

경사연협동 2번

한국의 저출산 관련 사회경제적 요인과 정책여건

최은영, 박세경
이삼식, 조남훈, 최병호

한국보건사회연구원

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 국제 협동연구 중 한국보건사회연구원이 담당한 연구부분을 발췌한 것으로, 주요 집필 내역은 다음과 같습니다.

제1장 연구요약 및 주요쟁점 (최은영)

제2장 인구변화와 패러다임 전환(이삼식)

제3장 한국 인구정책의 변화(조남훈)

제4장 저출산대책으로서의 보육과 육아휴직(최은영)

제5장 자녀양육비 지원과 저출산(박세경)

제6장 저출산과 사회보험의 역할(최병호)

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 주임연구원,
강주희, 조숙경, 정윤선, 김희경 연구원, 최은희(연세대학교 사회복지대학원 재
학), 김태연(서울대학교 사회복지학과 재학) 씨에게도 감사합니다.

2005년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

제1장 연구요약 및 주요쟁점	11
제2장 인구변화와 패러다임 전환	38
제1절 시작말	38
제2절 출산 변화에 대한 대응 고찰: 실제와 이론	40
제3절 한국의 인구동태 변천	48
제4절 저출산의 파급효과	51
제5절 저출산 원인	57
제6절 패러다임 전환	63
제3장 한국 인구정책의 변화	66
제1절 인구정책의 태동	66
제2절 인구증가억제정책(1962~1996)	70
제3절 인구자질 및 복지증진정책(1996~2004)	73
제4절 출산장려정책(2004~)	76
제5절 결론 및 요약	86
제4장 저출산대책으로서의 보육과 육아휴직	91
제1절 자녀출산의 기제	91
제2절 보육 및 육아지원 정책과 출산율	97
제3절 한국의 양육여건 진단: 여성고용과 보육·휴직제도	104
제4절 양육여건 개선을 위한 보육·휴직제도의 정책과제	115

제5장 자녀양육비 지원과 저출산	116
제1절 서 론	116
제2절 자녀양육비의 개념 및 계측방법	120
제3절 자녀양육비 및 교육비 지출 규모	124
제4절 자녀양육비 지원	136
제5절 결론 및 정책적 함의	142
제6장 저출산과 사회보험의 역할	144
제1절 저출산 대책으로서의 사회보험	144
제2절 외국 사례	146
제3절 저출산의 원인과 사회보험 정책	157
제4절 정책대안	162
참고문헌	175

표 목 차

〈표 2- 1〉 한국의 합계출산율 변동	49
〈표 2- 2〉 OECD 국가의 합계출산율 및 노인인구 비율 추이	53
〈표 2- 3〉 한국인의 초혼연령 변동	58
〈표 2- 4〉 미혼여성의 결혼관	59
〈표 2- 5〉 기혼여성의 자녀 필요성에 대한 태도 변화	60
〈표 3- 1〉 합계출산율 및 출생아수 변동 추이	71
〈표 3- 2〉 주요 OECD 국가의 합계출산율	75
〈표 3- 3〉 1959~1999년 기간의 합계출산율 감소요인분석	80
〈표 3- 4〉 기본 적용 유배우출산율 및 유배우율	81
〈표 3- 5〉 유배우율 및 유배우출산율이 매년 1% 포인트 증가 하는 경우 합계출산율 변동추이	82
〈표 3- 6〉 연도별 유배우출산율 및 유배우율 목표: 20~34세	83
〈표 4- 1〉 중산층 가정의 자녀양육 비용(1자녀 기준, 미국)	92
〈표 4- 2〉 근로자의 성별, 자녀수별 노동시장 통계(미국)	96
〈표 4- 3〉 정책유형에 따른 저출산 정책 비교	98
〈표 4- 4〉 주요 OECD 국가의 보육 및 육아지원 정책이 출산력에 주는 영향 ...	100
〈표 4- 5〉 ECEC (아동교육 및 보육)의 사회화 정도와 모성 취업간의 관계 ...	103
〈표 4- 6〉 출산휴가 및 육아휴직 사용 현황	108
〈표 4- 7〉 공무원 육아휴직 사용 현황	108
〈표 4- 8〉 연령별 중기 추가보육 보육수요 추계	108
〈표 4- 9〉 육아지원시설 이용 현황	109
〈표 4-10〉 보육대상 아동수별 취업중단 경험	110
〈표 4-11〉 취약보육 필요성	111

〈표 4-12〉	혼인상태, 성별 및 교육정도별 일-가족 양립형태 선호도	111
〈표 4-13〉	맞벌이 및 기혼여성의 근로(사업)소득별 자녀수 달성도와 정책수요 및 자녀계획	112
〈표 4-14〉	기혼여성의 취업여부 및 자녀수별 이상자녀수와 자녀출산 계획 ...	113
〈표 4-15〉	소득수준 및 만0~2세 보육대상 자녀수별 출산지원정책 선호도 ...	114
〈표 4-16〉	소득수준 및 만3세~취학전 보육대상 자녀수별 출산지원정책 선호도	114
〈표 5- 1〉	『가계조사』의 소득 항목별 조사 내용	124
〈표 5- 2〉	『가계조사』 수입항목별 조사 내용	125
〈표 5- 3〉	고소득 가계와 저소득 가계의 일반적 특성(2003년)	127
〈표 5- 4〉	소득계층별 가계의 월평균 소비지출 구조(2003년)	129
〈표 5- 5〉	한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 총지출	131
〈표 5- 6〉	한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 자녀양육비 및 가계지출 중 구성비	133
〈표 5- 7〉	총소득 중 한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 자녀양육비 지출 비율(2003년)	133
〈표 5- 8〉	자녀수별, 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 총지출 규모(2003년) ..	135
〈표 5- 9〉	자녀수별, 소득계층별 생활수준에 따른 월평균 자녀양육비와 총소득 및 가계지출 중 구성비	136
〈표 6- 1〉	외국의 연금 크레딧 인정사유 (2002년)	148
〈표 6- 2〉	모성휴가와 양육지원의 제도규정에 대한 국제비교, 2001/2002년	151
〈표 6- 3〉	건강보험제도에서의 출산 관련급여(maternity benefits and parental benefits)	152
〈표 6- 4〉	저출산의 원인과 사회보험의 대응가능 수단들	161

그 립 목 차

[그림 2-1]	OECD국가의 합계출산율 변동추이(1970~2004)	50
[그림 2-2]	한국의 조출생률 및 조사망률 변동	51
[그림 2-3]	합계출산율과 인구고령화간의 관계	52
[그림 2-4]	한국의 생산가능인구 및 노년부양비 변동 전망	54
[그림 3-1]	우리나라 인구정책의 기본 구도	69
[그림 3-2]	저출산 원인별 중점추진과제	79
[그림 4-1]	정책적 차원에서의 출산력 결정요인	93
[그림 4-2]	경력단절이 근로자 개인의 생애근로소득에 미치는 파급효과	96
[그림 4-3]	주요 정책개혁이 합계출산율에 미치는 영향	101
[그림 4-4]	OECD 국가의 출산율과 여성고용률	104
[그림 4-5]	3세 이하 보육시설과 여성고용률	105
[그림 4-6]	국가별 여성의 경제활동 참가율	105
[그림 4-7]	공공 보육시설을 이용하는 3세 미만 아동의 비율	106
[그림 4-8]	OECD 주요국의 육아휴직 급여기간	106
[그림 4-9]	OECD 주요국 육아휴직 급여의 소득대체수준	107
[그림 5-1]	주요 연구내용 및 연구방법	119
[그림 5-2]	고소득 가계의 자녀연령별 생활수준에 따른 자녀양육비 차이	134
[그림 5-3]	저소득 가계의 자녀연령별 생활수준에 따른 자녀양육비 차이	134
[그림 5-4]	평균 생산직 임금(APW) 100% 수준의 자녀양육 기혼가구에 대한 세제혜택	141
[그림 5-5]	평균 생산직 임금(APW) 200% 수준의 자녀양육 기혼가구에 대한 세제혜택	141

Abstract

This study attempts to explore socio-economic reasons of low fertility in Korea and to develop relevant policies to overcome low fertility. Korea is currently facing a serious and steady declining of fertility rate(TFR=1.16 in 2004). To draw a proper policy implications for Korea where the lowest fertility problem has officially started to be tackled by the government, an international cooperative research project has been performed. This is a part of the research project.

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

Low Fertility Research Team at the Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHASA) acts as the general managing body for the international cooperative research and an international conference on Low Fertility and Effectiveness of Policy Measures in OECD, which was held on 15th~16th on December at Seoul.

제1장 연구요약 및 주요쟁점주1)

제1절 한국의 저출산

한국 사회는 급속한 고령화 단계에 진입했으며 2018년에는 고령사회(aged society)가 될 것으로 전망된다. 최근의 저출산율에 기초한 정부의 인구추계결과(NSO, 2005)에 의하면, 한국의 인구는 2005년 현재 48.3백만 명에서 2020년에 49.9백만 명을 정점에 도달된 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.

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

1960년대 초 정부주도의 강력한 가족계획사업이 실시되던 당시 베이비붐 현상으로 인한 폭발적인 인구증가는 극히 미약한 경제성장마저 잠식하여 빈곤의 악순환의 주된 원인이 되었다. 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. 사회경제적 측면에서 보면 우리나라는 부존자원이 빈약하고 전체 국민의 70% 이상이 농업을 위주로 생계를 유지하고 있었고, 당시의 높은 실업율과 미화 80불 정도에 불과한 낮은 1인당 소득 등 경제성장률이 인구증가율에 의해서 잠식되고 있는 실정이었다.

주1) OECD 주요국 저출산대책 동향 및 효과성 평가를 위한 국제회의(2005. 12.15~16일 개최)에서 발표된 원고(Low Fertility and Policy Challenges in Korea)의 국문 축약번역본임.

출산율(이하 가장 대표적인 지표로서 ‘합계출산율’을 의미한다)은 1983년에 이미 인구대체수준(population replacement level)에 도달하였으며, 그 후에도 지속적으로 감소하여 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 1.6~1.7 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.

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.

물론 우리나라의 인구고령화 정도는 아직 OECD 회원국 대부분에 비해 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 환언하면, 우리나라 인구는 아직 젊다(young population)고 할 수 있으나, 너무나도 낮은 출산율 때문에 향후 두 가지 점에서 염려가 크다. 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.

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

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.

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 수준에 이르고 있다.

저출산현상의 장기적인 지속은 필연적으로 인구고령화를 촉진시킨다. 여기에서 인구고령화는 세 가지 의미를 가진다. 총인구중 노인(65세 이상 인구)의 비율, 생산가능인구의 고령화, 노인인구의 고령화이다.

인구학적인 측면에서 볼 때, 출산율은 미혼율과 유배우 출산율에 의해 영향을 받는다. 우리나라에서 출산은 주로 결혼을 통해 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. 1970년에는 20~24세 여성의 절반을 약간 상회했던 미혼인구가 2000년에는 90% 가까이 될 정도로 증가하고 있다.

평균초혼연령 역시 남성의 경우 1975년 26.8세에서 2003년 30.1세로, 여성의 경우 1975년 22.8세에서 2003년 27.3세로 크게 올라갔다. 평균초혼연령이 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 미

래에 대한 불안감 때문에 가정을 형성하는 데 부담을 느껴 결혼을 늦추거나 기피하는 현상이 강하게 나타나고 있다.

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.

한국사회에서도 여성의 자아실현에 대한 욕구가 높아지면서 혼인 연기가 증가하고, 출산을 미루며, 이혼이 증가하고 있다. 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 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.

2005년 한국보건사회연구원 조사에서 반드시 결혼을 하여야 한다는 태도가 12.8%, 결혼을 하는 편이 좋다는 태도 36.3%로 미혼여성의 결혼관은 더욱 부정적인 것으로 나타났다.

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.

제2절 저출산의 원인

최근 조사결과에 의하면 우리나라 출산율 감소에 영향을 미치는 요인은 미혼율의 증가와 결혼연령의 연장, 그리고 유배우 여성의 출산율 저하에 의한 것으로 나타났으며, 기간별로 보면 1959~1989년까지는 유배우 출산력저하가 합계출산율 저하에 영향을 크게 미쳤으나, 1990년 이후에는 미혼율의 증가와 결혼연령의 연장이 합계출산율 저하에 영향을 크게 미친 것으로 분석되고 있다.

저출산 문제를 해결할 수 있는 올바른 정책수단을 선택하기 위해서는 우선 현상의 원인이 정확하게 파악되어야 하고, 원인에 대한 진단이 제자리를 맴돌지 않기 위해서는 새로운 시각이 필요하다.

다양한 최근의 연구결과에 의하면 출산율 저하는 주로 미혼율의 증대와 유배우 출산율의 감소에 기인된 것이고, 이와 같은 변화는 초혼연령의 상승 및 결혼가치관의 변화, 자녀효용 가치관의 감소, 교육비를 포함한 자녀양육의 과중한 부담, 경기침체 및 직장의 불안정, 핵가족화 및 여성의 사회참여 증가에 조응하지 못한 제도로 인해 일-가족 양립이 어려운 점, 가족내 성평등의 부재, 이혼 등 가족해체의 증대 등을 지적할 수 있다.

이와 같이 저출산 현상은 다양한 요인들이 유기적으로 연결되어 결과한 것이므로 이에 대한 진단도 체계적으로 이뤄져야 한다. 여기에서는 저출산 현상을

완화시키는 데에 크게 두 국면에 대한 접근이 필요하다.

첫째, 결혼 이행 이전의 단계로서 결혼율 감소의 원인 진단과 해결책 모색이 요구된다. 우리 사회는 결혼관계 내에서의 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 구성되는 가부장적인 가족은 더 이상 필수적인 문제도, 매력적인 유인 요소도 되지 못한다는 말이다. 다른 한편으로 결혼율 감소 추세는 장기화된 경제 불황, 이 가운데에서도 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 가족관계 내에서 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, 본 연구는 “오늘날의 저출산 현상은 재생산 노동의 사회화 및 양성화의 실패에 기인한다”는 Folbre(1997)의 진단에 주목하였다. 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).

특히 일과 가정의 양립을 위해서는 사회적 지원 못지않게 가족내에서의 성평등한 역할 분담이 중요하다. 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 우리 사회의 극저출산 현상을 설명할 수 있는 하나의 틀로서 가족내의 불평등한 역할분담을 포함시켰다. 저출산 현상을 매개로 하여 우리 사회 맞벌이 가족내에서 가사분담을 둘러싼 성 형평성이 어느 수준에 있는지를 진단하고, 그럼으로써 현재 우리 사회의 성원들이 바라는 결혼과 가족, 일의 관계를 조명하고 발전방향을 논의할 수 있다.

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 불평등간의 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 제한한다. 따라서 성평등은 가족쇠퇴의 원인이 아니라 가족을 안정화시키기 위한 선결조건이다(Künzler, 2002).

호츨드(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(이러한 측면의 상세한 연구내용은 본 협동연구 시리즈의 03번을 참고).

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 세제혜택이나 직접적인 지원 등과 같은 가족에 대한 정부의 지원이 최저 수준이다.

한편, 우리 사회 여성은 아직도 일과 자녀 양육 가운데에서 하나를 선택하도록 강요받고 있다. 이와 같은 현실이 개선되지 않고서는 우리 사회에서 여성의 경제활동참가율이나 출산율 모두 서구 사회 수준으로 증가하기는 어려울 것으로 판단된다.

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.

기혼여성이 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 낮고 가족 내에서도 부부간에 책임이 공유되지 않아서 여성의 양육부담이 큰 것이 현실이다. 둘째, 여성이 노동시장에 안정적으로 편입될 수 있는 가능성이 낮으므로 출산을 연기하는 측면이 있다. 우리나라에서 양육과 경제활동을 동시에 수행하는 여성들의 출산조절 경험을 보면, 이러한 가설이 입증되고 있다.

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 출산시기의 연기요인이나 유배우 여성의 출산력 감소요인은 저출산현상을 분해(decompose)함으로써 그 기제를 이해하는데 도움이 되기는 하지만, 그 자체로 저출산의 '원인'이라고 할 수는 없다. 혼인과 출산을 연기하는 이유, 유배우 여성이 자녀수를 줄이는 이유는 다시 논의되어야하며 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 저출산현상을 초래하게 되었는지에 대한 추가적인 설명이 필요하다.

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 떨어지는 과정은 경기순환과 근본적인 관련성은 없다고 보아야 할 것이다.

저출산의 두 번째 원인으로 강한 가족주의 의식이 잔존하고 성불평등이 심각한 현실이 여성들로 하여금 혼인과 출산을 기피하게 만드는 요인이라고 지적한다. 세계적으로 출산율 수준이 낮은 나라들은 우리나라를 포함한 동아시아와 이태리를 포함하여 남부유럽 등 가족주의적 전통이 강한 곳이라는 점은 많은 연구자들이 지적하고 있다.

성평등의식이나 가족주의 가치관에 있어서 남녀간에 분명한 차이가 존재한다는 점 또한 시사하는 바가 크다. 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. 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. 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.^{주2)} 최근의 통계지표들은 우리나라를 비롯하여 스페인, 이탈리아, 일본 등과 같이 여성의 경제활동참가율이

주2) Chesnais(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).

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.

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 못 하고 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(상세한 연구내용은 본 협동연구시리즈의 04 참조).

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 높은 것이 당연하다.

우리나라에서 어린 자녀를 둔 기혼여성노동자는 일과 양육이라는 갈등적 상황에서 어떤 선택을 하고 있는가? 이 질문에 답하기 위하여 여성민우회가 2003년에 조사한 자료를 살펴보면(장지연·부가청, 2003)^{주3)}, 임신출산으로 인해 직장생활의 중단을 고려한 적이 있는지와 직장생활을 더 잘하기 위해서 자녀수를 조절한 경험이 있는지에 대한 응답의 교차유형을 얻을 수 있다. 조사대상이 된 여성응답자를 이러한 기준으로 구분하여 얻은 분포를 보면, 먼저 직장중단도 고려한 적이 있고 자녀수도 조절한 경우는 직장과 자녀 사이에서 매우 심한 갈등을 해온 여성들로 정의할 수 있는데, 이런 경우만하더라도 전체 여성응답자의 약30% 정도가 되었다. 직장중단은 고려하지 않았으나 자녀수나 출산시기를 조절한 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.

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.

비교적 높은 수준의 출산율을 유지하는 선진국들은 보육지원정책과 노동시장 불평등 해소라는 측면에서 공통적인 특징을 보인다. 출산율과 노동시장의 여성비율은 정의 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

주3) 이 자료는 초등학교 연령 이하의 자녀를 키우면서 직장생활을 병행하는 기혼남녀를 대상으로 조사되었다.

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.

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.

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 이론

과 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.

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.

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 질적 수준을 높이는 선택이 이루어질 수도 있다.

따라서 자녀출산과 양육에 따른 간접적 비용을 낮추어 부모가 기대(이상)자녀수를 갖도록 지원하기 위한 대표적인 정책으로, 보육을 꼽을 수 있다. 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.

일-가족 양립지원이 제대로 이루어지지 못하여 경력의 단절이 일어날 경우에 발생하는 부정적인 효과중 하나는 생애소득의 감소이다. 연속적인 경제활동을 하는 남성들은 높은 임금곡선을 갖는다. 반면, 경력단절을 경험하게 되는 기혼 여성은 낮은 임금곡선을 갖게 되고, 여성이 노동시장에 재진입하는 시점에서 남성에 비해 많은 소득차이를 갖게 된다(Mincer and Polacheck). 이러한 소득격차는 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.

취업률과 출산율 제고라는 두 마리의 토끼(twin goals)를 동시에 잡으려고 한다면, 육아휴직은 장기적으로 볼 때 바람직하지 않은 것으로 해석할 수 있다. 취업률의 경력에 마이너스로 작용할 수 있기 때문이다. 또한 소득대체율이 100%가 아닌 경우(대체로 휴가기간이 연장되면서 대체율이 하락하는 경향이 있음), 낮아지는 소득으로 이용을 꺼리는 계층이 존재할 수밖에 없는 한계를 지닌다.

OECD(2005) 최근 보고서의 추정에 따르면, 한국의 시간제 근로가 OECD 다른 국가들에 비해 현격히 낮은 현재의 수준을 감안할 때, 시간제 근로확대가 출산율에 미치는 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 3세미만의 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).

한국의 보육-휴직관련 정책환경을 평가하면 다음과 같다.

- # 한국은 출산율과 여성고용률이 모두 낮은 나라로 분류됨.
- # 한국은 3세 미만 아동의 보육시설 이용률과 어머니의 취업률이 모

두 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.

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). 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.

보육충족률은 영아가 46.6%, 유아가 85.4%로 조사되었고, 전체적으로 72.3%로 나타났다(표 6-8 참조), 0세아의 충족률이 가장 낮다. 1년 이내에 보육시설에 보내겠다는 비율을 기준으로 중기수요를 산출하면, 추가수요규모는 영아 25만, 유아 15만으로 집계된다.

취업모가 취업중단 경험을 한 적이 있는지를 살펴보자. 2005년도 한국보건사회연구원의 조사결과에 따르면, 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 3,904가구의 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 가사부담을 호소하였고, 23.1%는 믿고 맡길 곳이 마땅치 않음을, 8%는 긴급상황시에 지원체계가 미비함을 양육시의 어려움으로 지적하였다. 시간제 보육과 야

간보육에 대한 수요는 아직도 63.4%, 41.3%로 매우 높고, 24시간 보육과 휴일 보육도 각각 20%를 넘어 미충족 수요가 크다.

여성이 선택할 수 있는 다양한 일-가족 양립형태 중에서 가장 이상적인 방식에 대한 의견을 조사한 결과, 미혼남성과 여성 및 기혼여성 모두 2자녀를 기르면서 시간제로 근무하는 형태를 가장 바람직하다고 응답하였다. 이 비율은 기혼 여성에게서 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 충족되기 위해서는, 자녀양육-시장노동의 양립이 가능하도록 정책을 통해 지원할 필요성이 확인되었다.

현대에 가장 주된 저출산 원인으로 경제적 이유가 많이 거론된다. 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 재취업을 원하더라도 동일한 수준의 직업을 가지는 것이 아주 어렵다. 이는 결국 가구소득의 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 점이 지적된다. 여성의 가사와 경제활동참가간의 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 불평등에 기인한다. 남녀간의 불평등의 지속은 출산율을 저하시킬 것이라는 의견이 지배적이다.

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 사회복지

비용이 삭감되어 그 영향으로 출산율이 감소되었다(Hoem and Hoem, 1996). 동독의 출산율이 통일 전(1990년) 1.6에서 통일 후(1993년)에 0.7로 낮아진 이유를 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, 불경기와 실업 및 고용불안정 증가도 출산율 저하에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

저출산의 주요 원인으로 교육도 꼽을 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.^{주4)} 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

주4) 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).

교육에 드는 비용이 엄청나므로 부부는 양보다 질을 우선시 여겨 저출산 심지어 무자녀를 선호한다. 이는 자식이 더 이상 노후보장을 위한 투자로 인식되지 않고, 단지 부부(특히, 여성)의 시간과 소득에 대한 기회비용으로 인식되기 때문이기도 한다.

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.

자녀 교육비를 포함한 자녀양육비의 지출은 꾸준히 증가하고 있다. 가구 소득규모 대비 양육비 및 지출관련 선행연구 가운데 『1995년 한국가구패널조사』 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.

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 연구·조사가 부분적으로 진행되었을 뿐이다.

본 연구에서는 2003년 『가계조사』를 이용하여 양육비 부담을 분석하였는데, 『가계조사』는 종전의 도시가계조사의 조사대상을 전국에 거주하는 가구로 확대한 것이다. 대상 가구에서 가계부에 기입하는 가계부 기장방식으로 가구의 수입과 지출을 조사/ 부모와 자녀세대만이 동거하는 핵가족을 분석대상에 포함

하였다. 또한 0~18세 미만의 자녀양육이 보편적으로 이루어지는 가계로 한정하기 위하여 가구주 및 가구주의 배우자 연령을 20~49세로 한정. Espenshade(1984)가 적용한 등가비율측정법을 이용. 엥겔지수의 원리를 이용하여 부부가족의 총지출 중에서 식비지출이 차지하는 비율을 기준으로 생활수준을 설정하고 가계의 경제적 생활수준을 가정한다. 자녀의 연령이 증가함에 따라 당연히 자녀 양육비는 증가하지만 고소득 가구의 증가 정도가 저소득 가구와 비교하여 뚜렷하게 높게 나타났다.

소득 수준이 현저하게 높음에도 불구하고 고소득 가구와 저소득 가구의 지출 대비 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 보여주는 것이기도 하다.

자녀수에 따른 자녀양육비 지출 규모를 살펴보면, 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.

자녀양육비 부담을 경감시켜주는 정책은 개별 가정의 상황이나 개인적 선호도에 따라 매우 다르다. 우리나라는 보편적 아동수당제도가 도입되지 못하였다. 유사한 형태로 자녀에 대한 세제지원이 부분적으로 제공되고 있기는 하지만, 이도 인적공제와 교육비 부문에 한정되어 있다.

끝으로, 앞에서 여러번 강조한 가족내 젠더구조를 살펴보겠다. 한국사회 가족내 부부간 성 형평성 수준이 어떠한지를 살펴보기 위해, 통계청의 “1999년 생활시간조사” 자료를 중심으로 부부의 시간 사용을 통하여 성 형평성 정도를 탐색하였고, 두 번째는 부부간 성 형평성 정도와 출산 계획과의 관계를 살펴보았다. 혹은 한국사회 여성들의 출산 의향에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 살

펴보았다. 이것을 위해서는 한국보건사회연구원의 “2005년 전국 결혼 및 출산 동향 조사” 자료를 분석하였다(상세한 내용은 본 협동연구 시리즈의 03 참조).

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, ‘20~40대 연령층’ 및 ‘여성의 주당 근무시간이 35시간 이상’인 이들로 분석 대상을 제한하였다. 전체 분석 대상은 맞벌이 부부가 동거하는 3,668가구이다.

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 집단에서도 남성 행위자 비율이 조금 증가하는 정도이다. 결국 가족주기에 따른 남성의 가사활동 참여율 변화는 거의 없다고 볼 수 있으며 가족내 성 형평성은 실현되고 있지 않다.

한국사회 가족내 성 형평성과 둘째 출산과의 관계를 살펴보겠다. 한국의 출산율이 세계적으로 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 적합하다. 조사 시점 당시 한 자녀를 둔 여성들을 대상으로 향후에 추가 출산 계획이 있는지의 여부와 그것에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 살펴보았다.

20세~34세 여성들을 대상으로 둘째 출산 계획이 있는지를 묻고 둘째 출산 계획에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 로짓분석을 하였다. 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 추가구원수가 많을수록 둘째 출산에 긍정적이었다. 뿐만 아니라 남편의 가사노동시간이 증가할수록 여성들의 둘째 출산 의향도 높아졌다.

일하는 엄마들 사이에서는 서구의 선행연구에서 밝혀진 바와 같이 가족내 성형평성 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 ‘가족내 부부간 성 형평성’이 보다 유효한 요인으로 작용함을 알 수 있다.

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.

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.

이미 둘째 출산을 경험한 여성들의 90.5%가 비취업 상태라는 사실은 우리 사회 가족내 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 들어가기 꺼리는 미혼 집단이며, 결혼관계내의 출산력 수준은, 성역할 규범과 함께 상당히 안정되어 있다고 하겠다. 그러나 공고한 성 역할 규

범이 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.

제3절 정책 대응

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 되어야한다.

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.

일반적으로 인구정책은 “인구조정정책”과 “인구대응정책”으로 구분되며, 이 두 정책은 항상 유기적인 관련성에 입각해서 추진되어야 한다. 1962년 이래 추진되어 온 우리나라의 인구정책은 크게 인구증가억제정책(1962~1996), 인구자질 및 복지증진정책(1996~2004), 출산촉진정책(2004~)으로 구분할 수 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 정책성고가 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 인공임신중절률 등 제반 여건을 고려할 때 인구증가억제정책은 즉시 폐지하고 인구자질 및 복지증진책으로 전환해야 함을 강력히 정부에 건의했다. 정부는 1996년 6월 이 위원회의 건의에 따라 종래의 인구증가억제정책을 폐지하고 인구자질 및 복지증진책으로 전환하게 되었다.

1996년에 채택한 신 인구정책의 기본목표는 인구자질의 향상과 노인 등 복지증진에 역점을 두되 구체적으로; 1) 지속가능한 사회경제적 발전에 필요한 현수준의 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 보육업무를 추가하여 여성가족부로 확대, 발전하게 되었다.

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 저하되고, 국민연금 재정추계가 발표되면서 위기감이 고조되어 참여정부의 출범과 더불어 저출산 문제가 주요 정책과제로 부상되었고 이에 대한 종합대책이 관련부처와의 긴밀한 협조 하에 수립 중에 있다. 우리나라는 여전히 지난 30여년에 걸친 강력한 인구증가억제정책의 자취가 국민의 생활속에 잔존해 있다.

결론적으로 1996년에 도입된 인구자질 및 복지증진정책은 노인 등 취약계층을 위한 보건복지 서비스의 확충뿐 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 볼 수 있다.

이와 같은 우리나라 저출산 문제의 심각성을 인지한 정부는 2004년에 대통령 자문기구인 “고령화-미래사회위원회”에서 저출산 및 고령사회에 대비한 중장기 정책방향 및 추진전략 등에 관한 업무를 수행해 왔다. 한국보건사회연구원 신인구정책개발센터에서는 “2005년도 전국 결혼 및 출산동향조사”자료의 분석결과와 지역 간담회에서 건의된 내용을 토대로 저출산 원인별 대응 정책수단(안)을 수립하여 국정과제로 논의하였고, 현재 저출산고령사회 기본계획을 작성 중에 있다.

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 포함하여 구축해야 한다. 인구정책의 효과는 약 30년 이상의 장기간에 걸쳐 이

록되는 것이다.

2005년도 한국보건사회연구원의 조사결과에 따르면, 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.

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.

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 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, 육아휴직의 부—모 할당분 지정 등의 정책노력이 필요하다.

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 촉구와 양성평등을 주요한 정책기조로 삼고 있다. 한편, 프랑스는 출산장려와 가족지원의 오랜 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.

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

2장부터 차례로 5가지 연구주제가 논의될 것이다.

제2장 인구변화와 패러다임 전환

제1절 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 의미한다)은 1983년에 이미 인구대체수준(population replacement level)에 도달하였으며, 그 후에도 지속적으로 감소하여 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 1.4~1.7 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 1.4~1.7은 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 1.2미만으로 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 사망력 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 부양하

는데 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 대응하기 위한 패러다임 전환을 논하고자 한다.

제2절 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.”^{주5)} 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

주5) “Greater numbers tended to connote greater wealth and power.” (Demney and McNicoll, 2003).

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 이러한 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. 베

이비붐 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 기술 진보도 출산력 저하에 큰 기여를 하였다.

그러나 각국의 대응은 명백하지 않았다. 제2차세계대전 직후에는 프랑스 제도가 서유럽국가에서 널리 채택되어 왔다. 그러나 제2차세계대전 직후와 달리 한 동안 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 관계로 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 하고 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 적절한 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 없

을 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.^{주6)} 이러한 경향은 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.

주6) 1989년 UN이 실시한 저출산율 및 인구증가율 둔화에 관한 조사에서 프랑스, 룩셈부르크, 그리스, 스위스, 오스트리아, 벨지움, 독일 등 많은 선진국에서 저출산에 대해 우려를 표명하였다. 그러나 영어 이용국가와 노르딕 국가 그리고 화란은 그렇지 않다.

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 회복할 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, 인간자본의 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)에서도 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.^{주7)} 이러한 경향은 동아시아 및 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.^{주8)} 그러나 현실적으로 결혼과 출산에 대한 개인의 권리와 의무를

주7) 1989년 UN이 실시한 저출산율 및 인구증가를 둔화에 관한 조사에서 프랑스, 룩셈부르크, 그리스, 스위스, 오스트리아, 벨기에, 독일 등 많은 선진국에서 저출산에 대해 우려를 표명하였음. 그러나 영어 이용국가와 노르딕 국가 그리고 네덜란드는 그렇지 않음(R. Palomba, A. Menniti & M. G. Caruso, 1997).

법제화하여 국가가 강제하는 데에는 한계가 있으며, 그 효과도 불분명할 것이다.^{주9)} 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 있다. 저출산국가 중 일부는 출산율을 증가시키기 위해 작·간접적 정책수단을 채택하여 일시적으로 효과가 있었다.^{주10)} 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.

주8) 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.

주9) 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.

주10) 스웨덴의 출산력은 첫아이 출산이후 자녀 양육에 유리한 정책의 결과 과거 수준으로 회복되고 있음(R. Palomba, A. Menniti & M. G. Caruso, 1997).

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 사회 전반에서 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 출산과 취업 병행을 제고하기 위한 각종 정책을 채택하였다.

제3절 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 합계출산율은 6.0명 수준이었으나, 20여년이 지난 1983년에는 2.1명 수준으로 급격히 떨어졌다(표 2-1 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 인구대체수준 이하로 낮아졌으나, 1997까지 1.5~1.8 사이에서 유지되었으며, 다소 불규칙성은 주로 가임기여성의 구조적 변동에 의한 것이다. 2단계는 이른바 저출산

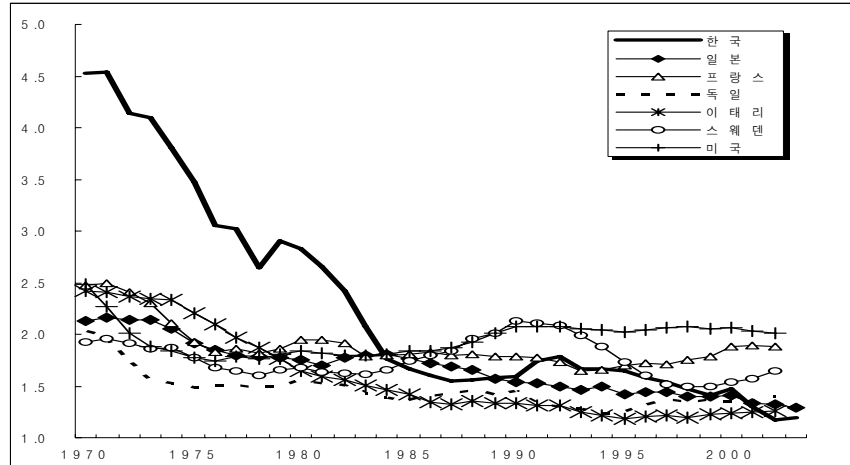
현상(low fertility syndrome)이 고착화된 시기로 간주될 수 있다. 마지막으로 제3 단계는 출산율이 다시 감소하여 극저출산현상(lowest low fertility syndrome)으로 지속되는 시기로 간주될 수 있다. 이러한 한국의 출산율 변동은 프랑스, 이탈리아, 스웨덴 등 OECD 국가들과 비교하여 상당히 짧은 시기에 더 낮은 수준으로 낮아지고 있음을 알 수 있다(그림 2-1 참조).

〈표 2-1〉 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 2-1] OECD국가의 합계출산율 변동추이(1970~2004)

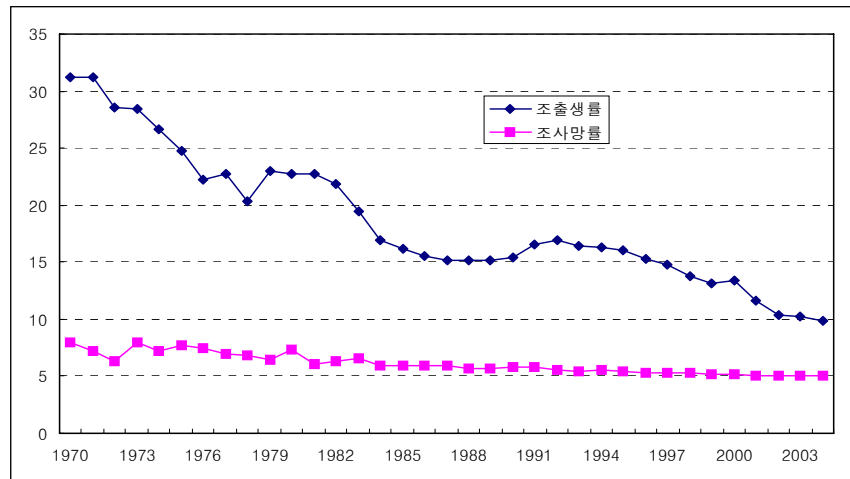


자료: UN, Population Perspectives, 2004; 통계청, 『인구동태통계연보』, 2005.

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 2-2 참조). 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.

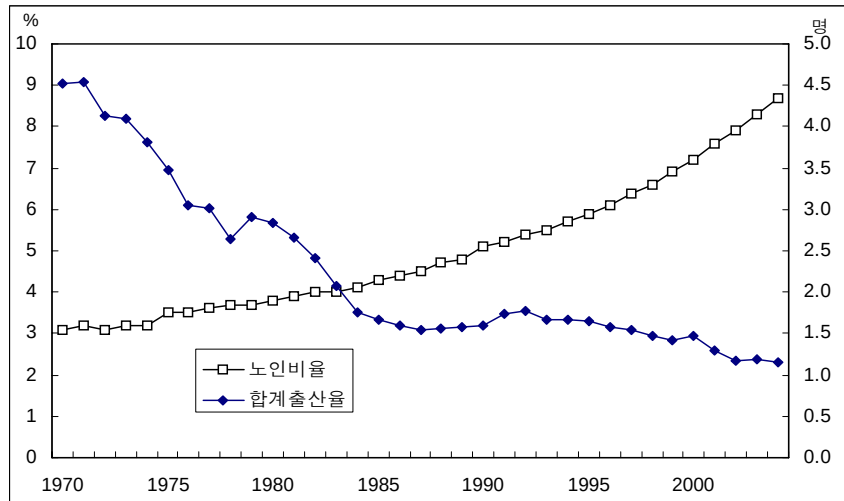
[그림 2-2] 한국의 조출생률 및 조사망률 변동



제4절 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 2-3] 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, 이탈리아 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 2-2〉 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.

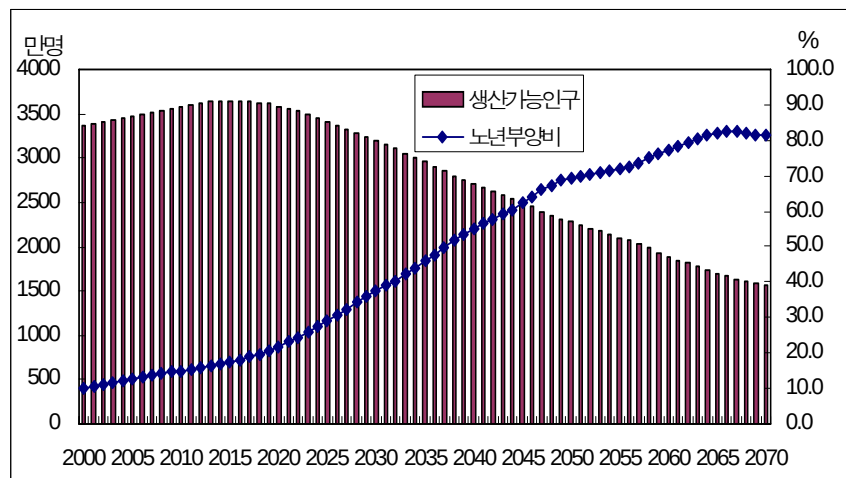
종합적인 차원에서 절대적 및 상대적으로 증가하는 노인들을 부양하여야 생산가능인구는 출생아수 감소로 인하여 급격히 줄어들 전망이다. 생산가능인구의 감소와 노인인구증가는 결과적으로 노년부양비를 증가시킬 것이다. 노년부양비는 2005년 12.7로 여전히 낮은 수준이나, 급속하게 증가하여 2018년에는 18.2로 유소년부양비와 일치할 것이다. 이후부터는 노인인구(65세 이상)가 유소년인구(0~14세)가 보다 많아지는 현상이 발생할 것이다. 최근의 저출산현상이 장기적으로 지속되는 경우 노년부양비는 2050년에 70 수준에 육박할 것이다.

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 절약업종이 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 2-4] 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). 인

고령화로 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 줄어든 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 급속히 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 인구고령화로 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 개인 소득간에 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)^{주11)}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.

주11) 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.

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. 노인인구는 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 줄어들 것이며, 동일한 투자의 경우에 서비스의 질을 높일 수 있다. 그러나 인구의 감소는 세입 등이 감소하는 등 경제적 곤란을 발생시킬 것이다.

제5절 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 수준에

서 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, 한국 사회에서도 여성의 자아실현에 대한 욕구가 높아지면서 혼인 연기가 증가하고, 출산을 미루며, 이혼이 증가하고, 최근에는 동거도 급속히 증가하고 있다.

〈표 2-3〉 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 2-3 참조). 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. 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 2-4〉 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 2-5〉 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 저하의 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 재취업을 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.^{주12)} 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 사회복지

주12) 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.

비용이 삭감되어 그 영향으로 출산율이 감소되었다(Hoem and Hoem, 1996). 동독의 출산율이 통일 전(1990년) 1.6에서 통일 후(1993년)에 0.7로 낮아진 이유를 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, 불경기와 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.주13) 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

주13) 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).

교육에 드는 비용이 엄청나므로 부부는 양보다 질을 우선시 여겨 저출산 심지어 무자녀를 선호한다. 이는 자식이 더 이상 노후보장을 위한 투자로 인식되지 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 사회문화적인 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 직장에 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).

제6절 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 출산을 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 같이 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.

제3장 한국 인구정책의 변화^{주14)}

제1절 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

주14) 한국보건사회연구원 장영식 박사의 도움에 감사한다.

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).

한편 사회경제적 측면에서 보면 우리나라는 부존자원이 빈약하고 전체 국민의 70% 이상이 농업을 위주로 생계를 유지하고 있었고, 당시의 높은 실업율과 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 경제사회발전에 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 보건조치망을 통한 가족계획사업을 추진하게 되었고 피임약재기구의 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, 인구

학적 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

회」를 구성하여 1년 이상에 걸친 연구와 심의결과에 따라 정부는 1996년 인구증가억제정책을 폐지하고 인구자질 및 복지정책으로 인구정책의 방향을 전환하게 되었다.

[그림 3-1] 우리나라 인구정책의 기본 구도



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 인구증가억제정책과 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.

제2절 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 재래식방법 등이었다. 초창기 가족계획사업의 역점사업은 읍·면장을 포함한 사회지도층에 대한 홍보·계몽 교육, 1964년에 읍·면에 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 대

한 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 3-1〉 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 이주자가 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 인공임신중절률 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.

제3절 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 보육업무를 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 조치가 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 출범

과 더불어 저출산 문제가 주요 정책과제로 부상되었고 이에 대한 종합대책이 관련부처와의 긴밀한 협조 하에 수립 중에 있다.

<표 3-2>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 유지하기 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 편 이었다. 이와 같은 현상은 우리와 유사한 인구증가 억제정책을 수행한 싱가포르, 대만에서 나타나고 있어 이들 국가도 출산장려를 위한 시책을 개발, 도입하고 있다.

〈표 3-2〉 주요 OECD 국가의 합계출산율

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
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 확충뿐 아니라 여성의 사회진출을 촉진시키기 위한 제도개선에도 크게 기여한 것으로 평가된다. 그러나 신 인구정책의 기본목적의

하나인 “지속가능한 사회경제적 발전을 위한 적정 출산율의 유지”를 위한 정책 대안이 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.

제4절 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 도달된 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 출산을 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 출산을 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 광역자치단체에서 실시되었고, 이 간담회를 통해서 저출산대책의 중요성에 관한 지역주민의 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.

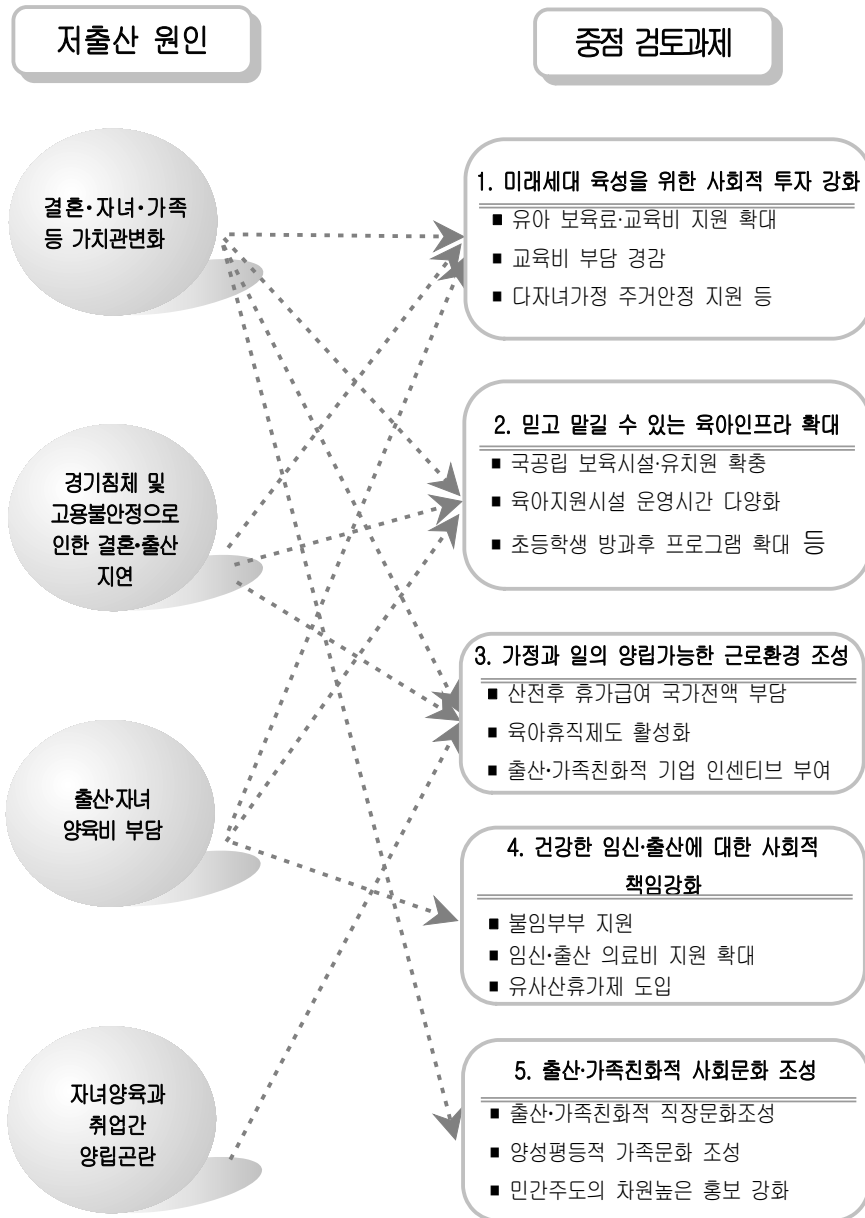
1. 합리적 출산목표의 설정

현재 정부에서 추구하고 있는 저출산 종합대책은 우리나라의 출산율을 적정 수준으로 회복하고 저출산과 인구구조의 변동에 따른 사회경제제도의 개선을 위한 종합적 인구정책을 의미한다. 따라서 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항은 실현 가능한 중·장기 합계출산율 목표가 설정되고 이를 달성하기 위한 구체적인 추진전략과 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 아동수당을 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 저하

[그림 3-2] 저출산 원인별 중점추진과제



는 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 높일 수 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 3-3 참조). 따라서 향후 합계출산율의 증대나 회복은 역으로 결혼율의 증대와 초혼연령의 감소, 그리고 기혼 여성의 유배우 출산율을 높이기 위한 정책수단이 강화되어야 한다.

〈표 3-3〉 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 3-4〉 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

$$\bigcirc \text{ 합계출산율} = [\sum (i \text{ 연령층 유배우출산율} \times i \text{ 연령층 유배우율})] \times$$

$$5 / 1,000 = (\sum i \text{ 연령층 출산율}) \times 5 / 1,000$$

$$- \quad t+1 \text{ 년도 } i \text{ 연령층의 출산율} = (t \text{ 년도 } i \text{ 연령층 유배우출산율} \times 1.01) \times$$

$$(t \text{ 년도 유배우율} + 0.01)$$

$$- \quad t+j \text{ 년도 } i \text{ 연령층의 출산율} = [(t \text{ 년도 } i \text{ 연령층 유배우출산율} \times (1.01)^j] \times$$

$$[(t \text{ 년도 유배우율} + (0.01 \times j))$$

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 3-5참조), 이와 같은 합계출산율 목표를 달성하기 위한 유배우율 및

유배우 출산율 목표는 <표 3-6>에 제시한바와 같다. 한편, 이와 같은 사업목표를 효율적으로 관리하기 위해서는 기초자치단체별 관련 조사통계의 생산과 평가체계가 구축되어야 할 것이다.

〈표 3-5〉 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 3-6〉 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

2. 목표달성을 위한 정책수단의 강화

앞에서도 언급된바와 같이 1980년대까지의 출산력 감소는 주로 가족계획을 통한 기혼 여성의 출산을 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 시·도 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 지방자치단

체는 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 출산을 제고방안을 수립하여 2005년 4월까지 정부(노동청)에 제출하고, 대부분의 기업체는 근로자에 대한 중매서비스를 포함하고 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 중

반기의 결혼과 첫 출산의 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 동거 상태에서 학업을 마치고 취업 시까지 지원해 줄 수 있는 시책이 강구되어야 한다. 특히 가족 및 결혼에 관한 가치관이 급변하고 있는 현실에서 동거나 미혼 부모에 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.

제5절 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 출

산에 관한 가치관의 차이로 동일한 저출산 시책이라 할지라도 그 성과는 서구 사회와 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 출산율 회복을 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 저출산 대책의 효과는 더욱 배가되었을 것으로 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 출산을 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 유도 및 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 성공했듯

이 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 훈련실시	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 복지 주택자금융자우선	재무부	'82. 1
21) 2자녀 불임수용가정에 대한 공공주택 입주 우선권	건설부	'82. 1
22) 2자녀 불임수용자에 대한 영농·영여자금 융자우선	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
25) 2자녀 불임수용가정의 0~5세 자녀에 대한 1차 무료진료	보건사회부	'82. 5
26) 자녀수에 따른 주민세의 차등부과	내무부	미조치
27) 의료보험료의 개인부담금을 자녀수에 따라 차등부과	보건사회부	미조치
28) 불임수용자에 대한 유급휴가제도	노동부	미조치

주요시책	관련부처	시행년월
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

제4장 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.

제1절 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 만불 이상이 발생하는 것으로 추정되며, 합산할 경우 18년 동안 \$211,371에 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 4-1 참조). 간접비용이 직접비용의 4배에 이른다.

〈표 4-1〉 중산층 가정의 자녀양육 비용(1자녀 기준, 미국)

(단위: USD)

아동 연령	연령별 비용합계	주거	식료품	교통	의복	의료	보육·교 육	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.

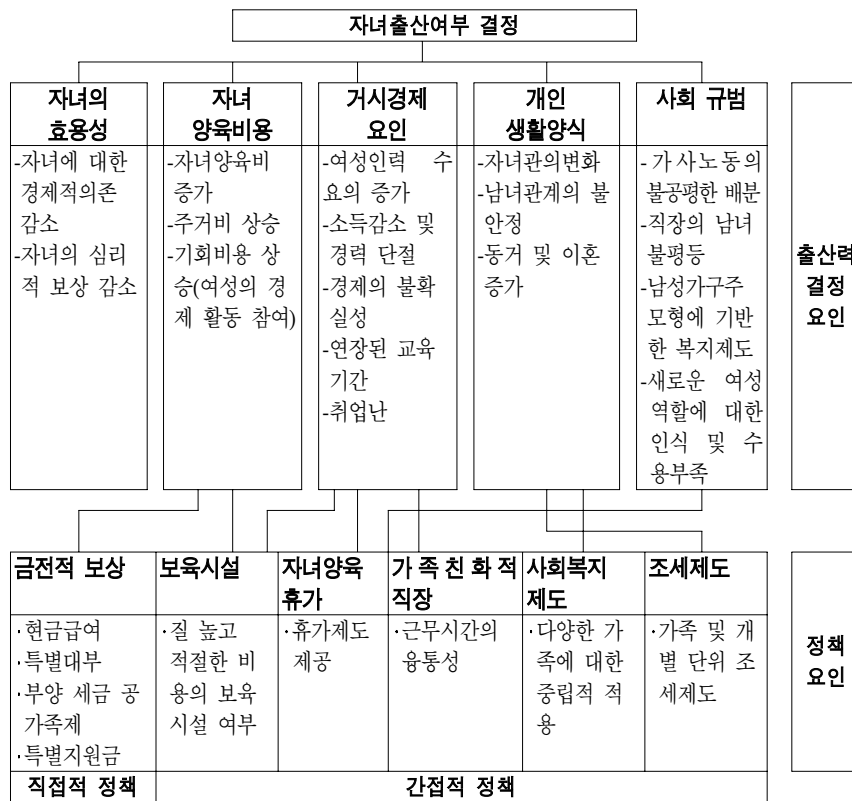
가정: 0~4세 자녀의 양육을 위해 \$45,000의 소득을 창출하는 직업을 어머니나 아버지 한 쪽이 그만 두고 가정에 머무르는 것을 가정. 자녀의 연령이 5세에 이르면, 한 쪽 부모가 시간제로 노동시장에 복귀하되, 동일한 시간당 임금을 받는 것으로 가정(단, 연평균 임금상승률은 2%로 가정).

이러한 직·간접적인 비용은 자녀수와 강력한 마이너스 관계를 갖게 되고, 가구소득에 의해 영향을 받게 된다. 일반적으로 높은 비용은 비자발적 소자녀화

나 출산연가포기로 이어질 수 있고, 같은 효용이라 하더라도 자녀수를 감소시키고 양육의 질적 수준을 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. Sleebos(2003)는 아래와 같은 저출산원인-대응정책을 인과 모형으로 제시한 바 있다(그림 4-1 참조). 보육시설과 자녀양육휴가는 대표적인 간접적 정책으로 분류되어 있다.

[그림 4-1] 정책적 차원에서의 출산력 결정요인



자료: Sleebos, 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.

1. 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.

2. 자녀가 여성근로자의 임금에 미치는 영향

그렇다면, 노동시장 참여가 일단 이루어졌다고 보고, 자녀의 존재가 추가적인 부정적 영향을 주지는 않는가를 살펴보자. <표 4-2>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 줄어든 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 4-2〉 근로자의 성별, 자녀수별 노동시장 통계(미국)

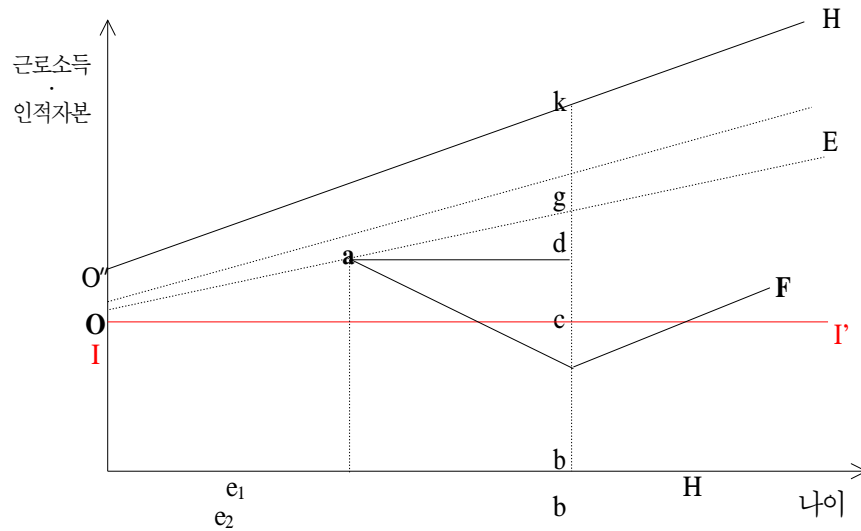
구분	여성			남성		
	노동시장 참여율(%)	주당 노동시간	시간 임금(\$)	노동시장 참여율(%)	주당 노동시간	시간 임금(\$)
전체	77	38	11.53	92	44	15.38
자녀없음	81	40	12.02	89	44	14.42
1명	79	38	11.54	94	45	16.48
2명	74	36	10.99	96	45	16.83
3명	66	34	9.62	95	45	16.73
4명 이상	55	33	7.92	92	46	14.42

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 4-2] 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'kH의 임금곡선을 갖는다. 반면, 경력단절을 경험하게 되는 기혼여성은 OabF의 임금곡선을 갖게 된다. 여성이 노동시장에 재진입하는 시점에서 남성에 비해 kb만큼의 소득차이를 갖게 됨을 알 수 있다. kb는 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.

제2절 보육 및 육아지원 정책과 출산율

그 동안 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.

1. OECD 비교연구를 통한 출산율 제고효과

아래의 <표 4-3>은 각 국가의 정책정향(orientation)에 따라 유형을 나누어, 주요 정책별로 출산에 미치는 효과를 정리하고, 개별 국가에서 검증된 정책의 효

과를 정리한 것이다(이재경외 2005; Sleebos 2003). 다양한 정책 중 여기서는 본고의 초점인 보육 및 육아지원 정책이 출산율에 주는 영향을 파악하고자 한다. 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 4-3〉 정책유형에 따른 저출산 정책 비교

정책유형	선호하는 개입양식	정책들		성평등과 지향가족 모델
성별분업 해체	생태학적 서비스(육아시설)	가족수당	++	성 평등(gender equality) 정책 2인 소득가구지향 일과 가족 양립지원
		출산모성휴가	++	
		육아휴직	+	
		공공 육아시설(<3)	++	
		공공 육아시설(3-6)	++	
		세율인하	-	
성별분업 변형	경제적 보상(수당)	가족수당	++	친 가족/친 출산정책 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 가족정책은 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 여성의 어머니 역할 강조, 여성의 일/가족 양립 어려움
		출산모성휴가	+	
		육아휴직	+	
		공공 육아시설(<3)	-	
		공공 육아시설(3-6)	++	
		세제감면	-	

한편, Gauthier(2001: Sleebos, 2003에서 재인용)는 OECD 국가들의 사회정책이 출산력에 주는 영향에 대한 기존의 연구들을 취합하여 제시하였다(표 4.4 참조). 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 출산율이 높음을 발견하였다. 그러나 베이비시터의 활용가능성과 비교해서 공식적 시

설에 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 4-4〉 주요 OECD 국가의 보육 및 육아지원 정책이 출산력에 주는 영향

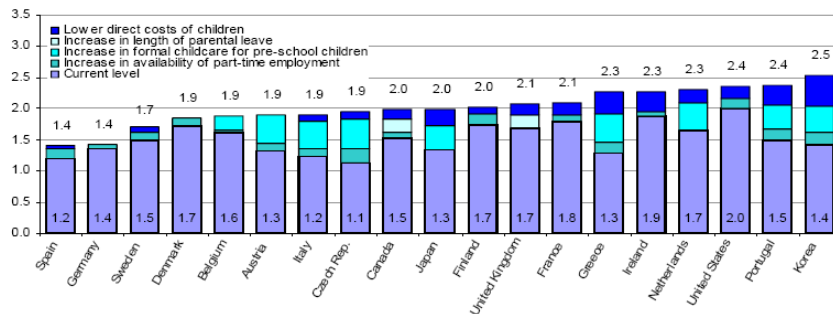
국가	연구자	보육 및 육아지원 정책	출산력에 주는 영향력
전체	Castle (2002)	· 공보육제도 · 정부의 보육지원 · 양육휴가 · 가족지원 현물급여 · Flexi-time제	· 공보육제도의 영향력은 매우 유의함. · Flexi-time제의 영향력은 약함 · 다른 정책의 영향력은 미약
독일	Hank and Kreyenfeld(2001)	· 공보육제도 유무 · 사회적 지원망을 통한 보육 가능성	· 유의하지 않음
이태리	Del Boca(2002)	· 공보육제도 · 시간제 근무 기회	· 긍정적
노르웨이	Kraval(1996)	· 보육시설	· 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 세 가지 정책에 힘쓸 경우 2.5까지 합계 출산율을 끌어올릴 수 있을 것으로 분석·제시되었다(그림 4-3 참조). 정책항목별로 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 4-3] 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 사회 서비스의 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 3세미만의 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).

2. 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 4-5>는 아동보육정책의 우수성을 시설 보급율(availability)과 비용 지원(affordability) 양 측면에서 살펴보되, 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 4-5〉 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, 엄마의 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.

제3절 한국의 양육여건 진단: 여성고용과 보육·휴직제도

1. 거시지표 비교를 통해 본 한국의 현황

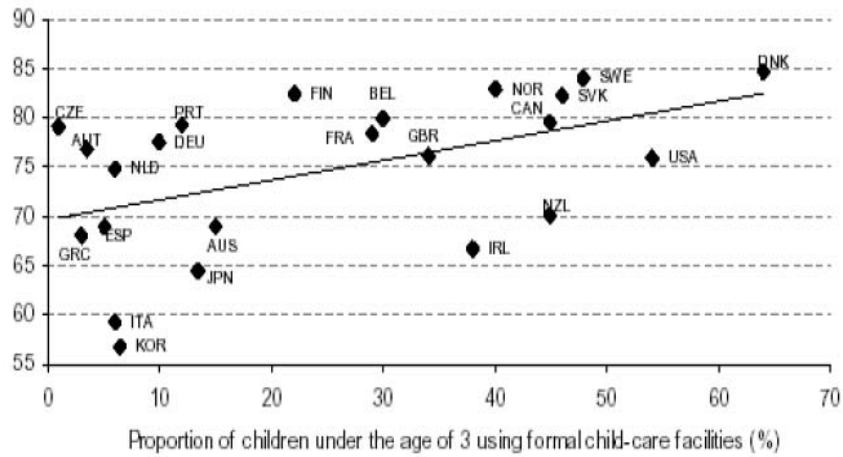
[그림 4-4]부터 [그림 4-9]를 종합적으로 해석하면, 한국의 특성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- # 한국은 출산율과 여성고용율이 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.

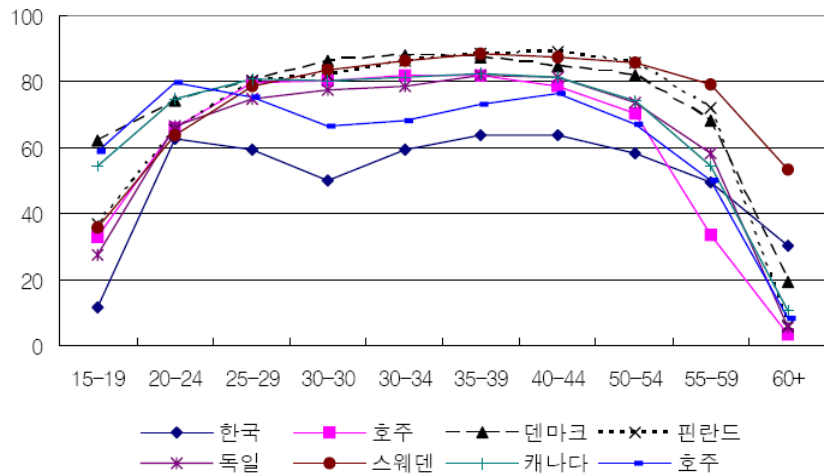
[그림 4-4] OECD 국가의 출산율과 여성고용률



[그림 4-5] 3세 이하 보육시설과 여성고용률

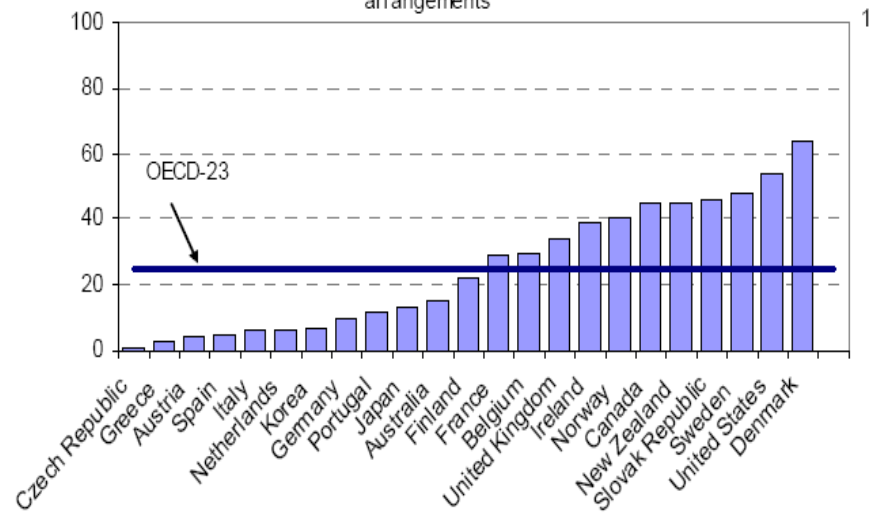


[그림 4-6] 국가별 여성의 경제활동참가율 : 연령별(%)

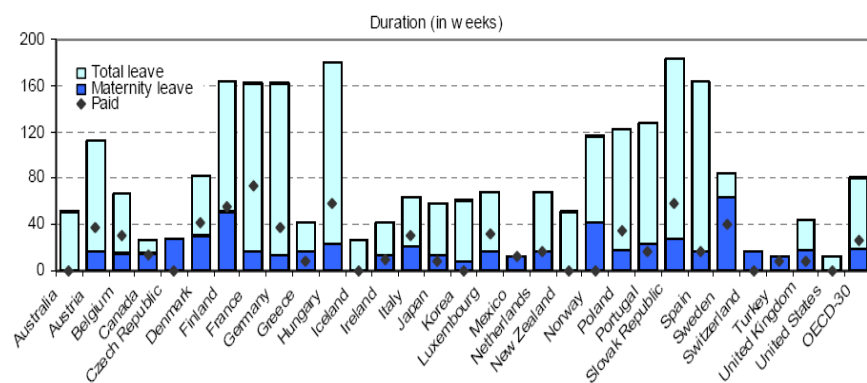


자료 : ILO(2003), 『노동통계연감』, 『한국여성통계』

[그림 4-7] Proportion of young children below 3 using formal child-care arrangements

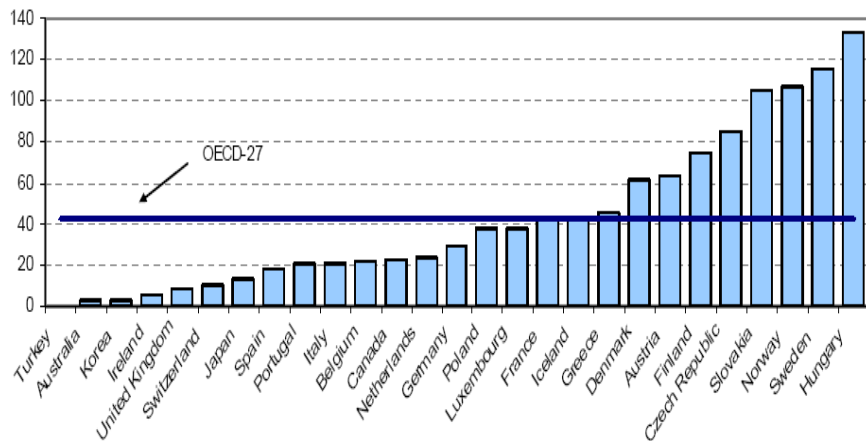


[그림 4-8] Parental leave provisions in selected OECD countries, 2002



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 4-9] 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 4-6 참조). 한편 <표 4-7>은 공무원 출산휴가와 육아휴직 현황이다. 산전후휴가 대비 육아휴직 비율이 20%를 약간 넘는 수준으로 민간 근로자 통계와 큰 차이를 보이지 않는다.

〈표 4-6〉 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 4-7〉 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 4-8〉 연령별 중기 추가 보육수요 추계

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/F*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
전 체	28.5	(10.9)	39.4	72.3	31.1	18.9	50.0	62.2

보육충족률은 영아가 46.6%, 유아가 85.4%로 조사되었고, 전체적으로 72.3%로 나타났다(표 4-8 참조), 0세아의 충족률이 가장 낮다. 1년 이내에 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 4-9〉 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.

2. 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 4-10〉 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 가사부담을 호소하였고, 23.1%는 믿고 맡길 곳이 마땅치 않음을, 8%는 긴급상황 시에 지원체계가 미비함을 양육시의 어려움으로 지적하였다. <표 4-11>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 4-11〉 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 4-12 참조), 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 4-12〉 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 4-13〉 맞벌이 및 기혼여성의 근로(사업)소득별 자녀수 달성도와
정책수요 및 자녀계획

(단위: 명,%)

구분	맞벌이 여부		기혼여성 근로(사업)소득 구간		
	맞벌이외	맞벌이	소득없음	평균미만	평균이상
전체	2,201(57.9)	1,601(42.1)	293(16.2)	865(47.7)	655(36.1)
이상자녀수 달성여부¹⁾					
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%
불임부부의 치료지원	5.7	5.1	3.4	4.8	4.1
태아나 임신부의 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
자녀양육을 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
질높은 보육, 육아지원 시설 확충	18.8	18.6	18.4	14.2	23.9
영유아 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

주: 1) (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 고르

게 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 4-14〉 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 4-15〉 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
임신·출산 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 4-16〉 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 4-15, 4-16 참조). 다양한 출산지원정책 중에서 보육서비스에 대한 욕구가 가장 높은 것으로 나타났다. 소득계층에 상관없이 가장 선호도가 높은 정책은 질 높은 보육시설의 확충이었다.

제4절 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
- 육아휴직의 부—모 할당분 지정

가족의 전통적 기능만을 강조하고 과거의 성별 노동분업 체계를 고수하는 사회일수록, 경제성장과 노동생산성 일변의 정책기조를 가진 사회일수록, 일상 생활에서 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.

제5장 자녀양육비 지원과 저출산

제1절 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 규명과 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 한국가구패널조사』 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.

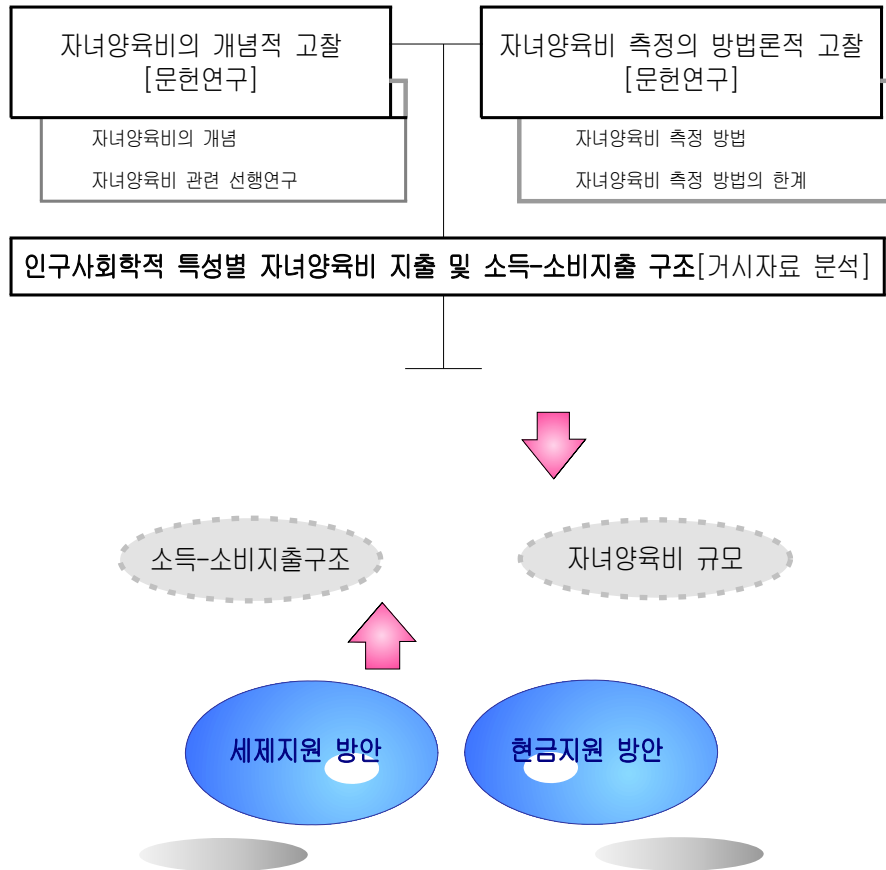
그러나 우리나라의 경우, 자녀양육비 측정과 양육관련 비용의 지출 유형을 구체적으로 조사하여, 이를 바탕으로 가족의 출산행태를 예측함으로써 보다 효과적인 인구정책 대한 정책적 대안을 제시한 연구는 미흡하였다. 최근에 이르러 자녀수가 급격히 감소하는 주요 요인으로 자녀양육비, 특히 교육비(사교육비 포함) 지출에 대한 연구조사가 부분적으로 진행되었을 뿐이다.

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 5-1]과 같다.

1. 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 초

[그림 5-1] 주요 연구내용 및 연구방법



점을 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 소득소비 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.

2. 연구방법

자녀양육비의 개념적 고찰 및 양육비 측정 방법에 대한 논의는 선행연구를 중심으로 정리하였다. 이어서 인구사회학적 특성별 자녀양육비 및 소득소비 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.

제2절 자녀양육비의 개념 및 측정방법

1. 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 지

급의무로 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 공동생활을 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.

2. 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 등가비용측정법에 따라 측정할 수 있다(허경옥, 1997).

가. 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 구별되는 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.

나. 등가비율측정법

자녀를 위한, 자녀와 관련된 소비지출항목만으로 자녀양육비를 측정하는 전자의 방법과 달리, 가족구성원 공동의 효용가치를 갖는 지출항목 중에서 자녀만을

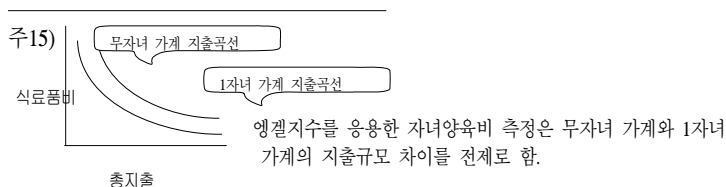
위한 지출 규모를 측정하기 위한 방법으로 등가비율측정법(equivalence scale)이 있다. 동 방법은 가족원 모두를 위한 지출 가운데 자녀지출 부분을 고려할 뿐만 아니라 자녀수가 증가함에 따라 나타날 수 있는 규모의 경제효과를 반영한다.

즉, 가족규모, 연령, 가족형태 등에 따른 경제적 생활수준을 반영하는데, Espenshade(1984)는 앵겔지수를 응용하여 식비지출비율 개념으로 개별 가구의 자녀양육비를 측정한다.^{주15)}

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.



제3절 자녀양육비 및 교육비 지출 규모

1. 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 분석결과와는 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 5-1>와 <표 5-2>에 제시하였다.

<표 5-1> 『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 탕 금액, 계 탕 금액, 유가증권매각, 부동산매각
· 부채의 증가	부동산관계 빌린 돈, 기타 빌린 돈, 기타 부채 증가, 전월이월금

〈표 5-2〉 『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

가. 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.^{주16)}

나. 표본의 일반적 특성

표본가구의 일반적 특성을 고소득 가계와 저소득 가계로 구분하고, 이를 다시 맞벌이 가구와 일반가계로 분류하여 <표 5-3>에 제시하였다. 고소득 가계 중에서 맞벌이 가구의 월평균 총수입^{주17)}은 9,492,163원이고 월평균 총소득^{주18)}은 4,844,626원이었다. 가구주와 가구주 배우자가 취업하고 있는 맞벌이 가구의 가구소득 중에서 경상소득은 4,651,470원(총소득의 96.01%), 비경상소득은 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 일반가계를 구분하지 않고 소득수준에 따라서 고소득 가계와 저소득 가계로 분류하여 진행하였다.

주16) 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.

주17) 총수입은 소득 및 자산 감소와 부채 증가를 포함하는 기타 수입, 전월이월금 등 조사 기간 중의 모든 수입을 의미함.

주18) 총소득은 경상소득과 비경상소득을 포함함.

〈표 5-3〉 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 소유하고 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 가계가 저소득 가계에 비하여 높게 나타났다. 이로서 소득수준에 따라 자녀 출산행태가 상이하게 나타나고 있음을 간접적으로 확인할 수 있다(표 5-3 참조).

2. 가계소비·지출 특성과 자녀양육비 지출

가. 가계소비 지출형태

자녀양육비 지출규모를 살펴보기에 앞서, 가계의 소비항목별 지출상태를 파악할 수 있도록 소비항목별 평균지출액수를 비교하여 제시하였다(표 5-4 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.주19)

〈표 5-4〉 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	

주19) 고소득 일반가구의 총지출 대비 식료품비의 지출은 7.78%(가계지출의 19.28%)이었고, 총소득 대비 15.26%를 지출하였음.

〈표 5-4〉 계속

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.

나. 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. 등가비율측정법은 앵겔지수의 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 5-5>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 5-5 참조).

<표 5-5> 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 수입.

자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

<표 5-6>은 가구의 생활수준을 결정하는 총지출 대비 식료품비의 지출 비율에 따른 무자녀 가계의 평균 총지출 규모를 기준으로, 가계의 생활수준에 따라 자녀양육비를 측정한 결과이다. 즉, 경제적 생활수준별로 1자녀 가구의 자녀연령을 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 보여주는 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 5-6〉 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 소 득 가 계	5% 미만	261,469	7.7	758,493	19.6	982,157	24.0	1,482,111	32.2	871,060	21.8
	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
	10.00~14.99%	169,525	5.9	201,413	7.0	655,789	19.6	746,487	21.7	443,304	14.2
	15.00~19.99%	-	-	-	-	-	-	662,050	20.6	662,050	20.6
	20.00% 이상	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
저 소 득 가 계	5% 미만	218,340	7.8	450,573	14.9	669,201	20.6	1,187,214	31.5	631,332	19.6
	5.00~9.99%	190,553	10.2	393,830	18.9	364,652	17.8	443,522	20.8	348,139	17.1
	10.00~14.99%	147,706	8.6	325,113	17.2	291,551	15.4	439,628	21.9	301,000	16.1
	15.00~19.99%	118,241	8.2	371,329	21.5	247,183	15.4	491,851	26.6	307,151	18.5
	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 5 미만인 경우에는 제시하지 않았음.

자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

〈표 5-7〉 총소득 중 한자녀 가계의 소득계층별 생활수준에 따른 자녀양육비
지출 비율(2003년)

(단위: 원, %)

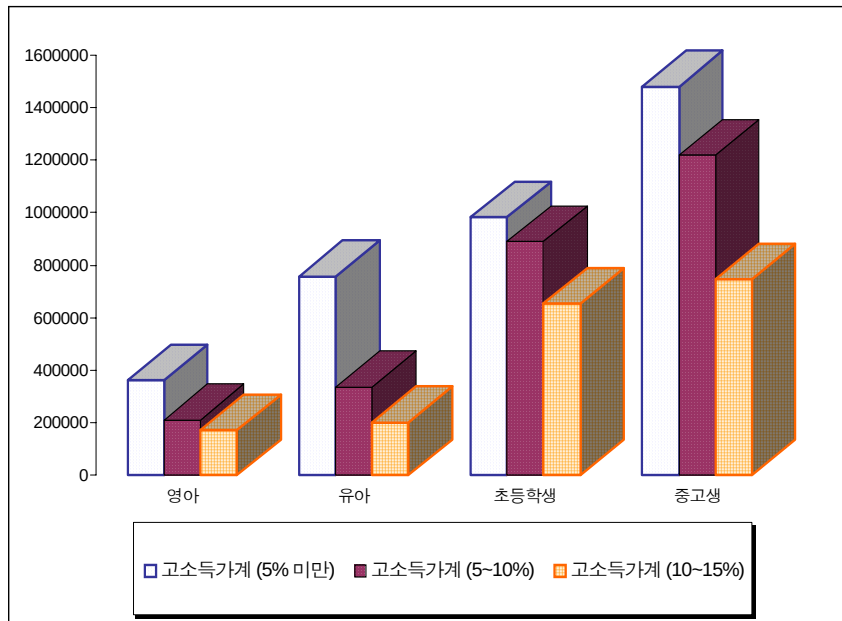
소득 수준	총지출 중 식료품비 지출 비율 (생활수준)	1자녀 가계								0~18세 1자녀 평균 양육비	
		영아(0~2세)		유아(3~5세)		초등학생		중고생		평균 양육비	소득대비 비율
		양육비	소득대비 비율	양육비	소득대비 비율	양육비	소득대비 비율	양육비	소득대비 비율		
고 소 득 가 계	5% 미만	261,469	5.3 (4,939,136)	758,493	12.1 (6,285,775)	982,157	15.7 (6,248,999)	1,482,111	23.4 (6,337,170)	871,060	15.2 (5,732,564)
	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)
	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)
	15.00~19.99%	-	-	-	-	-	-	662,050	17.3 (3,820,125)	662,050	13.5 (4,893,775)
	20.00% 이상	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
저 소 득 가 계	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)
	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)
	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)
	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)
	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.

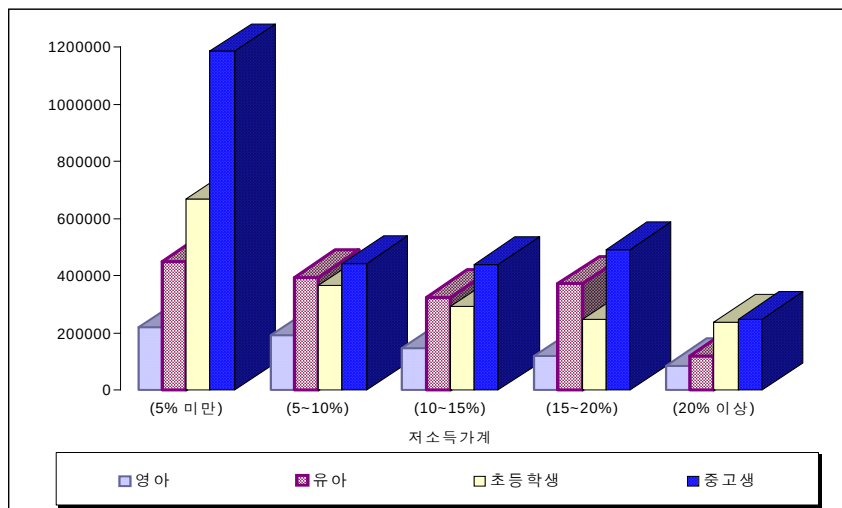
2) 분석대상 사례수가 5미만인 경우에는 제시하지 않았음.

자료: 『2003년도 가계조사』 원자료(통계청) 재분석

[그림 5-2] 고소득 가계의 자녀연령별 생활수준에 따른 자녀양육비 차이



[그림 5-3] 저소득 가계의 자녀연령별 생활수준에 따른 자녀양육비 차이



마지막으로 자녀수에 따른 자녀양육비 지출 규모를 살펴보았다. <표 5-8>과 <표 5-9>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 5-8> 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 5-9〉 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

제4절 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 고용 시장에서의 기회균등, 사회적 이동성의 제고 및 남성과 여성의 양성평등적 문화를 조성하는 간접적 방안들이 검토될 수 있다.

그러나 정부가 정책적 개입을 통하여 출산율을 안정화시키거나 높이도록 개

별 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 실증연구들의 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).

1. 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 자녀양육비 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.

가. 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.

나. 세제지원

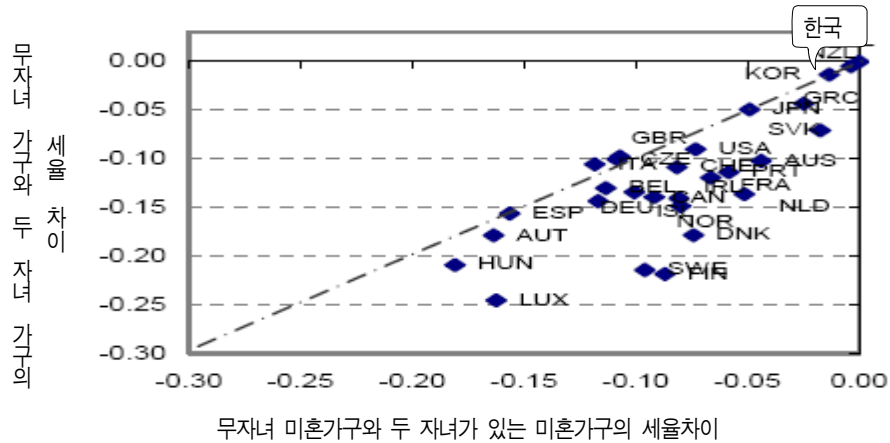
일반적으로 세제지원 정책은 고소득층과 저소득층의 수직적 소득 재분배 효과뿐만 아니라 가족규모, 즉 자녀수의 차이에 따른 가구별 수평적 재분배 효과를 피할 수 있다. 그 결과, 개별 가정은 조세제도를 고려하여 개인의 취업여부라던가 자녀수를 결정하게 된다. 예를 들어 한 국가의 조세정책이 기혼가정과 동거가정에게 차등적으로 적용된다면 가족유형에 따른 차별성으로 인하여 출산율을 하락시키는 요인이 되기도 한다.

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 5-4]와 [그림 5-5]에 제시하고 있는데, 일반적으로 자녀가 있는 가구의 현행 세율이 자녀가 없는 가구에 비하여 낮고, 이러한 세제 혜택은 자녀 수가 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.

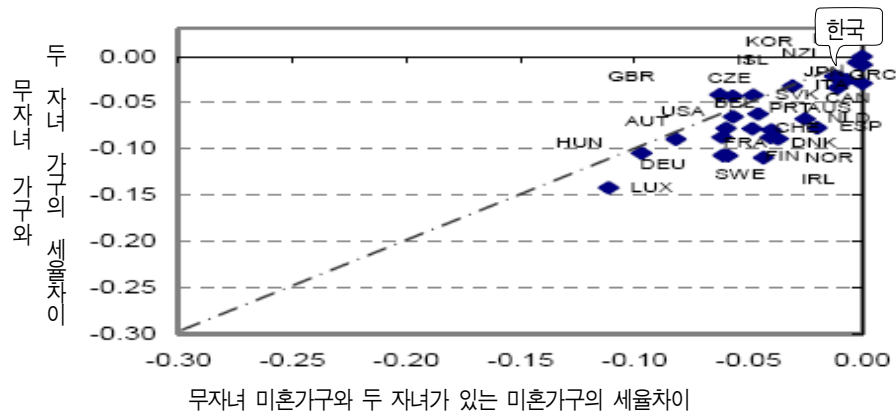
[그림 5-4] 평균 생산직 임금(APW) 100% 수준의 자녀양육 기혼가구에 대한 세제혜택



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 5-5]에 동일하게 적용됨).

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

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



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

제5절 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 대한 세제지원이 부분적으로 제공되고 있기는 하지만, 이도 인적공제와 교육비 부문에 한정되어 있으며 이를 통한 소득대체를 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 소득계층과는 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.

제6장 저출산과 사회보험의 역할

제1절 저출산 대책으로서의 사회보험

1. 육아와 보육에 대한 사회보험 지원 논리

출산과 관련하여 발생하는 비용에 대처하는 여러 가지 정책들 중에서 사회보험제도에 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 소득보전

뿐만 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.^{주20)}

셋째는 사회보험제도는 사전예방적인 성격이 강하기 때문에 출산율 제고에 비교적 효과적일 수 있다. 사회보험제도에서 출산 및 육아에 대한 지원은 출산 및 육아에 수반되는 경제적인 손실을 보전하는 것들이 많다. 이러한 정책수단들은 출산과 육아를 담당하는 여성의 불이익을 사후적으로 보상하는 성격이 강하지만^{주21)}, 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 출산율 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.

주20) 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

주21) 이 때문에 ‘크레딧(credit)’제도로 흔히 명명되고 있다.

제2절 외국 사례

1. 육아 연금 크레딧^{주22)}

가. 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.

나. 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.

다. 독일

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

라. 오스트리아

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

주22) 김수완(2004) 참조

마. 이탈리아

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

바. 룩셈부르크

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

사. 스페인

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

아. 스위스

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

자. 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 6-1〉 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)

2. 모성휴가와 양육지원에 대한 국제비교

출산 전후와 육아를 위해 휴가를 부여하고 휴가기간 중에 소득부족을 보상하는 제도는 대부분의 서구 선진국들에서 시행하고 있다. 산전후 휴가기간 중의 소득지원은 대부분 건강보험제도에서 시행하고 있으며, 육아휴가 기간 중의 소득지원이나 아동 보육을 위한 소득지원은 정부의 가족정책(family allowances)에 의해 주로 조세로 지원하고 있다. 이들 제도들의 개요는 <표 6-2>에 정리되어 있으며, 출산급여에 대해서는 <표 6-3>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 출산

휴가가 장기간이다. 거의 1년 내외의 휴가를 부여하고 있으며, 특히 스웨덴의 경우 부모보험(parental insurance)을 통하여 출산 관련 기간 뿐아니라 아동이 12세가 될 때까지 질병을 앓을 경우 부모에게 휴가를 허용하고 있다. 영국이 6개월 정도의 출산휴가를 부여하고, 이탈리아가 5개월로 비교적 장기간 휴가를 부여하고 있다. 그 외 국가들은 14~18주 정도로 3~4개월의 출산 휴가를 부여한다. 대부분의 국가들에서 출산한 여성에게 휴가를 주지만 몇몇 국가들에서 남성에게도 휴가를 부여하는 방향으로 움직이고 있다. 그리고 휴가기간 중에 소득 혹은 임금의 100%를 보전하는 사례가 많으나 상한을 제한하고 있다. 소득의 기준을 순소득으로 하거나 기본급으로 제한하는 국가들이 많다. 또한 휴가기간에 따라 혹은 소득수준에 따라 소득보전액을 차등하는 사례도 있다. 재원은 사회보험제도의 재원을 제도별로 분리 운영하는 경우에는 건강보험재정에서, 사회보험 재원을 통합관리하는 경우에는 사회보험재정에서 조달되는 것이 통상적인 사례이지만 모성급여에 대해서 별도의 재원을 마련하는 경우가 많다. 스웨덴의 경우 별도로 고용주나 자영자는 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 휴가기간 중에 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.

3. 스웨덴의 부모보험(parental insurance)

스웨덴은 자녀 출산 및 출산 이후의 여러 과정에서 필요로 하는 휴가 및 휴가기간중의 소득보상을 위해 별도의 재원으로 조성된 부모보험(parental insurance)으로 대처하는 유일한 국가이다. 부모보험은 피용자에게만 적용되는 것이 아니라 거주민 모두에게 적용되는 보편적인 보험제도인 것이 특징이다. 부모보험제도의 운영에 필요한 재원은 보험료로 조달되고 정부의 부담이 없는 순수한 사회보험의 형태를 띠고 있다. 특이한 점은 피용자는 보험료 부담이 없고 고용주만이 부담하는 것이다. 자영자의 경우에는 전액 본인이 부담한다. 부모보험의 급여는 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 6-2〉 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)	42~52주(아버지를 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 정액지급	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 6-3〉 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)	① 표준은 주당 100파운드; 소득이 100파운드 미만이면 평균소득의 90% ② 첫6주는 평균소득의 90%; 나머지 20주는 주당 100파운드; 소득이 100파운드 미만이면 평균소득의 90% ③ 주당 100파운드; 소득이 100파운드 미만이면 평균소득의 90%	②와 ③재원의 92%는 정부 지원 (* 소기업은 100% 지원) + 사회보장 일반
아일랜드	산전 최소 4주(10주까지)를 포함한 18주	출산휴가 전 12개월 간에 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 6-3〉 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 일 반
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 일 반
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 합계 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 일 반
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 일 반
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

4. 독일의 일-가족 양립을 위한 사회보험 정책^{주23)}

가. 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 상당하는 금액을 모성수당의 명목으로 지급한다.

나. 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.

주23) 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 개정예 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.

다. 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 납부 의무가 적용된다. 그러나 이 경우 보험료는 개별 의료보험조합의 정관에서

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

라. 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.

마. 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.

제3절 저출산의 원인과 사회보험 정책

1. 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 요인 뿐 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.^{주24)} 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 취

주24) 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 1.19 로 OECD 회원국 중 가장 낮은 출산율을 기록하고 있다.

해지거나 나타난 시장의 변화가 결혼과 출산을 꺼리는 행태를 낳게 되었다. 경제위기를 극복하는 과정에서 나타나는 시장의 변화와 출산간의 관계는 다음과 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.

2. 저출산 원인별 사회보험의 대응수단

저출산의 원인은 다양하기 때문에 각 원인별로 대처하는 정책수단들 또한 다

양하고 종합적일 수 밖에 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 지원하고 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.

〈표 6-4〉 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 조기퇴직 으로 결혼연령기 자녀 의 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

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.

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 도입도 필요하며, 교육휴직에 필요한 비용을 고용보험에서 조달하는 방안을 강구할 수 있다. 고령근로자의 은퇴를 연장하기 위해서는 퇴직후 다년계약제나 임금피크제 등을 활성화하고, 이에 따른 임금의 감소부분을 보완하기 위하여 공적연금을 전액이 아닌 부분연금을 받는 방안을 강구하도록 할 수 있다. 그러나 공적연금 수급연령 이전에는 고용보험기금에서 실업급여의 형태로 부분적으로 지원하는 방안을 강구할 수 있다.

제4절 정책대안

1. 기존의 사회보험제도의 개선

가. 고용보험

1) 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 60일

분에 대하여는 사업주가 통상임금 전액을 지급하여야 하고,^{주25)} 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 근로여성에게 대한 현금보상적인 급여로써 고용보험에서 일부분을 보상하고 있다. 한국의 국민건강보험은 아직 현금급여가 극히 제한적인 형태로 이루어지고 있으며^{주26)} 건강보험의 재정상태가 항상 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 중소기업에 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 못하

주25) 근로기준법상 통상임금은 근로자에게 정기적, 일률적으로 소정 근로시간에 대하여 지급하기로 정해진 기본급 임금과 임금산정기간에 지급하기로 정해진 고정급 임금을 포함한다.

주26) 현재 건강보험에서의 현금급여는 환자의 법정본인부담금이 일정 상한을 초과할 때에 초과분을 보상하는 '본인부담상한제'와 장제비 보상금이 있다.

다. 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.

2) 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.^{주27)} 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 급여액보다는 휴직기간이 더 큰 유인으로 작용할 것이다. 따라서 휴직기간과 급여액

주27) 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

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 있다. 취학 이전 연령범위 내에서 육아휴직기간을 선택할 수 있도록 하고 보육시설이 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 일정율로 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 정율의 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 가능하도

록 하며, 이에 따라 파트타임 임금과 휴직수당을 합산하면 어느 정도 육아비용 충당에 도움이 될 것이다. 특히 생산성을 유지, 향상시키기 위한 교육훈련 프로그램이 지원되어야 할 것이다.

3) 출산 및 육아휴직기간의 고용보험 크레딧

실업급여를 받기 위해서는 실직전 18개월 중 고용보험 가입 사업장에서 180일 이상 근무하여야 한다. 출산휴가 및 육아휴직으로 인하여 고용보험의 가입기간이 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 가입근로자내에서 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.

나. 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.^{주28)}

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 가입자뿐 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.

주28) 참고로 국민연금연구원이 추정한 소요재원은 2030년 이후에 지출이 발생하기 시작하여, 2050년 1조 5천억원, 2070년 2조 8천억원이다. 한편 크레딧을 보험료 지원방식으로 채택할 경우에 소요재원은 2005년 3,300억원, 2020년 3,800억원, 2050년 4,360억원, 2070년 4,500억원으로 추정된다.

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 12개월이 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.

다. 건강보험

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

1) 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.

2) 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.

3) 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: '06년)이다.

4) 아동에 대한 의료비 본인부담 경감

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

5) 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 처리하여 국고로 지원하거나 건강보험재정에서 부담하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 혹은 육아휴직급여(현재 월 40만원)를 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 다자녀가정에게 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.

2. 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.

가. 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 상실이 위험이 되고 공동 대처가 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.

나. 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 방법에 있어서도 기존의 4대 사회보험제도내에서 각각 대처하는 방안과 별도의 출산·육아보험으로 통합하여 대처하는 방안을 검토해볼 수 있다.

다. 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 노

후에는 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.

라. 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 신축적으로 대응해야 형평의 문제를 불식시킬 수 있을 것이다. 가급적 남성도 혜택을 볼 수 있도록 양성평등의 차원에서 접근해야 할 것이다.

재원은 임금의 일정률로 하되 비임금 취업자는 건강보험 부과체계를 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있다.^{주29)} 관리는 별도의 조직을 만들기 보다는 기존의 사회보험공단과 정부 조직을 활용하는 것이 효율적이다. 출산·육아보험은 관리조직을 가지기 보다는 출산과 육아를 지원하기 위한 재원조달과 보험급여를

주29) 보험료로 임금의 1% (노사 0.5%씩)를 부과하면 2005년 기준으로 직장 2조 8천억원, 지역 1조원, 합계 3조 8천억원으로 전망된다. 국고지원을 1/4 (1조 2천억원)로 계상하면 총재원은 5조원이 된다.

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 부딪칠 것이다. 이러한 점에서 보편적인 급여방식인 사회보험이 유리할 것이다. 그리고 사회보험제도의 도입은 민간부문에서의 육아 및 보육 관련 시설투자를 유인하는 데에 세금방식 보다 더 효과적일 것이다.

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

참 고 문 헌

[제2장]

- 조남훈 외, (1989) 『최근의 인구정책동향과 전망』, 한국인구보건연구원
한국보건사회연구원(신인구정책개발센터) (2005) 「저출산 시대의 인구정책에 관
한 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 Le,e (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.

[제3장]

- 이정우, (2005) 「여성취업인센티브의 국가사례: 독일의 사례를 중심으로」, 『일가
족 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』

[제4장]

김승권 외, (2003), 『저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구』, 한국보건사회연구원

이기영 외, (1995), 「서울시 아파트거주 중년기 가정의 생활실태와 문제-경제생활 중심으로」, 『대한가정학회지』, 27(2), pp.115~132.

이삼식 외, (2005), 『2005년도 전국 결혼 및 출산동향 조사』, 비공개자료

허경옥, (1997), 「가계의 자녀양육에의 지출액 측정-출생부터 18세까지의 양육비」, 『소비자학연구』, 8(2), pp.1~19.

차경옥, (2005), 「저출산 가계와 출산계획 있는 가계의 경제구조 비교 분석」, 『한국가정관리학회지』, 23(2), pp.137~148.

Coleman, D., (1998), *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

d'Addio & d'Ecole, (2005) *Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of*

- Policies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.27.
- Douthitt, R. A., & Huh, K., (1994) "Expenditures on Children by Female-Headed Households", *Journal of Family and Economic Issues*, 15(2), pp.35~49.
- Espenshade, T. J., (1984) *Investing in Children: New Estimates of Parental Expenditures*, Washington, D. C.: The Urban Institute Working Paper Series
- Gauthier, A. H., & Hatzius, J., (1997) *Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis*, *Population Studies*, 51
- Hakim, C., (2003), *Models of the Family in Modern Societies: Ideas and Realities*, Ashgate
- Magrabi, F. M., et al., (1980), *The Economics of Household Consumption*, New York: Praeger Publishers
- McDonald, (1990), "The Costs of Children: A Review of Methods and Results", *Family Matters*, 27, pp.1~16.
- Olfa & El Lagha, 2004
- Ringen, S., (1998), *The Family in Question*, DEMOS, London

[제5장]

- 김수완, (2004), 『크레딧 제도 도입방안 - 출산·육아 크레딧을 중심으로 -』, Working Paper 2004-01, 국민연금연구원
- 윤석명, 이정우, 김대철, (2004. 8.) 『고령시대를 대비한 소득보장체계 구축방안』, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 정책보고서 2003-06
- 장지연, 이정우, 최은영, 김지경, (2004), 『일·가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제』, 한국노동연구원
- Beblo, M. und Wolf, E., (2002), "Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen",

DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol.71, pp.83~94.

Mincer, J. and Polachek, S. W., (1974), "Family Investments in Human Capital: Earnings of Women", *Journal of Political Economy*, Vol.82 No.2, pp.76~108

MISSOC, (2001), *Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU and im Europaïsschen Wirtschaftsraum*, Jan.

Social Security Administration and International Social Security Association, (2004), *Social Security Programs Throughout the World: Europe*.

Social Security Administration and International Social Security Association, (2004), *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*