August 2016
Vol.33

GLOBAL SOCIAL POLICY BRIEF
글로벌 사회정책 브리프

동유럽 국가의 가족정책

동유럽 국가들은 일찍부터 일·가족양립을 지원하는 가족 정책을 시행해 왔음에도 불구하고 우리나라와 마찬가지로 여성의 취업률과 출산율이 낮은 편에 속한다. 여기에는 체제 전환 이후 가족정책이 오히려 일·가족양립에 불리한 방향으로 전개된 것이 큰 영향을 미쳤다. 산업사회의 재생산 위기가 젠더 형평성(gender equity)과 젠더 불평등(gender inequality)이 충돌한 결과 발생하는 것이라면, 체제 전환 이후 동유럽에서 양자 간의 갈등은 더욱 악화된 것으로 보인다. 동유럽 국가들과 우리나라가 향후 일·가족양립 정책 효과를 제고하기 위해서는 남성 중심 사회구조 개선에 더욱 힘써야 할 것이다.

KIHASA
한국보건사회연구원

발행일 2016. 8. 22
발행인 김상호
발행처 (30147)
세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동
(1층~5층)
정리·편집 송민영 smy911@kihasa.re.kr
TEL 044)287-8128
FAX 044)287-8066
www.kihasa.re.kr

머리말

과거 정치경제체제가 달라 상대적으로 교류가 적었던 옛 동유럽 공산권 국가들은 여러 면에서 다른 서구 지역 국가들에 비해 우리에게 덜 알려져 있는 편이다. 그러나 가족 관련 지표들, 특히 가족정책의 두 가지 핵심적인 지표인 여성 취업률과 출산율에 관해 우리나라와 유사한 특징을 보이는 것은 오히려 동유럽 국가들이다. 동유럽 국가들은 구체제 시절부터 이미 여성의 취업을 지원하는 정책을 펼쳤음에도 현재 여성 취업률이 다른 서구 국가들에 비해 낮은 편에 속하고, 체제 전환기 정치·사회·경제적 불안정 속에서 급격한 출산율 하락을 경험한 이후 지금까지도 저출산의 덫에서 빠져나오지 못하고 있다. 이 글에서는 Saxonberg(2014)를 바탕으로 동유럽 국가들의 가족정책을 체제 전환 전과 후로 나누어 살펴보고, 정책 결과로서 여성의 취업과 출산 관련 통계를 확인함으로써 동유럽의 일·가족양립 정책이 우리나라에 주는 시사점을 도출한다.

동유럽 국가의 가족 정책

| 체제 전환 이전

공산주의 정권하에서 동유럽 국가들은 공식적으로 여성 해방을 주창했다. 여성이 가정 바깥에서 일하는 것을 금지하던 법을 없애고 여성이 일하는 동안 아이들을 돌봐줄 보육시설을 확대하는 한편, 남성 혼자서는 가구의 생계를 유지할 수 없을 만큼 임금 수준을 낮게 책정함으로써 여성의 공적 노동 참여를 유도하였다. 그러나 공산주의 정권의 여성 해방 정책은 진정한 양성 평등을 달성하기에는 커다란 한계를 지니고 있었다. 우선 여성의 공적 노동이 하향식 정책 시행의 결과로 확대되면서 여성들은 주체적으로 새로운 성 역할을 모색할 수 있는 기회를 갖지 못했다. 일터는 국가에 의한 감시와 통제가 일상화된 곳이었기 때문에 여성들은 가정 내에서 이전보다도 더 많은 안정감을 찾고 자신의 존재를 확인하려 하는 경향을 보였다. 또한 여성이 공적 영역에 진출한 후에도 핵심적인 자리는 여전히 남성들이 주로 차지하였기 때문에 여성들은 공적 영역에서 "일"은 하지만 "경력"은 갖지 못하는 주변적인 위치에 머물 수밖에 없었다. 예를 들어 공산주의 정권에서 국회(parliament)는 상징에 불과하고 중앙위원회 정치국(Politburo)과 사무국(Secretariat)이 핵심 권력을 차지하는데, 체제 전환 전 마지막 국회에서 여성 의원 비율은 체코슬로바키아 30%, 폴란드 20.2%, 헝가리 21%에 달했지만 여성이 정치국이나 사무국에 진출한 사례는 공산주의 정권 내내 거의 없었다. 경제 영역에서도 사정은 마찬가지여서 1972년 헝가리에서 전체 남성 중 관리자 비율은 7%, 고위 관리자 비율은 2.3%였던 데 반해 전체 여성 중 관리자 비율은 2.7%, 고위 관리자 비율은 0.7%에 불과하였다. 또한 시간 외 노동으로 생산한 상품을 사적으로 소유하고 거래하도록 허용한 이른바 "2차 경제(second economy)"에서 추가 근로는 대부분 남성이 담당하고 여성은 퇴근하여 가사 및 물품 구매를 담당함으로써 전통적인 성 역할 분담이 계속 유지되었다.

과거 공산주의 정권하에서 동유럽 국가들은 여성 해방을 주창하며, 여성의 공적 영역 참여를 유도하였다. 그러나 하향식 정책 시행으로 인해 여성들은 주체적으로 새로운 성 역할을 모색할 수 있는 기회를 갖지 못했다. 공적 영역 진출 후에도 여성들은 남성에 비해 주변적인 위치에 머물렀으며, 가정 내에서의 전통적인 성 역할 분담도 지속되었다.

민주주의 시장경제로 전환한 후 동유럽 국가의 가족정책은 일 · 가족 양립 가능성을 저하시키는 방향으로 재편되었다. 모성휴가 급여의 소득대체율이 하락하였으며, 남성의 육아휴직 사용권이 도입되었으나 급여 수준이 너무 낮아 실제 휴직하는 남성은 거의 없었다. 또한 영유아 돌봄 서비스에 대한 국가 지원이 대폭 축소되어 3세 미만 아동에 대한 돌봄 공백이 심화되었다.

| 체제 전환 이후

민주주의와 시장경제로 전환된 이후에는 여성에게 유리한 직업군이 새롭게 생겨나고 전통적인 성 역할도 조금씩 변하기 시작하였으나, 동유럽 국가들의 가족 정책은 오히려 일·가족양립에 불리한 방향으로 전개되었다.

우선, 동유럽 국가들의 모성휴가(maternity leave) 제도는 기간 측면에서 체제 전환 후에도 큰 변화 없이 유지되고 있다. 경제협력개발기구(OECD)의 자료에 따르면, 2015년 동유럽 4개국의 모성휴가 기간은 체코 28주, 헝가리 24주, 폴란드 26주, 슬로바키아 34주이다. 그러나 모성휴가 급여의 소득대체율은 체제 전환 전에는 체코슬로바키아에서 90%, 폴란드와 헝가리에서 100%로 매우 높은 수준이었으나, 2015년을 기준으로 슬로바키아에서 65%, 체코와 헝가리에서는 70%로 하락하였다. 또한 폴란드를 포함한 4개국 모두에서 소득대체율 상한선이 매우 낮아 대부분 휴가 급여는 법정 소득대체율보다 훨씬 적게 지급되고 있다.

다음으로, 1990년대 이후 남성의 육아휴직 사용률 제고를 위해 노력해 온 서유럽 국가들과 달리 동유럽 국가들은 이 문제에 큰 관심을 보이지 않았다. 동유럽 국가들에서 육아휴직(parental leave) 제도는 사실상 엄마들만 사용했기 때문에 "확대 모성휴가(extended maternity leave)"로 불렸는데, 이러한 상황은 체제 전환 이후에도 유사하게 지속되었다. 체코와 슬로바키아는 1991년 확대 모성휴가를 사용할 수 있는 권리를 아빠에게도 부여하였으나 휴가급여의 소득대체율이 너무 낮아 실제 사용률은 매우 낮았다. 1997년 체코와 슬로바키아의 육아휴직 급여는 남성 평균 임금 대비 각각 21.5%, 29.5%였으며, 남성의 육아휴직 사용률은 2006년 체코에서 0.8%, 2007년 슬로바키아에서 2.1%에 불과하였다. 유럽연합(EU)의 권고에 따라 1996년 남성의 육아휴직 사용권을 도입한 폴란드에서도 휴가급여의 소득대체율은 평균 임금의 15% 수준으로 남성이 휴가를 사용하기에는 너무 낮은 수준이었다. 게다가 휴가수급권이 가족 단위로 부여되고 부모가 나눠서 쓸 수 없었기 때문에, 즉 휴가 기간 전체를 엄마가 사용하거나 아빠가 사용하도록 되어 있었기 때문에 실제로 아빠가 휴가를 사용하는 사례는 거의 없었다. 한편, 헝가리의 남성 육아휴직 사용률은 2008년 6~7%로 다른 동유럽 국가들에 비해 다소 높았는데, 이것은 헝가리 육아휴직 제도의 "의도하지 않은" 효과 덕분이었다. 1990년 헝가리의 보수주의 정부는 2년 동안 소득비례 급여를 받는 유형(GYED)과 3년 동안 정액 급여를 받는 유형(GYES) 중 택일할 수 있도록 육아휴직 제도를 설계하였다.[1] 이 제도하에서 대체로 고소득층은 최저임금의 2배에 해당하는 상한선은 있지만 소득대체율이 70%로 상당히 높은 GYED 유형을, 저소득층은 본인의 임금보다 높은 수준의 급여가 보장되는 GYES 유형을 선택했는데, GYES 유형을 선택하는 저소득층 중에는 급여가 최저임금의 2배 미만인 남성들이 다수 포함되었다.

마지막으로, 체제 전환 이후 영유아 보육·돌봄 서비스의 가장 큰 변화는 탁아소(nurseries)에 대한 국가 지원이 급격하게 줄었다는 점이다. 이것은 중앙정부에서 운영해오던 탁아소들이 일부는 민영화되고 일부는 지방정부에서 운영하는 것으로 바뀐 탓이었는데, 결과적으로 보육시설 수 감소와 보육료 상승, 그로 인한 0~2세 아동의 보육 서비스 이용률 하락을 야기하였다. 일례로, 체코와 슬로바키아에서는 3세 미만 아동의 유치원 입학을 허용하는 법안이 통과되었으나 의무사항은 아니었기 때문에 유치원의 사정에 따라 입학이 허가되지 않을 수도 있었다. 또한 정부가 사설 탁아소 확대에 우호적이었으면서도 경제적 지원을 충분히 하지 않아 가구 경제에 부담이 되는 수준까지 보육료가 상승하였다. 이와 더불어 대가족의 감소, 만혼화 경향, 은퇴 연령 상승 등으로 인해 조부모가 영유아를 돌보기 어려워진 것도 동유럽 국가에서 영유아 돌봄 공백이 커지는 원인으로 작용하였다.

동유럽 국가의 여성 취업률과 합계출산율 현황

모성휴가 급여 감소, 남성 육아 참여를 위한 노력 부재, 영유아 돌봄 서비스 축소 등 체제 전환 후 동유럽 국가들의 가족정책은 일·가족양립 가능성을 이전보다 떨어뜨려 여성 취업률과 합계출산율의 동시 하락을 초래하였다. 먼저 〈표 1〉에서 동유럽 국가들의 여성 취업률을 다른 유럽 주요국과 비교하였다.

체제 전환 이후 일 · 가족양립 정책의 후퇴로 인해 동유럽 국가들의 여성 취업률과 합계출산율은 동시에 하락하였다. 체코를 제외한 3개국에서 15~64세 여성의 취업률은 50%대에 불과했으며, 폴란드를 제외한 3개국에서 미성년 자녀를 둔 여성의 노동시장 이탈 가능성은 서유럽 주요 국가들에 비해 더 높았다. 또한 1990년대 중반 이후 서유럽 국가들의 합계출산율이 회복세를 보였던 것과 달리 동유럽 국가들의 합계출산율은 체코를 제외한 3개국에서 계속 하락하였다.

표 1 유럽 주요국의 여성 취업률 현황

	15~64세 여성 취업률 (%) (2014)	25~64세 여성 취업률 (a) (%) (2013)	14세 이하 자녀를 둔 15~64세 여성 취업률 (b) (%) (2013)	(a)-(b) 사이의 격차 (%p)	막내아가 0~2세인 모의 취업률 (c) (%) (2013)	막내아가 3~5세인 모의 취업률 (d) (%) (2013)	(c)-(d) 사이의 격차 (%p)
체코	60.7	75.5	60.6	14.9	20.0	70.0	50.0
헝가리	55.9	70.0	53.8	16.2	11.7	63.0	51.3
폴란드	55.2	71.2	65.8	5.4	53.9	64.9	11.0
슬로바키아	54.3	69.6	55.5	14.1	14.9	55.7	40.9
프랑스	60.9	76.3	72.4	3.9	61.2	73.8	12.6
독일	69.5	78.6	69.0	9.6	51.5	70.2	18.7
스웨덴	73.2	82.7	83.1	-0.4	72.0	81.0	9.0
영국	67.8	75.2	66.6	8.6	58.4	62.7	4.4

자료: OECD Family Data (www.oecd.org/els/family/database.htm 에서 2016.8.4. 인출)

체제 전환 이전 동유럽 국가들의 여성 취업률은 다른 국가들에 비해 높은 편이었으나 체제 전환 이후 하락 또는 정체한 결과, 체코를 제외한 동유럽 3개국의 2014년 15~64세 여성의 취업률이 모두 50%대에 머물렀다. 이것은 1990년대 이후 독일, 스웨덴, 영국 등 서유럽 국가들의 여성 취업률이 꾸준히 상승하여 2014년 60% 후반에서 70% 초반을 기록한 것과 대조를 이룬다. 한편, 25~64세 여성의 취업률(a)은 일반적으로 자녀를 둘 수 있는 연령대의 여성 취업률을 의미한다는 점에서 돌봄이 필요한 14세 이하 자녀가 있는 경우 여성의 취업률(b)이 얼마나 하락하는지를 판단하는 준거가 되는데, 양자 간의 격차가 폴란드를 제외한 동유럽 3개국에서 14% 포인트 이상, 서유럽 4개국에서는 10% 포인트 미만으로 나타나 출산한 여성이 노동시장에서 이탈할 가능성이 서유럽보다 동유럽 국가에서 더 높음을 보여 주었다. 특히 체코, 헝가리, 슬로바키아 3개국에서는 막내아가 0~2세인 모의 취업률이 11~20%로 매우 낮아 영유아 돌봄 공백이 자녀를 둔 모의 취업률 하락의 주요 원인임을 암시하였다.

이어서 〈표 2〉는 유럽 주요국의 합계출산율 추이 및 현황을 제시하였다. 독일을 제외한 서유럽 3개국의 2013년 합계출산율이 1.8 이상이었던 것과 대조적으로, 동유럽 4개국의 합계출산율은 1.2~1.5로 집계되었다. 특히 1995년 이후 서유럽 국가들의 합계출산율이 회복세를 보였던 것과 달리, 동유럽 국가들의 합계출산율은 체코를 제외한 3개국 모두 계속해서 하락세를 보였다. 이것은 동유럽 국가들에서 체제 전환 이후 일·가족양립 정책의 실패가 재생산의 위기로까지 이어지고 있음을 시사한다.

표 2 유럽 주요국의 합계출산율 추이

	합계출산율 (1970)	합계출산율 (1995)	합계출산율 (2013)	1970~1995년 사이 합계출산율 변화	1995~2013년 사이 합계출산율 변화
체코	1.91	1.28	1.53	-0.64	0.25
헝가리	1.97	1.57	1.41	-0.40	-0.16
폴란드	2.20	1.55	1.29	-0.66	-0.26
슬로바키아	2.40	1.52	1.35	-0.88	-0.17
프랑스	2.48	1.71	1.98	-0.77	0.26
독일	2.03	1.25	1.47	-0.78	0.22
스웨덴	1.94	1.74	1.88	-0.20	0.14
영국	2.43	1.71	1.81	-0.72	0.10

자료: OECD Family Data (www.oecd.org/els/family/database.htm 에서 2016.8.4. 인출)

시사점

맥도널드(McDonald)는 산업사회의 재생산 위기를 "여성의 교육 수준 향상과 노동시장 참여 확대로 제고된 젠더 형평성(gender equity)이 전통적인 가부장적 사회구조하에서 지속되는 젠더 불평등(gender inequality)과 충돌하여 발생하는 결과"라고 해석하였다. 일·가족양립 정책의 목표가 이 양자 간의 갈등을 완화시키는 것이라면, 체제 전환 이후 동유럽의 가족정책은 오히려 이 갈등을 악화시키는 방향으로 재편된 것으로 보인다. 우리나라에서도 저출산 추세가 장기화되면서 일·가족양립을 위한 정책적 지원이 확대되었지만, 아직까지 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다. 그리고 그 주요한 원인은 동유럽 국가들에서처럼 젠더 불평등의 지속에 있는 것으로 보인다. 따라서 향후 일·가족양립 정책의 효과를 제고하기 위해서는 남성 중심 사회구조 개선에 더욱 힘써야 할 것이다.

출처

- Saxonberg, S. (2014), Gendering Family Policies in Post-Communist Europe : *A Historical-Institutional Analysis*, New York: Palgrave Macmillan.
- OECD Family Data (www.oecd.org/els/family/database.htm 에서 2016.8.4. 인출).

1) GYED는 1995년 사회주의 정권에 의해 폐지되었다가 1998년 보수주의 정권에 의해 부활하여 현재에 이르고 있다.