

저출산대책 수립을 위한 국제공동 정책연구

(총괄보고서)

한국보건사회연구원(주관)

한국여성개발원

한국노동연구원

OECD

Rand Europe

프랑스 국립인구문제연구소

일본 인구및사회보장연구소

머 리 말

현재 우리사회는 많은 사회경제적 정책 과제를 안고 있습니다. 그 중에서도 가장 시급한 문제가 저출산고령화입니다. 한국은 2004년에 1.16명이라는 사상 초유의 낮은 합계출산율을 기록하였습니다. 한국은 1983년에 인구대체수준 아래로 출산율이 낮아진 이래, 저출산고령화사회에 대처하기 위한 정책전환을 적시에 하지 못한 채 많은 시간이 흘렀습니다. 현 정부가 출범 전부터 이 문제의 심각성을 인식하고, 저출산 문제에 대처하기 위해 다각적인 노력을 수행하고 있는 것은, 다소 늦은감은 있으나 다행이 아닐 수 없습니다.

이러한 현상은 결혼과 가족, 자녀와 사회, 국가의 미래와 사회연대, 성평등, 가족생활과 직장 등 다양한 측면에 대해 고민하게 합니다. 그리고 그 고민은 성숙한 토론과 사회적 합의를 통해 정책으로 결실을 맺어야 할 것입니다.

한국정부가 저출산 종합대책을 준비하고 체계화하는 이 때에, 한국보다 앞서서 저출산대책을 수립하고 시행한 OECD, 스웨덴, 프랑스 및 일본의 정책사례를 검토하고, 그 효과성을 논의하는 이번 국제공동 정책연구를 통하여 국내외 연구진들이 함께 통찰력 있는 연구와 유익한 정책을 제시한 것에 대해 매우 시의적절했다고 평가합니다.

OECD와 Rand Europe, 프랑스 국립인구문제연구소, 일본의 인구및사회보장연구소의 저명한 학자와 국내 주요 3개 연구기관인 한국보건사회연구원, 한국여성개발원, 한국노동연구원에서 각 국가들의 경험을 분석하고, 한국의 정책방향을 모색하기 위해 다차원적인 연구가 이루어진 것에 대해 기쁘게 생각합니다.

본 연구를 통해 스웨덴, 프랑스, 일본은 가사와 육아의 사회화 정도, 여성의 노동시장 참여, 다양한 가족에 대한 수용, 육아인프라의 특성, 노동시장의 구조 등 결혼·출산과 관련되어 있는 제반 사회·경제적 특성에서 상이합니다. 이 다양성이 어떻게 저출산을 진단하고 정책을 구상·집행하는데 반영되어 왔는지를 과

학적으로 점검하였고, 공통점과 차이점을 포괄적으로 인식하고 이해하는 기회가 되었습니다.

결혼 및 출산과 관련하여 OECD내의 모든 국가가 공유하고 있는 공통점이 무엇이고, 차이점은 무엇에서 연유하는지 그 맥락을 면밀히 짚어보고, 다양한 정책의 효과성을 분석하여 한국에 적합한 정책을 구상해 나갈 필요가 있습니다.

특히, 이 들 국가에서 결혼과 출산에 방해요소를 어떻게 제거해 왔고, 혹은 어떠한 방식으로 출산장려 정책을 추진해 왔으며, 이민정책은 사회의 여건에 따라 어떠한 의미와 효과가 있었는지를 상세히 검토하였습니다. 이제 그 경험에서 시사하는 바를 우리나라의 실정에 맞게 적용하는 일이 남았습니다.

한국은 현재의 출산율을 유지한다면, 다른 어느 나라에서도 찾아 볼 수 없는 빠른 속도로 고령사회로 진입하게 될 것입니다. 이에 한국정부는 2005년에 저출산·고령사회기본법을 제정하고, 대통령을 위원장으로 하는 위원회를 설치하였으며, 현재 저출산·고령사회기본계획을 마련하고 있습니다. 본 연구가 실효성 있는 좋은 자료로 기여할 수 있기를 기대합니다.

본 보고서는 한국보건사회연구원의 주관하에 작성되었으며, 협동연구원으로 한국여성개발원, 한국노동연구원, OECD, Rand Europe, 프랑스 국립인구문제연구소, 일본 인구및사회보장연구소가 참여하였습니다. 이들 연구원의 주요 집필 내역은 다음과 같습니다.

서론 (한국보건사회연구원 최은영)

제1장 한국의 저출산관련 사회경제적 요인과 정책여건 (한국보건사회연구원)

제1절 인구변화와 패러다임 전환(이삼식)

제2절 한국 인구정책의 변화(조남훈)

제3절 저출산대책으로서의 보육과 육아휴직(최은영)

제4절 자녀양육비 지원과 저출산(박세경)

제5절 저출산과 사회보험의 역할(최병호)

제2장 가족내 젠더구조와 저출산: 생애주기별 접근(한국여성개발원 박수미)

제3장 고용평등과 저출산(한국노동연구원 장지연)

제4장 저출산의 현황과 결정요인: 정책의 역할을 중심으로

(OECD, Anna d'Addio and Marco d'Ercole)

제5장 프랑스의 인구변천과 정책

(프랑스 국립인구문제연구소, Jean-Claude Chesnais)

제6장 일본의 출산율 하락과 정책개발

(일본 인구및사회보장연구소, Toru Suzuki)

제7장 저출산 대응과 스웨덴의 정책성과

(Rand Europe, Stijn Hoorens, Andrew Parkinson, Jonathan Grant)

결론 (한국보건사회연구원 최은영)

연구진은 본 보고서를 읽고 좋은 의견을 주신 홍석표 부연구위원, 이상영 부연구위원, 12월 국제회의에 참석하여 좋은 의견을 주신 백화종 연구위원, 최경수 연구위원(KDI), 변용찬 연구위원, 김정석 교수, 신은주 교수에게 감사의 뜻을 전합니다.

아울러, 국제회의가 성공적으로 개최되는데 도움을 주신 신인철 주임연구위원, 강주희, 조숙경, 정윤선, 김희경 연구원, 최은희(연세대학교 사회복지대학원 재학), 김태연(서울대학교 사회복지학과 재학) 씨에게도 감사합니다.

2005년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약	15
서론	24
제1장 한국의 저출산 관련 사회경제적 요인과 정책여건	29
제1절 인구변화와 패러다임 전환	29
제2절 한국 인구정책의 변화	58
제3절 저출산 대책으로서 보육과 육아휴직	82
제4절 자녀양육비 지원과 저출산	107
제5절 저출산과 사회보험의 역할	135
제2장 가족내 젠더구조와 저출산: 생애주기별 접근	166
제1절 서론	166
제2절 성 형평성(Gender Equity)과 저출산에 대한 선행연구검토	170
제3절 한국사회 저출산 현황	178
제4절 한국사회의 가족내 젠더구조	186
제5절 성형평성과 출산력	200
제6절 맺음말	215
제3장 고용평등과 저출산	217
제1절 서론	217
제2절 젠더적 관점에서 본 저출산의 원인	219
제3절 출산율과 노동시장 기회구조의 관련성에 관한 국가간 비교	225
제4절 우리나라의 현실: 취업여성의 출산조절 경험	242
제5절 요약 및 정책적 함의	244
제4장 저출산의 현황과 결정요인: 정책의 역할을 중심으로	247
제5장 프랑스의 인구변천과 정책	267
제6장 일본의 출산율 하락과 정책 전개	295
제7장 저출산 대응과 스웨덴의 정책성과	318
제8장 결 론	336
참고문헌	347

표 목 차

〈표 1-1- 1〉	한국의 합계출산율 변동	41
〈표 1-1- 2〉	OECD 국가의 합계출산율 및 노인인구 비율 추이	44
〈표 1-1- 3〉	한국인의 초혼연령 변동	50
〈표 1-1- 4〉	미혼여성의 결혼관	51
〈표 1-1- 5〉	기혼여성의 자녀 필요성에 대한 태도 변화	52
〈표 1-2- 1〉	합계출산율 및 출생아수 변동 추이	63
〈표 1-2- 2〉	주요 OECD 국가의 합계출산율	67
〈표 1-2- 3〉	1959~1999년 기간의 합계출산율 감소요인분석	72
〈표 1-2- 4〉	기본 적용 유배우출산율 및 유배우율	72
〈표 1-2- 5〉	유배우율 및 유배우출산율이 매년 1% 포인트 증가 하는 경우 합계출산율 변동추이	74
〈표 1-2- 6〉	연도별 유배우출산율 및 유배우율 목표: 20~34세	75
〈표 1-3- 1〉	중산층 가정의 자녀양육 비용(1자녀 기준, 미국)	83
〈표 1-3- 2〉	근로자의 성별, 자녀수별 노동시장 통계(미국)	87
〈표 1-3- 3〉	정책유형에 따른 저출산 정책 비교	89
〈표 1-3- 4〉	주요 OECD 국가의 보육 및 육아지원 정책이 출산력에 주는 영향	91
〈표 1-3- 5〉	ECEC(아동교육 및 보육)의 사회화 정도와 모성 취업간의 관계	94
〈표 1-3- 6〉	출산휴가 및 육아휴직 사용 현황	99
〈표 1-3- 7〉	공무원 육아휴직 사용 현황	99
〈표 1-3- 8〉	연령별 중기 추가보육 보육수요 추계	99
〈표 1-3- 9〉	육아지원시설 이용 현황	100

〈표 1-3-10〉	보육대상 아동수별 취업중단 경험	101
〈표 1-3-11〉	취약보육 필요성	102
〈표 1-3-12〉	혼인상태, 성별 및 교육정도별 일가족 양립형태 선호도	103
〈표 1-3-13〉	맞벌이 및 기혼여성의 근로(사업)소득별 자녀수 달성도와 정책수요 및 자녀계획	103
〈표 1-3-14〉	기혼여성의 취업여부 및 자녀수별 이상자녀수와 자녀출산 계획	104
〈표 1-3-15〉	소득수준 및 만 0~2세 보육대상 자녀수별 출산지원정책 선호도	105
〈표 1-3-16〉	소득수준 및 만3세~취학전 보육대상 자녀수별 출산지원정책 선호도	106
〈표 1-4-1〉	『가계조사』의 소득 항목별 조사 내용	116
〈표 1-4-2〉	『가계조사』 수입항목별 조사 내용	116
〈표 1-4-3〉	고소득 가계와 저소득 가계의 일반적 특성(2003년)	119
〈표 1-4-4〉	소득계층별 가계의 월평균 소비지출 구조(2003년)	121
〈표 1-4-5〉	한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 총지출	123
〈표 1-4-6〉	한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 자녀양육비 및 가계지출 중 구성비	125
〈표 1-4-7〉	총소득 중 한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 자녀양육비 지출 비율(2003년)	125
〈표 1-4-8〉	자녀수별, 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 총지출 규모(2003년)	127
〈표 1-4-9〉	자녀수별, 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 자녀양육비와 총소득 및 가계지출 중 구성비	128
〈표 1-5-1〉	외국의 연금 크레딧 인정사유 (2002년)	139
〈표 1-5-2〉	모성휴가와 양육지원의 제도규정에 대한 국제비교, 2001/2002	142
〈표 1-5-3〉	건강보험제도에서의 출산 관련급여(maternity benefits)	

and parental benefits)	143
〈표 1-5-4〉 저출산의 원인과 사회보험의 대응가능 수단들	152
〈표 2- 1〉 합계출산율 및 출생아수 동향, 1970~2003	178
〈표 2- 2〉 OECD 일부국가의 출산율 동향(국가발표치 기준)	180
〈표 2- 3〉 연도별 평균초혼연령	181
〈표 2- 4〉 연도별 이혼율	183
〈표 2- 5〉 연령별 여성 혼인건수 및 모의 연령별 출생아수 변동 추이	184
〈표 2- 6〉 조사대상 여성의 고용형태	187
〈표 2- 7〉 조사대상 여성의 고용형태별 평균 주당 근무시간	188
〈표 2- 8〉 가족주기별 집단 분포	189
〈표 2- 9〉 가족주기별 여성의 연령 분포	190
〈표 2-10〉 가족주기별 여성의 교육수준 분포	191
〈표 2-11〉 가족주기별 여성의 고용형태 분포	192
〈표 2-12〉 부부의 하루 평균 유급노동시간	194
〈표 2-13〉 부부의 하루 평균 무급노동시간	195
〈표 2-14〉 부부의 하루 평균 무급노동시간 세부 항목	197
〈표 2-15〉 부부의 하루 평균 여가시간	198
〈표 2-16〉 부부의 하루 평균 총노동시간	199
〈표 2-17〉 한 자녀를 둔 여성의 특성	202
〈표 2-18〉 둘째아 출산 계획에 대한 로짓분석 결과 - 전체 -	206
〈표 2-19〉 둘째아 출산 계획에 대한 로짓분석 결과 - 취업여성 -	209
〈표 2-20〉 둘째아 출산 계획에 대한 로짓분석 결과 - 전업주부 -	211
〈표 2-21〉 성별, 연령별, 취업여부별 결혼계획 없는 이유	215
〈표 3- 1〉 합계출산율 (2003)	221
〈표 3- 2〉 성에 대해 미분화된 시각을 수정하는 포괄적인 분석틀	226
〈표 3- 3〉 변수의 정의	229
〈표 3- 4〉 출산율 하위 5개국의 보육지원정책 및 노동시장 불평등 수준	233
〈표 3- 5〉 출산율 상위 5개국의 보육지원정책 및 노동시장 불평등 수준	233

〈표 3- 6〉	시계열회귀분석결과: 고용평등변수 포함	239
〈표 3- 7〉	시계열회귀분석결과: 고용평등변수+가족정책	240
〈표 3- 8〉	시계열회귀분석결과: 고용평등+ 가족정책+ 경제여건	241
〈표 3- 9〉	양육과 직장생활을 병행하는 여성의 숨겨진 선택: 이념형적 구분	242
〈표 3-10〉	양육과 직장생활을 병행하는 여성의 숨겨진 선택: 응답자의 분포	242
〈표 3-11〉	출산휴가 이용시 우려되었던 점	243
〈표 3-12〉	기혼여성이 경험하는 노동시장 불평등에 대한 동의 정도	244

그림 목 차

[그림 1-1-1]	OECD국가의 합계출산율 변동추이(1970-2004)	41
[그림 1-1-2]	한국의 조출생률 및 조사망률 변동	42
[그림 1-1-3]	합계출산율과 인구고령화간의 관계	43
[그림 1-4-4]	한국의 생산가능인구 및 노년부양비 변동 전망	46
[그림 1-2-1]	우리나라 인구정책의 기본 구도	61
[그림 1-2-2]	저출산 원인별 중점추진과제	71
[그림 1-3-1]	정책적 차원에서의 출산력 결정요인	84
[그림 1-3-2]	경력단절이 근로자 개인의 생애근로소득에 미치는 파급효과	87
[그림 1-3-3]	주요 정책개혁이 합계출산율에 미치는 영향	92
[그림 1-3-4]	OECD 국가의 출산율과 여성고용률	95
[그림 1-3-5]	3세이하 보육시설과 여성고용률	96
[그림 1-3-6]	국가별 여성의 경제활동 참가율	96
[그림 1-3-7]	공공 보육시설을 이용하는 3세미만 아동의 비율	97
[그림 1-3-8]	OECD 주요국의 육아휴직 급여기간	97
[그림 1-3-9]	OECD 주요국 육아휴직 급여의 소득대체수준	98
[그림 1-4-1]	주요 연구내용 및 연구방법	111
[그림 1-4-2]	고소득 가계의 자녀연령별 생활수준에 따른 자녀양육비 차이	126
[그림 1-4-3]	저소득 가계의 자녀연령별 생활수준에 따른 자녀양육비 차이	126
[그림 1-4-4]	평균 생산직 임금(APW) 100% 수준의 자녀양육 기혼가구에 대한 세제혜택	133
[그림 1-4-5]	평균 생산직 임금(APW) 200% 수준의 자녀양육 기혼가구에 대한 세제혜택	134

[그림 2- 1]	미국의 맞벌이 가구의 가사분담과 둘째아이 출산	172
[그림 2- 2]	OECD 국가의 출산율과 여성고용률	175
[그림 2- 3]	합계출산율 및 출생아수 동향, 1970~2003	179
[그림 2- 4]	연령별 여성 미혼인구 비율	181
[그림 2- 5]	연도별 평균초혼연령	181
[그림 2- 6]	청년층 실업률	182
[그림 2- 7]	연도별 이혼건수 및 이혼율	183
[그림 2- 8]	연령별 여성 혼인건수	185
[그림 2- 9]	모의 연령별 출생아수	185
[그림 2-10]	조사대상 여성의 고용형태	187
[그림 2-11]	조사대상 여성의 고용형태별 평균 주당 근무시간	188
[그림 2-12]	가족주기별 집단 분포	189
[그림 2-13]	가족주기별 여성의 연령 분포	190
[그림 2-14]	가족주기별 여성의 교육수준 분포	191
[그림 2-15]	가족주기별 여성의 고용형태 분포	193
[그림 2-16]	부부의 하루 평균 유급노동시간	194
[그림 2-17]	부부의 하루 평균 무급노동시간	196
[그림 2-18]	부부의 하루 평균 무급노동시간 세부 항목	197
[그림 2-19]	부부의 하루 평균 여가시간	198
[그림 2-20]	부부의 하루 평균 총노동시간	199
[그림 2-21]	성별, 취업여부에 따른 결혼계획여부	214
[그림 3- 1]	여성의 경제활동수준별 출산율	223
[그림 3- 2]	저출산과 낮은 경제활동참가율을 설명하는 주요 변수들 간의 관계	224
[그림 3- 3]	노동시장의 여성비와 출산율의 관련성	234
[그림 3- 4]	남성임금 대비 여성의 임금과 출산율의 관련성	235
[그림 3- 5]	여성의 시간제고용 비율과 출산율의 관련성	235

Abstract

This study attempts to explore socio-economic reasons of low fertility in OECD countries during last 30 years and to evaluate the effectiveness of major policy measures that OECD, France, Sweden, and Japan have taken to overcome low fertility. To draw a relevant policy implications for Korea where the lowest fertility problem has officially started to be tackled by the government, key trends and demographic components that is explaining changes and rapid drop in fertility rates in major OECD countries are also analyzed. Korea is currently facing a serious and steady declining of fertility rate (TFR=1.16 in 2004).

OECD's experiences with regard to the following items are reviewed;

- population dynamics: fertility, mortality, nuptiality, divorce, and migration
- population size and structure: level and speed of population ageing
- values and attitudes on marriage and fertility, and other socio-economic factors related to population changes such as employment (security), economic growth, nexus on work and family.
- In-depth analysis on population policies: history, eligibility, target population, benefits, delivery system, financing, effectiveness, and monitoring system, finally, overall evaluation on those population policies.
- gender equity issues both in the family and employment, child-care and parental leave policies, tax support for child-rearing and education cost, role of social insurance (eg, pension credit) and social allowance.

This study provides valuable information on the policy developments in OECD in response to low fertility, and on the effectiveness of policy measures. Research findings were presented and discussed in the international conference which was held in December at Seoul.

요 약

1. 연구의 필요성

- ☐ 우리나라는 지난 20여년 동안 급격한 저출산 현상을 경험하였음. 이러한 저출산 현상의 장기적인 지속은 우리 경제 및 사회 전반에 걸쳐 지대한 영향을 미칠 것임.
- ☐ 저출산 및 인구고령화에 대응하기 위한 각종 정책적 노력들은 막대한 사회적 비용을 필요로 하며, 출산을 억제정책보다 보다 많은 비용이 소요되는데 반해, 그 효과는 단기간에 나타나지 않는 특성을 가짐.
- ☐ 비용효과적인 정책대안을 마련하기 위해서는 오랜 기간동안 저출산 및 인구고령화 현상에 대응하여 온 국가들의 정책 경험을 심층적으로 분석할 필요가 있음. 이러한 노력은 정책의 불확실성을 최소화하여 비용-효과성이 높은 방식으로 저출산 및 인구고령화 현상에 대응하는데 중요함.

2. 주요 연구내용

- ☐ 저출산 정책의 효과를 논하기 위해서는, 각 국의 인구변동 추이가 파악되어야 하고, 인구변동의 인구학적인 원인뿐만 아니라 사회경제적 원인이 파악되어야 함. 그에 따라 저출산 대응 정책의 내용에 대한 평가가 가능해 질 것임. 따라서 본 연구에서는 OECD, 프랑스, 일본, 스웨덴의 국가보고서에서 다음과 같은 내용을 다룸.
 - 연구대상 국가들에서 인구변동 추이 분석: 출산, 사망, 혼인, 이혼, 이동 등 인구동태 분석 및 인구규모 및 구조 변동추이 분석

- 연구대상 국가들에서 인구변동의 경제적 및 사회문화적 원인 분석: 출산, 혼인, 이혼 등에 관한 가치관(의식) 및 행태 변화, 출산 등과 관련한 가치관(의식) 및 태도 변화에 영향을 미치는 경제적, 사회적 및 문화적 원인, 인구동태 및 인구규모·구조에 영향을 미치는 제 경제적, 사회적, 문화적 원인 분석
- 연구대상 국가들에서 인구변동의 경제적 및 사회문화적 영향 분석
- 저출산 및 인구고령화 대응 정책 분석: 정책사안별 형성과정, 대상(선정 기준 포함), 제공수혜, 실시체계(전달체계 포함), 재원확보, 향후 정책 방향 분석

3. 연구방법

- 지난 1세기 동안 저출산 및 인구고령화 현상에 대응한 후 최근 출산율 수준이 인구대체수준으로 상승한 대표적인 성공국가 중 하나인 프랑스, 가족정책과 노동정책의 동반추진을 통해 저출산 및 인구고령화에 성공적으로 대응한 스웨덴, 현재 저출산현상이 심각하고 인구고령화 정도가 세계에서 가장 높은 국가로서 1989년 이래 저출산 및 인구고령화에 대응하기 위한 정책적 노력을 꾸준히 수행하여 온 일본 및 OECD본부와 협동연구 수행.
 - 한국: 저출산관련 연구기관(한국보건사회연구원, 한국여성개발원, 한국노동연구원)
 - 일본: 후생노동성 산하 인구문제사회보장연구소 (National Institute of Population and Social Security Research)
 - 프랑스: 국립인구문제연구소 (Institut National e'Etudes Demographiques)
 - 스웨덴: Rand Europe
 - OECD: 고용노동 및 사회문제위원회 (Employment, Labour, and Social Affairs Committee)

- 연구 참여 기관 각자가 독자적으로 연구를 수행하고, 그 결과물을 제출하여 종합함. 단, 적령기 혼인 증가 정책, 기혼여성의 출산율 회복 정책, 결혼·출산 친화적 사회분위기 조성 정책 등에 대한 약사(略史)와 주요내용 및 효과성 검토를 포함함.
- 12월 15~16일 양일간 국제회의(OECD 주요국 저출산대책 동향 및 효과성 평가를 위한 국제회의)를 통해 연구내용을 보고하고, 우리나라에 적용 가능한 분야별 정책대안 등과 관련한 전문가의 토론을 통해 종합논의 및 정책합의 도출

4. 주요 연구결과 및 정책건의(해외연구)

- 횡단면 및 시계열 자료를 이용하여 OECD 여러 국가의 저출산 추이를 요인 분석함.
 - OECD 전체에서 첫출산의 지연이 나타나고 있는데, 지난 30년동안 모(母)의 출산연령이 3.4세 상승함. 첫 출산의 지연은 출산율에 지속적 영향을 미치는데, 30대에 초산을 하게 되면, 20대에 초산을 했을 때보다 둘째 자녀를 가지게 될 기간이 반으로 줄어들고, 기대자녀수보다 적게 출산할 가능성이 높아짐. 첫 출산 지연의 또 다른 영향으로는 질환가능성이 높아지는 것과, 유산확률이 20대에 비해 50%까지 상승하는 것을 들 수 있음.
 - 지난 30년 동안 젊은 여성과 나이든 여성 모두 출산율이 하락하였는데, 대부분의 국가에서는 젊은 여성의 하락폭이 큼. 80년대에는 30~49세 여성의 출산율이 증가한 반면, 15~29세 여성의 출산은 크게 하락함. 최근에는 일본, 덴마크, 스웨덴을 제외한 모든 국가에서 젊은 여성의 출산율이 지속적으로 떨어지고 있음. 코호트를 나누어 살펴볼 경우, 나이가 많은 여성이 출산한 자녀수가 젊은 여성의 출산감소를 만회하지 못하는 것으로 나타남. 대부분의 나라에서 그 이후의 코호트 세대가 1951-55년생 코호트의 출산율을 못 따라가고 있는데, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴, 미국만이 회복경향을 보이고 있음.

- OECD국가에서 전반적으로 이상자녀수와 실제 출산율의 차이가 벌어지고 있는데, 이 차이는 저출산 국가에서 더 크고, 젊은 여성 집단에서 더 크게 나타남. 출산연기와 출산 수준 하락의 요인으로, 여성의 교육수준이 높아져 노동시장 단절에 따른 기회비용이 증가한 점, 삶의 질 만족에서 부모됨이 차지하는 가치가 감소한 점, 부모 역할의 부담(일-가족 양립의 곤란), 자녀 갖기 전 재정적 안정성 확보에 대한 욕구 등이 복합적으로 작용하는 것으로 나타남. 실업률이 높을수록 학업기간이 길어지거나 부모로부터 독립시기가 늦어져 결혼 및 출산지연의 원인으로 작용하는 것으로 나타남.
- 여성의 노동참여가 보편화된 현대에, 여성의 임금노동과 출산이 대립하지 않고 양립가능하게 할 수 있는 정도에 영향을 줄 수 있고, 부모가 직면한 장애요인을 극복하는데 도움을 줄 수 있기 때문에 출산관련 정책은 매우 중요한 의미를 지님.
- 자녀와 관련한 지출에는 직접비용(자녀 양육으로 인한 추가 비용)과 간접비용(자녀출산으로 발생하는 부모의 소득감소)이 있는데, 전자는 부모 모두에게 부담을 지우는 반면, 후자는 배타적으로 여성에게만 영향을 미치게 됨. 또한 간접비용의 규모는 모의 취업기회와 함께 증가하게 됨. 따라서 어머니의 일-가족 양립지원이 출산율에 매우 중요하며, 간접비용을 분산시키면 출산율과 여성취업률을 동시에 높일 수 있는 가능성이 생김.
- 자녀양육비용에 영향을 미치는 정책으로는 세금감면과 현금지원, 아동보육시설의 비용과 접근성 제고, 모성 및 부성휴가 등이 대표적임. 특히, 세금체계는 세금공제를 통해 유자녀 가족에게 우대조치를 취할 수 있음. 적정비용의 질높은 보육서비스는 출산율을 높일 뿐만 아니라 여성의 노동참여를 장려하는 목표도 달성할 수 있는 정책으로 꼽힘. 이러한 의미에서 아동수당보다 보육서비스가 효과가 큰 것으로 사료됨. OECD 전반적으로 1980년대 이후 모성휴가를 부모휴가로 바꾸는 정책의 전환이 이루어졌는데, 양육이 어머니의 몫이라고 간주되는 국가에서는 모성휴가 규정이 강하게 나타나는 경향이 있음.
- 실증분석 결과, 합계출산율은 자녀양육 비용이 낮은 국가, 여성의 시간제 근무비율이 높은 국가, 부모휴가가 긴 국가, 보육시설 등록률이 높은 국

가에서 높게 나타남. 시계열적으로는, 실업률(따라서 소득 불확실성)이 높을수록 출산율은 떨어지고, 휴가기간 동안 소득대체수준이 높을수록, 근로시간 유연성이 높을수록 출산율이 높게 나타남. 여기서 중요한 것은 탄력적인 근무형태가 정규 전일제 근로자와 동등한 보호를 받아야만 여성들에 의해 사용될 것이라는 점임. 자녀양육비용을 낮추는 세금과 현금이전체계, 시간제 근로의 확대, 부모 휴가의 연장, 취학전 아동을 위한 보육시설 이용률 등을 포함하여 시뮬레이션을 한 결과, 한국같은 극저출산율을 보이는 국가는 이상자녀수 달성이 가능한 것으로 나타남.

□ 프랑스 인구변동의 역사적 맥락에 대한 해석과 다른 유럽국가와의 차별성이 검토되었고, 각 저출산대책에 대한 효과성에 대한 평가가 이루어짐.

- 프랑스의 정책성공은 ‘보수적이며’ ‘혼외출산에 반감을 갖고 있고’ ‘가족정책이 빈약한’ 국가의 정 반대 사례로 볼 수 있음. 1960년대 이후에는 ‘개인이 자녀의 수와 시기를 통제할 자유’라는 새로운 인식이 생겨나고, ‘원하는 시기에 원하는 수의 아이를 갖도록 한다’는 정책원칙이 성립됨. 남유럽과 달리 일찍이 (탈가부장적) 개인주의 사고방식이 널리 확대된 영향임. 프랑스는 지난 30년 동안 혼외출산의 비율이 급상승하여 현재 45%를 넘어섬. 물론 평균적으로는, 법률혼 부부보다 사실혼 부부가 출산율이 낮음. 프랑스의 가족정책은 첫 아이부터 적용되는 아동친화성을 특성으로 함.
- 프랑스 내에서도 경기변동이나 불황, 직업 불안정성 등은 불확실성의 시대에 개인적 안전을 최대화 하려는 젊은 세대에게 자녀를 기피하게 하는 영향을 미치고 있음. 출산억압적인 회사 분위기, 주거불안정, 노동시장에서의 여성차별, 일-가족 양립 불가능, 높은 교육비용 등은 가족형성과 추가출산에 방해요인으로 작용하고 있음.
- 그러나, 출산율은 숙명이 아니기 때문에, 사회경제적 여건마련을 통해 결혼과 출산의 선택기회를 촉진하는 것이 얼마든지 가능함. 작은 수준의 인구부족은 이민을 통해 대처할 수 있으나, 인구규모 감소가 지나치게 커지면 돌이킬 수 없는 악순환을 겪게 되므로, 지속적인 가족친화적 정책추진을

통해 일정한 인구규모를 확보하는 것이 바람직함. 프랑스의 경우, 지속적인 가족정책의 잠재적인 효과를 합계출산율 0.7에서 0.9명 사이로 평가함.

- 1938년 가족법 통과로, 가족수당은 임금노동자 다자녀 가정의 소득보조의 수단에서, 아동의 보편적 권리로 그 성격이 바뀌었음. 공교육과정이 2세부터 존재하고, 아이들 대부분이 보육시설에 등록되어 있다는 점 역시 특징임. 이는 부모와 자녀의 욕구 모두를 충족시켜주는 강력한 사회화의 예임.
- 경쟁이 치열한 직장문화에서 자녀출산으로 인한 공백은 경쟁에서 도태되는 결과를 초래하기 때문에, 앞으로 여성친화적 기업문화를 조성해 나가고 고용의 유연성을 높여가는 것이 요구됨.
- 프랑스의 안정된 출산율은 지원이 필요한 가족에게 인센티브를 제공함으로써, 사회자원을 유자녀 가족에게 배분하는 정부의 지속적인 노력의 결과임. 한부모 가정에게 주어지는 특별 지원(무료교육, 긴 출산휴가)도 중요한 역할을 했음. 결국 중요한 것은 정부의 정책의지임.
- 한편, 프랑스의 이민정책은, 세계대전 이후 젊은 노동력 부족을 해소하기 위해 증가되었으나, 경제상황이 나빠질 때마다 외국인 혐오에 따른 갈등이 발생하여 긴장이 악화되고, 사회문제화 됨. 프랑스 국민의 1/3은 공개적인 ‘인종차별 사고방식’을 소유하고 있는 것으로 조사됨. 이에 따라 거주국민 1,000명당 이민인구의 비율을 보면, 호주 319명, 캐나다 249명, 스위스 170명, 미국 138명, 독일 119명, 스웨덴 94명, 프랑스 89명으로 상대적으로 비중이 낮음. 이민정책은 국익과 정체성, 전통과 문화, 사회통합 등 복잡성을 띠고 있음. 프랑스 내부에서는, 이민후예의 사회적 신분상승이 차단되어 있기 때문에 우수인재들이 국외로 유출되는 비중(다시 이민을 나감)이 증가하고 있음.
- 페미니즘이 구현되는 사회를 구축할 필요가 있음. 많은 아이를 키운 여성이 자녀 없는 여성에 비해 매우 적은 연금을 받는 현실을 감안하면, 아동양육에 따른 대가가 고려되어야 하며, 새로운 세대에 대한 투자가 사회적으로 가치 있는 일임이 인식되어야 함. ‘가족친화적’, ‘여성친화적’ 사회를 이루기 위해서는 통합적이고 지속적인 (그리고 비용이 드는) 사회정책 패키지와 정치적 결단력이 필요함.

□ 일본의 최근 출산저하의 결정요인이 분석되고, 여러 정책 도구에 대한 효과가 평가됨.

- 일본은 결혼율과 유배우 출산율이 복합적으로 출산감소에 영향을 미치고 있음. 피임이나 낙태는 일본에서 출산저하를 설명하는데 큰 영향을 미치지 않음. 기혼여성의 피임률은 오히려 낮아지고 있음. 반면, 성관계를 갖지 않는 부부와 불임이 증가하고 있을 가능성이 높음.
- 1997년 조사와 비교해서, 2002년에는 오히려 미혼 일본남녀의 결혼의향이 증가하였고, 이상자녀수 역시 2명을 넘고 있음. 따라서 결혼을 기피하거나 자녀의 필요성이 줄어들었다고 보기는 힘들. 결국 원인은, 결혼하여 아이를 갖고자 함에도 불구하고 그렇게 할 수 없는 장애가 무엇인지를 찾아내는 것임.
- 이러한 요인에는 자녀양육의 직접 비용, 경제불황과 노동시장의 불안정성(총체적으로 미래에 대한 불확실성), 여성노동참여 증가와 남녀역할 분담의 무변화 등을 지적할 수 있음. 특히 일본은 교육비 부담을 많이 호소하고 있고, 불완전고용(파트타임) 일자리를 얻으면 결혼에 걸림돌이 되며, 앞으로 상황이 더 나빠질 것이라는 의견이 높은 점, 남편의 가사분담 정도가 적고, 성역할에 대해 전통적인 사고를 유지하고 있는 것이 이유.
- 일본은 1994년 엔젤플랜, 1999년 뉴엔젤플랜, 2004년 뉴뉴엔젤플랜을 5년 주기로 발표함. 엔젤플랜은 양육에 대한 공적 보조를 강조하였고, 보육서비스 제공을 확대함. 뉴엔젤플랜은 육아휴가법과 아동수당법 개정을 통해 소득대체수준을 높이고 3세 이하 미취학아동까지 아동수당을 확대함. 뉴뉴엔젤플랜은 성평등을 주요과제로 설정하고, 젊은이의 경제적 독립과 남성의 육아휴직, 기업의 가족지원 등을 장려함. 이와 같은 정책개입에도 불구하고, 일본은 여전히 가족정책에 소극적인 한계를 지님.
- 최근의 연구결과에 따르면, 가족의 소득을 1만엔 높여주면, 0.01명의 아이가 더 태어나는 것으로 추정됨. 육아휴직이 없었다면 오늘 일본의 합계출산율은 0.0277명 정도 낮았을 것으로 추정됨. 다소간 방법론적으로 무리는 있으나, 현재 일본이 수행하고 있는 아동수당, 세금경감, 육아휴직 등을 폐

지하면, 일본의 합계출산율은 1.29가 아니라 1.20~1.27 이었을 것으로 보임.

- 낮은 출산율과 관련된 동아시아의 특징으로는(유럽과 비교) 성평등 미흡, 일-가족 양립에 대한 지원 미비, 강한 가족유대와 모성강조, 자녀의 늦은 독립, 혼외출산에 대한 문화적 금지 등이 지적될 수 있음.

□ 스웨덴은 저출산 대응책으로서, 이민이나 낙태중지 정책 혹은 직접적 출산장려 정책을 채택한 것이 아니라, 장애요인 제거를 통한 출산율 회복을 시도함.

- 다양한 사회비용으로 인해, 유럽에서는 이민자의 수를 늘리는 방식으로 저출산에 대응하는 것을 좋은 해결방법으로 보고 있지 않음.
- 스웨덴은 지난 20년 동안 합계 출산율이 인구대체수준까지 올라온 몇 안 되는 나라 중 하나임. 그러나 시기별로는 커다란 등락을 보임. 피임이 도입된 후 떨어졌던 출산율은 1985년 이후 베이비붐을 겪으면서 1990년 2.14명까지 오르고, 1999년에 다시 1.52명으로 급격히 하락했다가, 현재 다시 꾸준히 오르고 있음. 이러한 변동은 경기순환과 맞물려 있음.
- 결혼율은 지속적으로 하락함. 두 번의 예외는 1960년대 초 경제부흥기와 1989년 미망인연금의 자격조건을 단계적으로 폐지하기로 함에 따라 결혼이 급격히 늘어난 때임. 현재 스웨덴의 결혼율은 세계에서 가장 낮음. 물론, 결혼율의 하락은 동거율의 상승과 동반됨. 오늘날 반 이상의 아이들이 사실혼 부모에게서 태어남.
- 스웨덴은 한부모 가정에 대해 관대하며, 성평등과 남녀간 동등기회에 대한 태도와 정책기조가 강함. 전반적으로 (가정과 직장의) 성평등은 출산율에 직접적인 효과를 주기보다는, 자녀양육 행위와 가족의 안정화, 가족의 책임 공유 등을 통해 출산율에 간접적인 효과를 줄 수 있음.
- 스웨덴 가족정책은 가족단위가 아니라 아동단위로 이루어지며, 부모 모두에게 분담됨. 70년대에 이미 맞벌이 가족모형(dual earner model)이 채택되고, 소득대체율이 높은 부모휴직제, 공공 보육시설의 확충, 부부에게 분리하여 과세하는 개인단위 세제 등이 결정됨.
- 스웨덴에서 유급 모성휴가제가 도입된 것은 1955년이며, 1974년에는 부모

휴직제로 개편됨. 소득대체율은 경기에 따라 변동되기는 하나, 기간 및 선택의 가능성이 많아서, 가족형성과 출산에 중요한 영향을 미치는 것으로 평가됨. 스웨덴의 보육정책은 일-가족 양립지원과 자녀의 발전·학습 지원이라고 하난 두 가지 목표를 추구함. 시설보급률, 질, 가격 모두에서 모범적임. 맞벌이 가정과 특수육구를 가진 아동을 대상으로 실시되던 보육비 지원은 실직가정 아동(2001년)과 부모가 휴직중인 가정의 아동(2002년)에 까지 확대됨. 아동수당은 16세 이하의 자녀를 가진 모든 부모에게 주어지는 보편적 비과세 현금급여임. 주택수당은 아동에게 양질의 넓은 주택을 제공한다는 취지와, 저소득 가족에 대한 특별지원의 두 가지 성격을 동시에 가짐. 자녀수에 따라 차등 지원함.

- 전반적으로 스웨덴의 정책은 종합적인 특성을 지니며, 일-가족 양립지원 정책(보육과 휴직)이 아동수당과 세제에 비해 효과성이 높게 나온 연구가 많음. 모든 정책은 ‘평생 노동시장 참여 지원’이라는 사회의 전반적인 태도와 연계되어 있음.
- 종합하면, 80년대 스웨덴 출산율 제고는 맞벌이 부부 모형의 채택과 낮은 실업률, 소득안정 등의 결과이며, 90년대 출산율 변동은 경기순환 및 가족정책의 성과임. 가족정책은 즉시적인 효과성이 적기 때문에 장기적 관점에서 접근할 필요가 있으며, 인구고령화에만 초점을 둔 정책으로는 충분하지 않음을 명심해야 함.

5. 기대효과

- ☐ 정책의 불확실성을 최소화하여 비용-효과성이 높고, 다른 사회정책과 조화로운 방식으로 저출산 및 인구고령화 현상에 대응함.
- ☐ 저출산 및 인구고령화가 오래 지속되어 온 국가들의 정책적 대응사례(특히 성공사례)를 심층적으로 분석하고 한국적 함의를 도출하여, 향후 우리나라에서의 인구정책 수립 및 실행에 있어서 시행착오를 최소화하는데 기여함.

서론

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 지난 20여년 동안 급격한 저출산 현상을 경험하였다. 출산율(합계출산율)은 1983년 인구대치수준(replacement level)에 도달한 이후에도 지속적으로 낮아졌다. 2000년에는 1.47로 낮아졌으며, 2001년에는 1.30, 2002년 1.17 및 2003년 1.19 수준으로 더 떨어져, OECD 국가 대부분 보다 더 낮은 극저출산(lowest low fertility) 현상을 보이고 있다.

이러한 저출산 현상의 장기적인 지속은 우리 경제 및 사회 전반에 걸쳐 지대한 영향을 미칠 것이다. 저출산 수준의 지속은 인구고령화를 가속화시키고, 노동력 부족 등을 유발하는 등 교육, 고용, 사회보장, 경제성장 등 사회경제 전 분야에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한, 출산율이 단기간 내 비교적 높은 수준으로 상승하지 않는 한, 기존에 생성된 인구구조와 저사망률 지속으로 인하여 인구고령화는 필연적으로 발생할 것이다.

한편, 저출산 및 인구고령화에 대응하기 위한 각종 정책적 노력들은 막대한 사회적 비용을 필요로 하며, 출산율 억제정책보다 보다 많은 비용이 소요되는데 반해, 그 효과는 단기간에 나타나지 않는 특성을 지닌다. 과거의 인구증가억 제정책들은 여성의 교육 및 경제활동참가 증가 등에 부합하여 출산율의 급격한 감소라는 뚜렷한 성과를 거둔 바 있다. 그러나 추가 출산을 위해서는 양육/교육 등에 막대한 비용이 소요되는데다가, 여성의 경우 출산·양육으로 인하여 사회활동에 제약을 받게 된다. 따라서 출산율 회복정책은 억제정책보다 보다 많은 비용이 소요되는데 반해, 그 효과는 쉽사리 나타나지 않는 특성을 가진다. 이외 인구고령화 대응 정책 중 이민정책 등도 사회적 비용을 증가시킬 뿐만 아니라 사회문화적으로 부정적인 효과를 가져 올 것이다. 이와 관련하여, OECD 일부

국가는 관련정책들을 개선하는 노력을 추진하고 있다. 이러한 노력은 정책의 불확실성을 최소화하여 상대적으로 적은 비용으로 저출산 및 인구고령화 현상에 효과적으로 대응하는데 중요함.

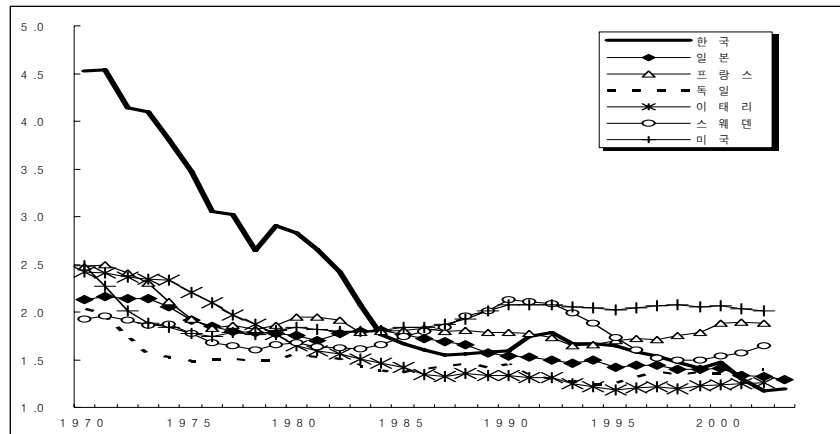
〈표 1〉 일부 OECD국가의 합계출산율 변동 추이, 1970~2003
(단위: 여자 1명이 가임기간 낳을 평균자녀수)

구분	동아시아		서유럽			남유럽		북유럽		동유럽		북미/오세아니아	
	한국	일본	프랑스	독일	영국	이태리	스페인	스웨덴	노르웨이	체코	폴란드	미국	호주
1970	4.53	2.13	2.47	2.03	2.43	2.42	2.90	1.92	2.50	1.91	2.20	2.48	2.86
1975	3.47	1.91	1.93	1.48	1.81	2.20	2.79	1.77	1.98	2.43	2.27	1.77	2.22
1980	2.83	1.75	1.95	1.56	1.90	1.64	2.20	1.68	1.72	2.10	2.28	1.84	1.90
1985	1.67	1.76	1.81	1.37	1.79	1.42	1.64	1.74	1.68	1.96	2.33	1.84	1.89
1990	1.59	1.54	1.78	1.45	1.83	1.33	1.36	2.13	1.93	1.89	2.04	2.08	1.91
1995	1.65	1.42	1.70	1.25	1.71	1.18	1.18	1.73	1.87	1.28	1.61	2.02	1.82
2000	1.47	1.41	1.88	1.36	1.64	1.24	1.23	1.54	1.85	1.14	1.34	2.06	1.75
2001	1.30	1.33	1.89	1.35	1.64	1.25	1.24	1.57	-	1.14	1.29	2.03	1.73
2002	1.17	1.32	1.88	1.40	1.65	1.26	1.25	1.65	-	-	-	2.01	1.75
2003	1.19	1.29	-	-	1.73	-	-	-	-	-	-	-	-

주: - 는 최근 자료가 없는 경우임.

자료: UN, 2004; 통계청, 2001.

[그림 1] 일부 OECD국가의 합계출산율 변동 추이, 1970~2003



자료: UN, 2004; 통계청, 2001.

기존 연구에서 저출산 및 인구고령화관련 정책대안들은 다수 제시되었다. 그러나 이들 정책은 주로 선진국에서 오래 전부터 실시하여 온 것들을 나열한 것으로, 각각의 실시체계와 내용 및 효과성에 대한 심층적인 분석이 실시되지 못하였다. 그 결과 이들 정책들을 직접 우리나라 정책으로 도입하는데 한계가 있다. 따라서, 비용효과적인 정책대안을 마련하기 위해서는 오랜 기간동안 저출산 및 인구고령화 현상에 대응하여 온 국가들의 정책 경험을 심층적으로 분석할 필요가 있다. 이러한 노력은 정책의 불확실성을 최소화하여 비용-효과성이 높은 방식으로 저출산 및 인구고령화 현상에 대응하는데 중요하다고 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 저출산 및 인구고령화가 심각한 국가들의 정책적 대응 사례(특히 성공사례)를 심층적으로 분석하고 한국적 함의를 도출하고자 하였다. 연구결과는 향후 우리나라에서의 인구정책 수립 및 실행에 있어서 시행착오를 최소화하는데 기여할 것으로 기대된다.

2. 주요 연구내용

저출산 정책의 효과를 논하기 위해서는, 각 국의 인구변동 추이가 파악되어야 하고, 인구변동의 인구학적인 원인뿐만 아니라 사회경제적 원인이 파악되어야 한다. 그에 따라 저출산 대응 정책의 내용에 대한 평가가 가능해 질 것이다. 본 연구에서는 OECD, 프랑스, 일본, 스웨덴의 국가보고서에서 다음과 같은 내용을 담았다.

- 1) 연구대상 국가들에서 인구변동 추이 분석: 출산, 사망, 혼인, 이혼, 이동 등 인구동태 분석 및 인구규모 및 구조 변동추이 분석, 인구고령화 수준 및 속도 포함.
- 2) 연구대상 국가들에서 인구변동의 경제적 및 사회문화적 원인 분석: 출산, 혼인, 이혼 등에 관한 가치관(의식) 및 행태 변화, 출산 등과 관련한 가치관(의식) 및 태도 변화에 영향을 미치는 경제적, 사회적 및 문화적 원인, 인구동태 및 인구규모·구조에 영향을 미치는 제 경제적, 사회적, 문화적 원인 분석
- 3) 연구대상 국가들에서 인구변동의 경제적 및 사회문화적 영향 분석: 인구변동이 고용, 조세, 경제성장, 국가경쟁력 등에 미치는 영향, 인구변동이 가족, 교육, 국방, 사회복지·보장, 주변 국가들과의 관계 등에 미치는 영향 분석
- 4) 저출산 및 인구고령화 대응 정책 분석: 정책사안별 형성과정, 대상(선정기준 포함), 제공급여, 실시체계(전달체계 포함), 재원확보, 향후 정책 방향 분석

3. 연구방법

지난 1세기 동안 저출산 및 인구고령화 현상에 대응한 후 최근 출산율 수준이 인구대체수준으로 상승한 대표적인 성공국가 중 하나인 프랑스, 가족정책과 노동정책의 동반추진을 통해 저출산 및 인구고령화에 성공적으로 대응한 스웨덴, 현재 저출산현상이 심각하고 인구고령화 정도가 세계에서 가장 높은 국가로서 1989년 이래 저출산 및 인구고령화에 대응하기 위한 정책적 노력을 꾸준히

히 수행하여 온 일본 및 OECD본부와 협동연구를 수행하였다.

- 한국: 저출산관련 연구기관(한국보건사회연구원, 한국여성개발원, 한국노동연구원)
- 일본: 후생노동성 산하 인구문제사회보장연구소 (National Institute of Population and Social Security Research)
- 프랑스: 국립인구문제연구소 (Institut National e'Etudes Demographiques)
- 스웨덴: Rand Europe
- OECD: 고용노동 및 사회문제위원회 (Employment, Labour, and Social Affairs Committee)

연구 참여 기관 각자가 독자적으로 연구를 수행하고, 그 결과물을 제출하여 종합하였다. 단, 적령기 혼인 증가 정책, 기혼여성의 출산율 회복 정책, 결혼·출산 친화적 사회분위기 조성 정책 등에 대한 약사(略史)와 주요내용 및 효과성 검토를 포함하였다.

12월 15~16일 양일간 국제회의(OECD 주요국 저출산대책 동향 및 효과성 평가를 위한 국제회의)를 통해 연구내용을 보고하고, 우리나라에 적용 가능한 분야별 정책대안 등과 관련한 전문가의 토론을 통해 종합논의 및 정책합의를 도출하였다.

4. 기대효과

- ☐ 정책의 불확실성을 최소화하여 비용-효과성이 높은 방식으로 저출산 및 인구고령화 현상에 대응한다.
- ☐ 저출산 및 인구고령화가 오래 지속되어 온 국가들의 정책적 대응사례(특히 성공사례)를 심층적으로 분석하고 한국적 함의를 도출하여, 향후 우리나라에서의 인구정책 수립 및 실행에 있어서 시행착오를 최소화하는데 기여한다.

제1장 한국의 저출산 관련 사회경제적 요인과 정책여건

본 국제 협동연구의 주관연구기관인 한국보건사회연구원에서는 저출산을 둘러싼 사회경제적 여건을 진단하기 위해 7가지 세부항목별 연구를 진행하였다. 인구패러다임의 전환, 한국 인구정책의 변천, 일-가족 양립지원을 위한 보육과 휴직제도 평가, 아동 양육비용 분석, 사회보험의 역할 등 5개 항목은 한국보건사회연구원이 연구하였다. 보육과 휴직제도는 육아관련 간접비용을 낮추어 주는 정책영역으로 선정되었으며, 아동 양육비용은 육아관련 직접비용을 지원하는 정책영역으로 선정되었다. 사회보험의 역할에서는 양육노동에 대한 인정 및 사회적 비용마련 방안 등에 대한 연구내용이 포함되었다.

가족내 성평등과 출산율의 관계는 한국여성개발원이, 노동시장의 성평등과 출산율의 관계는 한국노동연구원이 각 각 맡았다. 한국여성개발원과 한국노동연구원의 연구내용은 2장과 3장에서 소개된다.

제1절 인구변화와 패러다임 전환

1. 시작말

우리나라에서는 경제개발이 본격화되기 시작한 1960년대 초 정부주도의 강력한 가족계획사업이 실시되었다. 당시 베이비붐 현상으로 인한 폭발적인 인구증가는 극히 미약한 경제성장마저 잠식하여 빈곤의 악순환의 주된 원인이 되었다. 가족계획사업의 성과와 함께 경제 성장에 따른 소득증대, 교육수준 향상 등 경제사회적 변화는 다출산에 대한 가치관을 약화시키고, 그 결과 출산율이 급격히 감소하였다. 출산율(이하 가장 대표적인 지표로서 ‘합계출산율’을 의미한

다)은 1983년에 이미 인구대체수준(population replacement level)에 도달하였으며, 그 후에도 지속적으로 감소하여 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 1.1-3-1.7 수준에서 유지되었다. 아울러 영양상태 개선, 보건의료 발달 등으로 인하여 평균수명은 지속적으로 증가하였다. 이와 같이, 우리나라는 반세기가 채 지나기도 전에 인구학적으로 다산다사의 전기균형상태에서 소산소사의 후기균형상태로 전환하게 되었다.

출산율 1.1-3-17은 인구고령화가 이미 상당 수준 전개된 OECD 국가의 평균 수준이다. 그러나 우리나라의 인구고령화 정도는 아직 OECD 회원국 대부분에 비해 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 환언하면, 우리나라 인구는 아직 젊다(young population)고 할 수 있으나, 출산율이 낮은 수준에 있다. 더욱이 합계출산율은 1997년 IMF 재정위기를 겪으면서 1.5 미만으로 낮아졌으며, 2000년대에 들어서는 1.2 미만으로 세계적으로 가장 낮은 국가군에 속하고 있다. 이와 같은 극저출산율(lowest low fertility) 수준의 지속은 두 가지 의미를 가진다. 인구학적 관점에서 우리나라 인구고령화 수준이 아직 낮으나, 향후 가속화될 것이라는 점이다. 경제학적 관점에서는 우리나라가 선진국에 진입하기도 전에 출산율이 급격히 낮아짐에 따라 향후 선진국 진입에 배가적인 노력이 필요할 것이라는 점이다. 후자의 이유로는 저출산 지속에 따른 노동력 부족 및 고령화, 연금 및 건강보험을 포함한 사회보장지출 증가, 소비 및 투자 위축 등의 경제·사회현상이 복합적으로 나타날 것이기 때문이다.

저출산 및 인구고령화는 인과관계의 성격을 가진다. 인구고령화 현상의 다른 한 원인으로는 사망률 감소이다. 생명을 연장하기 위한 노력은 인간 대부분의 희망이며, 국가적으로 사회적으로 그러한 희망을 달성하기 위해서 무단히 노력하여 왔으며, 계속 노력할 것이다. 따라서 인구고령화 정도를 낮추고 그 속도를 줄이는 유일한 방법은 출산율을 증가시키는 것이다. 그렇다면 아주 낮은 수준의 출산율을 어느 정도 증가시킬 수 있는가는 의문이다. 이보다 앞서 출산율이 어느 수준까지 떨어질 것인가도 의문이다. 이러한 의문들에 답하기 위해서는 제도 개선이나 인프라 구축 등을 포함하여 결혼과 출산에 유리한 사회환경을 어느 정도까지 조성할 수 있는가가 중요하다. 그러나 이러한 노력만큼 출산율

증가라는 성과를 기대할 수 없을지 모른다. 그 이유로는 적어도 현 세대들은 결혼과 자녀 및 가족에 대한 가치관이 상당히 변모되어 있기 때문이다. 요컨대 향후 출산율 변동은 사회적 여건도 중요하나, 가치관의 영향도 상당할 것이다.

결국 향후 정책적 노력은 두 가지 방향에서 동시에 진행되어야 한다. 하나는 그 성과가 미지수임에도 불구하고 출산율을 회복시키려는 노력이 계속되어야 할 것이다. 또 다른 하나는 외국의 사례에서 볼 수 있듯이 출산율이 회복되는 경우에도 일정한 한계가 있을 것으로, 고령사회에 대비한 노력이 수반되어야 할 것이다. 과거 다산다사의 전기균형상태에서는 인구의 양적 평창을 저지하기 위한 사회적 노력이 강력히 요구되었다. 그러나 소산소사 특히, 극저출산 현상을 직면한 오늘날에는 출산율 회복과 고령사회에의 대비라는 두 관점에서의 노력이 요구된다. 출산억제정책(anti-natal policies)과 출산증가정책(pro-natal policies)을 위한 대책과 수단들이 유사할 수도 있으나, 그 개념이나 목적은 전혀 상반된다고 할 수 있다. 또한, 소산소사 상황에서 출산증가정책은 고령사회에 대응이라는 부담이 추가되는 만큼, 보다 많은 비용이 소요되는 반면 그 효과성은 확신할 수 없다. Ryder(1997)에 의하면, 사적이든지 공적이든지 노인을 부양하는데 소요되는 비용은 자녀 부양에 비해(일인기준) 5:3으로 높다고 한다. 게다가 노인을 돌볼 생산가능인구의 노인대 비율이 점차적으로 낮아지고 있다는 것은 향후 저출산의 지속으로 인해 생산가능인구의 부담이 크게 증가할 것이다.

우리나라는 이미 오래전에 고출산사회에서 저출산사회로의 이행을 완료하였다. 그럼에도 불구하고, 경제와 사회 곳곳에 고출산시대의 유물인 출산억제지향의 사고와 행태가 여전히 잔존하고 있다. 다소 늦어졌지만, 사회적으로 저출산 고령사회에 슬기롭게 대응하기 위한 패러다임의 변화가 요구되는 이유이다.

이 글에서는 인구변화에 부응하기 위한 패러다임 전환의 필요성과 그 방향을 논하고자 한다. 이를 위해 사회구조 전반적인 변화를 야기하는 인구변동요인의 변화와 그 결과로서 인구구조 변동을 진단하고자 한다. 이에 앞서 이론적 배경으로서 인구변동의 주요한 요인으로서 출산 감소가 어디까지 갈 것이며, 다시 회복될 수 있는가에 대한 이론을 고찰하기로 한다. 저출산 지속의 결과로서 인구변동이 미래사회의 경제 및 사회에 미치는 영향을 진단하고, 이어서 이에 대

응하기 위한 패러다임 전환을 논하고자 한다.

2. 출산변동에 대한 대응의 고찰: 실제와 이론

인구 규모 및 구조를 바람직한 방향으로 변화시키기 위해 출산을 증가시키기 위한 인구정책은 고대국가로까지 거슬러 올라간다. 고대국가의 통치자들에게 “많은 인구는 많은 부와 권력을 의미하였다.”^{주1)} 예를 들어, 고대 바빌로니아, 그리스 및 로마에서는 혼인을 장려하고 가족을 강화하는 법률을 제정하여 출산력을 높이려는 시도를 하였다.

현대에 들어, 출산을 증가시키기 위한 패러다임 변화는 프랑스에서 시작되었다. 프랑스는 1830년에 유럽국가로는 처음으로 출산력 저하를 경험하였다. 18세기 중엽부터 출산력과 사망력이 동시에 감소하여 고출산-저사망에 의해 인구가 급증하는 인구전환기를 거치지 않았다. 그러나 19세기에 프랑스 인구는 3천만 명에서 4천만명이 증가하는데 그쳐, 유럽 전체인구의 증가 수준에 미치지 못하였다. 20세기 초에는 합계출산율이 2.0 수준으로 낮아져 이른바 “인구감소공포(fear of population decline)”가 중요한 이슈로 부각되었다. 1800년대 말 첫 번째 출산전환기를 경험한 프랑스는 19세기말부터 출산장려 방향으로 정책을 전환하여 1900년부터 일정한 자녀수를 둔 가족에 대해 지불하는 형식으로 가족수당(family allowance)을 도입하기도 하였다.

출산장려로의 정책적 패러다임의 변화는 제1차 세계대전 이후에 많은 유럽 국가들에 의해 도입되었다. 전쟁 및 직후 발생하였던 전염병으로 인해 많은 사망자들이 발생하였으며, 전쟁기간 중 출생이 급격히 감소하였기 때문이었다. 당시 자연증가율은 겨우 0을 상회하였으나, 이는 연령분포에 기인한 것으로 장기적으로 마이너스 증가율이 예상될 만큼 출산율이 낮았다. 1920년에 발생한 대공황은 인구증가율 감소를 더욱 가속화시키는 결과를 초래하였다. 따라서 유럽 국가들은 출산을 증가시키기 위하여 인구정책을 도입하였으며, 주요 수단으로는 피임을 금지시키고 인공유산 시술에 대해 형벌을 부과하였다. 그러나 이러

주1) “Greater numbers tended to connote greater wealth and power.” (Demney and McNicoll, 2003).

한 정책수단들은 거의 효과가 없었으며, 대신 정부는 더 많은 자녀를 가질 것을 호소하였다. 서구 국가들은 사회적으로 바람직한 인구학적 행위 등에 대해 보상하기 위하여 그리고 역으로 바람직하지 않은 행위들을 억제하기 위하여 세수를 이용한 소득재분배(income redistribution)를 추진하였으며, 이러한 출산장려 정책은 1930년대 많은 국가들에 확대되었다. 스웨덴과 프랑스는 처음으로 자녀를 가진 가족(특히, 대가족)에 재정적인 보상과 현물 서비스를 제공하였다. 이러한 정책은 독재국가로서 이태리와 독일에 의해서도 적극적으로 도입되었다. 그러나 출산장려정책은 특정 연도에 한해 예상보다 높은 출산율을 유발하였으나 장기적으로 출산력 수준의 증가에 기여하지 못하였다. 그 이유는 출산시기를 앞당기거나 늦추어 특정연도에 출산하였을 뿐, 개인(부부)이 궁극적으로 가지고자 하는 출생아수에는 영향을 미치지 못했기 때문이다. 즉, 출산력이 전반적으로 낮은 상태에 있는 경우 이러한 인구정책의 효과는 거의 없는 것으로 판단되었다.

1920년대와 1930년대 유럽 국가들 사이에서 발생한 저출산 신드롬은 제2차 세계대전 종료 직후에 발생한 베이비붐 현상으로 인하여 의미가 없어졌다. 베이비붐 현상으로 인하여 20세기 중엽에 인구증가가 유럽을 포함한 많은 국가에서 발생하였다. 그러나 전쟁은 일시적인 간접적 요소에 불과하였다. 유럽에서는 출산율은 계속하여 감소하였다. 제2차 세계대전 이후 출산억제의 급격한 기술진보도 출산력 저하에 큰 기여를 하였다.

그러나 각국의 대응은 명백하지 않았다. 제2차세계대전 직후에는 프랑스 제도가 서유럽국가에서 널리 채택되어 왔다. 그러나 제2차세계대전 직후와 달리 한동안 많은 국가에서(저출산국가) 저출산에 대해 정부와 일반대중은 거의 침묵을 지키고 있다. 그 이유로는 저출산 현상이 두 세계대전 사이에 발생하였던 때와 달리 각국은 인구대치수준 이하의 저출산 현상을 침착하게 주시하고 있었다. 1930년대 일반적이었던 명백한 인구증가정책들은 지금까지 존재하지 않았던 관례로 더 눈에 띄었을 뿐이었다. 이와 같은 무관심에는 여러 이유들이 있다.

첫째, 21세기 초에도 개발도상국에서는 인구가 급격히 증가할 것이며, 이에 대해 국제적으로 인구증가 억제를 위한 원조가 계속되고 있다는 점이다.

둘째, 베이비 붐 현상의 영향으로 인하여 연령구조가 출생아를 많이 낳게 하

고 있으며, 그 결과 출생에서 사망을 뺀 자연증가는 여전히 정적으로 나타나고 있다는 점이다.

셋째, 자연환경의 질을 향상시키는데 관심이 증가하고 있으며, 저출산 문제는 이민 장려를 통해 해결할 수 있다는 점이다.

넷째, 절대적 인구규모의 감소는 교정적인 항상성(homeostatic) 기제를 자극하여 출산율이 스스로 증가할 것이라는 막연한 기대가 있다. 베이비붐과 같은 현상은 발생하지 않을지라도 적어도 인구대치수준에 도달하거나 접근할 정도로 출산력이 충분히 상승할 것이라는 견해이다. 이러한 견해는 정부가 어느 특정한 연도 또는 기간에 적정한 출산수준, 인구증가율 또는 인구규모를 결정할 수 있는 능력이 없기 때문에 채택하고 있는 방임주의적 출산정책에 정당성을 제공하는 역할을 하게 된다.

마지막으로 출산장려에 의지가 있는 경우에도 출산장려정책의 수단들이 부족하다는 견해이다. 정부의 권장은 그 효과면에서 믿을 수 없으며, 민주국가에서 실시되지 못할 듯 하다. 피임방법에 대한 접근을 제한하는 것은 수용될 수 없을 것이다. 부부로 하여금 자녀들을 가지도록 물질적 보상(incentives) 또는 디스인센티브를 분배하는 사회정책이 고려되었다. 인센티브는 재정을 통해 정부에 의해 실행될 수 있다. 실로 인센티브제도는 두 세계대전 사이에 실행되었으나, 그 효과는 아주 제한적이었다. 제2차 세계대전 이후에도 인센티브제도가 실시되었으나, 출산장려정책으로 더 이상 간주되지 않으며, 가족복지나 일반적인 복지정책으로 흡수되었다. 디스인센티브제도(예를 들어, 대가족에 보상 등)는 더 이상 수용이 불가능해 졌다.

이러한 방임주의적 대책에 대해 일부 비판적인 의견도 있다. 저출산은 경제적인 이유가 아닌 개인주의적 발상으로서 젊은 세대의 결혼 및 출산연기 등 사회문화적인 이유에 의해 발생된다. 그럼에도 불구하고 서구국가들은 노인증가와 노동력 감소, 저연령층 감소에 따른 노인에 대한 부양 및 의료보호 부담문제와 관련하여 저출산 추이를 변경하기를 희망하고 있다는 것이다.^{주2)} 이러한 경향은

주2) 1989년 UN이 실시한 저출산율 및 인구증가율 둔화에 관한 조사에서 프랑스, 룩셈부르크, 그리스, 스위스, 오스트리아, 벨지움, 독일 등 많은 선진국에서 저출산에 대해 우려를 표명

동아시아 및 동남아시아 일부 국가에서도 나타나고 있다(Freedman, 1995).

1960년대 이래 유럽의 대부분 국가에서 출산력은 2.0명 수준 이하로 낮아졌으며, 심지어 이태리 등 일부국가의 경우에는 1.0명에 근접한 수준까지 감소하였다. 유럽사회에서는 1960년대 이래 진행된 출산력의 변천을 “제2의 인구학적 변천”(The Second Demographic Transition)으로 설명하고 있다(은기수, 2005). 당시 인구학자들은 출산력은 계속 낮아지지만 합계출산율이 인구대체수준인 2.0명에 도달하면 그 수준에서 안정될 것으로 기대하였다. 그러나 이러한 기대감이 무너지게 된 이유로 가치관의 변화를 들고 있다. 반 드카와 론 레스티지는 자율성과 자기실현을 중시하는 시대적 변화 및 물질적 가치관에서 탈물질적 가치관의 변화 등을 배경으로 가치관체계가 변화하면서 자아실현 등을 추구할 수 없는 경우에 결혼 연기와 포기, 동거, 이혼, 혼외 출산 등의 증가하게 된다고 설명하고 있다(은기수, 2005). 이러한 가치관체계의 변화는 1960년대 이래 피임의 보편화에 의해 더욱 가능해지고, 결국 출산율이 계속 감소하고 있는 것이다.

출산율이 장기적으로 낮아지고 있음에 따라 많은 학자들은 출산율이 과연 어느 수준까지 낮아질 것인가에 대한 지대한 관심을 가져왔다. 출산력 변동에 관한 이론들은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 출산율이 제로(0)까지 낮아질 수 있다는 비관적인 이론들, 출산율은 일정 수준에서 다시 증가하여 과거 수준으로 회귀할 것이라는 낙관적인 이론들, 그리고 출산율 변동을 예측하는 것 자체가 불가능할 것이라는 이론들이다.

대표적인 비관적 이론으로 베커의 출산력모형(Becker-Type Model of Fertility)을 들 수 있다. 이 모형은 신가정경제출산력모형(New Home Economics Model of Fertility)으로도 불리기도 한다. 베커는 이 모형에서 자녀를 가짐으로써 추구되는 만족은 자녀수가 아닌 자녀 전체적인 질의 함수로 보아야 한다고 주장하고 있다. 가족이 생산하는 기본적인 상품은 자녀의 질이라는 것이다. 이 모형은 인간의 질적 수준이 향상됨에 따라 중요한 결과로서 개인의 시간가치가 증가된다고 전제한다. 만약 자녀가 시간 집약적인 상품으로 간주된다면 즉, 인간자본

하였다. 그러나 영어 이용국가와 노르딕 국가 그리고 화란은 그렇지 않다.

의 증가가 자녀양육에 소요되는 시간의 한계생산력을 증가시키지 않는다면, 개인당 시간가치를 증가시키기 위해 자녀양육 보다 시간이 덜 소요되는 상품을 선호하게 된다. 소득효과는 자녀수보다는 자녀의 질을 중요시하는 것으로 유도될 것이다. 베커의 이론에 따르면, 인간 모두가 출산을 기피하는 가능성을 배제할 수 없다(Namboodiri and Luying, 1997).

또 다른 비관적 이론으로 데이비스의 인구변동과 대응이론(Theory of Demographic Change and Response)이 있다(Davis, 1963). 이 이론은 평균수명이 증가함에 따라 인간은 자신의 생활을 재조정하기 시작한다고 전제한다. 환언하면, 인간은 수명이 길어지면서 노후의 생활까지를 염두에 두고 생활을 설계한다. 생활을 재조정하는 방법으로 장래를 위해 열심히 일하거나 가족규모 축소 또는 결혼 연기를 통해 의무 등에서 탈피하는 것이다. 그 결과 출산력은 이론적으로 0까지 도달할 수 있다는 것이다. 카드웰의 부유동출산력이론(Wealth-Flows Theory of Fertility)도 출산력이 0까지 감소되는 것을 배제할 수 없다고 제기하고 있다(Cardwell, 1976). 그는 출산력 저하가 가족 내부의 경제적 구조와 관계가 있다고 설명하고 있다. 즉, 세대간 부의 이동으로 인해 자녀가 경제적으로 장점이 되는 사회가 있는가 하면, 그렇지 못한 사회가 있다는 것이다. 카드웰은 후자의 경우 출산력이 계속 감소하여 제로에 이를 수 있다고 한다.

상대적 소득가설(Relative Income Hypothesis)에 의하면, 부부가 기대한 이상으로 충분한 자원을 가지고 있는 경우 자유롭게 자녀들을 둘 수 있으나, 그렇지 못한 경우 자녀 갖기를 주저할 것이다(Easterlin, 1978). 즉, 출산율은 기대되는 상대적인 소득과 자원에 따라 감소되는 만큼 0 수준에 도달할 가능성이 배제될 수 없다는 것이다. 또한, 사회경제적출산력이론(Socio-economic Theory of Fertility)에서는 출산율이 자녀에 대한 수요와 공급에 의해 결정되는 것으로 가정한다(Easterlin, 1983). 수요는 시간과 소득에 의해 영향을 받는 것으로 인식된다. 교육, 도시화, 신상품, 신기술 등이 소득 및 시간과 관련하여 자녀보다 이득이 될 경우, 자녀수요에 부정적인 영향을 미치게 되며, 그 경우 출산율은 0까지 감소할 가능성이 있다는 것이다.

출산력 변화에 대한 이상론적 이론(Ideational Theories of Fertility Change)에서

도 개인주의 등으로 인해 출산율이 0까지 감소될 수 있다고 주장하고 있다(Preston, 1987). 인구전이론(Demographic Transition Theory)에 의하면, 사망률은 감소하나 어느 수준에 도달하면 더 이상 감소하기가 어렵다. 그러나 출산력은 사망률과 달리 선천적인 것보다는 자발적인 의사에 의해 조정이 가능하므로 출산율이 0에 이를 가능성을 배제할 수 없다고 한다(Namboodiri and Luying, 1997). Lee의 항상성 가설(Hypothesis of Homeostasis)에서는 맬서스(Malthus) 이론을 도입하여 인구증가율은 좋은 시절에 높아지나 나쁜 시기에는 낮아짐을 전제한다(Lee, 1994). 따라서 인구증가율이 낮아지면 여러 저지요인들이 작용하여 궁극적으로 인구증가율은 균형상태를 이루는데, 저지요인으로 기술진보 등은 제한성을 가지고 있다고 한다.

위 이론들과 달리, 브레이크는 어느 사회든지 가족규모의 최저규범을 가지고 있으며, 거의 그 이하로 내려가지 않으려 하기 때문에 출산율이 0에 도달할 가능성은 전혀 없을 것으로 보고 있다(Blake, 1968). 이스터린은 과거 출산력의 변화주기를 미루어 보아 1990년대에 베이비붐이 발생할 것으로 예측하였으나, 그러한 현상은 전혀 일어나지 않았다고 한다(Easterlin, 1980). 사실상 출산력 감소 요인에 대한 설명은 쉬우나, 출산력이 과연 어디까지 변화할 것인가에 대해서는 예측이 쉽지 않다고 한다.

출산율이 계속 감소하고 있고, 이론적으로도 출산율 변동에 대한 비관적인 우려가 증가함에 따라 각국에서는 인구정책에 대한 관심이 고조되었다. 유럽사회의 출산율 수준이 계속 유지되는 경우 30년 단위의 세대간에 인구의 1/10이 줄어들며 인구고령화는 심각한 수준이 될 것으로 예상되고 있다. 남부와 중부 및 동부 유럽에서의 낮은 출산율 수준은 전에 찾아볼 수 없는 정도로 낮은 수준이었다.

현대에 들어, 저출산에 관한 정부측의 반응은 1983년 프랑스 의회에서 인구 추이에 대한 관심을 표명하면서부터 시작되었다. 서구국가에서는 노인증가와 노동력 감소 및 이로 인한 노인에 대한 부양 및 의료보호 부담문제 등과 관련하여 저출산 추이를 변경하기를 희망하고 있다.^{주3)} 이러한 경향은 동아시아 및

주3) 1989년 UN이 실시한 저출산율 및 인구증가율 둔화에 관한 조사에서 프랑스, 룩셈부르크, 그리스, 스위스, 오스트리아, 벨기에, 독일 등 많은 선진국에서 저출산에 대해 우려를 표명

동남아시아 일부 국가에서도 나타나고 있다(Freedman, 1995).

그러나 출산은 인구변화에 가장 중요한 기본적인 요소로 개개 부부(couples)에 의해 생산되는 아주 사적인 일(private affairs)이다. 모든 사회에서는 정도 차이가 있으나 국민들에게 자기통치(self-sovereignty)의 수단을 부여하고 있다. 개인은 자신의 인생 방향에 대한 일정한 권리를 가지고 있는 것이다. 그러나 개인은 항상 생물학적뿐만 아니라 사회적으로 일정한 제약에 종속된다. 권리와 의무들은 법제화되기 이전에 자기조직화과정(self organizing process)으로서 자발적인 사회적 상호작용에 의해 형성된다. 자유에 대한 제한은 사회적 기대와 압력의 형태를 취하게 되며, 이들은 다만 개인이 상당한 비용을 지불할 수밖에 없는 수준에서만 무시될 수 있다. 전형적인 사회적 기대와 압력은 모든 개인은 결혼을 하며 자녀를 두는 것이다. 자녀 출산 및 양육은 부모의 의무로서 모든 성인에 의해 이해되며, 비공식적으로 지역사회(community)에 의해 강제되는 되는 것이다.^{주4)} 그러나 현실적으로 결혼과 출산에 대한 개인의 권리와 의무를 법제화하여 국가가 강제하는 데에는 한계가 있으며, 그 효과도 불분명할 것이다.^{주5)} 결국 국가는 결혼과 출산을 직접 혹은 간접적으로 유도하기 위한 정책에 중점을 두어야 하며, 더 나아가 사회전반에서 저출산현상 극복을 위한 패러다임 전환을 모색하여야 한다.

1999년 현재 전세계 국가의 2/3이 출산율 수준을 변경하기 위한 정책을 채택하였다. 13퍼센트는 출산율 증가를 위해, 9퍼센트는 출산율 수준을 유지하기 위해, 45퍼센트는 출산율 수준을 감소시키기 위해 각종 정책수단을 도입하고 있

하였음. 그러나 영어 이용국가와 노르딕 국가 그리고 네덜란드는 그렇지 않음.(R. Palomba, A. Menniti & M. G. Caruso, 1997)

주4) 한편 철저히 아담스미스(Adam Smith)의 보이지 않은 손(invisible hand)에 의거하여 시장이 취업여성(모)과 지속적인 저출산의 문제에 응하여 출산율이 증가하도록 하는 것이 필요하다는 의견도 개진되고 있다.

주5) 독재국가가 형성되었던 시기에 독일, 이태리, 소련 등이 출산력 저하로 인한 군자원의 상실을 이유로 출산장려정책을 채택한 적이 있다. 이들 국가에서는 대가족을 권고하고 상을 수여하였으며, 가족계획과 인공유산술을 엄격히 통제하였다. 루마니아의 경우에는 1966년에 인공유산술을 제한하여 이듬해 출생률이 두 배로 증가한 적이 있었다. 이태리에서는 1926년에 독신에 대해 세금을 부과하는 제도를 채택하기도 하였다.

다. 저출산국가 중 일부는 출산율을 증가시키기 위해 직·간접적 정책수단을 채택하여 일시적으로 효과가 있었다.^{주6)} 일부 다른 국가는 저출산에 따른 환경변화에 적응을 용이하게 하는 정책수단을 강화하였다. 최근에 들어서 일부국가에서는 출산율을 증가시키기 위한 다각적 그리고 포괄적인 조치를 취하고 있는데 이들은 일반적으로 비용이 크다는 특징을 가지고 있다.

저출산 국가에서는 저출산의 지속으로 인한 인구고령화와 노동력 부족 그리고 국가 경제의 불활성 등에 대처하기 위해 많은 노력을 하여 왔다. 그러한 정책적 노력으로는 출산율의 증가 또는 계속적 감소를 방지하기 위해 직접적 정책수단을 강구하기보다는 다른 사회·경제적 정책과 연계시켜 인구정책의 목표를 달성하고자 하였다. 인구정책의 목표를 여성정책, 아동정책, 가족정책 등의 다른 정책목표들과 통합(integrated), 균형을 유지하는 차원에서 달성하는데 주안점을 두어 왔다. 현대의 인구정책이 아동정책, 여성정책, 가족정책 등과 명확한 구별이 어려운 이유이기도 하다.

저출산국가들의 인구관련 정책들은 현대에 들어 여성의 취업활동 증가가 결혼 및 자녀 출산행태에 영향을 상당한 영향을 미치고 있다는 관점에서 여성의 자녀양육과 취업간의 병행 가능성 제고 그리고 자녀양육을 포함한 가사에 있어서 남녀간 의무와 역할의 공평성 제고 등에 중점을 두고 있다. 이를 위해 아동보육에 대한 국가와 사회의 의무를 강조하는 한편, 가족친화적 고용 및 사회전반에서 성 평등을 강조하는 각종 정책을 도입하였다. 그러한 정책의 예로는 유급육아휴직제, 모성휴직제, 가족수당, 아동수당, 보육시설의 양적 확충 및 서비스의 질적 개선, 아동보호시간 연장, 방과 후 아동보호 확대, 교육 및 주택 보조, 세금감면, 부모의 근로시간 단축 또는 융통성 제고, 파트타임 직업 증가 등이 포함된다. 일부국가에서는 가족과 취업모를 돕기 위해 정부에 의한 교육, 주택 보조, 세금감면 등을 도입하고 있다. 동구국가의 경우, 시장경제로 전환에 따라 실질소득의 감소, 자녀를 위한 정부지원 감소, 보육서비스의 사립화 및 고가, 실업률 상승 등이 발생하여 1990년 이래 출산율이 급격한 저하되자, 여성의

주6) 스웨덴의 출산력은 첫아이 출산이후 자녀 양육에 유리한 정책의 결과 과거 수준으로 회복되고 있음(R. Palomba, A. Menniti & M. G. Caruso, 1997).

출산과 취업 병행을 제고하기 위한 각종 정책을 채택하였다.

3. 한국의 인구동태 변천

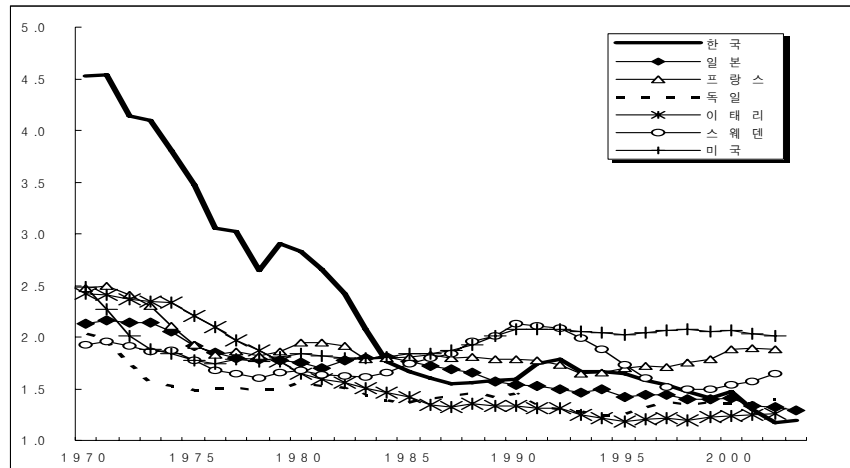
한국에서 1960년 이래 출산율 변동은 시기적으로 크게 3단계로 구분될 수 있다. 출산율 변동의 1단계(1960~1983년)는 베이비붐의 영향으로 높아진 출산율 수준이 강력한 출산억제정책의 효과로 인구대체수준으로 급격히 낮아지는 시기로 볼 수 있다. 정부가 출산억제 위주의 인구정책을 채택한 1960년 당시 합계 출산율은 6.0명 수준이었으나, 20여년이 지난 1983년에는 2.1명 수준으로 급격히 떨어졌다(표 1-1-1 참조). 여성 1명이 가임기간 동안 낳게 되는 출생아수가 평균 6명에서 2명으로 줄어든 것이다. 제2단계(1984~1997년)는 출산율 변동이 어느 정도 안정적으로 유지된 시기이다. 1983년 이후 합계출산율은 비록 인구 대체수준 이하로 낮아졌으나, 1997까지 1.5~1.8 사이에서 유지되었으며, 다소 불규칙성은 주로 가임기여성의 구조적 변동에 의한 것이다. 2단계는 이른바 저출산현상(low fertility syndrome)이 고착화된 시기로 간주될 수 있다. 마지막으로 제3단계는 출산율이 다시 감소하여 극저출산현상(lowest low fertility syndrome)으로 지속되는 시기로 간주될 수 있다. 이러한 한국의 출산율 변동은 프랑스, 이태리, 스웨덴 등 OECD 국가들과 비교하여 상당히 짧은 시기에 더 낮은 수준으로 낮아지고 있음을 알 수 있다(그림 1-1-1 참조).

〈표 1-1-1〉 한국의 합계출산율 변동

(단위: 명)

연도	합계출산율	연도	합계출산율	연도	합계출산율
1925-30	6.44	1976	3.05	1991	1.74
1930-35	6.13	1977	3.02	1992	1.78
1935-40	6.22	1978	2.65	1993	1.67
1940-45	6.08	1979	2.90	1994	1.67
1945-50	5.96	1980	2.83	1995	1.65
1950-55	5.60	1981	2.66	1996	1.58
1955-60	6.30	1982	2.42	1997	1.54
1960	5.99	1983	2.08	1998	1.47
1965	5.00	1984	1.76	1999	1.42
1970	4.53	1985	1.67	2000	1.47
1971	4.54	1986	1.60	2001	1.30
1972	4.14	1987	1.55	2002	1.17
1973	4.10	1988	1.56	2003	1.19
1974	3.81	1989	1.58	2004	1.16
1975	3.47	1990	1.59		

〔그림 1-1-1〕 OECD국가의 합계출산율 변동추이(1970~2004)

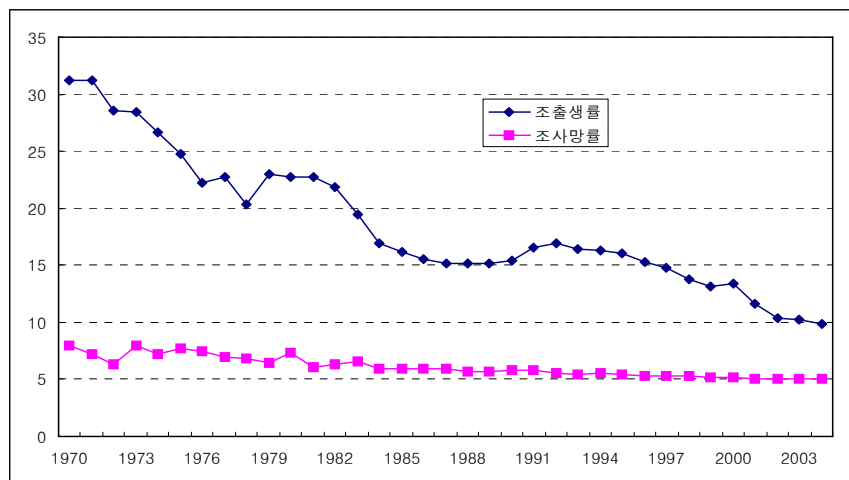


자료: UN, Population Perspectives, 2004; 통계청, 『인구동태통계연보』, 2005.

연간 출생아수는 1971년 102만명에서 2004년 47.6만명으로 급격히 감소하였다. 조출생률은 1970년 31.0명(인구 1천명당 출생아수)에서 2004년 9.8까지 낮아졌다. 해방 직후 선진 보건의료기술과 의약품이 국내에 도입되고 위생사업에 중점을 둔 결과 사망률은 이미 어느 정도 낮아져 있었다. 사망률 저하에 따라 전체 평균수명은 1971년 62.3세(남자 59.0세, 여자 66.1세)에서 2002년 77.0세(남자 73.4세, 여자 80.4세)로 높아졌다. 조사망률은 1970년 8.0명(인구 천명당 사망자수)에서 감소하여 2000년대에 5.1명으로 낮아졌다.

베이비붐 영향 등으로 1970년대까지 높은 출산율(조출생률)이 유지되었다(그림 1-1-2). 반면, 보건의료기술 도입 등의 영향으로 인하여 사망률(조사망률)은 낮은 수준에 머무르고 있어 인구변천과정 중 다산소사의 형태를 보이고 있다. 물론 이 시기의 인구증가율은 2%대로 여전히 높은 수준을 보였다. 출산수준이 급격히 감소하면서, 조출생률과 조사망률간의 차이도 급격히 줄어들고 있다. 이는 전형적인 소산소사의 형태로 인구전환이론 상 후기균형상태(post equilibrium stage)에 진입하고 있음을 의미한다. 저출산현상이 보다 더 지속될 경우, 사망이 출산을 초과하는 인구역전현상이 발생하여 인구의 절대규모가 감소할 것이다.

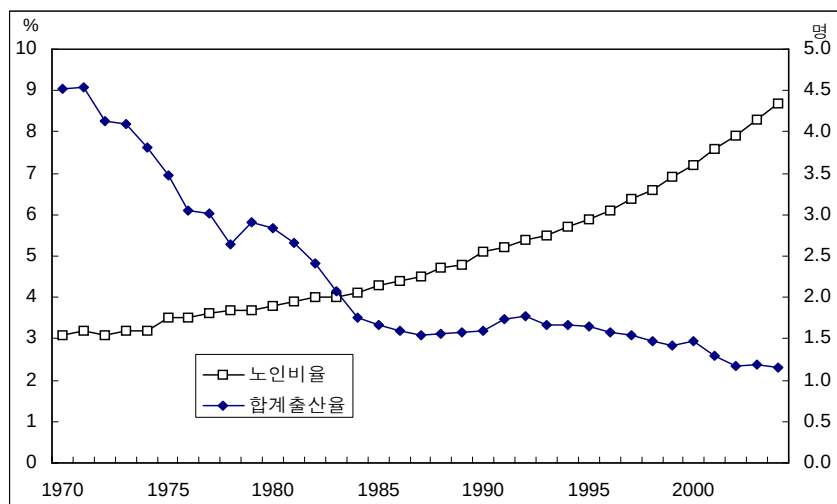
[그림 1-1-2] 한국의 조출생률 및 조사망률 변동



4. 저출산의 파급효과

저출산현상의 장기적인 지속은 필연적으로 인구고령화를 촉진시킨다. 여기에서 인구고령화는 세 가지 의미를 가진다. 총인구중 노인(65세 이상 인구)의 비율, 생산가능인구의 고령화, 노인인구의 고령화이다. 전통적인 의미에서의 인구고령화는 총인구중 노인인구의 상대적인 비율이다. 실제 인구고령화는 세 가지 힘에 의해 결정된다. 즉, 출산력, 사망력 및 기 형성된 인구구조(구조적 요인)이다. 합계출산율이 1.2 수준에서 2025년까지 지속되는 경우 이미 형성된 인구구조의 영향이 67.4%로 압도적이며, 출산력의 기여도는 18.9%, 사망력의 기여도는 17.0%(나머지 3.2%는 상호작용)으로 추정된다. 합계출산율 1.2 수준의 저출산현상이 2050년까지 더 지속되는 경우, 인구고령화에 대한 출산력 저하의 기여도는 더 커져 43.1%에 이르며, 구조적 기여도는 41.6%, 사망력의 기여도는 22.1%로 추정된다(이삼식 외, 2005).

[그림 1-1-3] 합계출산율과 인구고령화간의 관계



한국에서 노인의 비율은 2000년 7%에서 2018년 14%로 그리고 2026년 20%로

증가할 것으로 추정된다. 한국사회가 고령화사회(노인비율 7%)에서 고령사회(노인비율 14%)로 진행하는데 소요되는 기간은 18년으로 추정된다. 고령사회에서 초고령사회(노인비율 20%)로 진행하는 데에는 불과 8년이 소요될 전망이다. 이러한 고령화속도는 세계 어느 나라에 비해서도 빠른 것이다. 예를 들어, 고령화사회에서 고령사회로의 진행에 소요된 기간이 프랑스 115년, 미국 72년, 일본 24년으로 보다 긴 기간이 소요되었기 때문이다. 고령사회에서 초고령사회로의 진행에 소요되는 기간도 프랑스 40년, 이태리 20년, 미국 16년 등으로 추정되어, 한국의 경우에 비해 상대적으로 더디게 진행할 것으로 보인다.

이와 같이 빠른 속도로 진행되는 인구고령화 현상으로 인하여 한국의 인구고령화 수준은 2025년 20% 수준으로 미국, 영국, 호주 수준을 상회할 것이며, 2030년에는 24% 수준으로 프랑스, 노르웨이 등의 수준을 상회할 것으로 전망된다. 급기야 2050년에 이르러 노인인구 비율은 38%로 전체 OECD 국가 중 최고 수준에 도달할 전망이다.

〈표 1-1-2〉 OECD 국가의 합계출산율 및 노인인구 비율 추이

	한국	일본	프랑스	독일	영국	이태리	스페인	스웨덴	노르웨이	미국	호주
합계출산율(명)											
1970	4.53	2.13	2.47	2.03	2.43	2.42	2.90	1.92	2.50	2.48	2.86
1980	2.83	1.75	1.95	1.56	1.90	1.64	2.20	1.68	1.72	1.84	1.90
1990	1.59	1.54	1.78	1.45	1.83	1.33	1.36	2.13	1.93	2.08	1.91
2000	1.47	1.41	1.88	1.36	1.64	1.24	1.23	1.54	1.85	2.06	1.75
2002	1.17	1.32	1.88	1.40	1.65	1.26	1.25	1.65	1.75	2.01	1.75
2003	1.19	1.29	1.89	1.34	1.73	1.29	-	-	-	2.04	-
2004	1.16	1.29	-	-	1.79	-	-	-	-	-	-
노인인구비율(%)											
2005	9.1	19.7	16.3	18.6	15.9	19.6	17.2	17.7	15.1	12.3	12.8
2020	15.7	28.1	20.3	22.1	18.6	23.7	20.5	22.7	19.7	15.9	17.3
2030	24.4	30.4	23.6	26.4	21.1	28.2	25.4	25.2	23.3	19.2	20.7
2040	32.6	34.4	25.9	28.7	23.0	33.7	31.5	27.2	26.2	19.8	22.9
2050	38.4	36.5	26.4	27.9	23.3	34.4	35.0	27.1	26.1	20.0	23.9

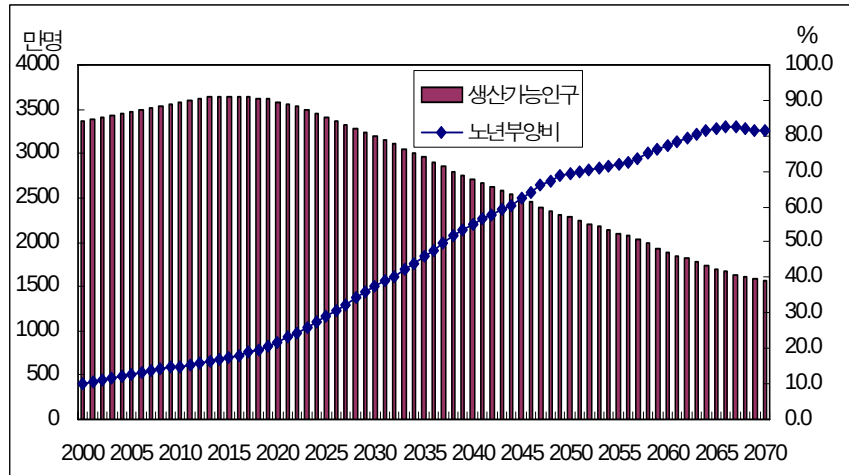
자료: UN, *Population Perspectives*, 2004.

총합적인 차원에서 절대적 및 상대적으로 증가하는 노인들을 부양하여야 생산가능인구는 출생아수 감소로 인하여 급격히 줄어든 전망이다. 생산가능인구의 감소와 노인인구증가는 결과적으로 노년부양비를 증가시킬 것이다. 노년부양비는 2005년 12.7로 여전히 낮은 수준이나, 급속하게 증가하여 2018년에는 18.2로 유소년부양비와 일치할 것이다. 이후부터는 노인인구(65세 이상)가 유소년인구(0-14세)가 보다 많아지는 현상이 발생할 것이다. 최근의 저출산현상이 장기적으로 지속되는 경우 노년부양비는 2050년에 70 수준에 육박할 것이다.

저출산 추이에 따른 생산가능인구의 감소가 반드시 노동력에 직접적으로 영향을 미치지 않는다는 가장 주된 이유로는 노인 등 비경제활동인구가 노동력에 진입하여 노동력 부족을 상쇄하며 또한, 기술진보 등으로 인해 노동력 절약 업종이 증가하는 등 산업구조가 변화하기 때문이다. 그러나 장기적으로 가용할 수 있는 성인남자 및 성인여자의 대부분이 유급고용상태에 놓이면, 생산가능인구의 변화는 노동력의 양과 질, 노동의 생산성, 노동이동 등에 직접적인 영향을 미치게 된다. 출산율이 낮은 수준에서 유지될수록 노동력에 신규로 진입하는 인구에 비해 이탈하는 인구가 더 많아져 결과적으로 노동력 고령화 및 노동력 부족 현상을 심화될 것이다.

저출산에 따른 노동력의 노령화가 생산성을 낮춘다는 일부 주장도 있다. 최근 교육을 받은 저연령 노동력의 감소 효과가 경험이 풍부한 고령노동력의 장점을 상쇄하며 또한, 고령노동력의 자체도 기술과 혁신 및 창의성이 상대적으로 낮아진다는 것이다. 그러나 기술혁신의 진척 등이 필요한 노동력의 양을 감소시키는 역할을 할지라도 노동력의 노령화는 생산성과 창의성을 감소시켜 한계성이 존재한다. 또한, 노동력의 노령화는 노동의 이동성을 줄여, 직업간, 산업간, 지역간 노동력의 수급에 불균형을 초래할 가능성이 높다.

〔그림 1-4-4〕 한국의 생산가능인구 및 노년부양비 변동 전망



출생아수 감소로 인한 생산가능인구 감소의 영향은 단지 노동력에 국한되지 않는다. 노인인구가 급속히 증가하여 이들을 위한 사회보장지출이 증가하는 반면, 이를 부담하여야 할 생산가능인구 감소는 지속가능한 사회발전 및 복지의 실현에 중대한 도전이 될 것이다. 사적이든지 공적이든지 노인 부양에 소요되는 비용은 아동 부양에 소요되는 비용에 비해 높기 때문이다(Ryder, 1997). 인구고령화로 인해 연금 수급자가 증가하는 반면, 생산가능인구 감소로 연금을 지불하여야 할 가입자의 증가율은 상대적으로 낮아질 것이다. 연금수급자는 2005년 1,815천명(이 중 노령연금수급자는 1,424천명)에서 2050년(노령연금수급자는 10,268천명이며, 장애연금수급자와 유족연금수급자까지 합할 경우 13,393천명)까지 계속 증가할 것이다. 반면, 연금가입자는 2005년 16,946천명에서 2014년 17,893천명으로 증가한 후, 급격하게 감소하여 2070년에는 8,634천명으로 줄어 들 것이다. 결과적으로 현행 연금제도가 계속 유지된다고 가정할 경우, 2036년부터 총연금지출액이 총연금수입액을 초과할 것이며, 2047년에는 적립금마저 고갈될 것으로 추정되고 있다(국민연금발전위원회, 2003).

저출산 및 인구고령화에 따라 의료보호, 연금 등 사회보장에 대한 부담이 급속

히 증가하고 있는 반면, 경제성장은 이를 따라갈 만큼 같은 속도로 증가하지 못하여 결국 사회보장 재정은 악화될 것이다. 이는 결국 노동인구의 부담을 가중시키게 된다. 노동인구에 대한 경제적 압박이 정도를 지나칠 경우에는 정년의 연장 또는 수혜 수준의 감소에 의해 재정적인 문제를 완화시킬 수 있으나 이 또한 한계성이 있어 결국 세대간 수혜와 지나친 부담에 대한 좌절이 발생할 것이다.

출산력 저하로 노동력이 부족하게 되면, 생산가능인구 중(특히, 여성) 노동력으로 진입할 인구의 비율이 높아지게 되어 결과적으로 개인소득이 증가하며 이는 개인의 소비와 투자를 증가시키는 효과를 가져 올 수 있다. 저출산 및 인구 고령화로 인해 소비지출의 행태도 변화할 것이다. 연령계급별로 구입 재화와 용역이 다르기 때문에 유모차, 장난감, 어린이를 위한 음식 및 의복, 스포츠시설 등의 소비는 줄어드는데 반해, 성인들만 살 수 있는 소형주택, 고가의 내구소비재, 레크리에이션, 오락, 성인교육 및 유사 서비스의 수요 등의 소비는 증가할 것이다. 즉, 단명상품에서 장수상품으로, 저가에서 고가로, 필수품에서 사치품으로, 전통적인 것으로부터 새로운 것으로 소비패턴이 변화할 것이다. 그러나 유년인구의 부양비는 교육지출 등 인간자본을 생성하고 미래의 수입과 생산성을 창출시키는 데 반해, 노년인구의 부양비는 주로 유지비용으로 생산에 기여하지 못하는 특징을 가지고 있다.

Thomas J. Espenshade(1978)에 의하면, 출산력 저하는 피부양 자녀수의 감소와 여성의 경제활동참가 증대를 가져와 저축을 증가시키는 역할을 한다. 그러나 일부에서는 가구의 저축은 자녀의 수보다는 일인당소득에 의해 좌우된다고 주장하고 있다. 그 이유로는 자녀에 대한 지출은 저축의 대체이기보다는 다른 소비의 대체이며, 자녀는 오히려 가족의 수입에 기여하거나 부모로 하여금 보다 열심히 그리고 오래 동안 일을 하도록 자극하고 부동산의 축적에 기여한다. 즉, 가구의 저축률은 자녀수보다는 평균연령의 함수로 파악되고 있다. 1958년 Coale and Hoover는 인구증가율의 감소는 저축률 증가를 통해 자본의 증가를 가속화시킨다고 가정하였다. 그러나 최근 연구에서는 인구증가율 감소와 개인소득간에 부적 관계가 나타났다. 즉, 인구증가율이 높을수록 인적 자본이 전체 자본에 포함되어 개인소득을 증가시키고 있다는 것이다(Mason and Miler, 1998).

Coale과 Hoover의 가설은 많은 연구(Colli, 1991; Kang, 1994; Kelley and Schmith, 1996)에 의해 실증적으로 검증되었다. 그 사례의 하나로 동아시아 국가의 경우, 과거의 인구전환이 최근에 높은 저축률 및 외국자본 흐름에 중요한 요인이 되었으며, 이는 향후 제3세계에도 나타날 것으로 예견되고 있다(Mason and Miler, 1998). 이러한 현상은 출산력 감소가 유년부양 부담을 줄임으로써 그 결과 저축률이 증가하여 노동자 1인당 자본의 증가에 기여하기 때문이라는 것이다. 즉, 인구 변동은 경제부양비 변동을 통해 경제개발에 영향을 미친다는 것이다.

정상상태분석(steady state analysis)^{주7)}에 의하면(Lee, Mason & Miller, 1997), 인구전환 이전 즉, 고출생·고사망 상황에서 유소년인구 비율은 높은 반면, 은퇴 후까지 생존할 인구의 비율이 아주 적어, 노동시기에 노년을 대비하여 축적하여야 할 부에 대한 수요는 아주 적고 유년 부양을 위한 부에 대한 수요가 지배적이다. 반면, 저출산 및 저사망 시기에서는 평균수명의 증가로 인해 은퇴이후 기간이 증가하므로 노동시기에 노년기를 대비한 부의 축적 필요성이 크게 증대하는 반면, 저출산으로 인해 유년부양을 위한 부의 축적은 상대적으로 감소하게 된다. 결과적으로 인구전환 이후에는 평생동안의 부 축적에 대한 수요가 높아지게 된다는 것이다.

출산력 저하는 교육대상 인구를 감소시켜 각 학생에게 더욱 높은 질의 교육을 제공할 수 있는 효과가 있다. 1970~2000년간 미국의 초급 및 중등교육의 등록율에 대한 비교 연구에 의하면, 학생당 교육지출비로 표시된 교육의 질은 증가하고 있다(Thomas J. Espenshade, 1978). 인구증가율이 더 낮아지면, GNP의 일부분만을 교육에 지출하여도 교육의 질을 더 높일 수 있을 것이다. 중등이후의 교육은 경제적인 조건의 변화 및 수입전망에 의해 영향을 받을 것이다. 그리고 자신의 미래에 대한 투자계획에 의해 좌우될 것이다. 기술 진보에 따라 새로운 기술을 습득하고 현재 자신의 기술을 향상시키기 위해 즉, 노동이동의 필요가 증가하여 고연령 및 파트타임 학생의 등록이 증가할 것이다.

저출산 및 인구고령화는 빈곤인구의 구성에 변화를 가져오게 된다. 노인인구

주7) 연령별(x) 富需要(L)는 자본(K, 물리적 富)+移轉富(T, transfer wealth) 즉, $L(x)=K(x)+T(x)$ 로 결정됨.

는 경제력이 떨어져 소득이 낮은 계층으로 남아 있을 가능성이 높아, 향후 인구고령화에 따라 빈곤한 65세 이상 인구가 급증할 것이다. 반면, 이들을 돌볼 인구(자녀)는 감소하여 빈곤과 복지문제는 더 심각해 질 것이다. 따라서 빈곤에 대처하고 노인의 복지를 위한 정부 프로그램이 증가할 것이다. 고의료비 지출을 요하는 노인인구의 증가는 보건프로그램을 증가시킬 것이다. 한편, 저연령층 인구의 감소로 교육 프로그램에 대한 지출은 감소할 것이다.

인구고령화로 인구의 이동성이 낮아져(인구이동을 촉진시키는 요인들 즉, 교육, 직업, 결혼 등의 수가 감소), 도시에서 인구증가율이 둔화되어 새로운 서비스에 대한 투자가 줄어 들 것이며, 동일한 투자의 경우에 서비스의 질을 높일 수 있다. 그러나 인구의 감소는 세입 등이 감소하는 등 경제적 곤란을 발생시킬 것이다.

5. 저출산 원인

제2의 인구전환 이론은 한국사회에 충분히 적용될 수 있다. 인구학자나 정부는 1983년 합계출산율이 인구대체수준에 도달한 이후에도 출산율이 더 감소하여 장기적으로 유지될 것이라는 생각을 전혀 하지 못했다. 합계출산율이 1.7 수준에서 유지되었던 1980년대 중엽 이후에도 정부는 출산율이 다시 증가할 수 있다는 우려로 출산억제정책을 오히려 강화하였던 것이 사실이다. 이와 같이 예기치 못했던 출산율의 급격한 감소를 가져온 가장 중요한 원인은 가치관 변화를 들 수 있다. 1960년대 유럽사회에서 발생한 제2의 인구전환기에서 볼 수 있듯이, 한국사회에서도 여성의 자아실현에 대한 욕구가 높아지면서 혼인 연기가 증가하고, 출산을 미루며, 이혼이 증가하고, 최근에는 동거도 급속히 증가하고 있다.

〈표 1-1-3〉 한국인의 초혼연령 변동

(단위: 세)

연도	여자	남자	연도	여자	남자	연도	여자	남자
1972	22.6	26.7	1991	24.9	28.0	1998	26.1	28.9
1975	22.8	26.8	1992	25.0	28.1	1999	26.3	29.1
1981	23.2	26.4	1993	25.1	28.1	2000	26.5	29.3
1985	24.1	27.0	1994	25.2	28.3	2001	26.8	29.6
1988	24.7	27.6	1995	25.4	28.4	2002	27.0	29.8
1989	24.8	27.8	1996	25.5	28.4	2003	27.3	30.1
1990	24.8	27.8	1997	25.7	28.6	2004	27.5	30.6

자료: 통계청, 인구동태통계연보, 각 연도.

여성의 초혼연령은 1972년 22.6세에 불과하였으나, 계속 증가하여 1992년에는 25.0세, 2004년에는 27.5세로 이르렀다. 남성의 초혼연령도 1972년 26.7세에서 2004년에는 30.6세로 증가하였다(표 1-1-3). 결혼한 여성의 평균초산연령도 1981년 24.2세에서 2004년 28.9세로 증가하였다. 이혼건수는 1970년 12천건에서 1992년 5만건 그리고 1998년에 10만건을 상회하였다. 2003년에는 연간 무려 167천건으로 증가하여 조이혼율이 3.5%에 이르렀다(부록 표). 주된 가임연령층인 15-34세 여성에만 국한하여 보면, 이혼건수는 1970년 1만건 미만에서 2003년 68천건으로 급격히 증가하였다.

프랑스나 스웨덴 등의 국가와 다른 점은 한국사회에서 여전히 사회적으로 개인적으로 혼전출산이 강력히 억제되어 있다는 것이다. 혼인연령과 성활동간의 갭(socio-bio gap)은 혼전임신을 증가시키고 있다. 그러나 한국사회는 법률혼이 강한 사회적 규범으로 자리 잡고 있어 혼외출산이 사회적으로 용인되지 않아, 사회적 냉대와 비난 등을 이유로 이들 임신 대부분은 인공임신중절로 귀결되고 있다. 2005년도 조사에 의하면, 연간 약 35만건의 인공임신중절 시술건수 중 42%가 미혼여성의 임신인 것으로 나타났다. 이는 한국의 출산율 수준이 혼인력(nuptiality)에 의해 보다 직접적인 영향을 받고 있음을 보여주는 결과로서, 혼인연령 상승은 곧 출산율 감소로 이어지고 있는 것이다. 이러한 현상은 한국의 출산율 수준이 세계적으로 낮은 수준으로 떨어지는 주된 원인이기도 하다.

혼인연령 상승은 가치관의 변화에 기인한다. 1998년 통계청 조사에서 미혼여성 중 결혼을 반드시 하여야 한다는 가치관은 지닌 비율은 20.3%로 아주 낮으며, 결혼을 하는 편이 좋다는 의견까지 합하여 63.3%가 결혼에 대해 긍정적인 태도를 지녔다. 2005년 한국보건사회연구원 조사에서 반드시 결혼을 하여야 한다는 태도가 12.8%, 결혼을 하는 편이 좋다는 태도 36.3%로 미혼여성의 결혼관은 더욱 부정적인 것으로 나타났다.

〈표 1-1-4〉 미혼여성의 결혼관

(단위: %)

연도	반드시 결혼 해야함	결혼 하는 편	해도 안 해도 무방	결혼하지 않는 편	모름	계
1998년	20.3	43.0	32.2	1.3	3.2	100.0
2005년	12.8	36.3	44.9	3.7	2.2	100.0

자료: 1) 한국보건사회연구원, 「2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사」, 2005.

2) 통계청, 한국의 사회지표, 1999

배우자가 있는 기혼여성의 자녀관도 상당히 변화하고 있다. 자녀를 반드시 가져야 한다는 태도는 1997년만 해도 93.7%로 거의 절대적이라고 할 수 있다. 이러한 태도는 2000년에 50%대로 낮아지고, 2005년에는 23.4%까지 낮아졌다. 과거 자녀효용에 대한 기대는 가족노동력 확보, 노후의 경제적 부양, 가문계승 등이 주류를 이루었으나, 사회보장체계가 발달하고 혈연의식이 약화되면서 정서적 의존이나 지지체로서의 가치를 더 강조하고 있다. 자녀의 질적인 효용에 대한 가치관 변화는 자녀수라는 양적인 가치에 영향을 미쳐, 한국사회에서 소자녀관이 고착화되고 있다고 하겠다.

〈표 1-1-5〉 기혼여성의 자녀 필요성에 대한 태도 변화

(단위: %)

연도	반드시 가져야함	갖는 것이 좋음	없어도 무관	모르겠음	계
1997	93.7	16.6	9.4	0.3	100.0
2000	58.1	31.5	10.0	0.5	100.0
2003	54.5	32.3	12.6	0.6	100.0
2005	23.4	41.8	34.9	-	100.0

주: 2005년 조사에서 자녀가 반드시 필요하다는 의견에 적극 찬성하는 경우는 ‘반드시 가져야함’으로, 대체로 찬성은 ‘갖는 것이 좋음’으로 분류함.

자료: 1997~2003년 자료는 한국보건사회연구원, 전국 출산력 및 가족보건실태조사, 각 연도.

2005년 자료는 한국보건사회연구원의 전국 결혼 및 출산동향조사 분석결과임.

가치관이나 출산행태에 영향을 미치는 요인은 다양하며 복합적으로 얽혀 있다. 그러한 요인들로 많은 연구들은 경제적 요인, 교육적 요인, 사회·문화적 요인, 개인적 요인 등을 들고 있다. 이들 요인들은 독립적이기 보다 상호작용을 통해 출산력에 영향을 미친다고 보아야 할 것이다.

라우셀은 출산에 미치는 요인들을 세 가지로 구분하고 있다(Roussel, 1994). 그 중 경제적 효과(economic effects)로는 자녀출산이 주거, 식량, 교육 등의 직접적 비용뿐만 아니라 모의 소득활동기회를 상실시키는 등의 간접적 비용을 발생시키는 것으로 간주되어, 결과적으로 부모의 출산에 관한 의사결정에 중대한 영향을 미친다. 문화적 효과(cultural effects)로는 사회계층간 규범의 차이가 출산율에 영향을 미친다는 것이다. 예를 들어, 독일에서 두 번째로 발생한 출산율 저하는 가치관의 변화, 학생 및 여성의 이동 증가 등이 결혼뿐만 아니라 이혼 및 출산에 영향을 미쳐 나타나는 현상으로 풀이되고 있다. 마지막으로 역사적 동태 및 생활주기 효과(historical dynamics, life style factors)로는 출산행태가 가족 및 친인척에 의해 경험된 전기적 모델(biographical model)에 의해 영향을 받는다는 것이다.

현대에 가장 주된 저출산 원인으로 경제적 이유를 들고 있다. 대부분 여성은 풀타임 직업 및 승진을 추구하는 동시에 가사와 자녀 양육을 맡는다. 그러나 일반적으로, 적어도 과거에, 취업여성이 결혼하거나, 임신 또는 아동을 양육하는 경우 취업을 중단하게 된다. 일단 취업을 중단한 여성들은 자녀 성장 후 재취업

을 원하더라도 동일한 수준의 직업을 가지는 것이 아주 어렵다. 이는 결국 가구 소득의 감소를 의미하며 기회비용으로 인식되어 혼인 및 출산기피로 이어진다. 고학력 여성일수록 행정, 경영, 전문가 등 상위직종에 종사하며, 남성 임금과 차이가 줄어들어 자녀 출산 및 양육으로 인한 기회비용이 더 커질 것이다.

또 다른 경제적 이유로는 여성의 경제활동참가가 증가하고 있는 반면, 남성의 가사에 대한 역할이 변화하지 않고 있다는 것이다. 여성의 가사와 경제활동 참가간의 양립이 더 큰 문제로 다가옴에 따라, 결국 여성은 아이를 늦게 그리고 적게 갖으려 하며 심지어는 자녀를 갖지 않으려 한다. 이러한 저출산 원인들은 결국 가사와 육아에 있어서 남녀간의 평등에 연계된다. 남녀간의 불평등의 지속은 출산율을 저하시킬 것이라는 의견이 지배적이다. 그러나 일부 학자들은 남녀간의 평등이 오히려 출산율을 감소시킬 수 있다는 의견을 제시하고 있다. 예를 들어, 파롬바와 그의 동료들은 남녀평등이 출산율에 양방향으로 영향을 미칠 수 있다는 의견을 내놓고 있다. 즉, 남성의 가사의무를 강조하는 경우 여성의 자녀양육과 취업간의 양립이 용이하게 되어 자녀 출산에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 반면, 남녀평등 고취의 영향으로 여성의 경제활동이 증가하여 과거에 비해 출산을 적게 하려는 경향이 높아질 수 있다는 것이다.^{주8)} 이외 소득을 중요시하는 물질주의 만연과 개인주의 사상은 자녀 출산에 대한 이익을 찾지 못하는 여성들의 출산 감소 또는 무자녀 경향을 증대시킨다(Palomba et al., 1997).

거시적인 차원에서 고용상태의 불안정 및 불경기도 저출산의 원인이 되는 것으로 알려져 왔다. 그 실례로 영국에서 1970년대 초이래 직업의 불안정으로 인해 출산율이 저하되었으며, 스웨덴에서는 사회보장지출의 증가로 인해 1980년 동안 출산이 증가하였으나, 1990년대에 불경기로 실업률이 높아지고 사회복지비용이 삭감되어 그 영향으로 출산율이 감소되었다(Hoem and Hoem, 1996). 동독의 출산율이 통일 전(1990년) 1.6에서 통일 후(1993년)에 0.7로 낮아진 이유를

주8) 예를 들어, 남녀평등이 강한 북유럽 국가들의 합계출산율은 가부장적인 사회풍속이 강한 남부유럽(이태리, 스페인 등) 및 일본에 비해 높은 수준을 유지하고 있다. 민족적으로도 가사와 고용 및 사회전반에서 남녀평등이 실현되고 있는 앵글로색슨과 노르딕 국가들이 다른 국가들에 비해 높은 출산율을 유지하고 있다.

고실업, 시장에서 노동가격 저하 등의 사회경제적 변화에 대응하기 노력에 기인한 것으로 보고 있다(Witt and Wagner, 1995). 특히, 한국사회에서 1997년 IMF 재정위기 이후 혼인연령이 급격히 상승하고 출산율이 급격히 감소하여, 불경기 와 실업 및 고용불안정 증가도 출산율 저하에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

저출산의 주요 원인으로 교육을 들 수 있다. 여성의 교육수준과 출산력과의 관계는 지역이나 개발수준 및 문화적 조건 및 시기에 따라 변화한다(UN, 1995). 그러나 대부분 연구들은 고학력 여성이 저학력 여성보다 출산력이 낮다는 것을 입증하고 있다. 교육 참가는 그 자체로 혼인연령을 상승시켜 첫아이 출산시기를 늦추어 궁극적으로 전체 자녀수를 줄이게 된다. 교육은 다른 부문에의 영향을 통해 간접적으로도 출산에 영향을 미친다. 예를 들어, 교육은 지식과 정보 및 새로운 사상에 대한 접근성을 높인다. 이는 노동시장과 사회적 지위에서의 여성의 능력과 기회를 고양시키는 역할을 하여, 태도와 행태에도 영향을 미친다. 또한 그에 의하면, 교육은 경제활동참가율을 높이고 결혼선호도를 낮추어 궁극적으로 자녀수에 영향을 미친다.^{주9)} 모의 교육수준 향상은 자녀의 사망률을 감소시켜, 결과적으로 적은 수의 자녀를 선호하는 원인이 되기도 한다.

다소 다른 차원일지라도 교육은 혼인연령과의 관계를 통해 출산력에 영향을 미친다. 고학력 여성들이 증가하고 부부간 연령차이가 점차 좁혀지고 있는 현대사회에서, 고학력 고연령 여성들은 점차 결혼시장에서 배우자를 찾기가 어려워져 결국 혼인을 비자발적으로 포기하는 경향이 증가하고 있다. 보편혼이 사회규범인 한국에서 고학력 여성들은 미혼의 이점을 극대화하기 위해 혼인연령을 늦추나, 만혼으로 적절한 배우자를 찾을 수 없어 결혼을 포기하는 경향이 증가할 것으로 보고 있다(Kim and Li, 1997).

교육비의 증가도 저출산의 원인이 되고 있다. 취학 전 교육부터 대학까지의 교육에 드는 비용이 엄청나므로 부부는 양보다 질을 우선시 여겨 저출산 심지어 무자녀를 선호한다. 이는 자식이 더 이상 노후보장을 위한 투자로 인식되지

주9) 유럽 국가들의 출산율 감소는 교육수준 향상에 따른 모의 첫아이 출생연령 증가 및 무자녀 비율 증가에 기인하며, 특히 교육수준의 향상은 독일의 제2차 인구전환(second demographic transition)의 모토로 간주되고 있다(Beets, 1997).

않고, 단지 부부(특히, 여성)의 시간과 소득에 대한 기회비용으로 인식되기 때문이기도 하다.

저출산이 경제적인 이유가 아닌 개인주의적 발상으로서 젊은 세대의 결혼 및 출산연기 등 사회·문화적인 이유에 의해서도 발생된다(Freedman, 1995). 경제성장으로 인해 생활이 풍족해지면, 안정주의와 개인주의가 가치관을 지배하게 되는데, 젊은 미혼층의 소비활동이 급격히 증가하여 결국 결혼과 출산을 연기하여 저출산으로 이어지고 있다(Lesthage et al, 1988). 저연령층은 부모의 집에서 안정적으로 직장 다니고 일상생활을 어머니에 의존하며 소비생활을 즐기려는 경향이 높아 가족부양 의무를 지지 않는 일종의 귀족적 미혼(aristocratic singles) 또는 기생충적 미혼(parasite singles)이 증가하여 결국 출산을 저하로 이어지고 있다(Atoh, 1998).

6. 패러다임 전환

고출산시대에 패러다임은 자본주의이며 물질주의라고 할 수 있다. 인구와 관련해서는 인구의 폭발적인 증가로 인한 경제성장 둔화, 환경 악화, 식량 위기, 빈곤 등에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 각국에서 많은 정책적 노력들이 투입되었으며, 국제적으로도 출산억제를 위한 가족계획이 공동의제로 부각되었다. 선진국에서는 후진국의 기하급수적인 인구 증가를 저지하기 위해 기술과 자본을 적극적으로 지원하여 왔다. 사실 출산억제를 위한 국제적인 노력은 아직도 활발하다. 최근에 들어서는 저출산국가를 위한 대책으로서 인구대체이동(replacement migration)의 새로운 개념을 고안하여, 고출산국가에서 저출산국가로의 인력 이동을 적극적으로 제안하고 있다.

저출산과 인구고령화 현상으로 하여금 국가는 고출산시대에서 보다 더 큰 어려움을 직면할 것이다. 유럽의 많은 국가들이 출산억제를 위하여 후진국을 지원하는 동시에 다른 한편으로는 자국의 인구규모 및 인구구조를 적정 수준에서 안정적으로 유지하기 위해 고심을 하며, 부단한 정책적 노력을 해 온 것이 사실이다. 물론 이민도 하나의 대책으로서 오래 전부터 도입되었으나, 그 보다는

오히려 출산율 회복에 많은 노력을 하고 있는 것이다. 이러한 노력은 비단 유럽사회뿐만 아니라 20세기말 일본을 비롯한 아시아 일부국가에서도 시작되었다. 이와 같은 국가들의 모순적인 태도는 저출산 및 인구고령화가 경제사회 전반에 가져올 파급효과가 지대하기 때문일 것이다.

고출산이 처음 개별 국가의 문제에서 시작하여 국제적 문제로 발달하였듯이, 저출산 및 인구고령화 문제도 개별 국가의 문제에서 국제적인 문제로 급속히 진행될 것임에 틀림이 없을 것이다. 현재는 국제사회에서 고출산 문제와 저출산 문제와 혼재하여, 아직까지 저출산 문제가 개별 국가의 관심 영역으로 다소 좁혀져 있으나, 가까운 장래에는 국제적인 문제로 표출되기 시작할 것이다.

고출산시대에 발생하는 문제와 다른 차원에서 저출산시대에도 많은 문제점들이 도사리고 있다. 고출산을 방지하기 위한 지나친 노력은 저출산의 문제를 야기하며, 현실성은 다소 떨어지나 역으로 저출산 방지를 위한 지나친 노력은 고출산을 조장할 수 있다. 결국 가장 바람직한 것은 한 국가나 국제사회에서 출산이 적정 수준에서 이루어지도록 하는 것이다. 수리적으로만 가능한 유토피아적인 적정인구에 대해 논의가 오래 전부터 계속되어 온 것도 그러한 이유이다.

적정수준의 인구규모 및 구조에 도달하기 위해서는 고출산과 저출산의 현상들이 적정출산 수준으로 수렴하여 장기적으로 유지하도록 하여야 한다. 그러한 수렴은 자연적으로 이루어지기보다 부단한 사회적 및 정책적 노력에 의해 달성될 수 있다. 지나치게 많은 자녀수를 줄이는 것은 개인의 희생을 줄이고 다른 생활부문에 있어서 기회가 증가하게 되는 장점이 있다. 따라서 사회보장제도가 보다 공고해지고, 개인적인 출산억제에 대한 혜택(benefits)이 증가할 경우 출산감소는 보다 쉽게 이루어 질 수 있었다.

그러나 저출산현상은 고출산시대 물질주의적인 측면을 강조했던 시대와 달리 탈물질주의적으로 가치관 체계의 변화하는 데에서 비롯된다. 가치관 체계를 다시 변화시키는 일은 지극히 어렵다. 극단적으로 저출산원인들로서 제시되는 혼인 연기 및 포기, 소자녀관, 이혼, 혼전출산 등을 변경하기 위해 여기에 내재된 인간의 가치를 변화시키는 것은 아주 어렵고 보다 오랜 시간을 필요로 할 것이다. 가치관의 변화는 개인을 둘러싼 제 경제사회적 현상과도 영긴 실타래와 같

이 맞물려 있다. 환언하면, 가치관변화는 유도하기 위해서는 경제사회 전반에 걸쳐 일정한 변화를 유도하는 노력이 있어야 한다. 저출산시대에 혼인과 출산에 얽혀있는 탈물질주의적 가치관체계의 변화를 유도하기 위하여 국가적인 차원에서 사회제도 개선과 일정한 지원 등이 필요한 이유이기도 하다.

지구상 일부 곳에서는 여전히 고출산의 문제가 생존문제와 직결되어 중요한 국가적인 문제로 남아 있다. 인구의 계속적인 증가가 지구의 수용능력을 초월하여 큰 재앙을 초래할 지도 모른다는 국제사회의 경각심도 결코 간과될 수 없을 것이다. 다른 한편으로 저출산현상의 지속(특히 한국의 경우 극저출산현상)도 미래에 국가경제력을 약화시키는 것은 물론 서구의 정치가나 학자들이 말하였듯이 문명의 몰락으로 이어질 수 있다는 위기 위식을 가져야 할 것이다. 최근의 극저출산현상은 일과성의 사회현상으로서만 거주되어서는 안 된다. 한국만해도 2000년대에 들어 극저출산현상이 발생하였다고 하나, 저출산현상은 이미 사반세기에 가깝게 진행되어 온 현상이다. 유럽사회의 예를 들어보아도, 저출산현상은 부단한 관심과 정책적 노력에도 불구하고 아주 오래 동안 유지되어 왔음을 유의할 필요가 있다.

저출산과 인구고령화는 이 시대 그리고 미래에 피할 수 없는 사회현상으로 받아들여져야 한다. 저출산과 인구고령화를 하나의 사회현상의 받아들여질 때, 그로 인한 부정적인 영향을 최소화하기 위한 노력이 시작될 수 있을 것이다. 그러한 노력은 가치관 체계의 변화를 유도하기 위한 운동이나 교육 및 홍보의 형태로 전개될 수 있으며, 경제사회 환경을 결혼과 출산에 유리하도록 조성하기 위한 제도 개선이나 각종 지원의 형태로 전개될 수 있을 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 현재의 저출산 추이를 일과적인 현상으로만 치부하지 않고, 이를 치유하여 적정 수준으로 수렴될 수 있도록 관심과 적극적인 대응이 필요하다는 사회적인 공감대 형성이 중요하다 하겠다.

제2절 한국 인구정책의 변화^{주10)}

1. 인구정책의 태동

일반적으로 인구정책이란 한 국가의 사회경제적 기능이 이상적으로 발휘될 수 있고 국민이 쾌적한 생활환경속에서 살 수 있는 여건을 조성하기 위하여 인구의 양과 질에 영향을 줄 수 있는 인구과정의 3요인인 출생, 사망 및 인구이동 자체를 적극적으로 조절하는 국가 또는 공공단체의 행동계획이라고 요약할 수 있다. 이러한 관점에서 본다면 우리나라 최초의 인구정책은 1961년 당시 정부가 최초의 경제개발계획을 수립하는 과정에서 높은 인구성장을 규제하는 정책이 수반되지 않고서는 경제개발정책이 성공할 수 없다는 판단 하에 채택한 가족계획 위주의 인구증가억제정책이 우리나라 인구정책의 효시였다.

1960년 당시만 해도 우리나라는 급속한 인구성장과 사회경제적 침체로 인한 악순환의 지속되었다. 먼저 인구는 해방되던 시기인 1945년부터 한국 전쟁이 종료된 1953년까지 해외동포의 귀환과 북한동포의 월남으로 급격한 인구증가를 보였다. 즉 인구센서스 결과에 의하면 1944~1949년 기간 중 인구는 1,590만 명에서 2,200만 명으로 연평균 4.7%의 높은 증가율을 보였으며 이는 1945년 해방과 더불어 해외동포의 귀환에 기인된 것이다. 그러나 1949~1955년 기간 중의 인구증가율은 연평균 1%이내의 낮은 증가율을 시현하였으며 이는 한국 동난(1950~1953)중 전사자 및 행방불명자, 그리고 전쟁으로 인한 임신 및 출산의 기피로 인한 높은 사망률과 낮은 출산율에 기인된 것이다. 그러나 휴전협정이 체결된 1953년 이후에 있었던 출산 붐의 여파로 출생률은 크게 증가한 반면에 최신 의료기술의 발전과 보건수준의 향상으로 사망률은 급격히 감소하였고 이에 추가하여 한국 동난 기간 중 약 300만 명의 난민이 남하하여 1960년 당시 연평균 3%의 높은 인구성장률을 나타냈다. 이와 같은 인구성장률을 그대로 방치했다면 우리나라의 인구는 매 23년마다 배가되어 사회경제적 발전을 저해하는 하나의 주요 요인이 되었을 것이다(Tack Il Kim, 1969).

주10) 한국보건사회연구원 장영식 박사의 도움에 감사한다.

한편 사회경제적 측면에서 보면 우리나라는 부존자원이 빈약하고 전체 국민의 70% 이상이 농업을 위주로 생계를 유지하고 있었고, 당시의 높은 실업률과 미화 80불 정도의 낮은 1인당 소득은 구조적으로 경제성장률이 인구증가율에 의해서 잠식되고 있는 실정이었다. 특히 한국 동남 기간 중 대부분의 산업시설과 주택 및 공공시설이 파괴되어 식량, 주택, 교육, 보건의료, 복지, 고용 등 종합적인 경제개발정책의 추진이 불가피한 실정이었다.

이와 같은 상황에 부응하기 위하여 1959년에 보건사회부 기술자문위원회 소분과인 모자보건위원회는 가족계획사업을 정부시책으로 채택할 것을 건의한바 있으나 당시 이승만 정부 하에서는 실현되지 못했고, 1961년 군사정부가 우리나라 최초의 경제개발 5개년계획을 수립하는 과정에서 인구증가가 경제사회발전 전에 미치는 영향을 면밀히 검토한 결과 경제개발계획의 성공적인 실현을 위해서는 인구증가억제정책이 수반되어야 한다는 결론에 따라 가족계획사업을 국가시책으로 채택하게 되었다. 즉 1961년 11월 13일 국가재건최고회의 제69차 상임위원회의 결의에 따라 1962년부터 경제개발계획과 병행하여 전국의 보건조망을 통한 가족계획사업을 추진하게 되었고 피임약제기구의 국내생산과 해외로부터의 수입을 허가하게 된 것이 우리나라 최초의 인구정책이었다.

일반적으로 인구정책은 “인구조정정책”과 “인구대응정책”으로 구분되며, 이 두 정책은 항상 유기적인 관련성에 입각해서 추진되어야 한다. 전자는 출산조절정책, 인구자질향상정책, 그리고 인구분산정책으로 구성된다. 한편 인구대응정책을 보면 인구의 변동양상에 따른 사회, 경제, 교육 및 문화 등 대응책으로서 주택, 식량, 교육시설, 사회보장측면 등이 이 범주에 속한다. 따라서 국가의 후생, 복지문제와 결부된 공공정책은 거의 대부분이 인구문제와 관련을 지니고 있다.

출산조절정책은 출산력 감소를 통한 인구증가억제를 위한 정책수단도 되지만 반대로 출산력 증대를 통한 적정 출산율의 유지와 인구감소에 대처하기 위한 수단으로도 작용될 수 있기 때문에 인구정책의 내용은 일국의 사회, 경제, 인구학적 요인에 따라 각각 상이하다. 1960년대만 해도 대부분의 개발도상국은 과잉 인구증가에 대처하기 위한 가족계획위주의 인구증가억제대책에 치중하여 왔으나, 최근에는 우리나라를 포함한 약 60개국 이상이 저 출산으로 인한 사회,

경제, 인구학적인 문제를 극소화하기 위한 출산을 회복정책에 많은 노력을 경주하고 있다. 출산조절정책은 기본적으로 피임보급과 홍보교육을 위주로 추진되지만 이는 가치관의 변화와 출산행동의 변화에 한계가 있기 마련이기 때문에 각종 사회제도 및 법제적 지원과 규제 및 보상제도의 도입이 필요하다. 한 예로 소득세의 공제혜택을 세 번째 자녀로 국한(1974), 두 자녀 불임수용자에 대한 공공주택 입주우선권 부여(1978), 피임서비스의 정부지원과 인공임신중절의 허용한계를 명시한 모자보건법의 제정(1973), 태아의 성감별을 금지하고 형사적 처벌을 규정한 의료법의 개정(1987) 등 수많은 사회제도적 지원시책이 시행되었다.

인구자질향상정책은 주로 보건의료 및 교육수준의 향상을 통하여 이룩되나 이는 간접적으로 인구의 양적조절에 영향을 미치게 된다. 우리나라는 1960년대 초부터 공공 및 민간 보건의료부문을 통한 의료시혜의 확충으로 영아사망을 포함한 사망률이 급격히 감소되어 왔다. 특히 영아 사망률은 1960년의 출생아 천명당 55.6명에서 1998년에는 6.6명으로 감소됨에 따라 원치 않는 추가자녀가 가족계획에 의해서 출생이 억제된 것으로 평가되고 있다.

인구분산정책은 수도권을 포함한 대도시 인구집중을 억제하고 지역간의 균형 있는 성장을 도모하기 위한 목적으로 1964년부터 추진되어온 국내 인구분산정책과 해외이주사업을 국제인구이동으로 요약될 수 있다. 1962년에 제정된 “해외이주법”의 서문에 명시된 바와 같이 국민의 해외진출을 장려함으로써 인구규모의 적정화를 기하고 국민경제의 안정을 목적으로 하고 있다는 사실은 인구증가억제정책의 일환으로 추진되어 왔음을 알 수 있다.

1962년 이래 경제개발 5개년계획에 의한 고도의 경제성장과 인구증가억제정책의 효과로 우리나라 가임여성1인당 합계출산율은 1960년의 6.0명에서 1988년에 1.6명으로 저하됨에 따라 더 이상의 인구증가억제는 장기적으로 사회경제적 발전에 도움이 되지 못한다는 의견이 많은 식자에 의해서 제기되었다. 따라서 정부는 1994년 한국보건사회연구원을 사무국으로 하는 「인구정책심의위원회」를 구성하여 1년 이상에 걸친 연구와 심의결과에 따라 정부는 1996년 인구증가억제정책을 폐지하고 인구자질 및 복지정책으로 인구정책의 방향을 전환하게 되었다.

[그림 1-2-1] 우리나라 인구정책의 기본 구조



이와 같은 정부의 인구정책 전환에도 불구하고 우리나라의 합계출산율은 계속 저하되어 2002년에는 1.17로 세계에서 가장 낮은 수준으로 저하되었고, 단기간에 이룩된 출산력저하와 인구구조의 변화에 의한 노령인구의 급속한 증가는 향후 사회경제적 발전에 심대한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 따라서 정부는 2004년 하반기부터 저출산에 대처하기 위한 출산율 회복시책의 개발에 역점을 두는 한편 출산장려정책의 일환으로 정부지원에 의한 무료분만, 출산장려수당의 지급, 보육 및 교육비 지출에 대한 세제상의 혜택 등 과거의 인구증가억제 정책과 반대되는 시책이 도입되고 있다. 한편 정부는 저출산에 대한 제도적인 기반을 구축하기 위하여 2005년에는 「저출산고령사회기본법」을 제정하고 2006~2010년 기간 중의 저출산 종합대책을 범 정부차원에서 수립 중에 있다.

따라서 본 장에서는 1962년 이래 추진되어 온 우리나라의 인구정책을 크게 인구증가억제정책(1962~1996), 인구자질 및 복지증진정책(1996~2004), 출산촉진정책(2004~)으로 대분하여 인구정책의 발전과정별 주요내용과 성과를 중심으로 약술하고자 한다.

2. 인구증가억제정책(1962~1996)

제1차 경제개발 5개년계획 기간(1962~1966)중의 가족계획사업은 전국의 보건소 조직망을 통한 사업기반 구축에 역점을 두었으며, 사업 초기에 보급된 피임 방법은 자궁내장치, 정관수술, 제리 및 콘돔을 포함한 채래식방법 등이었다. 초창기 가족계획사업의 역점사업은 읍면장을 포함한 사회지도층에 대한 홍보·계몽 교육, 1964년에 읍면에 배치된 가족계획요원(약 1,500명)에 대한 훈련이었다.

1963년에 당시 보건사회부가 경제기획원과의 수차에 걸친 협의를 거쳐 작성된 가족계획사업 10개년계획의 인구목표는 인구증가율을 1960년 2.9퍼센트에서 제 2차 경제개발계획이 종료되는 1971년까지 2.0퍼센트 수준으로 둔화시킨다는 목표를 확정하였다. 가족계획사업 10개년계획의 내용은 1960년 당시 거의 부재했던 20~44세 부인의 피임실천율을 1971년까지 45퍼센트 수준으로 증대시키고 이중 31.5퍼센트는 정부사업에 의해서, 그리고 나머지 13.5퍼센트는 자비부담에 의해서 달성시킨다는 것이었다. 이와 같은 정부지원에 의한 피임실천율을 달성하기 위해서는 1962~71년 기간 중 자궁내장치 100만건, 불임수술(정관)15만건, 그리고 콘돔을 포함한 피임약제기구의 월평균 사용자 15만명에 대한 피임보급을 목표로 하고 있다. 이 사업목표의 설정은 연도별 예산확보의 기준이 되었다.

가족계획사업은 보건사회부가 주무부처로서 모든 업무를 관장하였으나 정부에서는 이를 범국가적인 사업으로 보고 모든 부처가 가족계획사업을 지원하도록 1963년 9월10일 내각수반 지시각서 제 18호를 시달하게 되었다. 이와 같이 우리나라의 가족계획사업은 법적인 뒷받침이 없이 내각수반의 지시각서에 의존해 오다가 각종 피임시술의 무료보급을 포함한 가족계획과 모자보건사업에 대한 법적인 근거와 인공임신중절의 법적인 허용한계를 설정해야 한다는 각계의 의견을 종합하여 제출된 모자보건법이 당시 입법업무를 대행한 비상 국무회의에서 심의, 통과되어 1973년 2월8일에 법률 제 2514호로 공포하게 되었다. 이 법의 공포로 가족계획사업에 대한 법적 뒷받침이 마련되었고 인공임신중절의 허용한계도 우생학적 및 유전학적 이유, 특수 전염성질환, 강간 또는 준 강간에 의한 임신, 법률상 혼인할 수 없는 혈족내의 임신, 임신이 지속이 모체건강에

유해할 우려가 있는 경우 등으로 한하였다.

정부는 제5차 경제개발5개년계획을 수립하는 과정에서 정부가 목표년도인 1988년까지 합계출산율을 인구대체수준인 2.1명 수준으로 저하시킨다는 목표를 설정하였으나 1980년 당시의 합계출산율은 2.8명 수준에서 거의 정체수준을 유지하여 당시 전두환 대통령은 보다 강력한 인구대책을 수립, 시행할 것을 내각에 지시하였다. 따라서 1981년 12월에 발표한 새로운 인구증가억제정책은 다음에 제시된 바와 같이 49개 시책으로 구성되어 있으며, 그 주요내용은 1) 피임시설비의 인상 등 가족계획사업 관리제도개선, 2) 새마을사업을 통한 사업강화 등 피임보급의 확산을 위한 시책, 3) 피임실천 및 소자녀가치관을 촉진시키기 위한 규제 및 보상제도, 4) 자비피임실천의 촉진, 5) 남녀차별을 시정하기 위한 사회제도개선, 그리고 6) 홍보교육활동의 강화방안 등이다(부록 1참조).

이와 같은 정부의 강력한 인구증가억제대책에 힘입어 인구대치수준의 합계출산율 목표는 1988년 보다 4년이 빠른 1984년에 실현되었다. 이와 같은 1980년대의 급격한 출산율 저하에 힘입어 정부는 1986년 3월 제6차5개년계획(1987~1991)을 수립하는 과정에서 합계출산율을 1984년의 2.05명에서 1995년까지 1.75명으로 감소시키고 그 이후에는 동일 수준을 유지한다는 인구부문계획을 수립하였으나 이와 같은 합계출산율 목표도 이미 1985년에 조기 달성되었다(조남훈 외, 1989).

〈표 1-2-1〉 합계출산율 및 출생아수 변동 추이

연 도	1960	1970	1980	1983	1990	2000	2001	2002	2003
합계출산율(명)	6.00	4.53	2.83	2.08	1.59	1.47	1.30	1.17	1.19
출생아수(만명)	104.1	100.7	86.5	77.8	65.6	63.7	55.7	49.5	49.4

자료: 통계청, 장래인구 특별추계 결과(보도자료), 2005. 1.

한편, 1962년에 제정된 해외이주법에 따라 해외이주 신고자의 수는 1962~2003년 기간 중 약 779,000명에 이르고 있으나 올림픽대회가 개최된 1988년 이후에는 국내의 사회경제, 정치적 발전에 따라 이주자의 수는 현저하게 감소한 반면에 역이주자의 수는 증가하는 현상을 보이고 있다. 한 예로 1986년에는 이

주자가 37,000여명에 이른 반면에 역이주자의 수는 2,584명(이주자의 7%)에 불과했다. 그러나 1994년에는 이주자가 14,477명으로 감소되었고 이중 60.6%에 해당하는 8,781명이 역이주자였다(통계청, 2004). 이주목적별로 보면 최근에는 취업, 연고초청, 사업, 국제결혼의 순으로 나타나고 있다. 최근 정부통계에 의하면 매년 약 1만 명의 문제아가 발생하는데 이중 약 40%가 국내외로 입양되고 나머지 60%는 전국의 육아원에 수용되고 있으나 이들의 부모는 대부분이 20세를 전후한 미혼모나 젊은 이혼모라는 점을 감안할 때 앞으로 이들 부모와 아동에 대한 제도적인 사회지원시책이 개선되어야 할 것이다.

인구자질문제와 관련하여 출산율이 급격히 감소하기 시작한 1980년대에는 전통적 의식구조인 남아선호관, 태아의 성감별을 위한 의학기술의 발전, 인공임신 중절 이용의 보편화 등 여러 가지 요인이 작용하여 출생 시 성비불균형이라는 새로운 인구문제가 야기되었다. 정부는 출생성비의 불균형을 회복하기 위하여 1987년에 의료법을 개정하여 태아의 성 감별을 제공하는 의료인은 의사면허를 취소할 수 있도록 규정하였고, 1994년에 다시 개정하여 그러한 의료 서비스를 제공하는 의료인은 3년 이하의 징역이나 1,000만 원이하의 벌금형에 처하도록 처벌규정을 대폭 강화했다. 이와 같은 정부의 강력한 규제와 홍보계몽활동으로 한국의 출생성비는 1981년의 107명(출생여아 100명당 남아수)에서 1990년에 117명을 정점으로 계속 감소되어 2003년 현재 109명에 이르고 있다.

1990년대에 접어들면서 한국에서는 인구증가억제정책의 존폐여부에 관한 두 전문가 집단간의 치열한 논쟁이 있었다. 즉 한 집단의 주장은 출산율이 지속적으로 감소하는 경우 장기적으로 노동인구의 감소와 급격한 노령인구의 증가 등으로 사회경제적 발전에 부정적인 영향을 미치기 때문에 인구증가억제정책은 즉시 폐지되어야 하고, 폐지되어도 출산행위의 속성상 출산율은 증가하지 않는다는 것이었다. 또 다른 주장은 한국과 같이 국토면적이 협소하고 부존자원이 빈약한 상황 하에서 인구증가억제정책은 지속되어야 하고, 인구증가억제정책을 중단할 경우 피임실천율은 감소되고 동시에 출산율은 증가하여 그간의 정책성과가 무위로 전환하게 될 것이라고 경고했다.

이와 같은 상황 하에서 정부(보건복지부)는 1995년에 각계 전문가로 구성된

인구정책심의위원회를 구성하고 기존 인구증가억제정책의 성과와 향후 인구규모 및 구조변동에 따른 사회경제적 여파와 인구정책의 추진방향을 종합적으로 분석, 평가토록 하였다. 이 위원회의 1년에 걸친 연구결과는 당시의 저출산(1.75명)이 지속될 경우 예견되는 노동력의 감소, 노령인구의 급증에 따른 복지부담의 가중과 노동생산성의 감소, 인구구조의 변동에 따른 사회보험 재정의 악화가 예상될 뿐 아니라 성비불균형의 심화, 청소년 성문제 및 높은 인공임신 중절률 등 제반 여건을 고려할 때 인구증가억제정책은 즉시 폐지하고 인구자질 및 복지증진정책으로 전환해야 함을 강력히 정부에 건의했다. 정부는 1996년 6월 이 위원회의 건의에 따라 종래의 인구증가억제정책을 폐지하고 인구자질 및 복지증진정책으로 전환하게 되었다.

3. 인구자질 및 복지증진정책(1996~2004)

상기 인구정책심의위원회의 건의 내용은 당시 1.7명 수준의 합계출산율을 가정하여 작성된 인구추계결과에 의하면 우리나라의 인구는 2021년에 5,060만 명에 도달된 후 감소하여 노동력의 감소와 급격한 인구의 노령화로 보건, 복지 등 사회경제에 미치는 영향이 심대하기 때문에 더 이상의 출산력 감소는 바람직하지 않다는 의견이었다. 따라서 1996년에 채택한 신 인구정책의 기본목표는 인구자질의 향상과 노인 등 복지증진에 역점을 두되 구체적으로; 1) 지속가능한 사회경제적 발전에 필요한 현 수준의 출산유지와, 유병률 및 사망수준의 개선, 2) 가족보건 및 복지증진, 3) 출생시 성비불균형의 회복, 4) 여성취업 및 복지증진, 5) 노인보건 및 복지증진, 6) 지역별 인구분산의 균형유지에 초점을 두었다(Cho, 1996).

이와 같은 인구정책의 전환에 따라 인구증가억제정책 시대에 도입되었던 2자녀 규범형성을 위한 각종 규제 및 보상제도는 1997년부터 폐지하는 한편, 전통적 의식구조인 남아선호를 불식하고 여성지위 향상을 위한 정부차원의 노력은 지속되어 왔다. 한 예로 정부는 여성의 권익보장을 통한 국가 경쟁력 제고와 양성평등사회를 구현하기 위한 목적으로 1998년에는 대통령 소속의 여성특별위원회를 운영해 오다가 2000년에는 이를 여성부로, 그리고 2004년에는 보육업무

를 추가하여 여성가족부로 확대, 발전하게 되었다.

또한 1997년 이래 신 인구정책의 추진기간 중에는 사회복지예산이 1997년의 4.3조원에서 2005년에는 13.9조원으로 증액되어 동 기간 중 정부예산의 증가율을 능가하여 사회복지의 내실화를 위한 정부의 강력한 의지의 표현이라고 할 수 있다. 구체적인 사례로 1997년 하반기에 있었던 경제위기로 야기된 절대빈곤 문제와 대량 실업에 대응하기 위하여 정부는 자립을 통한 빈곤탈출을 유도하기 위한 소위 생산적 복지개념에 따른 국민기초생활보장제도를 2000년 10월에 도입하였고, 기초생계급여 지급대상자도 1977년의 37만 명에서 2004년에는 무려 142만 명으로 증가되었고 전 국민대상 건강보험의 급여일수도 1997년의 270일에서 2000년에 365일로 확대되었다. 또한 노령인구의 급증에 따른 만성질환 유병률을 감소시키고 노인의료비의 절감을 통한 건강보험재정의 안정화를 목적으로 정부는 1995년 「국민건강증진법」을 제정하고 1998년부터 민간단체의 적극적인 참여 하에 전국의 보건소조직망을 통한 건강증진사업의 추진에 많은 노력을 경주하고 있다.

이와 같이 인구증가억제정책을 폐지하고 인구자질 및 복지증진정책으로 전환한 정부의 조치에도 불구하고 우리나라의 합계출산율은 1996년의 1.7명에서 2001년에 1.30명으로 계속 감소되어 한국보건사회연구원을 포함한 국내의 많은 학자는 출산 촉진책의 필요성을 강조하였으나 정부차원에서는 별다른 조치 없었다(조남훈, 2001). 일본의 경우 1989년에 합계출산율이 1.57명으로 저하된 사실이 언론에 보도되면서 일대 사회문제로 크게 부각되었고 일본 정부는 즉시 범 정부차원에서 저출산 문제에 적극 대처해 왔다. 그러나 우리나라는 합계출산율이 2002년에 세계에서 가장 낮은 1.17명으로 저하되면서 참여정부의 출범과 더불어 저출산 문제가 주요 정책과제로 부상되었고 이에 대한 종합대책이 관련부처와의 긴밀한 협조 하에 수립 중에 있다.

<표 1-2-2>에서와 같이 2000년만 해도 일본의 합계출산율은 1.41명으로 우리나라의 1.47명보다 낮은 수준을 보였으나 최근에는 오히려 역진현상을 보이고 있다. 이와 같은 결과를 초래한 근본적인 원인은 일본은 1989년 이래 출산장려시책을 꾸준히 추진해온 반면에 우리나라에서는 적정 수준의 출산율을 유지하

기 위한 제도적인 장치의 부재에서 나타난 결과로 해석된다. 특히 우리나라는 지난 30여년에 걸친 강력한 인구증가억제정책의 자취가 국민의 생활속에 잔존해 있고, 최근 결혼과 출산을 위한 적정 연령인 25~34세 젊은층은 출산억제시대에 성장해온 세대들이기에 저출산 속도가 일본이나 기타 선진국에 비해서 매우 빠른 편이었다. 이와 같은 현상은 우리와 유사한 인구증가 억제정책을 수행한 싱가포르, 대만에서 나타나고 있어 이들 국가도 출산장려를 위한 시책을 개발, 도입하고 있다.

〈표 1-2-2〉 주요 OECD 국가의 합계출산율

구 분	동아시아		서유럽			남유럽		북유럽		동유럽		북미/오세 아니아	
	한국	일본	프랑스	독일	영국	이태리	스페인	스웨덴	노르웨이	체코	폴란드	미국	호주
1970	4.53	2.13	2.47	2.03	2.43	2.42	2.90	1.92	2.50	1.91	2.20	2.48	2.86
1980	2.83	1.75	1.95	1.56	1.90	1.64	2.20	1.68	1.72	2.10	2.28	1.84	1.90
1990	1.59	1.54	1.78	1.45	1.83	1.33	1.36	2.13	1.93	1.89	2.04	2.08	1.91
2000	1.47	1.41	1.88	1.36	1.64	1.24	1.23	1.54	1.85	1.14	1.34	2.06	1.75
2002	1.17	1.32	1.88	1.40	1.65	1.26	1.25	1.65	1.75	1.17	1.24	2.01	1.75
2003	1.19	1.29	—	—	1.73	—	—	—	—	—	—	—	—

자료: UN, Population Data Sheet, 2004.

결론적으로 1996년에 도입된 인구자질 및 복지증진정책은 노인 등 취약계층을 위한 보건복지 서비스의 확충 뿐 아니라 여성의 사회진출을 촉진시키기 위한 제도개선에도 크게 기여한 것으로 평가된다. 그러나 신 인구정책의 기본목적의 하나인 “지속가능한 사회경제적 발전을 위한 적정 출산율의 유지”를 위한 정책대안이 거의 부재한 상태에서 연차적으로 감소하는 출산율 변동에 방관했던 시기라고 본다. 회고해 보면 우리나라의 합계출산율이 1.6명 수준을 유지했던 1990년에 인구증가억제정책을 폐지했다면 오늘과 같은 극저의 출산수준은 피할 수 있었으리라 생각되지만 1996년에 많은 식자의 반대에도 불구하고 인구증가억제정책을 폐지했던 정부의 판단은 높이 평가된다.

4. 출산장려정책(2004~)

저출산에 대처하기 위한 인구정책은 출산율 회복을 위한 출산장려정책과 노령인구의 급증 등 인구구조의 변동에 따른 사회, 경제, 문화적 문제를 극소화할 수 있도록 제도개선에 역점을 두어야 한다. 따라서 출산장려정책은 인구규모를 증대하는데 목적이 있는 것이 아니고 급속한 출산율 저하에 따른 인구감소시기를 최대한 지연시키고, 지속적인 사회경제적 발전에 기여할 수 있는 인구구조를 유지하기 위한 것이다.

최근의 저출산율에 기초한 정부의 인구추계결과(NSO, 2005)에 의하면, 한국의 인구는 2005년 현재 48.3백만 명에서 2020년에 49.9백만 명을 정점에 도달한 이후 계속 감소하여 2050년에는 42.3백만 명에 이를 것으로 전망된다. 한편 65세 이상 노령인구의 비율은 7%(고령화 사회)에서 14%(고령사회)로 도달하는데 걸리는 기간이 18년이고 14%에서 20%(초고령 사회)는 불과 8년에 지나지 않아 기타 선진국에 비해 훨씬 빠른 속도로 고령사회에 진입할 것으로 전망된다. 이와 같이 저 출산으로 인한 인구고령화가 거시경제에 미치는 부정적인 효과는 경제활동인구의 감소, 노동투입의 감소, 저축률 감소로 이어지고 자본 및 총요소 생산성(total factor productivity)의 약화로 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 된다. 특히 한국의 경우와 같이 사회안전망을 확충하는 초기단계에서 세계적으로 유례가 없는 저출산과 고령화 속도를 나타내고 있다는 점에서 대책수립과 시행의 시급성이 절실히 요청되고 있다.

최근의 조사결과에 의하면 출산율 저하는 주로 미혼율의 증대와 유배우 출산율의 감소에 기인된 것이고, 이와 같은 변화는 초혼연령의 상승 및 결혼가차관의 변화, 자녀효용 가치관의 감소, 교육비를 포함한 자녀양육의 과중한 부담, 경기침체 및 직장의 불안정, 핵가족화 및 여성의 사회참여 촉진, 이혼 등 가족해체의 증대 등을 지적할 수 있다. 그러나 이와 같은 출산율 저하원인은 많은 저출산국가에서 흔히 볼 수 있는 유사한 요인이기도 하지만, 한국의 출산율이 최근 일본을 포함한 저출산 선진국보다 큰 폭으로 감소된 원인 중의 하나는 과거 오랜 기간에 걸쳐 형성된 인구증가억제정책과 관련된 관습이 아직도 뿌리 깊게 잔존하고 있고, 이러한

관습이 최근 세계적으로 확산되고 있는 저출산 풍조에 영합된 결과라고 본다.

이와 같은 우리나라 저출산 문제의 심각성을 인지한 정부는 2004년에 대통령 자문기구인 “고령화·미래사회위원회”에서 저출산 및 고령사회에 대비한 중·장기 정책방향 및 추진전략 등에 관한 업무를 수행해 왔다. 최근 우리나라의 저출산 원인은; 1) 가족, 결혼, 자녀에 관한 가치관의 변화, 2) 경기침체 등으로 인한 결혼 및 출산의 지연, 3) 출산 및 자녀양육비의 과중한 부담, 4) 자녀양육과 취업 간 양립이 곤란이라는 점을 감안하여 현재 보건복지부를 포함한 12개 부처에서는; 1) 미래세대 육성을 위한 사회적 투자강화, 2) 육아 인프라의 구축, 3) 가정과 직장을 양립할 수 있는 근로환경 조성, 4) 임신과 출산에 관한 사회적 책임의 강화, 5) 출산가족 친화적 사회문화 조성 등 5개 분야로 나누어 소관 부처별 세부 실행계획을 수립하고 있다.

상기 12개 부처에서 검토 중인 저출산 대책의 주요 내용은 보육 및 교육비관련 지원시책 10개, 다자녀 가족지원시책 4개, 출산 및 육아친화적 환경조성 지원시책 9개, 그리고 대중홍보교육 및 학교인구교육에 관한 지원시책 3개로 대부분이 기혼 여성의 출산율 증대를 위한 시책이 대부분을 차지하고 있다. 이와 같은 저출산 종합대책에 관한 지역간담회가 지난 2005년 7월 18~21일 기간 중 전국 16개 광역 자치단체에서 실시되었고, 이 간담회를 통해서 저출산대책의 중요성에 관한 지역 주민의 높은 이해도와 지역사회의 적극적인 참여도를 확인되었다. 현재 한국보건사회연구원 신인구정책개발센터에서는 “2005년도 전국 결혼 및 출산동향조사”자료의 분석결과와 지역 간담회에서 건의된 내용을 토대로 저출산 원인별 대응 정책수단을 수립 중에 있지만 앞으로 보완해야 할 사항을 요약하면 다음과 같다.

가. 합리적 출산목표의 설정

현재 정부에서 추구하고 있는 저출산 종합대책은 우리나라의 출산율을 적정수준으로 회복하고 저출산과 인구구조의 변동에 따른 사회경제제도의 개선을 위한 종합적 인구정책을 의미한다. 따라서 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항은 실현 가능한 중장기 합계출산율 목표가 설정되고 이를 달성하기 위한 구체적인 추진전략

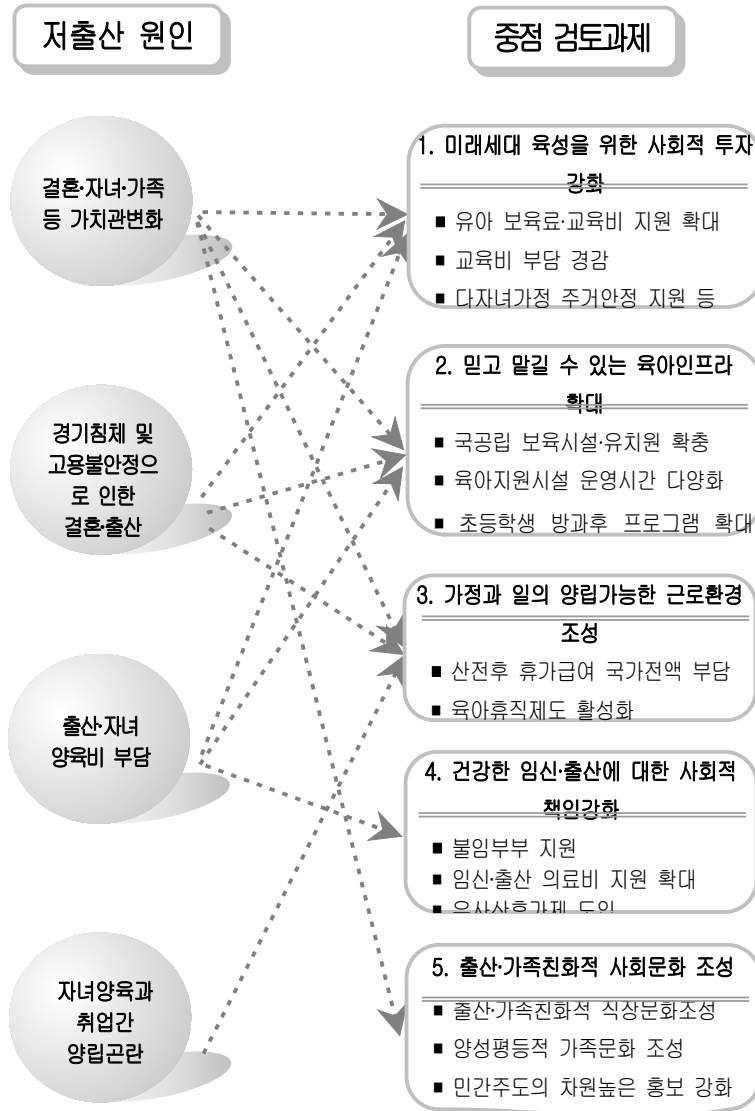
과 정책수단이 제시되어야 한다. 정부 발표에 의하면 저출산 종합대책의 기본 목표는 2010년까지 합계출산율을 OECD 회원국가의 평균수준인 1.6명으로 증대한다는 것이며, 이와 같은 목표설정의 근거는 프랑스가 출산장려정책에 힘입어 합계출산율을 1993년의 1.65명에서 2001년에 1.9명으로 증대시킨 사례를 제시하고 있다.

그러나 프랑스에서는 지난 40년 이상 장기간에 걸쳐 이혼수당을 포함한 각종 출산장려책에 막대한 예산을 투자해 왔고, 이와 같은 출산장려를 위한 정부의 재정투자는 경제대국이라 할 수 있는 일본도 정부의 재정부담을 염려하여 기피하고 있는 현실이다. 또한 프랑스의 결혼 및 출산풍도가 우리나라와는 매우 상이한 환경임을 감안해야 한다. 즉, 연간 발생하는 출생아의 42%가 미혼상태에서 태어나고, 80%의 커플들이 동거로 시작하며, 이는 3년 정도 지속된다. 따라서 첫 번째 자녀의 50%는 부모가 결혼하지 않은 상태에서 태어나고 있으며 프랑스 사회는 이를 수용하고 제도적으로 자녀의 부모가 기혼이건 미혼이건 간에 차이가 없이 법적으로 평등하여 우리나라의 결혼 및 출산행태와는 현저한 차이가 있다(인구문제연구소 회보 2호, 2005).

특히 최근 우리나라의 출산율은 계속 하강하는 추세에 있기 때문에 이를 반전시킬 수 있는 여건을 조성하고 2003년의 1.19명에서 2010년까지 1.6명으로 회복한다는 것은 거의 실현 불가능할 것으로 예상된다. 우리나라의 출산율의 저하는 1959~1989년 기간에는 유배우 출산율의 저하가, 그리고 1990년 이후에는 미혼율의 증가와 초혼연령의 연장에 기인된 것으로 평가되고 있다. 따라서 합계출산율의 목표설정은 앞으로 결혼율과 기혼여성의 출산율을 매년 어느 정도 높일수 있는지 관련 정책수단의 강도에 따라 실현 가능한 목표가 설정되어야 한다.

최근 조사결과에 의하면 우리나라 출산율 감소에 영향을 미치는 요인은 미혼율의 증가와 결혼연령의 연장, 그리고 유배우 여성의 출산율 저하에 의한 것으로 나타났다. 기간별로 보면 1959~1989년까지는 유배우 출산율저하가 합계출산율 저하에 영향을 크게 미쳤으나, 1990년 이후에는 미혼율의 증가와 결혼연령의 연장이 합계출산율 저하에 영향을 크게 미친 것으로 분석되고 있다(표 1-2-3 참조). 따라서 향후 합계출산율의 증대나 회복은 역으로 결혼율의 증대와 초혼연령의 감소, 그리고 기혼 여성의 유배우 출산율을 높이기 위한 정책수단이 강화되어야 한다.

[그림 1-2-2] 저출산 원인별 중점추진과제



〈표 1-2-3〉 1959~1999년 기간의 합계출산율 감소요인분석

연도	합계출산율 저하에 대한 기여율		
	결혼연령연장	유배우 출산력 저하	계
1959~1969	10	90	100
1970~1979	15	85	100
1980~1989	39	61	100
1990~1999	195	-95	100

자료: 보건복지부-한국보건사회연구원, 『저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구』, 2003.

합계출산율 목표를 설정함에 있어서는 다음과 같은 몇 가지 가정을 근거로 하였다,

- 1) 합계출산율을 높이기 위해서는 출산율에 가장 큰 영향을 미치는 결혼연령의 변동 결과로 나타나는 유배우율(또는 결혼율)과 유배우출산율을 높여야함.
- 2) 유배우출산율과 유배우율의 변동은 저출산 대책에 관한 정책수단의 강도에 따라 좌우될 수 있으나, 여기서는 정부의 출산율 회복정책의 효과로 매년 각각 1%씩 누적적으로 증가하는 것으로 가정함.
- 3) 목표인구는 대부분의 결혼 및 출산이 이루어지는 연령계층인 20~34세 여성인구를 대상으로 함.
- 4) 20~34세 연령층의 유배우출산율 및 유배우율 변동에 따른 연령별 출산율을 산출하여, 합계출산율을 산출함. 20~34세 이외의 연령층은 동일한 것으로 가정하였음. 이에 따른 합계출산율 목표 산출식은 다음과 같다.

〈표 1-2-4〉 기본 적용 유배우출산율 및 유배우율

	2002 유배우출산율	2002 연령별 출산율	2002 추정유배우율
20~24세	313	24	7.7
25~29세	250	110	44
30~34세	106	83	78.3

주: * 추정유배우율 = 연령별 출산율 / 유배우출산율

자료: 한국보건사회연구원, 2003년 전국출산력 및 가족보건실태조사, 2004.

□ 출산율 목표 산출식

$$\begin{aligned} \text{○ 합계출산율} &= [\sum (i \text{ 연령층 유배우출산율} \times i \text{ 연령층 유배우율})] \times \\ &\quad 5 / 1,000 = (\sum i \text{ 연령층 출산율}) \times 5 / 1,000 \\ \text{— } t+1 \text{ 년도 } i \text{ 연령층의 출산율} &= (t \text{ 년도 } i \text{ 연령층 유배우출산율} \times \\ &\quad 1.01) \times \\ &\quad (t \text{ 년도 유배우율} + 0.01) \\ \text{— } t+j \text{ 년도 } i \text{ 연령층의 출산율} &= [(t \text{ 년도 } i \text{ 연령층 유배우출산율} \times \\ &\quad (1.01)^j] \times \\ &\quad [(t \text{ 년도 유배우율} + (0.01 \times j))] \end{aligned}$$

상기와 같은 합계출산율 목표설정을 위한 가정과 산출방법을 이용한 산출결과를 보면 합계출산율은 2004년의 1.16명에서 2010년 까지 1.44명으로, 2014년까지 1.64명, 그리고 2020년경에는 인구대치수준(2.1명)에 도달하는 것으로 나타났다(표 1-2-5참조), 이와 같은 합계출산율 목표를 달성하기 위한 유배우율 및 유배우 출산율 목표는 <표 1-2-6>에 제시한바와 같다. 한편, 이와 같은 사업 목표를 효율적으로 관리하기 위해서는 기초자치단체별 관련 조사통계의 생산과 평가체계가 구축되어야 할 것이다.

〈표 1-2-5〉 유배우율 및 유배우출산율이 매년 1% 포인트 증가 하는 경우
합계출산율 변동추이

연도	2004	2005	2006	2007	2008
TFR	1.16	1.20	1.25	1.30	1.34
전년대비 TFR 증가		0.04	0.05	0.05	0.04
유배우출산율에 의한 증가		0.01	0.01	0.01	0.01
유배우율에 의한 증가		0.03	0.04	0.04	0.03
연도	2009	2010	2011	2012	2013
TFR	1.39	1.44	1.49	1.54	1.59
전년대비 TFR 증가	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
유배우출산율에 의한 증가	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
유배우율에 의한 증가	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
연도	2014	2015	2016	2017	2018
TFR	1.64	1.69	1.75	1.80	1.86
전년대비 TFR 증가	0.05	0.05	0.06	0.05	0.06
유배우출산율에 의한 증가	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
유배우율에 의한 증가	0.04	0.04	0.05	0.04	0.05
연도	2019	2020			
TFR	1.91	1.97			
전년대비 TFR 증가	0.05	0.06			
유배우출산율에 의한 증가	0.01	0.01			
유배우율에 의한 증가	0.04	0.05			

〈표 1-2-6〉 연도별 유배우출산율 및 유배우율 목표: 20~34세

연령	2005		2006		2007		2008	
	유배우 출산율	유배우율	유배우 출산율	유배우율	유배우 출산율	유배우율	유배우 출산율	유배우율
20~24세	315	8.7	318	9.7	321	10.7	325	11.7
25~29세	251	45.0	254	46.0	257	47.0	259	48.0
30~34세	107	78.9	108	80.0	109	80.9	110	81.9
	2009		2010		2011		2012	
20~24세	328	12.7	331	13.7	335	14.7	338	15.7
25~29세	262	49.0	264	50.0	267	51.0	270	52.0
30~34세	111	82.9	113	83.9	114	84.9	115	85.9
	2013		2014		2015		2016	
20~24세	341	16.7	345	17.7	348	18.7	352	19.7
25~29세	272	53.0	275	54.0	278	55.0	281	56.0
30~34세	116	86.9	117	87.9	118	88.9	119	89.9
	2017		2018		2019		2020	
20~24세	355	20.7	359	21.7	362	22.7	366	23.7
25~29세	283	57.0	286	58.0	289	59.0	292	60.0
30~34세	121	90.9	122	91.9	123	92.9	124	93.9

〈참고 표 1〉 연령별 유배우출산율의 변동추이

연령	1960년	1970년	1980년	1990년	1993년	1996년	1999년	2002년
20~24세	447	450	458	306	320	377	386	313
25~29세	351	356	292	234	237	264	224	250
30~34세	298	223	103	53	65	88	86	106

자료: 2003년 전국출산력 및 가족보건 복지실태조사

〈참고 표 2〉 유배우율의 변동추이

연령	1970년	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년
20~24세	43	34	28	20	17	11
25~29세	90	86	81	77	70	60
30~34세	99	97	93	92	91	89

나. 목표달성을 위한 정책수단의 강화

앞에서도 언급된바와 같이 1980년대까지의 출산력 감소는 주로 가족계획을 통한 기혼 여성의 출산율 감소에 기인된 반면에 1990년대 후반에는 초혼연령의

상승과 20대 미혼율의 급격한 증대에 기인된 것이기 때문에 결혼율을 증대하기 위한 대책이 수반되지 않고서는 출산율의 회복도 매우 어려울 것으로 전망된다. 그러나 우리나라에서는 아직까지 결혼을 장려하기 위한 정책이 부재한 상황이었으나 최근 일부 기초자치단체에서 농촌지역의 결혼장려를 위하여 기초자치단체가 중심이 되어 신부를 외국에서 영입해 오는 사례는 자주 목격되고 있다. 따라서 20대 미혼율의 증가와 초혼연령의 상승에 의한 저출산 문제에 적극 대응하기 위해서는 더 이상 결혼문제가 개인이나 가정문제로 방치할 것이 아니라 이제는 정부가 적극 개입하여 가정과 지역사회가 공동으로 해결해야 할 정책과제로 부각되었다. 또한 성문화의 발전에 따라 발생하고 있는 10대 및 20대 초반의 미혼모나 미혼부 문제에 정부가 보다 적극적으로 개입하여 이들이 소정의 학업을 이수하고 직장을 마련할 때 까지 합법적인 가정으로 보호될 수 있고 사회적으로 인정될 수 있는 사회풍토가 조성되어야 할 것이다.

2014년까지 합계출산율을 2004년의 1.16명에서 1.6명 수준으로 증가하기 위해서는 결혼과 출산의 주 대상인 20~34세 연령층의 결혼율과 기혼부부의 출산율을 높이고, 동시에 초혼연령의 지속적인 상승을 억제하고 점차 하락하는 결혼 풍토가 조성되도록 해야 할 것이다. 따라서 계획된 합계출산율 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 정책수단이 강구되어야 한다.

첫째, 출산율 회복을 위해서는 저출산 원인인 미혼율을 감소시키기 위한 정책수단이 강화되어야 하며 이를 위해서는 「가정 만들기 지원사업」이 시도 및 시·군·구 단위에서 주요 정책사업의 하나로 추진되어야 한다. 이 사업은 보건소와 관내의 결혼정보회사 및 보건관련 민간단체의 협조 하에 추진하며, 관내 100인 이상 기업체에서는 직원의 결혼 및 출산율 제고 방안을 수립, 추진하고 기업체가 직원을 위해 지출된 저출산 관련 비용은 손비처리하고 실적이 우수한 업체는 포상할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 중앙정부와 지방자치단체는 결혼을 촉진하기 위한 사업비를 매 회계연도에 편성하여 저출산 대책 중 가장 우선순위가 높은 사업으로 육성해 나아가야 할 것이다. 일본에서는 2003년에 차세대법을 제정하고 300인 이상 기업체는 자체의 출산율 제고방안을 수립하여 2005년 4월까지 정부(노동청)에 제출하고, 대부분의 기업체는 근로자에 대한 중매서비스를 포

함하고 있다. 한편 싱가포르에서는 결혼예정자에 대하여 약 \$24,000 상당의 주택 및 보충자금을 융자해 제공하는 등 결혼율을 높이는 정책수단을 강화하고 있다.

둘째, 한정된 자원으로 최대의 효과를 거양할 수 있는 효율성 있는 저출산 시책이 개발되어야 한다. 현재 정부에서 검토 중인 저출산 대책은 약 37종에 이르고 있으나 이 중에는 프랑스, 일본 등 선진국에서 실시해온 아동수당, 자녀수당, 출산수당, 보육수당 등 적극적인 가족지원시책은 거의 부재한 실정이다. 보육서비스의 경우에도 대부분의 세부과제는 단기간에 전체 대상 인구를 포함하는 것으로 계획되어 있으나 정부의 재정상태와 사업의 효과측면을 고려하여 사업의 단계별 확대와 자녀수에 따른 차등보상을 강화하여 2째 이상의 자녀출산을 유도하는 방안이 강화되어야 한다. 한 예로 기혼 층의 출산율 회복은 결혼율의 증대를 통해서 일부 실현하고, 결혼 후에는 대부분의 경우 첫째 자녀는 두기마련이기 때문에 아동수당을 포함한 각종 지원시책은 둘째 및 셋째 출산을 유도하는데 역점을 두어 사업의 효율성증대를 기하여야 한다. 특히 결혼연령이 상승되고 경제 불황과 구조조정에 따른 조기퇴직현상이 개선되지 않는 한 출산율 회복은 매우 어려울 것으로 전망된다. 따라서 자녀양육이나 교육문제는 부모의 경제적 부담 없이 정부가 책임을 진다는 각오 하에 자녀수당의 지급, 출산순위에 따라 다자녀 가족에게는 보다 큰 혜택이 가능하도록 각종 시책의 내용이 보완되어야 한다.

셋째, 초혼연령과 출산연령은 상호 밀접한 관련이 있지만 2000년 이후 출산연령의 상승이 기간합계출산율을 약 30~40% 감소시킨다는 연구결과(전광희, 2005)를 감안한다면 초혼 및 출산연령을 낮출 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 일반적으로 초혼연령이나 출산연령의 연장은 교육, 병역, 결혼 등 제반 사회문화적 제도와 관습의 변화에 기인된 것이기는 하지만 여성의 연령으로 20대 중반기의 결혼과 첫출산의 이점과 필요성에 대한 홍보교육을 강화하고, 동시에 대학의 경우 부부학생인 경우에는 장학금과 취업 시에 특혜를 부여하는 등 사회제도적인 지원시책이 도입되어야 한다. 최근 10대 및 20대 초반의 미혼모와 미혼부가 증가되고 있고 이러한 사례는 앞으로 더욱 확대될 것으로 전망되기 때문에 현재와 같이 미혼모 또는 미혼부라는 부정적인 시각보다는 이들이 동거상태에서 학업을 마치고 취업 시까지 지원해 줄 수 있는 시책이 강구되어야 한다. 특히 가족 및 결혼에 관한 가치

관이 급변하고 있는 현실에서 동거나 미혼부모에 의한 출산도 사회적으로 축복 받을 수 있는 풍토가 조성될 수 있도록 관련제도가 개선되어야 한다.

넷째, 결혼 및 자녀에 관한 새로운 가치관이 우선적으로 정립되어야 한다. 최근 미혼율이 증가하고 기혼 여성의 출산율이 감소하고 있는 근본 원인은 가족과 결혼, 그리고 자녀에 관한 가치관의 변화에 기인된 것이라고 한다면 급변하고 있는 현 상황 속에서 왜 가족과 결혼이 필요하고 왜 자녀출산이 중요한지를 인식시킬 수 있는 새로운 가치관이 우선적으로 정립되고, 이를 토대로 대중 홍보교육을 실시하고 동시에 각급학교 교과과정 개편 등 학교인구교육이 강화되어야 한다. 특히 과거 인구증가억제 시대에 성장해온 20대 젊은 층에 대하여 새로운 가치관을 주입시키기 위한 홍보교육은 향후 출산율 회복의 성패를 좌우하게 될 것이며, 이와 같은 새로운 가치관이 정립되지 않은 상태에서의 각종 지원시책의 효과는 크게 기대할 수 없다.

5. 결론 및 요약

서구사회에서 저출산과 인구고령화로 특징되는 제2차 인구변동은 교육수준의 향상과 여성경제활동 참여증가, 만혼 및 독신증가, 자녀출산의 지연과 무자녀 가족의 증가, 혼전 성관계의 확대, 동거·이혼의 증가 및 결혼과 출산의 연관성이 약화되면서 나타난 현상이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 한국, 일본 등 아시아 국가에서도 일부 나타나고 있으나, 아직도 사회문화적 전통과 결혼 및 출산에 관한 가치관의 차이로 동일한 저출산 시책이라 할지라도 그 성과는 서구사회와 아시아지역 국가간에 상당한 차이가 있다.

아시아지역의 극저출산국(TFR이 1.5명 이하인 경우)인 한국, 싱가포르 및 대만은 최근 저출산 대책을 수립하는 단계에 있기 때문에 시책의 성과를 평가하기에는 아직 시기상조라고 판단된다. 그러나 일본의 경우는 1989년 이래 출산율회복을 위한 시책과 제도개선을 위한 노력을 경주해 왔음에도 불구하고 출산율은 계속 감소되었으며, 이는 최근 크게 변화된 가족과 결혼, 그리고 자녀가치관을 시대적 여건에 부합되도록 새로이 정립하고 이를 기초한 대중 홍보교육의 추진과 더불어 지원시책이 도입되었다면 저 출산 대책의 효과는 더욱 배가되었을 것으

로 예상된다. 아시아지역에서 이제까지 저출산 대책에 관한 추진경험이나 지식이 부재한 실정이기 때문에 이들 4개국이 공통적으로 개선되어야 할 과제는; 1) 저출산 대책이라는 중·장기 계획의 수립시 정책목적, 목표, 정책수단 및 세부실행 계획의 연계성 및 명확성, 2) 실행가능한 정책목표의 설정, 3) 저출산 원인과 연계된 결혼인구비율의 증대, 초혼 및 출산연령의 단축과 기혼부인의 출산율 증대를 위한 시책 및 프로그램 개발, 4) 가족, 결혼, 자녀에 대한 새로운 가치관의 정립과 관련 대중 홍보교육 및 학교인구교육의 강화, 5) 저출산 대책을 추진할 수 있는 사업인력 및 조직추진체계의 구축, 6) 민간단체의 사업참여 유도과 지원, 7) 사업기획 및 평가를 포함한 사업관리체계가 구축되어야 한다.

특히 결혼인구의 비중을 높이기 위해서는 지방자치단체, 민간단체, 기업이 상호 협조하는 결혼중매 프로그램의 운영 및 재정지원(특히 농촌 및 영세지역), 신혼부부에 대한 주택 및 결혼비용 저금리 융자지원, 동거 및 미혼모에 대한 사회적 인식의 개선을 위한 법적 및 제도개선, 광역 및 기초 자치단체와 100인 이상 기업체에 대한 연간 결혼 및 출산계획의 수립 및 추진 등 다양한 사업 활동이 강력하게 추진되어야 한다.

우리나라는 아시아 지역에서는 볼 수 없는 저출산 대책에 대한 정부의 강력한 정책적 지원과 관심을 유발하는데 성공했고, 12개 부처가 마련한 저출산 종합대책의 내용 중 출산율 목표의 설정과 결혼인구비율의 증대를 위한 시책을 보장한다면 우리가 1960년대 매우 낙후한 환경에서도 가족계획사업에 성공했듯이 선진국에서도 이루지 못한 저출산 회복정책도 우리는 성공할 수 있다고 확신한다. 그러나 우리나라와 같이 출산율이 최저 수준에 도달한 상황 하에서는 강력한 출산회복정책을 추진한다 할지라도 저출산 상태는 장기간 존속될 것으로 예상되기 때문에 이에 대비한 제반 사회, 경제, 문화적 제도개선이 시의적절하게 이루어져야 할 것이다. 우리나라는 1962년 이래 추진한 각종 형태의 인구정책을 통하여 인구문제는 완전히 해결되는 것이 아니고 그 당시의 사회경제 및 인구학적 변화에 따라 인구문제의 내용과 성격이 달라질 뿐이고, 인구정책의 효과는 약 30년 이상의 장기간에 걸쳐 이룩되는 것이기 때문에 인구분야의 연구개발(R&D)과 이 분야에 종사할 전문 인력의 양성은 지속적으로 추진되어야 함을 새롭게 인식하는 계기가 되었다.

부록 1. 인구증가억제대책 보완대책내용(1981)

주요시책	관련부처	시행년월
사업관리제도의 개선		
1) 정부지원 피임시술비 인상	보건사회부	'82. 7
2) 피임약제기구의 보급 다양화	보건사회부	'83. 7
3) 불임시술 지정병의원 확대	보건사회부	'82. 1
4) 불임시술 확인증의 발급	보건사회부	'82. 5
5) 공중보건의 활용(이동시술반등)	보건사회부	'82. 6
6) 시·도 및 보건소에 가족보건계의 설치운영	보건사회부	'82.12
7) 인구정책심의위원회 운영강화	경제기획원	'82.12
8) 보건요원의 양성화 및 통합운영을 위한 훈련 실시	보건사회부	'82. 1
피임보급의 확산		
9) 새마을사업을 통한 사업강화	내무부	'83. 1
10) 가족계획 시범마을(227개 리·동)육성	내무부	'83. 1
11) 공장새마을 사업을 통한 사업강화	상공부	'82. 1
12) 농촌지도사를 통한 사업강화	농수산부	'82. 1
자비피임실천의 촉진		
13) 피임약제기구 및 원료 등 관세인하	재무부	'82. 7
14) 의료보험 급여대상에 피임시술포함	보건사회부	'82. 6
규제 및 보상제도의 강화		
15) 의료보험의 분담급여를 두 번째 출산까지 제한	보건사회부	'83. 1
16) 공무원 자녀학비 보조수당을 2자녀로 제한	총무부	'83. 1
17) 공무원의 가족수당지급을 2자녀로 제한	총무부	'82. 1
18) 교육비 보조금의 비과세범위를 2자녀 이내로 제한	재무부	'82. 1
19) 생업자금 융자시 2자녀 불임수용자에게 우선융자	재무부	'82. 1
20) 2자녀 불임수용가정에 대한 중·장기 복지주택자금융자우선	재무부	'82. 1
21) 2자녀 불임수용가정에 대한 공공주택 입주우선권	건설부	'82. 1
22) 2자녀 불임수용자에 대한 영농·영어자금융자우선	농수산부	'82. 3
23) 2자녀 불임수용자에 대한 장려금 지급(시범사업)	보건사회부	'82. 7
24) 불임수용영세민에 대한 특별생계비 지급 (2자녀 이하: 10만원, 3자녀 이상: 3만원)	보건사회부	'82. 5

주요시책	관련부처	시행년월
25) 2자녀 불임수용가정의 0~5세 자녀에 대한 1차무료진료	보건사회부	'82. 5
26) 자녀수에 따른 주민세의 차등부과	내무부	미조치
27) 의료보험료의 개인부담금을 자녀수에 따라 차등부과	보건사회부	미조치
28) 불임수용자에 대한 유급휴가제도	노동부	미조치
사업제도개선 및 남녀차별 시정		
29) 출가여성공무원에 대한 가족수당지급(실제부양시)	총무처	'83. 1
30) 여성취업금지 직종의 완화(30종에서 6종으로 축소)	노동부	'82. 7
31) 가정의례준칙상 차별시정	보건사회부	'83. 3
32) 여성 선원채용금지조항 개정	항만청	'84. 8
33) 새마을유아원 증설(401개소)	내무부	'82. 1
34) 의료보험 피부양자 범위에 출가여성 직계존속 포함	보건사회부	'84.12
35) 여성전문기구(여성개발원)설치	보건사회부	'83. 4
36) 가족법상의 차별조항 개정	법무부	미조치
37) 가족법상의 혼인연령 상향개정	법무부	미조치
38) 국민복지연금제도의 실시	보건사회부	'83. 1
39) 육아휴직제의 제도화	노동부	'83. 1
홍보활동 강화		
40) 반상회를 통한 홍보계몽	내무부	'82. 1
41) 군장병에 대한 인구 및 가족계획 교육	국방부	'82. 1
42) 예비군에 대한 인구 및 가족계획 교육	국방부	'82. 1
43) 해군홍보선의 지원을 통한 낙도주민에 대한 홍보	국방부	'82. 1
44) 학교인구교육의 강화	문교부	'82. 1
45) 교육과정 및 교육개편시 인구교육 내용 보완	문교부	'82. 1
46) 교사에 대한 인구교육실시	문교부	'82. 1
47) 각종 매스컴을 통한 홍보강화	문공부	'81.12
48) 국민계도방송협의회에 가협 홍보실무자 포함	문공부	'81.12
49) 공무원에 대한 인구 및 가족계획 교육 실시	총무처	'81.10

제3절 저출산 대책으로서 보육과 육아휴직

한국사회는 2004년 1.16이라는 극저출산율을 기록하며, 저출산에 대응하기 위한 정책을 구상중이다. 저출산의 원인을 가치관의 변화에서 찾는 일군의 학자가 있다. 실제로, 사회적 연대가 약해지고 개인의 독립성과 책임이 강조되는 후기산업사회로 오면서 경제적·사회적 안정성이 감소하면, 자녀를 적게 갖는 경향이 증대한다는 설명이나(McDonald, 2005), 소비사회에서 아동출산과 소비는 상충관계로 인식되는 경향이 높다는 해석(Longman, 2004) 등 가치관 변화를 지적하는 많은 이론과 논의가 존재한다.

이러한 가치관의 변화는 이상자녀수나 기대자녀수를 과거에 비해 현격히 낮출 가능성이 있고, 실제로 과거에 비해 자녀수가 현격히 줄어든 현상을 설명해 준다. 그러나 자신의 기대자녀수를 실제 출산으로 실현하지 못하는 현상을 모두 설명하지는 못한다. 본 고에서는 취업과의 관련성 속에서 이러한 의문에 대한 답을 찾아가면서, 자녀양육을 지원하는 정책으로서의 보육과 육아휴직을 검토한다.

1. 자녀출산의 기제

Becker와 Lancaster의 가계생산이론에 따르면, 가계는 다양한 가정재를 생산한다. 요리, 자녀양육, 건강유지활동, 소비문화활동 등 많은 가정재가 존재한다(조우현 2003). 자녀라는 가정재를 논의에 포함시키면, 자녀수의 결정에 따르는 기제를 살펴볼 수 있다. 가계는 자녀라는 가정재의 소비와 여타 상품의 소비에서 효용을 도출하게 된다. 이러한 가계효용함수는 소득의 크기에 의해 제한되며, 자녀라는 가정재의 가격에는 의식주의 양육비와 교육비를 포함하는 직접비용 및, 부모들의 기회비용이 포함된다.

예를 들어, Longman (2004)의 연구에 따르면, 미국사회 중산층 가정에서 자녀 1명을 키우는데 들어가는 직접비용은 0세 때 \$11,196에서 만17세 때 \$12,574까지 해 마다 만불이상이 발생하는 것으로 추정되며, 합산할 경우 18년 동안 \$211,371

에 이른다. 한편, 연봉 \$45,000인 부나 모가 자녀양육을 이유로 직장을 그만 둔 것으로 가정할 때 상실임금으로 측정된 간접비용은 18년 동안 \$823,736에 육박하는 것으로 추정되었다(표 1-3-1 참조). 간접비용이 직접비용의 4배에 이른다.

〈표 1-3-1〉 중산층 가정의 자녀양육 비용(1자녀 기준, 미국)

(단위: USD)

아동 연령	연령별 비용합계	주거	식료품	교통	의복	의료	보육· 교육	기타	상실임금
0세	56,197	4,191	1,352	1,438	533	756	1,711	1,215	45,000
1세	57,997	4,191	1,352	1,438	533	756	1,711	1,215	46,800
2세	59,869	4,191	1,352	1,438	533	756	1,711	1,215	48,672
3세	62,101	4,154	1,562	1,401	521	719	1,897	1,228	50,619
4세	64,126	4,154	1,562	1,401	521	719	1,897	1,228	52,644
5세	43,732	4,154	1,562	1,401	521	719	1,897	1,228	32,249
6세	45,472	4,042	1,984	1,562	583	818	1,215	1,277	33,989
7세	47,290	4,042	1,984	1,562	583	818	1,215	1,277	35,808
8세	49,191	4,042	1,984	1,562	583	818	1,215	1,277	37,708
9세	51,090	3,757	2,344	1,649	645	893	794	1,314	39,694
10세	53,165	3,757	2,344	1,649	645	893	794	1,314	41,769
11세	55,332	3,757	2,344	1,649	645	893	794	1,314	43,937
12세	58,527	4,067	2,356	1,798	1,079	893	583	1,550	46,201
13세	60,892	4,067	2,356	1,798	1,079	893	583	1,550	48,566
14세	63,361	4,067	2,356	1,798	1,079	893	583	1,550	51,036
15세	66,189	3,497	2,616	2,282	967	955	1,004	1,252	53,615
16세	68,882	3,497	2,616	2,282	967	955	1,004	1,252	56,308
17세	71,694	3,497	2,616	2,282	967	955	1,004	1,252	59,120
총계	1,035,107	71,126	36,642	30,392	12,983	15,103	21,613	23,510	823,736

자료: Phillip Longman (2004) p.73

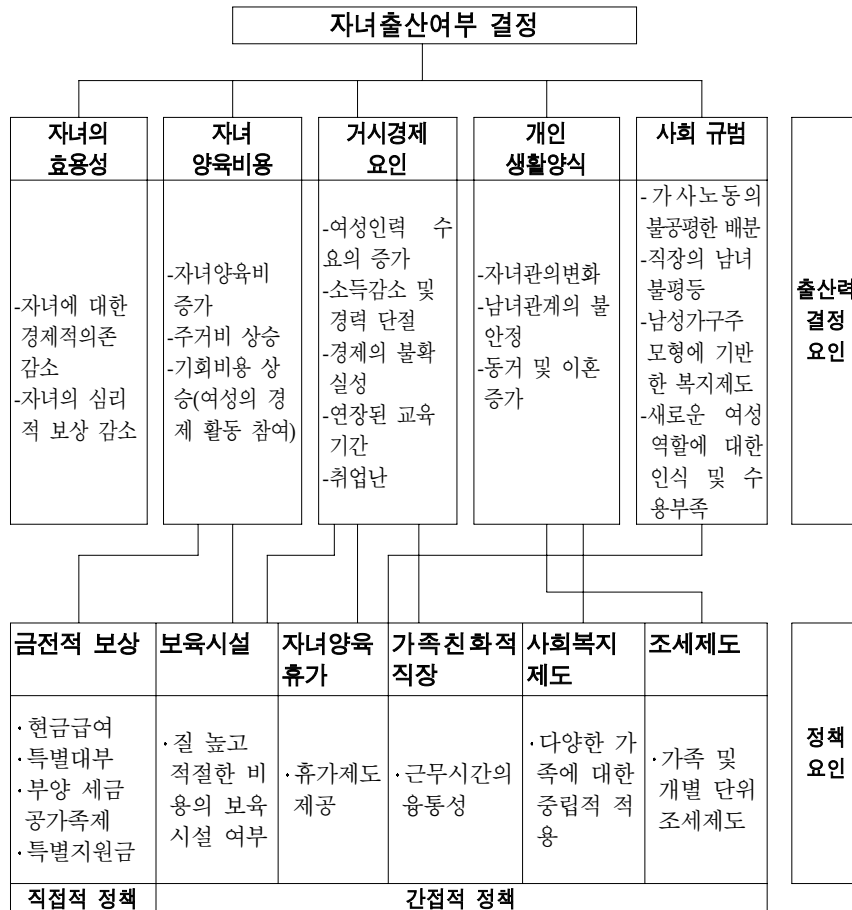
가정: 0~4세 자녀의 양육을 위해 \$45,000의 소득을 창출하는 직업을 어머니나 아버지 한 쪽이 그만 두고 가정에 머무르는 것을 가정. 자녀의 연령이 5세에 이르면, 한 쪽 부모가 시간제로 노동시장에 복귀하되, 동일한 시간당 임금을 받는 것으로 가정(단, 연평균 임금상승률은 2%로 가정).

이러한 직·간접적인 비용은 자녀수와 강력한 마이너스 관계를 갖게 되고, 가구소득에 의해 영향을 받게 된다. 일반적으로 높은 비용은 비자발적 소자녀화나 출산연가포기로 이어질 수 있고, 같은 효용이라 하더라도 자녀수를 감소시키고 양육의 질적수준을 높이는 선택이 이루어질 수도 있다.

따라서 본 장에서는 자녀출산과 양육에 따른 간접적 비용을 낮추어 부모가

기대(이상)자녀수를 갖도록 지원하기 위한 대표적인 정책으로, 보육과 육아휴직에 대해 논의한다. 직접적 비용을 낮추는 정책인 조세정책과 현금이전정책은 제7장에서 논의된다. Sleenbos(2003)는 아래와 같은 저출산원인-대응정책을 인과 모형으로 제시한 바 있다(그림 1-3-1 참조). 보육시설과 자녀양육휴가는 대표적인 간접적 정책으로 분류되어 있다.

[그림 1-3-1] 정책적 차원에서의 출산력 결정요인



자료: Sleenbos, Joelle E., *Low Fertility Rate in OECD Countries: Facts and Policy Responses*, OECD, 2003, p.34

보육과 휴직제도가 육아로 인해 발생하는 간접(기회)비용을 감소시킨다는 의미는, 다시 풀어 보면, 경력단절이나 노동시장퇴장을 방지한다는 의미로 해석할 수 있다. 즉, 일-가족 양립을 지원한다는 의미가 된다. 물론, 완전한 의미에서 일-가족 양립은 보육이나 휴직제도 외에 기업의 관행이나 노동형태에서의 변화 및 각종 가족친화적 부가급여(fringe benefits)가 포함되어야 하지만, 본 고에서는 논외로 한다. 아래에서는 자녀의 존재와 경제활동의 관계 및 경력단절의 부정적 영향을 살펴보고, 보육과 휴직서비스의 출산지원대책으로서의 의미를 도출한다.

가. 자녀가 여성 경제활동참가에 미치는 영향

노동경제학 이론상 결혼과 출산은 여성노동력 공급에서 큰 전환점으로 평가된다. 크게는 노동공급결정과 임금 등 2가지 측면에 영향을 준다(‘노동시간’ 영향 생략). 그 원리를 어린 자녀를 둔 여성근로자에게 적용시켜 본다면, 자녀로 인해 가정 내에서의 활동이 보다 많이 요구되면, 기율기가 큰 무차별 곡선을 갖게 되고, 따라서 시장노동시간이 비시장시간을 대체하기 어려워진다. 이때 다양한 서비스를 통해 어린 자녀를 둔 주부의 취업이 사회적으로 지원된다면, 양육을 위해 가정외 서비스를 활용하는 행동이 일반화될 수 있고, 기율기가 평평한 무차별 곡선을 갖게 된다(→시장활동 선호). 특히 어린 자녀의 보육·양육이 시간투입을 많이 필요로 하는 시간 집약적 노동이기 때문에, 사회적 지원이 없는 상태에서는 시장시간 투입이 줄어들게 되는 것이다.

시장노동과 비시장활동(대표적인 예: 가사, 양육)에 얼마만큼의 시간을 할애할 것인가의 선택에서, 근로자는 요구임금 혹은 의중임금(reservation wage)과 시장임금을 비교하게 된다. 노동을 시장에 공급하기 위해서 노동자가 요구하는 최소한의 주관적 임금수준인 요구임금이 시장임금보다 작으면 노동시장 참여가 쉽게 선택되고, 그렇지 않으면 경제활동에 참가를 하지 않는 합리적 선택이 이루어진다. 즉, 노동력 참여는 비시장시간의 가치와 부(-)적으로 관련된다. 이때 지리적으로도 가깝고 경제적으로도 감당할만한 양질의 보육시설을 이용할 수 있다면, 한계의중임금의 크기에 영향을 주어 경제활동여부를 결정하는데 주요

요인으로 작용하게 된다(조우현, 2003).

비시장시간 가치에 영향을 미치는 다른 요인으로 근로소득 이외의 소득이 있다. 일반적으로 근로자 외 가족, 특히 배우자의 소득, 정부로부터의 소득지원이나 양육관련 현금급여나 수당 등이 모두 영향을 주게 된다. 높아진 소득은 시장시간 공급을 줄이는 방향으로 영향을 미칠 수도 있고(소득효과 발생), 시장시간의 공급을 증가시키기도 한다(대체효과 발생). 이 부분은 제7장의 내용과 긴밀히 관련된다.

기혼자의 경제활동참가는 결국, 요구임금이 시장에서 제공되는 임금과 비교해서 낮은가 높은가에 따라 결정되게 된다. 이 때 흥미로운 점은, 기혼남성의 노동공급이 주로 임금과 비근로소득의 함수인데 반해, 기혼여성의 노동공급은 자녀수와 자녀연령에 의해서 크게 영향을 받는다는 연구결과들이다(Mincer, 1962; Gronau, 1977; Becker, 1981; Blau et al., 1998). 즉, 자녀양육에 드는 시간과 비용이 기혼여성의 노동공급에 중대한 영향을 주게 되는 것이다. 여기서 비용지원과 더불어 접근성 높은 보육시설의 공급이 기혼여성의 노동공급결정에 밀접히 연결되어 있음을 유추할 수 있다.

나. 자녀가 여성근로자의 임금에 미치는 영향

그렇다면, 노동시장 참여가 일단 이루어졌다고 보고, 자녀의 존재가 부가적인 부정적 영향을 주지는 않는가를 살펴보자. <표 1-3-2>는 아동의 유무와 아동의 수가 남성과 비교했을 때 여성 취업자에게 미치는 상대적 영향을 보여준다. 이를 보면 아동의 수가 많아질수록 여성의 노동시장 참여율과 근로시간은 확연히 줄어들고 있다. 반면 남성의 참여율과 근로시간에는 아무런 영향이 나타나지 않는다. 오히려 약간 상승한다. 여성에게 주어지는 불이익은 시간당 임금의 경우도 마찬가지이다. 아동이 여러 명인 가정의 여성취업자는 현격히 줄어드는 시간당 임금을 수령한다. 반면 남성에게는 이러한 패턴이 보이지 않는다. 똑같은 데이터를 이용하여 다중회귀분석을 수행한 결과, 아동의 수는 남성취업자에게 아무런 영향을 주지 않는 반면, 여성취업자에게는 아동 한명 당 6%의 시간당

임금 감소를 야기하는 것으로 분석되었다(Jacobsen, 2002).

〈표 1-3-2〉 근로자의 성별, 자녀수별 노동시장 통계(미국)

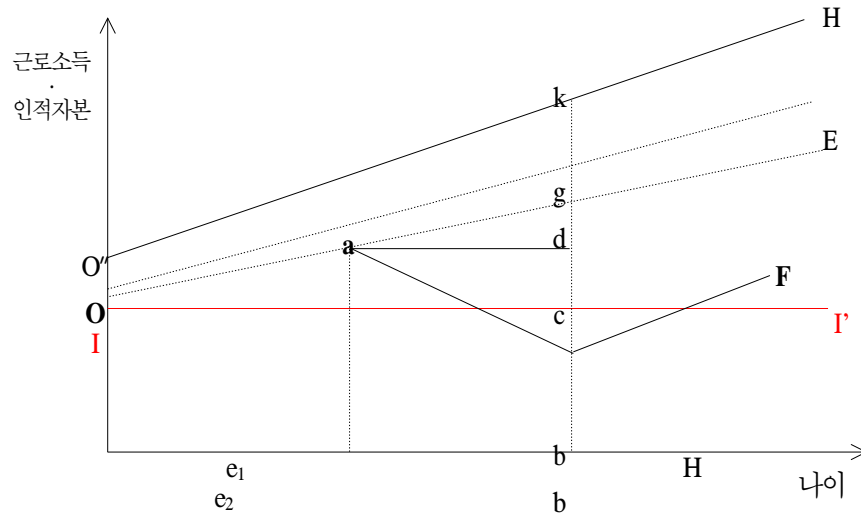
구분	여성			남성		
	노동시장 참여율(%)	주당 노동시간	시간 임금(\$)	노동시장 참여율(%)	주당 노동시간	시간 임금(\$)
전체	77	38	11.53	92	44	15.38
자녀없음	81	40	12.02	89	44	14.42
1명	79	38	11.54	94	45	16.48
2명	74	36	10.99	96	45	16.83
3명	66	34	9.62	95	45	16.73
4명 이상	55	33	7.92	92	46	14.42

주: 시간 및 시간당 임금은 0이 아닌 값만으로 산정.

자료: U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, 1999, Jacobsen, 2002, p.138에서 발췌, 재인용.

일-가족 양립지원이 제대로 이루어지지 못하여 경력의 단절이 일어날 경우에 발생하는 부정적인 효과는 아래의 그림에서 확인된다.

〔그림 1-3-2〕 경력단절이 근로자 개인의 생애근로소득에 미치는 파급효과



자료: Mincer and Polachek, Family Investments in Human Capital; Earnings of Women, 1974. 이정우 (2005)에서 재인용.

위의 그림은 육아로 인한 경력단절이 여러 가지 경로를 통해 여성의 생애근로소득에 부정적 영향을 미치고 남-녀 임금격차를 초래하게 되는 과정과 그 결과를 보여준다. 연속적인 경제활동을 하는 남성들은 O^*kH 의 임금곡선을 갖는다. 반면, 경력단절을 경험하게 되는 기혼여성은 $OabF$ 의 임금곡선을 갖게 된다. 여성이 노동시장에 재진입하는 시점에서 남성에 비해 kb 만큼의 소득차이를 갖게 됨을 알 수 있다. kb 는 다시, 인적자본의 격차, 기업의 투자격차, 근속연수 상실에 따른 불이익, 인적자본의 부식(depreciation)으로 인한 손실 등으로 구성된다.

이렇게 자녀의 존재 자체는 국가나 사회의 개입이 전혀 없는 상태에서는, 경제활동에 장애요인으로 작용하게 된다. 그리고 그 영향은 여성근로자에게 주로 부가된다.

2. 보육 및 육아지원 정책과 출산율

그동안 다양한 가족정책, 아동정책, 인구정책에 대한 효과성 연구가 이루어져 왔으나, 연구결과는 다소 상이하며, 따라서 일반화가 어려운 상황이다. 특히 보육제도는 데이터의 비교가능성(comparability)이 떨어지고 수량화하기 어려운 요소를 많이 지니고 있는 정책이다. 대체로 주요 지표로는 보육시설 수나 보육지원 비용, 이용률이나 수요충족률 등이 이용되고 있다. 휴직의 경우는 기간과 탄력적 운영여부, 소득대체율이 대표적인 지표이다. 국가 간에는 측정하기 힘든 문화적 차이도 존재하기 때문에, 모든 영향을 통계기법을 통해 정확히 규명해 내는 것 역시 불가능하다. 그럼에도 기존의 연구 결과들이 제시하는 공통점이나 유사성을 통해, 두 제도의 출산에 미치는 효과를 유추해 볼 수 있을 것이다.

가. OECD 비교연구를 통한 출산율 제고효과

아래의 <표 1-3-3>은 각 국가의 정책정향(orientation)에 따라 유형을 나누어, 주요 정책별로 출산에 미치는 효과를 정리하고, 개별 국가에서 검증된 정책의 효과를 정리한 것이다(이재경외 2005; Sleetbos 2003). 다양한 정책 중 여기서는 본 고의 초점인 보육 및 육아지원 정책이 출산율에 주는 영향을 파악하고자 한

다. 보육 및 육아지원정책이 출산율에 주는 영향에 대해서는 기존의 연구 결과가 매우 상반된다. 기존의 연구는 자녀양육비용, 보육시설 존재 유무 등과 같은 요인들이 출산력에 주는 영향력을 규명하였다.

〈표 1-3-3〉 정책유형에 따른 저출산 정책비교

<표 8> 정책유형에 따른 저출산 정책 비교

정책 유형	선호하는 개입 양식	정책들		성평등과 지향가족모델
성별분업 해체	생태 학적 서비스 (육아시설)	가족수당	++	성 평등(gender equality) 정책 2인 소득가구지향 일과 가족 양립 지원
		출산모성휴가	++	
		육아휴직	+	
		공공 육아시설(<3)	++	
		공공 육아시설(3-6)	++	
		세율인하	-	
성별분업 변형	경제적 보상 (수당)	가족수당	++	친 가족 /친 출산 정책 남성부양자-여성주부 가족 지원 및 2인 소득가구 지원
		출산모성휴가	+	
		육아휴직	++	
		공공 육아시설(<3)	-	
		공공 육아시설(3-6)	+	
		세율인하	-	
성 중립	특별히 없음	가족수당	-	정치적 개입자체 가족 정책은 사생활, 긴장완화를 위해 전통적 가족 형태 선택
		출산모성휴가	-	
		육아휴직	-	
		세율인하	++	
전통적 성별분업 유지	특별히 없음	가족수당	-	전통적 성별분업 가족 유지 강하나 국가의 가족 지원정책은 미비
		출산모성휴가	+	
		육아휴직	+	
		공공 육아시설(<3)	-	여성의 어머니 역할 강조, 여성의 일/가족 양립 어려움
		공공 육아시설(3-6)	++	
		세제감면	-	

한편, Gauthier(2001: Sleetbos, 2003에서 재인용)는 OECD 국가들의 사회정책이 출산력에 주는 영향에 대한 기존의 연구들을 취합하여 제시하였다(표 1-3-4 참

조). 국가별로 사회정책이 출산력에 주는 영향력은 동일하지 않았는데, 이는 국가 간의 정책 내용 및 정책의 상이성, 출산에 대한 이념과 가치관의 차이 등 통제할 수 없는 요인과 함께 국가 간에 사회경제적 토대가 다른 데서 기인한다고 본다. Gauthier는 국가 간의 비교 시에 통제할 수 없는 여건을 염두에 두고 각 국에서의 사회정책과 출산력과의 관계에 대한 그 동안의 연구의 결과를 다음과 같이 요약하였다.

모든 국가를 종합하여 전체적으로 보면 공공보육제도의 유무는 출산력에 유의한 영향력을 주었다. 즉, 공공보육제도를 갖춘 국가의 출산력이 그렇지 않은 국가보다 높다는 것이다. 그러나 이러한 연구 결과는 개별 국가를 분석했을 때는 동일하지 않다. 독일에서는 보육제도의 유무가 출산력에 유의한 영향을 주지 않았다. 반면 이탈리아에서는 공공보육이 출산력에 긍정적인 영향력을 주고 있었다. 노르웨이나 스웨덴에서는 보육시설 및 공공 보육시설의 유무가 출산력에 주는 영향력이 긍정적이거나, 그 영향력은 미약하였다.

미국의 경우는 가용한 자료가 많아서 보다 자세하게 양자간의 관계를 살펴본 연구가 있었다. 보육비용을 포함한 자녀양육비용과 출산력의 관계를 분석한 Blau와 Robins(1989)는 높은 자녀양육비용이 전업주부의 출산율은 낮추나, 경제활동을 하는 여성에 대한 출산율을 낮추지는 않음을 발견하였다. 이는 양육비용의 활용여부와 관련이 있는 것으로, Blau와 Robins(1989)는 자녀양육비 지원이 출산율을 제고하는데 효과가 있다고 하였다.

반면, Mason과 Kuhlthau(1992)는 자녀양육비용 지원이 여성의 경제활동 참여는 활성화시키나 출산율 제고에 미약한 영향을 준다고 하였다. 그들은 보육시설보다는 여성의 취업활동이 출산율에 더 부정적인 영향을 준다고 하였다. 취업한 여성은 보육비 지출로 인해 소득 감소를 초래하는 출산을 원하지 않기 때문이다(Mason and Kuhlthau, 1992). 자아실현과 양성평등한 성역할을 추구하는 중산층 이상 여성들의 활발한 경제활동 참여를 위해서는 적절한 보육제도가 마련되어야 함을 강조하였다.

미국 맞벌이 부부의 세 유형의 보육방법(베이비시터, 친인척 보호, 공식적 영유아보호시설)에 대한 접근성이 출산율에 주는 영향을 분석한 Lehrer와 Kawasaki(1985)는 자녀를 돌볼 수 있는 친척이 있는 맞벌이부부의 경우 출산율

이 높음을 발견하였다. 그러나 베이비시터의 활용가능성과 비교해서 공식적 시설에 대한 접근도가 높다고 해서 출산율이 높아지는 것은 아님을 발견하였다.

이상의 연구 결과들을 종합해 볼 때, 보육시설, 비용, 보육담당자 여부 등을 포괄한 보육정책이 출산율에 주는 영향은 통계적으로 유의한 연구결과가 더 많음을 알 수 있다. 특히 공보육시설 유무는 출산력에 유의한 영향을 주고 있었다. 그러나 단순히 공보육시설의 수적인 증가만으로 출산력이 제고되지는 않을 것이다. 공보육의 질, 다양한 보육욕구에 부응하는 프로그램 및 운영형태 등 다양한 요소들이 동시에 구비되어야 할 것이다.

〈표 1-3-4〉 주요 OECD 국가의 보육 및 육아지원 정책이 출산력에 주는 영향

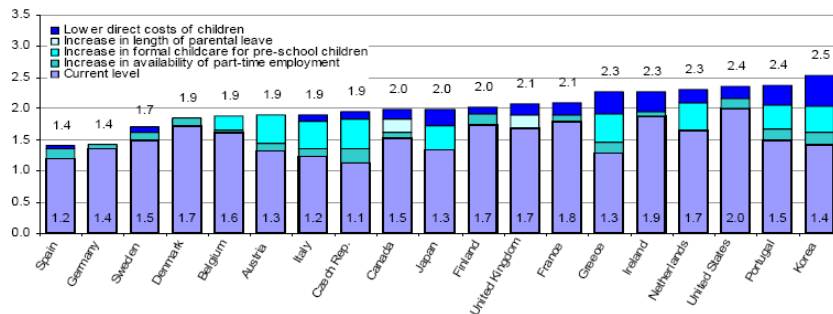
국가	연구자	보육 및 육아지원 정책	출산력에 주는 영향력
전체	Castle (2002)	· 공보육제도 · 정부의 보육지원 · 양육휴가 · 가족지원 현물급여 · Flexi-time제	· 공보육제도의 영향력은 매우 유의함. · Flexi-time제의 영향력은 약함 · 다른 정책의 영향력은 미약
독일	Hank and Kreyenfeld(2001)	· 공보육제도 유무 · 사회적 지원망을 통한 보육 가능성	· 유의하지 않음
이태리	Del Boca(2002)	· 공보육제도 · 시간제 근무 기회	· 긍정적
노르웨이	Kraval(1996)	· 보육시설	· 약하나 긍정적
스웨덴	Walker(1995)	· Parental Benefit · 공보육시설 · 아동수당	· 약하나 긍정적
미국	Blau and Robins(1980)	· 보육시설 및 비용	· 보육시설은 긍정적. 그러나 고액의 보육비가 이를 상쇄
	Lehrer and Kawasaki(1985)	· 자녀보호자 존재 여부	· 자녀를 돌볼 친인척 유무가 출산율 제고
	Mason and Kuhlthau(1992)	· 보육시설공급 및 보육비 지원 정책	· 응답자의 10%에서만 보육시설이용의 어려움이 출산에 부정적인 영향력을 주었음

자료: Gauthier A.H. "The Impact of Public Policies on Families and Demographic Behavior", Sleebos, Joelle E., Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses, 2003. 김미숙 (2004)에서 재인용.

한편, OECD는 2005년 새로운 종합연구를 통해, 직접적 비용지원, 육아휴직, 보육, 시간제 근로 등 4개 분야의 정책을 OECD내 상위권(1~3위) 국가수준으로 향상시킬 경우 각 국에서 기대되는 출산율 제고효과를 예측하였다. 한국은 UN 기준 TRF 1.4에서 육아휴직을 제외한 세가지 정책에 힘쓸 경우 2.5까지 합계출산율을 끌어올릴 수 있을 것으로 분석·제시되었다(그림 1-3-3 참조). 정책항목 별로 좀 더 자세히 살펴보면, 증가할 것으로 예상되는 1.1명 중 직접 비용지원을 통한 기대효과가 47%, 보육의 확대가 38%, 근로형태의 다양화(시간제 활성화)가 15%로 분석되었다.

그러나, 취업률과 출산율 제고라는 두 마리의 토끼(twin goals)를 동시에 잡으려고 한다면, 육아휴직은 바람직하지 않은 것으로 해석되었다. 취업모의 경력에 마이너스로 작용할 수 있다는 측면이 고려된 것으로 보인다. 또한 소득대체율이 100%가 아닌 경우(대체로 휴가기간이 연장되면서 대체율이 하락하는 경향이 있음), 낮아지는 소득으로 이용을 꺼리는 계층이 존재할 수밖에 없는 한계를 지닌다.

[그림 1-3-3] Potential impact of various policy reforms on total fertility rates



Notes. Countries are ranked in increasing order of the total fertility rates that could be achieved as a result of four sets of policies: i) a reduction in the direct costs of children (measured as the difference between the equivalised disposable income of a two-earner couple without children and that of a two-earner couple with 2 children, where the principal earner earns 67% of the earnings of an APW, and the spouse 33%.); ii) an increase in the availability of part-time employment to the level achieved in the three OECD countries where it is highest (Japan, the Netherlands and the United Kingdom); iii) an increase in the availability of formal childcare (the share of children below 3 years of age attending formal childcare) to the levels of the three countries where it is highest (Denmark, Sweden and the United States); and iv) an increase in the length of leave (both maternity and parental) to the levels of the four countries where it is highest (Germany, France, Spain and Finland). The simulations allow for the possibility of substitution between longer parental leave and greater childcare availability. The combined effect of these policies, e.g. in the case of Japan, is an increase of the total fertility rate from a level of 1.3 in 1999 to around 2.0.

한편, 한국의 시간제 근로가 OECD 다른 국가들에 비해 현격히 낮은 것에 비하면, 기대효과가 매우 낮게 추정되어 있다. 이러한 결과는, 시간제 근로의 출산에 미치는 영향이 단순한 상관관계가 아니라, 노동시장의 여건과 제반 사회서비스의 특성에 의해 매개된다는 여러 연구 결과를 종합해 볼 때(Ariza et als. 2003; Del Boca et als. 2004), 시간제 근로가 갖는 부정적인 측면에 대해 OECD 본부가 신중한 해석을 제공한 것으로 평가할 수 있겠다.

보육정책과 관련해서는 3~6세까지의 아동뿐만 아니라 3세 미만의 아동에 대한 보육시설의 중요성이 특별히 강조되었다. 양육을 위한 경력단절이 저연령층 아동을 둔 어머니에게 주로 발생한다는 점을 상기한다면, 당연한 결과로 볼 수 있다. 아울러, 보육관련 현금급여보다는 현물급여(in-kind)가 주요한 역할을 수행하는 것으로 분석보고 되었다. 1998년 이후 2세 이하 아동이 있는 가정에 home care allowance를 지급하기 시작한 노르웨이의 경험이 그 이유를 알려준다. 노르웨이는 이러한 현금정책 도입 후 기혼여성의 노동시장참여율이 단기적으로 7~8% 감소하였고, 장기적으로는 16%까지 감소할 것으로 추정하고 있다(Kornstad and Thoresen 2002).

나. 취업증진과 출산의 동반 지향

그렇다면, 출산만을 지원하는 것이 아니라, 취업과 출산을 동시에 지향하기 위해서 육아휴직보다 보육서비스 확충에 더 노력해야 한다는 결론이 도출된다. 실제로 OECD 국가를 대상으로 꾸준히 이루어져 온 자녀-여성경제활동간의 관계는 다양한 측면의 이슈를 제기하고 있다. <표 1-3-5>는 아동보육정책의 우수성을 시설 보급률(availability)과 비용 지원(affordability) 양 측면에서 살펴보면, 복지국가 유형(regime)에 맞추어 대별해 본 것이다. 미약한 사회적 지원이 있는 나라와 충분한 지원이 이루어지고 있는 국가 간에 아동이 취업에 미치는 부정적 영향이 매우 상이함을 알 수 있다. 영어권 모든 국가에서는 아동의 존재가 어머니의 취업에 장애가 되는 것으로 나타나고, 노르딕 국가 중에서도 노르웨이는 포괄적 보육서비스 등이 부족하여 취업 불이익이 크게 나타남을 알 수 있다.

〈표 1-3-5〉 ECEC(아동교육 및 보육)의 사회화 정도와 모성 취업간의 관계

	ECEC의 사회보급도 (공급/비용에서의 가용성)		아동으로 인한 모성 취업에의 불이익 (penalty) ¹⁾	
	0~2세	3~5세	모성취업 감소 (자녀 0~2세)	모성취업 감소 (자녀 3~5세)
사회민주주의 국가				
덴마크	고/고	고/고	0%	0%
핀란드	중/고	중/고	0%	0%
노르웨이	중/고	중/고	-29%	-27%
스웨덴	고/고	고/고	0%	0%
보수주의 국가				
벨기에	중/고	고/고	0%	0%
프랑스	중/고	고/고	0%	0%
독일	저/저	중/중	-25%	-117%
이탈리아	저/저	고/고	n.a.	n.a.
룩셈부르크	저/저	고/고	0%	0%
네덜란드	저/저	고/고	-25%	-21%
자유주의 국가				
호주	저/저	중/중	-35%	-15%
캐나다	저/저	중/중	-15%	-10%
영국	저/저	중/중	-45%	-31%
미국	저/저	중/중	-22%	-15%

주: 1) 취업에 있어서 예상되는 퍼센트 포인트 감소(penalty)는 어린 자녀를 둔 기혼모들 가운데 결혼 상태, 자녀 수, 어머니의 나이와 교육 정도, 기타 가계 수입 등의 요인들을 감안하여 산출한 것임.

자료: Gornick and Meyers. 2003.

이상의 실증적 비교연구 결과들은 아동의 존재여부와 아동의 수 자체가 취업에 미치는 부정적인 영향과 보육 및 양육지원 정책의 긍정적 효과 등을 극명하게 밝혀준다. 이러한 인과관계는 의중임금을 낮추었을 때 시장참여가 늘어날 수 있고, 시간 집약적인 양육을 사회화하여 지원해 주었을 때, 시장노동이 늘어날 수 있다는 이론과도 일맥 상통하는 결과이다. 기혼 여성의 노동시장 참가율을 높이기 위해서 한국은 공공보육의 확보와 보육비의 지원을 통한 의중임금 낮추기, 아울러

이용률이 낮은 출산휴가와 육아휴직의 실효성을 확보하는 노력이 시급하다.

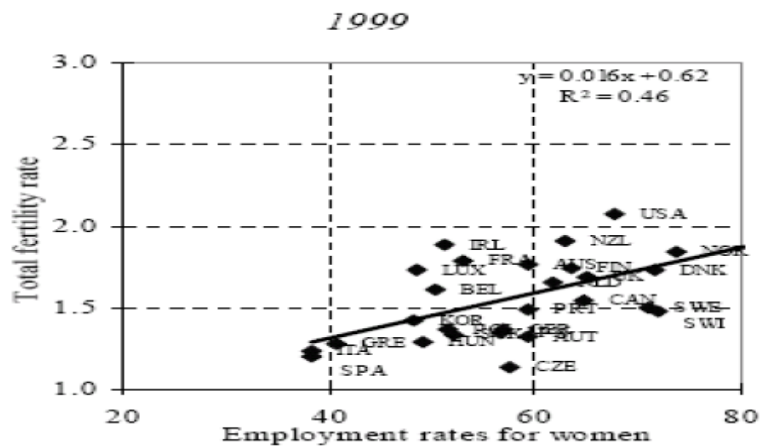
3. 한국의 양육여건 진단: 여성고용과 보육·휴직제도

가. 거시지표 비교를 통해 본 한국의 현황

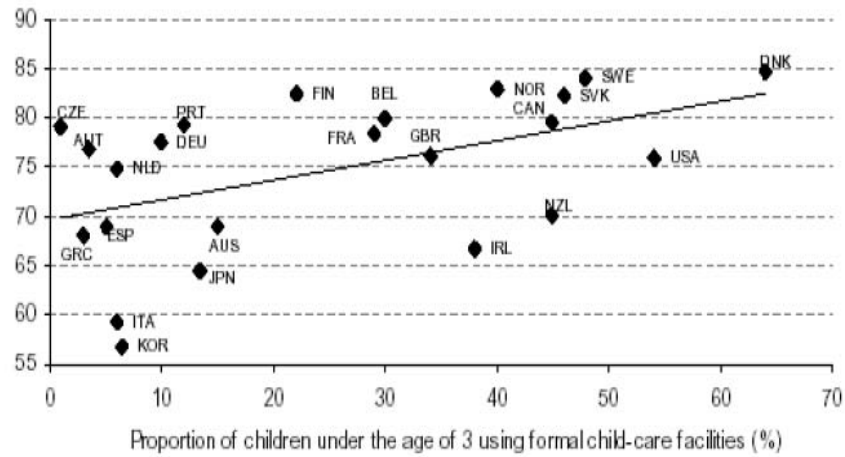
[그림 1-3-4]부터 [그림 1-3-9]를 종합적으로 해석하면, 한국의 특성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- # 한국은 출산율과 여성고용률이 모두 낮은 나라로 분류됨.
- # 한국은 3세 미만 아동의 보육시설 이용률과 어머니의 취업률이 모두 낮은 나라로 분류됨.
- # 3세 미만 아동의 보육시설이용비율은 10%미만으로 OECD 23개국 평균인 23%에 크게 못 미침.
- # 한국은 여성의 연령별 취업률이 고원형으로 변화하지 못하고 여전히 M-curve 상태임.
- # 한국의 출산·육아휴직기간은 OECD기준에서 볼 때 매우 낮으며, 소득대체수준 역시 OECD 평균인 40%에 크게 못 미치는 수준임.

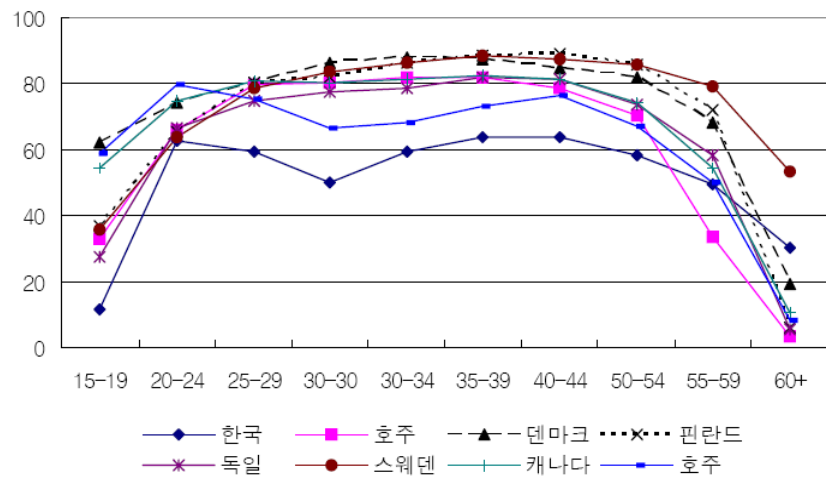
[그림 1-3-4] OECD 국가의 출산율과 여성고용률



[그림 1-3-5] 3세이하 보육시설과 여성고용률

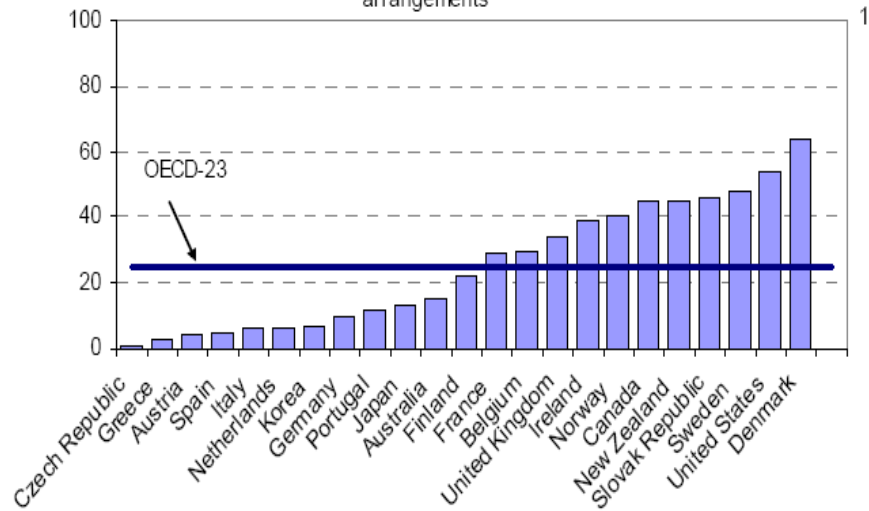


[그림 1-3-6] 국가별 여성의 경제활동참가율 : 연령별(%)

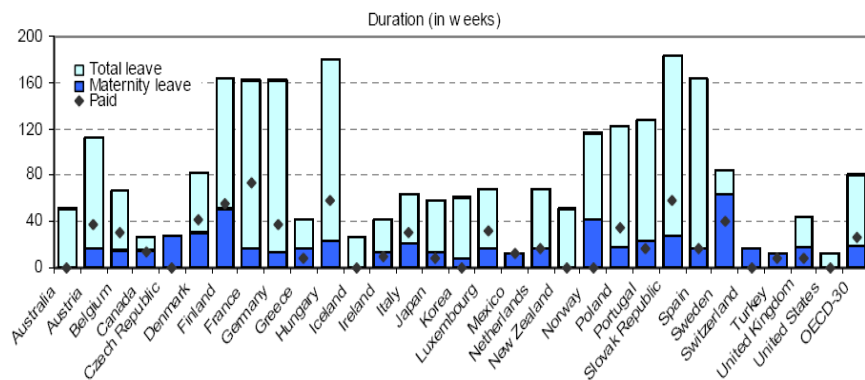


자료 : ILO(2003), 『노동통계연감』, 『한국여성통계』

[그림 1-3-7] Proportion of young children below 3 using formal child-care arrangements

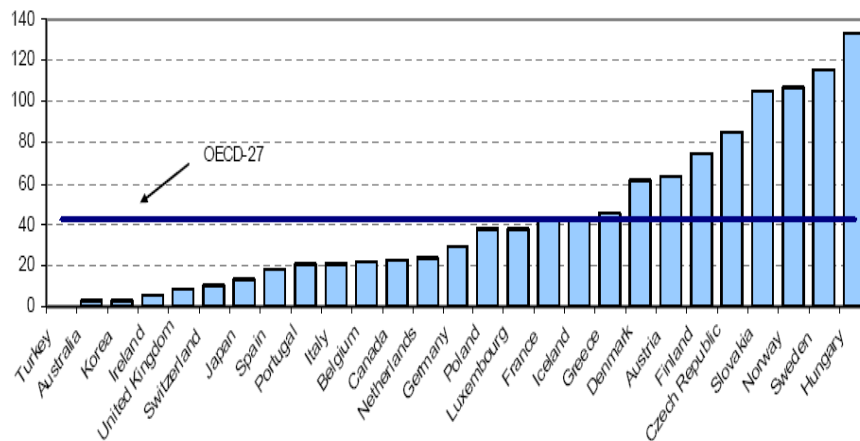


[그림 1-3-8] Parental leave provisions in selected OECD countries, 2002



출산 및 육아휴직의 경우, 휴직기간과 소득대체율이라는 제도의 내용뿐만 아니라 이용률/수급률도 문제가 된다. 2002년 현재 사무직을 제외하고 모든 직종에서 산전후휴가급여를 이용한 여성근로자가 10%이하이고, 1,000인 이상의 대규모 사업장을 제외하고 이용률이 매우 저조하다. 육아휴직급여의 수급률은 더욱 낮다(장지연 외 2004).

[그림 1-3-9] OECD 주요국 육아휴직 급여의 소득대체 수준



고용보험 통계에 의하면 출산전후 휴가급여 이용자 대비 육아휴직 급여 비율은 21% 수준으로 파악되었다. 육아휴직자는 대부분 여자이고 남자는 6,816명 중 104명(1.52%)에 불과하다(표 1-3-6 참조). 한편 <표 1-3-7>은 공무원 출산휴가와 육아휴직 현황이다. 산전후휴가 대비 육아휴직 비율이 20%를 약간 넘는 수준으로 민간 근로자 통계와 큰 차이를 보이지 않는다.

〈표 1-3-6〉 출산휴가 및 육아휴직 사용 현황

(단위: 명, 백만원)

구분	2002년		2003년	
	인원	지급총액	인원	지급총액
산전후 휴가	22,711명	22,601	32,133	33,522
육아휴직	3,763	30.87	6,816	10,576
남자	78	54	104	133
여자	3,685	3,033	6,712	10,443

자료: 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계연보』, 2003.

〈표 1-3-7〉 공무원 육아휴직 사용 현황

(단위: 명, 백만원)

구분	2002년			2003년		
	전체	남	여	전체	남	여
산전후 휴가	7,831	-	-	9,904	-	-
육아휴직대상 (3세 미만아 유)	56,329	38,610	17,719	52,327	37,044	15,277
육아휴직	1,854	110	1,742	2,009	139	1,820
6개월 미만	270	26	244	435	15	370
6개월 이상	1,584	84	1,498	1,574	124	1,450

자료: 행정자치부, 『통계연보』, 2003, 2002.

〈표 1-3-8〉 연령별 중기 추가 보육수요추계

(단위: 명, %)

구분	유아보육				유아교육			
	이용률 (A)	추가희망 이용률(B)	수요율 (C=A+B)	충족률 (A/C×100)	이용률 (D)	추가희망 이용률(E)	수요율 (F=D+E)	충족률 (D/E×100)
영아								
0세아	2.3	7.8	10.1	29.8				
1세아	12.4	13.0	25.4	48.8				
2세아	28.5	29.2	57.7	49.4				
소계	15.1	(17.3)	32.4	46.6				
유아								
3세아	45.7	19.1	64.8	70.5	13.5	23.2	36.7	36.8
4세아	42.9	5.8	48.7	88.1	25.7	29.3	55.0	46.7
5세아	28.9	0.6	29.5	98.0	50.1	10.5	60.6	82.7
소계	38.5	(6.6)	45.1	85.4	31.1	18.9	50.0	62.2
전체	28.5	(10.9)	39.4	72.3	31.1	18.9	50.0	62.2

주: 1) 인구는 2004년 추계 아동수입(통계청, 『장래인구 특별추계』, 2005).

자료: 전국보육실태 및 수요조사, 2004

보육충족률은 영아가 46.6%, 유아가 85.4%로 조사되었고, 전체적으로 72.3%로 나타났다(표 1-3-8 참조), 0세아의 충족률이 가장 낮다. 1년이내에 보육시설에 보내겠다는 비율을 기준으로 중기수요를 산출하면, 추가수요규모는 영아 25만, 유아 15만으로 집계된다.

연령별로 육아지원시설 이용률과 모의 취업률이 매우 상이하다는 점에 주목할 필요가 있다. 어린자녀를 둔 어머니의 취업률이 현격히 떨어진다.

〈표 1-3-9〉 육아지원시설 이용 현황

(단위: 명, %)

구분	인구수 (2004)	보육시설 (2004. 6)	유치원 (2004. 4)	소계	모 취업률 (2004)
0세	481,264	15,567(3.2)	-	15,567(3.2)	20.2
1세	480,140	64,219(13.3)	-	64,219(13.3)	24.5
2세	514,835	159,443(31.0)	-	159,443(31.0)	35.9
0~2세 소계	1,476,239	239,229(16.2)	-	239,229(16.2)	26.8
3세	595,786	225,229(40.4)	76,829(12.9)	302,058(53.3)	43.4
4세	614,730	214,110(34.8)	168,613(27.4)	382,723(62.1)	40.1
5세	621,373	182,562(29.3)	296,271(47.7)	478,833(77.0)	44.9
3~5세 소계	1,831,889	621,901(34.0)	541,713(29.6)	1,163,614(63.6)	42.6
6세	638,889	초등학교 방과후 교실 이용: 7% 학원 등 사설기관 이용: 71.6%			44.8
7세	668,287				51.2
8세	688,387				47.1
6~8세 소계	1,995,563				47.6

자료: 통계청, 「장래인구 특별추계」, 2005, 교육인적자원부, 「유치원통계」, 2004.6 여성부, 「보육통계」, 2004.6.

나. 미시적 분석

2004년 보육·교육이용 및 육구실태조사 데이터와 2005 전국 결혼 및 출산 동향조사 데이터 분석결과, 위에서 지적한 여러 가지 쟁점들이 실제로 확인되고 있다.

우선 근로소득 구간 및 아동수별로 취업모가 취업중단 경험을 한 적이 있는지를 살펴보자.

〈표 1-3-10〉 보육대상 아동수별 취업중단 경험

(단위: %, 명)

구 분	월평균 소득 (285만원) 미만		월평균 소득 (285만원) 이상	
	첫째아	둘째아 이상	첫째아	둘째아 이상
취업중단 경험				
있음	60.6	28.3	40.3	11.7
취업중단 이유				
직접 아이를 키우기 위해	46.7	12.7	42.4	38.9
아이 맡길 곳이 마땅치 않아	20.3	44.6	21.7	22.7
보육료 부담	4.9	3.7	1.2	-
해고, 인사상 불이익, 동료 눈치 등	5.2	3.1	3.9	6.8
건강문제·산후조리	12.4	16.6	15.1	15.7
일-가사노동 이중부담	10.5	19.2	15.7	16.0
계	100.0 (321)	100.0 (66)	100.0 (228)	100.0 (31)

자료: 2005 전국 결혼 및 출산 동향조사

평균소득 미만 가정에서는 60.6%가, 평균소득 이상인 가정에서는 40.3%가 취업중단의 경험이 있고, 취업중단 이유 중 비자발적인 이유가 50%가 넘는 것으로 나타났다.

한편, 2004년 전국 보육이용실태 및 수요조사에서는, 전체적으로 전국 3,904 가구의 기혼여성 중 15.2%는 결혼 후 직장생활과 양립하기 힘들어서 출산을 조절한 경험이 있다. 1,723명의 기혼 취업여성 중 30.7%는 과중한 양육 및 가

사부담을 호소하였고, 23.1%는 믿고 맡길 곳이 마땅치 않음을, 8%는 긴급상황시에 지원체계가 미비함을 양육시의 어려움으로 지적하였다. <표 1-3-11>을 보면, 시간제 보육과 야간보육에 대한 수요가 63.4%, 41.3%로 매우 높고, 24시간 보육과 휴일보육도 각각 20%를 넘어 수요가 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 1-3-11〉 취약보육 필요성

(단위: %, 명)

구분	있음					없음	계	(수)
	상시	1주일에 1~2회	한달에 1~2회	1년에 1~2회	소계			
시간제 보육	17.8	27.8	15.6	2.3	63.4	36.6	100.0	(2,963)
야간 보육	11.5	13.0	13.6	3.1	41.3	58.7	100.0	(2,962)
24시간 보육	3.6	2.4	7.1	7.5	20.6	79.4	100.0	(2,962)
휴일 보육	2.9	3.8	11.1	6.9	24.7	75.3	100.0	(2,962)

자료: 2004 전국 보육실태 및 수요조사

여성이 선택할 수 있는 다양한 일-가족 양립형태 중에서 가장 이상적인 방식에 대한 의견을 조사한 결과(표 1-3-12), 미혼남성과 여성 및 기혼여성 모두 2자녀를 기르면서 시간제로 근무하는 형태를 가장 바람직하다고 응답하였다. 이 비율은 기혼여성에게서 월등히 높게 나타났고, 학력이 낮은 응답자에게서 조금씩 높게 나타났다(남성 제외).

기혼여성에 비해서 미혼남녀는 2자녀를 기르면서 전일제를 선호하는 비중이 매우 높았다. 현재의 미혼자가 향후 결혼을 하고 자녀를 출산할 때 그들의 선호가 충족되려면, 자녀양육—시장노동의 양립이 가능하도록 정책을 통해 지원할 필요성을 확인할 수 있다.

〈표 1-3-12〉 혼인상태, 성별 및 교육정도별 일-가족 양립형태 선호도
(단위: 명,%)

구분	미혼				기혼(여성)	
	남성		여성			
	고졸 이하	초대졸 이상	고졸 이하	초대졸 이상	고졸 이하	초대졸 이상
전체	650(44.3)	816(55.7)	361(30.0)	844(70.0)	2,419(63.6)	1,381(36.3)
무자녀+전일제 근무	2.5%	3.3%	2.8%	3.1%	1.8%	2.4%
무자녀+시간제 근무	0.5	0.6	0.3	0.4	0.7	0.2
무자녀+비취업	0.6	0.2	0.0	0.1	0.1	0.2
1자녀+전일제 근무	9.5	10.9	9.2	14.2	4.8	7.8
1자녀+시간제 근무	10.2	10.3	11.7	11.1	9.2	11.3
1자녀+비취업	2.6	1.1	3.1	0.8	1.0	0.7
2자녀+전일제 근무	18.3	23.3	18.9	22.2	11.1	11.4
2자녀+시간제 근무	36.3	36.4	38.4	37.8	55.8	51.9
2자녀+비취업	19.5	13.8	15.6	10.3	15.5	14.1

자료: 2005 전국 결혼 및 출산 동향조사

〈표 1-3-13〉 맞벌이 및 기혼여성의 근로(사업)소득별 자녀수 달성도와 정책 수요 및 자녀계획
(단위: 명,%)

구분	맞벌이 여부		기혼여성 근로(사업)소득 구간		
	맞벌이외	맞벌이	소득없음	평균 미만	평균 이상
전체	2,201(57.9)	1,601(42.1)	293(16.2)	865(47.7)	655(36.1)
이상자녀수 달성여부*					
초과	10.8%	10.2%	13.7%	11.9%	7.3%
같음	42.1	39.6	40.6	45.1	39.1
미달	47.1	50.2	45.7	43.0	53.6
출산 지원정책 수요도					
임신출산에 드는 비용지원	7.4%	6.2%	5.4%	7.2%	6.5%
임신출산의 치료지원	5.7	5.1	3.4	4.8	4.1
태아나 임산부의 건강지원	1.2	1.5	1.4	0.9	0.6
출산전후 및 육아시 직장여성 휴가	7.0	7.7	5.4	9.5	10.2
자녀 간호휴가	3.2	3.1	3.1	4.5	3.5
자녀 양육을 위한 아버지 휴가	1.0	0.9	1.0	0.3	1.4
취업모에게 탄력근무제 운영	10.8	10.9	9.2	9.5	13.8
취업부에게 탄력근무제 운영	0.2	0.6	0.3	0.2	0.6
전통은 보육 육아지원 시설 확충	18.8	18.6	18.4	14.2	23.9
영양아 보육비 지원	13.3	13.7	14.6	13.3	9.4
다자녀 가정을 위한 주택 우선분양	3.9	2.6	1.0	4.8	3.5
직장여성 고용차별 해소	2.1	1.9	0.7	2.7	2.0
아동 양육수당 지급	7.5	7.6	9.2	6.4	7.1
건강보험료 부담 경감	2.0	2.4	4.1	2.3	1.5
연금 보험료 부담경감	1.0	0.7	1.0	1.6	0.6
아동관련 지출에 대한 세금 공제	2.5	2.2	3.1	2.4	2.0
방과후 교육 지원	4.5	6.1	7.1	5.7	4.3
다자녀 실직가정취업 지원	1.9	1.7	2.0	2.3	1.2
다자녀 가정 학비지원	5.3	6.1	8.2	6.9	2.9
기타	0.7	0.4	1.4	0.5	0.9
추가자녀계획 유무					
있다	16.0%	18.6%	8.8%	11.1%	24.9%
없다	80.0	76.6	88.5	85.4	70.6
미결정	4.0	4.7	2.7	3.4	4.5

* (이상자녀수-출생자녀수)가 0이면 같음(=달성), 음(-)의 값을 가지면 초과, 양(+)의 값을 가지면 미달로 정의.
자료: 2005 전국 결혼 및 출산 동향조사

부부가 모두 노동시장에서 일하는 경우(맞벌이), 이상자녀수 달성률이 낮았다. 기혼여성의 근로소득이 높은 경우, 미달률이 높았다. 자녀 출산에 따르는 기회비용이 높기 때문으로 해석 할 수 있다. 기혼여성의 근로소득별 차이는 통계적으로 매우 유의미하였다.

기혼여성이 선호하는 출산지원정책을 보면 전반적으로, 질 높은 보육시설 공급, 보육비 지원, 어머니의 탄력근무제도 등에 대한 선호도가 높다. 흥미롭게도 OECD 2005년 보고서에서 추천한 정책의 종류와 일치한다. 다음으로 모든 대상별로 고르게 요구된 제도는 임신출산 비용지원, 출산과 육아 휴가, 아동수당 등이었다.

맞벌이 가구와 비맞벌이 가구의 정책 수요도는 큰 차이를 보이지 않았으나, 방과후 교육지원에 대한 수요가 맞벌이 가구에서 높게 나타났다.

근로(사업)소득이 낮은 기혼여성은 상대적으로 보육비지원, 양육수당 지급, 다자녀 가정 학비지원 등 경제적 지원을 더 필요로 하는 것으로 나타났고, 고소득층 여성은 휴가, 탄력근무제, 보육시설에 대한 수요가 상대적으로 높았다.

〈표 1-3-14〉 기혼여성의 취업여부 및 자녀수별 이상자녀수와 자녀출산 계획
(단위: 명,%)

구분	취업			비취업(구직)			비취업(비구직)		
	자녀0명	1명	2명이상	자녀0명	1명	2명이상	자녀0명	1명	2명이상
전체	148 (8.2)	346 (19.1)	1,319 (72.8)	22 (9.9)	49 (22.1)	151 (68.0)	104 (5.9)	397 (22.5)	1,260 (71.6)
이상자녀수(명)	1.95	2.12	2.36	2.05	2.11	2.43	2.06	2.15	2.39
추가자녀계획									
있다	79.6%	34.9%	3.2%	89.5%	37.2%	5.1%	88.3%	45.7%	4.2%
없다	10.2	56.9	94.9	10.5	58.1	92.8	7.4	45.2	91.9
미결정	10.2	8.2	2.0	0.0	4.7	2.2	4.3	9.1	3.8

기혼여성의 경제활동 지위별로 출생자녀수를 분류해 보면, 취업자 중에는 72.8%가 2명 이상의 자녀를 두고 있고, 비구직자 중에는 71.6%, 구직자 중에는 68%로, 구직자에서 그 비중이 가장 낮다. 이는 경제적 불안정성이 미치는 간접적인 효과로 해석할 수 있겠다.

각 집단의 특성별로 이상자녀수를 비교해 보면, 자녀가 없는 취업한 여성이

1.95로 가장 낮은 자녀수를 보이고 있다. 이러한 경향은 추가자녀계획에서도 동일하게 확인되는데, 추가자녀 계획이 있는 여성의 비중은 취업자 집단에서 가장 낮다. 특기할 만한 결과는, 취업자나 구직자는 현재 자녀가 0명인데도 불구하고 앞으로 자녀계획이 없는 비중이 10%를 넘는다. 일-가족 양립이 쉽지 않은 현재의 노동시장 상황에서, 출산과 계속취업 중에서 후자를 선택하는 여성이 많음을 간접적으로 보여준다.

〈표 1-3-15〉 소득수준 및 만 0~2세 보육대상 자녀수별 출산지원정책 선호도¹⁾
(단위: %, 명)

구 분	전 체		평균소득 ²⁾ 미만		평균소득 ²⁾ 이상	
	1명	2명 이상	1명	2명 이상	1명	2명 이상
임산출산 비용지원	8.8	6.3	10.3	6.3	6.5	3.7
질 높은 보육시설확충	23.2	23.2	19.5	17.5	30.0	33.3
영유아 보육비 지원	21.0	16.8	23.7	19.0	16.0	11.1
양육수당 지급	7.4	4.2	8.5	4.8	6.1	3.7
양육비용에 대한 세금공제	1.5	3.2	1.3	4.8	1.9	-
방과후 보육지원	3.2	2.1	4.3	3.2	1.5	-
다자녀 가정 학비 지원	2.8	2.1	3.4	3.2	1.5	-
전 체	100.0 (714)	100.0 (95)	100.0 (447)	100.0 (63)	100.0 (263)	100.0 (27)

주: 1) 출산·양육관련 사회적 지원 가운데 비용 및 보육·교육관련 지원대책을 1순위로 응답한 비율임.

2) 2005년도 2/4분기 전국 가구당 월평균 소득 2,851,727원 기준임(통계청, 2005).

출처: 2005 전국 결혼 및 출산 동향조사

〈표 1-3-16〉 소득수준 및 만3세~취학전 보육대상 자녀수별 출산지원정책 선호도
(단위: %, 명)

구 분	전 체		평균소득 미만		평균소득 이상	
	1명	2명 이상	1명	2명 이상	1명	2명 이상
임신·출산 비용지원	6.2	5.5	7.0	6.5	4.6	2.9
질 높은 보육시설확충	21.5	21.1	17.7	21.5	27.8	20.6
영유아 보육비 지원	17.9	27.3	20.9	29.0	13.3	20.6
양육수당 지급	8.6	11.7	8.8	9.7	8.0	14.7
양육비용에 대한 세금공제	2.3	1.6	2.3	-	2.2	5.9
방과후 보육지원	5.2	3.1	5.4	3.2	4.6	2.9
다자녀 가정 학비 지원	5.4	3.1	6.9	4.3	3.1	-
전 체	100.0 (885)	100.0 (128)	100.0 (554)	100.0 (93)	100.0 (324)	100.0 (34)

주: 선호도, 평균소득에 대한 주는 위의 표를 참조.
출처: 상동.

소득수준별로 출산지원정책의 선호도 차이를 살펴보았다(표 1-3-15, 1-3-16 참조). 다양한 출산지원정책 중에서 보육서비스에 대한 욕구가 가장 높은 것으로 나타났다. 소득계층에 상관없이 가장 선호도가 높은 정책은 질 높은 보육시설의 확충이었다.

4. 양육여건 개선을 위한 보육·휴직제도의 정책과제

무엇보다도 중요한 것은, 여성의 취업과 출산이 정적인 관계를 형성하도록 보육 및 휴가정책을 마련하는 것이다. 이는 가족과 여성에게 친화적인 고용 및 서비스 환경을 조성한 OECD국가들의 출산율 회복의 경험을 통해서 명확히 배울 수 있는 시사점이기도 하다. 구체적으로는 아래와 같은 정책적 노력이 필요하다.

- 보육시설 접근성 제고
- 보육시설 운영시간의 탄력적 운영을 통한 소비자 수요충족
- 보육시설 서비스 질 제고
- 출산 및 육아휴직의 탄력적 이용 (기간 및 시기)
- 육아휴직기간 중 소득대체율의 제고

o 육아휴직의 부—모 할당분 지정

가족의 전통적 기능만을 강조하고 과거의 성별 노동분업 체계를 고수하는 사회일수록, 경제성장과 노동생산성 일변의 정책기조를 가진 사회일수록, 일상생활에서 여성과 부모가 노동시장 근로와 자녀양육을 수행하면서 겪는 괴리는 커질 수밖에 없다. 저출산 대책은 이러한 괴리를 줄이는 작업이어야 하며, 크게 보면 향후 한국사회가 지향해야 할 시장-가족-국가의 역할분담 구조, 여성-남성의 역할분담 구조를 설계하는 일이다.

이와 관련 어떠한 복지체제(welfare regime)를 추구할 것인가에 대한 고민이 요청된다. 예를 들어, 스웨덴을 필두로 하는 북구 모형은 완전고용의 추구·여성 노동시장 참여 촉진과 양성평등을 주요한 정책기조로 삼고 있다. 한편, 프랑스는 출산장려와 가족지원의 100년 역사를 지니고 있다. 여전히 전통적 어머니 역할과 가족에 대한 최소한의 국가 개입을 고수하는 독일도 존재하고, 비 개입 혹은 빈민층에만 개입하는 영·미 모형도 존재한다. 복지체제에 대한 합의가 도출된다 하더라도, 다른 제도나 다른 정책과의 조율 및 방향검토를 통해 효과적이고 일체적인 정책기조를 구축하여야 하는 방대하고 어려운 작업이 우리의 숙제로 남아있는 셈이다.

제4절 자녀양육비 지원과 저출산

1. 서론

최근 심각한 사회문제로 인식되고 있는 출산율 하락의 원인은 거시적 문제와 미시적 문제가 복합되어 나타날 뿐만 아니라 객관적 여건과 주관적 상황 등이 복잡하게 얽혀 있어 한마디로 정의하기 어렵다(McDonald, Weston et. al., 2004). 한편 저출산 현상으로 야기되는 부정적 파급효과를 제거하고 미래에 대한 전략적 투자의 중요성이 심도 있게 논의되고 있는 현 시점에서, 저출산의 원인에 대한 규명

과 그에 따른 대처방안의 수립 필요성의 아무리 강조하여도 부족함이 없다.

우리나라의 합계출산율은 1983년에 이미 인구대체수준인 2.08명 이하로 하락하였고, 이러한 하락추세는 지속되어 2004년도 합계출산율은 1.16명으로 OECD 국가들 중에서 최하위 수준에 머무르고 있다(통계청, 2005). 기존의 이론적·실증적 연구에서 밝히고 있는 바와 같이 출산율이 하락하는 원인은 가치관의 변화, 미혼율의 상승, 결혼연령 및 출산연령의 상승 등을 촉발하는 다양한 사회경제적·제도적·구조적 요인에서 찾을 수 있다. 특히, 개별가정에서 출산을 지연하고 기피하는 데에는 자녀양육 및 교육에 따르는 비용부담, 즉 경제적 부담이 우리 사회의 그 누구도 거부할 수 없는 중요한 원인으로 지적되고 있다.

전통사회에서 자녀 출산은 가족의 생산적 경제기능을 수행하는 데 있어 필요한 노동력의 창출로 이어지는 강력한 경제적 가치를 갖고 있었다. 그러나 산업사회로의 급격한 전환 과정에서 자녀의 경제적 가치는 대부분 희석되거나 소멸되었고, 오히려 자녀를 출산하고 양육하는 과정에서 소요되는 비용적 측면이 강조되고 있다(Kohler et. al., 2001, de Vaus, 2004). 현대 사회에서 자녀를 통해서 기대할 수 있는 경제적 효용 가치 보다 자녀출산과 양육에 관련된 경제적 측면에서의 직·간접비용뿐만 아니라 부모의 기회비용과 심리적, 정서적, 시간적 비용부담이 더 크게 인식되면서 자녀 출산을 지연하거나 기피하여 출산율이 감소하고 있는 것이다.

자본주의 시장체계가 강화될수록 자녀양육과 관련된 선택의 폭이 넓어질 수밖에 없고, 노동시장에서의 경쟁이 치열해지면서 부모들은 더 많은 비용을 자녀양육에 투자하게 된다. 즉, 경제성장의 결과로 전반적인 생활수준이 향상되면서 출산자녀 수 자체보다 자녀양육의 질적 측면이 강조되었고, 그 결과 자녀양육의 고비용 구조가 보편화되고 있는 것이다. 따라서 자녀 교육비를 포함한 자녀양육비의 지출은 꾸준히 증가하고 있다. 실제로 많은 가정에서 자녀양육에 따르는 경제적 부담을 느끼고 있으며(허경옥, 1997, 이기영 외, 1995, 김승권 외, 2003), 자녀양육비 부담으로 추가 출산을 포기하는 가정이 늘어나고 있다(이삼식 외, 2005).

가구 소득규모 대비 양육비 및 지출관련 선행연구 가운데 『1995년 한국가구

패널조사』 자료를 분석한 허경옥(1997)의 연구결과에 의하면 한 자녀 가계의 경우 가계소득의 37%, 두 자녀 가계의 경우 가계소득의 46%를 자녀양육비로 지출하고 있다고 보고하였다. 동 연구에서 출생부터 고등학교 졸업까지의 총 양육비는 한 자녀 가구의 경우 123백만원, 두 자녀 가구의 경우 181백만원, 세 자녀 가구의 경우 216백만원이 소비되었다. 『2003년 자녀양육 및 비용부담 실태조사』의 결과를 분석한 김승권(2003)의 연구에서는 전체 가구소비규모 중에서 자녀양육비가 차지하는 비율이 한 자녀인 경우 42.2%, 두 자녀인 경우 60.7%, 그리고 세 자녀의 경우 69.7%에 이르는 것으로 나타났다. 한편, 자녀 1명으로 출산을 완료하고 추가 출산계획이 없는 경우, 총 소비지출의 26% 가량을 자녀양육비에 지출하고 있었으며, 향후 추가 출산계획이 있는 가계의 경우 총 소비의 24%를 자녀양육비로 지출하여 집단간의 유의미한 차이를 발견하였다(차경옥, 2005).

따라서 정확한 자녀양육 비용의 규모를 측정하는 것은 개별 가족의 입장에서 보면, 자녀출산 및 양육과 관련된 각종 의사결정과 가족의 발달주기를 고려한 가계재무관리의 등의 측면에서 반드시 필요하다. 또한 공적 부조를 포함하는 사회정책의 계획수립과 시행 측면에서도 대상자 선정이나 지원수준의 결정에 필요한 기초 자료를 제공한다(Olfa & El Lagha, 2004). 따라서 자녀양육비 측정 연구는 자녀와 관련된 비용대비 가족의 자녀 수 결정 및 가족생활에 대한 경제적 접근을 가능하게 하고, 인적자본 개발에 대한사회적 투자의 필요성을 강조하는 근거자료가 된다(Magrabi et. al., 1991). 이는 자녀의 존재 및 자녀수의 규모가 가족의 총지출규모는 물론 소비지출 유형, 소득분배구조 등 가계경제에 직·간접적 영향을 주며, 아울러 부인의 취업결정, 가족구성원의 생활시간 소비 유형 등 가정생활 전반에 영향을 미치기 때문이다.

그러나 우리나라의 경우, 자녀양육비 측정과 양육관련 비용의 지출 유형을 구체적으로 조사하여, 이를 바탕으로 가족의 출산행태를 예측함으로써 보다 효과적인 인구정책 대한 정책적 대안을 제시한 연구는 미흡하였다. 최근에 이르러 자녀수가 급격히 감소하는 주요 요인으로 자녀양육비, 특히 교육비(사교육비 포함) 지출에 대한 연구조사가 부분적으로 진행되었을 뿐이다.

호주의 인구학자 McDonald(1998)가 지적하였듯이 자녀양육과 관련된 비용 부담 규모에 대한 정확한 정보가 부재함에도 불구하고 실증적 근거가 없는 사회적 우려와 부담감이 저출산 문제를 심화시킬 수 있다. 자녀양육 관련 비용부담에 대한 불확실성(uncertainty)과 근거 없는 부담감과 거부감이 자녀 출산에 대한 개인의 선택과 계획에 부정적 영향을 줄 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 개별가정에서 가계규모에 맞는 출산과 자녀양육 관련 계획을 마련하여 실현함으로써 궁극적으로 출산율을 회복할 수 있도록 자녀양육비 규모를 밝혀보고자 한다. 아울러 이러한 자녀양육비 부담 실태에 기초하여 향후 양육비 지원 여건을 분석하는 것을 목적으로 한다. 주요 연구내용 및 연구방법을 간략히 제시하면 [그림 1-4-1]과 같다.

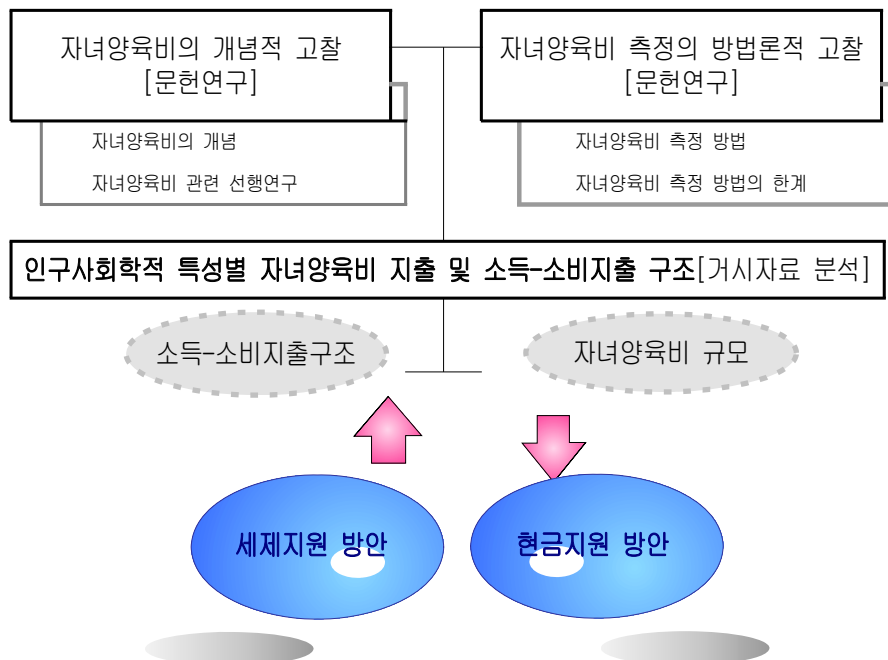
가. 주요 연구내용

전술한 바와 같이 자녀양육비에 대한 개인적, 사회적 관심뿐만 아니라 자녀양육비 부담으로 인한 저출산 현상에 대한 이해를 제고하기 위해 정확한 양육비 측정의 중요성이 강조되고 있음에도 불구하고 이와 관련된 연구가 활발하게 진행되지 못하였다. 또한 사교육 시장의 과열에 따른 사교육비 규모 추정에 초점을 맞추어 진행된 최근 연구를 제외하면 자녀양육비와 저출산 문제를 관련지어 살펴본 연구는 전무한 실정이다. 따라서 본 연구의 주요 내용은 크게 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 자녀양육비 측정의 개념적, 방법론적 고찰을 간략히 하고자 한다. 이러한 고찰을 바탕으로 자녀양육비 측정을 위한 구체적이고 실증적 자료의 확보 및 축적의 중요성을 강조하고, 과학적 분석을 바탕으로 하는 관련 정책의 도입 방안을 검토하는 논의의 배경을 마련한다. 둘째, 소득대비 자녀양육비 규모를 살펴보기 위하여 『전국 가계조사』를 이용, 인구사회학적 특성별 자녀양육비 및 소득·소비 지출구조를 살펴본다. 마지막으로 다양한 정책수단이 개별 가족의 출산 및 자녀양육관련 의사결정에 영향을 주지만 자녀양육비 부담을 경감시키기 위한 세제지원과 현금지원, 보육서비스 그리고 출산·육아휴직제도 등이 가장 대표적

수단이다(OECD, 2005). 이들 정책 가운데 본 장에서는 출산율을 안정적으로 유지하기 위하여 주요 OECD 국가에서 시행하고 있는 세제지원과 수당정책을 검토하여 우리나라에서의 양육비 지원방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

[그림 1-4-1] 주요 연구내용 및 연구방법



나. 연구방법

자녀양육비의 개념적 고찰 및 양육비 측정 방법에 대한 논의는 선행연구를 중심으로 정리하였다. 이어서 인구사회학적 특성별 자녀양육비 및 소득·소비 지출구조를 살펴보기 위하여 통계청에서 발표한 2003년도 『전국 가계조사』 자료를 재분석하였다. 마지막으로 문헌고찰을 통해 자녀양육비 지원 방안에 대한 국내외 정책 현황을 고찰하고 우리나라 저출산 대응 정책의 일환으로서 정책적

시사점을 모색하였다.

2. 자녀양육비의 개념 및 계측방법

가. 자녀양육비의 개념

자녀양육비는 크게 직접비용(direct costs)과 간접비용(indirect costs)으로 구분되는데, 전자는 자녀의 출생과 함께 이들을 양육하기 위한 식비, 의복비, 보육·교육비, 주거비, 의료비 등이 포함된다. 반면 후자의 경우 자녀를 양육하기 위한 부모의 시간이나 정신적, 육체적 노동과 같은 비물질적 비용 그리고 자녀를 돌보기 위하여 취업을 중단한 경우 부모의 소득손실분과 기회비용 등이 포함된다(d'Addio & d'Ecole, 2005). 우리나라의 연구에서는 자녀양육비란 미성년의 자녀를 보호, 교육시키는데 필요한 순수한 경제적 비용으로서 부모의 당연한 지급의무로 규정하거나, 무형적인 비용으로서 보호와 부양의 의미를 내포하고 있다고 지적하였다(김승권 외, 2003).

경제학적 논의에서 뿐만 아니라 공공정책의 수립과정에서 자녀양육비를 논의하는 경우, 방법론적 한계와 개념의 모호성 때문에 주로 자녀출산 및 양육에 따르는 직접비용에 초점을 두고 있다. 그러나 가족구성원 공동체를 위한 지출 중 자녀와 직접적으로 관련된 비용만을 분리하여 측정하는 것도 단순하지 않다.

일반적으로 자녀양육비는 자녀를 위해 지출되는 소비항목들의 총합으로 측정되지만 어떤 소비항목을 자녀양육을 위한 소비지출 항목으로 선정할 것인가는 단순한 문제가 아니다. 즉, 주거비나 실내가구 또는 자동차와 같이 가족구성원이 함께 공동적으로 효용을 얻을 수 있는 소비항목이나 가족구성원의 수에 따라 분할할 수 없는 항목에 대한 지출 중에서 명백하게 자녀를 위한 비용만을 분리·구별하여 측정하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 뿐만 아니라 자녀양육비는 가족규모나 형태, 가족의 인구사회학적 특성에 따라 매우 다양하다. 부모의 소득수준이나 가치관, 자녀의 수와 연령, 그리고 사회문화적으로 기대되는 양육비 기준에 따라 다르기 때문이다.

나. 자녀양육비용의 측정방법

일반적으로 직접비용을 중심으로 자녀양육비를 추정하기 위한 자료는 의식조사(opinion survey), 계측조사(budget approach), 지출조사(expenditure survey approach) 등 세 가지 방법을 통하여 확보할 수 있다(McDonald, 1990). 의식조사의 경우 대표성 있는 가구를 대상으로 자녀양육비에 관한 설문조사를 실시하는 것이고, 계측조사의 경우 자녀의 연령에 따라 요구되는 재화나 서비스 이용에 대한 표준비용을 계산하여 측정한다. 마지막으로 지출조사는 가족소비실태조사와 같이 가구당 소비지출규모에 대한 조사 자료를 활용한다.

이러한 방법으로 확보된 자료는 지출항목별 자녀양육비 측정법과 등가비율측정법에 따라 측정할 수 있다(허경옥, 1997).

1) 지출항목별 자녀양육비 측정법

지출항목별 자녀양육비 측정법은 가계의 소비지출 항목 중에서 자녀양육과 관련된 항목을 선정하여 동 항목별 지출액의 총합으로 자녀양육비를 측정하는 방법이다. 즉, 자녀의 수업료, 교재비, 학용품비 등을 합하여 교육비를 산출하고 자녀를 위한 가구비, 교양오락비, 식비 등을 측정하여 지출의 합을 통해서 자녀양육비를 산정한다. 자녀수가 증가할 경우 지출액수에 자녀수를 배가시키는 방법으로서 총 양육비를 자녀의 수로 나누는 평균적 개념이기도 하다. 이러한 방법은 측정이 편리하여 널리 이용되고 있지만 다음과 같은 문제점을 갖는다.

첫째, 표준가계에 기준으로 지출규모를 추정함으로써 가족구조, 가족형태 및 가족의 생활수준 등 다양한 가족특성을 반영할 수 없다. 둘째, 평균 양육비 또는 두당 양육비의 개념으로는 출생순서에 따라 자녀양육비 지출 유형이 상이할 수 있다는 점을 고려하지 못한다. 셋째, 가족구성원 공동으로 효용가치를 누리는 지출항목에 대해 자녀만을 위한 지출로 분리하지 않는다. 이러한 한계로 인하여 지출항목별 측정법에 따라 자녀양육비를 측정한다면 양육비 규모를 과소 추정할 가능성이 높다.

이러한 측정법의 한계를 보완하기 위하여 자녀를 위한 소비항목으로 쉽게 구

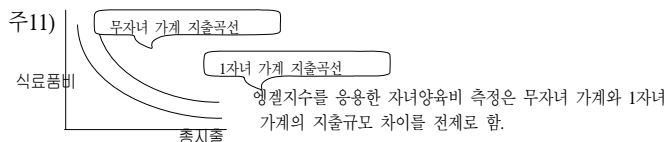
별되는 소비항목지출액과 쉽게 구별되지 않는 소비항목지출액의 합으로 자녀양육비를 측정하기도 한다. 특히, 자녀를 위한 소비항목으로 쉽게 구별되지 않는 소비항목의 지출액의 경우 전체 가구원 수로 나누어 두당 지출액수를 산출하여 이용한다. 자녀를 위한 소비항목만으로 자녀양육비를 측정한 방법과 비교하여 가계 내 공동지출항목을 추가한 점에서 의의가 있겠지만, 여전히 자녀만을 위한 순수 지출액을 명백하게 측정한 방법이라고 보기는 어렵다.

2) 등가비율측정법

자녀를 위한, 자녀와 관련된 소비지출항목만으로 자녀양육비를 측정하는 전자의 방법과 달리, 가족구성원 공동의 효용가치를 갖는 지출항목 중에서 자녀만을 위한 지출 규모를 측정하기 위한 방법으로 등가비율측정법(equivalence scale)이 있다. 동 방법은 가족원 모두를 위한 지출 가운데 자녀지출 부분을 고려할 뿐만 아니라 자녀수가 증가함에 따라 나타날 수 있는 규모의 경제효과를 반영한다.

즉, 가족규모, 연령, 가족형태 등에 따른 경제적 생활수준을 반영하는데, Espenshade(1984)는 앵겔지수를 응용하여 식비지출비율 개념으로 개별 가구의 자녀양육비를 측정한다.^{주11)}

Espenshade(1984)가 시도한 방법은 전체 가구 소득 중에서 식비에 지출한 비율이 동일하다면 생활수준도 동일하다는 앵겔지수의 원리를 적용하여, 가계구조가 다른 가구의 자녀양육비를 측정하는 것이다. 즉, 자녀출생 후의 경제적 생활수준이 자녀출생 이전의 생활수준과 같기 위해서 추가적으로 필요한 비용만을 자녀양육비로 간주한 것이다. 이때 경제적 생활수준은 가계 총지출 가운데 식비를 위한 지출의 비율로 결정되는데, 예를 들어, 두 가계의 식비지출비율이 동일한 경우 두 가계의 경제적 생활수준이 동일하다고 가정하는 것이다.



아울러 동 방법은 자녀의 출생순서 및 자녀연령에 따라 양육비가 다를 수 있다고 가정하고 있으며, 가족형태나 가족규모 등의 차이를 반영하여 지출항목별 자녀양육비 측정방법과 비교하여 상당히 현실적이다. 뿐만 아니라 자녀가 성장해 감에 따라 가계의 물질적, 경제적 생활수준이 변화할 수 있다고 가정하고 있는데, 이러한 방법으로 자녀양육비를 측정한 경우 양육비가 대체로 높게 측정되는 것으로 밝혀졌다(Douthitt & Huh, 1994).

본 연구에서는 등가비율측정법과 같이 소득수준 대비 식비지출 규모가 동일하면 가족의 경제적 생활수준이 동일하다는 가정을 바탕으로 자녀양육비 측정 및 총소득 중에서 자녀양육비 지출비율을 측정하였다.

3. 자녀양육비 및 교육비 지출 규모

가. 자료의 수집

본 연구를 위한 분석자료는 2003년 『가계조사』를 이용하였는데, 『가계조사』는 종전의 도시가계조사의 조사대상을 전국에 거주하는 가구로 확대한 것이다. 대상 가구에서 가계부에 기입하는 가계부 기장방식으로 가구의 수입과 지출을 조사하고 있지만, 농가, 어가, 단독가구, 외국인가구 및 가계수지 파악이 곤란한 가구 등은 조사에서 제외되어 동 자료의 분석결과는 실제 전국 가구의 소비 지출 수준보다 다소 높게 추정될 수 있다.

가계조사의 가계수입은 소득 및 기타 수입, 전월이월금 등 조사 기간 중의 모든 수입을 포함하며, 총지출은 기간 중 지출된 일체의 가계지출과 기타지출 및 월말현금잔고 등이 포함된다. 구체적인 조사 항목은 <표 1-4-1>와 <표 1-4-2>에 제시하였다.

〈표 1-4-1〉 『가계조사』의 소득 항목별 조사 내용

항목	포함 내용
총수입	
소득	경상소득, 비경상소득
· 경상소득	
① 근로소득	가구주 소득, 배우자 소득, 기타가구원 소득 ¹⁾
② 사업 및 부업소득	가구주 사업소득, 배우자 사업소득, 기타가구원 사업소득 ¹⁾
③ 기타소득	재산소득, 이자소득, 배당소득, 부동산임대소득, 이전소득, 공적연금, 기타사회보장수혜, 사적이전,
· 비경상소득	경조소득, 퇴직금 및 연금일시금
· 자산의 감소	저축 찾은 금액, 보험 탄 금액, 계 탄 금액, 유가증권매각, 부동산매각
· 부채의 증가	부동산관계 빌린돈, 기타 빌린돈, 기타 부채 증가, 전월이월금

〈표 1-4-2〉 『가계조사』 수입항목별 조사 내용

항목	포함 내용
총지출	
가계지출	소비지출, 비소비지출
· 소비지출	
① 식료품	곡류, 육류, 낙농류, 어패류, 채소, 해조류, 과일류, 조미료, 빵 및 과자류, 외식비(학교급식 포함), 각종 이유식 등
② 주거	주택설비 및 수선비, 공동주택관리비 등
③ 광열수도	수도요금, 전기요금, 난방연료비, 도시가스, 공동주택난방비 등
④ 가구가사용품	일반가구, 가정용기기, 식기주방용품, 가사잡화, 가사소모품, 침구 및 직물 등
⑤ 피복·신발	피복류, 신발류, 피복 및 신발서비스 등
⑥ 보건·의료	보건의료용품, 안경, 보건의료서비스 등
⑦ 교육·교양·오락	교육(납입금, 교재비, 보충교육비), 문구류, 교양오락비, 서적 및 인쇄물, 교양오락용품, 교양오락서비스 등
⑧ 교통·통신	교통비, 개인교통 관련비, 연료비, 보험료 등
⑨ 기타소비지출	담배, 이미용용품, 이미용서비스, 장신구, 잡비, 경조비, 손해보험료 등
· 비소비지출	조세, 공적연금, 사회보험, 송금보조, 자산증가를 위한 지출 등
기타지출	
· 자산의 증가	저금, 저축성 보험료, 유가증권구입, 부동산 구입 등
· 부채의 감소	주택부금상환, 빌린 돈 갚은 금액, 월부 및 외상 갚은 금액 등

1) 분석대상

본 연구에서는 자녀양육비를 보다 정확하게 측정하기 위하여 확대가족은 제외하고 부모와 자녀세대만이 동거하는 핵가족을 분석대상에 포함하였다. 또한 0~18세 미만의 자녀양육이 보편적으로 이루어지는 가계로 한정하기 위하여 가구주 및 가구주의 배우자 연령을 20~49세로 한정하였다. 일반적으로 가구의 소득수준 즉, 경제적 생활수준에 따라 가계소비지출 유형이 다르기 때문에 자녀양육비를 위한 지출 역시 상이하게 나타날 수 있다. 이를 고려하여 자녀양육비 부담을 측정하기 위한 본 연구는 표본가계를 소득 5분위로 분류하고자 하였으나, 분석대상을 소득분위별, 생활수준별로 구분하고 이를 다시 자녀의 연령조합과 자녀수별로 구분할 경우 분석대상 수가 매우 제한적이었다. 따라서 실제 양육비 측정은 표본가구의 월평균 가구소득의 평균을 기준으로 평균소득 이상 가구와 평균소득 이하 가구로 구분하여 살펴보았는데, 본 연구의 전체 26,366 표본가구의 월평균 가구소득 평균 3,073,029.5원을 기준으로 월평균 가구소득이 3,073,029.5원 미만의 가계를 저소득 가계로 그 이상은 고소득 가계로 분류하였다.^{주12)}

2) 표본의 일반적 특성

표본가구의 일반적 특성을 고소득 가계와 저소득 가계로 구분하고, 이를 다시 맞벌이 가구와 일반가구로 분류하여 <표 1-4-3>에 제시하였다. 고소득 가계 중에서 맞벌이 가구의 월평균 총수입^{주13)}은 9,492,163원이고 월평균 총소득^{주14)}은 4,844,626원이었다. 가구주와 가구주 배우자가 취업하고 있는 맞벌이 가구의 가구소득 중에서 경상소득은 4,651,470원(총소득의 96.01%), 비경상소득은

주12) 2003년도 전국 근로자 가구의 월평균 소득은 294만원으로 본 연구의 가구소득 평균보다 다소 낮음. 이는 본 연구의 분석대상인 표본가구의 가구주 연령을 20~49세로 한정하였기 때문으로 판단됨.

주13) 총수입은 소득 및 자산 감소와 부채 증가를 포함하는 기타 수입, 전월이월금 등 조사 기간 중의 모든 수입을 의미함.

주14) 총소득은 경상소득과 비경상소득을 포함함.

387,729원(총소득의 3.99%)인 반면, 가구내 취업 가구원 수가 1명인 일반가구는 이보다 다소 낮은 수입·지출구조를 갖고 있었다. 고소득 일반가구의 총수입은 9,460,220원이고 총소득은 4,496,106원이었으나 고소득 맞벌이 가구소득과 통계적으로 유의미한 차이는 없었다.

저소득 가계의 수입·지출구조를 살펴보면 맞벌이 가구의 경우, 월평균 총수입이 4,551,966원이고 총소득은 2,264,005원인데 반해, 일반 가구는 각각 4,545,415원과 1,955,889원으로 가구내 취업인원수를 기준으로 한 가구유형에 따른 뚜렷한 차이가 나타나지 않았다. 따라서 본 연구의 분석은 맞벌이 가구와 일반가구를 구분하지 않고 소득수준에 따라서 고소득 가계와 저소득 가계로 분류하여 진행하였다.

〈표 1-4-3〉 고소득 가계와 저소득 가계의 일반적 특성(2003년)

(단위: %, 세)

	고소득 가계		저소득 가계	
	맞벌이 가구	일반가구	맞벌이 가구	일반가구
가구주 특성				
성별(남/여)**	99.3/0.7	98.8/1.2	97.2/2.8	95.7/4.3
평균 연령	39.3	39.6	39.1	38.6
교육수준***				
고졸이하	36.7	33.9	67.8	56.6
(초)대졸	51.8	50.8	30.4	40.2
대졸 이상	11.5	15.3	1.8	3.2
가구주의 배우자 특성				
평균 연령	36.4	36.8	35.8	34.0
교육수준***				
고졸이하	54.9	56.4	78.0	68.6
(초)대졸	41.0	40.7	21.0	30.4
대졸 이상	4.1	2.8	1.0	0.9
주택소유여부***				
자가 있음	68.5	74.2	49.0	50.0
자가 없음	31.5	25.8	51.0	50.0
평균 가구원수**	3.64	3.84	3.58	3.61
자녀수***				
없음	21.2	14.1	21.2	21.3
한자녀	19.9	22.3	19.8	27.3
두자녀	52.1	53.3	51.7	45.2
세자녀 이상	6.8	10.3	7.2	6.2
월평균 총수입	9,492,163	9,460,220	4,551,966	4,545,418
월평균 총소득	4,844,626	4,496,106	2,264,044	1,955,889
월평균 총지출	9,492,163	9,460,220	4,551,966	4,545,418
분석대상 가구(계)	4,924가구	5,409가구	4,837가구	11,196가구

주: 1) 본 연구를 위한 분석대상 가구의 소득수준을 전체 소득기준 5분위로 임의 구분하였음.

2) * p<.05, ** p<.01, *** p<.001, **** p<.001 고소득층에서만 유의미

자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

전술된 바와 같이 표본 가구의 가구주 연령을 20~49세로 제한하고 부모와 자녀로만 구성된 핵가족으로 분석대상을 한정하여 살펴보았을 때, 고소득 분석 대상 가구수는 총 10,333가구였으며 이 가운데 47.6%가 맞벌이 가구였다. 한편, 저소득 분석대상 가구수는 총 16,033가구로 이 중 43.2%가 맞벌이 가구였다.

가구주 평균연령은 고소득 맞벌이 가구의 경우 39.3세, 일반가구의 경우 39.6세였고, 저소득 가구의 가구주 평균 연령은 각각 39.1세와 38.6세로 유의미한 차이는 나타나지 않았다.

가구주의 교육수준을 살펴보면, 고소득 가계의 가구주 51.8%가 (초)대졸 이상의 학력을 보유하고 있었으나, 저소득 맞벌이 가구의 가구주는 30.4%만이 (초)대졸 이상의 교육수준을 나타내, 교육수준과 소득의 정적(positive) 관계가 확인되었다. 가구주의 특성과 마찬가지로 가구주 배우자의 교육수준에 있어서도 고소득 맞벌이 가구의 가구주 배우자 교육수준이 가장 높아 (초)대졸 이상의 학력을 갖고 있는 경우가 41.0%이었고 대졸 이상의 학력 소유자도 4.1%를 차지하였다.

주택 소유여부를 살펴보면 맞벌이 고소득 가구 중에서 자가 소유한 경우가 68.5%로 가장 높았고, 저소득 일반가구의 자가소유율은 50.0%였다. 평균가구원수는 고소득 일반가구가 가장 많아 평균 3.84명이었고, 저소득 맞벌이 가구의 평균가구원 수가 3.58명으로 가장 적었다. 자녀수를 살펴보면, 고소득 일반가구가 무자녀인 경우는 14.1%로 가장 낮았고, 2명의 자녀를 양육하고 있는 경우는 53.3%로 가장 높았다. 반면, 저소득 일반가구 중에서 2명의 자녀를 양육하고 있는 경우는 45.2%로 낮았으며, 3자녀 이상을 양육하는 경우는 고소득 가계에 저소득 가계에 비하여 높게 나타났다. 이로서 소득수준에 따라 자녀 출산행태가 상이하게 나타나고 있음을 간접적으로 확인할 수 있다(표 1-4-3 참조).

나. 가계소비·지출 특성과 자녀양육비 지출

1) 가계소비 지출형태

자녀양육비 지출규모를 살펴보기에 앞서, 가계의 소비항목별 지출상태를 파악할 수 있도록 소비항목별 평균지출액수를 비교하여 제시하였다(표 1-4-4 참조). 고소득 맞벌이 가구의 가계지출 항목 중에서 가장 높은 비율을 차지하는 것은 식료품비로, 총지출의 7.71%, 가계지출의 19.67%를 차지하였고, 총소득 대비 14.08%를 식비로 지출하고 있었다.^{주15)}

〈표 1-4-4〉 소득계층별 가계의 월평균 소비지출 구조(2003년)

(단위: 원, %)

고소득층	맞벌이 가구			일반가구		
	평균액수	총소득 대비 평균 비율	총지출 대비 평균 비율	평균액수	총소득 대비 평균 비율	총지출 대비 평균 비율
총지출	9,492,163			9,460,220		
가계지출	3,229,408	66.66	36.55	3,333,869	76.90	37.83
·소비지출	2,633,083	54.35	30.17	2,706,627	62.87	30.98
·식료품	635,139	14.08	7.71	642,911	15.26	7.78
·주거	80,407	1.77	0.91	84,761	2.00	0.91
·광열수도	93,763	2.10	1.16	103,506	2.48	1.28
·가구가사용품	146,627	3.12	1.57	111,110	2.62	1.25
·피복·신발	180,079	2.81	2.06	174,206	4.05	2.02
·보건·의료	110,217	2.36	1.20	138,389	3.22	1.57
·교육 ¹⁾	448,854	9.64	5.11	461,081	10.59	5.19
·교양·오락	138,002	2.90	1.50	171,559	3.93	1.86
·교통·통신	464,233	10.05	5.05	449,298	10.16	4.77
·비소비지출	598,880	12.13	6.41	6,292,220	14.08	6.87
소득	4,844,626		55.84	4,496,106		52.65
·경상소득	4,651,470	96.01	54.13	4,185,337	93.09	49.72
·비경상소득	387,729	3.99	3.43	556,431	6.91	5.24
분석대상 가구 (계)		4,929가구			5,409가구	

주15) 고소득 일반가구의 총지출 대비 식료품비의 지출은 7.78%(가계지출의 19.28%)이었고, 총소득 대비 15.26%를 지출하였음.

저소득층	맞벌이 가구			일반가구		
	평균액수	총소득 대비 평균 비율	총지출 대비 평균 비율	평균액수	총소득 대비 평균 비율	총지출 대비 평균 비율
총지출	4,551,966			4,545,418		
가계지출	1,897,463	89.07	45.10	1,857,064	134.99(-)	46.08
·소비지출	1,678,451	79.42	40.31	1,629,618	121.72(-)	41.04
·식료품	476,698	22.69	12.02	445,963	34.33	11.93
·주거	81,657	4.14	2.17	74,746	5.11	2.07
·광열수도	85,119	4.13	2.20	85,475	6.95	2.38
·가구가사용품	70,211	3.26	1.57	68,171	4.88	1.64
·피복·신발	99,517	4.62	2.37	99,925	6.89	2.41
·보건·의료	66,389	1.44	1.54	91,780	6.57	2.26
·교육 ¹⁾	275,654	12.76	6.42	25,121	20.16	5.91
·교양·오락	68,635	3.27	1.52	81,388	6.32	1.83
·교통·통신	312,570	14.53	7.16	280,989	20.89	6.92
·비소비지출	223,781	9.86	4.89	234,915	13.71	5.21
소득	2,264,004		55.81	1,955,889		49.88
·경상소득	2,220,241	97.30	54.74	1,893,430	96.80	48.20
·비경상소득	110,539	2.70	2.70	146,197	3.20	3.90
분석대상 가구 (계)		5,168가구			5,283가구	

주: 1) 표준 소비지출 항목 가운데 교육항목과 교양·오락 항목을 구분하였음.

자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

지출항목 중에서 식료품비가 차지하는 비율은 저소득 가계에서도 가장 높게 나타났으며, 특히 저소득층의 총소득 대비 식료품비 지출 비율은 맞벌이 가구의 경우 22.69%, 일반가구 34.33%로 고소득 가계보다 매우 높아, 앵겔함수의 실제를 통한 생활수준을 짐작할 수 있었다.

2) 자녀양육비 측정

본 연구에서는 자녀양육비를 측정하기 위하여 Espenshade(1984)가 적용한 등가비율측정법을 이용하였다. Espenshade(1984)의 등가비율측정법은 자녀가 없는 부부가족의 생활수준과 비교하여 동일한 생활수준을 유지하면서 자녀가 있는 2세대 가족이 추가로 지출한 비용을 자녀양육비로 정의하고 있다. 등가비율측정법

은 엔겔지수의 원리를 이용하여 부부가족의 총지출 중에서 식비지출이 차지하는 비율을 기준으로 생활수준을 설정하고 가계의 경제적 생활수준을 가정한다.

따라서 자녀양육비를 측정하기 위해서는 우선, 총지출 가운데 식비지출비율을 측정해야 하는데, 고소득 가계와 저소득 가계를 구분하여 식료품비가 총지출에서 차지하는 비율을 측정하고, 이를 다시 5% 미만, 5~10%미만, 10~15% 미만, 15~20% 미만, 그리고 20% 이상 등 5층으로 분류하였다. 이에 따라 총지출 중 식료품비가 차지하는 수준에 따라 부부로만 구성된 무자녀 가계의 평균 총지출 규모를 <표 1-4-5>에 제시하였다. 총지출 중에서 식료품비의 비율이 낮을수록 생활수준이 높은 것으로 간주할 수 있으며, 이에 따라 총지출규모도 높게 나타나는데, 무자녀 고소득 가계 중에서 식료품비 지출비율이 5% 미만인 가구의 총지출액은 3,118,778원 반면, 저소득 가계 가운데 식비의 지출비율이 20% 이상인 가구의 총지출액은 1,260,228원 이었다(표 1-4-5 참조).

<표 1-4-5> 한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 총지출
(단위: 원, %)

소득 수준	총지출 중 식료품비 지출비율	무자녀 가계	1 자녀 가계				평균
			영아 (0~2세)	유아 (3~5세)	초등학생 (6~11세)	중고생 (12~17세)	
고 소 득 가 계	5% 미만	3,118,778 (282)	3,380,247 (53)	3,877,271 (47)	4,100,935 (50)	4,600,899 (89)	3,989,838 (239)
	5.00~9.99%	2,754,451 (544)	2,964,921 (107)	3,090,392 (174)	3,645,161 (94)	3,972,607 (225)	3,418,270 (600)
	10.00~14.99%	2,686,953 (87)	2,856,478 (147)	2,888,366 (55)	3,342,742 (68)	3,433,440 (62)	3,130,257 (332)
	15.00~19.99%	2,546,693 (68)	-	-	-	3,208,743 (12)	3,208,743 (12)
	20.00% 이상	2,391,620 (22)	-	-	-	-	-
저 소 득 가 계	5% 미만	2,583,326 (174)	2,801,666 (26)	3,033,899 (30)	3,252,527 (15)	3,770,540 (14)	3,214,658 (85)
	5.00~9.99%	1,685,646 (779)	1,876,199 (207)	2,079,476 (252)	2,050,298 (35)	2,129,168 (98)	2,033,785 (592)
	10.00~14.99%	1,563,804 (602)	1,711,510 (130)	1,888,917 (197)	1,855,355 (57)	2,003,432 (127)	1,864,804 (511)
	15.00~19.99%	1,356,359 (245)	1,474,600 (30)	1,727,688 (75)	1,603,542 (35)	1,848,210 (45)	1,663,510 (185)
	20.00% 이상	1,260,228 (171)	1,344,163 (31)	1,578,985 (66)	1,497,922 (13)	1,708,055 (43)	1,532,281 (153)

주: 괄호 안은 분석대상 수임.
자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

<표 1-4-6>은 가구의 생활수준을 결정하는 총지출 대비 식료품비의 지출 비율에 따른 무자녀 가계의 평균 총지출 규모를 기준으로, 가계의 생활수준에 따라 자녀양육비를 측정된 결과이다. 즉, 경제적 생활수준별로 1자녀 가구의 자녀 연령을 영아(0~2세), 유아(3~5세), 초등학생(6~11세), 그리고 중고생으로(12~17세) 구분하여, 이들 가계의 총지출액과 무자녀 가계의 총지출액 간의 차액을 산출한 것이다.

고소득 가구의 영아 자녀 1인당 월평균 양육비는 최소 169,525원(총지출중 식료품비의 지출비율이 10~15% 미만인 경우)에서 최대 261,469원(총지출중 식료품비의 지출비율이 5% 미만인 경우)으로 나타났으며, 저소득 가계 가운데 생활수준이 가장 낮을 것으로 판단되는 총지출 중 식료품비의 지출비율이 20% 이상인 가구의 월평균 영아 양육비는 83,935원이었다.

자녀의 연령이 증가함에 따라 당연히 자녀 양육비는 증가하지만 고소득 가구의 증가 정도가 저소득 가구와 비교하여 뚜렷하게 높게 나타났다. 고소득 가구의 유아 1명의 자녀양육비는 식료품비 지출이 5% 미만인 경우 758,493원(소득 대비 12.1%, 가계지출 대비 19.6%)인 반면, 저소득 가계 중 식료품비 지출이 20% 이상인 경우 118,757원(소득 대비 9.6%, 가계지출 대비 20.2%)으로 나타났다. 한편, 총지출 중 식료품비의 지출 비율이 5% 미만인 고소득 가구의 초등학생 1인 자녀에 대한 양육비는 982,157원이고 중고생 자녀 1인 양육비는 1,482,111원이었다. 반면 동일한 경제적 생활수준을 보인 저소득 가구의 초등학생 자녀 1인 양육비는 669,201원, 중고생 1인 자녀양육비는 1,187,214원이었다.

그러나 소득 수준이 현저하게 높음에도 불구하고 고소득 가구와 저소득 가구의 지출대비 양육비 지출 비율이 높게 차이가 나타나지 않는 것은 고소득 가계에서서 중고생 자녀양육비로 상당한 지출이 이루어지고 있음을 확인할 수 있게 한다. 이는 자녀의 수가 감소하는 대신 자녀양육의 질에 대한 관심이 증가하고 있을 뿐만 아니라, 공교육에 대한 불신, 사교육 시장의 과열을 간접적으로 보여 주는 것이기도 하다. 또한, 소득수준이 높을수록, 즉, 경제적 생활수준이 높을수록 자녀양육비 지출이 많아지고 전체 지출대비 비율이 높은 점은 자녀양육에 있어서도 계층간 양극화가 나타나고 있음을 반영한다고 볼 수 있다.

〈표 1-4-6〉 한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 자녀양육비 및 가계지출 중 구성비

(단위: 원, %)

소득 수준	총지출 중 식료품비 지출 비율	1 자녀 가계								0~18세 1자녀 평균 양육비	
		영아(0~2세)		유아(3~5세)		초등학생		중고생		평균 양육비	지출대비 비율
		양육비	지출대비 비율	양육비	지출대비 비율	양육비	지출대비 비율	양육비	지출대비 비율		
고	5% 미만	261,469	7.7	758,493	19.6	982,157	24.0	1,482,111	32.2	871,060	21.8
소	5.00~9.99%	210,470	7.1	335,941	10.9	890,710	24.4	1,218,156	30.7	663,819	19.4
득	10.00~14.99%	169,525	5.9	201,413	7.0	655,789	19.6	746,487	21.7	443,304	14.2
가	15.00~19.99%	-	-	-	-	-	-	662,050	20.6	662,050	20.6
계	20.00% 이상	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
저	5% 미만	218,340	7.8	450,573	14.9	669,201	20.6	1,187,214	31.5	631,332	19.6
소	5.00~9.99%	190,553	10.2	393,830	18.9	364,652	17.8	443,522	20.8	348,139	17.1
득	10.00~14.99%	147,706	8.6	325,113	17.2	291,551	15.4	439,628	21.9	301,000	16.1
가	15.00~19.99%	118,241	8.2	371,329	21.5	247,183	15.4	491,851	26.6	307,151	18.5
계	20.00% 이상	83,935	6.2	118,757	20.2	237,694	15.9	247,827	26.2	272,053	17.8

주: 분석대상 사례수가 5미만인 경우에는 제시하지 않았음.
자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

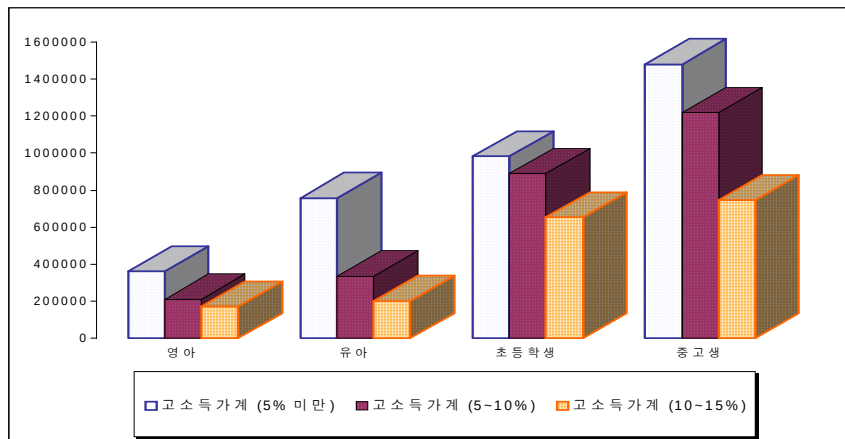
〈표 1-4-7〉 총소득 중 한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 자녀양육비 지출 비율(2003년)

(단위: 원, %)

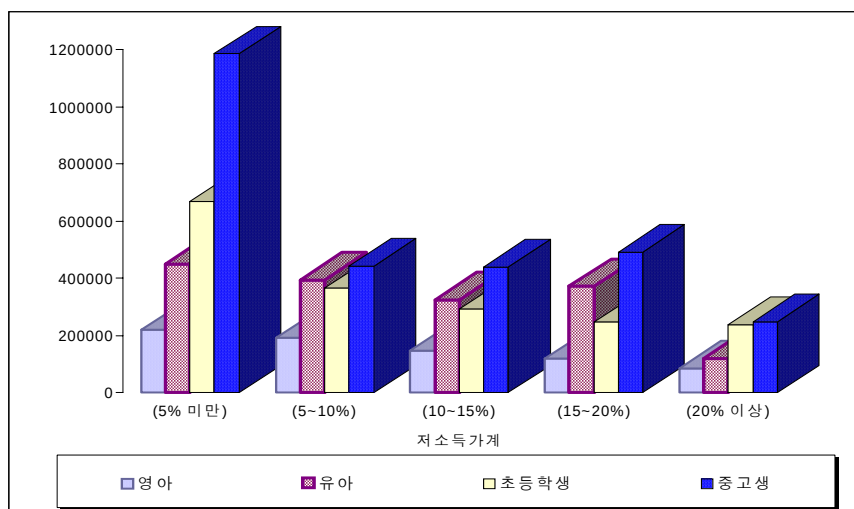
소득 수준	총지출 중 식료품비 지출 비율 (생활수준)	1자녀 가계								0~18세 1자녀 평균 양육비	
		영아(0~2세)		유아(3~5세)		초등학생		중고생		평균 양육비	소득대비 비율
		양육비	소득대비 비율	양육비	소득대비 비율	양육비	소득대비 비율	양육비	소득대비 비율		
고	5% 미만	261,469	5.3 (4,939,136)	758,493	12.1 (6,285,775)	982,157	15.7 (6,248,999)	1,482,111	23.4 (6,337,170)	871,060	15.2 (5,732,564)
소	5.00~9.99%	210,470	5.3 (4,006,490)	335,941	7.5 (4,521,132)	890,710	16.3 (5,457,835)	1,218,156	24.2 (5,029,286)	663,819	14.6 (4,541,595)
득	10.00~14.99%	169,525	3.9 (4,313,658)	201,413	5.3 (3,801,775)	655,789	16.1 (4,064,625)	746,487	18.7 (3,992,158)	443,304	11.1 (3,978,412)
가	15.00~19.99%	-	-	-	-	-	-	662,050	17.3 (3,820,125)	662,050	13.5 (4,893,775)
계	20.00% 이상	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
저	5% 미만	218,340	9.8 (2,232,941)	450,573	20.8 (2,168,639)	669,201	29.1 (2,302,326)	1,187,214	45.3 (2,623,133)	631,332	28.8 (2,193,362)
소	5.00~9.99%	190,553	9.0 (2,125,548)	393,830	17.3 (2,271,835)	364,652	15.6 (2,332,368)	443,522	19.1 (2,325,701)	348,139	16.0 (2,178,604)
득	10.00~14.99%	147,706	7.8 (1,946,170)	325,113	16.2 (2,001,566)	291,551	14.0 (2,088,922)	439,628	19.4 (2,264,144)	301,000	15.0 (2,003,511)
가	15.00~19.99%	118,241	7.7 (1,528,279)	371,329	19.6 (1,893,389)	247,183	10.4 (2,367,591)	491,851	28.7 (1,713,551)	307,151	17.3 (1,775,811)
계	20.00% 이상	83,935	6.8 (1,238,868)	118,757	9.6 (1,233,587)	237,694	16.1 (1,479,615)	247,827	17.7 (1,400,644)	272,053	20.7 (1,314,433)

주: 1) 괄호 안은 분석대상 가구의 월평균 가구소득임.
2) 분석대상 사례수가 5미만인 경우에는 제시하지 않았음.
자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

[그림 1-4-2] 고소득 가계의 자녀연령별 생활수준에 따른 자녀양육비 차이



[그림 1-4-3] 저소득 가계의 자녀연령별 생활수준에 따른 자녀양육비 차이



마지막으로 자녀수에 따른 자녀양육비 지출 규모를 살펴보았다. <표 1-4-8>과 <표 1-4-9>에 제시된 결과를 보면, 2자녀 가계의 경우 월평균 자녀양육비는 저소득 가계의 생활수준에 따라 363,053원(소득 대비 23.1, 가계지출 대비 22.4%)

에서 783,900원(소득 대비 33.7%, 가계지출 대비 23.3%)까지 분포하고 있었고, 고소득 가계의 생활수준에 따라서는 585,050원(소득 대비 15.6%, 가계지출 대비 24.5%)에서 1,348,458원(소득 대비 20.0%, 가계지출 대비 30.2%)까지 분포하였다. 3자녀 가계의 경우에도 최고 1,874,683만원(소득 대비 27.1%, 가계지출 대비 37.5%)까지 지출하고 있었지만 자녀수의 증가에 따른 규모의 경제 효과가 나타나고 있었다.

〈표 1-4-8〉 자녀수별, 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 총지출 규모(2003년)
(단위: 원, %)

소득 수준	총지출 중 식료품비 지출 비율	무자녀 가계	1자녀 가계	2자녀 가계	3자녀 가계
고소득 가계	5% 미만	3,118,778 (282)	3,989,838 (239)	4,467,236 (601)	4,993,461 (290)
	5.00~9.99%	2,754,451 (544)	3,418,270 (600)	3,825,204 (2,391)	4,003,605 (95)
	10.00~14.99%	2,686,953 (87)	3,130,257 (332)	3,281,129 (774)	3,323,929 (12)
	15.00~19.99%	2,546,693 (68)	3,208,743 (12)	3,439,704 (77)	3,427,222 (3)
	20.00% 이상	2,391,620 (22)	-	2,976,670 (16)	-
저소득 가계	5% 미만	2,583,326 (174)	3,214,658 (85)	3,367,226 (218)	-
	5.00~9.99%	1,685,646 (779)	2,033,785 (592)	2,156,027 (1,693)	2,391,074 (165)
	10.00~14.99%	1,563,804 (602)	1,864,804 (511)	2,032,810 (1,781)	2,186,079 (175)
	15.00~19.99%	1,356,359 (245)	1,663,510 (185)	1,794,072 (760)	1,922,116 (100)
	20.00% 이상	1,260,228 (171)	1,532,281 (153)	1,623,281 (478)	1,694,908 (67)

자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

〈표 1-4-9〉 자녀수별, 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 자녀양육비와 총소득 및
가계지출 중 구성비

(단위: 원, %)

소득 수준	총지출 중 식료품비 지출 비율	1자녀 가계			2자녀 가계			3자녀 가계		
		양육비	지출대비 비율	소득대비 비율	양육비	지출 대비 비율	소득대비 비율	양육비	지출대 비율	소득대비 비율
고 소 득 가 계	5% 미만	871,060	21.8	15.2	1,348,458	30.2	20.0 (6,733,361)	1,874,683	37.5	27.1 (6,918,518)
	5.00~9.99%	663,819	19.4	14.6	1,070,753	28.0	23.3 (4,589,853)	1,249,154	31.2	24.5 (5,103,432)
	10.00~14.99%	443,304	14.2	11.1	594,176	18.1	15.1 (3,943,322)	636,976	19.2	15.3 (4,170,241)
	15.00~19.99%	662,050	20.6	13.5	893,011	26.0	22.6 (3,956,587)	880,529	25.7	25.1 (3,515,266)
	20.00% 이상	-	-	-	585,050	24.5	15.6 (3,735,760)	-	-	-
저 소 득 가 계	5% 미만	631,332	19.6	28.8	783,900	23.3	33.7 (2,323,834)	-	-	-
	5.00~9.99%	348,139	17.1	16.0	470,381	21.8	20.0 (2,352,026)	705,428	29.5	25.4 (2,782,242)
	10.00~14.99%	301,000	16.1	15.0	469,006	23.1	21.5 (2,177,203)	622,275	28.5	28.7 (2,167,364)
	15.00~19.99%	307,151	18.5	17.3	437,713	24.4	23.4 (1,869,417)	565,757	29.4	27.2 (2,077,852)
	20.00% 이상	272,053	17.8	20.7	363,053	22.4	23.1 (1,572,765)	434,680	25.7	25.6 (1,698,958)

자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

4. 자녀양육비 지원

출산율을 안정화시키기 위하여 정부의 개입 수단은 매우 다양한데, 대표적인 개입 수단으로서 경제적 지원을 통해 가족규모를 결정하는데 직접적 영향을 줄 수 있는 현금지원 정책의 수행이나, 결혼 및 자녀출산에 영향을 미치는 국민의 의식과 가치관에 영향을 줄 수 있는 입법 활동 등이 포함된다. 또한 고용시장에서의 기회균등, 사회적 이동성의 제고 및 남성과 여성의 양성평등적 문화를 조성하는 간접적 방안들이 검토될 수 있다.

그러나 정부가 정책적 개입을 통하여 출산율을 안정화시키거나 높이도록 개별 가정의 의사결정에 개입하는 과정은 매우 복잡하고 미묘한 문제라는 것이 중론이다. 지극히 개인적인 출산과 양육의 문제에 대한 정책적 개입의 정당성을 제시하는 일은 단순하지 않기 때문이다. 아울러 단일 정책으로서 출산율에 영향을 미칠 수 있으리라는 기대는 할 수 없고, 설령 신중하게 고안된 정책수단이라 하더라도 가정에서 이루어지는 자녀의 출산과 양육에 대한 계획에 전적으로 영향력을 가질 수 없다. 기존 저출산 관련 정책의 효과성에 대한 논의를 살펴보다라도 포괄적 접근을 통해 출산과 자녀양육에 따르는 개인의 장애물을 제거하여, 결과적으로 자녀출산과 양육에 대한 개인의 선택권을 보장하는 방법이 필요하다. 즉, 각종 저출산 관련 정책수단은 개별가정의 선택을 존중하고 지지하면서, 그들의 선택이 외부의 환경적 요인에 방해받지 않도록 다각적인 접근이 주류를 이루어야 한다.

몇 명의 자녀를 언제 출산하는가의 문제는 가족 내에서 이루어지는 중요한 의사결정 중의 하나이지만 자녀수 결정에 미치는 정책적 영향력에 대한 실증 연구들의 뿌리는 Becker(1960)와 Leibenstein(1957)의 경제학적 모델에서 찾고 있다(d'Addio & d'Ecole, 2005, 재인용). 경제학적 모델에서 보았을 때, 자녀수는 주어진 소득수준에서 자녀양육비용과 개인적 선호도에 따라 다르다. 즉, 부모의 입장에서 자녀의 수는 대체효과(substitution effect)와 소득효과(income effect)에 따라 결정된다는 것이다. 일반적으로 대체효과가 소득효과와 비교하여 클 경우에는 자녀수보다 자녀양육의 질에 초점을 두게 되며, 이러한 관점에서 가족규모와 자녀양육비 사이에 부적 상관관계를 갖는다. 이러한 논리에 근거할 때, 자녀양육비용에 대한 세제 지원이나 현금지원은 자녀양육비용을 감소시켜 줌으로써 소득효과를 창출하여 개별 가정의 출산계획 및 가족규모에 긍정적 영향을 줄 수 있다(d'Addio & d'Ecole, 2005).

그러나 자녀양육비 부담을 경감시켜주는 정책은 개별 가정의 상황이나 개인적 선호도에 따라 매우 다르다. 예를 들어, 현금지원은 전문직 취업여성과 비교하여 비취업 여성에게 효과적이고, 반면에 장기간의 안정적 육아휴직은 비취업 여성보다는 취업여성에게 보다 중요한 영향력을 갖기 때문이다(Gauthier &

Hatzius, 1997, Hakim, 2003). 우리나라의 선행연구에서 지적된 바와 같이 자녀 양육비용과 출산율간의 관계를 실증적으로 입증하는 자료가 충분하지 않지만, 대부분의 국가에서 나타나고 있는 인구변동 관련 논의에서 이들 두 변수간에 부정적 상관관계가 있을 것으로 가정하고 있다.

현재의 부모뿐만 아니라 향후 부모가 될 개인들은 자녀양육 비용이 자신들이 책임지거나 수용할 수 있는 수준 이상이라고 생각할 경우, 자녀수를 축소하는 방법을 선택할 것이다(Ringen, 1998). 대체로 이러한 경제적 부담과 관련된 OECD 국가들의 정책적 개입 수단은 일반적으로 세제지원과 현금지원 방식으로 이루어지고 있다(d'Addio & d'Ecole, 2005).

가. 주요 OECD 국가의 자녀양육비 지원

전통적으로 국가와 사회는 빈곤계층으로 전락하지 않도록 사전에 예방하고, 가정환경 내에서 아동의 전인적 발달을 지원하기 위하여 자녀를 양육하고 있는 가족을 지원해왔다. 세제지원과 현금지원 정책이 개별 가정에서 소비하는 자녀 양육비 규모에 직접적 영향을 미칠 뿐만 아니라 간접적으로 출산계획에 영향을 미치고 있기 때문에 개별 국가의 구체적 정책방안은 다소 차이가 있더라도 가장 일반적인 접근 방식이 되고 있는 것이다. 여성의 경제활동참가율 수준이 전반적으로 낮고 자녀출산이 보편적 결혼제도를 통해서 수행되고 있는 지중해 국가들은 세제지원과 현금지원이 보다 보편적으로 이루어지고 있다. 반면, 여성 취업률이 높고 동거상태에서 자녀출산이 일반적으로 이루어지고 있는 노르딕 국가에서는 이들 정책인 개인의 재정자립 지원방안으로 활용되고 있다.

1) 현금지원

자녀양육비용 부담을 완화시키기 위한 직접적 현금지원 정책의 일환으로 가족수당이나 아동수당은 대부분의 OECD 국가들이 제공하고 있지만, 그 정책대상이나 지원수준은 매우 다르다. 보편적 수당의 형태로 운영되거나 소득-자산 조사에 근거하여 특정 계층을 대상으로 지급되기도 한다.

최근 OECD 일부 국가에서는 출산율의 하락에 대응 정책의 일환으로 새로운 현금지원 방안을 시행함으로써 자녀출산과 양육에 대하여 개별 가정에서 보다 긍정적으로 검토할 수 있도록 하고 있다. 예를 들어, 프랑스에서는 2004년부터 모든 출산 여성에게 800EU를 일시불로 지급하고 있으며, 이탈리아에서도 2004년부터 둘째아를 출산한 여성에게 1,000EU를 일시불로 지급한다. 독일에서는 2004년부터 무자녀 가족의 사회보장 부담을 상향 조정함으로써 결과적으로 자녀양육을 사회 전체가 책임지는 분위기를 확산하고 있다. 그러나 이러한 일시적 지원금의 규모가 실제 자녀양육비 부담을 경감시키기에는 부족한 수준이기 때문에 정책의 효과성에 대한 논쟁은 끊임없이 제기되고 있다. 그러나 현금지원에 대해서 논의 할 때 유의할 점은 실제 자녀양육비와 비교할 수 없는 낮은 수준의 단일 지원을 통하여 출산율에 직접적 영향을 기대할 수 없다는 사실이다.

2) 세제지원

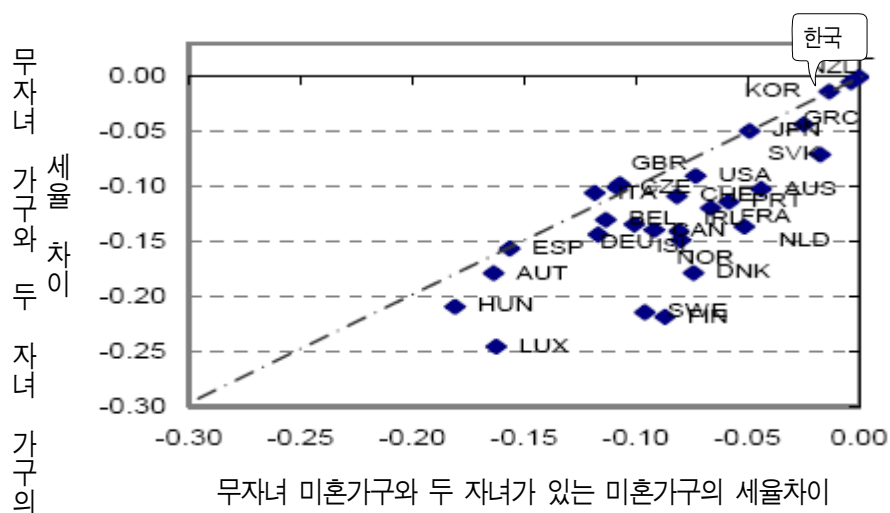
일반적으로 세제지원 정책은 고소득층과 저소득층의 수직적 소득 재분배 효과뿐만 아니라 가족규모, 즉 자녀수의 차이에 따른 가구별 수평적 재분배 효과를 꾀할 수 있다. 그 결과, 개별 가정은 조세제도를 고려하여 개인의 취업여부라던가 자녀수를 결정하게 된다. 예를 들어 한 국가의 조세정책이 기혼가정과 동거가정에게 차등적으로 적용된다면 가족유형에 따른 차별성으로 인하여 출산율을 하락시키는 요인이 되기도 한다.

조세제도는 세금공제 방식을 이용하여 자녀를 양육하고 있는 가정을 경제적으로 지원하는 방편이 된다. 즉, 전술된 바와 같이 자녀수의 차이에 따르는 수평적 재분배 효과를 바탕으로 자녀의 출산과 양육관련 비용을 지원하게 되는데, 소득세에 대한 분리과세를 원칙으로 하는 국가에서도 자녀가 있거나 또는 자녀수가 많은 경우 특별 공제를 실시함으로써 대가족에 대한 공동과세와 비슷한 수준의 효과를 거둘 수 있다. 또한 사회보장제도의 대부분이 개인 단위로 지원·지급되면서 모든 OECD 국가에서 조세제도는 사실상 분리과세와 개별과세의 성격을 혼합한 형태로 운영된다.

OECD 보고서에는 소득수준별 세제지원과 현금지원 방식의 효과를 자녀가 있는 맞벌이가구와 자녀가 없는 맞벌이가구, 그리고 미혼자와 비교하였다. 비교 결과를 [그림 1-4-4]와 [그림 1-4-5]에 제시하고 있는데, 일반적으로 자녀가 있는 가구의 현행 세율이 자녀가 없는 가구에 비하여 낮고, 이러한 세제 혜택은 자녀수가 많을수록 높았다. 특히, 이러한 가구유형별 세율의 차이는 개별 국가의 상황에 따라 매우 다르게 적용되고 있었는데, 소득수준이 평균 생산직 임금(APW)의 100% 수준인 경우 두 자녀 가구에 대한 세제 혜택이 가장 큰 국가는 헝가리, 룩셈부르크, 스페인, 이태리 등으로 그 차이가 15% 이상이었다. 반면, 그리스, 일본, 뉴질랜드와 한국은 가구유형별 세제혜택의 차이가 미미한 수준이었다. 그리고 출산율이 비교적 안정적인 노르딕 국가와 미국은 조세제도를 통한 가구유형별 수평적 재분배효과가 중간수준이었다.

그리고 대부분의 국가에서 자녀가 있는 기혼가구는 미혼자와 비교하여 높은 세제혜택을 받고 있다. 특히, 소득수준이 평균 생산직 임금(APW)의 100% 수준인 경우 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등에서 기혼가구와 미혼가구의 세율 차이가 가장 높았다. 또한 자녀가 있는 기혼가구에 대해서는 세율을 낮게 적용할 뿐만 아니라 상당 수준의 세금공제를 제공하고 있다. 그러나 소득수준이 높아지면 자녀가 있는 가구나 할지라도 세제혜택이 줄어드는 것으로 나타났다. 예를 들어 룩셈부르크에서는 소득수준이 평균 생산직 임금(APW)의 100% 수준일 때, 자녀가 있는 부부가족과 한부모가구에 대한 세율이 자녀가 없는 경우와 비교하여 각각 25%와 15% 포인트씩 낮지만, 평균 생산직 임금(APW)의 200% 수준에서는 세제혜택이 각각 15%와 10% 포인트만 낮아지는 것으로 나타났다.

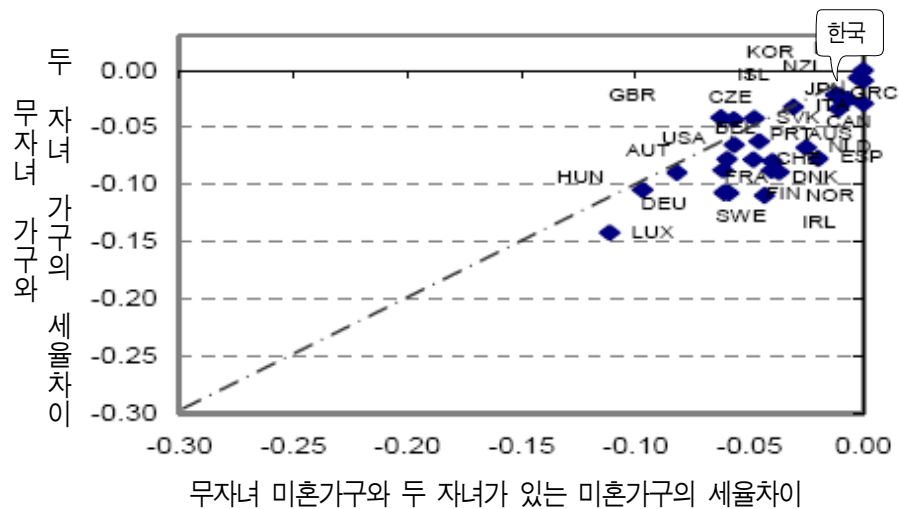
[그림 1-4-4] 평균 생산직 임금(APW) 100% 수준의 자녀양육 기혼가구에 대한 세제혜택



주: 평균 조세율은 소득세 및 사회보장부담을 포함한 개념이며, 현금지원은 4~6세 자녀 두 명을 두고 있는 가구에 지급되는 수준을 기준으로 측정하였음. 그래프 상의 수직축은 두 명의 자녀가 있는 맞벌이가구의 세율과 무자녀 기혼가구의 세율차이를 나타냄. 따라서 그 값이 클수록 자녀가 있는 가구에 대한 우호적 세제를 갖고 있다고 평가할 수 있음. 그래프 상의 수평축은 두 명의 자녀가 있는 미혼가구와 자녀가 없는 미혼가구간의 세율차이를 나타냄 (동 내용은 [그림 5]에 동일하게 적용됨).

자료: Tax and Benefit models database, OECD(2004), d'Addio & d'Ecole, 2005, 재인용.

[그림 1-4-5] 평균 생산직 임금(APW) 200% 수준의 자녀양육 기혼가구에 대한 세제혜택



자료: Tax and Benefit models database, OECD(2004), d'Addio & d'Ecole, 2005, 재인용.

5. 결론 및 정책적 함의

우리나라의 저출산 문제는 출산율 하락의 빠른 속도뿐만 아니라 다른 OECD 회원국이 경험한 것과 달리 저출산과 인구고령화에 대비한 사회경제적 변화에 앞서 진행되는 문제를 갖고 있다. 다시 말해, 서구의 저출산 국가들이 대부분 경제성장이 일정 수준에 도달하고 사회적 여건이 인구구조 및 규모의 변동에 탄력적으로 대응할 수 있는 여건에 이르러 나타나기 시작하였다면, 우리나라는 저출산·고령화에 대한 사회적 준비가 미흡한 상태에서 인구변동이 급작스럽게 진행되고 있는 것이다.

서구 선진국들이 자녀양육에 대한 사회적 책임분담과 개별 가정의 부담을 경감하기 위하여 보편적 아동수당 또는 가족수당제도를 수행하고 있는 반면, 우리나라는 보편적 아동수당제도가 도입되지 못하였다. 유사한 형태로 자녀에 대

한 세제지원이 부분적으로 제공되고 있기는 하지만, 이도 인적공제와 교육비 부문에 한정되어 있으며 이를 통한 소득대체율 역시 선진국 수준과 비교하여 매우 낮다. 특히, 생활수준의 양극화가 자녀양육에서도 드러나면서 양육의 질적 수준에 있어 계층간 괴리가 심화되고 있다.

따라서 자녀양육비 부담으로 출산을 지연하거나 기피하는 가정에 대한 실질적인 현금지원방안을 마련하고, 나아가 부모의 소득계증과는 상관없이 모든 아동이 형평성 있는 발달기회를 갖도록 정책을 수행하여야 할 것이다. 또한 자녀양육과 관련된 직접비용뿐만 아니라 기회비용(opportunity cost)과 같은 간접비용의 부담을 고려한 현실적인 지원방안의 마련은 국가와 사회가 책임져야 한다. 여성의 사회경제활동 참여가 지속적으로 증가하고 있는 현 시점에서 여성들은 자녀출산을 연기함으로써 자기개발 및 경력 축적을 통해 노동시장에서의 잠재적 소득을 증가시킬 수 있다. 이러한 논리로 볼 때, 정부의 자녀양육과 관련된 비용 부담을 경감하기 위한 지원정책은 직접비용 부분에 대한 보전뿐만 아니라 간접비용을 상쇄할 수 있는 다양한 제도적 여건 개선이 동시에 진행되어야 하는 것이다.

한편, Coleman(1998)이 주장한 바와 같이 자녀양육에 따르는 비용 부담의 이면에서 화폐가치로 환원될 수 없는 심리적 성취감이나 보상과 같은 자녀양육의 가치를 인정하고 나아가 이러한 비물질적 효과(benefit)를 개인이 만족스럽게 수용하는 것에 대한 국민적 공감대를 형성하여야 한다. 자녀양육을 통해 얻을 수 있는 주관적 심리적 가치(immanent value)의 인정이야말로 양육비 부담을 국가와 사회가 공유하고 개인이 출산의 선택권을 보장할 수 있는 기본 여건이 될 수 있기 때문이다.

제5절 저출산과 사회보험의 역할

1. 저출산 대책으로서의 사회보험

가. 육아와 보육에 대한 사회보험 지원 논리

출산과 관련하여 발생하는 비용에 대처하는 여러 가지 정책들 중에서 사회보

험제도에 의해 대처하는 논리적인 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.

구체적인 예를 들면, 육아기간에 대한 연금가입을 인정하는 ‘연금 크레딧’의 논리는 공적연금제도는 미래세대가 현재의 노인세대를 부양하는 ‘세대간 계약’에 기초하고 있으므로 새로이 태어나는 아이들의 육아는 사회적 가치를 지니고 있다. 이러한 사회적 가치를 인정하여 육아기간중의 연금보험료 납입을 면제하는 것이 타당하다. 건강보험과 장기요양보험에서 육아휴직기간 동안 보험료를 면제하는 크레딧 제도 역시 육아기간중의 아기와 어머니의 건강을 유지해야 할 사회적 가치가 있기 때문이다.

둘째는 근로여성의 경우 출산과 육아 기간중에 근로가 가능하지 않기 때문에 실업급여를 수급하기 위한 자격기간에 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 소득보전뿐만 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.^{주16)}

셋째는 사회보험제도는 사전예방적인 성격이 강하기 때문에 출산을 제고에 비교적 효과적일 수 있다. 사회보험제도에서 출산 및 육아에 대한 지원은 출산 및 육아에 수반되는 경제적인 손실을 보전하는 것들이 많다. 이러한 정책수단

주16) 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

들은 출산과 육아를 담당하는 여성의 불이익을 사후적으로 보상하는 성격이 강하지만^{주17)}, 사회보험제도는 사회적 위험에 사전적·예방적으로 대처하는 제도이기 때문에 일단 제도화 되면 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 지원 보다 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

가. 육아 연금 크레딧^{주18)}

1) 스위스

국민연금제도의 최저연금액을 기준으로 그 3배를 가입인정소득(일종의 가산점)으로 한다. 해당 기간 동안 당사자가 별도로 근로를 하게 될 경우 근로소득과 합산을 허용한다. 제도혜택의 기간은 최고 16년이다.

2) 스웨덴

대상자는 다음 세 가지 중 자신에게 유리한 하나를 선택할 수 있다. ① 자녀가 출생한 전년도에 연금화 대상소득, ② 65세 미만인 전체 보험가입자의 평균 연금화대상소득의 75%, ③ 소득기준 기초액(Base amount)과 동일한 금액 등이다. 제도혜택의 기간은 4년 이다.

주17) 이 때문에 ‘크레딧(credit)’제도로 흔히 명명되고 있다.

주18) 김수완(2004) 참조

3) 독일

전체 가입자 평균소득에 상응하는 수준의 가입인정소득이 주어진다. 또한 육아휴직기간중 부분적으로 근로활동을 할 경우에 소득상한선(평균소득의 대략 180%)의 이내에서 근로소득과의 합산이 허용된다. 제도혜택의 기간은 3년 이다.

4) 오스트리아

모성수당을 받는 모성휴가기간과 자녀양육기간(자녀 1인당 최대 4년)에 대해 보험료를 면제한다.

5) 이탈리아

부모의 자녀양육 휴가를 포함하여 8살 미만의 자녀를 양육할 경우 10개월의 보험료 납부를 면제한다.

6) 룩셈부르크

최대 16주간의 이전소득의 100%에 해당하는 모성급여를 급여산식상 소득으로 산입하고, 자녀가 한 명일 경우 24개월, 두 명일 경우 48개월까지의 육아휴가기간을 가입기간으로 인정한다.

7) 스페인

3년 간의 육아휴직기간을 인정하고, 첫 해는 휴직 직전 6개월간 평균 소득으로 기여기간을 인정한다.

8) 스위스

16세 미만의 자녀 양육시 최저연금의 3배의 명목부가소득(notional supplement)을 인정하여 급여산식에 산입한다.

9) 기타 사회적 가치 있는 행위에 대한 크레딧 제도

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).

〈표 1-5-1〉 외국의 연금 크레딧 인정사유 (2002년)

국가	실업	아동양육	노인부양	질병/장애	교육
호주	×	×	×	×	×
오스트리아	○	○	○	○	유족연금시 인정
벨기에	○	○	×	○	×
캐나다	×	○	○	○	×
스위스	○	○	○	○	×
덴마크	○	○	?	○	○
핀란드	○	○	○	○	2005년부터 인정
프랑스	○	○	×	○	×
독일	○	○	○	○	○
이태리	○	○	?	○	×
룩셈부르크	○	○	○	○	○
네덜란드	○	○	○	○	○
스페인	○	○	×	○	×
노르웨이	○	○	○	○	×
스웨덴	○	○	×	○	○
영국	○	○	○	○	×
미국	×	×	×	×	×

주: 김수완(2004)에서 재인용
원자료 : OECD, 2003. 11(ELSAC 회의자료)

나. 모성휴가와 양육지원에 대한 국제비교

출산 전후와 육아를 위해 휴가를 부여하고 휴가기간중에 소득부족을 보상하는 제도는 대부분의 서구 선진국들에서 시행하고 있다. 산전후 휴가기간중의 소득지원은 대부분 건강보험제도에서 시행하고 있으며, 육아휴가기간중의 소득지원이나

아동 보육을 위한 소득지원은 정부의 가족정책(family allowances)에 의해 주로 조세로 지원하고 있다. 이들 제도들의 개요는 <표 1-5-2>에 정리되어 있으며, 출산급여에 대해서는 <표 1-5-3>에 상세하게 정리되어 있다. 출산을 전후한 휴가와 그 이후 육아를 위한 휴직, 그리고 이러한 휴직기간중의 소득지원이 연계될 수 있도록 제도를 고안하였으나 국가별로 휴가 및 휴직기간이나 소득지원 수준이 다르다.

그런데 여기에서는 사회보험제도에서의 지원에 관심의 초점이 있기 때문에 출산전후의 휴가급여에 집중하고자 한다. 대체로 스칸디나비아 국가들의 출산휴가가 장기간이다. 거의 1년 내외의 휴가를 부여하고 있으며, 특히 스웨덴의 경우 부모보험(parental insurance)을 통하여 출산 관련 기간뿐 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 휴가기간중에 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 2.2%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 휴가기간중에 기본급의 60%를 건강보험재원에서 지원하고 있다. 다만, 피고용 여성에 대해서만 주어진다. 싱가포르의 12주간의 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.

다. 스웨덴의 부모보험(parental insurance)

스웨덴은 자녀 출산 및 출산 이후의 여러 과정에서 필요로 하는 휴가 및 휴가기간중의 소득보상을 위해 별도의 재원으로 구성된 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 세 가지 종류이다.

첫째는 ‘parents’ cash benefit for childbirth’이다. 처음에 390일간 휴가가 주어지고 휴가기간중 소득상실의 80%를 지급한다. 지급액의 최소액은 일당 180크로네(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 기간중에 소득상실의 80%를 보전하며, 최소보증액은 일당 180크로네(약 2만4천원)이다.

셋째는 ‘temporary parents’ cash benefit’이다. 아동이 12세 때까지의 기간중에 아동이 질병을 앓거나 아동의 보호자가 질환에 걸릴 경우 60일간의 부모휴가가 주어진다. 이 기간중 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 1-5-2〉 모성휴가와 양육지원의 제도규정에 대한 국제비교, 2001/2002

국 가	산전후 휴가기간(주)	육아휴직기간(월)	육아수당(Euro/월)	아동수당(Euro/월)
독 일	6+8	36	307(2년 수급시) 460(1년 수급시)	154
벨기에	7+8	3 (파트타임의 경우 6개월로 연장)	536.65	68
덴마크	4+24 (아버지를 위해 2주 추가배정)	10주(아버지를 위해 추가로 2주)	소득에 연계된 급여제도; 주당 최고 395(월 최고 1,580)	131(0~2세) 119(3~7세) 94(8~18세)
프랑스	6+10(아버지를 위해 3일 추가배정)	36	첫 번째 자녀에게는 급여 없음	3세까지 151, 이후의 경우 소득조사를 통해 지급
영 국	18~40	13주	없음	100
아일랜드	4+4 (최대 14)	14주	없음	44
이탈리아	8+12	10개월 (만약 아버지가 3개월을 활용할 경우 추가로 1개월 연장)	최종소득의 30%	소득수준에 연계하여 지급
네덜란드	4-6+10~12(전체 최대 16주로 제한)	13주 (시간으로 나누어 활용 가능)	없음	53(0~5세) 64(6~11세) 76(12~17세)
노르웨이	12+39~49(아버지를 위해 4주 추가배정)	42주~52주(아버지 를 위해 추가로 4주)	52주 선택시 최종소득의 80%, 기타의 경우 100%	103
오스트리아	8+8	24	30개월 동안 436(아버지와 함께 활용 할 경우 6개월 연장 지급)	105(0~9세) 124(10~18세)
포르투갈	일괄적으로 16	6	없음	소득수준에 연계하여 지급
핀란드	17.5(아버지를 위해 1주 추가배정)	6개월(아버지를 위해 추가로 2주)	최종소득의 60%~70%	90
스웨덴	12(아버지를 위해 2주간 추가배정)	18(이중 전적으로 아버지를 위해 2개월 배정)	390일 동안 종전소득의 80% 보장, 이후 6.3EU/일 정책지급	99
스페인	일괄적으로 16	36	없음	24

주: 장지연 외(2004)에서 재인용; 원자료: MISSOC, Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU and im Europaischen Wirtschaftsraum, Jan. 2001.

〈표 1-5-3〉 건강보험제도에서의 출산 관련급여(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	①maternity allowance: 26주 (산전 15주째부터 시작 가능) ②statutory maternity pay: 26주(산전 15주째부터 시작 가능) ③statutory paternity pay: 1~2주간(고용주의 선택) * ①과 ②중 택일	피용자 및 자영자 ①산전6주 동안 26주간 근로(13주간은 최소 주당 30파운드) ②동일 고용주에게 26주간 고용(임금이 주당 최소 77파운드) ③ 상동 (* ①과 ②중 택일)	①표준은 주당 100파운드; 소득이 100파운드 미만이면 평균소득의 90% ②첫6주는 평균소득의 90%; 나머지 20주는 주당 100파운드; 소득이 100파운드 미만이면 평균소득의 90% ③주당 100파운드; 소득이 100파운드 미만이면 평균소득의 90%	②와 ③ 재원의 92%는 정부 지원 (*소기업은 100% 지원) + 사회보장 일반
아일랜드	산전 최소 4주(10주까지)를 포함한 18주	출산휴가 전 12개월간에 39주의 보험료 납부(출산전 14주 포함) * 자영업 여성은 52주의 보험료 납부기록	근로여성은 임금의 70% * 최소 151.6 유로/주 * 최대 232.4 유로/주	사회보험 일반
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

〈표 1-5-3〉 계속

국 가	산전후 휴가기간	자격요건	급여수준	재 원
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)	①parents' cash benefit for childbirth: 390일 + 추가 90일 (*8세때까지 부모 함께 480일) ②pregnancy cash benefit: 50일 (출산전 60~11일 사이) ③temporary parents' cash benefit: 12세이하 아동이 아프거나 아동의 보호자가 아플 경우 60일 * 추가로 아픈 아동을 위해 60일(아픈 보호자는 해당없음) * 아버지에게 추가 10일	거주민	①390일간 소득상실의 80% (최소보증 일당 180 크로네, 상한은 646 크로네); 추가 90일간 일당 60 크로네 ②소득상실의 80%(최소보증 일당 180크로네) ③소득상실의 80%(상한은 연간 294,700 크로네) * 부모급여에 대해 조세 부과	피용자는 부담 없음. parents' cash benefits 위해 고용주와 자영자는 2.2% (정부부담 없음)
스페인	16주 (부모간 분할 및 파트타임 가능)	피용자, 산전 5년간 180일 각출	'benefit base'의 60%	사회보험 일반
포르투갈	120일 (산후 90일 포함) parental leave 15일 grandparental leave 30일	피용자 및 자영자, 6개월간 보험 가입	평균소득(산전 6개월간)의 100% (*하한: 해당직종 최저임금의 50%)	사회보험 일반
일 본	산전 42일 + 산후 56일	피용자	기본급의 60%	건강보험

주: 화폐단위는 1 US 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, 2004

라. 독일의 일-가족 양립을 위한 사회보험 정책^{주19)}

1) 산전후 휴가제도와 모성수당

독일의 「모성보호법(Mutterschutzgesetz)」은 임금을 목적으로 독일의 영토 내에서 근로를 하고 있는 모든 여성을 대상으로 한다. 다만 공무원의 경우 별도의 법에 의해 적용한다. 농업 또는 자영업 종사 여성의 경우 소득보장은 공적의료보험의 당연 또는 임의가입자에 한하여 상병급여의 수준으로 지원한다. 공적의료보험의 피보험자에 대한 배우자의 신분으로 가입하고 있는 전업주부의 경우 일회성의 정액급여인 출산급여만이 제공된다.

산전후 휴가기간은 출산 전 6주간 그리고 출산 후 8주간이다. 모성수당은 출산 전후의 법정 휴가기간 동안 지급되는 급여로 임금대체의 기능을 수행한다. 모성수당은 공적의료보험 가입 여성의 경우 당사자의 종전임금수준(정확히 표현하면 종전 3개월간 평균임금)에 비례하여 최고 13 EURO/일까지 소속 질병금고로부터 지급되며, 나머지 본인 임금과의 차액분은 전액 사용주가 부담한다. 실업으로 인하여 실업급여, 실업부조 또는 직업훈련수당을 받고 있는 여성의 경우 공적의료보험이 그에 상응하는 금액을 모성수당의 명목으로 지급한다.

2) 육아휴직제도와 육아수당

육아휴직제도는 출산 이후 부모가 아동의 보호와 양육에 전념을 할 수 있도록 일정한 기간의 휴가를 제공하고, 동시에 그 기간동안의 소득보장을 목적으로 운영한다. 1979년의 ‘모성휴가제도’는 생후 만 6개월 될 때까지 휴직을 인정하였다. 1986년의 「연방육아수당법」은 육아를 부모 공동의 책임으로 규정하고 육아휴직 및 육아수당의 수급기간을 공히 12개월로 정해 두었다. 그 이후 점차 확대되어 1992년 이후부터 육아휴직의 경우 3년 그리고 육아수당의 수급기간은 2년으로 연장하였다.

주19) 본 내용은 장지연, 이정우, 최은영, 김지경, 『일-가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제』, 한국노동연구원, 2004의 일부 내용을 정리하였음

동 제도는 2001년에 개정되어 부모의 신청을 바탕으로 지급되며, 출산 이후 만 1세까지의 기간에 대한 '일차 신청' 그리고 이후 아동이 만 2세에 도달하는 기간에 대한 '이차 신청'을 두었다. 대상자 개인이 수급기간과 급여수준을 자신에게 유리한 방법으로 선택 가능하도록 하였다. 즉 육아수당의 선택은 다음 둘 중 하나를 택하도록 허용하였다. ① 매월 307 EURO를 '표준급여'의 형태로 2년 동안 수급할 수 있는 방식, ② 매월 460 EURO를 '합산급여'의 형태로 1년 동안 수급하는 방식 이다. 육아수당의 재원은 연방육아수당법 그리고 주정부 육아수당법의 적용구분에 따라 각각 연방정부 또는 주정부가 자체의 재정으로 충당한다.

'육아휴직'이라는 용어가 '부모기간'으로 변경되었으며, 육아휴직기간은 다음과 같은 다양한 선택을 허용함으로써 신축성을 부여하고 있다.

- ① 만 3세까지 육아휴직기간에 대하여 부부가 분할하여 각각 사용하거나, 해당 기간동안 공동으로 활용
- ② 대상자는 사용자의 동의를 얻어 육아휴직 기간의 일부(최고 12개월)를 유보하여 아동이 만 8세가 될 때까지 사후적으로 활용
- ③ 육아휴직기간 동안 대상자는 제한적으로나마 근로를 할 수 있으며, 이 경우 허용되는 근로시간의 상한선은 1주를 기준으로 종전 19시간에서 2001년 법 개정에 따라 30시간으로 대폭 확대

2001년의 경우 고용관계를 유지하고 있는 부모의 95% 가량이 1세 미만 아동의 양육을 위하여 육아휴직을 신청하였으며, 그 중 97.5%가 여성이었던 것으로 조사되었다.

3) 육아기간에 대한 의료보험 및 장기요양보험료의 면제

당연가입자의 신분으로 근로를 하였던 사람의 경우 법정 육아휴직의 기간 동안 별도의 보험료 납부가 없이도 종전의 신분을 계속하여 유지한다. 임의가입자의 신분으로 가입해 왔던 사람에 대해서는 육아휴직의 기간동안에도 보험료의 납부의무가 적용된다. 그러나 이 경우 보험료는 개별 의료보험조합의 정관

에서 정한 최저보험료의 수준에서 부과한다. 피부양자의 신분으로 의료보험에 가입하였던 사람의 경우 육아휴직의 기간에도 예전과 같은 신분의 유지가 가능하다.

4) 육아기간에 대한 고용보험

2003년 1월 1일부터 법정 육아휴직의 기간에 대하여 고용보험의 당연적용이 이루어질 수 있도록 하고, 해당 기간 동안의 보험료는 면제한다. 법정 육아휴직의 기간에 대한 고용보험의 적용에 따라 각종 고용 관련 정보나 서비스의 제공 그리고 직업교육이 주어진다. 실업급여의 수급자격은 지난 3년간 12개월 이상 보험가입을 하였을 경우에만 주어질 수 있도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 관련법의 개정에 따라 육아휴직자에 대해서는 별도로 법정 육아휴직의 기간 3년을 합산하여 지난 6년 동안 12개월 이상 보험가입을 하였을 경우 자격요건을 충족한 것으로 인정한다.

5) 육아기간에 대한 연금가입의 인정

육아기간에 대한 연금가입의 인정은 1992년 연금개혁과 함께 최초로 도입되었다. 1991년 이전의 출생아동에 대해서는 1년의 연금가입 인정이 이루어졌으며, 이후의 출생아동에 대해서는 3년을 적용하였다. 연금가입 인정소득은 매년도 전체 가입자 평균소득을 기준으로 100%가 되며, 이러한 비용은 전적으로 국가의 일반재정에서 충당한다. 그런데 육아기간 동안 당사자가 별도로 소득활동을 하여 연금에 가입하게 되었을 경우 연금가입 인정소득인 전체 가입자 평균소득의 100%와 근로소득을 합산하여 실제 연금가입소득을 결정될 수 있도록 하였다. 다만, 이 경우 양자를 합산한 연금가입소득은 법으로 정한 소득상한선인 평균소득의 2배를 초과할 수 없도록 하는 제한규정을 적용하였다.(1998년 개정) 육아기간에 대한 연금가입 인정은 실제 육아의 책임자에게 주어지는 것이 원칙이며, 부부가 시기적으로 분할하여 활용하는 방법도 허용하고 있다.

육아기간 동안 연금가입소득의 상향 조정도 인정한다. 아동이 만 10세가 될

때까지 개인이 별도의 소득활동을 통하여 국민연금에 가입하였을 경우 연금가입소득의 상향조정이 이루어진다.(2001년 개정) 다만, 가산점을 합한 연금가입소득은 전체 가입자 평균소득을 초과할 수 없도록 제한하였다. 동 규정의 혜택을 받기 위해서는 최소한 25년 이상의 연금가입경력이 요구된다.

3. 저출산의 원인과 사회보험 정책

가. 저출산의 원인

출산의 결정은 출산에 따른 기회비용과 편익에 의해 결정될 것이다. 많은 사람들이 기회비용이 편익 보다 크다고 느끼게 되면 출산을 꺼리게 되고 저출산 사회로 이행하게 된다. 여기서 기회비용과 편익에는 단지 경제적인 요인뿐 아니라 사회적이고 심리적인 요인들이 작용하게 된다. 그런데 근래에 출산율이 떨어지는 데에는 결혼을 미루거나 하지 않는 데에 더 큰 원인이 있다. 결혼의 경우에도 마찬가지로 결혼에 따른 기회비용과 편익에 따라 결혼의 여부와 시기가 결정되기도 한다. 따라서 출산율을 제고하기 위해서는 결혼과 출산과 따른 기회비용을 줄여주고 편익을 높여주어야 할 것이다.

근래에 급격하게 출산율을 하락시킨 도화선은 1997년 말의 외환위기에서 비롯되었다고 생각한다.^{주20)} 이와 더불어 1998년에 진보적인 성향의 정당이 집권하였고, 이에 따라 정책의 결정과정에 시민단체들의 참여와 영향력이 커졌고, 그 과정에서 여성의 권리를 신장하는 양성평등 지향적인 의식이 여성들에게 급격히 형성되기 시작하였다.

먼저 외환위기는 총체적인 경제위기를 초래하였고, 위기 극복의 과정에서 취해지거나 나타난 시장의 변화가 결혼과 출산을 꺼리는 행태를 낳게 되었다. 경제위기를 극복하는 과정에서 나타나는 시장의 변화와 출산간의 관계는 다음과

주20) 합계출산율은 1970년 4.53에서 1975년 3.47, 1980년 2.83 으로 하락하였으며, 1985년 1.67로써 인구유지를 위한 출산율인 2.1 이하로 떨어졌다. 그 이후에도 계속 하락하였지만 1990년 1.59, 1995년 1.65로써 1.6 전후의 출산율을 유지하였다. 그러나 IMF 이후 급격히 하락하기 시작하여 2000년 1.47, 2001년 1.30, 2002년 1.17, 2003년 1.19로 OECD 회원국 중 가장 낮은 출산율을 기록하고 있다.

같다. 노동시장의 유연화 과정에서 비정규직이 확대됨으로써 결혼을 앞둔 젊은 층의 고용이 불안정해지고 미래의 불확실성이 높아짐으로써 결혼을 미루거나 결혼을 하더라도 출산을 꺼려하게 되었다. 그리고 고령근로자의 구조조정 과정에서 근로자의 자녀들은 부모에게 결혼자금을 의존하기 어려워지고 자녀들의 교육의 지속이나 경제적인 불확실성이 증가함으로써 결혼을 꺼려하게 된다. 또한 경제적 어려움이 가중되고 미래의 불확실성이 증가함에 따라 젊은 층은 맞벌이를 해야 자녀 교육이나 미래에 대비할 수 있는 생활구조로 이행함에 따라 결혼 상대자로 취업한 여성을 찾게 되고, 이에 따라 여성은 일자리를 구하기까지 결혼을 연기하고, 나아가 결혼을 하더라도 맞벌이를 유지하기 위해 출산을 꺼려하게 되었다. 이와 같이 여성의 취업 욕구가 커지는 것과 함께 좋은 일 자리에 대한 욕구는 교육에 대해 더 많은 투자를 하게 하고, 이에 따라 결혼이 늦어지고 출산도 미루게 되는 현상이 나타났다. 그동안 여성의 교육수준이 꾸준히 높아지면서 출산과 육아 보다는 직업인으로서의 경력을 쌓는 것에 더 가치를 두게 되는 현상이 경제위기를 기점으로 더욱 가시화되었다.

출산율의 저하는 경제적인 발전과정에서 나타나는 자연스러운 현상이고 선진국들의 경험에서 익히 알 수 있다. 한국의 경우에도 성장과정에서 출산율이 지속적으로 하향 추세였으나 경제위기 이후 급격히 출산율이 떨어졌다. 그렇다고 경기가 호황 국면에 들어서면 출산율이 회복될 것인지에 대해서는 회의적이다. 결혼과 출산을 꺼리는 행태는 쉽게 바꾸기 어려운 불가역성의 성격을 지니고 있기 때문이고, 이는 경제적인 요인 외에 비경제적인 요인이 큰 영향을 미치기 때문이다. 다만, 경기호황과 더불어 고용의 안정성과 예측가능성이 전제되어야 결혼과 출산의 행태에 변화를 가져올 것이다.

나. 저출산 원인별 사회보험의 대응수단

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

결혼으로부터 임신, 출산, 육아, 보육 및 양육에 이르는 여러 과정에서 부담치는 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 있다. 출산휴가기간중에는 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 수급 자격을 확보할 수 있도록 지원할 수 있다.

둘째, 출산후 육아에 따른 손실을 보장한다. 육아휴직기간중의 사회보험료를 면제(크레딧 부여)함으로써 앞서와 같이 사회적 위험으로부터의 보호와 수급자격을 얻을 수 있도록 지원할 수 있다. 그리고 육아기간중에 상실되는 소득을 보조하거나 여성의 육아기간중 생산성을 유지하기 위한 교육훈련비용을 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 지원하

고 있으며, 일정 소득 이하의 근로여성에게 대해 비용을 지원하는 경향이 있다. 그러나 출산율을 획기적으로 제고하기 위한 국가적인 지원을 위해서는 사회보험방식의 재원조달에 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 편익 보다 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.

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 취해 줄 수 있다. 혹은 비정규직에 대한 사회보험 적용을 의무화함으로써 비정규직에 대한 고용의 차별화를 사전에 방지하는 방안을 검토할 수 있다. 비정규직에 대해 사회보험제도상의 차별을 없앴으로써 정규직과 동일하게 사회적 위험에

대처하도록 하여 생활의 안정을 부분적이거나 도모하도록 하는 것이다.

〈표 1-5-4〉 저출산의 원인과 사회보험의 대응가능 수단들

저출산의 원인	사회보험의 대응수단	기대효과
출산에 따른 경제적 손실	· 출산휴가기간중의 사회보험료 면제 · 출산휴가기간중 대체임금급여 · 분만관련 비용 건강보험 적용 · 인공수정 비용 건강보험 적용	· 출산휴가중의 연금, 건강, 실업 등 사회적 보호 · 출산 비용 경감
육아에 따른 경제적 손실	· 육아휴직기간중의 사회보험료 면제 · 육아휴직기간중 대체임금급여(‘육아수당’) · 육아휴직기간중 교육훈련비용 지원	· 육아기간중 사회적 보호 · 육아비용의 경감 · 육아기간중 여성의 경쟁력 유지
보육 비용 (취학전)	· 보육시설 이용비용 지원 · 방과후 보육비용 지원	· 여성의 계속 취업 유인과 경쟁력 유지
양육 비용 (취학후)	· 아동 양육비용의 지원 (*양육비용은 교육비, 생활비 등 포괄적임)	· 아동양육비용 경감으로 출산을 제고
비정규직 증가(고용불안정)로 결혼·출산 연기	· 비정규직에 대한 사회보험 적용 의무화 확대 · 비정규직 고용시 사회보험료의 면제 및 경감	· 비정규직 사회적 보호로 생활안정성 제고 → 결혼과 출산 유인
고령근로자 조기퇴직으로 결혼연령기 자녀의 불안정	· 퇴직후 다년계약제, 임금피크제와 함께 부분연금제도와 실업급여간 연계에 의해 소득보전 · 고용보험제도의 재취업, 교육훈련 사업 강화 · ‘교육휴직’ 비용 지원	· 고령근로자의 실질적인 은퇴시기 연장으로 가정의 안정성 제고

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 뿐 아니라 젊은 층의 생활안정에도 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 도입

도 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. 정책대안

가. 기존의 사회보험제도의 개선

1) 고용보험

가) 산전후 휴가급여

근로기준법 제72조의 규정에 의하여 사업주는 여성근로자(근로계약 형태와 무관)가 임신하였을 경우에는 반드시 산후에 45일 이상이 확보되도록 하여 90일간의 산전후휴가를 부여하도록 되어 있다. 산전후휴가기간 90일중 최초 60일분에 대하여는 사업주가 통상임금 전액을 지급하여야 하고, 주21) 이후 30일분에 대하여는 고용보험에서 산전후휴가급여를 지급한다. 급여액 상한은 월 135만원이다. 휴가급여의 수급조건은 산전후 휴가 종료일 이전에 고용보험 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이어야 한다.

대부분의 선진국에서는 건강보험에서 모성급여(maternity cash benefits)의 형태로 제공하고 있으나, 한국의 경우 직장 근로여성에 대한 현금보상적인 급여로써 고용보험에서 일부분을 보상하고 있다. 한국의 국민건강보험은 아직 현금급여가 극히 제한적인 형태로 이루어지고 있으며 주22) 건강보험의 재정상태가 항

주21) 근로기준법상 통상임금은 근로자에게 정기적, 일률적으로 소정 근로시간에 대하여 지급하기로 정해진 기본급 임금과 임금산정기간에 지급하기로 정해진 고정급 임금을 포함한다.

주22) 현재 건강보험에서의 현금급여는 환자의 법정본인부담금이 일정 상한을 초과할 때에 초과분을 보상하는 '본인부담상한제'와 장제비 보상금이 있다.

상 불안정하였기 때문에 재정이 흑자를 유지하고 있던 고용보험에서 부담하게 되었다.

산전후 휴가기간중의 대체임금 지급 재원에 있어서 고용보험기금이 부담하는 비중이 1/3에 불과하여 기업이 여성 고용을 꺼려하고, 이는 고용의 양성평등을 저해하고 출산을 제고에도 부정적이라는 인식이 확산됨에 따라 산전후 휴가비용에 대한 사회적 부담이 필요하다는 데에 공감대가 형성되고 있다. 재원의 부담 문제에 대해 2005년 4월 21일 당정협의를 통하여 연차적인 사회분담방안을 마련하였다.

1단계는 산전후 휴가 실시율이 낮은 중소영세기업에 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 2006년부터 중소기업(고용보험법상 우선지원기업)에 대해서는 90일 전액을 사회적으로 부담한다. 2단계는 2008년 이후 대기업을 포함하여 산전후 휴가비용 전액을 사회화한다. 이에 따라 2005년 4월말 현재 관련법을 개정하는 작업을 진행 중에 있다. 현재 국회의 환경노동위원회를 통과하였다.

그러나 정부의 추진방안에 의하면 고용보험이 적용되지 않는 비근로여성의 출산에 따른 비용부담은 여전히 전액 본인이 부담하여야 한다. 이는 부담의 형평성 문제를 야기할 수 있다. 즉, 홀벌이 가정의 남성 근로자가 맞벌이 가정의 여성근로자의 출산비용을 보조하게 되는 결과를 초래한다. 그렇다고 해서 홀벌이 가정의 전업주부에게 출산 보상을 동일하게 부여하는 것도 형평하지 못하다. 맞벌이 가정은 부부 모두 고용보험료를 부담하기 때문이다. 홀벌이 가정의 비근로여성(전업주부)의 출산을 유인하기 위한 비용보상 장치를 개발할 때에는 이러한 재원부담의 형평 문제와 출산의 사회적 가치를 검토해야 할 것이다. 근로여성뿐 아니라 비근로여성을 포함한 보편적인 출산휴가 급여를 제공하는 데에 필요한 재원은 고용보험과 건강보험, 그리고 국고 3자간의 적절한 배분이 필요할 것이다. 대부분의 선진국에서 출산휴가급여를 건강보험에서 제공하는 사례에 비추어볼 때에 한국의 경우에도 건강보험에서 급여하도록 하되 재원은 고용보험기금에서 지원받는 방안을 검토할 수 있다.

나) 육아휴직급여

육아휴직급여는 1세 미만의 영아를 양육하기 위해 남녀고용평등법 제9조에 의하여 육아 휴직을 30일 이상 실시하고 생후 만 1세가 될 때까지 매월 40만원의 급여를 받는다. 육아휴직 종료후 30일 이상 계속 고용하는 사업주에게는 육아휴직장려금 월 20만원을 지급한다. 그리고 육아휴직기간중 대체인력을 채용하여 60일 이상 채용하고 육아휴직자를 복귀후 90일 이상 계속 고용한 경우로써 대체인력 고용 전 3개월, 고용 후 6개월간 근로자를 이직시키지 않은 경우에는 지원금 10~15만원을 추가 지원한다.^{주23)} 대규모기업은 10만원이며, 우선지원대상 중소기업은 15만원이다. 육아휴직급여의 수급조건은 피보험기간이 180일 이상이어야 한다.

산전후 휴가자 대비 육아휴직자 비율은 2002년 16.8%, 2003년 21.2%, 2004년 24.1%로 점차 늘어나고 있는 추세이다. 고용보험기금의 부담이 커지면 육아휴직자의 비율도 크게 늘어날 것으로 보인다.

그런데 육아휴직급여 월 40만원은 맞벌이를 해야 생활을 꾸려갈 수 있는 계층에게는 큰 유인 되지 못할 것이다. 그러나 저임금 근로여성의 경우에는 월 40만원이 큰 유인으로 작용할 것이다. 비교적 넉넉한 가정의 경우에는 급여액 보다는 휴직기간이 더 큰 유인으로 작용할 것이다. 따라서 휴직기간과 급여액 양자를 잘 조정하는 것이 근로여성에 대한 육아휴직의 유인을 제공하는 것이며 육아휴직에 대한 기대심리가 출산을 자극할 것이다.

육아휴직의 기간이 만 1세까지 인데, 만3세 까지 부여하는 독일, 프랑스, 스페인에 비해서는 짧다. 그러나 그 외 유럽국가들에 비해 짧지는 않고 오히려 영국(13주), 아일랜드(14주), 덴마크(10주), 네덜란드(13주)에 비해서는 길다. 육아휴직기간이 짧은 국가들의 경우 영유아에 대한 보육시설이 잘 발달되어 있기 때문일 것이다. 현재 한국의 육아 상황은 아이를 맡길 만한 곳이 많지 않고 주변의 가족 여건에 따라 다양하므로 만 1세로 일률적으로 제한하는 것은 문제가

주23) 육아휴직제도는 1987년 「남녀고용평등법」에 의하여 법적 근거를 마련하고 1995년 법 개정으로 남성을 육아휴직 대상으로 확대, 또한 2001년부터 유급 육아휴직제도를 실시한 이래, 수당은 당초 20만원에서 2003년 30만원, 2004년 40만원으로 계속 확대

있다. 취학 이전 연령범위 내에서 육아휴직기간을 선택할 수 있도록 하고 보육 시설이 적은 상황에서 휴직기간을 더 늘리는 것이 바람직할 것이다. 특히 무급 육아휴직기간을 늘리는 방안을 검토해볼 수 있다. 금전적인 인센티브 보다는 휴직기간에 더 민감하게 반응하는 계층이 있기 때문이다.

육아휴직급여액은 월 40만원 정액인데, 급여액을 임금의 일정비율로 전환하는 방안도 검토해야 할 것이다. 선진국들의 경우 소득의 일정률로 급여하는 경우가 정액급여를 하는 경우 보다 더 많다. 현재 고용보험 가입자에게 보편적으로 정액을 급여하는 것은 재분배 효과면에서 뛰어나지만, 산전후 휴가급여를 통상임금의 수준에 비례하여 지급하는 것과 비교하면 제도간 일관성이 결여된다. 즉 출산전후의 기간과 육아기간 중에 양육비용을 보조하는 차원에서 접근할 경우, 어느 아이에게나 비용이 유사하게 소요되는 것이 원칙이라면 정액을 지급하는 것이 타당하다. 반면에 출산 전의 생활수준을 유지하는 것이 원칙이라면 소득에 비례한 정률의 지급이 타당할 것이다. 육아휴직급여액의 지급은 역시 홀벌이 가정과 맞벌이 가정간 형평 문제를 안고 있다. 즉 홀벌이 가정의 근로자가 맞벌이 가정의 여성에게 교차 보조하는 꼴이 된다. 따라서 육아비용에 대한 급여를 사회보험방식으로 조달할 경우 비근로여성에 대한 지원방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

육아휴직기간중에 파트타임 근로나 생산성을 유지하기 위한 프로그램을 연계 운영하는 것이 바람직할 것이다. 육아휴직기간중 직업능력이 떨어지고 새로운 변화에 뒤처질 가능성이 있기 때문에 휴직기간중에 파트타임 근로가 가능하도록 하며, 이에 따라 파트타임 임금과 휴직수당을 합산하면 어느 정도 육아비용 충당에 도움이 될 것이다. 특히 생산성을 유지, 향상시키기 위한 교육훈련 프로그램이 지원되어야 할 것이다.

다) 출산 및 육아휴직기간의 고용보험 크레딧

실업급여를 받기 위해서는 실직전 18개월중 고용보험 가입 사업장에서 180일 이상 근무하여야 한다. 출산휴가 및 육아휴직으로 인하여 고용보험의 가입기간

이 180일에 미치지 못할 경우 실업급여의 수급요건을 충족시키지 못할 것이다.

산전후 휴가급여의 수급조건은 산전후 휴가 종료일 이전에 고용보험 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상이 되도록 하고 있으므로 산전후 휴가기간은 휴가급여의 수급조건에 이미 포함되고 있다. 그러나 산전후 휴가기간이 실업급여 수급을 위한 가입기간에는 포함되지 않을 것이므로 크레딧으로 인정되는 방안을 추진해야 할 것이다.

산전후 휴가기간중 2/3는 고용주가 임금을 지급하고 1/3은 고용보험에서 임금을 지원하게 되므로 산전후 휴가기간중에 지급된 임금에 비례하여 고용보험료를 납입하도록 하여 고용보험 가입자격을 유지시키거나, 휴가기간에 대해 보험료를 면제하는 크레딧을 인정하는 방안을 강구해볼 수 있다. 크레딧에 소요되는 재원은 고용보험기금에서 부담하거나 국고에서 지원하는 방안을 검토할 수 있는데, 한정된 근로여성에게 혜택이 돌아가기 때문에 국민의 세금으로 지원하는 것이 적절하지 않을 수 있다. 물론 기금에서 부담하는 것도 고용보험 가입 근로자내에서 혜택의 불균형 문제는 남는다. 출산과 여성의 근로에 대한 사회적 가치가 형평의 문제를 능가한다면 세금으로 지원하는 데에 타당성을 부여할 수 있다. 육아휴직기간에 대한 크레딧은 출산휴가에 비해 혜택을 받는 근로여성이 더욱 협소하기 때문에 형평의 문제는 더 심각하게 제기된다. 그럼에도 불구하고 출산의 사회적 가치를 높이 평가한다면 세금으로 크레딧을 지원할 수 있다. 다만, 육아휴직의 혜택이 많은 근로여성에게 확대되고 비근로여성의 육아에 대해서도 일정한 보상이 주어질 때에 사회적 형평의 문제도 개선될 것이다.

2) 연금보험: '육아기간에 대한 연금 크레딧'

연금보험에 있어서는 육아기간에 대한 크레딧 인정 여부가 핵심과제가 된다. 출산 크레딧에 대해서는 국민연금법 개정안이 국회에 상정되어 있다. 내용은 둘째 자녀부터 출산시 12개월에 대해 크레딧을 인정하되, 셋째 자녀부터는 18개월을 인정하도록 한다. 그리고 인정수준은 가입자평균소득의 100%를 인정한다. 자녀출산시 부모중 한편에게 '추가가입기간'을 인정한다. 이는 가능한 모든

부모에게 근로여부와 관계없이 보편적으로 혜택을 제공하려는 의도를 반영하고 있다. 소요재원은 국가에서 일부 혹은 전액을 부담하도록 함으로써 국민연금기금의 부담가능성을 열어놓고 있다. 크레딧의 지원방식은 연금수급시에 급여를 지원하는 방식을 채택하였다.^{주24)}

공적연금 가입자의 육아기간 크레딧은 장기적으로 다음과 같은 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 적용대상은 육아를 담당하는 여성뿐 아니라 남성의 육아휴직기간에 대해서도 크레딧을 인정하고, 국민연금뿐 아니라 특수직역 연금 가입자에게도 적용되어야 할 것이다. 보다 전향적으로는 보험료를 납입하고 있는 가입자 뿐 아니라 법적으로 연금가입대상이 되는 자, 즉, 보험료를 납입하지 않은 가입자도 출산의 사회적 가치 기여분에 대해 연금가입 크레딧을 인정함으로써 연금가입의 사각지대를 줄이고 미래의 수급권을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 연금 크레딧의 소득인정 기준은 연금재정중립적이 되도록 하기 위해서는 전체 가입자 평균소득 기준이 타당하다. 이에 따르면 평균소득 이하의 저소득 가입자에 대한 유인이 클 것이다. 현실적으로는 육아휴직의 혜택은 안정된 직장의 비교적 고소득 여성에게 많은 기회가 돌아갈 것이므로 평균소득 기준의 크레딧은 비교적 타당성을 갖는 것이다. 그러나 무엇보다도 크레딧의 가치와 크레딧이 갖는 출산 유인효과를 고려하여 소득인정 기준을 정해야 할 것이다. 평균소득 기준(2005년도 월 약 150만원)의 월 보험료는 월 13만5천원이며 12개월을 인정할 경우 162만원이 된다. 이 금액이 과도하다면 출산 유인효과를 거둘 정도의 월 정액(예, 5만원)을 정하거나, 출산휴가급여액 및 육아휴직급여액을 소득인정의 기준으로 삼는 방안도 검토하여야 한다.

셋째, 크레딧 인정기간은 출산 및 육아휴직기간과 연계하여야 한다. 따라서 육아휴직기간에 따라 인정기간이 결정되어야 할 것이다. 현재로서는 최대 12개

주24) 참고로 국민연금연구원이 추정한 소요재원은 2030년 이후에 지출이 발생하기 시작하여, 2050년 1조5천억원, 2070년 2조8천억원이다. 한편 크레딧을 보험료 지원방식으로 채택할 경우에 소요재원은 2005년 3,300억원, 2020년 3,800억원, 2050년 4,360억원, 2070년 4,500억원으로 추정된다.

월이 될 것인데, 첫째아에 대해서도 크레딧을 인정할 것인가가 관건이 된다. 결혼을 하더라도 출산을 연기하는 행태에 비추어 첫째아에 대해서도 크레딧을 인정하는 방안도 검토해야 할 것이다. 셋째아 이상의 경우 무급의 비교적 장기의 육아휴직기간이 허용될 경우 크레딧을 부여하는 방안을 적극 검토해볼 수 있다. 크레딧은 장기간 혜택을 주더라도 제도 악용의 소지는 비교적 낮을 것이다.

넷째, 재원은 소득인정 기준에 상응하는 보험료부담분에 대해 국고로 지원하는 방안과 크레딧 기간 동안에 보험료를 면제했다가 연금수급시에 크레딧에 해당하는 만큼의 연금급여지출을 국고로 지원하는 방안이 있다. 전자의 경우 제도를 시행하는 시점부터 국고가 투입되고 장래에 크레딧에 해당하는 만큼의 연금급여지출은 미래세대의 보험료로 메꾸어야 한다. 반면 후자는 초기에 국고 투입이 없고 미래에 발생하는 추가 연금급여지출에 대해 국고로 지원해야 한다. 원칙적으로는 전자가 타당한 방법이다. 다만, 전자의 경우에도 크레딧 때문에 미래에 추가로 발생하는 연금지출액이 정부의 보험료지원분을 초과하는 금액은 정부가 부담하는 방안을 검토해야 할 것이다.

3) 건강보험

출산율을 장려하기 위해 정부에서 추진하거나 향후 고려해볼 수 있는 정책들은 다음과 같다.

가) 불임에 대한 보험급여 확대

현재 불임진단검사, 배란촉진제 등은 보험급여 되고 있으나, 시술비용(시험관 아기, 인공수정 등)은 비급여이다. 2006년부터 결혼후 1년간 아이가 없는 부부에 대해 1인당 2회 까지 시술비용(평균 300만원)의 50%를 지원한다. 다만, 도시근로자 평균소득의 60% 이하 가구 중 불임 진단을 받은 44세 이하 여성이어야 한다. 재원은 국고로 지원한다. 그러나 출산을 제고에 기여하는 것은 매우 한계적일 것으로 판단된다.

나) 영유아 예방접종

현재 예방접종의 경우, 보건소를 통해 일부 무료접종이 되고 있으나, 일반 의원을 선호하고 기본접종이외에도 선택접종까지도 하는 추세여서 경제적 부담으로 작용하고 있다. 이에 따라 기본접종은 민간의료기관을 이용하는 경우에도 건강보험으로 적용(본인부담 무료)하고 재원은 국고에서 지원하며, 선택접종은 본인부담을 하도록 추진한다.

다) 임신·출산관련 건강보험급여 확대

2004년 임신·출산관련 건강보험 급여는 비교적 많이 확대되었다. 정·난관 복원수술 보험적용('04.7), 주요 산전검사(기형아검사·풍진검사) 보험급여 확대('04.12), 피임목적의 정관·난관중절수술 비급여로 전환('04.12), 자연분만 본인부담액 전액 지원('05.1), 미숙아선천성이상아에 대한 치료비 전액 지원('05.1) 등이다. 이 외에 주요 산전검사 보험급여의 적용대상을 확대할 것이 요구된다. 즉 양수검사, NST(태아안녕검사), 임신성당뇨검사, 융모막검사 등, 산전 초음파 보험급여 적용시기 단축(예시: 2006년)이다.

라) 아동에 대한 의료비 본인부담 경감

6세미만 아동의 입원 의료비의 법정본인부담을 면제하는 방안을 현재 추진하고 있으며, 18세미만 아동에 대해서는 본인부담액을 65세 노인과 같은 수준으로 경감하는 방안을 검토중에 있다.

마) 건강보험 크레딧

국민연금 및 고용보험과는 달리 건강보험의 경우에는 육아휴직기간중에도 건강보험의 자격이 유지되고 휴직기간이 종료된 후에 보험료를 후납하는 방식으로 운영된다. 이는 육아휴직기간 동안 보수를 받지 않음에도 불구하고 휴직전 보수를 기준으로 건강보험료를 납부함으로써 육아휴직자에게 경제적 부담으로 작용한다. 따라서 육아휴직기간중의 보험료 납입을 면제하고 크레딧으로 처리

하여 국고로 지원하거나 건강보험재정에서 부담하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 혹은 육아휴직급여(현재 월 40만원)을 기준으로 보험료를 납입하고 보험 혜택을 부여하는 방안을 검토할 수 있다.

다른 하나의 문제는 현재 지역가입 가구의 경우, 연소득 5백만원 이하의 가정의 경우 가족수가 많을수록 건강보험료를 더 많이 납부하도록 되어 있어 다자녀가정에 불이익이 초래되고 있다. 따라서 다자녀가정이 건강보험료를 추가로 부담하지 않도록 하기 위한 건강보험료 부과체계를 개선하여야 할 것이다.

그런데 현행 건강보험제도의 부분적인 손질이 출산 장려에 얼마나 효과가 있을지는 다소 회의적이다. 출산과 육아와 관련한 의료비용을 전액 보험급여화하여 거의 무상으로 할 경우에 효과를 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 다른 중증질환에 대한 보호와 비교하여 우선순위의 다툼이 있으며, 비용을 투입하는 만큼 얼마나 출산 제고의 효과가 있을 것인지 신중한 검토가 필요하다.

나. 출산을 제고를 위한 새로운 사회보험제도(가칭 「출산·육아보험」)의 도입

앞서 현행 사회보험제도에서 출산을 장려하기 위한 각종 방안들을 제시하고 검토하였으나, 본 절에는 각 제도별로 흩어져 있는 출산 장려 방안들을 통합하여 새로운 사회보험제도인 가칭 ‘출산·육아보험’으로써 저출산 시대에 대처하는 방안을 검토하기로 한다.

1) 저출산 현상의 사회보험화 타당성 검토

출산 그 자체는 사회적 위험이라기보다는 축복으로 보아야 할 것이다. 다만, 출산과 관련하여 발생하는 비용을 사회적 위험으로 볼 것인가가 판단의 기준이 된다. 현재의 사회보험제도 하에서 4대 사회적 위험은 고령화, 질병, 산재, 실업 등인데, 이 중 질병, 산재는 그 자체로서 위험이고 비용을 발생시킴으로써 사회적으로 공동 대처가 필요하다. 실업과 고령화는 그 자체가 위험이라기 보다는 실업이나 고령화에 따라 발생하는 소득중단이나 상실의 위험이 되고 공동 대처

가 필요하다.

그런데 사회적 위험이 되기 위해서는 개인의 의지로 그 위험의 발생을 막기 어려워야 하는데, 출산 행위는 개인의 의지에 의해 결정되는 경향이 강하기 때문에 사회적 위험으로 간주하기에는 한계가 있다. 그러나 다른 한편에서는 사회관습적으로 결혼을 하고 출산을 하게 되는 압력이 존재하는 사회적인 행위의 관점에서 보면 출산에 따른 비용의 발생을 개인의 의지의 산물로만 간주하기는 어렵다. 이러한 관점에서는 출산에 따른 비용을 사회적 비용으로 간주하고 사회보험의 대상으로 접근할 수도 있다. 따라서 출산에 따른 비용을 사회적 위험으로 간주할 것인지는 분명한 결론을 내리기 어려운 한계선상에 있다.

2) 출산의 다양한 측면과 사회보험화의 가능성

통상 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 권리로써 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 양육기간중에 발생하는 여성의 경제적 손실, 즉 소득의 상실, 경쟁력의 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 띠게 될 것이다.

한편 새로운 사회보험으로써 ‘출산·육아보험’을 제5의 사회보험인 노인장기요양보험과 비교해볼 수 있을 것이다. 근래에 일상생활상의 기능장애를 겪는 노인을 보호하기 위한 방안으로 독일(1995년)과 일본(2000년)이 장기요양보험제도를 도입하였다. 최근 한국의 경우에도 2008년 7월에 장기요양보험제도(‘수발보장제도’)를 도입하기 위한 정책적인 준비를 하고 있다. 장기요양이 사회적 리스크이며 과연 사회보험의 대상이 되느냐 혹은 정부의 노인복지 혹은 장애인복지로 접근하는 것 보다 사회보험으로 접근하는 것이 타당한 것이냐에 대해서는 논란의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 사회보험방식으로 도입을 추진하는 데에는 이론적인 논리 보다는 현실적이고 정책적인 논리가 더 많이 작용할 것이다. 따라서 출산과 관련한 제반 비용의 리스크들에 대처하는 방법이 있어서도 기존의 4대 사회보험제도내에서 각각 대처하는 방안과 별도의 출산·육아보험으로 통합하여 대처하는 방안을 검토해볼 수 있다.

3) 출산·육아보험의 메커니즘

출산·육아보험의 메커니즘은 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 촉진효과’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.

4) 출산·육아보험제도의 구상

동 보험의 급여범위는 출산준비금(출산에 대비하여 소요되는 생활비용 지원), 육아휴직기간중 임금대체급여, 아동의 보육기간중 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 급여종류에 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. 이때에 적용대상의 범위에 따라 재원조달방안이 신중적으로 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.^{주25)} 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 소득과악이 어려운 현 여건에서 대상자를 선정하는 데에 많은 장애에 부닥칠 것이다. 이러한 점에서 보편적인 급여방식인 사회보

주25) 보험료로 임금의 1% (노사 0.5%씩)를 부과하면 2005년 기준으로 직장 2조8천억원, 지역 1조원, 합계 3조8천억원으로 전망된다. 국고지원을 1/4 (1조2천억원)로 계상하면 총재원은 5조원이 된다.

험이 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 가져다 줄 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 보완하는 장치를 개발하여야 할 것이며, 행정적으로 실행가능한 부문부터 단계적으로 접근해야 할 것이다. 기존의 건강보험 보험료부과방식의 맹점을 보완하기 위한 방안으로는 출산·육아보험세와 같은 재원조달방안도 검토해야 할 것이다.

제2장 가족내 젠더구조와 저출산: 생애주기별 접근

제1절 서론

1. 문제제기

한국 사회는 급속한 고령화 단계에 진입했으며 2018년에는 고령사회(aged society)가 될 것으로 전망된다. 한국 사회는 2000년에 이미 고령화 사회(aging society)에 진입했으므로, 고령화 사회에서 고령사회로 전환하는 데 불과 18년 밖에 소요되지 않는다는 말이다^{주26)}. 노인인구의 급격한 증가는 평균 수명 상승으로 인한 결과일 뿐만 아니라, 출산력 수준의 하락에 의한 인구구조의 변화에도 기인한다. 최근 한국사회는 저출산 대책 문제로 몸살을 앓고 있다고 해도 과언이 아니다. 연일 출산력 제고를 위한 정책들이 쏟아져 나오고 있지만, 2000년 이래 1.2명 수준을 밑도는 극저출산 사회(lowest low fertility society)에서 탈출하기란 그리 쉽지 않아 보인다.

저출산 현상은 다양한 요인들이 유기적으로 연결되어 결과한 것이므로 이에 대한 진단도 체계적으로 이뤄져야 한다. 여기에서는 저출산 현상을 완화시키는 데에 크게 두 국면에 대한 접근이 필요하다는 점만을 언급하겠다.

첫째, 결혼 이행 이전의 단계로서 결혼율 감소의 원인 진단과 해결책 모색이 요구된다. 우리 사회는 결혼관계내에서의 출산만을 인정하는 사회이기 때문에 결혼율의 감소 혹은 결혼연령의 상승은 곧바로 출산율 하락과 연결된다. 결혼율의 감소는 한편으로는 개인주의적 가치관의 확산에 따른 라이프스타일의 변화에 기인한 것으로 볼 수 있다. 양성평등 의식과 기존의 가족규범 사이에 격차가 커지면서 젊은이들, 이 가운데에서도 특히 젊은 여성들에게 결혼을 통해

주26) 고령화 사회는 총인구 중 노인인구가 차지하는 비율이 7% 이상인 사회를 말하고 고령 사회는 그 비율이 14% 이상인 사회를 말한다.

구성되는 가족은 더 이상 필수적인 문제도, 매력적인 유인 요소도 되지 못한다는 말이다. 다른 한편으로 결혼율 감소 추세는 장기화된 경제 불황, 이 가운데에서 특히 청년실업의 증대로 인한 결혼 연기 현상과 직접적으로 관련된다. 요즘 젊은 세대에선 맞벌이 가정에 대한 기대가 어느 정도 정착된 것으로 보이며, 이와 같이 배우자의 역할에 대한 기대가 달라졌기 때문에 청년 실업문제는 여성에게도 결혼 연기를 초래하는 효과를 갖는다. 여성에게 ‘일’이 지니는 의미는 배우자의 역할 기대 변화뿐만 아니라, 양성평등 의식의 확산 및 2차 인구학적 변천으로 일컬어지는 라이프 스타일의 변화에 따라서 남성의 경우와 동일한 사안으로 변화되었다.

둘째, 결혼 이후 가족관계내에서 인구대체수준 이하의 소자녀 가치관이 정착된 것에 대한 원인 진단과 해결책 모색이 요구된다. 한국사회의 높은 교육열은 자녀 양육을 쉽게 고비용과 연관시키게 되고, 그에 따른 가계수입 증대의 요구에도 불구하고 한국사회에서 일과 가족생활의 양립을 지원하는 사회적 시스템은 매우 미흡하여 개별 가족, 그 가운데에서도 특히 여성에게 돌봄노동의 대부분을 맡기고 있는 게 현실이다. 선진국의 경우도 출산과 양육의 부담을 덜어주는 제도가 발달한 나라에서는 출산율이 상대적으로 높고 이러한 제도가 미발달된 곳에서는 출산율이 상대적으로 낮다는 사실이 입증된 바 있다. 따라서 일과 가정의 양립을 위한 사회적 보육시스템은 지속적으로 추진되고 보강되어야 할 것이다. 기성 가족생활이 사회적 지원을 받음으로써 과부하되지 않고 여성의 경력단절 위험성이 사라지며 양성평등한 형태로 정착될 때 이미 결혼관계 내에 있는 사람들뿐만 아니라, 젊은 세대에게도 결혼은 매력적인 생애 단계가 될 수 있을 것이다.

저출산 현상이 하나의 사회적 위기로 인식되고 있는 상황에서, 이 연구는 “오늘날의 저출산 현상은 재생산 노동의 사회화 및 양성화의 실패에 기인한다”는 Folbre(1997)의 진단에 주목하고자 한다. 현재 재생산 노동 혹은 돌봄의 역할은 돌보는 자로 하여금 기회비용을 부담하게 할 뿐 아니라 경쟁중심의 사회에서 불평등한 조건을 부여한다. 남성은 여성이, 부모가 아닌 자는 부모가, 고용주는 노동자가, 국가는 개인이 돌봄의 기회비용을 지불하기를 원한다. 이러한

돌봄의 불평등한 분배에 따라 기대되는 결과는 바로 돌봄의 역할과 대상을 축소시키는 것, 저출산 현상이다(이재경외, 2005).

이 글은 이 가운데에서 특히 일과 가정의 양립을 위해서는 사회적 지원 못지 않게 가족내에서의 성평등한 역할 분담이 중요하다는 것을 강조하고자 한다. 새로운 세대에 대한 돌봄노동(care work)은 사회가 개인과 함께 해야 할 뿐만 아니라 남성이 여성과 함께, 즉 아버지가 어머니와 함께 해야 할 일이다. 따라서 이 글은 우리 사회의 극저출산 현상을 설명할 수 있는 하나의 틀로서 가족내의 불평등한 역할분담을 들고자 한다. 저출산 현상을 매개로 하여 우리 사회 맞벌이 가족내에서 가사분담을 둘러싼 성 형평성이 어느 수준에 있는지를 진단해 보고자 한다. 그럼으로써 현재 우리 사회의 성원들이 바라는 결혼과 가족, 일의 관계를 조명할 수 있고, 이것과 현실과의 괴리를 드러내 줄 수 있을 것이다.

2. 연구내용과 연구방법

가. 연구내용

이 연구는 크게 두 가지 부분으로 나뉘어 있다. 먼저 한국사회 가족내 부부간 성 형평성 수준이 어떠한지를 살펴볼 것이다. 이것을 위해서는 통계청의 “1999년 생활시간조사” 자료를 중심으로 부부의 시간 사용을 통하여 성 형평성 정도를 탐색할 것이다. 두 번째는 부부간 성 형평성 정도와 출산 계획과의 관계를 살펴볼 것이다. 혹은 한국사회 여성들의 출산 의향에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 살펴볼 것이다. 이것을 위해서는 한국보건사회연구원의 “2005년 전국 결혼 및 출산 동향 조사” 자료를 분석하고, 한국여성개발원의 “2003년 전 국가족조사” 결과를 2차 자료로 활용할 것이다. 이와 같은 두 가지 연구 내용을 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 가족내 부부간 성 형평성의 정도를 탐색하기 위해서 맞벌이 부부를 대상으로 이들의 일상적인 시간 사용이 얼마나 젠더화되었는지를 살펴볼 것이다. 사람들의 일상생활을 구성하는 주요 영역은 크게 ‘일’, ‘가족’, ‘여가’로 대별된

다. 이 세 영역은 서로 상충관계에 있으면서 생애주기를 통해 변화하는 관계에 놓여 있다. 따라서 이 연구는 맞벌이 부부를 분석 대상으로 하여 가족주기에 따라 생활시간 사용이 어떻게 변화하는지를 동태적으로 파악하고자 한다. 남녀가 만나서 결혼을 통해 가족을 이루고, 자녀를 낳아 키우면서 가족이 확대 재생산되는 과정 속에서 가족으로 만난 남녀의 일상생활은 서로간의 역학관계 속에서뿐만 아니라 사회적으로 규정된다. 이 연구는 이렇게 미시적인 수준에서의 남녀의 일상생활을 들여다봄으로써, 이것이 거시적인 사회 현상, 예를 들어 저출산이라는 사회적 현상과 어떤 관계에 있는지를 규명하고자 한다.

둘째, 가족내 성 형평성 정도가 출산 계획과 어떤 관계에 놓여 있는지를 경험적으로 탐색하고자 한다. 가족내 성 형평성 정도가 출산계획에 미치는 영향이 발견되지 않는다면, 한국사회에서 출산 계획에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 살펴볼 것이다. 이 연구 주제를 규명하기 위해서, 첫째 출산 이후 아직 둘째 출산을 경험하지 않은 여성들을 대상으로 향후 추가 출산 의향이 있는지에 대한 자료를 분석할 것이다. 이와 같은 분석 결과를 통해서, 한국사회 극저출산 현상의 주요 원인과 이 현상을 초래하는 주요 집단이 규명될 수 있을 것이다. 이와 같은 두 가지 연구 주제를 살펴보기 위해서 다음 장에서는 이와 관련된 선행연구를 비판적으로 검토할 것이다. 그리고 한국사회 저출산 현황을 살펴봄으로써, 구체적인 저출산 원인 규명의 배경으로 삼고자 한다.

나. 연구방법

선행연구 검토를 통해 연구 가설을 설정하고 한국사회 저출산 현황을 파악하기 위해서 문헌 연구와 2차 자료 활용이 주요 연구 방법으로 활용되었다.

가족내 성 형평성 정도를 측정하기 위해서, 통계청의 “1999년 생활시간조사” 자료가 분석되었다. 가족주기별로 유형화된 맞벌이 부부를 분석 대상으로 ‘유급노동시간’, ‘무급노동시간’, ‘여가시간’, ‘총노동시간’의 평균 비교가 이뤄졌다.

첫 출산을 경험한 여성들을 대상으로 둘째 출산 의향에 대한 요인 분석에는 한국보건사회연구원의 “2005년 전국 결혼 및 출산 동향 조사” 자료가 활용되었

다. ‘둘째 추가 출산 계획’을 종속변수로 하고 선행연구검토 결과 채택된 독립 변수를 연구 모형에 포함시켜 로짓분석 방법으로 분석하였다. 또한 이 분석 결과 해석을 뒷받침하는 데 한국여성개발원의 “2003년 전국가족조사” 결과를 활용하였다.

제2절 성 형평성(Gender Equity)과 저출산에 대한 선행연구검토

1. 성 형평성과 출산력

UN 보고서에 의하면, 지난 40년간 선진국 가운데 인구대체수준 이하의 출산력 수준을 지닌 국가가 5개 국가에서 63개 국가로 급상승했음을 알 수 있다. 많은 연구자들은 저출산(low fertility) 현상을 설명하는 데 가족에서의 성 형평성(gender equity)의 역할에 주목하게 되었다.

McDonald(2000)는 출산을 감소 이론에서 젠더 형평성의 역할을 정교화하는 일련의 가설을 제시하였다. 그는 저출산 현상에 대한 분석으로 높은 경제성장을 이룬 국가에서 나타나는 저출산 현상은 개인적 제도(individual-oriented institution)의 높은 성평등과 가구/가족제도(family-oriented institution)의 불평등 간의 갈등 또는 불일치의 결과임을 지적한다. 공적 영역에서의 동등기회와 제도적 평등은 여성이 노동시장에 동등하게 참여할 수 있는 기회를 제공하고 여성의 의식수준을 향상시켰으나, 여전히 가족 내에서 가사 및 양육의 일차적 책임을 갖게 될 때, 여성은 불평등한 삶을 선택하기보다는 다른 대안적인 삶을 선택할 가능성이 높아진다. 가족 내 성별불평등은 여성과 남성의 파트너십(partnership) 형성을 제한하며, 따라서 성평등은 가족쇠퇴의 원인이 아니라 가족을 안정화시키기 위한 선결조건이다(Künzler, 2002).

다시 말해서, McDonald(2000)에 의하면 성평등 수준의 차이는 개인 지향적 제도(individual-oriented institution)와 가족 지향적 제도(family-oriented institution)

간의 차이를 말한다. 개인지향적 제도로는 경제활동참여율, 임금, 고등교육에서의 성별차이 등을 들 수 있으며, 가족지향적 제도에 해당하는 것으로는 가구내 성별분업이 있다. 즉, 성평등 수준이 중간으로 나타나는 국가들은 개인지향적 제도는 평등한 반면, 가족지향적 제도는 불평등한 데서 나오는 차이를 의미한다. 반면, 성평등수준이 매우 높은 국가들은 양쪽 모두의 성평등 수준이 높은 것이고, 성평등수준이 매우 낮은 국가들은 양쪽 모두의 성평등 수준이 낮은 경우이다. 그리고 극저출산 현상을 보이는 곳은 바로 성평등 수준이 중간인 국가들이라고 그는 지적하고 있다.

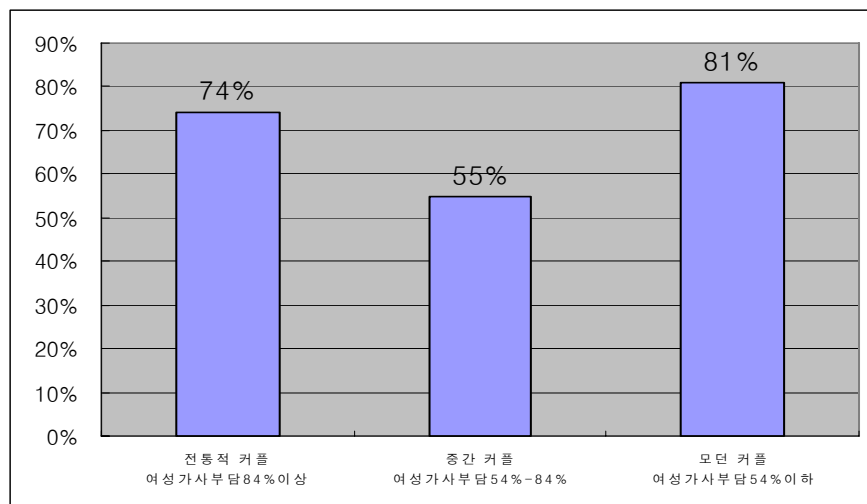
호크쉴드(Hochschild, 1989)와 같은 가족사회학자는 미국의 맞벌이 부부들에 대한 분석을 기초로 이를 ‘지연된 혁명(stalled revolution)’이라고 불렀다. 즉 여성들이 노동시장으로 진출하여 일하는 비율은 급속히 증가했는데 남성들이 집안에서 가사일을 분담하는 비율은 여전히 낮다는 것이다. 이 때문에 여성들은 추가 부담을 질 수밖에 없다. 이것은 맥도날드가 제안한 개별제도에서의 높은 성 형평성과 가족제도에서의 낮은 성 형평성 논의와 상통하는 것이다. 둘 다 여성의 ‘이중 부담’을 논의의 중심에서 설명하고 있다.

린드퍼스 등(Rindfuss, Brewster & Kavee, 1996)은 노동시장 참여와 아동 양육에서 여성의 역할이 갈등 관계에 놓일수록, 즉 이 두 역할의 불일치가 강할수록 출산율 기대 수준이 낮아진다고 했다. 이들을 비롯하여 많은 연구자들은(Brewster & Rindfuss, 2000; Morgan, 2003; Lehrer & Nerlove, 1986) 국제 비교 연구를 통해, 가구 밖에서 진행되는 사회적 지원의 중요성을 강조하고 있다. 이때 사회적 지원이라 함은 모성보호정책, 정부의 지원금, 노동시간의 탄력적 운용, 보육시설 활용 가능성 등을 가리킨다. 그들에 따르면 이와 같은 사회적 지원 변수는 여성의 일과 가정의 양립 가능성을 높임으로써 출산력 수준에 영향을 미친다고 한다. 바로 이 지점에서 “우리에게 출산율이 문제가 되는 것은 저출산율 그 자체 때문이 아니라, 다음 세대에 대한 부성(父性)적·사회적 개입의 결여 때문”이라는 폴브(Folbre, 1997)의 말을 떠올릴 수 있다.

Chesnaïs(1996)는 개발국가에서는 성평등 수준이 낮을수록 출산율이 높게 나타나나 경제성장을 이룩한 국가에서는 반대로 성평등 수준이 높을수록 출산율

이 높게 나타난다는 점을 분석하였으며, 이것을 페미니스트 패러독스(feminist paradox)라고 명명하였다. 사회의 성평등 수준은 젠더 관계를 함의하며 여성과 남성의 동등한 기회 뿐 아니라 성 평등한 역할, 규범, 가치 등을 포함하고 젠더가 개인의 삶을 결정하지 않는 정도와 관련되어 있다. 그에 따르면, 성평등 수준이 매우 높은 국가들이 출산율이 높으며, 성평등 수준이 매우 낮은 국가들 또한 출산율이 높지만, 성평등 수준이 중간인 경우는 출산율이 낮게 나타나는 U자형 관계를 보인다고 한다.

[그림 2-1] 미국의 맞벌이 가구의 가사분담과 둘째아이 출산율



자료: Torr & Short, 2004, 재구성(이재경, 2005에서 재인용)

Torr & Short(2004)는 Chesnais(1996)의 분석을 미국 가구의 둘째아 출산과 가구내 성평등과의 관련성에 대한 연구로 연결시켜서, 부부간 가사분담 정도가 높은 가구가 가사분담률이 중간인 가구보다 둘째아를 출산할 가능성이 높으며, 또한 여성이 가사분담을 전담하는 전통적인 성별분업의 가구도 가사분담률이 중간인 가구보다 둘째아 출산율이 높다는 것을 제시함으로써, 가구내 성평등의

수준과 출산율의 관계가 U자형 그래프로 나타나고 있음을 설명한다(그림 2-1 참조)^{주27)}. Torr & Short(2004)의 연구를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 이들은 한명의 자녀가 있는 미국의 맞벌이 가구를 대상으로 가구 내 가사분담의 정도가 둘째 아이 출산에 미치는 영향을 조사하였다. 이 조사는 1987~1988년 1차 조사에 이어 5년 후인 1992-1994년에 2차 조사를 함으로써, 실제로 둘째 아이를 출산한 가구의 수를 확인할 수 있었다. 조사 결과, Torr & Short는 맞벌이 가구를 여성의 가사분담의 비율에 따라 모던커플, 중간 커플, 전통적 커플로 분류하였는데, 둘째 아이의 출산은 모던 커플이 81%로 가장 높았다.

Künzler(2002)의 연구결과에서도 출산력에 영향을 미치는 요인 중 가장 중요한 요인은 가족 내 여성과 남성의 성별분업인 것으로 나타났다. 즉, 가사, 육아 분담이 평등하게 이루어지는 국가일수록 출산력이 높게 나타난다는 것을 의미한다.

2. 여성의 노동시장 참여율과 출산력

서구 사회에서 여성의 노동시장 참여율은 40년간 증가해 왔다. OECD와 BLS 자료에 따르면 1960~2000년 사이 미국, 스웨덴, 영국에서 여성의 노동시장 참여율은 20% 증가했다(Engelhardt, Kogel and Prskawetz 2003; Brewster and Rindfuss 2000; Perry-Jenkins, Repetti, and Crouter 2000; Klerman and Leibowitz 1999). 같은 기간 프랑스, 독일, 이탈리아에서는 여성의 노동시장 참여율이 10% 증가했다(Engelhardt, Kogel and Prskawetz 2003; BLS 2003). 1990년대 후반 미국에서 2살 이하 자녀를 둔 어머니의 2/3 이상이 공식노동부문에 종사하고 있다. 1975년에는 이 비율이 37%였다는 사실을 떠올릴 때 자녀를 둔 기혼 여성의 노동시장 참여율은 극적으로 증가했다고 할 수 있다(Klerman and Leibowitz 1999).

인구학자들은 미국과 같은 선진국에서 아이를 적게 낳은 여성일수록 일하고 있는 여성으로 보았다. 그래서 장기적으로 여성의 고용이 출산을 줄였다고 결

주27) 이와 같은 결과는 한 국가의 제도적 성평등 수준과 출산력 수준을 비교한 McDonald(2000)의 결과와도 맥을 같이 한다. 제도적 수준의 성평등이 가족내 성평등 수준으로 전화되지 못한 경우에 출산과 보육에 대한 여성의 선택은 부정적일 수밖에 없다.

론지었다(Angrist and Evans 1998; Cramer 1980). 그러나 다양한 국가 사례는 출산과 어머니의 노동시장참여 간에는 아무런 관계가 없으며, 때로는 정(+)의 관계가 있음을 보여 주기도 한다(Lloyd 1991; Mason and Palan 1981). 따라서 서구 사회 이외의 사회에서 출산율을 결정하는 것이 무엇인가를 이해하기 위해서는 여성의 시간활용을 폭넓게 평가할 수 있는 평가 유형이 필요함을 인식하게 되었다(DeGraff and Anker 1999; Donahoe 1999; Lloyd 1991; Van Esterik and Greiner 1981).

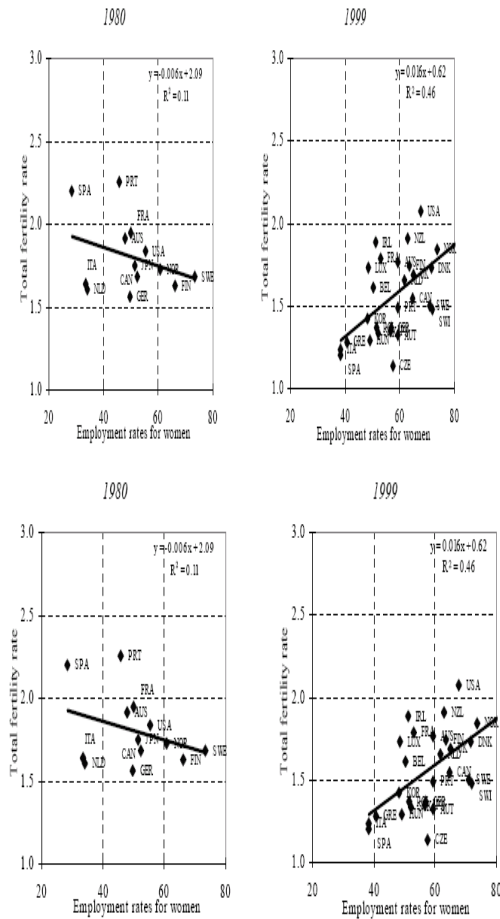
출산율이 감소하는 것은 여성의 노동참여가 증가하는 것과 관련되고 그들의 고용이 증가하는 것은 그들의 출산율이 감소하는 것과 관계된다. 그러나 이 두 변수간 인과관계의 방향은 분명히 밝혀지지 않는 과제이다. 이것이 의미하는 바는, 여성의 경제활동 참여율과 출산력 수준이 고정된 관계를 갖고 있는 것이 아니라, 보다 확장된 사회문화적 맥락 속에서 동일한 변수가 상이한 효과를 지닐 수 있음을 보여주는 것이다. 이와 같은 주장은 맥도널드나 셰나즈의 연구 결과에서처럼 동일한 성 형평성 수준이 사회의 각 부문에서 어떻게 자리매김되었는지에 따라 다양한 출산력 상태를 보인다는 국제 비교 결과와도 일맥상통한다. 좀 더 구체적으로 여성의 경제활동 참여율과 출산력 수준과의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

여성의 경제활동과 출산율에 대한 일반적 가정은 여성의 경제활동참여가 증가하면 출산율이 감소한다는 것이다. 이는 여성의 경제활동참여에 따라 혼인연령과 출산연령이 상승하고, 자녀양육의 기회비용을 증가시키므로 출산율이 감소하게 된다는 가정을 하고 있다.

그러나 이와 같은 가정은 모든 역사적 시기에 전 사회의 출산 변화를 설명하지 못한다. 여성의 경제활동 참여가 출산변화에 미치는 영향은 단일하지 않으며, 반드시 인과관계를 갖는 것이 아니다. 여성의 경제활동참여 증가는 출산에 영향을 미치고 또 출산조절 기술 등 출산 행위는 여성의 경제활동에 영향을 미치기도 하나, 사회문화적 조건과 국가의 정책 방향 등에 영향을 미치는 방식과 방향은 동일하지 않다. 또 국가마다, 시기마다 변화 방향과 수준은 다르게 나타난다(이재경, 2005).

한국의 경우 1960년 합계출산율은 6.0(경제기획원 조사통계국, 1977)명, 여성의 경제활동참가율은 26.8%였으나, 2003년 합계출산율은 1.17로 낮아진 반면, 경제활동참가율은 48.9%로 증가했다는 점에서 위와 같은 가정과 일치하는 것처럼 보인다. 그러나 다른 국가들의 경우를 보면, 여성의 경제활동참여가 늘어나면서 출산율도 함께 증가하거나 안정상태에 접어들고 있음을 볼 수 있다.

[그림 2-2] OECD 국가의 출산율과 여성고용률



자료: Sleebos(2003), p.20.

OECD 국가의 여성고용률과 합계출산율의 관계를 보면(그림 2-2 참조) 1980년에는 여성고용률이 낮을수록 출산율이 높았으나, 1999년 그래프에서는 반대로 여성고용률이 높을수록 출산율이 높게 나타나고 있다. 1999년 그래프에서 여성고용률과 출산율의 관계는 $R^2=0.46$ 으로 높은 상관성을 나타내고 있다.

이는 여성의 경제활동참여가 증가하기 시작하는 시점에서 출산은 감소할 수 있으나 여성의 경제활동참여가 지속적으로 증가하고 어느 정도 안정을 이룬 상태에서는 출산 안정 또는 사회가 기대하는 출산수준을 유지할 수 있게 되는 것으로 보인다. 한편 여성고용률이 출산율에 영향을 미치는 단일요인으로 볼 수는 없으며, 여성의 지위향상과 가족의 변화, 그리고 국가의 정책적 지원 정도 등 다양한 환경 요인과 관련하여 설명되어야 한다.

그렇다면, 전 세계적으로 출산율이 낮아지는 배경에는 무엇이 있을까? 출산을 미루게 되는 사회경제적인 배경은 국가에 따라 매우 다양하면서도 유사한 구조를 지니고 있다.

저출산 국가들의 공통된 출산 연기 결정요인은 초기 성숙기의 높은 경제적 불확실성이다. 이 불확실성이 출산 결정과 같은 장기적인 결정을 미루게끔 하는 요인으로 작용하고 있다. 대신에 교육이나 다른 형태의 인적자본에 투자하도록 하는 요인을 제공하기도 한다. 예를 들어, 남부유럽의 경우를 보자. 남부유럽국가들은 소득수준은 중상위권에 랭크되어 있고 점진적인 성장을 하며, 낮은 인플레이션을 경험했다. 이와 동시에 청년층의 노동시장 진입이 매우 어려워 높은 청년 실업률을 나타내고 있다. 그리고 북유럽에 비해 이들 국가의 청년 실업률은 남성보다 여성에게서 더 높게 나타난다. 남부유럽에서의 만성적인 청년실업의 증가는 청년들이 노동시장에 들어가는 것을 방해하고, 고등 교육을 받는 것을 더 매력적으로 만들어왔다. 남부유럽 국가에서 불확실성은 높은 청년 실업률과 불안정한 고용에서 비롯된다. 그렇기 때문에 그들은 안정적이고 좋은 직업을 얻기 위하여 교육기간을 연장하는 것이 필수적인 것으로 되었다. 불확실성을 회피하려는 개인 수준에서의 합리적 선택은 국가 단위의 거시적 수준에서 출산 연기 및 출산율 저하로 나타난다.

한국사회에서도 마찬가지로 현상이 발견된다. 최경수(2003)는 2000년대 초반의

우리 사회 출산 감소와 저출산 지속을 1990년대 후반의 경제위기로 인한 청년층의 고용 여건 악화로 보고 있다. 소득이나 커리어 전망이 감소하고 미래의 불확실성이 증가하는 것은 출산 수준에 부정적으로 영향을 미칠 것이다 (Sleeboos, 2003). 청년층의 취업률이 높은 북유럽이나 영미계의 출산율은 높은 편이나, 청년층 취업률이 낮은 남유럽 국가의 출산율은 낮다는 위의 사실과 일맥상통한다. 청년층 실업 증가, 직업의 불안정성은 가족 형성 시기를 앞두고 있는 젊은 층의 결혼이나 출산을 지연시키고 있으며 이러한 현상의 지속은 출산에 부정적인 영향을 미치는 것이다.

저출산 국가들의 출산 연기(birth postponement) 현상 발생에는 공통되는 사회적 환경이나 제도가 존재한다. 예를 들면, 남부유럽 저출산 국가의 경우, (이탈리아나 스페인) 자녀 보육 지원이 부족하다. 노동 시장 또한 시간제 근무수요나 출산휴가 후의 복직 등과 같은 문제에서 비교적 유연성이 떨어진다. 다른 서부 유럽 국가들과 비교했을 때 이탈리아와 스페인은 세금 수당이나 직접적인 지원 등과 같은 가족에 대한 정부의 지원이 최저 수준이다. 이러한 정부 지원의 부족분이 부분적으로 강한 가족적 연대로서 보충되는데, 예를 들어 경제적 지원이나 자녀보육 등이 조부모에 의해 이루어지는 것이다. 공공 지원을 가족이 대신하는 것은 현대 산업화된 국가에서는 불충분하며 그 자체 한계로 작용한다.

이탈리아와 스페인의 가족에서는 여성들이 새로운 역할에 적응하는 측면에서도 매우 뒤처짐을 알 수 있다. 이 두 나라는 가사노동 분배에서도 성 형평성의 수준이 떨어진다. 이들 나라의 사례는 성 형평성에 대한 맥도날드의 관찰 내용에 부합한다. 앞에서 언급한 대로 그의 관찰 내용인즉, 매우 낮은 출산율은 개인지향적제도(노동 시장과 같은)에서의 높은 성 형평성과 가족지향적제도 내에서의 낮은 성 형평성의 결합에서 결과한다는 것이다.

지금까지의 논의를 정리하면 결국, 여성의 경제활동참가율 자체가 한 사회의 출산력 수준을 가늠하는 잣대가 될 수 없다는 사실이다. 우리가 알고 있는 대부분의 선진국에서 여성의 경제활동참가율과 출산율은 둘 다 우리 사회보다 높다. 즉 서구 사회에서 자국의 여성들로 하여금 경제활동과 출산이 더 이상 선택의 문제가 아닌 것으로 만들어 가는 동안, 우리 사회 여성은 아직도 일과 자

녀 양육 가운데에서 하나를 선택하도록 강요받고 있는 것이다. 이와 같은 현실이 개선되지 않고서는 우리 사회에서 여성의 경제활동참가율이나 출산율 모두 서구 사회 수준으로 증가하기는 어려울 것으로 판단된다.

제3절 한국사회 저출산 현황

우리나라의 출산율은 1960년대 이후 지속적인 감소를 보이고 있다. 정부 주도로 1962년부터 이루어진 강력한 가족계획사업과 함께 여성의 교육수준과 경제활동의 증가, 그리고 가치관 변화 등의 영향으로 인해 1960년도에 무려 6.0명 수준에 이르던 합계출산율(Total Fertility Rate, TFR^{주28)})이 1970년도에는 4.53명으로 낮아진데 이어 1983년에는 인구대체수준(population replacement level)인 2.08명까지 낮아졌다. 이 같은 현상은 꾸준히 지속되어 1990년대 후반인 1998년엔 1.47명까지 떨어졌으며 2003년 현재 1.19명이라는 낮은 수치를 보이고 있다. (표 2-1, 그림 2-3 참조)

〈표 2-1〉 합계출산율 및 출생아수 동향, 1970~2003

(단위: 명, 천명)

연도	1960	1970	1980	1983	1990	1995	2000	2001	2002	2003
합계출산율(명)	6.00	4.53	2.83	2.08	1.59	1.65	1.47	1.30	1.17	1.19
출생아수(천명)	1,041	1,007	865	778	656	721	637	551	495	494

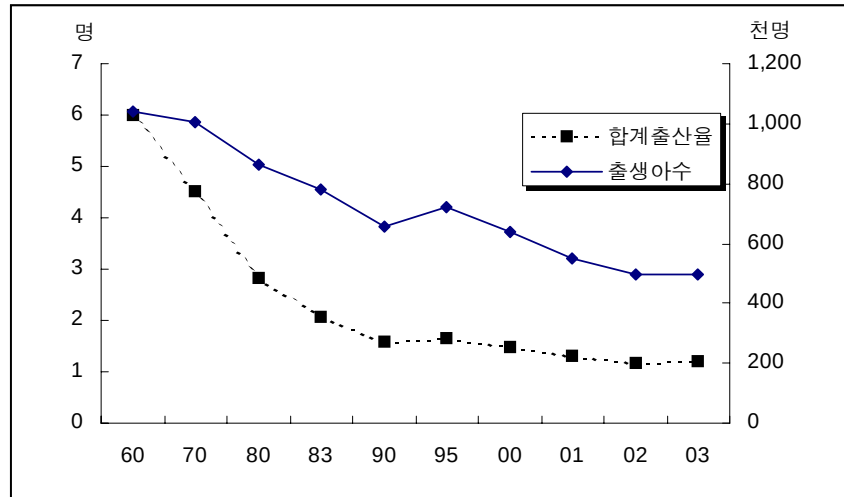
자료: 1) 1960년 자료는 공세권 외(1992:203^{주29)}).

2) 통계청, ‘인구동태통계연보’, 각 연도.

주28) 여성 1명이 가임기간(15~49세) 동안 낳게 될 평균자녀수

주29) 공세권 외, 1992, ‘한국에서의 가족형성과 출산행위’, 한국보건사회연구원.

[그림 2-3] 합계출산율 및 출생아수 동향, 1970~2003



자료: 1) 1960년 자료는 공세권 외(1992:203^{주30)}).
2) 통계청, '인구동태통계연보', 각 연도.

출생아수 역시 합계출산율과 마찬가지로 1960년부터 지속적으로 감소하여 2003년 한 해 동안, 104만 명의 출생아수를 보이던 1960년의 절반에도 못 미치는 50만 명의 신생아들만이 탄생했을 뿐이다.

1.2명을 밑도는 최근 한국의 합계출산율은 전 세계적으로 가장 낮은 수준이며, 일반적으로 낮은 출산율을 보이는 OECD 국가들 가운데에서도 가장 낮은 수치를 나타내고 있다. 즉 한국은 현재 극저출산(lowest-low fertility) 국가 수준에 놓여져 있다고 볼 수 있다(표 2-2 참조).

주30) 공세권 외, 1992, '한국에서의 가족형성과 출산행위', 한국보건사회연구원.

〈표 2-2〉 OECD 일부국가의 출산율 동향(국가 발표치 기준)

(단위: 여성 1명이 가임기간 동안 낳을 평균자녀수)

구분	1990	1998	2000	2001	2002	2003
일 본	1.54	1.34('99)	1.36	1.33	1.32	1.29
독 일	1.45	1.34	1.34	1.35	1.40	
스웨덴	2.13	1.51	1.54	1.57	1.65	
프랑스	1.78	1.75	1.89	1.89	1.88	
스페인	1.36	1.15	1.22	1.24	1.25	
이태리				1.25	1.26	
영 국			1.64	1.65	1.73	
미 국				2.03	2.01	
호 주				1.73	1.75	
한 국	1.59	1.47	1.47	1.30	1.17	1.19

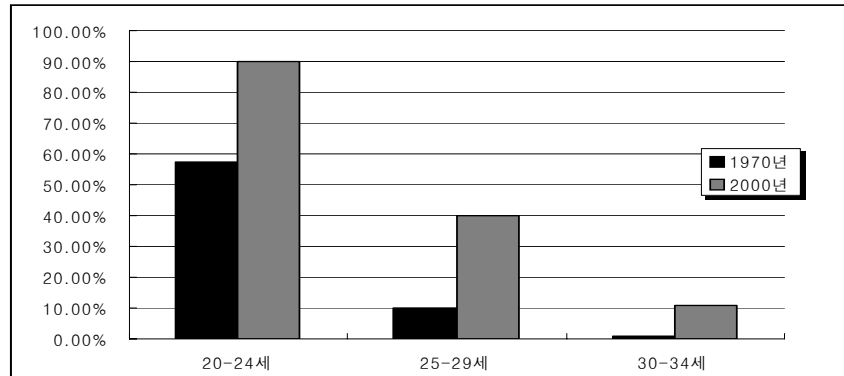
자료: NCHS, 'National Vital Statistics Reports', Vol.52.

Eurostat 'First results of the demographic data collection for 2002(2001) in Europe' series FM1 no. 31 'Birth statistics' '3301.0 2002 Births'

우리나라에서 출산은 주로 결혼과 같은 제도로 가족이 형성된 이후에 이루어지고 있고, 가족의 구성, 유지, 변동 등이 출산수준에 직접적인 영향을 준다. 이러한 점에서 출산에 대한 고려는 결혼과 가족의 형성이나 이들에 대한 가치관의 문제와 이에 영향을 끼치는 사회경제적 변화와 연관시켜 생각해야 한다.

[그림 2-4]를 보면, 여성의 교육수준이 높아지고 그에 따른 경제활동이 증가함에 따라 자아실현 욕구의 증가로 인해 결혼을 기피하거나 늦추면서 1970년에는 20~24세 여성의 절반을 약간 상회했던 미혼인구가 2000년에는 90% 가까이 될 정도로 증가하고 있음을 알 수 있다.

[그림 2-4] 연령별 여성 미혼인구 비율



자료: 통계청, '인구동태통계연보'

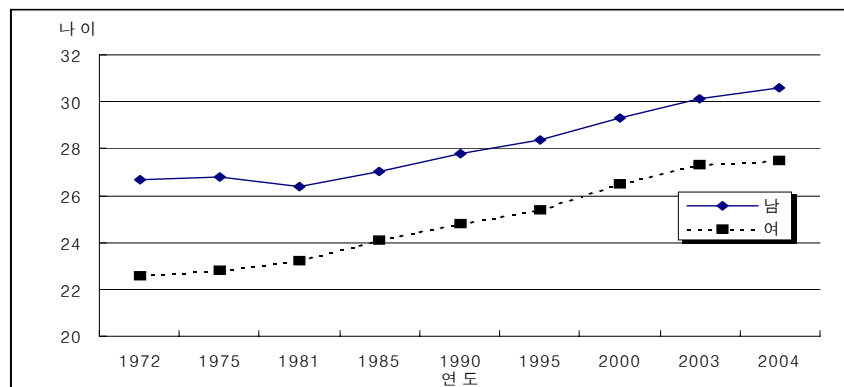
〈표 2-3〉 연도별 평균초혼연령

(단위: 세)

	1972	1975	1981	1985	1990	1995	2000	2003	2004
남	26.7	26.8	26.4	27.0	27.8	28.4	29.3	30.1	30.6
여	22.6	22.8	23.2	24.1	24.8	25.4	26.5	27.3	27.5

자료: 통계청, 2005, '1970년 이후 혼인 이혼 주요특성 변동 추이'

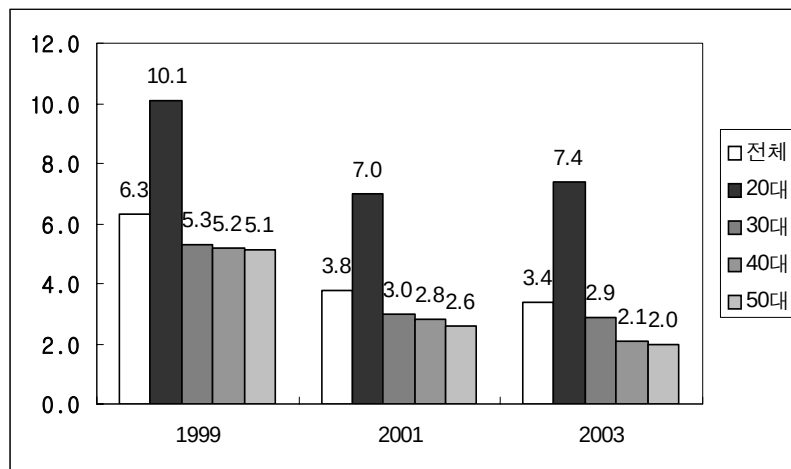
[그림 2-5] 연도별 평균초혼연령



자료: 통계청, 2005, '1970년 이후 혼인 이혼 주요특성 변동 추이'

평균초혼연령 역시 남성의 경우 1975년 26.8세에서 2003년 30.1세로, 여성의 경우 1975년 22.8세에서 2003년 27.3세로 크게 늦춰졌다(표 5-3, 그림 5-5). 평균 초혼연령이 늦어졌다는 것은 출산연령 또한 늦춰지고 있는 것을 의미한다. 즉 적절한 가임연령 기간 동안 혼인 상태에 있는 여성의 숫자가 감소함으로써 출산이 저하되고 있는 것이다. 결혼을 하더라도 경제활동에 참여하는 여성들에게는 일과 자녀양육의 양립이 불가능하다는 점에서 출산을 기피하는 현상이 증가할 수 있다. 특히 1990년대 후반부터 일어나고 있는 출생률의 지속적인 감소는 1997년 발생한 IMF 경제 위기가 큰 영향을 미친 것으로 보인다. IMF 경제 위기 이후 청년층의 실업률이 증가하고 이들의 경제적 기반이 부족하게 됨에 따라 불확실한 미래에 대한 불안감 때문에 가정을 형성하는 데 부담을 느껴 결혼을 늦추거나 기피하는 현상이 강하게 나타나고 있다.

[그림 2-6] 청년층 실업률



자료: 통계청, 2003, '경제활동인구연보', pp.147~152.

[그림 2-6]에 나타난 것처럼, 한국의 2003년 실업률은 3.4% 수준으로 전년에 비해 0.3% 증가하였다. 이를 연령대별로 보면 30대 이후 중·장년층의 실업률은

2%대를 유지한 반면, 30대의 청년층 실업률은 7.4%로 2000년 이후 가장 높은 수준이다. 이런 높은 청년층 실업률은 결혼 결정을 미루게 되는 중요한 요인이 되고 있다.

또한 이혼가정의 급격한 증가(표 2-4, 그림 2-7) 역시 출산율의 저하에 영향을 끼치고 있다. 1970년에는 1만2천 건, 1980년에는 2만4천 건 정도이던 이혼이 2003년에 16만7천 건 가까이 급격히 증가하였다.

〈표 2-4〉 연도별 이혼율

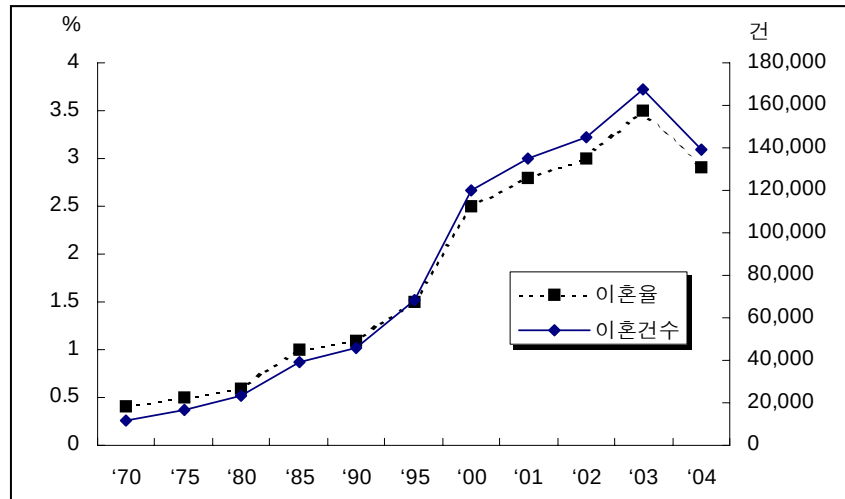
(단위: %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
율	0.4	0.5	0.6	1.0	1.1	1.5	2.5	2.8	3.0	3.5	2.9
건수	11,615	16,453	23,662	38,838	45,694	68,279	119,982	135,014	145,324	167,096	139,365

자료: 통계청, 2005, '1970년 이후 혼인 이혼 주요특성 변동 추이'

[그림 2-7] 연도별 이혼건수 및 이혼율

(단위: 건)



자료: 통계청, 2005, '1970년 이후 혼인 이혼 주요특성 변동 추이'

그렇다면 한국의 혼인 건수 현황은 어떠할까? <표 2-5>와 [그림 2-8], [그림 2-9]는 연령별 여성의 혼인 건수와 모의 연령별 출생아수 변동 추이를 나타낸 것이다. 위에서 살펴본 미혼율의 증가 현상에서 짐작할 수 있듯이 한국의 혼인 건수는 절대 규모에서 감소하고 있다. 특히 20대 여성의 혼인 건수가 큰 폭으로 감소하여 초혼 연령 상승 및 미혼 기간의 연장을 결과한다. 이와 같은 결혼 연기 현상이 초혼 연령의 상승으로만 이어질지, 아니면 생애과정상에 결혼을 통한 가족형성기 자체가 생략되는지는 좀 더 지켜보아야 할 것이다.

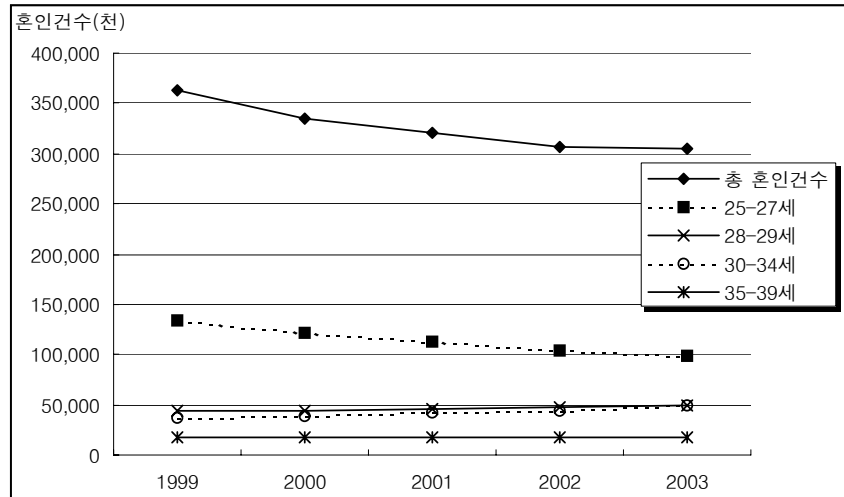
혼인 건수의 감소는 초혼 연령 상승을 초래하고 초혼 연령 상승은 초산 연령을 상승시킴으로써 모의 연령별 출생아수 분포도 변화한다. 1999년에 출생아수가 가장 많은 여성의 연령 집단은 25~27세였던 데에 비해, 2003년에 출생아수가 가장 많은 여성의 연령 집단은 30~34세이다. 여성의 가임기간이 한정되어 있는 상태에서 초산 연령의 상승은 곧바로 출산력 수준의 감소로 연결된다. 특히 결혼 관계 내에서의 출산만 인정하는 한국 사회에서 혼인 건수의 감소, 초산 연령의 상승은 사회 전체의 출산력 수준을 직접적으로 낮출 수밖에 없다.

<표 2-5> 연령별 여성 혼인건수 및 모의 연령별 출생아수 변동 추이
(단위: 천건, 천명)

구분	1999	2000	2001	2002	2003
총 혼인건수	362,673	334,030	320,063	306,573	304,932
25-27세	133,127	120,847	112,456	103,661	99,362
28-29세	44,902	44,040	45,673	47,688	49,131
30-34세	36,928	38,294	41,655	44,525	48,702
35-39세	18,206	16,924	17,687	17,110	17,902
총 출생아수	616,322	636,780	557,228	494,625	493,471
25-27세	190,137	179,204	144,777	114,307	106,146
28-29세	141,285	149,909	129,371	112,865	113,786
30-34세	156,751	183,930	174,718	170,489	180,190
35-39세	33,556	37,203	35,683	34,265	36,036

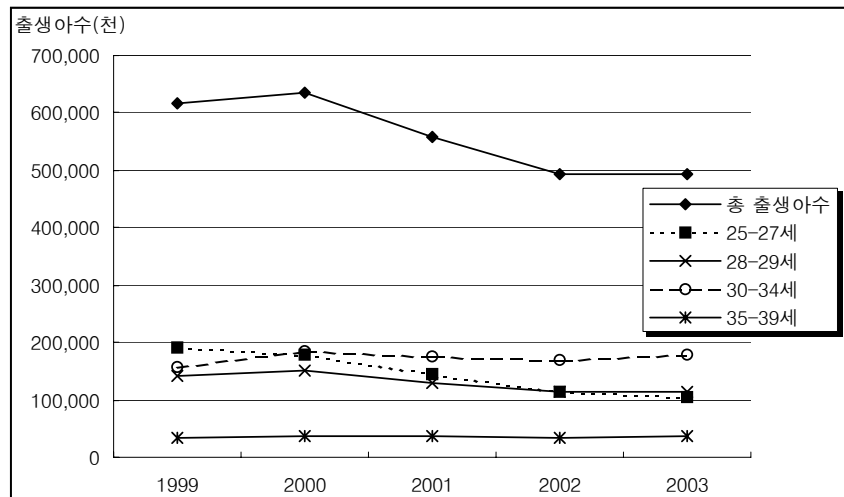
자료: 통계청, '2003년 출생 및 사망 통계(보도자료)', 2004. 8

[그림 2-8] 연령별 여성 혼인건수



자료: 통계청, '2003년 출생 및 사망 통계(보도자료)', 2004. 8

[그림 2-9] 모의 연령별 출생아수



자료: 통계청, '2003년 출생 및 사망 통계(보도자료)', 2004. 8

지금까지 살펴본 것처럼 한국사회의 저출산 현상은 여러 측면에서 확인되며 이 현상을 가속화시키는 인구학적 환경은 당분간 지속될 것으로 보인다. 저출산 현상이 초래할 수 있는 중요한 문제 가운데 하나가 급격한 고령화 및 사회 부양인구의 감소에 따른 사회적 부담 증대이다. 현재 우리나라는 보건의료수준과 생활수준의 향상으로 인한 사망률 저하속도에 비해 출산을 저하 속도가 훨씬 빠른 탓에 출생아수에서 사망자수를 뺀 인구의 자연증가율은 지속적으로 낮아지고 있다. 따라서 합계출산율이 인구대체수준($TFR=2.1$) 이하인 현 상태를 지속적으로 유지할 경우 우리나라의 총인구수는 낮은 수준에서 정점을 이룬 후 급격히 감소할 것으로 전망된다. 또한 무엇보다도 평균수명이 급격히 연장되고 있는 시점에서 저출산으로 인한 인구고령화 문제가 야기될 것으로 보인다. 이에 비해 생산가능인구(15~64세)는 급격히 낮아질 것으로 추정되어 이들의 노년 인구 부양에 대한 부담이 가중될 것으로 전망된다.

제4절 한국사회의 가족내 젠더구조

1. 조사대상자 특성

이 연구의 분석 대상은 1999년 생활시간조사 대상자 가운데에서 가족내 부부간 형평성을 살펴보기 위하여 맞벌이 가족만을 대상으로 하였다. 또한 부부의 무급노동과 유급노동 시간 배분을 좀더 분명하게 비교하기 위하여, ‘20대~40대 연령층’ 및 ‘여성의 주당 근무시간이 35시간 이상’인 이들로 분석 대상을 제한하였다. 전체 분석 대상은 맞벌이 부부가 동거하는 3,668가구이다.

분석대상 가운데 여성들의 고용형태를 살펴보면, 전체의 51.7%인 1,898명이 임금노동자이며 그 다음으로 많은 분포를 보이는 것이 무급가족종사자로서 전체의 26.6%인 1,014명이다. 그밖에 자영업자가 17.8%인 653명, 고용주가 2.8%인 103명이다. 분석 대상에 포함된 여성들의 고용형태별 주당 근무시간을 살펴보면 이들이 매우 장시간 노동을 하고 있음을 알 수 있다. 노동시간이 가장 긴

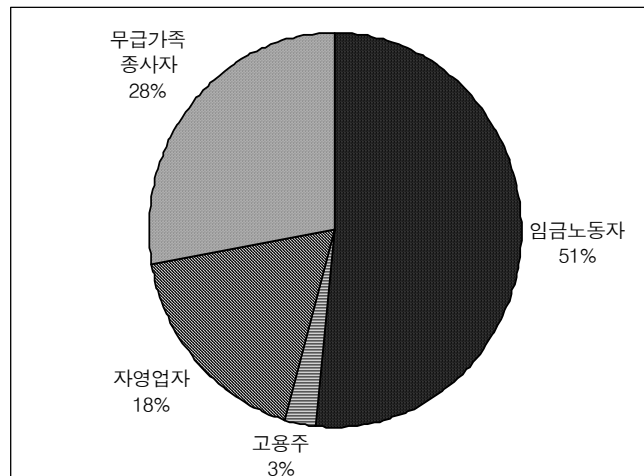
집단은 고용주 집단으로 주당 평균 68시간 근무를 하고 있으며, 그 다음으로 자영업자가 주당 평균 65시간, 무급가족종사자가 주당 평균 61시간 근무를 하고 임금노동자가 가장 짧은 주당 평균 53.5시간 근무를 하는 것으로 나타났다^{주31)}.

〈표 2-6〉 조사대상 여성의 고용형태

(단위: 명,%)

고용형태	도수	백분율	누적 도수	누적 백분율
임금노동자	1898	51.74	1898	51.74
고용주	103	2.81	2001	54.55
자영업자	653	17.80	2654	72.36
무급가족종사자	1014	27.64	3668	100.00

[그림 2-10] 조사대상 여성의 고용형태



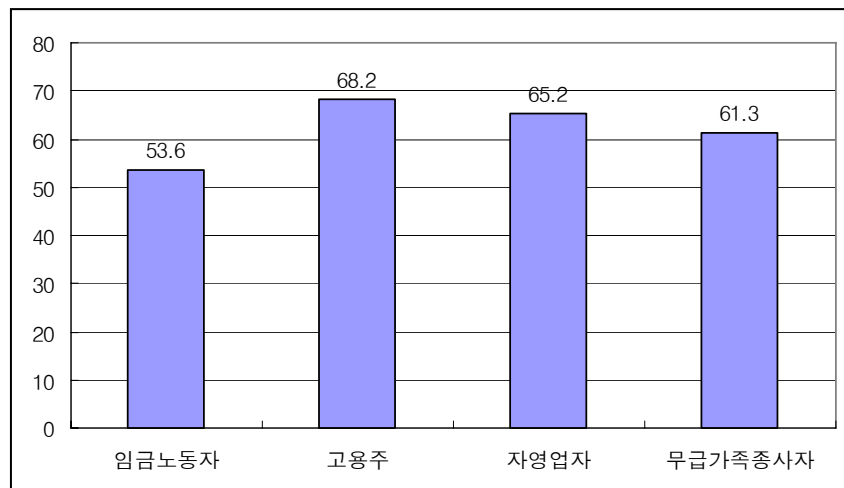
주31) 생활시간조사자료는 이를 동안 10분 단위로 시간사용 행동을 기록한 자기 기록식 일지이다. 따라서 일터와 가정의 구분이 모호한 자영업, 무급가족종사, 고용주와 같은 비임금근로자의 유급노동시간이 과잉 해석되었을 가능성이 있다.

〈표 2-7〉 조사대상 여성의 고용형태별 평균 주당 근무시간

(단위: 명, 시간)

고용형태	관측치수	N	평균값	표준편차	최소값	최대값
임금노동자	1898	1898	53.6	12.7	35.0	119.0
고용주	103	103	68.2	17.9	35.0	119.0
자영업자	653	653	65.2	17.8	35.0	119.0
무급가족종사자	1014	1014	61.3	17.4	35.0	119.0

〔그림 2-11〕 조사대상 여성의 고용형태별 평균 주당 근무시간



생애주기에 따라 부부간 성 형평성이 변화하는지를 살펴보기 위하여 분석 대상 가구를 ‘가족 규모’와 ‘가족주기’를 고려하여 세 집단으로 구분하였다. 첫 번째 집단은 자녀가 없는 가구로서, 자녀를 아직 출산하지 않은 경우와 자녀가 어느 정도 커서 동거하지 않는 경우를 구분하기 위해 연령을 30대로 한정하여 출산 전의 가족 형성기 집단만을 포함시켰다. 이 집단에는 20대 부부와 30대 부부가 함께 포함되어 있으며 전체의 6.06%인 206가구가 여기에 해당한다. 둘째 집단은 미취학 자녀가 있는 경우로서 주로 30대 부부로 이뤄져 있으며 전체

의 26.38%인 897가구가 여기에 해당한다. 셋째 집단은 학령기 이상의 자녀가 있는 경우로서 주로 40대 부부로 이뤄져 있으며 전체의 67.56%인 2,297가구가 여기에 해당한다. 각 집단의 특성은 다음과 같다.

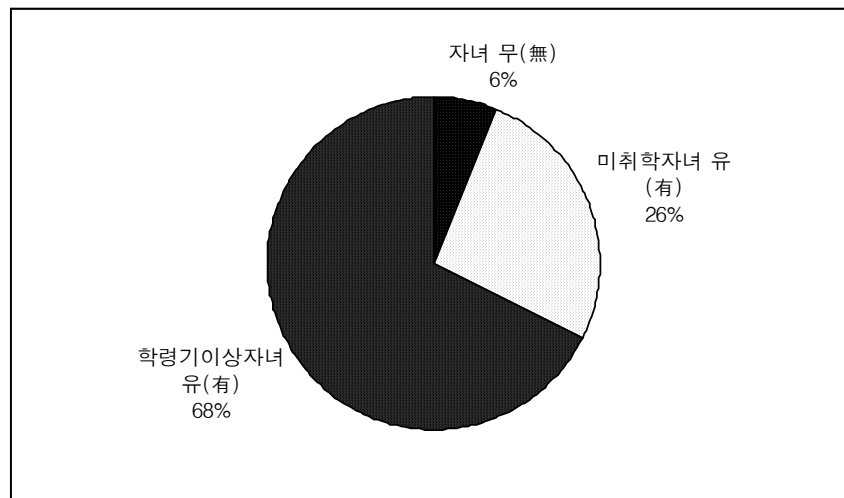
〈표 2-8〉 가족주기별 집단 분포

(단위: 가구, %)

가족주기	도수	백분율	누적 도수	누적 백분율
자녀 무(無)	206	6.06	206	6.06
미취학자녀 유(有)	897	26.38	1103	32.44
학령기이상자녀 유(有)	2297	67.56	3400	100.00

[그림 2-12] 가족주기별 집단 분포

(단위: 가구, %)



<표 2-9>에서 확인할 수 있듯이, 생애주기에 따라 집단을 나눈 것이므로 각 집단의 연령별 구성 역시 이 흐름을 따른다. 자녀가 없는 1집단의 70%가 20대 여성이며, 학령기 전기 자녀를 둔 2집단의 70%는 30대 여성이고 학령기 이상 자

녀를 둔 3집단은 30대 여성과 40대 여성이 각각 43.8%, 46.1%를 차지하고 있다.

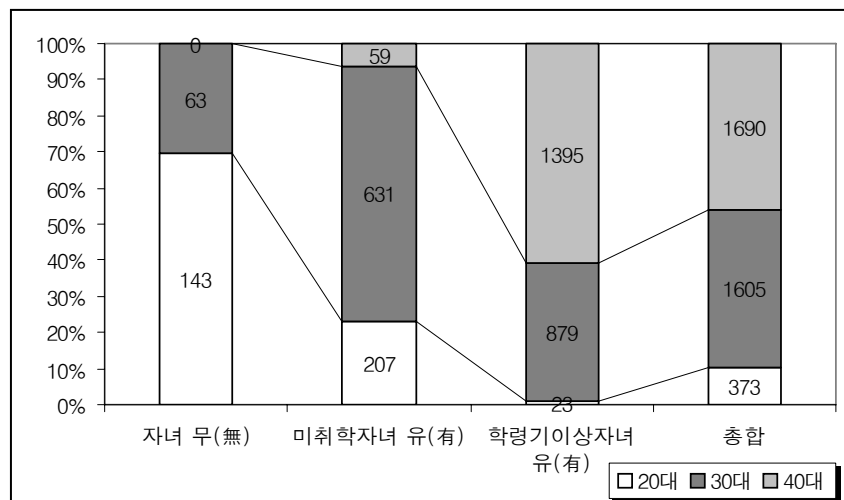
〈표 2-9〉 가족주기별 여성의 연령 분포

(단위: 명, %)

연령	20대	30대	40대
자녀 무(無)	143 69.42	63 30.58	0 0.00
미취학자녀 유(有)	207 23.08	631 70.35	59 6.58
학령기이상자녀 유(有)	23 1.00	879 38.27	1395 60.73
총합	373 10.17	1605 43.76	1690 46.07

[그림 2-13] 가족주기별 여성의 연령 분포

(단위: 명, %)



<표 2-10>에 나와 있듯이, 세 집단 여성의 학력 분포는 연령 구성과 궤를 같

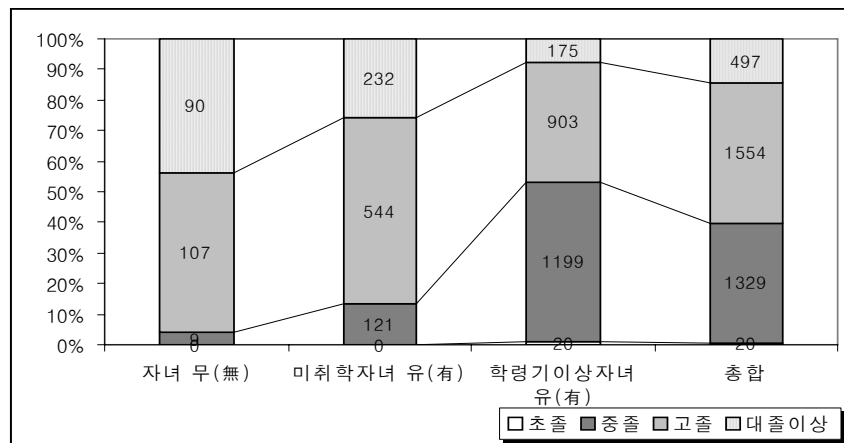
이 한다. 자녀가 없는 1집단 여성의 51.9%가 고졸 학력자로 43.7%인 대졸이상 학력자와 비슷한 분포를 보이고 있다. 이에 비해 학령전기 자녀를 둔 2집단 여성 가운데 고졸 학력자는 60.7%이며 대졸이상 학력자는 25.9%이다. 학령기 이상 자녀를 둔 3집단 여성 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 집단은 중졸 학력자로 전체의 52.2%가 이에 해당하며 고졸 학력자는 39.3%, 대졸 이상 학력자는 7.6%이다.

〈표 2-10〉 가족주기별 여성의 교육수준 분포 (단위: 명, %)

교육수준	초졸	중졸	고졸	대졸 이상
자녀 무(無)	0 0.00	9 4.37	107 51.94	90 43.69
미취학자녀 유(有)	0 0.00	121 13.49	544 60.65	232 25.86
학령기 이상자녀 유(有)	20 0.87	1199 52.20	903 39.31	175 7.62
총합	20 0.59	1329 39.09	1554 45.71	497 14.62

[그림 2-14] 가족주기별 여성의 교육수준 분포

(단위: 명)



<표 2-11>에서 볼 수 있듯이, 생애주기별 세 집단 여성의 고용형태도 연령 및 학력 분포의 흐름과 궤를 같이 한다. 전체적으로 각 집단 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 고용 형태는 임금노동자이다. 그러나 그 분포는 생애주기에 따라 달라진다. 자녀가 없는 1집단 여성의 79.6%가 임금노동자인 데 비해, 미취학 자녀가 있는 2집단 여성의 임금노동자 비율은 54.4%로 감소하고 그 대신 자영업자와 무급가족종사자의 비율이 높아진다. 학령기 이상 자녀를 둔 3집단 여성의 경우에는 2집단 여성에 비해 자영업자와 무급가족종사자의 비율이 조금씩 더 높다. 전 생애주기에 걸쳐 여성들 가운데 고용주로서 경제활동을 하는 비율은 매우 낮다.

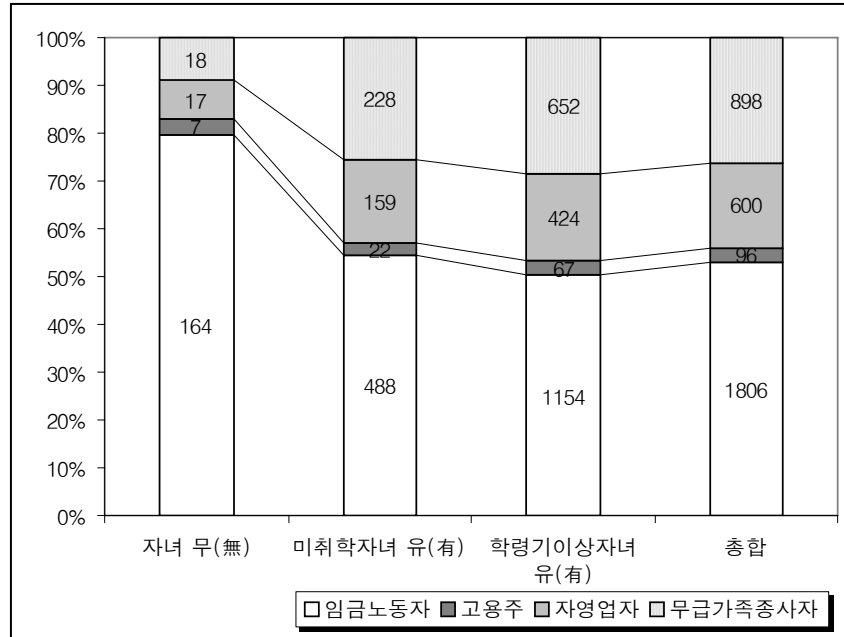
〈표 2-11〉 가족주기별 여성의 고용형태 분포

(단위: 명, %)

빈도 행 백분율	임금노동자	고용주	자영업자	무급가족종사자
자녀 무(無)	164 79.61	7 3.40	17 8.25	18 8.74
미취학자녀 유(有)	488 54.40	22 2.45	159 17.73	228 25.42
학령기이상자녀 유(有)	1154 50.24	67 2.92	424 18.46	652 28.38
총합	1806 53.12	96 2.82	600 17.65	898 26.41

[그림 2-15] 가족주기별 여성의 고용형태 분포

(단위: 명)



2. 부부의 성형평성: 시간 배분 실태를 중심으로

분석 대상의 부부간 유급노동, 무급노동, 여가 시간 배분 결과를 보면 시간 사용의 측면에서 한국가족의 성 형평성은 거의 전무하다고 할 수 있다.

가. 유급노동

주당 35시간 이상 일하는 기혼여성을 기준으로 볼 때 여성의 유급노동시간이 남성보다 근소한 차이로 더 길다. 분석 대상 남성의 하루 평균 유급노동시간은 376.3분이고 여성의 하루 평균 유급노동시간은 387.3분이다. 이것을 가족주기별로 살펴보면, 자녀가 없는 1집단의 경우 여성의 유급노동시간이 남성보다 22.8분 더 길고, 미취학 자녀가 없는 3집단의 경우 여성의 유급노동시간이 남성보

다 26분 더 길다. 미취학 아동이 있어서 여성의 시간 긴장을 최대화시키는 2집단의 경우만 여성의 유급노동시간이 남성보다 51.8분 짧다. 이와 같은 결과는, 어린 자녀를 둔 가족 확대기에 여성은 유급노동시간을 줄이고 가사노동을 늘리며 남성은 유급노동시간을 더 늘림으로써 가계소득을 증대시키는 것이 합리적 선택이라는 신고정경제학의 논의와 부합한다.

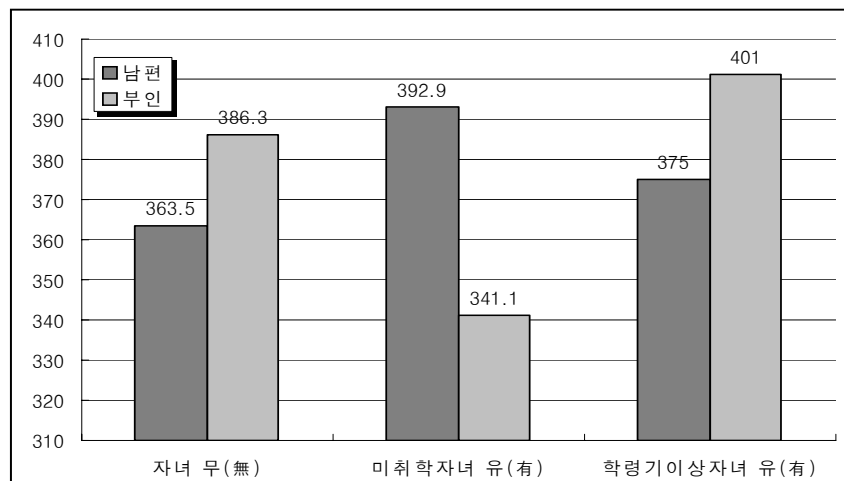
〈표 2-12〉 부부의 하루 평균 유급노동시간

(단위: 분)

가족주기	관측치수	변수	N	평균값	표준편차	최소값	최대값
자녀 무(無)	206	남편	206	363.5	266.2	0	890.0
		부인	206	386.3	213.7	0	830.0
미취학자녀 유(有)	897	남편	897	392.9	251.8	0	1040.0
		부인	897	341.1	206.6	0	1040.0
학령기이상자녀 유(有)	2297	남편	2297	375.0	255.8	0	1010.0
		부인	2297	401.0	208.9	0	1020.0

〔그림 2-16〕 부부의 하루 평균 유급노동시간

(단위: 분)



나. 무급노동

위에서 살펴본 것처럼 부부간 유급노동시간이 거의 동일하다고 할 때, 이들의 무급노동 시간사용 결과는 매우 극적인 변화를 보인다. 예상대로 가족관련 활동이 극대화되는 2집단의 경우 다른 집단에 비해 남녀 모두 무급노동시간이 증가한다. 그러나 그 증가량은 성에 따라 현격하게 차이가 난다. 자녀가 없거나 어느 정도 자란 가정의 경우, 남성들은 하루 평균 23.2~23.4분 가사노동에 참여한다. 미취학 아동이 있는 경우에만 남성의 가사활동 참여율이 조금 증가하는데 그 차이는 17분이 채 되지 못한다. 반면 여성의 경우에는 자녀가 없다가 미취학자녀가 생긴 경우에 그 여성의 가사활동 시간은 124분 이상 증가한다.

이상에서 살펴본 무급노동시간은 분석 대상 전체의 평균이고 실제 행위자 비율을 살펴보면 이와 같은 성 불평등 시간배분 결과를 이해할 수 있게 된다. 즉 남성의 경우 실제로 무급노동을 하는 사람은 1,517명으로 전체의 41.3%에 불과하다. 나머지 58.7%는 전혀 집안일을 하지 않는 것으로 나타났다. 미취학아동이 있는 2집단에서 남성 행위자 비율이 조금 증가하는 정도이다.

결국 가족주기에 따른 남성의 가사활동 참여율 변화는 거의 없다고 볼 수 있으며 가족내 성 형평성은 실현되고 있지 않다고 할 수 있다.

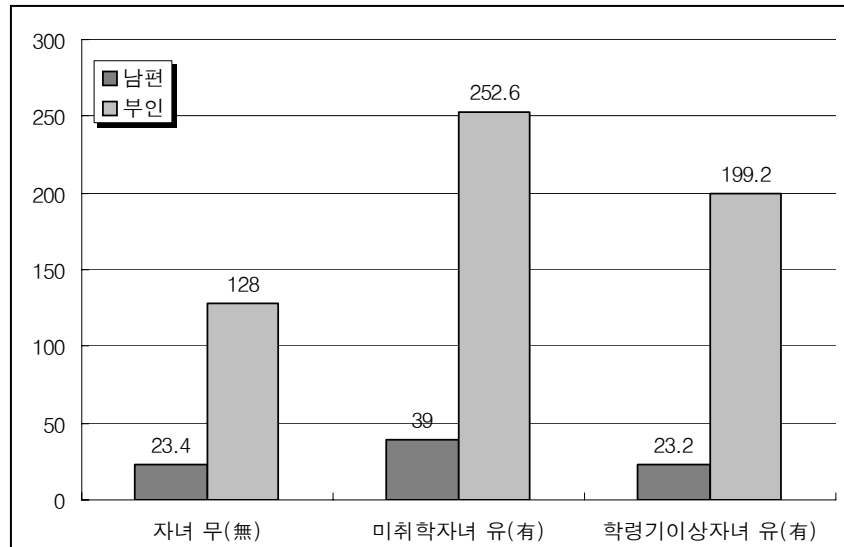
〈표 2-13〉 부부의 하루 평균 무급노동시간

(단위: 분)

가족주기	관측치수	변수	N	평균값	표준편차	최소값	최대값
자녀 무(無)	206	남편	206	23.4	48.4	0	290.0
		부인	206	128.0	101.4	0	660.0
미취학자녀 유(有)	897	남편	897	39.0	72.1	0	720.0
		부인	897	252.6	138.2	0	840.0
학령기이상자녀 유(有)	2297	남편	2297	23.2	53.5	0	550.0
		부인	2297	199.2	113.1	0	720.0

[그림 2-17] 부부의 하루 평균 무급노동시간

(단위: 분)



다음은 무급노동시간을 좀더 세분하여 가족주기별로 부부간 참여율에 변화가 있는지를 살펴본 것이다. 남성의 가사활동 참여 내용을 보면, 미취학아동이 있는 2집단에서 ‘가족 보살핌 노동’ 시간이 다른 집단에 비해 20분 가량 증가한 것이 변화의 대부분이다. 여성들은 미취학아동이 있는 경우 ‘가족 보살핌 노동’ 시간이 크게 증가하고, 자녀들이 어느 정도 자라면 상대적으로 ‘집안일’에 투입하는 노동시간이 증가함을 알 수 있다.

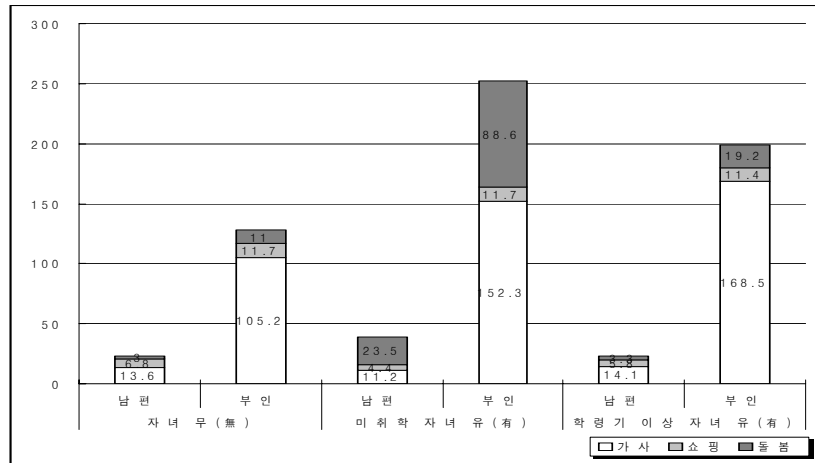
〈표 2-14〉 부부의 하루 평균 무급노동시간 세부 항목

(단위: 분)

가족주기	관측치수	변수	N	평균값	표준편차	최소값	최대값
자녀 무(無)	206	남편가사	206	13.6	31.8	0	250.0
		남편쇼핑	206	6.8	22.9	0	170.0
		남편돌봄	206	3.0	16.6	0	180.0
		부인가사	206	105.2	79.8	0	430.0
		부인쇼핑	206	11.7	24.3	0	160.0
		부인돌봄	206	11.0	40.2	0	440.0
미취학 자녀 유(有)	897	남편가사	897	11.2	35.2	0	640.0
		남편쇼핑	897	4.4	20.9	0	280.0
		남편돌봄	897	23.5	51.3	0	490.0
		부인가사	897	152.3	96.5	0	720.0
		부인쇼핑	897	11.7	21.6	0	190.0
		부인돌봄	897	88.6	77.9	0	720.0
학령기 이상 자녀 유(有)	2297	남편가사	2297	14.1	38.2	0	510.0
		남편쇼핑	2297	5.8	26.0	0	470.0
		남편돌봄	2297	3.3	20.2	0	540.0
		부인가사	2297	168.5	97.8	0	710.0
		부인쇼핑	2297	11.4	22.6	0	230.0
		부인돌봄	2297	19.2	34.4	0	400.0

[그림 2-18] 부부의 하루 평균 무급노동시간 세부 항목

(단위: 분)



여가, 자유시간 가운데 대중매체 이용 시간과 레저 시간만을 살펴보면, 전반적으로 남성의 여가 시간이 여성보다 길다. 남녀간 여가 시간의 차이는 변하지 않은 채 가족주기에 따라 남녀별로 근소한 변동을 보일 뿐이다.

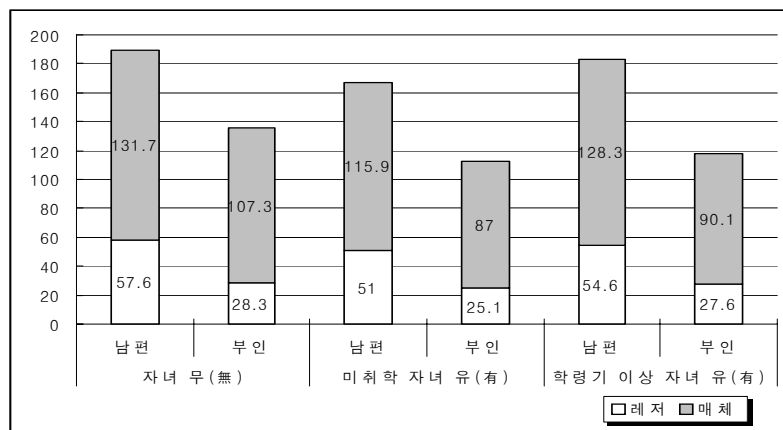
〈표 2-15〉 부부의 하루 평균 여가시간

(단위: 분)

가족주기	관측치 수	변수	N	평균값	표준편차	최소값	최대값
자녀 무(無)	206	남편매체	206	131.7	124.9	0	620.0
		남편레저	206	57.6	95.4	0	600.0
		부인매체	206	107.3	91.1	0	520.0
		부인레저	206	28.3	54.9	0	370.0
미취학 자녀 유(有)	897	남편매체	897	115.9	114.4	0	730.0
		남편레저	897	51.0	83.0	0	790.0
		부인매체	897	87.0	82.2	0	540.0
		부인레저	897	25.1	45.6	0	350.0
학령기 이상 자녀 유(有)	2297	남편매체	2297	128.3	124.9	0	890.0
		남편레저	2297	54.6	83.9	0	650.0
		부인매체	2297	90.1	82.1	0	710.0
		부인레저	2297	27.6	46.4	0	410.0

〔그림 2-19〕 부부의 하루 평균 여가시간

(단위: 분)



라. 총노동시간

부부간 유급노동시간과 무급노동시간을 합한 ‘총노동시간’은 모든 가족주기에서 여성이 월등히 높다. 자녀가 없는 가족에선 여성이 남성보다 하루 평균 127분 더 일하고, 미취학 아동이 있는 가족에선 여성이 남성보다 161분 더 일하고, 자녀가 어느 정도 자란 가족에선 여성이 남성보다 202분 더 일한다. 젊은 세대인 20대 집단에서도, 자녀가 자라서 집안일이 어느 정도 줄어든 가족주기에서도 부부간 가사분담은 거의 이뤄지지 않는다고 볼 수 있다.

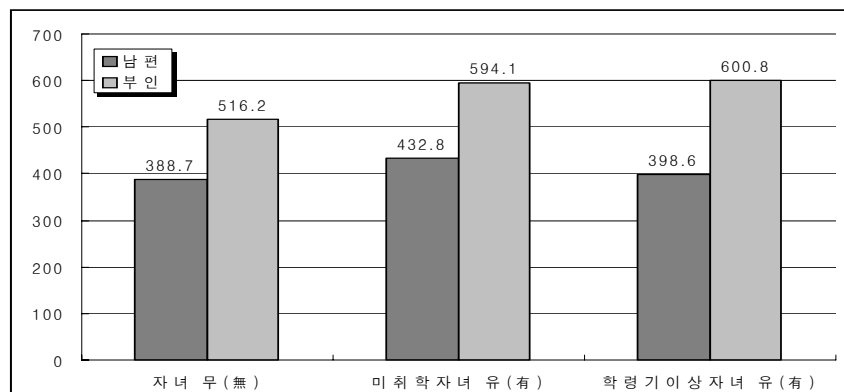
〈표 2-16〉 부부의 하루 평균 총노동시간

(단위: 분)

가족주기	관측치수	변수	N	평균값	표준편차	최소값	최대값
자녀 무(無)	206	남편	206	388.7	252.8	0	890.0
		부인	206	516.2	177.3	70	950.0
미취학자녀 유(有)	897	남편	897	432.8	243.1	0	1040.0
		부인	897	594.1	166.4	0	1070.0
학령기이상자녀 유(有)	2297	남편	2297	398.6	249.7	0	1020.0
		부인	2297	600.8	164.9	0	1080.0

[그림 2-20] 부부의 하루 평균 총노동시간

(단위: 분)



Greenstein(1995)은 부부간 가사분담에 영향을 미치는 요인들 가운데 하나로 부부의 ‘성평등 이데올로기’를 연구한 바 있다. 그는 개인의 이데올로기 유형을 ‘전통형’과 ‘평등형’으로 이분하여 조사대상 부부를 4가지 쌍으로 유형화하고 각 유형의 가사분담 실태를 조사하였다. 분석 결과, 공평한 가사분담을 가능케 하는 것은 남성이 성평등적 이데올로기를 갖고 있느냐의 여부였다. 즉 가사분담의 키를 쥐고 있는 것은 남성의 태도로서 가족내 성평등을 실현하기 위해서는 남녀간의 의식지체 현상이 해소되어야만 하는 것으로 나타났다. 특히 한국 사회의 경우 전업주부의 남편과 취업주부의 남편의 가사노동 시간이 거의 차이가 없다는 사실은 우리 사회에서 공평한 가사분담이 얼마나 요원한 일인가를 단적으로 드러내 주는 것이다.

앞에서 살펴본 것처럼, 여성의 일과 가정 양립이 사회적으로 지원받지 못할 뿐만 아니라 가족 내에서 가사와 양육의 파트너인 남성에게서도 지원받지 못할 경우 여성의 선택은 가장 방어적인 형태, 즉 출산파업(birth strike)으로 나타날 가능성이 높아진다. 또한 결혼을 하지 않은 젊은 여성들에게 현재의 가족형태는 경력단절을 감수해야 할 뿐만 아니라, 그들의 성평등 의식수준과 거리가 먼 현실 속에서 오는 수많은 갈등을 감내해야 하는 곳으로 인식될 것이다. Torr & Short(2004)와 Künzler(2002)의 연구 결과에서처럼, 성평등 수준이 높은 사회 혹은 가족내 남녀간 가사분담이 공평하게 이뤄지는 사회일수록 일정한 출산력 수준을 유지하고 있다는 점을 감안할 때, 지금까지 살펴본 한국사회의 가족내 불평등 구조는 한국사회의 극저출산 현상을 설명하는 중요한 단서라고 하겠다.

제5절 성 형평성과 출산력

1. 표본의 특성

이 절에서는 선행연구에서 검토한 외국의 경험적 연구에 기반하여 한국사회 가족내 성 형평성과 둘째 출산과의 관계를 살펴보겠다. 한국의 출산율이 세계

적으로 최저 수준이라고 하지만 한국사회에서 결혼을 한 커플들은 거의 대부분 첫 출산을 경험하기 때문에 출산 여부에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해서는 둘째 출산 이행 과정을 분석하는 게 적합하다고 여겨진다. 특히 한국사회 극저출산 현상의 관건이 되는 지점이 바로 한국의 출산력 수준이 인구대체수준인 2명 이하에서 급락하여 거의 1명에 가까워지고 있다는 사실에 있으므로 둘째 출산에 영향을 미치는 요인을 파악하는 것이 급선무라고 생각된다.

따라서 이 절에서는 조사 시점 당시 한 자녀를 둔 여성들을 대상으로 향후에 추가 출산 계획이 있는지의 여부와 그것에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알아보았다. 분석 대상은 현재 한 자녀만을 두고 있는 867명의 기혼 여성 가운데, 둘째 출산 계획 응답이 비교적 의미 있다고 여겨지는 20세-34세의 기혼 여성 516명이다. 조사 시점 당시 한 자녀를 둔 20세-34세 여성의 사회·인구학적 특성은 <표 2-17>와 같다.

516명의 연령별 분포를 보면, 전체 여성의 57.8%인 298명이 30세-34세에 집중되어 있다. 표본의 절반가량이 고졸 학력자이며 30% 정도가 4년제 대졸 학력자이다. 또한 표본의 84%가 도시 지역에 거주하고 있으며, 현재 경제활동을 하고 있는 여성들은 35.7%인 184명이다. 이들 가운데 53%는 자신 또는 가족의 명의로 된 집을 소유하고 있으며, 2세 미만의 자녀를 둔 가정은 61.6%, 3세 이상 학령전기의 자녀를 둔 가정은 26.2%이다. 첫째 자녀의 53.7%가 남아이다. 또한 이들 가운데 69.8%인 360명은 현재 한 자녀만을 두고 있지만, 이상적인 자녀수는 2명이라고 응답했다.

〈표 2-17〉 한 자녀를 둔 여성의 특성

	도수	백분율(%)
출생 코호트		
20-24세	33	6.40
25-29세	185	35.85
30-34세	298	57.75
교육수준		
중졸(중퇴포함)	9	1.74
고졸(중퇴포함)	228	44.19
전문대졸(중퇴포함)	122	23.64
4년제대졸(중퇴포함)	157	30.43
주거단위		
동부	435	84.30
읍/면부	55	10.66
부인의 직종		
무직	332	64.34
관리전문	68	13.18
사무직	51	9.88
판매서비스	44	8.53
농림업	1	0.19
기계단순노무	20	3.88
남편의 직종		
무직	34	6.59
관리전문	148	28.68
사무직	106	20.54
판매서비스	104	20.16
농림업	3	0.58
기계단순노무	121	23.45
부인의 종사상지위		
자영업, 고용직	14	2.71
무급가족	18	3.49
상용직	103	19.96
임시/일용직	49	9.50
비경제활동	332	64.34
남편의 종사상지위		
자영업, 고용직	107	20.74
무급가족	2	0.39
상용직	326	63.18
임시/일용직	47	9.11
비경제활동	34	6.59

〈표 2-17〉 계 속

	도수	백분율(%)
주택소유여부		
무주택자	241	46.71
주택소유자	275	53.29
월가구총소득		
176만원 이하	140	27.13
176만원-234만원	121	23.45
235만원-292만원	65	12.60
293만원-439만원	117	22.67
440만원 이상	73	14.15
취업유무		
없다	332	64.34
있다	184	35.66
첫째아 성별		
남아	277	53.68
여아	239	46.32
초혼연도		
2000-2004년	336	65.12
1995-1999년	161	31.20
1990-1994년	18	3.49
1985-1989년	1	0.19
가사부담 공평성		
매우 그렇다	37	7.44
대체로 그렇다	185	37.22
별로 그렇지않다	184	37.02
전혀 그렇지않다	91	18.31
집안일 분담정도		
전적으로 부인이	124	25.83
대체로 부인이	237	49.38
부부가 함께	117	24.38
대체로 남편이	2	0.42
자녀돌보기 분담정도		
전적으로 부인이	62	13.54
대체로 부인이	221	48.25
부부가 함께	172	37.55
대체로 남편이	2	0.44
전적으로 남편이	1	0.22

〈표 2-17〉 계 속

	도수	백분율(%)
2세미만자녀여부		
없다	198	38.37
있다	318	61.63
7세미만자녀여부		
없다	381	73.84
있다	135	26.16
이상적인자녀수		
두자녀원함	360	69.77
기타	156	30.23

2. 둘째 출산 의향 분석 결과

현재 한 자녀만을 둔 20세-34세 여성들을 대상으로 둘째 출산 계획이 있는지를 묻고 둘째 출산 계획에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 로짓분석을 하였다. <표 2-18>은 로짓분석 결과이다. 분석대상 516명 가운데 둘째 출산을 할 의향이 있는 여성들은 전체의 %인 명이고 나머지 명은 둘째 출산 계획이 없다고 응답했다.

분석 결과 여성들의 둘째 출산 계획에 영향을 미치는 주된 요소는 자녀 태울 조절과 원하는 자녀 구성 등 가족 주기상의 가족 계획으로 보인다. 25세-29세 연령의 여성들이 20대 초반이나 30대 초반 여성들보다 둘째 출산을 계획하는 경향이 높았다. 또한 2세 미만의 어린 자녀를 둔 여성들이 자녀 연령이 더 높은 여성들에 비해 둘째 출산에 더욱 적극적이었다. 2세 미만의 어린 자녀를 둔 여성들은 둘째 출산을 앞당김으로써 자녀 태울을 조절하고 자녀 양육 기간을 집중시키는 것으로 보인다.

90% 유의도 수준에서 총가구원수가 많을수록 둘째 출산에 긍정적이었다. 이와 같은 결과를 통해서 가족 구성원은 둘째 자녀 출산으로 인한 가족 보살핌 노동의 극대화 상황에서 중요한 조력자로 인식되고 있다고 하겠다.

또한 첫째 자녀의 성이 남아인 경우 첫째 자녀가 여아인 경우에 비해 90% 유의도 수준에서 둘째 출산에 부정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다. 미약하

나마 34세 이하의 젊은 부부들 사이에서도 남아 선호 사상이 관찰된다고 하겠다. 분석 대상의 2/3 가량이 이상적인 자녀수로 두 자녀를 꼽았는데, 이때 딸, 아들 구별하여 두 자녀를 원한다는 여성일수록 둘째 출산에 대해서 적극적이었다. 그러므로 첫 자녀가 여아이면서 이상적인 자녀수가 둘이라고 응답한 사람들은 대부분 둘째 출산을 계획한다고 보인다.

분석 결과 여성들의 사회경제적 특성은 둘째 출산 의향에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 여성들의 학력 수준이나 가구의 소득 수준 및 여성의 종사상 지위, 거주지 등에 상관없이 그들은 첫째 자녀의 성별, 첫 자녀의 연령, 본인의 연령으로 표현되는 가족 주기, 이상적인 자녀 구성 등에만 영향을 받아 둘째 출산을 계획하는 것으로 나타났다. 탐색적 분석에서 확인되었듯이, 동거 가구 가운데 65세 이상의 가구구성원이나 남편의 직종, 고용형태, 부인의 직종 등도 둘째 출산 의향에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

특히 이 절에서 주목하고자 하는 가족내 성 형평성 변수 역시 여성들의 혹은 부부의 둘째 출산 계획에 영향을 미치지 않았다. 가족내 성 형평성은 두 가지 변수로 측정되고 있는데 하나는 ‘남편의 가사노동시간(일반 가사노동+가족 보살피기 노동)’이고 또 다른 하나는 ‘가족내 가사 분담의 공평성에 대한 주관적 평가’이다. 분석 결과 남편의 가사노동시간이 어떠한지 간에, 그리고 여성들이 남편과의 가사노동 분담에서 얼마나 공평하다고 인식하는지 간에 여성들의 둘째 출산 계획은 차이가 없었다.

〈표 2-18〉 둘째아 출산 계획에 대한 로짓분석 결과 - 전체 -

전체		
	계수	표준오차
intercept	-1.628	0.659
출생코호트		
20-24세	0.498	0.445
25-29세	0.520 *	0.223
30-34세	(준거범주)	
교육수준		
중졸(중퇴포함)	-0.943	0.897
고졸(중퇴포함)	(준거범주)	
전문대졸(중퇴포함)	-0.000	0.249
4년제대졸(중퇴포함)	-0.102	0.252
거주지		
동부	-0.184	0.269
읍/면부	(준거범주)	
부인의 종사상지위		
자영업, 고용직	0.563	0.608
무급가족	0.372	0.532
상용직	(준거범주)	
임시/일용직	-0.112	0.369
월가구총소득		
176만원 이하	(준거범주)	
176만원-234만원	0.191	0.278
235만원-292만원	0.231	0.334
293만원-439만원	0.970	0.290
440만원 이상	0.086	0.354
2세미만자녀여부		
없음	(준거범주)	
있음	0.739 *	0.301
7세미만자녀여부		
없음	(준거범주)	
있음	0.044	0.313
총가구원수	0.263 #	0.140
남아수	-0.312 #	0.187
남편가사노동시간	8.73E-6	0.000
성형평성	0.112	0.210
이상적인자녀수		
두자녀 원함	0.344	0.212
기타	(준거범주)	
자녀성구분유무		
딸아들 구분없이	(준거범주)	
딸아들 구분하여	0.595 **	0.229
-2 Log L	631.015***	
df.	21	

주. # p<0.1 * p < 0.05 ** p < 0.01 *** p < 0.001

그렇다면 여성들의 경제 활동 여부가 둘째 출산에 미치는 영향은 어떠한가? 현재 경제활동을 하고 있는 여성과 전업 주부의 집단간 평균 비교를 해 본 결과, 둘째 출산 계획에서 이 두 집단 간에 유의미한 차이는 없었다. 즉 경제활동을 하는 여성의 %가 둘째 출산 계획을 갖고 있었고 전업주부 가운데 %가 둘째 출산 계획을 갖고 있었으며 이들의 집단 평균은 99% 수준에서 차이가 없었다.

그러나 여성들의 경제 활동 여부에 따라 두 집단으로 나뉘었을 때 각 집단 내에서 둘째 출산 의향에 영향을 미치는 요인은 확연히 구별되었다.

먼저 취업 여성의 둘째 출산 의향에 대한 로짓 분석 결과가 <표 2-19>이다. 분석 결과, 전체 여성의 경우와 마찬가지로 24세-29세 취업 여성들이 이 연령층 전후의 여성에 비해 둘째 출산을 계획하고 있는 비율이 높았다.

그러나 전체 여성의 경우와 달리 취업 여성의 경우에는 그들 자신의 사회경제적 특성이 둘째 출산 의향에 영향을 미쳤다. 즉 취업 여성들은 자신의 월평균 소득이 높을수록 둘째 출산에 부정적이었으며, 취업으로 인한 이중부담을 경감시킬 것으로 예상되는 총가구원수가 많을수록 둘째 출산에 긍정적이었다. 뿐만 아니라 남편의 가사노동시간이 증가할수록 여성들의 둘째 출산 의향도 높아졌다.

취업 여성의 경우 둘째 출산을 계획하는 데, 첫째 자녀의 성이 남아이나 여아이나 하는 점이나 2세 미만의 어린 자녀가 있어서 빨리 둘째 출산을 하는 것이 낫겠다는 생각은 찾아볼 수 없었다. 또한 그들의 평균 근무시간에 따라 둘째 출산을 할지 말지가 결정된다는 증거도 발견되지 않았다.

이와 같은 분석 결과는 다음과 같이 해석할 수 있다. 일하는 기혼 여성의 경우 그 일의 동기가 무엇이든지 간에 그 일의 지속 여부를 결정하는 것은 평균 소득이고 둘째 출산으로 인해 예상되는 경력단절을 막기 위해서 취하는 전략은 두 가지로 요약된다. 첫째는 둘째 출산을 포기하는 것이며 둘째는 자녀 양육 및 가사부담을 경감하기 위한 방안을 마련하는 것이다. 첫째 전략을 둘째 출산 포기라고 표현한 이유는 분석 대상의 2/3 가량이 이상적인 자녀수로 두 명을 낳았기 때문이다. 또한 두 번째 전략은 주로 가족보살피기의 조력자를 마련하고, 미약하나마 남편과의 가사 분담 공평화 등을 꾀하는 것으로 나타났다.

흔히 생각하듯이 여성의 소득이 증대하면 자녀 출산에 따른 무급노동의 증대를 시장화할 자원이 증대한 것이므로 둘째 출산에 정(+)적 영향을 미칠 것으로도 기대할 수 있으나, 분석 결과에 따르면, 추가적인 자녀 출산은 여성의 고소득 경제활동에 부(-)적 요인으로 인식되는 듯하다.

적어도 일하는 엄마들 사이에서는 서구의 선행연구에서 밝혀진 바와 같이 가족내 성 형평성 정도가 둘째 출산에 영향을 미치고 있었다. 즉 기혼 취업 여성의 과도한 이중 부담은 여성들로 하여금 ‘취업 지속’과 ‘자녀 출산’ 사이에서 하나를 택하도록 강요하고 있으며 이 둘을 중재하는 요소로서는 가구소득이나 여성자신의 소득과 같은 ‘가용 자원’보다는 남편의 가사노동시간과 같은 ‘가족 내 부부간 성 형평성’이 보다 유효한 요인으로 작용함을 알 수 있다.

〈표 2-19〉 둘째아 출산 계획에 대한 로짓분석 결과 - 취업여성 -

	취업여성	
	계수	표준오차
intercept	-1.666	1.214
출생코호트		
20-24세	-0.201	0.851
25-29세	0.860 #	0.455
30-34세	(준거범주)	
교육수준		
중졸(중퇴포함)	-14.495	597.0
고졸(중퇴포함)	(준거범주)	
전문대졸(중퇴포함)	-0.253	0.479
4년제대졸(중퇴포함)	-0.387	0.440
거주지		
동부	0.154	0.492
읍/면부	(준거범주)	
여성의 평균근무시간	0.005	0.013
여성의 월평균소득	-0.002 *	0.001
2세미만자녀여부		
없음	(준거범주)	
있음	0.038	0.553
7세미만자녀여부		
없음	(준거범주)	
있음	-0.530	0.546
총가구원수	0.429 #	0.226
남아수	-0.293	0.351
남편가사노동시간	0.001 #	0.000
성형평성	0.092	0.390
이상적인자녀수		
두자녀 원함	0.230	0.392
기타	(준거범주)	
자녀성구분유무		
딸아들 구분없이	(준거범주)	
딸아들 구분하여	0.656	0.432
-2 Log L	197.398*	
d.f.	16	

주: # p<0.1 * p < 0.05 ** p < 0.01 *** p < 0.001

<표 2-20>은 전업주부의 둘째 출산 의향에 영향을 미치는 요인에 대한 로짓 분석 결과이다. 분석 결과 전업주부 집단은 둘째 출산 의향에 있어서는 거의 동질적인 집단으로 보아도 무방할 것이다. 이들에게 둘째 출산을 계획하는 데 중요하게 고려되는 요인은 2세 미만의 어린 자녀가 있는지, 원하는 자녀가 딸, 아들 구별하여서인지 하는 두 가지이다. 즉 이들은 가족주기에 따른 가족계획 속에서 둘째 출산을 계획하고 자녀 양육기를 집중시키는 경향이 있었다.

〈표 2-20〉 둘째아 출산 계획에 대한 로짓분석 결과 - 전업주부 -

	전업주부	
	계수	표준오차
intercept	-1.224	0.850
출생 코호트		
20-24세	0.418	0.541
25-29세	0.287	0.284
30-34세	(준거범주)	
교육수준		
중졸(중퇴포함)	0.216	1.141
고졸(중퇴포함)	(준거범주)	
전문대졸(중퇴포함)	0.123	0.308
4년제대졸(중퇴포함)	0.359	0.335
거주지		
동부	-0.180	0.352
읍/면부	(준거범주)	
월가구총소득		
176만원 이하	(준거범주)	
176만원-234만원	0.224	0.321
235만원-292만원	0.326	0.407
293만원-439만원	0.390	0.384
440만원 이상	-0.366	0.551
2세미만자녀여부		
없음	(준거범주)	
있음	1.183 **	0.396
7세미만자녀여부		
없음	(준거범주)	
있음	0.353	0.421
총가구원수	0.035	0.198
남아수	-0.380	0.242
남편가사노동시간	-0.000	0.000
성형평성	0.123	0.274
이상적인자녀수		
두자녀 원함	0.404	0.278
기타	(준거범주)	
자녀성구분유무		
딸아들 구분없이	(준거범주)	
딸아들 구분하여	0.477 #	0.290
-2 Log L	386.694*	
d.f.	18	

주: # p<0.1 * p < 0.05 ** p < 0.01 *** p < 0.001

지금까지 살펴본 것처럼 현재 한 자녀만을 두고 있는 여성들의 둘째 출산 계획에, 가족내 부부의 ‘성 형평성 요인’은 기혼 취업 여성에게서만 의미 있는 요인으로 확인되었다. 기혼 취업 여성의 경우 남편의 가사노동시간이 증가할수록 둘째 출산에 더욱 적극적이었다. 그러나 전업주부의 경우 남편의 가사노동시간이나 가사분담률과 같은 부부간 성 형평성 정도는 그들의 둘째 출산 계획에 아무런 영향도 미치지 않았다.

한편, 이 절의 분석 자료인 “2005년 전국 결혼 및 출산 동향 조사” 자료에 포함되어 있는, 이미 둘째 출산을 경험한 여성들의 특성을 살펴본 결과, 이들 가운데 첫 출산과 둘째 출산 사이에 취업한 적이 있는 여성의 비율은 불과 9.5%에 지나지 않았다. 둘째 출산 의향 분석에서 ‘가족내 부부간 성 형평성’이 전업주부의 둘째 출산 의향에 영향을 미치지 않는다는 사실과, 실제로 이미 둘째 출산을 경험한 여성들의 90.5%가 비취업 상태라는 사실은 우리 사회 가족 내 성 역할 분담이 하나의 사회적 규범으로 작용하고 있음을 보여 준다. 결혼을 하고 아이를 낳고, 여전히 상당수의 사람들이 이상적인 자녀수를 2명으로 생각하는 분위기 속에서 여성들은 경력단절을 통해 자녀출산 및 양육을 마치고서 다시 재취업하는 생애과정 계획을 갖고 있다. 이와 같은 성역할 규범 및 경력 단절을 받아들일 수 없는 여성들은 대체로 결혼으로 이행을 지연시키거나 포기한다. 즉 우리 사회 극저출산 현상의 가장 중요한 원인 집단은 결혼관계내로 들어가기려 꺼리는 미혼 집단이며, 결혼관계내의 출산력 수준은, 성 역할 규범과 함께 상당히 안정되어 있다고 하겠다. 그러나 공고한 성 역할 규범이 미혼자들의 대안적 생애과정으로 ‘결혼’을 선택하지 못하게 한다면, 이것 자체가 미혼자 집단을 증대시킴으로써 우리 사회 저출산 현상을 지속시키는 가장 중요한 원인으로 작용할 것이다. 뿐만 아니라, 결혼한 취업 여성의 경우에도 가족내 성 형평성 정도가 둘째 출산에 영향을 미치고 있다는 사실이 확인됨에 따라 가족내 성 형평성의 실현은 미혼집단 뿐만 아니라 현재 결혼관계내에 있는 유배우 여성들의 저출산 현상도 경감시켜 줄 것으로 여겨진다.

이와 같은 현상은 2003년 ‘전국가족조사’ 결과에서 확인할 수 있다. 이 조사에서 미혼자 1,387명(남성 714명, 여성 673명)을 대상으로 향후 결혼계획에 대

해 물어보았는데 가까운 장래에 결혼할 계획이 있다고 응답한 비율은 52.3%에 불과했다(장혜경외, 2003). 성별로 볼 때 남성과 여성 가운데 결혼계획이 있다고 응답한 경우는 각각 55.5%와 49%를 나타내 미혼자의 50% 정도는 결혼계획이 없거나 불확실한 것으로 나타났다. 미혼자 집단 전체로 볼 때, 결혼과 관련된 태도와 의향은 결혼을 감소 및 초혼연령 상승으로 표현되는 결혼 연기 및 기피 현상을 분명히 드러내 준다. 뿐만 아니라 미혼자 집단 내부의 성별 격차 또한 주목할 만하다. 결혼에 대해서 부정적이거나 소극적인 태도를 보이는 것은 여성 미혼자에게서 더욱 두드러진다.

[그림 2-21]은 성별, 취업별 결혼 계획 여부이다. 남성의 경우 결혼으로 이행에 취업이 선행되어야 하는 규범이 오래전부터 관찰되어 왔으며(은기수, 1995) 최근 들어 이와 같은 규범은 여성 미혼자에게도 확대되고 있다. 남성의 경우 결혼 계획이 없는 비율이 취업 17.5%, 미취업 41.9%이고 여성은 취업 23.5%, 미취업 38.7%의 분포를 나타냈다. 즉 취업하고 있지 않은 남성은 거의 절반 정도가 결혼을 계획하지 않고 있어 경제 상황에 따른 고용불안정이 결혼 결정, 가족 형성에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 여기서 주목할 점은 미혼 여성 미취업자 가운데 38.7%가 결혼 계획이 없다는 사실이다. 여성의 경제활동 증가로 인해 경제적 자립도가 높은 독신 여성이 결혼을 미루거나 아예 결혼하지 않으려는 경향이 있다는 주장들과 달리 미취업 여성들이 결혼 계획이 없는 경우가 더 많게 나타나 여성에게 이제 취업은 더 이상 선택이 아니라 당연히 해야 하는 것으로 결혼보다 취업을 선택하려는 사고가 형성되어 감을 엿보게 해준다.

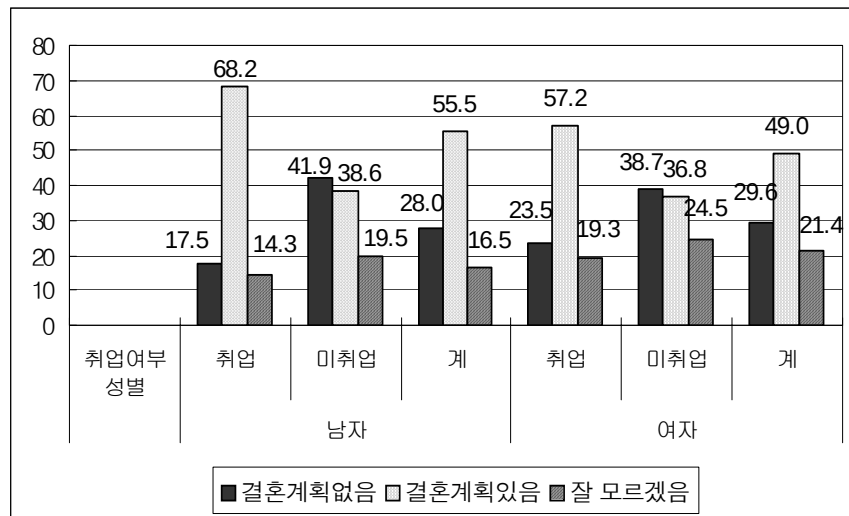
뿐만 아니라 취업 여성의 23.5%도 결혼 계획이 없다고 응답함으로써 경력 단절을 예상케 하는 결혼은 연기하거나 기피하는 것으로 짐작할 수 있다.

결혼 계획과 관련된 남녀 미혼자의 태도는 결혼 계획이 없는 이유에 대한 응답 결과에서도 일관된 흐름을 보이고 있다. <표 2-21>을 보면, 미혼 여성들이 결혼 계획이 없는 이유 중에서 가장 많이 응답한 내용은 “결혼해야 한다고 생각하지 않기 때문에(31%)”, 그 다음으로 응답 비율이 높은 내용은 “내 일에 더 열중하기 위해”이다. 즉 현재 기성세대의 결혼 모델, 가족 모델, 부부 모델이 미혼 여성들에게 그다지 매력적이지 않다는 말이다. 뿐만 아니라, 여성에게

결혼은 곧 경력 단절을 의미한다는 풍조 속에서 최대한 자신의 경력을 늘리고 일에 몰두하기 위해 결혼을 연기 혹은 기피한다는 사실을 다시 한 번 확인할 수 있다. 마찬가지로 미혼 남성들은 성 역할 규범의 또 다른 희생자로서 결혼 계획이 없는 이유로 “결혼할 수 있는 경제적 기반이 부족해서(41%)”, “나의 일에 더 열중하기 위해서(18.5%)”를 들고 있다.

이와 같이 여성에게 일과 가정을 양자택일적인 선택의 문제로 몰고 가고 남성에게 1인 생계부양의 역할을 짐 지우는 현재의 가부장적 가족 제도는, 개인들의 생애과정 단계에서 ‘결혼’과 ‘가족 형성’을 여러 대안 가운데 하나로 만드는 데 기여할 것이다. 결혼 관계 내에서의 출산만을 인정하는 한국 사회의 관행이 매우 공고한 까닭에, 이와 같은 젊은층의 결혼 연기 및 기피 현상은 사회의 극저출산 현상을 결과할 수밖에 없다.

[그림 2-21] 성별, 취업여부에 따른 결혼계획여부



자료 : 여성부, 2003, ‘전국가족조사 및 한국가족보고서’.

〈표 2-21〉 성별, 연령별, 취업여부별 결혼계획 없는 이유

(단위: 명, %)

구분	결혼해야 한다고 생각하지 않기때문	상대방 에게 구속되기 싫어서	나의 일에더 열중하기 위해	결혼으로 인한 책임과의 무가부담	결혼 제도는 여성에게 불리	결혼할 수 있는 경제적기 반이부족	이상적인 배우자를 만나지못 해서	아직 어려서	무응답
성별									
남자	34 (17.0)	9 (4.5)	37 (18.5)	11 (5.5)	1 (0.5)	82 (41.0)	18 (9.0)	7 (0.5)	1 (0.5)
여자	63 (31.7)	16 (8.0)	56 (28.1)	5 (2.5)	7 (3.5)	38 (19.1)	11 (5.5)	2 (1.0)	1 (0.5)
연령별									
10대	9 (27.3)	3 (9.1)	9 (27.3)	1 (3.0)	0 (0.0)	9 (27.3)	2 (6.1)	0 (0.0)	0 (0.0)
20대	64 (31.7)	15 (4.9)	76 (24.6)	10 (3.2)	7 (2.3)	102 (33.0)	25 (8.1)	8 (8.1)	1 (0.3)
30대	15 (36.6)	3 (7.3)	7 (17.1)	3 (7.3)	1 (2.4)	9 (22.2)	2 (4.9)	0 (0.0)	1 (2.4)
40대	6 (66.7)	1 (11.1)	1 (11.1)	1 (11.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
50대	1 (25.0)	2 (50.0)	0 (0.0)	1 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
60대 이상	2 (66.7)	1 (33.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
취업여부									
취업	55 (33.1)	11 (6.6)	38 (22.9)	10 (6.0)	3 (1.8)	42 (25.3)	3 (1.8)	2 (1.2)	2 (1.2)
미취업 비해당	42 (18.0)	14 (6.0)	55 (23.6)	6 (2.6)	5 (2.1)	78 (33.5)	26 (11.2)	7 (3.0)	0 (0.0)
전체	97 (24.3)	25 (66.3)	93 (23.3)	16 (4.0)	8 (2.0)	120 (30.1)	29 (7.3)	9 (2.3)	2 (0.5)

자료 : 여성부, 2003, '전국가족조사 및 한국가족보고서'.

제6절 맺음말

소자녀 가치관의 정착은 전 세계적인 추세이다. 아동은 ‘비용’이며 동시에 ‘그
어는 것으로도 가치를 켤 수 없는 소중한 존재’이다. 아동에 대한 이중적인 태
도는 오늘날의 낮은 출산력 수준을 설명하는 한 요소이다. 한국사회에서 저출
산 현상이 문제가 되는 이유는 저출산 현상의 원인이 복잡한 만큼 복잡하다.
그 가운데에서도 이 연구는 사회 전체의 건강한 재생산을 위해 필수적인 돌봄
노동이 모든 사회 성원들로부터 외면당해 온 역사의 결과라는 데 주목한다. 아
이를 낳아서 키우고 그들이 다시 자신의 노동력을 재생산하며 나이 든 세대를
부양하는 일련의 순환적 돌봄 영역은 개별 가족에게, 가족내 여성에게 철저히

게 전담되었다. 그러면서도 이와 동시에 경제적으로나 규범적으로나 시장노동에 가치 우위를 두는 현실의 힘은 강고하여 여성들로 하여금 끊임없이 딜레마에 빠지게 하고 있다. 사람들의 마음속에 이상적으로 꿈꾸는 두 아이에 대한 가족상과 현실에서 선택하는 가족 전략은 일정한 괴리를 보인다.

이 연구는 바로 이 점에 초점을 맞추어 돌봄 영역의 양성 평등 실현이 한국 사회 저출산 현상 극복의 근본적인 해결책이라는 점을 보여 주고자 했다. 우리보다 앞서 저출산 현상의 위기 상황을 겪었던 서구 사회의 경험은, 사회 전체의 성 형평성 수준과 가족내 성 형평성 수준이 일치하지 않을 때, 사회 전체적으로 가장 급격한 출산력 저하를 맞게 된다는 점을 보여 주었다. 이와 같은 서구 사회의 경험은 한국 사회에서도 예외가 아니었다.

현재 한국사회 극저출산의 직접적인 원인 집단인 미혼집단의 증가 및 초혼연령의 상승 추세에는, 여성들의 경력단절을 감수케 하는 가부장적 가족의 부정적 효과가 자리하고 있다. 개인의 시민권과 노동권에 대한 강조는 더욱 확대되면서도 결혼만 하면 한 성(性) 즉 여성에게 가사 및 돌봄 노동을 전담시킨다면 어느 누가 쉽게 결혼을 결정하고 결혼을 앞당기겠는가? 생활시간조사 자료를 통해 살펴본 한국사회 생애주기별 부부간 가사분담 상황은 극단적인 불평등 구조 그 자체였다. 이와 같은 가부장적 가족 생활이 변화되지 않는다면, 보다 더 커리어 중심적인 젊은 여성들이 결혼을 회피하거나 연기하는 추세는 더욱더 가속화될 것이다.

뿐만 아니라 이 연구의 분석 결과 기혼 취업 여성들도 자녀 출산을 결정하는 데 가족내 성 형평성을 중요하게 고려한다는 점이 확인되었다. 저출산 지속으로 예견되는 노동력 부족, 이것을 극복하기 위한 대안으로 부상되는 양질의 여성노동력, 그럼에도 불구하고 가부장적 성별분업이 해체되지 않는다면 이것은 또다시 극저출산을 야기하고 또다시 여성노동을 필요로 하는 악순환에 빠지게 되는 것이다. 일과 가족 생활의 양립을 위한 사회적 보육체계의 확대만큼이나 가족내 성 형평성의 실현 역시 한국사회가 맞닥뜨린 극저출산 현상을 정면으로 돌파할 수 있는 근본 해결책이 될 것으로 생각한다. 바로 이 점에서 저출산이라는 위기적 상황은 한국 사회가 망각했던 돌봄의 가치를 회복시켜 줄 수 있는 중요한 기회로도 전화될 수 있다.

제3장 고용평등과 저출산

제1절 서론

1. 저출산은 ‘문제’인가?

저출산을 ‘문제’로 보는 시각이 더 문제라는 주장이 있다. 이러한 주장의 근거는 출산은 전적으로 개인적 선택의 문제이며 자기결정권이 존중되어야 할 분야이지 국가가 개입하여 ‘많이 낳아라, 적게 낳아라’할 문제가 아니라는 것이다. 그러나 개인행위의 집합이 사회적으로 부정적인 결과를 초래하게 될 때에는 국가의 정책적 개입이 필요하게 된다. 그 개입의 방식은 자기결정권을 침해하는 방식이 아니라 개인의 의사결정이 이루어지는 환경이나 여건에 변화를 줌으로써 자유로운 의사결정의 결과가 달리 나타날 수 있도록 만드는 방식이 되어야 함은 두 말할 나위가 없다. 출산에 대한 개인의 결정권이 침해될 것을 우려하는 시각은 과거의 출산정책(산아제한정책)이 여성의 성에 대한 자기결정권을 침해하는 방식으로 이루어져 온 경험에 근거한 우려일 것이다.

그렇다면 개인 행위의 집합적 결과인 저출산이 사회적으로 부정적인 의미를 갖는다고 볼 수 있는가? 가족가치의 붕괴나 인구감소로 인한 국력약화 때문에 저출산이 사회적 문제가 될 수는 없다. 무너져간다는 ‘가족의 가치’가 의미하는 바는 모든 개인과 가족에게 있어서 각기 매우 다른 것일 수 있을뿐더러 다양한 가족형태야말로 개인의 결정권의 영역에 있는 문제이지 전체 사회에 부정적인 결과를 초래하는 것으로 볼 수 없다. 인구의 감소도 그 자체로 우려를 낳는 것은 아니다. 인구규모에서 바로 국력이 나오는 것이 아닐뿐더러 경쟁적이고 팽창주의적인 의미에서의 ‘국력’ 운운이 국민의 삶의 질에 앞서는 개념일 수는 없기 때문이다.

그러나 인구가 감소하는 과정에서 동반되는 인구구성의 세대간 불균형, 즉

인구의 고령화는 커다란 사회문제를 야기할 수 있다. 인구대체수준(합계출산율 2.1명)을 한참 밑도는 저출산현상은 인구피라미드를 역삼각형으로 만드는데, 우리나라는 상대적으로 높은 출산율수준에서 초저출산율까지 너무나 단기간에 출산율이 하락하면서 역삼각형 피라미드의 불안정성이 더욱 심각하게 나타날 것으로 예상된다. 인구구성의 세대간 불균형은 노동력을 제공하는 세대의 부담을 가중시킬 것이며, 소득의 세대간 재분배를 어렵게 할 수 있다. 이렇게 된다면 노인세대와 젊은 세대를 막론하고 개인의 복지와 삶의 질이 훼손될 수 있게 되는 것이다. 따라서 사회적 현상으로서의 저출산 문제에 국가가 올바른 정책수단을 가지고 개입해야할 필요성이 대두된다.

2. 저출산 현상을 바라보는 관점

저출산 문제를 해결할 수 있는 올바른 정책수단을 선택하기 위해서는 우선 현상의 원인이 정확하게 파악되어야하고, 원인에 대한 진단이 제자리를 맴돌지 않기 위해서는 새로운 시각이 필요할 때가 있다.

한 사회의 복지체계가 어떤 모양을 하고 있고 국민의 삶에 어떻게 영향을 미치는가하는 연구를 하는 복지국가론은 노동자인 남성을 표준적인 인간으로 간주하고 설명하던 데서 탈피하여 여성의 경험과 ‘돌봄 노동(care work)’의 의미를 반영하는 젠더관점을 통하여 한층 설명력을 더하게 되었다는 점은 널리 인정되고 있는 사실이다. 저출산의 문제는 복지국가체계가 ‘돌봄 노동’의 역할을 떠나서는 생각하기 어려운 문제이므로 이 역시 젠더시각에서 볼 때 그 의미가 확연히 드러나리라고 본다. 이 글은 젠더적 관점에서 저출산의 문제를 바라보면서 현상에 대한 이해, 원인에 대한 분석, 정책방안에 대한 함의를 도출하고자 한다.

3. 연구과제

여성이 출산을 기피하게 되는 원인은 경제활동과 양육을 병행하기 어려운 여건 때문이라는데 이견이 없다. 직장생활과 양육을 병행하기 어렵게 만드는 원인은 다시 크게 두 측면에서 논의할 수 있는데, 첫째, 양육의 사회화 수준이 낮

고 가족 내에서도 부부간에 책임이 공유되지 않아서 여성의 양육부담이 큰 것이 현실이다. 둘째, 여성이 노동시장에 안정적으로 편입될 수 있는 가능성이 낮으므로 출산을 연기하는 측면이 있다. 본 연구는 그 동안 관심이 집중되지 않았던 두 번째 요인에 대하여 집중하고자 한다.

먼저 2절에서는 저출산의 원인과 정책 패러다임을 젠더적 관점에서 검토하면서 고용평등과 출산 간의 관련성에 관한 가설을 도출한다. 3절에서는 OECD 국가의 출산율 및 노동시장 지표들을 시계열적으로 정리한 자료를 가지고 고용평등과 출산율 간의 관련성을 검증한다. 4절에서는 우리나라에서 양육과 경제활동을 동시에 수행하는 여성들의 출산조절 경험에 대한 경험적 조사결과를 제시함으로써 우리의 현실적인 문제를 드러내고자 한다. 5절에서는 전체 내용을 마무리하면서 정책적 함의를 도출한다.

제2절 젠더적 관점에서 본 저출산의 원인

1. 저출산 현상 정착의 메커니즘

우리나라의 합계출산율이 1.17(2003)~1.19(2004)의 낮은 수준으로 나타나게 되는 것은 물론 여성들이 과거보다 자녀를 적게 낳게 되었다는 것을 의미한다. 그러나 들여다보면 이러한 현상은 두 가지 구분되는 기제의 결합으로 이루어져 있다. 첫째, 출산시기(tempo)의 변화이고, 둘째, 양(quantum)의 변화이다. 최근의 여성들은 과거의 세대에 비하여 혼인과 첫 자녀 출산연령이 현저히 높는데 이것이 출산력저하를 주도한 변화요인이라고 한다(은기수 2005). 혼인한 여성들의 자녀수 자체도 줄어들기는 했지만 더 중요한 요인은 혼인과 첫 자녀 출산의 연기라는 것이다. 첫 자녀 출산의 연기는 결국 생애 총 자녀수의 감소를 가져올 수밖에 없다.

그러나 필자가 보기에 출산시기의 연기요인이나 유배우 여성의 출산력 감소 요인은 저출산현상을 분해(decompose)함으로써 그 기제를 이해하는데 도움이

되기는 하지만, 그 자체로 저출산의 ‘원인(즉, deep structure)’이라고 할 수는 없다. 혼인과 출산을 연기하는 이유, 유배우 여성이 자녀수를 줄이는 이유는 다시 논의되어야 하며 이 과정에서 저출산의 원인이 파악될 것이다.

혼인에 대한 가치관, 자녀에 대한 가치관의 변화도 저출산 현상의 원인을 이해하는데 충분한 설명을 제공하지 않는다. 물론 가치관이 변화하여 선호하는 자녀수가 줄어들게 되었겠지만 이것만으로는 충분치 않다. 가치관은 왜 변화하게 되었으며, 가치관과 객관적인 사회·경제적 변화는 어떤 관계 속에서 저출산 현상을 초래하게 되었는지에 대한 추가적인 설명이 필요하다.

2. 저출산의 원인에 관한 논의

은기수(2005)는 저출산의 원인을 크게 두 가지 측면에서 논의하고 있는데 하나는 경제적인 상황변화에 의한 것이고 다른 하나는 의식의 변화 및 괴리에 의한 것이다. 먼저 그는 우리나라의 합계출산율이 초저출산율 수준으로 떨어진 시기가 1997년말 외환위기와 그 이후의 경기불황기와 정확히 일치한다고 하면서 자녀양육의 경제적 부담이 커지고, 직장안정성이 약해지며, 주택마련이 어려워지는 경제적 현실이 혼인과 출산의 연기를 초래했다고 한다. 남성에게 아직도 생계부양자의 역할을 요구하는 현실이 엄연한 가운데 이들이 그 역할을 감당할 수 있는 능력을 갖추기 어렵게 되었다는 것이다.

경기불황은 혼인과 출산을 연기하게 만드는 요인이 될 수 있으며 이것은 일시적으로 합계출산율을 떨어뜨린다. 그러나 필자가 보기에 대부분의 국가에서 장기적으로 출산율이 대체출산율 이상의 수준에서 그 이하의 수준으로 떨어진 과정은 경기순환과 직접적인 관련성은 없어 보인다. 따라서 우리나라 저출산의 원인을 경기불황에서 찾는 것은 적절하지 않을 뿐 아니라 대책을 마련하는 데서도 혼선을 빚을 수 있다.

저출산의 두 번째 원인으로 은기수(2005)는 강한 가족주의 의식이 잔존하고 성불평등이 심각한 현실이 여성들로 하여금 혼인과 출산을 기피하게 만드는 요인이라고 지적한다. 세계적으로 출산력 수준이 낮은 나라들은 우리나라와 이태

리를 포함하여 남부유럽 등 가족주의적 전통이 강한 곳이라는 점은 많은 연구자들이 지적하고 있다(은기수 2005; McDonald 2005)(표 3-1 참조).

•**Group1**

•Nordic
•Western Europe
(French-Dutch speaking)
•English-speaking

•**Group2**

•Southern Europe
•Western Europe
(German-speaking)
•East Asia

〈표 3-1〉 합계출산율 (2003)

Group1 Countries	TFR	Group2 Countries	TFR
United States(2002)	2.01	Portugal	1.44
Iceland	1.99	Switzerland	1.41
Ireland	1.98	Malta	1.41
New zealand	1.96	Austria	1.39
France	1.89	Germany	1.34
Norway	1.80	Spain	1.29
Denmark	1.76	Italy	1.29
Finland	1.76	Japan	1.29
Australia	1.75	Greece	1.27
Netherlands	1.75	Singapore	1.26
Sweden	1.71	Republic of Korea	1.19
United Kingdom	1.71	Hong Kong SAR	0.94
Luxembourg	1.63		
Belgium	1.61		
Canada(2002)	1.50		

주: McDonal(2005) 인용

성평등의식이나 가족주의 가치관에 있어서 남녀간에 분명한 차이가 존재한다는 점 또한 시사하는 바가 크다(김태현 2005; 이재경 2005).

2인 소득가구가 늘어나고 남성의 완전한 생계부양자 역할이 더 이상 가능하지 않음에도 불구하고 여성의 사적 영역의 책임은 크게 변화하지

않고 있다. 남성 또한 보살피는 자로 낙인찍히는 것을 피하고 싶어 하므로 결과적으로 돌봄의 공백이 생겨나게 된다. 공적 영역에서의 동등 기회하는 제도적 평등은 사적 영역에 적용되지 않으며 사적 영역의 성별분업은 계속해서 자연적이고 바람직한 것으로 여겨진다. 결국 여성의 이중부담과 남성의 '자연된 혁명'은 여성의 혼인기피 또는 출산연기라는 대안을 택하게 되는 것이다.(이재경 2005; Bold는 인용자)

이상과 같은 기존의 논의들 속에서 필자가 선택하게 되는 저출산의 원인에 관한 가장 중요한 시사점은, 남성과 여성간에 성평등의식의 변화 속도가 분명한 차이를 보이고 이 때문에 의식의 괴리가 생기며, 또한 여성의 의식변화를 사회제도나 정책이 쫓아가지 못하는 현실 속에서 여성은 출산과 돌봄의 책임을 혼자 떠안는 선택은 피할 수밖에 없다는 것이다.

돌봄 노동의 가치를 이데올로기적으로나마 인정하고 가족주의가 널리 받아들여지던 과거에는 여성이 많은 자녀를 낳고 그들을 돌보는 것을 주된 업으로 삼는 생애를 거부한다는 것이 쉬운 일이 아니었다. 그러나 여성들도 경제활동에 적극적으로 참여하면서 자신의 노동력을 임금으로 교환하는 것이 보편화된 세상에서, 임금노동과 무급돌봄노동의 가치는 너무나 선명하게 대비된다.

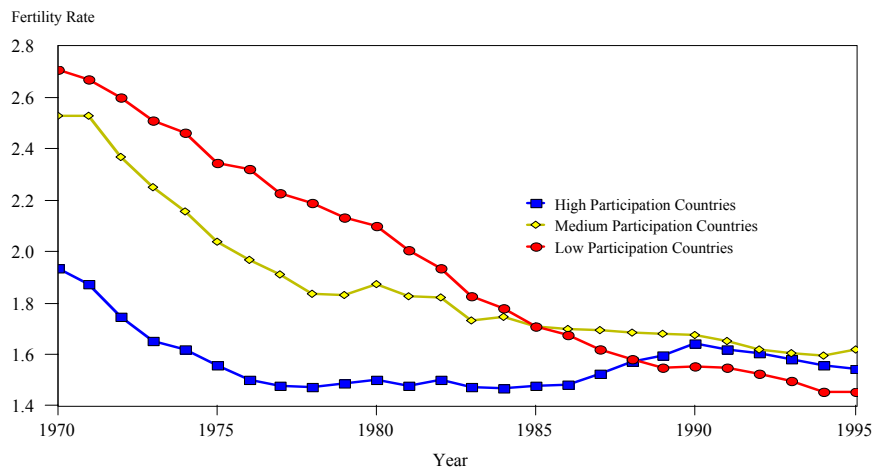
우리는 흔히 여성들이 자녀를 적게 낳게 된 중요한 원인의 하나는 예전보다 더 많은 여성들이 경제활동에 참가하게 되었기 때문이라고 들어왔다. 경제학자들은 제한된 시간과 경제적인 여건 속에서 여성은 임금노동과 출산양육 간에 선택을 하는 것으로 파악하였으며, 이것은 개인들을 분석단위로 하는 경험적인 연구들에서 지지되었다(Becker 1965; Schultz 1974).

그러나 여성의 경제활동참여가 출산율을 낮추는데 기여한다는 논의는 합계출산율이 5~6 수준에서 2~3 수준까지 떨어지는 기간동안에는 적합성이 있었으나, 그 이후에는 더 이상 현실과 맞지 않는 것이 되었다.^{주32)} 최근의 통계지표들은

주32) Chenais(1996)는 개발국가에서는 성평등수준이 낮을수록 출산율이 높게 나타나지만, 경제성장을 이룩한 국가에서는 반대로 성평등 수준이 높을수록 출산율이 높게 나타난다는 점을 지적하였으며 이것을 '페미니스트 패러독스'라고 명명하였다 (이재경 2005).

우리나라를 비롯하여 스페인, 이탈리아, 일본 등과 같이 여성의 경제활동참가율이 상대적으로 낮은 국가들이 출산율도 낮게 나타난다는 것을 보여준다. 한편 노르딕국가들과 미국 등의 국가는 출산율과 여성의 경제활동참가율을 동시에 높은 수준에서 유지하고 있다. 달리 말하자면 어떤 국가에서는 여성의 경제활동과 출산이 상호대체관계에 있다고 볼 수 있지만, 다른 국가에서는 이 두 변수가 대체관계에 있지 않다는 것이다. ‘일’과 ‘자녀’ 둘 중에 하나를 선택해야 하는 사회에서는 높은 출산율과 경제활동참가율을 기대할 수 없다.

[그림 3-1] 여성의 경제활동수준별 출산율



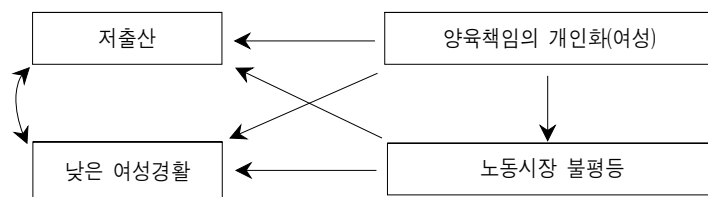
우리가 알고 있는 대부분의 선진국에서 여성의 경제활동참가율과 출산율은 둘 다 우리나라보다 높다. 즉, 다른 선진국들이 자국의 여성들로 하여금 경제활동과 출산이 더 이상 선택의 문제가 아닌 것으로 만들어 가는 동안, 우리나라 여성은 아직도 ‘일이나 자녀냐’ 하는 문제로 고통 받고 있다. 사실 여성의 소득활동 참여는 대부분의 사회계층에서 더 이상 선택의 문제가 아님에도 불구하고, 현실에서 여성들은 양육과 직장생활의 두 가지 짐을 지고 ‘자녀에게 충실한 엄마’와 ‘책임을 다하는 직업여성’ 사이에서 매 순간 선택의 기로에 선다.

여성의 낮은 경제활동참가율은 경제성장에 걸림돌이 되고, 저출산으로 인한

급속한 고령화는 사회의 안정적인 재생산을 위협하고 있음에도 불구하고 여전히 일과 자녀 중에서 한 가지를 선택하도록 강요하는 사회구조를 개선하지 못하고 있는 것이다. 일과 자녀 중에서 선택을 해야 한다는 것은 양육책임이 사회화되어 있지 못하고 개인(여성)에게 전적으로 부과되어 있다는 것을 의미한다.

한편, 우리나라에서 출산(재생산)이라는 여성의 고유 역할은 경제활동의 영역에서 오히려 불이익으로 귀결되고 있는 것이 현실이다. 우리나라 여성의 경제활동참가율은 OECD 국가 중에서 가장 낮은 그룹에 속하며, 비정규직의 비율은 높고 전문직과 관리직의 비율은 낮으며, 평균임금 면에서도 남성과의 차이를 좁혀가지 못하고 있는 현실이다. 이러한 현실을 초래하는 문제의 핵심에는 여성이 일방적으로 담당하고 있는 양육의 책임이 존재한다. 가부장적 의식의 온존 속에서 가정과 사회 전반에서 성역할의 분리가 뿌리 깊게 자리하고 있고, 이는 주요 직책에서 여성배제와 경력단절 등을 매개로하여 노동시장과 경제적 성취의 전 영역에서 여성의 열위로 나타나게 되는 것이다. 양육의 문제를 사적인 일로 치부하여 개별 가정에서 알아서 할 일로 방치하는 것은 곧 여성에게 전적으로 그 일이 맡겨지는 것을 의미하며, 경제활동을 추구하는 여성이 노동시장에서 공정한 경쟁의 장에 들어서지 못하게 되는 것을 의미한다. 양육책임의 개인화와 함께 노동시장의 성불평등은 저출산과 여성의 낮은 경제활동참가를 동시에 초래한다.

[그림 3-2] 저출산과 낮은 경제활동참가율을 설명하는 주요 변수들 간의 관계



노동시장 불평등이 출산율에 부정적인 영향을 미치는 데는 고학력의 전문직과 관리직 여성과 그밖에 생산직, 판매직, 서비스직, 단순노무 등의 영역에서

약간 다른 이유에서지만 둘 다 출산을 연기할 중요한 메커니즘이 작동할 것으로 짐작할 수 있다. 전문직과 관리직 여성의 경우는 안정적인 지위에 도달할 때까지 출산을 연기하는 경향이 발생할 것이다. 단순직의 경우는 대체로 출산 이후 직장생활을 계속하기 어렵다는 현실적 문제 때문에 가능한 한 출산을 미루면서 직장생활을 하고 출산과 함께 퇴직하였다가 자녀양육기를 지내고 나서 다시 노동시장에 저임금 단순직으로 재진입하는 생애과정이 보편적일 것이다. 이러한 생애과정을 이해한다면 성평등도가 높은 국가에서 출산율도 높다는 가설이 도출될 수 있다.

제3절 출산율과 노동시장 기회구조의 관련성에 관한 국가간 비교

1. 출산정책의 패러다임에 관한 분석틀

한 국가의 출산에 관련된 정책은 독립적인 ‘출산정책(또는 인구정책)’으로 존재하는 것이 아니라 가족정책과 노동시장정책, 아동복지정책 등 다양한 관련 사회정책의 맥락 속에 자리 잡고 있다. 따라서 출산정책의 패러다임을 이해하기 위해서는 그 국가의 다양한 사회정책의 특성을 폭넓게 이해할 필요가 있다. 이 글에서는 특별히 가족정책과 노동시장정책의 연관성 속에서 출산정책의 패러다임적 특성을 발견해 내고자 하는 시도를 한다. 여기에 독립적인 출산(인구)정책의 존재여부를 추가하여 개별적인 국가사례에 적용할 수 있는 이념형적인 유형화의 틀을 제시하고자 한다.

필자는 여성의 경험, 즉 양육자로서의 경험과 노동자로서의 경험을 모두 반영하면서 복지정책 또는 복지국가의 성격을 분석하기 위한 하나의 분석틀을 <표 3-2>와 같이 제시한 바 있다(장지연 2004). 이 틀은 유급노동과 무급의 돌봄노동을 동시에 살펴보아야함을 시사하며, 시민권적 권리의 차원은 접근권과 자유, 즉 적극적 권리와 소극적 권리로 구분하여 살펴볼 것을 제안한다.

〈표 3-2〉 성에 대해 미분화된 시각을 수정하는 포괄적인 분석틀

		권리의 차원	
		적극적권리	소극적권리
노동의 종류	유급노동	노동권	탈상품화
	(무급)돌봄노동	부모권	탈가족화

접근권은 유급노동이나 무급양육노동에 대한 적극적인 권리를 표현하고자 하는 개념이다. 유급노동에 접근할 수 있는 권리는 ‘노동권’으로, 무급의 보살핌 노동에 대한 권리는 ‘부모권’ 또는 ‘양육권’으로 명명하였다. 소극적 권리는 유급노동이나 무급양육노동을 강제적으로 하지 않을 수 있는 권리를 표현하고자 하는 차원이다. 유급노동, 즉, 시장의 힘으로부터 자유로울 수 있는 정도가 ‘탈상품화’로 개념화되고, 무급양육노동, 즉, 가부장제의 힘으로부터 자유로울 수 있는 정도는 ‘탈가족화’로 개념화할 수 있겠다.

돌봄노동에 대한 가치가 저평가되어 돌봄의 공백이 생긴 결과로 저출산 현상이 나타난다고 볼 때, 국가가 취할 수 있는 정책의 방향은 크게 세 가지이다. 하나는 전통적인 가부장적 가치관을 복원하려고 노력하는 길인데, 이러한 방법이 작동하리라고 믿는 사람은 다행히 그리 많지 않다. 선진국에서 지금까지 취해온 방법은 다음 두 가지 중 한 가지 또는 두 가지의 결합이다. 첫째는 자녀를 직접 양육할 부모로서의 권리를 지원하는 방식, 즉, 돌봄노동에 대해서 국가가 적극적으로 보상을 하는 방법이다. 양육수당이나 주부임금의 개념이 여기에 해당한다. 이것은 지금까지 여성이 담당해온 무급노동에 대하여 그 의의를 평가하는 방식으로 여성의 남편으로부터의 독립을 가능하게 할 수 있다는 의미를 갖는다. 그러나 현실에서 돌봄노동에 대하여 국가가 지불하는 댓가는 언제나 보잘 것 없었으며 따라서 이런 수당에 의지해서 여성의 경제적 독립성을 담보한다는 것은 현실성이 희박해 보인다. 둘째는 돌봄노동을 가족으로부터 떼어내어 시장화 또는 공공서비스화 하는 방식이다. 정도의 차이는 있으나 어느 선진국이든지 이러한 길을 걸어왔는데, 이런 방식의 정책에 대해서는 여성을 저임금노동자화하는데 기여했다는 비판이 있었다.^{주33)}

현실에서 나타나는 전형적인 사례들을 가지고 논의해 보자면, 스웨덴은 노동권과 탈가족화, 부모권과 탈상품화를 동시에 강조하는 정책적 노력을 기울이는 국가로 볼 수 있다. 그러나 엄밀하게 강조점을 구분하자면 여성을 노동자로 정의하면서 돌봄노동은 공공서비스화하는 쪽에 더 무게가 실려있다고 판단된다.

프랑스는 명시적으로 여성의 ‘선택’을 강조하면서 돌봄노동의 탈가족화 경제적 보상을 동시에 추구하는데 여성의 노동권과 부모권 사이에 강조의 강약을 따지기 어려워 보인다. 독일은 여성의 노동권과 돌봄노동의 탈가족화 보다는 부모권에 무게가 실리는 정책을 펼치고 있다고 볼 수 있다. 여성의 양육에 대해서는 상대적으로 후한 보상을 하는 국가이며, 가족주의적 가치관이 여전히 남아있는 국가로 볼 수 있다. 프랑스와 독일의 또 한 가지 차이는 프랑스가 전통적으로 명시적인 출산장려정책(인구정책)을 취하는데 비하여 독일은 양차대전의 국제적 책임 등의 이유로 인구증가를 위한 정책을 명시적으로 취한 적은 없다는 점이다.

미국은 여성의 노동권을 강조하기는 하지만 돌봄노동에 대한 국가의 개입은 없다. 따라서 돌봄노동은 공공서비스화가 아니라 시장화를 통해서 탈가족화된다. 그러나 이러한 방식은 돌봄노동의 여성책임을 완화하는데 뚜렷한 한계를 남기고 있다.

이들 국가의 정책적 패러다임은 여성노동시장의 지표나 가족정책의 지출 비중 등 다음 장에서 다루는 변수들에 의해서 적어도 부분적으로는 포착될 수 있다. 노동시장의 성평등달성에 주력하는 정책, 돌봄노동의 가치를 국가가 직접 보상하는 정도, 보육서비스를 통해서 돌봄노동을 탈가족화하는 정도 등이 출산이라는 여성의 선택에 미치는 영향을 측정해 볼 수 있을 것이다.

주33) 이러한 유형화를 프레이저(Fraser 2000)의 대안적 젠더질서의 용어로 다시 이야기 해 보자면, 돌봄노동에 대하여 보상을 지급함으로써 부모의 직접 양육권을 지원하는 것은 ‘돌봄제공자 동격모형(Caregiver Parity model)’의 유형에 해당한다고 볼 수 있다. 여성을 임금노동자화 하면서 돌봄노동은 탈가족화하는 방식은 ‘보편적 생계부양자 모형(universal breadwinner model)’에 해당할 것이다. 그러나 현재 남성의 역할을 표준으로 삼는 것이 아니라 여성과 남성이 공히 돌봄노동과 임금노동을 공유하는 생활양식을 지향하는 것을 프레이저는 제안하고 있는데 이것은 ‘보편적 양육자 모형(universal caregiver model)’이라고 불린다.

2. 자료 및 변수의 정의

본 연구는 여성들의 경제활동참가 수준이 사회의 경제적 여건과 제도적 차이에 따라서 어떠한 영향을 받는지를 분석하고자 하는 것이므로 국가 단위의 자료를 활용한다. 분석을 위해 사용된 데이터는 다음과 같은 네 가지 출처에서 나온 것이다.

우선“Comparative Welfare States Data Set(CWS)”은 Evelyne Huber, Charles Ragin, John D. Steohens가 노스웨스턴 대학과 노스 캐롤라이나 대학의 지원으로 OECD와 ILO자료를 재구성한 데이터이다. 이 데이터는 사회부문 재정지출에 관한 풍부한 정보를 제공하며, 노동시장 관련 지표와 인구학적인 지표를 보완적으로 제공한다. 1960년부터 1994년까지 약 35년간의 19개국의 풍부한 자료를 가지고 있다.

둘째, OECD의 “1980~1998 20years of Social Expenditure(SOCX)” 데이터는 1980년부터 1998년까지 25개국의 공적사회비용과 필수적 사적사회비용을 13가지 사회정책 영역으로 나누어 자료를 제공하고 있다. 분석을 위해서 가족서비스영역, 적극적 노동시장 정책영역, 실업관련 영역을 1980년부터 1994년까지 19개국의 자료를 사용하였다.

셋째, “Comparative Family Benefits Database, Version 2(CFBD)”는 캐나다 켈거리대학의 Gauthier교수가 OECD와 개별 국가자료를 재구성한 것으로, 1970년부터 2000년까지 OECD 22개국의 가족수당의 내용을 구성하는 현금수당, 자녀수에 따른 세금공제에 관한 내용 및 인구학적 변수와 경제학적 변수를 포함하는 데이터이다.

마지막으로 World Bank의 “World Development Indicator(WDI)” 데이터는 1960년부터 현재까지 매년 데이터를 갱신하면서 주요 18개국을 중심으로 200여개국의 사회, 경제, 재정, 자원, 환경분야로 나누어 제공하는 데이터이다. 이 데이터에서는 1980년에서 1994년까지 18개국의 주요 경제지표들을 분석을 위해 사용하였다.

〈표 3-3〉 변수의 정의

	변수명	정의 및 조작	출처	원자료 출처
unit	국가	국가명, OECD 19개국		
time	년도	년도, 1980-1994 15개년도		
종속 변수	출산율	합계출산율		
고용 평등 변수	여성비	취업자 중 여성의 비율(%), (여성취업자/전체취업자)×100	CWS	OECD, Labor Force Statistics
	여성임금비	제조업에서의 시간당 남성임금 대비 여성임금 비율: (여성임금/남성임금)×100	CFBD	ILO
	여성시간제 고용비율	여성임금근로자 중 시간제 근로자의 비율		
가족 정책	가족수당	가족관련 수당 중에서 모성휴가수당을 제외한 나머지, 주로 아동수당의 비중이 큼; 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	SOCX	
	보육서비스 지출	공보육체계에 지출되는 비용; 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	SOCX	
	모성휴가 기간	산전후휴가와 육아휴직을 합한 기간(단위:주)	CFBD	
경제 환경 (통제 변수)	실업률	실업률(%)	CWS	OECD, Labor Force Statistics
	적극적노동 시장정책	적극적 노동시장정책에 지출되는 비용; 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	SOCX	
	서비스업고 용비중	전체 취업자 중 서비스직 종사자	WDI	
	GDP	Real GDP per capita(US\$), 1985년 구매력 기준	CWS	OECD

주: 이탤릭체는 필자의 조작

자료: CFBD: Gauthier, A.H. (2003), Comparative Family Benefits Database, Version 2 (University of Calgary)

CWS: Comparative Welfare States Data Set 1960-1994,

Assembled by Everlyne Huber, Charles Ragin, and John D. Stephens (1997)

ILO: Year book of Labour Statistics (Various years)

OECD: Labour Force Statistics, Tax/Benefit position of Production Workers

Unesco: On-line statistics: www.uis.unesco.org/en/stats/stats0.htm

USCB: United States Census Bureau. International Database, On-line: www.census.gov/ipc/www

SOCX: OECD Social Expenditure Database 1980-1998

WDI: World Bank

3. 고용평등과 출산율의 관련성: 기술적(descriptive) 분석

1994년 시점에서 볼 때 출산율이 높은 상위 5개국은 뉴질랜드, 미국, 스웨덴, 노르웨이, 호주의 순이었다. 그 뒤를 덴마크와 핀란드가 뒤쫓고 있어서, 출산율이 높은 국가는 크게 사회민주주의적 복지국가를 지향하는 노르딕국가들과 영어권의 신대륙국가들이 주를 이루고 있다. 한편 출산율이 낮은 하위 5개국은 이탈리아, 독일, 스위스, 일본, 오스트리아의 순으로 나타났다.

한 국가의 출산율수준과 노동시장의 성평등수준이 정의 상관관계를 보일 것이라는 것이 이 글의 기본적인 가설이다. 그러나 노동시장의 성평등수준 뿐 아니라 보육지원정책도 여성의 경제활동과 출산율에 공히 영향을 미치는 중요한 요인이다. <표 3-4>와 <표 3-5>는 출산율과 관련성이 높을 것으로 예상되는 보육지원정책과 노동시장지표에 대하여 각 국가의 순위를 제시한 것이다. 색칠한 국가는 각각 출산율 하위 5개국과 상위 5개국이다. 이 표를 통해서 출산율이 높은 국가는 (혹은 낮은 국가는) 보육지원정책과 노동시장의 성평등이 어떤 수준에 있는지 개략적으로 살펴볼 수 있다.

보육서비스에 대한 국가의 재정지출이 전체 GDP에서 차지하는 비율이 높은 국가는 확실히 출산율이 높은 것으로 나타났다. 보육서비스 지출 상위 4개국인 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이는 출산율 상위 7개국에 속하는 국가이다. 일반적으로 알려진 바와는 달리 GDP대비 지출비율로 볼 때 미국과 호주, 뉴질랜드의 보육서비스 지출은 중위 수준에는 드는 것으로 나타났고, 이탈리아와 일본, 오스트리아 등 출산율 하위 국가의 보육서비스 지출비율은 최하위 수준이었다. 독일은 보육비 지출을 많이 하고도 출산율을 높이지 못하는 예외적인 국가이지만, 이를 제외하면 보육비 지출과 출산율의 관련성은 분명한 것으로 보인다.

미국이라는 예외적인 국가를 제외하면, 가족수당(family allowance)이 전체 GDP에서 차지하는 비율은 출산율과 정의 관련성을 갖는 것으로 보인다. 선진국 중에서 가족수당 지출이 적은 나라는 출산율도 낮은 것으로 나타났다. 가족수당(또는 아동수당)은 출산율을 높이거나 아동빈곤의 문제를 해결하는 데는

좋은 제도라고 알려져 있다. 그러나 여성의 경제활동참가율을 높이거나 노동시장 불평등을 해소하는 데는 오히려 장애가 되는 제도이다. 출산율을 제고하는 것이 다른 모든 정책목표에 우선하는 것이 아닌 이상 가족수당의 도입에는 좀 더 신중을 기해야 할 것으로 생각된다.

일반적으로 예상할 수 있는 가설과는 달리 출산 및 육아휴가 기간은 출산율과 분명한 상관관계를 보이지 않는다. 이것은 미국이나 호주, 뉴질랜드 등이 출산휴가기간을 매우 짧게 설계한 국가로서 영유아기 보육을 휴가제도를 통해서 부모의 직접보육을 지원하는 제도를 갖고 있지 않는데 기인하는 것이다. 또한 다른 이유로 생각해 볼 수 있는 설명은, 출산·육아휴가기간 자체가 출산율에 긍정적인 영향을 미치지 않을 수 있다는 것이다. 휴가기간이 긴 국가들은 공통적으로 노동시장의 기회구조는 여성에게 불리한 것으로 나타났는데 이는 결국 장기간의 휴가기간을 확보하고 노동시장에서 임금격차와 시간제근로의 지위를 유지하는 방식의 여성노동정책은 출산율의 상승에 도움이 되지 않을 수 있다는 것을 시사한다고 해석할 수도 있을 것이다.

노동시장의 성평등도를 나타내는 지표와 출산율과의 관련성은 매우 일관성 있는 결과를 보여준다. 먼저 출산율이 높은 국가는 전체 노동시장에서 여성이 차지하는 비율을 나타내는 ‘여성비’가 높은 국가들이었다. 여성비가 높은 순으로 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 미국, 노르웨이는 모두 출산율 7위안에 드는 국가들이다. 반대로 출산율 하위 5개국인 노동시장의 여성비 측면에서는 분석대상 18개 국가 중에서 모두 10위권 밖의 하위에 머무는 것으로 나타났다.

성별임금격차와 출산율의 상관관계도 분명히 드러났다. 출산율이 높은 국가에 속하는 스웨덴, 노르웨이, 호주, 미국 등의 국가는 성별임금격차도 상대적으로 낮은 국가인 반면, 출산율이 낮은 국가에 속하는 독일, 오스트리아, 스위스, 일본 등은 모두 성별임금격차가 큰 국가들이었다. 여성이 공정한 대우를 받으면서 노동시장에서 절반의 역할을 다하고 있는 국가일수록 출산율도 높다는 사실은 매우 중요한 정책적 함의를 갖는다.

여성취업자 중 시간제 근로자의 비율은 출산율과 뚜렷한 관련성을 보이지 않았다. 여성이 시간제근로를 많이 한다는 것은 한편으로는 ‘직장과 가정에서의

역할 양립'을 수월하게 하는 것으로 이해된다. 그렇다면 시간제근로 비율은 출산율과 정의 관련성을 가질 것이다. 그러나 다른 한편에서 보자면 여성의 시간제근로 비중이 높다는 것은 노동시장에서 여성이 갖게 되는 기회구조가 남성과는 매우 다르고 불평등하다는 것을 시사할 수 있다. 그렇다면 시간제근로 비중은 출산율과 부의 관련성을 나타낼 것이다. 관찰결과로 볼 때, 이 두 가지 메커니즘이 동시에 작동하는 것으로 짐작된다. 출산율이 낮은 국가는 여성의 시간제근로 비율 측면에서 일관된 경향성을 보이지 않는다. 한편 출산율이 높은 국가는 시간제비율이 양극화되어있는 것을 볼 수 있다. 호주, 뉴질랜드, 노르웨이는 여성의 시간제근로를 장려하는 방식으로 출산양육을 지원하는 것으로 볼 수 있다. 스웨덴과 미국과 같은 국가는 노동시장의 성평등을 보장하는 것으로 가장 잘 알려진 국가인데, 이러한 국가정책의 성격이 여성의 경제활동과 출산에 동시에 긍정적인 효과를 발휘하는 것이 아닌가 생각된다.

국가별 유형화를 시도해 보자면, 스웨덴과 노르웨이는 보육지원정책에 대한 재정투입 비율이 높아서 보육의 공공성을 실현하고 있는 국가이면서 노동시장의 성평등도 역시 높은 국가이다. 그 결과 출산율과 여성의 경제활동참가율을 모두 높은 수준에서 유지하는 선순환 구조를 이루고 있다. 미국은 예외적인 국가로 보아야한다. 보육정책이나 기타 사회복지비용 투입은 상대적으로 적어서 출산율이 낮게 나타나는 것이 가설에 부합하겠으나 이민정책과 노동시장에서의 성평등을 성공적으로 이루고 있기 때문에 출산율과 여성의 경제활동참가율을 모두 높게 유지하고 있다. 한편, 일본이나 이탈리아 같은 국가는 보육의 사회화 수준이 낮으며 노동시장의 성별 불평등도는 높은 국가이다. 그 결과 출산율이나 여성의 경제활동참가율이 모두 낮은 문제를 해결하지 못하고 있다. 우리나라는 일본이나 이탈리아보다도 모든 면에서 나쁜 상황에 있는 것이 사실이지만 우리가 어떤 정책을 취해나가야 할 것인지는 드러난 것으로 보인다.

〈표 3-4〉 출산율 하위 5개국의 보육지원정책 및 노동시장 불평등 수준

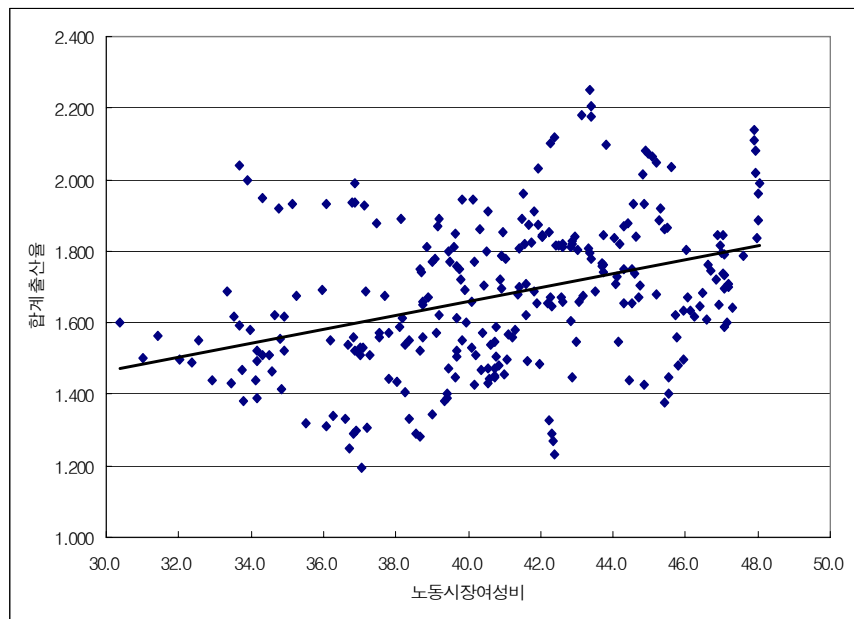
순위	가족수당	보육서비스	출산+육아휴	여성비	임금차	시간제근로비율
1	룩셈부르크	덴마크	핀란드	스웨덴	스웨덴	네덜란드
2	네덜란드	스웨덴	프랑스	핀란드	노르웨이	스위스
3	뉴질랜드	핀란드	독일	덴마크	호주	영국
4	벨기에	노르웨이	오스트리아	미국	덴마크	호주
5	프랑스	독일	스웨덴	노르웨이	이탈리아	노르웨이
6	호주	룩셈부르크	덴마크	캐나다	미국	뉴질랜드
7	핀란드	네덜란드	네덜란드	프랑스	프랑스	일본
8	영국	호주	벨기에	뉴질랜드	핀란드	벨기에
9	노르웨이	스위스	노르웨이	영국	뉴질랜드	캐나다
10	스웨덴	벨기에	일본	벨기에	네덜란드	독일
11	스위스	뉴질랜드	뉴질랜드	오스트리아	벨기에	덴마크
12	덴마크	미국	호주	독일	독일	룩셈부르크
13	독일	프랑스	이탈리아	호주	오스트리아	오스트리아
14	캐나다	영국	캐나다	네덜란드	영국	스웨덴
15	이탈리아	캐나다	영국	스위스	스위스	프랑스
16	미국	이탈리아	룩셈부르크	일본	룩셈부르크	이탈리아
17	일본	일본	미국	이탈리아	캐나다	미국
18	오스트리아	오스트리아	스위스	룩셈부르크	일본	핀란드

〈표 3-5〉 출산율 상위 5개국의 보육지원정책 및 노동시장 불평등 수준

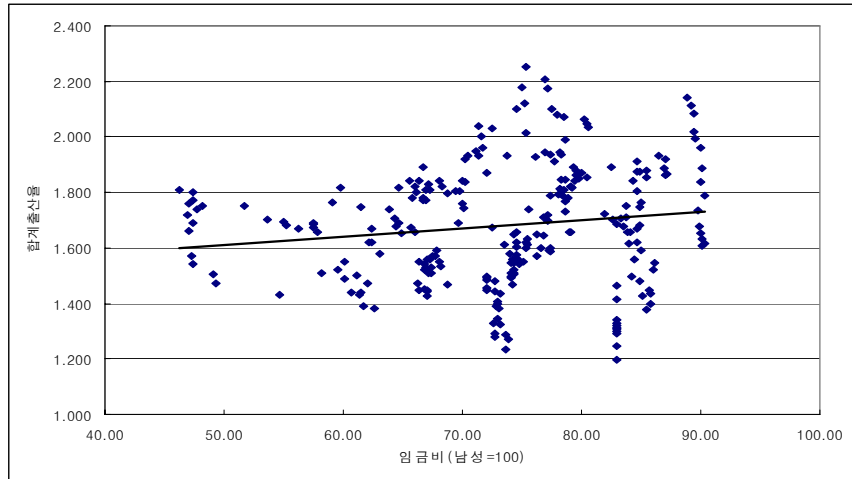
순위	가족수당	보육서비스	출산+육아휴	여성비	임금차	시간제비율
1	룩셈부르크	덴마크	핀란드	스웨덴	스웨덴	네덜란드
2	네덜란드	스웨덴	프랑스	핀란드	노르웨이	스위스
3	뉴질랜드	핀란드	독일	덴마크	호주	영국
4	벨기에	노르웨이	오스트리아	미국	덴마크	호주
5	프랑스	독일	스웨덴	노르웨이	이탈리아	노르웨이
6	호주	룩셈부르크	덴마크	캐나다	미국	뉴질랜드
7	핀란드	네덜란드	네덜란드	프랑스	프랑스	일본
8	영국	호주	벨기에	뉴질랜드	핀란드	벨기에
9	노르웨이	스위스	노르웨이	영국	뉴질랜드	캐나다
10	스웨덴	벨기에	일본	벨기에	네덜란드	독일
11	스위스	뉴질랜드	뉴질랜드	오스트리아	벨기에	덴마크
12	덴마크	미국	호주	독일	독일	룩셈부르크
13	독일	프랑스	이탈리아	호주	오스트리아	오스트리아
14	캐나다	영국	캐나다	네덜란드	영국	스웨덴
15	이탈리아	캐나다	영국	스위스	스위스	프랑스
16	미국	이탈리아	룩셈부르크	일본	룩셈부르크	이탈리아
17	일본	일본	미국	이탈리아	캐나다	미국
18	오스트리아	오스트리아	스위스	룩셈부르크	일본	핀란드

다음에 제시한 그림은 OECD 18개국의 15개년 자료를 풀링하여, 노동시장의 성평등도를 나타내는 변수와 출산율간의 관계를 그래프로 간단히 그려본 것이다. 노동시장에서 여성이 차지하는 비율이나 남성임금 대비 여성임금의 비율, 여성중 시간제 고용의 비율 등은 모두 합계출산율과 약한 양의 상관관계를 갖는 것으로 보인다. 그러나 이것이 어느 정도나 통계적인 유의성을 갖는 것이며, 다른 변수들을 통제하였을 때에도 여전히 이러한 상관관계가 유효한지는 다음 절에서 분석하게 될 것이다.

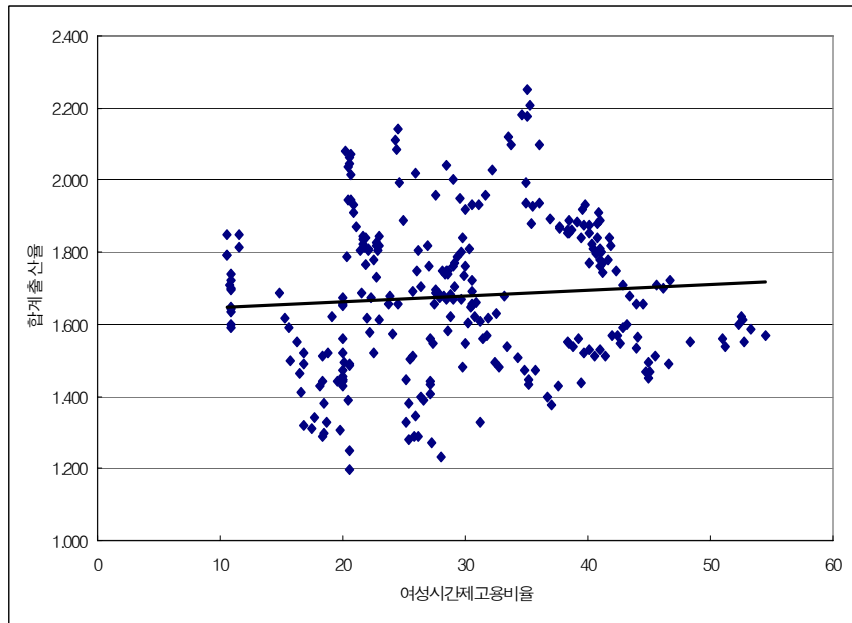
[그림 3-3] 노동시장의 여성비와 출산율의 관련성



[그림 3-4] 남성임금 대비 여성의 임금과 출산율의 관련성



[그림 3-5] 여성의 시간제고용 비율과 출산율의 관련성



4. 고용평등과 출산율의 관련성: pooled cross-sectional time-series regression

가. 분석모형

여기서 추정하고자 하는 기본적인 분석 모형은 다음과 같다.

$$\text{수식 1: } y_{it} = \beta_1 X_{it} + \gamma_1 Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

y_{it} 는 i 국의 t 년도 합계출산율을 나타내는 종속변수이다. 설명변수는 크게 두 그룹으로 나눌 수 있다. X_{it} 는 출산율에 영향을 미칠 것으로 가설적으로 제시하는 고용평등지표 변수들이고, Z_{it} 는 출산율에 영향을 미치는 것으로 논의되어 온 가족정책 변수들이다. 우리가 주로 관심을 가지는 정책 변수로는 앞에서 언급했듯이, 가족정책과 관련된 변수로 보육서비스지출, 총모성휴가일수, 가족수당 등이 포함되어 있고, 고용평등 지표로는 노동시장의 여성비율, 남성대비여성 임금, 여성의 시간제근로비율 등이 포함되어 있다. 통제변수로서 실업률, 서비스업고용비율, 구매력기준의 1인당GDP 등이 포함되었다.

앞에서도 언급했듯이 여기서 활용되는 자료는 19개 국가의 15개년도 자료이다. 즉, 국가별 횡단면 자료가 시계열로 되어 있는 풀링된 자료(pooled cross-sectional time-series data)이다. 이러한 풀링된 자료를 그냥 최소자승추정법(OLS, Ordinary Least-Square Regression)으로 추정할 경우, 국가별 차이나 연도별 차이 등에 관한 정보를 모두 활용하지 못한다.

따라서, 일반적인 패널자료 분석 방법에 따라서 국가별 차이가 국가의 고유한 고정된 특성으로 모두 설명된다고 가정하는 고정효과모형(Fixed Effects Model)이나 국가별 차이가 시간에 따라 국가별로 임의로 분포되어 있다고 가정하는 임의효과모형(Random Effects Model)을 적용할 수 있다.

고정효과모형은 국가별로 시간에 따른 분산만을 추정 정보로 활용하고 국가별 차이에 관한 정보를 활용하지 못한다는 단점이 있고, 임의효과모형은 통제변수와 국가특수적인 에러항간의 상관관계가 존재할 경우 추정치가 편의된다는

단점을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 임의적인 국가특수적 효과가 존재하는지를 검증하고 위한 Breush and Pagan LM 검정과 국가특수적 효과가 다른 설명변수들과 상관관계를 가지는가 그에 따라 고정효과 추정치와 임의효과 추정치가 유의하게 차이가 있는가를 검정하기 위한 Hausman 검정을 해보았다.

Breush and Pagan LM 검정 결과 임의효과가 존재하는 것으로 나타났으나, Hausman 검정 결과는 국가별 고정효과가 다른 설명변수들과 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 따라서, 임의효과 모형도 바람직하지는 않은 것으로 판단된다.

또한, 횡단면 자료 수에 비해서 시계열자료 수가 상대적으로 긴 자료이기 때문에, 시계열적으로는 자기상관(auto-correlation)을 나타낼 가능성이 높고, 횡단면 자료에서도 오차항들이 이분산성(heteroskedasticity)을 가질 가능성도 있다.

따라서, 위에서 검토한 모형보다는 오차항 분산이 횡단면으로도(또는 시계열적으로도) 랜덤하다고 보고 분석하는 일반화된 최소자승회귀(GLS, Generalized Least Square Regression) 추정을 하였고, 분석 결과에 대한 해석도 이것을 중심으로 설명하기로 하였다. GLS의 경우, 오차항의 구조와 특성에 따라 이분산성 문제 해결에 문제 해결의 초점을 둘 수도 있고, 자기상관의 문제 해결에 초점을 맞출 수도 있다. 우리 자료의 경우 시계열의 수(연도 수)와 횡단면의 수(국가 수)가 큰 차이가 나지 않기 때문에, 일단 두 가지 문제를 모두 고려하는 모형을 검토하였다. 즉, 횡단면적으로 이분산성의 문제가 존재하고, 시계열적으로도 AR(1)의 자기상관관계가 존재한다고 보고 분석하였다.

나. 분석결과

여성이 노동시장에서 차지하는 위치와 고용평등의 수준을 측정하는 지표로 노동시장에서 여성의 비율과 남성임금 대비 여성임금의 비율, 그리고 여성의 시간제고용 비율을 사용하였다.

모든 분석모형에서 시간제고용비율은 출산율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 여성의 시간제 고용비율이 높은 국가일수록 출산율은 낮아진

다. 이것은 일반적으로 기대되는 결과와는 다른 것이고 정책적으로 중요한 함의를 갖는 결과이다. 대부분의 국가에서 시간제고용의 확대는 일과 가정의 양립을 지원하기 위한 가장 중요한 정책적 수단의 하나로 간주되며, 시간제고용이 확대되면 여성의 고용률과 출산율이 동시에 증가할 것으로 기대되어 왔기 때문이다.

그러나 페미니스트 시각에 기초하여 생각하면 이것은 충분히 예상할 수 있는 당연한 결과이기도 하다. 여성의 시간제근로 비중이 높다는 것은 여성을 남성과는 다른 노동력으로 간주한다는 것이고, 무급의 돌봄노동을 사회화하지 않고 여성의 책임 하에 그대로 두면서 여성을 노동시장으로 끌어낸다는 것을 의미하기 때문이다. 이런 사회적 환경에서 여성은 임금노동과 돌봄노동 양쪽에서 모두 충분히 가치를 인정받지 못할 가능성이 크고, 따라서 출산을 회피하는 것이 합리적인 행위가 된다.

여성임금비는 출산율과 정의 관련성을 갖는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 남성과 여성의 임금격차가 적은 국가일수록 출산율이 높다는 것이다. 개인적 차원에서 보자면 임금수준이 높은 여성은 출산으로 인하여 경력이 단절된다면 그 기회비용이 높아서 출산을 회피할 것으로 보는 것이 경제학적인 설명이다. 그러나 만약 출산이 고용의 장기적인 중단을 의미하지 않을 정도로 노동시장에 안정적으로 편입되어 있는 여성이라면 오히려 출산을 줄이거나 연기할 필요가 없을 것이다. 고용상의 성평등과 여성의 노동시장 안정적 편입을 성취한 국가에서 여성들이 상대적으로 편안하게 출산을 선택할 수 있는지도 모른다.

노동시장에서 여성이 차지하는 양적 비중을 나타내는 변수는 출산율과 통계적으로 유의한 수준의 관련성을 보이지 않았다. 그러나 종합적으로 보자면, 고용평등의 수준이 높은 국가일수록 출산율이 높다는 가설은 전체적으로 지지되는 것으로 해석해도 좋을 것이다.

한편 가족정책지표들의 출산율과의 관련성도 중요한 함의를 갖는다. 보육서비스를 위한 재정지출은 보육지원정책 중에서도 가장 일관성 있게 출산율과 정의 관련성을 보인다. 저출산대책으로, 여성경제활동촉진 정책으로, 아동복지 정책으로, 그 어떤 측면에서 보더라도 보육서비스에 대한 투자는 긍정적인 효과

를 나타내는 아깝지 않은 정책이다.

그러나 전체 GDP에서 가족수당이 차지하는 비율은 예상과는 달리 출산율과 강한 부의 상관관계를 나타내고 있다. 여성의 돌봄노동에 대한 보상의 의미로 해석될 수 있는 가족수당이 출산율에 부정적인 영향을 미친다는 것은 정책적으로 중요한 의미를 갖는다. 여성의 돌봄노동에 대한 직접적인 보상은 여성의 고용확대에 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 출산율을 높이는데도 도움이 되지 않는다. 예상되었던 바와는 달리 돌봄노동에 대한 보상이 출산율의 증가로 귀결되지 않는 이유는, 세금에 의존하여 국가가 지불하는 보상이라는 것이 상대적으로 높은 수준의 보상을 하는 국가라고 하더라도 미미할 수밖에 없어서 돌봄노동에 대한 충분한 보상이 되지 않는 못하기 때문이 아닌가 하는 것이 필자의 생각이다. 결국 양육수당이나 주부임금에 의존하여 여성의 경제적 독립을 기약하기는 어렵고 따라서 여성들이 이 길을 적극적으로 선택할 충분한 유인은 될 수 없음을 의미한다.

〈표 3-6〉 시계열회귀분석결과: 고용평등변수 포함

변수명		임의효과모형	고정효과모형	FGLS 모형
고용평등지표				
여성비		.001(.005)	.006(.005)	-.002(.004)
여성임금비		.006(.003)*	.007(.004)*	.002(.002)
여성 시간제 고용비율		-.023(.003)***	-.030(.004)***	-.005(.002)*
_cons		1.891(.233)***	1.829(.241)***	1.787(.198)***
R-sq	within	0.2361	0.2383	
	between	0.0036	0.0031	
	overall	0.0105	0.0094	
B-P LM test		chis(1)=1157.36***		
Hausman test			chi2(3)=20.51***	
Auto Correlation				.9536
Log likelihood				467.6116
Number of obs		285		
Number of groups		19		

〈표 3-7〉 시계열회귀분석결과: 고용평등변수+가족정책

변수명		임의효과모형	고정효과모형	FGLS 모형
고용평등지표				
여성비		-.003(.005)	.000(.005)	-.000(.004)
여성임금비		.006(.003)*	.010(.004)*	.002(.002)
여성 시간제 고용비율		-.024(.003)***	-.033(.004)***	-.005(.002)*
가족정책지표				
가족수당		-.105(.026)***	-.160(.028)***	.007(.014)
보육서비스지출		.244(.065)***	.318(.070)***	.048(.036)
출산·부모휴가		-.000(.000)	-.000(.000)	-.000(.000)
_cons		2.138(.247)***	2.064(.241)***	1.720(.202)***
R-sq	within	.3325	.3390	
	between	.0000	.0000	
	overall	.0030	.0024	
B-P LM test		chi2(1)=1060.37***		
Hausman test			chi2(6)=37.69***	
Auto Correlation				.9335
Log likelihood				458.94
Number of obs		285		
Number of groups		19		

〈표 3-8〉 시계열회귀분석결과: 고용평등+ 가족정책+ 경제여건

변수명		임의효과모형	고정효과모형	FGLS 모형
고용평등지표				
여성비		.005(.006)	.019(.006)**	.003(.005)
여성임금비		.006(.003)*	.011(.004)**	.002(.002)
여성 시간제 고용비율		-.023(.003)***	-.034(.004)***	-.004(.002)*
가족정책지표				
가족수당		-.083(.028)**	-.159(.293)***	.017(.015)
보육서비스지출		.296(.065)***	.421(.072)***	.053(.036)
출산·부모휴가		.001(.000)	.001(.000)	-.000(.000)
노동시장 및 경제여건				
실업률		-.009(.005)*	-.002(.005)	-.011(.003)***
적극적노동시장정책		-.088(.024)***	-.101(.023)***	-.017(.016)
서비스업고용비중		.008(.005)	-.001(.005)	.005(.003)*
1인당 GDP		-.177(.065)**	-.177(.066)**	-.130(.048)**
_cons		1.688(.277)***	1.658(.274)***	1.584(.209)***
R-sq	within	.3980	.4240	
	between	.0013	.0000	
	overall	.0084	.0031	
B-P LM test		chi2(1)=706.82***		
Hausman test			chi2(10)=54.67***	
Auto Correlation				.9275
Log likelihood				462.1202
Number of obs		285		
Number of groups		19		

제4절 우리나라의 현실: 취업여성의 출산조절 경험

우리나라에서 어린 자녀를 둔 기혼여성노동자는 일과 양육이라는 갈등적 상황에서 어떤 선택을 하고 있는가? 이 질문에 답하기 위하여 여성민우회가 2003년에 조사한 자료를 사용하여 살펴본다. 이 자료는 초등학생 연령 이하의 자녀를 키우면서 직장생활을 병행하는 기혼남녀를 대상으로 조사되었다(장지연·부가청, 2003).

임신출산으로 인해 직장생활의 중단을 고려한 적이 있는지와 직장생활을 더 잘하기 위해서 자녀수를 조절한 경험이 있는지에 대한 응답을 교차하면 <표 3-9>와 같은 4개의 집단을 이념형적으로 구분할 수 있다. 조사대상이 된 여성 응답자를 이러한 기준으로 구분하여 얻은 분포는 <표 3-10>과 같다. 먼저 직장중단도 고려한 적이 있고 자녀수도 조절한 경우는 직장과 자녀 사이에서 매우 심한 갈등을 해온 여성들로 정의할 수 있는데, 이런 경우만하더라도 전체 여성 응답자의 약30% 정도가 되었다. 직장중단은 고려하지 않았으나 자녀수나 출산 시기를 조정한 여성도 17.8%로 나타났다. 단지 전체 기혼유자녀 여성근로자의 1/4만이 직장의 중단이나 자녀수의 조절을 경험하지 않고 안정된 생활을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-9〉 양육과 직장생활을 병행하는 여성의 숨겨진 선택: 이념형적 구분

자녀수 조절	직장중단 고려		
		yes	no
	yes	갈등형	경력중시형
	no	자녀중시형	안정형

〈표 3-10〉 양육과 직장생활을 병행하는 여성의 숨겨진 선택: 응답자의 분포
(단위: 명, %)

자녀수·시기 조절	직장중단 고려			전체
		yes	no	
	yes	29.5	17.8	47.3
	no	27.6	25.1	52.7
	전체	57.1	42.9	100

조사대상 여성들이 출산당시 우려되는 점이 없이 출산휴가를 이용한 경우는 전체의 26%에 불과하였고 나머지 74%는 여러 가지 우려를 했었다고 응답하였는데, 그 중에는 휴가이후 이전 업무로 복귀가 가능할지에 대한 불안감이나 승진상의 불이익을 우려하는 비율이 상당히 높았다. 이러한 조사 결과는 우리나라에서 출산휴가가 법적으로 보장되어있음에도 불구하고 현실에서는 여성들의 노동시장경력에 걸림돌로 작용하고 있음을 드러내는 것이다.

〈표 3-11〉 출산휴가 이용시 우려되었던 점

	(단위; 명, %)	
	1순위	2순위
회사의 퇴직권유	44(6.5)	8(2.1)
휴가후 이전 업무를 계속 할 수 있을지 여부	145(21.5)	59(15.4)
휴가기간동안 임금을 받을 수 없을까봐 불안	16(2.4)	20(5.2)
승진의 불이익	119(17.6)	77(20.1)
업무능력이 떨어질까 두려움	175(25.9)	171(44.5)
우려되는 점 없음	177(26.2)	49(12.8)
전체	676(100)	384(100)

출산양육을 책임진 여성들이 직장에서 어떤 어려움을 겪고 있는지, 달리 말하자면, 직장과 양육을 양립하는 것이 여성노동자들에게 얼마나 힘든 일인지를 보여주는 지표들은 매우 많다. 기혼유자녀여성이 경험하는 직장생활의 어려움에 대하여 4점 척도로 측정하였다. 전적으로 동의하는 경우와 동의하는 편이라는 의견을 합쳐서 동의하는 것으로 보고 비율을 살펴보면(표 3-12), 자녀를 둔 기혼여성은 취업기회가 제한된다는 명제에 대하여 여성의 82.8% 남성의 75.6%가 동의하였다. 연수교육훈련 기회에 있어서의 제한이 존재한다는 명제에 대해서도 여성의 68.9% 남성의 63.5%가 이를 인정하였다. 배치상의 차별에 대해서는 여성의 60.5% 남성의 51.5%가 인정하였다. 승진상의 불이익이나 직접적인

임금차별도 존재한다는 의견이 여성의 약 50% 내외에서 나타났다. 이러한 통계지표들은 우리나라에서 여성들이 왜 출산과 경제활동 사이에서 선택을 하지 않으면 안 되는지를 노동시장 불평등의 측면에서 드러내 준다.

〈표 3-12〉 기혼여성이 경험하는 노동시장 불평등에 대한 동의 정도

(단위: 명, %)

	남성	여성	전체
취업기회 제한	402(75.6)	666(82.8)	1,068(80.0)
교육·훈련기회 제한	337(63.5)	554(68.9)	891(67.7)
장래성이 적은 쪽 배치	273(51.5)	484(60.5)	757(57.0)
승진상 불이익	225(43.0)	413(52.2)	638(48.6)
임금차별	199(37.6)	361(45.2)	560(42.2)
전체	530(100)	799(100)	1,329(100)

제5절 요약 및 정책적 함의

우리나라는 선진국에 비하여 출산율과 여성의 경제활동참가율이 모두 낮다. 이것은 여성들이 자녀를 양육하면서도 직장생활을 할 수 있는 여건이 조성되지 못하고 ‘일과 자녀’ 사이에서 선택을 강요당하는 상태에 있다는 사회적 현실을 반영하는 것이다. 실태조사 결과에 따르면 기혼유자녀 여성노동자의 3/4는 자녀수나 출산시기를 조절하거나 퇴직을 고려하면서 갈등하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 현실은 두 측면에서 조명하면서 원인을 찾아보아야한다. 첫째는 양육 책임이 사회적으로 공유되지 못하고 개별 가정에 맡겨져 있으며 그 중에서도 여성에게 거의 전적으로 부과되어 있다는 점이다. 둘째는 우리나라 노동시장에서 기혼유자녀 여성은 현저하게 불리한 위치에 있으며 이것이 출산과 경제활동의 지속을 저울질하게 만드는 중요한 기제라는 점이다. 여성근로자의 출산은 커리어관리 뿐 아니라 고용유지 그 자체를 위협할 정도이며, 기혼유자녀 여성은 취업기회와 훈련, 배치, 승진 등 모든 고용상 기회에서 불리한 위치에 처하

게 된다는데 남녀노동자가 동의하고 있다.

비교적 높은 수준의 출산율을 유지하는 선진국들은 보육지원정책과 노동시장 불평등 해소라는 측면에서 공통적인 특징을 보인다. 출산율과 노동시장의 여성비율은 부의 상관관계를 갖는다는 것이 다시 한번 확인되었다. 노동시장에서 여성이 큰 비중을 차지하는 국가일수록 출산율이 높았다. 노동시장의 성불평등도를 나타내는 가장 단적인 지표인 성별 임금격차 역시 출산율과 높은 부의 관련성이 있는 것으로 나타났다. 성별 임금격차가 적은 국가는 출산율이 높은 경향이 있고, 반대로 격차가 큰 국가는 대체로 출산율에서 하위에 있는 국가들이었다.

여성의 시간제근로 비중도 출산율과는 뚜렷한 부의 관련성을 보인다. 여성의 시간제근로 비중이 높은 국가일수록 출산율은 낮게 나타났다. 이것은 정책적으로 매우 중요한 함의를 갖는 발견이다. 여성의 시간제근로 기회의 확대는 일과 가정의 양립을 가능하게 하기 위한 정책으로 언제나 우선적으로 고려되어 왔다. 그러나 여성의 시간제근로 비중이 높다는 것은 무급의 돌봄노동을 여전히 여성의 부담으로 남겨두겠다는 의미에 다름 아니고, 노동시장이나 가정에서 성평등을 확실하게 추구할 의지가 없다는 것을 반증하는 지표가 되는 것이다. 결과적으로 시간제근로의 비중을 높이는 정책은 여성고용확대와 출산장려의 어느 쪽으로도 성공하지 못 할 가능성이 크다고 판단된다.

가족정책지표들의 출산율과의 관련성도 중요한 함의를 갖는다. 보육서비스를 위한 재정지출은 보육지원정책 중에서도 가장 일관성 있게 출산율과 정의 관련성을 보인다. 저출산대책으로, 여성경제활동촉진 정책으로, 아동복지 정책으로, 그 어떤 측면에서 보더라도 보육서비스에 대한 투자는 긍정적인 효과를 나타내는 아깝지 않은 정책이다.

그러나 전체 GDP에서 가족수당이 차지하는 비율은 예상과는 달리 출산율과 강한 부의 상관관계를 나타내고 있다. 여성의 돌봄노동에 대한 보상의 의미로 해석될 수 있는 가족수당이 출산율에 부정적인 영향을 미친다는 것은 정책적으로 중요한 의미를 갖는다. 여성의 돌봄노동에 대한 직접적인 보상은 여성의 고용확대에 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 출산율을 높이는데도 도움이 되지 않는다. 예상되었던 바와는 달리 돌봄노동에 대한 보상이 출산율의 증가로 귀

결되지 않는 이유는, 세금에 의존하여 국가가 지불하는 보상이라는 것이 상대적으로 높은 수준의 보상을 하는 국가라고 하더라도 미미할 수밖에 없어서 돌봄노동에 대한 충분한 보상이 되지는 못하기 때문이 아닌가 하는 것이 필자의 생각이다. 결국 양육수당이나 주부임금에 의존하여 여성의 경제적 독립을 기약하기는 어렵고 따라서 여성들이 이 길을 적극적으로 선택할 충분한 유인은 될 수 없음을 의미한다.

요약해서 정리하자면, 고용평등의 수준이 높을수록 출산율이 높고, 돌봄노동에 대해서는 국가가 직접적인 보상을 함으로써 가치를 인정하려는 시도보다는 보육서비스확대를 통하여 탈가족화하는 것이 출산율을 높이는 데는 효과적이라는 것이 분석결과의 함의이다. 돌봄노동의 가치인정하고 부모권과 탈상품화를 강조하는 정책적 패러다임보다 여성의 노동권을 강조하면서 고용평등과 돌봄노동의 탈가족화를 추진하는 정책적 패러다임이 출산율을 높이는 데는 더 우월한 것으로 보인다. 이러한 정책적 패러다임이 여성의 경제활동을 증가시키는 데에도 더 큰 효과를 발휘하는 것은 두말할 나위도 없다.^{주34)}

노동시장의 성평등도와 출산율의 관련성에 관한 논의는 아직 가설적인 수준에 머물러 있으며 인과성을 논증할 만큼의 연구는 이루어지지 않았다. 그러나 이 두 변수간의 관련성은 확실히 존재하는 것으로 보이며 추가적인 연구가 필요한 영역이라고 판단된다.

주34) 장지연 외 (2005)

제4장 저출산의 현황과 결정요인: 정책의 역할을 중심으로^{주35)}

제1절 출산의 감소, 지연, 회복: 과거와 현재의 경향

1. 도입

국가간 출산경향은 코호트 지표(cohort indicator)와 기간지표(period indicators)를 통해 측정될 수 있다. 코호트지표는 여성의 단산 시기를 알기 위해 기준년도에 출생한 여성의 출산율을 평가한다. 기간 지표-합계출산율-은 주어진 연도의 특정 여성 코호트의 연령별 출산율을 측정한다. 합계출산율은 코호트 출산율보다 더 크게 변한다. 그러나 활용도의 폭이 넓고 최근 변화를 추적하기 때문에 국제간 비교에서 종종 쓰인다.

낮은 수준의 사망률과 함께 저출산은 인구의 고령화를 의미하며 미래의 인구 규모를 감소시킨다. 인구 고령화의 가장 직접적인 문제는 첫째, 임신가능 인구의 감소라는 측면에서 볼 때 출산 잠재력의 손실이다. 둘째, 고령화 문제는 연금과 보건·의료분야의 공공지출을 증가시키는 등 공공재정의 악화를 수반한다. 셋째, 경제적 관점에서도 다른 공공지출 프로그램의 재정을 악화시킨다. 노령인구는 지역적, 직업적으로 새로운 변화에 적응하는 것을 기꺼워하지 않을 것이며 인구 규모와 구조의 변화는 경제성장에 영향을 준다. 젊은 코호트가 줄어들고 노동인구수는 떨어지고 생산적인 투자에 부정적 영향을 미치게 된다. 경제영역에서는 국내 저축이 줄어들게 되며 고령인구의 증가는 세대간 갈등을 심화시킨다. 2미만의 자녀는 부모가 노인이 되었을 때 가족 부양 능력의 불충분과

주35) 본 chapter는 Anna d'Addio and Marco d'Ercole 연구의 국문 축약본임. 상세한 연구내용은 협동연구총서 05인 Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies를 참고하시오.

연결되며 이는 시간이 지날수록 더욱 중대한 문제가 된다.

저출산율은 일시적인 현상일 수도 있고, 지속적일 수도 있다. 출산율 저하의 영구적 특성이나 변화를 이해하는 것은 장래 인구 발달을 예측하기 위해서 필수적이다. 다음에서는 출산연기의 정도에 초점을 맞출 것인데, 특히 이것이 역전될 수 있는지를 살펴볼 것이다. 또 출산 지연과 자녀 건강에 대한 함의를 고찰하기로 한다.

2. 출산의 지연(遲延)과 회복

대부분의 OECD 국가에서 일어나고 있는 첫출산의 지연은 “제2의 인구 변동(second demographic transition)”이라 일컬어지는 가장 중요한 사건이다. 지연은 모의 출산연령 상승으로 일어나며 모의 첫출산 평균연령으로 측정한다. 1970-2000 30년간의 모의 첫출산 평균연령은 23.8세에서 27.2세로 증가했으며 10년동안 1세 상승한 셈이다³⁶⁾.

지연은 기간과 코호트 지표 두 가지를 통해 분석될 수 있다. 합계출산율은 부분적으로는 30세 이하의 여성의 행태에, 또 부분적으로는 그 이상의 연령의 여성의 행태로 인해 경향성이 설명된다. 코호트 조사를 통해 단산한 여성 코호트 사이의 지연의 정도와 회복 정도를 살펴 볼 수 있다.

가. 기간지표(period indicators): 기간지표를 활용한 지연 분석

1970년에서 2000년까지 OECD 국가의 합계출산율의 변화를 살펴보기 위해 하위 집단으로 세분화하면 1970~1980년, 1980~1990년, 1990년~2000년의 세 기간으로 나누어 볼 수 있다. 각 기간은 30세 이하와 30세 이상으로 다시 구분될 수 있으며 그 결과 OECD 국가들은 출산 연기에 있어 각기 다른 단계에 있음을 알 수 있다.

- 1970~1980년: 젊은 여성과 나이든 여성 모두 출산율이 하락하는데, 대부분

주36) 아이슬란드, 체코, 슬로바키아, 폴란드, 헝가리, 뉴질랜드, 덴마크, 영국, 독일, 미국, 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 이탈리아, 스페인, 일본, 스웨덴.

의 국가에서는 젊은 여성의 경우가 나이든 여성의 경우보다 그 하락 폭이 컸다^{주37)}.

- 1980~1990년: 30-49세 여성의 출산율은 증가한 반면 15~29세 여성은 계속 하락하였다. 대부분의 국가에서 출산율은 회복되기 시작했는데, 스웨덴과 미국은 두 집단 모두 증가하였고, 스페인과 폴란드는 모두 하락하였다.
- 1990~2000년: 젊은 여성과 나이든 여성의 출산율은 계속 반대 경향을 보였는데, 이는 느린 속도로 출산율이 회복되고 있음을 말해준다. 젊은 여성의 출산율은 현재가 과거보다 낮으나(일본, 덴마크, 스웨덴은 예외) 나이든 여성의 출산율은 현재가 과거보다 높다(일본, 덴마크, 스웨덴은 예외).

이러한 결과는 각 기간에서 증가한 출산율이 젊은 여성의 출산율 감소분을 만회하는지를 보는 데 도움이 된다. 그러나 전체적 회복여부는 판단할 수 없는 데, 이는 첫째, 지난 기간에 출산을 연기했던 여성이 그대로 다음 기간에 출산으로 이행해 출산율이 높아진다 해도 합계출산율은 여전히 회복되지 않으며 둘째, 기간 분석은 종단적 관점만을 제공하기 때문이다.

나. 코호트 분석: 지연과 회복

15개 OECD 국가의 연령대별 출산율을 의미하는 각 코호트는 5년 간격으로 관찰되었다(1941-46, 1951-56, 1961-66, 1971-76).

이들 4개의 출산 코호트(birth cohort)를 살펴본 결과 거의 모든 국가에서 최근 세대가 가임기간의 초기 단계보다 늦게 자녀를 가지는 경향을 보이고 있다. 그리고, 일반적으로 나이든 여성의 출산 자녀는 젊은 여성의 적은 출산아 수를 만회하지는 못한다.

- 20-24세 여성의 출산율은 모든 국가에서 감소하였다(감소 시기는 국가마다 다름)
- 25-29세 여성에 대한 출산 경향은 국가별로 다양하다.
- 30-34세 및 35-39세 여성에게 있어 일정기간 동안 출산율은 증가하였다.

주37) 단, 폴란드와 스페인은 반대의 양상을 보였다.

- 40세 혹은 45세 이상의 여성은 아주 낮은 출산율을 보였다.

이와 같은 결과로 볼 때 각 출생 코호트에 있어 다른 연령대보다 30대에 출산이 활발히 이루어지고 있다고 할 수 있다.

다. 출산지연의 회복은 가능한가?

코호트를 통한 출산 계획의 비교는 출산 회복의 정도를 이해하는데 도움이 된다. Frejka와 Calot(2001b)는 특정연령을 기준으로 주어진 코호트에 대한 출산율을 누계(computation of cumulative fertility rate)하였는데, 단산한 두 코호트(1941-45년생, 1951-55년생)가 30세 이전이었을 때, 또 30세 이후가 되었을 때의 출산율을 국가별로 비교한 결과 스웨덴의 1951-55년 코호트만이 출산율의 완전 회복을 보였고^{주38)} 나머지 국가^{주39)}에서는 회복이 나타나지 않았음을 밝혔다. 그러나 가임기간이 만료된 여성의 코호트를 비교하는 것은 젊은 여성의 행태를 반영하지 못한다.

젊은 세대에서 출산율의 회복이 가능한지 알아보기 위해 1951-3-60, 1961-65, 1961-3-70, 1971-75년에 태어난 가임여성의 코호트를 비교하였는데, 세부적으로는 코호트별로 각 44세, 39세, 34세, 29세, 24세까지의 실제 출산한 자녀수, 남은 가임기간 동안 계획된 출산 자녀수, 전체 가임기간의 계획자녀수를 비교하였다^{주40)}. 1951-3-60년생은 오스트리아, 이탈리아, 일본, 스페인의 경우 이전 코

주38) 30세 이전의 출산감소가 30세 이후의 높은 출산으로 상쇄되었으며 코호트 출산율은 이전의 코호트의 출산율을 약간 상회하였다.

주39) 호주, 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 미국. 1951-55 코호트의 30세 이후 출산율은 이전(older)의 코호트에 비해 증가했으나 그 이전의 감소분을 충분히 만회하지 못했다. 특히 이탈리아의 경우 1951-55년 코호트의 출산율은 이전 코호트 수준만큼 떨어졌으며 전반적으로 1941-45년 코호트에 비해 1951-55년 코호트가 30세 이후에 출산함에 따라 그 이전의 출산율 감소를 1/4정도를 만회하는 것으로 나타났다.

주40) 이와 같은 기계적인 예측은 의료기술의 발달로 가임기간의 종결을 지연시킴으로 인한 각 코호트의 여성의 출산 가능성을 과소평가하거나 반대로 과대평가 할 수 있다(가임기간의 종결시기로 갈수록 출산에 대한 의료적 장애(medical impediments)의 정도가 높아짐)는 점을 내포하고 있다.

호트의 출산수준에 비하여 합계출산율이 더욱 감소하는 것으로 나타났으며 프랑스, 노르웨이, 스웨덴, 미국의 경우 회복경향을 보였다. 이후 코호트의 평균 완료 출산율은 1971-3-80년생 코호트가 약간 만회하기 전에 감소하였다(“계획자녀수”는 1961-65년생 여성의 경우 1.89에서 1961-3-70년생 여성의 경우 1.81, 1971-75년생 여성의 경우 1.77로 떨어짐). 나중 기간에 태어난 여성의 경우 출산율은 프랑스, 네덜란드, 미국에서 인구 대체수준을 약간 상회했으며, 오스트리아, 일본, 폴란드, 스웨덴은 1.5이하 수준의 출산율을 보였다. 이들 국가에서는 1951-55년생 코호트의 출산율 수준으로까지 회복하는 것은 매우 큰 목표이며, 이 수준이 생물학적으로 가능한 회복 수준이라 해도 지난 30년간 관찰된 출산율 감소 수준으로 보아 저출산 경향은 지속될 것으로 보인다.

3. 지연의 영구적(permanent) 결과

출산율의 감소와 함께 출산 지연은 모와 자녀에게 지속적인 영향을 미친다. 출산순위에 따른 자녀 분포(distribution)에 있어서의 변화, 서로 다른 연령의 여성 사이의 무자녀의 정도, 모와 자녀의 높은 건강 위험 등이 그것이다.

출산 순위별로 코호트 출산율 자료를 살펴본 결과, 30대에 초산을 하게 되면 20대에 초산을 경험했을 때보다 둘째 자녀를 가지게 될 시간이 반으로 줄어들게 되며 출생순위가 낮은 자녀의 분포도 줄어들게 된다^{주41)}.

출산지연은 또한 자녀를 낳지 않는 여성 수를 증가시키거나 기대자녀수보다 적게 출산하게 될 가능성을 높인다. 30-40대의 다른 코호트에 속해있는 무자녀 여성의 빈도는 여러 OECD국가에서 매우 크게 증가해왔다. 1970년에 출생한 30대 여성의 경우 약 41%가 무자녀이며 1960년에 출생한 여성과 비교했을 때 자녀수는 1/3수준에 불과하다.

출산 지연은 모와 자녀 모두의 건강과 안녕에 영향을 미친다. 모의 연령이 높을수록 당뇨, 만성 고혈압 등 만성질환을 겪게 될 가능성이 높으며 이러한

주41) 코호트별로 자녀의 출산순위 분포를 살펴본 결과 넷째 자녀 또는 그 이상 순위 자녀의 분포는 1931-3-40년 사이 반으로 줄어들었다. 셋째자녀 수도 약간 감소하였다(전체 자녀 중 15%를 차지함. 그러나 몇 국가에서는 아직도 상당 비율을 차지함).

질환이 동반된 임신은 20대 여성에 비해 유산될 확률이 50%까지 상승한다. 한편 다운증후군, 선천성심장기형, 염색체 변이 등 태아에 문제가 생길 확률이 높아진다(다운증후군은 14배, 염색체 변이는 4배).

보다 일반적으로는, 노산(老産)은 여성의 생식력에 영향을 주어 출산율의 하락을 가져온다고 할 수 있다.

제2절 출산 연기 및 출산수준 하락의 요인

1. 도입

개인적 특성 및 사회적 조건과 관련된 여러 요인은 출산 지연과 감소에 영향을 미쳐왔다. 여성의 높은 교육수준, 경제적 자립, 삶의 질 만족에 있어서 부모됨에 대한 가치 감소, 부모역할과 다른 역할분담의 결합의 곤란, 자녀를 갖기 전 재정적 안정성 확보에 대한 요구 등이 주요한 영향들이다.

2. 출산율 하락 및 지연에 대한 구조적 영향

가. 교육

여성의 교육기간의 연장은 첫출산 시기를 늦추며 추가 자녀를 가질 수 있는 기간을 단축시킨다. 고등교육의 성취는 여성으로 하여금 보다 높은 노동참여(자녀양육이라는 목표와 대체관계에 있을 수 있는), 삶의 여러 측면에서의 자립성 확보를 가능케 했다. 더 나은 교육을 받은 여성일수록 건강문제 및 피임에 대한 관심이 많아 원하지 않는 출산을 피할 수 있게 된다.

즉, 교육과 소득은 관련이 있고, 노동시장을 떠나는 것에 대한 기회비용은 교육받은 여성이 그렇지 않은 여성에 비해 크다. 만약 결혼과 출산의 관계가 밀접한 국가라면, 교육받은 여성은 결혼과 출산시기를 늦출 가능성이 매우 크다. 따라서, 교육 성취가 높은 여성들은 보다 적은 자녀를 출산하게 된다.

나. 소득

OECD 국가간의 비교 결과, GDP와 출산율, 첫 자녀의 평균 연령은 상관관계가 있었다. 즉, 부유한 국가는 높은 출산율과 출산지연 현상을 모두 보이고 있다. 소득과 출산행태 사이의 관계는 매우 복잡한데 첫째, 출산율은 절대적이기보다 이전 코호트의 소득을 반영한다. 둘째, 두 요인의 인과관계의 방향성은 양방향으로 작용하기 때문이다. 생산 성장은 현재의 높은 출산율에 의해 낮아지지만, 과거의 높은 출산율에 의해서는 증가된다(현재의 높은 출산율은 여성의 노동참여를 낮게 하는 반면, 과거의 높은 출산율은 노동시장의 규모를 높이기 때문이다). 소득수준과 출산율의 총체적 관계는 따라서 단선적인 것이 아니며 가구 간 소득이 어떻게 분배되어 있는가에 의존한다. 출산율의 변화는 규모가 다른 가구 간 빈곤 실태를 바꾸기도 한다. 출산행태에 대한 소득의 영향은 개인과 가구 수준 모두에게 미친다. 모(母)의 시간이라는 관점에서 자녀는 시간-집약적이라고 가정(假定)할 때, 여성의 소득은 출산에 영향을 미치며 합계출산율과 여성의 노동참여는 역의 관계를 가지게 된다.

OECD 국가간 비교를 살펴보면,

- 소득이 낮은 가구의 경우 자녀수는 감소했다(캐나다, 독일, 이탈리아, 멕시코, 네덜란드, 룩셈부르크, 미국. 이 외의 국가들은 증가했거나 그대로였음).
- 소득이 중간 정도인 가구의 경우 자녀수는 감소했다(캐나다, 독일, 헝가리, 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드. 다른 국가에서는 증가했거나 그대로였음).
- 소득이 높은 가구의 경우 자녀수는 증가하거나(스웨덴, 네덜란드) 그대로였다(폴란드, 캐나다, 미국). 영국과 멕시코의 경우 약간 감소했으며 다른 국가의 경우 시간에 따라 계속 감소하였다.

다. 노동시장 여건

여성의 교육수준 향상은 높은 고용률과 관련이 있으며 이는 많은 여성들이 자신의 직업과 가정생활을 양립하는 데 어려움을 겪게 되었음을 의미한다. 출

산율과 여성노동과의 관계도 복잡한데, 이론적 또는 실험적으로는 이 둘 사이의 부정적 관계가 입증되나, 실제 국가간 비교를 해보면 결과는 국가별로 매우 다르게 나타난다. 최근 들어 이 두 변수간의 국가간 상관관계는 기존의 전통적 관계를 지지하지만 과거보다 덜 유효하다. 두 변수의 국가간 상관관계의 변화는 남성의 가부장적 역할이 OECD 국가에서 더 이상 지배적이지 않음을 나타내는 것이기도 하다.

한편, 1980년에 여성 고용률이 낮았던 OECD 국가는 높은 합계출산율을 보였으나 2000년의 경우 낮은 여성 고용률을 보이는 국가는 높은 여성고용률을 보이는 국가보다 출산율이 낮다. 이러한 변화는 출산율이 사용된 방법에 의해 두 변인이 서로 영향을 받지 않음을 나타낸다. 이제 OECD 국가간 여성 고용률과 출산율에 있어서의 변화 방향에 관련이 거의 없어 보인다. 즉, 1980년부터 2000년까지 여성 고용률이 증가해 온 국가에서 출산율이 지속적으로 크게 떨어지지 않는 것이다.

2000년의 합계출산율은 여성의 시간제 근로 비율이 높은 국가에서 높게 나타났다. 반대로 여성의 임시직 비율과 출산율의 관계는 국가별로 다양하게 나타났다. 여성이 확고한 사회적 지위를 가지는 정도와 실업률 또한 출산 결정에 영향을 미친다. 실업률이 높을수록 학업의 기간이 길어지거나 부모로부터 독립하지 않는 비율이 증가하며 이는 결혼 및 출산의 지연 원인이 된다. 한편 여성이 구직 기회가 적다고 생각하거나 임금이 낮은 경우 출산에 대한 기회비용이 작아지게 되어 출산율이 오히려 증가할 수도 있다.

라. 혼인상태

대부분의 국가에서는 기혼여성이 미혼여성보다 높은 출산율을 보였다. 그러나 이러한 관계가 필연적인 것은 아닌데, 최근 들어 북유럽 국가, 프랑스, 미국에서 미혼여성의 출산 경향이 증가하고 있다.

마. 출산율 하락 및 지연의 기타 요인들

경제적 상황의 변화-농업 고용의 감소와 같은-와 연금 체계의 안정화와 같은 구조적 변화는 과거의 대가족제도가 주었던 혜택을 감소시켰고 자녀를 갖는 것에 대한 결정 비용과 문화적 가치에 대한 중요성이 증가된 것도 출산율 하락에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

3. 가정과 성역할에 대한 여성의 태도

출산과 성역할에 대한 기본적인 태도 변화가 출산 행태에 중요한 영향을 미친다. 높은 교육과 임금노동에의 참여는 새로운 가치관을 확산시켰고 가정과 직장간의 양립이 어렵다는 인식이 젊은 여성 사이에 퍼지게 되었다.

성역할에 대한 세대간 인식 차이를 비교한 결과 전반적으로 가정주부가 된다는 것을 임금근로자의 반대 개념으로 보는 인식은 차이를 보이지 않았으나, 외로운 노후, 여성으로서 삶의 완성이라는 관점에서 자녀의 필요성, 노동시장에서 여성의 역할에 대하여는 차이가 나타났다^{주42)}.

성역할에 대하여 대부분의 OECD 국가에서는 남성이 여성보다 전통적 가치관을 지니고 있었으며 이러한 성역할에 대한 태도의 차이는 대부분의 국가에서 시간이 지나면서 좁혀지고 있다.

주42) - 일자리가 희소할 때 남성이 우선권을 가져야 한다는 것에 동의하는 여성의 비율이 나이 든 여성 보다 젊은 여성들 사이에서 낮다.
 - 자녀가 있어야 만족된 삶을 누릴 수 있다라는 생각에 대해 젊은 여성은 나이든 여성보다 덜 동의하였다.
 - 결혼은 구시대적 제도가 아니라는 점에서는 다수가 동의를 보여 두 집단간 차이를 보이지 않았다.
 - 노후에 외로울 것이라든가 견해에 젊은 여성들은 반대의 의견을 보였다.
 - 취업모가 자녀와 좋은 관계를 가질 수 있을 것인가에 대하여는 다양한 견해를 보였는데, 평균적으로 17%의 젊은 여성이 부정적인 견해를 보였으며 나이든 여성도 약간의 차이는 있으나 부정적이었다.
 - 대다수의 여성이 직업을 가지는 대신 전업주부로서 만족을 한다면 견해에 대하여 젊은 여성은 나이 든 여성에 비해 3% 덜 찬성하였다(국가간 편차가 큼).

4. 이상적 출산율과 실제 출산율간의 차이

사회 제도의 변화 및 사회 구조의 변화, 가치관의 변화 등으로 인해 부부 또는 개인이 직면한 위험요소는 이상적 자녀수와 실제 자녀수의 차이를 야기했다.

- 여성은 바라는 것보다 적은 자녀를 출산하고 있다.
- 이상적 출산율과 관측된 출산율의 차이는 출산율이 가장 낮은 국가에서 더 높게 나타난다.
- 이상적 출산율과 실제 출산율의 차이는 지난 10-20년 사이에 더욱 커졌다.
- 서로 다른 여성 코호트 사이에서 관측된 출산율과 이상적 출산율의 차이가 증가했다.

(나이든 여성 집단보다 젊은 여성의 집단에서 관측된 출산율과 이상적 출산율의 차이가 더욱 컸다.)

제3절 자녀 지출비용을 줄이기 위한 정책이 출산율에 미치는 영향

1. 도입

출산이라는 지극히 개인적인 영역에 공적 개입이 과연 가능한가의 문제는 차치하고라도, 정부의 개입은 분명 결혼 및 출산에 영향을 미친다. 출산관련 정책은 여성의 노동참여가 보편화된 요즈음 더욱 중요한데, 이는 여성의 임금노동과 출산이 여성의 시간 사용에 있어 양자택일적이며 여러 정책이 이 두 가지 대안의 양립가능 정도를 결정할 수 있기 때문이다.

2. 출산 수준과 정책 개입의 바람직성(desirability)에 대한 정부의 관점

30년 전만 해도 자국의 출산력에 대한 OECD 각 국가의 관점은 낙관적 이었다^{주43)}. 그러나 1996년을 기점으로 이러한 시각이 변화하기 시작해 2003년에는

대부분의 국가들이 자국의 출산율 수준을 매우 낮게 여기게 되었다^{주44)}.

정부정책은 출산율에 대한 인식에 영향을 미쳐왔다. 저출산에 대한 관심이 꾸준히 증가해 왔음에도 불구하고 뚜렷한 개입을 하지 않은 국가들은 현재의 낮은 출산율에 노출되어 있다. 물론 정책에 대한 뚜렷한 선호를 보인 국가들은 그 수가 지속적으로 증가하고 있다.

OECD국가들이 명백한 출산장려책 시행을 꺼려하는 데에는 역사적, 문화적 이유가 있다. 그러나 고의적이든 그렇지 않든 기관과 정책은 개인의 출산결정이 일어날 수 있는 환경을 형성해 왔다. 정책은 부모들로 하여금 가정이 직면한 출산 장애를 극복하는 데 도움을 줄 수 있다.

3. 출산 결정에 있어 자녀 지출 비용의 중요성

출산정책의 효과성 분석은 Becker & Leibenstein의 모델^{주45)}에 기초한다. 자녀에 수반하는 각종 수당과 세금 감면은 자녀 지출비용을 줄임으로써 출산과 가구 규모에 영향을 미칠 것이다^{주46)}. 이와 같은 경제적 모델에서는 자녀지출비용을 직접비용과 간접비용의 두 가지 측면으로 나누고 있다.

- 직접비용: 자녀출산으로 인해 발생하는 가구의 추가적 비용
(식료품, 의복, 아동양육 및 보육비용, 주택비용 등)
- 간접비용: 자녀출산의 결과로 발생하는 부모의 소득감소
(출산으로 인해 여성이 직장을 그만두는 경우, 자녀 양육으로 인해 근무시간을 줄이는 경우, 출산으로 인해 경력 성공 가능성(career prospects)이 감소될 때 등)

주43) 한국, 멕시코, 터키의 경우 '너무 높다', 핀란드, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크의 경우 '너무 낮다'라고 인식함.

주44) 멕시코, 터키의 경우 '너무 높다', '호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국, 미국의 경우 적정수준으로 인식함.

주45) 주어진 소득 수준에서 자녀에 대한 수요는 개인의 선호와 자녀 지출비용사이의 함수임. 이 모델은 자녀는 특별한 종류의 자본이라는 생각에 바탕을 두고 있음.

주46) 이러한 효과는 가정의 "소득효과(자녀수당으로 인해 높아진 가구소득은 부모의 자녀에 대한 수요를 증가시킨다)" 정도가 "대체효과(소득이 높으면 '자녀의 질'에 대한 수요가 커져 자녀 수를 줄이게 된다)"보다 큰 정도에 따라 달라진다.

직접비용의 경우 자녀의 연령이 높아질수록, 가구소득이 감소될수록 증가하며 소비에 있어서의 규모의 경제는 둘째 자녀에 대한 직접비용을 줄이게 한다. 직접비용이 부모 모두에게 부담을 지우는 것인 반면, 간접비용은 배타적으로 여성에게만 지워진다. 이는 자녀지출의 간접비용이 여성의 경력관리, 노동참여, 근로시간과 관련이 있기 때문이다. 한편 간접비용은 규모를 측정하기 어렵고 직접비용보다 큰 경우도 있게 마련인데, 간접비용의 규모는 모의 취업기회와 함께 증가한다.

자녀 지출비용과 출산율사이의 관계를 평가하는 것은 적절한 자료가 없어서 매우 어렵지만 기존의 여러 연구들은 부정적인 관계를 보여주고 있다. 부양감당능력은 과거에 비해서 중요한 이슈가 되었는데, 여성은 출산 및 양육을 위해 자신의 임금을 희생하지 않으려는 경향이 보편화되어가고 있다. 따라서 자녀에 대한 간접비용을 분산시키기 위한 정책은 높은 여성 고용률과 높은 출산율이라는 두 마리의 토끼를 잡는 것을 주요한 목표로 삼게 되었다. 그러나 가족 규모에 대한 가구의 희망을 충분히 달성할 수 있도록 애로사항을 제거하는 데 목적을 둔 정책 역시 개인의 선호와 양립되어야 한다는 점은 아무리 강조해도 모자람이 없다. 직장가정생활 모두를 추구하고 싶어 하는 여성에게는 출산이 경력, 인적자원, 임금의 손실을 수반해서는 안 되며, 가정 일에 전념하고 싶어 하는 여성에게는 자녀의 건강한 발달을 돕는 지원이 필요하다.

4. 자녀 비용에 가장 영향을 미치는 정책

가. 세금감면과 현금이전(cash transfer)

가부장적이고 전통적인 결혼관과 자녀관을 가진 문화에서는 세금 감면이나 수당은 남편 소득의 지원으로 이루어진다. 그러나 북유럽과 같이 여성의 노동참여율이 높고 동거와 같은 현대적 결혼관을 가진 사회에서 세금 감면 및 수당은 개인의 재정적 독립성을 돕는다.

아동수당은 이름과 방식은 다르지만 모든 OECD 국가에 존재한다. 거의 모든

조세 체계는 수직·수평적인 재분배효과가 있기 때문에 조세 체계는 고용과 노조형성, 출산에 관련된 개인적 선택에 영향을 미칠 수 있다. 또 조세 체계는 구체적인 세금공제를 통해 자녀가 있는 가정에 우대조치를 제공할 수 있다.

OECD 국가의 세금과 수당 모델을 비교한 결과, 세금 공제는 평균적으로 자녀가 있는 가구가 없는 가구보다 효과가 큰 것으로 나타났다. 한편, 양부모 가구가 한부모가구보다 세금 공제 효과가 컸다. 이러한 비교로 ① 자녀가 있는 가정에 제공되는 세금 이득의 규모는 국가별로 다르며, ② 자녀가 있는 경우 양부모 가구에서 한부모 가구보다 세금 감면효과가 크게 나타났고, ③ 같은 집단 내에서는 자녀가 있는 경우가 없는 경우보다 세금 감면 효과가 컸다.

두 자녀를 가진 양부모 가구의 경우 가장 많은 세금 감면 혜택을 입게 되지만, 두 자녀를 양육하는 비용이 크기 때문에, 가처분소득이 다른 가구(무자녀 기혼가구, 두자녀 미혼가구, 무자녀 미혼가구)보다 적어진다. 단, 가구 소득이 높을수록 이들 집단간 차이는 적다.

나. 아동보육서비스 제공: 자녀 지출비용을 분담하기 위한 대안

적절한 가격의, 질이 높은 아동보육은 출산율을 높이는 데 뿐만 아니라 여성의 높은 노동참여를 장려하는 목표도 달성할 수 있게 한다. 아동보육시설이 가격이 지나치게 높거나, 질이 낮거나, 접근성이 낮은 경우, 양육을 위해 부모는 특히 여성은 비정규직으로 일을 하게 되고 부부관계의 안정성에 있어 부정적 영향을 미치며 아동의 복지에 나쁜 영향을 주게 된다. 더욱이 자녀양육을 위해 가정에 머무르게 되면 모의 취업률은 떨어지게 된다.

이러한 점을 고려할 때 보육시설은 자녀 출산 및 양육에 중요한 영향을 미치는데, 보육시설에 있어 가장 중요한 특성은 비용과 접근성이다. 자녀 양육을 위해 보육시설을 이용할 경우 보육시설 이용비는 자녀의 양육비 중 큰 부분을 차지한다. 이러한 비용을 감소시키기 위해 정부는 ① 가구에 거의 부담을 주지 않으면서 정부가 보육시설을 운영하거나 ② 공적 현금이전(public cash transfer)을 소득, 가구 형태, 자녀의 수 또는 연령에 따라 가구에 지급해 각 가구가 시

장에서 보육 서비스를 구매할 수 있도록 하는 것이다.

OECD 국가의 실제 자녀보육비용을 측정한 결과 보육시설과 아동수당은 국가별로 차이가 있으나 모두 가구의 자녀 양육비를 낮추는 효과가 있었으며 이 중 보육서비스 제공(in-kind)의 효과^{주47)}가 더 큰 것으로 나타났다.

또한 부모의 비용부담(the out of pocket child-care cost)은 국가마다 달랐다. 일반적으로 소득이 낮은 가구에서 소득이 높은 가구보다 자녀 보육비용 부담이 높았다.

통계적으로 유의미하지는 않으나 여러 국가의 연구 결과에 따르면 아동보육비용은 출산결정에 중요한 역할을 하며, 아동보육 이용가능성과 비용의 효과가 결합된 경우는 더욱 중요한 역할을 한다. 이탈리아의 경우 보육시설 이용이 제한되어 있고, 비용 또한 일반적으로 높아 많은 직장여성은 가족 또는 비공식적 보모에게 자녀양육을 의존하고 있다.

다. 모성 및 부성 휴가: 자녀 양육 간접 비용에 영향

OECD 국가에서 모성휴가는, 사회보호 시스템의 하나로 잘 확립되어 있는 편이다. 모성휴가는 출산 직전과 직후에 여성에게 당연시되고 있다. 법정 유급 모성휴가는 방식은 다르지만 거의 모든 OECD 국가에 존재하며 기간이나 급여에 있어 확대되는 경향을 보인다. 그러나 모성휴가를 100% 활용하는 경우는 그리 많지 않으며, 모성휴가가 여성노동시장에서 증가하는 경향을 보이더라도 이는 또한 그들의 소득감소, 이직, 휴가 전 상황과 관련된 근로 시간의 단축을 수반한다.

1980년대 이후는 모성휴가를 부모휴가로 바꾸는 정책을 시행해 왔는데, 지금은 다른 여러 종류의 휴가제도와 결합되어 존재한다. 휴가 기간, 부모에게 지급되는 수당 등은 권리로서 주어지는데, 이러한 휴가정책의 법적 강제는 OECD 국가간 사회문화적 태도에 따라 매우 다양하게 나타난다. 예를 들어 양육이 어머니의 몫이라 생각되는 국가에서는 모성휴가 규정은 다른 국가보다 강하게 나타난다.

주47) 두 명의 취학 전 자녀가 있는 경우, 비용은 아일랜드와 영국의 경우 총 가구소득의 50%내외였으며 스웨덴은 10%를 차지했다.

5. 합계출산율에 대한 다양한 정책의 효과: 실증분석

가. 연구방법 및 선행연구의 검토

정책이 출산에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 것은 매우 복잡한데, 여기에는 다양한 이유가 있다.

첫째로, 출산율에 영향을 미칠 수 있는 정책의 범위는 매우 넓다(세금 및 수당체계, 교육 정책, 여성과 남성의 취업관련 변수 등. 분석을 소위 “가족정책”으로 국한하더라도 측정 범위는 매우 넓다).

둘째로, 정책 변화는 급작스럽게 일어나는 경우가 드물며, 정책이 출산 행태의 조정에 미치는 효과는 장기적이고 잠재적일 수 있기 때문에, 정책의 구체적 효과나 영향을 측정하기 어렵게 한다.

셋째로, 어떤 설명변수는 내생적(endogenous)이다(일과 출산의 선택은 모두 개인의 수준에서 결합되어 결정되는 것인데, 이는 여성의 출산 결정이 노동 공급과 관련한 결정에 영향을 미치며, 반대로 취업결정이 출산 결정에 영향을 미치기 때문이다.)

넷째로, 주요 변수 값을 관찰하는 어려움으로 인해 추정치(estimated)가 복잡해진다. 예를 들어 자녀 양육의 직접비용을 관측하기란 어렵고, 부모가 자녀를 위해 어떤 지출을 선택 하는지에 달려있다. 또한 여성의 시간에 대한 기회비용은 임금 근로 여성만을 대상으로 관찰되어서는 안 된다. 기회비용은 노동시장 제도나 사회적 가치 및 성역할과 같은 요인과의 관계가 있다.

마지막으로, 시계열형태의 비교 자료가 부족하여 추정을 어렵게 한다.

나. 실증결과

1) 정적 횡단분석(Static cross-section analysis)

1999년 자료를 이용하여 다양한 정책의 함수로써 19개국^{주48)} 합계출산율을

주48) 호주, 벨기에, 캐나다, 체코, 독일, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 일

분석하였다. 사용된 변수는 다음과 같다.

자녀양육의 직접비용에 대한 대리변수(proxy)
 자녀양육의 기회비용에 대한 대리변수(proxy)
 여성의 사회적 역할에 대한 15~34세 남녀의 가치관 차이 측정
 15~64세 여성의 취업률
 취업여성 중 시간제 근로자의 비중
 0~3세 아동을 위한 공공보육시설 비중
 모성휴가 기간동안 보전된 임금 비율
 부모휴가의 총 기간

분석의 결과, 합계출산율은 자녀 양육비의 직접비용이 낮은 국가, 여성의 시간제 근무 비율이 높은 국가, 부모휴가가 긴 국가, 보육시설 등록률이 높은 국가에서 높게 나타났다.

여성의 취업률, 자녀에 대한 기회비용, 여성의 사회적 역할에 대한 가치관 차이는 유의미하지 않았다. 부모 휴가기간 동안의 임금 수준은 유의미하지 않았으며 계수의 방향이 예측과 달랐다.

이 결과에 대한 해석은 조심스럽게 다루어져야 하는데, 개별 국가에 대한 분석, 동적 효과, 다양한 정책의 개입, 출산율과 취업결정의 내생성(endogeneity)의 가능성 등이 고려되지 않았기 때문이다.

2) 동적 패널데이터 분석(Dynamic panel-data analysis)

위와 같은 문제를 해결하기 위해서 16개 OECD국가를 1980-1999년까지 20년 동안 살펴보았다. 사용된 변수는 다음과 같다.

자녀가 있는 가정에 이전된 소득
 부모휴가 기간
 모성휴가로 보전된 임금 비율

본, 한국, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국.

15~64세 여성의 취업률

제조업 부문의 시간제 근로자 중 여성과 남성의 비율

APW 소득의 비율로서의 1자녀 출산 당 모성휴가 급여

시간제 근로자 중 여성의 비중

총실업률

이러한 변수를 사용하여, 시간 효과가 포함되었을 때와 포함 되지 않았을 경우 모두를 고려해서 분석이 이루어졌으며 추정은 "pooled ordinary least squares", "generalized method of moments(GMM-System)", "pooled mean group" 등을 사용했다. 추이를 나타내는 계수는 일관되게 유의미했다. 계수(coefficient)는 모델 적합성을 판단하는 여러 가지 test 결과 안정적 이었다. 분석결과에 기초해 볼 때, PGM 예측치가 선호된다. 모든 계수가 예측된 방향을 나타내고 있고, 통계적으로 유의미하였다.

이러한 결과의 해석 역시 조심스럽게 다루어져야 한다. 첫째, 본 분석은 집계된 자료(aggregate data)에 기초를 두고 있기 때문에, 개인 간의 다양한 차이를 충분히 드러내지 못하고 있을 것이다. 둘째, 자료의 제한성 때문에 출산과 출산율에 영향을 미치는 중요한 변수가 분석에서 제외되었을 수 있다. 셋째, 본 분석은 인구의 하위 집단(소득수준 또는 교육 등)에 대한 정책의 다양한 효과를 설명하지는 않는다. 마지막으로 출생순위에 따른 정책 영향을 구별하지 않고 있다.

그러나 이러한 결과를 종합해 볼 때, 일반적으로 정책에 따라 출산에 미치는 영향이 상이함을 알 수 있다: 출산율은 현금 이전, 부모휴가 기간동안의 보다 높은 임금보전, 보다 높은 여성 고용, 보다 높은 여성 시간제 근로, 실업률의 감소, 모(母)의 기회비용 감소, 보다 긴 부모 휴가제 등에 의해 상승하는 것으로 나타난다. 마지막으로 정책변화가 출산율에 영향을 미치는 데에는 시간이 오래 걸릴 수 있음을 분명히 인식해야 한다.

시간효과를 감안한 PMG 추정 결과 다음과 같은 특성이 나타났다.

- 실업률이 높을수록(소득 불확실성이 증가하기 때문에) 출산율은 떨어진다⁴⁹⁾.

- 모성휴가기간 동안 보다 높은 소득보전은 보다 높은 출산율에 공헌한다^{주50)}.
- 자녀에 대한 비용을 줄이게 하는 보다 높은 이전(transfer) 또한 출산율을 높인다.
- 기회비용에 대한 대리변수의 계수는 -(마이너스)이다^{주51)}.
- 여성 고용률에 대한 양(+)의 계수는 고용률과 출산율 간의 관계가, 과거와 달리 정비례 관계에 있음을 실증적으로 확인시키는 것이다^{주52)}.
- 시간제 근로에 대한 양의 계수는 근로시간의 유연성이 여성으로 하여금 사회적인 양육체계(care structure)의 부재에 대처하도록 돕는다는 것을 설명한다.

패널 데이터로부터의 계수 값을 횡단분석으로부터의 계수 값과 비교할 수 있다. 보다 긴 부모 휴가는 출산율에 음의 효과를 주는데, 이는 장기적 효과이며 횡단분석의 계수는 양의 효과를 나타내는데 이는 단기적 효과로 설명될 수 있다. 장기간의 직장으로부터의 휴가는 통계적 관점에서 출생률에 긍정적 영향을 미칠 수 있는데, 이는 역동적 맥락에서는 그렇지 않다(근로로부터 떠나있는 시간이 클수록 여성의, 특히 보다 나은 임금을 받고 보다 나은 교육을 받은 사람들에게 있어서는 기회비용을 증가시킬 수 있다).

여성 고용률에 있어서의 계수는 두 가지 모델 모두에 있어 양의 관계를 나타냈는데, 패널 설계의 경우만이 유의미했다. 두 모델 모두 시간제 일자리의 확대가 출산율에 긍정적 영향을 보였다. 보편적 아동보육 서비스 제공이 미비한 국

주49) 보육 시설의 도움을 거의 받지 않는 국가에서는 휴가 규정이 보다 중요하다는 이 결과의 해석이 쉽지 않음에도 불구하고 보다 긴 부모휴가는 출산을 낮춘다. 그러나 대부분의 분석들은 출산결정보다는 여성 노동공급에 대한 모성휴가 기간의 영향에 초점을 두어왔다.

주50) 이는 자녀 관련 휴가의 기간과 풍부함의 결합된 효과에 대한 주목이 중요하다는 점을 강조한다.

주51) 이는 남성과 여성 사이의 높은 차이는 높은 출산율로 이어진다는 점을 알 수 있다. 노동 시장에서의 성 분리와 관련된 효과의 일부분은 이러한 계수로써 착안되었다.

주52) 이 결과는 임금근로의 참여를 통한 여성의 재정적 안정의 증가가 출산결정에 중요한 양의 효과를 미쳤음을 보여주는 것이다.

가에서는 근로시간의 감소가 특히 여성으로 하여금 일과 양육을 동시에 추구할 수 있도록 돕기 때문으로 보인다. 그러나 양육을 제대로 지원하려면, 이러한 유연적 근로형태들(flexible arrangements)은 전일제 상용직과 같은 동등한 보호를 받아야 한다. 그렇지 않으면 여성은 유연적 근로형태를 선택하지 않게 될 것이다. 시간제 또는 다른 유연적 근로형태들이 낮은 임금, 낮은 연금수준 또는 낮은 건강 보험 적용율을 동반하는 경우가 많기 때문이다. 아동보육 서비스의 이용가능성(availability)은 횡단분석에서 출산에 매우 중요한 것으로 나타났다. 그러나 모든 국가에 대한 시계열 형태의 자료 부족으로 패널 분석에서는 고려되지 못했다.

6. 출산율에 대한 다양한 개혁의 효과(시뮬레이션)

시뮬레이션 결과, 다음과 같은 정책이 효과가 있는 것으로 나타났다.

- 자녀 관련 직접비용을 낮추는 세금 및 (현금)이전
- 여성의 시간제근로 확대
- 부모 휴가 연장
- 취학전 아동을 위한 아동보육 이용률의 제고, 가정에서 자녀를 돌보기 위한 부모휴가 연장, 취학전 아동을 위한 공적 보육시설 확대 등

따라서 위의 정책은 신중히 고려할 정책대안이다.

이상자녀수 달성을 막는 장애요인을 부모가 극복하도록 돕는 정책의 효과성을 시뮬레이션한 결과, 한국과 같이 극저출산율을 보이는 국가에서는 상당한 정책효과가 예측되었다. 그러나 독일처럼 부모 휴가제가 19개국 중 가장 오래 전부터 시행되어왔고 더 이상 크게 확대할 여지가 적은 나라에서 정책의 효과성은 거의 나타나지 않았다. 이러한 결과로 미루어 볼 때 여러 정책 대안의 맥락과 발달단계가 중요하게 작용하는 것으로 볼 수 있다.

출산율이 높아질 때의 가장 명백한 잇점은 인구규모와 노동시장의 규모에 있다. 2050년까지의 장래인구는 앞에서 언급된 정책들이 모두 시행된다고 할 때,

일본의 경우는 기준 년도(2000년)의 79%까지 증가가 가능하며, 인구대체수준인 2.0의 출산율로 회복될 경우 94%까지 인구규모를 회복시킬 것으로 보인다. 높은 출산율은 노년인구 부양비에도 중요한 영향을 미치는데, 일본의 경우 65세 이상인구와 노동인구 사이의 비율은 2050년까지 50% 수준으로 떨어질 것이다. 이와 같이 인구규모와 구조는 고용에 커다란 영향을 미친다. 그리고 그 효과는 누적적으로 나타날 것이다.

제4절 결론

수행된 분석의 한계에도 불구하고, 제시된 증거들은 정책이 개인과 부부가 직면한 출산장애 요인을 제거하는 데 도움이 됨을 입증하고 있다. 자녀양육의 직접비용을 줄이는 아동수당, 가정과 일의 양립을 돕는 서비스와 같은 일련의 정책들은 출산 결정의 장애를 해소하는 데 영향을 줄 것이다. 정책의 영향력에 대한 시뮬레이션 결과는 여러 OECD 국가의 출산율이 증가할 수 있음을 보여 주고 있다.

제5장 프랑스의 인구변천과 정책^{주53)}

프랑스 혁명은 매우 중요한 사건으로 이러한 역사적 경험을 통해 계층간/남녀간 평등과 왕권, 표현, 선택의 자유가 일반화되기 시작했다. 한국의 경우 전통적 제도와 새로운 제도간 갈등이 일어나고 있는데 프랑스는 이러한 경험이 18세기에 일어났다. 이 시기에 구 정체(regime)를 타파하고 근대성으로 들어가는 상황을 직면하게 되었다. 한 국가가 어떠한 역사적 경험을 했는가는 이러한 측면에서 중요하다고 할 수 있다. 프랑스의 경우 18세기에 서서히 인구가 감소하기 시작하여 19세기에 급격하게 감소하였다. 1960년대 한국과 마찬가지로 소동이 많았는데, 이들의 경제적 여건은 매우 열악하여 가난한 가정에서 아이가 많으면 더 가난해지는 악순환을 경험하게 되었다.

지난 250년간, 프랑스는 양분된 인구 역사를 경험하였다.

- 급격한 인구감소와 정체기(1755~1945)
- 갑작스럽고 지속적인 인구 급증기(1945~2005)

이 같은 중요한 반전(인구급증)은 세계1차대전 이후 진행되어온 출산장려정책(pro-fertility policy)의 강도, 지속성, 융통성, 완벽함으로 설명할 수 있다. 인구 감소, 고령화, 출산감소 등은 급격하게 사회보장 및 복지에 영향을 미쳤다. 집권파는 세계2차대전 이후 가족지원프로그램을 적극적으로 도입하기로 했다. 그럼에도 불구하고 대도시화, 핵가족화, 아동의 교육기간 연장, 여성의 노동참여 증대 등과 같은 새로운 도전에 계속 직면하고 있다.

프랑스와 같은 독특한 사례는 정책입안자에게 출산경향은 공적 영역의 주도와 개인들의 동기 모두와 연관되어 있다는 것을 알게 해 준다. 대부분의 후기 산업화 국가에서 이상적 가족규모는 아동 두 명에 가까워지고 있다. 그리고 자

주53) 본 chapter는 Jean-Claude Chesnais 연구의 국문 축약본임. 상세한 연구내용은 협동연구총서 08인 Population Movement and Policy in France를 참고하시오.

녀 1명의 비중도 점차 줄어들고 있다. 새로운 생활방식은 아이를 낳는데 더 많은 장벽을 만들어 냈고 아이를 낳아 기르는 비용을 빠른 속도로 증가시켰다. 장애요인들은 각 사회의 맥락에 따라 규명되어야 하며, 이러한 문제들이 완화된다면, 앞으로 부모가 될 이들은(potential parents) 그들이 원하는 크기의 가족 규모를 갖게 될 것이다. 이를 통해 출산력도 상향이동하게 될 것이다.

제1절 서론: 독특한 인구학적 운명

프랑스는 오랫동안 인구가 많은 나라였으며 18세기에는 심지어 중국에 필적하기도 하였다(Braudel 1986). 1800년에 프랑스 인구는 2800만명으로 러시아(4000만) 다음으로 영토 내 거주하는 인구의 수가 많은 유럽국이었으며 대륙인구(1억 8천만)의 15% 이상을 차지했었다. 1760년 이후 신의 권위로부터의 해방, 왕위의 철폐와 자유와 평등에 대한 추구와 같은 혁명적 이상(ideal)이 출현하고, 이와 같은 ‘혁명적 기운’ 속에서 프랑스는 다른 서유럽 국가들에 앞서 출산저하를 경험하게 된다. 다른 서유럽국가에서 출산율의 변화가 시작되기도 전인 1850년, 이미 프랑스의 출산율은 여성 1인당 평균 3.5명을 넘지 않아 전통사회(5명 이상 자녀)보다는 현대사회(2명 자녀)에 더 가까운 출산율을 나타내고 있었다.

나폴레옹 시대 이후 출산율은 마침내 인구대체수준 이하로 떨어지고(전후 베이비붐 세대인 1919~1946 코호트 제외), 결과적으로 19세기 중반 이후 경제활동 인구가 부족하게 되었고, 농업과 산업 두 분야에서 모두 외국으로부터 이민을 요구하게 되었다. 이는 인근 국가가 여전히 높은 출산율로 신생국가에 잉여인구를 내보내는 것과는 대조적인 상황이었다. 나폴레옹은 국적에 관계없이 군인을 원했으며, 반세기 후에는 노동자들이 유입되어 프랑스로의 이민은 구조적 특징이 되기에 이른다. 그러나 1851년 이민정책(귀화)이 도입되고 19세기 후반에는 그것이 더욱 강화되었음에도 불구하고 전체 인구 중 외국인인 7%에 불과하다.

잘 알려지지 않은 프랑스의 또 다른 중요한 특징은 1950년대까지의 매우 높은 사망률이다. 1차 세계대전 이후 결핵과 알콜 중독이 심각한 사회적 재앙으

로 나타났다. 거주지는 대부분 낙후하고 황폐하고 안락하지 않으며 특히 위생 설비가 부족하였다. 이런 건강상황은 직장에서의 장기 결석 증가, 노동력의 생산성 저하를 초래하였다. 인구의 지속적인 감소로 인해 프랑스는 북유럽국가 인구감소기 1세기 전부터 자녀감소로 인해 인구구조가 피라미드형을 벗어나고 노령화를 경험한 최초의 유럽국가가 되었다.

19세기에서 세계2차대전 기간 중 프랑스는 세계 최저의 출산율을 기록하였다. 케인즈는 장기적인 성장을 위해서는 인구성장이 필요하다는 점을 지적한 바 있다. 즉, 인구가 감소하면 수요와 투자가 감소하여 전체적인 성장률에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 지적한 것이다. 그리하여 프랑스의 불충분한 노동력을 보강하기 위해 이민유입을 시도하게 되었으며, 이에 대한 비용이 발생하게 되었다.

프랑스는 1950년대 이후에는 평균수명이 가장 높은 국가 중 하나가 되었다. 1940년대까지는 저출산, 이민, 높은 사망률이 프랑스의 특징으로 나타났으나 이런 전환(평균 기대수명 증가)은 국가의 재건과 연결되었고 “우리는 공동체”라는 인식 역시 확산되었다.

1945년까지의 미약한 인구성장, 1945년 이후 유럽의 다른 국가들 보다 더 강한 인구성장을 가능케 했던 정책의 세 가지 큰 구성요소들을 이어서 분석하겠다.

제2절 인구와 정책 동기 부여

1. 인구 동향

1850~1950년 사이 프랑스의 인구는 단지 16% 정도 증가하였다. 이 같은 인구 성장은 이후 40년간(1950~1988)과 비교했을 때 절반 수준이다. 프랑스의 인구 동향은 산업 사회의 모든 다른 거대 국가들과는 정반대의 방향으로 전개된다. 1850-1950년 러시아를 제외한 다른 유럽 국가들은 총 인구증가가 100%를 넘어서는 반면, 프랑스는 1891-1946년 사이 지속적으로 4000만을 유지하였다. 다

른 대부분의 국가들이 인구성장의 최고점에 있을 때 프랑스는 인구정체를 경험하였다. 1850년에는, 프랑스의 인구가 일본이나 미국보다 더 많았으나 1945년에는 인구정체와 고령화, 출산율감소의 정점에 있게 된다. 사망률도 영국보다 높았다. 이는 성인기 특히 남성에서서 비정상적으로 높았는데, 두 가지 주요원인은 결핵과 알코올중독이었다.

2. 국가·사회적 동기부여의 이유와 개인의 이상

모성과 어린이 보호를 위한 전형적인 정책으로 간주되는 프랑스의 정책은 인구학적 성취(인구수의 증가)를 위한 것만은 아니며, 가구의 크기에 관계없이 모든 가정의 안녕을 보장하는 것에 본질을 둔 사회적 동기부여에 기초하고 있다. 자녀수를 선택할 자유가 일상생활의 조건들(자녀양육비용, 금전적 문제 등)로부터 독립적이지 않다는 것이 널리 인식되었다. 이런 상황에서는 가족형성을 연기하는 것이 가족을 확대 하는 것보다 더 쉬운 것이다.

약 50년간 프랑스의 가족정책은 원하는 시기에 원하는 수의 아이를 갖도록 한다는 원칙을 견지하여 왔다. 이리하여, 1960년대 이후, ‘개인이 자녀의 수와 시기를 통제할 자유’라는 새로운 시각이 나타났다.

자신의 몸에 대해 자유롭게 결정하는 여성의 권리는 안전한 피임기술의 완성과 함께 실현되게 된다. 이런 의학적 진보 덕분에 여성은 불필요한 임신에 대한 공포로부터 자유로운 성으로의 접근이라는 꿈을 실현하게 된다. 성적 즐거움은 개인의 행복의 명백한 구성요소가 되었다.

3. 역사 개관 및 최근 동향

프랑스의 인구는 2차대전 이전시기와 최근 60년(1945-2005:정책으로 유도된 인구회복기)사이에 현저한 대조를 보인다. 최근(1945-2005)의 인구 급등은 사망률의 감소, 인구대체수준 이상의 출산율의 직접적 영향(1941-3-1973), 이민증가로 인한 것으로 분석할 수 있다. 1975년 이래 기간합계출산율(Total Period Fertility Rate)은 평균 1.8-9로 안정되게 나타난다. 이런 경향은 앞으로 몇십년간

은 지속될 것이며 21세기 중반 프랑스의 총인구는 7·8천만에 도달한 것으로 예측된다.

제3절 인구 규모와 구조

1. 인구 규모와 순위

영원한 아시아 거대국인 중국(2억4천만명), 인도(2억명)에 이어, 1750년 2천5백만명의 인구로 세계 3위의 거대국이었던 프랑스는 인구감소로 인해, 2000년도에는 유엔 200개국 중 세계 20위로 하락한바 있다. 그러나, 최근 30년(1975-2005)간의 인구 동향이 지속된다면, 2050년에는 프랑스는 인구 74만명으로 독일(71만 명), 영국(69만명)을 제치고, 서유럽에서 인구규모 1위 국가로 등극할 것으로 예측된다. 또한 2030년대에 인구감소(depopulation)를 피해갈 수 있을 것으로 보인다.

2. 가구(Households)형성과 독거(loneliness)

가구 총 수는 1850년에서 2005년 사이 8백5십만명에서 2천4백5십만명으로 3배정도 증가하였다. 가구당 평균 가족 구성원은 4.4명으로 19세기 중반부터 작아지고 있다. 가족 해체(이혼과 별거의 증가), 고령화 사회(독거노인)등으로 인해 늘어나기만 하는 가족구성원들 간의 분리는 삶을 더욱 고독하게 만들고 있다. 이러한 현상은 장기적으로 증가추세에 있으며, 되돌릴 수 없다는 것이 명백한 현실이다.

이러한 현상을 결정짓는 첫 번째 요인으로 사회 원자화 현상(the mechanism of social atomization)을 들 수 있다. 전통(농촌)사회에서는 개개인의 차이가 크지 않았다. 사회구성원의 대부분은 문맹의 농부였고 이들은 같은 관점과 기대를 공유하고 있었다. 반면, 21세기의 아동들은 교육의 기회, 가구 수입정도, 전문적인 자격, 학력, 개방성, 세계적 역사관, 지리적 지식, 예술과 미학 등에서

보다 복합적인 차이를 갖게 되며, 타인과 다른 나만의 개성을 중시하고 있다. 사회는 다양하고 독특한 개성을 지닌 개인들을 한데 섞어놓은 것이며, 이러한 특징은 동일한 이상을 가진 삶의 파트너를 찾는 것을 더욱 어렵게 만들어 독신 또는 단독 가구(celibacy or non-union)가 더욱 증가하고 있는 것이다.

19세기 이래 프랑스에서는 단일 구성원으로 이루어진 가구(일인 혹은 독거 가구)의 비율이 지속적으로 증가해오고 있는데, 최근 부모의 율타리에서 벗어나 독립한 청소년들, 미혼모, 이혼자, 과부 그리고 독거노인들이 주로 해당된다. ‘독거’로 인한 어려움은 사회적 고립과는 또 다른 의미를 내포한다. 이러한 단독가구에 속하는 가구들은 대부분 사회로부터 공격받기 쉬우며, 허가받지 않은 지역에 거주하는 경우가 많기 때문이다. 따라서 최근 단독가구(lone households)들을 대도시 중앙에 대거 자유롭게 거주할 수 있도록 하는 것이 장기적 사회정책의 목표로 대두되고 있을 정도이다.

21세기 중반 프랑스의 80세 이상 인구는 4배가 증가할 것으로 예상되는 반면 60세 이상의 인구는 2배가 될 것으로 보인다. 신체적, 정신적으로 문제를 겪고 있는 독거노인을 보살피는 것은 보통 50대의 아직 직업을 갖고 있는 장녀의 몫일 경우가 많다. 이러한 사람들을 ‘샌드위치(sandwich) 세대’라 일컬으며, 그들 역시 자신의 건강상 문제를 갖고 있고, 혈육에 대한 사회적 의무로 인해 강한 스트레스를 느끼고 있다. 따라서 가족구성원 중 여성이 없거나, 배우자를 상실했거나, 가정 내에서 노인을 자진해서 보살필 대상이 없다면, 노인들은 그들의 생을 마치는 순간까지 고통, 사회적 고립감을 느낄 위험을 감수해야 한다.

2005년, 전 세계의 단독가구(lone households) 비율은 1/3정도 되며, 이 중 1/2은 인가가 드문 오지, 살기에 적합하지 않은 도심 중앙 등에 거주하며, 노인의 비율이 높다.

그렇다면, 큰 도시를 중심으로 아이가 없는 가족형태가 지배적인 신(新)가족 유형으로 자리 잡아 가고 있는 유럽이나 아시아의 미래는 어떻게 될 것인가.

3. 합의에 의한 결혼, 혼외출산, 독신, 가족붕괴

서구의 혼외출산비율은 그야말로 급상승(스웨덴 55%, 프랑스와 영국은 45%)

하고 있다. 그러나 엄격한 도덕적 통제/전통고수/남성우월주의 등의 영향을 받고 있는 나라에서는 명확한 대조를 보인다(그리스, 이탈리아, 스페인).

영국, 프랑스, 스웨덴 등과 같은 국가에서는 수세기 전 자유와 개인주의가 출현하였다. 반면 동유럽에서는 농노제가 20세기 하반기까지도 존속하고 있었고 남유럽의 경우, 가부장적인 확대가족이나 지주제 풍토가 사고방식에 지속적으로 영향을 끼치고 있었다. 오늘날 이러한 역사적 차이는 출산관련 행태에도 깊게 반영되고 있다.

일찍이 자유화된 일부 유럽국에서는 피임약의 발명과 확산을 통해 여성의 권한강화와 성적인 행복의 길이 열렸다. 반면 보수적인 일부 유럽의 경우, 혼외출산에 대해 강한 반감이 존재한다. 이와 같은 보수적인 문화의 특징은 극저출산과 없는 것이나 다름없는 빈약한 가족정책이다.

혼전(외) 출산에 대한 의미는 지난 40년 동안 급진적으로 변화되어 왔다. 과거에는 혼외출산을 ‘비합법적인(illegitimate)’ 출생으로 여겼으며 이는 당시의 소설 등에 나타나는 ‘낭만적 삼각관계’를 통해서도 유추할 수 있다. 그러나 현대의 커플들에서는 종종 혼전(외)출산이 배우자들 간에 계획되며, 합법적으로 인정받기도 한다.

프랑스는 1970년 후반에 이르기까지 혼외 출산비율이 10%미만으로 낮았으나 최근 30년(1975-2005)동안 혼외 출산의 비율이 갑작스럽게 상승하여 지금은 그 비율이 45%를 넘어서고 있다. 이는 높은 성적 자유 및 사회적 인가를 반영하는 것이다. 이로 인해 이상적인 것은 아니지만, 새로운 가족 유형이 나타났고, 자발적 해체의 위험은 이전의 커플들에 비해 상대적으로 높아진 셈이다(Bergouignan, Blayo et al., 2005).

이와 더불어 결혼을 주저하는 경향 역시 증가하고 있다. 1,2차 대전 사이 혹은 제2차 세계대전 직전까지 영구적인 독신생활을 선택한 여성들은 10%미만의 아주 작은 비율을 차지했으나 독신생활에 대한 비중은 갑작스럽게 급증하고 있다.

합법적, 비합법적인 것을 모두 고려할 경우, 10년 후에는 결합한 가구의 1/3 정도가 해체될 위험에 놓이며, 이혼은 이전보다 더 빈번하게 이루어질 것으로 전망된다. 이데 따라 복합적이고 알려지지 않은 또 다른 새로운 형태의 가족유

형들이 매우 광범위하게 나타날 것이다. 아동들은 자신의 정체성을 찾는데 현실적으로 혼돈을 겪게 되며, 한편으로는 생물학적 아버지가 존재하고 다른 한편에는 ‘가구’와 관련된 사회적 아버지가 존재하게 되어 심리적인 장애와 가족 내의 갈등을 야기 할 수 있을 것이다.

한편, 중상류 계층에서는 ‘따로 또 같이(Living Apart Together(LAT))’라는 새로운 형태의 생활양식이 무자녀 커플을 중심으로 널리 확산되고 있는 추세이다. 이러한 생활양식은 지리적으로 가깝든지 멀든지 간에 가구 구성원들이 자유롭게 생활하는 방식으로, 가구 구성원들간의 개인적 프라이버시는 유지하면서, 공유하는 시간을 일정하게 갖는 것을 의미한다. 이러한 새로운 형태의 가구 구성이 장래에 널리 확산될 때 야기될, 자녀 출산에 미치는 직·간접적 영향은 미리 대처해야 할 것이다.

4. 가족 규모

유럽조사위원회에 따르면, 유럽 15개국 멤버 국가들 중 프랑스는 독보적으로 안정된 2자녀 가구를 유지하며, 이상적인 3자녀 가구수도 점차 증가하고 있다고 한다. 1970년대에 형성된 가구들의 1/3이상은 2자녀를 출산, 3자녀를 둔 가구 역시 외동이를 둔 가구의 수와 비슷하며 이는 전체의 1/5정도 비율을 차지한다. 선진 사회와 마찬가지로 “대규모 가구(적어도 4자녀를 둔 가구)”는 매우 드물게 나타난다.

1950년대에는 1,000쌍 중 140쌍이 결혼을 했다고 가정한다면 1980년대는 1,000쌍 중 단지 60쌍만이 결혼을 하는 것으로 나타난다. 그러나 이러한 수치는 유사한 다른 국가들보다는 높은 비율이다.

1980년대까지도 혼외출산에 대한 강한 적대적 편견이 있었는데, 이는 차츰 사라지고 있다. 비공식적으로 결혼한 부부의 경우 아이를 갖게 될 확률이 적다는 가설도 있는데, 이는 경험적으로 검증이 되어야 할 부분이다.

어쨌든, 역사적으로나 국제적으로 명백한 것은 자녀가 없는 가족과 자녀가 한 명인 가족의 비율이 늘어나고 있다는 것이다. 이를 달리 말한다면 프랑스가 수

행한 첫 아이부터 적용되는 일련의 가족친화적인 정책이 필요하다는 반증이다.

5. 인구 고령화(1775-2050)- 인구 고령화의 두 얼굴

저출산으로 인해 프랑스에서는 18세기 후반부터 인구 고령화 시대가 시작되었다. 그러나 한 가지 중요한 점은, 프랑스의 고령화는 1960년대 저개발국가에서 보여준 것과 같은 형태가 아니라는 것이다.

근대화 이전 시기에 프랑스에서는 전쟁, 기근, 전염병 등으로 신생아의 50~60%만이 20세 이후에도 살아남았다. 따라서 젊은층의 비중이 그리 높지 않았다. 같은 시기에 유럽국가에서는, 현대 의학기술이 발달했기 때문에 신생아, 청소년의 사망률이 매우 낮은 수준이었다. 2005년 현재, 프랑스의 연령 중위치는 39세로 서구의 다른 선진국에 비해 다소 낮은 것이다. 독일, 이탈리아, 일본과는 달리, 프랑스의 유소년(15세 미만) 수는 65세 이상의 고령층에 비해 높은 비율을 차지하고 있으며, 만약 출생률의 차이가 지속된다면 그 격차(gap)는 더욱 벌어지게 될 것이다. 위에서 언급한 세 국가는 2030년까지 청소년의 수보다 노년층의 수가 2배정도 많아질 것으로 예상되는 국가이다. 노동력 부족, 이민의 필요성, 자신감 결여, 목표에 대한 도전의식과 번영에의 기대 감소, 수요 저하로 인한 실직, 복지제도등과 같은 전혀 새로운 정책적인 이슈가 향후 정치적인 쟁점을 지배할 것이다.

고령화의 현실적인 의미를 아는 것이 중요하다. 노년층 증가와 더불어 대체 수준 이하의 출산력으로 인해 젊은층이 감소함에 따라, 인구구조가 빠르게 역전되고 있는 것이다. Chesnais(1990)에 따르면, 세계전체 인구의 수가 3배 증가한 것에 비해, 프랑스의 경우, 80대의 남성의 수가 1775~2080년의 3세기를 거쳐 120배 증가했고, 여성의 경우 180배 증가하였다. 또한, 80세 이상 고령층이 1천 5백만 또는 총 인구의 1/5정도로 가장 큰 비중을 차지하게 될 것으로 보인다. 그렇다면 이러한 거대한 집단을 누가 물리적, 정서적, 심리적으로 보살피고 보호할 것인가? 누가 그들에게 들어가는 비용을 지출할 것인가?

진 안목으로 보았을 때, 여성 1인당 TFR 1.4 이하의 매우 낮은 출산력을 지

속하고 있는 나라들은 1세기 내에(혹은 그보다 더 빨리) 80세 이상의 ‘초고령’ 인구가 20세 이하의 ‘청년’ 인구보다 훨씬 많아지게 될 것이다. 결과는 자명하다. 연령피라미드의 꼭대기에 있는 ‘고령인구’는 기하급수적으로 증가할 것이다. 반면, 연령피라미드의 맨 아래에 있는 연령그룹의 경우 반대가 될 것이다. 대개의 경우, 다음과 같은 몇 가지 사항을 가정할 수 있다. 1) 초기 인구통계학적 전환은 장기적인 사망률 감소와 함께 나타난다(전염병이나 기아와 같은 ‘과도한 사망률 충격’의 종결). 그러므로 0에 가까운 전(前)전환기적 수준에서부터 1.5%와 4% 사이의 중앙 최대값까지 인구증가 가속이 일어난다. 2) 전지구적인 인구전환의 마지막 국면은 고령화 및 출산력 저하의 영향 하에서 일어난다. 인구증가율은 0에 가까운 탈전환기적 수준으로 되돌아온다. 또한 젊은이의 숫자는 기하급수적으로 하락한다. 미래의 연령구조를 결정하는 출생수는 꾸준히 작아지고 있다. 이로 인해 연령피라미드는 두 부분으로 나뉜다. 높은 연령대는 매우 비대해졌고 젊은 연령대는 매우 왜소해졌다. 우리가 일반적으로 생각하는 피라미드 혹은 삼각형의 모양과는 전혀 다른 형태가 되어버렸다. 도형이 반대 형태로 된 것이다. 연령계층은 뒤집힌 삼각형의 형태가 되었다. 여성 1인당 1.4 이하의 TFR이라는 ‘매우 낮은 출산율’이 50년간 지속되면 연령 중위값은 55세-60세 정도로 오르게 된다. 이 경우, 사회는 대부분 퇴직자나 퇴직을 얼마 앞둔 사람들로 구성된다. 예를 들어 일본의 경우, 출생아수는 1950년대 초반 역사적으로 최대수준이었다(1년에 2백만이 약간 넘는 수준). 2005년 현재, 그 숫자는 겨우 1.1백만명이며 현재와 같은 출산력이 지속된다고 가정하면, 2050년에는 6십만명, 2080년에는 4십만명으로까지 감소할 수 있다.

이 같이 사회가 붕괴되는 상황을 예방하기 위해서는 정책을 시급히 추진해야 한다. 막연한 논쟁을 하다보면, 시기를 놓칠 수도 있다. 초점은 장기적인 출산하락 이전 시기에 태어나 고령화 단계로 진입하는 베이비 붐 세대에 맞춰져야 한다. 세대에서 세대로의 흐름을 통해 코호트의 고령화 역학(aging dynamics)을 통찰하는 정책도구들이 도입되어야 한다. 그러나 생각해야 할 것은 그들도 언젠가 죽게 될 것이다. 그리고 급작스러운 형태로 그 간 누적되어온, 앞서 언급한 것과 같은 인구급감이 현실로 나타날 것이다.

전문가들의 주요 과제는 지도자들에게 지속적으로 심화되어가는 인구불균형(연령피라미드의 급작스런 반전, 대규모의 인구감소)의 위험을 알리는 것이다. 수동적인 정책들은 이와 같은 장기적인 미래에 대비하지 못한다. 지나치게 높은 출산력과 불충분한 출산력은 동전의 양면과 같다. 두 경우 모두 사회에 부정적인 영향을 끼친다. 이 두 가지 경우는 반대 형태의 불균형 사태를 야기한다.

다음과 같은 경우를 상상해 보자. 영구적인 $TFR=1$ (또는 $net\ reproduction\ rate=0.5$)은 단 2세기 내에 인구를 60% 정도까지 낮춘다. 반면 정 반대의 경우, 지속적인 $NRR=2$ (1955년-2005년의 나이지리아 경우처럼)은 같은 기간동안 인구를 60%까지 증가시키게 된다. 너무 높거나 너무 낮은 경우 모두 통제가 불가피하다. 생계문제에 치중하면서 몇 세기가 흐르고 나면, 출산저하의 첫 국면에서 부모와 국가의 부담은 점점 더 가중된다. 이는 소위 인구학적인 ‘보너스’ 시기라고 불린다. 그러나 얼마 후, 고갈된 (적은 수의)출생 코호트가 노동시장에 진출하게 되면, 인력부족 및 수요감소를 함께 유발하게 되면서 상황은 변하게 된다. 따라서 균형회복을 위해 출산력 장려의 필요성이 대두되는 것이다.

프랑스 인구통계학(1898-1990)의 창립자인 Sauvy는, 21세기는 고령화 사회가 될 것이라고 했다. 출산저하가 통제되지 않는 나라에서 고령화는 예측할 수 없는 수준으로까지 다다를 것이다. 혹자는 인구학은 ‘운명’을 다룬다고 말한다. 그렇다. 그것은 미래를 변형시킬 수 없게 구체화한다. 하지만 출산력(fertility)은 죽음(fatality)이 아니다.

제4절 가치(1941-3-2005)

1. 파트너십, 이상적인 가족 규모 : 전국조사 및 유럽지표

과거 프랑스의 지속적인 출산저하는 물질적, 이념적 요소들과 관계가 깊다. 성직자나 귀족 등을 제외하면 대부분 농민으로 구성되어 있었고 이들은 거의 소구획지에서 살고 있었다. 주민의 1/3을 죽음으로 몰아갔던, 런던의 대역병

(1348)과 잔다르크가 이끈 1337-1453년 영국침략의 100년 전쟁이 있는 후, 인구는 점차적으로 성장을 재개하였다. 당시는 인구 과잉을 피하기 위해, 교회를 중심으로 결혼을 제제하거나, 성관계를 자제하는 것을 바탕으로 영구적인 독신생활과 늦은 결혼을 장려함으로써, 자동적으로 자율규제(auto-regulation mechanism)가 작동하였다.

2. 피임, 낙태 합법화, 불임, 섹슈얼리티

의학혁명에 의해 피임, 임신중절, 불임시술이 보다 안전하게 되었다. 그러나 전통적인 생명윤리에 의해 합법화가 지연되었고, 프랑스에서 피임은 1967년, 인공임신중절은 1975년에 허가되었다. 단, 영구불임시술은 여전히 도덕적으로 금지되어 있다. 불임시술은 여성 또는 남성에게 생물학적이고 개인적인 잠재력을 제한하는 것으로 간주되기 때문이다.

3. 새롭게 떠오른 사회의 표준과 관습

대부분의 퇴직자와 같은 여유로운 세대들은 여가생활을 즐긴다. 기성세대들은 2차 세계대전 이후 번영을 누렸다. 이것은 완전고용의 역사적 산물이기도 하다. 현재는 느린 성장, 경제적 변동/불황, 직업의 불안전성으로 정상적인 경제부흥이 어려운 때이다. 이럴 때 두 가지 반작용이 존재하는데 하나는 자신감결여와 같은 피해의식이며, 또 다른 하나는 보장된 최소의 수입으로 안전체제를 구축하여 기회를 포착하려는 경우이다. 젊은 커플은 여유로운 삶을 지향하기 때문에 후자를 선택하고, 자녀를 기피하는 경향이 커지게 된다.

제5절 여성의 지위

1. 역사적 고찰

전통 사회에서는 남성들이 주로 집밖에서 농작을 하고 여성들은 가정 내에서 자녀를 양육하고, 임신하고, 요리하고 가게를 꾸려나가는 것으로 구분되어 왔음. 산업화와 공업화 초기에는 남자들로 하여금 생계유지를 위해 경제적 생활 전선에 뛰어들도록 장려하였고 이로 인해 여성의 역할은 가족과 사회에서 더 적은 비중을 차지하게 되었다.

2. 양성평등의 관점: 지식, 자본 그리고 권력

간략하게 말하자면, 출생부터 사망까지의 전 생애를 거쳐 성 평등은 반드시 고려되어야 하며, 3가지 관점에서 살펴볼 수 있다: 교육에의 접근, 독립적으로 생활이 가능한 자원(財源)에 대한 접근, 마지막으로 의사결정에 대한 공적 권력, 그러나 현실에서 평등(equity)은 성인기가 되면 멈추기 쉽다.

여성들은 일반적으로 더 규칙적이고 성공적인 학교생활을 수행하고 있다. 2005년 현재, 성적우수자로 새로이 고등학교 학위를 얻은 사람들 중 여성이 총 60%를 차지하고 있다. 대학에서도 마찬가지로, 대부분의 여학생들이 성적 우수자인 경향이 있다. 만일 졸업생이 결혼을 하거나 직장에 들어가게 되면, 어머니로서의 역할보다는 우선 그들 자신의 능력을 인정받기 원하며, 그 다음의 우선 순위가 가족이 되기 쉽다. 여성들은 같은 연령대의 남성들에 비해 교육에 많은 시간을 활용하며 유년초기부터 대학시절까지 여아들은 학교에서나 집에서나 남아들과 평등한 대우를 받기를 희망한다. 그러나 강한 열망과 정치적 수사(修辭)에도 불구하고 노동시장에서는 여전히 성 차별이 존재한다.

임금차별이 그렇고, 실제 여성 노동시장 참여율을 봐도 그렇다. 첫째, 노동시장에 참여하고 있는 여성인력 중 약 1/3만이 신세대로 구성되어 있으며 그 외는 베이비 붐세대로 구성되어 있다. 둘째, 1973년 이후 경제 불황의 영향으로 남성보다 여성의 실업률이 더 높았다. 셋째, 같은 시기에, 여성 전일제 근무가

단지 20%정도 확산된 것에 비해 시간제는 3배정도 상승하였다.

덴마크 혹은 스웨덴의 아버지들은 하루 평균 1시간 정도를 자녀들에게 할애 하는데 반해, 프랑스 아버지들은 하루에 단지 38분 정도 자녀와 함께 시간을 보낼 뿐이다.

다른 유럽연합 국가들과 마찬가지로 프랑스는 가정폭력 근절을 1990년대 이래로 점진적으로 시행하고 있다. 보이지 않고 친밀한 관계 속에서 지속되어온 가정 폭력은 더 이상 사회적으로 허용되지 않으며, 성폭행 역시 사회적으로 금지되고 공권력에 의해 제압된다. 또한 강간자는 대중매체를 통해 비난받고, 법에 의해 처벌받으며, 감시 시스템의 대상이 된다.

3. 원하지 않은 / 계획되지 않은 임신

클리닉과 병원에서 출산한 산모를 대상으로 실시한 조사에 따르면, 피임약 시대 이전, 프랑스 신생아의 약 1/2은 부모들이 원치 않는 시기에 낳은 아이들이었다. 즉, 시기 등을 개인이 조절할 수 없었다는 뜻이다. 피임(1967)과 인공임신중절(1975)의 자유화는 원하지 않는 출산을 예방하게 되었지만 30년 후인 지금, 임신 중절의 비율이 약 1/3~1/5로 거의 변하지 않았음을 알 수 있는데, 이는 성교육의 부족, 십대사이에 보호되지 않는 일시적인 교제, 피임약의 오용, 정보의 부족 등에 인한 것으로 보인다.

제6절 인구정책

이론적으로 출산율은 2.1 수준을 유지할 때 안정적이라고 본다. 그러나 이 수준보다 떨어진 나라가 매우 많다.

1. 공중 보건 정책

1930년까지 프랑스의 기대 수명은 네덜란드에 비해 10년 적었으나 지속적인

노력으로 현재는 선진적인 위치를 점하고 있다. 사망률 감소는 사회경제적 개발 수준과 기술적 발달등과 관련되어 있다. 첫 번째 노력은 결핵 퇴치 운동에서 출발하였으며 알콜 중독자의 수를 감소시키는 방향으로 전개되었다. 그러나 유럽의 전반적인 건강상태가 호전양상을 보이는 것과는 달리 출산력의 차이는 여전히 존재하고 있다. 상대적인 출산력의 차이는 집합적인 심리상태, 영유아 관련 제도, 지방 및 중앙정부정책 그리고 무엇보다도 ‘출산지원계획(fertility support scheme)’으로부터 기인한 것으로 볼 수 있다.

영아 사망률은 사회경제적 발전의 중요한 지표이다. 영아사망률 예방에 있어 일본은 세계 최고 수준이며 그 뒤가 유럽국가, 그리고 아시아의 신흥 국가들이 그 다음을 차지하고 있다. 프랑스의 경우 모성 및 영아 보호를 위한 적극적 프로그램을 2차대전 이후에 도입하여 현재는 1000명당 4명 수준으로 낮아졌다.

사망률 감소 요인으로는 술과제와 항생제의 발견, 위생의 증가, 소독, 방부법 개발, 수술과 약제의 진보, 실험실 탄생, 병원의 근대화, 공중보건 의식의 향상 등이라 할 수 있는데, 가장 중요한 요인은 1945년 사회보장이 제시됨에 따라 누구나 의료적 혜택을 받을 수 있게 보편화 되었다는 점이다.

2. 출산장려정책 패키지

이상자녀수 실현에 따른 장애요인은 매우 다면적이나 간략하게 돈, 공간, 시간으로 압축될 수 있다. 새로운 사회와 구사회의 차이는 젊은 여성의 교육 참여 기회가 증가한 것이다. 이는 교육기회의 평등과, 임금의 평등과 기업 및 공공정책에서 여성이 행사하는 권력의 평등이 중요한 사안이 되었다는 것을 의미한다. 남성과 동일한 수준의 교육을 받으면 이에 대한 보상이 필요하며, 이는 노동시장에서 동일한 수준의 기회를 제공받음으로써 보상받을 수 있게 된다.

한편, 주택비용이 상당히 증가함에 따라 젊은 부부의 월급 전체를 주거비에 소요하는 경우가 발생하고 있다. 따라서 임금이 낮은 가계의 주거비 보조를 위한 수당과 다자녀 가정을 위한 주택 우선공급 등이 이루어지게 된다.

현대 사회에서 미국을 제외한 유럽국가의 이상자녀수는 통상 2명이나, 실제

평균적인 자녀수는 1.3명으로 0.8명의 격차가 발생하고 있다. 이에 대처하기 위해 대부분의 국가는 드러나든 드러나지 않든 저마다 나름의 인구정책을 가지고 있다. 소득부족을 경험하는 신혼부부, 출산 억압적 회사 분위기, 주거불안정, 실업 및 불충분한 임금, 높은 교육비용, 일과 가정의 양립 불가능, 사회적 고려의 부족 등을 해소하기 위한 노력들이 이루어지고 있다. 미래세대의 욕구가 충족될 수 있도록 사회경제적으로 개방되어 있다면 가족형성 선택의 기회가 촉진될 것이다.

예를 들어, 프랑스의 TFR은 1.9에 가깝다. 이에 대응하는 타 국가 수준을 보았을 때, 그 차이는 출산력 회복을 위한 전략적 한계를 드러낸다. 정책도구를 어떻게 선택하느냐는 매우 중요하다. 정부의 예산적자를 줄이려고 노력하고, 통제된 부분이민을 추진할 수도 있다. 그러나 이로 인한 인구감소(depopulation)가 지속되어 부족한 정도가 클 경우(a huge deficit), 인구감소는 돌이킬 수 없는 악순환을 초래하게 된다. 그리고 노동부족은 급속히 진전된다. 결과적으로 이는, 거대한 규모의 이민을 필요로 하게 됨을 뜻한다.

“가족-친화적” 정책을 실행하기 위해서는 대중의 여론이 발전적으로 성숙해야 하고 각 분야 정책입안자들의 개입이 증대될 필요가 있다. 하지만 국민의 대부분은 인구문제에 대한 기초적인 개념이 없고 정책입안자는 각 개인이 원하는 자녀수를 결정할 수 있는 실질적인 자유를 갖도록 도와줄 수 있는 책임이 있다는 것을 간과하고 있다. 인구 감소에 있어 노령인구의 증가도 중요하지만, 유소년 인구의 감소가 더욱 중요한 문제이다. 유소년 인구의 감소로 인해 젊은 층은 선거에서 영향력을 행사할 수 없으며 자원 접근이 미약하게 된다. 노동력의 감소하고, 연금재정에 문제가 발생하게 된다.

프랑스는 저출산 현상이 장기적으로 지속된 국가로 인구정책이 30여년에 걸쳐(1차 세계대전 1914-1918에서 2차 세계대전 1940-1945 기간 중) 확립되었다. 국가 수준에서 임금노동자들을 대상으로 광범위한 수준의 정책패키지가 일차적으로 성립되었고, 이 단계에서는 가족수당, 재정적 환급, 취학전-후 공교육체계, 주거비용 경감 프로그램, 유급 모성/부성 휴가제, 보육시설 설립 등의 혜택에서 자영업자들이 제외되었다.

3. 중요한 시기들

1) 출산을 장려하기 위한 조치로 1차 세계대전 중 공무원 가족들을 대상으로, 가족수입 보조(SFT)가 가장 최초로 실시되었다. 이러한 조치는 지부 및 지역에 따라 큰 차이가 있었다. 전통적으로 공무원들은 가족수가 적었으나 이 제도 시행 후 가장 먼저 가족수가 증가함에 따라 정책과 출산율과의 밀접한 연관성을 보여준 바 있다.

2) 1920년대에는 피임과 낙태를 규제하는 법이 실시되었으나 출산율 변동에 큰 영향을 주지 못했다. 낙태는 1791년부터 이미 범죄로 분류되었기 때문에 이전의 조치를 재확인하는 데 그쳤고, 산아제한을 위한 나뭇의 요령들이 이미 일반화되어 있는 상태이기 때문에 출산율 저하를 통제하기 위한 근본적인 목적을 달성하는 데 실패하였다.

3) 1932년은 민간부문 임금노동자들을 대상으로 가족수당이 확대되었다. 1932년 국가는 민간기업이 임금노동자들을 대상으로 가족수당 기금을 조성할 것을 촉구하였는데, 초창기에는 고용자들 가운데 기독교 신자들을 중심으로 실시하였다고 한다. 다자녀 가정일수록 자녀 양육비 등으로 생활이 곤란해지기 때문에 임금 보조의 수단으로서 가족수당이 제기되어야 한다는 인식도 태동하였다. 가족수당이 특정 고용인의 관대한 처사가 아닌 보편적 권리로 인식되고, 임금노동자뿐 아니라 농업종사자나 자영업자들에게까지 수혜대상이 확대된 것은 전후에 이르러서였다. 1936년에는 농업종사자들도 가족수당을 받게 되었다. 이 시기 가족수당의 수준은 개별 기금의 재정상태에 따라 매우 다양했으며, 경제공황의 영향으로 출산율 회복에 큰 기여를 했다고 보기 어렵다.

4) 1938년 가족법(the Code de la Famille)이 가결됨에 따라 가족수당의 범위가 확대되었으며 사회보장계획(social security plan)이 본격적으로 착수되었다. Alfred Sauvy에 의해 주창된 가족수당의 전면 실시로, 더 이상 임금 보조수단이

아닌, 자녀양육비를 보조해 주는 가족수당 본연의 의미에 충실해졌다. 첫째 아이에 대해서는 평균법적임금에 준하여 5%, 둘째 아이부터는 각각 15%를 제공해주었고, 1939년초까지 수당은 1937년에 비해 2-3배 정도 더 증가하였다. 1938년의 조치는 비자발적 출산억제 문제를 해결하고 적어도 3명의 아동을 둔 가족의 수를 늘리기 위한 성격이 강했다. 그리하여 이후에는 1자녀 가족에 대한 수당을 폐지하고, 2자녀 가족에 대한 수당도 15%에서 10%로 하향 조정하였다. 1941년 자녀양육을 위해 직장을 그만둔 여성을 위한 1인 소득자 수당(single salary allowance)이 정착되면서 자녀양육 비용을 덜어주는 체계로 정착하게 된다.

4. 자녀에 우선순위, 그리고 가족 정책의 융성기

전쟁으로 인해 인구문제에 대한 관심이 고조되었으며 국가재건에 대한 기치가 높아졌다. 1945-1946년 법령 이후, 가족수당은 사회보장계획의 일부가 되었으며 부양자에 대한 지원 규칙이 정립되었다. 한편, 질병 및 모성보험(Sickness and Maternity Insurance)이 구축되고, 가족정책 수행에 있어서 중앙정부와 지방정부의 기여율이 지속적으로 증가하였다. 가족 단위의 급여를 위한 소득공제비율 역시 점차 증가(1938년 5%, 1947-48년 12-13%, 1950년 11-3-17%)하였다. 가족수당은 소비자물가지수 상승률이 반영되었으나 몇 번의 지체로 인해 가족이 지출한 총량과 점차 간극이 벌어졌다.

5. 인구학적 측면에서의 효용성과 함의

1942년 잠시 발생한 회복은 실질적 출산율 회복이 아닌 전쟁포로의 귀환 등에 기인한 인구회복이었다. 1940년 전후 베이비붐(baby boom)은 독일, 이탈리아, 스페인 전역에서 발생하였으나 프랑스 베이비붐은 다음과 같은 세 가지 측면에서 다른 나라와 구별되었다.

1) 프랑스 베이비붐은 급작스럽고도 강력한 수준이어서 전쟁 전 상대적 위치가 역전되었다. 그리하여 독일과 이탈리아, 영국보다 더 높은 인구증가율을 2002년

까지 유지하였다. 영국과 프랑스의 데이터를 살펴보도록 하자. 프랑스의 초기 출산장려정책(pro-natalist policy) 시기 이전, 영국의 TFR은 3.17로 프랑스의 2.60보다 높았다. 이와 반대로, 프랑스의 출산력은 1950년대 2.17로 높았다. 달리 말해, 영국이 이 두 시점 사이에 지속적인 감소를 경험한 반면(-26%) 프랑스에서는 소폭의 반등이 있었음을 의미한다.

2) 베이비붐의 인구통계학적인 특징은 가족수당의 증가에 상응한 결과라고 할 수 있다. 2자녀 갖기를 강조하는 정책 기조에 따라, 2자녀 가정의 경우, 부가수입에 해당하는 정도의 지원을 받았기 때문에 여성들은 집에 머무르는 것을 선택하였다. 이는 명확한 정책기조의 변화를 의미하는 것이었다. 유인 체계가 달라지면 출산율도 달라지는 일치된 모습을 보여, 1인 소득자 수당이 정착된 이후 자녀가 없는 부부나 한 자녀를 둔 부부의 모습을 찾아보기 어렵게 되었다.

3) 1941-3-1973년 사이에 아이를 출산한 28개 코호트는 이전 코호트에 비해 1/3 이상 많은 자녀를 출산하였으며, 이는 1980년 발생한 출산율 저하 현상을 완충해 주었다. 이 같은 부흥은 매우 중요하다. 출생률의 심각한 저하현상에 대해 사회가 면역력을 갖게 되었음을 보여주는 것이기 때문이다.

4) 출산력 회복은 일련의 개혁이 이루어진 시점에 따라 이루어졌음에 주목해야 한다. 제일 처음 출산력 회복을 보인 집단은 공무원이었으며 그 다음이 민간기업에서 일하는 근로자 그리고 마지막으로 자영업자(당시 대부분은 농업에 종사하는 사람들)였다. 이후 가족정책은 포피두 정권의 영향으로 부차적인 위치를 차지하게 되었다. 젊은 부모를 위한 금전적 이전이 가격상승에 못 미치게 되고, 급여의 이전(transfer)체계가 수평적 이전에서 수직적 이전으로 변환되면서 특수한 집단을 지원해주는 것으로 성격이 전환되었다. 급여의 세부 범주는 1946년 6개에서 2002년 26개~28개로 증가하게 된다.

6. 가족 정책의 균형: 강점과 약점

가. 강점

프랑스 출산정책이 가진 고유한 장점은 취학 전 공교육과정인 2살부터 존재하고 있다는 점과 아이들 대부분이 3세부터는 유아교육기관에서 의무교육을 받을 수 있다는 점이다. 일반화된 무료 공교육과정은 아동을 7세까지 부모가 보육해야 하는 다른 나라들과 달리 많은 아동들이 이용할 수 있는 접근성 보장을 의미한다. 이는 부모와 자녀의 욕구 모두를 충족시켜주고 있는 강력한 사회화 제도라 할 수 있다. 한편, 모성휴가 기간과 공보육 입소 기간 사이에는 육아도우미, 부모 휴가, 단기보호센터 등의 자원을 이용할 수 있어 서비스가 다각화되어 있다.

또 다른 제도적 이점은 부양자녀수에 따라 부과되는 과세 체계이다. 이는 소득 절대액에 세율을 적용하지 않고, 가구의 가구원 당 생활수준을 적용한 것이다.

모성휴가는 국가적 차원에서 여성을 보호하기 위한 체계를 구축한 의미를 갖는 것이다. 모성휴가 사용 후 여성의 복귀를 받아들이지 않는 회사도 상당히 많았으나, 현재는 불평등이 많이 해소되고 있다.

탄력노동시간의 증가로 시간제 근무를 채택하는 여성들의 수가 급격하게 증가하고 있다.

나. 약점

가족 정책에 할당되는 예산은 1946년 우선순위에서 밀려나 주변화 되었다. 최근 가족수당기금은 장애수당과 실업급여까지 포함함에 따라, 아동이 실업자나 장애인과 동일하게 취급되고 있는 것으로 보인다. 정치적 관심이 빈곤 퇴치로 쏠리면서 가족수당에 대한 관심이 약화되고 있는 실정이다.

7. 일-가족 양립의 문제

농업 또는 소규모의 자영업(수공업, 식당 등)이 주가 되는 사회에서 자녀는 일종의 자산이었다. 이와 달리, 근대화 이후 자녀 양육비용은 막대하게 늘어나고 있으며, 특히 여성에게 있어 자녀양육에 드는 시간은 전문직에 종사하는 시간이나 여가시간을 저해하는 상황을 야기하고 있다. 자녀가 의존하는 기간은 점차 길어져 최소한 25년 이상으로 확장되었다고 한다.

여성은 직장생활과 더불어 가정 내에서 배우자, 가구원, 자녀양육이라는 과업을 감당해야 하는 위치에 놓인다. 남성(남편)의 경우, 그들이 가사일이나 아동양육에 할애하는 시간은 매우 제한적이며 그들이 하는 가사일의 종류 또한 매우 정형화되어 있고 제한적이다(차 수리, 쓰레기통 비우기 등). 직장에서 성공하기 위해 또 가족을 위해 열심히 일하는 여성의 경우, 법적인 보호체계가 갖추어져 있음에도 불구하고 임신 하거나 또는 임신하게 된 사실을 직장에 알리는 것을 두려워하게 되는 (“guilty pregnancy”) 상황에 직면한다. 경쟁이 치열한 직장문화에서 자녀출산으로 인한 공백은 경쟁에서 도태되는 결과 초래하게 된다.

이러한 현실에서 여성 친화적 기업문화조성은 반드시 필요하다. 변화하는 시대에 새로운 욕구를 적절히 수용할 수 있는 유연함을 통해 기업측에게도 효율적인 업무에 기여할 수 있다는 점을 인식해야 한다. 일과 가족을 양립할 수 있는 여건을 조성하는 것이 선진 사회 인구 정책의 핵심이라 할 수 있다. “유리천장효과”를 극복하고 직장에서의 여성의 권한을 강화하기 위한 강도있는 노력들이 수행되어 왔다. 프랑스에서는 2005년 처음으로 기업가연맹(the entrepreneurs’ unions)의 지도자로 여성이 선출되었다.

8. 양육비용

프랑스 가족 정책의 주된 구조적 혁신은 젊은 부모들의 기회비용을 줄이기 위한 조치에 있다. 재정적 지원은 다소 만족스러운 수준이고 정책 집행 초창기 10년 동안 가장 우선순위가 주어지기도 했다. 그러나 재정적 한계와 로비 등

관리소홀로 인해 정책의 성과가 손상되고 있다.

정부는 1980년 (자녀 양육의 일차적 책임을 어머니에게 둔다는 점에서 고전적인 성격의)모성 휴가제를 부모휴가제(1984)로 바꾸어 실행하였으며, 아동수당(Allocation au Jeune Enfant: AJE)과 가정내 아동양육수당(Allocation pour frais de Garde à Domicile: AGED) 등 취학전 아동보육에 드는 시간적 한계와 비용을 완화시켜주기 위한 제도적 조치들을 고안하였다. 이러한 조치들은 출생순위와 가족, 소득 수준에 따라 급여가 제한되는 특성을 지닌다.

접근성을 보장시켜 주는 비용 및 보육시설 확보 등은 재정적 인센티브 방식을 통해 지역과 민간 영역의 활성화도 꾀해야 한다. 구직자 및 젊은 부모에게 재정적인 인센티브를 줌으로써 가정 내 양육을 장려하는 것이 한 예이다.

한편, 2001-2002년 경 주거비용의 급증으로 인해 집세 부담과 주택용자에 소요되는 비용이 급격히 상승한 적이 있다. 집값 상승은 일시적 현상(투기, 재정 붕괴, 높은 집값으로 인해 대거 프랑스로 유입된 영국, 베네룩스, 독일인들로 인한 함)과 구조적 문제 모두에서 기인하는데, 은행들은 이자율을 낮추고 주택용자 기간을 늘리는 등의 조치를 취했으나 이는 한시적 효과에 불과하였다. 최근의 프랑스소요는 사회적으로 보호받지 못하고 주변화된 사회적 약자들의 불만을 보여주고 있는 것이다.

9. 요약 및 향후 대책

출산율이 매우 낮은 많은 나라들에게 프랑스의 경험은 출산정책이 성공하는 사례로서 시사점을 준다. 프랑스의 안정된 출산율은 지원을 필요로 하는 가족에 인센티브 등을 제공함으로써 사회자원을 배분하고자 하는 정부의 지속적인 노력(금전 수당, 모성 휴가, 부모 휴가, 보육비 보조, 세금 상환, 중앙 정부 및 지방 정부의 아동 보조금 지급)에 의한 것이라고 볼 수 있다.

어머니와 한부모 가족의 경우 특별한 대우를 받으며, 3-5세 사이의 아동은 정부가 제공하는 취학전 무료 교육을 받는다. 유급휴가를 등록한 여성의 경우 첫째나 둘째 아이를 출산한 경우 16주간 휴가를 쓸 수 있으며, 이후 추가출산

의 경우에는 각각 26주의 출산휴가를 받을 수 있다. 셋째 아이 출산 후 통상 임금의 84%를 보조금으로 지급받게 되며, 출산휴가 후 직장 복귀가 보장된다.

어려운 경제여건에서도 출생아수가 상승할 수 있도록 지원해주는 것은 가능한 일이며 필요한 일이다. 일본의 경우, 연간 출생아수가 1950-1955년(2백만)대 비 2000-2005년(1백 20만)에 40% 이상 감소하였고, 한국도 1955-1975년 20년간 약 백만 이상의 규모였으나 현재는 오직 50만명으로 30여년간 절반 이상 감소를 경험하였다. 인구학적 측면에서 이러한 현상은 매우 중요한 이슈인데, 출생아수는 인구 구조 및 미래 노동인력과 시장의 규모를 결정하기 때문이다.

프랑스는 다시 한번 출산력 붕괴를 막았다. 비록 프랑스의 가족정책이 완벽하다고는 할 수 없지만 다른 선진사회보다 훨씬 포괄적이고 급여수준이 높다. 따라서 임신을 가로막는 장벽이 다른 나라에 비해 낮고, 경제적 어려움 없이 대체가족(replacement family, 최소 2 자녀) 만들기를 가능케 한다.

불행하게도, 개별 정책의 효과성을 평가하는 것은 불가능하다. 출산력은 헤아릴 수 없이 많은 요인들과 연관되어 있기 때문이다. 잠재적 부모(potential parents)의 특징, 사회경제적-제도적-환경적 맥락, 여성의 지위, 생물학적인 요인 등 매우 복잡적이다.

현재로서는 여러 나라들로부터 얻을 수 있는 증거들을 기본으로 한 간접적이고 정밀하지 않은 거시적 접근방법(indirect and crude macro-approach)을 쓸 수 있을 뿐이다. 프랑스는 후기 전환적 출산력 체제 가운데에서 예외적인 경우로 보인다. 프랑스의 TFR은 여전히 대체율 수준으로부터 그리 멀리 떨어져 있지 않다. 만일 오래된 또는 이제 막 생긴 가족정책을 배제한다면 프랑스와 같은 사례를 설명하는 것은 불가능할 것이다. 출산율을 2.1 수준가까이 되돌려 놓는 것은 가능하다. 많은 후기 산업국가들의 경우, 실질적으로 가족정책은 존재하지 않는다. 그리고 TFR도 1.1~1.2 수준으로 고정되어있다.

미래의 가족정책에 있어 초점이 되는 문제는 취학 전 아동에 대한 보육비용이다. 특히 부모 모두 직장이 있어 집을 하루 종일 비워야할 경우에 주목해야 한다. 3세 미만 아동의 부모 가운데 절반은 일을 하고 있다. 이들 가운데 7%는 조부모나 가족 성원에 의존하고 있고 나머지는 유료 보육시설에 의존하고 있

다. 대체로 보육전문가의 도움을 받는 경우 750유로(2002년 기준)가 들어가며 이용자는 1% 가량이다. 다른 방법으로는 아동의 집이 아닌 곳에서 자격을 갖춘 보모에게 위탁하는 경우인데, 이용자는 전체아동의 17% 정도이고, 한 달에 321 유로가 소요된다. creche에 위탁하는 경우, 이용자는 전체 아동중 10%가량인데, 227 유로가 든다. 이는 임금수준이 낮고 집세 부담을 안고 있는, 자녀를 둘 이상 두고 있는 젊은 부부에게 부담스런 가격이다. 대도시의 경우 상황은 더욱 좋지 않기 때문에(친척들 부재, 높은 주택비용, 장시간 집을 비우는 현실과 장소의 협소함) 많은 젊은 부부들은 음성적인 방법(공식적인 자격을 갖추지 못한 보모들)을 선택하기도 하기 때문이다.

제7절 이민 정책

1. 아동의 자유

프랑스는 전통적인 이민국가로 1851년 센서스에 따르면 당시 379,000명의 외국인, 즉 전체 인구에서 1%가 외국인으로 구성되어 있었다. 1%라는 통계적 수치는 경기 흐름을 좇아 타국으로 이주하는 인구유출이 종결되고 외국에서 이주하는 인구유입이 시작되는 유럽국가들의 전반적인 경향에 상응하는 수치이다. 19세기 중엽까지 외국인 이민은 그 중요성이 점차 커졌으며 1886년 외국인수는 백만명에 육박하여, 전체 인구에서 외국인이 차지하는 비중은 3%였다. 1851-1896년 기간 중 전체 인구증가에서 외국인의 기여율은 35%였으며, 인구 정체기에는(1881년-1991년 기간 중) 절반 정도 기여한 것으로 판단된다. 1889년 제정된 법으로 인해 프랑스 국적 취득이 용이해지면서 이민인구 유입이 계속되었음에도 이 인구가 모두 프랑스 국민으로 인정되면서 외국인의 수는 정체된 상태처럼 보이는 효과가 1911년까지 존속되었다.

2. 전쟁 사이 기간: 이민 장려에서 이민 거부로

1차 세계대전 이후, 젊은 노동력 부족을 해소하기 위해 이민은 상당한 정도 증가하였다. 1927년 프랑스에 있는 외국인인 1백 2십만명, 1931년 2백 7십여만명(전체인구의 6.6%)에 도달하였다. 따라서 1918년-1931년 기간은 이민자의 수가 최고조에 달했던 시기로 볼 수 있다. 그러나 경제공황으로 인한 극심한 실업률은 외국인 혐오에 따른 갈등과 사회문제에 대한 우려를 낳아 정부는 외국인 취업을 제한하고 본국으로 돌아갈 것을 장려하게 되었다. 1931년 법은 외국 국적을 가진 노동자들의 채용비율을 고정시킴으로써 국내 노동력을 보호하려는 조치였다. 전쟁의 여파로 이민이 중단되고, 귀환이 촉진됨에 따라 1946년 외국인의 수는 1백 7십만명을 넘지 않게 되었다.

3. 1945년 이후: 이민을 인구 정책으로 통합하려는 욕구

전후에 국가의 인구수준 제고를 위한 목적으로 이민 정책을 실시해야 한다는 의견이 주창되기 시작하였다.

1945년 외국인의 프랑스 진입 및 거주 관련 법규는 거주 허가를 오직 노동 허가를 취득하는 것만으로 한정하였으며, 출신국가 양자간 협정이 체결되었다. 새로운 국적법(Code de la nationalité)은 젊은 세대에 대한 규제를 완화하여 부모 가운데 한 명이라도 프랑스인이면 프랑스 인으로 인정해 주거나 외국인 부부가 프랑스에서 출생한 경우 프랑스 인으로 인정해 주는 규정이 생겨났다. 노동이민은 1955년 이후 더욱 빈번하게 이루어졌으나, 이전 식민지국으로부터 송환이 발생함에 따라 줄어들기도 했다. 1955-1973년 기간 사이에 이탈리아, 스페인, 포르투갈에서 영구 노동자들의 유입도 이루어졌다.

한편, 노동력은 다양한 경로를 통해 충원되었으며, 특히 베이비붐으로 인해 이민은 공식적인 해결책으로 승인되지는 않았다. 그러나 첫 번째 오일쇼크(1973년) 후 프랑스 정부는 본래의 입장을 바꾸어 유럽의 OECD 가입 국가들처럼 이미 국내에 들어온 외국인을 영토 내에 통합하여 이민이 없는 것처럼 보이

게 하는 “제로 이민(zero immigration) 정책” 을 시행하였다.

4. 통계적 균형(1950-2000)

정확한 통계자료가 존재하지 않는 한, 특히 외국에서 태어난 인구를 파악하기 어려우므로 근사치를 구하기 위해서는 전체 인구의 증가와 자연적 균형간 차이를 통해 이민 유입을 측정한다. 전체인구에서 순수 이민인구의 비율을 파악하기 위해, 1000명 거주당 외국인구 흡수 지표(absorption indicator)를 살펴보면 호주 319, 캐나다 249, 스위스 170, 미국 138, 독일 119, 스웨덴 94, 프랑스 89 등이다.

5. 정치적 판단오류

프랑스는 다른 E.U. 국가들과 마찬가지로 여론의 1/3이 공개적이고 구조적인 “인종차별주의적 사고방식”을 가지고 있다. 나머지 1/3은 “다소 인종차별적”이며 나머지 1/3은 “인종에 연연하지 않는다”로 분류 가능하다. 이러한 이유로, 경제 침체기에 자국민과 이민자들 간의 긴장이 악화되는 것이다. 도시에서 차들과 버스, 학교를 불태우는 소요가 발생했으며 경찰은 게토 등지에서 사격의 위협을 받기도 한다. 1973년 이전 이민자들의 통합을 꾀하기 위하여 새로운 이민자들의 유입을 금지하고 본국으로 돌아가도록 하는 정부의 조치는 더욱 심각한 상황을 초래한 바 있다. 실제로 이민은 계속해서 이뤄졌고, 세계화와 막대한 세금부담으로 가격이 상대적으로 낮은 외국인 노동력에 대한 욕구 역시 강했기 때문에 이러한 조치는 효과를 거두기 어려웠다.

이민은 본질적으로 경제적 현상으로, 고용자와 노동조합, 지역 주민들과 같은 경제적 행위자들의 욕구에 부응하기 위해 발생하는 자연스러운 현상이므로 다양한 욕구에 부응할 수 있도록 보다 적극적이고 미래 지향적일 필요가 있다. 이런 의미에서 미국은 최초의 “보편주의자적 국가(universalist nation)”로 프랑스의 주된 모델이 될 수 있을 것이다. E.U.가 공언하는 “단결된 이민 정책”은 이상적인 것으로 실제 현실에서는 국익과 정체성, 전통 등과 관련하여 의문이 많

이 제기되고 있다. 지속적으로 제기되고 있는 주된 문제는 엄청난 부를 유지하고 있는 기득권층과 모든 권리에서 배제된 사람들로 이분화되고 있다는 점이다. 지난 20여년간 실력을 통한 사회적 신분 상승은 차단되고 있으며, 이에 따른 우수한 인재들의 국외유출이 증가하고 있는 실정이다.

제8절 결론: 페미니스트 패러독스

오랫동안 지속되어온 출산 저하는 세계적 근대화에 따른 여성의 지위 상승과 관련이 있다. 1970년대 이후 출생한 여성들의 경우, 상당한 위험(출산과정 중의 죽음)을 무릅쓰고 아이를 낳았던 앞선 세대와는 다르게 적은 수의 자녀를 출산하고 있는 실정이다. 도시화의 결과 생활비와 공간에 따른 비용의 증가 등으로 여성은 경제활동에 참여해야 하는 압박에 처해 있다. 프랑스의 경우, 여성들은 교육을 받을 기회가 높아졌으며, 유급 노동의 기회가 많아졌고, 이전보다 훨씬 열려있는 자아실현의 가능성이나 현대사회의 각박함 등으로 인해 더욱 적은 자녀를 선택하려 한다. 여러가지 제도들은 출산이 자유로운 선택이라는 가치를 촉진하고 있기도 하다.

그러나 이와는 달리 남성우월주의가 지배적인 국가에서는 다른 양상이 눈에 띈다. 예를 들어 이탈리아와 같이 여성이 별로 존경받지 못하며 과중한 부담을 떠안는 경우(남편의 자녀보육 시간이 하루 22분으로, 프랑스보다 2배 적으며, 스칸디나비아 국가들에 비해 3배 적음) 역시 여전히 존재하는 실정이다.

이렇게 볼 때, 출산율은 숙명이 아닌 페미니즘의 문제라 할 수 있다. 그렇다면 생존의 길은 페미니스트 사회 구현에 있다(Chesnais 1996). "가족 친화적" 사회를 이루기 위해서는 통합적이며, 지속적이고, 복합적이며, 상당한 비용이 요구되는 패키지 프로그램, 그리고 정치적 대담성이 요구되는 것이다. 향후 프랑스 성인 인구는 대다수의 퇴직자로 구성될 예정(퇴직자 수는 2005년 1천3백만명에서 2030년 2천만명)이며, 복지 체계를 통해 보호받고 있는 유한노인계급은 잠재적 미래시민들이 혜택을 누리도록 근시안적이고 이기적인 이익추구를 포기해

야한다. 이웃과 비공식 기구를 통해 가난한 가족과 외로운 어머니를 도울 수 있어야 하고, 무엇보다 양성 평등은 우선적으로 다뤄져야 한다.

따라서 모든 사회조직은 미래를 설계하는 주체로서 여권(Women's rights)의 도전을 수용하여야 하고, 여성의 연금권에 대해 재고해야 한다. 많은 아이를 키운 여성이 자녀가 없는 여성에 비해 매우 적은 연금을 받고 있다면, 아동양육에 따른 대가가 없는 셈이기 때문이다.

경제, 언론, 정책 지도자들은 공익과 복지체계 유지를 위해서 새로운 세대가 필요함을 역설할 필요가 있다. 그렇지 않으면 젊은 세대들의 부담이 막중해질 수밖에 없으며 출산율과 소득은 저하될 것이며 재정 악화와 함께 악순환이 발생하게 될 것이다. 노인세대에게는 그들 자신의 행복을 위해 손자녀가 필요함을 인식시켜야 하며, 사회는 출생아수의 급격한 저하를 피하도록 노력해야 한다.

자녀는 현재와 미래의 잠재 수요이자 공급(시장이자 노동력)이다. 유소년 인구의 감소가 있을 경우 복지 체계에 압박이 주어진다. 사실상, 노인세대와 젊은 세대간 이익 충돌은 존재하지 않으며 오직 공익만이 존재할 뿐이다.

제6장 일본의 출산율 하락과 정책 전개^{주54)}

제1절 서론

20세기를 거치면서 세 배의 인구성장을 경험한 일본은 이제 인구감소라는 새로운 국면에 접어들고 있다. 공식적인 인구추계(NIPSSR, 2002)는 2006년 10월과 2007년 10월 사이에 처음으로 인구감소를 예측했다. 그러나 만일 연 사망인구가 출생인구를 넘어서고 순(純)이민자 수가 이를 충당하지 못한다면 일본은 2005년에 이미 인구감소를 경험하게 된다. 이 같은 인구감소의 중요한 원인이 저출산이라는 것은 당연하다. 1970년 하반기 이후부터 일본의 출산율은 인구대체출생률(replacement level)을 밑도는 수준이었다. 2004년 합계출산율(TFR)은 1.29로 최저출산율의 기준이 되는 1.3 이하 수준이었다. 일본은 인구대체출생률 이하에서도 지난 30년간 인구증가를 해 왔지만 오늘날에는 더 이상 이와 같은 증가는 불가능하다.

극심한 저출산은 급속한 인구고령화, 경제활동인구감소, 급작스런 부양비율 증가를 야기했다. 이러한 인구학적 변화는 연금지급문제, 노동력 부족, 경제불황, 사회지속성 손실이라는 여러 사회문제를 야기할 것이다. 1989년 합계출산율 1.57에 충격을 받았던 일본정부는 여러 종류의 출산장려책을 내 놓았지만 이와 같은 정책개입의 성과는 출산감소를 막는데 아직 큰 성과를 보이지 못하고 있다.

본 논문에서 살펴볼 내용은 다음과 같다.

- 일본인구의 역사 및 전망
- 최근 출산저하와 그 결정요인에 대한 분석
- 정책에 대한 설명 및 효과 평가
- 출산에 차이를 가져오는 문화적인 패턴과 극저출산을 가진 동아시아의 미래

주54) 본 chapter는 Toru Suzuki 연구의 국문 축약본임. 상세한 연구내용은 협동연구총서 06인 Fertility Decline and Policy Development in Japan을 참고하시오.

제2절 일본의 전후 인구변화

1. 인구동태(Population Dynamics)

전후 일본은 수백만 군인과 해외에 거주하고 있던 일본인이 본국으로 돌아오면서 급작스레 인구가 넘쳐났다. 또한 전후 베이비붐으로 인해 1947년에서 1949년 사이에 8백만이 넘는 새로운 인구가 생겨났다.

그러나 1950년대 출산력의 변화로 인해 인구성장률은 급속하게 감소했다. 그림 2에서 볼 수 있듯 1950년대 후반, 증가율은 1% 이하로 떨어졌다. 1966년 그래프의 오목한 부분은 히노유마(Himoeuma) 해에 있었던 급작스런 출산하락 때문이다. 단, 1972년의 급작스런 증가는 오키나와 현의 반환으로 인한 것이다. 그림 3에서 보듯 해외로부터 유입된 인구는 1972년 직후를 제외하면 매우 적다. 1973년과 2003년 사이의 순(純)이민률은 -0.04%에서 0.11% 사이를 오르내렸다. 그러므로 전후 일본의 인구변화는 자연적인 증가에 의한 것이라고 볼 수 있다.

그림 1은 조(粗)출생률과 조(粗)사망률의 변화를 보여주고 있다. 이 두 값의 차이를 통해 자연증가율을 알 수 있다. 조(粗)출생률은 1949년 3.3%에서 1955년 1.94%로 급격하게 떨어졌다. 이는 아시아에서 처음 보고된 감소였는데 당시의 경제상황 등을 고려하면 매우 특이한 일이었다(Obuchi and Morioka, 1981, pp.197~198). 1948년 인구과잉에 대한 두려움 하에서 경제적인 이유로 인한 낙태가 허용되었다. 1952년에는 정부에 의한 인구정책이 시작되었다. 1950년대 중반까지 이와 같은 형태로 장려된 낙태는 출산저하에 있어 피임보다도 더 중요한 역할을 한 것으로 보인다(Obuchi and Morioka, 1981, pp.197~198).

인구성장 만회(그림 2)와 자연증가(그림 3)에 의한 두 번째 베이비붐은 적게나마 순(純)출산 증가의 영향도 있었다. 그림 5는 TFR과 인구대체출생률을 보여주는데 TFR의 인구대체출생률은 단순히 순(純)출산율에 대한 TFR의 비율이다. 1947년 당시의 사망률 하에서 TFR 2.71은 인구를 유지하기 위해 필수적이었다. 1957년과 1964년 사이 TFR은 1.96에서 2.11 사이에 머물러 있었으며 이는 인구대체출생률을 밑도는 수준이다. 그러나 1966년 히노유마 해 이후

TFR은 2.13으로 돌아선다.

1970년대 후반기에 조(粗)출생률과 TFR은 다시 떨어지기 시작한다. 1989년 TFR 1.57은 일본 사회에 큰 충격을 주었다. 당시 히노유마 해에 경험했던 1.58도 매우 비정상적인 것으로 여겨 이 이하로 떨어지는 일은 없을 것이라 생각했는데 실제로 더 떨어진 것이었다. 2003년에 이르자 극저출산 수준(lowest-low)인 1.29에 접어들었다. 같은 해 대만은 1.24였고 한국은 이미 2001년에 1.30을 기록했다(Department of Statistics in Taiwan; Korea National Statistics Office).

그림 4에서 보듯 조(粗)사망률은 1980년대 후반부터 오르기 시작했고 연령별 출산율은 지속적으로 하락하고 있다. 그림 6에서 보듯 남녀 모두 기대수명이 1980년대 이후 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 1984년 총인구가 1억 2천만명을 넘어섰지만 인구증가율은 지속적으로 하락하였다. 이는 인구통계학적 관점에서 보았을 때, 인구증가가 없는 것이나 마찬가지라고 볼 수 있다. 인구가 감소하는 시점은 추계자료와 다를 수 있지만 ‘인구가 감소한다’는 것 자체는 자명하다. 중위추계(media variant)에 기초했을 때, 인구증가율은 2023년에 -0.5%, 2040년에 -0.8%로 낮아질 것으로 보인다. 2050년 추정되는 인구규모는 1억 1백만명으로 이는 1968년의 인구와 비슷하다. 이 때 중위추계는 고정된 1.39의 TFR을 가정하고 출생성별비율을 105.5로 잡는다. 그리고 아이를 낳는 평균연령을 31.1세로 둔다. 이렇게 하면 총재생산률(Gross reproduction rate)은 $1.39 \times (100/205) = 0.68$ 이 된다. 우리가 순출산율(NRR)이 총출산율(GRR)에 매우 근접하다고 가정하면 원래의 증가율은 $\ln(0.68)/31.1 = -1.2\%$ 가 된다. 그러므로 산출된 2049년의 -0.86% 인구증가율은 최종값이라고 볼 수 없다.

2. 성별 및 연령 구조

유교적 문화에 바탕을 둔 동아시아는 아이가 태어나는 시점의 성비가 지나치게 높다. 이러한 패턴은 1980년대 태아 성 감별이 가능해지면서 가속화되었다. 그러나 여타 동아시아 국가와는 달리 일본의 경우, 출생 당시의 성비는 정상적이다. 그림 7에서 볼 수 있듯 전후 일본의 출생성비는 104.8에서 107.6을 오르

내렸다. 그림 7에서 보듯 총인구의 성비는 나이가 들수록 낮아지는데 이는 고령인구가 남자보다 여자가 더 많기 때문이다.

1956년 UN은 인구고령화에 있어 신기한 법칙을 발견했는데 바로 고령화의 단계가 7% 단위로 나타난다는 것이었다. 일본의 경우, 고령인구비율은 1970년에 7%, 1994년에 14%가 되었다. 그림 8에서 보듯 노령인구비율은 2015년까지 급속하게 증가할 것이다.

그림 9를 보면, 아동부양비율은 15세에서 64세 인구 대비 15세 미만 인구의 비율이고 노인부양비율은 15세에서 64세 인구 대비 65세 이상 노인의 비율을 의미한다. 이 때 두 비율의 합은 총부양률(total dependency ratio)이다. 총부양률의 감소는 출산감소에 의한 것으로 이를 인구통계학적으로는 ‘보너스’라고 표현한다(Mason, 2001, p.9). 일본이 1970년에서 1990년 사이, 이 같은 보너스를 누렸지만 1990년 이후 급속한 인구고령화는 총부양률을 급속히 높였다. 2050년의 이와 같은 총부양률은 100명의 생산자에 87명의 소비자가 존재한다는 것을 의미한다. 이는 오늘날 47명의 소비자와 비교했을 때 높은 수치이다.

그림 10에서 노인인구의 절대적인 숫자는 2015년까지 매우 빠르게 증가한다. 65세 이상 인구의 절대적인 숫자는 2015년에 3천 2백 8십만으로 2000년의 2천 2백만에 비해 48.7%나 증가했다. 이는 2000년과 2015년 사이에 연간 연금지출이 2.6%씩 높아진다는 것을 의미한다. 일본의 총인구가 2007년부터 감소하는 반면 노인인구는 2043년까지 감소하지 않을 것이다. 노인인구 중에서도 젊은 층에 속하는 65세와 75세 사이의 노인들은 2015년부터 그 수가 감소하는데 이는 베이비붐 세대가 나이든 노인인구세대를 충당하기 때문이다. 노인인구 중에서 75세 이상의 노인인구는 2000년의 40.9%에서 2050년 60.3%로 높아질 것이다. 그러므로 노인인구 내에서도 고령화는 진행되고 있는 것이다.

그림 11은 경제활동인구의 변화를 보여준다. 15세에서 64세 인구가 2050년 5천 3백 9십만이 될 것이라고 예측하고 있는데 이는 2000년의 8천 6백 4십만에 비해 작은 수치이다. 지속적인 자본력과 기술력 하에서 이 같은 인구변화는 2000년에서 2050년 사이 해마다 -0.9%의 경제성장을 가져온다는 얘기다. 경제활동을 하는 인구 중, 15세에서 64세 인구는 감소하고 있고 50세에서 64세 인

구는 증가하고 있으며 중간수준인 25세에서 49세 인구는 비교적 지속적이다. 2000년과 2050년 사이, 25세에서 49세 노동자의 숫자는 전체의 38.1%를 차지한다. 이는 총경제활동인구와 비슷하다. 숙달된 젊은 노동자의 공급하락은 급속한 기술발달과 세계화 추세 속에서 큰 문제가 된다(McDonald, 2005, p.1).

제3절 최근 출산저하 및 그 결정요인

1. 코호트 출산(Cohort Fertility)

실 코호트의 완결출산율(CFR)은 TFR보다 바람직한 척도이다. 그러나 완결출산율(CFR)은 해당 코호트가 아이를 모두 낳을 때까지 결정할 수 없다는 점이 문제이다. 그러나 40대 코호트의 완결출산율은 앞으로 아주 적은 정도의 증가만 있을 것이므로 상대적으로 예측가능하다. 그림 12는 Frejka and Calot (2001) 척도를 사용하여 1950년 코호트의 누적된 출산 상관관계를 보여주고 있다. 비록 20대 초반의 1955년 코호트는 이전 세대보다 시간적으로 뒤에 있지만 인구 대체출생률에 근접한다. 그러나 1960년 이후 코호트 출산의 완결출산율(CFR) 감소는 필연적으로 보인다. 1960년 코호트의 누적된 출산력(fertility)은 43세에 1.84이고 결국 1.9에는 달하지 못할 것이다. 1965년 이후 코호트의 완결출산율(CFR)은 예측하기 어렵지만, 이후에 보충할 수 있다고 보기에 20대 초반의 (출산)연기가 매우 심각해 보인다. 그러므로 일본 젊은 코호트의 완결출산율(CFR)은 1.6보다도 낮아질 수 있다.

2. 기간 출산(Period Fertility)

저출산 문제를 안고 있는 나라들은 다음과 같은 공통점이 있는데 일본도 예외는 아니다. 그림 13에서 보듯 아이를 낳는 평균연령이 높아지고 있다는 점이 그것이다. 1984년 평균적으로 아이를 갖는 연령은 28.1세인데 1997년에 29.6세였고 21세기에 접어들면서 큰 변화가 없다가 2003년 28.3세로 높아졌다.

이와 같은 출산연기는 ‘시간의 흐름에 따른 왜곡(tempo distortion)’으로 인해 TFR을 지나치게 낮은 수준으로 만든다. Bongaarts & Feeney (1998)는 이와 같은 문제를 해결하기 위해 가설적으로 ‘조정된 합계출산율(ATFR)’을 제시했다. 다음의 $f(x,i)$ 는 연령별 출산율이며 이 때 i 는 태어난 아이의 출생순위, r_i 는 아이를 낳는 평균연령의 연간 변화비율이다. 전체적으로 ‘조정된 합계출산율(ATFR)’은 연령별 $ATFR_i$ 의 단순합이다.

$$TFR_i = \sum_x f(x,i), \quad ATFR_i = \frac{TFR_i}{1 - r_i}.$$

이는 출생 코호트의 완결출산력 개념을 바탕으로 한 것이다. 때문에 ATFR을 코호트 출산력의 척도로 볼 경우, 많은 문제점이 지적되었다(van Imhoff and Keilman, 2000; Kim and Schoen, 2000; Inaba, 2003). 그러나 ATFR을 코호트 출산력의 척도로 오해하지 않는다면 이는 출산(child-bearing)연기에서 오는 효과를 제거하는 기간출산력(period fertility)의 유효한 척도가 된다.

‘발생비율(incidence rate)’에 기초하여 TFR을 서술할 수 있다. $K(x,i)$ 는 연령 x , 출산경력 i 의 여성인구이다. $B(x,i)$ 은 연령 x , 출산경력 i 의 여성이 낳은 아이의 수이다. 이론적으로 바람직한 발생빈도와 출산(exposure)의 비율을 출생(birth)의 강도(intensity)라 하며 다음은 그 산식이다.

$$m(x,i) = \frac{B(x,i)}{K(x,i)}.$$

한편 발생비율(incidence rate)은 여성인구의 출산력 분포(distribution)를 고려하지 않고 다음과 같이 계산한다.

$$f(x,i) = \frac{B(x,i)}{K(x)} = \frac{B(x,i)}{\sum_i K(x,i)}.$$

발생비율(incidence rate; 임신비율)은 쉽게 구할 수 있는데 반해 강도(intensity)는 일본과 같이 태어나지 않은 아이에 대해 묻는 문항이 없는 인구조사를 하고 있는 경우, 얻기가 훨씬 힘들다. 이 때 출산력 분포는 각 코호트의 출산패턴을 추적함으로써 평가할 수 있다. 주어진 해의 강도(intensity)를 얻으면 가설적 코호트의 출산경력 연속을 묘사한 다단계(multi state)의 생애력표가 만들어 진다. 그 다음 이 생애력 도표에 있는 출산력분포를 이용하여 아이의 평균수를 구할 수 있다. 이 때 출산력에 대한 이와 같은 척도를 기간평균출산력(Period Average Parity)이라고 한다.

그림 14는 앞서 언급한 3가지 출산력 지표를 보여주고 있다. 일본 TFR과 PAP의 차이는 매우 작다. 여기에서 TFR과 ATFR의 차이는 발생비율(incidence rate)에 기초한 '시간의 흐름에 따른 왜곡(tempo distortion)'이다. 이 왜곡은 2001년에 이르기까지 지속적으로 축소되었고 이후 유예로 인해 다시 확대되었다.

그림 15는 최종 출산력분포 변화를 나타낸 것이다. Parity 0의 비율은 1984년 14.2%에서 2002년 30.7%로 증가했다. 따라서 현재의 출산력 진행 패턴이 지속되게 되면 여성 3분의 1이 결국 아이가 없게 된다. Parity 1 비율의 경우에도 1984년에는 16.2%에서 2002년 21.6%로 증가했다. 그 결과 parity 2의 비율과 그 이상의 경우는 크게 감소했다. 만일 P_i 에서 i 가 최종 출산경력의 비율(proportion)이면 i 에서 $i+1$ 까지의 출산경력 수열비(ratio)는 다음과 같다.

$$PPR_i = \frac{P_{i+1} + P_{i+2} + \dots}{P_i + P_{i+1} + P_{i+2} + \dots}.$$

다음으로 PAP 는 출산수열 연속비(ratio)로 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$PAP = PPR_0 + PPR_0 PPR_1 + PPR_0 PPR_1 PPR_2 + \dots$$

표 1은 1984년부터 2002년까지 출산 수열(parity progressions)의 변화를 분석한 것이다. 1984년에서 2002년까지의 실 PAP 감소는 $1.79-1.31=1.48$ 이었다. 0에서 1로의 출산경력 진행에 나타난 감소는 0.35만큼의 PAP감소로 인한 것이다. 이는 결혼율 감소에 가장 큰 요인이다. 만일 '자녀를 갖지 않는 현상'이 단순히 결혼율의 감소로 인한 것이라면 '결혼'은 출산력 저하의 70%가량을 설명할 수 있다. 그러나 자녀를 두지 않은 부부가 증가했다면 결혼이 설명할 수 있는 부분은 70% 이하가 된다.

3. 결혼율(Nuptiality)

일본은 혼외출산이 매우 적기 때문에(1.93%, 2003) 결혼율의 감소는 곧장 출산감소로 이어진다. 그림 16은 1984년과 2003년 사이 TFR과 TFMR(Total First Marriage Rate)를 비교한 것이다. 사망이 없는 가설적인 코호트 중에서 결혼을 한 경험이 있는 50세의 비율을 계산한 것이 TFMR이다. 주어진 기간동안 TFR은 28.7% 감소한데 반해 일본여성의 총 첫 결혼비율은 14.3% 감소했다. 이는 결혼을 해도 아이를 갖지 않는다는 의미이다.

그림 17은 여성이 처음으로 결혼을 하는 나이와 첫 아이를 낳게 되는 나이를 나타낸 것이다. 첫 아이를 낳는 연령은 2000년에 큰 변화가 없다가 이후 다시 높아졌다. 이 때 우리는 단순히 결혼시기만을 볼 것이 아니라 새롭게 결혼하는 부부들의 새로운 출산풍속도를 살펴보아야 한다.

1990년대 중반까지 일본의 출산에 결혼율이 기여하는 정도는 연령별 유배우 출산율(AMFRs :Age-specific Marital Fertility Rates)을 이용했다(Atoh, 1992, p. 51; Kono, 1995, pp. 67-71; Tsuya and Mason, 1995, pp. 147-148; NIPSSR, 1997, p.10). 만일 $f(x)$ 이 연령 출산율(ordinary age-specific fertility rate)이고 $N(x)$ 이 현재 결혼한 여성들의 비율(proportion)일 때, AMFR는 다음과 같다.

$$AMFR(x) = \frac{f(x)}{N(x)}.$$

AMFRs를 이용한 분석은 장기적인 결혼연기 흐름을 고려했을 때 무리가 있다. 왜냐하면 유배우출산은 나이만큼이나 결혼의 지속기간에도 영향을 받기 때문이다. AMFRs를 이용한 분석은 각 연령간격(interval) 내 결혼지속기간에서 심각하게 축소된다. Inaba (1996) 제안에 기초하여 다음의 식은 혼인출산 $m(a,y)$ - 이 때, 나이에 기초한 결혼 a 와 그 지속기간 y - 을 나타내고 있다. 만일 여성의 연령에 기초하여 첫 결혼비율을 $n(a)$ 라고 할 경우, 연령 출산율(ordinary age-specific fertility rate)은 다음과 같다.

$$f(x) = \int_a^x n(a)m(a, x-a) da.$$

위 식에서는 임신이 가능한 나이가 끝날 때까지 이혼 또는 사망이 없는 것으로 간주한다. $n(a)$ 의 적분값인 $N(a)$ 는 현재 결혼한 여성의 비율(proportion)이다. 또한 $n(a)$ 가 단일한 형태의 패턴을 가지고 있고 $n(a) / N(a)$ 는 a 에 따라 일정하게 감소하며, $m(a,y)$ 는 a 와 y 에 따라 일정하게 감소한다는 것을 가정한다. 이러한 가정에 기초했을 때, AMFRs를 이용한 분석은 다음과 같은 문제점을 갖는다. 첫째, AMFR은 순수 유배우출산의 정도(the level of genuine marital fertility)를 나타내지 못한다. 둘째, 결혼연기 하에서 AMFRs를 이용한 분석은 실패하게 되어있다. $m(a,y)$ 이 일정할 때, $n(a)$ 이 수평으로 이동하면 TFR에 혼인출산이 영향을 미치는 정도는 '0'이 된다. 그러나 AMFRs를 이용한 분석은 TFR에서의 부적인 변화보다 혼인결혼의 영향정도를 더 크게 측정하게 된다. 셋째, AMFRs은 $m(a,x-a)$ 이 a 에 따라 증가할 경우, 대부분의 가임 연령대에서는 오르게 되어 있다. 마지막으로 AMFRs은 $m(a,y)$ 이 모든 연령대에서 감소하더라도 증가한다. AMFRs을 이용한 분석은 늘 최근의 출산감소를 단순히 결혼율의 감소로 설명한다. 또한 혼인출산은 주목할 만한 영향을 주지 않는 것으로 간주된다. 그러나 훨씬 정교하게 고안된 방법에서는 다른 결과를 보여준다. Hirosima(1999)는 결혼한 여성 중, 최종적으로 결혼한 여성비율(proportion)과 유배우자에게서 태어

난 아이의 평균수를 결혼율과 혼인출산을 분석하기 위해 사용했다. 1974년과 1997년 사이, TFR 감소에 있어 24.3%는 결혼을 하는 정도로 설명되었으며 36.5%는 유배우 출산정도 그리고 나머지 39.4%는 시간효과로 설명되었다. Ogawa (1998)는 1990년과 1995년 사이의 출산감소를 출산력 수열비를 이용하여 분석하였다. 그리고 40%가 조금 안되는 비율이 결혼율의 감소로 설명된다는 것을 알아냈다. 전체적으로 결혼율의 감소는 TFR 감소의 35%에서 75% 정도를 설명할 수 있다. 그러므로 결혼율과 혼인출산 모두 최근 일본 내 출산감소에 영향을 미친다고 할 수 있다. 그리고 각각의 상대적인 중요도는 시간에 따라 다르다.

4. 근사치 적용

결혼이 출산저하를 모두 설명하는 것은 아니므로 영향을 미칠 수 있는 다른 직접적인 요인들도 살펴보아야 한다(Bongaarts, 1978). 먼저 피임이나 낙태의 경우, 출산저하를 설명하는데 그다지 설득력이 없다. 그림 18에서 보듯 현재 기혼 여성의 경우 피임을 하는 비율이 2000년에는 1990년대 초반보다 낮아졌다. 즉, 일본의 저출산이 피임으로 인해 야기되었다고 보기에는 무리가 있다. 또한 원치 않는 임신이 증가했다는 증거도 없다. 그림 18에서 보듯 1990년대, 낙태를 하는 비율은 떨어져 30% 미만 수준에 머무르고 있기 때문이다. 유산이나 출산 후 폐경이 되는 것도 역시 오늘날 저출산을 설명하는데 설득력이 없다. 남아있는 결정요인으로서 우리는 ‘성 관계횟수’와 ‘불임’을 생각해 볼 수 있다. 이에 관련한 시대별 데이터도 없고 구하기도 힘들지만 늘어나는 근무시간, 어머니와 아이의 강한 유대 그리고 환경호르몬, 성 관계를 통해 전염되는 질환 등으로 인해 성 관계를 갖지 않는 부부가 늘어나고 있다고 추정할 수 있다.

5. 배우자 및 자녀에 대한 수요

오늘날, 결혼율 및 출산저하와 관련한 중요한 물음은 ‘과연 그것이 의도적인 것인가’하는 점이다. ‘제2의 인구 변동(van de Kaa, 1987)’에서는 가치의 변화를

강조한다. 우리는 보다 극단적인 경우로서 일본인들이 배우자나 아이를 원치 않는 경우를 가정할 수 있다. 그러나 이는 오늘날 일본을 설명하기에 부적절하다. 그림 19는 35세 이하 미혼 남녀의 결혼의향을 나타낸 것이다. 전국출산조사(National Fertility Surveys)에서 이들은 앞으로 언젠가는 결혼할 의향이 있는지, 그 의향이 어느 정도로 강한지에 대하여 응답하였다. 다음은 결혼의향의 강도에 따른 점수이다 (NIPSSR, 2004, p.26);

- 0.0 결혼할 의향없음
- 0.2 지금 당장은 아니지만 이상적 배우자를 기다리고 있음
- 0.4 지금 당장은 아니지만 결혼할 ‘나이’가 되면 할 계획
- 0.6 이상적인 배우자가 나타날 경우, 바로 결혼
(단, 나타나지 않을 경우 계속 기다림)
- 0.8 이상적 배우자가 나타나면 결혼
(단, 특정한 나이가 되면 기다리지 않고 결혼)
- 1.0 1년 안에 결혼하고자 함

그림 19는 1997년과 2002년 사이, 결혼의향이 증가하고 있음을 보여준다. 그러므로 배우자에 대한 욕구가 없어졌다고 보기는 어렵다. 그러나 이러한 욕구는 성취되기 어려울 것으로 보인다. 인구조사 (NIPSSR, 2002, p. 20)에서 중위추계에 따르면, 1985년 이후 태어난 16.8%의 여성이 50세에도 여전히 미혼으로 남아있을 것이라고 한다.

그림 20은 50세 이하의 젊은 일본여성들에게 이상적인 자녀의 숫자를 묻은 것이다. 약간 줄어들기는 했지만 여전히 이상적으로 생각하는 자녀의 수는 2명 이상이다. 그러나 이러한 응답이 현실이 되기는 힘들 것으로 보인다.

위의 두 가지 그림을 통해 오늘날 일본의 저출산이 배우자나 자녀에 대한 수요가 감소하여 생긴 것은 아니라고 볼 수 있다. 비록 성 역할관계나 노인부양에 대한 인식이 크게 바뀌었지만 이것이 배우자나 자녀에 대한 필요를 감소시킨 것은 아니다. 그러므로 오늘날 출산저하를 이해하려면 결혼하여 아이를 갖고자 함

에도 불구하고 그렇게 할 수 없는 장애물이 무엇인지를 밝혀내야 할 것이다.

6. 자녀에게 드는 직접적 비용

탈산업화와 세계화 그리고 급속한 기술발달 흐름 속에서 인적자본투자에 대한 요구는 점차 커지고 있다. 그러므로 아이들에 대한 부모의 투자도 점차 증가하고 있다(Becker, 1981; Willis, 1994). 공적 및 사적 교육투자 부담은 오늘날 일본 부모들이 자녀를 많이 두지 않는 중요한 원인으로 작용하고 있다. 일본 주부를 대상으로 이상적이라고 생각하는 자녀수보다 실제 자녀 수가 적은 이유를 묻은 조사에서 “아이를 양육하고 교육하는데 너무 많은 돈이 든다”는 것이 큰 이유였다(NIPSSR, 2003, p.60). 또한 일본의 경우, 대학과 같은 고등교육에 대하여 정부 지원나 대학장학금 등이 타 선진국에 비해 미비하기 때문에 교육비에 대한 부담은 매우 크다 (Atoh and Akachi, 2003, p. 33 Moriizumi, 2005, p.117).

7. 경제적 불황과 노동시장 여건

급속한 경제성장 속에서 자란 젊은 세대들의 기대와 달리, 악화된 경제상황은 오히려 이들이 결혼을 하거나 자녀를 갖는 것을 주춤하게 만들었다(Easterlin, 1978; Yamada, 1999). 1990년대 일본의 경우, 실업률은 1990년 2%에서 2003년 5%로 높아졌다. 그림 23은 대학 졸업 직후 노동인구로 편입된 수를 보여준다. 안정적인 직장을 얻는 사람이 1988년 77.8%에서 2004년 55.8%로 감소한데 반해 직업을 얻지 못했거나 파트타임 일자리를 구한 사람은 같은 기간 9.4%에서 24.6%로 증가했다. Nagase (2002, pp.27~28)에 의하면, 파트타임은 남녀 모두에게 결혼을 하는데 큰 걸림돌이다. 풀타임 직장에서 근무하는 24세에서 27세의 여성의 결혼은 크게 늘어났지만 파트타임을 가진 경우 이와 같은 증가는 없었다. Takayama와 그의 공동저자는(2000, pp.9~10) 아버지세대보다 상대적으로 낮은 수입을 가지고 있는 젊은 남자들이 결혼을 꺼린다고 했다. 좋지 않은 경제적 상황은 결혼을뿐만 아니라 출산까지도 줄어들게 하고 있다. 자신의 미래에 관한 응답을 조사한 그림 24를 보면 1980년대 후반과 1990년대 초반

에는 앞으로의 삶이 “더 나아질 것”이라고 응답한 사람이 많았던 반면 1990년대를 지나면서 “더 나빠질 것”이라고 응답한 사람이 늘어났다. 2005년 6월, 비관적 입장이 낙관적 입장을 18% 앞서고 있다. 이는 미래에 대한 불확실성이 극저출산 문제에 크게 영향을 주고 있음을 보여준다.

8. 여성노동참여와 성 역할

Becker (1991, pp.350~354)는 20세기 후반 가족구조변화의 주된 원인은 여성의 노동시장 참여라고 했다. 여성이 경제활동을 시작하면서 결혼이나 아이를 낳는 것에 대한 유인이 줄어들었다는 것이다.

그림 25는 25세와 34세 사이 여성의 노동참여와 네 나라의 TFR을 나타낸 것이다. 프랑스와 스웨덴은 우측 상단(높은 경제참여, 저출산)에 위치하는 반면, 일본과 한국의 경우, 좌측 상단(높은 참여, 낮은 출산)에서부터 정중앙으로부터 약간 내려간 부분(중간 수준의 참여, 극저출산)에 위치하고 있다. 우측 하단으로의 이동은 남유럽과 동유럽 그리고 전 소비에트 국가들과 동아시아에서 볼 수 있는 움직임으로 이는 극저출산으로 고민하는 국가는 여성의 ‘일’과 ‘양육’ 사이 심각한 갈등이 있음을 보여준다. 일본의 경우, 이와 같은 일과 양육의 부조화가 연령에 따른 여성의 경제활동참가를 나타낸 그림 26에서 나타나듯 M자 곡선으로 표현되고 있다. 남편의 가사분담 정도가 적고 성 역할에 대한 전통적 태도 등을 그 원인으로 꼽을 수 있다(Atoh and Akachi, 2003, p. 35 Meguro and Nishioka, 2000).

UNDP에서 발표한 인간개발보고서에 따르면 일본여성의 법적, 경제적 지위는 타 OECD 국가와 비교해 매우 낮다(28개국 중 25위). 그러나 직장일과 가사일이라는 이중부담은 전에 비해 많이 가벼워졌다. 통계청에 의해 수행된 “시간활동 및 레저활동에 관한 조사”(생활시간조사)에서는 인간의 기본적 욕구에 기반한 활동, 가사일이나 직장일과 같은 활동 그리고 레저활동, 이렇게 3가지 활동을 구분하여 조사했다. 그 결과, 그림 27에서 보여주듯 1990년대 초반 일하는 기혼여성은 일과 가사 일에 쏟는 시간이 많았는데 이러한 이중부담은 1990년대

를 거치면서 많이 줄어들었다. 그러나 가정 내 성 평등이 출산에 기여하지는 않는 것으로 보인다. 가정에 있는 시간이 늘어났다는 것은 소득이 줄어들었다는 의미이고 이는 아이를 갖게 하는 유인보다는 반대쪽의 유인이 더 크다는 것을 의미하기 때문이다.

제4절 정부의 정책 개입

1. 정책개발

표 2는 연대순에 따른 일본의 출산장려책이다. 1989년 TFR 1.57에 충격을 받은 일본 정부는 이를 해결하기 위해 여러 방안을 강구하게 된다.

1994년 12월 5년간의 엔젤플랜(Angel Plan)이 공포되었다. 이는 일과 양육 양립 그리고 양육에 대한 공적 지원을 강조한다. 1994년 개정안에서는 소득을 지원하고 사회보장기여금(social security premium)의 일부를 면제해 주었다. 또한 이에 기초해 1997년 아동복지법은 일하는 어머니를 위한 보육서비스를 제공하기 위해 크게 개정되었다.

1999년 12월, 뉴엔젤플랜(1999-2004)이 공포되었다. 2000년 5월 개정안으로 육아휴직법과 아동수당법이 만들어졌다. 이로 인해 휴가 중에도 임금의 40%를 받을 수 있게 되었다. 또한 아동수당은 1991년, 3세 이하에서 미취학아동으로 확대되었다.

후생노동성(The Ministry of Health, Labour and Welfare)은 2002년 9월, 'the Measures for Decreasing Children Plus One'을 발표했다. 이 문서에서는 지방정부와 민간기업이 자체적으로 아동양육을 지원하기 위한 대책을 마련해야 한다고 하였다. 또한 2004년 4월, 초등학교 3학년으로 아동수당이 확대되었다.

2004년 12월 뉴뉴엔젤플랜(2004-2009)이 발표된다. 이는 아동보육을 지원하고 성 평등실현을 주요과제로 삼았다. 또한 젊은이의 경제적 독립도 중요한 과제로 삼았다. 그리하여 남성의 육아휴직, 기업의 보육 시설 장려, 젊은이의 취업

경험기회 확대 등을 제시하였다.

이와 같은 일련의 정책개입에도 불구하고, 일본은 가족정책에 있어 소극적이었다. GDP 대비 가족에 대한 정부지출을 보면 일본은 대한민국, 미국, 스페인 등과 함께 가장 낮은 수준이다(Katsumata, 2003, p. 20).

2. 아동수당과 세금경감

일본의 아동수당은 1971년부터 시작되었다. 당시에는 셋째 아이 이상, 5세 미만, 일정한 소득수준을 넘지 않는 범위 내에서 지급하였다. 이후 1985년 둘째 아이, 1990년 첫째아이까지 확대되었다. 나이로 보면, 1974년 모든 미취학아동에게 제공되었으나 1985년 3세 이하로 기준이 낮아졌다.

1992년 두 아이를 가진 가정에 월 5,000엔을 지급하였고 셋 이상의 아이에 대해서는 월 10,000엔을 지급하였다. 2000년 5월까지 3세 이하에게만 지급되던 것이 2000년 6월과 2004년 3월 사이에는 엄격한 기준 하에 초등학교 입학으로 연령 기준이 높아졌다. 2004년 4월부터는 더 높아져서 9세(초등학교 3학년)로 확대되었다. 아직 출산에 있어 이와 같은 조치의 효과를 말하기는 이르다. 2003년 2월 28일 기준으로 6,880,786명의 아이가 아동수당을 받았고 이는 미취학아동비율의 85%에 이른다. 나머지 15%는 부모의 소득수준이 기준보다 높은 아이들이다.

Yamagami (1999, p.59)는 TFR을 0.6 높이는데 월 200,000엔의 수당이 필요하다고 말한다. 남편의 연간 소득 1만엔 차이에 따라 0.00244 명의 아이가 증가한다. 그러므로 현재 월 5,000엔은 $0.00244 \times 0.5 \times 12 = 0.01464$ 명을, 월 10,000 엔은 $0.00244 \times 1 \times 12 = 0.02928$ 명을 증가시킨다. 2003년 출생의 13.8%가 셋째 이상의 아이였다. 그러므로 만약 아동수당이 없을 경우, $0.01464 \times (1 - 0.138) + 0.02928 \times 0.138 = 0.0167$ 명의 아이들이 줄어들 것이다.

다른 한 편, Oyama (2004, pp. 52-53)는 남편의 월 소득이 10,000 엔 오르면 0.01명의 아이가 늘어난다고 했다. 이 경우 $0.01 \times 0.138 + 0.005 \times (1 - 0.138) = 0.0057$ 명의 아이들이 아동수당이 없을 경우 줄어든다. 자녀에 대한 지원이 없는 고등교육연령을 고려하면 아동수당의 효과는 더 줄어들 것이다.

현 조세체제에서 16세 이하의 자녀를 둔 부모는 소득세의 380,000 엔, 지방세의 330,000 엔을 면제받는다. 16세에서 22세 사이의 자녀를 양육하는 경우, 소득세 630,000엔, 지방세 450,000엔을 면제받는다 (Atoh, 2005, p.45). 만일 세제혜택이 없게 되면 16세에서 22세의 자녀를 둔 부모의 경우 $630 * 0.2 + 450 * 0.1 = 17만1천엔$ 의 손실이 발생한다. Oyama가 고안한 계수를 적용하면, TFR 은 $17.1 * 0.01 / 12 = 0.0143$, Yamagami의 계수를 적용하면 이 값은 $17.1 * 0.00244 = 0.0417$ 이 된다.

3. 출산휴가와 육아휴직

일본은 1926년 출산휴가를 법제화했다. 현 근로기준법에서 여성근로자는 아이를 낳으면 14주 휴가를 받고 공적건강보험(public health insurance)에서 병원비를 충당할 수 있는 300,000엔을 받는다. 출산휴가는 1년 이상 근로한 여성이라면 가능하고 임금의 60%를 받는다. 전국출산조사(National Fertility Survey, 2002)에서 아이를 낳은 여성의 67.3%가 출산휴가를 사용했으며 규칙적으로 조사에 응했던 여성의 경우 87.9%가 사용했다.

1992년 2월 시행된 육아휴직은 남녀 모두에게 아이가 1세가 될 때까지 휴가를 주며 현금 급여는 없었다. 그러나 1994년 6월에 개정안에서 임금 25%의 현금급여와 휴직 중 사회보장기여금(social security premium)을 면제했다. 현재는 휴직 중 임금의 30%를 받고 복직 후 10%를 지급받는다. 원칙적으로 휴직기간은 1년이지만 공무원의 경우 3년까지 가능하며 다른 근로자도 이용가능한 보육센터가 없는 경우 6개월 연장할 수 있다. 그러나 연장된 기간에 한해서는 현금급여가 없다.

2003년 ‘여성고용관리 기초조사(the Basic Survey of Employment Management of Women)’에 따르면 2002년 회계연도에 아이를 낳은 여성근로자 중 73.1%가 육아휴직을 사용했다. 그러나 분모에는 출산 전 퇴직한 많은 여성과 1년 근속하지 않은 여성근로자 그리고 복직할 계획이 없는 여성이 제외되어 있다. 2003년 육아휴직동안 현금급여를 받은 수는 103,748건으로 연 출생숫자의 9.2% 뿐

이다. 이는 $0.092/0.731=12.6\%$ 의 '어머니'만이 육아휴직 자격이 있음을 뜻한다(NIPSSR, 2003, p.79). 전국출산조사(national fertility survey)에서 1960년 이후 출생한 주부의 70% 이상이 결혼 전 정규직으로 직장에 다녔으며 이들 중 60%가 결혼이나 출산 때문에 직장을 포기했고 육아휴직 적용대상이 아닌 것으로 나타났다. 일본은 남성이 육아휴직을 받는 경우는 매우 드물다. '여성고용관리 기초조사(The Basic Survey of Employment Management of Women)'는 2002년 회계연도에 배우자가 아이를 낳은 남성의 0.44%만이 육아휴직을 사용했다고 밝힌다.

일본의 출산력에 육아휴직이 끼치는 효과를 평가한 여러 연구들이 있다. 표 3은 4개국의 편회귀계수(partial regression coefficients)이다. 각 계수 b 는 육아휴직을 할 수 있는 여성과 그렇지 않은 여성 간 출산력의 로그승산비(log-odds ratio of fertility)를 보여준다. 이 때 $\exp(b)$ 는 오즈비율(odds ratio)이다. Shigenod & Matsuura (2003)와 Yamaguchi (2005)가 5년 주기의 출산력을 분석한 $\exp(b/5)$ 가 표에 있다. f_0 이 육아휴직을 할 수 없는 여성의 평균 출산율이라 하고 휴가가 가능한 여성의 평균 출산율을 f_1 라 할 때, 오즈비율(odds ratio)은 다음과 같다.

$$\exp(b) = \frac{f_1}{1 - f_1} \bigg/ \frac{f_0}{1 - f_0}.$$

p 가 휴가가 가능한 여성의 비율이면 TFR은 다음과 같다.

$$TFR = 35 \{ (1 - p) f_0 + p f_1 \}.$$

승수(multiplier) 35는 가임기간(reproductive period)으로부터 얻은 값이고 위의 식은 f_0 에 대한 다음과 같은 2차 방정식으로 표현할 수 있다.

$$(1 - p)(1 - e^{-b}) f_0^2 + \{ p + (1 - p)e^{-b} - \frac{TFR}{35}(1 - e^{-b}) \} f_0 - \frac{TFR}{35} e^{-b} = 0.$$

다소 복잡해 보이지만 각 모수의 적절한 값이 있다면 f_0 의 값을 구하는 것은 가능하다. 표 3에서는 $TFR=1.29$, $p=0.092$ 를 대입하였다. 만일 일본에 육아휴직이 없다면 오늘날 TFR 은 0.0027 또는 0.0277 정도 낮아졌을 것이다.

4. 아동보육서비스

이전부터 여성의 직장 및 양육의 양립은 일본정부 제 1의 과제였다. 아동가족국(Children and Families Bureau)에 따르면 일련의 엔젤플랜 등과 같은 정부노력은 부분적으로 성공을 하기는 했지만 여전히 영아를 위한 보육 센터는 부족하다고 말한다. 대기명단의 아동 수는 2003년 26,383명에서 2005년 23,338명으로 줄어들었지만 23,338명 중 67.8%는 2세 이하의 영아이고 이는 2세 이하 인구의 0.47%이다. 2005년 4월, 보육 센터에는 2세 이하 어린이 632,011명(전체 인구의 18.6%)이 있다. 그림 31을 보면 보육 센터에 등록하는 비율은 꾸준히 늘어 1998년 13.4%에서 2005년까지 5.2%포인트가 늘었다. 그러나 일본의 아동보육서비스는 북유럽이나 서유럽에 비해 한참 뒤떨어진 수준이다.

여성의 일과 양육의 양립정도를 측정하는 아주 간단한 방법으로 모든 주부들 중 일하는 여성의 비율을 보는 것이다. 이는 출산력과 여성노동참여 간 관계의 미시-거시적 역설을 이해하는 중요한 단서이다. g 를 일하는 '어머니'의 비율, m 을 모든 '어머니'의 비율 그리고 w 를 근로자의 비율이라고 하자. 이 때 다음과 같은 표를 얻을 수 있다.

	Not Mother	Mother	
Not Worker	$1 - w - m + g$	$m - g$	$1 - w$
Worker	$w - g$	g	w
	$1 - m$	m	1

4개의 칸 모두가 (+)가 되게 하려면 $0 < g < m$ 그리고 $0 < g < w$ 에 더하여

다음의 조건이 필요하다.

$$1 - w - m + g > 0$$

여성의 일과 양육이 부적인 상관관계에서 g 는 독립된 모델의 기대되는 값보다 작아야하므로

$$g < w - m.$$

만일 근로자의 비율(w)을 가로축으로 두고 '어머니'의 비율(m)을 세로축으로 두었을 때, 직선과 쌍곡선으로 둘러싸인 부분은 위의 두 조건을 모두 만족한다. 그림 32는 $g = 0.2, 0.4, 0.6$ 에 대한 부분이다. 일하는 '어머니'의 비율이 높을수록 면적은 좁아지며 그래프는 우측 상단으로 이동한다. 미시적 수준에서는 부정 상관관계를 가지지만 거시적 수준에서는 정적 상관관계를 갖게 된다. 이는 일과 양육 간의 양립정도가 높아진 결과라고 볼 수 있다.

표 4는 기혼여성의 직업지위와 자녀유무를 나타내는 통계분할표이다. 전체적으로 보았을 때, 일과 양육, 두 가지의 양립은 1992년에서 2002년 사이 큰 진전이 없다. 30대 초반 기혼여성의 경우 일하는 '어머니'의 비율은 36.7%(1992)에서 30.2%(2002)로 줄어들었다. 30대 후반 기혼여성의 경우 일과 양육의 양립은 같은 시기 53.6%에서 46.7%로 낮아졌다. 이는 1990년대 이후 정부차원의 노력이 일과 양육의 양립을 높인다거나 출산을 높이는데 실패했음을 보여준다. 노동시장여건이 악화된 것도 주목할 필요가 있다. 부모를 모시는 가족비율 하락은 일하는 여성비율의 하락에 기여했다. 25세에서 39세 중 부모 혹은 시부모를 모시고 사는 여성은 37.3%(1992)에서 17.7%(2002)로 하락했다. 이는 보육서비스를 제공하려는 정부의 노력이 사회경제적인 변화에 대응하지 못한 것으로 볼 수 있다.

5. 지방정부와 민간기업

후생노동성은 지방정부에 의한 지역사회 아동양육 지원센터의 건립과 관리를

지원해 오고 있다. 이 센터에서는 상담제공, 아동양육 서비스 정보제공, 영아를 가진 부모들의 모임 조직 등의 일을 한다. 2004년 후생노동성은 불임에 대한 의료비용을 지원하기도 했는데 이는 중앙정부와 지방정부가 반반씩 부담한다. 후생노동성은 부모를 위한 ‘응급지원네트워크(Emergency Support Network)’를 만들 것을 제안하기도 했는데 이는 부모의 갑작스런 출장이나 시간 외 근무 등의 일이 있을 때 아이를 대신 맡아주는 것이다.

‘차세대 육성법(The Next Generation Law)’에서는 지방정부와 대기업에게 출산 및 양육 관련 계획을 2005년 4월까지 제출토록 요구했다. 2005년 6월 98.7%의 지방정부와 59.5%의 대기업, 그리고 의무적용대상에 포함되지 않는 300인 미만의 사업장 중 811개 중소기업에서도 이를 제출했다.

지방정부에 따라 자체적인 아동수당, 결혼수당 등을 지급하는 곳이 있으며 다양한 아동보육서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다. 또한 뉴뉴엔젤플랜이 젊은이의 경제적인 독립에 초점을 맞춘 만큼 지방정부 차원에서도 젊은이에게 취업경험을 제공하기 위한 프로그램들을 제공하기도 한다.

민간기업의 참여를 높이기 위해 ‘차세대 육성법’은 ‘자격인증 프로그램(certification program)’을 포함하고 있다. 다음 세대를 키워나가는데 좋은 성과를 거둔 기업은 상품이나 광고 등에 정부의 자격인증마크를 사용할 수 있도록 하는 것이다. 중소기업의 경우, 이러한 이유로 강제사항이 아님에도 불구하고, 계획서를 제출하기도 했다.

제5절 비교관점에서 본 저출산과 정책개입

1. 유럽 및 아시아의 극저출산 확대

저출산 문제의 선발주자라고 할 수 있는 유럽과 달리 후발주자라고 할 수 있는 동아시아 등은 극저출산(lowest-low fertility)라는 훨씬 심화된 형태로 고민하고 있다. 표 5에는 2000년 이래 극저출산을 겪는 나라를 나열했다. 한국은 2001

년 이미 1.3으로 이는 일본과 대만의 2003년 출산율과 같다. 일본과 비교했을 때, 한국의 출산 및 결혼율의 감소는 훨씬 격렬했다. 압축적으로 빠르게 진행된 현대화(Chang KS, 2001; 2002)와 97년 경제위기와 같은 특수한 상황이 그 이유가 될 수 있을 것이다. 직접적 아동양육비의 경우, 한국은 일본보다 훨씬 심각한 양태를 보인다. OECD 통계에 따르면 한국의 교육비 지출수준은 GDP의 8.2%가 되는 것으로 나타났다. Chang HK (2004, p. 130)은 저출산 원인에 대한 질문(복수응답가능)에 51.6%가 '지나치게 높은 교육비'를 꼽았다고 했다.

일본은 1990년대를 거치면서 지속적 경제불황을 겪었지만 한국은 1997년 급작스런 경제위기를 맞이했다. 이로 인해 젊은이의 취업이 힘들어지고 미래에 대한 불확실성은 커졌다. 이는 결혼율 저하에 따른 저출산을 설명하는 중요한 이유가 된다. 그러나 경제악화는 부부의 출산율 저하에도 영향을 준다. 일본의 경우처럼 악화된 경제조건과 미래불확실은 아이를 갖기를 꺼리게 만드는 요인으로 작용한다.

2. 출산장려책의 효과성

표 6은 현재 일본의 정책개입을 폐지할 경우, TFR의 변화를 나타낸 것이다. 우리가 있기는 하지만 표에서 보듯 아동수당, 세금경감, 육아휴직 등이 폐지되면 TFR은 0.0226~0.0861 감소한다. 이는 일본의 TFR이 오늘날 1.29가 아니라 1.20 그리고 1.27이 될 것이라는 의미이다.

표 7은 일본에 프랑스나 스웨덴의 아동수당제도를 도입할 경우, TFR의 변화를 본 것이다. 프랑스의 가족수당을 적용할 경우를 보자. 프랑스는 첫 아이에게 가족수당이 지급되지 않기 때문에 현 일본의 시스템에서 2,115엔 증가를 보인다. 이는 TFR에 증가에 있어 큰 변화를 주지 못한다. 스웨덴의 경우, 프랑스보다는 더 관대하며 이를 적용하면 14,137엔이 증가한다. 그러나 이 경우에도 TFR은 0.0141 그리고 0.0414명 만큼의 진전을 보인다. 그러므로 스웨덴의 가족수당제도를 도입해도 그다지 인상적인 효과를 기대하기에는 무리가 있다.

표 8에서는 영아를 둔 '어머니'들이 육아휴직을 한 비율(p)에 따른 TFR의

변화를 본 것이다. Suruga and Chang (2003)의 계수를 적용할 경우, TFR이 0.1만큼 회복되려면 비율은 오늘의 9.2%에서 43%로 높아져야 한다. 그러나 현실에서는 이 계수에 가까워지더라도 이러한 진전은 불가능하다. 아동수당이나 육아휴직의 효과를 고려하더라도 TFR을 0.1 올리는 것은 매우 힘들다. 출산장려책 효과성에 대한 증거들은 상당히 많지만 이 때 중요한 질문은 “과연 일본은 프랑스나 스웨덴과 같은 정책개입을 통해 완만한 저출산(moderately low fertility)을 이룰 수 있는가”하는 점이다. CIA World Factbook에 따르면, 2004년 프랑스의 TFR은 1.85였고 스웨덴은 1.66이었다. 이는 일본 1.29와 격차가 많이 난다. 정책개입에 대한 일본 출산의 탄력도가 적다는 것을 고려했을 때, 효과를 기대하기 어렵게 만드는 이유가 여기에 있다. 설사 정책개입을 통해 성공적이라고 하더라도 싱가포르의 경험(그림 33)이 보여주듯 그 효과성이 반드시 지속되는 것은 아니다.

3. 출산에 대한 문화 결정론적 관점

긴 출산장려책 역사를 가진 프랑스와 출산장려책이 없기로 유명한 영국의 출산력은 크게 차이가 없다. 또한 미국과 프랑스를 비교하면, 출산장려책이 전무한 미국의 출산력은 1980년 중반부터 프랑스보다 훨씬 높은 출산력을 가지고 있다. 문화 간 차이가 출산력에 크게 영향을 끼친다는 것을 보여주는 것이다. 더 중요하게, 저출산(moderately low fertility)국가와 극저출산 (lowest-low fertility) 국가 사이에는 문화적으로 구분되는 경계가 있다. McDonald (2005)는 1.5가 이 둘을 나누는 경계라고 보았다. 그의 문화적 구분에서 북유럽, 프랑스, 네덜란드 언어권과 영어권 나라들은 TFR이 1.5 이상이였다. 이에 반해 극저출산력을 가진 나라들은 동유럽 국가나 독일어권 국가들, 남유럽 국가들이었다.

McDonald는 정책개입보다 나라별 역사적 경험과 전통을 강조했다. 서양의 경우, 부부에 기초한 가족과 높은 여성 지위가 그 특징이며 종교개혁 이후 여성의 지위는 더 높아지고 부모의 권위는 줄어들었으며 개인주의가 널리 확산되었다. 오늘날 완만한 저출산 양상을 보이는 국가들의 성 평등 그리고 일과 양육

의 양립은 이러한 역사적 배경 하에서 이해해야 한다. 이와는 대조적으로 가족 유대가 높은 곳은 여전히 모성을 강조하는데 1998년 두 번째 전국가족조사(the Second National Family Survey in 1998 (NIPSSR))에 따르면, 일본 기혼여성의 90%가 “어머니는 일을 하지 말고 아이가 3세가 될 때까지는 돌보아야 한다”고 응답하였다.

서유럽과 북유럽의 두드러지는 또 다른 특징은 자녀가 일찍 독립(home-leaving)을 한다는 것이다. 남유럽의 경우, 부모와 함께 있는 유예(postponement) 신드롬은 젊은이들이 자기 미래에 확신을 가지고 자율성을 갖고 자기 삶을 선택하는 것을 방해한다. 그림 35에서 보듯 일본의 경우 남자는 북유럽에 가깝고 여성은 남유럽에 가깝다. 그러나 둘 중 어느 한 쪽이 늦게 독립하게 되면 결혼에 걸림돌이 되므로 결론적으로 보면 일본은 남유럽에 가깝다.

마지막으로 중요한 것은, 동거와 혼외출산에서 명확한 문화적 구분이 나타난다는 점이다. 일본은 매우 견고한 혼인제도와 문화를 가지고 있다. 그림 36에서 보듯이 남유럽의 극저출산 국가들과 비교해도 일본의 혼외출산은 극히 낮다. 결국 일본인들이 결혼을 통한 출산을 고집하는 한, 아이의 과잉보호와 양육비의 지속적 증가, 유예 신드롬을 없애고 아동양육을 사회화하는 것은 힘들 것이다.

제6절 결론

일본은 그 동안 낮은 출산력을 해결하기 위해 여러 정책적 방법들을 동원하여 왔지만 성공적이지 못했다. 양적인 분석을 통한 정책개입의 효과들을 보았을 때, 그 수준은 크지 않았다. 즉, 문화적인 맥락에서 살필 필요가 있다. 일본이 서유럽이나 북유럽의 정책을 도입하면 문제가 해결될 것이라는 생각은 환상이다. 왜냐하면 이는 역사문화적인 배경을 고려하지 않았기 때문이다. 문화적인 맥락을 고려하지 않고 단순히 유럽에서의 변화나 현상이 전이될 것이라는 기대는 타당하지 못하다. 동아시아의 극저출산은 오래 지속되고 더 심화될 것으로 보인다.

제7장 저출산 대응과 스웨덴의 정책성과^{주55)}

제1절 저출산이 왜 문제인가

현재 유럽은 출산율과 가족의 크기가 감소하고 있다. 유럽의 합계출산율은 여성 1인당 2명을 넘기지 못하고 있으며, 특히 한국과 일본이 비슷한 특징을 나타내고 있다. 저출산은 인구 고령화를 가속화시키고 있으며, 2000년 유럽의 65세 이상 노인인구는 15%로 높으며, 2050년에는 2 배가 될 것으로 예상된다. 스웨덴의 경우 노인인구가 전체 인구의 17%를 차지한다.

인구의 규모는 거의 출산율에 의해 결정되긴 하지만, 사망률과 이민에 의해 결정되기도 한다. 청년층의 감소는 노동인구 감소를 뜻하며, 노인인구를 부양해야 하는 부담이 늘어나게 됨을 뜻한다. 유럽의 노인인구는 1970년에 늘어나기 시작하여, 1980년 초에 그 비율이 줄어들었지만, 1980년 중반에는 급격히 상승하였다. 스웨덴은 최근까지 노인 비율이 높게 나타난다. 1980년대 후반까지 노인인구 비율이 증가했으며, 그 후로도 그 상태가 지속되고 있다. 그림1.1은 스웨덴 노인의 비율을 다른 유럽 국가들과 비교한 것이다.

노동력의 감소로 일인당 국내생산과 생활수준이 전보다 감소하며, 노인 인구의 증가로 연금과 사회보장체계의 지불능력에 압력이 가해지고 있다. 노인들의 건강에 대한 욕구와 늘어나는 비용은 경제성장과 사회정책 목표 도달에 큰 장애물이 되고 있다.

이러한 배경 하에 정책의 접근은 3가지 방식으로 나눌 수 있다. (1) 노동인구를 위한 이민 촉진 (2) 사회정책 개혁 (3) 젊은 부부들의 출산 장려.

첫째로, EU국가들은 이민자의 수를 늘리는 것은 좋은 해결방법이 아니라고 생

주55) 본 chapter는 Stijn Hoorens, Andrew Parkinson, Jonathan Grant 연구의 국문 축약본임. 상세한 연구내용은 협동연구총서 07인 Sweden's Varying Success in Offsetting Low Fertility를 참고하시오.

각한다. 이민자를 늘리기 위해서는 연간 백만명의 이민을 받아야 대체가 가능하다는 데 실행가능성이 낮으며, 정치적 환경을 봤을 때 이민은 사회문화적 문제를 야기하기 때문이다. 호주나 프랑스가 그 예라 할 수 있다.

둘째로 연금 개혁이나 사회안전망 제도 같은 방법은 최근에 고령화의 영향을 완화하기 위해 유럽 정부에서 주로 사용하는 방법이지만, 고령화 속도를 줄이는 데는 별 효과가 없다.

세 번째 방식은 정부가 출산을 장려함으로써, 고령화 속도를 늦출 수 있다는 관점이며, 본 연구에서 주장하는 핵심이다. 스웨덴의 경우, 정부의 투자 후 출산율은 현재 유럽 중 최고로 높다. 스웨덴의 가족 정책은 출산율을 높이는 목적은 아니었지만, 출산을 높이는데 영향을 주는 정책의 교과서적 예라고 할 수 있다. 이어서 스웨덴의 출산율을 높인 여러 가지 성공적인 이유를 제시할 것이다.

제2절 인구학적 경향과 특징

각 년도의 합계 출산율(TFR)은 한 여성이 가임 기간 동안 낳을 수 있는 아이의 수를 의미한다. EU국가들은 인구대체수준 아래에 있으며, 합계출산율은 계속해서 떨어져 왔다. 지속적인 인구 감소와 특히 청년층의 감소가 이어지고 있다. 스웨덴 역시 출산율이 점진적으로 떨어져왔지만, 지난 20년 동안 합계출산율이 인구대체수준 근처까지 올라온 몇 안 되는 나라 중 하나이다.

1. 스웨덴의 등락이 심한(롤러코스터 같은) 출산율

1900~1930년 중반까지 스웨덴의 출산율은 여성 한 명당 4명에서 2명까지 줄었으며, 1930년대 경제위기가 지난 후 오르기 시작하였다. 다른 서부유럽의 국가들과 마찬가지로 2차 세계 대전 후 스웨덴의 출산율은 변동이 없다가 1940년대 중반 베이비 붐이 나타나고, 1950년대에 그 수준을 유지하였다. 1960년대 출산율은 다시 올랐고 약 2.2에서 2.5명의 출산율을 1960년 중반까지 지속하게 된다.

피임이 도입된 후 출산율은 북서부 유럽 국가들과 비슷하게 떨어졌으며, 최근 몇십년 동안 스웨덴의 출산율은 계속적으로 변동해 왔다. 1970년 말에는 출산율이 1.6까지 떨어진 적도 있고, 1985년 이후 베이비 붐을 겪으며 1990년까지 2.14명의 인구대체 수준까지 오르기도 했다. 특히 여성의 노동 비율이 78%에서 81%까지 성장한 것에 주목해야 한다.

그러나 1990년대 인구대체 수준까지 오른 스웨덴의 출산율은 1999년에 다시 1.52명으로 급격히 하락하게 된다. 그래도 여전히 EU국가들의 평균을 상회하기는 하지만, 1999년부터 현재까지 스웨덴의 합계출산율은 다시 올라가고 있는 추세에 있다.

많은 연구에서 출산율의 하락과 개인의 특성을 분석해 왔다. 여러 연령층과 출생 순위에 따라 출산의 행위는 다르게 나타난다.

Andersson은 스웨덴 출산율에 대해 광범위한 분석을 해왔는데, 30살 이전의 여성들의 첫째아 출산은 1970년대 이후로 꾸준히 감소했으며, 1980년대에 약간 회복세를 보인 것으로 나타난다. 1990년대 출산율의 하락은 모든 연령층에서 나타났다. 이러한 경향은 25~29세의 젊은 여성들에 두드러지게 나타났다. 가장 높은 학력을 가진 여성을 제외하고 모든 교육수준에서 출산율의 하락이 나타났다. 낮은 교육수준과 낮은 임금을 갖는 여성들은 나이가 많은 경우가 많고 출산율 하락에 더 큰 영향을 준 것으로 보인다(UN/ECE, 1999).

스웨덴의 출산은 1980년대 이후로 점차 증가했으며, 1990년대 초 약간 떨어졌다가 1997년 이후 급격하게 증가하였다. 이러한 증가는 2001년과 2002년에 계속되었다. Andersson은 출생순위에 따라 차이점이 있다고 지적한다. 1980년대와 1990년대의 출산율의 하락은 셋째와 넷째의 출산율의 하락이 심한 것으로 나타난다. 더욱이 이러한 출산의 하락은 젊은 여성층의 첫째아 출산에도 명백히 나타났다. 젊은 여성의 변동폭이 굉장히 컸으며, 고등교육을 받은 여성의 변동폭이 특히 큰 것으로 나타난다.

완결 출산율(CFR)을 살펴볼 때, 톨러코스터 같은 급변한 출산율이 단조롭게 나타나는데, 1920년~1955년, 각 여성의 완결 출산율은 1.9에서 2.1내에서 이루어진다. 이것은 독일과 비교할 때 아주 높은 것이며, 독일의 경우 출생 코호트

(CFR)는 1.6 이하이다. 스웨덴의 출산에 관한 이러한 특징은 완결 출산율과 단기간의 합계출산율 변동의 결과라고 볼 수 있다.

2. 다른 인구학적 경향과 사회 경제적 경향

스웨덴의 출산율 변동은 경기 순환과 맞물려 움직이고 있다. 1980년대의 경제 성장 시기에 스웨덴의 경제도 서부유럽과 함께 발전하였으나 실업률은 다른 나라와 비교하여 낮았다. 부채도 상대적으로 작았다. 그러나 1980년대 후반 재정 유지는 힘들어지기 시작했다.

1990년과 1993년 사이 스웨덴의 GDP는 5%로 떨어졌으며, 고용 수준도 약 10% 떨어졌다. 낮은 생산과 높은 실업률로 재정 급격히 하락하였고, 1990년대 초 스웨덴의 경제적 위기는 1930년 경제 침체 이후 최악이었다.

제2차 세계대전 후 유럽의 산업발전으로 노동수요가 급상승하였고, 스웨덴은 1950년대와 1960년대 (환영 받는)이민자가 증가하였으나 1970년 초 더 이상의 외국노동의 수요가 없었고 노동이민은 경제가 악화된 이후 받아들여지지 않고 있다. 1980년대 후 이민은 정치적 망명자나 그의 가족들로 일관되었다.

기대수명을 보면, 스웨덴 (남자 77.5세, 여자 82.1세)이 가장 높다. 유럽은 노인 비율이 지속적으로 증가해온 반면, 아동의 비율은 감소해왔다. 현재 0-14세 아동은 전체 인구의 18.4%이며, 과거(1세기 전) 30%에 비교하면 큰 차이이다. 스웨덴은 세계에서 노인의 비율이 높은 국가 중 하나이다.

그럼 이러한 노령인구를 지원할 경제활동 인구가 충분히 있느냐. 이러한 측면은 노령인구의 의존비율을 보게 되면 알 수 있는데 노령층의 의존비율은 상승하고 있으며, 다른 조건이 같다면 생산성이 저하될 수밖에 없고, 경제발전이 어려워질 수밖에 없다. 이러한 경제적인 시각에서 저출산은 큰 문제라 할 수 있다.

제3절 스웨덴의 출산율을 움직이는 요인

- 미시적 요소: (출산에 영향을 주는) 개인과 가족 수준
- 거시적 요소: (출산에 영향을 주는) 국제 수준과 국가 수준
- 정책 요소: (출산에 영향을 주는) 정부의 노력

제3절에서는 미시, 거시적 요소에 대해 설명하고 스웨덴이 어떻게 발전해 왔는지 설명할 것이다.

1. 출산율의 미시적 수준

특히 출산율은 본질적으로 미시적 또는 개인/가족 수준에서 결정되는 의사결정 결과이다. 아이를 가질 것인지, 몇 명을 가질 것인지와 같은 결정은 가구의 경제적 능력과 아이를 기르는데 드는 비용 등의 요인에 영향을 받는다. 결혼과 이혼, 동거의 결정과 여성의 노동력 수준 역시 출산율 변동의 요인이다.

가. 결혼

대부분의 사회에서 전통적으로 출산은 법률혼 내에서 이루어진다. 지난 수십 년 동안 초혼 연령은 점진적으로 상승하였다. 스웨덴의 여성 평균 초혼 연령은 높다(2002, 30세). 이렇게 여성의 평균 초혼 연령이 높은 것은 첫째아 출산 연령에도 영향을 미친다. 다른 산업국가와 마찬가지로 스웨덴의 결혼은 지난 40여년 동안 사회적, 법적으로 변화해 왔다.

1940년 이래로 스웨덴의 결혼율은 하락하기 시작하였다. 1960년 초에 상승세를 나타내기는 하였으나, 당시는 경제적 불이였으며, 미래에 관한 낙관적인 관점이 형성되던 때였다. 두 번째로 결혼율이 최고조에 이른 시기는 1989년으로 이때 스웨덴 정부는 미망인 연금(widow's pensions) 수급을 위한 자격조건을 단계적으로 폐지하는 새로운 법안을 도입했었다. 이것으로 인해 1988년-1999년 사이 44,000명에서 109,000명으로 결혼율이 급격하게 올라갔다(한해에 거의

250% 증가). 1999년에 작은 규모이기는 하나 비슷한 급등 현상이 있었다.

현재 스웨덴의 결혼율은 세계에서 가장 낮다. 1997년 스웨덴의 결혼율은 천명 당 3.6명 정도로 나타난다. 스웨덴의 가족 형성에서 결혼의 역할은 그리 중요하지 않다. 결혼율의 하락과 동시에 동거율의 상승이 일어났는데, 전형적으로 스웨덴 결혼은 여러 해 동안의 동거 뒤에 진행된다. 스웨덴 뿐 아니라 북유럽 국가, 프랑스도 25-29세 된 여성은 동거, 결혼, 미혼의 각 비율이 흡사하게 나타난다.

이것은 아이들의 반 이상이 결혼을 하지 않은 부모에게서 태어난다는 의미가 된다. 그러나 미혼모는 이 중 5-10% 정도이다. 그러므로 출산율을 결정하는 요인으로 결혼율은 중요하지 않음을 알 수 있다.

나. 동거와 이혼

오늘날 스웨덴은 유럽 국가 중 결혼 보다는 동거를 통해 첫 출산을 하는 국가이다. 이혼으로 인한 결혼의 붕괴는 모든 산업 국가에서 증가해 왔다. 스웨덴의 이혼율은 꾸준히 증가하였으며, 1970년대 말에는 이혼율이 최정점에 이르렀다. 일년에 15,000명에서 25,000명으로 치솟았으며, 1974년이 지나서 이혼의 법적 자유화가 이루어지게 된다. 이러한 현상은 선진국에서 많이 일어나고 있으며, 이혼하게 된 인센티브가 정부 차원에서 제공되었다고 볼 수도 있다.

여성의 노동시장 참여는 이혼과 양의(+) 상관관계가 있다. 교육과 마찬가지로 노동시장의 참여는 결혼의 붕괴에 영향을 준다. 스웨덴 여성의 노동시장 참여는 세계에서 가장 높으며, 이것은 스웨덴의 높은 이혼율을 반영하는 것이기도 하다.

편부모가 될 가능성 때문에 자녀를 두기 두려워 하며, 여성이 가계소득에 책임을 지게 된다면 리스크가 높아지므로 노동시장에서 안정된 위치를 차지하기 위해 시간을 더 투자할 수 밖에 없으며, 개인의 부정적인 경험으로 어려움을 아이들에게 전가하고 싶지 않아 출산을 꺼릴 수 있다. 흥미 있는 것은, 이러한 부정적인 영향과 높은 이혼율, 하락하는 결혼율에도 불구하고 스웨덴의 출산율

이 급격하게 떨어지지 않는다는 것이다.

동거 출산율은 결혼한 부부의 출산율 보다 낮다. 그러므로 유럽의 결혼에 대한 대안으로의 동거는 여러 경로를 통해 출산율을 감소시켜 왔다고 볼 수 있다. van de Kaa 이 묘사한 것처럼 낮은 혼인비율, 높은 혼외출산 비율, 출산율의 인구대체수준 밑으로의 하락은 “제2의 인구 변동의 특징”이라 할 수 있다.

따라서 스웨덴에서는 가족 형성을 이끄는 요인으로서 결혼의 중요성이 감소되고 동거와 이혼이 가족 형성에 주요변인으로 부각되고 있다. 부모와 함께 살고 있는 18세 이하 아이들은 78%이며, 한부모인 경우는 14%, 혼합된 가족으로 살고 있는 아이는 7%이다.

다. 가족 태도

스웨덴은 가족관이 점차 변화하고 있다. 결혼에 대한 중요성은 떨어졌으며, 많은 아이들이 한부모나 동거 부모에게서 태어난다. 중요한 것은 스웨덴에서는 일하는 어머니와 한부모 가정에 대해 상대적으로 관용적이라는 사실이다.

가족은 모든 사람들에게 중요한 것으로 조사되었다(World Values Survey). 또한 다른 나라와 비교해 보면, 스웨덴 국민은 89.7%정도가 가족이 매우 중요하다고 대답하였다.

가족이라는 개념은 여전히 중요하되, 전통적 가족은 더 이상 중요하지 않다고 보아야 할 것이다. World Values Survey (WVS)조사 결과 56%만이 아이들을 키울 때 아버지, 어머니가 함께 있어야 행복하다고 답하였다.

또한 스웨덴은 다른 나라에 비해 일하는 어머니에게 관대하다. WVS에 답한 사람 중 거의 반 이상이 일하는 어머니는 일하지 않는 어머니와 마찬가지로 아이들과의 관계가 따뜻하고, 안정적인 수 있다고 하였다.

스웨덴에서의 평등한 성 역할은 스웨덴 사회가 남성과 여성에게 동등한 기회를 주고, 개인주의적, 현대적, 관용적 사회임을 말하는 것이다. 비록 출산율에 대한 효과가 정확하진 않지만, 아이를 키우는 행위에 있어서는 영향을 줄 수 있다.

2. 출산율에 대한 거시적인 영향

출산율의 거시적 구조는 개인 또는 가구의 결정에 영향을 준다. 경기 사이클은 가구 소득에 영향을 주며 이는 가족 형성 결정에 영향을 줄 수 있다. 거시적 요소의 다른 예로 여성의 해방과 개별화와 같은 문화적 가치가 포함될 수 있다.

가. 고용과 가족 수입

여러 문헌에서(Becker, 1960, 1981; Becker and Lewis, 1973; Butz and Ward, 1979) 여성 노동자의 공급은 여성의 임금과 함께 늘어날 것으로 예측된다. 과거 여성의 노동시장 참여와 출산율의 관계는 부정적인 것으로 추정되었다.

스웨덴의 여성의 노동 참여는 1990년에 81%로 최고조에 달했으며, 세계에서 75%로 여전히 가장 높은 것으로 나타난다. 여성의 노동 참여가 낮은 출산율의 원인이 된다면 스웨덴은 세계에서 가장 낮은 출산율을 보여야 하지만, 그렇지 않다. 스웨덴의 합계출산율과 여성 노동 참여는 1970년대에는 동시에 주춤하였다. 1980년대 이 둘은 같이 증가하다가 연속적으로 떨어졌다. 하지만 1999년 이후로 회복하고 있다. 경기가 부흥하는 시기에는 일반적으로 임금 인상과 경제 사회 안정대책 등이 나타난다. 이 시기에 복지 수준이 증대되고 새로운 정책적 관심이 생겨난다. 따라서 자녀양육 비용이 감소하고, 출산율도 자극을 받게 되는 것이다. 하지만 경제 불황기에는 임금 성장이 없고, 높은 실업률과 복지수준의 점차적 감소로 인하여 불안정하게 되어, 희망 자녀수는 늘어나지 않으며, 아이에 대한 비용 증가와 사회적, 경제적 불안정으로 출산율이 떨어지게 되는 것이다.

1990년 후반에 출산율 하락의 주요한 이유 중 하나는 청년의 높은 실업률과 관계가 있으며, 이들은 노동시장에서 안정된 지위를 얻기가 어렵다. 스웨덴 노동시장의 구조적 변화로 인해(계약직의 증가) 젊은 사람들이 아이를 가지고자 하는 의지를 감소시키는 것 같다. 직업의 안정은 출산율을 결정하는데 있어 중요하다.

여러 학자들이 최근 경기 순환적인(procyclical) 출산을 변동에 대해 경험적 연구를 수행하였다. Stanfors (2005)는 최근의 출산율과 가족 임금의 긍정적인 관계를 보여준다. Andersson은 상대적으로 임금이 낮거나 교육 수준이 낮은 여성이 그렇지 않은 여성들보다 출산율이 낮음을 밝히고 있다. Stanfors (2003)는 여성의 노동 참여와 시간제 노동의 참여에 관한 연관성을 강조한 바 있다. 오늘날 여성 경력단절의 주요한 이유는 출산이지만, 시간제 노동은 출산 후 노동 시장으로 되돌아오는 것을 용이하게 하는 것이다.

스웨덴의 노동 시장은 재구조화되고 성 역할도 변화되었다. 노동력에 있어 여성의 비율은 남성의 비율과 비슷하며, 임금 수준도 거의 동등해 졌다. 이렇듯이 여성 노동 참여의 상대적인 임금효과는 커져가고 있다. 여성의 노동 참여는 그러므로 출산율에 긍정적 효과를 발휘한다.

이와 같이 출산율은 여러 경제적 요인과 민감하게 작용하면서 물러 코스트 같은 변화를 보이고 있는 것이다(Andersson, 2005).

나. 성 평등과 교육의 영향

여러 연구자의 인구학 문헌에서 다음의 논쟁이 있어왔다. 하락하는 출생률이 남성위주의 생계별이 모형에서 벗어나려는 시도의 결과이며 여성 고용 증가의 결과라는 것이다. 이러한 이유에는 여성의 해방이 출산 지연의 한 가지 이유가 된다. 비슷한 결과로 여성의 교육과도 연관이 있다. 여러 가지 연구에서 출산율과 여성의 교육수준에 관한 부정적 관계가 확인되고 있다.

그러나 Kunzler (2002)는 가족 감소의 이유로서 남녀 관계의 현대화를 비난하거나 혹은 환영하는 접근에 대해 문제제기를 한다. 그는 가족 내의 성 평등이 가족의 안정화를 위해 필수적이라고 주장한다. 가족 밖 즉, 일하는 곳에서의 성 평등이 가족 책임감을 크게 공유하는 것에 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문에 중요하다는 것이다.

높은 교육수준의 여성이 다소 출산율이 낮으며, 다른 여성들에 비해 아이가 없는 경우가 좀 더 많다. 교육 수준이 높은 젊은 여성들이 가족의 형성이나 초

산을 지연하거나, 아이를 덜 낳거나 아예 낳지 않기도 한다. 그러나 Cigno (1991)는 여성의 높은 교육 수준과 출산율의 부정적 관계는 예상보다 낮음을 주장한다.

3. 정부의 개입

출산율의 미시적, 거시적 요인에 대해 살펴보고 출산행위의 영향을 살펴보았다. Esping-Andersen (1990)은 "The Three Worlds of Welfare Capitalism" 이라는 책에서 한 나라의 정치적, 산업적 성격이 출산율을 결정하는데 중요하다고 언급한 바 있다. 스웨덴의 경우 함께 출산율의 강한 변동이 정부의 정책 때문인지 아닌지에 대해 질문해봐야 한다. 한 나라의 출산율에 대한 잠재적인 영향을 가지고 있는 것으로 4가지 접근을 살펴 볼 수 있다.

- 출산력 제고를 위해 이민을 들여옴: 이민자들이 원주민보다 높은 출산율을 보이지만 1세대가 지나면 현지 출산율과 동일하게 될 것이라는 지적이 있다. 그리고 대규모 이민을 과연 받아들일 것이냐는 또 다른 문제이다.
- 피임을 사용하는 부부를 저지하고, 낙태를 중단시킴: 굉장히 논란이 되는 부분이지만, 영향을 미치는 요인이다. 동유럽 국가는 이러한 정책을 시행한 바 있고, 즉각적인 효과는 있었지만 항구적이지는 못했다. 그리고 자유주의 사회에서 자신의 신체에 대한 결정을 다른 사람이 강요할 수 없다는 가치가 당연히 존재하므로, 무리가 따른다.
- 희망 자녀수를 증대시키기 위해 부부들을 격려, 촉진하기: 첫 번째 자녀에게는 주지 않고, 두 번째 자녀부터 주는 급여들이 있을 수 있다.
- 부부들의 희망 자녀수와 실제 자녀수와의 차이를 줄이기 위한 장애물 제거: 이러한 정책의 주된 목표는 출산율 제고가 아니라, 사회적 제약을 없애고 약자들을 지원하는 것이다.

스웨덴의 초점은 마지막 접근이었다. 이어서 가족형성과 출산의 장애물을 제거하기 위해 사용했던 정책에 대해 언급하겠다.

제4절 개인 중심의 가족정책

1. 스웨덴 가족정책의 특징

스웨덴 가족정책은 가족이 아닌 아동단위의 가족 정책이며, 자녀양육에 대한 책임이 부모 모두에게 분담되어 젠더정책과 연계되어 있다. 고용정책과도 연결되어 있고, 70년대부터 공식적으로 맞벌이가족모형의 채택을 통해 남성과 여성 모두 가사와 노동시장의 동등한 참여를 원칙으로 삼고 있다.

가족정책을 구성하고 있는 세 가지 주된 결정은 개인단위 과세(부부 분리과세), 소득대체율이 높은 부모휴직제 도입, 공보육시설 확충이다. 이 밖에도 사회부조 및 주거지원 등 자산조사에 기반한 가족정책을 통해 저소득 가정을 지원하고 있다.

가. 부모휴직제

아동복지, 여성의 경제적 독립성, 남성의 가사양육참여 등을 목표로 하며, 고용주에게 직접적 비용을 부과하지 않는 세제를 통해 노동시장참여 여부와 관계없이 휴직 이용이 가능한 것이 특징이다.

무급 모성휴가제(1939년) → 유급모성휴가제(1955년) → 부모휴직제(1974년)로 변화하여 현재까지 지속되고 있다. 기간은 휴직기간: 6개월(초기) → 450일(1994년) → daddy month(1995년) → 480일(2002년)로 연장되었다. 1995년 소개된 'daddy month'는 부(父)에게 전체 휴직기간 450일 중 30일을 사용토록 보장한 것으로 사용하지 않을 경우 상실된다. 2002년 기준 450일에서 30일이 추가되었으나, 30일은 부모간 전환이 불가능하며, 전체 480일 사용을 원하지 않을 경우 최소 60일을 사용토록 규제하고 있다.

추가출산시 180일의 휴직기간을 추가로 신청할 수 있으며, 자녀가 8세 때까지 유연성 있게 사용할 수 있다. 이 밖에도 자녀 연령 8세까지 전체 근로시간의 75%까지 줄일 수 있고, 자녀 출산시 아버지가 10일간 출산휴가수당 지급 및 연간 120일의 자녀 간병휴가를 사용할 수 있다. 영아가 18개월이 될 때까지

는 유급휴직 이후 복귀를 보장하는 무급휴가를 이용할 수 있다.

취업여성의 수당지급 수준은 출산전 240일간의 소득에 따라 다르게 적용되나, 390일간 최고 €32,000에서 소득의 80%까지 지급되며, 90일간은 낮은 정액급 SEK60(€1-3-7)이 지급된다^{주56)}.

소득대체율 역시 90%(1974년) → 80%(1995) → 75%(1996) → 80%(1998년)로 경기변동에 따라 변화하고 있다.

‘speed premium’이 실시되고 있는데, 출산간격을 좁히기 위해 1980년 이후로 실시되고 있는 정책으로 출산 후 30개월 이내에 추가자녀 출산시 출산에 따른 소득변화에 관계없이 첫째아 출산시의 소득대체율을 보장하는 것이다.

어머니의 휴직이용은, 소득과 관련된 기간(390일간)의 이용률은 97%, 정액급이 지급되는 기간(90일간)의 이용률은 90%, 그리고 전 기간 이용률은 60% 수준으로 자녀를 가진 대부분의 가정이 이용하는 것으로 나타난다. 이에 반해, 부의 이용률은 0.5%(1974년)→11.9%(1999년)→18.7%(2004) 등 지속적으로 증가추세에 있으나 아직도 저조한 실정이어서 만일 사용하지 않으면 소멸이 되는 60일 휴가를 만들게 된 것이다.

전체적으로 스웨덴의 부모휴직제도는 소득대체율, 기간 및 유연성이 높아 정책의 변화에도 불구하고, 개인의 가족형성(출산)과 관련된 결정에 많은 영향을 미치는 것으로 평가된다. Tonaka(2005)에 의하면, OECD 18개국 중 직업보장형 유급 부모휴직기간이 68주로 스웨덴이 가장 긴 것으로 조사되었다(평균 18.2주).

나. 공보육제도

1970년도에 도입되었고, GDP 0.3% 정도를 지출하며, 질적 수준도 높다. 네덜란드와 비교해보면 한 사람 소득과 유사할 만큼 상당한 지원을 제공하고 있다. 빈곤퇴치를 위한 지원이기 때문에 저소득 가구와 이민가정에 주로 지원해주었으나 경기부진 시기인 1990년 공보육 시설이 많이 줄어들게 되었으며, 1인 지원수당이 많이 하락하게 되었으며 사보육시설의 비중이 상당히 높아지게 되었다.

주56) 비취업여성의 경우 정액급(SEK180, €20)을 수령.

70~80년대 공보육시설의 확장 및 보육서비스 확대가 일반적 정책 목표로 채택되었고, 부모의 일·가정의 양립이 가능토록 지원하고, 자녀의 발전·학습에 대한 지원 및 자녀복지에 이바지할 수 있는 조건에서 성장토록 지원한다는 두 가지 커다란 목적을 가지고 있다.

1995년 지자체에서는 특별한 이유가 없는 한 취학전 활동을 제공토록 규제하였고, 2003년에는 전체 지자체의 94%가 이를 채택하여 스웨덴의 보육시스템은 이용 가능성, 질 및 가격 측면에서 모범이 되고 있다.

자녀 보육비용에 대한 지원은, 맞벌이 가정, 특수아동 대상으로 실시되다가, 실직 가정 아동(2001년), 추가출산 후 부모휴직 중인 부모(2002년)로 확대 실시되었다. 지방분권에 따라 지자체별로 상이하지만 91-3-97년 종일반 아동에 대한 중위수준의 부모부담은 12,500 SEK(1/5은 114,400 SEK미만, 1/5은 14,000 SEK 이상) 정도이다.

경기침체 이후 보육관련 예산 삭감 및 보육서비스의 질적 저하가 발생하였으나 현재 회복 추세에 있다. 90년대 예산제약으로 인해 지자체의 보육관련 비용이 삭감되어, 90년대 초 종일반아동을 위한 보육지원이 감소되었으나, 90년대 중반 이후 재증액되어 2002년에는 1991년 수준을 초과하고 있다.

보육교사 1인당 아동수 및 반별 아동수 등의 증가에도 불구하고, 보육교사의 질적 수준이 높은 편이다(고교 졸업 후 2년간의 특수교육과정 이수).

공보육시설 이용률을 보면, 0-6세아의 경우, 15.1%(’75년)→49.4%(’90년)→58.7%(’95년)→68.8%(’02년)로 지속적으로 높아지고 있고, 4세아의 이용률도 지속적으로 증가하고 있다(65%(’90년) → 96%(’03년)). 2세미만 아동의 이용률은 낮은편이며, 이는 부모휴직제의 실효성을 반증하는 것이다.

90년대 국가 예산 문제로 인해 사보육시설의 비율이 증가하였으나, 대부분 비영리 시설이고, 공보육시설의 기준에 부합할 경우 동일한 예산 지원을 받고 있다. 이중 40%는 직장보육시설이다.

다. 아동수당 및 세제

일-자녀양육의 양립지원정책의 일환으로 16세 이하의 모든 자녀를 가진 부모

에게 주어지는 보편적 비과세 현금 혜택이다. 기본적으로 자녀 1인당 월 950SEK이나, 셋째아는 254SEK, 넷째아는 760SEK, 그리고 다섯째 이상의 경우에는 950SEK 가 모(母)에게 지급된다.

부모의 비혼, 별거 또는 이혼여부에 관계없이 한 부모가정에 대한 비용 지원을 위해 특별아동수당이 있다.

라. 사회부조 및 주거혜택

일시적 재정 부족자를 지원하기 위한 자산조사(means-tested)를 거친 혜택을 주고 있다. 최근 여성단독가구, 청년실업자, 난민 등에 대한 지원기간이 연장되었으며, 2003년 전체인구의 4%가 지원을 신청하였다. 1995년 지원가구의 15%가 자녀를 가진 가정이었으며, 25%가 여성단독가구였는데, 전체 여성단독가구의 1/3수준으로 일차적으로 실업이 주된 원인으로 파악되고 있다.

가구구성, 주거비 및 가구소득을 기초로, 자녀를 가진 가족이 주거혜택을 받는다. 자녀를 가진 가구에 대한 주택수당은 아동에 대한 양질의 넓은 주택 보장 및 저소득가족에 대한 특수지원의 성격을 동시에 갖는다. 자녀수에 따른 차등 지원 및 저소득층 중심의 지원이 이루어지며, 1인 아동 가구에 대한 지원은 월 600SEK, 두 명은 900SEK, 셋 이상은 1,200SEK이다. 1996년과 1997년 주택수당의 적용 대상, 범위가 축소되어 저소득층으로 자격 강화가 이루어졌다.

제5절 스웨덴 종합정책의 성공

1. 효과성: 이론 및 근거

가. 부모휴직

부모휴직을 받으려면 출산 전 노동시장참여 경력이 필요하기 때문에, 부모휴직 법제화 이전보다 여성의 평균초산연령이 늦어진다는 비판도 존재한다. 부모

휴직수당의 소득대체적 특성으로 인하여, 출산전에 가능한 높은 임금을 받아야 한다는 강한 동인으로 작용하여 출산가능성을 낮춘다는 것이다. 실제로 1940년대 중반 출생한 여성의 초산연령은 24세이고, 1956년(1974년 부모휴직 시행이후 가입연령에 도달) 출생한 여성의 초산연령은 26세라는 연구결과가 있다. 그러나 성격이 다른 가족정책을 실시한 네덜란드의 경우도 평균초산연령이 증가하였기 때문에 인과적 관계가 미약한 것으로 보인다.

스피드 프리미엄을 보면 다른 결론을 보여주는데, 노르딕 국가를 참조했을 때 스피드 프리미엄과 출산율 간 인과관계가 나타나서, 정부 정책이 부부의 출산에 영향을 준 것이라고 할 수 있다.

나. 보육

보육시설에 다니는 0~6세 아동수와 1963~1993년간 합계출산율간의 정적 상관관계가 발견되기도 했고(Qvist, 1994), 아동수당 및 보육시설이 출산율에 완만하지만 정적인 효과가 나타난다는 연구도 있다(Löfström & Westerberg, 2002). 아직까지 지역간 보육시설 특성의 차이가 증명된 바는 없는데, 이는 지역간 차이에도 불구하고, 전체적인 양질의 복지정책이 지역보육시설의 결점을 보완하는 완충역할을 한 것으로 해석할 수 있다.

다. 아동수당 및 세제

아동수당은 효과는 적지만 출산율 증가에 유의미한 영향을 주는 것으로 파악된 연구도 있고(Kohler 등, 2005), 아동수당보다는 일-가정 양립지원 관련 정책이 출산 촉진에 더 효과적이라는 분석도 존재한다(Andersson, 2005).

스웨덴에서 세제는 ‘맞벌이 가족’모형 및 성평등을 유지시키는 주된 요소이나, 다른 정책들의 변화로 인해 독립적 효과를 측정하기는 곤란하다.

라. 사회정책의 인프라 구축과 가족정책의 발전

일-가정 양립지원, 가족형성의 장애요인 제거 및 성평등 증진을 목적으로 하는 스웨덴 가족정책의 전반적인 특성을 개별적인 정책들로 분리하여 평가하는 것은 현재로서는 곤란하다. 유급 부모휴직, 공보육비 지원, 개인별 과세체계는 여성의 일-가정양립을 지원하는 인프라를 구성하고, 이것들은 고용지위의 유연성과 평생 노동시장참여를 장려하는 태도를 조성한 것으로 평가할 수 있다.

포괄적으로 평가해 볼 때, 90년대 동안 부모휴직기간, 아동수당 및 공보육시설의 질·이용가능성 증가 등 가족정책의 대상 및 범위의 확대를 통한 부모의 자녀양육비용 경감 및 일-가정양립 지원정책은 출산율 제고에 유의미한 영향을 준 것으로 보인다.

그러나 80년대는 경제성장시기로서, 단순히 정책만의 효과라기보다는 두 요인의 상호작용 효과로 보는 것이 맞다(Hoem, 2005).

코호트출산율이 시간의 흐름에 따라 대체수준이하에서 일정하게 유지되는 것은 여성들이 소득과 혜택을 최적화함으로써 출산시기 및 간격이 이동하는 것으로 판단할 수 있다.

2. 90년대 이후의 정책들

가. 경기침체 및 가족정책 범위 축소의 영향

부모휴직의 소득대체율, 보육의 질 및 아동수당 급여의 감소와 같은 가족정책의 변화는 직·간접적 양육비용을 증가시켜 출산감소의 원인으로 작용할 수 있다(Hoem 등, 1996).

맞벌이 가정내에서 여성의 소득이 중요한 스웨덴에서 90년대 급격한 실업률의 증가는 가구의 가처분소득 감소 및 미래의 불확실성을 증가시켜 출산율 감소로 이어졌다. 출산전 소득과 부모휴직 수당은 연계가 되어 있으므로, 경기침체에 따라 여성 실업률·직업교육 참가자가 증가하고, 교육기간이 연장되면 노동시장 진입시기가 지연될 수 있고, 저임금여성의 증가는 출산력 감소에 영향을

미치게 되는 것이다. 실제로 무자녀 젊은 여성의 교육프로그램 참가율을 보면, 20%(80년대) → 30~40%(93~95년)으로 증가하였고, 고임금 여성의 첫째아 출산 경향이 저임금 여성보다 높게 나타난다.

나. 경기순응적 출산율(Pro-cyclical fertility)

덴마크, 프랑스 등은 90년대 노동시장쇼크와 출산율간의 연관성이 미약하지만, 스웨덴은 가족정책의 특징(예: 부모휴직수당의 소득대체수준)으로 인해 경기변동에 민감한 것으로 보인다.

제6절 결론 및 토론

정책간의 연계성으로 인해 출산력 제고에 대한 정책효과와 관련된 상반된 견해들이 존재하나 스웨덴의 정책이 효과가 없다고 단언하기는 어렵다. 성평등, 개인주의화 증진에 미친 정책의 효과성에 대한 통계적 유의성 검증은 어려운 작업이지만 부분적으로 효과성을 인정해야 할 것이다. 80년대 스웨덴의 출산력 제고는 맞벌이부부모형의 채택, 소득안정, 고용조건 개선, 가족에 대한 투자확대 및 호의적 경제조건 및 낮은 실업률의 총체적인 결과였다. 90년대의 출산율 변동은 경기순환 및 가족정책의 결과이며, 단일 정책의 효과로 단언 하기 곤란하다.

정책적 효과는 각 국가의 정치·경제·사회적 맥락에 따라 상이한데, 특히 스웨덴의 출산율은 여성소득과 연계되어 있다고 할 수 있다. 맞벌이가족형인 스웨덴 가구에서 여성의 소득은 중요한 비중을 차지하기 때문이다.

정책은 오랜 기간을 통해서만 영향을 측정할 수 있다. 물론 이혼법 같은 몇몇 법은 즉각적인 영향을 줄 수 있지만(5-6개월만), 적어도 1세대 20년 이상-즉, 새로운 아이들이 노동시장에 참가할 정도의 시기가 소요되어야만 효과 측정이 가능해질 것이다. 그래서 정치가들은 저출산 정책을 시행하는 것이 그들에게 별로 도움이 되지 않는다고 생각하기 쉽다. 그러나, 가족정책은 즉시적 효과성

이 적기 때문에 장기적 관점에서 접근해야 하며, 인구고령화에만 초점을 둔 정책을 추진하는 것은 저출산고령화의 위기에 대처하기 위한 충분한 전략이 될 수 없음을 명심해야 한다.

제8장 결 론

본 국제협동 연구를 정리하고 논의를 종합하는 자리였던 12월 국제회의 (『OECD 주요국 저출산 대책 동향 및 효과성 평가를 위한 국제회의』)의 토론내용을 종합하는 것으로 연구의 결론에 대신하고자 한다.

1. 정책의 근본적 기조에 대하여

1) 개인과 사회적 여건에는 큰 차이가 있고 이러한 차이가 출산율에 영향을 미친다. 특히 중요한 것은 개인의 가치관과, 여성의 역할을 둘러싼 사회적 여건이다. 여성의 가치 변화는 고용에 대한 높은 참여도를 가져왔다. 그러나 흔히 논의되듯이 여성이 의도적으로 무자녀를 선호한다고 보기는 어렵다. 아이를 갖지 못하게 하는 사회적 장애요인이 있다면 그것이 무엇인지 밝히는 것이 더욱 중요하다. 예를 들어, 가사 분담의 경우 여성의 노동시장 참여가 높아지는데도 불구하고 부부간에 별로 공유되고 있지 않다. 여성의 입장에서 보면, 가정에서의 역할부담 감소 없이 사회적 역할이 증가한 셈이다. 따라서 앞으로 가정일의 동등한 분배가 이루어져야 하며 정책적으로는 일-가족의 양립을 지원하는 것이 중요하다.

2) 여성이 일하고 싶은 경우 일·가정을 병행해야 하는데, 다른 정책과 함께 보육의 중요성이 강조되어야 할 것이다. 원하는 자녀와 실제 자녀 사이의 간격을 줄이는 것이 중요할 것이며, 이를 위해서는 장애요인을 줄여야 한다. 정책의 초점 역시 여기에 맞추어 져야 한다.

3) 현재 10대, 20대 여성의 가치관이 향후 한국의 미래를 결정짓게 될 것이다. 이들의 가치는 보다 성평등적이고 개인주의적이며, 오랜 시간의 교육을 받

은 숙련노동력이 될 것이다. 이런 변화가 향후 인구가족 정책에 반영되어야 한다. 결혼 후 여성의 독립성 상실, 종속적 위치로 떨어지는 문제 등을 해소해야 하며, 아이를 출산했을 때 아버지의 돌봄·가사분담 등에 획기적인 변화가 이루어져야 한다.

2. 정책의 효과성 측정 및 방법론에 대하여

1) 정책의 효과성을 파악하기 위해서는 적어도 1세대(20-30년 이후)가 지나야 한다. 가족계획 시대에 출산율 목표를 정하고 출산율이 급격하게 떨어지는 경험을 했던 한국의 경우, 이러한 시각을 놓치기 쉽다. 정책을 올해나 내년에 시작하여 단기적으로 실시하면 출산율의 상승에 기여할 수 있으리라는 그릇된 기대가 있는 것이 사실이다. 앞으로 필요한 정책은, 가족계획 시대의 피임이나 인공임신 중절처럼 즉각적인 효과를 기대할 수 없다. 양성평등 수준을 제고하고, 부부가 자녀를 양육하는 데 있어 장애요인을 없애는 작업은 오랜 시간이 필요하다.

2) 시계열 자료를 사용해 통계적 모형을 구축하는 것은 전반적 현상을 설명해주고 구조적인 관점도 제공해 준다. 그러나 사용된 가정(假定)이 단순하기 때문에 여러 가지 위험이 동반될 수 있다는 점이 숙지되어야 한다. 예를 들어, 기회비용-직접비용 등은 대리변수를 사용했는데, 문제는 어떤 대리변수를 어떻게 사용할 것인가 하는 점이다. 대리변수는 대리일 뿐이고 모델은 추정에 불과하다.

3) 프랑스나 스웨덴은 종합적인 정책을 통해 출산율을 올리는 데 기여했지만, 각 정책을 개별적으로 평가하는 것은 어려운 것으로 보인다. 정책의 효과성을 평가할 수 있는 방법론 연구가 다각화 되어야 할 것이다.

3. 사회변화 및 성평등 요인의 정책함의에 대하여

1) 프랑스 정책은 처음부터 하나의 방향으로 추진되었다기 보다는, 시간에 따라, 가치와 행동의 변화에 맞추어 진화했다고 보아야 한다. 모든 정책은 변화

하는 사회·문화적 가치에 적응할 필요가 있다. 프랑스 정책은 변화하는 사회문화적 가치에 적응해 왔다. 프랑스 정책의 시작은 가치와 돈, 이 두 가지 기본적인 욕구에서 출발했다고 할 수 있으며, 전시(戰時) 중의 어려운 경제상황하에서 보상을 가시화하는 효과를 지녔다.

근래에 들어 사회변화에서 가장 눈에 띄는 것은, 교육기회의 변화로 인해 여성들의 욕구가 변화한 것, 그에 따라 여성들이 교육부문에 투자한 만큼 보상을 받고자 하고 추구하는 바도 달라지게 된 것이다. 신세대들은 자신과 자아실현을 중시하며, 돈을 하나의 도구로 여기는 새로운 가치체계를 갖게 되었다. 이러한 가치체계 하에서도 자녀를 원하기는 하지만, 가족을 돌볼 것인가, 아니면 자신의 직장경력을 따를 것인가 여부를 결정해야 하는 선택적 상황에 더 자주 처하게 되었다. 더욱이 자녀는 이제 더 이상 미래를 위한 보험이 될 수 없기 때문에 불확실한 현실에서 믿을 수 없는 건 오직 자신이라는 인식이 강해지고 있다.

2) 성평등 측정은 매우 어려운 문제이다. 기존의 성평등 지수의 경우는, 교육 성취도가 높은 국가에서 일반적으로 높게 나타난다. 현재의 추세를 보면 심지어 무슬림국가에서도 여성들이 노동시장에서 비교우위의 위치를 차지하고 있는 경우가 많다. 또한, 향후 산업구조도 서비스 시장이 선호될 전망이어서 금융, 교육 등 여성의 활약이 커질 것으로 보이고 다양한 서비스 산업에서 여성노동력은 무한대로 사용될 전망이다. 여성의 사회활동 수행 역량이 높아지며, 선거에서 중요한 역할을 행함에 따라 여성의 역할은 점차 확대될 것이다.

그 반대급부로, 여성이 집에서 수행하는 역할에 대해 여전히 냉소적인 시각이 존재하는데, 이는 여성과 남성 간 대화 및 사회적 변화를 통해 지속적으로 개선되어야 할 부분이다. 가사노동은 특히 남성들이 많이 꺼려하는 영역인데 아이에 투자하는 시간을 보면 노르딕 국가가 1시간 이상인데 반해 한국이나 이탈리아는 절반정도로 낮다. 그러나 더 이상 여성의 종속적인 위치를 가정하여서는 안되며, 현재의 여성들이 기존의 세대와 다르다는 인식이 필요하다. 아이를 낳는 것은 여성의 역할이지만 양육은 부모의 공통된 역할이어야 하며, 의사결정과정에서 여성·남성간 차별이 존재해서는 안 된다.

4. 가족형성에 영향을 미치는 요인에 대하여

경제상황 악화로 인해 모든 청년들이 실업을 경험함에 따라 부모에게 의존해야 하는 기간이 늘어난 사실, 집값 상승으로 인해 부모는 아이들에게 살 곳을 마련해 주는 등 재정적인 안전성을 보장해 주어야 하는 의무가 가중된 사실 등도 결혼과 출산에 영향을 주게 되었다.

5. 이민정책의 장·단점에 대하여

1) 출산율이 낮으면 노동수요-공급의 원리에 따라 노동력의 가격이 높아지기 때문에 이민을 받아들여지게 된다. 그러나 불법적인 이민을 관리하기는 쉽지 않으며, 노동력 감소가 발생하는 특정부문에 맞는 적합한 인구만을 받아들이는 것 역시 쉽지 않다. 프랑스의 경우 19C 중반부터 다른 서구사회보다 일찍 출산율 저하의 문제를 겪음에 따라 이민정책이 출발되었다. 이민에 대한 수요는 3D 직종과 같이 국내에서 노동력을 쉽게 구하기 어려운 영역에서 발생하는 경우가 많다.

2) 유럽의 이민사를 보면, 노동이민이 주종을 이루고 있으며, 사회통합과 관련한 여러 가지 문제를 노정해 왔다. 이민자가 사회 전체 출산율에 기여한다고 해서 이민을 출산율 제고정책의 하나로 활용하는 것은 신중히 고려할 문제이다. 이민은 현재에도 “뜨거운 감자”이다. 캐나다나 영국, 독일과 같이 체계적인 이민정책을 추진한 나라는 위험부담이 상대적으로 낮다.

프랑스의 경우 적극적인 이민정책을 취한 경우에 속한다. 현재에도 가사도우미, 식당 점원 등 다양한 분야의 이민노동자들은 계속해서 필요한 상황이다. 그러나 인구통계학적 기제로서 큰 역할을 한다고 보기는 어렵다. 이민자의 출산동향은 이민을 온 후에 그 국가의 경향에 순응하는 양태를 보이기 때문에 장기적으로 큰 기여를 한다고 보기 어려운 것이다. 문화 통합적인 측면에서도 다양한 문제점이 존재한다. 아프리카의 농촌지대에서 온 이민자는, 현대 산업사회에서 적응이 힘들기 때문에 사회통합이 달성되기 어려우며 사회적응이 안 되므

로 경제적 능력을 갖추기도 어렵다. 또한 여성의 양성평등적인 측면을 이해하지 못하거나 일부 다처제를 취하는 나라 국민이 프랑스에 오면 적응하기 힘들 것이다. 출산을 제고만을 위해서 저연령층만을 대상으로 이민정책을 시행할 경우는 윤리적인 문제가 발생할 수 있고, 노동인구를 유입하는 것은 인구학적인 기여가 별로 높지 않을 것이며, 동일 연령의 내국인들과 노동기회의 형평성을 두고 갈등이 발생할 수 있기 때문에 여전히 어려운 문제이다.

6. 저출산 여파의 경제적 측면에 대한 해석에 대하여

저출산에 따른 경제적 전망에 대한 해석은 논란의 여지가 존재한다. 즉, 출산율이 인구대체율 이하인 경우 생산인구가 줄어들 것으로 경제적 전망을 어둡게 하는데, 이것이 생산성이 높아지면서 상쇄될 수도 있기 때문이다. 물론, 회의적인 시각이 더 많다. 프랑스의 경우 노동력 재생산 비율이 문제인데 현대 사회에서 필요로 하는 노동력과 기술은 나이가 든 근로자가 쉽게 배우기 힘든 영역이 많기 때문이다.

7. 자원마련과 세대간 형평성에 대하여

1) 프랑스는 GDP의 3%에 해당하는 재원을 가족정책에 투입하고 있다. 이는 일본(0.07%)이나 다른 나라에 비해 높은 편이다. 물론, 자원마련의 문제는 모든 국가가 직면한 어려운 문제이다. 프랑스의 사회지출 추이를 보면 GDP 대비 13%를 연금에 지출하고 있고, 보건의료 분야를 합하여 대부분의 지출이 노령층에 분배되고 있음을 알 수 있다. 전세계적으로도 노령층에 지출하는 비율이 18-20% 수준인데, 이 부담률은 Baby Boomer가 노인이 되면 더욱 커질 것으로 보여, 젊은층에게는 더 큰 부담을 야기할 전망이다. 그렇다면, 어떻게 균형을 맞출 것인가가 문제가 될 것이다. 즉, 세대간·세대별 공평성을 확보하는 것이 중요해 진다. 미래지향적인 관점에서 젊은 사람들의 역할이 중요하며, 기업의 생산성·재생산 등에 투자해야 할 자원이 필요하다. 만일 미래세대를 저버린다면 사회보장 체계는 모두 무너질 수도 있다. 프랑스의 경우 1905년경에만 해도 어

린이는 최우선 순위(top priority)를 차지하는 존재였으며, 어린이가 미래라는 생각이 사회전역에 걸쳐 합의되었던 시기였다. 이러한 배경 하에서 아동을 위한 직접과세가 가능했던 것으로 보인다.

2) 비용의 제약은 항상 큰 문제이다. 그러나 한 나라의 미래가 중요하다고 생각한다면 투자는 반드시 필요하다. 한국은 그동안 인적 자원에 투자를 많이 해온 나라이다. 대부분의 나라에서 연금 등 노령층을 대상으로 한 사회정책에 대한 예산투자에 비해, 아동을 대상으로 한 가족 정책예산은 매우 부족한 상황이다. 노령인구나 아동을 두어 어느 한쪽을 선택할 수는 없겠지만, 투자의 균형을 달성하기위한 노력이 필요하다.

8. 슬로건 성격의 캠페인의 효과에 대하여

일본의 정책 사례는 한국에 중요한 영향을 미치는 듯 하며, 한국과 대만의 사례가 역으로 일본에 시사하는 바도 크다, 한국의 1-2-3운동과 같이 일방적인 슬로건의 문제가 일본에도 존재한다. 그 예가 “보육에 참여하지 않는 남편은 아버지가 아니다”라는 슬로건인데, 일반 국민의 태도 변화에 별로 효과가 없었던 것으로 판단된다.

9. 최근 일본 정책 강조점 및 효과에 대하여

정책 효과가 미약하더라도, 최소한 출산력 감소를 지연시키는 효과는 있을 것으로 판단하며, 이러한 맥락에서 일본은 지속적인 저출산 대책을 추진해 나갈 것이다. 물론 문제는 재원마련 및 확대에 따르는 어려움이다. 최근에 강조되고 있는 정책은, 젊은 근로자의 경제자립이다. 아직 정책 평가는 시기 상조이며, 충분한 모니터링이 필요한 단계라고 보는 것이 옳다.

10. 혼외출산 장려여부에 대하여

1) 정부의 혼외출산 장려는 바람직하지 않다고 판단된다. 이는 일본의 사회 규범에 반(反)하기 때문이다. 여성이 남성을 만나서 아이를 낳는 경우에 한해 정부의 지원이 있어야지, 정부나 다른 주체의 주도 하에 혼외출산 장려정책이 이루어져서는 안될 것이다.

2) 현재 한국사회의 여건상 출산율 회복을 위해서 혼외출산을 장려할 수는 없다. 다만, 법률혼 밖에서 탄생한 아동이라도 차별 없이 자랄 수 있는 환경을 조성하는 것이 현재로서 최선의 선택일 것이다.

11. 정책우선순위 설정에 대하여

1) 출산율을 올리는 방법은 매우 다양하다. 그러나 모두 시행할 수는 없기 때문에 우선순위를 설정할 필요가 있으며, 우선순위의 기준에 대해 논의해야 한다. 비용대비 출산율 상승효과를 판단하는 비용편익분석(Cost-Benefit) 보다는, 각 사회의 이상에 부합하는 정책이 무엇인지를 살펴보고, 이상에 부합한다면 비용이 많이 들어도 추진할만 한 것이 아닌가 생각된다.

2) 앞으로는, 기대 자녀수 충족을 위해 장애물을 없애고 여건이 허락하면 출산촉진책을 사용하는 것이 적합한 순서일 것이다. 이러한 맥락에서 아직 이용률이 매우 낮고 소득 대체율도 낮은 육아휴직 보다는, 보육서비스를 확충하는 것이 시급하고 정책효과성이 높을 것으로 보인다.

12. 완결출산율 안정화 및 tempo effect에 대하여

1) 출산율의 타이밍도 중요하지만, 완결출산율이 상대적으로 인구고령화에 더 큰 영향을 주는 것이 아니냐는 견해에 대해 면밀히 점검할 필요가 있다. 우리나라처럼 경제위기 때문에 집값이 올라가거나 실업률이 증가하는 것은 특정

시기에 출산율이 떨어지는 것을 설명할 수는 있을 것이다. 한편, 근본적으로 완결출산율에 영향을 주는 원인과 대응정책이 있을 것이다. 결과적으로 이상자녀 수 실현이 가능하도록 하는 정책을 수립하는 것이 기본 방향이 되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 스웨덴의 정책은 *mixed success*가 아니라, 그 자체로 성공했다고 볼 수 있다. 근본적으로 정책의 방향이 완결출산율 안정화에 기여했기 때문이다. 그러나, 스웨덴 정책의 직접적인 목표는 성평등 달성, 저소득층 지원, 빈곤퇴치 등이었고, 출산율의 상승은 추진과정에서 얻은 성과로 볼 수도 있다.

2) 출산율에서 *tempo effect*가 중요하다. 일본의 경우 출생코호트 별로 다르지만, 최근의 코호트일수록 1.4 정도로 낮아지는 것을 볼 수 있다. 한국의 경우, 2005 특별추계에 따르면 1.30 수준으로 나타나고 있다. 문제는 이러한 출산수준이 장기적으로 고착화되지 않도록 해야 한다는 것이다. 최근 전국 결혼 및 출산동향 조사 결과를 보면 결혼 및 출산지연이 장기적으로 출산율 하락으로 연결될 수 있다. 여성의 기준으로 볼 때 가임기간(15-49세) 동안 출산을 하게 되는데 늦게 시작하면 비자발적/자발적 출산억제가 발생하기 때문이다.

13. 한국의 출생아수 축소문제에 대하여

한국사회는 더구나, 2003년부터 가임여성 인구가 줄고 있다. 가족계획 이후 줄어든 세대가 가임기에 도달했기 때문이다. 따라서 출산율이 증가하더라도 출생아 수는 감소할 것으로 보인다. 이에 대처하는 것 역시 중요하다.

14. 출산율에 미치는 혼인율의 중요성에 대하여

1) 서구의 여러 나라에서, 법률혼이 출산율에 미치는 상대적인 중요성은 떨어지고 있다. 그러나 한국의 경우 혼외 출산율이 제로에 가깝고, 초혼연령이 높아지면서 출산율에 보다 직접적인 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 따라서 한국의 경우는 결혼율과 출산율 간의 관계를 잘 살펴보아야 할 것이다.

2) 서구 국가에서는 동거·혼외출산 등이 저출산 회복에 큰 역할을 했을 것이나, 아시아 지역의 경우 사회적 수용이 비교적 어려운 상태이다. 1990-2003년에 걸친 최근 13년간 대만, 싱가포르, 한국은 출산율이 약 30%의 감소율을 보이고 있다. 따라서 당분간 저출산의 돌파구는 결혼을 상승이 되어야 할 것이다. 성인이 된 사람들은 가치관 변화가 어려우므로, 단기적 효과보다는 인구정책 관점에서 30-40년을 내다보고, 가치관 형성이 가능한 젊은 세대와 아동에 대한 교육에 강조를 두어야 한다.

여기서 딜레마는 결혼율을 높이는 것은 민감한 문제라는 점이다. 어떻게 결혼율을 높일 것인가? 이것은 육아정책보다 어려운 일이며, 출산보다도 개인적인 일에 속한다. 아이는 사회의 재화로서 투자로 볼 수 있지만(따라서 출산을 장려할 수 있지만), 결혼은 이와는 다르다. 프랑스의 출산 장려는 가족법을 통해 권유의 형태로 간접적으로 이루어졌다. 자녀수에 따라 세제 혜택을 주는 방식으로 출산 권고는 가능할 수 있지만 가족 형성을 직접적으로 권고할 수는 없다.

한편, 경제 환경은 사람들이 결혼하기로 결정하는 시기 및 실질적 결정에 영향을 미칠 수 있다. 경제 환경이 안정이 되면 독립이 좀 더 빨리 가능할 것이다(주택 구입이 가능해지므로). 따라서 독립을 독려하기 위해 주택 수당 등을 고려해 볼 수 있다. 가치관 역시 중요한 역할을 한다. 스페인은 가치관이 많이 변해서 최근 혼외 출산율이 높아졌다. 반면 이탈리아는 혼외출산이 사회적으로 용인되지 않고 있으며, 따라서 결혼과 출산이 병행하는 형태를 보인다. 한편, 결혼할 의사가 있다고 해서 반드시 결혼을 하는 것도 아니다. 결혼할 의사가 있는 집단이 사회적 제약 때문에 결혼을 미루거나 못 하는 경우를 줄여주는 노력이 필요하며, 의사결정이 쉽도록 도와주는 것이 필요하다. 끝으로, 결혼과 관련한 정책집행은 사회문화적·제도적·정치적 환경이 충분히 고려되어야 하며 여성내부의 이질성·선호 등이 반영되어야 한다.

장기적으로 볼 때, 이상적 출산과 실제 출산 사이의 간격을 없애는 노력만큼, 결혼 희망이 실제 결혼으로 연결될 수 있도록 노력하는 것이 중요하다. 단일 정책만으로 정책 효과를 기대하기 힘들기 때문에 다각적인 노력이 필요하며, 한 국가에서 성공했다고 해서 다른 국가에서 반드시 성공하는 것도 아니기

때문에, 면밀한 고찰이 필요하다.

15. 가족유대 vs. 개인주의와 출산율의 관계에 대하여

1) 한국은 서구 사회에 비해서 가족 유대가 강한 것으로 알려져 있는데, 그럼에도 불구하고 개인주의적 국가보다도 출산율이 낮은 이유를 파악할 필요가 있다. 쉽게 생각하는 것과는 다르게, 가족 유대감은 저출산에 직접적인 영향을 줄 수 있다. 강력한 가족 유대감은 자녀의 독립을 지연시킬 수 있기 때문이다. 이는 다시 가족 형성 지연, 출산 지연, 출산율 저하라는 영향을 나눌 수 있는 것이다. 또 한편으로는, 가족 유대감이 강할수록 보수적 결혼관을 갖게 되며 혼외 출산에 대한 수용성이 떨어지게 될 것이다.

2) 스웨덴과 프랑스는 개인주의가 광범위하게 영향을 미치는 국가인데도, 정책의 지원을 통해 계속해서 2.0에 가까운 출산율을 유지하고 있다는 사실에 주목해야 한다.

16. 성평등 가치체계 변화의 중요성에 대하여

스웨덴의 정책 성과를 논의함에 있어서, 성평등에 대한 가치와 사회정책에의 반영이 중요하였다고 보아야 한다. 개별 정책의 경우 직접 비용과 간접비용을 낮추기 위한 정책은 영향이 크지 않다. 결국, 가치 체계가 보다 중요하다고 볼 수 있다.

17. 미래 가임세대에 대한 교육의 방향에 대하여

청소년을 대상으로 인구 교육을 시켜야 한다는 것에 대해서는 조심스럽게 접근하여야 한다. 가치관은 강요할 문제가 아니기 때문이다. 다만, 현재 한국의 출산율 급감의 원인 중에는 과거 인구억제정책의 유산이 포함되어 있으므로, 출산의 의미와 새로운 인구구조에 대한 교육은 반드시 필요하다.

18. 무급노동 가치인정의 중요성에 대하여

여성의 육아를 포함한 무급노동에 대한 사회적 보상도 저출산대책으로서의 의미가 있다. 직장대신 육아를 선택한 여성들이 노후에 빈곤해 진다면, 육아의 사회적 가치를 못 느끼게 될 것이며 육아를 기피하게 될 가능성이 높다.

19. 출산율 회복의 사회적 의미와 개인의 자유에 대하여

마지막으로 스웨덴이나 유럽과 마찬가지로 한국 젊은이들도 자유를 중시하는 세대이기 때문에, 개인의 자유를 침해하면서 출산율을 회복하려고 해서는 안될 것이다. 국가의 복지와 발전을 논하되, 개인의 자유가 존중되는 정책패러다임을 구축하는 것이 중요하다.

참 고 문 헌

[제1장 제2절]

- 조남훈 외, (1989) 최근의 인구정책동향과 전망, 한국인구보건연구원
한국보건사회연구원(신인구정책개발센터) (2005) 「저출산 시대의 인구정책에
관한 국제워크숍자료」.
- _____ (2005) “저출산문제의 원인과 대책”, 저출산극복 「지역간담회자
료」.
- 통계청, (2005) 장래인구 특별추계 결과(보도자료)
인구문제연구소(2005) “인구포럼” 인구회보 제2호
- Chaonan Chen (2005) “Perspectives of Taiwan Population abd the Potency of
Alternative Policies”, National Institute of Social Security and Population
Problems, Tokyo.
- Cho, Nam-Hoon, (1996) *Achievements and Challenges of the Population Policy
Development in Korea*, Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Cho, Nam-Hoon and Samsik Lee (1999) *Population and Development in Korea*,
Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Kim, Taek Il, (1970) “South Korea: Enlightened Leadership and Enlightened
Parents”, Population and Family Planning in the Republic of Korea, The
Ministry of Health and Social Affairs.

[제1장 제3절]

- 이정우(2005)“여성취업인센티브의 국가사례: 독일의 사례를 중심으로”, 일가족

- 양립체계의 선진국 동향과 정책과제, 한국노동연구원
 조우현(2003) 노동경제학, 법문사.
 2004 전국 보육실태 및 수요조사
 2005 전국 결혼 및 출산 동향조사
 Blau et al.,(1998) The Economics of Women, Men, and Work, Prentice Hall.
 d'Addio and d'Ercole (2005) Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies, OECD.
 Gornick and Meyers(2003) "Public or Private Responsibility?" Journal of Comparative Family Studies.
 Longman(2004) The Empty Cradle, New America Books.
 McDonald(2005) "Very Low Fertility: Its Causes and Remedies" 저출산시대의 인구정책에 관한 국제워크숍 자료집.

[제1장 제4절]

- 김승권 외, 『저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구』, 한국보건사회연구원, 2003
 이기영 외, 「서울시 아파트거주 중년기 가정의 생활실태와 문제-경제생활 중심으로」, 『대한가정학회지』, 27(2), 1995, pp.115~132.
 이삼식 외, 『2005년도 전국 결혼 및 출산동향 조사』, 비공개자료, 2005
 허경옥, 「가계의 자녀양육에의 지출액 측정-출생부터 18세까지의 양육비」, 『소비자학연구』, 8(2), 1997, pp.1~19.
 차경옥, 「저출산 가계와 출산계획 있는 가계의 경제구조 비교 분석」, 『한국가정관리학회지』, 23(2), 2005, pp.137~148.
 Coleman, D., Reproduction and Survival in an Unknown World: What Drives Today's Industrial Populations and to What Future? NIDI Lecture Series, No. 5, Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, 1998.

- d'Addio & d'Ecole, Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 27, 2005
- Douthitt, R. A., & Huh, K., "Expenditures on Children by Female-Headed Households", Journal of Family and Economic Issues, 15(2), 1994, pp. 35 ~ 49.
- Espenshade, T. J., Investing in Children: New Estimates of Parental Expenditures, Washington, D. C.: The Urban Institute Working Paper Series, 1984.
- Gauthier, A. H., & Hatzius, J., Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis, Population Studies, 51, 1997.
- Hakim, C., Models of the Family in Modern Societies: Ideas and Realities, Ashgate, 2003.
- Magrabi, F. M., et. al., The Economics of Household Consumption, New York: Praeger Publishers, 1980
- McDonald, "The Costs of Children: A Review of Methods and Results", Family Matters, 27, 1990, pp. 1 ~ 16.
- Olfa & El Lagha, 2004
- Ringen, S., The Family in Question, DEMOS, London, 1998.

[제1장 제5절]

- 김수완, 『크레딧 제도 도입방안 - 출산·육아 크레딧을 중심으로 -』, Working Paper 2004-01, 국민연금연구원, 2004
- 윤석명, 이정우, 김대철, 『고령시대를 대비한 소득보장체계 구축방안』, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 정책보고서 2003-06, 2004. 8.
- 장지연, 이정우, 최은영, 김지경, 『일·가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제』, 한국노동연구원, 2004
- 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. 71-3-108
- MISSOC, Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU und im Europaischen Wirtschaftsraum, Jan. 2001.
- Social Security Administration and International Social Security Association, Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2004.
- Social Security Administration and International Social Security Association, Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2004.

[제2장]

- 경제기획원 조사통계국, 1997, 가족계획연구원, 『1974년 출산력조사』 .
- 공세권 외, 1992, 『한국에서의 가족형성과 출산행위』 , 한국보건사회연구원.
- 은기수, 1995, 「결혼으로 이행에 있어서 연령규범과 순서규범」, *한국인구학* 제 18권 1호, 89-117쪽.
- 이재경·조영미·이은아·유정미, 2005, 『저출산의 젠더 분석 및 정책 대안 연구』 , 고령화 및 미래사회위원회, 보건복지부.
- 장혜경 외 13인, 2003, 『전국가족조사 및 한국가족보고서』 , 여성부.
- 최경수, 2003, 『인구구조 고령화의 전망과 분석』 , 인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제, 한국개발원.
- Angrist, J. & W. N. Evans, 1998, "Children and their parents labor supply: evidence from exogenous variation in family size", *American Economic Review* 88: 450-477.
- Brewster, K. L. & R. R. Rindfuss, 2000, "Fertility and women's employment in industrialized nations", *Annual Review of Sociology* 26: 271-26.
- Chesnais, J.-C. 1996, "Fertility, family, and social policy in contemporary Western Europe", *Population and Development Review* 22(4): 729-739.
- Cramer, J. C., 1980, "Fertility and female employment: problems of causal

- direction", *American Sociological Review* 45: 178-190.
- DeGraff, D. S. & R. Anker, 1999, "Gender, labour markets, and women's work", Liège: International Union for the Scientific Study of Population.
- Donahoe, D. A., 1999, "Measuring women's work in developing countries", *Population and Development Review* 25: 543-574.
- Engelhardt H., T. Kögel, & A. Prskawetz, 2004, "Fertility and women's employment reconsidered: a micro-level time-series analysis for developed countries, 1960-2000", *Population Studies*, vol. 58, no. 1, pp. 109-120.
- Folbre, N., 1997, "The Future of the elephant-bird", *Population and Development Review* 23(3): 647-654.
- Greenstein, T. N., 1995, "Are the 'most advantaged' children truly disadvantaged by early maternal employment? effects on child cognitive outcomes", *Journal of Family Issues* 16: 149-169.
- Hochschild, A. R., 1989, *The second shift*, New York: Viking.
- Klerman, J. A. & A. Leibowitz, 1999, "Job continuity among new mothers", *Demography* 36: 377-385.
- Künzler, J., 2002, "Path towards a modernization of gender relations, policies, and family building", Schulze, H-J, et. al.(eds), *Family Life and Family Policies in Europe*, New York: Oxford University Press.
- Lehrer, E. & M. Nerlove, 1986, "Female labor force behavior and fertility in the United States", *Annual Review of Sociology* 12: 181-204.
- Lloyd, C. B., 1991, "The contribution of the world fertility surveys to an understanding of the relationship between women's work and fertility", *Studies in Family Planning* 22(May/June): 144-161.
- Mason, K. O. & V. T. Palan, 1981, "Female employment and fertility in Peninsular Malaysia: the maternal role incompatibility hypothesis reconsidered", *Demography* 37: 523-33.
- McDonald, P., 2000, "Gender equity in theories of fertility transition", *Population*

- and Development Review 26(3): 427-430.
- Morgan, S. P., 2003, "Is low fertility a twenty-first-century demographic crisis?", Demography 40(4): 589-603.
- Perry-Jenkins, Maureen, Rena L. Repetti, & Ann C. Crouter, 2000, "Work and family in the 1990s", Journal of Marriage and the Family 62: 981-998.
- Rindfuss, R. R. & K. L. Brewster, 1996, "Childrearing and fertility", Population and Development Review 22(Suppl.): 258-289.
- Sleebos, J. E., 2003, "Low fertility rates in OECD countries: facts and policy response", OECD Social Employment and Migration Working Papers.
- Torr, B. M. & S. E. Short, 2004, "Second births and the second shift: a research note on gender equity and fertility", Population and Development Review 30(1): 109-130.
- Van Esterik, P. & T. Greiner, 1981, "Breastfeeding and women's work: constraints and opportunities", Studies in Family Planning 12(4): 184-197.

[제3장]

- 김영옥·마경희, "서문: 여성정책의 뉴 패러다임-방향과 과제", 「한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립」, 여성부, pp. 1-14, 2004
- 김영옥·김경희, "여성노동정책의 한계와 새 패러다임 모색", 「한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립」, 여성부, pp. 105-138, 2004
- 은기수, "미혼에서 결혼으로 이행-최근 우리나라에서 저출산에 갖는 의미-", 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 제102호, pp. 25-35, 2005
- 이재경, "공사 영역의 변화와 '가족'을 넘어서는 가족 정책", 「한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립」, 여성부, 2004
- 이재경 외, 「저출산의 젠더 분석 및 정책 대안 연구」, 대통령자문고령화및미래사회위원회·보건복지부, 2005
- 이혜경, "21세기 복지국가 재편과 여성: 탈가부장적, 다원주의적 사회투자모형

- 을 향하여”, 「한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립」, 여성부, 2004
- 장지연, 부가청, “숨겨진 선택: 기혼여성노동자의 일과 자녀양육”, 『여성연구』, 통권 65호, 여성개발원, 2003.
- 장지연, “북지국가에 대한 페미니스트 관점의 기여와 한계”, 『한국사회학』, 제38집 3호, pp.177~200, 2004
- 조남훈, “아시아 국가의 저출산 대책 현황과 정책적 함의”, 「저출산 현황과 정책적 대응방안」, 고령화및미래사회위원회·한국보건사회연구원, 2005
- 조한혜정, “여성정책의 ‘실질적’ 패러다임 전환을 위한 시론: 여성의 경험과 관점에서 사회를 재편한다”, 「한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립」, 여성부, pp.41-78, 2004
- 허라금, “보살핌 윤리에 기초한 성 주류화 정책 패러다임의 모색”, 「한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립」, 여성부, pp. 15-40, 2004
- Alors Herlth, “The New Fathers: What Does it Mean for Children, Marriage, and for family Policy?”, Franz-Xzver Kaufmann et. al. eds. , Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2, Oxford University Press, pp.299-320, 2002
- Beat Fux, “Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged by Different Family Policies?”, Franz-Xzver Kaufmann et. al. eds. , Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2, Oxford University Press, pp.363-418, 2002
- Berna Miller Torr & Susan E. Short, “Second Births and the Second Shift: A Research Note on Gender Equity and Fertility”, Population and Development Review 30(1), pp. 109-130, 2004
- Blau, F. & Ferber, M. The Economics of Women, Men, and Work Englewood Cliffs, NJ 1992
- Chesnais, Jean-Claude “Fertility, Family, and Social Policy in Contemporary Western Europe”, Population and Development Review, Vol. 22, No.4, pp.729-739, 1996
- Connelly, R. ‘The Importance of Child care costs to Women’s Decision making’ in

- Blau (ed.) *The Economics of Child Care* New York, 1991.
- Fanz-Xaver Kaufmann and Hans-Joachim Schulze, "Comparing Family Life in the Frame of National Policies: An Introduction", Franz-Xzver Kaufmann et. al. eds. , *Family Life and Family Policies in Europe*, Vol. 2, Oxford University Press, pp. 1-18, 2002
- Franz-Xaver Kaufmann, "Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences", Franz-Xzver Kaufmann et. al. eds. , *Family Life and Family Policies in Europe*, Vol. 2, Oxford University Press, pp. 419-490, 2002
- Gauthier, A. H., *The state and the family*: Clrendon Press, Oxford, 1996
- Jonathan Grant et. al. , *Low Fertility and Population Ageing-Causes, Consequences, and Policy Options*, RAND EUROPE, 2004
- Joëlle E. Sleetbos, *Low Fertility Rates in OECD Countries: Fact and Policy Responses*, OECD, 2003
- Klaus Peter Strohmeier, "Family Policy-How Does it Work?", Franz-Xzver Kaufmann et. al. eds. , *Family Life and Family Policies in Europe*, Vol. 2, Oxford University Press, pp. 321-362, 2002
- Mary Daly and Jane Lewis, "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", *British Journal of Sociology* vol. 51 No.2, London School of Economics and Political Science, pp. 281-298, 2000
- Meyers, Marcia and Gornick, Janet C. and Ross, Katherin E., "Public Childcare, Parental Leave, and Employment", Sainsbury, Diane (ed) *Gender and Welfare State Regimes*, USA : Oxford University Press, pp. 117-146. 1999.
- Meyers, Marcia K. and Gornick, Janet G., "Gendering Welfare State Variation: Income Transfers, Employment Supports, and Family Poverty", Liebert, Ulrike and Hirschman, Nancy J. (ed.) *Women and Welfare Theory and Practice in the United States and Europe*, USA : Rutgers University Press, pp. 215-243. 2001

- Nancy Folbre, *The Economics of the Family*, Edward Elgar Publishing Limited, 1996
- _____, "Sleeping Beauty Awakes: Self-Interest, Feminism, and Fertility in the Early Twentieth Century", *Social research*, Summer 2004, Vol. 71 No. 2, pp. 343-356, 2004
- OECD, *Partnership and reproductive behaviour in Low-Fertility Countries*, OECD Working Paper, 2003
- Peter McDonald, "Gender Equity in Theories of Fertility Transition", *Population and Development Review* vol. 26 No3, pp.427-439, 2000
- Peter McDonald, "Very Low Fertility: Its Causes and Its Remedies(저출산의 원인과 대책), 「저출산 시대의 인구정책에 관한 국제워크숍」, 한국보건사회연구원·한국인구학회, pp. 1-40, 2005
- Ronsen, Marit, "Assessing the impact of parental leave: effects on fertility and female employment", Moss, P. and Devin, Fred (ed.) *PARENTAL LEAVE : PROGRESS OR PITFALL: NIDI/CBGS Publications*, pp. 195-199. 1999.
- S. Philip Morgan, "Is Low Fertility a Twenty-First-Century Demographic Crisis?", *Demography*, Nov 2003; vol. 40, No. 4, pp.589-603, 2003