

미시경제학의 관점에서 본 출산정책

- 프랑스의 출산장려
정책과 그 효율성에
관한 고찰-

I. 서 론

II. 프랑스의 출산정책

- | | |
|-----------|--------------|
| 1. 가계혜택 | 2. 휴가 |
| 3. 육아시설지원 | 4. 세금 및 연금혜택 |

III. 출산정책의 효과 평가

IV. 자녀의 수 결정

- | | |
|-----------------|---------------|
| 1. 기본적인 소비결정 모형 | 2. 불연속적인 자녀수 |
| 3. 자녀선호도 변화 | 4. 자녀양육 가격 하락 |
| 5. 현금지원 | 6. 양과 질의 교환 |

V. 경제 전반적 시각

- | | |
|--------------------------|------------|
| 1. 빈부격차 | 2. 부의 재분배 |
| 3. 자중손실(deadweight loss) | 4. 비효율성 |
| 5. 구축(crowd-out) | 6. 정책 간 모순 |
| 7. 제도수급률 | |

VI. 결 론

I. 서 론

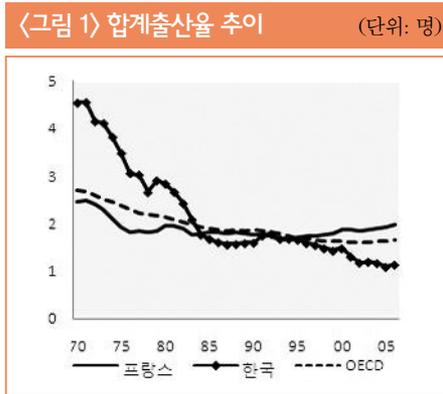
<그림 1>에서 나타나듯이 우리나라의 합계출산율은 꾸준히 하락하여 1983년 인구유지에 필요한 합계출산율인 2.1명보다 낮은 2.08명을 기록하면서 우리나라는 본격적으로 저출산 시대에 접어들었다. 저출산은 그 자체만으로 문제가 되지 않는다. 자

손 기 태¹⁾

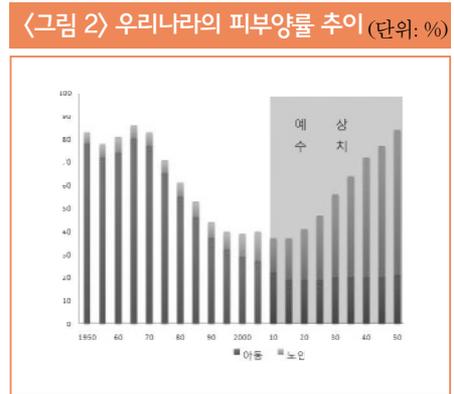
대외경제정책연구원 부연구위원



녀의 수가 적으면 전체인구에서 부양해야 할 인구비율(피부양률)이 낮아지기 때문에 근로자 1인당 소득수준이 높아진다. 그러나 외부로부터 근로인구의 유입 없이 저출산이 1세대 이상 지속되면, <그림 2>에서 나타나는 바와 같이 기존의 근로세대가 은퇴하면서 오히려 피부양률이 증가한다. 그 결과 빠른 생산성 향상 없이는 근로자 1인당 소득수준이 낮아지게 된다.



자료 : OECD Factbook 2009.



자료 : World Population Prospects, UN.

프랑스는 이미 19세기부터 주변 선진국에 비해서 낮은 출산율을 보이기 시작하면서, 저출산으로 인해 독일과의 패권다툼에서 패배할지도 모른다는 두려움이 항상 존재했다. 결국 1870년 독불전쟁(Franco-Prussian War)과 1차 세계대전 초기 모두 프랑스가 독일군에 무참히 패하면서 프랑스 정부는 1938년 가족법규(Family Code)의 도입과 함께 출산장려정책을 제도화하였다. 이후 1960년대 후반부터 여권운동의 확산과 함께 여성의 노동시장참여율이 크게 상승하자 프랑스 정부는 출산 자체보다 직장 및 가정생활의 조화에 초점을 둔 출산장려정책을 시행하기 시작하였고, 이 기조가 현재까지 유지되고 있다. 프랑스의 출산장려정책이 출산증가에 얼마나 기여했는지는 확실하지 않지만 프랑스의 합계출산율은 1993~1994년 1.66명의 저점 후 현재까지 꾸준히 증가하여 2006년 1.98명으로 OECD 평균인 1.65명, 우리나라의 1.13명을 상회하였다.

프랑스의 합계출산율이 증가하면서 우리나라를 포함해서 저출산 문제를 겪고 있는 여러 선진국에서 프랑스의 출산정책에 대해서 많은 관심을 보이고 있다. 본 글은 이와 같은 관심에 부응하여, 프랑스의 다양한 출산정책을 개관하고 효율성을 강조하는 미시경제학의 관점에서 출산정책 전반을 이해하고자 한다. 출산정책

1) 본문의 내용은 대외경제정책연구원을 대표하지 않고, 저자의 개인적인 의견을 반영한다.

을 효율성의 잣대로 보았을 때 인구학, 사회학, 여성학, 행정학 등의 문헌에서 간과된 측면을 부각시킬 수 있다. 그러므로 본 글은 출산정책을 계획하고 수행하는 담당자는 물론 출산정책 전반에 관심을 가진 일반인에게 새로운 시각을 제공하리라 믿는다.

이어지는 절에서는 프랑스의 출산정책을 개관하고, 3절에서 출산정책의 효과 측정이 왜 어려운지 기술한다. 4절에서는 출산정책이 출산증가에 기여했다는 일관된 연구결과가 부족한 이유를 그림을 통해서 설명한다. 5절에서는 출산정책이 경제 전반에 미치는 영향을 알아봄으로써 출산정책 계획 시 고려해야 할 큰 그림을 제공한다. 마지막 6절에서는 4절과 5절의 내용을 바탕으로 현 우리나라의 출산정책에 대한 대안을 제시한다.

II. 프랑스의 출산정책

1. 가계혜택

프랑스에서는 국적에 관계없이 프랑스에 거주하고, 피부양자녀가 있는 사람이라면 가계혜택을 받을 수 있다. 또한 자녀가 법적 요건을 충족시키지 않아도 수혜자와 사실상 함께 거주하고 있으면(de facto) 적자, 비적자, 양자에 관계없이 모든 자녀가 수혜대상이다.

가계혜택금액은 정부가 정한 월간가족혜택기준(BMAF)의 비율을 기초로 책정되며, 2009년 1월 1일 기준으로 BMAF는 €389.20이다. 가계혜택은 크게 생계, 출산 및 육아, 특별목적에 대한 혜택으로 구분할 수 있다. <표 1>은 이 분류에 따라 가족혜택을 정리하였다.

<표 1> 프랑스의 가족혜택

이름	수입조사 여부	일반규칙	수혜금액 (2009년 1월 1일 기준) ²⁾
기초생계유지혜택			
가족수당(Allocations familiales)	부	-2명 이상의 자녀 ³⁾ 를 둔 가족에게 지급	-2명의 자녀에 한해서 € 4,54 -추가 자녀 1인당 € 159,58

2) 특별한 언급이 없는 한 지급액 기준은 월 기준이고, 2009년 1월 1일 기준으로 BMAF는 € 389.20임.

3) 일반적으로 자녀의 연령은 20세로 제한되어 있고, 자녀는 비근로자 또는 근로소득이 정부에서 지정한 임금(salaire minimum interprofessionnel de croissance: SMIC)의 55% 미만이어야 함.



비/교/법/현/안/분/석 - 저출산관련법제

고정수당(Allocation forfaitaire)	부	-3명 이상의 자녀 중 1명 이상의 자녀가 20세가 되어 가족수당금액이 줄어들었을 때 20세가 된 자녀에게 1년간 지급	- € 78,75
가계수입보조 (Complément familial)	여	-3~21세의 3명 이상의 자녀를 가진 가족에게 지급	- € 162,10
가족부양수당 (Allocation de soutien familial)	부	- 고아, 반고아, 어느 한쪽 부모로부터라도 적자로 간주되지 않는 아동, 부모가 적절히 부양하지 못하는 아동에게 지급	- 부모가 없는 고아 또는 유사한 상황에 처한 아동에 대해서 € 116,76 - 반고아 또는 유사한 상황에 처한 아동에 대해서 € 87,57
편부/편모 수당 (Allocation de parent isolé)	여	- 결혼상황에 관계없이 1명 이상의 자녀를 기르는 편부/편모에게 지급	- 무자녀의 임신여성에 대해서 BMAF의 150%, 추가자녀 1인당 50%p 추가 인상한 금액과 청구자수입의 차액
유아혜택			
출산/입양 보조금 (Prime à la naissance ou à l'adoption)	여	- 출산 또는 입양과 관련한 비용을 보상하기 위해서 임신 7개월 중 또는 20세 미만의 아동 입양 시 부모에게 지불 - 단, 임신 첫 14주 기간 중의 산전검사를 증명해야 함	- 출산 시 € 894,19 - 입양 시 € 1,788,37
기초수당 (Allocation de base)	여	- 출산/입양 보조금 지급 후, 출생일로부터 3세 직전일까지 또는 20세 미만 아동의 입양일로부터 3년 동안 부모에게 지급 - 단, 출생 후 8일 이전, 9개월, 24개월 기간에 자녀는 의무의료검사를 받아야 함	- € 178,84
근로시간 자유선택에 대한 보조금 (Complément de libre choix d'activité: CLCA) 과 선택 보조금 (optionnel de libre choix d'activité: COLCA)	부	- 부모가 근로를 그만 두거나 근로시간을 줄일 수 있도록 하기 위해서 부모에게 지급 - 단, 해당 부모는 첫 번째 아동 출생 직전에 2년 전시간 (full 2-year period) 근무, 두 번째 아동 출생 직전 4년 중 2년 전시간 근무, 세 번째 이상의 아동 출생 직전 5년 중 2년 전시간 근무를 해야 함 - CLCA는 첫 번째 아동에게는 6개월간, 두 번째 아동부터는 최장 3세 때까지 지급되고 COLCA는 1년간 지급. 입양자녀는 20세가 되기 전까지 CLCA를 1년간 지급.	- 근로 중지 시 € 554,88 - 정규근로시간의 50% 미만 근로 시 € 421,93 - 정규근로시간의 50%~80% 근로 시 € 319,07 - COLCA는 € 789,54
육아 자유선택에 대한 보조금 (Complément de libre choix du mode de garde)	부	- 등록된 부모의 서비스를 이용하거나 부모를 집에 고용할 때 부모에게 지급 - 3세 때까지 최대금액, 그 이후 6세 때까지 인화된 금액을 지급	- 아동의 나이와 가계수입에 따라 차등 지급되는 부모의 임금, 부모의 고용자로서 지불해야 하는 사회보장기여의 전액 또는 일부.
특별목적을 위한 혜택			
장애아를 위한 교육수당 (Allocation d'éducation de l'enfant handicapé)	부	- 20세 미만의 아동 중 장애정도가 최소 80% 또는 장애정도가 50~80%이고 기관 또는 집에서 간호를 받는 아동의 부모에게 지급	- € 124,54이고 장애정도가 최소 80%인 아동에게 필요와 장애정도에 따라 금액 추가.
개학수당 (Allocation de rentrée scolaire)	여	- 해당 연도의 9월 15일에 6~18세인 취학 아동의 가족 또는 보호자에게 늦어도 10월 31일까지 일시불로 지급	- 지불 가능 최고액은 다음과 같음 · 6~10세: € 272,59 · 11~14세: € 287,59 · 15~18세: € 297,59

부모 간호 일당 (Allocation journalière de présence parentale)	부	- 지속적인 보조와 간호를 요하는 심각한 장애를 겪고 있는 20세 미만의 아동들 간호하는 부모에게 매일 지급 - 수혜자는 310일의 유급휴가의 자격이 있고, 아동의 필요에 따라 3년 간 지급받을 수 있음 - 수입이 일정 수준 미만의 가계의 경우, 아동에 대한 지출이 월 € 105,3을 초과하면 추가금액 지급 - 단, 간호 담당자는 근무를 잠시 중단하고 간호휴가를 받아야 함	- 양 부모 중 한 명일 경우 매일 € 41,17 - 편부/편모의 경우 매일 € 48,92
가족주택수당 (Allocation de logement familiale)	여	- 주택비용 지불을 돕기 위해서 가족에게 지급	- 면적, 주택상태와 같은 거주지의 특성, 월세, 가계소득에 따라 수당을 차등 지급
이사수당 (Prime de déménagement)	여	- 3명 이상의 자녀를 두고 이사할 집의 주택혜택 자격이 있는 가족이 이사할 경우 지급	- 실제 이사비용을 지급 - 지급가능한 최고액은 다음과 같음. · 3자녀 가구에 € 394,08 · 추가 자녀당 € 77,84

2. 휴가

가계혜택은 자녀의 비용을 보조하는 역할을 하여 출산정책의 근간을 이룬다. 그러나 1960년대 후반부터 여성의 노동시장참여율이 증가하자 프랑스 정부는 비용 보조 외에도 직장가 가정생활의 균형을 맞추는 출산정책을 펴기 시작하였다. 이 정책의 대표적인 예는 휴가정책으로 <표 2>는 프랑스의 휴가정책을 정리하였다.

<표 2> 프랑스의 출산 및 육아 관련 휴가

	기 간	수혜내역 ⁴⁾
여성출산 휴가	- 일반적으로 출산 전 2주 출산 후 6주 총 8주 의무휴가기간을 충족시키면 산모는 출산 전 6주 출산 후 10주 총 16주의 휴가를 받을 수 있음 - 특별한 경우 휴가기간을 다음과 같이 연장 가능 · 2쌍둥이: 출산 전 12주 출산 후 22주 총 32주 · 3쌍둥이 이상: 출산 전 24주 출산 후 22주 총 46주 · 3번째 또는 그 이상의 자녀 출산: 출산 전 8주 출산 후 18주 총 26주 · 출산 중 의학적 문제 발생: 출산 전 휴가 기간을 2주, 출산 후 휴가 기간을 4주 연장 · 6주 이상 조산: 사용하지 못한 출산 전 휴가기간을 출산 후 휴가기간에 합산 · 출산 후 6주까지 유아가 입원해 있을 경우: 6주 기간 후의 휴가기간을 입원 후로 보류할 수 있음	- 월 € 2,773의 범위 내에서 임금의 100% - 기존과 동일하거나 유사한 업무로의 복직 보장

4) 수혜금액은 2006/7년 기준임.



남성출산 휴가	<ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 연속 14일 - 2쌍둥이 이상 출산 시 21일로 연장 가능 - 가족휴가 3일 추가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 첫 3일 동안 임금의 100%, 그 후 월 € 2,773 내에서 임금의 100% - 기존과 동일하거나 유사한 업무로의 복직 보장
입양휴가	<ul style="list-style-type: none"> - 부모 중 한 명 또는 두 명이 번갈아 가면서 입양휴가를 사용할 수 있음. - 입양예정일 10일 전부터 시작하여 연속 10주 - 입양 후 3자녀 이상이 될 경우: 18주 - 2명 이상 입양할 경우: 22주 - 부모 두명이 번갈아 휴가를 사용할 경우: 남성출산휴가에서 지정한 만큼의 기간 동안 연장 가능 	n/a ⁵⁾
육아휴가	<ul style="list-style-type: none"> - 아래의 조건이 충족되면 자녀가 36개월이 될 때까지 부모 한 명 또는 두 명이 번갈아가면서 사용 가능. 두 차례에 걸쳐서 1년 연장 가능 · 2명의 자녀: 부모가 출산 전 5년 중 최소 2년 근무 · 3명 이상의 자녀: 출산 전 10년 중 최소 2년 근무 - 입양의 경우: 1년 - 시간제 근무 가능 · 중대한 이유가 있지 않는 한 사용자는 수혜자의 시간제 근무 권리 거부 불가 	<ul style="list-style-type: none"> - 첫 번째 자녀의 경우 6개월간 월 € 536 지급 - 두 번째 이상 자녀의 경우 3년간 월 € 536 지급
자녀 발병시 휴가	<ul style="list-style-type: none"> - 16세 미만의 자녀 발병 시 법적으로 최대 3일 사용 가능 · 실제로 기업에 따라 기간이 다름 · 공공부문은 14일 	n/a
자녀의 장애 또는 심각한 발병시 휴가	<ul style="list-style-type: none"> - 20세 미만의 자녀가 심한 장애 또는 병이 발생했을 때 3년 내 최대 310일 사용 	- 근무기간과 가족구성에 따라 차등지급

자료: 전체적으로 Key characteristics of parental leave systems (PF7), Additional leave entitlements of working parents (PF9) in OECD Family Database (n.d); 여성출산휴가의 경우 ILO (n.d); 부분적으로 US GAO (2007).

3. 육아시설지원

프랑스의 출산보조정책은 육아시설지원을 통해서도 이루어져서 프랑스에서 유치원 (école maternelle) 교육은 무상으로 제공될 뿐만 아니라 이 시설의 이용률도 높다. 그리하여 <표 3>에서 나타난 바와 같이, 프랑스에서는 3~5세의 모든 아동이 공식육아 및 유치원에 등록되어 있고, 이 비율은 미국이나 OECD 평균을 월등히 상회하고 유럽에서도 관대한 출산정책을 추진한다고 알려져 있는 스웨덴보다 높다.

5) n/a는 해당 자료부족을 표시함.

〈표 3〉 6세 미만 아동의 공식 육아기관 및 유치원 등록률(2006년)

(단위: %)

	3세 미만	3세	4세	5세	3~5세	3~5세 예상 교육기간(년)
프랑스	42.9	99.3	100.7	100.8	100.2	3.0
스웨덴	44.0	81.9	86.5	88.3	85.5	2.6
미국	31.4	38.5	58.2	78.4	58.3	1.8
한국	37.7	73.0	79.0	86.0	79.8	2.4
OECD 평균	31.2	63.3	81.0	91.5	78.8	2.4

자료: Enrolment in day-care and pre-schools (PF11) in OECD Family Database.

4. 세금 및 연금혜택

적극적인 출산정책은 퍼는 프랑스에서 세금과 연금정책에도 출산장려 의도를 발견할 수 있다. 프랑스의 세율은 자녀수가 적을수록 세율이 누진적으로 증가하도록 설계되어 있어서 다가구일수록 세제혜택을 많이 받는다. 또한 프랑스 정부는 다음과 같이 크게 6가지 방법으로 연금혜택을 제공함으로써 출산을 장려하고 있다.

- 1) 어머니의 연금액의 삭감 없이 조기은퇴 가능
- 2) 육아로 인해 집에 머무를 시 연금액 증액
- 3) 비근로 처와 자녀수에 따라 주수입원의 연금액 증액
- 4) 양육에 대한 보상으로 두 부모의 연금액 증액
- 5) 미망인, 특히 민간사회보험이 없는 여성의 생활수준 유지
- 6) 은퇴자의 최저수입 보장

Ⅲ. 출산정책의 효과 평가

프랑스의 출산정책은 출산 및 육아비 보조, 직장과 가정생활의 균형, 육아시설 지원, 세제 및 연금혜택 등으로 출산을 장려하고 있다. 그러나 이와 같이 다양한 출산장려정책이 과연 출산증가에 기여했는지, 기여했다면 얼마나 했는지에 대해서 많은 논란이 있다. 실제로 프랑스의 출산장려정책은 1938년 제도화되기 전부터 현재까지 꾸준히 확대되어 왔지만 2차 세계대전 직후 약 20년간의 베이비붐 시기 이후 대체로 합계출산율은 감소하였고, 최근 10여 년 사이에 소폭 상승하였을 뿐이다.



출산정책을 포함해서 정부정책을 평가할 때 해당 정책(A)이 관심변수(B)에 미치는 직접적인 효과만 살펴볼 수도 있지만 해당 정책이 다른 정책에 영향을 주고, 다시 이 영향이 관심변수에 간접적인 미치는 효과까지 고려해야 정책효과를 바르게 측정한다고 할 수 있다.

그러나 현실적으로 정책의 직접적인 효과 하나도 평가하기 어려운 경우가 많다. 만약 A가 증가할 때 B가 증가하였다고 해도 B의 변화가 A에 기인했는지 확신할 수 없다. A가 B에 영향을 주었을 수도 있지만, B가 A에 영향을 주었을 수도 있다. 또는 A, B는 서로 아무런 영향을 주지 않았지만 C라는 제3의 변수가 A, B에 동시에 영향을 주었을 수도 있다. 예를 들어서, 공공육아시설의 수와 출산율이 동시에 증가했다면 공공육아시설 증설로 출산율이 상승했을 수도 있다(A→B). 그러나 출산율이 증가하자 늘어난 아동을 수용하기 위해서 공공육아시설이 증설되었을 수도 있다(B→A). 또는 출산율과 공공육아시설의 수 사이에는 아무런 관계가 없고, 경제성장으로 출산율과 공공육아시설 모두 증가했을 수도 있다(A↔B, C→A, B). A→B의 경우, 공공육아시설 증설로 출산율을 증가시킬 수 있겠지만, B→A 또는 A↔B, C→A, B가 사실이라면 공공육아시설 증설은 예산낭비를 초래하게 된다.

일반적으로 정부정책이 그러하듯이 출산정책은 하나의 정책이 아니고 출산증가를 위한 일련의 정책을 총체적으로 일컫는다. 그리하여 출산정책이 출산증가에 미치는 영향을 평가할 때 특정 정책의 직접적인 효과 외에도 한 정책과 다른 정책 간의 관계도 고려해야 종합적인 출산정책의 효과를 평가할 수 있다. 한 정책과 다른 정책이 보완관계에 있다면 정책이 개별적으로 시행되기보다 함께 시행되면 출산이 더욱 증가할 것이다. 그러나 두 정책이 대체관계에 있다면 그 반대의 결과가 발생할 것이다.

이와 같이 출산정책의 효과 측정에는 많은 어려움이 따르지만 출산정책의 역사만큼이나 오랜 기간 동안 이 효과를 측정하기 위한 여러 연구가 이루어졌다. 그러나 출산정책이 출산을 증가시켰다는 확실한 근거는 아직 부족하다. 출산정책에 대해서 Caldwell, Caldwell, McDonald(2002)는 세계 주요국, Gauthier(2007)는 주요 선진국, Letablier(2008)은 프랑스에 관한 연구를 개관하였다. 이 저지들은 출산정책이 출산증가에 기여했다는 일관된 결과를 얻지 못했다고 결론을 내린다.

출산정책이 출산증가라는 의도한 결과를 가져오지 않은 이유를 파악하기 위해서 개인이 어떻게 자녀수를 결정하는지 이해할 필요가 있다. 자녀의 수 결정 모형은 학문분과에 따라 다양하지만 미시경제학에서 제공하는 모형이 가장 단순하면 서도 설명력이 높다고(parsimonious) 판단되기 때문에 다음 절에서는 이 모형을 이용하여 왜 출산정책이 출산증가에 기여하기 힘든지 설명하겠다.

IV. 자녀의 수 결정

Becker(1960)를 시작으로 미시경제학에서 개인은 자녀를 하나의 재화로 간주하여 다른 재화와 용역의 소비와 함께 자녀의 질과 양을 결정한다고 가정한다. 미시경제학에서 제공하는 자녀수 결정모형을 이용하면 출산정책의 효과 유무와 효과가 없을 시 그 이유를 이해하는 데에 도움이 된다.

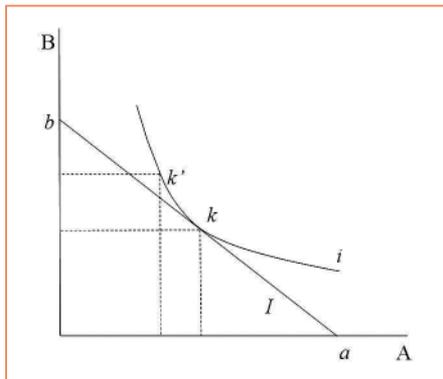
1. 기본적인 소비결정 모형

<그림 3>의 x축과 y축에는 각각 상품 A와 B의 양을 나타내고 선 I은 예산선, 그리고 i 로 표시된 곡선은 무차별곡선을 뜻한다. 무차별곡선의 기울기는 상품에 대한 선호도를 표시하여, 기울기가 급할수록 A, 편평할수록 B에 대한 높은 선호를 나타낸다. 점 a 는 모든 예산을 A에 소비했을 때 구입할 수 있는 A의 양을 나타내고 점 b 도 비슷한 의미를 갖는다. 무차별곡선은 A와 B의 조합으로 형성되어, 특정 무차별곡선상의 모든 상품 조합은 개인에게 동일한 효용을 준다. 예를 들어서, k 의 경우 k' 에 비해서 B의 소비가 적은 대신에 A의 소비가 더 많기 때문에 점 k 와 k' 는 동일한 효용을 준다.

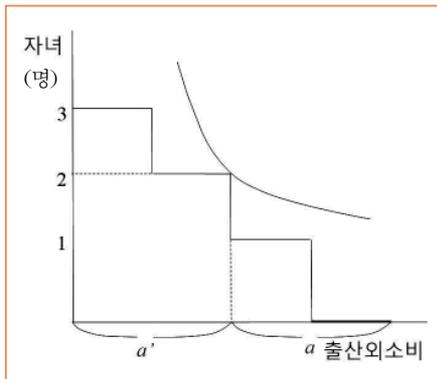
미시경제학에서는 제한된 예산에서 최대의 효용을 얻거나 최소한의 예산으로 일정수준의 효용을 얻었을 때 효율적인 소비라고 한다. <그림 3>과 같은 무차별곡선을 가진 개인의 경우, 효율적인 소비의 조건을 만족시키는 상품의 조합은 점 k 이다.

소비결정 모형은 미시경제학에서 기초적인 모형이지만, 다음에서 기술한 바와 같이 왜 출산정책이 출산율을 상승시키기 어려운지 이해하는 데에 통찰력을 제공한다.

<그림 3> 기본적인 소비결정 모형



<그림 4> 불연속적인 자녀수





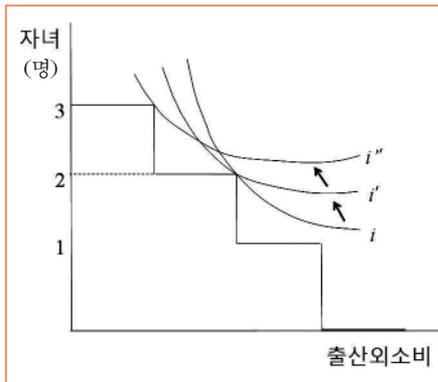
2. 불연속적인 자녀수

<그림 4>는 <그림 3>을 출산에 응용한 경우이다. y축에는 자녀수, x축에는 출산 및 양육(이하 출산으로 일컬음) 외의 모든 재화와 용역의 소비를 나타낸다. <그림 4>에 나타난 예산선은 <그림 3>의 예산선과 달리 계단형이다. 계단형의 예산선은 1.5와 같이 연속적인 숫자보다 1 또는 2와 같은 불연속성을 강조한다. <그림 4>에서 그려진 바와 같은 예산과 선호를 가진 개인 M(others)이 모든 예산을 자녀에 소비했을 때 M은 3명의 자녀를 가질 수 있고, 모든 예산을 출산외소비에 소비했을 때 a+a'만큼의 출산외소비를 할 수 있다. 그러나 <그림 4>에서 M의 효율적인 소비수준은 2명의 자녀와 a'의 출산외소비이다.

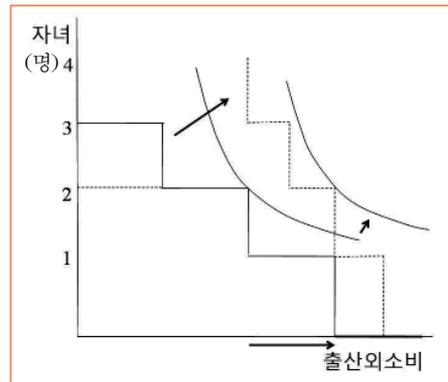
3. 자녀선호도 변화

예산선이 계단형일 경우 소비수준을 변화시키기 힘들다. <그림 5>에서와 같이 M이 자녀에 대한 선호도가 소폭 증가해서 무차별곡선이 i에서 i'로 바뀌어도 M은 계속 2명의 자녀를 갖는다. 동일한 예산선에서 M이 3명의 자식을 갖기 위해서 M의 자녀에 대한 선호도는 i''와 같이 크게 증가하여야 한다.

<그림 5> 자녀선호도 변화



<그림 6> 자녀양육 가격 하락



4. 자녀양육 가격 하락

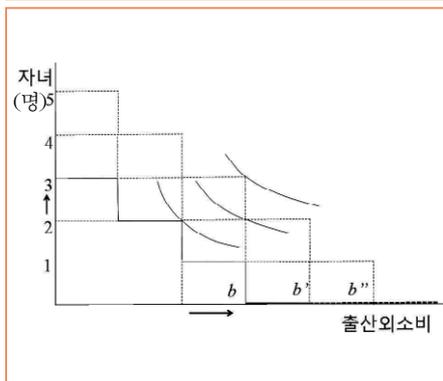
정부가 양육시설지원과 같이 자녀에게 드는 비용을 감소시키면 M은 같은 예산으로 더 많은 자녀를 가질 수 있기 때문에 <그림 6>에서와 같이 예산선은 시계방향으로 회전 이동한다. 그러나 예산선이 계단형이기 때문에 자녀에게 드는 비용의 하락폭이 적을 경우 M은 여전히 기존과 동일한 수의 자녀를 가진다. 그러나 자녀수는 동일하지만 자녀 1인당 소요되는 비용이 감소했기 때문에 M은 그만큼 예산

이 증가한 효과를 얻게 된다. 이 경우, 자녀양육 가격 하락은 자녀수를 증가시키지 못하고 단지 출산외소비를 증가시키는 결과만 가져오게 된다.

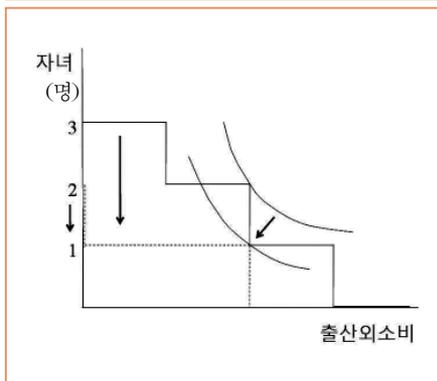
5. 현금지원

만약 M이 정부로부터 출산지원을 현금으로 받는다면 <그림 7>에서와 같이 예산선은 우향평행이동하여 M이 가질 수 있는 자녀수와 소비할 수 있는 출산외 재화와 용역이 증가한다. 그러나 M은 현금지원의 일부를 출산외소비에 지출하기 때문에 현금지원액이 많지 않은 경우 M의 자녀수는 기존과 동일할 수 있다. 이 경우, 현금지원이 M의 자녀수 증가에 아무런 기여도 하지 못하고 출산외소비만을 증가시키는 결과를 가져온다. 그러므로 정부가 현금을 지원하여 출산을 증가시키기 위해서는 예산선을 b' 가 아닌 b'' 로 확대시킬 만큼 상당한 액수의 지원이 필요하다.

<그림 7> 현금지원



<그림 8> 양과 질의 교환



6. 양과 질의 교환

출산지원으로 M의 예산이 증가했음에도 불구하고 M이 자녀의 질을 양과 교환할 경우 M의 자녀수가 오히려 줄어들 수 있다. M이 자녀의 질을 강조한다면 M은 더 좋은 출산 소비를 하게 되고 M이 직면한 자녀의 가격은 상승한다. 자녀의 양과 질의 교환은 자녀양육 가격 인상의 결과를 가져와서 앞의 <그림 6>과 반대로 <그림 8>에서와 같이 예산선은 반시계방향으로 회전이동한다. 이와 같이 M이 자녀의 양과 질을 교환한다면 M은 과거 2명의 자녀 소비에 필요했던 예산으로는 이제 더 이상 2명의 자녀를 소비할 수 없게 되고 1명의 자녀만을 갖게 된다. 결국 출산지원은 의도와 반대의 결과를 가져올 수 있다.



V. 경제 전반적 시각

출산정책을 계획하고 실행하는 과정에서 개인적 차원에서 자녀수를 어떻게 결정하는지 파악하는 것도 중요하지만, 출산정책이 경제 전반에 어떤 영향을 끼칠지 고려한다면 더욱 효율적인 출산정책을 펼 수 있을 것이다.

1. 빈부격차

자녀수에 따라 무차별적으로 현금 또는 현물을 지원할 경우 빈부격차와 관계없이 모든 가계가 동일한 혜택을 받는다. 그러나 추가적인 지원이 빈민층의 출산증가에 더욱 큰 영향을 미친다면(수확체감) 이미 충분한 소득을 취하고 있는 부유층의 자녀수는 크게 변하지 않는다. 이 경우, 지원은 의도한 결과를 가져오지 않을 뿐만 아니라 오히려 빈부격차 감소를 저해할 수 있다. 또한 빈곤층이 이미 과세대상에서 제외되었다면 출산에 따른 세제혜택은 주로 부유층이 누리게 된다. 이 경우, 세제혜택은 빈부격차를 심화시키는 결과를 가져온다.

2. 부의 재분배

출산정책은 주로 세금지출을 통해서 이루어지기 때문에 출산정책 집행 시 정부는 그만큼 세금을 더 징수해야 한다. 세제정책의 의도와 관계없이 세금지수를 통한 출산정책은 부의 재분배 효과가 있다. 출산정책의 경우, 무자녀 또는 성인자녀가 있는 개인으로부터 미성년자녀를 가진 개인으로 부가 재분배된다. 그리하여 전자는 세금지수에 반발하고 전자의 정치력에 따라서 출산정책의 강도가 결정된다. 부의 재분배 문제가 최근에 특히 심각한 이유는 베이비붐 세대의 정치력 확대에 따라 연금 및 의료비용이 재정지출에서 중요하게 부각되면서 출산정책이 우선순위에서 밀릴 가능성이 있기 때문이다. 이 경우, 출산정책은 계획단계에서부터 차질을 빚게 되고 정치적 불안이 우려된다.

3. 자중손실(deadweight loss)

출산정책을 위한 세금지수에 따라 개인은 세금이 없었다면 취했을 재화와 용역의 조합을 소비할 수 없고 공공부문이 제공하는 재화와 용역을 반강제로 소비하게 되어 소비가 비효율적으로 이루어지게 된다. 또한 세금이 인두세와 같은 정액세가 아닐 경우, 세금지수는 소비뿐만 아니라 생산에서도 비효율성을 가져온다.

출산정책에 필요한 비용을 노동소득에서 징수한다면 개인은 세금의 추가분을 내기 위해서 최적수준보다 더 많은 노동을 공급하거나 세율인상에 따른 노동유인의 감소로 인해 노동을 더 적게 공급하게 된다. 자본소득에 대한 세금징수도 유사한 효과를 가져와서 자본이 최적수준으로 공급되지 않게 된다.

4. 비효율성

국토방위와 같은 공공재나 환경오염과 같이 외부효과를 가진 재화와 용역의 생산을 제외하고 공공부문은 대체로 민간부문보다 비효율적이다. 1990년을 전후하여 소련과 동유럽 국가를 중심으로 공산주의 정권이 붕괴하고, GDP성장률이 10%대로 급속히 성장하고 있는 중국 또는 베트남에서조차 공공부문의 비효율성이 지적되고 있다. 우리나라에서도 최근 공공부문의 비효율성과 방만 경영 문제가 제기되면서 공공부문의 비효율성이 다시 한 번 드러났다. 동일한 논리가 육아시설지원과 같은 공공부문에 적용된다면 출산정책을 통한 공공부문의 시장개입은 주의를 요한다.

5. 구축(crowd-out)

양육시설지원과 같이 공공부문이 시장에 개입했을 때 공공부문과 대체관계에 있는 민간부문이 축소될 우려가 있다. 만약 1,000개의 공공양육시설이 추가로 설치되면서 동일한 수의 민간양육시설이 시장에서 사라진다면 경제 내에 존재하는 양육시설수는 동일하게 된다. 비록 민간양육시설이 1,000개 미만으로 줄어들었다고 하더라도 세금징수에 따른 자중손실, 공공부문의 비효율성, 민간부문 감소로 인한 세금징수기반 감소 등을 고려할 때 추가적인 공공양육시설의 설치에 따른 민간양육시설의 구축은 출산을 증가시키지 못할 뿐만 아니라 경제의 효율성을 저해할 우려가 있다.

6. 정책 간 모순

출산정책은 정부가 추진하고 있는 많은 정책 중의 하나이기 때문에 출산정책이 다른 정책과 모순된 결과를 낳을 수 있다. 앞에서 언급한 빈부격차의 심화가 한 예이다. 주로 여성에게 제공되는 육아휴직의 경우에도 여성이 전적으로 육이를 담당하게 되므로 이와 같은 출산정책은 가정 및 사회에서 남녀평등을 추구하는



정책과 모순된다. 그 외에도 여성에게만 자격이 주어지는 출산 및 육아 관련 특혜로 인해 기업은 여성 대신 남성을 우선 고용할 유인이 있고, 여성을 고용해도 각종 특혜에 따른 여성의 잦은 유출입으로 기업은 남성에게 비해서 여성에게 대한 인적투자를 축소할 유인이 있다. 이 경우, 출산정책은 남녀 고용평등, 남녀 임금격차 해소라는 정책과 모순되는 결과를 가져온다.

7. 제도수급률

비록 출산증가를 위한 다양한 혜택이 법적으로 보장된다고 해도 개인이 그 혜택을 이용하지 않는다면 출산정책은 무의미해진다. 예를 들어서, 법적으로 육아휴직이 보장되어 있지만 동료집단 또는 직장 상사로부터 받는 사회적 압력에 의해서 개인이 육아휴직을 사용하지 않는다면 육아휴직은 의도한 결과를 가져오지 않게 된다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해서 정부는 해당 출산정책을 계획할 시 제도수급을 높일 수 있는 방안도 함께 강구해야 할 것이다.

VI. 결 론

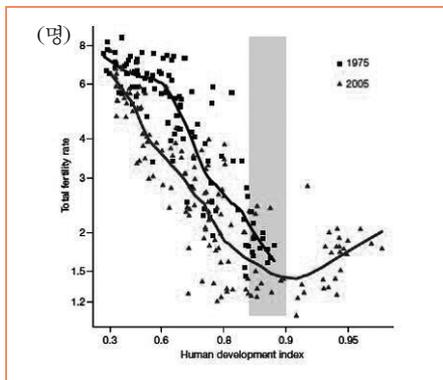
선진국을 중심으로 저출산 현상이 심각해지자 출산정책에 대한 관심이 국내에서 고조되고 있다. 본 글에서는 대중매체에서 출산정책이 상대적으로 성공적이었다고 알려져 있는 프랑스의 사례를 소개하면서 출산정책의 계획 및 집행 시 고려해야 할 사항을 소개하였다.

프랑스의 합계출산율이 OECD 국가 중에서 높은 편에 속하지만, 프랑스를 포함해서 여러 국가의 출산정책이 출산증가에 기여 했다는 일관된 실증연구결과가 존재하지 않을 뿐만 아니라 출산정책에 따른 많은 부작용을 고려할 때 세금징수를 통한 출산정책을 확대 실행해야 한다는 주장은 성급하다고 할 수 있다. 4절에서 설명한 바와 같이 이론적으로도 출산정책이 반드시 의도한 결과를 가져오지는 않는다.

최근 출산관련 자료를 분석해 보면 출산증가를 위한 출산정책보다 생활수준향상을 통해서 출산증가를 유도하는 방법이 더 효율적일 수 있다는 의견을 형성할 수 있다. 다음 <그림 9>에 따르면, 1975년 인간개발지수(x축)로 측정된 생활수준이 높을수록 합계출산율(y축)이 낮아졌지만, 2005년에는 생활수준이 일정수준을 초과하면 오히려 합계출산율이 증가하였다. 유사하게 <그림 10>에서는 1980년대 중반부터 여성의 노동시장참여율이 높을수록 합계출산율이 증가하고 있다는 사

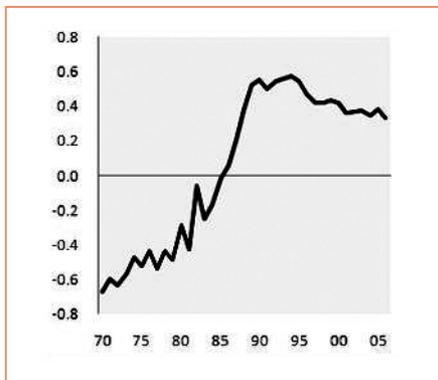
실을 확인할 수 있다. 이 상관관계는 더욱 많은 여성이 노동시장에 참여하고 가계 소득이 일정수준을 초과하면서 합계출산율이 증가했다고 해석할 수 있다. 이론적으로 이 결과를 그림으로 설명하자면 앞의 <그림 7>에서 예산선이 b"만큼 “크게” 우향평행이동하여 M이 더 많은 자녀를 가진다고 할 수 있다. 실제로 자녀를 출산하여 독립된 개인으로 양육하는 데 소요되는 총비용을 고려할 때, 정부에서 제공하는 혜택으로는 자녀수를 증가시킬 만큼 예산선을 크게 이동하리라 믿기 어렵다. b"규모의 예산선 이동을 위해서는 가계소득향상이 극히 중요하다고 사료된다. 만약 이 논리가 옳다면, 우리 정부는 출산정책보다는 효율적인 노동 및 산업 정책을 통한 생활수준향상으로 출산증가를 유도하는 것이 출산증가에 더욱 효과적이라도 판단된다.

<그림 9> 합계출산율과 인간개발지수의 상관관계



자료: Myrskylä (2009).

<그림 10> 여성노동시장참여율과 합계출산율의 상관계수 추이



자료: 손기태 (2009).

[참고문헌]

손기태, 2009, 저출산의 국제비교: 노동시장을 중심으로, 『오늘의 세계경제』 9(29), 1-9.

Becker, Gary S. 1960. An economic analysis of fertility. In Gary S Becker Ed. Demographic and economic change in developed countries(pp. 225-256). Princeton: Princeton University Press.

Caldwell, John, Pat Caldwell, & Peter McDonald. 2002. Policy responses to low fertility and its consequences: A global survey. Journal of Population Research, 19(1), 1-24.

Gauthier, Anne H. 2007. The impact of family policies on fertility in industrialized countries: A review of the literature. Population Research and Policy Review, 26(3), 323-346.



- ILO(International Labour Organization). n.d. Maternity Protection Database. Geneva: ILO Conditions of Work and Employment Programme.
<http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/maternityprotection>.
- Letablier, Marie-Therese. 2008. Why France has high fertility: The impact of policies supporting parents. Japanese Journal of Social Security Policy. 7(2), 41-56.
- Myrskylä, Mikko, Hans-Peter Kohler, & Francesco C. Billari. Advances in development reverse fertility declines. Nature. 460, 741-743.
- OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development). n.d. OECD family database. Geneva: Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
<http://www.oecd.org/els/social/family/database>.
- US GAO(United States Government Accountability Office). 2007. Women and Low-Skilled Workers: Other Countries' Policies and Practices That May Help These Workers Enter and Remain in the Labor Force. Report # GAO-07-817.
Washington, D.C.: US GAO.
<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-817>.