

독일 가족복지정책의 쟁점변화 분석*

이진숙**

독일에서 가족은 전후의 산업화과정 속에서 다면적인 사회변동을 경험하면서 형태적 측면과 내용적 측면에서 다양화와 탈제도화 그리고 개인화의 경향이 강해지는 현상을 보이게 되었다. 이러한 변화과정 속에서 가족은 저출산문제, 보육문제, 역할분담을 둘러싼 갈등, 빈곤과 실업, 노인부양문제 등과 같은 다양한 문제와 직접적으로 당면하게 되었다. 특히 1980년대 후반부터는 통일을 전후로 하여 약 10년간에 걸쳐 저출산문제가 심화되면서 가족문제는 중요한 사회정책이슈로 부각되기 시작하였다. 이러한 현상은 근대적 가족주의에 기반한 가족복지정책의 개선에 대한 사회적 요구를 증대시켰고, 그로 인해 독일 가족복지정책은 인구변화로 인해 발생하는 가족의 복지욕구를 수용해야 한다는 과제를 떠안게 되었다.

본 연구는 1950년대 이후부터 현재에 이르기까지 독일에서 시대별로 각 집권정당들은 다양한 가족쟁점들을 어떠한 관점에서 수용하여 정책의제화하고, 이에 대한 대응전략으로써 어떠한 정책방안들을 발전시켜 왔는가 하는 과정적 전개양상을 문헌연구방법을 통해 분석함을 목적으로 하였다. 연구를 통해 획득된 결과는 다음과 같다: 독일의 가족복지정책은 가족쟁점의 변화에 따라 1인 부양자모델의 확립기, 취업모 지원과 가족의 다양성에 대한 정책적 수용기, 보육정책의 확대기로 구분될 수 있으며, 그 과정에서 체계화된 정책 프로그램은 소득지원, 양육 및 교육 지원 그리고 노인부양가족지원 프로그램이 핵심을 형성하게 되었다. 이러한 프로그램들의 발전은 정책이 1인 부양자모델에서 2인 부양자모델로 연속적으로 변화되는 양상을 반영하고 있다는 점에서 가족문제의 해결책을 모색 중인 우리나라에도 시사하는 바가 많다.

핵심단어: 독일, 가족복지, 가족쟁점, 가족복지정책, 보육

I. 서론

현대사회에서 가족은 근대의 가족이 경험하지 못했던 다면적인 사회변동을 경험하면서 다양한 모습의 생활단위들로 분화되었다. 이러한 변화과정 속에서 가

* 본 논문은 대구대학교 2003년 학술연구비(과제번호 20033030)에 의해 지원된 것이다.

** 대구대학교 사회복지학부

족은 근대가족이 수행해 왔던 복지기능 중 많은 부분을 사회에 이양하게 되었고, 전통적 성역할 분업의 장려와 노동력의 재생산 영역에 대한 보호에 초점이 맞추어져 있던 가족복지정책¹⁾은 생활패턴의 변화와 기혼여성들의 노동시장 진입의 확산으로 인해 가족변화에 대한 대응체계로서 그 기능을 적절히 수행할 수 없게 되었다. 이제 가족은 국가의 경계를 막론하고 어느 사회에서나 가족 내에서의 역할분담을 둘러싼 갈등, 출산과 양육문제, 빈곤과 실업, 노부모 부양문제 등 다양한 문제에 직접적으로 당면해 있다. 따라서 가족복지정책은 기존의 가족주의적이고 잔여적인 복지이념을 탈피하여 출산을 저하와 고령화라는 인구구조상의 변화와 다양한 가족의 확산이라는 가족생활의 변화에 초점을 두고, 그 변화를 이끄는 주요 변인인 여성을 고려하여 정책을 구상해야 한다는 사회적 욕구가 증대되고 있다.

가족문제에 대한 유럽 각국의 대응경향을 보면 남유럽 국가들은 주로 제도가족의 유지를 정책의 목표로 추구해온 데에 비해, 북유럽국가들의 경우에는 가족구성원들의 평등실현에 중요한 가치를 부여하고 가족형태의 다양성을 고려하며 가족구성원 개개인의 행복실현을 우선적인 정책과제로 삼아 왔다(Lewis, 1992; Daly, 1994; Gauthier, 1996; Esping-Andersen, 1999; Orloff, 2001). 이러한 상반된 정책의 경향 속에서 가족문제를 정책문제로 논의하고 아젠다(agenda)²⁾화할 때의 초점들 역시 국가들마다 시대상황에 따라 차이를 보여 왔다.

한편 독일³⁾은 초기에는 전통적인 남성부양자모델(1인 부양자모델)을 지지하는 정책기조를 유지하다가 시대의 흐름 속에서 사회변화에 발맞추어 서서히 북유럽의 성평등적 정책지향성(2인 부양자모델)을 따라가는 방식으로 정책의 방향이 전환되고 있는 대표적 국가이다(Bundesministerium für Familie, Senioren,

-
- 1) 독일에서는 복지라는 용어의 사용이 보편화되어 있지 않으며, 일반적으로 국가가 가족의 기능이나 역할에 의도적으로 영향을 미침으로써 원하는 방향의 변화를 가져오려는 체계적인 개입계획의 의미로서 포괄적으로 가족정책(family policy)이란 용어가 사용되고 있다. 그러나 독일에서 집행되는 가족정책의 내용은 '가족의 복지를 추구할 것을 정책목적으로 선택'(Harding, 1996 - 테레사 콜라빅 외, 2000: 210에서 재인용)한 국가의 활동으로 이해되는 것이 일반적이다. 이러한 배경을 뒤로 하고 이 글에서는 가족복지정책에 대해 광의로 접근하여 "가족을 대상으로 하고, 가족복지와 관련이 있는 국가의 모든 정책적 활동과 계획"(김영화/이진숙/이우희, 2002: 172-173)을 가족복지정책으로 규정하여 이를 독일 가족복지정책의 분석대상에 포함시키고자 한다.
 - 2) 아젠다는 원래는 정책문제를 해결하기 위해 의회에서 토의되는 의제 또는 안건을 의미하는데, 오늘날에는 의회와 행정부를 포함하여 공식적인 권한을 가진 정부당국에서 정치가들에 의해 정책적 해결을 목표로 고려하기로 한 문제로 포괄적으로 이해된다(남궁근, 1994: 39; 송근원/김태성, 2001: 62; 이진숙, 2003).
 - 3) 본 연구에서 분석대상이 되는 독일은 구체적으로는 제2차 세계대전 이후 분단체제하에서는 서독(Bundesrepublik Deutschland)만을 의미하고, 1990년에 양독이 통합된 이후로는 동서지역을 아우르는 전체독일을 의미한다.

Frauen und Jugend, 1995). 독일은 제2차 세계대전 직후부터 인구감소에 대한 우려로 시작된 가족문제를 경험하게 되면서 이를 정치적 쟁점으로 수용하여 재 생산, 보육, 간병수발, 부모의 가족생활과 취업 병행문제 등과 같은 주요 쟁점들에 대한 사회적 대응체계를 갖추기 시작하였다. 특히 1980년대 후반부터는 약 10년간에 걸쳐 통일을 전후로 하여 극심한 가족변화를 경험하게 되면서 가족복지정책이 근대적 보수성으로부터 벗어날 수 있는 계기를 확보하게 되었다. 이러한 배경 하에서 독일의 정책발전사례는 전형적인 1인 부양자모델에서 2인 부양자모델로 변화되고 있는 과정을 연속적으로 보여준다는 점에서 우리나라에도 시사하는 바가 많다.

본 연구는 1950년대 이후부터 현재에 이르기까지 독일에서 가족문제가 정치적 쟁점으로 부상된 배경에 대해 살펴보고, 시대별로 각 집권정당들은 가족쟁점을 어떠한 관점에서 수용하여 정책의제화하고, 이에 대한 대응전략으로써 어떠한 정책방안들을 발전시켜 왔는가 하는 과정적 전개양상을 분석해 보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 정책문제로서의 가족문제

일반적으로 사회문제는 다양한 욕구들에 의해 발생된다. 가족문제의 원인에 대해서는 사회경제적 요인, 문화적 요인 그리고 가족내적인 요인 등 거시적 차원과 미시적 차원에서 동시에 접근해야 하며 다양한 조건들이 상호복합적으로 작용하여 형성되는 것으로 볼 수 있다.

우선 사회경제적 측면에서는 사회와 노동시장의 구조가 변화됨으로써 남성뿐 아니라 여성들의 생활패턴이 노동시장 중심으로 변화되고, 경제적 생활수준에 대한 기대가치가 향상된 점을 들 수 있다. 이는 결국 개인들이 사회생활과 가족생활을 병행하는 것을 용이치 않게 하였고, 그로 인해 사회영역과 가족영역간의 조화에 대한 개인들의 욕구는 증대되었다. 하지만 이러한 욕구가 실현될 수 있는 제반조건은 형성되지 못하면서 가족의 문제는 표면화되기 시작하였다(Beck, 1991).

한편 문화적 조건상으로는 사회 내에서 뿐만 아니라 가족 내에서도 개인주의적 가치관이 확산되어 기존의 가부장적 위계질서가 민주성, 자율성 그리고 평등

을 기반으로 하는 새로운 질서로 전환되기 시작하였다는 점이다(Bertram and Borrmann-Müller, 1988; Beck, 1991; Beck and Beck-Gernsheim, 1993). 이로 인해 제도적 결혼의 의미는 쇠퇴되기 시작하였고, 갈등적 요소들이 증가되면서 이혼을 비롯한 가족해체의 가능성은 커지게 되었다.

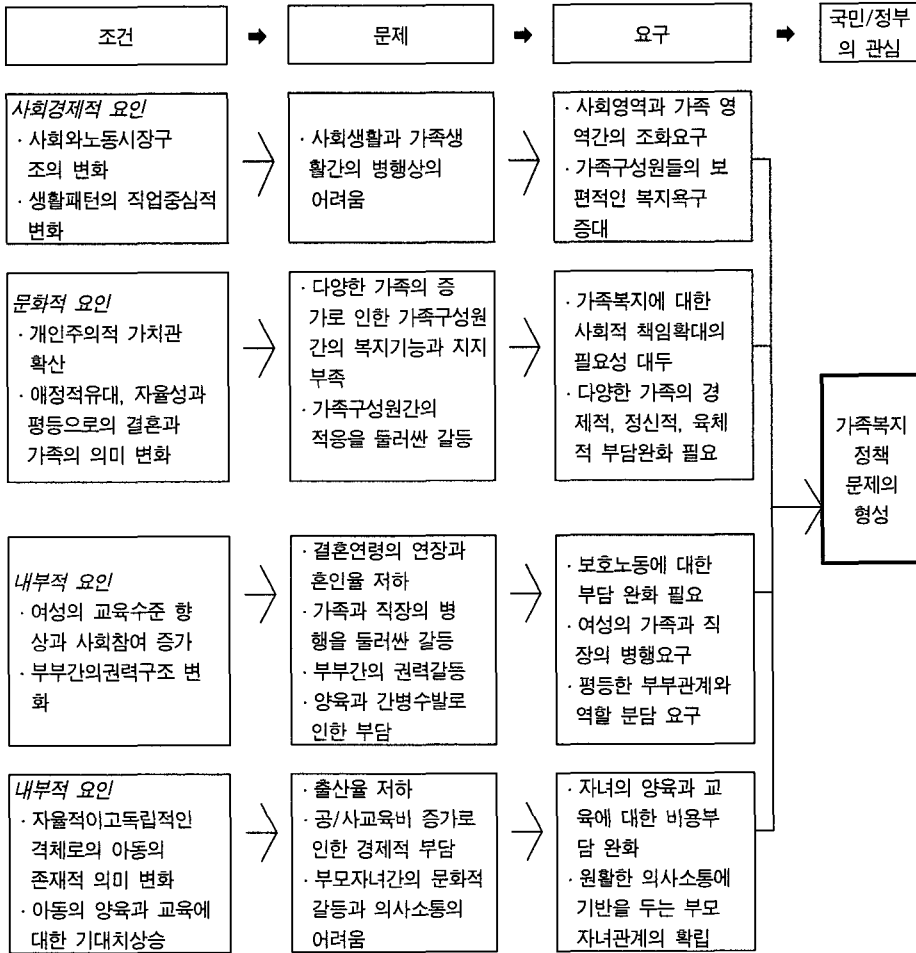
가족의 변화를 유도한 내부적 요인으로는 기존의 가부장적 질서 속에서 약자로 소외되어 왔던 여성과 아동에 대한 새로운 인식이 언급될 수 있다. 여성들은 산업화과정 속에서 사회적 부의 축적과 교육여건의 확대를 기반으로 하여 자녀 양육과 노부모 수발 등의 전통적인 역할규범으로부터 벗어나 노동시장으로의 진입을 적극적으로 시도하게 되었으며, 그 결과 이들의 취업률은 꾸준히 증가되어 왔다. 이러한 제반 조건의 변화는 여성들의 역할을 가족노동자이자 동시에 임금노동자로 전환시켰고, 부부간의 권력구조에서는 평등과 민주성이 중요한 가치로 부상되어 동반자관계에 기반을 두는 공평한 권력분담에 대한 욕구가 서서히 증대되는 계기를 제공하였다. 이는 결국 여성들의 측면에서 양육과 간병수발을 둘러싼 성간의 평등한 역할 분담 그리고 가족과 직장의 병행에 대한 욕구로 분출되는 현상으로 이어졌다(Beck and Beck-Gernsheim, 1993).

아동의 경우에는 전통적 사고체계 속에서는 아동이 타율적이고 종속적인 존재로 인식되었었다면, 이제 아동은 자율적이고 독립적인 인격체로 받아들여지기 시작하였다. 그로 인해 아동의 양육과 교육에 대한 기대치는 전반적으로 상승되었고, 이는 부모에게 양육과 교육에 대한 경제적, 심리적 부담을 부추기는 부정적 결과를 수반함으로써 결국 저출산과 소자녀화 현상을 이끈 한 원인으로 작용하게 되었다(Kohli, 1989).

이상에서 살펴본 바와 같이 현대 사회에서 가족의 변화를 유도한 요인들과 이로부터 정책적 욕구가 발생되기까지의 과정을 정책문제형성과정의 틀을 하나의 도식으로 나타낸다면 <그림 1>과 같이 구조화될 수 있다.⁴⁾

4) 정책적 욕구는 다양한 가족변화요인들이 복합적으로 작용하여 발생된다. 여기에서는 기본적으로 그런 점을 전제로 하지만 욕구들의 발생원인을 좀 더 명확히 제시하기 위해 각 욕구는 변화조건에 가장 직접적으로 연관되는 것들끼리만 연결지어 보았다.

〈그림 1〉 가족복지정책문제의 형성과정



가족복지정책은 가족문제의 해결을 주목적으로 삼고 있는데, 사회구성원들과 정치가들이 많은 관심을 끌게 되는 가족문제일수록 가족복지정책문제로 발전될 가능성은 커지게 된다.⁵⁾ 가족문제의 경우에는 사회적 중요성(social significance)이나 심각성(severity)의 면에서는 문제가 사회의 관심을 충분히 유발하고 있지만, 보편적으로 가족문제는 사적 책임으로 규정되어 온 전통이 강하기 때문에

5) 정책문제를 결정하는 요인은 다양한데, 그 중에서 중요한 것으로는 첫째는 사회적 중요성과 심각성, 둘째는 선례의 유무와 유형성, 셋째는 정책문제의 내용적 본질, 넷째는 이해당사자 집단의 규모와 활동강도를 들 수 있다(송희준, 1994: 52-54).

가족이 문제의 본질을 사회적으로 정의할 수 있는 능력은 부족하다. 그리고 가족은 애정과 친밀성을 기반으로 하는 본질적 속성상 압력단체로서의 로비력과 조직력이 부재하여 정치적 행위력은 미흡한 특성이 있다. 따라서 오늘날 특히 심화되고 있는 출산을 저하와 인구의 고령화문제 등을 비롯한 가족문제를 해결하기 위해서는 국가와 사회가 다양한 문제발생요인들을 고려하여 포괄적으로 접근하고, 가족과 가족구성원들의 변화하는 복지욕구에 부응하여 공적 책임을 강화하는 방향으로 정책을 전개해야 할 필요성이 표면화되고 있다.

2. 국가의 가족복지정책적 개입동기

가족문제에 대한 정책적 대응방식은 가족문제의 속성과 사회구성원들의 욕구 그리고 국가의 정책방향에 따라 상이하게 전개될 수 있다. 헤를트와 카우프만(Herlth and Kaufmann, 1982: 14-18)은 국가의 가족에 대한 정책적 개입의 동기를 인구정책적 동기, 사회정책적 동기, 가족제도적(familieninstitutionell) 동기, 해방적(emanzipatorisch) 동기로 구분한다. 첫 번째, 인구정책적 동기는 국가가 정책을 통해 인구수를 안정적으로 유지하며, 인구를 증가시키기 위해 의식적이고 합목적적으로 인구의 구조와 변화에 개입하여 영향을 미치고자함을 의미한다. 이 경우 국가는 가족의 재생산기능을 강화하는 데에 초점을 두게 된다. 둘째, 사회정책적 동기는 국가가 가족의 생활상황과 아동의 발달조건을 개선하고, 유자녀가족과 무자녀가족 간에 사회경제적 부담의 재분배가 이루어지도록 목적화하는 의도이다. 이 경우 국가는 가족의 경제적 기능의 강화에 정책의 초점을 맞추게 된다. 셋째, 가족제도적 동기는 국가가 개인들이 제도로서의 가족적 생활형태 속에서 일상생활을 순조롭게 영위할 수 있도록 의미를 부여하려는 의도를 담고 있는 경우이다. 넷째, 해방적 동기는 가족이 성과 세대간에 지배와 권력관계로 구조화되어 있음에 주목하고, 국가가 가족 내에서 남성으로부터 여성의, 부모로부터 아동의 종속성이 완화되도록 노력하고자 하는 것이다. 이 경우 국가는 가사노동과 자녀양육의 사회화에 주 관심을 두게 된다.

가족복지정책은 가족이 고유한 사회적 기능들을 원활하게 수행함으로써 사회에 노동력을 안정적으로 제공하고, 사회유지에 기여할 수 있도록 국가가 지원하기 위한 이념적 배경에 따라 탄생되었다. 따라서 초기 가족복지정책은 사회적 재생산이라는 측면에서 가족의 출산과 양육기능을 강화하고 대체하는 데에 가장 초점이 맞추어졌고, 모성기능에 대한 보상의 성격을 가진 가족수당(국가에 따라서는 아동수당)을 비롯한 정책수단들을 통해 아동양육자인 부모에 대한 지원

이 이루어졌다(Orloff, 2001). 이런 점을 보면 초기의 가족복지정책은 주로 인구정책적, 사회정책적 그리고 가족제도적 동기에서 형성되었다고 할 수 있다. 그런 한편, 1960년대 이후부터 자율성과 평등에 기반을 둔 개인주의적 가치관이 확산되고, 기혼여성의 취업증가로 인해 출산율의 저하에 대한 우려와 증가되는 고령 인구의 간병수발문제 그리고 가족의 다양성이 쟁점화되자 인구정책적 동기에서 가족의 보호노동부문을 집중지원하고 해방적 동기에서 다양한 가족의 욕구에 부응하며, 기혼 여성노동자의 가정생활과 취업노동의 병행을 지원하는 목적을 지니는 공적 보육제도와 모성보호제도로 서서히 정책의 초점이 옮겨지게 되었다(김수정, 2002: 1-11). 이러한 추이는 독일의 경우에도 그 전개과정상의 속도에 서만 차이를 보일뿐, 전후 50년 동안의 가족이슈화와 가족복지정책의 발전과정에서 거의 유사하게 드러나고 있다.

복지국가에서는 헤를트와 카우프만이 제시한 위의 네 가지 정책동기들을 혼합하여 가족복지정책을 펴는 것이 일반적이는데, 과거의 정책은 주로 인구정책적, 사회정책적 가족제도적 동기가 강했다. 하지만 가족변화가 심도있게 진행되면서 오늘날에는 제도로서의 가족형태의 유지를 중시하는 제도적 동기보다는, 가족이라는 전체적 단위 속에서 가족구성원들의 개별성(Individualität)을 중요시하는 해방적 동기가 강화되는 추이를 보이고 있다. 그래서 종합해 보면 유럽 복지국가들은 가족이 아동을 양육하는 데에 소요되는 비용부담과 가족생활로 인해서 파생되는 소득부담을 감소시키는 사회정책적 동기, 국가경쟁력요소로서의 인구변화에 비중을 두는 인구정책적 동기, 여성의 노동시장 참여로 인한 역할과 권력구조의 변화에 대응하려는 해방적 동기를 복합적으로 고려하여 가족복지에 대한 사회적 책임을 강화하는 방향으로 가족복지정책을 시행하고 있다고 볼 수 있다(European Commission, 2002).

3. 선행연구 검토 및 연구분석틀

현재까지 진행되어 온 가족복지정책에 대한 거시적 연구경향은 크게 두 부류로 대별될 수 있다. 첫 번째 접근방법은 가족의 기능과 구조변화에 관심을 갖는 데에서 출발하여 가족정책과 가족복지정책에 대한 개념규정과 영역설정 등에 대해 접근하고, 기존의 정책적 프로그램의 내용분석에 초점을 두으로써 가족친화적 정책방안을 모색하는 데에 초점을 두는 경향이다(Kamerman and Kahn, 1978, 1997; Zimmerman, 1988; Kaufmann, 1995; Gerlach, 1996; Lee, 1999). 이중 대표적 학자인 캐머만과 칸(Kamerman and Kahn, 1978)은 14개 국가의 가족복

지정책들을 검토한 뒤에 이들을 세 유형으로 분류하였다. 첫 번째는 뚜렷이 명시되어 있고 포괄적인 가족정책을 시행하는 국가들(노르웨이, 스웨덴, 프랑스, 헝가리, 체코슬로바키아), 둘째는 다양한 정책을 포괄하여 영역 상으로 구분된 가족정책을 시행하는 국가들(독일, 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 폴란드), 그리고 셋째는 가족정책이 뚜렷이 존재하지 않는 국가들(영국, 미국, 캐나다, 이스라엘)이다. 이들의 연구는 한편으로는 각 국의 정책들을 개입동기적 측면에서 분석하지는 않으나 이를 유형화함으로써 가족복지정책을 분석하는 거시적 틀을 제공했고, 국가별로 추구하는 상이한 관점 간에 비교를 가능케 했다는 점에서 연구사적 의의가 있다. 하지만 다른 한편으로는 그러한 분석시에 각 사회마다의 고유한 문화적 발전배경이나 다양한 정치적 배경은 간과함으로써 입체적인 분석은 이루지 못한 아쉬움을 남겼다.

두 번째 접근방법은 주로 여성주의적(feminist) 시각에서 국가의 가부장적 가족지원체계에 대해 비판하면서 국가와 시장 그리고 가족영역에서 성통합(gendering, 이혜경·홍승아, 2003)을 이루고, 탈가족화(de-familialization)를 실현할 수 있는 정책모형의 모색에 관심을 갖는 경향이다(Lewis, 1992; Daly, 1994; Gauthier, 1996; Esping-Andersen, 1999; Sainsbury, 1999; Orloff, 2001). 이 가운데 세인스베리(Sainsbury, 1999)는 국가와 시장이라는 두 축을 중심으로 복지정책을 분석하던 기존 연구경향으로부터 벗어나 성통합적 분류방식을 적용하여 복지국가의 유형을 새로이 분류하여, 가족복지정책의 이데올로기와 수급조건 그리고 보호노동(caring work) 등에 대해 각 유형들은 어떠한 특성을 보이고 있는지를 밝혀내었다. 세인스베리의 국가유형 분류방식은 매우 세밀하게 국가와 시장 그리고 여성간의 관계에 대해 분석함으로써 정책에 해방적 동기가 얼마나 내재되어 있으며, 보호노동과 긴밀하게 연결되어 있는 기혼여성에 대해 정책이 어떻게 접근하고 있는가를 구체적으로 분석하였다. 하지만 분석 시에 사회문화적 요인들을 배제하고 있어서 유형화가 지니는 한계에 고착되어버린 감이 없지 않다. 한편 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1999)은 기존의 국가와 시장중심의 복지국가분류가 여성배제적 한계가 있음을 인식하고, 연구의 지평을 넓혀서 ‘탈상품화’뿐만 아니라 가족의 형성과 유지에 있어서 자율성이 확보되고 부양에 대한 부담이 완화된 상태인 ‘탈가족화’가 이루어져야만 온전한 복지실현이 가능해짐을 주장하였다.

우리나라에서는 가족에 대한 국가의 지원정책에 대한 연구 또는 우리나라의 국가복지모형에 대한 체계적인 연구는 매우 미흡한 실정인데, 최근에 들어서야 관련연구들이 양적인 면에서 서서히 증가되고 있다. 기존의 국내연구들은 주로

외국의 가족복지정책을 소개·분석하거나(김수정, 2002; 이진숙, 2002b; 김학주, 2003; 심창학, 2003), 가족친화적 또는 여성주의적 시각에서 우리나라의 가족복지정책에 대해 개괄적으로 비판 또는 분석한 연구물들이 대부분이다(김성천·윤혜미, 2000; 장혜경 외, 2002; 이진숙, 2002a; 김성천, 2003; 최경석 외, 2003).

이러한 상황에서 분단의 극복과 그로 인한 경제적 위기라는 사회사적 상황을 경험하면서 남성부양자모델을 통한 전통적 가족제도 옹호의 경향에서 가족과 직장의 병행지원으로 정책의 추가 옮겨지고 있는 과정을 충실히 보이고 있는 독일의 가족복지정책에 대해서 우리나라에는 복지국가의 한 유형으로만 소개되어 있을 뿐, 연구가 심도있게 진행되지 못하여 우리에게 낯선 것이 사실이다. 본 연구는 문헌연구를 통해 우선 독일에서 전후부터 현재에 이르기까지 다양한 가족문제들이 어떠한 배경에 의해 정치적 쟁점으로 부상되었는지 살펴보고, 시대의 흐름 속에서 가족쟁점과 정책형성간에는 어떠한 관계가 형성되었으며, 집권정당들은 가족쟁점을 어떠한 관점에서 수용하여 아젠다화하고, 이에 대한 대응전략으로서 어떠한 정책방안들을 발전시켜 왔는가를 분석해 보고자 한다. 이를 통해 독일의 경우에는 가족복지정책의 과정적 전개양상이 시대와 사회의 변화 속에서 어떠한 궤적을 그리며 발전해 왔는가를 규명해보고자 한다.

III. 가족쟁점 변화와 가족복지정책의 현황

1. 가족쟁점 형성의 배경⁶⁾

1) 가족의 불안정성 강화

오늘날 개인주의와 자유주의적 가치관이 확산되고 생활구조가 복잡화되면서 제도적 결혼의 의미는 쇠퇴되기 시작하였고, 폭력과 방임 등의 갈등적 요소들은 증가되어 이혼을 비롯한 가족해체의 가능성은 커지게 되었다. 이는 독일도 예외가 아니어서 이혼률(<표 1>)은 1950년대 이후부터 현재까지 지속적으로 감소되는 추세이며, 이혼률(<표 2>)은 오늘날에 1970년대보다 2배 이상 증가되어 가족의 불안정성이 강화되고 있다.

6) 최근 독일의 가족변화에 대한 통계자료는 더 자세한 이진숙(2003)을 참고할 것.

〈표 1〉 혼인률의 변화

(단위: 건)

연 도	구서독지역의 총결혼수	통일독일의 총결혼수
1950	535,708	-
1960	521,445	-
1970	444,510	-
1980	362,408	-
1990	414,475	454,291
1999	370,171	430,674
2000	359,837	418,550

자료: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2003a: 65).

〈표 2〉 이혼률의 변화추이

연도	혼인 100건당 이혼수
구서독지역	
1970	15.9
1980	21.5
1990	29.2
1995	34.1
2000	38.5
통일독일	
1991	24.0
1995	30.9
1997	35.0
1999	36.2
2000	37.3

자료: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2003a: 81).

2) 여성취업과 보호노동문제

제 2차 세계대전 이후부터 서서히 증가하기 시작한 여성취업률은 산업구조의 변화와 여성들의 교육수준의 향상 그리고 역할의식의 변화로 인해 지속적으로 상승곡선을 그리고 있다. 그 한 예로 1999년의 경우에 15-65세 사이의 연령층에 속하는 여성들 중에서는 전체의 63.8%가 취업을 하였으나 2000년에는 64.0%,

그리고 2001년에는 64.9%로 나타나, 여성취업률은 비록 큰 폭은 아니지만 점진적으로 증가되는 경향을 보이고 있다. 이는 조사대상 여성과 동일한 연령대의 남성들은 같은 시기에 각각 80.3%, 79.9%, 80.1%의 취업률을 보여 취업률에 별 변화가 나타나지 않은 것과는 대조되는 현상이라 할 수 있다.⁷⁾ 하지만 여성의 취업현황을 세분해 보면 기혼여성들의 경우에는 자녀양육을 위해 시간제근로자(Part-Timer)로 취업한 경우가 전체 여성취업자의 40%를 넘어서 노동시장의 분절화가 심화되어 있으며, 자녀양육은 기혼여성들에게 소득과 사회보장체계 면에서 손실을 유발하고 지위향상에 장애로 작용하는 가장 대표적 요소임을 알 수 있다(이진숙, 2002b). 이러한 사실은 무자녀여성과 유자녀여성의 취업률을 비교해 보면 더 명확해진다. 2000년 현재 독일의 여성 취업률을 보면 무자녀 여성의 취업률은 54.0%이고, 유자녀여성의 취업률은 62.8%로 뚜렷한 격차를 보인다.

이런 결과, 독일에서 출산율은 1950년 이래로 매해마다 감소되는 현상을 보이고 있다. 여성 1인당 출산수는 1950년에는 2.10명이었는데 2000년에는 1.36명에 불과하며, 1970년대 이후부터는 전체출산율이 인구대체수준에 미달되고 있다(Statistisches Bundesamt, 2000: 7-8). 그런데 여기에서 주목할 만한 점은 전체 출산율은 감소되고 있지만 미혼모에게서 태어나는 아동의 수는 증가하고 있는 점이다(1950년-9.7%, 2000년-23.4%). 이는 가족의 유형이 전통적 핵가족 중심으로 고착화되는 것에서 탈피하여 다양화되고 있음을 증명하는 하나의 현상이라고 볼 수 있다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003a: 71. <표 3> 참고).

7) <http://www.destasis.de/basis/d/erwerb/erwerbtbl1.htm>.

〈표 3〉 출산율과 출산수의 변화추이

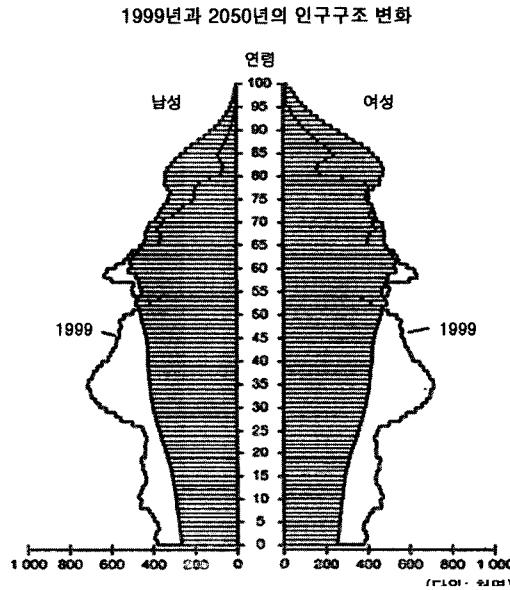
연도	총출생아수 (단위: 명)	총 출생아 가운데		15-44세 여성의 출산수(단위: 명)
		부부의 출산(단위: %)	동거쌍의 출산(단위: %)	
구서독지역				
1950	812,835	90.3	9.7	2.10
1960	968,629	93.7	6.3	2.37
1970	810,808	94.5	5.5	2.02
1980	620,657	92.4	7.6	1.44
1990	727,199	89.5	10.5	1.45
1995	681,374	87.1	12.9	1.34
1996	702,688	86.3	13.7	1.39
1997	711,915	85.7	14.3	1.44
1998	682,172	84.1	15.9	1.41
1999	664,018	82.3	17.7	1.41
2000	655,732	81.4	18.6	1.38
통일독일				
1991	830,019	84.9	15.1	1.33
1995	765,221	83.9	16.1	1.25
1996	796,013	83.0	17.0	1.31
1997	812,173	82.0	18.0	1.37
1998	785,034	80.0	20.0	1.36
1999	770,744	77.9	22.1	1.36
2000	766,999	76.6	23.4	1.36

자료: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2003a: 71).

출산율의 저하는 평균수명의 연장과 맞물려 인구구조의 변화를 유발하고 있다. 독일 전체인구의 평균수명은 1950년대(남성-64.6세, 여성-68.5세)에 비해 오늘날 약 11년 정도 연장되어 1998년 현재 남성은 74.4세, 여성은 80.5세로 나타났다. 만약 평균수명이 현재와 같은 수준으로 연장된다면 2050년까지는 다시 4년이 더 연장되어 남성과 여성의 평균수명은 각각 78.1세와 84.5세로 상향될 것으로 보인다(Statistisches Bundesamt, 2000: 9-10).

출산율의 감소와 평균수명의 연장은 독일 전체 국민의 고령화 현상을 유발하고 있어서 2050년에는 전체 인구의 약 1/3이 넘는 인구가 60세 이상이 될 전망이다, 16%만이 20세 미만일 것으로 예측된다(Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000: 11; Statistisches Bundesamt, 2000: 14).

〈그림 1〉 독일인구의 고령화 추이



이러한 인구의 고령화 현상은 아동과 노인의 보호에 대한 사회적 관심 제고의 필요성을 유발하고 있다. 왜냐하면 저출산-고령화현상은 사회적 측면에서 볼 때 생산연령인구의 감소와 사회보장체계의 악화 그리고 사회복지지출비용의 증가 등을 야기하며, 양육과 간병수발의 책임을 둘러싼 사회적 갈등을 심화시킬 위험성을 내포하고 있기 때문이다

3) 가족의 다양성 증대

이상과 같은 조건들의 변화는 결국 다양한 형태의 가족들이 증가되는 배경을 형성하였다. 아래의 <표 4>에서 나타나듯이 아동이 있는 가족만을 대상으로 하여 가족의 유형별 변화추이를 보아도 독일에서 1970년대 이후부터 지금에 이르기까지 전통적 핵가족(부부와 자녀)의 수는 지속적으로 감소되고, 이혼 또는 별거중인 여성/남성과 그들의 자녀로 이루어진 가족 그리고 미혼부모와 자녀로 구성된 가족은 급속히 확산되고 있어 가족의 유형은 다양화되고, 그러한 형태 속에서 살아가는 개인들의 수는 증가하고 있다.

〈표 4〉 18세 미만 자녀가 있는 가족의 유형별 현황

(단위: %)

구분	구서독지역				구동독지역 (동베를린 포함)
	1972	1981	1991	2000	2000
부부 + 자녀	93.4	90.6	88.6	83.9	69.0
이혼/별거중인 여성 + 자녀	2.9	5.0	6.2	8.9	12.7
배우자와 사별한 여성 + 자녀	2.3	2.1	1.1	1.0	1.4
미혼모 + 자녀	0.7	0.9	2.4	3.6	12.6
이혼/별거중인 남성 + 자녀	0.5	0.9	1.0	1.4	2.0
배우자와 사별한 남성 + 자녀	0.3	0.5	0.3	0.3	0.3
미혼부 + 자녀	0.0	0.1	0.3	0.9	1.9
아동의 수 (단위: 1,000명)	16,588	14,047	11,711	12,612	2,580

자료: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2003a: 25).

2. 가족문제의 정치적 이슈화

지금까지 통계를 통해 살펴보았듯이 독일에서 가족문제는 전후부터 서서히 사회적 위기감을 유발하면서 지속적으로 공공의 관심을 끌어 온 장기적 쟁점이라 할 수 있다. 가족문제의 이슈화과정에서 주로 공적 담론의 대상이 되었던 것은 출산을 통한 세대의 재생산, 양육과 노인간병으로 인한 보호노동의 부담, 역할갈등문제 등이었다. 그런데 가족은 애정적 친밀성에 기반을 둔 1차집단의 특성상 정치적 압력단체가 지녀야할 조직적 결속력은 미흡하여 정치적 영향력을 크게 발휘할 수 있는 요소로는 성장하지 못하였다. 그런 이유로 가족문제를 정부나 사회가 어떻게 수용하는가 하는 것은 가족복지정책의 발전에서 가장 중요한 영향요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

독일이 양독으로 분단된 후부터 현재에 이르기까지 독일에서 가족에 대한 정치적 관심을 유도해온 가족문제현상과 이에 대한 정부의 정책적 대응양상은 다음과 같이 그 전개과정에 따라 세 시기로 대별하여 분석해 볼 수 있다(Krause-Brewer, 1993; <http://www.bmfsfj.de>).

1) 1인 부양자모델의 확립기(1950-60년대)

제2차 세계대전의 종결 이후에 동독과 긴장관계에 놓여있던 서독에서는 국가의 경쟁력 강화를 위해 인구학적 동기에서 가족에 대한 정책적 관심을 기울이기 시작하였다. 당시에 정책이 추구하는 이상적 가족상은 전통적 성분업을 전제로 하는 남성부양자모델(das Modell der Versorgerehe)이었다. 경제학적으로 볼 때 이러한 1인 부양자모델은 일반적으로 남성이 전체가족을 부양할 수 있을 정도의 시장임금을 전제로 한다. 하지만 전후 1950년대 초에는 빈곤이 확산되면서 전체 국민의 20%가 사회급여에 의존할 정도로 열악한 상태의 삶을 영위하는 상태였고, 전쟁 이전보다 인구는 감소되어 있었다. 이런 상황에서 정부는 국민들의 빈곤해결과 사회불평등의 완화를 정책과제로 설정하고 인구증대에 관심을 가지게 되었다.

당시에 쟁점이 되었던 인구증대, 빈곤해결, 사회 불평등 완화 등의 과제를 해결하기 위한 정책적 노력은 취업모보호법(Mutterschutzgesetz, 1952년)의 제정으로 실현되어 모든 취업 임신모들에게는 출산 전후로 6주씩의 휴가기간이 보장되기 시작하였다. 그리고 1955년에는 인구정책적 동기에서 3번째 자녀부터 25마르크씩 아동수당(Kindergeld)을 지급토록 하는 아동수당법(Kindergeldgesetz)이 제정되고, 과거부터 존재해 왔던 ‘가족부담조정(Familienlastenausgleich)’으로 명명된 세금공제제도는 600마르크(DM)에서 1200마르크로 상향조정되어 가족의 경제적 부담을 완화하기 위한 기제도 마련되었다.

1960년대에 이르기까지 독일에서 가족은 사회적 기능의 수행이라는 과제에 충실해야 하며 그 과제는 바로 가족의 아동양육을 의미하고, 이를 위해 여성은 모성기능수행에 충실해야한다는 사회적 인식이 지배적이었다. 그러나 전후에 경제가 부흥되면서 일자리가 증대되자 대다수 여성들은 취업을 희망하기 시작하여 경제적 욕구충족과 자아실현의 동기로 인한 여성들의 가정의 노동은 점차 증가하게 되었다. 이를 계기로 하여 새로운 가족구조와 아동양육에 대한 논의가 공적인 차원에서 시작되었고, 1960년대 후반에 기민련/기사련과 사민당의 대연정(Grosse Koalition) 시기에는 취업모의 이중부담을 완화시키려는 조치들이 적극적으로 구상되기 시작하였다.

2) 취업모 지원과 가족의 다양성에 대한 정책적 수용기(1970-80년대)

1960년대 후반부터 집권한 사민당은 1970년대 초에 18세 미만의 자녀가 있는

여성들의 35% 이상이 취업을 하고 있던 상황에 주목하면서 1972년에 본격적으로 취업모 지원을 시작하여 주간보모(Tagesmutter)모델을 시범적으로 운영하였다. 그리고 취업모의 자녀양육부담을 완화하기 위해 아동수당제도를 개혁하여 첫 번째 자녀에게도 아동수당을 지급토록 함으로써 모든 아동의 양육에 대한 평등한 지원의지를 표명하였다. 또한 1979년에는 모성휴가(Mutterschaftsurlaub)를 도입하여 취업모들에게 일자리와 해고보호를 보장하면서 자녀출산 후 6개월 간 휴직할 수 있도록 하는 등 기혼여성의 취업지원을 강화되기 시작하였다.⁸⁾

그 후, 1980년대에 가족은 과거보다 구조상으로 큰 변화를 경험하여 가족의 다양성은 심화되었다. 그런 가운데, 한 현상으로써 한부모가족의 수가 지속적으로 증가되자 정부는 아동의 양육에 대한 사회적 책임 강화 차원에서 1980년에 부부가 이혼했을 때 아동의 양육비를 지급해야 할 의무가 있는 부모 한 편이 양육비를 지급하지 않으면 국가가 선급하고 추후에 구상권을 집행하는 양육비 선급제도(Unterhaltsvorschuss)를 도입하였다.

1980년대에 접어들어 유가상승으로 인한 경제구조의 악화가 심화되면서 기민련정부는 가족의 경제적 부담을 완화하는 차원에서 1983년에 아동세금공제제도(Kinderfreibetraege)를 도입하였다. 그리하여 종전의 통합적이던 아동수당체계는 아동수당과 아동세금공제의 이원적 체계로 분리되었다. 또한 아동의 주거보장을 고려하여 주택아동수당(Baukindergeld)제도도 도입되었다.

1985년에는 출산에 대한 개인들의 관심을 유도하기 위해 노령연금급여의 산정 시에 부모의 자녀양육기간을 인정하는 주부연금제가 도입되었다. 그리고 1986년에는 양육수당법(Bundeserziehungsgeldgesetz)이 시행됨으로써 취업부모들이 제도도입 초기에는 자녀출산후 10개월 동안, 그리고 1992년부터는 3년까지 휴가를 할 수 있도록 여건이 마련되었다.

이러한 다양한 제도적 노력에도 불구하고 당시의 가족복지정책은 근본적으로 가족주의적 보수성에서 탈피하지 못하여 자녀의 양육에 대한 가족의 부담을 크게 완화하기에는 미흡하였다.

3) 보육정책의 확대기(1990년대-현재)

통일이후에 구동독지역의 가족들은 사회주의국가체제에서는 상상할 수 없었던 실업이라는 새로운 문제와 자본주의체제에 대한 적응이라는 새로운 도전에 직면하게 되었고, 그로 인해 구동독지역에서는 통일과 더불어 출산율이 급감하

8) 이 제도는 80년대에 들어서 육아휴직(Erziehungsurlaub)으로 전환되었다.

는 현상이 나타났다. 가족복지정책은 이제 필연적으로 출산과 자녀양육문제에 초점을 집중하게 되었다. 당시의 기민련정부는 출산장려의 의도를 내포하는 보육정책을 강화하기 위해 아동수당의 급여수준을 높이고, 더불어 인구의 고령화에 대비하기 위한 노인장기요양정책을 체계화하기 시작하였다. 그러한 차원에서 1995년에는 세계 최초로 사회보험의 방식을 통해 간병수발보험(Pflegeversicherung)을 도입하여 노인환자와 노인간병가족의 부담을 경감시키는 조치를 시행하였다.

1998년에 사민당정부는 정권을 이양받으면서 기존의 기민련의 인구정책적 개입동기를 강화하는 차원에서 가족생활과 취업의 병행 그리고 유자녀가족의 경제적 상황개선을 가족복지정책의 목표로 제시하였다. 이 목표를 실현하기 위해 아동수당은 셋째 자녀까지 40유로(Euro)씩 상향조정하여 154유로씩 지급하는 등 가족에 대한 현금급여를 확대하였다. 그리고 가족과 직장의 병행을 장려하기 위해 기존의 육아휴직제도를 2001년에 ‘부모시간(Elternzeit)’으로 개칭하여, 부모가 동시에 휴직을 할 수 있도록 하였고, 이 기간동안 부모가 파트타임으로 근로형태를 전환할 수 있도록 함으로써 부의 양육참여를 강화하였다. 그리고 2001년에 연방헌법재판소에서는 간병수발보험을 통해 자녀의 양육과 간병수발에 대한 보상이 가능해지도록 판결하였다.

2002년 10월에 재집권에 성공한 사민당은 가족복지정책의 목표를 첫째, 아동보육의 양적, 질적 개선, 둘째, 가족생활과 직업세계의 더 나은 균형조정으로 설정하고(<http://www.bmfsfj.de>), 이를 실현하기위해 ‘아젠다 2010(Agenda 2010)’(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003b)을 발표하였다. 아젠다 2010의 내용은 가족의 경제적 자립을 우선적으로 지원하고, 특히 부부가 자녀출산이라는 옵션을 적극적으로 선택할 수 있도록 긍정적 조건을 제공하겠다는 의지를 담고 있다. 이는 저출산과 경제위기의 심화속에서 인구정책적 시급성이 쟁점화되면서 이러한 가족적 위기를 타개하기 위한 의도로 제시된 것이라고 볼 수 있다.⁹⁾

9) 저출산문제는 기혼여성의 취업과도 직접적으로 연관되어 있는 문제이다. 기혼여성의 취업은 갈수록 증가하고 있지만 가족내 보호노동에 대한 책임이 성평등하게 분담되지 않는 상황에서 그 결과는 출산율의 저하로 표출되고 있는 것이다. 그러므로 독일에서 가족의 재생산기능을 장려하기 위한 정책적 조치들은 근본적으로 부모가 직업노동과 가사노동을 병행할 수 있게 지원하여 자녀양육이 부모의 취업에 장애요인으로 작용하지 않도록 제반조건을 조성하려는 노력으로 나타나고 있다.

3. 가족복지정책의 현황

앞의 절에서 살펴보았듯이 독일에서 가족쟁점은 전후부터 현재에 이르기까지 모성기능 강화와 빈곤문제, 취업모의 역할 갈등, 다양한 가족의 정책적 수용과 보호노동의 문제, 저출산과 고령화문제 그리고 가족생활과 취업의 병행문제 등으로 변화되어 왔다. 이는 일반적으로 서구 복지국가들이 초기에는 사회적 재생산문제를 쟁점화하여 가족의 양육기능을 강화하고 대체하기 위해 모성기능에 대한 보상에 주력하였고(Orloff, 2001), 1960년대 이후부터는 자율성과 평등에 기반을 둔 개인주의적 가치관이 확산되고 기혼여성의 취업이 증가되면서 출산율의 저하현상과 여성의 보호노동 그리고 가족의 다양성이 쟁점화되자 인구정책적 동기에서 가족의 양육과 간병수발부문을 집중지원하고 해방적 동기에서 다양한 가족의 욕구에 부응하며, 또한 기혼여성노동자, 나아가서 부모 공동의 가정생활과 취업노동의 병행을 지원하기 위해 공적 보육제도와 모성보호제도로 정책의 초점을 옮긴 점과 유사한 현상이다(김수정, 2002: 1-11).

현재 독일은 부모가 가족생활과 직장생활을 양립할 수 있도록 하고 더불어 이를 통해 가족의 재생산기능이 강화되도록 하는 데에 주력하고 있다. 이는 오늘날 가족문제의 많은 부분이 기혼여성의 취업이 확산되면서 가정과 직업을 병행하는 것이 어려워짐에 따라 발생함을 볼 때 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 다음 절에서는 독일의 가족복지정책을 가족과 노동의 양립을 지원하는 분야에 초점을 두고 소득지원, 양육 및 교육지원 그리고 노인양양가족 지원방안으로 구분하여 대표적인 프로그램 현황을 살펴보고자 한다.¹⁰⁾

1) 소득지원 프로그램

(1) 세금공제

세금공제는 자녀양육공제와 가족세금공제로 구성된다. 2001년부터 자녀를 위한 세금공제 혜택(자녀양육공제)은 부부에게는 3,648 유로(Euro)까지 그리고 한 부모에게는 1,824 유로까지 허용이 된다. 그러나 한부모가정일지라 하더라도 전 배우자가 사망했거나 양육비용을 책임져야할 전 배우자가 자녀양육에 소요되는 비용의 75% 정도에 미달하는 양육비용을 지불하고 있다면 현재 아동을 양육하

10) 독일의 가족복지정책에 대한 자세한 내용은 장혜경 외(2002)중 이진숙이 작성한 p. 27-74를 참고할 것.

는 부모 편에서 세금공제를 이양하는 신청을 함으로써 3,648 유로 전액이 공제될 수 있다(BMFSFJ, 2002: 13). 또한 성년자녀이지만 아직 교육과정에 있고 가정 밖의 다른 장소에서 거주하고 있을 경우에는 자녀양육공제 외에 추가로 924 유로가 세금에서 공제된다. 그 밖에 취업한 부모나 한부모가 14세미만의 자녀를 양육하거나 장애아동을 양육할 경우에는 양육비용이 기본적으로 공제되는 1,548 유로보다 더 소요될 경우에는 추가소요비용에 대해 공제가 된다.

가족세금공제의 상한선은 1997년에 한부모에게는 12,100 마르크, 부부에게는 24,200 마르크 까지로 제한되었으나 이는 1999년에 13,500과 26,000 마르크로 상향 조정되었다. 그리고 그 후 세금감면법(Steuerentlastungsgesetz)에 따라 기본공제액이 2001년에는 14,000/28,000 마르크로 한번 더 향상되었다.

(2) 주거비지원

독일에서는 제2차 주택건설법(das Zweite Wohnungsbaugesetz)에 의해 저소득층에 대한 주택지원사업을 시행해 왔다. 지난 2002년 1월 1일부터는 주거환경 개선진흥법(Wohnraumforderungsgesetz)이 제정되어 주택건설 확대와 주거환경의 개선을 위한 공적 노력이 이루어지고 있다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: 91).

일반적으로 독일에서 저소득층은 사회주택(Sozialwohnung)이라 불리는 공영임대주택에 입주할 수 있는 권리를 부여받는다. 이 때에 입주권자의 연간 소득은 1인가구는 12,000 유로(23,470 마르크), 2인가구는 18,000 유로(35,205 마르크), 3인 이상 가구는 이 기준에서 1인당 4,100 유로(8,019 마르크)가 추가된 소득에 미달해야 한다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: 91). 입주권자 중 중증장애인에 대해서는 기본적으로는 위의 기준이 적용되지만 소득기준선이 상향책정된다. 즉 장애기준(GdB)이 80이상인 재가 중증장애인은 연간 4,500 유로(8,801 마르크), GdB 80미만인 재가 중증장애인에겐 2,100 유로(4,107 마르크)가 소득기준에 추가로 포함되어 적용된다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: 91).

주택수당에 있어서도 가족구성원의 수를 고려하여 수당금액이 결정되어 가족구성원이 많을수록 주택수당은 비례적으로 상승하며, 이에 따라 4인 이상 가족일 경우 한달에 105마르크 정도 급여를 받는다.

2) 양육 및 교육지원 프로그램

독일 가족복지정책은 우선적으로는 가족의 재생산 기능을 장려할 수 있는 제반 여건들을 조성함을 목표로 하고, 그런 맥락에서 부모들이 취업과 자녀양육 중 자녀양육을 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 방안을 모색한다. 그런 결과, 보육은 사회의 책임으로 규정되어 이 분야와 관련해서 아동수당과 양육수당(Erziehungsgeld)의 지급, 모성보호휴가 그리고 자녀양육기간(또는 자녀의 수)에 비례하여 노후연금을 지급하는 조치(주부연금제) 등이 실행되고 있다.

(1) 아동수당

아동수당은 보통 자녀가 18세가 될 때 까지 지급되지만 자녀가 직업교육중이 라든가 임의로 사회봉사를 할 경우에는 소득세법(Einkommenssteuergesetz)이나 아동수당법(Bundeskindergeldgesetz)에 의해 가구당 소득수준에 따라 27세 까지 연장지급된다.

현재 아동수당은 자녀수에 비례하여 증가되며 1, 2, 3번째 자녀에게는 매월 154 유로, 4와 5번째 자녀에게는 매월 179 유로가 지급되어 출산장려의 의도를 내포하고 있다.

(2) 양육수당

2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고 있으며, 1주일에 30시간 미만으로 취업을 하고 있는 부모는 소득에 따라 차등적으로 양육비를 지급받게 된다. 양육비 지급시 부모는 자녀가 2세에 이를 때까지 매달 최고 307 유로(연간 최대 7,368유로)를 받는 정규급여와 자녀가 1세에 도달할 때까지 매달 최고 460 유로(연간 최대 5,520유로)를 받을 수 있는 대안 중 선택이 가능하다. 일반적으로 양육비는 연간 총소득이 부부의 경우엔 51,130, 한부모에게는 38,350 유로 이하이면 자녀의 생후 6개월까지 지급된다(<http://www.bmfsfj.de>). 자녀의 연령이 7개월 이상이 되면 양육비는 아래의 <표 5>와 같이 지급된다.

〈표 5〉 7개월 이상의 자녀에 대한 양육비 지급기준

첫째자녀가 있는 부부	연간 총소득이 16470 유로이하일 경우 양육비 전액지급	연간 총소득이 23500 유로이하일 경 우에 양육비의 일부 지급
첫째자녀가 있는 한부모	연간총소득이 13498 유로이하일 경우 양육비 전액 지급	연간총소득이 20500 유로이하일 경 우 양육비의 일부 지급
둘째자녀 이상의 경우	연간 총소득 상향선 기준이	연간 총소득 상향선 기준이
2001년도 출생자녀	2454 유로	2454 유로
2002년도 출생자녀	2797 유로	2797 유로
2003년 이후 출생자녀	3140 유로씩 상향조정됨	3140 유로씩 상향조정됨

자료: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend(2002: 4).

2001년 이후 출생한 둘째 이상의 자녀에 대해 사민당은 양육비가 지급될 수 있는 연간총소득의 한계를 상향조정하고, 소득계층을 구분하지 않음으로써 가족 정책에 있어서 인구정책적 동기를 강화하고 있다. 그러나 사민당은 첫 자녀에 대해서는 소득에 따라 유동적으로 양육비를 지급함으로써 양육비를 통한 소득재 분배의 효과를 유도한다.

이밖에도 연방주마다 각기 다른 정도와 기간동안 별도의 양육비가 매월 최대 255.65유로까지 지급된다. 바이에른주의 경우에는 연방양육비 지급기간이 끝나면 그에 이어서 최대 12개월까지 지급이 된다.

(3) 모성보호휴가

모성보호휴가는 산전후휴가와 육아휴직(Erziehungsurlaub)으로 구성되는데, 우선 산전후휴가는 출산전 6주와 출산후 8주의 모성보호기간 동안, 조산이나 쌍둥이 출산의 경우에는 12주의 모성보호기간동안 보장되며 고용주가 세금을 제외한 실질임금을 지불한다. 임신중이거나 수유를 하는 여성에게 야간과 휴일근무는 금지되고, 모성보호기간 후에도 수유를 하는 여성에게겐 유급수유휴식을 요구할 수 있는 혜택이 주어진다.

육아휴직은 3년간 무급으로 이루어지며 노동진흥법(Arbeitsförderungsgesetz)에 의해 보장된다. 2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고 있는 여성과 남성 근로자들은 자녀가 3세에 도달할 때까지 종전의 육아휴직제도가 전환된 ‘부모시간’(Elternzeit)제도를 사용할 수 있다. 부모시간은 기본적으로 아버지들을 자녀 양육에 참여하도록 유도하기 위해 고안된 프로그램으로, 부와 모가 좀 더 적극

적으로 공동으로 자녀양육을 위해 휴가를 사용할 수 있도록 개선된 것이다. 구체적으로 살펴보면 15인 이상의 사업장에 근무하는 부모는 사업장에 긴급한 사유가 없는 한 부모시간동안 파트타임으로 근무할 수 있는 권리가 있다. 부모시간동안 해당부모는 주당 30시간까지 근로를 할 수 있으며, 3년째가 되는 부모시간년도는 고용주의 동의하에 자녀가 8세되는 해로 연기하여 사용할 수 있다. 이를 통해 부모가 취학이라는 예민한 시기에 있는 자녀를 집중적으로 돌볼 수 있는 가능성을 제공하고 있다(<http://www.bmfsfj.de>).

이 밖에도 각 주마다 소득에 따라서 출산비가 지급되고 임신 중 자녀양육을 위해 이사를 할 경우에는 이사비용 보조의 혜택이 주어진다. 그리고 자녀교육을 위한 교육지원을 보면 금전적인 교육부조 중에는 부모의 소득에 따라 주어지는 교육 진흥비가 가장 중심적인 도구로 활용되고, 그 외에 교육비 면세혜택도 대표적이다.

(4) 주부연금제

사민당 집권 후 노동사회질서부(Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung) 장관에 의해 2002년에 집행된 연금개혁은 연금보험제도에 있어 가족의 사회적 기능의 수행에 대한 보상을 강화하고 있다. 그런 차원에서 10세 미만 자녀의 양육으로 인해 파트타임 근로만 가능하거나 저임금 노동 밖에 할 수 없는 부모에게는 해당부모의 평균소득의 최대 50%까지 연금을 통해 보상이 이루어지도록 제도가 개선되었다. 이러한 연금을 통한 보상제도는 간호를 요하는 18세 미만 자녀를 둔 부모에게도 동일하게 적용된다(<http://www.bmfsfj.de>).

1986년부터는 1월 1일 이후 출생한 자녀가 있는 전업주부에게는 연금보험상으로 양육 기간이 인정되고 있어서, 취업경험이 없거나 취업을 중단한 상태인 주부들이 연금보험체계에서 차별을 당하던 요소가 완화되었고 전업주부도 그들의 자녀양육 능력에 근거하는 사회보장의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 주부연금제의 경우 1991년 12월 31일 이후 출생한 아동을 키운 어머니에게는 한 자녀당 3년 간의 연금기여기간이 인정된다. 1996년에는 이렇게 산정된 연금이 매달 34.67 마르크로 책정되었다.

3) 노인부양가족 지원정책

이와 관련된 제도로는 간병수발보험(Pflegeversicherung)을 대표적으로 언급할

수 있다.

독일은 1998년 현재 65세이상 노령인구가 전체인구의 15%를 차지하는 고령 사회이다. 지금의 추세로 간다면 2010년에는 고령인구가 20%, 2030년에는 26.0%로 증가할 전망이다. 이러한 인구구조의 불균형과 가족의 변화에 대해서는 그 심각성이 인식되어 연방정부는 1995년부터 사회보험방식에 의한 간병수발보험¹⁾을 시행함으로써 요보호자와 간병수발자²⁾ 모두를 위한 새로운 보장체계를 구축하였다.

간병수발보험은 간병수발을 필요로 하는 해당자와 그 가족들 모두에게 물리적, 정신적, 재정적으로 크게 부담이 되는 간병부담을 덜어주기 위한 조치라는 점에서 정책적 의의가 있다. 특히 요보호자에 대한 보호활동으로 인해 생계활동에 지장을 받는 사람들(주로 여성)을 위한 사회적인 보상체계를 마련한 것은 무급 보호노동의 가치를 경제적으로 인정했다는 점에서 획기적인 일이라고 볼 수 있다.

보험급여에는 재가급여와 부분시설급여, 시설급여, 그리고 보호자급여가 있는데, 이 가운데 재가급여가 우선원칙으로 규정된다(이진숙, 2001). 여기에서는 가족내 보호노동과 직접적으로 관련이 있는 재가급여에 대해서만 살펴보기로 한다. 재가급여에는 현물 또는 현금급여와 대체수발급여, 수발보조용구나 기술적 지원, 주택개조 등이 포함된다.

현물과 현금급여는 간병등급에 따라 차등적으로 제공되는데, 필요한 경우에는 현물과 현금을 조합하여 받는 것도 가능하다. 현금급여청구는 요보호자가 전문 간병인의 관리하에 기초적인 수발과 가사문제를 자율적으로 해결할 수 있다는 점이 전제될 때에만 가능하다. 그리고 가족이나 기타 보호자가 1년이상 간병을 담당해 오다가 간병을 할 수 없는 경우에는 연 4주간 최고한도액을 전제로 대체 간병급여를 청구할 수 있다(이진숙, 2001).

현물급여는 간병 정도에 따라 I등급 적용대상자에게는 750 DM, II등급에는 1800 DM 그리고 III등급에는 2800에서 3750 DM에 상당하는 만큼 지급된다. 현금급여지급이 요청될 때에는 등급대상별로 각각 400, 800, 1300 DM이 매달 지급된다.

-
- 11) 간병수발보험은 요보호자의 신체활동을 도우는 물론 요보호자가 일상생활에 필요로 하는 가사노동과 간병도 제공한다는 내용을 담고 있다. 이진숙(2001)을 참고할 것.
 - 12) 독일에서는 가족구성원 중 배우자를 제외하면 대부분 여성들(아내, 딸, 며느리)이 노인과 병자에 대한 보호업무를 담당하며, 요보호자가 고령일수록 여성들이 보호역할을 수행하는 경우가 증가하는 것으로 밝혀졌다. 구체적으로는 아들(8%)보다는 딸(43%), 사위(0.3%)보다는 며느리(14%), 그리고 아들(8%)보다는 며느리(14%)가 보호노동을 수행하는 비율이 높게 나타난다.

가족 내 간병인은 간병등급과 간병업무의 양에 따라 1995년 4월 1일부터 보험료의 납부없이, 노후연금과 재해보험의 적용을 받을 수 있다. 또한 1주에 14시간 이상 무급으로 간병에 종사하는 사람이 간병활동으로 인해서 주당 30시간 이상의 생계활동을 하지 못할 경우에는 수발기금에 의해 노령연금급여의 일부가 보조된다. 이 때 금액산정은 보호업무의 강도와 그에 따라 불가피하게 요구되는 간병활동의 범위에 따라 결정되는데, 구동독지역에서는 197-591마르크, 구서독지역에서는 231-693마르크 정도이다.

이 밖에도 공적 의료보험에 가입해 있으며 취업중인 부모는 12세미만인 자녀의 간병을 목적으로 1년에 한 자녀당 부모가 각각 10일간, 2자녀 이상일 경우에는 각각 25일 이내에서 무급 간병휴가를 신청할 수 있다. 한부모가정의 경우에는 부(父)나 모(母)가 1년에 한 자녀당 20일간, 그리고 2자녀 이상일 경우에는 최대한 50일간 무급 간병휴가를 신청할 수 있다(Lee, 1999).

IV. 결론

독일에서 가족이슈는 전후 약 50년 동안 사회적 재생산문제, 부모의 취업병행문제, 다양한 가족의 정책적 수용과 보호노동의 문제 등으로 이전되어 왔고, 이에 대해 집권정당들은 보수적으로 방어하거나 또는 적극적으로 정책문제화하면서 각각의 문제에 상응하는 대책들을 제시하면서 대응해 왔다.

독일의 가족복지정책이 역사적으로 발전되어 온 궤적을 반추해 보면 정책의 큰 흐름은 전통적 성분업에 근거한 제도가족의 유지를 목적으로 하고, 가족과 직장의 병행에 대해 선택할 수 있는 권리(순차적 병행)를 부여하는 전체성의 이념으로부터, 이제는 가족생활에 소요되는 비용부담을 사회적으로 분담하고 부부의 맞벌이를 전제로 하여 부부모두에게 가족과 직장을 동시적으로 병행하도록 지원하며, 더불어 가족의 다양성을 인정하고, 가족 내에서 개인의 역할과 지위에 대해 자율성과 평등, 민주성 등의 가치를 지지기반으로 하는 지원방향으로 변화되어 왔다. 이는 과거의 제도가족 중심적이고 잔여적인 가족복지정책이 아동과 노인에 대한 부양부담을 가족에게 전적으로 떠넘기고, 부모(특히 여성)의 존재는 양육을 전제로 한 전체적 관계로서의 존재지위에 의해 폐쇄적으로 인식되어, 결국 이것이 가족문제를 부추기는 주요 요인이 되었다는 점을 상기해 보면 당연할 귀결이라고 할 수 있다. 오늘날 가족구성원들 간에는 상호종속성보다는 평등과

민주성이 관계를 규정하는 지배적 요소로 부각되고 있으며, 가족유형별 특성에 따라 가족구성원들의 개별적인 복지욕구는 증대되고 있는 점을 보면 이는 매우 바람직한 변화라고 할 수 있다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 현재 독일은 다시 한번 경제위기와 직면하게 되면서 앞으로 해결해야할 두 과제를 안고 있다.

첫째, 현재 독일에서 출산율은 과거에 비해 추가적으로 감소되지는 않고 있으나 인구의 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있기 때문에 출산과 보육문제를 안정시킬 수 있는 더욱 강력한 방안이 요청되고 있다는 점이다. 현재 독일은 이를 위해 부모시간을 비롯한 다양한 대책을 제시하고 있으며, 독일내의 외국인가족들을 적극적으로 통합하여 인구를 증대시키고자 하고 있다. 그러나 이러한 대책들은 노동시장정책과 긴밀하게 연결되어 있는 특성 때문에 노동시장 자체에 대한 정부의 정책개입이 적극적으로 동반되지 않으면 성공을 장담하기 어렵다. 하지만 독일내의 실업문제가 장기화되고 있고 유럽전체의 경기가 여전히 침체되어 있는 상황에서 정부는 이에 대한 개입의지는 강력히 드러내지 않고 있어 정책의 효과성은 의문시되고 있다.

이상과 같은 인구문제에 대한 독일의 경험은 출산수 1.17명이라는 저출산현상과, 2020년경이면 고령사회(aged society)로 진입하게 되는 인구고령화 문제를 안고 있는 우리에게도 시사하는 바가 크다. 우리나라의 경우에는 정책의 가족주의적 이념지향성으로 인해 아직 출산장려와 보육지원 방안이 공고하지 못한 상황이어서 이에 대한 가족의 경제적, 심리적 부담이 크다. 그리고 거기에다가 현재 방치되고 있는 노인문제는 앞으로 더욱 심각해져서 가족의 부양부담만 한층 가중시킬 것이 명백하기 때문이다. 따라서 우리나라에서도 출산과 양육 그리고 노인부양문제의 해결을 목표로 하는 가족복지정책의 강화를 한 축으로 하고, 다른 한 축으로는 부모와 노인들의 적극적인 노동시장 진입을 장려할 수 있는 노동시장정책을 병행적으로 수립해야할 필요성이 있음을 알 수 있다.

두 번째, 개인주의적 가치가 개인들의 삶을 지배하고, 능력과 경쟁이라는 요소가 개인을 평가하는 주요기준으로 정착된 현대 사회에서 가족복지정책에 ‘포장된’ 인구정책적 동기가 강하게 내재되어 있다는 점은 아동양육에 대한 책임에 ‘상대적으로 많이’ 구속될 수 밖에 없는 여성들에게 더 이상 출산유인책이 될 수 없다는 점이다. 최근에 가족부 장관 슈미트(Renate Schmidt)가 언급한 적이 있듯이 ‘좋은 정책이란 가족들이 그들의 삶을 어떻게 형성할 것인가를 지정해 주는 것이 아니라 가족들이 그들이 선택한 가족형태 속에서 그들의 책임을 잘 수행할 수 있도록 여건을 조성해 주는 것’(http://www.bmfsfj.de)이기 때문이다. 그러므로 가족복지정책은 좀 더 가족성원들의 개별적 욕구충족에 더 접근하면서

동시에 전체적 관계를 아우르는 측면으로 개선되어야 할 것이다. 이러한 차원에서 우리나라의 정책 또한 인구문제와 기혼여성의 문제를 동시에 해결하기 위해서는 단편적이고 직접적인 출산장려에만 치중하기 보다는 거시적이고 장기적으로 출산장려의 효과를 가져올 수 있는 가족지원방안을 모색해야 한다고 볼 수 있다. 이를 위해서는 출산수당이나 아동수당도 물론 중요한 도구가 될 수 있지만, 보다 중요한 것은 부모 모두의 양육과 간병수발 참여를 가능케 하는 유연적 사회정책의 강화가 필요시된다고 할 수 있다.

참고문헌

- 김성천 (2003), “새 정부의 가족정책 과제.” 《한부모가족을 위한 복지정책 및 서비스》, 한국가족사회복지학회 2003년 춘계 학술대회자료집, 3-41.
- 김성천·윤혜미 (2000), 《가족복지증진을 위한 정책 대안 연구》, 보건복지부.
- 김수정 (2002), 《복지국가 가족지원체계의 구조변화에 관한 일연구 - 가족수당과 보육지원 프로그램을 중심으로》, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김학주 (2003), “미국의 한부모정책 및 가족복지정책,” 《한부모가족을 위한 복지정책 및 서비스》, 한국가족사회복지학회 2003년 춘계 학술대회자료집, 90-101.
- 심창학 (2003), “프랑스의 한부모정책 및 가족복지정책,” 《한부모가족을 위한 복지정책 및 서비스》, 한국가족사회복지학회 2003년 춘계 학술대회자료집, 64-89.
- 이진숙 (2001), “가족내 간병과 간병보험의 복지정책적 함의,” 《한국인구학》 24: 183-202.
- _____ (2002a), “한국 가족정책의 현실과 전망,” 《사회복지연구》 22: 191-218.
- _____ (2002b), “독일 가족정책의 이념적 변천에 대한 연구 - 정당별 가족정책의 이념과 정책수단의 관점분석,” 《한국 사회복지의 개혁과 전망》, 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 348-373.
- 이해영 (2000), “케어복지정책의 과제,” 《케어복지론》, 양서원, 219-247.
- 이혜경·홍승아 (2003), “성통합적 복지국가재편 논의를 위한 여성주의적 비판,” 《사회보장연구》 19: 161-189.

- 장혜경 · 김혜경 · 이진숙 · 김현주 · 장화경 (2002), 《외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화 방안 연구》, 2002 연구보고서 240-18, 한국여성개발원.
- 최경석 · 김양희 · 김성천 · 김정윤 · 박정윤 · 윤정향 (2003), 《가족복지의 이해》, 인간과 복지.
- Beck, Ulrich (1991), “Der Konflikt der zwei Modernen”, in W. Zapf (ed.), *Modernisierung moderner Gesellschaften*, Frankfurt a.M./New York, 40-53.
- Beck, Ulrich, und Elisabeth Beck-Gernsheim (1993), “Nicht Autonomie, sondern Bastelbiographie”, *Zeitschrift fuer Soziologie* 22: 178-187.
- Bertram, Hans, Renate Borrmann-Mueller (1988), “Individualisierung und Pluralisierung familialer Lebensformen,” *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38: 14-23.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002), *Sozialbericht 2001*, Bonn.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2000), *Bevölkerung, Fakten-Trends-Ursachen-Erwartung*.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (1995), *Fünfter*
- Daly, Mary (1994), “Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach,” in D. Saninsbury (ed.), *Gendering Welfare States*, Sage.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- _____ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2002), *Family Benefits and Family Policies in Europe, Employment & Social Affairs*.
- Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland, Bundestagsdrucksache 12/7560, Bonn.
- _____ (2002), *Staatliche Hilfen für Familien*.
- _____ (2003a), *Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik*.
- _____ (2003b), *Agenda 2010: Vorteil Familie*, Material fuer die Presse.

- Gauthier, Anne H. (1996), *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Gerlach, Irene (1996), *Familie und Staatliches Handeln: Ideologie und Politische Praxis in Deutschland*. Opladen.
- Herlth, Alois and Franz-Xaver Kaufmann (1982), "Zur Einfuehrung - Familiale. Probleme und sozialpolitische Intervention," *Staatliche Sozialpolitik und Familie*.
- Kamerman, Sheila and Alfred Kahn (eds.) (1978), *Family Policy: Government and Families in 14 Countries*, New York: Columbia University Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1995), *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen*, München.
- Kohli, Martin (1989), "Gesellschaftszeit und Lebenszeit. Der Lebenslauf im Strukturwandel der Moderne," *Die Moderne - Kontinuitaeten und Zaesuren*. J. Berger(Ed.), pp. 183-208.
- Lee, Jin-Sook (1999), *Familie und staatliche Familienpolitik im vereinten Deutschland*, Ergon.
- Lewis, Jane (1992), "Gender and the Development of Welfare Regimes," *Journal. of European Social Policy* 3: 73-91.
- Orloff, Ann Shola (2001), "Farewell to Maternalism: Welfare Reform, Ending Entitlement for Poor Single Mothers and Expanding the Claims Poor Employed Parents," Harvard Seminar on Inequality and Social Policy, February 26, 2001.
- Sainsbury, Diane (1999), "Gender, Policy Regimes, and Politics". in Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State. regime*, Oxford University Press.
- Statistisches Bundesamt (2000), *Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050*.
Ergebnisse der 9. koordinirten Bevölkerungsvorausberechnung.
- Zimmerman, S. L. (1988), *Understanding Family Policy: Theoretical Apporaches*, New Bury Park: Sage.

기타 참고자료

<http://www.bmfsfj.de>.

<http://www.bmfsfj.de>, Ausführliche Chronologie ueber 50 Jahre Familienpolitik.