

정책연구

2005-01

일·가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제

장지연 · 이정우 · 최은영 · 김지경

목 차

요 약	i
제 1 장 서 론	1
제 2 장 이론적 논의	(장지연) 4
제 1 절 여성경제활동에 대한 두 가지 접근방식	5
1. 신고전주의 노동경제학의 접근방식	5
2. 구조적 접근방식으로서의 페미니스트 복지국가론	7
제 2 절 페미니스트 시각의 비판적 재구성	10
제 3 절 시장노동과 보살핌노동의 배분	15
제 4 절 분석틀	20
제 3 장 여성노동시장의 특성과 일·가족 양립	(장지연) 21
제 1 절 여성 고용률의 수준과 변화	22
1. 여성 고용률 증가와 성별격차감소의 추세	22
제 2 절 여성고용의 생애주기별 패턴	26
제 3 절 여성 취업여부 결정에 미치는 생애주기의 효과: LIS 자료 분석	33
1. 분석의 목적	33
2. 가설 설정: 자녀의 존재가 여성의 취업에 미치는 영향	34
3. 자료와 분석모형	35
4. 분석결과	39
제 4 절 시간제 노동과 여성고용률	40
제 5 절 소 결	44

제 4 장 OECD 주요국의 보육정책 동향과 합의 ... (최은영) ... 47

1. 연구목적 47
2. 보육정책의 다각적인 성격과 보육재화의 특성 48
3. 보육정책 공공성 강화의 방향: 복지공급주체의 균형발전을
중심으로 53
4. OECD 보육정책의 비교 및 유형화 56
5. 보육정책의 효과: 일-가정 양립정책으로서 여성고용에 미치는
효과 73
6. 한국보육정책에 주는 합의와 정책방향 78

제 5 장 OECD 주요국의 모성휴가제도 동향과 합의

..... (장지연) ... 84

- 제 1 절 제도의 주요 특성 비교 86
1. 산전후휴가와 육아휴직 86
 2. 부성휴가 92
 3. 가족간호휴가 94
- 제 2 절 일·가족 양립에 관한 국가지원체계의 세 유형 96
- 제 3 절 우리나라 모성휴가제도의 개선방향 101
1. 산전후휴가급여의 사회보험화 101
 2. 산전후휴가제도의 미비점 보완: 태아검진휴가와 유사산시
산후휴가 적용 104
 3. 성평등한 양육책임 확산: 배우자 출산휴가 도입과 육아휴직의
부모할당 105

제 6 장 여성 취업인센티브의 국가 사례:

독일의 사례를 중심으로 (이정우) ... 106

- 제 1 절 일-가족 양립지원정책의 국제비교에 있어서 중요한
논점들 106
1. 경제적 관점에서 살펴본 육아의 피해 106
 2. 일-가족 양립지원정책의 목표와 정책개발의 주요 논점 110
- 제 2 절 독일의 일-가족 양립지원 정책 115

1. 모성휴가와 소득지원	115
2. 보육지원제도	142
3. 근로유인 시스템	153
제3절 독일의 일·가족 양립지원정책에 대한 종합평가와 우리나라에서의 시사점	170
1. 독일의 일·가족 양립지원정책에 대한 종합평가	170
2. 독일의 일·가족 양립지원정책의 개혁동향이 우리나라에게 주는 시사점	174
제7장 우리나라 자녀양육의 실태와 여성 취업 ... (김지경)...	178
제1절 서론	178
제2절 관련연구의 검토	183
제3절 분석자료 및 분석방법	186
1. 분석자료	186
2. 분석방법 및 분석변수	187
제4절 분석결과	192
1. 가구의 교육 및 보육시설 이용률	192
2. 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 가구의 지출비용	198
3. 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 가계의 경제적 부담	206
4. 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부와 지출비용	208
제5절 논의 및 제언	224
제8장 결론: 요약과 함의	231
제1절 여성노동시장 특성의 유형화	232
제2절 일·가족 양립지원제도의 특성별 유형화	233
제3절 정책적 함의	235
참고문헌	237
부록	265

표 목 차

<표 2-1> 성에 대해 미분화된 시각을 수정하는 포괄적인 분석틀	15
<표 2-2> 젠더분업의 유형	17
<표 3-1> 분석대상국가의 경제활동참가자 증가율과 여성고용률	26
<표 3-2> 여성(20~49세) 양육자와 비양육자의 고용률과 전일제비율 (1998년)	31
<표 3-3> 자녀 및 가족형태별 여성고용률의 변화	32
<표 3-4> 분석자료에 대한 설명	36
<표 3-5> 변수에 대한 설명	37
<표 3-6> 성별 시간제 비율과 시간제근로자의 상대임금 (1996~1997년)	42
<표 3-7> 6세 미만 자녀를 둔 부부의 고용패턴별 비율	43
<표 4-1> 사회정책의 부양자 모델과 개인적 모델	62
<표 4-2> 복지국가 유형별 보육에 대한 관점 차이	64
<표 4-3> 유럽 국가들의 보육 관련 특성	65
<표 4-4> 주요 국가 보육 구조 및 체계(1): 이용현황, 관리 및 재정지출	66
<표 4-5> 주요 국가 보육 구조 및 체계(2): 보조금, 질(quality) 및 기타 특징	67
<표 4-6> 정책 노력지수: 14개국의 지수값과 국가 순위	74
<표 4-7> 아동보육/교육(ECEC)의 사회화 정도와 모성 취업간의 관계	76
<표 4-8> 근로자의 성별, 자녀수별 노동시장 통계(미국)	77
<표 4-9> 특수보육 공급현황 및 국공립 비중(2003년 말)	80

<표 5- 1> 산전후휴가/육아휴직제도 개요(1999~2000년)	87
<표 5- 2> 모성휴가와 부모휴가 비용: 근로여성 한 명당 (2000 US\$, PPP-Adjusted), 1998년	91
<표 5- 3> 건강보험과 고용보험 피보험자 현황(2002년)	104
<표 6- 1> 육아수당 지출규모의 연도별 추이	131
<표 6- 2> 육아수당의 수급 현황(2000년)	133
<표 6- 3> 만 1세 미만 아동에 대한 육아수당 수급자의 경제· 인구·사회학적 특성(2000년)	135
<표 6- 4> 육아휴직 희망기간과 육아휴직 이후의 희망 근로시간에 대한 지역별 비교(2000년)	136
<표 6- 5> 모성휴가와 양육지원의 제도규정에 대한 국제비교 (2001/2002년)	137
<표 6- 6> 가구형태별·소득수준별 세세부담률의 국제비교(1996년) ...	158
<표 6- 7> 독일 사회보험제도의 보험료 수준(2003년 1월 1일 기준) ...	163
<표 6- 8> 일-가족 양립현황의 평가지표에 대한 국제비교	173
<표 7- 1> 분석변수의 조작적 정의: Censored normal regression 모델 ...	189
<표 7- 2> 분석변수의 조작적 정의: SBCR(Selection Bias Corrected Regression) 모델	190
<표 7- 3> 분석변수의 조작적 정의: 다항로짓(Multinomial Logit Analysis)모델	192
<표 7- 4> 가구특성에 따른 가계의 교육 및 보육시설 이용률	194
<표 7- 5> 어머니특성에 따른 가계의 교육 및 보육시설 이용률	195
<표 7- 6> 가구의 이용률 영향요인(Censored Normal Regression Analysis)	197
<표 7- 7> 가구특성에 따른 가계의 지출비용	199
<표 7- 8> 어머니특성에 따른 가계의 지출비용	200
<표 7- 9> 자녀수별 가구의 지출비용 분포	201
<표 7-10> 가구총소득 대비 시설이용비 지출비율 분포	202

<표 7-11> 가구의 총소득수준별 지출 비용	203
<표 7-12> 가구 총소득수준별 소득 대비 지출비용의 비율 분포	204
<표 7-13> 가계의 지출비용 영향요인(Censored Normal Regression Analysis)	205
<표 7-14> 소득수준별 지출비용에 따른 가계의 경제적 부담정도 ...	206
<표 7-15> 지출금액 수준별 가계의 경제적 부담정도	207
<표 7-16> 소득 대비 지출비율별 교육 및 보육기관 이용에 대한 가계의 경제적 부담정도	208
<표 7-17> 어머니의 취업여부에 따른 교육 및 보육비용의 경제적 부담정도	208
<표 7-18> 가구특성에 따른 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부	209
<표 7-19> 어머니의 사회인구학적특성에 따른 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부	211
<표 7-20> 연령집단별 교육 및 보육시설 이용여부	212
<표 7-21> 연령집단별 이용유형	213
<표 7-22> 연령집단별 단일이용시설의 종류	214
<표 7-23> 연령집단별 복수이용기관의 종류	215
<표 7-24> 연령집단별 이용하는 교육 및 보육시설의 유형	215
<표 7-25> 연령집단 및 이용시설별 자녀 1인당 월평균 지출비용 ...	216
<표 7-26> 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부의 영향요인: 1단계 Probit Analysis	217
<표 7-27> 자녀의 교육 및 보육시설 이용비의 영향요인: 2단계 Regression Analysis	219
<표 7-28> 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부의 영향요인: 1단계 Probit Analysis	220
<표 7-29> 자녀의 교육 및 보육시설 이용비의 영향요인: 2단계 Regression Analysis	222
<표 7-30> 교육 및 보육기관종류 선택의 결정요인: Multinomial Logit Analysis	223

그림목차

[그림 2-1] 시장노동과 보살핌노동의 성별분업양식 결정기제	20
[그림 3-1] 1인당 GDP와 여성고용률의 관련성	23
[그림 3-2] 고용률의 성별격차	25
[그림 3-3] 주요 5개국의 연령별 고용률	28
[그림 3-4] 자녀수에 따른 여성 고용률	30
[그림 4-1] 다양한 재화와 서비스와 배제와 소비속성	51
[그림 4-2] 복지다이아몬드(the welfare diamond)와 복지제공주체	54
[그림 4-3] 삼각 복지공급주체(the welfare triangle)	55
[그림 4-4] 아동보육 재원 흐름도: 네덜란드	70
[그림 4-5] 아동보육 재원 흐름도: 덴마크	71
[그림 4-6] 모성 취업지원 정책	73
[그림 4-7] 아동연령별 아동보육/교육의 사회화 정도	75
[그림 6-1] 경력단절이 개인의 생애근로소득에 미치는 과급효과	107
[그림 6-2] 일-가족의 양립을 위해 정책개입이 필요한 영역	112
[그림 6-3] 6세 미만의 아동을 부양하는 부부가정의 경제활동형태	138
[그림 6-4] 취업여성들의 출산 이후 경제활동형태	139
[그림 6-5] 보육정책의 기능적 연계성	143
[그림 6-6] 보육시설 공급률의 연령별·시기별 변화추이(1995~2000년)	149
[그림 6-7] 전일제 보육비용의 연령별·시기별 변화추이(1990~1999년)	150
[그림 6-8] 3세 미만 그리고 3세 이상 6세 미만 아동에 대한 보육시설 공급률의 국제간 비교	152

[그림 6- 9] 초등학교 저학년 아동을 위한 방과후 또는 전일제 교실 보급률의 국가간 비교(1995/1996년)	152
[그림 6-10] 평균소득 근로자의 가정에 있어서 상대방 배우자가 별도로 전일제 또는 파트타임 근로를 하였을 경우 순소득의 증대효과에 대한 국제비교(1997년)	159
[그림 6-11] 평균소득을 기준으로 가장과 배우자가 각각 100% 그리고 2/3의 수준으로 근로활동을 하고 있는 가정을 대상으로 적용되는 한계세율의 국제간 비교(2000년)	160
[그림 6-12] 가족지원정책을 위한 재정지출의 GDP 대비 비율(1998년) ...	172

요약

- 선진국의 복지와 노동정책의 최근 추세는 ‘일과 가족의 양립(work-family balancing)’ 정책이 중심축을 이루고 있음.
 - 고용의 불확실성이 증가하고 가족형태가 부부와 자녀를 중심으로 한 전통적인 형태를 벗어나 매우 다양해진 새로운 현실에서, 근로자와 서민은 더 이상 가족임금(family wage)의 세계가 아닌 새로운 복지국가를 요구
 - 국가 수준에서도 복지국가 재편의 길을 추구하는 과정에서 가능한 한 많은 사람이 노동에 참여하는 것을 지원하는 방식으로 제도개편 추진
- 본 연구는 경제활동과 출산이 상호 대체하는 정도는 각 사회가 제공하는 경제활동의 기회와 양육지원의 체계에 따라서 달라진다는 페미니스트 복지국가론의 시사점에 기대어
 - 시장노동과 보살핌노동의 사회-개인간, 여성-남성간 배분양식에 관한 국가간 비교분석을 시도함.

◆ 주요 내용

- 여성노동시장 특성의 유형화
 - 분석대상국가의 여성고용률 수준을 단순화해서 보자면, 노르딕국가가 가장 높은 여성비율을 나타내고 그 다음이 영어권 국가들이며 대륙국가는 가장 낮은 수준의 여성비율을 나타냄
 - 1인당 GDP 1만~2만불 증가 기간동안 연령계층별 고용률의 M-curve가 거의 사라짐. 그러나 보육·휴가제도 등의 사회

정책적 뒷받침이 상대적으로 취약했던 미국과 캐나다 등 영어권 국가의 경우 2만불 시점에도 30대 초반 여성의 고용률은 여전히 약간의 함몰을 보임.

- 자녀수에 따른 여성의 고용률 차이를 통계로 살펴보면, 스웨덴과 덴마크는 자녀수에 따른 여성고용률 감소현상이 나타나지 않았고, 노르웨이와 프랑스는 자녀를 한 명 낳을 때까지는 고용에 큰 영향을 미치지 않으나, 영어권 국가와 독일, 네덜란드의 경우는 여성의 고용률이 자녀수에 분명한 영향을 받는 것으로 나타남.

○ 일·가족 양립지원제도의 특성별 유형화

- 첫 번째 유형은 일하는 엄마(working mothers)를 지원함으로써 여성을 전일제 근로자로 남을 수 있게 하는 정책적 지향을 가진 국가
- 두 번째 유형은 여성의 어머니로서의 역할을 강조하고, 적어도 자녀가 어린 시절에는 여성이 임금노동을 중단하고 노동시장을 떠나서 아이를 돌볼 수밖에 없는 인센티브구조를 제공하는 체제
- 세 번째 유형은 양육에 대한 국가의 지원이 미흡한 자유주의적 복지국가군. 미국과 같이 보편적 제도로서의 아동수당과 공적서비스로서의 보육시설, 유급육아휴직 등 양육에 대한 국가의 제도적 지원이 거의 없음. 그러나 노동시장에서 발생할 수 있는 차별을 엄격하게 금지하는 제도와 적극적 조치를 통해서 노동시장을 합리화하고 여성을 노동시장에 통합

○ 결론 및 정책 시사점

- 우리나라는 일과 가족생활의 균형을 통해서 여성의 노동시

장 진입을 자유롭게 해주는 시스템은 거의 작동되지 않는 상태

- 모성휴가의 경우 급여의 사회보험화조차도 아직 실현되지 못하고 있는 수준이며, 남성의 휴가사용으로 양육역할에 적극적으로 참여하게 하는 정책적 노력도 전혀 시도되지 않고 있음.

제 1 장 서 론

‘일과 가족의 양립(work-family balancing)’이란 사회의 각 구성원이 시장노동(market work)과 보살핌노동(care work)을 적절한 수준에서 수행하고 때로는 거부하면서 행복을 추구하는 모습을 그리는 용어이다. 이것은 남성과 여성에게 모두 중요한 권리이지만, 지금까지 시장노동에의 접근권이 제약되면서 경제적으로 독립된 삶을 누리기에 어려움을 겪어 왔던 여성의 경우에는 더더욱 중요한 개념이 아닐 수 없다.

본 연구는 경제활동과 출산이 상호 대체하는 정도는 각 사회가 제공하는 경제활동의 기회와 양육지원의 체계에 따라서 달라진다는 페미니스트 복지국가론의 중요한 시사점에 기대어 시장노동과 보살핌노동의 사회-개인간, 여성-남성간 배분양식에 주목하고자 한다. 복지국가의 성격과 이에 따른 양육지원체계의 성격은 시장노동과 보살핌노동의 사회-개인간, 여성-남성간 배분에 영향을 미친다. 특히 보살핌노동은 국가와 시장, 그리고 개별 가정으로 배분되며 개별 가정에서는 다시 남성과 여성간에 배분되면서 복지-고용체제(welfare-employment regime)의 성격을 규정하게 되는 핵심적인 개념이다.

남성은 생계부양자이고 여성은 양육자인 전통적인 분업유형에서부터 남성부양자모델의 일부 변형으로서 여성이 시간제노동자로 시장노동에 참여하는 유형, 국가가 양육을 책임지는 이인소득자모델, 시장을 통해 양육을 해결하는 이인소득자모델이 지금까지 우리가 현실 속에서 보아온 성분업의 양식들이다(Crompton, 1999). 이러한 성분업 양식에

조용하여 복지국가는 남성은 생계부양자(breadwinner)로 정의하여 노동권과 탈노동권(탈상품화)을 일정 수준에서 보장하고, 여성은 보살핌 제공자(caregiver)로 정의하여 가정을 통하여 간접적으로만 사회권을 보장하거나, 아니면 기껏해야 시간제노동을 통한 생계조력자 정도의 지위를 부여하여 가정을 통한 간접적인 보호를 제공해 왔다.

이러한 전통적인 사회시스템에 대한 변혁의 요구는 아래로부터 그리고 위로부터 동시에 강하게 제기되고 있다. 고용의 불확실성이 증가하고 가족형태가 부부와 자녀를 중심으로 한 전통적인 형태를 벗어나 매우 다양해진 새로운 현실에서, 노동자와 서민은 더 이상 가족임금(family wage)의 세계가 아닌 불확실성의 세계에 놓이게 되었고, 따라서 새로운 복지국가를 요구하게 되었다. 국가 수준에서도 전통적인 복지국가가 처한 여러 가지 난점을 처리하기 위한 복지국가 재편의 길을 추구하는 과정에서 가능한 한 많은 사람이 노동에 참여하는 것을 지원하는 방식으로 제도의 개편이 이루어지고 있으며, 이 때 ‘일과 가족의 양립(work-family balancing)’은 중심적인 선언이 되었다. EU와 OECD가 회원국에게 전하는 복지와 노동에 관한 정책적 가이드라인에서도 ‘일과 가족의 양립’은 하나의 중심축을 이루고 있음을 알 수 있다.

우리나라도 이 흐름에서 비켜갈 수 없다. 우리나라는 한편에서 여성의 경제활동참가율 OECD 국가 중 최하 수준이라는 점에 대한 우려의 소리가 높는데, 다른 한편에서는 우리나라 여성의 출산율 또한 OECD 국가 중 최하수준이라는 새로운 현상이 대두되어 더욱 깊은 우려를 자아내고 있다. 개인수준에서 출산과 경제활동은 반비례하는 것으로 이해되지만, 사회(또는 국가)수준에서 보자면 어떤 국가는 여성의 경제활동참가율과 출산율이 모두 높게 나타나는 반면, 어떤 국가에서는 여성의 경제활동참가율과 출산율이 모두 낮게 나타나는 국가가 발견된다. 이러한 차이는 일과 가족생활의 양립을 가능하게 해주는 사회와 그렇지 않고 시장노동과 가족생활 중에서 택일할 것을 요구하는 사회시스템의 차이에 기인하는 것이다. 우리나라는 후자에 해당되는 경우라고 볼 수 있기 때문에 이러한 시스템을 개선하는 과제는 매우 시급하다.

여기서 한 가지 분명히 할 것은 ‘일과 가족의 양립’이라는 것이 전

생애를 통해서 일정한 시기에는 가족에 대한 보살핌노동에 전념하고 이후에 다시 시장노동에 진입하는 방식의 생애노동을 의미하는 것이 아니라는 사실이다. 이러한 생애노동 유형이라면 오래 전부터 이루어져 왔던 것이고 이러한 방식으로 여성에게 주어지는 조건은 동등한 자격으로 시장노동에 참여할 수 있는 기회를 애초에 박탈하는 것과 다르지 않다는 것은 이미 널리 동의되고 있는 바이기 때문이다. 오늘날의 시점에서 ‘일과 가족의 양립’을 외치는 의미는 어린 자녀를 둔 여성과 남성이 자녀양육책임으로 인하여 시장노동에서 불이익을 받지 않으며 소득활동으로 인하여 사회의 다음 세대를 키워내는 데 소홀함이 없어야 한다는 것을 의미한다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 주요 선진국에서 ‘일과 가족의 양립’이 어느 정도로 가능한 수준에 이르렀는지를 살펴보고 이들 국가가 이러한 목적에 부합하는 어떤 정책들을 펴고 있는지를 살펴본 다음, 우리나라의 현실에서 볼 때 어떤 정책적 함의를 이끌어낼 수 있는지 논의하고자 한다.

보고서의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 시장노동과 보살핌노동의 성별분업에 관한 이론과 성별분업양식에 영향을 미치는 정책들에 관한 분석틀을 제시한다. 제3장에서는 OECD 주요국 여성노동의 특징을 자녀양육기를 중심으로 살펴봄으로써 ‘일과 가족의 양립’ 수준을 가늠하는 기준으로 삼는다. 주요 선진국의 일-가족 양립지원 정책의 중심은 보육정책과 모성휴가제도에 있다. 제4장과 제5장에서는 각각 보육정책과 모성휴가제도의 동향을 살핀다. 한 국가의 양립지원체계는 이 두 제도 이외에도 다양한 하위제도들을 포함한다. 제6장에서는 독일의 국가사례를 다른 나라와 비교하면서 종합적으로 살펴보는 예를 제시한다. 제7장에서는 선진국 양립지원제도의 경험을 우리나라에 적용하기에 앞서 우리나라 여성의 취업과 자녀양육의 실태를 경험적으로 분석하여 우리의 현실인식의 기반으로 삼는다. 마지막으로 제8장은 전체 연구의 흐름을 요약하여 정리하고 정책적 함의를 도출한다.

제2장 이론적 논의

이 장에서는 시장노동(market work)과 보살핌노동(care work)이 성별로 배분되는 양식에 관한 이론적인 논의들을 정리한다. 여성이 시장노동에 참여하여 노동을 공급하는 행위에 대한 경제학적 설명은 가정에서 여성의 보살핌노동의 부담은 ‘주어진 조건’으로 다루며, 여성과 남성의 역할배분에 대한 심도있는 접근은 거의 없었던 데 비하여 페미니스트들은 복지국가의 성격에 대한 연구를 통해서 시장노동과 보살핌노동이 성별로 배분되는 양식에 관한 본격적인 논의를 시작하였다.

이 장에서는 제1절에서 여성의 시장노동에 대한 설명을 제공하는 노동경제학의 접근방식의 한계를 지적하고, 여성의 시장노동을 이해하는 지평을 넓히기 위해서 시장노동과 보살핌노동을 함께 생각하고 여성의 노동과 남성의 노동을 동시에 생각하는 페미니스트 복지국가론의 접근방식을 소개한다. 제2절에서는 페미니스트 복지국가론의 일정한 기여에도 불구하고, 여전히 몇 가지 결함의 극복과 개념의 재구성이 필요함을 지적하고 나름대로 새로운 개념적 틀을 제시해 보았다. 제3절에서는 새로운 시각에서 바라본 시장노동과 보살핌노동의 배분양식의 특성을 정리하면서 유형화를 시도한다. 제4절에서는 이러한 성분업의 양식을 설명하는 분석틀을 제시한다.

제1절 여성경제활동에 대한 두 가지 접근방식

1. 신고전주의 노동경제학의 접근방식

Robbins(1930) 이래로 노동경제학에서는 개인이 노동을 공급하는 시간은 임금의 대체효과(substitution effect)와 소득효과(income effect)라는 상반되는 방향을 가진 두 가지 힘이 서로 상쇄된 결과라고 본다. 실질임금률의 상승은 여가시간을 더 비싼 것으로 만들어서 일하는 시간을 증가시킨다. 한편, 소득의 증가는 재화뿐 아니라 여가시간에 대한 구매력을 향상시킨다. 일반적으로 학력수준이나 경력 같은 인적자본(human capital)의 양이 많을수록 노동시장참여가 높은 것은 임금효과라고 볼 수 있으며, 가족의 소득수준이 높을수록 노동력 공급이 감소하는 현상은 소득효과로 설명된다. 따라서 신고전주의 경제학이론의 전통 또는 인적자본이론의 틀 안에서 파악할 때, 노동시장에서 받을 수 있는 잠재적 임금(potential market wage)이 높을수록 여성의 노동력공급은 늘어나게 되고, 잠재적 임금은 학력과 경력 같은 인적자본의 양에 달려 있게 되므로 고학력 여성일수록 경제활동참가율이 높아질 것으로 예상된다.

여성의 경제활동참여가 남성보다 적은 것은 여성의 출산과 양육, 가사노동 역할 때문이라고 본다. 출산이 여성의 경제활동참가를 제약하는 직접적인 이유는 육아가 어머니의 시간과 노력을 요구하는데 어머니의 시간은 제한되어 있기 때문이다. 신고전경제학의 분석틀에서 개인의 노동시간에 관한 의사결정의 규칙은 유보임금(또는 의중임금, reservation wage)과 시장제안임금(market wage 또는 offered wage)의 비교로 요약된다. 의중임금을 상회하는 임금이 시장에서 제안될 때 일하게 된다는 것이다. 개인의 시장임금은 학력, 경력, 기술 등 그의 인적자본에 의해 크게 영향을 받는다. 이것은 노동하지 않을 경우 잃게 되는 기회비용이기도 하다. 유보임금은 주로 자산소득이나 다른 가족구

성원의 임금에 의해 결정되고 교육수준과도 관련이 있는 것으로 여겨진다. 특히, 여성의 경우는 자녀의 수가 많거나 자녀의 나이가 어릴수록 유보임금이 높아지는 것으로 본다(Nakamura and Nakamura, 1991). 이 이론에서는 출산과 양육이 왜 여성의 경제활동을 제약하는지에 대해서는 자녀가 비용을 수반하는 내구성 소비재와 같은 역할을 하기 때문이라고 한다(Becker, 1960; 1965). 비용의 가장 중요한 부분은 어머니의 시간인데 이는 달리 말하면 여성의 기회비용이다(Schultz, 1974). 여성이 경제활동에 참여할 경우에는 대신 자녀를 돌보아 줄 사람이나 기관에 비용을 지불해야 하기 때문에 이 비용을 뺀 나머지가 취업여성의 ‘순 시장임금(net market wage)’이 된다. 따라서 어린 자녀를 양육해야 하는 여성의 유보임금은 그만큼 높아질 수밖에 없다고 한다(Connelly, 1992; Blau and Robins, 1988; Klerman and Leibowitz, 1990; Heckman, 1974).

이러한 이론적 논의가 시사하는 바는 다른 조건이 일정하다면 경제활동을 통해서 벌어들일 수 있는 소득이 많을수록, 그리고 나아가서는 보육서비스를 구매하는 데 필요한 비용을 제외한 소득이 높을수록 가사노동이 임금노동을 대체할 가능성이 줄어든다는 것이다. 이러한 설명은 우리의 상식에 부합하는 함의를 전달할 뿐 아니라 개인을 단위로 하는 분석을 통해서 검증되어 왔다.

그러나 이러한 노동경제학적인 설명이 여성의 경제활동과 출산·양육을 포함하는 행위양식에 대한 충분한 설명을 제공한다고 보기는 어렵다. 신고전경제학의 분석틀에서 개인단위의 모든 선택행위는 유보임금과 시장임금을 상승 또는 하락시키는 요인들의 함수로 설명되므로 이 틀 자체 내에서는 설명하지 못하는 것이 없고 아무런 오류도 없다. 그러나 이 이론 틀에서는 양육에 들어가는 비용이나 여성의 시장임금 수준 등이 왜 각 사회에서 다르게 나타나는지에 대한 관심은 포함될 여지가 별로 없으며, 여성의 유보임금을 결정하는 요인이 남성과는 다르게 구성되는 원인 등에 대해서도 설명해 주는 바가 없다. 이 모든 것들은 이 분석틀에서는 ‘주어진 조건 하에서’로 표현될 뿐이다.

2. 구조적 접근방식으로서의 페미니스트 복지국가론

사회현상에 대한 올바른 이해를 위해서는 ‘주어진 조건’에 대해서도 천착할 필요가 있다. 사회학에서 이것은 ‘행위’에 대비되는 개념으로서 ‘구조’에 대한 이해를 추구하는 것을 의미한다. 이러한 문제의식을 보다 현실적인 측면에서 다시 제기하기 위하여 국가 수준에서는 여성의 경제활동참가율과 출산율이 반비례하는 관계를 보이지 않는다는 점을 상기해 보자. 출산율과 여성의 경제활동참가율이 둘 다 낮은 국가군이 있고 이 두 가지가 모두 높은 수준을 유지하는 국가군으로 나뉘는 경향이 있다면, 경제활동과 출산이 상호 대체하는 정도는 각 사회가 제공하는 경제활동의 기회와 양육지원의 체계에 따라서 달라진다고 볼 수 있다.

국가가 제공하는 경제활동의 기회와 양육지원체계의 성격을 평가하고 유형화하는 다양한 연구들이 이루어져 왔다. Gauthier(1996)에 따르면, 국가의 양육지원체계와 여성경제활동지원체계는 인구의 증감현상과 이에 대한 국가의 태도, 경제의 조직원리와 경기의 변화, 그리고 무엇보다도 성역할의 분리 또는 성평등에 대한 사회적 합의의 수준에 영향을 받는다. 이러한 요인들에 주목하여 그녀는 출산장려주의모델(pro-natalist model: 프랑스), 전통적인 성역할 분리를 강화하는 전통주의모델(pro-traditional model: 독일), 평등주의모델(pro-egalitarian model: 스웨덴), 비개입주의모델(non-interventionist model: 영국)을 구분하였다.

복지국가 가족정책의 젠더적 특성에 관한 체계적인 연구로서 Lewis(1992), Orloff(1993), Sainsbury(1994; 1996; 1999)로 이어지는 일련의 연구들이 기여한 바는 매우 크다. 이들의 연구는 모두 Esping-Andersen을 비롯한 주류 복지국가론이 탈상품화(decommodification)의 수준과 그 결과로 사회적으로 용인할 만한 생활수준을 제공하는 정도를 근거로 복지국가를 분류한 데 대한 여성주의적 비판에서 출발한다. 여성주의적 시각에서 볼 때, 탈상품화의 개념은 노동시장에 대한 종속으로부터 개인을 보호하는 정도, 즉 강제적인 노동으로부터 보호의 개념인데,

이것이 문제가 되려면 먼저 노동시장에 접근 가능해야 한다는 것이 전제되어야 한다. 이렇게 볼 때, 탈상품화의 개념은 여성이 배제된 개념이라는 것이다. 또한 주류 복지국가유형론은 사회적으로 용인할 만한 생활수준이라는 것이 개인에게 적용되는 것인지 가족에게 적용되는 것인지 불분명하다(Sainsbury, 1999).

Orloff(1993)는 국가-시장간의 넥서스만을 볼 것이 아니라 여성의 무급노동(unpaid work)에 주목하면서 국가-시장-가족의 관계를 파악할 것, 그리고 탈상품화에 더하여 노동(paid work)에 대한 접근성과 독립적인 가구를 형성할 수 있는 능력을 살펴볼 것을 주장하였다. Lewis(1992)와 Lewis & Ostner(1991)는 여성이 사회보장체계 내에서 어떻게 다루어지는지, 사회서비스 제공(특히 보육서비스) 수준, 그리고 여성의 경제활동참여 정도를 기준으로 다양한 수준의 남성부양자모델(strong, moderate, weak male-breadwinner model)과 이중부양자모델(dual-breadwinner model)을 구분하였다.

Sainsbury(1994; 1996; 1999)는 국가-시장-가족의 관계가 주요 분류근거이지만 여기에 더하여 성·가족 이데올로기의 중요성을 강조하였다. 그녀는 ① 사회적 권리가 ‘가족을 단위로 구성되는가(familialized)’, 아니면 ‘개인화되어 있는가(individualized)’ ② 사회보장의 수급권이 전통적인 성별 분업에 근거하는 정도, 즉 여성은 carer로서 남성은 earner로서 수급하는 것인지 여부 ③ 보살핌노동(caring work)에 대한 국가 책임의 범위와 개입방식 ④ 임금노동에 대한 동등한 접근가능성이라는 네 가지 기준을 근거로 세 가지 ‘젠더정책의 레짐(Gender Policy Regimes)’을 분류하였다. 남성부양자체제(male-breadwinner regime)는 성별분업이 유지되는 사회에서 남성은 부양자로서 직접적인 복지수급자격을 갖고 여성은 피부양자로서 수혜자가 되는 모델이다. 따라서 결혼여부는 여성의 사회적 권리에 영향을 미치고, 여성은 노동시장에서 불리한 위치에 처한다. 성역할분리체제(separate gender roles regime)는 성별분업이 유지된다는 점에서는 남성부양자모델과 같지만, 남성은 가족부양자로서, 여성은 보살핌제공자(caregiver)로서 각각 혜택을 받는 모델이다. 성역할공유체제(individual earner-carer regime)는 개인이 각각 소득자이자 보살핌

제공자인 모델이다. 사회적 권리와 납세의의무가 가족이 아닌 개인에 달려 있다. 따라서 결혼여부가 사회적 권리에 영향을 미치지 않으며, 자녀 양육의 비용은 공공서비스와 수당을 통해서 사회가 공유한다.

페미니스트 시각으로 기존의 복지국가를 새롭게 들여다보는 이러한 유형화는 여성의 경제활동을 설명하는 데 매우 유용하다. 즉 이러한 연구들은 국가가 제공하는 양육지원과 가족복지의 체계에 따라서 여성의 경제활동과 출산이 상호 대체하는 수준이 결정된다는 가설을 검증하는 기본틀을 제공한다. 예컨대, Esping-Andersen은 노르웨이와 스웨덴을 사회민주주의 모델로 묶었지만, Sainsbury(1999)의 분류기준에 따르면 이들 국가의 차이는 분명하다. 노르웨이는 소득보장제도나 세금제도가 가족구성 여부에 따라 다른 혜택을 제공하도록 되어 있고 보육서비스체계가 뒤져 있으며, 아동수당이나 모성수당이 가족구성원의 수에 따라 달라지도록 설계되어 있다는 점에서 스웨덴이나 덴마크와 같은 스칸디나비아 국가들과는 확연히 구분된다.

Meyer, et al.(1999; 2001)은 이러한 이론적인 연구들을 경험적으로 검증하였다. EU 또는 OECD 국가들의 공보육체계와 모성휴가제도, 양육수당과 가족에 대한 세제혜택 등의 제도가 어린 자녀를 둔 여성의 고용률에 미치는 영향, 그리고 자녀가 있는 여성과 없는 여성간의 고용률의 차이에 미치는 영향에 대한 경험적인 연구는 Sainsbury(1999)의 가설을 뒷받침하는 결과를 나타내었다. 공보육체계와 강한 모성휴가제도를 가지고 있는 스웨덴이나 덴마크의 경우, 자녀를 둔 여성의 경제활동을 촉진하는 효과가 확실하다. 네덜란드나 노르웨이는 강력한 소득보장제도를 가지고 있으면서 수당이나 세제를 통해서 여성의 양육노동에 대한 보상을 하는 경우로 여성(어머니)의 경제활동참가율은 상대적으로 낮아진다. 미국과 같이 공보육도 미비하고 보살핌노동에 대한 보상도 없는 국가의 경우, 여성의 노동시장참가가 피할 수 없는 선택(employment-forcing)이 되기 때문에 전체 여성의 경제활동참가율은 높아지지만, 자녀가 있는 여성과 없는 여성간의 경제활동참가율의 차이가 크게 나타나게 된다고 한다(Meyer, et al., 1999; 2001).

제2절 페미니스트 시각의 비판적 재구성

한편으로는 복지국가가 여성에게 제공하는 가능성에 주목하고(Hernes, 1987) 여성의 정치적 행위능력을 강조함으로써(Gordon, 1988; Skocpol, 1992) 복지국가 전반에 대한 평면적인 비판적 시각에서 벗어나고, 다른 한편으로는 기존의 주류복지국가론의 남성 편향적인 시각에 대한 비판의 논리를 정교화하면서 페미니스트 이론가들은 복지국가에 대한 비교 연구를 발전시켰다.

남성적 주류이론의 시각으로 본 복지국가의 유형화 역시 필연적으로 여성의 경험을 배제한 결론에 다다를 수밖에 없다. 복지국가들의 특성에서 공통점과 차이점을 발견해 내고 이런 특성들을 초래하는 기제를 밝힌 가장 대표적인 주류이론은 Esping-Andersen의 연구이므로 이에 대한 비판적 논의가 많았다. Esping-Andersen(1990)에 있어서 복지국가의 성격을 규정하는 가장 기본이 되는 개념은 ‘탈상품화(decommodification)’이다. 그에 따르면 사회적 권리의 질은 ‘시장(market)의 힘으로부터 자유로울 수 있는 정도’에 따라 결정된다. 달리 말하자면 이것은 개인(또는 가족)이 노동시장 참여와 상관없이 일정수준의 삶의 질을 누릴 수 있는 정도이다.

‘탈상품화 개념’에 대한 페미니스트 비판의 핵심은 두 가지이다. 첫째, ‘시장의 힘으로부터의 자유’라는 개념은 이미 임금노동을 전제로 하는 것이므로 기본적으로 임금노동자로 정의되지 않는 대다수 여성의 경험이 배제된 개념이다. ‘시장에의 의존으로부터 독립’이라는 개념 자체가 여성들의 비시장노동, 무급노동으로서의 가사노동에 대해서 간과하고 있으며, 많은 여성들이 자신의 노동력을 상품화할 수 없는 현실에 놓여 있다는 사실이 간과되고 있다(Orloff, 1993; Sainsbury, 1999; 이혜경·홍승아 2003). 요컨대, Esping-Andersen의 ‘탈상품화론’은 ‘남성노동자의’ 탈상품화일 뿐이다(이혜경·홍승아, 2003: 174~175). 둘째로 ‘사회적으로 용인될 만한 생활수준’을 보장한다고 하는데, 이것이

‘개인’에게 적용되는 것인지, 아니면 ‘가족’에게 적용되는 것인지 불분명하다는 것이다(Sainsbury, 1999). 모든 개인의 시민권을 인정하고 노동시장참여와 상관없이 일정한 정도 이상의 삶의 질을 누릴 수 있게 한다는 것과, 가족을 경제와 사회의 단위로 하여 가족구성원은 임금노동자인 남성가장을 통해서 삶의 질을 보장받는 것은 이론적으로나 경험적으로나 매우 다르다.

Esping-Andersen의 ‘탈상품화’ 개념에 대한 가장 직접적인 비판과 대안 제시는 Orloff에 의해 이루어졌다. 그녀는 Esping-Andersen의 복지국가 유형론의 세 차원에 대하여 젠더관점을 통합시켜 수정하고 ‘여성의 유급노동에의 접근권’과 ‘독립적인 가구를 구성할 수 있는 가능성’이라는 두 차원을 추가하였다. Orloff가 제시한 ‘유급노동에의 접근권’은 성통합적인 복지국가론을 재구성하려는 전략에서 볼 때 결정적으로 중요한 기여라고 판단된다.

복지국가이론에 대한 페미니스트의 기여는 남성편향적인 주류 시각으로 볼 때는 포착되지 않는 시민권 개념의 배제적인 성격을 드러내었다는 데서 가장 큰 의의를 발견할 수 있다. ‘탈상품화’는 복지국가의 성격을 가늠하는 중요한 잣대이지만, 이 기준만을 가지고 복지국가를 들여다본다면 한쪽 측면에서만 바라보는 것이 되므로 왜곡된 이론을 산출해 낼 수 있다. 탈상품화 정도라는 개념은 틀린 개념은 아니지만 부족한 개념이므로 전체를 조망할 수 있는 보완적인 개념이 필요하다는 점이 페미니스트들의 문제제기이다.

자신의 이론에 대한 페미니스트 비판을 적극적으로 수용하여 Esping-Andersen은 ‘탈가족화전략(de-familisation)’이라는 새로운 개념을 추가적으로 제시하였다. 탈가족화란 가족의 복지와 부양의무를 얼마나 완화시킬 수 있는가의 정도를 의미하는데, 이것은 여성에게 자신의 노동력을 상품화시키기 위한 전제조건이 된다. Esping-Andersen은 이 개념의 측정기준으로 보육서비스 제공, 아동수당, 모성/부성휴가 수준을 제시하였다(이혜경·홍승아, 2003).

Esping-Andersen의 ‘탈가족화’ 개념은 여성의 무급노동의 경험을 반영하는 분석틀로서, 그의 이론의 중요한 진전이라고 볼 수 있으나 다

음 두 가지 점에서 아직은 불완전한 상태라고 생각된다. 첫째, 탈가족화는 곧 바로 여성의 경제적 독립성이나 유급노동에의 접근을 보장하는 것이 아니라는 점에서 여성의 경험을 반영하기에 충분한 개념이 아니다. 즉, 탈가족화 개념에도 불구하고 여전히 여성의 유급노동에의 접근권 개념은 독자적인 유용성이 있어 보인다. 둘째, 그가 탈가족화를 위하여 필요하다고 제시한 세 가지 제도적 장치들은 여성의 보살핌노동의 전담여부와 그 가치 평가라는 측면, 그리고 그 결과 나타나는 성별분업 양상이라는 측면에서 매우 다른 의미를 갖는 제도적 장치들이다. 페미니스트들은 보육서비스의 제공과 아동수당의 지급이 각각 여성의 삶과 성별분업 양상에 미치는 영향이 다르다는 점을 주지하고 있으며, 복지국가의 전략이라는 측면에서도 분명히 구분하고 있는 개념이다. 요컨대, 탈가족화 개념만으로는 여성의 경험을 반영하기에 불충분할 뿐 아니라 그 자체도 분화되어야 할 개념이다.

새로운 시각의 도입으로 복지국가의 성격, 공통점과 차이점을 밝히는 연구들이 더욱 풍성해졌다. 주류 이론에서 제시한 유형화는 남성들의 생활양식을 반영한다는 제한적인 의미에서만 현실을 설명한다. 부분적으로는 임금근로를 수행하면서 가족내 보살핌노동을 전담하는 여성의 현실은 주류이론의 유형화로는 파악되지 않는다. 이러한 시각은 복지국가 위기의 원인을 진단하는 데서나 이에 근거하여 복지국가의 재편을 논의하는 맥락에서도 중요한 시사점을 제공한다. 생계부양자의 소득활동 중단 위험을 보완하는 형태의 복지제도는 이미 효력을 상실한 구 젠더질서에 근거한 프로그램이다. 페미니스트들은 변화하는 젠더질서를 반영하는 새로운 복지국가의 비전을 제시하였다.

이러한 중요한 기여에도 불구하고 페미니스트의 복지국가 연구에 미흡한 부분이 없는 것은 아니다. 새로운 시각을 적용하는 과정에 있어서 페미니스트들이 취한 방법론은 두 가지 점에서 적합하지 않아 보인다.

첫째, 페미니스트는 복지국가를 들여다보는 분석틀, 즉 유형화의 기준으로 ‘성별분업 정도(또는 성별분업 양식)’에 주로 의존하고 있는데, 이 때 ‘여성이 어느 정도나 임금노동자로 정의되는가’보다는 ‘누가 보살핌노동을 담당하느냐’에 집중한다. Lewis와 Sainsbury, Crompton과

Gornick 등 복지국가 유형론을 제시한 대부분의 연구들은 여성이 무급 노동, 즉 보살핌노동을 얼마나 배타적으로 전담하고 있는가와 보살핌 노동이 국가로부터 직접적으로 가치평가되고 보상되는가의 여부를 중심으로 유형화를 하고 있다는 사실을 발견할 수 있다.

예컨대, Sainsbury(1999: 78)가 제시한 유형화의 기준에는 사회적 권리가 혼인상태에 영향을 받는지 여부나 여성의 유급노동에 대한 접근권 등이 포함되어 있기는 하지만, 다른 두 가지 중요한 기준은 양육자로서의 여성의 권리나 양육에 대한 국가의 책임범위 등이어서 이 부분에 대한 가중치가 크다고 볼 수 있고, 결과적으로 제시하는 부양자모델 대 개인모델, 또는 성역할 분리모델을 포함시킨 세 가지 레짐의 구분에서 나타나는데, 그녀의 고민은 여성의 무급노동(양육노동)의 전담 여부와 그 가치의 평가방식으로 귀결되는 듯하다. 김혜경(2003: 35)이 정리한 최근의 유형화에서도 여성의 취업형태를 한 축으로 고려하기는 하지만 포커스는 양육책임자가 누구인가와 양육의 대체방식에 맞추어진다.

두 번째, 페미니스트 복지국가론의 한계는 이들의 유형화가 연역적 방식으로 도출된 이념형(ideal type)을 제시하는 데 그치고 있다는 데 있다. 젠더복지체계를 유형화하는 적절한 연구방법은 국가별 복지제도의 특성과 이러한 제도가 도출되기까지 여성과 남성 간, 노동과 자본 간의 권력관계에 천착하는 것이다. 그렇지 않고 거꾸로 유형을 설정하고 거기에 맞는 특성을 정리해 내는 연구방식의 유용성은 크지 않다. 이념형적인 접근이라는 것은 이념형의 전형적인 특성에 부합하는 특성과 그렇지 않은 특성들을 구분해 내는 데 필요한 도구일 뿐이다.

성별분업양식을 기준으로 새로운 유형론을 제시하고는 있지만 ‘탈상품화’ 개념에 비견될 만한 분석을 이끌어 나갈 수 있는 개념적인 도구는 뚜렷이 발견되지 않는다. 성별분업양식은 그 자체로 유형을 나누는 기준이지 각각의 레짐에 도달하게 하는 개념적인 도구라고 할 수는 없다. ‘탈가족화’는 앞서 논의한 대로 여성의 경험을 반영할 수 있는 충분한 개념이 아니다. Orloff(1993)의 ‘유급노동에의 접근권’이라는 개념이 제시되고 있기는 하지만, 아쉽게도 ‘유급노동에의 접근권’을 기준으로

한 분석적인 연구는 이어지지 않고 있다. 그러나 복지국가에 대한 페미니스트의 대안적 분석들을 구성하는 실마리는 ‘탈가족화’나 ‘유급노동에의 접근권’ 같은 개념에서 찾아야 할 것이다.

성에 대해 미분화된 시각 또는 여성의 경험을 간과하는 분석들을 수정하는 포괄적인 분석들은 다음과 같은 차원을 분석적으로 구분하면서 이론의 완결성을 기할 수 있다고 본다. 첫째, 유급노동과 무급노동의 구분이다. 노동시장에서의 임금노동, 그리고 가정에서의 무급양육노동은 동시에, 그러나 분석적으로 구분해서 다루어야 한다. 그러나 유급노동은 남성의 노동으로 무급노동은 여성의 노동으로 사전적으로 전제되어 분석할 필요는 없다. 현재 남성의 경험과 여성의 경험을 이 틀에 비추어서 봄으로써 자연스럽게 그 특성이 대비되어 나타날 것이다.

둘째, 시민권적 권리의 차원이 접근권과 자유, 즉 적극적 권리와 소극적 권리로 구분해서 살필 필요가 있다. 접근권은 유급노동이나 무급양육노동에 대한 적극적인 권리를 표현하고자 하는 개념이다. 유급노동에 접근할 수 있는 권리는 ‘노동권’으로, 무급의 보살핌노동에 대한 권리는 ‘부모권’ 또는 ‘양육권’으로 명명하였다. 소극적 권리는 유급노동이나 무급양육노동을 강제적으로 하지 않을 수 있는 권리를 표현하고자 하는 차원이다. 유급노동, 즉 시장의 힘으로부터 자유로울 수 있는 정도가 ‘탈상품화’로 개념화되고, 무급양육노동, 즉 가부장제의 힘으로부터 자유로울 수 있는 정도는 ‘탈가족화’로 개념화할 수 있겠다.

앞에서 필자는 Esping-Andersen의 ‘탈가족화’ 개념이 미분화된 개념이라고 지적하였는데, 이것은 그의 이 개념이 부모권(또는 양육권)이라는 적극적인 권리의 측면과 가족적 의무나 관련된 노동으로부터의 자유라는 소극적 권리의 측면이 구분되지 않은 상태이기 때문이다. 예컨대, 양육수당이나 유급양육휴가와 같은 제도는 자녀양육에 대한 부모의 적극적인 권리를 지원하는 제도이다. 다른 한편, 보육서비스나 노인 케어서비스의 확충 등을 통한 보살핌노동의 사회화는 탈가족화전략으로 이해할 수 있다.

〈표 2-1〉 성에 대해 미분화된 시각을 수정하는 포괄적인 분석틀

		권리의 차원	
		적극적 권리	소극적 권리
노동의 종류	유급노동 무급(보살핌)노동	노동권 부모권	탈상품화 탈가족화

제3절 시장노동과 보살핌노동의 배분

성의 관점을 통합하여 비교연구를 수행할 때, 기존의 주류 복지국가 유형론에 따른 분류결과와는 다른 결과가 나타날 수 있다는 연구들이 제시되어 왔다. 예컨대, 노르웨이는 남성노동자에 대해서 볼 때는 전형적인 사민주의적 복지국가(social democratic welfare states)에 속하지만, 성별분업 양식을 살펴보면 여성의 양육역할이 비교적 분명하고 가족을 단위로 하는 경제와 조세제도가 자리잡은 국가로서 그 특성이 사민주의적 복지국가로 분류되는 핀란드, 스웨덴 등과는 뚜렷한 차이를 나타낸다는 것이다(Sainsbury, 1999).

Lewis & Ostner(1992)는 성별분업에 기반한 대안적인 복지국가 유형론을 제안하였다. 그녀들의 연구에서 유형화의 기준은 크게 세 가지로, 여성이 사회보장체계 내에서 어떻게 다루어지는지와, 사회서비스 제공수준(특히 보육), 그리고 여성의 노동시장참여 수준 등이었다. 이러한 기준으로 복지국가의 유형을 강한 남성생계부양자 모형에서부터 약한 남성생계부양자모형, 그리고 이중 생계부양자 모형으로 구분하였다(strong, moderate, weak male-breadwinner model & dual-breadwinner model). Lewis의 1997년 연구에서는 무급노동이 어떻게 가치평가되는가와 무급노동이 남녀간에 얼마나 분담되는가에 초점이 맞추어지기도 했다.

Sainsbury(1999: 78)는 가장 널리 인용되는 페미니스트 복지국가유형론을 제시하였다. 그녀는 남성부양자레짐(male-breadwinner regime),

성역할분리레짐(separate gender roles regime), 그리고 부양-양육자레짐(individual earner-carer regime)을 이념형적으로 구분하였다. 남성 생계부양자 레짐에서 성별분업은 매우 분명하다. 혼인상태는 여성의 사회적 권리에 중요한 영향을 미친다. 남성은 부양자로 직접적인 복지수급자격을 가지나 여성은 피부양자의 자격으로 복지수혜의 대상이 된다. 즉, 사회보장은 임금노동자의 가족부양능력 단절에 대한 보호를 중심으로 이루어진다. 성역할분리 레짐에서 남성은 가족부양자로서, 여성은 보살핌제공자(care-giver)로서 혜택을 각각 받는다. 노동시장은 남성중심으로 이루어지고, 여성은 결혼여부와 관련 없이 보살핌노동(care work)에 대해서 양육수당(childcare allowance) 등의 형태로 국가로부터 보상을 받는다. 개인이 각각 부양자이면서 동시에 양육자인 레짐에서는 성역할이 공유된다. 사회적 권리와 납세의무가 가족이 아닌 개인 단위로 이루어지며, 사회적 권리에 결혼여부가 영향을 미치지 않는다. 자녀양육에 들어가는 비용은 공공서비스와 수당으로 공유된다.

Sainsbury의 이러한 이념형적인 구분은 첫째, 권리가 개인에게 있는지 가족단위로 있는지, 즉 권리가 혼인상태에 영향을 받는지. 둘째, 수급권이 전통적인 성별분업에 근거하는 정도, 즉 여성이 양육자로서 사회적 권리를 갖는 것인지 아니면 소득자로서 권리를 갖는 것인지. 셋째, 양육을 비롯한 보살핌요구에 대하여 국가 책임의 범위는 어떻게 설정되었는지. 넷째, 여성의 유급 노동에 대한 접근권은 어느 정도인지 등과 같은 기준에 의한 분류로 이해된다.

이 이외에도 많은 페미니스트 이론가들이 다양한 복지국가 유형론을 제시하였는데(Crompton, 1999; Gornick, 2002; 김혜경 2003: 35), 이 때 유형화의 주된 기준은 젠더분업의 정도(전통적 젠더분업과 미약한 젠더분업)라고 볼 수 있다. 구체적인 분류의 축은 여성취업의 형태(전일제 혹은 시간제)와 보육의 형태(공공보육 혹은 시장구매보육)로서 ① 남성부양자모델: 남성부양자-여성양육자 ② 남성부양자모델의 변형: 이인소득자-여성시간제노동자 ③ 이인소득자/대체양육자 모델 I: 이인소득자-국가양육 ④ 이인소득자/대체양육자 모델 II: 이인소득자-시장양육 ⑤ 성평등모델: 이인소득자-이인양육자 등과 같이 다섯 가지 유

〈표 2-2〉 젠더분업의 유형

(연 속 선)				
전통적 젠더분업		미약한 젠더분업		
I 유형: 남성부양자 모델	II 유형: 남성부양자 모델의 일부변형	III 유형: 이인소득자/대체양육자 모델		IV 유형: 성평등모델
남성부양자/ 여성양육자체제	이인소득자/ 여성시간제노동자 체제	이인소득자/ 국가양육체제	이인소득자/ 시장양육체제	이인소득자/ 이인양육자체 제
	영국, 독일, 네덜란드	핀란드	미국,(영국)	

형으로 요약된다.

향후 복지국가가 어떤 식으로 재편될 것인가라는 질문에 대해서도 페미니스트 이론은 특유의 대답을 제시한다. 복지국가 재편론에 페미니스트 시각이 주는 시사점은 이들의 복지국가 위기에 대한 특유의 진단에 근거하는 것이다. 페미니스트적 시각으로 볼 때, 복지국가 위기의 뿌리는 가족임금제(family wage)의 이상에 구현되어 있는 구 젠더질서의 붕괴이다(Fraser, 2000: 1). 즉, 구 젠더질서란 남성가장과 아내, 자녀로 구성된 가족을 전제로, 남성 가장의 소득활동을 통해서 아내와 자녀를 부양한다는 개념이다. 산업시대의 복지국가는 구젠더질서를 기초로 ① 노동자를 보호하기 위한 프로그램(생계부양자의 임금소득 중단에 대한 보호) ② 전업주부 여성을 직접 지원하는 프로그램 ③ ‘잔여 그룹’ 지원(자산심사에 따른 빈곤층 지원)으로 구성된 복지프로그램을 운영하였다. 그러나 구젠더질서가 더 이상 성립하지 않는 만큼 이에 근거한 복지프로그램도 유용성을 다하였다고 볼 수밖에 없다.

고용의 불확실성이 증가하고 가족형태가 다양화하는 새로운 세계는 더 이상 가족임금의 세계가 아닌, 사람들을 불확실성으로부터 보호해주는 복지국가를 요구한다(Fraser, 2000). 보수주의자들은 후기산업사회의 복지국가를 구젠더질서를 복귀시키고 강화하는 방식으로 재편하

려고 하지만, 이것은 가능하지 않다.

Fraser(2000: 1~27)는 복지국가에 새로운 젠더질서를 지원하는 복지국가로 재편되어야 한다고 주장하면서 대안으로서의 모형을 제시한다. 첫 번째 가능한 모형은 보편적 생계부양자 모형(universal breadwinner model)이다. 미국의 페미니스트와 자유주의자들은 친화적인 모형으로 여성고용 확대를 통해 성평등(gender equity)을 추구한다. 이 때 국가의 역할은 ‘보육’과 같이 여성의 취업을 가능하게 해주는 서비스를 제공하는 것이다. 작업장 혁신을 통해 차별과 성희롱(harassment)을 제거하는 것이 중요한 과제가 된다. 보살핌노동(care work)은 가족에서부터 시장과 국가로 옮겨간다. 둘째, 보살핌제공자 동격모형(caregiver parity model)은 서유럽 페미니스트와 사민주의자는 친화적이라고 한다. 양육수당과 같은 제도를 통해서 국가가 보살핌노동에 대한 보상을 한다. 전일제고용, 전일제보살핌노동, 시간제고용과 시간제보살핌노동의 결합 중 선택 가능해야 하고 어떤 유형을 선택하든 불이익이 없어야 한다. 그러려면 양육수당의 액수가 충분해야 한다. 이러한 모형은 지금까지 페미니스트 이념의 결과 자연스럽게 도출되는 대안이며, 차이-평등의 오랜 딜레마에서 ‘차이’전략의 옹호자와 평등주의자 간의 전략적인 차이를 극복하지 못한 대안이다.

Fraser가 제안하는 바와 같이 차이와 평등의 딜레마를 넘어서는 이상적인 모델은 보편적 양육자 모형(universal caregiver model)이다. 남성의 역할을 표준으로 삼아 여성들이 남성들과 유사한 생활양식을 갖게 되는 것을 지향하는 것이 아니라, 남성들이 여성의 생활양식을 지향하는 것이다. 즉 누구나 보살핌제공자(caregiver)가 되는 것을 지향한다(Fraser, 2000). 후기산업사회 복지국가에서 성평등을 성취하려면 기존의 젠더질서를 지탱하는 구조를 무너뜨리고 보살핌노동을 마땅히 고려하는 새로운 젠더질서를 확립해 나가야 한다는 것이다.

가정과 노동시장에서 이루어지는 성별분업모델에 관한 기존의 논의는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 이러한 성별분업 모델을 구분해 내는 두 가지 기준은 시장노동(market work)과 보살핌노동(care work)의 담당자가 누구인가 하는 점과 보살핌노동이 사회화된 정도가 될 것

이다.

첫 번째 모델은 시장노동과 보살핌노동의 성별분업이 분명하면서 보살핌노동의 사회화는 이루어지지 않은 경우이다. 남성이 생계를 부양하고 여성이 보살핌노동을 담당하는 모델이다. 여성이 생애기간 중 일시적으로 노동시장에 참여할 수 있지만 기본적으로 보살핌노동을 담당하는 것으로 간주되므로 이것도 남성생계부양자모델의 하위유형이라고 볼 수 있다.

두 번째 모델은 시장노동과 보살핌노동의 성별분업이 분명하지만 보살핌노동의 사회화는 일정 정도 이루어진 경우이다. 이 모델의 하위유형으로 첫째 1.5 소득자 모델을 들 수 있다. 남성은 전일제노동을 하고 여성은 시간제로 노동시장에 참여하면서 가족 내에서는 보살핌노동을 담당하는 가족유형이 보편적인 것으로 받아들여지는 사회를 상정하는 것이다. 이 때 보살핌노동을 대체할 서비스의 일부는 시장에서 구매되거나 국가에 의해서 제공될 수 있으나 기본적으로 보살핌노동의 담당자는 여성인 것으로 간주된다. 이러한 모델의 두 번째 하위유형은 여성이 전일제노동에 참여하면서 보살핌노동의 책임도 지는 경우이다. 두 가지 하위유형을 포함하여 이 모델은 보살핌노동이 여성과 국가 또는 여성과 시장구매의 조합으로만 이루어진다는 특징을 갖는다. 보살핌노동의 사회화는 일정부분 이루어지지만 엄격한 성별분업체계에 있어서는 변화가 거의 없는 경우라고 할 수 있다.

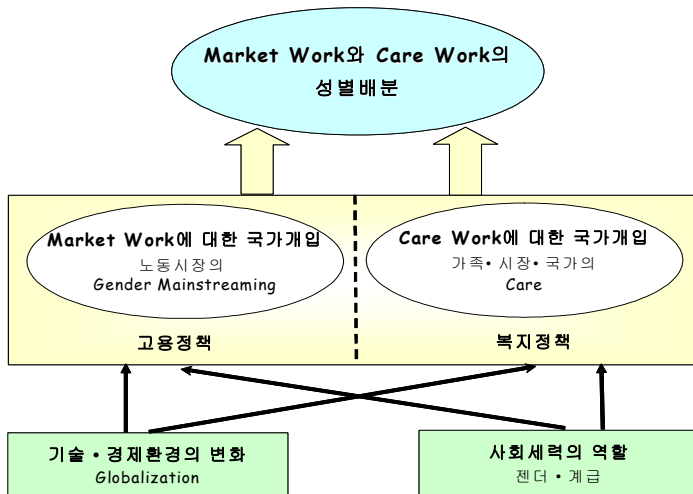
세 번째 모델은 남성과 여성이 모두 소득활동에 참여하면서 보살핌노동도 함께 나누는 것을 가정하는 모델이 있다. 이 경우도 보살핌노동의 일부는 시장에서 구매된 서비스로 대체하거나 국가가 제공하는 복지서비스로 대체된다. 따라서 이 경우는 시장노동과 보살핌노동의 성별분업이 사라지고(또는 적어도 약화되고) 보살핌노동의 사회화도 진전된 사회를 상정한다.

제4절 분석틀

본 연구는 다음과 같은 분석틀 속에서 분석대상에 포함된 선진 9개국 여성의 경제활동과 가정생활의 결합양식을 비교분석하고자 한다.

여성이 경제활동에 얼마나 참여하고 노동시장에서 어떤 역할을 담당하고 있는가 하는 것은 한 사회의 ‘시장노동과 보살핌노동의 성별배분’이 표출되는 한 양식이다. 시장노동과 보살핌노동의 성별분업에 영향을 미치는 제도나 국가정책은 고용정책과 복지정책 등의 영향을 받게 된다. 예컨대 노동시장의 성평등을 추구하고 차별을 없애려는 노력을 담은 고용정책이나 보살핌노동의 사회화를 진전시키기 위한 복지정책은 결국 시장노동과 보살핌노동의 성별분업양식을 결정하는 국가의 성격을 보여주는 것이다. 한편 이러한 국가의 성격은 경제 환경의 변화나 기술수준의 변화와 같은 여건의 변화와, 젠더와 계급을 중심축으로 한 사회세력들의 역할, 즉 이들의 이해관계의 대립과 동맹에 따라 결정될 것이다.

[그림 2-1] 시장노동과 보살핌노동의 성별분업양식 결정기제



제 3 장

여성노동시장의 특성과 일·가족 양립

이 장에서는 주요 선진국의 여성노동시장의 특성을 일·가족의 양립과 관련되는 지표들을 중심으로 살펴본다. 분석에 포함된 국가는 프랑스, 독일, 네덜란드의 유럽대륙 3개국과 스웨덴, 노르웨이, 덴마크의 노르딕 3개국, 그리고 미국과 영국, 캐나다의 영어권 3개국이다. 이러한 비교국가의 선정은 복지국가의 성격에 따른 유형화론을 따른 것이다(Esping-Andersen, 1999). 이 분류체계에서 노르딕 3국은 사회민주주의적(social democratic) 복지국가로 분류되고, 유럽대륙의 3개국은 보수적(conservative) 복지국가로, 영어권 3국은 잔여적 또는 자유주의적(liberal) 복지국가로 분류된다. 이러한 분류의 주요 기준은 계급론적인 관점에 따른 것이며 특히 중심개념은 노동의 ‘탈상품화(decommodification)’ 수준이다.

그러나 페미니스트 복지국가론이 여성을 포함하는 새로운 시각으로 성별분업체계를 분류하는 기준에 따르면 이러한 전통적 복지국가 분류체계는 일정한 수정을 요하는 것이다. 여성의 노동시장 접근권을 중요한 기준으로 채택할 때 하나의 그룹 내에 있는 3개의 국가는 매우 다른 양상을 보일 가능성이 있으며, 본 연구는 이러한 새로운 시각으로 이전에는 드러나지 않았던 지형을 드러내는 데 일조하는 연구가 될 것이다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 먼저 제1절에서는 이들 국가의 여성고용률의 전반적인 수준을 비교한다. 제2절에서는 여성고용률의 생애주

기별 패턴을 총량적인 지표로 살펴보고, 어린 자녀를 둔 여성의 취업률과 그렇지 않은 여성의 취업률을 비교함으로써 이들 국가에서 여성의 일·가족 양립의 가능성을 개략적으로 살펴본다. 제3절에서는 개별 국가별로 두 시점에서 조사된 마이크로 데이터를 분석하여 두 시점간에 여성의 취업여부결정에 양육부담이 미치는 영향력이 변화하였는지를 LIS 자료의 분석을 통해서 알아본다. 제4절에서는 시간제근로의 비중과 분포가 이들 국가에서 여성의 일·가족 양립과 긍정적인 연관성을 가지고 있는지 살펴본다. 제5절은 이 장의 분석대상국가의 노동시장지표들을 통해서 파악할 수 있는 일·가족 양립가능성의 수준을 요약하고 분류한다.

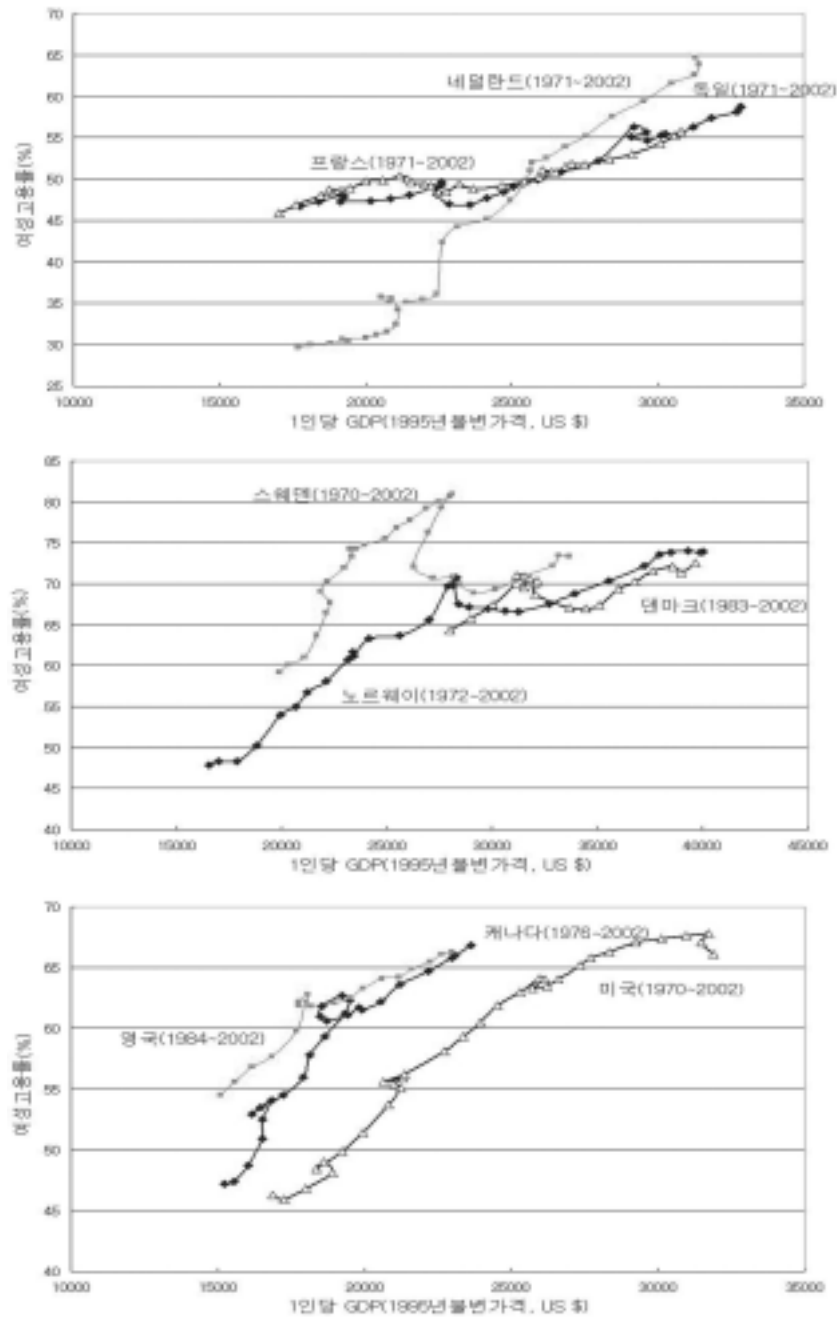
제1절 여성 고용률의 수준과 변화¹⁾

1. 여성 고용률 증가와 성별격차감소의 추세

개별국가의 소득수준이 향상되면서 여성의 고용률도 동시에 향상되어 왔다(그림 3-1). 그렇다면, GDP의 증가가 여성의 고용률을 높인다고 볼 수 있는가? 즉 경제발전이 여성노동에 대한 수요를 창출하는가? 아니면 반대로 여성노동의 확대가 GDP의 증가에 기여한 것인가? 즉 노동력의 공급량 증가, 특히 고학력 여성의 노동공급 증가가 보다 경쟁적인 노동시장을 형성하고 생산성을 증가시켜 GDP 증가에 기여하는가? GDP의 증가와 여성고용의 증가 간에 어떤 인과적인 관련성이 있다고 결론내리기는 어렵지만, 두 변수간에 높은 상관관계는 관찰된다.

1) 고용률은 ‘생산가능인구 대비 취업자의 비율’로 정의된다. 경제활동인구에서 실업자를 제외한 개념이다. OECD 주요국의 비교가능한 지표들은 경제활동참가율보다는 고용률로 표시된 것들이 많은 관계로 본 분석에서도 경제활동참가율을 비교하는 대신 고용률의 비교를 사용하기로 한다.

(그림 3-1) 1인당 GDP와 여성고용률의 관련성



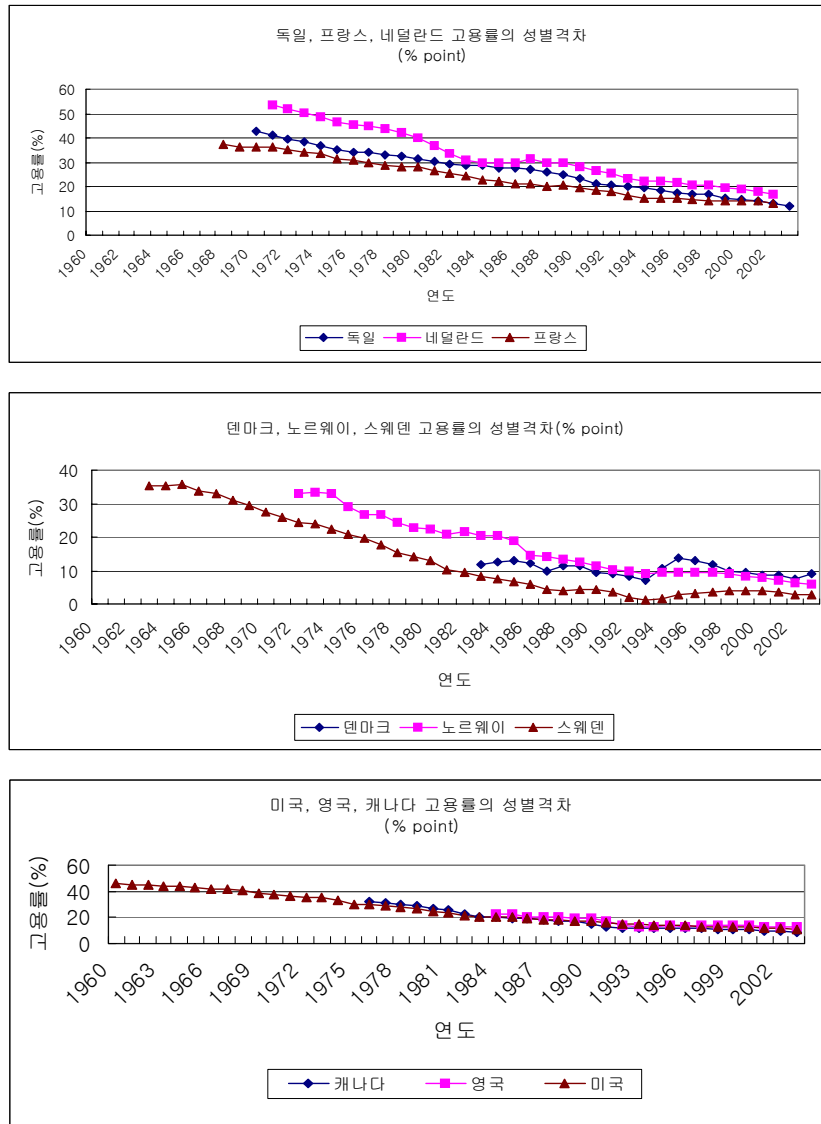
[그림 3-1]에 따르면, 2000년 이후 전반적인 여성고용률의 수준이 가장 높은 국가군은 노르딕국가들(72~75%)이며, 그 다음이 영어권 3국(65~68%), 그리고 유럽대륙 3국(55~65%)의 여성고용률이 가장 낮은 수준을 보인다. 이것은 분명하고도 일관성 있는 통계지표로서 중요한 의미를 갖는다고 판단된다.

각각의 국가군 안에서 특기할 만한 점들을 정리해 보면, 유럽대륙 국가 중에서는 프랑스와 독일이 유사한 고용률 증가추세를 나타내는 데 비해서 네덜란드는 1970년대 초 현저하게 낮은 고용률 수준(30%)에서 출발하여 2002년 현재 65%에 이르는 가파른 증가추세를 보이는 국가로 주목된다. 노르딕3국 중에서는 스웨덴이 일찌감치 여성고용률을 높이 끌어올렸으나 1990년대 초반의 경제위기 시점을 기점으로 여성고용률의 단계는 크게 하락하여서, 다른 두 노르딕 국가와 비슷한 수준을 유지하게 되었다. 영어권 3국도 여성고용률의 증가속도가 매우 빨라서 가파른 기울기를 나타내고 있다. 기울기가 가파르다는 것은 그만큼 경제성장에 따른 소득증가의 수준이 다른 나라보다도 높고 더욱 분명하게 여성고용의 향상을 동반하였다는 것을 의미한다.

[그림 3-2]는 성별 고용률의 차이의 감소도 일관되게 진행되었다는 사실을 보여준다. 관찰대상에 포함된 주요국에서 최근 20~30년간 남성의 고용률은 정체상태를 보이거나 심지어 하락하는 가운데 여성의 고용률은 꾸준히 증가하였고, 그 결과 남성과 여성의 고용률의 차이는 급속히 감소한 것으로 나타났다.

분석대상에 포함된 선진국들이 우리나라의 현재상태와 경제력 수준이 유사하다고 여겨지는 1980년대를 중심으로 차이를 다시 드러내 보면 <표 3-1>과 같다. 1980년대 동안에 분석대상이 된 9개 국가 중에서 여성 경제활동참가자의 증가율이 다른 국가에 비하여 월등히 높은 국가는 네덜란드이며 그 다음이 캐나다와 미국의 순이다. 노르딕 국가 중에는 노르웨이가 비교적 높은 수준의 증가율을 유지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 여성 경제활동참가자 증가율 그 자체는 여성의 고용률이 낮은 국가에서 오히려 높게 나타나기 쉬운 경향이 있다.

〔그림 3-2〕 고용률의 성별격차



여성고용률을 기준으로 보자면 노르딕국가가 다른 두 그룹의 국가들에 비하여 월등히 높은 수준이다. 특히 덴마크와 스웨덴은 1980년대 기간동안 이미 75%를 넘는 여성고용률을 보인다. 노르딕국가 다음으로는

영어권 국가의 여성고용률이 높다. 이에 비하여 프랑스와 네덜란드를 포함하는 대륙국가는 가장 낮은 수준의 여성고용률을 나타내었다.

노동시장의 여성비율을 기준으로 살펴보다도 여성고용률의 경우와 유사한 실태가 나타난다. 일반적으로 노르딕국가가 가장 높은 여성비율을 나타내고 그 다음이 영어권 국가이다. 대륙국가는 가장 낮은 수준의 여성비율을 나타낸다. 그러나 이것은 단순화해서 볼 때 그렇게 요약해서 말할 수 있다는 뜻이지만, 실체는 이와 다르다. 노르딕국가 중에서는 노르웨이의 여성고용률과 노동시장의 여성비율이 가장 낮다. 대륙국가는 가장 낮은 수준의 여성고용률을 보이지만 그 중에서도 네덜란드는 여성고용률이 현저하게 낮다.

〈표 3-1〉 분석대상국가의 경제활동참가자 증가율과 여성고용률

		경제활동참가자 증가율(연평균)		노동시장의 여성비율 (80~89년)	여성취업자비 (15~64세)
		남성 (79~89년)	여성 (79~89년)		
노르딕국가	덴마크	0.5	1.4	45.3	74.6
	노르웨이	0.3	2.1	42.9	67.8
	스웨덴	0.0	1.3	46.9	77.6
대륙국가	프랑스	0.0	1.6	41.8	56.0
	독일	0.5	1.2	39.3	-
	네덜란드	1.2	5.4	34.5	42.6
영어권국가	캐나다	1.2	3.1	41.9	64.5
	영국	0.1	1.5	40.5	60.2
	미국	1.1	2.4	43.5	63.7

자료: OECD, *OECD Historical Statistics*, 1960~1997.

제2절 여성고용의 생애주기별 패턴

선진국에서 경제가 발전하고 소득수준이 향상되는 시기에 어린 자녀가 있는 여성의 취업비율은 이전에 비하여 상대적으로 증가할 것으로

예상할 수 있다. 그러나 이러한 현상은 모든 국가에서 일정한 정도로 나타나는 것이 아니라, 보살핌노동의 사회화를 추구하는 정책적 노력의 정도에 따라 국가마다 상이한 수준으로 나타날 것으로 예상된다.

두 시점에서 연령별 고용률의 비교가 가능한 5개 국가의 자료를 가지고 분석한 결과를 [그림 3-3]에 제시하였다. 이 그림들에 따르면 선진국에서 1인당 GDP 1만~2만불 증가 기간동안 나타난 가장 중요한 변화는 연령계층별 고용률의 M-curve가 거의 사라졌다는 점이다.²⁾ 그러나 예상했던 대로 보육·휴가제도 등의 사회정책적 뒷받침이 상대적으로 취약했던 미국과 캐나다 등 영어권 국가의 경우 2만불 시점에도 30대 초반 여성의 고용률은 여전히 약간의 함몰을 보인다.

자녀수에 따른 여성의 고용률 차이를 나타낸 [그림 3-4]에 따르면, 1990년대 말 현재, 스웨덴과 덴마크의 경우 자녀수에 따른 여성고용률 감소현상이 없으며, 노르웨이와 프랑스의 경우도 자녀를 한 명 낳을 때까지는 고용에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 한편 영어권 국가와 독일, 네덜란드는 여성의 고용률이 자녀수에 영향을 받는 것으로 나타났다.

유사한 결과는 <표 3-2>에서도 나타난다. 어린 자녀를 양육하고 있는 여성과 그렇지 않은 여성 간에 고용률의 차이가 나타나는데, 그 정도는 국가마다 상이하다. 덴마크에서는 양육자 여성의 77%가 고용되어 있고 비양육자 여성의 80%가 고용되어 있다. 고용되어 있는 양육자 여성의 88%는 전일제로 일을 하며, 비양육자는 84%가 전일제로 일한다. 어린 자녀를 키우고 있는 여성이라고 할지라도 그렇지 않은 여성에 비하여 고용률 면에서 떨어지지 않을 뿐 아니라 전일제로 일하는 비율 면에서도 차이가 없다는 것이다(오히려 더 높다).

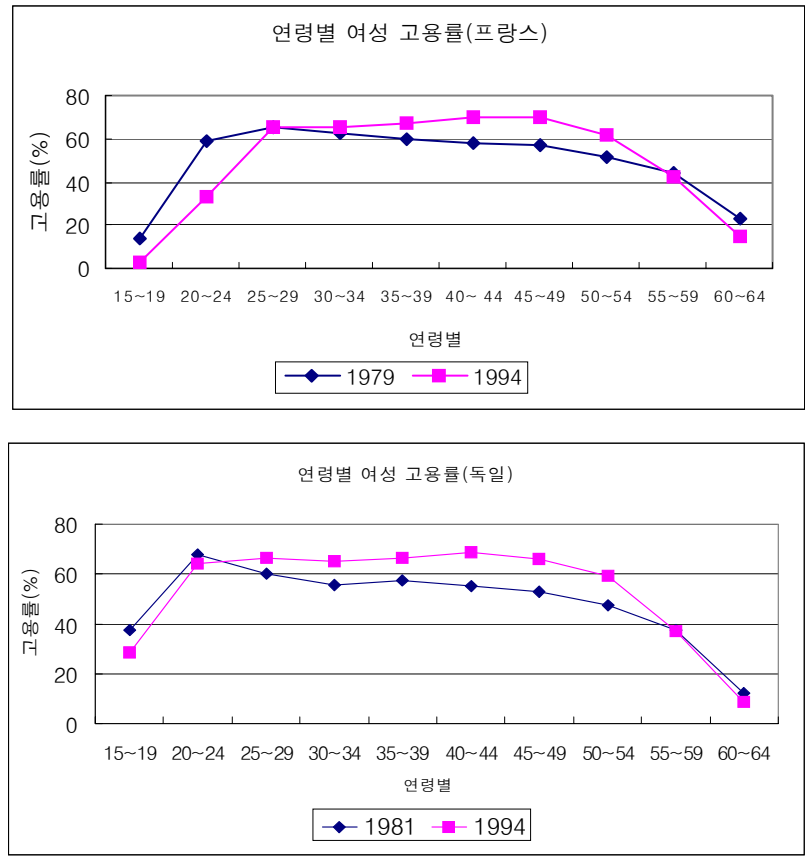
네덜란드의 경우에는 비양육자의 88%가 고용되어 있는 데 비하여 양육자는 66%만이 고용되어 있다. 어린 자녀를 양육하고 있는 여성은

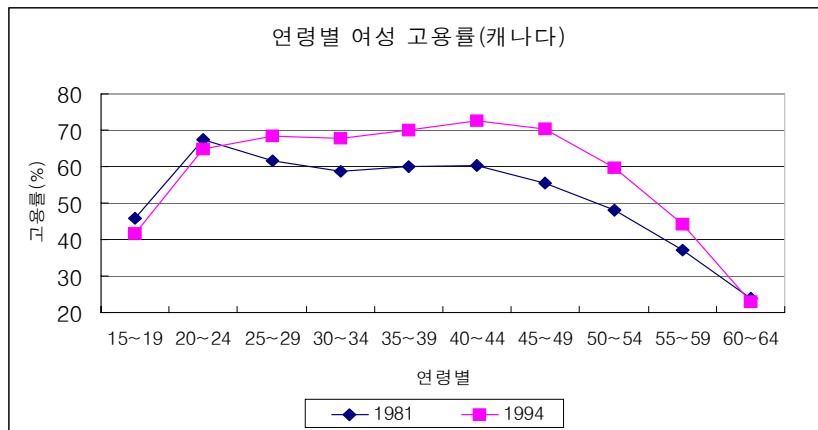
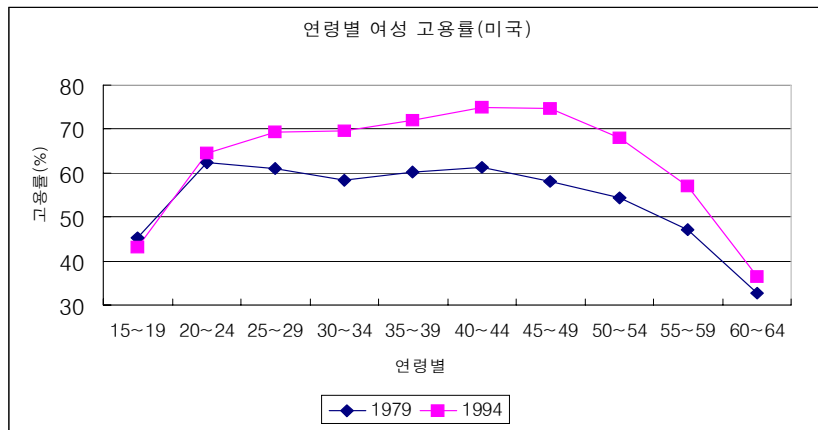
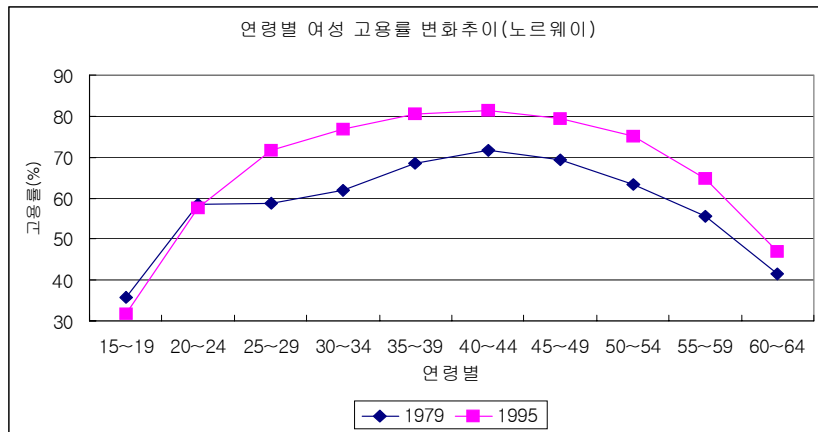
2) 우리나라 여성의 연령별 고용률의 변화를 코호트분석으로 살펴보면, 전 연령계층에서 고용률이 증가한 가운데 20대 초반의 증가율이 가장 뚜렷하게 나타남으로써 20대 후반, 30대 초반의 경력단절은 오히려 더욱 분명해지는 느낌이다.

비용자라고 하더라도 단지 22%만이 전일제로 일하고 있다. 영국과 독일의 경우도 네덜란드만큼 심하지는 않지만 추세는 대체로 비슷하다.

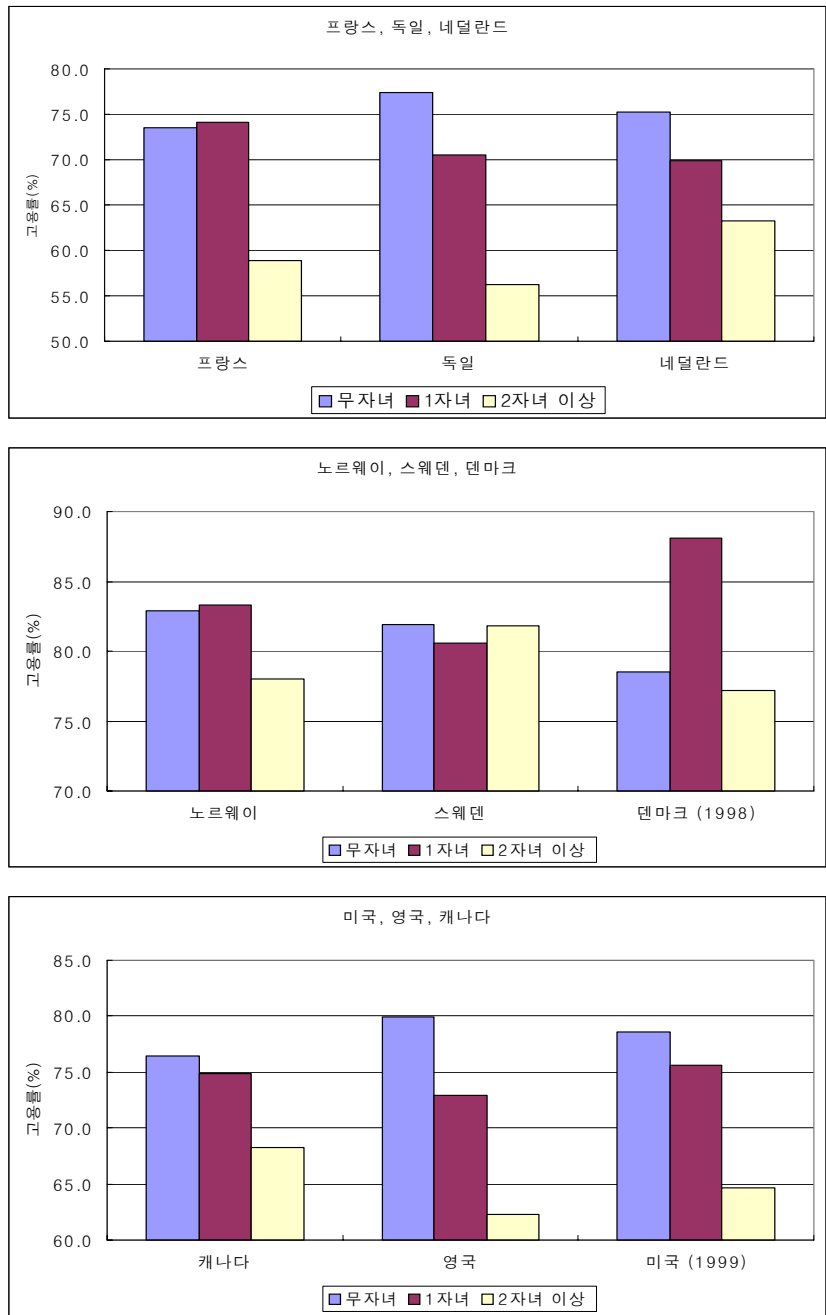
요약하자면, 독일, 네덜란드, 영국은 여성 비용자 중에 시간제의 비중이 높은 국가임에도 불구하고 양육자와 비양육자간의 고용률의 차이가 매우 크게 나타나는 데 비하여 덴마크는 이 차이가 매우 작다. 기왕에 노동시장에 참가한 경우, 양육자와 비양육자 간에 나타나는 전일제 노동자 비율의 차이에 있어서도 덴마크와 프랑스에서는 매우 작은 데 비하여 영국과 독일의 경우는 크게 나타났고 네덜란드의 경우는 가장 차이가 컸다.

[그림 3-3] 주요 5개국의 연령별 고용률





[그림 3-4] 자녀수에 따른 여성 고용률



〈표 3-2〉 여성(20~49세) 양육자와 비양육자의 고용률과 전일제비율(1998년)

	고용률		피용자 중 전일제비율	
	양육자	비양육자	양육자	비양육자
〈노르딕국가〉				
덴마크	77	80	88	84
노르웨이				
스웨덴				
〈대륙국가〉				
프랑스	57	65	79	85
독일	62	82	47	83
네덜란드	66	88	22	74
〈영어권국가〉				
캐나다				
영국	69	81	46	79
미국				

자료: European Commission, *The Life of Women and Men in Europe: A Statistical Portrait, data 1980~2000*, eurostat Theme 3: Population and Social Conditions, 2002.

자녀의 연령과 가족구조를 염두에 둔 조사결과는 <표 3-3>과 같다. 커플가족의 엄마와 한부모가족의 엄마, 그리고 6세 미만의 자녀가 있는 여성과 없는 여성의 고용률을 1989년과 1999년의 두 시점에서 국가별로 제시한 표이다. 이 표에 따르면 가족구조에 따라서 여성의 고용률의 수준과 시차에 따른 증감은 매우 다르게 나타나는데, 이것이 바로 국가의 양육지원정책에 따라 여성의 고용률이 크게 달라질 수 있음을 분명히 보여주는 지표가 된다.

예컨대, 관찰기간의 10년 동안 한부모가족 여성의 고용률은 미국에서 크게 증가하였고 영국과 네덜란드에서도 증가한 반면, 독일과 프랑스, 스웨덴에서는 크게 감소하였다. 독일과 프랑스와 같은 나라들에서는 다른 가족구조의 여성과 전체 여성의 고용률이 증가하는 가운데 한부모 가족의 여성 고용률이 감소한 것에 유의할 필요가 있다. 이러한 지표상의 변화는 한부모여성의 고용과 양육지원에 관련된 중요한 정책적

〈표 3-3〉 자녀 및 가족형태별 여성고용률의 변화

		커플가족의 엄마	한부모 여성	어린자녀 없는 여성	6세미만자녀 둔 여성
〈노르딕국가〉					
덴마크	1999				
	1989				
노르웨이	1999				72.8
	1989				65.3
스웨덴	2000		64.6		77.8
	1990		85.9		86.6
〈대륙국가〉					
프랑스	1999	56.8	51.6	64.7	56.2
	1989	52.2	60.8	60.6	52.6
독일	1999	51.4	49.7	67.3	51.1
	1989	49.4	62.0	65.0	42.6
네덜란드	1999	62.3	38.7	67.9	31.7
	1989	32.5	22.7	52.9	60.7
〈영어권국가〉					
캐나다	1999	70.0	68.3		
	1989	64.3	64.6		
영국	1999	61.3	36.8	74.3	55.8
	1989	45.3	27.5	70.8	42.7
미국	1999	60.6	67.7	85.2	61.5
	1989	55.7	47.5	79.9	54.0

자료: OECD, *Employment Outlook*, 각년도.

변화가 있었음을 시사하는 것이다. 몇몇 유럽국가들은 보살핌노동에 대한 사회적인 보상의 수준을 향상시키고 아동에 대한 보편적 복지의 수준을 높이는 정책을 시행하는 한편, 미국의 경우는 한부모 가족의 여성에 대하여 직접적인 양육수당을 주는 대신 고용을 알선하는 정책으로 선회한 바 있고 이러한 정책기조의 변화는 고용상의 변화로 이어진 것으로 보인다.

관찰된 10년 동안, 6세 미만 자녀를 둔 여성의 고용률은 노르웨이와 독일, 영국에서 크게 증가하였고, 프랑스와 미국에선 약간 증가하였다. 그리고 기본적인 수준에서 큰 차이가 있기는 하지만, 변화의 방향만으로 볼 때에 스웨덴과 네덜란드는 감소하였다. 독일과 영국의 경우 어린 자녀가 없는 여성의 고용률 증가에 비하여 자녀가 있는 여성의 고용률 증가폭이 훨씬 크다는 점에 주목할 필요가 있다. 보육서비스와 양육휴가 등의 제도와 관련하여 이들 두 국가는 보살핌노동의 성별분업을 유지하는 전통적인 입장에 가까웠던 국가들인데, 최근 EU 통합과정에서의 사회정책들의 수렴과정과 여성고용촉진을 위한 지침 및 가이드라인을 통해서 제도의 변화를 시작하는 나라들이라고 볼 수 있다.

제3절 여성 취업여부 결정에 미치는 생애주기의 효과: LIS 자료 분석

1. 분석의 목적

이 절에서는 LIS를 통해서 제공되는 각국의 마이크로데이터(개인을 단위로 하는 실태조사 자료)를 분석하여 여성의 취업(고용)여부를 결정하는 요인을 국가별로 살펴보고, 이러한 영향요인이 두 시점에서 중요한 변화를 보이는지 검토한다.

국민소득이 증가하면서 대부분의 선진국가에서 실제로 여성고용률의 급속한 증가가 나타났고, 이러한 변화는 노동시장에서 여성들이 성취할 수 있는 경제적 성과의 수준뿐 아니라 보살핌노동의 사회화를 지향하는 다양한 사회정책이라는 두 가지 측면에서의 변화를 반영한 결과일 것으로 짐작할 수 있다. 그러나 이러한 제도변화의 효과를 직접적으로 측정하고 분석할 방법을 찾기란 쉽지 않다. 따라서 여기서는 분석 자료가 허용하는 8개 국가를 대상으로 1980년을 전후한 시점과 1995년을 전후한 시점에 조사된 자료를 결합한 분석으로 여성의 취업

여부를 결정하는 요인들이 개별국가에서 이 두 시점 사이에 어떻게 변화하였는지를 살펴보고자 한다.

2. 가설 설정: 자녀의 존재가 여성의 취업에 미치는 영향

출산이 여성의 경제활동에 부정적인 영향을 미친다는 점에 대해서는 대체로 동의가 이루어져 있으나 그 메커니즘에 대한 설명은 간단하지 않다. 출산이 여성의 경제활동참가를 제약하는 직접적인 이유는 육아가 어머니의 시간과 노력을 요구하는데 어머니의 시간은 제한되어 있기 때문이다.

신고전경제학의 분석틀에서 개인의 노동시간에 관한 의사결정의 규칙은 유보임금(또는 의중임금, reservation wage)과 시장제안임금(market wage 또는 offered wage)의 비교로 요약된다. 의중임금을 상회하는 임금이 시장에서 제안될 때 일하게 된다는 것이다. 개인의 시장임금은 학력, 경력, 기술 등 그의 인적자본에 의해 크게 영향을 받는다. 이것은 노동하지 않을 경우 잃게 되는 기회비용이기도 하다. 유보임금은 주로 자산소득이나 다른 가족구성원의 임금에 의해 결정되고 교육수준과도 관련이 있는 것으로 여겨진다.

그런데 여성의 경우는 자녀의 수가 많거나 자녀의 나이가 어릴수록 유보임금이 높아진다(Nakamura and Nakamura, 1991). 이 이론에서는 출산과 양육이 왜 여성의 경제활동을 제약하는지에 대해서는 자녀가 비용을 수반하는 내구성 소비재와 같은 역할을 하기 때문이라고 한다(Becker, 1960; 1965). 비용의 가장 중요한 부분은 어머니의 시간인데 이는 달리 말하면 여성의 기회비용이다(Schultz, 1974). 여성이 경제활동에 참여할 경우에는 대신 자녀를 돌보아 줄 사람이나 기관에 비용을 지불해야 하기 때문에 이 비용을 뺀 나머지가 취업여성의 '순 시장임금(net market wage)'이 된다. 따라서 어린 자녀를 양육해야 하는 여성의 유보임금은 그만큼 높아질 수밖에 없다고 한다(Connelly, 1992; Blau and Robins, 1988; Klerman and Leibowitz, 1990; Heckman, 1974). 즉, 여성의 출산과 경제활동참가는 한편에서는 개별 여성이 노

동시장에 나갔을 때 받을 수 있는 임금과, 다른 한편에서는 자녀를 출산했을 때 들게 되는 양육서비스의 비용에 의해서 설명된다.

- 가설 1. 자녀가 많을수록, 그리고 여성 자신의 연령이 20대 후반과 30대 초반의 자녀양육기에 있을수록 취업할 가능성이 낮다.
- 가설 2. 1980년 시점에 비해서 1995년 시점에서는 여성의 고용가능성에 미치는 자녀수의 영향이나 양육전담기 연령의 영향이 줄어들 것이다.
- 가설 3. 두 시점간에 양육책임이 고용가능성에 미치는 영향이 줄어드는 정도는 개별국가가 취한 제도적 지원의 수준에 따라서 달라질 것이다.

3. 자료와 분석모형

가. 데이터 소개

LIS 데이터는 국가간 고용과 소득에 대한 비교연구를 증진시키기 위해 1983년에 시작된 프로젝트이다. LIS(Luxembourg Income Study) 데이터는 25개 국가에 대한 인구학적 정보와 가구와 개인의 소득, 지출, 고용에 관한 정보를 제공하는 가구소득 조사자료를 모아놓은 것이다. LIS 데이터는 서로 다른 각 국가의 데이터를 평준화시키는 과정을 거치기 때문에 국가간 비교연구가 가능하다.

이 데이터는 현재 5개 시점까지 구축되어 있는데, 이 연구에서는 8개 국가의 1980년대 초반 동안 수집된 시점 1(wave 1)과 1990년대 중반 수집된 시점 4(wave 4) 자료 총 16개 자료를 분석에 활용하였다.³⁾ 분석대상은 15~64세의 응답자로 제한하였다.

분석에 포함된 국가와 자료에 대한 설명은 다음 표와 같다.

3) 이 연구에서는 시점 1의 자료와 시점 2의 자료를 합쳐 한 개의 데이터로 만들어 총 8개의 데이터를 분석하였다.

〈표 3-4〉 분석자료에 대한 설명

	연도	자 료 명	사 례 수	
			모형 1,2	모형 3,4
캐나다	1981 1994	Survey of Consumer Finances	98,488	61,769
영국	1979 1994	The Family Expenditure Survey The Family Resources Survey	57,860	36,792
미국	1979 1994	March Current Population Survey	139,300	91,675
독일	1981 1994	The German Transfer Survey German Social Economic Panel Study (GSOEP)	10,735	5,650
프랑스	1979 1994	The French Survey of Income from Income Tax Family Budget Survey	35,604	22,939
네덜란드	1983 1994	Additional Enquiry on the Use of (Public) Services (AVO) Socio-Economic Panel (SEP)	17,341	10,607
노르웨이	1979 1995	Income and Property Distribution Survey	35,104	22,214
스웨덴	1981 1995	Income Distribution Survey (Inkomstfordelningsundersokningen)	40,502	26,483

나. 변수의 조작

다음으로 분석에 사용된 변수를 정리하면 다음과 같다.

종속변수는 경제활동을 하고 있는지의 여부인데, 이 변수는 응답자가 응답한 고용지위 변수(PLFS)를 이용하였다. 일을 한다고 응답한 경우와 학생, 은퇴자, 장기실업자, 가사일을 한다고 응답한 경우는 경제활동을 하지 않는 것으로 처리하였다.

〈표 3-5〉 변수에 대한 설명

	변 수	변수에 대한 설명
종 속 변 수	경제활동여부 (PLFS 변수 이용)	일을 한다고 응답한 경우는 1, 학생, 은퇴자, 장기실업자, 가사일을 하는 경우는 0으로 코딩
	성별(PSEX 변수)	여성이면 1, 남성이면 0으로 코딩. 이 변수는 모형 1, 2에서만 사용
	연령(PAGE 변수)	여성의 연령이 24세 이하인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩
	25~34세 이하 35세 이상	연령이 25세에서 34세 이하인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩 연령이 35세 이상인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩
독 립 변 수	자녀수 (D27 변수)	
	자녀수 0	자녀가 없는 경우 1, 그렇지 않은 경우 0
	자녀수 1	자녀가 1명인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0
	자녀수 2	자녀가 2명 이상인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0
	혼인상태 (MARRIED 또는 PMART 변수)	배우자가 있는 경우 1, 배우자가 없는 경우 0
	학력 (PEDUC 변수)	대학교 졸업 이상이면 1, 아닌 경우 0
	거주지 (D7 또는 D20)	
	대도시 중소도시 농촌	거주지역이 대도시인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩 거주지역이 중소도시인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩 거주지역이 농촌인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩
	가구소득 (DPI 변수)	가구소득에서 본인의 소득을 뺀 후 CPI 조정하고 자연로그값을 취함. 이 값을 가구원수의 제곱근 값으로 나눈 값을 최종적으로 사용
	연도 (YEAR)	각 국가의 1차년도 자료는 0, 4차년도 자료는 1로 코딩

독립변수로는 성별, 학력, 연령, 자녀수, 혼인상태, 거주지, 가구소득, 연도(year)를 포함시켰다. 성별은 여성인 경우 1, 남성은 0으로 더미변수를 만들고, 학력은 대졸 이상인 경우는 1, 그렇지 않은 경우는 0으로 처리하였다.⁴⁾ 아동의 수는 가구내 아동이 몇 명인지를 나타내는 변수(D27)를 이용하여 0명, 1명, 2명 이상인 경우로 나누어 3개의 더미 변수를 만들었다. 혼인상태는 배우자가 있는 경우는 1, 그렇지 않은 경우는 0으로 처리하였다. 거주지역 변수는 응답자가 현재 살고 있는 거주 지역에 대한 변수를 이용하여 대도시, 중소도시, 농촌으로 구분하여 3개의 더미변수를 만들었다. 단, 노르웨이의 경우는 대도시, 중소도시, 농촌으로 구분하는 것이 불가능하여 도시와 농촌으로만 구분하였다. 다음으로 가구소득은 가구의 가처분소득(DPI)에서 본인의 소득을 제외한 후 CPI(소비자물가지수)를 적용한 후 자연로그값을 계산한 후 가구원수의 제곱근값을 취한 수치를 이용하였다. 연도(YEAR) 변수는 첫 번째 시점(wave 1)의 자료는 0, 4번째 시점(wave 4)의 자료는 1로 코딩하였다.

다. 분석모형

개인의 취업여부를 종속변수로 하는 이항로짓모형을 분석하였다. 모형 I과 II는 남녀 모두 분석대상으로 하는데, 모형 I에는 성별과 연령, 학력, 배우자, 자녀수, 거주지종류, 가구의 소득수준 그리고 조사시점(연도)을 변수로 포함시켰다. 모형 II는 모형 I에 성별과 조사시점의 상호작용항을 포함시켜서 고용가능성에 있어서 성별 효과가 두 시점간에 차이가 나는지 검토하였다. 모형 III과 모형 IV는 여성을 분석대상으로 한다. 모형 III은 모형 I에서 성별을 제외한 나머지 변수를 포함하는 것이다. 모형 IV는 조사시점과 다른 설명변수들 간의 상호작용효과를 포함시킨 모형으로서, 두 시점간에 각 영향요인(변수)들의 효과가 달라졌는지 검토하고자 한다.

4) LIS 데이터는 각 국가의 학력 정보를 평준화시키지 않았기 때문에 LIS 데이터의 학력 분류기준에 따라 학력을 분류하였다.

4. 분석결과

분석결과에 대한 자세한 해석은 <부표(제3장)>에 제시하였다. 분석 결과 중에서 가설과 관련되는 중요한 발견을 요약하면 다음과 같다.

인적자본변수와 소득변수 등 주요변수를 통제한 후 두 비교시점에서 여성의 고용가능성은 프랑스, 독일, 네덜란드, 미국에서 증가하였고 노르웨이와 스웨덴에서는 차이가 없는 것으로 나타났다. 절대수준에서 여성의 고용률이 증가한 가운데 인적자본변수를 통제하고도 여성의 고용가능성이 증가하였다는 것은 여성의 고학력화 추세만으로 여성고용률의 증가를 설명할 수 없으며, 다른 사회구조적인 변화나 경제적 여건에 따른 노동수요의 증가 등이 추가적인 설명을 제공할 수 있음을 의미한다.

고용가능성의 성별 격차는 대부분의 국가에서 비교의 초기 시점에서는 성별격차가 컸으나 두 번째 비교시점에서는 그 격차가 감소하였다. 특히 스웨덴은 고용가능성의 성별 격차가 사라졌다. 이러한 분석결과는 대부분의 선진국에서 경제성장시점에서 고용가능성의 성별 격차가 완화되었다는 것을 의미한다.

이 시기에 자녀양육 책임으로 인한 노동시장 퇴출은 대체로 줄어들었으나 보육에 대한 정책적 개입의 수준에 따라 국가간 결과의 차이는 있을 것이라고 가설을 설정하였다. 25세 미만, 25~34세, 35세 이상의 연령계층 구분을 가지고 1980년과 1995년 두 시점의 여성고용에 미치는 연령의 영향을 분석한 결과, 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국의 경우 관찰 초기연도에는 연령계층별 고용가능성 차이가 뚜렷하지 않았으나, 90년대 중반에는 25세 이상 여성의 고용가능성이 증가하였다. 캐나다 역시 이전에는 연령계층이 높아질수록 고용가능성이 감소하였으나, 90년대 중반에는 이런 현상이 사라지거나 오히려 관계가 역전되는 것으로 나타났다. 반면 네덜란드는 여전히 연령계층이 높아질수록 고용가능성은 감소하였다.

자녀수에 따른 여성의 고용률 차이를 집합적 자료를 통해 살펴본 바

에 따르면, 스웨덴과 덴마크는 자녀수에 따른 여성고용률 감소현상이 나타나지 않았고, 노르웨이와 프랑스는 자녀를 한 명 낳을 때까지는 고용에 큰 영향을 미치지 않으나, 영어권 국가와 독일, 네덜란드의 경우는 여성의 고용률이 자녀수에 분명히 영향을 받는 것으로 나타났다(그림 3-4 참조).

다른 변수의 영향을 통제하고 본 LIS 자료 분석에 따르면, 노르웨이와 네덜란드, 캐나다에서 1980년 시점에서는 자녀의 존재, 또는 자녀의 수에 따라 여성의 고용가능성은 줄어들었으나 1995년 시점에서는 이러한 차이는 사라지게 된다. 단, 독일은 자녀수가 많을수록 고용가능성은 낮아지는 현상이 사라지지 않고 지속되었다. 이러한 국가간 차이는 이들 국가가 취한 근로자의 자녀양육에 대한 사회적 지원시스템의 차이에 기인하는 바가 클 것으로 짐작되는데, 구체적인 제도의 차이는 제4장과 제5장에서 검토한다.

제4절 시간제 노동과 여성고용률

여성노동자 중에서 파트타임노동자가 차지하는 비중인 ‘시간제 비율’은 여성 중에서 취업자가 차지하는 비율과는 달리, 복지국가 유형화론에 따른 국가분류상에서 일정한 경향성이 발견되지 않는다. 즉 노르딕 국가나 대륙국가, 영어권국가 간에 뚜렷한 차이가 없는 것으로 나타난다.

여성노동자 중에서 시간제근로의 비중이 높은 국가는 네덜란드와 영국, 노르웨이, 독일의 순이다. 이것은 여성노동자의 비정규직화가 심화된 국가의 순서라고 볼 수 있을 것이다. 이들 국가의 공통적인 특징은 각 국가그룹 내에서 여성의 고용률이 상대적으로 낮은 국가라는 점이다. 즉 일정한 복지국가의 유형 안에서 여성의 비정규직화의 진행과 여성의 고용률 증가는 반비례할 가능성이 더 크다는 해석이 가능하다.

시간제 근로자 중에서 여성이 차지하는 비중은 독일, 영국, 프랑스,

노르웨이, 스웨덴의 순으로 높게 나타났다. 시간제근로의 여성비율이 상대적으로 낮은 나라는 미국과 캐나다, 덴마크였다. 이렇게 볼 때 스웨덴을 예외로 한다면 시간제근로의 여성화가 심화된 국가의 경우 여성의 고용률 증가가 이루어지는 것과는 함께 가기 어렵다고 볼 수 있다.

네덜란드의 경우가 시간제근로의 비중이 높은 나라로서 급속하게 여성고용률을 높인 사례가 됨으로써 시간제근로의 증가와 여성고용률의 증가가 긴밀한 연관성이 있지 않겠는가 하는 논의가 이루어졌고, 특히 선진국의 대부분의 국가에서 여성의 시간제근로 비중과 고용률이 동시에 우리나라보다 높기 때문에 시간제의 확대가 고용률의 확대에 도움이 될 것으로 막연히 예상되어 왔으나, 이들 OECD 국가들 간의 비교 결과에 따르면 예상과는 반대로 ‘시간제근로의 여성화’나 ‘여성노동의 시간제화’가 진전된 국가는 오히려 여성의 고용률이 낮은 국가들이었다. 이러한 비교의 결과가 시사하는 바는 시간제 근로의 확대정책이 결과적으로 실질적인 여성고용의 확대를 가져오지 못할 수 있다는 것이다. 그보다는 오히려 여성의 낮은 고용률과 높은 시간제비율은 시장노동과 보살핌노동의 성별분업에서 여성이 보살핌노동을 전담하면서 시장노동에 적극적으로 참여하지 못하는 사회구조가 공통으로 영향을 미쳐서 나타난 현상의 두 측면으로 이해하는 것이 적절할 것 같다.

한편, 여성시간제노동자가 당면하는 고용의 질을 전일제노동자 대비 시간제노동자의 상대임금으로 살펴보면, 스웨덴과 네덜란드, 독일의 세 나라가 시간제노동자의 임금수준이 높게 나타났으며 영어권의 세 나라가 모두 임금수준이 낮은 것으로 나타났다. 이런 비교결과를 가지고 생각해 볼 때, 스웨덴과 네덜란드 여성의 시간제노동 비율이 높다고 하더라도 시간제노동이라는 사실 자체가 노동시장에서의 불이익이나 차별로 파악할 필요가 없을 것으로 판단되는 데 비해서, 영국의 경우는 높은 시간제 비율이 자발적인 선택이라고 볼 근거가 거의 없고 여성이 시간제근로에 집중되어 있다는 사실 자체가 차별적인 노동시장 상황과 국가가 보살핌노동에 대한 지원과 보상을 하지 않음으로 인하여 피치 못하게 노동시장에 참가하는 여성의 현실을 보여주는 것이라고 여겨진다.

또한 시간제근로의 상대적인 보상수준이 낮은 미국과 캐나다, 덴마크 같은 국가에 비하여 스웨덴, 네덜란드, 독일 등 시간제노동에 대한 보상수준이 상대적으로 높은 국가에서 시간제근로의 비중이 높은 사실에 근거해 볼 때, 만약 여성의 시간제노동을 촉진하는 것이 필요하다는 정책적 판단이 서는 경우라고 하더라도 그 방법은 시간제근로의 보상수준을 낮추어 노동수요를 촉발시키는 방식이 되어서는 효과가 없을 것이며, 오히려 시간제근로에 대한 비례보호와 공정한 보상을 통해서 여성의 시간제근로 선호를 강화하는 방식이 되어야 할 것이라는 시사점을 발견하게 된다.

어린 자녀를 둔 부부의 고용패턴을 국가별로 비교한 <표 3-7>에 따르면, 자녀 양육기에 있는 여성 앞에 놓여진 선택지가 나라별로 매우 다를 수 있다. 1인당 GDP 2만불에 근접한 시점에서 선택된 5개국의 자료에 의하면, 어린 자녀를 둔 네덜란드의 여성은 파트타임노동과 전업주부의 선택지 가운데 한 가지를 선택하는 구조 속에 놓인 것을 알 수 있다.

<표 3-6> 성별 시간제 비율과 시간제근로자의 상대임금(1996~1997년)

		시간제비율		시간제의 여성비율	시간제근로자의 상대임금 (시간당, 전일제 대비)	
		여성	남성		여성	남성
노르딕국가	덴마크	25.4	9.9	68.5	76.4	-
	노르웨이	35.9	8.1	79.1	-	-
	스웨덴	22.0	5.6	77.3	92.3	88.7
대륙국가	프랑스	25.0	5.8	79.3	81.7	73.2
	독일	32.4	4.6	84.1	87.5	78.4
	네덜란드	54.8	12.4	75.8	93.1	69.8
영어권국가	캐나다	28.6	10.5	69.5	69.8	46.9
	영국	41.2	8.2	80.4	69.6	54.2
	미국	19.1	8.2	68.0	62.5	44.0

자료: OECD, *Employment Outlook*, 1999.

영국도 비교적 높은 비율로 파트타임노동과 전업주부 사이에서 선택을 하는 경향이다.

한편 프랑스와 미국에서 파트타임노동은 상대적으로 비중 있는 선택지가 되지 못한다. 이들 두 국가에서 어린 자녀를 둔 여성은 전일제로 일을 하거나 아니면 전업주부로 남는다. 독일의 여성은 전업주부로 남는 선택을 하는 경향성이 다른 국가들보다 상대적으로 강하다.

관찰된 바에 따르면 여성노동자 중에서 시간제근로의 비율은 복지국가 유형화론에 따른 국가분류상에서 일정한 경향성이 발견되지 않는다. 즉 사민주의 복지국가나 잔여형 복지국가 등 국가군이 일률적으로 시간제근로 비율이 높거나 낮거나 하는 경향성은 없다.

여성노동자 중에서 시간제근로의 비중이 높은 국가는 네덜란드와 영국, 노르웨이, 독일의 순이다. 네덜란드와 노르웨이는 80년대 고용률의 증가가 빨랐던 국가이기 때문에 여성의 시간제근로 확대를 통해서 여성고용률을 견인한 사례로 흔히 인용된다. 그러나 이들 네 국가의 또한 가지 중요한 공통점은 이들이 각 그룹 내에서 여성의 고용률이 상대적으로 낮은 국가라는 점이다. 영국과 독일은 시간제근로의 확대에도 불구하고 고용률 확대가 급속히 이루어졌다고 보기는 어렵고, 고용률 확대가 이루어진 국가들도 원래 고용률이 상대적으로 낮았던 국가임을 고려하면, 일정한 복지국가의 유형 안에서 ‘여성노동의 비정규직화’가 여성의 고용률 증가를 견인하였다고 보기는 어렵다.

한편, 시간제 근로자 중에서 여성이 차지하는 비중이 높은 국가는

〈표 3-7〉 6세 미만 자녀를 둔 부부의 고용패턴별 비율

	남full/여full	남full/여part	남full/여no-work
프랑스(1989)	41.9	16.1	35.8
독일(1989)	23.3	19.4	44.4
네덜란드(1994)	3.5	37.9	41.5
영국(1994)	15.7	33.1	33.8
미국(1989)	32.3	18.3	38.8

자료: OECD, *Employment Outlook*, 각년도.

독일, 영국, 프랑스, 노르웨이의 순이며, 비중이 낮은 나라는 미국과 캐나다, 덴마크이다. 이것은 시간제근로의 여성화가 심화된 국가의 경우 오히려 여성의 고용률 증가가 이루어지기 어렵다는 것을 의미하는 것이다.

요약하자면, ‘시간제근로의 여성화’나 ‘여성노동의 시간제화’가 진전된 국가는 오히려 여성의 고용률이 낮은 국가들이었다. 여성의 낮은 고용률과 높은 시간제비율은 시장노동과 보살핌노동의 성별분업에서 여성이 보살핌노동을 전담하면서 시장노동에 적극적으로 참여하지 못하는 사회구조가 공통으로 영향을 미쳐서 나타난 현상의 두 측면으로 이해된다.

전일제노동자 대비 시간제노동자의 상대임금은 스웨덴과 네덜란드, 독일의 세 나라에서 높게 나타났으며 영어권의 세 나라에서 모두 임금 수준이 낮은 것으로 나타났다. 따라서 스웨덴과 네덜란드의 여성의 시간제노동 비율이 높다고 하더라도 시간제노동이라는 사실 자체가 노동시장에서의 불이익이나 차별로 파악할 필요가 없을 것으로 판단되는데 비해서 영국의 경우는 높은 시간제 비율이 자발적인 선택이라고 볼 근거가 없다.

또 한 가지 주목할 만한 사실은 시간제근로의 상대적인 보상수준이 낮은 미국과 캐나다, 덴마크 같은 국가에 비하여 스웨덴, 네덜란드, 독일 등 시간제노동에 대한 보상수준이 상대적으로 높은 국가에서 시간제근로의 비중이 높다는 사실이다. 이러한 국가간 비교에서 얻게 되는 함의는 여성의 시간제노동을 촉진하고자 한다면, 그 방법은 시간제근로의 보상수준을 낮추어 노동수요를 촉발시키는 방식이 되어서는 효과가 없을 것이며, 오히려 시간제근로에 대한 비례보호와 공정한 보상을 통해서 여성의 시간제근로 선호를 강화하는 방식이 되어야 할 것이라는 점이다.

제5절 소 결

분석대상국가의 여성고용률 수준을 단순화해서 보자면, 노르딕국가

가 가장 높은 여성비율을 나타내고 그 다음이 영어권 국가들이며 대륙 국가는 가장 낮은 수준의 여성비율을 나타낸다. 노르딕국가 중에서는 노르웨이의 여성고용률과 노동시장의 여성비율이 가장 낮다. 대륙국가는 평균적으로 가장 낮은 수준의 여성고용률을 보이지만 그 중에서도 네덜란드는 여성고용률이 현저하게 낮다. 관찰기간(1980~1995년) 동안 여성고용률의 증가율이 상대적으로 큰 국가는 네덜란드, 캐나다, 미국, 노르웨이의 순이다.

그러나 LIS 데이터의 분석결과에 따르면, 인적자본변수와 소득변수 등 주요변수를 통제하고 나서 보자면, 두 비교시점에서 여성의 고용가능성은 프랑스, 독일, 네덜란드, 미국에서 증가하였고 노르웨이와 스웨덴에서는 차이가 없는 것으로 나타났다. 절대수준에서 여성의 고용률이 증가한 가운데 인적자본변수를 통제하고도 여성의 고용가능성이 증가하였다는 것은 여성의 고학력화 추세만으로 여성고용률의 증가를 설명할 수 없으며, 다른 사회구조적인 변화나 경제적 여건에 따른 노동수요의 증가 등이 추가적인 설명을 제공할 수 있음을 의미한다.

고용가능성의 성별 격차는 대부분의 국가에서 비교의 초기 시점에서는 성별격차가 컸으나 두 번째 비교시점에서는 그 격차가 감소하였다. 특히 스웨덴은 고용가능성의 성별 격차가 사라졌다. 이러한 분석결과는 대부분의 선진국에서 비교시점에서 고용가능성의 성별 격차가 완화되었다는 것을 의미한다.

일과 가족의 양립을 추구하는 선진국에서 관찰한 시기 동안 보살핌 노동의 사회화를 추구하는 정책적 노력이 경주되었고 이러한 노력의 정도와 성공여부에 따라서 여성고용률의 수준도 달라졌다면, 이것은 어린 자녀를 둔 여성의 고용률 증가로 나타날 것이다.

실제로 1인당 GDP 1만~2만불 증가 기간동안 연령계층별 고용률의 M-curve가 거의 사라진 것을 확인할 수 있었다. 그러나 보육·휴가제도 등의 사회정책적 뒷받침이 상대적으로 취약했던 미국과 캐나다 등 영어권 국가의 경우 2만불 시점에도 30대 초반 여성의 고용률은 여전히 약간의 함몰을 보였다.

자녀수에 따른 여성의 고용률 차이를 통계로 살펴보면, 스웨덴과 덴

마크는 자녀수에 따른 여성고용률 감소현상이 나타나지 않았고, 노르웨이와 프랑스는 자녀를 한 명 낳을 때까지는 고용에 큰 영향을 미치지 않으나, 영어권 국가와 독일, 네덜란드의 경우는 여성의 고용률이 자녀수에 분명한 영향을 받는 것으로 나타났다.

그러나 다른 변수의 영향을 통제하고 본 LIS 자료 분석에 따르면, 노르웨이와 네덜란드, 캐나다에서 1980년 시점에서는 자녀의 존재, 또는 자녀의 수에 따라 여성의 고용가능성이 낮아지지만 1995년 시점에서는 이러한 차이는 사라지게 된다. 한편 독일은 자녀수가 많을수록 고용가능성이 낮아지는 현상이 사라지지 않고 지속되었다.

EU의 통계자료를 통해서 자녀양육자와 비양육자의 고용률 차이를 살펴보다도, 독일, 네덜란드, 영국 등의 국가는 여성 피용자 중 시간제 비중이 높은 국가임에도 불구하고 양육자와 비양육자의 고용률 차이가 크고, 전체적으로 여성의 고용률이 높고 시간제 비중이 낮은 덴마크에서도 차이는 적은 것으로 나타났다. 양육자와 비양육자 간에 시간제 노동을 하는 비율의 차이도 덴마크와 프랑스에서는 매우 낮게 나타난 데 비하여 영국과 독일은 차이가 크게 나타났고, 특히 네덜란드에서 가장 크게 나타났다.

경제성장과정에서 나타난 여성고용률의 생애주기별 패턴의 변화는 매우 분명하다. 대부분의 선진국에서 자녀양육시기 여성의 노동시장 퇴출 정도는 크게 완화되었다. 그러나 그 정도 면에서 일정한 차이는 여전히 존재한다. 대체로 잔여적 복지국가로 분류되는 영어권 국가와 독일, 네덜란드에서 양육자인 여성과 그렇지 않은 여성간에 고용여부와 고용형태상의 차이가 크다. 자녀양육기 여성의 고용유지를 위한 지원체계를 가장 잘 갖춘 것으로 평가되는 사민주의적 복지국가들이 대체로 여성의 생애주기별 고용패턴을 극복한 것으로 나타나며, 대륙국가 중에서 보육에 대한 지원이 가장 강력한 것으로 알려진 프랑스도 이러한 측면에서는 앞서가고 있다.

제 4 장

OECD 주요국의 보육정책 동향과 함의

1. 연구목적

최근 보육업무의 여성부 이관을 계기로 한국 보육정책의 방향을 정립하기 위한 논의가 활발해지고 있다. 대부분의 논의들이 ‘공공성 강화’와 ‘보육서비스의 보편화’에 합의하고 있는 듯하지만, 무엇이 공공성을 의미하는지, 보육서비스 보편화의 내용을 어떻게 구성할 것인지를 놓고는 명확한 원칙과 방안에 합의하지 못하고 있는 것이 또한 현실이다. 주요 논의들이 공급보다는 재정배분의 문제에 국한되어 있는 점도 한계로 지적할 수 있다.

한국의 보육정책을 평가하고 대안을 검토하는 과정에서는, 1990년대를 거치면서 이미 보육과 교육정책의 통합 및 보편적 접근성 확보를 위해 노력해 온 OECD 여러 나라들의 경험이 주목을 받고 있다. 그러나 다양한 정책선택의 스펙트럼상에서 논의의 필요에 따라 특정 국가의 사례가 단편적으로 인용되는 수준에 그치고 있다.

이 장은 한국 보육정책의 방향을 정립하기 위한 체계적인 논의의 기초를 제공하려는 목적 하에 아래와 같은 세 가지 작업을 하고자 한다.

우선, 보육의 재화(goods)로서의 특성을 고찰하여, 공공성과 보편성의 확보라는 목표가 보육재화의 공급과 재정에서 어떤 의미를 지니는지를 이론적으로 규명한다.

둘째, OECD 국가들의 보육정책 목표, 발달요인, 관리운영실태, 공급

과 재정 양 측면에서의 공공성과 보편성의 정도, 질의 확보 등을 고려하여 여러 복지국가의 보육관련 정책의 특성을 살피고 유형화함으로써, 단편적 사례인용에서 한 단계 나아가 다양한 정책 접근에 대한 역사적, 사회경제적 맥락을 이해하고 한국의 정책 선택에 시사점을 얻고 정책 방향의 타당성을 높이고자 한다.

셋째, 보육서비스의 주요 특성과 다양한 인구·사회·경제학적 산출에 대한 실증적 연구결과를 검토하여, 독립변수로서 보육서비스가 갖는 정책효과(일-가정 양립지원정책으로서 기혼여성의 취업을 촉진하는 측면에 초점⁵⁾)에 대한 이해를 도모한다.

이상 세 가지 검토는 한국의 보육정책 방향 구축을 위한 이론적, 경험적 단초를 제공할 것으로 기대한다.

2. 보육정책의 다각적인 성격과 보육재화의 특성

보육정책은 OECD 여러 나라에서 잔여적인 성격의 서비스로 시작되었다. 어떤 국가에서는 그러한 취약층 중심의 선별적 서비스로서의 보육정책이 시간이 지나도 그대로 유지되는가 하면, 다른 국가에서는 여성취업률의 증가나 부서통합을 통한 교육적 프로그램 강화를 통해 보편적인 서비스로 탈바꿈하기도 했다.

몇몇 자유주의 국가를 예외로 할 때, 현대적인 의미의 보육서비스는 태어난 가정환경의 차이에 관계없이⁶⁾ 아동이 잘 자랄 권리를 사회가

5) 일-가정 양립지원정책을 통해 여성취업이 촉진되면, 장기적으로 사회적 배제와 빈곤에 대항하는 가장 효과적인 수단이 된다는 정책적 인식이 커지고 있고(Esping-Andersen, *Why We Need a New Welfare State*, 2002 참조), 실제로 시도된 연구도 있다(Cantillon, et al., 2001). 그러나 보육-빈곤의 인과관계는 매우 복잡할 수 있으며, 자료의 제약상 본고의 논의에서 제외한다.

6) 이것이 잘 확보되지 않으면, a two-tier system으로 가게 된다. 정부의 역할을 제고함으로써만 non-selective general service가 가능하다. 자세한 내용은 Gurin, "Governmental Responsibility and Privatization" in Kamerman and Kahn(eds.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press, 1989, pp.179~205 참조.

인정하고, 미래 국가 경쟁력을 강화하며, 가족친화적인 정책의 기점⁷⁾으로서 부모가 가정과 노동시장 유급노동을 병행할 수 있도록 지원하는 정책의 일환이라고 볼 수 있다. 한편 OECD에서는 각 가정당 아동의 수가 줄어들에 따라 형제자매를 통한 상호작용과 사회화 효과가 감소하고 있어서, 이에 대한 하나의 대안으로도 보육/교육정책이 강조되고 있다.⁸⁾ 최근 복지국가 논쟁 내에서는 아동에 대한 보호와 보육 및 투자자 빈곤의 대물림과 악순환의 고리를 끊기 위한 가장 효과적인 전략으로 대두되고 있기도 하다.⁹⁾

보육서비스를 위에서 지적인 포괄적 방향으로 발전시키기 위해서는 보육을 가치재(merit goods 혹은 worthy goods)로서 인식할 필요가 있으며, 이는 OECD 국가의 제도 전환 과정이나, 한국의 보육담론을 통해서도 어느 정도 합의되고 있다고 판단된다. 이러한 시각의 변화는 영유아보육법 제1조(목적)의 변화에 분명히 드러난다. 개정 전 목적은 “보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적, 사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여하는 것”으로 규정하고 있었는데, 개정 후 목적은 “보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운”이라는 표현이 삭제되어, 보편적인 서비스 지향을 분명히 하였다.

가치재는 공급의 수준과 비용지불의 방식에 대한 집합적인(개별적이지 않거나) 대처가 필요한 재화를 의미한다.¹⁰⁾ 최근 서구¹¹⁾와 한국에서 진

7) 향후 출산, 양육, 간호, 수발 등 전반에 걸쳐 가족친화적 정책을 확장해 나가는 것을 계획해야 한다. 양성에게 공히 제공되는 가족친화적 정책의 개발을 통해, 기존 무급노동에 대한 가치인정과 관련 서비스 종사자(주로 여성)의 노동시장내 지위상승 효과도 기대할 수 있을 것이다.

8) OECD, *Starting Strong*, 2001.

9) Esping-Andersen, Gøsta, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002, pp.26~67.

10) E.S.Savas(저), 박종화(역), 『민영화의 길』, 한마음사, 1994, 97쪽.

11) 가족에 대한 국가개입을 가장 꺼리는 나라였던 미국에서도 가족이 더 이상 care-giving의 단위로서 충분하지 않다는 합의가 도출되고 있다. McClain,

행되고 있는 보육의 보편적 서비스화 논의는 보육을 통해 전체사회가 편익(benefits)을 얻게 될 것이라는 인식을 반영하는 것이며, 따라서 보육은 점차 필수재로서의 성격을 지니고 있다. 가치재는 소비될 때 긍정적인 외부효과를 가지며, 소비자의 지불능력과 상관없이 정부가 그 소비를 권장하는 재화¹²⁾이며, 준공공재로서의 특성도 갖는다.

이러한 재화의 성격을 공급주체 내지는 규제와의 관계에서 살펴보면, 일반적으로 준공공재로서의 성격이 강해진 재화는 공공생산이 바람직하며, 민간에 의해 공급되더라도 정밀한 감독이 요구되는 것이 특징이다.¹³⁾ 공공재이론의 창시자인 Musgrave(1959)는 더 나아가 ① 배분이 비효율적으로 이루어질 때, ② 소비가 저소득층의 가계에 큰 비중을 차지할 때, ③ 수요가 비탄력적일 때 등 세 가지 경우에 공공 규제가 필요하다고 지적한 바 있다. 그는 개입의 필요가 약할 때는 외부통제로 하되, 광범위한 개입이 필요할 때에는 공공소유로 관리해야 함을 분명히 하였다.

물론, 교육과 보육이 기존의 초등 의무교육 시스템과 완전히 분리되어 있는 한국적 상황에서 이러한 논의가 당장 적용 가능한 것은 아니다. 그러나 방향정립의 논의 속에서 충분히 검토하고 합의해 갈 수 있는 부분이라고 생각한다. 보육이 교육과 분리되어 있는 현재의 시스템을 유지하더라도 교육수준별로 교육재화와 비교하여 보육을 자리매김하는 논의는 충분히 가능하다.

일반적으로 교육은 중등교육으로 갈수록 사적재(private goods)에 가까워진다. 그러나 초등교육에서는 결합소비가 어느 정도 발생하게 되며, 이러한 특성은 대상의 연령이 낮아지고 서비스가 보편화될수록 더 커진다. 따라서 보육이나 탁아는 사적재나 요금재보다는 공동이용

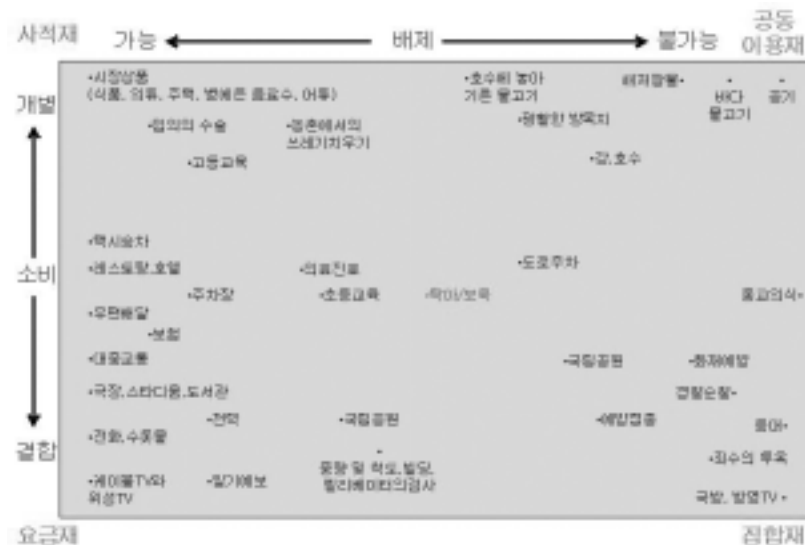
“Care as a Public Value”, *Chicago-Kent Law Review*, Vol.76, 2001, pp.1673~1731.

12) 사용료가 아주 적거나 부과되지 않는다면 사실상 공동이용재나 집합재가 되는 셈이다. 초등교육이 그 예에 속한다. Savas, 위의 책.

13) Richard, A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Co., 1959.

재나 집합재에 상대적으로 더 가까워지게 된다(그림 4-1 참조). 일반적으로 공동이용재는 시장메커니즘에서 공급하기에 효율적이지 않으며, 집합재는 조세형태로 공급이 확보되는 경향이 있다. 이러한 기준으로 볼 때 보육은 초등교육보다 우하향에 위치시킬 수 있다. 국가에 따라 보육재화가 어느 모서리에 더 가까운지는 상이하게 나타날 수 있고, 보육을 정중앙에 위치시킬 경우는 모든 재화의 특성을 골고루 갖게 될 것이다.

[그림 4-1] 다양한 재화와 서비스와 배제와 소비속성



주: 보육은 필자가 위치시킴.

자료: şavas(1994).

한편, 보육서비스에는 다른 시장과 마찬가지로 정보 불완전성과 정보 비대칭성의 문제가 존재한다.¹⁴⁾ 일반적으로 불완전정보는 서비스 제공자에게 상당한 시장지배력을 주게 된다. 이럴 때는 경쟁이 존재한다 해도 서비스 제공자들이 가격을 수용하는 완전경쟁을 하는 것이 아

14) Joseph, Stiglitz(저), 강신욱(옮김), 『시장으로 가는길』, 한울아카데미, 2003, 79~82쪽.

니다. 예를 들어, 특정 서비스 제공자가 가격을 인상해도 모든 서비스 이용자가 동일한 서비스를 싸게 제공하는 다른 제공자를 즉각 찾아낼 수 없다. 마찬가지로, 어떤 제공자가 가격을 낮추더라도 더 비싼 값을 받는 제공자로부터 모든 고객들을 끌어모을 수 없다. 정보의 탐색에는 비용이 들고, 따라서 시장에서 이용자들은 각 제공자가 얼마의 가격을 붙이고 있는지 일일이 알 수 없게 된다. 이러한 특성은 보육시장에서 보육료 상한선 규제의 필요성과도 연결된다. 더구나, 공급자가 이윤추구를 위해 보육가를 높였을 때, - 민간영리부문의 속성상 불가피하다고 판단된다 - 보육서비스는 대체가 쉽지 않은 성격을 가지고 있다.¹⁵⁾

Knapp(1984)¹⁶⁾도 사회적 보호(social care) 자원의 할당은 시장에서 효율적이고 공평하게 분배되기가 힘들다는 점을 지적하고 있다. 사회적 보호(보살핌)시장에서는 일반적으로 공급이 수요에 미치지 못하고,¹⁷⁾ 수급조건에 일관성이 부족하여 같은 욕구를 가진 대상이 같은 처우를 받지 못하거나 같은 질의 서비스를 받지 못하기 쉽기 때문이다. 아동자신뿐만 아니라 부모 역시 선택에 필요한 충분한 정보를 갖고 있지 못하다는 점을 떠올리면, 충분히 이해가 되는 부분이다.

더 근본적으로 시장에서는 지불능력에 따라 서비스가 분배되기 때문에, 시장원리에 따른 서비스의 분포가 욕구와 일치할 가능성이 높지 않다. 이 문제를 정부보조금을 통해 일부 해결할 수도 있지만, - 필요가 큰 집단에게 정부보조금을 지급하여 소비를 촉진하고 지원하는 방식 - 공급자체의 불균형을 해소할 만족스러운 방식은 될 수 없다. 이런 경우는 정부의 직접공급이 대안이 된다(Knapp, 1984). 정부의 직접 서

15) 사적재의 경우는, A 제조회사의 쿠키 값이 오르거나 양이 줄었을 때 같은 편의점에서 B 제조회사의 비슷한 쿠키를 살 수 있지만, 보육은 그런 재화의 성격을 지니는 것이 아니다.

16) Martin Knapp, *The Economics of Social Care*, MacMillan, 1984, pp.89~114.

17) Walker는 특별아동 보육, 야간이나 주말 보육, 영아 보육 등은 일반적으로 시장공급이 부족하게 나타난다고 지적한다. Walker, "Public Policy and the Supply of Child Care Services", in David Blau(ed.), *The Economics of Child Care*, Russell Sage Foundation, 1995, pp.51~77.

비스는 재화의 다양성을 결여할 가능성이 높다는 평가를 받기도 하지만, 단위당 생산비용을 줄이고 민간의 거래비용을 절약할 수 있다는 장점을 지닌다.

3. 보육정책 공공성 강화의 방향: 복지공급주체의 균형발전을 중심으로

위와 같이 살펴본 보육재화의 공공성은 보육을 가치재로서 인식하는 정도가 강할수록 더 명료해질 것이고, 각 사회에서 어떠한 논의구조를 거쳐 서비스 공급과 소비방식을 구상하느냐에 따라서 역시 달라질 수 있다. 한국사회의 기존 보육정책 논의에서 합의되지 못한 것이 이러한 ‘공공성’의 의미를 둘러싼 불명확성이라고 하겠다. 이를 분명히 하기 위해 아래에서는 복지공급 주체간 역할에 관한 이론을 통해 공공성의 의미를 살펴보도록 한다. 아동, 노인, 장애인을 대상으로 하는 보살핌 서비스의 최근 경향은 공급주체간 균형추구 논의를 통해 전개되고 있다.¹⁸⁾ 균형추구를 기준으로 삼을 경우, 한국에서는 국가부문의 역할이 가장 부족한 상태임이 밝혀진다.

한국의 기존 민간부문의 역할은 권위주의 국가의 대행자(vendor)¹⁹⁾였다. 즉, 국가의 적극적인 역할이 없는 상태에서 민간이 국가를 대행한 것이다. 이러한 관계는 앞으로 새로운 협조적 파트너십 관계로 재구축할 필요가 있다. 그 방향은 [그림 4-2]가 제시하는 다이아몬드형 복지제공주체²⁰⁾ 중에서 국가부문과 비영리 민간부문의 책임강화를 의

18) Evers Pijl, and Ungerson (eds.), *Balancing Pluralism*, 1993; Walker, et al. (eds.), *Public and Private Responsibilities in Long-Term Care*, 1998 등 참조.

19) 이해경 『서울 특별시 여성복지를 위한 민관 동반관계 발전전략』, 서울특별시·한국여성개발원, 『제2회 국제여성심포지엄: 여성복지 민관협력체계 구축』, 1997, 199~207쪽.

20) Pijl Maria, “When Private Care Goes Public: An Analysis of Concepts and the Principles Concerning Payments for Care”, in A. Evers, et al.(eds.), *Payments for Care: A Comparative Overview*. European Center

미한다. 기존의 보육정책은 민간(=시장부문)의 시설과 가족(=비공식부문)의 비용을 근간으로 이루어졌었고, 향후 국가와 비영리부문을 강화하는 것이 균형적인 파트너십(balanced partnership)의 기준이 되는 것이다. 아울러 장기적으로는 공급원의 다양화에 따른 정부의 조정역할-지원과 규제 양 측면에서 - 이 한층 강화되어야 한다고 할 수 있다.

[그림 4-2] 복지다이아몬드(the welfare diamond)와 복지제공주체



자료: Pijl, Maria(1994: 4).

복합적인 성격을 갖는 비영리부문을 제외하고 시장-국가-가족으로 구성된 복지공급주체간 복지삼각형²¹⁾을 설명틀로 본다면(그림 4-3 참조), 복지혼합을 향한 균형점을 갖기 위해서 한국은 기존에 그 기능이 약했던 국가의 역할이 강조되어야 삼각의 균형을 잡을 수 있다.

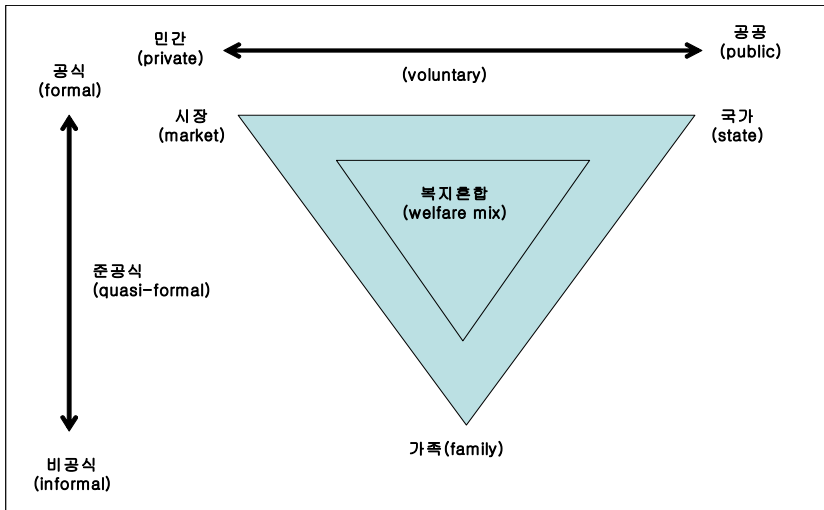
결국 공급주체로서의 국가의 역할 강화가 보육의 공공성 확보에 중

Vienna: Avebury, 1994, pp.3~18.

21) P.E. Abrahamson, "Welfare and Poverty in the Europe of the 1990s", *International Journal of Health Service*, Vol.21, No.2, 1991, pp.237~264.

요한 요소가 되는 셈이다. 따라서 민간중심의 공급체계를 그대로 두고 보육료지원 등을 통해 재정분담만을 시도하는 것은 보육의 공공성을 확보하는 데 부족하다는 점이 분명해져야 한다. 한국에서는 기존의 선별주의적 서비스 성격과 ‘공급은-민간시장 의존’, ‘재정은-가족 의존’의 구조에서 탈피하여 보편적 서비스를 추구하고 정부의 공급/재정주체로서의 역할을 강화하여야 할 것이다.

[그림 4-3] 삼각 복지공급주체(the welfare triangle)



자료: Abrahamson(1991).

특히, 정부의 보육서비스 공급주체로서의 역할 강화는 향후 보육과 교육이 통합될 것을 대비할 때 더 중요해진다. 보육과 교육이 통합되어 가는 것은 OECD의 전반적인 동향이다. 이미 스웨덴과 핀란드는 완전한 통합방식으로 운영되고 있으며, 다른 나라들도 비슷한 동향을 보이고 있다. 한국도 장기적으로 의무교육연령을 낮추어 이러한 통합성을 추구할 수 있으며, 그에 대비하기 위해 현 시점에서 정부의 공급역할을 제고할 필요가 있다. 즉 현재의 보육서비스 공공부문 공급 확충은 향후 의무교육 대상이 확대될 경우에 대비하는 의미도 갖는다고 할 수 있다.

4. OECD 보육정책의 비교 및 유형화

가. OECD의 전반적인 동향과 쟁점

아동을 대상으로 한 교육/보육(ECEC)이 공공성 강화의 방향으로 옮겨지고 있으며, 7가지 주요 쟁점은 아래와 같다.²²⁾

- ① 보편적인 접근성을 확보하기 위한 공급확장(expanding provision toward universal access): 3~6세 아동에 대해서는 적어도 2년 동안 무상 프로그램을 운영하는 것이 전반적인 경향이다. 많은 국가가 부모육아휴직제도와 연결하여 3세 미만을 위한 정책을 조율하고 있다. 시설의 운영시간과 프로그램의 다양화를 통해 특별한 요구를 지닌 아동을 포괄하고 지역별 격차가 생기지 않도록 하는 노력도 중요하다.
- ② 서비스의 질을 제고하기 위한 노력(raising the quality of provision): 부모의 소득계층에 따라 저소득 계층 아동에게 수준이 낮은 서비스가 전달되지 않도록 특별히 주의를 기울이는 추세이다. 종사자의 훈련도 보육의 질과 밀접히 연결되어 있음을 강조하고 있다.
- ③ 정책과 서비스의 조정 및 일관성 확보(promoting coherence and co-ordination of policy and services): 접근성과 질에 있어서 이용시설과 지역에 따라 차이가 크지 않도록 중앙정부와 지방정부, 교육관련 부서와 보육관련 부처의 긴밀한 협조가 요청된다.
- ④ 적절한 재정투입을 위한 전략마련(exploring strategies to ensure adequate investment): 정부가 재정부담의 상당부분을 감당하고, 부모는 대체로 25~30% 정도를 부담한다. 공적재원 투입은 공평하고 질 높은 보육/교육 서비스에 필수 요건으로 이해된다.
- ⑤ 종사자 훈련과 근무조건 향상(improving staff training and work conditions): 직무훈련과 전문가로서의 개발에 대한 기회가 상당히 고르지 않은 상황이라는, 특별한 관심이 요청되고 있는 영역이다.

22) OECD, *Starting Strong*, 2001.

특히 종사자를 다양하게 구성하려는 노력이 이루어지고 있다. 예) 전공별 안배, gender-mix.

- ⑥ 적절한 교육의 틀 개발(developing appropriate pedagogical frameworks): 동질의 서비스가 제공될 수 있도록 국가단위의 틀이 필요하며, 문자해독과 숫자익히기의 수준이 아니라 다양한 아동발달에 맞는 프로그램이 개발되고 있다.
- ⑦ 부모, 가족, 지역사회의 관여촉구(engaging parents, families, and communities): 다양한 배경을 지닌 가족과 부모의 참여가 보장되도록 하는 노력이 요청된다.

물론, 이러한 전반적인 흐름이 각 국가에서 동일하게 발견되는 것은 아니다. 여전히 일부 국가에서는 보육서비스가 잔여적인 취약계층을 위한 서비스로 남아 있기도 하다. 그러나 정책의 현재적 성격을 파악하는 것 못지않게 중요한 것이 정책이 어떠한 방향으로 흘러가고 있는가를 파악하는 것이라고 할 때, 위의 7가지 경향은 모든 국가에서 보육/교육정책의 발전을 위해 고려할 중요한 측면임은 부인할 수 없다.

국가별로 어떠한 보편성과 특수성이 존재하는지, 상이한 제도를 형성하는 사회적 조건이나 관련 요인은 무엇인지를 아래에서 살펴보고자 한다.

나. 각국의 보육정책 특성²³⁾

다양한 측면의 보육특성을 국가별로 검토하는 것은 매우 방대한 작업이다. 따라서 본 연구에서는 각국의 특성을 살펴되, 기존 복지국가 유형론의 논의에 바탕을 두고 노르딕 국가-유럽내륙 국가-영어권 국가의 세 가지 비교군을 중심으로 주요한 특징을 파악하고자 한다. 여기서 기존 유형과 보육정책의 정합성을 살펴보는 데도 일정한 관심을 둔다.

23) 1990년대 말/2000년대 초의 현황.

1) 기존의 복지국가 유형론

복지국가 유형 연구 분야에서 가장 영향력 있는 시도로 인정받고 있는 연구는 Esping-Andersen(1990, 1999)의 분류이다. 그는 탈상품화(de-commodification) 정도,²⁴⁾ 국가와 사회계층체제(stratification)의 형태, 시장과 가족간의 관계라는 세 가지 기준을 이용하여 복지국가를 세 가지로 분류하였다. 자유주의 복지국가, 보수주의 혹은 조합주의 복지국가, 사회민주주의 복지국가가 그것이다. 아래에서는 간략히 각 복지국가 레짐(regime)의 특성²⁵⁾을 살펴본다.

가) 자유주의 복지국가

가장 대표적인 나라는 미국, 영국, 캐나다. 호주, 뉴질랜드 등 영어권 국가들이다. 자유주의 복지국가는 시장메커니즘의 기본적 역할을 인정하며, 기본적으로는 그 보호대상이 가장 취약한 계층에 한정되는 엄격한 선별주의 원칙을 적용한다. 수치감을 수반하는 자산조사를 통해 욕구를 조사하고 분류하며, 대상범위와 적용되는 위험범위를 최소한으로 통제하고, 사회권은 최소화한다. 전반적으로 가족 및 민간에 대한 복지의존도가 높으며, 국가 개입에 대한 거부감이 강한 이데올로기 내지 가치가 사회에 지배적이다. 따라서 개인책임과 자조가 중요한 원리로 강조되었으며, 선별주의가 적용되는 공공부조가 상대적으로 중요한 보호제도로 자리잡았다.

소수에게 잔여적 수준의 복지수급이 허용되고, 대다수의 중산층은 시장을 이용하는 분화된 복지체제를 지닌다. 이 두 집단 사이의 계급정치적 이중구조가 어우러져 계층적 질서를 형성한다고 할 수 있다.

24) 탈상품화란 가족이나 개인이 시장에 참여하는 것과 관계없이 사회적으로 받아들일 수 있는 수준의 생활을 유지하는 정도를 의미한다. 탈상품화가 노동의 소멸을 의미하는 것은 물론 아니다. 이는 Esping-Andersen이 1999년에 새로이 사용한 기준인 탈가족화(de-familization)가 가족의 소멸을 의미하는 것이 아닌 것과 마찬가지로이다.

25) 강남기 외, 『사회복지의 역사』, 나남, 2000에서 발췌인용. 여기서 인용한 주요 특징은 이념형적인 분류에 따른 것이며, 복지국가 재편기를 거치면서 각 국가별로 다양하게 변화하고 있다.

이렇게 기본적 지향이 시장 의존적이기 때문에 탈상품화 정도가 낮고, 재분배기능은 세 국가유형 중 가장 약하다.

나) 보수주의 복지국가

이 유형에 속하는 대표적인 국가는 독일과 프랑스이다. 보수주의 복지국가는 자유주의적 복지국가의 관심인 시장의 효율성과 노동력의 상품화 문제는 중요하지 않다. 이는 후기 산업사회의 계급구조를 유지하기 위한 시스템이라고 할 수 있는데, 사회복지가 사회적 권리인가는 주요한 관심사가 아니었다. 사회복지 급여는 사회에 존재하는 계층과 (직업)지위에 기초하기 때문에 사민주의 복지국가에서처럼 재분배 효과가 크게 나타나지는 않는다.

복지의 공급주체는 주로 국가이며, 민간이나 기업복지의 역할은 상대적으로 약하다. 특히 교회의 역할이 크고 전통적인 가족의 기능을 유지하는 데 중점을 두는데, 이러한 특징 때문에 보수주의적이라 명명되었다. 복지제도의 중심인 사회보험은 무급노동을 수행하는 주부를 배제하고, 여성이 가족 내에서 주부의 역할에 머물 것을 권장하는 방향으로 이루어졌다. 따라서 유급노동에 근거한 사회보장 모형이라고 할 수 있으며, 사회보험 원리자체가 시장지위와 밀접히 결합되어 있기 때문에 기존의 사회적 지위나 계층분화의 체계를 바꾸거나 개선하는 데는 일정한 한계를 지닌다. 따라서 탈상품화의 효과도 제한적이다.

다) 사회민주적 복지국가

사회민주적 복지국가는 주로 스칸디나비아 국가들에 의해 추구되었다. 이 유형의 복지국가는 적용대상과 보장하는 위험에 있어서 보편주의를 추구하고 있고, 중산층 사회권에 의한 탈상품화 정도는 새로운 중산층의 생활수준까지 확대되었다. 사민주의가 사회개혁에 중요한 역할을 수행하였고, 시장과 국가, 노동과 중산층의 이중구조를 허용하기 보다는 일정수준의 평등을 추구하였다.

복지에 필요한 재원은 누진적 조세제도를 통해 조달하며, 육체노동자와 사무직 혹은 공무원간의 사회적 권리가 크게 다르지 않고 보편적

보험제도를 갖고 있다. 이러한 복지국가에서 시장기능은 공공부문의 기능에 의해 최소화되며, 복지국가를 위한 연대, 즉 사회통합이 매우 중요한 목표가 된다. 이러한 의미에서 시민이 동시에 수혜자이자 의존자이고 복지재원을 담당하는 의무감을 갖는 체제라고 할 수 있다.

사민주의 복지국가는 복지의 대상자에 대한 가족 및 시장의 보호나 보장능력이 소진될 때까지 기다리기보다는 적극적으로 개입하고 미리 민간부문의 보호비용을 사회화시킴으로써 가족에 대한 의존을 줄여나가고자 한다. 이러한 결과, 아동과 노인 등 의존인구에 대한 경제적 지원과 보호의 책임이 국가에게 직접적으로 귀속되며, 이것이 여성의 노동시장 참여와 같은 노동정책과 적극적으로 연계되게 된다.

경제정책과 사회복지정책의 통합성이 높으며, 공공부문의 고용흡수 기능을 최대한 활용하여 완전고용정책을 추진함으로써 노동과 소득유지라는 두 가지 권리를 적극적으로 시행하여 왔다.

2) 복지국가 유형론과 보육정책

위에서 살펴보았듯이, 서구 복지국가들은 가치와 이념, 계층간의 관계, 시장-가족에 대한 관점 등 서로 상이한 형태의 복지국가 체제를 운영하고 발전시켜 왔다. 이러한 상이한 유형과 경로는 보육정책의 특성을 감안하였을 때도 일정 정도 적용가능하다.

예를 들어 자유주의 복지국가 체제의 대변자인 미국에서는 정부의 관료조직은 확장하지 않으면서, 정부의 인가와 재정을 서비스 전달과 분리시켜 전달을 제3자에게 할당하는 형태가 지배적이다. 미국의 보육제도는 개인주의와 가족의 사생활 존중이라는 사회적 유산이 모성이데올로기와 결합한 형태이다. 대부분의 보육수요를 수익자부담의 시장경제에 맡김으로써 계층간 격차를 심화시키고 있고, 부모 소득수준이 아동보육의 질로 직결되는 증화문제를 갖고 있는 것이다. 영리보육시설이 1980년대 이후 급증하여 보육공급의 절반 이상을 차지하고 있다. 저소득층에 대한 보육서비스도 정부가 직접 서비스를 제공하기보다는 간접적인 세금감면이나 증서(voucher)제공 등을 통해 이루어지고 있다.

사회복지정책의 영역에서 대처정부 이후 미국식 자유주의와 거의 차

이 없이 수렴해 버린 국가가 영국이지만, 사실 영국의 복지역사는 미국과 커다란 차별성을 지니고 있었다. 공공부문과 민간부문의 평행불관계는 1945년 이후 정부지배형 사회복지체계의 영향으로 확장사다리 모형으로 변화한다. 민간부문은 공공부문의 사업을 지원·보충하는 역할을 담당하게 된다. 이것이 다시 대처정부 이후 민간지배의 시장중심 체계로 이동하게 된 것이다. 영국의 공공보육시설과 민간보육시설은 보호대상이 다르다. 공공보육시설은 발달상 장애를 가진 아동, 편부모 자녀, 빈곤가정의 자녀에게 우선 지원된다. 민간보육시설은 중산층 가정의 아동이 이용한다. 중앙정부의 역할은 일반적인 지침을 제공하고 인가와 감독을 수행하는 정도이다. 가족과 여성에 대한 이데올로기가 사용자 비용부담 강화라는 정치적 분위기를 반영하여 결합된 결과라고 볼 수 있다.

대륙유럽 복지국가의 대표 국가인 독일은 보족성(subsidiarity)의 원칙 하에 위계적인 역할분담이 이루어지고 있다. 민간조직이 할 수 없는 일을 공공조직이 수행하고, 지방정부가 수행하지 못하는 일을 중앙정부가 수행한다는 원칙이다. 아동보육 분야에서 비영리 민간부문은 서비스를 제공하고 정부는 재정지원을 하면서 정책개발과 자문에 민간과 공공이 함께 참여하는 협조적 동반자 모형에 가깝다. 그러나 정부의 복지비 지출보다 비영리부문의 규모가 큰 보수주의 모형이며, 출산장려주의, 여성의 남성에 대한 의존강화, 성역할의 전통적인 개념 유지 등의 가부장성을 띠고 있다. 이러한 이유로 3세 미만 아동에 대한 보육서비스가 발달하지 않았다.

스칸디나비아형 복지모형을 이끌어 가는 스웨덴의 경우, 여성의 노동시장 진출이 급증하자 1973년 보육 시설법을 제정하여 모든 아동의 보육수요 충족을 목표로 추진하여 왔다. 보육서비스는 보육시설과 가정보육으로 구분된다. 두 가지 서비스가 고르게 이용되다가, 요즈음은 가정보육의 비중은 현격히 줄어들었다. 비용은 중앙정부와 지방정부가 대부분을 부담하고 부모의 비중은 매우 낮다. 중앙정부의 부담은 고용주에게 부과되는 사회보험료에 포함된 아동보육비에 의해 충당된다. 보편적인 적용범위와 평등한 접근성 보장이 특징이다.

이러한 전반적인 논의가 모든 정책에 적합한 것은 아니다. 위의 논의는 사실상 여성의 복지수급의 특성 - 빈곤층 대상 공적부조 급여를 제외하면, 다른 급여는 남편의 권리로부터 파생되는 파생급여에 의존하는 구조 - 과 무급노동에 대한 전담의 문제, 그에 따른 노동권의 제약 등을 고려하지 않는 논의이다.

그렇다면, 젠더나 보살핌 노동의 영역과 밀접히 관련되어 있는 보육 정책을 고려할 때도 Esping-Andersen의 유형이 그대로 적용될 수 있을 것인가?

아래에서는 특히 여성의 시각을 부각시켜, 각 국가가 가정에서 가족을 위한 무급의 가사노동과 보살핌노동을 수행하던 여성을 어떻게 다루고 있는지를 중심으로 유형화 작업을 진행시킨 대표적인 학자인 Sainsbury의 연구를 살펴보고, 이를 보육에 적용해 본 연구 결과를 살펴보고자 한다. Sainsbury는 복지국가를 전통적인 부양자 모델과 개인적 모델로 구별하여 유형화하였다.

〈표 4-1〉 사회정책의 부양자 모델과 개인적 모델

	부양자 모델	개인적 모델
가족이데올로기	엄격한 성별 노동분업 남편=소득자 아내=보호노동 수행자	역할 공유 남편=소득자/보호노동 수행자 아내=소득자/보호노동 수행자
수급권	부부간 다름	부부간 동일
수급권의 근거	가족의 부양자 여부	기타 조건
복지혜택 수혜자	가장	개인
복지기여 단위	가구 또는 가족	개인
조세	부부 공동과세: 피부양자 공제	부부 분리과세: 동일한 조세 감면
취업 및 임금정책	남성에게 유리	양성에게 동일
보호의 영역	사적영역	공적개입 강함
보살핌 노동	무급	수급권에 반영
해당국가	네덜란드, 미국	스웨덴

자료: Sainsbury(1994: 153) 인용 및 재구성.

부양자 모델에서는 결혼을 중시하며, 남편과 아내 사이의 엄격한 노동 분화를 강조하고 당연시한다. 남편은 가장이며, 전일제 고용에 종사하고, 가족구성원, 즉 아내와 아이들은 경제적으로 가장에 의해 부양된다. 아내는 가족을 돌보고 가정을 꾸려나가는 의무를 지닌다. 이러한 성별분업은 가족법, 사회법, 노동규칙 및 세금체계에 명문화되어 있고, 일상의 생활양식을 형성한다. 복지혜택의 단위는 가족이며, 최초 임금과 보수는 가족임금(family wage)의 개념을 반영한다. 남편과 아내가 상이한 권리를 갖는데, 복지 수급의 자격은 부양자의 지위와 가족부양의 원칙에 기반을 둔다. 따라서 대부분의 아내의 권리는 그 가족과 남편의 수급권 내에서 피부양자(dependent)의 지위를 기반으로 한 것이다. 그 결과 대부분의 기혼여성은 파생적 수급권만을 갖게 된다. 가족 또는 가구가 사회보험 기여와 조세의 단위가 되며, 가족부양자는 아내와 자녀를 부양하는 비용에 대한 보상으로서 세금감면을 받게 된다. 임금 및 노동정책에서도 남성의 취업과 소득에 우선권이 주어지고, 공-사 영역의 경계가 매우 엄격하며, 보살핌과 재생산은 철저히 사적인 영역에 무급으로 남겨진다.

한편, 개인적 모델에서는 남편과 아내는 재정적인 기여와 자녀의 보호를 공유한다. 복지의 혜택과 기여 및 조세의 단위는 개인이고, 피부양자에 대한 공제나 수당이 없다. 노동시장정책은 여성과 남성 모두를 대상으로 삼고 있으며, 공-사 영역의 경계는 상대적으로 유연하다. 재생산 노동과 보살핌 노동 모두, 공적영역에서 개입하며 가정 내에서의 무급노동이 사회보장 수급권의 근거로 사용된다.

이러한 분류는 기존의 복지국가 유형연구에서 고려되지 않았던 요인인, 공-사의 연관성문제, 가족이데올로기, 복지기여/혜택의 단위와 권리의 성격, 가족내 성별 노동 분업구조, 여성노동을 유급과 무급 모두 고려하는 등 다양한 논의구조를 갖는다. 기존의 복지국가 유형론에서 상이하게 분류된 네덜란드와 미국은 똑같이 부양자 모델에 속하게 된다. 네덜란드에서 기혼여성이 취업할 경우 조세에서 많은 불이익을 받는 것, 보호의 일차적 책임이 가족임을 강조하여 보육제도가 빈곤층만을 대상으로 발달한 점, 미국에서 성(gender)에 따라 이중적인 복지가

발달한 점 등은 부양자 모델의 특징이다. 스웨덴에서는 남녀 모두에게 상대적으로 균등한 노동권과 복지수급권이 보장되며, 편모가 받는 모성혜택이 남편이 있는 여성이 받는 혜택보다 열등하지 않다. 특정 가족유형에 대한 선호가 없기 때문이다. 공공보육과 출산휴가/육아휴직 등의 제도가 이러한 정책적 접근을 가능하게 하는 데 공헌하였다.

이러한 논의들과 요인을 추가로 고려하여 최근에 이루어진 보육관련 유형화 작업으로는, Charles(2000), Meyers and Gornick(2003), Bettio and Plantenga(2004) 등의 연구를 들 수 있다. 이들은 기존 유형의 명칭을 그대로 사용하면서, 각 국가레짐에서 보육정책의 특징이 어떻게 나타나는지에 주목하고 있다. Meyers와 Gornick의 연구는 다음 절에서 보육-취업효과를 검토할 때 자세히 다룰 것이다.

아래 Charles의 작업에서는 각 레짐별로 보육의 동기, 책임소재 및 정책의 성격, 국가개입 시기 등을 대별하였다. 무엇보다도 보육정책이 빈곤정책, 가족정책, 노동정책으로서 구별되는 특징을 갖는 점에 주목해 볼 필요가 있다.

한편, Bettio와 Plantenga는 보육의 4가지 특성을 국가별로 비교하였다. 비공식 보육이 얼마나 활용되는지, 보육의 대체적인 성격을 가질 수 있는 휴가가 얼마나 용이한지, 보육에 대한 재정지원은 어느 정도

〈표 4-2〉 복지국가 유형별 보육에 대한 관점 차이

	자유주의 복지국가	보수주의 복지국가	사회민주주의 복지국가
보육 동기	개인적 차원의 관심	가족 유지	노동력 재생산/기혼여성 노동촉진
보육 책임 소재	부모의 전적인 책임	가족 유지를 위한 국가 책임	국가
국가 제공 아동 보호의 성격	빈곤정책	가족정책	노동정책
국가 개입 시기	‘정상가족’이 해체될 때	가족에서 아동보육 을 전담할 때	보육노동과 취업노동 을 병행해야 할 때

자료: Charles(2000:193~197) 재구성; 여성부, 『보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구』, 2003, 24쪽에서 재인용 및 보완.

인지, 0~3세 영아를 위한 공공보육이 얼마나 발달해 있는지 등 4가지 측면을 기준으로 삼았다. 남부 유럽군과 노르딕형(노르웨이 제외)이 정책의 강조점이나 선택에서 확연한 대조를 보이고 있다.

지금부터는 보육구조와 체계 및 주요 특성을 공급 및 이용률, 관리, 재정, 보조금, 질(quality), 계층관계 등 다양한 측면을 기준으로 OECD 주요 국가를 비교하고, 보육정책의 이러한 특성들이 국가별로 기존의 유형화에서 어느 정도 벗어났는지도 검토한다.

편의상 노르딕 국가를 제일 처음 정리하였고, 그 다음으로 내륙 유럽국가, 뒤이어 영어권 국가를 위치시켰다. 이러한 정리방식을 통해 Esping-Andersen과 다른 학자들의 분류체계를 감안하면서 각 레짐 내의 차이를 파악하기도 용이할 것으로 보인다.

구체적인 프로그램으로 들어가기 전에 아동연령별 이용률을 보면(표 4-4 참조), 보육정책의 특징을 가장 극명하게 보여준다. 많은 영아가 종일제 프로그램에 등록하고 있다는 것이 노르딕 국가들의 특징이다.

〈표 4-3〉 유럽 국가들의 보육 관련 특성

	보육 관련 특성			
	비공식 보육	휴가의 편의성	재정지원도	공공 아동보육 0~3
이탈리아	높음	중간	낮음	낮음
그리스	높음	낮음	낮음	낮음
스페인	높음	낮음	낮음	낮음
영국	높음	낮음	중간	낮음
네덜란드	높음	낮음	중간	낮음/중간
오스트리아	중간	중간	자료없음	낮음
독일	중간	중간	중간	낮음
벨기에	중간	중간	높음	중간
프랑스	낮음	중간	높음	중간
덴마크	낮음	높음	중간	높음
핀란드	낮음	높음	자료없음	중간
스웨덴	자료없음	높음	자료없음	높음

자료: Bettio and Plantenga(2004: 100)에서 아동부분만 발췌 후 재조정.

〈표 4-4〉 주요 국가 보육 구조 및 체계(1): 이용현황, 관리 및 재정지출

	의무교육 연령	아동 연령	이용률 (대상연령) ^{a)}	운영 시간 (대상연령) ^{b)}	국공립 및 비영리 비중	관할 부서 및 행정 체계 ^{b)}	규제 담당	감독평 가 담당	GDP 대비 교육/보육 지출(1) ^{c)}	GDP대비 교육/보육지출(2) (ISCED Lev. 0)	보육/교육비 부담 ^{d)} <공공분담률>
덴마크	7세	0.5~6 6~7	64%(0.5~2) 91%(3~5) 83%(3~6) 100%(6~7)	종일제(0.5~6) 반일제(6~7)	정부70% +계약30%	복지부	학부 모 워 원회	시정부 (지자체)	0.86	2.37%(1.1%); \$4,082/아동1인 (0~6)	시(市)정부 70% <75~84%>
스웨덴	6	0~6	48%(1~3) 80%(3~6)	종일제(1~12) 3시간 5일/1주 (3~6)	88%	교육·과 학부	국립교육 청	시정부	0.59	SEK (2001) 345억	정부 87%<82%>
노르웨이	6	0~6	51%	종일제(0~6)	47%	아동·가 족부	지역 정부	지역 정부	0.58	(0.6%)	공립 64% 사립 47%('96) <55~72%>
네덜란드	5	0~3 4~7	17%(0~3) 98%(4) 99%(5) ^{e)}	학교시간과 동일 (4~6)	국립 0% 비영리+영 리	분리 이원 화	지역 정부	지역당 국	0.36	0.4% \$1,372/아동1인 (0~6)	정부 35% 고용주 21%
프랑스	6	0~3 2~6	29%(0~3) 35%(2~3) 99%(3~6)	종일제 (2세는 반일제)	100%(3~6)	분리 이원 화	지역사회 서비스센 터		0.66	\$2,951/아동1인 (0~6) -세금감면 제외	3~6세 정부전담. 3세 미만 보육서비스 정부 50%가 족지원기금 25% 저소득의 경우는 전액 기금에서 지원 ^{f)} <83%>
독일	6	0~6	5%(서부) 50%(동 부) 85%(3~6)	반일제(3~5)	90%(3~5 세)국공립 및 공공보조 유아학교 ^{g)}	분리 이원 화	지역 복지 센터		0.36		3~6세 정부 최대 80%
이탈리아	6	0~3 3~6	6% 95%	학교시간 또는 종일제(3~6)	3세 이상 70~90% (교육)	분리 이원 화			0.42	(0.4%)	3~6세 정부 전담
벨기에	6	0~3 2.5~6	30% 97%	방과후 학교 이 용시간을 합쳐 종일 제(2.5~6)		분리 이원 화		공공기 관	0.45	(0.5%)	<75~83%>
영국	5(북아일 랜드는 4)	0~4 3~4	60%(3~4)	최소 2.5시간 5 일/1주(4~5)	11%	교육부	교육부, 사회서비스부 에서 고용한 감사담당자	정부 (교육 표준청)	0.42	(0.4%); \$627/아동1인 (0~6)	3~5세 정부 전담
미국	6	0~6	26%(0~3) 50%(3~4) 95%(5)		보육+교육 62%; 보육 만 24%	분리 이원 화		민간 협회	0.36	(0.4%); \$600/아동1인 (0~6)	5세 정부 전담 <41%>
캐나다	6	0~5 5~6	45% 50%	반일제 무상 유 치원(5~6) ^{h)}	공립 및 비영리 77% ^{g)}	주 당국			0.23		주(州) 할당금과 함께 학부모비용이 주요 재원 ^{m)}

주: <표 4-5>의 주 참조.

자료: <표 4-5>의 자료 참조.

〈표 4-5〉 주요 국가 보육 구조 및 체계(2): 보조금, 질(quality) 및 기타 특징

	서비스공급자 보조금 ^{a)}	수요자 보조금 (세금관련 지원 포함) ^{a)}	차등보육 료제 (소득비례)	교원 자격 요건 ^{a)}	아동:교사비율 ^{a)}	기타 주요특징 ^{a)}
덴마크		-지정시설보육서비스 이용시 생후 24주에서 유아학교연령 까지 지원	yes	3년6개월의 대학 프 로그램	0~3세 3:1 3~7세 7:1 0~7세 6:1(연령통 합시설) 특수보육 3:2 방과후 보육 10:1	-소득계층을 불문하고 모든 취업부모가 재정지원 을 받음. -가정보육육원을 이용하는 1세아 부모에게는 비용 지원함. -야간, 주말 등 특수보육은 공급부족 -2001년 보육질 제고를 위한 협의체구성(사회부+ 지역정부+교육자노조)
스웨덴			yes	대학 3년 교육	5.6:1	-교육적 요소 강조 -보육의 보편화에 기혼여성의 취업이 큰 역할 -2002년 이후 보육료상한 일부실시, 확대추세 -보육교사이직률 연 10% 수준으로 낮음.
노르웨이	-공공/민간에 재정 지원	-저소득층을 위한 보육비 세금 공제	일부	-교사 고등교육 3년 -보조교사의 경우 실습 2년	0~3세 7~9:1 3~6세 14~18:1	-보육료상한제 있음(보건복지부 산출) -프로그램의 통일성 낮음. -부모참여 강조
네덜란드	-0~4세 시설의 일부지 원	-세금 공제	yes	3~4년의 전문교육	0~1세 4:1 1~2세 5:1 2~3세 6:1 3~4세 8:1 4~12세 10:1	-지난 10년간 공급 급팽창-여성고용의 영향 큼. -여전히 편모의 취업률은 OECD에서 매우 낮음.
프랑스		-가정탁아에 지원 -세금공제	일부 (3세 미만 아동 보 육서비스의 보 충시간) ^{a)}	-3년제 대학 학위+대학 원ECEC 전문학위 -보조교사는 중등졸업 +1년간 ECEC분야 직 업교육	10:1 (2세) 27:1 (기타) 이상 국가기준 5:1 영아 8:1 유아	-시설이용은 부모의 취업과 무관하게 모든 아동에 게 적용 -특별 교과 개발에 최근 중점
독일		-저소득층에게 지원 -편부모가정 세금 공제; 양친 이 있는 경우 장애나 질병 있 을 경우만 인정	no	3년간의 고등교육(2 년 교육+1년 실습)	10~14:1 5~7.5:1	-취업모의 아동이나, 3세미만 영아의 이용률은 5% 수준(돌보는 장소는 가정이어야 한다는 의식지배 적)
이탈리아			일부		보육시설 7:1 가정보육 3:1 유아학교 10~18:1	-정책의 우선순위는 취업모나 편모의 아동 -부모휴가가 끝나는 시기에 주로 센터이용 시작
벨기에 -FL	저소득계층이나 소 수민족 아동을 위한 특 별 투자 있음.	-국고보조시설 이용시 소득비 례 이용료 -세금 공제(취업시 실제비용의 80%까지 면세;비취업시 연간 \$209까지)	yes	전문 중등교육 및 1 년 훈련	7:1(정부재정지원 센터)	-프랑스언어권과 플레미쉬언어권이 분리운영됨. -가정탁아가 지배적. -방과후프로그램에 대한 자료가 충실한 예외적 국 가
벨기에 -FR				중등학교 졸업후 3 년	7:1(보육시설) 3:1(가정탁아)	

〈표 4-5〉의 계속

	서비스공급자 보조금 ^{m)}	수요자 보조금 (세금관련 지원 포함) ⁿ⁾	차등보육 료제 (소득비례)	교원 자격 요건 ^{o)}	아동:교사비율 ^{p)}	기타 주요특징 ^{q)}
영국	-취약계층 3~4세 아동의 무상교육 지원, 지역담당(연간 약 416파운드/1인) -민간의 시설확대를 위해 지급	-근로가정 보육료 조세감면	yes	-보육센터:일정기준 없음 -유아학교:교육(사범)대학 4년/보조교사 2년의 전문대학	지역보육시설 4:1 놀이중심 보육시설 유아원 10:1	-민간주도 -소득계층별 프로그램 분리(보육은 빈곤정책의 일환 + 특수유아를 지니거나 보호에 문제가 있는 아동은 보육에 할당됨) -3세미만 아동서비스 부재(가정에서 보호) -농어촌 접근성 낮음.
미국	13세 미만의 저소득 아동급식 지원(\$11억, 1999)	-취업부모 대상(아동 1인당 \$2,400에서 최대 \$4,800; 1인당 최대 \$720 조세감면) -중위소득의 85% 이하 가정지원	일부	주에 따라 다양	10~20:1	-소득계층별 프로그램 분리(빈곤퇴치용) -통합된 체계가 없어 수혜의 불평등 높음 -연방자금은 노동강조형 공적부조(welfare-to-work)에 따라 공적부조를 벗어나 근로를 시작하는 가족에게 지급
캐나다	-일부 지역은 운영자금 지원(민간은 임금보조용)	-부모가 취업하거나 아동이 발달문제가 있는 저소득가정에 직접 지원 -비용에 대한 세금공제	no	주에 따라 다양/유아학교는 학사 학위	주별로 다름	-5세미만 프로그램은 주별 자체체제로 운영되며 규제 없음. -보육은 잔여적 복지모형의 일환 -국가차원에서 집계된 통계 부족

주: a) Sheila Kamerman, *Early Childhood Education and Care: An Overview of Developments in the OECD Countries*, 2000. 덴마크의 일부 수치는 b) 참조. 네덜란드의 일부 수치는 c) 참조.

b,c) OECD, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Australia, Denmark and the Netherlands*, Vol.1, 2002.

d) *OECD Background Reports*, 1999. Prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy, 각국보고서.

e,m) *Canada Country Summary*, the Clearinghouse on International Developments in Child, Youth, and Family Policy at Columbia University.

f) *Germany Country Summary*, the Clearinghouse on International Developments in Child, Youth, and Family Policy at Columbia University.

g) *Early Childhood Care and Education in Canada: Provinces and Territories*, Childcare Resource and Research Unit, 1998.

h) 분리이원화는 아동의 연령별로 교육부와 복지부(혹은 관련부서)가 분리하여 관리하는 경우를 의미함.

i) *OECD, Education Database*, 2001.

j) 별도의 설명이 없는 경우 정부는 중앙정부 + 지방정부를 의미함. 따라서 '100% - (표에 제시된 %) = 이용자 부담'을 의미함.

OECD, *Starting Strong 2001* 참조. < >안의 수치는 *LIS Database*, 2002.

k,p) *LIS Database*, 2002.

l,o) *France Country Summary*, the Clearinghouse on International Developments in Child, Youth, and Family Policy at Columbia University.

n) Gordon Cleveland and Michael Krashinsky, *Financing ECEC Services in OECD Countries*, University of Toronto at Scarborough, 2003(각국 행정부와의 면담후 확인된 수치사용:적자의 주)

q) OECD, *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, 2001.

r) Columbia University, Child, Youth, and Family Policy Center Website.

자료: Marcia K. Meyers & Janet C. Gornick, *Early Childhood Education and Care: Cross-National Variation in Service Organization and Financing*, Columbia University Institute for Child and Family Policy, 2000.

OECD, *Starting Strong 2001*.-주로 Appendix 1. An Overview of ECEC Systems in the Participating Countries 참조.

Tina Rostgaard & T. Fridberg, *Caring for Children and Older People: A Comparison of European Policies and Practices*, Social Security in Europe, Danish National Institute of Social Research, 1998.

United States of America, *Digest of Education Statistics*, U.S. Department of Education, 1997.

내륙유럽으로 오면, 비록 0~3세 미만의 프로그램이 존재한다고 해도 만일제가 많고 이용률이 매우 낮아짐을 알 수 있다. 자유주의 국가들의 경우는 이러한 특징이 더욱 확연하다.

국공립 및 비영리민간의 시설공급 역시 노르딕 국가에서 가장 높고 (노르웨이 제외). 규제가 발달해 있는 것으로 보인다. 내륙유럽의 국가들은 관할부서가 분리, 이원화되어 있는 체계라는 동일한 특징을 보이고 있다. 공공영역의 역할이 강한 나라에서도 보육/교육정책의 실제 집행은 지역수준에서 주로 이루어지고 있다.

GDP 대비 교육/보육 지출은 자료출처에 따라 다소 차이를 보이기는 하나, 일반적으로 1%를 넘지 않는 것으로 보이며, 지출비중 역시 노르딕→내륙유럽→자유주의 국가의 순으로 높다. 집계방식의 차이가 있겠지만 덴마크의 국가 자체 보고서에 따르면, GDP 대비 보육/교육 지출은 최대 2.37%에 이른다.

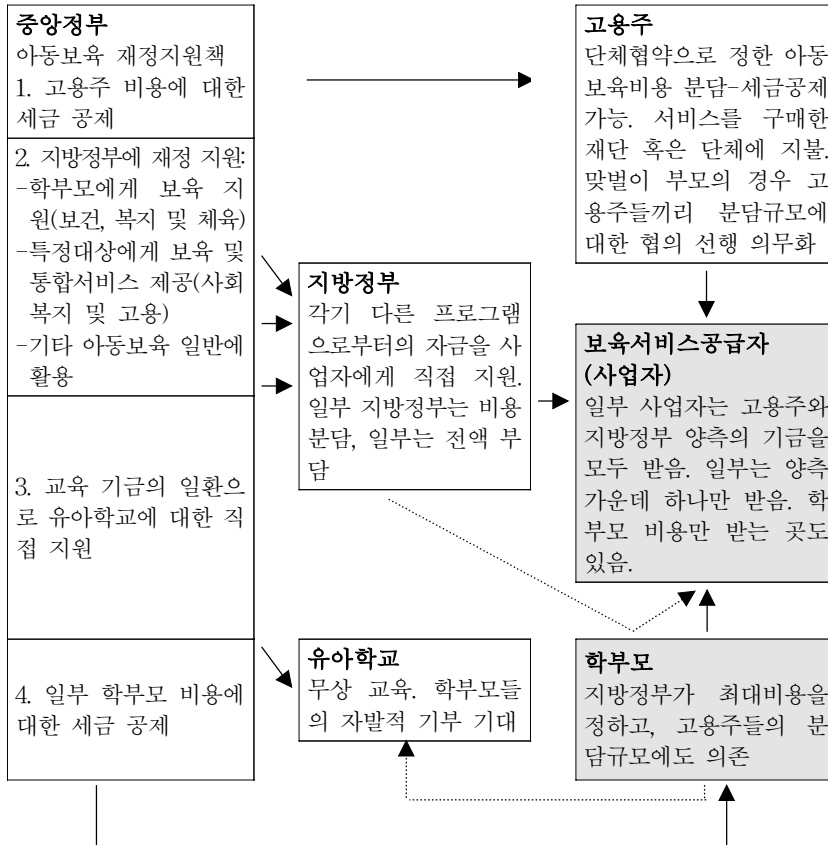
공공재정의 분담 정도를 보여주는 통계도 LIS자료와 OECD집계자료가 다소의 차이를 보이고 있기는 하나, 대체로 노르딕 국가들이 70%내외를 나타내고 있고 내륙 유럽국가들 내부에서는 그 편차가 매우 높다. 내륙 유럽과 자유주의 국가들의 또 다른 특징은 영아를 위한 재정지출이 3~6세에 비해 상대적으로 낮다는 것이다. 이는 아동의 연령에 따라 상이한 정책지향을 갖고 있을 가능성을 시사한다. 즉 3세 미만의 아동에 대해서는 어머니가 집에 머물기를 기대 혹은 장려하면서 국가의 정책개입이 적을 가능성이 있다.

보조금의 경우는 수요자보조금을 가지고 있는 나라들이 늘어나고 있는 추세이고, 특히 많은 나라들이 세금공제방식을 도입하고 있다(표 4-5 참조). 재정지원의 상세한 흐름에 대해서는 대표적으로 덴마크와 네덜란드를 살펴보고자 한다. 덴마크는 매우 간결한 보육재정 흐름을 보여준다. 지방정부가 서비스 제공자에게 자금을 직접 제공하고 부모에 대한 지원도 공급자를 통해 이루어진다. 이럴 경우 부모에게는 비용지원 등이 체감되지는 않으나 비용절감 효과를 가져오게 된다. 반면, 네덜란드의 경우는 중앙과 지방간의 재정흐름이 다각화되어 있으며, 지방정부도 공급자 직접지원의 형식을 갖고 있다. 주목할 점은 중앙정

부에서 고용주로 재원이 흘러가고 있는 점이다. 보육정책에 정부-이용자-공급자 외에도, 단체협약 등을 통해 고용주가 주요한 역할을 수행하는 것을 알 수 있다.

일반적으로 정부의 민간에 대한 이전지출의 하나인 보조금은 소득보조와 가격보조가 가능하고,²⁶⁾ 아동과 관련하여 대표적인 소득보조는 아동수당(child allowance)을 들 수 있고, 가격보조는 보육시설 이용료

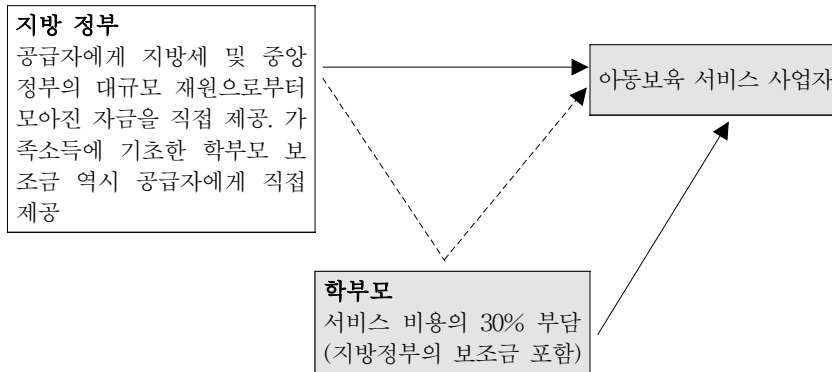
[그림 4-4] 아동보육 자원 흐름도: 네덜란드



자료: OECD, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 1, 2002.

26) 박해용, 『재정학 기초의 이해』, 경영과 회계, 2003.

〔그림 4-5〕 아동보육 자원 흐름도: 덴마크



자료: OECD, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 1, 2002.

에 대한 보조금(subsidy)을 들 수 있다. 가격보조도 공급자 보조와 소비자보조가 가능하다. 향후 한국 보육서비스의 공급과 수요의 가격탄력성을 고려하여, 적합한 선택과 조정이 필요한 부분이다. 경제학 이론상, 소득보조는 대체효과는 발생하지 않고 소득효과만 발생하기 때문에 소비량 증가에 기여하는 것으로 평가되며, 가격보조의 경우는 상대가격 비율의 변동을 가져와, 자원배분상 비효율을 발생시킬 가능성이 있다고 지적된다. 보육에 가격보조가 이루어질 경우 유치원과 보육 두 재화간의 이용도에 영향을 미칠 수 있다.

공급자, 소비자(현재적, 잠재적)의 비용과 편익은 오랜 기간에 걸쳐 발생하므로 다양한 측면에서 검토할 필요가 있지만, 앞으로 보육사업의 상당부분이 지방에서 집행되게 되면서 중요해질 중앙-지방간의 재정관계를 염두에 두면서 지방정부가 보육정책에 핵심적 역할을 수행하는 나라들에 대한 면밀한 검토가 필요한 부분이다.

보육의 질과 관련하여 많이 거론되는 것이 교원의 자격관리와 아동:교사의 비율이다. 교원자격에 있어서 노르딕 국가와 대륙유럽 국가들은 큰 차이를 보이지는 않으나, 자유주의 국가의 경우 주별로 격차가 많아 전국적으로 집계가 되어 있지 않거나, 대체로 노르딕 국가들에 비해 교사 1인이 보살피는 아동의 수가 높게 나타난다.

이렇게 지표별로 살펴보는 보육정책 비교는 사실상 역사적 맥락이나 제도 전개상의 특징을 간과하기 쉬운데, 이를 보완하기 위해 두 번째 표 마지막 칼럼에 각국의 특징을 정리해 놓았다. 노르딕 국가들의 경우, 계층 통합적이고 보육의 보편화와 여성취업의 상관관계가 높으며 보육의 질을 제고하기 위한 조치들이 앞서가고 있음을 알 수 있다. 내륙유럽 국가의 경우, 3세 미만 영아나 취업모의 아동에 대한 배려가 없는 국가(독일)와 시설보다는 가정탁아가 우세한 국가(벨기에) 등 다양한 차이를 보이고 있다. 자유주의 국가에서는 소득계층별로 프로그램이 분리되어 나타나는 현상과 접근성이나 형평성이 낮은 것이 두드러지는 특징이다.

위의 논의를 종합하여 유형화를 시도해 보겠다. 위에서 고려한 다양한 요인을 연구자의 판단에 따라 크게 계층효과, 보육정책의 보편성, 성 평등의 정향(orientation)등 크게 세 가지로 묶어 볼 수 있겠고, 이를 각 국가의 특성으로 명명한다면, ‘계층분리 잔여형’, ‘성역할분리 半보편형’, ‘성평등지향 계층통합형’으로 불러볼 수 있겠다. 계층분리 잔여형의 경우 보육에 대한 국가의 지원은 잔여적인 상태에 머물러 있으며, 저소득층 대상의 보육과 중산층 대상의 교육프로그램이 확연히 분리되어 있는 특징을 지닌다. 성역할 분리 半보편형은 여성의 모성역할을 강조하고, 적어도 자녀가 어린 시절에는 여성이 가정에서 자녀를 돌보도록 장려하는 특징을 지닌다. 따라서 보육시설에 대한 공공의 개입은 중간적이다. 성평등지향 계층통합형은 취업모를 지원함으로써 여성의 노동권을 보장하고 공보육체계를 중심으로 계층간의 차별없이 양육의 사회화를 발전시키는 특성을 보인다.

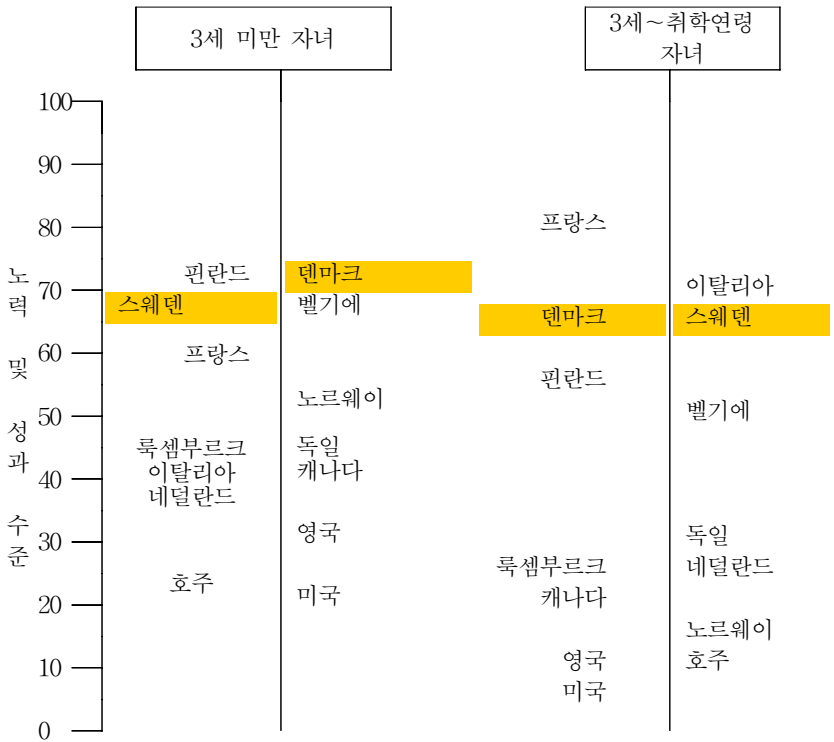
본 비교 작업의 한 가지 중요한 발견은, 전반적으로는 Esping-Andersen의 세 가지 유형이 갖는 특징이 보육정책에도 유의미한 부분이 많으나, 그의 유형에서 같은 군으로 분류된 나라들 내부에서도 차이를 확인할 수 있었다는 점이다. 예를 들어, 프랑스는 같은 유럽내륙의 보수주의 국가에서 상당히 벗어나 있고, 노르웨이는 노르딕 유형에서 벗어나 있는 것으로 평가할 수 있다. 각 레짐에서 벗어나 있는 나라들에 대한 별도의 명명 혹은 분류작업은 이 글의 연구범위를 넘는 분야이지만, 앞

으로 젠더와 보살핌영역이 충분히 고려된 복지국가 유형론을 구축할 때 반드시 고려되어야 할 점이다.

5. 보육정책의 효과: 일-가정 양립정책으로서 여성고용에 미치는 효과

본 절에서는 그동안 OECD 국가를 대상으로 이루어진 비교연구를 통한 보육-취업간의 인과관계를 검토한다. 여성의 경제활동-가정생활 결합 요구에 대한 반응이자(제2장의 그림 2-1 참조), 결합을 지원하는 정도로서의 정책효과를 살펴보는 것에 초점이 맞춰진다.

[그림 4-6] 모성 취업지원 정책



자료: Gornick, et al.(1997); Sainsbury(1999: 60)에서 재인용.

〈표 4-6〉 정책 노력지수: 14개국의 지수값과 국가 순위

	지수값		국가 순위	
	3세 미만 아동	3세~취학연령	3세 미만	3세~취학연령
핀란드	65.84	55.85	1	5
덴마크	63.87	63.50	2	3
스웨덴	62.29	61.60	3	4
벨기에	59.99	51.29	4	6
프랑스	53.19	76.57	5	1
노르웨이	41.42	20.94	6	12
룩셈부르크	36.27	34.06	7	7
독일	36.20	31.90	8	8
이탈리아	36.04	65.20	9	2
캐나다	34.69	30.12	10	9
네덜란드	33.97	30.08	11	10
영국	21.98	21.25	12	11
호주	21.25	16.80	13	14
미국	13.59	20.65	14	13

주: 지수 스코어는 관련지수의 가중 조합을 이용하여 공식에 따라 계산한 후 다시 0에서 100 사이의 구간 값으로 변환한 것임. 여기서 100은 얻을 수 있는 최대 스코어의 100%를 나타냄. 자세한 공식은 Sainsbury(1999: 130) 참조.

자료: Gornick, et al.(1998); Sainsbury(1999: 40)에서 재인용.

OECD 국가를 대상으로 꾸준히 이루어져 온 자녀유무-여성경제활동 간의 관계는 다양한 측면의 이슈를 제기하고 있다. [그림 4-6]과 <표 4-6>은 아동과 여성을 고려한 정책패키지에 각국이 어느 정도의 노력을 투입하고 있는지를 평가한 것이다. 주요 기준은 유자녀 가정과 무자녀 가정간의 어머니의 고용기회를 평등하게 만들기 위해 노력하는 정도이다. 모성휴가를 제공하여 일을 쉬게 하는 방식과 전일제 공공보육을 통해 근로의 지속성을 지켜주는 방식 모두를 포함한다.

음영 표시가 된 두 나라(스웨덴, 덴마크)는 두 연령그룹의 아동에 대한 정책에서 모두 60점이 넘는 점수를 기록한 국가이다. 이 두 나라는

첫째, 모성휴가시 임금대체율이 거의 100%에 육박하고, 둘째, 학령전기 아동의 100%와 1/3~1/2의 영유아를 위한 공공보육이 가능하다는 특성을 지닌다. 영어권 국가의 낮은 점수도 눈에 띄지만, 노르딕 국가 중에서 노르웨이가 매우 낮은 점수를 보이고 있는 것도 주요한 발견이다. 이는 앞의 <표 4-4>와 <표 4-5>에서 도출된 내용과 그 맥락을 같이한다. 3세 이하 공공보육이 미발달되었고, 80년대 말이 되어서야 포괄적인 모성휴가가 취업모에게 주어진 점 등이 노르웨이의 점수를 낮추는 데 영향을 준 것으로 분석된다.

[그림 4-7]은 아동의 연령대를 3세를 기준으로 둘로 나누고, 보육/교육의 시설제공도(availability)와 비용지원정도(affordability) 양 측면에서 발달정도(상,중,하)를 교차시켜 산출한 표이다.²⁷⁾ 스웨덴과 덴마크

[그림 4-7] 아동연령별 아동보육/교육의 사회화 정도

	비용			사회화수준 높음
	저	중간	고	
접근성			스웨덴 (전연령) 덴마크 (전연령) 프랑스 (3+) 벨기에 (3+) 이탈리아 (3+) 룩셈부르크 (4+) 네덜란드 (4+)	↑
중간		독일 (3+) 호주 (3+) 캐나다 (3+) 영국 (3+) 미국 (3+)	노르웨이 (전연령) 핀란드 (전연령) 벨기에 (<3) 프랑스 (<3)	
저	이탈리아 (<3) 독일 (<3) 룩셈부르크 (<4) 네덜란드 (<4) 호주 (<3) 캐나다 (<3) 영국 (<3) 미국 (<3)			
	사회화수준 낮음			

자료: Meyers and Gornick(2003).

27) Marcia K. Meyers and Janet Gornick "Public or Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare States", *Journal of Comparative Family Studies*, 2003, pp.379~411.

가 전 연령에서 높은 점수를 받아 시설제공도와 비용 양 측면에서 사회화의 정도가 높은 상태이다. 이러한 기준으로 볼 때 한국은 의무교육대상 연령이 낮고, 전면 무료보육 대상이 매우 적고, 시장중심 공급체계면서 기업과 비영리 부문이 미발달한 특성상, 시설제공과 비용지원 두 측면에서 모두 그 정도가 낮아 좌측 하단에 위치할 것으로 예측할 수 있다.

〈표 4-7〉 아동보육/교육(ECEC)의 사회화 정도와 모성 취업간의 관계

	ECEC의 사회보급도 (공급/비용에서의 가용성)		아동으로 인한 모성 취업에의 불이익(penalty) ¹⁾	
	0~2세	3~5세	모성취업 감소 (자녀 0~2세)	모성취업 감소 (자녀 3~5세)
〈사회민주주의 국가〉				
덴마크	고/고	고/고	0%	0%
핀란드	중/고	중/고	0%	0%
노르웨이	중/고	중/고	-29%	-27%
스웨덴	고/고	고/고	0%	0%
〈보수주의 국가〉				
벨기에	중/고	고/고	0%	0%
프랑스	중/고	고/고	0%	0%
독일	저/저	중/중	-25%	-117%
이탈리아	저/저	고/고	n.a.	n.a.
룩셈부르크	저/저	고/고	0%	0%
네덜란드	저/저	고/고	-25%	-21%
〈자유주의 국가〉				
호주	저/저	중/중	-35%	-15%
캐나다	저/저	중/중	-15%	-10%
영국	저/저	중/중	-45%	-31%
미국	저/저	중/중	-22%	-15%

주: 1) 취업에 있어서 예상되는 퍼센트 포인트 감소(penalty)는 어린 자녀를 둔 기혼모들 가운데 결혼 상태, 자녀수, 엄마의 나이와 교육 정도, 기타 가계 수입 등의 요인들을 감안하여 산출한 것임.

자료: Meyers and Gornick(2003).

이러한 정책분석 결과를 염두에 두고 <표 4-7>을 보면, 미약한 사회적 지원이 있는 나라와 충분한 지원이 이루어지고 있는 나라간에 보육의 사회화 정도에 따라 아동이 어머니의 취업에 미치는 부정적 영향이 매우 상이함을 알 수 있다. 영어권 모든 국가에서 아동의 존재가 어머니의 취업에 장애(penalty)가 되는 것으로 나타나고, 노르딕 국가 중에서도 노르웨이는 보육서비스의 사회화 정도가 약하여 취업 불이익이 크게 나타남을 알 수 있다.

<표 4-8>은 남성과 비교했을 때 아동의 유무와 아동의 수가 여성취업자에게 상대적으로 어떠한 영향을 주는가를 나타내고 있다. 분석 결과 아동의 수가 많아질수록 여성의 노동시장 참여율과 근로시간은 확연히 줄어들고 있다. 반면 남성의 참여율과 근로시간에는 아무런 영향이 나타나지 않는다. 오히려 약간 상승한다. 여성에게 주어지는 불이익은 시간당 임금의 경우도 마찬가지이다. 아동이 많은 가정의 여성취업자는 현격히 줄어든 시간당 임금을 수령한다. 반면 남성에게는 이러한 패턴이 보이지 않는다. 똑같은 데이터를 이용하여 다중회귀분석을 수행한 결과, 아동의 수는 남성취업자에게 아무런 영향을 주지 않는다. 반면, 여성취업자에게는 아동 한 명당 6%의 시간당 임금 감소를 야기하는 것으로 분석되었다(Jacobsen, 2002).

<표 4-8> 근로자의 성별, 자녀수별 노동시장 통계(미국)

	여 성			남 성		
	노동시장 참여율(%)	주당 노동 시간	시간 임금 (\$)	노동시장 참여율(%)	주당 노동 시간	시간 임금 (\$)
전체	77	38	11.53	92	44	15.38
자녀없음	81	40	12.02	89	44	14.42
1명	79	38	11.54	94	45	16.48
2명	74	36	10.99	96	45	16.83
3명	66	34	9.62	95	45	16.73
4명 이상	55	33	7.92	92	46	14.42

주: 시간 및 시간당 임금은 0이 아닌 값만으로 산정.

자료: U.S. Department of Commerce, Bureau of Census(1999). Jacobsen(2002: 138)에서 발췌, 재인용.

이상의 실증적 비교연구 결과들은 아동의 존재여부와 아동의 수 자체가 어머니의 취업에 미치는 부정적인 영향이 크다는 점과 보육 및 양육지원 정책이 잘 발달하면 이러한 부정적 영향을 완화 내지는 상쇄하는 긍정적 효과가 있음을 극명하게 밝혀준다.

위의 모든 연구들은 보육서비스의 공급 증가, 보육비 지원 등이 취업모의 고용을 유지, 확대시킬 수 있는 강력한 정책 도구임을 밝히고 있다. 이러한 인과관계는 의중임금(reservation wage)을 낮추었을 때 시장참여가 늘어날 수 있고, 시간집약적인 양육을 휴가나 사회화 방식을 통해 지원해 주었을 때 시장노동이 늘어날 수 있다는 경제학 이론과도 일맥 상통하는 결과이다. 기혼 여성의 노동시장 참가율을 높이기 위해서 한국은 공공보육의 확보와 보육비의 지원을 통한 의중임금 낮추기, 아울러 이용률이 낮은 출산휴가와 육아휴직의 실효성을 확보하는 노력이 시급한 것으로 판단된다.

6. 한국보육정책에 주는 함의와 정책방향

OECD의 정책 및 보육효과 실증연구를 종합해 볼 때, 주요한 쟁점은 접근성(지리적 접근성과 특수보육의 제공), 질, 비용, 형평성 등 4가지로 축약된다.

- ① 접근성(access): 보육시설 공급이 수요를 충족해야 하며 이는 총량뿐만 아니라 연령별, 특수육구별로 세분하여 확보되는 것이 중요하다. 후자는 다양한 프로그램의 제공과도 연결된다.
- ② 질(quality): 흔히 많이 거론되는 보육 프로그램의 내용뿐만 아니라, 보육교사의 자격과 계속 훈련, 보육교사의 처우와 근로 계속성 확보, 대체인력 관리 등의 측면과 관련이 깊다.
- ③ 비용(cost): 특정연령에 대한 전면 무료서비스 시행, 부모 소득등급별 차등지원제도 등이 중요하다.
- ④ 형평성(equity): 사회경제적 계층간, 그리고 지역간 서비스 수혜의 형평을 확보하는 것이 중요하다.

위에서 지적한 쟁점을 고려하면서, 보육정책의 방향을 대략적으로 짚어보겠다. 우선, 시설확충과 특수보육 프로그램 증설로 서비스 접근성을 높여야 한다. 시설확충 우선, 보육료 지원강화를 차순위로 하는 접근은 참여복지 5개년 계획의 보육부문 방안에서도 제시된 바 있다. 시설공급이 부족하여 이용률이 떨어지고 미충족된 수요가 존재하는 지역에 공공시설을 확충하여야 한다. 1991년 3,690개소의 보육시설이 2003년 6월 현재 23,424개소로 팽창하는 과정에서 국공립시설은 13.6%에서 5.7%로, 2004년 6월에는 다시 5.29%로 그 비중이 현격히 낮아지고 있다. 국공립시설의 비중이 어느 정도가 적정한가에 대한 합의는 존재하지 않으나, 지역별 시설공급의 불균형과 접근 불평등을 해소하기 위한 공공보육시설의 비중 제고²⁸⁾와 기능정립²⁹⁾은 보육정책이 풀어야 할 가장 시급한 과제이다.

2004년 보육정책의 주요 추진사업으로는 ① 다양한 보육시설 및 서비스 확충, ② 저소득층 영유아 등 보육료 지원대상 확대, ③ 영유아보육법 시행령 및 시행규칙 개정, ④ 보육서비스 질 향상 등 4가지가 계획되었다.³⁰⁾ 그러나 다양한 보육시설 및 서비스 확충의 주요 내용에도 국공립시설의 비중에 대한 언급은 전혀 나오지 않는다. 서비스 수요가 있는데도 공급이 없거나 부족한 문제, 즉 공급 불균형과 사각지대 문제를 그대로 놔두고 질의 제고와 재정지원만을 논한다는 것은 접근성과 형평성의 문제를 그대로 남겨두게 되며, 공공성의 가장 커다란 축을 논의로부터 배제하는 셈이다. 공공부문만의 기능과 역할이 무엇인지를 정립하고, 이를 바탕으로 공공의 재정지원을 확대해 나가는 것이 제대로 된 정책추진의 순서라고 생각된다.

2003년 보육수요 충족률은 유아(3~5세)의 경우는 68.1%인 데 비해

28) 표갑수, 『영유아보육사업과 불평등』, 중앙사회복지연구회, 『한국사회복지와 불평등』, 일조각, 1997, 258~271쪽. 1996년 현재 서울 중구의 보육률은 205.6%인 데 비해, 광주시 남구의 보육률은 7.9%에 그치고 있다.

29) 최은영, 『한국보육정책의 공공성 평가-공급과 재정부담을 중심으로』, 『보건복지포럼』, 97호, 한국보건사회연구원, 2004, 22~30쪽 참조.

30) 보건복지부, 『보육사업안내』, 2004.

영아(0~2세)의 경우는 46.2%에 그쳤고, 2003년 말 현재 특수보육시설 종류별 국공립 시설비중도 매우 낮다(표 4-9 참조). 현행 영유아보육법상 이를 취약보육이라고 칭하고 있는데, 특수보육이 더 적합한 명칭이라고 사료된다. 일반적으로 특수보육은 시장에서 이윤추구에 장애가 있어 공급이 부족한 것으로 지적된다.³¹⁾ 현재의 공급이 실수요층의 욕구를 충족시키지 못하고 있는 프로그램³²⁾으로 대표적인 것이 시간제 일시보육, 야간보육, 24시간 보육, 휴일보육 등이다. 2002년 보육 전국 조사에 따르면,³³⁾ 시설이 주변에 없거나 시설을 믿지 못해서 시설을 이용하지 않는 경우가 각각 29.3~33.3%에 이른다. 구체적으로 특수보육의 공급 상황과 국공립의 비중을 살펴보면 <표 4-9>와 같다.

2003년 말 현재 영아전담 보육시설과 방과 후 혼합 및 휴일운영 시설은 국공립의 비중이 10%가 되지 못하고, 장애아 통합시설만이 40%를 넘는 상황이다. 민간에 맡겼을 때 기피되어 사회적으로 충분한 공급이

<표 4-9> 특수보육 공급현황 및 국공립 비중(2003년 말)

(단위: 개소, %)

	전 체	국공립
영아전담	367(100.0)	31(8.45)
장애아전담	83(100.0)	13(15.66)
장애아통합	185(100.0)	75(40.54)
방과후 전담	220(100.0)	43(19.55)
방과후 혼합	1084(100.0)	89(8.21)
시간연장형	411(100.0)	78(18.98)
휴일운영	45(100.0)	4(8.88)

자료: 참여복지기획단·보건복지부·한국보건사회연구원, 『참여복지 5개년 계획』, 2004.

31) 가치재의 외부성(externality)으로 인해 시장의 공급이 부족해지기 때문이다.

32) 시설수가 부족한 경우와 접근성이 떨어지는 경우, 프로그램의 내용이 수요에 대응하지 못하는 경우를 모두 포함한다.

33) 서문희 외, 『2002년도 전국 보육실태조사 보고』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002, 234~236쪽.

이루어지지 않는 특수보육을 국공립시설이 담당, 선도하고 있지 못한 심각한 상황이다.

사실 충분하고 형평적인 시설공급이 되지 않으면, 질을 높이고 재정 지원을 하여도 특정 계층이나 특정 지역 또는 특정 욕구를 지닌 인구 층의 접근성을 제약하는 것이며, 의도하지 않은 선별성을 띠게 되는 것이다. 이 점이 바로 재정만으로는 진정한 공공성이 확보되지 못하는 이유이다. 물론 국공립시설의 증설이나 병설만이 공급에 있어서 공공성을 제고하는 유일한 방식은 아닐 것이다. 민간시설을 어떻게 공적으로 운영하여 공공성을 확보할 것인가도 중요한 정책과제이다.

기존 민간시장중심 체계에서 충분성이 확보되지 못한 부분은 공공보육에서 집중적으로 포괄하여야 한다. 이러한 노력 없이는 보육의 공공성 확보나 가치재로서의 위상 정립은 제대로 이루어질 수 없다. 시설 확충은 신규 설립 외에 교통이 편리한 동사무소, 우체국, 학교 등의 공공건물을 복충화하여 활용하는 방법과³⁴⁾ 지역사회복지관이나 보건소 등의 보건복지 시설에 보육기능을 부가하는 방안 등도 가능하다. 참고로 참여복지 5개년 계획에서는 2004~2008년 5년에 걸쳐 253개의 국공립 보육시설 신축과 910개소 기존시설 증개축·개보수를 목표로 제시한 바 있다.

그 다음으로 보육환경의 표준(standard) 마련을 통해 보육의 질을 제고하는 것도 중요하다. 보육시설의 지원 및 관리감독의 틀을 짜고 평가기준을 마련하는 것이 병행되어야 한다. 보육시설 기준 제시 및 종사자 처우기준 마련, 교육·재교육 프로그램 장기계획 역시 보육의 공공성과 질을 확보하는 중요한 척도가 된다. 따라서 각종 모형을 개발하고 표준을 구축하는 것이 당면과제이다.

프로그램 내용상의 접근성의 문제를 일차적으로 해소하면서, 다음으로 보육료 지원확대, 보육의 질 통제시스템 구축, 지역사회와의 보육공동체 등 주요한 틀을 짜나가야 한다. 장기적으로는 서비스의 전달자와 대상자(부모 포함)의 의사소통이 가능한 서비스 구조를 갖추는 것이 중요하기 때문이다.³⁵⁾

34) 조우현, 『노동경제학』, 법문사, 2003.

좀더 근본적이고 장기적으로 앞으로 보육정책이 풀어가야 할 정책적 고민들을 몇 가지 언급함으로써 결론을 대신하고자 한다.

1) 우리나라의 행정체계는 연령별/부서별로 전형적인 이원분리체계이다. 그리고 급격히 늘어난 재원과 그에 따른 재정지원을 둘러싼 논쟁 속에서 모든 행위자가 보편적 서비스를 지향하고 있다. 서구의 경험과 비교해 볼 때, 부서의 통합 없이 과연 보편적 서비스로 갈 수 있을 것인지, 그렇다면 한국은 지금 새 실험을 진행 중이라고 할 수 있다.

전달체계와 관련한 또 다른 고민은 내년부터 지자체로 상당한 보육 업무가 옮겨갈 예정인데, 지역간(지자체간) 서비스 형평성 확보를 위한 준비를 전혀 하고 있지 못하고, 주요 논의에서도 지역불균형의 문제가 제외되어 있다는 점이다. 한국의 지자체가 보편적 서비스를 이를 지역적 인프라를 구축하고 있는가, 진정한 보육정책의 지방분권시대가 서비스의 형평성과 질의 확보를 놓치지 않고 이루어질 수 있도록 무엇을 준비해야 하는가 하는 정책적 질문에 답을 찾아가는 노력이 필요하다.

2) 다른 나라들의 경험을 통해 얻을 수 있는 다른 시사점은 처음부터 저소득층 프로그램과 중산층 프로그램을 분리하여 운영하는 것의 문제점과 그 사회경제적 여파에 관한 것이다. 계층별로 프로그램의 질이 달라지는 이중적인 체계는, 상이한 계층의 아동을 통합 운영하되 입소의 우선순위에서 별도의 고려를 한다거나 특수육구를 지닌 아동을 위해 특수보육을 확충해 나가는 것과 근본적으로 다른 접근이라는 점이 인식되어야 한다.

한국에서 현재 보육은 잔여적 뿌리를 벗어나기 위해 노력하고 있다. 그러나 선언적인 정책 지향과 각 행위주체의 이해를 반영한 수사(rhetoric)적인 아젠다 형성이 반드시 그 내용을 채워 나갈 수 있을지는 미지수인 상태이다.

35) OECD문건은 이를 participation이라고 기술하고 있음. 보육시설의 필요 때문에 부모가 동원되는 방식이 아니라, 서비스를 받는 쪽의 욕구가 반영될 수 있도록 하는 것을 의미함. OECD(2001) 앞의 책.

3) 각국이 저마다 상이한 가치선택과 정치적 합의를 이루어낸 과정, 제도변화를 추진한 구체적 절차에 대한 연구, 제도 확대와 발달에 영향을 미친 제반 요인들을 역동적으로 분석하는 연구를 통해, 앞으로 한국의 과제를 풀어가는 데 실질적인 도움을 받을 수 있어야 한다.

4) 아울러, 정책의제 형성-정책집행-정책결과의 전체적인 정책사이클이 시민영역과 지역사회에 열리고 정책수혜자/이용자의 이해가 반영되도록 하여야 할 것이며, 이는 지역단위로 산발적으로 이루어진 참여적 보육정책의 노력이 확산되고 결실을 거두는 데 기여할 것이다.

한국의 보육정책은 90년대 중반 민간시설의 폭증, 최근 주관부서의 이동, 대규모 예산확보, 다양한 이해의 목소리 등 그 내용과 위상이 급변하는 상황에 있다.

OECD 여러 나라의 경험을 살려, 보육의 민간공급우위를 차츰 변화시켜 나가면서, 보육의 질과 이윤추구를 통제할 강력한 공적 기제 - 규제와 옴부즈만 - 를 개발할 필요가 높다 하겠다.

제 5 장

OECD 주요국의 모성휴가제도 동향과 합의

본격적인 논의에 들어가기에 앞서 먼저 우리가 여성노동자의 ‘모성정책’이라고 할 때 그 범위를 어디까지로 설정할 수 있으며 여기서 모성휴가제도의 위치는 어디가 될지 정리할 필요가 있다. ‘모성정책’은 여성이 담당해 온 사회재생산의 기능 때문에 여성이 사회적인 노동을 수행하는 경우 정책적으로 고려되어야 할 내용들을 포괄적으로 일컫는 것으로 생각할 수 있다. 이러한 정의에서는 ‘사회재생산 기능’의 범위를 어디까지로 보느냐에 따라 협의로 또는 광의로 정의될 수 있다. 좁게 보자면 여성노동자의 출산과 관련된 정책, 그리고 출산을 가능하게 하기 위한 모성건강, 모성안전에 관한 정책만이 ‘모성정책’이 될 것이다. 그러나 사회의 재생산은 생물학적인 출산뿐 아니라 양육, 즉 ‘보살핌’노동이 없이는 불가능하다는 점을 인정한다면, 소위 ‘사회적 모성’에 대한 정책적 고려는 불가피할 것이다. 따라서 본 연구에서는 모성휴가제도의 범위를 산전후휴가뿐 아니라 부성휴가와 육아휴직제도, 가족간 호휴가제도 등을 포괄하는 것으로 정의한다.

출산과 양육에 관련된 휴가제도의 국가별 차이는 그 폭이 매우 크다. 물론 ‘선진국들은 우리나라보다 이런 휴가제도가 잘 발달되어 있다’고 한마디로 말할 수는 있겠으나 이들 선진국간에도 차이가 적지 않다. 이런 제도적 차이에 따라 여성의 노동력 공급결정에 미치는 인센티브 구조도 그 편차가 매우 크다. 모성관련 휴가제도가 구체적으로 어떻게 설계되어 있고 그 결과 여성의 노동력공급에는 어떤 영향을 미치는지

를 살펴보기 위해서는 기본적으로 휴가가능 기간과 이 기간동안의 소득보전의 수준이 가장 중요하지만, 이 밖에도 직장복귀의 보장 여부, 아버지의 사용 가능성 또는 의무화 여부,³⁶⁾ 시간제 휴직 여부 등이 종합적으로 검토되어야 할 것이다.

그러나 이러한 종합적인 평가는 지금까지 시도되지 못하였던 것으로 보인다. 현재까지의 연구결과들을 검토해 보자면, 단기적으로는 산전후 또는 육아휴가를 시행하고 그 기간동안의 임금을 보전해 주는 것은 여성의 유급노동 증가에 기여하는 것으로 나타났다(Meyers, Gornick & Ross, 1999). 그러나 장기적 효과는 학자들 간에 약간의 이견이 있는데, Joesch(1995)나 O'Connell(1990)은 긍정적인 효과가 있다고 평가한데 비하여, Klerman & Leibowitz(1995)는 그 효과가 불확실하다고 보고하고 있다. 한편, 휴가자격조건이 되는 여성이 그렇지 않은 여성보다 고용상태로 빨리 돌아오는 것이 분명하지만, 그러나 휴가의 기간이 2~3년으로 장기화되면 두 집단간 차이는 줄어드는 것으로 나타났다(Rosen, 1999).

이렇게 모성휴가제도의 성격이 여성고용률에 미치는 영향을 논하기 전에 본 연구에서는 OECD 주요국이 어떤 모성휴가제도를 운영하고 있는지에 관하여 비교 검토한다. 제1절에서는 모성휴가제도의 성격을 결정하는 주요 측면에서 각국은 어떤 휴가제도를 운영하고 있는지 살펴본다. 제2절에서는 모성휴가제도의 특성을 중심으로 유형화를 하고 전형적인 특성을 대표하는 몇 개 국가의 사례를 제시한다. 제3절에서는 선진국의 모성휴가제도를 참고하여 우리의 제도를 개선해 나가고자 할 때 정책의 방향은 어떤 모습이어야 할 것인가에 대하여 논의한다.

36) 이것은 일차적으로 휴가의 자격이 개인에 속해 있는지 아니면 가족에 달려 있는지의 문제이다(family or individual entitlement).

제1절 제도의 주요 특성 비교

1. 산전후휴가와 육아휴직

국가별로 모성휴가제도의 일차적인 성격을 규정하는 첫 번째 기준은 출산과 육아를 위한 휴가가 법적으로 허용되는 기간과 이 기간 동안의 소득보전의 수준이다. 산전후휴가기간은 노르딕국가에서 압도적으로 길게 나타난다. 미국은 법정출산휴가가 없지만 출산과 육아 등의 목적으로 사용할 수 있는 휴가로 1년에 12주를 보장한다. 또한 캘리포니아와 뉴욕을 포함하는 5개 주에서는 출산전후 6주 동안 단기적 의료질병으로 분류되어 평균 60%의 소득을 보장받는다. 다른 모든 국가에서는 모든 여성근로자를 이러한 제도로 포괄하고 있지만, 영국과 미국은 예외적으로 여성근로자의 일부만 이러한 법의 적용을 받는다(영국 60%, 미국 20%).

산전후휴가기간 동안의 소득보전은 대륙국가와 노르딕국가에서 대부분 100% 수준인데, 스웨덴은 전체 휴가 기간이 길어지면서 급여의 수준은 낮아진 경우이다. 선택적으로 연장한 기간을 제외하면 52주간의 휴가기간 동안 기존 임금의 90%를 받는다. 영어권 국가의 소득보전 수준은 상대적으로 낮은 편이다.

산전후휴가와 육아휴가 기간을 합쳐서 출산과 양육을 위해서 사용할 수 있는 전체 기간은 프랑스와 독일이 가장 길다. 독일 여성의 경우 육아휴직을 사용하는 기간동안 양육수당을 받게 되므로 자녀를 둘 이상 둔 경우 육아휴직을 사용할 경제적 인센티브는 상당히 큰 것으로 알려져 있다. 네덜란드와 영어권 국가의 경우, 출산과 양육을 위해서 사용할 수 있는 법정 휴가기간이 상대적으로 짧은 것으로 나타났다.

부성휴가급여의 유무는 출산과 관련한 부모역할에 대한 국가의 태도를 매우 극명하게 드러내며 전체적인 모성휴가제도의 특성과 긴밀히 연관된다. 노르딕 3국과 대륙국가 중에서 프랑스와 독일에서 부성휴가급여를 지급하고 있으며 영어권 국가와 네덜란드에서는 지급하지 않고 있다.

〈표 5-1〉 산전후휴가/육아휴직제도 개요(1999~2000년)

	산전후휴가 가기간 (주)	산전후휴가급여 (평균임금의 %)	산전후+육 아휴가기간 (주)	여성근로자 포괄범위(%)	부성휴가
노르딕국가					
덴마크	30	100	82	100	있음
노르웨이	42	100	116	100	있음
스웨덴	64	63(90)	85	100	있음
대륙국가					
프랑스	16	100	162	100	있음
독일	14	100	162	100	있음
네덜란드	16	100	68	100	없음
영어권국가					
캐나다	15	55	50	100	없음
영국	18	44	44	60	없음
미국	0(6)	0(60)	12	25	없음

주: 이 표가 반영하는 시점은 2000년 이전임. 후술하는 내용은 개별 국가자료로 보완한 것이고 입수 가능한 가장 최근 상황을 정리한 것이므로 이 표의 내용과 다른 부분이 있을 수 있음. 예컨대 영국은 2003년부터 산전후휴가 26주로 연장.

자료: OECD, *Employment Outlook*, 2001과 Gornick(2000)을 합쳐서 재구성.

2000년을 전후한 시점을 기준으로 각국의 산전후휴가와 육아휴직(부모휴가) 제도를 정리하면 다음과 같다(LIS 홈페이지 자료 참고).

〈덴마크〉

덴마크는 산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 경우, 고용주와 정부가 기금의 재원을 만드는데, 처음 2주간은 고용주가 부담하고 셋째 주부터는 정부가 부담하는 방식에 따른다. 육아휴직의 경우, 부모휴가인 경우에는 고용주, 근로자, 정부가 부담하고, 육아휴가인 경우 근로자와 정부가 부담하는 방식을 가지고 있다.

모성휴가는 18주까지, 주당 최고 DKK2,758 [US\$321]을 고정액으로 임금의 100%까지 지급한다. 노사협정에 따라서 많은 고용주가 이러한 모성 휴가를 제공한 결과 부모의 80%가 100%의 임금대체를 받는다. 2002년도에 개정된 덴마크의 부성휴가는 모성휴가와 마찬가지로 32주

(부모들간 공유시)로 증가되었고, 고용주들의 80%가 제공하고 있으며, 부모휴가를 받을 수 있는 기회에 대한 유연성이 보다 증대되었다. 부모휴가를 받은 후 이어서 26주간의 부가적인 자녀보호휴가를 받을 수 있다. 이 때 급여수준은 부모휴가의 60% 수준이며, 때로는 지방정부에서 약간의 보조금이 지급되기도 한다. 자녀보호휴가는 자녀 연령 만 9세까지 사용할 수 있다.

〈노르웨이〉

노르웨이는 산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 기금은 고용주, 근로자, 정부가 글로벌 사회보험 펀드를 조성하여 지불하는데, 이 때 정부는 보조금 지급형식으로 지불한다. 노르웨이의 유급휴가는 임금의 80%를 받으면서 52주간의 휴가를 받거나, 임금의 100%를 받으면서 42주간의 휴가를 받을 수 있는 조건을 선택적으로 이용할 수 있다. 이 때 9주는 어머니가, 4주는 아버지가 필수적으로 휴가를 받아야 하며, 지불되는 급여는 연간 최고 NOK290,261 [US\$26,876]로 자녀가 만 3세가 될 때까지 휴가를 사용할 수 있다. 만1세에서 만 2세의 자녀를 둔 부모들이 현금급여를 받고 자녀를 공공시설에 맡기지 않을 경우, 개인적으로 자녀를 돌보는 비용으로 쓸 수 있다. 또한 유급부모휴가도 지원되는데 부모 각각 1년간 무급으로 휴가를 받을 수 있다.

〈스웨덴〉

자녀가 만 8세까지 이용할 수 있는 스웨덴의 유급휴가는 부모가 65주[15개월]을 공유할 수 있다. 급여수준은 52주[12개월]간은 임금의 80%가 보전되고, 나머지 13주[3개월] 동안에는 고정금액으로 한 달에 약SEK1,800 [US\$187] 정도를 받게 된다. 소득과 연관된 급여는 연소득이 최고 SEK270,000 [US\$28,000]이라는 가정 하에 지불된다. 유급휴가 급여는 시간제 근로자에게도 지불되며, 휴가도 동일하게 연장될 수 있다. 스웨덴은 산전후휴가 및 배우자 출산휴가에 드는 비용을 고용주와 정부가 재원을 조성한 의료보험 재정에서 지원하고 있다.

〈프랑스〉

프랑스의 모성휴가는 두 명의 자녀를 위해서는 16주, 셋째와 차후의 자녀를 위해서 26주간의 휴가가 주어지는데, 일당 FF387 [US\$59] 급여를 최고로 임금의 100%를 지급한다. 부모휴가는 자녀가 만 3세까지 156주[3년]의 휴가기간을 나누어 쓸 수 있는데, 첫째 자녀에게는 급여가 지불되지 않고 두 번째 자녀부터 한 달에 FF3,024 [US\$462]의 정액급여가 지불된다. 부모가 시간제 근로자인 경우 급여가 일정 비율 줄어든다. 프랑스의 산전후휴가 및 배우자출산휴가의 재원은 고용주, 근로자, 정부가 조성한 건강보험에서 지불하게 된다.

〈독일〉

독일의 모성휴가는 14주로 건강보험에서 임금의 100%를 사용자에게 지불하게 되는데, 이 때 보험에서 지급하는 상한선을 초과하는 임금은 고용주가 지불한다.

부모휴가는 156주[3년]의 휴가를 나누어 쓸 수 있는데, 급여는 정액제로 한 달에 DM600 [US\$309]로 2년간 받거나, 한 달에 DM900 [US\$464]을 최고로 받으면서 1년간 받을 수 있다. 주당 30시간까지 일하는 시간제 근로자에게도 급여는 지불된다. 부모 휴가는 자녀가 만 2세까지 사용할 수 있고, 휴가의 3년차는 자녀가 만 8세가 될 때까지 사용할 수 있다.

산전후휴가 및 배우자 출산휴가를 위한 재원은 고용주, 근로자, 정부가 조성하여 건강보험 재원에서 맡게 되는데, 이 때 고용주는 보조적 급여를 제공하는 역할을 맡는다. 육아휴직의 경우 정부가 모든 비용을 지불한다.

〈네덜란드〉

네덜란드의 모성휴가는 16주간이며 최고 310 Guilders[US\$154], 임금의 100%를 지불한다. 자녀가 만8세까지 받을 수 있는 부모휴가는 무급으로 부모 각자에게 주당 평균근로시간에 따라 13주[3개월]의 동등한 휴가를 부여한다. 일반적으로 받는 휴가는 근로시간의 50%에 해당

하는 26주[6개월]이다. 2001년 1월부터 네덜란드 정부는 유급휴가를 제공하는 고용주에게는 보조금을 지불하고 있다.

산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 경우 고용주, 근로자, 정부가 재원을 조성하여 일반 실업자 펀드에서 지불하고 있다.

〈캐나다〉

캐나다의 모성휴가는 15주간 평균소득의 55%, 주당 최고 C\$413 [US\$350]까지 지급한다. 저소득 근로자 가족의 보조를 위해서 평균급여 80%까지 지급한다. 모성휴가의 비용은 중앙정부가 지불하지만 휴가를 받을 수 있는 권한은 지방정부가 정하는 수준에 따르도록 되어 있다. 자녀가 만1세까지 사용할 수 있는 부모휴가는 35주간으로 부모가 나누어 쓸 수 있는데, 출산휴가[15주]와 부모급여가 합쳐진 형태로 50주를 초과할 수 없다. 부모휴가의 급여수준은 모성휴가와 동일하다.

산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 재원은 고용주와 근로자가 조성한 실업자보험 펀드에서 맡게 되며, 육아휴직도 모성휴가와 동일한 급여로 지불된다.

〈영국〉

영국은 18주의 모성휴가를 갖게 되고 보편적인 자격규정을 가진 모성수당(Maternity Allowance)에 해당하면 임금의 90% 미만을 지급하거나 주당 £60.20 [US\$92]를 지급하며, 엄격한 자격규정이 되어 있는 법정모성급여(Statutory Maternity Pay)를 받을 경우 임금의 90%를 6주간 지급하고 나머지 12주간은 고정액인 주당 £60.20 [US\$92]를 지급한다. 2003년부터는 모성휴가가 18주에서 26주로 늘어났다. 부모휴가의 경우 무급으로 주어지는데, 자녀 연령 만 5세까지 자녀 1명당 13주간 휴가를 받을 수 있으나 연간 4주 이상 받을 수 없다.

산전후휴가 및 배우자 출산휴가를 위한 재원은 고용주, 근로자, 정부가 글로벌 사회보험 펀드를 조성하여 제공되며, 이 때 정부는 보조금을 지불하는 역할을 맡는다.

〈미국〉

유급모성휴가에 대한 국가적 정책이 없는 미국은 인구의 약 23%가 거주하고 있는 5개의 주(캘리포니아, 하와이, 뉴저지, 뉴욕, 로드 아일랜드)에서 임시장애보험법(TDI: Temporary Disability Insurance)으로 약간의 급여가 지급된다. 지역에 따라서 최대 기간은 26~52주간, 평균 5~13주간 휴가가 주어지며, 최대주당 급여는 \$170~\$487, 평균주당급여는 \$142~\$273가 주어진다. 부모휴가의 경우 무급으로 주어지는데, 고용주가 50인 이상의 근로자를 두고 있고 만 1세 이하의 자녀를 둔 사용자가 일정기간 이상 재직하였다면 12주간의 가족휴가와 의료휴가를 받을 수 있다. 일반적으로 여러 주가 연방정부의 휴가를 포괄적으로 해석하여 소규모 사업장일지라도 휴가를 받을 수 있고 기간도 연장될 수 있다. 캘리포니아주의 경우 2002년 부모휴가를 개정하여 최고급여를 감안하여 6주 동안 약 55%의 급여를 보충해 주기도 한다.

산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 경우 주정부 프로그램이나 고용주와 근로자 간의 다양한 조합으로 재원조성이나 비용지급이 다양하게 이루어지고 있다.

〈표 5-2〉 모성휴가와 부모휴가 비용: 근로여성 한 명당(2000 US\$, PPP-Adjusted), 1998년

	휴가비용
〈노르딕국가〉	
덴마크	\$593.59
노르웨이	\$808.28
스웨덴	\$607.81
〈대륙국가〉	
프랑스	\$431.12
독일	\$465.01
네덜란드	\$66.69
〈영어권 국가〉	
캐나다	\$152.05
영국	\$74.87
미국	\$0

Source: Expenditure data from OECD(2001b).

2. 부성휴가

자녀를 출산(입양)한 경우 과거에는 어머니에게만 법정 유급 출산휴가가 주어졌지만, 이제는 아버지에게도 일정 기간동안의 유급휴가를 제공하는 국가가 증가하고 있다. 아버지에 대한 유급휴가 기간은 덴마크 14일, 프랑스 11일 등으로 나타나며, 프랑스의 경우 현재의 결혼상태와 관계없이 지급한다는 점을 명시하고 있다.

〈덴마크〉

덴마크에서 유급으로 부여하는 부성휴가는 2주(14일)이며, 급여는 모성보호 급여와 동일지만 노사협정 등을 통해 많은 고용주가 100%의 임금을 지급하는 휴가를 주고 있다.

부모휴가의 경우 “Use or Lose(사용하라 그렇지 않으면 없어진다)”는 슬로건처럼 10주간의 부모휴가 후에 2주간은 아버지를 위해 만들어져 총 12주를 사용할 수 있다. 육아휴가의 경우 부모 각각에게 주어지며 서로 호환해서 사용할 수 없게 규정을 정하여 남성들의 참여율을 높이고 있다.

〈노르웨이〉

부모휴가 중 일부로서 4주간의 부성휴가가 주어지는데, 아버지가 사용하지 않으면 없어진다.

〈스웨덴〉

임금의 80%가 보전되는 부성휴가가 2주(10일)간 제공되며, 부모휴가에서 4주는 아버지를 위한 것이며 사용하지 않을 경우 없어진다.

제도적으로는 아버지의 육아휴직 이용이 보장되어 있지만, 실제 이를 이용하는 아버지는 서구에서도 그다지 많지 않다. 아버지의 육아휴직 이용률을 제고하기 위하여 스웨덴에서는 ‘아버지의 달’이라는 제도를 도입하여, 전체 육아휴직 기간 중 아버지만이 쓸 수 있는 기

간을 따로 두고 있다. 스웨덴의 경우 총 육아휴직 상한은 480일인데, 이 중 60일씩을 양 부모에게 배타적으로 할당하고 있다. 이 제도의 시행 이후 아버지의 육아휴직 이용률이 이전보다 2배 이상 높아졌다고 보고되지만(90년대 7%, 2000년 12%, 2002년 15.5%), 아직도 아버지의 육아휴직 이용률은 10%대에 머물고 있다.

〈프랑스〉

아버지에 대한 유급휴가 기간은 11일이며, 현재의 결혼상태와 관계 없이 지급한다는 점을 명시하고 있다. 프랑스의 중병자녀를 위한 휴직의 경우 엄마와 아빠가 같은 길이의 기간을 신청하면 급여가 증가하여, 아버지의 자녀간병을 위한 휴직참여를 유인하고 있다.

〈네덜란드〉

네덜란드는 임금의 100%가 지불되는 2일간의 유급 부성휴가가 있다. 부모휴가의 경우 아버지의 휴가 부분을 호환할 수 없으나, 임금대체가 되지 않으므로 활발하게 이루어지지 않는다.

〈독일〉

독일은 부성휴가나 부모휴가에서 일정부분 아버지가 별도로 사용할 수 있는 휴가가 없다.

〈영국〉

영국은 2003년부터 2주간의 부성휴가를 부여하고 모성휴가와 동일하게 급여도 지불하고 있다. 부모휴가의 경우, 영국은 부모휴가에서 부모가 각각 사용할 수 있는 휴가가 있으며 아버지가 받을 수 있는 휴가부분을 호환할 수 없게 규정하였으나, 임금대체가 되지 않아 활발하게 이루어지지 않는다.

〈캐나다, 미국〉

캐나다와 미국은 부성휴가를 따로 제공하지는 않는다. 미국은 부모

휴가에서 부모 각각 사용할 수 있는 휴가가 있으며 아버지가 받을 수 있는 휴가부분을 호환할 수 없게 규정하였으나, 임금대체가 되지 않아 활발하게 이루어지지 않는다.

3. 가족간호휴가

〈덴마크〉

덴마크는 14세 이하의 자녀가 심각하게 아픈 경우 부모는 유급휴가를 받을 수 있으며, 급여는 모성급여(실제적으로, 임금의 60% 정도)와 동일하며 18개월 이내로 52주간 지급된다.

〈노르웨이〉

노르웨이에서는 자녀가 12세 이하일 경우(장애아의 경우는 16세까지), 자녀가 아프면 부모는 유급휴가를 쓸 수 있다. 휴가기간은 부모가 각각 1년에 10일까지 사용할 수 있으며, 자녀가 2명 이상일 경우는 각각 15일까지 쓸 수 있다. 편부모의 경우는 각기 20일, 30일이 된다. 급여는 소득의 100%를 보장하고 있다.

〈스웨덴〉

12세 이하의 자녀가 아프거나, 특정한 상황에서 16세 이하의 자녀가 앓을 경우, 부모는 연간 120일 이하의 유급휴가를 받을 수 있으며, 급여는 소득의 80%를 보장하고 있다.

〈프랑스〉

16세 이하의 자녀가 아픈 경우 부모는 일반적으로 3일간의 유급휴가를 받을 수 있으며, 자녀가 만 1세 이하이거나 3명 이상의 자녀를 둔 경우 5일까지도 받을 수 있다. 급여는 소득의 100%를 보장하고 있다.

2001년 프랑스는 중병 자녀에 대한 육아휴직제도를 도입하였다. 이는 과거 자녀가 앓을 경우 사용하던 유급휴가 제도를 변경하여, 중병, 사고, 장애 자녀가 있는 근로자가 휴직 또는 단시간 근로를 할 수 있도록

록 하였다. 휴직은 1번 신청시 최대 4개월까지이고, 2회 더 갱신할 수 있으며 수급할 수 있는 최대기간은 12개월까지이다. 휴직시 급여는 가족수당(APP: Parental Presence Allowance)과 연관되어 가족수당기금에서 지급되기 때문에 근로자뿐만 아니라 공무원, 비임금근로자, 급여를 받는 구직자도 신청할 수 있다. 근로시간의 50%를 사용하게 되면 전체 급여 중 66%를 받게 되고 근로시간의 50~80%를 사용하게 되면 전체급여 중 50%를 받게 된다. 어머니와 아버지가 양육의 책임을 공유하는 것을 촉진하기 위하여 어머니와 아버지가 똑같은 기간동안 휴직을 신청할 경우, 월 FF3,000인 급여는 월 FF4,000으로 인상된다.

〈독일〉

12세 이하의 자녀가 아픈 경우 부모는 유급휴가를 받을 수 있으며, 급여는 소득의 100%를 보장하고 있다. 맞벌이 부모인 경우 자녀 1명당 1년에 10일간(최대 25일)의 휴가를 받을 수 있고, 한부모 가정인 경우 자녀 1명당 20일(최대 50일)의 휴가를 받을 수 있다.

〈네덜란드〉

자녀나 배우자가 아픈 경우 1년에 최대 10일간 휴가를 받을 수 있으며, 총임금의 최소한 70%를 보장받는다.

〈캐나다〉

‘긴급휴가’라는 이름으로 몇 개의 지방에서는 부모휴가를 받을 수 있다. 예를 들면, 온타리오에서는 종업원이 50인 이상인 사업장에서는 아픈 자녀를 돌보기(다른 이유도 포함) 위해 연간 10일간의 ‘긴급휴가’를 받을 수 있다.

〈영국〉

‘부양자를 위한 휴가’라는 명목으로, 아프거나 몸이 쇠약해진 구성원을 돌보기 위해 1년에 1~2일간 무급 휴가를 받을 수 있다. 영국에서는 응급사태에 대한 유급휴가 제도를 도입하였는데(2000년), 이는 휴가의

원인이 자녀의 병뿐만 아니라 모든 응급사태로 확대되었다는 점에서 의의가 있다.

〈미국〉

직업보장을 받으면서 가족 구성원(배우자, 자녀, 부모)을 돌보기 위한 휴가로 12개월 동안 12주의 휴가를 받을 수 있도록 중앙 정부에서 명시하고 있다. 휴가는 하루 중 시간을 쪼개거나, 반일, 하루, 일주, 한 달 등의 형태로 사용할 수 있다. 몇 개의 주에서는 부가적인 무급휴가를 이용할 수 있다. 예를 들면, the Massachusetts Small Necessities Leave Act는 자녀의 학교활동이나 자녀 또는 부모의 의사와의 면담과 같은 일에 참석하기 위해 12개월 내에 24시간 무급휴가를 사용할 수 있게 명시하고 있다.

제2절 일·가족 양립에 관한 국가지원체계의 세 유형

국가의 일과 가족생활의 균형을 위하여 양육문제에 개입하는 방식에 대하여 이념형적으로 접근하자면 다음의 세 가지 유형을 구분해 낼 수 있다. 첫 번째 유형은 일하는 엄마(working mothers)를 지원함으로써 여성을 전일제 근로자로 남을 수 있게 하는 정책적 지향을 가진 국가이다. 출산으로 인한 경력의 단절을 막기 위해서 산전후휴가와 육아휴직제도를 운영하지만, 기간은 길게 두지 않고 그 대신 휴가기간 동안의 임금보전율은 높게 유지한다. 한편 양육의 책임은 상당부분 국가가 공유한다. 즉, 공보육체계(public childcare)를 중심으로 양육의 사회화를 진전시킨 국가이다. 소득에 대한 과세의 단위는 가족이 아니라 개인이다. 특히 기혼여성의 소득에 대한 과세율을 낮게 책정함으로써 기혼여성의 경제활동에 대한 인센티브를 강화한다. 여성을 노동시장에 포섭하는 적극적인 정책은 공공부문에서의 여성할당제를 이용한다. 전형적인 국가군은 스웨덴을 포함하는 사민주의적 복지국가를 지향하는

국가들이다. 그러나 북구국가 중 노르웨이는 대륙형에 가까운 특성을 보이는 것으로 알려져 있다. 프랑스는 대륙국가이지만 보육정책에 관한 한은 노르딕국가에 근접한 양상이다.

〈스웨덴〉

스웨덴의 육아휴직제도는 무엇보다도 아버지의 육아휴직사용을 강조함으로써 양육책임의 양성평등의식을 구현하고 있는 것으로 유명하다. 그리고 그 기간이 다른 국가보다 긴 것은 아니지만, 사용이 가능한 자녀의 연령대가 매우 길게 잡혀 있고 시간제 휴직이 매우 유연하게 설계되어 있는 것이 특징이다. 스웨덴은 자녀가 영아인 시기동안에는 모성휴가를 통한 부모의 직접보육 중심으로 지원하고 유아기 이후에는 공보육시설의 제공을 통해서 여성의 노동시장복귀를 지원하는 국가로 유형화된다. 그러므로 모성휴가기간 자체는 길게 설정되어 있지 않다.

스웨덴은 1995년에 ‘어머니의 달과 아버지의 달’을 도입하였다(daddy's quota). 15개월 중 한 달은 아버지가 사용하되 만약 사용하지 않는 경우 어머니가 대신 사용할 수 없고 그 휴가자격은 자동 소멸되는 것이다. 2002년에는 전체 육아휴직 가능기간이 연장되면서 아버지에게 할당된 기간도 연장되었다. 2002년 이후 12개월은 부모 중 누구나 사용이 가능하고, 그 중에서 2개월은 어머니만, 2개월은 아버지만 사용 가능하다. 이것은 자녀가 만8세 될 때까지 아무 때나 사용할 수 있는 것이다.

시간제 육아휴직의 유연성(flexibility)도 확대되었다. 1/2 휴직과 1/4 휴직, 그리고 1/8 휴직까지 가능해졌는데 이것은 하루 1시간 단축근무가 가능하다는 것을 의미한다. 휴가기간 동안의 임금보전을 위한 재원은 부모보험(parental insurance)이라는 조세에 가까운 사회보험으로 충당한다.

〈프랑스〉

프랑스는 여성의 출산양육과 경제활동의 문제와 관련해서 늘 두 가지 화두를 제기해 왔는데, ‘조화(reconciliation)’와 ‘선택(choice)’이 그것

이다. 프랑스는 주변국과의 전쟁이나 국력경쟁의 오랜 역사로 인하여 출산장려주의(pronatalism)가 전통적으로 강한 국가였다. 이 때문에 한편에서는 여성의 양육역할에 대한 사회적 보상의 의미를 갖는 아동수당과 같은 제도가 발달하였다. 그러나 다른 한편으로는 조기교육이나 공화주의적 평등교육의 이념이 강하였기 때문에 영유아를 위한 보육시설에 대한 공공투자도 높은 수준을 유지했던 것이다.

그러나 최근 이러한 전통적인 정책방향에 중요한 변화가 나타나기 시작하였다. 첫째, 출산장려와 양육역할에 대한 보상의 의미가 강했던 양육수당제도가 변화하였다. 이전에는 셋째 이후의 자녀를 직접 양육하는 경우 지급하던 것을 1985년부터는 육아휴직 중인 부모도 받을 수 있게 되었고,³⁷⁾ 1994년에는 둘째자녀에까지 자격요건이 완화되어 대상이 확대되었으며 이 기간에 시간제근로도 가능해짐으로써 육아휴직의 유급화와 시간제 육아휴직제도와 유사한 형태의 제도가 성립되었다. 둘째, AGED(allowance for childcare at home)이나 AFEAMA(Allowance subsidizing the employment of a licensed mother's assistance)와 같이 가정보육모 지원제도가 확대되었다. 1986년에 가정에서 보모를 고용하는 경우 보조금을 지급하는 AGED가 도입되었고, 1994년에 자녀연령을 6세까지로 연장하고 수당을 증액하였다가 1996년 다시 삭감되었다. 이런 제도는 외연상으로는 개별 가정에 선택의 폭을 넓혀준다는 의미와 고용창출효과가 있다는 논리로 정당화를 하였으나, 그 주 수혜자가 중산층이라는 점과 보살핌노동을 여성의 일로 규정하면서 저임금화하는 경향이 있다는 비판도 거셌다. 특히, Morgan(2002)는 '자유로운 선택(Libre Choix)'이라는 이념으로 포장하였지만 사실은 고실업과 사회보장체계의 재정문제에 대한 대응이었다고 주장하였다.

요약하자면, 프랑스는 출산장려주의에 기대어 여성의 직접 양육을 지원하는 양육수당제도와 여성의 노동통합에 기여해 온 공공보육시설의 두 가지 반대되는 인센티브를 창출하는 제도가 각각 발달되어 있었다. 그러나 최근에는 양육수당의 성격이 육아휴직제도와 유사한 효과를 낳

37) 육아휴직 자체는 무급이다.

는 방식으로 변화하였고, 공보육의 기여가 줄고 민간보육의 기여가 확대되는 결과를 초래하는 변화가 있었다. 이 이외에도 부성휴가의 법제화³⁸⁾ 등과 같이 양육책임의 부부 공유를 강조하는 제도가 도입됨으로써 유럽국가 전반에서 나타나고 있는 변화의 추세를 공유하기도 하였다.

두 번째 유형은 여성의 어머니로서의 역할을 강조하고, 적어도 자녀가 어린 시절에는 여성이 임금노동을 중단하고 노동시장을 떠나서 아이를 돌볼 수밖에 없는 인센티브구조를 제공하는 체제이다. 육아휴직의 허용기간이 길고 그 기간동안의 소득지원 수준도 높게 유지된다. 보육시설에 대한 국가적인 투자는 상대적으로 미흡하며 그 대신 여성에게 시간제노동의 기회가 많이 주어진다. 전형적인 국가는 독일과 네덜란드를 비롯한 유럽의 내륙국가들이다.

〈독일〉

독일은 전형적으로 여성의 어머니로서의 역할을 강조하는 보수주의적(또는 조합주의적) 복지국가의 유형을 대표하는 국가이다. 산전후휴가는 14주로 비교적 짧지만³⁹⁾ 육아휴직은 자녀가 3세 되는 해까지 가능하게 되어 있어서 유럽국가 중에서도 긴 편에 속한다. 육아휴직 기간동안 자신의 임금(또는 임금의 일정비율)을 지급받는 것은 아니지만, 전업주부와 함께 육아휴직 중인 여성도 2세 미만의 자녀에 대하여 매월 약 \$300 정도의, 다른 국가에 비해서 비교적 높은 수준의 양육수당(child-rearing benefits)을 받을 수 있게 되어 있기 때문에 실제로는 장기간의 유급 육아휴직제도와 유사한 효과를 갖는다. 1995년 현재 약 70만명의 여성이 양육수당을 수급하고 있었는데 이 중에서 약 40만명이 육아휴직 중인 여성이었다. 이 제도 하에서는 시간제근로를 하면서 수당을 받는 것이 허용되어 있음에도 불구하고, 실제로는 수급자의 단 3.9%만이 시간제근로를 하는 것으로 조사되었다.

38) 11일, 100% 임금보전.

39) 이 기간동안 임금은 100% 보전된다. 하루에 \$12.50은 maternity benefit으로 의료보험에서 지급되고 이를 초과하는 액수는 해당 여성근로자를 채용하고 있는 개별 사업주가 보충해 준다.

세 번째 유형은 양육에 대한 국가의 지원이 미흡한 자유주의적 복지 국가군이다. 미국과 같이 보편적 제도로서의 아동수당과 공적서비스로서의 보육시설, 유급육아휴직 등 양육에 대한 국가의 제도적 지원이 거의 없다. 개별 가족이 시장을 통해서 양육문제를 해결하게 되어 있다. 그러나 노동시장에서 발생할 수 있는 차별을 엄격하게 금지하는 제도와 적극적 조치를 통해서 노동시장을 합리화하고 여성을 노동시장에 통합한다.

〈영국〉

영국은 비교적 모성휴가제도가 인색한 편이지만 최근에 약간의 개선이 있었다. 평균 90%의 임금을 보전하는 산전후휴가가 이전에 18주이던 것이 2003년부터는 26주로 연장되었다. 우리나라의 육아휴직에 해당하는 부모휴가(parental leave)는 13주이지만 지금도 여전히 무급이다. 한편, 2003년에 2주의 부성휴가(paternity leave)가 도입되었는데 여성의 산전후휴가에 맞추어 배우자간호를 위하여 남편의 휴가를 가능하게 한 것이다. 이 기간동안 임금은 평균 90% 지급된다. 모성휴가와 부성휴가 기간동안의 임금보전을 위한 재원은 영국의 통합사회보험인 국민보험에서 지급한다.

한편 영국은 일하는 부모가 자녀를 보육시설에 맡기는 경우 그 비용의 상당부분을 세제혜택(tax credit)으로 보상해 주는 방식으로 육아를 지원한다. 혜택(credit)의 규모는 ① 소득수준(저소득층 유리) ② 자녀수와 나이 ③ registered childcare 비용지출인데, 최고 비용의 70%까지 환불받는다. 즉, 영국은 공보육체계를 갖추어 보육을 국가가 책임지는 방향으로 가지 못하였고, 모성휴가는 26주라는 비교적 단기간에 대해서만 소득을 보전해 줌으로써 여성이 1~2년 자녀를 키워놓고 직장으로 돌아가는 경력루트를 보편화하지도 못하였다. 전형적인 자본주의적(capitalist) 또는 잔여적(residual) 복지국가의 성격을 반영하여 보육을 시장에 맡기되, 그 대신 비용을 세제를 통하여 지원하는 방식을 취함으로써 여성노동을 공급 측면에서 진작하는 시스템이라고 볼 수 있다.

제3절 우리나라 모성휴가제도의 개선방향⁴⁰⁾

1. 산전후휴가급여의 사회보험화

산전후휴가 전 기간의 급여를 사회보험화하는 것은 우리나라 모성휴가제도와 관련하여 가장 시급히 해결해야 할 과제이다. 2001년 연장된 30일간의 급여는 고용보험에서 지급하고 있으나 산전후휴가 기간 90일 중 60일 분의 임금을 아직도 기업이 부담하고 있기 때문에, 남성에 비하여 여성을 고용하는 경우 사용자에게 추가적인 비용부담이 발생하고, 이는 기업의 여성고용기피의 원인을 제공하고 있음이 앞서 실태조사 결과로 드러난 바이다. OECD국가뿐 아니라 전 세계적으로 산전후휴가급여를 개별기업이 지급하는 국가는 거의 없다. 이런 부정적인 효과를 고려하여, 모성보호에 관한 ILO협약도 산전후휴가시 임금을 보전하되 이 비용을 개별기업이 부담하지 않도록 할 것을 명시하고 있는 것이다.

더군다나 우리나라 여성노동시장의 특수성은 이 문제를 더욱 심각한 것으로 만들고 있다. 우리나라 여성근로자의 절반 이상이 영세사업장에 근무하고 있으며 70%가 비정규직인 상황에서, 산전후휴가급여의 개별 사용자 부담은 결국 영세사업장 또는 비정규직 여성근로자를 모성보호의 사각지대로 내모는 결과를 초래한다. 비정규직여성은 출산 후 계약해지나 계약기간 만료 등으로 결국 고용이 단절될 수밖에 없고, 그렇지 않은 경우라고 하더라도 기껏해야 산후 회복기를 무급으로 지내고 이후 다시 재계약하는 수밖에 없는 것이다.

현재 우리나라가 처한 현실에서 산전후휴가급여의 사회보험화에 가장 걸림돌이 되는 것은 재원을 어떤 사회보험에서 부담하여야 할 것인가에 대한 동의가 이루어지지 않고 있는 부분이다. 일각에서는 산전후휴가급여를 건강보험에서 지급해야 한다고 주장한다. 이 견해는 ① 많

40) 이 부분은 한국노동연구원, 『여성근로자 모성보호의 현황과 정책방안』, 2003의 내용을 크게 수정함 없이 다시 제안하였다.

은 선진국에서 건강보험재원으로 지급한다는 사실과 ② 건강보험이 고용보험보다 피보험자가 많아서 보다 폭넓은 모성보호를 제공할 수 있다는 사실에 근거하는 것이다.

그러나 필자는 다음과 같은 근거를 가지고 우리나라의 현실에서는 고용보험에서 지급하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다.

첫째, 모든 국가에서 건강보험재원으로 산전후휴가급여를 지급하는 것은 아니다. 우선, 대부분의 선진국에서 건강보험의 재원으로 산전후휴가급여를 지급하므로 우리도 그렇게 하는 것이 정상적이라는 논리에 대하여 몇 가지 반박이 가능하다. 사회보험방식으로 산전후휴가급여를 지급하는 국가의 경우, 그 재원의 활용은 매우 다양하다. ① 스웨덴은 출산과 육아휴직 급여를 위한 독립적인 사회보험으로 부모보험(parental insurance)을 운영하고 있다. ② 영국의 경우는 통합사회보험인 국민보험에서 지급한다. ③ 더 나아가 네덜란드와 캐나다의 경우는 우리나라의 고용보험과 비슷한 성격의 사회보험에서 산전후휴가급여를 지급하고 있으므로, 우리나라도 고용보험에서 지급하는 것이 선례가 없다고 할 수 없다.

산전후휴가급여 사회보험화 유형

- 1) 건강보험에서 질병에 의한 휴가급여와 같이 처리하는 국가: 프랑스, 독일
- 2) 고용보험에서 하면서 고용보장의 측면에서 접근하는 국가: 캐나다, (네덜란드)
- 3) 통합보험에서 처리하기 때문에 어떤 접근이라고 분류하기 어려운 국가: 영국
- 4) 모성보호를 위한 독립적인 사회보험을 운영하는 국가: 스웨덴

더 나아가 건강보험에서 산전후휴가급여를 지급하는 국가의 경우, 사회보험구조가 우리와 다르고 제도도입 시점에서 사실상 건강보험 이외의 대안이 없었다. 대부분의 선진국의 경우 사회보험구조가 우리나라와 달라서 고용보험 대신 실업보험에 국한되어 있고, 산전후휴가급

여의 도입이 실업보험 도입 시점보다도 오히려 선행하는 경우가 대부분이라서, 이 나라들로서는 사실상 건강보험 이외의 사회보험 대안이 없는 상황에서 제도를 만들었다는 점이 우리와는 근본적으로 다르다는 것을 인식할 필요가 있다.

둘째, 우리나라의 건강보험은 현금급여체계를 가지고 있지 않으며, 직장파 지역보험의 재정이 통합되어 있어서 임금근로자에게만 지급되는 급여(benefit)를 도입하기 어렵다. 건강보험에서 산전후휴가급여를 지급하는 국가의 경우, 그 기본 철학은 출산으로 인한 근로의 단절을 상병(질환)으로 인한 근로의 단절과 같은 것으로 본다는 것이다. 즉 이들 국가는 건강보험의 상병수당(sickness payment)과 출산수당(maternity payment)을 같은 시스템 안에서 운영하고 있다. 이들 국가의 건강보험은 우리나라의 건강보험과는 달리 현물급여(benefit in kind) 이외에 현금급여(cash benefit)체계를 가지고 있다. 즉 출산 이외에도 건강상의 문제로 근로를 하지 못하는 기간동안의 소득을 보전하는 취지의 급여체계(상병수당, sickness payment)를 갖추고 있다는 점이 우리와 매우 다른 점이다.

셋째, 지역가입자와 직장가입자의 재정이 통합된 상태에서 근로자에 대한 현금급여를 도입하기 어렵다는 점이 고려되어야 할 것이다. 기본적으로 사회보험도 일종의 보험인 이상, 보험료 각출대상의 일부가 근본적으로 배제되는 혜택(benefit)을 설계하는 것은 무리이다.

넷째, 건강보험에서 재정을 부담하면 피보험자가 고용보험보다 많기 때문에 수혜가 더 골고루 갈 수 있다는 주장도 면밀히 검토하면 맞지 않는다. 건강보험이 고용보험보다 피보험자의 수가 많은 것은 사실이지만, 건강보험의 여성근로자 피보험자를 대상으로 산전후휴가급여를 지급한다고 할 때 대상자는 현재 고용보험 여성 피보험자보다도 많지 않은 상황이다. 따라서 건강보험에서 지급할 때 대상자가 많아진다고 하는 것은 피보험자가 아닌 수혜자(피부양자)나 지역 가입자를 염두에 둔 것인데, 이들을 대상으로 휴가급여를 지급하는 제도를 설계하는 것은 현재로서는 비현실적인 안이라고 판단된다.

〈표 5-3〉 건강보험과 고용보험 피보험자 현황(2002년)

	고용보험	건강보험		
	근로자	근로자	직장 소계 (교원, 공무원 포함)	지역 (세대주)
남성	4,832,458	4,872,022	5,832,545	6,461,985
여성	2,338,819	2,051,970	2,490,539	2,239,138
전체	7,171,277	6,923,992	8,323,084	8,701,123

건강보험에서 산전후휴가기간 동안의 급여를 지급하는 선진국에서도 소득활동을 하지 않던 여성이나 자영업 종사 여성에게는 영아와 산모의 기본생활보장을 위한 출산일시금을 지급할 뿐이지 산전후휴가급여는 피용자 대상의 건강보험에서만 운영된다.

2. 산전후휴가제도의 미비점 보완: 태아검진휴가와 유사산시 산후휴가 적용

기존의 연구(노동연구원, 2003)에 따르면, 임신한 여성근로자의 태아검진이나 유사산시 건강회복에 필요한 휴식은 주로 연월차휴가나 병가가 이용되고 있어서 여성근로자의 건강보호의 문제가 제도적으로 뒷받침되고 있지 않다고 볼 수 있다.

태아검진휴가를 연월차휴가나 병가로 이용한다면 실제로 검진을 받을 수 있는 시간을 확보할 수는 있겠으나, 임신부의 경우 연월차의 거의 대부분을 태아검진을 위해서 사용해야 한다는 문제점이 있으며 이것은 사회재생산과 관련된 출산기능을 개별 여성이 해결해야 할 문제로 방치한다는 의미가 된다.

특히 유사산휴가의 경우는 새로운 휴가제도의 도입을 논의하는 것이 아니라 기존의 산전후휴가제도가 제도적으로 불완전하므로 보완하는 성격을 갖는 것으로 보는 것이 타당하다. 유산이나 사산도 정상적인 출산의 경우와 마찬가지로 여성 건강에 일시적인 손상을 초래하고 회복을 위해서는 일정한 휴식을 필요로 하기 때문에, 대부분의 국가에서는 유산 또는 사산한 개월 수에 근거하여 일정한 산후휴가를 부여하고 있다.

태아검진휴가나 유사산시 산후휴가도 역시 그 비용은 사회보험으로 처리해야 하며 이를 개별 사업주의 부담으로 남겨 놓아서는 안 된다. 급여를 사회보험화한다는 것을 전제로 논의할 때, 1년에 5만 명이 채 안되는 출산근로자와 5천명 내외의 유사산근로자에게 적용될 모성휴가 제도 보완을 두고 기업의 경쟁력 저하 운운할 필요는 없을 것이다.

3. 성평등한 양육책임 확산: 배우자 출산휴가 도입과 육아휴직의 부모할당⁴¹⁾

모성휴가제도와 관련하여 당면한 다른 과제는 모성휴가제도가 전적으로 여성이 사용하고 여성을 위한 제도로 남지 않게 하는 것이다. 모성휴가제도가 현재 우리나라 여성이 지고 있는 자녀양육역할을 강화하는 방향으로 가서는 안 되기 때문이다.

이 점을 염두에 두고 제도를 개선할 경우 시급히 도입되어야 할 것은 배우자출산간호휴가와 육아휴직기간의 부모할당이다. 배우자출산휴가는 배우자가 출산한 경우 남성근로자에 2주의 유급 휴가를 보장하는 것으로, 앞서 밝혔듯이 EU 국가들에서는 빠르게 확산되고 있다. 휴가기간 동안의 급여와 운영은 여성의 산전후휴가에 준한다.

육아휴직기간의 부모할당은 스웨덴의 사례를 참고할 수 있는데, 아버지의 달과 어머니의 달을 도입하여 8개월은 부모 중 누구나 사용 가능하게 하고, 2개월은 아버지만, 다른 2개월은 어머니만 사용 가능하게 하는 것이다. 사용하지 않을 경우에는 다른 사람이 대신 사용할 수 없고 자동 소멸되도록 한다.

41) 육아휴직급여 인상 및 기간 연장과 가족간호휴가 도입은 여성계의 요구가 있고 정부에서도 검토해 온 정책이지만, 필자로서는 여성고용촉진이나 출산율 제고를 위해서는 장기간의 육아휴직보다 보육서비스의 확충이 보다 효과적이라는 연구결과(P. McDonald & S. Taskinen, *European Observatory on Family Matters Annual Seminar*, 2000 등)와 여성이 주로 사용하는 휴가기간의 연장은 장기적으로 볼 때 여성의 경제적 지위 향상에 도움이 되지 않는다는(Klerman & Leibowitz, 1995; Rosen, 1999) 기존의 연구결과에 근거해 현재로서는 정책추진의 시급성이 낮다고 판단하여 제안하지 않는다.

제 6 장

여성 취업인센티브의 국가 사례: 독일의 사례를 중심으로

제1절 일-가족 양립지원정책의 국제비교에 있어서 중요한 논점들

육아의 문제는 개별 가정에 있어서 다양한 형태의 피해를 가져다주게 되며, 이러한 문제를 해결하기 위한 중요한 대안들 가운데 하나가 일-가족의 양립지원정책이 될 수 있다. 일반적으로 일-가족 양립지원정책은 특정한 사회제도를 통해서가 아니라, 개인별로 일과 가사의 책임을 원만하게 병행할 수 있도록 다양한 사회시스템을 동원하여 상호연계시키는 방법으로 수행되어야 하는 특성을 보이고 있다. 여기서는 육아의 문제가 여성의 경제활동에 미치게 되는 부정적 영향들을 개략적으로 살펴보고, 이러한 문제들을 해결하기 위한 일환으로서 일-가족 양립지원정책은 세부적으로 어떠한 영역들을 대상으로 하여야 하는지를 제시해 보고자 한다.

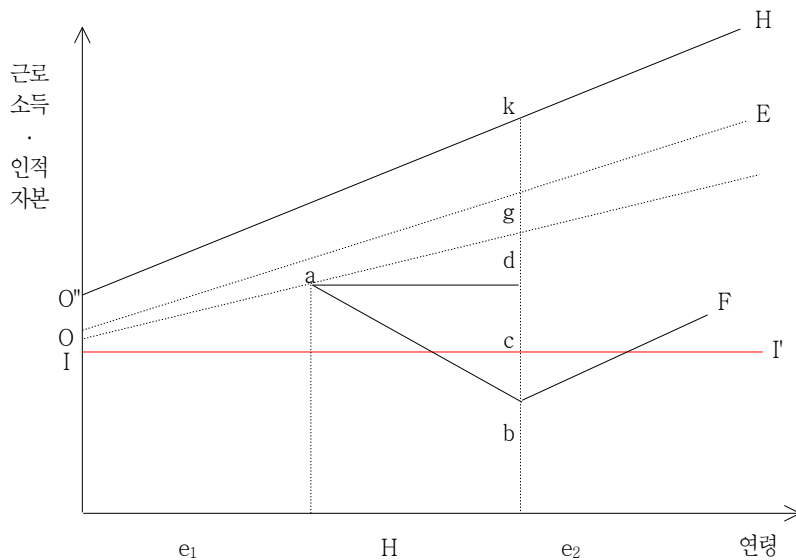
1. 경제적 관점에서 살펴본 육아의 피해

아이의 출산 이후 따르게 되는 육아의 문제는 개인이나 해당 가정에 있어서 상당한 비용을 초래하게 된다. 이러한 비용은 크게 다음의 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 먼저 아이의 출산과 육아의 과정에서 해

당 가정의 소비지출이 추가적으로 증가하게 되는 문제가 발생할 수 있다. 다음으로 육아는 부모, 대개의 경우 어머니의 경제활동을 제약하여 근로소득의 단절이나 감소를 가져다주게 된다. 마지막으로 육아로 인한 경력단절은 육아의 주된 책임자인 여성에게 있어서 인적자본의 가치와 소득획득능력을 하락시키게 되는 부작용을 야기하게 된다. 뿐만 아니라 이러한 인적자본의 가치하락은 장차 고용불안의 요인으로도 작용할 수 있다는 점에서 육아가 가지고 있는 문제의 심각성을 환기시키고 있다.

여성들이 노동시장에서 겪게 되는 불이익 가운데 상당부분은 육아의 문제와 직접 또는 간접적으로 관련성을 가지고 있다. 이와 관련한 내용은 Mincer-Polachek(1974)의 이론으로 설명해 볼 수 있다.⁴²⁾ 아래의 [그림 6-1]에서 횡축은 경제활동계층의 연령을 나타내고 있다. 세부적

[그림 6-1] 경력단절이 개인의 생애근로소득에 미치는 파급효과



자료: Mincer and Polachek, "Family Investments in Human Capital; Earnings of Women", *Journal of Political Economy*, Vol.82, No.2, 1974.

42) Mincer-Polachek의 이론을 소개하고 있는 국내문헌으로는 조우현(2002), 그리고 김진(2004)을 참조.

으로 e_1 의 연령구간에서는 남성과 여성 모두 사회생활을 처음 시작하는 단계로서 대개 왕성한 경제활동의 의욕을 보이게 된다. 반면 H의 연령구간에서 여성들은 남성들과는 달리 출산과 육아로 인하여 경제활동을 중단하여야 하며, 이후 e_2 의 연령구간에서 여성들은 새로이 노동시장에 진입하여 경제활동을 재개하게 되는 것으로 가정을 한다. 그리고 그림에서 종축은 개인의 근로소득이나 인적자본을 나타내고 있다. 일반적으로 인적자본은 소득획득능력(즉 생산성)을 의미하며, 개인간 근로소득의 격차를 결정하는 중요한 변수로 작용하게 된다.

위의 그림은 육아로 인한 경력단절이 어떠한 이유로 인하여 여성의 생애근로소득에 부정적 영향을 미치게 되며, 나아가 남성과 여성 근로자간 임금격차를 초래하게 되는지를 설명해 주고 있다. 그림에서 나타난 바와 같이 연속적인 경제활동을 하게 되는 남성들의 경우 연령-임금곡선은 $O''kH$ 의 형태를 보이게 되는 반면, 경력단절을 경험하게 되는 기혼여성의 연령-임금곡선은 $OabF$ 가 된다. 그림에 따르면 여성이 육아의 책임을 완료한 이후 새로이 경제활동을 재개하고자 하는 시점에서 획득할 수 있는 소득의 수준은 남성에 비해 kb 의 수준만큼 차이를 보이게 되는 것으로 나타나고 있다. 이러한 소득격차의 결정요인들을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, kg 구간은 평균교육기간의 차이 그리고 성별분리교육의 전통 등으로 인하여 발생하게 되는 남성과 여성 상호간 인적자본의 양이나 질의 격차를 의미한다.⁴³⁾ 둘째, gd 구간은 기업이 여성들에 대한 인적자본투자를 기피하는 경향으로 인해 발생하게 되는 남녀간 임금격차를 나타내고 있다. 그 주된 이유로서 기업에게 있어서 육아기간은 인적자본 투자에 대한 기대수익의 회수기

43) 성별분리교육이란 남성과 여성의 역할을 구분하는 전통적 관습에 기초하여 학교교육의 내용이나 대학의 전공운영에 있어서 남녀차별을 두는 교육방식을 의미한다. 이에 따라 남학생들은 주로 장래의 소득활동에 유리한 학과로 진학을 하게 되는 반면, 여학생들은 가사나 정서적 활동에 적합한 전공영역을 선택하게 되는 경향이 있다. 이러한 교육경향은 장차 노동시장에서 남성과 여성간 인적자본의 가치와 소득획득능력의 차이를 결정하는 요인으로 작용할 수 있다. 우리나라 성별분리교육의 문제점과 교육에 있어서 양성평등을 주장하고 있는 논문으로 오재림(1997)을 참조.

간을 단축시키게 되는 작용을 하게 되기 때문이다. 뿐만 아니라 육아 기간 동안 인적자본의 가치하락 문제가 발생할 수 있기 때문에 그 이전에 기업이 여성의 인적자본축적을 위해 지출한 투자비용은 종종 매몰비용(sunk cost)이 될 수도 있다(김진, 2004).⁴⁴⁾ 셋째, dc구간은 육아 기간에 상당하는 근속연수의 상실이나 경력단절 등으로 인하여 당사자가 겪게 되는 보수나 승진에서의 불이익(seniority loss)을 시사하고 있다. 넷째, cb구간은 육아기간 동안 발생할 수 있는 인적자본의 부식(depreciation)으로 인하여 개인의 소득획득능력이 그만큼 감소하게 된다는 사실을 보여주고 있다. 여기서 부식의 문제는 개인이 육아기간 동안 생산경험을 활용하지 않거나 신기술의 발전에 적응하지 못하게 될 경우, 당사자의 인적자본이 노후화되거나 활용가치를 상실하게 되기 때문에 발생하게 된다.

이상의 내용을 종합하여 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 육아는 그 책임이 주로 여성에게 돌아가고 있다는 사회적 문제뿐만 아니라, 육아로 인한 경력단절은 여성의 소득획득능력을 위축시키게 되는 경제적 불이익도 가져다주게 된다. 일례로 Mincer-Polachek(1974)의 연구결과에 따르면, 미국의 남성과 여성 근로자간 임금격차의 2/3 가량은 육아로 인한 경력단절에 기인하는 것으로 조사되었다. 이러한 연구의 내용은 이후 다른 선진국을 대상으로 하는 조사에서도 유사하게 검증된 바 있다.⁴⁵⁾ 그리고 Beblo und Wolf(2002)는 독일을 대상으로 하는 조사에서 경력단절로 인한 인적자본의 가치하락이 매 1년당 33%에 상당한다는 연구결과를 발표하기도 하였다. 다음으로 많은 여성의 경우, 출산과 육아 이후 재취업에 실패를 하여 영원히 노동시장을 이탈하게 될 가능

44) 매몰비용이란 일단 지출이 된 다음에는 어떠한 방법으로도 자본의 회수가 불가능한 비용을 의미한다. 동일한 맥락에서 여성근로자의 경우 기업이 직업교육에 대한 투자를 통해 축적한 인적자본이 육아기간 동안 인적자본의 가치하락으로 상쇄될 경우 이러한 투자비용은 해당 기업에게 매몰비용이 될 수 있다.

45) 육아로 인한 경력단절이 당사자의 소득획득능력에 부정적 영향을 미치게 된다는 연구주제와 관련하여 스웨덴의 경우 Albrecht(1999) 그리고 덴마크의 경우 Gupta and Smith(2000) 등의 문헌을 참조.

성이 있다. 그 이유로서 육아기간 동안 인적자본의 부식과 가치하락이 심각하여, 종종 개인의 노동생산성이 기업의 인력채용에 있어서 중요한 의사결정의 기준이 될 수 있는 손익분기점(I-I')에도 못 미치게 되는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.⁴⁶⁾ 이러한 현상에도 불구하고 재취업을 희망하게 될 경우 해당 여성의 상당수는 손익분기점이 상대적으로 낮은 '주변적 노동시장(peripheral labour market)'에서 경제활동을 새로이 시작해야만 한다. 그러나 주변적 노동시장은 대개의 경우 근로기준법이나 제반 사회보장법에 의한 보호가 제대로 이루어지지 않아 저임금, 고용불안 그리고 사회보장의 사각지대 문제가 상존하게 되며, 그에 따른 피해는 고스란히 해당 여성 개인의 몫으로 돌아가는 문제가 발생하게 된다.

2. 일-가족 양립지원정책의 목표와 정책개발의 주요 논점

일-가족 양립지원정책은 개인적으로 소득활동과 가사의 역할이 서로 대립하지 않고 타협과 조화를 이룰 수 있도록 하기 위하여 실시되는 제반의 정책을 의미한다. 그리고 장차 고령화사회에 대비하여 이러한 정책의 목표는 한편으로는 인구정책적 차원에서 개별 가정의 출산 의사결정에 부정적 영향을 미치는 요인들을 제거하고, 다른 한편으로는 고용정책적 차원에서 여성의 경제활동참가율을 높은 수준으로 유지하고자 하는 데 있다(Eichhorst and Thode, 2002). 특히 후자와 같은 정책목표는 고령화사회에서 인력수급의 불균형 문제를 해소하고, 나아가 서비스 또는 전문적 지식을 기반으로 하는 산업의 발전에 따라 해당 영역을 주도할 수 있는 인력을 확충할 수 있는 방안이 된다는 점에서 그 중요성이 강조되고 있다.

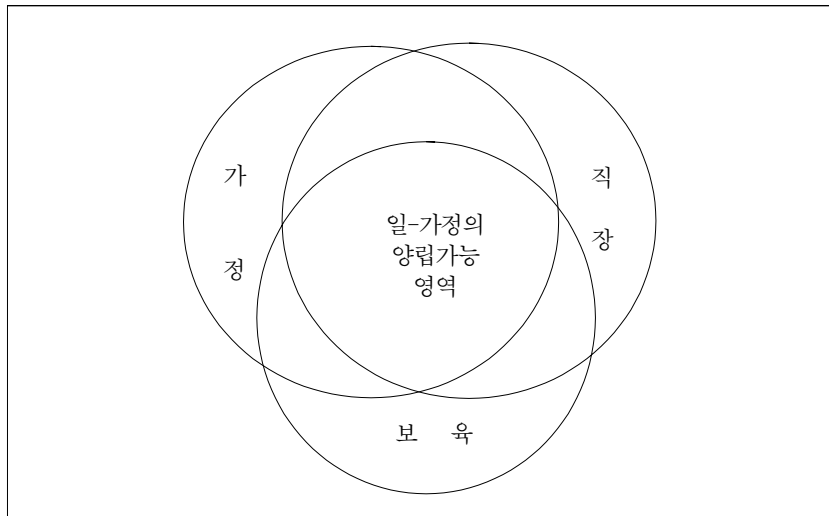
일-가족 양립지원정책의 기본전략은 앞의 [그림 6-1]에서 육아로 인한 경력단절의 기간(H)을 가급적 짧게 하여 노동시장의 재진입이 빠른

46) 여기서 손익분기점이란 인력채용이나 고용관계의 유지 여부에 대한 판단의 기준으로서, 기업이 근로자 1명을 추가로 고용했을 때 얻어들일 수 있는 수익과 비용이 상호 일치하는 점을 의미한다.

시점에서 이루어질 수 있도록 하는 방향에서 수립되어야 한다. 왜냐하면 앞서 살펴본 바와 같이 개인별로 경력단절의 기간이 길면 길수록 인적자본의 가치하락으로 인한 경제적 손실이 증가하게 되는 특징을 보이게 되기 때문이다. 그리고 이러한 문제는 당사자 본인에게는 고용 불안이나 재취업의 장애요인으로 작용하게 될 수 있으며, 기업에게는 인력운영에 상당한 차질을 초래할 수 있다. 나아가 육아기간이 길게 되면 개별 가정에서나 사회적으로 직업과 가사에 대한 전통적 성별 역할구분이 고착화될 가능성도 있다(Engelbrech und Jungkunst, 2001).

육아로 인한 경력단절기간의 최소화를 기본전략으로 하는 일-가족 양립지원정책은 아래의 [그림 6-2]에서와 같이 가정, 직장 그리고 보육의 3개 영역에 대한 포괄적이고 균형적인 개입을 필요로 하게 된다(Jampert, et al., 2003). 먼저 가정 영역은 부부간 역할 분담과 일-가족의 원만한 양립을 실현할 수 있는 가장 일차적인 장소가 된다. 일반적으로 가정은 가족 구성원들의 상황에 따라 역할과 책임을 유연하게 조정할 수 있고, 동시에 이를 위해 필요로 하는 자원들(일례로 시간이나 노력 등)을 가장 원만한 방법으로 동원할 수 있는 기반을 갖추고 있다. 오늘날 여성의 경제활동이 증가하게 됨에 따라 일 또는 가족이라는 이분법적 구분의 전통은 점차 약화되어 가는 경향을 보이고 있다. 따라서 이러한 사회적 환경의 변화에 부응하여 육아와 가사에 있어서 아빠 또는 남성의 보다 많은 역할이 요구되고 있으며, 이는 여성들이 일과 가족을 양립할 수 있는 필수적인 전제조건이 된다. 다음으로 직장 영역은 일-가족의 양립을 위해 정책적 개입을 필요로 하는 또 다른 장소로서 ‘가족친화적 근로환경(familienfreundliche Arbeitswelt)’의 구축이 궁극적인 목표가 될 수 있다. 이를 위해서는 가족의 상황이나 욕구에 유연하게 대처할 수 있는 다양한 근로모형의 개발을 필요로 하게 된다. 마지막으로 보육의 영역은 여성이 일-가족의 양립을 할 수 있도록 지원하는 사회적 인프라에 해당하는 분야이다. 이를 위하여 보육정책의 방향은 한편으로 보육시설이 부모의 상황이나 욕구에 부합(bedarfsgerecht)하고 부담가능(bezahlbar)하여야 하며, 다른 한편으로는 양적으로 충분하고 질적으로 우수한 보육시설이 확보(verfügbar)될 수 있어야만 한다.

[그림 6-2] 일-가족의 양립을 위해 정책개입이 필요한 영역



자료: Jampert et al., *Familie, Kinder, Beruf: Familienunterstützende Kinderbetreuungsangebote in der Praxis*, 2003.

다음에서 살펴보게 될 일-가족의 양립지원정책과 관련한 국제비교는 개략적으로 아래와 같은 분야를 대상으로 다음과 같은 내용들을 다루게 될 것이다.

가. 모성휴가와 양육지원

- 모성휴가의 제도화를 통한 권리성 보장: 일레로 청구의 권리와 해고방지의 규정
- 모성휴가의 기간: 산전후휴가와 육아휴직의 절대적 기간 그리고 기간활용의 자율성(일레로 휴가기간의 일부를 미래를 위해 유보할 수 있는 규정의 여부 등)
- 휴직기간에 대한 부부의 공동활용 규정: 법으로 정해진 전체 휴직기간에 대하여 부부가 공동으로 활용할 수 있는 선택대안의 다양성(일레로 기간의 분할 또는 시간의 분할 등)
- 모성휴가기간 동안의 급여: 급여의 수준, 급여종류의 선택권, 근로

소득과의 병급 규정, 재원의 조달방식

- 휴직기간동안 직장과의 접촉방안: 파트타임의 허용 또는 직업교육의 실시 여부 그리고 이러한 사안에 대한 근로자의 청구권리

나. 보육지원제도

- 보육기회의 법적 청구권리
- 보육시설의 충분성·다양성·연계성
- 보육기관의 운영시간과 부모의 근로시간을 연계해 줄 수 있는 제도적 장치
- 질적 신뢰성: 보육기관의 교육적 기능 강화(특히 언어교육, 정서적 또는 사회적 장애를 가진 아동에 대한 치료적 기능, 학습지원기능 등)
- 재원의 조달방식과 비용의 부담방식
- 시설운영에 있어서 시장과 국가의 역할: 민간보육시설과 공공보육시설의 비율, 민간보육시설에 대한 국가의 재정적 지원과 규제범위
- 아동 또는 부모의 욕구에 부합하는 시설운영이 될 수 있도록 하는 제도적 장치

다. 근로유인시스템

- 자발적 차원에서 육아휴직기간을 단축하고 근로의욕을 고취할 수 있는 방안을 의미함.
- 육아휴직 이후 추가적인 근로를 통하여 가계의 가처분소득이 얼마나 증가하게 되는가에 따라 개인별로 근로유인이 상당한 영향을 받을 수 있음.
 - 과세제도: 부부합산 과세제도 또는 부부별산 과세제도 그리고 소득구간별 한계세율
 - 모성과 관련한 각종의 이전소득(산전후휴가급여, 육아휴직급여, 아동수당, 세금감면 등)과 근로소득 상호간 병급규정
- 모성휴직기간에 대한 사회보험제도의 특례규정: 상당수 서구 선진

국의 경우 전체 사회보험료는 국가별로 대략 임금의 40% 내외를 차지하고 있음. 이러한 차원에서 볼 때 사회보험제도가 육아정책 또는 가족정책과 관련하여 어떠한 정책적 입장을 견지하는가에 따라 개인의 근로의욕이나 기업의 인력운용에 상당한 영향을 미치게 될 가능성이 높음.

- 연금보험: 육아기간의 연금가입 인정제도, 근로를 통한 연금가입 경력과 육아에 대한 연금인정점수의 병급규정, 근로활동시 별도의 가산점 부여 등
- 의료보험과 장기요양보험: 육아휴직기간 동안 보험료의 면제제도, 피부양가족에 대한 보험료의 면제규정 등
- 고용보험: 법정 육아휴직기간 동안 직업교육의 지원제도, 해당 기간동안 별도로 경제활동을 하게 될 경우 보험료의 면제 또는 경감규정의 운영 여부
- 기타 여성의 근로활동 의사결정에 있어서 영향을 미칠 수 있는 제도적 규정에 대한 연구: 일례로 독일의 경우 각종 세금이나 사회보험료의 부담이 면제되는 ‘경미한 근로제도(geringfügige Beschäftigung)’ 등

라. 근로의 유연성

- 가족친화적 근로환경의 설계에 대한 법적, 제도적 지원 규정
- 파트타임 근로는 육아로 인한 경력단절의 문제를 방지하고, 나아가 향후 정상적으로 근로를 할 수 있을 때까지 교량적 역할을 수행하게 됨.
 - 근로시간을 개인의 상황에 따라 임의로 조절할 수 있는 유연성 보장
 - Flexsecurity: 한편으로는 근로시간 선택의 유연성(flexibility)을 확보하고, 다른 한편으로는 근로자의 고용안정과 사회보장(security)을 최대한 보장

제2절 독일의 일-가족 양립지원 정책

1. 모성휴가와 소득지원

임신-출산-육아의 기간동안 여성들은 경제활동의 제약과 소득단절의 문제를 겪게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 독일은 다양한 형태의 제도들을 운영해 오고 있다. 구체적으로 독일은 모성휴가를 위하여 산전후휴가제도와 육아휴직제도를 도입하고 있으며, 동시에 해당 기간동안 소득보장의 일환으로 각각 모성수당제도와 육아수당제도를 운영해 오고 있다.

가. 산전후휴가와 모성보호제도

1) 제도의 취지

근로여성에게 있어서 임신과 출산은 자신과 아이의 건강보호 차원에서뿐만 아니라 해당기간 동안 소득보장의 차원에서도 특별한 사회적 배려를 필요로 하게 된다. 특히 인구의 고령화 문제를 겪고 있는 서구 선진국가의 경우 이러한 과제는 정치적으로나 사회적으로도 중대한 관심사가 되고 있다. 왜냐하면 후세대의 출산은 미래사회의 성립기반이 될 뿐만 아니라 각종 사회보장제도가 기초로 하고 있는 세대간 계약(generational contract)의 이행에 전제조건이 되기 때문이다. 따라서 대다수의 국가에서는 제반 법적·제도적 보호장치를 마련하고 있으며, 대표적으로 독일의 경우 『모성보호법(Mutterschutzgesetz)』이 여기에 해당된다.

사회적 재생산을 위한 모성활동의 중요성에도 불구하고 산전후휴가를 포함한 제반 모성보호의 규정이 과도할 경우 기업의 인력운용과 생산활동에 차질을 초래하게 되어, 오히려 여성의 취업활동에 제약요인으로 작용하게 될 우려가 높다. 왜냐하면 이 경우 기업들은 가급적 여성

의 채용을 기피하고자 하는 경제적 유인이 발생할 수 있기 때문이다. 아래에서는 독일 모성보호제도의 내용과 문제점을 살펴보고, 현재 제도의 개선과 관련하여 제기되고 있는 주요 논점들을 정리해 보고자 한다.

2) 제도의 주요 내용

독일의 모성보호법은 산전후의 휴가와 해당 기간동안의 소득보장에 대한 규정은 물론 임신 중 또는 출산 후 일정기간 동안 근로여성의 보호를 목적으로 하는 다양한 규정 또한 동시에 다루고 있다. 그리고 이러한 제반의 규정은 경제활동과 관련한 여성들의 의사결정, 그리고 여성인력의 활용에 대한 기업의 인사정책에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그 중요성이 있다. 따라서 아래에서는 모성보호법에서 담고 있는 중요한 특징들에 대해 개략적으로 살펴보고자 한다.

첫째, 법의 적용대상과 관련한 사항이다. 동 법의 적용은 근로형태, 종사상의 지위 그리고 국적에 상관없이 임금을 목적으로 독일의 영토 내에서 근로를 하고 있는 모든 여성을 대상으로 하고 있다. 다만 공무원의 경우 별도의 법에 의해 적용을 받고 있다. 그리고 농업 또는 자영업 종사 여성의 경우 소득보장은 공적의료보험의 당연 또는 임의가입자에 한하여 상병급여(Krankengeld)의 수준으로 지원해 주도록 하고 있다. 반면 공적의료보험의 피보험자에 대한 배우자의 신분으로 가입하고 있는 전업주부의 경우 일회성의 정액급여인 출산급여(Entbindungsgeld)만이 제공된다.

둘째, 산전후 휴가기간은 출산 전 6주간 그리고 출산 후 8주간이 된다. 그리고 해당기간 동안 당사자는 별도의 대체임금으로서 ‘모성수당(Mutterschaftsgeld)’을 받게 되며, 산전·산후 조리와 신생아의 양육에 전념을 할 수 있는 혜택을 누리게 된다. 그리고 조산이나 쌍둥이의 출산시 산후의 보호기간은 12주로 연장될 수 있도록 하고 있다.

셋째, 해고방지와 관련한 사항이다. 임신 중의 전체기간 그리고 출산 후 4개월 이내에 대해서는 원칙적으로 해고금지의 규정이 적용되고 있다. 다만 근로감독관청으로부터 사전승인을 받았을 경우에 한해서 예외적으로 해고가 허용된다. 그러나 이 경우에도 당사자는 계속하여 모

성수당의 수급자격을 가지게 된다. 만약 법정 모성보호의 기간이 경과한 이후 곧바로 육아휴직을 신청하였을 경우, 추가로 최고 3년 동안 해고방지의 규정이 연장 적용될 수 있도록 하고 있다.

넷째, 임신 또는 수유기간 중에 있는 근로여성들을 유해작업환경으로부터 보호하기 위한 조치와 관련한 사항이다. 여기에는 일반 그리고 개인별 작업금지규정으로 구분하여 적용되고 있다. 먼저 일반 작업금지규정은 주로 임신 중의 근로여성들을 대상으로 적용하게 되며, 구체적으로 과격한 육체노동과 유해작업장에서의 작업 금지, 잔업·야간·휴일 근무의 금지, 출산 전 6주간 그리고 출산 후 8주간 근로의 금지가 있다. 여기서 출산 전 6주간 근로금지와 관련한 규정은 여성 당사자의 희망에 따라 신축적으로 적용될 수 있으나, 출산 후 8주간의 경우 근로가 원칙적으로 금지되고 있다. 다음으로 개인별 작업금지 규정은 담당 의사의 소견으로 임신 또는 출산여성의 계속근로가 불가능하다고 판명될 경우 적용된다. 이 경우 사용자는 해당 여성에게 다른 일자리를 제공하거나, 별도로 근로소득에 준하는 모성보호임금(Mutterschutzlohn)을 지급하여야만 한다.

다섯째, 모성보호의 기간동안 소득보장의 일환으로 제공되는 모성수당과 모성보호임금과 관련한 사항이다. 먼저 모성수당은 출산 전후의 법정 휴가기간 동안 지급되는 급여로서, 임금대체의 기능을 수행하게 된다. 모성수당은 공적의료보험 가입여성의 경우 당사자의 종전 임금수준(정확히 표현하면 종전 3개월간 평균임금)에 비례하여 최고 13EURO/일까지 소속 질병금고로부터 지급되며, 나머지 본인 임금과의 차액분은 전액 사용주가 부담하게 된다.⁴⁷⁾ 그리고 실업으로 인하여 실업급여, 실업부조 또는 직업훈련수당을 받고 있는 여성의 경우, 공적의료보험이

47) 상시 근로자가 20인 이하인 영세사업장의 경우 모성수당에 대한 사용자의 부담은 별도의 기금을 통하여 충당되고 있다. 구체적으로 이러한 기금은 해당 기업들이 매월 의무적으로 납부하여야 하는 분담금으로 운영되며, 그 수준은 기업의 상황에 따라 평균임금의 0.05~0.1%에서 책정되고 있다. 뿐만 아니라 동 기금은 영세사업장이 부담하는 모성보호임금을 보상하기 위한 목적으로도 활용되고 있다.

그에 상당하는 금액을 모성수당의 명목으로 지급하게 된다. 다음으로 모성보호임금은 신체상의 사유로 인하여 근로가 완전히 또는 부분적으로 불가능하게 되었을 경우, 소득상실분 전액을 사용자의 부담으로 지급하게 된다.

3) 제도의 문제점

독일의 모성보호법은 산전후의 휴가와 소득보장 그리고 임신 또는 출산 여성의 보호에 대한 규정을 담고 있다. 그러나 동 법은 과도한 보호규정으로 인한 기업의 비용부담은 물론 형평성의 차원에서도 비판의 대상이 되고 있다. 특히 다음과 같은 형평성의 문제들은 여성들의 고용기회를 제약할 수 있다는 점에서 우려가 제기되고 있다. 첫째, 기업의 규모 면에서 볼 때 육아휴직으로 인한 제반의 비용부담은 대기업에 서보다 중소기업에서 상대적으로 과도하게 나타나게 된다는 점이다. 왜냐하면 중소기업의 경우 대기업과는 달리 제도의 운영과정에서 발생하게 되는 인력의 공백문제를 나머지 근로자에게 분산할 여력이 부족하기 때문이다. 둘째, 업종별로 구분하여 볼 때 여성의 비율이 높은 업종(특히 서비스업종)의 경우, 다른 일반업종에 비하여 상대적으로 많은 비용을 부담하여야 하는 형평성 차원에서의 문제가 발생하게 된다는 점이다. 이러한 문제로 인하여 1995년 독일의 연방노동법원은 모성보호법이 지나친 경제적 부담과 기업활동의 제약요인으로 작용하고 있다는 점에서 헌법 불합치의 판정과 이의 시정을 요구한 바 있다.

독일의 경우 모성보호법에 대한 비판과 개선요구의 배경은 영미권에서 주로 제기되고 있는 과도한 보호규정에 따른 여성의 근로의욕 약화 문제와 기업의 대외경쟁력 저하문제와는 다른 차원에서 논의되고 있다. 구체적으로 모성보호법에서 명시하고 있는 보호내용은 임신과 출산으로 인한 경제활동기회의 제약문제와 소득공백의 문제를 해소하는 차원에서 가급적 현행대로 존속시키도록 하되, 다만 그로 인한 비용의 부담이 사회구성원 상호간 형평하게 이루어질 수 있는 방향으로 개선되어야 할 필요가 있다.

4) 제도의 개선을 위한 정책대안

모성보호의 비용부담이 형평하게 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 관련법에 명시된 개별 보호내용들을 사안별로 구분하여 적합한 부담의 주체와 방법이 결정될 수 있도록 하여야 한다. 이와 관련하여 현재 독일에서 논의되고 있는 정책대안들을 정리하여 보면 다음과 같다(Radke und Störmann, 1997).

가) 개인별 작업금지규정의 개선방안

개인별 작업금지규정은 임신 중 또는 출산 후 일정기간에 대하여 개별 여성근로자의 건강상태에 따라 적용여부가 결정된다. 이러한 의미에서 볼 때 모성보호임금은 현행과 같은 전액 사용자 부담방식을 지양하고, 대신 독일 노동법에 명시된 ‘질병의 발생시 근로자의 임금지급규정’에 근거하여 비용의 부담이 이루어질 수 있도록 하여야 한다는 것이 일반적인 견해이다. 즉 최초의 6주간은 현행과 같이 사용자가 해당 여성의 임금을 전액 부담하고, 그 이후의 기간은 의료보험에서 상병급여의 수준(임금의 70%)으로 지급하도록 하여야 한다.

나) 일반 작업금지규정의 개선방안

이러한 규정에 따른 비용부담 주체의 선정문제는 예방적 차원에서 이루어지고 있는 임신 중 유해작업장 근로금지와 잔업·야간·휴일 근로금지 그리고 출산 전후의 작업금지로 나누어 살펴볼 수 있다.

〈예방적 차원의 근로금지규정의 개선방안〉

이와 관련한 조치는 근로여성의 건강예방을 위한 투자적 성격을 가지고 있으므로 당사자 본인은 물론 사용자와 의료보험에게도 이익이 돌아갈 수 있다. 따라서 이로 인해 소요되는 비용은 사용자와 의료보험이 일정비율로 공평하게 부담하도록 할 필요가 있다.

〈출산 전 6주간 작업금지규정의 개선방안〉

독일의 모성보호법에 따르면 산전 6주간의 유급휴가에 대해서는 당사자인 여성근로자가 수혜의 여부를 자율적으로 결정할 수 있도록 하

고 있다. 이러한 규정은 사용자와 여성근로자에게 모두 다음과 같은 이점을 가져다 줄 수 있을 것으로 판단된다. 먼저 사용자의 경우 관련 규정의 실제 수혜상황에 따라 개별 여성근로자의 근로의욕과 직장내 잔류의지를 파악할 수 있는 판단근거로 활용을 할 수 있다. 그리고 사용자는 이러한 정보를 바탕으로 인사정책의 수립과 인적자본의 투자(일례로 직업교육의 실시)를 합리적으로 수행할 수 있다. 다음으로 성취의욕이 강한 여성근로자의 경우 관련 규정의 수혜를 최소한의 수준으로 자제를 함으로써 직장내 성적 차별의 극복과 승진의 기회로 활용을 할 수 있다.

〈출산 후 8주간 작업금지규정의 개선방안〉

출산 후 8주간의 유급휴가는 출산여성의 산후조리라는 국민건강의 차원에서뿐만 아니라 신생아의 양육 등 가족정책적 배려를 내포하고 있다. 따라서 산후 유급휴가는 일반사회정책의 차원에서 국가의 일반 재정에서 부담하여야 한다는 논의가 제기되고 있다.

나. 육아휴직제도와 육아수당제도

1) 제도의 연혁

육아휴직제도는 출산 이후 부모가 아동의 보호와 양육에 전념을 할 수 있도록 일정한 기간의 휴가를 제공하고, 동시에 그 기간동안의 소득 보장을 목적으로 운영되는 제도를 의미한다. 이러한 취지로 독일은 1979년 소위 ‘모성휴가제도(Mutterschaftsurlaub)’를 도입하여 여성근로자가 법정산후휴가 이후 아동이 만 6개월이 될 때까지 육아휴직을 할 수 있도록 하였다. 그리고 해당 기간동안의 소득보장을 위하여 연방정부는 일반재정에서 월 750DM까지 ‘모성휴가급여(Mutterschaftsurlaubsgeld)’를 지급하였다.

모성휴가제도는 1986년 『연방육아수당법(Bundeserziehungsgeldgesetz)』의 시행에 따라 폐지되었으며, 종전 모성휴가와 모성휴가급여의 기능을 대체하여 육아휴직제도와 육아수당제도가 새로이 도입되었다. 동 법의

의의는 육아의 과제를 부모 공동의 책임으로 규정하고, 이에 따라 어머니는 물론 아버지도 제도의 대상이 될 수 있도록 하였다는 점이다. 법의 최초 제정 당시 육아휴직기간과 육아수당의 수급기간은 모두 12개월로 정해 두었으나, 점차 확대되어 1992년 이후부터 육아휴직의 경우 3년 그리고 육아수당의 수급기간은 2년으로 각각 연장되었다. 그리고 2001년 새로이 법률의 개정이 이루어졌으며 그 취지는 개략적으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 먼저 육아수당의 수급방법을 두 종류로 구분하여 개인이 수급기간과 급여수준을 자신에게 유리한 방법으로 선택을 할 수 있도록 하였다. 다음으로 법의 개정에 따라 종전 ‘육아휴직(Erziehungsurlaub)’이라는 용어가 ‘부모기간(Elternzeit)’으로 변경되었다. 이러한 용어 변경의 의의는 한편으로 육아에 대한 부부 공동의 책임을 더욱 강화하고, 다른 한편으로는 개별 가정의 상황에 따라 일과 가사에 대한 부부간 역할분담을 유연하게 조정할 수 있는 제도적 환경을 구축하였다는 점에서 찾아볼 수 있다.

2) 목적

연방육아수당법은 일·가정의 양립지원을 목적으로 육아수당과 육아휴직에 대한 내용을 규정하고 있다(Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, 2003). 세부적으로 먼저 육아수당은 개별 가정의 근로소득에 연계하여 운영되는 급여제도로서, 법으로 정한 소득상한선의 적용에 따라 중산층 이하의 저소득계층이 주된 수혜자가 될 수 있도록 하고 있다. 일반적으로 출산과 육아는 미래세대의 생산과 육성을 위한 사회적 재생산 활동으로서 그 효용은 전체 국민이 공통적으로 누리게 되는 ‘공공재의 특성(public goods character)’을 보이고 있는 반면, 그로 인한 비용은 개별 가정에서 주로 부담하여야 하는 형평성의 문제가 발생하고 있다(김진, 2004). 이러한 차원에서 볼 때 육아수당은 개별 가정이 출산 이후 일정기간 동안 아동의 보호와 양육을 위해 투입한 물질적·정신적 기여에 대해 국가가 별도의 방법으로 보상을 하는 역할을 담당하고 있다. 달리 표현하면 육아수당은 ‘임금대체적 성격의 급여(Lohnersatzleistungen)’가 아니라 ‘사회보상의 원칙(soziale

Entschädigungsprinzip)’에 입각한 급여로서 기능을 하게 되며,⁴⁸⁾ 이에 따라 임금근로자는 물론 자영업자와 비경제활동계층 또한 수혜의 대상이 될 수 있도록 하여야 한다.

다음으로 육아휴직(2001년 법 개정에 따라 ‘부모기간’으로 명칭의 변경이 이루어졌으나, 이하에서는 이해의 편의를 위해 이러한 용어를 계속하여 사용하도록 함) 또한 아동의 보호와 양육을 목적으로 운영되고 있다. 관련 법률에 따르면 육아휴직제도는 육아수당의 지급 여부와 관계없이 독자적으로 운영되며, 출산 당시 고용관계를 유지하고 있던 근로자가 그 대상이 된다. 이러한 육아휴직제도는 육아의 과정에서 발생할 수 있는 고용불안의 문제를 해결하고 지속적인 고용관계의 보장을 궁극적인 목적으로 하고 있다. 그 일환으로서 육아휴직제도는 근로자가 출산 이후 아동의 보호와 양육을 위해 사용자인 기업에게 무급의 휴직을 청구할 수 있는 권리를 보장해 주고 있다. 그리고 2001년 법률의 개정에 따라 육아휴직기간 동안 별도로 소득활동에 종사할 수 있는 근로시간 선택의 폭이 확대되었으며, 동시에 비록 제한적이기는 하지만 사용자에게 근로시간의 단축을 요청할 수 있는 권리도 부여하고 있다. 이러한 제반의 조치는 일-가족의 양립을 목표로 부부가 적절한 방식의 역할분담을 실현할 수 있도록 하는 제도적 여건을 개선하였다는 점에서 그 의의를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 2002년 현재 전체 육아휴직자 가운데 남성이 차지하는 비중은 대략 2.2%에 불과한 것으로 파악되고 있다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003).

48) 사회보상의 원칙은 특정한 집단에 대한 특별보상의 취지로 운영되고 있는 사회복지제도에서 주로 적용되고 있다. 이 경우 특별보상의 정당성은 먼저 공공의 이익을 위한 봉사 또는 그 과정에서 발생한 개인의 경제적·비경제적 피해에 대한 국가적 차원의 보상(報償, reward), 다음으로 전쟁·범죄 등으로 인한 재난이나 독재정권의 부당한 권력행사로 인한 개인적 피해의 보상(補償, compensation)에서 찾아볼 수 있다. 사회보상의 기본원리 그리고 이에 입각하여 운영되고 있는 사회제도를 설명하고 있는 국내문헌으로는 이정우(2002), 전광석(2000)을 참조.

3) 적용대상

육아수당의 수급자격은 남녀의 구분이 없이 실제로 육아의 책임을 주로 담당하고 있는 사람에게 주어지도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 부모가 육아의 책임을 시기적으로 분할하여 맡게 될 경우 해당 기간별로 구분하여 각자에게 육아수당이 지급된다.

육아수당은 육아휴직기간 동안 부부의 소득이 법으로 정한 소득상한선 이내에 있을 경우에만 완전하게 보장되고, 이를 초과하게 될 경우 급여의 감액 또는 중단이 이루어지게 된다. 구체적으로 먼저 출산 이후 6개월까지의 기간에 대해서는 높은 수준의 소득상한선이 적용되도록 하고 있어 2001년의 경우 전체적으로 대상자의 90% 이상이 육아수당을 수급하였던 것으로 파악되고 있다(Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, 2003). 다음으로 7개월 이후 만 2세까지의 기간에 대해서는 종전보다 상대적으로 낮은 수준의 소득상한선이 적용되게 되므로 전체적으로 대상자의 약 50%만이 완전한 육아수당을 수급하였던 것으로 조사되었다. 그리고 부부의 소득이 소득상한선을 초과하여 육아수당의 감액이나 중단이 이루어진 사례는 각각 전체 대상자의 30%와 20% 가량이 되었던 것으로 알려지고 있다. 2001년의 경우 만 1세 미만 아동의 양육을 위하여 총 650,000명의 부모가 육아수당을 수급하였으며, 이 중 97% 이상이 여성이었던 것으로 집계되었다.

육아휴직제도는 고용관계를 유지하고 있는 근로자로서 3세 미만의 아동을 양육하고 있을 경우 적용대상이 된다. 2001년 연방육아수당법의 개정에 따라 전체 3년의 법정 육아휴직기간에 대하여 부부가 분할하여 각각 사용하거나, 해당 기간동안 공동으로 활용할 수 있게 되었다. 2001년의 경우 고용관계를 유지하고 있는 부모의 95% 가량이 1세 미만 아동의 양육을 위하여 육아휴직을 신청하였으며, 그 중 97.5%가 여성이었던 것으로 조사되었다.

육아휴직제도나 육아수당제도의 수급자격은 부모의 혼인여부에 상관없이 주어질 수 있도록 하고 있다. 다만 부모 가운데 한 사람이 친권자가 아닐 경우 수급자격은 친권을 가진 상대방 배우자의 동의가 있을 경우에만 주어지게 된다. 이 이외에도 육아수당이나 육아휴직의 청구

권리가 주어지는 조건들을 정리해 보면 아래와 같다.

첫째, 육아수당은 ‘거주지의 원칙(Wohnsitzprinzip)’을 충족하는 부모에게만 지급될 수 있다. 구체적으로 아동의 부모가 독일에 거주지를 가지고 있거나 정상적인 체류를 하고 있을 경우에만 육아수당의 수급 자격이 보장된다. 다만 독일에 본사를 둔 회사의 근로자로서 외국에 파견근로를 하거나 제3국에서 개발원조요원(Entwicklungshelfer)으로 활동을 하게 될 경우 예외적으로 육아수당의 수급자격이 부여될 수 있도록 하고 있다. 그리고 독일과 국경을 인접한 EU 국가의 국민으로서 거주지는 본국에 두고 독일의 사업장에서 정상적인 근로를 행할 경우에도 육아수당이 지급될 수 있다. 나아가 독일에서 합법적인 체류의 자격을 소지하고 있는 외국인 또한 육아수당의 수급자격을 가지게 된다.

둘째, 육아수당의 수급자격은 원칙적으로 친권을 가진 부모에게만 주어지게 된다. 다만 입양한 아동에 대해서는 이러한 친권의 원칙이 면제될 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 경우 육아수당을 수급하기 위하여 양부모는 해당 아동을 자신의 가정에서 보호하고 부양하여야 하는 의무를 가지게 된다.

셋째, 육아수당은 원칙적으로 근로소득과의 병급을 허용하고 있으나, 다만 근로시간의 제한규정을 적용받게 된다. 이러한 근로시간의 제한규정은 종전 주당 최고 19시간을 적용하였으나, 2001년 법 개정 이후 주당 최고 30시간으로 확대되었다. 그리고 특별히 직업교육을 주된 목적으로 근로를 하고 있는 사람들(일례로 인턴사원, 산업연수생 등)에 대해서는 이러한 근로시간의 제한규정을 면제해 주고 있다. 나아가 종전 근로시간이 주당 30시간 미만이었던 근로자에 대해서는 실업급여, 실업부조금 또는 상병급여 이외에 별도로 육아수당의 수급자격이 주어지게 된다. 이러한 일련의 예외규정들은 육아휴직자들의 근로유인을 제고하기 위한 목적으로 도입된 것으로 판단된다.

넷째, 육아수당의 수급요건으로서 근로시간의 제한규정이나 친권의 규정은 특별히 긴박한 상황(besondere Härtefälle)이 발생할 경우 완화 또는 면제될 수 있도록 하고 있다. 여기서 긴박한 상황이란 중대질병 또는 중증장애의 발생 그리고 배우자의 사망 등으로 가정의 생계에 심

각한 위기현상이 발생한 경우가 해당이 된다. 이 경우 육아수당은 근로시간의 제한규정을 적용받지 않게 되며, 나아가 친척에게 아이의 위탁도 허용되게 된다. 다만 후자의 경우 아동의 양육책임을 맡은 친척은 자신의 가정에서 양육의 의무를 수행하여야 하며, 동시에 종전 부모에게 적용되던 수준으로 근로시간을 단축해야만 한다.

4) 급여

연방육아수당법에 근거한 급여의 종류는 현금급여인 육아수당 그리고 서비스급여인 육아휴직으로 구분해 볼 수 있다. 아래에서는 이러한 구분에 따라 급여의 내용을 구체적으로 살펴보고자 한다.

가) 육아수당

육아수당은 육아의 책임을 실제적으로 담당하고 있는 부모의 신청을 바탕으로 지급이 된다. 육아수당의 신청은 출산 이후 만 1세까지의 기간에 대한 ‘일차적 신청(Erstantrag)’ 그리고 이후 아동이 만 2세에 도달하는 기간에 대한 ‘이차적 신청(Zweit Antrag)’으로 구분하여 각각 별도의 절차로 이루어지게 된다.

2001년 연방육아수당법의 개정에 따라 육아수당은 다음과 같은 두 가지 방식 가운데 개인이 임의로 선택을 할 수 있게 되었다. 구체적으로 여기에는 매월 307EURO를 ‘표준급여(Regelbetrag)’의 형태로 2년 동안 수급할 수 있는 방식 그리고 매월 460EURO를 ‘합산급여(Budget)’의 형태로 1년 동안 수급하는 방식이 있다.⁴⁹⁾ 육아수당을 신청하게 될 경우 개인은 사전적으로 반드시 수급방식을 선택하여야 하며, 이는 앞서 언급한 바 있는 ‘특별히 긴박한 상황(besondere Härtefälle)’에 대해서만 1회에 한해 변경이 허용된다. 여기서 합산급여는 2001년 최초로 도입된 급여제도로서, 육아를 수행하고 있는 가구의 근로유인을 제고하기 위한 목적을 가지고 있다. 구체적으로 합산급여는 육아휴직을 1년 이내의 기간에 대해서만 활용하고 이후 부부가 모두 전일제 근로를 하고자

49) 표준급여와 합산급여의 수준은 2004년 재정긴축법(Haushaltsbegleitgesetz)의 발효에 따라 각각 300EURO 그리고 450EURO로 하향조정되었다.

할 경우 유리한 선택대안이 될 수 있다. 왜냐하면 맞벌이로 인해 가계의 소득수준이 소득상한선을 초과하게 될 경우 육아수당이 삭감되거나 중단 되는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 2002년의 경우 만 6개월 미만의 아동에 대해 육아수당을 받고 있던 전체 가정 가운데 표준급여와 합산급여의 수급가구는 각각 88.4%와 11.6%를 차지하였다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003). 그리고 급여의 신청 형태는 지역별로 상당한 차이를 보이고 있는데, 대체로 구동독지역에 있어서 합산급여의 수급자 비중이 구서독지역에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다.⁵⁰⁾

육아수당은 출산 이후 아동이 만 2세가 되는 기간에 대하여 지급이 되므로, 법정 산전·후 휴가기간에 주어지는 모성수당(Mutterschaftsgeld)과 시기적으로 일정부분 중복되는 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 모성수당과 육아수당은 중복급여의 조정규정을 적용받도록 하고 있다. 일반적으로 임금대체의 기능을 하고 있는 모성수당의 수준이 육아수당보다 높게 나타나게 되므로 대다수의 사람들은 법정 산후휴가기간인 6주의 기간동안 모성수당을 수급하게 된다.

연년생 또는 다자녀를 한꺼번에 출산하였을 경우 육아수당은 각각의 아동에 대해 별도로 지급되도록 하고 있다. 그리고 입양아동의 경우 입양 시점을 기준으로 이후 2년의 기간동안 육아수당이 지급되며, 다만 이 경우 아동의 나이가 8세 미만이어야만 한다.

육아수당의 수급대상이 되는 부모의 근로소득에 대하여 법으로 정한 소득상한선이 적용되며, 그 수준은 아동의 연령에 따라 출생 이후 6개월까지, 그리고 7개월 이후 만 2세 미만으로 구분하여 차등화되어 있다. 먼저 6개월 미만의 아동에 대한 육아수당에 적용되는 소득상한선

50) 6개월 미만의 아동에 대한 육아수당의 수급가구 가운데 합산급여를 수급하고 있는 비율은 독일 전체적으로 11.6%의 수준으로 나타나고 있다. 그리고 이러한 내용을 다시 지역별로 구분해서 볼 때 그 비율은 구동독지역인 Sachsen-Anhalt와 Mecklenburg-Vorpommern주의 경우 각각 29.1%와 27.9%를 차지하고 있는 반면, 구서독지역인 Bayern주의 경우 6.4%에 불과하다.

과 관련한 사항이다. 이 경우 소득상한선은 다시 양부모가정 그리고 한부모가정으로 구분하여 각각 51,130EURO 그리고 38,350EURO로 정해져 있다.⁵¹⁾ 추가적으로 이러한 소득상한선은 매 아동에 대하여 적용되는 별도의 ‘아동가산금(Kinderzuschlag)’에 해당하는 수준만큼 인상되도록 하고 있다. 2001년 관련 법률의 개정에 따라 아동가산금은 아동의 출생연령별로 각각 15%씩 상향조정될 수 있도록 하였다. 이에 따라 2001년생의 경우 2,454EURO, 2002년생의 경우 2,797EURO 그리고 2003년생 이후부터는 3,140EURO의 아동가산금에 해당하는 만큼 소득상한선이 상향조정될 수 있게 되었다. 그리고 6개월 미만의 아동에 대해서는 부모의 소득수준이 소득상한선을 초과하게 될 경우 육아수당의 수급자격은 완전히 중단되게 된다.

다음으로 7개월 이상 만 2세 미만의 아동을 위한 육아수당에 적용되는 소득상한선과 관련한 사항이다. 이러한 연령계층의 아동에 대해 적용되는 소득상한선은 이전의 연령계층에 비해 현저하게 낮게 책정되어 있다는 측면에서 불리한 점이 있는 반면, 개별 가정의 소득이 소득상한선을 초과하게 될 경우에도 감액률의 적용을 통하여 단계적인 급여의 삭감이 이루어질 수 있도록 함으로써 상대적으로 많은 수의 계층이 제도의 혜택을 받을 수 있다는 장점도 보이고 있다. 이러한 감액률은 표준급여와 합산급여의 구분에 따라 각각 4.2%와 6.2%의 수준으로 적용되도록 하고 있다.⁵²⁾ 가령 개별 가정의 소득이 소득상한선 이상이 될 경우 실제 수령하게 되는 육아수당은 초과소득에 대해 감액률을 적용하여 산출한 금액을 다시 법정육아수당에서 차감하여 계산한 금액이 된다.

51) 2004년 재정건축법의 발효에 따라 소득상한선의 변경과 함께 표준급여와 합산급여의 구분에 따라 소득상한선이 달리 적용될 수 있도록 하였다. 이에 따라 먼저 표준급여의 경우 소득상한선이 양부모가정에 대해서는 30,000 EURO 그리고 한부모가정에 대해서는 23,000EURO로 대폭적인 하향 적용이 되도록 하였다. 다음으로 합산급여의 경우 소득상한선은 양부모가정에 대하여 22,086EURO 그리고 한부모가정에 대하여 19,086EURO로 적용되도록 하였다.

52) 2004년 법률의 개정에 따라 표준급여와 합산급여에 대해 적용되는 감액률은 각각 5.2%와 7.2%로 상향조정되었다.

육아수당의 지급자격 여부에 대한 판단 그리고 급여수준의 책정은 다음과 같은 방법으로 계산된 ‘총액순소득(pauschalierte Netto-Einkommen)’을 법에서 정한 소득상한선과 대비를 하는 방법으로 이루어지게 된다. 구체적으로 먼저 소득세법에 근거한 개별 가정의 소득에 대하여 일반인의 경우 24% 그리고 공무원의 경우 19% 수준의 기초공제(Werbungskosten)가 적용된다. 다음으로 이렇게 산출된 금액에서 재차 아동·가족의 부양을 위한 기초공제 또는 장애아동의 보호를 위한 특별공제 등을 차감한 액수가 개별 가정의 총액순소득이 된다. 그리고 가구 구성원 가운데 한 사람(주로 여성)이 ‘경미한 근로(geringfügige Beschäftigung)’를 통하여 소득을 확보하게 되었을 경우 이는 육아수당의 산정기준이 되는 소득에서 제외하게 된다.⁵³⁾

육아수당의 산정기준이 되는 소득은 일차적 신청(만 1세 이전의 육아수당 신청)의 경우 출산 이전 1년 동안의 실제소득 그리고 이차적 신청(만 2세까지의 육아수당 신청)의 경우 출산 이후 1년간의 실제소득을 기초로 하여 각각 이듬해의 소득을 추정하는 방법으로 계산이 된다. 육아수당의 지급과정에서 개별 가정의 실제소득의 수준이 20% 이상 변동되었을 경우 재심사를 신청할 수 있다.

연방육아수당법에 따르면 육아휴직은 3년의 기간에 대해 보장이 되고 있는 반면, 육아수당은 2년 동안에 대해서만 지급이 될 수 있도록 하여 1년간의 소득공백문제가 발생하게 된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 독일의 5개 연방주에서는 자체의 재원으로 별도의 주정부육아수당제도(Landeserziehungsgeld)를 운영해 오고 있다. 동 제도의 지급대상은 2세 이상 3세 미만 아동의 양육책임을 실제로 담당하고 있는 부모로서 해당 주에 거주하고 있어야 하며, 급여수준이나 소득상한선 등 지급요건은 연방육아수당법의 규정과 거의 동일하게 적용

53) 사회보장법전 제4집의 사회보험에 관한 공동규정에 따르면, 경미한 근로는 산재보험을 제외한 나머지 사회보험제도의 적용으로부터 면제되는 근로형태가 된다. 구체적으로 여기에는 주당 15시간 이내로 근로를 하고 소득수준이 사회평균소득의 1/7 이하일 경우 또는 2개월 이내의 기한으로 근로를 하고 소득수준이 사회평균소득의 1/7 이하일 경우가 해당이 된다.

되고 있다.

나) 육아휴직

2001년 연방육아수당법 개정의 핵심적 특성은 육아휴직의 신청과정에서 개별 가정의 선택의 폭을 확대하고, 동시에 육아휴직의 권리성을 강화했다는 점이다. 아래에서는 독일 육아휴직제도의 중요한 특징을 요약하여 설명해 보고자 한다.

첫째, 육아휴직기간 동안 개인은 제한적으로나마 근로를 할 수 있으며, 이 경우 허용되는 근로시간의 상한선은 1주를 기준으로 종전 19시간에서 2001년 법 개정에 따라 30시간으로 대폭 확대될 수 있게 되었다. 나아가 법 개정 이후 육아휴직의 선택방법 또한 최고 3년 이내의 휴직기간을 부부가 시기적으로 분할하여 각각 별도로 활용하도록 하거나, 아니면 해당 기간동안 부부가 공동으로 활용할 수 있도록 하였다. 후자의 경우 부부가 최고 3년까지 함께 육아휴직을 신청할 수 있으며, 이 경우 부부 각자는 주당 최고 30시간까지 근로를 할 수 있다.

둘째, 2001년 법 개정에 따라 어머니가 산전후 휴가 중이거나 취업 활동을 하고 있지 않을 경우에도 남성근로자는 아버지의 자격으로 육아휴직을 신청할 수 있는 권리를 가질 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 육아수당의 수급자격을 갖추지 못한 상태에서도 개인은 일정한 요건을 충족하게 될 경우 육아휴직을 신청할 수 있다.

셋째, 육아휴직은 출산 이후 아동이 만 3세의 연령에 도달할 때까지 활용하도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 2001년 법의 개정에 따라 개인은 사용자의 동의를 얻어 육아휴직 기간의 일부(최고 12개월)를 유보하여 아동이 만 8세가 될 때까지 사후적으로 활용할 수 있게 되었다.

넷째, 연방육아수당법의 개정에 따라 개인은 육아휴직기간 동안 근로시간의 단축을 요구할 수 있는 권리를 가지게 되었다. 그리고 고용인원 15인 이상의 사업장에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 근로자의 요구를 수용하여야 하는 의무가 부과되었다. 나아가 새로이 제정된 『파트타임근로와 한시적 근로계약에 관한 법률(Gesetz über Teilzeitarbeit und

befristete Arbeitsverträge)』은 육아휴직 전후의 기간에 대해서도 개인이 근로시간의 단축을 요구할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 이러한 일련의 조치에 힘입어 육아휴직기간 동안 파트타임근로 등의 형태로 근로를 하고 있는 부모의 비율은 종전 약 4%에서 2001년 7% 가량으로 증가될 수 있게 되었다(Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, 2003).

연방육아수당법에 따라 육아휴직의 기간동안 해고금지의 규정이 적용된다. 이러한 해고금지의 보장은 원칙적으로 육아휴직을 신청한 시점에서부터 적용될 수 있도록 하되, 빨라도 육아휴직의 시작 이전 8주의 기간에서부터 효력을 가지게 된다. 다만 특별한 사유가 있는 경우에 한해서 예외적으로 기업이 육아휴직 중에 있는 근로자를 해고할 수 있는 규정을 두고 있다. 그러나 이 경우에도 기업은 사전적으로 근로감독관청으로부터 해고사유의 적격요건에 대한 심사와 승인을 받아야만 한다. 반면 근로자의 경우 육아휴직 기간동안 근로계약을 해지하거나, 육아휴직의 종료시점을 기준으로 3개월의 법정유예기간 이후 임의로 퇴직을 할 수 있는 권한이 주어지고 있다. 그리고 개인이 육아휴직의 기간동안 파트타임 등의 형태로 단축근로를 하였을 경우 이는 직장내의 신분에 불리한 사유로 작용할 수 없도록 법으로 보장하고 있다. 따라서 근로자는 육아휴직 이후 다시 예전의 근로관계 또는 근로조건(일례로 근로시간)을 회복할 수 있는 권리를 가지게 된다.

일반적으로 육아휴직은 기업의 인력활용에 어려움을 가져다주게 된다. 따라서 개인이 육아휴직을 신청하고자 할 경우 법으로 정한 신청기간을 준수하여야만 한다. 이에 따라 만약 출산 이후 또는 산전후 휴가 이후 곧장 육아휴직을 하고자 할 경우 반드시 6주 이전에 사용자에게 통보를 하여야 하며, 그 이외의 경우에 대해서는 8주의 신청기간이 적용된다. 나아가 육아수당의 수급을 위한 일차적 신청 당시 개인은 향후 2년의 육아휴직기간을 어떠한 방식으로 활용할 계획을 가지고 있는지에 대해 사용자에게 통보를 하여야만 한다. 여기에는 전체 육아휴직기간에 대하여 개인이 실제로 활용하고자 하는 기간 그리고 구체적인 활용방법(일례로 육아휴직기간을 부부가 시기적으로 분할 또는 공

동활용 등) 등에 대한 계획이 포함되어야 한다. 육아휴직의 기간 중 이러한 계획을 변경하고자 할 경우 개인은 사전에 사용자의 동의를 얻어야만 한다.

연방육아수당법은 부부가 전체 육아휴직의 기간을 최고 4개의 구간으로 분할하여 활용할 수 있도록 하고 있다. 그리고 이와 관련한 내용을 근로자가 적절한 요건을 갖추어 신고를 하면 사용자는 반드시 받아들여야 하는 의무를 가지게 된다. 왜냐하면 육아휴직과 관련한 사항은 근로자의 권리로서 인정이 되기 때문이다. 반면 육아휴직 기간동안의 근로시간 단축에 대해서는 근로자의 신청과 사용자의 동의를 바탕으로 성립이 된다. 통상적으로 육아휴직 기간동안 근로시간의 단축에 관한 노사간 협의는 4주 이내의 기간에서 이루어질 수 있도록 하고 있다. 만약 이에 대해 사용자가 중대한 이의를 제기하게 될 경우 8주간의 조정기간이 주어지며, 그래도 합의가 도출되지 못할 경우 노동법원에서 결정을 내리도록 하고 있다.

5) 자원 및 행정전달체계

육아수당의 자원은 연방육아수당법 그리고 주정부육아수당법의 적용구분에 따라 각각 연방정부 또는 주정부가 자체의 재정으로 충당을 하게 된다. 아래의 <표 6-1>은 육아수당 지출규모의 연도별 추이를 보여주고 있다. 여기에 따르면 연방육아수당의 경우 1998년 이후 다소 감소하는 추세를 보이고 있는데, 이는 상당부분 출산율의 하락에 기인하는 것으로 판단된다.

<표 6-1> 육아수당 지출규모의 연도별 추이

(단위: 10억DM)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
연방육아수당	72.3	69.5	71.2	71.4	68.8	66.6	69.2
주정부육아수당	3.3	4.5	5.1	6.1	6.3	6.5	6.2
행정관리비용	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

자료: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht 2001*, März 2002.

육아수당제도와 육아휴직제도의 운영에 대한 최종적 책임은 ‘연방가족·노인·여성·아동부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)’에서 담당하고 있다. 이 가운데 연방육아수당제도의 경우 연방정부의 위임을 받아 주정부가 운영의 책임을 지는 방법으로 운영되고 있다. 그리고 실제로 제도의 운영을 담당하게 되는 관리운영기구는 주별로 상이하게 나타나고 있다. 이러한 관리운영기구는 육아수당 신청서의 접수-심사-급여의 지급 업무 그리고 육아휴직과 관련한 규정의 해석-의견 개진-노사간 중재 등의 업무를 담당해 오고 있다.

6) 육아휴직제도의 운영현황

육아수당은 아동의 연령별 구분에 따라 출생 이후 만 1세까지의 기간에 대한 ‘일차적 신청’ 그리고 이후 만 2세까지의 기간에 대한 ‘이차적 신청’에 근거하여 지급이 된다. 그리고 육아수당의 수급자격 여부에 대한 판단 그리고 실제적인 급여수준의 결정 등은 연방육아수당법에 명시된 소득상한선에 기초하여 이루어지게 된다.

다음의 <표 6-2>는 육아수당 수급자의 현황을 신청의 종류별로 구분하여 보여주고 있다. 표에 따르면 2000년 현재 각각 대략 70만 그리고 51만명이 일차적 신청과 이차적 신청을 통하여 육아수당을 수급하였던 것으로 파악되고 있다. 그리고 이러한 내용을 다시 연령별 출생자수와 대비하여 볼 경우 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 구체적으로 먼저 1세 미만 아동을 양육하고 있는 전체 가정의 약 93%가 육아수당을 수급하였다. 그리고 이를 지역별로 구분해 보면 그 비율은 구서독지역이 약 92%이었던 반면, 구동독지역의 경우 거의 모든 대상 가정이 육아수당을 수급하였던 것으로 조사되었다. 다음으로 만 1세 이후 만 2세까지의 아동을 양육하고 있는 가정의 경우 전체의 87% 가량이 실제로 육아수당을 수급하였으며, 지역별로 구분해 볼 때 그 비율은 마찬가지로 구동독지역(89.4%)이 구서독지역(85.9%)에 비해 다소 높게 나타났다.

〈표 6-2〉 육아수당의 수급 현황(2000년)

(단위: 명, %)

	독일 전체	구서독지역	구동독지역
일차적 신청	703,123 (93.2)	592,076 (91.8)	111,047 (99.9)
이차적 신청	506,334 (86.5)	420,211 (85.9)	86,123 (89.4)

주: ()안은 전체 대상연령의 아동 가운데 실제로 육아수당을 수급하고 있는 아동의 비율을 나타내고 있음.

자료: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesstatistik Erziehungsgeld 2002, 2003.

연방육아수당법에 따라 육아수당의 수급기준이 되는 소득상한선은 아동의 연령에 따라 차등적으로 적용되고 있다. 이러한 소득상한선은 만 6개월 이상이 되는 아동에 대해서는 이전의 연령에 비해 상대적으로 낮게 책정되어 수급요건을 제한하는 효과가 발생하게 된다. 이에 따라 출산과 함께 육아수당을 수급하였던 전체 가정 가운데 6개월 이후에도 계속하여 완전한 수준의 급여를 받고 있는 가정의 비율은 51.3%에 불과하였으며, 다시 지역별로 구서독지역의 경우 46.6% 그리고 구동독지역의 경우 76.6%로 조사되었다(Engstler und Menning, 2003). 반면 출산 이후 단지 6개월의 기간에 대해서만 육아수당을 수급하였던 가정의 비율은 전체의 18.9%를 차지하였으며, 이는 다시 지역별로 구서독지역의 경우 21% 그리고 구동독지역의 경우 7.8%로 나타났다. 이상에서 육아수당의 수급건수나 수급기간이 구서독지역에 비해 구동독지역이 상대적으로 높게 나타나고 있는 주된 이유로는, 독일 노동연구소의 연구자료(Beckmann und Kurtz, 2001)에 따르면 구동독지역의 고용여건이 통일의 후유증으로 인해 여전히 불안정하고 임금의 수준 또한 구서독지역에 비해 상대적으로 떨어지고 있기 때문인 것으로 조사되었다. 특히 구동독지역에 있어서 육아휴직은 기업의 경영수지악화 또는 파산 등으로 인한 정리해고의 위험으로부터 회피를 할 수 있는 중요한 수단으로 활용이 되어 왔던 것으로 파악되고 있다.

2000년 현재 만 1세 미만의 아동에 대하여 육아수당을 수급하고 있

는 가구의 인구·사회학적 특성과 경제활동상황을 정리해 보면 다음의 <표 6-3>과 같다. 먼저 육아수당 수급자의 성별 특성과 관련한 사항으로서 전체 수급자의 97.4%가 여성으로 조사되었으며, 이러한 현상은 지역별 구분에 상관없이 유사한 수준으로 나타나고 있다. 반면 남성 또는 부부가 공동으로 육아수당을 수급하고 있는 사례는 전체의 2.6%에 불과한 것으로 집계되었다.

다음으로 육아수당 수급자들의 가족상태를 살펴보면 아래와 같은 특성을 발견할 수 있다. 전체 대상자의 76.9%가 법적으로 혼인관계를 유지하고 있는 상태에서 육아수당을 수급하였던 것으로 조사되고 있다. 그러나 이러한 비율은 지역별로 상당한 편차를 보이고 있는데, 구서독 지역과 구동독지역의 경우 그 비율이 각각 82.5% 그리고 46.8%로 나타나고 있다. 이를 반증하는 사례로서 구동독지역의 경우 전체 육아수당 수급자의 31%가 동거상태에서, 그리고 22.2%가 편부모의 신분으로서 급여를 수급하였던 것으로 조사되었다.

마지막으로 만 1세 미만의 아동에 대하여 육아수당을 수급하고 있던 사람들의 경제활동상황을 정리해 보면 다음과 같다. 육아수당을 수급하였던 사람들의 57%가 출산 이전에 임금근로자의 신분으로 경제활동을 하였던 것으로 나타났다. 따라서 이러한 사람들만이 실제적으로 육아휴직의 대상자가 되며, 이들 가운데 98%가 여성으로 조사되었다. 반면 육아수당 수급자의 1.7%가 출산 이전 자영업이나 가족종사 등의 형태로 경제활동을 하였으며, 41.3%는 전혀 경제활동에 참여하지 않았던 것으로 집계되었다. 그리고 종전 임금근로자의 신분으로 종사하였던 사람들 가운데 90.7%가 출산 이후 경제활동을 중단하고 순수하게 육아를 위해 전념을 하였으며, 이 기간 중 제한적으로나마 파트타임근로에 종사하였던 사람은 전체 대상자의 4.1%에 불과하였던 것으로 나타나고 있다.

육아수당제도는 국가의 재정으로 운영되며, 급여는 본인의 신청과 이를 토대로 한 담당관청의 승인절차를 거쳐 제공이 된다. 이러한 방식의 제도운영 절차에 따라 육아수당제도의 경우 통계생산이 객관적으로 이루어질 수 있도록 하는 행정체계를 갖추고 있다고 판단해 볼 수 있다.

〈표 6-3〉 만 1세 미만 아동에 대한 육아수당 수급자의 경제·인구·사회학적 특성(2000년)

(단위: 명, %)

	전체 독일	구서독지역	구동독지역
전체 수급자의 수	703,123	592,076	111,047
성별구분	100.0	100.0	100.0
여성	97.4	97.4	97.5
남성	1.8	1.9	1.5
부부공동	0.8	0.7	1.1
가족상태	100.0	100.0	100.0
혼인	76.9	82.5	46.8
동거	12.3	8.7	31.0
편부모	10.9	8.8	22.2
경제활동상태	100.0	100.0	100.0
임금근로	57.0	57.3	55.7
이 가운데 다시(100.0):	100.0	100.0	100.0
완전한 육아휴직	90.7	90.8	90.4
육아휴직 + 파트타임근로	4.1	4.2	3.6
육아휴직 없이 계속근로	1.7	1.9	0.5
근로관계의 중단(퇴사)	2.3	2.4	1.8
육아휴직 없이 직업훈련	1.1	0.7	3.8
자영 또는 가족종사	1.7	1.7	1.8
비경제활동	41.3	41.0	42.5

자료: Engstler und Mennig, *Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik*, 2003.

반면 육아휴직제도의 경우 개별 사업장의 단위에서 운영이 되며 또한 육아수당의 수급자가 아닌 경우에도 육아휴직 신청이 허용되므로 통계생산의 정확성이 떨어지게 되는 문제점을 보이게 된다. 이런 문제를 극복하기 위한 노력의 일환으로 독일 노동연구소(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)는 별도의 연구보고서(Engelbrech und Jungkunst, 2001)에서 2000년 현재 육아휴직 중에 있는 여성들을 대상으로 설문조사를 실시한 바 있다. 아래의 <표 6-4>는 설문조사의 결과를 특성별로 구분하여 다음과 같이 정리해 보여주고 있다. 먼저 희망하는 육아휴직기간에 대한 질문에서 구서독지역 여성들의 경우 육아휴직기간을

〈표 6-4〉 육아휴직 희망기간과 육아휴직 이후의 희망 근로시간에 대한 지역별 비교(2000년)

(단위: %)

	구서독지역 (N=308명)	구동독지역 (N=292명)
〈희망 육아휴직기간〉		
1년 미만	4	14
1년 이상 2년 미만	15	38
2년 이상 3년 미만	66	45
3년 이상	12	2
미정	3	1
전 체	100	100
〈육아휴직 이후 희망 근로시간〉		
종전과 같은 수준으로	20	37
종전보다 짧은 수준으로	80	63
전 체	100	100

자료: Engelbrech und Jungkunst, "Erziehungsurlaub: Hilfe zur Wiedereingliederung der Karrierehemmnis?", 2001.

가급적 길게 선택을 하고자 하는 의사를 가지고 있는 것으로 조사되고 있다. 특히 해당 지역의 경우 2년 이상의 기간동안 육아휴직을 희망하는 여성의 비중이 78%를 차지하고 있는 반면, 구동독지역 여성들의 경우 그 비율은 47%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 다음으로 육아휴직 이후 희망하는 근로시간에 대한 질문에서 구서독지역 여성들의 80%가 근로시간의 단축을 희망하였으며, 구동독지역 여성들의 경우 그 비중이 63%로 조사되었다.

7) 제도의 운영성과에 대한 평가

독일은 아동의 양육에 대한 사회적 차원의 지원을 목적으로 육아휴직제도와 육아수당제도를 운영해 오고 있다. 그리고 이러한 제도들은 아래의 <표 6-5>에 나타난 바와 같이 휴가의 기간, 그리고 급여의 수준 등 제반의 측면에서 다른 국가들에 비해 상당히 양호한 내용을 갖추고 있음을 알 수 있다. 일례로 산전후휴가를 포함한 육아휴직의 경우 휴가기간의 측면에서 볼 때 프랑스와 스페인 다음으로 길게 책정

〈표 6-5〉 모성휴가와 양육지원의 제도규정에 대한 국제비교(2001/2002년)

	산전후휴가기간(주)	육아휴직기간(월)	육아수당(EU/월)	아동수당(월)
독일	6+8	36	307(2년 수급시) 460(1년 수급시)	154
벨기에	7+8	3 (파트타임의 경우 6개월로 연장)	536.65	68
덴마크	4+24 (아버지를 위해 2주 추가배정)	10주 (아버지를 위해 추가로 2주)	소득에 연계된 급여제도; 주당 최고 395 (월 최고 1,580)	131(0~2세) 119(3~7세) 94(8~18세)
프랑스	6+10 (아버지를 위해 3일 추가배정)	36	첫 번째 자녀에게는 급여 없음	3세까지 151, 이후의 경우 소득조사를 통해 지급
영국	18~40	13주	없음	100
아일랜드	4+4 (최대 14)	14주	없음	44
이탈리아	8+12	10개월 (만약 아버지가 3개월을 활용할 경우 추가로 1개월 연장)	최종소득의 30%	소득수준에 연계하여 지급
네덜란드	4~6+10~12 (전체 최대 16주로 제한)	13주 (시간으로 나누어 활용 가능)	없음	53(0~5세) 64(6~11세) 76(12~17세)
노르웨이	12+39~49 (아버지를 위해 4주 추가배정)	42~52주 (아버지를 위해 추가로 4주)	52주 선택시 최종소득의 80%, 기타의 경우 100%	103
오스트리아	8+8	24	30개월 동안 436 (아버지와 함께 활용할 경우 6개월 연장 지급)	105(0~9세) 124(10~18세)
포르투갈	일괄적으로 16	6	없음	소득수준에 연계하여 지급
핀란드	17.5 (아버지를 위해 1주 추가배정)	6개월 (아버지를 위해 추가로 2주)	최종소득의 60~70%	90
스웨덴	12 (아버지를 위해 2주 추가배정)	18 (이중 전적으로 아버지를 위해 2개월 배정)	390일 동안 종전소득의 80% 보장, 이후 6.3EU/일 정액 지급	99
스페인	일괄적으로 16	36	없음	24

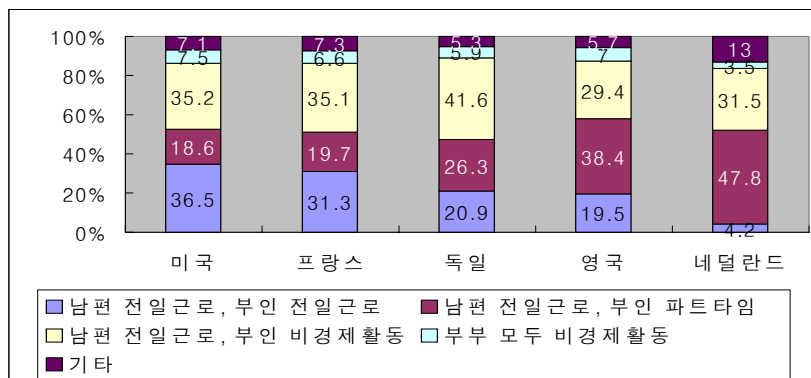
자료: MISSOC, *Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU und im Europäischen Wirtschaftsraum*, 2001.

되어 있을 뿐만 아니라, 급여의 수준 측면에서도 비교 대상국가들 가운데 가장 높은 수준으로 보장되고 있다. 이 이외에도 별도로 아동의 질병에 대한 법정 상병기간 또한 아동 1명당 연간 10일로서 다른 국가들에 비해 비교적 관대한 수준을 유지해 오고 있다.⁵⁴⁾

육아휴직제도와 육아수당제도는 일-가족의 양립을 지원하기 위한 정책적 수단으로서 여성의 경제활동을 지원하고, 육아에 대한 남성의 역할을 강화할 수 있도록 하는 데 궁극적인 목표를 두고 있다. 따라서 이러한 제도에 대한 평가 또한 이상에서 언급한 두 가지의 관점에서 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

먼저 6세 미만의 아동을 양육하고 있는 일반가정의 경제활동형태를 다른 국가들과 비교를 해 보면 아래의 [그림 6-3]과 같다. 이에 따르면 남성의 소득활동과 여성의 가사활동으로 구분하는 전통적 가족모형은 독일의 경우 전체 해당가정의 42% 가량으로 비교 대상국가들 가운데 가장 높게 나타나고 있다. 반면 전일제 또는 파트타임 등의 형태로 경제활동을 하고 있는 여성의 비율은 영국이 57.9%로 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 독일은 47.2%로 가장 낮은 수준을 유지하고 있다.

[그림 6-3] 6세 미만의 아동을 부양하는 부부가정의 경제활동형태

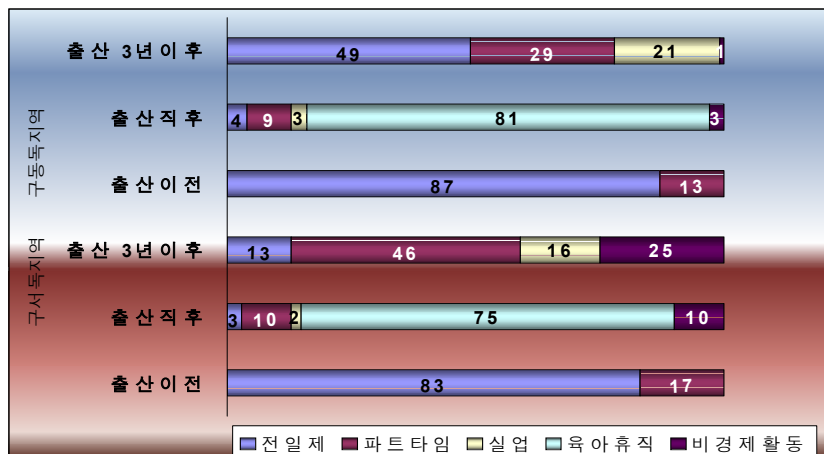


자료: OECD, *Employment Outlook*, 2001.

54) 아동을 위한 법정상병기간은 스웨덴이 연간 120일로서 가장 길게 책정되어 있으며, 다음으로 덴마크가 13~26주의 기간을 보장해 주고 있다.

다음으로 육아휴직제도 본연의 기능을 평가하기 위해서는 출산 이전 취업활동에 종사하였던 여성이 각각 출산 직후 그리고 육아휴직 이후 어떠한 경제활동의 형태를 보이고 있는지에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 아래의 [그림 6-4]는 독일 노동연구소가 연구사업의 일환으로 2000년 전체 3000명의 여성들을 대상으로 실시한 설문조사를 바탕으로 정리한 특징들을 지역별로 구분하여 보여주고 있다.⁵⁵⁾ 먼저 출산 이전의 경우 구동독지역 여성들의 전일제 근로비율(87%)이 구서독지역의 경우(83%)에 비해 다소 높게 나타나고 있다. 다음으로 취업여성의 출산 직후 경제활동 상황을 살펴보면 구동독지역의 경우 육아휴직자의 비율이 81%로 구서독지역의 75%에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 계속적으로 경제활동을 하고 있는 여성의 비율은 대략 15%로 양 지역 비슷한 수준을 보이고 있다. 마지막으로 출산 이후 3년이 경과한 상태에 있는 여성들의 경제활동 상태를 살펴보면 지역별로 상당한 차이가 발견되고 있다. 구체적으로 구서독지역의 경우 전일제 근로 또는

[그림 6-4] 취업여성들의 출산 이후 경제활동형태



자료: G. Engelbrech und M. Jungkunst, "Erziehungsurlaub-Hilfe zur Wiedereingliederung der Karrierehemmnis?," 2001.

55) 이하의 내용은 해당 여성들 가운데 1996년 7월~1997년 6월 사이 아동을 출산한 경험이 있는 124명을 대상으로 작성한 것이다.

파트타임 근로에 종사하는 여성의 비율이 각각 13%와 46%를 차지하고 있으며, 실업자의 비율은 16%에 달하고 있다. 반면 구동독지역의 경우 전일제 근로 또는 파트타임 근로를 하고 있는 여성의 비율은 각각 49%와 29%로 구서독지역에 비해 월등히 높은 수준을 보이고 있으며, 실업자의 비율 또한 29%로 비교적 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 구동독지역 여성들의 높은 근로의지를 시사해 주고 있으며, 여기에는 무엇보다도 과거 사회주의체제 하에서 근로의 권리에 대한 여성들의 학습효과 그리고 높은 수준의 보육인프라 등이 중요한 요인으로 작용을 하고 있는 것으로 판단된다(Engelbrech und Jungkunst, 2001).

마지막으로 육아휴직제도의 효과를 평가할 수 있는 또 다른 척도로서 해당 제도에 대한 아버지의 활용비율이 지적될 수 있다. 독일은 육아휴직제도에 대한 아버지의 참여비율을 높이기 위하여 육아휴직기간의 활용방식에 있어서 부부 상호간 선택의 폭을 확대하고, 나아가 남성이 육아의 주된 책임자가 될 경우 육아수당의 수급자격이 주어질 수 있도록 하는 제도를 마련해 두고 있다. 그러나 이러한 제반의 노력에도 불구하고 남성이 육아휴직제도를 활용하는 비율은 극히 저조하여, 2002년의 경우 2.2%의 수준에 불과한 것으로 조사되고 있다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002). 반면 유럽의 다른 국가들의 경우 그 비율은 국가에 따라 상당한 편차를 보이고 있으나, 대체로 독일보다 높게 나타나고 있다. 일례로 한 조사자료에 따르면 1995년의 경우 남성들이 최소한 부분적으로라도 육아휴직제도를 활용하고 있는 비율은 노르웨이 80%, 스웨덴 36% 그리고 덴마크 10% 정도로 파악되고 있다(Adema, 2001; Jönsson, 2002).

독일에 있어서 남성의 육아휴직 활용비율이 저조한 이유는 육아휴직제도 자체의 기능적 결함과 사회경제적 관습의 문제로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 육아휴직제도의 기능적 결함과 관련한 사항이다(Eichhorst und Thode, 2002). 독일의 경우 육아휴직 기간동안 제공되는 육아수당은 정액의 형태로 운영되며, 일정한 소득상한선을 초과할 경우 급여가 삭감 또는 중단되는 특성을 보이고 있다. 이에 따라 일반적으로 소득의 수준이 높은 남성 근로자들에게 있어서 육아수당은 육

아휴직으로 인해 발생하게 되는 기회비용(opportunity cost)을 제대로 충당해 줄 수 없는 문제를 보이게 된다. 나아가 아동의 나이가 6개월 이상이 될 경우 종전에 비해 상대적으로 낮은 소득상한선을 적용하도록 하는 규정은 남성근로자들이 육아휴직을 선택할 수 있는 경제적 유인을 더욱 제약하는 방향으로 작용하게 된다. 다음으로 남성의 육아휴직을 방해하는 사회경제적 관습의 문제는 대표적으로 인사 및 승진기회의 불이익, 남성 중심의 직장분위기, 동료간 연대의식의 상실에 대한 두려움, 직장복귀의 불안감 등이 지적되고 있다(Vaskovics und Rost, 1999; Beckmann, 2001).

이상에서 살펴본 바와 같이 독일의 육아휴직제도와 육아수당제도는 기혼여성들의 경제활동참가 그리고 일-가정의 양립을 위한 제도이나, 남성들의 육아휴직 참여 등의 차원에서 볼 때 아직 상당한 개선의 여지를 보이고 있다. 그러나 독일의 경우 2001년 관련법의 개정에 따라 육아휴직기간에 대하여 부부가 공동으로 활용할 수 있는 선택의 폭을 확대하고, 나아가 해당 기간동안 별도로 허용되고 있는 근로시간을 부부 각자에게 30시간으로 확대하였다는 점은 일-가정의 양립지원 차원에서 긍정적으로 평가를 해 볼 수 있다. 뿐만 아니라 독일은 스웨덴과 네덜란드에 이어 법정 육아휴직기간의 일정부분을 유보하여 향후 아동의 양육과정에서 발생할 수 있는 시간제약의 문제를 보완하기 위하여 활용을 할 수 있도록 하고 있다. 이상에서 설명한 일련의 제도적 개선의 노력들은 개인별로 근로시기와 육아시기가 서로 단절적으로 이루어지는 ‘주기모델(Phasenmodell)’을 지양하고, 대신 양자가 조화를 유지하면서 동시에 이를 수 있도록 하는 ‘병행모델(Begleitmodell)’을 주도적 역할모형으로 채택하기 위한 목적을 가지고 있다(Beblo und Wolf, 2002). 그리고 이러한 방안은 무엇보다도 육아휴직 기간동안 직업활동의 중단으로 인해 발생할 수 있는 인적자본의 부식 등 제반의 불이익을 최소화할 수 있다는 점에서 보다 전향적 차원에서 제도 개선의 노력이 요구되고 있다.

2. 보육지원제도

가. 제도의 내용

1) 보육의 정의와 목표

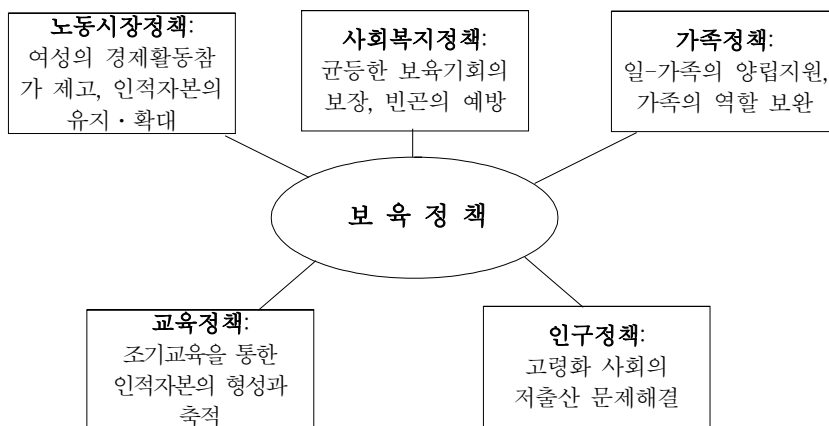
독일에 있어서 보육지원제도는 사회보장법전(Sozialgesetzbuch) 제8집 『아동·청소년의 지원(Kinder-und Jugendhilfe)』의 규정에 근거하여 운영되고 있다. 동 법은 1991년에 최초로 도입되었으며, 아동·청소년의 건전한 발달을 지원하고 자기책임과 사회적 책임의식을 가진 인력의 양성에 기여함을 목표로 하고 있다. 독일의 헌법인 『기본법(Grundgesetz)』 제6조의 2항에서는 아동·청소년의 보호와 양육을 부모의 자연적 권리이자 일차적 책임으로 규정하고 있으며, 국가는 아동을 위험으로부터 보호하고 그들의 복지증진을 위해 부모의 역할을 관찰하고 적절한 개입을 할 수 있는 권한을 가지게 된다. 이러한 차원에서 볼 때 독일에 있어서 아동·청소년의 지원은 부모의 권한과 책임을 기본적 토대로 하고 국가가 이차적으로 원조를 할 수 있도록 하는 방식으로 운영되고 있다. 같은 맥락에서 보육정책 또한 아동의 부양과 관련한 부모의 책임과 역할을 국가가 지원하고 보완하는 기능을 하게 된다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002).

보육이란 아동의 부양에 대한 개별 가정의 책임을 지원해 주기 위해 가족구성원 이외의 타인에 의해 수행되는 제반의 행위를 의미한다. 일반적으로 이러한 보육은 아동의 전인적 소양과 능력의 개발을 기본목표로 하고, 세부적으로는 돌봄(Betreuung)의 기능-교육(Bildung)의 기능-양육(Erziehung)의 기능을 고르게 수행하여야 한다. 이를 위하여 『아동·청소년의 지원법』에서는 개별 가정의 수요나 상황에 적합한 보육시설을 제공하고, 나아가 보육의 비용을 사회적 차원에서 지원해 줄 수 있도록 하는 규정을 담고 있다.

보육문제의 해결은 가족구성원, 특히 여성이 직업과 가사를 병행할 수 있는 중요한 전제조건이 된다. 이러한 차원에서 보육정책은 아래의

그림에서 보는 바와 같이 단순히 교육적 관점에서뿐만 아니라, 제반 사회적 기능과의 연계성을 종합적으로 감안하여 수립될 수 있도록 하여야만 한다(Jampert, et al., 2003). 세부적으로 첫째, 가족정책의 관점에서 보육정책은 아동의 부양에 대한 개별 가정의 책임을 경감해 주고 일-가족의 양립을 위한 환경을 개선할 수 있는 방향으로 운영되어야 한다. 따라서 아동의 발달상황과 부모의 여건에 적합한 다양한 형태의 보육시설이 개발되어야 하며, 동시에 보육시설의 개방시간 또한 부모의 상황에 따라 유연하게 조절할 수 있도록 하는 여건이 갖추어져야만 한다. 둘째, 노동시장정책의 관점에서 보육정책은 여성들이 출산 이후 가급적 빠른 시점에서 직장에 복귀할 수 있도록 지원하는 방향으로 수립되어야 한다. 따라서 특히 3세 미만 영유아들을 대상으로 하는 보육시설의 확충을 필요로 하게 된다. 셋째, 사회복지정책의 관점에서 보육정책은 부모의 사회적·경제적 신분에 상관없이 모든 아동에게 동등한 보육의 기회를 보장할 수 있는 방향으로 수립되어야 한다. 그리고 특히 빈곤가정의 아동에 대해서는 보육기관 접근성의 제약문제를 완화 또는 해소해 줄 수 있는 별도의 대책이 요구되고 있다. 넷째, 인구정책의 관점에서 보육정책은 개별 가정의 다양한 보육수요를 충족해 줄

[그림 6-5] 보육정책의 기능적 연계성



자료: Jampert, et al., Familie, Kinder, Beruf: Familienunterstützende Kinderbetreuungsangebote in der Praxis, 2003.

수 있는 보육인프라를 확충함으로써 아동의 부양문제로 인해 출산을 기피하거나 미루는 부작용이 발생하지 않도록 하여야 한다. 다섯째, 교육정책의 관점에서 보육정책은 아동들이 장래의 지식정보화 사회에서 요구되는 인적자본을 축적할 수 있도록 하는 방향으로 수립되어야 한다. 이러한 방향으로 교육기능이 강화될 경우 보육문제에 대한 부모의 불안이 해소될 수 있고, 나아가 이는 기혼여성들의 근로의사나 출산의지에도 긍정적인 영향을 미치게 되는 효과도 발생하게 될 것으로 예상된다.

2) 보육제도의 관리운영

가) 법률 체계 및 감독체계

독일의 경우 보육정책의 수립과 보육제도의 운영에 대한 법적 근거는 다음과 같은 이원적 체계로 구성되어 있다. 먼저 연방정부는 『아동·청소년의 지원법』의 제정·운영에 대한 책임이 있으며, 동 법은 보육정책의 기본방향과 보육시설 운영의 기본원칙을 제시하는 역할을 담당하고 있다. 다음으로 독일의 개별 주들은 자체적으로 보육시설 관련 법률을 제정·운영하고 있으며, 이는 보육시설의 운영 전반에 대한 구체적이고 세부적인 규정을 제시하게 된다.

보육시설의 운영에 대한 감독기구인 다음과 같은 체계로 구성되어 있다. 첫째, ‘지역단위의 청소년청(das örtliche Jugendamt)’은 지방자치단체 소속의 행정기구로서 해당 지역에 소재한 보육의 공급자와 수요자를 관리하는 역할을 담당하게 된다. 구체적으로 청소년청은 양적으로 충분하고 질적으로 우수한 보육시설의 공급이 이루어질 수 있도록 노력하여야 하는 의무가 있다. 청소년청은 시설운영의 다양성과 자율성이 확보될 수 있도록 하기 위한 조치의 일환으로서 민간 공급자의 참여를 적극적으로 독려하고, 그것이 여의치 않다고 판단될 경우에만 공공보육시설을 설립·운영하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 청소년청은 보육문제와 관련하여 부모와의 상담 및 정보의 제공 그리고 적절한 보육시설의 소개 등의 업무를 수행하고 있다.

둘째, ‘광역청소년청(Landesjugendamt)’은 광역 단위에서 보육과 관

련한 계획의 수립, 정책의 조정 등의 기능을 수행하게 되며, 또한 아동의 안전과 보호를 목적으로 보육시설의 운영 전반에 대한 감독자의 역할도 담당하게 된다.

셋째, ‘주청소년부(oberste Landesjugendbehörde)’는 보육정책의 수립과 보육시설의 운영 등에 대한 주정부의 책임을 총괄적으로 관장하는 부서이다. 구체적으로 여기서는 『아동·청소년의 지원법』에 기초하여 주정부 차원의 수행법과 시행령을 제정하는 역할을 담당하고 있다. 그리고 이러한 법률에 근거하여 개별 주에서는 보육시설의 재정운영 그리고 부모의 보육비 부담에 대한 사항을 결정하게 된다.

넷째, ‘연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)’는 『아동·청소년의 지원법』의 제정과 개정에 대한 책임을 지게 되며, 전국적 차원에서 적용되는 보육정책을 수립하는 역할을 담당하게 된다. 그리고 동 연방부서는 두 개 이상의 연방주를 대상으로 하는 시범사업의 입안 및 실시 등에 대해서도 책임을 지게 된다.

나) 보육시설의 운영자

보육시설의 운영자는 시설의 운영 전반에 대한 책임자가 된다. 구체적으로 운영자는 시설의 운영에 필요한 자본의 동원과 관리, 시설의 설치 및 개·보수 그리고 보육인력의 채용과 인사관리 등 전반적 분야에 대한 총괄적 책임을 담당하고 있다. 나아가 운영자는 자신의 종교적 가치관이나 세계관을 토대로 보육시설 운영의 기본방향과 교육목표 등을 설정할 수 있는 권한을 가지고 있다.

보육시설의 운영자는 그 종류에 따라 공공보육시설의 운영자와 민간보육시설의 운영자로 구분이 된다. 여기서 공공보육시설의 운영자는 자치단체가 되며, 민간보육시설의 경우 운영자는 종교단체, 복지단체 또는 부모연합 등이 된다. 독일 정부는 민간보육시설 우선의 원칙을 채택해 오고 있다. 이에 따라 아동·청소년통계에 따르면 전체 보육시설에서 민간보육시설이 차지하는 비중은 1998년 12월 31일 현재 58.3%로 나타나고 있다. 이러한 시설의 현황은 지역별로 상당한 차이

를 보이고 있다. 구체적으로 구서독지역의 경우 민간보육시설이 월등히 높은 비율을 차지하고 있는 반면, 구동독지역의 경우 과거 사회주의의 운영으로 인한 영향으로 공공보육시설이 높게 나타나고 있다.

개개의 민간보육시설은 기본이념의 방향에 따라 크게 6개의 전국적 단위의 자유복지최고연맹(Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege)에 가입하고 있다. 여기에는 노동자복지단체, 기독교연합단체, 독일카리타스연맹, 동등복지단체, 독일적십자연맹 그리고 중앙유대인복지단체가 있다. 그리고 근래에 들어와 부모연대의 형태로 운영되는 보육시설의 수가 증가하고 있는 추세를 보이고 있으며, 이 역시 각자의 설립 취지를 감안하여 희망하는 자유복지최고연맹에 가입하도록 하고 있다.

독일의 경우 직장보육시설이 다른 국가에 비해 상대적으로 중요한 위치를 차지하고 있다. 보육의 형태는 직장 내에서 직접 운영하는 방식 그리고 인근의 보육시설과 계약을 체결하여 근로자의 자녀를 보육할 수 있도록 하는 방식이 있다. 그리고 이러한 직장 보육시설이 제반의 요건을 갖추고 있을 경우 일부의 주에서는 재정적 지원을 해 줄 수 있도록 하는 법률적 규정을 운영해 오고 있다.

3) 보육시설 운영의 특징

가) 보육기회의 청구 권리

연방정부는 아동·청소년의 지원법 제24조의 규정을 개정하여 1996년부터 3세 이상 6세 미만의 모든 아동에 대하여 아동시설에서 보육을 받을 수 있는 권리를 부여하였다. 그리고 3세 미만 아동과 초등학교 학생들에 대해서는 그들 자신과 부모의 상황을 감안하여 보육기회의 우선순위를 결정하도록 하고 있다.

아동·청소년의 지원법에서는 보육기회의 청구에 대한 기본권리를 명시해 두고 있으며, 구체적으로 이러한 권리를 어떠한 방식으로 보장해 줄 것인가 하는 사항은 주정부 차원의 관련 법률을 통하여 결정하게 된다. 이에 따라 보육기회의 보장에 대한 질적 내용은 주별로 상당한 차이를 보이고 있다. 일반적으로 구서독지역의 경우 반일제의 보육

기회가 주류를 이루고 있는 반면, 구동독지역의 경우 부모의 상황이나 욕구에 부응하기 위하여 전일제 보육을 포함한 다양한 보육기회가 제공되고 있다. 이러한 현상은 과거 동독정부가 일하는 어머니의 역할을 사회주의의 표본으로 채택하고 적극적으로 장려하였던 결과로 판단된다.

나) 운영시간의 결정

보육시설의 운영시간은 운영자가 결정권한을 가지게 되며, 이 경우 부모의 의견을 충분히 반영하여야 한다. 이에 따라 운영자는 가족의 상황, 일례로 부모의 근무시간과 휴가기간 등을 면밀히 감안하여 개인별로 등하교시간과 방학기간을 결정하도록 하고 있다. 그러나 일부의 주에서는 예외적으로 청소년청이 보육시설의 운영시간을 결정하도록 하거나, 보육시설과 부모 상호간 의견의 충돌이 있을 경우 중재할 수 있는 권한을 가지도록 하고 있다.

일반적으로 보육시설의 운영시간과 아동의 시설 체류시간이 서로 차이를 보이게 된다. 이 경우 부모와 보육담당자는 아동의 복지와 교육적 요청 그리고 부모의 형편 등을 감안하여 운영시간의 범위 내에서 개별적으로 아동의 체류시간을 결정하게 된다.

다) 보육비용의 부담방식

보육시설의 설립 및 운영 과정에서 상당한 비용이 발생하게 되며, 따라서 이러한 비용의 문제를 어떠한 방법으로 해결할 것인가 하는 정치적 의사결정의 과제가 제기될 수 있다. 독일의 헌법인 기본법에 명시된 권한위임규정(Kompetenzordnung)에 따르면, 『아동·청소년의 지원법』의 수행책임은 개별 주정부에게 두고 있다. 이에 따라 주정부는 동 법의 집행권한을 소속 자치단체들에게 위임하고, 동시에 보육시설의 운영비용 또한 자체적으로 해결을 하도록 하고 있다.

보육시설의 설립과 운영비용은 자치단체의 차원에서 징수하는 조세 수입에 의해 충당하도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 이 이외에 별도로 주정부에서 지원되는 일반보조금과 특별보조금이 운영비용의 일정부분을 차지하게 된다. 또한 아동을 보육시설에 위탁을 한

부모가 비용을 부담하게 되는데, 이는 전체 소요재원의 대략 5%의 수준에 불과한 것으로 조사되고 있다(Bundesministerium für Gesundheit und soziale Ordnung, 2003).

부모가 부담하여야 하는 보육비용의 책정은 개별 주에 따라 주정부, 청소년청 또는 보육기관 등이 결정권을 행사하고 있으나, 이 중 보육기관이 관련 지침을 근거로 하여 자체적으로 결정하는 경우가 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 일반적으로 부모의 보육비 부담수준은 가구의 소득수준과 아동수를 감안하여 결정을 하게 된다. 그리고 일부의 주에서는 부모로부터의 보육비 수입이 보육시설 운영비의 일정 비율을 차지하도록 하는 규정을 두고 있는 경우도 발견되고 있다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003).

나. 관련 제도의 운영 현황과 성과에 대한 평가

한 나라에 있어서 보육정책의 운영성과에 대한 평가는 보육시설의 공급률,⁵⁶⁾ 보육시설의 지역별 분포 그리고 보육시간의 다양성 등과 관련한 지표들을 종합적으로 감안하여 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다(Engstler und Menning, 2003). 다음에서는 이러한 지표를 토대로 하여 독일 보육정책의 현실을 평가해 보고자 한다.

아래의 [그림 6-6]은 아동의 연령별 구분에 따라 보육시설의 공급률이 시기적으로 어떠한 변화추이를 보이고 있는지를 나타내고 있다. 먼저 3세 이상 6세 미만 아동의 보육시설 공급률은 꾸준히 증가해 오고 있으며, 특히 4세 이상 아동의 경우 그 비율은 2000년 현재 80~90%의 수준에 달하고 있다. 이는 무엇보다도 『아동·청소년의 지원법』의 개정에 따라 1996년부터 3세 이상 6세 미만의 모든 아동에게 보육의 권리를 법으로 보장해 주었기 때문에 나타나게 된 성과로 판단된다. 그러나 이러한 외형적 성과에도 불구하고 보육시설의 공급률은 지역별로 상당한 편차를 보이는 문제를 나타내고 있다. 일례로 함부르크시의 경우 그 비율이 76.5%로 가장 낮은 실적을 보이고 있는 반면, 구동독지

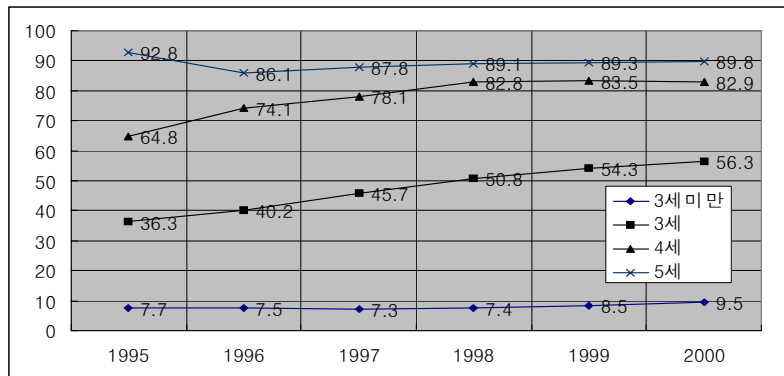
56) 여기서 보육시설의 공급률은 아동 100명당 보육여석을 의미한다.

역인 튀링엔주의 경우 153%로 집계되고 있다.

다음으로 3세 미만 아동의 보육시설 공급률은 아래의 그림에 따르면 2000년 현재 9.5%로 매우 낮은 수준을 유지하고 있을 뿐만 아니라, 시기적으로도 뚜렷한 개선의 조짐이 발견되지 않고 있다. 나아가 해당 연령계층의 경우 보육시설의 공급률은 지역별로도 큰 격차를 보이는 문제가 발견되고 있다. 구체적으로 구서독지역 아동들에 대한 보육시설 공급률은 2000년 현재 5.5%에 불과한 반면, 구동독지역의 경우 그 비율이 35.1%로 나타나고 있다. 그리고 구동독지역의 경우 보육시설의 공급률은 1995년 40%의 수준에서 다소 하락한 것으로 조사되고 있는데, 이러한 현상은 무엇보다도 해당 지역의 높은 실업률에 기인하는 것으로 판단된다.

마지막으로 6세 이상의 학생에 대한 방과후 교실의 공급률 역시 3세 미만 아동의 경우에서처럼 그 수준이 절대적으로 낮을 뿐만 아니라, 동시에 지역별로도 상당한 편차를 나타내고 있다. 2000년 현재 초등학교 1~2학년의 아동에 대한 방과후 교실 공급률의 전국 평균은 13%에 달하였던 것으로 조사되었다(Statistisches Bundesamt, 2002). 그리고 이러한 비율은 다시 지역별로 구서독지역의 경우 8.6%, 구동독지역의 경우 55.1%로 나타났다.

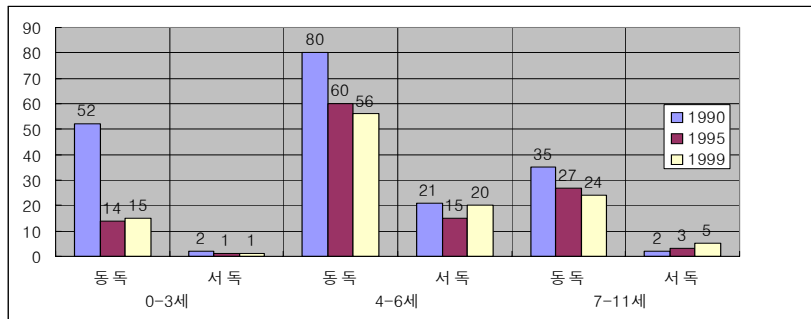
[그림 6-6] 보육시설 공급률의 연령별·시기별 변화추이(1995~2000년)



자료: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2001-Ergebnisse der Mikrozensus "Bevölkerung am Familienwohnsitz", 2002.

보육시설의 운영시간 역시 아동을 가진 기혼여성들이 일과 가정을 양립하기 위한 중요한 전제조건이 될 수 있다. 아래의 [그림 6-7]은 독일경제연구소(Deutsches Institut für Wirtschaft)의 사회·경제패널조사를 토대로 작성한 아동의 연령별 전일제 보육비율을 보여주고 있다. 이에 따르면 먼저 0~3세 아동의 경우 전일제 보육비율은 1999년 현재 구서독지역의 경우 전체 대상연령 아동들의 1% 가량으로 극히 저조한 수치를 보이고 있다. 반면 구동독지역의 경우 그 비율은 15%로 나타났으며 이는 1990년의 52%에 비해 현저하게 하락한 것으로 파악되고 있다. 다음으로 4~6세 아동들에 대한 전일제 보육비율 또한 지역별로 현격한 차이를 보이고 있는데, 구서독지역의 경우 1999년 현재 20%의 수준에 불과한 반면, 구동독지역의 경우 56%로 집계되었다. 마지막으로 7~11세 아동의 전일제 보육비율 역시 구서독지역 5% 그리고 구동독지역 24%로 지역별로 커다란 격차를 보이고 있다. 이상의 내용에서 주목할 만한 또 다른 현상으로서 구동독지역의 경우 1990~1999년의 기간동안 전일제 보육비율이 모든 연령계층에서 지속적으로 하락하고 있다는 점이다. 이러한 현상의 주된 원인으로서는 해당 지역의 고용불안 문제로 인한 (여성)실업률의 증가 그리고 법정육아휴직기간의 연장 등이 지적되고 있다(Engstler und Menning, 2003).

[그림 6-7] 전일제 보육비율의 연령별·시기별 변화추이(1990~1999년)

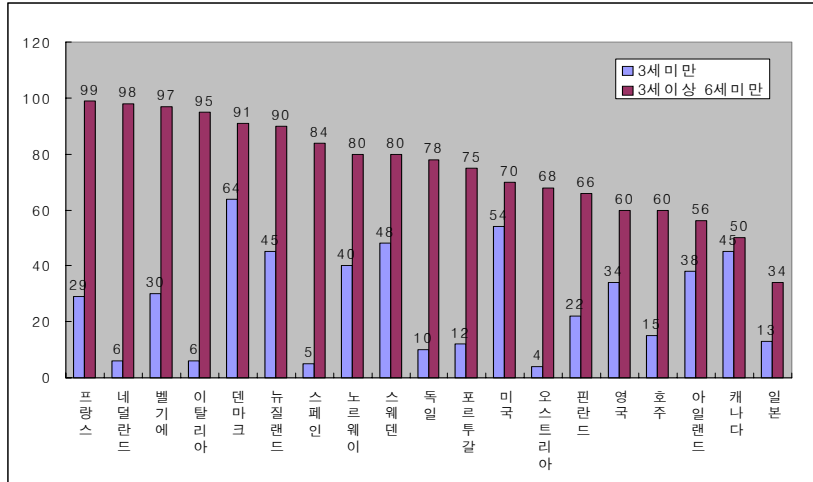


자료: K. Tillmann, Hank K. und G. Wagner *Ausserhäusliche Kinderbetreuung in Ostdeutschland vor und nach der Wiedervereinigung, Ein Vergleich mit Westdeutschland in den Jahren 1990~1999*, 2001.

이상에서 우리는 독일이 보육 인프라의 측면에서 낙후성을 보이고 있다는 사실을 살펴보았다. 그리고 이러한 지적은 국가간 비교에서도 마찬가지로 발견되고 있다. 먼저 [그림 6-8]은 아동의 연령을 3세 미만 그리고 3세 이상 6세 미만으로 구분하여 국가별 보육시설의 공급률 현황을 보여주고 있다. 이에 따르면 독일의 경우 3세 이상 6세 미만의 아동에 대한 보육시설 공급률은 78%로 비교대상 국가들 가운데 중간적 성적을 차지하고 있으나, 3세 미만 아동의 경우 그 비율은 10%로 오스트리아, 스페인 등과 함께 최하위권에 머무르고 있다. 다음으로 초등학교 저학년 아동의 경우 방과후 교실 또는 전일제 교실의 운영 여부가 기혼여성의 경제활동 의사결정과 근로시간의 선택(전일제 근로 또는 파트타임 근로 등)에 있어서 중요한 변수가 될 수 있다. 아래의 [그림 6-9]에 따르면 방과후 교실을 포함한 전일제 교실의 보급률은 덴마크가 80%로서 가장 높게 나타나고 있는 반면, 독일의 경우 불과 5%로 네덜란드 등과 함께 최하위권을 차지하고 있다.

독일 정부는 2010년까지 국민들의 욕구에 부응할 수 있는 보육 인프라의 구축을 목표로 2004년 『보육시설 확충법(Tagesbetreuungsausbaugesetz)』을 제정하였으며, 동 법은 2005년부터 발효될 예정이다. 동법의 주요 내용을 정리해 보면 아래와 같다. 첫째, 3세 미만의 아동을 위한 보육시설을 2010년까지 단계적으로 확충을 하여 유럽의 선진국 수준에 도달하도록 한다. 이를 위하여 연방정부는 매년 15억유로를 주정부 또는 자치단체에 지원을 하여야 하며, 동 재원을 토대로 2010년까지 추가적으로 23만명의 아동에게 보육의 기회가 제공될 수 있도록 할 예정이다. 나아가 이러한 보육시설의 확충은 지역간 불균형의 해소를 위한 차원에서 특히 구서독지역에서 집중적으로 이루어질 수 있도록 한다. 둘째, 3세 미만의 아동에 대한 보육의 기회는 부모 또는 개인의 상황을 감안하여 우선권을 부여하도록 한다. 다만 다음과 같은 요건에 해당될 경우 해당 자치단체는 반드시 보육의 기회를 보장하여야만 한다. 구체적으로 부모가 모두 경제활동(취업활동, 구직활동, 직업훈련 등)을 하고 있거나 특별히 아동의 복지를 위해 필요하다고 판단될 경우 등이 여기에 해당된다. 셋째, 모든 연령계층의 아동들에 대한 전일제 보육의 기

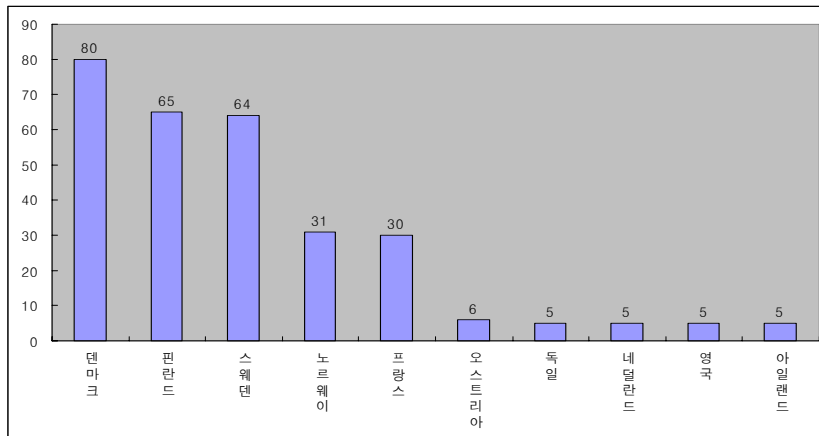
[그림 6-8] 3세 미만 그리고 3세 이상 6세 미만 아동에 대한 보육시설
공급률의 국제간 비교¹⁾



주: 1) 국가별로 일치된 연도의 자료를 확보하기 어려운 관계로 1995년에서 2000년 사이의 통계자료를 정리한 것임.

자료: OECD, *Employment Outlook*, 2001.

[그림 6-9] 초등학교 저학년 아동을 위한 방과후 또는 전일제 교실
보급률의 국가간 비교(1995/1996년)



자료: Europäische Kommission, *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*, 1998.

회가 획기적으로 확대될 수 있는 제도적 여건을 마련한다. 넷째, 개별적으로 가정에서 아동을 돌보아주는 보육모제도(Kindertagespflege)가 활성화될 수 있도록 지원을 한다. 이를 위한 세부적 방안은 다음과 같다: ① 보육모의 자격요건 강화 ② 보육모제도 운영형태의 다양성 보장(보육 인원의 다양성 보장 그리고 독립적 자영업으로의 활동 허가 등) ③ 보육모에 대한 사회보장 혜택의 강화(산재보험의 혜택과 그 경비를 보육비용에 포함, 연금보험의 적용과 보험료의 절반 지원) ④ 민영의 보육모 시장을 활성화하기 위하여 자치단체는 자격의 인증업무 그리고 수요자와 공급자를 연결하는 중개인의 역할을 수행함. 다섯째, 자치단체는 2010년까지의 기간동안 보육수요의 충족계획과 보육시설의 확충계획을 자체적으로 수립하여야만 한다. 여섯째, 보육시설의 교육기능이 강화될 수 있도록 한다.

3. 근로유인 시스템

일반적으로 노동이라는 상품의 공급량은 그 가격인 임금에 정비례하게 되는 특성을 보이고 있다. 이러한 의미에서 볼 때 기혼여성의 경제활동 참가 여부와 근로시간에 대한 의사결정 역시 근로를 통하여 획득하게 되는 소득의 수준에 의해 영향을 받게 된다. 그러나 여기서 중요한 사실은 개인들의 경제적 반응이 단순히 명목적 차원에서 총소득(gross income)이 아니라, 실질적 차원의 순소득(net income)을 대상으로 이루어지게 된다는 점이다. 따라서 아래에서는 기혼여성의 근로유인에 영향을 미칠 수 있는 중요한 변수인 근로소득세제도와 사회보험료부과제도를 독일을 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 근로소득세제도

1) 근로소득세제도의 종류

가구규모의 크기 그리고 가족의 형태별 구분에 따라서 경제적인 부담이 상이하게 되는 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 이러한 문제에 대처하기

위한 일련의 정책들은 흔히 ‘가족간 부담조정(Familienlastenausgleich)’으로 정의되고 있으며,⁵⁷⁾ 제2차 세계대전 이후 유럽의 대다수 국가들은 최초의 정책적 수단으로서 근로소득세제도를 활용해 왔다. 그러나 이후 제도의 시행과정에서 종종 기혼여성들의 근로유인에 부정적인 영향을 미치는 부작용이 발견되어 근로소득세제도는 국가별로 상이한 형태로 제도적 개선과 발전을 거쳐오게 되었다. 오늘날 서구국가들의 근로소득세제도는 특성별로 크게 합산과세제도와 별산과세제도로 구분해 볼 수 있다.

가) 합산과세제도

합산과세제도는 여러 사람의 소득을 합산하여 과세하는 제도로서, 이는 합산 대상자의 구분에 따라 다시 부부합산과세제도와 가족합산과세제도로 구분을 해 볼 수 있다.

〈부부합산과세제도〉

부부합산과세제도(Ehegattensplitting)는 오늘날 독일과 포르투갈 등 극히 일부의 국가에서만 운영되고 있는 조세제도로서, 과세의 단위가 부부가 되는 것을 원칙으로 하고 있다. 동 제도에서 과세의 절차는 먼저 부부 각자의 소득을 합산하여 이등분을 하게 되고, 다음으로 해당 소득을 기초로 하여 부부 각자에게 동일한 금액의 세금을 부과하게 된다.

일반적으로 부부합산과세제도에 있어서 개별 가정의 조세절감효과는 부부간 소득의 격차가 클수록 높게 나타나게 되는 특징을 보이게 된다. 일례로 남편의 소득활동과 부인의 가사활동으로 구분되는 전통적 역할모형의 가정에 있어서 조세절감의 혜택은 다른 어떠한 형태의 가족모형(일례로 맞벌이가구 또는 독신자 등)의 경우에 비해 크게 나타나게 된다. 왜냐하면 근로소득세제도는 누진세율체계를 바탕으로 운영이 되므로 홀벌이 가정의 경우 부부간 소득의 균분 규정에 따라 상

57) 가족간 부담조정정책의 의의, 개입대상 분야, 정책적 개입의 수단 등에 대해 설명하고 있는 대표적인 자료로는 G. Bäcker, et al.(1989), J. Frerich, (1990) 그리고 H. Galler und N. Ott(1987)를 참조.

대적으로 낮은 세율을 적용받을 수 있도록 하는 효과가 발생하기 때문이다.

부부합산과세제도는 전통적 역할모형의 가정에 대하여 평균적으로 낮은 세율이 적용될 수 있도록 하는 장점이 있는 반면, 가구소득이 증가하게 될 경우 추가적으로 부과되는 한계세율(marginal tax rate)이 가파르게 상승하게 되는 특성을 보이고 있다(Eichhorst und Thode, 2002). 이에 따라 육아휴직 중이던 배우자(일반적으로 여성)가 경제활동에 참가하게 되고 동시에 자신의 근로시간을 늘려 가게 될 경우, 그에 반비례하여 부부합산과세의 장점이 감소하게 되는 부작용이 발생하게 된다. 그리고 이러한 현상은 기혼여성들의 경제활동 유인에 부정적인 영향을 미치게 되며, 따라서 국가가 현대사회에 들어와서도 전통적 역할모형의 가정을 장려하는 모순을 초래할 수 있다(Dingeldey, 2002).

〈가족합산과세제도〉

가족합산과세제도(Familiensplitting)는 현재 프랑스에서 운영되는 조세제도로서, 전체 가족이 과세의 단위가 되게 되는 특징을 보이고 있다. 개략적으로 동 제도에 있어서 과세의 절차는 전체 가족 구성원들의 소득을 합산하여 가족수로 나누고, 다시 이를 기초로 하여 각자에게 동일한 금액의 세금을 부과하는 방식으로 이루어지게 된다. 다만 여기서 소득활동을 하고 있지 않은 아동에 대해서는 성인에 비해 상대적으로 낮은 균등화지수(Äquivalenzziffer)가 적용되도록 함으로써, 근로소득의 가족간 분산기능과 그에 따른 세금의 절감효과가 일정한 수준에서 제한이 될 수 있도록 하고 있다.

가족합산제도에 있어서 기혼여성의 근로유인효과는 가구의 구성에 따라 다소간의 차이를 보일 수 있다. 가령 부부단독가구의 경우 가족합산과세제도는 부부합산과세제도와 동일한 작용을 하게 되며, 따라서 여성의 근로유인에 부정적 영향을 미치게 될 것으로 판단된다. 반면 부양아동이 있는 가정의 경우 가족합산과세제도는 부모의 경제활동상황과는 독립적으로 아동에 대한 세금절감의 혜택을 제공하게 되므로 근로유인에 대한 부작용이 부부합산과세제도에 비해 상대적으로 낮게

나타나게 될 것으로 예상된다.

나) 별산과세제도

1970년대 이후 합산과세제도에 대한 문제인식이 보편화됨에 따라 점차 많은 수의 국가들은 부부 각자의 소득을 대상으로 분리 과세를 하는 별산과세제도로 전환을 하게 되었다. 이러한 경향에 힘입어 1990년대 중반 이후 유럽의 대다수 국가들이 별산과세제도를 채택하여 운영해 오고 있다. 별산과세제도는 과세의 과정에서 적용되는 개별성의 수준에 따라 다시 완전별산과세제도와 부분적 별산과세제도로 구분을 해볼 수 있다.

〈완전별산과세제도〉

완전별산과세제도는 현재 스웨덴에서 실시해 오고 있으며, 가구의 구성 그리고 배우자의 경제활동 여부 또는 소득수준에 상관없이 완전히 개별적으로 과세가 이루어지게 되는 특징을 가지고 있다. 이에 따라 동제도 하에서는 홑벌이가구의 혜택이 없어지게 되며, 나아가 혼인을 한 단독소득활동가구(홑벌이가구)나 독신소득가구의 구분이 없이 동일한 조건으로 과세가 되도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이 완전별산과세제도는 특정한 가구형태에 대한 특례규정의 적용이 없이 개인적 차원에서 과세가 이루어지게 되므로 사회 전체적으로 평균적인 세율이 높게 나타날 수 있다. 그러나 이러한 완전별산과세제도의 문제점은 반대로 조세수입의 확충에 기여하게 되어 한계세율을 낮은 수준으로 유지할 수 있는 재정적 여력을 제공할 수 있는 장점으로 작용을 할 수 있다.

이상과 같은 점에서 완전별산제도는 맞벌이가구를 활성화할 수 있는 합리적 조세제도로 평가를 받을 수 있다. 왜냐하면 높은 수준의 평균세율은 홑벌이가구의 경제적 부담을 크게 하는 방향으로 작용을 하게 되고, 동시에 낮은 수준의 한계세율은 부부가 맞벌이를 할 수 있도록 하는 경제적 유인을 제공할 수 있기 때문이다. 반면 동 제도는 조세제도를 통한 가족정책의 수행역량을 거의 전적으로 상실을 하게 되는 문

제점도 가지고 있다.

〈부분적 별산과세제도〉

부분적 별산과세제도는 현재 오스트리아, 덴마크, 네덜란드, 벨기에 등 유럽의 많은 국가들이 채택하고 있는 조세제도이다. 부분적 별산과세제도는 개인별로 과세를 하는 것을 원칙으로 하되, 다만 소득활동을 하지 않는 배우자가 있을 경우 상대방 배우자(대개의 경우 남편)의 근로소득을 대상으로 별도로 소득공제의 혜택을 제공하도록 하고 있다.

부분적 별산과세제도는 부부합산과세제도에서 전업주부들이 받아왔던 경제적 혜택을 단계적으로 축소할 수 있는 완충적 제도로서 기능을 할 수 있을 것으로 판단된다. 왜냐하면 부부합산과세제도에서 완전 별산과세제도로의 전환이 일시에 이루어지게 될 경우 전통적 역할모형을 채택하고 있던 가정의 경우 상당한 경제적 불이익이 발생하게 될 것으로 예상되기 때문이다. 나아가 부분적 별산과세제도는 단순히 소득공제의 수단을 통하여 전업주부들에게 혜택을 제공하게 되므로, 부부합산과세제도의 경우에 비해 국가 재정수입의 측면에서나 근로유인의 측면에서도 긍정적인 효과가 발생하게 될 것으로 판단된다.

2) 독일 근로소득세제도의 특성과 문제점

앞서 우리는 근로소득에 대하여 부과되는 과세제도들의 종류별 구분에 따라 기혼여성의 근로유인에 어떠한 차별적 효과가 발생하게 될 것인가 하는 문제에 대해 살펴보았다. 다음의 <표 6-6>은 각자 서로 다른 근로소득세제도를 채택하고 있는 대표적인 국가들을 선택하여 가구형태별, 그리고 소득수준별로 (사회보험료를 포함한) 세세부담률을 보여주고 있다. 여기서 먼저 특히 주목할 만한 사실로서 스웨덴의 경우 가구형태별, 그리고 부부간 역할분담의 형태별 구분에 상관없이 비교적 일정한 세세부담률이 적용되고 있다는 점이다. 반면 독일의 경우 홑벌이가구에 대한 세세감면의 혜택이 비교대상 국가들 가운데 가장 높게 나타나고 있다는 점을 특징으로 지적을 할 수 있다. 특히 독일에 있어서 홑벌이가구와 맞벌이가구 간 세세혜택의 격차는 고소득가구에

〈표 6-6〉 가구형태별 · 소득수준별 제세부담률의 국제비교¹⁾(1996년)
(단위: %)

	소득수준 가구형태	독신가구	맞벌이가구로서 주소득자 전일제근로+배우자		홀벌이가구
		전일제근로	전일제근로	파트타임근로	전일제근로
독일 (부부합산 과세제도)	H	50.5	50.5	45.0	38.4
	A	45.6	45.6	41.7	36.0
	L	41.6	41.6	39.5	30.2
스웨덴 (완전별산 과세제도)	H	47.4	47.4	43.5	47.4
	A	35.8	35.8	34.0	35.8
	L	33.1	33.1	32.1	33.1
프랑스 (가족합산 과세제도)	H	33.0	33.0	32.2	29.2
	A	29.2	29.2	26.7	22.9
	L	26.6	26.6	25.1	21.1
네덜란드 (부분적 별산과세 제도)	H	44.0	44.0	41.2	42.2
	A	35.3	35.3	32.2	32.8
	L	29.5	29.5	27.1	23.8

주: 1) 제세부담률 = (조세+사회보험료) / 가구소득

2) A = 주소득자는 평균소득(AW) + 배우자는 0.5 AW; H = 주소득자는 AW의 2배 + 배우자는 0.75 AW; L = 주소득자는 0.75 AW + 배우자 0.5 AW

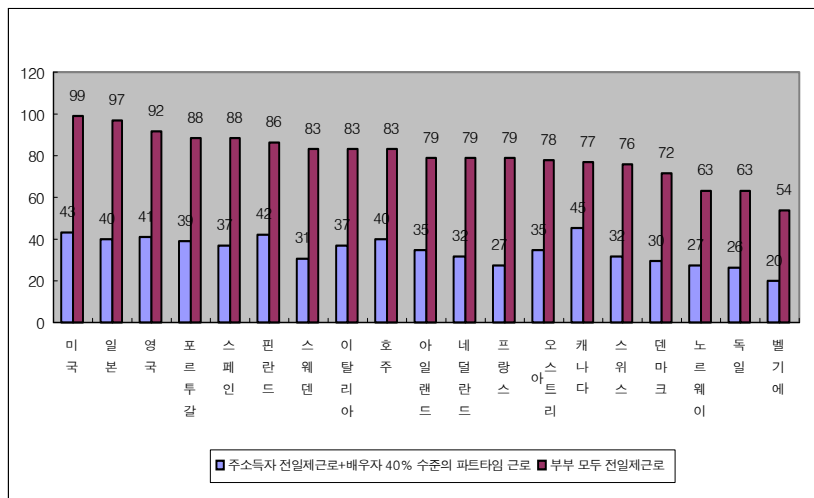
자료: I. Dingeldey, "Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich," 2002.

서 가장 크게 나타나고 있다는 점에서 조세정의의 훼손문제가 지적되고 있다. 그러나 독일과는 반대로 네덜란드의 경우 소득수준이 낮은 홀벌이가구에게 보다 높은 혜택이 주어지고 있는데, 이러한 현상은 배우자에 대한 소득공제제도의 기능으로 인해 발생하게 되는 것으로 판단된다. 왜냐하면 일반적으로 정액의 형태로 주어지게 되는 소득공제의 혜택은 개인별로 소득수준이 낮을수록 높게 나타나게 되는 특징을 가지고 있기 때문이다. 마지막으로 프랑스의 경우 제세부담률은 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있으며, 특히 홀벌이가구에 대한 세제혜택 또한 그다지 높지 않게 나타나고 있다. 이러한 점에서 미루어볼 때 프랑스의 경우 조세제도의 영향으로 인하여 기혼

여성들이 특정한 가족모형이나 경제활동형태를 집중적으로 선택하게 되는 문제는 발생하지 않을 것으로 예상해 볼 수 있다(Dingeldey, 2002).

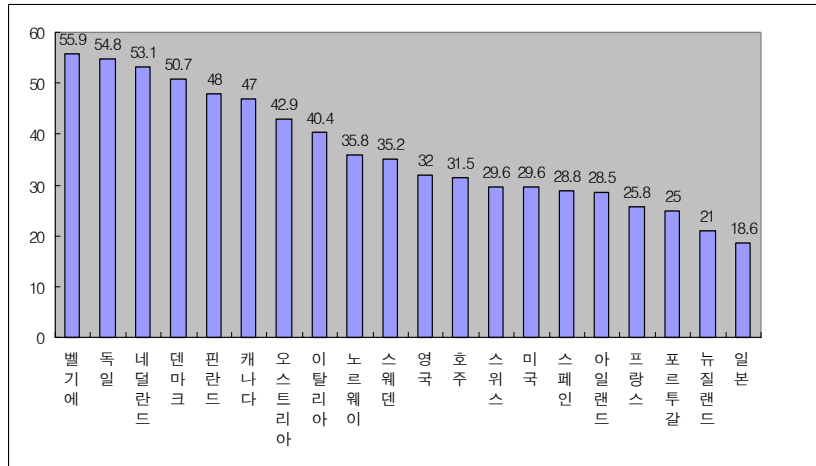
기혼여성들의 경제활동에 대한 의사결정은 별도로 근로를 통하여 획득하게 되는 실질소득의 수준이 어느 정도가 될 것인가에 따라 다르게 나타날 수 있다. 다음의 [그림 6-10]은 평균소득 수준의 근로자를 가장으로 둔 가정에 있어서 상대방 배우자(주로 여성)가 별도로 가장의 40% 또는 100%의 수준으로 근로활동을 하게 되었을 경우 실제로 벌어들이게 되는 순소득(net income)의 규모를 국가별로 비교하여 보여주고 있다. 이에 따르면 독일의 경우 그 수준은 각각 26%와 63%로서, 비교대상 국가들 가운데 벨기에 다음으로 낮게 나타나고 있다. 이러한 사실은 OECD에서 발표한 한계세율(사회보험료 포함)에 대한 국가별 비교자료(2002)에서도 찾아볼 수 있다. 다음의 [그림 6-11]은 2명의 아동을 둔 기혼의 평균소득 근로자 가구에 있어서 상대방 배우자가 가장

[그림 6-10] 평균소득 근로자의 가정에 있어서 상대방 배우자가 별도로 전일제 또는 파트타임 근로를 하였을 경우 순소득의 증대효과에 대한 국제비교(1997년)



자료: OECD, *Employment Outlook*, 2001.

(그림 6-11) 평균소득을 기준으로 가장과 배우자가 각각 100% 그리고 2/3의 수준으로 근로활동을 하고 있는 가정을 대상으로 적용되는 한계세율의 국제간 비교(2000년)



자료: OECD, *Taxing Wages 2000~2001*.

소득의 2/3 수준으로 새로이 근로활동을 하고 있다고 가정을 하였을 경우 한계세율에 대한 국제간 비교를 보여주고 있다. 이에 따르면 해당 가정의 부차적 소득활동자가 근로를 통하여 추가로 1EURO를 벌어들이게 되었을 경우 가구소득의 증대효과는 대략 45%의 수준에 불과한 것으로 나타나고 있으며, 이는 역시 벨기에 다음으로 낮은 수치를 보이고 있다.

이상에서 우리는 독일의 조세제도가 기혼여성들의 근로의욕에 부정적인 영향을 미치게 된다는 사실을 이론적, 그리고 실증적 차원에서 살펴보았다. 그리고 이러한 부정적 효과는 독일 특유의 ‘경미한 근로제도(geringfügige Beschäftigung)’로 인하여 더욱 심화될 가능성이 높다. 동 제도는 주당 근로시간이 15시간 미만으로서 소득수준이 325EURO 이하인 근로관계에 대하여 적용이 되며,⁵⁸⁾ 통상적으로 조세 및 사회보

58) 2003년 4월 법률의 개정에 따라 경미한 근로가 인정되는 소득상한선은 종전 325EURO에서 400EURO로 상향 조정되었으며, 동시에 주당 15시간 이내로 하였던 근로시간 제한규정은 완전히 폐지되었다. 이와 관련한 자

험료의 면제혜택이 부여되게 된다.⁵⁹⁾ 이러한 규정에 따라 경미한 근로제도는 기혼여성의 근로유인에 긍정적인 방향으로 영향을 미치게 될 수 있다. 그러나 동 규정은 여성들이 경미한 근로를 초과하여 정상적인 경제활동을 할 수 있도록 하는 유인에는 부정적으로 작용을 하게 된다. 왜냐하면 이 경우 독일 특유의 부부합산과세제도로 인하여 조세 부담이 빠르게 증가하게 되는 문제뿐만 아니라, 추가적으로 각종의 사회보험료 납부의무가 발생하게 되기 때문이다.

3) 개선방안

최근 독일에서는 아동의 수가 많은 가정일수록 빈곤의 위험이 상대적으로 높아지게 된다는 연구결과들이 속속 발표되고 있다(Rürup und Gruescu, 2003; Grabka und Kirner, 2002). 그리고 이러한 현상은 중대한 사회문제로 인식되어 정치적으로나 사회적으로도 현안과제가 되고 있다. 일반적으로 아동의 출산과 양육의 과정에서 개별 가정이 겪게 되는 경제적 손실을 국가가 전적으로 소득의 형태로 보전해 주도록 하는 정책은 현실적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 가장 효과적인 정책대안은 여성들이 출산 이후 가급적 빠른 시점에서 노동시장에 복귀를 할 수 있도록 제반의 사회시스템을 구축하는 작업이 될 것으로 판단된다. 그리고 그 중요한 수단 중의 하나가 여성들의 근로유인을 제고할 수 있는 방향으로 조세시스템을 개선해 나가는 노력이 될 수 있다.

기혼여성들의 근로동기를 유발하기 위한 조세제도의 개혁방향은 현행의 부부합산과세제도를 폐지하고, 대신 별산과세제도로의 전환이 이루어져야 한다는 점에 대해서는 현재 독일의 모든 학자들이 대체로 공감을 하고 있다. 그러나 스웨덴과 같은 완전별산과세제도로의 방향전

세한 내용은 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003) 참조.

59) 경미한 근로계약의 관계에 있을 경우 근로자는 자신의 사회보험료 납부의무를 면제받게 되며, 대신 사용자가 전액 부담을 하게 된다. 2003년의 경우 사용자는 경미한 근로에 종사하는 근로자를 위하여 총 25%의 사회보험료와 조세를 부담하여야 하며, 이는 각각 연금보험료 12%, 의료보험료 11% 그리고 조세 2%로 구성되어 있다.

환은 가정의 보호를 중요한 덕목으로 하는 독일 기본법의 정신에 정면으로 배치되는 문제를 보일 수 있다. 이에 따라 독일경제연구소(Deutsches Institut für Wirtschaft, 1999)에서는 오늘날 네덜란드나 덴마크와 같은 부분적 별산과세제도를 제안해 오고 있다. 동 제안은 부부합산과세제도의 부정적 근로유인효과를 최대한 억제하고, 동시에 부양가족에 대한 소득공제제도를 통하여 가정의 보호에 기여할 수 있도록 하는 합리적 절충안으로 평가를 받고 있다(Thiede, et al., 1999). 그리고 부분적 별산과세제도로의 전환을 통하여 확보하게 되는 재정적 여력은 별도로 아동을 대상으로 하는 소득지원으로 활용을 하도록 권고를 하고 있다. 대표적으로 먼저 아동수당(Kindergeld)의 수준을 상향조정하도록 하고, 다음으로 육아수당(Erziehungsgeld)의 경우 스웨덴이나 덴마크의 경우에서처럼 소득대체의 기능을 수행할 수 있도록 하는 제도적 발상전환이 필요하다. 왜냐하면 기존의 육아수당은 정액의 형태로 주어지고 또한 일정한 소득상한선을 초과하게 될 경우 급여의 삭감이나 중단이 되도록 함으로써 개인의 근로유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

나. 사회보험료부과제도

사회보험제도는 국민들이 일상생활을 수행하는 과정에서 직면하게 되는 중대한 사회적 위험들을 ‘보험의 원리(insurance principle)’에 기초하여 해결하기 위해 도입된 사회제도를 의미한다. 오늘날 독일은 크게 5대 사회보험제도를 운영해 오고 있으며, 여기에는 세부적으로 연금보험, 의료보험, 고용보험, 산재보험 그리고 장기요양보험이 있다. 독일의 경우 이러한 사회보험제도들은 독일형 복지국가의 중추적 기능을 담당해 오고 있으며, 2002년 현재 전체 사회복지재정(Sozialbudget)의 70% 가량을 차지하고 있다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002). 그리고 사회보험제도의 주된 운영재원은 가입자와 사용자인 기업이 부담하는 보험료가 되며, 그 수준은 제도별로 구분해서 볼 때 다음의 <표 6-7>과 같다. 표에 따르면 2003년 현재 독일의 총사회보험료는

〈표 6-7〉 독일 사회보험제도의 보험료 수준(2003년 1월 1일 기준)

(단위: %)

합계	연금보험 ¹⁾	의료보험 ²⁾	산재보험 ²⁾	고용보험	장기요양보험
43.03	19.5	14.0	1.33	6.5	1.7

주: 1) 사무직근로자와 공장직근로자를 대상으로 운영되는 공적연금제도(gesetzliche Rentenversicherung)의 보험료임.

2) 독일의 경우 의료보험제도와 산재보험제도는 조합주의의 원칙에 입각하여 다수의 금고(Kasse)들에 의해 운영이 되므로, 여기서 제시된 보험료는 전체 조합들의 평균을 의미함.

자료: BfA, *Zahlen und Fakten: Beitragssätze zur Sozialversicherung*, 2003.
근로복지공단, 『각국의 산재보험 현안문제와 향후 발전과제』, 2004.

43% 가량으로 집계되고 있으며, 그 중 연금보험료의 수준이 가장 높게 나타나고 있다. 이상의 내용을 감안해 볼 때 사회보험제도의 운영방식 그리고 특히 사회보험료의 부과형태에 따라 개별 경제주체의 근로유인 효과에 상당한 차이가 발생할 수 있음을 알 수 있다. 따라서 아래에서는 독일의 개별 사회보험제도들이 육아기간에 대하여 적용하고 있는 특례규정을 살펴보고자 한다.

1) 의료보험과 장기요양보험

법정 육아휴직의 기간동안 의료보험료와 장기요양보험료의 면제규정이 운영되고 있으며, 이와 관련한 세부적인 내용은 가입자의 신분에 따라 차별적으로 적용되고 있다. 먼저 공적의료보험(gesetzliche Krankenversicherung)과 장기요양보험에 당연가입자의 신분으로 근로를 하였던 사람의 경우, 법정 육아휴직의 기간동안 별도의 보험료 납부가 없이도 종전의 신분을 계속하여 유지할 수 있도록 하고 있다. 다만 이러한 혜택을 받기 위해서 당사자는 법으로 정한 ‘경미한 근로(geringfügige Beschäftigung)’를 초과하는 소득활동을 하지 않아야 한다. 다음으로 이와는 달리 종전 공적의료보험에 임의가입자의 신분으로 가입해 왔던 사람에 대해서는 육아휴직의 기간동안에도 보험료의 납부의무가 적용된다. 그러나 이 경우 보험료는 개별 의료보험조합의 정관에서 정한 최저보험료(Mindestbeitrag)의 수준에서 부과가 되도록 하고 있다. 마

지막으로 소득활동을 하고 있는 사람의 피부양자의 신분으로 의료보험에 가입하였던 사람의 경우 육아휴직의 기간에도 예전과 같은 신분의 유지가 가능하도록 하고 있다. 그러나 이상과 같은 육아기간의 보험료 특례규정은 사적의료보험제도에서는 적용이 되지 않고 있다. 이에 따라 개인은 육아휴직의 기간에도 종전과 같은 수준의 보험료를 납부하여야만 한다.

이상에서 설명한 육아휴직기간에 대한 보험료 특례규정은 기혼여성의 근로유인에 다음과 같은 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 일반적으로 의료보험이나 장기요양보험의 경우 보험료의 납부의무는 개인별로 근로활동 여부와 소득의 수준에 따라 차별적으로 부과되는 반면, 급여혜택의 경우 당연가입자나 피부양자에 상관없이 모두에게 동등하게 주어지게 되는 특성을 보이고 있다. 그러나 이러한 제도적 특성은 근로능력이 미약한 대다수 기혼여성의 경우 근로유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중대한 결함을 가지고 있다. 나아가 종전 당연가입자의 신분으로 근로활동을 하였던 사람이 육아휴직을 하게 되었을 경우 보험료를 면제해 주도록 하는 규정 또한 개인의 근로유인을 억제하는 작용을 하게 될 우려가 있다. 왜냐하면 동 제도의 혜택을 받기 위하여 당사자는 육아휴직의 기간동안 근로활동을 완전히 중단을 하거나 경미한 근로의 수준으로 근로시간을 단축하여야만 하기 때문이다.

2) 고용보험

사회보장법전 제3권의 개정에 따라 2003년 1월 1일부터 법정 육아휴직의 기간에 대하여 고용보험의 당연적용이 이루어질 수 있도록 하고, 해당기간 동안의 보험료는 면제의 혜택이 주어지도록 하였다. 다만 동 규정의 적용을 받기 위한 전제조건으로서 당사자는 육아휴직 이전 근로자 또는 기타(일례로 실업급여 또는 실업부조의 수혜자, 고용창출 등 사회적 일자리 창출사업의 참가자 등)의 신분으로 고용보험에 가입한 경력을 가지고 있어야만 한다. 그리고 동 규정의 적용에 있어서 특히 주목할 사항은 개인이 실제로 육아휴직을 선택하였는가의 여부에 상관없이 일괄적으로 고용보험료의 면제혜택이 주어질 수 있도록 하고 있

다는 점이다(Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, 2003). 이러한 제도적 규정은 무엇보다도 육아휴직의 청구권리를 가지고 있는 사람들의 근로유인을 자극하기 위한 의도로 도입된 것으로 판단된다.

법정 육아휴직의 기간에 대한 고용보험의 당연적용에 따라 다음과 같은 효과가 발생하게 되었다. 구체적으로 먼저 육아휴직자의 실업급여 수급요건이 완화될 수 있게 되었다. 독일의 경우 실업급여의 수급 자격은 지난 3년간 12개월 이상 보험가입을 하였을 경우에만 주어질 수 있도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 관련법의 개정에 따라 육아휴직자에 대해서는 별도로 법정 육아휴직의 기간 3년을 합산하여 지난 6년 동안 12개월 이상 보험가입을 하였을 경우 자격요건을 충족한 것으로 인정하게 되었다. 다음으로 법정 육아휴직의 기간동안 근로시간을 단축하게 되었을 경우 추후 실업시 급여의 산정기준이 하락하게 되는 불이익이 발생할 수 있다. 이에 따라 개정 법에서는 육아휴직 기간동안 개인의 근로소득이 종전에 비해 낮을 경우 이전의 소득을 실업급여의 산정기준으로 채택하도록 하고 있다. 마지막으로 법정 육아휴직의 기간에 대한 고용보험의 적용에 따라 각종 고용 관련 정보나 서비스의 제공 그리고 직업교육이 이루어질 수 있는 제도적 기반이 갖추어지게 되었다. 그리고 이는 육아휴직자 개인의 고용기회와 직업수행 능력의 향상을 기대할 수 있다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다.

3) 연금보험

현재 독일은 육아기간에 대한 연금가입의 인정제도와 함께 다양한 특례규정을 운영해 오고 있다. 그리고 이러한 제도들은 크게 다음과 같은 두 가지의 목적으로 이루어지고 있다(Rosenschon, 2001). 먼저 육아는 개인의 경제활동을 제약하여 연금가입 경력의 공백문제를 초래하게 된다. 뿐만 아니라 육아휴직의 기간동안 경제활동의 중단은 인적자본의 부식을 초래하여 당사자는 그 이후에도 소득의 감소는 물론 연금가입 소득의 하락이라는 불이익을 동시에 겪게 될 수 있다. 따라서 육아기간에 대한 연금가입의 인정이나 특례규정은 육아의 문제가 개인의

연금수급권 확보에 있어서 미치게 되는 부정적 영향을 국가적 차원에서 補償(compensation)해 주기 위한 목적으로 운영되고 있다. 다음으로 육아는 ‘세대간 계약(generational contract)’을 토대로 운영되고 있는 공적연금제도에 있어서 제도의 영속성을 보장해 줄 수 있는 필수 불가결한 사회적 행위가 된다. 따라서 육아활동에 대한 연금제도적 차원의 제반 혜택은 동 행위가 가져다 줄 수 있는 사회적 기여에 대한 報償(reward)의 차원에서 이루어지고 있다.

이상의 내용에서 주목하여야 할 사실은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 먼저 전자와 같이 육아활동에 대한 연금제도적 차원의 혜택이 개인의 피해를 사회적으로 補償을 해주기 위한 목적으로 이루어지게 된다면, 그 대상은 종전부터 근로활동을 하고 있던 취업여성으로 국한하여야 한다. 왜냐하면 해당 여성의 경우 육아의 기간동안 취업활동의 제약으로 인해 연금가입 경력상의 불이익을 직접적으로 받기 때문이다. 반면에 후자의 경우에서처럼 육아활동에 대한 제도적 혜택이 사회적 기여에 대한 報償을 목적으로 이루어질 경우, 개인의 경제활동 여부와 상관없이 모든 육아의 책임자(주로 여성)가 수혜의 대상이 되어야 한다.

이상에서 우리는 육아활동에 대한 연금제도적 차원의 지원은 그 목적에 따라 적용대상을 달리하여야 한다는 사실에 대해 살펴보았다. 이러한 문제해결 방향의 이중성에 대처하여 독일은 다음과 같은 기본원칙을 세워두고 있다. 육아에 대한 제도적 혜택은 사전적으로 경제활동의 여부 또는 공적연금제도의 가입여부에 관계없이 모든 육아의 담당자에게 돌아갈 수 있도록 하고 있다. 다만 육아의 과정에서 발생할 수 있는 경제적 피해가 개인별로 차이를 보일 수 있으므로 형평성의 차원에서 별도의 정책적 배려가 이루어질 수 있도록 하고 있다. 이러한 문제인식을 바탕으로, 아래에서는 육아활동에 대한 연금제도적 차원의 배려로서 육아기간에 대한 연금가입 인정제도, 해당기간 동안 연금가입소득의 상향조정방안 그리고 가족정책의 기능을 반영한 유족연금제도의 개선방안 등에 대해 살펴보려고 한다.

가) 육아기간의 연금가입 인정

육아기간에 대한 연금가입의 인정은 1992년 연금개혁과 함께 최초로 도입되었다. 당시 연금가입의 인정기간과 해당기간 동안의 소득인정 수준 등이 제한적이었으나, 점차 그 내용이 확대되는 추세를 보이고 있다. 구체적으로 법개정 당시 1991년 이전의 출생아동에 대해서는 1년의 연금가입 인정이 이루어졌으며, 이후의 출생아동에 대해서는 3년이 적용될 수 있도록 하였다. 그리고 육아기간 동안 재차 아이를 출산하게 되었을 경우 연금가입의 인정기간은 그 시점에서부터 다시 3년으로 연장이 되도록 하고 있다.

독일의 경우 육아기간은 보험료 납부기간과 동일하게 인정하여 연금 청구에 대한 개인의 권리를 보장해 주고 있다. 그리고 이 기간동안 당사자의 연금가입 인정소득은 매 연도 전체 가입자 평균소득을 기준으로 100%가 되며, 이러한 비용은 전적으로 국가의 일반재정에서 충당되고 있다. 만약 육아기간 동안 당사자가 별도로 소득활동을 하여 연금에 가입하게 되었을 경우 연금가입 인정소득(전체 가입자 평균소득의 100%)과 근로소득을 합산하여 실제 연금가입소득이 결정될 수 있도록 하고 있다. 다만 이 경우 양자를 합산한 연금가입소득은 법으로 정한 소득상한선(평균소득의 2배 가량임)을 초과할 수 없도록 하는 제한규정을 적용받게 된다. 여기서 연금가입 인정소득과 근로소득의 합산규정(additive Lösung)은 1998년 법개정을 통하여 비로소 허용되었으며, 이는 육아기간 동안 개인의 근로의욕을 제고하기 위한 조치의 일환으로 운영되고 있다.⁶⁰⁾

육아기간에 대한 연금가입 인정은 실제 육아의 책임자에게 주어지도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 부모가 공동으로 육아의 책임을 담당하게 될 경우 합의를 바탕으로 수혜자를 결정하도록 하고, 만약 별

60) 종전의 경우 연금가입 인정소득과 근로를 통하여 획득하게 되는 소득 가운데 하나를 선택하도록 하는 대체규정(substitutive Lösung)을 적용하였다. 그러나 이러한 규정에 따라 육아기간에 대한 연금가입 인정제도의 완전한 혜택은 경제활동을 중단한 사람에게만 주어질 수 있도록 하는 작용을 하게 되었다.

도의 합의가 없을 경우 여성에게 혜택이 돌아가게 된다. 나아가 부부가 전체 연금가입의 인정기간을 시기적으로 분할하여 활용하는 방법도 허용되고 있다.

나) 육아기간 동안 연금가입소득의 상향조정

일반적으로 육아의 문제로 인해 부모들이 겪게 되는 경제활동의 제약은 법으로 정한 육아휴직기간(3년) 이후에도 상당기간 동안 지속되는 특성을 보이게 된다. 따라서 독일은 육아활동에 대한 3년간의 연금가입 인정제도 이외에 별도로 개인의 연금가입소득을 인상해 줄 수 있도록 하는 규정을 운영해 오고 있다. 구체적으로 아동이 만 10세가 될 때까지 개인이 별도의 소득활동을 통하여 국민연금에 가입하였을 경우 연금가입소득의 상향조정이 이루어지게 되며, 이는 2001년 국민연금법의 개정에 따라 최초로 도입되었다. 이 경우 연금가입소득의 상향조정은 가산점의 형태로 이루어지게 되며, 개인별로 실제소득의 50% 수준에서 결정된다. 다만 가산점을 합한 연금가입소득은 전체 가입자 평균소득을 초과할 수 없도록 제한하고 있다. 동 규정의 혜택을 받기 위해서는 최소한 25년 이상의 연금가입경력이 요구되며, 이는 육아 책임자의 근로의욕을 제고하기 위한 제도적 조치로 판단된다. 왜냐하면 개인별로 육아휴직의 기간을 가급적 짧게 활용하고 비록 파트타임의 형태라도 경제활동을 하게 될 경우에만 연금가입소득의 상향조정과 관련한 혜택이 주어질 수 있기 때문이다.

이상과 같은 내용의 규정은 장애아동을 부양하는 부모에 대하여 더욱 관대하게 적용될 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 장애아동 부양의 경우 해당 아동이 만 18세가 될 때까지 부양의 책임자에게 제도가 입의 특례혜택이 주어질 수 있게 되었다. 이에 따라 1992년 이후의 시점부터 장애아동을 부양한 경력에 대하여 부양자 자신의 경제활동 여부에 상관없이 전체 가입자 평균소득의 50% 수준에서 가산점이 주어지게 된다. 그리고 이 경우에도 개인별로 근로소득과 가산점의 합산이 허용되며, 다만 실제적인 연금가입소득은 전체 가입자 평균소득의 100%를 초과할 수 없도록 제한을 받게 된다.

일반적으로 한 가정에서 다수의 어린 아동을 동시에 양육하게 될 경우 부부 가운데 한 사람(주로 부인)은 경제활동을 중단하여야 하는 문제가 발생하게 된다. 그리고 이 경우 앞서 설명한 바 있는 만 10세 미만의 아동을 부양하면서 별도로 경제활동을 하게 될 경우 주어지는 가산점의 혜택이 적용될 수 없는 문제가 발생하게 된다. 따라서 2001년 연금개혁에 따라 가정에서 10세 미만의 아동을 2명 이상 양육하고 부모 가운데 한 사람이 경제활동을 하고 있지 않을 경우 당사자에게 별도의 가산점이 주어질 수 있도록 하였다. 이러한 가산점의 혜택은 1992년 출생아동을 대상으로 하게 되며, 그 수준은 매 연도 전체 가입자 평균소득의 1/3에서 결정이 되도록 하고 있다.

다) 유족연금제도의 개선

독일은 2001년의 연금개혁을 통하여 유족연금제도에서도 아동의 양육에 대한 정책적 배려가 이루어질 수 있도록 하였다. 이를 위하여 독일 정부는 사전적으로 유족연금의 급여수준을 기존의 60%에서 55%로 하향조정하였다. 그리고 여기서 발생한 여유재원은 다음과 같은 방법으로 아동의 양육에 대한 지원을 위해 활용될 수 있도록 하였다. 구체적으로 배우자의 사망으로 인해 유족연금의 수급권이 발생하게 될 경우 별도로 첫째 아동의 양육경력에 대하여 전체 가입자 평균소득의 2배에 준하는 가산점이 주어지도록 하였다. 그리고 그 다음의 아동에 대해서는 매 1명당 평균소득의 1배에 상당하는 가산점이 부여되도록 하고 있다. 이러한 조치에 따라 최소한 아동 1명 이상을 양육한 경력을 가지고 있는 가정의 경우 유족연금은 종전보다 높은 수준으로 주어지는 것으로 나타나고 있다.

일반적으로 유족연금의 수급자에 대해서는 제한적인 범위 내에서만 근로소득이나 연금소득(일례로 당사자 자신의 노령연금)과의 병급이 허용되고 있다. 그러나 이러한 제한규정은 유족연금만으로는 정상적인 생계의 유지가 어려운 저소득 가정에게 있어서 특히 불리하게 적용되는 부작용이 발생하고 있다. 따라서 2001년의 연금개혁과 함께 유족연금의 병급제한규정 또한 근본적으로 바뀌게 되었다. 이에 따라 병급조

정의 대상은 종전의 근로소득과 연금소득에서 자산소득을 포함한 모든 종류의 소득원으로 확대되었다.

독일의 경우 개인의 소득이 법으로 정해진 소득상한선 이내에 있을 경우에만 완전한 유족연금이 지급되며, 그 이상을 초과하게 될 경우 급여의 감액이 이루어지게 된다. 그러나 이러한 규정은 과도한 사회보장의 혜택을 방지하고자 하는 취지의 당위성에도 불구하고, 개인의 근로동기를 제한하게 되고 개인별로 상이한 상황에 대한 고려 없이 일괄적으로 적용이 되도록 하는 문제점을 가지고 있다. 따라서 독일은 법으로 정해진 소득상한선에 추가적으로 ‘아동에 대한 소득공제(kinderbezogene Freibetrag)’를 합산하여 가구별로 소득상한선이 결정될 수 있도록 하고 있다. 이러한 규정의 적용에 따라 부양아동이 많은 가정의 경우 상대적으로 높은 소득상한선이 적용될 수 있게 됨으로써 유족연금의 감액이 없이 소득활동을 할 수 있는 여지가 확대될 수 있게 되었다.

제3절 독일의 일·가족 양립지원정책에 대한 종합평가와 우리나라에서의 시사점

1. 독일의 일·가족 양립지원정책에 대한 종합평가

다음의 [그림 6-12]는 국가별로 가족지원정책을 위해 지출한 총비용을 GDP와 대비하여 그 비율을 보여주고 있다. 그리고 이러한 비율은 다시 현금급여와 현물급여의 비중으로 구분하여 제시되고 있다.⁶¹⁾ 도표에 따르면 독일은 1998년 현재 GDP의 2.73%를 가족지원정책을 위해 활용을 하고 있으며, 비교대상 국가들 가운데 6위로서 중간의 위치

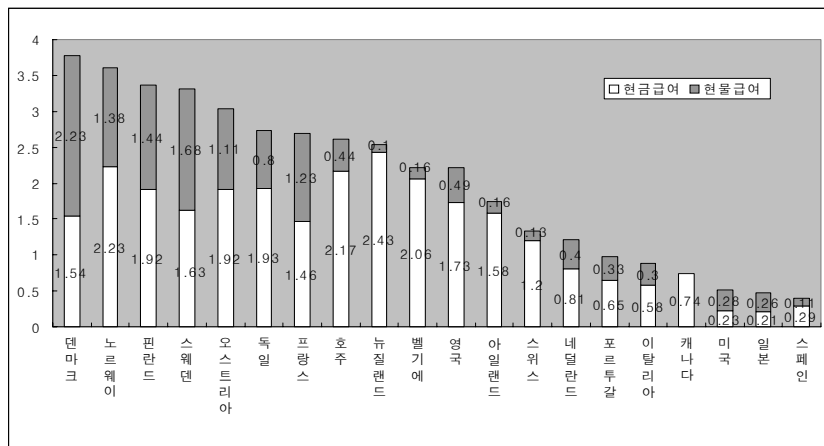
61) 이와 같은 통계의 집계에 있어서 가족정책의 일환으로 이루어지는 조세 특례규정(일례로 조세감면), 그리고 공공교육부문(일례로 무상교육을 통한 가정의 교육비 감면혜택) 등이 포함되지 않아 통계자료로서의 설명력이 다소 떨어지는 한계를 보이고 있음을 알려두고자 한다.

를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 이러한 비중이 매우 높은 국가에는 스칸디나비아 국가들과 오스트리아가 해당이 되고 있다. 특히 덴마크의 경우 GDP의 3.8%를 가족에 대한 정책적 지원을 목적으로 지출하고 있다.

다음으로 가족지원정책을 위한 소요재정을 현금급여와 현물급여로 구분하여 살펴볼 경우 국가별로 상당한 차이를 발견할 수 있다. 일례로 독일의 경우 현금급여와 현물급여의 비중이 각각 71%와 29%를 차지하여, 현금급여의 비중이 월등히 높다는 사실을 알 수 있다. 이러한 현상은 독일의 경우 현물급여의 상당부분을 차지하는 보육인프라에 대한 투자가 상대적으로 취약하게 이루어지게 된다는 사실을 반증해 주게 된다. 실제로 독일연방은행의 보고자료(2002)에 따르면 독일은 2000년의 경우 총 1,500억 EURO를 가족지원정책을 위해 지출을 하였으며, 이 중 보육인프라를 위한 투자는 74억 EURO로 전체 소요재원의 약 5% 수준에 불과한 것으로 조사되고 있다. 그리고 이러한 투자비율은 1990년대의 전기간에 걸쳐 별다른 변화없이 일정한 수준을 유지해 오고 있는 것으로 나타나고 있다.

이상의 내용을 종합해 보면 독일의 가족지원정책은 현금급여를 위주

[그림 6-12] 가족지원정책을 위한 재정지출의 GDP 대비 비율(1998년)



자료: OECD, Social Issues; OECD의 홈페이지 자료 참조.

로 운영이 되는 특성을 보이고 있다(Veil, 2003). 반면에 덴마크의 경우 가족지원정책을 위한 재정의 규모가 독일보다 월등히 높을 뿐만 아니라, 동시에 독일과는 달리 현물급여의 비중이 59%를 차지하고 있다. 이러한 현상에 힘입어 덴마크는 모든 연령계층의 아동들에게 보육의 기회를 권리로서 보장을 해주고 있다(Eichhorst und Thode, 2002). 뿐만 아니라 덴마크는 보육시설의 교육적 기능을 강화하기 위한 목적으로 부모의 자격요건을 관련 학문영역의 대졸자로 하고, 부모 1인당 아동수를 다른 국가들에 비해 낮은 수준으로 운영해 오고 있다.

다음의 <표 6-8>은 독일 일-가족 양립지원정책의 운영실적을 부문별로 정리하여 보여주고 있다. 먼저 노동시장의 상황을 일-가족 양립의 차원에서 평가해 보면 다음과 같다. 독일의 경우 일반 근로자의 주당 평균근로시간은 41.1시간으로 OECD 국가들 가운데 영국과 함께 가장 긴 근로시간을 유지하고 있는 국가에 해당이 된다. 일반적으로 근로시간이 과도하게 길 경우 기혼여성들은 일-가족의 양립에 애로를 겪게 될 수 있으므로 독일은 이러한 의미에서 불리한 상황에 놓여 있다고 판단해 볼 수 있다. 따라서 독일의 경우 전체 파트타임 근로자들 가운데 여성이 차지하는 비중이 상대적으로 높은 국가군에 속하고 있다는 사실은 일정부분 이상과 같은 요인에 기인하게 된다고 판단해 볼 수 있다. 그리고 독일에 있어서 파트타임 근로자들의 주당 평균근로시간은 18.4시간으로 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다. 이러한 현상은 무엇보다도 기혼여성들의 근로시간 확대유인을 제약하는 독일 특유의 부부합산과세제도와 경미한 근로제도의 작용으로 인해 나타나게 된 현상으로 평가를 해 볼 수 있다.

다음으로 기혼여성들이 직업활동과 가정에서의 역할을 병행할 수 있도록 하기 위해 선결적으로 해결해야 하는 과제로서 보육정책의 현황은 아래와 같이 평가를 해 볼 수 있다. 독일의 경우 3세 미만의 아동을 대상으로 하는 보육시설의 공급률이 OECD의 평균보다 현저하게 뒤떨어지는 문제를 보이고 있다. 이와 유사한 현상으로서 독일은 이미 앞서 [그림 6-9]에서 살펴본 바와 같이 모든 연령계층의 아동에 대한 전일제 보육기회의 보급률 또한 가장 낮은 국가군에 해당이 되고 있다.

〈표 6-8〉 일-가족 양립현황의 평가지표에 대한 국제비교

평가지표	독일의 수치	평 균 수 치	최고치	최저치
〈독일의 평가수치가 상대적으로 높은 항목〉				
전일제근로자의 주당 평균근로시간, 2000	41.1	39.0	41.1 (독일과 영국)	36.4 (덴마크)
가족지원제도에서 현금급여의 총액이 GDP에서 차지하는 비중, 1998	1.93	1.37	2.43 (뉴질랜드)	0.21 (일본)
아이가 없는 여성의 취업비율, 1999	67.3	61.9	85.2 (미국)	41.4 (스페인)
전체 파트타임 근로자 가운데 여성이 차지하는 비중, 2000	84.5	74.8	88.0 (오스트리아)	63.4 (핀란드)
평균소득의 100+67%를 획득하는 맞벌이가구에서의 한계세율, 2000	54.8	36.7	55.9 (벨기에)	18.6 (일본)
〈독일의 평가수치가 중간의 위치를 차지하고 있는 항목〉				
3~6세 아동에 대한 보육시설 공급률	78	75.3	99 (프랑스)	34 (일본)
가족지원제도에서 현금급여의 총액이 GDP에서 차지하는 비중, 1998	0.80	0.63	2.23 (덴마크)	0.10 (뉴질랜드)
여성의 파트타임 근로비율	33.9	30.4	58.1 (네덜란드)	14.0 (핀란드)
여성의 경제활동참가율, 1997~2001	62.8	64.4	76.3 (스웨덴)	45.4 (이탈리아)
여성의 취업률, 1997~2001	56.9	59.6	73.5 (노르웨이)	38.5 (이탈리아)
〈독일의 평가수치가 상대적으로 낮은 항목〉				
파트타임근로자의 주당 근로시간, 2000	18.4	20.4	23.51 (이탈리아)	17.5 (스페인)
3세 미만 아동에 대한 보육시설 공급률	10	27.4	64 (덴마크)	4 (오스트리아)
아이를 둔 부부가정에서 어머니의 취업률, 1999	51.4	58.4	71.8 (벨기에)	41.5 (스페인)
대졸학력을 소지한 어머니의 취업률, 1999	62.4	73.4	92.5 (포르투갈)	59.6 (스페인)
편부모가정에서 가장의 취업률, 1999	49.7	58.3	82.9 (포르투갈)	35.2 (아일랜드)
피부양자가 추가로 전일제근로를 하게 되었을 경우 순소득의 증가율	63	80	99 (미국)	54 (벨기에)

자료: Eichhorst und Thode, *Vereinbarkeit von Familie und Beruf-Benchmarking Deutschland Aktuell*, 2002.

마지막으로 독일은 앞서 <표 6-5>에서 살펴본 바와 같이 상대적으로 긴 법정 육아휴직기간을 제공하고 있다. 동시에 독일의 육아수당제도는 정책의 형태로 운영이 되고 있으며, 근로소득이 일정한 소득상한선을 초과하게 될 경우 급여가 감액 또는 중단이 되도록 하고 있다. 그러나 이와 같은 제도적 설계는 한편으로는 소득수준이 상대적으로 높은 남성의 육아휴직 참여동기를 억제하게 되며, 다른 한편으로는 기혼여성들의 근로유인에 부정적으로 작용하게 된다는 점에서 문제를 가지고 있다.

이상에서 살펴본 사항들을 기초로 하여 독일의 일-가족 양립지원정책을 종합적으로 평가해 보면, 독일의 위치는 OECD 국가들 가운데 비교적 낮은 수준을 차지하고 있다고 판단을 해 볼 수 있다. 이를 입증하는 사례로서 독일의 경우 아동을 부양하고 있는 어머니의 취업률이 학력이나 가구형태에 상관없이 OECD 국가들의 평균보다 현저하게 낮은 수준을 보이고 있다.

2. 독일의 일·가족 양립지원정책의 개혁동향이 우리나라에게 주는 시사점

독일은 전통적 가족모형과 그에 기반을 둔 성역할의 구분을 지지하는 대표적인 국가들 가운데 하나로 손꼽히고 있다. 이러한 이유로 인하여 독일의 경우 일·가족의 양립을 지원하기 위한 제반 사회경제적 시스템이나 정책들이 미발달되어 있으며, 그로 인한 결과로서 기혼여성들의 경우 경제활동참여에 상당한 제약을 받고 있다.

그러나 이상과 같은 전통적 가족모형에 대한 정책적 기초는 다음과 같은 요인들로 인하여 심각한 도전을 받고 있다. 대표적으로 먼저 여성들의 교육수준과 의식수준이 높아짐에 따라 경제적으로 독립된 삶과 사회참여의 의지가 꾸준히 증가해 오고 있다. 다음으로 가족구조의 변화와 가족 구성원간 연대성이 점차 약화되어 전통적 가족모형은 존립기반 자체를 위협받고 있다. 마지막으로 인구구조의 고령화 추세에 따라 인력수급의 불균형 문제와 사회복지재정의 취약성 문제가 점차 현

실화되고 있으며, 이러한 문제에 대처한 중요한 해결방안들 가운데 하나로써 여성인력의 활용방안이 유력하게 대두되고 있다.

독일의 가족정책은 제반 대내외적인 환경변화로 인하여 심각한 도전을 받고 있다. 그 가운데 하나로 일·가족 양립지원정책 또한 기본방향의 수정과 세부 제도들의 개선을 필요로 하고 있다. 독일의 일·가족 양립지원정책에 대한 연구는 다음과 같은 측면에서 우리나라에 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다. 무엇보다도 이미 관련 정책들이 성숙단계에 진입을 한 상태에 있는 스칸디나비아의 국가들과는 달리 독일의 경우 이러한 문제들은 여전히 중요한 정책현안으로 다루어지고 있다는 점이다. 그리고 그 과정에서 제도 개선의 최근 동향 그리고 사회적 논의의 틀이나 방향들은 그 자체로서 우리나라의 정책수립이나 제도의 개선에 현실감 있는 교훈을 제공해 줄 수 있을 것으로 생각된다.

앞서 제2장에서 살펴본 독일 일·가족 양립지원정책의 현황이나 문제점 그리고 개혁의 동향과 관련하여 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

첫째, 독일의 일·가족 양립지원정책은 현물 또는 서비스 급여보다는 현금급여의 비중이 월등히 높은 특징을 보이고 있다. 그러나 이러한 정책방향은 자원 활용의 비합리성은 물론 기혼여성에 대한 고용지원효과의 측면에서도 상대적으로 취약한 것으로 나타나고 있다. 따라서 우리나라의 경우 일·가족 양립지원정책의 기본적 개선방향은 보육시설 운영의 양적 확충과 질적 개선, 보육기회의 다양성과 보편성 제고 그리고 보육비용의 지원 확대 등을 중심으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

둘째, 독일의 모성보호는 임신·출산으로 인한 경제활동능력의 제약 문제와 소득공백의 문제를 지원해 주기 위해 운영이 되고 있다. 최근 관련 제도의 개혁동향을 살펴보면 근로여성의 보호규정과 급여의 수준은 가급적 현행과 같이 유지를 하도록 하고, 대신 다음과 같은 부분에 대한 방향의 수정이 논의되고 있다. 구체적으로 먼저 모성보호의 비용이 사회구성원 상호간 형평하게 분담될 수 있도록 하는 방향으로 제도

의 개선이 진행되어 오고 있다. 그리고 이는 여성들의 고용기회를 제고하는 데도 긍정적으로 작용을 할 수 있다는 점에서 우리나라의 경우에도 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다. 다음으로 산전·산후의 근로여성을 보호하기 위한 제반의 작업금지규정이 당사자인 여성이나 기업의 상황에 따라 유연하게 적용될 수 있도록 하는 방향으로 법의 개정이 진행되고 있다.

셋째, 독일의 육아휴직제도와 관련한 최근 제도개혁의 동향은 다음과 같은 점에서 우리나라에 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다. 구체적으로 먼저 육아휴직의 기간을 부부가 공동으로 활용할 수 있는 선택의 폭을 확대함으로써 일·가정의 양립에 있어서 부부간 역할분담의 유연성이 제고될 수 있도록 하였다는 점이다. 다음으로 부부가 동시에 육아휴직을 할 수 있도록 하고, 이 기간동안 부부 각자가 별도로 근로를 할 수 있는 시간의 폭을 대폭적으로 확대하였다는 점이다. 마지막으로 법정 육아휴직기간을 유보하여 추후에 활용을 할 수 있는 기회를 부여하였다는 점이다. 이상과 같은 제반의 정책적 노력은 무엇보다도 개인별로 육아시기와 근로시기가 서로 조화를 유지하면서 동시에 이루어질 수 있도록 지원하기 위한 의도를 가지고 있다는 점에서 우리나라의 경우 관련 정책의 수립과정에 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

넷째, 독일의 경우 육아의 기간동안 제공되는 육아수당은 전액 조세재원으로 충당되고 있다. 이러한 육아수당제도는 비록 보편성의 차원에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있으나, 운영과정에서 다음과 같은 문제점을 제기하고 있다. 무엇보다도 개인별로 소득수준에 상관없는 정액 형태의 급여 그리고 근로소득이 일정수준을 초과하게 될 경우 급여의 감액 또는 지급중지 규정의 적용 등은 남성근로자의 육아휴직신청을 억제하는 작용을 하고 있다. 이상과 같은 문제점을 감안해 볼 때 우리나라에서도 육아수당제도를 도입하게 될 경우 개인의 종전소득에 비례하는 급여가 제공될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이러한 점을 정책방향에 고려할 경우 육아수당제도는 독일과 같은 조세방식의 보편적 급여제도보다는 스웨덴과 같은 사회보험방식

의 급여제도(구체적으로 부모사회보험제도)가 비교우위성을 가질 수 있을 것으로 생각된다.

다섯째, 오늘날 독일의 경우 보육인프라의 미비(특히 3세 미만의 아동보육시설 그리고 방과후 교실)가 기혼여성의 경제활동을 제약하는 중요한 원인으로 지적되고 있다. 이러한 차원에서 볼 때 2004년 제정된 『보육시설 확충법』은 다음과 같은 측면에서 중요한 의의를 가지고 있다. 무엇보다도 미비한 보육시설의 확충, 보육의 다양성과 질적 향상을 목표로 하는 보육모제도의 개선과 교육기능의 강화방안 등은 우리나라의 경우에서도 마찬가지로 해당되는 현안과제이므로 독일의 정책 운영 경험은 그 자체로서 유익한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

여섯째, 과세의 단위가 부부가 되도록 하는 독일 특유의 ‘부부합산과세제도’는 기혼여성의 근로유인을 억제하는 중요한 요인으로 지적을 받고 있다. 그러나 이러한 과세제도의 개혁은 재정수입의 안정성, 조세부과의 형평성, 가족정책의 기능 그리고 근로동기의 부여 등을 종합적으로 감안하여 이루어져야 할 것으로 판단된다. 이 이외에도 사회보험제도의 보험료 부과방식이나 보험료 면제혜택의 제공방식 또한 기혼여성의 근로유인에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 신중한 제도의 운영을 필요로 하고 있다. 독일의 경우 육아기간에 대한 연금보험료의 면제혜택은 종전의 경우 근로를 하지 않거나 근로시간을 단축한 사람에게만 전적으로 제공이 될 수 있도록 함으로써 근로유인을 억제하는 부작용이 발생하였다. 이러한 문제에 대처하여 제도 규정의 개정을 통하여 개인별로 육아기간 동안 제공되는 연금인정점수와 근로를 통하여 별도로 확보하게 되는 연금점수의 합산이 가능하도록 하였다. 최근 우리나라에서도 육아기간에 대한 연금 크레딧제도의 도입논의가 활발하게 이루어져 오고 있으며, 그 과정에서 독일의 경험은 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

제 7 장

우리나라 자녀양육의 실태와 여성 취업

제1절 서론

산업사회의 발달과 산업구조의 변화로 인한 여성의 경제활동참가율 증가와 가족문화 및 자녀보육에 대한 인식의 변화 등은 자녀보육에 대한 가계의 부담을 가중하게 되었고, 이에 따라 교육 및 보육시설을 통한 자녀양육서비스에 대한 가계의 욕구는 급격히 증가하게 되었다. 정부에서는 그 욕구를 충족시키고자 교육부와 보건복지부를 중심으로 교육 및 보육시설을 확충하고 재정지원의 근거를 마련하는 등 관련정책을 추진해 왔는데, 그 결과로 가장 눈에 띄는 것이 보육시설수의 빠른 증가이다. 예컨대 영유아보육법이 제정된 이후인 1992년과 2003년의 보육시설수를 비교해 보면 1992년 4,513개소에서 2003년 12월 현재 24,142개소(자료: 중앙보육정보센터 URL: <http://www.educare.or.kr>)로 5.3배 증가한 것을 알 수 있다.

이 같은 보육시설의 양적인 증가는 부족한 자녀양육서비스 시설을 단기간에 확충하였다는 측면에서는 의의가 있으나, 그 내용에 있어서는 자녀양육에 대한 가계의 부담을 완화시킬 만한 성과를 내었다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 보육시설의 수는 증가하였으나 여성의 연령별 경제활동참가율은 여전히 자녀출산과 양육시기인 30~34세에 낮아지며, 육아부담이 여성 취업의 가장 주된 장애요인(통계청, 2002)이 되고 있을 뿐만 아

나라 육아지원대상 아동의 교육 및 보육시설 이용률이 낮은 수준이기 때문이다. 예컨대 최근 분석한 결과에 따르면, 육아지원대상아동이 있는 가구의 교육 및 보육시설 이용률은 평균 60.9%이고(김지경, 2004a), 부모가 직접 자녀를 양육하지 않고 시설이나 개인에 의한 양육서비스를 이용하는 비율은 71.6%, 이 중 64.0%만이 시설을 이용하며, 시설 중 보육시설 23.1%, 유치원 18.2%, 학원 15.0% 순으로 이용(서문희 외, 2002)하는 것으로 밝혀졌다. 여기에서 학원은 비록 보육시설이나 유아 교육시설은 아니지만 적지 않은 육아지원 대상 아동들이 이용하는 교육 및 보육시설의 대체재(김지경, 2004b; 변용찬, 2002)로 이해된다. 또한 연령별 시설이용률에 있어서는 2세 이하의 이용률이 14.1%이고, 3~5세 60.3%(보육 31.2%+유아교육 29.1%)이며, 만6~8세 아동의 75% 정도가 방과 후 학원을 이용(고령화 및 미래사회위원회, 2004)하는 것으로 집계된 바 있어 연령에 따라 교육 및 보육시설의 이용률 차이가 상당한 것을 알 수 있다. 특히 2세 이하 연령에서의 낮은 시설이용률은 어린 자녀를 맡길 수 있는 시설이 없다(서문희, 2002)는 보육시설 수요자의 의견이 줄지 않는 것과 같은 맥락에서 설명될 수 있을 것이다.

그렇다면 지난 10여 년간 보육시설이 지속적으로 증가하였음에도 불구하고 육아지원대상 아동의 교육 및 보육시설 이용률이 낮고, 가계의 보육시설에 대한 욕구가 충족되지 않는 이유는 무엇인가? 지난 10여 년간 국공립보육시설보다는 민간보육시설이 중심이 된 보육시장의 성장과 확대는 보육시장 구성에 있어 불균형을 초래하였다. 예컨대 2003년 12월 현재 전체 24,124개소 보육시설 중 국·공립보육시설과 직장보육시설은 각각 1,329개소(5.5%)와 236개소(1.0%)에 불과한 반면, 민간보육시설이나 가정보육시설은 각각 13,644개소(56.5%)와 8,933개소(37.0%)에 이르는 것으로 집계되었다. 정부의 지원을 받는 민간보육시설 중 법인시설(1,632개소:6.7%)의 비율을 국·공립시설과 함께 공공보육시설로 묶어 구분하더라도 공공보육시설과 민간시설 비율의 불균형(12.2%:87.8%)은 심각한 수준이다(자료: 중앙보육정보센터 URL: <http://www.educare.or.kr>). 이처럼 민간개인시설이 급격하게 증가하게 된 것은 정부가 보육시설 확충사업을 전개하면서 재정의 한계를 극복하고자

국민연금기금을 민간보육시설에 대한 용자사업에 이용한 데에 상당부분 기인하는 것으로 평가된다(변용찬, 2002).

정부는 교육 및 보육예산의 상당부분을 공공보육시설의 인건비와 운영비 그리고 시설을 이용하는 아동의 이용료 등의 형태로 교육 및 보육시설을 통하여 간접적으로 지원하고 있다. 즉 시설의 이용료지원 또는 시설종사자의 인건비나 시설기능보강 등의 지원이다(고령화 및 미래사회위원회, 2004; 나정·서문희·유희정·박기백·2003; 서문희·임유경·박애리, 2002). 특히 2003년과 2004년 사이에 보육과 유아교육에 대한 정부의 예산 중 60~80%가 국공립시설의 인건비와 시설기능보강에 사용되는 등(고령화 및 미래사회위원회, 2004), 정부 지원예산의 대부분은 시설지원에 집중되어 있다. 정부의 지원을 받는 공공보육시설은 농어촌이나 도시 저소득층지역에 우선 설립되어야 하고, 2세 미만의 영아나 장애아의 전담보육, 시간제보육이나 야간연장, 24시간반, 휴일반 등 다양한 형태의 보육서비스를 적극적으로 제공하여야 한다. 그러나 현재 공공보육시설이 수행하는 기능은 민간보육시설과 차별화가 이루어지지 않고 있어 오히려 민간보육시설 관련자들로부터 형평성의 문제가 제기되고 있는 실정이다. 한 가지 주목할 것은 국·공립보육시설을 이용하는 아동가구의 경제적 특성을 살펴본 결과, 상류층 2.0%, 중산층 44.3%, 중하류층 32.4%, 저소득층 21.3%(임유경, 2002)로 과반수에 가까운 아동이 중산층 이상이라는 사실이다. 이는 곧 취약계층 아동을 우선적으로 지원하고자 하는 국·공립시설의 최소한의 역할이 제대로 이루어지지 않아 지원받아야 할 가계가 적지 않은 보육비를 지출하게 될 가능성이 있음을 시사한다. 또한 국·공립보육시설의 수가 상대적으로 매우 적기 때문에 주거지와 근접한 민간보육시설을 우선 선택하여 이용할 가능성도 높을 것으로 짐작된다. 이처럼 시설을 통한 정부의 보육비 지원이 지원대상 아동에게 효과적으로 전달되지 않는 문제로 인하여 한편에서는 향후 정부의 보육비지원이 아동에게 직접 지원될 수 있는 체제로 바뀌어야 한다는 의견이 전개되고 있다. 이와 같은 문제점을 인식한 정부는 2008년까지 만 5세아 무상교육 및 보육을 대통령령이 정하는 바에 따라 저소득층과 농어촌지역부터 단계적으로 확대적용하고, 보육료에

대한 가계부담을 평균 50% 수준까지 경감될 수 있도록 지원하되, 소득 수준별 차등 지원하고자 하는 계획을 세우고 있다(개정영유아보육법 제 34조; 고령화 및 미래사회위원회, 2004).

시설을 통한 정부의 지원이 육아지원정책 대상 아동의 교육 및 보육의 기회를 확대하여 인구의 자질을 향상시키고, 가계의 육아비용 및 양육부담을 경감함과 동시에 여성의 취업률을 제고하기 위해서는 지원 대상 아동들의 시설이용과 그에 따른 지출비용에 대한 파악이 이전에 비해 보다 구체적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다. 즉 어떠한 가구의 자녀가 시설을 이용하고, 주로 몇 세 연령의 아동들이 시설을 이용하며, 자녀양육부담의 해소를 위하여 취업모들이 시설을 이용하는지에 관련된 정보와, 자녀의 시설이용에 대해 어느 정도의 비용을 지출하고 있는지 등 이용여부와, 지출금액에 영향을 미치는 가구와 어머니 특성 그리고 자녀특성 등을 면밀히 살펴볼 필요가 있다는 것이다. 왜냐하면 가구의 소득수준이 저소득층에 해당되는가의 여부 및 어머니의 취업여부가 시설을 이용하는 아동에 대한 정부의 보육료지원 결정의 기준이 되고, 정부의 재정지원이 집중되는 국공립시설의 이용에 있어 이들 기준이 우선 고려되기 때문이다. 또한 자녀의 연령에 따라 이용 가능성 및 이용여부 그리고 이용하는 시설의 종류가 달라질 수밖에 없기 때문이다.

비단 저소득층의 문제만이 아니라 정부의 지원을 받지 못하여 이용료가 국·공립시설에 비해 높을 수밖에 없는 민간보육시설의 수가 보육시장에 절대적으로 많고, 유치원이나 어린이집 등의 시설에서 적게는 1~2가지, 많게는 7가지 이상의 별도의 비용을 부담해야 하는 특별 프로그램(영어, 미술, 체육 등)들이 운영되고 있는 것(나정·서문희·유희정·박기백, 2003; 이기숙·장영희·정미라·홍용희, 2001)을 고려하면 자녀의 보육시설 이용에 따른 실제 가계의 지출비용은 정부가 예측하고 있는 수준보다 많을 것으로 짐작된다. 따라서 정부가 보육비 지원을 어떠한 방식으로 전달해야만 가장 효과적일 것인가에 대한 논의와 더불어 정부가 보육비를 어느 정도 지원하는 것이 실제로 가계가 지출해야 하는 비용의 부담을 덜어줄 수 있을지에 대한 고민도

함께 이루어져야 할 것으로 보인다. 정부의 보육비 지원에 대한 적정수준을 결정하는 데 있어 교육 및 보육시설에 대한 이용수준은 우선적으로 고려되어야 할 뿐만 아니라, 자녀의 교육 및 보육시설 이용으로 인한 가계의 지출비용과 그에 따른 경제적 부담의 정도도 함께 파악되어야 한다. 중요한 것은 교육 및 보육시설에 대한 이용수준을 파악하는 데 있어 교육 및 보육시설의 대체제가 될 수 있는 ‘학원’이 함께 고려되어야 하고, 교육 및 보육의 대상을 영유아로 한정하기보다는 초등학교 저학년 이하의 아동보육까지도 포함되어야 한다는 사실이다. 왜냐하면 우리나라 영유아의 상당 비율이 교육 및 보육시설로서 학원을 이용하고 있어 이를 제외하고 시설의 이용정도를 파악한다면, 교육 및 보육시설에 대한 실제적인 보육현황을 파악하거나 현실적인 보육수요를 예측하는 데 오류를 범할 수 있기 때문이다. 또한 영유아와 더불어 초등학교 저학년 연령층의 아동들도 안전한 보호와 적절한 교육의 내용이 있는 방과 후 시간을 보낼 수 있도록 하는 사회장치가 필요한 대상이기 때문에 ‘자녀보육’을 논의하는 데 포함되어야 한다.

이에 본 연구에서는 정부의 육아정책에 대한 방향이 정립되고 시설을 중심으로 한 보육재정지원이 확대기에 들어선 현 시점에서 초등학교 3학년 이하 자녀가 있는 가구를 대상으로 자녀의 교육 및 보육시설 이용률을 살펴보고, 자녀의 시설이용으로 인하여 가계가 월평균 지출하는 지출비용을 분석함으로써 정부가 가계의 보육비 지출정도를 파악하고 향후 자녀 보육비 지원수준과 관련된 현 정책을 보완하거나 관련 정책을 수립하는 데 보다 구체적인 정보를 제공하고자 한다. 아울러 육아지원 대상인 초등학교 3학년 이하 아동의 교육 및 보육시설 이용여부와 지출비용에 영향을 미치는 요인을 가구특성과 어머니특성별로 비교하고, 자녀연령별로 나누어 시설이용 여부와 지출비용을 파악하고자 하며, 교육 및 보육시설의 이용여부와 지출비용에 영향을 미치는 요인을 모델분석을 통하여 체계적으로 분석함으로써 시설이용의 촉진에 필요한 전략을 수립하고 정부의 보육료 지원비용의 적정 수준을 결정하는 데 필요한 기초정보를 제공하고자 한다.

제2절 관련연구의 검토

가계의 자녀양육의 부담을 완화하고자 정부가 교육 및 보육시설을 통하여 지원하는 지원비는 자녀가 이용하고 있는 시설이 국공립시설인지의 여부와 가계의 소득수준 그리고 어머니의 취업여부에 따라 지급되고 있고, 지원되는 금액의 수준도 달라진다. 즉 정부가 시설에 지원하는 시설종사자의 인건비와 시설의 기능보강비는 국공립시설에만 지원되어 국공립시설을 이용하는 아동은 가계의 소득수준에 관계없이 국가의 지원을 받는 반면, 민간시설을 이용하는 아동에게는 이러한 혜택이 없다(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2004). 또 취학 직전 5세 아동에 대한 이용료 전액지원은 최저생계비 수혜대상이 되는 절대빈곤층 가구의 자녀와 농어촌 지역의 아동에 대해서 선별적으로 이루어지고 있으며, 국공립 시설의 이용에 있어서는 저소득층과 취업모 자녀가 우선적으로 이용할 수 있도록 하고 있다(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2004; 영유아보육법 제 28조; 나정·서문희·유희정·박기백, 2003; 서문희·임유경·박애리, 2002; 교육인적자원부, 2002; 보건복지부, 2002). 이와 같이 소득과 어머니의 취업상태 등을 비롯한 지원 대상아동 가구의 사회·인구학적 특징은 시설의 이용과 지출비용에 주된 영향요인이 된다.

어린 자녀의 교육 및 보육과 관련된 선행연구들(김지경, 2004a; 나정 외, 2003; 통계청, 2002; 서문희 외, 2002; 서문희, 2001; 김승권·조애저, 2000; 서문희·임상현·임유경, 2000; Piecy, Collins & Kreader, 1999; OECD, 1999; NICHD, 1997; Casper, 1995; Akinson, 1994; Hofferth & Kisker, 1991; Butler, Brigham & Schultheiss, 1991)에서 밝혀진 교육 및 보육시설 이용의 영향 요인은 크게 가구, 어머니, 그리고 자녀의 특징으로 요약된다.

우선 가구의 특징으로는 가구의 형태와 지역, 그리고 소득수준이 대표적인 영향요인으로 밝혀졌다. 가구의 형태에 있어서는 가족 내의 조

모 등 대체인력이 있을 경우 보육시설 이용률 및 이용시간이 줄어드는 것으로 나타났다(통계청, 2002; 서문희, 2001). 이는 보육기관의 이용이 자녀보육을 맡아 줄 수 있는 가족 내의 조력자가 없을 경우 차선택으로 선택되고 있음을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 가족 내의 조력자가 있을 가능성은 핵가족인 경우보다는 비핵가족인 경우가 더 높을 것이다. 거주하는 지역에 있어서는 서울지역의 이용률이 68.6%로 가장 높고 도 지역이 57.1%로 가장 낮으며, 서울과 서울 이외 지역의 차이는 상당하나, 광역시를 비롯한 서울 이외 지역들의 차이는 크지 않은 것으로 밝혀졌다(김지경, 2004b). 또 동부에 비해 읍·면 거주 가구 자녀의 이용률이 높고(서문희, 2001), 특히 대도시와 중·소도시에 거주하는 경우에는 유치원의 이용률이 높은 반면, 읍·면지역에 거주하는 경우는 보육시설의 이용률이 유치원의 이용률보다 높은 것으로 보고된 바 있다(서문희 외, 2002; 나정 외, 2000). 이는 지난 10여년간 민간보육시설을 중심으로 한 보육시설의 증가가 서울지역을 중심으로 교육 및 보육시장이 확대되고 성장하였다는 것에서 기인하는 결과라 할 수 있다(김지경, 2004b). 가구의 소득수준에 있어서는 육아지원대상 자녀수 대비 시설을 이용하는 자녀수의 비율로 산출한 가구단위 이용률에는 가구의 소득이 부(-)적인 영향을 미쳐 소득수준이 높을수록 가구의 시설이용률은 낮아지는 것으로 밝혀진 결과(김지경, 2004b)가 있으나, 개별 자녀단위에서 시설의 이용여부를 분석한 결과(김지경, 2004a; 서문희 외, 2002; 서문희 2001; Piecy, et al., 1999)에서는 소득수준이 높을수록 시설을 이용할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 뿐만 아니라 월평균 소득이 100만원 미만인 가구의 보육시설 이용률이 높게 나타나는 것을 비롯하여 대체로 소득수준이 낮은 가구의 보육시설 이용률이 높은 반면, 소득수준이 350만원 이상 가구에서는 유치원이용률이 보육시설의 이용률보다 높으며 학원의 이용은 소득수준과 비례(서문희, 외, 2002; 서문희, 2001)하는 것으로 분석된 결과도 있다. 이는 보육시설보다는 유치원에서 별도의 비용을 지출하는 영어, 음악, 체육 등과 같은 특별활동프로그램이 활성화되어 있다는 사실을 고려해 볼 때, 유치원이 상대적으로 많은 부가적인 비용을 수반하기 때문인 것으로 해

석할 수 있다. 따라서 아동이 이용하는 시설에 따라 지출하는 실제 비용에 차이가 있을 것이며, 자녀가 이용하는 시설은 연령에 영향을 받을 수밖에 없고, 어머니의 취업여부에 따라 이용하는 시간과 그에 따른 비용도 차이가 있을 것으로 생각된다. 한편 영유아들이 이용하는 학원은 보육의 성격으로 보아야 한다는 연구결과(김지경, 2004a)가 있어 이에 대해서는 보다 면밀한 분석과 논의가 있어야 할 것으로 보인다.

둘째, 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 영향을 미치는 주요한 어머니의 특징은 교육수준과 취업여부이다. 미국의 경우는 어머니의 교육수준이 높을수록 시설보육을 선호하고(Piecy, et al., 1999), 비공식보육 이용자 중에서는 친인척 보육을 이용하는 사람들보다 그렇지 않은 사람들이 상대적으로 교육수준이 높은 것으로 나타났다(Casper, 1995). 이와는 달리 우리나라의 경우는 보육시설 이용에 있어 어머니의 학력이 중졸 이하인 경우에 자녀의 보육시설 이용률이 높고, 유치원의 이용에 있어서는 어머니의 학력이 높을수록 자녀의 이용률이 높은 것으로 밝혀졌다(서문희, 2001). 그러나 유치원 이용에 있어서는 어머니가 중졸이하인 경우 자녀가 공립유치원을 이용하는 비율이 높은 것으로 나타났다(나정 외, 2000). 이는 미국의 경우와는 달리 시설보육에 대한 질적인 수준이 보장되지 않고 신뢰가 정착되지 않은 우리나라의 상황에서 학력수준이 높은 어머니들이 시설보육을 기피하는 성향이 강하고, 별도의 교육프로그램이 활성화되어 있는 유치원 이용에 대해서는 선호가 강한 것으로 해석할 수 있다.

한편 어머니가 취업을 하였을 경우 자녀의 보육시설 이용시간이 길고(서문희, 2001; 나정 외, 2000; 서문희 외, 2000), 어머니의 취업시간이 길수록 보육을 이용하는 비율이 높아 자녀가 국립보육시설을 이용하는 어머니의 39.7%가 전일제 취업을 하고 있는 것으로 나타났다(서문희 외, 2000). 또 어머니의 취업은 자녀의 보육시설이나 학원이용에 정(+)의 영향을 미쳐 취업도 자녀의 보육시설이나 학원의 이용가능성은 높으나, 유치원의 이용에는 어머니의 취업여부가 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 결과(김지경, 2004a)도 있다. 이는 가정내 조

력자도 없으면서 취업활동을 해야 하는 취업모의 자녀들이 국공립보육시설을 가장 많이 이용하고, 어머니의 취업여부는 자녀가 이용하는 교육 및 보육시설의 종류에도 영향을 미치는 주요한 요인이 됨을 의미한다.

셋째, 자녀특징으로는 자녀의 연령이 영향을 미치는 요인인데, 자녀 나이가 많을수록 시설을 이용할 가능성이 높고(김지경, 2004a), 자녀가 3세 미만이면 가족이나 친인척 또는 가까운 이웃에 의한 가정내 보육을 선호하고, 3세 이상이면 시설보육을 선호하는 경향이 있으며, 자녀 연령이 어릴수록 유치원보다는 보육시설을 이용하고, 연령이 많을수록 유치원을 이용하는 것으로 밝혀졌다(서문희, 2001). 이는 어린 자녀일수록 가족내 보육에 대한 높은 선호가 있기 때문이기도 하며, 보육시설에서도 교사 1인당 돌보아 줄 수 있는 영유아의 수가 어린 영아보다는 유아가 더 많아 영아를 시설에서 기피하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 또한 취학연령에 가까운 자녀에 대해서는 학교생활의 선행학습이 이루어질 수 있는 유치원을 선호하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

제3절 분석자료 및 분석방법

1. 분석자료

본 분석의 자료는 한국노동패널(Korea Labor and Income Panel Study: 이하 KLIPS) 5차년도(2002년) 자료이다. KLIPS에서는 조사대상 가구에 재수생 이하 자녀의 유무를 묻고, 재수생 이하 자녀가 있는 가구의 모든 개별 자녀마다 자녀의 사교육 및 보육시설 이용여부와 이용하는 기관의 수 및 종류 등을 조사하고 있다. 여기서 조사되는 사교육 및 보육시설은 ① 학원, ② 개인 및 그룹과외, ③ 학습지, ④ 방과 후 교내보충, ⑤ 방과 후 교실, ⑥ 국공립어린이집, ⑦ 민간어린이집, ⑧ 놀이방, ⑨ 직장보육시설, ⑩ 보육까지 맡아주는 유치원, ⑪ 일반유치원, ⑫ 기타를 포함하고 있으며, 가구의 해당연령의 모든 자녀들이 ①~⑫의 교육

및 보육을 이용하는지의 여부와, 자녀마다 이용하고 있는 사교육 또는 보육내용이 무엇이고 월평균 얼마를 지출하는가에 대해 최대 다섯 종류까지 측정하고 있다. 따라서 개별 자녀마다 교육 및 보육시설의 이용여부와 자녀당 월평균 지출비용을 산출할 수 있을 뿐만 아니라, 이용하는 교육 및 보육 시설별로 나누어 분석할 수 있는 상세하고 풍부한 정보를 가지고 있다. 무엇보다도 가구단위로 산출하기 어려웠던 교육 및 보육시설에 따른 가계의 총지출 비용을 자녀별 지출금액의 총합을 통하여 실제적인 가계의 지출금액을 산출할 수 있으므로 본 연구를 수행하는 데 매우 유용한 자료가 된다.

본 분석에서는 KLIPS 5차년도(2002년)에 조사한 4,298가구 중 초등학교 3학년 이하 자녀가 있는 1,171가구를 분석대상으로 하고, 이들 가구의 자녀들이 이용하는 개인 및 그룹과외와 학습지, 그리고 방과 후 교내보충을 제외한 ① 학원, ⑤ 방과 후 교실, ⑥ 국공립어린이집, ⑦ 민간어린이집, ⑧ 놀이방, ⑨ 직장보육시설, ⑩ 보육까지 맡아주는 유치원, ⑪ 정규유치원, ⑫ 기타의 이용을 자녀의 ‘교육 및 보육시설’의 이용으로 정의하고, 초등학교 3학년 자녀수(B) 대비 교육 및 보육시설을 이용하는 자녀수(A)의 비율(A/B)을 ‘가구의 교육 및 보육시설 이용률’로 산출하였다. 또한 각 자녀들마다 교육 및 보육시설을 이용함에 따라 가계가 지출하고 있는 월평균 금액의 총합을 ‘가계의 지출비용’으로 산출하였다. 또한 초등학교 3학년 이하 자녀 1,721명을 분석대상으로, 각 자녀들마다 교육 및 보육시설의 이용에 지출되는 월평균 지출금액의 총합을 ‘1인당 지출비용’으로 산출하였다. 한 자녀가 여러 시설 이용하는 경우의 1인당 지출비용은 각 시설에 대한 이용료를 합산하였다. 아울러 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 지출비용에 대한 가계의 부담정도는 ‘전혀 부담되지 않음(1)’에서 ‘매우 부담됨(5)’까지 5점 척도로 측정하였다.

2. 분석방법 및 분석변수

본 연구에서는 가구의 교육 및 보육시설 이용률과 지출비용, 자녀의

교육 및 보육시설 이용여부와 지출비용을 가구특징 및 어머니 특징에 따라 어떠한 차이가 있는가를 살펴보고, 자녀연령별 교육 및 보육시설 이용유형 및 지출비용, 그리고 지출비용에 따른 가계의 경제적 부담정도를 파악하기 위하여 기술통계분석을 하였다. 또한 가구의 시설이용률 및 가구 총지출비용에 영향을 미치는 요인과 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부 및 1인당 지출비용에 영향을 미치는 요인, 그리고 자녀가 이용하는 시설의 유형에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 다음의 세 가지 모델을 사용하였다.

첫째, 가구의 시설이용률 및 총지출비용에 영향을 미치는 요인은 Censored normal regression 모델을 사용하여 분석하였다. Censored normal regression 모델은 종속변수가 양적인 변수이나 일정한 영역에서는 관측될 수 없어 제한된(예를 들어 0) 값만을 갖는 경우에 적용되는 제한적 종속변수모델(limited dependent variables model) 가운데 하나(Maddala, 1992)로 Tobit model 이라고도 한다.

본 연구의 분석모델에서의 종속변수 Y 는 ‘가계의 교육 및 보육시설 이용률’과 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 ‘가계의 총지출비용’이다. Censored normal regression 모델에서는 이용률과 지출비용이 ‘0’인 가구들도 포함되어 분석된다. 본 연구의 전체 분석대상 1,171(100.0%)가구 중에서 교육 및 보육시설을 이용하는 자녀가 있는 가구는 797(68.1%)이고, 이용하는 자녀가 없는 가구는 384(39.1%)로 가구의 교육 및 보육시설 이용률과 지출비용에 있어서 ‘0(zero)’의 값을 갖는 가구는 39.1% 정도이다. 따라서 본 연구의 분석 자료는 왼쪽절단(left-censored)된 형태이며, 다음과 같은 표식으로 나타낼 수 있다.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_i X_i + \mu_i \quad \text{if } Y_i^* > 0 \\ = 0 \quad \text{if } Y_i^* \leq 0$$

즉 식에서 $Y_i^* > 0$ 경우는 가구의 교육 및 보육시설 이용률과 지출비용이 0보다 큰 값을 갖는 관찰 가능한 경우이고, $Y_i^* \leq 0$ 의 경우는 교육 및 보육시설을 이용하는 자녀가 없어 이용률과 지출비용이 없는 절단된

〈표 7-1〉 분석변수의 조작적 정의: Censored normal regression 모델

		변수설명	변수값
독립 변수	가변수	초등학교 3학년 이하 자녀수 어머니 학력 어머니 취업여부 거주지역 가족형태	2명 이상(1명:0) 전문대졸 이상: 1(고졸 이하: 0) 취업: 1(미취업: 0) 서울: 1(서울 이외 지역: 0) 비핵가족: 1(핵가족: 0)
	연속변수	어머니 연령 가구원수 가구소득	어머니의 만 나이 총가구원수 월평균 가구총소득의 자연로그값
종속 변수	이용률	가계의 교육 및 보육시설 이용률	초등학교 3학년 이하 자녀수 대비(B) 교육 및 보육시설 이용자녀수(A)의 비율
	지출비용	자녀의 교육 및 보육시설이용에 따른 가계의 지출비용	자녀별 지출비용의 총합산금액

경우이다. 이와 같은 모델에서 분석될 설명변수는 선행연구에 근거하여 가구특징과 어머니의 특징이 반영되었고, <표 7-1>에 제시한 바와 같다.

둘째, 자녀연령별 시설의 이용여부 및 1인당 지출비용에 영향을 미치는 요인은 Heckman의 Selection Bias Corrected Regression(Heckit: 이하 SBCR) 모델을 사용하여 분석하였다. SBCR(Heckit) 모델은 2단계 OLS(Ordinary Least Squares) 기법으로, 육아지원대상 아동의 교육 및 보육시설 이용여부와 시설이용에 따른 1인당 지출비용의 결정과정을 별도의 함수로 추정한다. 즉 시설이용 여부를 종속변수로 한 1단계의 Probit 모델 분석에서 얻은 하나의 추정치 mills ratio를 두 번째 단계인 회귀분석에서 부가적인 독립변수로 사용하여 선택편의의 문제를 수정한 회귀분석으로써 1인당 지출비를 추정하는 것이다.

이러한 SBCR(Heckit) 모델은 시설이용 여부의 결정과정과 보육비 지출량 결정과정을 각각의 특성에 따른 다른 변수들로 설명할 수 있다는 점과 단순한 회귀분석을 이용해서 표본 선택에 따른 편의를 수정한 추정치를 구할 수 있다는 장점이 있다.

분석모델의 종속변수는 앞서 언급한 바와 같이 1단계와 2단계의 종속변수가 다른데, 1단계 Probit 모델의 종속변수는 교육 및 보육시설을 이용하는 경우는 '1', 그렇지 않으면 '0'으로 설정하였고, 2단계 OLS분석의 종속변수는 자녀 1인 지출금액이다.

〈표 7-2〉 분석변수의 조작적 정의: SBCR(Selection Bias Corrected Regression) 모델

		변수	1단계 프로빗 분석	2단계 회귀분석
독립 변수	가변수	자녀연령	만 2세 이하: 1 만 3~5세: 2 (만 6세 이상: 0)	1단계와 동일
		초등학교 3학년 이하 자녀수	(1명: 0) 2명 이상	1단계와 동일
		어머니 학력	(고졸 이하=0) 전문대졸 이상=1	1단계와 동일
		어머니 취업여부	취업: 1 (미취업=0)	1단계와 동일
		거주지역	서울: 1 (그 외 지역: 0)	1단계와 동일
		가족형태	비핵가족: 1 (핵가족: 0)	1단계와 동일
		주된 이용시설 종류	-	학원: 1 (어린이집: 0) 유치원: 2 그 외 기관: 3
	연속변수	어머니 연령	어머니의 만 나이	1단계와 동일
		가구원수	총가구원수	1단계와 동일
		가구소득	월평균 가구총소득의 자연로그값	1단계와 동일
종속 변수	가변수	교육 및 보육시설 이용여부	이용함: 1 (이용 안함: 0)	-
	연속변수	월평균 자녀 1인당 지출비용	-	자녀 1인당 교육 및 보육시설이용에 따른 월평균 총지출비용

독립변수는 선행연구에 근거하여 <표 7-2>에 제시한 바와 같이 1단계 Probit모델에 자녀의 연령, 초등학교 3학년 이하 자녀수, 어머니 학력, 어머니 취업여부, 거주지역, 가족형태가 가변수로, 어머니 연령과 가구원수 그리고 가구의 월평균 총소득의 자연로그값이 연속변수로 분석되었다. 시설이용자만을 대상으로 하는 2단계 OLS모델에서는 추가적으로 이용하는 시설의 종류가 어린이집 이용의 경우를 준거로 하여 학원, 유치원, 그 외 시설로 나뉘어 가변수 형태로 분석되었다.

셋째, 자녀가 이용하는 시설유형에 영향을 미치는 요인은 다항로짓(Multinomial Logit) 모형을 사용하여 분석하였다. 다항로짓 모형에서는 시설을 이용하지 않는 경우($j=5$)를 준거집단으로 하여 학원을 이용하는 경우($j=1$), 어린이집을 이용하는 경우($j=2$), 유치원을 이용하는 경우($j=3$), 그리고 그 외 시설을 이용하는 경우($J=4$)로 나누어진다.

예컨대 모델에서 설명변수의 변수값이 i 라고 할 때, 학원을 이용할 가능성은

$\text{logit}_1 = \log[\pi_1/\pi_5]$ 로 나타낼 수 있다. 어린이집을 선택할 가능성은 $\text{logit}_2 = \log[\pi_2/\pi_5]$ 로 나타낼 수 있다. 유치원을 선택할 가능성은 $\text{logit}_3 = \log[\pi_3/\pi_5]$ 로 나타낼 수 있다. 그 외 시설을 선택할 가능성은 $\text{logit}_4 = \log[\pi_4/\pi_5]$ 로 나타낼 수 있다.

이와 같은 다항로짓 분석으로 추론하고자 하는 모델은

$$\text{logit}_{ik} = \alpha_{ik} + \sum \beta_k x_{ik}$$

이다. 여기서 α_{ik} 는 상수항의 모수(parameter)이며 β_k 는 회귀계수(regression parameter)이다. 이와 같은 모델에서 분석될 설명변수는 선행연구에 근거하여 가구특성, 어머니특성, 자녀특성변수가 반영되었고 <표 7-3>에 제시한 바와 같다.

〈표 7-3〉 분석변수의 조작적 정의: 다항로짓(Multinomial Logit Analysis) 모델

		변수유형	다항로짓 분석
독립 변수	가변수	자녀연령 초등학교 3학년 이하 자녀수 어머니 학력 어머니 취업여부 거주지역 가족형태	만 2세 이하: 1 만 3~5세: 2 (만 6세 이상: 0) (1명: 0) 2명 이상 (고졸 이하=0) 전문대졸 이상=1 취업: 1 (미취업=0) 서울: 1 (그 외 지역: 0) 비핵가족: 1 (핵가족: 0)
	연속변수	어머니 연령 가구원수 가구소득	어머니의 만 나이 총 가구원수 월평균 가구총소득의 자연로그값
종속 변수	범주변수	주된 이용기관의 종류	학원: 1 어린이집: 2 유치원: 3 그 외: 4 (이용 안함: 0)

제4절 분석결과

1. 가구의 교육 및 보육시설 이용률

가. 가구 및 어머니 특성에 따른 이용률

여기에서는 가구 및 어머니의 특성이 가구의 교육 및 보육시설 이용률에 어떠한 영향을 미치는가를 체계적으로 분석하였다. 먼저 가구 및

어머니 특징에 따른 이용률 차이를 중심으로 <표 7-4>와 <표 7-5>에 제시한 기초분석의 결과를 기술하였다.

<표 7-4>에 정리되어 있는 가구특성에 따른 가구의 교육 및 보육시설 이용률을 살펴보면 가구의 초등학교 3학년 이하 자녀수로 구분할 경우 자녀수가 2명인 가구의 이용률이 67.4%로 가장 높았다. 가구원수로 구분할 경우 4명의 가구원이 있는 가구의 경우가 72.6%의 높은 이용률을 보였다. 또 가구내 취업자 수로 구분하면 취업자 수가 2명인 가구의 이용비율이 62.6%로 가장 높았으나, 취업자 수가 3명인 가구의 경우에도 61.1%로 높아 취업자 수가 2명인 가구와 3명인 가구의 이용률에 큰 차이가 없었다. 그러나 취업자 수가 1명인 가구의 이용률은 35.6%로 취업자가 2명 이상인 가구의 이용률에 비해 매우 낮다.

가구의 취업자 수가 상대적으로 적다는 것은 가계의 근로소득원의 수가 적다는 것을 의미하며, 결국 월평균 가구총소득에의 차이로 이어질 가능성이 있다. 그렇다면 월평균 가구총소득에 따른 이용률은 어떠한가? 5가지 범주로 소득수준을 나누어 이용률을 제시한 가구소득수준별 이용률을 살펴보면, 소득수준이 높을수록 이용률이 높아 월평균 100만원 미만의 소득수준을 갖는 가구의 이용률은 47.6%인 데 반해, 월평균 소득이 500만원 이상인 가구의 이용률은 73.1%로 그 차이가 25.5%p에 달하는 것으로 나타났다. 또한 거주지역별 비교를 살펴보면 서울지역의 이용률이 68.6%로 가장 높고 도 지역이 57.1%로 가장 낮으며, 서울과 서울 이외 지역의 차이는 상당하나, 광역시를 비롯한 서울 이외 지역들의 차이는 크지 않은 것으로 밝혀졌다.

<표 7-5>에서는 조사가구에 어머니가 동거하지 않는 28가구가 제외된 1,143가구를 대상으로 어머니의 연령, 교육수준, 취업상태에 따른 이용률을 비교하였다. 먼저 세 범주로 구분된 어머니의 연령에 따른 이용률을 살펴보면 어머니가 30대인 가구의 이용률이 70.6%로 가장 높았으며, 40대 61.9%, 20대 33.2%로 나타났다. 어머니의 교육수준에 따른 이용률을 살펴보면 어머니가 고졸학력인 가구의 이용률이 65.0%로 가장 높으며, 전반적으로 고졸 이하의 경우가 전문대졸 이상의 경우보다 이용률이 높게 나타났다. 어머니의 취업여부는 선행연구들(서문

〈표 7-4〉 가구특성에 따른 가계의 교육 및 보육시설 이용률

(단위: 가구, %)

	범 주	사례수(비율)	이용률	F-검정통계량
초등3 이하 자녀수	1명	661(56.5)	56.3	8.52***
	2명	471(40.2)	67.4	
	3명	39(3.3)	60.7	
가구원수	3명 이하	295(25.2)	39.3	39.33***
	4명	568(48.5)	72.6	
	5명	184(15.7)	61.9	
	6명 이상	124(10.6)	56.9	
가구내 취업자수	1명	66(5.6)	35.6	11.34***
	2명	926(79.1)	62.6	
	3명	179(15.3)	61.1	
가족구성	핵가족	988(84.4)	60.9	0.31
	비핵가족	183(15.6)	60.6	
월평균 가구총소득	100만원 미만	117(10.0)	47.6	8.43***
	100~200만원 미만	413(35.3)	55.6	
	200~300만원 미만	336(28.7)	62.5	
	300~500만원 미만	215(18.3)	70.5	
	500만원 이상	90(7.7)	73.1	
거주지역	서울	221(18.9)	68.6	3.02*
	경기	259(22.1)	60.5	
	광역시	358(30.6)	59.9	
	도 지역	333(28.4)	57.1	
전체		1,171(100.0)	60.9	

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

회, 2001; 나정·장영숙·문무경, 2000; 서문희·임상현·임유경, 2000)에서 자녀의 교육 및 보육시설의 이용에 주요한 영향을 미치는 요인으로 밝혀진 바 있다. 본 분석에서도 취업한 어머니가 있는 가구의 이용률(73.2%)이 어머니가 미취업상태인 가구의 이용률(53.0%)에 비해 1.4배 정도 높은 것으로 나타났다. 그렇다면 이러한 차이가 취업한 어머니들의 월평균 근로소득에 따라 차이가 있는가? 취업한 어머니(449명)의

〈표 7-5〉 어머니 특성에 따른 가계의 교육 및 보육시설 이용률

(단위: 가구, %)

	범주	사례수(비율)	이용률	F-검정통계량
연령	만 30세 미만	267(23.4)	33.2	72.67***
	만 30~39세	763(66.8)	70.6	
	만 40세 이상	113(9.8)	61.9	
교육수준	고졸 미만	93(8.1)	58.6	4.77**
	고졸	676(59.1)	65.0	
	전문대졸	165(14.4)	53.7	
	대졸 이상	209(18.4)	54.7	
취업상태	취업	449(39.2)	73.2	29.24***
	미취업	694(60.8)	53.0	
취업모 월평균근로소득 ¹⁾	100만원 미만	177(39.4)	75.0	11.35***
	100~200만원 미만	222(49.4)	72.4	
	200만원 이상	50(11.2)	71.0	
전 체		1,143(100.0) ²⁾	61.0	

주: 1) 취업상태에 있는 449명의 월평균 근로소득(이하 표 동일).

2) 조사가구에 어머니가 동거하지 않는 28가구 제외(이하 표 동일).

3) * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

월평균 근로소득을 세 범주로 나누어 이용률을 살펴보면 어머니의 근로소득이 100만원 미만인 가구의 이용률 75.0%, 100~200만원 미만인 가구의 이용률 72.4%, 200만원 이상인 가구의 이용률 71.0%로 어머니의 근로소득수준이 낮을수록 시설의 이용률은 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

나. 가구의 교육 및 보육시설 이용률의 영향요인

기초분석의 결과에서 가구 및 어머니 특성에 따라 교육 및 보육시설 이용률이 통계적으로 유의한 차이를 보였는데, 이들 특성이 다른 변수들이 통제되었을 때 어떠한 영향을 미치는가를 파악하기 위하여 모델 분석을 하였다.

<표 7-6>은 가계의 교육 및 보육시설 이용률을 종속변수로 한 Censored Normal Regression분석의 결과를 제시한 것이다. 분석결과 기초분석에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타난 어머니의 연령을 제외하고 초등학교 3학년 이하 자녀수, 거주지역, 가구원수, 가구소득의 가구특징과 어머니의 교육수준과 취업여부의 어머니 특징이 가구의 교육 및 보육시설 이용률에 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌다.

각각의 변수의 영향력을 살펴보면 가구에 초등학교 3학년 이하 자녀수가 2명 이상인 가구는 자녀가 1명인 가구에 비해 시설이용률이 63.2% 정도 낮은 것으로 나타났다. 이는 다른 조건이 같다면 자녀수가 적은 가구가 교육 및 보육시설을 이용할 가능성이 높음을 의미한다. 가변수로 분석된 거주지역에 있어 서울지역에 거주하는 가구가 그렇지 않은 가구에 비해 이용률이 1.3% 높게 나타난 것은 아동을 대상으로 하는 교육 및 보육시장이 서울지역을 중심으로 발달되었기 때문인 것으로 이해된다. 가구의 총 가구원수는 교육 및 보육시설 이용률에 부(-)적인 영향을 미치는 것으로 나타나, 가구원수가 1명 늘어날 때 이용률은 5.3% 감소하는 것으로 되었다. 이 같은 결과를 보고 가구에 가족원이 많다면 어린 자녀를 돌볼 수 있는 조력자가 많기 때문에 이용률이 낮은 것이라고 이해할 수도 있겠으나, 자녀양육에 있어 가구내 조력자 또는 대체인력이 되는 가족원은 대부분 자녀의 조모(서문희 외, 2002)이므로 가구원수의 효과를 가족내 대체인력의 효과로 해석하기에는 무리가 있다.

다른 변수들이 통제된 경우에 가구소득은 이용률에 부적적으로 영향을 미쳐, 가구의 월평균 소득이 1만원 증가할 때 이용률은 3.8% 감소하는 것으로 밝혀졌다. 이는 소득수준이 높은 가구일수록 어린 자녀의 보육을 위해서 우선적으로 교육 및 보육시설을 선택하는 것이 아님을 의미한다. 즉 친인척을 비롯한 조력자가 있거나 시설이용에 따르는 지출비용보다 더 많은 비용을 지불해야 하는 개인양육서비스를 이용할 여건이 되는 가구의 경우 등은 시설보육을 자녀양육서비스로서 차선으로 선택한다는 것이다. 이는 우리나라의 보육시설들이 아직까지 질적 수준이 보장되지 않아 시설에 대한 불신이 강하고, 특히 소득수준이 높을수록

시설을 기피하는 성향이 강하다는 사실을 보여주는 결과이다. 따라서 시설을 통한 정부의 지원이 누수 없이 효과적으로 가계에 전달되기 위해서는 자녀양육서비스에 대한 선택이 일차적으로 시설이 될 수 있도록 질적 수준이 보장되는 보육시장이 형성되어야 할 것으로 보인다.

한편 어머니가 전문대졸 이상인 가구가 고졸 이하인 가구에 비해 교육 및 보육시설 이용률이 3.2% 높다는 결과는 어머니의 학력수준이 높을수록 시설이용을 선호하고 이용률도 높다는 미국의 선행연구(Piecy, et al., 1999; Casper, 1995)와 같은 결과이다. 그러나 미국의 경우는 우리나라와는 달리 보육시장이 상당히 성숙되었다는 사실을 고려해 볼 때 그 연유가 같을 것이라고 보기는 어렵다. 즉 어머니의 교육수준이 교육 및 보육시설 이용률에 정(+)적인 효과가 있는 것은 교육 및 보육시설의 기능이 부모를 대신하여 자녀를 수용하고 보호하기만 하는 것이 아니라 조기교육과 또래친구 만들기로 인한 사회성 발달 등의 교육 기능이 있어 이에 대한 교육수준이 높은 어머니의 기대가 높은 것에 기인하는 결과로 이해된다. 또한 어머니가 취업한 가구가 미취업한 가구에 비해 교육 및 보육시설의 이용률이 11.5% 높은 것으로 나타났

〈표 7-6〉 가구의 이용률 영향요인(Censored Normal Regression Analysis)

		추정계수(표준오차)
상수		0.093(0.066)
Scale		0.016(0.005)
초등3학년 이하 자녀수(1명)	2명 이상	-0.632(0.033)***
어머니교육수준(고졸 이하)	전문대졸 이상	0.032(0.009)**
어머니 취업여부(미취업)	취업	0.115(0.020)***
거주지역(그 외 지역)	서울	0.013(0.006)*
가족형태(핵가족)	비핵가족	-0.009(0.015)
어머니 연령	어머니의 만 나이	-0.001(0.001)
가구원수	총 가구원수	-0.053(0.007)***
가구소득	log(월평균가구총소득)	-0.038(0.006)***
N		1,143
Log Likelihood		-167.45

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

다. 이 같은 결과는 시설을 통한 자녀양육에 대한 정부의 간접지원이 취업여성의 자녀양육부담을 완화시킬 수 있는 하나의 방법임을 보여주는 것이라 할 수 있다. 따라서 개정된 영유아보육법 제28조에 취업모 가구의 자녀들이 공공보육시설을 우선적으로 이용하도록 명시하고 있는 바가 현실에서 제대로 이루어지고 있는지에, 즉 시설에서 상대적으로 이용시간이 긴 취업모 가구의 자녀를 배제한다거나 우선적으로 이용할 수 있도록 배려하지 않는지에 대해 지속적인 관리 감독이 필요할 것으로 판단된다. 왜냐하면 현재 만 8세 이하 아동이 이용할 수 있는 교육 및 보육시설 중 취업모의 자녀가 우선적으로 배려되어 이용할 수 있는 공공보육시설이 수요에 비해 턱없이 부족할 뿐만 아니라 취학한 자녀를 위한 보육시설은 제대로 마련되어 있지 않기 때문이다.

2. 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 가구의 지출비용

가. 가구 및 어머니 특성에 따른 지출비용

자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 지출비용의 수준을 파악하기 위하여 초등학교 3학년 이하 자녀가 있는 1,171가구 중 시설을 이용하는 자녀가 있는 797가구를 분석대상으로 하여 가구의 월평균 지출비용의 정도를 가구특징과 어머니특징, 소득수준별, 그리고 소득수준 대비 지출금액의 비율 등을 중심으로 다각적으로 분석하였다.

<표 7-7>은 가구특징별 가구의 월평균 지출금액을 제시한 것이다. 자녀수로 구분할 경우 자녀수가 2명인 가구의 지출금액이 월평균 26만3천원으로 가장 많았다. 가구원수로 구분할 경우 4명의 가구원이 있는 가구의 경우가 23만원의 가장 많은 지출을 하는 것으로 나타났다. 또 가구내 취업자수로 구분하면 취업자수가 2명인 가구의 지출금액이 22만1천원으로 가구내 취업자가 1명인 가구와의 차이는 월평균 7만원 정도이다.

가구소득수준별 지출금액을 살펴보면, 소득수준이 높을수록 지출금액이 많아 월평균 100만원 미만의 소득수준을 갖는 가구의 월평균 지출금액이 6만5천원인 데 비해, 월평균 소득이 500만원 이상인 가구의 지

〈표 7-7〉 가구특성에 따른 가계의 지출비용

(단위: 가구, %, 만원)

	범 주	사례수(비율)	월평균 지출금액	F-검정통계량
초등3이하 자녀수	1명	372(46.7)	16.7	28.10***
	2명	392(49.2)	26.3	
	3명	33(4.1)	24.9	
가구원수	3명 이하	117(14.7)	19.3	26.69***
	4명	469(58.9)	23.0	
	5명	127(15.9)	20.1	
	6명 이상	84(10.5)	20.1	
가구내 취업자수	1명	24(3.0)	15.0	9.78***
	2명	654(82.1)	22.1	
	3명	119(14.9)	20.9	
가족구성	핵가족	674(84.6)	22.0	0.97
	비핵가족	123(15.4)	20.1	
월평균 가구 총소득	100만원 미만	58(7.3)	6.5	27.67***
	100~200만원 미만	262(32.9)	10.9	
	200~300만원 미만	241(30.2)	15.7	
	300~500만원 미만	165(20.7)	20.0	
	500만원 이상	71(8.9)	27.2	
거주지역	서울	163(20.5)	25.9	9.79***
	경기	179(22.5)	24.8	
	광역시	245(30.7)	19.2	
	도 지역	210(26.3)	18.6	
전 체		797(100.0)	21.7	

주: * p<0.5, ** p<.01, *** p>.001

출금액은 27만2천원으로 그 차이가 20만7천원인 것으로 나타났다. 또한 거주지역별 지출금액을 비교해 보면 서울지역 거주가구의 지출금액이 25만9천원으로 가장 많고, 서울과 경기도(24만8천원)의 차이는 많지 않으나, 광역시를 비롯한 서울·경기 이외 지역들의 차이는 상당한 것으로 나타났다. 이는 이용률에 있어 서울과 경기도를 포함한 그 외 지역의 차이가 많았던 결과와는 다른 양상이다.

<표 7-8>에서는 조사가구에 어머니가 동거하지 않는 16가구가 제외된 781가구를 대상으로 어머니의 연령, 교육수준, 취업상태, 취업한 어머니의 근로소득에 따른 지출금액을 비교하였다. 먼저 어머니의 연령별 가구의 지출금액을 살펴보면 어머니가 30대인 가구의 지출이 23만 1천원으로 가장 많은 것으로 나타났다. 어머니의 교육수준별로 나누어 보면 교육수준이 높을수록 지출금액은 많아져 고졸 미만인 가구의 지출금액 13만 3천원인 데 비해 대졸 이상인 가구의 지출금액은 31만 1천원으로 17만 8천원의 차이를 보였다. 어머니의 취업여부에 따라 월평균 지출금액을 살펴보면 취업모 가구의 지출금액이 22만 6천원이고 미취업모 가구의 지출금액이 21만 1천원으로 큰 차이를 보이지는 않았으나 이 차이가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 또한 취업한 어머니들 가운데에서도 근로소득수준이 높은 취업모 가구의 지출금액이 많아 월평균 200만원 이상 근로소득의 취업모 가구는 29만 5천원을 지출하는 데 비해 100만원 미만 근로소득의 취업모 가구는 20만 5천원을 지출하여 월평균 9만원 가량 차이를 보였다.

〈표 7-8〉 어머니 특성에 따른 가계의 지출비용

(단위: 가구, %, 만원)

	범 주	사례수(비율)	월평균 지출비용	F-검정통계량
연령	만 30세 미만	109(14.0)	18.2	40.36***
	만 30~39세	599(76.7)	23.1	
	만 40세 이상	73(9.3)	16.7	
교육수준	고졸 미만	59(7.6)	13.3	6.96***
	고졸	500(64.0)	19.5	
	전문대졸	97(12.4)	26.6	
	대졸 이상	125(16.0)	31.1	
취업상태	취업	347(44.4)	22.6	8.17***
	미취업	434(55.6)	21.1	
취업모 월평균 근로소득 ¹⁾	100만원 미만	141(40.6)	20.5	6.62**
	100~200만원 미만	170(49.0)	24.7	
	200만원 이상	36(10.4)	29.5	
전 체		781(100.0) ²⁾	21.8	

주: 1) 347명 취업모의 근로소득.

2) 797가구 중 어머니가 동거하지 않는 16가구 제외.

3) * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

나. 가구 총지출비용 분포

<표 7-9>는 자녀의 시설이용으로 인하여 가구가 월평균 지출하는 금액수준을 가구내 초등학교 3학년 이하 자녀수를 기준으로 가구를 구분하여 그 분포를 제시한 것이다. 우선 시설을 이용하는 자녀가 있는 797가구의 월평균 지출금액은 21만7천원이고, 두 자녀 가구의 월평균 지출비용이 26만3천원으로 가장 높게 나타났다. 자녀수별 지출금액의 분포를 살펴보면 한 자녀 가구의 경우 절반이 넘는 51.9%가 10~20만원 미만의 금액을 지출하고 있고, 두 자녀 가구의 경우는 가장 높은 비율인 33.4%가 30만원 이상을 지출하며, 세 자녀 가구의 경우는 33.3%가 20~30만원 미만의 금액을 지출하는 것으로 나타났다. 이는 두 자녀 가구의 교육 및 보육시설의 이용률이 가장 높음을 고려해 볼 때, 이용하는 자녀가 많을수록 가계가 부담하는 비용은 증가한다는 일반적인 사실을 나타낸 것이라 할 수 있다.

<표 7-10>은 가구총소득 대비 시설이용비 지출비율의 분포이다. 전체 분석가구의 가구총소득 대비 자녀의 시설이용에 따른 가계의 지출비용의 비율은 평균 12.3%이고, 분석가구의 38.4%가 5~10% 미만 수준을 자녀의 시설이용비로 지출하고 있는 것으로 나타났다. 자녀수에 따라 구분된 가구별로 나누어 살펴보면 한 자녀 가구는 5~10% 미만을 지출하는 비율이 44.3%로 가장 높고, 5% 미만을 지출하는 비율도 32.8%로

〈표 7-9〉 자녀수별 가구의 지출비용 분포

(단위: 가구, %, 만원)

월평균 지출비용	전 체	한 자녀 가구	두 자녀 가구	세 자녀 가구
10만원 미만	116(14.6)	76(20.4)	34(8.7)	6(18.2)
10~20만원 미만	328(41.2)	193(51.9)	127(32.4)	8(28.2)
20~30만원 미만	175(21.9)	64(17.2)	100(25.5)	11(33.3)
30만원 이상	178(22.3)	39(10.5)	131(33.4)	8(24.2)
전 체	797(100.0) ¹⁾	372(100.0)	392(100.0)	33(100.0)
평균지출금액	21.7	16.6	26.3	24.9

주: 1) 초등학교 3학년 이하 자녀가 있는 1,171가구 중 교육 및 보육시설 자녀가 있는 가구만 분석.

높아 77.1% 정도가 10% 미만 수준에서 자녀의 시설이용비를 지출하고 있는 것으로 분석되었다. 두 자녀 가구 또한 한 자녀 가구와 같이 가구 총소득 대비 5~10% 미만의 금액을 지출하는 비율이 34.3%로 가장 높기는 하나, 10% 이상을 지출하는 비율이 49.2%에 달하는 것으로 나타나 한 자녀나 세 자녀 가구에 비해 상대적으로 가구총소득의 많은 비중을 자녀의 시설이용에 지출하는 것으로 밝혀졌다.

<표 7-11>에서는 가구의 월평균 총소득수준별 교육 및 보육시설 지출비용의 분포와 각 소득수준에서의 평균 지출비용을 제시하였다. 월평균 가구의 총소득은 5범위로 구분하였는데, 소득수준이 높을수록 월평균 지출비용의 수준도 높아 100만원 미만의 소득을 갖는 가구가 월평균 13만 2천원을 지출하는 것에 비해 500만원 이상의 월평균 소득을 갖는 가구는 34만 5천원을 지출하는 것으로 나타났다. 즉 가계의 경제적 여건이 좋을수록 자녀의 보육에 많은 보육비용을 지불하고 있다는 것이다. 이는 우리나라의 보육시장이 서울지역의 민간시설을 중심으로 확충되어 있다는 것과, 교육 및 보육시설에서 별도의 부담을 지불해야 하는 특별활동프로그램들이 운영되고 있다는 것, 그리고 교육 및 보육시설에서 운영되고 있는 프로그램이 질적 수준을 보장하지 못하고 있다는 사실을 고려해 볼 때, 어린 자녀의 교육 및 보육시설의 이용에서부터 경제적 수준에 따른 서열화가 조장될 수 있는 여지가 충분히 있

〈표 7-10〉 가구총소득 대비 시설이용비 지출비율 분포

(단위: 가구, %)

지출비율	전 체	한 자녀 가구	두 자녀 가구	세 자녀 가구
5% 미만	197(24.7)	122(32.8)	65(16.6)	10(30.3)
5~10% 미만	306(38.4)	165(44.3)	134(34.2)	7(21.2)
10~15% 미만	158(19.8)	59(15.9)	91(23.2)	8(24.2)
15~20% 미만	65(8.2)	11(3.0)	49(12.5)	5(15.2)
20% 이상	71(8.9)	15(4.0)	53(13.5)	3(9.1)
전 체	797(100.0)	372(100.0)	392(100.0)	33(100.0)
평균지출비율	12.3	11.8	13.0	11.3

음을 시사한다. 따라서 자녀의 수 등을 통제한 후 가구의 소득수준별 지출비용의 차이를 심도 있게 분석함으로써 이와 같은 현황에 예의 주시할 필요가 있을 것으로 판단된다.

〈표 7-11〉 가구의 총소득수준별 지출 비용

(단위: 가구, %, 만원)

월평균 가구 총소득	사례수(비율)	월평균 지출 비용
100만원 미만	58(7.3)	13.2
100~200만원 미만	262(32.9)	17.2
200~300만원 미만	241(30.2)	21.9
300~500만원 미만	165(20.7)	26.1
500만원 이상	71(8.9)	34.5
전 체	797(100.0)	21.7

〈표 7-12〉는 월평균 가구의 소득수준별로 가구총소득 대비 지출비용의 분포를 나타낸 것이다. 표에 제시된 바와 같이 전체 797가구의 38.4%가 가구소득의 5~10% 미만, 24.7%가 5% 미만 수준의 비용을 지출하는 것으로 나타났다. 그러나 소득수준별로 나누어 살펴보면 월평균 500만원 이상의 소득을 갖는 가구의 67.6%가 가구총소득의 5% 미만을 지출하는 반면, 월평균 100만원 미만의 소득을 갖는 가구의 경우 가구총소득의 20% 이상 지출하는 비율이 36.2%로 높게 나타나 저소득 가계의 시설이용비 부담이 상당한 것으로 밝혀졌다. 이 같은 결과는 정부가 절대빈곤층을 비롯한 취약계층에 대해 보육비용을 우선적으로 지원하고 있기는 하나, 추가적으로 가계가 지불하고 있는 금액이 적지 않음을 의미한다. 물론 본 분석에서 최저소득층으로 분류한 월평균 100만원 미만에는 포함되어 있는 58가구 모두가 전액 보육비 지원을 받는 가구라고 가정한다 할지라도 이들 자녀가 시설을 이용함에 따라 가계가 실제로 지출해야 하는 비용은 발생하기 마련이다. 그러나 추가적인 비용이 당연히 발생한다는 현실을 감안하더라도 저소득가구의 상당비율이 소득의 20% 이상을 지출한다는 것은 우려하지 않을 수 없는 사실이다.

〈표 7-12〉 가구 총소득수준별 소득 대비 지출비용의 비율 분포

(단위: 가구, %)

	전체	5% 미만	5~10% 미만	10~15% 미만	15~20% 미만	20% 이상
100만원 미만	58(100)	9(15.5)	11(19.0)	14(24.1)	3(5.2)	21(36.2)
100~200만원 미만	262(100)	38(14.5)	84(32.1)	73(27.9)	31(11.8)	36(13.7)
200~300만원 미만	241(100)	49(20.3)	114(47.3)	43(17.8)	23(9.5)	12(5.1)
300~500만원 미만	165(100)	53(32.1)	77(46.7)	26(15.8)	8(4.8)	1(0.6)
500만원 이상	71(100)	48(67.6)	20(28.2)	2(2.8)	-	1(1.4)
전 체	797(100.0)	197(24.7)	306(38.4)	158(19.8)	65(8.2)	71(8.9)

다. 가구 총지출비용의 영향요인

〈표 7-13〉은 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 가구의 총지출 금액을 종속변수로 한 Censored Normal Regression분석의 결과를 제시한 것이다. 분석결과 자녀수, 거주지역, 가구소득의 가구특징과 어머니의 교육수준이 지출비용에 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌다.

각각의 변수의 영향력을 살펴보면 가구에 초등학교 3학년 이하 자녀수가 2명 이상인 가구는 자녀가 1명인 가구에 비해 지출금액이 낮은 것으로 나타났다. 이는 다른 조건이 같다면 자녀수가 1명인 가구의 지출비용이 많다는 것이다. 이를 이용률의 모델분석에서 자녀수가 2명 이상인 가구가 자녀 1명인 가구에 비해 이용률이 낮다는 결과와 함께 고려해 보면, 자녀수가 적은 가구가 시설을 더 이용하고 그에 따른 비용도 상대적으로 많이 지출하는 것으로, 초등학교 3학년 이하 자녀수가 많은 가구가 시설을 통하여 자녀를 보육하기보다는 어머니가 가정에서 직접 보육할 가능성이 높음을 의미한다. 어머니가 직접 보육하는 가구가 대체로 자녀수가 많은 가구라면 시설보육을 이용하지 않는 이유가 무엇인지, 특히 경제적 부담에 의한 것인지를 파악해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 향후 정부의 보육비 지원은 만 5세아를 중심으로 한 무상교육 및 보육을 2008년까지 단계적으로 확대해 나갈 계획(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2004)에 있는데, 이는 정부의 보육정책

이 이제까지 취약계층만을 주요 대상으로 하는 선별주의에서 모든 계층을 대상으로 하는 보편주의로 전환하고 있음을 의미한다. 따라서 어린 자녀가 많은 가구가 보육비를 비롯한 경제적인 부담으로 시설을 이용하지 못한다면 보편주의로 전환하고 있는 현 시점에서 정부가 확보하고 있는 예산은 더 늘려야 할 것으로 판단된다.

이용률분석에서와 같이 서울지역에 거주하는 가구의 지출금액이 서울 이외 지역에 거주하는 가구보다 더 많이 지출하는 것으로 분석되었다. 이는 서울지역이 다양한 형태의 시설들로 구성된 보육시장이 형성되어 있으며, 정부의 보육료 지원에 있어 중앙정부의 지원비율이 20%로 여타지역 50%보다 적어(나정 외, 2003), 보육료단가가 서울 이외 지역보다 상대적으로 높은 것에 기인하는 것이라 할 수 있다. 가구소득 변수는 이용률에는 부(-)적으로 영향을 미치는 것으로 나타난 결과와는 달리 지출비용에 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타나, 가구소득이 증가할 때 가구의 지출비용은 많아지는 것으로 분석되었다. 이는 교육 및 보육시설을 일단 이용을 한다면 그 가구들 가운데에서는 가구소득이 많은 가구가 더 많은 보육비용을 지출한다는 것을 의미한다.

〈표 7-13〉 가계의 지출비용 영향요인(Censored Normal Regression Analysis)

변 수		추정계수(표준오차)
상수		2.483(0.185)***
Scale		0.536(0.135)
초등 3학년 이하 자녀수(1명)	2명 이상	-0.092(0.042)*
어머니 교육수준(고졸 이하)	전문대졸 이상	0.101(0.044)**
어머니 취업여부(미취업)	취업	0.054(0.039)
거주지역(그 외 지역)	서울	0.129(0.047)**
가족형태(핵가족)	비핵가족	-0.024(0.074)
어머니 연령	어머니의 만 나이	-0.005(0.004)
가구원수	총가구원수	0.027(0.024)
가구소득	log(월평균가구 총소득)	0.053(0.187)**
N		1,143
Log Likelihood		-817.56

주: * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

또한 어머니의 교육수준이 전문대졸 이상인 가구가 고졸 이하인 가구에 비해 더 많이 지출하는 것으로 분석되어, 어머니의 교육수준이 높은 가구가 교육 및 보육시설의 이용률도 높고 상대적으로 많은 비용을 지출하는 것으로 밝혀졌다.

3. 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 가계의 경제적 부담

지출비용에 따른 가계의 경제적 부담정도를 다양한 측면에서 진단하기 위하여 소득수준별, 지출금액의 수준별, 소득 대비 지출비율별, 그리고 어머니의 취업여부에 따라 5점 척도로 가계가 체감하는 부담정도를 분석하였다.

<표 7-14>는 소득수준별 가계의 경제적 부담정도에 대한 분포이다. 전체 분석대상 가구의 61.5%가 자녀의 교육 및 보육시설비 지출이 부담된다고 응답하였으며, 소득수준이 높을수록 부담의 정도가 낮아지는 것으로 나타났다. 즉 가구소득이 월평균 300만원 이상인 가구에서는 부담의 정도가 ‘보통’이라고 응답한 비율이 가장 높고, 월평균 100~300만원 미만의 소득을 갖는 가구의 경우는 ‘조금 부담’된다는 비율이 가장 높으며, 월평균 100만원 미만의 가구에서는 ‘매우 부담’된다는 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 7-14〉 소득수준별 지출비용에 따른 가계의 경제적 부담정도

(단위: 가구, %)

	전체	전혀 부담안됨	부담 안됨	보통	조금 부담됨	매우 부담됨
100만원 미만	58(100)	-	3(5.2)	14(24.1)	19(32.8)	22(37.9)
100~200만원 미만	262(100)	-	10(3.8)	57(21.8)	140(53.4)	55(21.0)
200~300만원 미만	241(100)	4(1.7)	8(3.3)	88(36.5)	99(41.1)	42(17.4)
300~500만원 미만	165(100)	2(1.2)	10(6.1)	65(39.4)	55(33.3)	33(20.0)
500만원 이상	71(100)	1(1.4)	3(4.2)	41(57.8)	14(19.7)	12(16.9)
전체	797(100.0)	7(0.9)	34(4.3)	265(33.3)	327(41.0)	164(20.5)

〈표 7-15〉 지출금액 수준별 가계의 경제적 부담정도

(단위: 가구, %)

	전체	전혀 부담안됨	부담 안됨	보통	조금 부담됨	매우 부담됨
10만원 미만	116(100.0)	2(1.7)	13(11.2)	47(40.5)	40(34.5)	14(12.1)
10~20만원 미만	328(100.0)	1(0.3)	10(3.1)	116(35.3)	142(43.3)	59(18.0)
20~30만원 미만	175(100.0)	2(1.1)	4(2.3)	54(30.9)	73(41.7)	42(24.0)
30만원 이상	178(100.0)	2(1.1)	7(3.9)	48(27.0)	72(40.5)	49(27.5)
전 체	797(100.0)	7(0.9)	34(4.3)	265(33.2)	327(41.0)	164(20.6)

〈표 7-15〉는 지출금액 수준별 가계의 경제적 부담정도를 나타낸 것이다. 월평균 지출금액 10만원을 기준으로 하여 10만원 미만을 지출하는 경우는 부담의 정도가 ‘보통’이라고 응답한 비율이 40.5%로 가장 높았으며, 12.9%의 적지 않은 비율의 가구가 부담되지 않는다고 응답하였다. 그러나 10만원 이상의 금액을 지출하는 경우에는 ‘조금 부담’된다고 응답한 비율이 가장 높으며, 부담되지 않는다고 응답한 비율은 낮은 수준인 것으로 밝혀졌다.

소득 대비 지출비율별로 가계의 부담정도를 살펴보면 〈표 7-16〉에 제시된 바와 같이 가구총소득의 5%와 10%를 기준으로 부담의 정도가 다르게 나타나는 것을 알 수 있다. 소득 대비 지출비율이 5% 미만인 가구의 경우 자녀의 시설이용에 따른 지출비용에 대한 부담정도가 ‘보통’이라고 응답한 비율이 49.8%로 가장 높고, 5~10% 미만에서는 ‘조금 부담’→‘보통’→‘매우 부담’의 순이다. 그러나 소득 대비 10% 이상을 지출하는 가구들의 경우는 ‘조금 부담’→‘매우 부담’→‘보통’의 순으로 나타났다. 또한 소득 대비 20% 이상을 지출하는 가구의 경우는 81.7%가 부담된다고 응답하였으며, 특히 39.4%가 매우 부담되는 것으로 나타났다.

〈표 7-17〉은 어머니의 취업유무에 따라서 가계가 체감하는 경제적 부담의 정도를 제시한 것이다.

어머니가 미취업한 가구의 경우가 부담된다고 응답한 비율이 62.7%로 취업한 가구(60.2%)의 응답 비율보다 높게 나타난 것은 예측했던

바와는 다소 상이한 결과이다. 이는 취업모들이 자녀양육을 위한 서비스로서 교육 및 보육시설을 우선적으로 선택하지 않고, 자녀보육비로 많은 금액을 충분히 지불할 수 있는 취업모들의 경우는 시설의 이용보다는 친인척이나 타인을 이용할 가능성이 높기 때문에 미취업모에 비해 부담된다는 비율이 낮은 수준에서 응답된 것으로 판단된다.

〈표 7-16〉 소득 대비 지출비율별 교육 및 보육기관 이용에 대한 가계의 경제적 부담정도

(단위: 가구, %)

	전체	전혀 부담안됨	부담 안됨	보통	조금 부담됨	매우 부담됨
5% 미만	197(100.0)	3(1.5)	19(9.6)	98(49.8)	52(26.4)	25(12.7)
5~10% 미만	306(100.0)	3(1.0)	9(3.0)	113(36.9)	132(43.1)	49(16.0)
10~15% 미만	158(100.0)	1(0.6)	6(3.8)	32(20.3)	75(47.5)	44(27.8)
15~20% 미만	65(100.0)	-	-	9(13.9)	38(58.4)	18(27.7)
20 이상	71(100.0)	-	-	13(18.3)	30(42.3)	28(39.4)
전 체	797(100.0)	7(0.9)	34(4.3)	265(33.2)	327(41.0)	163(20.6)

〈표 7-17〉 어머니의 취업여부에 따른 교육 및 보육비용의 경제적 부담정도

(단위: 가구, %)

	전체	전혀 부담안됨	부담안됨	보통	조금부담	매우 부담됨
취업	347(10.0)	4(1.2)	14(4.0)	120(34.6)	133(38.3)	76(21.9)
미취업	450(100.0)	3(0.7)	20(4.4)	145(32.2)	194(43.1)	88(19.6)
전 체	797(100.0)	7(0.9)	34(4.3)	265(33.2)	327(41.0)	164(20.6)

4. 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부와 지출비용

가. 가구 및 어머니 특성에 따른 이용여부

여기에서는 자녀 1인을 분석단위로 하여 초등학교 3학년 이하 1,721명을 대상으로 이들의 교육 및 보육시설 이용여부를 가구 및 어머니

특성으로 나누어 살펴보았다. 우선 분석대상의 62.6%가 교육 및 보육 시설을 이용하고 있고, 37.4%가 이용하지 않는 것으로 나타났다.

가구특성 중 초등학교 3학년 이하 자녀수와 가구원수 그리고 거주지역의 분포가 이들 두 집단에 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다. 우선, 초등학교 3학년 이하 자녀수의 분포를 비교해 보면 이용자집단이 비이용자집단에 비해 초등학교 3학년 이하 자녀가 1명인 비율이 6.5%p 높고, 이용자집단이 비이용자집단에 비해 2명인 비율이 4.8%p, 그리고 3명 이

〈표 7-18〉 가구특성에 따른 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부

(단위: 명, %)

	범주	전체	이용 안함	이용함	χ ² 검정 통계량
전 체		1,721(100.0)	643(37.4)	1,078(62.6)	
		1,721(100.0)	643(100.0)	1,078(100.0)	
초등3이하 자녀수	1명	928(53.9)	373(58.0)	555(51.5)	8.23*
	2명	721(41.9)	250(38.9)	471(43.7)	
	3명 이상	72(4.2)	20(3.1)	52(4.8)	
	평균(명)	1.5	1.5	1.5	
가구원수	3명 이하	299(17.4)	181(28.2)	118(10.9)	26.84***
	4명	918(53.3)	261(40.6)	657(61.0)	
	5명	299(17.4)	111(17.3)	188(17.4)	
	6명 이상	205(11.9)	90(14.0)	115(10.7)	
	평균(명)	4.3	4.2	4.3	
가족구성	핵가족	1,457(84.6)	541(84.1)	916(85.0)	0.11
	비핵가족	264(15.4)	102(15.9)	162(15.0)	
월평균 가구 총소득	100만원 미만	155(9.0)	78(12.1)	77(7.1)	2.99
	100~200만원 미만	624(36.3)	265(41.2)	359(33.3)	
	200~300만원 미만	492(28.6)	178(27.7)	314(29.1)	
	300~500만원 미만	317(18.4)	87(13.5)	230(21.3)	
	500만원 이상	133(7.7)	35(5.5)	98(9.2)	
	평균(만원)	261.9	231.5	280.0	
거주지역	서울	251(14.6)	85(13.2)	166(15.4)	7.91*
	경기	323(18.8)	142(22.1)	181(16.8)	
	광역시	467(27.1)	169(26.3)	298(27.6)	
	도	680(39.5)	247(38.4)	433(40.2)	

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

상인 비율이 1.7%p 높다. 가구원수에 있어서는 이용자집단의 61%가 4명의 가구원이고, 비이용자집단에 비해 20.4%p 높으나, 가구원이 3명인 비율은 비이용자집단이 이용자집단에 비해 17.3%p 높은 것으로 나타났다. 이는 초등학교 3학년 이하 자녀가 1명인 3인 가족의 경우 자녀가 어린 영아일 가능성이 높아 교육 및 보육시설의 이용이 낮은 것으로 이해된다.

또한 거주지역의 경우 경기도 지역을 제외한 서울, 광역시 그리고 도 지역에서 이용자의 분포비율이 비이용자보다 다소 높은 것으로 나타났다. 한편 이용자와 비이용자집단간의 통계적으로 유의한 차이를 보이지는 않은 가족구성을 살펴보면, 이용자집단이나 비이용자집단이나 가족구성 분포에 있어서는 거의 유사한 것으로 나타났다. 또 월평균 소득에 있어서는 이용자집단(280만원)이 비이용자집단(231만5천원)에 비해 월평균 48만5천원 가량 많은 것으로 나타났는데, 이러한 차이는 소득범주 분포에 기인하는 것으로 보인다. 즉 이용자집단은 월평균 300만원 이상의 소득이 있는 경우가 30.5%이나 비이용자집단은 19%로 이용자집단이 11.5%p 높으며, 200만원 미만의 비율에 있어서는 비이용자집단(53.3%)이 이용자집단(40.4%)에 비해 12.9%p 높다.

<표 7-19>에서는 어머니가 동거하지 않는 37명을 제외한 1,684명을 대상으로 어머니의 연령, 교육수준, 그리고 취업상태에 따른 이용자집단과 비이용자집단을 비교하였다. 우선 어머니의 평균연령은 이용자집단이 2세 높고, 이용자집단 어머니의 79.5%가 30대인 것으로 나타났다. 어머니의 평균 교육수준에 있어서는 큰 차이를 보이지 않으나, 비이용자집단의 경우가 전문대졸 이상의 분포가 이용자집단에 비해 6.0%p 높게 나타났다. 또 어머니의 취업상태를 비교해 보면 이용자집단의 경우에 어머니가 임금이나 비임금의 형태로 취업한 비율이 비이용자집단에 비해 22.2%p 높은 반면, 미취업의 비율은 비이용자집단이 이용자집단에 비해 23.4%p 높게 나타나, 선행연구(김지경, 2004a)에서와 같이 어머니의 취업형태가 자녀의 교육 및 보육시설이용에 주된 영향요인이 됨을 짐작케 한다.

〈표 7-19〉 어머니의 사회인구학적 특성에 따른 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부

(단위: 명, %)

	범주	전체	이용 안함	이용함	χ^2 검정 통계량
전 체 ¹⁾		1,684(100.0)	626(37.2)	1,058(62.8)	
		1,684(100.0)	626(100.0)	1,058(100.0)	
연령	만 30세 미만	401(23.3)	244(38.0)	137(12.9)	31.82***
	만 30~39세	1,187(69.0)	346(53.8)	841(79.5)	
	만 40세 이상	133(7.7)	53(8.2)	80(7.6)	
	평균(세)	33.1	31.8	33.8	
학력	고졸 미만	129(7.7)	55(8.8)	74(7.0)	13.06**
	고졸	1,024(60.8)	350(55.9)	674(63.7)	
	전문대졸	228(13.5)	98(15.7)	130(12.3)	
	대졸 이상	303(18.0)	123(19.6)	180(17.0)	
	평균(년)	12.7	12.8	12.6	
취업상태	임금	424(25.2)	116(18.5)	308(29.1)	19.61***
	비임금	217(12.9)	48(7.7)	169(16.0)	
	미취업	1,043(61.9)	462(73.8)	581(54.9)	

주: 1) 어머니가 동거하지 않는 37명 제외.

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

나. 연령집단별 이용여부, 이용유형, 지출비용

교육 및 보육시설의 이용과 관련한 선행연구(김지경, 2004a; 고령화 및 미래사회위원회, 2004; 나정 외, 2003; 통계청, 2002; 서문희 외, 2002; 서문희, 2001)에서 공통적으로 언급되는 것 중 하나는 자녀가 어릴수록 시설이용을 하지 않으며, 연령에 따라 시설이용의 유형과 종류가 다르다는 것이다. 이에 초등학교 3학년 이하 자녀의 연령을 세분화하여 나누고 연령별교육 및 보육시설의 이용여부와 이용유형, 이용하는 시설의 종류, 그리고 이용시설에 따른 지출비용을 분석하여 <표 7-20>에서부터 <표 7-25>까지 정리하여 제시하였다.

먼저 <표 7-20>의 연령별 교육 및 보육시설 이용여부를 살펴보면, 선행연구에서와 같이 자녀가 어릴수록 시설이용률이 매우 낮은 것으로 나타났다. 연령별로 비교해 보면 만 2세 이하의 이용비율은 12.2%이고, 만 3~5세의 이용비율은 73.8%, 만 6세 이상은 81.3%로 나타나 만 2

〈표 7-20〉 연령집단별 교육 및 보육시설 이용여부

(단위: 명, %)

	이용 안함	이용함	전 체
만 2세 이하	354(87.8)	49(12.2)	403(100.0)
만 3~5세	149(26.2)	420(73.8)	569(100.0)
만 6세 이상	140(18.7)	609(81.3)	749(100.0)
전 체	643(37.4)	1,078(62.6)	1,721(100.0)

주: $\chi^2=580.72^{***}$ *** $p<.001$

세 이하의 영아와 만 3~5세 영유아의 이용비율의 차이는 무려 61.6%p에 달하는 것으로 밝혀졌다. 이는 자녀가 만 3세 이상이 되어야만 시설 이용을 통하여 가계가 정부의 육아지원서비스를 받을 수 있다는 것을 의미하므로 만 3세 미만의 영아에 대해서는 시설을 통한 육아지원정책의 실효성이 매우 낮은 수준이며, 현실적인 정책 적용의 사각지대가 형성되어 있는 것으로 볼 수 있다.

본 연구에서는 학원, 방과 후 교실, 국공립어린이집, 민간어린이집, 놀이방, 직장보육시설, 보육까지 맡아주는 유치원, 정규유치원, 기타시설의 이용을 자녀의 ‘교육 및 보육시설의 이용’으로 정의하고 있는데, 이들 시설은 경우에 따라 복수로 이용될 가능성도 있다. 이에 <표 7-21>에는 자녀 연령별 단일 및 복수의 시설이용비율의 분포를 제시하였다. 분석대상자 1,721명 중 교육 및 보육시설을 이용하는 1,078명이고, 이 중 복수의 시설이용자는 전체 이용자 1,078명의 4.7%인 51명이다. 이들의 연령분포를 살펴보면 시설이용률이 매우 낮은 2세 미만의 경우는 1명이고, 만 3~5세는 24명 그리고 6세 이상은 26명으로 취학 전 연령인 만 3~5세와 초등학교 학령기인 만 6세 이상이 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

복수시설이용자 51명을 제외한 1,027명은 단일시설을 이용하는 것으로 나타났는데, 이들이 연령별로 어떠한 시설을 이용하고 있는가를 살펴보기 위하여 <표 7-22>에 연령별 단일이용시설의 분포를 제시하였다.

〈표 7-21〉 연령집단별 이용유형

(단위: 명, %)

	단일시설 이용	복수시설 이용	전 체
만 2세 이하	48(98.0)	1(2.0)	49(100.0)
만 3~5세	396(94.3)	24(5.7)	420(100.0)
만 6세 이상	583(95.7)	26(4.3)	609(100.0)
전 체	1,027(95.3)	51(4.7)	1,078(100.0)

주: $\chi^2=1.97$

만 2세 이하의 경우는 어린이집(47.9%)과 놀이방(35.4%)이 주요 이용 시설인 것으로 나타났다. 주목할 것은 어린이집 이용비율의 37.5%가 민간어린이집이고 10.4%만이 국공립어린이집이라는 사실이다. 뿐만 아니라 국공립어린이집의 이용비율은 학원의 이용비율과 같다는 것이다. 이는 국공립시설이 많지 않다는 사실을 고려할지라도 국공립시설의 영아 보육이 매우 낮은 수준에서 이루어지고 있음을 의미한다.

이와는 달리 만 3~5세의 경우는 어린이집(41.4%)과 유치원(27.3%) 그리고 학원(26.0%)이 주요 이용시설로 나타났다. 장시간의 보육이 이루어지는 어린이집의 이용과 유치원 이용자 중 8.1%가 연장보육시간이 있는 유치원을 이용하고 있는 것을 고려해 보면 이들 영유아 자녀에 대한 가계의 보육서비스 요구가 상당한 것으로 보인다. 또한 26.0%의 영유아가 학원을 이용하고 있다는 것은 우리 사회에서 학원이 상당부분 보육의 기능을 하고 있는 것으로 보이며 이들 자녀들에 대한 보육대체시설로 자리매김한 것으로 이해된다.

만 6세 이상의 자녀들의 경우는 85.4%가 학원을 이용하는 것으로 나타났다. 이들 대부분이 초등학교 학령기 자녀인 것을 고려해 보면 이들이 이용하는 학원은 보육의 성격보다는 교육의 목적이 우선일 것으로 짐작된다. 그러나 초등학교 학령기 자녀들에 대한 방과 후 보육시설이 제대로 마련되어 있지 않은(고령화 및 미래사회위원회, 2004) 우리나라의 현 상황에서는 초등학교 학령기 자녀들이 이용하는 학원이 전적으로 사교육의 목적만으로 이용된다고 보기도 어려운 것이 사실이다.

〈표 7-22〉 연령집단별 단일이용시설의 종류

(단위: 명, %)

	학원	방과후 교내보 충	방과 후교 실	국공립 어린이 집	민간 어린이 집	놀이 방	직장 보육 시설	보육 유치원	정규 유치원	기타	전체
만 2세 이하	5 (10.4)	-	-	5 (10.4)	18 (37.5)	17 (35.4)	-	3 (6.3)	-	-	48 (100.0)
만 3~ 5세	103 (26.0)	1 (0.2)	3 (0.8)	53 (13.4)	109 (27.6)	17 (4.3)	1 (0.2)	32 (8.1)	76 (19.2)	1 (0.2)	396 (100.0)
만 6세 이상	498 (85.4)	18(3.1)	13 (2.2)	16 (2.7)	11 (1.9)	1 (0.2)	-	6 (1.0)	19 (3.3)	1 (0.2)	583 (100.0)
전체	606 (59.0)	19 (1.8)	16 (1.5)	74 (7.2)	138 (13.4)	35 (3.4)	1 (0.1)	41 (4.0)	95 (9.2)	2 (0.2)	1,027 (100.0)

주: $\chi^2=590.46***$ *** $p<.001$

〈표 7-23〉에서는 복수의 시설이용자들이 어떠한 시설들을 이용하는가를 정리하여 제시하였다. 복수시설을 이용하는 51명 중 단 1명만이 3개의 시설(학원+방과후교실+민간어린이집)을 이용하고 50명은 2개의 시설을 이용하는 것으로 나타났다. 또 2개의 시설이용자 중 단 1명만이 놀이방과 정규유치원을 이용하고, 나머지 49명은 학원과 어린이집이나 학원과 유치원 등을 이용하여 복수의 시설의 이용은 주된 교육 및 보육시설과 학원의 조합인 것임을 알 수 있다. 복수의 시설 이용자들이 이용하는 학원은 부가적으로 이용하는 것이므로 단일시설 이용자들이 이용하는 학원과는 그 성격이 상이하하여, 이들이 이용하는 학원은 보육보다는 학습이나 재능교육을 목적으로 이용할 것으로 짐작된다.

자녀가 이용하는 주된 교육 및 보육시설의 이용현황과 이용에 따른 지출비용을 살펴보기 위하여 〈표 7-24〉와 〈표 7-25〉에서는 10종류의 시설을 학원, 어린이집, 유치원, 그리고 그 외 시설의 4유형으로 나누어 교육 및 보육시설 이용자 1,078명의 분포와 각 연령별 및 이용하는 시설유형별 지출비용을 제시하였다. 복수시설 이용자의 경우는 가장 많은 금액을 지출하는 시설을 주된 이용시설로 간주하여 분석에 포함시켰다. 먼저 〈표 7-24〉의 이용하는 시설의 유형분포를 연령별로 살펴보면, 만 2세 이하의 경우는 어린이집이용이 49.0%로 가장 높고, 그 외 시설

〈표 7-23〉 연령집단별 복수이용기관의 종류

(단위: 명, %)

		만 2세 이하	만 3~5세	만 6세 이상	전체
학원	+국공립어린이집	-	3(12.5)	4(15.4)	7(13.7)
	+민간어린이집	1(100.0)	4(16.7)	10(38.5)	15(29.4)
	+놀이방	-	1(4.2)	1(3.9)	2(3.9)
	+직장보육시설	-	-	1(3.9)	2(3.9)
	+보육유치원	-	2(8.3)	1(3.9)	3(3.9)
	+정규유치원	-	13(54.2)	8(30.8)	21(41.2)
	+방과후교실+민간어린이집	-	-	1(3.9)	1(2.0)
놀이방+정규유치원		-	1(4.2)	-	1(2.0)
전 체		1(100.0)	24(100.0)	26(100.0)	51(100.0)

〈표 7-24〉 연령집단별 이용하는 교육 및 보육시설의 유형

(단위: 명, %)

	학원	어린이집	유치원	그 외	전체
만 2세 이하	5(10.2)	24(49.0)	3(6.1)	17(34.7)	49(100.0)
만 3~5세	109(26.0)	168(40.0)	119(28.3)	24(5.7)	420(100.0)
만 6세 이상	504(82.9)	35(5.7)	35(5.7)	35(5.7)	609(100.0)
전 체	618(57.3)	227(21.1)	157(14.6)	76(7.0)	1,078(100.0)

주: $\chi^2=462.52***$ *** $p<.001$

이 34.7%로 그 다음 순이다. 만 3~5세는 어린이집의 이용이 40.0%, 유치원 28.3%, 학원 26.0% 순이고, 만 6세 이상의 경우는 학원을 제외한 다른 시설들의 이용비율은 5.7%로 동일하고, 절대 다수인 82.9%가 학원을 이용하며 학원의 이용은 학령기에 들어서 급격하게 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 7-25〉는 연령별 이용하는 시설유형에 따른 월평균 지출비용과 각 시설유형별 지출하는 비용이 통계적으로 유의한 차이가 있는가를 검증한 결과이다. 우선, 만 2세 이하 집단의 경우가 자녀 1인당 월평균 21만2천원, 만 3~5세가 16만원, 만 6세 이상이 15만6천원을 지출하여 자녀가 어릴수록 상대적으로 많은 비용을 지출하는 것으로 밝혀졌다. 연령별로 살펴보면 만 2세 이하는 놀이방이나 직장보육시설 또는 기타

시설을 포함하는 그 외 시설을 이용하는 경우가 월평균 25만 2천원으로 가장 많은 비용을 지출하고, 유치원(23만 3천원)→어린이집(18만 9천원)→학원(17만원)의 순으로 나타났다. 만 3~5세는 유치원을 이용하는 경우가 월평균 18만 4천원으로 가장 많은 비용을 지출하고, 그 외 시설(16만 8천원)→학원(15만 3천원)→어린이집(14만 8천원) 순으로 지출하며, 이러한 지출비용의 차이는 통계적으로 유의한 것으로 검증되었다. 만 6세 이상은 학원을 이용하는 경우가 월평균 16만 2천원으로 가장 많은 비용을 지출하고, 유치원(15만 8천원)→어린이집(11만 9천원)→그 외 시설(11만 2천원) 순으로 지출하는 것으로 밝혀졌다.

〈표 7-25〉 연령집단 및 이용시설별 자녀 1인당 월평균 지출비용

(단위: 만원)

	학원	어린이집	유치원	그 외	평균	F-검정 통계량
만 2세 이하	17.0	18.9	23.3	25.2	21.2	0.66
만 3~5세	15.3	14.8	18.4	16.8	16.0	7.06***
만 6세 이상	16.2	11.9	15.8	11.2	15.6	1.19

주: *** $p < .001$

다. 자녀의 교육 및 보육시설 이용과 지출비용의 영향요인

기초분석에서 살펴본 특성들을 중심으로 자녀의 교육 및 보육시설의 이용여부와 지출비용에 영향을 미치는 요인을 모델분석을 통하여 파악하였다. <표 7-26>은 SBCR모델의 1단계로 자녀와 동거하지 않아 어머니 정보를 알 수 없는 37명을 제외한 1,678명을 대상으로 교육 및 보육시설의 이용여부에 영향을 미치는 요인을 분석한 프로빗분석의 결과를 제시한 것이다.

분석결과 자녀연령과 어머니의 취업여부의 변수가 교육 및 보육시설 이용여부에 유의한 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌다. 먼저 자녀연령의 변수를 살펴보면 만 2세 이하 자녀의 경우는 준거집단인 만 3~5세에 비해 시설을 이용할 가능성이 낮고, 만 6세 이상은 준거집단에 비해

이용할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 그리고 선행연구(김지경, 2004b; 서문희, 2001; 나정·장영숙·문무경, 2000; 서문희 외, 2000)에서와 같이 어머니가 취업한 경우가 미취업인 경우에 비해 자녀가 시설이용을 할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 이와 같은 결과는 시설을 통한 정부의 육아지원정책이 취업여성의 자녀양육부담을 완화하기 위한 하나의 방법이 되고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있으나, 만 2세 이하의 어린 자녀가 있을 경우에는 그다지 실효성을 발휘하지 못한다는 것을 의미한다.

<표 7-27>은 SBCR모델의 2단계로 교육 및 보육시설을 이용하는 1,052명의 지출비용에 영향을 미치는 요인을 분석한 회귀분석의 결과를 제시한 것이다. 분석결과 우선, Lamda가 유의하지 않아 선택편의(selection bias)의 문제가 우려되지 않는 것을 알 수 있다. 그리고 거주지역, 유치원의 이용, 어머니의 연령, 가구원수, 가구소득이 자녀 1인당 지출비용에 유의한 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌다.

<표 7-26> 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부의 영향요인: 1단계 Probit Analysis

		추정계수 (표준오차)
상수		0.058(0.376)
자녀연령(만 3~5세)	만 2세 이하	-1.801(0.103) ^{***}
	만 6세 이상	0.265(0.080) ^{**}
초등3학년 이하 자녀수(1명)	2명 이상	0.024(0.078)
어머니 학력(고졸 이하)	전문대졸 이상	-0.015(0.079)
어머니 취업여부(미취업)	취업	0.198(0.077) [*]
거주지역(그 외 지역)	서울	0.134(0.104)
가족형태(핵가족)	비핵가족	-0.103(0.137)
어머니 연령	어머니의 만 나이	-0.009(0.008)
가구원수	총 가구원수	0.040(0.045)
가구소득	log(월평균가구 총소득)	0.031(0.054)
N		1,678
Log Likelihood		-792.05

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

각 변수의 영향력을 살펴보면 서울지역에 거주하는 경우가 그 외 지역에 거주하는 경우에 비해 많은 금액을 지출하는 것으로 나타났다. 이는 지난 10여년간 보육시장이 서울지역을 중심으로 확대 및 성장하였고, 서울지역은 정부의 보육료 지원에 있어 중앙정부의 지원비율이 20%로 여타지역(50%)에 비해 적어(나정 외, 2003), 보육료 단가가 서울 이외 지역보다 상대적으로 높은 것에 기인한다는 선행연구(김지경, 2004b)의 결과와 같은 맥락에서 이해된다. 한편 주된 이용시설의 종류의 변수를 살펴보면 유치원이용자가 어린이집이용자에 비해 더 많이 지출하는 것으로 밝혀졌다. 이는 교육 중심의 유치원이 별도의 비용이 요구되는 영어, 미술, 체육 등의 프로그램들이 운영되고 있다(나정 외, 2003; 이기숙·장영희·정미라·홍용희, 2001)는 것을 고려해 볼 때 상대적으로 많은 추가적인 비용이 유치원이용에 따르는 것으로 해석될 수 있다.

거주지역이나 유치원의 이용과 더불어 가구원수와 가구소득도 지출비용에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 먼저 가구원수가 늘어날 때 지출비용은 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 가구원수가 많으면 시설보다는 가정에서 자녀를 보살필 수 있는 가족원이 많아 시설을 이용하더라도 짧은 시간 이용할 것이라는 기대와는 반대이다. 또한 가구소득의 경우는 소득이 많을수록 지출비용이 많아 소득이 증가할 때 지출비용은 늘어나는 것으로 분석되었다. 이와 같은 지출비용에 정(+)적인 영향을 미치는 변수들과는 달리 어머니의 연령은 부(-)적인 영향을 미치는 것으로 나타나, 어머니의 연령이 많아지면 지출비용은 적어져 상대적으로 나이 많은 어머니들이 낮은 시설이용비를 지출하는 것으로 밝혀졌다.

기초분석의 결과에서 교육 및 보육시설의 이용여부와 지출비용의 정도가 자녀연령에 따라 차이가 있고, 초등학교 3학년 이하 자녀들을 대상으로 한 전체 모델분석에서 자녀연령의 변수가 만 3~5세를 기준으로 상이하게 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 따라서 각각의 연령집단 내에서 시설의 이용여부와 지출비용에 영향을 미치는 요인들은 전체 분석의 결과와 다를 것으로 짐작된다. 이에 연령집단별로 나누어 SBCR

〈표 7-27〉 자녀의 교육 및 보육시설 이용비의 영향요인: 2단계 Regression Analysis

		추정계수 (표준오차)
상수		4.987(1.581)**
Lamda		-2.288(1.322)
자녀연령(만 3~5세)	만 2세 이하 만 6세 이상	-1.975(1.354) 0.351(0.274)
초등3학년 이하 자녀수(1명)	2명 이상	-0.023(0.045)
어머니 학력(고졸 이하)	전문대졸 이상	-0.079(0.112)
어머니 취업여부(미취업)	취업	0.273(0.201)
거주지역(그 외 지역)	서울	0.357(0.141)*
가족형태(핵가족)	비핵가족	-0.179(0.116)
주된 이용시설 종류 (어린이집)	학원 유치원 그 외 시설	0.075(0.051) 0.188(0.058)** -0.119(0.074)
어머니 연령	어머니의 만 나이	-0.021(0.010)*
가구원수	총 가구원수	0.095(0.043)*
가구소득	log(월평균가구총소득)	0.130(0.038)***
N		1,052
F값		6.84***
Adj-R ²		0.09

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

모델분석을 하였다. 연령집단은 사례수가 적은 만 2세 미만 집단을 만 3~5세 집단에 포함하여 5세 이하 집단과 6세 이상 집단으로 나누었고, 전체분석에서와 같이 어머니가 비동거하는 경우는 제외하였다.

〈표 7-28〉은 5세 이하 집단과 6세 이상 집단의 교육 및 보육시설의 이용여부의 영향요인을 제시한 것이다. 분석결과를 비교하여 보면, 5세 이하 집단의 시설이용여부에는 어머니 학력과 어머니 취업여부, 그리고 어머니 연령이 유의한 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌으나, 6세 이상 집단에서는 어머니의 연령만이 유의한 영향요인으로 분석되었다. 먼저 5세 이하 집단의 결과를 살펴보면, 어머니 학력이 전문대졸 이상인 경우 고졸 이하보다 자녀가 시설을 이용할 가능성이 낮아지는 것으

로 나타났다. 이는 영유아의 시설보육이용에 있어 시설보육에 대한 적절한 수준이 보장되지 않고 신뢰가 정착되지 않은 우리나라의 상황에서 학력수준이 높은 어머니들이 시설보육을 기피하는 성향이 강하다는 선행연구(김지경, 2004a)의 결과와 같은 맥락에서 설명될 수 있겠다. 어머니 학력과는 달리 어머니의 취업여부와 어머니의 연령은 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 어머니가 취업한 경우가 미취업한 경우에 비해 자녀가 시설을 이용할 가능성이 높고, 어머니의 연령이 많을수록 자녀가 시설을 이용할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 어머니 취업여부의 변수는 만 5세 이하 집단에서만 유의한 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌는데, 이는 어린이집 이용을 중심으로 한 영유아의 시설이용은 보육의 성격이 강하기 때문에 어머니의 취업여부가 자녀의 교육 및 시설이용에 주요한 영향요인이 되지만, 만 6세 이상 집단의 시설이용은 보육성격이 아닌 부가적인 학원이용이 주를 이루기 때문에 어머니의 취업여부가 주요한 영향요인이 되지 않는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 7-28〉 자녀의 교육 및 보육시설 이용여부의 영향요인: 1단계 Probit Analysis

		만 5세 이하	만 6세 이상
		추정계수 (표준오차)	추정계수 (표준오차)
상수		-1.724(0.429)***	1.245(0.561)*
초등3학년 이하 자녀수 (1명)	2명 이상	0.082(0.092)	0.053(0.121)
어머니 학력(고졸 이하)	전문대졸 이상	-0.199(0.091)*	-0.198(0.123)
어머니 취업여부(미취업)	취업	0.261(0.092)**	0.103(0.116)
거주지역(그 외 지역)	서울	0.003(0.121)	0.308(0.171)
가족형태(핵가족)	비핵가족	-1.164(0.169)	-0.135(0.204)
어머니 연령	어머니의 만 나이	0.032(0.009)***	-0.032(0.012)**
가구원수	총 가구원수	0.087(0.054)	0.085(0.072)
가구소득	log(월평균가구총소득)	0.051(0.064)	0.068(0.077)
N		951	727
Log Likelihood		-619.74	-336.89

주: * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

<표 7-29>는 지출비용에 영향을 미치는 요인을 연령집단별로 나누어 분석한 회귀분석의 결과를 제시한 것이다. 분석결과 만 6세 이상 집단에서는 Lamda가 유의하지 않아 선택편의(selection bias)의 문제가 우려되지 않는 것으로 나타났는데, 만 5세 이하 집단에서는 Lamda가 유의한 것으로 나타나 5세 이하 영유아를 대상으로 지출비용을 분석할 때에는 반드시 표본선택편의의 문제를 수정해야 할 것으로 보인다.

연령집단별로 영향요인을 살펴보면, 만 5세 이하 집단에서는 가구소득변수를 제외한 모든변수가 유의한 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 만 6세 이상 집단에서는 주된 이용시설의 종류 중 그 외 시설의 이용만이 유의한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 만 5세 이하 집단의 경우는 초등학교 3학년 이하 자녀수, 어머니 취업여부, 어머니 연령, 그리고 가구원수의 변수가 지출비용에 부(-)적인 영향을 미치고, 어머니 학력, 거주지역, 가족형태, 유치원이용, 그리고 그 외 시설이용의 변수가 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

먼저 부(-)적인 영향요인들을 살펴보면, 초등학교 3학년 이하 자녀가 2명 이상 있을 경우 만 5세 이하 자녀 1인당 시설이용비는 적어지는 것으로 나타났는데, 이는 한정된 가계의 소득에서 보육대상자녀수가 많으면 자녀 1인당 지출되는 보육비가 적어지는 것은 당연한 결과이다. 어머니가 취업한 경우도 미취업에 비해 자녀의 지출비용이 적어지는 것으로 나타나 시설을 이용하는 자녀가 정부의 보육료 지원대상일 가능성이 높음을 시사한다. 또 어머니 연령이 많아지면 지출비용은 적어지는 것으로 나타나 전체의 분석결과와 같다. 이와는 달리 가구원수는 전체분석의 결과와는 반대로 가구원수가 늘어나면 지출비용은 적어지는 것으로 나타났는데, 이는 영유아를 돌보아 줄 수 있는 가족구성원이 많을 경우 상대적으로 적은 비용을 지출함을 의미한다.

한편 정(+)적인 영향을 미치는 요인들을 살펴보면 어머니 학력이 전문대졸 이상일 경우가 고졸 이하의 학력에 비해 이용비를 더 지불하여 고학력의 어머니들이 자녀보육에 상대적으로 많은 비용을 지출하는 것으로 밝혀졌다. 서울지역에 거주하는 경우는 서울 이외 지역에 거주자에 비해 더 많이 지출하는 것으로 나타났는데, 이는 전체 분석결과와

같은 맥락에서 해석될 수 있다. 가족의 형태에 있어서도 핵가족이 비핵가족에 비해 더 많이 지출하는 것으로 나타났는데, 이는 가족 내에서 자녀를 돌보아 줄 수 있는 조력자가 있다면 시설이용에 따른 지출 비용이 적다는 것을 보여주는 결과이다. 자녀가 이용하는 주된 이용시설이 유치원이나 그 외 시설일 경우 어린이집에 비해 더 많은 비용을 지출하는 것으로 나타났다. 이는 유치원의 경우가 어린이집에 비해 상대적으로 더 많은 부가적인 비용을 수반하고 놀이방이나 기타 시설의 경우는 어린이집에 비해 보육료 단가가 높기 때문인 것으로 이해된다.

<표 7-30>은 자녀가 이용하는 시설유형에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위하여 교육 및 보육시설을 이용하지 않은 경우를 준거집단으로 한 다항로짓분석의 결과이다. 분석결과 공통적인 것은 어떠한 시설

<표 7-29> 자녀의 교육 및 보육시설 이용비의 영향요인: 2단계 Regression Analysis

		만 5세 이하	만 6세 이상
		추정계수 (표준오차)	추정계수 (표준오차)
상수		3.971(0.708)***	5.469(11.993)
Lamda		5.366(0.235)*	-1.896(6.970)
초등 3학년 이하 자녀수(1명)	2명 이상	-0.302(0.113)**	-0.017(0.297)
어머니 학력(고졸 이하)	전문대졸 이상	0.737(0.285)*	-0.154(1.086)
어머니 취업여부(미취업)	취업	-0.953(0.380)*	0.072(0.577)
거주지역(그 외 지역)	서울	0.198(0.661)**	0.515(1.722)
가족형태(핵가족)	비핵가족	0.497(0.257)*	-0.156(0.753)
주된 이용시설 종류 (어린이집)	학원	-0.006(0.055)	0.068(0.111)
	유치원	0.144(0.054)**	0.202(0.015)
	그 외 시설	0.165(0.080)*	-0.350(0.149)*
어머니 연령	어머니의 만 나이	-0.115(0.246)*	-0.056(0.178)
가구원수	총 가구원수	-0.270(0.132)*	0.146(0.481)
가구소득	log(월평균가구총소득)	-0.122(0.080)	0.199(0.375)
N		460	592
F값		3.24***	3.89**
Adj-R ²		0.08	0.08

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

을 이용하든지 만 2세 이하의 자녀연령은 부(-)적인 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 즉 자녀연령이 만 2세 이하인 경우 준거집단인 만 6세 이상보다 모든 시설을 이용할 가능성이 낮다는 것이다. 다만 유치원이 용에 있어서는 만 3~5세 집단의 경우가 만 6세 이상 집단에 비해 이용할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 이는 2세 이하의 어린 자녀의 시설이용률이 매우 낮은 것으로 나타난 기초분석의 결과와 이용여부의 모델분석에서 시설을 이용할 가능성이 만 3~5세 집단에 비해 낮다는 결과와 일치한다.

모든 시설유형에 공통적으로 부(-)적인 영향을 미치는 자녀연령변수를 제외하고, 시설유형에 유의한 영향을 미치는 변수를 살펴보면 어린

〈표 7-30〉 교육 및 보육기관종류 선택의 결정요인: Multinomial Logit Analysis

		학원/이용안함	어린이집/이용안함	유치원/이용안함	그 외/이용안함
		추정계수 (표준오차)	추정계수 (표준오차)	추정계수 (표준오차)	추정계수 (표준오차)
상수		2.168(0.831)**	1.398(1.006)	3.451(1.188)**	1.456(1.426)
자녀연령 (만 6세 이상)	만 2세 이하	-2.753(0.232)***	-0.664(0.148)***	-1.833(0.369)***	-0.881(0.168)***
	만 3~5세	-0.815(0.082)***	0.734(0.112)***	0.595(0.117)***	-0.253(0.149)
초등3학년 이하 자녀수(1명)	2명 이상	-0.003(0.081)	0.104(0.095)	-0.013(0.111)	-0.063(0.144)
어머니 학력 (고졸 이하)	전문대졸 이상	-0.149(0.082)	-0.066(0.096)	0.073(0.111)	-0.151(0.144)
어머니 취업 여부(미취업)	취업	0.105(0.079)	0.261(0.093)**	0.12890.108)	0.319(0.134)*
거주지역 (그 외 지역)	서울	0.129(0.108)	-0.007(0.132)	0.273(0.135)*	0.135(0.175)
가족형태 (핵가족)	비핵가족	-0.082(0.141)	-0.205(0.179)	-0.068(0.197)	-0.032(0.260)
어머니 연령		0.024(0.016)	0.022(0.021)	-0.015(0.023)	0.023(0.029)
총가구원수		-0.121(0.095)	-0.074(0.115)	-0.038(0.132)	0.104(0.186)
월평균가구 총소득		-0.038(0.107)	-0.081(0.137)	-0.061(0.156)	-0.047(0.189)
N		1,684			
-2 Log Likelihood		3113.08			

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

이집 이용과 그 외 시설에 영향을 미치는 요인은 일치하나, 유치원 이용에 영향을 미치는 요인은 일치하지 않는 것으로 나타났다. 즉 어린이집과 그 외 시설의 이용에는 어머니의 취업여부가 정(+)의 영향을 미치나, 유치원 이용에는 거주지역의 변수만이 정(+)의 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌다. 이는 어머니가 취업하였을 경우에 그들의 자녀는 미취업모 자녀들에 비해 어린이집이나 그 외 시설을 이용할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이로써 취업모의 자녀양육의 부담을 덜어줄 수 있는 시설의 유형은 상대적으로 유치원이나 학원보다 장시간 보육이 가능한 어린이집이나 놀이방과 직장보육시설 등을 포함하는 그 외 시설이 됨을 알 수 있다. 따라서 시설지원을 통하여 정부가 취업여성의 자녀양육부담을 완화하고자 한다면, 시간 연장 보육이나 24시간 보육과 같은 장시간 보육이 가능한 시설의 수를 늘려야 하며, 휴일보육과 같은 다양한 보육형태가 시설을 통하여 제공되어야 할 것으로 생각된다.

제5절 논의 및 제언

본 연구에서는 정부의 육아정책에 대한 방향이 정립되고 시설을 중심으로 한 보육재정지원이 확대기에 들어선 현 시점에서 육아지원정책 대상이 되는 초등학교 3학년 이하 자녀가 있는 가구를 대상으로 이들 가구의 교육 및 보육시설의 이용률이 가구특성과 어머니의 특성에 따라 어떠한 차이가 있는가를 비교하고, 자녀의 시설이용으로 인한 가구의 지출비용이 얼마나 되며, 이에 따른 경제적 부담정도가 어느 정도 인지, 그리고 교육 및 보육시설 이용률과 가구 총지출비용에 영향을 미치는 요인을 Censored normal regression 모델분석을 통하여 살펴보았다. 또한 초등학교 3학년 이하 개별 자녀들의 교육 및 보육시설의 이용여부를 가구 및 어머니 특성별로 비교하고, 연령집단별로 시설의 이용여부와 이용유형, 그리고 Selection Bias Corrected Regression(Heckit) 모델분석을 통하여 이용여부와 지출비용에 영향을 미치는 영향요인을

파악하였다. 아울러 다항로짓모델을 사용하여 이용시설의 유형을 결정하는 요인도 분석하였다. 실증분석결과에 따른 본 연구의 논의는 다음과 같다.

첫째, 취업모 가구가 미취업모 가구에 비해 이용률이 11.5% 가량 높다는 결과는 보육시설의 확충과 정부의 재정지원이 취업모 가계의 보육문제를 해결할 수 있는 하나의 방법이 되고 있다고 할 수 있다. 그러나 자녀의 교육 및 보육시설 이용에 따른 월평균 가계의 지출비용의 수준이 21만7천원이라는 분석결과를 고려해 보면, 보육시설의 이용이 가계의 자녀양육 부담을 해소하기 위한 묘책이라고 단정하기는 어렵다. 따라서 가계의 보육비부담을 완화할 수 있도록 정부가 지원하고 있는 보육비의 수준과 가계의 실제 지출수준과의 격차와 자녀의 교육 및 보육시설이용에 따르는 부가적인 가계의 지출비용의 규모가 함께 파악되어야 할 필요성이 제기된다. 이는 정부가 가계에 지원할 보육비의 적정수준을 결정하는 데 기초적인 준거자료가 될 것으로 판단된다.

둘째, 월평균 100만원 미만의 소득을 갖는 가구의 36.2%가 가구총소득의 20% 이상을 자녀보육비로 지출하고 있다는 결과는 정부의 관련 정책이 저소득 취약계층을 중심으로 지원되고 있다는 사실을 상기해 보았을 때 이해하기 어려운 결과이다. 따라서 정부의 지원과정과 절차의 수행에 있어 제도적 보완이 요구되는 부분이 있는지를 검토해야 할 필요가 있다. 만약 보완되어야 할 사항이 없다면 저소득층을 대상으로 지원하는 정부의 지원비와 실제 가계가 자녀의 시설이용으로 인해 지출해야 하는 보육비 사이의 차이가 있을 것으로 짐작된다. 따라서 정부가 지원하는 보육비 수준과 가계가 실제 지출하는 보육비의 차이가 어느 정도 되는지 구체적으로 파악할 필요가 있으며, 이는 정부가 가계에 지원할 보육비의 적정수준을 결정하는 데 기초적인 준거자료가 될 것으로 판단된다. 올해 개정된 영유아보육법을 비롯한 정부의 육아지원계획안에는 0~4세 육아비용의 지원을 강화하고 현재보다 가계부담이 평균 50% 정도 경감될 수 있도록 지원하되, 소득수준에 따라 차등지원하여 2008년까지 기초생활보장 수급자 및 차상위 계층의 비용은 전액, 평균소득 이하 가구의 자녀는 60%까지, 평균 소득가구의 자녀는

30%까지 지원하기로 되어 있다. 이와 같은 정부의 계획이 제대로 실행된다면 본 분석을 통해 부각된 저소득계층의 소득 대비 자녀보육비 지출비용의 부담은 완화될 것으로 기대된다.

셋째, 서울지역의 시설이용률이 그 외 지역에 비해 1.3% 높다는 결과는 지난 10여 년 동안 급속히 성장한 우리나라 보육시장이 서울지역의 민간시설이 중심이 되었다는 사실을 고려해 보면 당연한 결과이다. 그런데 문제는 서울지역을 중심으로 급격하게 증가한 민간시설의 프로그램의 내용과 이용환경의 수준이 보육체계가 선진화되어 있는 일본과 같이 고품질·균질화되어 있지 않다는 데 있다. 게다가 본 연구의 실증분석에서는 자녀의 보육시설이용에 따른 가구의 지출이 가구소득이 많을수록 더 많은 것으로 밝혀졌다. 이는 시설의 질적 수준이 보장이 되지 않고 표준화된 보육프로그램이 운영되지 않는 현 상황에서 비용을 부담할 수 있는 가계의 경제적인 여건에 따라 자녀가 이용하는 보육서비스의 내용이 달라진다는 것을 의미한다. 그렇다면 부모의 경제적인 여건에 따라서 조건 없이 심신이 보호되고 건강한 사회성원으로 육성되어야 하는 자녀들이 차별적인 환경에서 보호되고 교육될 수 있음을 시사한다. 뿐만 아니라 각 시설에서 제공되는 서비스에는 별도의 비용부담이 따를 수밖에 없는데, 이에 대한 정부의 재정지원이 없다는 사실을 고려해 보면 전적으로 가계가 부담하고 있음을 알 수 있다. 따라서 별도의 비용이 요구되는 시설의 프로그램들이 반드시 필요하다면 정부가 지원하는 지원비에 이러한 내용이 반영되어야 하고, 그것을 근거로 적절한 지원의 수준이 결정되어 자녀의 교육 및 보육시설이용에 따른 가계의 부담을 완화할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 기본적인 보육시설의 환경과 내용이 가계의 욕구를 충족시킬 수 있을 정도에서 표준화되어야 하고, 이에 대한 질적인 수준이 보장되어야 한다. 따라서 정부가 시설지원을 통해 가계의 자녀양육부담을 완화하고, 여성의 경제활동참가를 유도하며, 모든 자녀에게 건전한 보육서비스를 제공하고자 하는 등의 육아지원정책이 실효성 있게 이루어지기 위해서는 시설의 질적 수준을 높이는 데 다각적인 방안을 수립해야 할 것으로 생각된다.

넷째, 가구소득이 높을수록 시설의 이용이 낮다는 본 실증분석의 결과는 이제까지 저소득층 또는 취업여성 등 취약집단을 중심으로 지원을 해온 정부의 선별주의적인 접근방식에 한계가 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다. 자녀보육의 문제는 특정계층의 문제가 아니라 자녀가 있는 모든 사람들의 보편적이고 지극히 일반적인 문제로 보아야 한다. 이에 대한 인식으로 최근 정부는 만 5세의 무상 교육 및 보육을 단계적으로 확대 시행할 계획을 발표한 바 있고, 올해 1월 29일 개정된 영유아보육법에는 보육의 공공성과 보편성을 확보하고자 하는 의지를 반영하였다. 시설의 질적인 문제 해소와 함께 정부가 보편적인 접근으로 자녀양육의 문제를 지속적으로 대응한다면, 시설보육을 이용하지 않는 고소득의 가구 또는 고소득·전문직 취업여성들의 보육부담도 공공성이 보장된 보육시설을 통해서 해소할 수 있는 여지가 생길 것이라 생각된다. 아울러 보편성이 강화된 보육정책이 시행되기 위해서는 폭 넓어진 대상을 모두 아우를 수 있는 보다 다양한 보육서비스의 확대도 요구된다. 예컨대 미취업여성들이 비정기적으로 시설을 이용할 수 있는 일시보육이나 장시간 근무하는 취업여성들을 위한 야간보육, 휴일 보육 등 시설을 통한 다양한 서비스가 필요하다. 따라서 이에 대한 수요를 파악하고 어느 수준에서 정부가 지원할 수 있는지에 대한 고민도 뒤따라야 할 것으로 생각된다.

다섯째, 자녀연령별 교육 및 보육시설 이용과 자녀 1인당 지출비용을 살펴본 결과, 만 2세 이하의 시설이용비율은 매우 낮은 수준이나 상대적으로 많은 비용을 지출하는 것으로 밝혀졌다. 이 같은 결과는 시설지원을 통한 정부의 육아지원 정책이 2세 이하 영아의 시설이용에 집중 지원되어야 할 필요성을 제기한다. 만 2세 이하 영아의 시설이용을 통한 가계의 자녀양육부담이 완화되지 않는다면, 시설에 막대한 예산을 지출하고 있는 정부의 육아지원정책이 효과적으로 시행되기 어려울 뿐만 아니라 자녀양육부담의 해소를 통한 여성인력활용을 기대하기가 쉽지 않을 것으로 판단된다. 따라서 정부의 재정지원이 집중되는 국공립시설을 중심으로 영아보육을 시급히 확대해야 할 필요가 있다. 그러나 본 연구의 분석결과 만 2세 이하 영아가 국공립시설을 이용하

는 비율은 10.4%로 매우 낮은 것으로 밝혀졌다. 이는 전체 보육시설 중 국공립시설이 차지하는 비중(2003년 12월 현재 5.5%, 자료: 중앙보육정보센터)이 매우 작다는 사실을 고려할지라도, 국공립시설의 영아보육이 매우 낮은 수준에서 이루어지고 있음을 의미한다. 따라서 정부의 육아지원효과에 있어 연령에 따라 사각지대가 형성되지 않도록 하기 위해서는 만 2세 영아에 대한 우선 보육비율을 높이고, 만 2세 이하 영아를 전담 보육할 수 있는 시설의 확대가 시급히 요구된다.

여섯째, 어머니가 취업한 경우가 미취업인 경우에 비해 만 5세 이하 자녀가 시설을 이용할 가능성이 높다는 결과는 교육 및 보육시설의 설비강화나 기능보강 등 시설의 물리적 환경개선과 인건비지원, 그리고 저소득층을 중심으로 한 시설이용아동의 교육비 및 보육료지원의 시설을 통한 육아지원정책이 취업여성의 자녀양육부담을 완화하기 위한 하나의 방법으로 평가될 수 있는 근거가 된다. 그러나 만 2세 이하 어린 자녀의 시설이용비율이 매우 낮은 수준이라는 것을 고려해 보면 어린 자녀가 있는 취업여성에게는 정부의 지원이 그다지 실효성을 발휘하지 못한다고 할 수 있다. 이는 어린 자녀가 있는 취업여성의 자녀보육의 문제를 해소하는 데 있어 시설은 우선 고려대상이 되지 못할 만큼 보육시설 수요자들의 신뢰를 얻지 못하고 있다는 것을 의미한다. 즉 시설에서 제공되는 보육서비스가 취업여성들의 욕구를 만족시킬 만한 수준이 되지 못한다는 것이다. 또한 현재 우리나라의 보육시설에서 제공하는 서비스의 형태는 12시간의 주간보육 또는 유치원의 8시간 종일반 위주로(고령화 미래사회위원회, 2004), 야간보육이나 일시보육이 활성화되어 있는 일본에 비해 단순하다. 따라서 출·퇴근시간이 일정하지 않은 취업여성들은 교육 및 보육시설 이용에 더하여 다른 양육서비스를 이용할 수밖에 없는 실정이기 때문에, 자녀의 교육 및 시설이용이 취업여성의 자녀양육부담을 해소하는 묘책이라고 단정하기는 어렵다.

그러므로 정부가 시설지원을 통하여 가계의 자녀양육부담을 완화하고 취업여성의 경제활동을 적극적으로 지원하기 위해서는 야간보육, 시간제보육, 시간연장형보육, 휴일보육 등의 다양한 형태의 시간탄력적인 서비스를 제공하는 것이 반드시 필요하다. 그리고 서비스의 형태뿐

만 아니라 서비스의 내용에 있어서도 비교적 표준화된 교육 및 보육내용으로 운영되고, 취업여성이 자녀양육상담까지 할 수 있는 일본(보육새 틀을 짜자 ③ 외국사례-일본, 한겨레 2004년 7월 7일자)과는 달리, 우리의 현실은 시설에서 제공되는 교육 및 보육의 내용이 학원식 인기 위주의 교육 및 보육프로그램이 많아 ‘학원’ 서비스와 차별화되지 않는 실정(고령화 및 미래사회위원회, 2004)이다. 본 연구의 분석에서도 밝혀진 바와 같이 만 5세 이하 영유아가 교육 및 보육시설로서 학원을 이용하는 비율이 적지 않다. 이는 보육시설에서 제공되는 서비스의 내용이나 질적인 수준이 학원에서 제공되는 서비스와 차별화되지 않는 것으로 수요자들이 체감하기 때문인 것으로 생각된다. 따라서 향후 정부가 시설을 통해 제공되는 보육의 질을 어느 정도까지 끌어올리는가에 따라 시설을 중심으로 지원하는 육아지원정책의 실효성이 좌우될 것으로 생각된다.

일곱째, 교육 및 보육시설이용에 따른 자녀 1인당 지출비용은 서울 지역에 거주하고, 유치원을 이용하고, 가구소득이 많을수록 그리고 어머니가 고학력일수록 많아지는 것으로 분석된 결과는 가구의 사회경제적인 지위와 이용하는 시설의 유형에 따라 자녀에게 주어지는 보육서비스가 달라질 수 있음을 시사한다. 이는 자녀들이 조건 없이 심신이 보호되고 건전한 교육을 통해서 건전한 사회성원으로 육성되어야 하는 것은 마땅하나, 보육에 있어서의 공공성이 확보되지 않은 우리나라의 현 상황에서는 부모를 대신하는 양육서비스에 대해 지불할 수 있는 가계의 여건에 따라 자녀에게 제공되는 보호와 교육이 달라질 수 있음을 의미한다. 일부에서는 저소득층에 대해서는 국가가 지원을 하고 일정 소득수준 이상인 계층은 시장원리에 따른 교육 및 보육시설을 마련하는 것이 합리적이라는 의견(애 안 낳는 사회 ⑪, 중앙일보 2004년 10월 5일자)도 있다.

그러나 공공보육정책을 기본으로 하여 가계의 여건에 상관없이 대부분의 자녀들에게 고품질·균질의 보육서비스가 제대로 제공되고 있는 일본의 사례와 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하고, 자신 또는 보호자의 성·연령·종교·사회적 신분·재산·

장애 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다는 영유아보육법에 명시되어 있는 보육이념(제2조 1항, 3항)을 고려한다면, 시장원리에 맡기기보다는 공공성을 보다 더 확보하는 것을 우선적으로 고려해야 할 것으로 판단된다.

2004년 1월 29일 개정된 영유아법과 참여정부의 육아지원정책의 내용을 살펴보면, 이전의 우리나라의 보육정책이 기존의 법정 저소득층 중심이었던 것과는 달리 현재는 보육의 문제를 보편적인 문제로 인식하여 육아지원대상과 재정지원을 단계적으로 확대해 나가고자 하는, 즉 선별주의 정책에서 보편주의 정책으로 가는 과도기에 있다고 할 수 있다. 따라서 정부가 추진하고자 하는 소득수준별 차등지원이나 지원대상 아동의 확대 등은 국가가 자녀 양육의 주체로 보다 확고히 자리매김하고, 가계의 여건과 상관없이 모든 육아지원대상 아동들이 기본적인 권리를 보호받을 수 있는 보육환경을 제공하며 가계의 자녀양육 부담을 해소할 수 있는 대안이 될 것으로 생각된다.

제 8 장

결 론: 요약과 함의

본 연구는 경제활동과 출산이 상호 대체하는 정도는 각 사회가 제공하는 경제활동의 기회와 양육지원의 체계에 따라서 달라진다는 페미니스트 복지국가론의 중요한 시사점에 기대어 시장노동과 보살핌노동의 사회-개인간, 여성-남성간 배분양식에 관한 국가간 비교분석을 시도한 것이다. 주요 선진국에서 ‘일과 가족의 양립’이 어느 정도로 가능한 수준에 이르렀는지를 살펴보고 이들 국가가 이러한 목적에 부합하는 어떤 정책들을 펴고 있는지 검토하면서 우리나라의 현실에서 볼 때 어떤 정책적 함의를 발견하게 되는지를 논의하였다.

여성이 경제활동에 얼마나 참여하고 노동시장에서 어떤 역할을 담당하고 있는가 하는 것은 한 사회의 ‘시장노동과 보살핌노동의 성별배분’이 표출되는 한 양식이다. 시장노동과 보살핌노동의 성별분업에 영향을 미치는 제도나 국가정책은 고용정책과 복지정책 등의 영향을 받게 된다. 예컨대 노동시장의 성평등을 추구하고 차별을 없애려는 노력을 담은 고용정책이나 보살핌노동의 사회화를 진전시키기 위한 복지정책은 결국 시장노동과 보살핌노동의 성별분업양식을 결정하는 국가의 성격을 보여주는 것이다. 한편 이러한 국가의 성격은 경제 환경의 변화나 기술수준의 변화와 같은 여건의 변화와 젠더와 계급을 중심축으로 한 사회세력들의 역할, 즉 이들의 이해관계의 대립과 동맹에 따라 결정될 것이라는 이론적 틀을 제시하였다.

제1절 여성노동시장 특성의 유형화

분석대상국가의 여성고용률 수준을 단순화해서 보자면, 노르딕국가
가 가장 높은 여성비율을 나타내고 그 다음이 영어권 국가들이며 대륙
국가는 가장 낮은 수준의 여성비율을 나타낸다. 노르딕국가 중에서는
노르웨이의 여성고용률과 노동시장의 여성비율이 가장 낮다. 대륙국가
는 평균적으로 가장 낮은 수준의 여성고용률을 보이지만 그 중에서도
네덜란드는 여성고용률이 현저하게 낮다. 관찰기간(1980~1995년) 동
안 여성고용률의 증가율이 상대적으로 큰 국가는 네덜란드, 캐나다, 미
국, 노르웨이의 순이다.

일과 가족의 양립을 추구하는 선진국에서 관찰한 시기 동안 보살핌
노동의 사회화를 추구하는 정책적 노력이 경주되었고 이러한 노력의
정도와 성공여부에 따라서 여성고용률의 수준도 달라졌다면, 이것은
어린 자녀를 둔 여성의 고용률 증가로 나타날 것이다.

실제로 1인당 GDP 1만~2만불 증가 기간동안 연령계층별 고용률의
M-curve가 거의 사라진 것을 확인할 수 있었다. 그러나 보육·휴가제
도 등의 사회정책적 뒷받침이 상대적으로 취약했던 미국과 캐나다 등
영어권 국가의 경우 2만불 시점에도 30대 초반 여성의 고용률은 여전
히 약간의 함몰을 보였다.

자녀수에 따른 여성의 고용률 차이를 통계로 살펴보면, 스웨덴과 덴
마크는 자녀수에 따른 여성고용률 감소현상이 나타나지 않았고, 노르
웨이와 프랑스는 자녀를 한 명 낳을 때까지는 고용에 큰 영향을 미치
지 않으나, 영어권 국가와 독일, 네덜란드의 경우는 여성의 고용률이
자녀수에 분명한 영향을 받는 것으로 나타났다.

경제성장과정에서 나타난 여성고용률의 생애주기별 패턴의 변화는
매우 분명하다. 대부분의 선진국에서 자녀양육시기 여성의 노동시장
퇴출 정도는 크게 완화되었다. 그러나 그 정도 면에서 일정한 차이는
여전히 존재한다. 대체로 잔여적 복지국가로 분류되는 영어권 국가와

독일, 네덜란드에서 양육자인 여성과 그렇지 않은 여성간에 고용여부와 고용형태상의 차이가 크다. 자녀양육기 여성의 고용유지를 위한 지원체계를 가장 잘 갖춘 것으로 평가되는 사민주의적 복지국가들이 대체로 여성의 생애주기별 고용패턴을 극복한 것으로 나타나며, 대륙국가 중에서 보육에 대한 지원이 가장 강력한 것으로 알려진 프랑스도 이러한 측면에서는 앞서가고 있다.

제2절 일·가족 양립지원제도의 특성별 유형화

보육정책의 특성을 판단하는 주요한 기준으로 필자는 크게 계층효과, 보육정책의 보편성, 성평등의 정향(orientation)의 세 가지를 제시하였고, 이를 근거로 각 국가의 특성을 분류해 볼 때, ‘계층분리 잔여형’, ‘성역할분리 半보편형’, ‘성평등지향 계층통합형’으로 구분하였다. 계층분리 잔여형의 경우 보육에 대한 국가의 지원은 잔여적인 상태에 머물러 있으며, 저소득층 대상의 보육과 중산층 대상의 교육프로그램이 확연히 분리되어 있는 특징을 지닌다. 성역할 분리 半보편형은 여성의 모성역할을 강조하고, 적어도 자녀가 어린 시절에는 여성이 가정에서 자녀를 돌보도록 장려하는 특성을 지닌다. 따라서 보육시설에 대한 공공의 개입은 중간적이다. 성평등지향 계층통합형은 취업모를 지원함으로써 여성의 노동권을 보장하고 공보육체계를 중심으로 계층간에 차별 없이 양육의 사회화를 발전시키는 특성을 보인다.

보육정책과 함께 모성휴가정책과 노동시장의 차별시정정책을 포함하는 다양한 측면들을 종합적으로 고려하면서 국가의 일과 가족생활의 균형을 위하여 양육문제에 개입하는 방식에 대하여 이념형적으로 접근하자면 다음의 세 가지 유형을 구분해 낼 수 있다.

첫 번째 유형은 일하는 엄마(working mothers)를 지원함으로써 여성을 전일제 근로자로 남을 수 있게 하는 정책적 지향을 가진 국가이다. 출산으로 인한 경력의 단절을 막기 위해서 산전후휴가와 육아휴직

제도를 운영하지만 기간은 길게 두지 않고 그 대신 휴가기간 동안의 임금보전율은 높게 유지한다. 한편 양육의 책임은 상당부분 국가가 공유한다. 즉, 공보육체계(public childcare)를 중심으로 양육의 사회화를 진전시킨 국가이다. 소득에 대한 과세의 단위는 가족이 아니라 개인이다. 특히 기혼여성의 소득에 대한 과세율을 낮게 책정함으로써 기혼여성의 경제활동에 대한 인센티브를 강화한다. 여성을 노동시장에 포섭하는 적극적인 정책은 공공부문에서의 여성할당제를 이용한다. 전형적인 국가군은 스웨덴을 포함하는 사민주의적 복지국가를 지향하는 국가들이다. 그러나 북구국가 중 노르웨이는 대륙형에 가까운 특성을 보이는 것으로 알려져 있다. 프랑스는 대륙국가이지만 보육정책에 관한 한은 노르딕국가에 근접한 양상이다.

스웨덴은 몇 가지 측면에서 이 유형에 근접한 특성을 보인다. 스웨덴의 육아휴직제도는 무엇보다도 아버지의 육아휴직사용을 강조함으로써 양육책임의 양성평등의식을 구현하고 있는 것으로 유명하다. 그리고 사용이 가능한 자녀의 연령대가 매우 길게 잡혀 있고 시간제 휴직이 매우 유연하게 설계되어 있는 것이 특징이다.

프랑스는 출산장려주의에 기대어 여성의 직접 양육을 지원하는 양육수당제도와 여성의 노동통합에 기여해 온 공공보육시설의 두 가지 반대되는 인센티브를 창출하는 제도가 각각 발달되어 있었다. 그러나 최근에는 양육수당의 성격이 육아휴직제도와 유사한 효과를 낳는 방식으로 변화하였고, 공보육의 기여가 줄고 민간보육의 기여가 확대되는 결과를 초래하는 변화가 있었다. 이 이외에도 부성휴가의 법제화 등과 같이 양육책임의 부부 공유를 강조하는 제도가 도입됨으로써 유럽국가 전반에서 나타나고 있는 변화의 추세를 공유하기도 하였다.

두 번째 유형은 여성의 어머니로서의 역할을 강조하고, 적어도 자녀가 어린 시절에는 여성이 임금노동을 중단하고 노동시장을 떠나서 아이를 돌볼 수밖에 없는 인센티브구조를 제공하는 체제이다. 육아휴직의 허용기간이 길고 그 기간동안의 소득지원 수준도 높게 유지된다. 보육시설에 대한 국가적인 투자는 상대적으로 미흡하며 그 대신 여성에게 시간제노동의 기회가 많이 주어진다. 전형적인 국가는 독일과 네

덜란드를 비롯한 유럽의 내륙국가들이다.

독일은 전형적으로 여성의 어머니로서의 역할을 강조하는 보수주의적(또는 조합주의적) 복지국가의 유형을 대표하는 국가이다. 독일의 일·가족 양립수준을 평가하기 위하여 다양한 지표들을 다른 OECD 국가들과 비교한 바에 따르면, 독일은 ‘아이가 없는 여성의 취업비율’과 ‘전체 파트타임 근로자 가운데 여성이 차지하는 비중’이 상대적으로 높고 ‘아기를 둔 부부가정에서 어머니의 취업률’과 ‘대졸 어머니의 취업률’은 비교국가 중에서 낮은 축에 속한다. 가족에게 현금으로 지급되는 사회적 급여의 총액이 많은 편이고 3세 미만 아동에 대한 보육시설 공급률은 매우 낮은 수준에 있어서 이러한 제도들이 여성의 노동시장 참여를 제약하는 기제로 작용하는 것으로 나타났다.

세 번째 유형은 양육에 대한 국가의 지원이 미흡한 자유주의적 복지국가군이다. 미국과 같이 보편적 제도로서의 아동수당과 공적서비스로서의 보육시설, 유급육아휴직 등 양육에 대한 국가의 제도적 지원이 거의 없다. 개별 가족이 시장을 통해서 양육문제를 해결하게 되어 있다. 그러나 노동시장에서 발생할 수 있는 차별을 엄격하게 금지하는 제도와 적극적 조치를 통해서 노동시장을 합리화하고 여성을 노동시장에 통합한다.

영국은 공보육체계를 갖추어 보육을 국가가 책임지는 방향으로 가지 못하였고, 모성휴가는 26주라는 비교적 단기간에 대해서만 소득을 보전해 줌으로써 여성이 1~2년 자녀를 키워놓고 직장으로 돌아가는 경력루트를 보편화하지도 못하였다. 전형적인 자본주의적(capitalist) 또는 잔여적(residual) 복지국가의 성격을 반영하여 보육을 시장에 맡기되, 그 대신 비용을 세제를 통하여 지원하는 방식을 취함으로써 여성 노동을 공급 측면에서 진작하는 시스템이라고 볼 수 있다.

제3절 정책적 함의

우리나라는 일과 가족생활의 균형을 통해서 여성의 노동시장 진입을 자유롭게 해주는 시스템은 거의 작동되지 않는 수준에 있다고 해도 과언이 아니다. 모성휴가의 경우 급여의 사회보험화조차도 아직 실현되지 못하고 있는 수준이며, 남성의 휴가사용으로 양육역할에 적극적으로 참여하게 하는 정책적 노력도 전혀 시도되지 않고 있다. OECD 국가들의 경우, 부성휴가(배우자출산휴가)와 육아휴직의 아버지할당은 이제 선구적인 제도가 아니라 이미 보편화된 제도이다.

우리나라의 보육서비스 이용현황을 통해서 드러난 바에 따르면, 현재의 보육시설은 취업모에게 도움이 되고 있으나, 영아의 시설이용률이 낮고 다양한 형태의 시간탄력적인 서비스가 제공되지 않아서 어린 자녀를 둔 여성의 경력단절을 완화하기 위한 기능은 충분히 달성하지 못하고 있다. 또한 비용의 수준이 높아 저소득층의 서비스 접근성의 문제가 해결되어야 할 중요한 과제로 제기되었다. 이러한 문제의 해결을 위하여 보편성과 형평성을 원칙으로 하는 공보육체계의 확립을 보육정책의 목표로 인식하는 데는 상당한 동의가 이루어져 있으나, 이러한 선언적인 정책지향을 현실화하는 과정에서는 행위주체간의 이견을 좁혀야 하는 과제가 남아 있다.

참고문헌

- 강남기 외(2000), 『사회복지의 역사』, 나남.
- 고령화 및 미래사회위원회(2004), 『미래인력양성 및 여성의 경제활동참여확대를 위한 육아지원정책 방안』.
- 교육인적자원부(2002), 『교육통계연보』.
- 근로복지공단(2004. 6. 28), 『각국의 산재보험 현안문제와 향후 발전과제 - 산재보험 40주년 국제심포지엄 발표자료』.
- 김수정(2002), 『가족수당의 제도 정치와 여성의 사회적 권리 - 영국의 사례』, 『페미니즘연구』, 제2호, (사)한국여성연구소 펴냄, 동녘, 131~175쪽.
- 김승권·조애저(2000), 『2000년 전국 출산력 및 가족보건 실태조사』, 한국보건사회연구원.
- 김영순(1996), 『복지국가의 위기와 재편 : 영국과 스웨덴의 경험』, 서울대학교 출판부.
- 김지경(2004a), 『영유아의 교육 및 보육기관 이용과 기관유형선택에 영향을 미치는 사회인구학적 요인』, 『대한가정학회지』, 제42권 8호, 65~76쪽.
- _____ (2004b), 『가구의 교육 및 보육시설 이용률과 지출비용에 영향을 미치는 사회·인구학적 요인 분석』, 2004대한가정학회 추계학술대회 발표 논문.
- 김진(2004), 『육아활동의 연금가입 인정방안에 관한 연구』, 인제대학교 석사학위논문.
- 나정·서문희·유희정·박기백(2003), 『영유아 교육과 보육발전 방안』, 한국교육개발원.
- 나정·장영숙·문무경(2000), 『OECD국가들의 유아교육과 보호정책 및 분석』, 한국교육개발원.

- 나 정 외(2003), 『선진국의 유아교육과 보호 동향』, 『영유아 교육과 보육발전 방안』, 한국교육개발원, 103~128쪽.
- 라메쉬 미쉬라(저), 이혁구·박시중(옮김)(2002), 『세계화와 복지국가의 위기: 지구적 사회정책을 향하여』, 성균관대학교 출판부.
- 박영란·황정임·정재훈(2001), 『외국의 여성복지서비스에 관한 연구』, 한국여성개발원.
- 박해용(2003), 『재정학 기초의 이해』, 경영과 회계.
- 변용찬(2002), 『보육서비스 이용실태 및 보육수요』, 『도시문제』, Vol. 37, No.402, 22~34쪽.
- 보건복지부(2004), 『보육사업안내』.
- 서문희(2001), 『자녀양육실태와 미취학 아동 보육서비스 이용 및 비용에 관한 분석, 출산력 및 가족보건실태의 변화 양상과 대응방안 연구』, 한국보건사회연구원,
- _____(2002), 『보육서비스 확대 및 다양화 방안』, 『도시문제』, Vol.37, No.402.
- 서문희·임상현·임유경(2000), 『보육서비스 질 향상 방안: 가정보육시설과 보육인력자격관리를 중심으로』, 보건복지부·보건사회연구원.
- _____(2002), 『2002년도 전국 보육실태조사 보고』, 한국보건사회연구원.
- 신인령(2002), 『세계경제 체제하에서의 노동시장 변화: 3. 노동의 유연화에 따른 여성 근로자의 고용현황』, 『세계화와 여성 노동권』, 이화여자대학교 출판부.
- 실비아 월비(저), 유희정(옮김) (1996), 『가부장제 이론』, 이화여자대학교 출판부.
- 여성부(2003), 『보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구』.
- 오재림(1997), 『미래 정보화 사회의 바람직한 여성 진로교육을 위한 전망』, 미래인력연구센터(편저), 『양성평등이 보장되는 복지사회』.
- 유해미(2003), 『아동 양육정책의 재편과 시민권의 변화-스웨덴의 사례를 중심으로』, 『페미니즘연구』, 제3호, (사)한국여성연구소 펴냄,

동녘.

이기숙·장영희·정미라·홍용희(2001), 『창의적이고 전인적인 인적자원 양성을 위한 유아교육혁신』, 교육인적자원부.

이혜경(1997), 『서울 특별시 여성복지를 위한 민관 동반관계 발전전략』, 『제2회 국제여성심포지엄: 여성복지 민관협력체계 구축』, 한국여성개발원.

임유경(2002), 『보육사업에서 공보육실현의 의미』, 『도시문제』, Vol.37, No.402, 58~68쪽.

조우현(2002), 『노동경제학』, 법문사.

_____(2003), 『노동경제학』, 법문사.

중앙보육정보센터, 『보육시설 연도별 보육아동현황』, <http://educare.or.kr>(2004. 9. 1).

중앙일보, 2004. 10. 5일자 (기획)기사: 『애 안 낳는 사회 ① 개인이 할 일, 나라가 할 일』.

참여복지기획단·보건복지부·한국보건사회연구원(2004), 『참여복지 5개년 계획』.

최은영(2004), 『한국보육정책의 공공성 평가 - 공급과 재정부담을 중심으로』, 『보건복지포럼』, 제97호, 한국보건사회연구원, 22~30쪽.

통계청(2002), 『인구동태통계연보』.

표갑수(1997), 『영유아보육사업과 불평등』, 중앙사회복지연구회, 『한국사회복지와 불평등』, 일조각, 258~271쪽.

한겨레신문, 2004. 7. 7일자 (기획)기사: 『보육 새 틀을 짜자 ③ 외국사례 - 일본』.

한도숙(2000), 『복지국가들의 여성정책: 가족 및 자녀에 대한 지원정책을 중심으로』, 한국조세연구원.

황정미(2001), 『여성 정책과 젠더 정치(gender politics) - 복지국가 및 후발국가의 사례를 중심으로』, 『페미니즘연구』, 창간호, (사)한국여성연구소 펴냄, 동녘, 75~106쪽.

Abrahamson, P.E.(1991), "Welfare and Poverty in the Europe of the

- 1990s”, *International Journal of Health Service*, Vol.21, No.2, pp.237~264.
- Adema, W.(2001), “An Overview of Benefits that Foster the Reconciliation of Work and Family Life in OECD Countries”, mimeo.
- Akkerman, Tjitske(1998), “Political Participation and Social Rights, The Triumph of the Breadwinner in the Netherlands”, Jet Bussemaker and Rian Voet (eds.), *Gender, Participation and Citizenship in the Netherlands*: Ashgate, pp.38~50.
- Albrecht, J. W.(1999), “Career Interruptions and Subsequent Earnings: A Reexamination Using Swedish Data”, *Journal of Human Resources*, Vol.34, No.1, 1999, pp.294~311.
- Anne Reinstadler, et al.(2003), “Comparative Study on the Effects of Family Policy in French Speaking Countries”, *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.492~573.
- Anttonen, Anneli(2001), “The Politics of Social Care in Finland: Child and Elder Care in Transition”, Mary Daly (ed.), *Care Work : The Quest for Security*, Great Britain : International Labour Organization, pp.143~158.
- Atkinson, A.(1994), “Rural and Urban Families’s Use of Child Care”, *Family Relations*, Vol.43, No.1, pp.16~22.
- Atoh, Makoto and Mayuko Akachi(2003), “Low Fertility and Family Policy in Japan : In an International Comparative”, *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.1~29.
- Bäcker, G., R. Bispinck, K. Hofemann, und G. Naegele(1989), Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Gesundheit-Familie-Alter-soziale Dienste, 2. Auflage, Köln.
- Badgett, M. V. Lee and Nancy Folbre(2001), “Assigning Care: Gender Norms and Economic Outcomes”, Loutfi, Martha Fetherolf

- (ed.), *Women, Gender and Work : What is Equality and How do We Get There?*, Switzerland : International Labour Office, pp.327~346.
- Bagilhole, Barbara and Paul Byrne(2000), "From Hard to Soft Law and from Equality to Reconciliation in the United Kingdom", *Gendered Policies in Europe : Reconciling Employment and Family Life*, USA : St. Martin's press, pp.124~142.
- Bashevkin, Sylvia(1998), "The Money Crunch", *Women on the Defensive : Living through Conservative Times*, USA : The University of Chicago Press, pp.92~129.
- Beaudry Paul, and Thomas Lemieux(1999), "Evolution of the Female Labour Force Participation Rate in Canada, 1976~1994: A Cohort Analysis", Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada.
- Beblo, M. und E. Wolf(2002) "Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen", *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol.71, pp.83~94.
- Beckmann, P. und B. Kurtz(2001), "Erwerbstätigkeit von Frauen: die Betreuung der Kinder ist der Schlüssel", *IAB-Kurzbericht*, Nr. 10.
- Beckmann, P.(2001), "Neue Väter braucht das Land-wie stehen die Chancen für eine stärkere Beteiligung der Männer am Erziehungsurlaub?", *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 6.
- Benoit, Cecilia(2000), "Variation within Post-Fordist and Liberal Welfare State Countries : Women's Work and Social Rights in Canada and the United States", *Gender, Welfare State and the Market : Towards a New Division of Labour*, USA : Routledge, pp.71~88.
- Bergqvist, Christina and Ann-Cathrine Jungar(2000), "Adaptation or Diffusion of the Swedish Gender Model?", *Gendered Policies*

- in Europe : Reconciling Employment and Family Life*, USA : St. Martin's press, pp.160~179.
- Bergqvist, Christina and Kuusipalo Jaana and Auður Styrkarsdóttir (1999), Christina Bergqvist and Anette Borchorst et al.(eds.), *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*, Norway : Scandinavian University Press, Olso.
- Bergqvist, Christina and Anita Nyberg(2002), "Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden", Sonya Michel and Rianne Mahon (eds.), *Child Care Policy at the Crossroads : Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, pp.287~308.
- Bergqvist, Christina(1999), "Childcare and Parental Leave Models", Christina Bergqvist and Anette Borchorst et al. (eds.), *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*, Norway : Scandinavian University Press, Olso, pp.121~136.
- Bettio and Plantenga(2004), "Comparing Care Regimes in Europe", *Feminist Economics*: 10(1), March, pp.85~113.
- Bianchi, Suzanne M. and Nancy Rytina(1986), "The Decline in Occupational Sex Segregation During the 1970s: Census and CPS Compositions?", *Demography* 23(1), pp.79~86.
- Björnberg, Ulla(1998), "Family Orientation among Men: a Process of Change in Sweden", Eileen Drew and Ruth Emerek and Evelyn Mahon (eds.), *Women Work and The Family in Europe*, USA: Routledge, pp.200~207.
- Black, E. Sandra and Chinhui Juhn(2000), "The Rise of Female Professionals: Are Women Responding to Skill Demand?", *American Economic Review*, 90(2), pp.450~455.
- Blau, D. Francine., Simpson Patricia, and Deborah Anderson(1998), "Continuing Progress? Trends in Occupational Segregation in the United States Over the 1970's and 1980's", NBER Working

Paper, No.6717.

Bø, Ingerid(1993), "Norway", Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.391~414.

Boje, Thomas and Anna-Lena Almqvist(2000), "Citizenship, Family Policy and Women's Patterns of Employment", *Gender, Welfare State and the Market : Towards a New Division of Labour*, USA : Routledge, pp.42~70.

Bollé, Patrick(2001), "Parental Leave", Martha Fetherolf Loutfi (ed.), *Women, Gender and Work : What is Equality and How do We Get There?*, Switzerland : International Labour Office, pp.347~368.

Boneparth, Ellen and Emily Stoper(1983), "Work, Gender, and Technological Innovation", Irene Diamond (ed.), *Families, Politics, and Public Policy : A Feminist Dialogue on Women and the State*, USA : Longman, pp.265~278.

Borchorst, Anette(2002), "Child Care Policy: Continuity Rather than Radical Change", Sonya Michel and Rianne Mahon (eds.), *Child Care Policy at the Crossroads : Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, pp.267~286.

Bryson, Lois(2000), "Citizenship, Caring and Commodification", B. Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Great Britain : Macmillan Press, pp.220~244.

Bundesministerium für Familie, Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinde- und Jugendhilfe,

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2002), *Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege*.

Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung(2003),

- Geringfügige Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzone.*
Bundesministerium für Gesundheit(2003), *Das Übersicht über das Sozialrecht.*
- Bundesversicherunganstalt für Angestellte, Zahlen und Fakten: Beitragssätze zur Sozialversicherung, 2003년 인터넷자료.
- Bussemaker, Jet and Kees van Kersbergen(1999), “Contemporary Social-Capitalist Welfare States and Gender Inequality”, Diane Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, USA : Oxford University Press, pp.15~46.
- Butler, J., N. Brigham, & S. Schultheiss(1991), *No Place Like Home: a Study of Ubsidized in-home and Relatives Child Day Care.* Philadelphia, PA: Rosenblum and Associations.
- Cantillon, et al.(2001), “Female Employment Differences, Poverty and Care Provisions”, *European Societies*: 3(4) pp.447~469.
- Casey, Kathleen J. and Susan J. Carroll(2001), “Welfare Reform in the 104th Congress : Institutional Position and the Role of Women”, Ulrike Liebert and Nancy J. Hirschman (eds.), *Women and Welfare Theory and Practice in the United States and Europe*, USA : Rutgers University Press, pp.111~132.
- Casper L. M.(1995), *What Does It Cost to Mind Our Preschooler*, U.S. Bureau of Census, Current Population Survey Report, No.52.
- Chamberlayne, Prue(1993), “Women and the State: Changes in Roles and Rights in France, West Germany, Italy and Britain, 1970~1990”, Jane Lewis (ed.), *Women and Social Policies in Europe : Work, Family and the State*, USA : Edward Elgar, pp.170~193.
- Charles, Nickie(2000), “Theorising the State”, “The Familiy”, Nickie Charles, *Feminism and the State*, USA : St. Martin’s press.

- Christopherson, Susan(2001), "Women in the Restructuring of Care Work: Crossnational Variations and Trends in Ten OECD Countries", Ulrike Liebert and Nancy J. Hirschman (eds.), *Women and Welfare Theory and Practice in the United States and Europe*, USA : Rutgers University Press, pp.215~243.
- Cleveland, Gordon and Michael Krashinsky(2003), *Financing ECEC Services in OECD Countries*, University of Toronto at Scarborough.
- Cohen, Bronwen(1993), "The United Kingdom", Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.515~534.
- Cohen, Bronwen(1999), "Parental Leave in Europe: Policy Implications", P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.293~307.
- Combes, Josette(1993), "France", Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.187~210.
- Conway, M., David W. Ahern and Gertrude A. Steuernagal(1999), "Equal Employment Opportunity Policy", *Women and Public Policy a Revolution in Progress*, Washington,D.C. : A Division of Congressional Quarterly Inc., pp.67~98.
- Conway, M., David W. Ahern and Gertrude A. Steuernagal(1999), "Women and Child Care", *Women and Public Policy a Revolution in Progress*, Washington,D.C. : A Division of Congressional Quarterly Inc., pp.149~175.
- Costa, L. Dora(2000), "From Mill Town to Board Room: The Rise of Women's Paid Labor", *Journal of Economic Persepectives*, 14(4), pp.101~122.
- Cott, Nancy F.(1986), "Feminist Theory and Feminist Movements :

- the Past Before Us”, Juliet Mitchell and Ann Oakley (eds.), *What is Feminism?*, Great Britain : Basil Blackwell, pp.49~62.
- Daly, Mary(2000), “Paid Work, Unpaid Work and Welfare : Towards a Framework for Studying Welfare State Variation”, Thomas P. Boje and Arnlaug Leira (eds.), *Gender, Welfare State and the Market : Towards a New Division of Labour*, SA : Routledge, pp.21~40.
- Daly, Mary(2001), “Care Policies in Western Europe”, Mary Daly (ed.), *Care Work : The Quest for Security*, Great Britain : International Labour Organization, pp.33~56.
- Daune-Richard, Anne-Marie and Mahon, Rianne(2001), “Sweden: Models in Crisis”, *Who Cares? : Women’s Work, Child Care, and Welfare State Redesign*, Canada : University of Toronto Press, pp.146~176.
- David, Marie-Gabrielle and Starzec, Christophe(1991), “France: A Diversity of Policy Options”, Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.), *Child Care, Parental Leave, and the Under : 3s Policy Innovation in Europe*, Auburn House, pp.81~114.
- Den Dulk, Laura(1999), “Employers and Parental Leave: A Comparative Analysis”, P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.229~245.
- Deutsche Bundesbank, *Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien*, Deutsche Bundesbank Monatsbericht, April, 2002, pp.15~32.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung(1999), “Ehegattensplitting nicht mehr zeitgemäß”, *DIW-Wochenbericht*, 40, pp.713~723.
- Dingeldey, I.(2002), “Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich”, *WSI-Mitteilungen*, Hf.3, pp.154~160.

- E. S. Savas(저), 박종화(역)(1994), 『민영화의 길』, 한마음사.
- Eichhorst, W. und E. Thode(2002), Vereinbarkeit von Familie und Beruf-Benchmarking Deutschland Aktuell, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Eisenstein, Zillah(1983), “The State, the Patriarchal Family, and Working Mothers”, Irene Diamond (ed.), *Families, Politics, and Public Policy : A Feminist Dialogue on Women and the State*, USA : Longman, pp.41~58.
- Emerek, Ruth(1998), “Atypical Working Time: Examples from Denmark”, Eileen Drew, Ruth Emerek, and Evelyn Mahon (eds.), *Women Work and the Family in Europe*, USA : Routledge, pp.131~139.
- Emile Zola, H. G., “The Family in Question: State and Family in Prewar Thought and Politics: Dénatalité and the State in France”, Susan Pedersen (ed.), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State : Britain and France, 1941~1945*, USA : Cambridge University Press, pp.59~78.
- Emile Zola, H. G., “The Family in Question: State and Family in Prewar Thought and Politics: Wells, and the Crisis of the Family Dependence and the State in Britain”, Susan Pedersen (ed.), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State : Britain and France, 1941~1945*, USA : Cambridge University Press, pp.26~58.
- Engelbrech, G. und M. Jungkunst(2001), “Erwerbsbeteiligung von Frauen: Wie bringt man Beruf und Kinder unter einem Hut?”, *IAB-Kurzbericht*, Nr. 7.
- Engelbrech, G. und M. Jungkunst(2001), “Erziehungsurlaub-Hilfe zur Wiedereingliederung der Karrierehemmnis?”, *IAB-Kurzbericht*, Nr. 11.
- Escobedo, Anna(1999), “Doing Cross-national Work on Parental Leave”,

- P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.173~188.
- Esping-Andersen, Gøsta(1990), "Three Post-Industrial Employment Trajectories", *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, pp.191~220.
- _____(2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford Univ. Press.
- Evans, Patricia M. and Gerda R. Wekerle(1997), Evans, Patricia M. and Gerda R. Wekerle (eds.), *Women and the Canadian Welfare State: Hallenges and Change*, Canada : University of Toronto Press, pp.3~27.
- Evers, Pijl, and Ungerson (eds.)(1993), *Balancing Pluralism*, Avebury.
- Fagnani, Jeanne(1998), "Recent Changes in Family Policy in France: Political Trade-offs and Economic Constraints", Eileen Drew, and Ruth Emerek and Evelyn Mahon (eds.), *Women Work and the Family in Europe*, USA : Routledge, pp.58~65.
- _____(1999), "Parental Leave in France", P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.69~81.
- Ferber, Marianne A. and Brigid O'Farrell and La Rue Allen(1991), Ferber, Marianne A. and Brigid O'Farrell and La Rue Allen (eds.), *Work and Family : Policies for a Changing Work Force*, USA : National Academy Press, pp.18~41.
- Ferree, Myra Marx(2000), "Patriarchies and Feminisms : the Two Women's Movements of Post-Unification Germany", B. Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Great Britain : Macmillan Press, pp.156~172.
- Folbre, Nancy(2001), "Accounting for Care in the United States", Mary Daly (ed.), *Care Work : The Quest for Security*, Great Britain : International Labour Organization, pp.175~191.

- Fraser, Nancy(1990), "Struggle over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late-Capitalist Political Culture", Linda Gordon (ed.), *Women, the State, and Welfare*, USA : The University of Wisconsin Press, pp.199~225.
- Frerich, J.(1990), Sozialpolitik-Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Oldenburg.
- Galler, H. P. und N. Ott(1987), Familienlastenausgleich: effizientere Lösungen sind möglich, Wirtschaftsdienst, Hf. 8, pp.402~408.
- Gauthier, Anne Hélène(1996), *The State and the Family : A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Clarendon Press · Oxford : Oxford University Press, pp.163~188.
- Ginther, K. Donna and Chinhui Juhn(2001), "Employment of Women and Demand-Side Forces", Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Paper 2001-12.
- Goldin, Claudia. and Lawrence Katz(2000), "The Power of the Pill: Oral Contraceptives and Women's Career and Marriage Decision", NBER Working Paper, No.7527.
- Golini, Antonio and Annalisa Busetta(2003), "Low Fertility and Policy Responses in Some Developed Countries with Special Reference to Europe", *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.443~472.
- Gordon, Linda(1990), "The New Feminist Scholarship on the Welfare State", Linda Gordon (ed.), *Women, the State, and Welfare*, USA : The University of Wisconsin Press, pp.9~35.
- Gornick, Janet G.(1999), "Gender Equality in the Labour Market", Diane Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, USA : Oxford University Press, pp.210~244.
- _____(2000), "Family Policy and Mothers' Employment : Cross-national Variations", *Gender, Welfare State and the Market* :

- Towards a New Division of Labour*, USA : Routledge, pp.111~132.
- Grabka, M. M. und E. Kirner(2002), “Einkommen von Haushalten mit Kindern: Finanzielle Förderung auf erste Lebensjahre konzentrieren”, *DIW- Wochenbericht*, Nr. 32(DIW 홈페이지에 서 입수한 자료임).
- Gunnarsson, Lars(1993), “Sweden”, Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.491~514.
- Gupta, N. D. and N. Smith(2000), *Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark*, Working Paper 2000-03, Centre for Labour Market and Social Research, Aarhus.
- Gurin(1989), “Governmental Responsibility and Privatization” in Kamerman and Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press, pp.179~205.
- Haas, Linda and Philip Hwang(1999), “Parental Leave in Sweden”, P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.45~63.
- Hank, K., K. Tillmann, und G. Wagner(2001), *Ausserhäusliche Kinderbetreuung in Ostdeutschland vor und nach der Wiedervereinigung, Ein Vergleich mit Westdeutschland in den Jahren 1990~1999*, Max-Planck-Institut für Demografische Forschung, Working Paper WP 2001-003.
- Hantrais, Linda(1993), “Women, Work and Welfare in France”, Jane Lewis (ed.), *Women and Social Policies in Europe : Work, Family and the State*, USA : Edward Elgar, pp.116~137.
- _____(2000), “From Equal Pay to Reconciliation of Employment and Family Life”, *Gendered Policies in Europe : Reconciling Employment and Family Life*, USA : St. Martin’s press, pp.1~26.

- Hara, Toshihiko(2003), "Fertility Trend and Family Policies in Germany, Austria, Switzerland and the Netherlands", *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.169~199.
- Hernes, Helga Maria(1987), *Welfare State and Woman Power : Essays in State Feminism*, Denmark : Norwegian University Press, pp.31~50.
- Hirdman, Yvonne(1998), "State Policy and Gender Contracts: the Swedish Experience", Eileen Drew and Ruth Emerek and Evelyn Mahon (eds.), *Women Work and the Family in Europe*, USA : Routledge, pp.36~46.
- Hobson, Barbara(2000), "Economic Citizenship: Reflections through the European Union Policy Mirror", B. Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Great Britain : Macmillan Press, pp.84~117.
- Hofferth, W. B., E. Kisker (1991), *The Demand and Supply of Child Care in 1990*, NAEYC.
- Højgaard, Lis(1998), "Workplace Culture, Family-supportive Policies and Gender Differences", Eileen Drew and Ruth Emerek and Evelyn Mahon (eds.), *Women Work and the Family in Europe*, USA : Routledge, pp.140~150.
- Hunter, Nan D.(1983), "Women and Child Support", Irene Diamond (ed.), *Families, Politics, and Public Policy : A Feminist Dialogue on Women and the State*, USA: Longman, pp.203~219.
- Huttunen, Eeva and Merja-Maaria Turunen(1993), "Finland", Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.167~186.
- Jacobs, Jerry A.(1989), "Long-Term Trends in Occupational Segregation by Sex." *American Journal of Sociology*, July, pp.160~173.
- Jacobsen(2002), "How Family Structure Affects Labor Market

- Outcomes”, Kimmel and Hoffman (eds.), *The Economics of Work and Family*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, pp.133~158.
- Jenson, Jane and Mariette Sineau(2001), *Who Cares? : Women's Work, Child Care, and Welfare State Redesign*, Canada : University of Toronto Press, pp.19~55.
- Jhou, Yanfei, Akiko S. Oishi and Akemi Ueda(2003), “Childcare System in Japan”, *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.408~422.
- Joffe, Carole(1983), “Why the United States Has No Child-Care Policy”, Irene Diamond (ed.), *Families, Politics, and Public Policy : A Feminist Dialogue on Women and the State*, USA : Longman, pp.168~182.
- Johansson, Stina(2000), “Women's Paradise Lost? Social Services and Care in the Quasi-Markets in Sweden”, B. Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Great Britain : Macmillan Press, pp.245~263.
- Jönsson, I.(2002), “Vereinbarkeit von Beruf-und Familienleben in Schweden”, *WSI-Mitteilungen*, Vol.71, Hf. 1, pp.176~183.
- Joseph, Stiglitz(지), 강신욱(옮김)(2003), 『시장으로 가는길』, 한울아카데미, pp.79~82.
- Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn(1991), Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn (eds.), *Child Care, Parental Leave, and the Under : 3s Policy Innovation in Europe*, Auburn House, pp.1~22.
- Kamerman, Sheila(2000), *Early Childhood Education and Care: An Overview of Developments in the OECD Countries*.
- Kilkey, Majella and Jonathan Bradshaw(1999), “Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies”, Diane Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, USA : Oxford University

- Press, pp.147~184.
- Knapp, Martin(1984), *The Economics of Social Care*, MacMillan, pp.89~114.
- Knijff, Trudie(1998), Jane Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, pp.85~109.
- _____(2000), “The Rationalized Marginalization of Care: Time is Money, Isn’t It?”, B. Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Great Britain : Macmillan Press, pp.201~219.
- _____(2001), “Care Work: Innovations in the Netherlands”, Mary Daly (ed.), *Care Work : The Quest for Security*, Great Britain : International Labour Organization, pp.159~174.
- Knudsen, Lisbeth B.(2003), “Considerations on the Role of Family Policy in Societies Like the Nordic Countries”, *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.140~166.
- Kremer, Monique(2002), “The Illusion of Free Choice: Ideals of Care and Child Care Policy in the Flemish and Dutch Welfare States”, Sonya Michel and Rianne Mahon (eds.), *Child Care Policy at the Crossroads : Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, pp.113~142.
- Land, Hilary and Jane Lewis(1998), “Gender, Care and the Changing Role of the State in the UK”, Jane Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*: Ashgate Publishing Company, pp.51~84.
- Langsted, Ole and Dion Sommer(1993), “Denmark”, Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.143~166.
- Lanquetin, Marie-Thérèse and Jacqueline Laufer et al.(2000), “From Equality to Reconciliation in France”, *Gendered Policies in Europe : Reconciling Employment and Family Life*, USA :

- St. Martin's Press, pp.68~88.
- Larsen, Jorgen Elm(2000), "Lone Mothers : How do They Work and Care in Different Welfare State Regimes?", *Gender, Welfare State and the Market : Towards a New Division of Labour*, USA : Routledge, pp.206~226.
- Lassegard, Edith(1993), "Japan", Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.313~332.
- Leira, Alnlaug(1993), "The 'Woman-Friendly' Welfare State?: The Case of Norway and Sweden", Jane Lewis (ed.), *Women and Social Policies in Europe : Work, Family and the State*, USA : Edward Elgar, pp.48~71.
- _____(1998), "The Modernisation of Motherhood", Eileen Drew, Ruth Emerek and Evelyn Mahon (eds.), *Women Work and the Family in Europe*, USA : Routledge, pp.159~169.
- _____(1999), "Cash-for Child Care and Daddy Leave", P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.267~287.
- _____(2000), "Combining Work and Family : Nordic Policy Reforms in the 1990s", *Gender, Welfare State and the Market : Towards a New Division of Labour*, USA : Routledge, pp.155~174.
- Letablier, Marie-Thérèse(2003), "Fertility and Family Policies in France", *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.242~258.
- Lewis, Jane(1986), "Feminism and Welfare", Juliet Mitchell and Ann Oakley (eds.), *What is Feminism?*, Great Britain : Basil Blackwell, pp.85~100.
- _____(1993), "Introduction: Woman, Work, Family and Social Policies in Europe", Jane Lewis (ed.), *Women and Social Policies in Europe : Work, Family and the State*, USA : Edward Elgar,

pp.1~24.

- _____(2001), “Legitimizing Care Work and the Issue of Gender Equality”, Mary Daly (ed.), *Care Work : The Quest for Security*, Great Britain : International Labour Organization, pp.57~76.
- Liebert, Ulrike(2001), “Degendering Care and Engendering Freedom: Social Welfare in the European Union”, Ulrike Liebert and Nancy J. Hirschman (eds.), *Women and Welfare Theory and Practice in the United States and Europe*, USA : Rutgers University Press.
- Lohkamp-Himmighofen, Marlene and Dienel Christiane(2000), “Reconciliation Policies from a Comparative Perspective”, *Gendered Policies in Europe : Reconciling Employment and Family Life*, USA : St. Martin’s press, pp.49~67.
- Mahon, Rianne and Susan Phillips(2002), “Dual-Earner Families Caught in a Liberal Welfare Regime? : The Politics of Child Care Policy in Canada.”, Sonya Michel and Rianne Mahon (eds.), *Child Care Policy at the Crossroads : Gender and Welfare State Restructuring* : Routledge, pp.191~218.
- Mammen, Kristin and Christina Paxson(2000), “Women’s Work and Economic Development”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.14, No.4. Autumn, pp.141~164.
- Maria, Pijl(1994), “When Private Care Goes Public: An Analysis of Concepts and the Principles Concerning Payments for Care”, in A. Evers, et al. (eds.), *Payments for Care: A Comparative Overview*, European Center Vienna: Avebury, pp.3~18.
- Martin, Claude and Antoine Math and Evelyne Renaudat(1998), “Caring for Very Young Children and Dependent Elderly People in France: Towards a Commodification of Social Care?”, Jane Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State*

- Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, pp.139~174.
- Mazur, Amy G.(2002), "Reconciliation Polity", *Theorizing Feminist Policy*, USA : Oxford University Press, pp.102~120.
- McClain(2001), "Care as a Public Value", *Chicago-Kent Law Review*, Vol.76, pp.1673~1731.
- Meehan, Elizabeth(1993), "Women's Rights in the European Community", Jane Lewis (ed.), *Women and Social Policies in Europe : Work, Family and the State*, USA : Edward Elgar, pp.194~205.
- Meyers, Marcia K., Janet C. Gornick and Katherin E. Ross(1999), "Public Childcare, Parental Leave, and Employment", Diane Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, USA : Oxford University Press, pp.117~146.
- Meyers, Marcia K. and Janet G. Gornick(2001), Ulrike Liebert and Nancy J. Hirschman (eds.), *Women and Welfare Theory and Practice in the United States and Europe*, USA : Rutgers University Press, pp.215~243.
- Mikkola, Matti(1991), "Finland: Supporting Parental Choice", Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.), *Child Care, Parental Leave, and the Under : 3s Policy Innovation in Europe*, Auburn House, pp.145~170.
- Millar, Jane(2000), "Changing Obligations and Expectations : Lone Parenthood and Social Policy", *Gender, Welfare State and the Market : Towards a New Division of Labour*, USA : Routledge, pp.206~226.
- Miller, Dorothy C.(1990), *Women and Social Welfare : A Feminist Analysis*, USA : Praeger.
- Mincer, J. and S. W. Polachek(1974), "Family Investments in Human Capital: Earnings of Women", *Journal of Political Economy*,

- Vol.82, No.2, pp.76~108.
- Moen, Phyllis(1989), *Working Parents : Transformations in Gender Roles and Public Policies in Sweden*, USA : The University of Wisconsin Press.
- Morgan, Kimberly(2002), “Does Anyone Have a ‘Libre Choix’? : Subversive Liberalism and the Politics of French Child Care Policy”, Sonya Michel and Rianne Mahon (eds.), *Child Care Policy at the Crossroads : Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, pp.143~170.
- Musgrave, Richard, A.(1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Co.
- Mushaben, Joyce Marie(2001), “Challenging the Maternalist Presumption: The Gender Politics of Welfare Reform in Germany and the U.S.” Ulrike Liebert and Nancy Hirschman J.(eds.), *Women and Welfare : Theory and Practice in the United States and Europe*, USA : Rutgers University Press, pp.193~214.
- Nelson, Barbara J.(1990), “The Origins of the Two-Channel Welfare State: Workmen’s Compensation and Mothers’ Aid”, Linda Gordon (ed.), *Women, the State, and Welfare*, USA : The University of Wisconsin Press, pp.123~151.
- Neyer, Gerda(2003), “Family Policies and Low Fertility in Western Europe”, *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.46~93.
- NICHD(1997), *Poverty and Pattern of Child Care*, Russel Asge Foundation.
- Nielsen, Ruth(1983), “Family Responsibilities as a Labor Market Issue: A Scandinavian Perspective”, Irene Diamond (ed.), *Families, Politics, and Public Policy : A Feminist Dialogue on Women and the State*, USA : Longman, pp.295~299.

- Nobutaka, Fukuda(2003), "Comparing Family-Friendly Policies in Japan and Europe: Are We in the Same or in a Different League?", *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.31~45.
- O'Connor, Julia S.(1999), "Employment Equality Strategies in Liberal Welfare States", Diane Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, USA : Oxford University Press, pp.47~74.
- OECD(1999), *Early Childhood Education and Care: Getting the Most from the Investment*, Education Policy Analysis.
- _____(2001a), *Employment Outlook*, Paris.
- _____(2001b), *Taxing Wages 2000~2001*, Paris.
- _____(2001c), *Starting Strong*, Paris.
- _____(2002), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol.1.
- Orloff, Ann Shola(2001), "Ending the Entitlements of Poor Single Mothers: Changing Social Policies, Women's Employment, and Caregiving in the Contemporary United States", Ulrike Liebert and Nancy J. Hirschman (eds.), *Women and Welfare Theory and Practice in the United States and Europe*, USA : Rutgers University Press, pp.111~132.
- Ostner, Ilona(1993), "Slow Motion: Women, Work and the Family in Germany", Jane Lewis (ed.), *Women and Social Policies in Europe : Work, Family and the State*, USA : Edward Elgar, pp.92~115.
- Ostner, Ilona(1998), "The Politics of Care Policies in Germany", Jane Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, pp.111~138.
- Pedersen, Susan, *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State : Britain and France, 1941~1945*, USA : Cambridge University Press.

- Pence, Alan R.(1993), “Canada”, Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.57~82.
- Peng, Ito(2000), “Childcare Policies in Japan : Postwar Developments and Recent Reforms”, *Gender, Welfare State and the Market : Towards a New Division of Labour*, USA : Routledge, pp.175~205.
- _____(2002), “Gender and Generation : Japanese Child Care and the Demographic Crisis”, Sonya Michel and Rianne Mahon (eds.), *Child Care Policy at the Crossroads : Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, pp.31~56.
- Pettinger, Rudolf(1993), “Germany”, Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.211~230.
- Pettinger, Rudolf(1999), “Parental Leave in Germany”, P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.123~138.
- Piecy, J. B., A. Collins & J. L. Kreader(1999), *Patterns and Growth of Child Care Voucher Use by Families Connected to Cash Assistance in Illinois and Maryland*, National Center for Children in Poverty, Columbia Univ.
- Piven, Frances Fox(1990), “Ideology and the State: Women, Power, and the Welfare State”, Linda Gordon (ed.), *Women, the State, and Welfare*, USA : The University of Wisconsin Press, pp.250~264.
- Plantenga, Janneke(1998), “Double Lives: Labour Market Participation, Citizenship and Gender”, Jet Bussemaker and Rian Voet (eds.), *Gender, Participation and Citizenship in the Netherlands*: Ashgate, pp.51~64.
- Pool, Ian and Janet Sceats(2003), “Low Fertility of the English-

- Speaking Countries”, *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.337~381.
- Radke, P. und Störmann, W.(1997), “Finanzierungsalternativen des Mutterschutzes”, *Sozialer Fortschritt*, Jg.46, Hf.11, pp.268~271.
- Randall, Vicky(2002), “Child Care in Britain, or, How Do You Restructure Nothing?”, Sonya Michel and Rianne Mahon (eds.), *Child Care Policy at the Crossroads : Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, pp.219~238.
- Ronsen, Marit(1999), “Assessing the Impact of Parental Leave: Effects on Fertility and Female Employment”, P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.195~199.
- Rosenschon, A.(2001), *Familienförderung in Deutschland-eine Bestandsaufnahme*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr.1071, Aug.
- Ross, George(2001), “Europe: An Actor without a Role”, *Who Cares? : Women’s Work, Child Care, and Welfare State Redesign*, Canada : University of Toronto Press, pp.177~213.
- Rost, Harald(1999), “Fathers and Parental Leave in Germany”, P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.249~264.
- Rostgaard, Tine and Mogens N. Christoffersen, and Hanne Weise (1999), “Parental Leave in Denmark”, P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.25~43.
- Rürup, B. und S. Gruescu(2003), *Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung-Gutachten im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*.

- Sainsbury, Diane(1999), *Gender and Welfare State Regimes*, USA : Oxford University Press, pp.75~114.
- Salmi, Minna and Johanna Lammi-Taskula(1999), "Parental Leave in Finland", P. Moss and Fred Devin (eds.), *Parental Leave : Progress or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp.85~118.
- Saraceno, Chiara(2000), "Gendered Policies : Family Obligations and Social Policies in Europe", *Gender, Welfare State and the Market : Towards a New Division of Labour*, USA : Routledge, pp.135~156.
- Scheiwe, Kirsten(2000), "Equal Opportunities Policies and the Management of Care in Germany", *Gendered Policies in Europe : Reconciling Employment and Family Life*, USA : St. Martin's press, pp.89~107.
- Schiersmann, Christiane(1991), "Germany: Recognizing the Value of Child Rearing", Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn(eds.), *Child Care, Parental Leave, and the Under : 3s Policy Innovation in Europe*, Auburn House, pp.51~80.
- Schultz, Vicki(1992), "Women 'Before' the Law: Judicial Stories about Women, Work, and Sex Segregation on the Job", Judith Butler and Joan W. Scott (eds.), *Feminists Theorize the Political*, USA : Routledge, pp.297~340.
- Siim, Birte(1993), "The Gendered Scandinavian Welfare States: The Interplay between Women's Roles as Mothers, Workers and Citizens in Denmark", Jane Lewis (ed.), *Women and Social Policies in Europe : Work, Family and the State*, USA : Edward Elgar, pp.25~48.
- _____(2000), *Gender and Citizenship : Politics and Agency in France, Britain and Denmark*, Singapore : Cambridge University Press.
- Simonen, Leila and Anne Kovalainen(1998), "Paradoxes of Social

- Care Restructuring: The Finnish Case”, Jane Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, pp.229~256.
- Spedding, Polly(1993), “United States of America”, Moncrieff Cochran (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, USA : Greenwood Press, pp.535~558.
- Statistisches Bundesamt(2002), Statistisches Jahrbuch 2001-Ergebnisse der Mikrozensus “Bevölkerung am Familienwohnsitz”.
- Stetson, Dorothy McBride(1997), *Women's Rights in the U.S.A. : Policy Debates and Gender Roles*, USA : Garland Publishing, Inc.
- Stratigaki, Maria(2000), “The European Union and the Equal Opportunities Process”, *Gendered Policies in Europe : Reconciling Employment and Family Life*, USA : St. Martin's press, pp.27~48.
- Sundström, Marianne(1991), “Sweden: Supporting Work, Family, and Gender Equality”, Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.), *Child Care, Parental Leave, and the Under 3s : Policy Innovation in Europe*, Auburn House, pp.171~200.
- Szebehely, Marta(1998), “Changing Divisions of Carework: Caring for Children and Frail Elderly People in Sweden”, Jane Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, pp.257~283.
- Thiede, S., S. Fahrländer, B. Deidel, D. Svindland, und D. Teichmann (1999), *Alternativen zur Ehegattensbesteuerung aus verfassungsrechtlicher, steuersystematischer und ökonomischer Sicht*, Berlin.
- Tusuya, Noriko O.(2003), “Fertility and Family Policies in Nordic Countries, 1960~2000”, *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.94~139.

- Ungerson, Clare(2000), “The Commodification of Care: Current Policies and Future Politics”, B. Hobson(ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Great Britain : Macmillan Press, pp.173~200.
- United States of America(1997), *Digest of Education Statistics*, U.S. Department of Education.
- Walker(1995), “Public Policy and the Supply of Child Care Services”, in David Blau(ed.), *The Economics of Child Care*, Russell Sage Foundation, pp.51~77.
- Walker, et al. (eds.)(1998), *Public and Private Responsibilities in Long-Term Care*, Johns Hopkins Univ. Press.
- Urias, Denise and Sonya Michel(2002), “More Can Be Less: Child Care and Welfare Reform in the United States.”, Sonya Michel and Rianne Mahon (eds.), *Child Care Policy at the Crossroads : Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, pp.239~266.
- Van Nimwegen, Nico and Ingrid Esveldt and Gijs Beets(2003), “Population Trends and Family Policies in the Netherlands”, *Journal of Population and Social Security*, Vol.1, No.1, pp.200~226.
- Vaskovics, L. A. und H. Rost(1999), *Väter und Erziehungsurlaub, Bd. 179 Der Schriftenreihe des Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend*.
- Veenis, Els(1998), “Working Parents: Experience from the Netherlands”, Eileen Drew and Ruth Emerek and Evelyn Mahon (eds.), *Women Work and the Family in Europe, USA* : Routledge, pp.182~190.
- Veil, M.(2003), *Kinderbetreuungskulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/ pp.12~22.
- Wærness, kari(1998), “The Changing ‘Welfare Mix’ in Childcare and

- Care for the Frail Elderly in Norway”, Jane Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, pp.207~228.
- Wells, Thomas(1998), “Changes in Occupational Sex Segregation During the 1980s and 1990s”, Center for Demography and Ecology Working Paper No.98~14.
- Woodward, Kath(2001), “Feminist Critiques of Social Policy”, Michael Lavalette and Alan Pratt (eds.), *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*, Great Britain : SAGE Publications, pp.81~101.
- Xenogiani, Theodora(2002), “Demand for Women and Workplace Organization Changes: The Role of the Demand for Skills”, LSE, CEP. mimeo.

〈부록〉 제3장의 부표

〈부표 3-1〉 노르웨이

		모형 I	모형 II	모형 III	모형 IV
성별	(남성) 여성	-1.127***	-.699***		
연령	(24세 이하)				
	25~34세	.404***	.423***	.562***	.233*
	35세 이상	.232*	.226*	.583***	-.048
학력	(대졸 미만) 대졸 이상	.555***	.554***	.796***	.843***
배우자	(없음) 있음	.363***	.381***	.846***	.294***
자녀수	(없음)				
	1명	.256***	.262***	.205***	.326***
	2명이상	-.013	-.011	-.144**	.081
거주지	(도시) 농촌	-.152*	-.156*	-.217**	-.181*
가구총소득(log)		-.512***	-.531***	-.987***	-.956***
연도	(1979년) 1995년	-.124*	.242***	.014	-2.563***
성별*연도			-1.210***		
연령*연도	25~34세*연도				.941***
	35세 이상*연도				1.670***
학력*연도					
배우자*연도					1.518***
자녀수*연도	자녀1명*연도				-.147
	자녀2명이상*연도				-.388***
상수		6.551***	6.598***	10.467***	10.957***
-2 log likelihood		11007.612	10878.610	14197.958	13870.452
N					

주: 1) *** p<.001, ** p<.01, * p<.10

2) LIS 노르웨이 자료에서 거주지 변수는 도시/농촌으로만 나눔.

〈노르웨이〉

모형 I - 여성은 남성보다 고용가능성이 낮다(coef=-1.127).

모형 II - 여성은 남성보다 고용가능성이 낮는데, 그 정도는 1979년(coef=-.699)보다 1995년(coef=-.699+-1.210)에 더욱 차이가 커졌다.

모형 III - 여성 가운데 25세 이상 여성은 그보다 나이가 어린 여성에 비하여 고용가능성이 높다. 자녀가 1명 있는 여성은 자녀가 없거나 2명 있는 여성에 비하여 고용가능성이 높다. 대졸 이상 학력의 여성은 그 이하 학력의 여성보다 고용가능성이 높다. 다른 주요요인들을 통제하고 볼 때, 1979년과 1995년 사이에 여성의 고용가능성은 뚜렷한 변화를 보이지 않는다(coef=.014).

모형 IV - 1979년에 25~34세 여성의 고용가능성은 24세 이하 여성이나 35세 이상 여성에 비하여 약간 높다(coef=.233). 1995년에는 24세 이하 여성과 25~34세 이상 여성의 차이는 더욱 커지며(coef=.233+.941), 35세 이상 여성의 고용가능성은 24세 미만 여성이 아니라 25~34세 연령대와 유사해진다(coef=-.048+1.670). 1979년에 한 명의 자녀를 둔 여성은 자녀가 없는 여성이나 2명 이상 있는 여성에 비하여 고용가능성이 높았다(coef=.326). 그러나 1995년에는 자녀 1명과 자녀 없는 여성 간의 차이는 줄어들고, 자녀 2명 이상인 여성의 고용가능성은 24세 미만 여성에 비하여 뚜렷이 증가한다(coef=.081+- .388).

〈부표 3-2〉 스웨덴

		모형 I	모형 II	모형 III	모형 IV
성별	(남성) 여성	-.384***	-1.025***		
연령	(24세 이하)	1.713***	1.723***	1.064***	.108
	25~34세 35세 이상	1.691***	1.722***	.912***	-.081
학력	(대졸 미만) 대졸 이상	.328***	.309***	.733***	.716**
배우자	(없음) 있음	.918***	.793***	1.101***	.261**
자녀수	(없음)				
	1명 2명 이상	.578*** .490***	.601*** .491***	.511*** .012	.430*** -.088
거주지	(대도시)				
	중소도시 농촌	-.179* -.053	-.205** -.039	-.574*** -.144*	-.526*** -.155**
가구총소득(log)		-.891***	-.877***	-.835***	-.875***
연도	(1981년) 1995년	-.631***	-1.014***	.024	-2.708***
성별*연도			1.011***		
연령*연도	25~34세*연도				1.441***
	35세 이상*연도				1.512***
학력*연도					
배우자*연도					1.658***
자녀수*연도	자녀1명*연도				.000
	자녀2명이상*연도				.172*
상수		8.766***	8.883***	8.202***	10.304***
-2 log likelihood		12897.087	12784.061	16088.137	15639.963
N					

주: 1) *** p<.001, ** p<.01, * p<.10

2) 학력*연도 상호작용항 변수 제외됨.

〈스웨덴〉

모형 I - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮다(coef=-.384).

모형 II - 1981년에는 여성이 남성에 비하여 고용가능성이 낮았다고 볼 수 있으나(coef=-1.025), 1995년에는 다른 주요 변수를 통제하고 보면 여성과 남성의 차이는 거의 사라진다(coef=-1.025+1.011).

모형 III - 25세 이상 연령의 여성은 24세 미만 여성에 비하여 고용가능성이 높다(coef=1.064 & .912). 자녀가 1명 있는 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 고용가능성이 높는데(coef=.511), 자녀가 2명 이상 되는 여성과 자녀가 없는 여성의 고용가능성은 별 차이가 없다. 대졸 이상 학력의 여성은 그보다 학력이 낮은 여성에 비하여 고용가능성이 높다. 다른 주요 요인의 효과를 통제하고 볼 때, 1979년과 1995년 사이에 여성의 고용가능성은 유의미한 차이를 보이지 않는다.

모형 IV - 1981년에는 여성의 고용가능성에 미치는 연령계층의 영향은 뚜렷하지 않았다(coef=.108 & -.081). 그러나 1995년 시점에서는 25~34세 연령계층은 24세 미만 계층에 비하여 높은 고용가능성을 보이며(coef=.108+1.441) 35세 이상 여성도 24세 미만 여성에 비하여 높은 고용가능성을 보인다(coef=-.081+1.512). 자녀수의 효과는 1981년과 1995년 사이에 큰 변화 없이 유사한 정도라고 볼 수 있다.

〈부표 3-3〉 프랑스

		모형 I	모형 II	모형 III	모형 IV
성별	(남성) 여성	-.069	1.191		
연령	(24세 이하)				
	25~34세	1.403**	1.403***	1.135***	.069
	35세 이상	.818***	.818***	1.006***	.177
학력	(대졸 미만) 대졸 이상	1.394***	1.394***	1.324***	1.324***
배우자	(없음) 있음	.334***	.334***	.837***	.883
자녀수	(없음)				
	1명	.773***	.773***	.427***	-.044
	2명 이상	.804***	.804***	.225**	.033
거주지	(대도시)				
	중소도시	-.319**	-.319**	-.460***	-.460***
	농촌	.128	-.128	.363**	-.363**
가구총소득(log)		-.989***	-.989***	-1.185***	-1.185***
연도	(1979년) 1994년	12.776***	12.904***	12.160***	11.170
성별*연도			-1.260		
연령*연도	25~34세*연도				1.065
	35세 이상*연도				.829
학력*연도					
배우자*연도					-.046
자녀수*연도	자녀1명*연도				.471
	자녀2명이상*연도				.191
상수		-2.952	-3.081	.134	1.125
-2 log likelihood		6170.614	6170.611	5651.040	5651.037
N					

주: 1) *** p<.001, ** p<.01, * p<.10
2) 학력* 연도 상호작용항 분석과정에서 빠짐.

〈프랑스〉

모형 I - 고용가능성 면에서 여성과 남성간에는 통계적으로 유의미한 수준의 차이는 없다.

모형 II - 고용가능성 면에서 여성과 남성간에는 통계적으로 유의미한 수준의 차이는 없으며, 이는 1979년 뿐만 아니라 1994년에도 마찬가지이다.

모형 III - 25세 이상 연령계층의 여성은 24세 미만 여성에 비하여 고용가능성이 높다(coef=1.135 & 1.006). 자녀를 1명 둔 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 높은 고용가능성이 있으며(coef=.427), 자녀를 2명 이상 둔 여성도 자녀가 없는 여성에 비해서는 높은 고용가능성을 나타낸다(coef=.225). 대졸 이상 학력의 여성은 그 이하 학력의 여성에 비하여 고용가능성이 높다(coef=1.324). 다른 주요 요인들을 통제하고 볼 때, 1994년은 1979년에 비하여 여성의 고용가능성이 높다.

모형 IV - 상호작용항을 포함시킨 모형에서 1979년에는 25세 이상 여성과 그 이하 연령층의 여성간에 고용가능성 면에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았으나, 1994년에는 25~34세 여성과 35세 이상 여성은 25세 미만 여성에 비하여 높은 고용가능성을 보인다(coef=.069+1.065 & .177+.829).

〈부표 3-4〉 독일

		모형 I	모형 II	모형 III	모형 IV
성별	(남성) 여성	-1.852***	-1.662***		
연령	(24세 이하)				
	25~34세 35세 이상	.030 -.196	.046 -.194	.298* .278*	-.271 -.725***
학력	(대졸 미만) 대졸 이상				
배우자	(없음) 있음	-.592***	-.488**	-.792***	-.714***
자녀수	(없음)				
	1명 2명 이상	-.246* -.530***	-.237* -.521***	-.653*** -1.192***	-.508*** -.971***
거주지	(대도시)				
	중소도시 농촌	.117 .079	.119 .078	-.065 -.004	-.076 -.009
가구총소득(log)		-.634***	-.641***	-.695***	-.714***
연도	(1981년) 1994년	1.453***	1.594***	1.453***	.535*
성별*연도			-.321		
연령*연도	25~34세*연도				1.036***
	35세 이상*연도				1.699***
학력*연도					
배우자*연도					-.404*
자녀수*연도	자녀1명*연도				-.204
	자녀 2명 이상 *연도				-.301*
상수		8.334***	8.258***	7.133***	8.008***
-2 log likelihood		3070.474	3068.430	6220.540	6158.569
N					

주: 1) *** p<.001, ** p<.01, * p<.10

2) 학력변수, 학력*연도 상호작용항 분석과정에서 제외됨.

〈독일〉

모형 I - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮다(coef=-1.852).

모형 II - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮는데, 이 점은 1981년이나 1994년 모두 마찬가지이다.

모형 III - 여성의 경우 25세 이상 연령계층은 25세 미만 여성에 비하여 고용가능성이 높다. 독일에서는 자녀가 1명 있는 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 고용가능성이 낮아지고(coef=-.653), 자녀가 2명 이상이 되면 자녀 없는 여성과의 고용가능성에 있어서의 차이는 더욱 커진다(coef=-1.192). 다른 요인들을 통제하고 볼 때, 독일 여성의 고용가능성은 1981년에 비하여 1994년에 증가하였다.

모형 IV - 1981년에는 25~34세 연령층 여성은 25세 미만 여성과 고용가능성 면에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않으며, 다만, 35세 이상 여성은 25세 미만 여성에 비하여 낮은 고용가능성을 갖는 것으로 나타난다. 그러나 1994년에는 25~34세 여성의 고용가능성은 25세 미만 여성에 비하여 높아졌고(coef=-.271+1.036), 35세 이상 여성의 고용가능성은 25세 미만 여성에 비하여 높아지는 쪽으로 방향이 바뀌었다(coef=-.725+1.699). 자녀수에 따른 고용가능성은 1981년과 마찬가지로 1994년에도 자녀수가 많을수록 고용가능성은 낮아지는 것으로 나타났다.

〈부표 3-5〉 네덜란드

		모형 I	모형 II	모형 III	모형 IV
성별	(남성) 여성	-.940***	-1.318***		
연령	(24세 이하)				
	25~34세	-.140	-.102	-.383**	-.253*
	35세 이상	-.888***	-.854***	-.894***	-.836***
학력	(대졸 미만) 대졸 이상	1.232***	1.218***	1.249***	2.487***
배우자	(없음) 있음	.507***	.489***	.894***	1.394***
자녀수	(없음)				
	1명	-.140	-.141	-.472***	-.949***
	2명 이상	-.095	-.121	-.629***	-1.235***
거주지	(대도시) 중소도시 농촌				
가구총소득(log)		-.717***	-.702***	-.994***	-.993***
연도	(1983년) 1994년	-.514***	-.702***	.620***	.791**
성별*연도			.784***		
연령*연도	25~34세*연도				-.046
	35세 이상*연도				.143
학력*연도					-1.429***
배우자*연도					-.854***
자녀수*연도	자녀1명*연도				.960***
	자녀2명이상*연도				1.133***
상수		7.103***	7.114***	9.033***	8.745***
-2 log likelihood		4037.898	4019.074	7281.752	7182.658
N					

주: 1) *** p<.001, ** p<.01, * p<.10

2) LIS 네덜란드 자료는 거주지역 변수 없음.

〈네덜란드〉

모형 I - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮다(coef=-.940).

모형 II - 여성과 남성의 고용가능성 차이는 1983년(coef=-1.318)에 비하여 1994년(coef=-1.318+.784)에는 완화되었다.

모형 III - 25세 이상 연령계층의 여성은 24세 미만 여성에 비하여 낮은 고용가능성을 나타낸다. 35세 이상으로 연령계층이 올라갈수록 고용가능성은 떨어진다. 자녀수도 마찬가지로 자녀가 많으면 고용가능성은 낮아진다(coef=-.472 & -.629). 학력이 높을수록 고용가능성은 높아진다(coef=1.249). 다른 요인들을 통제하고 볼 때, 네덜란드에서는 1983년에 비하여 1994년에 여성의 고용가능성이 증가하였다.

모형 IV - 연령계층이 올라갈수록 고용가능성이 낮아지는 경향은 1983년이나 1994년 모두 마찬가지라고 볼 수 있다. 자녀수의 효과는 두 시점 사이에 차이가 나타난다. 1983년에는 자녀가 1명 있는 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 고용가능성이 현저히 떨어졌으며(coef=-.949) 자녀가 둘 이상 있을 경우에는 그 정도가 더 심하였다(coef=-1.235). 그러나 1994년에는 자녀가 1명 있는 여성과 자녀가 없는 여성 사이에 고용가능성 면에서 차이가 사라졌고(coef=-.949+.960), 자녀가 둘 있는 여성과 없는 여성간의 고용가능성 차이도 거의 없어졌다고 볼 수 있다(coef=-1.235+1.133).

〈부표 3-6〉 캐나다

		모형 I	모형 II	모형 III	모형 IV
성별	(남성) 여성	-1.188***	-1.393***		
연령	(24세 이하)				
	25~34세 35세 이상	.122* -.427***	.121* -.423***	-.004 -.300***	-.244** -.719***
학력	(대졸 미만) 대졸 이상	.741***	.744***	.889***	.802***
배우자	(없음) 있음	.146***	.146***	.717***	.014
자녀수	(없음)				
	1명 2명 이상	.302*** .137***	.292*** .126**	-.009 -.413***	-.161** -.702***
거주지	(대도시)				
	중소도시 농촌	-.351*** -.393***	-.353*** -.398***	-.270*** -.529***	-.248*** -.498***
가구총소득(log)		-.410***	-.410***	-.659***	-.638***
연도	(1981년) 1994년	-.979***	-1.089***	-.100***	-1.625***
성별*연도			.289***		
연령*연도	25~34세*연도				.410***
	35세 이상*연도				.660***
학력*연도					.088
배우자*연도					.951***
자녀수*연도	자녀1명*연도				.268***
	자녀2명이상*연도				.477***
상수		5.771***	5.857***	6.431***	7.261***
-2 log likelihood		30355.872	30335.801	42159.454	41730.757
N					

주: *** p<.001, ** p<.01, * p<.10

〈캐나다〉

모형 I - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮다.

모형 II - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮지만, 1994년(coef=-.1393+.289)에는 그 정도가 1981년(coef=-1.393)에 비하여 약간 완화되었다.

모형 III - 35세 이상 여성은 그보다 낮은 연령계층의 여성에 비하여 고용가능성이 낮다. 24세 이하와 25~34세 간에는 차이가 발견되지 않는다. 자녀가 2명 있는 여성은 1명이나 없는 여성에 비하여 고용가능성이 떨어진다. 학력이 높을수록 고용가능성이 높아진다. 다른 주요 요인을 통제하고 볼 때, 캐나다에서 1994년에는 1981년에 비하여 여성의 고용가능성이 약간 낮아졌다(coef=-.100).

모형 IV - 1981년에는 25~34세 여성은 25세 미만 여성에 비하여 낮은 고용가능성을 보이고(coef=-.244), 35세 이상 여성은 더 큰 차이로 고용가능성을 낮춘다(coef=-.719). 이러한 연령계층별 고용가능성의 차이는 1994년에는 사라지거나 오히려 관계가 역전된다(coef=-.244+.410 & -.719+.660). 자녀수도 마찬가지로 1983년에는 자녀수가 많을수록 여성의 고용가능성은 낮아졌으나, 1994년에는 자녀가 1명인 여성과 자녀가 없는 여성의 고용가능성에서의 차이는 사라졌으며(coef=-.161+.410), 자녀가 2명인 여성과 자녀가 없는 여성간의 차이는 줄어들었다(coef=-.702+.477).

〈부표 3-7〉 영국

		모형 I	모형 II	모형 III	모형 IV
성별	(남성) 여성	-.735***	-2.172***		
연령	(24세 이하)				
	25~34세	.987***	1.046***	.523***	.172
	35세 이상	.812***	.914***	.474***	-.043
학력	(대졸 미만) 대졸 이상	.547***	.571***	.441***	.456***
배우자	(없음) 있음	.605***	.057	.214**	.240**
자녀수	(없음)				
	1명	.365***	.325***	-.031	-.157*
	2명 이상	.074*	.045	-.356***	-.365***
거주지	(대도시) 중소도시 농촌				
가구총소득(log)		-.433***	-.421***	-.538***	-.547***
연도	(1979년) 1994년	-1.293***	-2.366***	-.365***	-.975***
성별*연도			1.667***		
연령*연도	25~34세*연도				.497***
	35세 이상*연도				.722***
학력*연도					
배우자*연도					-.059
자녀수*연도	자녀1명*연도				.175*
	자녀2명이상*연도				.014
상수		4.163***	4.954***	-.538***	5.186***
-2 log likelihood		19415.968	19171.536	25953.504	25914.191
N					

주: 1) *** p<.001, ** p<.01, * p<.10

2) LIS 영국 데이터는 거주지역 변수가 없음.

3) 학력*연도 상호작용항 분석과정에서 제외됨.

〈영국〉

모형 I - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮다.

모형 II - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮는데, 1979년에는 그 차이가 매우 컸으나(coef=-2.172), 1994년에는 그 차이가 약간 축소되었다(coef=-2.172+1.667).

모형 III - 25세 이상 여성은 25세 미만 여성에 비하여 고용가능성이 높다(coef=.523 & .474). 자녀수가 2명 이상인 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 고용가능성 면에서 뚜렷한 차이가 없으나, 자녀가 1명인 여성은 더 높은 고용가능성을 보인다. 학력이 높을수록 고용가능성이 높다. 다른 주요 요인들을 통제하고 볼 때 영국에서 1994년에는 1979년에 비하여 여성의 고용가능성이 낮아졌다(coef=-.365).

모형 IV - 1979년에는 연령계층별로 고용가능성에 차이가 없었으나 1994년에는 25~34세 연령계층은 그 이하 연령층보다 고용가능성이 높고(coef=.172+.497), 35세 이상 연령층도 25세 미만 연령층에 비하여 고용가능성이 높아졌다(coef=-.043+.722). 1979년에는 자녀가 1명 있는 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 고용가능성이 약간 낮았고(coef=-.157) 자녀가 2명 이상 있는 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 고용가능성이 그보다 좀더 많이 낮았다(coef=-.365). 그러나 1994년에는 자녀가 1명인 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 고용가능성 면에서 차이가 없어졌다(coef=-.157+.175). 자녀수가 2명 이상인 여성과 자녀가 없는 여성간의 고용가능성 면에서의 차이는 별로 줄어들지 않았다(coef=-.365+.014).

〈부표 3-8〉 미국

		모형 I	모형 II	모형 III	모형 IV
성별	(남성) 여성	-.856***	-1.261***		
연령	(24세 이하) 25~34세 35세 이상	.190*** -.480***	.198*** -.471***	.084* -.047	-.114 -.651***
학력	(대졸 미만) 대졸 이상	1.002***	1.002***	.844***	.836***
배우자	(없음) 있음	.362***	.360***	.788***	-.344***
자녀수	(없음) 1명 2명 이상	.150*** -.263***	.145*** -.267***	-.195*** -.656***	-.177** -.706***
거주지	(대도시) 중소도시 농촌	.372*** .308***	.366*** .306***	.405*** .403***	.380*** .385***
가구총소득(log)		-.215***	-.212***	-.496***	-.420***
연도	(1979년) 1994년	-1.624***	-1.877***	.194***	-2.030***
성별*연도			.510***		
연령*연도	25~34세*연도 35세 이상*연도				.307** .768***
학력*연도					-.005
배우자*연도					1.082***
자녀수*연도	자녀1명*연도 자녀2명이상*연도				-.016 .066
상수		3.884***	4.028***	3.796***	5.241***
-2 log likelihood		36228.973	36167.368	50536.816	52670.221
N					

주: *** p<.001, ** p<.01, * p<.10

〈미국〉

모형 I - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮다(coef=-.856).

모형 II - 여성은 남성에 비하여 고용가능성이 낮지만, 그 차이는 1979년(coef=-1.261)에 비하여 1994년에는 줄어들었다(coef=-1.261+.510).

모형 III - 25~34세 연령계층은 24세 미만의 연령계층에 비해서 고용가능성이 높다. 자녀가 1명 있는 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 고용가능성이 낮고(coef=-.195), 자녀가 2명 이상 있는 여성은 고용가능성이 더 낮다(coef=-.656). 학력이 높을수록 고용가능성이 높아진다. 다른 주요 요인들을 통제하고 볼 때 미국에서 1994년에는 1979년보다 여성의 고용가능성이 약간 높다(coef=.194).

모형 IV - 1979년에는 35세 이상과 25세 미만 여성 사이의 고용가능성의 차이는 분명하였으나(coef=.651) 25~34세와 25세 미만 여성의 고용가능성 차이는 없었다. 그러나 1994년에는 25~34세 연령계층의 여성은 25세 미만 여성보다 고용가능성이 약간 높아졌으며, 35세 이상에서는 고용가능성의 차이는 역전되었다(coef=-.651+.768). 자녀가 1명 있는 여성은 자녀가 없는 여성에 비하여 고용가능성이 낮고, 자녀가 2명 이상 있는 여성은 고용가능성이 더 낮은데, 이러한 현상은 1979년도와 1994년 간에 뚜렷한 차이를 보이지는 않는다. 학력이 높을수록 고용가능성은 높아지는데 이 현상도 1979년과 1994년 간에 차이를 나타내지는 않는다.

◆ 執筆陣

- 장지연(한국노동연구원 연구위원)
- 이정우(인체대 사회복지학과 교수)
- 최은영(한국보건사회연구원 책임연구원)
- 김지경(한국노동연구원 책임연구원)

일·가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제

▪ 발행연월일	2005년 3월 15일 인쇄 2005년 3월 20일 발행
▪ 발 행 인	최 영 기
▪ 발 행 처	한국노동연구원 1510-0110 서울특별시 영등포구 여의도동 16-2 중소기업회관 9층 ☎ 대표 (02) 782-0141 Fax:(02) 786-1862
▪ 조판·인쇄	이환기획 (02) 2254-4301
▪ 등 록 일 자	1988년 9월 13일
▪ 등 록 번 호	제13-155호

© 한국노동연구원 정가 12,000원