

유럽 국가 육아 지원 정책의 동향 및 시사점

Current European Childcare Policy and Implication

신윤정 한국보건사회연구원 연구위원

이지혜 한국보건사회연구원 선임연구위원

1. 서론

유럽에서는 과거 십 수년 전부터 출산율 하락에 따른 저출산 문제가 가져올 사회적 영향력을 심각하게 인식하고 이에 대한 대응 정책을 국가적인 과제로 추진해 오고 있다. 저출산과 이에 수반되는 인구 구조의 고령화는 유럽 국가가 표방하고 있는 사회주의적인 복지국가를 지향하는데 크게 걸림돌로 작용할 것으로 우려되고 있다. 유럽에서 저출산 문제에 대응하는 정책의 하나로서 육아 지원 정책을 들 수 있다. 유럽 국가의 육아 지원 정책은 자녀 양육 비용을 경감하여 출산율을 회복시키고자 함과 동시에 여성의 경제활동 참여 증가를 통해 노동력을 확보함으로써 미래 사회의 성장 동력을 확보하는데 목적이 있다.

유럽 국가에서는 국가 전체의 노동력을 향상시키는데 잠재적으로 여성 노동력을 활용할 수

있는 여지가 아직 많이 남아있다고 보고 있다¹⁾. 여성 노동력의 적극적인 활용을 위해서 비용 부담이 적절하고 접근도가 높은 육아 지원 서비스를 제공하는 것을 국가적으로 중요한 과제로 삼고 있다는 특징을 보이고 있다. 국가의 포괄적인 육아 지원 정책은 일과 가정 생활이 조화로운 상태에서 부모 모두가 일하는 것을 가능하게 하여 가계 소득의 증가를 가져와 궁극적으로 아동 빈곤을 감소시키는데 기여할 것으로 기대되고 있다.

1992년 3월 EU 집행 위원회는 육아 지원 인프리에 대한 권고문을 통과시켜서 모든 EU 회원국으로 하여금 “자녀 양육과 관련하여 발생하는 직장 생활, 가정 생활, 자녀 양육에 대한 책임을 여성과 남성이 모두 조화롭게 할 수 있게 하기 위해 정책을 입안하거나 단계적으로 추진할 것”을 천명하였다. 이로부터 10년이 지난 2002년 바르셀로나 정상회담에서 이러한 목적

1) Council of the European Union (2006/2007) “Joint employment report 2006/2007”

이 보다 분명하게 공식화 되었으며 육아 지원과 관련한 목표치가 설정되었다. 완전 고용을 목적으로 EU 집행 위원회는 회원국들이 여성 노동 시장 참여를 저해하는 요인들을 제거하고, 각국의 육아 지원 인프라 공급 현황 및 이에 대한 수요를 감안하여 2010년까지 보육 서비스 이용을 3세부터 학령기 연령 전까지 아동의 90%, 3세 미만 아동의 33%까지 달성하는 것을 목표로 제시하였다. 이러한 육아 지원 인프라의 목표를 설정함에 있어서 2000년까지 각국의 노동시장 참여율을 70%까지 상승시키고 2010년까지 여성 노동시장 참여율을 60%까지 상승시키는 것을 전제로 하고 있다.

본 고에서는 유럽 국가가 표방하고 있는 육아 지원 정책의 목적, 유럽 국가의 출산율과 여성 경제 활동 참여의 특징, 그리고 최근 유럽 국가가 지니고 있는 육아 지원 정책의 현황에 대해 고찰하고자 한다. 우리나라보다 먼저 저출산 문제를 경험하였고 이를 극복하기 위한 정책을 꾸준히 추진해 오고 있는 유럽 국가의 경험은 우리나라에 유용한 시사점을 줄 것으로 보인다. 이러한 유럽 국가의 정책 시사점을 토대로 우리나라 저출산 정책이 향후 나아갈 방향성을 모색해 보기로 한다.

2. 유럽 국가의 육아 서비스 지원 정책의 목적

유럽 국가에서 육아 지원 정책은 아동의 건전한 발달에 기여한다는 측면 이외에도 출산율 향상, 여성 노동 시장 참여의 증가, 양성 평등 사회

의 구축이라는 목적하에 추진되고 있다. 유럽 국가가 표방하고 있는 육아 지원 정책의 중요한 네가지 목적은 다음과 같다. 첫째, 자녀가 있는 가정의 양육 부담 경감에 따른 여성 경제활동 참여의 증가이다. 유럽 국가가 전통적으로 양육 지원 정책을 국가적인 차원에서 지지하는 목적은 명백하게 여성의 노동 시장 참여를 높이기 위한 것에 있다. 여성의 노동 시장 참여가 증가할수록 사회에서의 양성 평등이 확립될 수 있으며, 여성 인력 활용을 통한 노동력 확보는 곧 경제 성장으로 이어질 수 있다. 국가의 양육 지원 정책을 통해 적극적인 여성 노동력 활용이 가능해지고 이는 미래 사회의 성장 동력 확보로 이어져 고령화 사회에서 지속 가능한 발전을 보장할 수 있게 된다.

둘째, 출산율의 회복이다. 보육 서비스에 대한 지원은 직접적인 육아 비용 뿐만 아니라 취업 여성의 자녀 양육에 대한 기회 비용을 감소시켜 전반적으로 직간접적인 자녀 양육 비용을 감소시킬 수 있다. 양육 비용의 감소는 특히 저출산 문제를 겪고 있는 국가에서 출산율을 제고시키는데 효과적으로 작용할 수 있다. 육아서비스에 대한 지원은 취업 여성들이 직장 생활을 지속하면서 자녀를 돌볼 수 있는 것을 가능하게 한다. 이러한 측면에서 육아 지원 정책은 여성의 취업률을 제고시키는 동시에 출산율도 회복할 수 있는 유용한 정책적인 도구로서 중요한 기능을 한다.

셋째, 가계 소득 증가에 따른 빈곤 감소이다. 육아 지원 서비스는 여성의 일과 가정의 양립을 가능하게 하여 여성의 노동 시장 참여를 증가시킨다. 개별 가정은 여성 경제활동을 통해 벌어들인 수익으로 가계의 소득을 일정 수준 이상으

로 보전할 수 있게 된다. 가계 소득 증가를 통해 빈곤 위험으로부터 가정이 보호될 수 있기 때문에 육아 지원 서비스는 빈곤으로부터 가계를 보호하는 역할을 한다. 가계 소득 증가는 아동이 빈곤에 빠질 위험을 감소시키며 이를 통해 아동의 건전한 발달에도 기여할 수 있다.

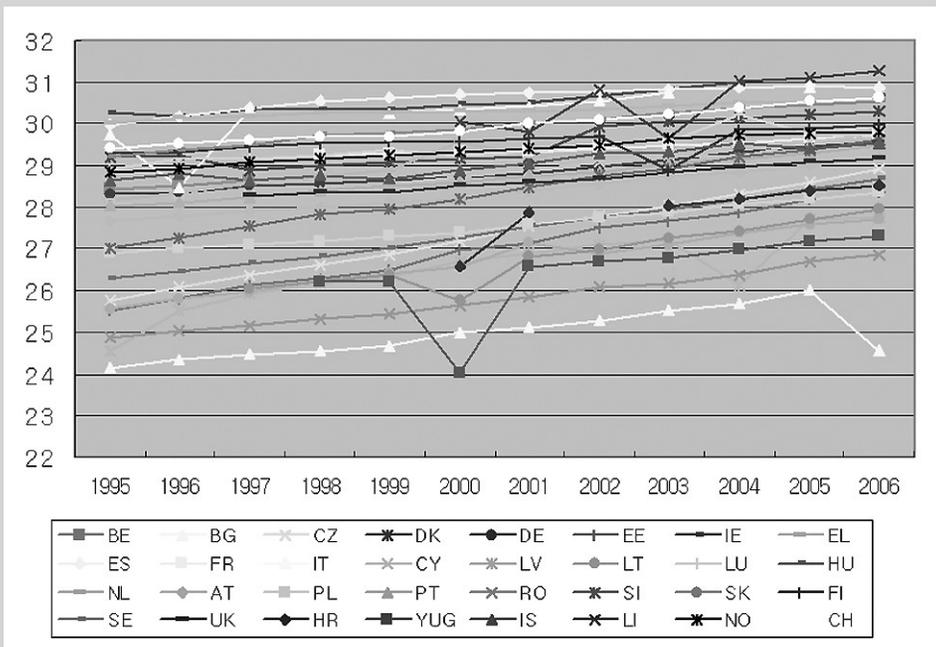
넷째, 육아 지원 서비스는 아동 발달을 위한 목적에서 아동에게 풍부하고 안전하며 동기를 부여하는 환경을 제공해 줄 수 있다. 이러한 측면에서 육아 지원 서비스는 모든 아동의 건전한 발달을 추구함으로써 사회 통합을 달성하는 효과를 가져올 수 있다.

3. 유럽 국가의 출산율 및 경제 활동 현황

1) 출산율 현황

유럽 국가에서 출산율의 변화에 가장 큰 요인으로 작용하게 된 것은 초혼 연령의 상승이다. 지난 십 수년 동안 유럽 국가에서 젊은 연령에 아이를 낳는 여성은 점점 줄어들고 있으며 나이 들어 아이를 낳는 여성이 더 많아지고 있다. [그림 1]은 유럽 국가의 평균 초산 연령의 변화를 보여 준다. 1995년부터 유럽 국가의 초산 연령

그림 1. EU 국가의 초산 연령 (1995~2006)²⁾



자료: eurostat(2009) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

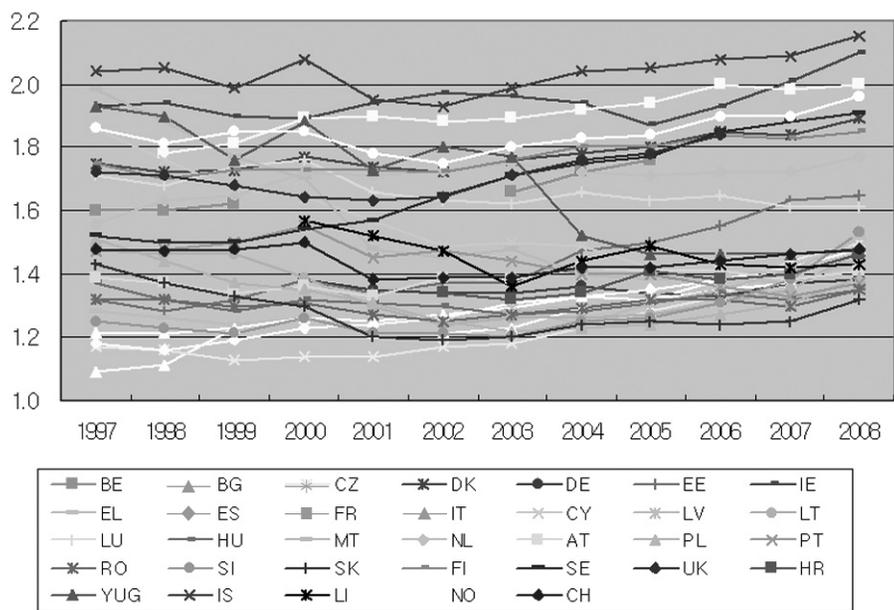
2) 각 약어에 해당되는 국가는 다음과 같으며, 이후 모든 그래프의 약어에도 공통적으로 적용됨. AT(Austria, 오스트리아), BE(Belgium, 벨기에), BG(Bulgaria, 불가리아), CH(Switzerland, 스위스), CY(Cyprus, 사이프러스), CZ(Czech Republic,

은 점차 상승하여 2006년 현재 거의 대부분의 국가에서 초산 연령이 25세가 넘고 있다. 2006년 현재 초산 연령이 높은 국가는 리히텐슈타인(31.27세), 스페인(30.88세), 이탈리아(30.87세), 아일랜드(30.66세), 스위스(30.64세)이다. 초산 연령이 25세 이하인 국가는 불가리아(24.57세) 하나의 국가인 것으로 나타났다.

[그림 2]는 EU 국가의 출산율의 연도별 변화를 보여주고 있다. 1990년대 후반까지만 해도

별다른 증가세를 보이지 않거나 약간의 감소세를 보이던 EU 국가의 출산율은 2000년대에 들어와서 크기는 적지만 점차 상승하는 양상을 보이고 있다. 1990년대 후반까지만 해도 출산율이 2.0 수준이었던 국가는 아이슬란드 한 국가 밖에 없었으나 2008년에 들어와서 아일랜드(2.1명), 프랑스(2명)가 인구대체수준에 근접한 출산율을 보이고 있다. 노르웨이(1.96명), 스웨덴(1.91명), 덴마크(1.89명), 핀란드(1.85명)도

그림 2. EU 국가의 출산율(1997~2008)



자료: eurostat(2009) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

체코, DE(Germany, 독일), DK(Denmark, 덴마크), EE(Estonia, 에스토니아), EL(Greece, 그리스), ES(Spain, 스페인), FI(Finland, 핀란드), FR(France, 프랑스), HR(Croatia, 크로아티아), IE(Ireland, 아일랜드), IS(Iceland, 아이슬란드), IT(Italy, 이탈리아), HU(Hungary, 헝가리), LI(Liechtenstein, 리히텐슈타인), LV(Latvia, 라트비아), LT(Lithuania, 리투아니아), LU(Luxembourg, 룩셈부르크), MT(Malta, 몰타), NL(Netherlands, 네덜란드), NO(Norway, 노르웨이), PL(Poland, 폴란드), PT(Portugal, 포르투갈), RO(Romania, 루마니아), SE(Sweden, 스웨덴), SI(Slovenia, 슬로베니아), SK(Slovakia, 슬로바키아), TR(Turkey, 터키), UK(United Kingdom, 영국), YUG(Yugoslavia, 유고슬라비아)

2.0명에 접근하는 높은 출산율을 보이고 있다. 반면에, 출산율 수준이 1.3명 수준을 보이는 최저출산 국가는 헝가리(1.35명), 루마니아(1.35명), 슬로바키아(1.32명)로 대부분 동구권 국가들이다. 적극적인 출산율 제고 정책을 추진한 스웨덴과 프랑스의 경우 1997년부터 2008년까지 출산율은 각각 0.39명과 0.22명 상승한 것으로 나타났다. 반면에 같은 기간 동안 사이프러스, 헝가리, 유고슬라비아는 각각 0.4명, 0.54명, 0.46명 하락한 것으로 나타났다.

2) 여성 노동 시장 참여 현황

2000년 리스본 목표는 유럽 국가에서의 노동 시장 참여율을 70%까지 상승시키며, 2010년까지 여성의 노동시장 참여율을 60%까지 상승시키는 것을 목표로 하고 있다. 최근 EU 국가의 경제 상황은 긍정적인 상황으로 평가되지만 노동시장 참여율을 70%까지 끌어올리기 위해서는 상당 수준의 노력이 요청되고 있다³⁾.

여성 노동 시장 참여율이 국가별로 다양한 수준을 보이고 있는 유럽 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이 있다. 그것은 가정 내에서의 자녀의 존재가 남성의 노동 시장 참여에는 별다른 영향을 미치지 않고 있지만 여성의 경우 상당하게 영향을 미치고 있다는 것이다. 특히 이러한 양상은 체코, 헝가리, 슬로바키아 등 과거 공산국가이었던가 최근에 자유주의 국가로 바뀐 국가에서 강하게 나타나고 있다. 몇 개의 국가를 제외하고 거의 대부분의 유럽 국가에서

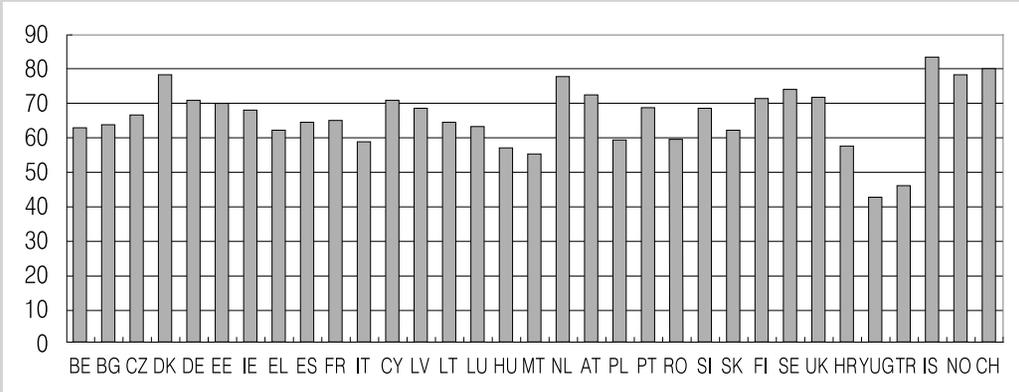
출산율은 인구 대체 수준인 2.1명을 밀돌고 있는데 출산율이 낮은 국가에서 특히 여성의 노동 시장 참여율 역시 낮은 것으로 나타나고 있다.

[그림 3]은 2008년도 EU 국가의 노동시장참여율을 보여 주고 있다. 리스본 목표인 노동시장 참여율 70% 이상 달성한 국가는 아이슬란드(83.6%), 스위스(79.5%), 덴마크(78.1%), 노르웨이(78%), 네덜란드(77.2%), 스웨덴(74.3%), 오스트리아(72.1%), 영국(71.5%), 핀란드(71.1%), 사이프러스(70.9%), 독일(70.7%) 11개국이다. 이러한 국가의 대부분은 출산율이 높은 것으로 나타나고 있어 2008년 현재 아이슬란드 2.15명, 덴마크 1.89명, 노르웨이 1.96명, 네덜란드 1.77명, 스웨덴 1.91명, 영국 1.84명, 핀란드 1.85명이다. 한편, 루마니아 1.35명, 폴란드 1.39명, 슬로바키아 1.32명 등 낮은 노동시장 참여율을 보이는 국가에서는 출산율 역시 낮은 것으로 나타나고 있다.

유럽 국가의 여성 노동 시장 참여율은 [그림 4]에 있다. 여성 노동시장 참여율이 가장 높은 국가는 아이슬란드 79.6%로 가장 낮은 국가 터키의 24.3%와 비교하여 55.3%p 차이를 보인다. 리스본 목표인 여성 노동시장 참여율 60%를 달성한 국가는 아이슬란드(79.6%), 노르웨이(75.4%), 덴마크(74.3%), 스위스(73.5%), 스웨덴(71.8%), 네덜란드(71.1%), 핀란드(69%), 에스토니아(66.3%), 오스트리아(65.8%), 영국(65.8%), 독일(65.4%), 라트비아(65.4%), 슬로베니아(64.2%), 사이프러스(62.9%), 포르투갈(62.5%), 리투아니아(61.85), 프랑스(60.4%), 아

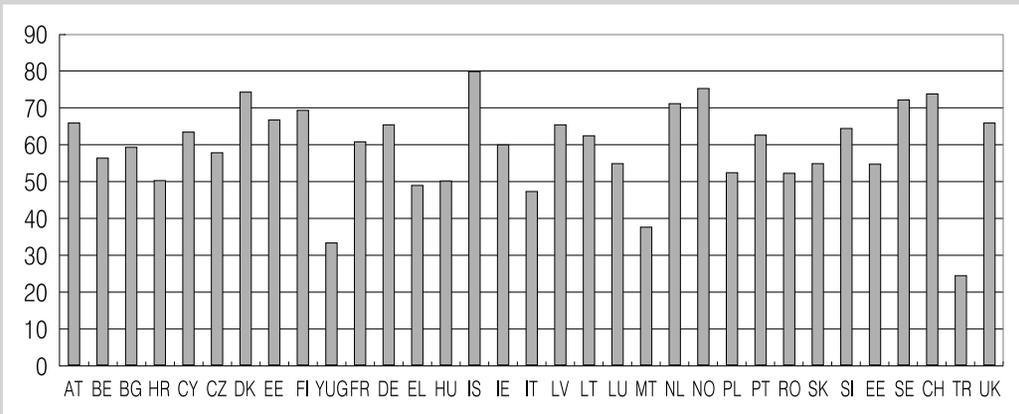
3) Council of the European Union (2006/2007) "Joint employment report 2007/2008"

그림 3. EU 국가의 노동시장 참여율(2008)



자료: eurostat(2009) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

그림 4. EU 국가의 여성 노동시장 참여율(2008)



자료: eurostat(2009) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

일란드(60.2%) 등 18개 국가이다. 60%에 거의 도달한 국가로 불가리아(59.5%)와 체코(57.6%)가 있다. 여성 노동시장 참여율 50%에도 못미치는 국가로는 터키(24.3%), 유고슬라비아(32.9%), 몰타(37.4%), 이탈리아(47.2%), 그리스(48.7%)가 있다. 여성 노동 시장 참여율의 리스

본 목표치를 달성한 국가에서는 대부분 출산율이 높지만 리스본 목표치를 달성하지 못한 국가에서는 출산율이 낮은 것을 발견할 수 있다.

유럽 국가의 노동시장 참여율의 성별 차이는 국가별로 다양한 것으로 나타났다. 노동 시장 참여율의 남녀간 차이가 20% 이상인 국가는 이

탈리아, 그리스, 몰타, 터키로 나타났으며, 체코, 유고슬라비아, 스페인 역시 노동시장 참여율의 남녀간 차이가 심한 것으로 나타났다. 이렇게 노동 시장 참여율의 남녀 차이가 큰 국가에서 출산율이 낮다는 특징을 보인다. 노동시장 참여율의 남녀간 차이가 적은 국가는 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 리투아니아로서 이들 국가에서는 출산율이 높다는 특징을 보이고 있다.

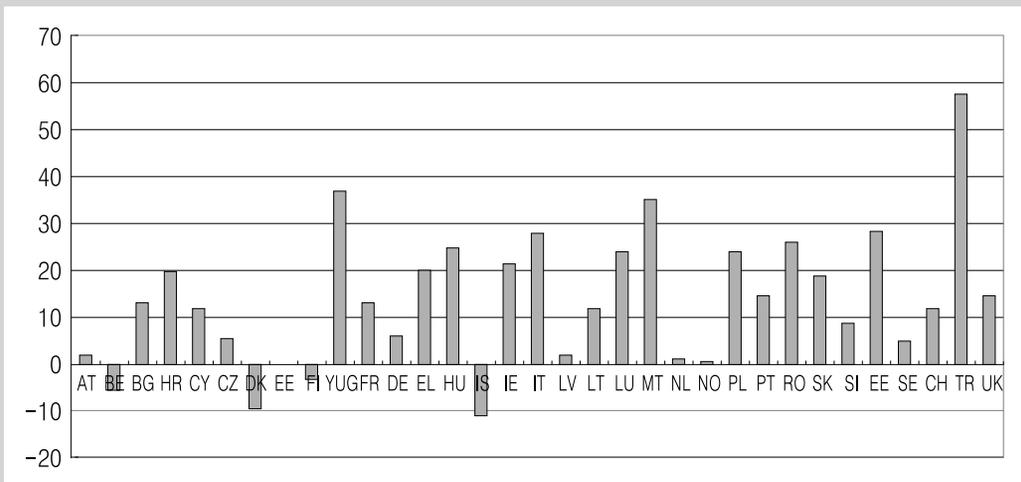
노동 시장 참여율의 남녀 간 차이가 큰 이유는 대부분의 경우 육아에 대한 책임이 여성에게 있기 때문이다. 자녀가 있는 남성은 자녀가 없는 남성에게 비해 노동시장에 참여하는 경향이 크다. 반면에 여성은 자녀가 없는 여성이 자녀가 있는 여성에 비해 노동시장에 참여하는 경향이 큰 것으로 나타난다.

남성의 경우 0~6세 자녀가 있는 남성의 노동 시장 참여율과 자녀가 없는 남성과의 차이가 모

든 EU 국가들 사이에서 약 10% 내외로 일정한 수준을 보이고 있다. 하지만 여성의 경우 자녀가 있는 여성과 없는 여성간의 노동시장 참여율은 국가별로 매우 다양한 양상을 보이고 있다. 가장 많은 차이를 보이는 국가는 체코(40.5%), 헝가리(33.6%), 슬로바키아(32.8%)이다. 가장 적은 차이를 보이는 국가는 루마니아(2.1%)와 벨기에(0.9%)이다. 포르투갈과 슬로베니아는 자녀를 가진 여성이 오히려 노동시장 참여율이 높은 것으로 나타났다.

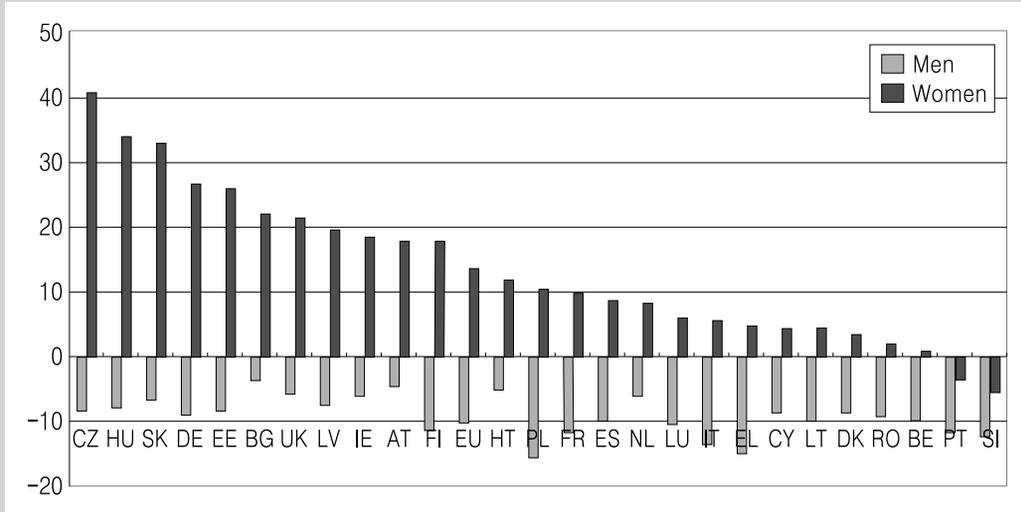
지금까지 출산율의 하락은 여성의 노동시장 참여의 증가에 의해 야기된 것으로 지적되어 왔다. 여성의 교육 수준 향상과 직업 능력 개발에 대한 욕구 증가가 자녀 양육에 대한 기회 비용을 증가시켰기 때문이다. 하지만 이러한 전형적인 경제학적 관점에서의 주장은 출산율과 여성의 노동시장 참여 간의 상관관계가 최근 들어

그림 5. EU 국가의 성별 노동시장 참여율 차이(2008)



자료: eurostat(2009) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

그림 6. EU 국가의 자녀 유무에 따른 노동 시장 참여율 차이(2006)



자료: eurostat(2009) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

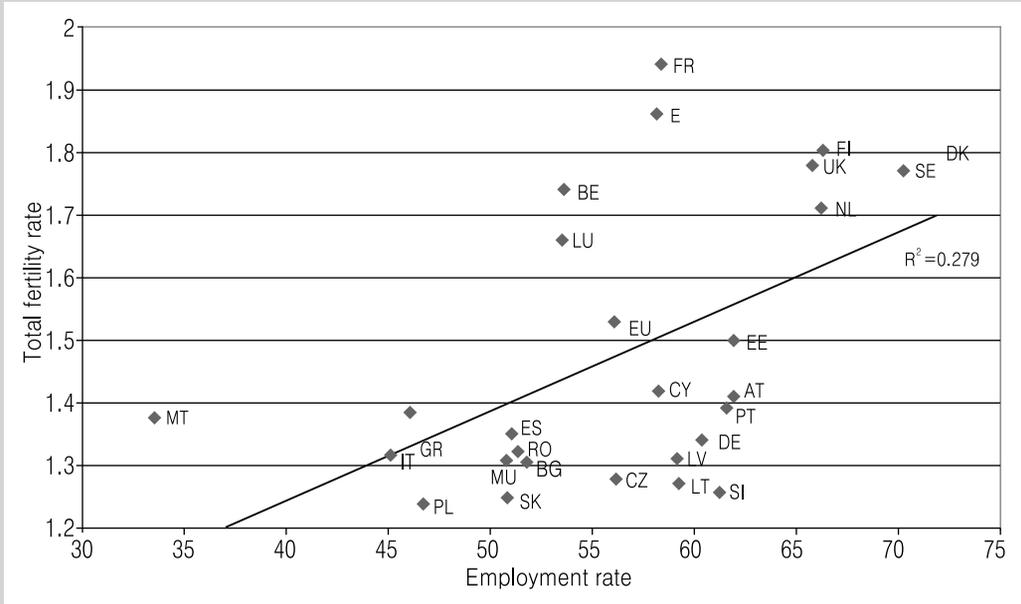
오히려 양의 상관관계를 보이게 됨에 따라 논거가 희박해지기 시작하였다.

앞서 살펴 본 바와 같이 높은 여성 노동시장 참여율을 보이는 국가(아이슬란드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드)는 역시 높은 수준의 출산율을 보이고 있다. 반면에 여성 노동 시장 참여율이 낮은 국가(슬로바키아, 헝가리, 폴란드)는 출산율이 1.5 이하의 낮은 수준을 보이고 있다. 이는 북구 유럽 국가의 일과 가정 생활의 양립을 가능하게 하는 제도들이 출산율을 제고시키는데 큰 역할을 하고 있다는 사실을 지적한다. 출산율이 낮은 남부 지중해 연안 유럽 국가와 동구권 유럽 국가에서 여성의 경제활동 참여율이 낮다는 사실은 이러한 국가에서 여성이 출산 및 자녀 양육을 직장 생활과 함께 병행하는 것이 어렵다는 사실을 지적하고 있다.

4. 유럽 각국의 육아 지원 정책의 최근 동향

유럽 국가들은 육아 지원 정책의 발달 정도에 따라 7가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 육아 지원 서비스가 보편적으로 제공되며 서비스의 이용이 국민의 권리로서 보장되는 국가일수록 출산율이 높은 특징을 보인다. 출산율이 높은 유럽 국가에서 여성 노동력을 적극적으로 활용하고 출산율을 회복시키기 위해 육아 지원 인프라를 적극적으로 확충하려는 특징을 보이고 있다. 육아 지원 서비스 확충에 대하여 정책 추진 의지가 약하고 사회적인 합의가 이루어 지지 않은 국가와 보수적인 경향이 강하여 여성이 가정에서 자녀를 돌봐야 한다는 전통이 강한 국가에서는 출산율이 낮은 경향을 보이고 있다. 각 그룹에 해당하는 국가가 최근에 직면하고 있는 육

그림 7. EU 국가의 출산율과 여성 노동시장 참여율간의 관계



자료: Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunity – Unit E1(2009)

아 지원 인프라 정책과 관련한 이슈를 정리하면 <표 1>과 같다.

1) 육아 지원 서비스가 보편적으로 제공되고 있으며 국민들의 수요가 거의 충족된 국가: 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 아이슬란드

이들 국가에서 육아 지원 서비스는 사회 정책에서 필수적인 부분을 차지한다. 그러나 이러한 평가에도 불구하고 육아 지원 서비스 정책과 관련한 논쟁은 항상 제기되고 있다. 최근의 논의로는 근무 시간에 맞춰 탄력적으로 육아 지원 시설을 운영하는 것, 개인의 다양성을 고려하여 보육 서비스를 제공하는 것과 같은 보다 상위의 육구 충족에 대한 내용이다. 또한 실업자, 전업

주부, 육아 휴직 중인 부모 등 경제 활동에 참여하지 않는 부모에 대해 국가가 지원하는 육아 지원 시설을 이용할 권리를 부여해야 하는가에 대한 논쟁도 있다.

덴마크에서는 2005년 12월에 Family and Working Life Commission이 설립되었다. 동 위원회는 가정이 직면하고 있는 노동시장 참여문제, 공공 및 민간의 육아 지원 서비스 문제와 관련된 정책의 방향성을 세우고 정책 효과를 분석하는 역할을 수행하고 있다. 동 위원회는 2007년도에 탄력적인 육아 지원 서비스에 대하여 몇 가지 권고 사항을 포함하였다. 주요 내용으로 육아 지원 시설이 근로일에 문을 닫지 말 것, 교대제 근무를 하는 부모가 이용할 수 있는 보육 서비스를 제공할 것, 자녀 양육 부모에게 탄력

표 1. 유럽 국가의 육아 지원 인프라 발달 정도별 분류

구분	특징	해당국가
1그룹	육아 지원 서비스가 보편적으로 제공되고 있으며 국민들의 보육 수요가 거의 충족된 국가	덴마크, 핀란드, 스웨덴, 아이슬란드
2그룹	육아 지원 시설 공급률이 상당히 높으며 대부분의 국가들이 보육료를 전액 지원하고 있는 국가	노르웨이, 벨기에, 프랑스, 슬로베니아
3그룹	육아 지원 서비스에 대한 수요를 완전히 충족하려는 목적으로 서비스 확충을 추진하고 있는 국가	영국, 네덜란드, 독일
4그룹	빠른 속도는 아니지만 어느 정도 육아 지원 인프라 확충이 이루어지고 있는 국가	룩셈부르크, 포르투갈, 이탈리아, 스페인
5그룹	과거 육아 지원 서비스의 제공이 매우 낮은 수준이었지만 최근 정도의 증가를 보이고 있는 국가	그리스, 오스트리아, 리히텐슈타인
6그룹	육아 지원 인프라를 향상시키려는 기초를 전혀 보이지 않는 국가	사이프러스, 에스토니아, 아일랜드, 라트비아, 몰타
7그룹	육아 지원 인프라가 급속하게 감소한 경향을 보이는 국가	헝가리, 슬로바키아, 체첸, 리투아니아, 폴란드, 불가리아, 루마니아

자료: European Commission(2009) "The provision of childcare services: a comparative review of 30 European countries"

적인 근로시간을 부여할 것, 형제 자매를 같은 육아 시설에 맡기도록 할 것 등을 제시하였다. 동 위원회의 권고에 따라 2007년 덴마크 정부는 육아 지원 서비스 개혁안에 보육 시설이 근무시간에 문닫는 것을 감소하는 정책을 포함시켰다. 그러나 이러한 중앙정부의 정책은 지방 정부가 재정 부담을 갖게 되는 문제를 가져오게 되었다. 육아 지원 시설이 문닫는 날이 줄어들게 됨에 따라 지방 정부가 부담해야 할 육아 지원 시설에 대한 지원비는 증가하였지만 이러한 비용을 충당할 지방 세수의 증가가 뒤따르지 않았기 때문이다.

핀란드에서는 육아 서비스에 대한 공공 재정 지출이 바람직한 투자라고 여겨지고 있다. 그러나 일과 가정의 양립 및 이를 위한 육아 지원 시설의 역할은 아직도 논쟁의 대상이다. 최근

육아 지원 정책은 취학전 교육과 보육 서비스를 개인의 욕구에 맞게 탄력적인 형태로 지원하는데 초점을 두고 있다. 그리고 가능하면 종일제 보육이 아닌 반일제 보육 형태로 제공하고자 하고 있다. 최근 논란이 되고 있는 이슈는 노동 시장에서 일하지 않고 집에 남아 있으면서 자녀를 보육 시설에 보내는 사람들에 대해 국가가 보육 서비스를 지원해야 하는가에 대한 문제이다.

스웨덴에서는 육아 지원 서비스 이용에 대한 권리가 실업자 부모의 자녀와 육아 휴직 중인 자녀에게까지 확장되어 있다. 1~5세 자녀를 가진 육아 휴직 부모 중 육아 지원 시설을 이용하고 있는 비율은 1999년 29%에서 2005년 59%로 증가하였다. 같은 기간 1~5세 실업자 부모 중 육아 지원 시설을 이용하는 비율은 58%에서

81%로 증가하였다.

아이슬란드에서는 지자체가 운영하는 취학 전 학교를 2세 혹은 그 이상의 아동만이 이용 가능하다. 부모들은 9개월~2세 아동에 대한 보육 시설의 높은 비용과 이용 시설의 부족에 대해 많은 불만을 가지고 있다. 아이슬란드 정부는 육아 휴직 기간을 연장하는 방안을 제시하였으나 얼마나 휴직 기간을 연장하고 언제부터 시행될지는 아직 발표된 바 없는 상태이다.

2) 육아 지원 시설 공급률이 상당히 높으며 대부분의 국가가 보육료를 전액 지원하고 있는 국가: 노르웨이, 벨기에, 프랑스, 슬로베니아

노르웨이에서는 육아 시설에 대한 접근성과 비용 부담이 육아 지원 정책에 있어 가장 큰 두 가지 이슈이다. 그동안 충분한 보육 서비스를 제공하고 보육 비용을 낮추는데 노력하여 정책적인 목적이 상당한 정도로 성공을 거두었다고 평가되고 있다. 하지만 노르웨이에서는 지자체가 보육 서비스와 방과후 서비스를 제공할 의무는 있지만 부모가 이러한 서비스를 이용하는 것에 대한 권리는 없는 상태이다. 정부는 보육 서비스 이용에 대한 완전 보장이 이루어지면 육아 지원 서비스에 대한 부모의 권리도 당연히 뒤따라 올 것으로 보고 있다. 육아 지원 서비스를 제공받을 권리가 아직 부모에게 주어지지 않았다는 비판에 따라 노르웨이 정부는 취학 전 아동을 보육시설에 맡기는 것에 대한 부모의 권리를 보장하는 법안을 2008년 봄에 의회에 제출한 바 있다.

벨기에에서는 공공 보육 시설에 대한 확충이 이루어졌지만 예산 제약으로 인하여 대규모의 투자가 아직 이루어지지 못한 상황에 있다.

프랑스는 2007년 대통령 선거 캠페인 당시 보육시설 이용에 대한 법적인 권한을 공약하였으나 실제적인 추진은 2012년 이후로 미루어졌다. 맞벌이 부모를 가진 3세 이하 영아가 144만 명에 달하고 있기 때문에 보육 시설 이용에 대한 법적인 권한이 도입될 경우 35,000~40,000개의 추가적인 보육 시설을 확충해야만 하는 실정이다.

최근 슬로베니아에서 보육 서비스 제공이 증가하여 2006~2007년 현재 거의 2/3에 해당하는 아동들이 보육 시설을 이용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 보육 시설을 이용하는 아동 중 상당 부분이 정부가 서비스 질 관리를 하지 않는 보육 시설에 다니고 있다는 문제점이 지적되고 있다. 최근 슬로베니아 정부는 개인 보육사에 대해 등록제를 도입하여 개인 보육사에 의한 서비스를 공식화하고 서비스의 질 향상을 위해 노력하고 있다.

3) 육아 지원 서비스에 대한 수요를 완전히 충족하려는 목적으로 서비스 확충을 추진하고 있는 국가: 영국, 네덜란드, 독일

영국에서는 최근 국가 보육 정책을 통해 공공 보육 시설이 대규모로 확장되었다. 1997년부터 2006년 9월까지 644,000개소의 등록 보육 시설이 새롭게 설립되었다. 공공 보육 시설 뿐만 아니라 민간 보육 시설 수도 90% 증가하였으며, 초등학생을 위한 방과후 보육시설과 휴일 보육

시설도 134% 증가하였다.

네덜란드에서 육아 지원 서비스 공급은 상당할 정도로 증가하였으며 이러한 공급 증가에 따라 수요도 함께 증가할 것으로 기대되고 있다. 그러나 보육 시설 증가는 예산 제약의 문제로 인하여 압박을 받고 있다. 정책에 변화가 없는 한, 증가하는 보육 수요에 대한 모든 비용을 정부가 떠안는 것이 가능한 상황이 아니기 때문에 육아 지원 서비스 이용 비용의 일부는 부모에게 전가될 것으로 예측되고 있다.

독일에서는 최근에 정부가 지원하는 3세 이하 아동에 대한 육아 지원 시설의 수와 질을 향상시키려는 상당한 노력이 있어 왔다. 3세 이하 아동의 35%를 돌볼 수 있는 규모의 보육 시설 750,000개소를 확충하기 위하여 2008년부터 2013년까지 매년 70,000개소의 보육 시설을 추가적으로 건립할 것을 목표로 하고 있다. 이러한 보육 서비스의 확충은 종일제 보육 교사 55,000명과 종일제 개인 보육사 42,000명에 대한 일자리를 창출하는 효과를 가져올 것으로 기대되고 있다. 하지만 지역마다 육아 지원 서비스에 대하여 상이한 규제를 적용하고 있기 때문에 국가가 제시하고 있는 정책 목적이 달성될지 여부는 아직 미지수인 것이다.

4) 빠른 속도는 아니지만 어느 정도 육아 지원 인프라 확충이 이루어지고 있는 국가: 룩셈부르크, 포르투갈, 이탈리아, 스페인

룩셈부르크에서 최근 “maison relais”의 도입에 따라 육아 지원 서비스 공급이 증가하였다. Maison relais는 방과후 보육의 일종으로 학교내

에서 급식, 숙제 돕기, 일시 보육, 휴일 특별 활동, 캠프 활동을 제공한다.

포르투갈에서도 최근 육아 지원 서비스를 증가시키려는 노력이 있어 왔으며, 향후 5년 이내에 보육 시설의 50%를 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 보육 시설 서비스를 확충함에 있어 정부 예산의 부족이 걸림돌로 작용하고 있다.

이탈리아에서는 영아를 부모가 돌봐야 한다는 문화적인 이유 때문에 영아를 위한 공공 보육 시설이 부족한 실정이며, 영아 양육을 위해 보육 서비스 공급보다 현금 지원 정책에 더 치중하고 있다. 하지만 최근 들어 영아를 위한 공공 보육시설 확충에 긍정적인 태도를 보이고 있다 특히 유럽 고용 전략에 힘입어 각 정부 부처들은 육아 지원 서비스에 대한 수요를 충족시킬 수 있는 정책을 고안 중에 있다. 정부의 노력에 힘입어 현재 이탈리아에서 보육 시설은 증가추세에 있다. 정책의 목표로서 0~2세 아동의 15%에게 육아 지원 서비스를 제공하며 모든 지역에서 최소한 아동의 6%가 보육 시설을 이용하도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

스페인에서는 보육 시설 수와 이용 부담을 절감하려는 것에 대해 정책 당국자들이 의지를 천명하였다. 노동사회부는 지방자치단체의 육아 지원 시설 확충을 재정적으로 지원하기 위하여 중앙 정부 차원에서의 지원 프로그램을 마련하였다.

5) 과거 육아 지원 서비스의 제공이 매우 낮은 수준이었지만 최근 어느 정도의 증가를 보이고 있는 국가: 그리스, 오스트리아, 리히텐슈타인

이들 국가에서는 육아 지원 서비스 확충에 대하여 사회적인 합의가 이루어지지 않은 상태이다. 여성 노동시장 참여율 증가를 정부 정책의 목적으로 한적이 없고 일과 가정의 양립에 대한 논의도 최근 들어 시작되었다.

그리스에서는 유럽 고용 전략의 채택과 European Structural Fund 지원에 따라 공공 육아 지원 시설을 확충하고 향상하기 위한 광범위한 노력을 시작하고 있다.

오스트리아에서 육아 지원 서비스 정책은 항상 가족 정책의 일부분으로 여겨져 왔다. 노동 시장에서 육아 휴직을 사용하는데 별다른 문제가 없으며 상당히 오랜 기간 육아 휴직 급여가 지원되고 있다. 과거 10여년 동안 보육 시설이 증가해 왔음에도 불구하고 아직도 공급은 부족한 상황이다. 육아 지원 서비스에 대한 국민들의 수요를 만족시키기 위해서 정부의 지원이 어느 수준에서 이루어지는 것이 적정한가에 대한 합의가 이루어져 있지 않은 상태이다.

리히텐슈타인에서 육아 지원 인프라를 향상시키는데 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 것은 가족 지원 정책이 전통적인 성역할에 초점을 두고 추진되고 있다는 사실이다. 여성의 노동 시장 참여를 증가시키는 것을 정부 정책의 목적으로 삼은 적이 한번도 없으며 일과 가정의 양립 문제에 대한 논의도 최근 들어 시작되었을 뿐이다.

6) 육아 지원 서비스를 향상시키려는 기초를 전혀 보이지 않는 국가: 사이프러스, 에스토니아, 아일랜드, 라트비아, 몰타

이들 국가에서는 아직 육아 지원 인프라 확충에 대한 정책적인 합의가 이루어지지 않아 정책 추진에 대한 의지가 약하다는 공통적인 문제점을 갖고 있다. 사이프러스에서 육아 지원 서비스를 향상시킴에 있어 가장 큰 걸림돌은 정치적인 문제와 더불어 사회 문화적인 문제이다. 정부의 육아 서비스에 대한 지원이 미비한 실정이기 때문에 조부모가 대신하여 육아 지원 서비스를 제공해야 한다는 사회적인 통념이 강한 상태이다.

에스토니아에서는 공공 보육시설을 확충하려는 정책적인 노력이 이루어져 왔으며 이는 특히 정부의 재원 마련을 통해 가시화 되었다. 공공 보육 시설 확충 이외에도 이제까지 육아 지원 서비스를 제공하는데 거의 역할을 해오지 못하던 민간 육아 지원 서비스를 확충하려는 노력이 이루어지고 있다. 공공 보육 시설을 확충하는데 가장 큰 걸림돌은 중앙정부와 지자체 간의 역할을 명확히 하는데 어려움이 있다는 것과 정부 예산의 부족이다.

아일랜드에서 육아지원 인프라를 확충하려는 정책적인 노력이 어느 정도 시도되었지만 공공 보육 시스템은 아직도 많이 개발되지 못한 상태이다. 만성적인 공급 부족 문제와 더불어 아동 복지 관점에서의 육아 지원 서비스 제공, 질적으로 우수한 보육 서비스 제공, 영아 보육 및 취학전 아동에 대한 교육 서비스 제공이 부족하였다는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

3~4세 아동에 대하여 취학전 교육 서비스를 제공해야 한다는 논의에도 불구하고 바르셀로나 목표치를 달성하기 위한 어떠한 특별한 노력도 기울이고 있지 않은 상태이다.

라트비아에서는 전반적으로 보육 관련 정책이 미흡한 상황이다. 육아 지원 서비스 공급이 낮으며 특히 영아의 경우 더욱 부족한 현실이다. 정부는 육아 지원 서비스의 부족 문제를 일 가정 양립 문제 보다는 출산율 감소 문제와 연계하여 고민하고 있다.

몰타에서도 보육 시설을 규제하는 법적인 기반이 미흡한 상황이다. 정부가 아동 복지와 양성 평등을 이룩하는데 있어 국가적인 보육 정책의 필요성을 제시한 바 있지만 이제까지 보육 인프라 확충을 위한 국가적인 정책이나 논의를 시도한 적은 없는 상황이다.

7) 육아 지원 인프라가 급속하게 감소한 경향을 보이는 국가: 헝가리, 슬로바키아, 체코, 리투아니아, 폴란드, 불가리아, 루마니아

이들 국가에서는 과거 몇 년 동안 육아 지원 인프라 확충을 위한 경제적 혹은 사회적 분위기가 형성된 바가 있었음에도 최근까지 별다른 성과를 보이지 못하고 있다. 재정적인 부족 문제와 더불어 여성이 가정 내에서 자녀 돌봄 역할을 해야 한다는 보수적인 문화로 인하여 육아 지원 인프라의 부족 문제가 심각한 상황이다.

헝가리에서는 육아 지원 인프라가 오랜 기간 동안 감소하여 왔지만 최근 들어 정부가 육아 지원 인프라의 양과 질을 향상시키겠다는 강력

한 의지를 천명하였다. 정부가 제시한 정책 전략과 계획에는 아동 복지를 향상시키고 보육 시설의 공급을 증가시키려는 의지가 과거보다 강력하게 나타나 있다. 종합 보육 시설과 같은 새로운 유형의 보육 시설을 설치하는 등 모든 노력에도 불구하고 정책 추진의 중간 단계 시점에서 바르셀로나 목표치에는 아직 도달하지 못한 것으로 나타나고 있다.

체코에서 3세 이하 아동에 대한 육아 지원 인프라가 부족한 가장 큰 원인은 아동 양육이 여성에 의해 이루어져야 한다는 인식이 강하기 때문이다.

리투아니아에서도 육아 지원 인프라 확충 정책은 적극적으로 추진되지 않고 있다. 출산율의 감소, 보육 서비스 이용 비용의 증가, “여성은 가족으로 돌아가야 한다” 혹은 “8세 이전의 아동은 집에서 양육되어야 한다”는 보수적인 사고 방식이 육아 지원 인프라의 수요와 공급의 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

슬로바키아에서의 가족 정책은 여성이 가정 내의 돌봄 제공자의 역할을 하는 것을 강조하고 있어 여성이 가정 내에서 아동을 양육하는 것을 지원하는 방향으로 이루어지고 있다. 보육 서비스와 방과후 학교 보육에 대한 지원에는 별다른 정책적인 관심을 두고 있지 않다.

폴란드에서는 최근 아동 양육 지원에 대한 정치적이고 정책적인 관심이 학령전 아동에 대한 취학전 교육에 모아지고 있다. 보육 서비스에 투자해야 한다는 필요성은 인식하고 있지만 적극적인 계획은 아직 마련된 바 없다. 육아 지원 인프라 확충에 대한 주요한 걸림돌은 정치적인 합의가 이루어지지 않았다는 것보다는 재원이

한정적이라는데 있다. European Structural Fund가 육아 지원 인프라를 확충하는데 유용한 재원으로 활용되고 있기는 하지만 자국내에서의 추가적인 재정 지원이 요청되고 있다.

불가리아에서는 시장 경제 체제로 변화하기 이전에 중앙 정부와 고용주가 사회 서비스를 제공하는 주요한 책임이 있었다. 자유화된 현재 그 책임이 가족, 중앙 정부, 지방 정부에게 분담되고 있으며 특히 가족의 책임을 강조하고 있어 자녀 양육에 있어 조부모가 중요한 역할을 담당하고 있다.

루마니아에서 아동 양육 지원 서비스는 상당히 감소되었다. 아동 보호의 관점에서 아동 양육 지원 정책이 추진되어야 할 것이며 육아 지원 서비스 확충을 위한 법령 개정과 자녀 양육 지원을 위한 다양한 프로그램 마련이 필요한 실정이다.

5. 결론

우리나라 육아 지원 정책은 취약 계층 자녀를 위한 보육 지원으로 시작하였으며 현재까지도 이러한 정책적인 기조는 계속되고 있다. 유럽의 많은 국가들에서 육아 지원 정책이 취업 여성의 일과 가정의 양립을 지원하는 성격이 강하다는 것과 대조되는 사실이다. 우리나라에서는 아직까지도 자녀 양육이 개인의 책임으로서 여성이 가정에 남아 자녀를 양육하도록 하는 이데올로기가 강한 실정이다. 저출산·고령화 시대가 도래함에 따라 여성의 일과 가정 양립을 지원함으로써 출산율을 회복하는 것이 국가적으로 중요

한 아젠다로 대두되고 있다. 과거 취약 계층에 대한 보호가 사회적으로 우선순위를 차지하였을 때에는 취약 계층 아동에 대하여 우선적으로 보육 서비스를 지원하는 것이 바람직하였을 것이다. 그러나 현재 저출산 문제가 국가 위기로 서 심각한 상황에서 우리나라 보육 정책은 저출산 문제 해결을 위하여 패러다임의 전환이 필요하다

2006년부터 “저출산·고령사회 기본계획”을 추진하면서 저출산 정책에서 중요한 부분을 차지하고 있으며 가장 예산을 많이 투입하고 있는 정책이 바로 영유아 보육 서비스에 대한 지원 정책이다. 하지만 이러한 보육 서비스 지원 정책이 실제로 출산율을 제고한다는 측면에서는 아직 한계성이 있는 현실이다. 가장 큰 이유는 보육 서비스 지원 정책이 저출산 문제를 해결하려는 방향으로 추진되지 않고 있기 때문이라고 판단된다. 보육 서비스를 절실하게 필요로 하고 있는 취업 여성의 보육 서비스에 대한 욕구를 충족시키는데 부족한 상황이며, 소득 기준에 의해 맞벌이 부부가 지원에서 제외되는 경우가 많아 실질적으로 저출산 문제를 가장 심각하게 느끼고 있는 집단에 대한 배려가 부족한 상황이다.

유럽 국가의 사례에서 볼 때 출산율을 회복한 대부분의 국가에서 육아 서비스 지원은 여성의 경제활동 참여를 목적으로 취업 여성의 보육 욕구를 충족시킬 수 있는 방향으로 설계되었다는 특징이 있다. 또한 출생 순위가 높은 자녀에 대하여 보육료를 상대적으로 저렴하게 책정하고 있어 다자녀 가정에 대한 지원과 함께 출산율을 향상시키려는 강력한 의지를 표명하고 있다.

유럽 국가의 정책적 시사점에 근거하여 향후 우리나라 육아 지원 정책이 나아갈 방향성을 제시하면 다음과 같다. 우리나라 육아 지원 정책은 우선적으로 과거 취약 계층 중심의 지원 정책에서 벗어나 저출산 시대에 대응하기 위한 정책적인 지향성을 가져야 할 것이다. 육아 지원 정책은 여성의 일과 가정의 양립을 지원한다는 목적 하에 육아 휴직 제도와 연계적으로 추진함으로써 정책 간 시너지 효과를 극대화 할 수 있어야 할 것이다. 수직적 형평성을 보장하기 위해 소득 수준에 따라 보육료를 차등적으로 지원

하는 기본 체계는 유지하되 일과 가정의 양립 지원을 위해 취업 여성과 맞벌이 부부에 대하여 소득 기준을 완화하는 방안을 강구해야 한다. 다자녀 가정의 자녀에 대해 국공립 보육 시설 입소 우선 순위 부여 혹은 보육료 감면 등 수평적인 형평성을 보장하기 위한 정책도 아울러서 이루어져야 할 것이다. 이러한 과정에서 정책 수요자가 직면한 상황과 다양한 욕구에 부합하는 정책이 추진될 수 있도록 보다 면밀한 제도 설계가 이루어져야 할 것이다. **보건복지**