

## 가족-직장 양립관점에서 본 독일 가족정책<sup>2)</sup>

이 진 숙(대구대학교 사회복지학과)

### I. 서론

이십세기 이후의 사회는 산업노동이 인간의 삶과 세계의 중심이 되고, 임금노동자계층의 사고관점과 생활방식이 해당 사회의 세계관 규범, 관습 등의 준거점이 되며, 이것이 사회의 문화와 의식형성에 상징적인 지침의 역할을 하는 노동사회 또는 노동자적 사회(Engler, 2002)라 칭할 수 있다. 마샬(Marshall, 1964)이 지적하듯 경제적 안정을 누릴 권리에서부터 사회의 지배적인 준거에 따라 문명화된 삶을 영위할 수 있는 권리로서 시민권이 인간에게 중요하다면 노동이 인간의 삶과 세계의 중심축을 형성하는 현대사회에서 시민권의 한 축으로서 노동권은 모든 개인에게 보장되어야 할 당위이다(double shift. Dingwall/Lewis, 1999; Gauthier, 1999). 그런 차원에서 가족정책에서는 한편으로 개인의 권리로서의 가족형성과 유지에 대한 권리가 부모권으로 규정되어 보장되어야 하고, 다른 한편으로는 가족구성원들(특히 어머니)의 임금노동 보장을 위한 노동권이 병행적으로 제공되어야 할 과제로 설정되는 것이 마땅할 것이다

위네모(Wennemo, 1992)는 오늘날 어느 국가에서든 가장 첨예한 이슈인 출산과 가족정책의 정적인 상관관계를 밝혀낸 바 있다. 저출산현상에 효율적으로 대응하기 위해서는 2인부양자규범이 보편화된 현실을 고려하여 부모(특히 여성)의 노동권과 부모권을 통합하는 것이 필요함을 실증적으로 밝혀낸 것이다. 독일은 최근 노동권과 부모권의 구체적 실현을 위한 부모의 가족과 직장의 병립에 대한 강화된 관심이 형성되고 있다 이에 대한 주배경은 유럽내 OECD국가들 중에서 하위를 차지하고 있는 저하된 출산율이 사회적 위기라는 사회적 동의 형성(<http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/Familie/familie-und-arbeitswelt,did=11408.html>)에서 비롯된다.

일반적으로 가족-직장 양립을 위한 가족정책은 가족-직장 양립과 관련하여 국가마다 여성 근로자를 이념적으로 어떻게 규정하며, 그 이념에 따라 주로 기혼여성근로자의 양육지원을 위한 경제적 급여, 휴가 그리고 보육서비스정책을 어떻게 전개하는가에 따라 그 성격이 구체화된다. 기존에 대다수의 연구들은 독일 가족정책을 아동을 보호하기 위한 체계로서의 가족에

2) 본 논문은 2005년 한국가족학회 추계학술대회에서 발표된 내용을 일부 수정한 것임.

관심을 두고 이를 위해 양육자로서의 부모(더 정확히는 어머니)를 지원하는 전통적인 남성부양자모델, 또는 모성중심적인 보수적 조합주의 모델로 평가했다(Esping-Andersen, 1990; Gauthier, 1999; Sainsbury, 1999; Pfau-Effinger, 2000). 그런데 최근의 변화는 정책이 노동지원적 대책을 강화하려는 징후를 보이고 있어 이것이 독일 가족정책의 이념적 전환점이 될 것인지 관심을 유발하고 있다.

본 연구는 독일의 가족-직장 양립정책의 성격과 문제점을 파악하기 위해 가족정책을 가족의 임금노동과 양육노동의 지원에 국한시켜서 첫째 각각의 해당영역에 대한 발전과정을 살펴보고, 이를 실현하기 위한 도구들, 즉 현금, 시간, 보육인프라정책은 어떠한 성격으로 변화되어 왔는지 분석해 보고자 한다. 둘째, 정책의 결과로서 독일의 출산률과 여성취업현황에 대해 살펴본다. 그리고 이를 통해 독일 가족정책의 젠더적 지향성을 규명해 보고, 그것이 시사하는 바를 살펴볼 것이다.

## II. 연구설계

지금까지의 논점들을 볼 때 부모권과 노동권이 조화되기 위해서는 현금과 현물급여의 적절한 조화라는 전제 하에서 가족수당 등 보수적 가족주의 전통에서 여성의 재생산노동을 지원하는 효과가 있는 현금급여제도보다는 탈상품화의 기제로서 여성의 고용유지와 자녀양육을 병행적으로 촉진하는 휴가, 휴직제도, 휴가기간 동안의 소득보전 그리고 탈가족화의 기제로서의 보육서비스(Esping-Andersen, 1999; Kamerman and Kahn, 2000; Gustafsson, Kenjoh and Wetzels, 2002) 등 주로 시간정책과 보육인프라정책의 활성화가 동반되어야 함을 알 수 있다.

본 연구는 이상을 토대로 하여 독일 가족정책의 젠더적 지향성을 도출해내기 위해 우선 현금정책과 관련해서는 아동수당과 양육수당 그 다음으로 시간정책과 관련해서는 부모시간 보육서비스와 관련해서는 3세미만 아동과 3세이상 아동을 대상으로 하는 보육서비스의 제공율을 살펴본다. 그리고 이들 정책의 결과가 독일에서 출산과 여성취업부문에서 어떠한 양상으로 드러나고 있는지 출산율과 취업률을 살펴보고자 한다. 각 부분의 분석에서는 독일의 경우를 객관적으로 묘사하기 위해 유럽내 타국들과 비교하여 설명할 것이다.

## III. 평가와 정책적 함의

본론의 내용을 정리해 보면 부모권과 노동권을 조화하기 위해서는 특히 시간정책과 보육인

프라정책의 활성화가 동반되어야 함을 알 수 있다. 독일은 최근의 변화조짐에도 불구하고 전반적으로 가족지원의 제도적 골격은 갖추고 있고 아동수당의 제도화를 통해 여성의 양육역할에 대한 사회적 권리의 차원에서 모성을 통합하고 있지만 급여수준이 높지 않고 0-2세 아동에 대한 공보육 지원의 수준이 낮아 아동양육은 가족 스스로가 해결해야 되는 그래서 여성의 노동참여가 제약되는 질적 특성을 지니고 있다<sup>3)</sup>

독일은 현금정책은 충분하나 시간정책과 보육인프라정책이 미흡함으로 인해 노동자의 가족과 직장의 양립에 있어 동시적인 병행이 불가능한 보수적으로 평가되는 특질이 형성된다 (Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005: 8-9).

이에 비해 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등의 국가들은 70년대 이래 좌파정당의 주도하에 여성의 노동시장참여를 적극적으로 장려하고 이들 노동자의 가족책임을 덜어주는 수단으로서 보육지원에 대한 정책적 노력을 증가시켜왔고, 현재 보육과 관련하여서는 가장 높은 지출을 보이고 있다. 그에 비해 전체 가구 중 75%가 맞벌이부부이며 1990년대 이후부터 보육시설 확충에 주력함으로써 부부간 성평등한 역할정립에 성공한 덴마크나 전체적인 급여총량은 크지 않지만 휴가와 휴직제도를 통해 아버지들의 가사참여유인에 성공하고 사회보장을 통한 소득보전을 통해 전반적인 노동시장 체류시간을 줄임으로써 전체 남성의 25%가 파트타임 근로자인 네델란드는 시간정책의 효과를 긍정적으로 경험한 국가이다. 스웨덴 또한 시간정책으로서의 가족정책적 성격이 강한 국가이다. 한편 스웨덴은 노동시장조건에 있어서 주당 32-33시간을 전일제 노동형태로 규정함으로써 주당 30시간 미만 노동은 파트타임노동으로 인정하고 전체 근로자의 주당 평균노동시장체류시간이 70시간에 육박하는 독일과 차이를 보인다. 전체 근로자의 노동시간 축소를 지향하는 스웨덴모델은 근로자 특히 양육책임이 부과되는 노동자의 소득보장과 복지정책적 혜택에 긍정적인 영향을 미친다.

독일 가족정책은 주로 소득이전의 기능을 담당했을 뿐이지 어머니들의 고용창출에는 기여하

3) 가족정책의 역사적 발전과정에서 나타난 이념적 변화를 살펴 볼 때 우파연합인 기민련과 기사련이 집권했던 시기에는 주로 출산과 아동양육을 목적으로 하여 일생동안 남성과 여성이 결속되어 혼인생활을 하는 '제도(Institution)로서의 가족'이 최상으로 사회적 기능을 수행할 수 있는 환경을 만드는 데에 주력해 왔다고 할 수 있다. 그래서 부부간에 전통적인 성역할분담이 이루어질 수 있는 여건조성과, 기혼여성은 자녀양육과 가사노동에만 전념토록 하는 가정주부혼(Hausfrauenehe, 1인부양자모델)이 지향되었다. 그런 이유로 여성이 취업을 원할 경우에는 취업단계, 자녀출산과 양육단계, 그리고 재취업단계를 거치는 '3단계모델'의 실현을 이상적으로 보고, 자녀가 있는 가족이 무자녀 부부가족에 비해 사회경제적으로 불이익을 당하지 않도록 현금급여의 확대를 통해 가족유형간의 수평적 소득재분배에 정책적 관심이 집중되었다.

사민당에서는 가족정책을 통해 제도가족의 안정성을 장려하고 지원하기보다는 사회적 정의실현과 개인의 발전 가능성을 강화하는 것이 가족정책의 거시적 목표로 등장하였고, 구체적 주요목표로는 모든 계층의 아동을 위한 균등한 기회제공과 성평등의 실현으로 규정되었다. 이에 따라 휴가, 휴직제도의 강화와 보육시설 확충을 통해 기혼여성들이 이제는 가정과 직업 중 하나만을 선택해야 할 상황에서 벗어나 남편과 아내 간에 동반자적 역할분담을 통해 양 영역을 병행할 수 있도록 지원하는 데에 정책의 초점이 맞추어졌다(BMFJG, 1979; BMFJG, 1984). 하지만 사민당이 집권했던 1970년대 그리고 1990년대부터 2000년 전반기까지는 경제적 위기가 심화되어 가족정책을 포함하는 복지정책이 타 사회정책에 비해 중요성을 인정받지 못했던 정책환경적 한계로 인해 이들의 정책이념은 제한적으로만 실현되었다.

정책은 규범성을 내재하고 있고, 그 규범성은 사회문화적 가치에 의해 결정된다면(Pfau-Effinger, 2000) 가치와 이념의 체계인 가족정책의 발전방향은 2차대전 이전, 즉 가족정책형성초기의 차이에 의해 이미 그 경로가 결정되어 있다고 본 고티에의 날카로운 지적이 독일의 경우에도 부합하는 결과를 보인 것이다(Gauthier, 1996).

지 못한 것이다. 그 결과, 유럽 국가간 비교를 해보면 상대적으로 고출산 경향을 보이는 스웨덴, 노르웨이 그리고 프랑스에서는 1자녀가 있는 여성이 무자녀 여성과 거의 유사한 취업률을 기록하고, 포르투갈이나 핀란드, 덴마크에서는 1-6%의 감소현상만 발견되나, 독일에서는 무자녀 여성의 취업률이 77%이고, 1자녀 여성의 취업률은 70%에 머물러 있다. 그리고 2자녀 이상 여성의 취업률은 스웨덴은 81%인데 비해, 독일은 56%만이 취업활동을 하고 있다. 이는 아일랜드를 제외한 서유럽국가들 중에 가장 낮은 수준이다(Kroehnert/van Olst/Kingholz, 2003: 4-5).

가족직장의 동시적 양립조치가 미진함은 독일인들의 생애주기가 다른 유럽연합국가들보다 단조롭게 3분화, 즉 (상대적으로 장기간을 요하는) 교육단계- (진입과 이탈 그리고 재진입의 연속성 유지가 용이하지 않은 경직된 노동시장의 구조와 복구에 비해 임금대체수준이 미약하고 보수교육기간으로 활용되기 어려운 부모시간제도 그리고 임금소득상실에 대한 적극적 보상의 효과를 보이지 못하는 양육수당제도로 인해 가족확대가 용이하지 않은 취업단계-연금수급 기간으로 고착화되어 특히 가족형성기와 확대기에 있는 젊은 부부들의 자녀출산에 장애를 초래하고 있다고 볼 수 있다(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005: 7). 따라서 저출산과 경기침체로부터 벗어나기 위해서는 1인부양자모델로부터 남녀모두가 가족과 직업을 병행할 수 있는 2인부양자모델로의 전환을 통해 부모, 특히 여성들의 가족과 취업의 병행을 지속적으로 가능케 하는 다양한 생애주기의 형성을 지원하는 대안이 필요해지고 있다. 그리고 부모권과 노동권을 통합하기 위해서는 소득수준과 연동하여 현금급여체계를 재구성하고 노동시장모델 또한 남성인부양자모델에서 남녀모두의 개인노동자 지위를 전제하는 개인노동자모델로 전환할 필요성이 대두된다 또한 이를 위해서는 어머니의 이해(Ask the women!. Bertram/Roesler/Ehlert, 2005: 10) 그리고 아버지의 이해를 성인지적 관점에서 담아낼 수 있는 시간정책과 보육인프라정책의 강화가 요구된다고 하겠다 이를 위해 구체적으로는 노동시장에서의 여성에 대한 동등한 처우 제도가족에 대한 경제적인 우선혜택 폐지, 영유아보육의 강화를 제시할 수 있다

현재 외형상으로 가족생활에 대한 정책적 지원수준은 강화되었지만 전반적인 사회정책 분야들 내에서 경제적 위기로 인한 재정부담이 가시화되고 있어 사민당 정부가 점차 우경적인 경향을 보이고 있다. 이러한 맥락에서 2003년 8월에 연방정부는 정책혁신의 한 방안으로써 '아젠다 2010(Agenda 2010)'<sup>4)</sup>(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003b)을 발표하여 부부가 자녀출산이라는 옵션을 적극적으로 선택할 수 있도록 긍정적 조건을 제공하겠다는 의지를 표명하였다. 이는 저출산과 경제위기의 심화속에서 인구정책적 시급

4) 복지국가의 신자유주의적 사조가 1990년대 이후 집권한 독일 사민당의 복지이념에 변화를 유도하여 '신중도(Neue Mitte)'로 일컬어지는 제3의 길이 나타나게 되었는데, 이는 독일내 사회경제정책에 대한 문제인식과 사회국가의 재정위기로 인해 복지급여의 재조정에 대한 요구가 정당성을 확보하면서 노동과 복지의 긴밀한 순환관계를 대안으로 하는 노동시장중심의 복지정책적 구상을 기반으로 한 것이다 이러한 정책기조는 2003년 3월에 성장과 효율이라는 자본우위의 지배가치를 지향하는 약화된 경제성장 높은 실업률, 증가되는 국가채무 문제를 해결하는 것을 목적으로 하는 효율적 경제성장을 위한 국가개혁방안인 '아젠다 2010(Agenda 2010)'이 의결됨으로써 구체화되었고, 이 계획에 따른 정책변화는 가족정책에도 반영되기 시작한 것이다

성이 이슈화되면서 이러한 가족적 위기를 타개하기 위한 것이다

하지만 그 효과에 대해서는 미리 예측하기 어려우며, 일단은 긍정적으로 보면서도 실효에 대한 귀추를 주목해야 할 것이다.