

프랑스 출산율 상승에 긍정적인 영향을 미친 가족정책

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 프랑스

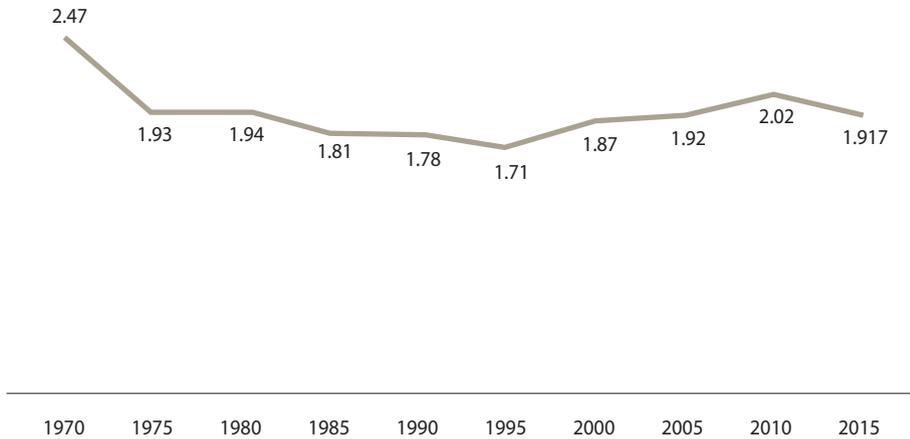
이태훈 (스위스 제네바 국제개발대학원 개발경제학 박사과정)

■ 서론

많은 선진국들이 인구 변천 4번째 단계(매우 낮은 출생률과 사망률로 특징되는 저위 정체)를 경험하고 있으며 우리나라 또한 예외가 아니다. 지난 몇 년간 막대한 예산이 투입되었음에도 불구하고 통계청의 발표에 따르면 출산율 0명대 시대 진입이 확정되었다. 인구 감소는 전반적인 국가경쟁력의 감소로 귀결될 것이기에 범정부 차원의 대책이 필요하다. 출산시의 단순한 금전적 지원보다 아이를 낳고 기르기에 적합한 사회를 만들기 위한 점층적인 제도적 개선이 고려되어야 할 것이다.

1970년대 2.5명대의 출산율이 1995년 1.7명 수준으로 떨어졌지만 여러 가지 정책적인 지원을 통해 출산을 장려하여 이를 2010년도 2명대에 가까이 끌어올린 놀라운 반전(그림 1 참조)을 이루어낸 프랑스의 역사적 사례와 최근 동향을 이 글을 통해 살펴보고 우리나라의 상황에 시사하는 바를 알아본다.

[그림 1] 프랑스 합계출산율(1970~2015)



자료: 프랑스 통계청(INSEE).

■ 배경

인구정책 기조 중 하나인 나탈리즘(natalism)은 출산율 촉진을 통해 인구 증가를 꾀하는 일련의 정책들로 1960년대까지 프랑스 가족정책의 근간이 되었다. 보불전쟁과 양차대전으로 인한 막대한 인명 피해 후 맴돌았던 인구감소에 대한 공포는 Debré & Sauvy(1946)의 저서 “Des Français pour la France(프랑스인들을 위한 프랑스)”에 의해 인구고령화에 대한 염려로 대체되었고 단일급여지원(Allocation de Salaire Unique) 등의 지원을 통해 국가는 보다 큰 가족규모를 장려했다. 이는 여성들의 노동시장 참여를 제한함으로써 어린 아이들의 복지와 출산율을 증가시키기 위함이었다.

1970년부터는 가족구성의 변화와 여성의 노동시장 진출이 증가함에 따라가 가족정책 또한 변모해나갔다. 단일급여지원은 점진적으로 축소되어 1978년부로 중단되었으며 공공 보육서비스를 통해 기혼여성의 노동시장 참여를 가능케하는 ‘일하는 어머니’ 모델을 강력하게 지원하게 되었다. 어린이들은 아주 어린 나이부터 보육서비스를 받고 유치원에 다닐 수 있게 되었고 이를 통해 여성들은 일과 가정 생활의 균형을 찾을 수 있게끔 되었다.

고용, 성 평등, 주택 및 아동 빈곤에 대한 관심이 높아지면서 가족정책의 범위와 내용이 점진적으로 재구성되고 사회·고용정책 등과의 연관성이 증가하게 되면서 1997년 정부는 보육 지원을 최우선으로 하는 새로운 정책을 발표했다. 자녀를 위한 교육과 초기 사회화에 초점을 맞춘 것이다. 국가지원에 있어 출산장려주의(pro-natalist)적인 요소는 여전히 존재했지만 과거에 비해 덜 직접적인 형태로 이루어졌으며 출산율 증가는 국가로부터의 양질의 보육지원의 결과물로 여겨졌다.

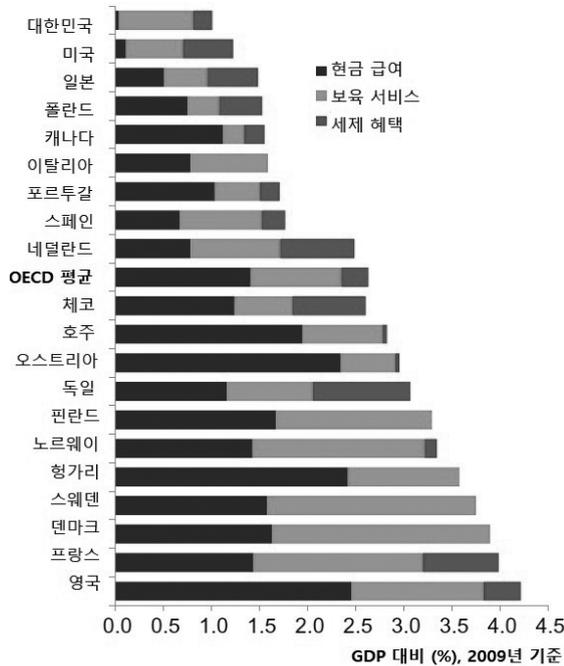
■ 출산율 상승의 제도적 요인: 가족정책

전통적인 남녀관계의 변화, 혼외 출산의 증가, 여성의 높은 노동시장 참여 등으로 대변되는 사회, 인구적 변화와 남녀간 역할분담에 대한 미미한 개선에도 불구하고 프랑스는 여전히 높은 출산율을 기록하고 있다. 여기에는 프랑스의 가족정책의 역할이 크다. 상술된 것처럼 이미 19세기 말부터 가족정책은 정치적 의제 중 하나였고 2차 세계대전 직후 본격적으로 시행되기 시작했다. 이러한 오랜 역사를 바탕으로 프랑스 정부는 보다 신속하게 새로운 정책수단을 설계함으로써 여러 가지 사회·인구적 변화에 대응할 수 있었다.¹⁾

프랑스의 가족정책은 크게 세 가지 특징을 보인다. 첫째, 대부분의 지원은 고용주보다는 국가에 의해 이루어진다. 둘째, 지원 종류의 범위가 넓고 포괄적이다. 그리고 마지막으로 지원은 아동기의 대부분에 걸쳐 이루어진다. [그림 2]가 보여주듯 프랑스는 국내총생산(GDP)의 4%가량을 할애할 정도로 자녀를 둔 가정에 대한 공공지출이 매우 높은 편인데, 구체적으로 어떠한 지원이 이러한 특징들을 반영하는지 살펴보자.²⁾

- 1) Toulemon, Laurent, Ariane Paihé, Clementine Rossier(2008), "France: High and stable fertility," *Demographic Research* 19, pp.503-556.
- 2) Letablier, Marie-Thérèse(2003), "Fertility and Family Policies in France," Discussion Paper 160, Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.

[그림 2] 아동·가족 공공지출(2009)



자료: Thévenon(2016)³⁾, OECD Family Database 2014.

가족수당

자녀가 둘 이상인 모든 가정은 자녀가 16살이 될 때까지 가족수당(allocations familiales)을 받는다. 세 자녀 이상인 경우 혜택은 크게 늘어난다. 셋째 아이의 출산 후 무급휴가를 쓰게 되면 매달 100만 원 상당의 추가수당을 받을 수 있다. 소득이 적은 가정은 추가적으로 최저소득보조금(revenu minimum d'insertion), 독거가족수당(allocation de parent isolé) 등을 통해 상당한 재정지원을 받게 된다. 가족계수(quotient familial)⁴⁾를 통한 세금우대 조치 등

3) Thévenon, Olivier(2016), "The Influence of Family Policies on Fertility in France: Lessons from the Past and Prospects for the Future," In: Rindfuss R., Choe M.(eds.), *Low Fertility, Institutions, and their Policies*, Springer, Cham.

4) 부양가족 수와 가족형태에 따라 소득세 납부 금액을 차별화하기 위한 제도.

의 직접적인 재정지원은 세 번째와 그 이후의 자녀들을 출산을 증가시켰다. 이러한 지원은 본래 세 명 이상의 자녀를 갖도록 장려하기 위한 조치였지만 규모가 큰 가정과 작은 가정 그리고 자녀가 없는 가정 간의 생활수준 차이를 줄이기 위해 이용되기도 했다. 재정지원은 육아비용의 절감을 통해 가정이 더 많은 자녀를 갖게 만들 뿐만 아니라 보다 나은 육아조건을 제공한다.

육아휴직

모든 여성은 16주에 걸친 건강보험을 통해 급여가 보장되는 출산휴가(출산예정일로부터 6주 전부터 출산 후 10주간)를 신청할 수 있으며 상황에 따라 26주까지 연장이 가능하다. 남성들 또한 2주간의 유급육아휴가를 신청할 수 있다. 자격조건(같은 직장에 1년 이상 근무)을 충족하는 부모는 자녀가 태어난 후 최대 3년 동안 육아휴직을 신청 또는 시간제로 일할 수 있으며 동일한 직장 혹은 다른 직장 내 유사한 직위로 복귀할 수 있다. 휴가 동안에는 최저임금의 절반보다 조금 적은 재택수당이 지급된다.

보육서비스

보육서비스에 대한 지출의 대부분은 유치원 교육에 할당되며 3세에서 6세까지의 모든 어린이에게 무료 공립 유치원이 제공된다. 가정 외부의 보육서비스는 실제로는 가계수입에 의해 고도로 계층화되어 있었기 때문에 2013년부터는 빈곤선 이하 가정의 어린이를 10%를 확보해야 한다는 조건을 통해 빈곤층 가정의 보육시설에 대한 접근성을 개선했다.

프랑스 가족정책의 목표는 시간이 지남에 따라 더욱 다양해졌다. 더 이상 목표를 출산율을 높이고 생활수준을 향상시키는 것에 한정하지 않으며, 가족정책은 가정 내 균형을 유지하는 데에도 영향을 미친다. 재정지원, 육아휴직 및 육아서비스가 서로 보완적인 역할을 하는 가운데 출산율에 영향을 줄 수 있는 메커니즘의 넓어진 범위를 반영한다. 육아와 부모의 노동시장 참여 사이의 균형이 중요시되는 현대 사회에서 프랑스는 폭넓은 지원범위를 가진 국가 중 하나이다. 역사적으로 오랫동안 고려된 가족정책이 낳은 안정적인 제도는 자녀의 출생부터 학

교에 입학할 때까지 지속적인 지원을 통해 혜택을 받을 것이며 이러한 지원이 시간, 소득 및 서비스 측면에서 필요에 맞게 조정될 것이라는 확신을 주고 그러한 확신은 가정에서 자녀를 갖는 결정을 내리는 데 유리한 환경을 조성한다. 정책 성공의 주요 요소는 결국 프랑스 가정이 정책의 효과와 일관성에 대해 가지고 있는 자신감과 신뢰일 것이다.

■ 최근 동향

경제위기와 이에 따른 사회·경제적 불확실성 증대로 인해 전 세계적으로 합계출산율이 감소하고 있다. 예를 들어 2007년과 2015년 사이 미국의 경우 합계출산율은 2.12명에서 1.84명으로 13% 감소했으며 영국에서는 2008년 1.96에서 2015년 1.82로 7% 감소했다. 프랑스 또한 예외는 아니지만 다른 나라에 비해서는 3.5% 미만으로 상대적으로 적게 감소했다. 올랑드 전 정부에서 관련 예산을 삭감하고 마크롱 현 정부까지 긴축재정정책의 일환으로 지원 규모를 줄여나간 이후 3년 연속으로 출산율이 감소하여 경각심을 불러일으키고 있지만 아직까지 유럽 내에서 가장 높은 출산율을 기록하고 있기에 일시적인 감소일 것이라는 낙관적인 전망 또한 공존한다. 경기침체가 영향을 미치는 것은 완결출산율(completed fertility rate: CFR)이 아니라 출산시기이기 때문이라는 주장이다.⁵⁾ 경기가 나빠지면 일부 부부는 상황이 개선될 때까지 출산을 연기하여 경기침체 후 수년간 합계출산율이 줄어들지만 경제상황이 나아지면 이들은 다시 아이를 낳기 시작하고 출산율은 높아진다. 다시 말해, 경제위기는 전체 출산 수를 감소시키는 것이 아니라 단순히 출산을 지연시킨다. 현재의 경기침체가 동일한 패턴을 따를 경우, 지속적인 실업 감소는 출산율의 안정화 또는 반등으로 이어질 것이다.

프랑스 내 높은 출산율을 설명하는 요인으로 이민자의 역할이 대두되곤 한다. 이민자 여성이 출산율에 기여하는 정도를 살펴본 최근 실시된 연구⁶⁾에 따르면, 프랑스 내 이민자 여성의

5) Pison, Gilles(2011), "Two children per woman in France in 2010: Is French fertility immune to economic crisis?", *Population & Societies* 476, p.4.

6) Volant, Sabrina, Gilles Pison, et François Héran(2019), "La France a la plus forte fécondité d'Europe. Est-ce dû aux immigrées?", *Population & Societies* 568(7), pp.1-4.

출산은 전체 출산의 19%를 차지한다. 이민자 여성의 합계출산율(2017년 기준 2.6명)은 프랑스 여성(1.8명)보다 높지만 그들이 전체 인구에서 차지하는 비중이 크지 않고 합계출산율에 기여하는 바는 0.1에 불과하기 때문에 프랑스의 높은 출산율은 이민자들보다는 자국여성의 높은 출산율에 기인한다고 볼 수 있다. 이는 우리나라 일각에서 제기하는 이민자 유치를 통해 출산율을 증가시키자는 방안에 의문을 제기하게 한다.

■ 결론

프랑스 가족정책은 가족적 가치를 지지하는 보수층과 국가가 보장하는 개인 간 평등을 지지하는 사람들 사이의 한 세기에 걸친 논쟁의 결과이며 다양한 이데올로기에 기반을 둔 광범위한 조치를 포함한다. 우리나라에서 가정생활과 일은 한 개인에게 혹은 가족구성원 간에게 갈등을 유발하는 요소에 가깝다. 프랑스 가족정책은 양립하기 쉽지 않은 이 두 가치를 보다 조화롭게 만들어 가족형성과 경제활동 사이에서 한 가지 선택이 강요되지 않도록 지원한다. 우리나라 또한 점진적이고 일관적이며 다차원적인 접근을 통해 정책에 대한 신뢰를 구축하는 것이 저출산 문제를 해결하는 첫걸음이 될 것이다. **KLI**