

# ‘저출산·고령사회 기본계획: 2006~2010’의 평가와 전망

윤홍식 | 전북대학교 사회복지학과 교수

## 1. 문제제기

급격한 산업화 과정에서 요구된 노동력의 재생산 비용을 개별가족에게 전가해 온 한국사회에서, 1997년 경제위기는 가족이 더 이상 개별시민의 복지제공자로서 역할을 감당할 수 없음을 확인시켜 주고 있다. 특히 이러한 현상은 최근 한국사회가 직면한 극저출산율과 밀접한 관련성이 있다는 지적들이 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 상황 하에서 참여정부는 지난 2005년 대통령 직속 저출산고령사회위원회를 출범시킴으로써 한국사회의 요구를 제도적으로 수렴하려는 정책적 시도를 하였고, 그 결과로 ‘저출산고령사회기본계획(이하 기본계획)’이 수립되었다.

그러나 안타깝게도 출산과 관련된 정책의 축적된 경험이 인구증가억제정책으로 제한되어 있는 한국사회에서 저출산 현상에 대한 합리적 대응을 마련한다는 것은 매우 어려운 과제임이 분명하다. 실제로 출산율이 인구대체율 수준 이하로 낮아진 80년대 중반 이후에도 정부의 인구증가억제정책은 지속되었다. 다만 분명한 것은 현재 한국사회가 직면한 저출산 현상에 대한 대안은 가족과 가족을 둘러싼 변화 자체에서 찾기보다는 그 변화에 대한 한국사회의 대응방식에서 찾아야 한다는 의견에 대해서는 대다수가 동의하

고 있다는 사실이다. 더 나아가 저출산 현상에 대한 대응은 단순히 인구학적 위기를 넘어 한국사회의 전반적인 패러다임의 전환을 요구한다고 했을 때, 기본계획의 지위와 역할은 한국사회의 패러다임, 특히 복지 패러다임의 전환에 대한 원칙, 방향과 함께 이에 대한 실천적 대안을 제시해야 하는 것이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 논의는 저출산고령사회위원회가 작성한 저출산고령사회기본계획의 정책방향에 대한 큰 틀의 고민을 화두로 던지고자 한다. 특히 임신, 출산, 양육 등 소위 신사회위험(New social risks)에 대한 대응은 개별시민의 일-가족생활 양립 문제를 넘어 복지국가의 전통적 과제이자, 한국사회가 당면한 현안인 출산력, 고령화, 불평등, 빈곤 등과 밀접한 관련성이 있는 것으로 밝혀지고 있다는(Sleeboos 2003) 점에서 기본계획에 대한 폭 넓은 조망은 늦은 감이 있지만 반드시 거쳐야 할 사회적 논의다.

## 2. 저출산·고령사회 기본계획, 2006~2010<sup>1)</sup> : 저출산 대응정책의 방향 정리

저출산고령사회위원회(2006)가 발표한 ‘저출산·고령사회 기본계획: 2006~2010’을 보면 한국사회의 저출산 대응정책의 비전을 “모든 세대가 함께 하

는 지속발전가능사회”로 설정하고 있다. 조금 더 구체적으로 보면 출산과 양육에 유리한 환경조성을 위해 첫째, 출산·양육의 사회적 책임을 강화하고, 둘째, 일-가족 양립이 가능한 사회시스템을 구축하며 셋째, 가족친화·양성평등한 사회문화 조성을 구체적인 추진과제로 설정하고 있다. 본고에서는 저출산고령사회위원회가 수립한 추진과제에서 핵심적인 정책들을 중심으로 기본계획의 저출산 대응정책의 방향에 대해 개략하고자 한다.

### 1) 출산·양육의 사회적 책임 강화

출산·양육의 사회적 책임 강화를 위한 정부의 정책방향은 크게 3가지로 제시된다. 첫째는 개별 가족이 자녀를 양육할 때 부담해야 하는 경제적·사회적 부담을 경감시키는 것과, 둘째는 다양하고 질 높은 육아지원 인프라를 확충하는 것이다. 마지막으로 임신과 출산에 대한 지원을 확대함으로써 임신과 출산에 따른 개별 가구의 부담을 경감시키는 쪽으로 정책방향이 수렴되고 있다. 이를 구체적으로 보면 다음과 같다. 먼저 자녀양육 가구의 경제적·사회적 부담을 경감하기 위한 세부 정책은 6개의 하위 항목으로 구성되어 있다. 대부분의 정책에서 아동을 양육하는 데 드는 경제적 부담을 재정지원과 서비스지원을 통해 완화하고자 하는 것이 정책의 핵심방향이다. 먼저 경제적 지원을 보면 다음과 같다. ① 만 0~4세 아동에 대한 보육·교육비 지원을 단계적으로 확대해 2009년까지 도시근로자가구 평균소득의 130%까지 확대

함으로써 아동이 있는 가구의 다수를 지원할 계획을 세우고 있다. ② 아동수당의 도입을 검토하고 있다.<sup>2)</sup> ③ 자녀를 양육하는 가정에 대한 조세감면 및 사회보험 혜택 확대를 계획하고 있다. 다음으로 서비스와 관련된 지원을 보면 ① 사교육비 부담을 완화시키기 위해 방과 후 프로그램과 함께 초등 보육프로그램을 확대할 계획이다. ② 그 밖에 다자녀가 있는 가구에 대한 주택, 보육시설 우선권 등과 아동을 입양한 가족에 대한 월 10만원 정도의 지원을 계획하고 있다.

둘째, 육아지원 인프라 확충은 보육시설과 관련된 3가지 지원정책으로 대표되고 있다. 먼저 현재 국공립보육시설의 확대를 계획하고 있다. 민간시설에 대해서는 기본보조금제와 보육시설 평가인증제도 등을 통해 보육서비스의 질을 개선할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 또한 노동형태의 다양화에 대한 대응으로 다양한 보육서비스를 계획하고 있다. 셋째, 임신과 출산에 대한 지원 내용을 보면 3가지 하위 정책내용으로 구성되어 있다. 먼저 모성 및 영·유아 건강관리를 체계화하기 위한 방안은 현재 임신과 출산이후 모성과 영아에 대한 건강관리체계가 부실하다는 판단 하에 출산 시부터 영아와 모에 대한 체계적인 건강관리 시스템을 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 다음으로 현재 불임부부가 유배우 가임여성의 13.5%인 것으로 추정하고, 불임부부에 대한 지원을 확대할 계획이다. 마지막으로 핵가족가구화로 인해 출산 후에 산모와 영아를 돌볼 수 있는 가족 내 여건이 약화됨에 따라 산모도우미 지원 사업을 확대할 계획이다.

1) 본 장의 내용은 대통령 직속 저출산고령사회위원회에서 발표한 저출산·고령사회기본계획: 2006~2010에서 저출산 대응정책과 직접적으로 관련이 있다고 판단된 부분을 정리한 것이다. '출산과 양육에 유리한 환경 조성'이라는 제2부 1에서는 '건강한 미래세대 육성'이라는 절을 포함하고 있으나 그 내용이 주로 아동권리, 안전한 환경, 건강 등에 초점이 맞추어져 있기에 본 논의에서는 제외하였다.

2) 6월 7일 발표된 저출산·고령화 대책 시안에서는 부처간 이견으로 '아동수당 도입'이 제외되었고, 향후 정부가 시기와 재원 등을 계속 검토하기로 한다는 원론적인 부분에만 합의했다. 기 본계획에서 제외되었음에도 불구하고, 본 글에서는 주요 이슈 중 하나였던 아동수당과 관련된 논의들이 향후에도 쟁점이 될 것으로 보고 그 내용들을 다루고자 한다.

## 2) 일·가족 양립이 가능한 사회시스템을 구축

일과 가족생활 양립을 위한 사회시스템 조정을 위해 저출산고령사회위원회는 크게 두 가지 정책방향을 설정한 것으로 보인다. 하나는 임금노동자가 아동을 출산하거나 양육할 때 주어지는 휴가를 강화하는 것이고, 다른 하나는 출산 및 육아휴직을 이용한 노동자가 휴가·휴직 이후 다시 노동시장에 복귀할 수 있도록 지원하는 것이다.

### (1) 아동출산·양육과 관련된 휴가

기본계획에서는 산전후휴가 급여 전부를 고용보험에 지급하는 방안을 검토하고 있으며, 2006년부터 고용보험법상 우선지원 대상기업인 중소기업<sup>3)</sup>에 대해 산전후휴가 급여 전부를 고용보험에서 지급할 예정이다(최대 월 135만 원). 또한 그 동안 시민단체에서 지속적으로 요구했던 유산·사산에 따른 휴가 보장을 적시한 것은 여성노동자의 모성보호 차원에서 의미 있는 진전이라고 할 수 있을 것이다. 더불어 아동양육에 있어서 부·모 모두가 책임과 권리가 있다는 인식 하에 아버지출산휴가제도의 제도화를 계획하고 있다.

다음으로 육아휴직제도의 개선방향을 보면 2005년 12월 남녀고용평등법을 개정해 육아휴직 이용기간을 현행 만1세까지로 제한하고 있는 것을, 자녀가 만3세가 될 때까지로 확대해 2008년 1월 출생 아동부터 적용하기로 했다. 그리고 근로시간을 단축해서 사용할 수 있는 ‘육아기 근로시간 단축제도’ 도입을 검토하고 있다. 이러한 제도들이 계획한 대로 실행되면 부·모의 부모권을 보장하는 대표적인 정책인 육

아휴직의 유연성이 크게 개선될 것으로 판단된다. 또한 현행 2004년도 도시근로자평균임금의 23%에 불과한 40만 원의 정액급여를 6%포인트 인상시킨 월 50만 원을 2007년부터 지급할 계획이다. 또한 육아휴직이용 활성화를 위해 반드시 필요한 대체인력 채용에 대한 지원을 강화해 현행 1인당 월 10~15만 원에서 월 20~30만 원으로 상향 조정할 계획을 갖고 있다.

### (2) 노동시장 복귀를 위한 방안

기본계획에서는 임신과 출산 이후에도 여성이 지속적으로 노동시장에 참여할 수 있도록 4가지 세부 지원을 계획하고 있다. 구체적으로 보면 첫째, 아동출산과 양육으로 인한 경력단절을 최소화하기 위해 ‘출산여성재취업장려금’ 제도를 도입해 2007년부터 2010년간 매년 1,160명을 지원할 계획이다. 둘째, 비정규직 여성노동자가 임신과 출산을 할 경우 고용주가 재계약을 기피하는 사례가 많이 발생한다는 인식 하에 비정규직 여성노동자를 위한 ‘출산후계속고용지원금’을 신설할 계획이다. 셋째, 전업주부들을 위한 제도로 과거에 취업하고 싶었지만 여러 가지 여건으로 임신, 출산과 함께 노동시장에 참여하지 못한 주부들의 취업을 지원하기 위해 직업능력을 개발하는 ‘전업주부 노동시장복귀 프로그램’ 운영을 계획하고 있다. 마지막으로 경력단절 여성구직자 데이터베이스를 구축해 여성의 취업을 촉진할 예정이다.

## 3) 가족친화·양성평등적인 사회문화 조성

가족친화·양성평등적인 사회문화 조정을 위한 정

3) 우선지원 대상 기업은 광업 300인 이하, 제조업 500인 이하, 건설업 300인 이하, 운수·창고 및 통신업 300인하, 기타 100인 이하 기업이다(저출산고령사회위원회, 2006).

책방향은 두 가지 정책들로 나타난다. 하나는 노동자가 일과 가족생활을 양립할 수 있는 여건을 잘 조성한 기업에 대해 가족친화적 기업 인증제와 재정적 지원 등 인센티브를 부여하는 방안이다. 이를 통해 정부는 해당 기업의 사회적 이미지가 개선되어 가족친화적인 사업장 분위기 조성에 노력할 것이라고 판단하고 있는 것 같다. 다른 하나는 주로 교육과 홍보와 관련되어 있다. 또한 가정의 날, 육아데이, 아버지 일찍 퇴근하기 등 다양한 사회교육 프로그램을 개발해 기업들이 자발적으로 가족친화적인 기업환경에 동참할 수 있다는 것이다. 기업뿐만 아니라 지역사회에서도 지역공동체 내에 원활한 의사소통을 통해 지역사회가 일상적으로 가족친화적인 공간으로 만들어질 수 있도록 하겠다는 것이다. 그러나 가족친화·양성평등적인 사회문화 조성을 위한 정책내용은 다른 정책들과 비교했을 때 구체성과 현실적 추진계획이 부족하다는 문제점을 내재하고 있다.

### 3. 저출산 대응정책에 대한 평가

해당 사회의 출산력은 매우 다양한 사회·경제·문화적 요인들과 복합적으로 관계되기 때문에 특별히 정책요인을 분리해서 그 영향력을 판단하는 것은 어렵다(Hoorens et al, 2005). 그러므로 기본계획이 향후 한국의 출산율에 어떠한 영향을 미칠지에 대해서 가늠하는 것은 현재로서는 매우 어려운 과제이다. 그럼에도 불구하고 큰 틀에서 기본계획에 대한 검토는 반드시 필요한 부분이다. 특히 한국복지의 패러다임 전환의 관점에서 저출산 대응정책이 가지는 지위와 역할에 대한 평가는 향후 한국복지지형에 대한 방향과 상을 제시한다는 의미에서 추상적 논의 수준이라 하더라도 반드시 필요하다. 이를 위해 기본계획에 대한 평가는 한국복지의 패러다임 전환에 대해 기본

계획이 합리적인 대응을 계획하고 있는가에 대한 검토로부터 출발해야 한다. 패러다임 전환에 대한 요구가 중요한 이유는 다음과 같다. 무엇보다도 여성의 노동시장 참여 증가는 한국복지체제의 패러다임의 전환을 요구하고 있고, 이러한 패러다임 전환의 요구에 대한 한국사회의 대응방식이 현재의 저출산 현상과 밀접히 관계되어 있기 때문이다. 산업화된 서구사회에서 점증하는 여성의 노동시장 참여는 지난 25년간 일어난 가장 중대한 전환이라고 일컬어지고 있으며(Crompton 1999), 이에 대한 대응방식으로서, 가족정책의 제반 수준이 해당 사회의 출산력 수준과 밀접한 관련성이 있는 것으로 나타나고 있다(Sleeboos 2003).

실제로 특정 사회의 출산력 수준은 아동양육과 관련된 휴가정책, 보육정책 등과 밀접한 관계를 나타내고 있으며, 이러한 정책들이 바로 젠더관계의 변화에 대한 해당 사회의 적극적인 정책 개입 수준을 반영하고 있는 것이다. 스웨덴의 경우를 보면 1911년부터 1965년까지는 여성의 노동시장 참여수준과 출산력 수준과 부의 관계를 이루었으나 1965년 이후로 정의 관계로 전환 된다(Hoorens et al, 2005). 여성의 노동시장 참여가 출산력과 부의 관계에서 정의 관계로 전환된 것은, 해당 사회가 남성생계부양자 모델에서 2인생계부양자모델로 변화하는 것에 대한 합리적 대응이 결과적으로 해당사회의 출산력 변화에 중요한 요인으로 작용하고 있는 것이다(Stanfors and Svensson 2003). 그러나 남성노동자가 직면하는 사회적 위험에 대한 대응기반으로 제도화를 시작한 한국복지체제는 여성이 노동시장에 참여함으로써 발생하는 새로운 사회적 위험에 대한 합리적인 대응체제를 미처 고민하지 못했다. 결과적으로 한국사회는 극저출산이라는 사회현상에 직면하게 된 것이다. 이러한 문제의식에 근거한다면 기본계획의 정책방향에

대한 평가는 기본계획이 한국복지의 패러다임, 즉, 젠더관계에 대한 변화를 시도하고 있는가와 정책수준이 적절한가에 대한 고찰을 통해 평가되어야 할 것이다.

## 1) 젠더 관점의 평가기준

앞서 언급한 것과 같이 젠더관점에 근거한 기본계획에 대한 평가는 기본계획이 한국복지체제의 패러다임 전환과제에 대해 어떠한 방식과 수준으로 대응하는가를 통해 가늠할 수 있을 것이다. 에스핑-앤더슨(2002)이 지적한 것처럼 점증하는 여성의 노동시장 참여가 후기산업사회의 성격을 결정하는 핵심적 요인이라면, 복지패러다임의 전환을 젠더관점에서 이해하는 것은 여성의 생계부양자 역할에 대해 복지체제가 어떻게 대응하고 있는가의 과제로 집중될 것이다. 그러므로 젠더관점에 근거한 기본계획의 평가는 돌봄노동에 대한 정책방향, 독립적인 가구를 형성할 권리, 여성의 시민, 남성의 가족화를 통해 검토될 수 있다. 먼저 돌봄노동에 대한 정책방향은 기본계획에서 제시한 돌봄노동에 대한 정책방향이 부·모의 돌봄노동을 사회화시킴으로써 부·모(주로 모)가 돌봄노동 이외의 다른 사회활동(임금노동을 포함한)을 가능하게 하는 조건을 창출하는가에 대한 문제로 이해될 수 있다. 두 번째로 독립적인 가구를 형성할 권리에 대해서는 여성이 가족관계, 결혼관계 등에 의존하지 않고 아동과 함께 독립적인 가구를 형성하여 생활할 수 있도록 기본계획이 지원하고 있는가의 문제와 밀접한 관련성이 있다. 즉, 기본계획에 대한 평가는 저출산 대응정책의 방향이 기존의 남성생계부양자와 여성보살피는자의 전형적 가구모형을 벗어나 다양한 형태의 가족구성을 지원하는가에 대한 논의로 모아질 것이다. 세 번째로 남성의 가족화 문제는

기본계획이 공·사적영역에서의 젠더관계 변화를 지향하고 있는가에 대한 상징적 정책들이 될 것이다. 왜냐하면 여성이 가족 내 돌봄노동과 함께 생계부양자의 역할을 감당한다면, 남성에게 생계부양자의 역할을 수행한다고 해서 가족 내 돌봄노동을 면제해 줄 하등의 논리적 근거가 존재하지 않기 때문이다. 또한 남성의 가족화는 가족 내에서 발생하는 임신, 출산, 양육이라는 새로운 사회적 위험의 대상이 여성뿐만 아니라 남성도 함께 직면해야 하는 것으로 이해함으로써 남성 생계부양자를 준거로 한 복지체제의 해체를 의미하기 때문이다(윤홍식, 2006a).

## 2) 돌봄노동에 대한 정책 방향

돌봄노동에 대한 정책은 크게 두 가지 영역에서 검토되어야 한다. 하나는 아동양육과 관련된 모성, 부성, 양육, 부모휴가 등의 정책이고, 다른 하나는 아동보육과 관련된 정책들이다. 모성, 부성, 양육, 부모휴가 등 아동양육과 관련된 휴가정책들은 부·모가 노동시장에서 임금노동을 중단하고(탈상품화) 가족 내에서 아동을 돌볼 수 있게 부·모의 노동력을 가족화시키는 정책이다(윤홍식, 2005). 현재 기본계획상 언급되고 있는 정책으로는 산전후휴가, 육아휴직, 아버지출산휴가가 있다. 아동보육과 관련된 정책들은 가족 내에서 이루어지는 아동에 대한 돌봄노동을 사회화(탈가족화)시켜 부·모가 노동시장에서 임금노동을 수행할 수 있도록 하는 정책이라고 할 수 있다. 현재 기본계획상 '자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감'을 위한 정책들로 제시되어 있는 영·유아보육·교육비 지원확대, 방과 후 학교 확대 등이 이러한 정책에 포함된다.

먼저 기본계획 상에 나타난 아동양육과 관련된 휴가 정책의 방향을 살펴보면 산전후휴가급여의 확대,



육아휴직제도의 개선과 활성화를 통해 부·모의 부모권 보장을 강화한다는 내용을 적시하고 있다는 측면에서 일단 긍정적이라고 할 수 있다. 그러나 정책 내용을 자세히 살펴보면 정책의 대상과 지원수준이 매우 제한적이라는 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 정책대상이 제한적이다. 건강보험에서 출산급여를 지급하는 여성의 수가 대략 5만 명 정도인데 반해 산전후휴가를 이용하는 여성은 2003년 11월까지 29,139명에 머물고 있다(장지연 외, 2004). 건강보험에서 출산급여를 지급하는 여성 중 대략 2만 명 정도가 산전후휴가를 이용하지 못하고(않고) 있는 것으로 나타나고 있는데도 불구하고 이에 대한 구체적 정책대응이 부재한 것이다. 기본계획에서 정책대상을 확대한다고는 하지만 정책대상은 고용보험법상 우선지원대상중소기업으로 제한되어 있어, 산전후휴가의 사각지대에 있는 다수의 여성노동자에 대한 정책대응은 사실상 방기하고 있는 셈이다. 이러한 문제는 육아휴직에서 더욱 심하게 나타나고 있다. 고용보험의 사각지대에 있는 대상자를 제외하더라도, 노동부 자료에 따르면 2003년 현재 산전후휴가 급여 지급자 중 육아휴직을 이용한 노동자는 6,148명인 21.1%에 불과하다(장지연 외, 2004). 현실이 이러한데도 기본계획에서 육아휴직에 대한 정책 대상은 기존 대상자들로 제한하고 있다. 즉, 비정규직, 자영업자, 농어민 등 제도의 사각지대에 방치된 시민들의 부모권 보장에 대한 정책대응은 찾을 수가 없다. 실제로 부모권 보장의 문제가 특정 직업군에 속하는 노동자들의 이해와 요구가 아니라 한국사회 전체 시민의 이해와 요구에 직결된다는 측면을 고려했을 때 아동양육과 관련된 휴가 정책의 기본방향은 이러한 요구를 반영했다고 볼 수 없다.

둘째는 급여수준의 문제이다. 현행 산전후휴가의 경우 월 최대 135만원, 육아휴직은 월 40만원의 임금

소득을 보장해주고 있는데 이러한 수준은 2004년도 도시근로자 평균소득에도 미치지 못하는 수준이다. 급여수준이 아동양육휴가의 이용 여부와 밀접한 상관관계가 있다는 경험적 사례들을 고려했을 때(Smith 2001; Sleebos 2003), 현실적이지 않은 급여수준은 시민들의 부모권을 적절히 보장한다고 할 수 없다. 정리하면 아동양육과 관련된 휴가정책에 있어서 기본계획의 방향은 낮은 수준의 급여를 유지하는 가운데 정책의 대상을 제한적으로 확대함으로써 한국사회의 복지패러다임의 전환의 과제에 효과적으로 복무할 것이라고 기대하기 어렵다.

다음으로 아동보육정책을 살펴보면 다음과 같다. 올로프(Orloff 1993)에 따르면 돌봄노동의 탈가족화는 여성노동력의 상품화의 전제라고 주장한다. 또한 진정한 탈가족화는 부·모가 임금노동, 여가, (재)교육·직업훈련 등을 수행하기 위해 가족 내에서 돌봄노동을 중단해도 돌봄이 필요한 가족구성원(여기서는 아동)이 적절한 수준의 돌봄을 받는 것이라고 정의될 수 있다(윤홍식, 2005). 그러므로 아동보육정책과 관련된 기본계획에 대한 평가는 기본계획이 가족 내 돌봄노동을 얼마나 효과적으로 사회화·탈가족화시키는가로 집중될 수 있는 것이다. 기본계획은 출산·양육에 대한 사회적 책임을 강화한다고 명시하고 있지만, 이러한 과제가 공적부문에서 이루어져야 하는지, 민간부문에서 이루어져야 하는지, 아니면 민간과 공적부분이 어떠한 비중으로 역할을 수행해야 하는지에 대한 구체적인 방향이 모호하다. 단지 당위적 수준에서 구체적 목표 없이 공적보육시설의 확대를 언급하고 있을 뿐이다. 성별분업을 해체하고 여성의 노동권을 보장하는 대표적 정책이 공공보육정책이며, 공적보육의 접근성이 출산력과 정의 관계에 있다는 점을 고려한다면 매우 모순적이라고 할 수 있다. 더불어 중앙정부가 계획한 공적보육확대 계획조차

비협조적인 지방정부의 대응으로 실현되고 있지 못한 한국사회의 현실에서 공적보육확대를 위한 특단의 조치가 필요하다.<sup>4)</sup> 그럼에도 불구하고 기본계획은 공적보육의 지위와 역할에 대한 규명도 없고, 공적보육확대를 기본계획에서 어떻게 반영할지에 대한 구체적인 계획도 없다는 점에서 정부가 아동이 있는 부모의 노동권을 보장하려고 하는지에 대한 근본적인 의문을 가질 수밖에 없다. 정리하면 아동보육정책이 부모의 노동권을 보장함으로써 일-가족양립이 가능하게 하고, 이로써 한국사회의 출산력 증가에 긍정적인 영향을 미치고자 한다면 공적보육에 대한 접근성을 어떻게 강화·확대할 것인가에 대한 구체적인 비전을 제시해야 할 것이다.

### 3) 독립적 가구의 형성: 여성의 시민권

여성의 시민권 보장이라는 측면에서 본 독립적 가구 형성의 과제는 여성이 혼인상태, 돌봄노동 제공 등과 관계없이 노동시장에서 임금노동을 수행하거나, 임금노동을 수행하지 않더라도 국가의 사회보장을 통해 적절한 수준의 생활을 보장받는 것이다.<sup>5)</sup> 물론 독립적 가구의 형성은 올로프(1993)가 언급한 것과 같이 여성의 유급노동에 대한 접근권이 보장될 때 가능하며, 이것을 가능하게 하는 것은 돌봄노동의 탈가족화이기 때문에 앞서 언급한 ‘돌봄노동 정책’과 밀접한 관련이 있다. 다만 여기서는 임금노동과의 관계가 아닌 사회보장의 수준에 대한 검토를 주로 다루고자 한다.

기본계획은 현재 한국사회에서 자녀양육의 고비용

구조로 인해 아동을 양육하고 있는 가구의 부담이 가중되고 있다는 판단 하에 아동수당제도를 도입하고 연차적으로 확대할 계획을 세웠다. 이에 대해 일단 아동이 있는 가구에 대한 경제적 지원을 강화한다는 측면에서 아동수당의 도입은 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 아동수당이 가지는 보편성으로 인해 아동수당의 도입을 한국복지의 보편성을 확대한다는 측면도 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히 노동시장 참여가 여의치 않은 어린 자녀가 있는 한부모가구에게 아동수당은 유의한 경제적 지원수단이 될 수 있을 것이다. 지급수준은 월 10만 원을 계획하고 있는데, 이는 2004년도 도시근로자 월 평균임금의 5.71%로 낮은 수준이라고 할 수 없다. 그러나 기본계획에서 도입하고자 했던 아동수당의 목적이 분명하지 않고 대상이 제한적이라는 점은 기본계획이 상정하고 있는 아동수당의 중대한 문제가 아닐 수 없다.

첫째, 기본계획상의 아동수당이 아동이 있는 가족에 대한 보편적 재정지원을 목적으로 하는지 아니면 가족 내 돌봄노동에 대한 보상을 목적으로 하는지가 불명확하다. 실제로 기본계획의 수립과정에서 아동수당이 주요한 쟁점으로 떠올랐는데, 일부에서는 보육시설에 대한 지원금을 삭감하고, 이를 아동수당으로 지급하자는 의견이 제시되었다. 즉, 현재 기본계획상 아동수당의 성격이 보편적 아동수당인지 아니면 공적보육의 대체재적 성격을 가지는 아동양육수당인지 모호하다. 만약 아동수당이 아동양육수당의 성격으로 제도화된다면 현재 아동양육의 대부분을 여성이 담당한다는 점에서 국가가 성별분업의 유지·강화에 기여함으로써 젠더관점에서의 복지체제

4) 보육시설 확충 3개년(95~97) 계획 및 실제로 보면 공공보육시설은 3,150개를 확충할 예정이었으나, 실제로 신설된 것은 계획의 53.1%에 불과한 1,673개소였다(보건복지부 각 년도, 박정선, 2000 재인용).

5) 리스터(Lister 1994)는 이러한 개념을 탈가족화라고 정의했다. 즉, 리스터는 탈상품화에 대한 보완적 개념으로써 탈가족화의 개념을 제시하고 있다.

의 재편과제에 역행하는 결과를 초래할 것이다. 결국 이러한 제도는 장기적으로 여성에게 일과 돌봄이 양립 가능한 과제가 아니라 선택의 문제로 다가서게 함으로써 출산력에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

두 번째 문제는 수급대상의 범위와 관련된 문제이다. 기본계획은 재정상의 이유로 수급대상가구에 있어 소득을 기준으로 제한할 계획을 가지고 있다. 그러나 이는 아동이 있는 가족에 대한 경제적 지원 방향을 서로 다른 성격을 가진 두 개의 제도로 존치·확대시키기 때문에 발생하는 문제일 수 있다. 예를 들어, 스웨덴 등의 경험을 되돌아보았을 때 아동수당의 도입은 각종 조세감면제도의 폐지와 궤를 같이하는데 반해, 기본계획에서는 아동수당의 도입과 조세감면의 확대를 동시에 추구하고 있다. 아동수당의 보편적 도입은 상대적으로 중상층 이상에게 유리한 조세감면제도를 폐지를 통해 부족한 재원을 조달함으로써 실현가능했다는 점을 상기할 필요가 있다 (Hiilamo 2004). 더 나아가, 피부양자에 대한 소득공제 폐지는 해당 사회가 남성생계부양자가구에 대한 지원을 약화시킨다는 의미를 내재하고 있다. 이러한 측면에서 서로 상이한 제도를 동시에 도입·확대하면서 재정적인 이유로 아동수당을 특정 소득계층에 제한되도록 잔여적으로 설계하고, 남성생계부양자가구에 대한 지원을 상존시키는 것은 제도도입의 취지와 목적을 합리적으로 인식하지 못한 결과라고 할 수 있다.

#### 4) 남성의 돌봄노동 참여

기본계획이 젠더관점에서 한국복지체제의 패러다임을 전환하고자 한다면, 도입이 예상되는 정책과 현재 정책에서 성별역할 공유문제가 함께 고민되어야

한다. 현재 기본계획에 따르면 3일간의 (무급) 아버지출산휴가를 도입할 예정이고 남성의 육아휴직 참여가 저조한 것에 대한 문제의식을 적시하고 있다. 기본계획에서 이러한 남성의 돌봄참여를 제도화하기 위한 정책대안에 관한 논의가 본격화되고 있는 것은 환영 만한 일이다. 스웨덴에서 1974년 부모휴가 도입된 이후 아버지의 양육참여에 대한 논쟁이 20여 년간 진행된 이후 1995년 아버지할당제를 도입한 것(Hass 1992)과 비교하면 이슈제기로부터 대안에 대한 공론화 과정은 비교적 신속하게 이루어지고 있는 듯하다. 그러나 남성의 가족화는 여성의 (재)가족화에 비해 탈상품화 수준에 민감하게 영향 받는다는 점을 고려한다면 현재 논의되고 있는 부성휴가의 급여(탈상품화) 수준을 충분히 높일 필요가 있다. 저출산고령사회위원회에서 계획한 것과 같이 당장 재원 확보가 어렵다는 이유로 무급휴가로 출발하자는 논의는 한국사회가 직면한 저출산에 대한 적절한 대응방식이 아니다. 즉, 형식적인 제도도입은 남성의 돌봄노동 참여에 유의한 효과를 기대할 수 없다. 양질전화(量質轉化)의 관점에서 이해한다면 정책목표의 달성은 단순히 제도도입 여부와 같은 형식적 문제가 아니라 제도가 얼마나 정책 대상자의 실제적 욕구에 적절히 부응하고 있는가와 밀접히 관련되어 있다. 호주, 뉴질랜드 등과 같이 무급 부성휴가를 도입한 국가들에서 남성의 돌봄 참여라는 정책목표를 달성한 예는 없다. 특히 한국처럼 남성생계부양자 모형이 강한 국가에서 (높은 수준의) 유급부성휴가를 제도화하지 않을 때 정책의 실효성은 거의 없으며, 아버지의 돌봄참여는 기대할 수 없을 것이다. 그러므로 현재 검토되고 있는 아버지출산휴가 등은 단순히 제도의 형식적 대상 확대와 도입에 집중하기보다는 실질적으로 대상을 보편적으로 확대하고, 충분한 소득을 보장하고(탈상품화 수준이 높고), 적절한 기간을 보장하며, 부·모의 노동시장과



사회조건에 따른 유연성이 보장될 수 있는 방안(높은 가족화 수준)을 모색해야 한다. 이렇게 제도도입이 충분한 수준의 탈상품화와 가족화를 제도화한다면 한국사회는 제도도입을 통해 얻고자 하는 출산율 증대라는 정책목표와 관련한 가시적 성과를 기대할 수 있을 것이다. 결론적으로 남성의 돌봄노동참여는 단순히 남성의 부성휴가와 육아휴직을 이용하는 문제가 아니라 한국사회의 패러다임을 전환하는 본질적인 문제와 관련되어 있다.

#### 4. 제언

젠더관점이 한국사회에서 중요한 사회정책의 구성요소로 등장할 수 있었던 실제적 배경에 한국사회가 직면한 저출산 현상이 자리잡고 있다는 것을 부정하기는 어렵다. 이것은 두 가지 의미를 동시에 내포하고 있는데 젠더와 관련된 가족정책, 복지정책 등이 저출산 문제를 계기로 확대, 발전할 수 있는 우호적인 조건에 위치해 있을 수 있다는 점이고, 다른 하나는 이러한 정책의 확대와 발전이 저출산과 관련된 문제로 제한될 수도 있다는 것을 동시에 의미한다. 아무것도 없는 상황에서 예산 투입과 제도 도입은 어쩌면 기쁨에 단비같은 존재가 될 수 있을 것이다. 그러나 예산 확대와 제도도입이 양질전화를 이루어내지 못한다면 상징적 의미 이상의 가치를 가지기 힘들다. 또한 저출산 대응정책의 목적이 한국사회의 불평등 완화를 통한 모두가 일하고 돌보는 평등한 사회의 실현이 아니라 출산율 증대와 같은 현상적 목적에 맞추어진다면 이러한 정책을 통한 보편적 돌봄과 생계부양은 어쩌면 요원한 과제일 수 있다. 일본의 경우, 지난 20년 동안 예산 확대, 제도 도입과 개선을 통해 저출산 대응정책을 지속적으로 시행했지만 정책의 직접적 목적인 저출산 현상을 완화시키지도 못했으며,

보편적 돌봄과 생계부양이 보장되는 사회로 진입하지도 못했다. 오히려 일본에서 가부장적 남성생계부양자 모형은 아직도 강건하게 존치되고 있다. 즉, 젠더관점에서 바라본 복지패러다임 전환의 핵심적 지향점 중 하나로 보편적 돌봄과 생계부양의 실현을 받아들이는다면, 현재와 같이 저출산 문제를 계기로 가족·복지정책을 확대하는 것은 ‘독배’를 마시는 것과 같을 것이다.

산업화된 서구의 경험을 돌이켜 살펴보았을 때 출산력은 결국 세 가지 정책방향과 밀접한 연관성을 가지고 있는 것으로 나타난다. 첫째는 돌봄노동의 사회화를 통해 여성의 역할을 가족 내로 국한시키지 않고 시장과 가정에서 남성과 동등한 지위와 역할을 부여하려 했다는 점이다. 여성에게 재생산 노동의 사회화는 여성이 출산과 양육으로 대표되는 재생산 노동의 부담을 경감함으로써 일과 가족생활이 상호배제적인 선택의 문제가 아니라 양립 가능한 대안으로 자리매김하게 된 것이다. 두 번째는 첫 번째 요인의 동전의 다른 면인, 재생산 노동의 사회화를 가능하게 했던 적극적 노동시장 정책이다. 재생산 노동의 사회화는 기존에 가족에서 사적으로 이루어졌던 재생산 노동을 대체할 사회적 일자리의 창출을 요구했고, 공급측면의 적극적 노동시장정책(완전고용정책)은 바로 재생산 노동을 사회화시킨 공적 서비스 부분의 고용 확대로 이어졌다. 마지막으로 보편주의 문제로 정리될 수 있다. 북유럽 복지국가들이 1990년 초 중반의 경제적 위기에도 불구하고 부모권과 노동권 지원의 적정수준을 유지하고, 2000년대 들어서 가족정책을 더욱 확대할 수 있었던 주요한 근거는 북유럽 복지국가들의 가족정책이 보편주의에 근거했기 때문이다(윤희식, 2006b). 특정 정당이 다수당이 되었던 경험 이외의 없는 북유럽 복지국가들의 상황에서 제도의 보편주의적 확대는 사회적 합의를 이끌 수 있는 유력한

대안이 될 수 있었을 것이다. 특히 한국과 같이 진보와 보수의 대립과 정책을 둘러싼 이해집단의 대립이 첨예한 사회에서 정책의 보편성 확대는 역설적이게

도 정책의 유지와 성패를 좌우하는 중요한 토대가 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 박정선. 2000. “한국 아동보육정책의 관민의 역할분담에 관한 연구.” 『한국가족복지학』 6: 9-37.
- 윤홍식. 2005. “가족정책의 성통합적 재구조화: 노동 주체의 관점에 근거한 일과 가족의 양립을 중심으로.” 『한국사회복지학』 57(4), 291-319.
- \_\_\_\_\_. 2006a. “부성·부모휴가를 통해본 남성 돌봄 노동참여 지원정책 비교: 경제협력개발기구 15개국을 중심으로.” 『한국사회복지학』 58(2), 223-49.
- \_\_\_\_\_. 2006b. “노르딕 4개국 가족정책의 보편성과 상이성의 동학.” 한국가족학회 춘계학술대회. (전남대학교 용봉문화관, 2006년 6월 2일).
- 장지연·정혜선·류임량·김수영·장은숙. 2004. 『여성근로자 모성보호의 현황과 정책방안』. 한국노동연구원.
- 저출산고령사회위원회. 2006. “저출산고령사회기본계획(안): 2006-2010.” 저출산고령사회위원회 내부자료.
- Crompton, R. 1999. “The decline of the male breadwinner: Explanations and interpretations.” pp. 1-25, in *Restructuring gender relations and employment: the Decline of the male breadwinner*. Edited by R. Crompton, NY: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2002. “A new gender contract.” pp. 68-95. In *Why we need a new welfare state*. Edited by G. Esping-Andersen, G. Duncan, A. Hemerijck and J. Myles, New York: Oxford University Press.
- Haas, L. 1992. *Equal parenthood and social policy: A study of parental leave in Sweden*. Albany: State University of New York Press.
- Hiilamo, H. 2004. “Changing family policy in Sweden and Finland during the 1990s.” *Social Policy and Administration* 38(1): 21-40.
- Hoorens, S., A. Parkinson, and J. Grant. 2005. “Sweden’s varying success in offsetting low fertility.” pp. 207-56. International Conference on low fertility and effectiveness of policy measures in OECD. Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Lister, R. 1994. “She has other duties: Women, citizenship and social security.” pp. 31-44. *Social security and social change: New challenges to the Beveridge model*. Edited by S. Bladwin and J. Falkingham, NY: Harvest Wheatsheaf.
- Orloff, A. 1993. “Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states.” *American Sociological Review* 53(7): 303-28.
- Sleebos, J. 2003. “Low fertility rates in OECD countries: Facts and policy responses.” OECD social, employment and migration working paper.
- Smith, A. 2001. “Parental leave: Supporting male parenting? A study using longitudinal data of policy variation across the European Union.” Paper given at the EURESOC Second Demographic Transition in Europe, Bad Herrenalb, Germany 23-28 June 2001.
- Stanfors, M. and L. Svensson. 2003. “Education, career opportunities and changing patterns of fertility: A study of women in the labor market in 20th century Sweden.” *Women in the labor market in changing economics: Demographic issues*. Edited by B. Garcia, R. Ander and A. Pinnelli, NY: Oxford University.

# 복지국가의 탈가족화와 출산율

류연규 | 한국여성개발원 연구위원

## 1. 문제제기

우리나라는 1960년 합계출산율 6.0에서 1984년 인구대체수준 2.1에 도달하였으며, 2000년에는 1.47, 2006년에는 1.08까지 감소하여 세계 최저 출산율을 기록하면서, 출산율 감소가 가장 심각한 사회 문제가 되었다. 우리나라가 현재 당면한 저출산 문제는 급속한 ‘출산율 감소’와 ‘저출산의 지속’이 비교적 짧은 시기에 연속적으로 나타났다는 점에서 서구의 저출산 현상과 비교된다. 서구 선진국들의 저출산 문제는 1970년대 이후 경제·사회발전과 여성의 경제활동 참여 증대, 가치관의 변화에 따라 부각된 것이었다. 서구 복지국가의 경우 1965년 합계출산율 2.4~4.0에서 1998년 1.2~2.0 수준으로 감소했다.

저출산을 바라보는 관점은 다양하다. 먼저 저출산이 생산 인구 감소와 노령화를 초래한다는 점에서 저출산 자체를 ‘위기’로 인식하는 관점이 있다. 이 관점에 의하면, 출산율이 인구대체율 이하 수준으로 감소하면, 인구는 지속적으로 감소하며 특히 생산 가능 인구(15~64세)가 감소하여, 노동력 부족으로 인한 경제성장의 둔화를 우려할 수 있다. 또한 평균수명의 연장으로 전체 인구 중 생산 인구에 비해 노인인구가 차지하는 비율이 높아져 연금, 의료보장 등 사회보장

체계의 위기를 야기할 수 있다.

한편 또 다른 관점은 저출산 현상 자체보다는 저출산 지속 현상을 통해 알 수 있는 가족(여성)의 출산·육아 부담에 주목하는 관점이다. 전자의 관점이 저출산 ‘현상 자체’와 저출산이 초래할 수도 있는 ‘결과’에 대한 관심이라면, 후자의 관점은 왜 저출산이 지속되는가, 왜 사람들이 출산·양육을 기피하는가 등에 대한 관심이다. 즉 출산율 감소와 저출산 지속의 ‘구조적 원인’에 관심을 갖는 것이다. 현대 선진산업 국가의 출산율 감소와 저출산 지속의 가장 주요한 원인으로, 여성의 교육수준 향상, 여성의 경제활동 참여 증대, 가족해체, 결혼·가족·자녀양육에 대한 가치관의 변화, 자녀양육부담 등이 있다고 알려져 있다. 자녀 양육의 주담당자로 여겨졌던 여성의 교육수준이 향상되고, 경제활동참여가 증가함에 따라 자녀의 출산·양육은 개별 가족이 전적으로 감당하기 어려운 기능이 되었고, 충분한 제도적 지원이 없다면 가족은 출산을 연기하거나 포기할 수밖에 없다는 것이다. 이러한 개별 가족의 부담은 사회적으로는 출산율의 감소, 저출산의 지속 현상으로 나타난다. 따라서 저출산의 지속은 가족의 출산·양육 부담이 개별 가족으로서는 감당하기 어려운 현실을 반영하는 사회 현상이라고 볼 수 있다.

복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 논의는 저출산 현상에 대한 후자의 관점에 기반한다. 즉 저출산 현상 자체나 저출산이 초래할 수 있는 결과보다는, 저출산이라는 사회현상의 구조적 원인에 대하여 문제를 제기한다. 가족의 재생산 기능 약화를 나타내는 한 측면으로서의 저출산 현상에 주목하여, 가족 재생산 기능 약화에 대한 복지국가의 부적절한 대응으로 인해 저출산이 지속된다는 가설에서 출발한다. 그렇다면 복지국가의 어떤 제도적 성격이 저출산과 관련되는 것일까?

사회적 재생산 능력 저하에 적절히 대응하지 못한 복지국가의 가족주의(familialism)적 성격을 완화시키는 제도적 노력인 탈가족화(de-familialization)를 복지국가의 '제도적 성격'으로 파악한다. 복지국가의 가족주의적 성격을 완화하는 복지국가 탈가족화의 형태는 출산·양육에 보다 밀접하게 관련된 제도부터 출산·양육과 직접 관련은 없지만 노동시장 조건의 변화나 다른 사회정책을 통해 여성의 자율성을 높이는 제도까지 다양하게 나타난다.

탈가족화란 용어는 Lister(1994)에 의해 처음 사용되었다. Lister(1994)는 베버리지 사회보장체계에 대한 대안적 방안으로 복지국가의 급여가 가족관계와 독립적으로 이루어지는 정도를 탈가족화로 파악했다. 그 이후 여러 연구들을 통해 탈가족화는 그 의미가 다양하게 해석되고 있다. 이 글에서는 복지국가 탈가족화의 개념을 '가족의 복지 부담을 완화하고 가족구성원이 가족 내 관계·역할에 상관없이 사회적으로 적절한 수준의 생활을 유지하도록 하는 국가의 제도적 노력'이라고 정의하고, 이 개념을 구체화하는 제도들이 포함되도록 조작화하여 탈가족화 지수를 산출하고 이 탈가족화 지수와 출산율의 관계를 파악하고, 저출산 정책들에 대한 정책적 함의를 도출하였다.

## 2. 복지국가의 탈가족화

### 1) 왜 복지국가 탈가족화인가?

복지국가 탈가족화 논의가 현 시점에서 중요한 이유는 크게 2가지로 나눌 수 있다. 먼저, 현대 사회에서 발견되는 가족의 변화 양상은 근대화·산업화 과정에서 시장·국가에 비해 무관심했던 가족에 대한 새로운 관심을 촉발시킨다. 통계청의 『인구주택총조사보고서』에 의하면, 우리나라에서도 1960년 평균 5.56명이었던 가구원 수가 1980년 4.50명, 2000년 3.12명으로 절반 가까이 줄어들었다. 3세대 이상 가구가 전체 가구에서 차지하는 비율이 1960년 비율의 1/3 정도로 감소한 반면, 단독가구는 1980년 4.8%에서 1990년 9.0%, 2000년 15.5%로 3배 가까이 증가했다.

핵가족 중에서도 부부로만 이루어진 가구가 전체 가구에서 차지하는 비율은 1985년 7.8%에서 2000년 14.8%로 두 배 정도 증가했다. 1985년에는 이혼으로 인한 한부모 가구의 비율은 전체 한부모 가구의 5.9%였는데, 2000년에는 21.9%로 증가하여, 이혼으로 인한 한부모 가족의 증가가 두드러진다(송다영, 2005). 특히 1960년 6.0이었던 합계 출산율이 2006년 1.08까지 감소한 출산율의 변화와 노인 인구의 증가는 가족에 대한 관심, 특히 가족의 양육과 부양에 대한 관심을 증대시킨다.

복지국가 탈가족화 논의가 현 시점에서 중요하다고 보는 두 번째 이유는 근대 복지국가에 대한 다양한 비판 때문이다. 2차 대전 이후 황금기를 누렸던 서구의 복지국가가 소득보장제도의 소득재분배를 통해 계급 간 불평등을 완화하고 빈곤을 감소시켰다는 성과에도 불구하고, 그 이면에 존재하는 해결되지 않은 불평등에 대한 비판이 복지국가 위기 이후 제기되기



시작하였다. 인종, 성별, 세대 간 갈등과 불평등은 복지국가의 소득재분배 노력에도 불구하고 여전히 지속되고, 이런 문제가 지속되는 이유는 복지국가가 이러한 불평등을 간과하거나 오히려 강화하는 방향으로 발전해 왔기 때문이다(Esping-Andersen 1999).

복지국가가 ‘탈상품화’를 추구하여 가족의 경제적 부담은 감소시켰을지 모르지만, 돌봄노동에 대해서는 여전히 무관심하다는 것이 여성주의적 관점에서의 복지국가 비판의 요체이다. 1970년대 복지국가 위기 이전에도 소득보장제도가 중심적 위치를 차지하고 있었다. 그것은 시장에서 충분한 소득을 벌어들일 수 없는 개인과 가족에게 부족한 소득을 보충해 주고, 시장에서 경제활동을 할 수 있도록 돕는 방식이었다.

이에 비해 시장 이외의 부문(비공식 부문이나 가족)에 대해서는 무급노동에 의지하고 가족 내에서 이루어지는 재생산에 대해서는 가족(구성원, 특히 여성)이 부담해야 하는 영역으로 인식되었다. 그런데 여성의 교육수준이 높아지고 경제활동 참여율이 증대되면서, 돌봄노동에 대한 저평가는 결국 여성들이 출산과 양육을 포기하도록 하는 구조적 메커니즘이 되었다(김혜경, 2002). 복지국가의 제도적 성격에 따라 이러한 구조적 메커니즘이 강화되기도 하고 완화되기도 한다.

이 글에서는 사회적 재생산 능력 저하에 적절히 대응하지 못한 복지국가의 가족주의적 성격을 완화시키는 제도적 노력인 탈가족화를 복지국가의 ‘제도적 성격’으로 파악한다.

## 2) 복지국가 탈가족화의 개념

복지국가의 가족주의적 성격을 완화하는 복지국가 탈가족화의 형태는 매우 다양하다. 출산·양육에 보

다 밀접하게 관련된 제도부터 출산·양육과 직접 관련은 없지만 노동시장 조건의 변화나 다른 사회정책을 통해 여성의 자율성을 높이는 제도까지 다양하게 나타난다.

복지국가 논의에서 탈가족화 개념의 도입은 시민권 개념의 확대를 의미한다. 탈상품화라는 개념이 시민권의 개념을 구체화했던 것처럼, 탈가족화 개념은 시민권의 범위를 더욱 확대하여 구체화시킨다. 복지국가 논의에 탈가족화 개념을 도입함으로써 시민권은 계급뿐만 아니라 성별도 포괄하는 개념이 되었고, 복지국가 발전을 이해하는 데 있어 국가-시장 관계뿐만 아니라 국가-시장-가족 관계까지 통합할 수 있게 된 것이다.

탈가족화에 대한 고려는 사적 경제활동 영역이나 공적 정치활동 영역뿐만 아니라 가족내 돌봄 노동까지 그 관심의 폭을 넓히고, 유급노동이 돌봄노동 또는 무급노동에 비교해 더 우월하다는 인식을 불식시킨다. 탈가족화는 특히 ‘돌봄’과 관련한 위험을 사회적 위험으로 인식하도록 한다. 복지국가의 시민권 개념을 ‘탈상품화’에 한정하여 구체화하였을 때에는 사회정책이 남성 유급 노동자가 주로 겪게 되는 위험(은퇴, 산재, 실업 등)만을 포괄하였으나, ‘탈가족화’에 의한 사회적 시민권의 구체화를 통해서 여성(돌봄) 노동자의 위험(미망인, 돌봄, 출산 등)도 복지제도에 포함된다(Daly 1994).

이렇듯 복지국가의 탈가족화는 기존의 논의에서 주로 다루었던 사회적 현금 급여 외에도 사회적 서비스를 다루게 되고, 사회적 급여 및 서비스 수급자격(eligibility)에서 여성(개별) 수급권도 중요하게 다루게 된다. 그렇다면 돌봄 노동과 관련된 사회적 위험까지 포괄하고 기존 급여의 개별 수급권을 중시하는 복지국가의 탈가족화가 구체적으로 어떤 제도들을 통해 나타나는가?

탈가족화의 개념이 '가족의 복지 부담을 완화하고 가족 관계·역할과 상관없이 적절한 생활수준을 영위할 수 있게 하는 제도적 노력'이라고 했을 때 가족 구성원의 경제적 의존 혹은 독립은 중요하게 다루어져야 한다. 가족의 복지 부담이 주로 여성에게 지워졌던 것은 시장소득과 국가급여가 남성을 통해서 주어졌고, 결과적으로 여성은 남성에게 경제적으로 의존하고 돌봄 노동의 책임을 지게 되었다고 볼 수 있기 때문이다(Lister 1994). 이렇게 볼 때 가족의 복지 부담이 가족 구성원간 고르게 분배되려면 가족 구성원의 경제적 독립이 중요하고, 이를 위해서는 유급노동과 사회보장급여에의 접근성이 보장되어야 한다.

유급노동에의 접근성을 보장하기 위해서는 돌봄노동의 부담을 안고 있는 가족 구성원이 돌봄노동과 시장노동을 양립할 수 있도록 하는 국가의 지원이 필수적이다. 그런데 Esping-Andersen(1999)의 탈가족화 지표에서는 보육시설을 제외하고는 일-가족 양립 불가능성(work and family incompatibility)을 완화시키는 제도들-출산휴가, 육아휴직 등-이 충분히 반영되어 있지 않다. 또한 탈가족화의 지표들이 GDP 대비 서비스에 대한 지출 비율, 서비스 수급자 비율 등으로 이루어져 제도의 실질적인 혜택이 실제로 가족의 복지 부담을 떠안고 있는 가족구성원에게 돌아가는지에 대한 세부적인 내용을 담아내지 못한다. 이를 포착하기 위해서는 국가가 제공하는 가족에 대한 급여나 서비스의 총량을 통해 탈가족화를 측정하기보다는, 급여 및 서비스 제공 형태와 수준까지 구체적으로 측정해야 한다.

복지국가 사회정책의 급여수급 단위는 가족의 임금소득자이기 때문에, 성별분업 이데올로기에 의해 남편은 가장으로서 수급권을 획득하고, 아내는 가족 내에서 남편에 대한 피부양자로서 수급권을 갖는다. 사회보험 기여와 납세의 단위는 가족(가구)이고, 사

회보험 중심의 사회보장체계는 개인의 노동시장 기여가 급여에 대한 권리를 획득하는 중요한 조건이다.

이렇게 노동시장 기여가 중요한 수급 조건일 경우 시장노동보다 돌봄노동을 담당했던 여성은 가장인 남성을 통해서만 급여에 대한 권리를 갖게 된다. 이혼이나 별거, 배우자의 사망 등으로 가족 관계가 달라지면, 남성의 시장소득과 급여에 의존하던 여성은 '가족내 관계나 역할에 상관없이 사회적으로 적절한 생활을 유지'할 수 없다. 따라서 자신의 고유한 권리(own right as individual)로서 급여를 받을 수 있도록 하는 사회보장 급여(Lister 1994)의 개별 수급권은 탈가족화의 중요한 요소로 다루어져야 한다. 또한 아동수당이나 세제혜택과 같은 가족에 대한 국가의 재정적 지원은 가족의 양육비용의 일부를 보상하여 가족의 복지부담을 완화시켜 준다는 의미에서 탈가족화 개념에 포함된다.

이에 본고에서는 탈가족화 개념에 ①국가의 가족에 대한 재정적 지원 수준 ②일-가족 양립 지원 ③급여의 개별수급권의 3가지 중요한 탈가족화 하위 개념을 포함하도록 한다.

먼저, 가족에 대한 국가의 재정적 지원에는 현금급여와 세제혜택이 포함된다. 아동수당이나 아동에 대한 세제혜택과 같은 재정적 지원에 대해서는 소득대체를 뿐만 아니라 급여의 수급자가 누구인가-돌봄노동을 제공하는 자인가, 아니면 생계부양자인가-여부도 탈가족화에서 중요하게 고려되어야 하는 요소이다. 그런데, 현재 대부분 국가의 아동수당이나 세제혜택은 급여의 수급자가 중요하게 취급되지 않거나(수급자격을 '어머니 또는 아버지'로 명시), 돌봄 제공자가 수급하는 것으로 되어 있어 수급자가 누구인지를 구분하는 것은 제도의 특성을 나타내는 요소라고 보기 어렵다.

두 번째로, 가족 관계·역할과 상관없이 사회적으

로 적절한 생활수준을 유지할 수 있도록 하는 필수 요소인 일-가족 양립 지원제도에는 휴가와 보육시설이 포함된다. 일-가족 양립을 지원하는 휴가정책에는 출산휴가, 부성휴가, 육아휴직이 있다. 출산휴가는 출산을 전후하여 출산기간 전후 여성들이 사용할 수 있는 휴가이고, 부성휴가는 출산휴가 전후 남성들이 사용할 수 있는 휴가이며, 육아휴직은 남녀 구분 없이 자녀 양육을 위해 출산휴가기간 이후에 사용할 수 있는 휴가이다. 보육시설의 경우 0-2세 보육과 3-6세 보육을 구분한다.

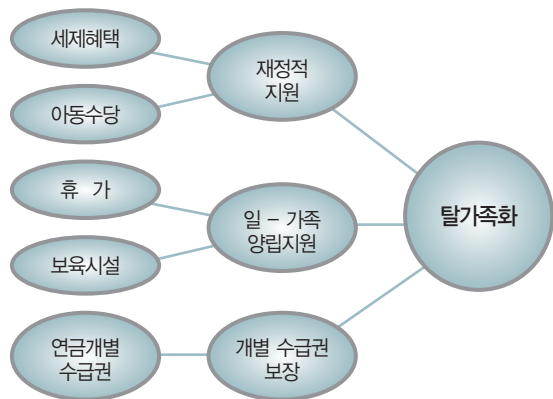
휴가정책의 경우 휴가기간 동안 소득대체율이 높을수록 휴직기간을 ‘노동하지 않는’ 기간이 아닌 돌봄 ‘노동을 하는’ 기간으로 파악하고 자녀의 출산·양육과 유급노동의 양립을 지원한다고 볼 수 있다. 특히, 출산·양육 부담을 양성이 동등하게 나누어야 출산·양육의 부담이 더욱 완화되어 일-가족 양립이 용이해진다는 점에서 부성휴가 규정은 중요한 휴가 정책이라 할 수 있다. 특히 부성휴가 의무사용규정(daddy quota)이 있는 경우 남성들의 휴가 사용이 실질적으로 보장되므로 부성휴가 의무사용규정의 존재 여부는 중요하다.

마지막으로 여성의 개별적인 급여수급권은 연금의 개별수급권을 통해 구체적으로 나타낼 수 있다. 급여의 개별 수급권에서 여타 제도보다 연금의 개별수급권을 고려하는 이유는 세 가지로 제시할 수 있다. 먼저, 연금급여는 ‘노동자’의 위험을 보상하는 실업급여나 산재급여와 달리 ‘시민’으로서 보편적으로 경험하는 위험에 대한 급여이기 때문이다. 둘째, 연금급여가 복지국가 급여 지출에서 가장 높은 비율을 차지하고 있기 때문에 연금급여를 대표적인 복지국가

의 사회보장 급여라고 보기 때문이다. 셋째, 연금 분할이나 크레딧과 같은 제도를 통해, 탈가족화에서 중시하는 가족 관계와 역할이 제도 내용에서 고려되기 때문이다.

이상의 논의에 따라 탈가족화 개념정의와 조작화를 그림으로 표현하면 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 1> 복지국가의 탈가족화 하위개념과 관련 제도



### 3) 복지국가 탈가족화 수준 비교

위에서 설명한 탈가족화 개념과 출산 수준이 어떤 관계가 있는지를 실증적으로 파악하기 위해서는 탈가족화 개념을 측정 가능하도록 제도들을 지수화하는 작업이 필요하다. 탈가족화 지수화에 의해 OECD 22개국(호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국, 한국<sup>1)</sup>)의 정책 자료를 사용하여 복지국가 탈가족화 점수를 계산하

1) 복지국가의 발달 수준이 다른 OECD 국가들에 비해 낮음에도 불구하고 분석에서 한국을 포함한 것은, 복지국가의 탈가족화와 출산율에 대한 논의에서 한국에 대한 함의를 보다 직접적으로 끌어낼 수 있기 때문이다.

였다.<sup>2)</sup>

이러한 하위 요소별 점수를 표준화하고 가중치를 두어 합산한 탈가족화 점수는 <표 4>와 같다. 스웨덴, 노르웨이, 덴마크가 각각 4.47점, 4.3점, 4.13점으로 가장 높고, 호주, 그리스, 스페인, 미국, 한국 등이 각각 1.49점, 1.13점, 1.15점, 1.36점, 0.95점으로 가장 낮은 수준이다. 특히 한국은 분석대상 국가 22개국 중 가장 낮은 수준을 보인다. 비교를 용이하게 하기 위하여 4개의 국가군-영미권, 중부유럽, 남유럽, 북유럽 국가군-으로 나누어 설명해 보면,<sup>3)</sup> <표 1>과 같이 나타난다.

북유럽 국가들인 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴의 경우 핀란드 3.25점을 제외하고는 4점 이상의 높은 탈가족화 점수를 보인다. 스웨덴, 덴마크, 노르

웨이 등은 Esping-Andersen의 탈상품화 정도 역시 높은 국가이다. 본고를 통해 도출된 탈가족화 지수와 Esping-Andersen(1990)의 탈상품화 점수의 관계는 0.841( $p < .01$ ) 정도로 높은 상관관계를 나타낸다.

이에 비하여 남유럽 국가들은 일본<sup>4)</sup>의 탈가족화 점수 2.23점을 제외하면 2점 미만의 탈가족화 점수를 보여 준다. 호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국으로 구성된 영미권 국가군은 남유럽 국가군의 탈가족화 점수보다 높고, 중부유럽 국가군의 탈가족화 점수보다 낮은 경향을 보여준다. 영미권 국가군 중에서는 뉴질랜드와 영국이 각각 2.65점, 2.57점으로 영미권 국가의 다른 국가들에 비해 높은 반면, 다른 국가들은 2점 미만으로 낮은 탈가족화 수준을 보여준다. 중부유럽 국가군은 벨기에와 프랑스가 각각 3.28점, 3.92점으로 높은 탈가족화 수준을 나타내며,

룩셈부르크, 오스트리아, 독일, 네덜란드는 3점 미만의 탈가족화 수준을 보여준다. 이러한 국가간 탈가족화 점수 차이는 집단간 평균 분석(ANOVA)을 통해 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다( $p < .01$ ). 이러한 경향을 그림으로 나타내면 <그림 2>와 같다.

<표 1> 국가군별 탈가족화 점수 비교

영미권 국가군		중부유럽 국가군		남유럽 국가군		북유럽 국가군	
국가명	점수	국가명	점수	국가명	점수	국가명	점수
호주	1.49	벨기에	3.28	그리스	1.13	덴마크	4.03
캐나다	1.67	프랑스	3.92	이탈리아	1.63	핀란드	3.25
아일랜드	1.95	룩셈부르크	2.26	일본	2.23	노르웨이	4.3
뉴질랜드	2.65	오스트리아	2.85	포르투갈	1.86	스웨덴	4.47
영국	2.57	독일	2.45	스페인	1.15		
미국	1.36	네덜란드	2.69				
평균	1.95	평균	2.91	평균	1.6	평균	4.03

전체 평균 : 2.47      한국 : 0.95

	자승화 (Sum of Squares)	자유도	평균자승화 (Mean Square)	F값
집단간	18.708	4	4.677	15.502( $p < .01$ )
집단내	5.129	17	0.302	
전체	23.837	21		

자료 : 류연규(2005).

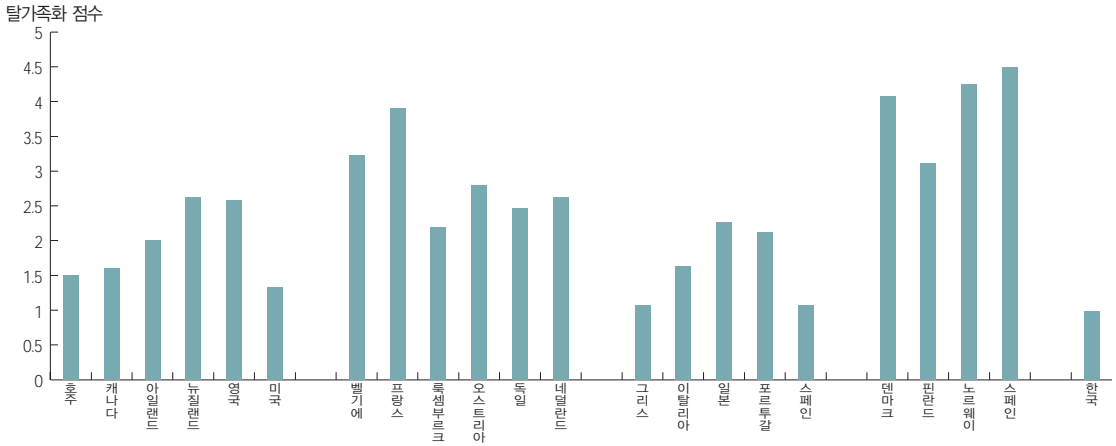
2) 복지국가 탈가족화의 지수화 방식과 분석자료는 류연규(2005)를 참조할 것.

3) 이 4개의 지역별 국가군 분류는 복지국가 유형화연구에서 많이 제안하는 분류로, Esping-Andersen(1990)의 3개 국가군 유형화에서 보수주의 체제를 중부유럽과 남유럽으로 나누어 4개로 분류한 것으로, 본고의 중심 주제인 탈가족화와 출산율, 여성경제활동참여율 경향에서 4개 국가군이 서로 구별된다. 페미니스트 복지국가 유형화 연구에 의하면 영미권 국가들은 가족정책이 발달되어 있지 않지만, 여성경제활동참여율이 높고(universal breadwinner policy), 스칸디나비아 국가들은 가족정책이 여성 노동 지원적으로 발달해 있고(earner-carer policy), 여성경제활동참여율이 높은 것으로 나타난다. 중부유럽 국가들은 가족정책이 모성 지원적으로 발달해 있고, 여성경제활동참여율은 낮게 나타나며(caregiver parity policy), 남유럽 국가들은 가족정책이 발달하지 않고, 여성경제활동참여율도 낮다(Neyer 2003). 한편 프랑스와 벨기에의 출산율 경향이나 가족정책의 성격상 스칸디나비아 국가와 비슷하지만, 본고에서는 설명의 편의상 중부유럽 국가에 포함시켜 분류하기로 한다.

4) 일본은 출산율과 여성경제활동 참여율이 모두 낮고, 가족주의적이고 보수적인 젠더 역할과 전통유지적인 가족가치 등이 남유럽 국가와 유사하다는 점에서 남유럽 국가로 분류한다.



〈그림 2〉 복지국가 탈가족화 수준 비교



자료 : 류연규(2005).

### 3. 복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계

이렇게 개념화하고 지수화한 복지국가의 탈가족화와 출산율 사이에는 실제로 어떤 관계가 존재하는가? 이런 질문에 답을 하기 위해서는 복지국가 탈가족화와 출산율 관계에 대한 이론적 논의와 실증적 뒷받침이 제시되어야 할 것이다.

#### 1) 복지국가 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 이론적 논의

복지국가의 제도적 성격을 나타내는 복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계를 경험적으로 분석한 연구는 거의 없다. 단지 출산·양육을 지원하는 각종 개별 프로그램이 출산율에 미치는 영향에 대한 연구에서 나타나는 탈가족화 제도의 일부 요소와 출산율의 관계를 통해 탈가족화와 출산율의 관계를 유추할 수 있을 뿐이다. 그런데 이들 연구에서도 개별 프로그램의 출산율에 대한 영향의 방향성과 정도가 연구마다 상이하게 나타나, 일관된 결론을 내리기가 쉽지

않다. 또한 이 연구들은 한 국가의 시계열 자료를 사용하거나 일개 정책의 영향만을 파악하여, 전반적인 제도적 특성인 복지국가 탈가족화와 출산율의 관계에 대해서는 알 수 없다.

Esping-Andersen(1999)은 탈가족화와 출산율의 관계 분석에서 가족주의적 복지국가가 출산율을 감소시킨다고 언급했고, Joshi(1998)는 남성의 육아 부담이나 고용이 출산율에 영향을 미칠 수 있다고 하여, 탈가족화의 영향을 파악하고자 할 때 비단 가족에 대한 국가의 개입수준만을 고려할 것이 아니라, 가족내 성별분업 역시 고려해야 한다는 본고의 문제의식에 함의를 던져 준다.

Klerman & Leibowitz(1999)에 의하면 미국의 육아 휴직이 여성의 출산후 고용에 별 영향을 미치지 않는 반면, Sundstöm(1991)은 스웨덴에서 육아휴직의 도입이 여성 고용을 높였다고 보고하였다. 같은 프로그램의 효과가 국가별로 다르게 나타난다는 것은 한 가지 정책 프로그램의 효과만으로는 파악하기 힘든 국가의 제도적 특성이 반영된 결과라 유추할 수 있다. Gauthier & Hatzius(1997)의 연구에서는 스칸디나비

아, 남유럽, 중부유럽, 앵글로 색슨의 체제별 급여가 출산율에 영향을 미친다는 것을 보여줌으로써 한 국가의 제도 전반적 특성에 따라 개별 프로그램이 출산율에 미치는 영향이 다를 수 있음을 예상할 수 있다.

Hantrais(1997)의 연구에서는, 15개 유럽 연합 국가를 분류하고 각 집단별 여성고용과 출산율의 차이를 조사하였는데, 상대적으로 가족에 대한 급여가 높은 오스트리아, 벨기에, 독일, 네덜란드, 룩셈부르크의 출산율이 그다지 높지 않은 것은 전통적인 남성부양자 모델을 유지하려는 정책들이 여성 고용 제한으로 인한 소득 감소를 충분히 보상하지 않기 때문이라고 해석한다. 즉 이 연구를 통해서도 개별 프로그램의 수준을 넘어서는 '복지국가의 탈가족화'라는 제도적 조건이 출산 수준에 긍정적인 영향을 준다는 것을 알 수 있다. 그러나 여기에서도 복지국가의 탈가족화 수준을 직접적으로 파악하지는 않았다.

이상의 논의에서 나타나는 바와 같이 복지국가의 탈가족화와 출산 수준간의 관계를 직접적으로 규명한 연구는 드물지만, 일부 연구에서 나타난 복지국가 체제 비교를 통해 탈가족화와 출산율이 어느 정도 정

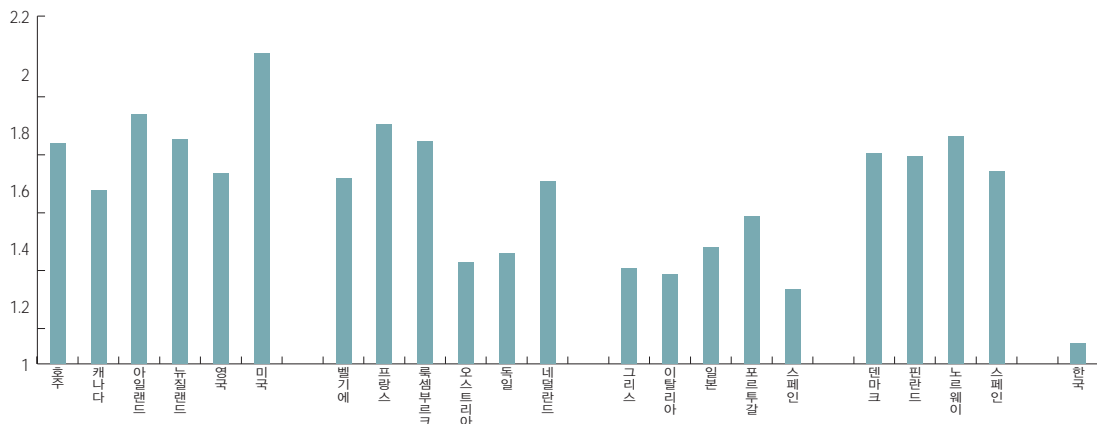
(正)적 관계를 보일 것이라고 예상할 수 있다.

## 2) 복지국가 탈가족화와 출산율의 관계 실증 분석

복지국가 탈가족화와 출산율의 관계를 실증적으로 분석한 연구결과는 거의 없다. 류연구(2005)의 연구에서는 복지국가 탈가족화와 출산율의 관계를 FSQCA(Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis) 분석을 통해 복지국가의 제도적 조건인 탈가족화, 사회경제적 조건인 여성친화적 노동시장, 고용안정성, 가구분화, 교육부담과 출산율의 관계를 분석하여 복지국가 탈가족화와 여성친화적 노동시장, 가구분화가 높은 수준의 출산율의 필요조건임을 분석하였다.

위에서 계산된 복지국가 탈가족화 점수와 출산율간의 상관관계를 통해 복지국가 탈가족화와 출산율의 관계를 분석해 보았다. 먼저 출산율 수준을 위의 탈가족화 점수 비교와 마찬가지로 4개 국가군으로 나누어 비교해 보면, <그림 3>에서 나타나는 바와 같

<그림 3> 복지국가 출산율 수준 비교



자료 : The CIA World Fact Book(Web DB).

이 영미권 국가 중 호주, 아일랜드, 미국, 뉴질랜드, 중부유럽 국가군 중 프랑스, 룩셈부르크, 벨기에, 네덜란드, 스칸디나비아 국가군이 비교적 높게 나타난다. 탈가족화 점수 비교에서 나타났듯이 영미권 국가들을 제외하고는 스칸디나비아 국가군, 프랑스, 벨기에는 탈가족화 점수가 높은 국가로 분류되었다. 즉, 영미권 국가들을 제외하고는 전반적으로 탈가족화 점수 경향과 출산율 경향이 유사하게 나타난다.<sup>5)</sup>

그렇다면, 복지국가의 탈가족화 수준이 출산율에 실제로 긍정적 영향을 미치는가? 복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계를 인과관계로 파악하기는 어려운 점이 많다. 출산율에 영향을 미치는 요인들은 너무 다양하기 때문에 그 모든 요인들을 변수화하여 통제하기란 어려운 작업이다. 상관관계를 통해 본 탈가족화 점수와 출산율의 상관관계는 정적 관계를 보여준다. 분석 대상국가 22개국을 분석한 결과에서는 0.405( $p < 0.1$ )의 정적 상관관계를 나타내고, 출산율이 다른 국가에 비해 월등히 높은 미국을 제외하면 상관관계가 정도가 더욱 커져 0.587( $p < 0.01$ )의 정적 상관관계를 나타낸다(표 4).

위와 같이 탈가족화 수준과 출산율의 관계가 정적인 관계로 나타나는 것으로 볼 때 ‘가족의 복지 부담을 완화하고 가족구성원이 가족 내 관계·역할에 상

관없이 사회적으로 적절한 수준의 생활을 유지하도록 하는 국가의 제도적 노력’의 수준이 높을수록 출산율 수준이 높다고 해석할 수 있다. 이는 국가가 출산율을 높이기 위해 가족의 복지 부담을 완화하고, 가족구성원이 가족내 관계·역할에 상관없이 적절한 생활수준을 유지하도록 노력해야 할 필요가 있다고 볼 수 있는 분석결과이다.

#### 4. 저출산 대책으로서의 복지국가 탈가족화

이상의 논의·분석에서 보여 준 바와 같이 복지국가의 탈가족화 정도는 출산율과 정적 관계를 보여 준다. 복지국가의 탈가족화 수준이 높은 국가에서 높은 수준의 출산율을 나타낸다고 볼 수 있다. 복지국가의 탈가족화는 위의 정책 개념화·지수화에서 나타난 것처럼, 아동이 있는 가족에 대한 재정 지원, 일-가족 양립을 위한 휴가, 보육시설, 사회보장제도의 개별 수급권이라는 정책적 요소를 통해 극대화될 수 있다.

이러한 이론적·실증적 접근을 통해 저출산 자체 보다는 저출산의 보다 구조적인 원인에 관심을 갖고 그 구조적 원인에 대한 해결책을 고려하는 것이 더 중요하다는 것을 보여주었다. 본고는 그 해결책이 가족의 복지 부담과 성별분업을 완화하고, 일-가족 양립을 지원하며 급여의 개별수급권을 보장하는 복지국가의 ‘탈가족화’이며, 바로 이것이 가족의 출산·양육을 지원하는 제도적 기반이 된다는 것을 보여 준다. 이는 개별 가족의 출산·양육을 지원하기 위해서는 일개 프로그램·정책 수준의 변화가 아닌 관련 복

〈표 4〉 탈가족화 점수와 출산율의 상관관계

	상관계수 (Pearson's r)	p
22개국	.405	.061
21개국(미국 제외)	.587	.005

자료 : 류연규(2005).

5) 영미권 국가들의 탈가족화 점수가 낮음에도 불구하고 전반적으로 출산율이 높게 나타나는 것은 영국과 아일랜드를 제외한 국가들 특히 뉴질랜드와 호주의 이민 초기(19C 후반) 출산율이 유럽 본토의 출산율보다 월등하게 높았던 것에서 기인한다고 한다. 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국은 근대화와 도시화가 다른 국가들에 비해 빠른 속도로 진행되어 일찌감치 도시생활에 적합한 가족이 형성되었고, 인구 밀도가 높지 않아 밀집되지 않은 쾌적한 주거환경에서 젊은 부모들이 쉽게 자녀를 낳아 기를 수 있는 환경이 마련되었다. 또한 이들 국가들은 저연령 출산율이 높고, 유럽 국가들에 비해 출산율이 높은 소수 민족·인종(마오리, 아프리카, 히스패닉 등)적 특징이 전체 국민의 문화와 가치에 반영된 것으로 본다(Pool & Sceats 2003). European Population Forum(2004)에서는 미국의 높은 출산율에 대해 소수인종 집단의 높은 출산율, 여성의 자율성과 독립성, 불법 이민자에 의한 값싼 보육, 높은 미성년자 출산율 등을 그 원인으로 지적하였다. 그러나 이들 국가들도 베이비 붐 이후 경제적 부침을 경험하면서 출산율이 현저히 감소하였다.

지제도와 인식의 전반적인 재구조화가 요구된다는 것을 의미한다.

본고 분석자료 수집 시점이었던 2002년까지 우리나라의 탈가족화 제도는 위의 분석에서 보여 주는 바와 같이, 다른 OECD 국가 평균 탈가족화 수준의 1/3 수준이었다. 자녀가 있는 가족에 대하여 보편적 수당은 존재하지 않고, 산전산후휴가기간도 OECD 국가 평균 수준에 못 미치며, 휴가기간 소득대체율도 매우 낮다. 육아휴직기간도 다른 국가들에 비해 짧은 편이고, 육아휴직급여 역시 정액 급여로서 충분한 급여액을 제공하지 못하고, 부성휴가는 아예 도입조차 되지 않고 있었다. 보육시설의 공급도 2세 미만 아동의 경우 10%, 3~6세 아동의 경우 28%밖에 충족되지 못하는 실정이었고, 국공립 보육시설의 비중은 10%에 불과하다. 공적 연금 제도에서도 출산·양육에 대한 크레딧은 도입되지 않았다.

이후 저출산에 대한 사회적 관심이 집중되고, 각 부처에서 저출산·고령사회에 대한 종합대책을 마련하기 위해 대통령 직속 저출산·고령사회위원회가 출범하고, 다양한 저출산 대책을 포함하는 저출산·고령사회기본계획(일명 '새로마지 플랜') 제1차 시안이 발표되었다.

그 내용을 살펴보면, 영유아의 보육·교육비 지원 확대, 방과후 학교를 통한 사교육비 부담 경감, 자녀 양육 가정에 대한 조세·사회보험 혜택, 자녀양육 가정에 대한 주거, 육아지원시설 인센티브, 국내 입양 활성화, 육아지원시설 확충, 민간 육아지원시설 서비스 개선, 다양한 육아지원서비스 제공, 모성·영유아 건강관리 체계화, 불임부부 지원, 산모도우미 지원, 산전산후휴가급여 확대, 유산·사산 휴가급여 지원, 배우자 출산간호휴가제 도입, 육아휴직 활성화, 근로형태 유연화, 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원 등이 제안되었다.

다양한 지원책들이 제기되고 있지만, 제도 내용을 구체적으로 살펴보면, OECD 국가들의 탈가족화 수준에 이르기에는 아직 부족한 점이 많다. 자녀가 있는 가족에 대한 보편적 지원이라기보다는 소득계층과 자녀수에 따른 차등적 지원이 주를 이루고 있고, 국공립 보육시설이나 육아휴직 급여 등의 획기적인 증액이 이루어지지 않고 있다. 아버지 출산휴가 도입도 무급으로 제시하고 있어, 제도가 실제적으로 활용될 수 있을지 미지수다.

복지국가의 탈가족화는 어느 특정 소득계층에게만 필요한 제도도, 자녀가 많은 가족에게만 필요한 제도도 아니다. 가족 돌봄의 부담은 보편적으로 존재하는 사회적 위험이고, 국가 개입을 통한 가족 돌봄 부담의 경감은 2차대전 이후 소득재분배만큼이나 중요한 복지국가의 역할이다. 많은 사람들이 빈곤과 소득불평등으로 풍요로운 삶의 질을 누리지 못하는 것과 마찬가지로, 오늘날 가족의 돌봄노동에 대한 부담으로 많은 가족과 여성이 사회권을 보장받지 못하는 것이다.

이러한 사회제도적 결함의 한 현상으로 저출산이 지속되는 것이고, 이전까지 여성계에서 주장하였던 가족의 돌봄노동에 대한 지원과 일-가족 양립 지원에 대한 국가의 적극적 개입이 저출산 문제에 대한 대응의 일환으로 이루어지기 시작했다. 어떻게 보면 저출산이 늦게나마 탈가족화의 필요성을 적극적으로 제기했다는 점에서 외환위기 이후 실업 대책과 같이 사회정책 변화의 적절한 촉발 요인이라고 볼 수 있다. 그러나 저출산 현상 자체에 집중하여 각종 저출산 대책들의 대상층이 소득계층, 자녀수에 따라 한정된다면, 저출산의 구조적 원인에 대한 근본적 해결책은 아닐 것이다. 상대적 고출산 국가들의 높은 탈가족화 수준, 탈가족화-출산율의 정적 상관관계, 그리고 빈곤과 소득불평등에 대해 제도적·보편적 개입이 아닌 잔여적 방식으로 일관했던 영미권 국가들의



현재 높은 소득불평등이나 아동빈곤율은, 우리나라  
가 돌봄 부담에 대처하는 방식이 어떠해야 하는지를  
시사해 준다.

## 참고문헌

- 류연규. 2005. “복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 비교연구.” 서울대학교박사학위논문.
- 송다영. 2005. “가족가치 논쟁과 여성의 사회권에 관한 고찰.” 『사회복지정책』 22: 231-54.
- Daly, M. 1994. “Comparing welfare states: Towards a gender friendly approach.” *Gendering Welfare States*(ed. by D. Sainsbury). Sage Publications.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundation of Postindustrial Economies*. Oxford: University Press.
- Gauthier, A. H. & J. Hatzius. 1997. “Family benefits and fertility: An econometric analysis.” *Population Studies* 51: 295-306.
- Hantrais, L. 1997. “Exploring relationships between social policy and changing family forms within the European Union.” *European Journal of Population* 13: 339-79.
- Joshi, H. 1998. “The opportunity costs of childbearing: more than mothers’ business.” *Journal of Population Economics* 11: 161-83.
- Klerman, J.A. & A. Leibowitz. 1999. “Job continuity among new mothers.” *Demography* 36(2): 145-55.
- Lister, R. 1994. “‘She has other duties’ -Women, Citizenship and Social Security.” *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. eds. S. Baldwin & J. Falkingham, pp. 31-44.
- Neyer, G. 2003. “Family Policies and Low Fertility in Western Europe.” *Journal of Population and Social Security*. Supplement to vol.1: 46-93.
- Pool, I. & J. Sceats. 2003. “Low Fertility of the English-Speaking Countries.” *Journal of Population and Social Security*. Supplement to vol.1: 340-84.
- Sunström, M. 1991. “Sweden: supporting work, family, and gender equality.” *Child Care, Parental Leave, and the Under-3’s* (ed. by S. Kamerman & A. Kahn). NY: Auburn House.