

연구보고서 2008-23-5

복지제도의 발전방향 모색  
- 가족부문 투자 -

유근춘  
윤홍식  
최병목  
이수연

한국보건사회연구원

- 유 근 춘 한국보건사회연구원 연구위원

〈주요 저서〉

『지방자치단체에서의 사회복지사업 수행평가 및 개선방안:  
지방이양사업사례를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2007.(공저)  
『복지재정의 비전과 과제』, 한국보건사회연구원, 2006. (공저)

- 윤 홍 식 인하대학교 행정학과 교수
- 최 병 목 극동대학교 사회복지학과 교수
- 이 수 연 한국보건사회연구원 연구원

## 복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자

연구보고서 2008-23-5

---

발행일	2008년 12월
저자	유 근 춘 외
발행인	김 용 하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	<a href="http://www.kihasa.re.kr">http://www.kihasa.re.kr</a>
등록인쇄처	1994년 7월 1일 (제8-142호)
가격	5000 원

---

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-527-5 93330

## 머리말

우리나라는 OECD 복지선진국에 비해 OECD SOCX 사회지출 9개의 기능별 분야가 GDP에서 차지하는 비중이 작다. OECD평균과 GDP에서 차지하는 비중의 차이가 많이 나는 분야로는 노령, 보건, 가족, 장애, 실업 등이 있다. 이러한 차이 중 노령과 보건에 대해서는 그 간에 많은 연구가 이루어 졌으나 상대적으로 가족에 대해서는 연구가 부족한 실정이다. 특히 가족분야는 인적자본과 사회적 자본의 형성을 위해 사회투자라는 측면에서 중요하게 생각되는 분야이다. 다른 한편, 우리나라는 새로운 사회적 위험(new social risk)과 관련하여 발생하는 문제에 대해 적절한 대응을 하지 못하고 있다.

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 재정규모에서 차이를 가져오는 제도의 구체적 내용들을 정리하고 그 제도의 차이가 가지는 의미를 다각적으로 살펴 본 후 우리나라에 가능한 대안들을 제시하는 것이 필요하다.

본 연구의 목적은 가족분야에 대해 복지선진국과의 제도적 차이와 그 의미를 구체적으로 규명함으로써 관련 제도의 다양한 가능성과 그 유형에 대한 판단을 제시하고 가족분야에서 앞으로 가능한 우리나라의 발전방향에 대한 정책대안을 제시하는데 있다.

연구수행 및 보고서 집필을 위한 연구진의 구체적인 분담내역은 다음과 같다.

요약(유근춘)

I. 서론(유근춘)

II. 가족부문 투자의 범위와 특징(유근춘·이수연)

III. 가족부문 투자의 다양한 제도가능성과 유형(유근춘·이수연)

IV. 각국의 가족부문 투자제도의 추이와 현황(윤홍식·최병목·유근춘)

V. 한국의 가족부문 투자 발전방향 모색(유근춘)

본 연구는 한국보건사회연구원 유근춘 연구위원의 책임 하에 수행되었다. 연구진의 노고에 깊이 감사드린다. 또한, 바쁘신 중에도 본 보고서를 위하여 검토를 해주신 고경환 연구위원 및 김유경 부연구위원에게도 감사드린다.

끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 의견이며, 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀두는 바이다.

2008년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 하

# 목 차

요약 .....	9
I. 서론 .....	11
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	11
2. 연구의 내용 및 방법 .....	13
II. 가족부문 투자의 범위와 특징 .....	15
1. 가족부문 투자의 범위 .....	15
2. 가족부문 투자의 특징 .....	18
III. 가족부문 투자의 다양한 제도 가능성과 유형 .....	28
1. 가족부문 투자의 다양한 제도 가능성 .....	28
2. 가족부문 투자의 유형 .....	34
IV. 각국의 가족부문 투자제도의 추이와 현황 .....	51
1. 북구형 .....	51
2. 대륙형 .....	75
3. 영미형 .....	84
4. 시사점 .....	121
V. 한국의 가족부문 투자 발전방향 모색 .....	126
1. 복지발전도상국의 가족투자 분석 .....	126
2. 한국의 가족투자 발전 방향 .....	128
참고문헌 .....	131

## 표 목 차

〈표 I-1〉 OECD 사회지출 9개영역에서의 GDP대비 지출비중의 차이 .....	11
〈표 II-1〉 OECD 사회지출자료 가족지출 분류 항목: 프랑스 사례 ..	17
〈표 II-2〉 여건의 변화와 유럽 복지국가의 발전단계 .....	23
〈표 II-3〉 여건변화에 따른 보건복지지출의 사회경제적 의미 변화와 투자방향 및 중점분야 .....	24
〈표 III-1〉 가족정책의 유형: 돌봄과제를 중심으로 .....	38
〈표 III-2〉 부·모 노동력의 (탈)가족화, (탈)상품화, 젠더통합 정책 ...	50
〈표 IV-1〉 가족정책의 유형: 돌봄과제를 중심으로 .....	58
〈표 IV-2〉 복지국가 4개 유형 .....	84
〈표 IV-3〉 가족정책의 유형: 돌봄과제를 중심으로 .....	85
〈표 IV-4〉 국가별 연도별 가족관련 사회지출변화 원자료, 1980-2003 .....	103

## 그림 목차

[그림 II- 1]	유효수요 과부족의 구성요인과 관계 .....	19
[그림 II- 2]	정신적 자본의 축적과 자본주의 .....	21
[그림 IV- 1]	GDP 대비 아동보육지출 변화: 1980~2003 .....	63
[그림 IV- 2]	GDP 대비 가족 관련 서비스지출 변화: 1980~2003 .....	65
[그림 IV- 3]	GDP 대비 모성휴가 및 부모휴가 급여 지출 변화: 1980~2003 .....	69
[그림 IV- 4]	GDP 대비 가족(아동)관련 수당 지출 변화: 1980~2003 .....	71
[그림 IV- 5]	군집분석결과 .....	72
[그림 IV- 6]	다차원 척도 및 군집분석 .....	75
[그림 IV- 7]	GDP 대비 아동보육지출 변화: 1980~2003 .....	104
[그림 IV- 8]	GDP 대비 가족 관련 서비스지출 변화: 1980~2003 ..	105
[그림 IV- 9]	GDP 대비 모성휴가 및 부모휴가 급여 지출 변화: 1980~2003 .....	108
[그림 IV-10]	GDP 대비 가족(아동)관련 수당 지출 변화: 1980~2003 .....	116
[그림 IV-11]	군집분석 결과 .....	117
[그림 IV-12]	다차원척도분석 결과 .....	121
[그림 V- 1]	OECD 10개국의 탈가족화와 가족화 지원 수준 .....	128



## 요 약

### □ 연구필요성 및 목적

- OECD 복지선진국과 재정지출에서 차이가 많은 지출분야 중 새로운 사회적 위험에 대한 대처로서 중요하고 사회적 투자와도 관련하여 중요한 가족분야에 대한 연구필요성이 대두됨.
- 복지선진국과의 제도적 차이와 의미를 구체적으로 규명함으로써 관련 제도의 다양한 가능성과 그 유형에 대한 판단을 제시함.
  - 가족분야에서 앞으로 가능한 우리나라의 발전방향에 대한 정책 대안을 제시하여 앞으로의 정책방향의 결정에 기여함.

### □ 연구방법

- 문헌고찰
- 기존자료 재분석
- 워크숍 개최

### □ 가족부문 투자의 범위와 특징

- 가족부문 투자의 범위
  - 가족정책적 관점 및 문제점
  - 본 연구의 대안모색
- 가족부문 투자의 특징
  - 경제 및 사회환경 변화에 따른 보건복지 재정 투자 방향
  - 가족정책 복지국가 재편의 핵심적 영역으로 등장

## □ 가족부문 투자의 다양한 제도가능성과 유형

- 가족부문 투자의 다양한 제도 가능성
  - 다양한 보육형태(호주, 덴마크, 네델란드)
  - 아동양육과 관련된 휴가제도
- 가족부문 투자의 유형

## □ 각국의 가족부문 투자제도의 추이와 현황

- 복구형
  - 분석관련 쟁점
  - 분석자료 및 방법
  - 탈가족화와 가족화, 군집분석과 다차원척도 분석 결과 제시
- 대륙형
  - 가족우선형
  - 가족화·탈가족화 병행형
- 영미형
  - 가족관련 사회지출 분석의미
  - 분석자료 및 방법
  - 탈가족화 및 가족화 정책 등 개념 정립
  - 탈가족화와 가족화, 군집분석과 다차원척도 분석 결과 제시
- 시사점

## □ 한국의 가족부문 투자 발전방향 모색

- 복지발전도상국의 가족투자 분석
- 한국의 가족투자 발전방향

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 가. 연구의 필요성

OECD SOCX 사회지출 9개의 기능별 분야가 GDP에서 차지하는 비중에 있어 우리나라는 OECD 복지선진국에 비해 작다. 이 차이를 우리나라 복지제도가 앞으로 발전함에 따라 보충하여야 하는 규모로 해석할 수 있다. 그러나 GDP 대비 비중이 작다는 것은 그 부분을 보충하여야 한다는 개연성을 제시할 수는 있으나 실제적으로 차이가 가지는 의미가 무엇인지를 제공하지는 않는다. 또한 구체적으로 그 차이를 메우기 위하여 어떤 정책을 시행해야 할 것인가에 대해서도 시사점을 주지 못한다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 재정규모에서 차이를 가져오는 제도의 구체적 내용들을 정리하고 그 제도의 차이가 가지는 의미를 다각적으로 살펴 본 후 우리나라에 가능한 대안들을 제시하는 것이 필요하다.

〈표 1-1〉 OECD사회지출 9개영역에서의 GDP대비 지출비중의 차이

	소득수준	노령	유족	장애	보건	가족	적극적 노동시 장정책	실업	주거	기타	계
	3만불(A)	6.78	0.56	2.58	6.00	2.38	0.76	1.28	0.38	0.47	22.5
OECD 평균	한 국 과 의 차이(A-C)	5.58 (1)	0.36 (8)	2.08 (4)	3.1 (2)	2.28 (3)	0.56 (6)	1.18 (5)	0.38 (7)	0.07 (9)	15.59
한 국	2003년(C)	1.2	0.2	0.5	2.9	0.1	0.2	0.1	0.0	0.4	5.6

자료: OECD SOCX

OECD평균과 GDP에서 차지하는 비중의 차이가 많이 나는 분야로는 노령, 보건, 가족, 장애, 실업 등이 있다. 이러한 차이 중 노령과 보건에 대해서는 그 간에 많은 연구가 이루어졌으나 상대적으로 가족에 대해서는 연구가 많이 부족한 실정이다. 특히 가족분야는 인적자본과 사회적 자본의 형성을 위해 현재 강조되는 사회투자라는 측면에서 중요하게 생각되는 분야이다. 다른 한편, 우리나라는 새로운 사회적 위험(new social risk)과 관련하여 발생하는 문제에 대해 적절한 대응을 하지 못하고 있는데 구체적인 문제유형을 살펴보면 다음과 같다. 여성교육의 향상과 맞벌이 증가는 여성들의 노동시장 참여를 증가시키고 있다. 이 상황에서 특히 저숙련 여성층에서는 일과 가정을 양립시키기 어려운 문제가 발생하고 있다. 또한 노인인구의 증가로 노인을 돌보는 부담이 급증하는데 이러한 부담의 상당 부분은 여성에게 지워진다. 이 때문에 여성이 직장을 병행하기가 어려워 직장을 그만두게 되면 홀벌이 부부가 되어 빈곤의 가능성이 높아진다.

따라서 새로운 사회적 위험과 관련하여 발생하는 문제를 해결하기 위해서는 가족부분의 투자에 대한 중요성이 대두되므로 이에 대한 연구가 필요하다.

#### 나. 연구의 목적

본 연구는 OECD 복지선진국과 재정지출에서 차이가 많이 나는 지출분야 중 새로운 사회적 위험에 대한 대처로서 중요해지고 또한 사회적 투자와도 관련하여 중요한 가족분야에 대해 복지선진국과의 제도적 차이와 그 의미를 구체적으로 규명함으로써 관련 제도의 다양한 가능성과 그 유형에 대한 판단을 제시하고 가족분야에서 앞으로 가능한 우리나라의 발전방향에 대한 정책대안을 제시하여 앞으로의 정책방향의 결정에 기여함을 목적으로 한다.

## 2. 연구내용 및 방법

### 가. 연구의 내용

본 연구는 전체 5개장으로 구성되었으며, 서론을 제외하면 4개 핵심영역으로 구성되어 있다. 이들 영역의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같이 요약된다. 제2장은 가족부문의 투자의 범위와 특징을 정리하고, 제3장은 가족부문 투자의 다양한 제도가능성과 유형을 분석한다. 제4장은 가족부문 투자제도체도를 3개 유형으로 살펴보고, 제5장은 한국의 가족부문 투자 발전방향을 모색한다.

#### 1) 가족부문의 투자의 범위와 특징

제2장은 가족부문의 투자의 범위를 가족정책적 관점 및 문제점, 본 연구의 대안 모색 중심으로 살펴보고, 가족부문 투자 특징을 경제 및 사회환경 변화 관점에서 분석하고 복지국가 재편에서 가족정책이 가지는 의미를 논의하였다.

#### 2) 가족부문 투자의 다양한 제도가능성과 유형

제3장은 가족부문 투자의 다양한 제도 가능성을 다양한 보육형태, 아동양육과 관련된 휴가제도 중심으로 검토하고 가족부문 투자유형을 탈가족화와 가족화 관련 사회지출을 중심으로 분류하였다.

#### 3) 각국의 가족부문 투자제도의 추이와 현황

제4장은 가족부문 투자제도를 복구형, 대륙형, 영미형으로 분류하여 가족관련 사회지출의 의미, 탈가족화와 가족화 관련 사회지출 유형화 등 관련 쟁점을 논의하고 탈가족화와 가족화, 군집분석과 다차원척도 분석결과를 제시하였다.

## 나. 연구방법

### 1) 문헌고찰

가족부문 투자의 개념, 범위 및 특징, 가족부문 투자 관련 다양한 제도와 이론적 유형화 등을 검토하고 분석하기 위하여 각종 기존문헌을 고찰하였다. 문헌연구의 주요 내용은 가족부문 투자의 범위와 특성, 가족부문 투자의 다양한 제도가능성과 유형, 각국의 가족부문 투자제도의 추이와 현황, 한국의 가족부문 투자 발전방향 모색 등이다. 문헌연구의 대상에는 각종 질적 연구와 양적 연구를 모두 포함 하였다.

### 2) 기존자료 재분석

OECD 사회지출자료 중에서 가족관련지출 영역의 자료를 재분석하였고, 가족관련 사회지출변수로는 가족관련 현금급여 지출, 모성 및 부성휴가 관련 급여지출, 아동보육관련 지출, 기타 가족관련 서비스 및 지출 등 4종의 지표를 사용하였다.

### 3) 워크숍 개최

연구의 원활한 수행과 질적 향상을 위하여 보고서 검토자를 포함한 원내외 전문가와 전체 연구진이 참여하여 세 차례의 워크숍을 실시하였다. 첫 번째 워크숍은 연구의 시작단계에서 연구계획서를 발표하고 이를 수정 및 보완하기 위한 것이었으며, 두 번째 워크숍은 연구의 중간단계에서 당초 계획된 대로 연구수행이 이루어지고 있는지와 바람직한 방향으로 연구내용 및 방법을 조정하기 위한 것이었다. 세 번째 워크숍은 최종 연구결과에 대한 종합적인 의견수렴을 통해 연구 내용을 최종 점검하기 위한 것이었다.

## Ⅱ. 가족부문 투자의 범위와 특징

### 1. 가족부문 투자의 범위

#### 가. 가족정책적 관점 및 문제점

가족정책에 대한 합의된 정의는 존재하지 않는다. 가족정책이 독립적 영역이 있는 사회정책 분야 중 하나라고 주장하는 학자들이 있기도 하고 (Kamerman and Kahn, 1978; Zimmerman, 1992), 반대로 사회정책과 구별되지 않는 영역이라고 주장하는 학자들도 있다 (Myrdal, 1968, Zimmerman, 1992 재인용).

김인숙(2007:37)이 정리한 내용을 보면 가족의 기능적인 측면에서 가족정책을 가족의 재생산기능, 경제적 기능, 사회화 기능, 성적, 정서적 기능, 돌봄의 기능을 포괄하는 영역으로 설정하고 있다. 이러한 기능적 관점은 아동양육과 관련된 휴가, 가족수당, 교육비 지원 등을 가족기능과 관련된 구체적 정책영역으로 언급하고 있다. 반면, 김인숙·정재훈·윤홍식(2004)은 가족정책을 가족의 노동권을 지원하는 정책과 부모권(돌봄권리)을 지원하는 정책으로 구분하면서 가족정책 영역을 포괄적으로 정의하고 있다. 기능적인 측면에서의 접근은 가족정책의 독립적 영역을 강조하는 케머만과 칸(Kamerman and Khan, 1978) 주장과 유사하다. 후자의 견해는 가족정책을 노동권(탈가족화)과 부모권(가족화)의 영역으로 이해했다는 측면에서 긍정적이지만 공적부조와 국민연금 등을 가족정책 영역에 포괄함으로써 사실상 가족정책과 다른 사회정책과의 차이가 없다는 것을 보여주고 있다. 다만 정책을 이해하는 관점이 젠더에 근거해서 바라본다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다.

이렇듯 논의가 분분하지만 적어도 아동과 1명의 성인 이상으로 구성된

가족과 관련 있는 정책을 가족정책의 영역으로 설정하는 것에는 큰 무리가 없을 것이다. 그러나 가족정책을 독립적이고 배타적인 영역으로 규정하는 것이 점점 불가능해지고 있는 것이 현실이다. 실제로 가족정책과 여타의 사회정책(예를 들어, 노동정책, 교육정책 등)과의 통합성이 높아지고 있는 현실에서 가족정책을 배타적이고 독립적 영역으로 규정하는 것은 현실적이지 않다. 더욱이 복지국가가 직면한 새로운 사회위험의 상당부분이 돌봄과 같이 가족과 관련된 이슈와 연관된 상황에서 가족정책을 배타적인 정책영역으로 정의하는 것은 가능하지도 않고, 의미도 없다. 오히려 가족정책은 복지국가의 새로운 요구와 수요에 대해 다른 사회정책과의 결합을 통해 능동적으로 대응할 것을 요구받고 있고 때문이다.

#### 나. 본 연구의 대안 모색

##### 1) 가족정책의 범주

위에서 논의된 바와 같이 기존의 가족정책적 관점이 내포하는 문제점은 실천적으로 가족정책에 대한 분석을 어렵게 하는 측면이 있다. 따라서 본 연구에서는 보다 실천적으로 가족정책을 정의하고 가족에 대한 사회투자과 관련된 제도를 분석하는 것으로 논의의 영역을 제한했다. OECD Social Expenditure Database의 분류를 기준으로 가족정책영역을 2인 이상으로 구성된 가족에 대한 현금급여와 서비스급여로 제한해 주요 OECD 국가들의 정책에 대해 분석했다.

<표 II-1> OECD 사회지출자료 가족지출 분류 항목: 프랑스 사례

프랑스의 가족지출 대분류 항목 사례
205.10.5.0.0.0 FAMILY
205.10.5.1.0.0 Cash Benefit
205.10.5.1.1.0 Family Allowances (이하 32개 가족수당 관련 세부항목)
205.10.5.1.2.0 Maternity and parental Leave (이하 28개 휴가 관련 세부항목)
205.10.5.1.3.0 Other cash benefits (이하 7개 세부항목)
205.10.5.2.0.0 Benefits in Kind
205.10.5.2.1.0 Day care / Home-help services (이하 17개 세부항목)
205.10.5.2.2.0 Other benefits in kind (이하 24개 세부항목)

OECD Social Expenditure Database는 사회지출을 9개 영역으로 구분하고, 그 중 5번째 사회지출영역에서 가족과 관련된 항목으로 분류하고 있다(OECD, 2007). 가족과 관련된 사회지출은 일인가구를 제외한 가족(families) 지원을 위한 지출 예를 들면 아동양육비용과 관련된 지출이나 다른 피부양 가족을 위해 지출된 비용을 포함한다. 가족지출은 크게 현금급여(Cash benefit)와 서비스급여(Benefits in kind)로 구분된다. 현금급여에는 가족수당(Family allowance), 모성과 부모휴가 급여(Maternity and parental leave), 다른 현금급여(Other cash benefits) 항목이 포함된다. 서비스급여에는 아동보육(Day care)과 가정보육지원(Home-help services), 그 외의 서비스 급여(Other benefits in kind)로 구성되어 있다. 그러나 이는 단순한 분류이고 가족과 관련된 급여가 가장 많은 프랑스를 보면 무려 100개가 넘는 세부항목으로 구성되어 있다. 예를 들어, 현금급여의 하위항목인 가족수당을 보면 32개의 세부항목으로 지출을 구분하고 있다.

## 2) 가족관련 사회지출 변수

본 연구 분석을 위해 사용된 가족관련 사회지출변수는 가족관련 현금급여지출, 모성 및 부성휴가 관련 급여지출, 아동보육관련 지출, 기타 가족

관련 서비스 지출 등 4가지를 사용했다. 각각의 지표에서 제시되는 수치는 국내총생산(GDP) 대비 해당 항목의 지출비율로 표기되어 있다. 가족관련 현금 급여지출은 가족수당과 기타 가족과 관련된 현금급여를 합한 지출금액을 사용했다. 모성휴가와 부모휴가 지출과 가족관련 현금 급여는 가족 내에서 돌봄이 필요한 가족구성원을 직접 돌볼 수 있는 경제적 토대를 제공한다는 측면에서 가족화를 위한 가족투자관련 지표로 사용했다. 반면 아동보육과 기타 서비스 급여는 가족 내에서 필요한 돌봄 욕구를 사회화 시킨다는 점에서 탈가족화를 위한 가족투자관련 지표로 이용되었다.

## 2. 가족부문 투자의 특징

### 가. 경제 및 사회환경 변화에 따른 보건복지 재정 투자 방향

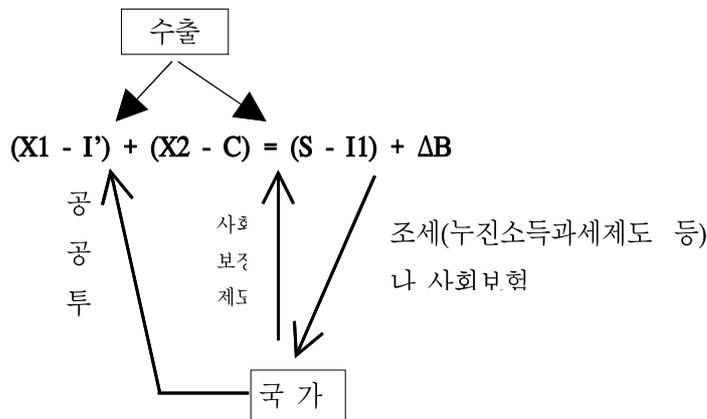
#### 1) 경제환경변화에 따른 사회재정지출의 역할

경제환경변화에 따른 사회재정지출의 역할은 크게 세계화에 의한 경쟁 심화 이전, 세계화에 의한 경쟁 심화 상황으로 구분하여 살펴보고자 한다. 세계화에 의한 경쟁심화 이전 시기의 사회재정은 전통적인 사회안전망의 측면에서는 그 소비적 측면을 통해 지속적인 경제발전을 위한 기본적인 내부 유효수요를 확보하는데 기여 즉, 빈부격차의 감소를 통해 경제발전을 위한 최소한의 사회안정을 이루는데 기여한다는 점이다.

Keynes가 1943년에 제시한 전후 전망은 영국을 포함한 거의 모든 선진 경제에서 그대로 실현되고 있다. 그의 전망에 따르면 이차대전 후 서구선진국 경제가 장기적으로 처음에는 투자가 저축을 압도하다가 점차로 경제가 성숙하면서 상대적인 소비의 포화, 투자의 포화 그리고 저축의 확대에 의해 총수요가 위축되고 따라서 투자가 저축을 흡수할 수 없는 상태로 변화한다는 것이다. 이렇게 과잉저축이 존재하는 조건 하에서는 재정의 적극적인 역할이 가능하다. 즉, 과잉저축을 조세(혹은 사회보험)로 흡수해

구조적으로 부족한 유효수요를 공공투자와 사회보장제도를 통해 진작함으로써 자본주의적 화폐경제의 순환을 조장할 수 있으며, 이를 통해 경제 활성화와 발전에 기여할 수 있다는 것이다. 이와 같이 과잉저축이 존재할 때 사회보장제도가 기여하는 것은 한계소비성향이 1보다 작고 체감하기 때문에 상대적으로 저소득층을 중심으로 그 혜택이 주어지는 사회보장제도를 통한 소득재분배가 사회전체적인 소비수요를 높인다는 점에 있다. KDI 현안분석(신석하, 김희삼, 2008)에 따르면 고용유발효과에 있어 소비가 투자보다 높은 것으로 나타났다.

[그림 II-1] 유효수요 과부족의 구성요인과 관계



$(X1 - I') + (X2 - C) = (S - I1) + \Delta B$   
 (총생산재생산액 - 총투자액) + (총소비재생산액 - 총소비액) = (총저축 - 총순투자액) + 이윤확대

세계화에 의한 경쟁의 심화는 세계시장 경쟁에서의 생존전략에 대한 탐구를 촉발시키고 있다. [그림 II-1]에서 보듯이 경제발전에 있어 중요한 유효수요의 다른 중요한 부분은 대외경쟁에서 이겨 수출을 많이 할 수 있는 능력에 달려 있으며, 이러한 대외경쟁을 설명하는 이론을 통해 사회투

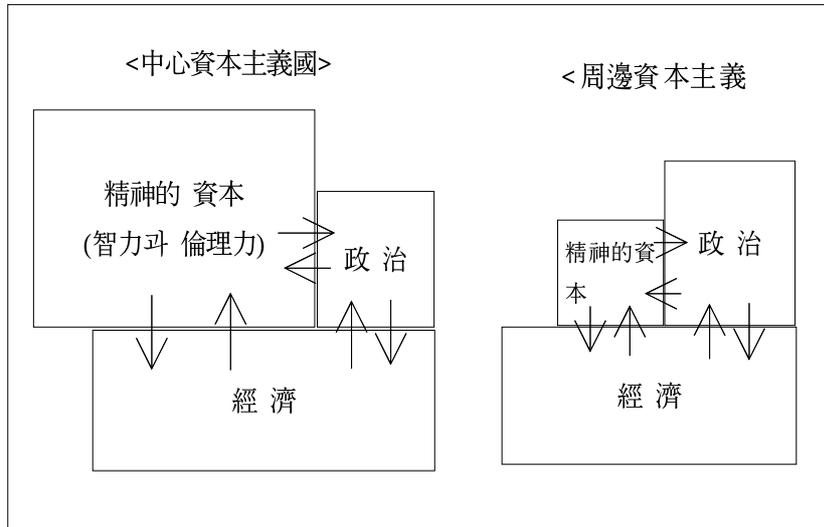
자의 필요성과 방향에 대해 살펴보면 다음과 같다. 대외경쟁력 즉 경제의 생산성에 있어 우수한 것은 정신적 자본의 축적이 충분하여 다른 사회의 구성요소인 경제와 정치에 합당한 영향력을 발휘하기 때문이며, 이는 정신적 자본의 두 가지 측면, 즉 지력과 윤리력에 근거한다. 정신적 자본의 충분한 축적은 지력과 윤리력의 충분한 발전을 가져오며, 이러한 지력의 발전은 기술력의 우수성을 통해 생산성을 높이고, 또한 윤리력은 생산에 있어 계급간의 마찰을 줄이고 정치와 사회의 부정부패를 줄임으로써 경제의 안정과 발전에 기여한다는 것이다.

정신적 자본에 관한 이론은 결국 인적자본과 사회적 자본의 이론에 상응한다. 이에 따르면 지식기반사회의 도래와 세계화라는 시대적 환경이 국가경쟁력에 있어 물질자본보다 인적자본, 그리고 인적자본보다 사회적 자본의 중요성을 증대시키고 있다는 것이다.<sup>1)</sup> 따라서 현재의 세계화와 지식기반사회의 현실은 개인에 제공되는 공공서비스 중 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적에 기여하는 사회재정투자의 역할을 경제를 둘러싼 생존경쟁에서 살아남기 위해서 절대적으로 필요하게 만들었다.

---

1) 우천식 외, 한국경제 사회와 사회적 자본, 한국개발연구원, 2007, 5-7쪽.

[그림 11-2] 정신적 자본의 축적과 자본주의



2) 사회환경변화에 따른 사회재정지출의 역할

전통적 복지국가의 경우 여건의 내용은 이 시기가 각 항목에 있어 안정적인 경제사회구조를 이루고 있음을 보여주고 있다. 이러한 상황에서 사회정책은 노령, 실업 등의 요인에 의한 소득의 중단이나 질병에 의한 예외적인 지출 즉, ‘구 사회적 위험’(old social risk)에 대응하는 소득보장 프로그램에 주안점을 둘 수 있었다. 그러나 <표 II-2>의 1980년대~1990년대 중반의 여러 가지 도전으로 표시되는 여건의 변화<sup>2)</sup>에 의해 이전의 안정적 경제사회구조에서의 빈곤과 질병으로 대표되는 문제 외에 새로운 문제가 발생한다. 이러한 새로운 문제들을 ‘새로운 사회적 위험’(new social risks)이라 하는데 그 내용은 이러한 위험이 발생하는 경로를 통해 알 수 있다. 중요한 위험의 발생경로는 다음의 세 가지 측면에서 고찰될

2) 이는 후기산업사회로의 이행과 관련된 변화로 해석 될 수 있음.

수 있다.<sup>3)</sup> 첫째로, 맞벌이 증가와 여성교육의 향상은 여성들의 노동시장 참여를 급증시킨다. 이때 특히 저숙련 여성층에서는 일과 가정을 양립시키기 어려운 문제가 발생한다. 둘째로, 노인인구의 증가로 노인을 돌보는 부담이 급증하는데 이러한 부담의 상당 부분은 여성에게 지워짐. 이 때문에 여성이 직장을 병행하기가 어려워 직장을 그만두게 되면 홀벌이 부부가 되어 빈곤의 가능성이 높아진다. 셋째로, 무숙련 생산직의 비중을 줄이도록 하는 생산기술의 변동과 저임금의 비교우위를 이용한 국가간 경쟁격화가 야기한 노동시장구조의 변화는 특히 교육수준이 낮은 사람들에게 실업이 될 확률을 높이고 장기빈곤에 빠질 위험성을 높임으로써 사회적으로 배제되는 위험을 발생시킨다.

상기한 새로운 사회적 위험의 발생에 대한 대처는 단순한 소득보장에 초점을 둔 전통적 복지국가의 역할로서는 본질적인 한계를 갖고 있다. 즉, 새로운 사회적 위험에 대처하기 위해서는 여성에게 일과 가정을 양립시킨다든가 노동시장에서 지식이나 기술 때문에 약한 위치에 있는 사람들에게 이를 벗어날 수 있는 기회를 제공하든가 하는 것이 필요한데 이를 위해 소득보장은 어느 정도의 도움을 줄지는 모르지만 문제 자체의 해결엔 본질적인 도움이 되지 않는다고 볼 수 있음. 따라서 이에 대처하기 위한 사회정책의 새로운 방향이 제시되고 있다. 이들의 공통점을 보면 전통적 복지국가처럼 소극적으로 어려움에 빠진 사람들에게 소득을 보장하는데 주력하는 대신 사회적 위험에 대한 국민 개개인의 대처능력을 배양시키는데 궁극적인 목적이 있다는 것이다. 이러한 방향의 사회정책은 결국엔 개인 수준에서는 인적자본의 형성 축적을 필요로 하고, 사회적인 수준에서는 국가경제의 경쟁력을 향상시켜 사회적 위험을 줄이기 위해 필수불가결하게 된 사회적 자본의 형성 축적을 필요로 하게 된다. 이것이 결국 <표 2>

<sup>3)</sup> Peter Taylor-Gooby, *New Risks and Social Change*, in: Peter Taylor-Gooby, ed., *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, 2004, 3-4쪽. 김연명, *사회투자정책과 한국 사회정책의 미래*, 한국사회복지학회 외, 한국사회의 미래와 사회투자정책 발제집, 2007, 115쪽 재인용.

의 마지막 칸에 제시된 떠오르는 해법으로서의 사회투자와 내용이 일치하는 것이고 또한 마지막 칸의 여건 내용들이 제시하는 요구들을 충족시키는 방향이다.

〈표 11-2〉 여건의 변화와 유럽 복지국가의 발전단계4)

여건/ 발전단계	해법 I: 1950년대-1970년대 전통적 복지국가	1980년대-1990년대 중반 여러 가지 도전	떠오르는 해법II: 1990년대 중반이후 사회투자
경제	안정적인 지속성장	-재정 세계화에 의한 국가 역할의 제한 -경쟁력의 우선적 요구 -후기산업주의에 의한 성장둔화	-경쟁력을 통한 경제 성장 -고 부가가치 노동
노동시장	높은 고용	-기술변화와 국제경쟁에 의한 직업안정성의 위협 -서비스부문으로의 이동	-‘유연안정성’ -적절하게 훈련된 유연한 노동력
사회	-안정적 핵가족 -성에 따른 노동분업	-좀더 유연한 가족형태 -여성취업 증가	기회균등
인구	-노동인구와 부양인구간의 안정적 균형	-노령화에 의한 연금의 지속가능성 위협 -건강과 사회적 돌봄	-부양비의 조정
정치세력	-계급에 기반: 복지국가해법에서의 조직화된 대중 근로 중산층의 이해관계	분산 -유급노동에 대한 접근 -사회적 돌봄 -민영화된 서비스 -이주	-다양한 이해관계 -정부에 비해 기업의 더 큰 역할
국가역할	정부의 환율, 이자율 그리고 실업률 통제 가능성	통제수단의 상실	정부에 의한 경쟁의 촉진과 장려

4) Peter Taylor-Gooby, Social investment in Europe: bold plans, slow progress and implications for Korea, 한국사회복지학회 외, 한국사회의 미래와 사회투자정책 발제집 기초강연, 2007, 28-29쪽.

3) 사회재정지출의 사회경제적 의미 변화와 투자방향 및 중점분야

사회재정지출의 투자방향과 중점 투자분야는 경제 및 사회환경 의미 변화와 밀접한 관련 있으며, 이와 관련하여 사회재정지출의 투자방향 및 중점분야를 살펴보면 <표 II-3>에 제시되어 있다.

<표 II-3> 여건변화에 따른 보건복지지출의 사회경제적 의미 변화와 투자 방향 및 중점분야

분야명	경제분야	사회분야
여건변화	-지식기반사회의 도래와 세계화에 의한 국제시장 경쟁격화	-구사회적 위험 <sup>1)</sup> 이 여전히 존재하는 상황에서 신사회적 위험 <sup>2)</sup> 이 대두
요 구 되 는 보 건 복 지 재 정 의 사 회 경 제 적 의 미	기준역할	-소득재분배적 사회재정 지출은 경제성장을 위해 필요불가결한 최소한의 사회통합과 기본 내수의 확보에 기여
	새로운 역할	-구사회적 위험에 대처하기 위한 단 순한 소득보장프로그램 -국민개개인과 사회의 위험대처능 렷을 향상시키는 인적자본과 사회 적 자본의 형성과 축적
새로운 보건복지 재 정 의 원 칩 과 방 향	-기존의 역할도 하여야 하는 상황에서 새로운 역할에 중점을 두어야 하는 필요 성이 대두. 이는 부족한 재원에 비추어 볼 때 선택과 집중의 문제를 발생시킴 -이러한 문제를 풀기위한 원칙으로 기존의 역할은 핵심적인 부분을 중심으로 최소화하고 나머지 여력을 투자적인 사회지출에 집중하는 원칙이 가능함	
중 점 보 건 복 지 재 정 지 출 분 야	<구 사회위험 분야> -구 사회위험에 대처하기 위한 역할도 중요한 사회경제적 의미가 있음. 이중 가장 핵심적인 부분은 국민기초생활보장이며 이 부분에서 내실화와 효율화가 필요함. -기타 구 사회위험에 대처하기 위한 분야에서도 핵심적인 기능에 중점을 두고 내실화와 효율화를 하는 노력이 필요함.	
	<신 사회위험에 대처하기 위한 투자적인 지출 분야> -경제와 사회 양 측면 환경의 변화 모두에서 요구되는 보건복지재정의 역할은 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적에 기여하는 투자적인 지출임 -보다 투자적인 사회지출의 가능성을 최대한 발굴하고 이들에 최적으로 투자해야 함 -현재까지 투자적인 분야로 언급되는 것들로 는 다음과 같은 것이 있음. 아동 청소년에 대한 생애주기적 사전 예방적 투자(보육 등 일과 가정의 양립을 위 한 투자를 포함), 사전 예방적 건강투자를 통한 인적자본 역량형성, 장애인을 포함한 근로능력제한자들의 역량형성 및 근로보장, 자활 사업 개편을 통한 근로빈곤층의 경제활동 참여 활성화, 사회서비스와 사회적 일자리 등	

주: 1) 구 사회적 위험(old social risk): 노령, 실업 등의 요인에 의한 소득의 중단이나 질병에 의한 예외적인 지출 위험  
 2) 신 사회적 위험(new social risk): 후기산업사회로의 전환에서 발생하는 위험. 이러한 새로운 문제들은 중요한 세 가지 발생경로를 통해 파악됨. 첫째, 맞벌이 증가와 여성교육의 향상은 여성들의 노동시장 참여를 급증시 킴. 이때 특히 저숙련 여성층에서는 일과 가정을 양립시키기 어려운 문제가 발생. 둘째, 노인인구의 증가로 노인을 돌보는 부담이 급증하는데 이러한 부담의 상당 부분은 여성에게 지워짐. 이 때문에 여성이 직장을 병 행하기가 어려워 직장을 그만두게 되면 홀벌이 부부가 되어 빈곤의 가능성이 높아짐. 셋째, 최근 노동시장구 조의 변화는 특히 교육수준이 낮은 사람들에게 실업이 될 확률을 높이고 장기빈곤에 빠질 위험성을 높임으 로써 사회적으로 배제되는 위험을 발생시킴.  
 3) 인적자본에 대한 대표적인 정의는 “한 경제의 노동력에 체화된 기술적 지식과 기능의 축적”임. 이는 공적 교육과 실습을 통해 형성됨. 보건복지지출을 통해서도 이러한 교육이 효과를 낼 수 있는 일반적 여건(건강, 정서적 안정, 가정의 안정 등)이 형성되어 결과적으로 인적자본의 형성에 기여하는 것으로 해석될 수 있음  
 4) 사회적 자본은 “일정 집단을 형성하는 사회성원간 공동의 이익을 위한 ‘협력과 참여’를 창출하는 무형자산 “으로서 “신뢰, 네트워크, 규범 및 제도 등을 포괄하는 제반 사회관계적 자산”을 포괄하는 것으로 이해되 고 있음. 사회보장지출을 통한 사회통합도 이에 속함.

#### 나. 가족정책 복지국가 재편의 핵심적 영역으로 등장

실제로 전통적 복지영역인 공공부조, 연금, 실업급여 등의 지출이 감소 되는 것과는 달리 가족정책과 관련된 사회지출은 지속적으로 확대되어 왔다. 특히 복지국가의 새로운 사회적 위험이 가족정책의 영역과 밀접한 관련이 있는 돌봄, 여성의 노동시장 참여, 사회서비스의 민영화화 관련 있다는 주장들이 지속적으로 제기되면서 가족투자에 대한 관심은 이제 보편적 현상이 되었다. 예를 들어, 여성의 노동시장 참여는 복지국가의 지속적 발전은 물론 가족의 안전적 생활을 위한 필수적 전제가 되었다. 그러나 여성의 노동시장 참여는 전통적으로 여성이 가족 내에서 담당했던 돌봄 노동에 대한 사회정책의 개입 없이는 불가능하다. 이렇듯 전통적 성별분업의 해체를 야기할 수 있는 가족과 관련된 사회투자의 확대는 많은 논란을 동반하고 있다. 한편에서는 가족과 관련된 사회지출의 증가가 도리어 전통적 성별분업을 강화시킨다는 주장이 제기되고, 다른 한편에서는 사회적 불평등을 증대시킨다는 비판도 제기되고 있는 것이 현실이다.

더욱이 복지국가가 직면한 새로운 사회위험의 상당부분이 돌봄과 같이 가족과 관련된 이슈와 연관된 상황에서 가족정책을 배타적인 정책영역으로 정의하는 것은 가능하지도 않고 의미도 없다. 오히려 가족정책은 복지국가의 새로운 요구와 수요에 대해 다른 사회정책과의 결합을 통해 능동적으로 대응할 것을 요구받고 있고 때문이다.

가족정책의 중요성은 전후 복지국가의 역할이 현재 복지국가가 직면한 새로운 사회위험에 대해 적절히 대응하고 있지 못하고 있는데 기인한다. 1970년대 이후 남성생계부양자의 일자리였던 반숙련 제조업의 쇠퇴로부터 출발한다(Taylor-Gooby, 2004, 2006; Esping-Andersen, 2005; Surender, 2004). OECD 자료에 따르면 1970년 90%대를 유지하던 남성의 고용률은 이후 70%대로 무려 20%포인트나 감소했다(Taylor-Gooby, 2006: 30). 반면 유럽 복지국가들에서 지난 1985년부터 1990년까지 만들어진 일자리의 3분의 2

는 모두 여성의 일자리였다(Cahiers de Femmes d'Europe, 1992, Jenson and Sineau, 2003 재인용). 이러한 노동시장의 변화는 왜 복지국가에서 완전고용의 대상이 남성에서 여성으로 확대되고 있는지를 설명해주고 있다(Jenson, 2005). 근대복지국가의 핵심이 자본과 노동(남성노동자)과의 협상의 과정이었다면, 이제 그 협상의 중심은 점차 남성과 여성으로 이전되고 있는 것이다(Hobson, Lewis and Siim, 2002). 이러한 변화는 복지국가의 지출변화에 직접적으로 반영되어 나타나고 있다. 전통적 사회보장제도와 관련된 실업, 연금급여 등은 대부분의 국가에서 축소되었지만 가족정책, 특히 일과 가족생활 양립과 관련된 지출은 꾸준히 상승하고 있기 때문이다. 이러한 현실을 근거로 Esping-Andersen(1996:6)은 가족이 복지국가 재편의 핵심적 영역이라고 지적한 것이다.

그렇다면 현대 복지국가의 핵심적 과제는 전통적으로 돌봄 제공의 주체라고 간주되었던 여성의 노동시장 참여를 증대시키는 것으로 모아진다. OECD(2007)에 따르면 2005년 현재 OECD 국가들의 평균 남성 고용률은 74.5%에 이르고 있는데 반해 여성의 고용률은 남성 고용률의 3분의 2를 조금 넘는 58.7%에 불과하다. 더욱이 남성의 시간제 고용비율은 7.3%에 인데 반해, 여성은 남성 시간제 고용비율의 3배가 넘는 26.5%에 이르고 있다. 즉, 복지국가 재편의 성패는 얼마나 효과적으로 비활성화된 여성노동력을 활성화시키는데 달려 있다고 해도 과언은 아닐 것이다. 실제로 1990년대 네덜란드에서는 복지국가 위기의 원인이 여성 인적자본의 사장과 관련되어 있다는 사회적 인식이 확대되었다(Morel, 2007). 이러한 조건 하에서 여성의 노동시장 참여는 선택이 아닌 가구의 안정적 생활과 복지국가의 지속가능한 생존을 위한 필수적 전제로 자리하게 되었다. 실제로 남성일인생계부양자가구의 빈곤율이 남녀이인생계부양자가구의 빈곤율보다 적게는 두 배에서 많게는 6배에 이르고 있다는 것(Esping-Andersen, 2002)과 발전된 복지국가에서 여성의 노동시장 참여율이 높다는 것은 여성의 노동시장 참여가 이 시대 복지국가의 성패를 좌우하는 핵심적 과제임을 역설하고 있다.

그러나, 여성의 노동시장 참여는 가족 내 돌봄 노동의 책임이 사회화 되지 않는 조건에서는 가능하지 않다. 실제로 많은 연구들은 여성의 노동시장 참여의 중요한 장애로 불충분한 돌봄 노동의 사회화를 지적하고 있다. 여성의 노동시장 참여의 필요성을 역설하면 여성의 전통적 성역할을 강조하는 것은 모순적이기 때문이다. 네덜란드에서는 실제로 부족한 공적 아동보육시설은 여성의 전일제 노동시장 참여에 장애가 되고 있다(Daly and Rake, 2003). 물론 역사는 가족 내 돌봄 노동의 사회화의 진전 없이 여성의 노동시장 참여가 가능했다는 사실을 보여주고 있다. 스웨덴에서 시간적으로 돌봄의 사회화는 1960년대 점증하는 여성의 노동시장 참여의 전제가 아니었다(Nyberg, 2004). 오히려 여성의 높은 노동시장 참여가 돌봄의 사회화를 이끌어 냈다. 그러나 1990년대 이후 공적아동보육시설은 스웨덴 사회에서 이인생계부양자가구 유지를 위한 필수적인 전제되었다(Nyberg, 2000, Nyberg, 2004 재인용). 또한 영국과 미국에서는 공적보육시설 확대 없이도 상대적으로 높은 여성의 노동시장 참여가 나타나고 있다.

그러나, 이는 더 심각한 문제를 야기하고 있다. 시장 구매력이 부족한 다수 저소득 가구에서 아동은 혼자 방치되거나 단지 보아질(watching)수 있기 때문이다. 왜냐하면 제조업 중심의 산업사회에서 지식기반사회로의 전환은 높은 인적자본을 가진 노동력의 광범위한 존재를 전제하기 때문이다 (Esping-Andersen, 2002b: 29). 질 높은 보육을 받지 않은 아동이 지식기반사회가 요구하는 높은 질의 인적자본을 담보할 것으로 기대할 수 없기 때문이다.

### Ⅲ. 가족부문 투자의 다양한 제도 가능성과 유형

#### 1. 가족부문투자의 다양한 제도 가능성

##### 가. 다양한 보육 형태

육아서비스는 네 가지 범주의 카테고리 그룹을 나눌 수 있다<sup>5)</sup>. 첫째, (기관에 기반을 두고 있는) 교육 분야의 영역 안에서 구성된 기관에서의 단체 보육, 둘째, 1명 혹은 그 이상의 아이들을 돌보며 재택근무를 하는 보육사 (가정 일일 보육), 셋째, 죽은 아니지만 유모처럼 종종 가족과 함께 사는 보호자에 의해 제공되는 재택 보육, 넷째, 친척이나 친구 이웃에 의해 제공되는 비정규 보육 등이다.

정부 정책은 종종 이 네 가지 중 처음 두 가지에 주의를 기울인다. 그럼에도 불구하고 시설의 종류(기관 기반의 보육, 재택 보육, 놀이 학교, 유치원 등인지)와 각기 다른 정규 보육 서비스를 이용할 아이들의 연령이 상당히 다양하다. 호주, 덴마크, 네덜란드 등 3개국에서 실시되는 공식 보육서비스를 살펴보면 다음과 같다(Babies and Bosses vol.1, p.82).

---

5) 전문가에 의한 재택 보육은 다섯 번째 범주로 보여 질 수도 있음. 이와 같은 보육은 주(state)의 보호 하에 아동과 젊은이들의 통제와 보호 또는 장애 혹은 건강과 관련된 이유등과 같은 복지를 목적으로 제공되어졌고 제공되고 있음. 재택보육의 사용은 가족의 범위 내에서 아이들을 부양하는 것이 강조되면서 많은 나라에서 쇠퇴하고 있고 시설보육에서도 멀어지는 추세임(This raise particular work/family balance issues that lie beyond the scope of the current study).

### 1) 호주의 공식 보육서비스

호주의 의무학령은 6세이고 공식 보육서비스에는 센터기반 주간보육, 가정주간보육, 유치원서비스, 방과후 보육, 임시보육 등이 실시되고 있다.

#### ① 센터기반 주간보육

센터에서의 집단 보육은 출생 시부터 입학 전까지의 아동을 우선으로 한다. 이러한 형태는 정부에 의해 운영될 수도 있지만(빅토리아의 몇몇 시 당국) 영리·비영리 기관 모두 주로 사설기관으로 운영된다.

#### ② 가정주간보육

허가를 받은 caregivers에 의해 학령기(12세까지 가능)가 아닌 아동들에게 제공. 지역의 co-ordination unit은 아동의 배치와 caregiver의 채용을 관리·감독한다.

#### ③ 유치원 서비스

4~6세 아동들을 위한 유치원과 예비학교. 학기 단위로 운영된다. 주(state)수준의 교육 영역의 부분이고 강제적이지 않다. 만약 교육당국자에 의해 투자된다면 아동보육기관에서도 제공될 수 있다

#### ④ 방과후 보육

방과후 보육은 방과전후 보육과 휴교일 보육으로 센터기반 보육과 유사하다.

#### ⑤ 임시보육

정해지지 않은 시간에 제공되는 기관기반의 보육. 구직활동을 하는 부모가 면접하러 가야할 때나 단기교육훈련과정에 참석자와 같이 짧은 시간 필요한 경우와 같이 종종 갑작스런 상황에 사용된다.

## ⑥ 기타

복잡한 사정이 있고 주류(mainstream)서비스에 접근하지 못하는 가족을 위한 In-home Care 서비스도 있고 특수한 상황에서의 이동보육과 같은 유동적인(유연한) 보육서비스도 준비되어 있다. 부모나 보호자와 보통 함께하는 아이들이 있는 보육원에서는 가족을 위한 활동을 제공하고 있는데 이곳도 이용가능하다.

## 2) 덴마크의 공식보육서비스

덴마크의 의무학령은 7세이고 공식 보육서비스에는 지역정부와 자치 일일보육기관, 학교 여가시간 활용기관, Pool Scheme 기관, 가정보육등이 실시되고 있다.

### ① 지역정부와 자치 일일보육 기관

연령에 따라 탁아소(creches)는 생후 6개월부터 3세 까지의 아이들을 위한 보육 서비스 제공, 유치원(Kindergartens)은 4세에서 6세 이하의 아동을 위한 보육 서비스 제공, 전 연령을 위한 기관 (Age integrated institution) 은 전 연령의 아이들을 돌본다.

### ② 학교 여가 시간 활용기관(School leisure time facilities - SFO)

방과후 어린 학생들을 위한 서비스로 종종 학교 운동장에서 이루어진다.

### ③ Pool Scheme institutions

개인당 육아 보조금을 유도하면서 지방자치단체들과의 협의아래 만들어진 사설 기관으로 기관 창시자는 고객들의 아이들을 위하는 사업자이거나 주택협회 혹은 사립학교의 위원회 등이 될 수 있다. 사설기업도 이러한 기관을 운영할 수는 있으나 영리 목적이어서 안 된다.

④ 가정보육(Family day care)

주로 6개월에서 3세 영아를 위한 서비스. 아이 봐주는 사람은 지방자치단체에 의해 채용되고 관리된다. 그리고 아이돌보미들을 위한 센터에 의해 도움을 받는데 이러한 기관에서 그들은 주말동안(일주일의 절반/전일) 단체로 모여 만난다.

3) 네덜란드의 공식보육서비스

네덜란드의 의무학령은 5세이고 공식 보육서비스에는 일일보육센터, 가정 일일보육, 보육원, 1차 유치원, 방과후 보육 등이 실시되고 있다.

① 일일보육 센터(Child day care centres)

영리 혹은 비영리의 사설 기관에 의해 4주에서 6세 아이들에게 제공되는 서비스이다.

② 가정 일일 보육(Family day care)

공인된 일일 보육 에이전시를 통해 제공되는 보육사 서비스로 0세에서 4세 사이 영아의 1.3%가 참여하고 있다

③ 보육원 (Play Groups)

2, 3세 아이들을 위한 기관으로 아이들이 또래 친구들과 놀 수 있는 기관이다. 대개 보육원을 이용하는 어린이들은 일주일에 2.5에서 4시간 동안 2~3개의 수업에 참여한다.

④ 1차 유치원(primary school kindergarten)

4세에서 취학 전까지의 어린이들이 대상인 교육시스템의 일환으로 초등학교 운동장에서 이루어지며, 최대 이용시간은 하루 5.5시간이다

⑤ 방과 후 보육(out-of-school hours care)

저학년 취학어린이를 위한 것으로, 종종 Child care와 관계가 있다.

한편, 비정규 보육 서비스는 보통 공적인 틀 밖에 있는데 이는 유모를 고용하는 것과 유사하고 비정규 보육 서비스는 공적인 자금조달을 해내기가 매우 힘들다<sup>6)</sup>. 비정규보육은 생활스타일의 변화로 인해 사업의 초기시절보다 보다 덜 이용한다. 여기서 생활스타일의 변화란 더 많은 엄마들이 사회생활을 하게 된 것뿐만 아니라 더 많은 할머니들까지 사회생활에 뛰어들게 된 것을 이야기 한다. 덧붙여서 더 많은 가족들이 현재 보다 넓은 가족 네트워크의 지지 안에서 살고 있다. 그럼에도 불구하고, 비정규 보육은 일가족 조정전략에서 중요한 요소로 남아있다.

#### 나. 아동양육과 관련된 휴가제도

아동양육과 관련된 주요 OECD 국가들의 휴가 정책을 고찰하기 전에 선행되어야 할 것은 각각의 제도에 대한 개념 규정이다(OECD, 2007:105). Gauthier(1993, Davaki, 2003재인용)가 언급한 것과 같이 국가 간 가족정책의 비교는 매우 어려운 과제이기 때문에 제도를 구분할 수 있는 개념정의가 선행될 필요가 있다.

##### 1) 모성휴가(Maternity leave 또는 Pregnancy leave)

고용보장을 전제로 여성근로자에게 출산 또는 입양을 전후로 부여되는 휴가이다. ILO는 최소한 14주의 모성휴가를 보장할 것을 제안하고 있고, 대부분의 OECD국가들에서 모성휴가 기간 동안 임금을 대체하는 급여를 제공하고 있다.

##### 2) 부성휴가(Paternity leave)

배우자 출산 시 남성(아버지)에게 부여되는 고용이 보장된 휴가이다. 대체로 모성휴가보다는 짧은 기간이고, 짧은 기간으로 인해 대부분의 경우

<sup>6)</sup> 호주에서의 비공식 보육은 등록하게 되는 것이 가능하고, parents are then eligible for a minimum level of financial assistance through Child Care Benefit.

100%의 임금을 보존해주고 있다.

### 3) 부모휴가(Parental leave)

모성휴가 또는 부성휴가에 이어서 사용할 수 있는 휴가이다. 부모휴가의 자격은 개인권리로 주어지지만 공적소득지원은 종종 가족단위로 지급된다. 시간제 사용 등 예외적인 경우를 제외하고 부모가 동시에 휴가를 이용할 수 없다.

### 4) 가정양육휴가(Home-care leaves)

자녀가 3세가 될 때까지 자녀를 돌보기 위한 목적으로 휴가가 주어진다. 이 점에서 부모휴가의 다양한 형태 중 하나로 이해될 수 있다. 그러나 휴가 이용 전 고용을 전제하지 않는다는 점에서 부모휴가와 차이가 있다. 노르웨이와 핀란드의 경우 공적보육시설을 이용하지 않는 조건으로 가정양육휴가가 부여된다. 급여는 부모 중 한명이 가정에 있을 때 가족소득을 지원하거나 사적돌봄을 구매할 경우 지원하는 것을 목적으로 지급되고 있다 (OECD, 2007). 다만 노르웨이와 핀란드를 제외하고 부모휴가와 명확하게 분리된 별도의 가정양육휴가를 제도화하고 있는 OECD 국가는 없다.

### 5) 아동간호휴가(Short-term leave to care for sick children)

모성휴가, 부성휴가, 부모휴가, 가정양육휴가와 별도로 제도화한 경우도 있다. 아동간호휴가의 목적은 자녀가 아플 경우 가정에서 자녀를 간호하기 위해 휴가를 사용할 수 있는 권리를 부여한 제도이다. 노르웨이와 스웨덴의 경우 법률에 의해 아동간호휴가의 권리를 보장하고 있다. 스웨덴에서는 의사의 확인서가 있는 경우 아픈 아동 당 연간 60일간을 이용할 수 있다. 그러나 아동간호휴가는 부모휴가나 모성휴가와 같이 OECD 국가들에서 보편적으로 제도화된 아동양육과 관련된 휴가제도는 아니다.

## 6) 아버지할당제

부모휴가제도가 여성의 전통적 성역할을 강화하는 역할을 한다는 비판에 대한 대안으로 제도화된 정책이다. 왜냐하면 부모휴가의 대부분을 여성이 이용하고 있기 때문이다. 실제로 스웨덴과 노르웨이를 제외한 대부분의 국가에서 부모휴가 이용자의 절대다수(90%이상)는 여성이다. 이러한 문제를 개선하기 위해 부모휴가 기간 내에 배우자에게 양도할 수 없는 특정휴가 기간을 아버지와 어머니에게 각각 부여하고 만약 아버지와 어머니가 해당 기간을 이용하지 않을 경우 자동으로 소멸하도록 제도를 설계하고 있다. 동 제도는 1970년대 스웨덴에서 가장 먼저 논의되었으나 최초로 제도화한 국가는 노르웨이(Leria, 2002). 1993년 노르웨이에서 제도화된 부모휴가는 1995년 스웨덴, 1999년 덴마크<sup>7)</sup>와 아이슬란드에서 제도화 된다. 아버지할당제를 제도화하는 방식은 크게 세 가지로 나눌 수가 있는데 첫 번째는 스웨덴, 노르웨이, 독일과 같이 육아휴직 기간 중 특정기간을 부모 각각의 개별적 권리로 부여하는 방식이다. 두 번째 방식은 오스트리아, 이태리 등과 같이 부모휴가의 일정기간을 부가 사용했을 때 유급부모휴가 기간을 연장해주는 방식이다. 마지막으로 균등분할 방식인데 대부분의 국가에서 급여수준이 낮거나 무급이어서 명목적인 할당의의를 제외하고는 남성의 돌봄 노동 참여를 제도화하는데 전혀 기여하고 있지 못하고 있다.

## 2. 가족부문 투자의 유형

### 가. 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출을 통한 유형화

일반적으로 탈가족화는 탈상품화를 보완하는 개념으로 이해되고 있다. Esping-Andersen의 탈상품화 개념을 비판하면서 탈가족화를 개념화 시킨

<sup>7)</sup> 덴마크는 2002년 인센티브방식의 아버지할당제를 폐지하고 육아휴직 기간을 대폭 확대하는 조치를 취한다.

Lister(1997)는 개인이 결혼상태 가족 등과 관계없이 유급노동 또는 사회보장을 통해 사회적으로 적절한 수준의 생활을 보장받는 정도로 정의했다. 즉, Lister의 탈가족화 개념은 여성의 복지국가 돌봄이라는 무급노동의 책임으로부터 해방되어도 시민으로서 적절한 생활을 보장받는 개념으로 이해했다. 이러한 탈가족화의 개념은 Esping-Andersen(1990)의 탈상품화 개념이 남성 노동자가 유급노동을 수행하지 않아도 적절한 생활을 보장받는 수준이라고 정의한 것과 대응되는 개념으로 설정되었기 때문이다. 그러나 Lister의 탈가족화 개념은 탈가족화 이후 돌봄 노동이 필요한 가족구성원에 대한 돌봄을 누가 적절히 제공할 것인가에 대한 답을 주지 못함으로써 탈가족화를 탈상품화에 종속되는 개념으로 이해했다는 비판을 피하기 어렵다. 시민의 복지는 경제적 소득을 보장받는 것과 함께 (인생주기에 따라) 적절한 돌봄을 제공받을 권리가 보장되어야 한다. 그러나 Lister의 탈가족화 개념에는 경제적 필요에 대한 적절한 보장은 포함하고 있지만 돌봄이 필요한 구성원에 대한 적절한 돌봄 제공에 대한 부분은 누락되어 있다. 즉, 탈상품화가 유급노동과 관련되어 적절한 소득을 보장하는 과제에 기반 한다면 탈가족화는 무급노동과 관련해 돌봄이 필요한 가족 구성원에게 적절한 돌봄을 보장하는 과제에 기반 해야 한다. 이러한 비판을 근거로 탈가족화를 다시 정의하면 가족 내 무급 노동제공의 주체가 돌봄노동을 수행하지 않아도 돌봄이 필요한 가족구성원이 적절한 돌봄을 보장 받는 정도로 정의될 수 있을 것이다 (윤홍식, 2007). 이렇게 탈가족화를 정의할 때 아동에 대한 보육서비스와 기타 돌봄과 관련된 서비스 제공은 탈가족화를 지원하는 사회지출이라고 할 수 있을 것이다. 반면 가족화는 돌봄 제공자가 직접 돌봄 노동을 수행하는 것으로 정의될 수 있다. 부모휴가와 모성휴가 등은 부 또는 모가 가족 내에서 직접 자녀를 돌볼 수 있도록 지원하는 정책으로 가족화를 위한 사회지출의 대표적 형태라고 할 수 있다.

이러한 개념을 기반으로 복지국가의 가족관련 사회지출의 성격을 보면 가족관련 사회지출은 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 가족과 관련된 사회지출 유형구분의 핵심은 해당 복지국가가 가족관련 사회지출의 특성

을 구분하는 것으로부터 출발한다. 가족과 관련된 사회지출을 돌봄의 사회화인 탈가족화 방식으로 수행할지 아니면 가족화 방식으로 풀어갈지에 따라 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 물론 탈가족화와 가족화 지출은 이분법적 선택의 과제가 아니기 때문에 탈가족화가 반드시 가족화 배제를 전제하고 가족화가 탈가족화의 배제를 전제하는 것은 아니다. 개별 복지 국가의 두 가지 정책방향에서 상대적으로 가중치가 부여되는 정책방향을 구분해내는 작업이 되는 것이다.

<표 III-1>은 이러한 개념에 근거한 가족과 관련된 사회지출의 유형화를 제시하고 있다<sup>8)</sup>. 탈가족화와 가족화를 준거로 가족과 관련된 사회지출을 분석해 보면 대략 5가지의 유형으로 구분된다. 첫째, 시장형은 가족화에 대한 사회지출도 탈가족화에 대한 사회지출도 미미한 경우다. 이들 국가의 특징은 돌봄 책임을 국가가 책임지기 보다는 상당부분을 시장기체에 의한 개인과 가족의 구매력과 선택에 일임하고 있다. 대표적인 국가로는 미국, 영국 등이 있다. 둘째, 가족화우선형은 탈가족화와 관련된 사회지출에 비해 가족화와 관련된 사회지출을 선호하는 경우이다. 가족화에 대한 사회지출은 탈가족화에 대한 사회지출의 대체적 성격을 갖는다. 가족화에 대한 사회지출의 확대는 탈가족화를 위한 사회지출 확대를 제한하는 역할을 수행한다. 이모형에서 속하는 국가들은 가족 내 돌봄 노동에 대한 지원을 확대하고 있는 복지국가들이다. 독일과 오스트리아가 대표적으로 이 유형에 속하는 국가들이다. 셋째, (탈가족화·가족화)병행형은 가족화에 대한 지출과 탈가족화에 대한 지출을 동시해 확대하고 있는 국가들이다. 이들 국가들의 특징은 여성의 역할을 이중적으로 규정하고 있다는 점이다. 여성은 생계부양자로서의 역할과 함께 돌봄의 주책임자로서 역할을 담당해야한다. 한편에서는 탈가족화와 관련된 지출을 확대하지만

<sup>8)</sup> <표 III-1>에 대한 설명은 윤홍식(출간예정). “OECD 주요국가들의 가족투자 정책의 방향과 특성 비교”라는 비간행 글에서 제시했던 것으로 이하의 논의는 해당 글의 내용을 일부 수정해 전제할 것임을 밝혀 둔다. 또한 원문에서는 가족정책의 특성을 구분하기 위한 준거로 사용되었으나 본 글에서는 가족과 관련된 사회지출의 특성을 유형화하는 목적으로 사용되었다.

다른 한편에서는 선택의 자유라는 명분으로 가족화와 관련된 사회지출을 확대한다. 모순적이지만 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출 모두 일정 수준에서 확대가 이루어진 국가들이다. 대표적인 국가로는 보수주의 복지 국가로 분류되는 프랑스와 벨기에, 사민주의 복지국가들 중 노르웨이와 핀란드가 여기에 속할 수 있다. 넷째, 탈가족화우선형은 가족화우선형과는 반대로 탈가족화과 관련된 사회지출이 가족과 관련된 사회지출의 근간을 이루고 있는 복지국가들이다. 가족화와 관련된 사회지출은 탈가족화를 보완하는 수준에서 이루어지고 있다. 현재로서는 스웨덴과 덴마크가 대표적 사례라고 할 수 있다. 마지막으로 한국, 그리스와 같은 비개입형 국가들이다. 이들 국가들은 탈가족화에 대한 사회지출도, 가족화에 대한 사회지출도 매우 미흡한 국가들이다. 즉, 어느 방향도 유의미한 사회지출을 하고 있지 않기 때문에 이들 국가들을 특정유형으로 분류하기가 어렵다. 현재 까지 구체적인 사회지출 없이 담론만 무성하게 존재하는 국가들이다. 실례로 2003년 현재 한국의 GDP 대비 아동보육에 대한 지출비율은 0.1%로 덴마크 2.1%의 1/21에 불과하다. 또한 가족화와 관련된 사회지출이라고 할 수 있는 가족수당은 제도화되어 있지 않고, 모성휴가와 부모휴가는 유급화되어 있음에도 불구하고 GDP 대비 지출비율은 0.006%로 노르웨이 0.8%의 1/100도 되지 않는다. 본 논의에서는 이렇게 구분된 5개 유형 중 북유럽 복지국가들에게 해당되는 가족화·탈가족화병행형과 탈가족화우선형을 중심으로 가족과 관련된 사회지출의 특성이 어떻게 상이하게 나타나는지를 검토할 것이다.

〈표 III-1〉 가족정책의 유형: 돌봄과제를 중심으로

가족정책 유형	특징	해당국가
비개입형(시장형)	돌봄의 가족화와 탈가족화 모두 국가의 역할은 미비함. 대신 시장이 돌봄의 사회화의 주된 방식으로 자리함	미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드 등
가족화우선형	돌봄의 사회화보다는 돌봄의 가족화에 상대적으로 관대한 지원을 하고 있는 사회. 가족화우선형에서는 가족화 정책이 탈가족화의 대체재로 위치됨	독일, 오스트리아 등
가족화·탈가족화병행형	돌봄의 가족화와 사회화 모두에서 국가의 지원이 이루어지고 있음. 여성의 사회적 수급권은 모성과 노동자성 양자에 근거하고 있음.	프랑스, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이, 핀란드 등
탈가족화우선형	돌봄의 가족화 정책은 돌봄의 탈가족화 정책을 보완하는 위치에 있음.	스웨덴, 덴마크
복지발전도상국	돌봄의 사회화와 가족화를 위한 충분한 정책 확대가 이루어지고 있지 않는 국가	한국, 그리스 등

출처: 윤홍식, 미간행. 『OECD 주요국가들의 가족투자 정책의 방향과 특성 비교』.

#### 나. 탈가족화와 가족화 정책

##### 1) OECD 탈가족화와 가족정책 개념 및 유형

###### (가) 탈가족화와 가족정책 개념

본 분석은 돌봄의 사회화(탈가족화-defamilialization)와 가족화(familialization)를 중심으로 가족투자(지출)에 대한 분석을 시도했다. 지출항목으로 보면 모성·부모휴가와 아동보육과 관련된 영역을 중심으로 분석했다. 가족수당과 기타현금수당과 같은 단순한 현금급여는 분석에서 제외되었으며, 아동보육서비스 이외의 서비스도 분석에서 제외했다. 즉, 본 분석에서는 아동의 돌봄과 직접적으로 관련되어지는 지출에 검토의 초점을 맞추었다. 본 분석에서 두 영역으로 분석의 초점이 맞추어진 이유는 이어지는 절에서 구체적으로 설명이 될 것이다.

상기 절에서 돌봄의 사회화(탈가족화) 정책으로서 아동보육정책과 돌

봄의 가족화 정책으로서 아동양육과 관련된 휴가제도를 고찰한 바 있다. 이렇듯 돌봄의 사회화는 가족정책의 핵심적 과제인 것이다. 그러나 돌봄의 사회화가 현재 요구되는 모든 돌봄 필요에 부응한다고 할 수는 없다. 비록 스웨덴과 같이 보육시설은 하루 10시간에서 12시간씩 운영된다고 해도 아동은 여전히 절반이 넘는 시간을 가족 내에서 보내야한다. 또한 독일과 같은 국가에서는 아동보육시설의 대체제로서 부모가 직접 아동을 양육하도록 지원하고 있기도 하다. 이처럼 돌봄과제는 복지국가의 핵심적 과제로 등장한 것은 사실이지만 돌봄 과제를 돌봄의 사회화 방식으로 풀어갈지, 아니면 가족화 방식으로 풀어갈지에 대해서는 여전히 일치된 이해가 없다. 또한 돌봄의 사회화와 가족화는 반드시 상호배제적인 정책원리가 아닐 수도 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 OECD 주요국가의 가족정책을 돌봄의 사회화(탈가족화)와 가족화의 관점에서 분석했다. 돌봄의 사회화는 가족 내 돌봄의 필요를 사회화시켜 가족의 돌봄 부담을 완화하는 정책으로 정의했다. 반면 돌봄의 가족화는 가족 내 돌봄의 필요에 대해 부모가 직접 아동을 돌볼 수 있도록 지원하는 정책으로 개념 정의했다.

#### (나) OECD 가족정책의 유형: 탈가족화와 가족화

상기 개념에 근거해 본 분석은 복지국가 가족정책의 유형을 <표 III-1>에서 보는 것과 같이 4가지 유형과 한 개의 국가군으로 유형화했다.

‘비개입형’은 국가에서 가족화 정책에 대한 지원도 사회화 정책에 대한 지원도 적극적으로 하지 않는 경우다. 이들 국가의 특징은 돌봄과제를 시장기체에 맡기고 있다는 점이다. 대표적인 국가로는 미국, 영국 등이 있다. ‘가족화우선형’은 탈가족화(사회화)정책에 비해 가족화 정책을 선호하는 경우이다. 가족화정책은 탈가족화 정책의 확대를 제한하는 역할을 수행하며, 국가는 가족 내 돌봄 노동에 대한 지원을 확대하고 있는 국가들이다. 독일과 오스트리아가 대표적으로 이 유형에 속하는 국가들이다. ‘탈

가족화·가족화병행형은 가족과 여성에게 이중적 동기를 부여하는 국가들이다. 한편에서는 탈가족화 정책을 강화하지만 다른 한편에서는 선택의 자유라는 명분으로 가족화정책을 강화한다. 모순적이지만 두 정책 모두 일정 수준에서 확대가 이루어진 국가들이다. 대표적인 국가로는 프랑스와 벨기에가 있다. ‘탈가족화우선형’은 ‘가족화우선형’과는 반대로 탈가족화 정책이 돌봄정책의 근간을 이루고 있으며, 가족화 정책은 탈가족화정책을 보완하는 수준에서 배치된다. 스웨덴과 덴마크가 대표적 사례이다. ‘복지발전도상국’은 현재 복지확대 수준이 일천해 어떤 유형으로도 분류하기 적절하지 않은 유형이다. 즉, 탈가족화 또는 가족화 두 측면 모두에서 유의미한 확대가 없으며, 비개입형 국가들보다도 국가의 책임정도가 낮은 국가들이다. 그렇다고 돌봄과제를 해결하기 위해 시장이 충분히 발달하지도 않았다. 대표적인 국가로는 한국과 그리스가 있다.

## 2) 복구 탈가족화와 가족정책 개념 및 유형

### (가) 복구 탈가족화와 가족정책 개념

일반적으로 탈가족화는 탈상품화를 보완하는 개념으로 이해되고 있다. Esping-Andersen의 탈상품화 개념을 비판하면서 탈가족화를 개념화시킨 것이다. Lister(1997)는 개인이 결혼상태 가족 등과 관계없이 유급노동 또는 사회보장을 통해 사회적으로 적절한 수준의 생활을 보장받는 정도로 정의했다. 즉, Lister의 탈가족화 개념은 여성의 복지국가 돌봄이라는 무급노동의 책임으로부터 해방되어도 시민으로서 적절한 생활을 보장받는 개념으로 이해했다. 이러한 탈가족화의 개념은 Esping-Andersen(1990)의 탈상품화 개념이 남성 노동자가 유급노동을 수행하지 않아도 적절한 생활을 보장받는 수준이라고 정의한 것과 대응되는 개념으로 설정되었기 때문이다. 그러나 Lister의 탈가족화 개념은 탈가족화 이후 돌봄 노동이 필요한 가족 구성원에 대한 돌봄을 누가 적절히 제공할 것인가에 대한 답을 주지 못함

으로써 탈가족화를 탈상품화에 종속되는 개념으로 이해했다는 비판을 피하기 어렵다.

시민의 복지는 경제적 소득을 보장받는 것과 함께 인생주기에 따라 적절한 돌봄을 제공받을 권리가 보장되어야 한다. 그러나 Lister의 탈가족화 개념에는 경제적 필요에 대한 적절한 보장은 포함하고 있지만 돌봄이 필요한 구성원에 대한 적절한 돌봄 제공에 대한 부분이 누락되어 있다. 즉, 탈상품화가 유급노동과 관련되어 적절한 소득을 보장하는 과제에 기반 한다면 탈가족화는 무급노동과 관련해 돌봄이 필요한 가족 구성원에게 적절한 돌봄을 보장하는 과제에 기반 해야 한다. 이러한 비판을 근거로 탈가족화를 다시 정의하면 가족 내 무급 노동제공의 주체가 돌봄노동을 수행하지 않아도 돌봄이 필요한 가족구성원이 적절한 돌봄을 보장 받는 정도로 정의될 수 있을 것이다(윤홍식, 2007). 이렇게 탈가족화를 정의할 때 아동에 대한 보육서비스와 기타 돌봄과 관련된 서비스 제공은 탈가족화를 지원하는 사회지출이라고 할 수 있을 것이다. 반면 가족화는 돌봄 제공자가 직접 돌봄 노동을 수행하는 것으로 정의될 수 있다. 부모휴가와 모성휴가 등은 부 또는 모가 가족 내에서 직접 자녀를 돌볼 수 있도록 지원하는 정책으로 가족화를 위한 사회지출의 대표적 형태라고 할 수 있다.

#### (나) 복구 가족정책의 유형: 탈가족화와 가족화

이러한 개념을 기반으로 복지국가의 가족관련 사회지출의 성격을 보면 가족관련 사회지출은 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 가족과 관련된 사회지출 유형구분의 핵심은 해당 복지국가가 가족관련 사회지출의 특성을 구분하는 것으로부터 출발한다. 가족과 관련된 사회지출을 돌봄의 사회화인 탈가족화 방식으로 수행할지 아니면 가족화 방식으로 풀어갈지에 따라 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 여기서 탈가족화와 가족화 지출은 이분법적 선택의 과제가 아니기 때문에 탈가족화가 반드시 가족화 배제를 전제하고 가족화가 탈가족화의 배제를 전제하는 것은 아니다. 개별

복지국가의 두 가지 정책방향에서 상대적으로 가중치가 부여되는 정책방향을 구분해내는 작업이 되는 것이다.

<표 III-1>은 이러한 개념에 근거한 가족과 관련된 사회지출의 유형화를 제시하고 있다<sup>9)</sup>. 탈가족화와 가족화를 준거로 가족과 관련된 사회지출을 분석해 보면 대략 5가지의 유형으로 구분된다. 첫째, 비개입형(시장형)은 가족화에 대한 사회지출도 탈가족화에 대한 사회지출도 미미한 경우이다. 이들 국가의 특징은 돌봄 책임을 국가가 책임지기 보다는 상당부분을 시장기제에 의한 개인과 가족의 구매력과 선택에 일임하고 있다. 대표적인 국가로는 미국, 영국 등이 있다. 둘째, 가족화우선형은 탈가족화와 관련된 사회지출에 비해 가족화와 관련된 사회지출을 선호하는 경우이다. 가족화에 대한 사회지출은 탈가족화에 대한 사회지출의 대체적 성격을 갖는다. 가족화에 대한 사회지출의 확대는 탈가족화를 위한 사회지출 확대를 제한하는 역할을 수행한다. 이모형에서 속하는 국가들은 가족 내 돌봄 노동에 대한 지원을 확대하고 있는 복지국가들이다. 독일과 오스트리아가 대표적으로 이 유형에 속하는 국가들이다. 셋째, (탈가족화·가족화)병행형은 가족화에 대한 지출과 탈가족화에 대한 지출을 동시해 확대하고 있는 국가들이다. 이들 국가들의 특징은 여성의 역할을 이중적으로 규정하고 있다는 점이다. 여성은 생계부양자로서의 역할과 함께 돌봄의 주책임자로서 역할을 담당해야한다. 한편에서는 탈가족화와 관련된 지출을 확대하지만 다른 한편에서는 선택의 자유라는 명분으로 가족화와 관련된 사회지출을 확대한다. 모순적이지만 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출 모두 일정 수준에서 확대가 이루어진 국가들이다. 대표적인 국가로는 보수주의 복지국가로 분류되는 프랑스와 벨기에, 사민주의 복지국가들 중 노르웨이와 핀란드가 여기에 속할 수 있다. 넷째, 탈가족화우선형은 가족화우선형과는

<sup>9)</sup> <표 III-1>에 대한 설명은 윤홍식(출간예정), 『OECD 주요국가들의 가족투자 정책의 방향과 특성 비교』라는 비간행 글에서 제시했던 것으로 이하의 논의는 해당 글의 내용을 일부 수정해 전제한 것임을 밝혀 둔다. 또한 원문에서는 가족정책의 특성을 구분하기 위한 준거로 사용되었으나 본 글에서는 가족과 관련된 사회지출의 특성을 유형화하는 목적으로 사용되었다.

반대로 탈가족화와 관련된 사회지출이 가족과 관련된 사회지출의 근간을 이루고 있는 복지국가들이다. 가족화와 관련된 사회지출은 탈가족화를 보완하는 수준에서 이루어지고 있다. 현재로서는 스웨덴과 덴마크가 대표적 사례라고 할 수 있다. 마지막으로 한국, 그리스와 같은 복지발전도상국들이다. 이들 국가들은 탈가족화에 대한 사회지출도, 가족화에 대한 사회지출도 매우 미흡한 국가들이다. 즉, 어느 방향도 유의미한 사회지출을 하고 있지 않기 때문에 이들 국가들을 특정유형으로 분류하기가 어렵다. 현재까지 구체적인 사회지출 없이 담론만 무성하게 존재하는 국가들이다. 실제로 2003년 현재 한국의 GDP 대비 아동보육에 대한 지출비율은 0.1%로 덴마크 2.1%의 1/21에 불과하다. 또한 가족화와 관련된 사회지출이라고 할 수 있는 가족수당은 제도화되어 있지 않고, 모성휴가와 부모휴가는 유급화되어 있음에도 불구하고 GDP 대비 지출비율은 0.006%로 노르웨이 0.8%의 1/100도 되지 않는다.

### 3) 탈상품화와 탈가족화의 재정립

#### (가) 개념 재정립

전후 복지국가는 소득재분배를 통해 안정적 시민의 삶을 보장하는 동시에 경제성장이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있었다. 시민의 안정적 생활을 소득재분배와 완전고용을 통해 소비를 진작시켰고, 증가된 소비는 다시 생산의 확대를 통한 일자리 창출과 경제성장으로 이어지는 선순환 구조를 만들어 냈다. 이러한 전후 복지국가의 역할을 인식하고 있다면 여러 가지 비판이 존재하고, (여전히) 모호한 부분이 있지만 Esping-Andersen (1990)의 탈상품화(de-commodification)개념은 전통적 복지국가의 특성을 구분하는 유용한 준거임에 분명하다. Esping-Andersen에 따르면 탈상품화란 시민이 시장에서 자신의 노동력을 팔지 않아도 적절한 생활을 유지할 수 있는 정도라고 정의하고 있다. 보다 구체적으로

Esping-Andersen (1990:46)은 진정한 탈상품화란 (단순히 임금노동을 중단해도 생계가 보장되는 것을 넘어) 시민이 가족 내에서 돌봄이 필요한 구성원에게 돌봄을 제공하기 위해, 여가생활을 위해, 교육훈련 등을 받기 위해 임금노동을 중단해도 적절한 생활을 영위할 수 있는 소득을 보장 받는 것을 의미한다.

이는 시민이 질병, 노령, 실업 등으로 인해 노동시장에 참여하지 못함으로써 발생하는 위험에 대해 복지국가가 소득재분배를 통해 시민과 그 가족원들의 안정적 생활을 보장해주는 수준을 탈상품화를 통해 측정하고 이를 유형화한 것이다. 그러나 시민들이 직면한 사회위험이 남성 생계부양자가 노동시장에서 발생하는 실업, 질병, 노령 등과 같은 위험에서 새로운 위험으로 확대되고 있는 상황에서 Esping-Andersen의 ‘탈상품화’ 개념이 여전히 복지국가를 유형화고, 복지국가의 재편과제를 설명하는데 유용한 개념인지에 대해서는 의문이다. 실제로 시민들이 노동시장에서 임금노동을 수행하지 못하는 원인은 전통적인 질병, 실업, 노령이라는 사회적 위험뿐만 아니라 새로운 사회적 위험에 직면하고 있기 때문이다.

물론 신사회위험에 대한 합의된 정의는 존재하지 않고 매우 논쟁적인 개념이지만, 분명한 것은 여성의 점증하는 노동시장 참여로 인해 남성일인생계부양자가구에서 보편적 생계부양자 가구로의 전환, 고령사회의 도래, 인구감소의 위협, 노동시장의 유연화로 인한 비전형적인 일자리의 증가, 복지서비스의 민영화로 인한 계층화 등은 대부분의 산업화된 복지국가가 직면한 공통의 새로운 사회적 위험이라는 점이다.

이러한 문제의식에 근거해 신사회위험을 Taylor-Gooby (2004)의 논의를 빌어 정리하면 다음과 같다. Taylor-Gooby (2004)는 산업화된 복지국가가 직면한 주요 사회적 위험을 크게 세 가지로 정리하고 있다. 첫째는 일과 가족생활의 양립과 관련된 위험이다. 여성의 어머니 역할이 고용상의 지위에 영향을 미침으로써 여성의 빈곤화뿐만 아니라 나아가 독립적인 시민으로서 생활하는데 장애가 되고 있다는 점이다. 둘째는 유급노동과 관련된 위험으로 노동시장의 진입문제, 안정적 고용의 문제, 교육훈련의 접근성

등과 관련해서 나타난다<sup>10)</sup> (Taylor-Gooby, 2004). 예를 들어, 여성이 겪고 있는 노동시장 진입의 어려움과 노동시장에 진입했다라도 비정규직에 종사하기 때문에 정규직(남성노동자)을 중심으로 제도화된 사회보험의 대상에서 배제되는 것이다. 마지막으로 복지의 민영화와 관련된 위험이다. 민영화는 단순히 특정 복지국가 유형에서 나타나는 현상이 아니라 대부분의 국가에서(정도를 달리하지만) 보편적으로 나타나고 있는 현상이다. 이러한 민영화로 인해 사회보장 수준이 계층에 따라 차별적으로 나타나고 있다.

신사회위험의 확대는 복지국가의 전통적 역할(소득재분배)을 축소시키고 있는데 반해 새로운 사회위험에 대한 대응(가족·여성정책과 관련된 영역)은 지속적으로 확대·성장하고 있다. Paul Pierson(2001, Woods, 2006)은 이러한 복지국가의 변화가 복지국가의 새로운 필요와 서비스의 현대화에 따른 것이라고 지적하고 있다. 이는 시민의 안정적 삶을 위해 복지국가가 대응해야 할 새로운 사회위험이 확대되었고, 이러한 새로운 위험에 대응하기 위해 새로운 복지국가의 역할과 기존 서비스의 현대화가 요구되는 것이라고 해석할 수 있을 것이다. 특히 새롭게 확대되고 있는 위험이 가족 내 돌봄 과제와 밀접히 연관되어 있다는 점을 고려한다면 소득재분배에 초점이 맞추어진 ‘탈상품화’ 개념만을 통해 변화하는 복지국가를 이해하는 것은 적절하지 않다. 이러한 문제의식이 바로 (탈)가족화 개념이 (탈)상품화 개념과 결합되는 지점이다. 물론 Esping-Andersen도 복지국가 재편에 있어서 여성과 가족정책의 중요성을 인식하고 탈가족화 개념을 사용해 복지국가를 분석하려고 시도 했다.

가족정책과 관련된 탈상품화와 탈가족화의 개념은 독립적이기보다는 상호 의존적이며 보완적인 개념임에도 불구하고 Esping-Andersen의 논의에서는 탈상품화와 탈가족화는 각각 독립적인 개념으로 논의되고 있다. 아니 각각이 독립적인 개념이기 보다는 탈가족화가 탈상품화의 하위개념으로 (Esping-Andersen이 직접언급하지는 않았지만) 탈상품화의 개념을 보완

10) 최근 스웨덴에서는 새롭게 이주한 이민자들의 고용불안정과 빈곤문제가 새로운 사회적 위험으로 등장하고 있다(Bergqvist and Nyberg 2002; Timonen, 2004).

하고 있다는 표현이 더 정확할 것이다.

Esping-Andersen은 탈가족화를 가구복지와 돌봄책임이 복지국가 또는 시장을 통해 완화되는 것이라고 정의하고 이를 4가지 지표를 통해 측정했다(Esping-Andersen, 1999:51). 즉, ① GDP대비 건강하지 않은 가족에 대한 돌봄서비스 지출 비율, ② 아동이 있는 가구에 대한 지원정도, ③ 3세미만 아동에 대한 공적케어의 정도, ④ 65세 이상 노인 중 가정케어서비스를 받는 비율 등이다. 그는 이러한 4가지 지표를 통해 측정한 탈가족화 수준을 고려했을 때 자신이 유형화한 복지국가의 3가지 유형은 변화가 없다고 주장하였다(Esping-Andersen, 1999:46).

그러나 이러한 개념은 여성의 노동시장 참여가능성과 돌봄 서비스에 대해 가족이 지출할 비용을 국가가 얼마나 지원해주는가의 개념으로 접근함으로써 탈상품화는 상품화가 전제되어야하고, 상품화는 탈가족화를 전제한다는 단계적 단선적구조로 탈상품화와 탈가족화를 위치시키고 있다. 탈가족화와 탈상품화는 이렇게 단선적 구조로 발생하지도 않고, 단계적 설명을 위해 두 개념을 분리하는 것도 적절하지 않다. 또한 복지국가의 거시적 차원에서 탈상품화 수준과 상품화의 수준이 반드시 대립적이지 않듯이 탈가족화와 가족화 또한 반드시 대립적이지 않다. 산업화된 복지국가들에서 노르딕 국가들의 탈상품화 수준(복지국가의 소득재분배 수준)이 가장 높지만, 시민의 교용률(특히 여성의 교용률)로 본 상품화 수준 또한 가장 높은 국가들이기 때문이다.

탈가족화와 가족화도 마찬가지로이다. 노르딕국가들의 (3세미만 아동의) 공적보육시설 이용률은 산업화된 복지국가들에서 가장 높은 수준인 동시에 부모가 아동을 가정 내에서 양육할 수 있도록 지원하는 부모휴가, 모성휴가 등의 급여 수준 또한 가장 높은 수준이기 때문이다. 그렇다면 탈상품화와 탈가족화를 각각 독립적 개념으로 정의하는 동시에 이 두 개념의 상호보완적인 연관성을 어떻게 설명할 수 있을까?

여기서 Esping-Andersen이 언급한 (진정한) 탈상품화 개념을 보면, 진정한 탈상품화란 시민이 돌봄, 여가, 교육훈련 등을 수행하고, 영위하고, 받

기 위해 임금노동을 중단해도 적절한 생활을 유지할 수 있는 소득을 보장 받는 것을 의미했다(Esping-Andersen, 1990:46). 이러한 탈상품화 개념에 근거해 탈가족화(defamilialization)를 탈상품화에 평행되는 개념으로 정의하면, 탈가족화는 부모가 가족 내에서 돌봄 노동을 수행하지 않더라도 돌봄 대상이 적절한 돌봄을 제공받을 수 있는 것으로 정의할 수 있다 (윤홍식, 2006a). 즉, 진정한 탈가족화(truly de-familialization)란 부모가 임금노동, 재교육, 여가 등을 위해 가족 내에서 돌봄 노동을 중단해도 가족 내에서 돌봄이 필요한 구성원(여기서는 아동)이 적합한 돌봄을 받을 수 있는 것으로 정의할 수 있다. 상품화가 부모가 자신의 노동력을 임금과 교환하는 것이라면 (Leria, 2002; Esping-Andersen, 1990), 가족화란 부모의 자신의 노동력을 상품화하지 않고, 가족 내에서 자녀를 돌보는 것으로 정의할 수 있다 (Leria, 2002; 윤홍식, 2006a,b, 2005).

Michon(2006)의 최근 논의도 이러한 개념에 근거해 유럽 22개국의 탈가족화와 가족화 정책을 분석하고 있다. 이러한 (탈)상품화와 (탈)가족화에 대한 개념에 근거한다면, 부모권 지원 정책은 부모의 노동력을 가족화·탈상품화시키는 정책으로, 노동권 지원 정책은 부·모의 노동력을 탈가족화·상품화시키는 정책으로 이해 될 수 있다.

(탈)상품화, (탈)가족화 개념을 실제 가족정책과 연관 지어 살펴보면 <표 III-2>와 같다. <표 III-2>에서 제시된 논의가 다소 도식적인 측면이 있기는 하지만 모성, 부모, 양육휴가와 아동보육의 (탈)가족화, (탈)상품화 성격을 검토하는데 유용성이 있다고 판단된다.

#### (나) 가족화 관련 가족정책

가족정책으로는 아동가정양육수당, 여성휴가, 모성휴가, 부모휴가가 있다. 이를 다시 (탈)상품화와 관련된 축으로 구분하면 아동가정양육휴가는 상품화와 여성, 모성, 부모휴가는 탈상품화와 만나는 칸에 위치해 있다. 여성, 모성, 부모휴가가 가족화와 탈상품화의 칸에 위치한 이유는 이들 정

책들이 부·모가 임금노동을 중단하고 가족 내에서 자녀를 돌볼 수 있도록(가족화) 임금소득을 보존(탈상품화)해 주기 때문이다. 반면 아동가정양육수당(휴가)은 급여자격에 따라 상이한 성격을 갖는다.

프랑스의 양육수당제도(Allocation parentale d'éducation)와 같이 아동양육수당의 수급조건이 노동시장에 참여하지 않는 것을 전제로 한다면 아동양육수당(A)은 부모의 노동력을 가족화 시키는 동시에 (준)상품화시키는 특성을 갖는다고 주장할 수 있다. 또한 역사적으로 아동가정양육수당은 1940년대부터 시작된 모성임금과 밀접한 관련이 있다(Henriksen and Holter, 1978). 핀란드의 예를 보면 비사민주의 정당들은 처음에는 모성이 여성의 생물학적 임무라고 주장하다가 이후 아동가정양육수당 도입 명분을 부모(주로 모)가 가정에서 아동을 양육하는 일에 대한 보상이라고 주장했다(Hiilamo and Kangas, 2003). Leria(2000, 161)도 아동가정양육수당은 임금노동을 중단했을 때 임금소득을 보존하는 것이기 보다는 양육노동에 대한 임금성격이 강하다고 설명하고 있다. 아동가정양육수당은 국가가 고용주가 되어 부모(대부분 모)가 가족 내에서 자녀를 돌보는 것에 대해 보상하는 것으로 이해할 수 있기 때문에, 부모 노동력을 가족화·상품화시키는 것으로 규정할 수 있다.

실제로 아동양육수당은 아동양육에 대한 현금보상을 함으로써 부·모의 노동력을 가족화 시킬 가능성을 높인다. 핀란드에서 5세 이하 자녀가 있는 모의 양육시간이 상대적으로 긴 이유는 잘 발달된 아동가정양육수당과 관련 있다(Bryson, 2000). 반면 노르웨이와 같이 아동양육수당의 수급조건이 임금노동의 중단이 아닌 공적양육시설을 이용하지 않는 것(Borchorst, 2002)이라면 부모의 노동력을 가족화 시키는 것은 타당하지만 반드시 상품화시킨다고 할 수는 없다. 왜냐하면 공적보육시설을 이용하는 대신 시장에서 서비스를 구매하면서 임금노동을 수행할 수도 있기 때문이다. 이 경우(아동양육수당 B) 상품화와 탈상품화의 성격을 구분하는 것은 어렵다<sup>11)</sup>.

11) 더불어 노르딕 국가들에 적용하기는 어렵지만 만약 프랑스에서 1990년 7월 도입된 보모고용지원프로그램(Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée:

## (다) 탈가족화 관련 가족정책

탈가족화와 상품화의 칸에 위치한 아동보육이 있는데, 이는 아동보육 시설이 부모가 가족 내에서 해야 할 돌봄노동의 일부를 사회화시켜(탈가족화) 부모가 노동시장에서 임금노동(상품화)을 할 수 있는 조건을 창출해 주기 때문이다. 윤희식(2005)은 현실 가족정책에서 탈상품화와 탈가족화가 함께 고려되는 정책을 발견할 수 없다고 했다. 그러나 자신의 노동력을 노동시장에서 팔지 않으며, 가족 내에서도 아동을 돌보지 않아야 가능한 일들은 존재한다. 예를 들어, 스웨덴의 경우처럼 실업자와 학생 등에게 부모휴가 수급자격을 부여하고(Duvander, Ferrarini, and Thalberg, 2005), 공적 보육시설 이용대상이 보편적으로 확대되었을 경우 부모는 노동시장에 참여하지도(탈상품화), 자녀를 직접양육하지도 않아도 (탈가족화) 부모휴가(정책)급여를 받을 수 있기 때문이다. 실업자와 학생 부모가 재교육, 직업 교육 등을 받기 위해서는 임금노동으로부터 벗어나는 동시에 아동양육이라는 가족책임으로부터도 벗어나야 하기 때문이다. 그러나 부모 노동력의 탈상품화와 탈가족화를 목적으로 하는 특정한 가족정책이 있기 보다는 스웨덴과 핀란드의 부모휴가에서 정책대상을 확대하는 과정에서 이러한 경우가 나타난 것으로 볼 수 있다.

정리하면 탈상품화와 탈가족화는 각각 독립적 개념이지만 이들 개념이 개별적인 사회정책에서 발현되는 양태는 상호보완적이며 통합적으로 나타난다. 즉, 하나의 정책은 두 개념이 지향하는 복지국가의 역할을 함께 내재하고 있는 것이다.

---

AFEAMA)이나 1986년 12월에 도입한 가정아동보육수당(cation de garde d'enfant à domicile; AGED)과 같이 부모가 보모를 고용해 가정 내에서 자녀를 돌볼 경우 그 비용을 지원하는 제도의 경우는 분명 탈가족화의 성격을 가지고 있음(Jenson and Sineau, 2003). 이러한 현실에 근거한다면 아동가정양육수당은 제도를 실행하는 국가에 따라 정책목적이 상이하고 이에 따라 그 성격 또한 상이하게 나타난다고 할 수 있음.

〈표 III-2〉 부·모 노동력의 (탈)가족화, (탈)상품화, 젠더통합 정책

구 분		상품화 (commodification)	탈상품화 (de-commodification)
가족화 (familialization)	젠더분리	아동가정양육수당A 아동가정양육수당B(?)	모성, 부성, 아버지할당제
	젠더통합		부모휴가
탈가족화 (de-familialization)		아동가정양육수당B (가정 내 보모고용) 아동보육(공사적시설이용)	(스웨덴과 핀란드 부모휴가)

자료: 윤희식(2005:311)의 <표 3>의 모호함과 오류를 수정, 보완해서 재구성함.

## IV. 각국의 가족부문 투자제도의 추이와 현황

### 1. 복구형

가족정책은 돌봄 노동을 사회화, 탈가족화 시켜 여성의 노동시장 참여를 가능하게 하고, 돌봄 대상에게 적절한 돌봄 서비스를 제공해 줌으로써 미래의 인적자본을 배가시킬 수 있는 토대를 구축하는 핵심 정책영역인 것이다. 또한 돌봄 노동을 탈가족화 시킨다고 해도 삶의 주기에 따라 가족구성원이 직접 어린 자녀와 노부모를 돌봐야할 시기가 있다는 점을 고려한다면 탈가족화 정책은 가족 구성원의 돌봄 필요에 가족 구성원이 직접 응할 수 있도록 하는 가족화 정책을 통해 보완될 필요가 있다. 즉 탈가족화와 가족화 정책은 가족과 관련된 사회지출을 구성하는 핵심 정책영역이 되는 것이다. 이제 한국사회에서 가족에 대한 사회지출은 한국사회의 지속가능성을 담보하는 중요한 열쇠가 될 것이다.

본 논의는 이러한 문제의식을 기반으로 한국사회에서 가족과 관련된 사회지출이 어떤 방향으로 나아가야하는지를 북유럽 4개 복지국가들 통해 검토하고자 한다. 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크는 다른 복지정책 영역은 물론 가족과 관련된 정책 영역에서도 가히 선도적이라고 할 수 있다. Timonen(2004)은 북유럽사회에서 돌봄과 관련된 정책과제는 이미 성취되었다고 주장하기도 한다. 한국과 비교해 이미 먼 걸음을 미리 간 북유럽 국가들의 분석을 통해 한국에서 가족과 관련된 사회지출의 방향을 결정하는 중요한 준거가 될 것이다. 먼저 다음 절에서는 분석과 관련된 두 가지 쟁점에 대해 다루었다. 하나는 가족과 관련된 사회지출을 분석하는 의미를 다루었고, 다른 하나는 탈가족화와 가족화를 통해 복지국가를 분석하는 준거를 정리했다. 연구방법에서는 분석에 쓰인 자료, 변수, 분석방법에

대해 정리했다. 이어지는 분석결과는 두 부분으로 구성되는데 하나는 북유럽 4개국 가족관련 사회지출을 탈가족화와 가족화와 관련된 지출로 구분하고 이들 간의 차이를 기술했다. 다른 하나는 앞서 제기한 지표를 통해 4개국의 상이한 3개 시점을 준거로 북유럽 복지국가들의 가족과 관련된 사회지출의 상이성과 유사성을 분석했다. 또한 상이성과 유사성에 대한 분석을 통해 지난 시기 동안 이들 국가들의 가족과 관련된 사회지출의 동향이 어떻게 변화해 갔는지를 제시했다. 마지막으로 정리와 정책함의에서는 본 분석을 통해 얻어진 중요한 결과와 한국 가족지출에 주는 함의를 개략 했다.

#### 가. 분석 관련 쟁점

##### 1) 가족관련 사회지출 분석의 의미

산업화 이후 가족의 기능은 점점 축소되고 있다는 것이 일반적 상식으로 이해되고 있다. 그러나 모순적이게도 가족은 우리의 일반적 이해와 달리 시민의 복지를 결정하는 점점 중요한 요인이 되어 가고 있다. 전후 서구 복지국가의 역할은 남성생계부양자가 노동시장에서 직면하는 실업, 질병, 노령 등의 사회위험에 대한 대응을 중심으로 확대되었다. 실업, 질병, 노령 등에 대한 대응을 통해 복지국가는 남성생계부양자의 소득을 보존해 줌으로써 남성생계부양자 뿐만 아니라 남성생계부양자의 피부양자의 복지를 보장해 주었다. 복지국가의 이러한 역할은 1970년대까지 잘 작동되고 있었다.

그러나, 1970년대 경제위기 이후부터 상황은 변화하고 있었다. 가족의 생계를 보장해주던 남성생계부양자의 고용률과 임금이 경향적으로 저하되기 시작했다(Taylor-Gooby, 2004, 2006; Esping-Andersen, 2005; Surender, 2004). 1970년대까지 90%에 이르렀던 남성의 고용률은 지속적으로 감소해 70%로 낮아졌다 (Taylor-Gooby, 2006:30). 그렇다고 남성을 대신해 여성의

고용률이 배가 된 것도 아니다. 대부분의 국가에서 여성의 고용률은 여전히 낮은 수준에 머물고 있다. 2005년 현재 OECD 평균 여성의 고용률은 58.7%로 남성 고용률의 78.8%에 그치고 있다 (OECD, 2007). OECD(2007) 자료를 보면 여성의 고용률은 남성에 비해 평균 19%포인트 낮은 것으로 집계되고 있다. 특히 한국은 그 차이가 무려 30%포인트에 이르고 있다. 이러한 조건하에서 복지국가 재편의 핵심과제는 전통적으로 돌봄 제공의 담당자로 인식되었던 비활성화된 여성 노동력을 활성화시키는 것이 될 것이다. 더욱이 남성의 시간제 고용비율은 7.3%에 그치고 있는데 반해 여성은 남성 시간제 고용비율의 3배가 넘는 26.5%에 이르고 있다 (OECD, 2007).

그러나, 여성의 고용률은 가족 내에서 여성이 전통적으로 담당했던 돌봄 노동이 사회화되지 않는다면 불가능한 일이다. 비록 가족 내 돌봄 노동의 사회화가 반드시 여성의 고용을 담보하는 것은 아니지만 돌봄 노동의 사회화 없이 여성의 노동시장 참여는 가능하지 않기 때문이다. 네덜란드의 사례를 보면 공적아동보육시설에 대한 불충한 지원이 여성의 전일제 고용에 중요한 장애 중 하나로 지적되고 있다(Daly and Rake, 2003). 또한 여성의 노동시장 참여는 단순히 선택의 문제가 아닌 해당 가구와 복지국가 생존을 위한 필수적 전제로 등장했다. 유럽 복지국가를 분석한 Esping-Andersen(2002)에 따르면 남성 혼자 생계부양을 담당하는 일인생계부양자 가구가 빈곤에 처할 가능성은 여성이 노동시장에 참여하고 있는 이인생계부양자 가구가 빈곤에 처할 가능성에 비해 두 배에서 여섯 배까지 높은 것으로 나타났다. 또한 1980년대부터 1990년대 초까지 심각한 경제위기에 직면한 네덜란드에서 네덜란드 복지국가 위기의 원인이 여성의 낮은 노동시장 참여에 있다는 인식이 확산되었다(Morel, 2007).

이러한 변화는 왜 가족과 관련된 사회지출이 현대 복지국가를 이해하는 중심 주제가 되어야하는지를 말해주고 있다. 전후 복지국가 확대과정의 핵심이 자본과 남성노동자와의 협상의 과정이었다면, 이제 그 협상의 중심은 점차 남성과 여성으로 확대되고 있다(Hobson, Lewis and Siim, 2002). 이러한 변화는 복지국가의 지출변화에 직접적으로 반영되어 나타

나고 있다. 전통적 사회보장제도와 관련된 실업, 연금 급여 등은 대부분의 국가에서 축소되었지만 가족과 관련된 지출, 특히 가족의 돌봄노동을 사회화시키는 탈가족화와 돌봄노동을 가족화 시키는 가족화 지출은 지속적으로 상승하고 있기 때문이다. 이제 가족은 현대 복지국가의 지속가능성을 담보하는 핵심 정책영역이 되었다(Esping-Andersen, 1996:6).

특히 본 논의의 주요한 대상인 북유럽 복지국가의 가족과 관련된 사회지출을 검토는 의미 있는 작업이 될 것이다. 핀란드와 노르웨이의 경우 아동양육휴가(수당)를 제도화해 상대적으로 여성의 돌봄 책임을 강조하고 있지만 북유럽국가에서 가족에 대한 사회지출은 남성과 여성 모두가 노동시장에 참여하는 이인생계부양자 가구를 권장·지원하고 있다. 복지국가의 새로운 과제라고 언급한 돌봄의 과제는 북유럽 복지국가들에서는 이미 구사회위험(Old new social risk)으로 간주되고 있다(Timonen, 2004). 실제로 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 북유럽 4개국 여성의 고용률은 OECD 평균을 훨씬 앞서고 있을 뿐만 아니라 일부 OECD 국가들의 남성고용률보다 높다(OECD, 2007). 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 여성의 고용률은 각각 70.8%, 72.0%, 71.8%에 이르러 벨기에 남성의 67.7%, 이태리 남성의 69.7%보다 높다. 핀란드 여성의 고용률은 66.5%로 다른 북유럽 복지국가들보다는 낮지만 핀란드 남성의 고용률 69.4%와 비교한다면 결코 낮다고 할 수 없다. 즉, 이미 돌봄과 관련된 과제가 구사회위험이 되어 버린 북유럽 복지국가의 가족과 관련된 사회지출을 검토하는 것은 한국사회에서 가족과 관련된 사회지출의 방향을 검토하는데 중요한 함의를 전달할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2) 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출을 통한 유형화

일반적으로 탈가족화는 탈상품화를 보완하는 개념으로 이해되고 있다. Esping-Andersen의 탈상품화 개념을 비판하면서 탈가족화를 개념화 시킨 Lister(1997)는 개인이 결혼상태 가족 등과 관계없이 유급노동 또는 사회보

장을 통해 사회적으로 적절한 수준의 생활을 보장받는 정도로 정의했다. 즉, Lister의 탈가족화 개념은 여성의 복지국가 돌봄이라는 무급노동의 책임으로부터 해방되어도 시민으로서 적절한 생활을 보장받는 개념으로 이해했다. 이러한 탈가족화의 개념은 Esping-Andersen(1990)의 탈상품화 개념이 남성 노동자가 유급노동을 수행하지 않아도 적절한 생활을 보장 받는 수준이라고 정의한 것과 대응되는 개념으로 설정되었기 때문이다. 그러나 Lister의 탈가족화 개념은 탈가족화 이후 돌봄 노동이 필요한 가족구성원에 대한 돌봄을 누가 적절히 제공할 것인가에 대한 답을 주지 못함으로써 탈가족화를 탈상품화에 종속되는 개념으로 이해했다는 비판을 피하기 어렵다. 시민의 복지는 경제적 소득을 보장받는 것과 함께 인생주기에 따라 적절한 돌봄을 제공받을 권리가 보장되어야 한다. 그러나 Lister의 탈가족화 개념에는 경제적 필요에 대한 적절한 보장은 포함하고 있지만 돌봄이 필요한 구성원에 대한 적절한 돌봄 제공에 대한 부분은 누락되어 있다. 즉, 탈상품화가 유급노동과 관련되어 적절한 소득을 보장하는 과제에 기반 한다면 탈가족화는 무급노동과 관련해 돌봄이 필요한 가족 구성원에게 적절한 돌봄을 보장하는 과제에 기반 해야 한다. 이러한 비판을 근거로 탈가족화를 다시 정의하면 가족 내 무급 노동제공의 주체가 돌봄노동을 수행하지 않아도 돌봄이 필요한 가족구성원이 적절한 돌봄을 보장 받는 정도로 정의될 수 있을 것이다(윤홍식, 2007). 이렇게 탈가족화를 정의할 때 아동에 대한 보육서비스와 기타 돌봄과 관련된 서비스 제공은 탈가족화를 지원하는 사회지출이라고 할 수 있을 것이다. 반면 가족화는 돌봄 제공자가 직접 돌봄 노동을 수행하는 것으로 정의될 수 있다. 부모휴가와 모성휴가 등은 부 또는 모가 가족 내에서 직접 자녀를 돌볼 수 있도록 지원하는 정책으로 가족화를 위한 사회지출의 대표적 형태라고 할 수 있다.

이러한 개념을 기반으로 복지국가의 가족관련 사회지출의 성격을 보면 가족관련 사회지출은 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 가족과 관련된 사회지출 유형구분의 핵심은 해당 복지국가가 가족관련 사회지출의 특성을 구분하는 것으로부터 출발한다. 가족과 관련된 사회지출을 돌봄의 사

회화인 탈가족화 방식으로 수행할지 아니면 가족화 방식으로 풀어갈지에 따라 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 물론 탈가족화와 가족화 지출은 이분법적 선택의 과제가 아니기 때문에 탈가족화가 반드시 가족화 배제를 전제하고 가족화가 탈가족화의 배제를 전제하는 것은 아니다. 개별 복지 국가의 두 가지 정책방향에서 상대적으로 가중치가 부여되는 정책방향을 구분해내는 작업이 되는 것이다.

<표 IV-1>은 이러한 개념에 근거한 가족과 관련된 사회지출의 유형화를 제시하고 있다<sup>12)</sup>. 탈가족화와 가족화를 준거로 가족과 관련된 사회지출을 분석해 보면 대략 5가지의 유형으로 구분된다. 첫째, 시장형은 가족화에 대한 사회지출도 탈가족화에 대한 사회지출도 미미한 경우이다. 이들 국가의 특징은 돌봄 책임을 국가가 책임지기 보다는 상당부분을 시장기체에 의한 개인과 가족의 구매력과 선택에 일임하고 있다. 대표적인 국가로는 미국, 영국 등이 있다. 둘째, 가족화우선형은 탈가족화와 관련된 사회지출에 비해 가족화와 관련된 사회지출을 선호하는 경우이다. 가족화에 대한 사회지출은 탈가족화에 대한 사회지출의 대체적 성격을 갖는다. 가족화에 대한 사회지출의 확대는 탈가족화를 위한 사회지출 확대를 제한하는 역할을 수행한다. 이모형에서 속하는 국가들은 가족 내 돌봄 노동에 대한 지원을 확대하고 있는 복지국가들이다. 독일과 오스트리아가 대표적으로 이 유형에 속하는 국가들이다. 셋째, (탈가족화·가족화)병행형은 가족화에 대한 지출과 탈가족화에 대한 지출을 동시해 확대하고 있는 국가들이다. 이들 국가들의 특징은 여성의 역할을 이중적으로 규정하고 있다는 점이다. 여성은 생계부양자로서의 역할과 함께 돌봄의 주책임자로서 역할을 담당해야한다. 한편에서는 탈가족화와 관련된 지출을 확대하지만 다른 한편에서는 선택의 자유라는 명분으로 가족화와 관련된 사회지출을

12) <표 IV-1>에 대한 설명은 윤홍식(출간예정), “OECD 주요국가들의 가족투자 정책의 방향과 특성 비교”라는 비간행 글에서 제시했던 것으로 이하의 논의는 해당 글의 내용을 일부 수정해 전제한 것임을 밝혀 둠. 또한 원문에서는 가족정책의 특성을 구분하기 위한 준거로 사용되었으나 본 글에서는 가족과 관련된 사회지출의 특성을 유형화하는 목적으로 사용됨.

확대한다. 모순적이지만 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출 모두 일정 수준에서 확대가 이루어진 국가들이다. 대표적인 국가로는 보수주의 복지국가로 분류되는 프랑스와 벨기에, 사민주의 복지국가들 중 노르웨이와 핀란드가 여기에 속할 수 있다. 넷째, 탈가족화우선형은 가족화우선형과는 반대로 탈가족화와 관련된 사회지출이 가족과 관련된 사회지출의 근간을 이루고 있는 복지국가들이다. 가족화와 관련된 사회지출은 탈가족화를 보완하는 수준에서 이루어지고 있다. 현재로서는 스웨덴과 덴마크가 대표적 사례라고 할 수 있다. 마지막으로 한국, 그리스와 같은 비개입형 국가들이다. 이들 국가들은 탈가족화에 대한 사회지출도, 가족화에 대한 사회지출도 매우 미흡한 국가들이다. 즉, 어느 방향도 유의미한 사회지출을 하고 있지 않기 때문에 이들 국가들을 특정유형으로 분류하기가 어렵다. 현재까지 구체적인 사회지출 없이 담론만 무성하게 존재하는 국가들이다. 실례로 2003년 현재 한국의 GDP 대비 아동보육에 대한 지출비율은 0.1%로 덴마크 2.1%의 1/21에 불과하다. 또한 가족화와 관련된 사회지출이라고 할 수 있는 가족수당은 제도화되어 있지 않고, 모성휴가와 부모휴가는 유급화되어 있음에도 불구하고 GDP 대비 지출비율은 0.006%로 노르웨이 0.8%의 1/100도 되지 않는다. 본 논의에서는 이렇게 구분된 5개 유형 중 북유럽 복지국가들에게 해당되는 가족화·탈가족화병행형과 탈가족화우선형을 중심으로 가족과 관련된 사회지출의 특성이 어떻게 상이하게 나타나는지를 검토할 것이다.

〈표 IV-1〉 가족정책의 유형: 돌봄과제를 중심으로

가족정책 유형	특징	해당국가
시장형	돌봄의 가족화와 탈가족화 모두 국가의 역할은 미비함. 대신 시장이 돌봄의 사회화의 주된 방식으로 자리함	미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드 등
가족화우선형	돌봄의 사회화보다는 돌봄의 가족화에 상대적으로 관대한 지원을 하고 있는 사회 가족화우선형에서는 가족화 정책이 탈가족화의 대체재로 위치됨	독일, 오스트리아 등
가족화·탈가족화병행형	돌봄의 가족화와 사회화 모두에서 국가의 지원이 이루어지고 있음. 여성의 사회적 수급권은 모성과 노동자성 양자에 근거하고 있음.	프랑스, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이, 핀란드 등
탈가족화우선형	돌봄의 가족화 정책은 돌봄의 탈가족화 정책을 보완하는 위치에 있음.	스웨덴, 덴마크
비개입형	돌봄의 사회화와 가족화를 위한 충분한 정책 확대가 이루어지고 있지 않는 국가	한국, 그리스 등

출처: 윤홍식, 미간행. 『OECD 주요국가들의 가족투자 정책의 방향과 특성 비교』.

## 나. 분석자료 및 방법

### 1) 자료

북유럽 복지국가들의 가족관련 사회지출(투자) 경향을 분석하기 본 분석은 OECD에서 1990년대부터 구축하기 시작한 사회지출관련 자료를 사용했다 (OECD, 2007). OECD 사회지출자료(Social Expenditure, 1980~2003: SOCX)는 OECD 30개 회원국들의 공적부문과 민간영역의 법정사회지출을 포괄하고 있다. OECD 사회지출자료는 크게 9개 영역으로 구분되어 수록되어 있다: ① 노령관련지출(Old age), ② 유족관련지출(Survivors), ③ 장애관련급여(Inccapacity-Related Benefits), ④ 건강관련지출(Health), ⑤ 가족관련지출(Family), ⑥ 적극적 노동시장 프로그램 관련 지출(Active Labour Market Programs), ⑦ 실업관련지출(Unemployment), ⑧ 주거관련지출(Housing), ⑨ 기타사회정책영역(Other Social Policy Areas).

아홉 가지 대분류 항목 중 본 연구에 사용된 사회지출자료는 다섯 번째 영역인 가족관련지출 항목이다. 가족관련 사회지출은 다른 항목들과 같이 현금급여(Cash benefits)와 현물급여(Benefits in kind)로 구분된다. 현금급여는 다시 가족수당(Family allowances), 모성과 부모휴가, 기타현금급여로 분류되고, 현물급여는 아동보육(Day care/Home-help services)과 기타 현물급여로 구분된다. 각각의 세부 항목은 다시 구체적인 프로그램들로 구성되기 때문에, 국가별로 세부 항목에 포함되는 프로그램은 상이하다. 예를 들어, 스웨덴의 가족수당은 가족 또는 아동수당(Family or child allowance)과 아동보충급여(Child supplement) 두 가지 프로그램으로 구성되어 있는데 반해 덴마크는 아동가족급여(Child family benefit), 아동수당(Standard child allowance), 부모가 없는 아동을 위한 특별수당(Special child allowance for orphans), 노부모와 장애부모의 아동을 위한 특별수당(Special child allowance for aged and invalid parents) 등 10개 항목으로 구성되어 있다.

## 2) 분석변수와 사례

북유럽 복지국가의 가족관련 사회지출은 통상적으로 북유럽 복지국가는 아이슬란드를 포함해 5개국으로 구성되지만 본 분석에서는 아이슬란드를 제외한 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 4개국의 가족관련 사회지출을 분석대상으로 삼았다. 아이슬란드의 경우 상대적으로 작은 인구규모로 다른 북유럽 복지국가들과 비교하는 것이 적절하지 않다고 판단했다. 그 외에 아이슬란드에 대한 사회지출 자료는 1990년부터 수록되어 있고, 가족정책에 대한 자료 또한 충분하지 않고, 통상적으로 북유럽 복지국가에 대한 분석이 아이슬란드를 제외한 4개 북유럽 복지국가들을 중심으로 이루어지고 있는 점이 고려되었다.

분석을 위해 사용된 가족관련 사회지출변수는 가족관련 현금 급여지출, 모성 및 부성휴가 관련 급여지출, 아동보육관련 지출, 기타 가족관련 서비스 지출 4가지를 사용했다. 각각의 지표에서 제시되는 수치는 국내총

생산(GDP) 대비 해당 항목의 지출비율로 표기되어 있다. 가족관련 현금 급여지출은 가족수당과 기타 가족과 관련된 현금급여를 합한 지출금액을 사용했다. 모성휴가와 부모휴가 지출과 가족관련 현금 급여는 가족 내에서 돌봄이 필요한 가족구성원을 직접 돌볼 수 있는 경제적 토대를 제공한다는 측면에서 가족화를 위한 가족투자관련 지표로 사용했다. 반면 아동보육과 기타 서비스 급여는 가족 내에서 필요한 돌봄 욕구를 사회화 시킨다는 점에서 탈가족화를 위한 가족투자관련 지표로 이용되었다.

또한 각각의 변수는 개별 국가별로 3개의 상이한 시점의 3개의 사례로 구분 된다. 예를 들어, 노르웨이의 모성 및 부모휴가 관련 지출은 1985년 지출수치, 1995년 지출수치, 2003년 지출수치로 구성된다. 이를 통해 본 분석에서는 개별 북유럽 복지국가들의 가족관련 사회지출의 변화의 방향을 가늠할 수 있을 것이다. 즉, 개별국가는 4가지 변수에 대해 시점을 달리하는 3개의 독립적인 사례로 구분되어, 분석 대상이 되는 총 사례 수는 12개가 된다.

### 3) 분석방법

북유럽 복지국가의 가족관련 사회지출의 분석은 크게 두 가지로 나누어지는데 하나는 북유럽 복지국가들의 탈가족화와 가족화 관련정책의 차이를 사회지출의 특성과 함께 제도적 특성을 비교 기술했다. 여기서는 가족관련 사회지출과 관련된 해당 국가들의 제도적 상이성과 유사성을 드러내는 것을 주요 목적으로 했다. 제시된 가족관련 사회지출의 지표는 1980년, 1985년, 1990년, 1995년, 2000년, 2003년 6개의 시점자료를 제시했다. 구체적으로 가족화 가족정책 영역에서는 모성 및 부모휴가와 가족수당을 중심으로 북유럽 국가 간 상이성을 논의했다. 탈가족화 가족정책 부문에서는 아동보육과 기타 가족관련 서비스의 유사성과 차이를 중심으로 차이를 기술했다.

다른 하나는 군집분석과 다차원척도분석을 이용해 북유럽 복지국가의

가족관련 사회지출의 변화를 분석했다. 먼저 군집분석을 이용해 시점을 달리하는 12개 사례를 유사성의 기준으로 묶어냈다. 유사성을 중심으로 분석대상인 12개 사례를 유사한 군집으로 묶어내는 작업은 군집분석으로 충분하다. 그럼에도 다차원척도분석을 사용한 이유는 이들 사례의 위치를 2차원 평면공간에서 가시적으로 보여주기 위해서다. 특히 다차원척도 분석에서 연구자는 연구목적에 따라 해석의 준거가 되는 축을 임의로 설정할 수 있다. 본 분석에서는 2차원 공간에 탈가족화와 가족화 축을 설정하고, 개별 국가의 시점을 달리하는 3개의 사례를 연결함으로써 1985년, 1995년, 2003년을 기준으로 한 가족관련 사회지출 변화의 방향에 대해 분석했다<sup>13)</sup>. 또한 다차원척도분석 결과에 군집분석의 결과를 결합시켰다. 즉, 2차원 평면 공간에 산재해 있는 12개 사례를 군집분석의 결과에 따라 몇 개의 군집으로 구분되는 것을 가시화 했다. 이를 통해 본 분석은 시간의 변화에 따라 개별 국가의 가족관련 사회지출 변화가 다른 비교 대상 국가들과 시점의 변화와 비교해 질적 변화가 일어났는지도 관심 있게 관찰했다.

#### 다. 분석결과

##### 1) 탈가족화와 가족화

###### (가) 탈가족화 가족정책투자 변화

[그림 IV-1]은 GDP 대비 아동보육과 관련된 사회지출 변화를 보여주고 있다. 2003년 현재 GDP 대비 아동보육과 관련된 사회지출은 덴마크가

13) 분석의 편이를 위해 군집분석과 다차원척도분석에서는 3개의 시점만을 분석했다. 축의 수에 대해서는 정해진 원칙은 없지만 Schiffman, Reynolds, Young(1981)에 따르면 사례가 12개인 경우 2개, 18개인 경우 3개의 축이 적절하다고 한다. Kruscal과 Wishms(1978)는 사례가 9개인 경우 2개의 축이, 13개인 경우는 3개의 축이, 17개인 경우는 4개의 축이 적절하다고 주장한다. 이에 따라 가족화와 탈가족화 두 개의 축으로 분석하기 위해 12개의 사례를 분석하는 것이 적절하다고 판단했기 때문이다.

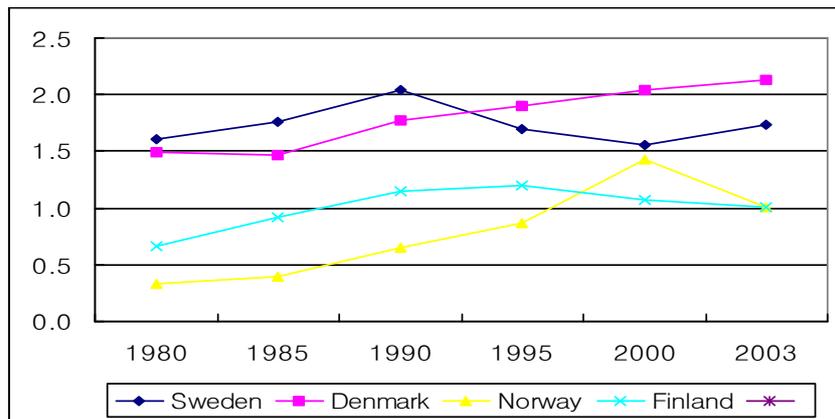
2.10%로 가장 높은 것으로 나타났다. 그 뒤를 이어 스웨덴 1.70%, 노르웨이와 핀란드가 1.00%로 집계 되었다. 1990년까지는 스웨덴의 지출비율이 가장 높은 수준이었으나 1990년 이후 덴마크가 가장 높은 비율을 유지하고 있다. 노르웨이의 아동보육관련 GDP 대비 사회지출은 1995년까지 북유럽 복지국가들 중 가장 낮은 수준이었으나 2000년에 들어서면서 핀란드를 앞선 것으로 나타나고 있다. 특히, 핀란드는 1990년대에 0-2세 아동에 대한 보편적 권리를 제도화했음에도 불구하고(Hiilamo, 2004), 아동보육과 관련된 사회지출이 감소하고 있다는 점이다. 이러한 현상은 핀란드에서 중도당(비좌파 정당) 정부가 1983년부터 제도화하기 시작한 가정아동양육수당(Child home care allowance)이 1985년 아동가정양육수당법이 법제화되면서 1990년대 핀란드 전역으로 확산된 것(Morgan and Zippel, 2003; Hiilamo and Kangas, 2003)과 관련이 있는 것으로 보인다. 가정아동양육수당의 대상이 공적아동보육시설을 이용하지 않은 가구로 제한됨으로써(OECD, 2007), 가정아동양육수당이 공적아동보육시설의 대체재로 기능했기 때문이다. 이러한 결과로 1990년대 이후 핀란드에서 공적아동양육시설에 대한 사회지출이 감소한 것으로 나타난 것으로 보인다. 실제로 핀란드에서 아동가정양육수당이 전국적으로 확대된 1990년대 중반이후 아동양육시설의 이용비율이 감소한 것으로 나타났다(Leria, 2000).

국가 별로 보면 1980년에서 1985년 사이 다소 간 축소를 경험하지만 덴마크만 GDP 대비 아동보육과 관련된 사회지출이 1980년부터 2003년까지 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 스웨덴의 경우 1990년까지는 증가하다가 1990년 초 경제위기 이후 감소하는 모습을 보인다. 1990년 이후 감소경향은 2000년에 들어서야 다시 반등하는 양태로 나타난다. 핀란드는 1995년을 정점으로 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있고, 노르웨이는 2000년까지 증가하다가 2000년 이후 아동보육관련 사회지출이 축소되는 모습을 보이고 있다. 2000년 이후 노르웨이에서 아동보육관련 사회지출의 감소도 핀란드와 같이 아동양육수당의 도입과 관련이 있는 것으로 추정된다. 노르웨이 아동양육수당은 좌파 정당인 노동당과

사회당이 반대했음에도 불구하고 기독교인민당, 중도당, 자유당의 중도연립 정부에 의해 제안되고 보수당과 진보당이 가세함으로써 1998년 제도화되었다(Ellingsæster, 2007). 핀란드와 같이 아동양육수당이 공적보육시설에 대한 대체재로 기능하면서 이후 아동보육시설에 대한 사회지출규모의 축소가 야기된 것이다. 2000년 이후 지출의 감소는 이러한 정책변화가 반영된 수치라고 할 수 있다.

1990년대까지 북유럽 4개국 모두 아동보육과 관련된 사회지출이 지속적으로 증가하다가 1990년대 이후 덴마크를 제외하고 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 모두 아동보육과 관련된 사회지출의 감소를 경험한다. 일반적으로 다른 유럽 국가들과 비교했을 때 아동보육시설에 대한 북유럽 복지국가들의 지원이 관대하다고 간주되지만, 그 내면은 상이한 모습을 띄고 있다. 스웨덴과 덴마크의 경우 지원의 관대성을 유지하고 있지만 노르웨이와 덴마크의 사례를 보면 반드시 그렇다고 이야기할 수 없다. 실제로 스웨덴과 덴마크의 아동보육비율(특히, 0-2세 아동)은 다른 산업화된 복지국가들에 비해 높은 수준이지만 노르웨이와 핀란드는 프랑스와 벨기에 보다 낮은 것으로 나타나고 있다.

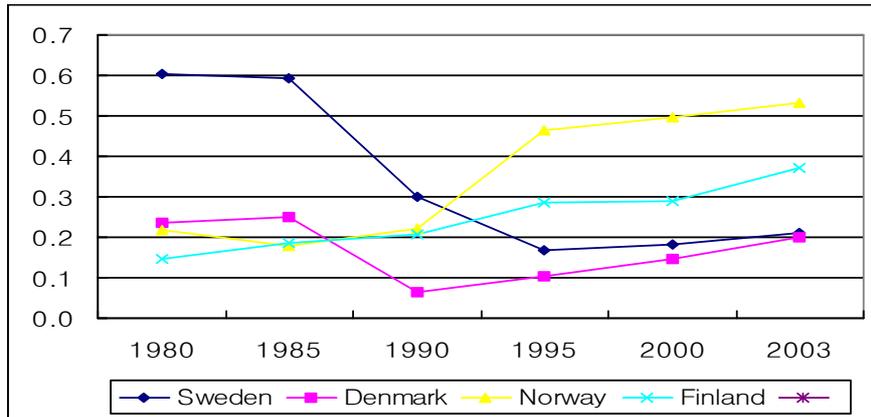
[그림 IV-1] GDP 대비 아동보육지출 변화: 1980-2003



[그림 IV-2]는 아동보육 이외의 가족과 관련된 사회서비스에 대한 사회지출의 변화를 보여주고 있다. 아동보육과 관련된 사회지출과 달리 1990년대를 거치면서 주목할 만한 변화를 보여주고 있다. 1990년 이전까지는 스웨덴과 덴마크의 해당 항목 사회지출 비율이 노르웨이, 핀란드와 비교해 높게 나타났다. 그러나 1990년 이후 지표를 보면 스웨덴과 덴마크의 사회지출비율은 감소하는데 반해 노르웨이와 핀란드의 지출수준은 증가하는 모습을 보인다. 특히 노르웨이의 경우 1985년 아동보육 이외의 가족 관련 사회서비스에 대한 사회지출은 0.2%였지만 1995년에 들어서면 두 배가 넘는 0.5%로 증가한다. 핀란드의 지출비율도 1985년 0.2%에서 2003년에 이르면 0.4%로 두 배 증가한 것으로 나타났다. 반면 스웨덴은 동기간 동안 0.6%에서 0.2%로 해당분야 지출비율이 1/3로 감소한다. 덴마크도 스웨덴과 같이 1990년에 이르면 지출수준이 감소하지만 이후 꾸준히 증가하면서 2003년에는 1985년 수준인 0.2%를 회복한다. 그러나 핀란드와 노르웨이와 비교하면 절반에 불과한 수준이다.

이렇듯 직접적인 아동양육과 관련 없는 서비스에 대한 사회지출이 핀란드와 노르웨이에서 증가하고 스웨덴과 덴마크에서 상대적으로 감소 또는 정체한 것은 아동양육에 대한 북유럽 4개국의 사회적 인식의 차이에 근거한 것으로 추정된다. 덴마크와 스웨덴에서는 아동양육에 대한 사회적 책임 강조하는데 반해 노르웨이와 핀란드에서는 아동양육과 관련해 (스웨덴과 덴마크와 비교해) 상대적으로 부모의 책임을 강조하고 있기 때문이다 (Borchorst, 2002; Sainsbury, 1996; Kvist, 1999). 실제로 노르웨이와 핀란드에서 아동보육이외의 서비스 지출 항목을 보면 상담, 긴급지원, 가족적응프로그램, 건강에 대한 서비스 등으로 구성되어 있다. 즉, 아동양육과 직접관련 되지 않은 서비스에 대한 국가 지원에 대해 상대적으로 관대한 모습을 보이고 있다고 할 수 있다.

[그림 IV-2] GDP 대비 가족 관련 서비스지출 변화: 1980-2003



종합하면 탈가족화 사회지출에서 스웨덴과 덴마크가 노르웨이와 핀란드에 비해 상대적으로 관대하다는 사실을 보여주고 있다. 실제로 핀란드와 노르웨이에서는 부모가 직접 아동을 양육하는 것이 아동에게 가장 바람직하다는 인식이 폭 넓게 공유되고 있는 것이 현실이다(Hiilamo and Kangas, 2003; Kvist, 1999). 특히 노르웨이의 경우를 보면 복지국가를 확대하던 초기부터 아동양육에 대한 가족(여성)의 책임을 강조하면서, 아동양육과제를 사적문제로 간주하였다(Leria, 1993).

(나) 가족화 가족정책 투자 변화

모성휴가와 부모휴가는 부모의 노동력을 가족화 시키는 대표적인 사회지출이라고 할 수 있다. [그림 IV-3]은 이러한 가족화 사회지출인 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 지출비율을 보여주고 있다. 2003년 현재 GDP 대비 지출은 비율은 노르웨이가 0.80%로 가장 높다. 그 뒤를 이어 스웨덴이 0.70%이고 덴마크와 핀란드가 0.60%인 것으로 나타났다. 1985년부터 1990년까지는 스웨덴의 지출비율이 가장 높았다. 1995년에는 핀란드

가, 2000년 이후에는 노르웨이가 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 지출비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 특히 노르웨이의 경우 1980년 만 해도 북유럽 4개 복지국가들 중 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 지출비율이 0.20%로 가장 낮았지만 이후 감소 없이 지속적으로 증가했다. 2000년에 들어서면 노르웨이는 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 지출비율은 북유럽 복지국가들 중 가장 높은 수준을 유지한다. 핀란드와 스웨덴은 1990년대 이후 덴마크는 1995년 이후 지출이 감소한 것과 비교하면 노르웨이의 지출증가는 눈여겨 볼만 하다. 또한 주목해야할 점은 최대 지출국과 최소 지출국과의 차이가 1980년 0.40%포인트, 1990년 0.70%포인트를 정점으로 점점 감소해 2003년에 들어서면 0.20%포인트로 1990년과 비교해 무려 71.4%나 감소했다는 사실이다. 즉, 북유럽 4개국에서 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 지출비율의 격차가 지난 20여 년 동안 현격히 감소했다.

국가별 특성을 살펴보자. 먼저 지난 20여 년간 GDP 대비 사회지출에서 괄목한 만한 성과를 일구어낸 노르웨이는 앞서 언급했듯이 가족화 정책인 모성휴가와 부모휴가에 대한 사회지출을 지속적으로 증가시킨 유일한 북유럽 복지국가이다. 특히 1990년대 초반 경제위기에 직면해 사회지출을 축소한 다른 북유럽 복지국가들과 달리 1990년대 이후 오히려 제도를 확대시킴으로써 사회지출을 증대시켰다는 점이다. 실제로 1993년 노르웨이는 세계에서 최초로 아버지에게 부모휴가의 4주간을 할당하는 아버지 할당제를 부모휴가 기간을 연장하는 방식으로 도입했다. 1980년 12주에 불과했던 부모휴가 기간도 1993년이 되면 33주로 3배 가까이 증가 한다 (Leria, 2000; Røsen and Sundström, 2002). 또한 1990년 초반 이후 부모휴가와 모성휴가 모두 소득 대체율을 100%로 유지하고 있다. 노르웨이의 이러한 힘은 다른 북유럽 복지국가들과 달리 북해에서 생산되는 원유로 인한 정부수입증대로 정부의 재정적 부담이 상대적으로 덜 했기 때문에 가능했던 것으로 보인다 (Ellingsæster, 2000).

핀란드에서 부모휴가의 도입은 1980년부터 모성휴가 기간 중 4주를 부

또는 모 누가 이용할 수 있게 제도화 것으로부터 출발한다. 이후 핀란드의 부모휴가는 비약적으로 발전한다. 1980년 45%에 불과했던 부모휴가의 급여대체율도 75%로 30%포인트나 증가한다. 또한 부모휴가 기간도 1980년 4주에서 1992년이 되면 28주로 급격히 증가하게 된다(Røsen and Sundström, 2002; Salmi and Lammi-Taskula, 1999). 이러한 제도의 확대가 1980년에서 1990년까지 핀란드에서 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 사회지출비율이 비약적으로 증가하는 모습으로 나타나게 된다. 북유럽 복지국가들 중 부모에 의한 자녀양육을 상대적으로 선호하는 핀란드 사회의 가치와 부합하는 현상이라고 할 수 있다. 그러나 1990년대 초 동구권의 몰락으로 찾아온 경제위기는 핀란드에서 대표적 가족화 사회지출이라고 할 수 있는 부모휴가에 대한 축소로 이어진다. 소득대체율은 1992년 75%에서 1993년 66%로 감소했고, 부모휴가 기간도 24주로 축소되었다(Røsen and Sundström, 2002). 1992년 이후 지금까지 핀란드 부모휴가는 1992년 수준으로 회복하지 못하고 있다. 이로 인해 GDP 대비 모성휴가와 부모휴가에 대한 사회지출수준은 1990년 이후 지속적으로 하락하는 모습을 보이고 있다.

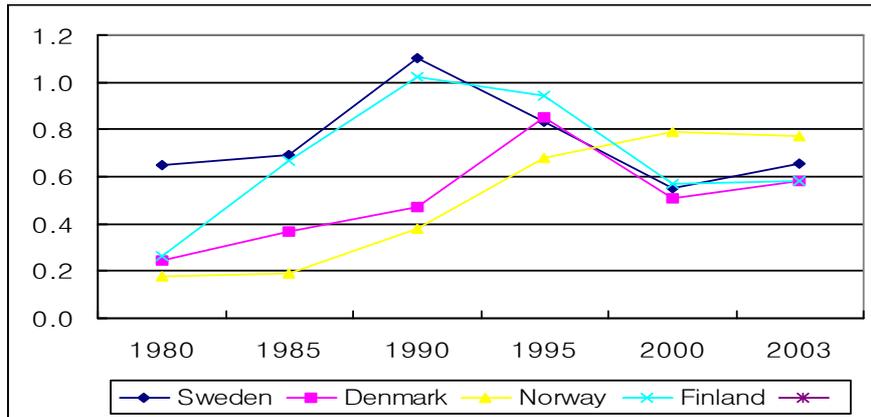
스웨덴은 1974년 처음으로 아버지와 어머니가 함께 사용할 수 있는 (모성휴가가 통합된) 부모휴가를 제도화한 국가이다. 이러한 위상에 걸맞게 1980년대 이후 1990년대 초까지 스웨덴의 부모휴가의 급여와 기간은 북유럽 복지국가들 중 가장 관대했다. 1990년대 경제위기가 시작되기 직전인 1990년 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 사회지출은 1.1%로 매우 높았다. 그러나 핀란드와 같이 1990년대 초 유동성 위기로 찾아온 경제위기로 인해 모성휴가와 부모휴가에 대한 사회지출의 축소는 불가피했던 것으로 보인다. 사회지출규모와 직접관련 있는 소득대체율은 1991년 90%에서 1995년 80%로, 1997년 75%로 급격히 낮아졌다 (Røsen and Sundström, 2002; 김수숙, 2000). 이러한 변화는 GDP 대비 지출에서 그 모습이 확인된다. 스웨덴에서 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 지출비율은 1990년 이후 급격하게 감소하는 것으로 나타난다. 다만 핀란드가

경제위기 이후 10여 년이 지난 이후에도 1990년대 초 수준으로 회복하지 못한 것에 비해 스웨덴의 사회지출 규모는 1990년대 후반 이후 조금씩 회복되는 모습을 보여주고 있다. 부모휴가의 소득대체율도 경제위기의 여파가 완화된 1998년에는 80%로 다소 높아졌다 (Røsen and Sundström, 2002). 그리고 2002년에는 1994년 기존 부모휴가기간에서 4주를 할당했던 아버지 할당기간을 2002년에는 전체 부모휴가 기간을 연장하는 방식으로 4주를 추가적으로 할당하는 조치를 취했다 (Nyberg, 2004).

마지막으로 덴마크는 1985년 처음 10주간의 부모휴가를 제도화 한다 (Knudsen, 1997). 다른 북유럽 복지국가들과는 상이한 덴마크의 특성은 부모휴가가 부모 노동력의 가족화를 위한 목적으로 제도화 되었다기 보다는 실업정책의 일환으로 제도화되었다는 점이다 (Ellingsæster, 2000). 덴마크도 핀란드, 스웨덴과 유사하게 1990년 중반까지 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 사회지출이 증가하며 가족화를 강화하는 모습을 보이다가 1990년대 중반이후 다시 감소하는 양상을 보이고 있다. 그러나 2002년 비좌파 집권 기간인 1992년에서 1993년 도입되었던 아동양육휴가를 폐지하고 부모휴가를 기존의 10주에서 32주로 대폭 연장하는 조치가 취해진다 (Borchorst, 2002; Pylkkänen and Smith, 2004; OECD, 2003). 2000년 이후 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 사회지출의 증가는 이러한 특성이 반영된 것으로 판단된다. 그리고 아동양육휴가의 폐지와 부모휴가의 확대는 가족화를 위한 덴마크의 사회지출이 노동시장과 보다 밀접하게 결합되어 가고 있음을 추정하게 한다<sup>14)</sup>.

14) 부모휴가의 경우 대체로 노동시장 참여를 전제로 하고 있으며, 휴가 기간이 종료된 이후에 노동시장으로 복귀할 것을 기대하고 있기 때문이다. 반면 아동양육휴가는 노동시장 참여를 전제로 하지 않고, 휴가 종료이후 고용에 대한 보장도 없음.

[그림 IV-3] GDP 대비 모성휴가 및 부모휴가 급여 지출 변화: 1980~2003



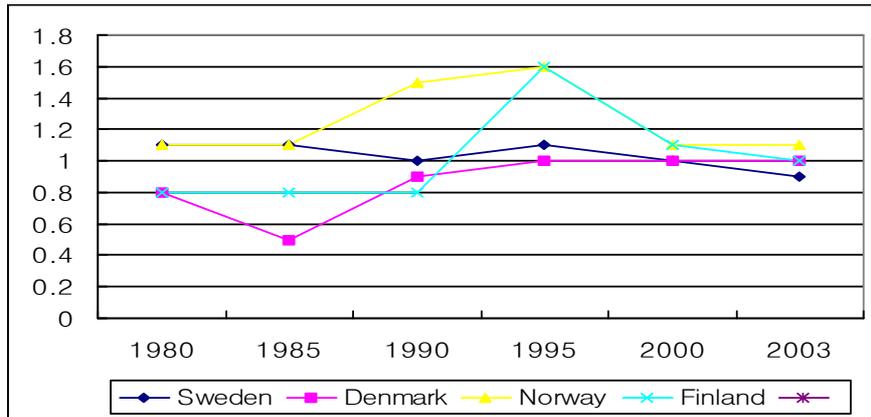
[그림 IV-4]는 GDP 대비 가족수당 등 가족에 대한 현금지출규모의 변화를 보여주고 있다. 가족(아동)수당과 같은 가족에 대한 현금 급여는 부모 또는 모의 노동력을 탈상품화시킴으로써 부모 또는 모가 가족 내에서 돌봄이 필요한 자녀 또는 가족원을 돌볼 수 있도록 하는 정책이다. 2003년 현재 가족(아동)수당 등 가족에 대한 현금급여의 GDP 대비 지출비율은 노르웨이가 1.1%로 가장 크다. 그 뒤를 이어 덴마크와 핀란드가 1.0%, 스웨덴이 가장 작은 0.9%이다. 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 모두 가족에 대한 현금 급여는 1990년대 초 중반까지 증가하다 이후 감소하는 모습을 보이고 있다.

국가별로 보면 노르웨이는 1980년부터 2003년까지 북유럽 4개 복지국가들 중 가족에 대한 현금급여의 GDP 지출비율이 가장 높은 수준을 유지하는 국가로 나타났다. 비록 1995년 이후 지출규모가 급격히 감소한 것은 사실이지만 2003년 현재 여전히 가족에 현금급여를 가장 많이 하는 국가로 남아 있다. 핀란드는 1990년에서 1995년 사이 가족에 대한 현금급여가 급격히 증가하는 양상을 띠고 있다. 1990년 아동수당 등의 가족에 대한 현금 급여는 GDP의 0.8%로 북유럽 복지국가들 중 가장 낮은 수준이었으

나, 1995년에는 무려 두 배나 증가한 GDP의 1.6%를 가족수당과 같은 현금급여로 지출하고 있는 것으로 나타났다. 앞서 언급한 다른 정책들과는 비교되는 현상이다. 이 같은 현상은 1990년대 초반 경제위기로 인해 가족에 대한 현금급여의 필요성이 증가한 것과 연관이 있을 것으로 추정된다. 덴마크와 스웨덴은 노르웨이와 핀란드에 비해 가족에 대한 현금급여 보다는 부·모의 고용유지에 대한 지원을 선호하는 국가들이다. 실제로 덴마크와 스웨덴에서 가족정책의 근간은 부모의 고용유지를 근간으로 일과 가족생활을 양립할 수 있게 사회지출방식이 선호되고 있다 (Borchorst, 2002; Hiilamo and Kangas, 2003). 대부분의 기간 동안 스웨덴과 덴마크에서 가족수당과 같은 현금 급여는 북유럽 복지국가들 중 가장 낮은 수준을 유지하고 있다. 마지막으로 주목할 점은 지출수준의 차이가 있는 것이 사실이지만 이들 국가들에서 아동수당은 특정사회집단이 아닌 보편적 사회제도로 기능하고 있다. 또한 프랑스, 룩셈부르크 등 다른 유럽 국가들과 달리 아동수당의 수급대상은 북유럽 4개 복지국가 모두에서 여성(어머니)이다 (Bradshaw and Finch, 2002). 이는 아동수당으로 대표되는 가족에 대한 현금급여가 가족 내에서 행해지는 무급노동에 대한 사회적 보상 성격을 가지고 있음을 의미한다.

전반적으로 가족 또는 아동수당으로 대표되는 가족에 대한 현금 급여는 핀란드와 노르웨이에서는 가족에 대한 사회지출 중 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 반면 덴마크에서는 아동보육에 대한 사회지출의 절반이 조금 못되고 스웨덴에서는 아동보육에 대한 지출의 절반을 조금 넘는 수준이다. 이러한 차이는 앞서 언급했듯이 가족에 대한 사회지출에서 덴마크와 스웨덴이 돌봄노동의 사회화(탈가족화)를 상대적으로 강조하는데 반해 노르웨이와 핀란드에서는 가족화에 대한 지원을 강조하고 있는 특성을 반영하고 있다고 할 수 있다.

[그림 IV-4] GDP 대비 가족(아동)관련 수당 지출 변화: 1980-2003



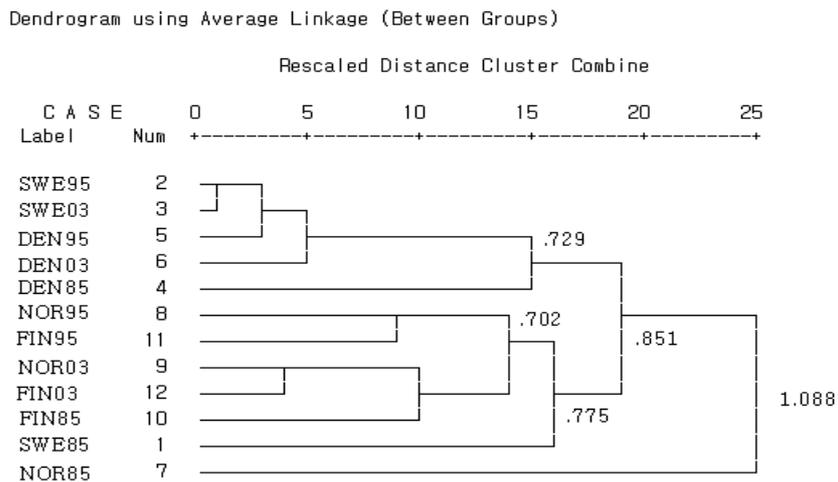
## 2) 군집분석과 다차원척도분석의 결과

[그림 IV-5]는 GDP 대비 가족에 대한 가족화와 탈가족화와 관련된 사회지출의 비율을 통해 북유럽 4개 복지국가들을 군집화 한 결과다. 군집의 수를 선택하는 것은 특별한 원칙은 없으며, 연구자의 판단에 근거해 연구목적에 가장 잘 드러낼 수 있는 군집을 선택할 수 있다. 위계적 군집분석의 결과를 보면 군집계수 0.720을 기준으로 했을 때 두 개의 군집과 두 개의 개별 사례로 구분되었다. 1985년 스웨덴과 노르웨이는 초기부터 각각 독립적인 사례로 분류되었다. 1985년 당시 스웨덴은 다른 북유럽 복지국가들에 비해 상대적으로 가족에 대한 높은 사회지출로 인해 독립적인 사례로 분류되었다. 반면 1985년 노르웨이는 탈가족화와 가족화 모두에서 가장 낮은 수준을 기록하고 있었기 때문에 독립적인 사례로 분류되었다. 실제로 탈가족화와 가족화를 위해 대표적인 사회지출인 GDP 대비 모성휴가 및 부모휴가에 대한 지출비율과 아동보육지출 비율에서 노르웨이는 북유럽 4개국 중 최하위를 기록했다. 반면 스웨덴은 GDP 대비 모성휴가 및 부모휴가에 대한 지출비율, 아동보육지출 비율, 아동보육이외의 가족에 대한 서비스 지출비율, 아동수당 등 가족에 대한 현금 지출비율 4가지 지표

모두에서 GDP 대비 지출비율이 가장 높은 국가였다.

군집형성과정을 구체적으로 보면 2003년 노르웨이와 2003년 핀란드 사례가 먼저 묶이고 이어서 95년 노르웨이와 95년 핀란드 사례가 묶였다. 다음으로 2003년 노르웨이와 핀란드 사례가 군집화된 것에 2003년 핀란드 사례가 더해졌다. 군집계수 0.702에서 앞서 형성했던 두 군집이 결합되면서 첫 번째 군집이 형성되었다. 앞서 탈가족화와 가족화에 대한 사회지출에서 검토했듯이 상대적으로 가족에 대한 유사한 사회지출 성향을 갖고 있는 노르웨이와 핀란드 사례들이 하나의 군집을 형성한 것으로 보인다. 다음으로 1995년과 2003년 스웨덴 사례가 먼저 묶이고 이어서 1995년 덴마크사례, 2003년 덴마크 사례가 차례로 더해졌다. 마지막으로 1985년 덴마크 사례가 추가되었다. 군집계수 0.729에서 1995년, 2003년 스웨덴과 1985년, 1995년, 2003년 덴마크가 두 번째 군집을 형성했다. 이 군집 역시 핀란드와 노르웨이와 같이 두 국가 간의 비슷한 사회지출 경향을 반영한 결과라고 할 수 있다.

[그림 IV-5] 군집분석결과



[그림 IV-6]은 다차원 척도분석과 군집분석결과를 2차원 평면 공간에서 함께 보여주고 있다. 다차원척도분석 결과를 보면 다차원척도분석의 오차 수준을 보여주는 스트레스지수는 0.08172로 만족할만한 수준인 것으로 나타났다. RSQ는 .974로 다차원척도분석이 변량의 97.4%를 설명하고 있다. 앞서 연구방법에서 언급했듯이 다차원척도분석은 탈가족화와 가족화 두 개의 축을 설정했다. 탈가족화 축은 위에서 아래로(좌측으로 약간 경도된) 그려진 화살표로 표시되어 있다. 아래쪽으로 갈수록 탈가족화에 대한 사회지출 수준이 상대적으로 높다고 할 수 있다. 가족화 축은 좌측에서 우측으로 향하는(약간 아래로 내려가는) 축으로 설정되어 있다. 좌측에서 우측으로 갈수록 가족화에 대한 사회지출수준이 높다고 할 수 있다.

시점별 북유럽 4개국의 사례를 통해 본 가족과 관련된 사회지출 변화는 다음과 같다. 먼저 동일 군집에 묶여 있는 노르웨이와 핀란드의 가족과 관련된 사회지출 방향의 변화를 보자. 노르웨이는 1985년에서 1995년 사이 가족화와 탈가족화에 대한 사회지출 모두에서 유의한 증가를 보이고 있다. 1985년 노르웨이 사례와 1995년 노르웨이 사례가 서로 상이한 군집에 묶인 것을 통해 우리는 노르웨이에서 가족과 관련된 사회지출의 질적 변화가 1985년과 1995년 사이 일어났음을 알 수 있다. 실제로 앞서 제시한 도표에서와 같이 1985년과 1995년 사이 노르웨이는 탈가족화와 가족화 4가지 지표 모두에서 급격한 사회지출의 증가가 목격된다. 아동수당과 같은 현금 급여는 45.5%, 모성휴가와 부모휴가에 대한 급여는 250%, 아동보육에 대한 지출은 125%, 보육이외의 가족에 대한 서비스는 250% 증가한 것으로 집계 되었다. 1995년에서 2003년 사이의 변화를 보면 가족화에 대한 지출과 탈가족화에 대한 사회지출 모두에 정체된 모습을 보이면서 화살표가 우상향, 가족화와 탈가족화 축을 교차하는 방향으로 이동하는 모습이 관찰된다. 가족에 대한 현금급여 지출은 감소하고, 기타 서비스는 정체되었다. 모성휴가와 부모휴가에 대한 사회지출과 아동보육에 대한 지출이 0.1%포인트 증가했을 뿐이다. 이러한 결과로 인해 이 기간 동안 노르웨이에서 가족에 대한 사회지출의 질적 변화는 목격되지 않는다. 전반적

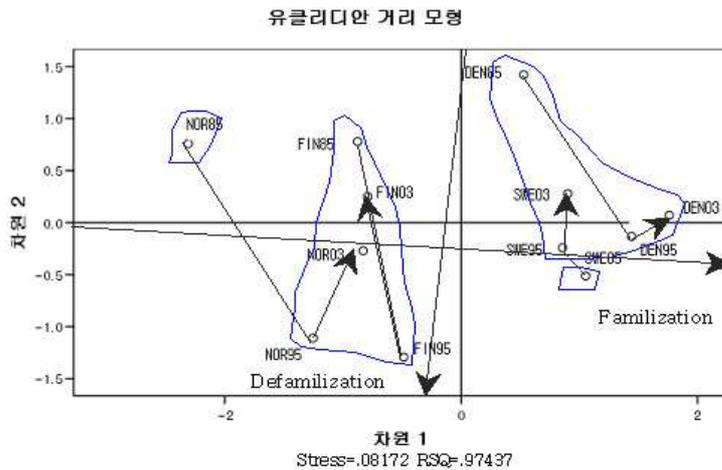
으로 노르웨이는 탈가족화와 가족화 사회지출을 확대하는 모습에서 최근에는 정체된 모습을 보이고 있다. 핀란드는 1985년, 1995년, 2003년 모두 동일한 군집에서 속해 가족과 관련된 사회지출에서 유의미한 변화가 목격되지 않았다. 그러나 구체적으로 보면 1985년에서 1995년까지는 탈가족화와 가족화를 확대하는 방향으로 사회지출이 이루어졌다. 그러나 1995년에서 2003년 사이를 보면 1985년과 1995년 사회지출 확대와는 정반대의 경로로 가족에 대한 사회지출이 감소하는 것으로 나타나고 있다.

다음으로 스웨덴과 덴마크를 보면 다음과 같다. 스웨덴의 전반적 경향은 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출이 감소하는 경향을 띠고 있다. 1985년에서 1995년 사이에는 탈가족화와 가족화 두 방향 모두에서 감소 경향이 목격된다. 이로 인해 1995년 스웨덴의 탈가족화와 가족화 지출 모두는 1985년과는 상이한 군집으로 구분된다. 1995년에서 2003년에서 감소가 목격되는데 이번에는 주로 탈가족화를 감소하는 방향으로 이동하는 것으로 나타났다. 1985년과 1995년 사이에 일어났던 변화와 달리 사회지출의 질적 변화는 목격되지 않는다. 덴마크는 분석 대상 기간 동안 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출에서 유의한 변화가 나타나지 않았다. 다만 사회지출의 경향을 보면 노르웨이와 같이 1985년과 1995년 사이에는 탈가족화와 가족화 두 방향 모두에서 사회지출이 증가하는 모습을 보였다. 1995년에서 2003년 사이에는 정체된 상태를 보이면서 탈가족화 축과 가족화 축을 교차하는 좌상방하는 방향으로 가족과 관련된 사회지출의 경향이 변화하는 모습을 보이고 있다.

시기적으로 구분해서 보면 1985년에는 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크가 각각 상이한 군집에 속해 가족과 관련된 사회지출로 보았을 때 이들 국가들 간의 유사성이 상대적으로 적었던 것으로 보인다. 10년이 경과한 1995년의 상황을 보면 노르웨이와 핀란드가 동일한 군집을 형성하고 스웨덴과 덴마크가 동일한 군집을 형성하는 것으로 나타나고 이러한 경향은 2003년까지 유지되는 것으로 보인다. 1985년 보다는 북유럽 국가들의 가족과 관련된 사회지출 경향이 상대적으로 유사해졌다고 할 수 있지만 덴

마크와 스웨덴, 핀란드와 노르웨이로 확연히 구분되는 두 가지 모습으로 나타나고 있다. 그리고 비록 덴마크와 스웨덴이 1995년 이후 동일한 군집에 속해 있지만 덴마크는 스웨덴을 제치고 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출에서 북유럽 4개 복지국가를 대표하는 국가로 부상했다. 이러한 결과에 앞서 언급한 탈가족화와 가족화를 통한 유형구분의 이론적 모형을 적용하면 덴마크와 스웨덴은 탈가족화 우선유형으로 노르웨이와 핀란드는 프랑스와 벨기에와 같이 탈가족화 가족화를 병행하는 유형으로 분류될 수 있을 것이다.

[그림 IV-6] 다차원척도 및 군집분석



## 2. 대륙형

대륙형은 가족우선형과 가족화·탈가족화 병행형 등으로 구분되며, 가족우선형은 독일, 오스트리아를 중심으로, 가족화·탈가족화 병행형은 프랑스, 벨기에 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 가. 가족화우선형

### 1) 가족중심적인 돌봄모델의 이념

독일은 돌봄의 사회화보다는 돌봄의 가족화에 대해 상대적으로 관대한 정책적 지원을 하는 국가이다. 이들 국가에서 가족화 정책은 탈가족화 정책의 대체재로 기능한다. 일반적으로 여성의 전통적인 성역할을 반대하는 좌파정당들조차 독일과 오스트리아에서는 여성이 아동양육을 선호하는 것에 동의하고 있으며 (Morgan and Zippel, 2003), 아동이 3세 미만일 경우 집에서 어머니가 돌봐야한다는 관념이 강하게 남아있다 (Winkler et al., 1995, Morgan and Zippel, 2003 재인용). 가족화 정책은 단순히 가족 내 아동돌봄을 지원하는 수준을 넘어 아동돌봄의 사회화의 대체재로서 기능하고 있다. 독일에서 아동양육과 관련된 휴가(parental leave)의 제도화는 우파정당인 기민당과 자유당 정권이 아동양육시설의 확대를 막는 중요한 정책적 도구로 사용되었다 (Scheiwe, 2000). 가족화우선형의 가족화 지원 정책의 특징은 가족화 정책이 노동시장에서의 지위와 관련성이 약하다는 점이다. 독일에서는 사회보험 대상자에게 모성휴가 권리가 부여되지만 사회보험에서 제외된 여성에 대해서도 모성수당 형식으로 급여를 제공하고 있다. 그러나 최근 오스트리아와 독일에서도 변화의 조짐이 감지되고 있다. 독일에서는 다른 정책들과 달리 아동돌봄과 관련해 북유럽과 유사한 방식으로 변화가 일어나고 있다 (Aust and Bonker, 2004). 대표적 가족화 지원 정책인 부모휴가는 2007년부터 자산조사에 의한 정액급여 방식에서 노동시장과 연계를 강화한 임금비례급여 체계로 전환했다 (Morel, 2007). 또한 오스트리아에서 아동돌봄정책은 가족돌봄을 강화하는 방식으로 이루어졌으며 (Leitner, 2006), 모성휴가의 이용자격은 여성의 고용여부와 무관하게 부여되고 있다. 1990년대 들어서면 비록 3세 이상 아동들에게만 적용되지만 보편적 보육권리가 제도화되고 있다 (Pfau-Effinger, 2006; Scheiwe, 2000).

## 2) 아동돌봄의 방향

독일의 경우도 오스트리아와 같이 3세 이하의 아동은 집에서 돌봐야 한다는 관념이 지배적인 사회이다 (Morgan and Zippel, 2003). 실제로 1986년 기민당과 자유당 연합정부에서는 부모휴가를 도입함으로써 3세 미만 아동에 대한 보육시설 확대를 좌절시켰던 역사적 경험이 있다 (Scheiwe, 2000). 즉, 독일에서 가족화 정책인 부모휴가에 비해 아동보육시설의 확대는 대중적 지지는 받는 정책이 아니었다. 그러나 최근 변화가 목격되고 있다. 재정적 이유로 1996년에서 1999년으로 연기되기는 했지만 3세 이상 아동에 대한 보편적 보육권리를 제도화했다 (Aust and Bonker, 2004). 이로 인해 1996년 이후 3세 미만의 자녀를 둔 여성의 고용률이 7.5%p나 상승했다. 하지만 문제는 여전히 있다. 3세 이상 보육은 반일제이며, 유치원은 매일 열지 않는다(Anttonen, 2006). 1996년 보편적 권리가 도입된 이후에도 아동보육시설은 하루 6시간 만 운영하고 있다 (Knijn and Ostner, 2002). 또한 3세 미만 아동에 대한 공적양육시설의 확대 계획은 없고, 그나마 있는 것도 3개의 대도시에 60% 이상이 편중되는 모습을 띄고 있다 (Pettinger, 1993).

오스트리아는 아동돌봄에 대한 기혼여성의 돌봄책임을 강조하고 있으며, 공적아동보육시설 확대에 대한 사회적 관심은 낮은 편이다(Strell and Duncan, 2001; Morgan and Zippel, 2003). 아동돌봄은 여전히 사적인 문제로 남아 있어 가족중심적인 돌봄모형으로 분류되고 있다(Haas, 2003). 특이한 점은 다른 유럽국가들과 달리 좌파조차 “여성이 아동양육을 선호한다”는 명제에 동의하고 있다는 점이다 (Morgan and Zippel, 2003). 그러나 1990년대 이후 주목할 만한 변화는 새로운 사회권의 일환으로 아동보육권이 이해되고 있다는 점이다 (Pfau-Effinger, 2006). 실제로 3세부터 6세 아동의 보편적 권리가 선언 되었다. 다른 복지영역에서 국가의 역할이 축소되는 것과 대조적인 현상이라고 할 수 있다. 이러한 변화에도 불구하고

3세 미만 아동에 대한 보육시설은 여전히 부족하며, 이는 3세 미만 아동의 보육률이 4.1%에 불과한데 잘 반영되어 있다. 1998년 기준으로 대략 14만개의 보육시설이 부족한 것으로 평가되고 있다 (Strell and Duncan, 2001).

### 3) 가족화 정책

독일의 가족화 정책에는 모성휴가, 모성수당과 모성 장려금, 부모휴가, 아동양육휴가, 아버지할당제 등이 시행되고 있다. 모성휴가제도는 기본적으로 14주의 모성휴가를 보장하고 있으며, 쌍둥이를 출산할 경우 18주를 보장해주고 있다. 자격요건은 사회보험의 피보험자이다. 사회보험과 고용주로부터 출원된 재원을 통해 휴가 기간 동안 100%의 임금을 보존해주고 있다. 독일은 모성휴가의 대상이 아닌 여성을 위해 모성수당을 월 210유로 지급하고 있다. 또한 모성휴가 대상자에 대해 모성장려금을 지급한다. 그리고 독일은 2007년 부모휴가 개혁을 통해 아동 당 3년씩 부모 각각에게 보장되던 부모휴가기간을 14개월로 축소하면서 부모 각각에게 배우자에게 이전이 불가능한 2개월 간 할당기간을 도입했다 (Leitner, 2006; Morel, 2007). 더불어 자산 조사에 근거하던 구 부모휴가급여는 임금소득의 67%를 보존하는 신부모휴가급여(Elterngeld)로 대체되었다. 최소급여수준은 월 300유로이고 최대 급여는 월 1,800유로이다. 또한, 아동양육수당(급여)을 제공하고 있으나 이는 부모휴가의 급여형태로 인식되고 있다. 예를 들어, 독일은 부모휴가와 부모휴가급여(아동양육수당)가 분리되어 있다. 독일은 2007년부터 8주간의 아버지할당기간을 도입했다(Wüst, 2006).

오스트리아의 가족화정책으로 모성휴가, 모성수당과 모성(출산)장려금, 부성휴가, 부모휴가, 아버지할당제 등을 살펴보면 다음과 같다. 오스트리아는 원칙적으로 16주의 모성휴가를 보장해주고 있다. 다만 의료적 필요가 인정되는 경우에 한해 20주까지 모성휴가를 이용할 수 있다. 자격조건은 없으며 모든 임금근로자가 대상이다. 국가에서 운영하는 사회보험을

통해 급여수준은 임금의 100%를 보존해주고 있다. 또한, 법률에 의해모성 휴가 자격을 부여받지 못하는 여성들을 위해 모성수당을 제도화하고 있다. 주 대상은 농업, 판매직 등의 자영업자들과 시간제, 계약직 등 비정규직 근로자들이다. 급여수준은 자영업자의 경우 일 23유로를 16주 동안 다른 대체인력을 고용한다는 조건으로 지급하고 있다. 비정규직 근로자에게는 일 6.91유로를 16주 동안 지급하고 있다. 법률에 보장되는 부성휴가는 없으나 사업장별로 단체협약에 의해 하루 또는 이틀간의 휴가가 제공되는 경우가 있다. 오스트리아는 각각의 부모가 2년 동안 부모휴가를 이용할 수 있다. 한부모가 시간제로 근로할 경우 4년간 가능하며, 양부모가구의 경우 부모 모두가 시간제로 근무할 경우 4년간 이용이 가능하다. 자녀 출생 3개월부터 만 7세가 되는 기간 동안 이용할 수 있다. 정해진 부모휴가 기간 보다 적은 기간을 이용할 경우 일 14.53유로를 지급하며, 임금수준과 관계없이 년 간 14,600유로를 정액으로 지급한다. 부모휴가 이용에 있어 아버지는 어머니의 휴가권리에 우선해 최소 3개 월 간의 연속적으로 휴가를 이용할 권리를 보장한다. 오스트리아의 경우 부모휴가 중 일정기간을 아버지가 사용하면 유급부모휴가가 6개월 연장되는 포지티브 인센티브 방식의 아버지할당제를 도입하고 있지만<sup>15)</sup>(Moss and Deven, 1999, 311) 1995년 현재 부모휴가를 이용하는 남성의 비율은 전무한 실정이다(Bruning and Platenga, 1999).

#### 나. 가족화·탈가족화 병행형

##### 1) 가족화·탈가족화 병행형의 이념

탈가족화와 가족화 정책지원을 병행하는 국가들 즉, 프랑스와 벨기에 등에서 여성의 사회적 수급권은 어머니와 노동자라는 두 가지 지위로부터

<sup>15)</sup> 이태리의 경우도 10개월의 부모휴가 중 3개월 이상을 아버지가 사용하면 부모휴가가 11개월로 연장되는 인센티브방식의 아버지할당제를 도입하고 있음(Moss and Deven, 1999:327).

규정 받는다 (Lewis, 1993; Taylor-Gooby, 2004; Morel, 2007). 이러한 특성은 다른 국가들과 달리 조기교육을 목적으로 한 아동보육에 대한 오랜 전통을 가지고 있으며 상대적으로 잘 발달되어 있다 (Morel, 2007, Morgan, 2002). 주류 복지국가 논의에서 보수주의 국가로 분류되는 프랑스와 벨기에에는 다른 유럽대륙의 보수주의 복지국가들과 달리 오랜 공적보육의 전통을 갖고 있다 (Leitner, 2006).

## 2) 아동돌봄 방향

2003년 현재 0~2세 아동의 보육비율은 벨기에와 프랑스가 각각 54.7%, 56.4%로 스웨덴과 덴마크 보다는 낮은 수준이지만 핀란드와 노르웨이에 비해서는 매우 높은 수준이다 (OECD, 2002, 2005; LIS, 2003). 그리고 3세에서 취학 전까지 아동의 보육비율은 벨기에와 프랑스가 북유럽 4개국 보다 앞서고 있다. 아동보육비율을 놓고 보면 프랑스와 벨기에는 보수주의 복지국가들보다 오히려 북유럽 복지국가들과 유사성이 더 크다고 할 수 있다 (Naumann, 2006; Sainsbury, 1999). 그러나 1970년대를 지나 1980년대를 거치면서 이들 국가들에서 아동보육은 가족화 지원을 강화하는 모습으로 나타나고 있다. 그 이유로는 하나는 이들 국가들에서, 특히 프랑스에서, 가족정책은 여성의 노동권을 지원하는 것이기 보다는 전통적 출산장려정책에 집중했기 때문이다 (Paler and Mandin, 2004). 다른 이유는 가족정책의 기본적 목적이 돌봄 노동의 사회화 또는 일과 가족생활 양립을 통한 여성의 노동시장 참여 보다는 고용정책의 일환으로 제도화되었다는 점이다 (Fagnani, 1999).

부모휴가와 아동양육수당의 도입과 확대 모두 여성의 노동시장 참여를 효과적으로 제어함으로써 직면한 실업문제를 완화하는 노동력 감축정책의 일환으로 배치되었다 (Devisscher, 2004; Fagnani, 1999).

돌봄 노동의 탈가족화(사회화)에서 가족화로의 전환의 명분은 부모에게 아동양육의 자유로운 선택을 준다는 것이었다. 결과적으로 프랑스와

벨기에는 여성에게 어머니의 역할과 노동자의 역할을 동시에 강화하는 이중적 동기를 부여했으며, 이는 탈가족화와 가족화 모두를 지원하는 모순적 형태로 나타났다. 또한 아동양육과 관련된 자유선택은 아동양육형태의 계층화를 유발했다. 다만 최근 프랑스에서 대표적인 가족화 정책이라고 할 수 있는 아동양육수당(APE)정책에서 근로동기를 강화하는 방안이 모색되고 있다 (Leitner, 2006).

### 3) 가족화·탈가족화 정책

프랑스의 돌봄 사회화 정책을 보면 1880년대부터 이미 아동에 대한 조기교육이 시작 되었다 (Morgan, 2002). 1980년 말과 1990년대 초 경제위기 시기에도 유치원에 대한 국가의 역할은 변화하지 않았고, 100%의 아동이 유치원을 이용하고 있었다. 그러나 중요한 특성은 3세 이상 아동에 대한 보편적 보육형태가 돌봄의 사회화, 일과 가족생활 양립과 같은 젠더이슈와는 관계없이 프랑스 공화주의의 목적을 달성하기 위해 이루어졌다는 점이다. 반면 경제위기 이후 영아보육시설(Creche)은 심각한 타격을 입게 된다. 미테랑 정부는 막대한 재정지출이 요구되는 3세 미만 아동에 대한 보육시설 대신 다른 영아보육형태에 대해 관심을 돌리게 된다 (Jenson and Sineau, 2003). 1986년 부모(고용주)가 보모를 고용해 자신의 집에서 아동을 돌볼 수 있게 하는 AGED가 제도화된다. 국가는 고용주가 납입해야 하는 사회보험기여금을 면제해줌으로써 AGED를 이용하는 부모에 대한 재정적 지원을 한다. 양육비용과 조세지원을 통해 1990년에는 보육시설이 아닌 다른 가정에서 아동을 보육할 수 있는 AFEAMA를 제도화 한다 (Fagnani, 1998). 또한 1994년에는 아동양육수당(APE)를 두 자녀가 있는 모에게 확대함으로써 저소득 여성이 노동시장에 참여하지 않고 직접 가정에서 아동을 양육할 수 있도록 지원했다<sup>16)</sup>. 결국 부모의 아동양육에 대한

<sup>16)</sup> 2001년부터 APE는 저소득층 여성이 일자리를 찾는 것을 돕기 위해 첫 두 달 동안은 임금노동을 하면서 APE를 수급 받을 수 있도록 개혁되었다 (Paler and Mandin, 2004). 노

자유로운 선택을 보장한다는 명목으로 공적보육시설 이외의 다양한 정책들을 제도화하고, 이로 인해 프랑스에서 아동양육형태는 계층에 따라 상이한 모습을 갖게 된다 (Sabatini, 2006). 3세 미만 아동에 대한 양육형태는 저소득층은 APE, 중산층은 Creche, 중상층은 AFEAMA 또는 AGED를 이용하는 형태로 계층화되었다 (Fagnani, 1998).

프랑스의 가족화 정책에는 모성휴가, 모성장려금, 부성휴가, 부모휴가, 아동양육휴가 등이 있다. 구체적으로 보면, 프랑스는 첫째와 둘째 자녀에 대해서는 16주의 휴가를 보장해주고 있고, 셋째 자녀를 출산한 경우 26주를 보장해준다. 최소한 10달 동안 사회보험에 기여금을 납입한 경우 자격이 부여된다. 급여수준은 임금의 100%를 최대 2,432EUR까지 지급하고 있다. 재원은 사회보험을 통해 조달된다. 프랑스는 모성수당은 없으며, 모성장려금을 출산 시 지급하는데 154일 이상 임신한 여성에 대해 출산 시 필요한 용품 또는 140유로를 지급하고 있다. 또한 아버지에게 고용을 전제로 2주간(쌍둥이 출산일 경우 3주간)을 보장해준다. 처음 3일 3동안 100%의 임금을 보존해주고 있다. 그리고 아동 당 3년간의 부모휴가를 부모 각각에게 자녀가 만 3세가 될 때까지 보장하고 있다. 시간제로 이용할 권리가 있으며, 급여수준은 통상 월 521유로를 지급하고 있다. 프랑스는 아동양육수당(급여)을 제공하고 있으나 부모휴가의 급여형태로 인식되고 있다. 예를 들어, 부모휴가는 원칙적으로 무급인 CPE이지만 급여형태는 아동양육수당(APE)이다. 그래서 프랑스에서는 부모휴가 이용자와 아동양육수당 수급자는 반드시 일치하지 않는다.

한편, 벨기에는 3세에서 5세 아동에 대한 보육은 상대적으로 잘 발달되어 있는데 반해 영아보육(2세 미만)은 보편적이지 않다(Leitner, 2003). 3세 이상 취학 전 아동에 대한 보편적 보육은 부모의 일과 가족생활양립을 돕기 위해서라기보다는 프랑스와 같이 조기교육이 주된 목적이다 (Morel, 2007). 영아에 대한 보육시설(Creche)은 1960년 말에서 1970년대 초에 시작

---

동시장에 참여하지 않는 조건을 APE를 제도화 했던 것과 비교하면 커다란 전환이라고 할 수 있다.

되었는데 출발당시부터 저소득층을 위한 시설로 인식되었다 (Leitner, 2003). 그럼에도 불구하고 1970년대와 1980년대 초 급속히 확대되던 영아 보육시설은 1980년대에 들어서 중단되고 이후 사적 돌봄을 지원하는 형태로 전환되게 된다. 이러한 정책변화는 당시의 재정적 어려움도 중요한 역할을 했지만 바람직한 아동 돌봄은 비록 친모가 직접 아동을 돌보지 않는다고 해도 어머니(대리모)가 돌보는 것이 최선이라는 벨기에 사회의 믿음에 근거하고 있다 (Kremer, 2002). 벨기에의 가족화 정책에는 모성휴가, 모성수당과 모성장려금, 부성휴가, 부모휴가, 아동양육휴가 등이 있다. 벨기에는 15주간의 모성휴가를 제도화하고 있고, 쌍둥이를 출산할 경우 17주까지 보장해준다. 프랑스와 마찬가지로 사회보험에 가입한 여성을 대상으로 자격을 부여한다. 사회보험으로부터 출연되는 급여는 처음 30일 동안은 82%의 임금을 보존해주고 있고, 30일 이후부터는 75%의 임금을 보존해주고 있다. 또한 자영업 여성들을 위해 매월 889유로를 모성수당 명목으로 3개월 동안 지급하고 있다. 벨기에는 모성장려금도 지급하는데 첫째 아동에 대해서는 945유로를, 둘째 아동부터는 711유로를 출산 시 지급하고 있다. 그리고 고용을 전제로 10일간의 부성휴가를 자녀출산(또는 입양) 후 30일 내에 사용할 수 있다. 3일은 고용주가 100%의 임금을 지급하고, 나머지 기간은 건강보험에서 82%의 임금을 보존해준다. 또한, 부모에게 아동 당 3개월의 부모휴가를 자녀가 만 4세(장애자녀인 경우 8세까지) 될 때까지 보장하고 있다. 만약 부모가 시간제로 근로할 경우 6개월의 이용이 가능하고, 정규근로시간의 80%만 시간제로 일할 경우 15개월의 휴가를 보장하고 있다. 분할이용도 가능하다. 전일제로 이용할 경우 월 537유로, 시간제로 일할 경우 268유로를 지급하고 있다. 벨기에는 아동양육수당(급여)을 제공하고 있으나 이는 부모휴가의 급여형태로 인식되고 있다.

### 3. 영미형

본 절에서는 OECD자료를 바탕으로 자유주의 복지국가로 분류되는 가족복지지출(Family Expenditure)에 초점을 두었다. 분석대상 국가로는 자유주의 복지국가(Esping-Anderson, 1990)로 분류되는 “잔여적, 부분적, 수요 중심적, 서비스 취약 복지국가”라는 특징을 가지는 국가들이며, 대표적으로 미국, 영국, 캐나다 등이 해당된다(표 IV-2 참조).

〈표 IV-2〉 복지국가 4개 유형(Evelyne Huber and John D. Stephens, 2001)

A	사회민주주의복지국가	보편주의적, 포괄적, 시민권 중심, 소득 안정, 성평등적, 노동력 활용 복지국가	스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드
B	조합주의(기독교 민주주의)복지국가	분절적, 고용중심, 포괄적, 소득 이전 중심, 남성중심, 수동적 복지국가	프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에
C	자유주의 복지국가	잔여적, 부분적, 수요 중심, 서비스 취약 복지국가	미국, 영국, 캐나다, 아일랜드
D	가족주의(임금소득자) 복지국가	남성 가장의 임금과 잔여적이고 소득 조사에 기반을 둔, 서비스 취약 사회정책 국가	일본, 호주, 뉴질랜드

자료: Gosta Esping-Anderson(1990)의 분류 수정 보완; 신광영, 2008.

그러나 윤홍식은 이를 돌봄과제를 중심으로 가족정책 유형을 재분류하였다. 연구자는 호주가 뉴질랜드와 마찬가지로 욕구 중심적 복지정책 전략을 사용하는 국가이지만(Castles, 2007:157), 기본적으로는 시장형 영미형 복지국가로 판단하여 호주를 시장형 가족복지정책 유형 국가로 분류하여 본 분석에 참가하였다(OECD, Country Notes, 2005b). 여기서 시장형 가족복지정책 국가들의 특징은 “돌봄의 가족화와 탈가족화 모두 국가의 역할이 미비하며, 대신 시장이 돌봄의 사회화의 주된 방식으로 자리한다”고 주장한다(윤홍식, 2008 미간행). 시장형은 가족화에 대한 사회지출도 탈가족화에 대한 사회지출도 미미한 경우다. 이들 국가의 특징은 돌봄 책임을 국가가 책임지기 보다는 상당부분을 시장기체에 의한 개인과 가족의 구매력과 선택에 일임하고 있다.

〈표 IV-3〉 가족정책의 유형: 돌봄과제를 중심으로

가족정책 유형	특징	해당국가
시장형	돌봄의 가족화와 탈가족화 모두 국가의 역할은 미비함. 대신 시장이 돌봄의 사회화의 주된 방식으로 자리함	미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등
가족화우선형	돌봄의 사회화보다는 돌봄의 가족화에 상대적으로 관대한 지원을 하고 있는 사회. 가족화우선형에서는 가족화 정책이 탈가족화의 대체재로 위치됨	독일, 오스트리아 등
가족화·탈가족화병행형	돌봄의 가족화와 사회화 모두에서 국가의 지원이 이루어지고 있음. 여성의 사회적 수급권은 모성과 노동자성 양자에 근거하고 있음.	프랑스, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이, 핀란드 등
탈가족화우선형	돌봄의 가족화 정책은 돌봄의 탈가족화 정책을 보완하는 위치에 있음.	스웨덴, 덴마크
비개입형	돌봄의 사회화와 가족화를 위한 충분한 정책 확대가 이루어지고 있지 않는 국가	한국, 그리스 등

자료: 윤홍식, 『OECD 주요국가들의 가족투자 정책의 방향과 특성 비교』, 2008, 미간행. 필자 수정으로 호주첨가.

이 준거틀에 의하면 우리나라는 가족정책 유형이 비개입형으로 “돌봄의 사회화와 가족화를 위한 충분한 정책 확대가 이루어지고 있지 않는 국가”로 분류된다.

본 절에서는 자유주의적 시장형 4개 복지국가의 가족지출 분석을 통해 우리나라의 가족과 관련된 사회지출이 어떤 방향으로 나아가야하는지에 대한 시사점을 얻는데 있다. 미국, 영국, 캐나다, 호주는 일반적으로 가족과 관련된 정책 영역뿐만 아니라 다른 복지정책 영역에서도 선도적이라고 할 수 있기 때문이다. 김수정(2006)과 Bonoli(2005)는 유럽국가들의 돌봄과 관련된 정책과제의 중요성을 주장한다. 우리나라와 비교해 이미 가족복지정책의 앞 선 걸음을 간 영미형 국가들의 분석을 통해 얻는 결과는 우리나라가 가족과 관련된 사회지출의 방향을 결정하는 데 중요한 준거가 될 것이다.

본 절의 구성은 먼저 가족과 관련된 사회지출 분석과 탈가족화와 가족

화를 통해 복지국가를 분석하는 의미를 정리할 것이다. 분석자료 및 방법에서는 분석에 쓰인 자료, 용어, 변수, 분석방법을 다룰 것이다. 분석결과는 두 부분으로 구성되는데 1) 영미형 4개국 가족관련 사회지출을 탈가족화와 가족화와 관련된 지출로 구분하고 이들 간의 차이를 기술할 것이다. 2) 앞서 제기한 지표를 통해 4개국의 상이한 3개 시점을 준거로 영미형 복지국가들의 가족과 관련된 사회지출의 상이성과 유사성을 분석한다. 또한 상이성과 유사성에 대한 분석을 통해 지난 시기 동안 이들 국가들의 가족과 관련된 사회지출의 동학이 어떻게 변화해 갔는지를 제시한다. 마지막으로 정리와 정책함의에서는 본 분석을 통해 얻어진 중요한 결과와 한국 가족지출에 주는 시사점을 찾아 볼 것이다.

#### 가. 가족관련 사회지출 분석의 의미

그동안 전통적인 가족의 가치관, 기능, 규모, 구조 및 형태 등은 다양하게 변화했다(여성가족부, 2006:2~12). 먼저, 여성의 경제활동 참가율은 1985년 41.9%에서 2005년 50.1%로 증가했다. 특히 기혼여성은 1985년 40.0%에서 2005년 49.0%로 증가했다. 그리고 맞벌이 가족도 1990년 27.4%에서 2000년 35.4%로 늘었다. 이러한 현상은 여성의 고학력화와 노동시장의 유연성 제고에 따른 결과로 볼 수 있다. 그리고, 가족 규모가 축소되고 세대구성이 단순화되고 있다. 이는 핵가족화 및 저출산 현상의 지속으로 볼 수 있다. 평균가구원수는 1975년 5.0명에서 2005년 2.9명으로 감소했고, 핵가족 비율은 1975년 64.6%에서 2000년 82.0%로 늘었고, 특히 부부가족은 1975년 2.1%에서 2000년 14.8%로 7배 이상 늘었다. 세대구성도 2·3·4세대 가구는 감소하고, 반면에 1세대 및 1인 가구 증가가 뚜렷하다. 특히 1인 가구는 1980년 4.8%에서 2005년 20.0%로 크게 증가 했다.

이혼 증가로 인한 한부모가정 또는 편부모가정이 급증하였다. 특히, 외환위기 이후 경제적 문제로 인한 한부모가족이 증가하고 이들 가정의 아동빈곤의 심화로 빈곤의 대물림 및 사회양극화가 우려된다. 예를 들면, 한

부모가구수는 1990년 889,000가구에서 2005년 1,370,000가구로 증가했고, 한부모가족 중 이혼에 의한 가구비율은 1990년 9.6%에서 2000년 21.9%였다. 그리고 한부모가족의 아동빈곤율은 2000년 16.7%에서 2002년 27.7%로 일반가구의 3배를 넘고 있다. 또한 이혼증가와 함께 재혼가족도 크게 증가하고 있다. 전체 혼인 중 재혼 비율이 1995년 13.4%에서 2005년 25.2%로 증가했고, 남녀 모두 재혼인 경우도 1995년 6.4%에서 2005년 14.7%로 늘었다. 향후 이혼 및 재혼 가족들의 자녀와 부모들의 문제는 또 다른 영역의 가족정책 대상으로 대두될 것이다. 더불어 한국인의 아시아계 여성과의 국제결혼이 농림어업종사자에서 급증하면서 결혼이민자가족이 증가했다. 2005년 현재 국제결혼은 총 결혼건수의 약 7명 중 1명(13.6%)을 차지하며, 농림어업종사자의 경우 그 비율이 3명 중 1명 이상(35.9%)에 이른다.

가족기능도 변화하여 재생산기능의 하락과 자녀양육 및 교육기능, 가족복지기능이 약화되었다. 예를 들어, 합계출산율은 1970년 4.53명에서 2005년 1.08명으로 세계최저 국가가 되었다. 이는 소득 및 고용 불안정, 양육 및 교육비 부담, 개인 중심의 가치관, 권위주의적 관계에서 양성평등의 수평적 부부관계, 만혼(평균초혼연령 2004년 남성: 30.6세, 여성: 27.5세), 여성 취업증가 등으로 인해 결혼과 출산 기피 현상 때문이다. 그리고 자녀수 감소와 개인의 자아실현과 삶의 질을 중요하게 여기는 가족주의 가치관의 확산은 부모의 자녀 양육과 교육에 대한 관심은 높으나 가족시간의 부족, 사회의 다원화 및 전문화 등으로 가족의 자녀 양육 및 교육기능은 약화되고 있다. 특히 자녀의 교육기간 연장 및 과도한 사교육비용은 가족에게 큰 부담이 되어 자녀기피하거나 연기하는 현상을 초래하고 있다. 참고로 우리나라 월평균 자녀교육비는 2000년 221,000원에서 2004년 287,000원으로 증가 했다. 또한 자녀 양육과 교육에 투자하는 시간의 절대적 부족은 가족의 자녀 양육 및 교육기능 및 정서적 기능의 약화를 가져올 수 있다. 통계청(2005)의 2004년 생활시간조사 자료에 의하면, 우리나라 맞벌이 가구의 미취학 아이 보살피기에 남성은 6분, 여성은 36분이며 비맞벌이 가구의 남성은 13분, 여성은 1시간 27분이었다. 초·중·고등학생

돌보살피기는 맞벌이 가구 남성 3분, 여성 15분이며, 비맞벌이 가구는 남성 1분, 여성은 26분이었다.

가족은 우리나라에서 그동안 사회안전망이 미비한 가운데 사회복지기능을 대신 수행해 왔으나 여성의 취업 증가 및 핵가족화에 따라 돌봄기능에 공백 발생을 초래하였고, 외환위기 이후 특히 부모의 생계부양자 중 가족의 비중이 1998년 58.2%에서 2002년 53.3%로 소득보장기능이 크게 약화되었다. 저출산, 만혼, 이혼증가, 고령화 등 인구학적 변화와 세대 간 부양의식의 약화로 가족돌봄체계의 불안정 현상이 가속화되고 있다. 반면에 개인의 삶의 질 향상 욕구는 높아지면서 행복한 삶과 가족에 대한 기대는 상승하고 있다. SBS의 “한국인의 삶의 질과 행복에 대한 조사”(2005)에 의하면, 한국인의 삶의 만족도는 47.3%(미국: 78.7%, OECD 평균: 70.6%)로 OECD국가의 절반 수준이다. 한국인은 행복의 조건으로 “화목한 가정(99.4%)”에 대한 기대가 제일 높다. 그러나 한국인의 행복도는 1995년 88%에서 74%로 떨어졌고, 10년 뒤의 삶의 전망에 대하여 60.2%가 더 불행할 것으로 응답하였다. 그리고 요보호 아동 9,393명 중 빈곤·실직·학대 등에 의한 발생아동이 2004년 전체의 45.4%였다. 노인학대는 2005년 2,038건 중에서 82%가 가족에 의한 경우이고, 아들 50.8%, 며느리 19.7%, 딸 1.5%였다. 이러한 현상은 양육 및 부양에 대한 사회적 지지망 미흡으로 가족의 돌봄부담이 과중해 짐에 따른 것으로 볼 수 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 가족의 변화는 일반적인 기대와는 달리 모순되게도 가족기능의 약화로 가고 있으나, 건강한 가족은 국민의 복지를 결정하는 점점 중요한 핵심 정책요인이 되어 가고 있다(Esping-Anderson, 1996: 6). 특히 전통적으로 가족 내 돌봄노동이 여성이 담당하던 것이라 여성의 취업률 증가는 반드시 아닐지라도 이에 대한 대책을 필요로 한다. 왜냐하면, 돌봄노동의 사회적 대책 없이는 여성의 노동시장진출은 장애가 될 수 있기 때문이다. 예를 들면, 공적아동보육시설에 대한 불충분한 지원이 여성의 전일제 고용에 중요한 장애요인의 하나로 분석되고 있다(Daly and Rake, 2003). 이와 같이 탈상품화를 추진할

수록 여성을 포함한 많은 사람들이 자동적으로 복지혜택을 받는다고 주장한다(강희경, 2007:1). 이와는 다르게 OECD 22개국 출산율과 탈가족화연구의 시계열분석 결과에 따르면 여성경제활동 비율이 높을수록 출산율이 높다는 주장이 있다(류연규, 2005). 그리고 가족기능의 약화를 현실로 인정하고 적극 대응하는 국가일수록 출산율이 높았다. 즉 가족복지정책의 탈가족화가 출산율 증가에도 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 그러므로 이제 여성의 노동시장 참여는 위에서 논의된 것처럼 단순히 선택의 문제가 아니고 해당 가족과 복지국가 생존을 위한 필수적 전제로 대두되었다고 본다.

이러한 가족 관련 변화들은 왜 가족과 관련된 사회지출이 현대 복지국가를 이해하는 데 중요한 가를 보여주는 것이다. 그리고 이러한 변화는 복지국가의 지출변화에 직접적으로 반영되어 나타나고 있다. 전통적으로 사회보장제도와 관련된 연금급여, 실업급여 등은 대부분의 국가에서 축소되고 있지만 가족과 관련된 지출은 지속적으로 상승하기 때문이다. 특히 가족의 돌봄노동을 사회화 시키는 탈가족화와 돌봄노동을 가족화 시키는 가족화 지출은 계속 증가하고 있다. 돌봄과 관련된 과제가 구사회위험(Old new social risks)이 되어 버린 복지선진국들의 사회지출을 연구해 보는 것은 우리나라의 향후 신사회위험(최은영, 2006:23)의 하나로 등장한 가족과 관련된 사회지출 방향을 설정하는데 중요한 가족복지정책의 함의를 줄 것으로 생각한다.

#### 나. 분석자료 및 방법

##### 1) 분석자료

SOCX data에서는 가족에 관한 지출을 2가지로 크게 구분하고 있다(OECD, 2007a: 13). 가족관련 사회지출은 첫째, 현금 급여(Cash benefits)에 1) 가족수당(Family allowances), 2) 모성과 부모 휴가(Maternity and parental leave), 3) 기타 현금급여(Other cash benefits)로 나누었다. 둘째, 현물 급여

(Benefits in Kind)로 1) 아동보육(Day care/Home-help services), 2) 기타 현물 급여(Other benefits in kind)였다. 이들 각각의 항목들은 다시 구체적인 가족복지 프로그램들로 구성되는데 국가별로 연도별 정책변화에 따라 다르다. 예를 들면, 호주의 가족수당은 부양자녀를 양육하기 위한 비용지원(Family Tax Benefit)이 있다. 이는 2000년 7월 1일부터 시행된 것으로 이전의 가족부조급여(Family Assistance Payments)정책을 대체한 것이다. 호주는 가족관련 복지지출에 Family allowance supplement, Partner allowance 등 23 가지가 있다(OECD, Country Notes, 2005). 반면에 캐나다는 1991년까지는 가족수당이 부양아동이 있는 부모들의 증가하는 부양비를 지원하기 위한 재정지원이었다. 캐나다의 가족관련 복지지출 항목은 Child tax benefit, Homes for children 등 모두 4가지뿐이다. 영국은 가족 관련 사회지출이 2가지로 축약된다. 1) 아동 및 홀 부모 급여(Child benefit and one-parent benefit)와 2) 국가보험금과 소득지원, 가족수당 및 사회기금(National insurance funds and Income support, family credit and social funds)이 있다. 영국에서 일반적으로 16세까지 국내거주자에 한해서 아동수당은 지불된다. 그리고 이 아동수당은 비전문 정규과정에 경우 19세까지 연장이 가능하다. 미국은 가족 관련 사회지출이 12가지가 있다. 예를 들면, 부양가족 아동보조 또는 아동부양세대보조(Aid to families with dependent children: AFDC)제도, 임시긴급구호(Temporary assistance for needy families: TANF)제도, 아동지원강화프로그램(Child support enforcement programme: CSE), 아동양육 및 발전기금(Child care and development block grant: CCDBG), 여성, 영아 및 아동 식품사회지원제도(Social support food programmes for women, infants and children: WIC), 아동 영양 및 특별우유제공프로그램(Child nutrition and special milk programmes), 중앙정부의 입양아양육프로그램(Child welfare: IV-E, Foster care programmes, Federal), At-risk child care 등이 있다. 이상에서 본 바와 같이 미국은 호주와 마찬가지로 다양한 가족지원프로그램이 운영되고 있다.

그밖에 모성출산휴가급여를 보더라도 평균임금대비 미국 60%, 영국

60%, 캐나다 55%이고, 출산휴가 급여 재원은 캐나다는 실업보험, 영국은 사회보험에서 마련된다. 반면에 노르딕 국가인 덴마크, 노르웨이, 그리고 유럽계 국가인 프랑스, 독일, 네덜란드는 100%, 스웨덴은 90%의 평균임금 대비 모성출산휴가급여를 받는다(여성가족부, 2006: 42). 그리고 출산휴가 기간은 미국 6주, 영국 26주, 캐나다 15주이다. 출산휴가+육아휴직은 미국(가족간호휴가) 12주, 영국 52주, 캐나다 50주이다. 반면에 프랑스와 독일은 162주의 출산휴가+육아휴직이 가능하다. 출산휴가가 끝난 후 일터에 오면 휴가전의 같은 일자리로 오거나 비슷한 일을 하게 된다.

그러나 이 연구에서는 국가 간 비교를 위해 자료검토를 거친 후에 부족한 자료들을 제외하고 분석의 원활을 기하기 위해 이를 1) 가족수당+기타현금급여, 2) 모성과 부모 휴가, 3) 아동보육, 4) 기타 현물 급여와 같이 4개 범주로 나누어 연도별 분석을 국가별로 비교하였다.

참고로 OECD 사회지출자료(Social Expenditure, 1980~2003: SOCX)는 OECD가 1990년대부터 구축하기 시작한 자료이며, OECD 30개 회원국들의 공적부문과 민간영역의 법정사회지출을 포괄하고 있다(OECD, 2007b). OECD 사회지출자료는 크게 9개 영역으로 구분되어 수록되어 있다: ① 노령관련지출(Old age), ② 유족관련지출(Survivors), ③ 장애관련급여(Incapacity-Related Benefits), ④ 건강관련지출(Health), ⑤ 가족관련지출(Family), ⑥ 적극적 노동시장 프로그램 관련 지출(Active Labour Market Programs), ⑦ 실업관련지출(Unemployment), ⑧ 주거관련지출(Housing), ⑨ 기타사회정책영역(Other Social Policy Areas). 아홉 가지 대분류 항목 중 본 연구에 사용된 사회지출자료는 다섯 번째 영역인 가족관련지출 항목이다.

## 2) 분석대상과 변수

영미형 복지국가의 가족관련 사회지출은 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드를 포함해 5개국으로 구성되지만 본 분석에서는 뉴질랜드 제외한 4개국의 가족관련 사회지출을 분석대상으로 삼았다. 뉴질랜드는 다른 4개

국에 비하여 상대적으로 작은 인구규모로 다른 영미형 복지국가들과 비교하는 것이 적절하지 않다고 보았다. 그 리고 뉴질랜드에 대한 사회지출 자료가 가족정책에 대한 자료로는 충분하지 않기 때문이다.

분석을 위해 사용된 가족관련 사회지출변수는 ① 가족관련 현금 급여 지출, ② 모성 및 부성휴가 관련 급여지출, ③ 아동보육관련 지출, ④ 기타 가족관련 서비스 지출 4가지를 사용했다. 각각의 지표에서 제시되는 수치는 국내총생산(GDP) 대비 해당 항목의 지출비율로 표기되어 있다. 가족관련 현금 급여지출은 가족수당과 기타 가족과 관련된 현금급여를 합한 지출금액을 사용했다. 모성휴가와 부모휴가 지출과 가족관련 현금 급여는 가족 내에서 돌봄이 필요한 가족구성원을 직접 돌볼 수 있는 경제적 토대를 제공한다는 측면에서 가족화를 위한 가족투자관련 지표로 사용했다. 반면 아동보육과 기타 서비스 급여는 가족 내에서 필요한 돌봄 욕구를 사회화시킨다는 점에서 탈가족화를 위한 가족투자관련 지표로 이용되었다.

또한 각각의 변수는 개별 국가별로 1985년, 1995년, 2003년의 3개의 상이한 시점의 3개의 사례로 구분 된다. 예를 들어, 영국의 모성 및 부모휴가 관련 지출은 1985년 지출수치, 1995년 지출수치, 2003년 지출수치로 구성된다. 분석결과를 통해 개별 영미형 복지국가들의 가족관련 사회지출의 변화의 방향이 잡힐 것이다. 그러므로 개별국가는 1) 가족수당+기타현금 급여 지출, 2) 모성과 부모 휴가 관련 지출, 3) 아동보육 서비스 지출, 4) 기타 돌봄 관련 현물 급여 지출 등 4가지 변수에 대해 시점을 달리하는 3개의 독립적인 사례로 구분되어, 분석 대상이 되는 총 사례 수는 12개가 된다.

### 3) 분석방법

영미형 복지국가의 가족관련 사회지출의 분석은 크게 두 가지로 나누어지는데 첫째, 영미형 복지국가들의 탈가족화와 가족화 관련정책의 차이를 사회지출의 특성과 함께 제도적 특성을 비교 기술했다. 여기서는 가족

관련 사회지출과 관련된 해당 국가들의 제도적 상이성과 유사성을 드러내는 것이 주요 목적이다. 제시된 가족관련 사회지출의 지표는 1980년, 1985년, 1990년, 1995년, 2000년, 2003년 6개의 시점자료를 사용했다. 구체적으로 가족화 가족정책 영역에서는 모성 및 부모휴가와 가족수당을 중심으로 영미형 국가 간 상이성이 논의된다. 탈가족화 가족정책 부문에서는 아동보육과 기타 가족관련 서비스의 유사성과 차이를 중심으로 차이를 볼 것이다. 둘째, 군집분석과 다차원척도분석을 이용해 영미형 복지국가의 가족관련 사회지출의 변화를 분석했다. 먼저 군집분석을 이용해 시점을 달리하는 12개 사례를 유사성의 기준으로 묶었다. 유사성을 중심으로 분석대상인 12개 사례를 유사한 군집으로 묶는 작업은 군집분석으로 충분할 것이다. 그러나 여기서 다차원척도분석을 사용한 이유는 이들 사례의 위치를 2차원 평면공간에서 가시적으로 잘 보여주기 때문이다. 특히 다차원척도 분석에서 연구자는 연구목적에 따라 해석의 준거가 되는 축을 임의로 설정할 수 있다.

본 분석에서는 2차원 공간에 탈가족화와 가족화 축을 설정하고, 개별 국가의 시점을 달리하는 3개의 사례를 연결함으로써 1985년, 1995년, 2003년을 기준으로 한 가족관련 사회지출 변화의 방향에 대해 분석했다. 분석의 편이를 위해 군집분석과 다차원척도분석에서는 3개의 시점만을 분석했다. 왜냐하면, 축의 수에 대해서는 정해진 원칙은 없지만 Schiffman, Reynolds, Young (1981)는 사례가 12개인 경우 2개, 18개인 경우 3개의 축이 적절하다고 보고 있다. 반면에 Kruscal과 Wishms (1978)는 사례가 9개인 경우 2개의 축이, 13개인 경우는 3개의 축이, 17개인 경우는 4개의 축이 적절하다고 보고 있다. 그러므로 이 연구에서는 가족화와 탈가족화 두 개의 축으로 분석하기 위해 12개의 사례를 분석하는 것이 적절하다고 생각했다. 그리고 다차원척도분석 결과에 군집분석의 결과를 결합시켰다. 이것은 2차원 평면 공간에 산재해 있는 12개 사례를 군집분석의 결과에 따라 몇 개의 군집으로 구분되는 것을 가시화한 것이다. 이 분석결과는 시간의 변화에 따라 개별 국가의 가족관련 사회지출 변화가 다른 비교 대상 국가들과

시점의 변화와 비교해 질적 변화가 일어났는지도 관심을 갖게 한다.

#### 다. 탈가족화 및 가족화 등 개념 정립

##### 1) 탈가족화 개념

탈가족화(de-familisation)란 포괄적 개념으로는 “가족의 복지 담당을 완화하고 가족구성원이 가족 내 관계나 역할에 상관없이 사회적으로 적절한 수준의 생활을 유지하도록 하는 국가의 제도적 노력”으로 볼 수 있다(류연규, 2005). 또는 탈가족화를 “가족보호를 대체할 수 있는 시설 및 재가 보호를 공식적으로 제공하는 흐름”이라고 생각할 수도 있다. 일반적으로는 탈상품화를 보완하는 개념으로 이해되고 있다. 한편 Lister(1997)는 개인이 결혼상태 가족 등과 관계없이 유급노동 또는 사회보장을 통해 사회적으로 적절한 수준의 생활을 보장받는 정도로 정의했다. 국민의 복지는 경제적 소득을 보장받는 것과 함께 생애주기에 따라 적절한 돌봄을 제공받을 권리가 보장되어야 한다. 그러나 Lister의 탈가족화 개념은 경제적 필요에 대한 적절한 보장은 포함하고 있지만 돌봄이 필요한 구성원에 대한 적절한 돌봄 제공에 대한 부분은 포함되지 않았다. 즉 탈상품화가 유급노동과 관련되어 적절한 소득을 보장하는 데 기반 한다면, 탈가족화는 무급노동과 관련해 돌봄이 필요한 가족 구성원에게 적절한 돌봄을 보장하는 과제에 기반 해야 한다. 이러한 비판을 근거로 윤홍식(2007)은 탈가족화를 “가족 내 무급 노동제공의 주체가 돌봄노동을 수행하지 않아도 돌봄이 필요한 가족구성원이 적절한 돌봄을 보장 받는 정도”로 재정의 했다.

탈가족화를 위와 같이 정의할 때 아동에 대한 보육서비스와 기타 돌봄과 관련된 서비스 제공은 탈가족화를 지원하는 사회지출이라고 할 수 있을 것이다. 반면 가족화는 돌봄 제공자가 직접 돌봄 노동을 수행하는 것으로 정의될 수 있다. 부모휴가와 모성휴가 등은 부 또는 모가 가족 내에

서 직접 자녀를 돌볼 수 있도록 지원하는 정책으로 가족화를 위한 사회지출의 대표적 형태라고 할 수 있다.

탈가족화와 가족화의 개념을 가지고 복지국가의 가족관련 사회지출의 내용을 보면 가족관련 사회지출 유형을 구분하는데 도움이 된다. 가족과 관련된 사회지출 유형구분의 핵심은 해당 복지국가가 가족관련 사회지출의 특성을 구분하는 것으로부터 출발한다. 가족과 관련된 사회지출을 돌봄의 사회화인 탈가족화 방식으로 정책을 세울 것인지 또는 가족화 방식으로 정책을 수행할 것인지에 따라 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 그리고 탈가족화와 가족화 지출은 이분법적 선택의 과제는 아니므로 탈가족화가 반드시 가족화 배제를 전제하고 가족화가 탈가족화의 배제를 전제하지는 않는다. 개별 복지국가의 두 가지 정책방향에서 상대적으로 가중치가 부여되는 정책방향을 구분해내는 작업이 되는 것이다.

## 2) 탈상품화 개념

탈상품화(de-commodification)란 “유급노동 접근권”과 “독자적 가구를 형성하고 유지할 수 있는 능력”으로 정리할 수 있다(강희경, 2007; 김수정, 2006:1; Esping-Anderson, 1996). 인간의 상품화를 전제하는 시장영역이 커질수록, 가족의 전통적인 가족구성원의 보호기능이 약화되었으며, 개개인의 감정적인 지원과 만족감을 얻을 수 있는 안식처로서의 가족의 중요성은 더해 갔으나 이러한 안식처로서의 가족은 사라지고 있다. 이러한 상품시장의 왜곡을 해독하는 사회적 기제로서 사회복지제도화의 필요성을 증대시켰다고 할 수 있다.

## 3) 재가족화 개념

재가족화(Re-familisation)는 가족을 사회적 보호서비스를 제공함에 있어서 동반자 관계로 파악하고 가족구성원이 제공한 보호서비스의 경제적 가치를 인정하는 정책을 수행하는 것이라고 본다. 이 관점은 육체적, 정신

적, 정서적, 사회적 긴장을 인지하여 정책적 우선순위를 두는 경우 가족지원프로그램에 초점을 두게 된다.

#### 4) 가족개념 및 기능

가족은 사회의 기본적 단위로서 인간의 성장과 발달은 물론, 문화전달에 필요한 모든 것을 전수하고 양육하는 일차적인 집단이다. 가족에 대한 정의는 가족을 연구하는 학자마다 강조하는 점이 약간씩 다르지만 사전적 정의로는 “가족은 부부, 부모, 자녀, 형제 등 혈연에 의해 맺어지고 생활을 함께 하는 공동체 또는 성원”이라고 나와 있지만 가장 보편적으로 알려진 정의로는 머독(Murdock, 1949:1; 한국여성복지연구회, 2005)의 “가족은 부부와 그들의 자녀로 구성되고, 주거와 경제적인 협력을 같이 하며 자녀의 출산을 특징으로 하는 집단”이라는 핵가족적 정의와 프랑스의 레비-스트로스(Levi-Strauss)의 “친족의 기본 구조”에서 주장하는 확대가족적 정의이다. 이와 같이 머독은 공동의 거주와 경제적인 협동, 인정받은 성관계, 자녀의 출산 등을 강조하여 우리가 보편적으로 생각하고 있는 가족의 정의와 일치한다.

가족의 본질적인 기능은 자녀를 생산하고 양육하여 일생동안 가족구성원에게 정서적 지지를 해주며, 자녀들이 가족으로부터 사랑, 안정감, 소속감, 동료감, 정체감 등을 찾을 수 있게 한다. 특히 가족관계에서 부부는 서로 안정된 정서적 관계를 찾을 수 있게 하고, 노부모는 연속성과 위로를 주게 되는 가족의 중요한 기능들로 존재하게 된다. 가족의 기능과 구조가 축소되면서 전통적으로 가족을 중시해온 가족주의적사고 내지 행동경향의 축소는 가족을 중심으로 일어나는 사회문제에 대한 가족복지의 중요성을 요청받게 된다.

실제로 최근 미국에서는 가족정책과 관련하여 새롭게 가족을 정의하는 움직임이 일어나고 있다. 예컨대 미국사회사업협회(NASW: National Association of Social Workers)는 가족을 사회정책의 기본단위로 보고 가족

을 강화하는 공공서비스 캠페인을 벌이고 있는데, 이들은 가족을 광의의 의미로 규정한다. 가족은 “자신들 스스로가 가족으로 생각하면서 전형적인 가족임무를 수행하는 2인 이상의 사람들”이라고 규정한다. 이러한 개념을 정부가 아직 적극적으로 수용하지는 않지만 오늘날 나타나는 가족과 관련된 사회문제를 해결하기 위해서는 이러한 광의의 개념이 유용하다.

따라서 급변하는 사회속의 고정적인 가족개념을 극복하고 사회변화에 알맞은 가족형태와 문제해결방법을 이끌어내야 할 필요성을 높이고 있다. 그러므로 가족복지란 가족생활을 보호하고 강화할 뿐만 아니라, 가족구성원이 사회인으로서의 기능을 높이기 위해서 행해지는 서비스 활동을 말한다. 이상에서 살펴본 바와 같이 가족이란 첫째, 그 외형적인 구성면에서 혼인과 혈연 또는 양자관계를 통하여 결합된 집단이라고 할 수 있으며, 둘째, 기능면에서의 개념 정의로 가족은 사회 전체의 맥락과 연결되는 여러 가지 과업을 수행하는 제도이다. 셋째, 가족은 가족 구성원 상호간의 정서적인 표현을 위한 심리적인 집단이라고 정의할 수 있다.

### 5) 가족복지 개념

가족복지는 사회복지의 한 분야로서 가족의 문제를 다양한 측면에서 검토하고 파악하여 가족생활의 향상과 문제해결을 통한 사회복지증진을 모색하는데 그 목적이 있다(박용순, 2002). 가족복지란 가족생활을 보호하고 강화할 뿐만 아니라, 가족구성원이 사회인으로서의 기능을 높이기 위해서 행해지는 서비스 활동을 말한다.

가족복지란 ① 목적 면에서 국민의 생활권의 기본 이념에 입각하여 가족의 행복을 유지시키고자 하는 것이며, ② 주체 면에서 가족을 포함한 사회구성원 전체가 된다. ③ 대상 면에서 가족구성원 개개인은 포함한-한 단위로서의 가족 전체-가 되며, ④ 수단 면에서 제도적, 정책적, 기술적 서비스 등 조직적인 제반 활동이 된다. 그리고 ⑤ 범위 면에서 사회복지의 한 분야가 되고 있다. 여기서 사회복지개념은 추상적인 목적 개념이

아니라 복지라는 목적달성을 위한 현실적인 수단으로서 실체개념을 갖는다고 할 수 있다. 사회복지의 개념을 한마디로 규정한다면 가족의 복지를 추구하기 위한 사회구성원들의 공동체적 노력을 의미한다고 하겠다. 좀 더 구체적으로 말해서 가족복지는 가족문제의 해결, 예방, 인간의 사회적 기능 수행의 활성화, 생활의 질적 향상 등에 직접적으로 관심을 갖는 사회복지서비스나 과정을 포함한다. 즉 가족복지는 가족구성원 개인이나 가족에 대한 서비스뿐만 아니라 가족제도의 강화나 수정 및 변화에 대한 노력까지 포괄한다고 볼 수 있다.

## 라. 분석결과

### 1) 탈가족화와 가족화

#### (가) 탈가족화 가족정책투자 변화

<표 IV-4>와 [그림 IV-7]은 GDP 대비 아동보육과 관련된 사회지출 변화를 보여주고 있다. 2003년 현재 GDP 대비 아동보육과 관련된 사회지출은 호주가 2.62%로 가장 높은 것으로 나타났다. 그 뒤를 이어 영국 2.08%, 캐나다 0.67%, 미국 0.09%로 집계 되었다. 1990년까지는 영국의 지출비율이 가장 높은 수준이었으나 1990년 이후 호주가 가장 높은 비율을 유지하고 있다. 호주는 영미형 복지국가 중에서 1990년대까지는 영국에 아동보육관련 GDP 대비 사회지출은 낮았고, 반면에 캐나다나 미국 보다는 높았으나 1990년대 이후는 1위인 영국을 제치고 제일 많은 아동보육지출을 하고 있다.

이는 1980년대와 1990년대 초반에 걸쳐 호주의 외부 경제환경 교란이 가져온 경제적, 사회적 결과에 대한 정책적 대응이 아동보육지출에 영향을 받은 것과 관련이 있는 것으로 보인다(Castles, 2005:169). 특히 1983년 처음 집권하여 이후 4번의 선거에서 계속 승리한 노동당 정부는 경제적

합리주의라는 기치아래 개혁의 주체가 되어 사회정책 영역과 노동시장에 변화를 가져왔다. 왜냐하면, 1985년 호주의 1인당 국민소득은 OECD 평균의 98%였고, 1992년에는 91%로 하락하였고, 1992년 호주의 실업은 10.7%였다. 그리고 전통적으로 강세였던 남성 노동력은 1992년 85.8%로 1960년대에 비해 11.4% 포인트가 떨어졌다. 반면에 여성 노동참가율은 1960년 34.1%인 OECD 평균이하 수준에서 그 이상인 62.5%로 상승하였다. 서비스 부문에서도 1960년 국내 고용의 50.1%에서 1990년 69.0%로 증가하였으며, 전체 고용인 중 시간제 고용인은 1973년 과 1992년 사이에 11.9%에서 24.4%로 증가하였다. 그리고 고등교육 진학률이 1980년과 1991년 사이에 25.4%에서 38.6%로 증가 하였고 같은 기간에 여성은 23.4%에서 약 2배가 증가한 42%였다. 또한 인구 1,000명당 이혼율도 세계에서 높은 편에 속하고 따라서 빈곤의 위험에 놓일 가능성이 있는 편부모 가정도 1976년 6%에서 1991년 9%로 증가하였다.

이상과 같은 사회적 변화는 일련의 정책변화를 가져왔다. 호주는 부양 자녀양육수당(Family Tax Benefit)법이 법제화 되면서 아동보육관련 사회지출의 상승이 관련될 것으로 추정된다.

영미형 복지국가들은 아동보육에 관한 사회지출이 유사할 것으로 생각될 수 있지만 [그림 IV-4] 에서 보듯이 내용에 있어 연도별로 차이를 보인다. 캐나다와 미국은 지난 23년간 아동보육 사회지출 면에서 영국과 호주에 비해 그다지 큰 변동을 보이지 않고 있다. 그러나 캐나다가 시간이 감에 따라 야간씩의 상승을 나타내는 반면 미국은 어떤 의미에서 지체된(lagged) 복지국가로 지적되듯이, 완만하지만 지속적인 감소세를 보인다. 미국은 현대적인 복지입법이 다른 나라보다 늦게 도입되었고 도입되더라도 자산조사와 같이 자유주의 원칙에 입각했으며 사회복지 급여 수준도 높지 않았음이 반영된 것으로 볼 수 있다(Esping-Anderson, 1990).

그리고 미국은 민간주도의 보육사업이 발달한 나라로 보육에 대해 국가의 책임보다는 가족의 책임을 강조하기 때문일 것이다. 미국의 보육은 부모에 의존하며 빈곤아동 및 장애아동에 대해서만 공보육이 실시되기 때

문일 것이다. 따라서 보육의 공급, 질, 비용에 대한 국가적인 규모의 자료와 조직화된 보육체계가 부족하다는 평가를 받을 수 있다. 그러나 미국은 50개 주 전체를 대상으로 부양아동가족부조(AFDC)나 임시긴급가족지원제도(TANF) 등의 프로그램을 운영하고 있다.

미국의 아동복지는 Kadushin의 3S모델에 의해 체계화되었는데 ① 부모-아동관계의 긴장해소를 위한 지지적 서비스(Supportive service), ②부모의 역할을 보완해 주는 보충적 서비스(Supplementary service), ③ 부모의 역할을 대리해 주는 대치적 서비스(Substitutive service)가 아동복지서비스의 기본체계를 형성해 왔다(유지영, 2007). 지지적 서비스에는 부모의 역할을 지원해 주는 각종 가족서비스, 지역정신보건서비스, 아동학대와 방임에 관한 보호적 서비스 등이 있다. 보충적 서비스에는 AFDC, Medicaid(의료보호), 탁아서비스 등이 있으며, 대치적 서비스에는 가정위탁, 입양, 시설보호 등이 있다.

미국의 경우 1996년 연방후생법은 기존에 있던 AFDC를 다른 프로그램인 TANF로 바꾸었다. AFDC는 그동안 일반인들이 Welfare라고 부르던 것이다. AFDC는 정부가 개인에게 자금을 무상으로 주는 이전지불(Transfer payment)프로그램의 하나로 자녀가 있는 가난한 가족에 대해 현금을 지불하는 것인데 바꾼 것이다. 그 결과 미국의 GDP 대비 아동보육사회지출은 1995년에 0.301%였던 정점을 뒤로 하고 2000년 0.108%, 2003년 0.088%로 급격히 감소세를 가져왔다. 즉 미국은 아동양육에 대한 현금지불을 줄이는 대신에 정책변화의 영향으로 현금지원보다는 2000년부터 아동양육서비스로 선회 것으로 나타났다고 볼 수 있다(그림 IV-7 참조).

영국은 보충가족소득(Family Income Supplement)을 대신하여 가족크레딧(Family Credit)이 도입되었는데 이제도는 전자보다 급여수준이 높고 근로하는 저소득 가족에 유리하게 설계된 것이다. 그리고 1989년 기존법규를 재정비하고 아동양육에 필요한 보육서비스의 질을 중시하고 보육서비스의 양적 공급을 확대하는 방향으로 보육정책의 가닥을 잡았다. 이에 대한 반영이 영국의 아동양육 지출 증가에 영향을 준 것으로 추정된다.

미국도 프리드만의 NIT를 모델로 하여 1975년 근로소득보전세제 또는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)가 도입되어 근로하는 가족에게 보다 높은 소득을 보장 하였다. EITC는 조세제도를 통하여 직접적으로 소득보장을 위한 급여를 제공할 수 있는 대표적 프로그램으로 일정 수준이하의 근로소득이 있는 사람들을 대상으로 그들의 개인소득세에 대해 적용되는 환급 가능한 세액공제제도이다. EITC는 근로활동에 참여하는 빈곤층의 소득을 향상시켜 빈곤으로부터 벗어나게 하며 동시에 복지지출을 감소시키고 근로유인을 제공하는 프로그램이다. EITC는 지속적으로 성장하여 1986년 개정을 통해 급여수준과 적용대상을 확대해 왔다. 그리고 1990년과 1993년 개정을 통해 미국의 대표적인 복지프로그램으로 확대되기 시작했다. 1990년부터는 자녀가 1명과 2명 이상인 경우로 구분하여 EITC를 지급하였고, 1993년에는 아동이 없는 저소득 근로자 가족에게도 EITC를 지급토록 하였다. 따라서 EITC지출은 1990년 \$69억에서 1994년 \$187억으로 2배 증가하였다. 1986년에서 1996년 사이에 AFDC 지출이 61% 증가한 것에 비해 EITC 지출은 1,155% 증가했다. EITC 도입한 결과 취업을 하지 않은 가족은 단지 최저생계비 수준만 지원 받지만, 반면에 취업을 한 3인 가족은 실제로 취업소득보다 37% 추가적으로 지원받는 셈이 된다. 이와 같은 지원정책들의 영향으로 미국의 경우 낮은 수준의 지출로 나타났다고 추정된다.

더 나아가서 미국은 1980년대 이후 소위 근로연계복지(Workfare)가 적극적으로 도입되어 일하는 것을 전제로 하여 공공부조의 급여가 제공되었다. 1988년에는 직업기회 및 기초기술(Job Opportunities and Basic Skills: JOBS) 프로그램이 도입되어 부양아동가족부조(AFDC)를 받는 가족의 한쪽 부모로 하여금 일주일에 최소 16시간을 일하도록 규정하였다. 1980년대와 1990년대 초에 직업이 없는 자녀를 가진 가족이 증가하였지만 1990년대 중반부터 감소하기 시작했다. 미국은 20% 이상의 자녀를 가진 가구들이 빈곤선에 놓여 있었다(OECD, 2007b:68).

캐나다는 사회복지 이전지출(Social Transfer)제도를 도입했다. 이는 정

부가 개인에게 자금을 무상으로 주는 것이다. 이전지불에는 2 종류가 있다. 사회보험적 이전지불(Social Insurance transfer)과 소득검증 이전지불(means-tested Transfer)이다. 사회보험적 이전지불은 미국의 사회보장(Social Security)처럼 수혜자의 소득수준과 관련 없이 주어진다. 그러나 소득검증 이전지불은 수혜자의 소득수준에 따라 지불되는 금액이 달라지며 가난한 사람들을 돕는 것을 목적으로 한다. 캐나다는 1970년대 이후 가족소득의 분배상태나 아동빈곤은 1990년대까지 거의 변화가 없었다.

OECD(2007b:66)자료에 의하면 편부모들은 15~64세 경제활동인구에 비해 3배 이상 빈곤비율이 높다(호주는 3배, 영국과 캐나다는 4배). 호주와 캐나다는 편부모 빈곤율이 시간이 지남에 따라 차츰 감소세를 보이고 있다. 또한 취업을 하고 있는 편부모 가족의 아동 빈곤율도 호주, 캐나다, 영국, 미국 모두 20%를 상회하고 있다. 마찬가지로 미국은 부부 중에 1명만 일하는 경우의 가족도 20% 이상의 빈곤율을 보인다. OECD 국가들에서 부양자녀를 가진 주부의 60% 이상이 취업하고 있으며, 특히 북구유럽 국가들은 75-80%에 달한다. 여성 취업의 일의 강도도 다르다. 체코, 헝가리, 슬로바키아 등은 여성의 파트타임 고용이 거의 없지만, 호주와 영국, 독일, 일본, 스위스, 네덜란드에서는 매우 흔하다. 특히 네덜란드는 3명중 2명의 여성이 파트타임으로 일하고 있다.

전체적으로 볼 때 영국과 호주는 연도별 변화는 있지만 상대적으로 높은 보육지출 상태에서 유사한 변화를 보이고 있고, 반면에 미국과 캐나다는 서로 낮은 수준의 아동보육지출 면에서 유사성을 나타내고 있다.

[그림 IV-8]은 아동보육 이외의 가족과 관련된 사회서비스에 대한 사회지출의 변화를 보여주고 있다. 아동보육과 관련된 사회지출과 달리 1990년대를 거치면서 주목할 만한 변화를 보여주고 있다. 1990년 이전까지는 영국과 미국의 해당 항목 사회지출 비율이 캐나다와 호주에 비교해 높게 나타났다. 그러나 1990년 이후 지표를 보면 영국과 캐나다의 사회지출비율은 감소하는데 반해 호주의 지출수준은 증가하는 모습을 보이고 미국은 답보상태이다. 특히 호주의 경우 1985년 아동보육 이외의 가족 관련 사회

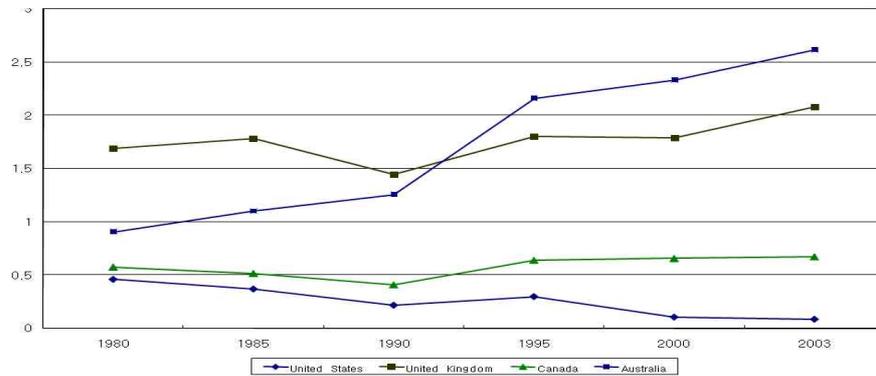
서비스에 대한 사회지출은 0.001%였지만 1995년에 들어서면 400배가 넘는 0.403%로 증가한다. 반면 영국의 지출비율은 1985년 0.448%에서 2003년에 이르면 0.172로 약 삼분지 1로 감소한 것으로 나타났다. 반면 캐나다는 동 기간 동안 1980년 이래 꾸준히 감소하다가 1995년 이후 아주 소멸해 버렸다. 영국은 아동보육 이외의 가족과 관련된 사회서비스에 대한 사회지출이 2003년 약간 회복 기미를 보이지만 호주 수준의 3분지 1수준에 불과하다.

〈표 IV-4〉 국가별 연도별 가족관련 사회지출변화 원자료, 1980~2003

	family allowances + other cash benefits	0.4640	0.3729	0.2204	0.3013	0.1087	0.0883
미국	Maternity and parental leave	a	a	a	a	a	a
	Day care/home-help services	a	a	a	0.0	0.4	0.3
	Other benefits in kinds	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
	Family allowances + other cash benefits	1.6912	1.7787	1.4461	1.8007	1.7886	2.0782
영국	Maternity and parental leave	0.0897	0.0705	0.0971	0.0727	0.0809	0.1043
	Day care/home-help services	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.5596	0.5797
	Other benefits in kinds	0.5197	0.4475	0.3924	0.4901	0.1480	0.1723
	Family allowances + other cash benefits	0.5756	0.5152	0.4076	0.6398	0.6574	0.6732
캐나다	Maternity and parental leave	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2
	Day care/home-help services	m	m	m	m	0.2	0.2
	Other benefits in kinds	0.1	0.1	0.1	x	x	x
	Family allowances + other cash benefits	0.9082	1.1034	1.2610	2.1626	2.3339	2.6183
호주	Maternity and parental leave	a	a	a	0.0	0.0	0.0
	Day care/home-help services	0.0	0.	0.1	0.2	0.2	0.3
	Other benefits in kinds	0.0	0.0	0.2	0.4	0.4	0.4

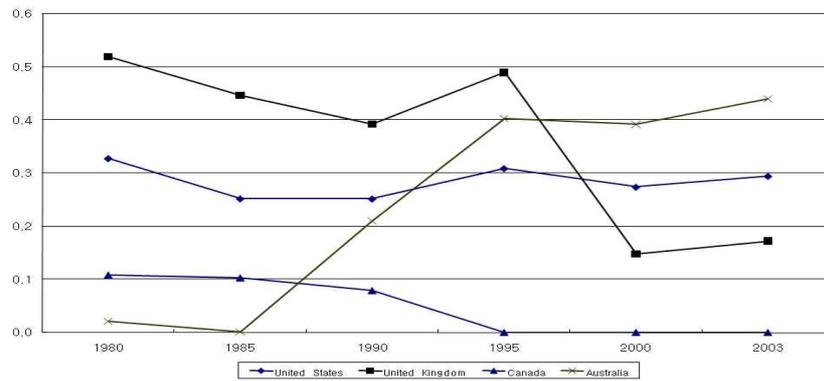
자료: OECD Social Expenditure database(SOCX); a, m, x는 0으로 처리함

[그림 IV-7] GDP 대비 아동보육지출 변화: 1980~2003



이렇듯 직접적인 아동양육과 관련 없는 서비스에 대한 사회지출이 호주에서 크게 증가하고, 미국이 상대적 우위를 차지하며, 영국과 캐나다가 상대적으로 감소 또는 정체한 것은 아동양육에 대한 영미형 4개 복지국가의 사회적 인식의 차이에 근거한 것으로 추정된다. 호주가 아동양육에 대한 사회적 책임 강조하는데 반해 미국과 캐나다 및 영국이 아동양육과 관련해 호주에 비교해 상대적으로 부모의 책임을 강조하고 있기 때문이거나 아동양육과 직접관련 되지 않은 서비스에 대한 국가 지원에 대해 상대적으로 관대한 모습을 보이기 때문이라고 볼 수 있다. 실제로 이들 국가의 아동보육이외의 서비스 지출 항목을 보면 상담, 긴급지원, 가족적응프로그램, 건강에 대한 서비스 등으로 구성되어 있다.

[그림 IV-8] GDP 대비 가족 관련 서비스지출 변화: 1980-2003



(나) 가족화 가족정책 투자 변화

모성휴가와 부모휴가는 부모의 노동력을 가족화 시키는 대표적인 사회 지출이라고 할 수 있다. 이와 같이 [그림 IV-9]는 가족화 사회지출인 1980~2003년간의 GDP 대비 모성휴가 및 부모휴가 급여 지출비율 변화를 보여 준다. 2003년 현재 GDP 대비 지출비율은 캐나다가 0.238%로 가장 높다. 그 뒤를 이어 영국이 0.104%이고 호주(0.027%)와 미국으로 나타났다. 1980년 영국을 제외하고 1985년부터 2003년까지 캐나다는 모성휴가와 부모휴가 지출비율이 가장 높았다. 영국은 호주나 미국 보다는 높지만 지속적으로 약간의 등락하는 정체 상태를 보여 주고 있다. 주목해야할 점은 최대 지출국과 최소 지출국과의 차이가 1980년에 비해 2003년에 들어서 더 커진 점이다. 이는 영미형 복지 4개국에서 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 지출비율의 격차가 지난 20여 년 동안 현격히 벌어졌다는 점이다.

국가별 특성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 지난 20여 년간 영미형 복지구가 중에서 GDP 대비 사회지출에서 괄목한 만한 성과를 일구어낸 것

은 호주였지만, 가족화 정책인 모성휴가와 부모휴가에 대한 사회지출을 지속적으로 증가시킨 유일한 복지국가인 캐나다이다. 특히 1990년대 초반 경제위기에 직면해 사회지출을 축소한 미국과 달리 1980년대 이후 오히려 제도를 확대시킴으로써 사회지출을 증대시켰다는 점이다. 캐나다는 모성 보호를 위한 제도의 하나로 출산휴가 기간이 여성은 15주이며 남성은 10주인데 향후 35주로 늘리려하고 있다. 출산휴가와 육아휴가는 50주, 평균 임금 대비 출산휴가급여는 이 기간 동안 55%, 출산휴가 급여의 재원은 실업보험으로 충당하고 있다. 캐나다는 입양휴가제로 1년을 주고 있다. 이러한 지속적인 제도의 확대 노력들이 모여서 캐나다가 1980년 이후 모성휴가와 부모휴가에 대한 GDP 대비 사회지출비율이 비약적으로 증가하는 모습으로 나타나게 된 것 같다.

영국의 정규출산휴가는 26주이고 근무한 시간에 관계없이 고용된 모든 여성에게 해당된다. 정규출산휴가는 출산예정일 11주 전부터 시작한다. 출산예정일 전의 15번째 주까지 26주간 고용주와 함께 일했다면 고용주가 지급하는 산휴 수당을 받을 자격이 생긴다. 만일 위 조건에 부합되지 않으면 출산수당을 받을 자격만 주어진다. 추가 출산휴가는 마찬가지로 26주 동안 지속할 수 있고, 정규출산휴가가 끝나는 것과 동시에 시작 될 수 있다. 그러나 추가 출산휴가 동안은 어느 수당도 받지 못하도록 되어 있다. 해당자가 한사람의 같은 고용주와 출산예정일전 15주까지 26주 동안 일을 같이한 모든 여성에게 유효하다. 이 때 만일 고용주가 해당자의 출산휴가에 대해 책임을 이행치 않을 때는 지역의 시민상담소가 문제해결을 위한 후원과 법적 충고를 담당한다. 영국은 또한 동성애 부부를 포함하여 맞벌이 부부의 남성의 출산 및 육아휴가를 출산 당일 이후 56일 안에 2주 동안 줄이어 쓸 수 있다. 다만 해당 남편의 고용기간은 여성의 경우와 동일하게 적용된다.

영국은 부부의 동시 출산휴가에는 수당이 없고, 최소 1년 동안 같은 고용주와 일한 모든 부모에 유효하다. 1명의 자녀에게 각 부모들은 자녀가 5살이 될 때까지 총 13주의 휴가를 갖는다. 휴가에 대해서는 언제 일

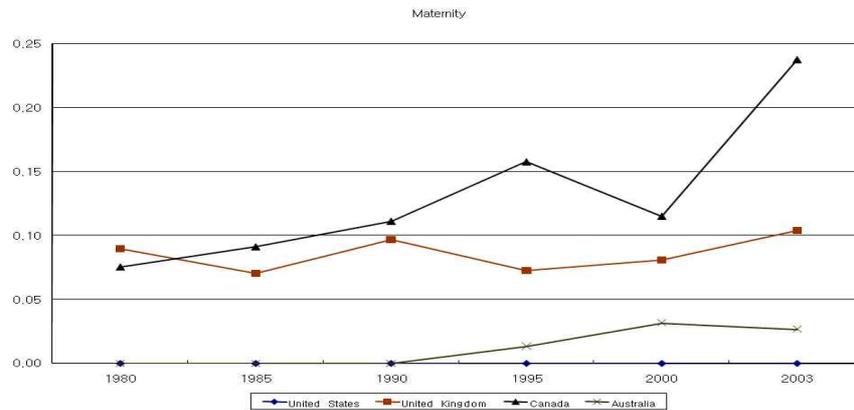
을 설지를 고용주와 합의해야 한다. 자녀가 장애가 있는 경우에는 추가휴가시간 신청이 가능하며, 18세까지 18주 동안 사용이 가능하다. 이는 입양시에도 동일하게 적용된다. 그리고 부부의 출산휴가는 본인이 원하면 여성의 출산휴가로 휴가시간을 더할 수도 있다. 영국의 출산휴가급여는 평균임금대비 60%이고 재원은 사회보험에서 충당된다. 이와 같이 영국의 출산 및 육아휴가제도는 합리적 유연성을 보인다.

호주는 출산휴가를 단지 17%의 어머니들만이 직장의 동의하에 출산후 6~12주 동안 지급 받고 있다. 육아휴직은 가족기반휴직으로 12개월이며 수당지급은 무급이다. 금년부터는 직장근로여성이 출산을 하면 18주(126일) 휴가와 2주간 남편의 휴가를 동시에 누릴 수 있으며, 지급받던 주급의 100%를 유급휴가비로 지급받는다.

마지막으로 미국은 출산휴가기간이 6주이며, 유급출산휴가 여부에 대해서는 주마다 특징이 있으며 몇몇 주는 직장의 동의하에 유급출산휴가를 제공한다. 이때 출산휴가급여는 평균임금대비 60%이다. 육아휴직은 가족간호휴가 명목으로 5인 이상 근로자 기업의 경우 12주가 가능하다. 이는 1993년에 가족과 질병휴가법(Family and Medical Leave Act)에 근거해 제공하게 되었다. 미국은 육아휴직에 대해 무급이며, 다만 직업 보장은 하게 되어 있다.

대체로 부모의 출산휴가와 양육휴가의 확대여부는 가족화를 위한 캐나다와 영국의 사회지출이 상대적으로 호주나 미국보다 노동시장과 보다 밀접하게 결합되어 가고 있음을 나타낸다고 볼 수 있다.

[그림 IV-9] GDP 대비 모성휴가 및 부모휴가 급여 지출 변화: 1980-2003



[그림 IV-10] 은 GDP 대비 가족수당 등 가족에 대한 현금지출규모의 변화를 나타낸다. 가족(아동)수당과 같은 가족에 대한 현금 급여는 부 또는 모의 노동력을 탈상품화 시킴으로써 부 또는 모가 가족 내에서 돌봄이 필요한 자녀 또는 가족원을 돌볼 수 있도록 하는 정책이다. 2003년 현재 가족(아동)수당 등 가족에 대한 현금급여의 GDP 대비 지출비율은 영국이 0.58%로 가장 크다. 그 뒤를 이어 미국 0.32%, 호주 0.26%, 캐나다가 가장 작은 0.18%이다. 호주를 제외한 미국, 영국, 캐나다가 1995년까지 모두 가족에 대한 현금 급여가 없다가 이때부터 크게 증가하는 모습을 보이고 있다. 이는 상대적으로 영미형 복지국가들이 기존 가족정책을 1995년부터 가족친화정책 (Family-friendly policies)으로 방향을 바꾸었음을 보여주는 것으로 볼 수 있다(OECD, 2002: 20). 반면 호주는 1980년대 이래 꾸준히 지출비율이 지속적으로 증가하는 추세에 있다.

국가별로 보면 영국은 1995년부터 2003년까지 영미형 4개 복지국가들 중 가족에 대한 현금급여의 GDP 지출비율이 가장 높은 수준을 유지하는 국가로 나타났다. 비록 1995년까지는 지출규모가 잡히지 않은 것이 사실이지만 2003년 현재 여전히 가족에 현금급여를 가장 많이 하는 국가로 남

아 있다. 영국보다 증가의 폭은 낮지만 1995년부터 미국과 캐나다는 2000년까지 증가를 보이다가 그 이후 2003년 사이에는 두 나라 모두 유사한 추세로 약 0.1% 이내인 다소의 감소세를 보인다. 그러나 이들 두 나라의 2000년 증가폭은 미국이 GDP의 0.4%로 GDP의 0.2%를 아동수당 등의 가족에 대한 현금급여를 한 캐나다 보다 2배 정도 많은 현금급여 증가 양상을 띠었다.

이 같은 현상은 앞에서 언급된 각국의 가족 복지정책들 도입과 1990년대 초반 경제위기로 인해 가족에 대한 현금급여의 필요성이 증가한 것과 연관이 있을 것으로 추정된다. 미국의 경우를 보면, 관련법령에 아동 및 가정복지서비스증진법(The Child and Family Services Improvement Act), 아동학대방지 및 관리법(The Child Abuse Prevention and Treatment Act)이 있는데 이 법은 2003년 The Keeping Children and families Safe Act로 개정되었다.

클린턴 정부는 근로연계복지법을 도입하면서 1996년부터 기존의 AFDC를 개량하여 TANF 프로그램을 도입하면서 기존에 EITC 적용대상에서 제외되었던 급여 폭 기준을 넓혔다. 따라서 급여대상기준이 1986년 급여중지소득 \$11,000 이상에서 1996년에는 \$28,495 이상으로 증가함으로써 급여 대상자가 대폭 확대되었다. 그러므로 1996년에 EITC 해당 수급자는 17,900만 가구로 AFDC 수급자인 14,600만 가구보다 높게 나타났다. 그리고 긴급보조(Emergency Assistance)가 1997년 6월 30일로 종료되고, 이후는 TANF로 흡수되었다. TANF는 부양아동이 있는 편부모가족에 대해 급여를 제공하는 제도로 이 제도를 시행함으로써 인해 기존의 AFDC를 수급하는 부모에게 교육, 직업훈련을 제공하던 JOBS (Job Opportunities and Basic Skills Training)와 요보호가족에 대한 EA (Emergency Assistance)가 통합운영된 것이다. TANF는 주정부의 Maintenance-of-Efforts의 재원과 연방정부의 Block Grant 재원으로 운영된다. AFDC하에서는 연방정부가 각 주의 1인당 평균소득에 따라 전체 재정의 50~80%를 차등 지원했었다. TANF가 연방정부 아동가정복지국(ACF: Administration for Children and Families) 복지예산에서 차지하는 비율은 53%이다. 그리고 기타 FC/AA 20%, 아동지

원 10%, 아동보호 10% 등이다.

예산집행 주체도 바뀌었다. 기존의 AFDC의 경우에는 연방정부가 지원 대상 요건을 설정하였었지만, 새로운 가족지원프로그램인 TANF는 연방정부 보건후생성 또는 보건복지부(DHHS: Department of Health and Human Service)가 Block Grant 방식으로 주정부에게 자금을 지원하고 주정부는 지원받을 가난한 가족을 선발한다. 아울러 주정부는 수급자의 근로의무나 수급기간제한 등을 강화함으로써 대상자들의 탈빈곤을 강화하게 된다. 연방정부는 2002년까지 매년 \$164의 기본액(Basic-level Block Grants)을 고정적으로 지원한다. 그리고 수급자의 증감에 대한 추가재정소요는 해당 주정부가 부담한다. 연방정부는 다음의 경우에 추가적인 보조금(Supplemental Grants)을 지원하게 된다. ① 빈곤 및 인구증가율이 일정수준 이상, 일정기간 내 사생아수 감소, ② 성공적으로 TANF 운영, ③ 가장 최근 분기동안 실업률이 6.5%이거나 실업률이 이전 2년 동안의 동일분기 실업률 보다 10%가 높은 주가 해당된다.

새로운 가족지원프로그램에서는 저소득층의 건강을 돌보기 위해 설계된 건강보험 프로그램인 Medicaid가 있다. Medicaid의 적용대상은 1996년에 폐지된 AFDC 프로그램의 지원대상 요건에 기초한다. 소득이 일정한 수준에 이르면 Medicaid는 더 이상 제공되지 않는다. 따라서 이에 해당되는 가족은 다른 건강보험을 들어야 한다. Medicaid는 Medicare와 달리 운영주체가 주정부이며, 주정부예산 및 연방정부지원금을 받아 재원을 충당하며, 대상자가 저소득층 임산부 등 극빈계층으로 광범위하다. 또한 세금을 납부하지 않아도 적용자격이 주어지는 의료비 보조 프로그램 성격을 갖는다.

그리고 저소득장애인소득추가지원제도(Supplement Security Income: SSI)는 가난한 장애인이나 맹인 및 극빈노인을 위한 프로그램이다. 약 600만 명의 사람들이 SSI의 지원을 받는데 400만 명의 장애인과 200만 명의 노인들로 구성되고 있다. 그밖에 식품교환권 프로그램(Food Stamp Program)은 대표적 소득검증 이전프로그램이다. 매년 1,700만 명의 사람들이 이 프로

그램의 혜택을 받고 있다. Medicaid처럼 식품교환권도 실물로 지원되는 프로그램이다. 이 쿠폰은 식품만을 사도록 되어 있고, 영양분을 공급한다는 목적을 갖고 있으면서 실제운영에 드는 비용은 크지 않기 때문에 인기가 있다. 그리고 학교급식프로그램이 있다.

또한 미국은 1964년 존슨 행정부에서 발의되어 1966년부터 수행된 빈곤에 대한 “예방접종”의 성격을 갖는 Head Start 프로그램이 있다. 이 프로그램은 취학 전 빈곤아동에게 언어, 보건, 정서 등 다방면의 포괄적 서비스를 제공해 빈곤의 악순환 대물림을 끊겠다는 취지로 만들어진 아동보육프로그램이다. Head Start는 정부의 대대적인 개입으로 이루어진 포괄적 접근을 통한 유아교육프로그램으로 ① 교육, ② 부모참여, ③ 건강진단, ④ 사회봉사, ⑤ 영양, ⑥교사진과 부모들을 위한 진로지도 등 6가지 주된 프로그램을 운영한다. 구체적으로는 산수, 알파벳교육, 독서지도, 언어발달 등의 프로그램이 운영 되고 있다.

원래 Head Start 대상연령은 3~5세인데 1994년부터는 0~2세 영아까지 Head Start프로그램을 확장하는 조기 헤드스타트(Early Head Start) 프로그램이 시작됐다. 따라서 Head Start 프로그램이 1990년대 들어와서 정부의 지원이 꾸준히 늘어나고 있다. 1993년 \$27억의 예산이 2003년 \$66억으로 늘었다. 10년 사이에 2배 이상 증가했다. 지원 대상 아동도 1993년 71만 명에서 2003년 92만 명으로 늘었다. 지원아동의 32.6%가 흑인, 29.8%가 히스패닉이다. 임산부의 건강진단, 태아 검진부터 영아보육, 가족지원 등을 골자로 하여 2002년 62,000명이 혜택을 받았으며 \$6억의 추가예산이 투입되었다. 아동 1인당 연간 프로그램 비용이 약 \$7,000이다.

미국 Head Start 프로그램의 특징은 부모들이 프로그램이 긴밀히 관련된 것이다. 프로그램 종사자의 29%는 자녀가 현재 Head Start 프로그램에 참여 중이거나 과거 참여 경험이 있으며, 86만 명의 부모들이 Head Start 자원봉사로 일하고 있다. 그리고 부시 대통령은 2002년 “Good Start, Grow Smart”란 슬로건 아래 빈곤아동에 대한 지원의 중요성을 강조하면서 Head Start 프로그램을 더욱 강화시켰다. 2002년 기준 연방정부의 지원금을 받

아 Head Start 프로그램을 운영하는 기관은 1,570곳이며 빈곤가정이 손쉽게 접근할 수 있도록 접근성을 높이고자 미국 전역에 약 18,000개의 Head Start Center가 설치되었다.

Head Start효과에 대한 연구 결과(Barnett and Hustedt, 2005; Masse and Barnett, 2002; Barnett and Masse, 2000)에 의하면, Head Start프로그램 참가 아동은 그렇지 않은 아동에 비해 IQ나 학업성적이 높았으며 문제아를 위한 특수학급에 배치되는 비율이 낮았으며(37% 대 50%), 유급되는 비율도 낮고(15% 대 20%), 고등학교 졸업률도 높고(67% 대 49%), 백인아동 고등학교 탈락율의 5% 감소했다. 그리고 범죄율에 있어서도 Head Start 프로그램 아동은 범죄를 저지르는 비율이 낮았고, 범죄를 저지르더라도 덜 심각한 범죄를 저지르고, 중범죄자가 되는 비율도 낮았다. Head Start프로그램 아동은 일생동안 평균 2.3회 검거되는데 반면 프로그램을 받지 않은 아동은 4.6회 검거를 보였다. 5회 이상의 범죄를 저지른 중범죄자의 비율도 프로그램아동은 7%인데, 반면에 프로그램을 받지 않은 아동은 35%였다.

Head Start 프로그램운영에 드는 비용은 한 가족 당 \$12,356이다. 그러나 범죄피해비용, 교도소건설, 재판비용 등과 같은 사법관련 비용 등을 감소시킬 뿐 아니라 아동빈곤이 사회의 건전한 노동력으로 성장하여 내는 세금이 증가하기 때문에 Head Start 프로그램을 통하여 얻는 이득은 \$108,002로 약 9배 이상의 효과를 본 것으로 분석되었다. 미국 Head Start 프로그램의 효과성 연구는 장래기대임금의 4% 상승이 있다며, 아동이 성인이 되기까지의 전 과정을 통하여 절약된 사회비용은 정부투자 \$1당 \$4의 환원효과를 가져온다고 한다(Masse and Barnett, 2002).

이상의 논의는 1995년 이후 미국의 가족화 정책의 지출변화에 대한 이해에 도움이 될 것이다. 그리고 어떤 의미에서는 Head Start를 통한 예방적 접근정책이 가족화 프로그램에서 큰 효과를 본 것이라고 생각된다.

영국과 캐나다도 1990년대에 들어와서 미국처럼 Start 프로그램을 운영하기 시작했다. 영국은 1997년 Sure Start, 캐나다는 1996년 Fair Start, 한국의 We Start운동이 같은 성격의 프로그램이라고 볼 수 있다. 빈곤층 아동

지원 프로그램에 Start란 말은 빈곤층 아동들에게 교육과 복지 면에서 공정하고 확실한 출발선(Start)을 마련해 주어 성인이 됐을 때 가난에서 벗어날 수 있게 하자는 것이 기본정신이다.

영국의 Sure Start는 말하기와 듣기, 사회성이 부진한 빈곤층 아동들을 도와 인생의 “확실한 출발”을 보장하는 것이 정책의 핵심이다. 따라서 영국의 모든 3~4세 아이들은 무상교육을 받는다. 이 정책은 빈곤층 아이들이 어렸을 때부터 보호와 교육을 받아야만 가난에서 벗어날 수 있다는 생각에서 출발했다. 한마디로 Sure Start는 모든 아이들이 보육될 수 있는 인프라를 구축하고, 빈민층 아동들이 받기 어려운 교육서비스를 제공하며, 그들의 부모들이 일자리를 갖고, 자녀를 양육할 수 있도록 지원하여 아동·부모·지역공동체의 더 나은 삶의 여건 마련해 주는 프로그램이다. 전국적으로 524개의 Sure Start 지역프로그램이 운영되고 있으며, 지역특성에 맞게 모두 해당지역에서 ① 가정 및 현장 방문, ② 부모 및 가족을 지원하는 일, ③ 질 좋은 놀이, 학습, 보육이 이뤄지게 지원하는 일, ④ 가족 건강과 아동의 건강 및 발달을 포함하여 지역의 보건 지원일, ⑤ 장애 아동과 그 가족들이 받을 수 있는 서비스를 연결하는 일을 한다. 지역의 Sure Start 프로그램은 개별프로그램마다 민간펀드를 두어 재원을 확보 운영하기도 하며, 실질적인 사업운영주체는 지방정부를 중심으로 전국에 설치된 67개 아동센터(Children's Centre), 107개의 조기 우등센터(Early Excellence Centre)를 비롯하여 기존에 있던 학교, 양육시설, 시민단체들이다. 학교 취학이후에도 학교를 개방하여 방과 후 교실이나 학교 밖 프로그램 등을 통해 정규교육시간이 지나도 아이들이 방치되지 않도록 하고 있다.

Sure Start위원회에는 교육기술부 뿐 아니라 보건부, 노동연금부 등의 실무자들이 배치되어 있다. 왜냐하면 개별부처만으로는 빈곤아동의 문제를 해결할 수 없다고 보았기 때문이다. 이 정책으로 소득 하위계층 20% 지역에 살고 있는 14세 이하(특별한 교육이 필요한 경우 16세까지 포함) 아동과 그들의 부모에게 교육인력 및 시설확대, 방과 후 프로그램운영, 실직부모 구직활동 등을 지원하고 있다. 빈곤지역의 4세 미만 아동의 삼분

지 1(약 40만 명)이 혜택을 받는다. 담당자의 업무량도 개선되어 1997년 보육시설 1곳당 9명을 담당하던 것이 보육시설을 늘려 5명으로 줄었다.

그리고 부모들에게는 구직정보와 보육정보를 동시에 제공하고, 임신 전후의 건강진단까지 지원해 가정과 지역공동체의 안정도모를 한다. 또한 출산 전 임신부 금연캠페인 진행, 생후 2개월 아동 집 방문으로 가족 건강진단과 보육상담을 해준다. 그리고 노동연금부에서 운영하는 지역별 구직센터(Job Centre Plus)와 연계, 부모가 자녀를 키우며 일자리 포기하지 않게 부모들이 걱정 없이 일할 수 있도록 하고, 자녀들은 그만큼 안전하고 수준 높은 교육과 보육을 받을 수 있게 된다.

영국은 아동수당(Child Benefit)을 늘리고, 가족공제(Family Credit)대신 근로가구조세공제(Working Family Tax Credit)를 도입해 범정부차원에서 금전지원도 함께하고 있다. 그러나 이것은 “퍼주기”식의 지원이 아닌 가난을 벗어날 수 있는 여건을 만들어 주는데 초점을 두고 있다. 아울러 이를 보조하기 위해 자녀를 키우는 가정의 전반적인 조세부담을 낮춰 주는 아동조세공제(Children’s Tax Credit)도 도입하였다.

Sure Start 프로그램이 본격적으로 실시된 1999년부터 2003년까지 영국은 19억 파운드(약 3.8조원)의 정부예산이 소요되었고, 2004년 예산은 12억 파운드(약 2.4조원)가 배정되어 계속 증가하는 추세에 있다. 영국은 2010년까지 빈곤아동 수를 반으로 줄이고, 2020년에는 “0”으로 만들겠다는 계획을 갖고 있다. 2002년 정부의 아동보고서에 따르면 Sure Start 정책을 통해 아동보육은 아동과 부모, 지역공동체에 긍정적 변화를 초래한 것으로 보고 있다. 예를 들면, 빈곤층 아이들이 학교 안에서 높은 성취감을 보이고, 부모들이 가난에서 벗어날 수 있는 구직이 가능하며, 그들의 건강상태를 향상시키고, 결국 범죄를 줄여 도움을 준다는 평가이다. Sure Start 정책의 효과는 미국의 Head Start 정책효과와 유사하게 긍정적이다.

이상의 내용으로 영국의 1995년 이후 급격히 늘어난 아동보육 서비스 관련 지출 원인을 추정 할 수 있다.

캐나다의 Fair Start 아동의 문제를 조기에 발견하여 치료를 하여 빈곤아동

에게 “공정한 출발”을 보장한다는 데 초점을 두었다. 구호는 “5세 이전의 시기가 인생을 좌우 한다. 뇌의 75% 이상이 5세 이전에 발달하기 때문에 문제를 조기에 발견, 치료해 주로 빈곤아동에게 공정한 출발을 보장 한다”는 것이다.

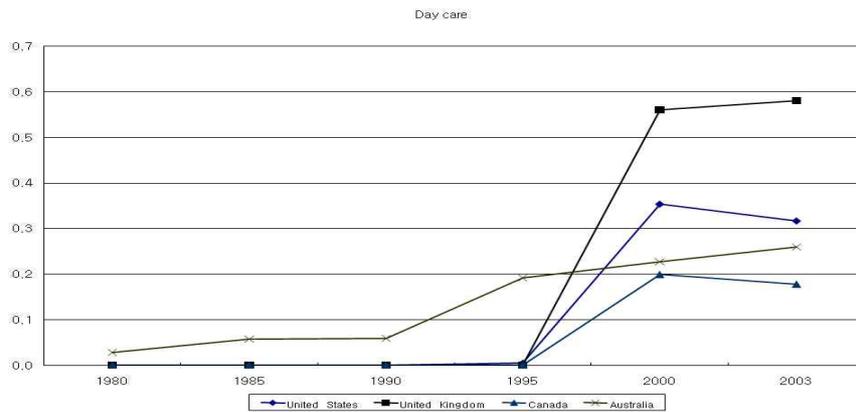
실시프로그램으로 18개월 취학 전 아동에의 시력, 청력, 사회성, 언어 능력, 체력, 손놀림 등 검사를 무료로 받게 하는 프로그램이다. 사회성에서는 활동 집중도, 자신의 한계 받아들이기, 다른 아이들과 물건 나눠 쓰기 등을 검사한다. Fair Start에는 지역보건협회(District Health Unit), 가족센터 등 지역 아동·의료 단체들이 파트너로 참여하고 자원봉사자, 교육자, 경찰협회, 기업 등이 결합한 모델이다. 캐나다의 보건협회는 한국의 보건소업무를 담당하고 추가로 상담까지 겸하는 부서이다.

예산과 업무 조정은 Fair Start위원회가 담당하며, 이 위원회는 3개 학교협의회, 3개 의료단체, 1개 비영리단체 등 7개 지역단체로 구성되어 있다. Fair Start의 핵심은 기관 간 협력과 교사, 치료사, 상담원 등의 자발적인 봉사이다. 캐나다의 1995년 이후의 가족화 지출비용의 증가에 대한 이해는 Fair Start도입과 관련이 있을 것으로 추정된다.

이상의 논의로 볼 때 가족화 재정지출에 대한 1995년 이후의 영미형국가들 중에서 호주를 제외한 영국, 미국, 캐나다는 가족에 대한 현금급여 보다는 나름대로의 특색 있는 Start 프로그램들을 통하여 부모의 고용유지도 꾀하고, 사회적 일탈행위도 감소시키고, 아동의 성취욕도 높이고, 장기적인 안목에선 예산 절감도 도모될 수 있는 포괄적 접근을 통한 예방적 기능을 살린 프로그램 때문이라고 추정 할 수 있을 것이다. 특히 2000년과 2003년 지출 추세로 보면 영미형 복지정책으로 분류되는 4개 국가는 모두 가족정책의 근간을 부모의 고용유지를 기반으로 일과 가족생활을 양립할 수 있는 사회지출방식을 선호하는 것으로 볼 수 있다.

영미형 4개 국가 간의 차이는 위에서 언급했듯이 가족에 대한 사회지출에서 호주와 1995년 이전의 영국은 돌봄노동의 사회화(탈가족화)를 상대적으로 강조하는데 반해 미국과 캐나다 그리고 1995년 이후의 영국은 가족화에 대한 지원을 강조하고 있는 특성을 반영하고 있다고 할 수 있다.

[그림 IV-10] GDP 대비 가족(아동)관련 수당 지출 변화: 1980-2003



## 2) 군집분석과 다차원척도분석의 결과

[그림 IV-11]은 GDP 대비 가족에 대한 가족화와 탈가족화와 관련된 사회지출의 비율을 통해 영미형 4개 복지국가들을 군집화 한 결과다. 군집의 수를 선택하는 것은 특별한 원칙은 없으며, 연구자의 판단에 근거해 연구목적에 가장 잘 드러낼 수 있는 군집을 선택할 수 있다. 위계적 군집분석의 결과를 보면 군집계수 0.720을 기준으로 했을 때 두 개의 군집과 두 개의 개별 사례로 구분되었다. 영국 2003년 사례는 초기부터 독립적인 사례로 분류되었다. 2003년 당시 영국은 다른 영미형 복지국가들에 비해 상대적으로 가족에 대한 높은 사회지출로 인해 독립적인 사례로 분류되었다. 탈가족화와 가족화를 위해 대표적인 사회지출인 GDP 대비 모성휴가 및 부모휴가에 대한 지출비율과 아동보육지출 비율에서 미국은 영미형 4개국 중 최하위를 기록했다. 반면 영국은 GDP 대비 모성휴가 및 부모휴가에 대한 지출비율, 아동보육지출 비율, 아동보육이외의 가족에 대한 서비스 지출비율, 아동수당 등 가족에 대한 현금 지출비율 4가지 지표 모두에서 GDP 대비 지출비율이 가장 높은 국가였다.



[그림 IV-12]는 다차원 척도분석과 군집분석결과를 2차원 평면 공간에서 함께 보여주고 있다. 다차원척도분석 결과를 보면 다차원척도분석의 오차수준을 보여주는 스트레스지수는 0.18468로 대체로 만족할만한 수준인 것으로 나타났다. RSQ는 0.857로 다차원척도분석이 변량의 85.7%를 설명하고 있다. 앞서 연구방법에서 언급했듯이 다차원척도분석은 탈가족화와 가족화 두 개의 축을 설정했다. 탈가족화 축은 위에서 아래로 방향이 설정되는데 적합한 축을 찾기 축을 돌려보게 된다. 그 결과 좌측으로 약간 경도된 축이 분석에서 사용되었다. 아래쪽으로 갈수록 탈가족화에 대한 사회지출 수준이 상대적으로 높다고 할 수 있다. 마찬가지로 방법으로 가족화 분석에 적합한 축을 조정하여 정하게 되었는데 분석 축은 좌측에서 우측으로 향하는 약간 아래로 내려가는 축으로 설정되어 있다. 좌측에서 우측으로 갈수록 가족화에 대한 사회지출수준이 높다고 할 수 있다.

시점별 영미형 4개국의 사례를 통해 본 가족과 관련된 사회지출 변화는 다음과 같다. 먼저 동일 군집에 묶여 있는 영국과 호주의 가족과 관련된 사회지출 방향의 변화를 보자. 영국과 호주는 가족화와 탈가족화에 대한 사회지출 모두에서 유의한 증가를 보이고 있는데 변화 연도는 다르다. 호주는 1985년에서 1995년 사이에 가족화에서 탈가족화로 큰 변화를 보이고, 반면에 영국은 1995년과 2003년 사이에 탈가족화에서 가족화로 큰 변화를 가졌다. 호주의 1985년 사례와 호주의 1995년과 2003년 사례가 서로 다른 군집에 묶인 것을 통해 우리는 호주에서 가족과 관련된 사회지출의 질적 변화가 1985년과 1995년 사이 일어났음을 알 수 있다. 실제로 앞서 제시한 도표에서와 같이 1985년과 1995년 사이 호주는 탈가족화와 가족화 4가지 지표 모두에서 급격한 사회지출의 증가가 목격된다. 아동수당과 같은 현금 급여는 약 2배, 모성휴가와 부모휴가에 대한 급여는 13배, 아동보육에 대한 지출은 3.4배, 보육이외의 가족에 대한 서비스는 400배 이상 증가한 것으로 집계 되었다. 1995년에서 2003년 사이의 변화를 보면 가족화에 대한 지출과 탈가족화에 대한 사회지출 모두에 정체된 모습을 보이면서 화살표가 좌하향, 가족화와 탈가족화 축을 벗어나는 방향으로 이동하

는 모습이 관찰된다. 가족에 대한 현금급여 지출은 감소하고, 기타 서비스는 정체되었다. 모성휴가와 부모휴가에 대한 사회지출과 아동보육에 대한 지출이 증가량은 적더라도 4개 지표 중에서 제일 크게 증가 폭을 보였다. 이러한 결과로 인해 이 기간 동안 호주에서 가족에 대한 사회지출의 질적 변화는 크게 목격되지 않는다. 전반적으로 호주는 탈가족화와 가족화 사회지출을 절제하는 모습에서 최근에는 정체된 모습을 보이고 있다.

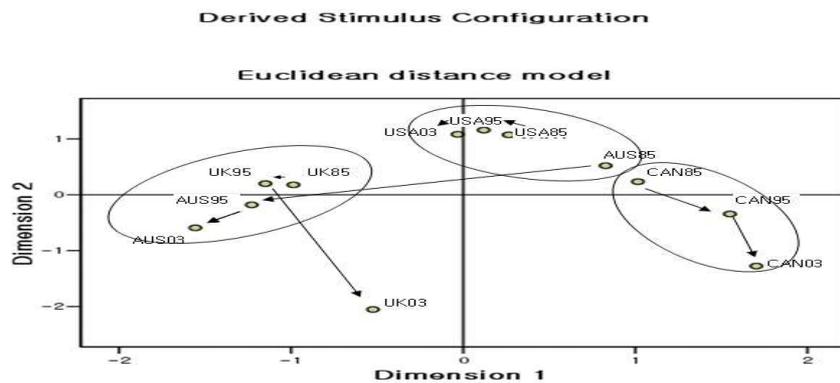
영국은 2003년을 제외하고는 1985년과 1995년에 모두 동일한 군집에서 속해 가족과 관련된 사회지출에서 유의미한 변화가 목격되지 않았다. 그러나 구체적으로 보면 1985년에서 1995년까지는 탈가족화에 가까운 방향에서 정체를 보이는 방향으로 사회지출이 이루어졌다. 그러나 1995년에서 2003년 사이를 보면 1985년과 1995년 사회지출 확대와는 정반대의 경로로 가족에 대한 사회지출이 확대하는 것으로 나타나고 있다.

다음으로 미국과 캐나다를 보면 다음과 같다. 미국의 전반적 경향은 1985년에서 2003년의 지난 18년간 큰 변동 없는 양상을 보이거나 다소 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출이 약간의 오르내림을 1995년에 보이다가 전체적으로는 현상유지의 별 무리 없이 정체하는 느낌의 띠고 있다. 이런 현상으로 보았을 때로 미국의 탈가족화와 가족화 지출 모두는 1985년, 1995년, 2003년 동일한 군집으로 구분될 수 있고, 사회지출의 큰 질적 변화가 어느 한쪽으로 치우치지는 않음이 목격된다. 따라서 미국은 영미형 4개 국가 중에서 동시에 탈가족화와 가족화의 중요성을 인정하는 사회지출 정책을 유지하는 국가로 볼 수 있다.

캐나다는 분석 대상 기간 동안 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출에서 유의한 변화가 나타나고 있다. 사회지출의 경향을 보면 캐나다는 1985년과 1995년, 그리고 1995년과 2003년 사이에 지속적으로 탈가족화에서 가족화 방향으로 사회지출이 증가하는 모습을 보였다. 1985년에서 1995년 사이에는 가족화 방향으로 탈가족화 축과 가족화 축을 교차하는 우하향 방향으로 가족과 관련된 사회지출의 경향이 변화하는 모습을 보이고 있다.

시기적으로 구분해서 보면 1985년에는 영국을 제외한 호주와 미국 캐나다가 동일한 군집에 속하여 가족과 관련된 사회지출로 보았을 때 이들 3국가들 간의 유사성이 상대적으로 높았던 것으로 보인다. 그러나 10년이 경과한 1995년의 상황을 보면 영국과 호주가 동일한 군집을 형성하고, 미국과 캐나다는 서로 상이한 방향으로 사회지출이 지불되고 있음을 알 수 있다. 미국과 캐나다의 차이는 2003년에는 더욱 벌어지고 있었다. 18년이라는 시간이 경과하여 2003년에 가서는 1985년 보다는 영미형 국가들의 가족과 관련된 사회지출 경향이 상대적으로 크게 차이 날 정도로 달라져 있다. 그런 와중에도 영국과 호주는 사회지출 경향에서 매우 동질적인 모습을 가지나, 미국과 캐나다는 전체적으로는 가족화 사회지출이 우세이나 시기와 정도의 차이가 이질적임을 알 수 있다. 따라서 영미형 4개 국가는 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출에서 영국과 호주, 미국, 그리고 캐나다 3개 군집으로 확연히 구분됨을 알 수 있다. 그리고 영국(1985년~1995년)과 호주(1995년~2003년)가 동일한 군집에 속해 있지만 영국은 2003년 호주를 제치고 탈가족화와 가족화와 관련된 사회지출에서 영미형 4개 복지국가를 대표하는 국가로 부상했다. 이러한 결과에 앞서 언급한 탈가족화와 가족화를 통한 유형구분의 이론적 모형을 적용하면 영국과 호주는 탈가족화 우선유형으로 미국은 탈가족화와 가족화를 병행하는 유형으로, 그리고 캐나다는 가족화를 선호하는 유형으로 분류할 수 있다. 그리고 영미형 4개 보기국가들의 사회지출액은 전반적으로 지출이 증가하는 추세를 유지하고 있다.

[그림 IV-12] 다차원척도분석 결과



- (노트: 1. 각 국가별로 연도별로 움직임. 1985년→1995년→2003년  
 2. Dimension 1: 가족화로 우측으로 갈수록 가족화 강화를 나타내고 좌측으로 갈수록 가족화 약화임, Dimension 2: 탈가족화로 위로 갈수록 탈가족화 약화, 밑으로 갈수록 탈가족화 강화임.  
 3. Model의 Stress=0.18468, RSQ=0.85684.

#### 4. 시사점

북유럽 사민주의 4개 복지국가의 가족에 대한 GDP 대비 사회지출의 현황과 변화를 통해 본 연구는 두 가지 주목할 만한 결과를 도출했다.

첫째는 북유럽 사민주의 복지국가들은 상대적으로 아동보육에 대한 사회지출이 관대하다고 알려져 있다. 그러나 1990년 이후 아동보육에 대한 지출은 덴마크를 제외하고 감소와 증가를 반복하고 있다는 점이다. 물론 전반적으로 지출이 증가하는 경향을 유지하고 있다. 현상적으로 아동보육에 대한 지출은 여전히 높은 수준을 유지하고 있지만 향후 이러한 특성이 지속될지에 대해서는 반론의 여지가 있다.

둘째, 북유럽 사민주의 복지국가들은 동질적인 집단이기 보다는 크게 두 집단으로 구분된다. 하나는 탈가족화에 대한 지원이 관대한 스웨덴과

덴마크이고, 다른 하나는 상대적으로 가족화에 대한 지원이 관해한 노르웨이와 핀란드로 나누어진다. 예를 들어 가족 또는 아동수당으로 대표되는 가족에 대한 현금 급여는 핀란드와 노르웨이에서는 가족에 대한 사회지출 중 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 반면 덴마크에서는 아동보육에 대한 사회지출의 절반이 조금 못되고 스웨덴에서는 아동보육에 대한 지출의 절반을 조금 넘는 수준이다. 그러나 1980년대와 비교한다면 북유럽 국가들의 공통의 특성이 강화되었다고도 할 수 있다. 왜냐하면 1980년대는 북유럽 국가들이 독자적인 군집을 형성했지만 1990년대 중반이후로 접어들면 두 개의 집단으로 수렴되기 때문이다. 탈가족화와 가족화를 통한 유형구분을 적용하면 덴마크와 스웨덴은 탈가족화 우선유형으로 노르웨이와 핀란드는 프랑스와 벨기에와 같이 탈가족화 가족화를 병행하는 유형으로 분류될 수 있을 것이다.

북유럽 복지국가의 가족투자에 대한 분석을 통해 한국사회는 몇 가지 정책적 함의를 도출할 수 있다.

첫째, 1990년대 이후 경제위기와 맞물리면서 탈가족화, 특히 아동보육에 대한 사회지출이 다소 둔화되는 경향을 보이고 있지만 전반적으로는 지속적으로 확대되고 있다는 점이다. 특히 주목할 점은 이들 국가에서 아동보육에 대한 사회지출의 목표가 변화하고 있다는 점이다. 과거에는 주로 여성의 노동시장 참여와 일과 가족생활양립에 맞추어졌다면 현재는 아동의 인적자본에 대한 투자로 전환되고 있다. 이러한 북유럽 사회의 경향은 한국에서 아동보육에 대한 확대가 단순히 일과 가족생활 양립, 출산율의 문제로 제한되는 것이 아니라 한국사회의 지속가능성을 담보할 수 있는 중요한 정책수단이 될 수 있음을 보여주고 있다. 이러한 문제의식에 근거한다면 질 높은 아동보육에 대한 보편적 확대를 위한 사회지출의 전폭적인 확대는 매우 필요하다고 할 수 있다. 2003년 현재 한국의 아동보육에 대한 GDP 대비 지출은 0.1%로 덴마크의 1/27에 불과하다.

둘째, 한국사회에서 가족과 관련된 사회지출의 방향에 대한 검토가 필요하다. 스웨덴과 덴마크와 같이 탈가족화를 중심으로 가족화를 배치할

것인지 아니면 노르웨이와 핀란드와 같이 가족화를 탈가족화의 대체재로 사용할 것인지에 대한 검토가 요구된다. 최근 이명박 정부에서 발표한 저소득층 대상의 아동양육수당은 한국사회에서 가족에 대한 현금급여를 제도화한 것으로 가족화 지출의 확대를 의미하는 신호탄이 될 수 있다. 특히 수급요건이 보육시설을 이용하지 않는 조건을 제시함으로써 탈가족화에 대한 대체재로서 가족화 정책을 제시하고 있다. 물론 그 대상이 보편적이지 않기 때문에 핀란드나 노르웨이와 같이 탈가족화에 대한 대체재로 유의미한 기능을 할 수 있을 지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다. 일반적으로 탈가족화를 중심으로 가족지출을 제도화한 스웨덴과 덴마크 여성의 노동시장 참여율이 핀란드와 노르웨이 보다 높다는 점을 고려해야한다. 현재와 같이 여성의 노동시장 참여율이 터키, 멕시코 등 일부 국가를 제외하고 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준이라는 점과 여성의 노동시장 참여가 한국 사회의 지속가능한 발전에 중요한 역할을 한다는 것에 동의한다면 탈가족화 중심의 가족관련 사회지출의 증대는 필수적이라고 할 수 있다. 물론 한국사회가 어떤 사회를 지향하고 그 사회 속에 가족과 여성의 역할을 어떻게 규정할 것인가는 전적으로 한국사회의 합의에 달려 있다. 정책은 당위가 아닌 사회적 합의에 근거하기 때문이다.

영미형의 4개 자유주의 시장형 복지국가의 가족에 대한 GDP 대비 사회지출의 현황과 변화를 통해 본 연구는 두 가지 주목할 만한 결과를 도출했다.

첫째, 영미형 4개 복지국가들 중에서 영국이 아동보육에 대한 사회지출비율이 상대적으로 제일 높았다. 그러나 1990년 이후 아동보육에 대한 지출은 국가에 따라 일시적인 감소를 보였으나 전반적으로 지출이 증가하는 추세를 유지하고 있다. 동구권 유럽 국가들에 비하여 아동보육에 대한 지출 비율은 낮지만 영미형 4개 국가들의 아동보육에 대한 지출은 여전히 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다. 그러나 이러한 특성이 지속될지에 대해서는 분석기간에서 보았던 것처럼 같은 영미형 복지국가 중에도 실제 사회지출에 대한 시대적 변화에 부응하는 문제해결을 위한 세부적용

내용과 조건들이 변해 가므로 고려의 여지가 있을 것이다.

둘째, 영미형 자유주의 시장형의 복지국가들은 동질적인 집단이기 보다는 크게 세 집단으로 구분된다. 하나는 탈가족화에 대한 지원이 상대적으로 관대한 영국과 호주, 두 번째는 탈가족화와 가족화의 병행을 유지하려는 미구, 그리고 세 번째는 상대적으로 가족화에 대한 지원이 관대한 캐나다로 구분된다. 예를 들어, 가족 또는 아동수당으로 대표되는 가족에 대한 현금 급여는 영국이 가족에 대한 사회지출 중 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 반면 미국에서는 최근으로 올수록 가족화 지출이 과거에 비해 상대적으로 증가 추세에 있다. 특히 1980년대와 비교한다면 2003년에는 영미형 복지국가들은 가족화에 대한 사회지출이 과거에 비해 증가하는 공통의 특성이 강화되었다고도 할 수 있다. 왜냐하면 1980년대는 영미형 국가들이 독자적인 군집을 형성하기 어려웠지만 1990년대 중반이후로 접어들면서 세 개의 집단으로 수렴되기 때문이다. 탈가족화와 가족화를 통한 유형구분을 적용하면 영국과 호주는 탈가족화 우선형으로 구분될 것이고, 미국은 탈가족화와 가족화를 병행하는 유형으로, 그리고 캐나다는 가족화 우선형으로 분류될 것이다.

영미형 복지국가의 가족투자에 대한 분석을 통해 한국은 몇 가지 정책적 함의를 도출할 수 있다.

첫째, 아동보육에 대한 사회지출이 전반적으로는 지속적으로 확대되고 있다는 점이다. 그리고 이들 국가에서 아동보육에 대한 사회지출의 목표가 변화하고 있다는 점이다. 과거에는 주로 여성의 노동시장 참여와 일과 가족생활양립에 맞추어졌다면 현재는 예방적 차원의 포괄적 접근을 통한 아동의 인적자본에 대한 투자로 전환되고 있다. 이러한 영미형 사회의 경향은 우리나라에서 아동보육에 대한 확대가 단순히 일과 가족생활 양립, 출산율의 문제로 제한되는 것이 아니다. 예를 들면, 그 위에 더하여 범죄 예방 및 감소, 기타 사회병리현상에 대한 감소, 아울러 이런 사회병리 현상으로 인한 지출 감소 등의 예상되는 효과를 감안 할 때 아동보육예산 확대는 우리사회의 지속적인 발전 가능성을 담보할 수 있는 중요한 정책

수단이 될 수 있음을 보여주는 것이다. 이런 맥락에서 본다면 질 높은 아동보육에 대한 보편적 확대를 위한 사회지출의 전폭적인 확대는 매우 필요하다고 할 수 있다. 2003년 현재 한국의 아동보육에 대한 GDP 대비 지출은 OECD 평균에 훨씬 못 미친다.

둘째, 한국사회에서 가족과 관련된 사회지출의 방향에 대한 합의가 요구된다. 영국이나 호주처럼 탈가족화 유형을 도입할 것인지, 캐나다처럼 가족화 유형을 받아드릴 것인지, 아니면 미국처럼 탈가족화와 가족화를 병행하는 정책을 구사할 것인지에 대한 논의가 필요할 것이다. 특히, 양질의 교육을 받은 여성이 많은 우리나라는 여성 취업이 OECD국가 중에서 낮은 편인데 노동력 부족으로 외국인 근로자를 도입만 할 것이 아니라 양질의 여성노동력 활용방안도 차제에 구상해볼 필요가 있을 것이다. 이 경우 탈가족화 중심의 가족관련 사회지출의 증대는 당연할 것이다. 우리나라가 어떤 유형의 가족복지정책을 택할 것인지는 구성원들의 합의가 요구될 것이다. 정책은 옳고 그름을 다루기보다는 좋고 나쁨을 다루는 것으로 당위(Sollen)와 존재(Sein)는 괴리가 있을 수 있겠으나 존재속에 당위가 같이 하는 정책을 마련해야 할 것이다.

## V. 한국의 가족부문 투자 발전방향 모색

### 1. 복지발전도상국의 가족 투자 분석

#### 가. 가족정책 유형

한국은 복지발전도상국형으로 돌봄 노동의 탈가족화와 탈상품화를 놓고 굳이 분류하자면 미국, 영국과 같이 비개입형으로 간주되나 이마저도 여의치 않다. 왜냐하면 [그림 V-1]에서 보는 것과 같이 한국의 GDP 대비 가족화 정책인 모성휴가와 부모휴가에 대한 지출비율은 2003년 현재 0.0%(0.006%)에 불과하고, 아동보육에 대한 지출도 0.1%를 넘지 않고 있다. 이는 영국은 물론 미국보다도 훨씬 낮은 수치이다.

그러나 여전히 돌봄의 대한 가족의 책임을 권장하고 있으며 낮은 여성의 노동시장 참여율은 가까운 장래에 그리스와 한국이 탈가족화우선형 또는 가족화탈가족화병행형의 모습을 강화할 것이라고 예상하기 힘들다. 또한 가족화에 대한 적극적 지원이 없는 상태에서 가족화우선형으로의 전환도 요원한 과제이다.

#### 나. 아동돌봄 방향

한국도 그리스와 유사한 모습을 보이고 있다. 다만 3세 미만 아동보육의 경우 지속적으로 증가하고 있다. 실제로 3세 미만 아동에 대한 보육비용은 가족화우선모형의 오스트리아와 독일, 같은 복지발전도상국인 그리스 보다 높다. 2002년 2,103억에 불과하던 보육예산은 2008년 1조4천억으로 무려 7배가 증가 했다 (보건복지가족부, 2008). 이러한 경향이 지속적

으로 유지된다면 한국의 아동돌봄의 탈가족화수준은 현상적인 측면에서 지속적으로 높아질 것으로 추정된다. 이러한 변화는 한국사회의 이중적 모습에 근거한다. 내재적으로는 여성의 성역할에 대한 전통적 관념은 여전히 강하게 남아있음에도 불구하고 가구의 경제적 필요에 의해 여성의 노동시장 참여를 적극적으로 반대하지 않는 모순적 모습을 나타내고 있다.

한국에서 탈가족화 정책의 특징은 공적보육시설을 중심으로 이루어지기보다는 민간시설에 대한 공적지원이라는 방식을 통해 이루어지고 있다. 그리고 아직까지 아동보육에 대한 보편적 권리는 제도화되지 되지 못하고 있다.

#### 다. 가족화 정책

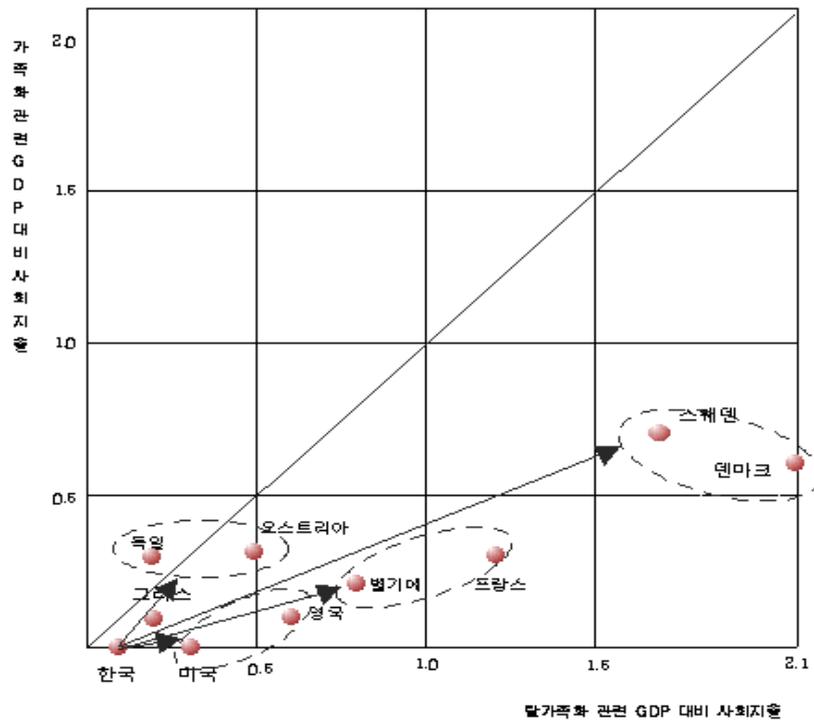
한국은 가족화정책으로 모성휴가, 부성휴가, 부모휴가, 아버지할당제 등이 시행되고 있다. 모성휴가로 13주 동안을 모든 임금근로자에게 100%를 보장하고 있다. 재원은 고용보험과 사업주로부터 출연되며, 고용보험에서 6개월 이상 가입여성을 대상으로 산전후휴가급여를 지급하고 있다. 그러나 상당수의 여성노동자가 비정규직 종사자로 고용보험의 사각지대에 있다는 점을 고려하면 소수의 여성에게만 모성휴가의 이용권리가 부여된다.

한국은 최근에 법률로 보장되는 부성휴가를 제도화했으며 무급 3일을 보장하고 있다. 부모휴가(육아휴직)는 고용보험 적용대상자에게 이용자격이 부여되며, 육아휴직 신청 전 1년간 동일사업장에서 근무한 노동자에게 자격이 부여된다. 2008년 개혁을 통해 아동 당 부모 각각 1년간의 휴가를 자녀가 만 3세가 될 때까지 이용할 수 있으며, 월 50만원을 정액으로 지급하고 있다. 한국은 2008년 제도개혁을 통해 부모 각각에게 1년간의 휴가를 부여하고 있다.

## 2. 한국의 가족투자 발전방향

한국의 가족투자는 어디로 향하고 있는 것일까? 그리고 어디로 향해야 하는 것일까? [그림 V-1]에서와 같이 한국사회 앞에는 다양한 선택들이 놓여 있다. 그러나 모두 동의할 수 있는 답을 찾기란 쉽지 않다. 다만 사회적 문제를 최소화하면서 가족에 대한 사회지출 확대가 한국사회의 지속 가능한 발전에 기여할 수 있는 방향을 모색할 수 있을 뿐이다.

[그림 V-1] OECD 10개국의 탈가족화와 가족화 지원 수준



이런 맥락에서 한국 가족정책의 긍정적 방향성을 가늠해 본다면 그간 국민의 정부와 참여정부에서 추진했던 보육예산의 확대와 여전히 소수에 불과하지만 육아휴직 이용자와 급여의 확대가 이루어지고 있다는 점이다.

물론 이러한 변화가 어디까지 진행될 수 있는지는 현재로서는 알 수 없으나, 이러한 방향이 지속된다면 영국과 미국을 넘어 가족화우선형 또는 탈가족화·가족화 병행형으로도 나아갈 수 있을 것이다.

특히 한국의 경우 여성의 전통적 성역할에 대한 동의가 강하게 남아있음에도 불구하고 경제실리라는 현실적 필요에 의해 여성의 노동시장 참여를 반대하지는 않는다. 국가경쟁력이 우선시 되는 한국에서 네덜란드와 같이 여성 노동력의 사장은 국가경쟁력의 위기로 다가오기 때문이다.

그렇기 때문에 가족화우선형은 한국의 실정에 맞지 않는다. 최근 이명박 정부에서 추진하고 있는 아동양육수당의 제도화는 돌봄 노동의 가족화를 강화시키는 정책으로 여성의 노동시장 참여가 한국 사회의 지속가능한 발전의 전제라는 점에 비추어 본다면, 적절한 정책방향이 아니다. 다른 한편, 동 제도는 여성의 전통적 성역할을 강화함으로써 노동시장 참여 동인을 낮추는 요인으로 작용하므로 적절한 가족투자의 방향은 아닐 것이다.

한국사회가 직면한 전통적 가치에 대한 강한 이해와 현실적 경제적 필요라는 모순적 상황은 한국의 가족투자 방향이 프랑스와 벨기에와 같이 가족화·가족화 병행형으로 나아갈 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 이미 여러 문헌에서 지적하듯이 벨기에와 프랑스에서 확대된 가족화 지원정책은 아동양육형태의 계층적 차이를 강화시켰다. 즉, 아동양육의 계층적 불평등을 강화한 것이다. 문제는 국가 경쟁력을 높이는 것이 제한된 아동에 대한 투자를 통해서 담보되지 않는다는 점이다. 또한 가족투자가 계층간 불평등을 확대하는 것이라면 한국사회와 같이 평등의식이 강한 사회에서 사회적 합의를 이루기도 어려울 것이다.

결과적으로 한국의 가족투자 방향은 진부한 경향이 있으나, 탈가족화우선형과 같이 돌봄의 사회화를 기반으로 가족화 정책을 보완적으로 배치하는 것이 될 것이다. 특히 한국사회에서 가족정책의 관심은 급격한 출산력의 저하에 힘입은바가 크다는 점을 고려한다면 가족과 관련된 사회지출이 어떤 결과를 내을 것인지 예단하기는 쉽지 않다. 경우에 따라서 가족투자의 확대로 당장의 출산력 저하 현상을 완화시킬 수는 있을지 모르지

만 성 및 계층 간 불평등을 확대할 가능성이 상존하기 때문이다.

만약 가족에 대한 사회지출의 확대가 사회적 불평등을 확대한다면 가족에 대한 사회지출의 확대는 우리사회의 독배가 될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 이제 가족에 대한 사회지출의 확대를 고민하기 시작한 한국 사회로서는 매우 난감한 상황이 아닐 수 없다. 이런 맥락에서 본 연구는 OECD국가를 중심으로 가족투자를 유형화하고 이것이 한국에 주는 시사점을 도출하고 대안을 모색하는 과정을 시도함으로써 향후 바람직한 가족투자 유형에 접근하려는 움직임에 단초를 제공하였다는 점에서 학문적으로나 정책적으로 기여하는 바가 크다.

## 참고문헌

- 강희경, 「탈상품화 개념에 대한 비판적 검토」, 『가족과 문화』, 제19집 제1호, 2007, pp.1~27.
- 고세훈, 『복지국가의 이해』, 고려대출판사, 2004.
- 구인회, 「미국의 사회복지정책 효과분석에서의 방법론적 진전」, 『상황과 복지』, 제 8호, 2000, pp.247~270.
- 김수숙, 「스웨덴의 부모보험제도와 여성의 경제활동」, 『한국사회복지학』, 40, 2000, pp.68~96.
- 김수정, 「스웨덴 가족정책의 삼중동학: 탈상품화, 탈가족화, 탈젠더화」, 『가족과 문화』, 제18집 제4호, 2006년 겨울, pp.1~33.
- 김영순, 「영국의 사회투자국가 실험: 이념, 정책, 성과와 한국에 주는 교훈」, 『사회보장연구』, 제23권 제3호, 2007, pp.171~200.
- 김인숙, 『가족정책의 개념과 범주. 가족복지의 정책과 실천』, 서울: 공동체, 2007, pp.30~42.
- 김인숙·정재훈·윤홍식, 『가족정책의 성인지적 관점 강화 방안 연구』 서울: 보건복지부, 2004.
- 노승희, 「영국과 미국의 아동양육보조프로그램의 비교연구」, 이화여대 석사논문, 1985, p.94.
- 류연규, 「OECD 22개국 출산율과 탈가족화」, 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문, 2005.
- 박용순, 『사회복지 개론』, 학지사, 2002.
- 보건복지가족부, 「보육관련 통계지표」, 2008.
- 신광영, 「복지레짐(Welfare Regime)과 사회투자국가」, 『국제노동브리프』, 2008, pp.53~66.

- 양재진, 「사회투자국가가 우리의 대안이다」, 『경제와 사회』, 통권 제 75호, 2007, pp.319~367.
- 양재진, 「사회투자국가의 사회정책패러다임과 사회투자정책: 영국과 덴마크의 사례」, 『국제노동브리프: International Labor Brief』, Special Feature, 2008, pp.4~14.
- 양재진, 조아라, 「사회투자국가론과 경제사회적 성과분석: 영국, 스웨덴, 그리고 덴마크의 비교분석과 한국에의 함의」, 『시민과 세계』, 11호.
- 여성가족부, 『함께 가는 가족 2010: 제1차 건강가족기본계획(2006~2010)』, 가족정책국 가족정책팀/여성가족부, 2006.
- 유지영, 「미국 TNAF정책이 소득 및 빈곤에 미친 영향: 하부조항별 분석」, 『한국사회복지학』, 제59권 제4호, 2007.11, pp.111~136.
- 윤홍식, 노르딕 4개국 가족정책의 보편성과 상이성. 한국사회복지학, 59(2), 2007a, pp.327~354.
- 윤홍식. 2007b. 아동양육 관련 휴가 및 휴직제도의 쟁점: 산전후휴가육아 휴직과 남성의 양육참여. 참여연대 사회복지위원회 편. 한국 사회복지의 현실과 선택, 나눔의 집, 2007b, pp.241~274.
- 윤홍식, 『OECD 주요국가들의 가족투자 정책의 방향과 특성 비교』, 2008 (미간행).
- 이선주, 박선영, 김은정, 『아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구』, 한국여성개발원, 2006.
- 인경석, 『복지국가로 가는 길』, 북코리아, 2008.
- 재정경제부, 『한국형 사회투자국가 모델형성을 위한 기초연구』, 2007.
- 최성균, 『사회복지개론』, 대왕사, 2005.
- 최은영, 「사회서비스의 정책적 쟁점」, 『보건복지포럼』, 보건사회연구원, 2007.3, pp. 23-36.
- 통계청, 『2004 생활시간조사』, 통계청, 2005.
- 한국사회과학연구소, 『세계의 사회복지』, 한국사회과학연구소, 2004.
- 한국여성복지연구회, 『가족복지론』, 청목출판사, 2005.

- 한남제, 『미국의 가족제도』, 경북대학교출판부, 1991.
- 함세남, 『사회복지의 역사와 철학』, 학지사, 2005.
- Barnett, W. S. and Hustedt, J. T., "Head Start's Lasting Benefits," *Infant and Young Children*, Vol.18 No.1, 2005, pp.16~24.
- Barnett, W. S. and Masse, L. N., "Funding Issues for Early care and Education in the United States," in US Department of Education (ed.), *US Background Report for the OECD Thematic Review*, Office of Educational Research and Improvement, Washington, DC, 2000.
- Bonoli, Giuliano, Vic George and Peter Taylor-Gooby (최종균 역), 『*European Welfare Futures: Towards A Theory of Retrenchment* (유럽 복지국가의 미래)』, 인간과 복지, 2005.
- Borchorst, A. 2002. "Danish child care policy: Continuity rather than radical change." pp.267~286. in *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, edited by S. Michel & R. Mahon. New York: Routledge.
- Bradshaw, J. and Finch, N. 2002. A comparison of child benefit packages in 22 countries. Department for work and pensions research report No.174.
- Castles, Francis G., "호주와 뉴질랜드: 욕구 중심적 전략," Esping-Andersen, Gosta, ed. 한국사회복지학연구회 역), 『*Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* (변화하는 복지국가)』, 인간과 복지, 2005, pp.157~197.
- Daly, M. and K. Rake, *Gender and the Welfare State*, MA: Polity, 2003.
- Ellingsøeter. A. 2000. "Welfare states, labour markets and gender relations in transition" pp. 89-110. in *Gender, welfare state and the market: Towards a new division of labour*, edited by Boje, T. and A. Leria. London: Routledge.
- Ellingsøeter. A., "Old and new politics of time to care: three Norwegian reforms." *Journal of European Social Policy*, 17(1), 2007, pp.49~60.

- Esping-Andersen, G. 1996. "Welfare states without work: the Impasses of labour shedding and familialism in Continental European social policy" pp.66-87. in *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, edited by Esping-Andersen, G. London: Sage Publications.
- Esping-Andersen, G. 2005. "Education and equal life-chances: Investing in children." pp. 147-163. in *Social policy and economic development in the Nordic countries*, edited by Kangas, O. & J. Palme. England: Palgrave Macmillan.
- Esping-Andersen, G. 2002. "Towards the good society, once again." pp.1~25. in *Why we need a new welfare state*, edited by
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles. New York : Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta, "Welfare States Without Work: the Impasses of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy," pp. 66-87. in *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, edited by Esping-Andersen, G. London: Sage Publications, 1996.
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*,
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism.*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gilbert, Neil (김영화, 임성욱, 공정원 역), 『*From Welfare State To Enabling State* (복지국가에서 능력개발국가로: 미국 사회복지의 이해)』, 한울아카데미, 2007.
- Hiilamo, H. and O. Kangas. 2003. "Trap for women or freedom to choose?: home care allowance in Finnish and Swedish political rhetoric."
- Hiilamo, H., "Changing family policy in Sweden and Finland during the 1990s." *Social Policy and Administration*, 38(1), 2004, pp.21~40.
- Hobson, B., J. Lewis and B. Siim., "Introduction: contested concepts in

- gender and social politics", in *Contested concepts in gender and social politics*, edited by Hobson, B., J. Lewis and B. Siim. MA: Edward Elgar, 2002, pp1~22.
- IMF, *Government Finance Statistical Yearbook*, IMF, 2002.
- Jones, Kathleen (엄영진, 이영찬 역), 『*The Making of Social Policy in Britain: From the Poor Law to New Labour* (세계의 사회복지)』, 인간과 복지, 2003.
- Knudsen, L., "Denmark: the Land of the Vanishing Housewife", In *Family life and family policies in Europe Volume 1: Structures and trends in the 1980s*, edited by Kaufmann, F-X., A. Kuijsten, H-J. Schulze, and K. Strohmeier. New York: Oxford University Press, 1997, pp.12~48.
- Kruscal, J. and Wish, M., *Multidimensional Scaling*. CA: Sage Publication, 1978.
- Kvist, J., "Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: Using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types," *Journal of European Social Policy*, 9(3), 1999, pp.231~252.
- Kruscal, J. and Wish, M., *Multidimensional Scaling*, CA: Sage Publication, 1978.
- Leria, A., "The 'women-friendly' welfare state?: The case of Norway and Sweden", in *Women and social policies in Europe*, edited by Lewis, J. Vermont: Edward Elgar, 1993, pp.49~71.
- Leria, A., *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia*. NY: Cambridge University Press, 2002.
- Leria, A., "Combining work and family: Nordic policy reforms in the 1990s", in *Gender, welfare state and the market: Towards a new division of labour*, edited by Boje, T. and A. Leria. London: Routledge, 2000, pp.157~174.
- Levitan, Sar A., Garth L. Mangum, Stephen L. Mangum (채구묵 역),

- 『Programs in Aid of the Poor (미국의 사회보장제도)』, 나남출판사, 1999.
- Lister. R. 1997. *Citizenship: Feminist Perspectives*. N.Y.: Palgrave.
- Levi-Strauss, Claude, *Les Structures élémentaires de la parenté*, Paris: PUF, 1949, 1967(Revised).
- Lister. R., *Citizenship: Feminist Perspectives*, N.Y.: Palgrave, 1997.
- Masse, L. N. and Barnett, W. S., *A Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention*, New Brunswick NJ: National Institute for Early Education Research, 2002.
- Morel, Nathalie., From subsidiarity to 'free choice'; Child-and elder-care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands. *Social Policy and Administration*, 41(6), 2007, pp.618~637.
- Morgan, K. and K. Zippel., "Paid to care: the Origins and effects of care leave policies in Western Europe." *Social Politics*, 10, 2003, pp.49~85.
- Murdock, George Peter, *Social Structure*, NY: The Free Press, 1949.
- Myles, John, "캐나다와 미국의 사회복지: 시장이 실패할 때," Esping-Andersen, Gosta, ed. 한국사회복지학연구회 역), 『*Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* (변화하는 복지국가)』, 인간과 복지, 2005, pp.199~237.
- Nyberg, A. 2004. "Parental leave, public childcare and the dual earner/dual carer-model in Sweden." Discussion Paper, Peer Review Program of the European Employment Strategy. April 19-20, 2004. Stockholm, Sweden.
- OECD, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 1, Australia, Denmark and Netherlands, OECD, 2002.
- OECD. 2003. *Babies and Bosses: Reconciling work and family life*. Volume 2: Austria, Ireland and Japan. Paris, France: OECD.
- OECD, *Social Expenditure Data, 1985~2003*, OECD, 2005a.

- OECD, *Country Note: Database on Social Expenditure 1980-2003*, (영미형 국가), OECD, 2005b.
- OECD, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 4: Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom, OECD, 2005c.
- OECD, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol.5: United States, OECD, 2005d.
- OECD, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries*. OECD, 2007.
- OECD, *Social Expenditure 1980-2003: Interpretative Guide of SOCX*, OECD, 2007a.
- OECD, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OECD, 2007b.
- Paper for the inaugural ESPAnet conference "Changing European Societies-The role for social policy" Organized by the Danish National Institute of Social Research Copenhagen, 13-15 November 2003.
- Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- Pyllkkänen, E. and A. Smith, "The impact of family-friendly policies in Denmark and Sweden on mothers' career interruptions due to childbirth." IZA Discussion Paper No.1050. Institute for the Study of Labor, 2004.
- Rønsen, M. and M. Sundström, "Family policy and after-birth employment among new mothers-A comparison of Finland, Norway and Sweden." *European Journal of Population*, 18, 2002, pp.121~152.
- Sainsbury, D., *Gender, equality, and Welfare States*. Great Britain: Cambridge University Press, 1996.
- Salmi, M. and J. Lammi-Taskula, "Parental Leave in Finland." pp. 85-121. in *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe* volume 35, edited by Moss, P. and F. Deven. The Hague, Brussels: CBGS Publications, 1999.

- Schiffman, S. Reynolds, M., and Young, F., *Introduction to Multidimensional Scaling: Theory, Methods, and Applications*, New York: Academic Press, 1981.
- Schweinitz, Karl de (남찬섭 역), 『*England's Road To Social Security: from the Statute of Laborers in 1349 to the Beveridge Report of 1942* (영국 사회복지발달사)』, 인간과 복지, 2001.
- Surender, R., "Modern challenges to the welfare state and the antecedents of the third way", in *Welfare state change: Towards a third way?* edited by Lewis, J. and R. Surender. New York: Oxford University Press, 2004, pp.3~24.
- Taylor-Gooby, P., "European Welfare Reforms: the Social Investment Welfare state." 2006 EWC/KDI Conference, social policy at a crossroad: Trends in Advanced Countries and Implications for Korea. Honolulu on July 20-21, 2006.
- Taylor-Gooby, P., "New Risks and Social Change" in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby. New York: OxfordUniversity Press, 2004, pp.1~28.
- Timonen, V., "New risks-Are they still new for the Nordic Welfare States?", in *New Risks, New Welfare*, edited by P.Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press, 2004, pp.83~110.
- UNRISD (Esping-Andersen, Gosta, ed. 한국사회복지학연구회 역), 『*Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* (변화하는 복지국가)』, 인간과 복지, 2005.