

독일 가족정책의 현황과 젠더적 성격*

이진숙

(대구대학교)

[요약]

본 연구는 독일 가족정책의 젠더적 성격을 파악하기 위해 가족정책의 실천영역을 가족의 임금노동과 양육노동의 지원으로 제한하고 현금, 시간, 보육인프라로 구분하여 분석해 보았다. 그리고 정책의 결과로 나타나는 출산율과 여성취업률의 변화를 살펴보았다.

독일은 가족과 아동에 대한 사회복지지출비용 중 현금급여의 비중이 유럽 내의 국가들 중 상위집단에 속하면서도 아동수당의 보수적 지향성과 부모시간 기간의 양육수당의 적절성 측면에서 임금대체의 수준이 낮아 성분업의 유지가능성이 여전히 완화되지 않고 있었다. 그리고 0-2세 아동에 대한 공보육 지원의 수준이 낮아 노동자의 가족과 직장의 양립에 있어 양 영역의 순차적 양립은 가능하나 동시적인 병행이 불가능한 성분업적 특질이 형성되고 있었다. 따라서 앞으로는 소득수준과 연동하여 현금급여체계를 재구성하고, 노동시장모델 또한 개인노동자모델로 전환하여 근로자로서의 부모의 양육욕구를 젠더적 관점에서 담아낼 수 있는 시간정책과 보육인프라정책의 강화가 요구되고 있었다.

주제어: 독일, 젠더, 가족-직장 양립, 현금, 부모시간, 보육 인프라

1. 서론

이십세기 이후의 사회는 임금노동이 인간의 삶과 세계의 중심이 되고, 임금노동자계층의 사고관점과 생활방식이 해당 사회의 세계관, 규범, 관습 등의 좌표가 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 문명화

* 본 논문은 대구대학교 2006년 학술연구비(과제번호 20060280)에 의해 지원되었으며, 2006년 한국사회복지학회 춘계학술대회에서 발표된 내용을 대폭 수정한 것임.

된 삶을 영위할 수 있는 권리로서 시민권이 인간에게 중요하다면, 노동이 인간의 삶과 세계의 중심축을 형성하는 현대사회에서 시민권의 한 축으로서 노동권은 모든 개인에게 보장되어야 할 당위이다 (Dingwall and Lewis, 1999; Gauthier, 1999). 임금노동은 인간의 생애주기의 한 부분으로 보편화되고 있으며, 이는 여성들에게도 동일하게 적용된다. 이런 차원에서 아동의 출산과 양육에 대한 지원을 핵심내용으로 하는 가족정책은 현대 사회에서 한편으로 가족의 형성과 유지에 대한 권리를 부모권으로 보장하고, 다른 한편으로는 가족생활의 영위와 더불어 가족구성원들(특히 어머니)의 임금노동 보장에 큰 관심을 가진다.

일반적으로 가족-직장 양립을 위한 가족정책은 젠더적 이념체계에서 취업부모를 어떻게 규정하며, 그 이념에 따라 취업부모의 양육지원을 위한 현금급여, 아동양육관련 휴가 그리고 보육서비스를 어떻게 전개하는가에 따라 그 성격이 구체화된다고 볼 수 있다. 대다수의 연구들은 독일의 가족정책을 아동을 보호하기 위한 체계로서의 가족에 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; Neyer, 2003). 그런데 저출산의 고착화와 여성취업의 강화는 일정한 상관관계가 있음이 알려진 이후, OECD국가 중 출산 수준의 하위집단에 위치해 있는 독일은 최근에 부모의 가족과 직장의 병립을 지원하는 방안에 대해 관심을 강화하고 있다(<http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/Familie/familie-und-arbeitswelt,did=11408.html>). 그렇다면 이는 독일 정책이 가족-직장 양립에 있어 기존의 남성부양자모델로부터 보편적인 부양자모델로의 전환을 시도함을 의미하는가에 대한 의문을 유발한다.

본 연구는 독일 가족정책의 젠더적 성격을 파악하기 위해 정책영역을 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 결과로 나타나는 출산율과 여성취업률에 대해 살펴보고자 한다. 그리고 이를 통해 독일 가족정책의 젠더적 지향성을 규명해 보고, 그것이 시사하는 바를 도출해 보고자 한다.

2. 젠더관점에서의 가족정책에 대한 논의

1) 젠더관점과 가족정책

가족정책은 유자녀가족의 상황을 개선하기 위해 또는 가족구성원의 역할을 수행하는 개인들의 상황을 개선하기 위해 정부가 명시적, 묵시적으로 수행되는 공공정책을 의미한다(Kammerman and Kahn, 2000; Kamerman, 2003: 6-7; Neyer, 2003: 8; Gauthier, 2005: 17).

전 세계적으로 1970년대 이후부터 저출산 문제가 심화되고, 이에 대한 원인으로 기혼여성의 취업증가가 부각되면서 가족정책은 크게 두 상이한 경향을 취하고 있다. 그 하나는 가족 내에서 전통적으

로 약자의 위치를 점유해온 가족구성원을 초점집단으로 설정하고, 이들의 평등실현을 위해 주로 여성의 노동시장 참여를 촉진하고 경제적 독립성을 증가시킴으로써 가족의존을 최소화하기 위해 지원하는 것과, 다른 하나는 정책이 제도로서의 가족에 초점을 두고 가족의 전체성을 형성, 유지하기 위해 여성이 가족 내에서 행하고 있는 비공식적 양육노동의 경제적 보상에 주력함으로써 여성양육담당자들의 경제적 안정성과 사회적 평가의 수준을 높이는 것을 지향하는 것이다(김수정, 2004; Gauthier, 1999, 2005; Sainsbury, 1999; Pfau-Effinger, 2000; Kamerman, 2003; Neyer, 2003: 6; Sleebos, 2003). 가족정책의 성격은 앞에서 설명한 두 방향의 젠더적 이념에 대한 선택행위에 의해 규정되고, 그로 인해 가족정책은 가족구성원정책, 특히 여성정책과 다면적인 상호연관관계를 가지며, 이 두 가지 정책의 실천분야 사이에는 젠더적 차원에서 정책규범의 상이함으로 인한 일정한 긴장이 자리하게 된다. 가족정책은 가족구성원의 자기개발욕구 증대 및 가족생활양식의 개인주의화를 고려해 볼 때, 한편으로는 전체적 단위라는 존재적 특성상 가족이 구성원들에게 제약하게 되는 강제성으로부터 개개인을 자유롭게 하는 평등주의적 과업을 목표로 포함하지만(Pateman, 1988; Lewis and Astrom, 1992; Orloff, 1993; Voet, 1998), 이와 동시에 가족을 형성하고 연대하여 함께 살아가는 구성원들의 동맹잠재력을 강화시켜야 할 당위성도 지향해야 하기 때문이다(Kaufmann, 1995; Gerlach, 1996; Lampert, 1996; Wingen, 1997).

독일 가족정책은 전통적으로 가족을 아동을 보호하기 위한 체계로 인식하고 가족 내에서 가장 약한 고리인 아동을 중심에 놓고 볼 때, 여성만이 아니라 부부 양자의 해방문제는 가족이라는 공동체를 떠나서는 이루어질 수 없다는 점이 강조되는 제도강화 정책적 성격이 강했다. 그런 맥락에서 여성노동문제에 대해 국가는 여성의 노동자적 지위확보나 평등에 입각해서 접근하지 않았다. 국가는 경제발전을 위해서 노동력이 부족할 때에는 여성노동권에 대해 유향적 입장을 취하였지만 경제적 위기에는 남성의 취업이나 노동권을 우선적으로 중시하는 '산업예비군적 존재'로 여성을 인식했다. 또한 가족의 기존질서 유지가 국가의 질서와 경쟁력 유지와 긴밀한 관련성이 있다고 보고 그에 따라 경제적, 군사적 이해를 위하여 출산을 장려하는 인구정책을 취하며, 여성의 성을 집단적 규제의 대상으로 치부해왔다(전복희, 2004: 363). 그로 인해 독일 가족정책의 젠더적 성격은 남성부양자/여성의 시간제 근로와 돌봄노동자 모델(Pfau-Effinger, 2000)로 형상화되었다. 그러나 남성부양자 중심의 정책환경 속에서 한편으로는 저출산이라는 인구학적 지표의 사회경제적 파급효과로 인한 위기가 가시화되고, 다른 한편으로는 '가족의 뒤에는 무엇이 오는가(Was kommt nach der Familie?)'라는 인식론적 질문을 제기하며 가족의 다음에 오는 것은 가족해체로 인한 제도의 붕괴가 아닌 탈제도화와 개인주의화 그리고 다양화에 기반한 '탈가족화된 가족(die postfamiliale Familie)'일 뿐이라는 벡-게른스하임(Beck-Gernsheim, 1998)의 명제로 대두된, 주로 여성주의적 관점에 기반한 새로운 가족정책의 요구가 표출되면서 독일 가족정책에서도 가족정책이 전통적 성분업에 기반한 양육중심의 가족정책이어야 하는가 또는 노동중심의 가족구성원정책이어야 하는가에 대한 정책의 선택적 차원에 대한 논의가 지속적으로 이어져 왔다. 최근에는 이에 대한 접근법에 있어서 정책이 보수적 가족이데올로기의 귀속성에서 벗어나 두 정책규범 간의 간극을 완충해야 한다는 주장들이 거세어지고 있다. 그런 가운데, 다양한 생애주기를 경험하는 가족구성원들을 가족의 구성주체로 보고 이들의 생애주기별 문제해결을 지원하는 것

이 필요하며, 이에 따라 때로는 상충될 위험성을 안고 있는 가족구성원들, 특히 여성들의 이해와 제도로서의 가족의 이해를 절충해야 한다는 정책적 필요를 지지하는 입장이 나타나고 있다(BMFSFJ, 2005).¹⁾

2) 가족정책의 도구들과 젠더성격

에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 2002)은 복지국가에 대한 논의에서 오늘날의 가족정책이 조명해야 할 중심과제로서 한부모나 맞벌이가족 등의 새로운 가족형태에 대한 수용과 책임, 영유아 자녀를 둔 취업모의 고용촉진과 그들 가족의 경제적 안정, 아동기의 질적 성장발달의 중요성, 성평등의 중요성 등을 언급한다. 그런 맥락에서 그는 효과적인 가족정책은 아동중심적이고 여성친화적이어야 한다고 강조한다.

여성주의자들은 유럽연합 국가들에서 파트타임 노동자중 여성의 비율은 핀란드에서는 전체여성자중의 11%이고, 네델란드는 67%에 이르는 등 편차가 다양하며(Pfau-Effinger, 2000), 여성들은 무급가사노동과 양육수행 때문에 오랫동안 유급노동으로부터 배제되어 왔고, 아직도 노동시장에서 불완전한 통합상태에 있어 여성들은 '2등 시민(Orloff, 1993; Sainsbury, 1994)'으로 배제와 차별을 경험하고 있다는 점에 주목한다. 사실, 오늘날 2인부양자 규범이 유럽 가족들에게 확산되어 있음을 보면 노동은 성평등 실현을 위해서는 물론이고 사회통합의 차원에서 중요하며, 이에 대한 권리는 모든 시민에게 부여되어야 한다. 그러나 노동 자체가 사회적 배제와 차별을 파생시키지 않기 위해서는 남성과 여성간 그리고 가족과 사회간의 양육책임분담이라는 대전제하에서 노동이 전일제로 수행 되는가 또는 시간제로 수행되는가도 중요한 부가요인이 된다. 이렇게 볼 때 개인들의 전일제노동의 보장과 노동자의 양육보장 그리고 보육의 사회화는 노동권과 부모권을 시민권으로 보장하는 가운데 이를 통해 가족내 평등과 나아가 사회통합의 실현을 달성하기위한 중요한 토대가 된다(김영란, 2001; 윤홍식, 2005; Ostner, 1994; Knijn and Kremer, 1997; Crompton, 1999; Esping-Andersen, 1999; Fraser, 2000; Orloff, 2001; Gornick, 2002).

그렇다면 가족과 직장의 양립은 어떠한 도구들의 조합을 통해 실현이 가능하며 그 젠더적 성격은 무엇에 의해 좌우되는가? 캐머만과 칸(Kammerman and Kahn, 2003: 6-7)은 가족정책의 하위범주로서 아동수당 또는 가족수당, 세금혜택, 모성급여와 부모급여 그리고 자녀출산 또는 입양 시의 고용유지를 위한 휴가들, 아동의 초기보육 또는 교육을 위한 급여들과 서비스 등을 포함시킨다. 나이어(Neyer,

1) 가족-직장 양립이 독일 가족정책의 중요한 화두로 조명되고 있음은 최근에 가족부장관이 노동과 경제를 가족정책의 가장 중요한 파트너영역으로 천명하고, 이를 위해 '가족을 위한 동맹(Allianz fuer die Familie)'를 형성하여 가족친화적 노동구조와 기업문화를 형성하기 위해 가족-노동 연계정책을 시도하며, 이러한 정책구도에 대해 요소요소에서 언급하고 있음에서도 파악할 수 있다 (<http://www.bmfsfj.de>). 그리고 2003년에 가족부(BMFSFJ)가 전문가위원회에 위탁한 가족관련 정책보고서인 '제7차 가족보고서(Der 7. Familienbericht - Zukunft: Familie)'의 전체 주제 또한 '생애주기 속에서의 가족세계와 노동세계의 조화(Die Balance von Familien- und Arbeitswelt im Lebensverlauf)'였음에서도 이러한 사회적 관심을 엿볼 수 있다. 이에 대한 자세한 논의는 제4장을 볼 것.

2003)는 서유럽국가들의 저출산과 여성취업 간의 관계에 대해 연구하면서 이와 관련되는 가족정책의 도구를 취업모의 고용유지를 위한 모성보호조치, 취업부모들의 영유아 보육을 지원하는 부모휴가, 공공 또는 민간시설을 통한 아동보육서비스, 아동양육의 지원을 위한 공적 소득이전을 의미하는 아동급여로 구분한다. 슬레보스(Sleeboos, 2003: 34)는 출산율에 영향을 미치는 정책의 분야를 크게 직접적 정책과 간접적 정책으로 구분하면서 직접적 정책의 도구로는 현금이전, 대출, 유자녀가족에 대한 세액 공제, 주택보조금을 비롯한 특별보조금을 분류하고, 간접적 정책의 도구로는 양육휴가, 보육서비스, 가족친화적 노동환경 등을 언급한다. 힐게먼과 버츠(Hilgeman and Butts, 2005)는 주요 선진국들의 가족정책과 여성고용 그리고 저출산문제에 대해 연구하면서 가족정책의 분야를 아동양육과 가족휴가로 양분했다. 또한 고티에(Gauthier, 2002)는 가족정책의 주요 구성요소로서 가족에 대한 현금급여(가족 관련 수당과 세제혜택)와 취업부모에 대한 지원(모성휴가, 아동양육휴가, 보육시설 등)을 언급했다. 베르트람 등(Bertram, Roesler and Ehlert, 2005)는 거시적인 범주를 사용하여 가족정책을 현금급여(Geldpolitik)와 시간(Zeitpolitik) 그리고 보육인프라(Infrastrukturpolitik)의 정책혼합물(Policy-mix)로 규정하는데, 이는 여러 연구자들의 정책도구에 대한 분류를 종합한 분류방법이라 볼 수 있다. 위의 학자들이 지적하듯이 현금과 시간 그리고 보육인프라의 삼각구도에서 어느 것이 정책의 주 도구가 되는가에 따라 가족정책은 노동중심적인지 또는 양육중심적인지 내지는 양자 통합적인지(Gauthier, 1999, 2002) 그 젠더적 성격이 결정된다고 할 수 있다.

(1) 현금급여

일반적으로 국가차원의 가족정책은 첫째, 무자녀가족과 유자녀가족간, 또는 아동양육가족과 노인가족간의 수평적 소득재분배를 목적으로 하거나 또는 둘째, 고소득가족과 저소득가족간의 수직적 소득재분배를 목적으로 한다. 이때 수평적 재분배가 실현되는 주요도구로 활용되는 것이 아동 또는 피부양자 등 불충족된 욕구를 지닌 가족구성원을 고려한 현금급여이다(Neyer, 2003: 28).

구스타프슨과 스테포드(Gustafsson and Stafford, 1992)는 육아보조프로그램의 형평성 효과와 효율성을 분석하면서 부모에게 직접적인 보육비를 지급할 경우 소득효과(income effect)에 따른 노동시장 참여의 동기를 저하시킬 뿐 아니라 전달과정의 연계성이 약해지게 되어 최종수혜자인 아동에 대한 혜택이 줄어드는 현상을 가져올 수 있음을 밝혀내었다. 고티에와 헤저우스(Gauthier and Hatzius, 1997)는 1970-1990년의 OECD국가를 대상으로 한 조사를 통해 가족현금급여는 출산율에 약한 긍정적 효과만이 있음을 밝혀냈다. 벨랭어 등(Belanger et al., 1998)은 캐나다의 퀘벡(Quebec)지역에 대한 연구를 통해 신생아를 위한 현금수당들은 출산에 전혀 영향력이 없음을 입증했다. 브루이트 등(Brouillette, Felteau and Lefebvre, 1993)은 1980년대의 캐나다에 대한 연구를 통해 가족에 대한 직접적, 간접적 현금이전은 출산에 약한 긍정적 효과만이 있다고 밝혔다. 하이아트와 밀르(Hyatt and Milne, 1991)는 캐나다에 대한 연구를 통해 모성급여가 출산에 약한 긍정적 효과가 있음을 확인했다. 워커(Walker, 1995)는 1955-1990년의 스웨덴 연구를 통해 부모급여와 아동수당이 1970년대 이후의 출산에는 약한 긍정적 효과를 보였음을 밝혀냈다. 치노와 어미쉬(Cigno and Ermisch, 1989)는 1980년의 영국에 대한 연구를 통해 높은 아동급여는 출산에 긍정적 효과를 가짐을 밝혀냈다. 액스(Acs, 1996)는 미국의 공

공부조(AFDC급여)가 출산결정에 약한 영향을 가지고 있다고 주장했다.

현금급여의 대표적 형태는 가족수당과 아동수당 그리고 양육수당 또는 육아휴직수당이다. 가족수당은 1940년대 이후부터 보편적으로 산업국가마다 갖추고 있는 사회수당으로, 유럽에서 1930년과 1958년 사이에 도입된 가족정책의 핵심도구인데 이는 초기에는 양육으로 인해 가구주의 취업유지가 제한되는 것에 대한 소득보전의 형태로 도입된 임금노동자의 피부양자에 대한 가족임금적 성격에서 기원한다(김수정, 2002). 이는 무엇보다도 양육자에게 지급되는 수당이라는 측면에서, 특히 도입초기에 어머니의 소득보장을 모색하는 여성주의운동과 결합되어 어머니의 양육행위에 대한 소득대체의 의미가 내포되어 있었다는 점에서 가족의 전통적 양육규범을 강화하는 도구라 할 수 있다. 하지만 오늘날 그 급여의 수준은 일반적으로 그리 높지 않아 임금보충의 상징적 성격만 지니고 있다. 가족수당은 산업사회에서 여성취업의 증가와 가족의 다양성이 확산되면서 차츰 그 의미를 잃고, 이에 대한 기능은 점차 아동수당에 의해 대체되는 현상을 보이고 있다.

아동수당은 아동을 대상으로 이들의 생활보장을 구체화시키는 급여라는 점에서 가족수당과 포괄범위에서 차이가 있고, 이로 인해 아동수당은 -물론 국가들마다 도입배경과 소득을 기준으로한 급여대상에 차이가 있지만- 2인부양자모델이 확산이 된 현대사회에 가족수당에 비해 상대적으로 적합한 제도라 할 수 있다. 그러나 초기의 아동수당은 취업가족과 비취업가족 간의 소득격차를 완화하기 위한 목적(Beveridge, 1942)으로 도입되었고, 아동을 양육하는 어머니에 대한 임금의 성격(mother's wage, Gauthier, 2002: 20; Neyer, 2003: 28)을 내포하고 있었다. 이러한 전통은 오늘날에도 아동수당제도의 이념 속에 여전히 내재되어 있고, 그러한 맥락 속에서 현대의 아동수당은 저출산문제의 완화를 기대하기 위해 각국마다 출산장려의 목적으로 활용되는 추세이다.

그 밖에도 부양규범에 있어서 가족수당이나 아동수당과는 성격이 구분되는 양육수당(육아휴직수당)이 있다. 양육수당은 초기 양육기에 근로자인 부모가 개별가정에서 아이를 직접 양육할 경우에 휴직중인 부모에게 소득보전을 해 줄 수 있는 노동연관적 도구인데, 국가에 따라서는 육아휴직수당으로 분류되기도 한다. 젠더적 관점에서 보면 양육수당 혹은 육아휴직수당은 일반적으로 개별가족에 양육의 책임을 전가하고 여성에게 양육전담자로서의 역할로 회귀하게 하는 기제로 작동하게 되며, 여성들의 노동참여를 주변화시키는 결과를 초래하게 될 위험성을 가지고 있다(홍승아, 2005). 하지만 오늘날 양육수당은 독일의 예외를 제외한다면 대체로 취업모가 출산이후에 노동시장으로부터 이탈되어 있는 동안에 임금을 보전해 주는 도구라는 측면에서는 친노동시장적이라 할 수 있다.

전체적으로 가족에 대한 현금급여비율을 GDP에 대비해 살펴보면 1998년의 경우에 독일은 1.93%로 벨기에(2.06%), 룩셈부르크(2.40%), 노르웨이(2.23%) 다음으로 유럽에서 높은 경향을 보인다(Gauthier, 2005: 99).

(2) 시간정책

취업부모의 노동시장내의 체류시간을 줄이며 양육육구를 고려하는 노동시장 연동적 제도로는 출산과 양육관련의 휴가와 휴직제도, 즉 모성휴가(출산휴가)와 육아휴직(부성휴가 포함)이 핵심적이다. 이 제도들은 대부분의 유럽국가에서 가족수당보다도 이른 1883년부터 도입되었다. 이는 한편으로는 노

동자의 복지급여 패키지 중 하나로 노동자의 삶의 질을 향상시키기 위한 도구이지만 다른 한편으로는 사용자에 대한 충성심 고취와 노동운동을 축소시키기 위한 의도로 도입되었다(Gauthier, 1996; Neyer, 2003: 14-16). 그러나 1960년대 이후부터는 주로 여성노동자의 취업유지를 위한 목적으로 활용되고 있다. 이 제도들은 가족책임이 있는 노동자의 노동경력 연속성을 보장하고 휴가기간 동안 일정정도 소득을 보전해주는 이런 프로그램들은 국가별로 조건, 기간, 소득대체율에 있어서 큰 편차를 보인다. 호엠(Hoem, 1993)은 1961-90년의 스웨덴 연구를 통해 부모휴가가 출산에 긍정적 효과가 있음을 밝혀 낸 바 있다.

2000년에 세계노동기구(the International Labour Office)는 모성휴가는 14주 이상 제공되어야 하고, 그 기간동안에는 생활영위에 지장이 없을 정도의 현금급여가 제공되어야 한다는 내용의 모성보호협약을 체결하였다. 그 이후 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴 등 발달된 복지선진국들은 대체로 18주 이상의 휴가기간과 그 기간동안 80% 이상의 임금대체율이 보장되는 급여를 지급한다. 프랑스, 독일, 네델란드 등의 복지중진국들은 대체로 14-17주의 휴가기간과 그 기간동안 80% 이상의 임금대체율을 보장한다(Gauthier, 2005: 100-101; Neyer, 2003: 15-16).

일반적으로 모성휴가에 이어서는 육아휴직으로 통칭되는 부모휴가 또는 자녀양육휴가가 제공된다. 모성휴가와 육아휴직의 성격적 특질은 전자가 여성근로자의 건강관리에 초점이 맞추어져 있다면 육아휴직은 근로자의 양육을 지원하기 위한 도구라는 점에서 구분된다(Drew, 2005: 10). 따라서 모성휴가 보다는 육아휴직에서 젠더적 성격이 잘 도출될 수 있다. 부모휴가 또는 자녀양육휴가는 대체로 여성노동력의 증가에 대한 공적인 대응결과로서 양육수요를 감소시키기 위한 전략으로 채택되었다. 유럽연합은 1996년의 부모휴가인준에 대한 의회지침을 통해 육아휴직의 도입을 지원하고 있다. 휴직기간은 취업부모의 고용유지에 영향을 미치는데, 일반적으로 휴직기간이 길수록(보통 1년 이상의 경우) 휴직을 활용한 부모의 취업경력유지와 소득수준 유지 그리고 직장복귀는 어려운 것으로 나타난다(Ronsen and Sundstrom, 2002: 121; Gauthier, 2005: 105). 이는 휴직기간이 길수록 소득보전의 측면에서 뿐만 아니라 인적자본의 소실과 승진기회의 제한이라는 부정적 결과를 종종 수반하기 때문에 부모에게는 중대한 기회비용발생의 원인이 될 수 있기 때문이다. 핀란드, 프랑스, 독일 등은 2년 이상의 유급휴가를 실시하고, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등은 1-2년의 유급휴가를 제공하고 있다(Neyer, 2003: 17; Gauthier, 2005: 102).²⁾

(3) 보육인프라

일반적으로 보육지원은 아동의 출산에서부터 학령기 이전까지 제공되는데, 보육정책의 성격이 가장 극명히 표출되고 사회적 지원의 수준을 잘 드러내는 것은 보육제공율(홍승아, 2005: 58)이다. 주로 보육시설을 통해 제공되는 아동보육서비스는 취업모들의 복직이후의 아동양육에 대한 사회적 분담이라

2) 취업부모에 대한 지원은 여성노동자의 증가와 성평등의식의 확산에 기인한다. 성평등은 사실 취업부모에 대한 국가지원과 관련해서 보면 미묘한 결과를 낳는다. 한편으로 양육관련 휴가는 여성들이 가정과 직장을 양립하도록 지원하기 위해서 도입되었고, 다른 한편으로 현실 속에서는 관련 휴가들은 여성들에 의해 주로 활용되고 있고, 이로 인해 가족 내에서의 성분업은 더욱 공고히 되는 결과가 나타나고 있기 때문이다(Haas and Hwang, 1999).

는 측면 때문에 여성취업률과 정의 관계(Gustafsson and Stafford, 1992; Gustafsson, Kenjoh and Wetzels, 2002)가 있다고 알려져 있다. 캐슬(Castle, 2003)은 1990년대 후반의 OECD국가에 대한 연구 결과를 토대로 하여 3세미만 아동에 대한 공보육 제공 정도는 출산율에 매우 긍정적 효과가 크고, 탄력근무제는 약한 효과가 있으며, 기타정책들은 미미한 효과만 있다고 보고한다. 델 보카(Del Boca, 2002)는 1990년대 초반의 이태리 연구에서 공보육 제공력과 파트타임 고용기회가 출산에 긍정적 효과가 있음을 밝혀냈다. 크라브달(Kravdal, 1996)은 노르웨이에서는 주간보호 보육시설이 출산에 약한 긍정적 효과가 있다고 주장했다. 워커(Walker, 1995)는 1955-1990년의 스웨덴 연구를 통해 공보육 제공률이 1970년대 이후의 출산에는 약한 긍정적 효과를 보였음을 밝혀냈다.

보통 공공보육서비스는 대상연령에 따라 이원화되어 제공되고 있으며, 이에 따라 젠더적 차원에서 성격이 구분된다. 우선 0-2세 아동을 대상으로 하는 영유아 보육은 정책의 목적이 영유아가 있는 취업모의 노동의 연속성을 보장하기 위한 성격이 강하다. 영유아보육이 확산되기 시작한 것은 1960년대 말, 즉 여성노동력에 대한 수요가 증가하고 사회주의운동과 자유화의 물결 속에서 여성의식이 고양되어 여성의 노동시장 참여가 활발해진 시기부터이다. 영유아보육서비스가 전통적 가족모델을 지향하는가 또는 취업부모의 양육부담을 완화하여 부모의 근로자로서의 지위유지를 지향하는가는 보육시설의 운영시간에 따라 결정된다. 즉 보육시설의 반일제 운영은 부모에게 임금노동을 축소 또는 포기할 가능성을 높여 반노동시장적 효과를 유발하지만, 전일제 보육서비스의 공급은 반대로 친노동시장적 도구로 기능한다. 이에 비해 3-6세 프로그램은 어머니의 취업여부와는 상관없이 아동에 대한 교육서비스적 성격(김수정, 2004: 222; Kamerman, 2001:3-6)이 강하고, 대부분의 국가에서는 영유아 보육보다는 3세 이상의 아동에 대한 서비스에 주력하고 있다.

이상과 같이 선행연구들의 검토를 통해 젠더와 관련된 가족정책적 논점들을 살펴 볼 때 유자녀여성의 부모권과 노동권이 조화되기 위해서는 현금과 현물급여의 적절한 조화라는 전제 하에서 가족수당 등 가족주의적 전통에 따라 여성의 재생산노동을 지원하는 효과를 내재한 현금급여제도보다는 여성의 고용유지와 자녀양육을 병행적으로 촉진하는 휴가, 휴직제도, 휴가기간 동안의 소득보전 그리고 보육 서비스 등(Esping-Andersen, 1999; Kamerman and Kahn, 2000; Gustafsson, Kenjoh and Wetzels, 2002; Neyer, 2003) 주로 시간정책과 보육인프라정책의 활성화가 동반되어야 함을 알 수 있다.

본 연구는 문헌연구를 통해 독일 가족정책의 젠더적 지향성을 도출해내기 위해 제3장에서는 젠더적 이념을 담지하고 있는 정책도구들을 중심으로 정책의 현황과 문제점을 분석하였다. 즉, 우선 현금정책과 관련해서는 아동수당과 양육수당을, 시간정책과 관련해서는 부모시간을, 보육인프라와 관련해서는 3세미만 아동과 3세 이상 아동을 대상으로 하는 보육서비스 제공율을 살펴보았다. 그리고 이들 정책이 출산과 여성취업에 어떠한 결과로 가시화되고 있는지를 파악하기 위해서 제4장에서는 출산율과 여성취업률을 살펴보았다.

3. 독일 가족정책의 분석

1) 현금급여

(1) 아동수당

아동수당은 1955년에 집권당이던 기민련(CDU)/기사련(CSU)이 당시의 정치적 이슈였던 인구증대에 대한 관심에서 서독의 시장경제에 의해 지급되는 노동자의 급여는 피부양가족의 생계유지에 미흡한 수준이라고 전제하고, '정상'가족에 대해 제도적으로 보호하고 가족기능의 강화와, 무자녀가족과 다자녀가족 간의 수평적 재분배를 위한 목적으로 도입하였다. 즉 아동수당은 국가의 측면에서 가족의 소득을 증진시키기 위해 적극적으로 개입한 것이라기보다는 자유시장경제체제가 가족에 끼칠 수 있는 부정적 영향을 단순히 교정하기 위한 의도에서 구상된 것이었다. 당시의 급여내용은 3번째 자녀에 대해서부터 한 자녀씩 늘어날수록 매달 25 DM을 지급하는 임금보충적 방식으로 책정되었다. 이 체계는 1970년대 초까지 유지되었고, 이 때 사민당이 집권하게 되면서 첫째 자녀부터 수급대상이 되는 보편적 아동수당제도가 전개되었다(Lampert, 1996: 155). 1996년에 아동수당은 수급대상이 16세 이하에서 18세 이하의 아동으로 확대되었고, 급여수준도 한 아동당 200 DM으로, 1997년에는 다시 220 DM으로 향상되었다. 또한 이 때부터 인구정책적 의도에 의해 셋째 자녀에게는 300 DM, 그 이상에게는 350 DM이 지급되기 시작하였다.

현재 아동수당은 18세 미만의 모든 아동과 교육과정 중에 있는 27세 이하의 자녀에게 가구당 소득 수준에 따라 차등적으로 매월 지급된다. 그리고 아동수당은 자녀수에 비례하여 증가하며 1, 2, 3번째 자녀에게는 매월 154 유로, 4, 5번째 자녀에게는 매월 179 유로가 지급된다(이진숙, 2000: 107).

아동수당이 27세까지 연장지급되는 것은 출산장려에는 역효과를 드러냄이 지적되고 있다. 왜냐하면 이로써 아동들은 원가족 구성원의 신분으로 아동수당을 지급받아 -즉 이는 실질적으로는 27세인 자녀의 부모가 수급자가 되므로- 아동이 성인이 되었을 때의 가족형성에 긍정적 유인효과를 드러내지 못하기 때문이다. 반면에 북유럽은 아동수당을 사회적 시민권에 기반하여 개인의 단위로 지급하고, 이를 원가족 이탈여부가 아닌 노동시장 진입과 연동하여 아동에게 지급하므로 성인 초기의 가족형성에 긍정적 유인효과를 발생하고 있다(Bertram, Roesler and Ehlert: 2005: 9-10).³⁾

(2) 양육수당

독일에서는 사민당의 주도하에 1979년에 모성휴가제도(Mutterschaftsurlaub)가 도입되면서 일당

3) 독일 아동수당의 직접적 수급자가 아동의 부모가 되는 것은 부모 또는 친족체계의 양육책임을 지원하는 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)이 반영된 것으로, 이는 정치적이거나 경제적 측면에서 보았을 때 국가의 가족책임주의를 강화하고 사회비용을 절감하는 외부효과의 발생의도가 내재되어 있다.

25 DM까지 지급되는 모성수당(Mutterschaftsgeld)도 도입되었다. 모성수당은 1986년에 도입된 양육수당제도(Erziehungsgeld)의 모태가 되었다. 독일의 양육수당은 일반적으로 육아휴직중인 노동자에게 지급됨으로써 노동자의 임금보전적 성격이 강한 북유럽의 제도와는 달리, 제도도입초기에는 경제적 기반이 취약한 젊은 부모의 경제적 상황을 개선하고, 자녀는 가능한 한 부모가 직접 양육하도록 유도하기 위한 의도에서 구상된 모성연관적 제도이다. 따라서 도입당시에 집권당이었던 보수연합은 양육수당을 여성의 취업여부와는 무관하게 자녀를 출산한 모든 여성들에게 지급함을 원칙으로 하였다. 그로 인해 양육수당은 보수정권의 집권시에 확대되는 양상을 보였으며 특히 1987년부터는 지속적으로 상향조정되어왔다(이진숙, 2000: 106). 그런 결과, 국가재정 중 양육수당의 지출규모는 1986년에는 1600만 DM에서 1998년에는 7100만 DM으로 비약적으로 증대되었다. 이에 비해 사민당은 모성수당을 노동지원적 도구로 인식하고, 취업모에게만 지원함으로써 여성의 경제활동 참여를 지원하는 상반적인 입장을 취하였다(<http://www.cdu.de>).

현재 양육수당의 대상은 2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고, 1주일에 30시간 미만으로 취업중인 부모, 즉 가족인데 실질적인 수급자는 어머니(97.4%)가 주를 이룬다. 일반적으로 양육수당은 연간 총소득이 부부의 경우엔 51130, 한부모에게는 38350 유로이하이면 자녀가 생후 6개월에 도달할 때까지는 정률로 지급되고, 자녀의 연령이 7개월 이상이 되면 자산조사를 통해 차등적인 금액이 지급된다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend, 2002: 4; Neyer, 2003: 19; Drew, 2005: 30). 양육수당의 수준은 유럽에서 비교적 높은 편이고, 양육수당의 수급기간에는 시간제 근로가 가능하나 2000년의 경우에 시간제 근로를 활용한 수급자는 전체 수급자의 4.1%에 불과했다(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005).

〈표 1〉 양육수당 수급자 현황(2000년 기준)

구분		독일 전체(703.123명, 100.0%)
성	여성	97.4%
	남성	1.85%
	부모가 교대로	0.8%
가족상황	결혼	76.9%
	동거	12.3%
	한부모	10.9%
취업과 부모시간	순수하게 부모시간 활용	90.7%
	시간제 근로중이면서 부모시간 활용	4.1%
	부모시간 활용안하고 시간제 근로 중	1.7%
	퇴직	2.3%
	부모시간 활용안하고 직업훈련중	1.1%
	자영업자와 가족내 무급종사자	1.7%

출처: Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2005)

앞으로는 아젠다 2010⁴⁾의 계획 하에 양육수당의 소득상한선이 하향 조정되어 부부와 동거중인 사람들의 6개월 이하 자녀에 대해서는 종전의 총소득 51130 유로에서 소득상한선이 30000 유로로 하향되고, 한부모에게는 38350 유로에서 23000 유로로 하향될 전망이다. 그러나 양육수당의 수준은 매월 307 유로에서 300 유로로 삭감되었다. 양육수당의 삭감은 취업부모의 양육휴가기간(부모시간)동안의 임금대체율을 낮추는 효과를 가져와 이것이 취업부모들에게 출산포기를 유도하는 요인이 될 것으로 보인다.

2) 부모시간

제2차 세계대전이 종결된 뒤, 서구 자본주의와 동구 공산주의 국가들 간에 정치적 이념의 마찰로 인한 냉전 시기가 도래하면서 동독과 긴장관계에 놓여있던 서독에서는 인구조건이 국가경쟁력요소 중의 하나로 인식되기 시작하였다. 그리고 국가경쟁력 강화를 위해 인구학적 동기에서 가족에 대한 관심이 강화되기 시작하여 1952년에는 취업모들에게 6주씩의 산전후휴가를 보장하는 취업모보호법(Mutterschutzgesetz)이 제정되는 결실이 이루어졌다. 그러나 1960년대까지는 개별 가족구성원들(특히 어머니)의 개인적 자유의 실현을 지원하는 것은 가족정책의 목표에서 철저히 배제되었다. 보수연합은 기혼여성의 자아실현이나 기회평등에 대한 노력은 가족생활에 있어 '반생산적(kontraproduktiv)'인 결과를 가져올 수 있다고 보았으며, 따라서 기혼모의 취업은 가족의 해체를 부추기는 요인이라고 판단했던 것이다(Gerlach, 1996: 173). 이러한 보수적 이념은 전후에 사회전반을 뒤덮고 있던 전통적 가족이데올로기와 융합되어 전체사회적으로 뿐만 아니라 직접적 이해당사자가 되는 여성들에게도 큰 저항없이 수용되었다. 그러나 '경제기적(Wirtschaftswunder)'으로 불리는 전후 경제제건의 과급효과로 인해 새로운 일자리가 창출되고 새로운 소비욕구가 발생되었으며, 이런 변화 속에서 여성들의 취업욕구가 강화되기 시작하자 경제적 욕구와 자아실현의 동기로 인한 여성들의 가정외 노동은 점차 늘게 되었다. 그런 결과, 1979년에는 취업모에게 4개월간 휴가를 제공하는 모성휴직법(Mutterschaftsurlaubsgesetz)이 제정되어 모성휴직제도(Mutterschaftsurlaub)가 도입되었다. 이 모성휴직이 1986년에 도입된 육아휴직(Erziehungsurlaub, 10개월)의 모태가 되었다. 1992년부터는 3년까지 육아휴직이 가능해 졌는데, 당시의 육아휴직은 무급이며, 출산여성의 모성휴가(8주)가 경과한 이후부터 자녀가 3세가 될 때까지 보장되었다. 독일에서는 2%미만의 취업부들만이 육아휴직을 하는 것으로 나타났는데, 취업부들이 부모휴가를 활용하지 않는 이유는 대략 다음의 4가지로 드러났다: 1) 직업관련이유(직업상

4) 복지국가의 신자유주의적 사조가 1990년대 이후 집권한 독일 시민당의 복지이념에 변화를 유도하여 '신중도(Neue Mitte)'로 일컬어지는 제3의 길이 나타나게 되었는데, 이는 독일 내 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 국가채무문제를 해결하는 것을 목적으로 하는 효율적 경제성장을 위한 국가개혁방안인 '아젠다 2010(Agenda 2010)'이 의결됨으로써 구체화되었고, 이 계획에 따른 정책변화는 부모의 노동지원과 출산장려책들을 통해 가족정책에도 반영되었다.

실에 대한 우려), 2) 태도관련이유(가정에 있는 것에 대한 선입견), 3) 직장관련이유(직장동료나 상사의 반응에 대한 우려), 4) 경제적 이유(수당이 소득상실을 온전히 보전해 주지 못한다는 점) 등이다 (Rost, 1999: 255).

육아휴직은 2001년에 '부모시간(Elternzeit)'으로 개칭되어 부모가 동시에 휴직을 할 수 있도록 개정되고, 이 기간동안 부모가 파트타임으로 근로형태를 전환할 수 있도록 함으로써 부의 양육참여가 유도되었다. 2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고 있는 여성과 남성근로자들은 자녀가 3세에 도달할 때까지 부모시간을 활용할 수 있어 독일은 유럽 중 비교적 장기간 휴직을 보장하는 국가에 속한다. 휴직자는 고용주의 동의 하에 휴직가능기간인 3년 중 1년에 한하여 자녀가 3세에서 8세가 되기까지의 시기로 이월하여 사용할 수 있다. 독일의 육아휴직이 긴 이유는 매우 제한적인 보육공급체계로 인한 결과라 할 수 있다(Gauthier, 2005: 102). 그런 이유로 소득과 직종에 따라 차이는 있으나 주로 저소득 노동자 계층이 선호하고, 취업모 중 2/3가 3년을 온전히 활용하는 것으로 나타났다(Pettinger, 1999).

부모시간제도의 원형인 육아휴직이 일반적으로 여성의 가족직장양립조치에 대한 보편화된 명칭 중 하나로, 전통적 성분업의 상징을 내포하고 있는 개념이라면, 부모시간은 명칭에서부터 의도적으로 부모, 즉 여성인 어머니뿐 아니라 남성인 아버지를 적극적으로 포괄하는 의미를 담고 있어 성인지적 개념이라 할 수 있다. 그러나 제도의 개칭이후에도 아버지들의 부모시간 활용정도는 2%미만인 것으로 나타났다(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005). 대부분의 국가가 육아휴직의 대상을 아버지도 포함하고 있으나 그 실효성이 미비하듯이, 독일에서도 부모시간은 1974년 이후로 스웨덴에서 남성의 아동양육과 가족생활에의 참여를 강화하기 위해 시행되고 있는 부성휴가를 통해 보완되지 않는 한, 부모의 성분업을 더욱 강화하는 기제가 될 위험을 내재한 점이 한계로 지적된다(Neyer, 2003: 22; Drew, 2005).

3) 보육서비스 제공률

1970년대에 집권하게 된 사민당은 반일제 보육시설의 확대에 주력하던 당시의 가족정책이 기혼여성에게 가족-직장 양립보다는 '취업-자녀양육(휴직)-재취업'이라는 3단계모형을 택하거나, 반일제 또는 시간제 취업을 선호하게 하고, 또한 출산을 포기하게 유도하는 요인으로 보았다. 그런 인식 속에서 사민당정부는 1972년에 주간보모(Tagesmutter)모형을 시도함으로써 본격적으로 취업모의 가족과 직장의 동시적 양립을 강화하기 시작하였다. 그러나 이러한 정책은 자녀양육이 어머니의 책임이라고 보는 입장들에 의해서 상당히 비판되었다. 1970년대 초에 18세 미만의 자녀가 있는 여성들의 35% 이상은 취업을 하고 있던 상황이었지만 보수적인 시각에서 보면 한 보모가 여러 아동을 동시에 보호한다는 것은 아동에 대한 유기나 다름없다고 인식되었기 때문이다. 그런 문화적 전통 속에서 1989년에는 레어(Lehr) 가족부장관에 의해 3세 미만 아동을 위한 보육시설(Krabbelstube)의 설치가 제안되기도 했지만 이에 대해 기민련/기사련 정부 내에서 강한 반발이 일어 무산되기도 하였다.

여성취업에 대한 문화적 인식이 긍정적이지 않은 전통으로 인해 오늘날까지 독일의 영유아 보육시

설 커버리지는 매우 낮고, 수탁률 또한 낮다. 그로 인해 지금까지 3세미만 아동을 위한 보육시설제공률은 약간의 증가수준에만 머무르고 있다. 그러나 1995년에 유치원법이 개정되어 모든 아동에 대한 유치원교육의 의무화가 시작되어 3세와 4세 아동을 위한 보육과 교육시설은 급속히 늘고 있다.

독일을 지역별로 구분하여 구서독지역과 구동독지역으로 나누면 <표 2> 부모의 고용유지와 직접 관련되는 3세 미만 아동의 시설보육 가능수는 구서독지역이 구동독지역에 비해 (면적은 매우 큰 차이가 있으나) 절반정도의 수준에 불과하고, 그나마 시설보육률도 현저하게 낮다. 구서독에서도 3세 이상부터 6세까지의 아동을 위한 보육커버리지는 양호한 상황이다. 그러나 다시 취학연령기에 접어들면 이들의 방과후 보육률은 매우 낮아진다(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002: 64). 이는 여성취업에 매우 큰 장애를 초래할 것임을 유추해 볼 수 있다.

<표 2> 보육시설 커버리지

	구서독지역과 서베를린	구동독지역과 동베를린
3세미만 아동의 시설보육가능수	58,475	108,452
시설보육률	2.8%	36.3%
3세이상-6세아동의 시설보육가능수	2,151,858	334,922
시설보육률	86.8%	111.8%
6-10세아동의 시설보육가능수	179,401	271,333
시설보육률	5.9%	47.7%

출처: Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2002: 64)

독일의 보육실태를 타국과 비교해 보면 3-6세 아동을 위한 보육시설서비스 현황도 그리 긍정적인진 않지만, 더더욱 부정적인 점은 3세 미만의 아동을 위한 보육시설제공수준이다. 독일은 이 부분에서 OECD국가중 가장 하위 집단에 포함되고 있어서 전일제 영유아보육서비스가 절대적으로 부족한 것이 드러난다(OECD, 2004).

아젠다 2010을 통해 제시되는 가족정책의 초점은 부모, 특히 여성들의 가족-직장 양립을 위해 가족 직장양립에 대한 남성과 여성의 동등한 진입(Gleicher Zugang von Maennern und Frauen zu Arbeit und Familie)이 정책목표로 규정되고 있고, 이러한 맥락에서 보육제도, 특히 3세미만아동의 보육서비스의 확충안이 강조되고 있다. 아젠다 2010에 의하면 2005년부터 매년 15억 유로가 보육제도의 확충에 투자될 계획이다. 그리고 3세미만 아동의 유치원보호를 가능케 하기 위해 사회법전 8편(SGB VIII)을 개정하여 3세 미만 아동의 주간보호를 담당할 전문인력과 시설확대에 대한 내용이 새로운 규정으로 삽입될 예정이다. 또한 현재에도 매일 최소한 3시간 이상의 임금노동이 가능한 부모는 사회급여의 수급여부와는 상관없이 노동지원기관인 JobCenter에 서비스를 요구할 수 있는 권리를 보장받는다. 이 서비스는 아동양육에 대한 조정을 통해 노동시장으로의 진입을 가능케 하는 상담가의 포괄적인 개입서비스에서부터 생계보장을 위한 현금급여의 제공까지 모두 포함하고 있다. 또한 취업을 유지해야 하는 부양자, 특히 한부모를 위해서는 이들의 시설보육욕구가 우선적으로 고려된다. 그리고 가족주기 후에 노동시장으로 복귀하는 여성들은 사회법전3편(SGB III)에 근거하여 재진입을 위한 부조

(Wiedereingliederungshilfe)를 요구할 수 있다(BMFSFJ, 2003).

가족-직장 양립을 위한 조치는 지역사회차원에서도 활성화되고 있는데, 대표적으로는 2003년 가을부터 사회단체들과 경제영역, 특히 기업들과의 가족지원연계망인 '가족을 위한 지역사회연대(Lokale Buendnisse fuer Familie)'가 구축되어 가족친화적 지역사회환경과 보다 개선된 보육환경의 조성을 위한 노력이 진행되고 있다.

4. 출산과 취업에 대한 가족정책의 영향

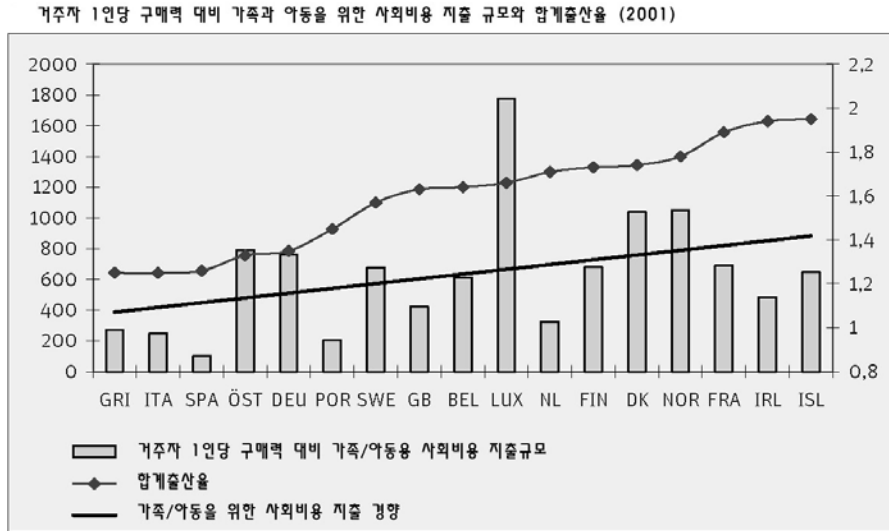
1) 출산경향의 변화

에커트(Ekert, 1986)와 블랑쉬와 에커트-자페(Blanchet and Ekert-Jaffe, 1994)는 각각 1971-1983년의 서유럽 8개국과 1969-1983년의 서유럽 11개국에 대한 조사를 통해 가족정책이 출산율에 긍정적 영향을 미침을 입증했다. 그리고 레르와 가와사키(Lehrer and Kawasaki, 1985)와 블라우와 로빈슨(Blau and Robins, 1989)은 아동보육능력이 각각 재출산과 출산결정에 강한 영향을 미침을 입증했다. 또한 위네모(Wennemo, 1992)는 가족정책과 출산의 정적인 상관관계를 밝혀내었다. 베티너와 루츠(Buttner and Lutz, 1990)는 1964-1987년의 독일에 대한 조사를 통해 1976년에 도입한 모성보호제도 등의 출산장려도구들이 정책집행 후 5년 동안은 출산율에 긍정적 효과를 미쳤음을 확인했다.

덴마크(1.74)와 핀란드(1.73)처럼 출산율이 높은 국가들은 대체로 가족과 직장의 양립조치들이 발달된 특성이 발견되는데(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005: 6), 이는 2인부양자 규범이 보편화된 현대 사회에서 가족정책의 관건이 취업부모를 위한 출산장려조치들에 의해 좌우됨을 드러내는 증거이다.

독일의 저출산 원인은 무자녀부부가 많아서이기보다는 무자녀현상을 상쇄할 수 있는 다자녀가족이 적은 데에서 기인하는 것으로 평가된다(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005: 6). 즉, 노동권에 대한 정책적 보장이 제한적일 경우 부모들은 노동시장에서의 안정적인 지위 확보가 어려워지면 생존전략으로서 자녀의 수를 적게 조정하는 선택을 하게 되어 저출산현상이 심화된다는 것이다.

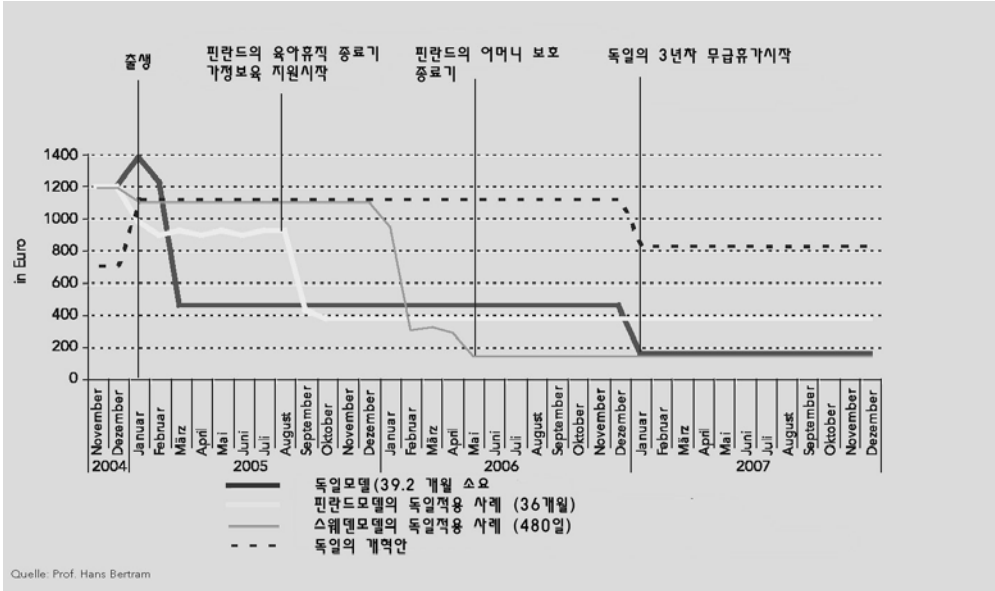
전체 사회비용지출 규모 중 가족 또는 아동을 위한 현금급여의 비중을 국제비교해 보면 경향을 확실히 설명하기는 어려운데 독일(〈그림 1〉의 왼쪽에서 5번째 위치)은 출산율이 높은 핀란드(1.92), 아이슬란드(1.23%), 스웨덴(1.23%) 등 타국에 비해 아동수당과 양육수당을 포함하는 현금급여의 지출규모(총 사회비용지출 규모 중 71%)(Ruerup and Gruescu, 2003: 35)는 큰데, 합계출산율은 낮아서 현금정책은 출산율제고에 그리 큰 영향을 미치지 못하고 있음을 알 수 있다(Gauthier, 2005: 99).



〈그림 1〉 거주자 1인당 구매력 대비 가족과 아동을 위한 사회비용 지출 규모와 합계출산율(2001)

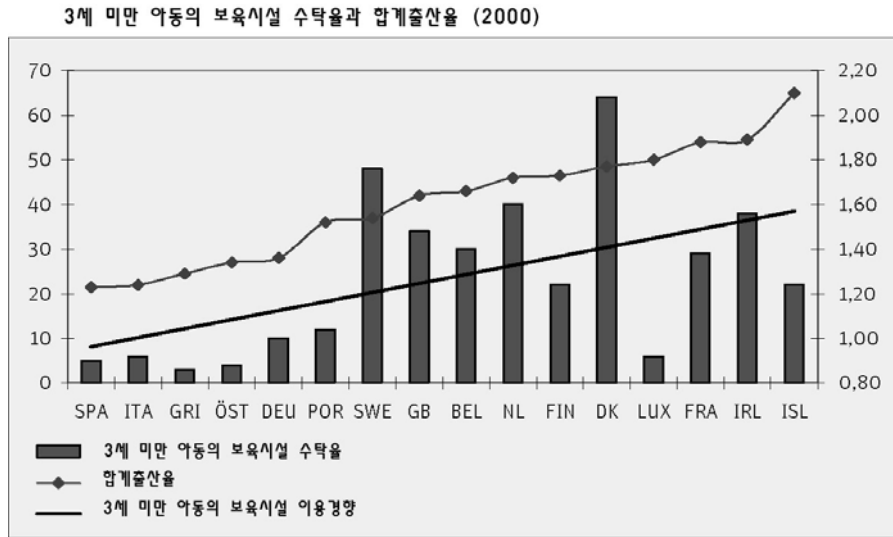
2005년 1월을 출생시기로 가정하고 36개월 자녀가 있는 미혼모를 기준으로 독일, 핀란드, 스웨덴의 양육을 지원하는 현금급여수준과 지급기간 그리고 휴가기간을 비교해 놓은 〈그림 2〉를 보면 독일은 자녀의 출생당시에 대한 현금급여수준이 타국에 비해 높지만 그 상승유형은 급속히 상승되었다가 다시 급강하되는 ‘롤리코스터모델(Achterbahneffekt)’로 구분된다. 그런데 스웨덴이나 핀란드의 경우에는 출산당시의 현금급여수준(총소득 대비 임금보전율: 핀란드-67%, 스웨덴-80%)은 독일에 비해 상대적으로 낮으나, 급여기간이 상대적으로 장기간동안 지속됨으로써 반취업을 유인하는 출산당시의 높은 현금보상에 현혹되어 노동시장으로부터 이탈했다가 장기간의 휴직 후에 시장재진입이 실패하여 복지 의존위험성이 높아지는 독일여성에 비해 안정적으로 가족직장 양립효과를 누리게 된다. 실제로 독일에서는 출산 후 노동시장에 재진입하기까지의 기간이 장기화되므로 인해 1980년대에 비해 1990년대에는 노동시장으로의 복귀율이 낮아진 것으로 드러났다(홍승아, 2005: 50-51).

한편, 일반적으로 3세미만 아동의 보육시설 수탁율과 합계출산율에는 일정한 경향성이 발견되는데, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 아일랜드처럼 수탁율이 높은 나라는 합계출산율도 높지만 스페인, 이탈리아, 그리스, 독일(〈그림 3〉의 왼쪽에서 5번째 위치)처럼 수탁율이 낮은 나라는 출산율도 낮아 독일의 낮은 보육제공률과 낮은 출산율 간에는 상관관계가 있음을 유추해 볼 수 있다.



출처: Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2005: 9).

〈그림 2〉 독일, 핀란드, 스웨덴 간 모성보호휴가의 비교



출처: Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2005).

〈그림 3〉 3세 미만 아동의 보육시설 수탁률과 합계출산율(2000)

2) 취업의 변화

취업은 출산과 중요한 상관관계를 형성한다. 대체로 스웨덴, 핀란드, 아이슬랜드, 노르웨이처럼 70% 이상으로 여성취업률이 높은 나라는 출산수준이 높고(1.7명 이상), 취업률이 낮은 나라들은 출산 수준에 있어서도 하위집단을 형성하고 있다(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005).

기여를 전제하는 근로소득 연계적 급여가 핵심을 형성하고 있는 독일의 전통적인 비스마르크형 복지제도(Taylor-Gooby, 1999: 2)는 남성 가장이 병, 노령, 실업 등으로 가족을 부양하지 못할 때 소득을 보전하는 데에 정책의 초점을 두는 1인부양자규범을 지향한다. 그래서 정책급여가 은퇴, 장애, 실업 등의 문제에 직면한 사람을 위한 소득 이전에는 매우 관대한 반면, 보육시설의 공보육의 강화를 통해 여성이 주로 담당하는 가사노동을 사회화하는 데에는 별로 기여하지 못했다. 그리고 북유럽에서처럼 주로 여성인력이 점유하게 되는 사회복지부문에 대량의 사회적 일자리가 창출되지 못하는 점도 여성취업을 위축시키는 요인이 되고 있다(Scharf, 1997). 또한 앞에서 살펴 본 바와 같이 가족정책이 현금정책, 시간정책과 보육서비스에 대해 보수적 전략(Rosenbluth, Light and Schrag, 2002: 27-37; Neyer, 2003; Drew: 2005; Hilgeman and Butts, 2005)을 구사하고, 근본적으로 북유럽처럼 적극적 조치보다는 소극적 조치의 성격이 강하여 노동공급을 줄이는 기능은 강하지만 실업자를 다시 노동시장에 참여시키는 기능은 약한 정책적 특성으로 인해(정이환, 2005: 46; Gauthier, 1999, 2005) 독일에서는 여성들이 출산과 육아로 인해 한번 노동시장에서 이탈하게 되면 노동시장으로의 복귀는 어려워질 수밖에 없다.

독일에서 2000년 현재 3세미만의 아동이 있는 취업모의 비율(부모시간 사용자 포함)은 48.3%인데, 이 가운데 현재 부모시간 사용자를 제외하고 실질적으로 취업중인 상태에 있는 여성은 30.5%에 불과했다. 그러나 3세 이상 6세 미만 아동의 어머니들의 명목취업률과 실질취업률 간에는 큰 차이가 없었다.

독일여성들의 경제활동참여율(실직자 포함)은 2000년 경우에 약65%인데, 이 가운데 무자녀 여성의 참여율은 59.9%(25~44세 여성 89.6%), 유자녀 여성의 참여율은 69.7%(막내자녀가 3세 미만일 때 52.3%, 3~5세일 때 66.1%, 6~14세일 때 77.5%)였다. 한편, 전체여성들 가운데 18세 미만의 자녀를 키우는 여성 한부모의 경제활동 참여율은 67.2%로, 18세 미만의 자녀가 있는 전체 기혼여성의 참여율인 62.5%보다 높다(박명선, 2006: 4).

취업자비율(휴가, 휴직자 포함)은 무자녀 여성은 54.0%(25~44세 83.8%)인데, 유자녀 여성의 비율은 62.8%(막내자녀가 3세 미만일 때 48.1%, 3~5세일 때 56.7%, 6~14세일 때 69.5%)이다. 실질 취업자비율(휴가, 휴직자 제외)은 무자녀 여성은 53.6%(25~44세는 83.0%)인데 유자녀 여성은 59.4%(3세 미만 30.5%, 3~5세 55.4%, 6~14세 69.1%)였다.⁵⁾ 2000년에는 1996년에 비하여 전반적으로 여성취업

5) 유럽의 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 발견된다.(Kroehnert, van Olst and Kingholz, 2003: 4-5).

률은 상승하였으며, 특히 5세 이하 자녀의 어머니들의 취업이 가장 많이 증가하였다(Statistisches Bundesamt, 2000).

가정과 직장의 양립에 따른 이중부담은 여성의 높은 파트타임 취업률을 통해 가시화된다. 2000년의 통계에 의하면 미성년 자녀를 가진 취업모의 3/5은 파트타임으로 취업을 하고 있었는데, 자녀가 한 명인 경우에는 취업모의 1/2이 파트타임취업자였지만, 자녀가 4명 이상인 경우에는 2/3 이상이 파트타임 취업자이어서 자녀수에 따른 양육부담이 여성의 불안정한 취업과 관련성이 높음을 알 수 있다.

여성의 취업과 관련하여 흥미로운 것은 막내자녀의 연령이 증가할수록 비취업은 감소되지만, 36시간미만 취업은 늘어나고, 이 비율이 막내자녀가 15세 이상이 되면 다시 감소된다는 점이다(Statistisches Bundesamt, 2000).⁶⁾ 이 현상은 특히 구서독 지역에서 강하게 드러나는데, 이는 보육인프라가 미흡함으로 인해 여성취업자들이 자녀의 보살핌이 요구되는 시기에는 전일제 취업이 불가능한 현실을 반영하는 지표라 할 수 있다.

여성의 불완전한 취업은 취업경력의 분절을 야기하여 결국 여성의 빈곤화현상으로 연결되고, 불완전한 취업으로 인한 빈곤위험성은 모자가정에서 극대화되고 있다. 이를 파악하기 위해 가구별 소득비교를 해 보면, 전체 가구의 평균 순소득은 1904유로임에 비하여 모자가정의 평균 순소득은 1534 유로(부자가정의 평균 순소득은 1960유로)에 불과하고, 모자가정의 가족구성원 1인당 소득은 모든 가족유형의 가족구성원 1인당 소득의 76%에 불과한 것에서 모자가정의 빈곤위험이 가시화된다(박명선, 2006: 4).

〈표 3〉 성과 가구형태별로 살펴본 독일의 빈곤율 (단위: %)

인구집단		1998	2003
성별 분류	남 성	10.7	12.6
	여 성	13.1	14.4
일인 가구	남 성	20.3	22.5
	여 성	23.5	23.0
유자녀가구	한부모가구	35.4	35.4
	일반가구(2인의 성인+아동)	10.8	11.6
	전체 빈곤율(중위소득 60%)	12.1	13.5

* 빈곤율 기준 : OECD 기준 가구균등화지수를 적용한 중위소득의 60% 이하
출처: 김안나(2006: 134)에서 재구성.

6) 한편, 부의 취업은 자녀수가 많을수록 취업률이 낮아지는 모의 취업형태와 완전히 상반적인 경향을 보인다. 즉 부는 구동독지역이나 구서독지역에서 동일하게 자녀수가 많을수록 오히려 취업률이 증가하는 양상을 드러낸다(Statistisches Bundesamt, 2000). 이는 남성부양자 이념이 취업부에게 경제적 부양에 대한 압박감을 더욱 강하게 부여함을 반영한 결과라 할 수 있다. 그러나 부 역시 자녀수가 많을수록 36시간 미만의 취업은 비례적으로 증가하고 있다(Gauthier, 1999, 2005; Rosenbluthand-LightandSchrag, 2002; Neyer, 2003; Drew: 2005; HilgemanandButts, 2005).

이로 인해 결국, 아래의 <표 3>을 통해 드러나듯이 2003년을 기준으로 보았을 때 지난 5년간 가족 정책은 강화되었어도 가구의 빈곤율은 감소되지 않고 있으며, 특히 빈곤집단 가운데에서 여성(14.4%)과 한부모가구(35.4%)의 빈곤율은 남성집단(12.6%)과 일반가구(11.6%)에 비해서 높게, 경우에 따라서는 3배 가까이 높게 나타나고 있다(김안나, 2006: 134).

이상으로 미루어 볼 때 독일의 가족-직장 양립정책은 주로 소득이전의 기능을 담당했을 뿐이지 어머니들의 고용창출에는 기여하지 못하였다고 평가할 수 있다.

5. 정책적 함의 및 결론

이상의 내용을 정리해 보면 부모의 가족-직장 양립을 지원하기 위해서는 여타의 정책 중에서 특히 시간정책의 적절성 확보와 보육인프라정책의 활성화가 동반되어야 함을 알 수 있다.

가족정책의 역사적 발전과정에서 나타난 이념적 변화를 살펴보면 보수우파연합의 집권시기에는 가족정책이 주로 출산과 아동양육을 목적으로 하여 '제도(Institution)로서의 가족'이 사회적 기능을 최적으로 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 발전가능성을 강화하는 것이 거시적 목표로 지향되었고, 하위목표로는 모든 계층의 아동을 위한 균등한 기회제공과 성평등의 실현이 추구되었다. 이에 따라 휴가, 휴직제도의 강화와 보육시설 확충을 통해 남편과 아내 간에 동반자적 역할분담을 통해 양 영역을 병행할 수 있도록 지원하는 데에 정책의 초점이 맞추어졌다. 하지만 사민당이 집권했던 1970년대 그리고 1990년대부터 2000년 전반기까지는 경제적 위기가 심화되어 가족정책을 포함하는 복지정책이 타 사회정책에 비해 위축되었던 정책환경적 한계로 인해 이들의 정책이념은 제한적으로만 실현되는 한계를 보였다.⁷⁾

그런 결과, 독일은 전반적으로는 가족지원의 제도적 골격을 갖추고 있고 아동수당과 부모시간의 제도화를 통해 여성의 양육역할에 대해 사회적 권리의 차원에서 모성을 통합하고 있다. 그러나 가족과 아동에 대한 사회복지지출비용 중 현금급여의 비중이 유럽 내의 국가들 중 영국, 노르웨이 다음의 상위집단(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005: 8-9)에 속하면서도 아

7) 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).

동수당의 보수적 지향성과 부모시간 기간 동안의 양육수당의 적절성 측면에서 임금대체의 수준이 낮아 성분업의 고착위험이 여전히 완화되지 않고 있다. 그리고 0-2세 아동에 대한 공보육 지원의 수준이 낮아 아동양육은 가족 스스로가 해결해야 되는, 그래서 노동자의 가족과 직장의 양립에 있어 양 영역의 순차적 양립은 가능하나 동시적인 병행이 불가능한 성분업적 특질이 형성된다.

이에 비해 가족-직장의 양립정책이 가장 성공한 사례로 평가되는 덴마크, 네델란드, 스웨덴 등의 국가는 70년대 이래 좌파정당의 주도하에 여성의 노동시장참여를 적극적으로 장려하고 이들 노동자의 가족책임을 덜어주는 수단으로서 공보육의 지원에 대한 정책적 노력을 배가해 왔다. 그런 맥락에서 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 시간정책과 보육인프라의 효과를 긍정적으로 경험한 국가이다. 한편 스웨덴은 노동시장조건에 있어서 주당 32-33시간을 전일제 노동형태로 규정하고 전체 근로자의 주당 평균 노동시장체류시간을 축소함으로써 근로자, 특히 양육책임이 부과되는 가족-직장 양립에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가된다.

가족-직장의 동시적 양립조치가 미진함은 독일인들의 생애주기가 다른 유럽연합국가의 국민들보다 단조롭게 3분화되는 원인이 되고 있다. 즉 독일인들은 첫째, 상대적으로 장기간을 요하는 교육단계, 둘째, 진입과 이탈 그리고 재진입의 연속성이 유지되기 어려운 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, 셋째, 연금수급에 의존하는 노령기로 인해 가족형성기와 확대기에 있는 젊은 부부들의 경우에는 저출산과 취업포기를 선택할 수밖에 없는 것이다(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005: 7).

따라서 저출산과 저조한 여성취업경향으로부터 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. 이를 위해서는 우선, 소득수준과 연동하여 현금급여체계를 재구성하여 보편주의적인 수당방식보다는 취업부모의 임금대체에 주력하는 양육수당의 강화가 요구된다. 즉, 단순히 출산장려의 의도에 편향되어 출산초기의 소득지원에 주력하는 아동수당보다는 부모시간 동안의 소득상실을 보완하고 그를 통해 노동자로서의 지위를 유지시켜 줄 수 있는 양육수당의 개선이 요구되는 것이다. 둘째, 노동시장모델 또한 남성1인부양자모델에서 남녀모두의 개인노동자 지위를 전제하는 개인노동자모델로 전환하여 근로자로서의 어머니의 이해와 아버지의 이해를 성인지적 관점에서 담아낼 수 있는 시간정책의 강화가 요구된다고 하겠다(Bertram, Roesler and Ehlert, 2005: 10). 즉, 현재에는 부모시간의 활용자가 대부분 여성이고, 그로 인해 가족 내에서의 성분업 구조는 여전히 고착화되어 있는데 이는 다시금 저출산의 원인이 되고 있으므로, 앞으로는 아버지의 양육참여를 활성화하기 위한 스웨덴 식의 아버지만을 대상으로 하는 양육휴가가 요구된다. 셋째, 현재의 보육시설은 3세 이상의 아동을 대상으로 하는 시설이

주를 이루어 영유아가 있는 취업모의 직업경력이 분절될 위험성이 상당히 존재하므로, 앞으로는 영유아를 전담하는 보육시설의 확장이 매우 절실히 요구된다. 그리고 동일한 맥락에서 방과후 보육 또한 강화되는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 김수정. 2002. "복지국가 가족지원체계의 구조변화에 관한 일 연구 - 가족수당과 보육지원 프로그램을 중심으로". 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. 2004. "복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형". 『한국사회학』 38(5): 209-233.
- 김안나. 2006. "독일의 빈곤실태와 사회부조정책". 『사회보장연구』 22(3): 129-155.
- 김영란. 2001. "사회권의 재정립에 관한 연구: 배제에서 포용으로". 『사회복지정책』 13: 40-71.
- 박명선. 2006. "독일 한부모 가족 취업모를 위한 사회정책적 지원". 『FES-Information-Series』, 2006-05. Friedrich Ebert Stiftung.
- 윤홍식. 2005. "가족정책의 성통합적 재구조화: 노동주체의 관점에 근거한 일과 가족의 양립을 중심으로". 『한국사회복지학』 57(4): 291-319.
- 이진숙. 2000. "사회과학적 토의에 비추어진 독일의 가족제도와 가족정책". 『가족과 문화』 12: 93-122.
- 전복희. 2004. "독일 1기 여성운동에서 여성쟁점의 특징". 『한국정치학회보』 38(5): 345-365.
- 정이환. 2005. "독일의 고실업과 노동시장 제도". 『산업노동연구』 11(1): 33-66.
- 홍승아. 2005. "복지국가 모성정책의 유형과 결정요인에 관한 연구". 연세대학교 사회복지학 박사학위논문.
- Acs, G. 1996. "The impact of welfare on young mothers' subsequent childbearing decisions." *The Journal of Human Resources* 32(4).
- Beck-Gernsheim, E. 1998. *Was kommt nach der Familie?*. Muenchen: C.H.Beck.
- Belanger A., R. Lachapelle, G. Harrison, C. D'Aoust, and J. Dumas. 1998. "Report on the demographic situation in Canada 1997." *catalogue No. 91-209-XPE*. Ottawa: Statistics Canada,
- Bertram, Hans, Wiebke Roesler, and Nancy Ehlert. 2005. "Zeit, Infrastruktur und Geld, Familienpolitik als Zukunftspolitik." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23-24: 6-15.
- Beveridge, William. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.
- Blanchet, Dider, and O. Ekert-Jaffe. 1994. "The demographic impact of fertility benefits: Evidence from a Micro-Model and from Macre-Data." in *The family, the market and the state in ageing societies*, edited by J. Ermisch and N. Ogawa. Oxford: Clarendon Press.
- Blau, E.M., and P.K. Robins. 1989. "Fertility, employment, and child-care costs." *Demography* 26(2).
- BMFSFJ. 2003. *Agenda 2010: Vorteil Familie. Bundesministerin Renate Schmidt zum familienpolitischen Profil der Reformen der Bundesregierung*. Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- BMFSFJ. 2005. *Familie und Erwerbsarbeit*. Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

- Brouillette L., C. Felteau, and P. Lefebvre. 1993. "The effects of financial factors on fertility behaviour in Quebec." *Canadian Public Policy* 19(3). Guelph Canada.
- Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2002. *Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege*. Berlin.
- _____. 2003. *Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen fuer Kinder in Deutschland*. Berlin.
- _____. 2005. *Zukunft: Familie. Ergebnisse aus dem 7. Familienbericht*. Berlin.
- Buttner, T. and W. Lutz. 1990. "Estimating Fertility Responses to Policy Measures in the German democratic republic." *Population and Development Review* 16(3).
- Castles, F. G. 2003. "The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OCED countries." *Journal of European Social Policy* 13(3). London.
- Cigno, A. and J. Ermisch. 1989. "A Microeconomic analysis of the timing of births." *European Economic Review* 33.
- Crompton, R. 1999. "Discussion and Conclusions." *Restructuring Gender relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*. edited by R. Crompton. Oxford: Oxford. U. P.
- Del Boca, D. 2002. "The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy." *Journal of Population Economics*. Spring.
- Dingwall, R. and L. Jane 1999. "Children and Family Policy in Europe." *Children and Youth Services Review* 21: 905-914.
- Drew, Eileen. 2005. *Parental Leave in Council of Europe member States*. Council of Europe.
- Ekert, O. 1986. "Effets et limites des aides financiers aux familles; une experience et un modele." *Population* 2.
- Engler, W. 2002. *Die Ostdeutschen. Kunde von einem verlorenen Land*. Berlin.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds If Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- _____. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economics*. Oxford University Press.
- _____. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Fraser, N. 2000. "Rethinking recognition." *New Left Review* 3: 107-120.
- Gauthier, A. H. 1996. *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Clarendon Press.
- Gauthier, A. H. and J. Hatzius. 1997. "Family benefits and fertility: an econometric analysis", *Population Studies* 51.
- _____. 1999. "Historical trends in state support for families in europe since 1945." *Children and Youth Services Review* 21: 937-965.

- _____. 2002. "Family Policies in Industrialized Countries: Is there convergence?." *Population*. April: 1-48.
- _____. 2005. "Trends in policies for family-friendly societies". Gauthier A.H., and J. Hatzius. 1997. "Family benefits and fertility: an econometric analysis." *Population studies* 51.
- Gerlach, I. 1996. *Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland*. Opladen.
- Gornick, J. and M. K. Meyers. 2002. "Supporting Dual-Earner/Dual-Carer Society: What can government do?" *Earning and Caring: What Government Can Do to Reconcile Motherhood, Fatherhood, and Employment*.
- Gustafsson, S., E., Kenjoh, and C. Wetzels. 2002. "Postponement of maternity and the duration of time spent at home after first birth: Panel data analyses comparing Germany, Great Britain, the Netherlands and Sweden." *OECD Occasional Paper No. 59*.
- Gustafsson, S. and C. Stafford. 1992. "Childcare Subsidies and Labor Supply in Sweden." *Journal of Human Resource* 27(1): 204-230.
- Haas, L. and P. Hwang. 1999. "Parental Leave in Sweden." *Parental Leave: Progress or Pitfall?* edited by Moss, P. and F. Devin. NIDI/CBGS Publications. pp.45-68.
- Hilgeman, C. and T. B. Carter. 2005. *Family Policy, Women's Employment, and Below-Replacement Fertility in Developed Countries: A hierarchical Bayesian Approach*. Irvine: University of California.
- Hoem, J. M. 1993. "Public Policy as the fuel of fertility. Effects of a policy reform on the pace of childbearing in Sweden in the 1980s." *Acta-Sociologica* 36(1).
- Hyatt, D. E. and W. J. Milne. 1991. "Can public policy affect fertility?" *Canadian Public Policy* 17(1).
- Kammerman, S. B. 2001. "An Overview of ECEC Developments in the OECD Countries." *Early Childhood Education and Care: International Perspectives*. edited by S. B. Kamerman. New York: Columbia University Institute for Child and Family Policy.
- _____. 2003. *Welfare States, Family Policies, and Early Childhood Education, Care, and Family Support, Consultation Meeting on Family Support Policy in Central and Eastern Europe*. UNESCO and the Council of Europe.
- Kammerman, S. B. and A. Kahn. 2000. *Family policies since World War II: Evolving National*.
- Kaufmann, F. 1995. *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen*. München.
- Knijn, T. and K. Monique. 1997. "Gender and the caring dimension of welfare states: towards inclusive citizenship." *Social Politics* 4/3: 328-361.
- Kroehnert, S., O. N. van and K. Reiner. 2003. *Emanzipation oder Kindergeld*. Berlin Institut fuer Bevoelkerung und Entwicklung.
- Kravdal, O. 1996. "How the local supply of day-care centres influences fertility in

- Norway: A parity-specific approach." *Population Research and Policy Review* 15(3).
- Lampert, H. 1996. *Priorität für die Familie. Plädoyer für die rationale Familienpolitik*. Berlin.
- Lehrer E. L. and S. Kawasaki. 1985. "Child care arrangements and fertility; an analysis of two-earner households." *Demography* 2(4).
- Lewis, Jane, and Gertrude Astrom. 1992. Equality, difference, and state welfare: Labour market and family policies in Sweden. *Feminist Studies* 18/1: 59-87.
- Marshall, T. H. 1964. "Citizenship and Social Class." *Citizenship: Critical Concepts*. edited by Bryan S. Turner and Peter Hamilton. London and New York.
- Neyer, G. 2003. *Family Policies and Low Fertility in Western Europe*. MPIDR working paper 2003-021. Max-Planck-Institut fuer demographische Forschung.
- OECD. 2004. Employment Outlook.
- Orloff, A. S. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review* 58: 303-328.
- _____. 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*. Harvard University.
- Ostner, I. 1994. "Back to the fifties: Gender and Welfare in unified Germany." *Social Politics* 1/1: 32-59.
- Pateman, C. 1988. "The Patriarchal Welfare State." *Democracy and Welfare State*. edited by A. Guttman. Princeton University Press.
- Pettinger, R. 1999. "Parental leave in Germany." *Parental Leave: Progress or Pitfall?* edited by P. Moss and F. Deven. The Hague/Brussels: NIDI/CBGS Publications. pp.123-140.
- Pfau-Effinger, Birgit. 2000. "Changing States and Labor Markets in the Context of European Gender Arrangements." http://socsci.auk.dk/cost/gender/working_papers/moses.pdf.
- Ronsen, M. and M. Sundstrom. 2002. "Family policy and after-birth employment among new mothers - a comparison of Finland, Norway and Sweden." *European Journal of Population* 18: 121-152.
- Rosenbluth, F., L. Matthew and S. Claudia. 2002. *The Politics of Low Fertility: Global Markets, Women's Employment, and Birth Rates in Four Industrialized democracies*. Yale University.
- Rost, H. 1999. "Fathers and parental leave in Germany." *Parental Leave: Progress or Pitfall?* pp.249-266. edited by P. Moss and F. Deven. The Hague/Brussels: NIDI/CBGS Publications.
- Ruerup, B. and G. Sandra. 2003. *Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevoelkerungsentwicklung*. Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Sainsbury, D. 1994. *Gendering Welfare States*. Sage Publications.
- _____. 1999. "Gender, Policy Regimes, and Politics." *Gender and Welfare State*

- Regime*. edited by D. Sainsbury. Oxford Univ. Press.
- Scharf, F. 1997. "Employment and Welfare State: A Continental Dilemma." MPIFG Working Paper 97/7. Max Planck Institute for the Studies of Societies.
- Sleebos, J. E. 2003. *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. Statistisches Bundesamt. 2000. Mikrozensus.
- Statistisches Bundesamt. 2000. *Statistisches Jahrbuch 2000*.
- Taylor-Gooby, P. 1999. "Policy Change at a Time of Retrenchment: Recent Pension Reform in France, Germany, Italy and the UK." *Social Policy and Administration* 33(1): 1-19.
- Voet, R. 1998. *Feminism and Citizenship*. Lonon: Sage Publication.
- Walker, J. R. 1995. "The effect of public policies on recent Swedish fertility behaviour." *Journal of Population Economics* 8(3).
- Wennemo, I. 1992. "The development of family policy: A comparison of family benefits and tax reductions in 18 OECD countries." *Acta Sociologica* 35: 201-217.
- Wingen, Max. 1997. *Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme*. Bonn.
<http://www.bmfsfj.de/politikbereiche/Familie/familie-und-arbeitswelt, did=11408.html>.
<http://www.cdu.de>.
<http://www.unece.org/ead/pau/epf/c6-go.pdf>.

German Family Policy in Gender Perspective

Lee, Jin-Sook
(Daegu University)

Family policy focusing on family-work linkage is characterized by family policy measures which are made up benefits in cash, leave policies and social infrastructure for child care.

This study aims to identify gender ideology of german family policy. Based on diverse indicators, this study is tried to analyze characteristics of benefits in cash, leave policies and social infrastructure for child care in Germany. And then, as the results of policy - implementation the fertility rate and women employment rate are presented.

In Germany, family policies have been reformed in order to better support working parents. In spite of diverse endeavors, the results of this study show that german family policy has limits to family-work linkage.

Family benefits in cash has had no effect on increase in fertility and women employment because of its traditional gender ideology. Leave policy and social infrastructure have to be improved for better provision of public child care.

Key words: Germany, Gender, family-work linkage, benefits in cash, leave policy, social infrastructure for child care.

[논문접수일 2006. 6. 16. 게재확정일 2006. 10. 12.]