

정책연구  
2018-09

# 저출산 정책과 여성 경제활동의 변화

손연정 · 김근주



# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	(손연정) 1
제1절 연구의 필요성과 목적 .....	1
제2절 보고서의 구성 .....	2
제2장 저출산정책의 현황 .....	(김근주) 4
제1절 저출산정책의 개념과 의의 .....	4
1. 저출산의 개념 .....	4
2. 저출산정책의 개념: 유사개념과의 비교를 통하여 .....	10
제2절 저출산정책의 변천과정 .....	19
1. 저출산의 정책적 접근 .....	19
2. 저출산정책의 변천과정 .....	22
3. 저출산정책의 흐름 .....	39
제3절 저출산정책의 유형 .....	43
1. 저출산정책의 유형과 범위 .....	43
2. 저출산정책의 유형별 주요내용 .....	46
제4절 저출산정책의 방향성 .....	55
1. 제3차 저출산고령사회 기본계획 재구조화 논의 .....	55
2. 일·가정양립정책의 보편성 강화 .....	56
3. 임신·출산정책의 균등지원 .....	58
4. 돌봄·보육지원정책의 내실화 .....	60

제3장 여성 노동시장 참여와 저출산정책 .....	(손연정) .....	63
제1절 서 론 .....		63
1. 연구 필요성 및 목적 .....		63
2. 기존 연구 검토 .....		66
제2절 우리나라 여성 취업패턴의 유형화 및 유형별 특성 .....		69
1. 분석방법 .....		69
2. 분석자료 및 변수 구성 .....		72
3. 분석결과 .....		73
제3절 저출산정책의 여성 노동시장 참여효과 .....		86
1. 정책범위 및 이용현황 .....		86
2. 저출산정책이 여성 노동시장 참여에 미치는 영향 .....		92
제4절 소 결 .....		104

제4장 출산여성 노동시장 참여 의사결정 관련 질적 연구 .....	(손연정) .....	106
제1절 서 론 .....		106
1. 연구 필요성 및 목적 .....		106
2. 연구 내용 및 방법 .....		107
제2절 연구결과 .....		111
1. 기혼여성의 일·생활 균형 .....		111
2. 저출산정책 이용실태 .....		123
3. 정책 개선 사항 .....		133
제3절 소 결 .....		138

제5장 결 론 .....	(손연정) .....	141
제1절 주요 연구결과 요약 .....		141
제2절 정책적 시사점 .....		144
참고문헌 .....		148

## 표 목 차

<표 2- 1> OECD 주요국의 출산율(2002~2015) .....	7
<표 2- 2> 저출산정책의 주요성과 및 한계점 .....	17
<표 2- 3> 비출산(낮은 출산율)의 4요인 .....	18
<표 2- 4> 저출산정책의 변천과정 구분 .....	23
<표 2- 5> 제정 근로기준법상 여성 관련 규정 .....	24
<표 2- 6> 제9차 헌법 개정 중 모성보호 관련 규정 .....	25
<표 2- 7> 제정 남녀고용평등법상 모성보호 관련 규정 .....	26
<표 2- 8> 근로여성복지 기본계획 연혁 .....	27
<표 2- 9> 제1·2차 근로복지여성 기본계획 중 모성보호 정책과제 ...	29
<표 2-10> 저출산고령사회 기본계획 연혁 .....	32
<표 2-11> 제1·2·3차 저출산고령사회 기본계획 중 저출산분야 정책과제 .....	33
<표 2-12> 인구정책별 표어 비교 .....	40
<표 2-13> OECD 주요국의 여성경제활동참가율 .....	43
<표 3- 1> 중심추세모형분석의 최적모형 선택 기준 .....	72
<표 3- 2> 분석대상의 일반적 특성 .....	74
<표 3- 3> 여성 경제활동 참여 변화 모형별 BIC값과 집단 비중 .....	75
<표 3- 4> 지정된 집단에 속할 사후확률 .....	75
<표 3- 5> 출생코호트별 경제활동 참여유형 분포 .....	77
<표 3- 6> 학력별 경제활동 참여유형 분포 .....	78
<표 3- 7> 소득수준별 경제활동 참여유형 분포 .....	78
<표 3- 8> 취업계적 유형별 특성 .....	79
<표 3- 9> 노동시장 참여유형별 일자리 특성 .....	81

<표 3-10> 여성 경제활동 참여유형 결정요인 다항프로빗모형 추정(계수) .....	85
<표 3-11> KLIPS 자료의 저출산정책 관련 변수 .....	87
<표 3-12> 정책 이용비율 추이 .....	90
<표 3-13> 정책 이용유형 및 비율 .....	91
<표 3-14> 고용형태 및 출산코호트별 출산휴가 및 육아휴직 혜택 현황 .....	92
<표 3-15> 경제활동 참여유형별 저출산정책 제공/이용현황 .....	93
<표 3-16> 저출산정책이 출산여성의 노동시장 참여에 미치는 영향 프로빗모형 추정(한계효과): 출산휴가 .....	95
<표 3-17> 저출산정책이 출산여성의 노동시장 참여에 미치는 영향 프로빗모형 추정(한계효과): 육아휴직 .....	96
<표 3-18> 저출산정책이 노동시장 참여유형(출산이탈형 vs. 지속참여형)에 미치는 영향 프로빗모형 추정(한계효과): 출산휴가 및 육아휴직 .....	97
<표 3-19> 저출산정책이 출산여성의 노동시장 참여에 미치는 영향 선형동태적모형 추정: 보육서비스 및 현금 지원 (자녀연령별) .....	102
<표 3-20> 저출산정책이 출산여성의 노동시장 참여에 미치는 영향 선형동태적모형 추정: 보육서비스 및 현금 지원 (소득수준별) .....	103
<표 4- 1> 조사 주요내용 .....	107
<표 4- 2> 조사대상 선정 기준 .....	108
<표 4- 3> FGI 대상자 특성 .....	108

## 그림목차

[그림 2-1] 저출산정책의 유사개념 .....	11
[그림 2-2] 제3차 저출산대책 체계도 .....	44
[그림 3-1] 성별 경제활동인구 및 고용률 추이 .....	64
[그림 3-2] 연령별 여성 경제활동인구 추이 .....	65
[그림 3-3] 연령계층별 여성경제활동참가율(2016) .....	66
[그림 3-4] 첫 출산 전후 여성 취업궤적 .....	76
[그림 3-5] 출산휴가/육아휴직 이용현황 .....	88



## 요약

### 1. 저출산정책의 현황 : 제도적 검토

우리나라는 1962년부터 1996년까지 출생자 수 감소를 위한 인구대책을 수립·시행하고자 인구억제정책을 추진하였다. 하지만 2000년대 이후 저출산·고령 사회에 대응하기 위하여 2005년 「저출산고령화기본법」의 제정과 함께, 2006년 「제1차 저출산·고령사회 기본계획」을 수립하면서 본격적으로 저출산에 대한 국가적 대응방안을 추진하기 시작하였다. 저출산정책의 주요내용들은 출산장려정책과 모성보호 정책이지만, 저출산을 개선하기 위한 환경정책인 일·가정양립정책도 현재는 저출산정책으로 포괄되어 논의되고 있다. 저출산정책을 수행하는 방향성에 있어서는 1960년대에 시행하였던 ‘인구억제정책’과 저출산정책의 초기 목표였던 ‘출산장려정책’ 같은 인구정책적 접근이 지속되어 왔다. 하지만 최근에는 저출산현상의 원인인 사회적, 경제적 환경을 정비하여 국민의 건강 증진과 안정된 삶 영위를 위한 사회적 정책적 접근으로 논의의 방향이 변화하면서 기존의 정책적 목표와 세부 정책과제에 대한 의문이 지속적으로 제기되어 왔다.

2018년 저출산고령사회위원회에서는 기본계획의 틀을 다시 짜는 작업, 즉 재구조화 논의를 시작하였다. 이러한 재구조화 작업은 세부적인 정책과제를 보완하는 차원을 넘어서, 저출산대책의 향후 방향성을 새롭게 설정하는 것이 필요하다는 사회적 요구를 정책적으로 수용한 것이다. 이 재구조화 사업은 저출산이 사회적·경제적으로 문제의 원인이라는 관점을 탈피하고, 저출산을 산업화된 사회에서 자연스럽게 발생하는 ‘증상’으로 인식하는 패러다임의 전환이 필요하다는 큰 틀의 ‘방향 전환’을 의미하는 것이다. 그러므로 이러한 기조에

따라 저출산사회에 적응하기 위한 다양한 정책적인 대응들을 다시 한 번 재검토하는 기간이 필요하다. 그리고 이러한 과정에서는 정책의 주체별(국가, 지방자치단체), 부처별(보건복지부, 여성가족부, 고용노동부 등), 그리고 지원대상별 정책에 대한 최근의 경향과 향후 방향성에 대한 검토가 필요한데, 정책별 주요논점을 살펴보면 다음과 같다.

출산전후휴가와 육아휴직은 근로자의 출산과 양육을 보호하기 위한 대표적인 급여이다. 2000년대 이후 직장인들이 아이를 키울 수 있는 환경을 조성하기 위하여 출산전후휴가와 육아휴직의 보장성 강화가 지속적으로 이루어져 왔다. 다만 비정규직의 낮은 고용보험 가입률, 중소기업의 인력 운용 부담 등으로 인한 출산·육아지원제도의 활용률 저하, 남성 육아휴직자 비율의 저조 등은 지속적으로 문제가 되어 왔으며, 제도의 양극화를 해소하기 위한 보완이 필요하다.

최근 저출산정책에서는 직접 지원 대책이 활발하게 논의되고 있다. 이들 대책은 국가 및 지방자치단체의 재정 지원을 통해 임신·출산과 관련하여 가정에 지급되는 직접 지원으로, 중앙부처와 지방자치단체가 각각 제도를 설정하는 이원적 체계로 진행되고 있다. 그러므로 재정적 요건과 정책의 효과성은 물론, 전체적인 지역 균형과 불평등 해소의 관점에서 직접 지원 대책의 역할을 재정립하는 것이 필요하다.

저출산대책에서 보육정책은 주로 민간보육시설의 질 제고, 직장 어린이집의 확대, 방과 후 보육서비스 등이 추진되어 왔다. 다만 국공립 어린이집의 접근성 및 지리적 형평성 문제, 영유아 보육의 질적 수준 및 다양성 문제, 직장 보육서비스와 방과 후 돌봄의 내실화 문제들은 지속적으로 지적되어 오고 있다. 특히 일하는 부모의 선호도가 높은 직장 어린이집은 공공부문과 대기업을 중심으로 형성되어 있어서, 출산전후휴가 및 육아휴직제도와 같이 제도 활용의 양극화가 지적되는 현실이다. 이와 더불어 최근에는 민간 어린이집의 투명한 운영이 사회적 문제로 대두되고 있어서, 민간 어린이집의 재정·

운영 구조 개혁을 통한 보육서비스 강화도 시급하게 해결되어야 할 과제로 제시되고 있다.

## 2. 여성 경제활동 참여와 저출산정책

이 장에서는 출산을 전후로 한 여성의 경제활동 참여변화를 분석하고 다양한 형태의 저출산정책들과 여성의 경제활동의 관계에 대하여 분석하였다. 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 한국노동패널조사(KLIPS) 제1차(1998년)~19차(2016년) 자료를 이용하여 우리나라 여성들의 출산과 자녀양육 시기 동안 경제활동 참여에 대한 지속적 결정과정을 분석하였다. 집단중심추세모형(Group-based trajectory model)을 이용하여 출산과 자녀양육 시기 여성의 경제활동 참여궤적을 분석한 결과, 여성의 노동시장 참여유형은 5개 집단(‘지속이탈형’, ‘후기진입형’, ‘출산이탈형’, ‘출산후진입형’, ‘지속참여형’)으로 구분되었다. 여성이 특정 집단에 소속되는 데는 학력, 배우자 소득, 부모와의 동거 여부, 둘째 자녀 출산 여부 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 학력이 높을수록 ‘지속이탈형’보다는 ‘후기진입형’과 ‘지속참여형’에 속할 확률이 높고, 배우자 소득이 높을수록 ‘출산후진입형’과 ‘후기진입형’, ‘지속참여형’에 속할 가능성이 유의미하게 높았다. 가사와 자녀 양육에 도움을 줄 수 있는 부모와의 동거는 여성이 ‘출산후진입형’과 ‘후기진입형’에 속할 확률을 높이고, 둘째 자녀가 있는 경우 ‘지속이탈형’에 속할 확률이 유의미하게 높은 것을 확인할 수 있었다.

여성의 경제활동 참여유형별 일자리 특성을 비교한 결과 ‘지속참여형’에 속하는 여성들은 ‘출산이탈형’에 비해 평균적으로 임금이 높고 고용안정성도 높은 일자리에 종사하는 것으로 나타났으며, 출산 휴가와 육아휴직을 제공받을 가능성도 높게 나타났다. 한편, ‘후기진입형’과 ‘출산후진입형’은 ‘지속참여형’과 ‘출산이탈형’에 비해 상대적으로 임금이 낮고 비정규직과 시간제일자리 종사하는 비율이 두

배 이상 높게 나타났다. 이는 출산과 자녀양육으로 노동시장을 이탈한 여성들이 자녀가 어느 정도 성장한 후 노동시장에 재진입하고자 하는 경우 재취업 일자리가 비정규직과 저임금 일자리로 제한되고 있음을 의미한다.

출산과 자녀양육 시기 여성의 노동시장 이탈을 막고 기혼여성의 일·가정 양립을 지원하기 위하여 시행된 여러 정책들이 여성의 경제활동 참여에 미친 영향을 분석한 결과, 출산휴가와 육아휴직 등 모성 보호제도와 보육지원정책은 출산 후 기혼여성의 경제활동 참여에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 여성의 노동시장 참여유형 가운데 ‘출산이탈형’의 경우 ‘지속참여형’에 비해 출산휴가와 육아휴직제도에 대한 접근성이 낮은 것으로 나타나, 제도의 사각지대를 해소하는 것이 중요함을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 자녀연령별 보육서비스의 영향을 일반차분적률법(GMM)을 이용하여 선행동태적 모형을 추정한 결과, 자녀가 3~5세일 때 보육서비스가 여성 노동시장 참여를 제고하는 효과가 크게 나타나, 휴가제도 사용 이후 여성이 노동시장에 복귀하여 일과 가정을 병행하는 데 돌봄·보육서비스 지원정책이 도움을 주고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 출산과 자녀양육 시기 여성의 경력단절을 막기 위해서는 믿고 이용할 수 있는 보육서비스의 확대가 필수적임을 의미한다. 한편, 양육수당과 자녀장려금 등 현금지원정책은 저소득층 여성들의 노동시장 참여에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 특히 자녀가 0~2세일 때 그 영향이 큰 것을 확인할 수 있었다. 이론적으로도 현금 지원은 여성 노동시장 참여에 부정적인 영향을 미치는 것으로 예측되는데 일부에서는 이러한 정책효과를 양육수당 등 현금지원정책에 대한 축소를 주장하는 근거로 이용하기도 한다. 하지만 본 연구의 결과에서 현금지원정책이 여성 경제활동 참여에 미치는 부정적인 효과가 저소득층에서만 유의하게 나타났다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 경제적 이유로 저임금 일자리로 종사하는 여성들 중 일부는 이러한 현금지원정책으로 자녀와의 유대가 중요한 시기에 자녀를 직접 양육할

수 있는 선택권을 갖게 되었음을 의미할 수도 있기 때문이다.

### 3. 일·가정 양립실태와 저출산정책에 관한 질적 연구

이 장에서는 출산을 경험한 기혼여성들을 대상으로 집단초점인터뷰를 통해 여성들의 경제활동 참여에 관한 의사결정과 일·생활 균형의 어려움, 그리고 정책 개선 방안에 대한 의견을 청취하였다. 먼저, 여성들의 일·가정 양립실태를 조사한 결과, 많은 여성들이 일과 육아를 병행하기 어려운 환경으로 인해 출산과 자녀양육 시기에 퇴직을 결심하는 것으로 나타났다. 노동시장에서 이탈한 여성들에게 경제활동 참여에 대한 의향을 물었을 때 대다수는 재취업을 희망하는 것으로 나타났으나, 노동시장에 재진입하려는 여성들에게 본인의 전공과 선호를 만족하는 일자리 기회는 희소하였으며 많은 경력단절 여성들이 재취업 시 차별을 경험하는 것으로 나타났다. 여성들에게 일은 경제적 수단을 넘어 개인의 자아실현 기회로 인식되고 있었는데 이러한 기회의 박탈은 여성들의 ‘삶의 질’을 낮추고 있는 것으로 드러났다.

저출산 관련 정책의 이용경험에 관해서는 육아휴직제도의 실효성에 대한 문제가 제기되었다. 최근 육아휴직급여의 소득대체율이 지속적으로 증가한 영향인지 육아휴직급여 수준에 대한 문제제기는 드물었으나, 육아휴직기간을 충분히 쓰기 힘든 분위기와 제도적 환경에 대한 문제제기가 많았다. 이러한 배경에는 직장에서의 대체인력의 채용과 단기간에 직무를 적응시키는 것이 힘들다는 이유로 빠른 직장 복귀를 요구하는 한편, 여성들 스스로도 육아휴직기간이 길어질 경우 직장 복귀에 대한 불안감이 커지는 등 여러 가지 심리적 압박이 작용하는 것으로 보인다. 또한, 가정과 사회에서 성역할의 고정관념으로 인해 남성의 육아휴직 이용은 여전히 정착되지 못하고 있는 것으로 나타났다.

여성들은 가정과 일을 병행함에 있어 가장 큰 장애요인으로 불규

칙한 노동시간과 장시간 노동, 그리고 믿고 이용할 수 있는 보육시설의 부재를 강조했다. 정책 개선 방안에 관해서는 최근 시간연장형 보육서비스가 확대되고 있으나, 실제로는 시설 이용 시간이 지켜지지 않는 경우가 많은 것으로 나타나 개선이 필요할 것으로 보인다. 국공립 어린이집과 직장 어린이집, 방과 후 돌봄서비스의 확대에 관한 요구가 큰 것으로 나타났으며, 육아기근로시간단축제, 자녀돌봄휴가제 등은 일·가정 양립을 위해 도움되는 제도로 인식되고 있었으나 실제 이용률은 낮은 것으로 나타나 실효성을 높일 수 있는 방안을 마련해야 할 것으로 보인다. 보육시설의 양적 확대뿐 아니라 보육서비스의 질 제고에 대한 문제제기도 두드러졌다. 보육교사의 자질 문제, 교육 보육 프로그램 개선 문제 등이 언급되었으며 최근 사회적인 문제로 대두된 민간 어린이집의 재정·운영 구조의 투명성 제고에 대한 부분도 주요한 개선 사항으로 언급되었다. 한편, 이러한 제도적 개선사항보다 일·가정 양립이 가능한 사회를 만들기 위한 선결조건으로 여성들은 규칙적인 근로시간과 사회적 인식 변화를 강조하였다. 이는 여성의 경력단절에 대한 근본적인 문제 해결을 위해서는 장시간 근로체제와 경직적 근로문화를 개선하고 보수적 성 역할 인식과 가부장적 사회질서를 개선하는 것이 시급함을 시사한다.

#### 4. 정책 개선 방안

본 연구를 통해 얻은 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 많은 여성들이 출산과 자녀양육 시기에 노동시장에서 이탈하고 있으며, 그 주된 원인은 ‘육아’이다. 이들 중 대부분은 자녀가 어느 정도 성장한 후 다시 노동시장에 진입하고자 하는 의지를 가지고 있으나, 현실에서 경력단절 여성에게 열려있는 재취업 기회는 저임금·비정규직 일자리가 대부분이다. 출산과 자녀양육으로 인한 노동시장 이탈이 보편화된 사회에서 자녀 출산과 양육의 비용은 더욱 커질 수밖에 없으며, 이는 저출산으로 귀결된다. 여성의

경력단절은 경제적인 사유뿐 아니라 여성의 자아실현 기회를 잃게 한다는 점에서도 여성의 ‘삶의 질’에 부정적인 영향을 미치고 있으므로 이에 대한 적극적 개선방안이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 저출산정책의 방향성이 출산 장려가 아닌 여성이 일과 가정을 병행할 수 있게 함으로써 출산과 자녀양육으로 인한 노동시장 이탈을 막고, 궁극적으로는 여성과 가족 모두의 삶의 질을 높이는 것을 목표로 해야 한다.

둘째, 출산휴가와 육아휴직 등 모성보호제도는 근로자가 일과 가정을 양립하게 함으로서 노동시장 이탈을 막고 고용상태를 유지할 수 있게 하려는 본래의 취지에 어느 정도 부합하고 있는 것으로 보인다. 하지만 현재 이러한 정책의 혜택이 모든 여성에게 보편적으로 주어지는 것은 아니라는 점에서 한계가 있다. 육아휴직제도의 경우 여러 차례 제도 개선을 통해 현재의 형태가 갖추어졌으나 정책 이용이 대기업 정규직 여성으로 국한되고 있어 사각지대가 크고, 남성이 정책을 이용하는 데는 사회적 제약이 큰 상황이다. 앞으로 정책의 실효성을 높이고 보편성을 강화하기 위해서는 중소 사업체와 비정규직 등 모성보호제도의 사각지대를 해소하고 남성 육아휴직제도 이용을 확대해야 한다. 이를 위해서는 휴가제도 이용의 걸림돌로 지적된 ‘제도 사용으로 인한 불이익’, ‘휴직 이후 고용안정성 문제’, ‘대체인력 운용과 관련한 문제’ 등이 종합적으로 고려된 정책 개선이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 돌봄·보육지원정책 역시 여성의 노동시장 이탈과 경력단절을 막는 데 긍정적인 역할을 하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 하지만 국공립 어린이집과 방과 후 돌봄서비스 등은 높은 수요에도 불구하고 공급 수준이 그에 미치지 못하고 있다. 민간 어린이집의 국공립 전환과 지역별 형평성을 고려한 국공립 어린이집 확충이 이루어져야 할 것이다. 또한, 정부의 보육 지원 예산은 매년 증가하고 있으나 보육의 질에 대한 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 보육서비스의 질 제고를 위하여 돌봄노동자의 근로조건 및 근로환경을 개선하고 교육

보육 프로그램과 교사자질 향상을 위한 보완책이 필요하다. 최근 민간 어린이집의 비리와 재정·운용 구조에 대한 문제가 제기된 만큼 보육시설의 불투명한 회계문제에 대한 대책 마련이 시급하며, 원아수 대비 보육교사의 수를 합리적으로 책정하고 이를 철저히 지키도록 관리감독을 강화해야 할 것이다. 초등학교 저학년 자녀를 둔 여성들의 노동시장 이탈이 잦은 것을 고려하여 방과 후 돌봄서비스를 확대하고 육아기근로시간단축제, 자녀돌봄휴가제, 24시간 돌봄서비스 등 돌봄 공백을 최소화하고 출산 양육의 사회적 책임을 강화해야 한다.

넷째, 저출산정책만으로는 여성의 노동시장 참여를 높이고 일·가정 양립을 가능하게 하는 데 한계가 있다는 점을 확인할 수 있었다. 여성의 경력단절에 대한 근본적인 문제 해결을 위해서는 장시간 근로체제와 경직적인 근로문화를 개선하고 노동시장에서 여성에 대한 차별을 해소하기 위한 노력이 병행되어야 한다. 또한, 보수적 성역할 인식과 가부장적 사회질서를 개선하기 위한 방안에 대해서도 보다 깊이 있는 논의가 필요할 것으로 판단된다. 노동시장에서의 적극적인 성평등 정책의 시행은 물론, 우리사회의 전반적인 의식변화를 가져올 수 있도록 직장과 학교에서의 교육과 훈련, 캠페인 등을 시행할 필요가 있을 것으로 보인다.

최근 제3차 저출산고령사회 기본계획에 대한 재구조화 논의는 저출산을 사회적·경제적 문제로 보고 출산 문제로 국한시키기보다는 사회적 불균형과 부정합의 결과로 인식하고 대응방안을 마련해야 한다는 방향성을 제시하고 있다. 이러한 정책 패러다임의 전환이 결실을 맺기 위해서는 다양한 정책적 대응이 출산과 육아를 둘러싼 가족의 ‘삶의 질 향상’에 초점을 맞추어 이루어져야 할 것이라 판단된다. 이를 위해서는 다양한 여성들의 선호와 욕구의 목소리에 귀 기울여야 한다. 본 연구에서 출산과 양육 시기를 경험하고 있는 여성들을 인터뷰한 결과, 여성들의 일과 육아에 대한 다양한 선호가 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. 여성들 가운데 본인이 직접 육아와 가사를 담당하는 것에 선호를 가진 개인들이 있으며 본인의 일과 가정을



병행하는 것을 더 선호하는 개인도 있다. 지속가능하고 실효성 있는 정책을 마련하기 위해서는 이러한 다양한 여성의 유형이 존재함을 고려하여 정책의 방향이 제시되어야 할 것이다.



## 제 1 장 서 론

### 제1절 연구의 필요성과 목적

2002년 우리나라의 출산율이 세계 최저 수준인 1.2명으로 하락하고 2005년 합계출산율이 1.08명으로 떨어지면서 정부는 저출산을 심각한 사회 문제로 인식하고 이를 타개하기 위한 노력으로 2005년 5월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였다. 이후 제1차 「저출산·고령사회 기본계획」(2006~2011년), 제2차 「저출산·고령사회 기본계획」(2012~2017년)을 추진하며 저출산에 대한 정부차원의 대응체계를 구축하고 모성보호 및 일·가정 양립 관련 제도적 틀을 구축하려는 노력을 행해 왔으나, 이러한 노력에도 불구하고 2017년의 합계출산율은 또다시 역대 최저 기록인 1.05명을 기록하였다.

이러한 정책 실패의 원인으로 그간의 저출산정책이 단순히 출산율 제고를 위한 정책의 양적 확대에만 집중되어 있었다는 점이 지적되고 있다. 이는 그간의 저출산정책이 저출산현상을 ‘생산인구 감소’와 그로 인한 국가 재정 부담으로 인식하여 정책의 목표와 성과지표로 합계출산율을 높이는 데 중점을 두었기 때문이다. 이러한 기존의 정책방향은 결국 여성을 ‘인구정책의 수단’으로만 다루었다는 비판을 피해갈 수 없었다. 이에 저출산 극복을 위한 정책 패러다임의 전환이 요구되고 있으며, 최근 저출산정

책 관련 논의에서는 낮은 출산율의 근본적인 원인으로 지적되고 있는 소득 불안정성의 증가, 가치관과 라이프스타일 변화, 여성의 경제적 역할 증대와 일·가정 양립의 어려움 등에 주목해야 한다는 견해가 제기되고 있다. 출산·육아와 여성의 안정적인 경제활동이 병행될 수 있는 환경이 조성되어야만 낮은 출산율을 제고할 수 있음을 인식하기 시작한 것이다.

우리나라에서 여성의 경제활동참가율은 IMF 경제위기 이후 현재까지 증가추세를 이어오고 있으나, 여전히 남성의 3분의 2 수준인 50% 초반에 머물러 있다. 이는 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준이며, 특히 여성 경제활동참가율은 주된 출산양육 시기인 30대가 타 연령층에 비해 현저히 낮은 것으로 나타나고 있다. 여성의 연령별 고용률이 30대 후반에서 최저로 떨어지는 뚜렷한 M자형 곡선을 나타내는 현상은 더 이상 다른 선진국들에서는 찾아보기 힘든 양상으로, 이는 장시간 노동과 불안정한 고용으로 인해 출산육아기에 경력단절 현상이 만연한 것에 기인한 것으로 볼 수 있다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 본 연구는 출산과 육아라는 생애과정 속에서 우리나라 여성들의 경제활동 참여 변화를 분석하고, 현재 시행되고 있는 다양한 형태의 저출산정책들이 여성의 경제활동 참여를 제고하는데 어떠한 역할을 해왔는지 고찰하고자 한다. 또한, 저출산정책의 제도적 현황과 변화과정에 대한 검토, 그리고 기혼여성들을 대상으로 한 질적 연구를 통해 저출산정책의 개선방안을 제시하고 향후 여성과 가족의 삶의 질 향상에 중점을 둔 활발한 정책 논의가 이루어질 수 있도록 기초자료를 제공하고자 한다.

## 제2절 보고서의 구성

제 2장에서는 저출산정책의 개념과 정책의 유형 및 범위에 관해 개관한다. 또한, 그동안 저출산정책의 변천과정을 통해 정책 패러다임이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보고 기존 정책 패러다임의 한계와 앞으로의 정책

방향성에 관해 고찰한다.

제3장에서는 출산을 전후로 한 여성의 노동시장 참여의 동태적 변화를 분석하고 저출산정책이 이러한 의사결정에 어떠한 영향을 주었는지 분석한다. 특히 이 장에서는 여성들의 생애주기에 따른 노동시장 참여의 변화 궤적을 분석하고 유형화함으로써 출산양육 시기 여성의 노동시장 참여에 영향을 미치는 주요요인들을 규명하고자 한다. 그리고 이 장에서는 여러 유형의 저출산정책이 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향을 살펴보고 이를 통해 향후 저출산정책이 나아가야 할 방향을 논의한다.

제4장에서는 출산여성의 일·가정 양립 실태와 저출산정책 이용현황 및 개선 방안에 대하여 여성들을 심층면접한 결과를 보고한다. 심층면접은 제3장의 분석결과 도출된 노동시장 참여유형을 토대로 집단을 나누어 34명의 여성을 대상으로 실시하였으며, 일·가정 양립의 장애요인, 노동시장 참여 결정요인, 저출산정책 이용경험 및 제도 개선 방안 등에 대해 조사하였다.

마지막 제5장에서는 보고서의 내용을 요약하고 정책적 시사점을 제시한다.

## 제 2 장

### 저출산정책의 현황

#### 제1절 저출산정책의 개념과 의의

##### 1. 저출산의 개념

###### 가. 저출산 논의의 등장

저출산에 대한 사회적 문제 인식은 1970년대부터 주요 선진국을 중심으로 나타났다. UN 세계인구정책보고서(2005)에 따르면 주요 선진국 중 자국의 출산수준이 매우 낮다고 평가한 국가가 1976년 기준 4개국(핀란드, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크)에 불과하였으나, 2005년에는 17개국<sup>1)</sup>으로 나타나면서 저출산현상에 대한 각국의 인식 변화를 보여주었다.<sup>2)</sup> 그러나 개별 국가들이 저출산현상에 대응하고자 처음부터 직접적인 출산장려정책을 시도한 것은 아니었다. 주로 여성과 아동을 위한 복지정책을 마련하면서 출산에 미치는 영향이 드러나게 된 것이다.<sup>3)</sup> 본격적인 저출산

---

1) 호주, 오스트리아, 캐나다, 체코, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 일본, 한국, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스위스.

2) 우리나라의 출산수준에 대한 정부의 견해는 1976년 '너무 높음', 1986년 '너무 높음', 1996년 '적정', 2005년 '너무 낮음', 2013년 '너무 낮음'으로 보고되었다[UN(2013), 『World Population Policies 2013』-Government Views and Policies, 424면].

정책이 시작된 것은 1980년대로 확인되는데 기본적으로 여성의 노동권 신장, 가족친화적 근로환경의 개선, 양성평등과 같은 국제노동기준의 방향성과 비슷한 정책들이 담겨 있다.<sup>4)</sup>

우리나라는 한국전쟁이 정전 시기에 들어간 1955년 이후 출산율이 급격하게 증가하는 ‘베이비 붐’ 현상과 함께 선진 보건의료기술의 도입에 따른 사망률의 감소로 인구증가율이 연 3%에 이르게 되었다. 그러나 경제성장률은 낮은 상태였기 때문에 정부는 인구증가율을 낮추지 않는 환경제발전이 어려울 것이라 판단하고, 1961년 제1차 경제개발 5개년계획, 1963년 피임 보급 중심의 가족계획사업 10개년계획 등 인구증가억제정책을 본격적으로 도입하였다.<sup>5)</sup> 그 결과 1960년대 초 출산율은 평균 6.0~5.0명에서 1983년 인구 대체 수준 이하인 2.08명으로 급감하였다. 그러나 인구억제정책은 1995년이 되어서야 폐지되었다. 우리 정부는 자국의 출산 수준에 대하여 ‘적정’하다고 판단하고 저출산 문제를 인식하지 않고 있던 것이다(UN 세계인구정책보고서, 1996년 기준).

이후 2002년 우리나라의 출산율이 세계 최저 수준인 1.20명으로 하락하면서, 본격적으로 저출산에 대한 논의가 시작되었고, 2005년 5월 18일 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였다. 2006년 시행된 제1차 「저출산·고령사회 기본계획」에 따르면 초기의 우리나라 저출산정책은 출산·양육을 둘러싼 사회제반시설을 확충하고 일하는 여성 근로자를 대상으로 하는 모성보호제도 확충을 통한 인구(합계출산율) 및 사회경제지표 변화에 큰 비중을 두고 있었다.<sup>6)</sup>

3) 기획재정부(2010), 『세계 주요국가 저출산대책 평가 및 우리나라에의 적용방안』, (재)한국여성경제진흥원, 109~110면.

4) 기획재정부(2010), 『세계 주요국가 저출산대책 평가 및 우리나라에의 적용방안』, (재)한국여성경제진흥원, 91면.

5) 국가기록원 홈페이지([www.archives.go.kr](http://www.archives.go.kr)), 인구억제정책(1960~1970년대, 1980~1990년대).

6) 대한민국 정부(2016), 『제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)』, 47면.

## 나. 저출산의 국제적 지표

저출산(低出產)이란 일반적으로는 ‘아이를 적게 낳음’<sup>7)</sup> 또는 ‘아이를 적게 낳는 현상’<sup>8)</sup>이라는 ‘현상’으로서의 의미를 갖고 있다. 그러나 보다 구체적으로 ‘한 사회에서 일정 기간 동안 아기를 낳는 비율이 낮음’<sup>9)</sup> 또는 ‘일정 수준보다 아기를 적게 낳음’<sup>10)</sup>이라고 하면서 일정한 수준에 미치지 못하는 출산현상을 의미하기도 한다.

저출산현상이 전 세계적으로 나타나면서 ‘저출산’과 ‘초저출산’을 규정하는 국제적 지표가 개발되었다. 먼저 저출산의 비율을 확인하기 위해서는 합계출산율 기준을 따라야 한다. 합계출산율(total fertility rate)이란 ‘여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로서 출산력수준을 나타내는 국제적 지표’를 말한다.<sup>11)</sup> 합계출산율의 수준이 대체인구수준(replacement lever)인 2.1명으로 나타나고, 이 수준이 일정기간 동안 유지되면 인구의 증가 또는 감소가 없는 정지인구(stationary population) 상태에 이르렀다고 보는데, 이러한 합계출산율이 대체인구수준인 2.1명 미만으로 나타나면<sup>12)</sup> 이를 ‘저출산’이라고 하고, 합계출산율이 1.3명 미만으로 나타나면 이를 ‘초저출산’이라고 하는 것이다.<sup>13)</sup>

이러한 저출산의 기준에 따라, OECD에 보고된 출산통계를 살펴보면 우리나라는 1983년 기준 2.1명으로 ‘저출산’ 범주에 속하게 되었고, 2001년 기준 1.3명으로 ‘초저출산’ 범주에 속하게 되면서 최근까지 ‘초저출산’ 국가로서 OECD 국가 중 최하위 수준을 유지하고 있다.

7) 국립국어원 홈페이지([www.korean.go.kr](http://www.korean.go.kr)), 신어 ‘저출산’ 참조.

8) 국립국어원 홈페이지([www.korean.go.kr](http://www.korean.go.kr)), 한국어기초사전 ‘저출산’ 참조.

9) 국립국어원 홈페이지([www.korean.go.kr](http://www.korean.go.kr)), 한국어기초사전 ‘저출산’ 참조.

10) 고려대 한국어대사전(2009), ‘저출산’ 참조.

11) 국가지표체계(<http://www.index.go.kr>), ‘합계출산율’ 참조.

12) 정구현(2000), 「한국의 출산력 추이 및 전망」, 『통계분석연구』 제5권 제2호, 통계청, 2면.

13) 김엘림(2016), 「저출산대책과 노동법의 역할과 과제」, 『노동법학』 제60호, 한국노동법학회, 85면.



〈표 2-1〉 OECD 주요국의 출산율(2002~2015)

국 가	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
OECD 평균	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	-
한국	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.3	1.2	1.1	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.2
일본	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5
독일	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5
프랑스	1.9	1.9	2	1.9	1.9	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1.9
영국	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8
스웨덴	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	2	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
미국	2.0	2	2	2	2.1	2.1	2.1	2.1	2	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8

자료: OECD data, Fertility rates-Total, Children/woman, 2001~2015 재구성.

통계청에서 발표한 2017년 출생 통계 결과에 따르면, 출생아 수는 35만 7,700명으로 전년 대비 4만 8,500명(-11.9%) 감소하였으며, 합계출산율은 1.05명으로 출생통계 작성(1970년) 이래 최저치로 나타났다. 더하여 모(母)의 평균 출산연령의 경우 32.6세로 나타나 35세 이상 고령 산모 출산 비중이 증가(26.4%→29.4%)하고 있다.<sup>14)</sup>

#### 다. 저출산현상의 발생요인

선행연구들에서는 저출산현상이 한 가지의 요인으로 인해 나타나기 보다는 여러 가지 요인이 복합적으로 결합하여 나타나는 현상으로 보고 있다. 저출산의 원인을 규명하고자 하는 연구들에서 대표적으로 인구학적 요인, 경제학적 요인, 사회학적 요인 등 3요인에 대하여 언급하고 있는데, 이하에서는 저출산 3요인의 이론적 내용과 관련 국내 연구결과를 살펴보고 도록 한다.

##### 1) 인구학적 요인

인구학적 요인 연구는 결혼상태, 결혼연령, 출산연령 등의 인구학적 변

14) 통계청(2018), 「2017년 출생·사망 통계 잠정결과」, 2018.2.28.자.

수들이 미치는 영향의 분석을 강조하는 접근방식이다. 넓은 의미에서는 가족의 사회적 지위, 출생지, 문맹률 등도 포함하면서 사회학 및 경제학적 접근까지 포함하는 견해도 있다.<sup>15)</sup>

우리나라에서 인구학적 요인을 중심으로 살펴본 연구들에서는 결혼연령의 상승, 출산의 연기, 유배우자의 출산력 저하를 주요인으로 지적하고 있다. 1970~1980년대 전반까지는 가족계획사업을 통하여 결혼 내 출산율이 감소하였지만, 1990년대 이후의 유배우자 출산율 증가와 합계출산율 증가 현상을 분석한 결과, 미혼자의 결혼 연기 및 독신생활이 출산율을 저하시키는 데 영향을 미친다는 결론에 이르렀다. 그리고 출산연령의 상승과 출산의 연기는 무자녀의 증가가 아닌, 둘째 아이를 출산하지 않는 현상으로 이어져 출산력이 감소한다는 것이다. 특히 과거에는 20대 후반의 출산율이 높았지만, 2000년대에는 20대 후반부터 30대까지의 출산율이 모두 하락하면서 출산율이 감소했다는 것이다. 물론 최근에는 30대의 출산율 상승세가 완만해지고 있다는 평가를 받고 있지만, 연령별로 출산구도에 미치는 영향이 확인되는 셈이다.<sup>16)</sup>

## 2) 경제학적 요인

경제학적 요인은 소득수준, 자녀의 가치, 기혼여성의 소득, 여성의 교육수준 향상, 저출산에 대한 정책적 접근 등의 영향을 받으며 시대별로 그에 관한 해석이 변화하고 있다.

먼저 저출산 원인에 대한 경제학적 접근은 소득수준과 출산수준의 상관관계에 대한 이론을 제시한 맬서스(Malthus, 1963)로부터 시작되었다. 맬서스의 이론은 소득수준이 향상되면 결혼한 사람들이 금욕을 적게 하면서 출산수준을 높이는 작용을 한다는 것이다.<sup>17)</sup> 이후 베커(Becker,

15) 이복순·정운태·이훈희(2010), 「저출산의 원인에 관한 연구」, 『한국사회혁신학회보』 제1권 제1호, 한국사회혁신학회, 42면.

16) 민주노동연구소(2006), 『노동자의 저출산 원인 규명과 여성친화적 노동시장정책 연구』, 한국노동연구원, 15면.

17) 라이벤스타인(Leibenstein, 1974)은 자녀 양육으로부터 부모에 대한 효용가치가 높아진다는 이론을 제시하였다. 먼저 소비효용으로서 자녀를 출산 및 양육하는 자체가 부모에 효용가치가 된다는 이론, 생산재 효용으로서 자녀가 생산자로서 가내노동을 수행하여 효용가치가 된다는 이론, 노후보장효과로는 노후에 자녀에

1976)가 소득수준의 향상이 자녀에 대한 욕구를 증가시킨다고 주장하면서 멜서스의 소득과 출산력의 상관관계이론을 좀 더 확장시켰다. 그러나 선진국의 출산력수준이 소득수준 증가에 따라 부(-)의 관계로 나타난다는 주장, 전통적 농업 중심 사회에서 근대사회로 전환되면서 기혼여성의 소득이 소득효과 및 대체효과 모두를 가져오고 기혼여성의 소득 증대는 출산을 저하를 가져온다는 주장 등이 제기되면서 멜서스와 베커의 논리는 비판을 받게 되었다.<sup>18)</sup>

우리나라에서는 자녀에 대한 교육비용의 상승으로 직접비용이 상승하면서 출산율이 감소되었다는 견해,<sup>19)</sup> 실업률의 상승으로 자녀 출산을 포기하거나 연기하여 출산율이 낮아진다는 견해,<sup>20)</sup> 청년실업이 결혼연령의 상승 및 출산을 감소에 영향을 미친다는 견해<sup>21)</sup> 등이 제기된 바 있다.

### 3) 사회학적 요인

사회학적 요인 연구에서는 개인의 의사결정에 영향을 미치는 가치관의 변화, 교육, 부의 흐름, 노후보장제도, 국가의 지원, 여성의 경제활동 촉진 등의 사회규제적인 면들을 강조한다.

대중교육의 영향으로 자아실현 욕구가 발현되고 개인의 삶의 질에 대한 집중이 강해지면서, 배우자와의 불화 증가, 동거의 증가 등 결혼의 필요성에 대한 의식이 점차 낮아졌다는 것이다.<sup>22)</sup> 또한 과거 농업사회에서

---

게 의지함으로써 효용가치가 된다는 이론을 제시하였다. 자녀의 효용가치에 대하여 직접비용으로는 자녀양육비용 등을, 간접비용으로는 자녀양육으로 상실되는 기혼 여성의 기회비용으로 구분하고 있다[이복순·정윤희·이훈희(2010), 「저출산의 원인에 관한 연구」, 『한국사회혁신학회보』 제1권 제1호, 한국사회혁신학회, 41면].

18) 듀젠베리와 오쿤(Dusenberry & Okun, 1960)은 소득 증가에 따라 자녀의 수보다는 제한된 수의 자녀에게 많은 비용을 투자하여 자녀의 자질을 향상시키려는 의욕이 높아진다고 주장하였는데, 자녀의 경제적 효용과 비용이라는 경제적 동기에 대하여 많은 학자들의 지지를 받았다.

19) 김한근(1993), 『한국 출산력 변화의 원인과 전망』, 대구·영남대학교출판부, 86면.

20) Ahn, N. and P. Mira(2002), 「A Note on the Changing Relationship Between Fertility and Female Employment Rates in Developed Countries」, 『Journal of Population Economics』 v.15, iss.4, Springer, 679-681면.

21) 류연규(2005), 『복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 비교연구』, 서울대학교 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 33-34면.

22) 장혜경·이미정·김경미·김영란(2004), 『저출산시대 여성과 국가대응전략』, 한국여

는 자식으로부터 부모에게 부가 내려왔으나, 산업사회에서는 부모로부터 자식에게 부가 내려가면서 자녀부양 시 소요되는 비용이 상승하게 되어,<sup>23)</sup> 출산과 자녀양육으로 부모 개인의 삶의 질이나 자아실현에 부정적 영향을 끼칠 수 있다는 지적이 나타났다.<sup>24)</sup>

특히 취업여성이 비취업여성보다 낮은 출산력을 보이고 있다는 점에서 여성의 교육수준 향상과 경제활동의 증가는 일·가정 양립을 방해하고 저출산의 원인으로 작용한다는 분석이 있다.<sup>25)</sup> 그러나 류연규(2005)에서는 최근 저출산 해소를 위하여 일·가족양립지원정책이 중요한 역할을 하면서, 출산 및 양육에 대한 정책적 지원이 없거나 낮은 수준인 경우에는 출산을 역시 낮은 수준을 보이게 된다고 분석하였다.<sup>26)</sup>

## 2. 저출산정책의 개념 : 유사개념과의 비교를 통하여

우리나라는 1962년부터 1996년까지 출생자 수 감소를 위한 인구대책을 수립·시행하고자 인구억제정책을 추진하였다. 이후 저출산현상의 심각성에 따라 저출산·고령사회에 대응하기 위하여 2005년 「저출산고령화기본법」의 제정과 함께, 2006년 「제1차 저출산·고령사회 기본계획」을 수립하면서 본격적으로 저출산에 대한 국가적 대응방안을 추진하기 시작한다. 저출산정책의 주요내용들은 모성보호정책, 일·가정양립정책 등 기존의 여성가족부와 고용노동부에서 추진 중이었던 세부 정책과제들도 포함되었다.

이러한 이유로 출산장려정책, 모성보호정책, 일·가정양립정책 등이 저출산정책과 유사한 개념으로 인식되고 있다. 이하에서는 저출산정책과 유사개념 양자를 구분함으로써 저출산정책의 개념을 확인하고자 한다.<sup>27)</sup>

성개발원, 79면.

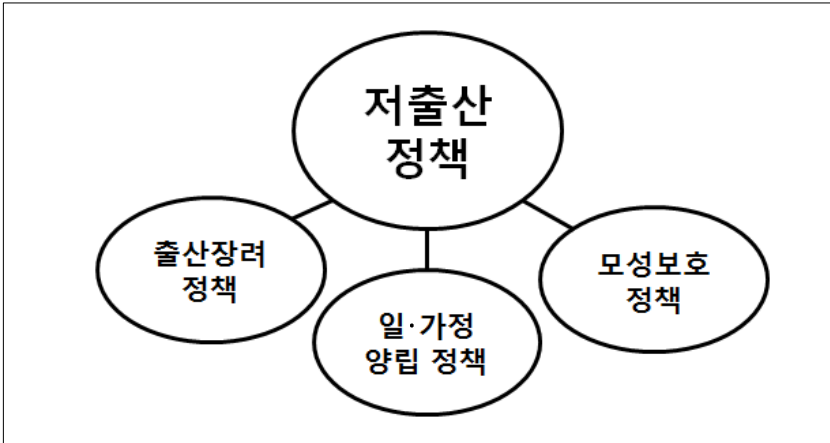
23) 이복순·정윤태·이훈희(2010), 「저출산의 원인에 관한 연구」, 『한국사회혁신학회보』 제1권 제1호, 한국사회혁신학회, 41면.

24) 민주노동연구소(2006), 『노동자의 저출산 원인 규명과 여성친화적 노동시장정책 연구』, 한국노동연구원, 18면.

25) 김한균(1993), 『한국 출산력 변화의 원인과 전망』, 대구·영남대학교출판부, 124-125면.

26) 민주노동연구소(2006), 『노동자의 저출산 원인 규명과 여성친화적 노동시장정책 연구』, 한국노동연구원, 9면.

〔그림 2-1〕 저출산정책의 유사개념



자료: 필자 정리.

#### 가. 저출산정책과 출산장려정책

인구정책적 측면에서 보면, 저출산정책의 핵심적인 내용은 ‘출산장려정책’으로 인식되었다. 저출산정책에서 출산율을 높임으로 인하여 저출산 사회를 탈출하고자 하는 것이 인구학적 측면에서는 정책의 핵심과제라고 인식되었기 때문이다.

저출산정책을 출산장려정책으로만 구성하는 경우, 그 정책의 효과성과는 별도로 정책적 목표의 타당성에 의문이 제기될 수 있다. 그러므로 저

27) 저출산과 관련 논의들을 살펴보면 ‘저출산대책’과 ‘저출산정책’을 혼용하여 사용하고 있다. ‘대책’의 사전적 개념은 “어떤 일에 대처할 계획이나 수단”으로서, 구체적인 해결방법을 의미하기보다는 해당 의제를 가리키는 용어이며(표준국어대사전 참조), ‘정책’의 사전적 개념은 “일반적으로는 정부 또는 정치단체가 취하는 방향, 국가의 정책”을 일컬으며 이를 국책(國策)이라고도 부르고 있다(두산백과 참조). 따라서 저출산·고령화 기본계획과 같이 저출산·대책의 분야별 세부과제를 ‘정책’으로 명기하는 것이 옳은 체계이다. 다만, 「저출산·고령사회기본법」 제1조 목적에서는 “저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 명시하고 있어, 이 글에서는 ‘저출산정책의 수립 및 시행’이라는 일반적인 의미에서 ‘저출산정책’이라는 용어로 사용하도록 한다.

출산정책 가운데 출산장려정책이 상당히 중요한 부분을 차지하는 것은 맞지만, “저출산정책 = 출산장려정책”으로 인식되는 것은 타당하지 않다.

이에 현 시점에서 저출산정책과 출산장려정책이 동일한 것인지에 관해서는 다양한 견해들이 제시되고 있다. 최근에는 여성가족부에서 저출산 대책을 재고하는 방향성을 제시한 바 있는데, “그간의 저출산대책이 여성을 출산이라는 특수한 과정을 겪는 주체로 접근하기보다는 ‘인구정책의 대상 혹은 수단’으로만 다루었다고 평가하고, 기본계획 전반에 성평등 관점을 반영하고 여성의 건강과 삶을 중심으로 기본계획을 재편할 필요가 있다.”고 분석하고 있다.<sup>28)</sup> 그간의 저출산정책의 기조에는 “여성을 아이를 낳고 인구를 늘리기 위한 수단”이라는 인식이 깔려 있었다는 점을 인정한 것이다. 특히 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」의 핵심목표를 ‘2020년까지 합계출산율 1.5명’으로 세운 내용과 관련해 ‘여성을 당연히 출산해야 하는 존재’라는 전제가 반영되어 있다는 지적이 제기된 바도 있다. 이에 여성가족부는 기본계획 수립 총괄부처인 보건복지부에 대하여 아동을 ‘출산’하는 데만 집중하고 있는 ‘모성건강’에서, 여성과 남성 모두의 생애주기에 따른 재생산건강권을 보호하기 위한 방안을 제시할 것을 권고하였다.<sup>29)</sup>

#### 나. 저출산정책과 모성보호정책

「헌법」제36조 제2항에서도 ‘국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야

28) 이러한 저출산대책에 대한 방향성의 문제를 개선하고자, 여성가족부는 2019년 4월까지 현행 저출산대책과 관련된 법률 개정, 예산 반영 등의 개선결과를 제출할 것이라고 발표하였다[여성가족부 보도자료(2018), 「저출산대책, 여성의 건강과 삶을 중심으로 재설계돼야」, 2018. 3. 9.자].

29) 재생산건강권이란 1995년 북경 세계여성대회의 행동강령과 선언에 명시된 내용으로서, 성건강(sexual health) 및 재생산건강(reproductive health), 강제·차별·폭력으로부터의 자유를 포함한 성적 속성과 연관된 문제에 대해 자유롭고 책임 있게 결정할 권리를 말한다[여성가족부 보도자료(2018), 「저출산대책, 여성의 건강과 삶을 중심으로 재설계돼야」, 2018. 3. 9.자]. 지금까지 우리나라에서는 재생산건강권에 대하여 주로 피임과 낙태 관련 정책에서 여성에 대한 적절한 건강권 고려가 있었는지의 여부를 중심으로 논의되어 왔다[김동식(2014), 『피임과 낙태 정책에서의 재생산건강권 보장 방안』, 한국여성정책연구원].

한다.’고 규정하면서 모성이란 사회구성원을 재생산하는 핵심적 요소로서 특별한 보호를 필요로 한다는 점을 명시하고 있다.<sup>30)</sup> 이처럼 모성보호정책은 임신, 출산, 보육 등을 담당하는 사회구성원을 지원한다는 점에서 저출산정책의 세부과제와 비슷한 내용을 담고 있다.

그러나 최근 저출산정책이 출산을 제고라는 인구정책적인 측면에서 저출산현상의 원인을 규명하고 이에 대응하고자 하는 사회정책적인 측면을 강화하고 있다는 점에 주목한다면, 이 두 정책 간의 간극을 확인할 수 있다.

특히 구체적인 정책 실현 방향에서 모성보호정책은 보건부문의 경우 「모자보건법」, 사회보장부문의 경우 「국민기초생활보장법」, 「아동복지법」, 고용부문의 경우 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등을 통해 주로 모자관계에 있는 자 또는 기간의 정함이 없는 근로자를 대상으로 임신·출산·육아기 지원정책에 집중하고 있다. 그러나 저출산정책의 적용대상은 구직자 및 비혼자 등을 포함하고 있으며, 출산 전후 과정에 한정하지 않고 결혼과 출산에 진입할 수 있는 환경적 요건을 마련하고(청년고용 활성화, 주거대책 강화, 난임 등 출산 지원 및 다양한 가족형태의 지원), 맞춤형 돌봄 및 교육 개혁과 같이 자녀 보육 환경을 개선하는 정책까지 포섭하고 있다. 따라서 정책의 적용대상, 추진방향 등을 비교했을 때 모성보호정책과 저출산정책을 동일시하기 어려우며, 모성보호정책 중 일부 사항이 저출산정책에 포함된다는 점을 명확히 할 필요가 있다.

#### 다. 저출산정책과 일·가정양립정책

초기 저출산정책 논의단계에서는 저출산현상의 주요요인으로 여성의 경제활동 참여와 경제성장률 하락이 지적되어 왔다. 이에 (1) 여성에 대한 전통적인 가정 내 돌봄 역할과 (2) 경제활동 진출에 따른 생계 부양의 역할을 동시에 수행할 수 있는 사회적 기반을 만들기 위한 정책적 대안들이 제시되었다. 이러한 과정에서 일·가정양립정책을 통해 여성의 근로환경이 개선되면서 저출산 해소에 미치는 영향을 확인하였고,<sup>31)</sup> 저출산대

30) 행정안전부 국가기록원 홈페이지([www.archives.go.kr](http://www.archives.go.kr)), ‘모성보호’ 참조.

책에 일·가정양립정책이 포함되어 현재까지 시행 중이다.

그러나 일·가정양립정책과 저출산정책은 모성보호정책과 같이 임신, 출산, 양육 가정을 지원한다는 측면에서 비슷한 면이 있지만, 정책적 필요성과 방향성이 상이하기 때문에 같은 개념으로 이해하기 어려운 측면이 있다.

먼저 일·가정양립정책은 여성의 사회경제활동에서 차지하는 비중이 커지면서 가족친화, 일·가정 양립, 일·생활 균형 등 다양한 용어로 정책적 방향성이 변화하고 있다.<sup>32)</sup> 초기에는 여성 근로자가 일과 가족 돌봄을 조화롭게 수행할 수 있도록 하는 ‘가족친화(family-friendly)’적인 근로환경 개선정책이 추진되었다. 그러나 돌봄의 책임을 여성에게만 국한시켜서는 안된다는 인식이 나타나면서, 양성평등을 통한 균형잡힌 ‘일·가정 양립(work-family reconciliation)’으로 논의가 확대되었다. 최근에는 성별과 자녀의 유무, 기타 가족구성원에 대한 돌봄의무의 유무와 상관없이 개인의 삶에 초점을 맞추어 ‘일·생활 균형(work-life balance policy)’을 자율적으로 조화시킬 수 있는 모델(유연근로시간제, 휴게시간 보장, 근로시간 저축휴가제 등)에 대한 논의가 제기되면서 전통적인 노동법적 문제로 확대되고 있다.<sup>33)</sup>

저출산정책의 경우, 초기에는 출산장려정책적 성격을 지녀 여성이 일을 하면서도 출산을 할 수 있는 환경을 조성하고자, 일·가정양립정책을 저출산의 출구전략으로 활용하였다. 그러나 최근 저출산현상의 원인(비

31) 선행연구에 따르면, 여성의 경제활동 참가가 낮은 수준인 국가들은 출산율이 크게 하락하는 데 비해, 높은 여성 경제활동 참가를 보인 나라들은 출산율이 조금 떨어지는 것으로 나타났다. 이러한 현상이 나타난 이유에 대하여 일부 학자들은 경제활동참가율의 변화 이외에도 여성의 경제활동을 지원하고 자녀의 양육을 지원하는 사회시스템의 차이가 중요한 영향을 미친다고 설명한다[김혜원(2009), 『저출산 극복을 위한 일·가정 양립방안 연구』, 한국노동연구원, 1-2면].

32) 윤자영·홍민기·김근주(2017), 『일·가정양립제도의 노동시장 효과』, 한국노동연구원, 158-162면 참조.

33) 고용노동부에서는 ‘일·가정 양립 캠페인’을 넘어 ‘워라벨’이라는 일·생활 균형 캠페인을 진행하고 있는데, 1. 오래 일하지 않기(정시퇴근, 퇴근 후 업무연락 자제 등), 2. 똑똑하게 일하기(명확한 업무 지시, 유연한 근무 등), 3. 제대로 쉬기(연가 사용 활성화, 건전한 회식문화, 쉼 권리 등)라는 3대 핵심분야를 홍보하고 있다[고용노동부 일·생활 균형 홈페이지(<http://worklife.kr>)참조.].



혼 증가 및 출산 기피 심화, 결혼에 영향을 주는 고용·주거 등 사회·경제적 여건 악화 등) 해소를 위한 논의가 확대되면서, 일·가정양립정책과는 논점을 달리하고 있다.

따라서 저출산대책의 일환인 일·가정양립정책에 대하여는 저출산현상에 대한 대응방안의 일부로서 이해해야 할 것이다.

## 라. 저출산정책의 목표와 방향

우리나라의 저출산정책은 2005년 「저출산·고령사회기본법」의 제정으로 시작된다. 해당 법률의 제정이유에서 밝히는 바와 같이, 저출산정책은 변화하는 인구상황에 따라 “자녀의 출산 및 양육이 원활하게 이루어지고 노인이 중요한 사회적 행위자로서 건강하고 활력있는 사회생활을 할 수 있도록 국가의 책임을 정하고, 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항 등을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지”함을 목적으로 한다.

그러나 저출산정책을 수행하는 방향성에 있어서 1960년대에 시행하였던 ‘인구억제정책’과 저출산정책의 초기 목표였던 ‘출산장려정책’과 같은 인구정책적 접근이 지속되고 있다.<sup>34)</sup> 이에 최근에는 저출산현상의 원인인 사회적, 경제적 환경을 정비하여 국민의 건강 증진과 안정된 삶 영위를 위한 사회정책적 접근으로 논의의 방향이 변화하면서 기존의 정책적 목표와 세부 정책과제에 대한 의문이 지속적으로 제기되어 왔다. 그리고 이러한 논의들은 저출산·고령사회정책의 재구조화로 귀결되고 있다. 이하에서는 지금까지 추진된 저출산정책의 성과와 한계를 짚어보고, 최근 논의되고 있는 저출산정책의 방향성에 대하여 소개하고자 한다.

### 1) 저출산정책의 성과와 한계

지금까지 시행된 저출산정책의 주요성과와 한계에 대한 평가를 살펴보

34) 정부는 저출산대책을 수립 및 시행하면서, 정책적 효과성에 대하여 유관기관을 통하여 평가하고 있는데, 저출산대책의 세부 정책과제가 출산율에 미치는 영향을 중심으로 수행되고 있어 최근 논의되고 있는 저출산정책의 방향성을 고려한다면, 향후 저출산대책의 효과성 평가를 위한 분석체계의 검토가 필요할 것이다.

면, 먼저 주요성과로는 저출산·고령화에 대한 정부차원의 대응체계 구축, 영유아 전 계층 무상보육 시행, 일·가정 양립을 위한 제도적 틀 구축, 모성보호 및 일·가정 양립 관련 재정 지출, 임신·출산 의료비 보장 확대 등 재정 지원 및 관련 기관의 양적 확대가 언급되고 있다.

한편 저출산정책의 한계점으로는 부모의 다양한 근로형태를 고려하지 못한 서비스 제공체계의 미흡, 어린이집의 질적 확대의 미흡, 취업모의 보육서비스 만족도 저하, 장시간 근로, 고위험 산모·신생아 증가로 인한 의료비 부담, 한정적 결혼지원정책 등 양적 확대에 따르지 못하는 질적 확대 문제와 제도 수혜의 사각지대를 고려하고 있지 못하다는 점 등이 지적되고 있다.<sup>35)</sup>

이러한 정책적 한계의 문제에 대하여 장지연(2017)에서는 “저출산이 원인이 되어 저성장이라는 결과를 가져온다”는 구도를 기본틀로 삼은 것이 저출산문제의 진정한 원인을 파악하지 못하게 하였다고 지적하고 있다. 실제로 지금까지의 저출산문제와 대응방안을 제시해 왔던 연구들에서는 “저출산 또는 초저출산 상태의 지속은 인구 구성의 고령화를 촉진, 소득활동에 참여하는 사람보다 부양을 받는 사람의 증가, 소비활동의 위축과 의료서비스 및 노후소득보장제도로 인한 국가적 재정 부담 역시 증가할 것이다. 또한 저출산현상을 방치하면 경제성장 침체와 소득불평등으로 인한 사회양극화가 심해지게 된다.”라는 저출산으로 나타나는 국가 재정 부담과 국민경제 문제 등을 지적하였다.<sup>36)</sup> 저출산현상의 원인에 대한 고려 없이 단순히 출산을 제고와 양적 확대를 목표로 하는 그간의 정책들이 저출산정책의 수혜가 필요한 계층에 대하여는 미스매치된 것이다.

이러한 문제에 대하여 장지연(2017)에서는 국가 입장에서 저출산이 저성장의 원인이 되겠지만 개인의 입장에서는 어떠한 원인에 따른 결과라는 점을 새롭게 지적하면서, 지금까지 추진되어 온 돌봄노동에 대한 사회적 책임 강화 및 여성의 일·가정 양립을 추구하는 정책만으로는 우리 사회의 재생산과 지속가능성을 담보하기 어려울 것이라고 전망하였다.<sup>37)</sup>

35) 유해미(2016), 『저출산 대응정책의 진단 및 방향 연구』, 육아정책연구소, 52-63면.

36) 장지연(2017), 「저출산 사회를 바라보는 새로운 관점이 필요하다」, 『저출산정책 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회 주관, 2017. 12. 12., 107면.

〈표 2-2〉 저출산정책의 주요성과 및 한계점

구분	주요성과	한계점
제1차 기본 계획 (2006 ~ 2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저출산·고령사회에 대한 범정부적 대응체계 구축</li> <li>· 저출산·고령사회 대응을 위한 재정 투입 확대, 관련 법령과 제도 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 맞벌이 가구, 베이비 붐 세대 등 정책적 수요가 높은 계층에 대한 정책적 고려가 부족하여 정책에 대한 전반적인 국민 체감도 낮음</li> <li>· 민간부문의 참여 부족으로 효과성 제고에 한계</li> </ul>
제2차 기본 계획 (2012 ~ 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2013년부터 ‘영유아 전 계층 무상 보육’ 시행</li> <li>· ‘일·가정 양립’을 위한 제도적 틀을 구축</li> <li>· 모성보호 및 일·가정 양립 관련 재정 지출, 출산휴가·육아휴직 사용자 등은 단기간 내 양적으로 급증</li> <li>· 임신·출산 의료비 보장성 확대, 고운맘카드 도입(2008) 등 임신·출산에 대한 의료비 부담 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부모의 근로형태 등을 고려한 서비스 제공체계 미흡, 믿을 수 있는 어린이집 부족, 초등학교 저학년 돌봄 여건 미흡 등 사각지대 존재</li> <li>· 보육서비스 제공시간과 근로시간 불일치 등으로 취업모의 보육서비스 만족도 저하 및 사적 양육 부담 초래</li> <li>· 장시간 근로와 여성 중심 접근(문화적 한계), 중소기업·비정규직 소외 및 수요-공급 미스매치(제도적 한계)문제로 일·가정 양립 정착 미흡</li> <li>· 건강보험 보장성 미흡, 고위험 산모·신생아 증가로 의료비 부담 여전</li> <li>· 1·2차 결혼지원정책은 신혼부부 전 세자금대출 지원, 신혼부부 주택 특별공급 등 주거 분야 일부 대책에 한정</li> </ul>

자료: 유해미(2016), 『저출산 대응정책의 진단 및 방향 연구』, 육아정책연구소, 57-58면 재구성.

37) 장지연(2017), 「저출산 사회를 바라보는 새로운 관점이 필요하다」, 『저출산정책 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 2017. 12. 12, 109-110면.

## 2) 최근 논의되고 있는 저출산정책의 방향

기존의 저출산정책의 목표와 성과의 지표가 합계출산율에 있었다는 문제가 지적되면서, 최근 저출산정책 관련 논의에서는 향후 저출산대책의 방향성이 출산연령 계층의 ‘비출산’ 결심 원인 해결 방식으로 접근해야 한다는 견해가 제기되고 있다.<sup>38)</sup>

‘비출산’(낮은 출산율)을 결심하는 원인에 대하여 유계숙(2012)에서는 소득요인(미래의 소득 불안정성 증가), 자녀요인(자녀의 편익 감소 및 양육비의 증가), 가치관요인(라이프스타일의 변화), 사회·직장요인(여성의 경제적 역할 증대, 돌봄과 재생산의 성 역할, 양성불평등, 일·가정 양립의 어려움) 등 4가지 요인으로 나누어 설명하고 있다.<sup>39)</sup>

위의 표와 같이, 비출산을 유발하는 요인 중 ‘사회·직장요인’에서 가장 많은 비출산 유발 요인들이 담겨 있다. ‘사회·직장요인’에서는 노동환경적 문제를 많이 담고 있는데, 구체적으로 한국의 전통적인 장시간 근로문화, IMF 외환위기에 따른 노동시장 유연화로 인한 노동취약계층의 증가, 노동자 간의 임금격차와 소득불평등, 하청관계 및 비정규직 고용계약

〈표 2-3〉 비출산(낮은 출산율)의 4요인

구분	내용
소득요인	· 미래의 소득 불안정성 증가    · 취업, 일자리의 질, 경제력 문제 · 결혼비용, 주거비용
자녀요인	· 자녀의 편익 감소 및 양육비의 증가 · 사적 돌봄 악순환
가치관요인	· 라이프스타일의 변화
사회·직장 요인	· 여성의 경제적 역할 증대    · 돌봄과 재생산의 성 역할 · 양성불평등    · 일·가정 양립의 어려움

자료: 저출산고령사회위원회(2018. 1. 24), 『저출산·고령사회위원회 민간위원 전체 워크숍』 자료집; 유계숙(2012), 「저출산 대응을 위한 일·가정양립지원정책」, 『문화 및 사회문제』 제18권 제1호, 한국심리학회, 112면 재구성.

38) 장지연(2017), 「저출산 사회를 바라보는 새로운 관점이 필요하다」, 『저출산정책 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 2017. 12. 12, 107-108면.

39) 유계숙(2012), 「저출산 대응을 위한 일·가정양립지원정책」, 『문화 및 사회문제』 제18권 제1호, 한국심리학회, 112면 재구성.

으로 인한 불안정한 고용상태, 낮은 휴가·휴직 활용도, 여성에게 유해한 작업환경과 여성 중심인 직종에서 나타나는 노동관행 등을 지적할 수 있다.<sup>40)</sup>

그 밖에 결혼과 출산 가능 연령대에 있는 청년세대가 ‘비출산’을 결심하는 핵심적 이유로 ‘돌봄의 공백’과 ‘노후 불안정’이 제시되고 있어,<sup>41)</sup> 자녀의 출산을 유도하기 위해서는 부모의 협업과 국가 제공 돌봄서비스의 결합이라는 출산과 보육 친화적인 경제적·사회적 환경의 마련이 요구된다. 그러나 현행 저출산대책은 저출산현상의 원인과 정책적 접근방식 간의 미스매치로 인해 저출산정책의 수혜층이 낮게 집계되고 있다.<sup>42)</sup>

이에 향후 저출산대책 논의에서는 성평등을 기반으로 하는 젠더계약과 세대간 협력 및 통합에 기반한 세대계약을 추구하는 가치의 정립,<sup>43)</sup> 더불어 현재 우리 사회에서 나타나고 있는 저출산현상의 원인과 정책의 정합성을 통한 저출산정책의 실효성 확보가 요구되고 있다.

## 제2절 저출산정책의 변천과정

### 1. 저출산의 정책적 접근

1939년부터 1945년까지 이어진 제2차 세계대전이 종결된 이후에는 인구·경제·산업 등 전 영역에 걸쳐 다양한 변화들이 일어났다. 1960년대에는 유럽 전역에서 베이비 붐 현상이 나타났다. 그러나 경제적 호황시기를 거치면서 산업구조가 제조업에서 서비스업 중심으로 옮겨졌다. 또한 여

40) 민주노동연구소(2006), 『노동자의 저출산 원인 규명과 여성친화적 노동시장정책 연구』, 한국노동연구원, 9-11면.

41) 장지연(2017), 「저출산 사회를 바라보는 새로운 관점이 필요하다」, 『저출산정책 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 2017. 12. 12., 107면.

42) 이상협·이철희·홍석철(2016), 『저출산대책의 효과성 평가』, 한국보건사회연구원.

43) 저출산고령사회위원회(2017), 「저출산 사회를 바라보는 새로운 관점이 필요하다」, 『저출산정책 패러다임 전환을 위한 토론회』, 2017. 12. 12.

성들의 교육 신장, 전통적인 성 역할 개념의 변화 등이 나타나면서 성별에 상관없이 임금노동을 중심으로 개인의 생애가 재편되기 시작하였다. 이러한 사회적 변화 속에서 여성의 경제활동 참여는 증가하고 출산율이 저하되는 현상이 전 유럽 국가를 중심으로 나타나게 되었는데,<sup>44)</sup> 1975년 기준 합계출산율이 프랑스·덴마크 1.9명, 영국·스웨덴 1.8명, 네덜란드·핀란드 1.7명, 독일 1.5명으로 나타나면서 인구대체수준 2.1명 이하인 ‘저출산’수준에 이르게 되었다.<sup>45)</sup>

출산율 저하 현상과는 별개로 여성의 경제활동비율이 높아지면서, 안전한 모성의 보호 및 고용평등을 위해 1919년 ILO의 ‘모성보호조약(Maternity Protection Convention, 1919, No. 3)’이 체결되었다. 이후 1966년 유엔총회의 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966)’ 채택을 통해 구체적인 모성휴가 권리 보장의 내용이 구체화되었다. 해당 규약에서는 “임산부의 분만 전후로 적당한 기간 동안 특별한 보호가 필요하고 해당 기간에는 근로여성 임산부에 대하여 유급 휴가 또는 적당한 사회보장적 혜택이 있는 휴가가 부여된다”는 점을 명시하고 있다. 이후 1979년 국제연합의 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, December 18, 1979)’, 1980년 유럽연합의 ‘남녀평등기회 자문위원회(An Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, 16 June 2008)’ 결정, 1991년 유럽사회헌장의 ‘고용된 여성의 모성보호에 대한 권리[The right of employed women to protection of maternity(Article 8)]’의 채택 등<sup>46)</sup> 국제사회를 통하여 모성보호가 권리화되었고 이에 대한 구체적인 보호 및 보장 방안이 국제적 기준으로 자리매김하게 되었다.

국제사회의 모성보호원칙이 마련됨에 따라 주요국에서는 저출산 해소

44) 이진숙·김태원(2014), 「독일의 저출산문제와 최근 대응의 변화」, 『국제지역연구』 제18권 제1호, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 4면.

45) OECD Data, Fertility rates. Total, Children/woman, 1960~2015 참조.

46) 윤자영·홍민기·김근주(2017), 『일·가정양립제도의 노동시장 효과』, 한국노동연구원, 163-164면.

를 위한 본격적인 정책적 대응을 시작하였다. 이탈리아의 경우 1950년 여성에 대한 육아휴직제도를 마련하였다.<sup>47)</sup> 스웨덴의 경우 1972년 부모휴가법을 제정하여 남녀 모두 육아휴직을 사용할 수 있게 하고 남성 근로자의 휴가 사용을 촉진하는 조치를 시행하였다.<sup>48)</sup> 독일은 1990년대 가족에 대한 현금 지급 중심 지원에서 2000년대에 들어서면서는 일·가정 양립의 지원으로 정책적 방향을 선회하였다.

그러나 유럽국가에 비해 아시아 주요국가에서는 저출산현상이 조금 늦게 나타나기 시작하였다. 일본의 경우 유럽국가에서 저출산현상이 발생한 1970년대에 출산율이 2.1명으로 나타났으나, 같은 시기 한국은 4.5명, 중국은 5.7명으로 인구대체율이 높은 국가에 속하였다.<sup>49)</sup> 아시아 국가 중에서 저출산현상을 가장 먼저 인지하고 대응한 국가는 일본이었다. 일본은 1989년 합계출산율이 1.57명으로 집계되면서 이를 「1.57 쇼크」라 부르고, 1991년 「육아휴업법」의 제정, 1994년 엔젤플랜 책정 등을 시작으로 아시아 국가 중에서는 가장 먼저 저출산시대에 대응하는 구체적인 정책들을 추진하기 시작했다.<sup>50)</sup>

앞서 설명한 바와 같이, 우리 정부는 2000년대에 들어서면서 저출산·고령화현상에 따른 사회적 문제를 인식하였고, 2004년 이후 저출산대책을 위한 관련 법 제정 및 정책을 수립하기 시작했다. 최근 논의되고 있는 저출산정책 중 하나인 일·가정양립지원제도는 제정 「근로기준법」에서 규정된 제56조 야업 금지, 제60조 산전후휴가, 제61조 육아시간 등을 발전시켜 온 결과이기도 하다. 이하에서는 우리나라의 저출산정책 변천과정을 시기별로 구분하여 살펴보도록 한다.

47) 유해미(2016), 『저출산 대응정책의 진단 및 방향 연구』, 육아정책연구소, 23면.

48) 김엘림(2016), 「저출산대책과 노동법의 역할과 과제」, 『노동법학』 제60호, 한국노동법학회, 92면.

49) OECD Data, Fertility ratesTotal, Children/woman, 1960~2015 참조.

50) 최영진(2013), 「일본의 저출산과 가족정책」, 『한양법학』 제44권, 한양법학회, 225-235면.

## 2. 저출산정책의 변천과정

### 가. 저출산정책의 기반과 시대별 구분

저출산정책의 변천과정을 살펴보기 위하여 현재 저출산정책으로 발전시켜 나가고 있는 기존의 제도 및 정책들을 검토하고자 한다. 다만 우리나라는 본격적인 저출산정책이 시작된 것이 2006년으로 약 12년 정도에 불과하다. 초기의 저출산 관련 정책들은 여성 고용과 근로여성의 출산, 육아환경 조성에 집중되어 있었으나, 최근 수립된 제3차 저출산·고령사회 기본계획은 기혼가구의 보육부담 경감, 일자리·주거 등 만혼·비혼대책 마련, 사회인식 변화 중심 등으로 생활에 밀접한 영향을 미치는 사회적 요인들에 대해 제도적, 비용적 지원을 하는 것으로 정책 수립의 방향을 설정하여 접근하고 있다. 따라서 초기의 저출산 관련 정책들이(특히, 모성보호 관련) 2006년 이후 본격적인 저출산대책과 결합하여 변화한 모습에 유의하여 살펴보고자 한다.

저출산정책의 변천과정을 살펴보고자 이하에서는 제1기 근로여성의 모성보호, 제2기 근로여성복지 기본계획의 수립, 제3기 저출산대책의 수립 등 저출산정책을 세 시기로 구분하여 살펴보도록 한다.

먼저 제1기 근로여성의 모성보호 시기는 「근로기준법」이 제정된 1953년부터 ‘제1차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 기본계획’이 처음 수립된 1994년 이전까지를 기준으로 살펴본다. 주요내용으로는 제정 헌법상 모호보호규정에 따른 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」상 저출산 대응 관련 제도와 한계점이 있다.

제2기 근로여성복지 기본계획의 수립 시기는 ‘제1차 근로여성복지 기본계획’이 수립된 1994년부터 ‘제1차 저출산고령사회 기본계획’이 처음 수립된 2006년 이전까지를 기준으로 한다. 주요내용으로는 제1차 근로여성복지 기본계획(1994~1997) 및 제2차 근로여성복지 기본계획(1998~2002)의 추진내용과 2000년부터 2001년 사이 있었던 모성보호 3법 개정 등 모성보호제도의 주요내용과 변화가 있다.



〈표 2-4〉 저출산정책의 변천과정 구분

	시기	주요내용
제1기 근로여성의 모성보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1948~1993년</li> <li>· 「헌법」이 제정된 1948년부터 ‘제1차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 기본계획’이 처음 수립된 1994년 이전까지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제정 헌법상 모성보호규정에 따른 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」상 저출산 대응 관련 제도와 한계점</li> </ul>
제2기 근로여성 복지 기본계획의 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1994~2005년</li> <li>· ‘제1차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 기본계획’이 수립된 1994년부터 ‘제1차 저출산고령사회 기본계획’이 처음 수립된 2006년 이전까지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제1차 근로여성복지 기본계획(1994~1997) 및 제2차 근로여성복지 기본계획(1998~2002)의 추진내용</li> <li>· 2000년부터 2001년 사이에 있었던 모성보호 3법 개정 등 모성보호제도의 주요내용과 변화</li> </ul>
제3기 저출산 대책의 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2006년~현재</li> <li>· ‘제1차 저출산고령사회 기본계획’이 수립된 2006년 이후 현재까지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제1차 저출산대책 시행(2006년) 이후 2016년 제3차 저출산대책 시행의 주요내용</li> </ul>

자료: 보건복지부(2016), 저출산·고령사회기본계획('16~'20).

제3기 저출산대책의 수립 시기는 ‘제1차 저출산고령사회 기본계획’이 수립된 2006년 이후 현재까지를 기준으로 한다. 주요내용으로는 제1차 저출산대책 시행 이후 2016년 제3차 저출산대책 시행의 주요내용들이 있다.

#### 나. 제1기 근로여성의 모성보호(1953~1993년)

우리나라는 1945년 광복 이후 1948년 제헌헌법의 제정, 1953년 「근로기준법」, 1988년 「남녀고용평등법」 제정을 통한 근로여성의 모성보호와 양성평등을 위한 규정들이 마련되면서 현행 저출산대책들의 시초가 성립되었다.

먼저 제헌헌법에서는 성차별의 금지(제8조), 여자의 근로에 대한 특별한 보호(제17조)를 명시하였다. 이러한 헌법적 근거에 따라 제정 「근로기준법」에서는 총 12개 조항에서 여성 근로자에 대한 차별 금지 및 모성보호 관련 규정들을 정하고 있다.

〈표 2-5〉 제정 근로기준법상 여성 관련 규정

구 분	규정내용
남녀차별 금지	사용자의 근로자에 대한 남녀의 차별적 대우의 금지(제5조)
모성보호	산전산후의 여자에 대한 휴업기간과 기후 30일간의 해고 금지(제27조 제2항)
	산전산후의 여자가 산전후휴가를 사용한 기간의 근로기간 산입(제48조 제4항)
	여자에 대하여 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업의 사용 금지(제51조)
	여자에 대하여 하오 10시부터 상오 6시까지 야업근로 및 휴일근로 금지(제56조)
	18세 이상의 여자에 대하여 시간 외 근로 금지(제57조)
	여자에 대한 갱내 근로의 금지(제58조)
	여자에 대한 월 1일의 유급생리휴가(제59조)
	임신 중 여자에 대한 산전후 60일의 유급보호휴가 부여 및 임신 중인 여자근로자의 청구에 대한 경역한 근로의 전환 및 시간외근로의 금지(제60조)
	생후 1년 미만의 유아를 가진 여자근로자의 청구의 경우 일 2회 각각 30분 이상의 유급수유시간의 허용(제61조)
여성의 보호	여자가 해고로부터 14일 이내에 귀향하는 경우에 대한 귀향여비의 부담(제62조)

자료: 법제처 국가법령정보센터, 근로기준법(제정) 참조.

제정 「근로기준법」에서는 남녀의 차별 금지 및 모성의 보호와 관련하여 현행법에서 규율하고 있는 남녀차별 금지, 모성보호 등의 주요규정들을 담고 있다. 이러한 규정들은 일본의 「노동기준법」 규정과 매우 유사하다는 점을 파악할 수 있는데,<sup>51)</sup> 해방 직후 폐폐했던 우리나라의 경제 및 사회, 노동현실에서는 지키기 어려워 명목상의 법규에 불과하였다.

이후 1961년, 「근로기준법」 제60조 산전후휴가의 규정에 “산후의 유급 보호휴가기간은 30일 이상이 확보되도록 한다”는 문구를 추가하여, 이를 위반한 자에 대한 2년 이하의 징역 또는 20만 원 이하의 벌금형으로 법규를 개정하여 강제적인 모성보호조치를 마련하였다.

51) 勞働基準法, 昭和二十二年法律第四十九号.

〈표 2-6〉 제9차 헌법 개정 중 모성보호 관련 규정

구분	규정내용
근로여성의 보호	여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다(제32조 제4항).
여성의 복지와 권익	국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다(제34조 제3항).
복지시설 설치	혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다(제36조 제1항). 국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다(제36조 제2항).

자료: 국회입법조사처, 「헌법 개정의 방향: 성평등 관점을 중심으로」, 2017. 5 참조.

그럼에도 불구하고, 1960~70년대에 고도의 경제성장을 이루기 위한 노동법의 사문화 및 여성의 저임금, 장시간 근로 등의 정책으로 「근로기준법」상 관련 규정들이 거의 실시되지 못하였다.<sup>52)</sup>

근로여성의 모성보호에 관한 사항들을 본격적으로 도입 및 실시하게 된 것은 1988년 「남녀고용평등법」이 도입되면서부터이다. 이러한 배경에는 1987년 제9차 「헌법」개정에서 여성근로자의 보호, 여성의 복지 및 권익 향상, 혼인과 가족생활에 있어 개인의 존엄과 양성의 평등, 모성보호 규정들의 도입에 근거한 것으로 보인다.

「남녀고용평등법」은 영아를 가진 근로여성을 대상으로 하여, 출산 및 양육이라는 모성기능을 가진 근로여성의 근로능력 발전뿐만 아니라, 모성의 존중 및 강조를 목적으로 도입되었는데,<sup>53)</sup> 여성취업의 촉진, 남·녀의 평등한 기회 보장, 근로여성의 모성보호에 관한 사항 등에 대하여 규정하기 시작했다.

제정 헌법 이후로 「근로기준법」과 「남녀고용평등법」을 통한 모성보호 관련 규정들이 제도로 도입된 것은 큰 의미가 있다. 그러나 여성에 대한 사회적 대우의 신장을 통하여 남녀 간 고용평등의 실현을 위한 입법취지

52) 김엘림(2016), 「저출산대책과 노동법의 역할과 과제」, 『노동법학』 제60호, 한국노동법학회, 99면.

53) 보건사회위원회, 「남녀고용평등법 개정심사서」, 1987년 10월, 4-8면; 윤자영·홍민기·김근주(2017), 『일·가정양립제도의 노동시장 효과』, 한국노동연구원. 10면 재인용.

에도 불구하고 사회적, 제도적 한계점이 드러났다. 먼저 사회적 요인에 있어서는 1970년대 고강도, 장시간 근로라는 압축성장의 시기를 거쳐 1980년 중후반 노동자 대투쟁을 겪으면서 제도적 개선은 있었지만,<sup>54)</sup> 불안정한 시대적 상황 속에서 실제 노동현장에 있는 여성의 모성권을 보호하기 어려운 여건이었다.

다음으로 모성보호 관련 규정들이 ‘근로여성’ 또는 ‘임산부’ 위주로 적용범위를 한정하면서 역차별 문제가 발생한다는 점, 여성의 모성을 강조함에 따라 성별에 따른 다른 성격의 노동자로 정의함으로써 오히려 전통적인 성 역할을 고취시키는 부작용이 나타나면서<sup>55)</sup> 여성의 고용기회 축소 및 여성의 일·가정 양립의 과부화가 발생하였다. 이에 따라 향후 입법 과정에 있어 사업주의 상황, 근로여성의 고용 보장,<sup>56)</sup> 성평등<sup>57)</sup> 문제의 고려가 요구되었다.

〈표 2-7〉 제정 남녀고용평등법상 모성보호 관련 규정

구분	규정내용
육아휴직	생후 1년 미만의 영아를 가진 근로여성의 육아휴직은 근로기준법상 산전산후 유급휴가기간을 포함하여 1년 이내로 함(제11조)
육아시설	사업주는 근로여성의 계속취업을 지원하기 위하여 수유·탁아 등 육아에 필요한 시설을 제공해야 함(제12조)
복지시설 설치	국가와 지방자치단체는 근로여성을 위한 교육·육아·주택 등 공공 복지시설을 설치해야 함(제13조)

자료: 법제처 국가법령정보센터, 남녀고용평등법(제정) 참조.

54) 민주노동연구소(2006), 『노동자의 저출산 원인 규명과 여성친화적 노동시장정책 연구』, 한국노동연구원, 9면.

55) 장지연(2004), 「모성휴가제도의 변화과정과 여성노동권」, 『여성연구』 제66호, 한국여성정책연구원, 12면.

56) 보건사회위원회, 「남녀고용평등법 개정심사서」, 1987년 10월, 9면; 윤자영·홍민기·김근주(2017), 『일·가정양립제도의 노동시장 효과』, 한국노동연구원, 10면 재인용.

57) 장지연(2004), 「모성휴가제도의 변화과정과 여성노동권」, 『여성연구』 제66호, 한국여성정책연구원, 7면.

## 다. 제2기 근로여성복지 기본계획의 수립(1994~2005년)

## 1) 기본계획의 수립배경

1980년대 빠른 경제성장은 남성노동자들을 중심으로 장시간 노동과 작업 중 심 노동문화를 일반화시켰다. 이로 인해 상대적으로 남성근로자로 하여금 가족이라는 공간에 대한 중요성을 덜 인식시키게 하고, 여성에 대한 가사노동과 돌봄노동의 성적 불평등을 고취시켰다. 이러한 노동문화는 결혼과 출산을 고려하는 여성들에게 부담과 희생이라는 인식을 가져왔고, 결과적으로 결혼 및 출산 지연의 주요원인이 되었다. 더욱이 1997년 IMF 외환위기로 인해 경제적 불안정성은 출산에 대한 선호를 더욱 낮추는 계기가 되었다.<sup>58)</sup> 또한 주변부 노동시장의 수요가 높아지면서 여성들이 임신과 출산에 유해한 작업환경에 취업하여 노동을 지속해야 하는 상황에서 저출산현상은 물론 25~34세 가임기 여성의 낮은 여성취업률현상이 이어졌다.<sup>59)</sup>

1988년 「남녀고용평등법」이 시행된 지 5년이 지나고 남녀고용평등의 실현을 위한 보다 구체적인 정책의 수립 및 집행을 위하여<sup>60)</sup> 1994년부터는 「근로여성복지 기본계획」을 수립하여 이행하기 시작했다.

〈표 2-8〉 근로여성복지 기본계획 연혁

회차	시행연도
제1차 근로여성복지 기본계획	1994 ~ 1997
제2차 근로여성복지 기본계획	1998 ~ 2002
제3차 남녀고용평등 기본계획	2003 ~ 2007
제4차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획	2008 ~ 2012
제5차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 기본계획	2013 ~ 2017
제6차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 기본계획	2018 ~ 2022

자료: 장지연 외(2017), 「제6차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원 기본계획 수립을 위한 과제발굴」, 한국노동연구원, 6면.

58) 민주노동연구소(2006), 『노동자의 저출산 원인 규명과 여성친화적 노동시장정책 연구』, 한국노동연구원, 9~11면.

59) 노동환경건강연구소(2000), 『여성근로자의 작업환경과 근로형태가 임신, 출산에 미치는 영향 - 병원과 공공부문 근로여성을 중심으로』, 1면.

60) 노동부(1994), 『제1차 근로여성복지 기본계획(1994~1997)』, 7면.

이하에서는 근로여성복지 기본계획의 내용 중 저출산 관련 대응의 정책적 변화를 중심으로 검토하도록 한다.

## 2) 기본계획의 주요내용

제1차 근로여성복지 기본계획은 1987년 제정된 「남녀고용평등법」 제5조(근로여성복지 기본계획 수립)에 근거하여 구체적인 정책으로 추진되기 시작하였다.<sup>61)</sup> 이 계획에서는 「남녀고용평등법」이 시행된 지 5년 만에 구체적인 기본계획이 나온 것에 대하여 해당 법률을 시행한 경험이 짧아 종합계획을 수립할 여건이 마련되지 않았던 점을 밝히고 있다. 또한 제1차 기본계획 수립 이전의 정책들이 다소 단편적이고 부분적이었다는 점을 밝히면서, 제1차 근로여성복지 기본계획에서는 근로여성복지정책으로 1. 평등이념의 함양, 2. 기회균등의 실현, 3. 모성보호와 육아 지원, 4. 여성인력의 노동력화, 5. 취약여성근로자 보호와 복지 증진 등 총 5가지의 구체적인 정책과제별 추진계획을 제시하였다.<sup>62)</sup>

제1차 기본계획에서 고용상의 기회균등, 여성의 취업여건 개선 및 근로조건 향상 등의 기반을 마련하였다면, 1997년 발표된 제2차 기본계획에서는 고학력 여성인력의 노동시장 참여기회의 확대, 여성의 생애에 걸친 취업활동의 지원, 모성보호의 강화 등 여성인력의 활용 촉진과 여성근로자의 삶의 질 향상을 위한 정책들을 제시하고자 1. 여성의 직업능력 개발 촉진, 2. 취업알선기능 강화, 3. 가사와 직장 양립 지원, 4. 고용기회 균등 실현, 5. 여성근로자의 모성보호와 복지 증진, 6. 국제협력 증진, 7. 기본계획의 추진 등 총 7가지의 정책과제를 제시하였다.<sup>63)</sup>

기본계획에서 밝히고 있는 ‘모성보호’ 관련 정책은 제1차 기본계획의 모성보호와 육아 지원, 제2차 기본계획의 ‘가사와 직장 양립 지원’, ‘여성

61) 제1차 근로여성복지 기본계획에서는 해당 계획이 수립되기 이전을 ‘근로여성복지 정책 추진경위’라고 부르고, 1953~1980년 ‘특별보호기’, 1981~1986년 ‘복지시혜기’, 1987~1993년 ‘평등기반 구축기’로 구분하여 정책을 추진하였다고 밝히고 있다[노동부(1994), 「제1차 근로여성복지 기본계획」(1994~1997), 6~7면.].

62) 제1차 기본계획의 정책과제는 총 8가지로 기술되어 있다. 다만, 위에서 기술한 5가지의 정책과제 이외에는 6. 국제협력 증진, 7. 행정기반의 구축, 8. 기본계획의 추진으로 저출산대책과 직접적인 연관성이 없어 본문에서는 다루지 않도록 한다.

63) 노동부(1997), 「제2차 근로여성복지 기본계획」(1998~2002), 1면.

근로자의 모성보호와 복지 증진'으로 과제별 추진계획을 제시하고 있다. 이하에서는 관련 정책과제의 세부 추진내용을 살펴보도록 한다.

〈표 2-9〉 제1·2차 근로복지여성 기본계획 중 모성보호 정책과제

구분	정책과제	과제별 추진내용
제1차 근로복지 여성기본 계획	근로여성 특별보호 규정의 합리화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성의 취업이 제한되어 있던 6개의 직종에 대하여 임신 부에 대한 취업 제한으로 대체</li> <li>· 여성에 대한 연장근로 제한을 남성근로자와 같이 취급하거나 연간 또는 월간 제한만 인정</li> <li>· 휴일·야간 근로에 대하여는 기존의 노동부 장관 인가 부분 폐지</li> <li>· 월 1회의 유급생리휴가를 본인이 청구할 경우 무급으로 부여하는 방안</li> </ul>
	모성보호의 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 태아검진휴일제도의 신설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임신 중인 여성근로자에게 월 1회 유급으로 부여</li> </ul> </li> <li>· 출산휴가제도와 육아휴직제도의 정비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 60일 이상의 산전산후휴가를 유급으로 부여, 휴가기간을 ILO 기준인 “산후 6주를 포함한 12주”로 상향조정</li> </ul> </li> <li>· 유산·조산·사산 시 출산휴가 부여방법에 대해 규정</li> <li>· 남자근로자에게도 출산간호휴가제를 도입(예: 7일 이내에 본인이 청구하는 기간)</li> </ul>
	모성보호 비용의 공공 부담화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유급산전산후휴가 및 육아휴직제·출산간호휴가제·태아검진휴일제 등 모성보호제도를 의료보험·국민연금·고용보험 등 사회보험이나 국가부담으로 운영하는 방안 마련</li> </ul>
	보육시설의 확대·정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육대상 아동 전체를 수용할 수 있는 시설 확충을 위하여 사회복지법인 등 비영리법인에만 허용했던 보육사업의 제한을 없애도록 함</li> <li>· 공공기관의 보육시설 설치 유도</li> </ul>
제2차 근로복지 여성기본 계획	모성보호 비용의 사회화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유급출산휴가제도에 대한 출산휴가비용의 사회적 분담방안 강구</li> </ul>
	육아 지원 제도의 신축성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 육아휴직장려금 지급대상 및 지급금액의 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998년까지 50인 이상 사업장으로 확대, 장기적으로 5인 이상 사업장까지 확대</li> </ul> </li> <li>· 단축근로시간제 도입               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자녀가 만 1세가 될 때까지 육아휴직 또는 자녀가 만 3세가 될 때까지 단축근로를 할 수 있도록 하되 공공 부문부터 실시하고 민간으로 확대</li> </ul> </li> </ul>

〈표 2-9〉 계속

구분	정책과제	과제별 추진내용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 육아휴직기간의 분할사용제 도입               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 1년 단위의 육아휴직을 필요한 시기에 6개월씩 분할하여 사용하도록 함</li> </ul> </li> </ul>
	근로여성의 근로조건 합리화 도모	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성의 야업과 휴일·연장 근로의 완화</li> <li>· 생리휴가의 합리적 운영               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임신부의 경우 태아검진 휴일로 사용</li> </ul> </li> <li>· 산전후휴가규정의 국제적 기준 적용</li> <li>· 여성취업 금지직종 완화</li> </ul>
	직장보육 시설 확충 및 운영 내실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직장보육시설 설치 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성근로자 300인 이상 고용사업장 우선 설치</li> <li>- 공공직장 보육시설 설치 확대(근로복지공단 설립 운영)</li> </ul> </li> <li>· 보육시설 운영 지원 확대 및 사업주 보육료 지원</li> </ul>
	여성 재고용 장려제도 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성재고용장려금제도 대상 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70인 이상(1997년)에서 50인 이상으로 확대</li> </ul> </li> <li>· 재취업을 위한 기술강습 수강여비 지급</li> <li>· 여성재고용 촉진을 위한 법제화</li> </ul>
	단시간 근로의 촉진 및 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시간제근로자에 대한 고용보험·의료보험·국민연금 등 적용 확대</li> <li>· 단시간 적합 직종의 확대 보급</li> <li>· 공공직업훈련프로그램에 단시간 근로직종훈련 반영</li> <li>· 단시간근로자의 정규직 전환 희망의 경우 우선 배려하도록 기업 지도</li> </ul>
	재택근무 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재택근로실태조사</li> <li>· 공무원, 국책연구기관 및 출연기관의 S/W 관련 업무 중심으로 시범실시</li> </ul>
	가족간호 휴가제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족간호휴가제도에 대한 노사 양측 의견 수렴 후 법제화</li> </ul>

자료: 고용노동부, 「제2차 근로자복지증진 기본계획(07~2011)」, 24면.

장지연 외(2017), 「제6차 남녀고용평등 및 일가정양립 지원 기본계획 수립을 위한 과제발굴」, 한국노동연구원 참조.

근로여성복지 기본계획을 통한 모성보호 관련 정책은 주로 모성보호제도의 내용 및 적용대상의 확대, 모성보호 부담비용의 공공화, 직장 어린이집 설치 등을 확대 적용하는 방향을 취하고 있다. 제1·2차 기본계획의



실시에 따른 정책과제들은 2000~2001년 모성보호 3법의 개정을 통하여 본격적인 모성보호휴가제도를 실현할 수 있었다. 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 산전후휴가제도는 2001년 총 휴가 일수의 90일 확대 및 산후 45일 휴가로 의무화되었다. 그리고 육아휴직제도는 제도 도입 당시 생후 1년 미만의 영아를 가진 ‘근로여성’을 적용대상으로 규정하고 있었는데, 1995년 ‘근로여성’이거나 근로여성을 대신한 ‘배우자인 근로자’로, 2001년부터는 성별의 구분 없이 ‘근로자’로 휴가 부여 기준을 개정하였다. 그리고 2003년에는 생후 3년 미만의 영유아로 개정하여 육아휴직제도의 적용대상을 확대하였다. 특히 기존에는 산전후유급휴가기간에 육아휴직기간을 포함하여 1년 이내로 제한하던 규정을 분리하여 2005년부터는 산전후휴가와 별개로 육아휴직기간을 1년 이내로 사용할 수 있도록 개정하고, 영유아가 생후 3년이 되는 날까지 사용할 수 있도록 하였다.

고용보험급여에 있어서는 2001년 「고용보험법」의 개정을 통하여 고용보험기금에서 출산산전후휴가급여와 육아휴직급여를 지급하는 근거규정을 마련하였다.<sup>64)</sup> 특히 2005년에는 산전후휴가제도 활용의 확대를 위하여 고용보험의 급여 지원을 기업규모별로 90일까지 확대 개정하였다.

## 라. 제3기 저출산대책의 수립(2006년~현재)

### 1) 기본계획의 수립배경

1983년 우리나라는 합계출산율이 2.08명으로 나타나면서 ‘저출산’ 국가에 속하게 되었고, 2002년에는 세계 최저 출산율수준인 1.20명으로 ‘초저출산’ 국가에 속하게 되었다. 우리나라는 저출산문제와 인구 고령화 문제를 통합하여 우리나라가 주요국에 비해 가장 빨리 고령화가 진행되는 국가라는 점을 강조하며,<sup>65)</sup> 2005년 「저출산고령사회기본법」을 제정하고 대

64) 고용보험법의 개정에 따라 동법 시행령은 산전후휴가급여의 경우 30일분을 고용보험기금에서 지원하는 경우 피보험자의 산전후휴가급여액의 상한액을 135만 원으로 하고, 하한액을 최저임금법에 의한 최저임금월액으로 하였다(제68조의8). 육아휴직 실시기간 중 지급하는 육아휴직급여액은 월 20만 원으로 정하였다(제68조의3)[본 조 신설 2001. 10. 31.].

통령 직속 ‘저출산고령사회위원회’를 설치하여 5개년 정책과제의 발굴 및 기본계획을 수립·이행하기 시작하였다.

저출산고령사회 기본계획이 수립되기 이전에는 근로여성복지 기본계획 등을 통한 노동분야의 근로여성에 대한 권리 및 복지 기반 마련으로 저출산 대응에 간접적인 효과를 보았다. 이에 비해 저출산고령사회 기본계획의 이행을 통해서 출산·양육에 대한 사회적 책임을 강화해 나가기 시작한 것이다.

제1차 저출산고령사회 기본계획(2006~2010)에 따르면, 기본계획의 수립 배경으로 오랜 인구억제정책의 관성에 따라 정책 전환이 신속히 이루어지지 못하였던 점, 저출산문제의 심각성을 인식했음에도 정부 차원에서 종합적이고 일관적인 대응을 하지 못하였던 점, 사회계층을 고려하지 못하여 국민 전체에 대한 보편적 저출산대책의 체감도가 낮았던 점, 저출산대책에 재정적 지원에 대한 사회적 합의가 어려웠던 점을 들고 있다.<sup>65)</sup>

이러한 문제에 따라, 저출산고령사회 기본계획을 통하여 저출산·고령사회에 대한 범정부적인 대응체계를 구축함으로써 중앙부처와 자자체에 대한 정책과제를 분리 수립하고, 관련 법령과 제도 정비를 통해 출산을 반등의 단초를 마련하고자 하였다. 이하에서는 구체적인 저출산대책의 정책과제와 주요변화에 대하여 살펴보도록 한다.

〈표 2-10〉 저출산고령사회 기본계획 연혁

회차	시행연도
제1차 저출산고령사회 기본계획	2006~2010
제2차 저출산고령사회 기본계획	2011~2015
제3차 저출산고령사회 기본계획	2016~2020

자료: 변수정·황남희(2018), 『저출산 고령사회 기본계획의 주요내용과 향후 과제』, 한국보건사회연구원.

65) 대한민국 정부(2008), 『제1차 저출산고령사회 기본계획(보완판)(2006~2010)』, 13면 참조.

66) 대한민국 정부(2008), 『제1차 저출산고령사회 기본계획(보완판)(2006~2010)』, 33-36면 참조.

## 2) 기본계획의 주요내용

제1차 기본계획에서는 저출산대책의 사회적·정책적 기반을 마련하기 위하여 출산과 양육에 대한 사회적 책임 강화, 일과 가정 양립의 유도, 아동·청소년의 안전하고 건전한 성장기반 마련을 정책방향으로 설정하여 분야별 정책과제를 제시하였다.<sup>67)</sup>

제2차 기본계획은 점진적 출산율의 회복을 위하여 육아를 위한 휴가휴직제도의 확대·개선, 유연근무형태의 확산, 지역적·계층적 취약분야에 대한 지원 등 육아환경을 개선하고 취약계층을 지원하는 것으로 기존 정책과제를 확대 개선하였다.<sup>68)</sup>

제1차, 제2차 기본계획이 기존의 근로여성 또는 일·가정 양립 지원을 중심으로 하는 인구정책적 성격의 미시적이고 현상적 접근에 불과하였다면, 제3차 기본계획에서는 종합적이고 구조적인 접근을 통하여 부부를 중심으로 지원하던 정책에서 일자리 및 주거 문제 해결 등 만혼·비혼 대책으로 전환하게 된다. 또한 제도를 통한 재원 및 세제혜택 위주에서 실천적이고 사회인식을 변화시킬 수 있는 방안으로 정책과제를 제안하였다.<sup>69)</sup>

즉, 제3차 기본계획부터 저출산대책과 정책과제 간의 연관성 고려 및 저출산대책의 주요 우선과제 선정 등의 한계점 극복과 동시에, 제1·2차 기본계획의 인구정책적 접근방향을 사회정책적 접근방향으로 전환하는 시도를 하게 된 것이다.

〈표 2-11〉 제1·2·3차 저출산고령사회 기본계획 중 저출산분야 정책과제

구분	정책과제	과제별 추진내용
제1차 저출산 고령사회 기본계획	결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신혼부부 출발 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 결혼·출산 주 연령층에 대한 결혼정보 제공 및 지원제도 도입</li> <li>- 신혼부부 보금자리 마련 지원</li> </ul> </li> <li>· 자녀 양육가정의 경제적·사회적 부담 경감               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육·교육비 지원의 선진화</li> </ul> </li> </ul>

67) 대한민국 정부(2008), 『제1차 저출산고령사회 기본계획(보완판)(2006-2010)』, 54-57면 참조.

68) 대한민국 정부(2011), 『제2차 저출산고령사회 기본계획(2011~2015)』, 20-25면 참조.

69) 대한민국 정부(2016), 『제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)』, 37-40면 참조.

〈표 2-11〉 계속

구분	정책과제	과제별 추진내용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육시설 미이용 아동 양육수당 지원</li> <li>- 사교육비 부담 경감을 위한 지원</li> <li>- 조세 및 사회보험 혜택 확대</li> <li>- 주거안정 지원</li> <li>- 미혼모, 미혼부 지원 확대</li> <li>• 다양하고 질 높은 육아 지원 인프라 확충               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 육아 지원 시설 확충</li> <li>- 민간보육시설 보육시설평가인증제 실시</li> <li>- 다양한 육아지원서비스 확대</li> </ul> </li> <li>• 임신·출산에 대한 지원 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산전검사 및 분만 취약지역 지원</li> <li>- 모성·영유아 건강 관리 체계화</li> <li>- 불임부부 지원 확대</li> <li>- 산모도우미 지원</li> <li>- 국가 필수예방접종사업 지원 확대</li> <li>- 부적절한 인공임신중절예방사업 강화</li> </ul> </li> </ul>
	일과 가정의 양립·가족 친화적 사회문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모성보호 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산전후휴가급여 지원 확대</li> <li>- 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화</li> </ul> </li> <li>• 가족친화적 직장문화 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족친화기업인증제 확산</li> <li>- 가족친화프로그램 개발 보급</li> <li>- 가족간호휴직제도 도입</li> <li>- 출산·육아 후 여성의 노동시장 복귀 지원</li> </ul> </li> <li>• 학교·사회 교육 강화 및 가족문화 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족 가치관 확립을 위한 학교교육 강화</li> <li>- 가족 가치관 확립을 위한 사회교육 강화</li> <li>- 가족생활교육 및 가족상담서비스 내실화</li> <li>- 가족단위 여가문화 지원</li> <li>- 가족친화적 지역사회 환경 조성</li> </ul> </li> </ul>
	건강한 미래세대 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성</li> <li>- 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계</li> <li>- 학교폭력 예방·근절 대책 강화</li> </ul> </li> <li>• 아동·청소년의 건강한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회 아동·청소년 방과 후 서비스 제공 및 보호기능 강화</li> <li>- 아동의 발달 지원</li> </ul> </li> </ul>

〈표 2-11〉 계속

구분	정책과제	과제별 추진내용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내입양 활성화</li> <li>- 학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성</li> <li>· 빈곤아동의 자활·자립 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 드림스타트 활성화</li> <li>- 아동발달지원계좌 확대</li> <li>- 유해환경 차단 강화</li> </ul> </li> </ul>
제2차 저출산 고령사회 기본계획	일과 가정의 양립 일상화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 육아휴직제도 개선</li> <li>- 육아기 근로시간 단축 활성화 등 육아기회 확대</li> <li>- 산전후휴가 등 제도 개선</li> </ul> </li> <li>· 유연한 근무형태 확산               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유연근로제 확산</li> <li>- 유연근로형태 도입여건 조성</li> </ul> </li> <li>· 가족친화 직장·사회환경 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장보육시설 설치 활성화</li> <li>- 가족친화인증에 기업 등 참여 활성화</li> <li>- 가족친화적 사회환경 조성</li> </ul> </li> </ul>
	결혼·출산· 양육 부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족 형성에 유리한 여건 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신혼부부의 주거부담 경감</li> <li>- 결혼장려를 위한 사회적 배려 강화</li> <li>- 결혼 관련 교육, 정보 및 서비스 체계적 제공</li> </ul> </li> <li>· 임신·출산에 대한 지원 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임신·분만 취약지역에 대한 의료 지원 강화</li> <li>- 임신·출산 비용 지원 확대</li> <li>- 모성 및 영유아 건강 관리 강화</li> <li>- 산모신생아 도우미 지원</li> </ul> </li> <li>· 자녀 양육비용 지원 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육·교육비 지원 확대</li> <li>- 양육수당 지원 확대</li> <li>- 다자녀가정에 대한 사회적 우대 확대</li> <li>- 사교육비 경감대책 추진</li> </ul> </li> <li>· 다양하고 질 높은 육아 지원 인프라 확충               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약지역 내 국공립 보육시설 지속 확충</li> <li>- 민간 육아시설 서비스 개선</li> <li>- 수요자 중심의 육아지원서비스 확대</li> <li>- 아이돌보미 서비스 확대</li> <li>- 영아에 대한 가정 내 돌봄 활성화</li> <li>- 취학아동 방과 후 돌봄서비스 지원 확대</li> </ul> </li> </ul>

〈표 2-11〉 계속

구분	정책과제	과제별 추진내용
	아동· 청소년의 건전한 성장 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>취약계층 아동 지원 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 드림스타트사업 활성화</li> <li>- 위기 청소년 통합지원체계 확대</li> <li>- 위기 아동·청소년 자립 지원 확대</li> </ul> </li> <li>아동·청소년 역량 개발 지원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동·청소년의 종합적 발달 지원</li> <li>- 취약계층 아동 휴먼 네트워크 형성</li> <li>- 소질과 적성에 근거한 역량 개발 지원</li> </ul> </li> <li>안전한 아동·청소년 보호체계 구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동·청소년 생활안전 강화</li> <li>- 성범죄 예방 및 보호대책 강화</li> <li>- 아동 학대 예방 보호체계 강화</li> <li>- 학교폭력 예방 및 피해자 보호 지원</li> </ul> </li> <li>아동·청소년 정책 추진기반 조성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중장기 아동정책 및 청소년정책 기본계획 수립</li> <li>- 정기적 아동실태조사 및 통계 정비</li> </ul> </li> </ul>
제3차 저출산 고령사회 기본계획	청년 일자리· 주거대책 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년고용 활성화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동개혁을 통한 고용창출력과 일자리의 질 제고</li> <li>- 민간의 청년일자리 창출 노력 적극 지원</li> <li>- 청년 해외취업 촉진 및 해외+일자리 영토 확대</li> <li>- 주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고</li> <li>- 청년의 기술창업 활성화</li> <li>- 교육과 고용과의 연결고리 강화</li> <li>- 청년이 체감할 수 있는 고용 지원 인프라 확충</li> </ul> </li> <li>신혼부부 등 주거 지원 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년·예비부부 주거 지원 강화</li> <li>- 학생부부의 주거여건 개선</li> <li>- 신혼부부의 주택마련자금 지원 강화</li> <li>- 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대</li> </ul> </li> </ul>
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>임신·출산 사회책임시스템 구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임신·출산 의료비 대폭 경감(행복출산패키지)</li> <li>- 안전한 분만환경 조성</li> <li>- 난임부부 종합지원체계 구축</li> <li>- 산모·신생아 지원 확대</li> <li>- 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화</li> <li>- 여성건강 증진 강화</li> <li>- 결혼·출산 친화적 세제 개선</li> </ul> </li> <li>다양한 가족에 대한 포용성 제고                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한부모가족 지원체계 강화</li> <li>- 비혼·동거 가족에 대한 사회·제도적 차별 개선</li> </ul> </li> </ul>

〈표 2-11〉 계속

구분	정책과제	과제별 추진내용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 포용적 가족관 형성</li> <li>- 다문화가족의 안정적 정착을 위한 맞춤형 서비스 확대</li> <li>- 다문화가족 자녀의 건강한 성장 및 글로벌 인재 육성</li> <li>- 입양가족 양육 지원 확대</li> <li>• 아동이 행복하고 안전한 여건 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동이 행복한 사회</li> <li>- 아동이 안전한 사회</li> </ul> </li> </ul>
	맞춤형 돌봄 확대 • 교육 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 맞춤형 보육               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자 맞춤형 보육체제로 개편</li> <li>- 안심하고 믿을 수 1있는 보육·유아교육</li> <li>- 보육·돌봄 사각지대 해소</li> </ul> </li> <li>• 돌봄지원체계 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 초등학생 돌봄 수요 대응체계 강화</li> <li>- 지역사회 내 돌봄여건 확충</li> <li>- 아이돌봄서비스 확충 및 내실화</li> </ul> </li> <li>• 교육 개혁 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적성·능력 중심으로 전환하기 위한 교육·고용 체계 개편</li> <li>- 공교육의 역량 강화</li> <li>- 사교육 부담 경감</li> <li>- 대학등록금 부담 경감</li> </ul> </li> </ul>
	일·가정 양립 사각지대 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일·가정 양립 실천 분위기 확산               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일·가정양립제도 이용권 보장</li> <li>- 스마트 근로감독 시스템 구축</li> <li>- 일·가정 양립을 위한 가족친화적 기업문화 확산</li> <li>- 일·가정 양립이 가능한 근무환경 조성</li> </ul> </li> <li>• 남성·중소기업·비정규직 등 일·가정 양립 실천여건 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업 실천여건 확충</li> <li>- 비정규직에 대한 지원 강화</li> <li>- 남성 육아 참여 활성화</li> </ul> </li> <li>• 일·가정양립지원제도 활성화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 육아휴직 후 직장복귀 지원프로그램 확대</li> <li>- 육아기 근로시간 단축 활성화</li> <li>- 전환형 시간선택제 일자리 활성화</li> <li>- 육아휴직 보편화를 위한 중장기 제도 개편방안 검토</li> </ul> </li> </ul>

자료: 대한민국 정부, 『제1·2·3차 저출산고령사회 기본계획』 재구성.

저출산분야 정책과제별 성과를 일·가정 양립 지원, 보육·돌봄, 임신·출산 의료비 지원, 결혼 지원으로 나누어 살펴보고자 한다.

- (1) 먼저 일·가정 양립 기반 조성의 경우, 모성보호 관련 휴가제도, 유연근로시간제, 직장보육시설의 확대 및 개선 등 기존의 「근로여성복지 기본계획」과 비슷한 내용을 담고 있는 것을 알 수 있다. 주요 관련 제도의 도입경과를 살펴보면, 2006년 출산휴가급여 지원 기간 확대(30→90일) 및 유산·사산 휴가 도입, 2008년 가족친화기업 인 증제 도입 및 배우자 출산휴가 도입(5일, 유급기간 3일), 2011년 육아휴직급여정률제 실시(정액 50만 원 → 통상임금의 40%, 상한액 100만 원), 2012년 육아기 근로시간 단축 청구권 도입, 2014년 아빠의 달 시행(1개월, 통상임금 100%, 상한액 150만 원) 등이 있다.<sup>70)</sup>
- (2) 보육·돌봄에서는 ‘보육은 미래를 위한 투자’라는 슬로건으로 보육 관련 인프라 및 보육료 지원을 지속적으로 확대하기 위하여 2013년부터 ‘영유아 전 계층 무상보육’을 시행하였다. 제도 시행에 따라 보육료 지원 아동 수가 2006년 기준 68만 명에서 2014년 148만 명으로 증가하였고, 양육수당 수혜아동은 2009년 68만 명에서 2014년 101만 명으로 증가하였다.
- (3) 임신·출산 의료비 지원의 경우, 임신·출산 의료비 보장성 확대, 고

70) 2006년 이후 모성보호 관련 휴가제도의 변화를 「근로기준법」과 「남녀고용평등법」으로 나누어 살펴보면, 먼저 (1) 「근로기준법」에서는 산전후휴가와 관련하여 2006년 유급 유·사산 휴가를 도입하였고, 2008년 태아검진시간의 허용 및 산전후휴가 종료 후 휴가 전의 업무와 동일하거나 동등한 대우를 받는 직무로 복귀하도록 개정하였다. 2012년에는 ‘산전후휴가’를 ‘출산전후휴가’로 명칭을 변경하고, 2014년에는 다태아 출산전후휴가의 확대 및 임신기 근로시간단축제를 도입하였다. 다음으로 (2) 「남녀고용평등법」은 2008년 ‘일 중심’에서 ‘가정과 균형’을 중시하는 근로자들의 의식변화에 대응하고, 여성인력의 경제활동 참여를 늘리기 위하여 일·가정의 양립을 위한 정책을 강화하고자 법제명을 「남녀고용평등법」에서 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하, 남녀고용평등법)로 변경된다. 이에 따라 배우자 출산휴가의 신설, 육아기 근로시간 단축제도가 신설되었다. 2010년에는 여성의 경제활동 참가를 유도하기 위하여 육아휴직 요건을 생후 3년 미만의 자녀에서 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀로 완화하고 입양자녀를 포함시켰다(2014년에는 자녀의 연령이 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하로 상향 조정된다). 2012년에는 배우자 출산휴가의 유급화, 기간제근로자 또는 파견근로자의 육아휴직기간의 사용기간 불산입, 가족돌봄휴직 신청 허용 의무화 등의 개정이 이뤄졌다. 그리고 2017년 11월 일부개정을 통해 난임치료휴가제도를 신설하여 2018년 5월부터 시행하도록 하였다(근로기준법·남녀고용평등법 제·개정 이유 참조).



운맘카드 도입(2008년)을 통한 임신·출산 소요 의료비 부담 완화, 인공·체외 수정기술 지원 등 난임부부에 대한 지원 지속 확대, 고 위험 산모, 미숙아 및 선천성 이상아 의료비 지원, 분만 취약지 해소, 산모·신생아 건강 관리 등 건강하고 안전한 임신·출산 지원 여건 확충 등이 있다.

- (4) 결혼지원정책은 주거대책의 일환으로 신혼부부 전세자금대출 지원을 위한 기준을 완화함에 따라 2010년 부부 합산 연 5,000만 원에서 2011년 연 5,500만 원 2014년 연 6,000만 원으로 증대하였다.<sup>71)</sup>

위와 같이, 저출산 기본계획은 3회에 걸쳐 수립·이행되어 오면서 일·가정 양립, 결혼·출산·양육 지원이라는 큰 틀에서 관련 내용이 확대 및 개선되는 방식을 취하고 있다. 다만, 저출산대책의 방향성에 있어서 제1·2차 기본계획에서 가임여성과 기혼부부를 주요 정책 수혜 대상으로 하여 출산 장려 및 일·가정 양립 지원에 집중했다면(인구정책적 측면), 제3차 기본계획부터는 청년, 신혼부부, 한부모가족, 다문화가족, 기간제근로자 등 제도 수혜의 사각지대에 있는 자를 고려하여 청년실업의 극복 및 청년·신혼부부의 주거 지원 강화, 난임·한부모·입양 가족 지원, 돌봄 사각지대 해소, 민간 기업의 일·가정양립지원제도 실천여건 마련 등 저출산 해소의 사회적 환경 조성(사회정책적 측면)으로 선회하고 있다.

### 3. 저출산정책의 흐름

우리나라는 1950년대 6·25전쟁 이후의 ‘베이비 붐’ 현상에 따라 경제성장률을 높이기 위한 대안으로 ‘인구억제정책’을 도입하였다. 당시는 국가 주도의 산업화 시기였기 때문에 국가주의적 개발담론이 중심가치로 자리 잡고 있었고, 이에 대한 국민들의 호응과 함께 인구증가율은 상당히 감소하게 되었다. 인구억제정책이 도입된 지 약 50년이 지난 2002년 초반부터는 초저출산 수준인 우리나라 인구 현황에 대하여 인구절벽으로 인한 지

71) 대한민국 정부(2016), 『제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)』, 21-27면 참조.

나친 부양부담 및 경제성장의 동력상실 등이 문제로 지적되면서 ‘저출산 정책’이 도입되었다.

이처럼 인구문제를 해결하고자 하는 정부의 대응책은 인구증감률이 경제성장에 미치는 영향을 정책적 접근의 주요원인으로 지적되어 왔다. 이러한 정부의 정책적 기조는 시대별로 제시하고 있는 인구정책 표어를 통해 나타나고 있다.

〈표 2-12〉 인구정책별 표어 비교

인구억제정책		저출산정책	
시 기	표 어	시 기	표 어
알맞은 수의 자녀 운동기 (1961~1965)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 알맞게 낳아서 훌륭하게 기르자</li> <li>· 덮어놓고 낳다보면 거지꼴을 못 면한다</li> </ul>	1차 기본계획 (2006~2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가가호호 아이 둘셋, 하하호호 희망한국</li> <li>· 자녀에게 가장 좋은 선물은 동생입니다.</li> <li>· 출산은 감동, 육아는 보람, 가족은 행복</li> </ul>
세 자녀 운동기 (1966~1970)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3명의 자녀를 3년 터울로 35세 이전에 단산하자</li> </ul>		
두 자녀 운동기 (1971~1975)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 딸 아들 구별말고 둘만 낳아 잘 기르자</li> <li>· 남녀는 평등하며, 여성은 출산의 도구가 아니다</li> <li>· 임신안하는 해</li> <li>· 남성이 더 피임하는 해</li> </ul>	2차 기본계획 (2011~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자녀는 평생선물, 자녀끼리 평생친구</li> <li>· 허전한 한 자녀, 호뭇한 두 자녀, 든든한 세 자녀</li> </ul>
가족계획 생활화기 (1976~1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 좋은환경 밝은가정 알고보니 가족계획</li> </ul>		
인구증가율 1% 조기달성 운동기 (1981~1985)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족계획 실천으로 복지사회 앞당기자</li> <li>· 잘 키운 딸하나 열아들 안부럽다</li> </ul>	3차 기본계획 (2016~2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아이와 함께 행복한 사회 구현</li> </ul>
가족계획 사업의 전환기 (1986~1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 늘어나는 인구만큼 줄어드는 복지후생</li> <li>· 한가정 한자녀 사랑가득 건강가득</li> </ul>		

자료: 박종서(2017), 「기존의 저출산정책에 대한 평가」, 『저출산 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 30-31면 재구성; 대한민국 정부(2016), 『제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)』, 42면 참조.

위의 인구정책별 표어를 살펴보면 각 정책별 목표를 확인할 수 있다. 인구억제정책 표어는 산아제한의 걸림돌이었던 남아선호사상을 철폐하고자 하는 목표를 드러내면서, 인구과다현상이 개인 복지후생에 미치는 부정적 영향을 내포하여 한 자녀 출산을 유인하고 있다.<sup>72)</sup> 저출산정책 표어는 제1·2차 기본계획까지는 출산을 제고를 반영한 표어를 내세웠지만, 제3차 기본계획부터는 저출산정책의 인구정책적 측면보다 사회정책적 측면을 강조하기 시작하면서 저출산현상에 따른 사회구조적 대책의 측면을 반영하고 있다.

저출산정책 표어에서 반영하는 바와 같이, 초기의 저출산정책은 인구 위기 극복을 위한 미시적이고 현상적인 접근이 주를 이루었다. 또한 정책 성과의 지표를 합계출산율에 두고 있었기 때문에 그간의 기본계획은 합계출산율의 감소와 함께 실패로 평가받았다.

이에 따라 제3차 기본계획에서는 저출산대책의 패러다임을 기혼가구 보육부담 경감에서 청년 일자리와 주거대책 강화로 확대하고, 정책 실현 방안에서도 제도 도입 및 비용 지원에서 사각지대 해소와 문화 개선으로 전환하였다. 이러한 과정에서 청년층에 대한 일자리 지원, 예비부부에 대한 주택 공급, 근로시간 단축, 맞춤형 돌봄 등의 정책들이 추진되었다.

그러나 제4차 저출산고령사회 기본계획을 앞두고 향후 저출산정책의 방향성에 대하여 ‘성평등과 세대협력’ 관련 논의가 주를 이루고 있다.<sup>73)</sup>

72) 1960~70년대 시행된 인구억제정책은 ‘산아제한정책’으로 불리기도 한다. 출산을 제한하기 위하여 박정희 정권에서는 피임약과 피임도구의 수입을 금지하던 법을 1961년 폐지하고, 1964년 자궁 내 피임도구 도입, 1968년 경구피임약 공급을 추진했다. 1973년에는 모자보건법을 개정하여 임신중절을 허용하였고, 1976년에는 두 명 이하의 자녀를 구성하고 있는 가족에 대한 소득세 면제, 불임술을 시행한 가족에 대한 공공주택 우선권 부여, 불임술을 받은 남성에 대하여 예비군 훈련 면제특혜 부여 등의 적극적 사회조치도 시행하였다. 급기야 1979년에는 전체 출산율과 낙태율이 2.9로 동일 수치를 기록하면서 불법적 낙태시술이 많이 이루어진 것을 알 수 있다[미디어 일다(2004), 「1960,70년대 가족계획사업 다시보기」, 2004. 8. 9.자 참조]. 최근 저출산대책에 대한 한 평가에 따르면, 저출산대책의 일환인 ‘낙태 단속과 처벌 강화’가 과거 인구대책의 유산이라는 지적도 존재한다[최슬기(2017), 「저출산대책 패러다임 전환을 위한 토론편」, 『저출산 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 2017. 12. 12. 99면].

73) 2017년 저출산고령사회위원회 주최의 토론회에서 정재훈 교수는 저출산정책의 방향성은 성평등 복지국가에 초점을 맞춰야 할 것이라고 지적하고 있다. 정재훈

저출산정책은 현대적인 인구정책적 관점에서 볼 때, 생산인구를 확충하고 사회 재생산성을 안정적으로 유지해야 하는 목적이 있다. 그동안 주요 국에서는 안정적인 재생산성 유지를 위하여 공공사회복지 지출을 확대해 왔다. OECD 국내총생산 대비 공공사회복지 지출비율과 합계출산율 간의 관계를 살펴보면, 사회복지 지출이 높은 국가들이<sup>74)</sup> 사회보장제도와 성평등 상태를 균형적으로 이루고 있는 성평등 복지국가인 것으로 확인된다. 대표적 국가에는 프랑스, 스웨덴, 영국이 있다. 해당 국가의 사례를 살펴보면 노동과 돌봄의 영역에서 성차별을 극복하고 성평등사회로 진입하면서 초기에는 여성고용률의 증가와 출산율 감소 현상을 보이지만, 여성고용률이 60% 이상으로 올라가면 다시 출산율이 상승하면서 안정적인 출산율을 유지하게 된다.<sup>75)</sup>

2016년 기준 여성경제활동참가율은 OECD 평균 63.6%로 나타나며, 프랑스 71.7%, 스웨덴 80.2%, 영국 73.0%로 나타난다. 반면 우리나라의 여성 고용율은 58.4%에 불과하다. 지난 10년간(2000~2016) 여성경제활동참가율은 3.6% 증가하였으나, 주요국의 2006년 해당 참가율에도 미치지 못하는 수준이다.

이러한 논의에 따르면 향후 저출산대책은 성평등의 실현을 통한 여성 고용률의 증대와 안정적인 재생산 수준으로 이어질 때 저출산의 양적·질적 측면의 개선이 가능할 것으로 보인다.

그러나 아직까지 현행 저출산정책에는 ‘양성평등’의 실현을 목적으로 남성근로자에 적용되는 일·가정양립지원제도를 확대하는 방향으로 추진

---

교수의 토론자였던 최슬기, 김은지, 신성식, 장지연 모두 발제자의 의견에 동의하는 의견을 제시하였다(『저출산 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 2017. 12. 12.). 또한 2018년 저출산고령사회위원회 민간위원 워크숍에서 발제한 이철희 교수 역시 결혼의 장애요인으로 가정과 직장에서의 양성평등 문제를 지적하고 있다(『인구변화와 노동시장: 전망과 과제』, 『저출산고령사회위원회 민간위원 전체 워크숍』, 2018. 1. 24., 15-24면.).

74) 사회복지 지출이 높은 국가들은(15~20% 수준의 국내총생산 대비) 최소 1.5 이상의 합계출산율을 보이고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나 우리나라의 사회복지 지출은 10.4%에 불과하다.

75) 정재훈(2017), 「저출산 기본계획의 성과와 과제 - 삶의 질, 행복수준 향상을 통한 저출산현상 변화를 위하여」, 『저출산 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 72-77면.

〈표 2-13〉 OECD 주요국의 여성경제활동참가율

(단위 : %)

국가	여성경제활동참가율		
	2006년 기준	2016년 기준	증가율
OECD 국가 평균	60.8	63.6	2.8
한국	54.8	58.4	3.6
일본	61.3	68.1	6.8
독일	68.5	73.6	5.1
프랑스	69.6	71.7	2.1
영국	70.4	73.0	2.6
스웨덴	77.7	80.2	2.5
미국	69.3	67.3	-2.0

자료 : OECD data, Labour force participation rate(Age 15 to 64), 2000~2016 재구성.

중에 있다.<sup>76)</sup> 이러한 정책적 한계에 따라 향후 제4차 저출산고령사회 기본계획 수립과정에서 저출산대책이 요구하는 성평등과 세대협력을 실현할 수 있는 정책적 논의가 구체적으로 제기될 것으로 보인다.

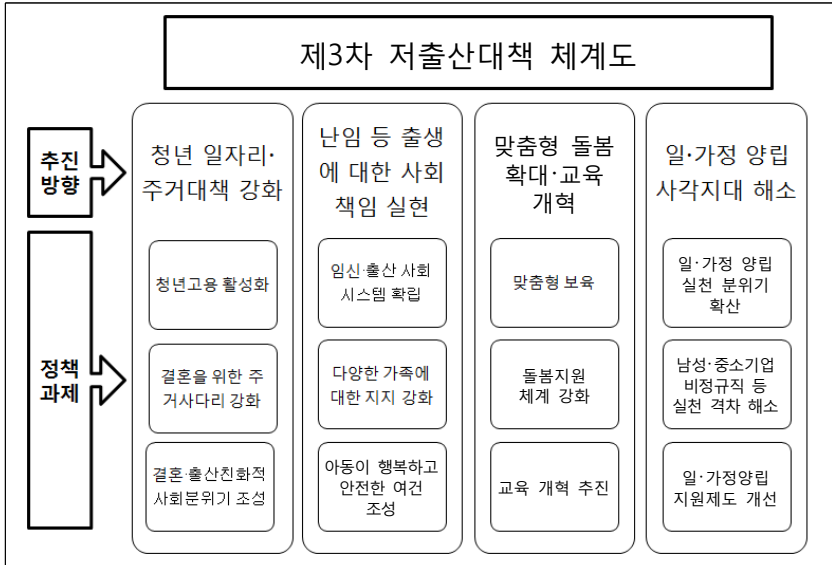
## 제3절 저출산정책의 유형

### 1. 저출산정책의 유형과 범위

현행 저출산정책의 세부내용을 살펴보기에 앞서, 저출산정책의 유형과 범위를 개관하고자 한다. 2006년부터 2015년까지 시행된 제1·2차 저출산고령사회 기본계획은 인구정책적 측면에서 출산율을 제고하는 데 큰 목표를 두면서 모성보호정책과 일·가정양립지원정책과 유사한 내용을 담고 있었다. 그러나 2016년 제3차 기본계획을 수립하면서 기존의 정책과제를 재편하고 사회정책적 측면을 강화시키는 등 저출산정책의 적용범위가 변화하였다.

76) 「양성평등기본법」에 따라 여성가족부 주관 아래 대중매체, 학교, 직장, 일·생활 균형, 여성폭력, 양성평등 등의 영역에 대하여 양성평등정책 기본계획이 수립 및 시행 중에 있다.

[그림 2-2] 제3차 저출산대책 체계도



자료: 대한민국 정부, 『제3차 저출산고령사회 기본계획』, 55면 재구성

제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)에서는 저출산대책을 청년 일자리, 주거대책, 난임 등 출생에 대한 사회적 책임, 맞춤형 돌봄 확대 및 교육 개혁, 일·가정양립제도의 실효성 강화로 구분하고 있다. 주요 정책별 적용범위를 살펴보기 위하여 정책 수혜대상과 관련 법률을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 청년 일자리, 주거대책은 결혼과 출산을 계획할 수 있도록 구직자와 신혼(예비)부부 등을 대상으로 자립기반을 마련해주는 정책이다. 청년 일자리와 관련하여서는 「고용정책기본법」, 「청년고용촉진특별법」, 「고용보험법」, 「조세특례제한법」 등을 중심으로 청년고용 활성화를 위한 대책 수립, 세제 및 재정 지원제도를 시행하고 있다.<sup>77)</sup> 주거대책으로는 청년층, 결혼과 육아의 부담이 있는 예비부부, 신혼부부, 대학원생의 주거부담을

77) 청년고용 지원과 관련하여서는 지자체별로 청년기본조례를 제정하여 시행하고 있는데, 서울시에서는 「서울특별시 청년 미취업자 중소기업 취업 지원에 관한 조례」를 통하여 중소기업에 취업한 청년 미취업자에 대한 취업지원금을 지급하거나(제5조), 취업지원금을 2년의 기간 동안 지급받은 자가 창업을 하고자 할 경우 필요한 창업 지원에 대하여 규정하고 있다(제10조).

덜어주고자 「공공주택특별법」을 통한 주거 지원이 있다.

난임 등 출생에 대한 사회책임 실현분야에서는 임신과 출산과정에 있는 기혼자 또는 가임여성을 대상으로 현행 「모자보건법」, 「저출산고령사회기본법」, 「입양특례법」을 통하여 산모 및 출생아(입양아)에 대한 사회 서비스 및 재정 지원을 하고 있다. 또한 지자체별로 조례를 제정하여 출산장려금 및 난임치료 지원 등을 시행하고 있다.<sup>78)</sup>

맞춤형 돌봄 확대 및 교육 개혁분야는 자녀를 두고 있는 부모들을 대상으로 자녀의 출생 이후 어린이집, 유치원, 초·중·고등학교, 대학교에 진학하고 졸업하기까지의 전 과정에 대한 보육 및 돌봄 지원체계, 교육과정을 지원을 다루고 있다. 주로 「영유아 보육법」, 「유아교육법」, 「장애아동 복지지원법」, 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」, 「초·중등교육법」, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 등을 통하여 관련 사항을 규정하고 있다.

일·가정 양립 지원의 경우 근로자를 중심으로 적용하고 있으며, 노동관련 법제를 통해 시행되고 있다. 주로 출산 전후에 필요한 휴가제도, 장시간 근로 개선, 유연근로시간제, 비정규직 재고용 지원 등에 대하여 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」, 「고용보험법」 등을 통하여 규정하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 현행 저출산대책은 고용, 노동, 여성, 가족, 교육, 주거 등 다양한 분야를 막론하고 있으며, 대부분의 정부부처를 아우르고 있을 정도로 광범위하게 시행되고 있다. 이하에서는 현행 저출산 대책의 추진방향에 기초하여 해당 정책별 적용대상과 관련 정책의 내용을 살펴보도록 한다.<sup>79)</sup>

78) 서울시의 경우, 여성장애인, 임신부 전용주차, 성평등 조례를 통하여 출산 전후 여성을 지원하고 있으며(「서울특별시 여성장애인 임신·출산 양육 지원조례」, 「서울특별시 임신부 전용주차구역 설치·운영에 관한 조례」, 「서울특별시 성평등 기본조례」, 부산시에서는 난임치료, 모유 수유 지원을 위한 조례를 제정하여 시행 중에 있다(「부산광역시 한방 난임치료 지원에 관한 조례」, 「부산광역시 모유 수유 확산을 위한 지원조례」).

79) 이하의 ‘2.저출산정책의 유형별 주요내용’은 ‘제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)’의 내용에 기초하여 2018년 현재 시행되고 있는 저출산 관련 정책 및 제도들을 중심으로 기술하였다[대한민국 정부(2016), 『제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)』, 53-101면 참조].

## 2. 저출산정책의 유형별 주요내용

### 가. 일·가정양립제도 실효성 강화

일·가정양립지원제도는 모성보호정책과 관련하여서는 지속적인 개선을 해왔기 때문에 지원체계가 선진국 수준으로 갖추어져 있다. 그러나 아직까지 근로현장의 문화적 변화가 제대로 이루어지지 않고 있어 실천력과 지속가능성을 위한 개선방안이 요구된다. 최근에는 민간기업, 비정규직, 남성 등 일·가정양립지원제도 수요의 사각지대 문제가 드러나면서 이를 해소하기 위한 여건 마련을 논의 중에 있다.

#### 1) 일·가정양립제도의 실천력 제고 및 제도 개선

대표적인 일·가정양립지원제도로 활용되고 있는 출산휴가 및 육아휴직 제도는 제정 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」부터 지속적인 개정을 해오며 지원내용을 확대해 왔다. 그러나 민간 중소기업 및 비정규직의 경우에는 사업주의 비용 부담과 비정규 근로자의 고용 불안정성을 이유로 제도 사용이 어려운 여건에 있다.

우선 일·가정양립지원제도의 일반적인 이용률 확대를 위하여, 기업 문화 및 사회 인식 개선을 하고자 2014년부터 ‘일·가정양립 캠페인’을 실시하였는데, 2017년부터는 일·생활 균형적 측면을 강화하고자 ‘일·생활 균형 캠페인’으로 명칭을 변경하여 시행 중이다. 또한 출산전후휴가 및 육아휴직 등의 모성보호제도를 직장 내에서 눈치 보지 않고 사용할 수 있도록 스마트 근로감독 시스템 구축 및 노사정 협력 강화 및 현장 모니터링을 실시하고 있다.<sup>80)</sup> 그 밖에 유연한 근로시간 활용을 위하여 자기주도 근무 시간제 확대, 재택 근무 환경 조성 등에 대한 지원이 이루어지고 있다.

특히 일·가정 양립의 보다 근본적인 문제를 해결하고자 전통적인 노동법적 문제인 장시간 근로의 개선이 요구됨에 따라, 최근 근로시간 단축을 위한 「근로기준법」 개정이 있었다.<sup>81)</sup> 주요내용으로는 1주당 최대 근로시

80) 출산전후휴가 및 육아휴직에 대한 최근 논의사항과 관련하여 ‘2. 현재의 중점적 논의사항, 다. 일·가정양립지원정책의 보편성 강화’ 부분 참조.



간이 휴일근로를 포함한 52시간임을 분명히 하고, 가산임금 중복할증률을 규정하며, 초장시간 근로의 원인이 되고 있는 근로시간특례업종의 범위 축소 등이다.

이러한 일·가정 양립 문화 및 근로환경 조성방안 이외에 자녀가 있는 근로자를 위한 직장복지 지원프로그램, 전환형 시간선택제 일자리 활성화, 육아기 근로시간 단축 활성화 등이 추진되고 있다. 특히 육아휴직 대신 경력 유지가 가능한 육아기 근로시간 단축 활성화를 위해 사용기간 및 분할 사용횟수 확대를 추진 중에 있으나 아직까지 1년을 단위로 1회 분할 사용이 가능하다(남녀고용평등법 제19조의2·3·4).

## 2) 일·가정 양립의 사각지대 해소

일·가정양립지원제도의 전신인 모성보호제도가 노동 관련 법률에서 정규직 여성근로자들을 중심으로 발전해 오면서, 일·가정양립지원제도의 수요층에 남성근로자와 비정규직근로자 계층이 제도 수혜의 사각지대로 문제되고 있다.

우선 남성근로자에 대한 지원정책의 경우 관련 제도는 확대되고 있지만, 여성근로자 임금의 낮은 소득대체율과 중소기업 사업주의 제도 이용에 대한 부담감으로 남성의 적극적 참여가 어려운 상황에 있다. 이에 고용보험기금을 통해 부모가 순차적으로 육아휴직을 사용할 때, 두 번째로 육아휴직을 사용하는 부모의 육아휴직 3개월 급여를 통상임금의 100%로 상향하여(상한 150만 원) 지급하는 육아휴직급여특례제도(아빠의 달 인센티브제도)가 시행 중이다. 2017년 7월 1일 이후에 출생한 둘째 이후의 자녀에 대하여는 육아휴직급여특례제도 사용 시 상한액을 200만 원으로 인상하여(고용보험법 제95조의2) 제도 활용의 확대가 예상되고 있다.

1997년 IMF를 겪으면서 비정규직 여성근로자가 크게 증가한 가운데, 결혼과 첫 출산 과정에서 일·가정양립지원제도의 활용을 포기하고 여성의 경제활동이 단절되는 현상으로 이어지고 있다.<sup>82)</sup> 이에 따라 일·가정

81) 환경노동위원회(2018), 「근로기준법 일부개정 법률안」, 의안번호 : 2012226, 발의 연월일 : 2018. 2. 28.

82) 김혜원(2017), 「저출산고령사회정책 평가에 대한 토론문 - 저출산대책을 중심으로」,

양립지원제도의 활성화를 위해 사업주 지원정책이 확대되고 있다.

특히 근로자에게 육아휴직을 부여하거나 휴가·임신 기간 중 근로계약이 종료되는 경우 재고용을 하는 사업주에게 지원하는 출산육아기고용안정 지원사업을 통해 다양한 출산육아기고용지원금(기간제·파견근로자 재고용, 육아휴직 등 부여, 출산육아기 대체인력 지원금)을 지원하고,<sup>83)</sup> 직장 어린이집 설치를 위한 사업주의 적극적인 참여유인과 보육서비스의 질적 제고를 위하여 운영비 및 설치비를 지원하고 있다.<sup>84)</sup>

이러한 재정적 지원에도 불구하고 아직까지 비정규직근로자에 대한 출산휴가 및 육아휴직 사용은 수급요건 및 사용자의 부담을 이유로 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이에 현재까지는 비정규직근로자가 짧은 근로계약기간이라도 출산휴가를 제대로 사용할 수 있도록 보장하고, 사업주에 지원하는 육아휴직지원금을 고용형태별로 차등하여 비정규직에 대해서는 인상하는 방안을 논의 중에 있다.<sup>85)</sup>

## 나. 난임 등 출생에 대한 사회책임 실현

### 1) 임신·출산 사회책임시스템 구축

우리나라는 주로 기혼부부를 통한 임신·출산 과정이 이루어지는 사회적 분위기를 갖고 있다. 그러나 계속되는 취업난과 경제불황으로 결혼이 기피되어 왔고 저출산현상이 나타나게 되었다. 이러한 상황에서 기혼여성의 연령이 상승하고 환경적 요인까지 결합하면서 고위험 산모 및 난임 문제, 조산아·저체중아 출산 문제와 같은 새로운 저출산의 원인이 발생하고 있다. 그럼에도 불구하고 임신 및 출산 관련 건강보험의 보장성 미흡 문제 등으로 인해 임신·출산 과정에서 발생하는 건강 문제, 금전적 부담

『저출산정책 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 45면.

83) 비정규직 재고용일이 2017년 1월 1일 이후인 경우에 해당하면 임신, 출산전후휴가, 생후 15개월 이내 자녀에 대한 육아휴직 중 계약기간이 만료된 여성근로자(근로계약기간 1년 미만이거나 파견근로인 자)를 기간의 정함이 없는 근로계약으로 재고용한 사업주에 대하여 우선지원대상기업의 경우 월 60만 원, 대규모기업인 경우에는 월 30만 원을 최대 1년간 지원하고 있다.

84) 고용보험 홈페이지(www.ei.go.kr), ‘기업혜택·직장보육시설 지원’ 참조.

85) 대한민국 정부(2016), 『제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)』, 99면.

이 출산을 저하에 영향을 미치고 있다. 이에 임신·출산 과제의 정책방향은 기존의 임신·출산 관련 진료비 부담 완화 중심에서 난임치료, 지역격차 축소, 가임여성의 건강, 임신부 우대문화 등으로 임신·출산 전후 과정 및 환경적 요인에 대한 대응으로 관련 정책의 내용이 다양해지고 있다.

특히 산모신생아건강관리지원사업은 산모들의 요구가 가장 크게 나타나는 사업인데, 임신부와 신생아의 건강관리를 위하여 출산 후 가정에서 산후조리를 하고자 하는 임신부가 신청을 하는 경우 해당 임신부의 가정을 방문하여 산후조리를 돕는 도우미의 이용을 지원하는 내용이다(모자보건법 제15조의18).<sup>86)</sup>

결혼 및 출산 친화적 지원·세제 정책과 관련하여, 기본적으로 「저출산고령사회기본법」 및 「입양특례법」에 따른 출산장려금을 각 지자체별로 조례를 제정하여 출산장려 및 건전한 양육환경 조성을 위하여 필요한 사항으로 규정하고 있는데, ‘출산축하금’, ‘출산지원용품’ 등의 명목으로 지급되고 있다.<sup>87)</sup> 그 밖에 양육수당 지원,<sup>88)</sup> 자녀세액공제<sup>89)</sup> 등 직접적인 재정 지원도 시행하고 있다.

그 밖에 최근 확대되고 있는 임신·출산 지원정책분야에서는 난임부부 종합지원과 결혼·출산 친화적 지원·세제 지원의 확대가 두드러지고 있다. 2006년 도입된 난임부부 종합지원은 단순한 시술비 지원에 그치다가 난임시술의 건강보험 적용에 대한 난임부부들의 요구가 높아지면서,<sup>90)</sup>

86) 산후도우미사업은 산모들의 요구가 가장 큰 사업으로서 지속적인 지원기간 확대를 통하여 2018년 기준 단태아 5~25일, 쌍태아 10~25일, 삼태아 이상 및 중증장애산모 15~25일의 지원이 가능하다(보건복지부 사회서비스 전자바우처 홈페이지(<http://www.socialservice.or.kr>), ‘산모신생아건강관리지원사업’ 참고).

87) 저출산정책에 대한 최근 논의사항과 관련하여 ‘2. 현재의 중점적 논의사항, 가. 임신·출산정책의 균등지원’ 부분 참조.

88) 양육수당은 「영유아 보육법」 제34조의2에 따라 하한 10만 원, 상한 20만 원까지 지원하고 있다.

89) 자녀세액공제의 경우 자녀세액공제는 자녀 1인당 15만 원, 셋째부터 1인당 30만 원, 6세 이하 자녀 둘째부터 1인당 15만 원, 출산·입양 자녀 1인당 30만 원, 교육비의 15%(한도 : 영유아-고교생 300만 원, 대학생 900만 원)의 세액공제를 지원하고 있으며, 자녀장려세제의 경우에는 연간 소득이 4,000만 원 이하인 가구에 대해 자녀 1인당 최대 50만 원의 자녀장려금을 지원하고 있다.

90) 대한민국 정부(2016), 『제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)』, 68면.

2017년 10월부터 여성 나이가 44세 이하인 난임부부의 난임치료에 대하여 건강보험 혜택을 제공하고 있다.<sup>91)</sup>

## 2) 다양한 가족에 대한 포용성 제고

한부모, 미혼 독신, 재혼 및 입양, 다문화에 이르는 다양한 형태의 가족이 증가하고 있으나 우리 사회의 수용도가 높지 않고, 여성의 경우 생계 유지, 자녀보육, 가사노동이라는 3중의 부담을 지고 있는 상황이다. 이에 자녀 양육·교육, 일자리, 주거, 상담 등 종합적 지원 강화의 필요성이 제기됨에 따라 한부모가족 지원체계의 강화, 다양한 가족형태에 대한 맞춤형 서비스 확대를 위한 지원이 제공되고 있다.

먼저 한부모가족에 대한 지원으로는 소송, 상담, 채권추심 등에 대하여 원스톱 종합서비스를 제공함으로써 한부모가족이 양육비를 손쉽게 받을 수 있도록 지원하고 있으며, 임대주택 등 한부모가족 주거 지원의 확대, 청소년 한부모 아동양육 지원 패키지사업 등이 시행되고 있다. 이 중 청소년 한부모 지원의 경우에는 아동양육비를 2018년 기준 월 18만 원 지급하고 있으며 2019년까지 월 25만 원으로 높일 계획이다. 또한 청소년 한부모의 학습권 지원 및 자립촉진수당 등의 지원도 실시하고 있다.<sup>92)</sup>

## 다. 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁

### 1) 맞춤형 보육 및 돌봄지원체계 강화

전 계층 무상보육 실시로 보육에 대한 국가책임이 강화되고 있지만 양적 확대 중심의 정책으로 다양한 보육수요 대응에 한계가 지적되고 있다.<sup>93)</sup> 특히 보육시설을 활용하는 부모의 사회적 신분이나 고용형태를 고

91) G-health 홈페이지(<http://www.g-health.kr>), ‘난임부부시술비지원사업’ 참조.

92) 그 밖에도 다문화가족, 입양가족에 대한 지원정책은 가족통합 교육·상담, 사회성 개발 및 역량 증진 등의 사회경제활동 촉진을 위한 자기개발 중심의 지원을 시행하고 있다.

93) 구체적인 문제점으로는 국공립 어린이집 등 믿을 수 있는 어린이집이 여전히 충분치 못한 상황에서 어린이집과 교사의 질을 담보할 수 있는 관리·지원 체계도 미흡하다는 점, 학생 부모의 경우 대학의 직장 어린이집 설치율도 저조한 상황에서 임신·출산을 이유로 하는 휴학제도의 미비 때문에 학교에서 제적되거나 자녀

려하지 못하여 자녀 양육과 부모의 학업 및 취업을 병행하기 어려운 구조적 문제에 있다.

이에 수요자 맞춤형 보육체계를 마련하기 위해 어린이집 평균 이용시간 및 이용행태를 고려하여 6시간에서 8시간 이용이 가능한 맞춤형 서비스 신설, 긴급보육바우처 지원(질병·병원 방문·자녀 학교 방문 시 등), 시간제보육반 등을 확대하고 있다. 또한 2025년까지 국공립, 공공형, 직장 어린이집을 지속적으로 확충하여 전체 보육아동의 45% 이상이 공공성 높은 보육시설을 이용할 수 있도록 다양한 방안을 추진하고 있으며, 초등학교 병설유치원 및 대학의 직장 어린이집 설치를 확대하고 있다.<sup>94)</sup> 또한 아이돌봄서비스의 내실화를 위하여, 민간 베이비시터에 대한 범죄경력 조회, 외국인 육아 도우미 지원프로그램 등 정부의 관리·감독을 강화하여 민간서비스의 질을 확충하고 있다.<sup>95)</sup>

최근 교육부는 초등학교 저학년(특히 1~2학년)에 대한 돌봄지원체계의 미비, 어린이집·유치원, 학교 등·하교 시간과 부모 출퇴근시간 불일치로 인한 양육 공백 발생, 양육 부담 가중 등의 문제를 해결하고자 2018년 2월 초등학교 입학기 학부모 지원정책으로 ‘자녀돌봄 10시 출근제’ 도입 및 초등돌봄교실 확대 운영 대책을 시행하고 있다.<sup>96)</sup>

## 2) 교육 개혁 추진

사교육비에 대한 부담은 출산적령기에 있는 부모들과 다자녀를 계획하고 있는 부모들에 대하여 출산을 기피하는 주요 요소에 해당한다. 맞벌이 부모들이 일과 가정을 양립하는 가운데 가장 어려운 점으로 지적하는 것이 자녀의 학교생활 지원과 학교 참여로 나타나고 있어, 공교육의 체계 개편 및 역량 강화, 사교육 및 대학등록금 부담을 경감시키는 정책들이

의 출산 및 양육을 포기하는 사례가 발생하고 있다는 점 등이다.

94) 그 밖에 대학(원)생의 학업·육아 병행여건 개선을 위해 대학별로 육아휴학제도를 도입하고 있으며, 여군 등의 보육·돌봄 공백 문제를 해소하기 위하여 군 관사 내 아이돌봄 위탁세대 선정 및 지원 등의 시범사업을 운영하고 있다.

95) 보육정책에 대한 최근 논의사항과 관련하여 ‘2. 현재의 중점적 논의사항, 나. 돌봄·보육 지원정책의 내실화’ 부분 참조.

96) 저출산고령사회위원회 홈페이지([www.betterfuture.go.kr](http://www.betterfuture.go.kr)), ‘초등학교 입학기 학부모 지원정책 안내’ 참조.

추진 중에 있다.

2015년부터 시행 중인 중학교 자유학기제는 적성에 맞는 진로 탐색을 위해 학교장이 지정하는 자유학기에 학생 참여형 수업을 실시하거나 학생들의 진로 탐색을 지원하는 등 다양한 체험활동을 운영하는 내용이다(초·중등교육법 시행령 제48조의2). 최근 2017년 12월에는 「초·중등교육법 시행령」 제44조 제3항 개정을 통해, 그동안 중학교의 장이 한 학기를 자유학기로 지정하는 내용을 한 학기 또는 두 학기 지정으로 기간을 확대하도록 하여 시행하도록 하였다. 특히 다양한 운영모델 구축을 위하여 학교 여건에 맞게 자유학년제, 자유학기제, 자유학기-일반학기 연계학기 등을 활용하여 교육과정의 다양화를 통해 학생들이 조기에 적성을 발견할 수 있도록 지원하고 있다.<sup>97)</sup>

입시 준비에 있어 과도한 사교육 부담과 대학등록금 부담 경감을 위한 방안도 추진 중에 있다. 우선 사교육 부담 경감을 위하여 2018년부터 수능 영어 절대평가 도입을 준비 중에 있으며<sup>98)</sup>, 학원비를 투명하게 공개해 학부모들의 합리적 선택권 보장, 학원 간 건전한 가격경쟁 유도 및 사교육비 경감 취지에서 ‘학원비 옥외가격표시제(학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 제15조 제3항)’의 시행 확대를 위해 시도규칙 개정을 강화하고, 실효성 확보를 위하여 미이행 시 시정명령, 행정처분, 과태료 부과를 하고 있다. 그 밖에 다자녀(셋째아이 이상) 장학금 지원기간을 1~4학년 대학생으로 확대하여, 하한 450만 원 상한 520만 원 한도로 등록금 범위 내에서 지원하고 있다.<sup>99)</sup>

97) 교육부 보도자료(2017), 「내년부터 희망하는 학교에서 자유학년제를 시작한다 - 중학교 자유학기제 확대·발전 계획 시안 발표」, 2017.9.12.자.

98) 교육부 행복한 교육 홈페이지(<http://happyedu.moe.go.kr>), ‘2018학년도 수능 영어 절대평가 도입’ 참조.

99) 정부24 생활플러스 홈페이지(<http://life.gov.kr>), ‘다자녀(셋째아이 이상) 국가 장학금’ 참조.

## 라. 청년 일자리·주거 대책 강화

### 1) 청년고용 활성화

노동시장의 ‘고용 없는 성장’, ‘낮은 질의 일자리’, ‘임금격차’ 등의 문제가 해소되지 않고 있는 상황에서 청년 및 기혼층이 결혼과 출산을 기피하는 현상이 고조되고 있다. 특히 대·중소 기업, 고용형태에 따른 근로조건 등의 격차 심화는 일자리의 대부분을 차지하는 중소기업 취업을 기피하는 현상으로 이어져 청년고용 활성화를 저해하고 있다. 제3차 저출산 기본계획에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 청년고용 증대를 위한 세제 및 장려금 지원, 청년 해외취업 촉진, 중소기업 매력도 제고, 기술창업 활성화, 교육과 고용의 연결고리 강화, 고용 지원 인프라 확충을 위한 지원을 시행하고 있다.<sup>100)</sup>

특히 세제 및 재정 지원과 관련하여 공공기관뿐만 아니라 민간 청년 일자리 창출을 위한 청년고용증대세제, 고용창출장려금, 고용안정장려금, 고용유지지원금, 청년내일채움공제, 세대 간 상생고용지원 등의 고용장려금을 통해 청년 일자리 창출 및 유지를 위한 세제·재정지원제도가 시행 중에 있다. 이 중 2015년 「조세특례제한법」을 통해 시행되고 있는 청년고용증대세제는 청년고용을 증대시킨 기업에 대하여 200만 원(중소기업 또는 대통령령으로 정하는 중견기업의 경우에는 500만 원)을 곱한 금액을 해당 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제하는 제도로써(제29조의5), 2015년 기준 541억 원의 세금이 공제되면서, 청년 정규직근로자가 1만 4,100명이 늘어나는 가시적인 성과가 확인되었다.<sup>101)</sup> 이에 2017년 4월 동법 일부개정을 통하여 중소기업은 1,000만 원, 중견기업은 700만 원, 대기업은 300만 원으로 공제규모를 확대하여 시행 중에 있다.

### 2) 신혼부부 등 주거 지원 강화

우리사회에서 나타나는 만혼현상을 완화하기 위하여 결혼에 있어 가장

100) 대한민국 정부(2016), 『제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)』, 56-60면 참조.

101) 연합뉴스(2017), 「청년고용증대세제로 세금 깎아주니 정규직 1만4천명 늘었다」, 2017. 9. 16.자.

큰 부담요인인 주거문제에 대한 적극적 대응이 요구되고 있지만, 주거 지원정책의 미스매치로 제도 활용의 실효성이 문제되고 있다. 행복주택공급사업도 신혼부부 선호 입지를 중심으로 확대되고 있으나, 신혼부부가 살기에 적합한 규모(예 : 투룸형 36㎡)의 주택 공급은 부족하고, 주택마련을 위한 자금 지원 수요는 높지만 대출한도나 금리 측면에서 맞벌이 신혼부부 등이 주거 지원 혜택을 체감하기 어려운 상황인 것이다.

이에 주거정책의 적용대상을 결혼 전 단계에 있는 청년, 예비부부까지 확대 적용하고 신혼부부는 물론 대학(원)생 부부를 위한 주거여건 마련을 위하여 예비신혼부부 전세자금대출신청 편의 제고, 국립대 대학(원)생 부부기숙사 확충, 내집마련디딤돌대출<sup>102)</sup> 등을 시행하고 있다.

특히 2016년 「공공주택특별법 시행규칙」의 개정을 통하여, 젊은 계층의 주거 안정을 위하여 대상자를 취업 또는 재취업을 준비 중인 자 및 대학생 신혼부부에 대하여 ‘신혼부부행복주택’의 입주를 지원하고 있다. 지방자치단체의 장 또는 지방공사가 공공주택사업자인 경우에는 우선공급 대상자의 공급비율 확대, 신혼부부에 대하여는 자녀 수를 기준으로 최대 10년까지 거주자격 부여 등 신혼부부 등의 주거 지원을 강화하기 위하여 공공주택의 운영상 미비점을 개선·보완하였다(동법 시행규칙 별표 5. 행복주택의 입주자 자격 및 거주기간). 2016년 개정 이후에도 행복주택 입주자의 소득 기준, 거주기간, 재직자 기준, 자녀 기준 등을 완화하여 입주자격과 거주 기준을 지속적으로 완화하는 개정을 통해 현 규정에 이르고 있다(동법 제17조 제1항 및 제2항).

102) 주택도시시기금 홈페이지(<http://nhuf.molit.go.kr>), ‘내집마련디딤돌대출’ 참조.



## 제4절 저출산정책의 방향성

### 1. 제3차 저출산고령사회 기본계획 재구조화 논의

제3차 기본계획이 시행 중인 현 시점에서는 현행 저출산정책의 실효성을 확보하고 중장기적으로 추진할 수 있는 방안에 대한 논의가 필요하다. 다만 기존 저출산정책의 방향성이 ‘출산을 중심으로 한 정책들의 총체’로 구성되어 있어서, 출산을 둘러싼 삶의 질을 향상시키고자 하는 비전이 부족하다는 지적들이 지속적으로 제기되어 왔다.

이에 대하여 2018년 저출산고령사회위원회에서는 기본계획의 틀을 다시 짜는 작업, 즉 재구조화 논의를 시작하였다. 이러한 재구조화 작업은 세부적인 정책과제를 보완하는 차원을 넘어서, 저출산대책의 향후 방향성을 새롭게 설정하는 것이 필요하다는 사회적 요구를 정책적으로 수용한 것이다. 다만 저출산을 단순히 원인 해결 차원에서의 출산 문제로 국한하기보다는 사회적 불균형 및 부정합의 결과로서 인식하고, 이에 대한 전방위적 대응을 도모한다 하더라도 실제의 정책적 수단들을 재배치·재구조화하는 것을 의미하는 것은 아니다. 저출산이 사회적·경제적으로 문제의 원인이라는 관점을 탈피하고, 저출산을 산업화된 사회에서 자연스럽게 발생하는 ‘증상’으로 인식하는 패러다임의 전환은 그 방향성이 개별 정책들에 반영되기까지 상당한 기간이 소요될 수밖에 없다.

결국 이러한 기조에 따라서 저출산사회에 적응하기 위한 다양한 정책적인 대응들을 다시 한 번 재검토하는 기간이 필요하다. 그리고 이러한 과정에서는 정책의 주체별(국가, 지방자치단체), 부처별(보건복지부, 여성가족부, 고용노동부 등), 그리고 지원대상별 정책에 대한 최근의 경향과 향후 방향성에 대한 검토가 필요하다.

이러한 논의의 일환으로, 이하에서는 임신·출산지원정책의 균등지원에 대한 논의, 양적으로 확대되고 있는 돌봄·보육지원정책의 적용대상 및 내실화 문제, 일·가정양립정책의 보편성 문제에 대하여 검토하도록 한다.

## 2. 일·가정양립정책의 보편성 강화

출산전후휴가와 육아휴직은 대표적인 모성보호급여로서, 근로자를 대상으로 하여 설계된 제도이다. 이들은 제도 도입 이후 재정적 여건과 필요성에 따라 확대 및 보장성 강화가 이루어지고 있다. 최근에는 중소기업이나 비정규직 등 제도의 양극화를 해소하기 위한 노력이 이루어지고 있다.

### 가. 출산전후휴가

출산전후휴가는 1953년 제정 「근로기준법」에서 규정된, 현행 모성보호 제도 중 가장 오래된 규정이다. 제도 도입 당시에는 임신 중의 여자에 대하여 산전후를 통하여 60일의 유급보호휴가를 주도록 하였다(제60조). 그러나 2001년 11월 개정을 통하여 휴가의 기간을 90일로 늘리고, 「고용보험법」상 고용보험기금에서 휴직급여를 지급하도록 개선하였다. 현행법에서는 임신 중의 여성에게 출산 전과 후를 통하여 90일(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 120일)의 출산전후휴가를 부여하며, 이 경우 휴가기간의 배정은 출산 후에 45일(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 60일) 이상으로 규정한다(제74조 제1항).

이처럼 출산전후휴가의 기간과 유급지원의 폭이 확대되면서 출산전후휴가의 사용이 상당히 정착되었음에도 불구하고, 2015년 기준 임신근로자(152,907명) 중 36%(55,166명)가 임신 중 퇴사한 것으로 나타났다. 민간 기업 또는 비정규직근로자를 중심으로 출산을 앞두고 근로자들의 고용불안이 심각하다는 의미이다.<sup>103)</sup>

이러한 문제를 해결하기 위한 대안이 여러 가지 제시되고 있는데, 먼저 현재 출산전후휴가의 적용대상이 ‘여성근로자’로 한정되어 있는 내용을 ‘모든 여성’ 등으로 개정하고 새로운 급여 지원 계정을 마련하여 출산급여를 보편적 사회급여로 지급하는 대안이 제시되고 있다.<sup>104)</sup> 또 다른 대

103) 뉴스원(2018), 「임신 9개월째인데 “정식 직원 아니니 유급출산휴가 안 돼”」, 2018. 2. 6.자.

안으로 임금근로자를 대상으로 하는 출산전후휴가급여와 육아휴직급여로 인한 고용보험기금의 고갈에 대한 우려도 존재함에 따라, 부모보험제도를 도입하자는 논의도 제기되고 있다.<sup>105)</sup> 그러나 별도의 보험료 부담, 수익자부담원칙에 따른 미가입자로 인해 사각지대 문제 등이 불거지며 아직까지 한국형 부모보험 도입은 어려운 상황이다.<sup>106)</sup> 이에 우선적으로 특수형태근로종사자 및 자영업자에 대하여 출산전후휴가에 상응하는 급여(출산급여) 지급 방안이 논의 중에 있다.<sup>107)</sup>

#### 나. 육아휴직

육아휴직은 1987년 「남녀고용평등법」 제정에 따라 도입되었다. 제정 당시에는 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로여성에 대하여 산전후휴가를 포함한 기간을 1년 이내로 부여하였다(제11조). 2001년 출산전후휴가와 마찬가지로 고용보험기금을 통한 지원이 가능지면서, 월정액 방식으로 육아휴직급여를 지원하기 시작하였다. 육아휴직급여액은 2001년 월 20만 원에서 2002년 월 30만 원, 2004년 월 40만 원, 2007년 월 50만 원으로 지급수준이 높아졌으며 2011년 1월부터 정률제방식으로 전환되었다.

현행법상 육아휴직은 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀(입양한 자녀를 포함한다)를 양육하기 위한 휴직을 말하며 기간은 1년 이내로 한다(남녀고용평등법 제19조 1·2항). 급여 지급과 관련하여 육아휴직 시작일 부터 3개월까지는 통상임금의 100분의 80(상한액 : 월 150만 원, 하한액 : 월 70만 원)을 육아휴직 급여액으로 지급하고, 육아휴직 4개월째부터 종료일까지 통상임금의 100분의 40(상한액 : 월 100만 원,

104) 오스트리아, 스웨덴, 영국, 덴마크 등의 국가에서는 출산전후휴가급여의 대상을 ‘모든 여성’으로 명시하면서 사회보험이나 조세, 부모보험 등으로 모든 여성에 대한 출산급여를 지원하는 중이다.

105) 이삼식·윤홍식·신현웅·최효진(2013), 『취업부모의 출산양육여건 개선을 위한 부모보험제도 모형 개발』, 한국보건사회연구원.

106) 김근주(2017), 『제6차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원 기본계획 수립을 위한 과제 발굴』, 한국노동연구원, 17-18면.

107) 장지연·윤자영·신현구(2013), 『모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위한 모성보호제도 재설계방안 연구』, 한국노동연구원.

하한액 : 월 50만 원)을 급여액으로 지급하고 있다(고용보험법 시행령 제95조).

이처럼 육아휴직제도는 제도 이용 기간, 적용대상, 급여 지원 내용을 확대하는 방식으로 개정되어 왔다. 그러나 비정규직근로자에 대한 제도 적용의 한계와 낮은 소득대체율에 대한 문제가 제기되고 있다. 육아휴직 제도의 적용과 관련한 최근의 제도적 개선사항은 급여 지급을 위한 계속 근로기간의 단축이다. 이에 대하여 자세하게 살펴보면, 남녀고용평등법 시행령 제10조에서 육아휴직을 시작하려는 날의 전날까지 해당 사업에서 계속근로기간이 1년 미만으로 규정하고 있다. 주로 1년 이하로 근로계약을 체결하는 비정규직근로자가 사용하기 어려운 요건이다. 이에 비정규직근로자의 제도 활용을 확대하기 위하여 동일사업장 근로기간 요건을 6개월 미만으로 완화할 필요성이 제기되었고,<sup>108)</sup> 동 시행령 개정으로 단축이 이루어졌다.

추가적으로 2017년 말부터 본격적으로 도입되고 있는 정규직 전환 정책과 관련하여, 무기계약 전환 간주로 인한 사업주의 출산휴가 미부여를 해소하기 위하여 전환 간주기간에 출산휴가를 포함하지 않도록 개정하는 의견도 제기되고 있다.<sup>109)</sup> 그 밖에 육아휴직 활용률을 높이기 위하여 최근 출산휴가와 연계하여 육아휴직을 바로 사용할 수 있도록 하는 법안이 발의되어 2018년 10월 현재 계류 중에 있는데, 법안과 별도로 행정상 연계사용을 활성화할 수 있는 방안도 강구되고 있다.

### 3. 임신·출산정책의 균등지원

제1차 저출산대책 도입시기부터 가장 중점적으로 다루어져 왔던 정책

108) 비정규직근로자의 육아휴직기간을 기간제법상의 사용기간에 산입하지 않도록 하는 규정이 개정되었다. 「고용보험법」시행령 제95조에서는 “근로계약기간의 만료로 6개월 이상 계속 근무할 수 없는 기간제근로자에 대해서는 근로계약 기간의 만료로 육아휴직이 종료되거나 사업장 복직 후 근로계약기간 만료일까지 계속 근무한 경우”에 대하여도 육아휴직 사후지급금 25%를 받을 수 있도록 규정하고 있다.

109) 김근주(2017), 『제6차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원 기본계획 수립을 위한 과제 발굴』, 한국노동연구원, 23면.

과제는 ‘결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임의 강화’였다. 임신·출산지원 정책은 재정 및 세제 지원으로 임신·출산 시 지출되는 비용을 직접적으로 지원하는 방식이다.<sup>110)</sup> 최근 임신·출산지원정책은 중앙부처 중심에서 지자체 중심으로 그 지원체계가 변화하고 있는데, 직접적 재정 지원을 하고 있는 출산장려금과 2018년 시행을 앞두고 있는 아동수당과 관련하여 문제가 지적되고 있다.

먼저 출산장려금은 각 시·도 지자체별로 출산 축하금·장려금, 양육지원금 등을 명목으로 일시금이나 분할금 형태로 지원하는 사업이다. 지자체별로 출산장려금의 차이가 매우 큰데, 자녀의 수에 따라 지급금액이 올라간다. 서울시의 경우 자치구에 따라 10만 원부터 500만 원까지 가능하기 때문에 지자체의 예산에 따라 지급 격차가 매우 크다.

지자체의 출산장려지원과 출산율의 관계를 살펴본 결과, 전국 시·도별 출산율 1위는 세종시, 구·시·군별 출산율 1위는 전남 해남군으로 나타나면서 지자체 차원의 지원이 출산율에 미치는 영향을 확인할 수 있었다. 세종시의 경우에는 출산축하금을 자녀 수와 상관없이 120만 원씩 지급하고 있으며, 출산 지원부터 ‘여성·아동 친화’ 양육 인프라를 갖추고 있는 지역이다. 전남 해남군의 경우 출산 시 첫째 자녀에게 300만 원, 둘째 자녀에게 350만 원, 셋째 자녀에게 600만 원, 넷째 이상의 자녀에게 720만 원의 양육비를 분할 지원하며 임신부 초음파 검진비 지원, 산모·아기사랑 택배사업, 신생아 무료 이름 지어주기 등 재정적 지원부터 신생아 육아 지원까지 다양한 사업을 시행하고 있다.<sup>111)</sup>

이처럼 출산축하(장려)금이 지자체의 예산형편과 의지에 따라 일정한 기준이 없이 지원되고 있어 태어나면서부터 차별이 발생하는 지역 간 위화감 조성이 문제되고 있다.<sup>112)</sup> 이에 2016년 서울시 관악구의회에서는 지

110) 주요 관련 정책으로는 행복출산패키지, 난임부부종합지원체계, 산모·신생아지원 체계 등이 있는데 제1차 기본계획부터 제3차 기본계획까지 꾸준히 그 지원내용과 지원비용을 확대하고 있다.

111) 허백운(2017), 「정부의 저출산대책에 대한 평가」, 『저출산 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 56면 참조.

112) 경향신문(2017), 「태어나자마자 ‘차별’? 지자체마다 출산지원금 천차만별」, 2017. 11. 19.자.

역간 형평성 보장과 위화감 해소를 위하여 출산장려사업을 서울특별시 사업으로 하고 자치구 출산축하금 지원기준 표준안을 마련하여 서울특별시 시비보조금으로 25개구에 동일금액을 지원해야 한다는 건의를 한 바 있으나, 이에 대한 적극적 논의는 아직까지 없는 상황이다.<sup>113)</sup>

아동수당의 지급은 19대 대통령 선거공약에서 아동수당 도입 논의 초기에는 지급대상을 만 5세 이하 모든 아동으로 설정하였으나, 2017년 12월 6일 2018년도 예산안에서 원안대로 통과되지 못하고, “2인 가구 기준 소득수준 90% 이하의 만 0~5세까지의 아동을 대상으로 2018년 9월부터 월 10만 원을 신규 지급”하게 되었다. 이에 따라 선별 복지로 인해 상위 10%에 있는 맞벌이 가정에서는 맞벌이 부부에 대한 역차별이라는 반대 의견이 나타나고 있다. 당장의 월 소득은 높지만, 높은 세율, 주거비용, 아이돌봄비용, 부모돌봄비용을 제외했을 때 지원에서 배제되어야 하는 이유가 타당하지 않고, 보편적 복지로서 제도 설계를 다시 해야 한다는 것이다.<sup>114)</sup>

#### 4. 돌봄·보육지원정책의 내실화

저출산대책에서 보육정책은 주로 민간보육시설의 질 제고, 직장 어린이집의 확대, 방과 후 보육서비스 등으로 제도를 확대해 왔다. 그러나 국공립 어린이집의 접근성 및 지리적 형평성 문제, 영유아 보육의 질적 수준 및 다양성 문제, 방과 후 돌봄의 내실화 문제 등이 제기되고 있다.

부모들의 수요가 크게 늘어나고 있는 돌봄정책 중 ‘아이돌봄서비스’는 「아이돌봄지원법」에 따라 12세 이하 자녀를 둔 가정에 정부가 아이돌보미를 파견하는 것으로, 맞벌이 가정 등의 양육부담과 돌봄 공백 해소, 사회적 돌봄 강화를 위한 정책서비스이다. 현재 전국에 222개의 기관에서 약 2만 1,000여 명의 아이돌보미가 활동 중이다.<sup>115)</sup> 그동안 간접고용되어

113) 오준섭의원 대표발의, 「출산축하금 차별지원 개선에 관한 건의안」, 발의연월일 : 2016. 12. 2. 의안번호 244.

114) 한겨레(2017), 「‘아동수당’ 723만 원 커트라인이 위험한 두 가지 이유」, 2017. 12. 6.자.

115) 정책공감(2017), 「새 정부의 일자리 정책, 내일이 있는 나라 ① ‘공공일자리’ 편」, 2017. 5. 22.자.

온 아이돌봄 업무가 공공일자리로 전환된 대표적인 사례이다.

그럼에도 불구하고 돌봄노동에 대한 가치를 낮춰 보는 사회적 인식에 대해 적은 예산으로 급하게 해당 서비스를 양적으로 확대해 온 상황이 맞물리면서, 돌봄노동자들이 최저임금 수준으로 일하는 것은 물론 이용자 편의에 따라 근무 일정을 조정받는 탓에 단시간근로자임에도 휴식권을 보장받지 못하는 상황이 나타나고 있다.<sup>116)</sup> 저출산대책으로서는 수요가 높게 나타난다는 점에서 성공적인 정책으로 평가할 수 있다. 그러나 노동법적 측면에서는 간접고용의 직접고용화에도 불구하고 돌봄노동자의 근로조건 및 근로환경 문제가 개선되고 않고 있어 이에 대한 개선 노력이 필요할 것으로 보인다.

보육정책의 경우 국공립 어린이집의 양적 확대를 중심으로 정책이 추진되고 있는데 공급 수준, 적용대상, 보육의 질 제고와 관련하여 문제가 제기되고 있다. 먼저 공급 수준 문제와 관련하여 살펴보면, 국공립 어린이집에 대한 높은 선호도에도 불구하고 국공립 어린이집이 전체 어린이집에서 차지하는 비중이 1995년 26.8%에서 2015년 11.4%로 감소하였고, 지역별로도 공급 수준의 차이가 큰 상황이다.<sup>117)</sup> 이러한 상황에서 관련 법령의 개정에 대한 논의도 지속적으로 나타나고 있다. 2017년 12월 남인순 의원이 발의한 「영유아 보육법」 개정안을<sup>118)</sup> 보건복지부에서 적극 검토 중인 '5백 세대 이상 공동주택에 국공립 어린이집 설치 의무화'에 대한 입법안이 보건복지위원회에 계류 중에 있어<sup>119)</sup> 민간 어린이집의 국공립 전환 및 확충에 따른 국공립 어린이집의 양적 확대가 예상된다.<sup>120)</sup>

보육시설의 양적 확대 이외에도 민간 및 국공립 어린이집 등 기관유형 별로 야기되는 교사, 교육보육 프로그램, 물리적 환경 격차가 존재하면서

116) 한겨레(2018), 「돌봄노동이 엄마의 용돈벌이?...정부는 '악덕 사용자'」, 2018.3.8.자.

117) 문재인 정부 『국정운영 5개년 계획』(2017. 7월)에서는 국공립 어린이집의 이용률 40% 달성을 제시한 가운데, 최근 서울시에서 2018년 1,375억 원을 투입하여 국공립 어린이집을 263개소로 확충할 것을 밝힌 바 있다.

118) 남인순의원 대표발의, 「영유아 보육법 일부개정법률안」, 의안번호 : 2010837, 발의연월일 : 2017. 12. 14.자.

119) 연합뉴스(2018), 「연내 500세대 이상 신축 APT에 국공립 어린이집 설치 의무화」, 2018. 12. 15.자.

120) 머니투데이(2018), 「서울시, 올해 '국공립' 어린이집 263개소 확충」, 2018. 2. 25.자.

질적 측면 개선에 대한 보완책이 필요하다. 이에 문재인 정부 『국정운영 5개년 계획』(2017. 7월)에서는 교사자질 향상과 교사처우 개선, 온종일돌봄체계 구축 등을 제시한 바 있는데, 최근 어린이집 비리 문제가 사회적으로 문제가 되면서, 민간 어린이집의 재정·운영 구조에 대한 전면적인 재검토에 대한 정책적 대응이 이루어질 것으로 예상된다.<sup>121)</sup>

그 밖에 보육정책의 적용대상에 있어, 국공립 어린이집의 경우 부모의 근로형태에 부합하는 맞춤형 보육을 제공하기는 어렵기 때문에 이를 해결하기 위해서는 직장 어린이집을 통한 보육서비스의 제공 및 개선이 필요하다. 따라서 미취학 아동을 둔 맞벌이 가구의 근로형태(비전형·비정규 근로자 고려)의 다양화와 기업별 특성에 따른 직장 어린이집의 설치 및 개선이 필요하고, 현행 기업대상 지원기준을 조정하거나 상향한 실효성 있는 돌봄체계의 구축이 요구된다.<sup>122)</sup>

121) 2018년 10월 국정감사과정에서 지적된 민간 어린이집 비리사례를 시초로, 2018년 11월 1일 현재 민간·가정 어린이집에 대한 전면적인 재정 조사와 정상화 방안 대책이 논의 중에 있다.

122) 유해미(2017), 『제6차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원 기본계획 수립을 위한 과제 발굴』, 한국노동연구원, 50-55면.



## 제 3 장

## 여성 노동시장 참여와 저출산정책

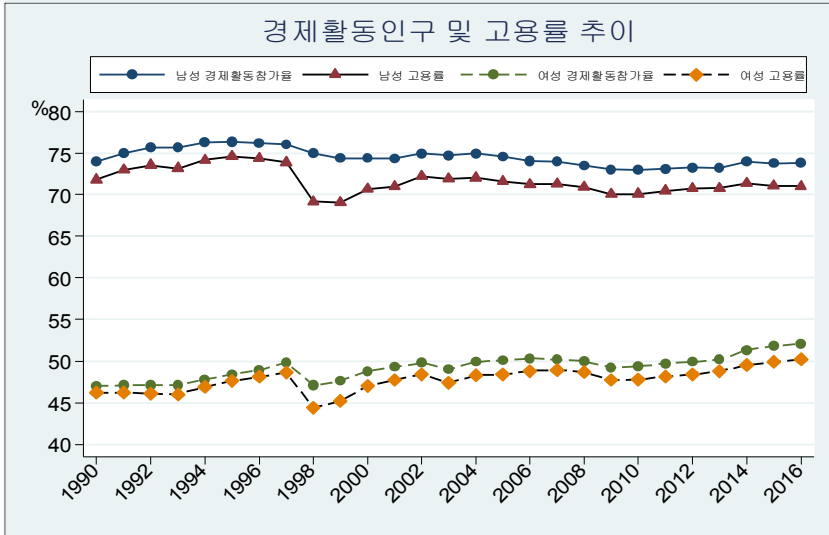
### 제1절 서 론

#### 1. 연구 필요성 및 목적

지난 20년간 우리나라 여성의 교육수준은 크게 증가하였으나, 여성경제활동참가율은 남성의 약 70%에 그치고 있다. [그림 3-1]에 제시된 바와 같이, 2016년 남성의 경제활동참가율과 고용률이 각각 74%와 71%로 나타난 데 반해, 같은 해 여성의 경제활동참가율은 53%였으며 고용률은 50%로 나타났다. 여성경제활동참가율은 1990년에 약 47%였으며 IMF 경제위기를 겪으면서 감소한 후 증가추세를 이어오고 있으나, 여전히 우리나라의 여성경제활동참가율은 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준이다. 여성의 높은 대학진학률과 전반적인 교육수준을 감안하였을 때 우리나라에서 유난히 여성경제활동참가율이 낮은 현상에 대해서는 깊이 있는 논의가 필요하다.

또한, 연령별 여성경제활동참가율을 살펴보면, [그림 3-2]에 제시된 것과 같이 30대에서 가장 낮은 것을 확인할 수 있다. 사회생활을 시작하는 20대 여성의 경우는 남성과 비슷한 수준으로 나타나고 있으나, 결혼과 출산, 육아가 주로 이루어지는 30대에는 경제활동참가율이 급격히 감소해 전 연령층에서 가장 낮은 비율을 보이는 것이다.

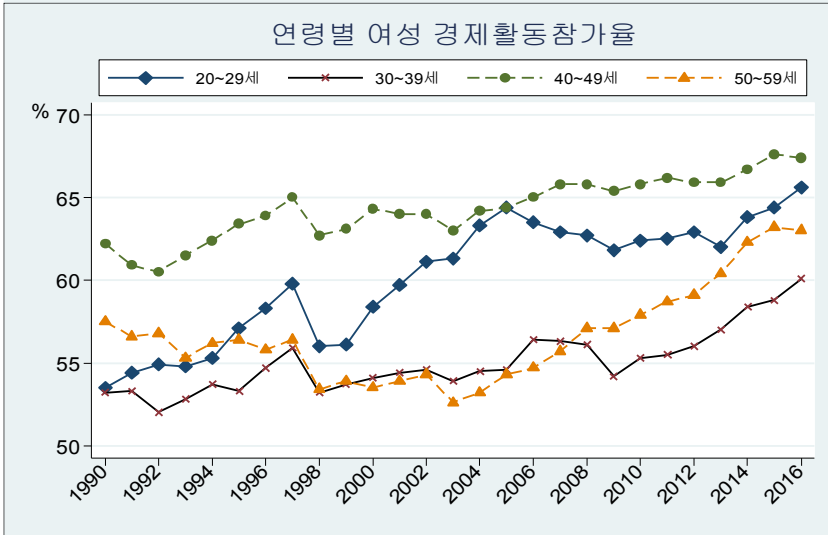
[그림 3-1] 성별 경제활동인구 및 고용률 추이



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

이러한 현상의 주된 배경으로는 많은 여성들이 출산과 양육 시기에 노동시장을 이탈하게 된다는 점을 들 수 있다. [그림 3-3]은 우리나라와 스웨덴, 독일, 미국의 연령별 여성경제활동참가율을 도식화한 것으로, 그림에 나타나듯이 우리나라 여성의 경제활동참가율은 25~29세에서는 약 75%로, 미국과 거의 동일하게 높은 수준으로 나타나고 있다. 하지만 평균적으로 첫 출산과 육아가 이루어지는 시기인 35~39세 시기에 우리나라 여성의 경제활동참가율은 다른 비교국가들과 달리 급격히 감소하는 모습을 보이고 있다. 여성경제활동참가율이 가장 높게 나타나는 25~29세 때와 비교하여 15%가량 낮은 수준이다. 이처럼 우리나라의 연령별 여성경제활동참가율은 여성들이 결혼, 출산, 육아 등으로 30대에 경력단절을 겪은 후 자녀가 성장함에 따라 40대에 다시 노동시장에 진입함으로써 뚜렷한 M자형 곡선을 그리고 있다. 우리와 대조적으로 OECD 국가 중 출산율이 가장 높은 국가 중 하나인 스웨덴의 경우 여성경제활동참가율이 20대 중반에서 50대 후반까지 꾸준히 80% 이상으로 높게 나타나고 있는데, 이는 일·가정양립정책과 공공보육서비스의 발달 및 여성의 높은 노동시장 지위 등에서 그 원인을 찾을 수 있다.

[그림 3-2] 연령별 여성 경제활동인구 추이

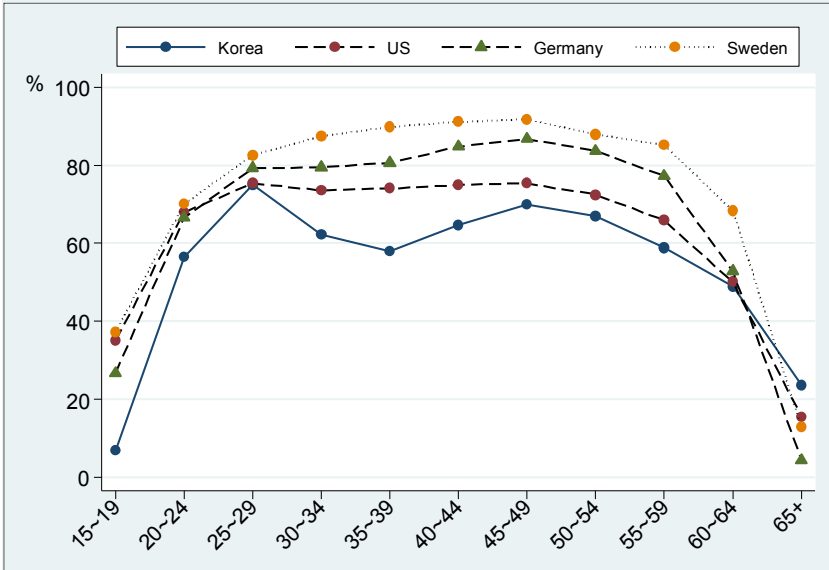


자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

자녀 출산·양육 시기에 많은 여성들이 노동시장에서 이탈하는 현상에 관하여 여성 개인의 효용을 극대화하기 위한 합리적인 선택으로 보는 견해도 있다. 하지만 이러한 여성들 중 대다수가 일과 가정의 양립이 어려운 상황에 직면하여 본인의 의지와 무관하게 비자발적으로 노동시장에서 이탈하고 있다는 점은 익히 알려져 있으며, 선행연구를 통해서도 출산 및 자녀 양육 부담이 여성 노동공급의 주요 제약요인임이 꾸준히 지적되어 왔다(이혜원, 2014; 전연숙·주영아, 2016).

이처럼 출산과 자녀 양육 시기 여성들의 노동시장 이탈은 중요한 사회적 현상으로 나타나고 있지만, 기혼여성의 노동공급 변화과정을 심도있게 이해하고자 시도한 연구는 많지 않다. 또한, 최근 중점적으로 추진되고 있는 일·가정양립정책과 보육지원정책 등은 출산과 양육으로 인한 기혼여성의 노동시장 이탈을 완화하는 데 그 목적을 두고 있으나, 이러한 정책들의 효과를 분석한 선행연구들은 대체로 출산율 제고효과에 집중되어 있으며 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향에 대해 주목한 연구는 드물다.

[그림 3-3] 연령계층별 여성경제활동참가율(2016)



자료 : OECD Labor Force Statistics Database(2016)

이에 본 연구는 생애주기적 관점에서 출산을 전후로 한 여성 노동시장 참여의 동태적인 변화과정을 분석하고 유형화함으로써 출산양육 시기 여성의 노동시장 참여에 영향을 미치는 요인들을 규명하고자 한다. 아울러 여러 유형의 저출산정책이 여성 노동시장 참여에 미치는 영향을 분석함으로써 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 기존 연구 검토

여성의 경제활동 참여와 출산율의 관계는 초기 산업화 사회에서는 반 비례 관계를 보였다. 사회학, 인구학, 경제학 등 여러 분야의 선행연구들은 여성에게 있어 자녀 양육과 경제활동이 양립하기 어려운 것으로 보고 이들 간에는 대체관계가 있음을 보고하였다(Furtado & Hock, 2008; Forgha & Mbella, 2016). 주어진 시간제약하에서 여성은 육아와 경제활동을 배분해야 하므로 이들 간에는 트레이드오프(trade-off)가 발생하며, 특히 여성의 교육수준이 높은 경우 출산육아로 인한 기회비용이 상대적으로 높

기 때문에 출산율이 감소하고 경제활동 참여는 높게 나타나게 된다 (Schultz, 1997). 따라서 많은 선행연구들이 여성 경제활동 참여와 출산율 간 부정적 관계의 주요원인으로 자녀양육비용의 중요성을 지적하였다 (Blau & Robins, 1988; Connelly, 1992; Kimmel, 1998; Powell, 2002). 그 외에도 여성 경제활동 참여의 결정요인을 분석한 연구들에서 여성의 임금에 높을수록, 배우자의 소득이 낮을수록 출산율은 낮아지고 여성경제활동이 증가하여 출산과 여성 경제활동의 부정적 관계가 나타나는 것으로 보고하고 있으며(Brewster & Rindfuss, 2000; Cohen & Bianchi, 1999), 사회적·제도적 환경과 가족 및 지역적 자원, 근로환경 등도 출산을 전후로 한 여성의 경제활동 참여에 주요한 영향을 미치는 요인으로 알려져 있다(Smith et al., 2002).

한편, 2000년대에 들어 북유럽 복지국가들을 중심으로 출산과 여성 경제활동의 부정적인 관계가 역전되고 출산율과 여성 경제활동 참여가 동시에 증가하는 현상이 나타나고 있어 주목할 필요가 있다(Anh & Mira, 2002). 노르웨이, 스웨덴, 아이슬란드 등이 대표적으로, 이들은 국가차원에서 일·가정양립정책과 공공보육서비스를 제공함으로써 여성의 사회활동과 양육이 대립되는 가치가 아닌 것을 보여주고 있다(이은경, 2010). 아울러 여성의 임금상승도 이들 국가에서 여성의 경제활동 참여가 증가함과 동시에 합계출산율도 높은 수준을 유지하는 데 중요한 역할을 한 것으로 보인다. Ingco & Pilitro(2016)은 여성의 소득이 증가하여 보육에 드는 비용을 초과하는 경우 여성은 출산을 늘리고 소득활동을 지속하게 되는 유인이 있으며, 공공보육서비스 확충과 보육서비스 비용 지원 등의 정부 정책은 보육에 드는 비용을 줄임으로써 출산율과 여성 경제활동 참여에 모두 긍정적인 영향을 미치게 된다고 보고하고 있다.

저출산 및 일·가정 양립과 관련한 사회적·제도적 환경이 출산여성의 경제활동 참여에 미치는 영향에 대해서는 다양한 실증연구들이 존재하지만 그 결과는 혼재되어 나타나고 있다. 출산휴가와 육아휴직의 효과에 관한 연구들은 출산휴가가 여성의 출산육아로 인한 노동시장 이탈을 막고 여성 경제활동 참여를 증가시킨다는 연구결과도 있으나(Gornick et al., 1997), 긴 시간 휴가로 인해 노동시장으로부터 벗어난 여성들은 인적자본

감소로 인해 승진과 훈련기회를 박탈당하게 되므로 휴가제도는 여성의 경제활동 참여를 감소시킨다는 반대의 연구결과도 있다(Perivier & O'Dorchai, 2002, Del Boca et al., 2005 재인용). 또한, 휴가제도는 고용주에게 추가비용을 발생시키므로 여성에 대한 노동시장 수요를 감소시켜 여성 경제활동 참여에 부정적인 영향을 미친다는 연구도 있다(Waldfogel, 1998).

앞서 언급한 출산율과 여성 경제활동 참여의 부정적 관계가 역전된 최근의 현상과 관련하여, 보육서비스의 양적 확대뿐 아니라 보육서비스의 질을 향상함으로써 자녀 양육에 드는 비용을 감소시켜 여성의 경제활동 참가율을 높일 수 있다는 연구결과들도 주목받고 있다(Ahn & Mira, 2003; Englehardt & Prskawetz, 2001). 공공보육 활성화의 중요성을 강조한 연구들 중 Eydal et al.(2015)은 자녀의 연령이 3세 미만인 경우 보육시설이 부재하면 육아휴직 이후 여성의 경력단절을 야기할 가능성이 높다는 것을 확인하였고, Misra et al.(2011)도 공보육의 질이 높을수록 여성고용률이 높고 그 효과는 3세 미만 아동에서 가장 두드러진다고 보고하였다.

우리나라 여성들의 노동시장 참여에 관한 실증연구들에서는 여성들이 주요한 생애사건인 결혼과 출산, 그리고 가정 내 어린자녀의 돌봄 시기에 노동시장을 이탈할 가능성이 매우 높다는 점을 보여주었다(김혜영 외, 2010; 박경숙·김영혜, 2003; 박수미, 2003). 또한, 출산뿐 아니라 자녀 양육과 교육의 질에 대한 높은 가치 부여가 우리나라 여성들의 출산과 양육 시기 노동시장 이탈가능성을 높이고 경력단절 기간을 장기화한다는 연구도 있다(민현주, 2007). 본 연구에서와 같이 집단중심추세모형을 이용하여 출산을 전후로 한 여성의 경제활동 참여궤적을 분석한 연구인 민현주(2012)에서는 1965년생부터 1979년생 여성들의 출산 전후 취업궤적을 유형화하였는데, 연구결과 최근 코호트의 고학력 여성들을 중심으로 출산 이후에도 취업상태를 유지하는 확률이 커짐을 보였다. 한편, 출산과 여성의 노동시장 참여에 관한 가장 최근의 연구 중 하나인 김인경(2017)에서는 우리나라의 출산율과 여성의 노동시장 참여가 낮은 것은 일·가정양립 정책에 대한 접근성과 활용도가 낮고 성별에 따라 불평등한 가사분담이 이루어지고 있기 때문이라고 지적하였다.

이상에서 살펴본 저출산정책과 여성 경제활동 참여의 관계에 관한 연

구들은 대부분 선진국의 사례를 중심으로 한 것들이다. 우리나라에서 급속한 출산율 감소에 대한 대응으로 저출산정책들이 확대되고 있으나, 이러한 정책들이 여성의 경제활동에 미친 영향에 대한 실증연구는 매우 드물다. 이에 본 연구는 우리나라에서 출산율 제고와 일·생활 균형을 위해 시행되고 있는 여러 유형의 저출산정책들이 여성 경제활동 참여에 미치는 영향을 분석함으로써 이러한 연구의 갭을 좁히고자 하였다. 또한 여성들이 생애주기에 걸쳐 경험하는 경제활동 상태의 전체 모습을 이해하고 여성들의 경제활동 참여 변화에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들을 이해하는 것이 여성의 노동공급에 대한 이해를 돕고 이와 관련한 정책 개선을 위한 중요한 시사점을 제공할 것이라 판단된다. 따라서 본 연구는 우리나라 여성들이 노동시장 이탈과 경력단절을 경험하는 주된 시기인 첫 출산을 전후로 여성취업의 연속적인 궤적을 분석하고 여성 경제활동 참여형태를 유형화함으로써 일련의 연속과정으로써 여성 경제활동 참여를 이해하고자 하였다.

## 제2절 우리나라 여성 취업궤적의 유형화 및 유형별 특성

### 1. 분석방법

본 연구에서는 집단중심추세모형(Group-based Trajectory Model : GBTM)을 이용하여 시간에 따른 여성의 경제활동 참여 변화를 유형화하고 각 유형에 속한 여성들의 특성을 비교 분석한다. 집단중심추세분석은 분석대상이 관찰기간 동안 경험하는 상태 변화과정을 총체적으로 분석하여 시간의 흐름에 따른 행동유형을 군집화하는 방법이다. 이 분석방법은 모집단이 시간의 흐름에 따라 변하는 추세적 특징에 따라 구분되는 집단들로 이루어져 있다는 가정하에, 각 그룹의 궤적의 형태(궤적함수)를 추정하고 데이터에 가장 적합한 집단 수를 검증하는 방법이다(Nagin, 1999; Hynes & Clarkberg, 2005).

각 집단의 궤적함수 추정은 종속변수의 속성에 따라 발생횟수 자료의 경우 포아송 분포(poisson distribution), 심리척도의 경우 절단정규분포(censored normal distribution), 이분형 자료일 때 이분형로짓분포(binary logit distribution)를 적용하는데(Nagin, 2005), 본 연구에서는 여성의 취업상태를 취업상태일 경우 1, 미취업상태일 경우 0으로 하는 이분형 자료를 이용하였으므로 이분형로짓분포로 궤적함수를 추정하였다. 또한, 중심추세모형의 궤적함수는 일반적으로 비선형이므로 본 연구에서는 (식 3-1)과 같이 이행궤적을 출산 전후 시점에 관한 2차함수로 추정하였다.

$$y_{it}^{*j} = \beta_0^j + \beta_1^j T_{it} + \beta_2^j T_{it}^2 + \epsilon_{it} \quad (\text{식 3-1})$$

위 식에서  $y_{it}^{*j}$ 는 취업상태에 대한 잠재변수이며  $T_{it}$ 와  $T_{it}^2$ 는 각각 시간과 시간 제곱을 나타내며  $\epsilon_{it}$ 는 교란항으로 평균이 0이고 표준편차가  $\sigma$ 인 정규분포를 따른다.

위 식을 이용하여 개인  $i$ 가 시간  $t$ 와 집단  $j$ 에 속할 확률을 (식 3-2)와 같이 추정하게 되는데, 추정된 계수  $\beta_0^j$ ,  $\beta_1^j$ ,  $\beta_2^j$ 는 궤적의 형태를 결정하게 된다.

$$p^j(y_{it} = 1) = \frac{\exp(\beta_0^j + \beta_1^j T_{it} + \beta_2^j T_{it}^2)}{1 + \exp(\beta_0^j + \beta_1^j T_{it} + \beta_2^j T_{it}^2)} \quad (\text{식 3-2})$$

위 식에서  $p^j(y)$ 는 집단  $j$ 에 소속된 구성원들의  $y$ 의 확률분포함수를 나타내는데, 각각의 궤적집단  $j$ 에 대하여 모형은 매 관측기간마다  $p^j$ 를 추정하게 된다. 따라서 본 연구에서 각 집단의 궤적은 첫 출산을 전후로 한 5년의 기간 동안의 취업상태 확률로 나타난다.

집단중심추세분석은 이렇게 추정된 궤적함수식에 기반하여 최대우도법(maximum likelihood method)을 사용하여 데이터에 가장 적합한 최적의 집단 수  $J$ 를 찾는 방법이다. 최대우도함수식은 다음의 (식 3-3)과 같다. 각 집단의 비율은 (식 3-3)을 추정함으로써 결정된다.



$$L = \prod_{i=1}^N P(Y_i) \quad (\text{식 3-3})$$

$$\text{where } P(Y_i) = \sum_j \pi_j P^j(Y_i)$$

위 식에서  $Y_i = \{y_{i1}, y_{i2}, \dots, y_{iT}\}$ 는 기간  $T$ 에 걸쳐 나타나는 개인  $i$ 의 연속적인 취업상태를 의미하며,  $\pi_j$ 는 특정집단에 소속될 확률을, 그리고  $P^j(Y_i)$ 는 특정집단에 소속된 구성원들의  $Y_i$ 의 확률로 다음의 (식 3-4)와 같이 표현할 수 있다.

$$P^j(Y_i) = \prod_{t=1}^T p^j(y_{it}) \quad (\text{식 3-4})$$

집단중심추세분석에서 최적의 집단 수를 찾는 과정은 집단 수를 1집단 모형부터 시작하여 단계적으로 증가시켜 가면서 (식 3-5)와 같이 계산된 각 모형의 BIC(Bayesian Information Criterion)를 비교함으로써 결정된다.

$$BIC = \log(L) - 0.5 \log(n)k \quad (\text{식 3-5})$$

위 식에서  $L$ 은 (식 3-3)의 최대우도이고,  $n$ 은 표본크기,  $k$ 는 추정계수의 수를 의미한다. 집단중심추세모형에서는 BIC 절대값이 가장 작은 모형이 최적의 모형으로 선정되는 경우가 일반적이는데, 종종 집단 수를 지속적으로 늘려도 BIC 절대값이 계속해서 감소하는 경우가 있어 이 경우에는 집단 수의 변화에 따라 변화하는 BIC값의 차이를 기준으로 최적모형을 선정하게 된다(Johns, Nagin and Roeder, 2001; 박미희·홍백의, 2014; 김재희, 2017). 본 연구에서는 Jones et al.(2001)에 따라 복잡모형과 단순모형의 BIC 차이의 자연로그값( $\ln \Delta BIC$ )을 기준으로 최적의 집단 수를 결정하였다. <표 3-1>에 제시된 것과 같이 일반적으로  $\ln \Delta BIC$ 이 2 이상이면 단순모형을 기각할 수 있는 정도가 긍정적인 것으로 판단한다.

이상의 과정을 통해 데이터에 가장 잘 맞는 궤적함수와 집단 수가 결정되면 각 개인이 개별 집단에 소속될 확률을 사후적으로 계산하여 가장 높은 확률을 나타내는 집단으로 개인을 분류하게 된다.

〈표 3-1〉 중심추세모형분석의 최적모형 선택 기준

$\ln(\Delta BIC)$	$H_0$ 기각 수준
0-2	언급 가치 없음
2-6	긍정적
6-10	강력함
>10	매우 강력함

주:  $H_0$ : 단순모형

자료: Jones et al.(2001).

## 2. 분석자료 및 변수 구성

본 연구는 한국노동연구원의 한국노동패널(KLIPS) 1차년도(1998년)부터 19차년도(2016)까지 총 19개 연도자료를 활용하였다. 한국노동패널은 출산력 정보 및 일자리에 대한 구체적인 정보를 폭넓게 제공하고 있기 때문에 출산을 전후로 한 여성의 경제활동 참여의 동태적 변화를 분석하는데 적합하다고 판단된다.

분석대상은 1965년 이후에 태어난 여성들 중 1998년 이후 첫 출산을 경험한 여성들로 제한하였다. 최종분석에 포함된 분석대상은 총 1,627명이다.

여성 경제활동 참여형태 변화를 유형화하기 위하여 먼저 첫 출산을 기준으로 하여 출산 1년 전부터 출산 후 5년이 경과한 시기까지 연도별로 여성의 취업상태변수를 구성하였다. 다음으로 집단중심추세분석을 통하여 첫 출산을 전후로 한 여성의 경제활동 참여형태 변화를 유형화한 후 각 집단에 소속되는 데 영향을 미치는 요인들을 분석하였다.

본 연구의 독립변수로는 선행연구를 통해 여성 경제활동 참여와 관련한 주요 영향 요인으로 규명된 여성의 출생코호트, 학력, 혼인상태, 남편 연령, 남편 학력, 균등화 가구소득, 부모와의 동거 여부, 그리고 첫 출산 연령을 포함하였다. 이 가운데 특히 주목할 만한 독립변수는 출생코호트이다. 출생코호트는 1965~1971년생과 1972~1978년생, 1979년생 이후로 구분하였는데, 그 이유는 출생코호트별로 합계출산율과 가족 및 결혼 관련 가치관의 차이가 있으며 또한 이 시기 동안 저출산 및 일·가정 양립

관련 정책들이 크게 변화하였으므로 그러한 차이점을 반영하기 위한 목적이다. 1965~1971년생 여성들이 평균적으로 첫 출산을 경험하는 시기인 1990~2000년 사이에 합계출산율은 1.5 수준이었으나 1972~1978년생 또는 1979년 이후 출생한 여성들이 첫 출산을 경험하는 시기인 2001년 이후로는 합계출산율이 1.2 이하로 감소하였다. 저출산정책의 주요한 변화도 출생코호트별로 첫 출산을 경험하는 시기에 따라 적용되는 정책의 종류 및 수준에 차이를 발생시켰다. 이를테면, 1979년 이후 출생한 여성들이 평균적으로 첫 출산을 경험하는 시기인 2005~2015년 동안은 우리나라에서 저출산정책이 크게 확대되던 시기로 볼 수 있다. 또한, 1965~1971년생 출생코호트에 비해 1972~1978년생과 1979년 이후 출생코호트에서는 결혼의 지연 또는 비혼화 경향이 강하게 나타난 것도 주목할 만한 차이라고 할 수 있다.

### 3. 분석결과

분석대상인 첫 출산을 경험한 여성들의 일반적 특성을 취업상태에 따라 나누어 살펴보면 <표 3-2>와 같다. 취업자는 사례 수가 35.8%(3,796)이고, 비취업자의 사례 수가 64.2%(6,804)로 비취업 사례 수가 분석에 다소 많이 포함되었다. 전체 분석 대상의 연령코호트별 분포를 보면, 1972~1978년생이 45.2%로 가장 많고, 1979년생 이후 출생자가 33.8%, 1965~1971년생이 21.0%를 차지하고 있다. 취업상태에 따라 학력, 혼인 여부, 남편의 인적 특성, 가구소득, 첫 출산 연령 등에서 차이가 나타나는 것을 볼 수 있는데, 취업의 경우 기혼 유배우인 비율이 74.9%로 비취업에 비해 약 6.6% 낮게 나타났다. 여성의 학력수준은 취업인 경우에 비해 비취업의 경우에서 4년제 대학 비율이 높고 고졸 이하 비율이 낮게 나타났다. 남편의 특성을 보면, 취업의 경우가 비취업에 비해 남편의 학력수준이 높게 나타난 반면 남편의 소득은 비취업인 경우가 취업에 비해 더 높게 나타났다. 한편, 출산연령은 취업일 경우가 30.0세로 비취업의 28.5세에 비해 높은 것으로 나타났는데 이러한 평균 첫 출산 연령은 최근의 통계(2017년 여성의 첫 출산 연령은 32.6세로 나타남)에 비해 낮은 수치로, 이는 본 연

구의 분석대상 중 1979년생 이후 출생코호트의 경우 상대적으로 이른 나이에 결혼과 출산을 경험한 여성들이 포함되었기 때문이다. 부모와의 동거 여부를 살펴보면 취업의 경우 26.1%로 비취업의 22.9%보다 높게 나타났다, 이러한 차이는 기혼 취업여성들의 경우 부모로부터 가사와 자녀 양육의 도움을 받는 경우가 더 많기 때문으로 보인다. 한편, 둘째자녀 여부는 취업의 경우 59.2%로 비취업의 경우보다 약간 높게 나타났다.

〈표 3-2〉 분석대상의 일반적 특성

변수	구분	빈도(%)		
		전체	취업	비취업
출생코호트	1965~1971년	21.0	22.3	20.2
	1972~1978년	45.2	45.7	44.9
	1979년 이후	33.8	31.9	34.9
학력	고졸 이하	46.2	37.4	51.1
	2~3년제 대학	27.7	27.9	27.6
	4년제 대학	26.1	34.8	21.3
혼인상태	기혼 유배우	79.1	74.9	81.5
종사상 지위	상용직	72.1	72.1	-
	임시·일용직	15.9	15.9	-
	고용주/자영업자	12.0	12.0	-
고용형태	비정규직	25.6	25.6	-
남편 연령		43.8	44.7	43.2
남편 학력	고졸 이하	47.6	44.6	49.2
	2~3년제 대학	18.0	15.4	19.5
	4년제 대학	34.4	40.0	31.3
균등화 연 가구소득(만 원)		2,275.0	2,720.1	2,022.3
남편 월 소득(만 원)		355.4	335.0	367.0
첫 출산 연령		29.0	30.0	28.5
부모와 동거		24.0	26.1	22.9
둘째자녀 출산		58.3	59.2	57.8
Obs		10,600(100)	3,796(35.8)	6,804(64.2)

주: 남편 연령, 남편 소득, 첫 출산 연령 변수는 평균값으로 제시되었음.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

첫 자녀 출산을 전후로 여성들의 경제활동 참여 변화를 유형화하기 위한 집단중심추세모형을 분석한 결과는 <표 3-3>과 같다. 1집단모형부터 6집단모형까지 각 모형별 BIC 절대값을 보면 집단 수가 늘어날수록 BIC 절대값이 지속적으로 감소하는 것을 볼 수 있다. Jones et al.(2001)에서 제시된 바와 같이(표 3-1 참조) 각 모형별 BIC값의 차이를 기초로 판단하였을 때 일반적으로 전 단계 모형과 비교한  $\ln(\Delta BIC)$ 값이 2 이상이면 개선된 모형으로 볼 수 있는데, <표 3-3>의 결과를 살펴보면 5집단에서 6집단으로 집단 수가 증가할 때  $\ln(\Delta BIC)$ 가 크게 작아져 2 이하로 떨어지게 되어 본 분석에서 최적의 모형은 5집단 모형으로 판단하였다.

<표 3-4>는 5집단 모형에서 각 집단에 속할 사후확률을 제시하고 있다. 사후확률은 각 개인  $i$ 가 집단  $j$ 에 속할 때  $j$ 의 실제 궤적의 추정확률값을 의미한다(Nagin, 1999). 분석결과 개인이 각 집단에 속할 확률이 모든 집단에서 80% 이상의 정확성을 갖는 것으로 나타났다.

<표 3-3> 여성 경제활동 참여 변화 모형별 BIC값과 집단 비중

모형	BIC	$\ln(\Delta BIC)$	집단 비중(%)						
			1집단	2집단	3집단	4집단	5집단	6집단	7집단
1집단	-6894.02		100.0						
2집단	-5037.66	7.5	64.2	35.8					
3집단	-4795.06	5.5	57.5	18.2	24.3				
4집단	-4662.52	4.9	51.1	9.8	18.8	20.3			
5집단	-4642.60	3.0	50.8	10.0	10.2	8.5	20.5		
6집단	-4640.93	0.5	43.7	14.0	7.1	5.5	9.6	20.0	

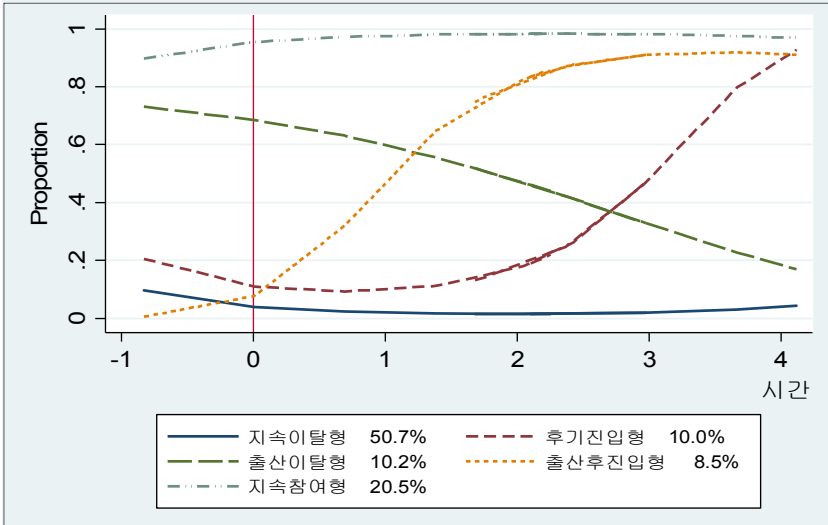
자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

<표 3-4> 지정된 집단에 속할 사후확률

할당된 집단	사례 수	지정된 집단에 속할 사후확률
1집단	837	0.957
2집단	155	0.820
3집단	160	0.841
4집단	139	0.809
5집단	336	0.962

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

[그림 3-4] 첫 출산 전후 여성 취업률



자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

[그림 3-4]는 집단중심추세모형에 따른 여성들의 첫 출산 전후 취업률을 보여준다. 가로축은 관찰시간을 나타내고 있으며, '0'은 첫 출산을 경험한 시점을 의미한다. 세로축은 각 집단의 취업비율을 뜻하며, 취업비율이 1에 가깝다는 것은 해당 집단에 속하는 여성들의 취업비율이 100%에 가깝다는 것을 의미한다.

각 유형별 여성의 경제활동 참여 변화양상의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 첫 번째 유형은 집단들 중에 가장 높은 비율을 나타내는 유형으로, 전체 분석대상자의 50.7%가 속한 1집단이다. 이 유형의 여성들은 첫 출산을 전후로 비취업상태를 지속하는 경로를 보이고 있어 '지속이탈형'으로 명명하였다. 두 번째 유형은 10.0%의 여성이 속한 2집단으로, 비취업상태였으나 첫 출산 이후 3~4년의 시간이 경과하면서 취업상태로 전환된 것으로 나타나 '후기진입형'으로 명명하였다. 세 번째 유형은 10.2%의 여성이 속한 3집단이다. 이 집단은 취업상태였다가 첫 출산 이후 노동시장에서 이탈하는 것으로 나타나 '출산이탈형'으로 명명하였다. 네 번째 유형은 8.5%의 여성이 속한 4집단으로, 첫 출산 이전에는 비취업상태였으나 첫 출산 이후 비교적 짧은 기간 안에 노동시장으로 진입하는

〈표 3-5〉 출생코hort별 경제활동 참여유형 분포

출생코hort	노동시장 참여유형					전체
	지속 이탈형	후기 진입형	출산 이탈형	출산후 진입형	지속 참여형	
1965~1971년	49.3	8.5	8.5	8.6	25.1	100
1972~1978년	53.0	7.5	10.3	6.6	22.7	100
1979~1989년	50.5	13.6	9.6	11.0	15.3	100
N	5,444	1,034	1,028	901	2,193	10,600

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

유형으로 ‘출산후진입형’이라고 명명하였다. 마지막 다섯 번째 유형은 20.5%의 여성이 속한 5집단으로, 첫 출산을 전후로 취업상태를 지속하는 경로를 보여주어 ‘지속참여형’이라고 명명하였다.

〈표 3-5〉는 출생코hort별 경제활동 참여유형의 분포를 제시하고 있다. 1965~1971년생 코hort의 경우 지속이탈형이 49.3%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며 두 번째로 높은 유형은 지속참여형으로 25.1%를 차지하고 있다. 1972~1978년생 코hort 역시 지속이탈형과 지속참여형이 각각 53.0%와 22.7%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 1979년 이후 출생 코hort의 경우에도 다른 두 코hort와 유사하게 지속이탈형이 50.5%로 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났으나, 지속참여형의 비율이 15.3%로 앞선 두 출생코hort에 비해 낮고 출산 이후 노동시장에 진입하는 후기 진입형과 출산후진입형이 각각 13.6%와 11.0%로 다른 두 코hort에 비해 높게 나타났다. 1979년 이후 출생코hort에서 지속참여형 비율이 다른 두 코hort에 비해 낮게 나타난 것은 1979년 이후 출생코hort에 상대적으로 이른 시기에 결혼한 개인들이 많이 포함되어 있기 때문으로 보인다.

학력별 경제활동 참여유형 분포를 제시한 〈표 3-6〉의 결과를 보면, 고졸 이하에서는 지속이탈형이 56.9%, 지속참여형이 15.2%인 반면, 4년제 대학 이상에서는 지속이탈형이 42.7%로 낮고, 지속참여형은 31.7%로 고졸 이하에 비해 두배 가량 높은 비율로 나타났다. 한편, 주목할 만한 점은 4년제 대학 이상 그룹에서 출산이탈형이 차지하는 비중이 11.6%로 다른 학력 그룹에 비해 높게 나타난 것과 2~3년제 대학 그룹에서 출산 직후

〈표 3-6〉 학력별 경제활동 참여유형 분포

학력	노동시장 참여유형					전체
	지속 이탈형	후기 진입형	출산 이탈형	출산후 진입형	지속 참여형	
고졸 이하	56.9	10.6	9.6	7.6	15.2	100
2~3년제 대학	50.3	11.2	8.1	10.9	19.5	100
4년제 대학	42.7	6.7	11.6	7.5	31.7	100
N	5,444	1,034	1,028	901	2,193	10,600

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

〈표 3-7〉 소득수준별 경제활동 참여유형 분포

소득분위	노동시장 참여유형					전체
	지속 이탈형	후기 진입형	출산 이탈형	출산후 진입형	지속 참여형	
상위	35.7	6.8	10.9	7.8	38.8	100
중위	58.6	9.3	9.0	9.2	14.0	100
하위	58.7	13.8	9.1	8.4	10.0	100
N	5,211	986	987	868	2,159	10,211

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

노동시장에 진입하는 출산후진입형(10.9%)이 상대적으로 크게 나타났다는 점이다.

소득수준별 경제활동 참여유형을 보면(표 3-7 참조), 상위소득 그룹에서 지속참여형의 비율이 38.8%로 가장 높게 나타났으며 이는 중위소득과 하위소득 그룹보다 두 배 이상 높은 수치이다. 반면, 상위소득 그룹에서 지속이탈형의 비율은 35.7%로 타 소득 그룹에 비해 20% 이상 낮은 것으로 나타났다. 중위소득과 하위소득 그룹은 지속이탈형, 출산이탈형, 출산후진입형의 비율은 서로 비슷하게 나타났으나, 하위소득 그룹에서는 상대적으로 지속이탈형의 비중이 더 높게 나타났으며, 후기진입형의 비율 또한 높게 나타났다.

여성의 경제활동 참여유형별 특성의 차이를 살펴보면 <표 3-8>과 같다.

우선 지속이탈형의 출생코호트 구성은 1965~1971년생이 20.2%, 1972~1978년생은 46.6%, 1979년 이후는 33.2%로 나타났다. 학력분포에서는



〈표 3-8〉 취업계적 유형별 특성

변수	구분	지속 이탈형	후기 진입형	출산 이탈형	출산후 진입형	지속 참여형
출생 코호트	1965~1971년	20.2	18.2	18.3	21.3	25.5
	1972~1978년	46.6	34.7	48.2	34.9	49.5
	1979년 이후	33.2	47.1	33.6	43.8	25.0
학력	고졸 이하	51.2	50.3	45.7	41.5	34.0
	2~3년제 대학	27.1	31.9	23.2	35.6	26.1
	4년제 대학	21.7	17.8	31.1	22.9	40.0
혼인상태	기혼 유배우	84.4	63.1	77.8	64.3	80.3
남편 연령		42.7	47.2	43.4	46.3	43.9
남편 학력	고졸 이하	47.4	60.3	49.8	55.3	37.7
	2~3년제 대학	19.6	17.4	16.7	21.2	13.8
	4년제 대학	33.0	22.3	33.5	23.5	48.6
균등화 가구소득(만 원)		2,025.0	1,981.6	2,328.5	2,162.5	3,033.1
남편 소득(만 원)		372.2	307.5	356.2	307.2	355.5
첫 출산 연령		28.9	27.0	28.7	27.7	30.7
부모와 동거		19.7	40.8	24.2	38.3	20.9
둘째 출산		58.9	65.7	52.9	56.6	56.5
Obs		5,444	1,034	1,028	901	2,193

주: 균등화 가구소득은 지난 한 해 가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나눈 것임.  
 자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

고졸 이하 학력집단이 51.2%, 2~3년제 대학집단은 27.1%, 4년제 대학 이상 집단은 21.7%로, 지속이탈형의 학력수준이 다른 유형에 비해 상대적으로 낮은 것을 확인할 수 있다. 한편, 지속이탈형의 남편 소득은 다섯 개 유형 가운데 가장 높은 것으로 나타났다.

후기진입형을 살펴보면, 출생코호트 분포는 1979년 이후 코호트가 47.1%로 전체 평균인 33.8%보다 높게 나타났고 1972~1978년생 코호트가 34.7%로 전체 평균인 45.2%에 비해 낮게 나타났다. 학력분포를 살펴보면, 고졸 이하와 2~3년제 대학집단이 각각 50.3%, 31.9%로 전체 평균에 비해 높게 나타났으며, 4년제 대학집단은 17.8%로서, 후기진입형 그룹에서 전체 경제활동 참여유형 중 고학력자 비중이 가장 낮게 나타났다. 또한, 후기진입형은 기혼 유배우 비율이 63.1%로 취업집단 유형 중에서 가장 낮고, 남편의

소득과 학력도 다섯 개 유형 중 낮은 편에 속하는 것으로 나타났다.

출산이탈형 그룹을 살펴보면, 출생코호트는 1965~1971년생은 18.3%, 1972~1978년생은 48.2%, 1979년 이후는 33.6%로서, 전체 분석샘플과 유사한 분포를 나타냈다. 학력분포에서는 4년제 대학 이상이 31.1%로 비교적 학력수준이 높은 것으로 나타났다. 남편의 인적 특성을 보면, 남편의 연령은 다른 유형들과 비교하여 낮은 편이나 남편의 학력과 소득은 전반적으로 높은 것으로 나타났다.

출산후진입형을 살펴보면, 출생코호트는 1965~1971년생이 21.3%, 1972~1978년생이 34.9%, 1979년 이후가 43.8%로 나타나, 상대적으로 연령이 낮은 여성들이 이 유형에 많이 분포하는 것으로 나타났다. 학력분포는 고졸 이하 학력집단이 41.5%, 2~3년제 대학집단은 35.6%, 4년제 대학교 이상 집단은 22.9%로, 2~3년제 대학집단의 비율이 다른 취업유형에 비해 높게 나타났다. 또한, 출산후진입형의 남편의 학력과 소득은 후기진입형과 함께 다섯 유형 중 가장 낮은 수준인 것으로 나타났으며, 부모와 동거하는 비중은 38.3%로 높게 나타났다.

마지막으로 지속참여형을 살펴보면, 출생코호트의 분포가 1965~1971년생이 25.5%, 1972~1978년생이 49.5%, 1979년 이후가 25.0%로 나타나, 지속참여형이 전체 다섯 유형 중 연령대가 가장 높은 유형인 것을 확인할 수 있다. 반면, 학력분포는 고졸 이하 집단이 34.0%, 2~3년제 대학집단은 26.1%, 4년제 대학교 이상 집단은 40.0%로 다섯 유형 중 가장 학력수준이 높게 나타났다. 남편의 학력 또한 4년제 대학 이상 집단이 48.6%로 다섯 유형 중 가장 높고 고졸 이하 학력집단의 비율은 37.7%로 가장 낮게 나타나, 지속참여형이 본인과 배우자의 학력 모두 가장 높은 유형으로 파악되었다. 한편, 지속적으로 가구의 소득원이 두 명 이상이었던 그룹이므로 균등화 가구소득은 다섯 유형 중 가장 높게 나타났으며, 첫 출산 연령 또한 가장 높게 나타나 취업여성의 경우 결혼 및 출산 지연이 더 빈번히 일어남을 알 수 있다.

이상의 집단유형별 특성에서 주목할 만한 점은 출산 전후 취업상태를 지속하는 집단은 상대적으로 고학력 여성들의 비중이 높으며, 첫 출산 연령도 높게 나타났다는 점이다. 반면, 후기진입형과 출산후진입형은 상대

적으로 학력수준이 낮고 첫 출산 연령이 낮다는 점이 눈에 띈다.

<표 3-9>는 노동시장 참여유형별 첫 출산 전후 일자리 특성의 변화를 비교하여 제시하고 있다. 첫 출산 전 일자리 특성은 첫 출산하기 1년 전과 첫 출산을 경험한 시점에서의 일자리 특성의 평균을 나타내며, 첫 출산 후 일자리 특성은 첫 출산 후 1~5년 후 기간의 일자리 특성의 평균을 나타내고 있다.

먼저 출산 이전에 노동시장에 참여한 출산이탈형과 지속참여형을 비교해 보면, 지속참여형에 속하는 여성들의 경우 출산이탈형 여성들에 비해 평균적으로 임금이 높고 노동시간도 긴 것으로 나타났다. 출산이탈형 여성들의 월평균 임금은 152.9만 원이고, 지속참여형의 월평균 임금은 186.4만 원으로 나타났으며 주당 노동시간은 출산이탈형이 36.7시간인 데 반해 지속참여형이 50.2시간으로 나타났다. 기업규모는 지속참여형의 평균 기업규모가 1,350명으로 나타났으며 출산이탈형은 351명으로 나타났다. 종사상 지위 분포를 살펴보면, 지속참여형의 경우 상용직이 78.1%, 임시·

<표 3-9> 노동시장 참여유형별 일자리 특성

		첫 출산 전 일자리 특성		첫 출산 후 일자리 특성		
		출산 이탈형	지속 참여형	후기 진입형	출산후 진입형	지속 참여형
임금		152.9	186.4	137.2	139.3	213.0
노동시간		36.7	50.2	44.6	47.4	46.8
기업규모(종업원 수)		351.6	1,350.2	47.5	58.0	584.1
종사상 지위	상용직	73.2	78.1	61.3	63.6	79.8
	임시·일용직	15.2	11.8	25.5	23.8	8.7
	고용주/자영업자	11.7	10.1	13.2	12.7	11.5
근로시간 형태	시간제	10.8	7.2	17.7	15.4	5.0
	전일제	89.2	92.8	82.3	84.6	95.0
고용형태	비정규직	21.2	17.3	42.6	39.0	14.8
저출산정책	출산휴가 제공	38.8	57.9	11.8	21.9	54.9
	육아휴직 제공	27.2	46.5	6.9	16.2	46.2
N		308	658	731	633	1535

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

일용직과 고용주/자영업자가 각각 11.8%와 10.1%로 구성된 반면, 출산이탈형은 상용직이 73.2%, 임시·일용직과 고용주/자영업자가 각각 15.2%, 11.7%로 나타나 지속이탈형 그룹에 속하는 여성들의 임시·일용직 비중이 더 크게 나타났다. 근로시간과 고용형태를 살펴보면, 지속참여형에 속하는 여성들 중 7.2%가 시간제일자리에 종사하고 17.3%가 비정규직이었던 것에 비해 출산이탈형 여성들의 경우 시간제일자리 비중이 10.8%로 더 높고 비정규직 비율도 21.2%로 더 높게 나타났다. 또한 출산휴가와 육아휴직 제공 여부를 보면, 지속참여형의 경우 출산휴가와 육아휴직을 제공받은 여성이 각각 57.9%와 46.5%로 나타났으나 출산이탈형은 38.8%와 27.2%만 제공받은 것으로 나타났다.

다음으로 첫 출산 이후에 노동시장에 진입한 후기진입형과 출산후진입형을 비교해 보면, 두 유형 간에 일자리 특성이 유사하게 나타나는 것을 볼 수 있다. 월평균 임금을 보면, 후기진입형은 137.2만 원, 출산후진입형은 139.3만 원으로 유사한 수준으로 나타났으며, 노동시간은 후기진입형이 44.6시간으로 출산후진입형의 47.4시간보다 평균적으로 약 3시간 정도 짧은 것으로 나타났다. 기업의 규모는 후기진입형이 약 48명, 출산후진입형은 58명으로 두 유형 모두 지속참여형과 출산후이탈형에 비해 소규모 기업에 종사하는 것으로 나타났다. 종사상 지위 분포를 살펴보면, 후기진입형은 상용직이 61.3%, 임시·일용직과 고용주/자영업자가 각각 25.5%, 13.2%로 구성되며 출산후진입형은 상용직 63.6%, 임시·일용직 23.8%, 고용주/자영업자가 12.7%로 나타났다. 시간제일자리 비중과 비정규직 비중은 후기진입형이 각각 17.7%와 42.6%로 나타났으며, 출산후진입형은 각각 15.4%와 39.0%로 나타났다. 이상에서 보듯이, 후기진입형과 출산후진입형의 일자리 특성은 전반적으로 매우 유사하지만 후기진입형보다 출산후진입형이 일자리 안정성과 임금이 근소하게 높은 것을 확인할 수 있다. 또한, 출산휴가와 육아휴직을 제공받는 비율도 후기진입형이 각각 11.8%와 6.9%로 낮게 나타난 반면, 출산후진입형은 출산휴가를 제공받는 비율이 21.9%, 육아휴직을 제공받는 비율이 16.2%로 상대적으로 높게 나타났다.

후기진입형과 출산후진입형의 일자리 특성은 지속참여형과 출산이탈형에 비해 상대적으로 임금이 낮고 작은 규모인 것으로 나타났으며, 이

두 그룹에 속한 여성들은 비정규직과 시간제일자리에 종사할 비율이 타 유형에 비해 두 배 이상 높게 나타났다.

마지막으로 출산을 전후하여 지속적으로 노동시장에 참여해 온 지속참여형의 출산 전후 일자리 특성의 변화를 살펴보았다. 지속참여형은 출산 이후 노동시간이 평균적으로 3.4시간 줄었고 기업규모는 작아졌으며 임금은 경력이 늘어남에 따라 증가한 것으로 나타났다. 종사상 지위의 분포에는 큰 변화가 없었으며 시간제일자리 비율과 비정규직 비율은 각각 5.0%와 14.8%로 나타나 출산 전보다 출산 후에 더욱 감소한 것을 확인할 수 있었다. 또한, 출산휴가와 육아휴직 제공 비율은 출산휴가 제공 비율이 57.9%에서 54.9%로 3% 감소한 반면 육아휴직 제공 비율은 46.5%에서 46.2%로 거의 비슷한 수준으로 유지된 것을 볼 수 있다.

다항프로빗모형 분석을 통해 여성의 노동시장 참여유형에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하였다. 다항프로빗 분석에서 종속변수는 5집단의 노동시장 참여유형이며, 이 중 비교기준 집단은 가장 큰 비중을 차지하는 지속이탈형 그룹이다. 추정결과는 <표 3-10>에 제시되어 있다.

먼저, 출생코호트가 노동시장 참여유형 집단 소속에 미치는 영향을 살펴보았다. 출생코호트를 1965~1971년생, 1972~1978년생, 1979년생 이후로 구분한 가장 주요한 배경은 일과 가정에 대한 여성들의 가치관과 라이프스타일, 그리고 저출산정책 등이 출생코호트에 따라 다를 것이라는 판단에서였다. 이에 따라 코호트변수를 모형에 포함시킴으로서 이러한 가치관 변화와 정책 변화 등이 여성들의 노동시장 참여의 동태적 변화에 영향을 미치는 효과를 밝히고자 시도하였다. 하지만 분석결과 출생코호트는 대체로 각 집단 소속 결정에 유의미한 효과를 가지지 못하는 것으로 나타났다. 다만 1979년 이후 출생코호트는 준거집단인 1965~1971년생 코호트에 비해서 지속이탈형보다 후기진입형에 속할 가능성이 유의미하게 높은 것으로 나타났다.

교육수준이 출산을 전후로 한 여성의 노동시장 참여 변화에 미치는 영향과 관련하여 정의 효과와 부의 효과에 대한 선행연구가 모두 존재한다. 본 연구에서 분석한 교육수준의 효과를 살펴보면, 고등학교 졸업 이하에 비해 2~3년제 대학 이상과 4년제 대학교 이상이 지속이탈형보다는 출산

후진입형과 지속참여형에 속할 가능성이 유의미하게 높게 나타났다. 이러한 결과는 고학력 여성의 경우 기대임금이 높기 때문에 출산 이후 노동 시장에 남을 확률이 높다는 선행연구의 결과와 일치한다(Klerman, 1993; 김지경·조유현, 2003). 반면, 4년제 대학교 이상은 고교 졸업 이하에 비해 출산이탈형에 속할 확률이 더 높은 것으로 분석되었다. 이는 고학력 여성들의 경우 자녀 양육을 상대적으로 중시하는 경향이 강하기 때문에 출산 이후 노동시장 참여가 낮아진다는 연구결과를 입증해주고 있다(Chang, 1997; Greenstein, 1989). 한편, 교육수준은 후기진입형 소속가능성에는 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

다음으로 남편 소득의 영향을 살펴보면, 남편 소득이 높을수록 지속이탈형에 비해 다른 네 가지 유형에 속할 확률이 각각 유의미하게 낮은 것으로 나타났다. 이는 남편 소득이 낮은 경우 여성이 노동시장에 참여할 확률이 증가한다는 선행연구의 결과와 일치한다(여유진 외, 2013; 장지연·전병유, 2014). 또한, 첫 출산 연령이 높을수록 여성이 지속이탈형보다는 후기진입형과 지속이탈형에 속할 가능성이 커지는 것으로 나타났다.

남편 소득과 마찬가지로 부모와의 동거 역시 지속이탈형에 비해 다른 네 가지 유형에 소속될 가능성을 모두 유의미하게 높이는 것으로 나타났다. 자녀 양육과 대체에 따른 부담은 기혼여성의 노동시장 진입과 취업 중단에 가장 큰 영향을 미치는 요인이므로, 부모세대와의 동거는 부모가 가사를 분담하고 자녀 양육의 조력자 역할을 함으로써 출산 후 여성들의 노동시장 참여에 긍정적으로 작용하는 것으로 보인다.

마지막으로 둘째 자녀의 유무가 여성 노동시장 참여유형 소속에 미치는 영향을 살펴보면, 둘째 자녀가 있는 경우 지속이탈형에 비해 출산이탈형, 출산후진입형, 지속참여형에 속할 확률이 유의미하게 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 3-10〉 여성 경제활동 참여유형 결정요인 다항프로빗모형 추정(계수)

구분	후기진입형	출산이탈형	출산후진입형	지속참여형
1972~1978년	0.112	-0.069	-0.335	0.019
	(0.195)	(0.195)	(0.226)	(0.172)
1979년 이후	0.519*	-0.127	-0.156	-0.021
	(0.284)	(0.287)	(0.307)	(0.256)
2~3년제 대학	0.165	0.080	0.370**	0.383***
	(0.133)	(0.146)	(0.145)	(0.129)
4년제 대학	0.123	0.482***	0.335**	0.956***
	(0.162)	(0.148)	(0.168)	(0.129)
로그 남편 소득	-0.337***	-0.181*	-0.347***	-0.272***
	(0.096)	(0.095)	(0.100)	(0.083)
첫 출산 연령	0.050**	-0.008	0.017	0.066***
	(0.021)	(0.019)	(0.022)	(0.018)
부모와 동거	0.879***	0.336*	0.869***	0.722***
	(0.172)	(0.194)	(0.189)	(0.157)
둘째자녀 유무	0.118	-0.224***	-0.169*	-0.136**
	(0.090)	(0.073)	(0.093)	(0.068)
상수	-1.979**	-0.415	-0.035	-2.330***
	(0.961)	(0.888)	(1.008)	(0.864)
관측치	8,895	8,895	8,895	8,895
$\chi^2=301.45$				
Log likelihood=-11217.49				

주: 괄호 안은 표준오차임. \*\*\*  $p<0.01$ , \*\*  $p<0.05$ , \*  $p<0.1$ . 모형에 통제변수로 지역(시도)더미와 연도더미 포함. 종속변수의 준거집단은 ‘지속이탈형’임.  
 자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

### 제3절 저출산정책의 여성 노동시장 참여효과

#### 1. 정책범위 및 이용현황

본 절에서는 주요 저출산정책의 여성 노동시장 참여효과를 2001~2016년 한국노동패널조사(이하 KLIPS) 자료를 이용하여 분석하였다. 본 연구의 주된 관심은 저출산정책이 여성 노동시장 참여에 영향을 미치는지 확인하는 데 있다. 또한, 다양한 유형의 저출산정책이 그 종류에 따라 여성 노동시장 참여에 미치는 영향이 다르게 나타나는지 확인함으로써 향후 저출산정책 개선과 관련하여 시사점을 얻고자 한다. 이러한 연구목적을 고려하여, 본 연구에서는 저출산정책을 출산전후휴가, 육아휴직, 보육서비스, 현금 지급의 네 가지로 분류하여 각각 분석을 시행하였다. <표 3-11>은 KLIPS 자료에서 제공하는 저출산정책 관련 변수를 제시하고 있다.

먼저, KLIPS에서 출산전후휴가 관련 변수에는 직장에서 출산휴가를 제공하는지의 여부, 출산휴가에 대한 본인의 혜택 여부, 실제 사용한 휴가 일수에 이르는 세 가지 항목이 존재한다. 저출산정책의 여성 노동시장 참여 효과에 관한 분석을 위해서는 실제 사용한 휴가 일수 정보를 이용하는 것이 가장 적합할 것이나, 12차 자료(2009년)부터만 조사되고 있어 분석에서는 휴가 제공 여부와 본인의 혜택 여부에 관한 변수를 이용하여 분석하였다.

육아휴직과 관련한 변수 역시 직장에서 육아휴직을 제공하는지의 여부, 육아휴직에 대한 본인 혜택 여부, 실제 사용한 휴가 일수와 관련한 정보가 KLIPS에서 제공되고 있다. 하지만 출산전후휴가와 마찬가지로 실제 사용한 휴가 일수 정보는 12차 자료부터 조사되고 있어 분석에는 육아휴직 제공 여부 및 본인 혜택 여부 변수를 이용하였다.

보육서비스와 관련하여서는 KLIPS 자료의 사교육 및 보육기관 이용에 관한 문항과 보육료 지원혜택을 받았는지에 관한 정보를 이용하여 변수를 구성하였다. 본 연구와 관련이 있는 사교육 및 보육 기관으로는 국공립 어린이집, 민간 어린이집, 사설 놀이방, 직장 보육시설, 정규 유치원



〈표 3-11〉 KLIPS 자료의 저출산정책 관련 변수

	변수
출산휴가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장의 출산휴가 제공 여부 : 4차 자료(2001년)부터 조사됨</li> <li>- 출산휴가에 대한 본인의 혜택 여부 : 4차 자료(2001년)부터 조사됨</li> <li>- 실제 사용한 휴가 일수 : 12차 자료(2009년)부터 조사됨</li> </ul>
육아휴직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장의 육아휴직 제공 여부 : 4차 자료(2001년)부터 조사됨</li> <li>- 육아휴직에 대한 본인 혜택 여부 : 4차 자료(2001년)부터 조사됨</li> <li>- 실제 사용한 휴가 일수 : 12차 자료(2009년)부터 조사됨</li> </ul>
보육서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공립 어린이집, 민간 어린이집, 사설 놀이방, 직장 보육시설, 정규 유치원(4시간), 시간연장제 유치원(6시간), 종일제 유치원(8시간), 또는 종일제 아이돌보미 서비스의 이용 여부</li> <li>- 방과 후 교내 보충학습, 방과 후 교실 이용 여부</li> <li>※ 위의 변수는 사교육 및 보육 기관 이용에 관한 문항을 이용하였으며, 2차 자료(1999년)와 6차 자료(2003년)를 제외한 1~19차 자료에서 조사됨. 종일제 아이돌보미 서비스 이용 여부에 대한 문항은 16차 자료(2013년)부터 추가됨</li> <li>- 아이사랑카드 사용 여부 : 16차 자료(2013년)부터 조사됨</li> </ul>
현금 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 0세-미취학 이하 자녀에 대해 자녀 양육수당 지급받는지의 여부 : 16차 자료(2013년)부터 조사됨</li> <li>- 자녀장려금 지원 여부 및 지원금 : 19차 자료(2013년)부터 조사됨</li> </ul>

자료: 필자 정리.

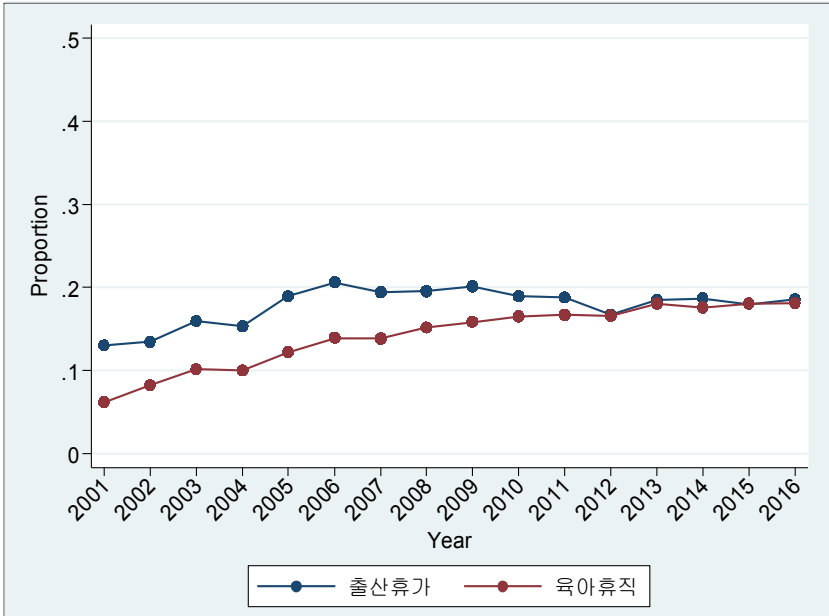
(4시간), 시간연장제 유치원(6시간), 종일제 유치원(8시간), 종일제 아이돌보미 서비스, 방과 후 교내 보충학습, 방과 후 교실 등이 포함되며, 이러한 시설 및 서비스 중 한 곳 이상을 이용한 경우를 1로 하는 더미변수를 구성하였다. 또한, 아이사랑카드를 포함한 보육료 지원을 받았는지의 여부도 변수에 포함하였다.

마지막으로 현금 지원과 관련한 변수는 2013년부터 0~5세 이하 자녀에게 지급된 양육수당과 자녀장려금 지원 여부 및 지원금에 관한 정보를 이용하여 변수를 구성하였다.

[그림 3-5]와 <표 3-12>는 2001~2016년까지 KLIPS 자료에 나타난 저출산정책 이용현황을 제시하고 있다. 이 기간 동안 저출산정책들에는 큰 변화가 있었는데 정책이용률의 변화도 이러한 정책변화를 반영하고 있다.

출산전후휴가제도는 2000년 이후 두 차례에 걸쳐 제도 개선이 이루어졌다. 2001년에 출산 후 45일 휴가 의무화 및 휴가기간을 기존 60일에서

[그림 3-5] 출산휴가/육아휴직 이용현황



자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 1~19차 조사의 원자료.

90일로 증가하고 30일분에 대해서는 고용보험급여를 지급하는 등 제도의 개선이 이루어졌으며, 2005년에는 기업규모에 따라 고용보험급여를 90일 까지 확대하는 것으로 개선되었다. 2014년에는 다태아 출산 시 휴가기간을 120일로 확대하는 것을 규정하였다. [그림 3-5]에서 보듯이 출산전후 휴가의 제공비율은 2001년 이후 2006년까지 증가추세가 이어지다 그 이후 2016년까지 소폭 감소하는 추세를 보이고 있다.

육아휴직제도는 2001년 이후 여러 차례 제도 개선이 이루어졌는데, 제도 도입 당시 신청요건이 ‘생후 1년 미만의 영아’였으나, 2005년부터 생후 3년 미만의 영유아로 확대되었으며, 2010년에는 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀로, 2014년에는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀로 확대되었다. 육아휴직기간은 출산 전후 휴가 기간을 포함하여 1년 이내로 제한되어 있었으나, 2005년부터 1년으로 확대되었다. 또한, 육아휴직급여의 경우 월 50만 원을 제공하던 정액제에서 2011년부터 통상임금의 40%를 제공(하한액 50만 원, 상한액 100만 원)하는 정률제로 변경

되었다. [그림 3-5]에서 제시된 바와 같이, 여성들이 육아휴직을 제공받은 비율은 2001년에 10% 미만으로 매우 낮았으나, 이후 2016년까지 지속적으로 증가하여 2016년에는 출산전후휴가 제공비율과 거의 동일한 수준으로 나타나고 있다.

보육시설과 보육료 지원제도도 2001년 이후 크게 확대되었다. 보육료 지원은 2009년에 소득하위 50%, 2011년 소득하위 70%, 2013년부터는 전 계층에 100% 지원으로 확대되어, 현재는 0~5세 아동 전 계층에 무상보육이 실시되고 있다. 뿐만 아니라, 보육료를 어린이집에 지급하는 대신 부모에게 전자카드 형태로 직접 지급하여 어린이집 비용을 결제하도록 하는 아이사랑카드제도도 2009년부터 실시되었다. 그 밖에도 2016년 7월부터 맞벌이 가구 등 보육 실수요자의 요구에 부응하기 위해 영아반을 대상으로 맞춤형 보육제도가 도입되어 어린이집 0~2세반(48개월 미만 아동)을 이용하는 영아를 대상으로 종전 12시간 종일반(07:30~19:30) 외에 맞춤반(09:00~15:00 + 긴급보육 바우처) 서비스가 도입되었다. 이러한 정책 확대는 보육서비스의 이용률 증가로 이어져, <표 3-9>에서와 같이 보육서비스 이용률이 2001년 9% 수준에서 2013년 44%까지 크게 증가하는 모습을 보였다.

현금지원제도는 양육수당과 자녀장려금을 포함하는데, 2009년부터 도입된 양육수당제도는 어린이집, 유치원, 종일제 아이돌봄 서비스 등을 이용하지 않고 가정에서 양육되는 만 5세 이하 미취학 아동에 대하여 지급되는 지원금으로 아동의 월령에 따라 월 10~20만 원씩 정액으로 지원된다. 양육수당은 2012년까지는 기초생활보장대상자 및 차상위계층에게만 제공되었으나 2013년부터 소득과 관계없이 전 계층으로 확대 시행되었다. 자녀장려금의 경우 저소득계층(부부 합산 총 소득이 4,000만 원 미만일 경우)에 자녀 한 명당 최대 50만 원을 지원하는 정책으로 2015년부터 시행되었다. KLIPS 자료에서 현금 지원 관련 정보는 2013년 이후부터 제공되고 있는데, <표 3-12>에 제시된 결과를 보면, 현금 지원을 받는 비율은 2013년에 27%에서 이후 지속적으로 감소하여 2016년에는 11%로 나타났다.

〈표 3-12〉 정책 이용비율 추이

연도	출산휴가	육아휴직	보육서비스	현금지원
2001	0.13	0.06	0.09	-
2002	0.13	0.08	0.14	-
2003	0.16	0.10	-	-
2004	0.15	0.10	0.19	-
2005	0.19	0.12	0.25	-
2006	0.21	0.14	0.29	-
2007	0.19	0.14	0.32	-
2008	0.20	0.15	0.23	-
2009	0.20	0.16	0.25	-
2010	0.19	0.17	0.28	-
2011	0.19	0.17	0.29	-
2012	0.17	0.17	0.34	-
2013	0.19	0.18	0.44	0.27
2014	0.19	0.18	0.43	0.18
2015	0.18	0.18	0.42	0.13
2016	0.19	0.18	0.38	0.11
전체	0.18	0.14	0.30	0.17

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 4~19차 조사의 원자료..

〈표 3-13〉은 출산휴가, 육아휴직, 보육서비스, 현금지원정책 이용경험을 행렬로 나타낸 것으로, 네 가지 유형의 정책을 어떠한 조합으로 이용했는지에 따라 정책 이용 유형을 나누었다. 〈표 3-13〉에 제시된 정책 이용 유형별 분포를 살펴보면, 보육서비스만을 이용한 경우가 32.2%로 가장 높게 나타났으며, 두 번째로 높은 유형은 출산휴가, 육아휴직, 보육서비스의 세 가지 정책을 이용한 경우로, 전체의 19.9%에 해당한다. 네 정책을 모두 이용해본 경우가 12.7%로 그 뒤를 이었으며 보육서비스와 현금지원 두 가지만 이용해본 경우도 12.6%로 비교적 큰 비중을 차지하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-13〉 정책 이용유형 및 비율

정책 이용 유형	출산휴가	육아휴직	보육서비스	현금 지원	관측치수
0	0	0	0	0	1,542(6.8)
1	1	0	0	0	207(0.9)
2	0	1	0	0	74(0.3)
3	0	0	1	0	7,319(32.2)
4	0	0	0	1	101(0.4)
5	1	1	0	0	1,218(5.4)
6	1	0	1	0	964(4.2)
7	1	0	0	1	18(0.1)
8	0	1	1	0	97(0.4)
9	0	1	0	1	17(0.1)
10	0	0	1	1	2,853(12.6)
11	1	1	1	0	4,526(19.9)
12	1	1	0	1	134(0.6)
13	1	0	1	1	682(3.0)
14	0	1	1	1	68(0.3)
15	1	1	1	1	2,894(12.7)
합계	22,714(100.0)				

주: 괄호 안은 비율을 의미함.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 4~19차 조사의 원자료.

앞서 설명한 바와 같이 육아휴직제도는 2010년부터 대상 아동 연령이 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀로 확대된 바 있다. 하지만 자녀가 2008년 1월 1일 이후 출생한 경우에 한해서만 만 6세 이하일 때 육아휴직을 사용할 수 있게 규정함으로써, 2008년 이전에 출생한 경우에는 자녀가 만 0세 때 이외에는 육아휴직을 사용할 수 없었다. 따라서 아동의 출생시기가 2008년 이전과 이후인 근로자의 제도 적용 조건이 다른데, 이러한 제도의 변화가 육아휴직 이용에 미친 영향을 살펴보았다. <표 3-14>는 출산휴가 및 육아휴직 혜택 여부를 2008년 이전에 출산한 경우와 2008년 이후에 출산한 경우로 나누어 고용형태별로 제시한 것이다. 정규직과 비정규직근로자 모두 2008년 이전 출산한 경우에 비해 2008년 이후

〈표 3-14〉 고용형태 및 출산코호트별 출산휴가 및 육아휴직 혜택현황

(단위: 개, %)

출생코호트	고용형태	관측치수	출산휴가 혜택	육아휴직 혜택	출산휴가· 육아휴직 모두 혜택	모두 혜택 없음
코호트 1 : 2008년 이전 출산	전체	504	2.7	0.8	75.0	21.4
	정규직	416	2.2	1.0	83.2	13.7
	비정규직	88	5.7	0.0	36.4	58.0
코호트 2 : 2008년 이후 출산	전체	2258	2.4	0.8	86.2	10.6
	정규직	1989	2.0	0.9	90.1	7.1
	비정규직	265	5.3	0.8	57.7	36.2

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 4~19차 조사의 원자료.

출산한 경우 출산휴가와 육아휴직 혜택을 받은 비율이 증가하였으며, 증가 폭은 비정규직에서 더 크게 나타났다. 하지만 고용보험 가입률이 낮은 비정규직근로자의 경우 출산휴가와 육아휴직 모두 혜택을 받은 비중이 2008년 이후 출산한 경우라 하더라도 57.7%(정규직 90.1%)에 그치고 있어 여전히 많은 비정규직근로자가 모성보호제도의 사각지대에 있음을 확인할 수 있다.

## 2. 저출산정책이 여성 노동시장 참여에 미치는 영향

〈표 3-15〉는 본 연구의 분석대상 여성들의 저출산정책 이용현황을 경제활동 참여유형별로 비교하여 제시하고 있다. 먼저, 출산휴가는 첫 출산을 경험한 연도와 그 직전 연도에 직장에서의 휴가 제공 여부를 나타낸다. 두 번째로, 육아휴직은 2010년에 이루어진 제도 변경 내용을 반영하여 2008년 이전에 출산한 경우 첫 출산 연도와 그 직전 연도에 직장에서의 휴가 제공 여부를, 2008년 이후 출산한 경우 첫 출산 직전 연도부터 8년 이후까지의 기간 동안 휴가 제공 여부를 살펴본 것이다. 마지막으로 보육서비스와 현금 지원은 첫 출산 연도 1년 전부터 출산 후 5년 후까지의 기간 중 실제로 혜택을 받은 경험이 있는지의 여부를 의미한다.

출산 전에 취업상태에 있었던 두 유형, 출산이탈형과 지속참여형을

〈표 3-15〉 경제활동 참여유형별 저출산정책 제공/이용현황

변수	전체	지속 이탈형	후기 진입형	출산 이탈형	출산후 진입형	지속 참여형
출산휴가 제공	18.1	2.4	3.2	38.8	0.0	57.9
육아휴직 제공	13.5	1.2	7.6	11.0	12.0	49.5
보육서비스 이용	76.6	79.4	68.1	77.4	71.6	75.3
현금 지원 수혜	32.6	34.5	26.0	41.6	27.7	28.7

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 4~19차 조사의 원자료.

비교해 보면, 출산이탈형의 경우 38.8%가 출산휴가를 제공받았으며 11.0%가 육아휴직을 제공받은 반면 지속참여형은 출산휴가와 육아휴직을 제공받은 비율이 각각 57.9%와 49.5%로 상대적으로 높게 나타났다. 반면, 보육서비스는 지속이탈형, 출산이탈형, 지속참여형 모두 75%가 넘는 높은 이용률을 보인 반면, 후기진입형과 출산후진입형은 각각 68.1%와 71.6%로 상대적으로 낮은 이용률을 보였다. 한편, 현금 지원 수혜비율은 지속이탈형(34.5%)과 출산이탈형(41.6%)에서 상대적으로 높게 나타났으며, 이는 출산 후 경제활동에 참여하는 다른 집단들에 비해 이 두 집단의 경우 가정에서 양육되는 아동의 비율이 높고 그로 인해 양육수당을 받는 비율이 높기 때문인 것으로 보인다.

#### 가. 출산휴가 및 육아휴직

출산휴가와 육아휴직제도는 근로자가 일과 가정을 양립하게 함으로써 노동시장 이탈을 막고 고용상태를 유지할 수 있게 하려는 목적을 가지고 있다. 따라서 본 절에서는 출산휴가와 육아휴직이 여성의 노동시장 참여에 어떠한 영향을 미치는지 알아보고자 한다. 종속변수가 노동시장 참여를 나타내는 이항변수이므로 아래의 (식 3-6)의 모형을 이용하여 출산휴가와 육아휴직 제공 또는 혜택 여부가 출산 시점을 기준으로 1~5년이 경과한 시점에서 여성의 취업에 어떠한 영향을 미치는지 각각 추정하였다.

$$y_{it} = I(\beta D_{i,t-k} + X_{it}\gamma + u_{it} > 0), k = 1, \dots, 5 \quad (\text{식 3-6})$$

위 식에서  $y_{it}$ 는 여성의 취업 여부,  $D_{i,t-k}$ 는 저출산정책을 나타내는 설명변수로서 필요한 시점에 직장에서 출산휴가 및 육아휴직 혜택을 제공받았는가의 여부를 의미한다. 그 외의 설명변수인  $X_{it}$ 는 여성의 개인 및 가구 특성으로 출생코호트, 학력, 남편 소득, 부모와 동거 여부, 첫 출산 연령, 시도별 더미를 포함하고 있다. 위의 식을 (식 3-7)과 같이 프로빗모형을 이용하여 추정한다.

$$P(y_{it} = 1) = \Phi(\beta D_{i,t-k} + X_{it}\gamma) \quad (\text{식 3-7})$$

프로빗모형에서는  $u_{it}$ 가 모든  $t$ 에서 표준정규분포를 갖는다고 가정하며,  $\Phi(\cdot)$ 는 표준정규분포의 누적확률분포함수를 뜻한다.

<표 3-16>과 <표 3-17>은 각각 출산휴가와 육아휴직이 출산여성의 노동시장 참여에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 특히 본 분석에서는 출산시점에 노동시장에 참여하고 있었던 여성들로 제한하여 분석을 시행하였다. 즉, 출산시점에 취업상태에 있었던 여성들 중 출산휴가와 육아휴직을 제공받은 여성과 그렇지 않은 여성들 사이에 출산 이후 노동시장 참여 결정에 차이가 있는지를 알아보기 위함이다. 또한, 출산휴가와 육아휴직 제도는 아동의 연령시점에 따라 노동시장 참여효과가 다르게 나타날 수 있으므로 본 분석에서는 출산시점에서 출산휴가와 육아휴직의 제공 또는 혜택 여부가 출산 후 1~5년 경과 후 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향을 분석하였다.

<표 3-16>에 제시된 결과와 같이, 출산휴가는 여성의 노동시장 참여에 대체로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 정책의 효과는 출산 1년 후 노동시장 참여에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며 그 효과는 2년 후 약화되어 5년 뒤까지 비슷한 크기로 유지되는 것을 확인할 수 있다.

<표 3-17>은 육아휴직이 출산 후 여성들이 노동시장 참여를 지속하는데 어떠한 영향을 미치는지 프로빗모형을 이용하여 분석한 결과를 제시



하고 있다. 육아휴직 또한 대체로 여성의 출산 후 노동시장 참여에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아동 연령시점별로 정책효과를 비교해 보면, 출산휴가와 마찬가지로 육아휴직의 효과도 출산 1년 후에 가장 크게 나타났으나 정책효과가 2년 후에 줄어들었다가 3년 뒤 다시 증가하고, 4년 뒤에 감소하는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 3-16〉 저출산정책이 출산여성의 노동시장 참여에 미치는 영향 프로빗모형 추정(한계효과) : 출산휴가

구분	1년 뒤	2년 뒤	3년 뒤	4년 뒤	5년 뒤
출산휴가	0.380***	0.266***	0.269***	0.249***	0.256***
	(0.035)	(0.044)	(0.044)	(0.047)	(0.051)
출생코호트(1972~1978년)	-0.054	-0.151**	-0.143**	-0.238***	-0.200**
	(0.066)	(0.076)	(0.071)	(0.077)	(0.080)
출생코호트(1979년 이후)	-0.245***	-0.298***	-0.255***	-0.356***	-0.282***
	(0.068)	(0.073)	(0.075)	(0.080)	(0.086)
2~3년제 대학	-0.065	-0.025	0.029	0.128**	0.106
	(0.056)	(0.063)	(0.063)	(0.065)	(0.067)
4년제 대학	-0.083	0.034	0.101*	0.155***	0.205***
	(0.051)	(0.058)	(0.058)	(0.059)	(0.060)
로그 남편 소득	-0.005	-0.075*	-0.070	-0.131***	-0.150***
	(0.041)	(0.045)	(0.045)	(0.050)	(0.049)
부모와 동거	0.236**	0.070	0.125	-0.037	0.012
	(0.116)	(0.104)	(0.115)	(0.120)	(0.130)
둘째자녀 유무	0.083*	0.047	0.015	-0.039	-0.058
	(0.044)	(0.045)	(0.046)	(0.052)	(0.058)
관측치	401	391	406	360	316
$\chi^2$	93.30	53.78	59.89	56.38	54.54
Log likelihood	-190.75	-218.29	-234.46	-204.35	-178.29

주: 괄호 안은 표준오차임. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. 모형에 통제변수로 지역(시도)더미와 연도더미 포함.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 4~19차 조사의 원자료.

〈표 3-17〉 저출산정책이 출산여성의 노동시장 참여에 미치는 영향 프로빗모형 추정(한계효과) : 육아휴직

구분	1년 뒤	2년 뒤	3년 뒤	4년 뒤	5년 뒤
육아휴직	0.334***	0.256***	0.292***	0.247***	0.270***
	(0.042)	(0.046)	(0.046)	(0.050)	(0.054)
출생코호트(1972~1978년)	-0.056	-0.147**	-0.142**	-0.236***	-0.201**
	(0.067)	(0.074)	(0.070)	(0.077)	(0.079)
출생코호트(1979년 이후)	-0.242***	-0.294***	-0.258***	-0.355***	-0.292***
	(0.071)	(0.073)	(0.074)	(0.080)	(0.086)
2~3년제 대학	-0.023	-0.004	0.044	0.145**	0.122*
	(0.057)	(0.062)	(0.062)	(0.064)	(0.066)
4년제 대학	-0.035	0.060	0.119**	0.166***	0.206***
	(0.053)	(0.056)	(0.055)	(0.058)	(0.060)
로그 남편 소득	0.004	-0.070	-0.058	-0.120**	-0.125**
	(0.044)	(0.046)	(0.044)	(0.050)	(0.049)
부모와 동거	0.199*	0.043	0.105	-0.068	0.022
	(0.117)	(0.103)	(0.112)	(0.117)	(0.130)
둘째자녀 유무	0.087*	0.060	0.021	-0.021	-0.047
	(0.047)	(0.045)	(0.046)	(0.052)	(0.058)
관측치	401	391	406	360	316
$\chi^2$	79.31	56.85	66.79	57.31	54.64
Log likelihood	-203.28	-220.12	-232.95	-205.27	-177.78

주: 괄호 안은 표준오차임. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ . 모형에 통제변수로 지역( 시도)더미와 연도더미 포함.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 4~19차 조사의 원자료.

〈표 3-18〉은 출산휴가와 육아휴직이 여성의 노동시장 참여유형 소속에 미치는 영향을 분석한 것이다. 출산 이전에 노동시장에 참여한 여성은 지속참여형과 출산후이탈형으로 구분된다. 출산휴가와 육아휴직이 출산 후 여성들의 고용상태 유지에 긍정적인 영향을 미치는지를 파악하기 위하여 출산휴가 및 육아휴직이 출산후이탈형이 아닌 지속참여형에 소속되는데 미치는 영향을 프로빗모형을 이용하여 분석하였다. 〈표 3-18〉의 모형 (1)과 (2)는 출산휴가의 효과를, 모형 (3)과 (4)는 육아휴직의 효과를 분석한

〈표 3-18〉 저출산정책이 노동시장 참여유형(출산이탈형 vs. 지속참여형)에 미치는 영향 프로빗모형 추정(한계효과) : 출산휴가 및 육아휴직

	(1)	(2)	(3)	(4)
출산휴가	0.330*** (0.011)	0.093*** (0.017)		
육아휴직			0.348*** (0.013)	0.123*** (0.016)
출생코호트(1972~1978년)	-0.145*** (0.016)	-0.111*** (0.018)	-0.139*** (0.016)	-0.111*** (0.018)
출생코호트(1979년 이후)	-0.200*** (0.018)	-0.152*** (0.019)	-0.192*** (0.018)	-0.152*** (0.019)
2~3년제 대학	0.067*** (0.016)	0.038** (0.018)	0.073*** (0.017)	0.038** (0.018)
4년제 대학	0.067*** (0.016)	0.014 (0.017)	0.066*** (0.016)	0.008 (0.017)
로그 남편 소득	-0.046*** (0.011)	-0.005 (0.012)	-0.052*** (0.011)	-0.010 (0.012)
부모와 동거	0.043** (0.019)	0.044** (0.020)	0.032* (0.019)	0.040** (0.020)
둘째자녀 유무	-0.029** (0.013)	-0.045*** (0.014)	-0.030** (0.013)	-0.044*** (0.014)
로그 월평균 임금		0.126*** (0.017)		0.124*** (0.017)
종사상 지위(임시직)		-0.013 (0.028)		-0.017 (0.028)
종사상 지위(일용직)		0.101* (0.055)		0.096* (0.054)
정규직		0.049** (0.024)		0.047** (0.023)
시간제		0.001 (0.030)		0.002 (0.030)
대기업		0.018 (0.015)		0.004 (0.015)
관측치	5,095	3,401	5,095	3,401
$\chi^2$	700.96	355.90	687.85	379.74
Log likelihood	-2795.34	-1502.80	-2808.11	-1489.59

주: 괄호 안은 표준오차임. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. 모형에 통제변수로 지역( 시도)더미와 연도더미 포함.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 4~19차 조사의 원자료.

것으로, 모형 (1)과 (3)은 개인의 인구사회적 특성 및 가구특성만을 통제한 결과이고 모형 (2)와 (4)는 그 외의 일자리 특성을 추가로 통제한 분석결과이다.

먼저 모형 (1)과 (2)의 결과를 보면, 개인 및 가구특성만 통제하였을 경우에는 출산휴가를 이용할 수 있는 경우 출산이탈형에 비해 지속참여형에 속할 확률이 약 33% 높은 것으로 나타났으나, 일자리특성을 추가로 통제한 경우 출산휴가의 효과는 9.3%로 감소하는 것을 볼 수 있다. 다음으로 모형 (3)과 (4)의 결과에서도 개인 및 가구특성만을 통제하였을 때 육아휴직은 여성이 출산이탈형에 비해 지속참여형에 속할 확률을 약 34.8% 높이는 것으로 나타났으나, 일자리특성까지 통제할 경우 육아휴직의 효과는 12.3%로 줄어들었다. 이처럼 일자리 특성을 통제할 경우 휴가제도의 정책효과가 감소하는 이유는 일자리의 특성이 휴가제도뿐만 아니라 여성의 노동시장 참여유형에도 영향을 미치기 때문이다. 즉, 상대적으로 임금 수준이 높고, 기업의 규모가 크고, 정규직일자리에 종사한 여성들의 경우 휴가제도의 혜택을 받을 확률이 높고 동시에 출산 이후에도 노동시장 참여를 지속할 가능성이 높은 것이다. 따라서 휴가제도가 여성의 노동시장 참여유형에 미치는 영향은 <표 3-18>의 모형 (2)와 모형 (4)의 결과를 토대로 해석하는 것이 더욱 바람직하다고 볼 수 있다. 분석결과를 보면, 다른 특성들이 동일할 때 출산휴가와 육아휴직을 이용할 수 있는 여성들은 그렇지 않은 여성에 비해 출산이탈형보다 지속참여형에 속할 확률이 9~12% 높다. 이는 휴가제도가 여성이 출산 후 노동시장을 이탈하는 것을 막고 고용상태를 지속하게 한다는 본래의 목적에 어느 정도 부합하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

#### 나. 보육서비스 및 현금 지원

앞에서 출산휴가와 육아휴직이 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향을 분석함에 있어 주된 관심사는 출산시점에서의 휴직제도 제공 및 본인의 혜택 여부가 출산 이후 일정시점이 경과하고 나서 여성의 고용 지속에 어떠한 영향을 미치는가 하는 문제였다. 한편, 보육서비스와 현금지원정책의 경우 현 시점에서 보육서비스를 이용하는지, 그리고 현금 지원을 받고 있

는지의 여부가 같은 시점에서 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향을 파악하는 데 의미가 있다. 다만 이러한 보육서비스 및 현금지원정책의 효과는 아동의 연령에 따라 다르게 나타날 수 있어 본 절에서는 아동의 연령이 만 2세 이하인 경우와 3~5세인 경우로 나누어 정책효과를 추정하였다.

보육서비스와 현금지원정책의 효과를 추정할 때 보육서비스 이용 또는 현금지원정책의 내생성을 통제하는 것이 중요하다. 만약 보육서비스 이용과 여성 노동시장 참여에 공통으로 영향을 미칠 수 있는 요인 중 자료에서 관측할 수 없는 요인이 있다면 편의된(biased) 효과를 추정하게 된다. 뿐만 아니라, 여성이 노동시장에 참여함으로써 보육서비스를 이용하게 되는 등 역의 인과관계가 존재할 가능성 또한 배제할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 이러한 문제를 고려하여 다음과 같은 동태적 모형(dynamic panel model)을 사용하여 보육서비스와 현금 지원이 여성 경제활동 참여에 미치는 영향을 추정하였다.

$$y_{it} = \alpha + \beta y_{i,t-1} + X_{it}\gamma + \delta S_{it} + \lambda C_{it} + \nu_{it} \quad (\text{식 3-8})$$

$y_{it}$ 와  $y_{i,t-1}$ 은 각각  $t$ 기와  $t-1$ 기의 노동시장 참여 여부를 의미하며,  $X_{it}$ 는 통제변수들의 벡터,  $S_{it}$ 와  $C_{it}$ 는 각각 보육서비스 이용과 현금 지원 수혜 여부를 나타내는 정책변수를 의미한다. 이 모형에서는 한 시점에서 여성의 노동시장 참여에 영향을 미치는 요인이 변화하면 이로 인하여 당해 시기의 노동시장 참여뿐 아니라 그 이후에도 영향이 지속된다.

위 식에서  $\nu_{it} = \mu_i + \theta_t + \epsilon_{it}$ 로 가정되는데,  $\mu_i$ 는 시간에 따라 변하지 않는 관측 불가능한 개인의 고유한 특성을 의미하고,  $\theta_t$ 는 연도더미,  $\epsilon_{it}$ 는 고유오차로  $\epsilon_{it} \sim iid(0, \sigma_\epsilon^2)$ 를 의미한다. 전기의 취업 여부( $y_{i,t-1}$ )를 모형의 우변에 포함한 이유는 과거의 노동시장 참여 여부가 현재의 취업 상태에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

(식 3-8)의 추정에는 두 가지 문제점이 있다. 첫째는 잔차항  $\nu_{it}$ 가  $\mu_i$ 와  $\theta_t$  때문에 평균이 0이 되지 않는다는 점이다. 따라서 위의 식을 일반적인 OLS로 추정할 경우 추정된 계수는 편의를 갖게 된다. 두 번째는 독립변수에 전기의 종속변수가 포함되어 내생성의 문제가 발생한다는 점이다.

동시에 다른 독립변수들이 역인과관계의 가능성이 있어 잠재적 내생성을 포함하고 있다. 예컨대, 취업여성의 경우 보육서비스를 이용할 가능성이 높고 비취업여성의 경우 양육수당을 받게 될 가능성이 크기 때문에 취업과 보육서비스/현금 지원 사이에 역인과관계가 존재할 가능성이 있다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 극복하기 위해 위의 (식 3-8)의 모형을 Arellano & Bond(1991)에서 제시한 차분적률법(difference Generalized Method of Moments, difference GMM)을 사용하여 추정하였다.

(식 3-8)에 1차 차분을 취하면 다음 식과 같다.

$$\Delta y_{it} = \alpha + \beta \Delta y_{i,t-1} + \Delta X_{it} \gamma + \delta \Delta S_{it} + \lambda \Delta C_{it} + \Delta \nu_{it} \quad (\text{식 3-9})$$

오차항  $\nu_{it} = \mu_i + \theta_t + \epsilon_{it}$ 에서  $\mu_i$ 는 차분과정을 통해 제거된다. 하지만 위 식에서  $\Delta y_{i,t-1}$ 은  $\Delta \epsilon_{it}$  내의  $\epsilon_{i,t-1}$ 과 상관이 되므로  $\beta$ 는 비일관적으로 추정된다. 따라서 본 연구에서는 Arellano & Bond(1991)에서 제시한 방법에 따라  $\Delta y_{i,t-1}$ 과는 관련이 있고  $\Delta \epsilon_{it}$ 와는 관련이 없는 변수인 2기 이상 이전의 노동시장 참여상태( $y_{i1}, \dots, y_{i,t-2}$ )를 도구변수로 사용하여 일관적으로  $\beta$ 를 추정할 수 있도록 하였다.

위 모형의 추정을 위해서는 먼저 설명변수에 포함된 변수들이 외생변수(exogenous variable)인지, 사전결정된 변수(pre-determined variable)인지, 내생변수(endogenous variable)인지 정해야 한다. 외생변수는 잔차와 상관이 없는 변수이고, 사전결정된 변수는 과거의  $y_{it}$ 에는 영향을 받지만 현재의 결과변수  $y_{it}$ 와는 상관관계가 없는 변수이다. 내생변수는  $y_{it}$ 와 함께 결정되는 변수를 의미한다. 본 연구에서는 시간변수와 연령을 외생변수로 설정하였으며 학력, 남편 소득, 지역을 사전결정된 변수로 취급하였다. 그리고 보육서비스 이용 여부, 현금 지원 수혜 여부, 부모와의 동거, 둘째자녀 유무 여부는 개인의 일과 가정에 대한 가치관 등에 의해 영향을 받을 수 있으므로 내생변수라고 보았다.

또한 차분적률법은 고유오차가 iid(independent and identically distributed)라고 가정하고 있어서 만일 iid가 아니라면 차분적률법은 일관적이거나 효율적이지 않다. 따라서 본 연구에서는 오차항을 추정하여 다시 추정량

을 계산하는 두단계 효율적 적률법(two-step efficient GMM)을 사용하여 추정하였다.

마지막으로, 차분적률법을 이용할 때 모형의 적절성을 판단하기 위한 여러 조건들을 만족해야 하는데 이를 검증하기 위하여 두 가지 검정방법을 사용한다. 첫 번째는 도구변수들이 오차항과 관련이 없다는 적률조건을 검정하는 Sargan의 over-identification 검정방법이고, 두 번째는 고유 오차 내에 시계열상관이 없다는 Arellano-Bond 검정이다.

<표 3-19>는 차분적률법을 이용하여 보육서비스와 현금 지원이 출산 여성의 경제활동 참여에 미치는 영향을 자녀의 연령별로 추정한 결과를 제시하고 있다. 먼저, <표 3-19>에서 모형 (1)과 (2)의 경우 도구변수들에 대한 Sargan 검정결과를 보면 모두 5% 유의수준에서 변수의 유효성에 대한 귀무가설을 기각하지 못한다. 이러한 검정결과는 추정에 사용된 도구변수들이 유효함을 의미한다. 다음으로 잔차항의 자기상관에 대하여 검정한 결과를 보면, AR(1)은 5% 유의수준에서 자기상관이 없다는 귀무가설이 기각되고 AR(2)는 자기상관이 없다는 귀무가설이 기각되지 않았다. 이는 본 연구에서 사용된 추정모형이 유효함을 의미한다.

<표 3-19>에 나타난 결과를 보면, 보육서비스는 대체로 출산여성의 노동시장 참여에 긍정적인 영향을 미치며 현금 지원은 반대로 여성의 노동시장 참여에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 그러한 정책의 효과는 자녀의 연령에 따라 다르게 나타났다. 보육서비스 이용은 자녀가 만 0~2세일 때보다 만 3~5세일 때 여성의 노동시장 참여를 더욱 증가시키는 것으로 나타난 반면, 현금 지원은 자녀가 만 0~2세일 때가 만 3~5세일 때보다 여성의 노동시장 참여를 더욱 감소시키는 것으로 나타났다.

<표 3-20>은 보육서비스와 현금 지원이 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향을 소득수준별로 나누어 두 단계 효율적 적률법(two-step efficient GMM)을 사용하여 추정한 결과를 제시하고 있다. Sargan 검정과 잔차항의 자기상관에 대한 Arellano-Bond 검정결과에서 중간소득 계층에 대한 분석은 AR(2)의 귀무가설이 5% 유의수준에서 기각되었으므로, <표 3-20>의 결과는 모형 (1)의 저소득층과 모형 (3)의 고소득층에 대한 분석 결과에 한해 해석하도록 한다. 앞서 <표 3-19>의 결과와 마찬가지로 보

육서서비스는 대체로 여성의 노동시장 참여에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 그 효과는 고소득층에 비해 저소득층에서 더 컸다. 반면, 현금 지원 혜택의 효과는 저소득층에서는 <표 3-19>의 결과와 마찬가지로 부정적인 영향이 나타난 반면, 고소득층에는 계수의 방향이 정(+)으로 나타났다. 이러한 결과는 노동생산성이 낮은 여성들의 노동공급을 양육수당이 감소시킨다는 선행연구의 결과와 일치한다.

〈표 3-19〉 저출산정책이 출산여성의 노동시장 참여에 미치는 영향 선형동태적모형 추정 : 보육서비스 및 현금 지원(자녀연령별)

	(1)	(2)
구분	만 0~2세	만 3~5세
전기 취업상태	0.110*** (0.000)	0.110*** (0.000)
보육서비스	0.004*** (0.000)	0.011*** (0.000)
현금 지원	-0.094*** (0.000)	-0.051*** (0.000)
연령	0.006 (0.005)	-0.009 (0.006)
2~3년제 대학	-0.090*** (0.000)	0.458*** (0.001)
4년제 대학	-0.148*** (0.000)	0.794*** (0.003)
로그 남편 소득	-0.054*** (0.000)	-0.098*** (0.000)
부모와 동거	-0.006*** (0.000)	0.252*** (0.001)
둘째자녀 유무	0.035*** (0.000)	-0.035*** (0.000)
관측치	2,251	3,335
Sargan 통계량(p-value)	814.48(1.000)	1044.52(1.000)
AR1(p-value)	-8.92(0.000)	-9.01(0.000)
AR2(p-value)	-1.53(0.126)	-0.53(0.614)

주: 괄호 안은 표준오차임. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. 모형에 통제변수로 지역(시도)더미와 연도더미 포함

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 4~19차 조사의 원자료.



〈표 3-20〉 저출산정책이 출산여성의 노동시장 참여에 미치는 영향 선형동태적모형  
추정 : 보육서비스 및 현금 지원(소득수준별)

	(1)	(2)	(3)
구분	저소득	중간소득	고소득
전기 취업상태	-0.076***	0.001***	0.100***
	(0.001)	(0.000)	(0.000)
보육서비스	0.046***	0.018***	0.019***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
현금 지원	-0.068***	-0.086***	0.016***
	(0.001)	(0.000)	(0.000)
연령	0.045***	0.035***	-0.023***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)
2~3년제 대학	0.394***	0.203***	-0.079***
	(0.003)	(0.001)	(0.003)
4년제 대학	0.395***	0.252***	0.152***
	(0.003)	(0.001)	(0.003)
로그 남편 소득	-0.048***	-0.158***	-0.088***
	(0.001)	(0.000)	(0.000)
부모와 동거	-0.148***	0.208***	-0.095***
	(0.004)	(0.001)	(0.002)
둘째자녀 유무	-0.029***	-0.018***	0.041***
	(0.001)	(0.000)	(0.000)
관측치	1,195	2,298	2,028
Sargan 통계량(p-value)	374.42(1.000)	645.46(1.000)	555.65(1.000)
AR1(p-value)	-3.78(0.000)	-5.13(0.000)	-4.61(0.000)
AR2(p-value)	-0.20(0.844)	-2.57(0.010)	-1.76(0.08)

주: 괄호 안은 표준오차임. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ . 모형에 통제변수로 지역(시도)더미와 연도더미 포함.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」, 4~19차 조사의 원자료.

## 제4절 소 결

본 장에서는 우리나라 여성들의 주된 출산과 자녀 양육 시기 경제활동 참여 변화를 유형화하고 각 유형 소속에 미치는 특성들이 무엇인지 분석하였다. 집단중심추세모형을 이용하여 첫 출산을 전후한 기혼여성들의 경제활동 참여의 동태적 변화를 분석한 결과, 여성의 경제활동 참여 변화 유형은 5개 집단(‘지속이탈형’, ‘후기진입형’, ‘출산이탈형’, ‘출산후진입형’, ‘지속참여형’)으로 구분되었다. ‘지속이탈형’은 분석기간 동안 비취업상태를 지속한 집단이며, ‘후기진입형’은 출산 후 3~4년의 시간이 지나면서 취업상태로 전환된 집단으로 구분되었다. ‘출산이탈형’은 취업상태였다가 출산 이후 노동시장에서 이탈한 여성들로 구분되며, ‘출산후진입형’은 출산 후 비교적 짧은 기간 안에 노동시장으로 진입한 여성들로 구성된다. 마지막으로 ‘지속참여형’은 첫 출산을 전후로 취업상태를 지속한 집단으로 구분되었다.

이들의 집단 소속에 영향을 미치는 요인들을 분석한 결과, 학력, 배우자 소득, 부모와의 동거 여부, 둘째자녀 출산 여부 등이 여성 경제활동 참여유형의 주된 결정요인으로 나타났다. 고등학교 졸업 이하에 비해 2~3년제 대학 졸업과 4년제 대학 졸업 이상의 경우 ‘지속이탈형’보다는 ‘후기진입형’과 ‘지속참여형’에 속할 확률이 높게 나타난 반면, 4년제 대학 졸업 이상은 상대적으로 출산이탈형에 속할 가능성도 다른 학력집단에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 배우자의 소득이 높을수록 ‘출산후진입형’과 ‘후기진입형’, ‘지속참여형’에 속할 가능성이 유의미하게 높았으며, 부모와의 동거는 ‘출산후진입형’과 ‘후기진입형’에 속할 확률을 높이는 것으로 나타났다. 또한, 둘째자녀가 있는 경우 ‘지속이탈형’에 속할 확률이 유의미하게 높은 것을 확인할 수 있었다.

이러한 분석결과가 함의하는 바는 우리나라 여성들의 노동시장 참여율이 여성의 학력수준이 높아지면서 차츰 개선되고 있음에도 불구하고 출산과 자녀 양육 시기에 노동시장에서 이탈하는 여성들이 많고, 자녀 양육

이 일단락된 후 노동시장에 재진입하고자 하는 경우 재취업 일자리는 비정규직 분포가 높고 저임금인 경우가 대부분이라는 점이다.

출산과 자녀 양육이라는 생애사건을 경험하며 여성들이 노동시장을 이탈하게 되는 것을 방지하고 기혼여성의 일·가정 양립을 지원하기 위한 목적으로 여러 정책들이 시행되고 있는데, 본 장에서는 이러한 정책들의 효과를 여성 노동시장 참여의 측면에서 분석하였다. 2001~2016년 KLIPS 자료를 이용하여 분석한 결과, 출산휴가와 육아휴직제도는 전반적으로 여성의 노동시장 참여에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 특히 이러한 정책의 효과는 자녀가 만 1세일 때 가장 크게 나타났으며 그 이후에도 정책의 긍정적인 효과는 자녀가 만 5세 때까지 이어지는 것을 확인할 수 있었다. 보육서비스 역시 기혼여성의 노동시장 참여에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었으며, 그 효과는 자녀가 3~5세일 때, 그리고 저소득층 여성에게 더욱 크게 나타났다. 한편, 양육수당과 자녀장려금 등 현금지원정책은 저소득층 여성들의 노동시장 참여에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 특히 자녀가 0~2세일 때 그 영향이 큰 것을 확인할 수 있었다.

이상과 같은 저출산정책의 평가를 통해서, 기혼여성의 노동시장 이탈과 경력단절을 막는 데 출산휴가와 육아휴직 등 모성보호제도와 보육지원정책이 일정 역할을 해온 사실을 확인할 수 있었다. 하지만 노동시장 참여유형 중 ‘출산이탈형’과 ‘지속참여형’ 여성들의 출산 전 일자리 특성을 비교하였을 때, ‘출산이탈형’의 경우 ‘지속참여형’에 비해 출산휴가와 육아휴직제도를 제공받은 비율이 현저히 낮게 나타났다는 점은 시사하는 바가 크다. 향후 일·가정양립정책이 그 역할을 제대로 수행하기 위해서는 먼저 이러한 제도의 사각지대를 줄여나가는 것이 중요할 것이라 판단된다. 또한, 보육시설의 경우 자녀가 3~5세일 때 여성 노동시장 참여를 제고하는 효과가 크게 나타났다는 점에서 출산휴가와 육아휴직 사용 이후 여성이 노동시장에 복귀하는 데 도움을 주고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 여성의 일·가정 양립을 도모하고 출산과 자녀 양육 시기 여성의 노동시장 이탈을 막기 위해서 믿고 이용할 수 있는 보육서비스의 확대가 필수적임을 강조하고 있다.

## 제 4 장

## 출산여성 노동시장 참여 의사결정 관련 질적 연구

## 제1절 서론

## 1. 연구 필요성 및 목적

출산을 제고와 여성의 일·가정 양립을 지원하기 위한 방안으로 여러 정책들이 시행되고 있으나 우리나라의 출산율과 여성의 경제활동참가율은 모두 OECD 국가들 중 최저로 나타나고 있다. 일과 가정의 양립을 도모하기 힘든 환경에서 출산 육아기의 여성들은 노동시장으로부터 이탈하고 있으며, 일·가정양립정책과 보육 지원을 확대하는 등 정책적인 노력이 행해지고 있으나 현재까지 큰 효력을 발휘하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이와 관련하여 앞장에서는 출산과 자녀 양육 시기 여성의 노동공급에 영향을 미치는 경제적, 환경적 요인들을 실증자료를 이용하여 분석하였으며, 저출산정책이 여성 경제활동 참여에 미치는 영향도 함께 고찰하였다. 하지만 기혼여성의 일·가정 양립과 관련한 구체적인 경험과 노동시장 참여의 제약요인들, 저출산정책을 이용하면서 아쉬웠던 점들과 개선 방안에 대한 의견 등은 기존의 데이터로 파악하는 데 한계가 있었다. 이에 본 장에서는 질적 조사를 통해 이러한 연구의 갭을 좁히고자 시도하였다. 조사의 주요내용은 <표 4-1>에 제시되어 있다.

〈표 4-1〉 조사 주요내용

	조사내용
일·가정 양립 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배우자의 육아 참여 정도</li> <li>- 일·생활 균형 측면에서 조직 문화·분위기 조성</li> <li>- 주된 퇴직사유</li> <li>- 출산 후 취업제기</li> <li>- 선호하는 직장의 조건</li> </ul>
저출산 정책 사용 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 출산휴가, 육아휴직 사용실태 : 사용기간, 사용시점, 배우자의 육아휴직 사용 유무, 휴가 사용 시의 분위기 등</li> <li>- 보육서비스 이용실태 : 이용 중인 보육서비스, 아이사랑카드·양육수당 지급 여부, 보육서비스 질 만족도/불만족 이유 등</li> <li>- 현금 지원 수혜현황 : 자녀 출산 및 양육 관련 정부의 금전 지원 경험</li> </ul>
정책 개선 방안 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 육아 관련</li> <li>- 현행 저출산/일·가정양립정책에 대한 의견</li> <li>- 일·생활 균형을 위한 요건</li> <li>- 여성의 경력단절을 막고 워킹맘의 일·가정 양립을 위한 정책 개선 사항</li> </ul>

자료 : 필자 정리.

## 2. 연구 내용 및 방법

출산을 전후로 한 여성의 경제활동 참여 변화를 분석한 3장의 분석결과를 바탕으로 출산전후 경제활동 참여 변화 유형별 저출산정책 이용경험, 경제활동 참여 결정요인 및 일·생활 균형 실태를 조사하기 위하여 집단초점인터뷰(Focused Group Interview : FGI)를 진행하였다.

조사대상은 서울 및 수도권에 거주하는 만 20세 이상 50세 미만의 여성 가운데 출산 경험이 있는 여성들로 한정하였으며, 인터뷰는 9월 말부터 10월 초에 진행하였다. <표 4-2>는 인터뷰를 위한 조사대상자 선정 기준을 제시하고 있다. 조사대상자는 제 3장의 분석결과 도출된 경제활동 참여유형 5개 집단(지속이탈형, 출산이탈형, 출산후진입형, 후기진입형, 지속참여형)에 후기이탈형을 추가하여 최종적으로 총 6개 그룹으로 나누어 인터뷰를 진행하였다. FGI 응답자 특성은 <표 4-3>에 제시되어 있다.

〈표 4-2〉 조사대상 선정 기준

	조사대상
그룹 1 (지속이탈형)	- 첫 출산 시점을 기준으로 출산 전후 지속적으로 노동시장에 참여하지 않음
그룹 2 (출산이탈형)	- 첫 출산 시점을 전후하여(임신기간 중 또는 출산 직후) 노동시장을 이탈하여 현재 비취업상태에 있음
그룹 3 (후기이탈형)	- 첫 출산 후 최소 2년 이상 노동시장 참여를 지속하다 그 이후 노동시장을 이탈하여 현재 비취업상태에 있음
그룹 4 (출산후진입형)	- 첫 출산 시점을 기준으로 출산 전에는 노동시장에 참여하지 않다가 출산 후 비교적 빠른 시일 내(약 1년 후) 노동시장에 참여함
그룹 5 (후기진입형)	- 첫 출산 시점을 기준으로 출산 전에는 노동시장에 참여하지 않았으나 출산 후 어느 정도 시간이 경과한 후(약 3년 후) 노동시장에 참여함
그룹 6 (지속참여형)	- 첫 출산 시점을 기준으로 출산 전후 지속적으로 노동시장에 참여함

자료: 필자 정리.

〈표 4-3〉 FGI 대상자 특성

## A. 그룹 1 : 지속이탈형

	이름	연령 (만)	첫자녀 출산 전 고용형태	첫자녀 출산 전 근무기간	첫자녀 출생	자녀 수
1	이OO	37	근무경험 없음	-	2010년 7월	2
2	임OO	38	계약직	2년	2006년 8월	4
3	윤OO	29	파트타임	2년	2015년 6월	2
4	조OO	41	계약직	2년	2006년 2월	2
5	박OO	44	계약직	6개월	2001년 12월	2
6	이OO	27	파트타임	9개월	2011년 6월	2

## B. 그룹 2 : 출산후이탈형

	이름	연령	고용 형태	직업	근속 연수	첫자녀 출생	퇴직시점	자녀 수
1	이OO	36	정규직	영유아 전담 영양사	5년 6개월	2014년 11월	첫자녀 임신기간 중	1
2	김OO	40	정규직	보육교사	4년	2006년 6월	첫 자녀 출산 직후	2
3	이OO	36	정규직	인사급여업무	5년	2012년 10월	첫자녀 임신기간 중	1
4	홍OO	36	계약직	총무실 근무	1년	2015년 9월	둘째자녀 임신기간 중	2
5	김OO	39	계약직	공무	14년	2013년 11월	둘째자녀 출산 후	2
6	정OO	35	정규직	수출입 통관 복합 운송	7년	2012년 8월	첫자녀 출산 직후	2

## C. 그룹 3 : 후기이탈형

	이름	연령	고용 형태	직업	근속 연수	첫자녀 출생	퇴직시점	자녀 수
1	최OO	41	정규직	PB재무상담가	15년	2005년 9월	첫자녀 출산 후 8년 뒤	1
2	최OO	46	정규직	콜센터업무	20년	2007년 2월	첫자녀 출산 후 7년 뒤	1
3	황OO	43	정규직	회계업무	14년	2006년 1월	첫자녀 출산 후 6년 뒤	1
4	심OO	44	정규직	법무팀 근무	14년	2004년 5월	둘째자녀 출산 후 10년 뒤	2
5	원OO	36	정규직	고객지원/영업	10년	2012년 9월	첫자녀 출산 후 3년 뒤	1
6	정OO	42	정규직	승무원	9년	2003년 2월	첫자녀 출산 후 5년 뒤	1

D. 그룹 4 : 출산후진입형

	이름	연령	고용 형태	직업	근속 연수	첫자녀 출생	취직시점	자녀 수
1	김OO	21	정규직	SNS페이지 관리	10개월	2015년 10월	첫자녀 출산 1년 후	1
2	양OO	37	정규직	연구업무	8년	2009년 7월	첫자녀 출산 8개월 후	2
3	김OO	31	정규직	교사	5년	2011년 2월	첫자녀 출산 2년 후	1
4	김OO	37	전문 계약직	평가보고서 검토	3년 6개월	2017년 3월	첫자녀 출산 7개월 후	2

E. 그룹 5 : 후기진입형

	이름	연령	고용 형태	직업	근속 연수	첫자녀 출생	취직시점	자녀 수
1	전OO	44	계약직	강사	11년	2003년 8월	첫자녀 출산 4년 후	2
2	주OO	37	정규직	건강검진 예약업무	1년 2개월	2002년 3월	첫자녀 출산 5년 후	2
3	이OO	47	무기 계약직	영양사	10년	2000년 1월	첫자녀 출산 6년 후	2
4	고OO	46	계약직	사무직	1년	2001년 7월	첫자녀 출산 5년 후	2
5	문OO	38	정규직	인쇄물 디자인	4년	2006년 9월	첫자녀 출산 8년 후	2
6	윤OO	47	정규직	사무직	2년	2000년 5월	첫자녀 출산 7년 후	2

F. 그룹 6 : 지속참여형

	이름	연령	고용 형태	직업	근속 연수	첫자녀 출생	자녀 수
1	김OO	36	정규직	마케팅	4년	2015년 12월	1
2	이OO	41	정규직	경영지원	15년	2004년 12월	2
3	김OO	38	정규직	법률사무직	3년	2016년 1월	2(쌍둥이)
4	전OO	31	계약직	영어강사	6년	2013년 10월	2
5	변OO	43	계약직 (파견)	무역수출서류 작성업무	20년	2000년 12월	1
6	이OO	35	정규직	손해사정	12년	2009년 6월	2



## 제2절 연구결과

본 절에서는 FGI 조사결과를 제시한다. 조사내용에 따라 첫째, 기혼여성의 일·가정 양립실태를 살펴본다. 둘째, 출산전후휴가, 육아휴직, 보육서비스, 그리고 출산과 관련한 정부의 현금 지원 등에 관한 이용실태를 살펴보았다. 셋째, 그러한 제도가 여성의 경제활동 참여와 일·가정 양립에 도움이 되었는지 분석했다. 마지막으로 여성의 경제활동 참여와 일·생활 균형, 나아가 여성의 삶의 질 향상을 위한 개선과제에 대하여 제도적, 문화적 측면에서 제안하였다. 이상의 연구내용과 관련해서 취업체적을 초월하여 공통되게 드러나는 여성의 인식과 경험을 여성의 경제활동 참여유형에 따른 차이에 초점을 맞춰 분석하였다.

### 1. 기혼여성의 일·생활 균형

#### 가. 일과 가정, 역할갈등

본 절에서는 여성의 일·생활 균형실태를 파악하고 여성의 경제활동 참여와 관련하여 제약요인이 무엇인지 살펴보고자 한다.

출산 이후 많은 여성들이 일과 가정 가운데 한 가지를 선택해야 하거나 두 가지를 병행하며 노동자와 부모라는 두 역할 사이에서 갈등과 충돌을 경험하게 된다. 힘들게 일과 가정의 균형을 이룬 경우라 하더라도 개인적인 휴식이 박탈당함으로써 정신적·육체적 고갈상태에 장기적으로 놓이게 되면 여성의 노동시장 이탈로 이어질 수 있다.

기혼여성들의 일·생활 균형실태를 파악하기 위하여 먼저 여성들이 출산 이후 어떤 사유로 노동시장을 이탈하게 되는지 조사하였다. 출산 이후 노동시장을 이탈한 유형인 출산이탈형과 후기이탈형에 속하는 응답자들을 대상으로 직장 퇴직사유를 물어본 결과, 응답자의 대부분은 일과 자녀 양육을 병행하기 어려운 환경에서 본인의 의지와 무관하게 노동시장을

이탈하게 된 것으로 나타났다. 아이를 믿고 맡길 수 있는 양질의 보육기관이 없거나 조부모·친인척 등 육아를 도와주는 사람이 없을 때, 또는 육아도우미를 고용할 경우라도 높은 비용이 발생하므로 결국 퇴직 후 본인이 육아를 전담하는 것을 선택하게 되는 것이다. 이는 기혼여성이 노동시장 참여를 결정할 때 편익과 비용을 고려하여 선택하게 된다는 설명과 부합한다. 즉, 노동시장 참여의 편익인 본인의 근로소득에 비해 노동시장에 참여하지 않았다면 가사와 자녀 양육에 투입할 수 있었을 시간과 노력, 대체 서비스 이용에 따라 발생하는 비용 등 노동시장 참여의 기회비용이 더 높음으로 인해 노동시장 이탈을 선택하는 것이다.

“어머니가 아이를 봐주셨는데 아프셔서…… 제가 돈을 들여 맡기기에는 급여가 많지 않았기 때문에 자연스럽게 그만 둔 거 같아요.(출산이탈형)”

“애를 맡기고 나가서 돈을 벌어도 경제적으로 그렇게 많이 도움되는 게 아니잖아요. 누구한테 맡기면 급여가 들어가니까 그런 거 다 따져서 엄마가 보는 게 제일 낫겠다 생각했죠.(출산이탈형)”

“시어머니가 첫째 세 살까지 봐주셨어요. 그런데 어머님이 아프셔서 그때부터 제가 하게 되었는데 누구한테 맡기면 그 돈은 어머님이 봐주시는 거 보다 배는 더 들거든요. 그런 것도 그렇고 사람도 믿을 수 없고 주위에 안 좋은 경험을 했다는 사람들도 있으니 제가 키우는 게 마음이 편한 거 같아요.(출산이탈형)”

“인건비가 비싸서…… 상주하는 도우미들이 요즘 200만 원 하잖아요. 한 사람 월급이 들어가는데 굳이 회사에서 스트레스 받으면서까지…… 애는 애대로 유대감이 형성되는 것도 아니고 그래서 엄마들이 금전적인 부분에서 저울질하다가 그만 두게 돼요. 남편 월급을 웃도는 월급을 받지 않는 이상은.(후기이탈형)”

보육서비스 비용부담과 더불어 엄마가 직접 양육하는 것이 아이의 정서에 좋을 것이란 인식 및 공공보육의 질에 대한 불안감도 주요한 노동시장 이탈의 원인으로 언급되었다. 또한, 일과 육아를 병행하는 데서 오는 육체적 피곤과 시간부족 등은 여성의 삶의 질을 떨어뜨리고 결국 여성들의 노동

시장 이탈에 영향을 미친 것으로 나타났다.

“양가 부모님이 다 일을 하셔서 아이를 봐 줄 수 없으셨고 영아를 어린이 집에 보내기도 불안하고 육아도우미 쓰는 것도 불안해서, 경제적으로 넉넉하진 않았지만 남편과 상의해서 엄마가 보는 게 낫겠다는 생각으로 어쩔 수 없이 그만뒀어요.(출산이탈형)”

“아이를 시설에 맡기거나 부모님 도움을 받을 수 있다 해도, 엄마가 주도권을 잡고 양육을 하는 것은 질적으로 차이가 크더라고요. 아이가 자라기까지 몇 년 동안 참으면 되는데 무엇이 중요한가 핵심을 놓치고 있는 것 같았어요.(출산이탈형)”

“새벽에 출근해서 거의 저녁 늦게 오는 편이라서 어떻게 할 수가 없어서, 저희 어머니 댁에 보내놓고 토요일 하루 보고 그랬거든요. 그렇게 하다 보니 아이 정서상 너무 안 좋더라고요. 어린이집에서 테스트를 하는데 부모와의 관계가 너무 안 좋게 나와서, 돈이 중요한 게 아니다 싶어 그만두게 되었어요.(후기이탈형)”

“육아휴직을 쓰고 복직해서 애를 (보육시설에) 맡기고 했는데 삶이 제가 생각한 거랑 너무 다른 거예요. 예전에는 임신했어도 집에 오면 쉬면서 책도 읽고 요리도 하고 그랬는데, 일은 똑같이 하는데 퇴근하면 미친 듯이 애를 데리고 집에 와 집안일 다 하고, 이걸 애를 보는 걸 떠나서 내 자신이 너무 피폐해지는 거예요. 그래서 저는 애도 그렇지만 서로를 위해서(그만뒀어요).(출산이탈형)”

“저는 정말 슈퍼우먼이었거든요. 집에 일을 하러 퇴근하는 경우예요. (회사에서) 정말 애엄마인 거 티 안 내려고 열심히 하고 장봐서 집에 가면 다시 파트타임 시작되는 거죠. 체력적으로 굉장히 힘들었던 것 같아요.(지속참여형)”

여성을 가사노동과 육아의 전담자로 규정하는 성 역할 분리도 여성의 일·생활 균형을 저해하는 주된 요인 중 하나로 볼 수 있다. 우리나라의 여성 노동시장 참여는 꾸준히 증가하고 있으나 가사노동과 돌봄 부담에 있어 남녀 간 불평등이 크게 개선되지 않고 있는 것으로 보인다. 가정에

서는 여전히 가부장적 성별 역할분업이 존재하고 있어 여성이 할 일과 남성이 할 일이 구분되어야 한다는 의식 속에서 여성은 가사노동과 자녀 양육의 대부분을 전담하고 있는 것으로 나타났다. 남편들의 가사와 육아참여는 대체로 주말에 국한되어 이루어지고 있으며 여성이 노동시장에 참여하고 있는 후기진입형과 지속참여형 여성들의 경우에도 가정에 존재하는 남성부양자 인식과 성 역할 분리 인식의 정도는 다른 노동시장 참여유형과 큰 차이가 없었다.

“평일에는 출근하고 퇴근하면 끝이기 때문에 주말에 많이 하려고 노력을 하는데 만족스럽지 않죠. 아이하고만 잘 놀아줘도 되는데 만족스럽지가 않아요.(출산이탈형)”

“남편은 (집안일, 육아의) 20% 정도, 주말에만 해요. 청소하고 빨래 너는 정도죠. 어쩌다 설거지 한 번 하고요.(후기이탈형)”

“육아 관련한 거는 여자들의 몫이라고, 지금도.(후기이탈형)”

“애기 어렸을 때는 걸어다닌 적이 없었던 것 같아요. 항상 뛰어다녔어요. 남편이 너무 원망스러운 거예요. 주변에 둘 키우는 엄마들 너무 존경스럽더라고요.(후기이탈형)”

“사회적인 분위기 같아요. 당연히 여자가 해야 한다고요. 일을 해도 아침도 차려야 하고 갔다와서 저녁도 차려야 하고요.(후기진입형)”

“제가 처음에 집에서 있다가 취직을 하다 보니까 왕처럼 대우받던 생활에 익숙해져서요. 도와달라고 얘기를 해도 그 생활을 유지하려고 해요. 집안 일이면 집안일, 육아면 육아, 망치질 그런 것도 제가 혼자 다 했어요.(후기진입형)”

“생색을 내더라고요. 내가 돈 벌면서 이것도 해야 돼? 내가 출장 사흘을 갔다왔는데 집안일까지 해야 되냐고 하면서요. 그러면 저는 스트레스 쌓이는 거예요. 저는 집에 있는데 자기가 이걸 왜 해야 하냐고 하면서요.(지속이탈형)”

“제가 훨씬 많이 희생하는 것 같아요.(지속참여형)”

“의식이 없어요. 그냥 집에 오면 자는 건 줄 알아요.(지속참여형)”

“저희 신랑 보면 가정을 책임져야 하는 사람은 여자보다 남자이고 그러다 보니까 회사에 충성해야 되고 이런 생각이 지배적이라 (집안일을) 덜 하게 되는거 같아요.(지속참여형)”

성 역할 분리 문제와 더불어 장시간 근로와 경직적인 근로관행도 남성의 가사·육아 참여를 힘들게 하는 주된 원인으로 보인다. 우리나라 임금 근로자의 연간 근로시간이 OECD 국가 중 가장 높은 수준이라는 것은 익히 알려져 있다. 하루의 대부분을 직장에서 보내는 남성근로자의 경우 가족생활을 수행하는 데 제한이 있을 수밖에 없을 것이다. 사회적 변화로 인해 가족과 사회에서 요구하는 아버지의 역할이 점차 확장되고 있으며(김혜영 외, 2010), 생계부양자로서의 역할뿐 아니라 가정에서 아버지 역할에 대한 기대가 점차 증가되고 있다. 하지만 남성의 실질적인 가사·육아 참여는 여전히 매우 낮은 상태로, 이는 배우자인 여성의 결혼만족도, 역할갈등 등에도 영향을 주지만 남성 본인의 심리적 복지감에도 부정적으로 작용한다. 뿐만 아니라 가사와 육아에 지속적으로 참여하기 힘든 우리사회의 구조는 남성으로 하여금 아버지로서의 역할 기술을 습득할 충분한 기회를 제공하지 않음으로써 이들의 가족생활 참여를 더욱 힘들게 하는 악순환을 가져 오기도 한다.

“남편이 거의 집에 못 들어와요. 업무가 너무 많아가지고요.(출산후진입형)”

“집에 들어오기 힘들어서요. 너무 바빠서요. 집에 못 들어오니깐 애들 얼굴도 일주일에 두 번도 못 보는 경우도 많아서요.(출산후진입형)”

“야근 회식이 너무 잦으니까 응급한 경우에도 대응력이 떨어지고.(후기이탈형)”

“안 한다기보단 관심이 없어요. 뭘 해야 하는지도 모르고요. 저도 일하니까 좀 도와 달라고 이야기하면 그때는 또 가르치기 바쁘거든요. (남편이) 아무것도 모르는 상태니까요.(후기진입형)”

“남편이 출장이 많은 직업이라 집에 가끔 한 번씩 와세요. 자기도 쉬고 싶고 챙김받고 싶고 그런 것이 많은 것 같아요.(지속이탈형)”

“저와 신랑이 평일에 (퇴근이) 늦는 편이라서 신랑하고 평일 저녁에 가사를 분담하는 것도 불가능하고, 제 자신도 꼭 하지 않으면 안 되는 가사 제외하면 미뤄두는 편이에요(지속참여형).

기혼여성의 주된 직장 퇴직시점을 보면, 첫자녀가 초등학교에 입학하는 시기에 많이 물리는 것으로 나타났다. 초등학교 저학년의 경우 하교시간이 오후 1~2시로, 맞벌이 가구의 어린 자녀들은 홀로 방치되거나 대부분의 시간을 사교육으로 보내야 한다는 우려가 있다. 집단초점인터뷰를 통해서도 여성들의 노동시장 이탈에 초등학교 저학년 아동에 대한 돌봄 공백이 큰 역할을 하는 것을 확인할 수 있었다.

“오히려 유치원 때는 괜찮아요. 유치원 종일반도 다니고 돌봄서비스가 연결이 되는데 초등학교 저학년 때는 학원을 뺄뺄이 돌릴 수도 없고 학교에 맡기기에는 시간도 한정적이고, (학교에서도) 급할 때 맡길 수 있는 게 아니라 처음에 신청받아서 그 아이들만 해주는 거예요. 제2의 학교 같은 게 필요한테 딱 1학년에서 3학년 그때가 제일 필요한 거 같아요.(출산이탈형)”

“애기가 초등학교 입학할 때 저는 바로 그만 뒀거든요. 그때는 봐줄 사람이 없었기 때문에 도저히 할 수 없었어요.(후기이탈형)”

“도우미가 있었는데도 불구하고 그분들하고 약속한 시간이 있잖아요. (출퇴근) 교통편이 좋지 않았고 세 번 환승해야 하는 정도로 육아랑 일을 병행하니까 몸에서 이상징후가 나오더라고요. 아이도 8살까지 크다 보니까 부모하고 정이 없다는 느낌이 있었고, 초등학교 들어가면 엄마 손이 많이 필요하니까 그때 그만두게 됐어요.(후기이탈형)”

“우리나라는 맞벌이를 할 수 없는 구조 같아요. 제 아이가 지금 어린이집을 다니고 어리지만요, 초등학교 1학년 되었을 때 누구 한 명은 그만 뒀다고 생각하거든요. 초등학교 돌봄교실 그런 것이 있다고는 들었지만, 경쟁률이 어마어마해요. 초등학교 저학년 때는 보통 점심을 안 먹고 하교를 해요. 그 상황에 과연 맞벌이를 할 수 있는 집이 몇이나 될지. 그래서 지

금부터도 그때쯤 되면 그만 되야 하지 않을까 생각하고 있어요.(출산후진입형)”

#### 나. 일의 의미

우리나라 여성의 고용률은 2017년 기준으로 40대 후반(69.7%)이 가장 높고 이어서 20대 후반(69.6%), 50대 전반(66.3%) 순으로 높게 나타나고 있다. 반면 30대 여성의 고용률은 전 연령 세대 중 가장 낮게 나타나고 있는데, 이는 여성이 임신 출산 돌봄으로 인한 경력단절 발생으로 고용률이 감소한 후 40대 재취업으로 증가하기 때문이다.

현재 노동시장에 참여하고 있지 않은 지속이탈형, 출산이탈형, 후기이탈형의 여성들에게 취업 또는 재취업 의사가 있는지 조사한 결과 대부분은 취업을 희망하는 것으로 나타났다. 취업을 희망하는 이유에 관해서는 주로 경제적 사유와 함께 ‘일을 하고 싶은 욕구’가 언급되어 여성에게 일 이 소득의 원천이라는 의미뿐 아니라 자아실현의 도구로서도 큰 의미를 지니고 있는 것을 알 수 있었다.

“저는 집에 있는 것이 너무 안 맞거든요. 아이 좀 크고 나면 어린이집 보내고 할 수 있을 때쯤 취업을 하자는 생각을 계속 가지고 있었어요.(출산후진입형)”

“저도 계속 뭔가를 하고 싶은 욕구가 있어서 준비를 하다가 그래도 24개월까지는 제가 첫째를 데리고 있자는 생각이예요. 그렇지만 아이를 제가 좀 더 키우고 나서 어린이집 갈 수 있을 때는 일을 하려고 했던 것 같아요(출산후진입형)”

“저는 공부를 좀 많이 한 편인데, 전공에 대한 것을 포기하기가 너무 아까운 거예요.(출산후진입형)”

“경제적인 이유가 가장 크죠. 아빠 혼자 벌면 잔소리를 엄청 많이 해요. 또 아이들 키우다 보면 돈 들어가는 곳이 많으니까요. 내가 벌어서 내가 쓰고 싶다는 생각이 들어서요.(후기진입형)”

“결혼해서 시댁에서 살았는데요, 아무리 좋으신 분들도 얼굴 계속 보고 있으면 마찰이 생기기도 하고요. 내가 고정적으로 일을 하는 사람이라는 것을 보여줘야 되는구나 생각이 들었어요. 일하는 며느리의 이미지 때문이에요.(후기진입형)”

“앞으로 살아갈 날이 지금 살아온 날보다 많잖아요. 뭔가 일을 하고 내가 잘할 수 있는 것을 찾고 사회공헌을 하고 이런 것들이 있어야지 그렇지 않으면 살아가는 것이 굉장히 무료해질 것 같아요.(지속이탈형)”

그렇다면 기혼여성이 노동을 지속하게 하는 좋은 환경은 어떤 것일까. 가사와 양육부담 외에 여성의 노동시장 참여를 가로막는 요인들로 노동시장에서의 보이지 않는 장벽과 차별, 일·생활 균형을 어렵게 만드는 장시간 근로와 경직적인 근로여건 등에 대한 문제제기가 있었다.

“저는 계약직으로 있었는데, 아기 낳는 중간에 계약직 끝나는 기간이 겹쳤어요. 끝날 때쯤 시험을 봐서 정규직으로 전환될 수 있는 기회가 있었는데, 저는 아기를 낳았다는 이유로 배제가 되었어요. 시험조차 못 보고 퇴사하게 된 거예요. 아기 낳자마자요.(출산후진입형)”

“저도 처음에 취직했을 때, (주변에서) 아기엄마라는 인식이 있었어요. 다른 젊으신 분들하고 결혼 안 하신 분들은 일에 집중할 수 있는데 저는 아이가 있다 보니 반신반의하면서 저를 고용했던 것 같아요. 그러면서 뭔가 저를 더 깐깐하게 보는 것 같고요. 그런 사회적 인식이 처음에 느껴졌어요.(출산후진입형)”

“아이가 어렸을 때는 면접볼 때 질문이 항상 그거였어요. 아이가 아프면 어떻게 케어를 할거냐, 시댁이나 친정 부모님이 케어가 가능하냐. 항상 이런 고정적인 질문을 받았거든요. 그러면 그때마다 아이를 낳은 게 잘못이구나라는 생각이 들기도 했고요.(후기진입형)”

“임신 사실 알자마자 발령이 다른 데로 났어요. (회사에서는) 원칙적으로 똑같은데 편하게 하라고 한 건데 실질적으로 보면 한직인 거죠.(지속참여형)”

“제가 애엄마인데도 불구하고 누군가 채용할 때 30대 언저리 여자가 지원



하면 뺨을 때 꺼려지는 거예요. 왜냐하면 저희 회사는 규모가 작아서 한 명이 출산휴가 들어가버린다거나 몇 개월 비우면 메울 인력을 찾는 것도 애매하고 나라에서 돈을 준다고 해도 돈만 주지 일을 대신 해주는 게 아니니까 애매한 부분이 있어요.(지속참여형)”

“성차별이 있어요. 무조건 명퇴하면 여자 먼저, 남편보다 많이 벌어도 자기가 그만 뒀요. 남편을 위해서. 그런 면에서 성차별적인 게 있어요.(지속참여형)”

이와 관련하여 본 연구에서 어린 자녀를 둔 여성들이 직장 선택 시 우선적으로 고려하는 요인들을 조사한 결과, 여성들이 일과 육아를 병행하기 위해 필요하다고 생각하는 직장 문화와 환경은 주로 노동시간, 업무강도, 통근거리와 관련이 있는 것으로 나타났다. 업무의 내용 및 직업안정성, 임금 등 다른 근로조건보다 자녀양육에 무리가 가지 않도록 노동시간이 탄력적이고 출퇴근시간이 지켜지는 곳, 지리적인 위치가 가까운 직장을 선호하는 것으로 나타났으며, 특히 후기진입형에 속한 여성들의 경우 아이의 등교시간에 맞춰서 할 수 있는 단시간 근로형태에 대한 선호가 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 기혼여성의 노동공급과 관련한 결정에 있어 가사노동 및 자녀육아에 대한 시간배분이 매우 중요한 제약이라는 점을 보여준다.

“외국처럼 일하는 시간을 선택해서 급여가 적더라도 집에 와서 아이를 볼 수 있는 환경의 회사를 다니고 싶어요(출산이탈형)”

“최근에 계약직 하면서 거리가 가까운 곳에 다니고 있어요. 거리를 따지게 되더라고요. 출근하는 데 한 시간 넘게 걸리니까 일찍 왔다갔다 해야 하고.(그러다 보니) 지쳐서 그런 게 무너져 버리니까 요즘 제일 중요하게 보는 조건은 거리예요..(출산이탈형)”

“아기가 있다 보니까요, 야근이 없고 연차를 자유롭게 쓸 수 있는 곳 위주로 알아보고 취업을 했어요.(출산후진입형)”

“주변에 친정도 가깝지 않고 시댁도 가깝지 않아서 제가 독박육아를 해야 하는 상황이에요. 그래서 무조건 집에서 가까운 곳, 짬짬이 시간 내어 나올

수 있는 곳을 찾았던 것 같아요.(출산후진입형)”

“늦게 끝나지 않는 거요. 정해진 시간에 딱 끝나고요, 직장이 가까운 곳을 먼저 고려를 했어요. 그 전에는 어디든 상관이 없었는데 이제는 아기가 있으니까요.(출산후진입형)”

“집에서 가깝고 9시-6시 근무시간이 지켜지는 곳이에요. 파트타임이든 풀타임이든 상관없이 애가 학교에 있는 시간을 활용해서 할 수 있는 일이면 좋겠어요.(후기이탈형)”

“예전엔 정규직이어야 된다고 생각했었는데 그런 건 이제 중요하지 않고 차라리 계약직이라도 가정과 병행할 수 있는 일을, 소득보다는 약간의 일을 하면서 주로 가정의 일에 몰입할 수 있는 일을 하고 싶어요.(후기이탈형)”

“아무래도 근무시간이 중요하고, 아이를 키우다 보니 배려할 수 있는 분위기라든지 집 위치가 가까운지, 뭐든지 아이 위주로 다 생각해야 해요.(후기진입형)”

#### 다. 육아와 가사노동의 가치

최근 육아를 경제적 가치로 환산하면 월평균 235만 원가량이 된다는 조사결과가 나왔다(김동훈 외, 2017). 이러한 조사결과는 우리사회에서 가사노동과 육아에 대한 가치 인식이 개선되고 있음을 보여준다. 하지만 본 연구의 인터뷰 결과에 따르면, 여성들은 여전히 가정에서의 노동에 대한 가치를 낮게 평가받고 있는 것으로 나타났다. 현재 전업주부인 지속이탈형, 출산이탈형, 후기이탈형의 여성들은 개인의 선호에 의해 전업주부가 된 경우든 일·가정 양립의 어려움으로 인해 전업주부의 역할을 선택한 경우든 공통적으로 전업주부에 대한 가족과 사회의 부정적 인식을 경험하는 것을 확인할 수 있었다. 이들은 대부분 사회적으로 가사노동에 대한 낮은 평가와 배우자 및 친족과의 관계에서 전업주부의 위치와 역할로 인해 심리적·정서적 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

“전업주부를 보는 인식, 눈빛 이런 게 조금 힘들어요.(출산이탈형)”

“남편부터 시작해서 이렇게 얘기하죠. 아기 어렸을 때 힘들다 얘기하면 남편이 ‘나는 집에서 얘기랑 놀고 싶다’ 이런 식으로요. 노는 게 아닌데, 나는 회사 가고 싶다. 회사가 더 편할 것 같다 해도 이해를 못 하죠.(출산이탈형)”

“주변 사람들도, 인터넷 댓글만 봐도 전업주부로 놀면서 카페에서 수다 떨면서 뭐가 힘드냐 이런 말 많이 하시잖아요. 주부들이 얘기 (보육시설) 보내고 얘기 오는 시간 동안 쉬는 게 아니거든요. 집안 정리해야 하고 청소해야 하고 엄청나게 많은데 그 시간 동안 안 쉬고 뭐 하나, 왜 피곤하다고 해, 이런 인식이 있어요.(출산이탈형)”

“맞벌이할 때는 너의 일을 도와줬지만 지금은 내가 혼자 돈 벌잖아, 넌 집에서 하는 게 뭔데, 애 학교 가면 남는 게 시간인데, 라고 남편은 생각하더라고요.(후기이탈형)”

“그냥 무능력자 취급이죠.(지속이탈형)”

“시댁 식구들이요. 신랑이 살이 찌면 스트레스 받아서 그렇다고 하고요. 제가 살이 찌면 너는 편하게 집에만 있어서 살이 찼다고 그러는 거예요. 남들 며느리는 누가 벌어서 어떻게 했다, 요즘은 맞벌이 안 하면 못 산다, 그런 말들을 대놓고 하세요.(지속이탈형)”

“분명히 남편이 벌어도 공동의 돈인데 제가 쓸 때는 마음대로 쓸 수 없고 눈치가 많이 보여요.(지속이탈형)”

“아줌마들을 보는 시선이 능력이 없다, 할 게 없다. 정말 혼한 말로 경단녀, 경단녀가 뭘 해, 그런식이에요.(지속이탈형)”

또한, 출산과 육아로 인해 노동시장에서 이탈하게 된 여성들의 경우 사회적 소외감과 경력단절로 인해 자아실현의 기회가 상실되는 데서 오는 심리적 위축감을 느낀다고 응답했다. 집단초점인터뷰 결과 출산이탈형과 후기이탈형에 속하는 여성들의 대부분은 자녀 양육이 일단락되고 나면 다시 취업할 의향이 있다고 응답하였다. 하지만 이들 중 상당수는 경력단절 이전의 자신의 경력을 인정받지 못하고 재취업 일자리 기회가 저임금의 불안정한 서비스업 일자리로 제한된 현실에 좌절한 경험이 있다고 했

다. 실제로 대부분의 경력단절 여성들에게 열려있는 일자리 기회는 경력 개발에 도움이 되지 않거나 미래에 대한 전망이 없고 급여가 최저임금 수준으로 낮게 설정되어 있는 비정규직 일자리로 제한되어 있는 것이 현실이다. 최근 여성경제활동참여율과 경력단절 여성의 취업률이 증가하고 있는 이면에 이러한 그들이 존재하고 있음은 정책적으로 시사하는 바가 크다. 또한, 경력단절 여성의 재취업을 지원하기 위한 정부의 교육훈련 프로그램들과 취업 지원 서비스는 여성들의 선호에 충분히 부응하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이와 관련하여 취업 지원 프로그램의 다양성과 함께 일자리 연계 프로그램 강화 등의 요구가 있었다.

“(제가 하던 일은) 전문직종이거든요, 나름 프라이드를 갖고 일을 했는데 일을 그만 두고 나서 최근에 일자리를 파트타임으로 알아보고 있는데 시급은 8천 원도 안 되고 설거지 알바밖에 없고, 내가 할 수 있는 일이 이렇게 없었나 자괴감이 드는 거예요. 일을 하고 싶는데.(출산이탈형)”

“나도 여성이고 인격체인데 나라는 사람이 없어지는 거 같아요. 나만의 시간을 보내고 싶는데.(출산이탈형)”

“제 이름이 없어지는 게 가장 힘들어요. 회사에서는 직급에 붙여서 불러줬는데 지금은 누구 엄마, 누구 아내 이렇게 사는 거죠.(후기이탈형)”

“전문성이 떨어지는 게 제일 속상했어요. 회사를 다니면 아무래도 만나는 사람들도 다 전문적인 일을 하는 사람들이잖아요. 직장을 그만 두고 보니까 엄마들 모임이 많아지는 거예요. 신변잡기적인 얘기밖에는 없으니까 너무 싫은 거예요.(후기이탈형)”

“공부한 게 다 의미가 없는 거 같아요. 박사를 하셨던 분도 결국은 전업주부예요. 직급이 높았던 낮았던 간에 일이 없으면 결국에는 전업주부잖아요.(후기이탈형)”

“제가 자존감이 너무 낮아지더라고요. 저희 신랑도 그럴 바에야 직장 다니라고 하지만요, 너무 경력이 단절되어서 갈 데가 없다고 하면 남들은 핑계라고 생각하는 거예요.(지속이탈형)”

“제가 쓸모없는 인간이 되는 느낌이 들어서 자존감이 너무 낮아지는 거예요. 일을 하려고 엄청 알아봤어요. 그런데 택배 알바, 집하 하는 것 그런 일 밖에 없더라고요. 괜찮은 데는 나이제한이 걸려서 아예 지원조차 못 하고요.(지속이탈형)”

“제일 큰 건 경제적인 부담인데, 그렇다고 제가 나서서 경제활동 할 수 있는 상황도 아니고, 경력단절이라는 게 사회문제인데 제도적인 건 없고 무의미해 보여요.(출산이탈형)”

“면접을 보니까 제가 전에 회사를 15년 근무했다고 해도 3, 4년 공백이 엄청나더라고요(후기이탈형).”

“여성경력개발원 그런 데가 있는데요, 거기에서 제시하는 것이 저희가 원하는 프로그램이 별로 없어요.(지속이탈형)”

“경단녀는 싸고 편하게 고용하려고만 하는데 저희는 시간제약도 있고요, 그리고 원하는 것도 있거든요.. 시간이 유동적이거나 원하는 분야거나 둘 중 하나라도 맞는 일자리를 찾고 싶는데 힘든 거죠.(지속이탈형)”

## 2. 저출산정책 이용실태

### 가. 출산휴가와 육아휴직

출산휴가와 육아휴직 이용경험에 대한 응답을 보면 현재 출산휴가는 당연히 가는 것으로, 육아휴직도 출산휴가와 연동해서 자연스럽게 사용하는 것이 일반적인 추세임을 확인할 수 있었다. 하지만 육아휴직 이용자의 대부분은 육아휴직기간에 대해서는 불만족스럽다는 평가를 내렸다. 그들은 제도적으로 허용하는 기간보다 실제 사용할 수 있었던 휴직기간이 짧았다고 응답했다. 육아휴직이 근로자의 권리임에도 불구하고 육아휴직 1년을 모두 사용하기에는 눈치가 보인다는 것이다. 육아휴직기간 동안의 업무공백이 가장 큰 원인으로 작용하고 있는데, 정부에서는 육아휴직 이용을 활성화하기 위하여 대체인력 채용을 장려하고 있지만 기업에서 대체인력을 채용하는 것이 현실적으로 쉽지 않고 대체인력을 채용하

더라도 업무에 적응하는 시간이 필요하기에 기업에서는 부담으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 대체인력 채용의 어려움으로 인해 정규직으로 채용할 경우 육아휴직자가 직장에 복귀하였을 때 대체인력과 갈등의 소지가 있을 수 있고, 대체인력을 채용하지 못하거나 대체인력이 업무에 적응하는 기간 동안 육아휴직자의 업무를 기존 직원들이 부담해야 하는 것도 육아휴직자에게 부담으로 작용하고 있었다.

“자유롭게 쓰라고는 하는데 잠깐 쉬다고 사람을 뽑을 수 없기 때문에 출산 전에 인수인계 하는데 내가 쉬면서 내 일을 해야 하는 동료에게 너무 미안한 거예요.(출산이탈형)”

“조산을 해서 급하게 출산휴가 육아휴직을 붙여 쓰게 되면서 동료들이 인수인계를 하게 됐어요.. 대체인력을 뽑았는데 저는 휴직 끝나고 복귀하고 싶었는데 눈치가 보이더라고요.(출산이탈형)”

“(육아휴직기간을) 다 쓸 수 있으면 좋은데 다 쓰지 못하는 것이 함정이죠.(육아휴직 3개월 사용/출산후진입형)”

“저도 만약에 자유롭게, 당연하게, 쓰라고 했으면 왜 1년을 안 쓰고 싶었겠어요. 그런데 회사에서 부담이 있었기 때문에 복직을 했던 거죠.(육아휴직 4개월 사용/출산후진입형)”

“저는 출산휴가 쓰고 이어서 2년 육아휴직 썼어요. 여자들이 많이 있는 직장이다 보니까 (제도가) 탄탄했어요.(콜센터 근무/후기이탈형)”

“회사 분위기 때문에 안 썼어요. 다들 쓰라고는 하는데 매년 찾아오는 인원 감축이라든지 이런 데 영향이 있을 거 같아서요.(보험회사 근무/후기이탈형)”

“중소기업은 휴직으로 한 사람이 빠지면 빈자리가 굉장히 크거든요. 대체인력을 구하는 것도 쉽지 않은 게 3개월만 일할 사람을 뽑는 게 쉽지 않아요. 결국 나머지 사람들이 일 분산해서 3개월을 버텨야 하는 거예요. 그랬는데 (출산휴가 후에) 육아휴직 1년 간다 하면 나도 여자지만 1년 동안 남은 사람들은 어떻게 하라고 그러냐는 말이 나올 수 밖에 없어요.(지속참여형)”

“대체인력이 왔는데, (대체인력 고용기간) 3개월이면 회사 입장에서는 일 가르치자마자 그만두게 해야 하는 일이 발생하니깐 애매해요.(지속참여형)”

최근 남성 육아휴직 참여를 장려하는 분위기가 조성되면서 남성 육아휴직자가 꾸준히 늘고 있다. 고용노동부의 발표에 따르면 남성 육아휴직 급여자 수는 2007년 310명에 불과했으나 2017년에는 1만 2,043명으로 늘었다고 한다. 10년 동안 남성 육아휴직자 수가 40배 증가한 것이다. 하지만 여전히 남성 육아휴직자는 전체 육아휴직자 10명 가운데 1명에 불과하며, 인터뷰에 참여한 여성들도 배우자의 육아휴직 이용에 대해서는 여전히 사용하기 힘든 분위기라고 평가하고 있었고, 배우자가 육아휴직을 사용한 경우는 대부분 회사에서 ‘첫 번째’ 사례였다고 한다. 남성의 육아휴직 사용을 저해하는 주된 원인으로는 육아휴직 후 직장에 복귀했을 때 받게 될 불이익, 소득 감소, 부정적인 시선 등이 있는 것으로 나타났다. 또한, 남성이 육아휴직을 신청할 경우 직장에서는 이직을 위한 준비기간으로 인식하는 등 부정적인 분위기가 존재하며, 아직까지도 육아휴직은 소수의 남성들만 이용하는 제도로 인식되어 있어 이용자들에게 낙인효과를 불러오는 것으로 보인다. 양육과 육아의 책임이 부모 모두에게 있다는 사회적 인식은 여전히 부족한 상황임을 확인할 수 있었다.

“TV에 나오는 거 보고 당신도 육아휴직 사용하자고 했더니, 갔다오면 회사 그만 뒤야 된다고…….(출산이탈형)”

“정책은 있는데 대기업 아니면 못 쓰는 것 같아요.(출산이탈형).”

“육아휴직 얘기 꺼내는 것만으로도 안 좋게 봐요.(출산이탈형)”

“대기업이라고 해서 쓸 수 있는 거 같지도 않더라고요. 쓰면 승진에 문제가 생기는 것 같아요.(출산이탈형)”

“제가 (육아휴직 4개월 쓰고) 복직을 해서 남편이 육아휴직을 쓰고 있거든요. 남편이 휴직하기가 쉽지 않은데 그만 둘 생각으로 말씀드린 거거든요. 남편 직장에서 아빠가 육아휴직 쓰는 분위기가 전혀 아니었는데 둘 중에 한 명은 그만 뒤야겠다 생각해서요.(남편 육아휴직 1년 사용/출산후진입형)”

“저희 남편은 본인 회사에서 최초로 썼다고, 되게 쓰는 게 민망했다 하더라고요. 어쩔 수 없는 상황이라서 썼어요.(남편 육아휴직 2개월 사용/후기이탈형).”

“저희 남편은 공무원인데도 자리다툼이 안 보이게 있었더라고요. 회사에서 ‘니가 최초다’ 이러는데 제가 아프고 친정 부모님도 아프셔서 회사에서 사정은 알지만 ‘니가 최초야’ 하고 썰기를 박으니까 상처를 받았다고 하더라고요.(남편 육아휴직 1년 사용/후기이탈형)”

“제 남편은 이직하려고 썼어요. 애초에 남자들이 육아휴직 가는 건 정말 다른 거 준비하는 이유밖에 없어요. 정말 육아하려고 하는 사람은 뉴스에 나오는 사람이고 육아휴직 하려고 하면 ‘애는 나가려고 하는구나’ 생각해요.(지속참여형)”

“신랑도 육아휴직 생각했었어요. 공무원인데 공무원도 그렇대요. 갔다 오고 나서 내 자리를 못 지킬 것 같고 다른 데로 발령날 거 같아서 어느 누구도 권유해도 안 쓴다고 하더라고요.(지속참여형)”

“저희 신랑네 회사도 육아휴직제도가 있고 실제로 대부분 권장한대요. 그런데 실제로 사용하면 고과를 D등급 받는 거예요. 그러니까 쓰라는 거야 말라는 거야 헛갈리는 거죠.(지속참여형)”

## 나. 보육서비스 및 현금 지원

인터뷰 대상자들의 다양한 보육서비스 이용경험을 조사하였다. 보육시설의 종류별로 선호도를 조사한 결과, 국공립 어린이집과 직장 어린이집, 초등돌봄교실 등에 대한 높은 선호도가 나타났다. 국공립 어린이집의 경우 정부나 지자체에서 보육교사 인건비와 기자재 구입비 등을 지원하므로 전반적인 보육의 질이 민간 어린이집에 비해 높다고 알려져 있다. 이러한 특징이 인터뷰 결과에서도 나타나고 있으며, 아울러 시간 연장 보육이 가능하다는 점도 이용자의 만족도를 높이는 데 영향을 미치고 있었다. 직장 어린이집은 이용자가 작아서 이용실태를 파악하는 데 어려움이 있었으나 이용자의 경우 접근성이 높고 비상시에 대응이 쉽다는 점에서 만



족도가 큰 것으로 나타났다. 방과 후 교실과 초등돌봄교실은 정규수업시간 이후에도 아이를 지속적으로 케어한다는 점이 장점으로 언급되었으나, 커리큘럼 측면에서는 만족도가 낮게 나타났다.

“가정 어린이집은 체계가 없어요. 선생님이랑 어린이집 안에서 할 수 있는 게 많이 없고 견학을 나가서 체험하거나 하는 게 전부데, 국공립 어린이집은 규모가 있으니 선생님도 초빙할 수 있고 선생님들도 자기 반 아이가 아니라도 많이 케어해주시고 제가 일찍 가야 할 일이 있으면 8시 전에도 갈 수 있고 하원도 6시 안에만 가면 돼서 좋아요. 가정 어린이집 보낼 때는 9시 이전에 못 가고 하원도 5시 반에는 해야 했어요. 그때 제가 일을 했으면 아마 하원할 때 아이를 누구한테 맡겨야 했을 거예요.(국공립 어린이집 이용/출산이탈형)”

“교실도 넓었고, 첫째가 가정 어린이집 다녔는데 너무 좁아서 학부형 행사할 때 힘들 정도였거든요. 국공립은 만 0세 반인데도 굉장히 크고 교구라든가 놀이시설이라든가 이런 게 너무 많이 있는 거예요. 시설이나 선생님들도 너무 친절하시고 저희 애도 지금까지 어린이집 가기 싫다고 울었던 적이 한 번도 없어요. 굉장히 만족하고 있어요.(국공립 어린이집 이용/출산이탈형)”

“교회에서 운영하는 어린이집이었는데 교회 목사님 가족이 원장이었고 별로였지만 대안이 없어서 그냥 보낸 거예요. 국공립으로 바뀌니까 새로운 원장님 오시고 선생님의 수준이 높아지는 거예요. 확실히 달라지더라고요.(국공립 어린이집 이용/후기이탈형)”

“국공립 어린이집은 선생님을 시험쳐서 뽑으니까 퀄리티가 있어요. 사립은 선생님이 자주 바뀌고 연봉이 작고 하니까 원장이 뭐라 하면 나가더라고요. 그런 면에서 안정성이 없어요. 애들을 안정적으로 계속 봐줄 사람이 필요한데 자꾸 바뀌니까 선생님들 역량이 쌓이지도 않고요.(국공립 어린이집 이용/지속참여형)”

“직장 내에 있다 보니까 수시로 보거나 엄마들 근무시간에 맞춰서 다 해주죠. 그런 부분은 믿고 맡길 수 있어서 좋았던 것 같아요. 안심이 되는 거죠. 하지만 일반유치원은 사교육이라던가 연계해서 하는데 저희 직장은 그런

건 덜한 거 같아요. 시설은 깨끗하고 선생님 퀄리티도 좋고 했는데 사교육에 대한 부분이 덜한 데라 욕심이 있는 엄마는 아쉬워해요.(직장 어린이집 이용/지속참여형)”

“시설 좋고 간호사도 있고 선생님도 정교사에 엄청 잘 가르치는데 공부를 안 시켜요. 오로지 9시까지 있을 수 있으니까 그것만으로 보내고는 있죠.(직장 어린이집 이용/지속참여형)”

“방과 후 교실이 그렇게 가격 대비 뚜렷하게 좋은 편은 아닌데 이용하는 이유가 (아이가 집에 왔다가 가는 게 아니라) 연계되어 있어서죠. 그 이유가 커요. 그다지 질적으로 뛰어나다든지 아이가 좋아하는 건 아닌 거 같아요. 하지만 아이가 다른 데 가지 않고 지속적으로 케어가 되는 부분 때문에 계속 이용하고 있어요.(방과 후 교실 이용/출산이탈형)”

하지만 수요에 비해 국공립 어린이집 수가 적어 대기인원이 많고 이용이 제한적이라는 점이 문제점으로 언급되었다. 초등돌봄교실 역시 이용하려는 아동 수에 비해 공급이 부족하다는 점과 방학에는 도시락을 싸서 보내야 한다는 점이 단점으로 언급되었다.

“5세가 되어서 올해 처음 국공립 어린이집 갔는데 대기를 2년 했어요. 2년 대기하고 나서도 추첨해서 들어갔어요.(출산이탈형)”

“국공립 어린이집은 하늘의 별따기라는 말이 있어요.(출산이탈형)”

“큰아이 보내려고 했다가 민간 어린이집 가게 되었고 둘째는 출산하고 동시에 대기를 걸어서 2년 만에 올 초에 가게 되었어요.(출산이탈형)”

“초등돌봄교실 이용하는데 선발인원이 너무 적어요. 저희 둘째는 1학년인데도 추첨해서 들어갔어요.(출산후진입형)”

보육서비스 이용에 관한 공통적인 의견은 전반적으로 이용할 수 있는 보육시설이 부족하다는 점이었으며, 특히 전업주부의 경우 보육서비스가 맞벌이 부부 중심으로 혜택이 돌아가고 있다는 점에서 아쉽다는 평가가 많았다.

“저희는 국공립 어린이집을 아이 낳자마자 접수했는데도 못 들어갔고요, 둘째는 심지어 어린이집도 못 보냈어요. 자리가 없어서요. 맞벌이를 해야 접수가 올라가니까 알바라도 해야 되나 그렇게 되더라고요.(지속이탈형)

“직장 다니다가 잠깐 휴직하면 돌봄서비스 이용을 못 해요. 자격이 안 되니까요. 저희 아이 학교에 1학년이 8개 반인데 돌봄서비스반이 두 반인 거예요. 그것도 정원이 다 차서 다닐 수가 없더라고요.(지속이탈형)”

“국공립은 맞벌이 조건이 있으면 1년에 한 번씩 서류를 내야 하고 못 내면 애가 나와야 돼요.(지속이탈형)”

“저희는 사립 어린이집인데 종일반 이용을 못 해요. 맞벌이가 아니면요. 아이들이 많아서 그래요. 맞벌이로도 정원이 다 차니까요. 맞벌이 중에서도 추첨을 해요.(지속이탈형)”

“저는 교육대학원 나와서 임용 준비 중인데 공부할 시간이 없어요. 일하는 엄마들은 6시 반이나 9시 반까지 봐주는 경우가 있는데요, 저희는 4시면 무조건 데리러 오라고 하거든요. 6시까지만이라도 늘려주면 좋을 텐데요. (지속이탈형)”

또한, 맞벌이가구의 경우 퇴근시간까지 편히 맡길 수 있도록 보육서비스 개선에 대한 요구가 컸다. 최근 수요자 중심의 보육서비스 제공을 위한 정책적 노력으로 시간연장형 보육시설이 증가하고 있지만 실제로 여성들은 보육기관의 운영시간이 자신의 근무시간에 비해 부족하다고 인식하고 있었다. 어린이집 보육시간은 원칙적으로 오후 7시 30분까지만 실제 운영시간은 그보다 짧은 경우가 많은 것으로 드러났으며, 저녁 6시 이후에 가면 아이가 혼자 남아 있다며 일찍 하원하도록 유도하는 등 정해진 운영시간 안에 이용을 하더라도 눈치를 봐야 하는 상황이 많은 것으로 보인다.

“처음 어린이집 찾는 과정에서 아기를 6시쯤 데리러 갈 거라고 이야기를 했더니 ‘그 시간에 아기 혼자 남아 있다, 그러면 정서에 좋지 않다’고 이야기를 하더라고요. 늦게까지 남아있겠다고 하면 상담받을 때부터 싫어하는 그런 표현을 많이 하세요. 그런 곳이 많아서 어린이집 찾기가 힘들었던 것

같아요.(출산후진입형)”

“시간연장형이라고 써 있는 어린이집인데요, 막상 늦게 데리러 간다고 하면 거부하는 곳들이 생각보다 되게 많더라고요.(출산후진입형)”

“아이돌보미서비스도 시간이 맞는 사람이 구해지기까지 짧게는 한두 달에서 길게는 1년까지도 기다려야 한다고 해서 생각을 접었어요.(출산후진입형)”

“저희 아이는 초등돌봄교실에 가는데요, 8시부터 7시까지 있어요. 그러니까 학교에서 계속 전화를 해요. 모든 상담의 타겟은 제가 되는 거예요. ‘어머님, 어머님 딸이 제일 일찍 와서 제일 늦게 가요. 애가 힘들어하지 않을까요?’라고 하면서 빨리 가기를 유도하는 거예요. 묵묵히 넘기고 있는데요, 그런 전화를 한 번 받고 나면 너무 걱정이 되고 마음이 쓰이긴 해요.(출산후진입형)”

“연장제라고 해서 6시, 7시까지 봐준다고 하더라도 눈치가 보여요. 한 번씩 일이 있어서 6시에 갈 때가 있는데 죄송하다고 얘기를 하면 표정이 안 좋아요. 토요일도 한다고 시간표에 나와 있는데 토요일 날 열지 않아요. 그런건 형식적인 거고 (실제 이용할 수 있는) 시간을 좀 늘려주면 좋겠어요. 일하는 사람 입장에서 7시도 빠듯하거든요. (후기진입형)”

“종일반도 딱 6시가 되면 데려가라고 해요. 6시 넘는 경우가 있으면 선생님이 인상 쓰고 있고요. 입학할 때는 종일반이고 7시 반까지 봐준다고 써 있거든요. 근데 6시 조금 넘으면 눈치를 봐야 하고, 뭐 사가야 하고 그래요.”

정부의 보육료지원정책에 대한 만족도는 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. 대표적인 것이 2009년부터 도입된 아이사랑카드제도로, 보육정책의 체감도를 높이고 수요자 중심의 보육정책을 실현한다는 취지에서 전자바우처방식을 이용한 보육료지원제도로 도입되었다. 이용자의 선택권 보장을 위하여 보육료를 어린이집에 지급하는 대신 전자카드 형태로 부모에게 지급하여 어린이집을 이용하면서 결제하도록 한 것이다. 하지만 아이사랑카드제도에 대한 이용자의 평가는 정책 지원이 늘어나도 부모에게 체감되는 혜택은 오히려 적다는 것이 지배적이었다. 그 이유로는 어린이

집에서 특별활동비 명목으로 지원금액과 별도로 추가비용을 부과한다는 사실을 들었다. 따라서 보육료 지원이 가계에 큰 도움이 되지 않는다는 평가가 많았다.

“저는 지금 아이사랑카드로 큰애 민간 어린이집 결제하고 있고 작은아이는 양육수당 20만 원 받고 있는데 어린이집 비용 자체는 제 주머니에서 나가는 게 없기 때문에 괜찮은데 특활비가 월 10만 원 나가요. 작은애는 20만 원 받는데 쓰기도 애매해요. 기저귀 값만 해도 10만 원 나가는데 그렇잖아요.(출산이탈형)”

“큰아이 어린이집에 7만 원 가까이 따로 내고 있거든요. 1년이면 돈이 꽤 되는데 그것도 부담스러워요. 추가로 특활비 내는 거라서 추가로 결제해야 하는데, 몇 살 때까지 안 냈는데 몇 살부터 내야 하고, 국공립은 안 내는데 민간은 내야 하고 그런 것들이 일관성이 없는 것 같아요.(출산이탈형)”

“사립 어린이집을 보내면 뭐 추가되고 뭐 추가되고 하니까요. 지원받는 것보다 두 배 정도 더 내요.(출산후진입형)”

“어린이집 지원받으면 특활비라고 해서 따로 돈을 내는 부분이 있어요. 지원은 30 몇 만 원 나오는데 따로 더 내야 하는 돈이 있어요.(출산후진입형)”

“시설에서는 지원금액보다 더 많이 받으려고 하는 것이 있어요. 쥐도 쥐도 부족해요. 그걸 잘 관리감독 해야 할 것 같아요.(추기진입형)”

그 밖에 보육서비스의 질 향상을 위하여 보육교사의 처우를 개선해야 한다는 의견도 제시되었다. 보육교사의 열악한 근무환경과 급여 등 처우 문제가 개선되어야 안정적인 돌봄서비스가 제공될 수 있다는 것이다. 실제로 낮은 급여 수준과 만족도는 보육교사의 잦은 이직 등으로 어린이집의 인력난을 가중시키고 그 피해는 고스란히 아이들에게 돌아갈 수밖에 없다. 뿐만 아니라 여성들은 보육교사 또한 워킹맘으로서 일·가정 양립이 필요하다는 생각에 공감하고 있었다.

“교사들 자질도 필요할 것 같아요. 예전에 아는 친구가 유치원 교사를 하겠다고 들어갔는데요, 말이 교사지 맨날 찢고 오리고 밤 늦게 퇴근하고 거

의 중노동이라서 그만 두더라고요.(지속이탈형)”

“보육교사 자격증 따기가 사실 너무 쉬워요. 그 조건을 좀 강화했으면 좋겠어요. 그리고 보육교사들 잡무처리도 너무 많아요. 서울어린이집 인증을 따내기 위해서 교사들에게 청소해라, 꾸며라, 요구가 너무 많거든요. 선생님들이 그런 일에 시간을 할애하느라고 본인들이 너무 힘드니까요.(지속이탈형)”

“선생님들이 돌아가면서 7시, 8시까지 당직근무를 하시잖아요. 그렇게 선생님들이 하지 않고 돌보미 선생님을 따로 두면 좋겠어요. 5시부터 8시까지 전담하는 선생님이로요. 왜냐면 그 분들도 직장이 있고 가정이 있으신 분들이니까 아무래도 당직을 일주일에 한 번 선다고 해도 부담이실 거 아니에요. 차라리 보조교사 형태로 돌보미 선생님을 두면 선생님들은 퇴근시간에 가시고 돌보미 선생님이 늦게 가는 아이들만 보면 되고 좋을 것 같아요.(후기이탈형)”

마지막으로 저출산정책의 유형 중 양육수당과 자녀장려금 등 현금 지원에 대한 의견을 물었다. 현금 지원에 대해서는 생색내기 정책이라는 의견이 있었으며, 어떻게 이용하고 있는지에 대한 질문에는 아이를 위해 저축한다는 응답이 많았다. 또한 자녀가 중학교, 고등학교에 진학하면서 양육비와 교육비가 급증하는 점을 감안하여 중학생, 고등학생 자녀에 대한 지원이 필요하다는 의견도 제기되었다.

“둘째 출산했을 때 출산장려금 10만 원 받았는데 생색내기 같아요. 10만 원 받고 고마운 마음 안 생기는데 다른 어르신들은 내 세금을 그렇게 주나 생각할 수도 있을 것 같아요. 다른 방법으로 기저귀를 준다거나 하는 게 더 고마울 거 같아요.(출산이탈형)”

“대부분은 공짜로 들어오는 돈이라고 생각해서 적금을 넣는다든지 아기 통장을 만들어서 그냥 거기로 이체하는 거 같아요. 그게 가게에 도움이 된 다기보단 그냥 주면 다행이라는 생각이죠.(출산후진입형)”

“별로 큰 표시가 안 나요. 그게 중요한 것은 아닌 것 같아요. 아이를 키우다 보면 돈이 그때만 들어가는 게 아니죠. 아이들이 초등학교 졸업하고 중

학교, 고등학교 올라가면서 기하급수적으로 들어가는 비용이 많아져요. 오히려 그게 문제죠. 아동 때는 솔직히 10만 원은 표시도 안 날 것 같아요. 차라리 그걸 다른 곳에다가 사용하면 어떨까…….(후기진입형)”

“지금 저출산이 문제가 되니까 출산하는 시점에 대한 복지가 계속 나오고 있지만요, 아이가 커가는 시기는 청소년이 19살까지면 그때에 대한 복지가 있어야 하는데, 초등학교를 졸업하고 나서 중학교, 고등학교에 대한 복지는 전혀 없거든요.(후기진입형)”

### 3. 정책 개선 사항

인터뷰에 참여한 여성들을 대상으로 현행 저출산 및 일·가정 양립정책에 대해 만족도를 조사한 결과, 대체로 부정적인 의견이 긍정적인 의견에 비해 많았다. 저출산현상에 대한 대응방안으로서 정책의 효과에 대해서는 실질적인 도움이 되지 않는다는 의견들이 많았는데, 정책이 종류가 많지만 제대로 홍보가 이루어지지 않아 실제로 활용하기 힘들다는 점과 정부의 지원이 확대되어도 사용자가 체감할 수 있는 부분이 작다는 점이 주된 이유로 언급되었다. 또한, 실효성이 없는 정책들은 축소하고 실질적인 도움이 되는 정책들을 확대 개선하는 방향으로 나아갔으면 하는 바람도 있었다. 그 밖에도, 최근 도입된 아동수당정책에 대해서는 지원을 받기 위한 조건이 까다롭다는 의견도 있었다.

“많으면 많고 적으면 적은 금액인데 없는 거 보아야 낫겠지만 그거 때문에 아이를 더 낳거나 하지는 않을 거 같아요. 사실 아이 하나 키우는 데 통계적으로 3억 정도 들어간다고 하더라고요. 몇 십만 원 때문에 낳진 않겠죠. (후기이탈형)”

“정책이 있어도 모르는 경우가 많아요. 예전에 큰아이 때 이용한 건데 학습지 지원금이 있었는데 1년 정도는 그걸 몰랐어요. 그런 것도 홍보가 안 되니까 아는 사람이나 하고 못 받는 거죠. 그런 지원금이나 정책들이 제가 애써 찾아보고 확인하지 않는 이상 잘 모르고 넘어가는 것도 많은 것 같아요. (출산이탈형)”

“둘째아이가 저체중이어서 의료보험 지원을 조금 더 받아요. 초진비가 3천 얼마이면 천 몇 백 원 내고 약값도 600원 내고 그런 게 1년이긴 하지만 감거나 잔병치레로 병원을 자주 가니까 그런 소소한 게 도움이 많이 되더라고요. 근데 그걸 병원에서는 잘 모르더라고요. 병원 한 쪽 벽에 붙어 있는데 저는 모르고 있다가 친구가 알려줘서 겨우 신청했어요.(출산이탈형)”

“저는 공공기관에서 일하기 때문에 규정상으로는 아이가 둘 이전인 부모의 경우 하루에 30분씩 두 번, 1시간 정도의 수유시간을 보장받게 돼 있어요. 근데 그렇게 하는 사람 아무도 없거든요. 지키지 못하는 그런 규정만 들지 말고 차라리 1시간 더 빨리 귀가할 수 있게 했으면 좋겠어요.(출산후진입형)”

“지원을 받는 데 (이런저런 제약) 조건이 너무 많아요. 재산이(일정 기준 이상으로) 잡혀있고 토지도 있으면 혜택을 못 받아요.(지속참여형)”

여성들의 일·가정 양립과 삶의 질 개선을 위한 정책 개선 방안에 관해서는 다음과 같은 의견들이 제기되었다. 첫째, 출산휴가나 육아휴직 등을 사용할 수 있는 사회적 분위기가 형성되어야 한다는 점을 지적했다. 둘째, 경력단절 여성에 대한 노동시장 내 차별과 편견이 시정되어야 하며, 경력단절 여성들이 사회에 다시 진입할 수 있는 계기를 만들어주는 ‘경력 단절 여성 지원 프로그램’에 대한 필요성도 언급되었다. 셋째, 출산여성들은 아이를 믿고 맡길 수 있는 ‘보육시설 확충’이 무엇보다 시급한 문제라고 인식하고 있었다. 마지막으로, 미취학 아동에 대한 혜택뿐만 아니라 성인 이전까지 연령대별 지원 제도 및 정책이 지속적으로 필요하다는 의견이 있었다.

“출산휴가가 3개월로 정해져 있듯이 육아휴직도 무조건 1년 쉬라고 하면 안 쉬는 여자들 없을 거예요. 그렇게 되면 아이하고 유대관계도 더 쌓을 수 있고, 그러면 하나 낳고 둘 낳게 된다니까요.(후기이탈형)”

“경력단절에 대해 ‘집에서 애만 보고 있었다’는 식으로 생각하지 말고 그 전에 일해던 것도 고려를 해 줄 수 있는 사회적 인식이 있었으면 좋겠어요. 그리고 경력단절된 사람이 계속 눈을 낮춰서 갈 수는 없잖아요. 옛날에 했



던 일이 있는데 사무직에 있던 사람이 박스 나르고 할 수 없잖아요. 옛날에 일자리 수준에는 못 미치더라도 눈을 낮추면 갈 수 있는 일자리를 마련해주는 게 필요하지 않나 싶어요.(후기이탈형)”

“아이 케어는 친절 도움을 받고 있어서 부담이 없는데 취업을 하려고 하면 경단녀 입장에서 너무 어려운 거예요. 정책적으로 장애인을 의무적으로 회사에서 몇 퍼센트 무조건 채용하는 거 있잖아요. 경단녀도 그런 게 있으면 좋겠어요.(출산이탈형)”

“경단녀들 교육 프로그램이 많이 늘어나면 좋겠어요. 여성취업센터가 있는데 많지 않으니깐 거기까지 가는 시간 생각해야 하고 아이들 어린이집 시간이란 맞추기가 힘들더라고요. 그리고 프로그램도 컴퓨터나 회계 쪽으로만 한정되어 있고 다양하지가 않더라고요.(출산이탈형)”

“물질적인 지원은 안 줘도 상관없어요. 살아가면서 큰 불편 없는 거거든요. 근데 보육시설은 달라요. 당장 아이를 맡길 곳이 있어야 밖에 나가서 일을 할 수 있는 거잖아요. 그런 것이 더 중요하다고 생각해요.(지속참여형)”

“제가 여태껏 일하면서 겪은 건데요, 아이가 엄마는 왜 회사 다니냐고, 다른 엄마는 집에 있는데 엄마는 왜 나가냐고 했을 때 마음이 아팠어요. 제 자식대에는요, 여자도 일하는 게 보편적인 환경이 되면 좋겠어요. 어렸을 때부터 사람은 평등하다고 가르치고, 여자라고 등록금 깎아주지 않았잖아요. 똑같이 배우고 대학교, 대학원 졸업했어도 결국은 여자인기 때문에…… 제 일 발목을 잡는 것은 육아였어요.(지속참여형)”

향후 추가 또는 확대되기를 원하는 정책으로는 ‘자율출퇴근제’가 가장 많이 언급되었으며, ‘육아기근로시간단축제’에 대한 요구도 있었다. 보육서비스와 관련하여서는 ‘24시간 돌봄서비스’와 직장 어린이집 설치 확대, ‘등하교 지원 서비스’에 대한 수요가 큰 것으로 나타났으며 지역 보육시설을 강화하자는 의견도 있었다. 또한, 현재 대부분의 정책이 공공기관이나 대기업 위주로 시행되고 있는데 중소기업에도 적용될 수 있도록 정책 시행 범위를 확대하고, ‘남성 육아휴직 의무화’ 등의 정책에 강제성을 부여해야 할 필요성에 대한 언급도 있었다. 그리고 성평등 인식이 자리잡을

수 있도록 사회 인식을 개선하기 위한 노력이 필요하며 메스컴을 통한 홍보뿐 아니라 어릴 때부터 성평등 교육이 필요하다는 생각도 제기되었다.

“저는 자율출퇴근제가 조금 더 보편화되면 좋겠어요. 저 같은 경우는 아이가 이제 커서 저녁시간에 늦게 오니까 제가 일찍 퇴근할 필요는 없거든요. 그 대신 아침이라도 좀 챙겨주려면 제가 10시에 출근해서 7시에 퇴근을 한다든지 해야 하죠. 그렇게 시간적인 부분이 조율될 수 있는 분위기가 마련되면 좋겠어요.(후기진입형)”

“저는 아이가 넷이라서 첫째가 입학하면 8시 40분까지 등교인데요. 신랑은 출근이 빨라서 새벽에 나가요. 그러면 제가 밑에 동생 세 명을 다 깨워서 옷 입히고 큰애 등교시키러 가는 거예요. 그래서 저는 아빠가 늦게 출근하는 그런 프로그램이 있으면 좋겠다는 생각을 했어요. 출근을 한 시간 늦춘다거나 하는 식으로요.(지속이탈형)”

“일을 같이 병행하려면 사람들이 일을 마음 편하게 할 수 있도록 24시간 보육시설을 늘렸으면 좋겠어요. 아예 정부 차원에서.(후기이탈형)”

“나오는 정책들을 보면 보통 공공기업이나 공무원들 위주가 많거든요. 사기업들은 그냥 권고사항으로 되는 경우가 많더라고요. 그래서 그걸 모든 기업에 강제성을 두면 지금보다 조금 낮지 않을까 생각이 들어요.(출산후진입형)”

“여자가 아이를 낳으면 회사에서 출산휴가를 써야 한다는 인식이 있듯이 남자도 어느 정도 기간을 정해서 그 기간 동안은 무조건 몇 개월이라도 (육아휴직을) 사용하라고 의무적으로 하면 좋을 것 같아요.(후기진입형)”

“저희는 남편이 육아휴직 쓰고 제가 직장을 나가고 있는데 그런 부분에 대해서 사실 이해받지 못하는 경우도 많아요. 특히 어른들은 더 안 좋게 생각하시는 경우들이 많고요. 제 또래 사람들도 니가 돈 벌고 남편이 일하는 거 괜찮냐고 하기도 해요. 저는 어릴 때부터 아이들한테 양성평등에 대한 부분을 교육하는 것도 필요하다고 생각해요.(출산후진입형)”

“매스컴에서도 많이 다뤄줘야 한다고 생각해요. TV에서 하는 공동육아 프로그램 같은 거 있잖아요. 남자도 당연히 육아를 해야 한다는 것이 자

연스럽게 인식이 스며들 수 있도록 그런 노력이 필요할 것 같아요.(후기 진입형)”

“여자들은 출산휴가 주지, 육아휴직 주지, 빨리 퇴근시켜 주지…… 그렇게 되면요, 그만큼 업무집중도도 떨어지고요, 그런 배려 아닌 배려를 여자만 받게 되면 내가 고용주라도 여자 쓰기 싫겠다는 생각을 저도 한 적이 있어요. 그런데 그게 남자도 마찬가지로 그걸 의무적으로 써야 한다고 하면요, 그러니까 부모가 될 사람들은 다 그걸 의무적으로 혜택을 받을 수 있게 되면 누구에게나 균등하게 승진기회도 갈 수 있고 여자가 출산 육아 때문에 제외되는 걸 막을 수 있지 않을까요?(출산후진입형)”

특히, 여성들은 자녀 양육을 위한 경제적 지원을 늘리고 인프라를 구축하는 것도 중요하지만 아이와 부모와의 애착이 중요한 시기에 아이와 부모가 함께할 수 있도록 시간을 확보하는 것이 더욱 중요하다고 지적한다. 이와 관련하여서는 근로시간단축제도 정착을 위한 정부와 기업의 적극적인 노력이 필요하며 자녀돌봄휴가제 및 육아기근로시간단축제도의 확대 등을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

“모든 사람이 정해진 시간에 퇴근하는 것이 아이 있는 사람한테 제일 중요한 것 같아요. 엄마가 아이를 직접 보는 것이 사실 제일 좋잖아요. 보육시설도 좋지만 엄마가 직접 키울 수 있는 환경과 인식이 개선되어야 아이를 더 낳을 것 같아요.(출산후진입형)”

“남편이 저녁에 일찍 있는 거랑 없는 거랑 질이 엄청 다른 거예요. 아이 들고 저랑 있으면 잘 때까지 똑같은 일상인데 거기 아빠가 빨리 와서 같이 식사하고 애들하고 놀면 풍성해지고 좋은 거 같아요.(출산이탈형)”

“지금은 없어졌는데 예전에 ‘가정의 날’이라고 해서 신랑이 한 달에 두 번 네 시에 퇴근을 했거든요. 하루가 너무 긴 거예요. 아빠가 그때 오면 주말에 할 수 있는 걸 평일에 할 수 있어요. 그런 제도가 금전적인 도움은 아니었지만 엄청 좋았어요.(출산이탈형)”

“저희 회사에 아이돌봄휴가가 올해부터 생겼어요. 공무원들은 훨씬 전부터 있었던 것 같은데요. 연차하고 상관없이 돌봄휴가를 이틀 정도 쓸 수 있게

돼서 학부모 상담이나 방문학습 때 쓸 수 있어서 좋아요.(출산후진입형)”  
 “뉴스에서 잠깐 본 적이 있는데 저학년 학부모 가정은 출근 시간이 10시로 바뀌는 제도가 나온 적이 있어요. 그게 시행되면 좋겠어요. 그리고 남자들도 적용받을 수 있으면 여자도 직장에서도 덜 눈치받고 동등하게 일할 수 있을 거 같아요.(출산이탈형)”

“저희 남편은 월차를 못 써요. 대체할 수 있는 직원이 없어서 그런데 그런 직장이 아파 많을 거예요. 그런 사람한테 의무적으로 하루 정도 아이랑 소풍 가는 날, 아이 학교 쉬는 날 가족하고 보낼 수 있게 해주면 좋겠어요.(출산이탈형)”

“영유아 부모들한테는 특별기간 같은 걸 뒤서요. 아이와 접촉할 수 있는 시간을 많이 주면 좋겠다는 생각이 많이 들어요. 저도 8시에 나와서 집에 가면 7시가 넘거든요.(출산후진입형)”

### 제3절 소 결

출산여성들을 대상으로 한 집단초점인터뷰를 통해 밝혀진 연구결과를 요약하고 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 많은 여성들이 일과 가정 사이에서 갈등하고 둘 중 한 가지를 포기하는 상황에 놓인다는 것을 확인하였다. 출산 후 노동시장에서 이탈한 여성들은 대부분 경제활동 참여에 대한 의지를 갖고 있으나 현실적으로 일과 육아를 병행하기 어려워서 출산을 전후로 퇴직한 것으로 나타났다. 인터뷰 참여자 중 출산이탈형에 속하는 여성들 모두(6명 중 6명 전원) 재취업 의향이 있다고 응답하였으나 노동시장에 재진입하려는 여성들에게 본인의 전공과 일자리에 대한 선호를 만족하는 양질의 일자리 기회는 매우 부족한 것으로 나타났다. 또한, 많은 경력단절 여성들이 출산 후 재취업 시 차별을 경험하는 것으로 나타나, 이러한 노동시장 차별 문제를 해소하는 데 정책적 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

둘째, 취업이탈형에 속한 여성들은 출산휴가와 육아휴직 등 일·가정양립정책을 제공받는 비중이 출산 후에도 지속적으로 노동시장에 참여하는 여성들에 비해 월등히 낮았다는 점에서 정책적으로 시사하는 바가 크다. 그동안 대기업 정규직 여성들이 아니면 이용이 힘들었던 휴가제도의 사각지대를 없앨 수 있도록 정책을 개선해야 할 필요가 있다.

셋째, 일·가정 양립을 위한 지원정책으로서 현행 육아휴직제도가 가진 한계점이 지적되었다. 최근 육아휴직급여의 소득대체율이 지속적으로 증가한 영향인지 육아휴직급여의 수준에 대한 불만을 언급한 경우는 드물었으나, 마음 놓고 휴직기간을 충분히 쓰지 못한다는 것에 대한 문제제기가 두드러졌다. 그 이유는 직장에서 대체인력의 채용과 단기간에 직무에 적응시키는 것이 힘들다는 이유로 빠른 직장 복귀를 요구한다는 점, 그리고 육아휴직기간이 길어질 경우 대체인력이 휴직자의 일을 완전히 대체하게 되어 직장 복귀가 힘들어질 수 있을 것이라는 불안감을 들 수 있다.

넷째, 육아와 일을 병행하고 있는 여성들에게 가장 힘든 점은 불규칙한 노동시간과 야근의 부담, 그리고 자녀를 믿고 맡길 수 있는 보육시설의 부재로 나타났다. 최근 시간연장제 유치원, 종일제 유치원 등 시간연장형 보육이 확대되고 있으나, 여전히 많은 여성들이 보육시설의 이용시간과 관련해 어려움을 겪고 있는 것으로 확인되었다. 2018년 7월부터 노동시간 단축이 시행되어 그 영향이 차츰 나타나리라 기대하고 있으나, 장시간 노동관행과 경직적인 근로환경 등은 반드시 개선되어야 할 점이라 판단된다. 또한, 여성들이 육아휴직 이후에 동일 직장에 복귀하여 본인의 커리어를 이어나갈 수 있도록 고용의 안정성이 담보되는 정책적 노력이 필요할 것이다.

다섯째, 본 연구를 통해 확인된 점은 여성들에게 있어 일과 육아에 대해 다양한 선호가 존재한다는 점이다. 여성들 가운데 본인이 직접 육아와 가사를 담당하는 것에 강한 선호가 있는 개인들이 있는 반면, 본인의 일과 커리어에 대하여 더 큰 선호가 있는 여성들도 있다. 가족정책은 다양한 여성의 선호를 존중해 주는 방향으로 나아갈 때에만 지속가능하고 실효성 있는 정책이 될 수 있을 것이다. 보육서비스의 경우 맞벌이부부에게 혜택이 집중되어 있는 경향이 있어 전업주부들도 필요할 때 활용할 수 있

도록 형평성 측면에서 정책 개선이 필요할 것으로 보이며, 자녀 양육으로 인해 경력단절을 경험하게 되는 여성들에 대한 교육훈련 프로그램을 강화하고 양질의 단시간 일자리를 창출하려는 노력도 필요할 것이다.

마지막으로, 우리나라 여성들 중 가장 많은 비중을 차지하는 여성의 유형은 출산 전후 지속적으로 노동시장에서 이탈한 여성들로 ‘지속이탈형’이라 분류된 여성들이다. 이 그룹에 속한 여성들 또한 육아를 가치 있는 노동으로 인정하지 않는 데서 오는 전업주부에 대한 부정적인 사회적 인식과 경제적인 부담을 가장 큰 어려움으로 언급했다. 성 역할 고정관념으로 인해 육아에 대한 남성의 역할이 배제되고 맞벌이 부부들 사이에서도 가사와 육아는 여성에게 지나치게 편중되는 현상이 있어 사회적인 인식 전환이 필요할 것으로 보인다. 남성의 육아휴직 이용을 보편화할 수 있도록 육아휴직제도의 의무 시행 방안이 강구되어야 한다. 또한, 성 역할 고정관념은 직장에서 채용과 승진에서 남녀차별을 초래하는 원인으로도 작용한다는 점을 생각할 때, 사회적 인식 개선을 위한 성평등정책도 보다 적극적으로 시행되어야 할 것이다.

## 제 5 장

## 결 론

### 제1절 주요 연구결과 요약

본 연구에서는 출산을 전후로 한 여성의 경제활동 참여 변화를 분석하고 다양한 형태의 저출산정책들과 여성 경제활동의 관계에 대하여 분석하였다. 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 우리나라 여성들의 출산과 자녀 양육 시기 동안 경제활동 참여에 대한 지속적 결정과정을 분석하였다. 집단중심추세모형을 이용하여 출산과 자녀 양육 시기 여성의 경제활동 참여궤적을 분석한 결과, 여성의 노동시장 참여유형은 5개 집단(‘지속이탈형’, ‘후기진입형’, ‘출산이탈형’, ‘출산후진입형’, ‘지속참여형’)으로 구분되었다. 여성이 특정 집단에 소속되는데는 학력, 배우자 소득, 부모와의 동거 여부, 둘째자녀 출산 여부 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 학력이 높을수록 ‘지속이탈형’보다는 ‘후기진입형’과 ‘지속참여형’에 속할 확률이 높고, 배우자 소득이 높을수록 ‘출산후진입형’과 ‘후기진입형’, ‘지속참여형’에 속할 가능성이 유의미하게 높았다. 가사와 자녀 양육에 도움을 줄 수 있는 부모와의 동거는 여성이 ‘지속이탈형’에 비해 ‘출산후진입형’과 ‘후기진입형’에 속할 확률을 높이고, 둘째자녀가 있는 경우 ‘지속이탈형’에 속할 확률이 유의미하게 높은 것을 확인할 수 있었다.

여성의 경제활동 참여유형별 일자리 특성을 비교한 결과 ‘지속참여형’에 속하는 여성들은 ‘출산이탈형’에 비해 평균적으로 임금이 높고 고용안정성도 높은 일자리에 종사하는 것으로 나타났으며, 출산휴가와 육아휴직을 제공받을 가능성도 높게 나타났다. 한편, ‘후기진입형’과 ‘출산후진입형’은 ‘지속참여형’과 ‘출산이탈형’에 비해 상대적으로 임금이 낮고 비정규직과 시간제일자리에서 종사할 비율이 두 배 이상 높게 나타났다. 이러한 분석결과는 출산과 자녀양육 시기 노동시장에서 이탈한 여성들이 자녀양육이 일단락된 후에 노동시장에 재진입하고자 하는 경우 재취업 일자리가 비정규직과 저임금 일자리로 제한되고 있음을 의미한다.

출산과 자녀 양육 시기 여성의 노동시장 이탈을 막고 기혼여성의 일·가정 양립을 지원하기 위하여 시행된 여러 정책들이 여성의 경제활동 참여에 미친 영향을 분석한 결과, 출산휴가와 육아휴직 등 모성보호제도와 보육지원정책은 기혼여성의 노동시장 이탈과 경력단절을 막는 데 일정 역할을 해온 것을 확인할 수 있었다. 하지만 여성의 노동시장 참여유형 가운데 ‘출산이탈형’의 경우 ‘지속참여형’에 비해 출산휴가와 육아휴직제도에 대한 접근성이 낮은 것으로 나타나, 제도의 사각지대를 해소하는 것이 중요함을 시사하는 결과로 볼 수 있다. 한편, 보육서비스의 영향은 자녀가 3~5세일 때 여성 노동시장 참여를 제고하는 효과가 크게 나타났다는 점에서 휴가제도 사용 이후 여성이 노동시장에 복귀하여 일·가정을 병행하는 데 도움을 주고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 출산과 자녀 양육 시기 여성의 경력단절을 막기 위해서는 믿고 이용할 수 있는 보육서비스의 확대가 필수적임을 의미한다. 양육수당과 자녀장려금 등 현금지원정책은 저소득층 여성들의 노동시장 참여에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 특히 자녀가 0~2세일 때 그 영향이 큰 것을 확인할 수 있었다. 이론적으로도 현금 지원은 여성 노동시장 참여에 부정적인 영향을 미치는 것으로 예측되는데 일부에서는 이러한 정책효과를 양육수당 등 현금지원정책에 대한 축소를 주장하는 근거로 이용하기도 한다. 하지만 본 연구의 결과에서 현금지원정책이 여성 경제활동 참여에 미치는 부정적인 효과가 저소득층에서만 유의하게 나타났다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 경제적 이유로 저임금 일자리에 종사하는 여성들 중 이러한



현금지원정책으로 자녀와의 유대가 중요한 시기에 자녀를 직접 양육할 수 있는 선택권이 추가로 주어진 것을 의미할 수도 있기 때문이다.

아울러 본 연구에서는 출산을 경험한 여성들을 대상으로 집단초점인터뷰를 통해 여성들의 경제활동 참여에 관한 의사결정과 일·생활 균형의 어려움, 그리고 정책 개선방안에 대한 의견을 들었다. 먼저, 여성들의 일·가정 양립실태를 조사한 결과, 많은 여성들이 일과 육아를 병행하기 어려운 환경으로 인해 출산과 양육 시기에 퇴직을 결심하는 것으로 나타났다. 인터뷰에 참여한 여성들 가운데 출산이탈형 여성들 모두(6명 전원) 재취업 의사가 있는 것으로 응답하였으나 노동시장에 재진입하려는 여성들에게 본인의 전공과 선호를 만족하는 일자리 기회는 희소하였으며 많은 경력단절 여성들이 재취업 시 노동시장에서 차별을 경험하는 것으로 나타났다. 저출산 관련 정책의 이용경험에 관해서는 육아휴직제도의 실효성에 대한 문제가 제기되었다. 최근 육아휴직급여의 소득대체율이 지속적으로 증가한 영향인지 육아휴직급여 수준에 대한 불만을 언급한 경우는 드물었으나, 육아휴직기간을 충분히 쓰기 힘든 환경에 대한 문제제기가 많았다. 이러한 배경에는 직장에서 대체인력의 채용과 단기간에 직무를 적응시키는 것이 힘들다는 이유로 휴직자의 빠른 직장 복귀를 요구하는 한편, 육아휴직기간이 길어질 경우 직장 복귀의 어려움에 대한 불안감이 작용하는 것으로 보인다. 또한, 성 역할 고정관념으로 인해 남성의 육아휴직 이용은 여전히 정착되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 가정과 일을 병행하고 있는 여성들에게 가장 힘든 점은 불규칙한 노동시간과 장시간 노동, 그리고 믿고 이용할 수 있는 보육시설의 부재라는 점이 드러났다. 최근 시간연장형 보육서비스가 확대되고 있으나, 보육시설 이용시간이 지켜지지 않는 경우가 많은 것으로 나타났으며 국공립 어린이집과 방과 후 돌봄서비스의 확대에 관한 요구가 큰 것으로 나타났다. 돌봄보육 정책과 관련해서는 보육서비스의 질 제고에 대한 문제제기도 두드러졌다. 한편, 이러한 제도적 개선사항보다 일·가정 양립이 가능한 사회를 만들기 위한 선결조건으로 여성들은 규칙적인 근로시간과 사회적 인식 변화를 강조하였다.

## 제2절 정책적 시사점

우리나라의 출산율이 전 세계적으로 가장 낮은 수준을 지속해 오고 있는 가운데 최근 통계청 인구동향자료는 2018년 3분기 합계출산율이 0.95라고 발표했다. 지난 10여 년 동안 정부는 저출산을 심각한 사회문제로 인식하고 적극적으로 저출산대책들을 추진해 왔다. 이러한 노력의 일환으로 무상보육과 가정양육수당이 도입되고 육아휴직제도가 여러 차례 변화되었으며 지자체들은 앞 다투어 출산장려금을 지급하고 있다. 그럼에도 불구하고 출산율이 지속적으로 하락하여 역대 최저점을 경신한 근본적인 원인은 무엇일까.

최근 한 연구에 따르면 아이를 키우는 가정은 육아비용으로 가구당 월 평균 지출액의 31%를 지출하고 있으며, 조사대상자의 10명 중 9명은 육아비용을 부담으로 여기고 있다고 응답하였다(여성가족부, 「2016 육아문화 인식 조사결과」). 소득과 자산이 높은 가구에서 출산율이 높게 나타나는 최근의 추세는 높은 자녀 양육비용과 무관하지 않을 것이다.

출산과 양육 관련 비용에는 식품비, 의료비, 교육비 등 자녀를 위하여 지출하는 직접적인 비용 외에도 양육으로 인해 여성이 근로하지 못하게 될 경우 발생하는 기회비용이 존재한다. 이와 관련해서는 우리나라 노동시장의 불평등을 주목해야 한다. 남녀고용평등법이 제정된 1987년 이후 30여 년 동안 남녀 고용률 격차는 1987년 24.8%포인트에서 2017년 20.4%포인트로, 고작 4%포인트 남짓 개선되었으며, 남녀 임금격차 또한 1999년에 35.9%에서 2018년 33.1%로 거의 개선되지 않았다. 2018년 기준으로 남성이 100만 원을 받을 때 여성은 평균 67만 원을 받고 일하는 것이다. 더불어 이 기간 동안 여성의 학력 수준이 비약적으로 증가하고 2000년대 후반부터 여성의 대학진학률이 남성을 추월한 것을 고려하면, 우리나라 노동시장의 성평등 수준이 얼마나 심각한지 알 수 있다.

본 연구의 결과에서 밝혀진 바와 같이, 많은 여성들이 출산과 자녀 양육 시기 노동시장에서 이탈하고 있으며, 그 주된 원인은 ‘육아’이다. 이들

중 대부분은 자녀가 어느 정도 성장한 후 다시 노동시장에 진입하고자 하는 의지를 가지고 있으나, 현실에서 경력단절 여성에게 열려있는 재취업 일자리는 저임금·비정규직일자리가 대부분이다. 따라서 출산과 자녀 양육으로 인한 노동시장 이탈이 보편화된 사회에서 자녀 출산과 양육의 비용은 더욱 커질 수밖에 없으며, 출산을 저하는 당연한 귀결이라 볼 수 있다. 또한 본 연구에서 여성의 경력단절은 경제적인 사유뿐 아니라 여성의 자아실현 기회를 잃게 한다는 점에서도 여성의 '삶의 질'에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

이상의 통계와 본 연구의 분석결과가 말해주는 것은 앞으로의 저출산 정책의 방향성이 출산 장려가 아닌 여성으로 하여금 일과 가정을 양립할 수 있게 함으로써 출산과 자녀 양육으로 인한 노동시장 이탈을 막고, 궁극적으로는 여성과 가족 모두의 삶의 질을 높이는 것을 목표로 해야 한다는 점이다. 구체적인 정책적 시사점은 다음과 같다.

먼저, 출산휴가와 육아휴직 등 모성보호제도는 근로자가 일과 가정을 양립하게 함으로서 노동시장 이탈을 막고 고용상태를 유지할 수 있게 하려는 본래의 취지에 어느 정도 부합하고 있는 것으로 보인다. 하지만 현재 이러한 정책의 혜택이 모든 여성에게 보편적으로 주어지는 것은 아니라는 점에서 정책의 한계가 있다. 육아휴직제도의 경우 여러 차례 제도 개선을 통해 현재의 형태가 갖추어졌으나 정책 이용이 대기업 정규직 여성으로 국한되고 있어 사각지대가 크고, 남성이 정책을 이용하는 데는 사회적 제약이 큰 상황이다. 앞으로 정책의 실효성을 높이고 보편성을 강화하기 위해서는 중소기업체와 비정규직 등 모성보호제도의 사각지대를 해소하고 남성 육아휴직제도 이용을 확대해야 한다. 이를 위해서는 휴가 제도 이용의 걸림돌로 지적된 '제도 사용으로 인한 불이익', '휴직 이후 고용안정성 문제', '대체인력 운용과 관련한 문제' 등이 종합적으로 고려된 정책 개선이 이루어져야 할 것이다.

돌봄·보육 지원정책 역시 여성의 노동시장 이탈과 경력단절을 막는 데 긍정적인 역할을 하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 하지만 국공립 어린이집과 방과 후 돌봄서비스 등은 높은 수요에도 불구하고 공급 수준이 그에 미치지 못하고 있다. 민간 어린이집의 국공립 전환과 지역별 형평성을

고려한 국공립 어린이집 확충이 이루어져야 할 것이다. 또한, 정부의 보육 지원 예산은 매년 증가하고 있으나 보육의 질에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 보육서비스의 질 제고를 위하여 돌봄노동자의 근로조건 및 근로환경을 개선하고 교육보육 프로그램과 교사자질 향상을 위한 보완책이 필요하다. 최근 민간 어린이집의 비리와 재정·운용 구조에 대한 문제가 제기된 만큼 보육시설의 불투명한 회계문제에 대한 대책 마련이 시급하며, 원아 수 대비 보육교사의 수를 합리적으로 책정하고 이를 철저히 지키도록 관리감독을 강화해야 할 것이다. 초등학교 저학년 자녀를 둔 여성들의 노동시장 이탈이 잦은 것을 고려하여 방과 후 돌봄서비스를 확대하고 육아기근로시간단축제, 자녀돌봄휴가제, 24시간 돌봄서비스 등 돌봄 공백을 최소화하며 출산 양육의 사회적 책임을 강화해야 한다.

특히 본 연구에서 강조하고 싶은 점은 저출산정책만으로는 여성의 노동시장 참여를 높이고 일·가정 양립을 가능하게 하는 데 한계가 있다는 점이다. 여성의 경력단절에 대한 근본적인 문제 해결을 위해서는 장시간 근로체제와 경직적인 근로문화를 개선하고 노동시장에서 여성에 대한 차별을 해소하기 위한 노력이 병행되어야 한다. 또한, 보수적 성 역할 인식과 가부장적 사회질서를 개선하기 위한 방안에 대해서도 보다 깊이 있는 논의가 필요할 것으로 판단된다. 가정에서 여성은 가사노동과 육아의 전담자로 규정하는 남성부양자 인식과 성 역할 분리가 여성의 일·생활 균형을 저해하고 역할 갈등을 불러일으키는 주된 요인일 뿐 아니라, 남성으로 하여금 아버지로서의 역할 기술을 습득할 기회를 충분히 제공하지 않음으로써 남성들의 가족생활 참여를 더욱 힘들게 해 남성 본인의 심리적 복지감에도 부정적인 영향을 미친다. 따라서 노동시장에서의 적극적인 성평등정책의 시행은 물론, 우리 사회의 전반적인 의식변화를 가져올 수 있도록 직장과 학교에서의 교육과 훈련, 캠페인 등을 시행할 필요가 있을 것으로 보인다.

최근 제3차 저출산고령사회 기본계획에 대한 재구조화 논의는 저출산을 사회적·경제적 문제로 보고 출산 문제로 국한시키기보다는 사회적 불균형과 부정합의 결과로 인식하고 대응방안을 마련해야 한다는 방향성을 제시하고 있다. 이러한 정책 패러다임의 전환이 결실을 맺기 위해서는 다

양한 정책적 대응이 출산과 육아를 둘러싼 가족의 ‘삶의 질 향상’에 초점을 맞추어 이루어져야 할 것이라 판단된다. 이를 위해서는 다양한 여성들의 선호와 욕구에 대한 목소리에 귀를 기울여야 한다. 본 연구에서 출산과 양육 시기를 경험하고 있는 여성들을 인터뷰한 결과, 여성들의 일과 육아에 대한 다양한 선호가 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. 여성들 가운데 본인이 직접 육아와 가사를 담당하는 것에 선호를 가진 개인들이 있으며 본인의 일과 가정을 병행하는 것을 더 선호하는 개인도 있다. 지속가능하고 실효성 있는 정책을 마련하기 위해서는 이러한 다양한 여성의 유형이 존재함을 고려하여 정책의 방향이 제시되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 경향신문(2017), 「태어나자마자 ‘차별’? 지자체마다 출산지원금 천차만별」, 2017. 11. 19.자.
- 고려대학교 한국어대사전(2009).
- 교육부 보도자료(2017), 「내년부터 희망하는 학교에서 자유학년제를 시작한다 - 중학교 자유학기제 확대·발전 계획 시안 발표」, 2017. 9. 12.자.
- 국회입법조사처, 「헌법 개정의 방향: 성평등 관점을 중심으로」, 2017. 5.
- 기획재정부(2010), 『세계 주요국가 저출산대책 평가 및 우리나라에의 적용방안』, (재)한국여성경제진흥원.
- 김근주(2012), 「일·가정 양립을 위한 근로시간 단축제도」, 『법학논총』 29(3), 한양대학교 법학연구소.
- \_\_\_\_\_(2016), 『국제기준의 근로조건 규율: ILO협약을 중심으로』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2017), 『제6차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원 기본계획 수립을 위한 과제 발굴』, 한국노동연구원.
- 김동식(2014), 『피임과 낙태 정책에서의 재생산건강권 보장방안』, 한국여성정책연구원.
- 김동훈·이재희·이혜민(2017), 『행복한 육아문화 정착을 위한 KICCE 육아정책 여론조사(I)』, 육아정책연구소.
- 김엘림(2016), 「저출산대책과 노동법의 역할과 과제」, 『노동법학』 제60호, 한국노동법학회.
- 김인경(2017), 『일·가정양립정책의 효과성과 정책적 시사점』, 정책연구시리즈 2017-6, 한국개발연구원.
- 김재희(2017), 「청년 장애인의 경제활동 참여 변화유형과 영향요인에 관한 연구」, 『한국사회복지학』 69(4), pp.127-152.
- 김지경·조유현(2003), 「젊은 여성의 첫 출산 후 노동시장 복귀에 관한 분석」, 『노동경제논집』 26(3), pp.181-207.

- 김한곤(1993), 『한국 출산력 변화의 원인과 전망』, 대구·영남대학교출판부.
- 김혜영·선보영·김상돈(2010), 『여성의 만혼화와 저출산에 관한 연구』, 한국여성정책연구원 연구보고서 2010-18, pp.1-277.
- 김혜원(2009), 『저출산 극복을 위한 일·가정 양립방안 연구』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2017), 「저출산고령사회정책 평가에 대한 토론편 - 저출산대책을 중심으로」, 『저출산정책 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 2017. 12. 12.
- 노동부(1994), 『제1차 근로여성복지 기본계획(1994~1997)』.
- \_\_\_\_\_(1997), 『제2차 근로여성복지 기본계획(1998~2002)』.
- 노동환경건강연구소(2000), 『여성근로자의 작업환경과 근로형태가 임신, 출산에 미치는 영향 - 병원과 공공부문 근로여성을 중심으로』.
- 뉴스원(2018), 「임신 9개월째인데 “정식 직원 아니니 유급출산휴가 안 돼”」, 2018. 2. 6.자.
- 대한민국 정부(2008), 『제1차 저출산고령사회 기본계획(보완판)(2006~2010)』.
- \_\_\_\_\_(2011), 『제2차 저출산고령사회 기본계획(2011~2015)』.
- \_\_\_\_\_(2016), 『제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)』.
- 류연규(2005), 「복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 비교연구」, 서울대학교 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 머니투데이(2018), 「서울시, 올해 ‘국공립’ 어린이집 263개소 확충」, 2018. 2. 25.자.
- 민주노동연구소(2006), 『노동자의 저출산 원인 규명과 여성친화적 노동시장정책 연구』, 한국노동연구원.
- 민현주(2007), 「엄마의 취업과 자녀 태움에 관한 동태적 분석」, 『한국사회학』 41(3), pp.106-126.
- \_\_\_\_\_(2012), 「자녀 출산과 양육 시기 동안의 여성취업 유형화」, 『한국사회학』 46(2), pp.61-87.
- 박경숙·김영혜(2003), 「한국 여성의 생애 유형 : 저출산과 M 자형 취업곡선에의 함의」, 『한국인구학』 26(2), pp.63-90.
- 박미희·홍백의(2014), 「청년층의 노동시장 이행 유형과 그 결정요인」, 『사

- 회복지정책』 41(4), pp.21-49.
- 박수미(2003), 「한국여성들의 두 번째 노동시장 이행에 대한 종단적 연구」, 『한국여성학』 19(1), pp.43-80.
- 박중서(2017), 「기존의 저출산정책에 대한 평가」, 『저출산 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회.
- 보건복지부(2016), 「저출산·고령사회 기본계획(‘16~’20)」.
- 보건사회위원회(1987), 「남녀고용평등법 개정심사서」, 1987. 10.
- 변수정·황남희(2018), 『저출산 고령사회 기본계획의 주요내용과 향후 과제』, 한국보건사회연구원.
- 여성가족부, 「2016 육아문화 인식 조사결과」, 2017. 2.
- 여성가족부 보도자료(2018), 『저출산대책, 여성의 건강과 삶을 중심으로 재설계 돼야』, 2018. 3. 9.자.
- 여유진·김은정·김수정·김은지·최준영(2013), 『여성고용 활성화 방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 연합뉴스(2017), 「청년고용증대세제로 세금 깎아주니 정규직 1만4천명 늘었다」, 2017. 9. 16.자.
- \_\_\_\_\_(2018), 「연내 500세대 이상 신축 APT에 국공립 어린이집 설치 의무화」, 2018. 12. 15.자.
- 오준섭의원 대표발의, 「출산축하금 차별지원 개선에 관한 건의안」, 발의 연월일 : 2016. 12. 2. 의안번호 244.
- 유계숙(2012), 「저출산 대응을 위한 일·가정양립지원정책」, 『문화 및 사회문제』 18(1), 한국심리학회.
- 유해미(2016), 『저출산 대응정책의 진단 및 방향 연구』, 육아정책연구소.
- \_\_\_\_\_(2017), 『제6차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원 기본계획 수립을 위한 과제 발굴』, 한국노동연구원.
- 윤자영·홍민기·김근주(2017), 『일·가정양립제도의 노동시장 효과』, 한국노동연구원.
- 이복순·정운태·이훈희(2010), 「저출산의 원인에 관한 연구」, 『한국사회혁신학회보』 1(1), 한국사회혁신학회.
- 이삼식·윤홍식·신현웅·최효진(2013), 『취업부모의 출산양육여건 개선을



- 위한 부모보험제도 모형 개발』, 한국보건사회연구원.
- 이상협·이철희·홍석철(2016), 『저출산대책의 효과성 평가』, 한국보건사회연구원.
- 이은경(2010), 「여성고용이 저출산문제의 해법이다」, 『여성고용 현황과 활성화 대책』, 새로운사회연구원.
- 이진숙·김태원(2014), 「독일의 저출산문제와 최근 대응의 변화」, 『국제지역연구』 18(1), 한국외국어대학교 국제지역연구센터.
- 이철희(2018), 「인구변화와 노동시장 : 전망과 과제」, 『저출산고령사회위원회 민간위원 전체 워크숍』, 2018. 1. 24.
- 이혜원(2014), 「결혼과 출산으로 인한 기혼여성의 노동공급 변화」, 『재정포럼』 216(0), pp.39-58.
- 장지연(2004), 「모성휴가제도의 변화과정과 여성노동권」, 『여성연구』, 제66호, 한국여성정책연구원.
- 장지연·윤자영·신현구(2013), 『모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위한 모성보호제도 재설계방안 연구』, 한국노동연구원.
- 장지연·진병유(2014), 「소득계층별 여성취업의 변화 : 배우자 소득수준을 중심으로」, 『산업노동연구』 20(2), pp.219-248.
- 장지연(2017), 「저출산 사회를 바라보는 새로운 관점이 필요하다」, 『저출산정책 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회, 2017. 12. 12.
- 장지연·김근주·권혁·오은진·성상현(2017), 「제6차 남녀고용평등 및 일가정양립 지원 기본계획 수립을 위한 과제발굴」, 한국노동연구원, p.6.
- 장혜경·이미정·김경미·김영란(2004), 『저출산시대 여성과 국가대응전략』, 한국여성개발원.
- 저출산고령사회위원회(2017), 「저출산 사회를 바라보는 새로운 관점이 필요하다」, 『저출산정책 패러다임 전환을 위한 토론회』, 2017. 12. 12.
- 전연숙·주영아(2016), 「경력단절 여성의 도움 추구 경험에 관한 합의적 질적 연구」, 『취업진로연구』 6(4), pp.45-70.
- 정구현(2000), 「한국의 출산력 추이 및 전망」, 『통계분석연구』 5(2), 통계청.
- 정재훈(2017), 「저출산 기본계획의 성과와 과제 - 삶의 질·행복수준 향상

- 을 통한 저출산현상 변화를 위하여, 『저출산 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회.
- 정책공감(2017), 「새 정부의 일자리 정책, 내일이 있는 나라 ① ‘공공일자리’ 편」, 2017. 5. 22.자.
- 최슬기(2017), 「저출산대책 패러다임 전환을 위한 토론회」, 『저출산 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회.
- 최영진(2013), 「일본의 저출산과 가족정책」, 『한양법학』 제44권, 한양법학회.
- 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.
- \_\_\_\_\_(2018), 「2017년 11월 인구동향」.
- \_\_\_\_\_(2018), 「2017년 출생·사망 통계 잠정결과」, 2018. 2. 28.자.
- 한겨레(2017), 「‘아동수당’ 723만 원 커트라인이 위험한 두 가지 이유」, 2017. 12. 6.자.
- \_\_\_\_\_(2018), 「돌봄노동이 엄마의 용돈벌이?...정부는 ‘악덕 사용자’」. 2018. 3. 8.자.
- 한국노동연구원, 「한국노동패널조사(KLIPS)」 1~19차 조사 원자료.
- 환경노동위원장(2018), 「근로기준법 일부개정 법률안」, 의안번호 : 2012226, 발의연월일 : 2018. 2. 28.
- 허백윤(2017), 「정부의 저출산대책에 대한 평가」, 『저출산 패러다임 전환을 위한 토론회』, 저출산고령사회위원회.
- Ahn, N. & P. Mira(2002), “A Note on the Changing Relationship Between Fertility and Female Employment Rates in Developed Countries”, *Journal of Population Economics* 15(4), Springer.
- \_\_\_\_\_(2003), “Job bust, baby bust? : Evidence from Spain”, In *Family, Household and Work*, Springer, Berlin, Heidelberg, pp.389-405.
- Arellano, M., & S. Bond(1991), “Some tests of specification for panel data : Monte Carlo evidence and an application to employment equations”, *The review of economic studies* 58(2), pp.277-297.
- Becker G. S.(1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago Distribution Center.

- Blau, D. M., & P. K. Robins(1988), "Child-care costs and family labor supply", *The Review of Economics and Statistics*, pp.374-381.
- Brewster, K. L., & R. R. Rindfuss(2000), "Fertility and women's employment in industrialized nations", *Annual review of sociology* 26(1), pp.271-296.
- Budig, M. J., J. Misra & I. Boeckmann(2012), "The motherhood penalty in cross-national perspective: The importance of work-family policies and cultural attitudes", *Social Politics* 19(2), pp.163-193.
- Chang, J.(1997), *Labor force withdrawal and entry surrounding first childbirth of married women*, University of Wisconsin-Madison.
- Cohen, P. N., & S. M. Bianchi(1999), "Marriage, children, and women's employment : What do we know", *Monthly Lab. Rev.*, 122, 22.
- Connelly, R.(1992), "The effect of child care costs on married women's labor force participation", *The review of Economics and Statistics*, pp.83-90.
- Del Boca, D., R. Aaberge, U. Colombino, J. Ernisch, M. Francesconi, S. Pasqua, & S. Strom(2005), "Labour market participation of women and fertility : the effect of social policies", Boeri, Del Boca and Pissarides(eds.), *Labor Market Participation and Fertility of Women : the Effect of Social Policies*, Oxford University Press, UK, pp.121-264.
- Dusenberry & Okun(1960), "Comments," *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, Princeton University Press.
- Engelhardt, H., T. Kögel, & A. Prskawetz(2001), "Fertility and female employment reconsidered : A macro-level time series analysis", Rostock : Max Planck Institute for Demographic Research (MPIDR Working Paper WP-2001-021).
- Eydal, G. B., I. V. Gíslason, T. Rostgaard, B. Brandth, A. Z. Duvander, & J. Lammi-Taskula(2015), "Trends in parental leave in the Nordic countries : has the forward march of gender equality

- halted?. Community”, *Work & Family* 18(2), pp.167-181.
- Forgha, N. G., & M. E. Mbella(2016), “The Implication of Female Labour Force Participation on Economic Growth in Cameroon”, *International Journal of Development and Economic Sustainability*, European Centre for Research Training and Development, United Kingdom, 4(1), pp.34-47.
- Furtado, D., & H. Hock(2008), *Immigrant labor, child-care services, and the work-fertility trade-off in the United States*.
- Gornick, J. C., M. K. Meyers, & K. E. Ross(1997), “Supporting the employment of mothers : Policy variation across fourteen welfare states”, *Journal of European social policy* 7(1), pp.45-70.
- Greenstein, T.(1989), “Human capital, marital and birth timing, and the postnatal labor force participation of married women”, *Journal of Family Issues* 10(3), pp.359-382.
- Hynes, K., & M. Clarkberg(2005), “Women’s employment patterns during early parenthood : A group based trajectory analysis”, *Journal of Marriage and Family* 67(1), pp.222-239.
- Ingco, K. N., & V. L. Y. Pilitro(2016), *Stuck at a Crossroad: A Microeconometric Analysis of Fertility and Married Female Labor Force Supply in the Philippines*.
- Jones, B. L., D. S. Nagin, & K. Roeder(2001), “A SAS procedure based on mixture models for estimating developmental trajectories”, *Sociological methods & research* 29(3), pp.374-393.
- Kimmel, J.(1998), “Child care costs as a barrier to employment for single and married mothers”, *Review of Economics and Statistics* 80(2), pp.287-299.
- Klerman, J. A.(1993), Characterizing leave for maternity : modeling the NLS-Y data.
- Leibenstein, H.(1974), “An Interpretation of the Economic Theory of Fertility : Promising Path or Blind Alley?” *Journal of Economic*

- Literature* 12(2), pp.457-479.
- Malthus, T.(1963), “Principles of Population, fifth edition”, Homewood : Irwin.
- Misra, J., M. Budig, & I. Boeckmann(2011), “Work-family policies and the effects of children on women’s employment hours and wages. Community”, *Work & Family* 14(2), pp.139-157.
- Nagin, D. S.(1999), “Analyzing developmental trajectories : a semiparametric, group-based approach”, *Psychological methods* 4(2), p.139.
- Nagin, D. S. & D. Nagin(2005), Group-based modeling of development, Harvard University Press.
- Perivier H. and S. O’Dorchai(2002), Women’s employment and public policies, State of Art, Report for the European Union of the Project MOCHA(The rationale of motherhood choices : influence of employment conditions and of public policies)
- Powell, L. M.(2002), Joint labor supply and childcare choice decisions of married mothers, *Journal of Human Resources*, pp.106-128.
- Schultz, T. P.(1997), “Demand for children in low income countries”, *Handbook of population and family economics* 1, pp.349-430.
- Smith, J. P., D. Thomas, E. Frankenberg, K. Beegle, & G. Teruel(2002), “Wages, employment and economic shocks: Evidence from Indonesia”, *Journal of Population Economics* 15(1), pp.161-193.
- UN(2013), World Population Policies 2013 – Government Views and Policies.
- Waldfogel, J.(1998), “The family gap for young women in the United States and Britain : Can maternity leave make a difference?”, *Journal of labor economics* 16(3), pp.505-545.

고용노동부 일·생활 균형 홈페이지(<http://worklife.kr>).

고용보험 홈페이지([www.ei.go.kr](http://www.ei.go.kr)).

교육부 행복한 교육 홈페이지(<http://happyedu.moe.go.kr>).

국립국어원 홈페이지([www.korean.go.kr](http://www.korean.go.kr)).

국가지표체계(<http://www.index.go.kr>).

두산백과([www.doopedia.co.kr](http://www.doopedia.co.kr)).

보건복지부 사회서비스 전자바우처 홈페이지(<http://www.socialservice.or.kr>).

주택도시기금 홈페이지(<http://nhuf.molit.go.kr>).

저출산고령사회위원회 홈페이지([www.betterfuture.go.kr](http://www.betterfuture.go.kr)).

정부24 생활플러스 홈페이지(<http://life.gov.kr>).

G-health 홈페이지(<http://www.g-health.kr>).

표준국어대사전(<http://stdweb2.korean.go.kr>).

행정안전부 국가기록원 홈페이지([www.archives.go.kr](http://www.archives.go.kr)).

OECD Data(<https://data.oecd.org/>).

◆ 執筆陣

- 손연정(한국노동연구원 부연구위원)
- 김근주(한국노동연구원 부연구위원)

저출산정책과 여성 경제활동의 변화

- |           |   |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일   | 2018년 12월 24일 인쇄<br>2018년 12월 28일 발행  |
| ▪ 발 행 인   | 배 규 식   |
| ▪ 발 행 처   | <b>한국노동연구원</b><br>300147 세종특별자치시 시청대로 370<br>세종국책연구단지 경제정책동<br>☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 미래기획 (044) 866-6331   |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일  |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호  |

© 한국노동연구원 2018      정가 7,000원

ISBN 979-11-260-0248-1