

## 헝가리의 사회정책 변화와 여성 시민권: 1989~1996년을 중심으로

이 선 주\*

### 초 록

1989년 사회주의체제의 붕괴이후 헝가리는 자본주의로의 전환과정에서 세계은행(the World Bank)와 IMF(the International Monetary Fund)와 같은 국제재정기구가 제시한 시장 지향적인 경제정책에 대응하는 사회정책을 실시하였다. 이는 과거 사회주의체제에서 형성된 국가, 여성의 노동참여, 가족의 관계가 자본주의 시장경제의 성장을 위해 재편성되었다는 것을 의미한다. 따라서 이 논문은 자유시장 경제로의 전환과정에서 새로이 형성된 국가, 시장 그리고 가족/여성의 관계를 여성과 가족관련 사회정책을 통해 살펴보고, 이것이 어떻게 여성 시민권의 재구성에 영향을 미치고 있는가를 논의한다. 그리고 결론으로 여성의 완전한 시민권 획득을 위해서는 ‘보살핌’의 개념이 포함된 시민권이 형성되어야한다고 주장한다.

주요용어 : 헝가리, 여성, 사회정책, 국가, 가족, 시장, 시민권

### I. 들어가는 말

사회정책은 국가가 사회 문제에 개입하여 해결함으로써 사회적 통합과

---

\* 한국여성개발원 연구위원

화합을 이루기 위한 정책으로 정의할 수 있으며(Wilson 1987 재인용), 이 정의에 따르면 사회정책은 사회 전체 구성원의 삶에 영향을 미치고 그 영역도 상당히 광범위하다는 것을 알 수 있다. 그러나 이렇게 성 중립적(gender-neutral)인 사회 정책에 대한 정의에도 불구하고 그 내용을 살펴보면 몰성적(gender-blind)이고 성 편견적 경우가 흔히 나타나고 있다. 그 이유는 남성 중심으로 수립된 정책에 남성과 다른 여성의 경험, 역할과 사회적인 기여를 제대로 반영하지 못하기 때문이다. 그리고 더욱 중요하게는 대부분의 국가가 그렇듯이 가족 영역에서 여성이 전통적으로 수행해 온 일에 대하여 사회적 가치를 부여하지 않음으로써 여성이 일상적으로 직면하고 있는 문제를 정책적으로 해결하고자 하는 국가의 노력이 부족하기 때문이다.

사회정책을 연구하는 여성학자들은 주류 사회정책 연구가 남성의 노동시장 참여를 전제로 국가, 노동시장, 가족 간의 상호 작용과 이에 대한 분석에 초점을 두기 때문에 사적 영역인 가족 안에서 가사 노동과 보살핌 노동을 수행하고 있는 여성에 대한 고려가 결여되어 있다고 비판한다(Williams 1989; Lister 1997; Leira 1998; Siim 2000). 사회정책의 많은 부분이 여성과 가족 영역과 깊이 연관되어 있음에도 불구하고 여성의 이해와 관점이 결여된 것은 결과적으로 정책으로부터의 여성의 소외와 사회 구성원으로서 행사할 수 있는 여성의 정치·경제·사회적 권리의 제한으로 나타난다. 따라서 이러한 문제를 극복하기 위하여 성 인지적인 관점(gender perspectives)에서 사회정책이 여성의 삶에 미치는 영향을 분석할 필요성이 강조되고 있다(Wilson 1987:33). 성 인지적 관점에서의 사회정책 분석은 여성을 사회정책의 대상으로써 단순히 첨가하는 것이 아니라 여성을 가시화하여 이들의 이해와 관점을 정책에 온전히 반영하기 위한 것이며, 궁극적으로는 남성으로부터의 종속적인 위치에서 벗어나 독립적인 시민으로서 사회에 완전히 통합되도록 하기 위한 것이다(Lister 1997).

사회정책은 경제정책과 분리하여 살펴볼 수 없다. 이는 무엇보다도 사회정책이 경제정책에 종속하여 경제적 환경의 변화에 사회정책이 민감하

게 반응하기 때문이다. 1980년대 말 동유럽에서 발생한 사회주의 체제의 붕괴는 경제 체제의 변화가 사회정책에 미치는 영향과 변화된 사회정책이 여성의 삶과 시민권 형성에 미치는 영향을 매우 선명히 보여주고 있다. 이러한 이유에서 본 논문은 동유럽 국가 중에서도 헝가리를 그 한 예로 고찰하고자 한다.

1989년 사회주의 체제의 붕괴 이후 세계은행(The World Bank)과 국제통화기금(The International Monetary Fund, IMF)은 헝가리에 자본주의 경제의 정착을 위하여 사회 전반에 걸친 구조 조정을 유도하였으며, 특히 사회적 비용이 많이 소요되는 사회주의적 사회정책을 시장 지향적 사회정책으로 전환할 것을 권고하였다. 이에 따라서 헝가리는 자본주의 도입과 성장을 위하여 세계은행과 국제통화기금이 제시한 시장 지향적 경제정책과 사회정책을 실행하였다. 이런 변화는 국가가 사회적 자원의 분배와 전달체계에 적극 개입하던 사회주의적 사회정책(socialist social policy)을 포기하고, 자본주의로 전환하면서 시장 경제의 발전을 촉진하기 위해 사회적 자원의 분배와 전달체계를 ‘시장과 가족’ 중심으로 재편하는 것을 의미하였다.

자본주의 경제를 발전시키기 위한 시장 지향적 정책들은 사회주의 정권 하에서 상실하였던 헝가리 시민들의 공민권과 정치권(civil right and political right)의 획득과 동시에 사회권(social right)이 축소되는 결과를 낳았다. 사회권의 축소현상은 특히 여성의 노동참여 (labour force participation)와 변화된 시장 중심적 여성과 가족 관련 사회정책에서 뚜렷이 나타나고 있다. 사회주의 하에서 노동참여를 전제로 여성들에게 부여된 사회적 시민권 (social citizenship right)은 출산과 육아휴가, 병가휴가(sick leave), 가족 수당 등을 국가에 요구할 수 있는 권리로 나타났다. 그러나 자유시장 경제의 전환 과정에서 발생한 대량실업과 정치적 보수주의의 등장으로 인해 여성은 가사노동과 양육의 일차적인 책임자로 규정되어 노동시장의 참여를 제한받게 되었다.

이러한 맥락 속에서 본 논문은 헌법과 이용 가능한 공식 통계자료를 가지고 1989년부터 1996년까지 헝가리 여성과 가족관련 사회정책의 변화를

논의한다. 헌법을 고찰하는 주된 이유는 이것이 정치·경제·사회 제체의 변화에 대한 최고의 법적 근거와 새로운 체제에 대한 합법성을 제공할 뿐만 아니라 국가정책의 수립 방향을 제시하기 때문이다. 그리고 특히 자유 시장 경제의 도입과 성장을 위해 개정된 헝가리 헌법은 여성의 시민권이 어떻게 변화하였는가를 가장 잘 보여줄 수 있는 자료이다. 따라서 본 논문은 첫째, 사회주의 헌법의 고찰을 통해 여성고용과 가족정책을 논의하고, 둘째 이와 대비하여 1989년 개정된 헌법과 변화한 여성과 가족관련 사회정책을 고찰한다. 마지막으로 결론의 장에서는 여성의 완전한 시민권의 획득을 위한 새로운 형식의 시민권에 대해 논의한다.

한편 본 논문의 제한성은 시기적으로 1989년부터 1996년까지 사회주의 사회정책이 시장지향적인 사회정책으로 전환한 과거 7년 동안의 여성과 가족관련 정책을 살펴보기 때문에 현재의 사회정책을 분석하고 있지 않다는 점이다.

## II. 사회주의 하에서 여성노동참여와 가족의 가치절하

### 1. 사회주의 하에서 여성의 의무와 권리

자유시장 경제의 도입 이전 헝가리의 사회주의 여성과 가족관련 정책은 남녀의 평등과 여성의 자아실현이라는 목적 하에서 여성들의 일할 권리와 의무를 강조하여 가족의 영역을 가치절하 하였다. 따라서 공적영역에 참여하지 않는 여성들의 사회·경제적 지위는 낮았으며, 가족은 단순히 미래의 노동력을 재생산하는 장소로만 인정되었다(Einhorn 1993; Molyneux 1984). 이는 국가와 사유재산의 철폐 그리고 여성의 노동참여에 대한 사회주의적 사회관계의 결과로써 국가가 이념상 개별 가족으로부터 각 시민의 복지에 대한 책임을 지고 사회자원의 분배와 전달 기구가 되었기 때문이다(Mishra 1981).

아래에서 보는 것과 같이 1949년에 제정된 헝가리 인민 공화국 헌법의

45조 2항과 50조 2항은 일 할 권리(right to work)와 그에 따르는 임금은 계획경제의 발전수준에 의거하고 여성의 남성과 동등한 생산영역의 참여는 모성보호제도에 의해 보장된다고 선언하였다. 특히 50조 2항은 국가는 자녀가 있는 일하는 여성을 위한 제도화된 복지(institutionalised welfare)를 제공한다고 하였다.

#### 헝가리 인민공화국의 헌법

- 45조 2항: 이 권리(일 할 권리와 임금 보상에 대한 권리)는 생산력의 발전과 경제 계획에 바탕을 둔 인력정책에 준하여 행사된다.
- 50조 2항: 헝가리 인민공화국의 여성은 남성과 동등한 권리를 누린다. 여성의 평등권은 임신의 경우는 유급출산휴가 그리고 모성 보호, 아동복지제도를 통해 보장된다.

이러한 헌법적 선언은 첫째, 계획경제의 발전이 국가의 일차적인 목표라는 것과 경제정책이 사회정책을 우선한다는 것, 둘째 사회주의 하에서 시민권(citizenship right)은 노동참여를 통해 획득된다는 것을 명시하였다. 이와 같은 헌법적인 근거에서 시민의 ‘일 할 권리’는 강제되어 의무화된 권리가 되었다. 이러한 국가와 시민과의 관계는 노동참여와 계획경제 발전의 기여에 따른 평등분배의 원칙을 실현하고자 한 사회주의 가치의 표현일 뿐만 아니라 사회주의 사회의 구조적 기반이 되었다. 그러나 분배에 대한 국가의 적극적 간섭을 통한 사회권(social citizenship right)의 확장은 개인의 공민권(civil right)과 정치권(political right)의 상실과 국가 권력이 절대화되어 결과를 낳아 시민의 민주적 정치참여와 자유로운 경제활동은 통제와 제한을 받게 되었다(Mishra 1981).

<표 1> 성별 노동시장참가율

(단위 : %)

년도	남성	여성
1960	92.2	49.9
1970	87.3	63.7
1980	97.4	70.7
1985	82.5	74.1
1989	80.5	73.9

자료: Corrin, 1992, p. 35 재인용.

일 할 의무와 권리는 헝가리 여성들의 높은 노동시장참여율로 이어졌으나, 이러한 고용정책은 여성의 노동참여와 재생산 능력 간에 갈등을 유발하였다. 여성의 활발한 경제활동과 함께 출산력은 꾸준히 감소하여 인구성장을 위한 국가정책개발이 중요하게 되었다. 헝가리의 인구정책은 출산력을 높임(pro-natalism)으로써 인구성장을 유도하였지만, 신생아의 수는 1948년도에 191,907명, 1960년도에 146,461명, 그리고 1984년도에 125,359명으로 지속적으로 감소하였다(KSH 1993). 따라서 노동자원의 재생산은 사회정책과 경제정책의 중요한 부분이 되어 여성의 재생산 능력은 노동참여를 통한 국가발전에의 기여만큼 중요하게 인식되었다(UN 1989).

사실상 이차세계대전 이후 지속된 미래 노동자원의 감소로 인해 국가는 여성을 사회주의 노동자만이 아니라 사회주의의 ‘일 하는 어머니’로서의 이미지를 이데올로기화하여 여성의 재생산 능력은 찬미하였다(Einhorn 1993; Corrin 1994). 이 같은 상황 속에서 국가는 여성이 노동자-어머니로서의 이중역할을 수행할 수 있도록 하기 위한 사회적 조건을 창출하는 것이 필요하게 되었다. 그래서 사회주의 여성과 가족관련 정책은 출산휴가, 육아휴직, 보육시설, 병가휴가, 가족수당, 연금과 같은 복지서비스를 제공하는데 주력하였다.

이러한 일련의 복지서비스(welfare services)는 여성들이 사적 영역에

서 아내-어머니로서 공적 영역에서 노동자로서 역할을 하는데 중요한 기반이 되었고, 이들의 이중, 삼중의 역할을 정당화하는데 이용되었다. 이는 여성의 이미지(image)를 어머니-(아내)-노동자로 구축하여 가족 내의 성 불평등을 제거하기보다는 강화하는 결과를 가져와 사회주의가 강조한 노동참여를 통한 여성 해방의 실패를 보여 주는 것이었다(Einhorn 1993; Corrin 1992).

## 2. 사회주의 어머니·노동자와 국가 공여

사회주의 하에서 헝가리의 복지구조는 남녀가 사회주의 노동자로서 평등하다는 원칙 속에서 형성되었다. 즉, 국가는 노동자로서의 남녀의 독립적인 지위를 인지하고 여성이 남성과 같이 동등하게 노동에 참여를 할 수 있도록 하는 모성보호제도를 통해 여성의 사회적 권리를 보장하였다. 그러나 위에서 살펴본 것과 같이 여성의 일 할 권리와 모성관련 복지서비스가 국가의 계획경제발전과 인구성장에 이용되었기 때문에 남녀가 실질적으로 평등하였는가에 대한 문제는 남았다. 따라서 이 절에서는 이런 문제의식을 가지고 사회주의 시대의 헝가리의 여성과 가족관련 사회정책의 변화를 경제정책을 통해 살펴본다.

헝가리는 1960년대와 1980년대에 경제침체기를 맞이하여 잠재적 실업이 나타났는데, 이 두시기에 여성과 가족관련 사회정책은 외형상 획기적 변화와 발전을 이루었다. 우선, 이 두 시기의 경제상황으로 인해 여성의 완전한 노동참여와 제도화된 보육제도에 대한 국가의 재정적인 지원이 어려워졌다. 따라서 국가는 각 시기별로 여성이 출산이후 공적 영역으로의 재진출을 막고 사적 영역인 가정에 머무르도록 유도하기 위한 두 종류의 육아휴직 제도를 도입·실시하여 노동시장의 구조적 변화를 꾀하였다.

1960년대 헝가리에서는 생산현장에서의 저효율성과 저생산성 그리고 증가하는 대외 부채로 인한 경제성장의 둔화와 더불어 사회주의 경제이론 내에서는 생길 수 없는 잠재적 실업이 발생하였다(Swain 1992;

Kornai 1989). 이러한 경제 침체(economic stagnation)의 증상은 사회주의 경제성장과 시민의 삶의 질 향상을 위한 국가정책에 차질을 가져왔기 때문에 1968년 새로운 경제정책, 즉 ‘새 경제 메카니즘(New Economic Mechanism, NEM)’을 도입하여 국가자원의 효율적 이용과 노동수요의 감소에 대응하였다.

경제정책의 변화에 상응하는 여성과 가족관련 정책이 ‘새 경제 메카니즘’의 실시와 조금 앞서 도입되었다. 1967년 국가는 노동시장의 축소, 생산의 차질, 공적 보육비 부담과 인구성장의 저하를 고려하여 여성이 출산 이후 가정에 장기간 머무를 수 있게 하는 육아수당제도 (Childcare Allowance, CCA)<sup>1)</sup>를 도입하였다. CCA의 도입이전 2살 미만의 자녀를 둔 여성들이 자녀의 질병 발생으로 전체 노동시간의 30-40%를 병가휴가나 무급휴가로 사용하여서 생산현장에서의 심각한 생산력 저하 문제가 발생하였다(Szalai 1991). 그래서 노동수요가 감소되는 상황에서 국가는 자녀를 둔 여성노동자들의 생산력 저하 문제를 이들의 노동시장으로부터의 일시적인 퇴출을 통해 해결하고, 또한 증가하는 공적 보육비의 부담을 줄이고자 하였다(Corrin 1994).

CCA를 통해 국가는 여성이 유급출산휴가 이후 5-30개월을 아이와 함께 가정에 머물면서 일정한 정도의 양육보조비(flat-rated benefit)를 받도록 하였고, 육아휴직에 있는 여성의 일자리를 보존하도록 하였다(Ferge 1979). 이것에는 육아휴직에 있는 여성에게 보조비를 지급함으로써 더 많은 아이를 출산하게 하고자 하는 국가의 인구정책의 의도가 있었다. 그러나 CCA의 실시이후 여러 번의 보조비의 상승에도 불구하고 CCA는 1985년에 평균 임금의 20% 정도 선에 이르러 여성이 육아휴직에 있는 많은 가구는 경제적 곤란을 겪거나 빈곤을 경험하였으며, 특히 여성 가장 가구의 빈곤화는 심각한 사회문제가 되었다(UN 1989). 따라서 이는 국가 공여(state provision)를 받고 있는 사람들의 일정 정도의 생활수준을 어떻게 유지할 것인가에 대한 사회정책실천의 기본문제가 되었다.

1980년대 헝가리의 경제는 침체기를 맞이하여 고인플레이션(high

---

1) 이후부터는 CCA로 표기한다.



inflation) 증상과 실업현상이 다시 나타나기 시작하였다. 1980년대의 경기침체와 실업 문제는 또 다른 종류의 육아(Childcare Fee, CCF<sup>2)</sup>)제도의 도입으로 이어졌다. 자녀를 둔 일하는 여성을 위한 이 국가공여(state provision) 제도 역시 국가재정상태, 노동시장구조 그리고 인구성장정책에 대한 고려 속에서 실행되었다. 1983년 실시한 국민여론조사에 따르면 한 명의 자녀를 둔 대부분의 여성들은 가구의 경제적 여건이 향상되고, 시간제 노동(part-time work)에 참여할 수 있으면 둘째 아이를 출산하고자 한다고 응답하였다(UN 1989). 따라서 1980년대 중반의 여성관련 정책은 첫째, 여성들의 노동시장으로부터의 일시적 퇴출을 통한 실업률의 상승을 억제하고 둘째, 이들 가구의 재정상태를 향상하기 위해 실질임금과 CCA 보조비 간의 격차를 줄임으로서 더 많은 아이를 출산하도록 장려하고 것에 중점을 두었다.

1986년도부터 실시된 CCF는 이러한 국가의 정책적 목표를 달성하기 위한 것으로 여성이 출산이후 통상임금의 75%를 받으면서 자녀가 만 2세가 될 때까지 가정에서 양육하도록 하였고, CCF기간의 만료 후에는 그 자녀가 만 3세가 될 때까지 일정보조비가 지급되는 CCA를 받도록 하였으며 또한 시간제 노동에도 참여할 수 있도록 하였다.

CCA와 CCF을 통해서 살펴 본 것과 같이 사회주의 헝가리의 여성을 위한 사회정책은 노동참여를 통한 여성의 해방을 성취하기 위한 것이라기보다는 기본적으로 국가재정, 노동시장과 인구성장에 대한 국가의 이해관계 속에서 수립되었다고 볼 수 있다. 즉, 경제침체 때마다 국가는 시기별로 새로운 육아휴직 제도를 도입하여 여성을 일시적으로 노동시장에서 퇴출시켜 노동의 수요와 공급을 맞추고 보육제도에 드는 사회적 비용의 증가를 억제시키며 출산을 장려하였다(Corrin 1994). 이러한 정책에는 여성을 값싼 노동력을 제공하는 잠재적 산업예비군으로 간주하여 필요에 따라 여성의 노동력을 이용하고자한 국가의 의도가 있었다. 육아휴직 기간에 있는 동안 여성들은 양육, 장보기, 요리, 청소, 세탁 등과 같은 가사노동을 전적으로 담당하여 CCA와 CCF와 같은 국가의 공여를 소비하는

2) 이후부터는 CCF로 표기한다.

동시에 사적 서비스(private services)를 공급하였다. 따라서 이 장기간의 육아휴직시기 동안 여성들은 사회주의가 추구하는 노동자로서의 여성상이 아닌 전통적 주부-어머니로서의 역할로 되돌아가는 경향이 강하게 나타났다(Ferge 1979; Land 1979a).

지금까지의 논의를 정리하면, 국가에 대한 여성의 관계는 사회주의 사회의 일차 목표인 계획경제의 발전과 인구성장 정책을 토대로 형성되었다고 할 수 있다. 그리고 여성의 사회적 권리(social citizenship rights)는 그 당시의 국가의 정치·경제적 이해에 의해 확장되기도 하였고 축소되기도 하였다.

### Ⅲ. 자유시장 경제의 도입이후 가족과 여성의 이미지 변화

#### 1. 변화하는 여성의 의무와 권리

1989년 사회주의 정권의 붕괴이후 헝가리는 자유시장 경제를 도입하고 생산수단을 사유화하였다. 이러한 시장화와 사유화는 국가의 역할뿐만 아니라 여성과 국가와의 관계에도 영향을 미쳤다. 정치계의 일각에서는 시장경제의 발전을 위해서 사회자원의 재분배에 대한 국가의 적극적 간섭을 줄이고 복지서비스는 최소의 수준에서 제공되어야한다고 주장하였다. 이런 자유주의적 주장은 국가, 여성의 노동시장참여 그리고 가족의 관계를 새롭게 정립시키는데 중요한 역할을 하였다.

자본주의 사회로의 전환 과정에서 가족은 개인의 권리가 실현되는 장으로 인지되어 시민의 복지에 대한 국가의 책임은 점차 개별 가족으로 전가되었다(Einhorn 1993). 이러한 정책적 전환은 가족은 여성이 일차적으로 위치하는 장소로써 다른 가족구성원들에게 정서적 안락과 사적 서비스를 제공하는 곳이라는 자유주의 사상을 근거로 하여 공적 영역으로부터 여성의 은퇴를 전제로 하였다. 이러한 정책으로 인해 여성의 일 할

권리와 여성이 국가의 복지서비스를 요구할 권리는 크게 제한되었다.

1989년 개정된 헝가리 공화국의 헌법은 자유주의 구성의 기본 개념인 사유재산, 시장계약, 경쟁, 사생활을 근간으로 하고 있어서 사회주의적 사회관계와는 다른 국가, 여성의 노동참여 그리고 가족 관계의 변화를 분명하게 보여준다. 개정된 헌법은 아래서 보는 것과 같이 공적영역인 정치 분야와 경제 분야의 변화를 위주로 하여 자유와 평등을 바탕으로 시장계약과 사유재산의 법적 인정을 명확히 하고 있다.

### 헝가리 공화국의 헌법

9조 1항: 헝가리는 공유재산과 사유재산을 법적으로 보호하는 시장경제를 취한다.

9조 2항: 헝가리 공화국은 사기업에 대한 권리와 경쟁의 자유를 인정하고 지원한다.

59조 1항: 헝가리 공화국에서 모든 개인의 명예와 가족의 사생활, 개인적인 사항, 특이성, 기록, 자료와 같은 사적 생활의 비밀이 보장된다.

70/B조 1항: 헝가리 공화국에서는 모든 개인이 일 할 권리와 고용과 직업을 자유로이 선택할 권리를 가지고 있다. 모든 사람은 차별 없이 동일노동 동일임금을 받을 권리를 갖는다.

1989년 헌법은 개인의 자유와 평등 그리고 시장계약이 바탕으로 되어 형성되는 공적 영역과 가족과 개인의 사생활이 국가에 의해 간섭받지 않는 사적 영역으로 이분화 하였다. 이러한 자유주의에 의거한 공사영역의 이원적 개념은 남녀의 자연적 성(sex)의 차이가 정치적인 차이가 되어 남녀의 권력관계로 발전하도록 하는 원인을 제공한다는 것에 주목할 필요가 있다(Pateman 1989).

70/B조 1항이 보여주는 것처럼 개정된 헌법에는 모든 사람은 일 할 권리가 있다고 선언함과 동시에 사회주의 헌법에는 존재하지 않던 ‘고용을 자유로이 선택할 권리’에 대한 조항이 새로이 삽입되었다. 이는 사회주의 시대와는 다르게 현재는 노동시장참가가 권리의 영역에만 포함되고 의무

의 영역에는 포함되지 않는다는 것을 의미하는 것이다.

<표 2> 성별 경제활동인구 (15-74세)<sup>3)</sup>

(단위 : %)

년도	남성	여성	전체
1992	66.7	56.6	66.7
1993	64.4	54.8	64.4
1994	62.6	52.2	57.1
1996	61.6	50.7	55.9
1998	59.3	44.0	51.4

자료: KSH, 1993; KSH, 1994; KSH 1997.

<http://www.ksh.hu>

한편, 여성노동참여의 문제가 개인의 선택이 된 이후 여성의 사회권은 국가의 이해관계와 관련하여 상당한 변화를 보였다. 위에서 논의한 것처럼 사회주의 국가에서 여성의 모성보호 요구에 상응하는 사회적 시민권은 이들의 노동시장참여를 전제로 부여되었다. 그러나 자유시장 경제로의 전환과정에서 국가는 여성들에게 부여되던 노동자-어머니로서의 사회적 지위를 주부-어머니로 재규정함으로써 여성의 노동시장참여를 부차적인 것으로 간주하기 시작하였다. 그리고 여성 역할에 대한 국가의 새로운 정의는 여성을 남성 생계책임자의 피부양자로 보아 여성의 공적 영역에의 참여를 제한하고, 남성에 대한 여성의 경제적 의존성을 높이도록 하는 기제가 되었다.

## 2. 변화하는 여성과 가족관련 사회정책

1990년 헝가리 민주 포럼당(The Hungarian Democratic Forum, HDF)이 첫 자유선거를 통해 정부를 구성한 후 자유시장으로의 전환과정에서

3) 1992년도는 그 해의 4/4분기, 1993년도는 2/4분기, 1996년도는 4/4분기, 1998년도는 1/4분기 데이터이다.

외채와 사회복지비의 부담에도 불구하고<sup>4)</sup>, 보편적 가족수당(a universal family allowance)과 양육지원비(childcare support, CCS)<sup>5)</sup>제도를 도입하였다.

사회주의 시대에는 가족수당이 부모의 고용지위에 따라 지불되어 일하지 않는 부모는 청구할 수 없었으며, 두 명 이상의 자녀를 둔 가족일 경우는 아동들이 19세가 될 때까지 청구할 수 있었던 반면에 한 명의 자녀를 둔 가족은 아동이 6세가 될 때까지만 청구할 수 있었다(Eberhardt 1991). 가족 내의 자녀수에 따라 차별적으로 지급되던 이 가족수당 역시 앞에서 논의한 출산력 향상을 통해 인구증가를 하고자 하던 사회주의 인구정책의 일환이었다. 그리고 가족수당은 한부모 가족일 경우는 자녀의 양육을 담당하고 있는 당사자인 아이의 어머니 또는 아버지가 수당을 청구할 수 있었으나 양부모가족(two-parent family)일 경우는 아이의 아버지가 청구하도록 하여 남성이 가족의 가장으로서의 수급권을 행사하도록 하였다.

1990년 변화된 가족수당은 19세 이하의 자녀를 둔 모든 가족은 가족수당을 청구하여 수급할 수 있도록 하는 보편적 원리를 적용하여 자유시장경제 도입이후 심각해지고 있는 대량실업으로 인해 심화되는 가구빈곤화 현상을 현금급여를 통해 완화하고자 하였다. <표 3>에서 보는 것과 같이 1990년 이후 가족수당은 평균임금의 삼분의 일 이상을 차지하고 있어서 빈곤층의 가족에게는 상당한 경제적 도움이 되었다. 또한 이 변화된 가족수당은 성 불평등적이었던 수급권의 문제에서도 양부모가족인 경우 아동의 어머니 또는 아버지 중 한 명이 청구할 수 있도록 하였다.

4) 헝가리는 동유럽국가들 중에서 일인당 외채비율이 가장 높은 나라이고 사회복지비용은 헝가리 GDP의 1/3에 달했다. 자세한 것은 The Economist, 1996년 2월 24일-3월 1일자 를 참조할 것.

5) 이후부터는 CCS로 표기한다.

<표 3> 가족수당 (1970-1996년도)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1996(6월)
GDP 대비(%)	0.8	1.3	1.9	2.1	3.1	3.5	3.3	3.1	1.4
수급가족 수 (1,000)	731	905	1,113	1,363	1,514	1,517	1,510	1,477	1,243
평균자녀수	2.2	2.0	1.9	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	-
평균임금 대비 가족수당(%)	14.0	20.8	24.4	24.2	42.9	39.7	36.1	35.4	-

자료: CCET, 1995, p. 138 재인용; KSH, 1997, p. 66.

한편 CCS는 1993년 새롭게 도입된 양육지원제도로써 자녀를 셋 이상 둔 어머니나 아버지는 CCA기간의 만료이후 일인당 가구 소득이 최저연금의 3배보다 낮을 경우 막내 자녀가 만 8세가 될 때까지 급여(benefit)를 요구할 수 있도록 한 제도이다(Act III of 1993 on Social Administration and Social Provision).

CCS와 보편적 가족수당의 도입은 정치와 경제의 변화와 무관하지 않았다. 정치적으로 인구증가와 여성의 전통적 역할의 중요성을 강조한 보수주의자들은 여성들에게 노동참여 대신 사적영역인 가족으로 되돌아 갈 것을 주장하였다. 한편 인구증가를 위한 다양한 모성보호정책과 가족정책에도 불구하고 신생아의 수는 1990년 125,679명, 1991년 127,207명, 1992년 121,724명, 1993년 116,500명(KSH 1994; 1998)으로 계속 감소하였다. 따라서 국회에서는 이 문제가 국가 존립에 대한 논의로 확대되었다(Adamik 1991; Beres 1992). 이러한 정치적 상황에서 1990년 여성의 자율성을 위협하는 낙태불허용에 대한 논쟁이 시작되었다. 이 열띤 논쟁은 1993년 임신 12주까지는 제한 없이 낙태를 허용한다는 새로운 낙태법의 제정으로 일단락되었다(Jakus 1993).

<표 4> 출생과 사망 현황

(인구 1,000당)

년도	출생	사망	자연적 인구증감 (출생-사망)
1949	20.6	11.4	9.2
1960	14.7	10.2	4.5
1970	14.7	11.6	3.1
1980	13.9	13.6	0.3
1990	12.1	14.1	-1.9
1995	11.0	14.2	-3.3
1996	10.3	14.0	-3.7

자료: KSH, 1998, p.17.

경제적으로는 사회주의 경제체제를 재편성함으로써 발생하는 대량실업이 문제였다. 1989년 사회주의 붕괴이후 공식 실업률은 10-15%에 달하였다(KSH 1998). 사회주의시대에 완전고용의 목적으로 수많은 비생산적인 일자리가 창출되었으나(Granick 1987), 이러한 사회주의적 완전고용정책은 자유시장경제에 적응하기 위한 구조조정시기에 유지될 수 없었다. 따라서, 민주 포럼당 정부는 실업률 감소, 제도화된 보육비의 절감, 인구성장의 수단으로 CCS를 도입했다. 이러한 정책과 함께 정부는 1990년 이후 <표 5>에서 보는 것과 같이 재정상의 이유로 상당한 숫자의 보육시설과 유치원<sup>6)</sup>의 문을 닫았다.

6) 국가에서 지원하는 보육시설 (childcare facilities)에는 세 가지의 종류가 있었다. 첫째, 보육시설 (nurseries)은 0세에서 3세의 아이를 돌보는 기관으로 오전 6시부터 오후 6시까지 운영되지만, 이 운영시간은 부모들의 노동시간 정도에 따라서 탄력성 있게 조절되었다. 보육비로는 아동의 식비만 지불하면 되었다. 둘째, 유치원은 만 3세부터 6세의 아동이 교육받는 곳으로, 이것 또한 오전 6시부터 오후 6시까지 운영되고 유치원비는 아동의 식비정도였다. 마지막으로, 만 6세부터 14세 아동들이 교육받는 초등학교는 방과후 지도(after class supervision)를 오후 4시까지 실시하였고, 학부모가 원할 경우 시간이 연장될 수도 있었다.

<표 5> 보육시설 (infant nurseries)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1996
보육시설 수	1,350	1,003	825	756	704	675	559
보육시설의 수용력	64,502	50,250	41,096	37,059	34,318	32,907	26,956
보모 수	10,714	8,758	7,630	7,359	6,359	6,133	5,097
보육시설에 등록된 아동 수	69,768	40,825	35,528	33,642	40,605	39,656	30,762
보육연령에 있는 아동들 중 보육시설에 등록된 아동 비율(%)	14.8	11.1	9.6	9.1	11.1	-	9.5

자료: KSH, 1993, p. 244; KSH, 1995, p. 297; KSH, 1998, p. 69.

지금까지 살펴 본 것과 같이 국가에 대한 여성의 관계는 단순하지 않다. 이는 경제, 사회, 인구정책과 서로 밀접하게 연결되어 이들 영역의 정책의 변화에 따라 여성의 권리와 의무에 영향을 미치기 때문이다. 1995년 3월까지만 해도 사회주의 형태의 여성과 가족을 위한 사회정책은 크게 변화하지 않았다. 정치적 경제적 의도와는 달리 CCS와 보편적 가족수당의 도입은 외형적으로는 오히려 여성과 가족을 위한 정책의 강화로 보이기도 하였다.

1994년 두 번째 자유선거를 통해 정권을 취한 헝가리 사회주의당(The Hungarian Socialist Party, HSP)은 외채를 줄이고 사기업 분야를 우선으로 국가자원을 재분배하는 것에 목적을 둔 경제안정프로그램을 실행하였다. 세계은행과 국제통화기금은 헝가리가 오랫동안 기다려 온 1.3조 달러와 3억 달러 상당의 원조를 하기 위한 조건으로 사회복지비용을 절감하는 정책을 수립하고 실천할 것을 요구하였다(Budapest Week, 1995년 9월 7일-13일).

이러한 국제적 재정 압력은 최소 수준의 사회보조금과 시장경쟁과 합치되는 자유주의적 복지국가로의 전환을 의도한 것이었다. 이 경제안정프로그램은 여성의 고용과 양육에 대한 국가의 법적 책임의 변화를 가져왔



다. 즉, CCF는 소멸되었고 보편적 CCA와 가족수당은 자산조사(means-tested)의 결과에 따라 지급되는 공적 보조비가 되었다. 이렇게 급격히 변화한 여성관련 정책과 가족정책 속에서도 출산력 향상을 위한 인구정책은 곳곳에서 드러났다. 그 예로 가족수당은 세 명 이상의 자녀를 둔 가족의 경우 그 가족의 경제적 상황에 관계없이 지불되도록 하였으며, CCS 역시 소멸되지 않고 자산조사의 결과에 의거하여 지불되도록 하였다(Social Security Law in Force, 1996).

앞에서 이미 살펴본 바와 같이, 자녀가 있는 여성과 그 가족에 대한 복지혜택의 정도는 그 당시의 헝가리의 경제개혁정책에 상응하여왔다. 1960년대의 CCA와 1980년대의 CCF의 도입이 경제개혁의 중요한 부분이었던 이 1990년대의 CCF의 소멸과 자산조사에 의해 지불되는 CCA와 가족수당 또한 자유시장경제의 성장을 이끌어갈 새로운 사회정책의 일환이 되었다. 경제안정프로그램은 임금상승억제, 사회복지비용 감소, 세금인상과 사유화 촉진으로 사회 전반에 심각한 충격을 불러일으켰는데, 이 프로그램의 기본 목적은 사회주의 경제를 자유시장경제로, 보호적이고 재분배적인 사회주의 국가(a protective and redistributive socialist state)를 자본주의 국가로 전환하는 것을 유도한 것이었다.

사회주의 정권의 몰락이후 선출된 민주 포럼당과 사회주의 정부의 사회정책에서 살펴본 것과 같이 자녀를 둔 여성과 그 가족에 대한 국가 공여는 성의 평등이라는 원칙보다는 인구성장(pro-natalism)을 우선하였다. 이러한 정책 속에서 국가는 자유주의 사상에 바탕을 둔 젠더화된 사회적 시민권(a gendered model of social citizenship)을 발전시키면서 국가, 여성노동참여, 그리고 가족의 관계를 자유시장 경제의 성장에 맞추어 재정립하였다.

#### IV. 결론: 시장 지향적 사회정책과 여성 시민권

헝가리의 자본주의화와 더불어 여성이 사회 구성원(social membership)

으로 새로운 사회에 어떻게 통합되는가와 여성의 시민권 형성을 위한 권리와 의무가 어떻게 구성되는가를 고찰하는 것은 매우 중요하다. 그러므로 이 결론의 장에서는 지금까지 살펴본 1989년 이후 헝가리의 경제정책과 사회정책의 변화가 여성 시민권에 미치는 영향을 논의하고자 한다.

1989년 헝가리 헌법에서 살펴 본 것과 같이 자유주의 사상에 의거한 새로운 시민권 개념은 성 불평등 문제를 도외시 한 채 국가와 가족 내의 젠더화된 관계를 암묵적으로 정당화하고 있다. 그 예로 자유주의 사상이 강조하는 ‘선택’이 개인의 의지와 책임을 전제하는 것임을 감안할 때, 경제구조 조정 과정에서 발생한 여성의 비자발적 실업은 여성이 처한 사회적, 경제적 상황과는 상관없이 이들의 자유로운 선택이나 어머니로서의 자신의 능력을 개발하고자하는 것으로 해석될 수 있다.

자유시장 경제의 도입이후 이처럼 변화한 여성의 노동참여에 대한 해석은 여성의 노동시장참여를 제한하여 남성에 대한 경제적 의존을 증가시킨다. 사회주의 시대에 여성이 노동참여와 국가 공여를 통해 남성으로부터 어느 정도의 경제적 자립을 이루었다(Corrin 1994; Szalai 1991; Lapidus 1982)는 사실에 비추어 볼 때, 이는 여성의 시민권 성장에 있어서는 퇴보로 볼 수 있다. 현재 국가는 여성의 노동참여에 대한 자유주의적 관점 속에서 여성을 독립적 개인으로 간주하여 완전한 시민권(full citizenship)을 부여하는 것이 아니라 가족의 구성원으로서 남성의 피부양자 또는 어머니로 간주하여 종속적 시민권(secondary citizenship)을 부여한다. 이렇게 젠더화된 시민권(a gendered model of citizenship)은 여성의 일차적 의무는 “많은” 아이를 출산하고 가족을 돌보는 것이며, 남성의 일차적인 의무는 경제적으로 가족을 부양하는 것으로 정의함으로써 가족 내의 성별분업을 가속시키어 생계책임자인 남성 가장과 그의 피부양자들 간에 불균등한 권력관계를 발전시킨다.

지금까지의 헝가리의 여성과 가족관련 사회정책의 변화 과정에서 살펴본 것과 같이 국가는 사적 영역에서 수행되어지는 성별 분업, 특히 여성이 가족에게 제공하는 무급의 보살핌노동(unpaid carework)에 대한 의존으로 증가하는 국가의 재정부담의 감소를 유도하여 왔다. 자유시장의 도

입이후 CCF의 소멸, 자산조사에 의해 지급되는 CCA와 가족수당의 도입, 국가지원의 보육시설 감소는 보살핌(care)의 개념이 국가의 책임에서 가족의 책임으로 변화되는 과정을 보여준다. 이러한 일련의 정책은 보살핌(care-giving)에 관련된 대부분의 일을 여성들이 담당하게 함으로써 점차적으로 보살핌에 대한 국가의 책임을 개별 여성에게 전가하여 가정화(domestication)되도록 하고 있다. 그러나 크라인과 크레머(Krijn and Kremer) (1997)가 주장하는 것처럼, 완전한 시민권, 즉 탈젠더화(degendered)된 시민권(citizenship)의 개념은 모든 시민은 삶의 과정에서 언젠가는 적어도 한번은 보살핌(care)을 주고받아야 하기 때문에 노동시장참여만이 아니라 보살핌의 의미도 함께 포함되어야 할 것이다.

사실 1989년 이후 헝가리의 정치와 경제 이념의 변화는 헌법과 경제정책과 사회정책에 변화를 가져와서 국가, 노동시장과 가족의 사회주의적 관계를 자본주의 사회적 관계에 맞도록 재구성하였다. 무엇보다도 개인의 복지에 대한 책임이 시장과 가족으로 전가되어 여성에 의해 주로 행해지는 보살핌의 일의 양이 증가하고, 공적 영역에서는 여성의 지위가 약화되었다. 이것은 자유시장경제의 도입 이후 여성이 새로운 사회의 구성원으로서 완전한 시민으로 인정되기보다는 공적 영역으로부터 소외되고 배제되어 자유주의 사상에 입각한 젠더화된 시민권의 출현과 성장으로 이어지고 있음을 의미하는 것이다.

#### 참고문헌

- Adamik, M. (1991), Hungary: A Loss of Rights?, *Feminist Review*, 39, 166-71.
- Beres, Zs. (1992), 'A Thousand Words on Hungarian Women', *Trouble and Strife*, 23: spring, 16-7.
- Centre for Co-operation with the Economies in Transition (CCET) (1995), *Social and Labour Market Policies in Hungary*, OECD,

Paris.

- Corrin, C. (1992), Hungary, in C. Corrin (ed.), *Superwomen and the Double Burden*, Scarlet, London.
- Corrin, C. (1994), *Magyar Women*, St Martin, London.
- Dahlerup, D. (1985), 'Confusing Concepts-Confusing Reality: A Theoretical Discussion of the Patriarchal State', in A. Showstack Sassoon (ed.), *Women and The State*, Hutchsion, London.
- Deacon, B. (ed.) (1992), *The New Eastern Europe: Social Policy, Past, Present and Future*, Sage, London.
- Dietz, M. (1994), Context is All: Feminism and Theories of Citizenship, in B. S. Turner and P. Hamilton (ed.), *Citizenship: Critical Concept (II)*, Routledge, London.
- Einhorn, B. (1993), *Cinderella Goes to Market*, Verso, London.
- Engles, F. (1972), *The Origin of Family* with an introduction and notes by E. B. Leacock, Lawrence and Wishart, London.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, Cambridge.
- Éberhardt, É. (1991), *A Nők Magyarországon*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Ferge, Zs. (1979), *A Society in the Making*, Penguin, Middlesex.
- Ferge, Zs. (1992), Social Policy Regimes and Social Structure in Zs. Ferge and J. E. Koberg (eds.), *Social Policy: Regions and Social Structure*, Westviewer, Boulder.
- Frey, M. (1992), *Nők és a Munkanélküliség (Women and Unemployment)*, Kossuth Könyv Kiadó, Budapest.
- Frey, M. (1997), Employment Policy and Programmes in Hungary, in M. Godfrey and P. Richards (eds.), *Employment Policies and Programmes in Central and Eastern Europe*, ILO, Geneva.

- Gardiner, J. (1997), *Gender, Care and Economics*, Tavistock, London.
- Granick, D. (1987), *Job Rights in the Soviet Union: Their Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Finch, J. (1989), *Family Obligations and Social Changes*, Polity, Cambridge.
- Jakus, I. (1993), The New Abortion Act, *The Hungarian Quarterly*, 34: spring, 83-6.
- Kornai, J. (1992), *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Clarendon, Oxford.
- Krijn, J. and M. Kremer (1997), Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Towards Inclusive Citizenship, *Social Politics*, 4: 3, 328-59.
- Kulcsár, R. (1985), The Socio-economic Conditions of Women in Hungary, in S. L. Wholich and A. G. Meyer (eds.), *Women, State, and Party in Eastern Europe*, Duke University Press, Durham.
- Land, H. (1979a), The Changing Place of Women in Europe, *Daedalus*, 108:2, 73-94.
- Land, H. (1979b), The Boundaries between the State and the Family, in C. Harris (ed.), *The Sociology of the Family: New Directions for Britain*, University of Keele.
- Lapidus, G. (1982), *Work and Family in the Soviet Union*, Hutchsion, London.
- Leira, A. (1992), *Welfare State and Working Mothers: The Scandinavian Experience*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leira, A. (1998), The Modernisation of Motherhood, in E. Drew, R. Emerek and E. Mahon (eds.), *Women, Work and the Family in Europe*, Routledge, London.

- Leiws, J. and G. Astrom (1992), Equality, Difference and State Welfare: Labour Market and Family Policies in Sweden, *Feminist Studies*, 18:1, 59-83.
- Lister, R. (1997), *Citizenship: Feminist Perspective*, Macmillan, London.
- Marshall, T. H. (1963), *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Heinemann, London.
- Mishra, R. (1981), *Society and Social Policy*, Macmillan, London.
- Molyneux, M. (1984), Women in Socialist Societies, in K. Young, C. Wolkowitz, and R. McCullagh (eds.), *Of Marriage and the Market*, Routledge, London.
- Pateman, C. (1989), *The Sexual Contract*, Columbia University Press, California.
- Siim, B. (2000), *Gender and Citizenship: Politics and Agency in France, Britain, and Denmark*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Scott, H. (1976), *Women and Socialism: Experiences from Eastern Europe*, Alison and Busby, London.
- Scott, J. (1988), *Gender and the Politics of History*, Columbia University Press, New York.
- Szalai, J. (1991), 'Some Aspects of the Changing Situation of Women in Hungary', *Signs*, 17:11, 151-70.
- Swain, N. (1992), *Hungary: The Rise and Fall of Feasible Socialism*, Verso, London.
- Young, I. (1994), Polity and Group Difference: a Critique of the Ideal of Universal Citizenship, in B. S. Turner and P. Hamilton (eds.), *Citizenship: Critical Concept (II)*, Routledge, London and New York.
- Williams, F. (1989), *Social Policy*, Polity, Cambridge.

Wilson, E. (1987), *Feminism and Social Policy*, in M. Loney, D. Boswell and J. Clarke (eds.), *Social Policy and Social Welfare*, Open University Press, Milton Keynes.

The United Nations (1989), *Population policy: The Case of Hungary*, the UN, New York.

The World Bank (1992), *Hungary: Reform of Social Policy and Expenditures*, The World Bank, Washington, D. C.

## 법

*Constitution of the Hungarian Peoples Republic (1959)*, Budapest.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya (The Constitution of the Republic of Hungary) (1990), *Hatályos Magyar Jogszabályok (Hungarian Rules of Law in Force)*, 26.

*Hatályos Társadalombiztosítási Jogszabályok I. Körtet (Social Security Law in Force) (1996)*, Budapest, Verzal Könyvek.

1975 évi II. törvény a Társadalombiztosításról és a Végrehajtására Kiadott 89/1990 (V. 1) MT rendelet egységes szerkezetben (Act II of 1975 on Social Insurance with Decree No. 89/1990 (V. 1) MT of the Council of Minister on its execution ) (1992), *Hatályos Magyar Jogszabályok (Hungarian Rules of Law in Force )*, III/21-22-23-24.

## 통계

KSH (1993), *Statistical Yearbook of Hungary 1992*, Central Statistical Office, Budapest.

KSH (1994), *Statistical Yearbook of Hungary 1993*, Central Statistical Office, Budapest.

KSH (1995), *Statistical Yearbook of Hungary 1994*, Central Statistical Office, Budapest.

KSH (1997), *Statistical Yearbook of Hungary 1996*, Central Statistical

Office, Budapest.

KSH (1998), *Statistical Yearbook of Hungary 1997*, Central Statistical  
Office, Budapest.

주간 신문

*Budapest Week*

*The Economist*

웹 사이트

<http://www.ksh.hu>



# Social Policy Change and Its Impact Upon Women's Citizenship in Hungary's Transition to the Free Market Economy (1989–1996)

Sunju Lee\*

After the collapse of Socialism in 1989, Hungary implemented market-oriented economic and social policies which were guided by international financial organizations such as the World Bank and the International Monetary Fund. This means that the relationships among the state, women's participation in the labor force, and family completely changed in order to adjust to the free market. This paper examines not only the ways in which the interactions among state, market, and family were reshaped in Hungary's transition to the free market, but also the ways in which the citizenship of women was reformulated. This paper argues that the labor force participation and unpaid work of family and childcare should be integral to a new concept of citizenship.

---

\* Fellow, KWDI