정부가 상당한 부분을 부담하고 있다. 영국은 법정출산급여의 92%를 정부가 부담한다. 오스트리아 역시 70%를 정부가 부담한다. 덴마크는 첫 2주간 고용주가 부담하고 나머지는 지방정부가 부담한다.

아시아 국가들의 경우 비교적 출산휴가급여에 대한 정부의 개입은 낮은 수준이다. 그나마 일본이 유럽 선진국들에 근접한 수준의 급여를 제공하고 있다. 산전후 3개월 정도의 휴가와 휴가기간 중에 기본급의 60%를 건강보험재원에서 지원하고 있다. 다만, 피고용 여성에 대해서만 주어진다. 싱가포르의 휴가를 주고 임금의 100%를 보상하지만 사회보험방식에 의하여 재원을 조달하지 않는다. 8주간은 고용주 부담이며 4주간은 정부 부담이다. 다만, 셋째 자녀부터는 12주간 모두 정부 부담으로 정부의 개입을 강화하였다. 홍콩은 10주간의 휴가를 주고 임금의

80%를 보상하지만 재원은 전적으로 고용주의 부담으로 시행된다.

### 3) 스웨덴의 부모보험(parental insurance)

스웨덴은 자녀 출산 및 출산 이후의 여러 과정에서 필요로 하는 휴가 및 휴가기간 중의 소득보상을 위해 별도의 재원으로 조성된 부모보험(parental insurance)으로 대처하는 유일한 국가이다. 부모보험은 피용자에게만 적용되는 것이 아니라 거주민 모두에게 적용되는 보편적인 보험제도인 것이 특징이다. 부모보험제도의 운영에 필요한 재원은 보험료로 조달되고 정부의 부담이 없는 순수한 사회보험의 형태를 띠고 있다. 특이한 점은 피용자는 보험료 부담이 없고 고용주만이 부담하는 것이다. 자영자의 경우에는 전액 본인이 부담한다. 부모보험의 급여는 세가지 종류이다.

첫째는 'parents' cash benefit for childbirth'이다. 처음에 390일간 휴가가 주어지고 휴가기간 중 소득상실의 80%를 지급한다. 지급액의 최소액은 일당 180 크로네(약 2만4천원)이며 상한은 일당 646크로네(약 8만8천원)이다. 추가로 90일의 휴가가 주어지는 데, 이때에 지급액은 일당 60크로네(약 8천원)이다. 동 급여는 아동이 8세가 될 때까지 부모 양쪽이 480일 이내에서 분할하여 사용할 수 있다.

둘째는 'pregnancy cash benefit'이다. 임신에 따른 50일간의 휴가가 주어지며, 휴가는 출산 예정일 60일에서 11일 사이에 주어진다. 이 기간 중에 소득상실의 80%를 보전하며, 최소보증액은 일당 180크로네(약 2만4천원)이다.

셋째는 'temporary parents' cash benefit'이다. 아동이 12세 때 까지의 기간 중에 아동이 질병을 앓거나 아동의 보호자가 질환에 걸릴 경우 60일간의 부모휴가가 주어진다. 이 기간 중 소득상실의 80%를 지원하며, 상한액은 연간 294,700크로네(약 4천만원)이다. 아동이 앓을 경우에 한하여 60일의 추가 휴가가 주어진다. 아버지에게는 10일의 추가 휴가가 주어진다. 그런데 이들 부모보험 급여에 대해서는 조세가 부과되는 점이 특이하다.

표 1. 출산 관련 사회보험급여(maternity benefits and parental benefits)

국 가	산전후 휴가기간	자격요건	급여수준	재 원
독 일	산전 6주 + 산후 8주	여성 건강보험 가입자	순소득의 100%(상한은 일당 13유로이며, 초과분은 고용주가 부담)	일부 정부 보조
프랑스	산전 6주, 산후 10주 (셋째아에 대해 8 + 18, 쌍둥이에 대해 12 + 22) 아버지를 위해 3일 추가배정)	10개월간 가입 + 임신전 3개월간 200시간의 근로	순임금의 100%(최대는 일당 64.92 유로)	건강보험 일반
오스트리아	산전 8주, 산후 8주	피고용인 (공공부문과 자영자는 별도 제도)	임금의 100%	정부가 70% 부담 + 건강보험
벨기에	산전 최대 7주, 산후 최소 8주	산전 6개월간 가입	첫 30일간 기본급의 82%, 그 이후 15주까지 기본급의 75%(상한은 일당 101.21 유로)	고용주부담 0.15%
영 국	① maternity allowance: 26주 (산전 15주째부터 시작 가능) ② statutory maternity pay: 26주(산전 15주째부터 시작 가능) ③ statutory paternity pay: 1~2주간(고용주의 선택) * ①과 ②중 택일	피용자 및 자영자 ① 산전66주 동안 26주간 근로(13주간은 최소 주당 30파운드) ② 동일 고용주에게 26주간 고용(임금이 주당 최소 77파운드) ③ 상동 (* ①과 ②중 택일)	① 표준은 주당 100파운드; 소득이 100파운드 미만이면 평균소득의 90% ② 첫6주는 평균소득의 90%; 나머지 20주는 주당 100파운드; 소득이 100파운드 미만이면 평균소득의 90% ③ 주당 100파운드; 소득이 100파운드 미만이면 평균소득의 90%	②와 ③재원의 92%는 정부 지원(*소기업은 100% 지원) + 사회보장 일반
아일랜드	산전 최소 4주(10주까지)를 포함한 18주	출산휴가 전 12개월간에 39주의 보험료납부 (출산전 14주 포함) * 자영업 여성은 52주의 보험료 납부기록	근로여성은 임금의 70% * 최소 151.6 유로/주 * 최대 232.4 유로/주	사회보험 일반

<표 1> 계속

국 가	산전후 휴가기간	자격요건	급여수준	재 원
이탈리아	산전 2개월(or 1개월) + 산후 3개월(or 4개월) Parental leave: 3세 되기 전 6개월 휴가(* 자영자는 1세 되기 전 3개월); 8세 되기 전 추가 6개월 휴가	피용자, 계약근로자, 자영자	근로자는 임금의 80%, 자영자는 소득의 80% Parental leave: 소득의 30% (*추가 6개월간은 소득이 최저연금의 2.5배 미만인 경우에 소득의 30% 지원)	자영자와 계약근로자는 부담, 특정근로자에 대한 전액 정부지원
네덜란드	산전후 16주(산전 4~6주 + 산후 10~12)	피용자 및 실업자	소득의 100%(상한은 일당 167.7 유로)	건강보험 일반
덴마크	산전 4주, 산후 14주(아버지에게 2주 유급휴가), 14주후 부모는 52주 범위내에서 휴가를 쪼개어 쓰거나 연기 가능. 단, 9번째 생일 이전에 사용	산전 8주 동안 74시간 근로	주당 3203 크로네까지 지급	첫 2주간은 고용주 부담, 그 이후는 지방정부 부담
노르웨이	42주(소득의 100%) 혹은 52주(소득의 80%); 산전 최소 3주, 산후 최소6주 (* 4주는 아버지 몫으로 사용되어야 함. 'Father Quota')	6개월의 근로 혹은 10개월의 자영업 (부모중 어느 한쪽만 충족해도 됨)	휴가기간에 따라 소득의 100%(자영자는 65%) 혹은 80%	사회보험 일반
핀란드	105일(산전 50~30일부터 시작); 이후 158일을 부모중 어느 한쪽에게 parents allowance 제공(다태아의 경우 추가 60일, 아기 간병을 위해 추가 60~90일)	거주민	연봉이 26,720 유로 이하 구간에서는 일당의 70%, 26,721~41,110 유로 구간에서 일당의 40% 추가, 41,110 유로 초과시 일당의 25% 추가(* 최소액은 일당 10 유로)	건강보험 + 조세
스웨덴 (parental insurance)	① parents' cash benefit for childbirth: 390일 + 추가 90일(*8세때까지 부모 합계 480일) ② pregnancy cash benefit: 50일(출산전 60~11일 사이) ③ temporary parents' cash benefit: 12세이하 아동이 아프거나 아동의 보호자가 아플 경우 60일 * 추가로 아픈 아동을 위해 60일(아픈 보호자는 해당없음) * 아버지에게 추가 10일	거주민	① 390일간 소득상실의 80%(최소보증 일당 180크로네, 상한은 646 크로네); 추가 90일간 일당 60크로네 ② 소득상실의 80%(최소보증 일당 180크로네) ③ 소득상실의 80%(상한은 연간 294,700크로네) * 부모급여에 대해 조세 부과	피용자는 부담 없음. parents' cash benefits 위해 고용주와 자영자는 2.2% (정부부담 없음)

<표 1> 계속

국 가	산전후 휴가기간	자격요건	급여수준	재 원
스페인	16주(부모간 분할 및 파트타임 가능)	피용자, 산전 5년간 180일 각출	'benefit base'의 60%	사 회 보 험 일반
포르투갈	120일(산후 90일 포함) parental leave 15일 grandparental leave 30일	피용자 및 자영업자, 6개월간 보험 가입	평균소득(산전 6개월간)의 100% (*하한: 해당직종 최저임금의 50%)	사 회 보 험 일반
일 본	산전 42일 + 산후 56일	피용자	기본급의 60%	건강보험

주: 화폐단위는 1US 달러기준으로 유럽 0.8 유로, 영국 0.56파운드, 스웨덴 7.31크로네, 덴마크 6크로네  
 자료: Social Security Administration and International Social Security Association, Social Security Programs Throughout the World: Europe and Asia and the Pacific, 2004

### 3. 저출산의 원인과 사회보험정책의 대응

저출산의 원인은 다양하기 때문에 각 원인별로 대처하는 정책수단들 또한 다양하고 종합적일 수 밖에 없다. 여기서는 사회보험제도로서 대처할 수 있는 정책수단에 한정하여 저출산의 원인과 대응방안을 논의하고자 한다.

결혼으로부터 임신, 출산, 육아, 보육 및 양육에 이르는 여러 과정에서 부딪치는 경제적인 손실 혹은 기회비용을 경감해주는 수단들이 출산율을 제고하기 위한 정책수단이 될 것이다. 이들 비용들은 과거에 가족이 부담하였으나 점차 기업의 부담으로 이전되는 과정을 거쳐 왔으며 근래에 들어서면서 정부가 개입하는 방향으로 나아가고 있다. 정부가 개입할 경우에 이들 출산율 제고 수단들을 도입하기 위해 필요한 소요재원은 정부의 조세재원으로 조달하거나 사회보험제도를 통하여 조달할 수 있다. 조세재원 중에서는 중앙정부와 지방정부의 역할간 분담도 논의될 수 있다. 사회보험제도의 경우 기존의 사회보험제도의 부분적인 개정을 통하여 대처할 수 있고, 스웨덴과 같이 별도의 사회보험(소위 부모보험; parental insurance)을 통하여 대처할 수 있다. 결국에는 어떤 정책수단이 가장 효과적이고 비용분담의 효율성과 형평성 측면에서 우수한지에 따라 결정될 것이다.

저출산의 원인별로 현행 사회보험제도에서 대응 가능한 수단들은 다음과 같다.

첫째, 출산에 따른 경제적 손실에 대한 보장이다. 분만 전후의 검사 및 분만 입원 비용, 그리고 출산 촉진을 위해 인공수정비용에 대해 건강보험을 적용할 수 있

다. 출산 휴가기간 중에는 사회보험료를 면제(크레딧 부여)함으로써 건강보험 자격을 유지하여 어머니와 아이의 건강을 보장할 수 있도록 하고, 연금의 가입자격을 유지하여 연금수급권을 확보할 수 있도록 지원하고, 고용보험의 가입자격기간을 유지함으로써 실업급여의 수급자격을 확보할 수 있도록 지원할 수 있다.

둘째, 출산후 육아에 따른 손실을 보장한다. 육아 휴직기간 중의 사회보험료를 면제(크레딧 부여)함으로써 앞서와 같이 사회적 위험으로부터의 보호와 수급자격을 얻을 수 있도록 지원할 수 있다. 그리고 육아기간 중에 상실되는 소득을 보조하거나 여성의 육아기간 중 생산성을 유지하기 위한 교육훈련 비용을 지원함으로써 육아에 따른 여성의 기회비용 상실을 보전할 수 있다.

셋째, 아동이 취학하기 전에 보육시설을 이용할 경우에 소요되는 비용, 특히 여성이 퇴근하기 전까지 아동을 맡아줄 보호비용에 대해 사회보험으로 대처할 수 있다. 대부분의 국가에서는 정부예산에 의해 사회부조적인 서비스로 지원하고 있으며, 일정 소득 이하의 근로여성에 대해 비용을 지원하는 경향이 있다. 그러나 출산율을 획기적으로 제고하기 위한 국가적인 지원을 위해서는 사회보험방식의 재원 조달에 의해 보편적으로 모든 여성에게 제공하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 사회보험방식의 재원조달이 조세방식에 비해 재분배효과 측면에서 다소 떨어지지만, 사회적 연대에 의한 육아에 대한 사회적 권리 차원에서 사회보험방식을 검토할 수 있다.

넷째, 취학후 아동의 양육비용에 대해 일부를 사회보험으로 대처하는 방안이다. 대부분의 선진국들에서는 아동수당의 형태로 보조하고 있는데, 덴마크, 오스트리아, 네덜란드의 경우 17~18세까지 아동수당을 지급하고 있다. 만약 아동수당을 보편적으로 모든 아동에게 지급한다면, 조세재원 대신 사회보험방식으로 재원을 조달하는 방안을 검토할 수 있다. 출산에 대한 의사결정은 아동이 독립하기 전까지 양육하는 데에 소요되는 비용이 영향을 미치게 될 것이다. 양육비용을 완전히 가정의 책임으로 돌리기 보다는 부분적으로 사회적 책임이 필요하고, 사회적 책임에 따른 사회적 비용부담이 사회적 편익보다 적다면 양육비용의 사회화가 필요하다. 양육비용의 사회화 방안에는 조세에 의한 사회부조방식과 사회보험료의 각출에 의하여 사회보험방식이 있다. 통상 전자의 형태를 일반적으로 많이 선택하고 있으나 사회보험방식으로의 전환에 대한 적극적인 연구가 필요할 것이다.

표 2. 저출산의 원인과 사회보험의 대응가능 수단들

저출산의 원인	사회보험의 대응수단	기대효과
출산에 따른 경제적 손실	<ul style="list-style-type: none"> <li>출산휴가기간중의 사회보험료 면제</li> <li>출산휴가기간중 대체임금급여</li> <li>분만관련 비용 건강보험 적용</li> <li>인공수정 비용 건강보험 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>출산휴가 중의 연금, 건강, 실업 등 사회적 보호</li> <li>출산 비용 경감</li> </ul>
육아에 따른 경제적 손실	<ul style="list-style-type: none"> <li>육아휴직기간중의 사회보험료 면제</li> <li>육아휴직기간중 대체임금급여( '육아수당' )</li> <li>육아휴직기간중 교육훈련비용 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>육아기간 중 사회적 보호</li> <li>육아비용의 경감</li> <li>육아기간 중 여성의 경쟁력 유지</li> </ul>
보육 비용(취학 전)	<ul style="list-style-type: none"> <li>보육시설 이용비용 지원</li> <li>방과후 보육비용 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성의 계속 취업 유인과 경쟁력 유지</li> </ul>
양육 비용(취학 후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동 양육비용의 지원 (* 양육비용은 교육비와 생활비 등 포괄적임)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동양육비용 경감으로 출산율 제고</li> </ul>
비정규직 증가(고용불안정)로 결혼·출산 연기	<ul style="list-style-type: none"> <li>비정규직에 대한 사회보험 적용 의무화 확대</li> <li>비정규직 고용시 사회보험료의 면제 및 경감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비정규직 사회적 보호로 생활안정성 제고 → 결혼과 출산 유인</li> </ul>
고령근로자 조기퇴직으로 결혼연령기 자녀의 불안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>퇴직 후 다년계약제, 임금피크제와 함께 부분연금제도와 실업급여간 연계에 의해 소득 보전</li> <li>고용보험제도의 재취업, 교육훈련 사업 강화</li> <li>'교육휴직' 비용 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고령근로자의 실질적인 은퇴시기 연장으로 가정의 안정성 제고</li> </ul>

다섯째, 노동시장의 유연화로 인해 비정규근로자의 비중이 늘어나고, 이에 따라 고용이 불안정해지고 미래에 대한 예측이 어려워짐으로써 결혼이나 출산을 연기하게 됨에 따른 사회보험제도적인 대처방안을 검토할 수 있다. 비정규직도 근로형태가 다양하기 때문에 사회보험의 적용 여부도 다양하다. 비정규직을 고용하는 이유는 정규직 보다 싼 인건비 때문이므로 비정규직에 대한 사회보험료 부담 때문에 사회보험이 적용되지 않는 형태로 고용하려 할 것이다. 따라서 비정규직 고용에 대해 사업주의 보험료부담을 면제하거나 경감하는 조치를 취해줄 수 있다. 혹은 비정규직에 대한 사회보험 적용을 의무화함으로써 비정규직에 대한 고용의 차별화를 사전에 방지하는 방안을 검토할 수 있다. 비정규직에 대한 사회보험제도상의 차별을 없애므로써 정규직과 동일하게 사회적 위험에 대처하도록 하여 생활의 안

정을 부분적이거나 도모하도록 하는 것이다.

여섯째, 고령근로자의 조기 퇴직 경향으로 해당 가정의 결혼을 앞둔 자녀들은 경제적으로 자립할 때 까지 결혼을 연기하는 경향이 나타난다. 따라서 고령근로자들이 조기 은퇴하지 않고 계속 근로할 수 있도록 사회보험제도에서 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다. 고령근로자들의 노동시장에서의 퇴출을 지연시키고 계속 근로를 할 수 있는 시장을 만드는 것이 사회를 안정시킬 뿐아니라 젊은 층의 생활 안정에도 도움이 될 것이다. 고령근로자들이 계속 생산성을 유지하면서 근로할 수 있도록 고용보험의 교육훈련사업의 내실화가 필요하다. 교육훈련은 생산성이 하강하기 이전에 인적자본에 대한 투자의 개념으로 접근하여야 한다. 고령자에 대해 육아휴직제도와 유사한 「교육휴직제도」의 도입도 필요하며, 교육휴직에 필요한 비용을 고용보험에서 조달하는 방안을 강구할 수 있다. 고령근로자의 은퇴를 연장하기 위해서는 퇴직후 다년계약제나 임금피크제 등을 활성화하고, 이에 따른 임금의 감소부분을 보완하기 위하여 공적연금을 전액이 아닌 부분연금을 받는 방안을 강구하도록 할 수 있다. 그러나 공적연금 수급연령 이전에는 고용보험기금에서 실업급여의 형태로 부분적으로 지원하는 방안을 강구할 수 있다.

#### 4. 새로운 사회보험제도(가칭 「출산·육아보험」)의 모색

저출산 대책으로서 사회보험은 기존 사회보험제도의 틀 내에서 출산 관련 비용을 경감하는 방안들이 제시된다. 여기서는 각 제도별로 흩어져 있는 출산 장려 방안들을 통합하여 새로운 사회보험제도인 가칭 '출산·육아보험'의 가능성을 탐색하기로 한다. 경제학적 견지에서 보면 양육에 따르는 직접비용이나 간접비용 등 기회비용이 기대편익을 초과하게 되면 출산을 꺼리게 된다. 이러한 양육 비용을 개인적으로 경감해주기 위해 사전적으로 대처하는 수단으로써 사회보험제도의 가능성을 가늠해볼 수 있다.

첫째, 사회보험제도 하에서 양육비용의 보전은 권리로서 확보가 가능하므로 양육비용의 경감에 대한 예측가능성을 높임으로써 출산의 의사결정에 영향을 미치게 할 것이다. 이러한 관점에서 '보육보험'의 성격을 띠게 되며, 보험에서 급여하고자 하는 양육비용의 범위와 기간이 쟁점이 될 것이다.

둘째, 아이의 양육기간 중에 발생하는 여성의 경제적 손실, 즉 소득의 상실, 경

쟁력의 하락, 고용 및 인사상의 불이익 때문에 출산을 꺼리게 된다. 이에 대해 소득(임금)을 보전하고, 직업능력을 향상하는 등 손실을 보상하고 경쟁에 뒤처지지 않도록 교육훈련을 지원하는 사회보험은 '여성보험'의 성격을 띤다.

셋째, 부모로서의 책임과 의무가 희박한 상태에서 출산하는 근시안적인 행태를 보일 경우 건전한 육아와 아동의 발달에 장애를 초래하게 되는데, 건강한 사회인으로 성장하는 데에 장애를 초래하는 사회적 위험으로부터 아동을 보호하기 위한 사회보험은 '부모보험' 혹은 '아동보험'의 성격을 띤 것이다.

### 1) 출산·육아보험의 메카니즘

출산·육아보험의 메카니즘은 다음과 같은 논리에 기초하고 있다. 동 보험의 혜택은 많은 아이를 출산한 가정에 많이 돌아가게 되고, 재원을 소득에 비례하여 조달하게 되면 저소득 가정에 많은 혜택이 돌아가게 되는 '재분배 효과'를 지니게 된다. 그리고 출산을 하지 않는 여성은 보험료만 부담하고 혜택이 없게 되므로 여성의 결혼과 출산을 유인하는 효과를 지니게 되는 '출산 촉진 효과'를 가질 수 있다. 여기서 아이를 갖지 못하는 층은 불공평한 부담을 해야 하지만 노후에는 연금 및 장기요양의 혜택을 받게 된다는 점에서 부담 이상의 혜택을 누릴 수 있다. 물론 조세재원으로 육아 및 보육 비용을 지원할 경우에도 아이를 갖지 못하거나 출산을 하지 않는 계층도 재원을 부담하는 것은 마찬가지이다.

한편 소득수준이 높을수록 출산율이 높다면 상기의 재분배효과는 다소 희석될 것이나, 출산·육아보험은 타 사회보험제도와는 달리 재정지출이 증가하게 될수록 정책효과('출산 증가')가 나타나는 증거가 될 수 있다는 점에서 'good risk'에 대한 희망적인 보험이다.

### 2) 출산·육아보험제도의 구상

동 보험의 급여범위는 출산준비금(출산에 대비하여 소요되는 생활비용 지원), 육아 휴직기간 중 임금대체급여, 아동의 보육기간 중 수당, 보육료(보육시설 이용) 지원, 방과후 보육료 지원, 사회보험 자격유지를 위한 크레딧 비용의 지원 등 기존의 저출산에 대응한 사회보험제도상의 정책수단들과 사회보험제도 외의 정부의

저출산 대책들을 포괄할 수 있다. 급여의 형태는 현금급여(대상자에 대한 직접 보조), 현물급여(시설에 지불), voucher(가입자의 선택에 따라 시설에 지불) 등 급여 종류에 따라 다양하게 구성해 볼 수 있을 것이다.

수혜대상은 가능한 출산하는 모든 여성을 대상으로 하되 근로여성부터 적용하기 시작하여 단계적으로 여건이 성숙되는 대로 대상자를 확대할 수 있다. 이 때에 적용대상의 범위에 따라 재원조달방안이 신축적으로 대응해야 형평의 문제를 불식시킬 수 있을 것이다. 가급적 남성도 혜택을 볼 수 있도록 양성평등의 차원에서 접근해야 할 것이다.

재원은 임금의 일정률로 하되 비임금 취업자는 건강보험 부과체계를 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 보험료로 임금의 1%(노사 0.5%씩)를 부과하면 2005년 기준으로 직장 2조 8천억원, 지역 1조원, 합계 3조 8천억원으로 전망된다. 국고 지원을 1/4(1조 2천억원)로 계상하면 총재원은 5조원이 된다.

관리는 별도의 조직을 만들기 보다는 기존의 사회보험공단과 정부 조직을 활용하는 것이 효율적이다. 출산·육아보험은 관리조직을 가지기 보다는 출산과 육아를 지원하기 위한 재원조달과 보험급여를 총괄하는 재정적인 역할(financing)에 한정하는 것이 바람직할 것이다.

출산·육아보험을 도입하는 장점은 기존에 부처별, 제도별로 분산된 프로그램을 통합하여 일관성있는 정책을 형성하고 집행하는 데에 유리할 것이며, 출산을 제고에 획기적이고 가시적인 정책 홍보에 용이하다. 조세재원이 아닌 보험료로 재원을 조달하는 것이 출산을 제고를 위한 사회적 연대를 형성하는 데에 도움이 될 것이다. 특히 현재 보육료를 비롯한 각종 지원대책들이 소득계층별로 차등 지원하고 있는데 소득과약이 어려운 현 여건에서 대상자를 선정하는 데에 많은 장애에 부딪칠 것이다. 이러한 점에서 보편적인 급여방식인 사회보험이 유리할 것이다. 그리고 사회보험제도의 도입은 민간부문에서의 육아 및 보육 관련 시설투자를 유인하는 데에 세금방식 보다 더 효과적일 것이다.

그러나 출산·육아보험은 장점에 못지 않게 장애요인과 단점을 안고 있다. 새로운 사회보험제도는 국민부담을 가중시킨다는 점에서 심리적인 저항을 가져다줄 것이다. 그리고 재원부담과 급여의 형평에 있어서 조세방식에 비해 열위에 있을 것이다. 사회보험제도의 보험료부과체계가 여전히 불안정한 상태에서 새로운 보험료의 부담은 달갑지 않을 것이다. 따라서 보험료 부담과 혜택의 불공평을 보완하

는 장치를 개발하여야 할 것이며, 행정적으로 실행가능한 부문부터 단계적으로 접근해야 할 것이다. 기존의 건강보험 보험료 부과방식의 맹점을 보완하기 위한 방안으로는 출산·육아보험세와 같은 재원조달방안도 검토해야 할 것이다.

## 5. 맺는 말

출산율의 급격한 하락은 국가의 미래를 위협하는 중대한 요인으로 인식됨에 따라 출산율 제고를 위해 대통령위원회가 설치되었고 복지부내에 저출산·고령화 정책본부가 출범하였다. 일각에서는 출산율 제고를 위한 재정투입이 별 효과가 없을 것이라는 회의적인 견해가 있지만, 그렇다고 별다른 대안을 내놓지는 못하고 있다. 출산율이 급격히 떨어지는 원인에 대한 다양한 해석이 난무하는 가운데 출산에 따른 비용과 효과로 분석하는 경제학적인 설명은 설득력을 갖는다. 그러나 기회비용과 기대편익에 어떤 내용이 포함되고 계측이 가능한지에 대한 질문에 대해서는 난감해질 수밖에 없다. 사회문화적이고 정서적, 역사적인 요인에 대해서는 계측하기가 까다롭기 때문이다. 출산에 따른 가정의 부담을 사회적 공동책임으로 대처하는 사회보험제도의 새로운 역할을 모색해 보았지만, 전통적으로 조세 재원에 의해 지원하는 방안과 비교한 비용편익분석이 필요할 것이다. 사회보험에 의한 대처와 조세에 의한 대처를 비교했을 때에 사안별로 비교우위가 나타날 수도 있을 것이며, 정책들의 적절한 조합이 필요할 것이다 