

# 동유럽 국가의 저출산 및 가족 정책 현황과 시사점

Low fertility and family policy in Eastern European countries

신윤정

한국보건사회연구원 연구위원

## 1. 들어가며

서유럽 국가들과 대조적으로 급격한 체제 변화를 반복적으로 경험한 동유럽 국가들은 사회 정책 특히 가족 정책에서 다른 유럽 국가들과는 차별적인 변화 과정을 보이고 있다. 2차 세계대전 이전 보수적인 비스마르크 모델에 기초해 가족 정책을 추진했던 동유럽 국가들은 사회주의 체제로 변화함에 따라 고용을 기반으로 한 보편적인 복지 정책을 확대하였다. 1990년 이후 사회주의 체제가 붕괴되고 민주주의와 자유시장경제가 도입되면서 대다수 동유럽 국가들의 가족 정책은 전통적인 가족주의 체제에 기초한 보수적인 정책으로 회귀하였다.

사회주의 체제하에서 동유럽 국가들은 여성 고용을 촉진하기 위해 보육 시설 확대 등 여성들이 노동시장에 참여하는 것을 적극적으로 지지

하는 정책을 추진하였다. 국가 주도적으로 이뤄졌던 계획경제 체제가 자유주의시장경제로 변화함에 따라 여성들이 주로 종사했던 비대한 공공 분야가 축소됐고 공공 보육 서비스가 감축됐으며 여성 고용률은 하락하였다. 경제적인 불안정과 낮은 임금 수준으로 인해 여성들은 가계 경제에 보탬이 되고자 지속적으로 노동시장에 남기를 원했다. 하지만 여성들이 가정 내에서 “돌봄 노동자,” 노동시장에서 “근로자”라는 이중 부담을 짊어지고 있는 것은 출산 후 지속적으로 근로하는 것을 어렵게 만든다.

결과적으로 동유럽 국가의 출산율은 현격하게 감소했으며 낮은 출산율과 서유럽 국가로의 젊은 노동력 유출 때문에 인구 구조는 심각한 불균형 상태로 변해 가고 있다. 이러한 인구 위기에도 불구하고 동유럽 국가들은 여전히 “남성 생계 부양-여성 돌봄 노동자”라는 보수적인 가족 정책을

추진하고 있다. 육아휴직 기간을 길게 부여해 여성들이 오랜 경력 단절 후 직장에 복귀하는 것을 어렵게 하고 있으며, 0~2세 영아를 위한 보육서비스도 아주 제한적으로만 제공하고 있다.

동유럽 국가들은 우리나라와 다른 정치 체제의 변화를 경험했으나 가족 생활과 여성의 역할에 전통적인 규범이 잔존하고 제한적인 가족 정책을 추진하고 있으며 이러한 문제가 저출산 현상으로 이어지고 있다는 측면에서 우리나라와 공통점이 있다. 본고에서는 동유럽 국가 중에서 최근 빠른 경제 성장을 보여 체제 변화에 따른 영향력을 비교적 잘 관찰할 수 있는 체코, 슬로바키아, 폴란드, 헝가리를 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>1)</sup> 네 국가의 사회 체제 변화에 따른 여성의 역할 및 가족 정책의 변화 그리고 이것이 저출산 현상에 주는 함의점을 기술하고 국내 저출산 문제를 극복하기 위한 시사점을 모색해 본다.

## 2. 사회주의 시기 및 체제 전환기의 젠더 규범

사회주의 체제하에서 동유럽 국가들은 완전 고용을 공식적인 목표로 제시하고 여성 역량을

강화한다는 목적으로 여성들을 가정으로부터 노동시장으로 끌어내 일하게 함으로써 국가 노동력에 포함시켰다. 이 시기에 여성 대부분은 자녀 출생을 즈음하여 아주 짧은 시기 동안 경력 단절을 경험하고 지속적인 종일제 노동에 투입되었다. 이러한 것을 가능하게 한 것은 국가가 자녀가 있는 가정에 재정적 지원을 하고 종일제 공공 보육서비스를 제공했기 때문이다. 가족들은 자녀 양육과 관련한 역할의 대부분을 국가 서비스로부터 도움받을 수 있었다. 가족 정책뿐만 아니라 고용 정책 측면에서도 동유럽 국가들은 근로 여성들을 적극적으로 지원했다. 여성들이 일하는 것을 막는 법령들을 철폐하고, 전통적으로 남성 주도적인 분야에 여성을 고용하는 양성 평등적인 정책을 추진하였다. 이와 더불어 임금 수준을 매우 낮게 유지함으로써 가족들이 남성 홀벌이 임금에만 의존해서는 생활할 수 없도록 하였다.<sup>2)</sup>

이러한 사회주의 국가의 정책들은 양성 평등적인 것으로 보였지만 전통적인 양성 역할에 대한 규범은 여전히 사회 내에 존재했다. 동유럽 국가들의 남성과 여성의 고용 형태는 양적인 측면에서는 서로 수렴하는 경향을 보였지만 질적

1) “동유럽(Eastern Europe)”은 국가 혹은 시대에 따라 다르게 정의되고 있는데 정치적으로는 제2차 세계대전 이후 사회주의 체제로 이행했던 유럽 국가들을 말한다. 독일과 러시아에 둘러싸인 구 합스부르크 제국의 일부로서 민족, 언어, 종교가 유사한 체코, 슬로바키아, 폴란드, 헝가리는 최근 일체성을 심화하기 위해 “중유럽(Central Europe)”이라고 명하고 있다(21세기 정치학대사전, 정치학대사전편찬위원회, 한국사전연구사, 2016). 본고에서는 과거 사회주의 체제에서 자유시장경제로 전환한 체코, 슬로바키아, 폴란드, 헝가리를 “동유럽 국가”라고 명칭하기로 한다.

2) Roosalu T.와 Hofäcker D. 편저(2016), Rethinking Gender, Work and Care in a New Europe: Theorising Markets and Societies in the Post-Postsocialist Era, palgrave macmillan.

인 측면에서는 상당한 격차가 있었다. 분야별로 볼 때 여성은 대부분 공공 분야, 특히 교육과 행정 및 서비스 분야에 종사했고 남성들은 광범위한 경제 분야에 종사했다. 남성들은 “직업 활동(career)”을 하는 반면 여성들은 “노동(work)”을 해 전문가 혹은 정치가로서 경력을 쌓을 기회가 없었다. 여성들이 광범위하게 노동시장에 참여하고 있었음에도 불구하고 가정 내에서는 여전히 여성들이 가사와 육아를 도맡아 하고 있었다. 종합건대, 사회주의 시기의 동유럽 여성들은 노동시장에 광범위하게 투입됨과 동시에 정치적인 조직에도 가입하기를 추구당했으며 가정 내에서도 여전히 가사와 양육에 대한 완전한 책임을 지고 있어 노동시장과 가정 모두에서 이중적인 부담을 지고 있었다. 동유럽 사회주의 국가들이 양성 평등을 촉진했다고 주장했음에도 불구하고 실제적으로 사회주의 체제는 매우 양성 불평등한 사회였던 것이다.<sup>3)</sup>

동유럽 국가들이 국가 계획경제 체제에서 자유주의시장경제 체제로 변화함에 따라 여성들의 상황도 극적으로 변화했다. 공공 분야 일자리가 대대적으로 축소됨에 따라 여성들이 노동시장에 쉽게 진입했던 것이 더 이상 가능하지 않게 되었다. 공공 서비스에 대한 지출이 감축되었으며 특히 공공 보육서비스 제공이 상당한 수준으로 후퇴했다. 노동시장에서 여성 노동력에 대한 수요와 공급이 변화되자 여성 고용률도

현격하게 감소됐다.

한편, 자유주의시장경제로 전환함에 따라 서비스 분야 등 여성이 진출할 수 있는 새로운 기회가 확대됐으며, 이에 따라 여성들은 더욱더 고용시장에 남길 원했다. 서구 자본주의 산업이 진입함에 따라 외국어가 남성보다 능통한 여성들은 외국계 기업에서 경력을 쌓고 싶어 했으며 자신의 사업을 시작하려는 여성들도 늘었다. 그러나 여성들이 절실히 원했던 것은 경제적으로 불안한 시기에 노동시장에 안전하게 진입해 가족들을 경제적으로 지원하는 일이었다. 하지만 이 시기에 이뤄진 가족 정책은 이러한 여성들의 희망에 배치되는 것이었다. 다음 절에서는 자유시장경제체제로 변화하는 시기에 이뤄진 가족 구조와 출산율의 변화 그리고 가족 정책의 현황에 대해 논의한다.

### 3. 가족 구조 및 출산율의 변화

동유럽 국가가 자유시장경제로 변화함에 따라 가족 구조와 출산율도 상당한 변화를 보였다. 1989년 초혼 연령과 초산 연령은 20대 초반에 머물렀으나 2000년대에 진입하면서 모든 국가에서 약 25세 전후 수준으로 증가했다(표 1, 표 2). 이혼율도 1980년 수준과 비교해 볼 때 2007년에 2배가량 증가해 서유럽 국가와 유사한 수준

3) Saxonberg, S.(2014), Gendering Family Policies in Post-Communist Europe: A Historical-Institutional Analysis, Palgrave Macmillan.

이 되었다(표 3). 결혼보다는 비혼 상태에서 동거하는 커플이 증가했으며, 결혼 전에 어느 정도 동거하는 커플도 증가하게 되었다. 이러한 법률혼 관계의 약화는 혼외 출생과 한부모 등 다양한 가족의 증가로 이어졌다. 슬로바키아를 예로 들면, 혼외 출생 자녀 비중은 1989년 7.2%에서 2004

년 24.8%로 증가하였다. 부모 모두 함께 사는 아동 비중은 1961년 81.2%, 1991년 67.7%, 2001년 56.4%로 하락한 반면, 한부모와 사는 아동 비중은 같은 기간 각각 9.3%, 21.8%, 30%로 증가하였다.<sup>4)</sup>

**표 1. 동유럽 국가의 초혼 연령(1989, 1997, 2000년)**

(단위: 세)

국가	1989	1997	2000
체코	21.2	23.3	25
슬로바키아	22.9	21.3(1994)	25(2001)
폴란드	21.7	22.4	25
헝가리	21.4	23.5	26

자료: Saxonberg, S.(2014), Gendering Family Policies in Post-Communist Europe: A Historical-Institutional Analysis, Palgrave Macmillan, p.49.

**표 2. 동유럽 국가의 초산 연령(1989, 1997, 2005년)**

(단위: 세)

국가	1989	1997	2005
체코	22.5	23.7	26.6
슬로바키아	22.0	21.5(1994)	25.7
폴란드	23.0	23.1	25.8
헝가리	22.6	23.4	26.7

자료: Saxonberg, S. (2014) Gendering Family Policies in Post-Communist Europe: A Historical-Institutional Analysis, Palgrave Macmillan, p.50.

4) Saxonberg, S.(2014), Gendering Family Policies in Post-Communist Europe: A Historical-Institutional Analysis, Palgrave Macmillan, p.49.

표 3. 동유럽 및 서유럽 국가의 이혼율(1980, 1985, 1997, 2007년)

(단위: 혼인 100건당 이혼 건수)

국가	1980	1985	1997	2007
체코	28.6	28.6	56.2	54.5
슬로바키아	28.6	28.6	32.7	44.4
폴란드	12.8	18.1	20.8	26.8
헝가리	34.7	40.6	53.3	61.6
독일				49.0
스웨덴				56.6
영국				54.6

자료: Saxonberg, S. (2014) Gendering Family Policies in Post-Communist Europe: A Historical-Institutional Analysis, Palgrave Macmillan, p.50.

1960년대 사회주의 체제 시절 동유럽 국가들은 하락하고 있던 출산율을 적정한 수준으로 유지하기 위해 적극적인 출산 장려 정책을 추진하였다.<sup>5)</sup> 그 결과 합계출산율은 1970년에 체코 1.91명, 헝가리 1.97명, 폴란드 2.20명, 슬로바키아 2.40명으로 인구 대체 수준에 가깝게 상승하였다(그림 1). 그러나 출산 장려 정책의 효과는 오래 지속되지 않아 1970년대 중반부터 합계출산율은 다시 하락하기 시작하였다. 사회주의 정부의 출산 장려 정책에도 불구하고 동유럽 국가들의 출산율이 하락하게 된 것은 결혼과 출산 연령의 증가, 동거혼의 증가 등으로 대변될 수 있는 “2차 인구학적 변화”가 동유럽 국가에서도 널리 퍼지게 됐기 때문이다.<sup>6)</sup>

합계출산율의 하락은 사회주의 체제가 무너진 1989년 이후 더욱 심화돼 2000년대 초반까지 동유럽 국가들의 출산율은 초저출산 수준인 1.3명까지 하락했다(그림 1). 1990~2000년대 출산율이 급속하게 하락한 것은 시장경제 체제가 도입됨에 따라 여성들에게 새로운 선택과 가치 그리고 제한과 기회가 부여되자 결혼 및 자녀 출산을 연기하는 현상이 더욱 현저해졌기 때문이다. 하지만 이러한 변화는 실질적인 자녀 수의 감소보다는 자녀 낳는 시점을 미루게 하는 데 영향을 미쳤다. 감소하던 동유럽 국가의 합계출산율은 2000년대 초반에 저점을 찍은 후 미약하지만 증가하는 경향으로 선회하였다. 동유럽 국가의 출산율 반등은 그동안 출산을 연기했던 여성들이

5) 동유럽 국가들이 사회주의 체제 시절 동안 출산율 제고를 명백한 목표로 제시하고 추진한 정책을 “출산 장려 정책”이라고 명하기로 한다. 자유주의 체제로 변환한 이후 동유럽 국가들은 출산율 제고를 정책적 목표로 제시하지 않는다. 따라서 현재 이들 국가에서 자녀가 있는 가족을 지원하는 정책을 “가족 정책”으로 부르기로 한다.

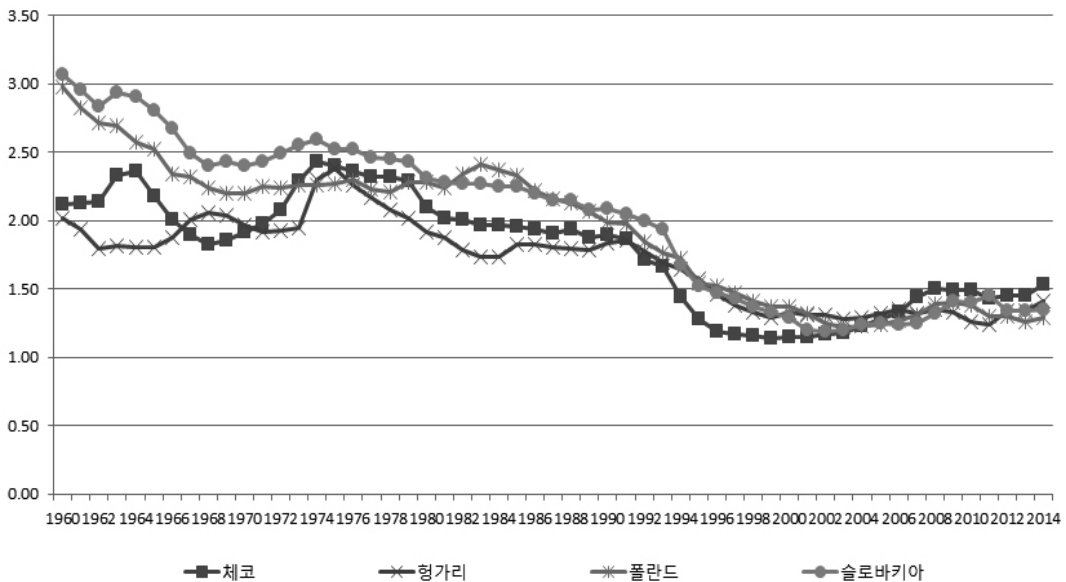
6) Frejka T.(2008), “Determinants of family formation and childbearing during the societal transition in Central and Eastern Europe,” Demographic Research, Vol. 19, article 7: pp.139-170.

미뤄 왔던 출산을 실현했기 때문으로 보고 있다. 부모가 되는 것에 높은 가치를 부여하는 동유럽 국가의 전통적인 가족주의가 이를 가능하게 했다는 것이다. 슬로바키아에서는 1990년대 가장 활발한 생산 가능 연령대인 1968년 코호트 여성들의 완결 출산율이 2.0명으로 나타났으며 이는 2000년대 합계출산율이 회복하는 것을 주도하였다.<sup>7)</sup>

2014년 현재 합계출산율은 체코 1.53명, 헝가리 1.41명, 슬로바키아 1.35명, 폴란드 1.29명으로서 초저출산 수준에서는 벗어났지만 다른 서

유럽 국가들과 비교하면 여전히 낮다. 동유럽 국가의 출산율이 아직도 낮은 수준에 머물고 있는 이유는 사회주의 체제 이후 여성 경제활동 참여에 계속해서 중요성을 부여하고 있지만 사회 내에서는 전통적인 성역할에 대한 규범이 존속하고 있으며, 가족 정책 역시 “남성 생계 부양자-여성 돌봄 노동자”라는 강한 젠더적 성향에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 최근 동유럽 여성들의 코호트 완결 출산율도 점차 하락하는 추세로 돌아서고 있어 동유럽 국가의 출산율 회복 전망을 어둡게 하고 있다.

그림 1. 동유럽 국가의 출산율(1960~2014년)



자료: OECD Family database(2016), [www.oecd.org/els/family/database.htm](http://www.oecd.org/els/family/database.htm)에서 2016. 12. 12. 인출.

7) Sobotka T.(2011), “Fertility in Central and Eastern Europe after 1989: Collapse and Gradual Recovery,” Historical Social Research Vol. 36: 2, pp.246-296.

#### 4. 동유럽 국가의 가족 정책 현황

본 절에서는 가족 지원을 위한 대표적인 정책으로 현금 지원에 해당하는 아동수당, 시간 지원에 해당하는 산전후휴가 및 육아휴직, 서비스 지원 정책인 보육 정책을 중심으로 동유럽 국가의 가족 정책 현황을 파악한다.

아동수당은 대부분의 국가에서 자녀가 성인이 될 때까지 지원하고 있다. 지원 금액은 체코, 폴

란드, 슬로바키아가 3~12세 자녀 1명당 최대 약 250유로 전후로 지원하고 있으며 이러한 급여액은 평균 임금 수준 대비 약 3%이다. 헝가리는 이들 세 국가보다 높은 아동수당을 지원한다. 매월 약 466유로의 아동수당을 지원하고 있으며 이는 평균 임금 대비 약 6%에 해당한다. 체코와 폴란드는 소득 기준으로 급여 대상을 한정하고 있는 반면 헝가리와 슬로바키아는 소득 기준을 부여하지 않는다.

표 4. 동유럽 국가의 아동 수당 현황(2010년)

국가	급여 수준		자녀 연령(학생)	소득조사
	월급여액	평균임금 대비		
체코	CZK 7,320 (약 270유로)	3%	14세(25세)	최소생활 기준 대비 가계소득 고려
헝가리	HUF 146,400 (약 466유로)	6%	18세(22세)	없음
폴란드	PLN 1,092 (약 245유로)	3%	17세(20세)	가구원당 순소득 수준 고려
슬로바키아	265유로	3%	15세(25세)	없음

주: 급여액수는 3~12세 아동 1명당 최대로 받을 수 있는 금액임.

자료: OECD Family database(2016), [www.oecd.org/els/family/database.htm](http://www.oecd.org/els/family/database.htm)에서 2016. 12. 12. 인출.

산전후휴가는 체코, 헝가리, 폴란드가 약 25주 내외 그리고 슬로바키아가 34주로, 독일 14주, 스웨덴 8.6주보다 길다. 산전후휴가 급여는 정률제로 제공하며, 상한액이 없거나 있더라도 높은 수준이다. 육아휴직 기간도 급여 지급 기간이 헝가리 136주, 슬로바키아 130주, 체코 82주로,

스웨덴 51.4주, 독일 44주와 비교하면 길다. 동유럽 국가들의 육아휴직 급여 수준은 낮은 것으로 나타났다. 육아휴직 급여가 평균 임금에서 차지하는 비중은 슬로바키아 23.4%, 체코 44.7%, 헝가리 40%로, 스웨덴 61%, 독일 65%와 비교하면 낮다.

표 5. 유럽 국가의 산전후 휴가 현황(2015년)

국가	기간	급여 수준
체코	28주	급여의 70%(매월 CZK 31,740 상한(약 1,174유로))
헝가리	24주	급여의 70%(상한액 없음)
폴란드	26주	급여의 100%(상한액 없음) ※ 육아휴직 기간 동안에 더 높은 급여를 받기 원하는 경우 급여의 80%(상한액 없음)
슬로바키아	34주	급여의 65%(상한액 평균 임금의 1.5배, 하한액 월 203.2유로)

자료: OECD Family database(2016), www.oecd.org/els/family/database.htm에서 2016. 12. 12. 인출.

표 6. 동유럽 국가의 육아휴직 현황(2015년)

국가	기간		급여 수준	
	자녀 연령	급여 기간 (주)	액수	평균 임금 대비(%)
체코	자녀 연령 3세까지	82	- 휴직 기간 24개월: 이전 달 급여의 70% [월 CZK 11,500 상한(약 425유로)] - 휴직 기간 48개월: 월 CZK 7,000 상한 (약 259유로) ※ 전체 기간 동안 총급여는 CZK 220000 (약 8140유로) 이상을 넘을 수 없음	44.7
헝가리	- GYED: 보험 가입자를 대상으로 산전후 기간이 끝난 이후부터 자녀 연령 2세까지 - GYES: 보험 가입자를 대상으로 GYED 기간이 끝난 이후부터 자녀 연령 3세까지, 보험 비가입자는 자녀 연령 3세까지	136	- GYED: 이전 임금의 70%[HUF 147000 상한(약 468유로)] - GYES: 매월 HUF 28500 정액(약 90 유로)	40.0
폴란드	- 육아휴직: 6주 - 자녀양육휴직: 산전후휴가, 육아휴직 이후 36개월, 자녀 연령 5세까지	26	산전후휴가 기간에 선택한 급여 종류에 따라 급여의 80%(상한액 없음) 혹은 급여의 60%(상한액 없음)	60.0
슬로바키아	자녀 연령 3세까지	130	매월 203.2유로 정액	23.4

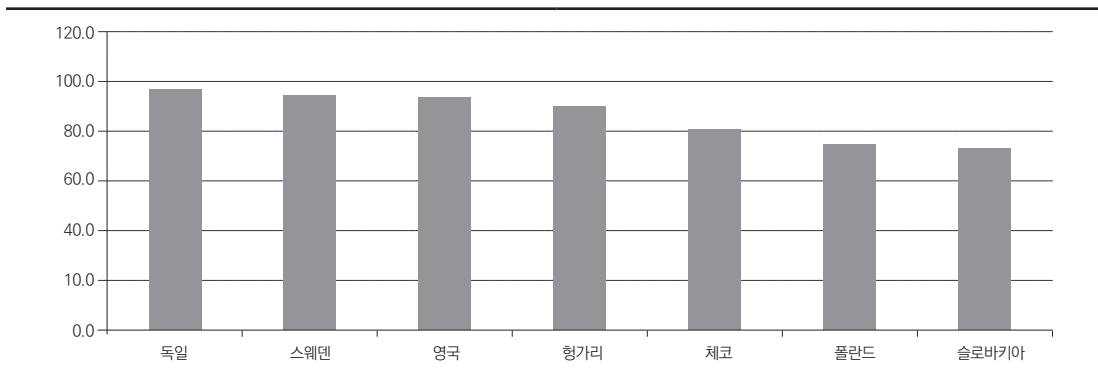
자료: OECD Family database(2016), www.oecd.org/els/family/database.htm에서 2016. 12. 12. 인출.

동유럽 국가의 3~5세 유아 교육시설 등록률은 2014년 헝가리 89.7%, 체코 80.5%, 폴란드 74.1%, 슬로바키아 73%로 90%가 넘는 독일, 스웨덴, 영국 등 서유럽 국가와 비교하면 낮은 수준이다(그림 2). 0~2세 보육시설 이용률은 3~5세 유아교육시설 등록률보다 현격하게 떨어진다.

2014년 현재 헝가리 14.5%, 폴란드 11.0%, 슬로바키아 6.4%, 체코 5.6%로, 스웨덴 45.7%, 영국 39.7%, 독일 13.6%와 비교하면 상당히 낮다(그림 3). 2006년과 비교해 보면 2014년 동유럽 국가의 영아 보육시설 이용률은 개선되고 있지만 증가율은 매우 미약한 수준이다.

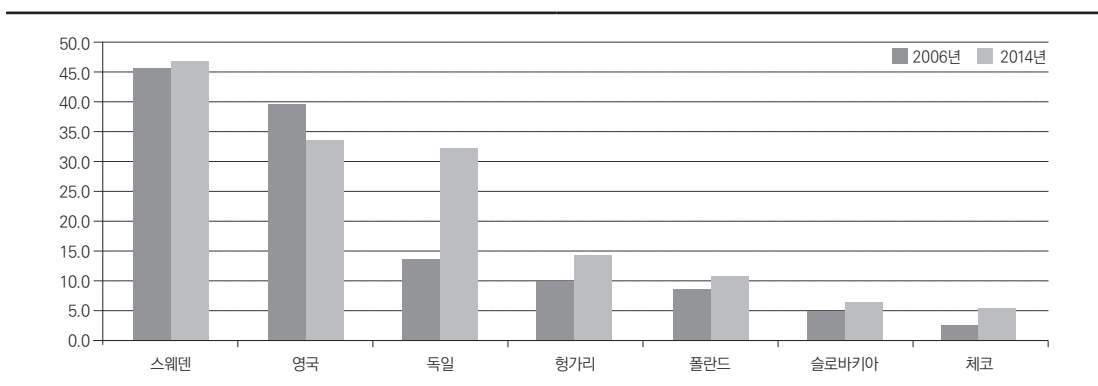


그림 2. 동유럽 국가와 서유럽 국가의 3~5세 유아교육시설 등록률(2014년)



자료: OECD Family database(2016), [www.oecd.org/els/family/database.htm](http://www.oecd.org/els/family/database.htm)에서 2016. 12. 12. 인출.

그림 3. 동유럽 국가와 서유럽 국가의 0~2세 보육시설 등록률



자료: OECD Family database(2016), [www.oecd.org/els/family/database.htm](http://www.oecd.org/els/family/database.htm)에서 2016. 12. 12. 인출.

동유럽 국가의 0~14세 자녀가 있는 15~64세 여성 고용률은 서유럽 국가와 유사하거나 약간 낮은 수준으로, 2014년 체코 61.6%, 헝가리 58.1%, 폴란드 67.6%, 슬로바키아 56.6%이다 (표 7). 동유럽 여성 대부분은 어린 자녀가 있음

에도 불구하고 종일제로 일하고 있으며 시간제 고용률은 전체 고용의 약 5% 내외로 매우 낮다. 이는 독일과 영국 등 서유럽 국가에서 어린 자녀가 있는 취업 여성의 거의 절반 이상이 시간제로 근로하고 있는 모습과 매우 대조적인 양상이다.

표 7. 동유럽 국가와 서유럽 국가의 모성 고용률(2014년)

국가	고용률(전체)	고용률(종일제)	고용률(시간제)
체코	61.6%	56.2%	5.4%
헝가리	58.1%	52.0%	4.2%
폴란드	67.6%	61.0%	6.6%
슬로바키아	56.6%	50.3%	4.0%
덴마크	82.0%	72.2%	9.6%
독일	69.0%	30.0%	39.0%
영국	67.1%	33.0%	33.3%

주: 0~14세 자녀가 있는 15~64세 여성 고용률.

자료: OECD Family database(2016), [www.oecd.org/els/family/database.htm](http://www.oecd.org/els/family/database.htm)에서 2016. 12. 12. 인출.

앞서 고찰한 내용을 중심으로 동유럽 국가의 가족 정책을 평가하면 다음과 같다. 동유럽 국가들은 사회주의 체제 때부터 자유화된 현재 시점까지 여성들의 경제활동 참여를 중요시하고 있다. 하지만 사회 규범과 가족 정책은 전통적인 “남성 생계 부양자-여성 돌봄 노동자” 모형에 기초하고 있어 여성들이 출산, 일, 가족 생활을 병행하는 것을 어렵게 만든다. 동유럽 국가의 육아 휴직 제도는 다른 유럽 국가와 비교해 상대적으로 긴 휴직 기간을 부여함으로써 여성들이 오랜 경력 단절로 인해 출산 후 노동시장에 복귀하는 것을 어렵게 한다. 고용주들도 여성을 고용하기를 꺼려 정규직보다는 특정 기간 동안에만 단기적으로 고용하는 것을 선호하고 있다. 동유럽 여성들은 육아휴직이 끝나고 나서 직장으로 다시 복귀할 수 있는 합법적인 권리를 가지고 있으나 대다수 기업들에서는 이러한 권리를 보장해 주

지 않고 있으며, 육아휴직 후 여성들이 직장에 복귀할 때 해고당하는 경우가 적지 않게 발생하고 있다.

0~2세 영아 보육시설 부족은 동유럽 여성들이 직업 생활과 자녀 양육을 병행하는 것을 어렵게 하는 또 다른 요인으로 작용한다. 동유럽 국가의 노동시장도 유연하지 못한 실정이다. 영유아 자녀를 둔 부모들이 시간제로 일할 수 있는 권리를 부여하는 “유럽연합 이사회 지시 98/23/EC”를 아직도 동유럽 국가들은 통과시키지 않은 상태이다. 시간제 고용을 위한 조세 유인책이나 다른 조치들을 제도화한 동유럽 국가도 아직 없다.

사회주의 체제였던 1980년대와 사회주의 체제가 무너진 직후인 1989년을 전후해 동유럽 국가의 출산율은 대표적인 서유럽 국가인 독일과 영국 그리고 북유럽 국가인 스웨덴보다도 높았다. 하지만 이후 십수 년 동안 합계출산율은 지속

적으로 하락해 현재 동유럽 국가의 출산율은 독일, 영국, 스웨덴보다도 낮다. 이는 과거 명시적 혹은 암묵적으로 젠더적인 가족 정책을 추진했던 서유럽 국가들이 여성의 일과 가정의 양립을 지원하려는 방향으로 정책을 변화시키고 있는 반면 동유럽 국가에서는 아직도 이러한 노력이 적극적으로 이뤄지지 않고 있기 때문이다. 영국을 포함한 앵글로·색슨 국가들은 불충분한 공공 보육서비스와 육아휴직에 대한 대안으로 민간 시장에서 대안적인 보육서비스 상품을 구매하는 것을 가능하게 하고 있다. 독일은 보육시설을 확대해 0~2세 보육시설 이용률이 2006년 13.6%에서 2014년 32.3%로 크게 증가했다. 육아휴직 제도에도 많은 변화를 가져와 휴직 기간을 짧게 하는 동시에 소득 기준하에서 정액으로 지급하던 급여를 소득 보전 원칙에 따라 소득 수준과 연동되도록 변경했다. 동유럽 국가의 출산율 회복이 서유럽 국가와 비교해 더디게 나타나는 것은 동유럽 국가가 가지고 있는 가족 정책의 한계에 기인한 바가 크다.

## 5. 나가며

본고는 대표적인 동유럽 국가인 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아를 중심으로 사회주의 및 체제 전환기 동안의 젠더 규범, 초혼 및 초산 연령 등 가족 구조, 출산율, 그리고 가족 정책의 현황을 살펴보았다. 동유럽 국가들은 사회주의 시절부터 지금까지 여성의 경제활동 참여를 중요시

해 왔지만 여전히 전통적인 성역할 규범이 노동 시장과 가족 생활에 남아 있고 가족 정책도 이러한 한계에서 벗어나지 못하고 있다. 최근 유럽 국가들의 전반적인 합계출산율 회복 추세에 따라 동유럽 국가에서도 출산율 반등은 이뤄졌지만 그 규모는 서유럽 국가와 비교해 낮은 수준이다. 동유럽 국가의 경험이 우리나라 저출산 문제에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회주의 체제 기간 동안 국가가 주도적으로 추진한 출산 장려 정책은 단기간에 합계출산율을 일정 부분 상승시키는 효과는 가져왔으나 이후 출산율이 다시 하락하였다. 이러한 사실은 2차 인구학적 변화에 따라 진행되는 출산율의 감소는 포퓰리즘적인 출산 장려 정책만으로는 그 경향을 반등시키는 데 한계가 있다는 것을 말해 준다. 가족 구조와 여성의 역할 변화를 지지하는 전반적인 가족 정책과 노동시장 정책의 변화 없이는 출산율 회복을 기대하기 어렵다는 것이다.

둘째, 우리나라와 유사하게 초저출산 이하에 머물고 있던 동유럽 국가의 출산율은 그러나 2000년대 이후부터 현재까지 합계출산율의 반등이 이뤄져 현재 약 1.5명 수준을 유지하고 있다. 자녀 출산에 대해 전통적인 가치관을 가지고 있던 1960년대 코호트 여성들이 늦은 연령에도 희망하는 수의 자녀를 출산했기 때문이다. 자녀와 가족을 중시하는 가치관이 존속되는 경우 합계출산율 반등을 기대해 볼 수 있다는 사실을 암시해 준다.

셋째, 그럼에도 불구하고 동유럽 국가 합계출

산율은 인구 대체 수준까지 반등이 이뤄지지 못했다. 합계출산율이 인구 대체 수준까지 상승한 프랑스, 스웨덴 등과 비교하면 여전히 낮다. 동유럽 국가의 출산율 반등 정도가 서유럽 국가에 못 미치는 이유는 여성들이 직장 생활과 가족 생활을 동시에 영위할 수 있게 하는 정책이 아직도 불충분하고, 전통적인 양성 역할 규범이 사회 내에 존속하고 있기 때문이다. 우리나라도 일과 가족 생활 양립이 어렵고 이를 지지하는 정책이 부족한 현실이 지속된다면 서유럽 국가와 같은 수준의 출산율 반등은 기대하기 어려울 것으로 보인다.

국내 합계출산율은 2015년 1.24명으로 동유럽 국가보다 훨씬 낮은 수준이며 아직도 눈에 띄는 반등의 기미를 보이지 않고 있다. 국내 합계출산율이 아직도 초저출산 수준 이하에 머물고 있는 이유는 여성들이 지금까지 미뤄 온 출산을 아직 실현하지 못했거나 희망하는 자녀 수까지 낳지 못한 채 추가 출산을 포기했기 때문이라고

본다. 국내 조사 결과에 따르면 15~49세 유배우자 여성의 평균 출생아 수는 1.75명인데 이상적으로 생각하는 자녀 수는 2.25명이다. 이는 우리나라 여성들이 평균적으로 약 0.5명의 자녀를 실현하지 못하고 있다는 것을 말해 준다.<sup>8)</sup> 우리나라는 젠더와 가족주의 측면에서 동유럽 국가들과 유사한 특성을 가지고 있으며 이와 더불어 자녀 양육과 교육에 대한 높은 기대 그리고 이에 대한 과도한 경제적인 부담을 짊어지고 있다. 현금 수당과 보육료 지원 등을 통해 부모들이 지고 있는 자녀 양육 부담은 어느 정도 감면될 수 있겠지만, 국민들이 이상적으로 생각하는 수만큼 추가적인 자녀 출산이 이뤄질 수 있을지는 장담하기 어렵다. 국민들의 자녀 출산에 대한 희망과 실제의 간격을 좁혀 주는 정책 마련이 저출산 문제 해결을 위한 선결 조건이다. 자녀 양육과 교육에 대한 부담이 경감되고 일과 가정 생활 양립을 가능하게 하는 사회적 변화가 절실하게 요구 있는 시점이다. ■

8) 이삼식 등(2015), 2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사, 한국보건사회연구원.