

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 원인들로는, 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.

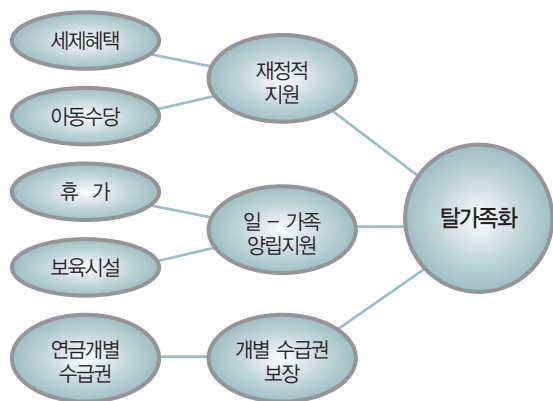
휴가정책의 경우 휴가기간 동안 소득대체율이 높을수록 휴직기간을 ‘노동하지 않는’ 기간이 아닌 돌봄 ‘노동을 하는’ 기간으로 파악하고 자녀의 출산·양육과 유급노동의 양립을 지원한다고 볼 수 있다. 특히, 출산·양육 부담을 양성이 동등하게 나누어야 출산·양육의 부담이 더욱 완화되어 일-가족 양립이 용이해진다는 점에서 부성휴가 규정은 중요한 휴가 정책이라 할 수 있다. 특히 부성휴가 의무사용규정(daddy quota)이 있는 경우 남성들의 휴가 사용이 실질적으로 보장되므로 부성휴가 의무사용규정의 존재 여부는 중요하다.

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, 한국¹⁾)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.²⁾

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,³⁾ <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 일본⁴⁾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		

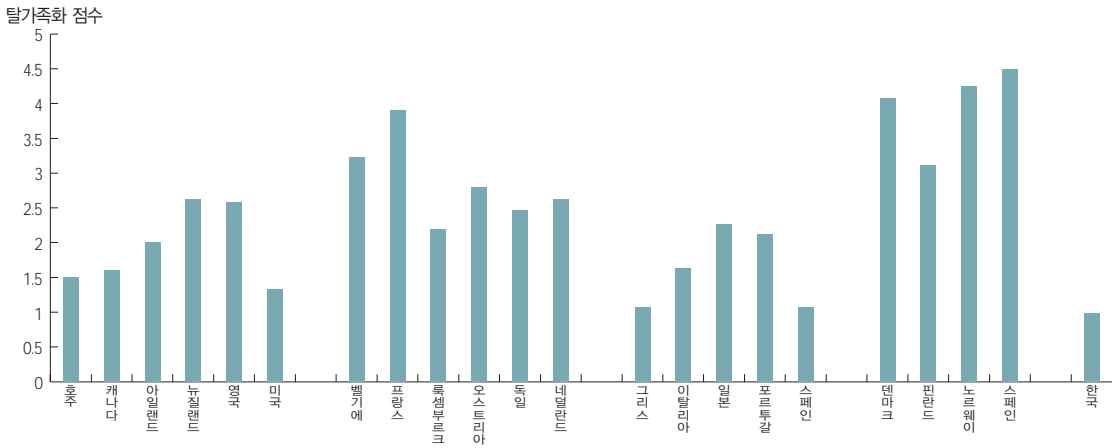
자료 : 류연규(2005).

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

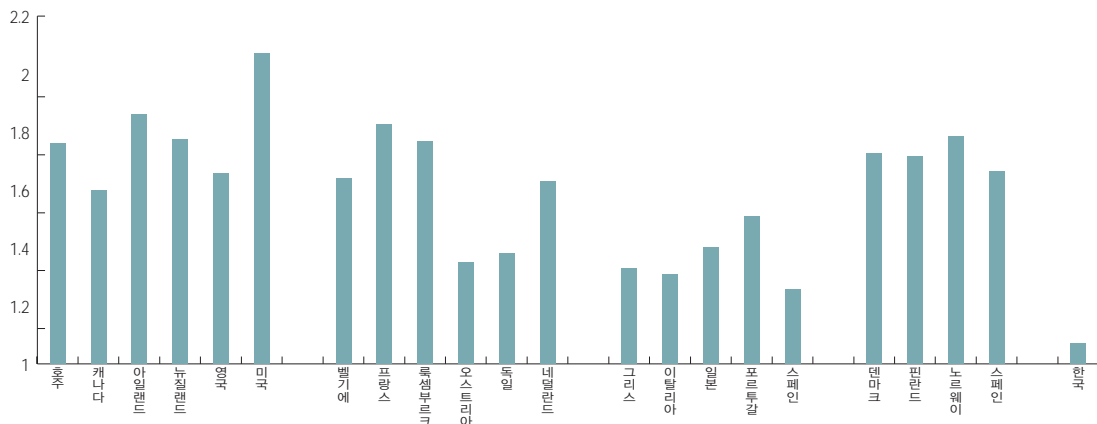
(正)적 관계를 보일 것이라고 예상할 수 있다.

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 출산율 간의 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.⁵⁾

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.