

독일 일-가정 양립정책과 젠더레짐 변화에 대한 연구

-최근 부모수당제도의 도입을 중심으로-

심 상 용

(상지대학교)

[요 약]

이 연구의 목적은 메타경로분석의 방법론을 적용해 최근 부모수당제도의 도입을 중심으로 독일의 일-가정 양립정책과 젠더레짐의 변화의 실제와 동학을 규명하는 것이다. 일-가정 양립정책에서 '계층화'가 이루어지고 있는데, 정치적 장벽이 해소돼 부모수당제도를 도입할 수 있었던 반면 기존 가족주의 지지세력의 제도 내부적 장벽으로 인해 아동양육수당제도를 고수하지 않을 수 없었다. 그러나 부모수당제도는 '차별적인 성장'으로 활성화돼 독일 젠더레짐의 지배적인 구조를 '순차적 양립'에서 '동시적 양립'으로 변화시키는 핵심적인 보완성의 변화를 낳고 있다. 한편 주요 정치적 행위자들은 젠더영역에 대한 '의도적 분리'를 통해 전체 독일모델의 핵심적인 제도영역 간의 조정관계의 이완 가능성을 차단하려 하고 있다.

주제어: 부모수당제도(Elterngeld), 일-가정 양립정책, 젠더레짐, 메타경로분석

1. 들어가는 말

독일은 대륙유럽의 보수적 복지레짐¹⁾의 전형으로 여겨져 왔고 2000년대 이전까지는 현격한 변화를

- 1) 젠더적 관점의 유급 및 부불노동의 분배에 관심을 둔다. Korpi는 시장과 가족에서의 양성 간 불평등에 대한 정부정책, 노동시장참여와 케어 등 사회와 가족 내에서의 전통적인 성 분할에 대한 정부정책을 중심으로 복지국가를 일반가족지원(general family support)형, 이중소득자지원(dual-earner support)형, 시장지향정책(market-oriented policies)형으로 재분류했다. 이 분류에 의하면, 일반가족지원형은 아동수당(cash child allowances), 가족조세급여(family tax benefits), 3세 이상 아동에 대한 조기교육 등의 특징을 공유하는데, 독일은 벨기에에 이어 두 번째 순위의 일반가족지원형 복지국가에 속한다(Korpi, 2000: 143-147).

찾아볼 수 없다는 의견이 지배적이었다. ‘사회보험국가(social insurance state: *Sozialversicherungsstaat*)’라 일컬어지는 독일 복지국가는 (남성) 노동자에게 가족임금과 이전 중심(transfer-heavy)의 급부를 제공하는데 주안을 두어왔다. 또한 사회정책과 조세제도를 활용해 전통적인 가족-남성생계부양자와 여성전업주부-규범을 유지하기 위해 애써왔다(Olk and Riedmüller, 1994: 11; Armingeon, 2006: 506; Huber and Stephens, 2006; Schmidt, 2006; Fleckenstein, 2011).

그런데 최근 독일에서는 일하는 부모를 지원하기 위한 일-가정 양립정책이 초미의 사회정책의제로 부상하고 있고 중요한 변화가 시작되고 있다. 통일과 연방법원의 판결의 영향으로 Kohl 정부는 1996년에 아동의 보육권을 확립해 3-6세 아동에 대한 보육공급확대의 초석을 닦았다. 2005년에 Schöder 정부는 2013년까지의 지방정부의 보육공급책임을 법제화했다. 무엇보다 2006년에는 새로운 부모휴가 제도가 도입됐다. 제도 이용의 충분한 유인효과가 있는 소득대체율 수준, 짧은 이용기간, 아버지할당, 유연근로시간제 채택 등의 특징은 스웨덴 모델에 바탕을 두고 있는 것으로 평가되기도 한다(Meyer, 2005; Erler, 2009; Fagnani, 2012).

이와 같은 정책변화는 앞으로 독일 젠더레짐을 일반가족지원형에서 탈피해 이중소득자지원형으로 변모시킬 것이고, 그 결과 독일은 기존의 전통에서 이탈해 유럽모델로 수렴할 것이라는 주장마저 제기되고 있다. 최소한 최근의 일-가정 양립정책 변화는 독일 젠더레짐의 부분적 변화로 간주하기에 충분한 것으로 보인다. 반면 아동양육수당제도와 부부합산과세제도의 존재, 3세 미만 아동 및 전일제 보육공급의 부족 등은 독일 젠더레짐의 보수적 전통이 유지되고 있는 징표이기도 하다(Schmidt, 2006). 이렇듯 독일 젠더레짐의 완고함에 대한 그간의 이론적 주장들²⁾은 독일 일-가정 양립정책의 실제적 변화를 규명하기에는 명백히 한계가 있는 것으로 보인다. 지금은 근본적인 레짐변화(regime shift)가 아닌 젠더레짐의 부분적 변화의 실체와 성격을 규명해 이론과 현실 사이의 간극을 메워야 하는 학문적 과제가 대두되고 있는 상황이다.

비교복지국가와 비교정치경제연구에서는 2000년대 초반까지는 복지레짐의 제도적 고착성(stickness)에 대해 일반적인 수준에서 합의가 이루어져 있었다. 그러나 2000년대 중반 이후 레짐 내의 제도들 간의 이질성과 불일치성이 증가하면서 지배적인 체제의 급격한 전환이 없는 가운데 발생하는 점진적이고 미세한 변화를 어떻게 규명할 것인가에 관심이 모아지고 있다. 이에 따라 지배적인 질서가 존재하지만 이와 분리된(decoupled) 대안적 질서가 등장해 이질성이 증가함으로써 발생하는 메타경로(meta-path)의 실체에 대한 규명을 시도하고 있다(Streeck and Thelen, 2005: 4-9).

이 연구의 목적은 최근 부모수당제도의 도입을 중심으로 독일의 일-가정양립정책의 현황을 살펴보고 독일 젠더레짐 변화의 실체와 동학을 규명하는 것이다. 구체적으로는, 첫째, 기존의 연구성과를 바탕으로 일-가정양립정책의 부분적 변화의 성격을 규명하고 그 인과적 관계를 맥락적으로 이해하는 단

2) 젠더영역에서의 이념적 정책적 변화를 설명하는 이론들에 비추어 선행연구들은 공통적으로 독일 젠더레짐의 완고함을 지적해 왔다(Fleckenstein, 2011). 정당중심(parties matter)의 접근을 적용하면 독일에서는 오랫동안 기독교민주당이 지배해 왔기 때문에 전통적인 가족모델을 고수하는 경향이 있었다. 페미니스트분석은 남성생계부양자모델의 고착화를 설명하는데, 이는 규범적인 선호의 지속뿐 아니라 유급과 무급노동에서의 성 분할을 강화하는 사회정책의 영향 때문이다. 제도주의적 그리고 이념적 접근에서는 정책의 재생산에 의한 현상유지 경향을 지지하기 마련이다.

초를 제공하고자 한다. 둘째, 일-가정 양립정책의 부분적 변화가 독일 젠더레짐에 미치는 영향을 규명해 전반적인 변화의 가능성과 그 한계를 탐색하고자 한다.

이 연구는 급격한 변화가 아닌 부분적 변화로서의 일-가정 양립정책의 최근 변화의 성격과 동학을 규명하고 젠더레짐 나아가 제도영역 간 관계로서의 전체 독일모델에 미치는 영향을 분석하기 위해 최신의 메타경로분석의 방법론을 적용한 국제학계에서의 최초의 본격적인 연구이다. 메타경로분석의 방법론은 대표적인 NSR(new social risk)인 일-가정양립정책의 적응적 개혁과 젠더레짐의 변화에 대해서도 적용성이 높은 것으로 평가되고 있다. 복지국가의 재편 이후 집합적 위험분산이 필요한 대표적으로 새로운 영역으로 여성의 일-가정양립정책이 부상해 기존 정책을 유지하면서 단편적으로 확대할 것인가 아니면 위험부담의 구성(constellation)을 바꾸어 사적 영역에서 공적 영역으로 제도설계를 부분적으로 바꿀 것인가를 결정해야 하기 때문이다(Hacker, 2005: 49-50).

게다가 독일은 일-가정양립정책의 부분적 변화와 젠더레짐 변화의 메타경로(meta-path)를 추적할 수 있는 가장 대표성 있는 단일사례연구의 대상이기도 하다. 전통적인 가족지원제도를 바탕으로 한 보수적 복지레짐의 전형인 독일의 경우 (전통적)가족제도 내부적 장벽과 보수정당과 조합주의의 정치적 장벽으로 인해 급격한 변화가 어려운 대표적인 나라로 손꼽히기 때문이다(Bode, 2003; Huber and Stephens, 2006; Fleckenstein, 2011).

2. 점진적 변화에 대한 분석들³⁾

Hall과 Soskice(2001)의 신제도주의학과의 일련의 비교논문들은 현재의 변화의 폭과 중요성에 대한 보수적인 견해를 확고히 하는데 기여했다(Thelen, 2004: 3; Streeck and Thelen, 2005: 4-9). 경로의 존성론, 단절된 균형이론[혹은 결정적 전기이론], 합리적 선택이론 등에 기반을 둔 이들은, 자본주의의 다양한 유형들 내부에서는 기존 제도의 근본적인 변화가 없었다는 이유로 수렴론을 거부하고 제도적 회복성을 강조했다(<표 1>의 A, B).

<표 1> 제도 변화의 형태: 과정과 결과

		변화의 결과	
		지속(continuity)	비지속(discontinuity)
변화의 과정	점진적(incremental)	적응에 의한 재생산(A)	점진적 변형(C)
	급진적(abrupt)	생존과 복귀(B)	붕괴와 대체(D)

자료 : Streeck and Thelen(2005: 9) <Figure 1.1>에서 부분적으로 수정.

그러나 이들은 엄연히 현존하는 변화 즉 '붕괴(disruption) 없는 변형'으로 인한 점진적 변화를 이해하는 데에는 적절한 방법론을 제공하지는 못했다. 작고 하찮아 보이는 조정이 누적되면 큰 변화를 야기할 수 있다는 점(Pierson, 2004)에서, 붕괴 같은 제도의 구조적이고 급진적인 변화(<표 1>의 D)만을 실제상의 변화로 인정하려는 비교적 관점은 '변형을 낳는 점진적인 변화'(<표 1>의 C)를 포착할 수 없

3) 이 장의 내용은 심상용(2008)에 바탕을 두고 있음을 밝힌다.

어 방법론적인 한계가 있기 때문이다.

최근 독일의 경우 기존 CMEs(coordinated market economies)의 지배적인 특징을 견지하는 가운데 전통적인 제도로부터의 부분적인 변형이 이루어지고 있는 데 대한 분석이 관심의 대상으로 부각되고 있다. 기존 독일모델의 특성을 허무는 급격한 제도변화는 없었지만 이질적인 요소들 이를테면 LMEs(liberal market economies)의 요소들이 공존하는 새로운 형태의 보완성 즉 굴곡된(crooked) 경로로서의 레짐 내의 혼성화(hybridization)를 분석하는 틀이 마련될 필요가 있다(Djelic and Quack, 2005: 137; Lane, 2005: 103). 이 점은 젠더레짐에 대한 분석에서도 마찬가지로 적용될 수 있다(Hacker, 2005: 49-50). 앞서 밝힌 바와 같이 독일 보수주의복지국가는 현재 기존 일반가족지원형 젠더레짐 내에 이질적인 요소로서 일-가정 양립정책 확대가 이루어지고 있어 레짐 내 혼성화가 진행되고 있기 때문이다.

<표 2> 미시 혹은 중범위 수준의 제도적 변화 : 점진적 변형의 유형들

	퇴거 (Displacement)	계층화 (Layering)	표류 (Drift)	전환 (Conversion)	소모 (Exhaustion)
개념 ¹⁾	지배적인 제도에 비해 종속적 제도가 점차 성장해 현저해짐(지배적인 제도는 비활성화되는 반면 현 제도적 환경 내에서 새로운 행동 논리를 적극적으로 개발한 종속적인 제도가 활성화됨)	현 제도에 부착돼 있던 새 요소가 위치와 구조를 점진적으로 변화시킴(구제도의 경계에서 새 제도가 형성되고 빠르게 성장해, 신·구제도 간에 타협이 이루어지나 신제도가 더 활성화됨)	외부적 변화로 제도 실행의 기반이 감소함에도 불구하고 제도적 유지에 소홀함(외부적 환경 변화에 조응해 기존 제도가 (전략적으로) 변화하지 않음에 따라, 새로운 환경에 대한 적응성이 부족하게 됨)	구제도를 새로운 목적에 맞게 전환시켜 재사용함, 구제도에 부착된 새로운 목적(기존 제도의 예측력 부족, 하부에서의 규칙 파괴 등으로 인해 규칙과 실행 사이에 간극이 발생해 내부적 적응이 이루어짐)	시간의 경과에 따라 제도가 점진적으로 붕괴(쇠퇴)함(제도의 자기소비, 수확채감, 지나친 확대 등으로 인해 제도가 소멸함)
구조 ²⁾	결합	차별적인 성장	의도적인 무시	방향전환, 재해석	고갈
장벽 ^{3)주)}	내부적 장벽(낮음) 정치적 장벽(낮음)	내부적 장벽(높음) 정치적 장벽(낮음)	내부적 장벽(높음) 정치적 장벽(높음)	내부적 장벽(낮음) 정치적 장벽(높음)	내부적 장벽(낮음) 정치적 장벽(낮음)

자료: 1) Streeck and Thelen(2005: 31) <Table 1.1>; Hacker(2005: 48) <Figure 2.1>에서 수정. 2) Streeck and Thelen(2005: 31) <Table 1.1>에서 인용. 3) Hacker(2005: 48) <Figure 2.1>에서 수정.

주: '내부적 장벽'은 현 제도에 대한 강한 지지가 형성돼 있어 역전을 '바람직스럽지 않게' 만드는 장벽, '정치적 장벽'은 정치제도, 권력분점 등 제도적 요인으로 인해 현상유지가 특권화 됨으로써 변화를 '어렵게' 만드는 장벽을 말함.

외부적 및 내부적 요인에 의한 점진적 제도변형으로서의 제도적 변화를 분석하는 대표적인 틀은 Thelen(2003), Streeck과 Thelen(2005) 등이 제시한 바 있는데, Hacker(2005)는 이 틀의 내부적 및 정치적 맥락을 보충하는 유용한 모델을 제시하고 있다. 이들의 분석틀은 개별 제도에 대한 미시적인 분석에 유용할 뿐 아니라 (레짐-특수적인 환경에서 행위자들은 미시제도 간 조정관계를 염두에 둔 전략적 선택을 하기 때문에) 미시제도의 복합으로 이루어진 중범위 수준의 제도에도 적용성이 있다

(Hassel, 2007: 273-274). 제도적 변형의 유형은 퇴거(Displacement), 계층화(Layering), 표류(Drift), 전환(Conversion), 소모(Exhaustion) 다섯 가지로 구분된다.

그러나 Streeck과 Thelen(2005), Hacker(2005)의 분석들은 자본주의모델 차원에서의 제도와 행위자 간의 전략적 관계를 고려할 여지를 제공하지 않고 있고, 제도변화가 해당 제도 영역에서 핵심적인 보완성을 약화시킬 수 있는 정도로 전면적인지 아닌지를 구분하기 않고 있고, 나아가 중범위 제도 간 조정관계 변화의 연쇄여부를 반영하는 분석의 틀이 되기에는 한계가 있다. 이는 자본주의모델 차원에서 제도의 실제적인 변화의 정치적 의미를 맥락적으로 이해하는 규범적인 분석의 틀이 되기에는 내용적으로 한계가 있다는 것을 의미한다(Hassel, 2007: 273-274). 지배적인 레짐이 이질적인 특성을 갖는 제도를 하위모델로 도입하는 과정에서는 확립돼 있는 공유된 믿음에 기초한 '담론 연합(discourse coalition)'(Lehmbruch, 2001)에 의해 주요 행위자 간의 물질적 이해관계의 교환이 이루어지는 경향이 있는데, 이 경우 중범위 제도영역 내부 및 제도영역 사이의 조정관계의 지속 여부를 판단하는 별도의 틀이 필요하다(Deeg, 2005: 47). 따라서 최근 독일의 일-가정 양립정책의 확대가 독일 젠더레짐의 변형과 나아가 독일모델 전체에 미치는 영향을 규명하기 위해서는 제도변형에 대한 논의를 제도 및 행위자의 조정관계에 대한 논의와 접목시킬 필요가 있다(Hancké et al., 2007: 11). 특히 일반가족지원형 젠더레짐에 바탕을 둔 보수적 복지체제는 독일 CMEs의 제도적 보완성의 핵심적인 영역이라는 점에서, 논의의 초점은 중요한 변형의 내용이 중범위 제도영역의 핵심적 보완성의 성격을 변화시키는 수준인가 그렇지 않은가, 나아가 중요한 변형이 있지만 다른 중범위 제도에도 영향을 끼치는지 그렇지 않은가에 대한 규명과 이에 대한 행위자의 전략으로 맞춰질 필요가 있다.

〈표 3〉 내부적 외부적 압력에 의한 중범위 제도영역 간 변화의 유형

	제도 변화의 특징	행위자의 전략
제도적 구조 내 변화	핵심적 보완성의 성격 변화 없음	기존 전략적 조정 관계 내의 제도적 기능적 등가물 추구
한 제도영역의 변화	핵심적 보완성에 중요한 변형이 있으나 다른 제도에는 영향이 없음	기존 전략적 조정 영역과 변형된 영역의 의도적 분리
제도영역 간 변화	중요한 변형이 있고 다른 제도에도 변형을 야기함	전략적 조정을 위협하는 핵심적인 제도영역 간 조정관계의 이완

자료 : Hancké et al.(2007: 11-13)에서 정리.

〈표 3〉은 이와 같은 분석의 틀을 제공하고 있다. '제도적 구조 내 변화'는 Streeck과 Thelen(2005), Hacker(2005)의 다섯 가지 변형이 일어나더라도 주요 행위자들은 이를 기존 전략적 조정 관계 내에서 제도적인 기능적 등가물로 추구한 경우를 말한다. '한 제도 영역 내의 변화'에서는 제도적 변형으로 인해 핵심적 보완성에 중요한 변화가 야기됐지만, 주요 행위자들은 기존의 전략적 조정영역과 변형된 영역을 의도적으로 분리해 지배적인 조정관계에 대한 영향력 확산을 통제한다. '제도영역 간 변화'는 핵심적인 조정을 위협하는 중요한 변형으로 인해 전략적 조정의 전반적인 이완이 야기되는 현상이다.

3. 독일 일-가정 양립정책 변화의 실제

최근 독일에서는 여성의 일-가정 양립문제가 대표적인 NSR로 대두되고 있다. 여성의 노동시장참여 확대 추세와 함께 가족의 덫(family trap)에 갇힌 양육모의 일-가정 양립을 위한 대책마련이 불가피해지고 있다.

1990년대 이래 여성의 노동시장참여는 꾸준히 증가해 2007년 현재 25-49세 여성의 노동시장참여율은 73.3%에 이른다. 그러나 양육모의 경우 일-가정 양립에 어려움을 겪고 있어 아동수가 증가함에 따라 노동시장참여율이 현격히 떨어진다. 아동이 1명이면 74.2%이지만 아동수가 2명, 3명이면 67.7%, 51.2%로 감소한다. 게다가 여성고용증가는 대부분 단시간근로에 의해 이루어져 왔다. 2003년 현재 여성의 85%가 단시간근로자이고 단시간근로자의 42%가 여성이다(Schmidt, 2006; Fagnani, 2012).

게다가 양육모의 노동시장참여에 대한 부정적인 여론이 현격히 감소하고 있고 특히 전일제 고용에 대한 선호가 증가하고 있어 이에 대한 대책 마련에 나서지 않을 수 없는 상황이다. 서독은 오스트리아 이외의 다른 나라들보다 양육모의 노동시장참여에 대해 부정적인 여론이 가장 높은 나라에 속한다. 그런데 오스트리아는 보수적인 여론이 여전히 압도적이지만 독일에서는 최근에는 보수적인 여론이 크게 약화되는 추세에 있다. 한 조사에 의하면, 양육모가 일을 하면 아동이 희생당하는 결과를 낳는다는 생각에 동의하는 의견(5점 리커트척도, 1은 “매우 동의” 5는 “매우 부동의”)의 평균은 1994년에는 2.23이었으나 2002년에는 2.69였다. 반면 오스트리아는 각각 2.17과 2.29였다. 특히 양육모가 전일제로 일을 하면 아동이 희생당하는 결과를 낳는다는 생각에 동의하는 의견의 평균은 2.44에서 2.88로 약화됐다. 이는 각각 2.97과 2.90으로 나타난 네덜란드와 비슷한 수준이고, 2.40과 2.37로 여전히 보수적 견해가 지배적인 오스트리아에 비해서는 훨씬 완화된 수준이다(Fleckenstein, 2011).

그러나 독일 사회에서 일-가정 양립은 최근까지 매우 논쟁적인 이슈이다. 이에 따라 독일에서 일-가정 양립정책은 매우 더디게 발전해 왔다. 1979년에 도입된 고용기반의 모성휴가(mother's leave: Mutterszeit)제도를 제외하면 최초의 아동양육지원정책은 Kohl 정부가 1985년에 BErzGG(Act on Benefits and Leave for Children: *Bundeserziehungsgeldgesetz*)를 제정하면서 도입된 부모휴가제도(parental leave: *Erziehungsurlaub*, 2001년부터는 *Elternzeit*)이다(Schmidt, 2006). 이 법은 일하는 부모에 대해서도 영유아를 (부)모가 직접 양육하게 하려는 의도를 갖고 있었는데 처음에는 아동이 18개월 될 때까지 부모 중 어느 한 쪽만 이용할 수 있도록 제한했고 1991년에 3세까지로 연장했다. 단시간근로를 허용하고 있는데 1989년부터 일주일에 18시간까지 가능하다(Dienel, 2002: 109; Leitner: 2010).

1996년의 유럽연합 지침(Council Directive 96/34/EC)에 힘입어 2000년에 적녹연정 정부는 BErzGG를 전면 개정해 부모가 동시에 이용할 수 있도록 확대했다(Leitner, 2010). 부모휴가제도는 아동마다 적용되기 때문에 아동 수에 따라 6-9년 혹은 그 이상도 사용할 수 있다. 총 3년간의 부모휴가제도는 매우 유연하게 적용될 수 있어서 부모 모두 혹은 각자가 전체 기간뿐 아니라 몇 달이나 몇 년

씩 자유롭게 사용할 수 있고, 사용자의 동의 아래 12개월까지는 아동이 8세 될 때까지 연장할 수도 있다. 부모휴가제도는 무급이며 자산조사를 거쳐 총 2년 간 매달 300€씩 제공되는 아동양육수당(child care benefit: *Erziehungsgeld*)의 혜택을 받는다. 따라서 저소득가정의 경우 총 3년의 기간 중 2년만 아동양육수당을 지급받을 수 있고 나머지 1년은 아무런 급여도 없다. 급여기간을 1년으로 단축하는 대신 매달 450€를 받을 수 있도록 한 아동양육수당은 짧은 기간 동안 높은 정액급여를 받은 뒤 노동 시장에 복귀하도록 촉진하는 효과가 있다(Leitner, 2010). 또한 아동양육수당제도는 단시간 근로를 확대해 부모 각자가 일주일에 30시간까지 일할 수 있고 이 경우 급여가 감소하지 않도록 했기 때문에 가족의 뒷에 간치지 않으려는 부모휴가 사용자는 선택권을 행사할 수 있다.

그러나 현실적으로 제도이용은 여성에 편중돼 있다. 2001년 현재 아동양육가정 중 부모휴가를 사용할 권리가 있는 가구는 85.8%인데 이 중 85%가 실제 부모휴가제도를 이용하고 있다. 부모휴가제도의 이용율이 높은 데에는 구 서독지역에는 3세 미만 아동이 이용 가능한 보육시설이 부족하다는 점도 배경이라 할 수 있다. 반면 아버지의 이용율은 5%에 머무르고 있다. 이는 법 적용과는 달리 사회적으로 그리고 사용자에게는 남성의 부모휴가이용이 용인되기 어렵고 근로자도 경력개발에 불이익을 받을 것을 우려하기 때문이다. 또 다른 이유는 평균적인 남성이 여성에 비해 소득이 높기 때문이다(BMFSFJ, 2003; Schmidt, 2006). 이 때문에 기존의 부모휴가제도는 여성에 대해 고용-아동양육-재고용의 3단계 모델에 따라 일-가정의 순차적 양립을 유도해 왔다는 평가를 받고 있다(Leitner, 2010).

〈표 4〉 국가별 부모휴가제도의 특성

국가	휴가기간	급여수준	단시간근로	아버지사용규정
덴마크	부모 각 32주	32주 간 100%	단시간근로가능	32주분할(유급)
핀란드	26주(158일)	75-70%	단시간근로가능	부사용 보너스지급
프랑스	3년	월 566€	단시간근로가능	-
독일	1+2년(무급)	67-100%	단시간근로가능(30시간)	2개월 할당(유급)
이탈리아	최대11개월 (6+7개월)	30%(3세 이하) 무급(3세 이상)	-	7개월연장(3세 기준) (3개월이상 사용시)
일본	12개월	50%	-	2개월 연장
네덜란드	주당근로시간×26	무급	단시간근로가능	-
노르웨이	47-57주 +1년(무급)	26주: 100% 27주부터: 80%	단시간근로가능 (1명 26주, 2명 총 3주)	모 부모휴가 50% 사용시 12주
스페인	3년	무급	-	-
스웨덴	480일	390: 80% 90: 일 60 SEK	단시간근로가능 (전일제, 1/2, 1/4, 1/8)	60일 할당
영국	부모 각 13주	무급	-	13주(무급)
미국	부모 각 12주	무급	-	12주(무급)

자료: OECD Family database(Table PF2.1.E: parental leave arrangements, 2011/12)에서 정리
<http://www.oecd.org/els/family/46804683.pdf>(2013. 4. 17)

그런데 독일에서는 현재 스칸디나비아모델을 참고해 일-가정 양립정책의 변화가 추진되고 있다. 부모의 육아휴가기간을 단축하고 남성의 육아참여를 확대하며 여성의 노동시장참여를 촉진하기 위해, 대연정의 기민당 Merkel 총리는 Leyen 가족부장관의 집행책임 아래 2007년부터 소득연계의 부모수당

제도(parents benefit: *Elterngeld*)를 실시하고 있다(Spiess and Wrohlich, 2008; Wahl, 2008; Leitner, 2010).

총 수급기간을 12개월로 하고 순소득대체율을 67%로 설계(최대 1,800€ 최소 300€)했다. 제도적 용에서 배제하는 소득상한선은 두지 않기로 해 명실상부하게 보편적인 급여가 되도록 했다. 전혀 근로활동을 하지 않으면 아동양육수당에 해당하는 300를 받지만 일하는 저소득가구의 부모수당을 현실화하기 위해 만일 순임금이 1,000 이하이면 100%에 해당하는 부모수당을 받도록 하고 있다. 이 소득 및 급여하한선에서 매 20€가 소득이 증가할 때마다 소득대체율은 1%가 상승한다(Fleckenstein, 2011).

부모 중 다른 한명(즉 남성)도 근로시간을 단축해 육아에 참여하면 부모수당은 2개월 늘어나 총 14개월이 된다. 이는 '아버지의 달(daddy months)'이라 불리기도 한다. 또 이전과 마찬가지로 부모 각자가 동시에 혹은 순차적으로 일주일에 30시간까지 일할 수 있도록 근로시간단축을 허용하고 있다. 육아 때문에 상실되는 소득을 대체하려는 목적에서 기존 제도에 비해 근로시간을 늘리면서 이에 비례해 급여가 감소하도록 설계했다. 이에 따라 이전 근로시간의 50%를 단축하면 총 급여도 절반으로 줄어든다. 부모수당의 재원은 일반조세로 충당하며, 사회부조 산정 시 300€ 초과금액에 대해서는 소득으로 간주된다(Spiess and Wrohlich, 2008; Wahl, 2008).

〈표 5〉 부모수당제도 이용현황(단위: 명)

연도	총계	남성	여성
2012	808,715 (100%)	181,316 (22.4%)	627,399 (77.6%)
2011	814,487 (100%)	169,514 (20.8%)	644,973 (79.2%)
2010	777,984 (100%)	155,435 (20.0%)	622,549 (80.0%)
2009	800,942 (100%)	148,793 (18.6%)	652,148 (81.4%)

자료 : 독일통계청 홈페이지(Statistisches Bundesamt (Destatis))에서 정리

<https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/SocialStatistics/SocialBenefits/ParentalAllowance/ParentalAllowance.html> (2013. 4. 17)

최근 제도 이용 현황을 보면 부모수당제도는 점차 자리를 잡고 있는 것으로 볼 수 있다. 부모수당제도의 이용자 수는 80만 명 정도로 안정돼 있다. 특히 주목을 끄는 것은 이 증가가 남성 이용자들을 확대에 기인하고 있다는 점이다. 여성 이용자는 대체로 감소하고 있지만 남성 이용자가 꾸준히 증가해, 2012년 현재 부모수당 이용자 중의 성비는 남성이 22%이고 여성이 77.6%를 나타내고 있다.

이는 전적으로 남성의 참여확대에 의해 부모수당제도가 활성화 돼 왔음을 의미한다. 이미 거의 모든 여성은 부모수당제도를 이용하고 있다. 여성의 아동출생연도 기준 제도이용률은 2008년 96.9%, 2009년 97.1%, 2010년 96.2%에 이르고 있다. 과거 여성의 부모휴가제도의 이용률이 85% 가량이었음을 상기하면 여성들 사이에서 부모수당제도가 더욱 활성화 돼 있음을 알 수 있다. 그런데 남성의 제도이용률이 점차 증가하고 있어 최근의 제도 활성화를 선도하고 있다. 남성은 2008년 23.6%, 2009년 26.1%, 2010년 25.3%에서 2011년에는 1/4분기 26.1%, 2/4분기 27.3%, 3/4분기 27.8%로 점차 제도가

용률이 높아지고 있다. 과거 남성의 5%만이 부모휴가제도를 이용했음을 상기하면 남성들 사이에서 부모수당제도가 얼마나 활성화되고 있는지 확인할 수 있다.

4. 논의: 일-가정 양립정책 변화의 성격과 독일 젠더레짐에 영향

1) 부모수당제도와 아동양육수당제도의 '계층화'

(1) '계층화'의 개념과 구조

NSR로 인한 문제압력은 그 자체로 정책을 창출하지는 않는다. 특히 전통적인 가족지원제도를 바탕으로 하는 보수적 복지레짐의 전형인 독일의 경우 (전통적) 가족제도 내부적 장벽과 정치적 행위자와 보수정당 그리고 조합주의의 정치적 장벽이 엄존하고 있다. 2000년대 중반까지의 대부분의 연구(대표적으로 Armingeon and Bonoli, 2006)가 독일 젠더레짐의 완고함을 지지하고 있었던 것도 이 때문이다. 그럼 일-가정 양립정책의 최근의 변화의 성격과 동학은 무엇인가? 우리는 그 인과적 관계를 어떻게 맥락적으로 이해할 수 있는가?

독일은 역사적으로 아동을 양육하는 여성의 노동시장참여에 대해 부정적이었다. 강한 가족주의와 성별 분업은 19세기 말 독일 복지국가가 형성될 때부터 기반을 이루어왔다. 이는 가톨릭교회와 기민당 뿐만 아니라 사민당(SPD)과 노조(*Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB*), 자선조직, 기독교교회 등 거대정당과 사회세력 사이의 광범위한 동의에 기초한 것이었다. 1960년대 노동력이 부족한 상황에서도 정부는 기혼여성의 노동시장참여추세를 전통적인 가족을 위협하는 징후로 보았다(Kolbe, 1999).

게다가 사민당은 노동력부족사태로 여성 노동시장참여를 확대할 필요성이 제기된 1960년대(1966-1969)에도 여성의 단시간 근로를 요구했을 뿐이다. 그 이유는 남성 생계부양자의 특권을 유지하고 전통적인 가족의 자율성을 위협하지 않는 조치였기 때문이다. 고속련의 핵심적인 고용관계에서 벗어나 노동규제와 집합적 협상의 대상이 아닌 영역에서 유연하고 값싼 노동력을 확보해 비용을 절감하려는 사용자들도 여성들의 단시간 근로에 찬성했다. 게다가 여성의 노동시장참여율이 낮고 노조 내에서도 여성의 영향력은 미미한 정도였을 뿐 아니라 노조원 중 미혼여성이 아닌 양육모의 비중은 미미했다. 독일에서는 오랫동안 여성 밀집직종에서조차 여성의 노조조직률은 미미한 수준에 머물러 노조는 여성의 조직적 정치적 동원에 그리 성공하지 못해왔다(Klausen, 1999; Naumann, 2005).

이런 점에서 볼 때 독일에서 부모수당제도가 다소 전격적으로 도입된 것은 사실 놀랄만한 일이다. 그 기반이 됐던 역사적 사건은 1985년에 기능주의적인 성 차별관에 입각한 전통적 남성생계부양자모델의 특징을 상징하는 아동양육수당제도를 법제화한 뒤 부모휴가제도를 도입한 일이다. 보육시설이 부족하고 양육모의 취업에 부정적인 사회적 여론과 사용자의 태도에 비추어 부모휴가제도는 취업모가 직접 아동을 양육하도록 유도하는 측면이 있었다. 게다가 3년의 긴 휴가기간을 보장하고 있었고 무급이어서 기존의 취업모도 자산조사를 거쳐 적은 금액의 아동양육수당에 의존해야 하기 때문에 취업모

의 노동시장복귀나 양육기간 중 소득유지에 결코 유리한 제도가 아니었다(Schmidt, 2006).

그러나 젠더이론에 의하면 결합투성이었던 부모휴가제도는 여성의 일-가정 양립의 이슈가 제기되자 부모수당으로 완전히 탈바꿈해 가족지출의 상당부분을 차지했던 기존의 아동양육수당을 제치고 가족에 대한 현금지원정책의 지배적인 정책으로 위치를 차지할 수 있었다(Wahl, 2008). 부모수당제도는 위의 <표 4>에서 제시된 것처럼 제도 이용의 충분한 유인효과가 있을 정도의 소득대체율 수준, 짧은 이용기간, 아버지할당, 유연근로시간제 채택 등의 특징을 갖고 있어 스웨덴모델에 바탕을 두고 있는 것으로 평가된다.

이처럼 부모수당제도는 결합이 많았던 부모휴가제도를 대체하는 제도일 뿐 아니라 전통적인 가족주의로부터의 이탈을 알리는 청신호로서 기존의 아동양육수당이나 전통적인 가족정책을 보완하는 기능적 등가물이 아니라 일-가정 양립을 지향하는 혁신적인 정책이다. 반면 아동양육수당제도는 자산조사에 입각해 제공돼 포괄성이 극도로 제한돼 있을 뿐 아니라 1982년 도입될 때 급여수준을 300€로 책정한 이래 이제껏 단 한 번의 급여인상도 없었다. 이에 따라 현재 급여의 실질가치는 보잘 것 없는 수준으로 전락하고 있다. 이로써 기존의 아동양육수당의 존재에도 불구하고 아동양육수당이 정채해 있던 반면 부모수당제도가 '차별적인 성장'으로 활성화됨으로서 가족에 대한 현금지원영역의 정책의 지배적인 구조를 '순차적 양립'에서 '동시적 양립'으로 변화시키는 핵심적인 보완성의 변화를 낳은 것이다.

(2) 정치적 장벽의 약화

전통적으로 조합주의모델을 채택한 독일에서는 이해당사자들 간의 합의와 조정을 통하지 않은 정책 패러다임 변경은 결코 쉬운 일이 아니었다(Wahl, 2008). 전통적인 가족지원정책인 아동양육수당과는 달리 일-가정 양립정책인 부모수당제도가 빠르게 성장할 수 있었던 데에는 무엇보다 일-가정 양립의 NSR의 제기를 계기로 사용자, 정당, 정치세력 간 관계에서 거부점(veto point)이 희석돼 정치적 장벽이 해소된 데에 따른 것이다.

첫째, 과거 고실업에 대해 조기퇴직으로 대응하며 강한 남성생계부양자모델을 지탱했던 독일 사용자들은 이제 태도를 바꾸어 여성의 일-가정 양립정책을 강력하게 주장하고 나섰다. 주지하다시피 수십 년 간 기업-특수적 숙련에 의해 고생산성을 유지해 왔던 독일 사용자들은 남성가장들을 보호하는 반면 성별 분리를 바탕으로 하는 가족정책을 지지하는 경향이 있었다. 그런데 1990년대 말과 2000년대 초에 노동력부족해소를 위해 국가적인 여성노동력활성화를 위한 대책수립을 요구했던 스위스나 영국과 유사한 상황이 조성된 것이다(Daguerre, 2006).

독일경제가 점차 서비스경제와 지식경제로 변화하면서 독일 기업들의 노동력에 대한 선호가 변화하기 시작했다. 특히 기업-특수적 숙련에 의존하고 있는 독일 생산레짐의 특성상 두드러질 수밖에 없는 성별 직종분리에 따라, 여성 밀집산업인 금융업이나 IT산업의 경우 단체협약으로는 해결할 수 없는 일-가정 양립대책에 대해 국가적인 개입을 필요로 했다(Klenner, 2005; Wahl, 2008). 이제 독일사용자연합(*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA*)은 국가가 책임지는 고용 중심의 가족정책을 인구학적 변화에 따른 노동력부족과 숙련노동력부족에 대한 적절한 대책으로 보기

시작한 것이다⁴⁾(BDA, 2007, 2008). 이에 따라 독일 연방노동국은 ‘전망 2025: 독일의 숙련인력 (Perspektive 2025: fachkräfte für Deutschland)’에서, 심각한 숙련인력부족문제를 해결하기 위해 2025년까지 여성의 노동시장참여를 확대해 300만 명의 전일제 근로자를 창출할 것을 목표로 하고 있음을 밝혔다⁵⁾.

둘째, 여성의 정치적 지지에 절대적으로 의존하고 있던 기민당의 선거전략의 변화가 혁신적인 정책을 도입하는데 강력한 추진력을 제공하고 있다. 과거 독일공화국이 출범할 때 전체 유권자 중 여성의 비율은 70%에 달했다. 상당수 남성들이 전쟁에 희생돼 여성의 성비 초과현상이 두드러졌기 때문이다. 따라서 이 여성들의 기민당 지지가 독일모형을 구축하는데 매우 중요한 기반이 됐던 것은 당연한 일이다(Pfau-Effinger, 2000; Naumann, 2005). 기민당은 1953-1962년 기간 동안 Adenauer 정부의 가족부장관을 지내며 아동수당제도, 조세감면제도, 부부합산과세제도를 만든 Wuermeling 이래 현재의 보수적 가족정책을 정초하고 독일 가족주의의 정책방향을 수립해 왔다. 이를 통해 보수적인 여성의 정치적 동원에 크게 의존해 왔는데, 이는 여성의 노동시장참여율이 낮아 노동조합이나 시민당과 연계될 기회가 적고 따라서 여성이 종교적인 전통에 더 의지하는데 연유한다(Gerlach, 1996; Molitor and Neu, 1999). 좌파정당들이 1945-1959년 사이에 가족정책의 패러다임을 바꿨지만 1960년대 이래 이제까지 기민당은 여성득표율에서 우위를 차지하고 있었다⁶⁾(Naumann, 2005).

그러나 연이은 선거패배의 원인이 젊은 여성유권자의 득표율 열세에 있다는 점이 기민당의 새로운 고민거리로 등장했다. 이런 현상은 1998년 선거에서 시민당에 패배할 때부터 시작했다. 기민당과 시민당의 총 여성득표율은 35.0%와 41.2%였다. 연령별로 보면 기민당은 18-24세, 25-34, 35-44세, 45-59세, 60세 이상 연령대에서 각각 28.8%, 28.0%, 28.4%, 32.9%, 45.4%를 득표했다(Molitor and Neu, 1999). 기민당/기사당은 도시에서 29.8%를 득표했는데 이는 전체 득표율 35.1%에 크게 뒤쳐진다(Veen et al., 1998; Fleckenstein, 2011). 전통적으로 여성의 지지에 의존하고 있던 기민당으로서는 1998년 선거에서의 패배가 여성득표율이 둔화돼 여성지지가 시민당에 역전된 데 따른 것이라는 점이 충격적인 결과로 받아들여졌다. 고령층 여성 사이에서는 기민당 지지율이 높은 반면 청년층 여성과 도시에서는 시민당에 뒤쳐져 당의 미래가 암울하게만 보였다(Fleckenstein, 2011).

4) 이는 생산레짐과 젠더레짐을 융합하려는 자본주의다양성론(VoC)의 그간의 논의에 의하면 이해하기 어려운 현상이다. 이 논의에 의하면 CMEs의 대표적인 국가인 독일의 생산레짐은 도제식의 기업-특수적 숙련에 특화돼 있어 여성고용을 꺼리는 경향이 있다. 여성은 가족의 욕구를 충족시켜야 하기 때문에 부모휴가사용으로 인한 일의 불연속성이 기업-특수적 숙련의 취득에 장애가 되고 기업-특수적 숙련체계상 대체고용이 불가능하기 때문에 사내조정을 통해 충당해야 하나 여성이 복귀할 때에는 이미 타 근로자가 일을 대체하고 있고 이 여성은 기술변화에 뒤쳐질 수밖에 없다는 것이다. 이에 따라 여성은 극도의 성별 직종분리에 의해 제조업에서는 과소 대표되고 서비스부문 등 도제식이 아닌 학교기반의 직업훈련과 일반적 숙련에 의존하는 직종에서 과다 대표되는 경향이 있다(Estévez-Abe, 2005). 그러나 역설적으로 최근 독일에서는 서비스산업화와 직종분리현상으로 인한 여성밀집직종의 활성화가 사용자들의 일-가정 양립정책의 선호 변화를 낳고 있다고 볼 수 있다. 이런 점에서 CMEs의 생산레짐의 특성에서 젠더레짐의 고착성을 도출하려는 시도는 이제 재검토가 필요한 것으로 판단된다.

5) “Bundesagentur für Arbeit legt Programm vor”. Stern, 2011. 1. 21. (<http://www.stern.de/news2/aktuell/fachkraeftemangel-bundesagentur-fuer-arbeit-legt-programm-vor-1645620.html>(2013. 4. 18))

6) 기민당과 시민당의 가족정책 패러다임 차이에 대해서는 Leiter(2010)를 참조할 수 있다.

기민당의 가족정책의 변화는 1998년 선거패배의 원인을 젊은 여성의 득표율 부진에서 찾으면서부터 추진됐다. 그러나 일-가정 양립정책의 도입은 당원들의 전폭적인 지지를 받지 못해 왔고, 기민당의 가족정책 패러다임 변화는 그리 간단한 일이 아니었다. 당수(Secretary General)였던 Merkel은, 재집권을 위해서는 가족정책을 근대화해 일-가정 양립의 욕구를 갖고 있는 젊은 여성의 선호를 충족시킬 필요가 있다고 결론 맺고, 당내 위원회(intraparty commission)를 구성했지만, 논의가 부진해 2002년 선거 캠페인에서는 여전히 전통적인 가족정책을 공약으로 내 걸었다. 적녹연정의 재집권에 놀란 기민당은 ‘부모, 가족 그리고 고용(Parents, Family and Employment)’이라는 당내 위원회를 만들어 2006년 선거에 대비해 가족정책을 재수립하려 했다. 이로써 가족정책이 기민당의 주요 의제로 등장한 셈이다. 그러나 다음 선거에서 Merkel 후보는 지속되는 당내 및 기사당과의 갈등 때문에 가족정책의 급격한 변화를 시도할 수 없었다(Fleckenstein, 2011).

2006년 대연정을 구성해 집권하자, Merkel은 같은 당 소속의 Leyen 가족부장관을 내세워 부모수당 제도 도입 등 일-가정 양립정책을 공격적으로 추진하고 있다. 여성득표율 제고에 힘입어 2009년 선거에 승리한 기민당은 여성유권자의 득표력 확장을 고려하면서 가족정책의 개혁을 계속 추진하고 있다. 기민당은 18-45세 연령대의 여성유권자층에서 약간만 득표율이 하락해도 집권에 실패할 수밖에 없다는 점을 간파하고 이들의 욕구를 반영하는 정책개발에 힘을 쏟고 있는 것이다(Neu, 2009; Fleckenstein, 2011).

그런데 Merkel 수상은 당내 보수파와 기사당의 반대를 고려해 가족정책 패러다임 변화에 실패해 왔던 그간의 경험을 철저하게 검토한 정치적 학습의 결과를 바탕으로 도구주의적 관점에서 가족정책을 재정립하기 시작했다. 이에 따라 Merkel은 탈이념적이고 탈정치화 된 접근법을 택해 국제적 추세, 근대화, 궁극적인 결과 등을 강조했다. 대표적인 예가 일하는 부모(working parents: *Doppelverdiener*)의 부정적인 함의를 극복하려는 노력이었다. 기존에는 부부 모두가 전일제로 일하면 이 여성은 가정 내에서의 자신의 역할을 소홀히 하고 다른 사람의 일자리를 빼앗는 것으로 간주됐지만, 이제는 빈곤 해결을 위한 근로활동 등의 의미에 초점을 두려 노력한다(Fleckenstein, 2011). Leyen 가족부장관은 일-가정 양립정책에 대해 경제적 편익을 강조하는 도구적 관점을 유지했다. BDA의 지지를 바탕으로 여성 노동시장참여 확대와 출산율 제고의 필요성, 인적자본투자의 대상으로서의 가족의 특성을 강조한 것이다(Henninger et al., 2008; Wahl, 2008).

셋째, 때마침 성립된 대연정은 정치적 반발을 희석시킬 수 있는 기회의 창을 제공해 일-가정 양립 정책 확대의 결정적 전기로 작용했다. 2005년 11월 이후 독일에서는 중앙-우파인 기민당/기사당과 중앙-좌파인 사민당의 대연정이 시작됐다. 게다가 이미 기민당의 Merkel 수상은 선거득표율을 제고하려는 정치적 동기가 반영돼 가족정책의 전환을 추구하는 등 포괄정당화를 지향하고 있었다. 때마침 일-가정 양립정책에 우호적이었던 사민당과의 대연정을 계기로 새로운 수렴경향을 낳아 일-가정 양립정책을 추구하는 세력에게 수적 다수를 확보할 수 있게 해 주었다. 이는 탈이념적이고 실용적인 방향전환의 기반을 제공함으로써 당이 기존의 전통적 가족주의의 유산에서 벗어나 유연하고 활성화된 정치를 가능케 하는 기회를 제공한 것이다(Wahl, 2008).

물론 기민당의 전통적인 우파와 기사당은 일-가정 양립정책 확대에 대해 심하게 반발했다. 기사당

은 ‘아버지의 달’ 도입에 대해 양육에 아버지를 참여시켜 ‘기저귀 갈기 훈련(trainship for changing nappies)’을 시킨다며 반발했다. 결국 ‘아버지의 달’을 ‘어머니의 달’로 바꾸지 않으면 거부권을 행사하겠다고 선언했다(Fleckenstein, 2011). 나아가 양 당 내 전통적 보수주의자들은 남편만 일하는 가정에 대한 조세감면정책, 소득분할 조세정책 강화 등을 지속적으로 주장했다(Der Spiegel, 2006; Wahl, 2008). 그러나 대연정의 분열에 대한 우려(Roberts, 2006)는 기우에 불과했다. 대연정은 양성평등 같은 이념적 접근보다는 기능주의적인 도구적 접근을 통해 양 정당 내부에서 다수세력을 형성해 나갔고 그 결과 가족정책개혁에 비판적이었던 기민당의 전통적인 우파와 기사당은 주변적인 세력으로 밀려났다.

또한 당 바깥의 다양한 이해관계집단들을 결집해 새로운 가족정책을 지지하는 이익연합세력을 확장함으로써 당내 역학을 변화시키는 지렛대로 활용한 것도 중앙파가 다수를 확립해 일-가정 양립정책 개혁을 안정적으로 추진하는데 큰 역할을 했다. 정치제도 바깥의 거부점을 배제하는 다수제 정치모델과는 달리 정당과 사회세력 간의 조합주의적 연대를 기반으로 삼고 있는 독일정치에서 사회적 지지확대는 거부점을 희석시키는데 큰 역할을 한다. 대연정은 광범위한 지지를 확립하고 특히 지역차원의 이해관계 결집을 통해 폭넓은 기반을 확립하는 접근을 취했다(Wahl, 2008). 이미 2003년에 적녹연정의 Schmidt 보건부 장관은 인구문제를 해결하기 위해 ‘가족을 위한 동맹(Alliance for the Family: *Alianza para la Familia*)’을 지역 중심으로 구축해 개혁을 지역 차원에서 뒷받침하고 실행에 옮기는 역할을 맡도록 했다. 360개의 시와 지역사회에서 500개의 지역차원의 동맹이 자발적으로 만들어졌다. 이 동맹들은 연방 및 지역 정부뿐 아니라 자선협회, 압력단체와 사용자그룹, 개신교와 가톨릭교회 등의 지지를 받고 있다. 서비스경제 및 지식경제로 변화하는 환경에서, BDA의 지지를 바탕으로 금융산업과 IT산업을 중심으로 노사 간의 사회적 파트너십도 강화해 여성의 노동시장참여 확대와 숙련노동력 확보를 위한 일-가정 양립정책 확대를 의제화 했다(Klenner, 2005; Wahl, 2008).

(3) 기존 제도 내부적 장벽과 신구제도 간 타협의 결말

그러나 사용자, 정당, 정치세력 간 관계에서 거부점(veto point)이 희석돼 정치적 장벽이 해소됐음에도 불구하고, 가족주의를 신념화하고 전통적인 가족모델을 지탱하는 제도를 옹호하는 지지세력의 사회적 장벽을 일거에 허물 수는 없었다. 상당수 여론의 보수적인 가족관을 배경으로 일-가정 양립정책의 확대 등 가족정책개혁을 둘러싸고 끝없이 갈등해 온 기존 가족주의 지지세력은 현 제도에 강력한 이해관계를 갖고 있었다.

사실 독일의 가족주의는 19세기 말과 Weimar 공화국 때부터 유지돼 온 가치와 규범을 바탕으로 하고 있다. 상당수 남성이 전쟁에 동원돼 여성이 가장과 양육 두 역할을 모두 맡을 수밖에 없었던 제2차 세계대전 직후에도 정부는 이른바 ‘정상 가정’을 회복하기 위해 노력했다. 그만큼 독일인에게 가족은 ‘거친 밖의 세상’(heartless outside world)에 대한 피난처(safe haven)의 역할을 하는 곳이고 국가는 사적인 가족영역에 간섭해서는 안 된다는 공유된 믿음을 갖고 있었다(Kolbe, 1999; Naumann, 2005). 이처럼 전통적인 관념에 의하면 양육모의 고용은 사회적으로 수용되기 힘든 것이어서, ‘좋은 엄마’(good mother)란 아이를 직접 키우는 엄마를 일컫는 반면 일을 해야만 하거나 혹은 일을 하기를

원하는 엄마는 '나쁜 엄마'(bad mother; *Rabenmutter*)로 낙인찍히기 마련이었다(Schmidt, 2006).

많이 바뀌기는 했지만 젊은 여성들조차도 아직까지 전통적인 여성관을 지지하는 경향이 있다. 18-60세 여성 1,000명을 대상으로 한 조사에서 응답자의 1/3만이 부모가 동시에 부모휴가를 사용할 수 있다고 응답했다. 놀라운 것은 18-29세 여성의 12%만이 긍정적으로 응답했다는 점이다. 63%는 양육모는 자녀가 유치원에 갈 나이가 될 때까지는 일을 해서는 안 된다고 응답했고, 9%는 아예 양육모는 절대로 일해서는 안 된다고 답했다(Schmidt, 2006). 최근 통계에 의해도 독일여성들은 전일제근로보다는 단시간근로를 선호하는 것으로 나타났다. 남성은 전일제근로 그리고 여성은 단시간근로를 원하는 비율은 1994년 21.6%에서 2007년 34.7%로 늘어난 반면, 부모 모두 전일제근로를 하길 원하는 비율은 1994년 20.7%에서 2007년 19.6%로 오히려 줄어들었다(Fagnani, 2012).

이전보다 여성의 노동시장참여에 대해 호의적인 시각이 늘어났지만 아직까지도 전통적인 여성역할을 옹호하는 견해가 만만치 않게 남아 있는 점을 고려하지 않을 수 없었다. 이 점은 포괄정당을 지향하는 기민당으로서도 가족정책의 패러다임을 일거에 바꿀 수 없는 한계로 작용했다. 전통적인 가족주의를 지지하고 기존 가족정책을 옹호하는 세력은 무시할 수 없는 보수적 여론을 바탕으로 대연정의 일-가정 양립정책 확대에 강력히 반발했다. 의회 바깥의 가톨릭교회의 리더들이 선두에 섰다. Augsburg의 Mixa 주교(bishop)는 특히 보육공급확대정책에 대해 여성을 '애 낳는 기계(birthing machine; *gebärmaschinen*)'로 취급하는 발상이라고 반발했고 일-가정 양립정책 확대에 대해 유사-페미니즘이라고 비판했다. 가톨릭교회의 반발은 보수적인 공중의 지지뿐 아니라 언론의 강력한 주목을 받았다(Wahl, 2008). 가족정책개혁을 주도하는 Leyen 가족부장관은 '기독교민주주의에서 가장 혐오스러운 여성(must hated woman in the christian democracy)'이라는 비난을 들어야 했다(Fleckenstein, 2011).

이와 같은 전통적 가족주의자들의 반발을 고려하지 않을 수 없었던 Merkel 수상은, 결국 2007년 12월에는 전통적 가족주의세력의 배후역할을 했던 기사당의 요구를 받아들여 새로운 아동양육수당(*Betreuungsgeld*)을 도입하기로 의견을 모았다. 일하지 않는 모든 양육모에 대해 매 달 150€를 지급하기로 했는데 이는 현재 300€의 급여를 50% 감액한 것이다. 기민당/기사당이 2009년에 재집권한다면 2013년부터 이 제도를 실시하기로 약속했다. 기민당/기사당정부는 약속대로 2011년 11월 발표한 국가성장력 강화를 위한 5대 정책 중에 새 아동양육수당제도 도입을 포함시켜 2013년 100€, 2014년부터 150€의 급여지급계획을 발표했다. 그런데 한 여론조사에 의하면 독일인의 60%가 새 아동양육수당 도입에 반대하고 36%만이 찬성하는 것으로 나타났다⁷⁾. 이처럼 사민당과 자민당의 반대에 부딪히는 등 정치권 안팎의 논란 끝에 새 아동양육수당제도는 2012년 6월에 도입됐고 2013년 8월부터 시행된다⁸⁾.

이에 대해 가족정책의 개혁을 추구하는 반대론자들은, 상징적인 수준의 미미한 급여로 구태의연한 성별분업에 의한 가사노동을 부추기려 한다며 '부엌 보너스(kitchen bonus; *Herdprämie*)'라 비판했다.

7) "독일은 지금 '아궁이수당' 논쟁중". 시사IN, 2012. 5. 16.

<http://www.sisainlive.com/news/articleView.html?idxno=13148>(2013. 4. 17))

8) BMBF 홈페이지(<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/volltextsuche.html>(2013. 4. 17))

경기가 어렵고 Hartz IV의 복지삭감조치를 고려할 때 저소득가정이 이 급여를 받기 위해 노동시장참여를 꺼릴지 모른다고 우려된다. Leyen 가족부장관은 이를 '교육정책의 재앙(educational catastrophe: *bildungspolitische Katastrophe*)'이라 비판했다. 사회경제적 지위를 상승시켜야 하는 저소득가정의 아동이야말로 부모의 일-가정 양립이 가능해져 보육시설을 이용해야 하는 가장 중요한 대상인데 이 아동들의 접근성을 떨어뜨리는 정책이라는 것이다(Wahl, 2008). 그러나 전통적 가족주의를 지향하는 찬성론자들은 양육모에게 일하지 않고 집에 머무를 권리를 보장하기 때문에 진정으로 '선택의 자유'를 부여하는 조치라고 주장했다).

결국 포괄정당화를 지향하지만 전통적인 보수적 지지층의 지지를 고려해야 하는 기민당의 Merkel 총리로서는 전통적인 가족관과 기존 아동양육수당 이용자들의 기득권을 존중해 아동양육수당의 확대에 동의하지 않을 수 없었다. 가족에 대한 현금지원정책 영역에서 일-가정 양립정책에 맞게 패러다임을 변화시키려는 대연정은 스웨덴식 부모수당제도를 도입하는 상당한 성과를 거두었으나, 가족주의의 전통과 현 전통적 가족정책의 지지세력의 이해관계라는 강력한 내부적 장벽에 의해 아동양육수당정책의 확대에 양보할 수밖에 없었다. 결국 아동양육수당에 비해 부모수당제도 활성화 돼 부모수당제도가 '차별적인 성장'으로 활성화됨으로서 가족에 대한 현금지원영역의 정책의 지배적인 구조를 '순차적 양립'에서 '동시적 양립'으로 변화시키는 핵심적인 보완성의 변화를 낳았지만, 새로운 아동양육수당도입의 부분적인 양보를 하지 않을 수 없어 신규제도간의 타협이 불가피해짐에 따라 급진적인 개혁이 아니라 부분적이고 점진적인 개혁 즉 '계층화'로 일단락된 것이다.

2) 젠더레짐에 미치는 영향: 젠더레짐 내 '계층화'와 장기적 변형의 전망

기존 독일 젠더레짐에는 행위자들의 선호에 따라 양육모를 보호하는 아동양육수당 제공, 일-가정 양립을 지원하는 현금정책 부재, 장기간의 부모휴가를 보장하는 시간정책, 가족조세제도, 3세 미만 아동에 대한 보육서비스의 결핍 등 일반가족지원형 가족정책들의 배열로 제도적 균형을 이루고 있었다. 그런데 새로운 문제압력으로서 일-가정 양립의 필요성이 제기되자 정치적 행위자들은 가족에 대한 현금지원영역에서 일-가정의 동시적 양립을 지향하는 부모수당제도를 도입함으로써 기존의 일반가족지원형 제도적 배열로부터 이탈해 제도적 균형의 와해를 초래하고 있다.

그렇다면 부모수당제도의 전격적인 도입이 전통적인 가족지원제도를 바탕으로 하는 보수적인 독일 젠더레짐에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 이미 성숙한 일반가족지원형의 기존 제도들에 비해 일-가정의 동시적 양립을 지향하는 최신의 부모수당제도의 '차별적인 성장'이 시작된 만큼, 특히 부모수당제도와 아동양육수당제도는 당분간은 '계층화'를 이룰 것이고 제도 간의 이질성이 심화될 것이다.

최근 사회적 여론은 일-가정 양립정책을 대체로 지지하고 있고 이미 사용자들의 선호가 변화하고 있으며, '가족을 위한 동맹'을 통한 실천노력에서 보듯 직장문화 개선을 위한 노력이 활기차게 전개되고 있고 직장문화 개선의 결과로 유자격 여성의 대부분이 부모휴가제도를 이용한 뒤 직장에 복귀하고

9) Meyer-Timpe, U. "Gegen die kinder und ihre mütter". Die Zeit, 2007. 11. 8.

있을 뿐 아니라 남성의 부모수당제도 참여가 활성화되고 있다. 게다가 일단 노동시장에 참여해 고용 관계를 형성한 여성의 경우 양육모가 된 이후에도 고용관계를 지속해 노동시장에 계속 참여하고 경력 단절을 해소하려는 욕구가 이전보다 커지고 있다(Klenner, 2005; Wahl, 2008).

이미 아동양육수당제도는 1985년 처음 도입된 이후 지금까지 단 한 번의 급여인상도 없어서 실질 가치는 보잘 것 없는 상태로 떨어져 상징적인 의미로 전락해 있다. 게다가 논란 끝에 2013년에 새 아동양육수당제도를 도입하더라도 급여를 150€로 기존 급여수준보다 50% 감액해 소득효과(income effect)를 발생시키기는 더욱 어려워져 '부익 보너스'라는 비아냥거림처럼 그야말로 상징적인 제도로 전락할 것이다. 따라서 노동시장에 참여하고 있는 합리적인 양육모라면 높은 소득대체율을 보장하는 부모수당제도 대신 아동양육수당에 의존해 기존 고용관계를 단절할 경제적 유인은 없을 것이다. 따라서 새 아동양육수당제도는 일반가족을 지원하려는 애초의 정책의도와는 상반되게 많은 사람들의 우려대로 일부 근로능력 미약계층, 이민가족, 저소득층 등이 노동공급을 철회해 '가족의 닷'에 갇히게 하고 일반가정보다 조기의 적절한 제도적 교육이 더욱 필요한 이들 가정의 아동들의 교육 접근성을 제약하는 부작용을 낳는데 그칠 것이다(Wahl, 2008).

나아가 이미 일반가족지원형의 제도적 균형이 와해되기 시작했고 과거의 일반가족지원형의 제도적 균형으로의 기계적인 복귀는 불가능하다는 점을 고려할 때, 장기적으로 부모수당제도는 독일 젠더레짐의 제도영역 내에서 제도 간의 넘침효과(spillover effect)를 발생시켜 점진적 변형의 연쇄적 변화를 낳을 것이다. 이미 사민당 뿐 아니라 사용자, 기민당 등 주요 정치적 행위자들은 일-가정 양립의 필요성이라는 NSR에 대한 대응의 정치적 경제적 효용을 확인하고 적극적으로 대응하기 시작했다는 점을 상기할 필요가 있다. 정치적 행위자들은 유사한 특성을 갖는 제도간의 연계를 통해 미시적 효율성을 추구하는 경향(Amable, 2003: 6; Pierson, 2004: 150)이 있기 때문에, 주요 정치적 행위자들은 심화되는 제도적 이질성을 극복하고 일-가정 양립을 지향하는 제도적 배열을 추진해 나갈 것이고, 그 장기적 결과 일반가족지원형의 핵심적 보완성을 기적으로 했던 독일 젠더레짐은 (질서정연하지는 않고 다소 부침은 있겠지만) 이중소득자지원형의 제도적 배열을 향해 역동적으로 변화해 나갈 것이다.

독일 젠더레짐 제도적 영역 내의 점진적 변형은 3세 미만 아동에 대한 보육서비스 확대로 가시화되고 있다. 특히 3세 미만 아동에 대한 보육서비스는 모성과 노동권의 상충을 완화함으로써 출산과 육아로 인한 여성의 경력단절을 최소화하고 노동시장참여를 지속해 일-가정의 동시적 양립을 가능하게 하는 핵심적인 정책이다(Daguerre, 2006). 따라서 부모수당제도가 연착륙해 취업모들이 짧은 휴가 뒤 순조롭게 노동시장에 복귀하기 위해서는 보육공급의 확대가 필수적이다.

오랫동안 독일(구 서독)은 다른 유럽 국가들에 비해 보육공급이 뒤쳐져 왔는데, 이는 여성의 노동시장참여나 일-가정의 양립에 관해서 주목하지 않아왔던 데 따른 것이다. 물론 독일은 1990년대를 거치며 보육공급을 점차 확대돼 왔다. 1996년에 Kohl 수상은 연방법원의 판결을 반영해 지방정부로 하여금 3세부터 6세까지의 아동에게 1999년부터 유치원교육의 기회제공을 의무화하는 법률을 제정했다. 1992년부터 1999년 기간 동안 구 서독지역에는 60만개의 유치원의 세워졌다. 반면 최근까지 3세 미만 영유아 보육문제는 공중의 관심을 끌지 못해 왔다(Fagnani, 2012).

그런데 최근 3세 미만 영유아에 대한 보육공급이 확대되는 중요한 변화를 겪고 있다. 2002년 EU

정상회의에서 최소한 3세 미만 영유아의 33%에게 보육공급을 확대해 여성의 노동시장참여의 불이익을 완화할 것을 채택한 뒤, Schöder 정부는 지방정부가 2005년부터 2013년까지 3세 미만 영유아를 양육하는 일하는 부모를 위한 보육시설공급의 책임을 지고 종사자에 대한 전문적인 훈련도 제공하도록 하는 법률을 제정했다. 이어 정부는 2005년부터 2010년까지 매년 15억€를 지원해 23만개에서 30만개의 보육시설을 확충하도록 법률을 제정했다. 이 비용은 실업보험과 사회부조를 통합하면서 매년 발생하는 25억의 여유자금을 통해 충당한다. 또 “Future of Education and Care” 프로그램을 시작해 각 주정부가 종일제 학교를 확대하는데 40억을 지원하기로 했다(BMBF, 2005).

대연정은 2008년에는 법률을 제정해 역시 2013년까지 75만개의 보육시설을 새로 설립해 수요를 충족시킬 것을 목표로 정했다. 추가로 드는 비용 12억 중 1/3은 연방정부가 지원한다. 이 계획에 따르면 보육시설은 2007년의 15.5%에서 2013년에는 35.5%로 늘어난다. 2013년 이후에는 운영자금으로 매년 7억7천만€를 지원한다. 나아가 2013년에는 1세와 2세 영유아에게도 특별히 보육권을 법제화 할 것도 제안하고 있다(Fleckenstein, 2011). 이 법은 2013년 8월에 발효될 예정이다¹⁰⁾.

그러나 아직까지 3세 미만 아동 대상의 보육시설(*tagespflege*)은 낮은 공급수준에서 벗어나지 못하고 있다. 2009년을 기준으로 하면, 독일 전체는 평균 20.2%를 기록하고 있다. 이 중 구 동독지역은 45.9%이지만 구 서독지역은 14.4%에 머물고 있다(Berlin 제외). 이는 1994년의 2.2%, 2007년의 8.1%에 비해 확대된 수치이기는 하다. 반면 구 동독지역은 2009년에는 45.9%를 기록해 2007년의 37.4%뿐 아니라 1994년의 41.3% 수준도 넘어서고 있다(Statistisches Bundesamt (Destatis), 2009). 결국 3세 미만 아동에 대한 보육공급률은 2011년 25.4%로 늘어나는데 그쳐 2013년까지의 보육공급목표를 달성하려는 목표는 달성이 어려워졌다.

보육공급의 증가속도가 기대에 미치지 못하는 데에는 여러 가지 원인이 있는 것으로 진단된다. 먼저 연방 및 주정부와 함께 전체 보육시설 건축비용의 1/3을 부담해야 하는 지방정부의 경우 2000년대 말의 경제위기의 직격탄을 맞았기 때문이다. 또 조기교육의 교육적 역할이 강조되면서 최근 단체협상 과정에서 보육교사의 급여가 확대된 것도 양질의 보육시설 증가율을 떨어뜨리는 요인이 되고 있다(Muehler, 2008). 이에 정부는 2012년부터 2014년까지 54억€를 투입하고 2015년부터는 운영자금으로 매년 8억4,500만€를 지원하는 것으로 계획을 변경했다.

한편 독일은 부부합산과세제도(*joint taxation of married couple: Ehegattensplitting*)를 운영해 왔다. 결혼상의 지위와 무관하게 개인 단위로 과세되는 스웨덴, 오스트리아, 영국 등과는 달리 누진적인 조세제도 하에서 부부의 소득이 합산되기 때문에 부부 간의 소득차이(*income discrepancy*)가 클수록 ‘분할이득(*splitting advantage*)’ 즉 조세절감(*tax relief*) 효과가 크다. 즉 부부의 소득이 같으면 조세절감효과는 전혀 없고, 한 명이 소득이 없으면 극대화된다(Schmidt, 2006).

이에 따라 부부합산과세제도는 부부가 동시에 노동시장에 참여하는 가족에 대해 불이익을 주어 여성의 노동공급을 축소시킨다는 견해가 우세하다. 부부합산과세제도는 성별 노동분업과 전통적 가족주의의 전통에 바탕을 두고 있고 ‘남성 우월주의’(male chauvinism)의 상징으로 받아들여졌다(Steiner

10) BMBF 홈페이지 (<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html>(2013. 4. 17)).

and Wrohlich, 2004). 한 연구(Gustafsson, 1992)에 의하면 현재의 부부합산과세제도를 스웨덴처럼 개별과세제도로 바꾸게 되면 여성의 노동시장참여율은 50.3%에서 60%로 10% 가량 증가하는 것으로 추산됐다(Steiner and Wrohlich, 2004). 그러나 이 제도는 지금까지 별다른 변화 없이 현상유지 되고 있다.

2000년대 이후 여성의 노동시장참여와 경력단절방지 의욕을 좌절시키는데 일조하는 부부합산과세 제도는 논란의 표적이 돼 왔다. 현재 독일에서는 오래 전부터 제안돼 왔던 가족단위과세제도(taxation of families: *Familiensplitting*)로의 변화를 시도하고 있다. 적녹 연정이 도입하려했던 가족단위과세제도¹¹⁾는 대연정도 도입을 시도했다. 이처럼 기민당과 사민당은 어떤 식으로든 부부합산과세제도를 개혁해야 한다는 데에 의견의 일치를 보고 있다.

주요 정치세력 간의 합의에도 불구하고 개별과세제도로의 근본적인 개혁을 추진하지 못하는 데에는 전통적인 가족들의 반발을 야기해 사회적 장벽에 봉착할 것을 우려한 때문이다. 가족단위과세제도는 여성의 노동시장참여를 확실히 증가시킨다는 명백한 근거는 부족하지만 적어도 조세제도가 여성의 노동공급을 축소시키는 부정적인 영향을 상당히 줄일 수 있고, 다자녀 가구일수록 조세절감효과가 있기 때문에 NSR에 대응해야 하는 정책방향에 부합해 부분적인 개혁의 효과를 얻을 수 있다¹²⁾(Steiner and Wrohlich, 2004).

기민당은 당 지도부와 Merkel 수상의 지지 아래 2006년에 당수를 위원장으로 하는 당내 특별조사 위원회(working group)를 구성했고, '자유와 안전: 독일을 위한 헌장'(Freiheit und Sicherheit: Grundsätze für Deutschland) 보고서를 발표해 현재의 조세제도를 부모의 혼외부부 등 결혼상의 지위와 관계없이 가족단위조세제도로 개혁할 것을 제안했다(CDU, 2007). 현재의 무자녀 부부가족의 기득권을 그대로 인정해 무자녀 부부가족에서 다자녀 가구로의 자원이 수평적 재분배되지 않도록 해 반발을 최소화하려 했고, 사실상 유자녀 가구 간의 자원의 수평적 재분배를 피했다(Fleckenstein, 2011).

그러나 조세제도의 개혁은 일단 실패로 끝나 개혁 가능성을 높게 보았던 일반적인 관측이 빗나갔다(Schmidt, 2006). 전통적 가족주의를 지지하는 보수적인 여론을 등에 업은 기민당 내 보수파와 기사당이 강력히 반발했기 때문이다. 특히 기사당은 일찍부터 조세제도개혁을 주장했던 Leyen 가족부장관을 강력히 비난하고 있던 터였다. 보수적 여론에 밀린 Merkel 총리는 부모수당제도 도입과 보육공급 확대에 만족할 수밖에 없었고 결국 아동양육수당과 함께 현 조세제도를 유지하는 쪽으로 타협하는 선에서 후퇴했다.

조세개혁 시도가 좌절됐지만 일-가정의 동시적 양립을 추구하는 정부의 정책지향과 여성선호의 점진적 변화를 고려할 때 논의가 완전히 종결되지는 않은 것으로 보인다(Fleckenstein, 2011). 부부합산과세제도가 성별 노동분업과 전통적 가족주의를 기반으로 하고 있어 여성의 노동시장참여와 경력단절

11) 정식화 된 제안은 '강한 가족 위원회(Stärke Familie Kommission)'의 '가족과 인구학적 변화(Familie und demographischer wandel)' 보고서를 통해 이루어졌다(Schmidt, 2006).

12) 이런 논조의 정치적 담론제기는 기민당 정치인 Jens Span의 문제제기에서도 확인할 수 있다("de CDU-politiker JENS SPAHN hat jene kräfte in seiner ...". AD HOC NEWS, 2013. 2. 13. <http://www.ad-hoc-news.de/spahn-warnt-vor-festlegung-auf-familiensplitting-> /de /News /25464967 (2013. 4. 17)).

방지 의욕을 좌절시키는데 일조하고 있다는 데에 대해 정치권과 사용자 등 주요 정치적 행위자들이 일치된 견해를 갖고 있어, 조세개혁에 대한 정치적 거부점이 희석됐기 때문이다.

앞으로 독일에서는 일반가족지원형 젠더레짐의 개혁을 둘러싸고 부부합산과세제도를 가족단위과세 제도로 바꾸는 조세제도개혁 논의가 최후의 정책의제이자 갈등의 진원지가 될 가능성이 높다. 현 기민당/기사당 정권에서도 Schäuble 재무부장관, Leyen 노동부장관, Schröder 가족부장관 등은 부부합산과세제도를 가족단위과세제도로 개혁할 필요성에 대해 의견을 같이하고 있다. 여성의 일-가정 양립에 부정적인 영향을 미치는 일반가족지원형 젠더레짐의 사실상 마지막 유산인 부부합산과세제도의 개혁은 정책의제로 부각되고 있는 것이다¹³⁾. 이렇듯 주요 정치적 행위자들은 유사한 특성을 갖는 제도 간의 연계를 통해 미시적 효율성을 추구하기 위해 제도적 이질성의 심화를 극복하고 이중소득자지원형의 제도적 배열을 지향할 것이고, 사실상 마지막 남은 일반가족지원형 제도의 유산인 부부합산과세 제도는 전통적 가족주의 지지세력의 사회적 장벽의 반작용과 충돌하며 가족단위과세제도로의 부분적이고 점진적인 개혁을 추진해 나갈 것이기 때문이다.

5. 결론: 독일모델에 미치는 영향과 젠더레짐 논의에의 함의

최근 독일에서는 여성의 일-가정 양립문제가 대표적인 NSR로 대두되고 있다. 이에 따라 무급의 긴 휴가기간 때문에 취업에 대해 차별적이어서 보수적 젠더레짐을 뒷받침하는 것으로 여겨졌던 결합투성이의 부모휴가제도를 대체해, 2007년부터 부모수당제도를 전격적으로 도입해 운영하고 있다. 이 제도는 높은 소득대체율 수준, 짧은 이용기간, 아버지할당, 유연근로시간제 채택 등의 특징을 갖고 있어 스웨덴모델에 바탕을 두고 있는 것으로 평가된다.

그 원인은 일-가정 양립의 NSR의 계기를 계기로 사용자, 정당, 정치세력 간 관계에서 거부점이 희석돼 정치적 장벽이 해소된 데에 따른 것이다. 주요 산업에서는 기업-특수적 숙련에 의존하고 있지만 독일경제가 점차 서비스경제와 지식경제로 변화하면서 두드러진 성별 직종분리에 의해 확대된 여성 밀집산업의 사용자들을 중심으로 노동력부족해소와 숙련노동력보호를 위해 단체협약으로는 해결할 수 없는 일-가정 양립대책에 대해 국가적인 개입을 필요로 했다. 여성의 정치적 지지에 절대적으로 의존하고 있던 기민당은 최근 선거에서의 연이은 패배와 여성득표율 하락을 만회하기 위해 청장년층 여성의 대표적인 욕구인 일-가정 양립의 어려움 해소요구에 반응하기 위한 도구적인 목표아래 부모수당제도의 도입 등 가족정책의 개혁을 주도했다. 때마침 성립된 대연정을 통해 가족정책을 개혁해 포괄정당을 지향하려는 기민당의 Merkel 수상과 사민당은 이해관계의 일치를 바탕으로 기민당과 기사당 내부의 반발을 억누르고 의회 바깥의 이해관계집단을 결집하면서 개혁을 성공시켰다.

그러나 정치적 장벽의 해소에도 불구하고 현 제도의 유지에 강력한 이해관계를 갖고 있는 기존 가족주의 지지세력의 제도 내부적 장벽을 한꺼번에 극복하는 데에는 결국 실패했다. 아직까지 전통적인

13) "Familiensplitting - eine alte Idee neu aufgetischt". Tagesschau, 2013. 3. 6.
<http://www.tagesschau.de/inland/splitting100.html> (2013. 4. 17).

여성의 역할을 옹호하는 여론이 만만치 않은 가운데 의회 바깥의 기존 가족정책 지지세력들은 일-가정 양립정책 확대에 극력 반대했고, Merkel 수상은 한 발 양보해 2013년부터 기존 제도의 급여를 50% 감액한 새로운 아동양육수당제도를 도입하기로 약속하지 않을 수 없었다.

이로써 독일에서는 가족에 대한 현금지원영역의 정책에서 전통적인 가족주의를 지탱하는 기존의 아동양육수당과 함께 일-가정 양립을 지향하는 정책인 부모수당제도가 공존하는 '계층화'가 이루어지고 있다. 부모수당제도는 결합투성이의 보수적 젠더레짐을 뒷받침하는 부모휴가제도의 기능적 등가물이 아니라 일-가정의 동시적 양립을 지향하는 전혀 새로운 혁신적인 정책이다. 기존의 아동양육수당이 정체해 있는 반면 부모수당제도는 '차별적인 성장'으로 활성화 돼 가족에 대한 현금지원영역의 정책의 지배적인 구조를 '순차적 양립'에서 '동시적 양립'으로 변화시키는 핵심적인 보완성의 변화를 낳고 있다.

부모수당제도의 전격적인 도입은 장기적으로 전통적인 가족지원제도를 바탕으로 하는 보수적인 독일 젠더레짐에 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 일단 부모수당제도와 아동양육수당은 '계층화'를 이루는 가운데 제도 간의 이질성이 심화될 것이다. 나아가 정치적 행위자들은 유사한 특성을 갖는 제도간의 연계를 통해 미시적 효율성을 추구할 것이기 때문에, 이미 일-가정 양립 필요성이라는 NSR에 대한 대응의 정치적 경제적 효용을 확인한 주요 정치적 행위자들은 부모수당제도의 도입으로 시작된 기존의 제도적 균형의 와해를 계기로 심화될 제도적 이질성을 극복하고 일-가정 양립을 지향하는 제도적 배열을 추진해 나갈 것이고, 최근 보육공급확대와 부부합산과세제도의 가족단위과세제도로의 개혁논의에서 보듯 그 장기적 결과 일반가족지원형의 핵심적 보완성을 기축으로 했던 독일 젠더레짐은 이중소득자지원형의 제도적 보완성을 향해 역동적으로 변화해 나갈 것이다.

이제 마지막으로 일-가정 양립정책과 독일 젠더레짐의 부분적 변화가 전체 독일모델로서의 제도영역 간 관계에 어떤 영향을 미칠 지 규명해 보자. 일-가정 양립정책의 부분적 변화와 젠더레짐의 장기적인 변형이 예측 가능한 미래 독일모델의 기축을 동요시켜 핵심적인 보완성 즉 조정관계의 이완을 나올 가능성은 높지 않아 보인다. 최근의 일-가정 양립정책에 대한 대응에서도 사용자들은 젠더레짐 영역의 정책변화를 기능적인 차원의 이슈로 접근했을 뿐이고, 사용자나 노조 등은 최근의 일-가정 양립정책의 변화가 독일모델의 근원을 흔들지 않는다는 전략적 판단을 갖고 있는 것으로 보인다. 이렇듯 주요 정치적 행위자들은 젠더영역에 대한 '의도적 분리'를 통해 노동시장제도 등 핵심적인 제도영역에 미칠 영향을 차단하고 전체 독일모델의 핵심적인 제도영역 간의 조정관계의 이완 가능성을 차단하려 하고 있다(Gottschall and Bird, 2003). 실제로 부모수당제도와 보육공급확대 등 최근의 정책개혁은 산업별 협상을 통해 비용을 부담하는 방식이 아니라 일반조세를 재원으로 하기 때문에 핵심 산업 부문의 남성노동자들과 고용주들의 이해관계를 전혀 침해하지 않는다. 또 기존 노동시장의 성별 차별도 그대로 유지되고 있고 전통적인 가족주의로 인한 가사노동의 성별분할을 훼손하려는 어떠한 시도도 발견되지 않고 있다고 본다(Wahl, 2008).

마지막으로 이 연구가 젠더레짐 논의에 주는 함의는 무엇인가? 젠더레짐 이론은 보수적인 독일 젠더레짐의 고착성에 대해 강력한 논거를 제기해 왔다. 성별 분업과 전통적인 가족주의는 오랫동안 사회적으로 각인돼 온 문화이자 이념이고 생산레짐, 노동레짐, 복지체제, 젠더레짐 간의 유기적인 연계

가 작동하고 있으며 지배적인 정치적 사회적 이해관계자들의 강한 이해관계가 결부돼 있다는 것이 그 근거이다. 게다가 독일 같은 경우 젠더레짐의 급격한 변화를 선도할 수 있는 여성의 힘도 미약한 상태이다.

그러나 최근 일-가정 양립의 NSR에 직면해 독일에서는 일-가정 양립정책의 부분적인 변화가 이루어지고 있고 기존 독일 젠더레짐은 장기적인 변형이 불가피하다고 전망된다. 이 변화는 독일 젠더레짐의 지속성을 설명하는 기존의 요인들로는 설명할 수 없다. 젠더레짐에 대한 학문적 논의는 급격한 변화가 아닌 부분적 변화의 성격과 동학을 규명하는 메타방법론이 젠더레짐의 부분적 변화의 성격을 규명하는데 유용성이 크다는 이 연구결과를 진지하게 고려할 필요가 있다고 본다. 이 연구는 일-가정 양립의 NSR은 정책변화의 문제 압력으로 작용하고 있고, 성별분업이나 전통적인 가족주의에 대한 지배적인 문화와 이념의 변화 없이 주요 정치적 행위자들의 정치적 경제적 동기에 의한 선호변화가 주도되고 있다는 점을 알려준다. 게다가 독일모델 전체의 유기적인 변화와 관계없이 일-가정 양립정책과 젠더레짐의 변화가 시도되고 있다는 복잡성에 대한 진단은 제도적 고착성에 대한 기존 논의에 많은 함의를 던져주고 있다.

참고문헌

- 심상용, 2008, “독일 노동레짐의 지속과 변화에 관한 연구: 협상구조, 노동규제, 복지제도를 중심으로”, 『사회복지연구』, 38: 165-191.
- Amable, B., 2003, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Armingeon, K., 2006, “Reconciling competing claims of the welfare state clientele: The politics of old and new social risk coverage in comparative perspective”, 100-122, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Policies to New Social Risks*, edited by Armingeon K., and Bonoli G., Oxford and New York: Routledge.
- Armingeon, K., and Bonoli G., 2006, *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Policies to New Social Risks*, Oxford and New York: Routledge.
- BDA, 2007, *Familie Schafft Zukunft*, Berlin.
- _____, 2008, *Ausbau der Kinderbetreuung Richtig und Überfällig*, Berlin.
- BMBF, 2005, *5,000 Ganztagschulen mit Investitionsprogramm der Bundesregierung*, Press release, 11 May 2005, Berlin.
- BMFSFJ, 2003, *Familie im Spiegel der Statistik*, Berlin.
- Bode, I., 2003, “The organisational evolution of the childcare regime in Germany: Issues and dynamics of a public-private partnership”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74(4): 631-657.
- Bonoli, G., 2006, “New social risks and the politics of post-industrial social policies”, 3-26, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Policies to New Social Risks*, edited by Armingeon, K., and Bonoli G., Oxford and New York: Routledge.
- CDU, 2007, *Freiheit und Sicherheit: Grundsätze für Deutschland*, Berlin: CDU.
- Daguerre, A., 2006, “Childcare policies in diverse European welfare states: Switzerland, Sweden, France and Britain”, 211-226, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting*

- Post-War Policies to New Social Risks*, edited by Armingeon, K., and Bonoli, G., Oxford and New York: Routledge.
- Deeg, R., 2005, "Path dependency, institutional complementarity, and change in national business systems", 21-51, in *Changing Capitalism?: Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*, edited by Morgan, G., Whitley, R., and Moen, E., Oxford and New York: Oxford University Press.
- Der Spiegel, 2006, "Die mutter der nation", February 6, 2006.
- Dienel, C., 2002, *Familienpolitik*, Weinheim/Munich: Juventus.
- Djelic, M-L., and Quack, S., 2005, "Rethinking path dependency: the crooked path of institutional change in post-war Germany", 137-166, in *Changing Capitalism?: Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*, edited by Morgan, G., Whitley R., and Moen E., Oxford and New York: Oxford University Press.
- Erler, D., 2009, "Germany: taking a Nordic turn?", 119-134, in *The Politics of Parental Leave Policies*, edited by Sheila, K., and Peter, M., London and New York: Policy Press.
- Estévez-Abe, M., 2005, "Gender bias in skills and social policies: the varieties of capitalism perspective on sex segregation", *Social Politics*, 12(2): 180-215.
- Fagnani, J., 2012, "Recent reforms in childcare and family politics in France and Germany: what was at stake?", *Children and Youth Services Review*, 34: 509-516.
- Fleckenstein, T., 2011, "The politics of ideas in welfare state transformation: christian democracy and the reform of family policy in Germany", *Social Politics*, 18(4): 543-571.
- Gerlach, I., 1996, *Familie und Staatliches Handeln. Ideologie und Politische Praxis in Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich.
- Gottschall, K., and Bird, K., 2003, "Family leave policies and labor market segregation in Germany: reinvention or reform of the male breadwinner model?", *The Review of Policy Research*, 20(1): 115-134.
- Gustafsson, S., 1992, "Separate taxation and married woman's labor supply. A comparison of Germany and Sweden", *Journal of Population Economics*, 5: 61-85.
- Hacker, Jacob S., 2005, "Policy Drift: the hidden politics of US welfare state retrenchment", 40-82, in *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, edited by Streeck, W., Thelen, K., London and New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter A., and Soskice, D., 2001, *Varieties of Capitalism*, New York: Oxford University Press.
- Hancké, B., Rhodes, M., and Thatcher, M., 2007, "Introduction: beyond varieties of capitalism", 3-38, in *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities*, edited by Hancké, B., Rhodes, M., and Thatcher, M., Oxford: Oxford University Press.
- Hassel, A., 2007, "What Does Business Want? Labour Market Reforms in CMEs and Its Problems", 253-277, in *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities*, edited by Hancké, B., Rhodes, M., and Thatcher, M., Oxford: Oxford University Press.
- Henninger, A., Wimbauer, C., and Dombrowski, R., 2008, "Geschlechtergleichheit oder 'exklusive emanzipation'? Ungleichheitssoziologische implikationen der aktuellen familienpolitischen reformen", *Berliner Journal für Soziologie*, 18(1): 99-128.

- Huber, E., and Stephens, John D., 2006, "Combating old and new social risk", 143-168, 143-168, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Policies to New Social Risks*, edited by Armingeon, K., and Bonoli, G., Oxford and New York: Routledge.
- Klausen, J., 1999, "The declining significance of male workers-trade union responses to changing labor markets", 261-290, in *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, edited by Kitschelt, H., Lange, R., Marks, G., and Stephens, John D., New York: Cambridge University Press.
- Klenner, C., 2005, "Gleichstellung von Frauen und Männern und Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ein Analyse von tariflichen Regelungen in ausgewählten Tarifbereichen", 1-31, in *WSI Tarifarchiv, WSI-Tarifhandbuch 2005*, edited by Bispink, R., Düsseldorf.
- Kolbe, W., 1999, "Gender and parenthood in West Germany family politics from the 1960s to the 1980s", 133-168, in *State Policy and Gender System in the Two German States and Sweden 1945-1989*, edited by Torstendahl, R., ed., Opuscula Historica Upsaliensia 22. Upsala: Department of History.
- Korpi, W., 2000, "Faces of inequality: gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states", *Social Politics*, 7(2): 127-191.
- Lane, C., 2005, "Institutional transformation and system change: changes in the corporate governance of German corporations", 78-109, in *Changing Capitalism?: Internationalization, Institutional Change and Systems of Economic Organization*, edited by Morgan, G., Whitley, R., and Moen, E., Oxford and New York: Oxford University Press.
- Leitner, S., 2010, "Germany outpaces Austria in childcare policy: the historical contingencies of 'conservative' childcare policy", *Journal of European Social Policy*, 20(5): 456-467.
- Lehmbruch, G., 2001, "The institutional embedding of market economies: the German 'model' and its impact on Japan", 27-49, in *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*, Streeck, W., and Yamamura, K. Ithaca: Cornell.
- Meyer, T., 2005, "Political actors and the modernization of care policies in Britain and Germany", 281-305, in *Care Arrangements and Social Integration in European Societies*, edited by Pfau-Effinger, B., and Geissler, B., Berlin: Polity Press.
- Molitor, U., and Neu, V., 1999, "Das Ahlverhalten der Frauen bei der Bundestagswahl 1998", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3: 252-267.
- Muehler, G., 2008, Institutional childcare: an Overview on the German market, *Center for European Economic Research (ZEW) Discussion Paper 08-077*.
- Naumann, Ingela K., 2005, "Child care and feminism in West Germany and Sweden in the 1960s and 1970s", *Journal of European Social Policy*, 15(1): 47-63.
- Neu, V., 2009, *Bundestagswahl in Deutschland am 27. September 2009: Wahlanalyse*, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Olk, T., and Riedmüller, B., 1994, "Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzenloser Sozialversicherungsstaat?", *Leviathan*, 14(Special Issue): 9-33.
- Pfau-Effinger, B., 2000, *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des Internationalen Vergleichs*, Opladen: Leske + Budrich.
- Pierson, P., 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton and Oxford:

Princeton University Press.

- Roberts, Geoffrey K., 2006, "The German bundestag election of 2005", *Parliamentary Affairs*, 59(4): 668-681.
- Schmidt, M., 2006, "Employment, the family, and the law: current problems in Germany", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 27(45): 451-486.
- Spiess, C. Katharina, and Wrohlich, K., 2008, "The parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model", *Population Research and Policy Review*, 27: 575-591.
- Statistisches Bundesamt(Destatis), 2009, *Kindertagesbetreuung Regional 2009: Ein Vergleich aller 413 Kreise in Deutschland*.
- Steiner, V., and Wrohlich, K., 2004, "Household taxation, income splitting and labor supply incentive: a microsimulation study for Germany", *CESifo Economic Studies*, 50: 541-568.
- Streeck, W., and Thelen, K., 2005, "Introduction: institutional change in advanced political economies", 1-39, in *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, edited by Streeck, W., and Thelen, K., London and New York: Oxford University Press.
- Thelen, K., 2003, "How institutions evolve: insights from comparative historical analysis", 208-240, in *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, edited by Mahone, J., and Reuschmeyer, D., Cambridge: Cambridge University Press.
- _____, 2004, *How Institutions Evolve: The Political economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Veen, H-Y., Brunner, W., Gluchowski, P., Graf, J., Neu, V., Weilemann, Peter R., and Wilamowitz-Moellendorff, von U., 1998, Analyse der Bundestagswahl vom 27, *KAS Interne Studien No. 173*, Sankt Augustin: Konrad-Adenaur-Stiftung.
- Wahl, von A., 2008, "From family to reconciliation policy: How the grand coalition reforms the German welfare state", *German Politics and Societies, Issue 88*, 26(3): 25-49.

A Study on the Transition of Work-Family Reconciliation Policy and Gender Regime

-Focusing on Recent Introduction of Parents Benefit-

Sim, Sangyong
(Sangji University)

The purpose of this study is to analyse the reality and dynamics of transition of work-family reconciliation policy and gender regime in Germany to focus on recent introduction of parents benefit by applying meta path analysis. There is made of 'layering' in work-family reconciliation policy area. Because political barrier has alleviated they can introduce parents benefit, but cannot help stick to child care benefit because of internal barrier. But because parents benefit has activated by 'differential growth', German gender regime has suffered core transition of complementation that dominant structure has changed from 'sequential reconciliation' to 'concomitant reconciliation'. On the other hand, by 'purposeful decoupling' of gender area, core activists have attempted to cut the possibility of weakening of coordination relationship on main institutional areas of German model.

Key words: parents benefit(Elterngeld), work-family reconciliation policy, gender regime, meta path analysis

[논문 접수일 : 13. 07. 02, 심사일 : 13. 07. 05, 게재 확정일 : 13. 08. 06]

E-mail: jykwon66@semyung.ac.kr

심상용

상지대학교 사회복지학과 부교수. 최근의 주요논문으로는 “코즈모폴리턴 공화주의의 지구시민권 구상 연구”(『경제와사회』, 93, 2012), “지구시민권개념의 구성가능성”(『동향과전망』, 83, 2011), “한국에서의 자유주의 베버리지모델의 형성과 작동 연구”(『사회보장연구』, 26(4), 2010), “한국 발전주의복지체제 형성 연구”(『사회복지정책』, 37(4), 2010), “여성의 일-가정 양립을 위한 사회적서비스정책의 발달과 전망”(『사회복지정책』, 36(4), 2009) 등이 있음. 주요관심분야는 빈곤, 비교사회정책, 지구시민권임.

E-mail: ssy@sangji.ac.kr