

저출산 시대의 여성 노동과 일가족 양립정책

박종서 한국보건사회연구원 부연구위원

• •

I. 들어가며

우리나라 출산율의 감소는 사회적 쟁점이 된지 오래되었다. 2005년 합계출산율¹⁾이 1.08을 기록하면서부터, 학계는 물론이고 언론, 정부에서도 본격적인 문제인식과 정책적 대책 논의에 나섰다. 2005년을 기점으로 우리 사회는 저출산 문제를 국가적 당면과제로 인식하기 시작하였고, 미래 사회의 지속가능성을 검토할 때는 고령화 현상과 함께 반드시 저출산 현상을 짝고 넘어가야 할 문제로 인식하게 되었다.

실제로 정부는 2005년부터 정부 각 부처 합동으로 5개년 기본계획 구상에 들어갔고, 2006년부터 제1차 저출산 고령사회 기본계획을 수립 추진하였다. 2010년 제1차 기본계획이 완료된 이후, 2014년 현재는 제2차 저출산 고령사회 기본계획의 진행과정이며, 기본계획의 9년차에 접어든 시점이다.

그러나 한국의 합계출산율은 여전히 1.2 수준으로 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준에 머물러 있고, 종합대책 9년 간의 성과 차고는 매우 미흡한 수준으로 평가된다. 따라서 저출산 대응정책의 쟁점에 대해서 다시 한번 점검해야 할 상황이다.

그동안 전문가들은 저출산 현상의 주요 원인 중 여성의 경제활동에 초점을 두었다.

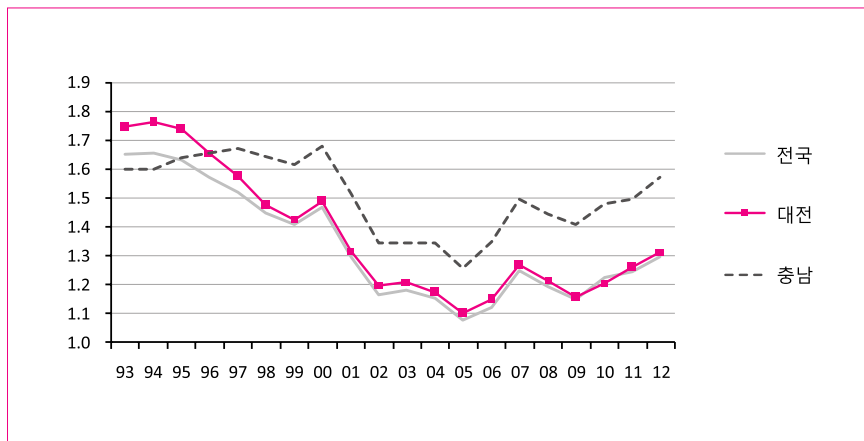
1) 합계출산율은 여성 1명이 가임기간(15~49세)동안 낳은 총 자녀수를 나타내며, 출산율 수준을 측정하는 대표적 지표이다.

서구에서는 여성의 경제활동이 증가하면 출산율이 하락할 수 있다는 주장과 여성 경제 활동이 증가하면 출산율도 증가할 수 있다는 주장이 대립했었다. 그러나 1980년대 중, 후반부터 후자의 주장이 더 설득력을 얻고 있다. 실제로 OECD 회원국을 중심으로 여성 경제활동과 출산율은 1980년대 후반부터 정비례관계를 나타내고 있기 때문이다.

한국의 경우도 여성의 경제활동과 출산율의 관련성에 대해 더 관심을 가질 필요가 있다. 본고는 이런 관점에서 최근의 출산율 추이와 여성의 경제활동의 주요 특성을 살펴보고, 여성 경제활동을 지원하는 일가정 양립정책의 쟁점을 고찰하고자 한다.

II. 출산율 변화와 주요 특성

한국의 출산율은 1983년에 합계출산율(Total Fertility Rate)이 인구대체수준²⁾ 이하로 하락하면서 저출산에 접어들었다. 그리고 저출산 수준은 1990년대까지 지속되다가, 2000년대 초반에 다시 급격히 하락하여 초저출산 수준이라 불리는 1.3 이하까지 하락하였다. 이후 현재까지 1.3 수준 밑에서 증감을 반복하고 있는 상황이다. 지난 2013년의 합계출산율 잠정치는 1.19로 4년만에 감소세로 돌아서면서 벌써 10년이상 1.3수준을 밑돌고 있다.



[그림 1] 합계출산율 추이

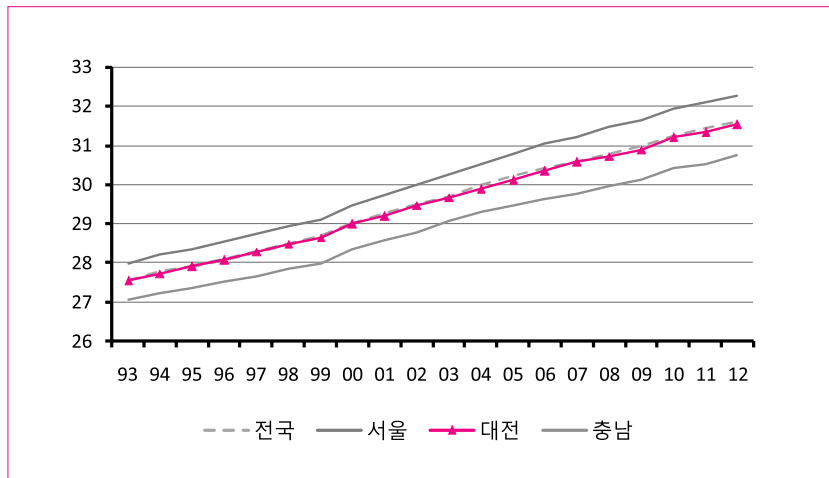
※출처 : KOSIS, 인구동향조사, 각년도.

2) 인구학에서 인구대체수준이란 합계출산율 2.1 수준을 말하며, 합계출산율이 2.1 이하 일 때 저출산 수준으로 판단한다.

대전시의 합계출산율은 전국 합계출산율 수준과 거의 같은 추세로 변동하고 있다. 2012년의 경우 전국 수준은 1.3이었고 대전시 역시 1.3이었다. 2013년 합계출산율 잠정치도 전국 1.19, 대전 1.24로 유사한 수준이다. 대전시가 2000년도부터 현재까지 출산율이 전국 수준과 거의 같은 수준으로 변동하고 있다는 점은 특징적이다. 다만 같은 충청권인 충남의 출산율 수준에는 크게 밀돌고 있는 점도 주의 깊게 살펴볼 문제이다.

평균 출산연령을 살펴보면 아래 그림과 같다. 전국수준에서 1993년에는 평균 27.6세였으나 2012년에는 31.6세로 약 20년 사이에 4.1세 증가했다. 이런 추세는 증감을 반복하는 것이 아니라 거의 직선으로 증가하는 추세를 나타내고 있어, 앞으로도 계속 증가할 가능성을 나타내고 있다.

대전시의 평균 출산연령은 전국수준과 거의 동일하고, 서울시는 대전시에 비해서 일정수준 지속적으로 높은 반면 충남은 일정수준 지속적으로 낮게 나타나고 있다.³⁾ 서울시의 평균 출산연령은 대전시에 비해 20년 평균 0.6세 높은 반면, 충남의 평균 출산연령은 대전시에 비해 20년 평균 0.7세 낮다. 평균 출산연령이 높아지면 가임기간(15~49세)을 단축시키는 효과를 나타내고, 결국 출산율 하락에 큰 영향을 미치게 된다.



[그림 2] 모의 평균 출산연령

※출처 : KOSIS, 인구동향조사, 각년도.

3) 대전시의 모의 평균출산연령은 1993년 27.6세에서 2012년에 31.6세로 증가함.

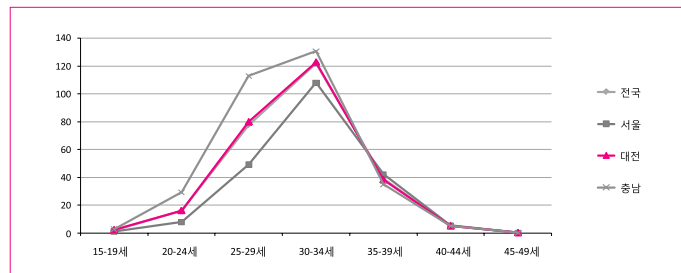
출산여성의 평균 첫째아 출산연령도 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 다음<표>에서 볼 수 있듯이, 전국수준에서 2012년 평균 첫째아 출산연령은 30.5세이고, 대전시의 경우는 30.3세로 전국수준과 거의 동일하다. 그러나 출산율이 높은 충남은 평균 첫째아 출산연령이 29.4세로 다소 낮게 나타나고 있다. 첫째아 출산연령이 증가하면 가임기간을 단축시켜 전체 출산율에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

[표 1] 모의 평균 첫째아 출산연령

구분	'95	'00	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
전국	26.5	27.7	29.1	29.3	29.4	29.6	29.9	30.1	30.3	30.5
서울	27.1	28.4	29.9	30.1	30.3	30.5	30.7	30.9	31.1	31.3
대전	26.5	27.5	28.8	29.1	29.3	29.5	29.8	30.0	30.0	30.3
충남	25.7	26.8	28.1	28.3	28.4	28.6	28.8	29.1	29.1	29.4

※출처 : KOSIS, 인구동향조사, 각년도.

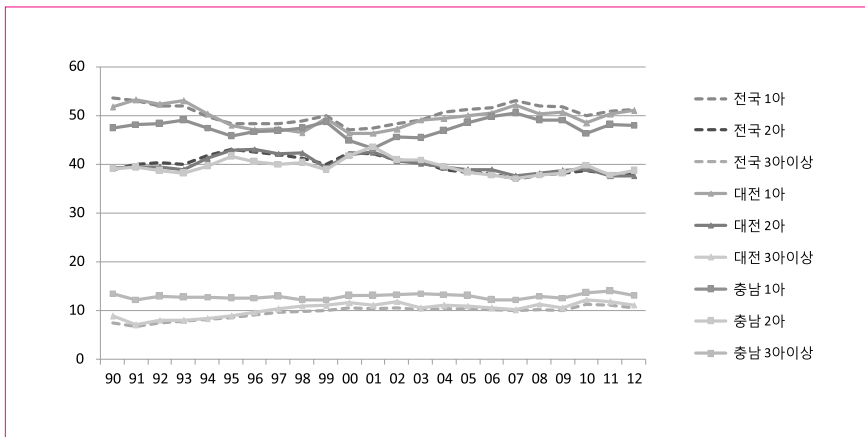
연령별 출산율(Age Specific Fertility Rate)을 살펴보면 아래 그림과 같다. 전국수준에서 25~29세 출산율은 77.4이고 30~34세 출산율은 121.9, 35~39세는 39.0이다. 대전시의 경우 25~29세 출산율은 79.8, 30~34세 출산율은 122.7, 35~39세 출산율은 38.2로 전국수준과 거의 동일한 수준이다. 그러나 전체 출산율이 높은 충남의 경우 25~29세 출산율은 113.0, 30~34세 출산율은 130, 35~39세 출산율은 34.9로, 대전시에 비해 전 연령층의 출산율이 높게 나타나고 있다. 특히 25~29세 연령층의 출산율에서 큰 차이를 나타낸다. 따라서 충남의 경우는 20대 후반 연령층의 높은 출산율이 전체 합계출산율의 상승을 이끌고 있는 것으로 판단된다.



[그림 3] 모의 연령별 출산율(2012년)

※출처 : KOSIS, 인구동향조사, 2012.

전체 출산의 출산 순위별 구성을 살펴보는 것도 의미가 있다. 아래 그림에서 알 수 있듯이, 전체적으로 해당 연도의 총 출산에서 첫째아의 구성비가 가장 높다는 것을 알 수 있다. 전국수준에서 2012년 총출산 중에서 첫째아의 비중은 51.4%, 둘째아이는 38.0%, 셋째아이는 10.7%를 차지했다. 대전시의 경우는 2012년 첫째아의 비중이 51.1%, 둘째아이는 37.7%, 셋째아이는 11.19%를 차지했다. 그러나 출산율이 높은 충남의 경우는 2012년 첫째아의 비중이 48.0%, 둘째아이는 38.7%, 셋째아가 13.2%를 차지했다. 충남은 대전에 비해서 첫째아의 비중이 다소 낮지만 셋째아의 비중은 다소 높다는 점을 알 수 있다. 즉 대전에서는 둘째아까지만 출산하는 가구가 많다면, 충남에서는 셋째아까지 출산하는 가구가 많다는 점을 의미한다.



[그림 4] 전체 출산 중 출산 순위별 구성

※출처 : KOSIS, 인구동향조사, 각년도.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 출산행태를 종합하면, 전국적으로 합계출산율 1.3 이하에서 10년 이상 장기간 정체되어 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 이런 경향에서 대전시의 경우도 예외는 아니며, 정체 기간이 장기화될수록 이런 추세를 벗어나기는 더 힘들어 질 것이다. 또한 출산여성의 평균 첫째아 출산연령이 지난 20년간 지속적으로 증가하였으며, 출산율이 낮은 대전은 출산율이 높은 충남에 비해서 지난 20년간 평균 출산연령이 지속적으로 더 높았다는 점에 주의를 기울여야 한다. 그리고 출산율이 낮은

지역은 상대적으로 첫째아 또는 둘째아에서 출산을 멈춘다면, 출산율이 높은 지역은 상대적으로 셋째아까지 출산이 지속된다는 점을 알 수 있다.

필자는 출산 양식의 이런 특징이 여성의 경제활동과 밀접하게 관련되어 있다고 판단한다. 여성이 경제활동에서 경력 단절에 대한 우려가 클수록 혼인 및 출산을 연기할 가능성이 커지기 때문이다.

Ⅲ. 여성노동의 특성

여성의 경제활동과 출산율 수준의 상관성에 대한 학문적 논의는 활발하게 진행되었다. 최근의 경향은 여성의 경제활동 참가율이 높으면 출산율 또한 높다는 것이다. 그러나 이런 경향은 1980년대 후반부터 외국에서 나타나는 경향이었다. 즉 1980년대 전반까지는 외국에서도 여성의 경제활동참가율이 높으면 출산율이 낮았다. 이런 변화는 북유럽을 중심으로 여성의 일가정 양립정책을 적극 추진하면서 나타난 변화였다. 정책적으로 여성이 출산 및 양육 활동과 직장생활을 충분히 병행할 수 있도록 지원했기 때문이었다. 이런 관점에서 한국의 여성노동의 특성을 살펴볼 필요가 있다.

우선 2012년도 사업체 규모에 따른 특성을 보면, 한국의 전체 사업체 중에서 종사자 수 1~4명 이하 규모가 82.3%를 차지하고 있다. 소규모 사업장의 경우 여성의 일가정 양립 지원을 위한 근로환경이 열악할 가능성이 크다. 출산전후휴가 및 육아휴직을 이용할 경우 사업주는 대체인력 확보에 큰 부담을 느낄 수 있기 때문이다. 소규모 사업장의 비율은 출산율이 낮은 지역이나 높은 지역에서 큰 차이를 나타내지는 않았다.

[표 2] 사업체 규모별 분포 및 여성 근로자의 종사상지위별 분포

(단위 : %)

	사업체 규모(2012) ¹⁾						여성의 종사상지위(2013) ²⁾				
	1~4명	5~9명	10~19명	20~49명	50명 이상	계	상용 근로자	일시 근로자	일용 근로자	자영업 무급가족	전체
전국	82.3	10.2	4.1	2.3	1.3	100.0	-	-	-	-	-
서울	81.1	11.2	4.3	2.1	1.4	100.0	35.1	19.7	6.6	38.6	100.0
대전	83.6	9.6	3.6	2.0	1.2	100.0	48.5	22.6	8.9	20.0	100.0
충남	83.5	9.0	3.8	2.4	1.4	100.0	41.5	27.8	9.0	21.7	100.0

자료 : 1) 통계청, 전국사업체조사, 2012.

2) 통계청, 지역별고용조사, 2013.

2013년도 여성 근로자의 종사상지위 분포를 살펴보면, 서울은 상용근로자가 35.1%, 대전은 48.5%, 충남은 41.5%로 나타났다. 자영업자 및 무급가족 종사자는 서울 38.6%, 대전 20.0%, 충남 21.7%로 나타났다. 대전시의 경우 상용근로자 비율은 상대적으로 가장 높고, 자영업 및 무급가족 종사자 비율은 가장 낮게 나타났다. 일반적으로 우리나라는 상용근로자가 출산 및 양육 여건에서 불리하고 자영업 및 무급가족 종사자가 출산 및 양육 여건에서 유리한 상황이다. 상용근로자의 경우 자영업 및 무급가족 종사자보다 근무시간의 유연성이 떨어지기 때문이다. 따라서 대전시가 고용형태 상 출산에 상대적으로 더 안 좋은 상황이라고 볼 수 있다. 물론 이 통계만 가지고 단적으로 종사상지위가 출산율에 결정적 영향을 미친다고 보기는 힘들다. 왜냐하면 서울의 경우 출산율이 낮지만, 출산 및 양육환경에 불리한 상용근로자 비율이 가장 낮기 때문이다. 이는 더 심층적 분석이 필요한 부분이며, 다만 대전시가 출산 및 양육에 불리한 여건 하나를 충족시키고 있음을 확인할 수 있다.

다른 한편, 고용안정성의 관점에서 볼 때 출산율이 낮은 서울과 대전시 여성근로자의 고용안정성이 상대적으로 취약함을 볼 수 있다. 아래 표에 따르면, 여성 임금근로자의 근로기간 계약 여부에서 충남은 15.2%이지만, 서울과 대전은 동일하게 22.7%를 나타냈다. 상용근로자 중 기간제 근로자(계약직)의 비율에서 출산율이 낮은 서울과 대전지역에서 상대적으로 높게 나타난 것이다.

[표 3] 여성 임금근로자의 근로기간 계약 여부

(단위 : %)

구분	정했음	정하지 않았음	전체
충남	15.2	84.8	100.0
서울	22.7	77.3	100.0
대전	22.7	77.3	100.0

자료 : 통계청, 지역별고용조사, 2013.

여성의 경제활동 참가율과 출산율의 상관성에서 주요한 쟁점은 출산 및 양육으로 인한 경력단절 현상이다. 출산율이 낮은 국가에서 나타나는 전형적 특성은 경력단절이 심

하고 이런 현상은 연령별 경제활동참가율에서 M-curve가 나타난다는 점이다.

아래 그림은 4개 지역의 연령별 경제활동참가율과 경력단절 현상을 상대적으로 비교한 것이다. 충남과 전남은 출산율이 높은 지역이고, 서울과 대전은 출산율이 낮은 지역이다. 그림에서 확인할 수 있는 특성은, 서울은 경제활동참가율이 높지만 경력단절이 심한 지역, 대전은 경제활동참가율이 낮고 경력단절이 심한 지역, 충남은 경제활동참가율이 낮고 경력단절은 심하지만 재취업 비율이 높은 지역, 전남은 경제활동참가율이 높고 경력단절도 심하지 않은 지역이다. 이렇듯 4개 지역의 유형은 한국 여성의 경제활동참가율, 경력단절, 재취업 상황과 출산율의 관계를 잘 보여주고 있다. 즉 경제활동참가율만 높아서는 출산율에 긍정적이지 않다. 경력단절이 심하지 않거나, 경력단절 후 재취업 비율이 높아야 출산율에 긍정적일 수 있다는 함의를 찾을 수 있다.



[그림 5] 여성의 연령별 경제활동 참가율

자료 : 통계청, 지역별고용조사, 2013

이상의 내용을 종합하면, 여성 근로자의 주요 특성은 소규모 사업장에 종사하며, 근무시간의 유연성이 떨어지는 상용근로자이거나, 고용이 불안한 비정규직 종사자가 많다는 점이다. 또한 결혼, 임신, 출산, 육아기에 노동시장을 이탈하여 경력단절이 발생하

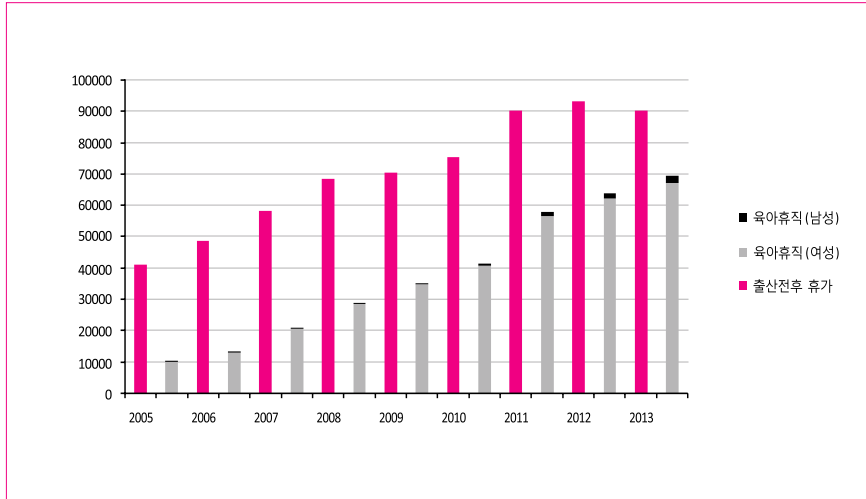
고 재취업도 어렵다는 점이다. 이런 특성은 취업여성의 출산을 지연 또는 중단시키는 결과로 귀착될 수 있다. 따라서 저출산 시대에 일가정 양립정책은 무엇보다도 중요한 영역이라 하겠다.

IV. 일가정 양립 정책의 추진과 지방정부의 역할

2006년 제1차 저출산 고령사회 기본계획부터 일가정 양립정책은 출산 및 양육을 지원하는 핵심 정책영역이었다. 현재는 제2차 저출산 고령사회기본계획이 추진 중에 있고, 2차 기본계획에서 일가정 양립의 일상화는 3대 추진과제 중 하나이다.

일가정 양립정책은 주로 출산과 양육에 필요한 시간을 보장하는 내용이다. 대표적으로 출산전후 휴가와 육아휴직을 예로 들 수 있고, 육아기 근로시간 단축 청구권, 시간제 근무, 유연근무제 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 출산전후 휴가와 육아휴직의 경우 제도 시행이후 최근에는 이용실적에서 큰 성과를 거두었지만 일부 한계도 가지고 있다. 출산전후 휴가는 2005년 약 4만명이 이용하였지만, 2013년에는 약 9만명이 이용하여 8년만에 2배이상 증가하였다. 육아휴직은 2005년에 약 10만명의 여성이 이용하였지만, 2013년에는 67만명이 이용하여 같은 기간에 약 7배 증가하였다. 같은 기간 중 남성 이용자는 약 10배 이상 증가하였지만, 절대규모가 2천여명에 불과하여 큰 의미는 없다. 남성 이용자가 여전히 소규모인 이유는 급여수준이 현실성이 없기 때문이다. 통상임금의 40%(정률)에 상한 100만원 수준으로 육아휴직에 들어갈 남성은 많지 않을 것이며, 따라서 기존 이용자들은 공공부문 등 안정적 일자리에 근무하는 남성일 가능성이 크다. 육아기 근로시간 단축 청구권, 시간제 일자리 등은 아직 제도도입 초기로 지금은 정착기로 볼 수 있고, 그 성과의 의미를 찾기는 힘든 상황이다.

또한 출산전후 휴가나 육아휴직에서 사각지대는 여전히 크게 남아있다. 급여의 재원이 되고 있는 고용보험에 가입하지 않은 자영자 및 무급가족 종사자와 비정규직 근로자는 제도 밖에 남아있기 때문이다. 제2차 기본계획에 비정규직 근로자의 모성보호 강화 대책이 있지만 실효성은 미비하다.



[그림 6] 출산 및 육아휴직 현황

자료 : 고용노동부, 고용보험 DB 자료, 각년도.

여성가족부는 가족친화기업 인증제도를 시행하여 출산 및 양육에 유리한 직장문화를 조성하고자 노력하고 있다. 그러나 이 제도는 자발적 신청에 의한 것으로 여전히 대기업이나 공공부문에 한정되어 있는 실정이다.⁴⁾ 인증자체가 정책의 주 목적인 것처럼 보이며, 인증에 따른 실질적 가족친화 환경조성 효과는 의문의 여지가 있다. 여성가족부 뿐만 아니라 대전시를 비롯하여 경기도, 서울시 등 지방정부도 유사한 정책을 추진하고 있지만, 마찬가지로 인증자체가 중요한 것은 아니다. 실질적으로 가족친화적인 기업문화를 만들 수 있는 역할을 하는 것이 더 중요하다.

실질적인 일가정 양립을 위해서는 법, 제도, 문화, 정책 프로그램 등이 종합적으로 결합되어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 역할도 중요하다. 일가정 양립정책의 실효성 확보를 위해서는 기업에 대한 세심한 관심이 필요한데, 규제와 지원이라는 두 가지 방향에서 관심을 두어야 한다. 규제 또는 관리감독 차원에서 출산 및 육아기 여성의 고용불안 요인을 제거해야 한다. 특히 시간을 보장하는 제도로써 출산

4) 여성가족부가 인증한 가족친화기업은 '09 15개사, '10 23개사, '11 95개사, '12 101개사, '13 288개사로 전체 522개사이며, 이 중에서 중소기업은 182개사로 35%에 불과(2013년 12월 기준, 여성가족부).

전후 휴가 및 육아휴직 사용과 관련한 불법 및 편법, 주 40시간 근무제 등을 관리감독의 초점에 두어야 한다. 반면 지원을 위해서도 실질적 효과를 낼 수 있는 방안을 찾아야 한다. 특히 가족친화기업(또는 여성친화기업) 인증정책은 인증 자체만으로 효과를 내기 어렵기 때문에, 인증 과정에서는 실질적 가족친화 정도를 측정해야하며, 인증 이후에는 가족친화 정도를 확대하도록 유인해야 한다. 따라서 인증 준비과정, 인증 과정, 인증후 사후관리 과정을 구분하여 추진할 필요가 있다. 그리고 이 과정에서 기업의 부담을 경감할 수 있는 방안과 기업운영 실질적으로 도움이 되는 인센티브가 마련되어야 한다. 이를 위해 지방정부차원에서 가족친화 기업에 특화된 지원책을 적극 모색 할 필요가 있다.

V. 요약 및 결론

한국에서 저출산 정책이 본격화된 지 9년이 경과하고 있으나 여전히 출산율의 의미 있는 추세 전환이 나타나지 않고 있다. 합계출산율이 1.3이하에서 10년 이상 장기간 정체되어 있다. 이런 경향에서 대전시의 경우도 예외는 아니며, 정체 기간이 장기화 될수록 이런 추세를 벗어나기는 더 힘들 것이다. 출산여성의 평균 첫째아이 출산연령은 지난 20년간 지속적으로 증가하였다. 출산 양식의 이런 특징은 여성의 경제활동과 밀접하게 관련되어 있다. 여성이 경제활동에서 경력 단절에 대한 우려가 클수록 혼인 및 출산을 연기할 가능성이 커지기 때문이다.

다른 한편 여성 근로자는 주로 소규모 사업장에 종사하며, 근무시간의 유연성이 떨어지는 상용근로자이거나, 고용이 불안한 비정규직 종사자가 많다. 그리고 결혼, 임신, 출산, 육아기에 노동시장을 이탈하여 경력단절이 발생하고 재취업도 어려운 상황이다. 이런 특성은 취업여성의 출산을 지연 또는 중단시키는 결과로 귀착될 수 있다. 따라서 저출산 시대에 일가정 양립정책은 무엇보다도 중요한 영역이라 하겠다.

일가정 양립정책의 실효성 확보를 위해서는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 기업에 대한 세심한 관심이 필요한데, 규제와 지원이라는 두 가지 방향에서 관심을 두어야 한다. 규제 또는 관리감독 차원에서 출산 및 육아기 여성의 고용불안 요인을 제거해야 한다. 그리고 지방정부차원에서 가족친화 기업에 특화된 지원책을 적극 모색 할 필요가 있다.

일가정 양립을 위해서 문화적 변화가 수반되어야 하는데, 문화라는 것은 쉽게 변화

지도 않고 변화하는데 시간도 오래 걸린다. 특히 문화변화를 위하여 정부가 할 수 있는 일은 인식개선 사업뿐만 아니라 지속적으로 방향을 가지고 제도를 개선하는 일이다. 제도 변화는 개인의 행동에 영향을 주며, 이런 변화가 궁극적으로 문화적 변화에 영향을 미치기 때문이다. 따라서 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 일관된 방향성을 가지고 지속적으로 제도 개선을 추진하는 것이 중요할 것이다.