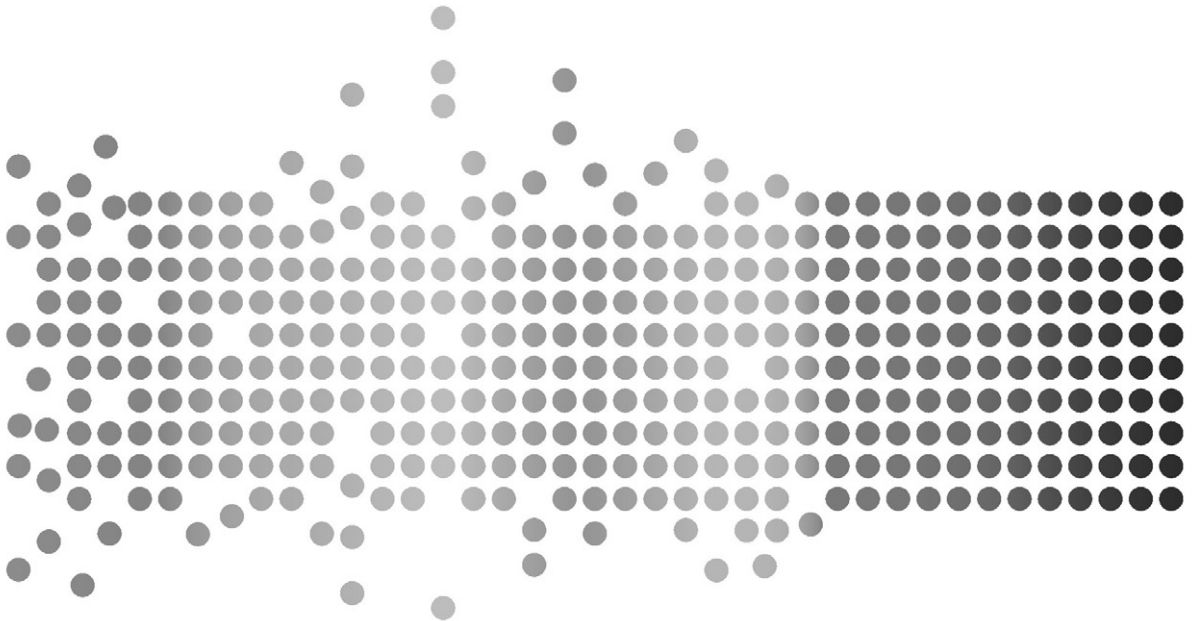




미래 성장을 위한 저출산부문의 국가책임 강화 방안

Reinforcement of National Responsibility
Responding to Low Fertility for Future Development

이삼식 · 최효진 · 윤홍식 · 오상훈



연구보고서 2012-47-1

미래 성장을 위한 저출산부문의 국가책임 강화 방안

발행일	2012년
저자	이삼식 외
발행인	최병호
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처	대명기획
가격	9,000원

© 한국보건사회연구원 2012

ISBN 978-89-8187-977-8 93330

머리말

한국사회에서 진행되고 있는 저출산현상은 세 가지 측면에서 많은 우려를 자아내고 있다. 첫째, 출산율이 아주 높은 수준에서 아주 낮은 수준으로 떨어졌다는 점이다. 둘째, 고출산에서 저출산으로의 이행이 아주 단기간에 이루어졌다는 점이다. 셋째, 초저출산율이 장기화되고 있다는 점이다. 이와 같은 저출산현상의 한국적인 특성으로 말미암아 인구고령화 역시 드라마틱하게 변동할 것으로 전망되고 있다.

지금까지의 급격한 저출산 추이와 향후 급격한 고령화 추이가 상호 복합적으로 작용하여 미래 한국사회에 엄청난 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. 이처럼 저출산현상의 부정적인 효과가 막대하여 미래 성장을 담보할 수 없으므로 국가에서 보다 적극적으로 개입할 필요가 있다. 또한 한국사회가 저출산사회로 이행할 수밖에 없는 원인들이 사회구조에 연유해서 발생하였거나 그간 국가가 충분한 노력을 기울이지 못하였기 때문에 발생한 것으로 개인 수준에서 해결하기 어려워 국가의 개입을 필요로 할 것이다.

이와 관련하여 본 연구에서는 저출산의 원인들에 대한 국가책임의 당위성에 관한 준거를 논의하고, 이를 바탕으로 그간 저출산의 원인들을 치유하기 위한 국가책임의 수준을 검토하고 향후 강화 방안을 제안하고자 하였다. 본 연구의 결과는 향후 저출산 대응 정책의 개선에 도움이 될 것으로 기대되며, 이를 통해 미래 한국의 지속가능한 성장과 개인의

삶의 질 제고에 기여할 것으로 기대된다. 이에 따라, 연구진은 정부 관계자나 학자들에게 일독을 권하고 있다.

끝으로 본 연구를 위해 물심양면으로 많은 조언을 제공해 준 전문가들에 감사드린다. 본 보고서를 읽고 조언해 준 영남대학교 김한곤 교수, 아주대학교 최진호 교수, 본 원의 장영식 박사와 박종서 박사에게 감사드린다. 마지막으로 본 연구 결과는 우리 연구원의 공식적 견해가 아니라 연구자의 개별입장을 대변함을 밝혀둔다.

2012년 12월

한국보건사회연구원장

최 병 호

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	13
제1절 연구 배경 및 목적	13
제2절 연구내용	15
제3절 연구방법	17
제2장 저출산 대응의 국가책임론	23
제1절 이론적 관점	23
제2절 경제적 파급경로와 주요 논점	25
제3절 실증 사례	29
제4절 저출산대책과 경제성장의 선순환성	36
제3장 저출산 주요 요인으로서 돌봄에 대한 국가책임 유형화	47
제1절 저출산과 돌봄의 연계성	47
제2절 돌봄레짐 유형화를 둘러싼 쟁점: 무엇을 중심으로 유형화해야 하나?	48
제3절 대안적 유형화	60
제4절 정리와 논의	72
제4장 저출산 대응 국가역할 전개	79
제1절 저출산 대응에의 국가 개입과 전개	79
제2절 저출산 대응 국가책임 강화 부문	88

제5장 결혼과 국가책임	93
제1절 결혼부문 국가책임의 근거 논의	93
제2절 결혼 지원을 위한 주택정책 현황과 문제점	96
제3절 결혼지원 주택부문의 국가책임에 대한 일반국민 태도	110
제4절 외국 사례	115
제5절 결혼 지원 주택부문 국가책임 강화 방안	119
제6장 임신·출산과 국가책임	125
제1절 임신·출산부문 국가책임의 근거 논의	125
제2절 임신·출산 지원정책의 현황과 문제점	127
제3절 임신·출산부문 국가책임에 관한 일반국민 태도	141
제4절 임신·출산부문 국가책임 강화 방안	151
제7장 자녀양육과 국가책임	161
제1절 자녀양육부문 국가책임의 근거 논의	161
제2절 자녀양육 지원정책의 현황과 문제점	165
제3절 자녀양육부문 국가책임에 관한 일반국민 태도	180
제4절 외국 사례	193
제5절 자녀양육부문 국가책임 강화 방안	215
제8장 일·가정 양립과 국가책임	227
제1절 일·가정양립부문 국가책임 근거 논의	227
제2절 일·가정양립 지원정책의 현황과 문제점	230
제3절 일·가정양립부문 국가책임에 관한 일반국민 태도	239
제4절 외국사례 고찰	247
제5절 일·가정양립부문 국가책임 강화 방안	256

Contents

제9장 결론	263
참고문헌	273
부 록	291

표 목차

〈표 1- 1〉 「저출산부문의 국가책임에 대한 국민인식조사」 표본의 일반특성	18
〈표 1- 2〉 「저출산부문의 국가책임에 대한 국민인식조사」 주요 조사항목 ..	20
〈표 2- 1〉 저출산·고령화의 경제성장에 대한 영향력	26
〈표 2- 2〉 사회적 자본의 의미	39
〈표 2- 3〉 OECD의 사회적 지출 범위	40
〈표 3- 1〉 국외 유형화 연구	64
〈표 3- 2〉 국내 유형화 연구	67
〈표 3- 3〉 돌봄분담을 통해 본 복지체제의 대안적 유형화	70
〈표 3- 4〉 아동돌봄과 노인돌봄 수혜비율, 2003년	72
〈표 4- 1〉 저출산고령사회기본계획 추진기간 및 정책목표	80
〈표 4- 2〉 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 중 저출산분야 구성	82
〈표 4- 3〉 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 보완	84
〈표 4- 4〉 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015) 구성	87
〈표 5- 1〉 신혼부부 주택특별공급 정책 변화	98
〈표 5- 2〉 연도별 초혼건수	99
〈표 5- 3〉 생애최초 주택구입자금 대출 실적	101
〈표 5- 4〉 성별 및 연령별 초혼비율	102
〈표 5- 5〉 근로자·서민주택구입 자금 대출 대상 연혁	107
〈표 5- 6〉 근로자·서민주택구입 자금 운용실적	108
〈표 5- 7〉 근로자·서민주택전세자금 대출한도액 및 금리 변화	108
〈표 5- 8〉 근로자·서민주택전세자금 운용실적	109

〈표 5- 9〉 신혼부부를 위한 주택정책 요구(미혼인구 대상)	111
〈표 5-10〉 신혼부부 대상 임대주택 공급 확대에 대한 태도 (기·미혼인구 대상)	112
〈표 5-11〉 임대주택 공급 대상 신혼부부의 소득계층에 대한 태도 (기·미혼인구 대상)	113
〈표 5-12〉 신혼부부 대상 주택 구입 및 전세자금 대출시 대상 (기·미혼인구 대상)	115
〈표 6- 1〉 산전진찰 및 분만에 소요되는 비용(2007)	128
〈표 6- 2〉 연령별 자연분만 및 제왕절개분만의 1인당 총진료비	130
〈표 6- 3〉 산모신생아 도우미 지원 실적	132
〈표 6- 4〉 산부인과 의원 현황	134
〈표 6- 5〉 2012년도 분만 취약지	136
〈표 6- 6〉 산부인과 전공의 배출 현황	138
〈표 6- 7〉 미숙아·저체중출생아 발생 및 신생아 집중치료실 병상수 추이 ..	138
〈표 6- 8〉 시도별 저체중출생아 및 신생아집중치료실(NICU) 병상 현황(2011)	139
〈표 6- 9〉 신생아 집중치료실 지원 실적	140
〈표 6-10〉 소아청소년과 의원 취약지역	141
〈표 6-11〉 산전진찰 및 분만 비용의 국가책임정도에 대한 태도	143
〈표 6-12〉 산후조리서비스 제공 및 이용비용 지원에 대한 태도	145
〈표 6-13〉 산후조리서비스 제공 및 이용 비용 지원의 대상에 대한 태도 ..	146
〈표 6-14〉 국공립 산부인과 설치에 대한 태도	148
〈표 6-15〉 국공립 신생아집중치료실 설치에 대한 태도	149
〈표 6-16〉 국공립 소아과병원 설치에 대한 태도	150
〈표 7- 1〉 자녀 1인당 단계별 전체 양육비용 추정	162

〈표 7- 2〉 보육시설 미이용아동 양육수당 지원 추진 경과	170
〈표 7- 3〉 자녀수별 소득공제액, 2012년도 현재	172
〈표 7- 4〉 정부의 2012년도 보육지원체계 개편(안)	175
〈표 7- 5〉 국공립보육시설 및 이용아동 추이(1990~2011)	176
〈표 7- 6〉 우리나라와 OECD 국가평균과의 조세격차 비교, 2010 ..	180
〈표 7- 7〉 만0~2세아를 위한 보육료 지원 대상에 대한 일반국민의 태도 ..	181
〈표 7- 8〉 만0~2세아 대상 무상보육 필요성에 대한 일반국민의 태도 ..	182
〈표 7- 9〉 만0~2세아 대상 양육수당의 적정수준에 대한 일반국민의 태도 ..	184
〈표 7-10〉 국공립보육시설 적정 확충 비율에 대한 일반국민의 태도 ..	186
〈표 7-11〉 아동수당 지원 대상 적정 소득수준에 대한 일반국민의 태도 ..	188
〈표 7-12〉 아동수당의 적정 수준에 대한 일반국민의 태도	190
〈표 7-13〉 아동수당 적정 수급대상에 대한 일반국민의 태도	191
〈표 7-14〉 3자녀 이상 가정을 위한 조세감면혜택 확대에 대한 일반국민의 태도	192
〈표 7-15〉 핀란드의 가정양육수당 소득수준 제한 기준	195
〈표 7-16〉 호주 보육료 지원(CCB)제도의 가구소득 제한기준	197
〈표 7-17〉 호주의 보육료 환급 제도의 최대환급금	198
〈표 7-18〉 캐나다 교육적금제도(RESP)의 운영실적	201
〈표 7-19〉 캐나다 교육채권제도(CLB)의 운영실적	201
〈표 7-20〉 시나리오별 교육적금 혜택	202
〈표 7-21〉 스웨덴의 아동수당 지급 현황	204
〈표 7-22〉 스웨덴 아동수당의 세입-세출구조, 2010	206
〈표 7-23〉 일본의 아동수당 지원 현황, 2011	209
〈표 7-24〉 자녀세액공제와 추가자녀세액공제의 변화(1997~2012) ..	211
〈표 7-25〉 1900년대 영국의 경제적 지원 정책	213

〈표 7-26〉 연간 최대 자녀세액공제 금액	214
〈표 7-27〉 소득수준별 자녀세액공제 금액	214
〈표 8- 1〉 육아휴직급여 지원 실적	234
〈표 8- 2〉 고용보험가입률	235
〈표 8- 3〉 기관별 직장보육시설 설치 현황(2010년 12월 말)	239
〈표 8- 4〉 육아휴직 사용 대상자의 범위에 대한 태도(중복응답)	241
〈표 8- 5〉 육아휴직 급여의 임금대체율의 적정수준에 대한 일반국민 태도	243
〈표 8- 6〉 대체인력채용장려금 확대에 대한 태도	245
〈표 8- 7〉 기업의 가족친화경영 의무 확대에 대한 태도	246
〈표 8- 8〉 남성의 부모휴직 사용율, 1974~2004	250
〈표 8- 9〉 부모보험 지급 현황(부모 기준), 2010	252
〈표 8-10〉 부모보험의 수입과 지출구조, 2010	253
〈표 8-11〉 퀘벡주 부모보험제도 운영형태	254
〈표 8-12〉 퀘벡주 부모보험료, 2012	255
〈표 8-13〉 출산전후휴가 및 육아휴직 급여액 현황	257
〈표 8-14〉 부모보험제도 도입 방안(예시)	259

부표 목차

〈부표 1〉 OECD 국가의 GDP 대비 가족정책 지출비율, 2007	291
--	-----

그림 목차

[그림 2-1] 인구성장률과 실질 GDP 성장 간 관계	33
[그림 2-2] 합계출산율($t-25$)과 실질 GDP 성장(t) 간 관계	34
[그림 2-3] 인구고령화와 실질 GDP 성장 간 관계(1985)	35
[그림 2-4] 사회지출이 경제성장에 영향을 주는 경로	41
[그림 3-1] 취업여성의 최고임금구간 점유비율	58
[그림 3-2] 6개 유형의 대표 사례 국가의 합계출산율 변화: 1989~2008 ..	74
[그림 5-1] 초혼연령 추이, 1990~2011	93
[그림 5-2] 유배우여성(40~44세)의 초혼연령별 평균출생아수, 2009 ..	94
[그림 5-3] 미혼남녀(30~34세)의 아직까지 결혼하지 않은 이유	95
[그림 5-4] 연령대별 생애최초 주택구입자금 대출건수 비중	103
[그림 5-5] 소득계층별 생애최초 주택구입자금 대출건수 비중	103
[그림 5-6] 소득계층별 생애최초 주택구입자금으로 구입한 주택규모 비중 ..	104
[그림 5-7] 주택가격별 대출건수 비중	104
[그림 5-8] 대출금액별 대출건수 비중	105
[그림 5-9] 주택가격대비 대출금액 비중	105
[그림 6-1] OECD 국가들의 초산연령, 2009	125
[그림 6-2] 지역별 모성사망비, 2007~2008	127
[그림 6-3] 자연분만 및 제왕절개분만 건수 추이	129
[그림 6-4] 제왕절개 건수, 2009	130
[그림 6-5] 분만취약지 분포	136
[그림 7-1] 1자녀를 둔 가정의 추가 출산 중단 이유	161
[그림 7-2] OECD 국가의 GDP 대비 가족지출 비율 비교	164
[그림 7-3] 만0~4세아 차등보육료 지원 정책의 추진 연혁	173

Contents

[그림 7-4] 어린이집 미설치 읍·면·동 현황, 2011	177
[그림 7-5] 스웨덴 아동수당 수급자 현황, 2010	205
[그림 8-1] OECD국가들의 여성연령별 고용율	228
[그림 8-2] 1자녀를 둔 취업 유배우여성(20~39세)의 추가출산 중단 이유	229
[그림 8-3] 자녀 1인당 모성 및 부모휴가 지출 비율, 2007	229
[그림 8-4] 산전후휴가제도 수급자 추이(2001~2011)	231
[그림 8-5] 육아휴직제도 변천	233
[그림 8-6] 여성의 출산전후휴가와 육아휴직제도 사각지대 추정 (2012.3월 기준)	236
[그림 8-7] 직장보육시설 확충 정책 변천(1990~2011)	238



Abstract

Reinforcement of National Responsibility Responding to Low Fertility for Future Development

Korea has been undergoing the lowest low fertility phenomenon. The ground on which a nation involves itself in the private sector of fertility comes from the fact that the strong population structure will produce a virtuous circle of investment in response to the low fertility and economic growth. In such a context, this study aimed at identifying the area in and the extent to which the as Korean government as a nation should be responsible for in response to low fertility.

The main findings and/or suggestions can be made as follows;

Firstly, barriers to marriage as causing late marriage which come from an inadequate housing need to be cured by the public intervention. To do so, it needs to take into considerations extension of special provision of houses for the new-married couple, introduction of matching fund system to help the preparation of housing, provision of housing allowance, etc.

Secondly, protecting and making safe pregnancy and delivery is a very important duty of the nation in that it is related to

2 • 미래 성장을 위한 저출산부문의 국가책임 강화 방안

well-beings of individuals and families and that it will decide the scale and quality of the population in the future. Thus, all the costs for pregnancy and delivery need to be covered by the government. The maternity clinics and pediatrics in the rural areas with no such infra need to be operated by the government. The services for recuperating after giving birth also need to be provided up to the middle-classes by the government.

Thirdly, as the complexity of the society increases, the day-care cannot be taken only by the parents themselves. Therefore, the government needs to establish infra for the day-care and to provide the related services with high quality. Some part of the cost for child-rearing also needs to be supported through child allowances and tax benefits by the government.

Lastly, balancing between work and life needs to be made by the government's efforts since the traditional separate gender roles have long rooted in the Korean culture. Such efforts may include introduction of the parental insurance as adopted in Sweden, improvement in manpower substitution system, enforcement of incentives and disincentives for the family-friendly management of the enterprises, etc.

* key words : future growth, low fertility



요약

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라의 경우 전 세계 유례없는 저출산 현상을 경험하고 있는데, 더욱 심각한 문제는 이러한 초저출산 현상이 장기화되고 있다는 것이다. 이로 인해 고령화도 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 저출산·고령화 현상은 미래 한국사회 전반에 다양한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 이에 범정부차원에서 저출산 극복을 위한 노력을 기울이고 있다. 출산이라는 사적 영역에 대해 국가가 개입해야 하는 이유는 무엇일까? 이는 저출산현상에 따른 부정적인 효과가 막대하여 우리사회의 미래 성장을 담보할 수 없고, 그간 저출산사회로 이행할 수밖에 없는 원인들이 사회 구조에 연유해서 발생하였거나 그간 국가가 충분한 노력을 기울이지 못하였기 때문이다. 여기에 더해 당장은 지출로 느껴지는 저출산 극복을 위한 노력은 중장기적으로 보았을 때는 경제성장과의 선순환 관계를 갖게 되며, 더 나아가 사회통합 및 사회적 자본의 축적을 통한 선순환의 강화도 기대할 수 있다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 미래 우리사회가 지속가능한 발전을 하기 위한 노력의 일환으로써 저출산 극복을 위하여 국가에서 어느 부분에 어느 정도의 책임을 가져야 하는가에 대하여 논의하고자 하였다.

II. 주요 연구결과 및 정책적 제언

선진국에서는 1990년대부터 저출산·고령화 문제와 경제성장 간 관계에 대하여 많은 논의를 하여왔으며, 2000년대 들어서는 사회정책의 사전적·투자적·적극적 성격을 강조하는 ‘사회투자정책’을 적극적으로 추구하고 있다. 일반적으로 투자성 사회적 지출은 인적자본 축적 등을 통해 경제성장에 기여하고, 소비성 사회적 지출은 근로의욕 저하 등을 통해 성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 그러나 소비성 사회적 지출의 경우에도 간접적으로 저소득층의 인적자원 투자 촉발, 사회적 자본의 축적을 통해 성장에 기여하기도 하여 성장을 위한 투자성 지출로 포함할 수 있다. 이러한 관점에서 현재 우리나라에서 추진 중인 저출산대책 관련 투자는 성장잠재력 확충을 위한 기반조성으로서 경제성장과 선순환 관계를 형성한다고 볼 수 있다. 구체적으로 일가정양립 지원은 여성 노동시장 참여의 활성화, 결혼·출산 지원은 가족형성에 의한 건전한 사회발전 및 출산기반의 확충, 보육·양육부담 경감을 위한 지원은 단기적 수요창출 및 중장기적 인적자본 확충, 아동·청소년에 대한 투자는 인적자본의 질적·양적 확대 등에 이바지함으로써 성장잠재력의 확충에 기여하는 것이다.

현재 한국사회에서는 출산을 회복과 관련하여 전통적으로 여성에게 강제된 돌봄 책임을 어떻게, 누가 분담할 것인가가 가장 중요한 과제이다. 돌봄분담방식에 따른 국가의 복지체제를 유형화할 경우 한국사회는 민간중심의 탈가족화/가족화 병행형에 속하고 있다. 저출산을 극복한 유형은 국가중심의 탈가족화 우선형(스웨덴), 국가중심의 탈가족화/가족화 병행형(프랑스), 민간중심의 탈가족화 우선형(미국)로 우리나라도 이 중에서 하나를 고려해 볼 수 있다. 이 때 국가중심의 탈가족화 우선형을 제외하고는 돌봄분담방식이 계층에 따라 상이하게 나타나는 것과 여기에

더해 이제 막 사회서비스를 확대하기 시작한 시점에서 무작정 시민의 선택권을 확대하기보다 기존에 공공에서 제공하던 서비스의 질적 수준을 유지하고 동시에 서비스 대상의 보편성을 담보해야 할 필요가 있음을 유념할 필요가 있다.

저출산에 대한 투자가 경제성장과 선순환의 관계를 형성한다는 관점에서 그리고 저출산 극복을 위한 정책적 노력은 계층화의 최소화, 시민권의 확대, 공공서비스의 질적 수준 유지, 서비스 대상의 보편성 담보 등을 고려하여 정책을 추진하는 것이 필요하다는 관점에서 본 연구에서는 주요 저출산 원인들로서 결혼 장애요인, 임신·출산 보건의료체계 미흡, 자녀양육의 경제적 부담, 보육인프라 미흡, 일·가정양립 곤란 등을 선정하여 국가책임의 강화방안에 대하여 논의하고자 하였다. 각 영역별로 현재 추진 중인 정책을 진단하고, 이와 관련한 일반국민 대상 인식조사를 실시하였다. 이러한 결과들을 바탕으로 향후 국가책임강화 방안에 대하여 다음과 같이 제안하였다.

우선 결혼 장애요인과 관련하여 만혼화 및 비혼화를 유발하는 다양한 원인들 중 공공의 개입을 통해 어느 정도 치유가 가능한 부분으로는 주택 마련지원을 들 수 있다. 현재 정부에서 추진 중인 ‘신혼부부주택특별공급’, ‘주택구입 및 전세자금대출’ 등의 경우 공급량 제한, 소득수준 제한 등의 한계점을 가지고 있다. 스웨덴의 경우 주거수당, 주택임대료 인상억제법 시행 등을 통해 주거안정을 지원하고 있으며, 일본에서는 신혼부부를 대상으로 주택을 특별공급하고 있다. 미국에서는 매칭펀드를 통하여 주택마련비용을 지원하고 있다. 본 연구에서 실시한 국민인식조사 결과에 의하면, 신혼부부에 대한 임대주택 공급량 확대에 대해 대다수가 찬성하고 있으며 전세자금대출에 대한 선호도도 높게 나타난다. 이들을 종합하면 향후 특별공급과 관련하여 신혼부부 특별할당량 확대, 소득수준 완화 등을 고려하도록 하고, 주택자금마련에 사전적으로 대응하는 것

을 지원하기 위하여 별도의 장치(예로 매칭펀드) 마련 및 주택자금 대출의 소득수준 완화, 대출이자율 완화 등을 고려하도록 한다. 신혼부부의 소득이 지나치게 부족하거나 불안정한 경우에는 주거수당을 지급하여 주거 안정화를 도모한다.

둘째, 임신·출산과 관련하여 최근 만혼화와 만산화로 인하여 고위험 임신도 증가하고 있다. 임신과 분만을 보호하고 건강하게 하는 것은 개인과 가족의 행복과 직결된다는 점에서 그리고 미래 인구의 양과 질을 결정한다는 점에서 매우 중요한 국가의 책무이다. 현재 임신·분만을 지원하기 위하여 국가에서는 ‘임신·분만비 지원’, ‘산후조리서비스 지원’, ‘분만취약지 지원’, ‘신생아집중치료실 지원’ 등을 추진하고 있다. 이들 정책의 경우 지원액 제한, 소득수준에 따른 수혜대상 제한 등의 한계를 가지고 있다. 임신·분만에 대한 국가책임의 중요성을 고려할 때, 향후 임신·분만비에 대해서는 과잉 진료를 예방하기 위한 정확한 지침을 마련하고 여기에 대해서는 국가에서 전적으로 비용을 지원할 필요가 있다. 산후조리의 경우 핵가족화 등으로 고비용의 민간산후조리원을 이용할 수밖에 없는 현실과 산후조리서비스의 지원에 대한 국민들의 높은 요구도를 고려할 때, 국가에서 산모신생아도우미 서비스를 중산층까지 지원하고 이후 점진적으로 확대하는 방안 등을 고려해보도록 한다. 임신 및 출산 관련 인프라(분만산부인과, 신생아집중치료실, 청소년소아과 등)의 경우 민간 병의원에만 의존할 경우 현재와 같이 산부인과나 청소년소아과 등이 없는 지역이 확대될 수 있음을 고려할 때, 근본적으로 임신과 분만 및 신생아 치료에 대한 서비스를 적어도 취약지역에 대해 공공의료체계를 동원하여 우선적으로 해결할 필요가 있다. 실제 일반국민을 대상으로 실시한 인식조사에서도 이들 인프라에 대한 국공립화를 요구하는 데에 높은 공감대가 형성되어 있었다. 민간 병·의원의 재정 건전성을 지원하고 중장기적으로 산부인과 전공의에 대한 수요에 대처하기 위해서는 산

부인과 관련 의료체계를 검토하여 보완할 필요가 있다.

셋째, 현실적으로 자녀를 양육하는 과정에서 개인적 욕구나 사회구조에 의해 많은 비용이 소요되는 것이 사실이다. 이러한 이유로 자녀 돌봄은 개인 스스로 해결하는데 한계가 있으므로 결국 국가나 사회가 양질의 자녀 양육관련 인프라를 구축하고 양질의 서비스를 제공하여야 하는 책무를 가지게 된다. 현재 정부에서는 보육료 지원, 양육수당 지원, 조세 혜택 등을 지원하고 있으나 여러 한계점을 가지고 있는 것이 사실이다. 외국에서는 자녀를 양육하는 가정에 다양한 선택지를 제공하고 있으며, 보육료 이외에도 자녀를 양육하면서 일상적으로 발생하는 비용을 지원하기 위하여 각종 수당(아동수당, 교육수당 등)을 지원하고 있다. 이들을 종합할 때, 향후 우리나라의 경우 보육정책 추진 시 단순히 보육료 지원만을 논의하기보다 0~2세 양육관련 제도를 모두 포괄하는 종합적 대책이 필요하다. 0~2세아의 경우 모(母)에 의한 양육이 바람직하다는 기본 원칙 하에 가능한 다양한 정책수단(양육보조금, 육아휴직, 보육서비스)을 제공하여 국민의 선택권을 강화할 필요가 있다. 그간 취약지역 중심으로 국공립보육시설을 확충하고 민간보육시설에 대해서는 질적 수준을 개선하고자 하였으나, 여전히 국공립과 민간보육시설 간 수급의 미스매칭 문제가 발생하고 있다. 인식조사 결과, 국민 대부분도 국공립보육시설 확충의 필요성을 지지하고 있다. 향후 보육시설 취약지역의 범위를 확장하여 해당 지역에 우선적으로 국공립보육시설을 확충하고, 보다 다양한 형태(소규모 보육시설 확충, 주3일간 차량을 이용한 순회 보육서비스 제공, 가정보육사의 파견 등)로 필요한 보육서비스를 제공하는 노력을 경주하여야 할 것이다. 동시에 민간보육시설에 대한 적극적 투자와 보다 강화된 관리감독이 필요하다. 보육료 이외에도 자녀를 양육하면서 소요되는 일상적인 비용을 지원할 필요가 있는데, 이를 위하여 향후 아동수당을 포함한 각종 수당을 도입하고 조세지원을 강화할 필요가 있다. 이에 대

해 국민 대다수가 지지하고 있는 것으로 나타난다. 아동수당은 도입 초기에 전 소득계층을 대상으로 보편적으로 지급하되 소득수준과 출산순위에 따라 차등적으로 지급하고, 수당수급 상한연령은 6세, 9세, 15세 등 점진적으로 확대하여 장기적으로는 서구사회에서와 같이 18세까지 지급하는 것을 검토해 볼 수 있다. 아동수당 도입 이후에는 교육수당 등도 점차적으로 도입하며, 다자녀가정에 대한 세제감면 혜택을 증가시키도록 한다.

마지막으로 일가정양립과 관련하여 한국사회에서는 전통적인 성분업적 역할관이 여전히 강하게 남아있어 경제활동 참여와 자녀양육 모두 어려운 상황이다. 출산을 회복에 성공한 국가들에서는 일가정양립 지원 정책에 힘입어 근로자들이 일과 가정에서의 역할을 동시에 수행하는데 큰 어려움이 없다. 우리나라의 경우 대표적인 일가정양립정책으로 출산전후 휴가, 육아휴직제도 등을 실시하고 있으나, 정책대상의 사각지대가 광범위하고 임금대체수준과 인력대체수준이 낮은 등으로 적극적으로 활용되지 못하고 있는 실정이다. 스웨덴과 캐나다에서는 별도의 보험제도를 마련하여 모든 근로자들이 자녀를 출산하고 양육하면서 임금상실을 걱정하지 않고 휴직할 수 있도록 지원하고 있다. 본 연구에서 실시한 조사결과에서도 일반국민 대다수가 육아휴직 대상으로서 상용근로자뿐만 아니라 임시근로자, 일용근로자 및 비임금근로자도 포함하여야 한다는 데에 지지하고 있다. 이들을 종합하면 향후 보다 근본적으로 안정적인 재원을 확보하고 직종이나 종사상지위와 무관하게 모든 남녀 근로자가 일·가정양립제도를 마음 놓고 자유스럽게 사용할 수 있도록 부모보험제도를 도입할 필요가 있다. 또한 ‘인력대체개발원(가칭)’을 설립하여 대체인력을 종합적이고 통합적으로 관리하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 끝으로 보다 많은 기업들이 가족친화경영을 할 수 있도록 인센티브와 디스인센티브 모두를 적극적으로 활용하여야 할 것이다.

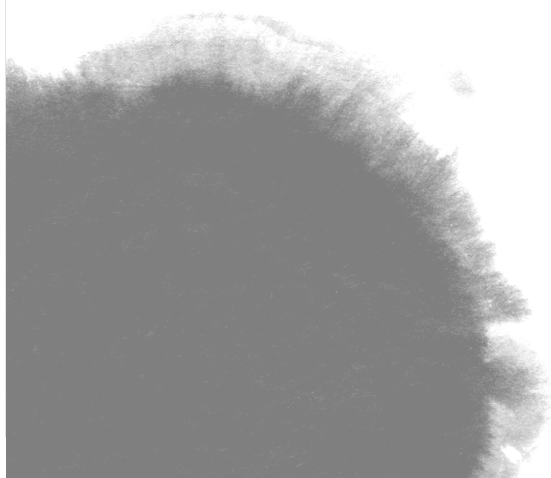
III. 시사점

새로 태어난 인구가 우리사회에 영향을 미치기 까지는 장기간의 시간이 소요되므로 그 시급함을 지금 당장에는 느끼지 못하여 이에 대한 대응을 하지 않을 수도 있다. 그러나 인구의 특성 상 변화된 인구모습이 우리사회에 이미 영향을 미치고 있을 때에는 그 고통을 상당 기간 동안 겪어야 하며 이를 극복하는 데에도 많은 시간과 재원이 소요될 것이다. 저출산대책에 대한 투자는 경제성장과 직접적인 선순환 관계를 가지며, 이외에도 사회통합 및 사회적 자본의 축적을 통한 선순환의 강화도 기대할 수 있다. 이러한 관점에서 선진국에서는 이미 장기간의 적극적인 투자를 통해 저출산을 극복하고 있다. 본 연구의 결과는 우리나라에서 초저출산 현상을 장기화시키는 핵심 요인들을 선별하고 여기에 대응한 정책방향을 제안함으로써 향후 저출산정책 발전에 유용하게 활용될 것으로 기대된다.

*주요용어: 미래성장, 저출산대책

1장

서론



제1장 서론

제1 절 연구 배경 및 목적

한국사회에서 진행되고 있는 저출산현상은 세 가지 측면에서 많은 우려를 자아내고 있다. 첫째, 출산율이 아주 높은 수준에서 아주 낮은 수준으로 떨어졌다. 둘째, 고출산에서 저출산으로의 이행이 아주 단기간에 이루어졌다. 셋째, 초저출산율이 장기화되고 있다. 이와 같은 저출산현상의 한국적인 특성으로 말미암아 인구고령화 역시 드라마틱하게 변동할 것으로 전망되고 있다. 구체적으로 인구고령화가 점진적으로 완만하게 높아지다가 고출산 시대에 태어난 인구가 노년층에 진입하는 시기인 2020년대부터는 아주 가파르게 높아져 장기적으로는 40%까지 도달할 것이다.

지금까지의 급격한 저출산 추이와 향후 급격한 고령화 추이가 상호 복합적으로 작용하여 미래 한국사회에 엄청난 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. 기존의 연구들이 밝히고 있는 저출산·고령화의 파급효과들로는 노동력 부족, 노동력 고령화와 노동생산성 저하, 내수시장 위축, 자본스톡 증가율 감소, 사회보장재정 위기, 재정수지 악화, 경제성장 둔화 등이다. 궁극적으로 한국사회의 지속가능한 발전과 개인의 삶의 질이 추궁되기 어려운 상황으로 내몰릴 수 있다는 지적이다.

정부는 2006년부터 저출산고령사회기본계획을 수립하여 저출산·고령

화에 본격적인 대응을 시작하였다. 그 법적 근거로서 2005년에 제정된 저출산고령사회기본법에서는 저출산·고령사회에 대응하기 위한 전반적인 사회·경제구조의 개혁을 추진하여 “지속발전가능사회”를 실현하는 것을 국가 책무로 규정하였다. 여기에서 국가의 책임은 저출산현상에 한정할 경우 저출산의 원인을 치유하기 위한 국가의 노력으로 간주할 수 있다. 그 전제로는 저출산현상에 따른 부정적인 효과가 막대하여 미래 성장을 담보할 수 없으므로 국가가 적극적으로 개입할 필요가 있다는 것이다. 또 다른 전제로는 한국사회가 저출산사회로 이행할 수밖에 없는 원인들 이 사회구조에 연유해서 발생하였거나 그간 국가가 충분한 노력을 기울이지 못하였기 때문에 발생한 것으로 개인 수준에서 해결하기 어려워 국가의 개입을 필요로 한다는 것이다.

근대화 과정을 겪으면서 국가의 기능은 점점 더 개인적으로는 확보할 수 없는 공공재(公共財)의 생산에 중점이 두어지고 있다. 출산력은 안보, 복지, 자유의 보장 등과 같이 현재의 국민들은 물론 후손에게도 영향을 미칠 수 있다는 관점에서 공공재로 간주되기도 한다(박상태, 2003). 자녀를 갖는 것은 국가가 직접 할 수 있는 행위가 아니다. 사회적·환경적 제약 내에서 개인이 출산에 따르는 비용과 이익의 손익계산에 의해 결정한다. 여기서 개인이 계산하는 비용과 이익이 순전히 그 가족에게만 돌아가지 않는다. 즉, 개인의 출산행위는 사회의 다른 성원에게 부담을 줄 수도 있고, 이익을 제공할 수도 있다. 이와 같은 긍정적 및 부정적 외적 요인은 관련된 모든 이에게 정당한 관심사가 된다. 여기에 국가 개입의 근거가 마련된다(Demeny, 2003).

일반적으로 국가의 개입이 필요한 저출산 원인들로는 결혼 장애요인, 임신·출산 보건의료체계 미흡, 자녀양육의 경제적 부담, 보육인프라 미흡, 일·가정양립 곤란 등을 들 수 있다. 왜 결혼과 출산은 사적인 영역임에도 불구하고 국가가 저출산 원인들을 책임을 져야할 것인가? 이와

같은 의문에 대한 답은 정책가의 책임의식을 고취시키는 동시에 납세자로서 국민을 설득시키는 데 그리고 정책 대상으로서 국민의 참여를 촉진하기 위해서 매우 중요하다.

이와 관련하여 본 연구에서는 저출산의 원인들에 대한 국가책임의 당위성에 관한 준거를 논의하고, 이를 바탕으로 그간 저출산의 원인들을 치유하기 위한 국가책임의 수준을 검토하고 향후 강화 방안을 제안하고자 한다. 본 연구의 결과는 향후 저출산 대응 정책의 개선에 도움이 될 것으로 기대되며, 이를 통해 미래 한국의 지속가능한 성장과 개인의 삶의 질 제고에 기여할 것으로 기대된다.

제2절 연구내용

본 연구는 총 9개 장으로 구성된다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 미래 성장의 관점에서 저출산 대응에 대한 국가의 책임에 대해 논의하기로 한다. 이를 위해 인구와 성장 간의 관계를 도식화한 국내외 선행연구들을 고찰한다.

제3장에서는 저출산 주요 요인으로서 돌봄에 대한 국가책임을 유형화한다. 이를 위하여 OECD 국가들의 사례를 심층적으로 분석하여 개념화하고 유형화하여 국가별로 책임 형태를 분류한다. 이러한 작업은 한국사회가 현재 어떠한 국가형태로 저출산(돌봄)에 대응하고 있는가 하는 현 주소를 진단하는데 매우 유익할 것이며, 향후 어떠한 국가 형태로 저출산에 대응할 것인가 하는 방향을 설정하는데 필요할 것이다.

제4장에서는 저출산 대응을 위한 국가 개입과 전개에 대해 정리하고 이를 통해 본 연구에서 대상으로 설정하고 있는 국가책임을 강조할 수 있는 부분들을 구체화한다. 이를 위해 저출산고령사회기본계획의 체계를

검토하도록 한다.

제5장에서는 결혼부문에 대한 국가책임의 강화 방안을 논의하도록 한다. 주안점은 만혼화의 원인으로서는 주택정책에 한정하여 논의하기로 한다. 실로 만혼화의 원인들은 고용불안정, 마땅한 이성을 못 만나서, 가치관 변화 등 다양하나 개인적인 수준에서 해결이 어려운 거시적인 시장구조 하에서 다루어져야 할 부문으로서 주택에 한정하도록 한다. 한편, 고용불안정과 실업도 만혼화의 주된 원인으로 작용하고 있으나 저출산 대응의 차원을 넘어선 아주 큰 부문으로서 본 연구의 논의 대상으로 다루지 않는다. 결혼관련 주택 지원에 관한 국가책임의 당위성을 논의하고 그간의 추진내용을 평가하고, 이를 토대로 향후 강화 방안을 제안한다.

제6장에서는 임신·출산과 관련한 보건의료부문에서의 국가책임을 강화하는 방안에 대해 논의한다. 임신·출산은 크게 임신과 분만에 관한 의료서비스와 비용 및 인프라(분만산부인과, 신생아집중치료실, 청소년소아과)로 구분하여 국가책임의 당위성을 논의하고 그간의 추진내용을 평가하고, 이를 토대로 향후 강화 방안을 제안한다.

제7장에서는 자녀양육부문에 대한 국가책임의 강화 방안을 제안한다. 체계적인 논의를 위하여 자녀양육부문은 보육 지원과 보육 이외 지원으로 구분한다. 보육 지원은 다시 보육료 및 양육수당 지원과 인프라 국공립보육시설 구축으로 세분화하며, 보육 이외 지원은 세제지원과 수당으로 세분화하여 분석한다. 각 세분화된 부문별로 국가책임의 당위성을 논의하고 그간의 추진내용을 평가하고, 이를 토대로 향후 강화 방안을 제안한다.

제8장에서는 일·가정양립부문에 대한 국가책임의 당위성을 논의하고 그간의 추진내용을 평가하고, 이를 토대로 향후 강화 방안을 제안한다. 체계적인 논의를 위하여 일·가정양립부문은 출산전후휴가와 육아휴직, 그리고 가족친화적기업경영으로 세분화하여 분석한다. 그리고 마지막으

로 제9장에서는 본 연구의 결과를 정리하고 향후 연구에 대한 제언을 한다.

제3절 연구방법

본 연구에서는 주된 분석방법으로 정책관련 자료 분석, 표본조사 실시, 외국사례 고찰 등이 적용된다.

결혼관련 주택부문, 임신·출산관련 보건의료부문, 자녀양육 관련 보육, 조세 등 부문, 일·가정양립 관련 휴가휴직제도와 직장보육시설 등과 관련하여 주요 정책 내용과 그간의 추진 실적 자료를 수집하여 체계적으로 분석한다. 전자는 이 부문에 대한 국가 책임의 당위성을 논의하는데 역점을 두고 검토하며, 후자는 국가책임의 정도를 파악하는데 이용한다.

표본조사는 저출산 대응 부문으로서 각종 정책에 대한 필요성 내지 선호도, 정책대상의 적정범위, 정책내용의 적정수준 등에 관하여 일반국민 혹은 정책대상집단의 태도를 파악하기 위한 것이다. 이러한 조사 결과는 궁극적으로 주요 정책에 대한 국가의 책임 정도를 진단하는데 유용하며, 더 나아가 향후 정책의 강화 방향을 제시하는데 참조될 수 있을 것이다. 표본조사는 20~59세 남녀 1,000명을 대상으로 전화조사를 실시하였다. 조사기간은 2012.10.16~10.25로 9일 정도가 소요되었다. 조사대상을 선정하기 위하여 행정안전부의 「2012년 9월 주민등록인구」 자료와 「2010년 인구주택총조사」를 활용하였다. 주민등록인구 자료를 이용하여 수도권, 광역시, 기타 도지역으로 층화하였으며 각 층별로 20~59세 남녀 인구를 10세 간격으로 구분하였다. 여기에 인구주택총조사 자료의 유업률을 이용하여 표본을 추출하였다.

조사대상의 일반특성은 <표 1-1>에 제시하였다. 조사대상의 83.5%는

도시에 그리고 16.5%는 농촌에 거주하는 것으로 나타난다. 남성은 51.0%이며 여성은 49.0%로 나타난다. 연령대 분포를 살펴보면 40~50세 미만이 29.9%로 가장 많고, 그 다음으로 50~60세미만(26.1%), 30~40세미만(24.8%), 20~30세미만(19.2%) 등의 순이다. 교육수준을 살펴보면 대학이상이 57.0%로 고등학교 졸업이하(43.0%)계층보다 많다.

〈표 1-1〉 「저출산부문의 국가책임에 대한 국민인식조사」 표본의 일반특성

(단위: %, 명)			
	비율		비율
전체	100.0(1,000)		
거주지		총자녀수	
농촌	16.5	0명	4.7
도시	83.5	1명	17.7
성별		2명	60.5
남성	51.0	3명이상	17.1
여성	49.0	취업여부	
연령		비취업	31.7
20~30세미만	19.2	취업	68.3
30~40세미만	24.8	직종 ²⁾	
40~50세미만	29.9	고위관리직	19.5
50~60세미만	26.1	사무직	42.1
교육수준		서비스판매직	26.0
고졸이하	43.0	기타	12.4
대학이상	57.0	종사상지위	
소득수준 ¹⁾		비임금근로자 ³⁾	31.2
저소득	29.3	상용근로자	62.5
중소득	46.8	임시일용근로자	6.3
고소득	23.8		
혼인상태			
미혼	26.1		
기혼	73.9		

주: 무응답은 분석에서 제외하였음.

- 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.
- 2) 고위관리직에는 관리자, 전문가 및 관련종사자, 군인이 해당되며, 기타에는 농업, 임업 및 어업숙련종사자, 기능원 및 관련기능종사자, 장차, 기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자가 해당됨.
- 3) 비임금근로자에는 자영업자, 고용주, 무급가족종사자가 해당됨.

소득수준은 중소득계층이 46.8%로 가장 많고 그 다음으로 저소득계층(29.3%), 고소득계층(23.8%) 등의 순으로 나타난다. 혼인상태로는 기혼자가 전체의 73.9%이며 미혼자는 26.1%이다. 기혼자들의 자녀수 분포를 살펴보면, 2명인 경우가 60.5%로 가장 많고 그 다음으로 1명(17.7%), 3명이상(17.1%), 무자녀(4.7%) 등의 순으로 나타난다.

취업여부에 따라서는 취업자가 전체의 68.3%, 비취업자가 31.7%로 나타난다. 취업자의 직종으로는 사무직이 42.1%로 가장 많고 그 다음으로 서비스판매직(26.0%), 고위관리직(19.5%), 기타 직종(12.4%) 등으로 나타난다. 종사상지위로는 상용근로자가 62.5%로 가장 많고, 그 다음으로 비임금근로자(31.2%)로 나타나며 임시일용근로자는 6.3%로 가장 적게 나타난다.

표본조사의 구체적인 내용은 <표 1-2>에 제시하였다. 크게 결혼, 임신·출산, 보육, 양육, 일가정양립 지원 정책에 대한 인식과 일반사항으로 구분된다. 결혼지원정책과 관련하여서는 신혼부부 주택지원으로 가장 필요하다고 생각되는 정책, 신혼부부 대상 임대주택 공급량 확대 필요성, 신혼부부 대상 임대주택공급 정책의 적정 소득계층, 신혼부부 대상 주택 구입 및 전세자금 대출 시의 적정 소득계층 등 총 4문항을 질문하였다.

임신·출산 관련 보건의료 지원 정책과 관련하여서는 출산 전 진찰비용 및 분만비용에 대한 국가 책임 범위, 산후조리서비스 및 비용 지원에 대한 국가 책임 범위, 산후조리서비스 및 비용에 대한 국가 책임 범위, 국공립 산부인과(민간위탁 포함) 설치 필요성, 국공립 신생아집중치료실(민간위탁 포함) 설치 필요성, 국공립 소아과 병원(민간위탁 포함) 설치 필요성 등 총 6개 문항을 질문하였다.

보육정책과 관련하여서는 만0~2세아 대상 보육료지원의 적정소득계층, 만0~2세 대상 전액 보육료 지원의 필요성, 시설 미이용 만0~2세아 대상 양육수당의 적정 지원수준, 국공립보육시설 비율의 적정 수준 등 총 4개

문항을 질문하였다.

양육비용 지원정책으로는 아동수당 지원의 적정 소득계층, 아동수당 적정 금액, 아동수당의 지원대상(자녀연령), 3자녀 이상 가정에 대한 조세감면 혜택 확대 필요성 등 총 4개 문항을 질문하였다. 일가정양립정책과 관련하여서는 육아휴직제도 대상자, 육아휴직 시 적정 임금대체율, 대체인력채용장려금 확대 필요성, 가족친화경영 의무 강화 필요성 등 총 4개 문항을 질문하였다. 끝으로 개인의 일반사항에 대해서는 최종학력, 혼인상태, 자녀(미취학, 취학, 기혼 자녀 수), 월평균 가구소득, 취업여부, 직종, 종사상 지위 등 총 9개 문항에 대하여 질문하였다.

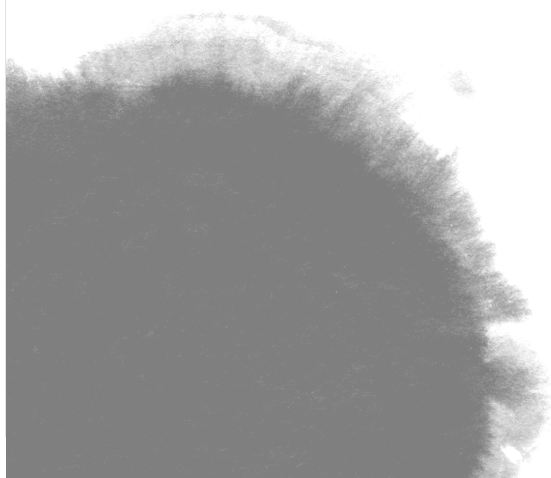
〈표 1-2〉 「저출산부문의 국가책임에 대한 국민인식조사」 주요 조사항목

구분	문항
결혼 지원 위한 주택 정책	신혼부부 주택 지원으로 가장 필요하다고 생각되는 정책, 신혼부부 대상 임대주택 공급량 확대 필요성, 신혼부부 대상 임대주택공급 정책의 적정 소득계층, 신혼부부 대상 주택구입 및 전세자금 대출 시의 적정 소득계층
임신·출산 관련 보건의료 지원 정책	출산 전 진찰비용 및 분만비용에 대한 국가 책임 범위, 산후조리서비스 및 비용 지원에 대한 국가 책임 범위, 산후조리서비스 및 비용에 대한 국가 책임 범위, 국공립 산부인과(민간위탁 포함) 설치 필요성, 국공립 신생아집중치료실(민간위탁 포함) 설치 필요성, 국공립 소아과 병원(민간위탁 포함) 설치 필요성
보육정책	만0~2세아 대상 보육료지원의 적정소득계층, 만0~2세 대상 전액 보육료 지원의 필요성, 시설 미이용 만0~2세아 대상 양육수당의 적정 지원수준, 국공립보육시설 비율의 적정 수준
양육비용 지원정책	아동수당 지원의 적정 소득계층, 아동수당 적정 금액, 아동수당의 지원대상(자녀연령), 3자녀 이상 가정에 대한 조세감면 혜택 확대 필요성
일가정양립정책	육아휴직제도 대상자, 육아휴직시 적정 임금대체율, 대체인력채용장려금 확대 필요성, 가족친화경영 의무 강화 필요성
일반사항	최종학력, 혼인상태, 자녀 수(미취학, 취학, 기혼 자녀), 월평균 가구소득, 취업여부, 직종, 종사상 지위

끝으로 연구 결과의 객관성 및 신뢰성을 확보하기 위하여 연구 전 과정에 걸쳐 전문가회의를 개최하여 적극 반영한다. 주요 전문가회의는 연구 착수단계, 중간단계, 종료단계로 구분하여 개최한다.

2장

저출산 대응의 국가책임론





제2장 저출산 대응의 국가책임론

제1 절 이론적 관점

선진국에서는 1990년대 전후 경제의 저성장기조와 맞물리면 저출산·고령화 문제가 경제성장론과 연계되어 많은 연구가 이루어기 시작하였다. 주요 선진국들은 이미 1980년대부터 고령사회¹⁾로 진입하였고 이후 고령인구의 비중이 급속하게 확대되면서 저출산·고령화가 사회적 문제로 부각되었기 때문이다.

이론적 관점에서는 인구구조 변화가 경제적 성과(economic performance)에 영향을 미치는 원인으로 연령별 경제적 행위의 상이성을 강조하고 있다. 생애주기가설(life-cycle income hypothesis)에 의하면 청소년층에는 보건·교육에 대한 집중적인 투자가 필요한 반면, 장년층은 노동 공급과 저축을 담당하고, 노년층은 의료보험과 연금소득을 필요로 하는 등 연령별로 소득과 소비의 행태가 상이하다는 것이다. 기대수명의 증가는 가족 수, 은퇴, 여성 노동공급 등의 전통적 노동공급 요인뿐만 아니라 교육에 대한 의사결정 변화를 통해 미래의 인적자본 투자에도 영향을 미쳐 성장잠재력에 영향을 줄 수 있다.

출산율의 하락은 장기적으로 인구구조의 고령화를 초래하여 생산가능

1) UN은 전체 인구 중 65세 이상 인구가 차지하는 비중에 따라 고령화사회(Aging Society, 7~14%), 고령사회(Aged Society, 14~20%), 초고령사회(Super-aged Society, 20% 이상)로 분류하고 있다.

인구의 감소와 피부양인구의 비중 확대를 유발한다. 생산인구 감소는 노동투입 감소로 직접 연결됨으로써 경제성장의 둔화를 초래하는 직접적인 원인으로 작용한다. 피부양인구의 비중 상승은 저축률 하락을 초래하여 자본축적을 저해함으로써 경제성장에 직·간접적으로 부정적인 영향을 초래한다.

인구구조의 변화와 경제성장간의 관계에 대한 이론적 관점은 양자가 내생 혹은 외생으로 결정되느냐에 대한 가정에 따라 크게 3가지 견해가 존재한다.

첫째는 외생적 인구구조 변화 및 외생적 성장이론에 기초하는 것으로 인구구조 고령화는 주로 저축률 하락, 노동공급 감소 등의 경로를 통하여 1인당 소득의 하락을 초래한다는 주장이다. 인구구조와 저축률 간에 유의한 상관관계가 존재한다는 생애주기가설을 지지하는 실증분석 연구들은 이러한 주장의 타당성을 제공한다. 대표적인 연구로는 유산동기(bequest motive)가 없는 신고전파적 중첩세대모형(overlapping generations model)에 이론적 기반을 두고 실증적인 연구결과를 발표한 Auerbach-Kotlikoff(1987)를 들 수 있다.

둘째는 외생적 인구구조 변화 및 내생적 성장이론에 기초하는 연구로서 Fougere와 Merette(1999)의 연구가 대표적이다. 출산율 하락에 따른 인구증가율 하락 및 피부양인구 비중 확대는 저축률 하락을 초래하나, 노동의 질적 향상 즉, 인적자본 축적 혹은 총요소생산성(TFP, Total Factor Productivity) 향상을 통해 성장 둔화를 완화시킨다고 주장한다.

셋째는 내생적 인구구조 변화 및 내생적 성장이론에 입각한 연구로 Becker 외(1990) 등이 대표적이다. 노동력의 양(quantity)과 질(quality) 간에 교환관계가 존재하는 상황에서 인적자본에 대한 투자수익률을 상승시키는 방향으로 경제적 환경이 변화될 가능성이 높으며, 이는 경제성장을 상승 및 인구증가율 하락이 동시에 초래됨을 이론적으로 입증하였다.

또한 Lucas(2002)는 산업혁명 이후 각국의 경제성장을 서유럽의 산업혁명이 각국으로 확산되어가는 과정으로 파악하고, 재산권보호 및 대외개방 등 제도적 요인이 갖추어진 국가에서는 출산율의 하락과 동시에 자녀의 인적자본에 대한 투자 확대로 인구구조의 변화 및 지속적 경제성장이 촉발되는 것으로 이론적으로 입증하였다.

이상과 같은 기존 주요 연구들의 관점은 인구구조의 변화가 경제성장에 미치는 다양한 경로 중 어느 측면을 강조하느냐 혹은 어떠한 가정에 기초하느냐에 크게 의존한다고 볼 수 있다.

제2절 경제적 파급경로와 주요 논점

저출산·고령화가 경제성장에 미치는 파급 경로는 다양하며 상호작용도 있기 때문에 복잡하지만, 주요 기존 연구에서 강조하고 있는 요인들을 고려할 때 전반적으로는 공급측면과 수요측면 및 재정·금융 측면으로 대별된다. 공급측면은 저출산·고령화에 따라 인구구조의 변화가 노동, 자본 등 생산요소의 투입과 생산성의 변화를 통해 잠재성장력의 증감에 미치는 경로이다. 수요측면은 연령별 소비패턴, 국내외 투자자의 행태 변화에 의한 소비 및 투자의 규모 변화가 실제 경제성장에 미치는 경로이다. 재정·금융 측면은 사회보장 재정지출의 증가나 조세의 감소에 따른 재정악화, 가계나 개인별 자산(금융, 부동산) 구성의 변화 등을 통해 초래한다.

〈표 2-1〉 저출산·고령화의 경제성장에 대한 영향력

	영향 요인	영향력
공급 측면	◦ 노동공급 - 노동의 양적 투입 - 인적자본의 축적	부정적 긍정적
	◦ 자본축적 - 저축률 변화 - 자본수익률 변화	부정적
	◦ 생산성 변화(기술진보 및 혁신활동 향상)	긍정적
수요 측면	◦ 소비구조의 변화(연령별 소비패턴의 상이)	긍정적
	◦ 투자의 변화(저축률 감소에 의한 국내투자 위축 가능성)	부정적
재정 측면	◦ 재정악화 가능성 - 조세수입 감소 - 사회보장 지출 증가	부정적

공급측면에서 저출산·고령화는 노동과 자본의 투입 증가율 둔화 내지 감소를 통해 잠재성장률의 둔화 내지 감소 요인으로 작용한다는 것이 일반적인 통념이다. 노동투입 측면에서 영향 경로로는 저출산·고령화의 가속 → 생산가능인구의 감소 → 노동의 양적 투입 감소 → 잠재성장률 저하이다. 자본투입 측면에서 영향 경로로는 저출산·고령화의 가속 → 피부양 인구비중 증가 → 저축률 하락 → 자본축적 속도 둔화 → 잠재성장률 저하이다. 그러나 출산율 하락 → 15세미만 유년인구의 구성비 축소 → 교육비 등 지출 감소 → 저축률 증가 → 자본축적 속도 향상 등의 경로를 통해 단기적으로는 잠재성장률에 긍정적인 요인으로 작용할 수도 있다.

공급측면의 일반적인 통념과는 달리 최근 저출산·고령화와 생산성이 나 인적자본 등과의 관계가 중요한 관심의 대상으로 부각되고 있다. 총요소생산성의 상승은 경제성장률을 규정하는 하나의 요인으로서 노동의 감소에도 불구하고, 기술개발 등에 의한 TFP의 향상으로 일정한 경제성장이 확보되어 1인당 소득의 증대가 가능하다. 특히, TFP의 향상은 그

자체가 잠재성장력의 향상과 더불어 기대 자본수익률을 상승시킴으로서 자본축적을 유인하여 경제성장을 높이기 때문에 향후 경제성장에 있어서 중요한 요인이다. 이렇게 경제성장은 자본과 노동의 양적 축적 이외에 TFP에 영향을 주는 인적자본에 대한 투자, 노동생산성 등과 밀접한 관계가 있다. 더욱이 노동과 자본의 양적 변화, 인적자본의 축적, 생산성 변화 등이 반드시 독립적으로 정해지는 것은 아니며 상호 영향을 준다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 저출산·고령화의 진전으로 생산가능 인구의 감소가 최종적으로 경제에 미치는 영향은 인적·물적 자본의 축적 생산성 등에 미치는 영향도 동시에 고려할 필요가 있음을 시사한다.

수요측면에서는 인구감소로 인한 소비주체의 양적 감소, 평균소비성향이 상대적으로 높은 고령층의 비중 증가, 연령별 소비패턴의 변화, 고령친화산업의 소비 증대 등이 복합적으로 작용한다. 저출산·고령화에 의한 인구 감소 및 부양비 증가는 소비의 축소를 통해서 경제성장에 부정적인 영향을 초래한다. 그러나 고령인구의 증가로 상대적으로 풍부한 소비자의 비중이 높아짐에 따라 경제성장에 긍정적인 영향을 초래하기도 한다. 또한 소위 ‘의료·건강’, ‘가사대행’, ‘관혼상제’, ‘시간소비형 취미·오락’ 등 고령친화산업에 대한 수요의 증대 가능성도 상존한다.

그러나 이러한 소비 증대의 가능성과는 반대로 저축을 사용하는 고령인구의 증가로 인하여 저축률 둔화가 투자수요의 위축을 초래하여 총수요가 감소한다. “개인은 현재 소득보다는 생애 소득을 고려하여 현재의 소비액을 결정하기 때문에 현역 세대는 소득의 일부를 저축하는 반면, 고령 세대는 저축을 사용하여 생활한다”는 생애주기가설(life cycle hypothesis)이 작용한다. 즉, 개인은 노동소득이 증가하는 청년기나 장년기에는 소득 이하로 소비를 억제하여 차액을 저축함으로써 자산을 축적하고, 노년기에 소득이 감소되면 이것을 소비함으로써 소비수준을 유지하게 된다. 이에 고령화에 의해 상대적으로 저축을 사용하는 가계가 증

가하여 가계 저축률이 저하됨에 따라 국내 저축률이 낮아지며, 투자가 둔화됨으로써 총수요에 부정적인 영향을 초래한다.

또한 자본축적의 둔화를 통해 잠재성장력에도 부정적인 영향을 초래한다는 견해가 지배적이다. Feldstein-Horioka(1980)는 국내의 투자와 저축은 강한 상관관계가 있기 때문에 국내 저축률이 저하되면 국내투자가 억제되고, 이에 따라 자본스톡의 축적이 둔화하여 경제성장은 억제된다는 것이며, 많은 선진국이 이 가설에 직면하고 있다고 지적하고 있다.

한편, 최근 국제적 자본의 이동이 활발해지면서 국내투자와 국내저축 사이의 상관관계가 점차 약해지고 있어 국내저축의 부족으로 해외로부터의 투자로 충당할 수 있다는 견해도 존재한다(일본경제산업성, 2006). 그러나 해외투자를 유인하기 위해서는 자본수익률이 높아야하며 여기에는 경제전반의 효율성 향상, 즉, 총요소생산성의 상승이 중요하게 작용하므로 이에 대한 적극적 노력이 필요하다.

재정측면에서는 저출산·고령화로 근로계층이 감소할 경우 조세수입의 감소와 사회보장 증대에 따른 재정수지 악화로 또 다른 측면에서 수요가 둔화 내지 감소할 가능성도 상존한다. 고령화의 새로운 진행에 의해 연금급부의 증대나 노인의 의료보험이나 간병에 대한 급부 증대 등으로 인한 재정수지의 악화를 심화시켜 정부의 경기활성화를 위한 재정지출에 많은 한계를 초래한다. 더욱이 사회보장재정의 악화는 국민 부담의 증대로 인해 기업의 경쟁력 악화, 노동자의 근로의욕 억제 등 성장잠재력에도 부정적 영향이 야기될 가능성이 높다는 주장이 대세이다. Atkinson(1995)은 고령화로 인한 국민부담 증가나 사회지출 확대는 정부의 분배시스템 규모를 크게 하는데, 분배시스템이 비효율적인 상태에서는 거시 경제 전체의 효율성이 손상되어 성장을 저해하는 요인이 된다고 지적하고 있다.

제3절 실증 사례

1. 국외 연구사례

2000년대 초까지 저출산·고령화의 경제적 영향에 대한 실증적 연구들은 주로 내생적 성장론에 기초하고 있기 때문에 공급측면에서의 파급경로 중 어떤 측면을 강조하느냐에 따라 다소 상이한 결과를 제시하고 있다. 인구구조의 고령화에 따른 노동공급 감소, 저축률의 하락, 재정수지 악화 및 이를 보정하기 위한 조세부담률 상승에 인적자본의 축적 여부가 가미된 것으로 잠재성장력의 둔화 여부에 초점이 맞추어진 분석이 대다수이다. 이에 인적자본의 축적 가능성에 대한 가정 여부에 따라 고령화의 영향에 차이가 존재하게 됨으로 고령화로 인해 1인당 소득증가율이 과연 둔화될 것인가 하는 기초적인 질문에 대해서도 뚜렷한 합의는 형성되지 못하고 있다. 더욱이 인구구조의 변화에 따른 소비패턴의 변화 등의 수요측면을 상대적으로 미흡하게 취급하고 있다는 비판적 의견도 상존한다.

2000년대 중반부터는 공급측면뿐만 아니라 수요측면의 다양한 파급영향을 포괄적으로 분석하는 연구와 더불어 세대 간 경제적 행위의 변화를 포괄적으로 고려한 연구가 수행되어 오고 있다. 대표적 연구는 OECD국가를 대상으로 한 Martins 외(2005), 전 세계 170여개 국가를 대상으로 한 Bloom 외(2008) 등을 들 수 있다.

Martins 외(2005)는 고령화가 생산가능인구의 감소, 노인부양비율의 증대를 통하여 ① 소비 및 투자, 경상수지, 재정수지 등 총수요 측면과 ② 노동공급, 생산성 등 총공급 측면에 동시에 영향을 미침으로써 1인당 실질 GDP에 부정적 결과(경제성장 둔화)를 초래한다는 결과를 제시하고 있다. 공급측면에서는 정부의 정책변화가 없을 경우 고령화에 의해

노동공급이 현 수준보다 감소함으로써 직·간접적으로 성장둔화를 초래한다. 직접적 효과로는 생산가능인구의 감소에 의한 노동공급의 축소로 생산이 감소됨으로써 성장률이 둔화된다. 간접적 효과로는 노인부양비율의 증가로 저축(자본공급)이 감소하여 투자 등 총수요가 감소하면서 성장률의 둔화를 초래한다. 이에 고령화로 인한 성장둔화를 보완하기 위해서는 기술혁신, 1인당 자본비율증대, 노동의 질적 수준 향상 등 생산성제고 노력과 더불어 고령자의 노동시장 참가 확대를 유도하는 정책 추진을 강조하고 있다. 수요측면에서는 저축감소에 의한 투자위축, 소비패턴의 변화, 경상수지와 재정수지의 악화 등으로 총수요가 감소하면서 전체적으로 경제성장에 부정적인 영향을 초래한다고 분석하고 있다. 노인부양비율 증가는 소비성향이 낮은 근로계층의 가용자산이 소비성향이 높은 고령자로 이전됨에 따라 전체 인구의 평균 소비는 증가하고 저축은 감소한다. 이로 인한 투자재원의 감소로 장기 성장잠재력이 낮아질 가능성이 높고 소비증가도 둔화될 것으로 예상하고 있다. 한편 고령화의 진전에 따라 소비패턴이 고령자의 지출수요가 높은 주택, 에너지, 의료 등에 대한 지출이 증가하는 반면, 자동차, 교통, 교육, 의복 등에 대한 지출은 상대적으로 감소하는 방향으로 변화한다. 그러나 이들 산업의 상대적 성장률에 따라 경제성장률의 변화 방향이 달라질 수 있으며, 저출산으로 인한 인구감소가 고령자의 소비증가를 상쇄하는 요인으로 작용하므로 경제성장에 대한 영향은 불분명하다고 분석하고 있다. 경상수지는 ‘저축-투자’ = 경상수지(총수출-총수입) 균형식에서 볼 때 고령화가 심화되면 저축과 투자 모두 감소하고 경상수지에 부정적 영향이 발생할 가능성이 높다고 분석하고 있다. 재정수지 또한 고령화 진전에 따라 세원이 되는 생산가능인구의 비중은 줄어드는 반면 연금, 각종 사회 보장 및 의료비 지출이 늘어나 재정수지에 부담을 가중시킬 것으로 전망한다.

Bloom 외(2008)는 인구구조의 변화와 함께 연령그룹별 경제적 행위

도 변화하기 때문에 저출산·고령화가 경제성장에 미치는 부정적인 영향은 완화될 가능성이 있으며, 경제성장 보다는 후생수준의 변화가 더 중요하다는 점을 강조하고 있다.

인구구조의 변화가 경제성장에 미치는 영향을 분석하는 기존의 대부분 연구에서는 임금, 고용, 저축 등에 대한 연령별 경제적 행위가 일정하다고 가정하고, 연령그룹별 상대적 크기의 변화가 임금, 고용, 저축 등에 미치는 영향을 반영하여 경제성장에 대한 효과를 분석하고 있다. 개인의 경제적 요구와 기여는 생애주기에 걸쳐 변화하며, 특히 생산에 대한 소비의 비율이 유년층과 고령층에서 상대적으로 높고, 근로계층인 중장년층에서는 낮다. 반면, 노동공급이나 저축은 고령층보다는 중장년층에서 상대적으로 높기 때문에 유년층과 고령층의 비율이 높은 국가들은 중장년층의 비율이 높은 나라에 비해 저성장을 경험할 것으로 전망한다. 노동공급과 저축에 대하여 연령별 행위가 고정된다면, 고령화의 진전으로 1인당 노동공급과 저축은 하락할 것이며, 고령화가 빠르게 진행될수록 경제성장의 둔화 내지 하락 속도도 빨라질 것이라고 주장한다.

그러나 인구의 연령별 구조가 변화함과 동시에 연령별 생애주기(life cycle)에 따른 기대도 변화하기 때문에 연령별 경제적 행위 자체가 시간 흐름에 따라 변화한다는 것을 반영할 필요성을 주장한다. 현재의 청년층에서는 이전 세대의 청년층에 비해 기대수명의 연장을 기대하여 이전 세대 보다 경제활동기간의 연장이나 저축 증진, 고령기 소비시기의 지연 등의 행위적 반응이 나타날 것으로 예상하고 있다. 특히, 기존 세대에서 비경제활동으로 존재하던 여성들의 경제활동참가가 크게 증가할 것으로 전망하고 있다. 이에 고령화가 경제성장에 미치는 전통적인 경로인 노동공급과 자본축적 이외에 연령별 경제적 행위 자체의 변화에 따른 영향을 포괄적으로 고려할 경우 국가별 인구의 연령별·성별 구조나 연령별·성별 경제활동 참가율에 따라 그 영향력이 상이하다는 결과를 도출하고 있다.

한편, 고령화에 의한 경제적 영향은 1인당 소득 보다는 후생수준의 변화가 중요함을 강조하고 있다. 선진국에 있어서는 고령화로 1인당 소득의 감소가 초래될 것이지만, 1인당 후생수준도 저하되는 것은 고령화로 인한 소비 증가는 후생수준의 향상을 초래할 수도 있다고 주장하고 있다. 1인당 소득은 후생을 측정하는 지표가 아니며, Nordhaus(2003)에 의하면 20세기에 걸쳐 미국의 수명연장은 소비의 증가만큼 후생증대에 기여한 것으로 추정하고 있다. 이에 의하면 후생은 소득보다는 소비에 의존하며, 고령화는 평생 소비의 증가를 통해 직접적으로 후생을 증진한다. 그리고 정책적 환경은 고령화의 경제적 영향에 중요한 역할을 하며, 개인들 또한 정책적 환경에 적응하여 경제적 행위의 변화를 초래한다. 따라서 고령화의 경제성장에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위해 여성이나 고령자에 대한 경제활동 참여의 증대, 건강에 대한 투자 증진, 인구구조의 변화를 반영하는 연금제도의 개선 등을 촉진하는 정책의 필요성을 강조하고 있다.

이상과 같은 저출산·고령화의 경제적 영향에 대한 이론적 관점 및 실증적 분석결과에 기초할 때 그 영향은 전반적으로 부정적인 작용할 가능성이 높을 것을 판단된다. 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화는 다양한 경로를 통해서 경제성장에 영향을 미치나, 공급측면과 수요측면 모두에서 긍정적인 영향보다는 부정적인 영향이 더 클 것이라는 주장이 지배적이다.

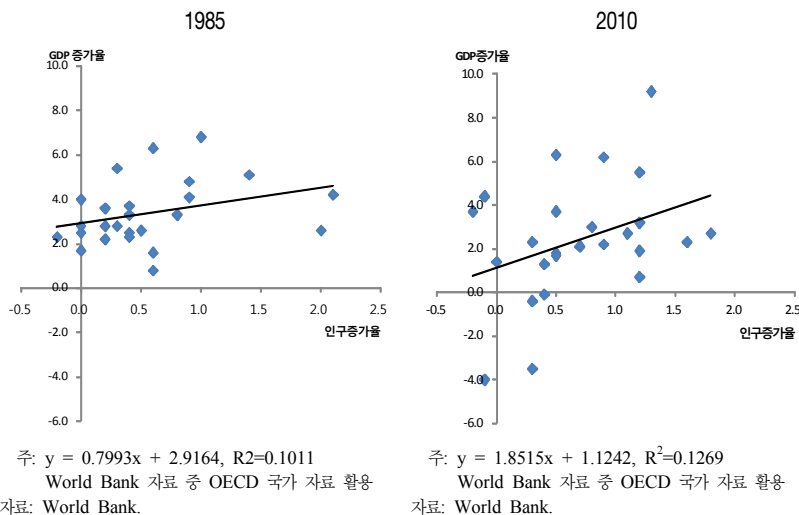
2. OECD 국가들의 경험을 통해 본 전망

경제성장에 영향을 미치는 요인들은 많으나 여기에서는 다른 요인들의 영향에 대한 통제 없이 인구변동관련 지표 즉, 인구성장률, 합계출산율 및 인구고령화와의 관계를 살펴보기로 한다. 인구증가율과 인구고령

화는 현재의 경제성장에 영향을 미치는 것으로 간주하여 동일연도 자료를 활용한다. 합계출산율은 최소 25년 이후에 경제성장에 영향을 미치는 것으로 간주하여 경제성장을 25년 전 출산수준과 연계하여 도식화 하였다.

2010년 기준으로 OECD 국가들의 인구성장률과 경제성장간의 관계는 정적(+)으로 나타난다. 이러한 상관성은 경제가 빠르게 성장하였던 1985년에도 유사하게 나타난다. 향후에는 인구성장률에 따라 경제성장률이 크게 영향을 받을 수 있음을 시사한다.

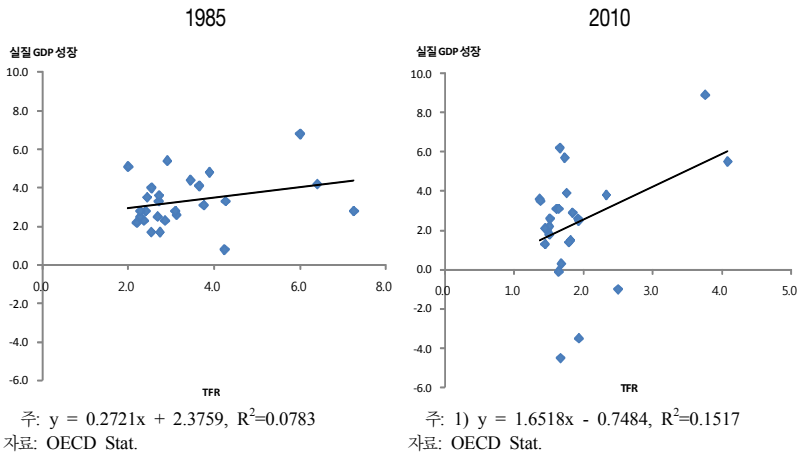
[그림 2-1] 인구성장률과 실질 GDP 성장 간 관계



경제성장률은 25년 전 합계출산율과 정적(+) 관계를 보여주고 있다. 그 관계는 1985년에 뚜렷하지 않으나 2010년에는 비교적 명료하게 나타난다. 한국의 경우 25년 전인 1985년에 합계출산율이 1.66이며 이전 80년대 초까지 인구대체수준 이상에서 유지된 영향으로 인하여 현재에 다른 OECD 국가들에 비해 비교적 높은 경제성장률을 보이고 있는 것으로 해석할 수 있다. 결국 한국에서 최근의 초저출산현상이 향후에도

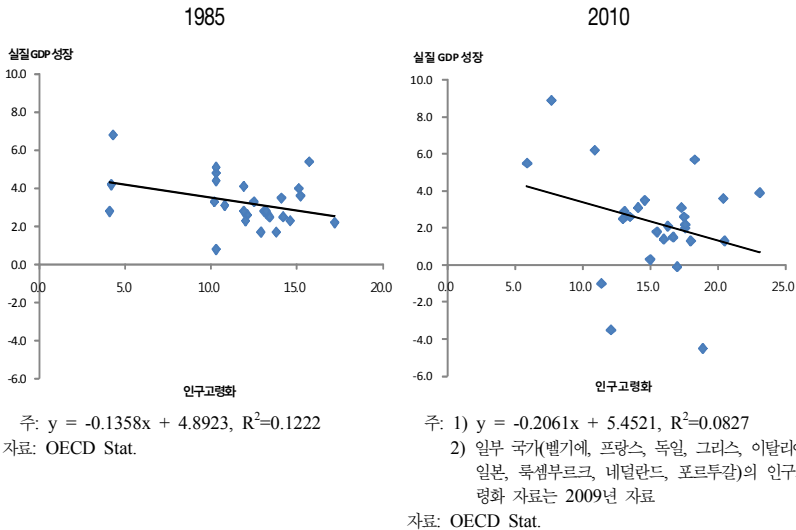
지속된다면 한 세대가 지난 후에는 경제성장 둔화로 이어질 가능성이 크다고 할 수 있다.

[그림 2-2] 합계출산율(t-25)과 실질 GDP 성장(t) 간 관계



인구증가율과 합계출산율이라는 양적인 인구지표들뿐만 아니라 인구의 양적 변동의 결과로서 나타나는 인구구조적인 지표 즉, 인구고령화도 경제성장과 밀접한 관계를 보여주고 있다. 구체적으로 인구고령화 수준이 높을수록 경제성장률이 낮게 나타나는데, 이러한 부적(-)인 관계는 최근에 올수록 더욱 명료해진다. 즉, 향후 인구고령화가 진행될수록 경제성장률은 크게 둔화될 것이다. 인구고령화의 가장 주된 요인이 낮은 출산율인 만큼 앞서 살펴본 바와 같이 저출산현상은 노동력 감소와 인구고령화를 동시에 유발하여 경제성장에 부정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. [그림 2-3]에서 한국의 인구고령화 수준은 2010년 기준으로 약 11%로 다른 OECD 국가들에 비해서는 여전히 낮은 수준이며, 이에 따라 경제성장률은 OECD 국가들 중 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다고 할 수 있다.

[그림 2-3] 인구고령화와 실질 GDP 성장 간 관계(1985)



보다 구체적으로 지금까지 한국의 저출산현상과 경제성장간의 관계를 규명한 연구 결과를 살펴보면 다음과 같다. 한국개발연구원에 따르면 총요소생산성 증가율이 2.0%인 경우로서 합계출산율이 1.19에서 유지 시, 잠재성장률은 2040~2050년에 1.39% 그리고 합계출산율이 1.40으로 점근 후 유지 시에 잠재성장률은 2040~2050년에 1.49%로 낮아질 전망이다. 합계출산율이 2.1로 증가한 후 유지 시 잠재성장률은 동 기간대에 1.75%로 상대적으로 높게 나타날 전망이다(문형표 외, 2004). 총요소생산성 증가율이 1.5%인 경우 위 세 가지 출산율 시나리오에 따른 잠재성장률은 더욱 낮은 0.74%, 0.84% 및 1.09%로 전망되고 있다.

2007년에 실시된 다른 연구 결과에 따르면, 합계출산율이 2035년에 1.28로 증가한 후 유지 시, 잠재성장률(실질GDP 성장률)은 2006~2010년 기간 중 연평균 4.8%에서 2041~2050년 1.2%로 둔화될 것으로 추정하고 있다. 합계출산율이 2015년까지 1.60으로 상승하고, 이후 2075년까지 동 수준에서 유지되는 경우 경제성장률은 2006~2010년 기간 중

연평균 4.8%에서 2041~2050년 1.6%로 둔화하는 것으로 전망된다(한진희 외, 2007). 여기에서 총요소생산성 증가율은 향후 소득수준이 상승하면서 점진적으로 하락할 것으로 가정하였으며, 구체적으로 2006~2010년 기간 중 연평균 1.4%, 2011~2020년 기간 중 1.3%, 2021년 이후 연평균 1.2%의 속도로 증가하는 것으로 가정하였다.

이와 같이 저출산현상의 장기간 지속은 미래 한국 경제 성장의 발목을 잡을 수 있는 중요한 요소가 될 것이다. 이와 같은 사례들을 바탕으로 저출산에 대응한 정책적 노력은 단순한 복지적 소비로서가 아닌 성장을 담보할 수 있는 미래에 대한 사회적 투자로서 간주될 수 있는 것이다. 이러한 점들은 다음 절에서 저출산대책과 경제성장간의 선순환적 관계를 논의하는 중요한 실증적인 사례가 된다.

제4절 저출산대책과 경제성장의 선순환성

1. 사회적 지출과 경제적 효과에 대한 논점

저출산대책을 위한 정부지원은 일종의 사회적 지출로서 이의 경제적 효과에 관한 논점은 ‘성장과 분배간의 관계’에 대한 논쟁과 일맥상통한다. 사회적 지출(social expenditure)이란 개인과 국가의 현재와 미래의 다양한 위험에 대응해서 공적 제도로 운영되는 지출로 정의된다. 사회적 지출이 소득이나 자원을 계층별로 나누어주는 단순한 재분배의 수단이나 아니면 미래 성장을 위한 투자로 인식하느냐에 따라 경제적 효과는 상이하다. 경제학자들간 오랜 동안 논쟁의 대상이 되어온 사회지출과 경제성장의 양립 가능성과 동일한 문제이다.

사회지출의 증가가 경제성장에 미치는 효과에 관한 논의의 출발점에

는 전형적인 ‘케인즈주의’와 ‘고전학과’간의 대립적 견해가 존재한다. 케인즈주의의 유효수요이론에 따르면 심각한 거시경제적 불균형으로 경제 내 유휴자원이 존재할 때 정부는 공공지출을 늘려 성장을 제고할 수 있으며, 특히 저소득층의 높은 소비성향 때문에 부의 재분배가 소비를 증가시켜 생산과 투자의 증가를 초래한다. 반면 고전학과 견해는 부유층의 높은 한계저축성향 때문에 부의 집중이 고투자와 고성장을 가져온다는 측면과 소득재분배 정책이 재원배분의 효율성을 저해하고 근로의욕과 투자욕을 저해하므로 성장과 고용 모두에 부정적 영향을 초래할 가능성을 강조한다.

케인즈주의와 고전학과간의 대립적·이분법적인 견해는 수많은 후속 연구에 의해 심도 있게 논의·검증되었으나 아직도 완전한 합의에는 도달하지 못한 실정이다. 쿠츠네츠는 경험적으로 경제성장의 초기단계에는 불평등이 악화되지만 성숙단계에 들어가면 소득분배가 개선된다는 ‘선성장-후분배’를 의미하는 ‘역 U자(inverted U-shape) 가설’을 주장하고 있다(Kuznets, 1955). 그러나 국가 단위의 총량적 분석 수준에서 성장과 분배간의 일방향적인 상충·상보 관계는 발견되지 않았으며 경제성장과 소득분포의 관계는 국가별로 상이하며 이에 대한 도식적이고 일의적 관계를 도출하는 것이 어렵다는 것이 정론으로 형성되어 있다.

근년에 들어 내생적 성장이론, 공공선택이론 등에 기초한 미시적 차원의 연구가 축적되면서 분배정책과 경제성장간의 선순환 가능성이 대두되고 있다. 한계수확체감이 발생하지 않는 지식과 인적자본의 축적에 따라 성장을 지속시킬 수 있는 내생적인 성장모형에 의하면 사회적 지출은 인적자본의 잠재적 활용을 극대화하고 사회갈등의 감소에 따른 불확실성 제거를 통해 장기적인 경제성장에 도움이 된다. 즉, 분배정책은 인적·물적자본 투자에 관한 시장실패를 보완하고 사회의 안정성을 높여 장기적인 경제성장에 기여할 수 있다는 주장이다.

그러나 분배정책과 경제성장간의 선순환성이 보장받기 위해서는 공공 부문과 민간의 적절한 역할 분담을 강조하는 통합적이면서 현실적인 정책적 조합의 필요성도 제시되고 있다. 혁신주도형 발전 단계에 들어선 경제에 있어서는 경제·사회적 환경변화에 적절히 대응할 수 있는 민간과 정부의 역할 분담이 매우 중요한데, 정부의 정책적 개입이 시장실패를 넘어서 정부실패를 초래하여 오히려 성장을 저해할 수 있는 위험성이 상존한다. 즉, 정부 개입이 성장에 미치는 부정적 효과를 제어하고 긍정적인 측면을 촉진하는 종합적 정책을 만들 수 있으나 구체적인 정책조합은 시대와 상황에 따라 달리 적용될 수밖에 없기 때문에 실제로 이를 위한 제도적·정책적 인프라를 갖추는 것이 무엇보다 중요함을 강조하고 있다. 적극적 사회정책(active social policy)에 부합하는 정책을 통해 고용 증진·복지 의존 감소·소득 불평등 해소 등 사회적·경제적 문제에 대한 일시적 해소는 가능하나, 그 지속가능성을 위해서는 보다 일관되고 장기적인 안목, 창의적 집행 능력 및 비정부 자원의 활용이 필요하다는 것이다.

2. 사회적 투자와 경제성장간의 선순환

2000년대 들어 선진 각국은 급격한 경제사회적 구조변화에 대응하여 사회정책(social policy)의 사전적, 투자적, 적극적 성격을 보다 강조하는 ‘사회투자정책’을 적극 추구하고 있다. 사회투자정책은 인적자본과 사회적 자본에 대한 투자를 통해 경제활동 참여기회를 확대하고 더 나은 일 자리를 갖게 함으로써 경제성장과 사회발전을 동시에 추구하는 정책이다 (Taylor-Gooby, 2004). 범세계적인 지식경제사회로의 이행이 수반하는 새로운 사회적 위험(social risks)에 대한 국가의 보호·관리 기능을 강화하되, 사회 성원 모두의 자율적인 투자와 대응을 촉발·지원하는 방향으

로 관련 정책 일체를 재편하여 경제의 생산기반을 강화한다는 의미에서 그 투자성과를 극대화한다(OECD, 2005).

〈표 2-2〉 사회적 자본의 의미

- 학계에 보편적인 정의는 없으나 일정 집단을 형성하는 사회성원간 공동의 이익을 위한 '협력과 참여'를 창출하는 무형 자산으로 규정
 - 개념적으로 과거에 투입된 노동의 결과로서 현재의 생산수단이 되는 '물적 자본'이 '축적된 인간의 노동'
 - '사회적 자본'은 과거에 인간관계 형성에 투입된 시간과 노력의 결과물로서 현재의 생산수단이 된다는 의미에서 '축적된 인간의 관계'
 - 사회적 자본은 정보의 원활한 흐름과 개인 간의 신뢰가 없는 경제적 교환을 포함하는 사회적 교환이나 생산성과 개인의 후생 등의 제약을 완화
 - 사회적 자본을 '신뢰'나 '네트워크'의 개념으로 제한적으로 이해하는 견해도 있으나, 사회적 자본은 이외에도 '규범', '제도' 등을 포괄하는 제반 사회관계적 자산을 포괄하는 것으로 이해하는 것이 적절
- 사회적 자본의 효과와 역할은 세계화의 진전 및 지식기반사회로의 이행에 따라 더욱 증대
 - 세계화로 인해 자본은 물론 인력의 국가간 이동성이 크게 높아지면서 최후의 국가 고정자산이자 국가경쟁력의 원천으로서 사회적 자본의 중요성 증대
 - 또한 서비스업 비중이 늘어나고 제조업의 지식집약화가 진행됨에 따라 설비, 장비를 대체로 한 기계적인 인간관계 보다는 자발적 참여와 협력의 원리에 기초한 인간관계의 질이 기업과 국가 전체의 경제적 성과를 좌우하는 최대의 변수로 대두

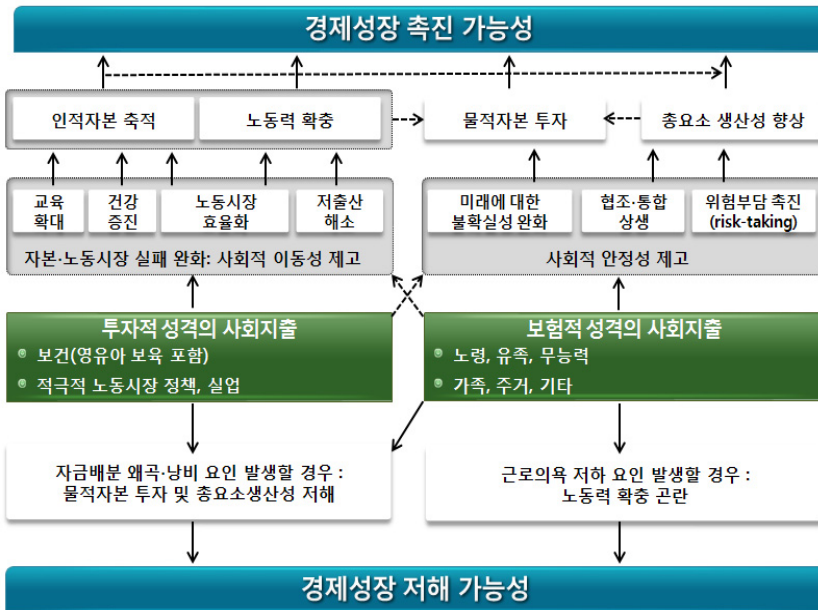
사회투자정책의 범주는 사회적 통합, 삶의 기회균등, 사전예방 등을 위한 정책으로 규정이 가능하다. 근로연계복지와 적극적 노동시장 정책을 포함한 유급노동화정책, 아동과 여성 친화적 사회복지서비스, 자산형성지원 정책 등을 포괄하며(김연명, 2007; OECD, 2005; Perkins 외, 2004) 구체적인 분야로는 OECD의 9개 사회지출 분야가 대표적이다.

〈표 2-3〉 OECD의 사회적 지출 범위

	내 용
1. 노령	◦ 연금 현금 급여, 기초연금(old age basic pension), 보충연금, 소득 비례연금(Income pension fund), 조기퇴직연금, 노인서비스, 재가 서비스, 노인 주거
2. 유족	◦ 미망인 연금 급여, 자녀 연금, 장제 급여
3. 장애인	◦ 장애인연금, 장애인수당, 상병수당, 상해보험, 장애인 재활서비스
4. 보건의료	◦ 의료보험 현금 급여, 의료서비스 급여
5. 가족	◦ 가족수당(아동수당), 육아휴직수당, 육아휴직 중 소득보전, 아동가정 소득보전, 임신수당, 보육서비스, 학교급식, 개인·가족에 대한 지원
6. 적극적 노동시장정책	◦ 직업알선·직업소개, 직업능력훈련, 훈련과정 경비, 훈련자 소득지원, 실업자 재훈련 ◦ 청소년 대책 : 학교를 통한 follow-up 조치, Youth teams, 직장실습(work experience), 인턴지원(support of apprentice) ◦ 정부보조금을 지급받는 고용 : 공공부문 임시직, 지역고용촉진 조치, 훈련(training replacement), 임시 일자리 창출, 취업 보조금 ◦ 장애인을 위한 고용조치 : 임금보조금, 보호작업장
7. 실업	◦ 실업수당, 조기퇴직
8. 주거	◦ 주택수당, 주택관련 서비스: 주거비 지원, 지방정부 주거수당, 주택 보조금
9. 기타 사회정책 조치	-

일반적으로 투자성 사회적 지출은 인적자본 축적 등을 통해 경제성장에 기여하나, 소비성 사회적 지출은 근로의욕 저하 등을 통해 성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 관측된다. 그러나 소비성 사회적 지출도 간접적으로 저소득층의 인적자원 투자 촉발, 사회통합 등 사회적 자본의 축적을 통해 성장에 크게 기여하므로 성장을 위한 투자성 지출로 포함이 가능하다. 예를 들어 저소득층 생계비 지원 등은 소비적 측면이 강조되지만, 열악한 상황의 개인을 보조하여 이들의 인적·물적 투자를 가능케 하며, 사회적 안정성, 사회성원간 신뢰 등을 통해 주로 총요소생산성(TFP)에도 큰 영향을 미친다.

[그림 2-4] 사회지출이 경제성장에 영향을 주는 경로



자료: 국민경제자문회의(2006). 사회지출과 경제성장간의 관계

3. 저출산투자와 경제성장간의 선순환

현재 추진 중인 우리나라의 저출산대책 관련 지원은 성장잠재력 확충을 위한 기반조성으로 경제성장과 선순환 관계를 형성한다. 출산관련 투자는 장기적인 노동력 감축에 대비한 근본적인 대책을 아무리 강조해도 지나침이 없다.

일과 가족의 양립, 결혼·출산 장려, 보육·양육부담 경감, 아동·청소년 지원 등을 중심으로 하는 저출산대책은 노동력 증대, 사회적 안정성 등을 통해 경제의 성장잠재력 확충에 기여한다. 일과 가족의 양립 관련 지원은 여성 노동시장 참여의 활성화, 출산율의 제고를 통해 경제성장에 기여한다. 일과 가족의 양립이 가능할 경우 단기적으로 여성취업의 촉진, 성불평등의 해소에 의한 사회적 안정을 통해 경제성장에 기여한다.

중장기적으로 출산 및 출산을 제고를 통해 경제성장 잠재력 확충에 기여한다. 만약 일과 가족의 양립이 불가능할 경우 취업부모의 생산성 저하 및 이직 등으로 인한 사회적 비용이 크게 증가하는 부작용을 초래할 것이다.

결혼·출산 지원은 가족형성에 의한 건전한 사회발전, 출산기반의 확충 등을 통해 성장잠재력 확충에 기여한다. 가족은 자녀를 낳음으로써 재생산 기능을 수행하고 개인과 사회의 연결고리로 작용하는 건전한 사회발전의 초석이 된다. 원만한 가족 형성을 위한 지원은 건전한 사회발전에 기초한 지속가능 성장에 기여함과 동시에 독신자 증가, 만혼 등으로 초래될 사회적 비용을 절감하게 된다.

보육·양육부담 경감을 위한 지원은 단기적 수요창출과 중장기적 인적자본의 확충을 통해 수요와 공급 모두의 측면에서 경제성장과 선순환 관계를 형성한다. 가구의 보육·양육비 절감은 추가적인 소비활동의 증진을 통해 단기적으로 수요창출에 의한 경제성장을 촉진한다. 일과 가족의 양립 및 신생아의 건전한 성장을 도와 중장기적으로 인적자본의 질적향상을 통해 성장잠재력 확충에 기여한다.

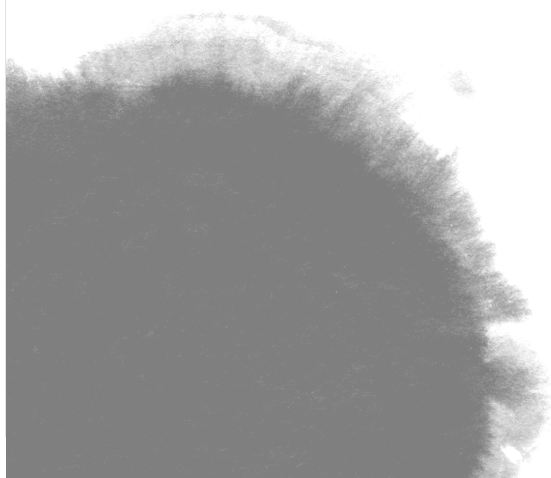
아동·청소년에 대한 투자는 인적자본의 질적·양적 확대에 이바지함으로써 성장잠재력의 확충에 기여한다. 미래 인적자본 개발을 통해 차후 생산적 노동력으로서 중장기 경제성장에 기여하고, 사회적 자본형성을 통해 사회 안정에 기여한다.

저출산대책의 추진에 의한 경제성장과의 관계는 상기와 같은 직접적인 선순환 관계 이외에 사회통합 및 사회적 자본의 축적을 통한 선순환의 강화도 기대할 수 있다. 지식기반시대에서 혁신주도형 경제로의 발전 단계에 접어든 우리나라의 경우 생산성 향상을 위해서는 사회적 자본을 축적하는 것이 특히 중요하다. 혁신 성과는 단순한 ‘기술혁신’ 뿐만 아니라 사회성원간의 자발적인 협력에 크게 의존하게 되고 ‘사회관계’의

질, 소위 ‘사회적 자본’의 수준에 의해 결정되기 때문이다. 현재 우리 사회는 사회관계의 위기를 겪고 있는데 정치·경제·사회적 제반요인이 복합된 현상이겠으나 상대적 약자에 대한 사회적 보호를 강화함으로써 경제적 요인에 의한 사회적 자본의 침식을 완화할 수 있다.

3장

저출산 주요 요인으로서
돌봄에 대한 국가책임 유형화



제3장 저출산 주요 요인으로서 돌봄에 대한 국가책임 유형화

제1 절 저출산과 돌봄의 연계성

한국의 출산율은 왜 회복되지 않는 것일까? 2000년 1.47이던 합계출산율은 지속적으로 하락해 2011년 현재 1.24로 전 세계적으로 낮은 수준을 기록하고 있다. 다양한 설명이 가능하겠지만 McDonald(2000:1)의 논리를 적용하면 상이한 사회제도들 간의 상이한 젠더평등이 현재 한국의 초저출산율의 근본적 원인이라는 주장이 설득력이 있다. 실제로 여성의 전통적 역할(자녀양육, 가사 등)과 새로운 역할(생계부양)의 갈등이 큰 사회일수록 출산율은 낮게 나타나고 있기 때문이다(Brewster and Rindfuss, 2000). 이러한 설명은 서유럽에서 나타나고 있는 최근 출산율 상승을 통해서도 확인된다. 2000년 이후 서유럽 국가들의 출산율은 정도의 차이는 있지만 분명한 회복세를 보이고 있다. 서유럽 18개국 중 2000년 이후 출산율이 감소한 국가는 룩셈부르크, 포르투갈, 스위스 3개국 뿐이다. 유럽에서 대표적 초저출산국으로 분류되던 그리스의 합계출산율은 2000년 1.27을 최저점으로 2008년에는 1.51로 불과 10년도 되지 않는 기간 동안 18.9%나 증가했다(OECD, 2011a). 스페인은 1996년 1.16에서 2008년 1.46으로 25.9%나 높아졌다. 심지어 한국과 같은 문화권이라 간주되는 일본도 2005년 1.26을 최저점으로 회복세를 보이고 있다.

2000년 이후 유럽 출산율의 변화는 젠더형평성이 낮은 돌봄영역에서

젠더형평성이 높아질 때, 다시 말해 젠더혁명이 완수될 때 출산율은 상승할 수 있다는 것을 보여준다. 한국처럼 교육과 노동시장 영역에서 젠더형평성은 높아지는데 반해 가족영역에서는 여전히 전통적 성별분업이 지속되고 있는 경우 출산율 회복을 기대하기는 어려운 것이다. 최근 사회학의 논의처럼 돌봄에 대한 이해 없이 한 사회를 완전하게 설명하는 것은 불가능하기 때문이다(Kröger, 2001). 결국 문제는 전통적으로 여성에게 강제된 돌봄 책임을 어떻게, 누가 분담할 것인가가 한국사회가 직면한 가장 중요한 과제가 된다. 더욱이 안정적으로 출산율이 유지되지 않는 사회에서는 지속가능한 미래를 담보할 수 없기 때문에 (소위 여성 친화적 정책이라고 표현되는) 돌봄분담정책은 현재와 미래 한국사회가 직면한 도전과 문제에 대한 대안이다.

이러한 문제의식에 기반을 두고 본 장에서는 국가의 아동 돌봄분담방식을 중심으로 OECD 국가들의 복지체제에 대한 이론적 유형화를 시도하고자 한다. 먼저 다음 절에서는 돌봄분담방식을 통해 OECD 국가들의 복지체제 유형화와 관련된 중요 쟁점들을 검토하였다. 이어지는 절에서는 쟁점에서 검토한 논의에 기반하여 새롭게 제기된 유형화 방식에 따라 OECD 국가들의 돌봄분담방식을 유형별로 살펴보았다. 마지막 결론에서는 돌봄분담방식을 통해 복지체제를 유형화하는 것이 갖는 의미를 제시하였다.

제2절 돌봄레짐 유형화를 둘러싼 쟁점: 무엇을 중심으로 유형화해야 하나?

Esping-Andersen(1990)의 기념비적인 저작 “복지 자본주의의 세 가지 세계(The Three Worlds of Welfare Capitalism)”는 복지체제 유형

화의 전형이라고 할 수 있다. 물론 Esping-Andersen 이전에도 다양한 유형화시도들이 있었지만, Esping-Andersen의 논의처럼 이후 복지체제 유형화 논의에 지대한 영향을 미친 저작은 없었던 것 같다. 특히 Esping-Andersen의 유형화는 전후 소득보장을 중심으로 확대된 서구 복지국가의 특성을 이해하는데 유용한 지침을 제시했다. 그러나 Esping-Andersen의 유형화는 시민들이 노동시장에서 직면하는 소득상실에 대한 복지국가의 대응만을 중심으로 복지체제를 유형화함으로써 복지국가를 뒷받침하고 있는 또 다른 영역인 가족, 특히 여성의 무급노동의 역할을 간과했다는 비판에 직면했다.

일부 국내의 저작들은 Esping-Andersen의 유형화가 여성을 포괄하지 못했다는 비판을 제시하고 있지만, 핵심은 여성을 포괄하지 않았다는 것이 아니라 돌봄노동을 복지체제 유형화의 준거로 포괄하지 않았다는 비판이 더 적절하다. 왜냐하면 노동시장에서 소득상실의 위험에 직면하는 시민은 남성뿐만 아니라 여성도 포함되기 때문이다(물론 비율로 보자면 남성 노동자가 여성 노동자 보다 높겠지만). 반대로 매우 예외적이기는 하겠지만 남성 또한 가족 내 무급노동을 담당하는 경우가 있다. 예를 들어 이들은 실업에 처하거나 은퇴했을 때 노부모를 돌보는데 관여하기도 한다(Drew, Emerek, and Mahon, 1995; Kröger, 2001에서 재인용). 그러므로 Esping-Andersen의 유형화에 대한 비판은 돌봄노동을 포괄하지 않았다는데 맞추어져야한다.

그렇다면 돌봄을 중심으로 복지체제를 유형화한다는 것은 어떤 의미일까? 본 절에서는 일반적으로 사용되는 “사회적 돌봄서비스 유형화(Alber, 1995, Kröger, 2009)”, “사회적 돌봄레짐(Anttonen and Sipilä, 1996)”, 가족정책 유형화라는 표현 대신 돌봄분담방식을 통한 복지체제 유형화라는 표현을 사용했다. 왜냐하면 Esping-Andersen의 유형화에 대한 여성주의자들의 비판이 유급노동을 중심으로 복지체제를 유

형한 것이었다면, 대안적 유형화는 당연히 돌봄노동을 중심으로 한 복지체제 유형화여야하기 때문이다. 이를 구체적으로 보면 Esping-Andersen의 경우 시민의 소득보장과 관련한 탈상품화와 계층화 수준을 준거로 복지체제를 유형화한 것이고, 본 장에서 제시하고자 하는 유형화는 시민의 돌봄권리와 관련한 탈가족화, 가족화, 계층화 수준을 준거로 복지체제를 유형화하는 것이 된다. 이제 구체적으로 돌봄분담방식을 통해 복지체제를 유형화할 때 제기되는 쟁점에 대해 살펴보자.

1. 탈가족화(Defamilialization)

돌봄을 중심으로 복지체제를 유형화할 때 핵심은 전통적으로 여성(가족)이 담당하던 돌봄책임을 어떻게, 어떤 수준에서 사회화 하느냐와 관련된다. 이렇게 보면 상품화된 노동력을 탈상품화 하듯이, 돌봄의 탈가족화를 고민하는 것은 자연스러운 접근방식이다. 실제로 탈가족화는 탈상품화에 대응되는 개념으로 조작화 된 개념이다. 하지만 아직까지 탈가족화 개념에 대한 합의된 정의는 없는 듯하다. 사실 탈가족화 개념은 여전히 모호한 개념으로 남았다. 이제 탈가족화를 돌봄을 중심으로 복지체제를 유형화할 때 어떻게 정의되어야하는지 검토해보자.

Lister(1994)는 탈가족화를 개인이 유급노동 또는 사회보장을 통해 가족관계로부터 독립적이고, 사회적으로 받아들일만한 삶의 기준을 보장받는 것으로 정의했다. 그러나 Lister의 탈가족화 개념은 돌봄문제에 초점이 맞추어져있기 보다는 여성이 가족에 대한 의존으로부터 벗어나 독립적인 생활을 영위하는 것에 초점이 맞추어져있다. 왜냐하면 유급노동을 통해, Esping-Andersen의 표현을 빌리면 상품화와 사회보장(탈상품화)을 통해 가족관계로부터 벗어나 독립적 생활을 할 수 있는 수준을 탈가족화로 정의하고 있기 때문이다. 물론 Lister가 탈가족화를 이렇게 정의

한 이유는 상당수의 여성이 가족 내에서 요구되는 돌봄노동을 수행함으로써 생계를 보장받기 때문에, 여성이 가족관계로부터 독립적으로 살아간다는 것은 돌봄노동을 수행하지 않아도 또는 돌봄노동 수행여부와 관계없이 적절한 생활을 보장받는다라는 의미를 강조한 것으로 보인다. 그러나 앞서 언급했듯이 Lister의 탈가족화 개념은 여성의 상품화와 탈상품화의 다른 표현에 불과하다는 점에서 돌봄문제를 적절히 반영했다고 볼 수 없다.

Esping-Andersen의 탈가족화 개념은 돌봄과 관련해 Lister보다는 진전된 고민을 담고 있다. Lister와 달리 Esping-Andersen(1999)은 탈가족화를 가구의 복지와 돌봄책임이 복지제공 또는 시장을 통해서 완화되는 정도로 정의했다. Esping-Andersen은 탈가족화를 여성이 탈상품화되기 위해 거쳐야할 단계로 정의하면서 탈가족화를 두 차원으로 접근했다. 첫째는 가족과 혼인관계로부터 여성이 독립적으로 경제적 자원에 대한 지배권을 확대하는 것을 의미하며, 둘째는 복지국가가 복지급여를 제공함으로써 여성의 복지가 가족과 혼인관계에 의존하는 정도를 완화하는 것이다. 그러나 Esping-Andersen의 탈가족화 정의도 소득보장에 맞추어져 있다는 점에서 여전히 모호하다.

Lister와 Esping-Andersen의 탈가족화 정의는 여성이 돌봄제공을 대가로 가족(남성, 남편)으로부터 제공받는 복지로부터 벗어나 독립적인 생활을 한다는 점을 강조했다는 점에서 의미가 있지만, 탈상품화에 대응하는 개념으로써 탈가족화를 정의하는데는 성공하지 못한 것으로 보인다. 또한 Kröger(2009)는 탈상품화는 시장을 통해서 담보되지 못하는데 반해 탈가족화는 시장을 통해 담보될 수 있다는 점을 지적하면서, 탈가족화의 목적이 탈상품화와 양립할 수 없음을 비판한다. 이로 인해 탈가족화 개념을 중심으로 복지국가를 유형화하려는 후속연구들은 Esping-Andersen과 Lister의 탈가족화 개념에 충실하기 보다는 이들이 제시한 개념 중 “돌봄

책임으로부터의 완화”라는 관점에서 탈가족화를 접근한다.

Kröger(2009)는 탈가족화 개념에 소득보장을 포함해 돌봄 관련 권리와 필요를 설명할 수 없다고 비판하면서 모호한 탈가족화 개념 대신 탈가정화(Dedomestication)라는 개념을 사용할 것을 주장한다. 탈가정화는 사회적 돌봄 정책을 통해 시민들이 자신의 가정과 가족 밖에서 사회생활에 참여할 수 있도록 하는 정도라고 개념화한다. 탈상품화가 복지정책을 통해 자신의 노동력을 상품화시키지 않아도 적절한 생활을 보장받는 정도라면, 탈가정화는 사회적 돌봄 정책을 통해 돌봄의 책임이 완화되어 사회활동 참여를 보장받는 정도라고 해석된다. 그러나 문제는 탈상품화가 상품화하지 않고도 상품화를 통해서 얻게 되는 소득을 보장받는다는 개념인데 반해, 탈가정화는 가정화하지 않고도(즉, 돌봄을 직접 제공하지 않고도) 가정화를 통해서 얻게 되는 돌봄을 보장받는다는 개념으로 정의되지 않았다는 것이다. Esping-Andersen의 탈가족화가 탈상품화를 위한 전제이듯, Kröger의 탈가정화도 사회적 활동에 참여하기 위한 전제가 된다. 다시 말해 돌봄 그 자체가 중심이 되지 않았다는 것이다.

돌봄을 중심으로 탈가족화를 접근한 경우는 McLaughlin과 Glendinning(1994), Leria(2002), Daly(2000)의 개념에서 찾을 수 있다. 그들은 탈가족화를 돌봄제공으로부터 벗어나는 것으로 정의함으로써 탈가족화에서 소득보장의 역할을 떼어내고 탈가족화를 돌봄을 중심으로 개념화했다. 그러나 탈상품화가 단순히 상품화에서 벗어나는 것을 의미하지 않듯이 탈가족화 또한 단순히 돌봄책임에서 벗어나는 것을 의미하는 것이 아니다. 이러한 관점에서 보면 탈가족화는 윤홍식(2005, 2006, 2007, Yoon and Chung, 2009)의 주장과 같이 현재 가족 내에서 돌봄노동을 제공하는 사람이 돌봄노동을 제공하지 않아도 돌봄이 필요한 가족 구성원에게 사회적으로 받아들일 수 있는 적절한 수준의 돌봄이 제공되는 수준으로 정의될 필요가 있다.

탈가족화를 이렇게 정의하면, 탈가족화 수준을 측정할 수 있는 지표는 공사기관의 취학전후 아동돌봄비율(3세 미만, 3세부터 취학전, 취학후 방과후 돌봄), 돌봄이 필요한 장애인과 노인의 돌봄비율(재가 및 시설돌봄 포함)로 측정될 수 있을 것이다. 그러나 문제는 여전히 남는다. 먼저 탈가족화에서 이야기하는 “가족”이 핵가족을 의미하는지 아니면 핵가족 범위를 넘어서는 친족집단(주로 조부모)을 포괄하는지에 따라 탈가족화의 의미는 상이해질 수 있다. 만약 핵가족 형태에 기반한 탈가족화라면, 부 또는 모를 대신해 조부모가 돌봄을 제공하는 경우도 탈가족화라고 부를 수 있는 반면 가족을 친족집단까지 포함한 개념으로 정의하게 되면 탈가족화는 돌봄 노동이 가족구성원 이외의 사람에 의해 수행되는 것을 의미하게 된다. 최근 이민자들이 (비공식) 돌봄서비스를 제공하는 중요한 주체로 등장하고 있는데, 이 또한 부모 또는 가족의 돌봄책임을 탈가족화시킨다는 점에서 탈가족화 기재로 분류할 수 있을 것이다. 실제로 Climent(2008)는 최근 스페인에서 돌봄서비스를 이주여성에게 외주화하는 현상을 스페인 복지국가의 탈가족화 현상을 반영하는 것이라고 언급하고 있다.

이렇게 보면 탈가족화는 국가 또는 시장을 통해서만이 아닌 비공식적인 방식으로도 가능하다. 물론 이 경우는 시장에서 제공되는 서비스를 공식서비스로 정의하는 경우에 해당된다. 또한 핵가족을 기준으로 탈가족화를 이해할 경우 부모 이외의 사람(조부모)으로부터 제공되는 돌봄서비스 또한 탈가족화라고 이해 할 수도 있다. 또 다른 문제는 현재 탈가족화 개념은 양(量)은 반영되고 있지만 질(質)은 반영되어 있지 않다. 시장에서 서비스를 구매하건 공적으로 서비스가 제공되던 모두 탈가족화이다. 더욱이 돌봄은 누가 서비스를 제공하는가에 따라 질이 상이한데 현재의 탈가족화 개념은 이를 반영하지 못하고 있다는 점은 여전히 한계로 지적될 수 있다.

2. 가족화(Familialization)

인간노동력의 탈상품화는 상품화를 전제한다. 이로 인해 탈상품화를 기준으로 한 복지체제 유형화는 가족 내 돌봄 노동을 담당하는 (상품화되지 않은) 여성들을 배제했다는 비판이 제기되었다. 그래서 앞서 언급한 Lister(1994)와 Esping-Andersen(1999)은 탈가족화를 상품화, 탈상품화의 전제로 이해했던 것이다. 이러한 관점에서 보면 탈가족화 또한 가족화를 전제한다. 전통적으로 가족(여성)이 담당하던 돌봄노동을 가족 이외의 구성원에 의해 수행되게 함으로써 돌봄 노동을 탈가족화시키는 것이기 때문이다. 그러나 인간 노동력의 가족화(가족 구성원이 돌봄이 필요한 가족원에게 돌봄을 제공하는 것)는 상품화와 같이 자본주의의 특수한 산물이 아니다. 가족 내 돌봄의 필요를 가족 구성원이 담당하는 것은 자본주의 이전의 일반적 돌봄 제공양식이며(최상층 지배계층을 제외하면), 현재까지도 가족은 돌봄제공의 가장 중요한 원천으로 남아있다. 어떤 복지국가도 집합적인 아동돌봄이 아동돌봄의 모든 필요를 담보하지는 못한다. 모의 돌봄참여는 모의 고용지위와 관계없이 여전히 중요하다(Windebank, 1996; Kröger, 2001 재인용). 노인돌봄과 관련해 이러한 현상은 더욱 뚜렷하게 나타난다. 덴마크를 제외한 대부분의 유럽국가들에서 노인을 돌보는 주책임은 여전히 가족이 지며, 이러한 비공식적 돌봄은 전체 노인돌봄 필요의 75~80%를 담당하고 있는 것으로 알려져 있다(European Commission, 1993a; Tester, 1996; Kröger, 2001에서 재인용).

그러므로 돌봄분담방식에서 가족화는 현재 가족이 수행하고 있는 고유한 돌봄제공 기능을 의미하기 보다는 한 사회의 돌봄정책이 가족 내에서 가족원(부모)에 의해 수행되는 돌봄을 지원하는 수준(가족원이 가족원에게 돌봄을 제공할 권리를 보장하는 수준)으로 이해하는 것이 타당

하다. 가족 내 돌봄을 지원하는 가족화정책은 다양한 형태를 띠고 있다. 먼저 아동돌봄의 가족화정책을 보면 고용보장을 전제로 일정기간 동안 가정 내에서 직접 자녀를 양육할 수 있도록 지원하는 정책과 고용여부 또는 고용보장과 관계없이 지원되는 정책으로 구분된다. 전자는 주로 모성휴가(산전후휴가제도), 부모휴가(육아휴직제도) 등이 해당되며, 후자는 아동양육수당정책이 대표적이다. 다만 아동양육수당은 프랑스와 같이 노동시장에 참여하지 않는 조건으로 지급되는 아동양육수당(Morel, 2007), 핀란드와 노르웨이에서와 같이 공적보육시설을 이용하지 않은 조건으로 지급되는 양육수당(Kvist, 1999), 한국과 같이 공사구분 없이 보육시설을 이용하지 않는 조건으로 (자산/소득조사를 거쳐)저소득층에게 지급되는 아동양육수당으로 구분될 수 있다. 부모휴가, 모성휴가 등은 부모, 특히 모의 고용을 보장하고 장려한다는 점에서 여성고용 증가에 긍정적인 역할을 하는 반면, 아동양육수당은 모의 직접양육을 직간접적으로 지원함으로써 (저소득층)여성고용에 부정적인 영향을 주는 것으로 알려져 있다(Morgan, 2003).

노인돌봄과 관련해서는 비공식돌봄(가족에 의해 제공되는 돌봄)에 대해 재정적 보상을 하는 방식이 가족화정책의 대표적 유형이라고 할 수 있다. 최근 대부분의 유럽 복지국가들에서 노인돌봄과 관련해 가족 돌봄 제공자에게 돌봄제공에 대한 보상으로 현금을 지원하는 정책들이 확대되고 있다. 핀란드에서는 비공식돌봄 제공자에 대한 재정적 지원이 노인에 대한 공적돌봄(공공기관이 제공하는 서비스)의 대안으로 인식되고 있다(Häikiö and Anttonen, 2010). 문제는 비공식 돌봄에 대한 재정적 지원이 가족돌봄을 강화하고, 돌봄을 다시 사적인 문제화함으로써 전통적인 성별분업을 강화할 수 있다는 점이다. 그러나 이러한 문제에도 불구하고 시민이 돌봄을 제공할 권리(가족화)와 받을 권리가 동시에 보장될 때 자신의 삶에 대한 실제적 선택권을 갖는다는 점(Knijin and Kremer,

1997; Kröger, 2001에서 재인용)을 고려하면 가족화는 탈가족화와 함께 돌봄과 관련된 시민의 삶의 핵심 과제라고 할 수 있다.

이상의 논의처럼 가족돌봄에 대한 정책적 지원 수준을 가족화라고 정의해도 모호한 점은 여전히 남는다. 예를 들어, 부모휴가급여는 고용(상품화)을 전제하고 있는데 부모휴가 기간 동안 일시적으로 노동을 중단한 상태에서 일정수준의 소득보장을 받는다면 이는 탈상품화에 해당된다. 또한 노인에 대한 가족구성원의 돌봄제공에 대해 국가가 일정한 재정적 보상을 한다면, 이는 해당 돌봄 제공자를 국가가 (준)상품화시켰다고 볼 수도 있다. Ungerson(2000)도 영국의 the Invalid Care Allowance와 같은 돌봄급여를 가내 돌봄이 상품화된 형태라고 지적하고 있다. 더욱이 돌봄에 대한 재정적 급여가 돌봄 제공자에게 직접 제공되지 않고, 돌봄 서비스 이용자가 돌봄 제공자를 고용하는 형태를 통해 지급된다면 이는 분명한 돌봄 제공자의 노동력이 상품화된 것으로 볼 수 있다. 즉, 구체적인 정책에서 나타나는 가족화는 정책의 성격에 따라 탈상품화 또는 상품화를 수반할 수 있다. 다만 본 논의의 주제가 돌봄분담방식을 통해 복지체제를 유형화하는 것이기 때문에 돌봄과 관련된 관점에서 가족화를 접근했다.

3. 계층화(Stratification)

지금까지 젠더관점에서 복지체제 유형화를 시도했던 기본 전제는 여성이 동질적 집단이며 공통의 이해를 가지고 있다는 것이다. 공적보육시설을 확대하고, 부모휴가를 확대하면 전통적으로 여성에게 부과되던 돌봄책임이 완화되어, 노동시장 참여를 보장할 것이라고 주장했다. 예를 들면, Gauthier(2006)는 국가별 돌봄정책유형을 (1) 친가족, 친출산장려 모델, (2) 친전통모델, (3) 친평등모델, (4) 친가족/비개입 모델 등으로

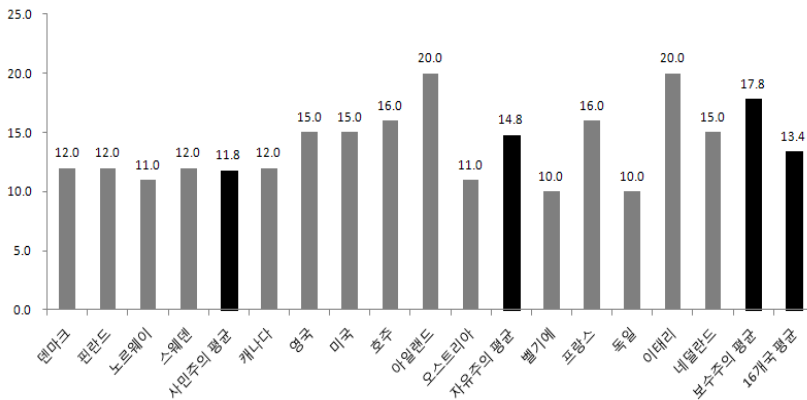
구분했다(Kröger, 2001). 그러나 모든 여성을 대표하는 통일된 이해의 존재 여부에 대한 의문이 점차 확산되고 있다(Borchorst and Siim, 2008). 사실 지금까지 대부분의 젠더관련 유형화는 아동, 장애인, 노인 돌봄의 분담방식(arrangement)이 여성과 남성의 사회적 지위와 기회를 계층화시킨다는데 주목했다(Kröger, 2001). 그러나 여성은 계급, 인종, 민족, 국적, 성적취향 등에 따라 상이한 이해를 갖는 이질적인 집단이라는 것을 간과했다(Orloff, 1997).

주류 복지체제 유형화에서 탈상품화 수준이 계층에 따라 상이하게 나타나는 현상에 주목했듯이, 돌봄과 관련된 탈가족화와 가족화도 계층에 따라 상이하게 나타나는 현상에 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 가족정책은 교육수준이 높은 여성들의 노동시장 참여에는 별 영향을 미치지 않지만, 대학교육을 받지 못한 여성들에게는 중요한 영향을 미친다고 한다(Korpi, Ferrarini, and Englund, 2010). 국가의 탈가족화 정책이 교육수준이 상대적으로 낮은 여성들의 돌봄책임을 완화함으로써 그들이 노동시장에 참여하는데 도움을 준다. 하지만 교육수준이 높은 여성들은 자신들의 개인자원을 통해 돌봄문제를 해결할 수 있기 때문에 국가의 가족정책은 여성들의 교육수준(교육수준으로 대표되는 계층)에는 영향을 주지 못한다는 것이다.

더욱이 일가족양립정책(탈가족화와 가족화정책)은 저숙련 여성에게는 경제적 이득을 주지만 고숙련 여성들에게는 여성에 대한 통계적 차별을 야기함으로써 오히려 불리하게 작동한다는 경험적 연구가 제시된다(Mandel, 2009). 일과 가족생활양립정책이 확대 될수록 여성은 일가족양립정책의 주 이용대상자가 되고, 고용주의 입장에서 여성은 일 보다는 가족생활에 더 가치를 두는 노동자로 인식된다. 고용주의 입장에서 많은 투자가 요구되는 고위관리직을 임명할 때 일가족생활양립으로 인해 일의 중단이 예상되는 여성보다는 남성을 선호하게 된다. 결국 일가족양립정

책이 여성에 대한 통계적 차별의 원인이라는 지적이다. 실제로 [그림 3-1]에서 보는 것과 같이 16개 유럽복지국가 취업여성의 최고임금구간 점유비율을 보면 상대적으로 일과 가족생활양립정책이 잘 갖추어져 있는 북유럽 국가들에서 최고임금구간의 여성취업자 점유비율이 가장 낮게 나타난다²⁾.

[그림 3-1] 취업여성의 최고임금구간 점유비율



자료: Korpi et al. 2010. Table 2

돌봄정책(일과 가족생활양립정책 또는 가족정책)이 경제학자들이 질과 양의 교환(quantity-quality tradeoff)이라고 부른 현상을 야기한다는 것이다(Korpi et al., 2010). 물론 반론도 존재한다. Korpi 외(2010)의 연구에 따르면 돌봄정책의 확대가 야기하는 질과 양의 교환 현상이 나타나지 않는다는 경험적 결과를 제시한다. 일차원적 분석이 아니라 다차원 분석(국가수준과 개인수준을 구분하는 연구방법)을 사용할 경우 국가 간

2) 물론 코르피와 동료들(Korpi et al., 2010)의 연구결과는 이러한 차이가 공공부분과 민간 부분의 1980년대 임금상승률 차이로 인한 결과이지 결코 일과 가족생활양립정책의 결과가 아니라고 주장한다. 실제로 국가별 가족정책이 여성과 남성의 임금격차를 설명하는 변량은 3%정도인 것으로 나타났다.

일과 가족생활양립 정책이 계층별 여성에게 차별적으로 미치는 효과는 거의 없는 것으로 나타났다.

프랑스는 일과 가족생활 양립정책과 관련해 계층에 따른 서로 다른 선호를 보여주는 대표적 사례로 언급되고 있다. 상층은 등록보육사, 가정보육 등 개별화된 양육형태를 선호하고, 중하층은 공적보육시설을 이용하며, 하층은 아동양육수당을 이용하는 것으로 나타난다(Lanquentin, Laufer and Letablier, 2000). 더욱이 최근 공적돌봄정책이 미흡한 남부 유럽 국가들에서 전통적으로 가족이 담당하던 돌봄을 이주여성이 담당하는 비율이 확대되고 있는데, 이는 돌봄 문제가 일국적 차원의 계층문제를 넘어, 국적, 민족, 인종 간의 국제적 계층화의 문제로 확대되는 모습을 보여주고 있다(Hooren, 2010).

정리하면 공적돌봄정책이 취약한 경우, 돌봄은 시장에서 거래되는 상품이 되거나 재가족화되기도 하고, 비공식적 거래를 통해 이주여성이 담당하는 경우가 증가한다. 돌봄이 시장을 통해 거래되는 경우 고소득 계층의 여성은 자신이 원하는 서비스를 시장에서 구매함으로써 돌봄책임을 시장과 분담할 수 있지만 대부분의 여성은 이를 재정적으로 감당하기 어렵다. 소득수준에 따른 계층화가 나타나게 된다. 또한 시장화된 돌봄은 결국 여성 노동력을 재가족화시키는 문제를 야기한다. 전통적 성별분업이 강화됨으로써 여성과 남성의 사회적 지위와 기회를 계층화하게 된다. 성별계층화가 나타나는 것이다. 돌봄을 이주여성이 담당할 경우 더욱 해결하기 어려운 국제적 계층화현상이 나타나게 된다. 이 뿐만이 아니라 국가가 돌봄을 현물로 지원하는 경우와 현금으로 지원하는 경우에 따라 프랑스에서 보듯 계층 간 차이는 더욱 뚜렷해진다. 이러한 문제는 우리가 돌봄분담방식을 통해 복지체제를 유형화할 때 반드시 돌봄분담정책의 계층화 문제를 고려해야한다는 것을 의미한다.

제3절 대안적 유형화

1. 기존 유형화에 대한 검토

Esping-Andersen의 복지체제 유형화에 대해 젠더관점에서 대안적 유형화를 제시한 국외학자들의 논의를 검토해보자. 먼저 Lewis(1992)는 Esping-Andersen의 복지체제 유형화 이후 젠더관점에서 복지체제 유형화를 시도한 최초로 사례라고 할 수 있다. Lewis유형화의 특성은 Esping-Andersen의 체제 유형화가 가족 내에서 이루어지는 돌봄노동을 고려하지 않음으로써 여성을 복지국가 논의에서 배제했다고 비판했다는 것이다. 이후 Lewis(1997)는 남성에게 노동하지 않을 권리가 필요하듯, 여성에게는 돌보지 않을 권리가 요구된다고 주장하면서 복지국가의 시민권에 탈상품화와 함께 탈가족화 권리가 포함되어야한다고 주장했다. 젠더관점으로 유형화한 것은 아니지만 Alber(1995)의 유형화도 소득이전을 중심으로 한 복지국가 유형화를 비판하면서 사회서비스를 중심으로 복지체제를 유형화한 초기의 시도 중 하나로 평가될 수 있다. Alber는 규제방식, 재정방식, 서비스전달방식, 정책결정차원을 통해 사회서비스를 유형화하고 왜 덴마크와 스웨덴의 사회서비스정책이 독일과 상이한지에 대해 분석했다. 그리고 국가별 사회서비스 정책의 차이는 자본과 노동을 중심으로 한 권력자원 보다는 중심과 주변, 교회와 국가의 관계를 이해하는 것이 더 중요하다고 주장했다.

Fraser(1997)는 젠더관점에서 복지체제 유형화를 비판적으로 검토하면서 돌봄의 사회적 조직, 급여자격, 시민권을 중심으로 복지체제를 유형화하는 시도를 했다. 복지국가 유형화에서 생계부양과 돌봄을 모두 고려해 복지체제를 보편적 생계부양모델(Universal breadwinner model), 돌봄동등모델(Care parity model), 보편적 돌봄모델(Universal care

model)로 분류했다. 유형화의 핵심은 복지국가가 공적아동보육정책 등을 통해 보편적 생계부양모델을 강조하는지, 아니면 가족 내 돌봄 노동의 수행을 지원함으로써 돌봄 동등 모델을 지향하는지를 중심으로 유형화했다. Sainsbury(1999)의 유형화는 이전의 생계부양자모델과 개인모델을 발전시킨 형태로(Sainsbury, 1994), Fraser(1997)의 이론적 논의에 근거해 자신의 모형을 남성생계부양자 모형(male breadwinner model), 성역할분리모형(separate gender roles model), 개인모델(individual earner-carer model)로 구분했다. Sainsbury 유형화는 이데올로기, 수급권, 수급권의 조건 등 8가지 항목을 기준으로 분류하고 각각의 항목에 해당하는 3가지 유형의 특성을 분석했다. 예를 들어, 이데올로기와 관련하여서는 남성 생계부양자 모델과 성역할분리모델에서는 엄격한 성별분리를 전제한 반면, 개인모델에서는 남녀 역할이 공유되는 이념을 전제했다. Fraser와 Sainsbury의 유형화는 생계부양과 돌봄을 복지체제 유형화에 중요한 축으로 활용했다는 점에서 돌봄정책 중심의 복지체제 유형화에 기여했다고 평가할 수 있다. Leitner(2003)는 가족주의를 중심으로 가족화와 탈가족화의 강도에 따라 복지체제를 4가지 유형으로 분류했다: 선택적 가족주의(optional familialism), 명시적 가족주의(explicit familialism), 탈가족주의(de-familialism), 암묵적 가족주의(implicit familialism). 벨기에, 덴마크, 스웨덴 등을 선택적 가족주의 유형 국가로, 오스트리아, 독일, 이태리 등을 명시적 가족주의 유형으로, 아일랜드와 영국을 탈가족주의 국가유형으로, 그리스, 포르투갈 등을 암묵적 가족주의 국가유형으로 분류했다. 젠더관점에 근거한 기존 유형화가 주로 여성지위, 급여자격 등을 기준으로 유형화를 시도한 것이라면, 라이트너는 해당 국가의 가족정책을 탈가족화와 가족화를 중심으로 구분해서 분류했다는 점에서 의미가 있다. 또한 기존연구들이 주로 아동을 돌봄의 주 대상으로 전제하고 유형화를 시도했다면 라이트너는 아동돌봄과 함께

노인돌봄을 포괄했다는 점에서 기존 연구들과 차별적이다.

그러나 라이트너를 포함한 기존 연구들은 돌봄의 사회적 부담이 국가만이 아닌 시장을 통해서도 가능하다는 사실에 주의를 기울이지 못한 것 같다. 사실 미국과 스웨덴은 모두 아동돌봄과 관련해 탈가족화 수준이 높은 편이지만, 탈가족화의 결과는 미국과 스웨덴이 동일하다고 보기 어렵다. 공적 탈가족화가 중심이 된 스웨덴의 경우 양질의 보육서비스가 보편적으로 제공되는 반면, 미국에서 탈가족화 서비스의 질은 개별가족의 구매력(소득)수준에 따라 상이하게 나타날 개연성이 높기 때문이다. 이런 관점에서 보면 Ferrarini(2006)의 연구는 돌봄정책에 기반한 유형화에 중요한 전기를 제공한다. Ferrarini는 복지국가의 돌봄정책을 전통적 성별분업지원과 이인생계부양자지원 등으로 구분하고, 이러한 돌봄정책에서 시장의 역할에 대해 주목했다는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 페라리니는 복지체제를 시장중심, 이인생계부양중심, 전통적 성별분업 중심으로 구분했다. 시장중심은 돌봄이 주로 시장, 민간, 가족 등을 통해 수행되는 국가로 대표적 사례로는 미국, 영국 등 영미권 국가와 일본이 여기에 해당된다. 이인생계부양자모델은 북유럽 4개국이 모두 포함되고, 전통적 성별분업 중심의 돌봄정책이 이루어지는 국가들로는 독일과 오스트리아 등 대륙유럽국가들과 가톨릭 전통이 강한 아일랜드가 여기에 속한다. 페라리니 연구의 의의는 누가 돌봄을 제공하는가를 복지체제 유형화의 중요한 준거로 포괄했다는 점이다.

Kröger(2009)는 리스트, 에스핑-앤더슨 등이 사용한 탈가족화 개념이 혼란스럽다고 지적하면서, 탈가족화 개념에서 소득보장역할을 배제하고 돌봄의 탈가족화를 중심으로 재개념화를 시도했다. 그리고 탈가족화를 돌봄 중심의 탈가정화(dedomestication)로 새롭게 정의했다. Kröger(2009)는 특정한 유형명칭을 사용하지는 않았지만 탈가정화 수준이 높고 낮음에 따라 4개 국가군으로 분류했다. 덴마크는 노인과 아동

모두에서 탈가정화 수준이 가장 높은 국가로 분류했고, 그 뒤를 이어 포르투갈, 스웨덴, 노르웨이, 프랑스 등을 두 번째 집단으로 분류했다. 특이한 점은 가족주의가 강하고 상대적으로 전통적 성별분업이 강고하게 남아있다고 간주되는 포르투갈이(Ferreria, 2005) 젠더평등이 상대적으로 높은 북유럽국가들(Antonnen and Sipilä, 1996)과 한 집단에 속하며, 대륙유럽국가들(네덜란드, 벨기에, 프랑스)과 북유럽 국가들 간의 차이가 없다는 결과를 보여주고 있다는 점이다. 세 번째 집단으로는 영미권 국가들이 포함되며, 탈가정화 수준이 가장 낮은 국가들로 오스트리아와 헝가리를 분류했다. 그러나 사회주의체제를 경험한 헝가리는 1990년대 이후에도 아동돌봄과 관련해 높은 탈가족화 수준을 유지하고 있다는 점에서 논란의 여지가 있다(Szelewa, 2006).

정리하면 국외의 유형화의 논의들은 소득보장 중심의 주류 복지국가 논의를 비판하면서 젠더관점, 돌봄을 복지체제 유형화에 포함시키는 작업들을 수행해왔다. 그리고 지난 20년 동안 지속된 연구의 성과로서 탈가족화가 유형화의 중요한 개념으로 부상했고(탈상품화에 대응하는 유형화의 핵심개념으로 탈가족화를 수용한 것으로 보인다), 누가 돌봄을 제공하는가의 문제가 중요한 쟁점으로 부각되었다. 이를 통해 기존 연구들은 몇 가지 핵심적 개념들을 도출했는데 복지국가에서 여성의 지위는 돌봄정책이 탈가족화를 중심으로 이루어지는지, 가족화를 중심으로 이루어지는지, 탈가족화와 가족화정책에서 국가와 시장의 역할의 수준은 어떠한지에 따라 상이한 모습을 보이고 있다는 점이다.

3) Kröger(2009)는 3세 미만 아동에게 제공되는 아동돌봄서비스 탈가정화 수준에 2005년 기준으로 OECD 15개국을 지수화했는데, 지금까지의 연구결과들을 고려한다면 선뜻 받아들이기 어렵다. 덴마크 9.1, 포르투갈 4.8, 스웨덴 4.8(스웨덴과 포르투갈의 탈가정화 지수가 같다), 네덜란드 4.3, 벨기에 4.2, 프랑스 3.9, 핀란드 3.5, 미국 3.1, 영국 2.8, 캐나다 2.4, 호주 1.8, 아일랜드 1.8, 헝가리 1.1, 오스트리아 0.5 순이고 평균은 3.5이다.

〈표 3-1〉 국외 유형화 연구

연구자	유형화의 중요기준	유형특성		
		대표적 사례		
Lewis (1992)	복지국가에서 여성의 지위	강한부양자모델	온건한부양자모델	약한부양자모델
		영국	프랑스	스웨덴
Alber (1994)	규제, 재정, 서비스 전달, 정책결정 방식	고수준 사회서비스		저수준 사회서비스
		덴마크, 스웨덴		독일
Fraser (1997)	돌봄의 사회적 조직, 급여자격, 시민권 등	보편적 생계 부양모델	돌봄동등 모델	보편적 돌봄모델
Sainsbury (1999)	Fraser의 이론적 논의	남성생계부양자	성역할분리	개인모델
Leitner (2003)	노인과 아동 돌봄의 탈가족화, 가족화	가족화	탈가족화	
			강함	약함
		강함	벨기에, 덴마크, 프랑스, 스웨덴, 핀란드(Optional familialism)	오스트리아, 독일, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드(Explicit familialism)
		약함	아일랜드, 영국 (De-familialism)	그리스, 포르투갈, 스페인(Implicit familialism)
Ferrarini (2006)	전통적 성별분업지원과 이인생계부양지원 등	시장중심	이인생계부양	전통적 성별분업
		호주, 뉴질랜드, 미국, 영국, 일본	핀란드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴	오스트리아, 독일, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 아일랜드
Kröger (2009)	탈가정화 (Dedomestication)	높음—————낮음		
		덴마크	포르투갈, 스웨덴, 네덜란드, 벨기에, 프랑스, 노르웨이, 핀란드	영국, 미국, 캐나다, 호주, 아일랜드
				오스트리아, 헝가리

국내에서도 다양한 유형화가 시도되었다. 모든 선행연구를 정리하지는 못했지만 본 장과 관련된 연구 몇 가지를 아래 <표 3-2>에 개략했다. 국내 연구는 크게 두 부류로 나누어지는데 Lewis(1992), Fraser(1997), Sainsbury(1999), Ferrarini(2006) 등과 유사하게 남성과 여성의 돌봄과 생계부양 역할을 중심으로 복지체제를 유형화한 경우이다. 김수정(2004),

장지연(2009), 류연규(2011) 등의 연구가 여기에 해당된다. 다른 하나는 Leitner, Kröger와 같이 돌봄정책의 탈가족화, 가족화 등을 중심으로 복지체제를 유형화한 윤홍식(2006, 2008)의 연구가 있다.

김수정(2004)의 연구는 복지체제 유형을 개별 복지국가의 가족정책(돌봄정책)이 여성의 노동자성을 지원하는지 아니면 모성을 지원하는지에 따라 강한 모성중심주의 모형, 제도적 노동시장 참여지원 모형, 약한 모성주의 모형, 잔여적 복지모형으로 구분했다. 강한 모성주의모형의 사례로는 프랑스와 벨기에, 제도적 노동시장 참여지원모형 사례로는 스웨덴과 덴마크를 언급하고 있다. 라이트너의 모델에서 스웨덴, 덴마크, 프랑스, 벨기에가 선택적 가족주의 모형으로 분류된 것과 비교된다. 통상적으로 같은 국가군으로 분류되는 미국과 영국을 각각 모성주의 모형과 잔여적 복지모형으로 분류한 것도 특징적이다.

장지연(2009)의 연구는 돌봄정책이 남성생계부양자를 중심으로 제도화된 것인지, 남성과 여성 모두가 생계부양역할을 담당하는 것을 전제로 제도화된 것인지에 따라 유형화를 시도했다. 특히 주목할 것은 남성생계부양형태를 공공모델과 시장모델로 구분함으로써 국가와 시장을 통해서 수행되는 탈가족화를 구분하려고 했다. 국외연구로는 페라리니(Ferrarini, 2006)의 유형화와 유사다. 국가사례도 페라리니의 분류와 유사하다. 미국과 영국은 페라리니 유형에서는 시장형으로, 장지연의 유형에서는 이인소득자/시장모델로 명명되었다. 독일, 네덜란드 등 대륙유럽국가들은 장지연의 유형에서는 남성생계부양자모형, 페라리니 유형에서는 전통적 생계부양자모형으로 분류했다. 다만 페라리니의 유형화에서 시민주의 복지국가 4개국(핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크)이 모두 이인생계부양자모형으로 분류되는데 반해 장지연의 유형화에 이인소득자/공공모델에서는 노르웨이를 제외했다.

류연규(2011)는 아동보육과 휴직제도 중심의 일과 가족생활 양립정책

과 함께 노동시장 구조를 반영하는 변수를 사용해 복지체제를 유형화했다는 점에서 기존 연구들과 차이가 있다. 류연규는 복지체제 유형들의 개념화를 시도하지 않고, ABC유형으로 분류했다. A형은 가족정책이 미약하고, 노동시장 정책의 여성친화성이 중간정도이며, 성별분업이 약화된 형태로 미국과 캐나다를 대표적 사례로 언급했다. B유형은 가족정책이 발달이 중간수준이고, 노동시장 여성친화성이 강하며(또는 중간수준이며), 성별분업이 약한 특성을 가지는 집단으로 북유럽국가들과 대륙유럽 국가들을 모두 포괄했다. 마지막 C유형은 가족정책이 미약하고, 노동시장의 여성친화성도 미약하며 뚜렷한 성별분업이 이루어지고 있는 형태로 남부유럽과 동아시아 국가를 예로 들었다.

윤홍식(2006)의 유형화는 Kröger(2009)와 같이 특정한 유형을 개념화하기 보다는 부모권(가족화)과 노동권(탈가족화) 수준의 높고 낮음을 연속선상에서 파악하고, 이를 군집분석을 통해 4개의 집단으로 나누었다. 윤홍식(2006)이 사용한 탈가족화 개념은 소득보장을 포함하는 개념이 아닌 돌봄과 관련된 개념으로 Kröger(2009)의 탈가정화 개념과 유사하다. 부모권과 노동권 모두가 높은 집단으로 북유럽 4개국을 분류하고 부모권과 노동권이 모두가 가장 낮은 집단으로 미국을 분류했다. 한국은 일본, 그리스, 아일랜드 등과 함께 분류했다. 주목할 점은 Leitner(2003)와 같이 탈가족화와 가족화를 통해 복지체제 유형화를 시도했다는 점이다. 후속연구에서 윤홍식(2008)의 유형화는 가족화와 탈가족화를 중심으로 유형의 개념화를 시도했다. 여기서 주목할 점은 첫째, 돌봄정책을 중심으로 복지체제를 유형화할 때 시장에 의한 돌봄분담역할을 유형화에 반영했다는 점이다. 두 번째는 복지체제를 중심에 놓고 보면 가족화와 탈가족화가 배타적인 정책이 아니라 상호보완성을 가지는 정책으로 이해했다는 점이다. 실제로 OECD 국가들 중 스웨덴은 아동돌봄과 관련된 탈가족화 수준 뿐만 아니라 가족화 수준 또한 가장 높다. 이러한 문제의

식을 반영해 유형은 탈가족화우선형, 탈가족화/가족화 병행형, 가족화우선형, 시장형, 미발달형으로 구분했다. 특히 노르웨이와 핀란드 등을 프랑스와 벨기에와 함께 탈가족화/가족화 병행형으로 분류함으로써 전통적으로 북유럽국가들이 사회서비스와 관련해 동질적이라는 주장에 의문을 제기했다는 점에서 주목할 필요가 있다. 그러나 탈가족화와 가족화 개념이 반영되지 않은 미발달형과 시장형은 탈가족화와 가족화를 중심으로 유형화하는데 일정한 한계가 있다는 것을 노정한 것으로 보인다.

〈표 3-2〉 국내 유형화 연구

연구자	유형화 기준	유형특성				
		대표적 사례				
김수정 (2004)	여성의 노동자성 지원 정책과 모성 지원정책	강한 모성중심주의 모형	제도적 노동시장참 여지원 모형	약한 모성주의 모형	잔여적 복지 모형	
		프랑스 벨기에	덴마크 스웨덴	영국	미국	
윤홍식 (2006)	부모권과 노동권 (탈가족화와 가족화)	높음 ----- 부모권 · 노동권 ----- 낮음				
		덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴	프랑스 오스트리아	벨기에 일본 네덜란드 한국 그리스 아일랜드 등	미국	
윤홍식 (2008)	탈가족화와 가족화	시장형	가족화 우선형	가족화 탈가족화 병행형	탈가족화 우선형	미발달형
		미국 영국	독일 오스트리아 아	프랑스 벨기에	덴마크 스웨덴	한국 그리스
장지연 (2009)	생계부양지원: 공적 대 민간	이인소득자/ 공공모델	남성생계부양자 모델		이인소득자/ 시장모델	
		스웨덴, 덴마크, 핀란드, 프랑스	노르웨이, 네덜란드, 독일, 이태리, 스페인		미국, 캐나다	
류연규 (2011)	휴직제도, 보육제도, 노동시장	A유형	B유형	C유형		
		호주, 캐나다, 미국	벨기에, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 프랑스, 영국	이태리, 일본, 한국		

2. 대안적 유형화에 대한 검토

이제 대안적 유형화를 검토해보자. 앞에서 검토한 탈가족화, 가족화, 계층화 등의 논의와 유형화와 관련된 국내외 선행연구들을 검토했을 때 돌봄정책을 중심으로 복지체제를 유형화할 때 핵심준거는 탈가족화(복지 국가가 가족, 여성의 돌봄부담을 사회화하는지, 돌봄수급자가 돌봄을 제공받을 권리를 제도화하는지), 가족화(복지국가가 가족, 여성의 돌봄제공을 지원하는지), 국가와 민간(시장, 비영리, 가족) 중 누가 돌봄의 탈가족화와 가족화를 담당해야하는지로 구분될 수 있다. 또한 앞서 검토했듯이 탈가족화와 가족화는 배타적인 정책이 아니라 상호보완적인 정책이라면 유형화의 개념화는 이러한 보완관계가 반영될 필요가 있다.

아래 <표 3-3>은 이러한 논의의 성과를 반영한 유형화로 윤홍식(2011)의 연구에 기반한 것이다. 크게 공공 대 민간으로 나누고 이를 다시 탈가족화우선형, 탈가족화/가족화병행형, 가족화우선형이라는 하위 범주로 개념화했다. 미국과 스웨덴은 공히 아동돌봄과 관련해 탈가족화 수준이 높다. 그러나 아동이 양질의 돌봄을 수급할 권리는 스웨덴에서는 보편적 권리인데 반해 미국에서는 돌봄의 질이 가구의 소득에 따라 차별적으로 나타난다는 점을 반영하고 있다. 또한 남부유럽국가인 그리스, 대륙유럽국가인 독일, 동아시아 국가인 한국은 모두 가족주의가 강한 국가로 이야기되지만 이들 사회에서 가족화에 대한 지원은 상이하다는 점 역시 반영되어 있다. 독일은 아동 돌봄과 관련해 가족의 책임을 강조하지만, 그리스와 한국은 가족주의는 수사적 차원에서 이루어지고, 가족화를 위한 국가의 역할은 매우 제한적이다. 또한 주목해야할 점은 기존의 논의들이 주로 아동돌봄을 중심으로 이루어진데 반해 아래 유형화는 아동과 노인의 사례를 함께 검토했다는 점이다.

구체적으로 살펴보면 먼저 <표 3-3>에서 우선형과 병행형이라는 용어

를 사용한 것은 앞서 언급한 것처럼 돌봄정책과 관련해 탈가족화정책과 가족화정책이 상호배타적이지 않기 때문이다. 먼저 돌봄분담과 관련해 국가가 적극적 역할을 수행하는 유형을 보자(국가중심). 탈가족화우선형은 돌봄정책이 탈가족화정책을 중심으로 제도화되어 있고 가족화정책이 탈가족화정책을 보완하는 형태를 취한다. 그러므로 탈가족화우선형은 탈가족화 수준만 높은 것이 아니라 가족화 수준 또한 높을 수 있다. 그렇다고 탈가족화 수준과 가족화 수준이 항상 비례관계에 있는 것은 아니다. 덴마크의 아동돌봄의 탈가족화 수준은 스웨덴보다 높지만 가족화와 관련된 제도화 수준은 상대적으로 낮은 편이다. 역사적으로 덴마크에서는 보편적 돌봄 모델이 영향을 갖은 경험이 거의 없다(Borchorst and Siim, 2008). 스웨덴은 대표적인 탈가족화 정책이라고 할 수 있는 공적 아동보육비율⁴⁾도 높지만 가족화 정책인 부모휴가의 대상도 광범위할 뿐만 아니라 급여수준 또한 높다(OECD, 2011a). 단적인 예로 스웨덴의 일인당 GDP 대비 부모휴가 급여의 비율은 60%수준으로 2007년 현재 OECD 국가들 중 3번째로 높다.

반면 가족화우선형 국가는 돌봄정책과 관련해 가족화정책이 중시되고 탈가족화정책이 이를 보완하는 형태이다. 예를 들어, 오스트리아는 관대한 부모휴가를 제도한 반면, 3세 미만의 보육비율은 상대적으로 낮다. 3세 미만 아동의 보육율은 12.1%에 그치지만 모성휴가는 16주, 부모휴가 2년을 보장하고 있다(OECD, 2011a). 독일은 오스트리아와 같이 3세 미만 아동의 보육비율은 17.8%로 낮지만, 2007년 부모휴가 개혁을 통해 부모휴가 기간을 1년으로 단축하고, 급여수준도 휴직 전 소득의 67%를 보장하며, 남성의 할당기간을 부여하는 등 스웨덴과 유사한 개혁정책을 취했다. 프랑스와 노르웨이는 탈가족화와 가족화 정책을 병행하는 국가

4) 2007년 현재 스웨덴의 0-2세 아동보육비율 46.7%, OECD 28개국 평균은 27.9%(스위스와 터키를 제외한 수치)

로 상대적으로 높은 아동보육비율과 관대한 부모휴가, 양육수당 등의 정책이 제도화되어 있다⁵⁾. 정리하면 이들 국가들의 중요한 특성은 국가가 탈가족화나, 가족화에 있어 중요한 역할을 수행한다는 점이며, 차이는 탈가족화와 가족화 정책 중 어디에 중요성을 더 두는가에 있다. 그리고 이는 결국 여성의 1차적 정체성을 무엇으로 규정하는가와 밀접히 연관되어 있다. 탈가족화 우선형 국가들에서는 여성의 1차적 정체성을 남성과 같은 노동자성 두는 반면 가족화 우선형은 모성에 둔다. 탈가족화/가족화 병행형 국가의 경우 여성의 정체성은 노동자성과 모성이라는 일견 상호모순적인 정체성이 공존하고 있다. 공공중심과 민간중심의 구분은 여성의 정체성에 대한 문제이기 보다는 해당 복지체제에서 사적생활에 대한 국가의 역할에 대한 사회적 합의에 따라 상이한 것으로 보인다. 미국과 스웨덴은 모두 탈가족화 우선형 복지체제로 분류되지만 미국은 개인 가족생활에 대한 국가의 개입에 대해 비우적인데 반해 스웨덴은 상대적으로 적극적 역할을 용인한다.

〈표 3-3〉 돌봄분담을 통해 본 복지체제의 대안적 유형화

기준	대상	유형 및 사례 예시					
		국가(공적)중심			민간(시장/가족)중심		
탈가족화 가족화 공공 대 민간		탈가족화 우선형	병행형	가족화 우선형	탈가족화 우선형	병행형	가족화 우선형
	아동	스웨덴 덴마크	프랑스 노르웨이	독일 오스트리아	미국 영국	한국(?)	그리스
	노인 ⁶⁾	덴마크	스웨덴 노르웨이 프랑스		미국	한국	그리스

자료: 윤홍식(2011)문헌을 기준으로 수정 보완한 것임.

- 5) 3세 미만 아동보육비율은 프랑스 42.0%, 노르웨이 51.3%이며, 부모휴가 기간은 프랑스는 최대 3년, 노르웨이는 100% 임금보존 기간 1년, 무급1년 보장이다(OECD, 2011a).
- 6) 본 장에서는 주로 아동을 중심으로 논의를 전개했기 때문에 노인에 대한 구체적인 논의는 전개하지 않았다. 그러나 돌봄정책 전체를 보기 위해서는 노인돌봄에 대한 논의가 반드시 필요하다.

돌봄분담과 관련해 민간이 중심적인 역할을 하는 국가들은 돌봄의 탈가족화와 가족화가 시장과 가족을 중심으로 이루어지는 경우이다. 미국은 대표적인 시장 중심의 탈가족화 우선형 국가라고 할 수 있다. 연방정부차원에서 부모휴가는 제도화되어 있지 않은데(일부에서는 무급 가족간 보호휴가가 이를 대체하고 있다고 본다) 반해, 3세 미만 아동보육비율은 31.4%로 OECD 평균인 27.9% 보다 높다. 영국도 3세 미만 보육비율은 40.8%에 이르지만 부모휴가는 무급이어서 실효성을 담보하지 못하고 있다.

민간이 중심이 되는 탈가족화/가족화 병행형의 대표적 사례로는 한국이 해당될 수 있다(물론 경험적 검증이 필요한 부분이다). 3세 미만 보육비율은 37.7%에 이르고 있지만, 보육시설을 이용하는 아동의 90%가 비국공립시설(법인보육시설, 민간어린이집, 가정어린이집 등)을 이용하고 있다. 사실 국공립보육시설의 대부분도 지방자치단체가 민간에게 위탁한 경우가 대부분이라는 점을 고려하면 거의 모든 보육서비스는 민간에 의해 제공되고 있다고 보아도 무방하다. 반면 부모휴가는 부모 각각에게 개인권리로 1년씩을 보장하고 있으며(부모 각각이 부모휴가를 모두 사용하면 부모휴가의 권리는 최대 2년이 된다. 국가중심의 가족화우선형 국가인 오스트리아와 유사한 수준이다), 최근 보육시설을 이용하지 않는 조건으로 아동양육수당으로 제도화했고, 확대할 예정이다. 그러나 취업여성 중 부모휴가를 이용하는 비율은 9%에 그치고 있어 대상이 매우 제한적이다(홍승아, 2011).

그리스는 여성의 전통적 역할에 대한 사회적 기대가 크고, 가족주의가 강하게 남아있는 국가로 알려져 있다. 그러나 돌봄의 책임은 국가가 아닌 가족의 일로 인식되고 있으며, 국가의 역할은 매우 제한적인 대표적인 민간중심의 가족화우선형 국가이다. 3세 미만 아동의 보육비율은 15.7%로 유럽국가들 중 가장 낮은 수준이고, 부모휴가는 대략 30주를

보장하고 있지만 무급이다(OECD, 2011a). 그리스의 특징은 돌봄의 가족화를 국가도 시장도 아닌 가족이 책임지고 있다는 점이다. 오스트리아 식 가족화우선형에서는 돌봄의 가족화를 위해 국가가 적극적인 재정적, 제도적 역할을 수행하는 것과는 대조적이다. 정리하면 돌봄의 탈가족화와 가족화가 국가에 의해 수행되는지 아니면 민간에 의해 수행되는지에 따라 6개의 상이한 유형으로 구분되는 것을 보았다. 다만 이상의 논의는 주로 아동돌봄과 관련된 것으로 돌봄분담방식을 노인을 대상으로 재구성하면 개별사례가 속하는 유형은 상이해 진다. 대표적으로 아동돌봄과 관련해 탈가족화 우선형인 스웨덴은 노인돌봄과 관련해서는 더 이상 탈가족화 우선형 국가로 분류하기 어려워진다(표 3-4 참고) (Rauch, 2005).

〈표 3-4〉 아동돌봄과 노인돌봄 수혜비율, 2003년

	덴마크	노르웨이	스웨덴
아동돌봄	82%	50%	87%
노인돌봄	29%	27%	16%

주: 노인 65세 이상, 아동 1~5세
 자료: Rauch (2005) 표1.

제4절 정리와 논의

본 장에서는 돌봄분담방식을 통해 복지체제의 이론적 유형화를 시도했다. 본 논의를 통해 우리는 돌봄분담방식으로 복지체제를 유형화할 때 주류 논의(탈상품화와 계층화에 기반한 유형화)와 상당히 다른 유형의 도출이 불가피하다는 것을 보았다. 예를 들어, 주류 복지체제 유형화의 핵심개념인 탈상품화는 국가를 통해서 이루어지는 것으로 시장을 통해서나, 민간을 통해서 이루어지는 것이 불가능하다(윤홍식, 2011). 반면 돌

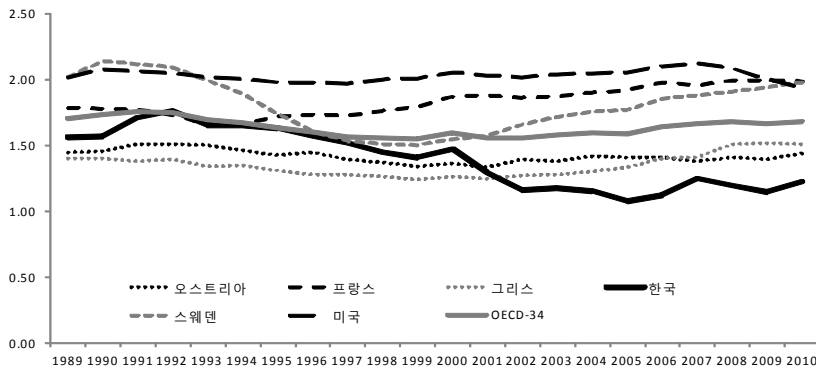
분담방식으로 복지체제를 유형화할 때 중심개념인 탈가족화는 국가는 물론이고 시장을 통해서, 그것도 공식시장과 비공식시장을 통해서도 가능하다. 또한 가족을 어떻게 규정하는지에 따라 친족 또한 탈가족화의 경로가 될 수 있다. 이렇듯 탈가족화의 다양한 방식이 존재하기 때문에 복지체제 유형화는 이를 반드시 반영할 필요가 있다. 본 유형화 시도는 윤홍식(2011)의 문제의식, 논거, 유형화에 근거해 돌봄과 관련된 탈가족화와 가족화의 특성을 반영해 복지체제를 유형화했다. 이러한 유형화는 향후 한국의 돌봄분담정책이 어떤 방향으로 나아가야할지에 대해 몇 가지 질문을 던져 준다.

중요한 이론적 도전은 스칸디나비안 복지국가들이 보편적이고 풍부한 서비스를 제공한다는 주장(Antonnen and Sipilä, 1996), 다시 말해 스칸디나비안 복지국가들이 돌봄과 관련해 동질적인 집단이라는 주장에 동의하지 않는다. 또한 대륙유럽도 가족주의가 지배적인 동질적인 집단이 아니다. 물론 이러한 주장은 이미 국내 연구에서도 경험적으로 비판되었다(윤홍식, 2007; Yoon and Chung, 2009). Rauch(2005)의 주장처럼 스칸디나비안 국가들의 돌봄체제가 노인돌봄과 관련해서만 이질적인 것이 아니라 아동돌봄과 관련해서도 이질적이라는 것이다. 또한 돌봄은 대상에 따라 체제유형이 달라질 수 있는데 스웨덴의 경우를 보면 아동은 탈가족화 우선형이지만 노인돌봄과 관련해서는 가족의 책임을 강조하는 탈가족화/가족화 병행형의 모습을 띄고 있다.

다음으로 McDonald(2000)가 이야기 한 것처럼 한국과 같은 초저출산 현상이 돌봄분담과 관련된 젠더불평등과 밀접한 관련이 있다면, 어떤 돌봄분담방식이 현재 한국이 직면한 초저출산현상을 완화할 수 있을지 고민해 볼 필요가 있다. 그러나 문제는 간단하지 않다. 아래 그림에서 제시된 국가들은 앞서 유형화한 6유형을 대표한다고 할 수 있다. [그림 3-2]에서 보듯 한국을 제외한 대부분의 국가들이 2000년대 들어 출산율

이 회복되고 있다. 심지어 그리스도 분명한 출산율 상승을 보이고 있다. 특히 미국, 프랑스, 스웨덴은 상대적으로 높은 출산율을 보이고 있다. 그렇다면 초저출산율을 벗어날 수 있는 유형은 국가중심의 탈가족화 우선형(스웨덴), 국가중심의 탈가족화/가족화 병행형(프랑스), 민간중심의 탈가족화 우선형(미국) 중 하나가 될 가능성이 높다. 그렇다고 어떤 유형을 선택해도 좋은 것은 아니다. 국가중심의 탈가족화 우선형을 제외하고는 모두 돌봄분담방식이 계층에 따라 상이하게 나타나는 계층화 문제에 직면해 있다.

[그림 3-2] 6개 유형의 대표 사례 국가의 합계출산율 변화: 1989-2008



자료 : OECD(2011a). OECD Family Database.

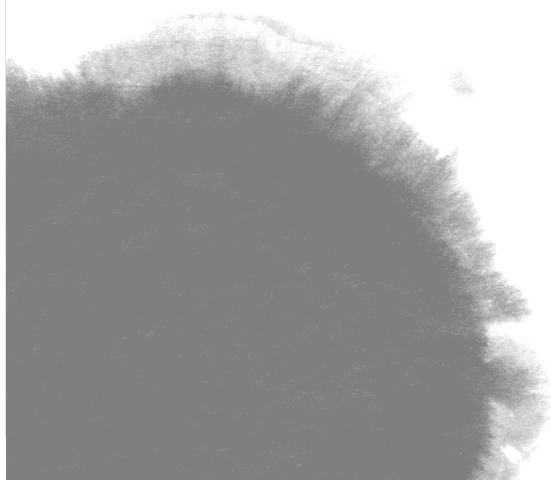
계층화 문제를 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 향후 돌봄분담과 관련해 국가의 역할이 확대되지 못한다면, 민간부문이 돌봄제공의 중요한 주체로 등장할 것은 예견된 사실이다. 아니 이미 지배적이다. 그리고 우리가 잘 알고 있듯이 돌봄제공과 관련해 민간부문이 지배적인 역할을 수행한다는 것은 돌봄과 관련해 계층적 차이가 확대 될 수 있다는 것을 의미한다. 한국사회 앞에는 돌봄분담방식의 다양한 선택지가 놓여있고, 무엇을 선택할지는 우리의 주체적 의지에 달려있다. 물론 계층화 확대하는

돌봄분담방식을 한국사회가 거부할지는 현재로써는 알 수 없다.

마지막 문제는 시민의 선택권과 관련되어 있다. 물론 부모/시민의 선택권을 확대하는 것은 중요하다. 그러나 시민의 선택권 확대가 보편적이고 양질의 서비스 이용을 담보하지 않는다면, 선택권의 확대는 시민의 자유를 증대시키는 것이 아니다. 한국사회에서는 노르딕 국가들의 돌봄 정책이 이상화되어 있지만 최근 북유럽사회에서 발간되는 보고서들을 보면 노르딕 복지국가들이 현재와 같은 공적돌봄체제를 지속할 수 있을지에 대해서는 많은 논란이 벌어지고 있음을 발견할 수 있다(Andersen 외, 2007). 논란의 핵심은 사회서비스의 공공성의 확대(또는 유지)가 생산성을 높이는 동시에 보편성과 질을 담보할 수 있어야한다는 점이다. 시민의 선택권을 확대하는 동시에 기존에 공공부문에서 제공하던 서비스의 질을 유지해야하고, 서비스 대상의 보편성 또한 담보해야 한다. 이제 사회서비스를 확대하기 시작한 한국사회로서는 감당하기 어려운 문제에 직면해 있고, 정답은 어디에도 없다. 전통적으로 국가가 추구해왔던 공공성의 확대를 변화된 조건에서 어떻게 담보할지에 대한 사회적 지혜를 모아야한다. 다만 분명한 것은 지금 우리에게 요구되는 것은 강한 복지국가와 효율적인 시장을 어떻게 양립시킬지를 고민하는 것이 될 것이고, 돌봄정책도 예외는 아니다.

4장

저출산 대응 국가역할 전개



제4장 저출산 대응 국가역할 전개

제1 절 저출산 대응에의 국가 개입과 전개

고출산에서 저출산으로 빠르게 이행했을 뿐 아니라 저출산현상이 장기화되자 정부는 2004년부터 본격적인 대응체계를 마련하였다. 2004년 2월 「대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회」를 설치하고, 2005년에는 저출산·고령화 대응의 법적 근거로서 「저출산고령사회기본법」을 제정하여 9월1일부터 시행하였다. 2005년 하반기에는 「대통령자문 고령화 및 미래사회위원회」를 「대통령직속 저출산고령사회위원회」로 승격하였다. 한편, 이명박정부에서는 각종 위원회들을 정리하는 과정에서 저출산고령사회기본법을 개정하여 저출산고령사회위원회를 대통령 직속에서 보건복지부 장관 직속으로 전환하였으나, 2012년에는 법을 재개정하여 대통령 직속으로 환원하였다.

저출산고령사회기본법(제20조)에 의거 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하여 저출산고령사회위원회의 심의를 거친 후 대통령 승인을 통해 확정·시행하고 있다. 동법에서는 저출산고령사회기본계획을 수립하여 2020년까지 저출산·고령사회에 대응하기 위한 전반적인 사회·경제구조의 개혁을 추진하여 “지속발전가능사회”를 실현하는 국가책무를 설정하였다. 이를 효율적으로 추진하기 위하여 매 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하여 5개년 기본

계획을 수립하고, 이를 토대로 중앙정부와 지방자치단체에서 매년 저출산고령사회시행계획을 수립·추진토록 하고 있다. 저출산고령사회 기본계획과 시행계획이 당초 계획대로 추진되었는지 성과를 평가하여 익년도 시행계획 수립 및 예산심의 자료로 활용하도록 하고 있다(동법 제21조 및 동법 시행령 4조).

〈표 4-1〉 저출산고령사회기본계획 추진기간 및 정책목표

시기	추진목표
제1차 (2006~2010)	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
제2차 (2011~2015)	점진적 출산을 회복 및 고령사회 대응체계 구축
제3차 (2016~2020)	OECD 국가 평균수준 출산을 회복 및 고령사회 성공적 적응

자료: 대한민국정부(2006). 제1차 저출산고령사회기본계획.

제1차 저출산고령사회기본계획은 출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축을 목표로 2006~2010년 동안 실시되었다. 목표 달성을 위해 저출산, 고령사회 및 성장동력의 3대 분야에서 70개 이행 과제의 236개 세부사업들이 추진되었다. 제1차 저출산고령사회기본계획은 실시기간의 중간연도인 2008년에 중간점검을 통해 정책 환경 변화 등예의 정합성 제고를 위한 수정·보완이 이루어졌다. 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)은 2011년부터 “점진적 출산을 회복 및 고령사회 대응체계 구축”을 목표로 4대 분야에서 229개 세부과제 형태로 추진되고 있다. 이하에서는 제1차 저출산고령사회기본계획 및 제1차 저출산고령사회기본계획 보완, 제2차 저출산고령사회기본계획으로 구분하여 목표와 전략 및 주요 정책들을 제시하고자 한다.

1. 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)

제1차 저출산고령사회기본계획에서는 저출산 원인에 대응하는 전략들을 채택하였다. 한국사회에서는 자녀양육과 교육에 드는 비용 등 경제적 부담이 증가하고, 맞벌이부부가 증가하는데 반해 자녀들을 안심하고 맡길 수 있는 육아지원인프라가 부족하거나 질적 수준이 낮아서, 그리고 건강한 임신·출산을 보장할 수 있는 보건의료체계가 미흡하여 저출산이 유발되는 효과가 있었다. 이에 대응하기 위한 전략으로 “출산·양육에 대한 사회책임을 강화”하고자 하였다. 세부적으로 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담을 경감하기 위하여 영유아 보육·교육비 지원 확대, 방과후 학교 확대, 조세 및 사회보험 혜택 확대, 인센티브제도 도입, 국내입양 활성화를 주요 정책과제로 채택하였다. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라를 확충하기 위하여 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족, 민간 육아지원시설 서비스 개선, 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대를 계획하였다. 임신·출산에 대한 지원을 확대하기 위하여 모성 및 영유아 건강관리 체계화, 불임부부 지원, 산모도우미 지원을 정책과제로 포함하였다.

또 다른 저출산의 원인들로 가부장적인 성분업적 역할관 지속, 일·가정 양립 곤란, 가족관(결혼관, 자녀관) 약화 등이 지적되고 있다. 이에 대응하기 위한 전략으로 “가족친화·양성평등 사회문화를 조성”하고자 하였다. 세부적으로 일·가정 양립 환경을 조성하기 위하여 산전후휴가급여 등 지원 확대, 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화, 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원, 가족친화적 기업 인증제 도입 등 직장문화 개선을 주요 정책과제들로 포함하였다. 가족가치관을 확립하기 위하여 학교·사회교육을 강화하고, 친밀하고 평등한 가족생활문화를 조성하는 계획을 설정하였다.

〈표 4-2〉 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 중 저출산분야 구성

전략	세부전략	정책과제
출산·양육에 대한 사회 책임 강화	자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감	◦ 보육·교육비 지원 확대 ◦ 사교육비부담 경감지원 ◦ 자녀양육가정에 대한 조세·사회보험 혜택 확대 ◦ 자녀양육 가정에 대한 인센티브제도 도입 ◦ 국내입양 활성화
	다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	◦ 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족 ◦ 민간육아지원시설 서비스 개선 ◦ 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대
	임산·출산에 대한 지원확대	◦ 모성 및 영유아 건강관리 체계화 ◦ 불임부부 지원 ◦ 산모도우미 지원
가족친화· 양성평등 사회문화 조성	일과 가정의 양립 환경조성	◦ 산전후휴가급여 등 지원 확대 ◦ 육아휴직제도 다양화 및 근로형태유연화 ◦ 출산·육아 후 노동시장 복귀 지원 ◦ 가족친화적 직장문화 개선
	학교·사회교육 강화 및 가족문화조성	◦ 가족가치관 확립을 위한 학교·사회교육 강화 ◦ 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성
건전한 미래세대 육성	아동·청소년의 안전한 성장환경 조성	◦ 아동 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성 ◦ 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화 ◦ 학교폭력 예방·근절대책 강화
	아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립	◦ 지역사회 아동·청소년 보호 기능 강화 ◦ 아동권리 보호를 위한 사회시스템 구축 ◦ 아동·청소년 창의성 제고를 위한 문화예술교육 지원 ◦ 유해환경으로부터 청소년 보호 ◦ 학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성

자료: 대한민국정부(2006). 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010).

끝으로 자녀들을 건강하고 안전하게 키우기 위한 환경을 조성하는 전략을 채택하였다. 세부적으로 아동·청소년의 안전한 성장환경을 조성하기 위하여 아동 안전사고 예방 사회기반 조성, 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화, 학교폭력 예방·근절 대책 강화를 주요 정책과제로 포함하였다. 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템을 확립하기 위하여 지역사회 아동·청소년 보호기능 강화, 아동권리 보호사회시스템 구축, 아동·청소년의 문화예술교육 지원, 유해환경으로부터 청소년 보호, 학교의 건강관리기능 강화를 주요 정책과제로 포함하였다.

2. 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 보완

정부는 2008년에 들어 제1차 저출산고령사회기본계획을 보완하였다. 주요 배경으로 두 가지의 관점들을 제시할 수 있다(조남훈·이삼식 외, 2008).

첫째, 2008년은 제1차 기본계획(2006~2010) 시행기간의 중간연도로써 중간점검을 실시하여 개선할 필요성이 있었다.

둘째, 제1차 기본계획이 시행된 이래 대내외적 환경 변화가 있었으며, 이에 적절하게 조화할 수 있도록 적극적인 대처가 필요하였다. 즉, 대외적으로 세계 경제 침체에 따른 성장 둔화와 함께 복지재정 확보 곤란이 예상되어 재정계획 검토와 투자우선순위 조정이 필요했다. 특히 재정의 효과적인 투자를 위해 저출산현상과 고령사회에 대비하기 위한 정책 수행에서 국가책임의 범위를 명확히 제시할 필요가 있었다. 대내적으로는 새 정부(이명박정부)가 들어서 표방한 ‘능동적 복지’의 국정철학과의 정합성을 제고할 수 있도록 ‘선택과 집중의 원리’에 따라 영유아 및 아동, 노인 등에 대한 보편적 복지서비스 제공을 통한 국가책임성을 강화하고, 제도 간의 연계·조정을 통한 시너지효과를 극대화하고, 서비스 전달체계의 효율화를 위한 물적·제도적 인프라를 구축하는 등 국민의 복지체감도를 증진시킬 필요가 있었다(조남훈·이삼식 외, 2008).

제1차 저출산고령사회기본계획은 기본적으로 2006년에 수립한 원 계획의 기본틀을 유지하는 선상에서 기존의 정책들을 확대하거나 새로운 정책들을 신규로 도입하는 등 보완이 이루어졌다. 구체적으로 출산·양육에 대한 사회적 책임을 강화하기 위하여 주된 저출산의 원인으로서 만혼화에 대처하기 위하여 결혼관련 정보 및 교육 제공, 신혼부부 대상 주택 특별공급과 저리의 주택구입·전세 자금 지원 등 신혼부부 출발을 지원하고자 하였다.

〈표 4-3〉 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 보완

전략	세부전략	정책과제
결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화	신혼부부 출발지원	◦ 결혼·출산 주연령층대상 결혼정보 제공 및 지원제도 ◦ 신혼부부 보금자리 마련 지원
	자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감	◦ 보육·교육비 지원의 선진화 ◦ 보육시설 미이용아동 양육비 지원 ◦ 사교육비 부담 경감을 위한 지원 ◦ 조세 및 사회보험 혜택 확대 ◦ 자녀양육가정에 대한 주거안정 지원
		◦ 미혼모·미혼부 지원 확대
		◦ 보육육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족 ◦ 민간보육시설 서비스 개선 ◦ 다양한 육아지원서비스 확대
	다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	
일과 가정의 양립·가족친화적 사회문화 조성	임신·출산에 대한 지원 확대	◦ 산전검사 및 분만취약지역 지원 ◦ 모성·영유아 건강관리 체계화 ◦ 불임부부 지원 ◦ 산모도우미 지원 ◦ 국가 필수예방접종사업 확대 추진 ◦ 부적절한 인공임신중절 예방사업 강화
		◦ 산전후 휴가급여 등 지원 확대 ◦ 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화
		◦ 가족친화 기업 인증제 확산 ◦ 가족친화프로그램 개발 보급 ◦ 가족간호휴직제도 도입 추진 ◦ 출산·육아기 이후 여성의 노동시작 복귀 지원
	모성보호 강화	
건전한 미래세대 육성	아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성	◦ 학교·사회교육 강화 ◦ 가족가치관 확립을 위한 학교교육 강화 ◦ 가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화 ◦ 가족단위 여가문화 지원 ◦ 가족친화적 지역사회 환경 조성
	아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립	◦ 아동·청소년의 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성 ◦ 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화 ◦ 학교폭력 예방·근절 대책 강화 ◦ 지역사회 아동·청소년 방과후 서비스 제공 및 보호기능 강화 ◦ 아동의 발달 지원 ◦ 국내입양 활성화 ◦ 유해환경 차단 강화 ◦ 학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성
빈곤아동의 자활·자립지원		◦ 드림스타트 활성화 ◦ 아동발달 지원계좌 확대 검토

주: 음영부분은 제1차 저출산고령사회기본계획으로부터 변화한 것임.
 자료: 대한민국정부(2008). 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 보완판.

자녀양육가정의 경제적·사회적 부담을 추가로 경감시키기 위하여 2009년부터 보육시설을 이용하지 않는 0~1세아가 있는 차상위계층의 가정에 대해 월10만원씩 양육수당을 지급하기 시작하였다. 임신·출산에 대한 지원을 확대하기 위하여 임산부에게 ‘고운맘카드’⁷⁾를 제공하여 산전진찰에 필요한 검사에 대한 비용의 일부를 지원하고, 산부인과 병의원 이 없는 등 분만취약지역에 대해⁸⁾ 이동 산전진찰 서비스를 제공하는 ‘찾아가는 산부인과’ 사업이나 취약지역 내 산부인과 설치비용 지원 등을 통하여 분만취약지역을 축소하는 노력을 하였다. 건전한 미래세대를 육성하기 위하여 빈곤 아동 및 가족을 대상으로 보건·복지·교육·문화 등 맞춤형 통합서비스를 제공하는 ‘드림스타트’ 사업을 기본계획에 추가하였다.

3. 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)

제1차 저출산고령사회기본계획이 2010년에 종료됨에 따라 저출산고령사회기본법에 의거하여 2011년부터 제2차 저출산고령사회기본계획이 추진되고 있다. 제2차 기본계획은 제1차 기본계획의 기본적인 틀을 그대로 유지하되, 그간의 추진성과에 대한 평가 결과를 토대로 수정·보완되었다고 볼 수 있다. 제1차 기본계획과 비교하여 보면 제2차 기본계획의 주된 특징들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 제1차 기본계획이 결혼·출산·양육의 부담을 경감하기 위하여 사회적 책임을 강화하는 데에 역점을 두었다면, 제2차 기본계획은 그간 미흡하였다고 평가되고 있는 일·가정 양립 부문에 보다 역점을 두고 있다. 구체적으로 육아휴직급여를 정액제에서 정률제로 전환하고, 출산전후휴

7) 고운맘카드는 임산부에게 전자 바우처 형태로 산전진찰비용을 제공하는 것으로 2010년에 30만원을 지원하였다.

8) 2010년 분만취약지역은 52개로 파악되었다(보건복지부, 2011c).

가 분할 사용, 육아기 근로시간단축청구권, 근로시간저축휴가제, 시간제 근무 활성화를 위한 직무공유제(Job Sharing), 단시간 공무원제 등을 새로이 도입하였다. 이외에도 배우자출산휴가의 유급화, 직장보육시설 설치 기준 완화 및 직장보육시설 설치 의무이행 미이행 기업에 대한 명단공표 등도 도입되거나 도입될 예정이다.

둘째, 제2차 기본계획에서는 정책 대상을 기존의 저소득·취약계층에서 중산층 이상 혹은 전 계층으로 확대하는 노력을 하고 있다. 보육·교육비 지원 대상을 소득하위 70%까지 확대하고, 더 나아가서 소득제한을 두지 않은 이른바 ‘보편화’를 추구하고 있다. 신혼부부를 위한 국민주택기금의 주택구입·전세자금 대출조건으로 무주택기간 제한을 폐지하고, 근로자·서민 주택구입자금 대출제도의 소득제한을 부부합산 연 2천만원에서 3,000만원으로 그리고 근로자·서민 전세자금 대출제도의 소득제한을 부부합산 연 3,000만원에서 3,500만원으로 완화하였다. 미래세대 육성 부문의 정책대상도 저소득층과 문제 아동·청소년에서 전체 아동·청소년으로 확대하고, 정책 내용도 안전과 보호, 역량 제고 등 보다 보편적이고 미래지향적인 방향으로 전환하였다.

셋째, 제2차 기본계획에서는 기존 정책들의 지원수준을 현실화하는데 역점을 두고 있다. 육아휴직급여를 월50만원(통상임금의 24%) 정액에서 통상임금의 40%(정률제)로 전환하여 임금대체수준을 높였다. 자녀 2인 추가공제를 50만원에서 100만원으로, 자녀 2인 초과 시 추가공제를 100만원에서 200만원으로 인상하는 등 세제지원 폭도 상향조정하였다.

넷째, 제2차 기본계획에서는 출산 및 양육 관련 서비스의 질을 높이는 데에 역점을 두고 있다. 양질의 보육과 교육을 제공하기 위하여 보육·교육과정을 통합(누리과정)하고, 보육시설 평가인증 등급화와 연계하여 최고 등급의 보육시설은 공공형·자율형 어린이집으로 전환을 허용하고, 시간연장 보육교사 인건비 지원을 확대하는 등 노력을 하고 있다.

〈표 4-4〉 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015) 구성

전략	세부전략	정책과제
일과 가정의 양립 일상화	육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선	◦ 육아휴직제도 개선 ◦ 육아기 근로시간 단축활성화 등 육아기회 확대 ◦ 산전후 휴가 등 제도 개선
	유연한 근무형태 확산	◦ 유연근로시간제 확산 ◦ 유연근로형태 도입 여건 조성
	가족친화 직장·사회환경 조성	◦ 직장보육시설 설치 활성화 ◦ 가족친화인증에 기업 등 참여 ◦ 가족친화적 사회환경 조성
결혼·출산·양육부담 경감	가족형성에 유리한 여건 조성	◦ 신혼부부 주거부담 경감 ◦ 결혼 장려를 위한 사회적 배려 강화 ◦ 결혼 관련 교육, 정보 및 서비스 체계적 제공
	임신·출산에 대한 지원 확대	◦ 임신·분만 취약지역에 대한 의료 지원 강화 ◦ 임신·출산 비용 지원 확대 ◦ 모성 및 영유아 건강관리 강화 ◦ 산모신생아도우미 지원
	출산·양육비용 지원 확대	◦ 보육 교육비 지원 확대 ◦ 양육수당 지원 확대 ◦ 다자녀가정에 대한 사회적 우대 확대 ◦ 사교육비 경감 대책 추진
	다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	◦ 취약지역 내 공공립 보육시설 지속 확충 ◦ 민간 육아시설 서비스 개선 ◦ 수요자 중심의 육아지원 서비스 확대 ◦ 아이돌보미 서비스 확대 ◦ 영아에 대한 가정내 돌봄 활성화 ◦ 취학아동 방과후 돌봄서비스 지원 확대
아동·청소년의 건전한 성장환경 조성	취약계층 아동 지원 강화	◦ 드림스타트 사업 활성화 ◦ 위기 청소년 통합지원체계 확대 ◦ 위기 아동·청소년 자립지원 확대
	아동·청소년 역량 개발 지원	◦ 아동·청소년의 종합적 발달 지원 ◦ 취약계층 아동 휴먼네트워크 형성 ◦ 소질과 적성에 근거한 역량개발 지원
	안전한 아동·청소년 보호체계 구축	◦ 아동·청소년 생활안전 강화 ◦ 성범죄 예방 및 보호 대책 강화 ◦ 아동학대 예방 보호체계 강화 ◦ 학교폭력 예방 및 피해자 보호 지원 ◦ 유해환경요인 차단 및 건강관리 지원
	아동·청소년 정책 추진 기반 조성	◦ 중장기 아동정책 및 청소년정책 기본계획 수립 ◦ 정기적 아동실태조사 및 통계 정비

자료: 대한민국정부(2010). 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015).

제2절 저출산 대응 국가책임 강화 부문

한국사회에서 저출산에 대응하기 위한 국가의 책임에 대해 평가하기 위해서는 무엇보다도 관련 정책들을 통해 달성하고자 하는 목표가 명료하여야 한다. 저출산고령사회기본계획에서는 저출산정책의 목표를 기간별로 설정하고 있다. 전술한 바와 같이 제1차 기본계획은 “출산·양육에 유리한 환경 조성”을 목표로 설정하고 있다. 제2차 기본계획은 “점진적 출산율 회복”을 그리고 제3차 기본계획은 “OECD 국가 평균수준으로의 출산율 회복”을 각각 목표로 설정하고 있다. 즉, 정부는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하여 2020년까지 합계출산율을 OECD 국가의 평균 수준인 1.7까지 높이는 구체적인 목표를 설정하고 있다. OECD 국가들의 사례들을 살펴보면, 다양한 정책들을 강도 높게 추진할지라도 출산율은 상당기간 후에 높아지기 시작한다. 우리나라의 경우에는 정책들을 추진한 후 5년이 지나면 출산율이 높아지기 시작하고 15년이 지나서는 합계출산율이 1.7수준까지 높아질 것으로 기대하고 있다. 이와 같은 목표는 어느 정도 타당한 것으로 간주할 수 있으나, 프랑스 등의 사례들에 비추어 보아 획기적인 정책적 노력 없이는 달성하기 곤란할 것이다.

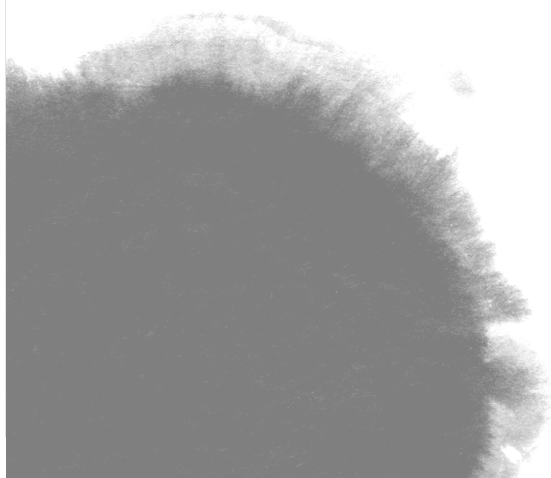
제1차 기본계획(2006~2010)은 기 완료되었으므로 그 성과에 대한 평가가 가능할 것이다. 제2차 기본계획(2011~2015)의 경우 시행 이후 2년이 채 안되었으나 계획 자체에 대한 정성적인 평가는 어느 정도 가능할 것이다. 요컨대, 제1차 기본계획과 제2차 기본계획에 대한 평가를 통해 저출산에 대응한 국가책임의 이행정도를 진단할 수 있다.

제1차 기본계획과 제2차 기본계획은 각각 약 80개에 이르는 정책(사업, 프로그램)들로 구성되어 있어 정책들 각각에 대한 진단이 현실적으로 어려우며, 가능한 경우에도 지나치게 복잡하여 ‘국가 책임’에 대한 논의의 초점이 불분명해질 수 있다. 다른 한편으로 저출산에 대응하기

위한 정책의 영역에 대한 표준화된 기준이나 분류는 존재하지 않는다. 서구 국가들의 사례를 통해 보면 저출산 대응 정책은 주로 자녀양육의 경제적 지원, 일-가정 양립 제고, 육아지원인프라 구축 등으로 구분되어 논의되는 경향이 높다. 다른 한편으로 지원 형태에 따라 조세감면(세액 공제와 소득공제), 현금 지원(각종 수당 등), 서비스 지원으로 구분되기도 한다. 우리나라의 저출산 대응 정책들은 저출산고령사회기본계획에 제시되어 있듯이 결혼·출산·양육 부담 경감, 일-가정 양립, 미래세대 육성으로 구분되고 있다. 본 연구에서는 국내외의 정책 분류 사례와 생애주기(결혼·출산·양육) 등을 종합적으로 고려하여 저출산 대응 정책을 결혼 지원, 임신·출산 지원, 자녀양육 지원(인프라 구축, 경제적 부담 경감 지원, 일-가정 양립 지원) 등으로 구분하여 제1차 기본계획의 목표인 ‘출산·양육에 유리한 환경 조성’과 제2차 기본계획의 목표인 ‘점진적 출산을 회복’에 어느 정도 기여하고 있는가를 진단한다.

5장

결혼과 국가책임

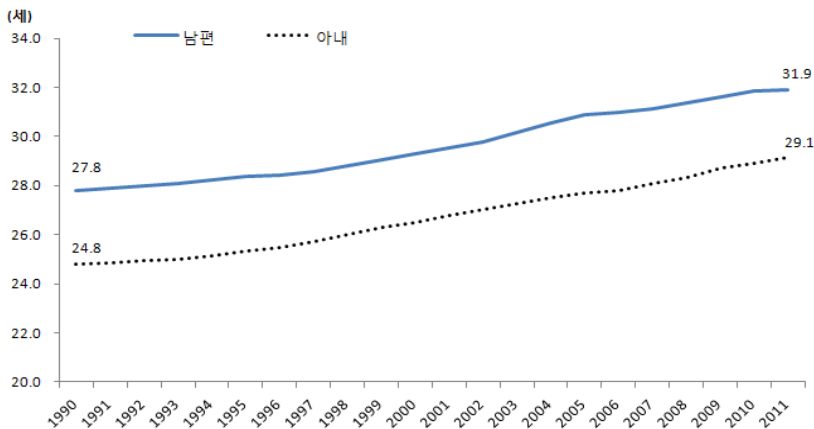


제5장 결혼과 국가책임

제1 절 결혼부문 국가책임의 근거 논의

결혼은 실질적인 출산의 시작을 의미하는 것으로 결혼률이 감소하면 출산율 역시 감소하는 것이 일반적이다. 결혼률 감소는 만혼과 비혼의 증가에 기인한다. 인구학적으로 50세에 도달할 시점까지 한 번도 결혼을 하지 않은(never married) 경우를 독신이라고 하는데, 우리나라 여성의 독신율은 1990년 0.5%에서 2010년 2.5%로 높아졌다.⁹⁾

[그림 5-1] 초혼연령 추이, 1990~2011



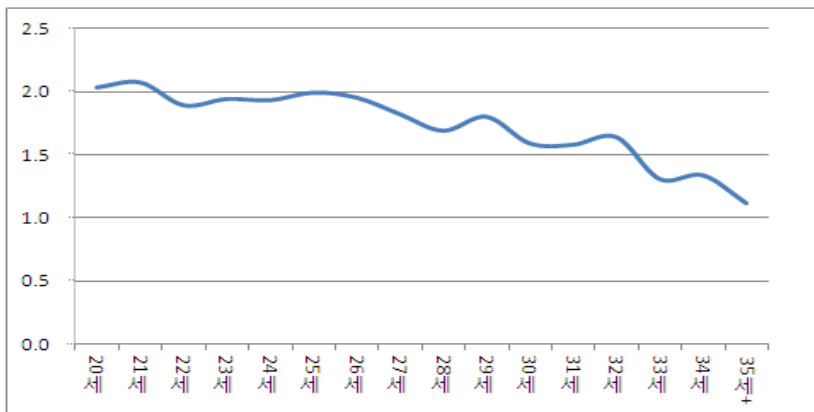
자료: 통계청, KOSIS, 혼인통계.

9) 통계청의 인구주택총조사 결과로서 50세의 여성인구 대비 미혼인구 비율로 산정하였다.

한국사회에서 비혼은 아직 낮은 수준이라고 할 수 있으나 만혼화는 아주 심각한 수준으로 높아지고 있다. 구체적으로 남성의 초혼연령은 1990년 27.8세에서 2011년 31.9세로 증가하였으며, 여성의 초혼연령도 동 기간에 24.8세에서 29.1세로 증가하였다. 지난 20여 년 동안 남성의 결혼은 4.1세가 늦추어졌으며, 여성의 결혼은 4.3세가 늦추어진 것이다. 이와 같은 만혼화현상은 그 자체로서 끝나지 않고, 향후 생애 동안 한 번도 결혼을 하지 않은 독신인구의 증가로 이어질 가능성이 높다.

한국사회에서 출산 대부분은 여전히 법률혼으로부터 발생하기 때문에 서 비혼이 증가할수록 출산이 줄어들 것은 자명하다. 만혼화로 가임기간이 짧아지고, 후천성불임 발생률이 높아지고, 늦어진 자녀양육의 부담이 높아져 출산을 축소할 가능성이 높다. 실제 『2009년도 전국 결혼 및 출산 동향조사』 결과에 따르면 초혼연령이 높을수록 출생아수가 감소하는 것으로 나타난다. 어느 정도 출산이 완결된 40~44세 연령층에 도달한 유배우여성의 평균 출생아수는 20세에서 결혼(초혼)한 경우 2.03명이나 35세 이후에 결혼(초혼)한 경우에는 1.12명으로 줄어든다.

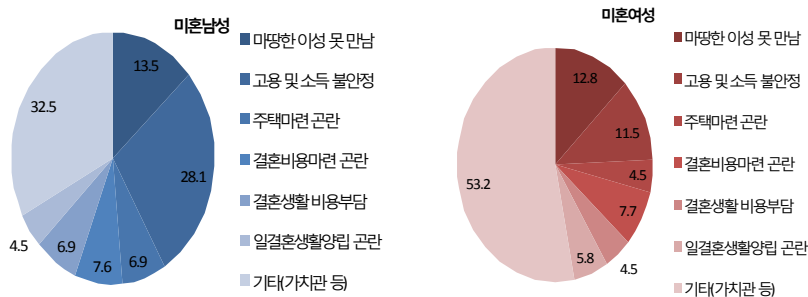
[그림 5-2] 유배우여성(40~44세)의 초혼연령별 평균출생아수, 2009



자료: 이삼식 외(2009a). 2009년도 전국 결혼 및 출산동향조사. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.

그렇다면 한국사회에서 만혼화 내지 비혼화의 원인은 무엇일까? 『2009년도 전국 결혼 및 출산 동향조사』 결과에 의하면 최근 결혼이 가장 활발한 연령층인 30~34세 미혼남녀가 아직 결혼을 하지 않은 이유는 다양하게 나타난다. 국가가 개입하여 어느 정도 영향을 미칠 수 있는 이유로는 고용 및 소득 불안정, 주택마련 곤란, 결혼비용마련 곤란, 마땅한 이성 못 만남, 일·결혼생활양립 곤란, 결혼생활 비용부담 등을 들 수 있으며, 나머지는 개인의 가치관 등에 연유한 것으로 볼 수 있다.

[그림 5-3] 미혼남녀(30~34세)의 아직까지 결혼하지 않은 이유



자료: 이삼식 외(2009a). 2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.

이들 이유 중 고용 및 소득 불안정, 일·결혼생활양립 곤란 등은 노동 시장 등 거시경제와 연관되어 있는 것으로 단순히 저출산대책으로만 간주하여 접근하는데 한계가 있을 것이므로, 여기에서는 심층적으로 논의하지 않았다. 마땅한 이성을 못 만나서이든지 개인의 가치관 등은 사적인 영역으로 간주할 수 있기 때문에 국가의 적극적인 개입에는 어느 정도 한계가 존재하며, 그 효과성 또한 의문시된다. 주택마련 곤란, 결혼비용마련 곤란 및 결혼생활 비용부담은 결혼의 비용적인 측면에서 상호 연계되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 주택을 큰 부담 없이 마

련할 수만 있다면 다른 결혼의 경제적 부담이 완화될 가능성이 높다. 결국 국가는 만혼화 내지 비혼화를 완화시키기 위해서는 현실적으로 개입이 가능한 주택정책 부문을 강화할 필요가 있다.

주택은 결혼생활의 가장 기초적인 요소이다. 그러나 주택 가격이나 전월세 금액이 급격하게 상승하면서 젊은층들이 혼자의 힘으로 주택을 마련하는데 많은 어려움을 겪고 있으며, 주택을 마련한다고 할지라도 상당기간이 소요된다. 이와 같이 가족생활을 위한 주택의 마련 문제는 개인적인 차원에서보다 국가적인 차원에서 고려되어야 할 영역으로 간주할 수 있다. 즉, 저출산 대책으로서 주택부문에 대한 국가의 책무는 매우 중요하다 하겠다.

제2절 결혼 지원을 위한 주택정책 현황과 문제점

1. 신혼부부 주택특별공급

정부는 저소득 신혼부부의 주택 마련 및 주거비 경감을 지원하여 결혼 및 출산을 촉진하고자 2009년부터 보금자리 주택 특별공급을 시행하였다.¹⁰⁾ 동 계획에서는 연간 5만호의 주택을 특별 공급하는 것을 목표로 설정하였다.

제도 도입 당시 특별공급 대상주택은 ① 85㎡ 이하의 공공건설임대주택(10년 임대), ② 60㎡ 이하의 분양주택(소형분양), ③ 국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 지방공사가 건설하는 건설임대주택(국민임대) 등 3가지 유형으로 공급비율은 당해 주택건설량의 30%로 규정하고 있다.

10) 이를 위하여 2008년 7월 「주택공급에 관한 규칙(국토해양부령 제456호)」을 개정하고 신혼부부 보금자리 주택 특별공급 운용지침을 제정하였다.

자격기준으로는 청약통장가입자 중 결혼(재혼 포함) 5년 이내 무주택 저소득 신혼부부로 출산(입양 포함) 이후 청약이 가능하다. 소득수준은 전년도 도시근로자 평균소득의 70% 이하(월 257만원, 2007년 통계청)로 제한하되, 맞벌이부부는 100% 이하(월 367.5만원)에 속한 가구로 기준을 완화하였다. 공급순위는 결혼년차에 따라 결혼 3년 이내 1순위, 결혼 5년 이내 2순위 등으로 경쟁이 있는 경우에는 다자녀 우선으로 추천하도록 되어 있다.

2009년에는 「신혼부부 보금자리 주택 특별공급 운용지침」을 개정하여 특별공급 대상의 소득수준을 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%이하(배우자가 소득이 있는 경우 120%)로 상향조정하였다. 2010년에는 특별공급주택의 기준 중 60㎡ 이하의 분양주택(소형분양)을 85㎡ 이하의 분양주택으로 변경하였다. 특별공급량은 민간사업주체가 건설하여 공급하는 85㎡ 이하 주택의 경우 10%, 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사 및 지방공사인 사업주체가 건설하여 공급하는 85㎡ 이하 주택(국민임대주택은 제외)의 경우 15%, 국민임대주택의 경우 30% 등으로 조절되었다. 다만 부득이 특별공급비율을 변경하고자 하는 경우, 특별시장·광역시장·도지사는 주택공급계획, 수요추이, 지역실정 등을 고려하여 국토해양부장관과 사전협의를 거쳐 당초 비율의 30~100% 범위 내에서 공급비율을 조정할 수 있도록 하였다. 2011년에는 미성년 자녀수 산정 시 태아까지 포함하도록 지침을 개정하였다.

〈표 5-1〉 신혼부부 주택특별공급 정책 변화

	공급주택	공급량	소득수준	우선순위
2009	① 85㎡ 이하의 공공건설 임대주택(10년 임대) ② 60㎡ 이하의 분양주택 (소형분양) ③ 국가·지자체·대한주택 공사·지방공사가 건설하는 건설임대주택 (국민임대)	당해 주택 건설량의 30%	• 도시근로자 평균소득의 70% 이하 • 맞벌이부부 100% 이하	• 결혼 3년 이내 1순위 • 결혼 5년 이내 2순위 * 경쟁이 있는 경우 다자녀 우선으로 추천
2009	상동	상동	• 도시근로자 평균소득의 100% 이하 • 맞벌이부부 120% 이하	상동
2010	① 85㎡ 이하의 공공건설 임대주택(10년 임대)	10%	상동	상동
	② 85㎡ 이하의 분양주택 (소형분양)	15%		
	③ 국민임대	30%		
2011	상동	상동	상동	미성년자녀 산정 시 태아 포함

자료: 주택공급에 관한 규칙.

신혼부부 특별공급주택으로 공급된 주택량은 2009~2011년까지 총 8.4만호로 나타난다(국토해양부, 2012a). 이는 연평균 2.8만호로 총 계획공급량 5만호의 56%를 차지하고 있다. 연간 초혼건수가 지난 10년 동안 25만건 내외 수준임을 감안하면 신혼부부를 배려한 주택공급량은 턱없이 부족한 실정이다. 물론 신혼부부 주택공급 정책의 대상 모두가 당해 연도 초혼자가 되지는 않는다. 정책 수혜의 소득기준 등이 제한되어 있고, 우선순위가 다르며, 미성년 자녀수도 고려되기 때문이다. 그러나 중요한 것은 연도별 결혼(초혼)코호트(marriage cohort)는 정책 대상이 될 수 있다는 가능성이 있다. 즉, 현 신혼부부 주택공급량은 2011년

기준으로 최대 대상자(모든 신혼부부를 의미)의 8.04%에 불과하다. 2009~2011년 신혼부부 주택공급량이 2순위로서 최대 5년 전까지 혼인(초혼)한 자들도 포함되었다면 연평균 공급량은 2.8만호보다 적어 공급률은 더 낮아질 것이다.

〈표 5-2〉 연도별 초혼건수

(단위: 건)

연도	초혼건수	연도	초혼건수
1990	356,649	2001	252,931
1991	372,167	2002	239,977
1992	372,040	2003	233,854
1993	353,186	2004	231,257
1994	342,021	2005	232,048
1995	341,634	2006	255,197
1996	370,799	2007	265,530
1997	330,189	2008	249,425
1998	313,851	2009	236,677
1999	296,614	2010	254,630
2000	271,843	2011	258,637

자료: 통계청, KOSIS. 혼인통계.

실제 신혼부부 특별공급이 있을 때마다 일부 지역을 제외하고는 매우 높은 경쟁률을 보여 왔다. 현재 「주택공급에 관한 규칙」에서는 다양한 특별공급대상을 규정하고 있으며, 관련기관의 장이 정하는 우선순위 기준에 따라 1회에 한정하여 그 건설량의 10% 범위에서 특별공급을 하도록 규정하고 있다. 특별공급 대상에는 국가유공자 또는 그 유족, 북한이탈주민, 철거주택 소유자, 일본군위안부 피해자, 장애인등록증이 교부된 자, 다문화가족의 구성원, 특정 조건을 갖춘 공무원 또는 군인, 영구귀국하게 하는 박사학위를 취득한 전문가, 탄광근로자 또는 공장근로자, 올

림픽대회 또는 국제기능올림픽대회 및 세계선수권대회에서 3위 이상의 성적으로 입상한 우수선수 및 우수기능인, 적용대상 중소기업에 종사하는 근로자, 기타 법령의 규정 또는 국가시책 상 특별공급이 필요한 자 등이 해당된다. 이들 대상 중 신혼부부는 “기타 법령의 규정 또는 국가시책 상 특별공급이 필요한 자” 내에 포함되어 있다. 이와 같이 너무나 많은 집단들이 주택특별공급의 대상으로 되어 있어 신혼부부에게 할당될 수 있는 물량은 그만큼 한계가 있다.

2. 신혼부부 주택자금 지원

신혼부부가 주택을 구입·임차하고자 할 때에는 국민주택기금을 통해서 저리로 구입자금 또는 전세자금을 지원받을 수 있다. 관련 제도로 ‘생애최초 주택구입자금’, ‘근로자·서민 주택구입자금’, ‘근로자·서민 전세자금’ 등이 있다.

가. 생애최초 주택구입자금

‘생애최초 주택구입자금’의 경우, 『실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안전 지원방안(2010.8.29)』 후속 조치로서 국민주택기금 지원 대상 구입자금에 생애최초 주택구입자금을 신설하여 한시적으로 운영한 제도이다. 동 제도는 무주택 서민의 주택구입 기회를 확대하고 주택금융 부담을 완화하기 위한 것으로 2010년 당시 부부합산 연간급여가 4,000만원 이하이고, 대출신청일 현재 무주택 세대주로서 국민주택 규모(85㎡ 이하)의 시가 6억원 이하인 주택¹¹⁾을 구입할 경우 대출받을 수 있다. 20년 상환조건으로 호당 최대 2억원까지 연 5.2%의 금리로 대출이 가

11) 서울 강남구, 송파구 소재 주택 제외

능하다.¹²⁾ 결혼예정자인 신혼부부의 경우 결혼예정일로부터 1개월 이내에 신청이 가능하며 계약서, 청첩장 등 증빙서류를 제출하고, 대출실행 후 2개월 이내에 반드시 혼인신고하여 세대 합가된 주민등록본을 제출해야 한다(국토해양부 홈페이지). 2011년 9월에는 금리를 4.7%로 그리고 12월에는 금리를 4.2%까지 낮추고 소득요건을 종래 부부합산 연 4,000만원에서 5,000만원으로 완화하였다.

생애최초 주택구입자금 대출 실적은 대출금리 완화, 지원대상 확대 등으로 2011년 누적 6,500건에 4,408억원이며, 2012년 5월까지 누적 기준으로는 12,805건에 9,678억원으로 나타난다. 그러나 수요가 증가하여 생애최초 주택구입자금은 2012년의 지원한도인 1.5조원이 6월말에 소진됨에 따라 대출이 중단되었다.

〈표 5-3〉 생애최초 주택구입자금 대출 실적

(단위: 건, 억원)

구분	2011년 누계		2012년											
			1월		2월		3월		4월		5.1~18일		누계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
실적	6,500	4,408	1,482	1,065	3,001	2,246	3,193	2,505	3,106	2,473	1,945	1,390	12,805	9,678

자료: 국토해양부(2012). 「생애최초 주택구입자금」 지원 확대 시행. 2012. 5. 23 보도자료.

초혼연령은 2011년 남성의 경우 31.9세로 이미 30세를 상회했고, 여성의 경우 29.1세로 거의 30세에 근접하고 있다. 만혼화 현상으로 인하여 남녀 공히 20대 초혼은 지속적으로 감소하고 있으나, 전체 초혼건수 대비 20대 초혼자의 비율은 2011년 남성 36.6%, 여성 61.5%로 여전히 높은 편이다.

12) 3자녀(만 20세 미만) 이상 가구에 대해서는 대출금리를 연 4.7%로 적용한다.

〈표 5-4〉 성별 및 연령별 초혼비율

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
남성	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20세미만	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3
20~24세	8.5	7.8	7.1	6.5	6.2	5.6	5.3	4.7	4.1	3.5	3.5	3.3
25~29세	55.4	52.9	50.4	47.5	43.8	41.7	41.1	40.3	39.1	37.6	35.0	33.3
30~34세	28.3	30.6	33.5	35.4	37.6	38.2	38.2	38.5	38.6	39.5	40.8	42.8
35~39세	5.3	5.8	6.1	7.1	8.2	9.5	10.6	11.7	13.0	13.8	14.6	14.5
40세이상	1.8	2.2	2.3	3.0	3.8	4.6	4.5	4.5	5.0	5.3	5.9	5.8
여성	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20세미만	2.9	2.5	2.2	2.0	2.0	2.3	2.8	2.2	2.4	2.1	2.1	1.9
20~24세	29.7	27.0	24.9	22.9	21.1	18.9	17.6	15.5	13.7	11.9	11.6	10.9
25~29세	55.4	56.5	57.0	57.3	56.9	56.8	56.6	57.6	56.8	55.6	52.9	50.6
30~34세	9.3	10.9	12.8	14.6	16.2	17.7	18.5	19.7	21.5	24.0	26.4	29.5
35~39세	1.8	2.0	2.0	2.2	2.5	2.9	3.3	3.8	4.2	4.8	5.3	5.4
40세이상	1.0	1.1	1.0	1.1	1.3	1.4	1.3	1.3	1.4	1.6	1.7	1.7

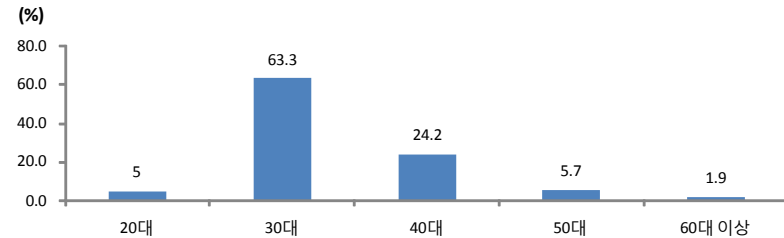
주: 미상은 제외하고 계산하였음.

자료: 통계청, KOSIS, 출생통계.

그러나 2012년 3~4월에 생애최초 주택구입자금을 대출받은 집단의 특성을 살펴보면,¹³⁾ 30대 63.3%, 40대 24.2%로 상대적으로 높은 반면 20대는 5.0%에 불과하여 초혼연령이 빠른 집단에 대해 충분하게 고려하지 않고 있는 것으로 간주할 수 있다. 요컨대, 동 제도는 만혼화 경향을 완화하기 위하여 신혼부부를 대상에 포함하고 있으나 실제로 20대 초혼자가 수혜를 받지 못하여 실효성이 크지 않을 수 있다. 게다가 초혼은 연중 발생하는데 반해 2012년도 동 제도의 지원한도인 1.5조원이 6월말에 소진됨에 따라 그 이후 발생하는 초혼자는 생애최초주택구입자금 대출이 재개될 때까지는 당분간 혜택을 받을 수 없는 실정이다.

13) 국토해양부. “『생애최초 주택구입자금』 지원 확대 시행”. 2012.5.23 보도자료에서 발췌

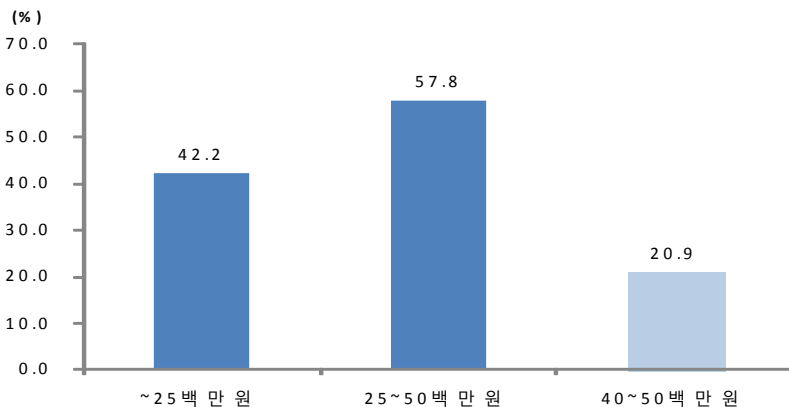
[그림 5-4] 연령대별 생애최초 주택구입자금 대출건수 비중



자료: 국토해양부(2012). 『생애최초 주택구입자금』 지원 확대 시행. 2012.5.23일자 보도자료.

한편, 생애최초 주택구입자금을 대출받은 집단 중 부부합산 연간소득 기준으로 25백만원 미만 소득계층은 42.2%, 25백만원 이상~40백만원 미만 소득계층은 36.9%, 40백만원 이상 ~ 50백만원 소득계층은 21%를 각각 차지하고 있다. 소득기준이 부부합산 종래 4천만원에서 5천만원으로 확대되었는데 그 효과로 40백만원 이상 ~ 50백만원 소득계층이 전체 대출자의 1/5를 차지하고 있다. 다만, 소득수준의 상향조정 효과가 신혼부부의 수혜율에 어느 정도 영향을 미쳤는가는 자료 부족으로 판단하기 곤란한 실정이다.

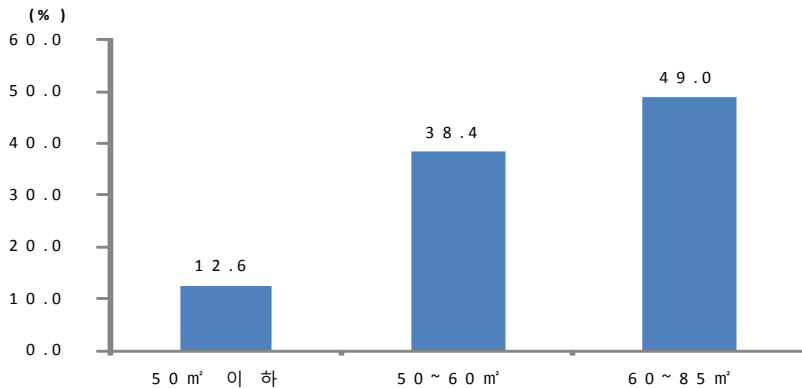
[그림 5-5] 소득계층별 생애최초 주택구입자금 대출건수 비중



자료: 국토해양부(2012). 『생애최초 주택구입자금』 지원 확대 시행. 2012.5.23일자 보도자료.

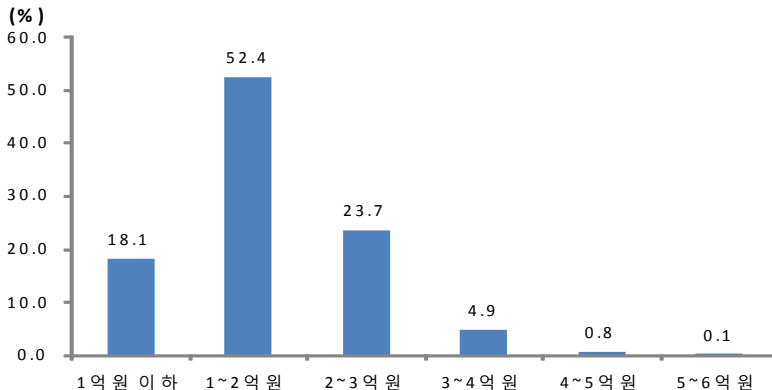
이제 막 결혼한 신혼부부는 대체적으로 주택을 구입할 자산이 충분하지 않아 생애최초 대출을 통해 구입한 주택은 소규모와 낮은 구입가격의 특징을 보일 것이다. 그러나 실제 생애최초 대출을 통해 구입한 주택의 규모는 절반 정도가 60~85㎡이며, 다음으로 50~60㎡(38.4%), 50㎡ 이하(12.6%) 등 순이다. 생애최초 대출을 통해 구입한 주택의 가격으로는 1~2억원 52.4%, 2~3억원(23.7%), 1억원 이하(18.1%) 등 순이다.

[그림 5-6] 소득계층별 생애최초 주택구입자금으로 구입한 주택규모 비중



자료: 국토해양부(2012). 『생애최초 주택구입자금』 지원 확대 시행. 2012.5.23일자 보도자료.

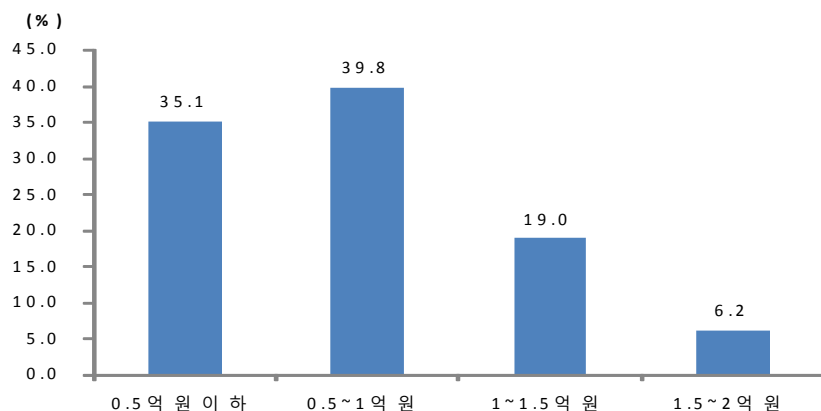
[그림 5-7] 주택가격별 대출건수 비중



자료: 국토해양부(2012). 『생애최초 주택구입자금』 지원 확대 시행. 2012.5.23일자 보도자료.

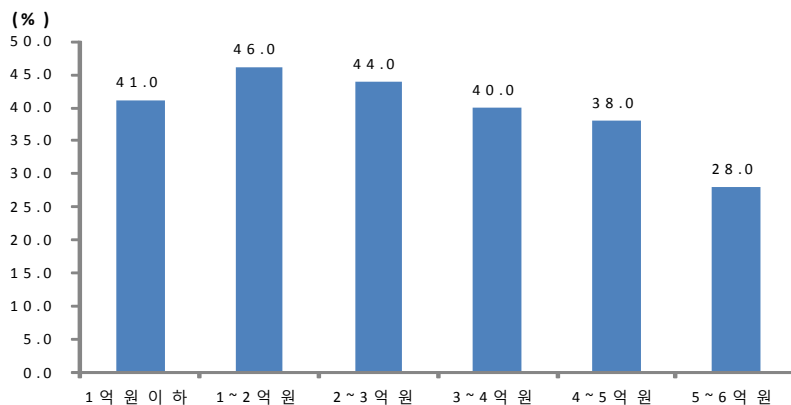
생애최초 주택구입자금 대출금은 0.5~1억원이 39.8%로 가장 많고 다음으로 0.5억원 이하(35.1%), 1~1.5억원(19.0%), 1.5~2억원(6.2%) 등의 순으로 나타난다. 주택가격대비 대출금액 비중(LTV)은 44%로 나타나, 평균 1.7억원의 주택을 구입하면서 77백만원(44%)을 대출받고 9천만원(56%)은 전세보증금 등으로 조달하는 것으로 나타난다.

[그림 5-8] 대출금액별 대출건수 비중



자료: 국토해양부(2012). 「생애최초 주택구입자금」 지원 확대 시행. 2012.5.23일자 보도자료.

[그림 5-9] 주택가격대비 대출금액 비중



자료: 국토해양부(2012). 「생애최초 주택구입자금」 지원 확대 시행. 2012.5.23일자 보도자료.

이와 같은 생애최초 주택구입자금 대출현황을 고려하면 결혼한 당해 연도에 대출을 통해 구입하는 데에 일정한 한계가 있을 것이며, 결혼 전에 저축 등을 통해 주택구입자금을 마련하는 경우에도 결혼을 연기할 수 밖에 없어 결과적으로 만혼화를 억제하는 실효성은 낮을 수 있다.

나. 근로자·서민 주택구입자금 지원

근로자·서민 주택구입자금 지원제도는 저소득 서민의 주거 안정을 위해 장기 저리로 주택자금을 지원하기 위하여 1994년 4월 무주택 근로자의 주거안정을 위해 자금을 신설하면서 시작되었다. 2000년 3월 대출대상이 종래 5인 이상 사업장에 근무하는 무주택 근로자에서 연간급여(소득) 3,000만원 이하인 무주택 근로자와 서민(근로자 이외의 자까지)으로 확대되었다. 당시 6개월 이상 무주택인 세대주에게 최고 6,000만원(주택가격의 1/3)까지 연 7.75%로 대출(4,000만원 초과금액은 9.0%)해 주었다. 2001년에는 호당 대출한도액을 6,000만원(주택가격의 1/2)으로 확대하였다. 2002년에는 대출금리가 기존 7.0~7.5%에서 6.5%로 인하되었으며, 2003년에는 호당 대출한도액이 최대 1억원(주택가격의 70%)으로 확대되었다. 2004년에는 대출이율을 5.8% 그리고 2005년에는 연소득 5.2%(연소득 2천만원 이하인 경우 4.7%)까지 완화하였다. 2005년 7월에는 부도 공공임대아파트 조치방안(2005년 6월)에 따라 경락주택 구입자금을 지원하기도 하였다. 2006년 2월 27일에는 대출대상이 축소되었는데, 소득기준이 종래 연 3,000만원에서 2,000만원으로 축소되었다. 2007년에는 3자녀 이상 세대에 대해 연 4.7%의 우대금리를 적용하였다. 2011년에는 저출산의 주된 원인으로서 만혼화에 대응하기 위하여 결혼 장려 차원에서 ‘근로자·서민 주택구입자금 대출’ 제도의 소득자격 요건을 신혼부부에 한하여 연소득을 부부합산 3천만원으로 완화하였다.

2012년부터는 신혼부부에 한하여 소득기준을 4천만원으로 완화하였다 (이삼식 외, 2012a).

〈표 5-5〉 근로자·서민주택구입 자금 대출 대상 연혁

	지원대상	대출한도	대출금리
2000	소득 3,000만원	6,000만원(주택가격의 1/3)	7.75%
2001	상동	6,000만원(주택가격의 1/2)	상동
2002	상동	상동	6.5%
2003	상동	10,000만원	상동
2004	상동	상동	5.8%
2005	상동	3자녀이상 세대 15,000만원	5.2%
2006	2,000만원	상동	상동
2007	상동	상동	3자녀이상 4.7%
2008	상동	상동	상동
2009	상동	상동	상동
2010	상동	상동	상동
2011	신혼부부 3,000만원	상동	상동
2012	부부합산 3,000만원(신혼부부 4,000만원)	상동	상동

자료: 국토해양부, 「국민주택자금 업무편람」, 각 년도.

근로자·서민 주택 구입자금의 운영실적을 보면, 2001년 총 13,784억 원이었던 것이 2005년에는 26,106억원으로 증가하였다. 그러나 ‘housing poor’와 연계된 것으로 주택매매가격의 급격한 하락의 원인으로 근로자·서민 주택 구입자금 대출실적은 급격하게 줄어들어 2011년에는 294억원에 불과한 것으로 나타났다. 즉, 신혼부부를 위한 주택정책 역시 불안정한 주택시장에 의해 영향을 받아 활성화되지 못한 것으로 간주할 수 있다. 이와 같은 결과는 근로자·서민 주택구입자금 지원정책이 주택가격 변동에 민감하게 반응하여 당초 목적대로 운영되지 못하는 한계성을 드러내는 것으로 적어도 결혼 지원의 관점에서 정책 보완을 검토할 필요가 있다 하겠다.

〈표 5-6〉 근로자·서민주택구입 자금 운용실적

(단위: 억원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
실적	13,784	3,426	1,986	15,563	26,106	11,976	19,239	15,647	5,399	1,645	294

자료: 국토해양부, 「국민주택기금 업무편람」, 각 년도.

다. 근로자·서민 전세자금 지원

근로자·서민 주택전세자금 대출제도도 1994년 무주택근로자의 주거안정을 위해 신설된 것으로 주택자금대출제도와 동일하게 2000년에 대출 대상에 근로자 이외의 자까지 확대되었다. 당시 대출한도액은 호당 5,000만원으로 전세금액의 1/2까지 지원하였다. 2001년에는 대출한도액을 전세금액의 70%(최대 6,000만원)으로 확대하였다. 2002년에는 금리를 종래 연 7.0~7.5%에서 6.5%로, 2003년에는 5.5%, 2005년 1월에 5.0%, 동년 11월에 4.5%로 각각 인하하였다. 2005년에는 부도 공공임대아파트 조치방안(2005년 6월)에 따라 퇴거자전세자금을 지원하기 시작하였다. 2011년에는 대출한도를 호당 8,000만원까지 상향조정하고 대출금리를 4.0%로 인하하였다(이삼식 외, 2012a).

〈표 5-7〉 근로자·서민주택전세자금 대출한도액 및 금리 변화

	지원대상	대출한도	대출금리
2000	3,000만원	5,000만원	7.75~9.0%
2001	상동	6,000만원	7.5~9.0%(1월) 7.0~7.5%(4월)
2002	상동	상동	6.5%
2003	상동	상동	5.5%
2004	상동	상동	5.0%
2005	상동	3자녀 이상 8,000만원	4.5%
2006	상동	상동	상동

〈표 5-7〉 계속

	지원대상	대출한도	대출금리
2007	상동	상동	상동
2008	상동	상동	상동
2009	상동	상동	상동
2010	상동	상동	상동
2011	세대주 연소득 3,000만원 (신혼부부 세대주 연소득 3,500만원) “6개월이상” 무주택조건 폐지	8,000만원	4.0%
2012	상동	상동	상동

자료: 국토해양부, 『국민주택자금 업무편람』, 각 년도.

근로자·서민 주택전세자금 운용실적은 앞서의 근로자·서민 주택 구입 자금 운용실적과는 전혀 다른 추세를 보이고 있다. 구체적으로 근로자·서민 주택전세자금 운용실적은 근로자 이외의 자로 대출 대상을 확대한 직후인 2001년에 7,169억원이었으나 지속적으로 증가하여 2011년에는 47,881억원으로 나타났다. 이는 주택매매가격이 불안정한 상황에서는 주택 구입보다 전세를 선호하고 있음을 보여주는 결과로 볼 수 있다. 그러나 주택가격의 지속적인 하락에 따라 전세금마저 급격하게 상승하고 있어 신혼부부의 전세금 마련이 상당한 부담 요소로서 작용하고 있다. 실질적으로 자산형성 기간이 짧고 주택시장이 불안정하여 전세에 대한 선호도가 증가하고 있는 상황에서 신혼부부의 전세자금에 관한 정책이 더욱 중요시되고 있다.

〈표 5-8〉 근로자·서민주택전세자금 운용실적

(단위: 억원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
실적	7,169	4,808	9,647	6,646	11,257	15,348	21,897	32,170	34,780	33,463	47,881

자료: 국토해양부, 『국민주택자금 업무편람』, 각 년도.

제3절 결혼지원 주택부문의 국가책임에 대한 일반국민 태도

국가 신혼부부의 주택 마련을 지원하여야 하는가에 대해 국민 모두가 동의하는 것은 아닐 것이다. 또한 신혼부부에게 주택을 지원하는 것에 대해 동의하는 경우에도 그 범위나 방법에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 이러한 점들은 관련 정책들이 존재하는 근거로서 그리고 정책 시행 방법 등을 결정하는데 매우 중요하다.

우선 정책 대상 당사자인 미래 신혼부부들로서 미혼남녀의 주택정책에 관한 욕구를 파악할 필요가 있다. 가장 선호도가 높은 정책으로는 국가가 기존 주택을 전세계약하여 신혼부부에게 재임대해주는 정책(응답자의 27.0%)이다. 다음으로 ‘임대주택 분양 우선권(23.8%)’, ‘저리의 주택 구입 자금 대출(20.1%)’ 등의 순으로 선호도가 높게 나타난다. 즉, 현실적으로 주택 구입가격이나 전세금이 매우 높은 현실을 고려하여 상대적으로 부담이 적은 지원방식(정책)들을 선호하고 있는 것이다. 이러한 경향성은 미혼남녀의 거주지, 성별 및 소득수준과 무관하게 보편적으로 나타난다.

한편, 주택정책에 대한 선호도는 연령계층 간 차이가 존재하는데, 30대 이상은 ‘임대주택 분양 우선권 제공’을 상대적으로 더 선호하는 반면 20대는 ‘국가나 지자체의 기존 주택 전세계약 후 재임대’를 더 선호하는 것으로 나타난다. 젊은 세대들은 아직 자산형성이 충분하지 않은 관계로 임대주택 등을 구입하는 대신 임대 형태를 더 선호하는 경향이 있음을 엿볼 수 있다.

〈표 5-9〉 신혼부부를 위한 주택정책 요구(미혼인구 대상)

(단위: %, 명)

	민간주택 분양 우선권	임대주택 분양 우선권	주택 재임대	구입자금 저리대출	전세자금 저리대출	전체	(계)
미혼	11.1	23.8	27.0	20.1	18.0	100.0	(244)
거주지($\chi^2=2.5$)							
농촌	12.5	15.6	37.5	18.8	15.6	100.0	(32)
도시	11.2	24.3	25.7	20.4	18.4	100.0	(206)
성별($\chi^2=3.2$)							
남성	12.9	24.5	28.6	17.7	16.3	100.0	(147)
여성	8.2	22.7	24.7	23.7	20.6	100.0	(97)
연령대($\chi^2=11.1$)							
20대	8.2	21.9	28.4	19.1	22.4	100.0	(183)
30대 이상	5.9	33.4	21.2	18.3	21.2	100.0	(782)
소득수준($\chi^2=3.5$)							
저소득	7.7	29.2	21.5	23.1	18.5	100.0	(65)
중간소득	12.3	20.5	26.0	24.7	16.4	100.0	(73)
고소득	14.0	18.6	27.9	20.9	18.6	100.0	(43)

* p <0.05, ** p <0.01, *** p <0.001.

주: 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

현재 신혼부부 특별공급주택량은 지난 3년간 연평균 3만호가 채 되지 않아 매년 신혼부부의 수에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 아무래도 신혼부부는 자산형성기간이 짧아 특별공급 대상이 되는 주택 중에서도 임대주택을 선호할 수 있다. 이와 관련, 임대주택 공급량에 대해 공급 정도와 대상 범위의 적정성에 관하여 정책 대상인 미혼인구뿐만 아니라 기혼인구의 태도를 파악할 필요가 있다.

본 연구에서 실시한 조사 결과 신혼부부를 대상으로 임대주택의 공급량 확대가 필요한가에 대하여 83.3%(전적으로 필요 41.4% 포함)가 지지하고 있다. 즉, 신혼부부 임대주택 공급을 국가의 책임으로 인식하는 경향이 뚜렷하다. 이러한 정책 지지 성향은 이미 결혼을 한 계층으로서 간주될 수 있는 고연령층과 기혼인구에서 상대적으로 낮다. 그러나 40대에서 78.2%, 50대에서 85.4%가 지지하고 있어 20대~30대와 큰 차이

가 없으며 ‘전적으로 확대가 필요하다’에 대해서는 오히려 20대~30대에 비해 40대~50대에서 그리고 미혼층에 비해 기혼층에서 상대적으로 더 높다. 또한, 이러한 정책 지지 성향은 도시와 농촌 간 그리고 소득계층 간 차이가 없다. 요컨대, 신혼부부를 위해 임대주택의 공급량을 확대하는 정책에 대해서는 폭넓은 지지가 형성되어 있다고 볼 수 있다.

〈표 5-10〉 신혼부부 대상 임대주택 공급 확대에 대한 태도(기·미혼인구 대상)

	전혀 확대 필요 없음	별로 확대 필요 없음	대체로 확대필요	전적으로 확대필요	전체	(계)	평균
(단위: %, 명, 점)							
전체 거주지($\chi^2=0.7$)	4.6	12.1	41.9	41.4	100.0	(978)	3.20
농촌	3.9	11.0	44.8	40.3	100.0	(154)	3.21
도시	4.9	12.4	42.0	40.7	100.0	(798)	3.19
성별($\chi^2=4.3$)							
남성	4.6	11.8	39.1	44.5	100.0	(499)	3.23
여성	4.6	12.3	44.9	38.2	100.0	(479)	3.17
연령대($\chi^2=39.0^{***}$)							
20대	1.1	6.5	54.8	37.6	100.0	(186)	3.29
30대	6.5	13.1	42.0	38.4	100.0	(245)	3.12
40대	4.4	17.3	39.8	38.4	100.0	(294)	3.12
50대	5.5	9.1	34.8	50.6	100.0	(253)	3.30
혼인상태($\chi^2=8.6^*$)							
미혼	2.4	10.4	48.6	38.6	100.0	(251)	3.24
기혼	5.4	12.6	39.6	42.5	100.0	(725)	3.19
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=3.7$)							
저소득	4.4	13.3	39.8	42.6	100.0	(249)	3.20
중간소득	3.3	12.3	42.0	42.5	100.0	(398)	3.24
고소득	6.4	11.4	39.6	42.6	100.0	(202)	3.18

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.
주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.
2) 평균점수는 전혀 확대 필요 없음=1점, 별로 확대 필요 없음=2점, 대체로 확대 필요=3점, 전적으로 확대 필요=4점을 부과한 후 산정한 결과임.

그러면 신혼부부에게 임대주택을 공급할 경우 어느 소득계층까지 지원하는 것이 적정할까? 저소득층만 지원하여야 한다는 태도가 50%로

나타나며, 중산층까지 지원하여야 한다는 태도는 44.8% 그리고 소득수준과 무관하게 지원하여야 한다는 태도가 3.2%로 나타난다. 즉, 신혼부부를 대상으로 한 임대주택 공급이 저소득층에 한정하여야 한다는 의견과 중산층까지 확대하여야 한다는 의견이 혼재되어 있다고 할 수 있다. 이와 같은 의견은 거주지, 성별, 연령, 혼인상태, 소득계층 등과 무관하게 보편적으로 나타나고 있다. 결국 신혼부부를 위한 임대주택 공급정책의 대상을 저소득층에 한정할 것인가 아니면 중산층까지 확대할 것인가에 대해서는 다른 여건 즉 주택시장 상황 등을 고려하여 결정하여야 할 것으로 사료된다.

〈표 5-11〉 임대주택 공급 대상 신혼부부의 소득계층에 대한 태도(기·미혼인구 대상)

(단위: %, 명)

	지원 필요 없음	저소득층까지 지원	중산층까지 지원	고소득층까지 지원	전체	(계)
전체	1.9	50.0	44.8	3.2	100.0	(990)
거주지($\chi^2=0.0$)						
농촌	1.9	51.0	43.9	3.2	100.0	(157)
도시	2.0	50.2	44.6	3.2	100.0	(807)
성별($\chi^2=1.8$)						
남성	1.6	51.4	43.5	3.6	100.0	(506)
여성	2.3	48.6	46.3	2.9	100.0	(484)
연령대($\chi^2=13.2$)						
20대	1.1	47.9	50.0	1.1	100.0	(190)
30대	1.6	45.7	49.8	2.8	100.0	(247)
40대	2.0	54.2	40.0	3.7	100.0	(295)
50대	2.7	50.8	41.9	4.7	100.0	(258)
혼인상태($\chi^2=7.7$)						
미혼	1.6	48.8	48.8	0.8	100.0	(258)
기혼	2.1	50.4	43.6	4.0	100.0	(730)
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=12.1$)						
저소득	2.8	56.7	38.5	2.0	100.0	(252)
중간소득	1.5	46.9	48.4	3.2	100.0	(403)
고소득	2.0	46.8	45.9	5.4	100.0	(205)

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

신혼부부를 대상으로 주택 구입 또는 전세 자금 대출 정책이 필요하다는 태도는 1.4%에 불과하다. 신혼부부 주택구입 및 전세 자금 대출을 국가의 책임으로 인식하고 있는 것이다. 그러나 지원 대상 소득계층의 범위에 대한 태도는 일치하지 않는다. 중산층까지 지원하여야 한다는 태도가 51.7%로 가장 높고, 다음으로 저소득층에 한정하여 지원하여야 한다는 태도가 43.6%로 나타난다. 아무래도 임대주택의 경우 저소득층을 위한 제도로 인식하고 있는 반면, 주택관련 자금 대출은 반드시 저소득층에 한정할 필요가 없다는 생각에 중산층까지는 지원할 수 있다는 태도가 상대적으로 우세하게 나타난다고 할 수 있다. 그러나 소득계층별로 구분하여 보면 주택관련 자금 대출 지원의 대상을 자신이 귀속되어 있는 소득계층의 입장에서 고려하려는 성향이 나타난다. 즉, 저소득층의 경우에는 주택 자금 대출 지원을 저소득층에 한정하여, 중소득층과 고소득층은 중산층까지 지원대상으로 고려하여야 한다는 태도를 보이고 있다. 모든 연령층에서 지원대상으로 중산층까지 포함하여야 한다는 태도가 상대적으로 높다. 다만, 주택관련 자금 대출의 지원대상을 저소득층에 한정하지는 태도가 20대~30대보다 40대~50대에서 상대적으로 높게 나타나는데, 이는 고연령층일수록 신혼부부 주택지원을 복지적인 정책으로서 간주하려는 경향이 높기 때문으로 보인다. 한편, 지역 간, 남녀 간 혹은 혼인상태 간에 주택자금 대출정책의 대상에 관한 태도는 큰 차이가 없는 것으로 나타난다. 결론적으로 주택 구입 및 전세 자금 대출의 대상은 정책 수요자인 젊은 계층을 위해서는 중산층까지 확대하는 것을 고려하고, 다만 경합이 발생할 경우에는 사회적인 형평성을 고려하여 저소득층에 우선적으로 지원하는 방향으로 정책 설계를 고려할 필요가 있는 것이다.

〈표 5-12〉 신흥부부 대상 주택 구입 및 전세자금 대출시 대상(기·미혼인구 대상)

(단위: %, 명)

	지원 필요 없음	저소득층까지 지원	중산층까지 지원	고소득층까지 지원	전체	(계)
전체	1.4	43.6	51.7	3.2	100.0	(990)
거주지($\chi^2=0.2$)						
농촌	1.3	43.7	51.3	3.8	100.0	(158)
도시	1.5	44.1	51.3	3.1	100.0	(805)
성별($\chi^2=1.2$)						
남성	1.4	42.6	52.2	3.8	100.0	(502)
여성	1.4	44.7	51.2	2.7	100.0	(486)
연령($\chi^2=17.0^*$)						
20대	-	43.4	54.5	2.1	100.0	(189)
30대	1.6	36.0	59.9	2.4	100.0	(247)
40대	2.0	47.6	46.9	3.4	100.0	(294)
50대	1.6	46.5	47.3	4.7	100.0	(258)
혼인상태($\chi^2=3.1$)						
미혼	0.8	42.8	54.5	1.9	100.0	(257)
기혼	1.6	43.9	50.9	3.6	100.0	(729)
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=14.0^*$)						
저소득	2.4	50.8	44.8	2.0	100.0	(250)
중간소득	1.0	42.4	53.6	3.0	100.0	(403)
고소득	1.4	37.7	55.6	5.3	100.0	(207)

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

제4절 외국 사례

1. 스웨덴 사례

스웨덴의 주택정책은 1948년 주택문제를 관리하는 국가주택위원회(National Swedish Housing Board)가 설립되면서 시작되었다. 주택정책의 기본 목적은 모든 국민에게 합리적인 가격으로 건전하고 넓고, 기

능적인 양질의 주택을 제공하는 것이었다. 주요 주택정책 3가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 1가구 1주택을 지원하는 것으로 이를 위해 모기지 이율을 낮추고자 하였다. 두 번째 정책은 주택비용지원으로 저리조 장기기간 대출이 가능하도록 하였다. 세 번째 정책이 주거수당인데 당시 노인 가구, 가족(특히 자녀가 있는 저소득가족)을 위하여 주거수당을 지급하였다. 노인가구와 일반가족에게 지급하는 2가지의 주거수당 모두 중앙정부에서 규정한 법에 근거하여 지방정부에서 집행하였다. 자녀가 있는 가족을 위한 주거수당의 규정은 지급할 수당과 가구소득수준의 기준이 다양하여 복잡하였다. 1958년 이전 주거수당은 16세 미만의 자녀가 2명 이상 있는 가족에 지원하는 것으로 한정되었으나, 1958년 주거수당은 16세 미만의 자녀가 한명이 있는 가족에게까지 확대되었다. 자녀의 연령제한은 1972년 17세로 연장되었으며, 1974년에는 주거수당이 자녀가 없는 가족과 개인에게까지 확대되었다. 1948~1968년 기간 동안 중앙정부는 지역별로 다소 차이를 두어 주거수당을 실시하였다. 구체적으로 1969년 중앙정부에서 지급하는 주거수당 이외에 지방정부에서 지급하는 주거수당이 도입되었다. 지방정부에서 지급되는 주거수당은 정해진 한도 내에서 월 주거비용의 80%까지 보전해주었다. 같은 해에 2차 개정이 있었는데 소득수준을 조정하였다. 1969년에는 일정 소득수준을 초과할 경우 주거수당을 삭감하였고, 소득수준이 높을수록 삭감비율도 높게 책정하였다(Aronsson and Walker, 1997). 주거수당을 받는 가족은 1970년대 후반에 정점을 이루었다. 1980년대 동안 소득기준은 물가를 반영하지 않았고 이에 주거수당을 수급 받을 수 있는 대상가족이 축소되었다. 주거수당은 1980년대에 상향조정되었다(Aronsson and Walker, 1997). 현재 스웨덴의 주거수당(Housing Allowance)은 18세 이하의 동거 자녀가 있는 저소득가구를 대상으로 지급하고 있다. 수당은 소득수준, 주택비용, 주택규모, 자녀수에 따라 달라진다.¹⁴⁾

스웨덴의 경험연구에 따르면 1920년대 시행된 ‘주택임대료 인상억제법’에 따라 임대료의 인상수준이 평균 임금수준에 따라 결정되면서 국민들의 가정생활이 안정을 찾을 수 있는 단서가 되었다(Malmberg, 2001:89, 최연혁, 2011에서 재인용). 1920년대부터 1990년대까지 평균 임금 수준 대비 주택임대료 비중은 15~33%의 변화를 보이고 있다. 가장 높은 수준이었던 1930년대에 33%를 기록하였는데 당시 출산율 급감의 주된 원인이 되었고, 1940년대 들어 20%까지 떨어지면서 출산율도 함께 상승하는 양상을 보였다. 그리고 또 다시 1980년대 가장 낮은 15%수준에서는 여성출산율이 다시 급격히 상승하였다(최연혁, 2011).

2. 기타 사례

일본에서는 저출산에 대응한 주택정책으로 안심하고 자녀를 키울 수 있는 생활환경을 정비하기 위하여 ‘넓고 여유 있는 주택 입주 지원’, ‘직주근접으로 자녀를 키우기 쉬운 도심주거의 추진’, ‘주택과 자녀교육을 일체적으로 추진할 수 있는 지원시설의 정비’를 추진하고 있다. 첫째, 넓고 여유 있는 주택의 입주를 지원하기 위하여 주택금융공고에 의한 지원과 특정우량임대주택 및 공단임대주택의 공급을 통하여 양질의 가족용 임대주택공급을 촉진한다. 또한 공영주택과 특정우량임대주택 입주에 대해 다자녀 가구를 우대하고 공단주택 입주에 대해 자녀부양가구에 우대조치를 실시한다. 둘째, 주택 시가지 정비 종합지원 사업 등을 통해 직주근접으로 자녀의 부양이 손쉬운 도심거주를 추진한다. 셋째, 공공임대주택과 시가지재개발사업에서 확보된 주택과 보육소 등의 자녀부양 지원시설과의 일체적인 정비를 통해 자녀를 키우기 쉬운 생활환경 정비를 추진한다. 특히 도심부에 입지가 좋은 공영주택, 공단임대주택 등의 공

14) <http://www.rfv.se>

공임대주택단지의 리모델링 시 복지정책과의 연계를 도모하는 한편, 보육소 등 자녀부양지원시설의 병설을 원칙으로 삼아 공공임대주택을 활용한 생활거점 형성을 추진하고 있다(장성수·이재형, 2011).

한편, 일본의 오사카시에서는 별도로 신혼부부와 자녀양육가구를 위한 주거지원정책을 실시하고 있다. 오사카시에서 신혼부부 임차지원 프로그램은 1991년부터 시행되었는데, 여러 자격 요건 중 소득기준의 경우 급여소득자는 급여수입액이 6,060천엔 미만, 급여소득자 이외는 소득금액이 4,305천엔 이하로 규정하고 있다. 대상 신혼부부가 민간 임대주택에 거주할 때 임대료를 지원하는데, 임대료로 수급 개시 후 36개월까지는 월 최대 1,500엔 그리고 37개월 이후에는 월 최대 2만엔을 보조하고 있다. 임차지원프로그램 이외에도 시영주택의 일정비율을 신혼부부에게 할당하여 안정적인 주거생활을 영위할 수 있도록 지원하고 있다. 오사카시는 일정한 조건을 충족하는 자녀양육가구를 대상으로 임대료를 보조하거나 공공임대주택에 거주할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 기존의 미취학 아동 양육가정에 대한 주택구입 시 이자율 보조 정책을 확대하여 2005년 3월 이후에는 3학년 이하의 자녀를 가진 가구에 대해 공공과 민간금융기관에 관계없이 모기지론을 대출받는 경우 3년간 매년 약 5%의 이자를 보조해주고 있다(박천규·엄근용, 2008).

미국 CAAB(Capital Area Asset Building Corporation)에서는 Marriage Development Accounts를 운영하고 있다. 동 제도 혜택은 워싱턴 DC 거주자로서 합산소득이 연간 5만달러 이하, 자산(주택과 자동차 제외) 1만달러 이하인 경우로서 매칭펀드를 받기 위한 프로그램에 참여하는 동안 결혼하는 경우 받을 수 있다. 저축목표와 매달 저축액을 확정해야 하며, 저축액 1달러당 3달러를 매칭(이자 별도 적용)한다. 저축목표에 따라 상이하나 최소 한 달에 50달러(약 6만원)는 저축해야 하며, 저축기간은 최소 6개월~3년이다. 최대 매칭금액은 9천달러(1천만

원 정도)이나 결혼상담교육에 4회 이상 참여 시 300달러를 그리고 교육 기간 중 결혼할 경우 200달러(결혼허가증 등에 사용)를 추가로 지원한다. 예비부부는 반드시 8시간의 자산관리교육과 그 외에 자산축적 목적(주택마련, 창업 등)과 관련 있는 교육을 이수해야 한다. 활용방법으로 저축금액은 첫 주택구입 및 교육, 창업 등에 사용할 수 있다.¹⁵⁾

제5절 결혼 지원 주택부문 국가책임 강화 방안

주택은 의식주 중 한 요소로서 가족생활에 가장 근간이 되고 있다. 그로 인하여 결혼을 하기 위해서는 안정적인 수입을 위한 취업과 함께 주택을 마련하는 일이 매우 중요하다. 주택 매매가격이나 전세금의 급격한 증가로 인하여 개인 스스로 마련하는 데에는 상당한 기간이 소요된다. 즉, 주택 마련은 만혼화의 원인으로 작동할 수 있다. 그런데 주택시장의 불안정한 변동은 개인의 힘만으로는 해결할 수 없다. 게다가 저출산현상을 극복하기 위해서는 젊은층들이 주택 마련에 지나친 시간을 소요하는 것을 방지하여야 할 것이다. 이러한 관점들에서 신혼부부들의 주택 마련에 대한 국가의 적극적인 개입은 국가의 책무로서 간주될 수 있는 것이다.

1. 신혼부부 주택특별공급

현행 신혼부부 주택 특별공급정책은 연간 총 5만호씩 85㎡ 이하의 공공건설임대주택(10년 임대), 60㎡ 이하의 분양주택(소형분양), 국가지방자치단체·대한주택공사 또는 지방공사가 건설하는 건설임대주택(국민임

15) <http://caab.org/>

대) 등에 대해 당해 주택 건설량의 30%를 공급비율로 제공하고 있다. 이러한 신혼부부 주택공급정책은 두 가지 측면에서 한계성이 존재한다. 첫째, 공급량이 극히 제한되어 있다는 점이다. 주택특별공급 대상에는 국가유공자 등 수많은 대상자들이 포함되어 있으며, 신혼부부는 그 중 하나로 이들에게 할당될 수 있는 주택물량은 그만큼 한계가 있다. 게다가 연간 계획공급량 5만호는 연간 초혼건수 약 25만건에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 둘째, 신혼부부가 주택을 특별공급 받기 위해서는 미성년 자녀수 등에 따른 가점들을 합한 총점수가 높아야 우선순위가 주어지므로 실질적으로 신혼부부를 위한 정책으로 간주하는 데 한계가 있다. 즉, 결혼을 촉진하기 위한 주택정책으로는 부적합하다. 별도의 다자녀가구를 위한 주택 공급정책과 구분이 어렵다는 것이다.

이와 같은 문제점들을 개선하기 위한 방안들로는 우선적으로 특별공급 주택물량 중 일부와 함께 별도의 물량을 추가로 확보하여 신혼부부에게 우선순위를 두고 공급하도록 한다. 본 연구에서 실시한 조사 결과에 의하면, 신혼부부 지원을 위한 임대주택의 공급량 확대가 필요하다는 태도는 83.3%로 그만큼 국가의 중요한 책무로서 인식하고 있다. 특히, 미래 신혼부부들로서 미혼남녀는 국가가 기존 주택 전세계약 후 임대 27.0%, 임대주택 분양우선권 등을 가장 많이 선호하고 있다. 신혼부부의 경우 자산형성 기간이 짧아 주택을 분양해준다고 해도 그만큼 부담이 되기 때문이다. 요컨대, 적어도 임대주택에 대해서는 신혼부부에 특별히 할당하고 우선순위를 부여하도록 한다. 여기에서 ‘신혼부부’는 예비부부를 포함하여 결혼 후 1년 등 짧은 기간에 있는 부부로 한정함으로써 이 정책이 실질적으로 결혼과 연계될 수 있도록 한다. 신혼부부 대상 임대주택 특별공급은 중산층까지 지원할 것을 검토하도록 한다. 그 이유로는 주택가격이 아주 높은 관계로 신혼부부 기준 중산층도 실질적으로 주택 마련이 어렵기 때문이다.¹⁶⁾ 현행 제도로써 결혼 후 5년 이내

에 다자녀를 두고 있는 가구 등에 대해서는 ‘다자녀가구 주택지원정책’에 포함하여 혜택을 부여하도록 한다.

2. 신혼부부 주택자금 지원

신혼부부를 대상으로 주택 구입·임차 시 국민주택기금을 통해서 저리로 자금을 지원하고 있으며, 여기에는 ‘생애최초 주택구입자금’, ‘근로자·서민 주택구입자금’, ‘근로자·서민 전세자금’ 등이 포함된다. ‘생애최초 주택구입자금’은 20년 상환 4.2% 금리로 최대 2억원까지 부부합산 연 5,000만원 이하의 소득계층(가정)에 제공하고 있다. 2012년 3~4월에 생애최초 주택구입자금을 대출 수혜자들은 20대 5.0%, 30대 63.3%, 40대 24.2%로 20대 비율이 아주 저조하여 만혼화 억제에 대한 정책의 실효성은 크지 않은 것으로 보인다. 근로자·서민 주택구입자금은 신혼부부에 한하여 연소득 부부합산 4,000만원 이하인 경우 대출해주고 있다. 그러나 근로자·서민 주택 구입자금의 대출실적은 급격하게 줄어들었다. 즉, 주택시장의 불안정으로 인하여 자금지원정책이 적어도 결혼 지원으로 이어지지 못한 것으로 판단된다. 근로자·서민 주택전세자금은 호당 8,000만원까지 금리 4.0%로 대출해주고 있는데, 그 실적은 지속적으로 증가하고 있다. 주택가격이 불안정한 상황에서 구입보다 전세를 선호하고 있기 때문이다. 실질적으로 본 연구에서 실시한 조사에서도 전세자금 대출에 대한 선호도가 비교적 높게 나타나고 있다. 이상 현행 주택 구입 및 전세 자금 대출 제도들의 운용 실적을 종합하면, 다음과 같은 개선방안들이 도출될 수 있을 것이다.

첫째, 저연령층일수록 주택마련을 위한 자금형성이 잘 안되어 있어 대

16) 본 연구에서 실시한 조사 결과에서도 신혼부부 대상 임대주택 공급은 저소득층만 50%, 중산층까지 44.8%, 고소득층까지 3.2%로 나타난다.

출을 받아도 실질적으로 주택 구입이 어려울 것이다. 이와 관련, 주택 구입자금 대출제도가 실효성을 거두기 위해서는 별도의 정책적 장치가 강구되어야 할 것이다. 예를 들어, 미국의 CAAB의 Marriage Development Accounts와 같이 매칭펀드프로그램을 운영하여 일정 기간 동안 저축목표와 매달 저축액을 불입하면 최대 매칭금액을 결혼 시에 지원하여 주택 구입 등에 활용하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 주택시장의 변동 상황을 고려하여 주택 구입보다는 주택 전세자금 대출을 보다 확대할 필요가 있다. 보다 근본적으로 주택시장의 동향에 따른 수요 변화를 예측하여 주택 구입자금과 전세자금의 대출 비율을 융통성 있게 결정하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

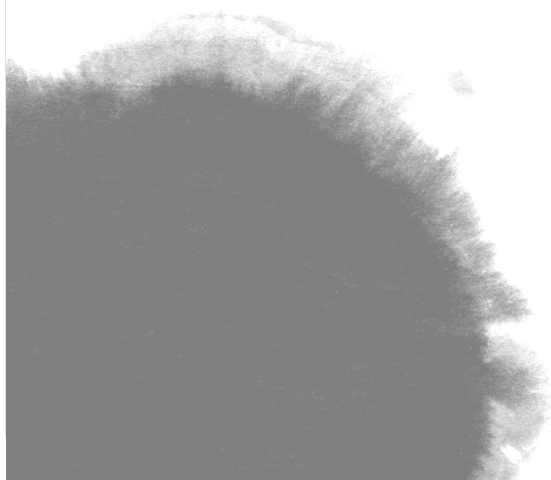
셋째, 주택 구입 및 전세 자금 대출의 소득기준은 신혼부부 기준 중산층까지 확대할 필요가 있다. 현실적으로 수도권 등 지역에서 주택을 구입하든지 임차하든지 그 비용이 고가로 신혼부부 중산층 역시 매우 어려운 상황에 있는 점을 고려할 필요가 있기 때문이다.

넷째, 주택 구입 및 임차 비용은 최대 한도로 장기간 저리 대출이 가능하도록 한다. 그 이유로는 주택 자금 대출로 주택을 마련하였을지라도 대출금 이자 및 원금 상환의 부담이 너무 클 경우 출산을 연기하거나 억제하여 근본적인 문제인 저출산현상을 극복하는데 한계가 있기 때문이다.

끝으로, 실질적으로 주택특별공급제도 혹은 주택자금대출제도 모두 신혼부부의 소득이 지나치게 부족하거나 불안정할 경우에는 그 실효성을 거두기 어렵다. 이 경우에는 주거수당을 지급하여 주거 안정화를 도모하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

6장

임신·출산과 국가책임

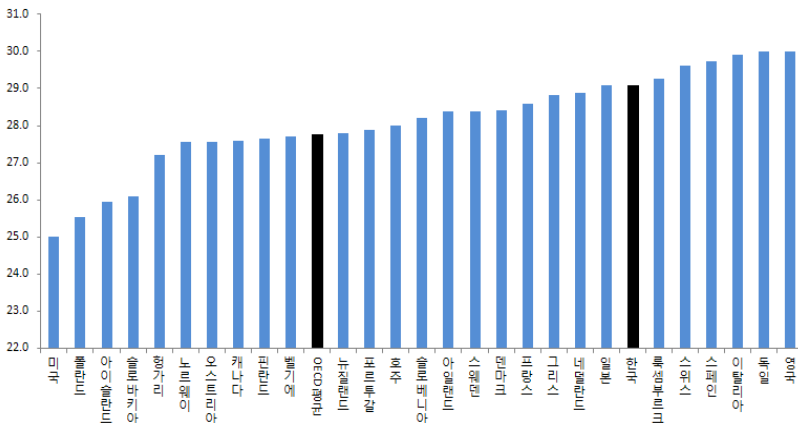


제6장 임신·출산과 국가책임

제1 절 임신·출산부문 국가책임의 근거 논의

사회 현상의 변화에 따라 만혼화와 그에 따른 만산화 경향이 증가하고 있다. 전체적으로 모의 평균출산연령은 2001년 29.3세에서 2011년 31.4세로 지난 10년 동안 1.1세가 증가하였다. 2011년 기준으로 모의 출산연령은 초산 시 30.3세, 둘째아 출산 시 32.2세, 셋째아 출산 시 34.1세, 넷째아 이상 출산 시 35.9세로 각각 나타난다. 이와 같은 모의 출산연령은 다른 OECD 국가들에 비해서도 높은 편이다.

〔그림 6-1〕 OECD 국가들의 초산연령, 2009

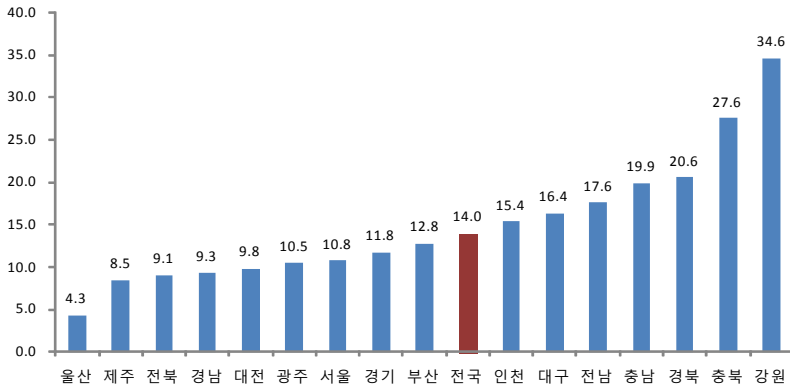


자료: OECD(2011a), Family Database.

최근 심화되고 있는 만혼화·만산화는 의학적으로 출산력을 저하시킬 뿐만 아니라 여러 가지 고위험 임신 및 출산 발생을 증가시키고 있어 이에 대처한 관리 및 신생아 건강관리의 중요성이 강조되고 있다. 현재 결혼을 연기하고 있는 여성의 경우 나중에 결혼을 하여 혼인율이 회복되더라도 불임 및 자연유산의 증가로 인한 출산력 저하가 불가피하다. 여성은 30대 이후부터 출산력이 감소하기 시작하는데 출산력 저하의 원인으로서는 난소 기능 및 배란 능력의 저하, 착상 능력 저하 및 자연유산의 증가 등이다. 특히, 고령임신 시 임신 중 고혈압, 조산, 당뇨, 태아발육 지연, 태아염색체이상 등 여러 가지 합병증 및 의학적 문제가 발생하여 미숙아 및 선천성기형아 출생을 증가시키는 작용을 한다(이삼식 외, 2012).

최근 한국보건사회연구원에서 발표한 2007~2008년 모성사망비(신생아 10만명 당 출생 산모 사망자수)를 보면 지역별로 큰 편차가 있음을 알 수 있다. 전국 평균 모성사망비는 14.0인데 비해, 강원도의 경우 34.6으로 약 2.5배 높게 나타난다. 다음으로 충북 27.6, 경북 20.6, 충남 19.9, 전남 17.6 등의 순으로 나타난다. 대체적으로 농촌이나 소도시가 집중되어 있는 광역지자체에서 모성사망비가 높게 나타난다. 출산모를 사망에 이르게 하는 원인들로는 유전 등 선천적인 것과 후천적인 것들로 구분된다. 여기에서 후천적인 원인들로는 출산전후 건강관리체계 미흡, 분만관리 미흡, 인프라의 접근성 미약 및 낮은 질적 수준 등에 기인한다고 할 수 있다.

[그림 6-2] 지역별 모성사망비, 2007~2008



자료: 최정수 외(2010). 2007~2008 영아모성사망조사 : 모성사망

이와 같이 만혼화와 만산화에 따른 고위험 임신이 증가하고 출산 관련 보건의료인프라에 대한 접근성 미흡으로 인한 모성사망 증가 등은 결과적으로 출생아수를 감소시킬 뿐만 아니라 인구의 자질을 낮추는 이 중의 사회적 부담을 초래하게 될 것이다. 요컨대, 임신과 분만을 보호하고 건강하게 하는 것은 개인과 가족의 행복과 직결된다는 점에서 그리고 미래 인구의 양과 질을 결정한다는 점에서 매우 중요한 국가의 책무인 것이다.

제2절 임신·출산 지원정책의 현황과 문제점

1. 임신·분만

건강보험공단에서 2007년 임신 및 출산 관련 1인당 평균 비용 실태 조사를 실시한 결과, 당시 산전진찰 비용으로 70만원이 소요되며 이 중 본인 부담금은 49만원 내외로 나타났다. 이에 임신·출산에 소요되는 비

용 부담을 줄이기 위해 국민건강보험법 시행령 및 시행규칙을 개정하여 2008년 12월부터 초음파 검사 등 산전진찰에 드는 진료비(1인 20만원, 1회 방문 시 최대 4만원으로 총 5회)를 체크카드 형태의 e-바우처로 모든 임신부에게 지원하였다. 이로 인하여 산부인과에서 임신이 확인된 경우 임신부는 출산할 때까지 초음파·양수 검사 등 비급여 검사에 대한 비용 일부를 지원받게 되었다. 이후 2010년 4월에는 지원금액을 30만원, 2011년 4월에는 40만원, 2012년 4월에는 50만원으로 확대하여 운영하고 있다. 한편, 2005년부터 산전진찰 뿐만 아니라 자연분만을 한 경우에도 본인부담금을 면제하여 주고 있다. 그러나 고운맘카드의 지원에도 불구하고 병원 진료비 인상 등으로 인하여 실제 임신부가 지불해야 하는 비용부담은 여전히 큰 실정이다.¹⁷⁾

〈표 6-1〉 산전진찰 및 분만에 소요되는 비용(2007)

구 분	총 비 용	보험급여비 구성		비 용	
산전진찰	70만원	보험자 부담		14.0만원	(7.6%)
		본인 부담	급여	7.4만원	(4.0%)
			비급여	48.6만원	(26.3%)
분만	115만원	보험자 부담		69.0만원	(37.3%)
		본인 부담		46.0만원	(24.8%)
합계	185만원	-		185.0만원	(100.0%)

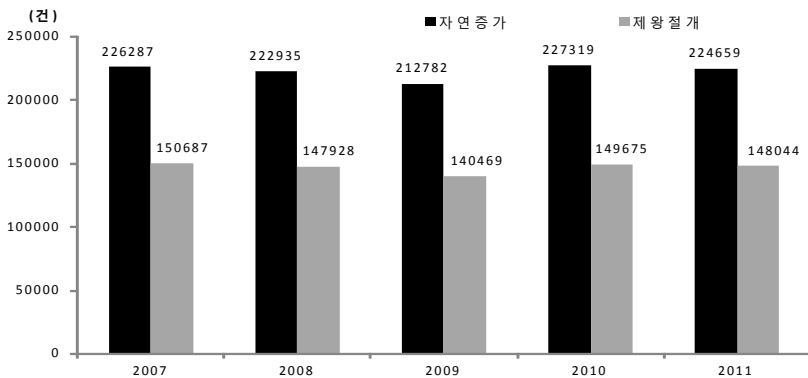
자료: 대한민국정부(2008). 제1차 저출산고령사회기본계획(보완판).

한편, 제왕절개분만을 줄이기 위해 자연분만부터 단계적인 (본인부담금) 면제조치를 취한 바 있다(보건복지부, 2004). 국민건강보험공단의 자료(2012)에 의하면 자연분만 인원은 2007년 226천명에서 2011년 225천명으로 연평균 0.1% 감소하였으며, 제왕절개분만 인원은 동기간 151천명에서 148천명으로 연평균 0.4% 감소하였다. 출산율 변동에 따라 전체 출생아수가 2007년에 비해 2011년에 적기 때문에 자연분만과

17) 그린포스트코리아. 고운맘카드 50만원 그래봤자 ‘새발의 피’, 2012.03.20일자

제왕절개분만 모두 감소하였으나, 자연분만에 비해 제왕절개분만 건수가 다소 큰 폭으로 감소하였다. 이에 따라 전체 분만건수 중 제왕절개분만 비율은 2007년 40.0%에서 2011년 39.7%로 감소한 것으로 나타났다.

〔그림 6-3〕 자연분만 및 제왕절개분만 건수 추이



자료: 국민건강보험공단(2012). 『제왕절개에 의한 분만』 여전히 증가. 2012.6.11일자 보도자료

이와 같이 제왕절개분만 건수가 감소하고 있음에도 불구하고 국가가 제왕절개 분만은 자연분만과 차별을 두고 있다. 즉, 제왕절개가 의학적으로 필요한 경우도 있지만 대개 본인의 선택사안이라고 간주하여 본인 부담금 20%를 적용하여 자연분만과 달리 본인부담금을 지불해야 한다(매일경제신문, 2004. 10. 2일자).¹⁸⁾ 1인당 총 진료비는 자연분만의 경우 2007년 632천원에서 2011년 889천원으로 연평균 9.0% 증가하였고, 제왕절개분만의 경우에는 동기간 1,053천원에서 1,206천으로 연평균 3.5% 증가하였다. 자연분만에 비해 제왕절개분만 비용이 2011년 기준으로 약 1.4배 높아 부담으로 적용된다. 실제 의료적인 문제로 인하여 제왕절개로 분만하는 경우에는 후속적인 출산의 경우에도 제왕절개를 선

18) 한편, 보건복지부 보도자료(2012.5.30일자)에 의하면, 2012년 7월부터 포괄수가제 적용으로 인하여 병원에서 제왕절개 분만 등 7개 수술 입원비 부담 평균 21% 줄어든다고 예측하고 있다.

택할 수밖에 없는 경우가 많아 다자녀 출산 가정에서는 실질적인 부담을 느끼고 있다(이삼식 외, 2012a).

〈표 6-2〉 연령별 자연분만 및 제왕절개분만의 1인당 총진료비

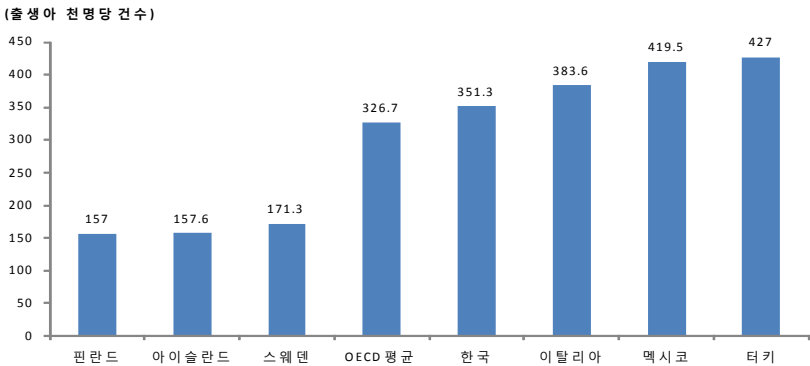
(단위: 천원, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연평균 증가율
자연분만	632	703	735	796	889	9.0
제왕절개	1,053	1,072	1,120	1,162	1,206	3.5

자료: 국민건강보험공단(2012). 『제왕절개에 의한 분만』 여전히 증가. 2012.6.11일자 보도자료

이와 같이 자연분만과 차별을 두는 이유로는 제왕절개분만 비율이 여전히 높기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 그러나 ‘OECD Health data 2011’에 따르면 우리나라의 출생아 1000명당 제왕절개 건수는 2009년 351.3명으로 OECD 평균 326.7명보다 다소 높은 수준이다. 모든 임신과 분만은 동등하게 중요하다. 게다가 제왕절개분만은 의료적인 이유로 인하여 어쩔 수 없이 선택할 수밖에 없는 경우도 많다. 비용적인 측면에서 뿐만 아니라 임신에 대한 사회적 형평성 자원에서 제왕절개분만에 대한 차별성 철폐를 고려해보아야 할 것이다.

〔그림 6-4〕 제왕절개 건수, 2009



자료: OECD(2011c). OECD Health Data.

2. 산후 조리

현재 산후 조리를 위한 비용은 국가의 지원 대상에 포함되어 있지 않다. 산후조리는 산모와 신생아의 건강에 매우 중요한 요소이다. 산후관리는 가임기뿐만 아니라 여성의 노년기 건강까지도 영향을 미친다는 결과도 있기도 하다(김태경·유은광, 1998). 과거에는 가정에서 가족의 지원을 받아 산후조리를 하였다. 그러나 핵가족화로 인하여 부모 등의 가족으로부터 산후조리서비스를 지원 받은 것이 어려워졌으며, 남편의 경우 시간적으로나(배우자출산휴가 등 미흡) 정서적으로(남성의 육아참여 저조) 그리고 산모 돌봄 방법 등에 관한 교육을 받지 못함으로써 적절한 산후조리서비스를 기대하기 어려운 실정이다. 산후조리와 관련하여 산모도우미 지원 정책과 산후조리원 이용에 대한 지원 등의 정책을 추진하고 있다.

우선 산모도우미 정책의 경우 2006년 4월부터 시작한 것으로 최저생계비 130%이하의 저소득층 가정에서 둘째아 이상을 출산하게 된 경우 산모의 식사준비와 건강관리, 신생아 목욕, 청소·세탁 등 산후관리와 관련된 서비스를 제공하는 산모·신생아도우미 서비스를 10일(쌍생아는 15일) 간 지원하였다. 이후 산모신생아 도우미에 대한 신청이 늘어나자 2006년에는 도시근로자 월평균소득 60%이하 출산가정(4인가족 월소득 212만원, 해산급여대상자 제외)까지 지원하였다. 2006년 9월말 현재 도우미 신청자는 6,600명(목표대비 접수율 50.9%)이고, 이 중 4,410명(목표대비 파견율 34.0%)에게 파견이 완료되었다.

2007년에는 다시 소득기준을 완화하여 전국가구 월평균소득 60%(2백 8만원, 4인가구 기준) 이하 출산가구에 산모신생아 도우미 서비스를 지원(바우처를 통한 지원)하고자 하였다. 또한 서비스를 이용할 수 있는 시간을 12일로 연장하였다(2주간 서비스 기간의 토요일 추가). 사산이나

유산이 된 경우도 지원할 수 있도록 배려하였으며 쌍생아인 경우는 3주(18일), 3태아 이상인 경우는 4주(24일) 서비스를 이용할 수 있게 하였다. 2008년도에도 산모신생아도우미서비스를 확대하여 시행하고자 하였는데, 소득수준을 전국가구 월평균소득의 65%(4인 가족 기준 월 소득 2,408천원) 이하로 확대하였다. 또한 2008년 2월부터는 도우미 서비스의 품질을 향상시키기 위하여 서비스 가격을 2007년 550천원에서 2008년 613천원으로 인상하고자 하였으며, 동 서비스가 실수요자 중심으로 제공될 수 있도록 본인부담금 46천원(서비스 가격 613천원의 7.5%)을 납부하도록 하였다. 그러나 2008년 하반기부터는 소득수준을 전국가구 월평균소득의 50%이하로 하향조정하였으며, 이로 인하여 전국가구 평균 소득 40% 이하 산모는 본인부담금으로 46천원, 전국가구 평균소득 40% 초과~50% 이하 산모의 경우에는 본인부담금으로 92천원을 지불한 후 사용할 수 있게 되었다.

그간 산모·신생아도우미 서비스의 수혜자수는 2006년 약 1만명에서 2010년 6만명 이상으로 증가하였다. 서비스 만족도는 2008년 70.6점에서 2010년 79.4점으로 증가하는 등 만족도가 높게 나타난다.

〈표 6-3〉 산모신생아 도우미 지원 실적

성과지표	2006	2007	2008	2009	2010
만족도(점)	-	-	70.6	75.7	79.4
수혜자수(명)	10,464	47,193	62,859	53,401	62,491

자료: 이삼식·이지혜(2011), 2010년도 저출산고령사회기본계획 성과평가. 보건복지부·한국보건사회연구원.

그러나 현실적으로 재가 방문으로 통한 산모·신생아도우미서비스 지원이 활성화되어 있지 않아 산모 대부분 출산 후 산후조리원을 이용하고 있다. 이에 따라 비용부담도 클 뿐만 아니라 집단생활로 인한 감염, 사고 등 위험에 노출되어 있는 상태이다.

산후조리원은 산후조리 및 요양 등에 필요한 인력과 시설을 갖춘 곳에서 분만 직후의 임산부나 출생 직후의 영유아에게 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공하는 업으로 당초 자유업으로 운영되다가 2006년부터 신고업으로 전환되었다. 이후 꾸준히 증가하여 2006년 기준 294개소에서 2012년 6월 기준 510개소가 운영 중인 것으로 나타난다(보건복지부, 2012e). 이 중 절반 이상이 서울과 경기도 지역에 집중되어 있다. 산후조리원의 이용비용은 2009년 기준으로 2주 이용 시 64~1,200만원까지 다양하며 수도권지역과 기타지역 간에 큰 차이가 있다. 전국 평균은 2주를 기준으로 172만원이었으며, 지역별로는 서울이 평균 212만원으로 가장 높고, 다음으로 충남 190만원, 경기 179만원 순으로 나타났다(보건복지부, 2010). 2010년에는 산후조리원의 평균 이용 금액이 2주 기준으로 일반실 187만원, 특실 224만원으로 조사된 바 있다. 이처럼 산후조리원에 대한 이용부담이 커지자 2012년 2월부터는 산후조리원 이용 시 붙는 부가가치세에 대하여 면세혜택을 적용하기도 하였다. 당초 면세혜택은 이용자들의 비용부담을 경감(2주 이용시 약 10만원 정도 경감)시키고자 함이었으나, 오히려 산후조리원의 이용가격이 상승된 것으로 나타난다(가격 인하 조리원은 35.6%에 불과)(보건복지부, 2012a).

3. 산부인과

출산 기피와 신생아 수 감소로 산부인과가 없는 지역이 증가하였다. 2007년 1,737기관에서 꾸준히 감소하여 2011년에는 1,508기관으로 지난 5년간 229기관이 사라졌다. 다른 과의 평균 1일 내원환자 수가 54명인 것에 비해 산부인과의 평균 내원환자 수는 27명에 불과하기 때문이다.¹⁹⁾

〈표 6-4〉 산부인과 의원 현황

(단위: 기관)

	2007	2008	2009	2010	2011	5년간 증가량	5년간 증가율
산부인과	1,737	1,669	1,628	1,568	1,508	-229	-13.2%

자료: 건강보험심사평가원, 건강보험 요양기관 현황 통계자료집(2007~2011년도)

이에 정부에서는 2011년부터 ‘분만취약지 지원’ 사업을 추진하였다. 분만취약지역 중 분만 산부인과 설치·운영이 가능하다고 판단되는 지자체에는 설치·운영 될 수 있도록 시설·장비비 등을 지원하고 그리고 분만 산부인과 설치 운영이 어렵다고 판단되는 지자체에는 산부인과 외래 지원을 연차적으로 확대하는 것이다. 이 때 분만취약지를 선정하는 기준으로는 ① 지역 내 분만을, ② 1시간 내 분만 가능 병원 접근성 두 가지이다. 구체적으로 지역 내에서 분만이 가능하지 않아 해당 지역 전체 분만건수 중 70% 이상이 타 시군에서 발생하는 곳과 분만 가능한 병원으로부터 1시간 이상 소요되는 지역이 전체 시군면적의 30% 이상인 곳이 해당된다. 이때 단순히 산부인과(분만실) 유무를 고려하는 것이 아니라 실제 분만 현황과 의료이용 현황, 생활 영역 등을 고려하였다. 2011년 기준으로 총 52개 시·군이 도출되었다. 52개 분만취약지역은 다시 연간 분만건수, 도서지역 등 지형 여건, 가임여성 인구수 등을 고려하여 산부인과 설치·운영이 가능한 지역 21곳과 산부인과 설치·운영이 어려운 지역 31곳으로 구분하여 지원하였다.

2011년에는 분만취약지역 중 산부인과 설치·운영이 가능한 21개 지자체를 대상으로 공모하여 충북 영동군, 전남 강진군, 경북 예천군 등 3개 지역을 시범사업 수행 지역으로 선정하였다. 이들 지자체 내 사업수행의료기관은 거점산부인과로서의 역할을 수행할 수 있도록 시설·장비비 및 운영비(국비 50%, 지방비 50% 매칭 금액)를 지원¹⁹⁾받았고, 충

19) 메디팜스투데이(2011). "위기의 산부인과, 특단의 대책이 필요하다". 2011.12.19일자

북 영동군과 경북 예천군에서는 2012년 7월부터 산부인과 진료를 시작하게 되었다.²¹⁾ 구체적으로 전문적인 산부인과 진료와 24시간 분만이 가능하도록 산부인과 전문의, 간호사를 배치하였으며, 신생아·소아과 진료와도 연계될 수 있도록 소아청소년과 전문의도 배치하였다. 거점산부인과에서는 일반적인 산부인과 진료, 분만 외에도 해당 지역 보건소와 연계·협력을 통해 지역 산모를 대상으로 다양한 보건의료사업을 추진할 예정이다.²²⁾

분만취약지는 2011년 52개소에서 2012년 48개소로 감소하였다. 2012년에도 2011년과 동일한 기준에 의거하여 분만취약지를 선정하였는데, 총 48개 지역으로 나타났다. 2012년에 기존 분만취약지로 분류되었던 지역들 중 총 8개 지역(2011년도 분만취약지 지원사업 선정 운영 중)이 제외되었으며, 총 4개 지역이 새로이 편입된 것이다. 분만 취약지는 지역주민의 분만이 250건 이상인 분만산부인과 설치·운영이 가능한 지역 20곳(2011년 21곳)과 주역주민의 분만이 250건 미만인 분만산부인과 설치·운영이 어려운 지역 28곳(2011년 31곳)으로 구분된다. 이들 중 분만산부인과 지원 대상은 경북 영천시(영천병원)와 경북 울진군(울진군의료원), 그리고 산부인과 외래 지원은 강원도 영월군(영월의료원)와 경남 합천군(합천병원)이 선정되었다. 이로 인하여 총 7곳이 정부의 지원을 받고 있다(보건복지부, 2012c).

20) 산부인과 시설·장비 구축 비용 10억원, 산부인과 운영비(6개월분) 2.5억원 등 총 12.5억 원을 지원(국비 50%, 지방비 50%)받았으며, 2012년부터는 연간 운영비 5억원이 지원될 예정(국비 50%, 지방비 50%)이다.

21) 전남 강진군 강진의료원은 8월 중 운영 예정에 있다.

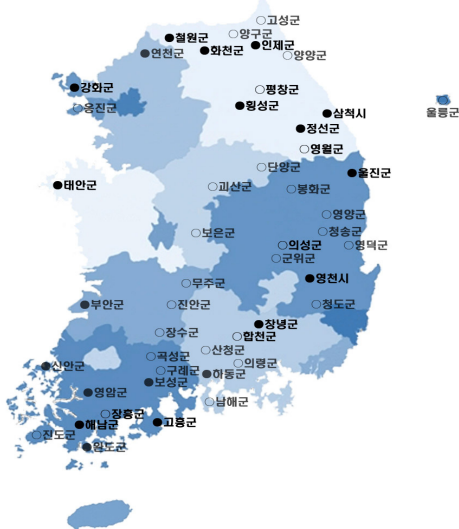
22) 영동군은 저소득 가구 등 취약계층 및 다문화가정 임신부와 신생아 진료 강화, 관내 및 인근 지역 임산부를 대상으로 교육 프로그램 등을 운영할 예정이며, 예천군은 임산부 산전·후 보건 교육 및 영유아 예방접종 사업 위탁, 경상북도 운영 찾아가는 산부인과 사업과 연계한 환자 관리, 진료 등을 운영할 예정이다.

〈표 6-5〉 2012년도 분만 취약지

시도	분만산부인과 설치·운영 가능 지역 (지역주민 분만 250건 이상)	분만산부인과 설치·운영 곤란 지역 (주역주민 분만 250건 미만)
인천(2)	강화군	옹진군
경기(1)	연천군	
강원(11)	삼척시, 인제군, 정선군, 철원군, 화천군, 횡성군	고성군, 양구군, 양양군, 영월군, 평창군
충북(3)		괴산군, 단양군, 보은군
충남(1)	태안군	
전북(4)	부안군,	무주군, 장수군, 진안군
전남(10)	고흥군, 보성군, 신안군, 영암군, 완도군, 해남군	곡성군, 구례군, 장흥군, 진도군
경북(10)	영천시, 울진군	군위군, 봉화군, 영덕군, 영양군, 울릉군, 의성군, 청도군, 청송군
경남(6)	창녕군, 하동군	남해군, 산청군, 의령군, 합천군
계(48)	20개 지자체(2011년 21)	28개 지역 (2011년 31개)

주: 2011년과 비교하여 4개 지역(고흥군, 해남군, 완도군, 영천시) 추가, 6개 지역(영동군*, 강진군*, 예천군*, 고창군, 성주군, 고령군, 함양군, 서귀포시) 제외(*는 2011년 분만취약지 지원 사업 선정 운영 중)
자료: 보건복지부(2012c). 『분만취약지 7곳 정부지원 산부인과 설치·운영 확대』 2012.3.15일자 보도자료

〔그림 6-5〕 분만취약지 분포



주: ● : 분만 산부인과 설치운영 가능 지역 ○ : 분만 산부인과 설치운영이 어려운 지역
자료: 보건복지부(2012c). 분만취약지 7곳 정부지원 산부인과 설치 운영 확대. 2012.3.15일자 보도자료

이와 같은 정부의 노력에도 불구하고 지역 내 일정한 거리에 분만 산부인과가 없는 경우에는 1) 산모에 응급상황이 발생할 경우 신속한 대처가 어렵다는 점, 2) 주변의 도시로 이동할 경우 비용 부담과 함께 사고 등 위험 부담이 커진다는 점, 3) ‘찾아가는 산부인과’ 등은 일시가 한정되어 있어 충분한 진료가 어려운데다가 직장에 다니는 임신부의 경우 정해진 시간에 방문이 어렵다는 점, 4) 구제역 등 특정한 사건이 발생하는 경우 해당 지역 방문이 곤란하다는 점 등 많은 문제점들이 발생할 수 있다. 전국 230여개 기초지자체 중 20% 이상인 약 50개의 기초지자체에 분만 산부인과가 전혀 없다는 문제는 출산을 장려하는 정책에 반한다는 모순에 직면할 수밖에 없다. ‘찾아가는 산부인과’ 등 대체적인 정책수단은 나름대로의 한계성을 가지고 있다는 점에서 국가의 책임을 강화하기 위해서는 근본적인 해결책이 모색될 필요가 있다.

연간 산부인과 전공의 배출도 감소하고 있다. 대한산부인과학회와 대한의사협회에 따르면, 산부인과 전공의 배출이 2003년 연간 240명이었던 것이 2012년에는 90명으로 감소하였다. 산부인과 전공의 지원율은 2006년 64%, 2007년 62%, 2008년 55%, 2009년 76%, 2010년 64%, 2011년 66% 등 2006년 이후 7년 연속 미달되고 있다. 2012년도에는 정원을 20명 감원했음에도 69%에 그치고 있다. 더욱이 중요한 것은 전공의 수련과정의 중도포기율이 2005년 16.0%, 2006년 24.8%, 2007년 16.0%, 2008년 11.3%, 2009년 14.9% 등 매년 상당수의 산부인과 전공의가 타 과로 전환하는 등 빠져나가고 있다는 것이다. 이들 산부인과 전공의가 감소하는 이유로는 출생아수 감소에 따른 수입 감소, 장시간 분만 등을 담당하여야 하는 업무부담 내지 스트레스, 의료사고 시 분쟁 부담 등에 기인한다. 산부인과 전공의는 단시간 내에 배출이 어렵다는 측면에서 추후 출산율이 높아져 출생아수가 증가할 경우 그야말로 ‘출산 대란’이 발생할 수 있다.

〈표 6-6〉 산부인과 전공의 배출 현황

(단위: 명)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전체	270	247	240	258	231	202	206	177	138	108	91	90

자료: 조선일보(2012). 산부인과แพทย์ 배출 급감... 2001년 270명, 올해는 90명뿐. 2012.10.19일자

4. 신생아 집중치료실

만혼화의 영향으로 고연령층에서의 출산이 증가하여 저체중아 및 미숙아 출산율이 증가하고 있다. 미숙아 발생률은 2005년 4.8%에서 2011년 6.0%, 그리고 저체중아 발생률은 동기간 4.3%에서 5.2%로 증가하였다. 이에 따라 신생아 집중치료실(NICU) 수요는 증가하고 있지만, 운영상 어려움으로 신생아 집중치료실 병상수는 수요에 크게 미치지 못하고 있는 실정이다. 구체적으로 신생아 집중치료실 병상수는 2005년 1,599개에서 2008년 1,271개로 감소하였으며 이후 다소 증가하여 2011년에는 1,355개로 나타난다.

〈표 6-7〉 미숙아·저체중출생아 발생 및 신생아 집중치료실 병상수 추이

(단위: %, 개소수)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
미숙아발생률	4.8	4.9	5.2	5.5	5.7	5.8	6.0
저체중아발생률	4.3	4.4	4.7	4.9	4.9	4.9	5.2
신생아 집중치료실 병상수	1,599	1,544	1,297	1,271	1,296	1,348	1,355

주: 미숙아는 37주 미만에 출생한 경우를 의미하며, 저체중아는 2.5kg 미만인 경우를 의미함.
자료 1) 통계청, KOSIS.
2) 보건복지부(2012b). 「신생아집중치료실 50병상 확충」 보도자료. 2012.2.28 일자

신생아집중치료실의 병상수가 감소함에 따라 거의 대부분의 지역에서 병상 수 대비 미숙아 비율이 20(미숙아수/병상)을 넘어섰다. 이처럼 신

생아 집중치료실에 대한 수요가 증가함에도 불구하고 치료실이 감소한 것은 민간의료기관에서 적자 등 재정상의 이유로 신생아 집중치료실(NICU) 설치를 기피하였기 때문이다.

〈표 6-8〉 시도별 저체중출생아 및 신생아집중치료실(NICU) 병상 현황(2011)

(단위: 명, %)

구 분	계	서울	경기	인천	강원	충북	충남 대전	전북	전남 광주	경북 대구	경남 부산 울산	제주
저체중 출생아수(A)	23,537	4,668	6,090	1,453	590	682	1,688	697	1,504	2,156	3,741	268
신생아집중치료 병상수(B)	1,453	461	257	63	58	30	98	47	76	127	213	23
병상당저체중 출생아(A/B)	16.2	10.1	23.7	23.1	10.2	22.7	17.2	14.8	19.8	17.0	17.6	11.7

주: 병상수: 심평원 신고병상, '11년도 사업기관 확충병상, '12년 완공예정인 어린이병원 확충병상을 포함.
자료: 보건복지부(2012b). 「신생아집중치료실 50병상 확충」 보도자료. 2012.2.28 일자

이에 정부에서는 2008년부터 신생아 집중치료 병상부족 지역에서 신생아 집중치료실을 운영 중인 대학병원에 병상을 추가 확충하도록 지원하고 있다. 2008년에는 지방 국립대학병원 중심으로 2009년에는 지방 사립대학병원까지 확대 지원하였다. 2010년에는 신도시 건설 등 유입인구 증가 등을 고려하여 서울을 제외한 경기·인천지역 소재 대학병원까지 확대 지원하였다. 또한 그간 신생아집중치료센터의 시설 및 장비비만을 지원하던 것을 2010년에는 운영비까지 지원하는 것으로 확대하였다. 2011년 현재 전국 신생아 집중치료 병상은 1,355병상인데, 이 병상수가 유지된다고 가정할 경우 미숙아 출생률 증가추세를 고려할 때 최소 150병상이 추가로 필요한 것으로 추정되고 있다(장윤실, 2010).

〈표 6-9〉 신생아 집중치료실 지원 실적

연 도	개소수(병상수)	병상확충예산	지원기관
2008	3개소(30병상)	45억원	충북대병원, 전남대병원, 경상대병원
2009	2개소(20병상)	30억원	인제대부산백병원, 충남대병원
2010	3개소(30병상)	45억원	제주대병원, 가천의대길병원, 인제대일산백병원
2011	5개소(50병상)	75억원	고려대안산병원, 연세대원주기독병원, 순천향대천안병원, 원광대병원, 계명대동산의료원
2012	5개소(50병상)	75억원	분당서울대병원, 인하대병원, 단국대병원, 조선대병원, 울산대병원

자료: 보건복지부(2012b), 「신생아집중치료실 50병상 확충」 보도자료, 2012.2.28 일자

5. 소아과

영유아를 포함한 아동들은 면역체계가 약한 관계로 수시로 많은 질병을 앓고 있으므로 병의원의 질적 수준도 중요하나 접근성은 더욱 중요하다. 어린자녀들이 제때에 치료를 받지 못할 경우 병이 더 커질 수 있다는 점에서 소아청소년과의 지역적 분포는 매우 중요한 의미를 갖는다.

건강보험심사평가원 자료에 의하면 0~19세 아동 10만명당 소아청소년 의원수가 ‘0’인 지역(시군구 단위)은 전국 기준 53개 지역으로 나타난다. 소아청소년과가 가장 취약한 지역은 전라남도로 도내 15개 지역에서 소아청소년과가 없는 것으로 나타난다. 그 다음으로 경상북도(11개 지역), 강원도(8개 지역) 등의 순으로 나타난다.

이와 같이 지역 내 청소년소아과의 부족 내지 부재로 인하여 많은 문제가 발생하고 있다. 한 연구에 따르면 수시로 인근 도시로 이동하여 청소년소아과를 방문하는데 이동거리에 따른 비용 부담과 위험을 감수하여야 하는 것으로 나타난다(이삼식 외, 2012a). 게다가 맞벌이부부인 경우나 두 자녀 이상을 양육하는 경우에는 청소년소아과를 이용하기 위하여 다른 지역으로의 이동에 상당한 제약점이 발생하기도 한다.

〈표 6-10〉 소아청소년과 의원 취약지역

	0~19세 아동 10만명당 소아청소년과 의원이 없는(0) 지역
인천(1)	옹진군
경기도(1)	연천군
강원도(8)	철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군, 평창군, 정선군
충청북도(3)	단양군, 괴산군, 보은군
충청남도(2)	태안군, 청양군
전라북도(6)	무주군, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군
전라남도(15)	장성군, 담양군, 곡성군, 구례군, 함평군, 무안군, 영암군, 보성군, 고흥군, 장흥군, 강진군, 해남군, 안도군, 진도군, 신안군
경상북도(11)	울릉군, 울진군, 봉화군, 영양군영덕군, 청송군, 의성군, 예천군, 군위군, 성주군, 고령군
경상남도(6)	합천군, 산청군, 의령군, 함안군, 하동군, 남해군

자료: 건강보험심사평가원 홈페이지(<http://www.hira.or.kr/main.do>) 2012.10.24일 검색

제3절 임신·출산부문 국가책임에 관한 일반국민 태도

1. 출산 전 진찰 및 분만 관련 태도

출산건강과 분만에 대한 국가의 책임은 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 출산가정에서 실제 지불하고 있는 출산 전 진찰 및 분만비용과 정부의 지원 간에 차이가 존재한다. 주된 원인으로 출산가정에서 보다 많은 질 높은 의료서비스를 이용하고자하는 욕구가 증가하고 있기 때문이기도 하다. 그렇다면 국가가 과연 어디까지 책임을 져야할 것인가?

본 연구에서 실시한 조사 결과, 우선적으로 출산 전 진찰 및 분만의 비용을 전혀 지원하지 않아야 한다는 태도는 6.0%에 불과하다. 출산 전 진찰 및 분만 비용을 국가가 전적으로 지원하여야 한다는 태도가 1/4(24.8%), 절반 이상을 지원하여야 한다는 태도가 36.5%, 절반 미만

으로 지원하여야 한다는 태도가 32.6%로 나타난다.

이러한 태도는 성별 및 소득계층과 무관하게 유사하게 나타난다. 그러나 거주지역별로 보면 농촌거주자가 도시거주자에 비해 국가의 지원정도가 높아야한다는 태도가 상대적으로 더 우세하다. 농촌지역의 경우 산과 관련 의료인프라가 취약하여 비용부담이 크다는 점이 반영된 것으로 풀이할 수 있다. 고연령층일수록 출산 전 진찰 및 분만 비용을 전혀 지원할 필요가 없거나 절반 미만을 지원하여야 한다는 태도가 상대적으로 높게 나타나는데, 40대~50대 대부분 이미 출산을 완료하였기 때문에 그만큼 이해관계가 덜하기 때문으로 보인다. 반면, 20대와 30대의 저연령층은 출산을 하고 있는 중으로 출산 전 진찰 및 분만과 관련한 국가의 비용 지원이 보다 많이 이루어질 필요가 있다는 태도를 보이고 있다. 특히 출산이 가장 활발한 30대에서 비용을 절반 이상 지원하여야 한다는 태도와 전적으로 지원하여야 한다는 태도가 상대적으로 가장 높다.

미혼층이 출산 전 진찰 및 분만에 소요되는 비용을 국가가 절반 이상 혹은 절반 미만을 지원하여야 한다는 태도를 더 보이는 반면, 기혼층은 전혀 지원을 하지 않아야한다는 태도와 전적으로 지원하여야 한다는 태도 모두 상대적으로 높게 나타난다. 기혼층은 현재 출산이 활발한 집단과 이미 출산을 완료한 집단으로 구성되어 있어 전적으로 지원과 전적으로 지원 불필요의 양극단적인 태도를 보이는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 미래에 출산을 할 예정인 미혼층은 출산 전 진찰 및 분만 비용에 대한 사전적인 지식이나 경험이 없어 국가의 지원은 필요하나 전적인 지원보다 부분적인 지원이 중요하다고 생각하고 있다.

자녀수가 많을수록 출산 전 진찰 및 분만에 소요되는 비용을 국가가 절반 미만으로 지원하여야 한다는 태도가 높은 반면, 자녀수가 적을수록 절반 이상 지원하여야 한다는 태도가 상대적으로 높게 나타난다. 아무래도 자녀수가 많을수록 출산이 완료되어 상대적으로 이해관계가 적기 때

문일 것이다. 한편, 국가가 전적으로 지원하여야 한다는 태도는 자녀가 아직 없거나 3자녀 이상을 두고 있는 경우 상대적으로 높게 나타난다. 무자녀인 경우에는 향후 출산을 하여야 한다는 점에서, 그리고 3자녀 이상을 두고 있는 경우에는 그간 높은 비용부담을 경험한 바, 국가의 전적인 지원이 필요하다는 인식을 하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 6-11〉 산전진찰 및 분만 비용의 국가책임정도에 대한 태도

(단위: %, 명, 점)

	지원 불필요	총비용의 절반 이내	총비용의 절반 이상	전적으로 지원	전체	(계)	평균 점수
전체	6.0	32.6	36.5	24.8	100.0	(994)	2.80
거주지($\chi^2=9.2^*$)							
농촌	3.7	24.8	45.3	26.1	100.0	(161)	2.94
도시	6.6	33.8	34.9	24.8	100.0	(808)	2.78
성별($\chi^2=3.0$)							
남성	5.9	30.5	36.9	26.7	100.0	(509)	2.84
여성	6.2	34.8	36.1	22.9	100.0	(485)	2.76
연령대($\chi^2=35.4^{***}$)							
20대	1.0	34.9	42.2	21.9	100.0	(192)	2.85
30대	5.6	22.6	43.5	28.2	100.0	(248)	2.94
40대	6.8	35.8	30.7	26.7	100.0	(296)	2.77
50대	9.3	36.8	32.2	21.7	100.0	(258)	2.66
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=4.2$)							
저소득	4.8	32.5	35.3	27.4	100.0	(252)	2.85
중소득	6.4	32.5	35.2	25.9	100.0	(406)	2.81
고소득	7.8	27.8	40.0	24.4	100.0	(205)	2.81
혼인상태($\chi^2=26.0^{***}$)							
미혼	1.6	35.7	45.0	17.8	100.0	(258)	2.79
기혼	7.5	31.5	33.7	27.4	100.0	(734)	2.81
출생아수($\chi^2=18.0^*$)							
0명	2.9	17.6	47.1	32.4	100.0	(34)	3.09
1명	7.0	24.0	39.5	29.5	100.0	(129)	2.91
2명	8.7	33.9	32.7	24.7	100.0	(437)	2.73
3명 이상	4.8	36.0	25.6	33.6	100.0	(125)	2.88

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

2) 평균점수는 지원불필요=1점, 총 비용의 절반이내=2점, 총 비용의 절반이상=3점, 전적으로 지원4점을 부과한 후 산정

2. 산후조리서비스 제공 및 이용비용 관련 태도

사회현상의 변화에 따라 핵가족화가 일반화되고 남편의 육아 경험 등이 미흡한 상황에서 산후조리가 모성 건강 등의 차원에서 중요한 문제로 대두되고 있다. 이와 관련하여 산후조리서비스에 대한 국가의 책임을 논의하기로 한다. 조사 결과, 국가가 산후조리서비스 제공과 이용 비용을 지원할 필요가 전혀 없다는 태도는 9.0%로 대부분 산후조리서비스를 국가의 책임으로 인식하고 있는 것으로 나타난다. 그러나 산후조리서비스에 대한 국가의 책임정도에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 우선 국가가 전적으로 책임을 져야한다는 태도가 17.3%, 국가가 절반 이상을 책임져야한다는 태도가 35.9%, 그리고 절반 미만을 책임져야한다는 태도는 37.8%로 나타난다. 즉, 53.2%가 산후조리서비스에 대해 국가가 적극적으로 책임을 져야한다는 입장을 표명하고 있다. 이러한 태도는 거주지역, 성별, 소득계층, 자녀수와 무관하게 보편적으로 나타난다.

다만, 40대와 50대는 산후조리서비스에 대해 국가가 전혀 책임질 필요가 없거나 절반 미만만을 지원하여야 한다는 태도가 상대적으로 높다. 반대로 20대와 30대는 산후조리서비스에 대해 전적으로 지원하여야 하거나 절반 이상을 지원하여야 한다는 태도가 상대적으로 높다. 미혼층보다 기혼층에서 산후조리서비스를 전혀 지원하지 않아야 한다는 태도와 전적으로 지원해야 한다는 태도 모두 높게 나타난다. 기혼층에는 이미 출산을 완료하여 혜택을 받을 수 없는 집단과 결혼하여 출산이 활발하게 이루어지고 있는 집단 모두가 포함되어 있기 때문이다.

이상의 결과를 종합하면, 산후조리서비스에 대해서는 일부 출산이 완료된 기혼의 고연령층을 제외하면 대부분 국가가 책임을 져야 한다는 데에 공감대가 형성되어 있다. 고연령층은 출산을 완료한 계층으로서 이해관계 정도가 상대적으로 낮고, 특히 본인은 혜택을 받을 수 없다는 점

이 반영된 결과로 볼 수 있다. 결국 산후조리서비스에 대한 국가의 책임을 강화할 필요가 있으며, 다만 책임 정도는 사회적 형평성을 고려하여 점진적으로 확대해가는 것을 고려해볼 수 있겠다.

〈표 6-12〉 산후조리서비스 제공 및 이용비용 지원에 대한 태도

(단위: %, 명, 점)

	지원 불필요	총비용의 절반 이내	총비용의 절반 이상	전적으로 지원	전체	(계)	평균 점수
전체	9.0	37.8	35.9	17.3	100.0	(989)	2.61
거주지($\chi^2=4.2$)							
농촌	6.9	32.5	40.6	20.0	100.0	(160)	2.74
도시	9.6	38.4	35.3	16.7	100.0	(804)	2.59
성별($\chi^2=2.1$)							
남성	9.1	36.2	35.8	18.8	100.0	(505)	2.64
여성	8.9	39.5	36.0	15.7	100.0	(484)	2.58
연령대($\chi^2=24.9^{**}$)							
20대	4.2	37.2	39.3	19.4	100.0	(191)	2.74
30대	7.8	29.4	43.3	19.6	100.0	(245)	2.75
40대	10.8	41.7	31.5	15.9	100.0	(295)	2.53
50대	11.6	41.9	31.4	15.1	100.0	(258)	2.50
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=3.0$)							
저소득	7.5	36.8	35.2	20.6	100.0	(253)	2.69
중소득	10.4	37.0	36.0	16.6	100.0	(403)	2.59
고소득	10.3	35.8	36.3	17.6	100.0	(204)	2.61
혼인상태($\chi^2=13.0^{***}$)							
미혼	4.3	38.4	42.2	15.1	100.0	(258)	2.68
기혼	10.4	37.7	33.7	18.1	100.0	(729)	2.60
출생아수($\chi^2=10.1$)							
0명	8.8	29.4	47.1	14.7	100.0	(34)	2.68
1명	9.4	33.6	38.3	18.8	100.0	(128)	2.66
2명	11.9	39.7	31.7	16.7	100.0	(436)	2.53
3명 이상	6.5	39.0	31.7	22.8	100.0	(123)	2.71

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

2) 평균점수는 지원 불필요=1점, 총 비용의 절반이내=2점, 총 비용의 절반이상=3점, 전적으로 지원4점을 부과한 후 산정한 결과임.

만약 산후조리서비스를 국가가 책임진다면 어느 소득계층까지 지원하는 것이 바람직한가? 조사 결과, 저소득층만 지원하여야 한다는 태도가 45.3%, 중산층까지 지원하여야 한다는 태도가 45.7%, 고소득층을 포함하여 전 계층을 지원하여야 한다는 태도가 5.2%로 나타난다. 이러한 태도는 거주지역, 성별, 혼인여부 및 자녀수와는 무관하게 유사하게 나타난다. 다만, 20대와 30대의 저연령층일수록 중산층까지 및 전 소득계층을 대상으로 지원하여야 한다는 태도가 상대적으로 높게 나타난다. 소득 수준이 낮은 경우에는 저소득층만 지원하여야 한다는 태도가, 그리고 중 소득층 및 고소득층은 중산층 이상까지 또는 전 계층을 대상으로 지원하여야 한다는 태도가 상대적으로 높게 나타난다. 한편, 고소득층인 경우에도 산후조리서비스에 대한 지원 대상을 대체적으로 중산층 이하로 한정하는 경향성이 나타난다. 이와 같은 결과를 종합하면, 산후조리서비스에 대한 국가의 지원은 적어도 당분간 중산층까지 지원하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

〈표 6-13〉 산후조리서비스 제공 및 이용 비용 지원의 대상에 대한 태도

	지원 필요 없음	저소득층까지 지원	중산층까지 지원	고소득층까지 지원	전체	(단위: %, 명) (계)
전체	3.7	45.3	45.7	5.2	100.0	(988)
거주지($\chi^2=1.9$)						
농촌	2.5	43.4	49.7	4.4	100.0	(159)
도시	4.0	46.0	44.7	5.4	100.0	(803)
성별($\chi^2=7.7$)						
남성	3.6	43.1	46.4	6.9	100.0	(504)
여성	3.9	47.7	45.0	3.3	100.0	(484)
연령대($\chi^2=21.2$)						
20대	0.5	48.7	45.0	5.8	100.0	(189)
30대	3.6	36.3	54.4	5.6	100.0	(248)
40대	5.8	46.9	42.8	4.5	100.0	(292)
50대	3.9	49.8	41.3	5.0	100.0	(259)

〈표 6-13〉 계속

(단위: %, 명)

	지원 필요 없음	저소득층까지 지원	중산층까지 지원	고소득층까지 지원	전체	(계)
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=18.7^{**}$)						
저소득	2.8	53.4	39.8	4.0	100.0	(251)
중소득	3.4	43.8	46.1	6.7	100.0	(406)
고소득	5.9	34.5	53.2	6.4	100.0	(203)
혼인상태($\chi^2=2.0$)						
미혼	2.3	44.5	48.0	5.1	100.0	(256)
기혼	4.1	45.6	45.1	5.2	100.0	(730)
출생아수($\chi^2=7.6$)						
0명	-	36.4	54.5	9.1	100.0	(33)
1명	3.9	51.6	40.6	3.9	100.0	(128)
2명	5.0	44.2	45.3	5.5	100.0	(437)
3명이상	2.4	47.2	45.5	4.9	100.0	(123)

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

3. 분만 산부인과 관련 태도

전술한 바와 같이 전국적으로 분만 산부인과가 없는 기초지자체가 2012년에 48곳으로 나타난다. 민간병원이 농촌이나 소도시에서 설치되는 경우 경영이 어렵기 때문으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 그 대안으로 국공립 산부인과 설치가 필요한가에 대한 국민의 태도를 조사하였다. 국공립 산부인과 설치가 필요하다는 비율은 91.9%로 대부분 동의하고 있으며, 특히 56.1%가 전적으로 필요하다는 적극적인 태도를 보이고 있다. 이러한 태도는 거주지역, 성별, 연령층, 소득계층, 자녀수 등과 무관하게 보편적으로 나타난다. 다만, 분만 산부인과에 대하여 국가가 전적으로 책임을 져야한다는 태도는 기혼층에서 상대적으로 높게 나타난다.

〈표 6-14〉 국공립 산부인과 설치에 대한 태도

(단위: %, 명, 점)

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체 (계)	평균
전체	1.6	6.5	35.8	56.1	100.0 (991)	3.46
거주지($\chi^2=2.4$)						
농촌	1.2	7.5	31.1	60.2	100.0 (161)	3.50
도시	1.6	6.2	37.1	55.1	100.0 (804)	3.46
성별($\chi^2=3.6$)						
남성	2.0	7.5	34.0	56.5	100.0 (506)	3.45
여성	1.2	5.4	37.7	55.7	100.0 (485)	3.48
연령대($\chi^2=11.2$)						
20대	-	6.9	40.7	52.4	100.0 (189)	3.46
30대	2.0	5.3	37.2	55.5	100.0 (247)	3.46
40대	2.4	6.5	36.7	54.4	100.0 (294)	3.43
50대	1.5	7.3	29.9	61.3	100.0 (261)	3.51
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=1.7$)						
저소득	2.0	7.1	36.5	54.4	100.0 (252)	3.43
중소득	1.2	5.7	35.1	57.9	100.0 (404)	3.50
고소득	1.9	6.3	34.8	57.0	100.0 (207)	3.47
혼인상태($\chi^2=8.7^*$)						
미혼	0.4	6.3	42.1	51.2	100.0 (254)	3.44
기혼	2.0	6.5	33.5	58.0	100.0 (735)	3.47
출생아수($\chi^2=14.2$)						
0명	-	2.9	47.1	50.0	100.0 (34)	3.47
1명	0.8	4.7	29.7	64.8	100.0 (128)	3.59
2명	3.0	8.2	32.8	56.0	100.0 (439)	3.42
3명이상	0.8	3.2	35.2	60.8	100.0 (125)	3.56

* p <0.05, ** p <0.01, *** p <0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

2) 평균점수는 전혀 필요없다=1점, 별로 필요 없다=2점, 대체로 필요하다=3점, 전적으로 필요하다=4점을 부과한 후 산정한 결과임.

4. 신생아집중치료실 관련 태도

국공립 신생아집중치료실 설치가 필요하다는 태도가 93.3%로 대부분 공감하고 있으며, 특히 전적으로 필요하다는 태도는 58.1%로 높게 나타

난다. 이러한 태도는 거주지역, 성별, 연령계층, 자녀수 등과 무관하게 보편적으로 나타난다. 다만, 소득수준이 낮을수록 대체로 필요하다는 태도의 비율이 높게 나타난다. 소득수준이 낮을수록 비용 부담 등으로 신생아집중치료실에 대한 접근성이 낮은 상황이 반영된 것으로 풀이할 수 있다. 기혼층보다 미혼층에게서 국공립 신생아집중치료실 설치가 필요하다는 태도가 상대적으로 더 강하게 나타난다. 이는 기혼여성집단 중에는 이미 안전한 출산을 경험한 인구가 다수 포함되어 있는 반면, 미혼층의 경우에는 미래 위험의 불확실성에 대한 우려가 반영된 것으로 이해할 수 있다.

〈표 6-15〉 국공립 신생아집중치료실 설치에 대한 태도

(단위: %, 명, 점)

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체 (계)	평균
전체	1.6	5.1	35.2	58.1	100.0 (992)	3.50
거주지($\chi^2=0.7$)						
농촌	1.9	5.7	32.7	59.7	100.0 (159)	3.50
도시	1.5	5.1	35.9	57.5	100.0 (807)	3.49
성별($\chi^2=4.9$)						
남성	2.0	6.1	32.7	59.2	100.0 (505)	3.49
여성	1.2	4.1	37.8	56.9	100.0 (487)	3.50
연령대($\chi^2=11.5$)						
20대	-	3.1	39.6	57.3	100.0 (192)	3.54
30대	1.2	4.5	35.8	58.5	100.0 (246)	3.52
40대	2.0	6.4	35.6	55.9	100.0 (295)	3.45
50대	2.7	5.8	30.9	60.6	100.0 (259)	3.49
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=12.9^*$)						
저소득	2.8	3.5	38.6	55.1	100.0 (254)	3.46
중소득	0.7	4.4	34.3	60.5	100.0 (405)	3.55
고소득	1.5	8.7	33.5	56.3	100.0 (206)	3.45
혼인상태($\chi^2=11.5^{**}$)						
미혼	0.4	3.1	41.9	54.7	100.0 (258)	3.51
기혼	2.0	5.9	32.7	59.4	100.0 (732)	3.49

〈표 6-15〉 계속

(단위: %, 명, 점)

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체 (계)	평균
출생아수($\chi^2=10.1$)						
0명	-	-	38.2	61.8	100.0 (34)	3.62
1명	-	3.1	33.6	63.3	100.0 (128)	3.60
2명	2.7	7.1	31.6	58.6	100.0 (437)	3.46
3명이상	2.4	6.5	33.1	58.1	100.0 (124)	3.47

* p <0.05, ** p <0.01, *** p <0.001.
주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.
2) 평균점수는 전혀 필요없다=1점, 별로 필요 없다=2점, 대체로 필요하다=3점, 전적으로 필요하다=4점을 부과한 후 산정한 결과임.

5. 소아과 관련 태도

국공립소아과병원 설치가 필요하다는 태도는 94.8%로 대부분 공감을 하고 있으며, 특히 전적으로 필요하다는 태도는 60%로 높게 나타난다. 이러한 태도는 거주지역, 성별, 연령계층, 소득계층, 자녀수 등과 무관하게 보편적으로 나타난다. 다만, 미혼층에 비해 기혼층인 경우 전적으로 필요하다고 태도가 더 높게 나타난다. 이는 실제 자녀를 키우면서 소아과병원 이용에 대한 경험이 반영된 것으로 이해할 수 있다.

〈표 6-16〉 국공립 소아과병원 설치에 대한 태도

(단위: %, 명, 점)

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체 (계)	평균
전체	1.2	3.9	34.8	60.0	100.0 (991)	3.54
거주지($\chi^2=3.5$)						
농촌	1.9	4.3	29.2	64.6	100.0 (161)	3.57
도시	1.0	4.0	36.1	58.9	100.0 (806)	3.53
성별($\chi^2=2.4$)						
남성	1.6	4.6	34.9	58.9	100.0 (504)	3.51
여성	0.8	3.3	34.7	61.2	100.0 (487)	3.56

〈표 6-16〉 계속

(단위: %, 명, 점)

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체 (계)	평균
연령대($\chi^2=11.7$)						
20대	-	4.7	40.6	54.7	100.0 (192)	3.50
30대	1.6	2.8	34.0	61.5	100.0 (247)	3.55
40대	0.7	3.8	35.3	60.3	100.0 (292)	3.55
50대	2.3	4.6	30.8	62.3	100.0 (260)	3.53
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=11.9$)						
저소득	2.0	3.1	36.9	58.0	100.0 (255)	3.51
중소득	1.0	2.7	32.9	63.4	100.0 (404)	3.59
고소득	0.5	7.3	33.7	58.5	100.0 (205)	3.50
혼인상태($\chi^2=10.1^*$)						
미혼	0.4	4.6	41.7	53.3	100.0 (259)	3.48
기혼	1.5	3.7	32.2	62.6	100.0 (730)	3.56
출생아수($\chi^2=9.0$)						
0명	-	2.9	32.4	64.7	100.0 (34)	3.62
1명	0.8	1.6	31.3	66.4	100.0 (128)	3.63
2명	1.6	4.6	34.3	59.4	100.0 (434)	3.52
3명이상	2.4	3.2	24.8	69.6	100.0 (125)	3.62

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

2) 평균점수는 전혀 필요없다=1점, 별로 필요 없다=2점, 대체로 필요하다=3점, 전적으로 필요하다=4점을 부과한 후 산정한 결과임.

제4절 임신·출산부문 국가책임 강화 방안

임신, 분만, 산후조리 및 영유아 건강관리는 모와 신생아의 건강에 있어서 매우 중요한 과정이다. 이러한 생애과정의 초기에 발생하는 의료적인 문제가 발생하면 즉각적으로 임신이 소모되며 더 나아가 모성이 손상되어 이후 출산이 어렵게 되는 등 인구의 양적인 문제로 이어질 뿐 아니라 장애아 발생 등을 초래하여 인구의 질적인 측면에서도 커다란 문제를 발생시키는 원인이 된다. 따라서 임신, 분만, 산후조리 및 영유아

건강 관리체계는 국가의 가장 기본적인 책무로서 강조되어야 한다. 그러나 현실적으로 임신, 분만, 산후조리 및 영유아 건강 관리체계에 대한 국가의 책임은 미흡한 것으로 평가할 수 있다. 이하에서는 산전검사 및 분만, 산후조리 및 임신·출산관련 인프라로 구분하여 문제점에 따른 국가 책임을 강화하는 방안을 논의하기로 한다.

1. 산전검사 및 분만에 대한 국가책임 강화 방안

우선 현황 분석 결과로서 문제점을 요약하면 다음과 같다. 산전검사 및 분만 과정에서 발생하는 비용 부담이 매우 높으며, 그러한 비용부담은 출생아수에 비례하고 있다는 것이다. 현재 국가는 고운맘카드를 통해 일부 지원하고 있으나 보건의료서비스 이용 가격의 증가, 만산 등으로 인한 고위험 증가에 따른 추가적인 서비스 수요 발생 등으로 인하여 실제 출산가정에서 지불하는 비용과의 차이는 더욱 커질 가능성이 높다. 현재 자연분만에 대한 비용에 대해서는 건강보험을 통해 본인부담금을 면제해 주고 있다. 그러나 제왕절개분만의 경우에는 그 비율을 줄이기 위하여 건강보험 혜택을 제공하지 않고 있어 비용 부담이 발생하고 있다. 특히, 첫째아를 제왕절개로 분만하는 경우에는 이후 출산에 대해서도 제왕절개를 선택할 수밖에 없어 비용부담이 그만큼 커지고 있다.

일반국민 대다수는 출산 전 진찰 및 분만에 소요되는 비용에 대해 국가의 책임이라는데 공감대가 형성되어 있다. 그러나 국가의 책임 정도에 대해서는 집단에 따라 견해 차이가 존재한다. 바로 결혼을 하여 출산이 보다 활발하게 이루어질 계층은 산전검사 및 분만에 소요되는 비용 부담으로 국가의 책임정도를 보다 강화시켜야 한다는 인식이 우세하다. 미혼층인 경우 산전검사와 분만에 대한 국가의 책임을 중시하면서도 그 비용 부담에 대해 체감도가 없거나 낮아 전적으로 지원하여야 한다는

태도는 상대적으로 낮다. 그러나 이들 미혼계층 역시 향후 결혼하여 출산을 경험할 것이라는 관점에서 앞서의 출산을 활발하게 진행하고 있는 계층의 욕구와 유사해질 것으로 예상된다. 한편, 이미 출산을 완료한 고연령층의 경우에는 산점검사와 분만 비용에 대한 국가책임의 불필요성 내지 축소를 주장하고 있는데, 이들 연령층 중 일부는 0~2자녀 출산을 비용 지원이 없었던 시기에 거의 완료하였기 때문으로 보인다. 그 근거로 3자녀 이상을 두고 있는 계층은 오랜 기간 동안 출산을 지속하였고 다출산으로 비용부담이 큰 만큼 국가의 책임 강화를 주장하는 정도가 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이러한 조사 결과를 종합하면, 산전검사와 분만 비용에 대해서는 국가 전적으로 책임질 필요가 있으며, 특히 다출산인 경우에 우선적으로 적용할 필요가 있다.

제왕절개분만의 경우 본인의 선택상황이라고 하나 일부는 의료적인 문제로 선택할 수밖에 없는 상황이 있다. 게다가 현재 우리나라 제왕절개분만 비율은 OECD 평균수준에 근접하고 있다. 이러한 상황을 고려할 때 모든 분만에 대해 동등한 가치를 부여하여 제왕절개분만과 자연분만에 대한 차별을 철폐하는 방안을 고려하여야 한다. 이는 모든 분만에 대한 국가책임을 보다 강화하는 일로서 매우 중요한 의미를 가진다.

한편, 지나치게 건강을 염려하여 과잉적으로 산전검사를 실시하는 등으로 인하여 비용이 증가하는 문제에 대해서도 국가가 적극적으로 대처하도록 한다. 요컨대, 국가가 산전관리에 대한 정확한 지침을 작성하여 교육 등을 통해 확산하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 참고로 영국에서는 국가보건의료체계(NHS)의 지침서에 따른 산전관리 시기와 시기별 검진 및 교육 내용을 표준화하여 효율적이고 효과적인 산전관리를 할 수 있도록 하고 있다. NHS 지침이 제공하는 산전관리는 근거중심 활동(evidence-based practice)을 지향하며, 효과가 증명된 산전서비스를 규정하고 있다.

2. 산후조리에 관한 국가책임 강화 방안

산후조리에 대한 현황 분석 결과로서 문제점에 대한 논의이다. 산후조리는 출산 후 단순한 휴식이 아니라 모성과 신생아의 건강에 매우 중요한 부문이다. 그러나 현재 산후 조리에 대해서는 차상위계층에 한정하여 산모신생아도우미서비스를 제공하고 있을 뿐이다. 따라서 산모 대부분은 사회환경 변화에 따라 가족의 지원을 받지 못한 채 산후조리원을 이용할 수 밖에 없는 실정이다. 그로 인하여 출산가정의 비용 부담이 크고, 동시에 집단생활의 특성으로 인하여 감염, 사고 등 위험에 노출되어 있다.

이와 관련 일반국민 대부분은 산후 조리에 대해 국가가 책임을 져야 한다는 데에 공감대가 형성되어 있다. 국가가 산후조리 서비스를 제공하고 이용비용을 지원하는데 책임을 져야한다는 것이다. 다만, 국가책임의 강도에 대해서는 집단 간 이해관계가 발생하고 있다. 기 출산을 완료한 고연령층 집단의 경우 일부지만 반대를 하거나 부분적인 지원만을 주장하고 있다. 물론, 미래세대 모두 출산을 한다는 점에서 시간의 경과에 따라서는 세대 간의 차이는 거의 없어질 것으로 보인다. 다만, 현재로선 세대 간 형평성을 고려하여 산후조리에 대한 국가의 책임 정도를 점진적으로 높이는 방안을 강구할 수 있다. 산후조리에 대한 국가의 지원대상도 집단 간 다소의 이해관계가 발생하고 있다. 저소득층인 경우 지원대상을 저소득층에 한정하여야 한다는 입장이 우세한 반면, 중·고소득층은 중산층까지 지원대상에 포함되어야 한다는 태도가 우세하다. 산후조리의 중요성을 감안하며 그리고 저출산대책을 사회복지의 관점보다 미래에 대한 투자로서 간주하여야 한다는 관점을 고려하면, 국가가 산후조리 서비스를 중산층까지 지원하고 이후 재원의 상황에 따라 점진적으로 확대하는 방안과 소득계층과 무관하게 지원하되 일정 수준의 소득계층 이

상에 대해서는 차등적으로 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

국가가 산후조리서비스를 지원하는 방식은 현행 산모신생아도우미를 집에 파견하여 관련 서비스를 제공하는 것을 그대로 적용하도록 한다. 다만, 해당 신생아 이외 미취학자녀들을 양육하고 있는 가정에 대해서는 서비스 기간을 현재보다 확대하여 제공하도록 한다. 또한, 해당 신생아와 이전 자녀 간의 출산간격이 짧은 경우에는 서비스 제공기간을 더욱 확대하는 방안을 고려하도록 한다.

또한 국가는 부모와 남편을 포함한 친인척의 산후조리 지원을 위한 지침을 표준화하여 제공할 필요가 있다. 물론 그러한 지침은 산모신생아도우미에게도 동일하게 적용된다. 외국 사례로 캐나다 정부는 ‘국가 산전관리 및 임신부 건강교육 지침’을 개발하여 보급하고 ‘가족중심 모성 및 신생아 관리 국가지침서(Family-Centered Maternity and Newborn Care National Guidelines)’를 개발하여 보급하고 있다. 이는 모성과 신생아에게 가족 중심의 안전하고 숙련되며 개인 맞춤형 케어를 제공하기 위한 것이다(이삼식 외, 2009b).

3. 임신 및 출산 관련 인프라에 대한 국가 책임 강화 방안

여기에서 임신 및 출산 관련 인프라로는 (분만)산부인과, 신생아집중치료실 및 (청소년)소아과를 포함한다. 이와 같은 인프라에 대해서는 지금까지 민간병·의원에 거의 전적으로 의존하여 왔다고 볼 수 있다. 그러나 초저출산현상의 장기간 지속으로 인하여 신생아수가 급격하게 감소함으로써 산부인과나 청소년소아과 등 민간 병·의원은 운영 상 어려움으로 인하여 급격하게 감소하였다. 물론, 산부인과 및 청소년소아과의 병·의원 수의 감소는 전공의의 감소로 이어지고 있다. 더욱 심각한 문제는 가임기인구의 저출로 인하여 출생아수가 상대적으로 적은 농촌과 소도시에

서 산부인과나 청소년소아과가 문을 닫거나 다른 지역으로 이전하면서 공동화 현상이 발생하고 있다는 점이다. 현재 분만 산부인과가 없는 기초지자체는 48곳(전국 232기초지자체 중 20.7%) 그리고 청소년소아과가 없는 기초지자체는 53곳(전국 기초지자체 중 22.8%)으로 나타난다. 또한, 만혼화와 만산화의 영향으로 인하여 저체중아 및 미숙아 출산율이 증가하고 있는 상황에서 신생아집중치료실(NICU)에 대한 수요가 증가하고 있으나 병상수는 부족하며, 지리공간적으로 접근성이 낮다는 문제점이 존재한다.

정부는 ‘분만취약지 지원’ 사업을 추진하고 있다. 분만취약지역 중 산부인과 설치·운영이 가능한 지자체를 대상으로 사업수행의료기관을 거점 산부인과로 지정하여 시설·장비비 및 운영비(국비 50%, 지방비 50% 매칭)를 지원하여 산부인과 전문의와 간호사를 배치하고, 신생아·소아과 진료와도 연계될 수 있도록 소아청소년과 전문의도 배치하고 있다. 그러나 현실적으로 산부인과 설치·운영이 불가능한 분만취약지역의 경우에는 응급상황 발생 시 신속한 대처 곤란, 이동에 따른 비용 및 위험 부담, 검진과 분만 병의원이나 다른 경우 서비스 연계 곤란, 진료서비스 시간 한정 등 많은 문제점들이 발생할 수 있다. 그리고 광범위한 지역 내에 산부인과 청소년소아과가 1곳만이 존재하는 것도 접근성 등에 있어서 심각한 문제점들이 발생할 것이다. 지역사회에 산부인과와 청소년소아과 병·의원이나 의사가 전무하여 이른바 ‘출산난민’이 증가하고 있다는 점은 국민의 생명을 위협하고, 저출산대책과 관련하여 인구의 양적 및 질적 차원에 심각한 문제를 발생시킨다. 산부인과 전공의는 단기간에 육성이 어렵다는 차원에서 출생아 증가 시 ‘출산대란’ 발생도 가능하다. 신생아집중치료실에 대한 접근성 미흡도 신생아의 장애발생 가능성을 높여 개인과 가족은 물론 국가 차원에서도 큰 손실이 발생할 수 있다.

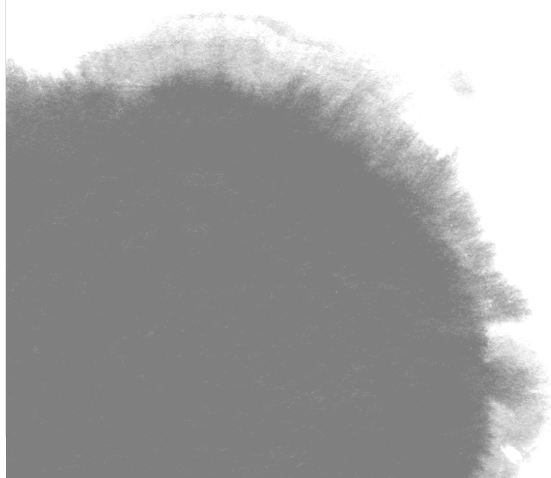
이와 같은 문제점들을 해결하기 위해서는 근본적으로 임신과 분만 및

신생아 치료에 대한 서비스를 적어도 취약지역에 대해 국가가 직접 제공하는 방안을 강구할 필요가 있다. 임신, 분만 및 신생아 치료는 국민에게 가장 기초적으로 필요한 영역으로 특히 민간부문에서 재정 상 적자 등으로 인하여 폐업·이전하는 등 한계가 발생할 경우에는 공공의료체계를 동원하여 우선적으로 해결하여야 한다. 실제 일반국민을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 산부인과, 신생아집중치료실 및 청소년소아과에 대해서는 국가와 지방자치단체가 직접 운영하는 이른바 국공립 병·의원을 설립하여야 한다는 데에 높은 공감대가 형성되어 있다. 즉, 임신, 분만 및 아동 치료는 국가가 일차적으로 책임을 져야하는 중요한 부문으로 간주하고 있는 것이다.

한편, 민간 병·의원의 재정 건전성을 지원하고, 중장기적으로 산부인과 전공의에 대한 수요에 대처하기 위해서는 산부인과 관련 의료체계를 검토하여 보완할 필요가 있다. 예를 들어, 산부인과 전공의가 감소하는 주된 이유로서 수입 감소 이외 장시간 분만 등을 담당하여야 하는 과중한 업무부담 내지 스트레스, 분만수가가 원가에도 미치지 못하는 개원가(OECD국가들의 1/5 수준에 불과), 보호받지 못하는 분만관련 의료분쟁 등에 대응하는 방안을 강구할 필요가 있다. 구체적으로 분만관련 적정보험수가 증액, 분만관련 의료분쟁조정법 제정, 중장기 전공의수급대책 수립 등을 들 수 있다(이삼식 외, 2012b). 참고로 일본에서는 분만과정 시 분쟁보호를 위해 ‘공동기금보험’을 만들어 분만 과정에서 발생된 의료분쟁 조정을 위한 기구를 마련하였다. 즉, 의료사고 위험환경에서 벗어나 고자 야간시간대 출산, 고령출산 등 응급산모 거부현상문제를 완화하기 위해 출산과정에서 발생된 의료분쟁에 대해 국가가 재정적으로 지원하는 것이다. 또한, 일본에서는 고령 임신부에 대한 차등 분만수가를 인상하고 있다. 고령출산에 의한 고위험분만을 고려하고 위험을 사전 대처하도록 책정된 수가에 가산점을 신설한 것이다.

7장

자녀양육과 국가책임

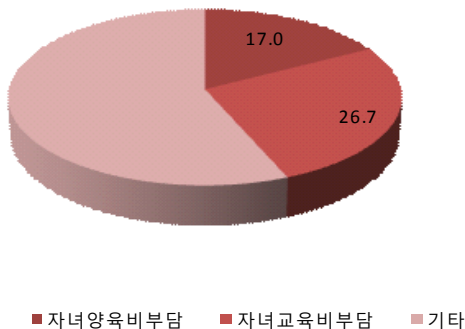


제7장 자녀양육과 국가책임

제1 절 자녀양육부문 국가책임의 근거 논의

한국사회에서 저출산대책이 본격적으로 추진된 이래 저출산 원인에 대한 활발한 연구들이 이루어져 왔다. 이들 연구 대부분은 저출산의 가장 주된 원인으로서는 자녀양육비 부담을 들고 있다. 예로 ‘2009년도 전국 결혼 및 출산 동향조사’의 결과 1자녀를 둔 가정에서 추가 출산을 중단한 이유로는 자녀 양육비와 교육비 부담이 43.7%를 차지하고 있다.

[그림 7-1] 1자녀를 둔 가정의 추가 출산 중단 이유



자료: 이삼식 외(2009a), 2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.

‘2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사’에 의하면 1자녀를 대학교 졸업까지 양육하는데 소요되는 비용을 2억6천만원으로 추산하고 있다.

〈표 7-1〉 자녀 1인당 단계별 전체 양육비용 추정

	양육비	비고
영아기(0~2세)	2,466만원	3년간 비용
유아기(3~5세)	2,937.6만원	3년간 비용
초등학교(6~11세)	6,300만원	6년간 비용
중학교(12~14세)	3,535.2만원	3년간 비용
고등학교(15~17세)	4,154.4만원	3년간 비용
대학교(18~21세)	6,811.2만원	4년간 비용
전체(출생~대학 졸업)	2억 6,204만 4천원	22년간 비용

자료: 김승권 외(2009). 2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사. 한국보건사회연구원.

일반적으로 자녀양육은 매우 포괄적인 의미를 갖는다. 우선 시간적인 관점에서 자녀양육은 자녀를 출산한 후 보육, 유아교육, 초·중등학교 등 교육과정을 거친 후 성년기에 이르기까지의 범주를 갖는 것으로 이해할 수 있다. 자녀양육의 구성면에서 보면, 보건의료적인 케어, 보육(돌봄), 유아교육, 학교교육, 일상적인 의식주 등이 포함될 것이다.

그러나 현재 한국사회에서 자녀양육에 관한 정책은 주로 자녀 출산부터 초등학교 취학 전까지로 한정시키는 경향성을 가진다. 초등학교 입학 이후에는 교육 부문에서 국가의 개입이 이루어지기 때문으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 자녀양육을 시간적으로 성인이 되기까지로 한정하고, 초등학교부터 시작되는 교육부문에 속한 영역은 논의에서 제외하기로 한다.

현실적으로 자녀양육 부담은 비용 측면, 서비스 측면, 인프라 측면 등으로 발생한다. 비용 측면에서의 부담 증가는 보다 자녀를 잘 키우기 위

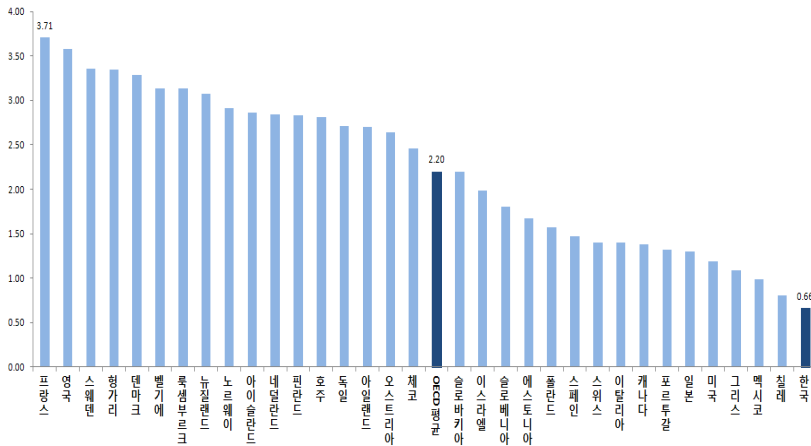
한 개인의 욕구가 높기 때문이지만 궁극적으로는 자녀에게 보다 좋은 교육 기회 등을 제공하여야 성장 후 안정적인 직장 등을 보장할 수 있다는 사회구조적인 관점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 서비스 측면에서는 자녀를 안전하고 건강하게 맡길 수 있는 양질의 양육관련 서비스가 부재하거나 미흡할 경우 정신적으로 어려움을 겪을 뿐 아니라 양질의 서비스를 구매하기 위하여 비용 자체도 증가하게 된다. 더욱이 양질의 자녀양육 관련 서비스를 찾지 못할 경우에는 특히 취업모의 경우 직장을 그만두어야 한다는 기회비용이 발생하게 된다. 인프라 측면에서는 자녀양육 관련 시설 등이 부재하거나 미흡할 경우에 주로 접근성이 떨어져 이용이 불가능하거나 원거리 이동이나 고가의 시설을 이용할 수밖에 없어 위험과 비용 증가와도 연계된다.

이러한 자녀양육 부담은 개인적으로 해결하는데 한계가 있다. 예를 들어, 사회현상의 변화에 따라 맞벌이부부가 증가하여 주간에 자녀를 맡겨야하나 핵가족화 등에 따라 과거와 같이 친인척에 맡길 수도 없는 실정이다. 결국 가정에서는 자녀를 맡길 수 있는 그것도 양질이 담보되는 곳을 찾아서 관련 서비스를 구매할 수밖에 없다. 즉, 현대사회에서 자녀 돌봄은 개인 스스로 해결하는데 한계가 있으므로 결국 국가나 사회가 양질의 자녀 양육관련 인프라를 구축하고 양질의 서비스를 제공하여야 하는 책무를 가지게 된다.

과연 한국사회에서 국가는 어느 정도 자녀양육에 책임을 지고 있을까? 우리나라에서 국가의 자녀양육 투자 정도는 외국과 비교하여 어느 수준일까? 이러한 의문들에 대한 답은 곧 한국사회에서 국가가 자녀양육에 대한 책임을 어느 정도 강화하여야 하는가를 가늠할 수 있는 중요한 기준이 되기도 한다. OECD에서 발표한 GDP 대비 가족지출비율을 보면, 우리나라는 2007년 기준으로 불과 0.66%로 가장 낮게 나타난다. 이러한 수준은 OECD국가 평균(2.20)의 1/3 수준에 불과하며, GDP 대비

가족지출 비율이 가장 높은 프랑스(3.71%)에 비해서는 1/6수준에 불과한 실정이다. 같은 동아시아 국가인 일본의 경우에는 1.30%이며, 가족에 대한 투자가 취약한 것으로 알려진 미국의 경우에도 1.19%로 한국의 약 2배 수준으로 나타난다. 그만큼 한국사회에서 자녀양육에 대한 투자가 매우 미흡한 실정으로, 이 부문에서의 국가책임 강화가 절실히 요구된다고 하겠다.

[그림 7-2] OECD 국가의 GDP 대비 가족지출 비율 비교



자료: OECD(2011a). OECD Family Database.

자녀양육 관련 정책 대상은 보육료 지원, 민간보육시설 질적 수준 제고, 보육교사 처우 개선, 국공립보육시설 확충, 시설 외 보육, 시간제 보육, 자녀양육가정의 조세 격차 등 매우 다양하다. 본 연구에서는 핵심정책으로서 보육료, 양육수당 및 국공립보육시설에 한정하여 다루고자 한다. 주된 이유로는 현재 한국사회에서 ‘공보육’과 ‘무상보육’에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있는 상황에서 본 연구 역시 그와 관련한 국가책임의 범위와 정도를 분석하는 것이 시의적절하기 때문이다.

제2절 자녀양육 지원정책의 현황과 문제점

1. 주요 정책 현황

가. 영·유아 보육료 지원

보육료 지원 정책은 1991년 제정된 영유아보육법 제21조에서 생활보호법에 의한 생활보호대상자와 보건사회부령이 정하는 저소득층자녀의 보육에 필요한 비용을 국가 또는 지방자치단체가 그 전부 또는 일부를 부담하는 정책에서부터 시작된다. 2003년까지는 만 0~4세의 보육시설을 이용하는 자녀가 있는 법정저소득층과 일정 소득수준 이하의 저소득층 가구에 보육료의 100%와 40%를 지원하였다.

2004년부터는 ‘저소득층 자녀(0~4세) 보육료 지원’을 통해 소득수준에 따라 보육료를 차등적으로 지원하였다. 소득인정액에 따라 1~3층으로 구분하였는데 1층은 법정저소득층으로 국민기초생활보장법상 수급자 등이 해당되며, 2층과 3층은 특정 소득수준 이하 가구가 해당된다. 1층에 해당되는 가구의 경우 보육료를 전액(100%) 지원받았으며, 2층의 경우 60%, 3층의 경우 40%를 지원받았다.

2005년에는 ‘저소득층 차등보육료’의 지원대상이 종래 1~3층에서 1~4층으로 늘어났다. 1층은 법정저소득층, 2층 최저생계비의 120% 수준, 3층 도시근로자가구 평균소득 50% 수준, 4층 도시근로자가구 평균소득 60%이다. 보육료 지원 수준은 1층 100%, 2층 80%, 3층 60%, 4층 30%이다.

2006년에도 지원대상의 소득계층과 보육료 지원비율을 상향 조정하였다. 구체적으로 소득계층의 경우 종래 도시근로자가구 평균소득 60%에서 70%까지로 확대하였으며, 보육료 차등지원 비율은 전액 지원 대상을

2층까지 확대하였으며 3층은 보육료의 70%, 4층은 보육료의 40%까지 지원하였다. 한편, 2006년에 영아보육 활성화와 더불어 시설의 운영비 부담 완화, 부모의 보육기회 확대, 교사에 대한 처우 개선, 아동에 대한 서비스 수준 향상 등을 목적으로 영아기본보조금제도가 도입되었다.²³⁾ 기본보조금은 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 적정비용(인건비, 운영비, 급식비 등)으로서 ‘표준보육비용’과 ‘부모부담 보육료’ 간의 차액으로 정부가 가구소득수준과 관계없이 만0~2세 아동이 보육시설을 이용하고 있는 경우 해당 보육시설에게 제공한다.²⁴⁾

2007년에는 차등보육료 지급대상의 소득수준을 도시근로자 평균소득 100%(1~5층)까지 확대하였으며, 보육료는 2층까지 100%, 3층 80%, 4층 50%, 5층 20% 등으로 차등 지원하였다. 2008년에는 소득계층은 동일하나 보육료 지원비율을 4층 60%, 5층 30%로 상향 조정하였다.

2009년부터는 ‘차등보육료’ 사업의 지원대상을 선정하는 소득수준이 영유아가구소득인정액²⁵⁾으로 변경되었다. 이들 가구의 소득수준에 따라 보육료를 30~100% 차등 지원하였다. 구체적으로 영유아가구 소득하위 50%이하에 대해서는 보육료의 100%, 영유아가구 소득하위 60%이하에 대해서는 보육료의 60% 그리고 영유아가구 소득하위 70%이하에 대해서는 보육료의 30%를 지원하였다. 2010년에는 저소득층 위주의 보육료 지원에서 벗어나 중산층에 대한 보육료도 지원하고자 하였다. 맞벌이가구를 대상으로 소득인정액 산정방식을 완화하여 이들 가구에 대해서도

23) 현재 지원되고 있는 기본보육료는 2002년 영아 10명 이상을 보육하는 가정보육시설에 시설별로 40만원을 지원하였던 ‘영아반 지원’이 그 효시이다. 2003년에는 지원 대상을 민간보육시설로 확대하고, 2004년에는 반별 그리고 2005년에는 아동별로 전환하여 지원 수준을 확대하였다(서문희 외, 2009b).

24) 기본보조금은 연도마다 차이가 있다. 예를 들어, 2006년 0세 49천원, 1세 104천원, 2세 69천원, 2007년 0세 292천원, 1세 134천원, 2세 86천원, 2008년 0세 340천원, 1세 164천원, 2세 109천원 등이다.

25) 여기에서의 소득인정액이란 가구의 소득평가액에 토지, 주택, 금융자산, 자동차 등 보유 재산의 월소득 환산액을 합산하여 산정한 금액을 의미한다.

보육료를 지원하고자 하였다.²⁶⁾

2011년에는 ‘만0~4세아 보육료’ 사업으로서 영유아소득하위 70%이하 가구 모두에 대해 보육료를 전액 지원하였다. 2012년부터는 만 0~2세아의 보육시설 이용에 따른 보육료에 대해서는 소득수준에 관계없이 전액 지원하고 있으며, 만 3~4세아의 보육·교육비에 대해서는 영유아가구 소득하위 70%이하 가구에 대해 전액 지원하고 있다.

한편, 1997년 12월 무상보육 특례 규정을 통하여 초등학교 취학직전 1년의 유아에 대한 무상 보육을 실시하고자 하였다. 만5세아에 대한 무상보육료 지원정책은 1999년부터 시행되었는데 2001년까지는 그 대상을 농어촌지역의 차상위계층에 한정하였다. 2002년에는 정책대상이 전국의 차상위계층, 2004년에는 도시근로자가구 월평균소득의 70%, 2005년에는 80% 수준, 2006년에는 90%이하, 2007년에는 100%이하의 모든 가구로 확대되었다. 2009년부터는 소득기준을 종래 도시근로자가구 월평균소득에서 ‘영유아가구 소득인정액’ 기준으로 바꾸었다. 2009년에는 소득하위 50%이하까지 그리고 2010년에는 소득하위 70%이하로 확대되었으며, 맞벌이가구에 대한 소득산정방식을 별도로 적용하여 정책수혜 대상을 확대하고자 하였다. 2012년 현재에는 ‘5세 누리과정’ 도입에 따라 소득수준에 관계없이 월 20만원을 지원하게 되었다.

한 가구 내 2명 이상의 자녀(만0~4세)들이 보육시설을 동시에 이용하는 경우에 둘째자녀 이상의 보육료를 일부 감면해주는 ‘두 자녀 이상 보육료’가 2005년부터 지원되었다. 구체적으로 도시근로자가구 월평균소득 100%이하 가구로서 두 자녀 이상이 동시에 보육시설을 이용할 경우 둘째 이상의 보육료의 20%를 지원해준다. 다만 둘째 이상의 자녀가 법정

26) 맞벌이부부의 소득산정방식은 부모가 모두 근로소득이 있는 가구는 두 소득 중 낮은 소득에 대해서는 75%만 반영하여 나머지(높은) 소득과 합산하여 계산하는 방식이다. 지원 금액은 맞벌이 소득 감액 전 지원단가와 감액 후 지원단가의 차액에 해당하는 부분으로서, 최소 52천원에서 최대 172천원을 지원한다.

저소득층 보육료, 만5세아 무상보육료, 장애아 무상보육료를 통해 보육료를 100% 지원받고 있는 경우는 제외된다. 보육료 지원수준은 2006년 30%, 2007년 50%로 변경되었다. 2009년에는 소득기준이 영유아가구 소득하위 50%초과~70%이하 가구로 변경²⁷⁾되었으며, 보육료 지원 비율은 영유아소득하위 60%이하층의 경우 보육료의 40%, 소득하위 70%이하층의 경우 보육료의 50%를 지원하였다(보건복지가족부, 2009). 2010년에는 보육료 지원 비율이 다소 상향 조정되었다. 영유아소득하위 50%초과~60%이하 가구는 종래와 동일하게 보육료의 40%를 지원하나, 영유아소득하위 60%초과~70%이하 가구에 대해서는 보육료의 70%까지 지원하였다. 2011년부터 차등보육료가 영유아소득하위 70%가구에 100% 지원됨에 따라 ‘두자녀이상보육료’ 정책은 종료되었다.

나. 유아교육비 지원

유아교육비 지원은 1999년 「중산층 육성 및 서민생활 안정대책」의 일환으로 농어촌지역에 거주하는 만 5세아 저소득층 자녀의 유치원 학비 지원이 정책을 통해 실시되었다. 이후 2000년 「일자리 창출 등을 통한 저소득층 생활향상대책」으로 교육비 지원대상이 농어촌에서 전국으로 확대되었으며, 2002년 기존의 “저소득층 자녀 유치원 학비 지원”이 “만5세아 무상교육비 지원”으로 확대되었다. 지원대상은 2006년 도시근로자 가구 평균소득 90%이하 가구에서 2007년에 도시근로자가구 평균소득 100%이하, 2009년에 소득하위 70%이하 가구로 확대되었다. 2012년부터는 ‘5세아 누리과정’ 도입으로 소득수준에 관계없이 유아교육비 전액을 지원하고 있다.

27) 영유아소득하위 50%층의 경우 차등보육료를 통해 100% 지원받으므로 두자녀이상 보육료 지원 대상에서는 제외된다.

한편, 2004년에는 기존 초등학교 취학전 만 5세 원아에게만 지원하던 교육비를 저소득층 자녀 만3~4세까지 확대(차등교육비)하여 교육기관에 대한 선택권을 부여하고자 하였다. 만3~4세아를 대상으로 차상위계층(2006년 기준)까지는 교육비 전액을 그리고 도시근로자 평균소득 70%까지는 소득수준에 따라 차등적으로 지원하였다. 2007년에는 지원대상을 도시근로자기구 평균소득 100%까지 그리고 2009년에는 소득하위 70%까지 확대하였다. 2011년에는 정부지원단가 전액 지원으로 지원금액을 확대하였으며, 소득기준 산정 시 맞벌이부부합산소득의 25%를 차감하여 계산함으로써 지원대상을 확대하였다.

두자녀이상교육비는 2명 이상의 자녀들이 유치원을 동시에 이용할 경우 둘째아 이상 자녀의 교육비를 지원하는 것으로 2005년 처음 도입되었다. 지원대상은 2006년에 도시근로자 평균소득 100%이하의 가구에서 2009년에 소득하위 70%이하(4인가구 기준 월 436만원)까지 확대되었다. 지원수준은 정부단가 기준 전액이다.

다. 양육수당 지원

보육시설 및 유치원을 이용하지 않는 아동에 대한 양육비 지원을 통해 자녀양육에 대한 경제적 부담을 경감시키고 시설 이용아동과의 형평성을 제고하기 위하여 2009년 7월부터 보육시설 미이용아 양육수당을 지급하였다. 당시 차상위 이하 가구의 0~1세 자녀 중 보육시설 미이용 아동의 보육비로서 월 10만원을 지원하였다. 2009년에는 68천명에게 양육수당을 지급하였다. 2010년에도 차상위 이하 가구의 보육시설 미이용 아동(0~1세)을 대상으로 월 10만원을 지원하였으며, 2009년과 동일하게 68천명에게 지원하였다. 2011년부터는 양육수당 지급대상을 만3세 미만 즉 36개월까지 지급하되, 아동의 연령에 따라 차등적으로 적용하기로 하

였다. 구체적으로 생후 12개월 미만은 월 20만원, 24개월 미만은 월 15만원 그리고 36개월 미만은 월 10만원을 지급하고 있다.

〈표 7-2〉 보육시설 미이용아동 양육수당 지원 추진 경과

	지원대상	지원금액	지원아동	집행 예산
2009	차상위 이하 가구 24개월 미만	월 10만원	68천명	441억원
2010	차상위 이하 가구 24개월 미만	월 10만원	68천명	723억원
2011	차상위 이하 가구 36개월미만 아동	(만0세) 월 20만원 (만1세) 월 15만원 (만2세) 월 10만원	98천명	1,908억원
2012	차상위 이하 가구 36개월 미만	상동	-	-

자료: 이삼식 외(2010). 2009년도 저출산고령사회정책 성과평가. 보건복지가족부·한국보건사회연구원
 이삼식 외(2011). 2010년도 저출산고령사회정책 성과평가. 보건복지부·한국보건사회연구원
 대한민국정부(2012). 제2차저출산고령사회기본계획 : 2012년도 중앙부처 시행계획.

라. 국공립보육시설 확충

영유아보육법에서는 국가나 지방자치단체가 설치 및 운영하는 보육시설을 국공립보육시설로 규정하고 있다. 국공립보육시설은 저소득층 밀집 지역이나 농어촌지역 등 취약지역에 대해 우선적으로 설치하도록 규정하고 있다. 국공립보육시설의 경우, 질적 수준이 높아 공급에 비해 수요가 많은 실정이다. 이러한 현실을 반영하여 정부는 「새싹플랜(2006~2010)」과 「제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)」을 통해 국공립보육시설을 대폭적으로 확충할 계획이었다. 그 방법으로 신축 및 민간시설 매입, 초등학교 내 보육시설 국공립전환, 공공주택 리모델링 등이 포함되었다. 「제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)」에서는 저소득층 밀집지역, 농산어촌 등 보육시설 공급률이 낮은 지역 등 취약지역에 국공

립보육시설을 우선설치하고 민간시설 매입, 폐동사무소 등 공공건물 유휴공간 활용, 공동주택 의무설치 보육시설 리모델링 등 다양한 방안을 활용하여 국공립보육시설을 확충할 계획에 있다.

마. 세제 지원

일반적으로 저출산 대책으로서 현금지원은 저소득층 그리고 세제지원 은 중산층 이상에게 유리한 것으로 알려져 있다. 정부는 2004년 출산·양육 관련 소득공제를 확대하였으나 출산·양육으로 인한 비용부담을 완화 하기에는 미흡한 수준이었다. 2005년 당시 자녀 1인당 소득공제 규모는 인적공제로서 기본공제는 100만원, 추가공제는 6세 이하 자녀 1인당 100만원, 교육비 공제는 영유아 교육비 200만원, 초·중·고생 200만원, 대학생 700만원, 장애인특수교육비 전액, 의료비 공제로는 자녀를 위한 의료비 중 총 급여의 3% 초과금액인 연 500만원 한도 등이다. 제1차 저출산 고령사회기본계획을 통해서 일부 조세지원을 확대하였다. 2009년 기준으로 보면, 기본공제액 150만원, 교육비 공제 초·중·고 300만원 대학 900만원, 의료비공제 700만원 등으로 한도액을 인상하였으나 자녀양육가정의 조세부담은 여전히 높은 수준이다. 이에 따라 제2차 저출산고령사회기본계획에서 추가로 확대하였다. 구체적으로 2011년을 기준으로 자녀 2인 시 추가공제액을 50만원에서 100만원으로 그리고 자녀 2인 초과 시에는 추가공제액을 100만원에서 200만원으로 확대하였다. 18세 미만 3자녀 이상을 양육하는 가정의 자동차 1대에 대해 취득세 및 등록세 전액을 면제하기로 하였다(2010.7.5 시행).

〈표 7-3〉 자녀수별 소득공제액, 2012년도 현재

	첫째아	둘째아	셋째아
인적 공제*	기본공제 150만원	좌동	좌동
	6세 이하 추가공제 200만원	좌동	좌동
	출산·입양자 200만원	좌동	좌동
	-	다자녀추가공제 100만원	다자녀추가공제 200만원
교육비 공제			
· 유치원이전	300만원	300만원	300만원
· 초등학교	300만원	300만원	300만원
· 중학교	300만원	300만원	300만원
· 고등학교	300만원	300만원	300만원
· 대학교	900만원	900만원	900만원
보험료 공제	보장성 보험료 최대 100만원		
의료비 공제	의료비 중 총 급여의 3% 초과분(최대 700만원)		

주: * 인적공제의 대상자는 20세 이하로서 소득이 100만원 이하인 경우만 해당

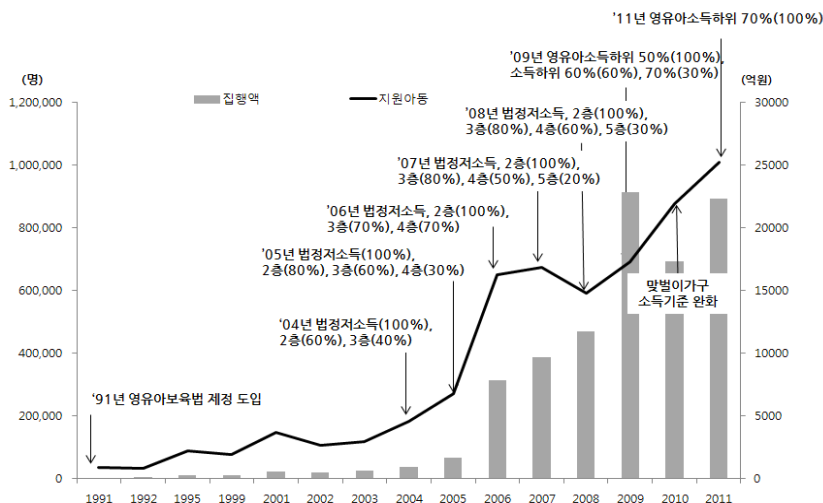
2. 문제점 진단

가. 보육관련 주요 쟁점

(1) 보육 비용

보육부문에서 가장 중요한 것은 비용, 접근성, 질적 수준이라고 할 수 있다. 우선 보육서비스를 이용함에 있어서 비용 부담의 문제이다. 실로 과거의 보육료 지원은 생활보호대상자를 포함한 저소득층의 자녀들에게 보육 기회를 제공하기 위하여 소극적인 사회복지정책의 일환으로 실시되었다. 대표적으로 법정 기초생활보호대상자와 차상위계층 등에 한정하여 차등적으로 보육료를 지원하였던 것이다.

[그림 7-3] 만0~4세아 차등보육료 지원 정책의 추진 연혁



참여정부에 들어 저출산현상에 대한 극복이 국가적 과제로 채택되는 과정에서 보육정책은 주요 저출산대책으로 자리매김을 하게 되면서 보편화 방향으로 급격하게 확대되었다. 그 분수령은 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)이 채택된 2006년이였다. 그 후 보육료 지원 대상 아동의 수가 급격하게 증가하였으며, 이에 따라 예산도 급격하게 확대되었다. 급기야는 2011년에는 만5세아에 추가하여 만0~4세아에 대해서도 영유아소득하위 70%이하 가구 모두에 보육료 전액을 지원하였다. 2012년부터는 만 0~2세아가 보육시설 이용 시 소득수준에 관계없이 보육료 전액을 지원하고 있으며, 만 3~4세아에 대해서도 2013년부터 소득수준에 무관하게 보육·교육비 전액을 지원할 계획이다.

2012년부터 0~2세아에 대해 소득기준을 철폐하여 보육시설 이용 시 보육료 전액을 지원함에 따라 보육수요가 급격하게 증가하였다. 그간 소득기준에 따라 제한되었던 고소득층의 자녀들과 가정양육을 했던 가구의 자녀들의 보육시설 이용이 증가하였기 때문이다. 결과적으로 보육시설이

수요에 미치지 못하여 대기아동이 급격하게 증가함에 따라 맞벌이가정 등 실제 보육시설 이용이 불가피한 아동들마저 배제되는 문제가 발생하였다. 당초 예상보다 보육시설 이용이 증가함에 따라 지방교육재정의 부족이 발생하였다.

이와 같은 문제점들이 도출되자 정부는 2012년 9월 25일 보도자료를 통해 현재 시설을 미이용하는 0~2세 아동에게 지원하고 있는 양육수당을 양육보조금으로 변경하여 시설 이용 여부와 관계없이 소득하위 70% 이하까지 지원할 계획을 밝혔다. 이러한 양육보조금의 지원단가는 현행과 같이 0세 20만원, 1세 15만원, 2세 10만원이며, 2013년부터 양육보조금을 지원받은 부모는 시설이용을 원하는 경우에 양육보조금과 보육료바우처(기본보조금)를 활용하여 시설을 이용할 수 있도록 하였다. 즉, 모든 소득계층에 대하여 보육료 전액을 지원하고 있는 것을 철폐하고, 대신 소득하위 70%까지 양육보조금을 지원하여 보육시설 이용 시 보육료로 활용하도록 하는 것이다. 이에 따라 소득하위 70%까지의 계층은 보육시설 이용 시 보육료바우처(기본보조금)+양육보조금+본인부담금(실제보육료-양육보조금)을 지불하여야 한다. 소득상위 30% 계층은 양육보조금을 전혀 지원 받지 못함으로써 보육료바우처(기본보조금)+본인부담금을 지불하여야만 한다. 물론, 보육료바우처(기본보조금)는 현행과 마찬가지로 보육시설 이용 시 자동적으로 해당 보육시설에 제공된다. 양육보조금은 현금으로 지급함으로써 보육시설을 이용하지 않은 경우에도 지급하여 부모의 선택권을 강화한다는 복안이다. 정규보육시간 외 어린이집을 추가 이용하는 경우에는 시간연장 보육서비스를 제공하여 부모에게 편의를 제공하되, 이용비용에 부모부담을 일부 적용하여 시설의 적정이용을 유도해 나갈 계획이다.

또한 정부는 0~2세 보육지원제도를 실수요자 중심으로 개편할 계획을 발표하였다. 보육료는 현재와 같이 전 계층 지원을 유지하되, 획일적인

보육시간을 종일제와 반일제를 구분하여 맞벌이·취약계층 등에게는 현행 대로 종일제 보육서비스를 지원하고, 시설이용이 비교적 덜 필요한 전업 주부 등에게는 반일제 보육서비스를 지원한다는 계획이다. 다만, 전업주 부라 하더라도 직업훈련, 학생, 보호자 부적절(출산, 질병 등), 돌봄 필요 가족이 있는 경우 등으로 인하여 종일제 보육서비스가 필요한 경우에는 종일제 보육서비스를 지원할 계획이다.

〈표 7-4〉 정부의 2012년도 보육지원체계 개편(안)

구분	2012년	2013년부터
지원체계	• 시설이용 : 보육료(종일제) • 가정양육 : 양육수당	• 시설이용 : 보육료 (종일제/반일제)+양육보조금 • 가정양육 : 양육보조금 + 일시보육
양육수당 (양육보조금)	< 0-2세 > • 시설 미이용시에만 지원 • (대상)차상위계층까지 지원 • (금액)0세(20만원), 1세(15만원), 2세(10만원)	< 0-2세 > • 시설이용여부와 관계없이 지원 • (대상) 소득하위 70%까지 지원 • (금액) 현행과 동일
	< 3-5세 > • 지원 없음	< 3-5세 > • 시설 미이용시 소득하위 70%까지 10만원 지원
보육료	• (대상) 전 계층 지원 * 부모 자부담 없음 • 확일적 시간(12H) 지원 • 기본보육료(시설에 지급)	• (대상) 전 계층 지원 * 단, 부모 자부담 있음(상위30%) → 양육보조금을 받지 못하는 상위30%는 자부담 • 종일제(맞벌이 등)와 반일제(전업주부 등) 차등 지원 • 양육보조금(부모에게 지급)
일시보육	• 지원 없음	• 서비스 신설 (시설 미이용시 지원)

자료: 보건복지부(2012f), 내년부터 實수요자 중심으로 보육지원체계 전면 개편 추진, 2012.09.25일자 보도자료.

(2) 보육 인프라

다음으로 보육인프라와 관련한 내용이다. 보육 인프라는 두 가지 관점에서 논의될 수 있다. 국민이 원하는 보육인프라가 구축되어 있는가와 국

민이 용이하게 보육인프라를 이용할 수 있는가이다. 전자는 주로 국공립 보육시설의 충분성 문제로 귀착된다. 국공립보육시설은 국가 또는 지자체에서 재정적인 지원을 통해서 운영되고 있는 만큼 보육교사, 정원 관리, 서비스의 질적 수준, 시설의 안전성 등 여러 측면에서 신뢰성이 구축되어 있어 일반국민의 수요가 집중되어 있다. 그러나 현실적으로 국공립보육시설은 영유아기본법에 의거하여 대도시 저소득층 밀집지역이나 농어촌 지역에 한정하여 설치됨으로써 공급이 제약되어 있다. 요컨대, 수요와 공급 간의 불균형이 심화되어 있는 영역이다. 구체적으로 국공립보육시설은 1990년 360개에서 2011년 2,116개소로 증가하였음에도 불구하고 전체 보육시설 중 약 5%를 차지하고 있다. 이용 아동수 기준으로는 전체 보육시설 이용 아동 중 약 11%가 국공립보육시설을 이용하고 있다.²⁸⁾

〈표 7-5〉 국공립보육시설 및 이용아동 추이(1990~2011)

(단위: 개소, 천명, %)

	시설			아동		
	전체	국공립	비율	전체	국공립	비율
1990	1,919	360	18.8	48	25	52.1
1995	9,085	1,029	11.3	294	79	26.8
2000	19,276	1,295	6.7	686	100	14.5
2001	20,097	1,306	6.5	734	102	13.9
2002	22,147	1,330	6.0	801	103	12.9
2003	24,142	1,329	5.5	858	103	12.1
2004	26,903	1,349	5.0	930	107	11.5
2005	28,367	1,473	5.2	989	112	11.3
2006	29,233	1,643	5.6	1,040	115	11.0
2007	30,856	1,748	5.7	1,100	119	10.8
2008	33,499	1,826	5.5	1,136	123	10.9
2009	35,550	1,917	5.4	1,175	130	11.0
2010	38,021	2,034	5.3	1,280	138	10.8
2011	39,842	2,116	5.3	1,349	143	10.6

자료: 보건복지부(2012g), 2011년도 보육통계(2011.12월말 기준).

28) 2011년 서울시 국공립보육시설 정원(55,061명) 대비 대기아동(100,199) 비율은 182.0%에 이르렀다(박양숙 의원실, 서울시 아동 9명 중 1명만이 국공립 보육시설 이용! 아동 5명 중 1명은 국공립어린이집 입소 대기중!, 2011.10.26일자 보도자료)

논의의 쟁점은 일반국민이 원하고 있는 신뢰 수준이 높은 국공립보육시설을 보다 확충하여야 한다는 것이며, 일부에서는 모든 보육시설을 국공립보육시설로 대체하여야 한다는 주장도 있다. 그럼에도 불구하고 정부는 영유아기본법의 취지와 민간보육시장의 상황 등을 고려하여 국공립보육시설의 공급을 제한하고 있다. 다만, 서울시 등 일부 지자체에서는 서울형, 부산형 등 기존의 민간보육시설을 국·공립화하고자 하는 노력을 부분적으로나마 추진 중에 있다.

보육인프라와 관련한 또 다른 쟁점은 접근성의 문제이다. 단편적인 예로 2011년 기준으로 전국 3,426개 읍·면·동 중 보육시설이 설치되어 있지 않은 읍·면·동은 474지역으로 13.8%에 이르렀다. 광역자치단체별로는 보육시설 미설치 읍·면·동이 많은 곳은 경북 28.1%, 전남 26.8%, 전북 26.6%, 충남 25.1% 등의 순으로 나타났다.

[그림 7-4] 어린이집 미설치 읍·면·동 현황, 2011



자료 : 2011년도 보육통계.

정부는 2013년부터 3~5세 아동을 대상으로 시설을 이용하지 않는 경우 양육보조금으로 10만원을 지원할 계획이나 도서·벽지 등에서는 기본적으로 아동 발달 등에 필요한 보육서비스를 이용할 수 없다는 문제가 존재한다. 게다가 양육보조금 월 10만원으로 과연 필요한 보육서비스 등을 구매할 수 있는가라는 지원수준의 적정성 문제도 존재한다.

나. 보육 이외 자녀양육 지원

자녀양육 부담은 취학 전에는 보육뿐만 아니라 보건의료비 지출, 분유, 기저귀 등 육아용품 구입 등 매우 다양하다. 초등학교에 취학한 이후에도 교육비 등 많은 비용이 소요된다. 그럼에도 불구하고 현재 저출산 대책으로서는 보육료 지원에 집중되어 있어 보육 이외의 자녀양육에 대한 부담감을 줄일 수 없는 실정이다. 보육료·유아교육비 이외 자녀들에게 직접적으로 지원되는 대책으로는 조세에서 아동 수에 따른 소득공제가 거의 유일한 실정이다. 보육시설 등을 이용하는 경우 보육료·유아교육비를 지원하고 있으나 특별활동비, 부모의 출퇴근시간과의 불일치 등으로 인한 베이비시터, 친인척, 학원 등에 대한 지출 등으로 인하여 많은 부담을 갖는 것도 사실이다. 예를 들어, 보육·교육비 면제대상도 월평균 55천원을 보육교육비로 지출(44.3천원 추가 비용)하고 있으며, 면제대상의 37.4%, 감면대상의 66.4%가 비용이 부담스러운 것으로 응답하고 있다(서문희 외, 2009a).

앞서 살펴본 바와 같이 0~2세 아동에게 지원하고 있는 양육수당이 있으나 아직은 차상위계층에게 지원하고 있고, 지원대상의 연령도 0~2세에 국한되어 보육시설 미용 시에만 지원되고 있어 보육 이외의 보편적인 자녀양육비용 경감을 위한 것으로 간주하기 어렵다. 보육시설미용아 양육비 지원의 경우, 월 10~20만원을 지원하고 있다. 그러나 한국보

건사회연구원에서 실시한 ‘2009년도 전국 출산력 및 가족보건복지 실태 조사’에 의하면, 자녀 양육에 소요되는 월평균 비용은 0~2세아의 경우 31만원, 3~5세아의 경우 44.8만원 등으로 추정되고 있다. 즉, 양육수당의 지원 수준이 매우 낮을 것으로 추정할 수 있다. 출산크레딧제도를 2008년부터 도입하고 있으나 자녀의 수에 따른 일정기간의 연금료 납입 인정의 혜택은 노후에 발생한다는 점에서 직접적으로 자녀양육을 위한 지원으로 볼 수 없다.

저출산현상이 국가의 중요한 문제로 등장하면서 정부는 다자녀 출산에 유리하도록 세제개편을 추진하여 왔다. 전술한 바와 같이 기본공제로서 다자녀 추가 공제와 교육비 공제, 의료비 공제 등을 확대해 왔다. 그러나 한국사회에서 자녀 양육을 지원하기 위한 세제지원은 OECD국가들에 비해 여전히 낮은 수준으로 평가된다. 평균 임금수준 가구의 순수한 조세부담 정도를 나타내는 조세격차를 보면, 2010년 기준으로 무자녀 독신자의 경우 OECD국가 평균 34.9%, 한국 19.8% 그리고 홀벌이 2자녀 가구의 경우 OECD국가 평균 24.8%, 한국 17.5%이다.²⁹⁾ OECD국가 전체적으로 무자녀 독신자가 홀벌이 2자녀 가구에 비해 10.1%포인트 조세부담이 더 많은 반면, 우리나라의 경우에는 2.3%포인트를 더 부담할 뿐이다. 즉, 우리나라에서는 홀벌이 2자녀 가구의 조세부담은 OECD국가 평균보다 여전히 높다고 볼 수 있다. 이는 과거 인구증가억제정책기에 소자녀 출산을 지향함으로써 적은 수의 자녀를 두는 가구와 많은 자녀를 두고 있는 가구 간에 조세부담의 차이를 거의 두지 않았던 정책의 영향에도 기인한다. 그 결과 2000년대 중반부터 세제개편을 실시하였음에도 불구하고 그 수준이 여전히 미흡하여 자녀수에 따른 조세부담의 형평성이 치유되지 못한 것으로 이해할 수 있다.

29) 조세격차(Tax Wedge)는 고용주가 지불하는 총노동비용(총임금소득+고용주 부담 사회보장기여금+고용세) 대비 근로자가 실질적으로 부담하는 세액(개인소득세+근로자·고용주부담 사회보장기여금+고용세-공적지원액)의 비율로 산정된다.

〈표 7-6〉 우리나라와 OECD 국가평균과의 조세격차 비교, 2010

(단위: %)

구분	무자녀 독신자	2자녀 기혼자(단일소득)
한국	19.8	17.5
OECD 평균	34.9	24.8

자료: OECD(2011b). Taxing Wages 2009-2010.

제3절 자녀양육부문 국가책임에 관한 일반국민 태도

1. 보육료 지원에 대한 태도

국가가 0~2세아를 위한 보육료를 어느 계층까지 지원하여야 하는가? 본 연구에서 실시한 조사의 결과, 보육료 지원은 저소득층에 한정하여야 한다는 태도가 48.0%로 가장 높고, 중산층까지 지원은 42.0%로 나타난다. 보육료 지원을 고소득층까지 확대하는 것에 대해서는 7.2%만이 지지하고 있어, 보편적 보육 지원에 대해서는 여전히 사회적 합의가 필요한 것으로 간주할 수 있다. 이러한 태도는 지역, 소득수준, 취업여부, 자녀수(취학자녀수, 미취학자녀수) 등과 무관하게 보편화되어 있다.

다만, 여성은 저소득층까지만 보육료를 지원해야 한다는 태도가 상대적으로 높은 반면, 남성은 중산층과 고소득층까지 보육료를 지원해야 한다는 태도가 상대적으로 강하다. 20대와 30대는 중산층까지 지원하여야 한다는 태도가 강한 반면, 40대와 50대는 저소득층까지만 지원하여야 한다는 태도가 상대적으로 높다. 20대와 30대가 현재 혹은 향후 중산층으로서(특히 맞벌이부부) 자녀 보육료 지원에 대한 욕구가 강하기 때문으로 풀이할 수 있다. 미혼층이 기혼층에 비해 보육료를 중산층과 고소득층에 지원하여야 한다는 태도가 상대적으로 높아, 향후 맞벌이 등으로

중산층에 속할 가능성이 높을 것으로 예상하여 보육료 지원의 소득기준에 대해 보다 유연한 입장을 보이고 있는 것으로 풀이할 수 있다.

〈표 7-7〉 만0~2세아를 위한 보육료 지원 대상에 대한 일반국민의 태도

(단위: %, 명)

	지원 필요 없음	저소득층까지 지원	중산층까지 지원	고소득층까지 지원	전체	(계)
전체	2.8	48.0	42.0	7.2	100.0	(993)
거주지($\chi^2=1.4$)						
농촌	2.5	44.4	45.0	8.1	100.0	(160)
도시	3.0	48.9	41.0	7.1	100.0	(807)
성별($\chi^2=15.0^{**}$)						
남성	2.4	44.4	43.4	9.9	100.0	(505)
여성	3.3	51.8	40.6	4.3	100.0	(488)
연령대($\chi^2=22.8^{**}$)						
20대	0.5	42.4	49.7	7.3	100.0	(191)
30대	3.3	40.2	48.4	8.1	100.0	(246)
40대	3.7	51.5	37.7	7.1	100.0	(297)
50대	3.1	55.6	35.1	6.2	100.0	(259)
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=2.7$)						
저소득	3.2	51.4	38.7	6.7	100.0	(253)
중소득	3.5	46.8	42.6	7.2	100.0	(404)
고소득	2.4	45.4	44.0	8.2	100.0	(207)
취업여부($\chi^2=4.3$)						
비취업	2.5	52.2	39.9	5.4	100.0	(316)
취업	3.0	46.1	43.0	8.0	100.0	(677)
혼인상태($\chi^2=12.2^{**}$)						
미혼	1.2	41.1	50.0	7.8	100.0	(258)
기혼	3.4	50.3	39.3	7.0	100.0	(733)
미취학자녀($\chi^2=10.1$)						
0명	3.9	52.2	37.8	6.2	100.0	(569)
1명	1.8	45.9	43.1	9.2	100.0	(109)
2명 이상	2.2	34.8	50.0	13.0	100.0	(46)
취학자녀($\chi^2=6.2$)						
0명	2.8	50.3	40.4	6.5	100.0	(354)
1명	3.7	55.1	33.1	8.1	100.0	(136)
2명	4.1	48.2	41.5	6.2	100.0	(193)
3명이상	4.9	41.5	41.5	12.2	100.0	(41)

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

소득수준과 무관하게 0~2세아 보육료 전액을 지원하는 이른바 무상보육에 대한 긍정적인 태도는 80.0%(전적으로 필요 36.8% 포함)로 높게 나타난다. 남성이 여성보다 무상보육에 대한 국가의 책임을 더 강조하고 있다. 취업자가 비취업자에 비해 무상보육 제공에 대해 더 지지하고 있다. 아무래도 취업자들(남성 비율이 더 높은)이 세금을 내는 입장에서 자녀 보육을 국가가 전적으로 책임을 져야한다는 의식이 강한 것으로 풀이할 수 있다. 미혼층은 장래에 자녀를 출산하여 보육서비스를 이용하는 잠재수요자로서 이미 자녀가 모두 성장한 가구들이 포함되어 있는 기혼층에 비하여 무상보육을 상대적으로 더 지지하고 있다. 현재 미취학 자녀를 많이 두고 있는 현재 수요자의 경우에도 무상보육 제공을 보다 적극적으로 지지하고 있다. 한편, 이러한 태도는 거주지, 연령계층, 취학 자녀수와 무관한 것으로 나타난다.

〈표 7-8〉 만0~2세아 대상 무상보육 필요성에 대한 일반국민의 태도

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체	(계)	평균 점수
전체	5.2	14.9	43.2	36.8	100.0	(987)	3.12
거주지($\chi^2=1.7$)							
농촌	3.7	14.3	42.2	39.8	100.0	(161)	3.18
도시	5.6	15.1	43.8	35.5	100.0	(800)	3.09
성별($\chi^2=23.1^{***}$)							
남성	4.2	10.5	43.3	42.1	100.0	(504)	3.23
여성	6.2	19.5	43.1	31.3	100.0	(483)	2.99
연령대($\chi^2=8.8$)							
20대	2.6	12.5	46.9	38.0	100.0	(192)	3.20
30대	4.5	13.0	43.3	39.3	100.0	(247)	3.17
40대	6.2	16.1	42.8	34.9	100.0	(292)	3.07
50대	6.6	17.2	40.6	35.5	100.0	(256)	3.05
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=2.6$)							
저소득	5.2	14.4	41.6	38.8	100.0	(250)	3.14
중소득	5.0	15.8	45.0	34.3	100.0	(400)	3.09
고소득	6.8	15.5	41.3	36.4	100.0	(206)	3.07

(단위: %, 명, 점)

〈표 7-8〉 계속

(단위: %, 명, 점)

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체 (계)	평균 점수
취업여부($\chi^2=15.6^{**}$)						
비취업	5.8	18.6	47.4	28.2	100.0 (312)	2.98
취업	4.9	13.2	41.2	40.7	100.0 (675)	3.18
혼인상태($\chi^2=11.7^{**}$)						
미혼	2.7	12.0	51.2	34.1	100.0 (258)	3.17
기혼	6.1	15.8	40.4	37.7	100.0 (727)	3.10
미취학자녀($\chi^2=13.3^*$)						
0명	6.9	16.5	42.2	34.3	100.0 (562)	3.04
1명	3.7	14.7	35.8	45.9	100.0 (109)	3.24
2명 이상	2.1	10.6	31.9	55.3	100.0 (47)	3.40
취학자녀($\chi^2=14.5$)						
0명	4.5	15.0	38.8	41.6	100.0 (353)	3.18
1명	4.5	18.0	39.8	37.6	100.0 (133)	3.11
2명	8.4	16.8	44.0	30.9	100.0 (191)	2.97
3명이상	14.6	12.2	41.5	31.7	100.0 (41)	2.90

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

2) 평균점수는 전혀 필요없다=1점, 별로 필요 없다=2점, 대체로 필요하다=3점, 전적으로 필요하다=4점을 부과한 후 산정한 결과임.

2. 양육수당에 대한 태도

현재 시설 미이용 만0~2세아에 대하여 지급하는 양육수당 금액은 어느 정도가 적정할까? 10~20만원이하 32.5%, 20~30만원이하 26.2%, 10만원이하 21.8%, 30만원초과 19.4% 순으로 나타난다. 현행 양육수당의 금액이 아동 연령에 따라 10~20만원을 지급하고 있는데, 이 구간을 적정한 수준이라고 54.3%가 응답하고 있는 것이다. 나머지 절반이 넘는 45.6%가 20만원을 초과한 금액을 적정수준이라고 응답하였다. 평균 금액은 26.2만원으로 산정된다.

남성이 여성보다 보다 많은 금액을 양육수당의 적정수준으로 생각하고 있다. 양육수당에 대한 현재 및 미래 수요자인 20대와 30대가 40대

이상보다 20만원을 상회하는 금액을 양육수당의 적정수준으로 지지하고 있다. 특히, 20대의 경우에는 20~30만원 이하와 30만원 초과를 동등한 정도로 지지하고 있다. 20대는 평균 33.5만원, 30대는 평균 28.8만원으로 나타난다. 연령별 패턴과 관련된 것으로 미혼층이 기혼층보다 보다 많은 양육수당을 적정한 수준으로 지지하고 있다. 미혼층이 생각하는 적정 양육수당으로 20~30만원 이하 29.7%, 30만원 초과 31.4%로 상대적으로 높게 나타난다. 기혼자의 경우 현재 출산을 진행 중인 집단과 기출산을 완료한 집단 간 응답이 혼재된 결과일 것이다. 취업여부에 따라서는 취업자가 비취업자에 비해 더 높은 금액을 양육수당의 적정 수준으로 지지하고 있다. 취업자(특히 맞벌이)의 경우 취업 활동을 위해 추가로 구입해야 하는 보육서비스가 많아 상대적으로 양육수당의 적정 수준을 높게 인식하고 있을 것으로 보인다. 한편, 거주지, 소득수준 및 자녀수(미취학자녀수, 취학자녀수)별로 양육수당의 적정수준에 대한 태도의 차이는 통계적으로 유의미성이 없는 것으로 나타난다.

〈표 7-9〉 만0~2세아 대상 양육수당의 적정수준에 대한 일반국민의 태도

	10만원 이하	10~20 만원	20~30 만원	30만원 초과	전체	(계)	평균 금액
전체	21.8	32.5	26.2	19.4	100.0	(922)	26.2
거주지($\chi^2=4.0$)							
농촌	21.9	27.8	31.8	18.5	100.0	(151)	26.3
도시	21.8	33.8	24.5	19.8	100.0	(746)	26.2
성별($\chi^2=9.6^*$)							
남성	18.5	32.6	26.4	22.5	100.0	(466)	27.8
여성	25.2	32.5	26.1	16.2	100.0	(456)	24.6
연령대($\chi^2=64.6^{***}$)							
20대	13.5	22.2	32.2	32.2	100.0	(171)	33.5
30대	14.6	30.5	33.0	21.9	100.0	(233)	28.8
40대	25.4	38.0	21.8	14.8	100.0	(284)	23.4
50대	30.8	35.5	20.5	13.2	100.0	(234)	21.7

(단위: %, 명, 만원)

〈표 7-9〉 계속

(단위: %, 명, 만원)

	10만원 이하	10~20 만원	20~30 만원	30만원 초과	전체	(계)	평균 금액
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=8.8$)							
저소득	21.8	36.3	22.6	19.2	100.0	(234)	25.5
중소득	24.4	32.5	26.0	17.1	100.0	(385)	25.1
고소득	16.8	30.9	28.8	23.6	100.0	(191)	28.9
취업여부($\chi^2=11.7^{**}$)							
비취업	28.6	29.9	23.5	18.0	100.0	(294)	23.7
취업	18.6	33.8	27.5	20.1	100.0	(628)	27.4
혼인상태($\chi^2=38.7^{***}$)							
미혼	14.4	24.6	29.7	31.4	100.0	(236)	32.8
기혼	24.3	35.4	25.0	15.4	100.0	(684)	24.0
미취학자녀($\chi^2=7.2$)							
0명	26.0	35.7	24.5	13.9	100.0	(527)	23.3
1명	18.9	34.0	26.4	20.8	100.0	(106)	26.5
2명 이상	14.3	40.5	28.6	16.7	100.0	(42)	25.0
취학자녀($\chi^2=10.8$)							
0명	23.1	35.0	25.5	16.4	100.0	(329)	24.7
1명	19.5	32.0	29.7	18.8	100.0	(128)	25.9
2명	28.0	38.5	22.5	11.0	100.0	(182)	21.8
3명이상	30.6	41.7	16.7	11.1	100.0	(36)	19.7

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

3. 보육시설에 대한 태도

현재 전체 보육시설 중 국공립보육시설의 비중은 약 5% 수준이다. 보육시설을 국가나 지자체에서 직접 설립하여 제공할 것인가 아니면 보육시장에서 민간이 직접 공급 주체가 될 것인가? 그리고 국공립보육시설과 민간보육시설 간 비율이 어느 정도인 것이 바람직한가? 이러한 의문들을 어느 특정한 이유를 들어 결정하는 일은 결코 쉽지 않을 것이다. 이와 관련, 본 연구에서 실시한 조사에서는 전체 보육시설 중 국공립보육시설을 어느 정도 설치하는 것이 적절한 수준인가를 파악하고자 하였

다. 국공립보육시설의 비중이 현 수준인 5% 이하로 유지되는 것이 적정하다는 태도는 5.8%에 불과하다. 즉, 응답자의 약 95%는 국공립보육시설의 비중을 현 수준보다 높아야한다는 데에 동의하고 있는 것이다. 적절한 국공립보육시설 비중으로 10~30%수준을 제시하고 있는 응답 비율이 38.8%로 가장 높고, 다음으로 30~50%수준 28.1%, 5~10%수준 17.0% 등으로 나타난다.

연령대가 높아질수록 국공립보육시설을 30% 이상으로 확충하여야 한다는 비율이 높게 나타난다. 국공립보육시설을 전체 보육시설 중 10~30%수준까지 확충하여야 한다는 태도는 저연령대일수록 높게 나타난다. 그러한 태도는 20대의 경우 약 50%로 매우 높다. 저소득층일수록 적절한 국공립보육시설의 비중으로 50% 이상을 지지하는 반면, 고소득층일수록 30~50% 수준을 가장 적절한 비율로 지지하고 있다. 거주지역, 성별, 취업여부, 혼인상태, 자녀수 등에 따른 차이는 통계적으로 유의미성이 없는 것으로 나타난다.

〈표 7-10〉 국공립보육시설 적정 확충 비율에 대한 일반국민의 태도

	필요 없다	5% 이하	5-10 %이하	10-30 %	30-50 %	50% 초과	전체	(단위: %, 명)	평균 비율
전체	1.3	4.5	17.0	38.8	28.1	10.2	100.0	(969)	33.7
거주지($\chi^2=5.8$)									
농촌	2.0	2.6	18.4	35.5	33.6	7.9	100.0	(152)	34.4
도시	1.3	4.9	17.0	39.4	26.6	10.7	100.0	(792)	33.5
성별($\chi^2=3.2$)									
남성	1.4	3.9	15.7	39.6	28.3	11.2	100.0	(492)	34.8
여성	1.3	5.2	18.4	37.9	27.9	9.2	100.0	(477)	32.6
연령대($\chi^2=35.9^{**}$)									
20대	0.5	2.2	17.9	47.8	21.7	9.8	100.0	(184)	30.9
30대	0.8	4.0	14.2	42.1	29.1	9.7	100.0	(247)	34.2
40대	1.7	3.4	14.4	40.2	29.9	10.3	100.0	(291)	35.4
50대	2.0	8.1	22.3	27.1	29.6	10.9	100.0	(247)	33.4

〈표 7-10〉 계속

(단위: %, 명)

	필요 없다	5% 이하	5-10% 이하	10-30 %	30-50 %	50% 초과	전체	(계)	평균 비율
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=23.5^{**}$)									
저소득	1.6	6.5	20.3	32.5	25.2	13.8	100.0	(246)	34.4
중소득	1.7	3.7	15.4	44.2	26.6	8.4	100.0	(403)	32.3
고소득	-	4.9	14.7	36.3	34.8	9.3	100.0	(204)	36.3
취업여부 ($\chi^2=7.1$)									
비취업	2.3	5.6	18.3	40.2	24.5	9.2	100.0	(306)	31.5
취업	0.9	4.1	16.4	38.2	29.7	10.7	100.0	(663)	34.7
혼인상태 ($\chi^2=10.1$)									
미혼	1.2	3.6	18.7	45.6	23.0	7.9	100.0	(252)	29.8
기혼	1.4	4.8	16.4	36.5	29.9	11.0	100.0	(715)	35.2
미취학자녀 ($\chi^2=12.1$)									
0명	1.5	5.1	18.3	35.6	29.8	9.8	100.0	(551)	34.0
1명	0.9	2.8	11.0	36.7	32.1	16.5	100.0	(109)	39.8
2명 이상	-	6.4	8.5	44.7	27.7	12.8	100.0	(47)	38.5
취학자녀 ($\chi^2=11.1$)									
0명	1.7	5.5	15.9	34.8	29.6	12.5	100.0	(345)	35.7
1명	0.7	6.0	14.2	39.6	30.6	9.0	100.0	(134)	33.7
2명	1.1	2.6	16.9	37.6	30.7	11.1	100.0	(189)	36.3
3명이상	-	5.1	28.2	33.3	28.2	5.1	100.0	(39)	30.5

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

4. 아동수당에 대한 태도

보육 이외 비용을 충당해주기 위한 정책수단으로서 아동수당은 OECD 국가 대부분에서 도입하였다. 이와 달리 우리나라는 재정적 부담 등으로 인하여 아직까지 아동수당을 도입하지 못하고 있다. 재정적인 부담은 어느 소득계층까지 지원하여야 하느냐에 크게 좌우하기 마련이다. 이와 관련, 본 연구에서는 아동수당을 도입할 경우 어느 소득수준까지 지원하는 것이 바람직한가에 대한 태도를 파악하고자 하였다. 조사 결과, 우선 아동수당 도입 자체를 반대하는 태도는 5.2%에 불과하여, 대부분

아동수당 도입에 대해 긍정적인 태도를 보였다. 아동수당을 저소득층에 한정하여 지원하여야 한다는 태도가 55.1%로 가장 높고 그 다음으로 중산층까지 지원하여야 한다는 태도가 35.2%로 나타난다. 아동수당을 고소득층까지 지원해야 한다는 태도는 4.4%에 불과하였다.

여성이 남성에 비해 아동수당을 저소득층에 한정하여 지원해야한다는 태도가 높게 나타난다. 연령계층 중에는 30대가 중산층 또는 고소득층까지 아동수당을 지원해야 한다는 태도가 상대적으로 강하게 나타난다. 30대는 주된 자녀양육 연령계층으로 자녀양육 비용 부담이 커 상대적으로 소득기준에 대하여 유연한 입장을 보이는 것으로 풀이할 수 있다. 취업자가 비취업자에 비해 중산층 혹은 고소득층까지 아동수당을 지원해야 한다는 태도가 높게 나타난다.

〈표 7-11〉 아동수당 지원 대상 적정 소득수준에 대한 일반국민의 태도

(단위: %, 명)

	지원 필요 없다	저소득층까지 지원	중산층까지 지원	고소득층까지 지원	전체	(계)
전체	5.2	55.1	35.2	4.4	100.0	(994)
거주지($\chi^2=1.3$)						
농촌	3.8	54.4	36.9	5.0	100.0	(160)
도시	5.7	55.4	34.5	4.3	100.0	(808)
성별($\chi^2=12.6^{**}$)						
남성	6.1	50.1	38.0	5.7	100.0	(505)
여성	4.3	60.3	32.3	3.1	100.0	(489)
연령대($\chi^2=43.3^{***}$)						
20대	1.6	56.3	38.5	3.6	100.0	(192)
30대	2.8	43.5	48.0	5.6	100.0	(248)
40대	7.8	58.4	29.7	4.1	100.0	(296)
50대	7.4	61.6	26.7	4.3	100.0	(258)
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=8.3$)						
저소득	4.8	59.1	31.3	4.8	100.0	(252)
중소득	4.4	55.7	36.2	3.7	100.0	(406)
고소득	6.8	47.8	39.1	6.3	100.0	(207)

〈표 7-11〉 계속

(단위: %, 명)

	지원 필요 없다	저소득층까지 지원	중산층까지 지원	고소득층까지 지원	전체	(계)
취업여부($\chi^2=8.1^*$)						
비취업	4.1	61.1	32.0	2.8	100.0	(316)
취업	5.8	52.4	36.7	5.2	100.0	(678)
혼인상태($\chi^2=4.1$)						
미혼	3.5	52.9	39.4	4.2	100.0	(259)
기혼	5.9	55.9	33.8	4.4	100.0	(733)
미혼자녀($\chi^2=4.4$)						
0명	5.2	51.9	39.0	3.9	100.0	(77)
1명	3.6	59.0	33.1	4.2	100.0	(166)
2명	6.6	56.6	32.2	4.6	100.0	(394)
3명이상	8.0	51.7	35.6	4.6	100.0	(87)

* p <0.05, ** p <0.01, *** p <0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

아동수당제도를 도입한다면 어느 정도 수준이 적정한가? 10~20만원 이 적정한 수준이라는 태도가 34.7%로 가장 높고, 다음으로 20~30만원 28.3%, 10만원 이하 19.9%, 30만원 초과 17.1% 등으로 나타난다. 평균 금액은 월 26.1만원으로 산정된다. 고연령층일수록 20만원 이하로 아동수당의 적정수준을 낮게 책정하고 있는 반면, 저연령층일수록 30만원 이상으로 아동수당을 높게 책정하고 있다. 미혼층일수록 20만원 이상으로 아동수당의 적정수준을 높게 책정하고 있다. 한편, 거주지, 성별, 소득수준, 취업여부, 미혼자녀수 등에 따른 아동수당의 적정수준에 대한 태도의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타난다.

〈표 7-12〉 아동수당의 적정 수준에 대한 일반국민의 태도

(단위: %, 명, 만원)

	10만원 이하	10~20 만원	20~30 만원	30만원 초과	전체	(계)	평균 금액
전체	19.9	34.7	28.3	17.1	100.0	(896)	26.1
거주지($\chi^2=2.2$)							
농촌	23.4	29.7	29.7	17.2	100.0	(145)	25.3
도시	19.6	35.4	27.8	17.2	100.0	(726)	26.1
성별($\chi^2=6.8$)							
남성	20.2	32.2	27.4	20.2	100.0	(441)	26.9
여성	19.6	37.1	29.2	14.1	100.0	(455)	25.3
연령대($\chi^2=34.8^{***}$)							
20대	11.9	31.3	30.1	26.7	100.0	(176)	32.4
30대	15.3	35.7	31.5	17.4	100.0	(235)	26.6
40대	22.3	34.2	27.7	15.8	100.0	(260)	25.2
50대	28.0	36.9	24.4	10.7	100.0	(225)	21.7
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=0.9$)							
저소득	19.2	35.8	28.4	16.6	100.0	(229)	26.2
중소득	22.3	33.7	27.6	16.4	100.0	(377)	25.1
고소득	21.2	33.7	28.3	16.8	100.0	(184)	26.9
취업여부($\chi^2=1.4$)							
비취업	21.2	36.1	26.0	16.7	100.0	(288)	24.9
취업	19.2	34.0	29.4	17.3	100.0	(608)	26.7
혼인상태($\chi^2=27.1^{***}$)							
미혼	12.2	30.0	32.1	25.7	100.0	(237)	31.7
기혼	22.5	36.5	26.9	14.0	100.0	(657)	24.1
미혼자녀($\chi^2=14.3$)							
0명	16.2	41.2	26.5	16.2	100.0	(68)	25.5
1명	19.4	34.2	35.5	11.0	100.0	(155)	23.9
2명	26.2	37.5	22.2	14.1	100.0	(347)	22.9
3명이상	17.9	35.9	30.8	15.4	100.0	(78)	26.0

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함).

아동수당을 어느 연령까지 지원하는 것이 적정한가에 대하여 질문한 결과 만 6세라고 응답한 비율이 51.0%로 가장 많고 그 다음으로 만3세(26.9%), 만12세(8.7%), 만9세(8.5%) 등의 순으로 나타난다. 만3세까지 지지하는 태도는 남성보다 여성에게서 그리고 만6세까지를 아동수당의 적정 수급연령으로 지지하는 태도는 여성보다 남성에게서 상대적으로 높

게 나타난다. 50대의 고연령층을 제외하고는 연령대가 높아질수록 만6세 까지 혹은 만12세까지를 아동수당의 적정 수급연령으로 지지하는 태도가 상대적으로 높게 나타난다. 한편, 거주지, 혼인상태, 소득수준, 취업여부, 미혼자녀수 등에 따른 아동수당의 적정 수급대상에 대한 태도의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타난다.

〈표 7-13〉 아동수당 적정 수급대상에 대한 일반국민의 태도

(단위: %, 명)

	만 3세 까지	만 6세 까지	만 9세 까지	만 12세 까지	만 18세 까지	전체	(계)
전체	26.9	51.0	8.5	8.7	4.9	100.0	(931)
거주지($\chi^2=1.1$)							
농촌	29.1	47.0	9.3	9.9	4.6	100.0	(151)
도시	26.8	51.1	8.6	8.5	5.0	100.0	(754)
성별($\chi^2=9.7^*$)							
남성	23.2	55.0	9.4	8.1	4.3	100.0	(469)
여성	30.5	47.0	7.6	9.3	5.6	100.0	(462)
연령대($\chi^2=23.1^*$)							
20대	34.4	46.6	8.5	7.9	2.6	100.0	(189)
30대	23.5	49.6	10.9	9.2	6.7	100.0	(238)
40대	20.2	55.4	7.9	10.1	6.4	100.0	(267)
50대	31.6	51.1	6.8	7.2	3.4	100.0	(237)
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=8.2$)							
저소득	24.9	49.8	8.9	9.3	7.2	100.0	(237)
중소득	28.1	51.6	9.1	7.3	3.9	100.0	(384)
고소득	29.3	49.2	5.8	11.0	4.7	100.0	(191)
취업여부($\chi^2=8.8$)							
비취업	32.1	46.5	9.0	9.0	3.3	100.0	(299)
취업	24.4	53.2	8.2	8.5	5.7	100.0	(632)
혼인상태($\chi^2=3.8$)							
미혼	28.1	49.8	10.0	6.4	5.6	100.0	(249)
기혼	26.3	51.6	7.9	9.6	4.6	100.0	(680)
미혼자녀($\chi^2=11.6$)							
0명	26.0	49.3	11.0	8.2	5.5	100.0	(73)
1명	30.8	52.2	7.5	6.9	2.5	100.0	(159)
2명	23.8	52.2	6.9	11.3	5.8	100.0	(362)
3명이상	29.9	48.1	11.7	7.8	2.6	100.0	(77)

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

5. 조세정책에 대한 태도

3자녀 이상의 가정에 대한 조세감면 혜택을 확대하는 것이 필요한가에 대하여 85.8%가 필요하다(전적으로 필요 40.0% 포함)는 태도를 보이고 있다. 즉, 대부분 국가가 조세정책을 통해 다자녀가정에 대해 자녀 양육을 지원하여야 한다는 인식을 가지고 있다. 여성보다 남성이 다자녀 가구에 대한 조세감면 혜택 확대에 전적으로 찬성하는 비율이 높게 나타난다. 기혼층이 미혼층에 비해 조세감면혜택 확대가 전적으로 필요하다고 응답한 비율이 높게 나타나나, 평균 점수(미혼자 3.26점, 기혼자 3.21점)로 보면 미혼층이 조세감면 혜택 확대의 필요성을 더욱 강하게 지지하고 있다. 한편, 거주지, 연령, 소득수준, 취업여부, 미혼자녀수 등에 따른 아동수당의 적정수준에 대한 태도의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타난다.

〈표 7-14〉 3자녀 이상 가정을 위한 조세감면혜택 확대에 대한 일반국민의 태도

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체 (계)	평균 점수
(단위: %, 명, 점)						
전체	3.6	10.7	45.8	40.0	100.0 (983)	3.22
거주지($\chi^2=3.8$)						
농촌	3.2	14.6	41.1	41.1	100.0 (158)	3.20
도시	3.5	9.9	46.9	39.7	100.0 (799)	3.23
성별($\chi^2=9.3^*$)						
남성	4.2	8.7	43.6	43.6	100.0 (505)	3.27
여성	2.9	12.8	48.1	36.2	100.0 (478)	3.18
연령대($\chi^2=17.2^*$)						
20대	1.6	9.4	50.3	38.7	100.0 (191)	3.26
30대	2.0	9.0	44.1	44.9	100.0 (245)	3.32
40대	4.4	9.6	48.8	37.2	100.0 (293)	3.19
50대	5.5	14.6	40.6	39.4	100.0 (254)	3.14

〈표 7-14〉 계속

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체 (계)	평균 점수
(단위: %, 명, 점)						
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=1.1$)						
저소득	2.8	9.6	47.6	40.0	100.0 (250)	3.25
중소득	3.2	11.1	47.0	38.6	100.0 (404)	3.21
고소득	2.9	12.2	44.9	40.0	100.0 (205)	3.22
취업여부($\chi^2=6.6$)						
비취업	4.5	9.9	50.6	34.9	100.0 (312)	3.16
취업	3.1	11.0	43.5	42.3	100.0 (671)	3.25
혼인상태($\chi^2=8.7^*$)						
미혼	1.2	9.7	51.4	37.7	100.0 (257)	3.26
기혼	4.4	10.9	43.8	40.9	100.0 (724)	3.21
미혼자녀($\chi^2=10.8$)						
0명	1.3	9.3	46.7	42.7	100.0 (75)	3.31
1명	5.6	13.0	35.4	46.0	100.0 (161)	3.22
2명	4.6	10.9	47.0	37.6	100.0 (394)	3.18
3명이상	4.7	7.1	41.2	47.1	100.0 (85)	3.31

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.
주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.
2) 평균점수는 전혀 필요없다=1점, 별로 필요 없다=2점, 대체로 필요하다=3점, 전적으로 필요하다=4점을 부과한 후 산정한 결과임.

제4절 외국 사례

1. 보육비 지원

가. 핀란드 사례

핀란드의 보육법에서는 부모휴가가 종료된 이후 학령기 이전의 모든 아동은 부모의 경제적 지위, 취업유무에 관계없이 보육시설을 이용할 무조건적인 권리를 갖는 것으로 규정하고 있다. 이에 지방정부에서는 자녀가 7세가 될 때까지 아동의 보육 받을 권리를 충족시켜줄 의무를 갖게

된다. 핀란드의 부모들은 부모휴가를 사용한 이후 자녀돌봄과 관련하여 4가지 방법 중 하나를 선택할 수 있다. 첫 번째는 휴직을 사용하여 집에서 자녀를 직접 돌보는 것으로 이 경우 가정양육수당(Child Home Care Allowance)이 지급된다. 둘째는 민간보육시설을 이용하는 것으로 민간보육시설이용수당(Private Day Care Allowance)을 지급받을 수 있다. 셋째는 지방자치단체에서 운영하는 보육서비스를 이용하는 것이며, 마지막은 근로시간을 단축하여(부분휴직) 자녀를 돌보는 것이다. 부분휴직을 사용하였을 경우에는 부분양육수당(Partial Childcare Allowance)이 지급된다(홍승아, 2011a).

1970년대 여성운동의 결과로 핀란드 정부는 공공보육시설을 설립하기 시작하였다. 당시 여성학자들은 공공보육시설 확충으로 인하여 여성들이 노동시장에 참여하고 경제적으로 독립하는 데에 도움을 줄 것이라 생각하였다. 그러나 당시 보수당에서는 공공보육시설을 설립하기보다 집에서 자녀를 돌보는 여성에 대해 그에 상응하는 보상을 해주는 방안을 고려하였다. 이와 관련하여 1985년 의회에서 협상이 이루어졌는데 부모의 권리로써 가정양육수당이 도입되었으며, 모든 아동이 누릴 수 있는 사회적 권리로써 보육시설이 설립되었다. 이로 인하여 핀란드 부모는 1~3세 자녀가 정부의 지원을 받지 않는 보육시설을 이용할 경우에도 주정부로부터 수당을 지급받을 수 있게 되었던 것이다. 당시 수당은 가구소득수준에 따라 차등적으로 지원되었고 과세대상에 포함되었다(Kenny, 2010).

현재 가정양육수당은 3세 미만의 자녀가 정부에서 지원하는 보육시설을 이용하지 않을 경우에 지급되고 있다.³⁰⁾ 가정양육수당은 특정 소득수준 이하에만 지원 받을 수 있으며, 기준을 초과한 경우에는 초과된 소득에 상응하는 비율만큼 감액하여 수당을 받을 수 있다. 가정양육수당은

30) 이 외에도 초등학교 입학 전 공공유치원을 부분적으로 이용하는 경우나, 정규 입학연령 이전에 학교를 들어간 경우에도 수당을 지급받을 수 있다.

자녀 개별에게 지급되는 기초수당과 자녀 1명에게만 지급되는 보충수당으로 구성되어 있다. 기초수당은 3세미만 자녀 1명 당 327.46€, 3세미만 자녀가 2인 이상일 경우 추가자녀 당 98.04€, 취학 전 자녀가 있는 경우 추가자녀 당 63.00€가 지급된다. 보충수당은 자녀 1명에게 월 최대 175.24€가 지급된다.

〈표 7-15〉 핀란드의 가정양육수당 소득수준 제한 기준

(단위: €, %)

가족규모	수당 전체를 받을 수 있는 소득기준	감액(%)	보충수당을 제외한 수당을 받을 수 있는 소득기준
2명	1,160	11.5	2,683.79
3명	1,430	9.4	3,294.21
4명이상	1,700	7.9	3,918.17

자료: <http://www.kela.fi>

1997년에는 민간보육시설이용수당(Private Day Care Allowance)이 도입되었다. 취학 연령 전 자녀가 지방정부에서 운영하는 보육시설을 제외한 민간보육사나 민간보육시설을 이용할 경우 수당을 보조받을 수 있도록 한 것이다. 민간보육시설이용수당은 개별 아동에게 지급하는 기초수당과 소득과 연계된 보충수당으로 구성되어 있다. 기초수당은 자녀 1인당 월 166.71€ 그리고 소득과 연계된 보충수당은 자녀 1인당 월 최대 140.19€가 각각 지급된다. 가구소득과 가족규모가 일정기준 이하인 경우에는 수당을 100% 지급받을 수 있다. 가구소득이 일정기준을 초과하는 경우에는 초과된 소득의 비율만큼 감액하여 수당을 지급받게 된다.

나. 호주 사례

호주의 보육비 지원 정책은 크게 2가지로 구분할 수 있다. 보육료 지원(Child Care Benefit, CCB)과 보육료 환급(Child Care Rebate)이

해당된다. 호주의 보육비 지원 정책은 1984년에 도입된 보육비보조(Childcare Assistance)에서 시작된다. 보육비보조는 중위소득이하의 가구를 위한 것이었다. 소득제한은 자녀가 많은 가구에게 더 낮게 책정되었는데 이는 자녀가 1명 추가될수록 돌봄과 관련하여 추가적인 비용이 든다는 인식이 기본이 되었기 때문이다. 당시 보육비보조는 종일제 돌봄, 가족돌봄, 일시돌봄 등을 이용할 경우에만 시설을 통해 지원되었다(Schofield 외, 1996).

그러나 이러한 보육비보조가 시설운영비 형태로 시설에 지원됨에 따라 정부 보조시설을 이용하는 일부 가족만이 혜택을 받고, 아동보육서비스 이용자의 대부분인 민간부문 이용자는 혜택을 받지 못하였다(백선희, 2005; 김영명, 2007에서 재인용). 이에 따라 2000년 7월에 기존의 보육비보조정책은 보육료지원제도(Child Care Benefit, CCB)로 대체되었다. 보육료지원제도(CCB)는 종일보육, 가족돌봄, 일시돌봄, 방과후돌봄, 방학기간 중 돌봄, 유치원 등을 포함하여 자녀돌봄을 위하여 지출되는 비용을 보전해주기 위한 제도이다. 보육료를 지원받기 위해서는 승인³¹⁾ 혹은 등록³²⁾된 보육방식을 이용하여야 하며, 7세 이하 자녀는 예방접종을 받아야 한다. 지원금은 보육방식, 가구소득, 보육서비스를 이용하는 자녀 수 등에 따라 달라진다.³³⁾

현행 보육료지원제도(CCB)의 운영방식은 승인보육서비스와 등록보육서비스 간 차이가 있다.³⁴⁾ 우선 승인된 보육서비스를 이용하면서 보육료

31) 승인받은 보육서비스란 호주정부에서 승인한 보육서비스로 방과후돌봄, 가족돌봄, 방학기간 중 돌봄, 종일돌봄, 가정내 돌봄, 일시돌봄 등이 해당된다.

32) 등록받은 보육서비스란 조부모, 친인척, 친구, 호주의 Human Services 부서에 등록된 부모 등에 의해 제공되는 서비스를 의미한다. 경우에 따라 사립학교, 유치원, 방과후교육서비스 등에서 제공되는 보육서비스까지 포함되기도 한다. 다만, 보육서비스를 제공하는 자는 정부부처에 등록되어야만 한다.

33) <http://www.humanservices.gov.au>

34) 승인보육서비스와 등록보육서비스 간 지원기준이 상이한 것은 수요자들로 하여금 인증보육서비스를 찾게 하여 보육서비스의 질 개선을 꾀하는 전략으로 작용하고 있는 지적도

를 지원받기 위해서는 자산이 아닌 가구소득기준을 충족시켜야 한다. 연간 가구소득이 41,026달러인 경우 최대요율을 적용받을 수 있다(표 7-15 참조). 반면, 등록받은 보육서비스를 이용할 경우에는 소득수준의 제한이 적용되지 않는다. 또한 근로소득이 있는 자 이외에 직업훈련을 받거나 교육을 받고 있는 경우에도 보육서비스 이용 시 보육료를 지원 받을 수 있다.³⁵⁾

〈표 7-16〉 호주 보육료 지원(CCB)제도의 가구소득 제한기준

(단위: \$)

보육서비스 이용 자녀수	소득제한기준
1명	142,426
2명	147,594
3명 이상	166,656(추가 자녀 1인당 31,495 추가)

자료: <http://www.humanservices.gov.au>

보육료 지원이 가능한 자녀 1인 당 이용시간은 가족에 의한 돌봄인 경우 주당 최대 24시간, 주된 돌봄자가 조부모이거나 부모가 근로자 혹은 교육훈련, 학생인 경우(주당 15시간 이상 교육받는 경우) 주당 최대 50시간까지 이다. 승인된 보육시설을 이용하는 경우에도 자녀 1인당 주당 최대 50시간까지 혜택을 받을 수 있다. 지원금액을 살펴보면 승인된 보육서비스를 주당 최대 50시간 이용한 미취학 자녀의 경우 시간당 3.90달러(주당 195달러, 한화 약 230천원)를 지원해준다. 취학자녀의 경우 미취학자녀지원율의 85%를 지원해주고 있다. 등록된 보육서비스를 이용하는 경우에는 주당 50시간을 이용한 미취학자녀의 경우 시간당 0.652달러(주당 32.60달러, 한화 약 38천원)를 지원하며, 취학자녀에 대해서는 미취학자녀지원율의 85%를 지원하고 있다.³⁶⁾

있다(홍승아, 2011b).

35) <http://www.humanservices.gov.au>

다음으로 보육료 환급(Child Care Rebate, CCR) 제도를 살펴보고자 한다. 승인된 보육서비스를 이용하는 경우에 한하여 보육료지원제도의 혜택을 받을 경우 자동적으로 보육료 환급 서비스도 받을 수 있다. 보육료지원제도의 경우 기준소득을 넘을 경우 대상에서 제외되는 반면, 보육료환급제도의 경우 소득수준에 관계없이 모두에게 보편적으로 지원된다. 보육료환급제도의 환급비율은 자녀 1인당 연간 최대 50%로 2011~2012 회계연도 기준으로 최대 7,500달러(한화 기준 약 9백만원)를 환급받을 수 있다. 환급금은 4가지 방법으로 받을 수 있다. 2주 간격(혹은 1주 간격)으로 승인된 보육서비스 이용 시 직접적으로 환급받은 방법, 2주(혹은 1주) 간격으로 은행계좌로 받는 방법, 은행계좌로 분기마다 받는 방법, 은행계좌로 1년 치를 한 번에 받는 방법(보육료를 1년치를 한 번에 지불한 경우만 가능) 등이 있다.

〈표 7-17〉 호주의 보육료 환급 제도의 최대환급금

회계연도	최대 환급금
2011 - 12	\$7,500
2010 - 11	\$7,941
2009 - 10	\$7,778
2008 - 09	\$7,500

자료: <http://www.humanservices.gov.au>

2. 교육비 지원

가. 캐나다 사례

캐나다에서는 고등교육에 진학하는 자녀의 교육비를 보조하기 위하여 교육적금제도(Registered Education Saving Plan, RESP)를 운영하고

36) <http://www.humanservices.gov.au>

있다. 동 제도는 은행이나 기타 신용기관 등 공인된 자산관리사 등을 통해 저축계좌, 채권, 보증투자증서(GICs), 뮤추얼 펀드, 주식 등의 투자 방식 중 하나를 선택하여 계좌를 개설하여 일정 기간 적금을 하면 정부에서 일정 부분을 보조해주는 것이다. 저축플랜은 가족교육적금(Family RESPs)³⁷⁾, 개별교육적금(Individual RESPs)³⁸⁾, 단체교육적금(Group RESPs)³⁹⁾ 등 3가지 유형이 있다.

동 제도는 가정에서 자녀의 고등교육 입학에 대비하여 사전적으로 저축하는 것을 유인하기 위하여 1972년에 도입되었다(Girdhar et. al., 2010). 1996년에는 고등교육 진학에 따른 비용부담이 커지고 있는 현실을 고려하여 1인이 연간 저축할 수 있는 금액을 최대 \$2,000(전 생애에 걸쳐 최대 \$42,000)로 상향조정하였다. 1997년에는 고등교육 진학에 따른 비용부담이 점차 커지는 상황과 경제적으로 여유가 있는 납입자들을 고려하여 연간 최대 저축할 수 있는 금액을 \$4,000로 전년 대비 2배 증액하였다. 또한 여러 명의 자녀를 위하여 저축플랜에 가입한 부모의 경우, 자녀 1명이 고등교육을 포기하였을 때 그간의 저축금을 수혜자에 해당되는 나머지 자녀들에게 배분이 가능하도록 하였다(Donnelly et. al., 1999).

1998년에도 교육적금제도 가입을 방해하는 요인들을 제거하기 위한 노력이 이루어졌다. 가장 큰 변화는 납부한 금액의 일정 부분에 대하여 정부에서 매칭하는 보너스 인센티브 제도인 교육저축보조금(Canada Education Savings Grant, CESG)을 도입한 것이다. 도입 당시 교육저축보조금은 소득수준에 관계없이 연간 저축액의 20%(연간 최대 \$400)

37) 가족교육적금은 1명 이상의 친자 혹은 입양아를 위해 저축하는 계좌이다.

38) 개별교육적금은 자녀이건 아니건 1명의 아동을 위해 저축하는 계좌이다.

39) 본인의 저축액과 다른 사람의 저축액을 합산하여 운영되는 것이나, 이후 학교등록금을 납부할 경우에는 분할로 지급하는 계좌이다(통상적으로 장기 불입이 요구되나, 적금마다 규정 상이).

를 지원하였다. 그러나 2004년에 들어 중산층 이하의 가구에 대한 지원을 확대하기 위해서 가구순소득 기준을 적용하였다. 당초 지급하는 보조금에 더하여 가구소득에 따라 10% 혹은 20%에 대해 추가로 매칭금을 지원하였다. 도입 당시에는 \$38,832이하인 경우 최초의 \$500까지의 금액에 대해 20%, 가구소득이 \$38,833~\$77,769인 경우 10%를 추가로 매칭하여 주었다. 교육채권(Canada Learning Bond, CLB)도 도입되었다. 교육채권은 아동양육보조금(National Child Benefit, NCB)을 받고 있는 가족만이 받을 수 있는데, 이들 가정에서 교육적금을 시작할 수 있도록 지원하기 위하여 최초 \$500를 그리고 이후 자녀가 15세가 될 때까지 매년 \$100(최대 \$2,000)를 지원하였다(Girdhar et al., 2010). 2007년에는 교육적금(RESP)에 납입할 수 있는 금액을 전 생애기간 동안 \$50,000로 그리고 교육저축보조금(CESG)으로는 \$500로 상향조정하였다. 한편, 퀘벡주에서는 자체적으로 적금제도(Quebec Education Savings Incentive, QESI)를 도입하였다. 2008년에는 교육적금을 납입할 수 있는 기간을 35세까지로 연장하였다.

이러한 변화과정을 거쳐 현재 교육적금제도는 다음과 같이 운영되고 있다. 교육적금을 위한 계좌개설은 어느 시기에나 가능하며 계좌개설 후 31년간 유지할 수 있다.⁴⁰⁾ 다만, 35살까지만 계좌가 유지된다. 교육적금 계좌에 일정 금액을 납입하는 경우 보조금으로서 교육저축보조금(CESG)과 교육채권(CLB)을 추가로 보조받을 수 있다. 이러한 지원을 통해 교육적금(RESP)을 통해 적금하는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 33% 정도 많은 교육비를 마련할 수 있다. 그간의 제도 운영실적은 <표 7-18>에 제시하였다.⁴¹⁾

40) 계좌개설 기관 및 계좌종류는 앞서 설명한 바 있다.

41) <http://www.rhdcc-hrsdc.gc.ca>

〈표 7-18〉 캐나다 교육적금제도(RESP)의 운영실적

(단위: 백만달러, 명, %)

	RESP의 누적기금	연간 CESC 지출	CESG 수령자	CESG 대상아동	CESG 이용률
1997	2,359	N/A	N/A	N/A	N/A
1998	3,994	151	698,000	7,189,688	9.7
1999	5,586	291	1,118,000	7,157,153	15.6
2000	7,193	318	1,413,000	7,137,692	19.8
2001	8,234	348	1,647,000	7,121,079	23.1
2002	10,005	370	1,840,000	7,095,985	25.9
2003	12,609	389	1,967,000	7,053,939	27.9
2004	15,236	426	2,095,000	7,023,932	29.8
2005	18,048	468	2,226,000	7,005,983	31.8
2006	21,327	509	2,379,000	6,996,462	34.1
2007	23,534	557	2,504,000	6,966,317	36.3

<http://www.rhdcc-hrsdc.gc.ca>

〈표 7-19〉 캐나다 교육채권제도(CLB)의 운영실적

(단위: \$, 명)

	CLB 지급액	CLB 수급자
2005 3분기	16,050	26
2005 4분기	434,050	756
2006 1분기	1,784,950	3,771
2006 2분기	2,041,650	7,278
2006 3분기	6,035,775	16,049
2006 4분기	6,821,925	26,933
2007 1분기	6,889,000	38,268
2007 2분기	7,006,825	49,903
2007 3분기	11,135,400	62,903
2007 4분기	8,248,875	75,700

<http://www.rhdcc-hrsdc.gc.ca>

실로 교육적금제도는 저소득층과 중산층 가정의 자녀가 고등교육에 진학할 수 있는 기회를 제공하고 있다. <표 7-20>은 시나리오별로 어느 정도의 혜택을 받을 수 있는지를 제시한 것이다. 저소득층 1의 경우 총 금액 중 79%를 정부에서 지원받는 금액이 된다. 이들의 경우 고소득층

에 비해 63%를 적게 납입하면서도 48%정도 더 많은 교육비를 마련할 수 있게 되는 것이다(Girdharry 외, 2010).

〈표 7-20〉 시나리오별 교육적금 혜택

	연간 납입금	CESG	CLB	추가 보조금	계
고소득층	400	80	-	-	480
중산층	300	60	-	30	390
저소득층 1	150	30	500	30	710
저소득층 2	200	40	500	40	780
저소득층 3	300	60	500	60	920

자료: Girdharry et. al(2010)에서 발췌

3. 아동수당

가. 스웨덴 사례

제2차 세계대전이 있었던 1940년대 스웨덴 가족정책의 기본방향은 자녀 출산에 따른 경제적 부담을 국가가 분담함으로써 이들 가정에 대해 일정한 수준의 삶의 질을 보장해 주어야 출산율이 급격히 감소하지 않을 것이라는 인식에 기초하고 있다(최연혁, 2011). 스웨덴의 경우 1910년대부터 급감하기 시작한 출산율이 1920년대 후반 인구대체수준 이하로 떨어지면서 출산율 감소에 대한 관심이 커졌다. 1934년의 뤼르달 보고서에서는 아동이 있는 가정의 열악한 가정환경이 저출산의 중요한 원인으로 작용하고 있다고 지적하였다. 이에 1937년부터 일부 고아 아동에게 아동수당이 지급되었다(최연혁, 2011).

1946년의 출산 및 육아비용부담에 관한 국가정책보고서(SOU 1946:5)에서는 아동이 있는 가정에 대해 수입과 관계없이 일정 수준의 양육비를 국가가 지원해야 한다고 주장하면서 아동수당(Child Benefit)

을 현금으로 지원할 것을 권고하고 있다. 특히, 전쟁기간 동안의 물가상승이 임금증가율보다 높아짐에 따라 자녀가 있는 가정의 경우 더 큰 타격을 받기 때문에 지원이 시급하다고 하였다. 이후 의회의 논의를 통해 정당들의 동의를 이끌어낸 사민당 정부의 ‘일반 아동수당에 관한 법안’(Proposition No. 122)이 통과됨에 따라 1948년부터 보편적 차원의 아동수당제도가 도입되었다. 아동수당에 대한 의회 내 토론에서 발견되는 특이한 점은 우익보수당의 경우, 아동수당의 지급에는 원칙적으로 찬성하지만 아동수당 도입에 따라 발생할 수 있는 여러 가능성을 고려하지 않고 성급하게 표결로 결정하는 것에 반대하여 기권하였으나, 여타 중도우파정당들은 모두 보편적 복지의 일환인 아동수당의 지급이 자녀가 있는 가정에 매우 큰 인센티브를 제공하여 출산율의 변화에 긍정적으로 영향을 미칠 것이 판단하여 찬성으로 돌아섰다는 것이다. 즉, 보수당만 제외하고 진보계열 및 중도우익 정당들이 모두 보편적 복지를 지지하게 되면서 스웨덴의 복지제도는 점차 선별적 복지보다는 전 국민을 대상으로 하는 포괄적 복지를 지향하게 된 것이다(최연혁, 2011).

아동수당 도입 당시에는 연간 250크로네를 16세 이하 아동이 있는 모든 가정에 지급할 것을 규정하고 있는데 당시 3인 가족 최저생계비의 4%에 해당하는 금액이었다. 아동수당은 매월 해당 아동 혹은 어머니에게 지급되었는데, 이는 아동수당이 아버지에게 지급될 경우 아동을 위한 것이 아닌 다른 용도로 사용될 것을 우려한 방책이었다(SCB 2008; 최연혁, 2011에서 재인용). 아동수당의 변화를 살펴보면, 1991~1995년까지는 1인당 월 750크로나를 지원하였다. 1990년대의 경기불황으로 1996년 처음으로 아동수당 지급금액이 기존 750크로나에서 640크로나로 삭감되었으며, 다자녀가족지원금(3자녀 이상)의 대상이 축소되었다(Vlemminckx and Smeeding, 2001; 최연혁, 2011에서 재인용). 1999년에는 다시 자녀 1인당 월 750크로나를 지급하였으며, 이후 2년간 아동

수당 지급액이 확대되었다. 2001년에는 월 950크로나를 지급하였으며, 셋째자녀 이후에 대해서는 대가족지원금을 도입하였다. 대가족지원금의 도입으로 셋째아 이상을 둔 가족의 경우 셋째아 254크로나, 넷째아 760크로나, 다섯째 이상 950크로나를 추가로 지급받을 수 있었다. 2005년에는 아동수당이 자녀 1인당 월 1,050크로나로 상향 조정되었으며, 셋째아부터 지급하였던 대가족지원금이 둘째아(월 100크로나)로 확대되었다. 2010년에도 개정을 통하여 대가족지원금 등이 상향조정되었는데, 경제위기 등으로 2011년에는 아동관련 혜택을 확대하지 않는 것으로 결정된 바 있다.⁴²⁾

현재를 기준으로 스웨덴의 아동수당 지급 현황을 살펴보면, 아동수당은 16세 이하의 자녀가 있는 가정⁴³⁾에 매달 자녀 1인당 1,050크로네가 지원되고 있다. 수급 받은 아동수당은 면세대상에 해당된다. 여기에 더해 자녀가 2명 이상일 경우 대가족보조금(Large Family Supplement)도 받을 수 있다. 자녀가 16세가 지나면 자동적으로 교육수당이 지급되며, 16세에 도달하였는데도 의무교육 혹은 특수교육을 받아야 하는 상황이 되면 아동수당 수급을 연장하여 준다.

〈표 7-21〉 스웨덴의 아동수당 지급 현황

(단위: SEK)

총 자녀수	아동수당	대가족지원금	총 금액
1명	1,050	-	1,050
2명	2,100	150	2,250
3명	3,150	604	3,754
4명	4,200	1,614	5,814
5명	5,250	2,864	8,114
6명	6,300	4,114	10,414

자료: Försäkringskassan(2010). Child Allowance and Large Family Supplement.

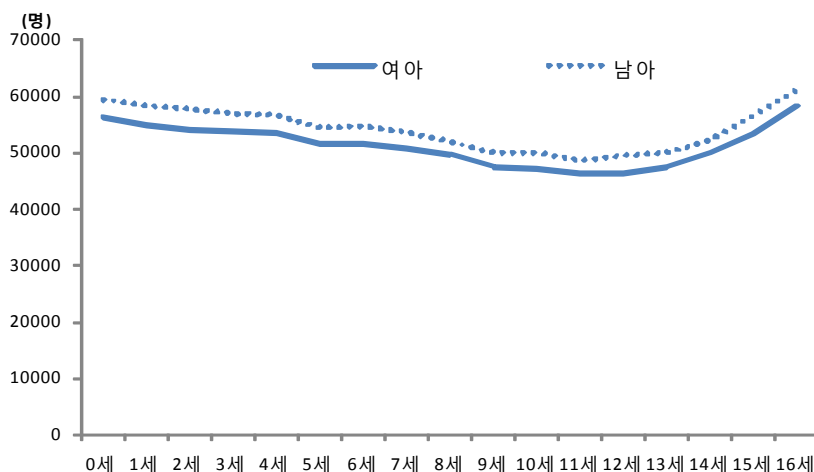
42) <http://www.metro.se/nyheter/sa-blir-din-ekonomi-2012/EVHkls!p2v!CpdFJnZWA/>

43) 아동수당은 이혼가정, 동성가정, 동거가정 등 모든 가정에 지급된다.

이처럼 아동수당은 경우에 따라 소폭 인하되기도 하였지만 대체적으로 물가수준의 향상에 따라 지속적으로 증가하였다. 스웨덴 일반근로자의 근로소득 기준으로 환산 시 아동수당은 1965년 10%, 1985년 15%, 그리고 2000년대 들어 13% 수준을 유지하고 있다(Ferrarini, 2009; 최연혁, 2011에서 재인용). OECD 18개국에서 지급하는 아동수당이 소득 대비 차지하는 비중이 평균 7~8% 수준임을 고려할 때, 스웨덴의 아동수당은 비교적 높은 수준임을 알 수 있다.

스웨덴 아동수당은 전체 아동을 대상으로 하므로 수급자 규모와 16세 이하 전체 아동 규모가 동일하다. 2010년을 기준으로 성별 수급자를 살펴보면 여아의 경우 약 873천명, 남아의 경우 921천명 정도가 아동수당의 혜택을 받은 것으로 나타난다. 1990년대 초반 태어난 출생아의 규모가 상대적으로 커 15~16세 수급자 규모가 크다. 이후 10세 초반 연령대에서 다소 감소하였으나, 이하 연령대에서는 연간 출생아수 증가 추이에 따라 다소 증가하고 있다.

[그림 7-5] 스웨덴 아동수당 수급자 현황, 2010



자료: Försäkringskassan(2011). Social Insurance in Figures 2011.

스웨덴의 아동수당은 정부재원으로 구성되어 있다. 2010년을 기준으로 세입-세출 구조는 <표 7-22>와 같다.

<표 7-22> 스웨덴 아동수당의 세입-세출구조, 2010

	세입				세출			수입-지출
	분담금	법적 정부 기여금	기타	계	수당	관리비	계	
아동수당	-	23,978	-	23,978	23,731	247	23,978	-

자료: Försäkringskassan(2011). Social Insurance in Figures 2011.

나. 일본 사례

1940년대 후반 일본의 아동수당제도 도입에 대한 구상이 시작되었다. 이후 1959년 국제연합의 ‘아동권리헌장’이 선언된 직후인 1960년 8월 중앙아동복지심의회에서 실질적인 논의가 이루어지기 시작하였다. 1960년대 초반에는 자녀가 있는 가구의 빈곤을 방지하는 것과 출산을 저하에 대응하기 위한 방안의 일환으로 아동수당법에 대한 검토가 있었으며, 1960년대 후반에는 보다 구체적으로 제도 창설에 대한 논의가 있었다(최영진, 2008).

1970년 9월 아동수당심의회 ‘아동수당제도의 개요’ 및 동년 11월 자민당정무조사회 사회부회 아동수당중개모임의 ‘아동수당제도의 구상’을 바탕으로 1971년 5월 아동수당법이 제정되었으며, 1972년 1월부터 아동수당제가 실시되었다. 일정 소득수준 이하 가구 중 셋째자녀 이후 5세 미만(연령은 단계적으로 연장하여 의무교육 종료 전까지 한다는 것으로 명시)의 자녀가 있는 가구를 대상으로 1인당 월 3,000엔을 지급하는 것이 주요 내용이었다. 1973년에는 지급대상 아동의 범위를 셋째자녀 이후 10세미만으로 그리고 1974년에는 셋째자녀이후 의무교육종료 전 아

동으로 확대하였다(최영진, 2008).

1979년에는 재정제도심의회의 보고에 의해 재정적 측면에서 아동수당 제도의 존재와 비용부담 등에 따른 아동수당의 재검토에 대한 요구가 등장하였다. 구체적으로 아동양육 부담에 대한 사고방식의 차이, 임금 내 부양수당 존재, 세제상 부양공제와 아동수당의 관계, 보육시설 정책과 아동수당의 우선순위, 아동수당의 의의·목적에 관한 여론, 고용인과 피고용인의 재원 불균형 등의 이유로 아동수당 존치 여부에 대한 재검토 논의가 등장하게 된 것이다(최영진, 2008).

1980년 9월에는 중앙아동복지심의회 보고에서 아동수당의 소득제한 폐지와 재원의 각출을 조세·사업주 이외에 자영업자 및 농민 등까지도 포함해야 한다는 논의가 제기되었다. 1981년 7월에는 경제적·행정개혁 관점에서 아동수당제도에 대한 근본적인 재검토와 1983년 12월에는 재정제도심의회의 ‘세출의 절감합리화 방안에 관한 보고’에서 아동수당의 존재를 포함하여 전반적 재검토의 필요성이 제기되었다(최영진, 2008).

1985년 아동수당법 일부를 개정하여 1986년 6월부터 지급대상 아동 범위를 확대하였다. 구체적으로 둘째자녀를 대상으로 월 2,500엔, 셋째 자녀 이후를 대상으로 월 5,000엔을 지급하는 것이다. 1987년 4월에는 지급대상아동의 범위를 둘째자녀의 경우 4세미만, 셋째자녀이후는 9세미만으로 확대하였으며 지급액은 종전과 동일하게 지급하였다. 1988년 4월부터는 둘째자녀이후의 범위를 의무교육취학 전으로 확대하였다. 1991년에는 경제적 지원의 필요성이 가장 높은 3세미만의 시기에 아동수당 지원을 집중함으로써 육아지원을 강화한다는 취지하에 아동수당지급대상을 첫째자녀까지로 확대하였으며 지급액의 경우 첫째·둘째자녀는 월 5,000엔, 셋째자녀이후는 월 10,000엔으로 확대하였다(최영진, 2008).

1994년 개정법에서는 각종 육아지원서비스를 확충하는 것의 필요성이 제기되어 종래 ‘복지시설’을 ‘아동육성사업⁴⁴⁾’으로 변경하고, 새로운 아

동보육사업 등에 필요한 비용은 사업주로부터 각출금을 징수하는 것으로 개정하였다(최영진, 2008). 2000년 개정법에서는 지급대상아동을 초등학교 취학전으로 확대하였다. 동 개정법은 1988년 이후 계속되는 저출산에 대응하기 위한 방안으로 이루어진 것이나, 사실은 자민당·자유당·공명당의 여당3당에 의한 정치적 결단의 산물이다. 2001년에는 아동수당 지급대상 가구의 소득수준을 완화하였다. 2명의 자녀가 있는 가구의 소득수준은 종래 4,325천엔에서 5,963천엔으로 화이트칼라중상자의 경우 6,700천엔에서 7,800천엔으로 완화하였다. 2004년 개정법에서는 실질적으로 저출산에 대응한 정책방안을 마련한다는 취지에서 기존의 배우자특별공제를 폐지하고 이에 따라 증가한 세수를 이용하여 아동수당의 대상범위를 초등학교 3학년 수료 전까지로 확대하였다. 2006년에는 소득기준을 완화하였는데 2명의 자녀가 있는 가구는 5,963천엔에서 7,800천엔으로 그리고 화이트칼라중상자는 7,800천엔에서 8,600천엔으로 확대되었다. 2007년 개정법에서는 3세미만의 아동에 대해서는 출생순위와 관계없이 일률적으로 월 10,000엔, 3세이상의 경우 첫째·둘째는 월 5,000엔, 셋째이후는 월 10,000엔 지급하는 것으로 개정되었다.⁴⁵⁾

한편, 2010년 개정법에서는 가구소득수준에 제한 없이 중학교 졸업 전 자녀 1인당 13,000엔으로 아동수당을 확대하였다. 그 해에 2011년 3세미만의 아동수당을 20,000엔으로 확대할 것이라는 발표가 있었다. 그러나 2011년 지진피해지역 재건에 예산을 투입해야 한다는 비판 등이 발생하여 20,000엔으로의 상향조정을 철회하였다.⁴⁶⁾ 2011년 확정된 아동수당의 대상 및 지원금액은 다음과 같다(표 7-23).

44) 여기에서 아동은 18세 도달한 날 이후의 최초 3월 31일까지의 사이에 있는 자로 규정하고 있음.

45) <http://www.mhlw.go.jp/>

46) The Japan Times, 2011.3.31일자 "DPJ withdraws child allowance bill as opposition digs its heels in"

〈표 7-23〉 일본의 아동수당 지원 현황, 2011

출산순위	연령	2011년 10월~2012년 3월
모든 자녀	3세미만	월 15,000엔(약 22만원)
첫째, 둘째자녀	3세~초등학교 졸업	월 10,000엔(약 15만원)
셋째이상*	3세~초등학교 졸업	월 15,000엔
모든 자녀	중학교 재학	월 10,000엔

주: 직접 양육하며 생계를 같이 하고 있는 18세 미만(18세가 되는 해의 3월 31일)의 자녀를 첫째 아이로 하여 셋째 이하 계산

자료: <http://www.mhlw.go.jp>

일본 아동수당의 재원은 중앙정부, 지방정부, 고용주가 공동으로 부담하고 있다. 2012년 아동수당은 2.22조엔이 지출될 것으로 예상되는데, 중앙정부 1.07조엔(48%), 지방정부 980십억엔(44%), 고용주 170십억(8%)엔 정도 부담할 것으로 논의된 바 있다.⁴⁷⁾

4. 조세지원

가. 미국 사례

미국은 자녀가 있는 가족에 대한 조세지원 정책으로 자녀세액공제(Child Tax Credit, CTC)와 자녀보육비세액공제(Child and Dependent care tax credit)를 실시하고 있다. 자녀세액공제(CTC)는 1997년의 세금감면법(Taxpayer Relief Act)의 일환으로 도입된 제도이다. 그 당시 의회에서는 조세체계가 가족규모의 증가에 따라 가족이 세금을 지불하는 능력이 떨어진다는 것을 고려하지 않았다고 생각하였다. 그간의 인적공제의 경우 시간이 지날수록 실질적인 가치가 감소하였기 때문이다. 이에 의회에서는 가족의 납세의무를 줄여주어 자녀양육에 대한 경제적 부담을

47) The Japan Times, Conflict over child allowance, 2011.12.23일자

덜어주고 가족의 삶의 가치가 증진되기를 희망하는 차원에서 자녀세액공제를 도입하게 되었다(Esenwein and Shvedov, 2007).

동 제도는 1998년부터 시행되었는데 당시 법에서 규정하고 있는 17세 미만의 자녀가 있는 가족들은 자녀 1인당 \$400의 감면혜택을 받을 수 있게 되었다. 1999년에는 공제액이 \$500로 상향조정되었다.⁴⁸⁾

2001년 「경제성장 및 감세조정법(Economic Growth Tax Relief Reconciliation Act, EGTRRA)」의 통과로 자녀세액공제제도에도 변화가 있었다. 2001~2010년까지 공제액을 \$1,000까지 단계적으로 상향조정할 것을 계획하였는데, 구체적으로 2001~2004년 동안 공제액이 \$600, 2005~2008년 \$700, 2009년 \$800, 2010년 \$1,000로 조정하고자 하였다. 이뿐만 아니라 3명 미만의 자녀가 있는 가족도 환급형의 가족세액공제 혜택을 받을 수 있도록 유연해졌다. 환급형태의 조세제도 도입을 통하여 세금을 지불할 소득이 없더라도 자녀가 있는 가족의 경우 환급금을 받을 수 있게 되었다(Esenwein and Shvedov, 2007). 2001~2004년 기간 동안 근로소득의 10%까지 환급받을 수 있었으며, 환급금은 2005년 이후 15%까지로 상향조정하는 것으로 계획되었다. 환급금의 상한선은 물가와 연동되었다. 2001년 법에서는 자녀세액공제를 통해 대체적최저한세가 상쇄될 수 있도록 하였다.⁴⁹⁾

2003년의 「고용 및 성장 조세감면법(Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act(JGTRRA))」가 통과됨에 따라 자녀세액공제는 2003년까지 \$1,000까지 증가하였다. 동 법은 2004년 이후 효력이 사라졌는데, 이로 2005년에는 다시 \$700를 환급받을 수 있도록 계획되었다. 그러나 이후 당초의 「경제성장 및 감세조정법」에 의거하여 \$1,000로 증가하였다.

48) <http://taxpolicycenter.org/taxtopics/encyclopedia/Child-Tax-Credit.cfm>

49) 다만 당시 2001년 법의 모든 규정은 2010년 말부터 소멸되는 것으로 계획되었다.

〈표 7-24〉 자녀세액공제와 추가자녀세액공제의 변화(1997~2012)

연도	1인당 최대 공제액	환급여부	최대 환급금
1998	400	×**	
1999	500	×**	
2000	500	×**	
2001	600	○	최대 10%
2002	600	○	최대 10%
2003	1,000	○	최대 10%
2004	1,000	○	최대 10%
2005	1,000	○	최대 15%
2006	1,000	○	최대 15%
2007	1,000	○	최대 15%
2008	1,000	○	최대 15%
2009	1,000	○	최대 15%
2010	1,000	○	최대 15%
2011	1,000	○	최대 15%
2012	1,000	○	최대 15%

주: 3명이상의 자녀가 있는 가족은 환급금을 받을 수 있었음.

자료: www.irs.gov/

급여체계는 근로소득에 따라 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구분되어 사다리꼴 모양으로 설계되어 있다. 소득이 적은 계층은 점증구간에 포함되어 더 높은 급여액을 받을 수 있으며, 반면 고소득층은 점감구간에 포함되어 상대적으로 낮은 급여액을 받게 된다. 평탄구간에 해당하는 중산층의 경우 아동 1인당 \$1,000에 해당하는 급여액 전체를 세액공제 부분인 자녀세액공제와 실제 환급부분인 추가(additional) 자녀세액공제의 형태로 받을 수 있다. 점증구간은 최소 근로소득 초과분에 대해 점증률 15%를, 점감구간은 소득신고 유형별 점감구간 경계소득(홀벌이 75,000달러, 맞벌이 공동신고 110,000달러, 맞벌이 개별신고 55,000달러)으로부터 점감률 5%를 적용하여 급여액이 산출된다(이상신, 2009; 이삼식 외, 2010에서 재인용).

나. 영국 사례

영국에서 자녀가 있는 가족에 대한 추가 세액공제는 1909년 처음으로 도입되었으나, 당시의 세액공제 혜택은 일부만이 받을 수 있는 혜택에 불과하였다. 본격적으로 자녀가 있는 가족을 직접적으로 지원하기 위하여 국가에서 처음으로 도입한 전략은 1940년대 후반의 가족공제제도이다. 당시 2명 이상의 자녀가 있는 가족의 소득수준에 따라 공제혜택을 제공하였다. 1977년 가족공제는 비과세의 정액제로 지급하는 아동수당(child benefit)으로 대체되었으며, 2여년에 걸쳐 자녀세액공제(child tax allowance)를 단계적으로 도입하려 하였다. 이러한 변화는 기존 조세제도의 경우 비납세자들이 자녀에 대한 재정적 지원의 사각지대에 놓이게 되었기 때문이며, 정부에서는 주된 양육자에게 재정적으로 지원하기를 희망하였기 때문이다(Brewer 외, 2001).

한편, 가구소득이 없는 가정에서 성장하는 아이를 위해서는 국가보조(national assistance, 1948)와 보충급여(supplement benefit, 1966), 소득보전(income support, 1988) 등을 지원하였다. 가구소득은 있으나 소득수준이 낮은 자녀가 있는 가정을 위해서는 1971년 가족소득보전 정책을 실시하였는데, 이는 1988년 가족공제(family credit)로 그리고 1999년 근로가족세액공제(working families' tax credit)로 변화되었다. 1900년대 영국정부에서 자녀가 있는 가족을 위해 실시한 경제적 지원제도는 <표 7-25>와 같다(Brewer 외, 2001).

〈표 7-25〉 1900년대 영국의 경제적 지원 정책

	1990~1950년대	1960~1970년대	1980년대	1990년대
보편적 지원		아동수당(child benefit, 1977)		고연령 아동에 대한 우대율 적용(1991)
조세혜택	자녀가 있는 가족에 대한 조세혜택(Larger tax allowances for families with children, 1909)	아동세액공제 폐지(1977~1979)		조세혜택에 개인의 개념 적용(1990)
	자녀세액공제(child tax allowances, 1948)			기혼부부 관련된 조세혜택을 대신하여 자녀세액공제 도입(2000~2001)
소득수준별 혜택	실업보조법(1934)	NA를 대체하여 보충수당(Supplement Benefit, SB, 1966)	SB를 대체하여 소득보전제도 (Income Support, IS, 1988)도입	자녀가 있는 부부와 자녀가 없는 성인을 위하여 IS를 폐지하고 구직수당 지급(1996)
	국가보조 (National Assistance, NA)와 가족수당(1948)	가족수당 폐지(1977)		16세 이하 모든 아동에 대해 동등한 프리미엄 적용(1998~2000)
근로가족을 위한 혜택		가구소득보충 (FIS, 1971)	FIS를 대체하여 가족공제 (Family Credit, FC, 1988)	FC를 대체하여 근로가족소득공제 도입(1999)
				16세 이하 모든 아동에 대해 동등하게 공제를 적용(1998~2000)

자료: Brewer, M. and Myck, M. and Reed, H.(2001). Financial Support for Families with Children : Options for the New Integrated Child Credit. The Institute for Fiscal Studies 7 Ridgmount Street London WC1E 7AW.

이들 중 자녀가 있는 가족에 대한 조세지원인 자녀세액공제(Child Tax Credit)에 대하여 자세히 살펴보면, 자녀세액공제(Child Tax Credit)는 16세 미만의 자녀(전일제로 교육을 받는 경우 20세미만)가 있는 가족에게 지원하는 것으로 근로여부와 관계없이 일정수준 이상의 소

득이 있는 경우 대상에 포함된다. 소득수준은 종래 £41,300이하 가구로 제한되었으나 2012년부터는 1명의 자녀가 있는 경우 연간 약 £26,000 이상, 2명의 자녀가 있는 경우 연간 약 £32,200이상의 소득이 있는 경우에는 대상에서 제외된다. 다만, 자녀돌봄비용을 지불하거나 장애아, 2명 이상의 자녀가 있는 경우에 소득수준은 상향조정된다.⁵⁰⁾ 자녀세액공제는 환급형으로 운영되고 있으며 환급액은 지원금액은 가족요소, 자녀요소, 자녀의 장애요소에 의해 결정된다. 2012년 기준으로 요소별 연간 최대 자녀세액공제 금액은 <표 7-26>에 제시하였다.

<표 7-26> 연간 최대 자녀세액공제 금액

		(단위: £)
		2012-2013
가족요소		545
자녀요소		2,690
장애가 있는 자녀요소		2,950
중증 장애가 있는 자녀요소		1,190

자료: <http://www.hmrc.gov.uk/rates/taxcredits.htm>

<표 7-27> 소득수준별 자녀세액공제 금액

		(단위: £)		
소득	대상자녀	1명	2명	3명
	없음	3,240	5,930	8,620
	5,000	3,240	5,930	8,620
	8,000	3,240	5,930	8,620
	10,000	3,240	5,930	8,620
	15,000	3,240	5,930	8,620
	20,000	1,545	4,235	6,925
	25,000	0	2,185	4,875
	30,000	0	135	2,825
	35,000	0	0	775
	40,000	0	0	0
	45,000	0	0	0

자료: HM Revenue and Customs(2012). A Guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit.

50) <http://www.turn2us.org.uk>

제5절 자녀양육부문 국가책임 강화 방안

1. 보육 지원

가. 보육료

한국사회에서 초저출산현상이 장기화되고 있다. 초저출산 추이는 적어도 최근에 들어서는 자녀양육 비용에 대한 실질적 및 심리적인 부담이 큰 것과 밀접한 관련이 있다. 이미 많은 연구들은 일맥상통하게 자녀양육비용의 부담이 저출산을 야기하고 있다고 주장하여 왔다. 특히, 자녀 1인당 비용의 부담이 큰 상황에서 2~3명의 자녀를 출산하여 양육한다는 것은 한국사회에서 큰 모험으로까지도 인식되고 있는 것이 현실이다. 그렇다면 국가는 우선적으로 자녀양육 비용을 경감해주는 것이 저출산을 극복할 수 있는 가장 큰 관건이라고 할 수 있다. 그러나 현재 국가의 정책 수준은 아주 미흡한 것으로 평가할 수 있다. 이는 우리나라에서 현재 추진되고 있는 정책들의 현황을 외국과 단순비교를 통해서도 손쉽게 이해될 수 있기도 하다.

우리나라의 자녀양육비용 경감 정책은 거의 존재감이 없는 상황이다. 국가가 보육정책을 통해 나름대로 자녀양육비용을 경감시키고자 하고 있으나 그 자체적으로 아직 많은 문제점들이 산재해 있는 실정이며, 보육 지원 이외 자녀양육비용 경감 정책은 아주 미미한 수준이다.

우선 보육정책은 누리과정의 도입으로 3세 이상 아동들에 대해서는 2013년부터 모의 취업여부나 가구소득 수준과 무관하게 보육료 전액을 지원하게 됨으로써 보편적 보육정책을 지향할 수 있게 되었다. 주요 선진국에서도 3~5세 아동에 대해서는 아동의 성장 발달 등을 위한 보육의 기회를 모두에게 제공하기 위해서는 경제활동이나 소득 수준과 무관하게

보편화되어 있는 경향이 있다. 우리나라의 0~2세 보육은 처음에 사회복지 차원에서 모의 취업여부와 상관없이 가구소득 수준만을 기준으로 차등보육료제도를 실시하였다. 이러한 차등보육료제도가 저출산 현상을 극복하기 위하여 보육정책을 확대하는 과정에서 그대로 적용하면서 모의 취업여부는 여전히 기준으로 책정되지 못한 채 가구소득 기준만이 남게 된 것이다. 2012년에 가구소득 기준을 폐지하여 0~2세아에 대한 보육료 지원을 보편화하면서 재정 부족과 보육수요 급증에 따른 보육시설 공급 부족 등이 발생하였다. 정부는 다시 소득하위 70% 이하에 대해 양육수당을 연령에 따라 차등적으로 지원하여 보육시설 이용 시 지급하도록 하되, 모의 취업여부에 따라 보육시설 이용시간을 제한하는 개편안을 발표하였다. 한편, 18대 대통령 선거에서 새누리당과 민주당은 당초대로 소득에 무관하게 모든 계층에 보육료 전액을 지원할 것으로 공약한 바 있다. 보육정책 등에 대해 아주 긴 역사를 가지고 있는 서구 국가들의 경우 대부분 0~2세 보육에 대해 철저하게 취업모를 기준으로 운영하고, 전업주부 등을 위해서는 아동수당 등 다른 제도들을 통해 자녀양육 비용을 경감시켜주는 다양한 선택을 제공해주고 있는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

이와 같은 관점에서 향후 보육정책의 개혁은 단순히 보육료 지원만을 가지고 논의하기보다 0~2세 자녀양육과 관련한 제도들 모두를 아우르는 종합적인 방안을 토대로 이루어져야 할 것이다. 0~2세 아동들은 정서적 발달 등을 고려할 때 모에 의한 양육이 바람직하다는 전제 하에 가능한 다양한 선택지를 제공하여야 한다. 즉, 서구 국가들의 경우와 마찬가지로 취업을 포기하고 자녀양육에 전념할 경우에는 가정에서 질적 수준이 높은 양육이 이루어질 수 있도록 양육보조금 등을 충분히 지원할 필요가 있다. 취업 중인 모가 일정 기간 동안 직장을 휴직하고 자녀를 양육하고자 하는 경우에는 육아휴직기간과 그 기간 동안 휴직급여

를 충분하게 제공하여야 할 것이다. 취업 중인 모가 가계수입 등을 고려하여 직장을 계속 다니고자 하는 경우에는 일정한 모성휴가와 함께 보육서비스를 비용 부담 없이 충분하게 이용할 수 있도록 지원하여야 한다. 이와 같이 0~2세 아동의 보육은 양육보조금, 육아휴직 및 보육서비스라는 선택사항을 모의 취업활동과 연계하여 원칙을 마련할 필요가 있다. 여기에서 모의 취업활동은 반드시 현재 취업 중인 것만을 의미하지 않고, 취업 준비 중인 경우 등을 포함하도록 한다. 이러한 원칙하에 가구소득 기준이나 자녀수 기준을 융통성 있게 적용하도록 한다. 예를 들어, 소득수준이 아주 낮아 무급가족종사자로 종사하거나 다양한 비정형적인 형태로 일을 하고자 하는 경우나 자녀들이 많아 한꺼번에 돌보기가 힘든 경우 등에 대해서는 모의 취업기준에 준하여 양육보조금이나 보육서비스 이용권을 선택할 수 있도록 하며, 다른 한편으로는 자녀수에 따라 양육보조금(다자녀보조금)을 추가로 지급하도록 한다.

여기에서 양육보조금은 양육수당이나 아동수당 형태로 지급되는데 문제는 그 수준이다. 보육시설을 이용하는 것보다 너무 많지 않아야 하며, 동시에 보육시설을 이용하는 대신 가정 보육 시 필요한 서비스를 구매할 수 있도록 어느 정도 충분하여야 하는 적정 수준에 이르러야 한다는 것이다. 본 연구에서 실시한 조사에 의하면, 양육수당의 적정수준으로 10~20만원 이하 32.5%, 20~30만원 이하 26.2%로 나타난다. 물론 양육수당은 모의 돌봄노동에 대한 가치뿐만 아니라 실제 가정보육 시 필요한 서비스 가격 등을 종합적으로 고려하여 산정하여야 할 것이나, 사회적으로 공감될 수 있는 정도도 충분하게 고려되어야 할 것이다.

한편, 0~2세아 보육과 관련하여 보육료이든 양육수당이든 어느 계층까지 지원하는 것이 바람직한가는 경제의 원리만으로 결정할 수 없는 문제이다. 고소득층의 경우 대체적으로 세금을 많이 낸 계층으로서 보육료 등의 지원 대상에서 제외할 합당한 이유가 없다. 더욱이 현대사회에

서 보육정책이 복지정책이 아닌 고유한 영역으로 자리 잡고 있는 마당에 일부 소득계층을 제외하는 것은 모순일 수밖에 없다. 일가정양립정책 중 육아휴직제도의 대상을 소득수준에 의거하여 설정하고 있지 않은 것 과도 맥락을 같이 해야 할 것이다.

나. 보육 인프라

국공립보육시설 확충에 대한 논란은 매 정부마다 논란의 중심에 있다. 국공립보육시설은 공공기관에서 운영하는 것으로 ‘좋은 시설’로서 인식되고 있는 반면, 민간보육시설은 ‘어쩔 수 없이 차선으로 선택할 수밖에 없는 시설’로서 인식되고 있는 것이 현실이다. 그 결과 국공립보육시설의 공급은 항상 수요에 미치지 못하여 부족한 상태로 남아 있다. 다른 한편으로 보육시장에서는 많은 민간보육시설들이 정원에 밀도는 상황에서 운용되고 있다. 그야말로 보육시설 공급의 미스매칭 문제가 심화되고 있는 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 그 동안 민간보육시설의 질적 수준을 제고하기 위한 많은 노력이 있어 왔다. 대표적으로 민간보육시설의 운영이 안정적으로 이루어질 수 있도록 기본보조금제도를 도입하기도 하였다. 이에 따라 일부에서는 기본보조금을 시설에 직접 제공하기보다 가정에 직접 제공하여 원하는 시설을 선택할 수 있도록 하여야 한다는 주장도 제기되어 왔다. 이러한 일련의 문제는 국공립보육시설을 무한정으로 공급한다고 해서 해결될 수 있는 것으로 보이지는 않는다. 극단적으로 모든 보육시설을 국공립보육시설로 대체하더라도 각 시설이 제공하는 보육서비스의 질적 수준 등에는 분명하게 차이가 존재하며, 그러한 차이로 인하여 다시 자녀양육 가정들의 불만은 계속적으로 발생하여 ‘좋은 시설’과 ‘안 좋은 시설’에 대한 인식 역시 지속될 것이기 때문이다.

요컨대, 국공립보육시설 충원 여부의 본질은 어떻게 국공립이든 민간이든 보육서비스의 질적 수준을 제고하는가와 연계되어 있는 문제로 인식되어야 할 것이다. 현재 전체 보육시설 중 국공립보육시설의 비중은 약 5% 수준이다. 본 연구에서 실시한 조사 결과 미취학자녀를 양육하고 있는 가정을 포함한 일반국민의 약 95%는 국공립보육시설의 비중을 현재보다는 높여야한다는 데에 동의하고 있으나, 적정수준으로는 10~30%수준은 38.8%, 30~50%수준 28.1%, 5~10%수준 17.0%, 50% 초과는 10.2%로 응답하고 있다. 이러한 태도는 미취학자녀를 두고 있는 가정에서도 유사하게 나타난다. 즉, 무조건적으로 모든 보육시설을 국공립보육시설로 대체하자는 그러한 불합리한 인식은 가지고 있지 않다. 기왕에 설치된 민간보육시설은 부분적으로 문제점들이 발생하고 있으나 보육시장에서의 기능은 반드시 부정적인 것으로만 보기 어렵기 때문이다.

따라서 향후 정책 방향으로는 영유아기본법 등에서 정하고 있는 보육시설의 취약지역의 범위를 확장하여 그러한 취약지역에 대해서는 우선적으로 국공립보육시설을 확충하도록 할 필요가 있다. 취약지역의 범위 설정에 따라 달라지겠지만 궁극적으로 전체 보육시설 중 국공립보육시설의 비중은 일반국민이 가장 많이 지지하고 있는 적정수준으로서 10~30% 범위 안에 있을 것으로 보인다. 문제는 여전히 어떻게 민간보육시설에 대한 부정적인 인식을 불식시키고 보육시장에서 순기능적인 역할을 강화할 것인가에 달려 있다. 실제 민간보육시설의 질적 수준을 제고하기 위한 많은 개선방안들은 나와 있고, 그들 중 일부는 현재 제도화되어 있다. 요컨대, 가장 중요한 것은 정부와 민간보육시설 모두 얼마나 기 제도들을 엄격하게 집행하고 준수하는가에 달려 있다. 제도에 반하여 운영하고 있는 민간보육시설에 대해서는 과감하게 시장에서 퇴출시킴으로써 나머지 대다수 건전하게 운영하고 있는 민간보육시설들에 부정적인 인식을

불식시킬 필요가 있는 것이다. 그리고 국가가 국공립보육시설을 건립하여 국민에게 모든 보육서비스를 직접 제공하는 대신 민간보육시설에 그 역할을 부과하고 있는 만큼 현 국공립보육시설에 준하는 여건들을 민간보육시설에도 적극적으로 제공하여야 할 것이다. 그 경우 민간보육시설들은 국공립보육시설들과 동일한 수준으로 운영을 할 것이며, 잘못 운영하는 경우에 부과하는 패널티를 수용할 수밖에 없을 것이다. 작금의 민간보육시설의 낮은 질적 수준과 국공립보육시설의 수급 불균형 문제는 오히려 민간보육시설에 대한 적극적인 지원과 철저한 관리·감독만이 근본적인 해결책이 될 수 있음을 간과해서는 안 된다.

또 다른 보육시설의 문제는 국민의 접근성 제약이다. 2011년 기준으로 전국 3,426개 읍·면·동 중 보육시설이 설치되어 있지 않은 읍·면·동은 474지역으로 13.8%에 이르고 있다. 도시지역의 동은 인접한 동지역에서 보육서비스를 이용할 수 있으나 읍·면 지역은 사정이 다르다. 국가의 기본적인 책무는 아동들이 어느 곳에서 거주하든지 필요한 보육서비스를 제공하여야 하는 것이다. 3~5세 아동의 경우 아동 발달 상 보육기회가 매우 중요하다는 차원에서 국가의 보육서비스 제공의 책무는 아주 중요하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 마땅한 보육인프라의 부재를 이유로 양육수당(10만원 수준)을 지급하고 각 가정에서 스스로 알아서 해결하라는 방식은 결과적으로 해당 아동에 대한 보육정책을 포기하는 것으로 간주할 수 있다. 국공립보육시설의 확충 문제는 궁극적으로 이러한 접근성 미흡의 문제를 해결하기 위한 것이다. 실제 그 동안 국가는 국공립보육시설의 확충에 대한 논의가 있을 때마다 영유아기본법에 의거한 취약지역 우선 건립을 제시하여 왔다(예로 저출산고령사회기본계획). 요컨대, 어느 지역이라도 아동이 한 명이라도 있으면 행정비용 등의 문제를 이유로 제시하는 대신 어떠한 형태로라도 필요한 보육서비스를 제공하는 노력을 경주하여야 할 것이다. 일례로 소규모 보육시설 확

충, 주3일간 차량을 이용한 순회 보육서비스 제공, 가정보육사의 파견 등을 고려하여야 할 것이다.

2. 보육 이외 자녀양육 지원

자녀 양육의 기간은 자녀가 부모로부터 경제적으로 독립하는 시기로 규정할 수 있다. 그 시기까지 부모는 양육에 드는 모든 비용 지출을 감당하게 된다. 그럼에도 불구하고 현재 정책은 주로 보육에만 집중되어 있다. 개인이 결혼하여 자녀를 출산한 것으로 모든 양육의 책임을 부모의 몫으로 돌릴 수도 있다. 그러나 현대사회에서 보육처럼 양육을 부모의 힘으로만 해결하기에는 비용이 너무 크다. 자녀의 양육을 부모가 전적으로 책임을 질 경우 희생은 너무 크나, 자녀들이 성장하여 사회의 일원으로 역할을 할 경우 그 혜택은 국가와 사회로 환원된다. 즉, 자녀 양육의 희생은 부모가, 자녀 성장 후 혜택은 국가나 사회가 가지게 되어 형평성에 맞지 않다. 또한 부모는 자녀를 양육하지만 경제활동을 하면서 세금과 사회보험료를 내고 있다. 기업이 세금을 내면 국가는 기업을 보호하기 위하여 많은 혜택을 동시에 부과하기도 한다. 그러나 개인 특히 자녀양육가정이 세금을 내는 만큼 혜택이 돌아오지 않는다. 한국사회에서 독신자에 비해 두 자녀를 양육하는 홀벌이 가정이 갖는 조세부담 간 차이가 OECD 국가 중 가장 적다는 것은 그만큼 부모의 조세부담이 아주 큰 실정이다. 이러한 관점에서 개인의 자녀 출산 및 양육을 부모의 책임으로만 전가하기 곤란하다. 즉, 국가가 책임을 강화하여 일정한 몫을 분담하여야 한다.

그 방법으로 선진국에서와 같이 아동수당을 포함한 각종 수당을 도입하고 조세지원을 강화하여야 한다. 무엇보다도 대부분 OECD 국가에서 도입하고 있는 아동수당을 전면적으로 도입하여야 할 필요가 있다. 아동

수당은 반드시 저출산대책의 일환으로서만 간주하여 도입을 검토할 필요는 없다. 한국사회에서 자녀를 양육하는 과정에서 비용 경감은 물론 부모의 실직 등 어떠한 상황이 발생하여도 안정적으로 자녀를 양육할 수 있는 이른바 ‘자녀양육의 안전망’을 구축하기 위한 기초로서 아동수당의 도입은 매우 중요한 의미를 갖는다. 아동수당 도입은 막대한 재정을 필요로 하여 조세부담을 증가시키는 한 원인이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 실시한 조사 결과에 의하면, 94.8%가 아동수당 도입을 지지하고 있다. 다만, 아동수당 도입 시에는 재정적인 부담을 감안하여 단계적으로 도입할 필요가 있다. 본 연구에서 실시한 조사 결과에 의하면, 아동수당 지원 대상으로 저소득층만 55.1%, 중산층까지 35.2%, 전 소득계층 4.4%로 주로 저소득층의 자녀양육 비원으로 간주하는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 도입 초기에 아동수당을 전 소득계층에 보편적으로 지급하되 소득수준과 출산순위에 따라 차등적으로 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 특정 소득계층을 완전히 배제한다는 것은 조세부담의 형평성 등에서 어긋나기 때문이다. 다만, 아동수당의 수혜에 자발성을 포함하여 고소득층으로서 아동수당을 받기를 원치 않은 경우에는 포기할 수 있도록 한다. 본 연구의 조사 결과, 적정한 아동수당액으로 10~20만원 34.7%, 20~30만원 28.3%, 10만원 이하 19.9%, 30만원 초과 17.1% 등으로 나타난다. 기본적으로 아동수당액은 보육료를 제외한 양육비, 물가 등을 반영하여 합리적인 수준에서 결정하도록 한다. 본 조사에서 아동수당 수급 상한연령에 대해서는 만6세 51.0%, 만3세 26.9%, 만12세 8.7%, 만9세 8.5% 등의 순으로 나타난다. 일본에서와 같이 아동수당 수급 상한연령은 6세, 9세, 15세 등으로 점차 확대하여 장기적으로는 서구사회에서와 같이 18세까지 지급하는 것을 검토한다.

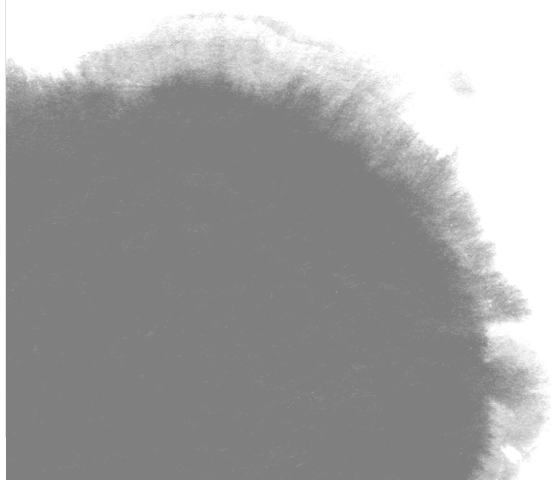
아동수당 도입 이후에는 교육수당 등도 점차적으로 도입되어야 할 것

이다. 모든 아동에게 일정한 교육의 기회를 제공하기 위해서는 기본적인 기저로서 교육수당의 지급이 필요하기 때문이다. 캐나다에서와 같이 고등교육에 진학하는 자녀의 교육비를 보조하기 위하여 교육적금제도를 도입하여 계좌를 개설하여 일정 기간 적금을 하면 정부에서 매칭하여 일정 부분을 보조해주는 방안을 검토할 필요가 있다. 장학금 제도는 성적이 우수한 학생에 한정하여 선별적으로 혜택을 부여하지만 교육수당은 모든 아동에게 발전의 기회를 준다는 점에서 아주 큰 의미를 가지기 때문이다.

조세제도의 경우 2000년대 중반부터 세제개편을 실시하였음에도 불구하고 OECD 국가들과 조세격차의 비교에서 볼 수 있듯이 자녀수에 따른 세제감면 혜택의 폭이 여전히 낮은 것으로 판단된다. 이는 세제체계가 과거 출산억제정책기에 만들어진 틀의 영향이 여전히 잔존하여 자녀수 증가에 따른 세제감면 폭이 아주 낮은 수준에서 출발하였기 때문으로 보인다. 본 연구에서 실시한 조사 결과에 의하면, 일반국민도 다자녀가정에 대한 조세감면 혜택을 확대하는 것이 필요한가에 대하여 85.8%가 지지하고 있다. 그만큼 국가가 다자녀가정의 자녀양육 부담을 실질적으로 경감시키기 위하여 다자녀에 유리하도록 세제를 획기적으로 개편할 책임이 막중함을 제시하고 있는 것이다.

8장

일·가정 양립과 국가책임



제8장 일·가정 양립과 국가책임

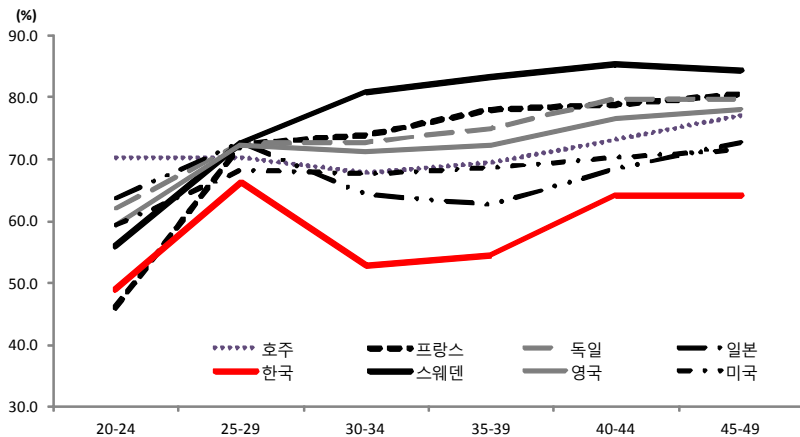
제1 절 일·가정양립부문 국가책임 근거 논의

한국사회의 현대화 과정에서 여성의 고학력화와 함께 경제활동참가율이 빠르게 증가하였으며, 특히 전문직종이나 사무직종으로의 진출이 활발해졌다. 이에 따라 맞벌이부부도 빠르게 증가하였는데, 통계청에서 2011년 2분기 지역별 고용조사 결과를 이용하여 산출한 맞벌이가구는 2011년 6월 기준 507만 가구로 전체 유배우가구의 43.6%를 차지하고 있다. 이를 통해 과거에는 남편이 가계의 수입을 전적으로 책임지고 아내가 가사와 육아를 전적으로 책임지는 이른바 ‘일인생계부양자모델’ 또는 ‘남성생계부양자모델’이 지배적이었으나, 최근에는 남편과 아내 모두 일을 하는 ‘이인생계부양자모델’ 또는 ‘이중부담모델’이 빠르게 확산되고 있음을 알 수 있다. 그러나 한국사회는 여전히 전통적인 성분업적 역할관이 강하게 남아있어 남편과 아내가 모두 밖에 나가서 수입이 있는 일을 하고 있음에도 불구하고 아내만 육아와 가사를 도맡아서 하는 문제가 존재하고 있다. 출산율이 높은 선진국들의 경우 남성의 육아·가사 참여 시간이 1일 평균 거의 2시간에 근접한 반면 우리나라 성인남성의 가사노동 시간은 1일 평균 42분에 불과한 실정이다(통계청, 2010).⁵¹⁾

51) 캐나다 통계청(Statistics Canada)의 General Social Survey에 의하면 캐나다 남성 1일 평균 무급가사노동은 2010년 3.1시간으로 나타난다. 뉴질랜드 남성의 1일 평균 무급가사노동은 3.30시간으로 나타난다(Time Use Survey 2009/2010).

다른 한편으로 한국의 고용문화는 여전히 가부장적인 특성이 강하여 결혼 및 출산을 하면 직장에서 차별을 받거나 직장을 그만둘 수밖에 없게 되는 경우가 많다. 통계청의 조사에 따르면 결혼, 임신 및 출산 등으로 직장을 그만둔 경력 단절 여성은 190만명(통계청, 2011)으로 취업기 혼여성과 경력단절여성을 합한 인구 중 24.7%를 차지하고 있다. 이와 같은 이유 등으로 인하여 현재 한국 여성의 경제활동참가율은 여전히 후진국형인 ‘M-curve’ 형태를 띠고 있다.

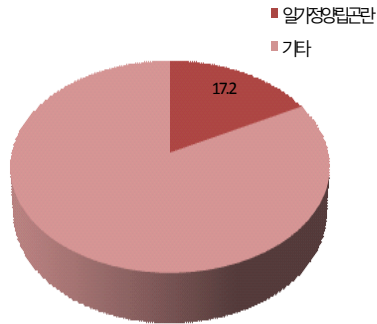
[그림 8-1] OECD국가들의 여성연령별 고용율



자료: OECD(2011a). OECD Family Database.

결과적으로 여성들은 경력 단절을 피하고, 계속 직장을 다니면서 가사와 육아를 하는데 부담을 느껴 출산을 미루거나 축소하고 있는 등 현재 진행 중인 저출산현상의 주된 원인이 되고 있다. 보건복지가족부·한국보건사회연구원에서 실시한 ‘2009년 전국 결혼 및 출산 동향 조사’의 결과에 의하면 1자녀를 둔 취업 유배우여성(20~39세) 중 17.2%가 일-가정 양립 곤란으로 인하여 추가 출산을 중단하고 있는 것으로 나타난다.

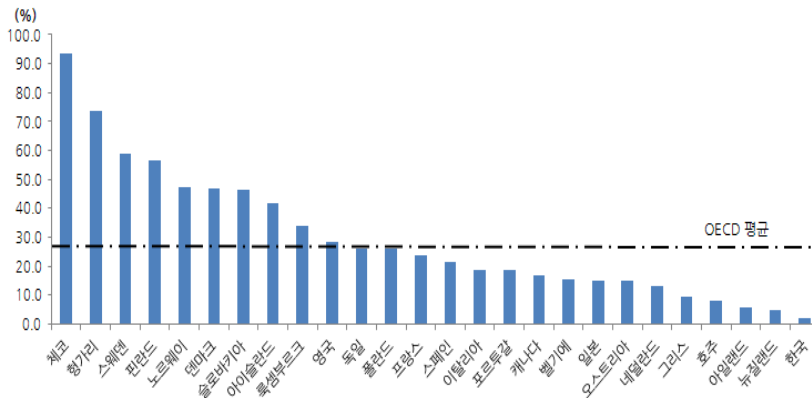
[그림 8-2] 1자녀를 둔 취업 유배우여성(20~39세)의 추가출산 중단 이유



자료: 이삼식 외(2009). 2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.

요컨대, 저출산현상을 극복하는 차원에서 일·가정 양립을 제고하는 일은 국가의 중요한 책무로 간주될 수 있다. 실제 우리나라는 자녀1인당 모성 및 부모휴가 지출 비율이 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준으로 나타나, 향후 근로자들의 일·가정양립을 지원하기 위하여 관련 지원을 확대해야 하는 당위성을 가지는 것으로 볼 수 있다.

[그림 8-3] 자녀 1인당 모성 및 부모휴가 지출 비율, 2007



주: 아일랜드와 네덜란드는 2005년 자료
 자료: OECD(2011a). OECD Family Database.

제2절 일·가정양립 지원정책의 현황과 문제점

1. 출산전후휴가 및 육아휴직

1953년 근로기준법이 제정되던 해에 60일의 산전후휴가가 도입되었다. 당시 규정은 산전 후 60일의 유급휴가와 해당 기간 동안을 전후하여 해고를 제한하는 것이었다. 이후 근로기준법은 1989년 개정되었는데, 그 내용은 산전후휴가 기간과 그 후 30일간의 해고금지 규정에 대한 벌칙이 종전 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에서 5년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금으로 강화되었다는 것이다(박선영, 2011).

산전후휴가는 2001년에 큰 변화를 갖는다. 휴가기간이 종래 60일에서 90일로 연장되었으며, 산후에 45일 이상이 배치되도록 규정하고 있다. 또한 휴가기간 동안의 급여가 사회보험화 되었는데, 최초 60일은 고용주의 부담으로 그리고 확대된 30일분의 급여에 대해서는 고용보험에서 부담하게 되었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 산전후휴가 사용에 따른 고용주의 부담 등의 이유로 휴가사용률이 저조하였다.

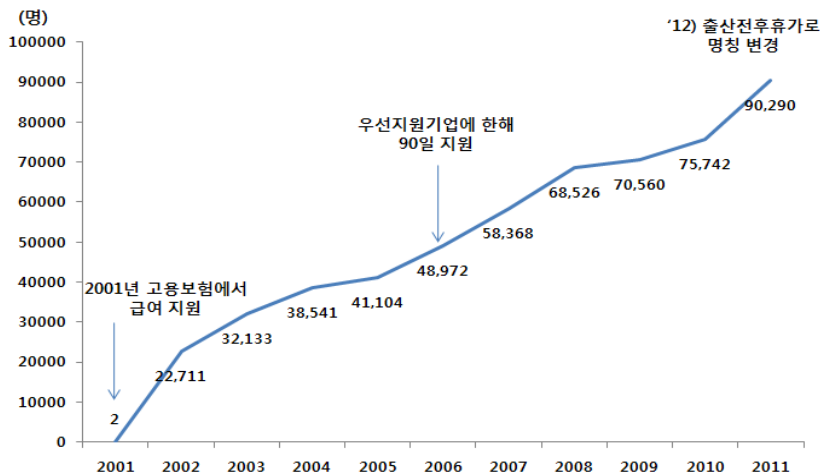
2006년부터는 저출산대책의 일환으로 우선지원대상기업⁵²⁾에 대해서는 산전후휴가 90일간의 급여를 고용보험에서 부담하는 것으로 개정되었다. 우선지원대상기업에 속하지 않는 기업의 경우 30일분에 대한 통상 임금상당액을 고용보험에서 지원받는다. 2009년 개정법에서는 산전후휴가 종료 후에는 휴가 전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 함을 규정하고 있다(신설 2008.3.28). 2012년 8월부터는 기존 ‘산전후휴가’의 명칭이 ‘출산전후휴가’로 변경되었으며,

52) 우선지원대상기업에는 i) 광업 300인 이하, 제조업 500인 이하 건설업 300인 이하, 운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 100인 이하 사업장과 ii) 중소기업법 제2조 제1항 및 제3항의 기준에 해당하는 기업 등이 해당된다.

출산전후휴가 중 출산 전에 사용할 수 있는 휴가기간(44일)의 범위 내에서 휴가를 분할하여 사용할 수 있다. 다만, 출산 후 45일은 의무적으로 보장되어야 한다.

이와 같이 출산전후휴가를 활성화하는 노력을 한 결과, 이용지수는 제도 도입 이듬해인 2002년에 22,711명에서 2006년 48,972만명, 2011년 90,290명 등 빠르게 증가한 것으로 나타난다. 출산전후휴가 총 급여액도 2002년 226억원, 2006년 909억원, 2011년 2,329억원 등으로 최근에 올수록 급격하게 증가하였다.

[그림 8-4] 산전후휴가제도 수급자 추이(2001~2011)



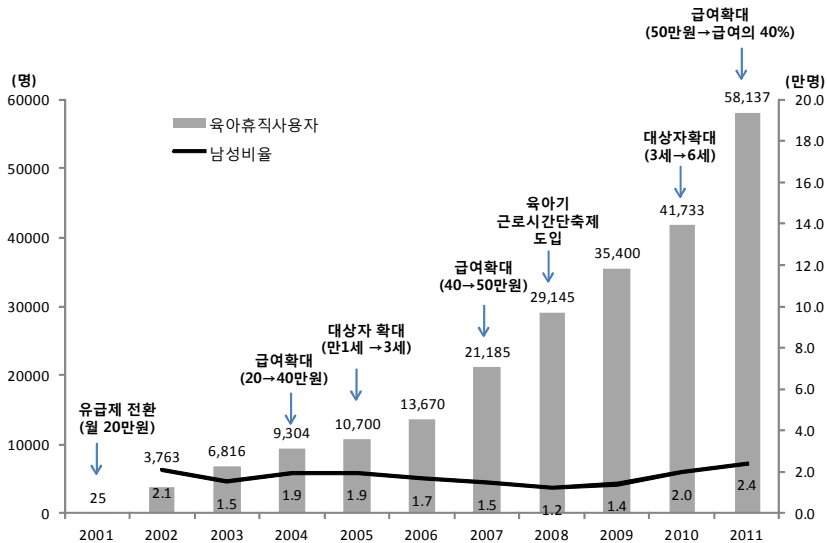
주: 산전후휴가자 수는 산전후휴가급여 수급자 수로 2001.11월부터 지급되기 시작
 자료: 통계청, e-나라지표의 자료를 활용하여 작성

육아휴직제도는 1987년에 도입되었는데 당시 1세 미만의 영아를 가진 여성근로자에 대하여 무급으로 산전·후 유급휴가기간을 포함하여 1년 이내를 사용할 수 있도록 하였다. 이후 1995년 남녀고용평등법이 개정되면서 육아휴직제도도 개정되었는데, 주요 내용으로는 육아휴직 사용 대상자로서 종래 여성근로자에서 배우자까지 확대하였다는 것이다. 2001년

부터 육아휴직 시 고용보험에서 월 20만원의 급여가 지원되는 유급휴직 제도로 전환되었다. 이후 2004년에는 휴직급여 상향조정(40만원), 2005년에는 육아휴직 대상자 확대(생후 3년 미만의 영유아가 있는 근로자) 등으로 제도가 개선되었다. 2007년에는 휴직급여가 50만원으로 상향조정 되었으며, 2010년에는 휴직대상자가 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀(입양자녀 포함)까지 확대되었다. 2011년에는 고용보험법 시행령이 개정되어 육아휴직기간 동안의 급여가 통상임금의 40%(상한액은 100만원, 하한액은 50만원)를 지급하는 정률제로 전환되었다.

한편, 육아기간 동안 전일제 육아휴직보다 근로시간 단축을 희망하는 근로자를 위해 2008년 ‘육아기 근로시간 단축제’가 도입되었다. 육아기 근로시간 단축제도는 만 6세 이하의 영유아가 있는 근로자가 주당 근로시간을 15~30시간으로 단축하는 제도이다. 2011년 9월 고용보험법의 개정으로 육아기에 휴직하는 근로자 뿐 아니라 근로시간을 단축하여 일과 육아를 병행하는 근로자도 고용보험의 지원을 받을 수 있게 되었다. 육아기 근로시간 단축급여는 근로시간을 30일 이상 단축한 근로자가 육아휴직 급여에 해당하는 금액을 기준으로(통상임금의 40%) 단축한 근로시간에 비례하여 지원받게 된다. 2012년에는 육아기 근로시간 단축청구권이 도입되어 만 6세 이하의 영유아가 있는 근로자가 육아휴직 대신 육아기 근로시간 단축을 신청할 경우, 사업주는 경영상 특별한 이유가 없는 한 근로시간 단축을 허용하도록 규정하고 있다.

[그림 8-5] 육아휴직제도 변천



자료: 육아휴직사용자와 남성비율은 통계청, e-나라지표의 자료를 활용하여 작성

이와 같이 육아휴직제도가 변천을 거듭하고 있는 기간 동안 육아휴직 이용자수는 2002년 3,763명에서 2006년 13,670명, 2011년 58,137명으로 증가하였다. 이에 따라 출산전후휴가 이용자 수 대비 육아휴직 이용자수의 비율로 계상되고 있는 육아휴직률은 2002년 16.6%에서 2011년 64.4%로 높아졌다.

한편, 육아휴직 이용자수 중 남성의 참여는 여전히 미흡한 것으로 나타난다. 남성 육아휴직자수는 2002년 78명에서 2011년 1,402명으로 증가하였으나 전체 육아휴직 이용자 수 중 비율은 2002년 2.1%에서 2011년 2.5%로 높아진데 불과하다. 이는 남성이 육아를 위해 휴직하는 것을 당연시 여기는 문화가 아직 조성되어 있지 않은데다가 현실적으로 육아휴직급여가 임금대체수준에 상당히 미치지 못한 관계로 가계의 부담을 안고서 육아휴직을 이용하는데 한계가 있기 때문이다.

〈표 8-1〉 육아휴직급여 지원 실적

연도	지급액 (백만원)	인원(명)			월 급여 (만원)	육아휴직률 (%)
		전체	여성	남성		
2001	5	25	23	2	20	-
2002	3,087	3,763	3,685	78	20	16.6
2003	10,576	6,816	6,712	104	20	21.2
2004	20,803	9,304	9,123	181	40	24.1
2005	28,242	10,700	10,500	200	40	26.0
2006	34,521	13,670	13,440	230	40	27.9
2007	60,989	21,185	20,875	310	50	36.3
2008	98,481	29,145	28,790	355	50	42.5
2009	139,724	35,400	34,898	502	50	50.2
2010	178,121	41,733	40,914	819	50	55.1
2011	276,261	58,137	56,735	1,402	통상임금의 40%	64.4

자료: 통계청, e-나라지표

현행 출산전후휴가제도와 육아휴직제도의 두 일-가정양립제도들이 안고 있는 문제점은 크게 세 가지로 구분해볼 수 있다. 광범위한 사각지대, 육아휴직급여의 낮은 임금대체수준 및 육아휴직 기간 동안 인력대체의 곤란 등이 여기에 해당된다.

두 제도들은 고용보험 중 실업급여에 의해 운영되고 있다. 현재 출산전후휴가는 근로계약 형태와 무관하게 여성근로자가 임신 시 산전후휴가가 끝난 날 이전에 고용보험 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상인 경우, 육아휴직의 경우 육아휴직 시작 전날까지 해당사업에서 계속 근로한 기간이 1년 이상인 근로자 중 피보험단위기간이 모두 합해서 180일 이상인 근로자가 신청할 수 있다. 따라서 고용보험에 가입이 안 된 소규모 영세업종 종사자, 비정규직, 자영업자 등은 제도를 이용할 수가 없다. 한편 2012년부터는 자영업자도 자발적으로 고용보험에 가입할 수 있다. 고용보험에 가입된 자영업자가 임신, 출산, 취학 전 자녀 양육 등으로 폐업한 경우 고용보험 가입 당시 선택한 기준보수의 50%에 해당하는 금액을 90~180일 동안 실업급여 형태로 받을 수 있을 뿐이며, 육아휴직

급여는 제공되지 않고 있다.

참고로 전체 근로자의 근로형태별 고용보험 가입률은 <표 8-2>에 제시되어 있다. 정규직의 경우에도 고용보험 가입률은 2004년 8월 61.5%에서 2012년 8월 78.9%로 높아졌으나 여전히 20% 이상 사각지대가 존재한다. 비정규직의 고용보험 가입률은 다소 상승 추세에 있으나 여전히 40%대 초반에 머무르고 있는 실정이다. 더욱 심각한 문제는 이들 비정규직들이 고용보험에 가입되어있다 할지라도 마음 놓고 육아휴직 등을 이용하는 데에는 고용 여건 상 많은 제약점들이 존재한다는 점이다.

〈표 8-2〉 고용보험가입률

	04.08	05.08	06.08	07.03	07.08	08.03	08.08	09.03	09.08	10.03	10.08	11.03	11.08	12.03	12.08
임금근로자	52.1	53.1	54.6	55.6	55.3	55.6	56.8	57.9	58.9	63.8	63.3	65.3	64.6	66.5	66.2
정규직	61.5	63.8	64.7	65.4	64.3	65.6	65.8	67.3	67.6	75.4	75.7	77.2	77.4	78.3	78.9
비정규직	36.1	34.5	36.3	38.8	39.2	37.1	39.2	39.1	42.7	42.6	41.0	44.1	42.3	45.0	43.3
한시직	45.5	45.2	49.0	54.9	55.5	53.9	56.0	57.2	62.0	65.2	61.9	65.6	62.7	65.5	63.5
기간제	45.8	50.0	49.7	56.5	57.6	63.0	62.3	66.2	68.7	72.4	68.0	70.7	67.1	70.0	67.5
비기간제	44.9	30.3	47.2	51.1	50.2	32.1	39.9	20.3	34.6	44.1	42.8	52.1	48.1	51.9	47.9
- 시간제	3.6	2.2	3.2	2.4	3.7	6.0	6.3	7.3	9.1	10.0	10.7	12.0	13.5	15.9	15.0
- 비전형	25.2	22.0	20.8	22.3	23.9	25.7	25.8	26.1	27.6	28.1	28.6	29.4	28.0	29.2	29.9

자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 및 비임금 근로 부가조사.

현재로선 실제 출산전후휴가나 육아휴직의 대상이 되는 취업자(출산가정)를 추정하는 일은 매우 어렵다. 따라서 여기에서는 전체 취업자를 이용하여 출산전후휴가 및 육아휴직을 이용할 수 없는 범위를 가늠하고자 한다. 2012년 3월 기준으로 취업인구 중 자영업자 등 비임금근로자 2,576천명과 임금근로자 중 고용보험 적용 제외 및 미가입자 3,356천명을 합한 총 5,932천명이 일가정양립제도를 이용할 수가 없다. 이를 비율로 환산하면 총 취업자의 58.9%에 해당된다.

[그림 8-6] 여성의 출산전후휴가와 육아휴직제도 사각지대 추정(2012.3월 기준)

15세 이상 여성 인구(21,160천명)				
비경제활동 인구 (10,716천명)	경제활동인구(10,444천명)			
	실업자 (369천명)	취업자(10,075천명)		
		비임금근로자 (2,576천명)	임금근로자 (7,499천명)	
		사각지대 (2,576천명)	고용보험 가입자 (4,143천명)	사각지대(고용보험 적용 제외 및 미가입자) (3,356천명)

주: 통계청 경제활동인구조사 결과와 고용보험통계월보 자료를 이용하여 저자가 산정한 수치임.

현행 육아휴직급여는 최저 50만원에서 최대 100만원을 한도로 보장하고 있다. 이러한 수준은 통상임금의 40% 수준이라고 하나 실제 한도액을 100만원으로 규정하고 있는 관계로 소득이 일정수준(예로 250만원) 이상일 경우 임금대체율은 40%도 채 되지 않는다. 육아휴직 기간 동안 인력대체가 원활하지 못한 경우에는 육아휴직 이용자 당사자는 물론 직장에서도 많은 어려움을 겪게 된다. 이러한 이유로 육아휴직을 사용하는데 눈치를 보야 하는 문제가 발생한다. 현재 인력대체제도를 운영하고 있으나 대체되는 인력의 신분이 불안정하고 급여액이 낮아 중도포기율이 높고, 업무의 특성 상 직접 수행하는데 한계성이 노정되고 있다.

2. 직장보육시설

직장보육시설은 1987년 남녀고용평등법의 ‘직장탁아제’로 시작되었으며, 도입 당시 3개 기업에서 직장보육시설을 운영하고 전국 21개소에 시범탁아소를 운영하였다. 이후 영유아보육법 제정(1991)으로 여성근로자 500인 이상의 사업장에서는 의무적으로 직장보육시설을 설치하여야 했다. 다만 불가피하게 시설을 설치할 수 없는 경우에는 공동보육시설을

설치하거나 보육수당을 지급하도록 하였다.⁵³⁾ 1995년에는 의무설치사업장 확대(상시여성근로자 500인에서 300인), 직장보육시설 운영비로 월 40만원 지원, 시설설치 시 설치비에 대해 저리의 융자(연 3%) 지원 등의 혜택을 부여하여 직장보육시설 설치를 장려하고자 하였다. 보육수당으로 대체하는 경우에는 종래에는 사업주가 100%를 부담하였으나, 이를 50% 이상으로 하였다. 이후 1997년에는 보육교사 1인당 월 50만원을 지원하였으며, 1998년에는 월 60만원으로 상향 조정하였다. 1998년에는 상시 영유아가 5인 이상인 경우 직장보육시설 설치를 가능하게 함으로써 설치 기준을 완화하였다(이삼식 외, 2010).⁵⁴⁾

2003년에는 직장보육시설 설치기준으로 입소 대상 아동 중 근로자의 자녀 비율을 1/3로 완화(종래에는 1/2)하였다. 여기에 더해 보육교사 1인당 지원금(65만원) 및 유구품비 상향조정, 직장보육시설의 취득금액의 0.07%에 대한 소득세 및 법인세 공제, 시설설치를 위한 융자(1~2%의 금리로 최대 5억원) 등을 지원하였다. 2004년에는 운영금 지원 상향(보육교사와 시설장 1인당 월 70만원), 지역 내 보육시설과의 위탁체결을 통한 직장보육시설 설치·운영 등을 추진하였다. 2005년에는 직장보육시설 설치 의무사업장의 기준을 상시 여성근로자 300인 이상 또는 상시 근로자 500인 이상으로 변경하였으며, 안전사고 및 재난 대비 시설을 갖춘 경우에는 2층 혹은 3층에도 직장보육시설 설치를 가능하도록 하였다. 여기에 더해 운영비는 보육교사 및 시설장 1인당 월 80만원으로 증액하였다. 2006년에는 직장보육시설 설치에 대한 무상지원금액(기존 135백만 원에서 250백만원)과 유구비품비(기존 35백만원에서 50백만원)를 상향조정하였다. 2008년에는 직장보육시설을 설치·운영하는 사업장

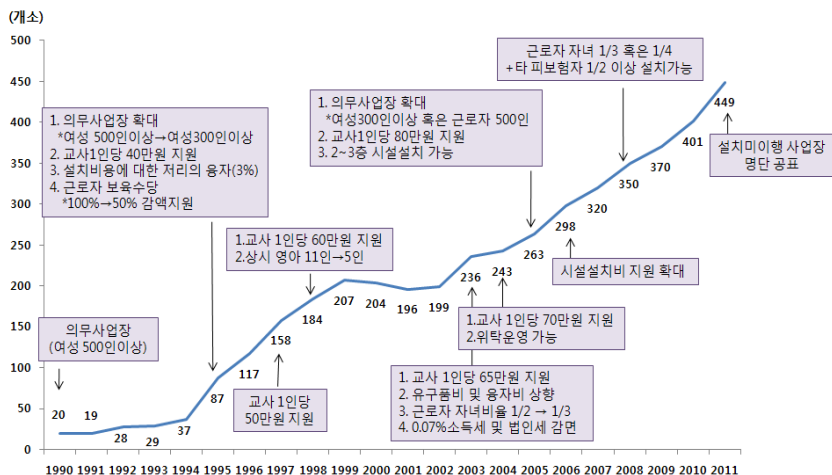
53) 보육수당으로는 사업장이 있는 곳의 보육시설을 이용하는데 필요한 비용을 전액을 지급하도록 규정되어 있다(영유아보육법 시행규칙 제5조, 1991)

54) 종전에는 상시 영유아가 11인 이상인 경우에 직장보육시설 설치가 가능하였다(영유아보육법 시행규칙).

소속의 피보험자의 자녀수가 전체 보육아동 수의 1/3이상 혹은 1/4이상 이면서 피보험자(다른 사업장 소속의 피보험자도 포함)의 자녀수가 1/2 이상인 경우 설치가 가능해졌다. 2010년에는 직장보육시설 설치지원금으로 종래 1억원을 2억원으로, 공동설치인 경우 2억원에서 5억원으로 확대하였다. 직장보육시설 설치를 위해서는 최대 7억원까지 용자가 가능하도록 하였다(이삼식 외, 2010).

2011년에는 직장보육시설의 설치 가능 층수를 기존 3층에서 5층까지로 완화하였으며, 공동직장어린이집 설치주체를 사업주 조합에서 산업단지 공단·입주자 대표까지로 확대하였다. 중소기업에서 직장어린이집을 설치 할 경우 교재·교구비에 대하여 월 120~480만원까지 신규지원 하였다. 한편, 상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주에 대해 직장어린이집 설치를 의무화하고 있으나 설치 실적이 저조하다. 이에 의무이행률 제고를 위한 제재수단으로서 직장어린이집 미설치 사업장 명단공표를 도입하였다.

[그림 8-7] 직장보육시설 확충 정책 변천(1990~2011)



자료: 보육통계

직장보육시설 수는 2000년에 204개소에서는 2011년 449개소로 증가하였다. 그러나 직장보육시설 설치의무 사업장을 기준으로 보면 상당 수준 미흡함을 알 수 있다. 2010년 12월 말 기준으로 직장보육 시설 설치 의무사업장은 총 833개소이며, 이중 68%만이 의무를 이행하고 있다. 게다가 의무를 이행한 사업장 중에는 위탁이나 수당 제공이 포함되어 있고, 실제로 직장보육시설을 설치한 비율은 전체 의무사업장 중 37%에 불과한 실정이다. 실제로 직장보육시설을 설치한 비율은 민간기업의 경우 26%, 학교의 경우 17%, 병원의 경우 37%, 공공기관 및 공사의 경우 63% 등으로 민간부문에서의 실적이 보다 저조한 것으로 나타난다.

〈표 8-3〉 기관별 직장보육시설 설치 현황(2010년 12월 말)

	의무사업장 (A=B+C)	미이행(B)	이행(C)		
			설치	위탁	수당
합계	833(100%)	263(32%)	312(37%)	50(6%)	208(25%)
민간기업	406(100%)	206(51%)	104(26%)	9(2%)	87(21%)
공공기관/공사	248(100%)	6(2%)	155(63%)	17(7%)	70(28%)
학교	66(100%)	23(35%)	18(27%)	1(2%)	24(36%)
병원	113(100%)	28(25%)	35(31%)	23(20%)	27(24%)

자료: 보건복지부(2011b). 직장보육시설 설치 실태 보고서.

제3절 일·가정양립부문 국가책임에 관한 일반국민 태도

1. 육아휴직제도 적용대상에 대한 일반국민의 태도

육아휴직제도의 적용대상을 어디까지 포함할 것인가에 대해 이해당사자인 일반국민의 태도를 파악할 필요가 있다. 중복 응답을 허용한 결과로서 육아휴직 대상에 포함하여야 한다는 태도는 상용근로자 85.5%, 임시근로자 75.4%, 일용근로자 65.0%, 비임금근로자 56.7% 순으로 나타난다. 모든 인구학적 및 사회경제적 집단별로도 유사한 패턴을 보여 보

편화되어 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 육아휴직이 근로형태에 따라서는 반드시 필요하거나 유리하지 않을 수 있다는 의미를 내포할 수 있으며, 또 다른 측면에서는 이해관계가 상이하여 종사상지위에 따라 차등을 두어야한다는 의미로 해석될 수 있다. 이러한 관계를 보다 심층적으로 해부하기 위해서는 현재의 경제활동 상황별로 살펴볼 필요가 있다.

우선 취업자나 비취업자나 임금근로자를 육아휴직 대상에 포함하여야 한다는 태도가 대동소이하다. 그러나 취업자가 비취업자에 비해 임시근로자와 일용근로자를 대상에 포함하여야 한다는 태도가 다소 약하게 나타난 반면, 비임금근로자에 대해서는 다소 높게 나타난다. 현 비취업자 중에는 임시직·일용직에 진입한 적이 있거나 진입할 예정인 자가 포함되어 있어 이들 직종에 대한 육아휴직 기회 부여의 필요성을 강조하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

사무직종사자는 전문직종사자에 비해 임시근로자, 일용근로자 및 비임금근로자에게 육아휴직의 기회를 제공하여야 한다는 태도가 상대적으로 강하게 나타난다. 서비스판매직 종사자는 전문직 종사자보다 이들 직종에 대해 육아휴직 기회를 제공하여야 한다는 태도가 다소 높게 나타나, 사무직 종사자에 비해서는 다소 약한 수준이다. 사무직 종사자는 다른 직종들에 비해 다양한 종사상지위를 가지는 성향이 있다는 점이 투영되고 있는 것으로 볼 수 있다.

보다 중요한 것은 현재 종사상지위별 육아휴직 대상에 대한 견해이다. 일견 종사상지위별 태도는 전체적인 패턴과 유사하게 나타난다. 그렇다면, 현재 상용근로자는 물론 임시근로자와 일용근로자도 육아휴직 대상으로 정규직을 가장 우선시하고 다음으로 임시근로자, 일용근로자, 비임금근로자 순으로 우선시하는 경향이 있다. 구체적으로 비임금근로자 중 56.7%가 비임금근로자에게 육아휴직 기회를 제공할 필요가 있다는 욕구를 보이고 있으며, 임시·일용직종사자 중에는 61.9%가 해당 직종 종사에

게 육아휴직을 제공하여야 한다는 입장이다. 이러한 결과는 상용직근로자 스스로가 육아휴직대상자로 간주하는 비율인 86.5%에 비해 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 비임금근로자와 임시·일용직종사자가 육아휴직을 요구하고 있다는 점은 정책적 차원에서 시사하는 바가 매우 크다.

〈표 8-4〉 육아휴직 사용 대상자의 범위에 대한 태도(중복응답)

(단위: %)

	상용근로자	임시근로자	일용근로자	비임금근로자
전체	85.5	75.4	65.0	56.7
성별				
남성	85.5	74.9	65.5	57.1
여성	85.5	75.9	64.5	56.3
연령대				
20대	86.5	71.4	60.9	53.1
30대	87.5	79.8	69.4	61.3
40대	87.6	77.3	68.6	59.5
50대	80.5	72.0	59.8	51.7
소득수준 ¹⁾				
저소득	84.7	74.5	64.3	55.7
중소득	87.2	76.9	66.6	59.0
고소득	87.9	74.4	65.2	55.1
혼인상태				
미혼	86.9	74.6	64.2	54.6
기혼	85.1	75.7	65.3	57.3
취업여부				
비취업	85.5	77.9	66.6	55.2
취업	85.5	74.2	64.3	57.4
직종				
고위전문직	82.2	71.3	59.7	51.9
사무직	86.3	77.7	65.8	59.4
서비스판매직	88.4	70.9	62.2	57.6
기타	79.3	73.2	69.5	56.1
종사상지위				
비임금근로자	84.1	70.7	63.0	56.7
상용근로자	86.5	75.7	64.4	57.2
임시일용근로자	78.6	71.4	61.9	54.8

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

2. 임금대체수준에 관한 일반국민의 태도

현재 우리나라 육아휴직의 급여 수준은 임금의 40%이며, 하한 50만원과 상한 100만원으로 설정하고 있다. 이러한 임금대체율은 선진국 수준에 비해 미흡한 실정이다. 일반국민이 생각하는 적절한 임금대체율로는 41~60% 구간 46.0%, 61~80% 구간 37.5%이며, 0~20% 구간, 21~40% 구간 및 80~100%구간의 경우에는 각각 10% 미만으로 나타난다. 일반국민이 생각하는 육아휴직급여의 임금대체율은 평균 60.1%로 나타난다.

적정 임금대체율에 대해 인구집단 간 다소 상이한 견해가 존재한다. 직종별로 보면 고위전문직과 사무직의 경우 임금대체율 61~80%구간을 가장 적정한 것으로 간주하고 있으나, 서비스·판매직 등 나머지 직종 중 사자의 경우에는 임금대체율 41~60%구간을 가장 적정한 것으로 간주하고 있다. 그만큼 고위전문직이나 사무직의 경우 육아휴직 이용에 따른 기회비용이 높기 때문으로 해석할 수 있다. 이러한 경향성은 종사상지위 별로도 나타난다. 상용근로자는 임금대체율 61~80%구간을 그리고 비임금근로자나 임시·일용근로자는 임금대체율 41~60%구간을 가장 적정한 것으로 간주하고 있다.

한편, 인구학적 특성별 집단 간에 차이는 유의미하지 않은 것으로 나타난다. 다만, 연령계층별로 차이가 있으나 여전히 모든 연령층에서 임금대체율 41~60%구간을 가장 적정한 것으로 생각하고 있다. 자녀수별로는 무자녀인 경우에만 임금대체율 61~80%구간을 가장 적정한 것으로 생각하고 있을 뿐, 1자녀 이상을 두는 경우에는 임금대체율 41~60%구간을 가장 적정한 것으로 생각하고 있다.

이상의 결과를 그대로 수용한다면 통상임금의 약 60% 수준을 육아휴직급여로 제공하는 것이 국민적 공감대를 형성하는 수준이 될 것이다. 왜냐하면 대체적으로 임금대체율 41~60%구간을 가장 적정한 것으로 간

주하고 있는 것으로 나타나기 때문이다. 고위전문직과 사무직 그리고 상용근로자의 일부는 높은 기회비용을 감안하여 임금대체율 61~80%구간을 가장 적정한 것으로 생각하고 있으나, 응답한 임금대체율의 평균을 측정해보면 대체적으로 62~63% 수준에 머무르고 있기 때문이다.

〈표 8-5〉 육아휴직 급여의 임금대체율의 적정수준에 대한 일반국민 태도

(단위: %, 명)

	20% 이하	21~40%	41~60%	61~80%	80% 초과	전체	(계)	평균
전체	4.0	6.5	46.0	37.5	6.0	100.0	(984)	60.1
성별($\chi^2=8.0$)								
남성	4.8	7.0	42.2	40.4	5.6	100.0	(500)	60.4
여성	3.1	6.0	50.0	34.5	6.4	100.0	(484)	60.2
연령대($\chi^2=21.2^*$)								
20대	1.6	4.2	43.7	43.7	6.8	100.0	(190)	64.1
30대	4.5	4.5	44.1	41.2	5.7	100.0	(245)	61.3
40대	3.1	7.1	47.1	36.6	6.1	100.0	(295)	59.9
50대	6.3	9.4	48.4	30.3	5.5	100.0	(254)	56.9
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=10.6$)								
저소득	5.6	8.5	47.2	31.9	6.9	100.0	(248)	58.1
중간소득	2.2	5.9	46.2	40.0	5.7	100.0	(405)	61.5
고소득	4.4	5.9	45.9	39.0	4.9	100.0	(205)	60.3
혼인상태($\chi^2=8.2$)								
미혼	3.1	3.9	43.4	43.8	5.9	100.0	(256)	62.6
기혼	4.1	7.4	47.0	35.4	6.1	100.0	(726)	59.6
자녀수($\chi^2=21.9^*$)								
0명	-	2.9	32.4	55.9	8.8	100.0	(34)	67.3
1명	3.1	6.3	47.2	36.2	7.1	100.0	(127)	60.3
2명	4.4	6.0	48.4	35.0	6.3	100.0	(432)	59.9
3명이상	5.6	14.5	45.2	31.5	3.2	100.0	(124)	55.5
취업여부($\chi^2=4.4$)								
비취업	4.2	6.1	50.5	34.5	4.8	100.0	(313)	58.6
취업	3.9	6.7	44.0	38.9	6.6	100.0	(671)	61.1
직종($\chi^2=21.2^*$)								
고위전문직	3.9	5.5	39.4	45.7	5.5	100.0	(127)	62.6
사무직	2.5	4.4	41.5	45.1	6.5	100.0	(275)	63.6
서비스판매직	5.4	10.2	45.5	31.1	7.8	100.0	(167)	58.5
기타	5.0	10.0	51.3	27.5	6.3	100.0	(80)	56.6

〈표 8-5〉 계속

(단위: %, 명)

	20% 이하	21~40%	41~60%	61~80%	80% 초과	전체	(계)	평균
종사상지위($\chi^2=28.6^{***}$)								
비임금근로자	5.5	7.5	49.3	31.8	6.0	100.0	(201)	58.6
상용근로자	2.9	5.1	39.7	45.0	7.3	100.0	(413)	63.4
임시일용근로자	4.9	19.5	51.2	19.5	4.9	100.0	(41)	52.9

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

3. 대체인력수준에 관한 일반국민의 태도

육아휴직 시 제공하고 있는 대체인력채용장려금의 확대가 필요하다는 태도는 79.9%(전적으로 필요 35.1% 포함)로 높게 나타난다. 대체인력에 대한 국가 책임에 대해 중요시 여기고 있는 것이다. 육아휴직 시 인력대체에 대한 국가 책임을 강화하기 위하여 장려금의 확대가 필요하다라는 태도는 20대~30대에서 40대~50대에 비해 상대적으로 높게 나타난다. 20대와 30대는 출산이 가장 활발한 연령층으로 그만큼 육아휴직 이용 시 인력대체의 필요성을 더 절실히 체감하고 있기 때문으로 풀이된다. 비취업자에 비해 취업자가 대체인력채용장려금 확대를 보다 적극적으로 지지하고 있으며, 취업자 간에도 상용근로자가 더 적극적으로 지지하고 있다. 한편, 비임금근로자나 임시일용직의 70% 이상은 육아휴직 사용이 제한되어 있음에도 불구하고 대체인력채용장려금 확대의 필요성을 제기하여 그만큼 인력대체에 대한 국가 책임을 중요시하고 있다.

〈표 8-6〉 대체인력채용장려금 확대에 대한 태도

(단위: %, 명, 점)

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체	(계)	평균
전체	5.4	14.7	44.8	35.1	100.0	(970)	3.10
성별($\chi^2=2.3$)							
남성	6.3	15.5	44.2	34.1	100.0	(496)	3.06
여성	4.4	13.9	45.6	36.1	100.0	(474)	3.13
연령대($\chi^2=18.9^*$)							
20대	3.7	11.1	51.3	33.9	100.0	(189)	3.15
30대	5.3	9.4	44.7	40.6	100.0	(244)	3.20
40대	5.5	17.3	43.9	33.2	100.0	(289)	3.05
50대	6.5	19.8	41.1	32.7	100.0	(248)	3.00
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=6.5$)							
저소득	6.6	13.6	44.9	35.0	100.0	(243)	3.08
중간소득	4.0	17.5	43.4	35.1	100.0	(399)	3.10
고소득	4.9	11.3	47.1	36.8	100.0	(204)	3.16
혼인상태($\chi^2=5.3$)							
미혼	3.9	11.4	49.6	35.0	100.0	(254)	3.16
기혼	5.9	15.7	43.3	35.2	100.0	(714)	3.08
자녀수($\chi^2=8.5$)							
무자녀	2.9	8.8	52.9	35.3	100.0	(34)	3.21
1명	5.6	16.7	38.1	39.7	100.0	(126)	3.12
2명	7.1	17.0	42.7	33.3	100.0	(424)	3.02
3명이상	3.3	12.4	47.1	37.2	100.0	(121)	3.18
취업여부($\chi^2=11.3^*$)							
비취업	6.6	14.5	51.0	28.0	100.0	(304)	3.00
취업	4.8	14.9	42.0	38.3	100.0	(666)	3.14
직종($\chi^2=15.3$)							
고위전문직	7.8	14.8	40.6	36.7	100.0	(128)	3.06
사무직	4.4	12.0	38.3	45.3	100.0	(274)	3.24
서비스판매직	5.4	17.4	45.5	31.7	100.0	(167)	3.04
기타	1.3	19.2	46.2	33.3	100.0	(78)	3.12
종사상지위($\chi^2=18.0^{**}$)							
비임금근로자	5.6	21.7	41.4	31.3	100.0	(198)	2.98
상용근로자	4.1	11.7	41.4	42.8	100.0	(411)	3.23
임시일용근로자	9.8	12.2	48.8	29.3	100.0	(41)	2.98

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

2) 평균점수는 전혀 필요없다=1점, 별로 필요 없다=2점, 대체로 필요하다=3점, 전적으로 필요하다=4점을 부과한 후 산정

4. 가족친화적 기업경영에 대한 일반국민의 태도

기업의 가족친화경영 의무를 확대하는 것이 필요하다는 태도는 88.7%(전적으로 필요 36.8% 포함)로 나타나 아주 높은 수준의 국가책임 강화를 요구하고 있다. 남성에 비해 여성이 기업의 가족친화경영 의무를 확대하여야 한다는 입장이다. 비취업자에 비해 취업자가 가족친화경영 의무 확대가 전적으로 필요하다는 태도를 보이고 있다. 아무래도 여성과 취업자가 기업의 가족친화경영에 의해 직접적인 영향을 받는 집단이기 때문이다. 직종에 따라서는 사무직, 서비스판매직, 기타 직종, 고위전문직 등의 순으로 가족친화기업의 의무 확대가 필요하다는 태도를 보이고 있다. 다른 특성별로 기업의 가족친화경영 의무 확대에 대한 태도는 유의미한 차이가 나타나지 않는다.

〈표 8-7〉 기업의 가족친화경영 의무 확대에 대한 태도

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체	(계)	평균
(단위: %, 명, 점)							
전체	2.3	8.9	51.9	36.8	100.0	(961)	3.10
성별($\chi^2=10.8^*$)							
남성	3.3	10.8	52.1	33.7	100.0	(489)	3.16
여성	1.3	7.0	51.7	40.0	100.0	(472)	3.31
연령대($\chi^2=12.3$)							
20대	0.5	7.4	55.3	36.7	100.0	(188)	3.28
30대	2.4	6.5	48.2	42.9	100.0	(245)	3.31
40대	2.8	10.1	51.4	35.7	100.0	(286)	3.20
50대	2.9	11.2	53.7	32.2	100.0	(242)	3.15
소득수준 ¹⁾ ($\chi^2=7.7$)							
저소득	3.8	10.9	51.9	33.5	100.0	(239)	3.15
중소득	1.2	8.5	52.9	37.4	100.0	(401)	3.26
고소득	2.0	7.5	50.2	40.3	100.0	(201)	3.29
혼인상태($\chi^2=5.0$)							
미혼	0.8	8.2	55.9	35.2	100.0	(256)	3.25
기혼	2.8	9.2	50.5	37.4	100.0	(703)	3.22

〈표 8-7〉 계속

(단위: %, 명, 점)

	전혀 필요없다	별로 필요없다	대체로 필요하다	전적으로 필요하다	전체 (계)	평균
자녀수($\chi^2=9.6$)						
0명	-	11.8	47.1	41.2	100.0 (34)	3.29
1명	2.4	5.7	45.5	46.3	100.0 (123)	3.36
2명	3.4	10.3	52.5	33.8	100.0 (417)	3.17
3명이상	2.5	7.5	50.8	39.2	100.0 (120)	3.27
취업여부($\chi^2=9.5^*$)						
비취업	3.0	6.3	58.0	32.7	100.0 (300)	3.20
취업	2.0	10.1	49.2	38.7	100.0 (661)	3.25
직종($\chi^2=28.7^{**}$)						
고위전문직	4.8	16.7	38.1	40.5	100.0 (126)	3.14
사무직	0.7	7.2	47.7	44.4	100.0 (277)	3.36
서비스판매직	3.1	8.7	54.0	34.2	100.0 (161)	3.19
기타	-	10.5	60.5	28.9	100.0 (76)	3.18
종사상지위($\chi^2=12.2$)						
비임금근로자	2.6	10.9	54.7	31.8	100.0 (192)	3.16
상용근로자	1.5	8.7	46.8	43.0	100.0 (412)	3.31
임시일용근로자	5.0	17.5	42.5	35.0	100.0 (40)	3.08

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

주: 1) 소득수준은 통계청 도시근로자 월 평균소득(2012.2/4분기 기준 394만2천원을 기준으로 70%미만을 저소득, 70~130%를 중간소득, 130%이상을 고소득으로 분류함.

2) 평균점수는 전혀 필요없다=1점, 별로 필요 없다=2점, 대체로 필요하다=3점, 전적으로 필요하다=4점을 부과한 후 산정한 결과임.

제4절 외국사례 고찰

앞서 우리나라의 일가정양립정책의 가장 중요한 이슈로는 광범위한 사각지대와 낮은 임금대체수준을 들 수 있다. 여기에서는 일부 국가가 일·가정양립을 위한 책임을 수행하는 과정을 심층적으로 고찰한다.

1. 스웨덴의 부모보험

스웨덴 여성의 경제활동참가율은 이미 1960년대부터 50%를 상회하는 수준이었으며, 그 이후에도 빠른 속도로 증가하였다. 구체적으로 살

펴보면, 20~59세 여성의 노동시장참여율은 1963년 56.0%에서 1969년 60.5%, 1975년 72.6%, 1980년 81.0%로 상승하였다. 이 연령층에서 결혼한 여성들의 경제활동참여율도 전체보다 다소 낮으나 유사한 수준을 보이고 있다. 7세 이하 자녀가 있는 여성들의 경제활동참가율은 1963년 37.9%에서 1960년대 후반까지는 증가와 감소를 반복하다가 1970년대 부터는 빠른 속도로 증가하였다. 1970년 50.0%에서 5년만인 1975년 60%에 도달하였으며 1979년에는 70%를 상회하였다(Gustafsson and Jacobsson, 1985). 반면, 출산율은 1960년대 후반부터 감소하는 경향을 보이기 시작하였다. 1968년 2.07명으로 인구대체수준에 도달하였으며, 4년만인 1972년 1.91로 감소하였으며, 다시 3년 뒤에는 1.80명 이하(1975년, 1.77), 1978년에는 1.60명까지 감소하였다.⁵⁵⁾

이처럼 여성의 경제활동참여는 빠른 속도로 증가하는 반면, 출산율은 지속적으로 하락함에 따라 1965년 후반부 스웨덴의 가족정책을 둘러싼 정치논쟁은 주로 여성의 평등권으로 초점이 맞춰졌다. 당시 중앙당, 국민당, 보수당 등 중도우익 정당들은 여성이 자율적 선택권에 맞춰 양육할 수 있도록 사립탁아소 확대, 보모의 자율 선택 보장 등을 주장한 반면, 좌익공산당(Left Communist Party)과 사민당(Social Democratic Party) 등 좌익계열 정당들은 공공탁아소 확대를 통해 여성이 출산 이후에도 사회진출을 쉽게 할 수 있도록 해야 한다고 주장하였다. 사민당 정권 하의 가족정책특위에서 발간한 국가정책보고서에서는 아동이 있는 가족에 대한 경제적 지원이 필요하며, 이와 함께 출산·육아와 관련하여 부부가 함께 처음부터 끝까지 계획을 세우고 실천할 수 있도록 기존 모성 휴가제를 부모보험제(Parental Insurance)로 전환할 것으로 권고하고 있다(SOU 1972:34, 17-44; 최연혁, 2011에서 재인용). 이 보고서의 골자

55) OECD Family Database에서 2012.08.06일 검색

는 기존 모성휴가를 성중립적인 ‘부모’로 대체시킨 것이다. 즉, 출산과 함께 부모가 함께 부모육아교육 참가, 출산 시 분만실의 남성 입실 허가, 출산휴가, 육아휴가 등을 남성과 여성이 함께 준비하도록 하여 출산 및 육아에 대한 남성의 역할을 더욱 확대시켜 가정 내에서 양성평등을 실현하고자 하였다(SOU 1972:34, 45쪽, 최연혁, 2011에서 재인용). 이 뿐만 아니라 그간 여성만이 사용할 수 있는 모성휴가는 고용주로 하여금 장기간의 공백으로 인한 노동생산성 저하 등의 우려를 갖게 하여 여성보다 남성고용을 선호하게 함으로써 여성에게 불평등한 노동시장이 형성될 수 있을 것이라는 우려도 함께 작용하고 있다(최연혁, 2011).

이러한 노력으로 기존 여성에게만 초점을 두었던 모성휴가를 대체하여 1974년 부모휴직제가 도입되었다. 도입되었을 당시 휴직기간은 8세 미만 자녀가 있는 근로자를 대상으로 자녀 1인당 180일(6개월)을 부모는 자유로운 방식으로 나누어 사용할 수 있으며, 급여대체수준은 90%로 굉장히 혁신적인 수준이었다. 이러한 높은 수준에 대한 정당화 합의가 도출된 것은 스웨덴이 남성 1인 부양체계에서 맞벌이체계로 변화해가고 있는 현실을 모두 인정하고 있다는 것을 나타낸다. 부모휴직제도의 주요 목표는 3가지로 ① 아동의 행복(well-being), ② 여성의 경제적 독립, ③ 남성의 가정의 참여 등인데 동 목표에서도 양성평등을 추구하는 노력을 살펴볼 수 있다(Earles, 2008).

이후 부모휴직제가 추구하는 목표를 달성하기 위하여 수많은 개정작업이 이루어졌다. 1976년에는 휴직기간이 7개월(210일), 1978년 9개월(270일)로 연장되었으며, 이 중 30일은 기초수당(당시 1일 60SEK)만 지급하였다. 1986년에는 휴직기간이 12개월(360일)로 1989년에는 15개월(450일)로 연장되었으며 이 중 3개월에 대하여 기초수당을 지급하였다. 1995년에는 휴직기간 중 1개월은 부모 각각이 사용할 수 있는 기간으로 설정하였다. 부와 모에게 각각 할당된 기간 동안 휴직급여는 통상

임금의 90% 수준이며, 나머지 390일 중 300일은 통상임금의 80%, 90일은 기초수당을 지급하였다. 1996년에는 공공재정 부담과(Duvander and Adersson, 2005) 경제위기로 인하여 휴직급여가 부와 모에게 할당된 휴직기간 동안의 급여가 85%, 300일은 75%로 축소되었다. 1997년에는 부와 모의 할당된 휴직기간 동안의 급여가 75%로 축소되었고, 1998년에는 80% 수준으로 다소 상향조정되었다. 2002년에는 휴직일수가 480일로 늘어남과 동시에 부모 각각에게 할당된 휴직기간도 종래 30일에서 60일로 연장되었다. 그러나 이러한 정책적 노력에도 불구하고 남성의 휴직사용률은 높지 않았는데, 법정으로 정해진 휴직일수를 모두 사용하는 남성의 비율은 2004년에도 여전히 18.7%이며, 평균 휴직 사용일수도 32일에 불과하다.

〈표 8-8〉 남성의 부모휴직 사용율, 1974~2004

(단위: %, 일)

	할당된 휴직을 사용하는 남성의 비율	부모휴직 사용자 중 남성의 비율	연간 남성이 사용하는 휴직일수
1974	0.5	2.8	21
1975	0.9	4.0	30
1976	1.4	5.2	36
1977	2.2	7.0	42
1986	6.2	23.0	26
1987	7.5	24.5	29
1988	6.5	23.1	31
1989	6.9	24.6	32
1990	7.1	26.1	33
1991	8.1	26.5	39
1992	9.1	26.9	43
1993	10.1	27.4	45
1994	11.4	28.3	44
1995	9.6	27.9	34
1996	10.6	31.1	30
1997	9.9	30.9	28
1998	10.4	32.4	27
1999	11.9	36.2	29

〈표 8-8〉 계속

(단위: %, 일)

	할당된 휴직을 사용하는 남성의 비율	부모휴직 사용자 중 남성의 비율	연간 남성이 사용하는 휴직일수
2000	12.7	37.7	28
2001	14.1	39.9	29
2002	15.9	41.6	30
2003	17.6	42.7	32
2004	18.7	43.2	32

자료: Duvander and Adersson(2005). Gender Equality and Fertility in Sweden : A Study on the Impact of the Father's Uptake of Parental Leave on Continued Childbearing. Max Planck Institute for Demographic Research. MPIDR WORKING PAPER WP 2005-013 MAY 2005.

이에 스웨덴 정부에서는 2008년 양성평등보너스 제도를 도입하였다. 동 제도는 부모가 부모휴직제를 동등하게 사용하였을 경우(부와 모 각각 8개월씩 사용) 조세감면보너스 혜택을 받을 자격을 부여하는 것이다. 보너스는 1달 최대 3,000SEK(약 275€)이며 자녀 1인당 연간 최대 13,500SEK까지 혜택을 받을 수 있다. 부모 모두가 본인에게 할당된 2개월의 휴직제를 사용할 때까지는 양성평등보너스의 혜택을 받을 수 없다.⁵⁶⁾

부모보험제의 도입은 여성의 진정한 해방을 이끌어 냈다는 데 의의가 있다. 즉, 부모보험제가 시행되기 이전까지만 해도 임신, 출산 및 육아는 전적으로 여성의 책임이라는 인식이 강했으나 이 부분에서도 남성과 여성에게 공동으로 책임을 나누게 함으로써 가정에서의 모든 대소사를 공동 분담하게 하여 이전까지 사회적 통념으로 받아들여지고 있던 이분법적인 사고, 즉 남성의 가정경제 책임자, 여성은 가정의 책임자라는 인식에서 공동의 경제책임자, 출산·육아·가사 등을 성평등 가정으로 만들어 스웨덴을 성평등 사회로 만드는 데 중요한 획을 그게 되었다(Klint 2002:200; Bengtsson 1994:46; 최연혁, 2011에서 재인용).

현재 스웨덴의 부모휴직제(Parental Leave)는 다음과 같이 운영되고 있다. 부모휴직제는 임신휴가(pregnancy cash benefit), 부모휴직

56) http://ec.europa.eu/social/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=28

(parental cash benefit), 간호휴직(temporary parental cash benefit) 등으로 구분된다. 임신휴가기간 중에는 소득의 80%를 보전하여 준다. 자녀양육을 위하여 휴직하는 경우(parental cash benefit) 최대 480일간 휴직할 수 있으며, 휴직기간 중 390일은 평상시 소득의 80%(소득이 없거나 적은 경우, 1일 최소 SEK180 지급)를 그리고 나머지 90일은 1일 SEK180를 받으며 휴직할 수 있다. 12세 미만의 자녀가 아프거나 16세 이하의 장애가 있는 자녀를 돌보기 위하여 일시적으로 휴직(temporary parental cash benefit)할 때에는 자녀 1인당 최대 60일간 휴직할 수 있으며(특별한 경우 연장 가능) 자녀가 태어났을 때에는 남성에게 10일의 추가 휴가를 제공하고 있다.⁵⁷⁾

〈표 8-9〉 부모보험 지급 현황(부모 기준), 2010

(단위: 명, 일, 1일 SEK)

연령	수혜자 수		평균 사용 일수		평균 부모급여	
	여성	남성	여성	남성	여성	남성
19세이하	1,720	52	171	93	184	210
20~24	23,630	3,939	159	49	286	436
25~29	67,049	26,337	133	43	408	539
30~34	118,139	73,056	106	42	497	614
35~39	116,354	102,042	79	36	513	636
40~44	52,220	67,895	58	31	474	608
45~49	11,687	27,576	42	31	421	574
50~54	1,180	7,811	39	32	380	530
55세이상	64	3,032	52	40	285	485
총계	392,043	311,740	98	37	454	603

자료: <http://www.forsakringskassan.se>

사회보험의 일환인 부모보험은 고용주와 자영업자의 분담금으로 운영된다. 고용주와 자영업자의 분담비율은 2000년부터 2.2%로 나타난다. 2010년을 기준으로 부모보험의 수입과 지출구조는 <표 8-10>에 제시하였다.

57) <http://www.forsakringskassan.se>

〈표 8-10〉 부모보험의 수입과 지출구조, 2010

	수입				지출			수입-지출
	분담금	법적 정부 기여금	기타	계	수당	관리비	계	
부모보험	27,079	-	-	27,079	31,340	1,135	32,475	-5,396

자료: Försäkringskassan(2011). Social Insurance in Figures 2011.

2. 캐나다 퀘벡주의 부모보험

캐나다의 경우 국가의 고용보험에서 휴직급여가 지출되는 구조이다. 1996년 퀘벡주는 오타와에 자체적으로 부모보험제도를 운영하는 방안에 대하여 제안하였다.⁵⁸⁾ 이후 퀘벡주는 고용보험제도 하에서 지급되는 휴직급여의 법적인 유용성(section 22와 23)에 대하여 퀘벡상소법원에 이의를 제기하였다. 이후 계속되는 협상 끝에 2001년 부모보험제도와 관련한 법이 국회에서 만장일치로 통과되었으며, 2004년 1월 퀘벡상소법원은 고용보험법 section 22와 23이 헌법에 위배된다고 선언하였다. 이후 장기간의 논쟁이 지속된 이후 2005년 10월 최종 합의를 이끌어 냈다. 이러한 합의로 인하여 퀘벡주는 2006년 1월부터 부모보험제도를 실시할 수 있게 되었다.⁵⁹⁾

이로 인해 퀘벡주에 거주하고 있는 사람들은 모성휴가, 입양휴가, 육아휴직 등을 사용할 때 고용보험에서 휴가급여를 지급받는 것이 아니라 퀘벡주 자체의 부모보험에서 지급받게 되었다. 따라서 퀘벡주 거주자들은 기존에 부담하던 고용보험료율이 줄어드는 대신 부모보험료를 별도로 납부하게 된다. 부모보험료는 자녀가 있든 없든 상관없이 의무적으로 근

58) 퀘벡주정부는 1980년대부터 가족과 여성의 노동시장 참여 변화에 대하여 주시하였다. 1987년에는 Conseil de la famille(이후 Conseil de la famille et de l'enfance가 됨)를 설립하여 가족정책을 추진해나갔는데, 동 조직은 여성, 가족, 아동돌봄과 관련하여 가장 많은 정치적 이슈를 제기한 집단 중 하나이다.

59) http://www.cgap.gouv.qc.ca/index_en.asp

로자의 급여에서 일정부분을 부담해야 한다.⁶⁰⁾ 고용보험을 통해 육아휴직 등을 사용하는 경우 임금대체수준은 55% 수준에 불과하나, 퀘벡주 부모보험을 통해서서는 75% 수준을 지급받을 수 있다.

현재 퀘벡주에서 실시하고 있는 부모보험제의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 부모보험제도의 특징은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 보편성(More generous)이다. 현재 부모보험제도를 통해 휴직하는 근로자들은 평균 소득의 최대 75%에 해당하는 수당을 받을 수 있다. 둘째, 융통성(More flexible)이다. 부모보험제도는 2가지 형태로 운영되어 부모의 선택권에 융통성을 부여하였다. 휴직기간과 소득대체수준에서 차이가 나타나는데, 근로자들은 수당을 적게 받고 장기간 휴직하거나 수당을 많이 받고 단기간 휴직하는 것 중 선택할 수 있다. 구체적인 내용은 <표 8-11>에 제시하였다.

<표 8-11> 퀘벡주 부모보험제도 운영형태

종류	Basic Plan		Special Plan		혜택	
	기간 (주)	소득 대체율	기간 (주)	소득 대체율	시작가능일	최대 종료일
모성휴가	18	70 %	15	75 %	출산예정일 16주 전 유산시 : 유산 발생일(임신 19주째 이후로 발생한 경우)	출산 후 18주 유산 후 18주
부성휴가	5	70 %	3	75 %	출산한 주	출산 후 52주
부모휴가 (공유 혹은 단독사용 가능)	7 25 (7+25 =32)	70 % 55 %	25	75 %	출산한 주	출산 후 52주
입양휴가	12 25 (12+25=37)	70 % 55 %	28	75 %	퀘벡주 내에서 입양 : 입양한 주. 입양일은 입양 형태에 따라 결정 퀘벡주 외에서 입양 : 입양하기 2주전(입양날짜는 퀘벡에 도착한 날짜로 산정)	입양 후 52주 자녀 도착 후 52주

자료: http://www.rqap.gouv.qc.ca/index_en.asp

60) http://www.cgap.gouv.qc.ca/index_en.asp

셋째, 접근성(more accessible)이다. 부모보험제도는 소득이 있는 경우⁶¹⁾는 모두가 포함된다. 즉, 근로자뿐만 아니라 자영업자 그리고 농업 종사자도 포함된다.

부모보험은 근로자, 자영업자, 고용주의 보험료로 운영된다. 보험료율은 근로소득자, 고용주, 자영업자의 대표자로 구성되어 있는 위원회(The Québec Parental Insurance Plan's Conseil de gestion)에서 결정된다. 앞서 언급하였듯이 Canada-Québec 조항에 의하여 퀘벡주의 근로소득자, 고용주, 자영업자는 감액된 고용보험료를 지불한다. 2012년 기준 보험료율은 <표 8-12>와 같다.

<표 8-12> 퀘벡주 부모보험료, 2012

연간소득	부모보험 보험금	고용보험 감액
임금근로자	0.559 %	0.36%
\$10,000	\$55.90	\$36.00
\$20,000	\$111.80	\$72.00
\$30,000	\$167.70	\$108.00
\$40,000	\$223.60	\$144.00
\$50,000	\$279.50	\$165.24
\$60,000	\$335.40	\$165.24
고용주	0.782 %	0.504%
\$10,000	\$78.20	\$50.40
\$20,000	\$156.40	\$100.80
\$30,000	\$234.60	\$151.20
\$40,000	\$312.80	\$201.60
\$50,000	\$391.00	\$231.34
\$60,000	\$469.20	\$231.34
자영업자	0.993 %	0.36%
\$10,000	\$99.30	\$36.00
\$20,000	\$198.60	\$72.00
\$30,000	\$297.90	\$108.00
\$40,000	\$397.20	\$104.00
\$50,000	\$496.50	\$165.24
\$60,000	\$595.80	\$165.24

자료: http://www.mess.gouv.qc.ca/Index_en.asp

61) 가입가능한 최소 소득은 근로시간에 관계없이 주당 \$2,000

제5절 일·가정양립부문 국가책임 강화 방안

한국사회에서 장기화되고 있는 저출산현상을 효과적으로 극복하기 위해서는 일·가정 양립을 위한 국가책임을 보다 강화할 필요가 있다. 지금까지 분석한 결과에 의하면, 핵심적인 일·가정양립정책으로서 출산전후 휴가제도와 육아휴직제도는 사각지대가 광범위하게 존재하고, 임금대체 수준이 낮으며, 인력대체수준도 낮은 등으로 인하여 출산에 대해 결정적인 기여를 하지 못하고 있는 것으로 보인다. 또한, 현실적으로 남성은 낮은 임금대체수준으로 인하여 육아휴직을 이용하는데 한계가 있으며, 이에 따라 여성들만 편중하여 육아휴직을 이용하여 육아와 가사를 도맡을 수밖에 없으며, 직장에서는 장기간 휴직 등으로 노동생산성이 낮아져 여성 고용을 기피하는 등 양성평등적 고용문화 조성에도 부정적인 영향을 미치고 있다.

그러나 현행 일·가정양립제도의 한계를 극복하는 일은 결코 쉽지 않다. 현재 출산전후휴가나 육아휴직의 급여들은 고용보험 중에서도 실업급여에서 지급되고 있다. 따라서 보험의 원리 상 비임금근로자나 고용보험 적용 제외 및 미가입자는 육아휴직 급여 등의 대상이 될 수 없다. 본 연구에서 실시한 조사의 결과 육아휴직 대상에는 상용근로자(85.5%)뿐만 아니라 임시근로자(75.4%), 일용근로자(65.0%) 및 비임금근로자(56.7%)도 포함하여야 한다는 데에 60%대~70%대가 지지하고 있다. 현 비임금근로자 중 56.7%, 임시·일용직종사자 중 61.9%가 본인들이 속한 직종의 종사자들도 육아휴직을 제공 받아야한다는 입장이다. 그러나 현실적으로 이들 미적용자 모두를 고용보험에 편입시킬 경우, 보험재정(특히 실업급여)의 불안정성이 증가하여 제도의 지속가능성이 불투명해질 것이다.

한편, 육아휴직 등의 급여 수준을 높이는 것도 고용보험의 재정안정성

에 커다란 위협으로 작용할 것이다. 현재 임금대체수준이 선진국에 비해 아주 낮은 수준임에도 불구하고 출산전후휴가자나 육아휴직자의 증가에 따라 급여 총액이 급격하게 증가하고 있다. 이들 급여의 총액은 2002년 257억원에서 2011년 5,092억원으로 급격하게 증가하였다. 실제 출산전후휴가와 육아휴직 시 지급하는 급여 총액이 전체 실업급여 중 차지하는 비중은 2002년 2.8%에서 2011년 12.5%로 급격하게 증가한 것으로 나타난다. 이에 반해 일반회계로부터 투입액은 그대로 유지되고 있어 고용보험기금이나 실업급여기금의 안정성에 큰 부담으로 작용하고 있다.

〈표 8-13〉 출산전후휴가 및 육아휴직 급여액 현황

(단위: 억원, %)

	고용 보험	고용안정·직업 능력개발 사업	실업 급여 (A)	급여 지출액 계 (B)(=C+D)	출산전후휴가		육아휴직급여		비율(E) (=B/A*100)
					이용자	총급여액 (C)	이용자	총급여액 (D)	
2002	16,003	6,872	9,131	257	22,711	226	3,763	31	2.8
2003	18,508	7,133	11,375	441	32,133	335	6,816	106	3.9
2004	23,741	7,897	15,844	624	38,541	416	9,304	208	3.9
2005	29,323	10,269	19,054	743	41,104	460	10,700	282	3.9
2006	38,536	15,694	22,842	1,254	48,972	909	13,670	345	5.5
2007	47,358	20,226	27,132	1,934	58,368	1,324	21,185	610	7.1
2008	50,757	18,467	32,290	2,651	68,526	1,666	29,145	984	8.2
2009	67,245	21,951	45,294	3,182	70,560	1,785	35,400	1,397	7.0
2010	60,011	18,426	41,585	3,707	75,742	1,926	41,733	1,781	8.9
2011	59,339	17,463	41,876	5,092	90,290	2,329	58,137	2,763	12.5

주: 고용보험은 실업급여와 고용안정·직업능력개발사업으로 구성됨.

자료: 고용노동부 「고용보험기금 결산보고서」; 통계청 e나라지표에서 활용.

현재 우리나라 육아휴직 급여수준은 통상임금의 40%이며, 상한액을 100만원으로 한정하고 있어 일정 소득수준 이상의 경우에는 임금대체율이 40%에도 미치지 못하고 있다. 일반국민이 공감하는 육아휴직 급여수준은 통상임금의 약 60%로 나타난다. 여러 가지 상황들을 종합할 때,

현재 통상임금의 40%를 조속히 60% 수준으로 상향 조정하여야 하며, 전문직 등 고소득자의 출산을 촉진하기 위해서는 상한액을 철폐하는 방안을 검토하도록 한다. 그러나 임금대체율을 상향조정할 경우 과연 현행 고용보험제도의 틀로 운용이 가능하냐는 문제가 발생한다. 참고로 현행 고용보험은 고용안정·직업능력개발사업과 실업급여로 구성되어 있으며, 출산전후휴가와 육아휴직 급여는 실업급여에서 지원하고 있다. 실업급여 보험료율은 근로자 임금총액의 0.55%, 사업주 0.55%로 책정되어 있다.

결국 일·가정양립제도의 사각지대를 해소하고 임금대체율을 상향 조정하는 등 문제들을 근원적으로 해결하기 위해서는 고용보험 이외의 별도 보험을 고려하여야 할 것이다. 그러한 보험으로 우선 건강보험을 고려해볼 수 있을 것이다.⁶²⁾ 그러나 건강보험은 원칙적으로 질병이 발생할 것이라는 위험에 대비하기 위한 제도로 취업모의 자녀 출산 및 양육을 동일한 수준의 위험으로 간주하여 건강보험에 적용시키는 것은 한계가 있다. 무엇보다도 인구고령화에 따라 건강보험의 재정 역시 매년 적자가 발생하고 있어 매우 불안정하다는 점을 고려하여야 할 것이다.

그렇다면 국가가 어떠한 방법으로 광범위한 사각지대와 낮은 임금대체수준을 해결하여 일·가정양립 제고라는 국가의 책임을 강화할 것인가? 본 연구는 앞서 외국사례 고찰을 통해 살펴보았던 스웨덴이나 캐나다 퀘벡주의 부모보험과 같은 별도의 보험제도 도입을 제안하도록 한다. 부모보험제도는 근본적으로 안정적인 재원을 확보하여 남·여는 물론 직종이나 종사상지위와 무관하게 모든 근로자가 일·가정양립을 위한 제도를 마음 놓고 자유스럽게 사용할 수 있도록 하는데 목적이 있다. 부모보험제도 도입방안은 아래의 표와 같이 제시할 수 있다.

62) 주요 선진국들의 모성보호 재원은 고용보험, 건강보험, 사회보험, 부모보험, 조세 등 다양하다.

〈표 8-14〉 부모보험제도 도입 방안(예시)

	산전후휴가(유사산휴가 포함)	육아휴직	임신수당
급여기간	90일	최대 15개월(부부 일방의 11개월 이상 사용 불허)	임신기간
급여수준	현행 제도와 동일 (월 135만원 한도)	통상임금의 60~80%(상한액 철폐)	월 20만원
재원	(1안) 고용주·자영업자 보험료 + 근로자 보험료 + 재정 (2안) 고용주·자영업자 보험료 + 근로자 보험료 (*캐나다 퀘벡: 근로자 0.559%, 고용주 0.782%, 자영업자 0.993%) (3안) 고용주·자영업자 보험료 + 재정 (*스웨덴: 고용주·자영업자 2.2%, 보험료:정부재정 = 85%:15%)		

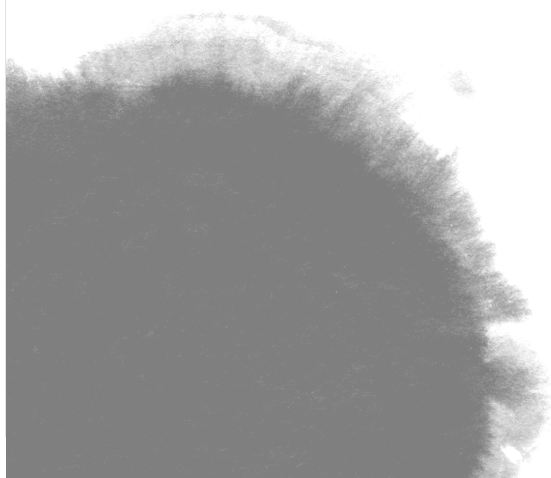
다음으로 현행 대체인력제도의 문제에 대한 해결책이다. 본 연구에서 실시한 조사에 의하면 육아휴직 시 제공하고 있는 대체인력채용장려금의 확대가 필요하다는 태도가 79.9%로 높게 나타나 대체인력에 대한 국가의 책임을 중시하고 있다. 그러나 현행 인력대체제도는 직장 단위로 인력을 찾아 채용하고 교육을 시켜야한다는 점에서, 대체인력의 신분상 불안정으로 인한 잦은 이직, 특정 업무를 수행하는데 있어서 부적절성, 기업 등에서의 대체인력 이용에 따른 비용부담 등으로 인하여 그 실효성이 아주 낮다. 한국사회에서 오랫동안 고용문화가 가족친화적이지 못하였던 점을 감안하면 육아휴직에 따른 업무공백, 동료근로자의 업무부담 가중 등은 직장분위기를 경직시킬 수 있다. 따라서 일·가정양립제도가 실질적으로 정착되기 위해서는 정책대상의 사각지대 해소와 임금대체를 상향 조정 이외에도 대체인력의 문제가 반드시 해소되어야 한다. 이를 위해서는 모든 직장단위에서 발생하는 대체인력 수요에 대해 전문적인 전담기관에서 관리하는 시스템을 구축하는 일이 효율적이라고 볼 수 있다. 이른바 ‘인력대체개발원(가칭)’을 설립하여 각급 직장의 대체인력을 수요를 파악하는 등 중장기 대체인력수급계획을 수립하고, 채용, 교육, 적합직종(직장) 배치, 직장 간 순환 배치 등 통합적으로 관리할 필요가 있다.

끝으로 기업 등의 직장보육시설 설치에 대한 국가의 책무를 강화하는 방안을 논의하기로 한다. 무엇보다도 의무 사업장들이 위탁이나 수당 지급이 아닌 실제로의 직장보육시설 설치를 강제하고, 의무 사업장이 아닌 경우에도 직장보육시설 설치를 유도할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 인센티브와 디스인센티브 모두를 적극적으로 적용하여야 한다. 직장보육시설을 설치하는 모든 사업장에 대해 인센티브로 과감한 세금공제와 사회보험료 면제를 제공하도록 한다. 미국과 프랑스는 비용의 25%에 대해 세금공제 혜택을 부여하고 있으며, 싱가포르 등 일부 국가에서는 기금을 조성하여 비용의 일부를 환불해주고 있다.⁶³⁾ 한편, 의무 사업장이 위탁이나 수당 지급이 가능한 조건을 보다 엄격하게 설정하고, 직장보육시설을 직접 설치하지 않은 경우에는 직원들에게 수당이나 바우처를 통해 지원하는 동시에 일정한 분담금을 징수하도록 강제화하여야 할 것이다.

63) 참고로 프랑스에서는 크레체나 바우처 등을 포함하여 근로자의 보육을 지원하는 고용주에게 지출한 비용의 25%에 대해 세금공제 혜택을 제공하고 있으며, 사회보험료도 면제하여 주고 있다. 영국에서는 고용주가 보육시설 직접 설치하거나 등록된 보육시설에 보육료를 지불하여 근로자들이 이용할 수 있도록 하는 경우, 근로자에게 직접적으로 보육바우처를 지원하는 경우 세금과 보험료를 면제하여 주고 있다. 미국에서는 고용주가 보육시설을 설치·위탁한 경우 해당비용의 25%에 대해 세액공제의 혜택을 제공하고 있으며, 여기에 더해 근로자의 보육을 지원하기 위하여 지출한 비용에 대해서도 10% 정도 세액공제 받을 수 있다(Hein and Cassirer, 2010; 이삼식 외, 2009c에서 재인용).

9장

결론



제9장 결론

지금까지의 급격한 저출산 추이와 앞으로의 급격한 고령화 추이가 상호 복합적으로 작용하여 미래 한국사회에 엄청난 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. 이에 정부에서는 저출산 원인을 치유하고자 2006년부터 저출산고령사회기본계획을 수립하여 저출산·고령화에 본격적인 대응을 시작하였다. 출산이 개인적인 영역의 것임에도 불구하고 국가가 개입해야 하는 데에는 저출산현상에 따른 부정적인 효과가 막대하여 우리사회의 미래 성장을 담보할 수 없기 때문이다. 또한 그간 저출산사회로 이행할 수밖에 없는 원인들이 사회구조에 연유해서 발생하였거나 그간 국가가 충분한 노력을 기울이지 못하였기 때문에 발생한 것으로 개인 수준에서 해결하기 어려워 국가의 개입을 필요로 하기 때문이다.

선진국에서는 이미 1990년대 전후부터 경제의 저성장기조와 맞물리면서 저출산·고령화 문제를 경제성장론과 연계하여 많은 논의를 하여왔다. 2000년대 들어 선진 각국에서는 급격한 경제사회적 구조변화에 대응하여 사회정책(social policy)의 사전적·투자적·적극적 성격을 보다 강조하는 ‘사회투자정책’을 적극 추구하고 있다. 일반적으로 투자성 사회적 지출은 인적자본 축적 등을 통해 경제성장에 기여하나, 소비성 사회적 지출은 근로의욕 저하 등을 통해 성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 관측된다. 그러나 소비성 사회적 지출의 경우에도 간접적으로 저소득층의 인적자원 투자 촉발, 사회통합 등 사회적 자본의 축적을 통해 성장에

크게 기여하므로 성장을 위한 투자성 지출로 포함할 수 있다.

이러한 관점에서 현재 우리나라에서 추진 중인 저출산대책 관련 투자는 성장잠재력 확충을 위한 기반조성으로서 경제성장과 선순환 관계를 형성하는 관계로 볼 수 있다. 일가정양립 지원은 여성 노동시장 참여의 활성화, 출산을 제고를 통해 경제성장에 기여한다. 결혼·출산 지원은 가족형성에 의한 건전한 사회발전, 출산기반의 확충 등을 통해 성장잠재력 확충에 기여한다. 보육·양육부담 경감을 위한 지원은 단기적 수요창출과 중장기적 인적자본의 확충을 통해 수요와 공급 모두의 측면에서 경제성장과 선순환 관계를 형성한다. 아동·청소년에 대한 투자는 인적자본의 질적·양적 확대에 이바지함으로써 성장잠재력의 확충에 기여하는 것이다. 저출산대책과 경제성장 간의 관계는 이와 같은 직접적인 선순환 관계 이외에도 사회통합 및 사회적 자본의 축적을 통한 선순환의 강화도 기대할 수 있다. 지식기반시대에서 혁신주도형 경제로의 발전단계에 접어들면서 생산성 향상을 위해서는 사회적 자본을 축적하는 것이 특히 중요하다. 혁신 성과는 단순한 ‘기술혁신’ 뿐 아니라 사회성원간의 자발적인 협력에 크게 의존하게 되고 ‘사회관계’의 질, 소위 ‘사회적 자본’의 수준에 의해 결정되기 때문이다.

이와 관련 한국사회는 현재의 초저출산현상을 극복하기 위하여 어떠한 노력을 해야 할 것인가? 출산율 회복에 성공한 국가들을 보면 젠더형평성이 낮은 돌봄영역에서 젠더형평성이 높아질 때, 다시 말해 젠더혁명이 완수될 때 출산율이 상승하고 있음을 알 수 있다. 안정적으로 출산율이 유지되지 않는 사회에서는 지속가능한 미래를 담보할 수 없기 때문에 우리나라의 경우 전통적으로 여성에게 강제된 돌봄 책임을 어떻게, 누가 분담할 것인가가 현재 우리사회가 직면한 가장 중요한 과제가 된다. 돌봄분담방식에 따른 국가의 복지체제를 탈가족화, 가족화, 국가와 민간 중 누가 돌봄의 탈가족화와 가족화를 담당하는가 등을 기준으로

유형화할 경우 한국사회는 민간중심의 탈가족화/가족화 병행형에 속하고 있음을 알 수 있다. 향후 초저출산율을 벗어날 수 있는 유형은 국가중심의 탈가족화 우선형(스웨덴), 국가중심의 탈가족화/가족화 병행형(프랑스), 민간중심의 탈가족화 우선형(미국)으로 우리나라도 이 중 하나를 고려해 볼 수 있다. 다만 이 중 국가중심의 탈가족화 우선형을 제외하고는 돌봄분담방식이 계층에 따라 상이하게 나타나는 문제가 있다는 점을 고려하고, 여기에 더해 이제 막 사회서비스를 확대하기 시작한 시점에서 무작정 시민의 선택권을 확대하기보다 기존에 공공에서 제공하던 서비스의 질적 수준을 유지하고 서비스 대상의 보편성을 담보해야 할 필요가 있음을 유념하여야 할 것이다.

저출산에 대한 투자가 경제성장과 선순환의 관계를 형성한다는 관점에서 그리고 저출산 극복을 위한 정책적 노력은 계층화의 최소화, 시민권의 확대, 공공서비스의 질적 수준 유지, 서비스 대상의 보편성 담보 등을 고려하여 정책을 추진하는 것이 필요하다는 관점에서 본 연구에서는 주요 저출산 원인들로서 결혼 장애요인, 임신·출산 보건의료체계 미흡, 자녀양육의 경제적 부담, 보육인프라 미흡, 일·가정양립 곤란 등을 선정하여 국가책임의 강화방안에 대하여 논의하고자 하였다. 각 영역별로 현재 추진 중인 정책을 진단하고, 이와 관련한 일반국민 대상 인식조사를 실시하였다. 이러한 결과들을 바탕으로 향후 국가책임강화 방안에 대하여 다음과 같이 제안하였다.

우선, 결혼 관련 국가책임이다. 점차 심화되고 있는 만혼화 및 비혼화의 주된 원인으로 고용 및 소득 불안정, 결혼비용 부담(주택마련 등 포함), 일·결혼생활 양립 곤란, 가치관 변화 등이 지적되고 있다. 이 중 국가 개입을 통하여 어느 정도 원인 치유가 가능한 것은 결혼비용 부담, 특히 주택마련 부담으로 볼 수 있다. 주택(주거)은 결혼생활을 시작함에 있어 기초적인 요소임에도 불구하고 비용 부담이 큰데다가 주택시장의

불안정한 변동을 개인의 힘으로 해결할 수 없다는 차원에서 국가의 적극적인 개입이 요구된다. 이와 관련 정부에서는 ‘신혼부부 주택 특별공급’, ‘주택 구입 및 전세 자금 대출’ 등의 정책을 추진하고 있으나 일정한 한계성이 존재한다.

‘신혼부부 주택 특별공급’의 경우 신혼부부 수에 비해 공급량이 극히 제한되어 있으며 자녀수에 따른 가점으로 실질적으로 신혼부부가 혜택을 받기에는 한계가 있다. 국민 대다수가 신혼부부 대상 임대주택 공급 확대를 지지하고 있는 점 등을 감안하여 향후 특별공급 물량 중 신혼부부 특별 할당분을 늘리고 결혼기간이 짧아 자녀가 없는 신혼부부도 혜택을 받을 수 있도록 우선순위를 부여할 필요가 있다. 또한 중산층이라도 주택가격이 지나치게 비싸 주택마련 부담이 크다는 점을 감안하여 이들도 특별공급대상에 포함시키도록 한다.

‘주택구입 및 전세자금대출’의 경우 주택시장의 불안정으로 구입자금 대출실적은 급격하게 줄어들고 전세자금 대출실적이 증가하고 있다. 이와 관련 매칭펀드 등을 통해 주택자금 마련을 지원하고, 주택시장동향에 따른 수요 변화를 예측하여 주택구입자금과 전세자금의 대출 비율을 융통성 있게 결정하는 시스템을 구축하며, 자금대출 소득기준을 신혼부부에 한하여 중산층까지 확대하고, 대출비용을 최대한의 장기저리로 가능하도록 한다. 신혼부부의 소득이 지나치게 부족하거나 불안정한 경우에 대해서는 주거수당을 지급하여 주거안정화를 도모하는 방안도 고려한다.

둘째, 임신·출산 관련 국가책임이다. 최근 만혼화와 만산화로 인하여 고위험 임신도 증가하고 있다. 이러한 상황에서 출산 관련 보건의료인프라에 대한 접근성 미흡은 출생아수 감소뿐만 아니라 인구의 자질을 낮추는 이중의 사회적 부담을 초래하게 된다. 이러한 맥락에서 임신과 분만을 보호하고 건강하게 하는 것은 개인과 가족의 행복과 직결된다는 점에서 그리고 미래 인구의 양과 질을 결정한다는 점에서 매우 중요한

국가의 책무로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 현재 추진 중인 ‘임신·분만비 지원’, ‘산모신생아도우미 지원’, ‘분만취약지 지원’, ‘신생아집중 치료실 지원’ 등은 일정한 한계성을 가지고 있다.

‘임신·분만비 지원’의 경우 진찰비 일부를 지원하고 있어 여전히 개인의 부담이 크다. 아울러 향후 보건의료서비스 이용 가격의 증가, 만산 등으로 인한 고위험 증가에 따른 추가적인 서비스 수요 발생 등으로 부담이 더 증가할 가능성이 있다. 산전검사와 분만비용에 대해서는 국가가 전적으로 책임질 필요가 있으며, 특히 다출산인 경우에 우선적으로 적용할 필요가 있다. 이에 대해서는 국민인식조사 결과를 통해서 볼 때 국민들 사이에 공감대가 충분히 형성되어 있다. 다만, 과잉 진료를 예방하기 위하여 국가에서 산전관리에 대한 정확한 지침을 작성하여 교육 등을 통해 확산하는 방안을 강구할 필요가 있다.

‘산모신생아도우미 지원’의 경우 현재 저소득층에 한정하여 지원하고 있어 대부분의 산모들이 민간산후조리원을 이용하고 있다. 이로 인하여 출산가정의 비용 부담이 크고, 동시에 집단생활의 특성으로 인하여 감염, 사고 등 위험에 노출되어 있다. 이러한 문제점들로 인하여 국민인식조사 결과 일반국민 대부분 산후조리에 대한 국가 책임을 지지하고 있다. 향후 산후조리서비스를 중산층까지 지원하고 이후 재원의 상황에 따라 추가적으로 확대하는 방안과 소득계층과 무관하게 지원하되 일정 수준의 소득계층 이상에 대해서는 차등적으로 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 산후조리서비스 지원방식은 현행 산모신생아도우미를 집에 파견하여 관련 서비스를 제공하는 것을 그대로 적용하고, 이외에 부모와 남편을 포함한 친인척에 의한 산후조리를 지원하기 위하여 표준지침을 제작하여 제공하도록 한다.

‘임신 및 출산 관련 인프라(분만산부인과, 신생아집중치료실, 청소년소아과 등)’와 관련하여 그간 민간 병·의원에 의존한 결과 저출산으로 운

영이 어려운 산부인과나 청소년소아과 등에서 전공의 지원자가 급격히 감소하고 폐업률이 증가하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 근본적으로 임신과 분만 및 신생아 치료에 대한 서비스를 적어도 취약지역에 대해 공공의료체계를 동원하여 우선적으로 해결하도록 한다. 실제 일반국민을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 산부인과, 신생아집중치료실 및 청소년 소아과에 대해서는 국공립 병·의원을 설립하여야 한다는 데에 높은 공감대가 형성되어 있다. 한편, 민간병·의원의 재정 건전성을 지원하고, 중장기적으로 산부인과 전공의에 대한 수요에 대처하기 위해서는 산부인과 관련 의료체계를 검토·보완할 필요가 있다.

셋째, 자녀양육 관련 국가책임이다. 현실적으로 자녀를 양육하는 데에는 많은 비용이 소요된다. 여기에 대해서는 개인의 욕구가 기여하는 부분도 있으나 사회구조적으로도 기여하는 바가 크다. 이러한 이유로 자녀 돌봄은 개인 스스로 해결하는데 한계가 있으므로 결국 국가가 관련 인프라를 구축하고 양질의 서비스를 제공하여야 하는 책무를 가지게 된다.

‘보육료 지원’의 경우 누리과정 도입으로 만 3세 이상의 아동에 대해서는 2013년부터 보편적인 접근을 지향할 수 있게 되었으나 0~2세아에 대해서는 정책적 혼선이 발생하고 있다. 이와 관련 향후 보육정책을 개혁할 때 단순히 보육료 지원만을 논의하기보다 0~2세 양육관련 제도를 모두 포괄하는 종합적 대책이 필요하다. 즉, 0~2세아의 경우 모(母)에 의한 양육이 바람직하다는 기본원칙 하에 다양한 형태의 지원(양육보조금, 육아휴직, 보육서비스 등)을 제공하여 자녀양육 가정의 선택을 강화하도록 한다.

‘보육인프라’의 경우 그간 취약지역을 중심으로 국공립보육시설을 확충하고 민간보육시설에 대해서는 질적 수준을 개선하고자 하였으나, 여전히 국공립과 민간보육시설 간 수급의 미스매칭 문제가 발생하고 있다. 이와 관련 향후 보육시설 취약지역의 범위를 확장하여 해당지역에 우선

적으로 국공립보육시설을 확충하도록 한다. 일반국민 대다수도 국공립보육시설의 비중을 현재보다는 높여야한다는 데에 지지하고 있다. 아울러 모든 지역에 대해 아동이 한명이라도 있으면 어떠한 형태로라도 필요한 보육서비스(소규모 보육시설 확충, 주3일간 차량을 이용한 순회 보육서비스 제공, 가정보육사의 파견 등)를 제공하는 노력을 강화하도록 한다. 동시에 민간보육시설에 대한 적극적 투자와 관리감독 강화를 통해 질적 수준을 제고하는 것이 필요하다.

한편, 자녀의 양육을 부모가 전적으로 책임을 질 경우 희생은 너무 크나, 자녀들이 성장하여 사회의 일원으로 역할을 할 경우 그 혜택은 국가와 사회로 환원된다는 차원에서 자녀 출산 및 양육에 대하여 국가의 책임을 강화하여 일정한 몫을 분담할 필요가 있다. 즉, ‘보육 이외 자녀 양육 지원’이 필요하다. 이를 위하여 향후 아동수당을 포함한 각종 수당을 도입하고 조세지원을 강화할 필요가 있다. 아동수당 도입이 막대한 재정을 필요로 하여 조세부담을 증가시킬 것임에도 불구하고, 인식조사 결과 대다수 국민이 제도 도입을 적극적으로 지지하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 다만 비용 부담을 고려하여 도입 초기에는 아동수당을 전 소득계층에 보편적으로 지급하되 소득수준과 출산순위에 따라 차등적으로 지급하고, 아동수당 수급 상한연령은 6세, 9세, 15세 등으로 연차별로 점차 확대하며, 이후 장기적으로 서구사회에서와 같이 18세까지 지급하는 것을 검토해 볼 수 있다. 아동수당 도입 이후에는 교육수당 등도 점차적으로 도입하며, 다자녀가정에 대한 세제감면 혜택을 증가시키도록 한다. 인식조사 결과, 다자녀가정에 대한 조세감면 혜택 확대도 적극적인 지지를 받고 있다. 요컨대, 국가가 다자녀가정의 자녀양육 부담을 실질적으로 경감시키기 위해서는 다자녀에 유리하도록 세제를 획기적으로 개편할 필요가 있는 것이다.

끝으로 일-가정양립 관련 국가책임이다. 한국사회에는 여전히 전통적

인 성분업적 역할관이 강하게 남아있어 남편과 아내가 모두 밖에 나가서 수입이 있는 일을 하고 있음에도 불구하고 아내만 육아와 가사를 도맡아서 하는 문제가 존재한다. 여기에 더해 한국의 고용문화는 여전히 가부장적인 특성이 강하여 결혼 및 출산을 하면 직장에서 차별을 받거나 직장을 그만둘 수밖에 없다. 출산을 회복에 성공한 국가들을 보면 여성의 경제활동참여수준과 출산율이 동시에 높은 수준을 유지하고 있다. 이들 국가에서는 일가정양립지원정책을 통해 근로자들이 일과 가정에서 역할을 동시에 수행하는 것이 가능하도록 했기 때문이다.

현재 우리나라에서는 대표적인 일가정양립정책으로 출산전후휴가, 육아휴직제도 등을 실시하고 있다. 이들 제도는 정책대상의 사각지대가 광범위하고, 임금대체수준과 인력대체수준 모두가 낮아 출산에 대해 결정적인 기여를 하지 못하고 있다. 남성의 육아·가사 참여가 중요하나 현실적으로 남성은 낮은 임금대체수준으로 인하여 육아휴직을 이용하는데 한계가 있다. 이와 관련 일반국민 대다수는 육아휴직 대상에 상용근로자뿐만 아니라 임시근로자, 일용근로자 및 비임금근로자를 포함하여야 한다는 입장을 취하고 있다. 그러나 출산전후휴가나 육아휴직의 대상을 확대할 경우 그 급여의 재원으로서 고용보험 상 실업급여는 재정불안정성이라는 문제에 직면할 것이다. 결국 직종이나 종사상지위와 무관하게 모든 남녀 근로자가 일·가정양립제도를 마음 놓고 자유스럽게 이용할 수 있도록 하기 위해서는 별도의 보험제도 즉, 부모보험제도를 도입하는 방안을 적극적으로 고려하여야 한다.

육아휴직 시에는 대체인력을 지원하도록 되어 있으나 이에 대한 지원이 미흡하여 제대로 운영되고 있지 못하고 있다. 대체인력 모집, 훈련 등은 한 기업이나 직장 단위에서 해결하는 데에 일정한 한계가 있다. 즉, 대체인력시스템은 국가 차원에서 통합적으로 운영할 필요가 있다. 예컨대, 모든 직장단위에서 발생하는 대체인력 수요를 관리할 수 있는 ‘인력

대체개발원(가칭)’을 설립하여 각급 직장의 대체인력을 수요를 파악하는 등 중장기 대체인력수급계획을 수립하고, 채용, 교육, 적합 직종(직장) 배치, 직장 간 순환 배치 등을 통합적으로 관리할 필요가 있다.

기업의 가족친화경영에 대한 국가의 책무를 강화하는 것도 필요하다. 한 예로 직장보육시설 설치 의무 사업장이 위탁이나 수당 지급이 아닌 실제로의 직장보육시설 설치를 강제화하고, 의무 사업장이 아닌 경우에도 직장보육시설 설치를 유도하여야 한다. 이를 위해서는 인센티브와 디스인센티브 모두를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

저출산대책에 대한 투자는 단기적으로는 지출로 인식될 수 있다. 이는 한번 태어난 인구가 우리사회에 영향을 미치기 까지는 장기간의 시간이 소요되므로 그 시급함을 지금 당장에는 느끼지 못하기 때문이다. 그러나 인구의 특성 상 변화된 인구모습이 우리사회에 이미 영향을 미치고 있을 때에는 그 고통을 상당시간 겪어야 하며 이를 극복하는 데에도 많은 시간과 재원이 소요될 것이다. 이러한 관점에서 저출산대책에 대한 투자는 중장기적으로는 경제성장과 선순환 관계를 가지며, 이 외에도 사회통합 및 사회적 자본의 축적을 통한 선순환의 강화까지도 기대할 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구의 결과는 향후 저출산정책 발전에 유용하게 활용될 것으로 기대된다.

참고문헌

- 건강보험심사평가원(2007). 건강보험 요양기관 현황 통계자료집.
_____ (2008). 건강보험 요양기관 현황 통계자료집.
_____ (2009). 건강보험 요양기관 현황 통계자료집.
_____ (2010). 건강보험 요양기관 현황 통계자료집.
_____ (2011). 건강보험 요양기관 현황 통계자료집.
- 국민건강보험공단(2012). 제왕절개에 의한 분만 여전히 증가. 2012.6.11일자
 보도자료.
- 국민경제자문회의(2006). 사회지출과 경제성장간의 관계.
- 국토해양부(2012a). 2012년도 주택종합계획.
_____ (2012b). 생애최초 주택구입자금 지원 확대 시행. 2012.5.23일자
 보도자료.
- _____. 국민주택기금 업무편람.
_____. 주택공급에 관한 규칙
- 김수정(2004). 복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형. 한국사회학,
 38(5), pp.209-233.
- 김승권·김유경·조애저·김혜련·임성은(2009). 2009년 전국 출산력 및 가족보건
 ·복지실태조사. 한국보건사회연구원.
- 김연명(2007). 사회투자정책과 한국사회정책의 미래. 『한국사회의미래와사
 회투자정책』. 한국사회복지학회 등 공동주최 심포지엄 발표 자료집;
 OECD (2005), How Active Social Policy Can benefit Us All,

- OECD; Perkins, D., Nelms, L. & Smyth, P. (2004) Beyond Neo-Liberalism: the Social Investment State? Social Policy Working Paper No. 3. City: Brotherhood of St Laurence and Centre for Social Policy.
- 김영명(2006). 아동권리의 관점에서 본 정부의 보육비용 지원 방식 비교·분석. 아동권리연구, 10(3), pp.343-366.
- 김태경·유은광(1998). 출산경험 여성의 산후관리 중요도, 수행정도 및 건강 상태와의 관계 연구. 여성과 건강. 대한간호학회.
- 대통령직속 저출산고령사회위원회(2008). 제1차 저출산고령사회기본계획: 2008년도 중앙부처 시행계획.
- 대한민국정부(2006). 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010).
- _____ (2008). 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 보완판.
- _____ (2009). 제1차 저출산고령사회기본계획: 2009년도 중앙부처 시행계획.
- _____ (2010a). 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015).
- _____ (2010). 제1차 저출산고령사회기본계획: 2010년도 중앙부처 시행계획.
- _____ (2012). 제2차저출산고령사회기본계획: 2012년도 중앙부처 시행계획.
- 류연규(2011). 젠더관점에서 본 가족정책 유형화. 윤홍식·류연규·송다영·신경아·윤성호·이숙잔·안세아 공저. 국내외 가족정책의 쟁점과 가족환경의 변화. 서울:한국여성정책연구원.
- 메디팜스투데이(2011). "위기의 산부인과, 특단의 대책이 필요하다". 2011.12.19 일자
- 문형표·김대일·김동석·김소영·김용하·박창균·안종범(2004). 인구고령화와 거시경제. 한국개발연구원.
- 박상태(2003). 인구정책. 김두섭(편). 한국의 인구. 통계청. pp.645-673.
- 박선영(2011). 비정규직 여성노동자의 모성권 보호방안: 출산휴가 보장방안을 중심으로. '일·생활 균형' 이제는 보편적인 권리입니다. 10년간의 '일·가정 양립정책' 문제점과 대안 모색. 모성보호관련법 개정 10주년 기념 토론회.

- 박양숙 의원실(2011). 서울시 아동 9명 중 1명만이 국공립 보육시설 이용! 아동 5명 중 1명은 국공립어린이집 입소 대기중!. 2011.10.26일자 보도자료
- 박찬규·엄근용(2008). 오사카시 주택정책의 환경변화와 방향. 국토연구원. 해외 리포트
- 보건복지부(2004). 분만 건보 지원은 종합적인 출산장려대책의 일환. 국정브리핑 2004.10.11일자 보도자료
- _____ (2010). 산후조리원 2주간 이용비용 최소 64만원, 최대 1200만원. 2010.08.19일자 보도자료
- _____ (2011a). 분만취약지역 3곳, 정부지원 산부인과 설치운영 - ' 11년도 분만취약지 지원 시범사업 지역 3곳 선정 -. 2011.03.02일자 보도자료
- _____ (2011b). 직장보육시설 설치 실태 보고서.
- _____ (2012a). 산후조리원 이용요금 부가가치세 면세 예정. 2012.2.1일자 보도자료
- _____ (2012b). 신생아집중치료실 50병상 확충. 2012.2.28일자 보도자료
- _____ (2012c). 분만취약지 7곳 정부지원 산부인과 설치 운영 확대. 2012.3.15일자 보도자료
- _____ (2012d). 7월부터 병원에서 제왕절개 분만 등 7개 수술 입원비 부담 평균 21% 줄어든다. 2012.05.30일자 보도자료
- _____ (2012e). 복지부, 산후조리원 합동점검 정례화, 「산후조리원 관리대책 T/F」도 구성키로. 2012.09.25일자 보도자료
- _____ (2012f). 내년부터 實수요자 중심으로 보육지원체계 전면 개편 추진. 2012.09.25일자 보도자료
- _____ (2012g). 2011년도 보육통계(2011.12월말 기준).
- 서문희 외(2009a). 전국보육실태조사. 보건복지가족부·육아정책연구원.
- 서문희·안재진·최혜선·소마 나오코·안진(2009b). 영유아 양육비용 지원의 효과에 관한 연구. 육아정책연구원.
- 여성가족부(2006). 2006년 보육사업 안내.

- 여성부(2004). 여성부 05년 영유아보육예산안 50.1% 증가·04년 4,050억원 대비 2,027억원 증가한 6,077억원 편성. 2004. 9. 22일자 보도자료.
- 윤홍식(2005). 가족정책의 성 통합적 재구조화: 노동 주체의 관점에 근거한 일과 가족의 양립을 중심으로. 한국사회복지학, 57(4), pp.291-319.
- _____(2006). OECD 21개국의 부모권과 노동권 보장수준을 통해 본 가족정책의 비교연구. 부모휴가와 아동보육시설 관련 정책을 중심으로. 한국사회복지학, 58(3), pp.341-370.
- _____(2007). 노르딕 4개국 가족정책의 보편성과 상이성: 아동보육과 돌봄 관련 휴가 정책을 중심으로. 한국사회복지학, 59(2), pp.327-354.
- _____(2008). OECD 주요국가의 가족투자분석. 보건사회연구원(미간행자료).
- _____(2011). 가족(책임)주의와 돌봄 정책의 이론적 검토. 복지국가 돌봄 포럼 발표문. 2011년 5월 7일. 여성노동자회 교육관.
- 이삼식·이지혜(2011). 2010년도 저출산고령사회기본계획 성과평가. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이삼식·이지혜·최효진·박보미(2010). 2009년도 저출산고령사회정책 성과평가. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 이삼식·윤여원·이지혜(2012a). 출산에 영향을 미치는 요인에 대한 심층사례분석. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이삼식·최효진·김윤경(2009c). 선진국의 인구문제 및 정책방향: 저출산대책 중심으로. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 이삼식·최효진·박문일·홍승아·최숙희(2012b). 저출산 극복을 위한 출산·양육환경 개선방안. 한국개발연구원·한국보건사회연구원.
- 이삼식·최효진·오영희·서문희·박세경·도세록(2009a). 2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 이삼식·최효진·정혜은(2010). 저출산정책 효과성 평가 연구. 한국보건사회연구원.
- 이삼식 외(2009b). 향후 5년간 추진할 저출산고령사회 핵심 연구과제. 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 일본경제산업성(2006). 2006 年度版 通商白書.
- 장성수·이재형(2011). 일본의 주택정책. 주택산업연구원.
- 장윤실·심재원 외(2010). 신생아중환자실 실태조사 및 생존율 분석. 삼성서울병원 ·보건복지가족부.
- 장지연(2009). 한국 사회젠더레짐과 복지국가 성격. 정무권 편. 한국복지국가 성격논쟁 II, pp.493-534. 경기도: 인간과 복지.
- 조남훈·이삼식·정경희·선우덕 외(2008). 새로운 정부출범에 따른 저출산고령사회정책 신규과제 발굴. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 조선일보(2012). 산부인과醫 배출 급감... 2001년 270명, 올해는 90명뿐. 2012.10.19일자
- 최연혁(2011). 스웨덴의 저출산 대응정책과 중장기 파급효과 분석. 스칸디나비아 정책연구소
- 최영진(2008). 일본 아동수당법에 관한 연구. 법학연구, 48(2), pp.299-329
- 최정수·서경·이난희·김석영·이승욱·이상욱·부유경(2010). 2007~2008 영아모성사망조사: 모성사망. 보건복지부·한국보건사회연구원·대한의무기록협회.
- 통계청(2010). 2009년 생활시간조사.
- _____(2011). 2011년 맞벌이가구 및 경력단절여성 통계 집계 결과. 2011.12.13일자 보도자료.
- _____. 경제활동인구조사-근로형태별 및 비임금 근로 부가조사.
- _____. KOSIS. 혼인통계.
- _____. KOSIS. 출생통계.
- 한국고용정보원. 고용보험통계월보.
- 한진희·최경수·신석하·임경묵·김종일(2007). 고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망: 2006~2080. 한국개발연구원.
- 홍승아(2011a). 양육수당제도의 젠더효과에 관한 연구 : 핀란드 가정양육수당제도를 중심으로. 상황과 복지, 제31호.

- 홍승아(2011b). 취업부모의 보육서비스 효율화 방안에 대한 해외사례. 서울
경제 이달의 이슈, 12월호. 서울시정개발연구원
- 홍승아(2011c). 공정사회와 일-가족양립. 한국여성정책연구원 개원28주년 기념
심포지엄. 여성정책연구원.
- Alber, J.(1995). A Framework for the Comparative Study of Social
Services. *Journal of European Social Policy*, 5(2), pp.131 -49.
- Anderson, T. M., Holmström, B., Honkapohja, .S., Korkman, S.,
Soderstrom, H. T., Vartianen.(2007). *The Nordic Model :
Embracing Globalization and Sharing Risks*. The Research
Institute of the Finish Economy.
- Anttonen, A. and Sipilä, J.(1996). European Social Care Services: Is
it Possible to Identify Models. *Journal of European Social
Policy*, 6, pp.87-100.
- Aronsson, T., and Walker, J. R.(1997). *The effects of Sweden's Welfare
State on Labor Supply Incentives*. In *The Welfare state in Transition
: Reforming the Swedish Model*, ed. R. Freeman, B. Swedenborg,
and R. Topel, 203-267. Chicago: University of Chicago Press.
- Atkinson, A.(1995). *Incomes and the Welfare State*. Cambridge
University Press.
- Auerbach, A. J. and Kotlikoff, L. J.(1987). *Dynamic Fiscal Policy*.
Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Bachrach, C. and Morgan, P.(2011). Further reflections on the theory
of planned behaviour and fertility research. *Vienna Yearbook of
Population Research*, 9, pp.71-74.
- Becker, G. S., Murphy, K. M. and Tamura, R.(1990). Human Capital,
Fertility, and Economic Growth. *Journal of Political Economy*,
98(5), S12~S37.

- Bloom, D. E., Canning, D., and Fink, G.(2008). *Population Aging and Economic Growth*. Working Paper No.32, Commission on Growth and Development.
- Borchorst, A. and Siim, B.(2008). Women-friendly policies and state feminism: Theorizing Scandinavian gender equality. *Feminist Theory*, 9(2), pp.207-224.
- Brewer, M. and Myck, M. and Reed, H.(2001). *Financial Support for Families with Children : Options for the New Integrated Child Credit*. The Institute for Fiscal Studies 7 Ridgmount Street London WC1E 7AW.
- Brewster, K. L., Rindfuss, R. R.(2000). Fertility and Women's Employment in Industrialized Nations. *Annual Review of Sociology*. 26, pp.271~296.
- Climent, S. (2008). *Gender and migration and the legal frame of defamilialization in the Spanish welfare state*. Paper to be presented at the Civil Society and New Forms of Governance in Europe Conference "Gendering theories of citizenship: Europeanization and care" Roskilde, Denmark, 2-3 April 2008.
- Daly, M.(2000). *The Gender Division of Welfare: the Impact of the British and German Welfare States*. New York, NY: Cambridge University Press.
- David, E. B., Canning, D., and Fink, G.(2008). *Population Aging and Economic Growth*. Working Paper No.32, Commission on Growth and Development, 2008.
- Demeny, P.(2003). *Population Policy: A Concise Summary*. Policy Research Division Working Paper No. 173, Population Council.
- Donnelly, M., Welch, R., Young, A.(1999). Registered Education

- Saving Plans : a Tax Incentive Response to Higher Education Access. *Canadian Tax Journal*, 47(1), pp.81-108.
- Duvander, A. G. and Adersson, G.(2005). *Gender Equality and Fertility in Sweden : A Study on the Impact of the Father's Uptake of Parental Leave on Continued Childbearing*. Max Planck Institute for Demographic Research. MPIDR WORKING PAPER WP 2005-013 MAY 2005.
- Earles, K.(2008). *Childcare and Parental Leave in Sweden : Implications for Women's Employment and Gender Equality*. Paper Presented at the workshop, Equality and Inequality in the Family, at Work and in Society, Cortona Colloquium 2008-Gender and Citizenship : New and Old Dilemmas, Between Equality and Difference November 7-9, 2008, Cortona, Italy.
- Esenwein, G., and Shvedov, M.(2007). *The Child Tax Credit*. Report RS21860. CRS Report for Congress.
- Esping-Andersen, G.(1990). *The three world of welfare capitalism*. NY: Polity Press.
- Esping-Andersen, G.(1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. New York, NY: Oxford University Press.
- Feldstein, M. and Horioka, C.(1980). Domestic Savings and International Capital Flows. *The Economic Journal*,. 90:314-329.
- Ferreira, V.(2005). *Reconciliation of work and private life in Portugal*. The Portugese national report, European Commission's Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment report for the Equal Opportunities Unit, DG Employment.
- Ferrarini, T.(2006). *Families, States and Labour Markets: Institutions,*

- causes and consequences of family policy in post-war welfare states*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Försäkringskassan(2010). *Child Allowance and Large Family Supplement*.
- Försäkringskassan(2011). *Social Insurance in Figures 2011*.
- Fougere, M. and Merette, M.(1999). Population Ageing and Economic Growth in Seven OECD Countries. *Economic Modelling*, 16, pp.411-427.
- Fraser, N.(1997). *Justice interrupts: critical reflections on the 'postsocialist' condition*. NY: Routledge.
- Girdharry, K., Simonova, E., Lefebvre, R.(2010). *Registered Education Saving Plans ; Valuable Opportunities for the Students of Tomorrow*. Issue in Focus. Certified General Accountants Association of Canada.
- Gustafsson, S and Jacobsson, R.(1985). Trends in Female Labor Force Participation in Sweden. *Journal of Labor Economics*, 3(1), Part 2: Trends in Womne's Work, Education, and Family Building(Jan., 1985), pp.S256-S274.
- Häikiö, L, Anttonen, A.(2010). *Local welfare governance and informal care: fragmentation and new inequalities*. Paper to be presented at the ESPAnet 2010 Conference Social Policy and the Global Crisis: Consequences and Responses Budapest 2-4, September 2010. Joaquim Oliveira Martins, Frédéric Gonand, Pablo Antolín, Christine de la Maisonneuve and Kwang-Yeol Yoo, The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth, OECD Economics Department Working Papers 420, OECD, 2005.

- Hein, C. and Cassirer, N.(2010). *Workplace Solutions for Childcare*. Geneva, International Labour Office.
- HM Revenue and Customs(2012). *A Guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit*.
- Kenny, C.(2010). Re-evaluating the Costs : The Effects of Home-Care Allowance Policies on Women in Finland and Norway. *WULR*. 3(2), pp.45-57.
- Korpi, W., Ferrarini, T., and Englund, S.(2010). *Women's conditions and opportunities under different types of family policies in Western countries: Gender inequalities re-examined*. Paper to presented at the ESPAnet conference in Budapest, September 2-4 2010.
- Kröger, T.(2001). *Comparative research on social care: the State of the art*. Luxembourg: European Communities.
- Kröger, T.(2009). *Dedomestication and childcare policy: A comparison of care service provisions of fifteen welfare states*. ISA RC19 Conference Social Policies: Local Experiments, Travelling Ideas. Université de Montréal, 20-22 August 2009.
- Kvist, J.(1999). Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: Using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types. *Journal of European Social Policy*, 9(3), pp.231-252.
- Kuznets, S.(1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45(1), pp.1-28.
- Lanquentin, M., Laufer, J. and Letablier, M.(2000). *From equality to reconciliation in France?* pp.68-88. in *Gendered Ppolicies in Europe: Reconciling Employment and Family Life*, edited by L. Hantrais. London: MaCmillan Pres LTD.

- Leitner, S.(2003). Varieties of familialism: the Caring function of the family in comparative perspective. *European Societies*, 5(4), pp.353-375.
- Leria, A.(2002). *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia*. NY: Cambridge University Press.
- Lewis, J.(1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), pp.159-173.
- Lewis, J.(1997). Gender and welfare regimes: Further thoughts. *Social Politics*, 4(2), pp.160-177.
- Lister, R.(1994). *She has other duties': Women, citizenship and social security*. In Sally Baldwin and Jane Falkingham (eds.) *Social Security and Social Change: New Challenges*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Lucas, R. E.(2002). *Lectures on Economic Growth*. Harvard University Press.
- Mandel, H.(2009). *Family policy and gender inequality across classes*. Paper presented at the 7th ESPAnet Conference, Session nr. 20a. Urbino, Italy, April 17-19, 2009
- Martins, J. O., Gonand, F., Antolin, P., de la Maisonneuve, C., and Yoo, K. Y.(2005). *The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth*. OECD Economics Department Working Papers 420, OECD.
- McDonald, P.(2000). Gender equity, social institutions and the future of fertility. *Journal of Population Research*, 17(1), pp.1-16.
- McLaughlin, E., Glendinning, C.(1994). *Paying for Care in Europe: Is There a Feminist Approach?'* In Linda Hantrais & Steen

- Mangen (eds.) *Family Policy and the Welfare of Women*. Loughborough: University of Loughborough, Cross-National Research Papers, 52-69.
- Morel, N.(2007). From subsidiarity to 'free choice'; Child-and elder-care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands. *Social Policy and Administration*, 41(6), pp.618-637.
- Morgan, K.(2003). The politics of mothers' employment France in comparative perspective. *World Politics*, 55(2), pp.259-89.
- Nordhaus, W.(2003). *The Health of Nations: The Contribution of Improved Health to Living Standards*. In K.H. Murphy and R.H. Topel, eds., *Measuring the Gains from Medical Research: An Economic Approach*. Chicago: University of Chicago Press.
- OECD(2005). *How Active Social Policy Can benefit Us All*.
- OECD(2011a). OECD Family Database.
- OECD(2011b). Taxing Wages 2009-2010.
- OECD(2011c). OECD Health Data.
- Orloff, A.(1997). Comment on Jane Lewis's 'gender and welfare regimes: further thoughts'. *Social Politics*, 4(2), pp.188-202.
- Perkins, D., Nelms, L. and Smyth, P.(2004) *Beyond Neo-Liberalism: the Social Investment State?* Social Policy Working Paper No. 3. City: Brotherhood of St Laurence and Centre for Social Policy.
- Rauch, D.(2005). *Institutional fragmentation and social service variations: A Scandinavian comparison*. Doctoral theses at the Department of Sociology Umeå University.
- Sainsbury, D.(1994). *Women's and men's social rights: Gendering times and stratification*. In Sainsbury, D. ed., *Gendering welfare states*. NY: Sage Publication.

- Sainsbury, D.(1999). *Gender, Policy Regimes, and Politics*. pp. 245-275. in *Gender and Welfare State Regimes*, edited by D. Sainsbury. New York, NY: Oxford University Press.
- Schofield, D., Polette, J., Hardin, A.(1996). *Australia's Child Care Subsidies : A Disstributional Analysis*. Discussion Paper No. 10. National Centre for Social and Economic Modelling.
- Statistics Canada(2010). *Time Use Survey 2009/2010*.
- Szelewa, D.(2006). *Three faces of familialism: Comparing family policies in the Czech Republic, Hungary and Poland*. Paper presented for the RC 19 Annual Academic Conference: Social Policy in a Globalizing World: Developing A North-South Dialogue, Florence 6-8 September 2006.
- Taylor-Gooby, P.(2004) *New Risks and Social Change*. in Taylor-Gooby, P. (Ed.) *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press; Esping-Andersen, G. (2003) *Why we Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press; Perkins, D., Nelms, L. & Smyth, P. (2004) *Beyond Neo-Liberalism: the Social Investment State?* Social Policy Working Paper No. 3. City: Brotherhood of St Laurence and Centre for Social Policy.
- Ungerson, C.(2000). *The Commodification of Care: Current Policies and Future Politics*. pp. 173-200. in *Gender and Citizenship in Transition*, edited by B. Hobson. Great Britain: MaCmillan Press.
- van Hooren, F.(2010). *When Families Need Immigrants: The Exceptional Position of Migrant Domestic Workers and Care Assistants in Italian Immigration Policy*. *Bulletin of Italian Politics*, 2(2), pp.21-38.

Vleminckx, K. and Smeeding, T.(2001). *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations : What do we know?*, Bristol : Policy Press.

Yoon, H. S. and Chung, S. K.(2009). A comparison between conservative welfare states and Korean childcare policy, 1993-2003: A discussion of defamilization and familization:. *Asian Women*. 25(3).

The Japan Times, Conflict over child allowance, 2011.12.23일자

The Japan Times. DPJ withdraws child allowance bill as opposition digs its heels in. 2011.3.31일자

<http://caab.org/>

http://www.cgap.gouv.qc.ca/index_en.asp

http://ec.europa.eu/social/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=28

<http://www.forsakringskassan.se>

<http://www.hira.or.kr/main.do>

<http://www.hmrc.gov.uk/rates/taxcredits.htm>

<http://www.humanservices.gov.au>

<http://www.irs.gov/>

<http://www.kela.fi>

<http://www.metro.se/nyheter/sa-blir-din-ekonomi-2012/EVHkls!p2v!CpdFJnZWA/>

http://www.mess.gouv.qc.ca/Index_en.asp

<http://www.mhlw.go.jp/>

<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>

<http://www.rfv.se>

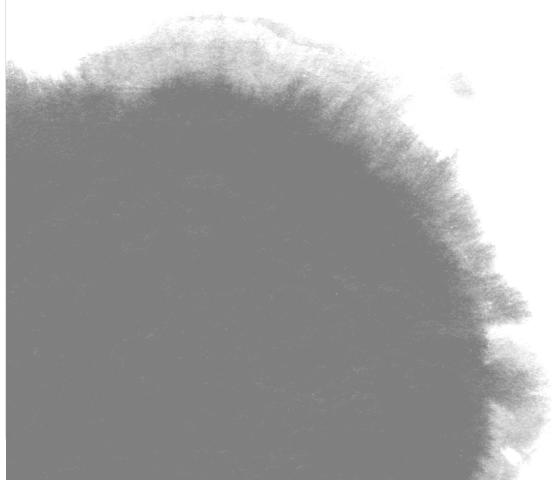
http://www.rqap.gouv.qc.ca/index_en.asp

<http://www.rhdcc-hrsdc.gc.ca>

<http://taxpolicycenter.org/taxtopics/encyclopedia/Child-Tax-Credit.cfm>

<http://www.turn2us.org.uk>

100



부록

부록 1.

〈부표 1〉 OECD 국가의 GDP 대비 가족정책 지출비율, 2007

(단위: %)

	현금	서비스	조세	총
프랑스	1.33	1.66	0.72	3.71
영국	2.13	1.11	0.33	3.58
스웨덴	1.49	1.86	0.00	3.35
헝가리	2.24	1.10	-	3.34
덴마크	1.48	1.80	0.00	3.28
벨기에	1.60	0.95	0.58	3.13
룩셈부르크	2.66	0.47	0.00	3.13
뉴질랜드	2.26	0.79	0.02	3.07
노르웨이	1.36	1.45	0.10	2.91
아이슬란드	1.41	1.45	0.00	2.86
네덜란드	0.61	1.38	0.85	2.84
핀란드	1.48	1.34	0.00	2.83
호주	1.80	0.65	0.36	2.81
독일	1.09	0.75	0.88	2.71
아일랜드	2.32	0.28	0.11	2.70
오스트리아	2.15	0.45	0.04	2.64
체코	1.49	0.50	0.47	2.46
슬로바키아	1.40	0.38	0.41	2.19
이스라엘	1.02	0.97	-	1.99

〈부표 1〉 계속

	현금	서비스	조세	총
슬로베니아	1.29	0.51	-	1.80
에스토니아	1.34	0.33	-	1.67
폴란드	0.79	0.28	0.50	1.58
스페인	0.52	0.71	0.24	1.47
스위스	0.94	0.32	0.14	1.40
이탈리아	0.65	0.75	0.00	1.40
캐나다	0.80	0.16	0.42	1.38
포르투갈	0.71	0.44	0.17	1.32
일본	0.43	0.36	0.51	1.30
미국	0.10	0.55	0.53	1.19
그리스	0.69	0.39	-	1.09
멕시코	0.32	0.66	0.00	0.99
칠레	0.37	0.44	-	0.81
한국	0.02	0.48	0.17	0.66
OECD33개국 평균	1.22	0.78	0.25	2.20

자료: OECD(2011a). OECD Family Database.

〈부록 2〉 '저출산부문의 국가책임에 대한 국민인식조사' 조사표

저출산부문의 국가책임에 대한
국민인식조사

안녕하십니까.

한국보건사회연구원에서는 저출산 극복을 위하여 국가에서 추진해야 할 다양한 정책 방안들에 대한 연구를 수행하고 있습니다. 동 연구와 관련하여 저출산정책의 국가책임 범위에 대한 국민의 인식을 살펴보기 위하여 전화조사를 실시하게 되었습니다. 본 조사는 저출산 극복을 위한 효과적인 정책을 마련하기 위한 기초자료 수집을 주 목적으로 하고 있습니다.

동 조사는 전국에서 표본추출한 20~50대 남녀 1,000명을 대상으로 실시하는 것으로, 바쁘시더라도 잠시 틈을 내어 조사원의 질문에 답변해 주시면 대단히 감사하겠습니다. 귀하께서 말씀해 주신 개인이나 가구에 관한 모든 사항은 통계법에 따라 비밀이 절대적으로 보장되며, 그 내용은 통계자료로만 이용되오니 정확하고 솔직하게 응답해 주시기 바랍니다. 협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

2012년 10월

한국보건사회연구원장

SQ1. 선생님의 연령은 만으로 몇 세이십니까?

()세

SQ2. 선생님께서 현재 일을 하고 계십니까?

☐ ① 취업

☐ ② 비취업

※ 휴직이라고 응답하는 경우, 취업으로 분류

SQ3. 성별 체크

☐ ① 남

☐ ② 여

SQ3. 거주지 체크

()시/도

()시/군/구

☐ 읍 ☐ 면 ☐ 동

※ 시도 및 시군구는 이름까지, 읍면동은 여부 체크

1. 다음은 결혼을 지원하기 위한 주택정책에 관한 질문입니다.

1-1. 신혼부부를 위하여 주택을 지원할 때, 다음 중 가장 필요하다고 생각되는 정책은 무엇입니까?

- ☐① 민간주택 분양 우선권 제공 ☐② 임대주택 분양 우선권 제공
☐③ 국가 및 지자체에서 기존 주택을 전세로 계약하여 신혼부부에게 임대대 ☐④ 전세로 확대할 필요가 있다
☐⑤ 저리의 주택구입자금 대출 ☐⑥ 저리의 주택전세자금 대출

1-2. 신혼부부를 위한 임대주택 공급량을 확대할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 확대할 필요가 없다 ☐② 별로 확대할 필요가 없다
☐③ 대체로 확대할 필요가 있다 ☐④ 전적으로 확대할 필요가 있다

1-3. 신혼부부를 위하여 임대주택을 공급할 때, 어느 소득 계층까지 허용해야 한다고 생각하십니까?

- ☐① 지원 필요 없음 ☐② 저소득층 ☐③ 중산층 ☐④ 고소득층

1-4. 신혼부부를 위하여 주택구입 및 전세자금을 대출해 줄 때, 어느 소득 계층까지 지원해야 한다고 생각하십니까?

- ☐① 지원 필요 없음 ☐② 저소득층 ☐③ 중산층 ☐④ 고소득층

2. 다음은 임신·출산 관련 보건의료 지원정책에 관한 질문입니다.

2-1. 출산 전 진찰비용 및 분만비용에 대하여 국가에서 어느 정도로 지원해야 한다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 지원하지 않아도 된다 ☐② 전체 비용의 50% 이내에서 지원해야 한다
☐③ 전체 비용의 절반 이상 지원해야 한다 ☐④ 전적으로 지원해야 한다

2-2. 산후조리서비스 및 비용을 지원할 때, 국가에서 어느 정도로 지원해야 한다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 지원하지 않아도 된다 ☐② 전체 비용의 50% 이내에서 지원해야 한다
☐③ 전체 비용의 절반 이상 지원해야 한다 ☐④ 전적으로 지원해야 한다

2-3. 산후조리서비스 및 비용을 지원할 때, 어느 소득 계층까지 지원해야 한다고 생각하십니까?

- ☐① 지원 필요 없음 ☐② 저소득층 ☐③ 중산층 ☐④ 고소득층

2-4. 분만시설을 갖춘 산부인과가 없는 시군구에 적어도 1개 이상의 국공립 산부인과(민간위탁 포함)를 설치하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 필요없다 ☐② 별로 필요 없다 ☐③ 대체로 필요하다 ☐④ 전적으로 필요하다

2-5. 신생아집중치료실이 없는 시군구에 적어도 1개 이상의 국공립 신생아집중치료실(민간위탁 포함)을 설치하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 필요없다 ☐② 별로 필요 없다 ☐③ 대체로 필요하다 ☐④ 전적으로 필요하다

2-6. 소아과 병원이 없는 시군구에 적어도 1개 이상의 국공립 소아과 병원(민간위탁 포함)을 설치하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 필요없다 ☐② 별로 필요 없다 ☐③ 대체로 필요하다 ☐④ 전적으로 필요하다

3. 다음은 보육정책에 관한 질문입니다.

3-1. 만0-2세아 대상 보육료는 어느 소득계층까지 지원하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ☐① 지원 필요 없음 ☐② 저소득층 ☐③ 중산층 ☐④ 고소득층

3-2. 만0-2세이를 대상으로 보육료를 전액 지원하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 필요없다 ☐② 별로 필요 없다 ☐③ 대체로 필요하다 ☐④ 전적으로 필요하다

3-3. 만0-2세아가 보육시설을 이용하지 않는 가정에 대해 양육수당을 지원할 때, 매달 얼마를 지원하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

월 ()만원

3-4. 현재 전체 보육시설 중 국공립보육시설은 5% 수준입니다. 향후 국공립보육시설 비율을 어느 정도까지 확충하는 것이 바람직하다고 생각하십니까??

전체 보육시설의 ()%

4. 다음은 양육비용 지원정책에 관한 질문입니다.

4-1. 보육료 이 외에 자녀를 양육하면서 지출하는 비용(분유, 기저귀, 육아용품 등)을 지원하는 것을 아동수당이라고 합니다. 아동수당을 지원할 때, 어느 소득계층까지 지원하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ☐① 지원 필요 없음(⇒질문 4-2로 이동) ☐② 저소득층 ☐③ 중산층 ☐④ 고소득층

4-1-1. 아동수당은 매달 얼마를 지원하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

월 ()만원

4-1-2. 아동수당은 자녀가 몇 살이 될 때까지 지원하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ☐① 만 3세 ☐② 만 6세 ☐③ 만 9세 ☐④ 만 12세 ☐⑤ 만 18세

4-2. 3자녀 이상 가정에 대한 조세감면 혜택을 늘릴 필요가 있다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 필요없다 ☐② 별로 필요 없다 ☐③ 대체로 필요하다 ☐④ 전적으로 필요하다

5. 다음은 일가정양립정책에 관한 질문입니다.

5-1. 자녀가 있는 근로자들은 자녀를 돌보기 위하여 육아휴직제도를 사용할 수 있습니다. 육아휴직제도를 사용할 수 있는 대상으로 누구를 포함하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? 바람직하다고 생각되는 대상자를 모두 응답해주세요.

- ☐① 상용근로자(계약 1년 이상) ☐② 임시근로자 (계약이 1개월~1년 미만인 경우)
☐③ 일용근로자(계약이 1개월 미만인 경우) ☐④ 비임금근로자(자영업자, 고용주, 무급가족종사자)

5-2. 육아휴직을 사용하는 근로자에게 휴직기간 동안 평상시 임금의 어느 정도를 보전해주는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

평상시 임금의 ()%

5-3. 근로자의 육아휴직으로 대체인력을 채용하였을 때, 정부에서는 대체인력채용장려금으로 1인당 월 20~30만원을 지원 해주고 있습니다. 대체인력채용장려금을 확대할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 필요없다 ☐② 별로 필요 없다 ☐③ 대체로 필요하다 ☐④ 전적으로 필요하다

5-4. 기업에서 탄력근무제나 시차출퇴근제와 같은 가족친화경영을 시행하도록 의무를 강화하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ☐① 전혀 필요없다 ☐② 별로 필요 없다 ☐③ 대체로 필요하다 ☐④ 전적으로 필요하다

6. 다음은 일반사항에 관한 질문입니다.

6-1. 귀하의 최종학력은 무엇입니까? (※ 재학 또는 중퇴의 경우는 이전 학력을 기준으로 판단)

- ☐① 중학교 이하 ☐② 고등학교 ☐③ 대학(4년제 미만)
☐④ 대학교(4년제 이상) ☐⑤ 대학원

6-2. 귀하의 혼인상태는 어디에 해당됩니까?

- ☐① 미혼(=> 질문 6-3으로 이동) ☐② 유배우 ☐③ 기타(사별, 이혼 등)

6-2-1. 귀하의 자녀는 몇 명입니까? (※조사원 : 총 자녀수는 2~4값의 합이 아님)

구분	자녀수
1) 총 자녀수	()명
2) 미취학 자녀	()명
3) 취학자녀	()명
4) 결혼한 자녀	()명

6-3. 귀댁의 (지난 3개월간) 월평균 가구소득은 대략 얼마나 됩니까? (※ 가구원 모두의 수입을 합한 금액)

- ☐① 236만원 미만(60%) ☐② 236만원~276만원 미만(60~70%) ☐③ 276만원~315만원 미만(70~80%)
☐④ 315만원~355만원 미만(80~90%) ☐⑤ 355만원~394만원 미만(90~100%) ☐⑥ 394만원~433만원 미만(100~110%)
☐⑦ 433만원~473만원 미만(110~120%) ☐⑧ 473만원~512만원미만(120~130%) ☐⑨ 512만원~552만원 미만(130~140%)
☐⑩ 552만원~591만원미만(140~150%) ☐⑪ 591만원 이상(150%) ☐⑫ 모름/없음

(※ 전체가구 평균소득 월평균 394만2천원(2012. 2/4. 가계조사, 통계청))

※ 6-4 ~ 6-5 문항은 SQ2에서 취업인 경우에만 질문

6-4. (일을 하고 있다면)무슨 일(직종)을 하고 계십니까?

- ☐① 관리자 ☐② 전문가 및 관련 종사자
☐③ 사무 종사자 ☐④ 서비스 종사자
☐⑤ 판매 종사자 ☐⑥ 농림어업 숙련 종사자
☐⑦ 기능원 및 관련 기능 종사자 ☐⑧ 장치 · 기계 조작 및 조립 종사자
☐⑨ 단순노무 종사자 ☐⑩ 군인
☐⑪ 기타 () ☐⑫ 무응답

6-5. (일을 하고 있다면)종사상 지위는 무엇입니까?

- ☐① 자영업자 ☐② 고용주
☐③ 무급가족종사자 ☐④ 상용근로자
☐⑤ 임시근로자 ☐⑥ 일용근로자
☐⑧ 무응답 ☐⑨ 비해당

※ 성실히 응답해 주셔서 감사합니다.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

Kihasa 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

2 · 간행물위원회 안내 및 발간목록



연구보고서 발간목록

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민
연구 2011-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조 분석	조재국
연구 2011-03	천서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영
연구 2011-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박실비아
연구 2011-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가 아젠다 개발 등 추진전략 수립	정기혜
연구 2011-06	소바자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기농식품 표시제 중심으로-	곽노성
연구 2011-07	저소득층 아동비만 및 저체중 문제의 진단과 대응방안	김혜련
연구 2011-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진
연구 2011-09	인구집단별 의료이용의 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분석	김동진
연구 2011-10	통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응방안	황나미
연구 2011-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석
연구 2011-12	노후준비 실패를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명
연구 2011-13	사회보장재정과 재원조달에 관한 연구	최성은
연구 2011-14	보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘
연구 2011-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로-	신화연
연구 2011-16-1	선진국의 아동사래관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙
연구 2011-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진
연구 2011-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구	고경환
연구 2011-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환
연구 2011-17-3	2011 사회예산분석	최성은
연구 2011-17-4	2011 보건복지제정의 정책과제	유근춘
연구 2011-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명
연구 2011-17-6	사회복지 재정추계 모형개발 연구	원종욱
연구 2011-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호
연구 2011-18	공정사회를 위한 천서민정책 개선방안	이태진
연구 2011-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명
연구 2011-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진
연구 2011-21	한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-	최현수
연구 2011-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완
연구 2011-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주
연구 2011-24	2011 빈곤연계연보	김문길
연구 2011-25	사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로	강혜규
연구 2011-26	중산층가족의 복지체감도 증진방안 연구	김유경
연구 2011-27	다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙
연구 2011-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-29	장애노인 서비스 연계방안 연구	김성희
연구 2011-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희
연구 2011-31	사회적기업의 사회복지서비스 제공 실태 및 운영 구조 연구	강혜규
연구 2011-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석	이삼식
연구 2011-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철
연구 2011-34	보건복지통계의 품질관리 표준화 방안 연구	손창균
연구 2011-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록
연구 2011-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식
연구 2011-37-1	출산율예측모형개발	이삼식
연구 2011-37-2	저출산에 대한 민간의 영향과 정책과제	김태홍(외부)
연구 2011-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아건강 동향과 정책과제	최정수
연구 2011-37-4	소득계층별 출산·양육 행태 분석 및 정책방안	김은정
연구 2011-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희(외부)
연구 2011-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식
연구 2011-37-7	자방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서
연구 2011-37-8	외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향	임정덕(외부)
연구 2011-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희
연구 2011-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임 모색: 연금제도와 고령자 경제활동의 관계를 중심으로	이소정
연구 2011-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경
연구 2011-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕
연구 2011-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구 -M시 종적연구기반(I)	오영희
연구 2011-37-14	고령친화 여가산업 활성화 방안	김수봉
연구 2011-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희
연구 2011-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 판	이삼식
연구 2011-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희
연구 2011-37-18	저출산고령사회 대응관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 사각지대 분석-	이소정
연구 2011-37-19	출산행동의 동향분석을 위한 출산관련 조사자료DB구축	신창우
연구 2011-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 지속가능한 다문화사회 구축방안 연구	김기홍(외부)
연구 2011-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 합의	정영철(외부)
연구 2011-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회 환경 조성방안	이미정(외부)
연구 2011-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006-2010년 결과 보고서-	오영호
연구 2011-39-1	건강영향평가의 제도화 방안 연구	이상영
연구 2011-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술지원	김동진
연구 2011-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가와 정책동향	최은진
연구 2011-39-4	건강영향평가 DB 구축	김동진
연구 2011-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순
연구 2011-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선
연구 2011-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표
연구 2011-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안 연구	홍석표

4 • 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-42	취약 위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (2차년도)	김승권
연구 2011-43	친사민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 이동분야 사회서비스를 중심으로	김미숙
연구 2011-44-1	2011년 한국복지패널 기초분석 보고서	남상호
연구 2011-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱
연구 2011-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)	정영호
연구 2011-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2011-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-01	주요국의 사회보장제도(12권)	정기혜
연구 2012-02	보건의료분야 시장개방 이슈와 대응방안 연구 -한미FTA중심으로	김대중
연구 2012-03	초·중·등 고등학교 교과서에 수록된 식품(안전) 내용에 관한 분석 및 개선방안 도출	김정선
연구 2012-04	식품안전분야 연구개발사업 효율화 방안에 관한 연구	곽노성
연구 2012-05	근거중심보건의료에 대한 정책분석과 개선방안	김남순
연구 2012-06	약제비 지출의 목표관리를 위한 예산제의 국가별 비교 연구	박설비아
연구 2012-07	제약산업 구조분석과 발전방향	윤강재
연구 2012-08	건강형평성 강화를 위한 의료서비스 전달체계 개선방안	신호성
연구 2012-09	건강증진서비스 전달체계 다원화 방안 연구	이상영
연구 2012-10	다문화가족 여성과 아동의 건강실태 및 건강서비스 지원방안 연구	김혜련
연구 2012-11	농어촌 지역 주민의 건강증진을 위한 지역사회 지원 조직화 방안	김동진
연구 2012-12	정신건강고위험자 관리체계 정립방안에 관한 연구	정진욱
연구 2012-13	식품안전분야 인식조사 개선을 위한 조사시스템 구축방안	정기혜
연구 2012-14	건강보장체계의 New Paradigm 전환에 따른 기반 구축 연구	신영석
연구 2012-15	보험자 내부경쟁을 통한 효율화 방안 연구	김진수
연구 2012-16	국민연금 적정부담 수준에 관한 연구	윤석명
연구 2012-17	건강보험 노인의료비의 효율적 관리방안	신현웅
연구 2012-18	장애인소득보장제도간 급여의 형평성 제고방안 연구	신화연
연구 2012-19	사회정책목표의 실질적 달성을 위한 중장기 복지재정 운용방향	유근춘
연구 2012-20	사회환경에 따른 복지지출 수요와 경제주체별 재정부담능력에 관한 연구	원종욱
연구 2012-21	복지지출 수준에 따른 사회현상과 정책과제	고경환
연구 2012-22	중앙과 지방의 사회복지 재원분담	최성은
연구 2012-23	지방정부의 복지재정과 발전방안에 관한 연구-지방정부의 복지수준과 욕구의 대응성 분석	고경환
연구 2012-24	2012년 사회예산 분석	최성은
연구 2012-25	2012 보건복지재정의 정책과제	유근춘
연구 2012-26	공무원연금 등 직역연금 재정평가와 정책현안 분석: 군인연금과 노르딕 모델을 중심으로	윤석명·신화연
연구 2012-27	OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구	원종욱
연구 2012-28	국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향	강신욱
연구 2012-29	청년층 근로빈곤 실태 및 지원방안 연구	김태완
연구 2012-30	중고령자의 소득 자산 분포와 노후빈곤 가능성 분석	남상호

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-31	현대 노인의 빈곤 실태 및 소득보장 방안 연구	김미곤
연구 2012-32	빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석	이현주
연구 2012-33	빈곤층 라이프스타일 분석 및 복합적 커뮤니티 케어 제공방안 연구	염주희
연구 2012-34	사회정책과 사회통합의 국가비교: 아시아 국가를 중심으로 1 (터키)	이현주
연구 2012-35	인구구조변화가 불평등에 미치는 영향에 대한 연구	김문길
연구 2012-36	한국복지패널 연계 질적연구(2차): 빈곤층의 삶과 탈빈곤 노력을 중심으로	김미곤
연구 2012-37	2012년 빈곤통계연보	김문길
연구 2012-38	사회서비스 바우처사업의 정책효과 분석 연구	강혜규
연구 2012-39	아동복지지출실태 및 적정 아동복지지출 규모 추계	김미숙
연구 2012-40	수요자 중심 장애인복지정책 개발을 위한 연구: 2011년 장애인 실태조사 심층분석	김성희
연구 2012-41	다문화가족의 변화와 사회적 대응방안 연구	김유경
연구 2012-42	장애인의 소득보장과 사회서비스 연계동향 및 정책과제-계활, 고용서비스를 중심으로	박수지
연구 2012-43	보건복지부문의 소셜미디어 활용 현황 및 정책과제	정영철
연구 2012-44	한국의 보건복지 동향 2012	장영식
연구 2012-45	의료이용 통계생산 개선에 관한 연구	도세록
연구 2012-46	보건복지분야 통계조사 선진화 방안에 관한 연구	손창균
연구 2012-47-1	미래 성장을 위한 저출산부문의 국가책임 강화 방안	이삼식
연구 2012-47-2	국가 사회 정책으로서 통합적인 저출산 정책 추진 방안	신윤정
연구 2012-47-3	중앙정부와 지방정부의 저출산 정책연계방안	이상림
연구 2012-47-4	여성근로자의 노동조건에 따른 출산수준 차이와 정책방안	김현식
연구 2012-47-5	친가족기업 지표개발과 적용방안: 가족친화인증제도의 성과점검과 향후과제	이철선
연구 2012-47-6	한국사회 결혼규범이 저출산에 미치는 영향 분석: 다출산 가정을 중심으로	염주희
연구 2012-47-7	주거행태와 결혼·출산 간 연관성 분석	이삼식
연구 2012-47-8	임신 및 출산을 위한 난임 사술비 지불보상 현황과 정책방향: 인공수정 대상	황나미
연구 2012-47-9	신생아기 저출생세증가 사망영향요인과 관리방안	최정수
연구 2012-47-10	둘째자녀 출산제약 요인분석과 정책방안	정은희
연구 2012-47-11	저출산 고령화에 따른 유산상속 동기변화 전망과 정책과제	김현식
연구 2012-47-12	고령화·저출산에 따른 지역별 인구분포와 변화요인 분석과 정책과제	(이현창)
연구 2012-47-13	남북한 통합시 인구이동 전망과 대응과제	이상림
연구 2012-47-14	2011년도 노인실태조사 심층분석	정경희
연구 2012-47-15	100세 시대 건강한 노화의 양상과 정책과제 - M시 종적연구(II)	오영희
연구 2012-47-16	노인 장기요양서비스 전달체계의 평가 및 개선방안: 재가서비스를 중심으로	선우덕
연구 2012-47-17	노인장기요양요구필요도측정방식개발	이윤경
연구 2012-47-18	고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가	정경희
연구 2012-47-19	복지용구사업시장규모추계와활성화방안	김대중
연구 2012-47-20	저출산현상의동태적분석을위한지역사례조사	박종서
연구 2012-47-21	백세시대 대응 고령화 지역 연구	이윤경
연구 2012-47-22	저출산대책 관련 국제동향분석: 미국·영국 편	이삼식
연구 2012-47-23	선진국의 고령사회정책: 유럽국가의 활기찬고령화(active ageing)정책을 중심으로	선우덕
연구 2012-47-24	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구(II)	오영희

6 • 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-47-25	가족구조 변화와 정책적 함의: 1인가구 증가와 생활실태를 중심으로	정정희
연구 2012-47-26	출산력시계열자료 구축 및 분석	신창우·이삼식
연구 2012-47-27	저출산고령화에 따른 사회복지공적 전달체계 개편 방안: 공적전달체계의 수직적편제와 수평적배열의 재구조화	정홍원
연구 2012-47-28	부모에 대한 경제적 의존과 자녀의 만혼화	(이만우)
연구 2012-47-29	저출산에 대응한 영유아 보육·교육 정책 방안	신윤정
연구 2012-47-30	농업인의 노후준비실태와 정책대안	(최경환)
연구 2012-47-31	저출산 고령화 대응 영세자영업자 생활실태 연구	박종서
연구 2012-48	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 - 2006년 및 2011년 결과 보고서 -	오영호
연구 2012-49-1	중앙정부의 문화정책에 대한 건강영향평가	이상영
연구 2012-49-2	지방자치단체환경보건정책에 대한 건강영향평가	김동진
연구 2012-49-3	이태지역 및 유럽지역의 건강영향평가 동향 및 정책과제	최은진
연구 2012-49-4	건강증진서비스이용에 대한 개인의 사회적 자본의 영향 연구	최은진
연구 2012-50-1	지역사회 기후변화 관련 건강적응대책 발전방안	김남순
연구 2012-50-2	기후변화 대응을 위한 식품접객업소의 위생관리 개선 방안	김정선
연구 2012-51	아시아 국가의 사회정책 비교 연구: 빈곤정책 라오스·말레이시아·미얀마·베트남·인도네시아·캄보디아·태국·필리핀을 중심으로	홍석표
연구 2012-52	취약·위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (3차년도)	김승권
연구 2012-53	친서민정책으로서의 사회서비스 일자리확충 전략II: 영유아돌봄 및 초등 방과후서비스를 중심으로	김미숙
연구 2012-54	2012년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권
연구 2012-55-1	2012년한국복지패널기초분석: 한국의복지실태	최현수
연구 2012-55-2	2012년한국복지패널심층분석: 인구집단별생활실태와복지육구의동태분석	남상호
연구 2012-56-1	2012년 한국의료패널 기초분석보고서(I)	정영호
연구 2012-56-2	2012년 한국의료패널을 활용한 의료이용 심층연구	김대중
연구 2012-57	2012년 인터넷 건강정보평가시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2012-58	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영(4년차)	이연희
연구 2012-59	의료분쟁조정중재제도 활성화를 위한 정책과제와 대책	이상영
연구 2012-60	북한주민의 생활과 보건복지실태	황나미
연구 2012-61	사회보장 재정주체 방법론 개발을 위한 기초연구	원종욱
연구 2012-62	미래 보건복지 방향설정과 정책개발에 관한 연구	신영석
연구 2012-63	보건의료 분야 법령 현황과 주요 과제	윤강재
연구 2012-64	우리나라의 자살급증 원인과 자살예방을 위한 정책과제	이상영
연구 2012-65	복지정책의 지속가능성을 위한 조세·재정정책 정립 방향 - 스웨덴 프랑스 영국을 중심으로 -	고경환
연구 2012-66	OECD 보건통계로 본 한국의 보건의료 위상과 성과 및 함의	김혜련
연구 2012-67	보건복지 지표·지수 연구	남상호
연구 2012-68	2012년 지역복지개발평가센터 운영보고서	김승권
협동 2012-1	2012년 사회보건분야 기후변화 취약성 평가 및 적응역량 강화	신호성
협동 2012-2	2012년 비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구	오영호