경제 위기에서 유럽 국가 가족 정책의 변화와 시사점[1)]

Changes in European Family Policy in the Global Economic Crisis and Their Implication

신윤정 한국보건사회연구원 연구위원

1. 서론

2008년 미국의 글로벌 경제 위기로 인한 여파는 재정 적자, 유로 통합에 따른 왜곡된 성장 전략과 국가 간 재정 조율 체계 부재라는 구조적인 문제를 가지고 있던 유럽 연합 국가들의 경제 위기로 이어졌다. 유로존 경제 위기 이후 유럽 국가들은 복지 정책과 공공 사회 지출에 많은 변화 보이게 되었으며 가족 정책도 이러한 변화가 일어난 분야 중의 하나이다. 가족 정책을 추진함에 있어서 무엇보다 필요한 것은 전체 사회가 지향하는 방향성 하에 정책이 달성하고자 하는 목적을 가장 효과적으로 가져올 수 있는 정책 수단을 선택하는 것이라고 볼 수 있다. 다양한 가족 정책의 수단 중에서 특정한 정책이 효과성을 보일 수도 있으며, 어떤 정책이 다른 정책 보다 더 큰 효과성을 가져 올 수도 있다. 그리고 같은 정책이라 하더라도 그것을 실행하는 국가마다 서로 다른 결과를 가져올 수도 있다[2)]. 따라서 각 국가들은 가족 정책을 수행함에 있어 자국의 상황과 필요성에 따라 가장 큰 효과성을 보일 수 있는 정책을 선택할 필요가 있다.

전반적으로 볼 때 각 유럽 국가는 경제 위기에 대응하면서 가족 정책에 변화를 보였으며 이러한 변화는 국가 별로 다양한 것으로 나타났다. 경제 침체에 따라 특별히 보호해야 하는 계층과 경제 부응을 위해 지원해야 하는 특정 분야에 집중하여 잘 고안된 정책을 추진한 국가가 있는가 하면, 가족 정책의 효과성에 대한 고려 없이 단지 재정 긴축을 위하여 혹은 특정한 정당의 정치

1) 본 고의 내용은 OECD 대한민국 정책센터의 2013년도 연구사업으로 추진 중인 '동아시아 국가 가족정책 비교 연구: 한국 · 중국 · 일본 · 싱가포르'의 일환으로 마련한 「동아시아 국가 가족정책 비교 국제 회의('13. 10. 31)」에서 발표된 "유럽 국가 경제 위기에 따른 가족 정책의 변화"의 자료를 기초로 작성하였음. 동 발표자료는 https://www.kihasa.re.kr/html/jsp/kihasa/news/event/view.jsp?bid=20&ano=477&keyfield=&key=&page=1에서 찾아 볼 수 있음.

2) OECD(2011). Doing better for families, Paris.

적인 이념과 취향에 따라 가족 정책의 변화를 시도한 국가도 있다. 각 국가의 다양한 정책적인 선택에 따라 가족 정책이 가져온 결과도 서로 상이한 양상으로 나타났으며 모든 분야에서 긍정적인 결과를 보인 것도 아닌 것으로 나타났다.

경제 위기 기간 동안 유럽 국가의 가족 정책 변화는 최근 자녀 양육에 대한 지원이 강화되고 있는 우리나라의 가족 정책에 유용한 정책적인 시사점을 준다. 국내에서 저출산에 대한 문제 인식이 강화되면서 자녀 양육 지원 정책이 강화된 것은 사실이다. 하지만 우리 사회에서도 저출산 문제를 해결하기 위한 정책 결정이 국가의 정책적인 지향성과 정책의 효과성에 대한 심각한 고려 없이 예산상의 문제 그리고 정치 집단의 이념과 성향에 따라 이루어진 측면도 없지 않기 때문이다. 본 고에서는 유럽 경제 위기 이후인 2008~2010년 기간 동안 이루어진 유럽 연합 국가들의 정책 변화를 OECD의 다양한 자료를 통해 고찰하고 국내 저출산 정책에 주는 시사점을 논의하고자 한다.

2. 유럽 경제 위기 이후 가족 성과 (Family Outcomes)의 변화

유럽 경제 위기 이후 가족 성과의 변화는 아동 및 청년 빈곤율, 성별 고용률, 출산율 등의 주요 지표를 통해 관찰되고 있다. 2008~2010년 기간 동안 0~17세 아동의 빈곤율은 별다른 변화가 없는 것으로 나타났으나, 18~25세 청년의 빈곤율은 아동 빈곤율 추이와 비교해 볼 때 2008년과 비교하여 2010년에 상대적으로 증가한 것으로 나타났다(그림 1, 그림 2)[3]. 이러한 사실은 유럽의 경제 위기 시기에 아동은 가족 정책의 지원망을 통해 어느 정도 보호를 받을 수 있었으나, 상대적으로 사회경제적인 안전망이 취약한 청년들은 아동과 비교하여 빈곤에 처할 위험이 높아졌다는 사실을 말해주고 있다.

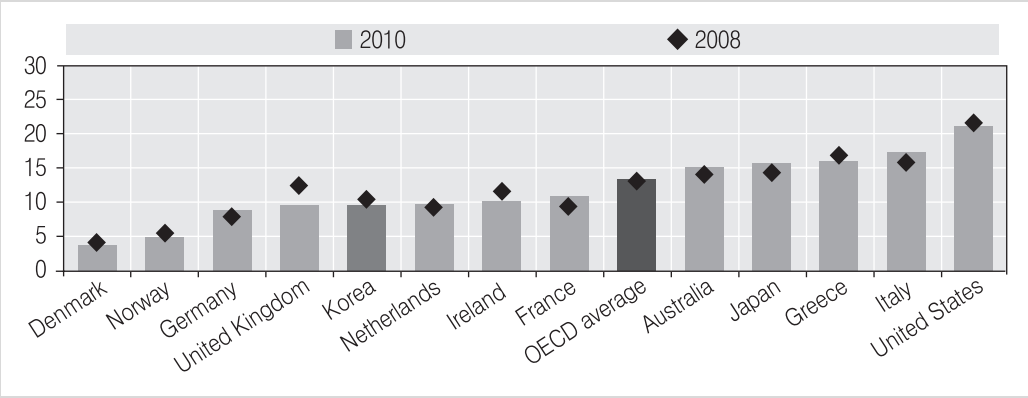
2007~2012년 기간 동안 여성 고용률은 별다른 큰 변화를 큰 보이지 않는 반면 남성 고용률은 전반적으로 많은 국가에서 하락한 것으로 나타났다(그림 3). 남성은 건설업 등 경기 상황에 따라 영향을 받는 분야에 고용된 경우가 많아 유로존 경제 위기로 인해 상대적으로 높은 실직의 위험에 처하고 있는 것으로 보인다. 반면 여성들은 보건 · 교육 분야 등 경기 변화에 큰 영향을 받지 않으며 정부로부터 보호되고 있는 공공 분야에 고용된 경우가 많아 경제 위기에도 불구하고 고용 상태에 큰 영향을 받지 않은 것으로 보인다.

유럽 국가의 인구 동향에서 가장 특징적으로 나타나고 있는 현상은 2000년대 이후 출산율이 반등하는 회복세를 보이고 있다는 것이다[4]. 이러한 출산율의 회복 경향은 2008년 경제 위기 이후 대부분의 국가에서 멈추게 된 것으로 나타나고 있다(그림 4). 프랑스와 스웨덴과 같이 전반적인 사회적 지원망이 잘 구축되어 있는 국가에서는 출산율 감소가 발견되지 않고 있으나,

3) OECD에서 빈곤율은 상대적인 개념을 적용하고 있어 0~17세 아동 빈곤율은 전체 인구의 중위 수준의 동등화가처분소득 50% 이하 가구에서 거주하고 있는 아동의 비중을 말함.

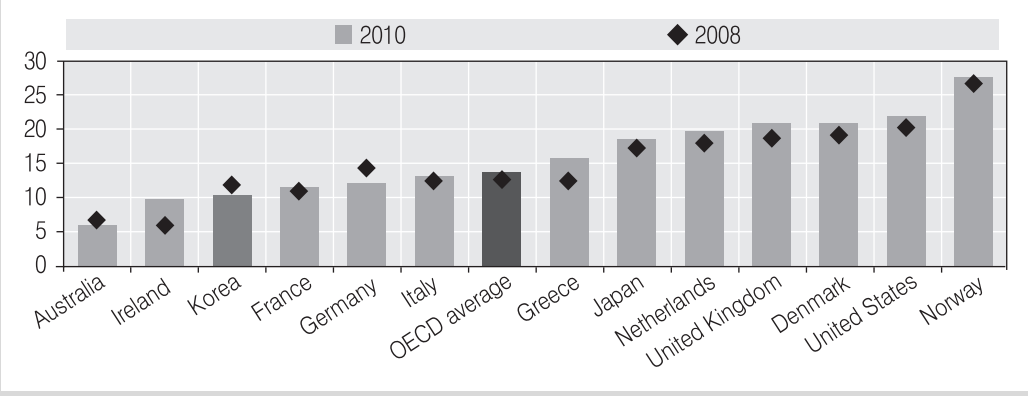
4) Eurostat, European Commission(2010). Demography Report, 2010.

그림 1. 유럽 국가의 0~17세 아동의 빈곤율(2008~2010년)



Source: OECD Income Distribution database(www.oecd.org/social/inequality.htm)

그림 2. 유럽 국가의 18~25세 청년의 빈곤율(2008~2010년)



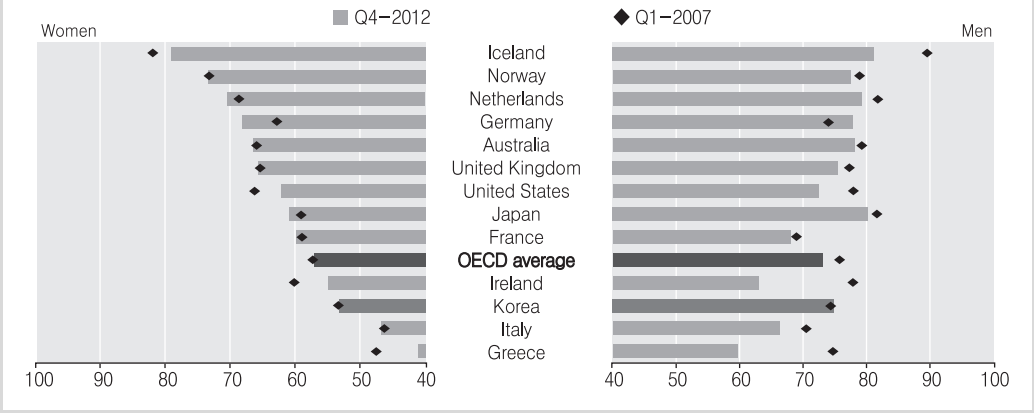
Source: OECD Income Distribution database(www.oecd.org/social/inequality.htm)

그리스와 스페인과 같이 가족에 대한 지원 체계가 약한 국가에서 출산율의 하락이 현저하게 나타나고 있다. 이는 경제 위기의 여파로 인하여 소득이 불안정해지고 미래에 대한 기대감이 하락된 유럽 국가의 가족들이 자녀 낳는 것을 주저하게 되었다는 사실을 말해 주고 있다

3. 유럽 경제 위기 이후 가족 지출에 대한 변화

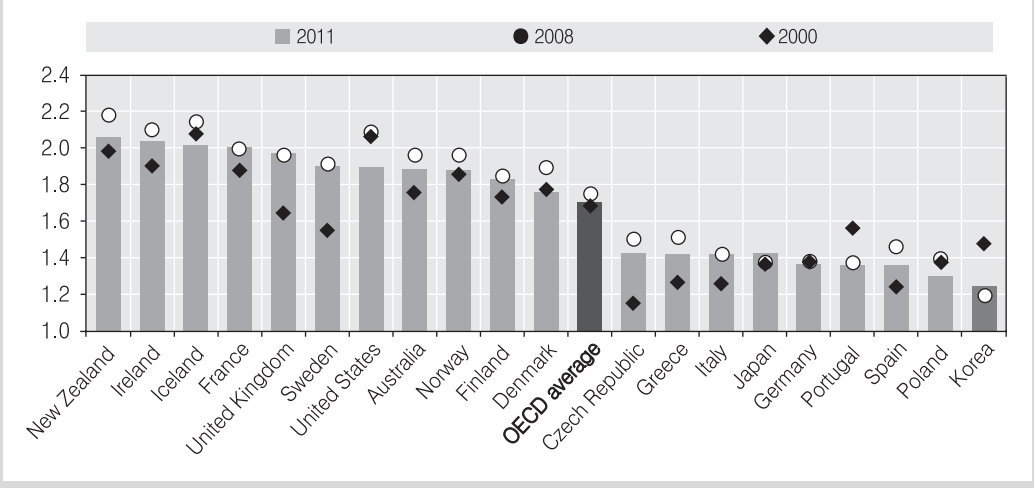
경제 위기 이후 공적 사회 지출이 GDP에서 차지하는 비중을 한국, 미국, 호주, 프랑스 간에 비교하면 전반적으로 네 국가 모두 그 비중이

그림 3. 유럽 국가의 성별 고용률(2007~2010년)



Source: OECD Employment database(www.oecd.org/employment/database)

그림 4. 유럽 국가의 합계 출산율(2000~2011년)



Source: OECD Family database(www.oecd.org/social/family/database)

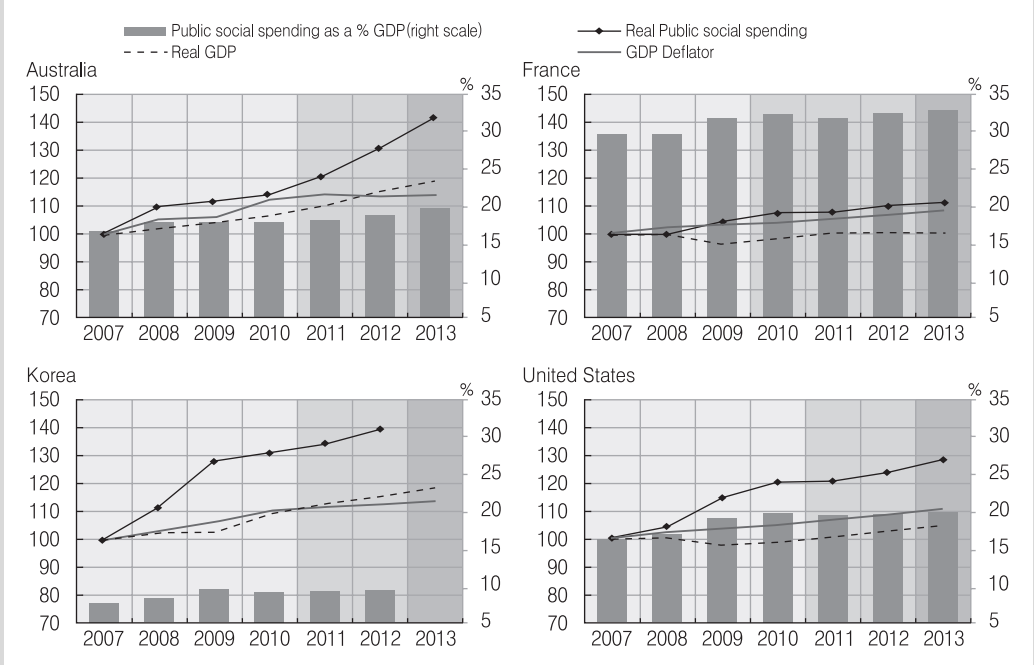
상승한 것으로 나타나고 있다(그림 5). 유럽 국가인 프랑스는 공적 사회 지출이 GDP에서 차지하는 비중이 자유주의 복지 레짐에 해당하는 국가들과 비교하여 상대적으로 높으며, 특히 경제 위기 이후 30%가 넘게 되었다. 프랑스에서 공적 사회 지출의 절대적인 규모는 경제 위기가 발생한 초기 시점인 2008~2009년도에 증가하고 그 이후에 안정적인 모습을 보이고 있다. 호

주와 미국은 프랑스에 비해 공적 사회 지출이 GDP에서 차지하는 비중은 낮지만 절대적인 지출 액수가 경제 위기 이후에 꾸준하게 증가하고 있다. 우리나라의 경우도 2007년 이후 공적 사회 지출의 절대적인 액수가 증가하고 있는 모습을 보이고 있다(그림 5).

조세와 이전 소득은 전체 사회의 소득 형평성을 강화한다는 측면에서 중요한 기능을 하고 있으며 사회 재분배 기능으로서의 효과성도 강조되고 있다. 조세와 이전 소득이 소득 형평성에 미친 효과를 유럽 경제 위기 전후로 비교한 결과, 그 크기는 국가별로 다양한 것으로 나타났다(그림 6). 조세 부과와 이전 소득에 따른 지니 계수의 하락을 2000년과 2010년으로 비교하면 노르웨이, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 영국에서는 2010년도의 지니계수의 감소가 2000년도의 지니 계수의 감소보다 큰 것으로 나타났다. 이는 조세 부과와 이전 소득에 따라 소득 형평성이 동 기간 동안 강화되었다는 사실을 말한다. 반면에 덴마크, 독일, 네덜란드, 프랑스에서는 별다른 차이가 없었으며 스웨덴에서는 오히려 감소한 것으로 나타났다. 이러한 사실은 이들 국가에서 조세와 이전 소득에 따른 재분배 효과가 진전이 없었거나 오히려 감소된 것을 지적해주고 있다.

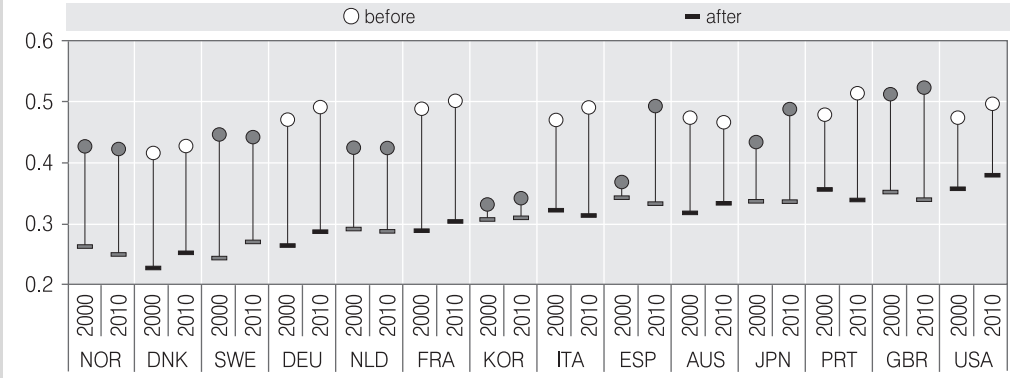
유럽 국가에서 가족에 대한 공공 지출은 경

그림 5. 공적 사회 지출이 GDP에서 차지하는 비중(2007~2013년)



Source: OECD Social Expenditure database, preliminary data(SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure).

그림 6. 조세 부과 및 이전 소득 전후 지니 계수 변화(2000~2010년)

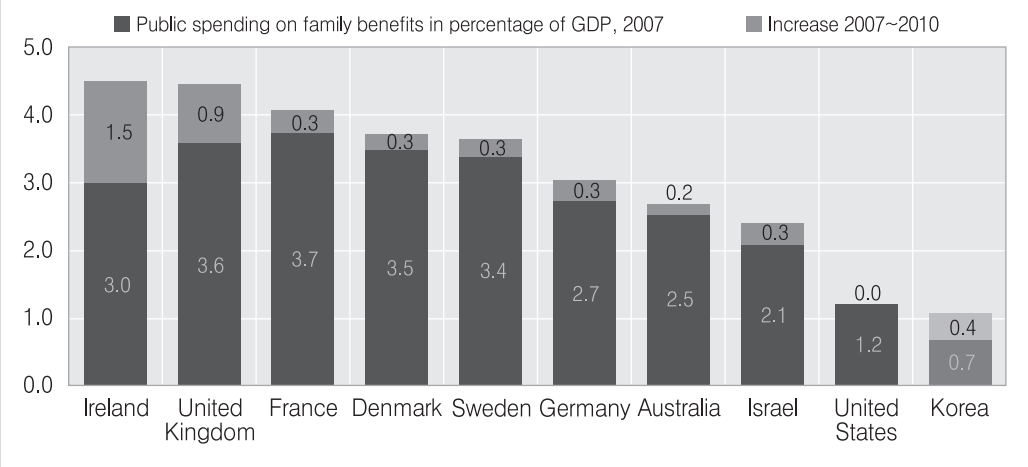


Source: OECD Income Distribution database(www.oecd.org/social/inequality.htm)

제 위기가 시작된 초기 시점인 2008~2009년에는 증가하였으나 이후 공공 재정의 문제로 인하여 곧 감축하는 양상으로 돌아서게 되었다. 따라서 경제 위기 이후 최근까지인 2007~2010년 기간 동안 가족에 대한 공적 지출은 그다지 크게 증가하지 않은 것으로 나타난다(그림 7). 경제 위기에도 불구하고 가족에 대한 공적 지출이 증가하지 않은 이유는 각 국가가 가족에게 지급하는 월 급여 액수를 확대하지 않은 이유도 있지만, 보다 큰 이유는 대부분의 유럽 국가가 가족 급여를 보편적으로 지원하고 있어 경제 위기로 인해 빈곤 상태 이하로 떨어지는 가족이 증가해도 가족 급여를 받는 전체 수급자 수에는 별다른 변화가 일어나지 않았기 때문이다. 반면에 다른 유럽 국가와 달리 아일랜드와 영국은 가족에 대한 공공 지출이 다른 유럽 국가와 비교하여 상당 수준 증가하였다. 이는 자유주의 복지 레짐에 해당하는 영국과 아일랜드가 보편적인 가족 정책을 추진하는 다른 유럽 국가와 달리 저소득층을 대상으로 가족 급여를 지원하고 있으며, 경제 위기로 인하여 상당수의 가정이 빈곤 가정이 되자 가족 급여의 수급권자 수가 증가하여 이에 대한 정부 지출도 증가했기 때문이다.

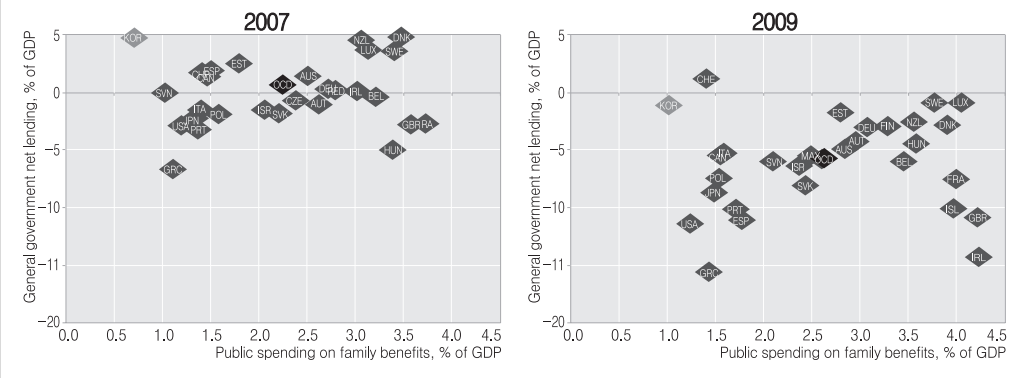
한편, 가족 정책에 대한 공적 지출 규모와 국가 재정 간에는 별다른 상관 관계가 없는 것으로 나타났다(그림 8). 이는 경제 위기에 따라 대부분의 유럽 국가가 사회 지출에 대한 예산을 절감하였나 그 절감된 분야는 국가 마다 다양하였다는 사실을 의미한다. 즉 어떤 국가에서는 국가의 공적 지출을 절감하기 위해 가족 분야의 예산을 감축한 반면, 다른 국가에서는 가족 정책 이외 다른 분야의 예산을 절감했다는 것을 말해주고 있다.

그림 7. 가족에 대한 공공 지출이 GDP에서 차지하는 비중(2007~2010년)



Source: OECD Social Expenditure database(SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure).

그림 8. 일반 정부 순 융자와 가족에 대한 공적 지출이 GDP에서 차지하는 비중(2007~2009년)



Source: OECD Social Expenditure database(wwww.oecd.org/els/social/expenditure, OECD National Accounts database (www.oecd.org/std/na/).

4. 유럽 경제 위기 이후 가족 정책의 변화

2008년 유럽 경제 위기가 발생한 직후인 2009년도에 유럽 국가들은 가족에 대한 지원을 강화하는 모습을 보였다. 프랑스, 이탈리아, 아일랜드, 헝가리는 가족 수당 급여 액수와 보육 서비스에 대한 지원 액수를 증가시켰으며, 영국

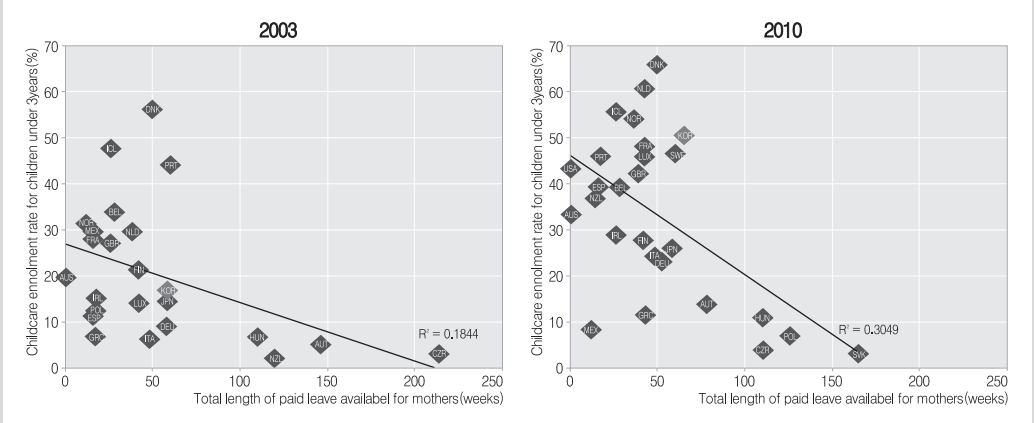
도 저소득층에 대한 소득세와 조세 지원 정책을 강화시켰다. 경제 위기에도 불구하고 대부분의 유럽 국가들은 보육 서비스에 대한 지원을 지속적으로 강화하였으며 이 결과 보육 서비스를 이용하는 아동의 수도 증가하게 되었다. 급여가 지급되는 육아 휴직 기간도 50주 내외를 유지하여 별다른 변화를 보이지 않았다(그림 9). 보육 서비스에 대한 지원이 증가하고 유급 육아 휴직 기간이 유지된 것은 경제 위기에도 불구하고 유럽 국가들이 여성의 경제 활동 참여에 대한 지지를 계속 유지하였다는 사실을 말한다. 즉 유럽 경제 위기 기간에도 여성 경제 활동 참여에 대하여 유럽 국가가 가지고 있는 중요성은 여전히 유지되고 있었다는 사실을 말한다.

한편, 2009년 이후 국가의 재정 상태가 악화되자 유럽 국가들은 가족에 대한 지출을 감소시키게 된다. 이러한 사실은 임금 근로자의 평균 임금에서 가족 급여가 차지하는 비중이 2006년과 비교하여 2010년도에 감소한 것에서 잘 나타나고 있다(그림 10). 평균 임금에서 가족 급여가 차지하는 비중은 부부 가족과 한부모 가족 모두에게서 감소한 것으로 나타났다.

앞서 지적하였듯이 경제 위기 기간 동안 변화하게 된 유럽의 가족 정책은 정책의 효과성 제고 이상으로 국가 재정의 문제와 정치 집단의 이념적인 성향에서 기인된 바가 크다. 가장 대표적인 사례로서 프랑스와 독일의 경험을 정리하면 다음과 같다.

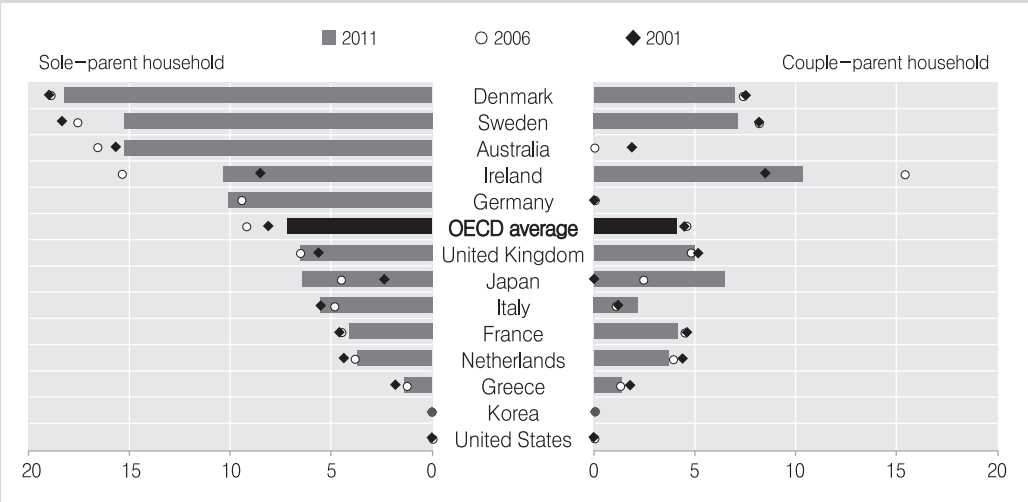
프랑스에서 가족에 대한 공적 지출이 GDP에서 차지하는 비중은 약 4%에 달하고 있어 사회 지출 중에서 상당한 부분을 가족 분야에 지출하고 있다. 경제 위기로 인하여 2011년 말 프랑스 사회보장 일반 체계의 적자 분이 174.3억 유로에 달하게 되자 사회 지출에서 큰 비중을 차지하고 있었던 가족 분야에 대한 지출 조정이 불가피하게 되었다. 프랑스 가족 정책에 대한 개

그림 9. 영유아 보육 · 교육 서비스 이용률과 유급 육아 휴직 기간(2003~2010년)



Source: OECD Family database(www.oecd.org/social/family/database)

그림 10. 가족 급여가 근로자 평균 임금에서 차지하는 비중(2001~2011년)



Source: OECD Benefits and Wages database(www.oecd.org/els/social/workincentives).

혁 논의는 당초에 가족 수당에 대한 재정의 원천을 조정하자는 것에서부터 시작되었다. 개혁이 주장되었던 분야는 다자녀 가정에 대하여 연금 수령액을 10% 상향하여 지원하는 정책을 가족 정책 영역에서 고령 정책으로 이전시키자는 주장이었다. 연금 수령액 지원 정책은 퇴직한 부모를 대상으로 하고 있었기 때문에 은퇴자를 대상으로 하는 고령 분야에서 지원하는 것이 더 적합하다고 보았기 때문이다. 또한 소득 수준과 무관하게 둘째아 이상에게 지급하는 가족 수당을 소득 수준별로 차등 지급하자는 의견이 제안되기도 하였다. 그러나 결과적으로 가족 정책의 개혁은 소득 공제로 받을 수 있는 최대 상한액을 축소하여 조세 수입을 늘리는 방향으로 결정되었다. 조세 정책 개혁에 따라 영향을 받게 된 가족은 대부분 자녀 수가 많은 중산층으로 나타났다[5]. 프랑스 정부는 이와 더불어 공식적인 보육 서비스 인프라에 대한 투자를 강화하여 어린이집과 보육사 등을 통한 보육 정원을 향후 5년간 275,000명 확대할 것을 발표하였다[6].

독일의 최근 출산율은 약 1.4명으로 낮고 인구 감소, 고령화, 노동 시장에 편입되지 않은 외국인들, 여성 인력의 낮은 고용률 및 낮은 임금 수준 등의 문제점들을 오랜 기간 동안 가져왔

5) 소득공제 상한액 축소로 인하여 추가적으로 더 지불해야 하는 연간 소득세는 다음과 같이 나타났음: 자녀 1명을 가진 월 가구 소득 5,370유로 이상인 가구는 월 최대 500유로, 자녀 2명을 가진 월 가구 소득 5,820유로 이상인 가구는 월 최대 1,000유로, 자녀 3명을 가진 월 가구 소득 6,820유로 이상인 가구는 월 최대 2,000유로, 자녀 4명을 가진 월 가구 소득 7,780유로 이상인 가구는 월 최대 3,000유로.

6) "Reforme du quotient familial: si vous n'avez rien compris" Le Monde, 2013년 6월 4일자 기사

다. 2011년 현재 독일 여성 중 주당 35시간 미만 근로하는 여성의 비중은 48%로서 OECD 평균 34%보다 낮은 수준이다. 2008년 현재 3세 미만 아동의 보육 시설 이용률은 18%로서 OECD 국가 평균 30% 수준에 비하여 턱없이 낮은 수준이다. 독일 여성이 적은 시간 근로하고 영아 보육 시설 이용률이 낮은 이유는 어린 자녀가 있는 여성이 집에 남아서 자녀를 키워야 한다는 보수적인 관념이 독일에서 강하기 때문이다. 독일은 최근 자녀를 보육 시설에 보내지 않는 부모들에게 매달 150유로를 지불하는 가정양육수당(Betreuungsgeld)제도를 도입하였다[7]. 독일에서 양육 수당이 도입된 배경은 국가 예산을 절감하기 위한 목적이라기 보다 정치적인 이념 성향에 따른 것으로 보인다. 메르켈 총리가 이끄는 집권당인 기독민주 · 기독사회당 연합은 전통적인 보수적인 성향을 가진 정당으로서 보육 시설 서비스가 아동의 학습 역량을 강화시키지 못하며 정서적인 발달에 위해를 가져 올 수 있다고 보고 있다.

반면에 제1야당인 사회민주당은 보육 시설 서비스는 여성의 가정 내 역할과 직장 생활을 병행하는 것을 돕고 출산과 양육에 따른 여성의 경력 단절을 경감해 주며 경제 성장을 촉진하고 양성 불평등 문제를 해결하는데 기여할 수 있다고 주장하고 있다. 사회민주당은 양질의 보육 서비스 제공이 독일의 낮은 출산율 문제를 해결해 줄 수 있으며 이민자 자녀의 독일어 학습 능력을 향상시키는데 도움을 줄 수 있다고 보고 있다. 또한 독일은 현재 가족에 대한 현금 지원과 조세 감면 혜택은 관대하지만 프랑스와 북구 유럽 국가와 비교하여 보육에 대한 지출이 낮기 때문에 보육에 대한 지출을 확대할 것을 강조하고 있다.

5. 정책적인 시사점

우리나라보다 먼저 저출산고령화 문제를 경험하여 사회 정책적인 수단을 통해 인구 구조 변화에 대응하려는 노력을 기울이고 있는 유럽 국가들은 유로존 경제 위기가 발생함에 따라 가족 정책을 포함한 사회 정책 전반을 개혁해야 하는 과업에 직면하게 되었다. 이러한 유럽 국가의 가족 정책 변화 모습에서 가족 정책이 고정된 형태로 지속되는 것이 아니라 사회의 변화와 이에 대응하여 발생하는 다양한 사회적 욕구에 부응하면서 지속적으로 변화하는 '유기체'라는 사실을 알 수 있다.

출산율 제고, 미래 세대의 건전한 육성, 가족을 위한 사회 안전망 제고, 형평성 강화 등 가족 정책을 통해 달성하고자 하는 목적 중 각 국가가 강조점을 두는 측면은 다양하다. 하지만 궁극적으로 각 국가가 가족 정책을 통해 얻고자 하는 바는 '행복한 삶'이라는 휴머니즘 추구라고 본다. 이러한 점에서 현재 박근혜 정부가 추진하고 있는 '국민 행복'이라는 국정 기조와 유럽 가족 정책의 지향성은 별다른 차이가 없다

7) "German family policy: Pay to stay at home: The government plans a controversial benefit for stay at home mothers," The Economist, 2012년 5월 5일자 기사

고 본다.

가족 정책의 효과성에 대한 연구는 많은 학자들에 의해 수행되었으며 특히 OECD와 같은 국제 기구는 회원국들의 정책 경험을 토대로 어떠한 가족 정책이 효과를 가져올 수 있는가에 대한 연구물을 제시하고 있다[8]. 가족 정책의 효과성에 대한 논란은 여전히 진행 중이지만 정책 영역별로 어느 정도의 컨센서스는 이루어져 있다. 연구 결과로 제시된 가족 정책의 효과성에 대한 증거에도 불구하고 유럽 국가가 보여준 경제 위기 시기의 정책 결정은 대부분의 경우 가족 정책의 효과성에 대한 별다른 고려가 없이 국가 예산 상의 문제나 정치적인 결정에 따라 이루어진 것으로 판단된다. 예산 상의 한계와 정치적인 고려에 따라 이루어진 가족 정책을 통해서는 각 사회가 요구하고 있는 정책 결과를 가져오는데 한계가 있다. 심한 경우 정책이 의도하지 않은 다른 부정적인 결과를 초래할 위험도 있다. 비단 이러한 현상은 비단 유럽 국가에서 뿐만이 아니라 우리 사회에서도 나타날 수 있는 모습이기도 하다.

우리나라가 직면하고 있는 저출산 · 고령화 문제에 대한 해법을 찾기 위해서 정부가 추진하는 저출산 정책은 예산상의 한계, 정치적인 이념 및 이해 관계를 넘어서 국가의 지속 가능성과 행복 추구라는 정책적인 지향을 위해 어떠한 효과적인 정책을 추진하여 목적을 달성할 것인가에 중점을 두어야 할 것이다. 이것이 우리 사회가 저출산고령화 현상과 관련하여 직면하고 있는 사회적인 문제를 가장 '효과적으로' 해결할 수 있는 방법일 것이다. 보건복지

8) 관련된 OECD 연구물로서 2002년부터 발간된 'Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life' 보고서 시리즈, OECD(2009) 'Doing better for children', OECD(2011) 'Doing better for families'가 있음.