

가족복지정책과 출산율*

채 구 복

(원광대학교)

[요 약]

본 논문은 OECD 주요 선진국의 출산율 및 가족복지정책의 변화와 특성을 검토해 보고, 가족복지 유형별 출산율을 비교·분석해 본 후, 한국의 가족복지정책 마련에 도움이 될 수 있는 시사점을 탐색해 보았다.

OECD 주요 선진국의 출산율은 1970년대에 인구대체수준 이하로 떨어졌으며, 그 이후에도 완만하게 출산율이 감소했으나, 1990년대에는 출산율이 낮아지는 국가들과 높아지는 국가들로 나누어진다. 이러한 출산율 변화 차이는 1970년대 이후 각국이 채택·추진한 가족복지정책과 상당한 관계를 갖고 있음을 암시해 주고 있다. 주요 선진국들은 1970년대 이후 출산율 감소에 관심을 갖고 인구관련 문제를 종합적으로 다루기 위해 범정부차원의 인구관련기관을 설립했으며, 가족복지 지원수준을 높여왔다. 그러나 각국의 가족복지 지원수준과 지원형태(노동중심 또는 양육중심)는 해당국가의 정치적 이념, 문화·역사적 배경, 경제환경 등에 따라 다르게 발전되어 왔다.

OECD 주요 국가들의 가족복지정책을 유사한 특성을 가진 국가군으로 유형화하여 유형별 출산율을 비교해 본 결과, 가족복지 지원수준이 높을수록, 양육중심에 비해 노동중심 지원수준 비중이 높을수록 출산율이 높은 것으로 나타났다. 또한 유형별 출산율 변화를 비교해 본 결과에서도 가족복지 지원수준이 높을수록, 양육중심에 비해 노동중심 지원수준 비중이 높을수록 출산율이 증가하거나 출산율 감소가 완화되는 것으로 나타났다.

주요 선진국의 출산율과 가족복지정책 분석을 통해 얻을 수 있는 시사점으로는, 첫째 출산율 및 인구관련 문제를 체계적으로 연구하여 종합적인 대안을 제공해 줄 수 있는 범정부차원의 인구관련기관을 설립할 필요가 있으며, 둘째 가족수당 신설, 출산휴가와 육아휴직의 기간 연장 및 육아휴직급여의 상향조정, 공보육시설 확대 등 가족지원체계를 확대해야 하고, 셋째 양육중심(가족수당 등) 지원수준 보다 노동중심(아동보육시설, 출산휴가 등) 지원수준에 비중을 많이 둘 필요가 있고, 넷째 사회구성원, 특히 청년층에게 자녀를 기르는 것이 어렵지 않으며 행복을 가져다준다는 희망을 갖도록 하는 사회환경을 조성할 필요가 있다.

주제어: 가족복지정책, 출산율, 인구, 인구대체수준

* 본 논문은 2005년도 원광대학교 교비지원에 의해 연구되었음.

1. 서론

서구 선진국들은 1960년대 이후 출산을 저하, 이혼율 증가, 한부모가족 증가, 여성의 경제활동참여 증가 등 가족구조에 급격한 변화를 경험하게 되었다(Gauthier, 1998: 1-2). 특히 출산을 저하는 생산력 감소, 인구노령화, 사회복지부담의 증가 등을 초래할 수 있기 때문에 각국은 출산율 저하에 대해 각별한 관심을 갖고 이에 대한 가족복지정책을 마련해 왔다.

한국도 1980년대 이후 서구 선진국과 같은 가족구조의 변화를 경험하고 있다. 한국의 합계출산율(total fertility rate)은¹⁾ 1983년에 인구대체수준(population replacement level)인 2.1명보다 낮은 2.08명을 기록한 이래 급격히 감소해서 2002년 현재 1.17명으로 OECD 국가 중 최저수준이다. 특히 2002년의 합계출산율 1.17명은 한국사회에 큰 충격을 주었으며, 정부로 하여금 가족복지정책에 관심을 갖도록 하는 계기가 되었다. 한국의 출산율 저하는 두 가지 점에서 서구 선진국과 다른 점을 가지고 있다. 첫째는 출산율이 너무 급하게 감소하고 있다는 점이다. 한국의 합계출산율은 2000년 1.47명에서, 2001년 1.30명, 2002년 1.17명으로 2년 사이에 무려 0.30명이나 감소했다(통계청, 2004). 둘째는 출산율 저하 등 가족구조의 급격한 변화에 대응한 종합적인 가족복지정책이 마련되어 있지 않으며, 이에 대한 준비도 미흡하다는 점이다. 정부는 출산율을 높이기 위한 대안으로 2003년 12월 29일 가족복지정책에 관한 기본법 성격의 '건강가정기본법'을 제정하였다. 건강가정기본법은 출산과 양육에 대해 국가 및 지방자치단체가 재정적으로 지원할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련했지만, 그 내용이 임의적·선언적이고 법에 근거한 후속 정책들이 마련되어 있지 않아 거의 실효성 있는 정책이 추진되고 있지 못한 실정이다.

가족복지정책이 미비한 한국으로서는 그 동안 주요 선진국들이 가족구조 변화에 대응하여 어떠한 가족복지정책을 추진해 왔는가를 검토해 봄으로써 좋은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 서구 선진국들의 합계출산율은 1970년대에 인구대체수준 이하로 떨어진 이래 계속 감소해 왔다. 그러나 1980년대-1990년대를 거치면서 출산율 변화에 상이한 유형이 발생했는데, 1990년대에 합계출산율이 증가한 국가들과 감소한 국가들로 나누어졌다. 출산율의 이러한 상이한 변화는 각 국가들이 추진해온 가족복지정책과 상당한 관계를 가지고 있음을 암시해 주고 있다.

각국의 가족복지정책은 해당국가의 정치적 이념, 문화·역사적 배경, 경제환경 등에 따라 다르게 발전되어 왔다. 각국의 가족복지정책은 (1) 아동양육에 대한 책임을 국가가 어느 정도 부담하느냐 하는 문제와 (2) 부양아동이 있는 가족, 특히 어머니의 요구(need)와 권리를 어떻게 정의하고 사회적으로 보호할 것인가에 따라 다르게 발전되어 왔다. 즉 아동양육에 대한 사회적 책임 정도에 따라 가족복지정책에 대한 국가의 지원수준이 달라질 것이며, 어머니의 요구와 권리를 아동을 기르는 역할을 강조하고 그들의 소득을 보장해주는 양육자로서의 사회적 권리를 중시할 것인가, 노동시장 통합을 지원하

1) 합계출산율(total fertility rate)이란 한 여성이 가임기간(15-49세) 동안 평균 몇 명의 자녀를 낳는가를 나타내는 지표로써 출산력 비교를 위해 사용되는 대표적인 지표임.

는 노동자로서의 사회적 권리를 중시할 것인가에 따라 가족복지정책이 다르게 발전되어 왔다. 이러한 2가지 기준에 의해 가족복지정책을 몇 개로 유형화할 수 있으며, 각 유형에 속한 국가들의 출산율을 비교·분석해 보는 것은 출산율 증가와 관련된 가족복지정책을 마련하는데 유용한 경험적 교훈을 제공해 줄 수 있을 것이다.

이에 본 연구에서는 (1) OECD 16개 주요 선진국의 출산율 및 가족복지정책의 변화와 특성을 검토해보고, (2) 이들을 유사한 가족복지정책을 가진 국가들로 유형화하여 유형별 출산율을 비교·분석해 본 후, (3) 한국 가족복지정책 마련에 도움이 될 수 있는 시사점을 탐색해 보고자 한다.

2. 이론적 고찰 및 기존연구에 대한 논의

넓은 의미에서 가족복지정책이란 건강, 교육, 주택, 사회보장뿐만 아니라 가족의 생활수준에 직·간접적으로 영향을 미치는 환경, 교통, 소비정책 등을 포함한다(Gauthier, 1998: 3). 가족은 생계를 같이 하는 소득과 소비 단위로 인정되어 왔기 때문에 지금까지의 사회복지정책은 대부분 가족을 단위로 이루어져 왔다. 이로 인해 모든 복지정책은 가족지원적 성격을 가지고 있다. 그러나 본 연구에서는 가족복지정책을 협의로 해석하여, “부양아동이 있는 가족의 소득보장과 양육부담에 관한 가족지원정책”에 한정하고자 한다. 그동안 가사·양육에 관한 업무가 대부분 여성에 의해 이루어져 왔기 때문에 가족복지정책은 여성의 요구와 권리에 중점을 두어 논의되고 연구된 경향이 있다.

가족복지정책에 성(gender)적 특성을 개입시켜 기술한 연구로 루이즈(Lewis, 1992), 올로프(Orloff, 1993), 세인즈베리(Sainsbury, 1994, 1996, 1999), 고르닉·마이어드·로스(Gornick, Meyers and Ross, 1997), 고티에(Gauthier, 1998), 마이어드·고르닉·로스(Meyers, Gornick and Ross, 1999), 고르닉과 마이어드(Gornick and Meyers, 2003) 등을 들 수 있다. 이 연구들은 대부분 남성근로자에 기반을 두어 복지국가의 유형화 이론을 전개한 에스핑-안데르센(Esping-Andersen) 연구에 대한 비판에서 출발하였다. 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1993)은 탈상품화(de-commodification)란 개념을 이용하여 서구 선진국의 복지수준을 측정한 후, 탈상품화 지수에 따라 자유주의적 복지국가(liberal welfare states), 보수주의-조합주의적 복지국가(conservative-corporatist welfare states), 시민주의적 복지국가(social democratic welfare states)로 분류하였다. 탈상품화란 “노동시장에 대한 종속으로부터 개인을 보호하는 정도, 즉 개인이 노동시장 참여와 상관없이 일정수준 이상의 삶을 누릴 수 있는 정도”를 의미한다(Esping-Andersen, 1993: 21-11).²⁾

그러나 에스핑-안데르센이 복지수준 측정을 위해 사용한 탈상품화 개념은 페미니스트에 의해 여성

2) 에스핑-안데르센은 탈상품화 지수를 측정하기 위해 사회보장 프로그램을 연금급여, 실업급여, 질병급여 등으로 분류하고, 각 프로그램별로 최저급여액의 근로자 평균임금에 대한 비율, 기준 급여액의 소득대체율, 급여를 받을 수 있는 자격에 필요한 기여연수, 전체 재정에 대해 수급자의 기여가 차지하는 비중의 점수를 합한 후, 그 합한 점수에 실제 사회보장 수급률을 곱해 해당 프로그램의 점수를 구한다. 이렇게 구한 프로그램별(연금급여, 실업급여, 질병급여 등) 점수를 합해서 최종 탈상품화 지수를 구했다(Esping-Andersen, 1993: 49-50).

에 대한 복지가 배제되었다는 비판을 받게 되었다. 탈상품화란 노동시장의 의존으로부터 보호인데, 이것이 문제가 되려면 먼저 노동시장에 대한 접근이 가능해야 한다. 이는 다분히 임금노동을 전제로 한 것으로, 임금노동자로 정의되지 않는 여성들의 노동이 배제된 개념이라는 것이다. 즉 노동시장 의존으로부터 독립이라는 개념 자체가 여성들의 비시장적 무급노동으로서의 가사노동을 간과하고 있다는 것이다(Orloff, 1993; Sainsbury, 1999b: 3; 이혜경·홍승아, 2003: 174-175). 따라서 에스핑-안데르센의 탈상품화 개념은 남성노동자의 탈상품화일 뿐이라는 것이다(장지연, 2004: 187).

이러한 페미니스트 비판을 수용하여 에스핑-안데르센은 탈가족화(de-familization)란 새로운 개념을 제시하였다. 탈가족화란 복지국가나 시장을 통하여 가족의 복지책임 및 돌봄의 책임이 떨어지는 정도를 의미한다(Esping-Andersen, 1999: 45, 51). 즉 가족의 복지와 부양의무를 완화시킬 수 있는 정도를 의미한다. 탈상품화가 남성노동자에 기반을 둔 개념이라면, 탈가족화는 여성친화적인 개념이라 할 수 있다. 탈상품화가 노동시장에 진입하는 노동자에게 시장의존으로부터 자율성과 보호를 보장한 것이라면, 탈가족화는 노동시장에 진입하지 못하고 생계를 남성에게 의존해야 하는 여성에게 시장진입을 가능케 하는 것을 의미한다(김수정, 2004: 213). 가족부담으로 인해 여성이 상품화되어 있지 못하다면 가족부담을 공적인 서비스를 통해 덜어줌으로써 여성을 노동시장에 진입하도록 하고, 그럼으로써 여성은 노동자의 지위를 가지고 남성노동자와 동일한 탈상품화에 의해 복지국가와 연관을 맺을 수 있도록 하자는 것이 에스핑-안데르센이 탈가족화 개념을 제시한 이유이다(김수정, 2004: 213). 노동력을 상품화시키기 위한 전제조건인 탈가족화 개념의 측정기준으로 에스핑-안데르센은 보육서비스, 부모휴가수준, 아동수당을 제시하였다(이혜경·홍승아, 2003: 175).

에스핑-안데르센이 탈가족화 지수 측정으로 제시한 보육서비스, 부모휴가수준, 아동수당 등의 지표를 이용하여 다양한 연구가 이루어졌다. 고티에(Gauthier, 1998)는 출산율 감소에 대비해 OECD 22개 서구 선진국들이 가족복지정책을 어떻게 추진해 왔는가를 현금급여(가족수당, 자산조사 가족급여, 부양아동 소득공제), 노동관련 급여(출산휴가, 육아휴직), 보육시설, 낙태 및 피임에 관한 법률 등을 이용하여 분석했으며, 이를 통해 4개 모델인 출산옹호모델(pro-natalist model: 프랑스, 캐나다 퀘벡주 등), 전통지향적 모델(pro-traditional model: 독일 등), 평등주의 모델(pro-egalitarian model: 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등), 가족주의-정부비개입모델(pro-family, but non-interventional model: 미국 캐나다, 호주 등)을 제시하였다. 고르닉 외(Gornick et al., 1997)는 14개 서구 선진국들이 여성고용지원을 위한 가족복지정책을 어떻게 추진해왔는가를 부모휴가, 아동보육제도, 초등학생 보육제도에 대한 지표를 이용하여 분석한 후, 9개의 복지유형을 제시하였다. 김수정(2004)은 가족수당, 출산휴가, 0-2세 보육시설, 3-5세 보육시설에 대한 지표를 이용하여 14개 서구 선진국의 가족지원프로그램을 분석하고, 4개 모델을 제시하였다. 마이어즈 외((Meyers et al., 1999)는 출산휴가, 육아휴직, 아동보육시설, 세금공제 등에 대한 지표를 이용하여 14개 서구 선진국의 3세 미만 또는 3세 이상-6세 미만의 아동을 가진 어머니의 고용을 지원하는 가족복지정책 순위를 분석하였다.

이상과 같이 가족복지정책에 관한 많은 연구들은 가족수당, 출산휴가 및 육아휴직, 보육제도, 세금제도 등의 지표를 이용하여 출산율 감소 또는 여성 고용증진과 관련된 가족복지정책을 분석한 후, 유사한 특성을 가진 국가들을 묶어 유형화를 제시하였다.

한편 출산율과 여성의 경제활동 참여와의 관계분석을 통해 가족복지정책에 대한 시사점을 제시해주는 연구들이 있다. 엔겔하트·괴겔·프르스카웬츠(Engelhardt, Kogel and Prskawetz, 2004)는 서구 6개 선진국의 1960-2000년 자료를 분석하여 여성의 노동참여와 출산율과의 관계가 1970년대까지는 부적 상관관계를 가졌으나 1980년대 이후에는 정적 상관관계로 바뀌었다는 점을 설명하고 있다. 캐슬즈(Castles, 2003)는 OECD 21개 국가에 대한 분석을 통해 과거에는 여성의 노동참여가 적은 국가가 출산율이 높았으나 최근에는 이러한 관계가 반전되었으며, 여성의 경제활동을 지원하는 가족지원정책과 출산율은 높은 정적 상관관계가 있다는 것을 제시해 주고 있다. 장지연 외(2004: 156-158)는 OECD 국가들의 자료를 분석하여 여성의 경제활동수준이 높거나 중간수준인 국가들이 낮은 국가들보다 출산율이 높으며, 여성의 관리직 비중이 높은 국가들이 낮은 국가들보다 출산율이 높다고 설명하고 있다. 한국노동연구원(2005)은 OECD 30개국의 자료를 분석하여 여성 고용률과 출산율이 정적 상관관계가 있음을 밝히고 있다.

이러한 연구결과는 1970년대 이전에는 여성의 경제활동참여가 출산율 감소에 영향을 미쳤지만 1980년대 이후에는 여성의 경제활동 진출이 용이한 사회, 즉 양육과 직업을 병행할 수 있도록 가족복지제도가 잘 되어 있는 사회에서 출산율이 높다는 점을 시사해 주고 있다.

3. 분석자료 및 연구방법

1) 분석자료

본 연구를 위해 OECD 16개 선진국의 출산율과 가족복지정책 관련 지표인 가족수당, 출산휴가 및 육아휴직, 아동 보육시설에 관한 자료가 이용되었다. 해당 자료는 United Nations(1995, 2000, 2001), OECD(1990, 1995, 2001), Social Security Administration (U.S.)(1997, 1999) 등에서 발간된 자료와 고티에(Gauthier, 1998), 고르닉 외(Gornick et al., 1997), 김수정(2004) 등 기존연구에서 제시된 자료를 통해 수집되었다.

2) 연구방법

본 연구는 다음과 같은 2가지 방법에 의해 이루어졌다.

(1) 출산율 및 가족복지정책의 경향과 특성 분석

OECD 16개 선진국의 합계출산율과 가족복지정책 관련지표인 가족수당, 출산휴가 및 육아휴직, 2세 이하 및 3-5세 아동 보육시설에 대해 1970-1990(또는 2000)년까지의 경향과 각 국가별 또는 유형별 특성을 기술통계기법을 통해 분석하였다.

(2) 가족복지정책과 출산율과의 관계분석

각국의 가족복지정책 특징은 2가지 면에서 검토될 수 있는데, 첫째는 가족복지에 대한 전체 지원수준이고, 둘째는 양육지원과 노동지원 중 어디에 더 비중을 두느냐이다. 본 연구에서는 이 2가지 사항을 기준으로 16개 국가를 유형화 한 후, 유형별 출산율을 비교·분석하였다. 즉 가족복지정책 관련 지표인 가족수당, 출산휴가, 2세 이하 및 3-5세 아동 보육시설을 분류·결합하여 각국의 가족복지 전체 지원수준과 양육중심 및 노동중심 지원수준을 측정하고, 이를 기준으로 각국의 가족복지정책을 유사한 특성을 가진 4개의 모델로 유형화한 후, 유형별 출산율 및 출산율 변화를 비교·분석하였다. 한편 16개 국가를 4개 모델로 유형화하기 위해 유클리디언 거리모델(Euclidean Distance Model) 통계기법을 사용하였다.

4. 가족복지정책과 출산율의 경향 및 관계분석

1) 출산율 변화추이 및 특성 분석

OECD 주요국가의 1960-2000년 동안 합계출산율은 <표 1>과 같다. <표 1>의 분석을 통해 출산율 변화 및 특성에 대해 다음과 같은 몇 가지 사항을 발견할 수 있다.

첫째, OECD 대부분 국가들의 합계출산율이 1970년대에 인구대체수준인 2.1명 이하로 떨어졌다. 따라서 이 시기를 중심으로 각국이 출산율 감소에 대비한 대안을 마련하기 위해 인구관련 국책기관 또는 인구문제연구소 등을 설립하고, 이를 통해 과거 및 미래의 인구동향, 인구감소의 원인, 인구변화가 초래할 결과, 정부의 개입방법 등을 연구하게 되었다(Gauthier, 1998: 131-132).

둘째, 1990년대 출산율을 기준으로 각국을 그룹화해 보면, 출산율이 높은(1.7명 이상) 국가로 노르딕 국가인 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴과 프랑스, 룩셈부르크, 영국, 미국 등이 있으며, 출산율이 낮은(1.5명 미만) 국가로 오스트리아, 독일, 그리스, 이태리, 일본 등이 있고, 출산율이 중간수준(1.5명 이상-1.7명 미만)인 국가로 벨기에, 캐나다, 네덜란드 등이 있다. 셋째, 1980년대와 1990년대를 비교해 보면, 출산율이 증가하는 국가와 출산율이 감소하는 국가로 분류된다. 1980년대에 비해 1990년대에 출산율이 높아진 국가로 노르딕 국가인 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴과 룩셈부르크, 미국, 캐나다 등이 있으며, 출산율이 낮아진 국가로 오스트리아, 프랑스, 독일, 그리스, 이태리, 영국, 일본 등이 있다.

후에 분석·기술하겠지만 두 번째와 세 번째에서 나타난 1990년대 국가간 출산율 수준 차이와 1980년대-1990년대 출산율 변화 차이는 1990년대 및 그 이전에 각국이 채택한 가족복지정책과 상당한 관계를 갖고 있음을 암시해 주고 있다.

한편 한국은 선진국보다 10년 정도 늦은 1980년대에 출산율이 인구대체수준 이하로 떨어졌으나

1995-2000년 현재 출산율은 OECD 국가들의 평균보다 더 낮은 수준이다. 이는 한국의 출산율이 선진국에 비해 더 급격히 감소했다는 의미이며, 출산율 감소에 대응한 가족복지정책이 부족했다는 점을 나타내주고 있다.

〈표 1〉 주요국가의 합계출산율

	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	95-2000
오스트리아	2.78	2.53	2.02	1.64	1.62	1.45	1.48	1.36
벨기에	2.66	2.34	1.93	1.70	1.59	1.56	1.61	1.55
캐나다	3.61	2.51	1.97	1.74	1.63	1.62	1.70	1.60
덴마크	2.59	2.25	1.97	1.68	1.43	1.54	1.75	1.74
핀란드	2.58	2.06	1.62	1.64	1.69	1.66	1.83	1.71
프랑스	2.85	2.61	2.31	1.86	1.87	1.81	1.71	1.73
독일(서독)	2.49	2.32	1.64	1.52	1.46	1.43	1.43	1.33
그리스	2.20	2.38	2.32	2.32	1.96	1.53	1.37	1.30
이태리	2.50	2.49	2.33	1.89	1.53	1.35	1.27	1.20
룩셈부르크	2.37	2.23	1.97	1.51	1.47	1.48	1.68	1.72
네덜란드	3.17	2.80	2.06	1.60	1.52	1.56	1.58	1.54
노르웨이	2.90	2.72	2.25	1.81	1.69	1.80	1.89	1.83
스웨덴	2.32	2.16	1.89	1.66	1.65	1.91	2.01	1.61
영국	2.81	2.52	2.04	1.72	1.80	1.81	1.78	1.70
미국	3.31	2.55	2.02	1.79	1.82	1.92	2.05	2.04
일본	2.02	2.00	2.07	1.81	1.76	1.66	1.49	1.41
한국	5.63	4.71	4.28	2.92	2.23	1.60	1.68	1.51

자료: United Nations, 2000; United Nations, 2001.

2) 가족복지정책 변화추이 및 특성 분석

가족복지정책에 대한 변화추이 및 특성에 대한 분석을 가족수당, 부모휴가(산후휴가 및 육아휴직) 제도, 아동보육제도로 나누어 검토해 보고자 한다.

(1) 가족수당

가족수당은 자녀를 가진 가족에게 주어지는 현금급여로 OECD 주요국가의 1975-1990년 동안의 가족수당은 〈표 2〉와 같다. 〈표 2〉에 나타난 바와 같이 16개국 가족수당 평균은 1975년 5.0%에서 1990년 5.6%로 약간 증가했다. 1975년-1990년 기간동안 9개 국가(오스트리아, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 일본)는 가족수당이 증가했으며, 특히 노르웨이, 영국, 오스트리아

의 경우 가족수당이 많이 증가했다. 한편 같은 기간동안 5개 국가(캐나다, 독일, 그리스, 이태리, 네덜란드)는 가족수당이 감소했는데, 이중 캐나다, 독일, 이태리의 경우 가족수당이 많이 감소했다. 1990년 현재 가족수당이 높은 국가로 오스트리아, 벨기에, 노르웨이, 스웨덴, 프랑스 등이 있으며, 가족수당이 낮은 국가로 미국, 일본, 이태리, 캐나다, 그리스 등이 있다.

한편 고편에(Gauthier, 1997)와 김수정(2004)의 자료를 비교해 보면 프랑스와 이태리의 경우 1990년 현재 가족수당에 많은 차이가 있음을 알 수 있다. 이는 국가별 가족수당제도가 자격조건(자산조사 여부 등), 자녀의 출산순서·아동의 연령·가족의 소득수준·한부모 여부에 따른 차등지급 등 다양하고 복잡하게 구성되어 있어서 이를 산출하는 기준이 각각 달랐기 때문으로 해석된다.

〈표 2〉 주요국가의 가족수당(두 자녀를 가진 가족 기준)

	제조업 남성 노동자의 평균임금에 대한 비율				
	1975	1980	1985	1990	1990 ^a
오스트리아	8.5	13.0	12.0	11.3	12.99
벨기에	10.4	9.8	11.0	10.4	10.79
캐나다	4.5	2.8	2.8	2.4	2.77
덴마크	4.4	3.4	2.8	5.2	3.98
핀란드	4.8	5.4	6.0	6.2	7.27
프랑스	5.5	5.2	7.4	7.1	17.18
독일(서독)	6.7	4.9	5.0	4.9	4.77
그리스	3.8	6.8	3.9	3.2	
이태리	5.9	4.6	2.3	na	6.61
룩셈부르크	6.0	7.2	7.4	8.3	
네덜란드	7.6	8.6	7.5	7.4	6.35
노르웨이	3.4	6.4	7.6	9.1	10.15
스웨덴	5.1	6.6	7.7	7.2	8.69
영국	2.7	8.9	8.8	6.3	6.23
미국	-	-	-	-	0
일본	-	-	-	0.6	
한국	-	-	-	-	

자료: Gauthier, 1998; ^a: 김수정, 2004.

각국의 특징을 살펴보면 모든 자녀에게 동등한 가족수당을 지급하는 국가와 자녀의 출산순서에 따라 다른 가족수당을 지급하는 국가로 분류된다. 모든 자녀에게 동등한 가족수당을 지급하는 국가로 오스트리아, 덴마크 등이 있으며, 자녀의 출산순서에 따라 가족수당을 차등 지급하는 국가로 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 일본 등이 있다(Social Security Administration, 1999).

미국의 경우는 아동을 가진 가족에게 가족수당을 지급하고 있지는 않지만 부양아동을 가진 빈곤가족에게 한시적(5년)으로 지급되는 빈곤가정 한시부조(TANF: temporary assistance for needy families) 제도가 있다.

(2) 부모휴가제도

아동을 가진 부모에 대한 휴가제도는 출산휴가제도와 육아휴직제도로 나누어 검토해 볼 수 있다.

① 출산휴가제도

OECD 16개국의 1975년 이후 출산휴가기간과 휴가기간 동안의 소득대체율은 <표 3>과 같다. 고펜에(Gauthier, 1998)의 자료에 의하면 가족수당은 1975년-1990년 동안 미미하게 증가했지만, 출산휴가기간은 동 기간 동안 현저하게 증가했다. 16개국 평균 출산휴가기간은 1975년 15.4주에서 1990년 22.2주로 44.2%나 증가했다. 1975년-1990년 동안 출산휴가기간이 많이 증가한 국가들은 노르딕 국가들이며, 동 기간 동안 덴마크는 14주, 핀란드는 18주, 노르웨이는 23주, 스웨덴은 35주나 출산휴가기간이 증가했다. 한편 오스트리아(4주), 프랑스(2주), 그리스(3주), 룩셈부르크(4주), 네덜란드(4주), 일본(2주)은 출산휴가기간이 약간(2-4주) 증가했으며, 벨기에, 캐나다, 독일, 이태리, 영국 등은 출산휴가기간이 전혀 증가하지 않았다. 1990년 현재 출산휴가기간이 많은 국가는 노르딕 국가인 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크 등이며, 출산휴가기간이 적은 국가는 벨기에, 독일, 일본 등이다.

출산휴가기간 변화와 관련된 특징 중 하나는 프랑스의 경우 첫째와 둘째 자녀를 위한 휴가기간은 2주 증가했지만 셋째와 그 이후 자녀를 위한 휴가기간은 12주나 증가해서 총 휴가기간이 26주나 된다(Gauthier, 1998: 173).

고펜에(Gauthier, 1998)의 자료에 의하면, 1975년-1990년 기간 동안 대부분의 국가에서 휴가기간 동안의 소득대체율이 증가했음을 알 수 있다. 핀란드와 노르웨이의 경우 소득대체율이 특히 많이 증가했으며, 벨기에와 영국의 경우도 소득대체율이 상당히 증가했다. 반면 캐나다, 프랑스, 스웨덴은 소득대체율이 약간 감소했으며, 다른 국가들은 소득대체율에 변화가 없었다. 1990년 현재 소득대체율이 높은(90% 이상) 국가는 오스트리아, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드 등이며, 소득대체율이 낮은(60% 이하) 국가는 캐나다, 그리스, 영국, 일본 등이다.

1992년 유럽공동체(European Community)에서 출산휴가를 14주 이상으로 하고, 출산휴가기간 동안 최소한 질병수당과 같은 수준으로 급여를 제공하며, 출산휴가 자격요건을 근무연한 1년을 초과하여 정하지 못하도록 하는 안을 채택했기 때문에 유럽 국가들은 이 요건보다 더 나은 출산휴가제도를 채택하고 있다(Gauthier, 1998: 175).

미국의 경우 연방정부 차원의 출산휴가제도는 없으나, 1990년 현재 주정부의 법률에 의해 30개 주에서 출산휴가제도가 실시되고 있다. 1992년 가족의료휴가법(Family and Medical Leave Act)을 제정하여 출산·입양·위탁 자녀나 질병이 있는 자녀·배우자·부모를 보호하기 위해 또는 본인의 심각한 질병치료를 위해 12주의 휴가를 가질 수 있도록 하고 있다(Gauthier, 1998: 177). 한편 휴가기간 동안의 소득대체 급여에 대한 법적인 규정은 없으나, 대부분 각 회사의 고유정책이나 단체협약에 의해 휴가급여를 제공받고 있다.³⁾

〈표 3〉 주요국가의 출산휴가 및 소득대체율

(기간 단위: 주)

	1975		1980		1985		1990		1990 ^a		1990 ^b		1999-2000 ^c	
	기간	대체율	기간	대체율	기간	대체율	기간	대체율	기간	대체율	기간	대체율	기간	대체율
오스트리아	12	100	16	100	16	100	16	100	16	100			16	100
벨기에	14	60	14	80	14	80	14	80	14	80	14	77	15	77
캐나다	15	67	15	60	15	60	15	60	15	60	15	60	15	55
덴마크	14	90	18	90	28	90	28	90	28	90	28	90	30	100
핀란드	35	39	47	39	52	80	53	80	53	80	43	80	52	70
프랑스	14	90	16	90	16	84	16	84	16	84	16	84	16	100
독일	14	100	14	100	14	100	14	100	14	100	14	100	14	100
그리스	12	50	12	50	12	50	15	50					16	50
이태리	20	80	20	80	20	80	20	80	20	80	20	80	21.5	80
룩셈부르크	12	100	16	100	16	100	16	100			16	100		
네덜란드	12	100	12	100	12	100	16	100	16	100	12	100	16	100
노르웨이	12	30	18	100	18	100	35	80	35	80	18	100	42	100
스웨덴	30	90	52	70	52	70	65	75	65	75	52	90	64	63
영국	18	30	18	30	18	30	18	45	18	45	18	46	18	44
미국									65	75	6	60	12	0
일본	12	60	12	60	14	60	14	60					14	60
한국													8.5	100

주: 영국의 경우 6주는 90%, 나머지는 정액지급.

자료: Gauthier, 1998; ^a: 김수정, 2004; ^b: Gornick et al., 1997; ^c: OECD, 2001.

② 육아휴직제도

OECD 16개국의 육아휴직제도는 〈표 4〉와 같다. 육아휴직제도는 출산휴가제도보다 늦게 도입되었으며, 도입 시기도 다르기 때문에 변화과정을 분석하기가 어려운 실정이다. 1975년 이전에는 오스트리아, 이태리 2개 국가만 육아휴직제도를 도입했으며, 대부분 다른 국가들은 1980년대 이후에 도입했다. 도입 시기는 늦지만 각국의 육아휴직기간은 출산휴가기간과 같이 80년대 이후 현저히 증가되었다. 1990년 현재 육아휴직기간이 긴 국가는 오스트리아, 핀란드, 프랑스 등이며, 육아휴직기간이 짧은 국가는 캐나다, 덴마크, 그리스, 네덜란드 등이다.

1990년 현재 육아휴직급여가 제공되는 국가는 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일,

3) 미국의 경우 고펜에(Gauthier, 1998), 김수정(2004), 고르닉 외(Gornick et al., 1997), OECD(2001) 자료 간에 많은 차이가 나는 것은 고펜에(Gauthier, 1998)와 OECD(2001)의 자료는 연방정부 법률을 기준으로 한 자료이며, 김수정(2004)과 고르닉 외(Gornick et al., 1997)의 자료는 주정부 법률 및 실제현황을 고려하여 제시한 자료이기 때문으로 생각된다. 한편 김수정(2004)의 자료에서 출산휴가 기간이 65주로 기록된 것은 6주가 잘 못 기록된 것으로 사료된다.

이태리, 룩셈부르크 등이며, 육아휴직급여가 지급되지 않는 국가는 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 일본 등이다. 육아휴직급여가 지급되는 경우 그 자격조건과 소득대체율이 국가마다 다르나, 일반적으로 자격조건은 출산휴가보다 까다로우며, 소득대체율은 출산휴가급여보다 낮은 임금의 30-80% 수준이다.

육아휴직제도의 특징 중 하나는 최근 부모가 휴가를 함께 사용할 수 있도록 되어 있거나 부의 휴가 기간이 의무화되어 있는 경우가 있다. 이는 양육과 가사 업무를 부모 양측이 함께 부담해야 한다는 것을 권장하기 위해 도입된 제도라 할 수 있다. 또 다른 특징은 육아휴직급여를 사회보험에서 지급하도록 하고 있는데, 이는 사업자의 부담을 덜어주고 노동시장에서 여성 기피현상을 방지하기 위해 마련된 제도이다.

〈표 4〉 주요국가의 육아휴직제도(1990년 기준)

국 가	기간(월)	급여지급유무	도입연도
오스트리아	24	유	1956
벨기에*	12	유	1985
캐나다	6	유	1990
덴마크	36(주)	유	1992
핀란드	36	유	1980
프랑스	36	유	1977, 1985
독일(서독)	18	유	1979
이태리	12	유	1950, 1973
룩셈부르크	12	유	1988
그리스*	6	무	1984
네덜란드*	6	무	1990
노르웨이	12	무	1978
스웨덴*	18	무	1979
영국	10	무	1976
미국	-	-	
일본	12	무	1992
한국			

주: 1. *표 국가를 제외한 국가들의 경우 육아휴직기간에는 유급 출산휴가기간이 포함되었음.

2. 프랑스는 1985년부터, 이태리는 1973년부터 육아휴직급여가 지급되었음.

자료: Gauthier, 1998.

(3) 아동보육제도

아동보육제도에는 직·간접적 현금보조, 세금공제, 공보육제도, 조기교육, 방과 후 아동보육 등 다양한 프로그램이 포함된다. 그러나 자료의 한계로 이러한 모든 사항을 분석하기 어려워 본 연구에서

는 가장 중심적 제도인 2세 이하 아동 보육시설과 3-5세 아동 보육시설에 대해서만 검토해 보고자 한다.

① 2세 이하 아동 보육시설

OECD 주요 국가의 2세 이하 아동 보육시설 현황은 <표 5>와 같다. <표 5>에서 보는 바와 같이 2세 이하 아동 보육시설은 3-5세 아동 보육시설보다 매우 낮음을 알 수 있다. 이는 서구 선진국의 경우 출산휴가나 육아휴직제도가 발달되어 있으며, 이를 이용하는 부모가 많기 때문이라고 볼 수 있다 (Gauthier, 1998: 181). 1988년 자료와 1995-2000년 자료를 비교해 보면 10여년 동안에 보육시설이 현저하게 증가했음을 알 수 있다. 보육시설은 가족수당이나 출산휴가 및 육아휴직 기간보다 더 많이 증가했는데, 이는 여성의 노동진출 증가와 관련된 변화라 할 수 있다.

<표 5>의 1988년 자료에 의하면 노르딕 국가인 덴마크, 스웨덴, 핀란드와 프랑스, 벨기에가 보육시설 비율이 높은 것으로 나타났으며, 1995-2000년 자료에 의하면 역시 노르딕국가인 덴마크, 스웨덴, 노르웨이와 영어권 국가인 미국, 캐나다, 영국이 보육시설 비율이 높은 것으로 나타났다.

<표 5> 주요국가의 공보육: 해당연령의 아동에 대한 보육시설을 이용하는 아동의 비율(%)

	1988		1990 ^a		1990 ^b		1995-2000 ^c (연도)	
	2세이하	3-5세	2세이하	3-5세	2세이하	3-5세	2세이하	3-5세
오스트리아			3	75			4(98)	68(98)
벨기에	20	>95	20	95	20	95	30(00)	97(00)
캐나다	<5	15	5	35	5	35	45(99)	50(99)
덴마크	50	85	48	85	48	85	64(98)	91(98)
핀란드	20	50	32	59	32	59	22(98)	66(98)
프랑스	20	>95	20	95	20	95	29(98)	99(98)
독일(서독)	5		2	78	2	78	10(00)	78(00)
그리스	5	65					3(00)	46(00)
이태리	5	>85	5	88	5	88	6(98)	95(98)
룩셈부르크	<5	55			2	58		
네덜란드	<5	50	2	53	2	53	6(00)	98(00)
노르웨이	10	50	12	40	12	40	40(97)	80(97)
스웨덴	30	80	32	79	32	79	48(98)	80(98)
영국	<5	35	2	38	2	38	34(00)	60(00)
미국			1	14	1	14	54(95)	70(95)
일본	na	20					13(98)	34(98)
한국							7(00)	26(00)

주: 1988년, 1990년 자료는 공보육시설 이용비율이며, 1995-2000년 자료는 보육시설 이용비율임.
 자료: 1988년; Gauthier, 1998; ^a: 김수정, 2004; ^b: Gornick et al., 1997; ^c: OECD, 2001.

② 3-5세 아동 보육시설

3-5세 아동 보육시설 비율은 2세 이하의 아동 보육시설 비율에 비해 매우 높은 것으로 나타났다. 3-5세 아동 보육시설 비율이 높은 이유는 3-5세 아동 보육시설이 아동을 가진 어머니를 지원하는 점도 있지만 국가에 따라서는 아동의 조기교육을 중요시하기 때문이라고 볼 수 있다. 특히 벨기에, 프랑스, 이태리 등의 경우 2세 이하 아동 보육시설 비율이 낮은 반면, 3-5세 아동 보육시설 비율이 높은 이유는 이들 국가가 3-5세 아동에 대한 조기교육을 중요시하기 때문이다(Gauthier, 1988: 181).

1988년 자료와 1995-2000년 자료를 비교해보면 10여년 동안에 3-5세 보육시설 비율이 현저히 증가한 것을 알 수 있다. 1995-2000년 자료에 의하면 보육시설 비율이 높은 국가는 벨기에, 덴마크, 프랑스, 이태리, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등이며, 보육시설 비율이 낮은 국가는 그리스, 일본 등이다.

3) 가족복지정책의 유형화

(1) 유형화를 위한 기준변수 및 기준변수의 측정

① 유형화를 위한 기준변수

본 연구에서는 각국을 유사한 특성을 가진 국가군으로 유형화하기 위한 기준변수로 (1) 각국의 가족복지 전체 지원수준과 (2) 노동중심과 양육중심 지원수준의 비중을 활용하고자 한다.

② 기준변수의 측정

각국의 가족복지 전체 지원수준과 노동중심 지원수준 및 양육중심 지원수준을 파악하기 위해서는 앞에서 살펴본 가족수당, 출산휴가 및 육아휴직, 2세 이하 아동 보육시설과 3-5세 아동 보육시설에 관한 자료를 어떻게 분류·결합하고 표준화하느냐 하는 문제가 제기된다.

이를 위해 먼저 가족수당, 출산휴가 및 육아휴직, 2세 이하 보육시설과 3-5세 보육시설이 노동지원 프로그램인지 양육지원 프로그램인지 살펴볼 필요가 있다. (1) 가족수당은 아동을 가진 양육자에게 지급되는 수당으로 여성의 노동참여와 관계없이 지급된다는 점에서 양육지원 프로그램이라고 할 수 있다. (2) 출산휴가는 노동시장에 참여한 여성노동자만이 사용할 수 있으며, 노동참여가 어려운 출산 기간에 노동보호 차원에서 주어지는 휴가라는 점에서 노동지원 프로그램으로 분류할 수 있다. (3) 육아휴직의 경우도 노동시장에 참여한 여성노동자만 사용할 수 있다는 점에서 노동지원적 성격을 가지고 있으나, 그 기간이 장기간이어서 휴직 후 재취업을 어렵게 하고 육아휴직 기간 중 시간제노동을 병행하도록 하여 오히려 전일제 노동 취업에 장애가 된다는 점에서 양육지원적 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 육아휴직제도는 양면성을 가지고 있다고 볼 수 있다. (4) 2세 이하 보육시설은 1960년대 이후 산업화와 함께 여성의 경제활동참여가 활발해지면서 확대 실시된 제도로 노동지원적 성격이 강한 제도라 할 수 있다. (5) 3-5세 보육시설은 19세기에 유치원 교육의 형태로 시작되었으며, 1950년대 이후 조기교육의 목적에서 확대되었고, 여성의 노동지위나 가족의 소득과 상관없이 이용 가능한 프로그램이라는 점에서 복지보다는 아동교육적 성격이 강한 프로그램이라고 볼 수 있다(김수정, 2004: 221-222). 그러나 이 프로그램이 아동을 가진 어머니의 노동참여에 상당한 도움을 주고 아동의

양육 및 교육에 대한 부담을 덜어준다는 점에서 노동지원적 및 양육지원적 성격도 가지고 있다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 양육중심 지원수준을 파악하기 위해 가족수당을 고려하고, 노동중심 지원수준을 파악하기 위해 출산휴가와 2세 이하 보육시설을 고려하며, 가족복지 전체 지원수준을 파악하기 위해 육아휴직을 제외한 모든 프로그램을 고려하고자 한다. 육아휴직을 제외한 이유는 각국의 육아휴직 시 제공하는 소득대체율을 파악하기 어렵기 때문이었다. 한편 다음과 같이 각 복지 프로그램을 결합·표준화해서 세 가지 복지수준을 계측하고자 한다.⁴⁾

첫째, 각국의 양육중심 지원수준은 해당국가의 가족수당 비율을 가장 높은 국가의 가족수당 비율로 나눈 후 100을 곱하여(즉 각국의 가족수당 비율÷가장 높은 국가의 가족수당 비율×100) 산출한다. 즉 각국의 상대적 양육중심 지원수준을 구한다.

둘째, 각국의 노동중심 지원수준은 (1) 먼저 각국의 출산휴가에 소득대체율을 곱해 각국의 출산휴가수준을 구하고, 이렇게 구한 각국의 출산휴가수준을 가장 높은 국가의 출산휴가수준으로 나눈 후 100을 곱해 각국의 상대적 출산휴가수준을 구하며, (2) 다음으로 각국의 2세 이하 보육시설 비율을 가장 높은 국가의 보육시설 비율로 나눈 후 100을 곱해 각국의 상대적 2세 이하 보육시설 비율을 구하고, (3) 각국의 상대적 출산휴가수준에 0.5의 비중을 곱하고, 상대적 2세 이하 보육시설 비율에 0.5의 비중을 곱한 값을 합해 산출한다.⁵⁾

셋째, 각국의 가족복지 전체 지원수준은 (1) 각국의 출산휴가수준, 2세 이하 보육시설 비율, 3-5세 보육시설 비율을 가장 높은 국가의 출산휴가수준, 2세 이하 보육시설 비율, 3-5세 보육시설 비율로 나눈 후 100을 곱해 각국의 상대적 출산휴가수준, 상대적 2세 이하 보육시설 비율, 상대적 3-5세 보육시설 비율을 구한 후, 이들 값에 0.4, 0.4, 0.2의 가중치를 곱해 총 상대적 지원수준을 구하고, (2) 이렇게 구한 총 상대적 지원수준에 0.5를 곱하고, 첫 번째에서 구한 상대적 양육중심 지원수준에 0.5를 곱한 값을 합하여 산출한다.⁶⁾

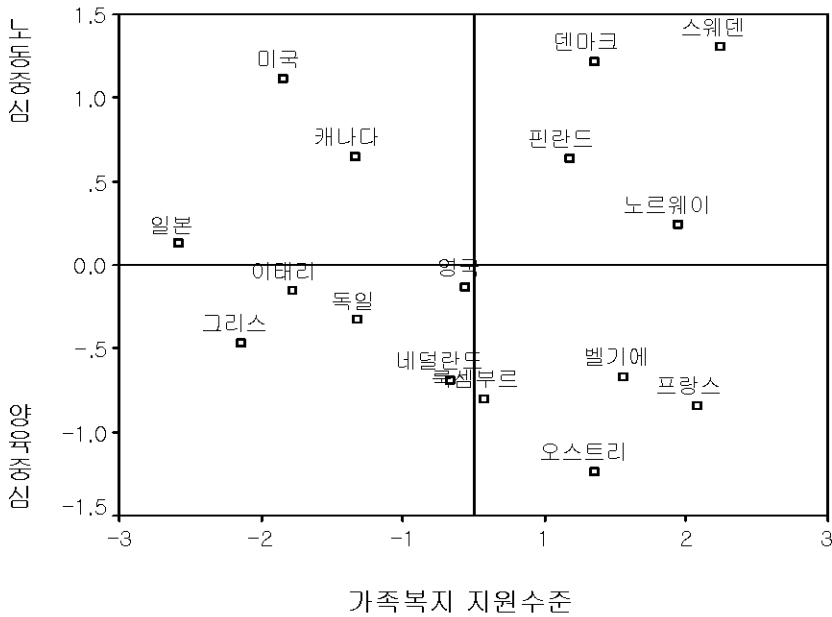
(2) 가족복지의 유형

가족복지 전체 지원수준과 노동중심 지원수준 및 양육중심 지원수준을 이용하여 유클리디언 거리 모델(Euclidean distance model)에 의해 국가간 거리를 분석한 결과는 <그림 1>과 같다.

4) 세 가지 복지수준을 계측하기 위한 원자료로 가족수당, 출산휴가 및 소득대체율, 2세 이하 보육시설, 3-5세 보육시설에 대한 고펜에(Gauthier, 1998)의 자료를 이용하고자 한다. 다만 고펜에의 자료와 다른 자료간에 많은 차이가 나는 부분은 두 자료의 평균값을 사용하고자 한다.

5) 노동중심 지원수준에서 출산휴가와 보육시설이 차지하는 비중이 비슷하다고 생각하여 각각 0.5의 가중치를 주었다.

6) 가족복지 전체 지원수준 계산의 경우, 가족수당이 대체로 18년간(18세까지) 지급되기 때문에 가족수당 지급액이 다른 가족복지 지원액의 합과 거의 같다고 생각되어 0.5의 비중을 주었고, 나머지 0.5 비중에 대해서는 출산휴가, 2세 이하 보육, 3-5세 보육의 가족복지에 대한 비중(기여)을 고려하여 0.4, 0.4, 0.2의 가중치를 주었다.



〈그림 1〉 가족복지 유형

〈그림 1〉에서 X축은 각국의 가족복지 전체 지원수준의 높고 낮음을 나타내며, Y축은 노동중심 지원수준과 양육중심 지원수준의 상대적 비중을 나타낸다. 즉 X축의 경우 원점을 중심으로 +값(오른쪽)을 가질수록 가족복지 지원수준이 높음을 나타내며, -값(왼쪽)을 가질수록 가족복지 지원수준이 낮음을 나타낸다. Y축의 경우는 원점을 중심으로 +값(위쪽)을 가질수록 노동중심 지원수준 비중이 상대적으로 높음을 나타내며, -값(아래쪽)을 가질수록 양육중심 지원수준 비중이 상대적으로 높음을 나타낸다.

제1사분면에 속한 국가들은 고복지-노동중심 가족복지정책을 채택하고 있는 국가들이다. 즉 가족복지 전체 지원수준이 높으며, 출산휴가와 보육(노동중심)에 대한 지원수준이 가족수당(양육중심)에 대한 지원수준보다 상대적으로 더 높은 국가들이다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이가 이 유형에 속하는 국가들이다.

제4사분면에 속하는 국가들은 고복지-양육중심 가족복지정책을 채택하고 있는 국가들이다. 즉 가족복지 전체 지원수준이 높으며, 가족수당(양육중심)에 대한 지원수준이 출산휴가와 보육(노동중심)에 대한 지원수준보다 더 높은 국가들이다. 프랑스, 벨기에, 오스트리아, 룩셈부르크가 이 유형에 속하는 국가들이다.

제2사분면에 속하는 국가들은 저복지-노동중심 가족복지정책을 채택하고 있는 국가들이다. 즉 가족복지 전체 지원수준이 낮으며, 출산휴가와 보육(노동중심)에 대한 지원수준이 가족수당(양육중심) 지원수준보다 상대적으로 더 높은 국가들이다. 미국, 캐나다, 일본이 이 유형에 속하는 국가들이다.

제3사분면에 속하는 국가들은 저복지-양육중심 가족복지정책을 채택하고 있는 국가들이다. 즉 가족

복지 전체 지원수준이 낮으며, 가족수당(양육중심) 지원수준이 출산휴가와 보육(노동중심)에 대한 지원수준보다 더 높은 국가들이다. 그리스, 이태리, 독일, 네덜란드가 이 유형에 속하는 국가들이다.⁷⁾

〈그림 1〉의 Y축 마이너스(-) 부분의 두 유형을 하나로 합하면, 에스핑-안데르센이 분류한 복지국가유형과 일치한다. 그러나 에스핑-안데르센의 분류에 의하면 Y축의 마이너스(-) 부분 국가들이 보수적-조합주의 복지국가들로 한 유형에 속하지만 가족복지의 차원에서는 차이가 있다고 있다.

4) 가족복지 유형별 출산을 비교

가족복지 유형별 출산을 비교는 (1) 유형별 1990-1995년 출산율 비교와 (2) 유형별 1980년대와 1990년대의 출산율 변화(1990년대 출산율-1980년대 출산율) 비교로 나누어 검토될 수 있다.

〈표 6〉 가족복지 유형별 출산율

유형	국가	출산율(1990-1995)	유형별 평균출산율
고복지-노동중심	스웨덴	2.01	1.87
	덴마크	1.75	
	핀란드	1.83	
	노르웨이	1.89	
고복지-양육중심	프랑스	1.71	1.62
	벨기에	1.61	
	오스트리아	1.48	
	룩셈부르크	1.68	
저복지-노동중심	미국	2.05	1.75 (1.595)
	캐나다	1.70	
	일본	1.49	
저복지-양육중심	그리스	1.37	1.41
	이태리	1.27	
	독일	1.43	
	네덜란드	1.58	

주: 저복지-노동중심 유형별 평균출산율의 ()안은 미국을 제외한 평균출산율임.

먼저 유형별 1990-1995년 출산율을 비교해 보고자 하며, 유형별 1990-1995년 출산율을 정리하면 〈표 6〉과 같다. 유형별 평균출산율을 비교해 보면 고복지-노동중심(1.87), 저복지-노동중심(1.75), 고복지-양육중심(1.62), 저복지-양육중심(1.41) 순으로 높게 나타났다. 즉 전체적인 복지수준이 높을수록 출산율이 높으며, 같은 복지수준의 경우 노동중심 비중이 양육중심에 비해 높을수록 출산율이 높은 것으로 나타났다. 저복지-노동중심 평균출산율(1.75)이 고복지-양육중심 평균출산율(1.62)보다 높게 나타났는데 이는 미국의 출산율이 높기 때문이다. 미국의 경우 출산율이 높은 이유 중 하나는 1980년

7) 영국은 제3사분면에 속하지만 노동중심과 양육중심, 고복지와 저복지의 거의 분계선에 있기 때문에 제3분면에 속하는 국가로 분류하지 않았다.

대 이후 히스패닉(Hispanic)의 많은 이민과 이들의 높은 출산율 때문이며, 따라서 유럽 국가들의 출산율과 미국의 출산율을 단순히 비교하는 것은 문제라는 지적이 있다(Caldwell and Schindlmayr, 2003: 243). 이런 점을 감안하여 미국을 제외하고 비교해 보면 고복지-양육중심 평균출산율(1.62)이 저복지-노동중심 평균출산율(1.595)보다 약간 높게 나타난다.

다음으로 유형별 1980년대와 1990년대의 출산율 변화(1990년대 출산율-1980년대 출산율)를 비교해 보고자 하며, 1980년대와 1990년대의 출산율 변화를 정리하면 <표 7>과 같다. 유형별 1980년대와 1990년대 출산율 변화를 비교해 보면 고복지-노동중심(0.125), 고복지-양육중심(-0.001), 저복지-노동중심(-0.02), 저복지-양육중심(-0.165) 순으로 나타났다. 즉 전체적인 복지수준이 높을수록 출산율이 증가하거나 출산율 감소가 완화되며, 같은 복지수준의 경우 노동중심 비중이 양육중심에 비해 높을수록 출산율 감소가 완화되는 것으로 나타났다. 한편 미국을 제외하고 비교해 보면 고복지-양육중심 출산율 변화(-0.001)와 저복지-노동중심 출산율 변화(-0.118)간에 차이가 더욱 크게 나타난다.

<표 7> 가족복지 유형별 출산율 변화

유형	국가	출산율변화 (1980년대-1990년대)	유형별 출산율변화 평균
고복지-노동중심	스웨덴	0.03	0.125
	덴마크	0.26	
	핀란드	0.095	
	노르웨이	0.115	
고복지-양육중심	프랑스	-0.12	-0.001
	벨기에	0.005	
	룩셈부르크	0.225	
	오스트리아	-0.115	
저복지-노동중심	미국	0.175	-0.020 (-0.118)
	캐나다	0.025	
	일본	-0.26	
저복지-양육중심	그리스	-0.41	-0.165
	이태리	-0.205	
	독일	-0.065	
	네덜란드	0.02	

주: 저복지-노동중심 유형별 출산율변화 평균의 ()안은 미국을 제외한 출산율변화 평균임.

4. 요약 및 시사점

1) 요약

출산율과 가족복지정책의 분석을 통해 파악된 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1970년대에 출산율이 인구대체수준 이하로 떨어지면서 OECD 대부분 국가들은 출산율 감소에 관심을 많이 갖게 되었으며, 인구관련 국책기관 또는 인구문제연구소 등을 설립하였고, 이를 통해 인구동향, 인구변화의 원인, 인구변화가 초래할 결과, 정부의 개입방법을 연구하고 대안을 제시하게 되었다. 한편 각국은 자국의 정치이념, 역사·문화적 배경, 경제환경 등에 따라 서로 다른 가족복지정책을 채택·추진하였다.

둘째, OECD 대부분 국가의 출산율은 1970년대 인구대체수준 이하로 떨어졌으며, 그 이후에도 완만하게 출산율이 감소했으나, 1990대에는 출산율이 낮아지는 국가들과 높아지는 국가들로 나누어진다. 이러한 출산율 변화 차이는 1970년대 이후 각국이 채택·추진한 가족복지정책과 상당한 관계를 갖고 있음을 암시해 주고 있다.

셋째, 서구 선진국들은 1970년대 이후 가족복지 지원수준을 높여 왔으며, 가족복지 중 보육시설, 출산휴가 및 육아휴직, 가족수당 순으로 그 지원수준을 강화해왔다. 가족수당보다 보육시설이나 출산휴가에 대한 지원을 더 강화한 것은 여성의 경제활동참여 증가에 따라 양육과 노동을 병행해야 하는 여성의 요구와 권리를 반영한 것이라 할 수 있다.

넷째, OECD 주요 국가들의 가족복지정책을 고복지-노동중심, 고복지-양육중심, 저복지-노동중심, 저복지-양육중심으로 유형화해서, 유형별 출산율을 비교해 본 결과 가족복지 지원수준이 높을수록 출산율이 높으며, 같은 가족복지 지원수준의 경우 노동중심 지원수준 비중이 양육중심 지원수준보다 높을수록 출산율이 높은 것으로 나타났다. 또한 유형별 출산율 변화를 비교해 본 결과에서도 가족복지 지원수준이 높을수록 출산율이 증가하거나 출산율 감소가 완화되며, 같은 가족복지 지원수준의 경우 노동중심 지원수준 비중이 양육중심 지원수준보다 높을수록 출산율이 증가하거나 출산율 감소가 완화되는 것으로 나타났다.

다섯째, 최근 서구 국가들의 가족복지정책은 노동지원과 양육지원을 병행하되 노동지원 정책에 중점을 두는 방향으로 발전되고 있다. 각국의 가족복지정책에 나타나는 공통적인 현상은 (1) 2세 이하 아동을 위한 보육시설 확대, (2) 출산휴가 및 육아휴직 기간의 연장과 그 기간 동안의 소득대체율 인상, (3) 출산휴가 및 육아휴직 급여를 사회보험에서 지불하는 제도, (4) 출산휴가 및 육아휴직을 부모가 공동으로 사용하도록 하는 제도 등을 채택하고 있다.

2) 시사점

서구 선진국의 출산율과 가족복지정책 분석을 통해 얻을 수 있는 시사점을 (1) 기본적·원칙적 사항과 (2) 구체적·세부적인 사항으로 나누어 제시해 보고자 한다.

먼저 기본적·원칙적 시사점을 살펴보면, 첫째, 출산율 및 인구관련 문제를 체계적으로 연구하여 종합적인 대안을 마련하는데 필요한 자료를 제공해 줄 수 있는 범정부차원의 인구관련기관 또는 인구문제연구소 등을 설립할 필요가 있다. 출산율 감소는 노동생산력 감소, 인구노령화, 사회보장부담 증가 등 국가의 기반 및 기본체계에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사항이므로 이를 종합적이고 체계적으로 연구해서 장기적으로 합리적인 대안을 마련하는데 도움을 줄 수 있는 기관의 설립이 필요하다. 무슨 문제가 발생하면 여러 관련기관에서 지엽적이고 임시방편적인 대안이 제시되고 시행됨으로써 성과도 제대로 얻지 못하고 예산만 낭비하는 한국의 시행착오적 행정행태를 탈피하기 위해서도 인구문제를 총괄하는 범정부차원의 기관 설립이 필요하다.

둘째, 가족복지 지원수준을 높일 필요가 있다. 가족복지 지원수준이 높을수록 출산율이 높거나 출산율 감소가 완화된다는 분석결과는 가족복지 확대의 필요성을 잘 제시해 주고 있다. 가족복지는 또한 아동복지와도 밀접한 관련이 있고, 한국의 경우 아동복지, 즉 다음세대를 위한 복지가 취약하다는 점에서 가족복지 확대지원은 더욱 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 양육중심과 노동중심 가족복지정책을 병행하되, 노동중심 복지정책에 더 비중을 둘 필요가 있다. 양육중심에 비해 노동중심 지원수준이 높을수록 출산율이 높고, 출산율 감소가 완화된다는 분석결과는 이러한 주장을 잘 뒷받침해 주고 있다. 한편 여성의 학력 상승과 자아실현 욕구 증대에 따른 여성의 노동시장 진출 증대와 지식·정보산업 확대에 의한 여성 고용기회 증대는 노동지원정책의 필요성을 더욱 지지해 주고 있다.

다음으로 구체적·세부적 시사점을 살펴보면, 첫째, 선진국에서 4대 사회보험과 함께 5대 사회보장 제도로 채택하고 있는 가족수당제도를 신설할 필요가 있으며, 가족수당을 신설할 경우 가능하면 첫째 아동부터 지급해야 하나, 예산이 부족하다면 2004년 현재 한국의 합계출산율이 1.17명인 점을 감안하여 둘째 아동부터 가족수당을 지급하고 연차적으로 첫째 아동까지 확대하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 한편 서구 선진국의 대부분 국가에서 채택하고 있는 것과 같이 셋째와 그 이후의 아동에 대해서는 차별적으로 더 많은 가족수당을 지급하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 가족수당 지급액 수준은 출산율 증가에 실질적으로 영향을 미칠 수 있도록 OECD 국가들의 평균수준인 제조업 남성노동자 평균임금의 5% 수준이 되어야 할 것이다. 아동과 관련된 가족수당은 최근 급증하고 있는 이혼율을 감소하는 데도 긍정적인 영향을 미칠 것이며, 이혼의 경우 아동양육을 포기하는 사태를 방지하는 데도 크게 기여할 것이다.

둘째, 출산휴가 및 육아휴직의 경우 최근 그 기간이 연장되었지만 아직도 선진국에 비해 그 기간이 짧음을 고려해 볼 때 기간이 더 연장되어야 하며, 육아휴직의 경우 소득대체율을 선진국 수준인 30-80% 수준으로 높여야 할 것이다. 한편 사용자의 부담을 덜어주고 노동시장에서 여성 기피현상을 방지하기 위해서는 출산휴가 및 육아휴직 급여를 사회보험에서 지급하는 방안이 마련되어야 하며,⁸⁾

사회보험 기여금도 여성노동자뿐만 아니라 남성을 포함한 모든 노동자가 지불하는 방안이 채택될 필요가 있다. 또한 선진국에서와 같이 출산휴가 및 육아휴직 시 부모가 모두 활용할 수 있는 기간도 확대될 필요가 있으며, 휴가 및 휴직 사용 시 사회보험 및 승진에서 불이익을 받지 않도록 사회보험의 혜택(보험료를 납부하지 않아도 연금기간자동인정, 국민건강보험 피보험자 인정 등), 승진기간자동계산 등도 인정되어야 할 것이다. 또한 핀란드에서와 같이 일정기간(예: 6개월 이상)의 육아휴직 후에는 부모가 공보육시설 무료이용과 육아휴직급여 중 하나를 선택적으로 사용하도록 하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 무엇보다도 중요한 것은 한국의 여성근로자들이 비정규직에 많이 고용되고, 정규직의 경우에도 중소기업·서비스업에 종사하는 사람이 많아 이들이 휴가 및 휴직 후 복직이 어려운 실정⁸⁾이어서 휴가 및 휴직의 활용이 매우 낮은 실정인데,⁹⁾ 현실적으로 출산휴가와 육아휴직을 활용할 수 있는 대안이 마련될 필요가 있다.

셋째, 2세 이하 공보육시설 및 3-5세 공보육시설을 확대하고, 보육시설의 질적 수준을 높여야 한다. 한국의 경우 선진국에 비해 공보육시설이 매우 미흡한 실정이며, 이러한 상황은 출산 후 여성의 노동복직과 출산율에 부정적인 영향을 미치는 요인이 되고 있다. 한국 여성의 경제활동참가율이 M자 형태를 취하고 있는 것은 이를 잘 반영해 주고 있다. 직장보육시설 의무설치 대상 사업장을 현재 '상시 여성근로자 300명 이상인 직장'에서 2006년부터 '근로자 500명 이상 또는 상시 여성근로자 300명 이상인 직장'으로 확대하도록 영유아보육법 시행령을 개정했는데(한겨레, 2005), 여성근로자뿐만 아니라 모든 근로자를 설치기준으로 한 것은 여성 기피현상을 방지하기 위해 바람직한 사항이다. 앞으로 직장보육시설 설치기준 노동자 수를 더 하향조정하고 남녀노동자를 함께 고려한 노동자를 설치기준으로 해야 할 것이며, 직장보육시설에 대한 정부의 지원도 확대되어야 할 것이다. 이러한 제도 마련과 함께 현실적으로 중요한 사항은 행정지도 및 감독을 강화하여 규정이 실제로 지켜질 수 있도록 해야 할 것이다. 한편 공보육시설을 설치·운영하는 방안의 하나로 아동복지와 노인복지 문제를 함께 해결할 수 있는 아동보육-노인복지 연계 복지제도도 구상해 볼 필요가 있다.

마지막으로 중요한 점은 사회구성원, 특히 청년층에게 희망을 갖고 살 수 있도록 사회환경을 조성할 필요가 있다. 즉 그들이 안정된 직업을 통해 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있는 소득을 얻을 수 있고, 윤택한 삶을 살 수 있다는 확신을 가질 수 있으며, 자녀를 기르는 것이 어렵지 않고 고통보다는 행복과 즐거움을 가져다준다는 인식을 가질 수 있도록 사회환경을 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 청년실업을 완화시킬 수 있는, 즉 청년층이 안정된 직업을 얻을 수 있도록 도움을 주는 경제·복지정책의 추진, 결혼생활을 쉽게 시작할 수 있도록 지원하는 주택지원정책의 마련, 경제적·심리적 부담 없이 자녀를 교육시킬 수 있는 교육환경 조성을 위한 교육제도 개혁 등 삶의 터전에 대한

8) 현재 출산휴가기간은 3개월이고 출산휴가급여는 처음 2개월은 사용자가, 마지막 1개월은 고용보험에서 지급하도록 되어 있다. 육아휴직기간은 영아가 만 1세가 될 때까지 1년간이고 휴직기간 동안 휴직급여가 지급되지 않았으나, '남녀고용평등법' 및 '고용보험법' 개정에 의해 2002년 11월부터 고용보험에서 육아휴직급여를 지급하도록 되어 있으며, 육아휴직급여는 2002년에는 월 20만원, 2003년에는 월 30만원, 2004년에는 월 40만원을 지급하고 있다(박숙자, 2003: 134).

9) 고용보험 데이터베이스를 분석한 결과에 따르면 2002년 현재 출산휴가를 사용한 근로자 중 육아휴직을 사용한 자는 6.6%에 불과하다(이규용·남재량·박혁·김은지, 2004: 95).

기반이 개선되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김수정. 2004. "복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형." 『한국사회학』 38(5): 209-233.
- 김승권. 2003. "저출산의 원인과 안정화 대책." 『보건복지포럼』 86: 6-21.
- 김승권·최병호·정경희·이삼식·박덕규·박인화·장지연. 2002. 『저출산의 사회경제적 영향과 장·단기 정책방향』. 한국보건사회연구원·보건복지부.
- 김승권·최민자·이연주·박정환·선우덕·조성현·곽혜경·조애저·김유경·강옥희. 2003. 『저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김혜경. 2003. "가족정책과 젠더관점의 결합을 위한 연구: 서구복지국가의 케어정책 체제를 중심으로." 『여성연구』 65: 31-56. 한국여성개발원.
- 박숙자. 2003. "저출산 현상의 원인과 대책방향." 『동덕여성연구』 8: 121-145.
- 송다영. 2004. "가족위기 지표에 대한 비판적 재고찰: 이혼율과 출산율 문제를 중심으로." 『사회복지연구』 25(가을): 117-141.
- 이규용·남재량·박혁·김은지. 2004. 『육아휴직 활용실태와 정책과제』. 한국노동연구원.
- 이혜경·홍승아. 2003. "성통합적 복지국가재편 논의를 위한 여성주의적 비판." 『사회보장연구』 19(1): 161-189.
- 장지연. 2004. "복지국가에 대한 페미니스트 관점의 기여와 한계." 『한국사회학』 38(3): 177-200.
- 장지연·정혜선·류임량·김수영·장은숙. 2004. 『여성근로자 모성보호의 현황과 정책방안: 모성관련 휴가제도를 중심으로』. 한국노동연구원.
- 통계청. 2004. 『인구동태통계연보』.
- 한겨레. 2005. "500인 이상 직장보육시설 1년 연기." 1월 26일자.
- 한국노동연구원. 2005. "여성 고용률이 높은 국가가 출산율도 높다." 『월간노동리뷰』. 4월호(통권 제4호): 9.
- Allen, Susan F. 2003. "Working Parents with Young Children: Cross-national Comparisons of Policies and Programmes in Three Countries." *International Journal of Social Welfare* 12(4): 261-273.
- Caldwell, John C. and Thomas Schindlmayr. 2003. "Explanations of the Fertility Crisis in Modern Societies: A Search for Commonalities." *Population Studies* 57(3): 241-263.
- Castles, Francis G. 2003. "The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family-friendly Public Policy in the OECD Countries." *Journal of European Social Policy* 13(3): 209-227.
- Esping-Andersen. Gosta. 1993. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- _____. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economics*. Oxford University Press.
- Engelhardt, Henriette, Tomas Kogel, and Alexia Prskawetz. 2004. "Fertility and Women's Employment Reconsidered: A Macro-level Time-series Analysis for

- Developed Countries, 1960-2000." *Population Studies* 58(1): 109-120.
- Gauthier, Anne Helene. 1998. *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Oxford University Press.
- Gornick, Janet C. and Marcia K. Meyers. 2003. *Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. New York: Russel Sage Foundation.
- Gornick, Janet C., Marcia K. Meyers, and Katherin E. Ross. 1997. "Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across Fourteen Welfare States." *Journal of European Social Policy* 7(1): 45-70.
- Lewis, J. 1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy* 2(3): 159-173.
- Meyers, Marcia K. and Janet C. Gornick. 2001. "Gendering Welfare State Variation." pp. 215-243 in *Women and Welfare: Theory and Practice in the United States and Europe*, edited by Nancy J. Hirschmann and Ulrike Liebert. NJ: Rutgers University Press.
- Meyers, Marcia K. and Janet C. Gornick. 2003. "Public and Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare State." *Journal of Comparative Family Studies* 34(3): 379-411.
- Meyers, Marcia K., Janet C. Gornick, and Katherin E. Ross. 1999. "Public Childcare, Parental Leave, and Employment." pp. 117-146 in *Gender and Welfare State Regimes*, edited by Diane Sainsbury. New York: Oxford University Press.
- OECD. 1990. *OECD Employment Outlook*.
- _____. 1995. *OECD Employment Outlook*.
- _____. 2001. *OECD Employment Outlook*.
- Orloff, Ann Shola. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review* 53(June): 303-328.
- Sainsbury, Diane. 1994. "Women's Rights and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States." pp. 150-169 in *Gendering Welfare States*, edited by Diane Sainsbury. CA: Sage Publication.
- _____. 1996. *Gender, Equality, and Welfare States*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 1999a. "Gender and Social-Democratic Welfare States." pp. 75-114 in *Gender and Welfare State Regimes*, edited by Diane Sainsbury. New York: Oxford University Press.
- _____. 1999b. (ed.). *Gender and Welfare State Regimes*. New York: Oxford University Press.
- Social Security Administration(U.S.). 1997. *Social Security Programs Throughout the World-1997*. U.S. Government Printing Office.
- Social Security Administration(U.S.). 1999. *Social Security Programs Throughout the World-1999*. U.S. Government Printing Office.
- United Nations. 1986. *World Population Prospects*.

- _____. 1991. *The World's Women 1970-1990: Trends and Statistics*.
- _____. 1995. *The World's Women 1995: Trends and Statistics*.
- _____. 2000. *The World's Women 2000: Trends and Statistics*.
- _____. 2001. *World Population Prospects*.

Family Welfare Policies and Fertility Rate

Chai, Goo-MooK
(Wonkwang University)

This study seeks the implications for the Korean family welfare policies after examining the characteristics of fertility rates and family welfare policies of advanced OECD countries, and comparatively analyzing the fertility rates among clusters of countries having similar family welfare policies.

The fertility rates of most advanced OECD countries declined below the population replacement level in the 1970s, and continuously declined slowly after that period. But in the 1990s the fertility rate of some countries increased, on the other hand that of other countries declined. Such a difference of fertility rates suggests that there is some correlation between the fertility rate and the family welfare policy of each country. Advanced countries became concerned about the decline of fertility rate, established the government Population Issues Committee in order to deal with population problems, and increased family welfare supports. But the level and pattern(focusing on maternal employment supports or child-rearing supports) of each country's family welfare policies are differently developed according to its political ideology, cultural and historical background, and economic environments.

A comparative assessment of the fertility rate among clusters of countries having similar family welfare policies demonstrates that the higher the level of family welfare supports is and the level of maternal employment supports in comparison with that of maternal child-rearing supports is, the higher of fertility rate is. And a comparative assessment of the fertility rate changes among clusters of countries also shows that the higher the level of family welfare supports is and the level of maternal employment supports in comparison with that of maternal child-rearing supports is, the higher the increase of fertility rate is or the lower the decrease of fertility rate is.

The implications for the Korean family welfare policies are summarized as follows. First, it is necessary to establish the government Population Issues Committee which can study systematically fertility rates and population problems, and provide comprehensive population measures. Second, family welfare supports should be expanded through the establishment of family allowances, the prolongation of maternity leave and child-care leave and the upward readjustment of child-care leave benefits, and the extension of public child-care facilities. Third, maternal

employment supports such as public child-care facilities and maternity leave should be given more weight than maternal child-rearing supports such as family allowance. Fourth, it is required to prepare social environments which can provide the youth with the hope that child-rearing is not difficult and gives them happiness.

Key words: family welfare policy, fertility rate, population, population replacement level

[접수일 2005. 4. 21 게재확정일 2005. 7. 19.]