

프랑스의 저출산 문제 해소 요인

Resolved Factors to Low Fertility in France

이문숙

서울사이버대학교 사회복지학부

Moun-Souk Yi(tlseyi@iscu.ac.kr)

요약

한국과 비슷한 초저출산율에서 출산율 회복에 성공한 프랑스의 경우 1980년부터 출산율이 계속 하락하여 1994년에는 1.66까지 낮아졌으나 1990년대 중반부터 적극적인 가족지원정책을 통해 출산율이 증가하여 2008년 2.02명, 2010년 1.99명, 2013년 현재 2.0명으로 유럽국가 군에서 선두를 유지하고 있다.

본 연구는 이룸하여 선진 복지국가 군으로 분류되지 않는 프랑스가 어떻게 저출산 문제를 극복할 수 있었는가를 역사적, 사회·경제적 측면, 제도적 측면 등에서 살펴보고, 프랑스의 저출산 문제 극복 요인들이 비슷한 문제를 안고 있는 한국사회에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

■ 중심어 : 저출산 | 합계출산율 | 가족정책 | 영-유아보육정책 | 선진복지국가 |

Abstract

In the case of France which was successful in improving the ultra-low fertility rates of birth and South Korea, from the late 1980s, the birth rate fell continuously. In 1994, total fertility rate fell 1.66, but thanks to the active family policy of the government in the mid 1990s, it grew and maintained 2.0 average since the year 2008 until now.

This study examined carefully how France was not classified as advanced welfare state, overcame the obstacles of low fertility problem in the socio-economic and institutional side and trying to get some suggestions from South Korea in which it of such problems in the field of low fertility.

■ keyword : Low Fertility | Fertility Rate | Family Policy | Child Care Policy | Advanced Welfare State |

I. 서 론

프랑스는 선진 복지국가군에 속하지 않는 것으로 분류되고 있음에도 출산율과 가족정책의 측면에서는 스칸디나비아 국가군에 대등하거나 앞서있는 특징을 보이고 있다[1].

프랑스의 출산율은 1960년 2.73명에서 1993년 1.65명까지 감소하였으나, 프랑스 정부의 적극적인 출산장려 정책에 힘입어 1993년 이후 최근까지 지속적으로 상승하여 합계출산율이 2010년 2.02명, 2011년 2.0명을 기록

하고 있다.

또한 프랑스의 가족정책은 1-2차 세계대전 이후 프랑스 사회보장에서 중요한 핵심분야로 자리 잡고 있다. 가족정책이 도입된 초기에는 출산을 제고하려는 목적을 표방하였으며 이를 위해 가족수당(Les Allocations Familiales)과 소득세의 가족계수(Le Quotient familial)가 두 가지 핵심 축으로서 역할을 하고 있었다. 가족수당은 주로 저소득층 가정의 소득을 보전해 주는 역할을 하고 있었으며, 소득세의 가족계수는 중산층 이상의 가정에서 상대적으로 많은 혜택을 제공하고 있었다. 1970

접수일자 : 2015년 11월 17일

수정일자 : 2015년 12월 17일

심사완료일 : 2015년 12월 28일

교신저자 : 이문숙, e-mail : tlseyi@iscu.ac.kr

년 이후 프랑스 사회에서는 출산율이 어느 정도 회복 수준에 도달하였으며, 프랑스 번영의 30년 기간 동안 이룩한 경제발전의 이면으로서 사회계층 간 갈등이 심화되었으며, 여성의 경제활동 참여가 증가하는 등 다양한 사회변화가 나타나기 시작하였다. 이에 1981년 미테랑 대통령 집권 이후 프랑스의 가족정책은 출산율 회복이라는 목적 외에 전체사회의 수직적 형평성, 빈곤 감소, 여성 노동 참여 확대, 일과 가정 양립 지원, 한부모 가족 지원 등 전반적인 사회정책으로 발달하게 되었다.

가족정책의 개혁을 반대하는 우파는 자녀를 가지고 있는 가족에 대해 정부가 상대적으로 더 많은 지원을 제공함으로써 자녀가 있는 가족과 자녀가 없는 사람들 간의 수평적 형평성을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 반면, 좌파에서는 소득이 낮은 가족에 대해 더 많은 지원을 제공함으로써 수직적 형평성을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 2013년 프랑스 가족정책 개혁을 통해 중산층 이상 가정이 과거보다 더 높은 소득세를 지불해야 할 것으로 전망되고 있다. 이는 현 프랑스 정부의 이념이 반영된 결과라고 볼 수 있다[2].

최근 경제협력개발기구(OECD) 회원국 대부분이 출산감소 추세를 보이고 있으며, 한국은 그 중에서 가장 빠른 출산율 감소현상을 나타내고 있어 인구학자들의 관심의 대상이 되고 있다. 대부분의 선진국에서 100여 년 동안 장기간 이루어진 인구구조 변화가 한국사회에서는 30년 정도의 단기간에 이루어졌으며, 이는 정부의 강력한 출산억제 정책이 원인인 것으로 평가되고 있다. 프랑스는 EU 국가 중 아일랜드와 함께 가장 높은 수준의 출산율을 지속하고 있는데, 이는 프랑스 정부가 출산과 양육문제는 개인이나 가정의 문제가 아니라 국가 차원에서 해결해야 될 과제로 인식하고 장기적인 차원에서 강력한 출산장려정책을 추진한 결과로 분석된다. 프랑스 정부의 저출산정책은 유럽국가 중 성공한 대표적인 사례로 평가받고 있으며, 많은 저출산 국가의 참고 대상이 되고 있다.

저출산, 고령화로 파생되는 사회, 경제적인 문제들은 다양하지만 그중에 가장 중요한 것으로 생산가능인구의 감소로 인한 경제성장 둔화와 고령인구 증가에 따른 공적 연금기금 고갈 및 연금부담 가중 문제를 지적할

수 있다.

2000년대 들어 프랑스의 저출산문제를 주요 주제로 다룬 국내에서의 연구는 정상천[3]의 저출산 문제 극복 사례, 신윤정[4]의 프랑스의 영유아보육정책 현황과 시사점, 조희연[5]의 저출산과 프랑스 영유아교육·보육 협력 사례 연구, 홍승아[6]의 복지국가 재편과 젠더: 프랑스 보육정책을 중심으로 등을 들 수 있다.

본 연구에서는 출산율 저하 문제를 풀어낸 프랑스의 경우를 살펴봄으로써 비슷한 문제를 겪고 있는 한국사회에[7] 시사점을 제공해보고자 한다.

II. 저출산 문제와 정부개입

1. 저출산 문제를 보는 시각

세계 전체적으로는 인구가 지속적으로 상승하고 있는 반면, 대부분의 OECD 국가들은 저출산이라는 심각한 문제해결을 위한 대책마련에 고심하고 있다.

저출산 문제가 현대사회에 제기하는 사회·경제적 함의는 다양하다. 경제적인 측면에서 인구증가는 시장의 규모를 확대시킴으로서 분업, 전문화와 규모의 경제를 가능하게 하고, 기술발전을 촉진시키는 역할을 한다. 아울러 인구증가는 소비자 수의 증가를 의미하며, 총수요 증가는 소비측면에서 경제성장에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되고 있다. 이러한 측면에서 저출산으로 인한 인구감소는 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 된다. 노동연령층의 감소는 실질 GDP를 감소시키고 국제사회에 있어 선진국과 개도국 간 정치적 역학관계를 변경시킬 수 있다.

사회적 측면에서는 첫째, 저출산으로 인한 가족형성의 지연과 약화를 들 수 있다. 가족형성의 시기와 정도, 그것의 해체는 출산력에 중요한 영향을 미친다. 가족형성은 혼인의 일반적인 의미뿐만 아니라 결혼의 지연 및 미혼, 이혼을 포함하는 개념이다. 가족형성의 지연과 약화는 무엇보다도 젊은이들의 가치관 변화에서 비롯된 것으로 이해할 수 있다. 결혼과 출산이 더 이상 순차적이며 연속적인 생애 과업으로 수용되지 않음은 물론 혼인과 자녀출산에 있어 사회적인 적령기의 개념조차 퇴

색되는 것이 사실이다. 이러한 경향은 곧 혼인율과 출산률의 감소, 평균초혼연령의 지속적인 증가와 미혼인구의 증가라는 집합적 결과로 나타나고 있다[7]. 둘째, 많은 수의 어린이들이 형제가 없거나 비슷한 연령대의 친구가 없이 성장할 가능성이 높아짐에 따라 세대 간 유대관계에도 변화가 예상된다. 셋째, 보다 많은 수의 건강한 노년층이 차지하고 있는 정부와 기업체의 고위직 자리에 젊은 세대의 진입이 견제 받게 됨으로써 세대 간 갈등이 심화될 수 있다. 넷째, 저출산으로 인한 인구감소는 학령인구의 감소로 이어져 학교와 교원 수의 감축을 초래하게 될 것이다. 이는 기존 학교들의 폐교를 유발하고, 잘 교육받은 사회구성원의 지속적인 장기 공급을 어렵게 할 것이다.

2. 정부개입의 필요성

OECD 국가들의 저출산 문제가 초래할 문제점들은 시장의 자율적인 조정기능에 맡기기 보다는 정부의 적극적인 개입으로 해결해야 할 문제이다. 대부분의 OECD 국가들이 직면하고 있는 저출산 문제에 정부가 개입해야 하는 논거는 다음과 같다. 첫째, 인구감소는 노동감소로 이어지며, 이에 따라 생산·소비 등 경제활동이 전반적으로 위축되는 결과를 가져온다. 둘째, 생산가능인구의 감소로 세입이 줄어들게 되며, 반면에 고령층에 대한 연금, 의료 등 복지 부담을 확대하여 정부 재정이 악화된다. 더불어 젊은 세대들의 노년층 부양 부담증가에 따른 세대 간 갈등도 야기될 수 있다. 셋째, 저출산 문제는 다양한 정치, 경제, 사회, 문화적 요인들이 결합된 복합적인 문제인 바, 정부가 주도적으로 종합적인 차원에서 풀어가야 하는 문제이다. 넷째, 사회보장제도 측면에서 대규모의 재원이 투입되어야 하기 때문에 정부예산의 집중적인 할당이 필요한 사업이다.

정부개입을 통해 출산율을 증가시킬 수 있다는 것은 미국 국립연구조사국 연구보고서에서도 잘 나타나 있다. 동 보고서의 「선진국의 출산율 변인 분석」에 따르면 보육부담 경감을 위한 정부의 재정지원 규모가 클수록 합계출산율이 높게 나타난 것으로 조사되었다. GDP 대비 가족지원 정부지출 1% 증가는 합계출산율 0.12% 상승, 공공 보육서비스(daycare) 지원 수준 2배

상승 시에는 합계출산율이 0.13 상승하는 강력한 효과를 거둔 것으로 드러나고 있다[3]. 역으로 정부개입을 통해 출산율을 감소시킨 대표적 성공사례는 한국의 제3공화국 정부가 시행한 '가족계획'정책이다. 1960년 한국의 합계출산율은 6.0이었는데 가족계획사업이 종료된 2002년에는 1.17로 대폭 하락하였다. 1980년대부터 한국뿐만 아니라 중국, 태국, 말레이시아, 멕시코 등의 개발도상국가들에서 출산율 저하 현상이 나타났는데 이는 정부주도의 가족계획정책이 실시되었기 때문이었다[7]. 이렇게 정부개입을 통해 출산율을 증가시킬 수도, 감소시킬 수도 있는 중속적 변수가 될 수 있음을 알 수 있다.

III. 프랑스의 인구변동 및 저출산문제

1. 프랑스의 인구변동 추이

루이 14세의 전성기와 나폴레옹의 유럽 제패는 프랑스 인구의 절대적인 수적 우세에 힘입은 바가 크며, 역사적으로 볼 때 프랑스는 인구의 대소에 따라 국가의 흥망이 좌우되었다. 제2차 세계대전 때 프랑스가 독일의 공격에 제대로 대응하지 못하고 붕괴된 것도 인구문제로 보는 시각이 있다[8].

INSEE 통계는 20세기와 21세기 초의 인구변동을 출산율 수준에 따라 6단계로 구분하고 있다. 20세기 초(1901 - 1914), 1차 세계대전(1915 - 1919), 양차대전 사이(1920 - 1939), 제2차 세계대전(1940 - 1945), 영광의 30년(1946 - 1974), 최근 30년(1975 - 2006). 20세기 초 프랑스 인구는 4,070만 명 수준에서 지속적으로 증가하다가 제1차 세계대전으로 인해 3,860만 명 수준으로 하락하였다[9]. 양차대전 사이에 4,150만 명 다시 상승하였다가 제2차 세계대전의 발발로 3,870만 명 수준으로 감소하였다. 프랑스 인구는 영광의 30년 동안 비약적인 증가세를 보여 1946년 4,013만 명에서 1974년 5,232만 명으로 증가하였고, 2007년에는 6,180만 명을, 2013년에는 6,370만 명을 기록하고 있고, 2050년에는 7,000만 명으로 증가할 것으로 추정하고 있다[8].

표 1. 프랑스 인구변동 추이

* 프랑스 해외영토 제외 (단위 : 만명)

연도	인구 수	연도	인구 수	연도	인구 수
1901	4,071	1930	4,134	1974	5,232
1910	4,135	1939	4,151	1979	5,348
1914	4,163	1945	3,966	1990	5,657
1919	3,860	1950	4,164	2008	6,213
1925	4,046	1960	4,546	2013	6,370

* 자료 : INSEE 각 년도

2. 저출산 관련 정책 추진 배경

프랑스는 20세기에 접어들면서 두 차례 출산을 감소 현상을 경험하였다. 첫 번째는 1920년대 후반에서 1930년대이며, 두 번째는 1970년대 이후이다. 1929년 세계적인 대공황 발생으로 신생아 출생수가 1920년의 838,137명에서 1929년 734,140명으로 대폭 감소하였다. 두 번째 인구감소는 1970년대 발생한 두 차례의 오일 쇼크로 인한 세계경제의 위축, 1968년 5월 혁명 이후 진보적 사조(평등, 성해방, 인권 등)의 대두, 프랑스 산업발달에 따른 일-가정 양립의 어려움, 1970년대 - 1990년대 중반까지 출산연령의 고령화 추세 등에 따라 1993년에는 합계출산율이 1.65명으로까지 감소하였다.

프랑스는 1841년부터 아동들의 노동을 금지하였으며, 일부 고용주들은 사회정의 또는 사회 카톨릭주의 정신에 입각하여 그들의 고용인들에게 자녀가 있을 경우 가족상여금(les sursalaires familiaux)을 지급하였다. 1932년 3월 11일 코르시카 출신의 랑드리(Landry Adolphe)에 의해 가족상여금 혜택이 무역 및 산업종사자들에게 확대되었으며, 1937년에는 가족 수당제도(Allocations familiales)가 창설되었으며, 1939년에는 가족·출산법(Code de la Famille et de la natalité)이 제정되어 다자녀 출산 가정에 대한 대폭적인 지원책이 마련되었다. 본 가족법은 인구정책적 요소를 강력하게 내포하고 있는 법으로 국가차원에서 출산장려와 가족 보호를 위한 제도적 장치를 마련한 것에 의의가 있다.

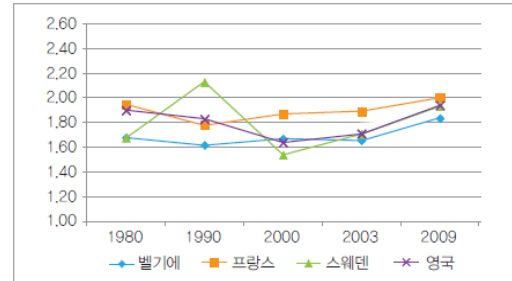
표 2. 프랑스의 합계출산율 추이

연도	1960	1970	1980	1990	1993	2000	2001	2002
출산율	2.73	2.47	1.94	1.78	1.65	1.87	1.88	1.86
연도	2003	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
출산율	1.87	1.90	1.98	2.00	2.02	2.00	2.00	2.00

* 출처 : INSEE 각 년도 및 OECD Database

이후 두 명 이상의 자녀를 둔 프랑스의 모든 가정은 가족수당을 받게 되었으며, 수당금액도 자녀수가 많을수록 누적적으로 지급되고 있다.

표 3. 프랑스 와 유럽국가의 합계출산율 추이



* 출처 : 2013 한국의 성인지통계, 참조

1939년 가족법 개정 이후 프랑스 정부가 취해온 주요 정책들을 정리하면 다음과 같다. 1939년에 인구 고등위원회(Haut Comité de la Population)를 설립하여 가족법 및 프랑스 내 외국인의지위에 관한 법률을 입안하였다. 1946년에는 사회보장 제도 상 가족지원을 가족수당, 급여수당, 출산전수당 및 출산수당의 네 가지로 규정하였다. 1972년에는 국립가족수당기금(CNAF : La Caisse Nationale des Allocations Familiales)을 설립하여 가족수당 지원업무를 총괄하게 하였다. 1974년에는 6 - 16세의 취학아동을 위한 수당을 신설하였으며, 1990년에 사회보장법을 개정하여 일반 가정의 베이비시터 고용

지원제도(Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée)를 신설하였다. 1994년에는 국가적 차원에서 대규모의 가족관련 연례회의(Conférence de la famille)를 매년 1회 개최하도록 법제화하여 총리 주재 하에 관련부처장관, 가족관련 단체, 사회보장직급대표들이 모두 참여하여 정부의 가족출산 정책의 방향, 주요정책 진전 상황에 대한 대화와 토론을 실시하고 있다. 2001년에는 남성출산휴가(congé paternité)를 최대 11일간 사용 가능하도록 하였으며, 2003년에는 3세 이하 유아를 가진 가정에게 기본 월 160 유로의 수당을 지원하는 '유아환영수당(prestatiion d'accueil du jeune enfant : PAJE)' 및 탁아소(crèche) 2만개 설립 계획을 수립하였다. 2008년에는 가족정책 관련 대통령 자문기구로서 '가족정책 고등위원회(Haut Conseil de la Famille)'를 설립하였다[10].

IV. 저출산 문제 해소를 위한 정부의 정책

1. 출산율에 영향을 미치는 주요 요인

출산여부 결정에 영향을 미치는 요인에는 개인의 가치관, 경제적인 여건, 사회·문화·제도적 환경 등 여러 가지 복합적인 요소들이 내재되어 있다.

표 4. 프랑스 혼외출산 비율 추이

* 출처 : INSEE 각년도

연도	1994	1996	2000
출산율	36.3	39.3	42.6
2004	2007	2009	2012
46.4	50.7	53.7	56.6

출산은 개인적 선택의 문제인 동시에 국가정책적 차원에서는 '관리'되어야 할 대상인 이중적 특성을 지니고 있다.

또한 저출산은 출산·육아 비용이나 육아노동의 문제만이 아닌 고용과 임금, 주택, 교육, 기본소득의 보장, 노후소득 보장, 보건의료 부족 등이 모두 모여 나타나는 복합적인 사회현상이다.

결혼관 변화와 관련 프랑스의 대표적인 특징으로 지

적할 수 있는 것은 혼외출산이 출산율에서 차지하는 비중이 1994년 36.3%에서 2007년 50.7%를 기록하는 등 지속적인 증가 추세를 보이고 있는 점이다. 이는 2000년부터 발효된 Pacs법의 영향이라고도 할 수 있다.

프랑스 정부는 1999년 11월에 PACS(Pacte Civil de Solidarité : 민간연대결약)라는 법률을 제정하게 되었다. PACS는 이성 혹은 동성 간의 두 성인이 결혼 이외의 방식으로 영위하는 공동생활을 할 수 있도록 법적권리를 일부 인정해주는 것이라고 할 수 있다. 이는 여러 가지 원인으로 한 사람이 결혼을 원치 않거나 할 수 없을 때, 단순한 동거 형식으로 인해 받게 되는 불이익을 일부 해소하여 안정적인 법의 범주 내에서 살 수 있도록 공동생활의 양식들을 체계화한 일종의 계약이다[11].

2. 소득세의 가족계수(Quotient familial)

출산수준의 회복을 위해 프랑스는 가족수당(Les allocations familiales)과 소득세의 가족계수(Le quotient familial)의 두 가지 핵심적인 축을 기초로 하는 강력한 출산 장려 정책에 착수하게 된다. 가족수당은 1938년부터 보편화되기 시작하였으며 소득세의 가족계수는 1945년부터 모습을 드러내기 시작하였다. 프랑스 초기의 가족정책은 자녀가 많은 가정을 지원하기 위해 세 번째 자녀를 최우선 순위로 중시하였다. 세 번째 자녀를 출산하는 가정은 가족수당과 소득세 감면에서 상대적으로 많은 혜택을 받았다.

2차 세계대전 이후 나타난 베이비 붐 현상에 따라 출산율 저하 문제는 더 이상 국가적인 위협으로 간주되지 않게 되었다. 하지만 자녀가 많은 가정을 지원할 필요가 있다는 가족주의적 전통은 여전히 유지되고 있다. 다자녀 가정을 우대하는 프랑스의 가족주의적 경향은 다른 유럽국가들과 비교하여 보면 독특한 특징을 보이고 있다. 대다수의 유럽국가에서 가족수당은 아동수당이라는 이름하에 첫째 자녀부터 지원되고 있으며, 가족들로 하여금 자녀를 갖도록 독려하는 정책이 아닌 부모가 자녀를 키우는데 있어 소요되는 비용을 보상한다는 목적 하에 정책을 추진하고 있다. 초기의 프랑스 가족정책은 자녀가 있는 가정과 자녀가 없는 가정 간의 생활수준 격차를 감소시키는 수평적 사회통합을 지향하

였다. 이러한 측면에서 소득세의 가족계수와 가족수당은 세 자녀를 양육하는 가정이 자녀가 없는 가정과 동등한 생활수준을 누리게 하는 것을 가능하게 하고 있다.

1970년대 이후 프랑스의 출산율은 회복되어 출산율을 증가시켜야 한다는 것이 정책적 우선순위로서 서서히 약화되기 시작하였다. 이시기 이후부터 다양한 이념적 성향을 가진 사회운동들이 가족정책의 사회정책으로서의 역할을 강조하기 시작하였다. 기회의 평등을 보장하기 위하여 한부모 가정 등 사회적으로 곤경에 처해 있거나 빈곤한 아동 등 취약한 상황에 놓여 있는 가족에 대한 지원에 중점을 두게 되었다. 프랑스 가족정책은 재분배적인 목적을 보이면서 일정한 소득 조건 하에서 가족지원을 제공하는 경향이 강해졌다. 즉 지금까지 추구해온 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 수평적인 사회통합에 소득이 높은 가족과 낮은 가족 간의 수직적인 사회통합성이 가미되기 시작하였다. 또한 1970년대 이래 많은 여성들이 노동시장에 참여하기 시작하자 정부는 보육시설 뿐 아니라 육아휴직을 제정적으로 지원하는 정책을 완성하기에 이른다.

여성의 노동시장 참여 확대에 따른 정책적인 지원은 1980년대 이후 공공정책의 주요한 이슈로 등장하게 되었다. 이 시기부터 프랑스의 가족정책은 가족주의와 소득 재분배, 수직적 형평성과 수평적 형평성, 보육서비스 제공과 육아휴직 부여 등 서로 대립적인 지향점을 가진 정책들을 함께 추구하게 되는 경향을 보이게 된다. 특히 1980년대 이래 프랑스 가족정책은 고용정책의 일환으로 추진되었다. 실제로 이 시기 이후의 가족정책은 ‘가족의 안녕’을 표면적으로 제시하고 있었으나 많은 정책적인 결정들이 실제로 여성노동 참여 활성화를 위한 목적성을 가지게 되었다. 실제로 1994년 정부가 두 자녀를 가진 여성에 대해 부모교육수당(L'allocation parentale d'éducation)을 확대하였을 때 정부는 ‘선택의 자유’를 보장하는 것이라고 표방하였으나 실제로 동 정책은 공식적인 실업율을 감소하기 위한 목적으로 추진된 것이었다[11].

유럽 경제위기 이후 현재 프랑스 정부는 공공의 재정적자를 감소시켜야만 하는 정책적인 필요성에 직면하게 되었다. 이러한 영향으로 지금까지 가족정책에서 부

여하였던 우선순위를 변경해야 하는 상황에 직면하고 있다. 2013년에 이루어진 가족정책의 개혁도 이러한 취지하에서 추진된 것이라고 볼 수 있다.

프랑스의 소득세 부과체계는 자녀가 있는 가족이 자녀가 없는 독신보다 더 높은 세제 감면 혜택을 받을 수 있도록 구조화 되어 있다. 이러한 소득세 부과체계는 소득세의 가족계수로 알려져 있다. 가족계수의 특징은 같은 생활수준에 있는 가족이라 하더라도 자녀가 없는 가정보다 자녀가 있는 가정이, 많은 수의 자녀를 가지고 있는 가정일수록 더 많은 조세감면 혜택을 받을 수 있다는 점이다. 또한 소득세 감면정책의 역진적 특성으로 인해 중산층과 고소득층이 상대적으로 더 높은 혜택을 받고 있어 중산층이 높은 출산율을 유지하는데 기여하고 있다고 평가되고 있다.

프랑스에서 소득세 부과는 가구 소득을 기준으로 가구원 수를 고려하여 책정된다. 소득세 부과 단위는 개인이 아닌 가족이다. 가족을 함께 묶어 소득세 단위로 책정하는 것은 개인을 기준으로 소득세를 부과하고 있는 다른 유럽국가들과 차별적인 특징이다. ‘가족계수’는 가족원이 벌어들인 소득을 모두 합하여 ‘가족원 수 기여분’으로 나누어 과세 표준을 산정한다.

이러한 조세체계가 소득이 높은 가족에게 유리하게 작용한다는 역진성 문제에 감안하여 소득세 감면을 받을 수 있는 액수에 상한액을 적용하고 있다.

3. 프랑스의 출산지원제도

프랑스는 아이를 낳고 키우는 것이 개인이나 가족차원의 문제가 아니라 국가가 책임져야 하는 문제라는 기본 철학을 가지고 장기적인 인구정책 차원에서 강력한 출산정책을 추진해왔으며, 본 정책은 대체적으로 성공한 정책으로 평가되고 있다. 출산장려정책은 가족 수가 많은 가정과 자녀 수가 많은 가정에 대해 직접 보조금을 지급하는 방식이었다. 그러나 1990년대 중반부터 가족형성을 지원하고 가족구성원들의 사회복지 및 안전망을 확보하는 일반적 가족지원정책 차원으로 확대하여 운용해 오고 있다. 현재 프랑스 정부가 시행하고 있는 출산지원제도는 직접지원제도, 간접지원제도, 기타로 분류해 볼 수 있다.

3.1 직접지원제도

직접지원제도의 대표적인 것으로 영아보육수당(Prestation d'accueil du jeune enfant : PAJE)이 있다. 프랑스는 2004년부터 여러 개로 분산되어 있던 출산장려제도를 영아보육수당(Prestation d'accueil du jeune enfant : PAJE)이라는 하나의 체제로 통합하여 시행 중에 있다. PAJE는 출생수당(Prime à la naissance), 기초수당(Allocation de base), 보육방식의 자유로운 선택을 위한 보조금(Complément de libre choix du mode de garde : Cmg), 직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금(Complément de libre choix d'activité : Colca)이 포함된다. 출생수당과 기초수당은 일정소득 수준 이하의 가정에게만 지원하되, 보육방식의 자유로운 선택을 위한 보조금과 직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금은 취업여성을 대상으로 지원된다는 특징이 있다.

프랑스 정부는 양육시스템 개선을 위해 총 2억 유로의 예산을 투자하여 2만명 수용을 위한 국립탁아소 설립을 추진하고 있다. 아울러 사업장 내의 사립 탁아소 설립을 적극 지원하고 있다. 보육시설 투자기업에 대한 세금 공제혜택도 부여하고 있는 바, 근로자의 가족형성에 우호적인 기업에 대해 기업의 보육시설 투자비용 중 60%에 해당하는 세금을 감면해주고 있다. 또한 전문성 제고 및 지위 개선을 통해 더 많은 육아보조원 확보에도 노력을 기울이고 있다[12].

한편, 복수출산(쌍둥이 출산)에 대한 장려정책으로 복수출산의 경우 기본지원금이 각각의 자녀마다 계산되어 가정에 지원되고 있다.

3.2 간접지원제도

위와 같은 직접지원제도 외에 일반적인 가족정책 차원에서 많은 자녀를 보유하는 경우 제반혜택을 누릴 수 있도록 법적·제도적 장치를 구비하고 있다.

다자녀 가족을 위한 수당에는 가족수당(les Allocations familiales : Af), 가족보조금(le complément familial : Cf), 다자녀 가족 부모 연금(Assurance vieillesse du parent au foyer : Avpf)이 있다. 가족수당은 소득조건 없이 두 자녀 이상을 가진 가족에게 지급되며 자녀 연령이 20세가 될 때까지 지급된다. 가족수

당 월 급여 액수는 자녀수에 따라 차등적으로 지급된다. 가족보조금은 일정한 소득 조건 이하의 3자녀 이상 가정에게 지급되는데 막내 자녀 연령이 3세부터 21세가 될 때까지 지급된다.

표 5. 가족수당 월 급여액수(2013년)

부양자녀 수	월급여액수
2자녀	128.57€
3자녀	293.30€
4자녀	458.02€
자녀 1명 추가	164.73€

* 출처 : INSEE, 2013.

세 자녀 이상을 양육하는 사람에게는 연금 수령에 있어 더 유리한 권리를 제공하고 있다. 연금정책에 있어 다자녀 부모를 우대하는 것은 2차 세계 대전 이후부터 시작되었다. 이는 다자녀를 양육하는 것이 부모 특히 여성으로 하여금 육아휴직을 하거나 직장생활을 잠시 멈추게 하는데 영향을 미치게 때문에 연금보험료를 지속적으로 지불하는데 더 많은 문제가 발생할 수 있다는 사실에 근거하고 있다. 연금지원에 있어 다자녀가정 우대조치는 세 가지 방식을 중심으로 이루어지고 있다. 첫째, 세 자녀 이상의 부모에 대해 10% 상향 조정된 연금 수령액을 조세 대상 소득에서 제외하고 있다. 둘째, 자녀양육을 위해 직장생활을 휴직한 경우 휴직기간을 연금가입 기간으로 인정해 준다. 셋째, 자녀 출산으로 인한 휴직기간에 연금보험료를 가족수당금고가 대신 지불해 준다.

취약가정을 위한 지원으로는 한부모를 대상으로 하는 가족부양수당(Allocation de soutien familial), 장애아 교육수당(Allocation d'éducation de l'enfant handicapé), 자녀간호수당(Allocation journalière de présence parentale)이 있다. 동 수당은 한부모, 장애아, 아픈 자녀라는 취약한 상황을 고려해 지급하는 수당으로 소득조건을 적용하지 않고 지원하고 있는 특징이 있다. 소득조건이 적용되는 취약가정 대상 수당으로는 개학수당(Allocation de rentrée scolaire)이 있다.

3.3 기타 지원제도

기타 지원제도로는 첫째, 출산 시 의료보험제도가 있

다. 임신 6개월 이후 발생하는 모든 의료비, 입원비, 치료비는 100% 전액 국가사회보장체제 내의 국영의료보험에서 부담한다.

둘째, 임신 시 법정 휴가제도가 있다. 여성의 경우 70년대 이후 출산장려 및 기본적 인권강화 차원에서 출산 법정 휴가제도를 정비해 왔다.

- ① 2명 미만의 아이를 가진 경우 : 출산전 6주, 출산후 10주
- ② 2명 이상의 아이를 가진 경우 : 출산전 8주, 출산후 18주
- ③ 쌍둥이 출산 예정인 경우 : 출산전 12주, 출산후 22주
- ④ 세쌍둥이 이상 출산 예정인 경우 : 출산전 24주, 출산후 22주
- ⑤ 남성의 경우 : 출산 시 남편에게 3일의 출산휴가를 법적권리로 부여. 사업주는 동 휴가 부여를 거부할 수 없도록 법으로 규정. 법적 권리로 주어지는 3일 외에 출산전후로 최대 11일간 법적휴가 부여 가능.

셋째, 육아휴직제도(Le congé parental d'éducation) : 1년 이상 근무한 근로자가 자녀를 출산한 경우, 자녀가 만 3살이 될 때까지 사용 가능하며 고용계약은 동 기간 동안 정지된다.

넷째, 입양장려제도이다. 입양지원도 PAJE 내에 통합하여 운영함으로써, 어린 아이를 입양하는 경우에도 출산 시와 동일한 지원을 제공하고 있다.

다섯째, 주택관련 지원제도가 있다. 주로 소득 및 자녀 수 등을 기준으로 지급하고 있는 주택보조금 중 '자녀 수' 비중을 높이고, 다자녀 가족에 대해서는 주택보조금 및 주택제공 편의를 확대하고 있다.

여섯째, 앞서 설명한 지원제도 외에 사회보장기구나 지방자치단체 차원에서 3자녀 이상을 가진 저소득층 가정에 대해 휴가비 지급, 휴가시설 무상사용, 교통비 할인 등의 혜택을 부여하고 있다.

일곱째, 프랑스는 자녀가 출생하면 국가가 교육을 책임진다는 철학 하에 고등학교까지 무상교육을 실시하며, 일반대학도 최저수준의 학비로 무상교육 수준의 교육을 시행하고 있다[14].

4. 프랑스의 저출산 해소의 성공요인

프랑스의 저출산 관련정책은 기본적으로 ① 장기간에 걸쳐 공고하게 정비된 사회복지제도(가족정책), ② 무상에 가까운 공교육 제도, ③ 전통적 가족주의와 더불어 비전통적 가족제도의 제도권으로의 포용 등에 의해 원활히 추진된 것으로 평가되고 있다.

이러한 저출산정책은 사회보장제도의 중요한 부분으로써 제2차 세계대전 이후 지속적으로 추진된 장기 프로젝트이다. 예를 들어 2007년 프랑스 정부가 가족관련 정책에 할당한 예산은 883억 유로로 GDP의 4.7%를 차지하였다. 동년 한국의 가족관련 지출은 GDP의 0.2%를 차지하여 OECD 평균인 2.1%와도 비교되지 않을 만큼 높다.

유럽국가 중 출산율이 높은 프랑스, 영국, 독일의 공통점은 여성들의 노동시장에의 참여율이 한국의 49%대 초반과 비교해 50%대 중, 후반의 수준이며, 스칸디나비아 반도 국가들은 60% 후반 대의 높은 경제활동참여율을 보이고 있다는 점이다. 이는 여성들이 일과 육아를 함께 병행할 수 있는 사회적 환경을 만드는 것이 출산율 제고에 많은 기여를 한다는 것을 알 수 있는 부분이다.

통계청이 발표한 '2014 통계로 보는 여성의 삶' 자료에 따르면, 2013년 한국의 여성경제활동인구는 1080만 명으로 여성의 경제활동참가율은 50.2%(남성 73.2%)를 기록해 약간의 상승세를 보이고 있으나 서유럽 국가군과 비교하면 매우 낮은 수준임을 아래의 표를 통해 알 수 있다.

표 6. 한국, 영국, 독일, 프랑스, 스칸디나비아반도 3국의 여성 경제활동참가율 비교

(단위 : %)

국 가	2011년		2012년	
	여성	남성	여성	남성
한 국	49.7	73.1	49.9	73.3
영 국	56.2	68.9	56.5	69.1
독 일	54.1	66.5	54.1	66.4
프랑스	51.7	61.8	51.9	62.0
스웨덴	67.8	73.9	68.2	73.9
노르웨이	68.6	73.9	68.4	74.3
핀란드	63.5	68.7	63.8	68.2

* 출처 : 2013 한국 성인지 통계(* 스칸디나비아 반도국가들은 2010년 통계)

V. 결 론

프랑스는 전통적으로 인구증가를 통한 국력배양에 관심을 기울였다. 1939년 가족법 개정에서 달라디에(Daladier) 대통령은 “황량한 국가는 자유로운 국가가 될 수 없으며 출산장려정책을 추구할 것”임을 언급한 바 있다. 프랑스의 출산율은 1960년 2.73명에서 1993년 1.65명으로 급속히 감소하였다가 2004년부터 시행된 영아보육수당(PAJE) 등의 직간접적인 출산율 증가를 위한 정책시행으로 인해 2009년 이후에는 인구대체율(2.1)에 근접한 2.08명을 기록하였고, 이후 6년 연속 2.0명 대를 유지하고 있다[13].

프랑스 가족정책의 현재 모습은 각 시대의 흐름 속에서 도출된 다양한 사회적인 욕구에 부응한 결과가 반영된 모습이라 할 수 있다. 이러한 프랑스의 가족정책은 한 편으로는 다자녀 가정을 지원하는 가족주의적인 특성이 있는 반면, 또 다른 측면에서는 사회적 재분배 차원에서 취약계층에 대해 상대적으로 더 많은 지원을 제공하고 있다는 것이다. 달리 말해 전통적인 가족주의에 입각하여 부모 직접 양육을 강조하여 육아휴직을 지원하고 있는 반면, 다른 한편에서는 여성의 경제활동 참여를 독려하기 위하여 보육서비스를 지원하고 있다.

정리하면 프랑스 가족정책은 ‘가족주의(familialisme)’라는 과거의 전통을 기반으로 하면서 새롭게 대두되는 사회적 욕구에 부응하여 다양한 이해집단 간의 논쟁을 통한 ‘타협의 산물’이라고 볼 수 있다. 현재까지도 이러한 논쟁과 타협의 과정을 거치면서 가족정책은 계속 진화하고 있다.

프랑스의 가족정책의 발달과 현재의 개혁 논의는 2005년부터 본격적으로 국가정책으로 추진되기 시작한 국내 저출산 정책에 대해 유용한 시사점을 줄 수 있을 것으로 본다.

프랑스 가족정책이 그 시기에 직면한 주요한 사회적 문제를 해결하는데 역점을 두었다는 사실을 볼 때 한국의 저출산 정책도 현재 자녀양육 가정이 가지고 있는 어려움과 이슈에 중점을 둘 필요가 있다. 국내 자녀양육 가정이 가지고 있는 가장 큰 문제는 경제적 측면 및 돌봄 측면에서 자녀를 양육하는데 요구되는 부담이

다. 그리고 과도한 노동시간 및 경직된 조직문화로 인하여 가정생활을 양립하기 어려운 사회 환경이 문제임을 지적할 수 있다.

이러한 측면에서 프랑스 가족정책의 직접지원제도에서 일정소득 수준 이하의 가정에게만 지원하는 출생수당과 기초수당, 취업여성을 대상으로 지원하는 보육방식의 자유로운 선택을 위한 보조금과 직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금, 간접지원제도에서 가족수당과 가족보조금, 세 자녀 이상을 양육하는 가정에게 연금 수령에 있어 유리한 권리를 제공하는 제도와 취약가정을 위한 지원, 기타 지원제도의 일곱 가지 내용은 현재 한국사회에서 가족복지정책 특히 출산장려정책으로 차용할 수 있는 내용들은 받아들이면서, 시행되고 있는 유사한 정책들은 더욱 강화시킬 수 있는 측면들을 찾아낼 수 있었다[15].

무엇보다도 자녀양육에 대한 부담을 다양한 사회계층이 서로 다른 크기로 절감하고 있다는데 주목할 필요가 있다. 자녀 돌봄에 대해서는 취업여성이 비 취업여성보다 더 큰 부담을 가지고 있으며, 자녀 양육에 소요되는 경제적인 비용은 저소득층이 고소득층보다 더 큰 부담을 가지고 있다. 국내 자녀양육 지원정책은 자녀양육에 대해 상대적으로 더 많은 부담을 가지고 있는 집단을 대상으로 중점적으로 이루어질 필요가 있다.

보육서비스를 실제로 필요로 하고 있는 취업여성들이 직장생활과 육아를 병행할 수 있도록 서비스 이용 시간, 시설에 대한 접근성 그리고 서비스 질적인 수준 측면에서 보다 많은 배려가 이루어져야 할 것이다.

한편 현금수당을 지원함에 있어서는 조세감면으로 인한 혜택까지 함께 고려하여 전체 소득 계층에서 형평성 있는 혜택이 돌아 갈 수 있도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] G. Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Paris : Seuil, 2008.
- [2] J. P. Valette, *Problèmes sociaux contemporains*, Parid : Ellipses, 2007.

- [3] 정상천, “저출산문제 극복사례,” 한국정치외교사논총, Vol.35, No.2, 2014.
- [4] 신윤정, “프랑스 영유아 보육정책 현황과 시사점,” 한국보건사회연구원, 보건·복지 Issue & Focus, 제151호(2012-32), 2012.
- [5] 조희연, “저출산과 프랑스 영유아교육·보육 협력 사례 연구,” 한국여성정책연구원, 여성연구, Vol.81, No.2, 2011.
- [6] 홍승아, “복지국가 재편과 젠더: 프랑스 보육정책을 중심으로,” 여성연구, Vol.68, No.2, 2005.
- [7] 김혜영, “신자유주의와 다양한 가족,” 한국사회연구소, 한국사회, 제9권, 2008.
- [8] 박은태, 전광희 옮김(Chesnais Jean-Claude), 인구학입문(La Démographie), 서울 : 경연사, 2008.
- [9] V. De Luca Barrusse, *Démographie sociale de la France(XIX^e-XXI^e siècle)*, Paris : PUF, 2010.
- [10] INSEE 통계자료
- [11] 이문숙, “프랑스 사회당의 동수법을 통해 본 여성의 정치세력화,” 사회이론, 제24호, 2005.
- [12] F. De Singly, *Sociologie de la Famille contemporaine*, Paris : Armand Colin, 2009.
- [13] Dorion G. et Guionnet A., *La Sécurité sociale*, Paris : PUF, Guillemard A-M(2008), *Où va la protection sociale?*, Paris : PUF, 2004.
- [14] G. Pison, “France 2009 : L’âge Moyen à La Maternité Atteint 30ans,” Population et Société, No.465, 2010.
- [15] 성명기, “저출산 및 고령화가 경제에 미치는 영향과 시사점,” 국회예산정책처, 저출산·고령사회 대응 연구, 제2호, 2009.
- [16] OECD 가족 데이터베이스
- [17] www.info-allocation.fr/
- [18] www.mon-enfant.fr/

저 자 소 개

이 문 숙(Moun-Souk Yi)

정회원



- 1981년 2월 : 성신여자대학교 사회교육과(문학사)
- 1984년 2월 : 이화여자대학교 정치외교학과(정치학석사)
- 1993년 12월 : L’Université de Toulouse I, France(정치학박사)
- 2002년 9월 ~ 현재 : 서울사이버대학교 사회복지학부 교수

<관심분야> : 사회복지정책, 여성복지정책