

저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구

(4) 주요국의 가족정책

- 스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로



인구정책연구실

【저자】

Gerda Neyer Stockholm University

Livia Oláh Stockholm University

Ann-Zofie Duvander Stockholm University

Gunnar Andersson Stockholm University

Marie-Thérèse Letablier National Center for Scientific Research

Norbert F. Schneider Federal Institute for Population Research

Maria M. Bellinger Federal Foreign Office

Noriko TSUYA Keio University

【편집】

변수정 한국보건사회연구원 연구위원

조성호 한국보건사회연구원 부연구위원

이지혜 한국보건사회연구원 전문연구원

정책자료 2018-10-4

저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구

(4) 주요국의 가족정책

- 스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로

발 행 일 2018년 12월

저 자 인구정책연구실

발 행 인 조 흥 식

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370

세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니

목 차

제1장 서론	1
제2장 스웨덴의 가족정책과 출산(fertility)	7
제1절 서론	9
제2절 고도로 산업화된 탈공업사회의 출산력(fertility) 변화 이론	11
제3절 스웨덴의 사회 규범과 제도적 구성	15
제4절 스웨덴의 가족 형성: 결혼과 동거	19
제5절 스웨덴의 출산력(fertility)	22
제6절 스웨덴의 가족 정책	33
제7절 출산을 위한 가족 정책 결과	50
제8절 시사점	67
참고문헌	69
제3장 프랑스의 가족정책	83
제1절 서론	85
제2절 프랑스 가족정책의 역사	87
제3절 가족정책의 조직과 운영	110
제4절 사회복지 급여 및 세금공제 제도	133
제5절 프랑스의 가족정책의 성과	158
제6절 결론	183
참고문헌	187
제4장 독일 가족정책의 발전이 출산율 및 가족의 변화에 미치는 영향	197
제1절 서론	199
제2절 1950년 이후 독일 가족의 인구변화적 추이	206
제3절 독일 가족법의 위치와 발전	226
제4절 가족정책의 중요 동기 및 대상	229

제5절 독일 가족정책의 발전	235
제6절 유럽 비교에서 본 가족정책 전략	320
제7절 가족정책이 독일에서 가족의 변화와 출산율에 미친 작용	337
제8절 결론: 21세기 사회정책으로서의 가족정책	356
참고문헌	361
제5장 성별 시간 사용에 대한 논의	375
제1절 서론	377
제2절 부족한 자원으로서의 시간-현대 시간정책의 특징	379
제3절 성(性) 전형적인 시간 사용 패턴	384
제4절 성(性) 전형적인 업무 분담의 영향	413
제5절 독일과 유럽의 젠더 정책(Gender Policies)	431
제6절 소결	460
참고문헌	470
제6장 일본의 출산율 감소와 가족 정책의 변천	485
제1절 서론	487
제2절 전후 일본의 출산율 동향과 그 요인 변화	488
제3절 일본 저출산 대책의 변천: 현재까지의 저출산 대책	503
제4절 현재 일본의 저출산 대책	548
제5절 일본의 출산율 감소와 저출산 대책: 요약 및 고찰	585
참고문헌	588
제7장 결 론	593

표 목차

〈표 3-1〉 가족 급여의 재원 분포	113
〈표 3-2〉 1990~2013년까지 18세 미만 자녀들이 있는 가족의 수 변화	135
〈표 3-3〉 2013년 기준, 연령 및 가족 형태에 따른 자녀 분포	136
〈표 3-4〉 성인기 각 단계의 중위연령	138
〈표 3-5〉 2016년 프랑스 인구의 경제활동 위상	140
〈표 3-6〉 2016년 고용 인구의 고용 상태와 계약 유형	140
〈표 3-7〉 2016년 12월 합법적 급여 수급자의 수 (프랑스 전체)	145
〈표 3-8〉 소득에 따라 가족수당공단에서 부담하는 월 최대금액	149
〈표 3-9〉 가족 유형에 따른 아동의 분포	162
〈표 3-10〉 2013년 부모의 경제 활동에 따른 아동의 생활 수준과 빈곤의 정도	163
〈표 3-11〉 소득 수준에 따른 아동 관련 월 공공지원, 2016	173
〈표 4-1〉 독일 2013년 생활양식	223
〈표 4-2〉 목표, 원칙, 그리고 가족정책의 수급자	250
〈표 4-3〉 독일 휴직정책 조치의 발전	254
〈표 4-4〉 가족 형성 단계 관련 시간 개념 - 결과	263
〈표 4-5〉 “가족을 위한 시간정책” 전체 개념	265
〈표 4-6〉 가족정책의 금전 급부	267
〈표 4-7〉 독일 가족을 위한 보육인프라 발전	280
〈표 4-8〉 2015년 3월 1일 보육규모 기준 주간시설과 공공지원 가정보육을 이용하는 어린이	281
〈표 4-9〉 독일 방과후학교 이용 취학아동 제외 주간보육(가정보육 포함) 지출, 2000년과 2015년 재정차원에 따른 추산	286
〈표 4-10〉 협회에 따른 2006년 및 2011~2015년 주간보육시설	310
〈표 4-11〉 (가족정책적) 복지국가 유형론 개요	324
〈표 4-12〉 가족정책 작용의 유형	333
〈표 4-13〉 모성 근로활동과 보육혜택 청구에 대한 개별 가족중심적 급부의 효과 개요	343
〈표 5-1〉 성별 및 가족 유형별 독일의 시간 사용(2010년도 주당 시간 기준)	384
〈표 5-2〉 성별 및 가족 유형별 독일의 시간 사용(2010년도 주당 시간 기준)	394
〈표 5-3〉 결혼생활에 따른 남녀의 업무 분담	397
〈표 5-4〉 2016년도 지역별 가사노동 분배 모델	397
〈표 5-5〉 생활형태에 따른 18~64세 성별 유급 및 무급 노동시간	398
〈표 5-6〉 독일의 성(性), 임금, 그리고 시간 - 선별 지수들	412

〈표 5-7〉 2013년도 남녀의 가구총소득 기여도	420
〈표 6-1〉 일본 여성의 연령별(5세 간격) 출산율(%): 1947~2015년	492
〈표 6-2〉 일본 여성의 평균 초혼 연령과 첫째 아이 출생 시의 평균 연령 및 그 차이의 추이: 1950~2015년 ...	494
〈표 6-3〉 일본 남녀의 연령별 미혼율(%) 추이: 1950~2015년	496
〈표 6-4〉 결혼 지속 기간별로 본 일본 여성의 평균 출생아 수, 평균 예정 자녀수, 평균 이상(理想) 자녀수 추이: 1977~2015년	498
〈표 6-5〉 일본 남녀의 연령별(5세 간격) 경제활동인구비율(%) 추이: 1970~2015년	500
〈표 6-6〉 일본 남녀의 연령별(5세 간격) 취업자 중 고용자 비율(%) 추이: 1970~2010년	502
〈표 6-7〉 ‘긴급 보육 대책 등 5개년 사업(엔젤 플랜)’(1995~1999년)의 실적과 목표 달성률(%)	508
〈표 6-8〉 신 엔젤 플랜(2000~2004년)의 실적과 달성률(%)	513
〈표 6-9〉 ‘자녀·육아 응원 플랜’(2005~2009년)의 구체적 시책 내용, 향후 5년간 목표 및 지향하는 사회 모습의 예	523
〈표 6-10〉 ‘일과 생활의 조화 추진을 위한 행동 지침’(2007년 12월 수립)에서 설정된 주요 시책의 목표 수치	532
〈표 6-11〉 ‘자녀·육아 비전’(2010~2014년 실시) 주요 시책의 목표 수치	538
〈표 6-12〉 ‘저출산사회대책대강(어린이·육아 비전)’(2010년 1월 수립) 달성을 위해 필요한 추가 비용 추정치 (최종 연도 말(2014년 3월))	539
〈표 6-13〉 ‘저출산사회대책대강(자녀·육아 비전)’(2010년 1월 수립, 2010~2014년 실시)의 목표치와 실적	542
〈표 6-14〉 ‘저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~’(2015년 3월 수립, 2015~2019년 실시 예정)의 중점 과제와 그 중심적 대응 및 구체적 시책 예	552
〈표 6-15〉 ‘저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~’(2015년 3월 수립)에 포함된 ‘장기적 관점에 입각한 치밀한 저출산 대책 추진’의 2개의 핵심 축 및 내용	555
〈표 6-16〉 ‘저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~’(2015년 3월 수립)의 주요 시책과 목표치	557
〈표 6-17〉 ‘저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~’ 관련 예산액의 개요: 2014~2016년	558
〈표 6-18〉 ‘어린이·육아 지원 신 제도’(2015년 시행)에 따른 ‘양적확충’을 위한 대응 내용과 실시 상황	562
〈표 6-19〉 2016년도 본예산 중 ‘어린이·육아 지원 신 제도’의 ‘양적 확충’과 ‘질적 향상’을 위한 대응에 필요한 예산액	564
〈표 6-20〉 ‘어린이·육아지원법’ 부분 개정(2016년 4월 1일 시행)의 구체적 골자와 그 내용의 개요	565
〈표 6-21〉 ‘방과 후 어린이 종합 플랜’의 2016년도 실시 상황	570
〈표 6-22〉 보육시설 수, 보육소 등 보육시설 정원 수, 보육소 등 이용 아동 수, 정원 충족률, 연령별 이용률 및 연령별·지역별 대기아동 수의 추이, 1998~2016년a	573

〈표 6-23〉 ‘마을·사람·일자리 창생(지방창생) 장기 비전’(2014년 9월 수립)의 인구 문제에 대한 기본 인식, 향후 시책의 기본 관점, 지향해야 하는 미래의 방향, 그리고 지방창생이 가져오는 일본 사회의 모습	576
〈표 6-24〉 ‘마을·사람·일자리 창생(지방창생) 종합 전략’(2015~2019년, 5개년)의 4개 기본 목표의 성과 지표와 주요 핵심 성과 지표 (key performance indicator, KPI)	577
〈표 6-25〉 ‘신·두 번째 화살 꿈을 키우는 육아 지원’을 위한 ‘희망 출산율 1.8’ 실현과 직결되는 긴급 대책(2015년 11월 수립)의 구체적 내용	583
〈표 6-26〉 ‘희망 출산율 1.8’과 직결되는 긴급 대책을 위한 2015년도 추경 예산 및 2016년도 본예산 개요 ..	585

그림 목차

[그림 2-1] 여성의 노동 시장 참여율, 15-64세, 유럽 국가, 1963-2016년	16
[그림 2-2] 50세 이하 여성의 합계초혼율(TFMR), 스웨덴, 1960-2015년	20
[그림 2-3] 유럽 국가의 기간합계출산율(PTFR), 1963-2015년	23
[그림 2-4] 북유럽 국가의 합계출산율	24
[그림 2-5] 유럽 여성의 평균 초산 연령, 1970-2015년	26
[그림 2-6] 여성과 남성의 평균 초산 및 초혼 연령, 스웨덴, 1970- 2015년	27
[그림 2-7] 유럽의 혼외 출산율(%), 1963- 2015년	28
[그림 2-8] 북유럽 국가 여성(40세)의 완결 코호트 출산	29
[그림 2-9] 북유럽 국가 남성(45세)의 완결 코호트 출산	30
[그림 2-10] 북유럽 국가 여성의 무자녀율(%)	31
[그림 2-11] 북유럽 국가 남성의 무자녀율(%)	32
[그림 2-12] 남성의 유급 육아 휴직일 사용 비중, 1975 - 2016년	41
[그림 2-13] 연령대별 유치원 등록률, 1995 - 2015년	48
[그림 2-14] 육아 휴직 기간 선호도, 스웨덴과 비교	53
[그림 2-15] 여성과 남성 간 육아 휴직 분리 선호도, 스웨덴과 비교	54
[그림 2-16] 출산 코호트별 45세 스웨덴 남성의 교육 수준	59
[그림 2-17] 출산 코호트별 40세 스웨덴 여성의 교육 수준	60
[그림 2-18] 교육 수준별 45세 스웨덴 남성의 완결 코호트 출산	61
[그림 2-19] 교육 수준별 40세 스웨덴 여성의 완결 코호트 출산	61
[그림 2-20] 교육 수준별 45세 스웨덴 남성의 무자녀율	62

[그림 2-21] 교육 수준별 40세 스웨덴 여성의 무자녀율	63
[그림 2-22] 육아 휴직을 사용한 남성의 둘째 출산 성향	66
[그림 3-1] OECD 국가의 GDP 대비 가족 지원 규모	111
[그림 3-2] 가족정책의 주체(1)	116
[그림 3-3] 가족정책의 주체(2)	120
[그림 3-4] 가족정책의 주체(3)	121
[그림 3-5] 합계출산율 추이 (INSEE Références édition 2015 : p. 147)	138
[그림 3-6] 성별 연령별 경제활동률의 추이 (INSEE Références, édition 2015 : p 16)	139
[그림 3-7] 가족의 복지 및 세금 혜택에 할애되는 GDP 비율	142
[그림 3-8] 구매력 기준 아동당 가족을 위한 지출, 2013년 기준 (유로)	143
[그림 3-9] 소득 수준에 따른 가족정책의 개혁 이후 손해를 본 가구와 이득을 본 가구 (%)	161
[그림 3-10] 개혁 전과 후 아동 당 가족 계수의 효과와 현금 급여의 평균 금액	166
[그림 3-11] 가족 구성에 따라 사회 및 세제 급여가 중위 생활 수준에 미치는 영향	167
[그림 3-12] 3-5세 취학가능 및 입학 아동인구 추이 (단위: 천), 2007-2015	170
[그림 3-13] 보육 방식과 부모의 근로 여부에 따른 3세 미만 유아의 분포도	171
[그림 3-14] 부모 소득(십분위별)에 따른 3세 미만 유아의 주 양육 방식, 2013	171
[그림 3-15] 다른 곳에 맡기지 않고 부모가 온전히 보육을 담당하는 3세 미만 아동의 비율(%)	175
[그림 3-16] 경제 활동을 전면적 혹은 부분적으로 중단하면서 급여를 수령하는 가족의 수 추이	176
[그림 3-17] 합계 출산율의 추이, 2001-2015	178
[그림 3-18] 가족 구성에 따라 여성의 고용 비율(%), 2013년	180
[그림 4-1] 1949-1990년 독일 분단	206
[그림 4-2] 1945년-2015년 동서독 합계출산율(TFR)	212
[그림 4-3] 1933-1970년 서독과 동독에서 출생한 여성의 최종 자녀수(기준: 2015년)	213
[그림 4-4] 1946-2015년 동서독의 비혼인 출생수	215
[그림 4-5] 2012년 학력에 따른 동서독 영구적 무자녀 여성(45세) 비율(기준: 2012년)	216
[그림 4-6] 동서독 여성 초산 연령 추이(1960-2015년)	217
[그림 4-7] 동서독 여성의 합계초혼율(1960-2015년)	218
[그림 4-8] 동서독의 합계이혼율(1960-2015년)	221
[그림 4-9] 1961-2015년 서독과 1950-2015년 동독의 평균 가구 규모	224
[그림 4-10] 통일후 동서독 이주(1991-2015년)	225
[그림 4-11] 가족정책의 목표 구조	249

[그림 4-12] 현대적 가족정책의 시행차원	252
[그림 4-13] 가족친화적 근로시간 모델의 확산	259
[그림 4-14] 물가상승 연계 독일 자녀수당 추이	272
[그림 4-15] 가족정책 지출	276
[그림 4-16] 가족정책적 급부의 규모 비교	277
[그림 4-17] 2016년 군(Kreis) 단위 3세 이하 주간보육시설 이용	282
[그림 4-18] 젊은 커플의 가사노동 분배	289
[그림 4-19] 생애과정에서의 남성의 근로활동 규모	290
[그림 4-20] 생애과정에서의 여성의 근로활동 규모	290
[그림 4-21] “좋은 아빠”에 대한 역할 상	293
[그림 4-22] 연방주와 주도(州都)	304
[그림 4-23] 지자체의 과제	306
[그림 4-24] 독일 기업의 가족친화성	313
[그림 4-25] 2014년 독일 미성년 자녀를 둔 여성들의 실제 주 근로시간과 희망 주 근로시간	316
[그림 4-26] 2010년 결혼 및 가족 관련 급부 개요	318
[그림 4-27] 출산 결정을 위한 영향요소의 분류	345
[그림 4-28] 출생연도에 따른 여성의 자녀수(2008년 기준)	348
[그림 4-29] 급부에서 나타나는 목표 간 조화, 목표 간 충돌, 목표 간 중립성	353
[그림 4-30] 여성 1명 당 최종적 자녀수의 변화, 생애 주기에서의 작용	354
[그림 5-1] 시간 압박을 느끼는 남녀의 비율, 함께 살고 있는 가장 어린 자녀의 연령 기준, 2012/13년	382
[그림 5-2] 6~44세 남녀의 6세 이하 자녀의 숫자에 따른 양육 시간 비율	386
[그림 5-3] 성별에 따른 일상 가사노동시간의 차이	388
[그림 5-4] 연령, 성별 및 교육 수준별 경제활동인구의 비율, 독일 2016년	390
[그림 5-5] 유자녀 및 무자녀 여성들(35~59세)의 경제활동비율 및 주당 평균 노동시간, 1996~2016년	391
[그림 5-6] 남녀의 경제활동비율 및 노동 범위, 함께 살고 있는 가장 어린 자녀의 연령 기준, 2016년	392
[그림 5-7] 경제활동, 자녀양육 및 가사노동에 들어가는 평균 주당 시간, 함께 살고 있는 가장 어린 자녀의 연령 기준, 2012/13년	393
[그림 5-8] 2014년 독일의 연령 및 성별에 따른 평균 총시간소득	395
[그림 5-9] 미성년 자녀와 함께 살고 있는 여성의 경제활동 시간에 대한 소망과 현실	401
[그림 5-10] 미성년 자녀와 함께 살고 있는 남성의 경제활동 시간에 대한 소망과 현실	401
[그림 5-11] 기업의 계급구조에 따른 여성 경영진의 비율, 2017년도	410

[그림 5-12] 막내 자녀의 연령에 따른 남녀의 삶의 만족도	416
[그림 5-13] 현재의 건강상태 및 연령별 자신의 건강상태에 대한 만족도, 2016년	418
[그림 5-14] 독일 상장기업 임원진의 사회인구통계학적 특징	423
[그림 5-15] 2017 글로벌 젠더 갭 인덱스; 전체 지수 및 하위 지수들	438
[그림 5-16] OECD 국가의 성별 임금 격차: 2017년 (OECD, 2017-2)	447
[그림 5-17] 55~59 세 직장인 중 부모를 간병하는 남녀 비율, 2005 년 및 2015 년	454
[그림 5-18] 55~59 세 남녀 직장인이 부모 간병에 사용하는 시간, 2005 년 및 2015 년	455
[그림 5-19] 기업의 가족 친화성이 기업 경영에 미치는 영향력 연구	458
[그림 5-20] 새로운 도전 과제로서의 가족 친화적 인사 제도 - 직원과 기업이 누리게 될 장점	459
[그림 6-1] 일본의 출생 수와 여성 1인당 합계출산율(TFR) 추이: 1947~2015년	491
[그림 6-2] 일본 여성의 연령별 출산율(1000명당) 추이: 1947~2015년	493
[그림 6-3] 일본 여성의 연령별(5세 간격) 경제활동인구비율(%) 추이: 1970~2010년	501
[그림 6-4] 일본 여성의 연령별(5세 간격) 취업자 중 고용자 비율(%) 추이: 1970~2010년	502

제 1 장 서론

전 세계 여러 국가들이 저출산 현상을 경험해오고 있으며, 이를 극복하기 위한 정책을 다각도로 시행하고 있다. 저출산 현상이라는 것은 합계출산율이 인구대체수준 이하로 장기간 지속되는 경우를 말하며, 이러한 현상을 극복하기 위한 정책을 저출산 대응 정책이라 칭할 수 있다. 저출산 대응정책은 한편으로는 복지정책의 성격을 갖고 있기도 하고, 다른 한편으로는 사회정책의 성격을 띄고 있기도 하다. 그러나 출산과 관련된 내용이 주를 이루는 정책들이다보니 그 대상이 가족단위이거나 가족 안의 구성원인 경우가 주를 이룬다. 따라서 많은 저출산 대응 정책은 가족정책이기도 하다.

본 연구는 이러한 가족정책에 대한 내용을 담고 있다. 특히 저출산 현상을 경험하고, 우리나라에 시사점을 줄 수 있는 국가들의 가족정책에 대해 살펴보는 것이 목적이다. 대부분의 선진 유럽의 국가들은 오랫동안 인구변동을 경험해 오고 있으며, 그 사이에서 저출산 현상을 경험하기도 하였다. 본 연구에서는 저출산 현상이 완화되어 합계 출산율이 반등한 국가인 프랑스, 스웨덴, 독일의 사례를 집중적으로 살펴보고자 한다. 이 국가들은 유럽 국가로 우리나라와는 문화, 인종 등의 인구학적 배경이 다르고 정책과 밀접한 관련이 있을 수 있는 사회·역사·경제적 상황 또한 다르다. 따라서 문화적, 인구학적 배경 등이 우리나라와 유사한 일본의 가족정책에 대해서도 함께 살펴본다. 다양한 국가들의 가족정책을 살펴봄으로써 우리나라의 가족정책에 대한 시사점을 얻고자 한다.

먼저 프랑스를 살펴보면, 합계출산율이 1975년에 인구대체수준 밑으로 감소하여 1993년에 최저점인 1.73을 기록하고 이후 반등하여 2016년 1.96까지 반등하였고, 스웨덴은 1968년에 인구대체수준 밑으로 감소하여 1998년 1.5로 최저점을 찍고, 이후 2016년 1.85까지 반등하였다¹⁾. 그리고 독일은 1970년 인구대체수준 밑으로 합계출산율이 감소하였고, 1994년에 1.24로 최저점을 기록한 후 2016년에는 1.5로 증가하였다. 마지막으로 일본은 1974년에 합계출산율이 인구대체수준 이하로 떨어졌고,

1) World Bank Database(<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>) 2018.10.15. 인출.

이후 2005년에 1.26으로 최저점을 기록한 후, 2016년 1.44로 어느 정도 반등하였다²⁾. 이에 비하여 우리나라는 1984년에 인구대체수준 밑으로 감소한 후, 2005년에 1.08로 최저점을 찍은 후, 약간 반등하다가 2017년 1.05로 사상 최저를 기록하였다³⁾. 2018년에는 합계출산율이 1.0명 이하로 떨어질 것이라는 전망이 우세한 상황이다.

이러한 상황에서 상기 국가들이 합계출산율 반등에 이르는 과정, 즉 저출산 대응 정책의 흐름을 살펴보는 일은 매우 의미 있는 일이라 생각된다. 특히 출산율이 반등하는 기간 동안 어떠한 정책이 시행되었는지 자세히 살펴보는 과정은 우리나라에 필요한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 목적을 위해 본 연구는 각 국의 저출산 현상과 가족정책에 대해 잘 설명할 수 있는 학자가 각국 언어로 필집을 하고 전문 번역가의 번역과 전문가의 검열과정을 거쳐 정리하였다.

스웨덴의 정책에 대해서는 스톡홀름 대학의 인구통계과 게르다 나이어(Gerda Neyer)와 리비아 올라(Livia Oláh), 안 소피 두반더(Ann-Zofie Duvander), 거너 앤더슨(Gunnar Andersson)이 공동 집필하였다. 먼저 가족 정책과 출산력(fertility) 변천 과정을 보여주고, 탈공업사회의 출산력(fertility) 변천 과정을 본격적으로 설명하기 전에 현재 주류를 이루고 있는 인구통계 이론을 설명한다. 이론을 바탕으로 가치와 제도적 관점에서 스웨덴 가족 정책과 출산력(fertility)의 핵심 요소를 살펴본다. 그리고, 스웨덴과 다른 유럽 국가의 가족 정책과 출산력(fertility)변화를 비교하고 스웨덴의 특징 및 유럽의 가족과 출산력(fertility)변화에서 스웨덴의 선도적 역할을 알아본다. 출산력(fertility)과 관련된 스웨덴의 가족 정책을 핵심적으로 살펴보는 과정에서는 특히 영유아기 자녀를 둔 부모와 가장 밀접하게 관련된 정책, 즉 유자녀 여성과 남성의 육아 시간과 소득 지원 정책(육아 휴직, 일시부모휴가), 보육 인프라(공공보육(public childcare)), 재정 수당(아동수당(child allowance), 주택수당(housing allowance), 한부모 양육비 지원(maintenance support))에 초점을 맞춰 살펴본다. 그런 다음 스웨덴 가족 정책과 출산력(fertility)의 관계, 정책 수용 범위, 정책의 사회적 의미 및 양성적 의미 및 정책 구성과 경제 발전의 관계 등을 보여주는 단일 국가 및 비교 사례를 선정하여 가족 정책이 출산력(fertility)에 미치는 영향을 분석한다. 그리고 스웨덴 가족 정책과 출산력(fertility) 변천 과정에서 배울 수 있는 교훈을 제시하고 있다.

2) 주 1)과 동일

3) KOSIS 합계출산율 (<http://kosis.kr>) 2018.11.16. 인출.

프랑스의 정책에 대해서는 파리1대학(팡테옹-소르본) 소르본 경제연구소(CES), 프랑스국립과학원(CNRS) 명예연구소장 마리테레즈 르타블리에(Marie-Thérèse Letablier)가 프랑스 가족정책에 대해 집필하였다. 먼저 프랑스의 가족정책 역사에 대한 설명부터 시작 한다. 그리고 프랑스의 가족정책을 보다 깊게 이해할 수 있도록 가족정책을 위한 조직과 운영방식에 대한 설명을 이어 나간다. 그리고 가족정책에 대한 급여와 세금공제제도에 대한 설명을 통해 프랑스의 현황을 보여주고, 이러한 프랑스 가족정책의 성과를 정리하며 마무리 한다.

독일에 대한 내용은 연방인구연구소의 노베르트 슈나이더(Norbert F. Schneider) 박사와 독일 연방외교부의 마리아 베링거(Maria M. Bellinger) 박사가 독일 가족의 인구학적 변화부터 가족법, 가족정책의 목표와 대상, 가족정책의 발전과정과 가족정책이 가족 변화와 출산율에 미친 영향 등에 대하여 자세히 서술하고 있다. 이를 통해 독일의 가족정책의 변화와 현재 가족정책의 목표 등에 대하여 깊게 이해할 수 있으며 실질적인 정책의 효과까지 살펴볼 수 있을 것으로 보인다. 아울러 5장에서 성별 시간 사용과 관련하여 성별 전통적인 업무 분담과 시간 사용의 패턴을 고찰하고 있으며, 독일과 유럽의 젠더 정책에 대해서 논의하고 있다.

일본 정책에 대한 내용은 게이오 대학 경제학부에서 인구학을 가르치고 있는 쓰야 노리코(津谷典子) 교수가 일본 가족정책의 전반적인 흐름에 대하여 서술하고 있다. 일본의 가족정책은 우리나라의 저출산·고령사회 기본계획처럼 큰 한 줄기만 있는 것이 아니라, 저출산·고령사회 기본계획과 유사한 소자화사회대책대강이 존재하고, 그 외에도 겹가지와 같은 정책들이 동시 다발적으로 시행되고 있어 한 번에 이해하기 힘들다. 쓰야 교수는 이러한 일본의 가족정책에 대하여 알기 쉽게 정리하고 있으며, 일본의 가족정책에 대한 이해가 한층 깊어지는데 도움을 줄 것으로 생각된다.

제 2 장

스웨덴의 가족정책과 출산력(fertility)

제1절 서론

제2절 고도로 산업화된 탈공업사회의 출산력(fertility) 변화 이론

제3절 스웨덴의 사회 규범과 제도적 구성

제4절 스웨덴의 가족 형성: 결혼과 동거

제5절 스웨덴의 출산력(fertility)

제6절 스웨덴의 가족 정책

제7절 출산을 위한 가족 정책 결과

제8절 시사점

Gerda Neyer, Livia Oláh, Ann-Zofie Duvander,
Gunnar Andersson
(Stockholm University)

2

스웨덴의 가족정책과 <<출산력(fertility)>>

제1절 서론

지난 반세기 동안 많은 선진국이 상위 중등 및 제3차 교육 확대, 여성의 교육 및 노동 시장 진출 확대, 기대 수명 연장, 출산율 감소 등 사회 및 인구 구조의 근본적 변화를 경험했다. 여러 국가에서 출산율이 감소하고 기대 수명이 늘어나면서 미래 경제 성장, 사회 복지 제도의 지속 가능성 및 사회 통합이 중요한 쟁점으로 부각됐다(Neyer, 2011). 출산율 증가는 이러한 문제에 대한 해결책으로 제시됐다(Marshall, 2015). 따라서 커다란 사회적 변화에도 불구하고 출산수준을 대체 수준(합계출산율 2.1)으로 유지하거나 합계출산율을 높인 나라에 대한 관심이 높아졌다. 이러한 관심의 중심에는 여성의 노동 시장 참여, 사회적 평등 및 양성 평등, 출산력(fertility)(fertility) 향상 등에서 높은 성과를 거둔 스웨덴과 북유럽 국가가 자리 잡고 있다. 특히 스웨덴은 탈공업 사회의 가족 및 출산력(fertility) 변화를 가장 먼저 경험했기 때문에 이들의 가족 정책과 출산력(fertility) 변천 과정에 대한 연구는 스웨덴이 출산력(fertility) 관련 가족 정책의 청사진으로 주목 받는 이유를 이해하는데 도움이 될 수 있다.

스웨덴은 사회 복지 제도와 가족 정책의 모범 국가로 널리 인정받고 있다. 스웨덴은 여성 취업과 사회적 평등 및 양성 평등을 촉진하는 가족 정책을 선도적으로 시행하고 출산율을 유럽 최하위에서 대체 수준(여성 1명 당 2.1명)으로 높였다. 그리고 이러한 과정에서 사회 분열을 심화시키지 않고 높은 생활수준과 사회 통합을 유지하고 모든 시민들의 사회적 평등 및 양성 평등을 실현했다.

스웨덴은 또한 북유럽형 보편적 사회 복지 제도의 원형으로 간주된다. 이들 복지 제도는 사회, 노동 시장 및 공적·사적 생활의 보편적 고용과 양성 평등 개념을 바탕으로 모든 성인은 질병, 장애 또는 고령화로 인해 일할 수 없는 경우를 제외하고, 소득을 통해 생활비를 동등하게 책임진다는 기본 원칙에 기반 한다. 질병, 장애 또는 고령화로 인해 일하지 못하는 경우에는 사회적 급여(예: 질병 급여 또는 노령 연금)를 받을 수 있

다. 사회보장연금은 사회시민권에 따라 수급 자격이 부여된다. 따라서 혼인 상태에 기반하는 보수주의적 복지 국가나 기본 욕구에 기반하는 자유주의적 복지 국가와 달리 개인의 권리와 의무에 기반한다(Esping-Andersen 1990; Esping-Andersen 1999; Korpi 2000; Morel 외 2012). 대부분 사회적 급여는 보편적이고 거주(예: 의료보험) 또는 특정 자격 요건(예: 육아 휴직을 위한 우선 채용, 실업, 연금의 주요 부분)을 통해 부여된다.

개인의 사회적 권리와 의무 및 양성 평등 원칙은 북유럽 국가의 가족 정책에도 나타나 있다(Oláh & Bernhardt 2008). 북유럽 국가는 여성과 남성이 함께 일하고 함께 자녀를 돌보는 "맞벌이 - 공동 육아" 가족을 지향한다(Sainsbury 1999). 이들 정책은 기본적으로 육아로 인해 부모(일반적으로 여성)의 노동 시장 참여 또는 경력 개발 또는 가정의 생활 수준 및 경제력이 약화해서는 안 되고, 반대로 고용 상태가 출산과 육아에 방해돼서는 안 된다는 논리에 기반 한다.

본 보고서의 목적은 스웨덴의 가족 정책과 출산력(fertility)에 대한 정보를 제공함으로써 가족 정책과 출산력(fertility)의 관계에 대한 평가를 통해 스웨덴처럼 출산력(fertility)을 회복할 수 있도록 돕는 것이다. 먼저 탈공업사회의 출산력(fertility) 변천을 설명하기 위해 현재 주류를 형성하는 인구통계 이론을 간략히 알아본다. 이들 이론은 스웨덴을 비롯한 여러 나라의 출산력(fertility) 변천 과정을 평가할 수 있는 배경을 제공한다. 그런 다음 1960년대 이후 결혼과 출산에 초점을 맞춰 출산력(fertility)과 관련된 사회적 변화를 소개한다. 일반적으로 결혼 행동 변화는 출산력(fertility)에 부정적인 영향을 미친다고 간주되지만 스웨덴은 가족 형태와 출산 행동이 동시에 변화하더라도 장기적 관점에서 예측했던 출산력(fertility) 감소로 이어지지 않을 수 있다는 가능성을 제시했다는 점에서 주목할만하다. 그런 다음 역시 많은 주목을 받고 있는 스웨덴의 두 가지 중요한 출산 관련 가정 정책, 즉 육아 휴직과 보육에 초점을 맞춰 스웨덴 가족 정책을 더욱 자세히 알아본다. 그 외에 스웨덴의 가족 정책을 종합적으로 이해하는데 도움이 되는 기타 가족 관련 정책을 간략히 정리한다. 그런 다음 스웨덴 가족 정책의 특성 및 출산과 이들의 관계를 보여주는 몇 가지 사례를 통해 가족 정책이 출산력(fertility)에 미친 영향을 분석하고 가족 정책과 출산력(fertility)의 관계를 평가한다. 그리고 다른 나라에서 참조할 수 있는 연구 결과를 제시한다. 마지막으로 정책 설계의 관점에서 스웨덴 가족 정책과 출산력(fertility) 변천 과정에서 배울 수 있는 몇 가지 시

사점을 요약 정리한다.

본 장에서는 스웨덴의 가족 정책과 출산력(fertility)에 초점을 맞추고 있지만 출산력(fertility)의 변천 과정, 가족 정책 및 가족 정책이 출산력(fertility)에 미친 영향을 정확히 이해하기 위해 다른 북유럽 국가 및/또는 다른 유럽 국가의 맥락에서 스웨덴의 경험을 적용했다. 이를 통해 각국의 사회 복지 제도와 가정 정책 구성을 비교하고 스웨덴의 특이점과 유사점을 확인했다. 이처럼 각국의 사회 복지 제도와 가정 정책 구성을 비교하는 방식은 스웨덴의 성과를 입증하는데도 도움이 된다(Neyer & Andersson 2008). 이러한 비교 방식은 스웨덴 복지 제도 및 가족 정책 체제의 결과와 다른 환경에서 유사 정책을 적용했을 때 예측되는 결과를 보다 정확히 판단할 수 있는 근거를 제공한다.

제2절 고도로 산업화된 탈공업사회의 출산력(fertility) 변화 이론

스웨덴의 출산력(fertility) 변천 과정을 정확히 이해하기 위해 출산력(fertility) 연구의 세 가지 이론적 접근법 즉, 제2차 인구변천이론, 양성평등/젠더혁명 이론, 제도적 접근법을 간략히 알아본다. 이들 이론적 접근법은 고도산업화사회 또는 탈산업화된 사회의 출산력(fertility)을 설명하는 기본 프레임워크를 제공한다.

1. 제2차 인구변천이론

제2차 인구변천이론(second demographic transition)은 고도로 산업화된 사회에서는 개인주의가 확산되고 가정 밖에서의 자아실현이 점점 중요해지며 이로 인해 만혼, 동거 및 이혼, 출산 연기 또는 포기 등이 일반화되고 가족 관계가 약화된다고 제안한다. 제2차 인구변천 이론은 전통적인 가족 관계에서 벗어나는 이러한 "탈표준화"로 인해 출산율이 대체 수준 이하로 떨어지고 낮은 수준을 유지할 것이라고 전망한다(Surkyn & Lesthaeghe 2004; Lesthaeghe 2010; Giddens 1992).

제2차 인구변천이론에 따르면 이러한 변화에는 상호의존적 가족에서 개인 자율화로 의 근본적인 규범 변화가 수반된다. 그리고 이러한 규범 변화로 한부모, 동거부모, 계

부모 가족, 동성가족 또는 부분적 동거가족(LAT: living-apart-together) 등 다양한 가족 형태와 생활 방식이 등장했다. 제2차 인구변천이론에서 특별히 강조하는 것은 아니지만 여성과 남성의 사회적 역할 변화, 여성의 역할 및 자율성 확대, 양성 평등한 가정과 사회로의 전환 등도 규범 변화에 해당한다.

역사적으로 한부모, 동거 부모 또는 계부모 등과 같은 가족 형태는 스웨덴을 비롯한 많은 유럽 국가에서 상당히 쉽게 찾아볼 수 있었다(Hajnal 1982; Lewin 1979). 특히 사회경제적 빈민계층에서 이러한 가족 형태가 자주 나타났다(Lewin 1979). 그에 반해, 제2차 인구변천이론은 빈민계층보다 지식계층에서 가족 행동과 가족 규범 변화가 먼저 나타난다고 본다. 더불어 전체적으로 교육 수준이 높아지면서 서유럽의 탈공업화 사회뿐 아니라 그 외의 국가에서도 새로운 규범과 행동이 확산되고 있다고 가정한다.

제2차 인구변천이론에 대해 아무런 반론이 없는 것은 아니다. 단 제2차 인구변천이론은 새로운 쟁점과 사회적 변화를 반영해 적용 범위를 넓혀나갔다(Lesthaeghe 2014). 예를 들어 제2차 인구변천이론이 주로 서구 사회의 관점에 기반한다는 비판이 있었다(Ochiai 2014). 실제로 유럽 이외 지역의 출산과 결혼 형태 변화를 살펴보면 제2차 인구변천이 다른 나라에서는 다른 형태를 취할 수 있다는 것을 알 수 있다(Lesthaeghe 2014). 또한 제2차 인구변천이론은 혼인율과 출산율 하락만 강조할 뿐, 혼인율 또는 출산율 역전 현상을 충분히 설명하지 못한다는 지적도 있었다(Huinink 2013; Lesthaeghe 2010). 더욱이 제2차 인구변천이론은 초기부터 제도적 변화를 고려했으나, 이러한 제도적 변화를 제2차 인구변천으로 인한 사회 변화의 반작용으로 간주했기 때문에 제2차 인구변천과 가족 및 출산 행동 변화를 촉진하는 가족 정책과 같은 제도적 요소의 역할을 저평가한다는 비판도 있었다(Perelli-Harris 외 2012; Ochiai 2014; Neyer & Andersson 2008).

2. 양성평등과 젠더 혁명 이론

양성평등 이론(gender equity theory)과 젠더혁명 이론(gender revolution theory)은 고도로 산업화된 국가의 출산력(fertility) 변천 과정과 양성 평등 문제의 점진적 발전 과정을 연결한다. 양성평등 이론은 개인지향적 사회제도(예: 교육 및 고용)와 가족지향적 사회제도(예: 가사, 보육) 간 양성평등성의 차이가 출산율에 영향을 미

친다고 본다(McDonald 2000). 즉 교육 및 노동 시장과 같은 개인지향적 사회제도에
서 양성평등이 개선되더라도 보육 및 가사와 같은 가족 제도에서 불평등이 계속된다면
출산율은 하락하고 매우 낮은 수준에 머물게 된다(McDonald 2000).

젠더혁명 이론은 양성평등 이론과 유사하지만 가족 형성과 출산력(fertility)이 역전
할 수 있는 가능성을 제시한다(Goldscheider 외 2015; Esping- Andersen &
Billari 2015). 젠더혁명 이론에 따르면 젠더 구조는 두 단계에 걸쳐 변화할 수 있다.
첫 번째 단계는 여성 및 가정 주부로 한정된 이들의 역할 해체 등과 관련되어 있다. 이
는 여성의 교육 및 노동 시장 진입을 수반한다. 이 단계에서는 여성이 거의 단독으로
가정을 책임지고 남성의 도움 없이 가사와 육아를 거의 전담하므로 가정의 젠더 구조
에는 거의 변화가 없다. 이는 여성에게 일, 가사 및 육아라는 이중 또는 삼중의 부담을
요구하기 때문에 동반 및 결혼 관계가 왜곡 및 약화될 뿐 아니라 출산율이 감소한다
(Goldscheider 외 2015).

두 번째 단계는 남성의 행동 변화와 관련되어 있다. 즉, 가정에서 남성의 역할이 커
지고 가사와 육아에 적극 참여하면서 여성의 부담이 줄어들고 결혼 생활이 안정되고
출산 결정이 늘어난다. 두 번째 단계가 일반화될수록 출산율이 증가한다
(Goldscheider 외 2015).

Esping-Andersen & Billari(2015)는 이러한 이론에 동의하면서 양성평등주의 및
여성과 남성의 일과 육아 조정이 사회 규범이 되면 가정 형성과 출산력(fertility)이 높
아질 수 있다고 주장했다. 이들에 따르면 여성과 남성의 역할이 구분되어 있더라도 이
러한 구분이 사회적 규범으로 받아들여지면 출산 수준이 높다. 그러나 이러한 규범에
의문이 제기되고 여성의 역할이 변하기 시작하면 출산 수준도 떨어지기 시작한다. 여
성에 대한 요구와 이들의 변화된 역할이 양립하지 못하면 출산 수준은 계속 떨어지고
낮은 수준에 머물게 된다. 양성평등의식이 사회적으로 일반화되면 출산 수준은 다시
상승한다.

3. 제도적 접근법

제도적 접근법(institutional approach)은 출산과 가족발달 형성에 영향을 미치는
국가 및 기타 제도(예: 교육 제도 또는 노동 시장)의 역할에 초점을 맞춘다(McNicoll

1994; McNicoll 2001; McNicoll 2009; Neyer 2003; Billari 2004; Mayer & Schoepflin 1989; McDonald 2006; Mayer 2009). 이 접근법은 정책 및 법률 또는 행정 규제 및 서비스를 통해 출산 및 가족 유형을 형성하는 국가의 역량을 강조한다 (McNicoll 1994; Neyer & Andersson 2008). 또한 정책과 규정은 사회의 중요한 관계를 규제함으로써 출산력(fertility)과 가정 행동에 직접 영향을 미칠 수 있다고 본다 (McNicoll 1994).

이러한 국가 개입의 예로는 혼인과 이혼 규제 또는 다양한 가족 정책(예: 출산장려금, 아동수당, 육아휴직, 보육 서비스) 등이 있다. 정책과 규정은 또한 사회의 경제, 성별 및 세대간 관계를 규제하여 개인의 인생 과정을 구조화함으로써 출산 및 가족 행동에 간접적으로 영향을 미칠 수 있다(Mayer & Schoepflin 1989; Neyer 2005; McDonald 2006; Neyer & Andersson 2008).

탈공업사회에서 사회 복지 제도는 개인의 인생 과정을 구조화하고 출산력(fertility)과 가족 형성에 간접적으로 영향을 미치는 핵심 제도이다. 제도적 접근법에 따르면 탈공업사회에서는 복지 제도에 따라 출산력(fertility)에 미치는 영향이 달라진다. 남성은 생계를 부양하고 여성은 가정을 돌보는 전통적 가족 구조를 지향하는 보수주의적 복지 국가는 출산 수준이 낮거나 매우 낮지만 일과 가정이 양립하는 양성평등을 지향하는 보편적 복지 제도(아래 참조)는 장기간의 저출산 기조에서 벗어났다고 평가된다 (Neyer 2003; Neyer 2005; Esping-Anderssen 1999; Esping-Andersen 외 2002).

제도적 접근법은 또한 가족 정책을 시행하는 복지 제도를 고려하지 않고서는 가족 정책이 출산력(fertility)에 미치는 영향을 적절히 평가할 수 없다고 주장한다(Neyer & Andersson 2008). 즉, 가족 정책이 노동 시장, 연금 또는 교육 정책 등 기타 사회 정책 요건과 지향성에 부합하는지 또는 반하는지를 나타내는 제도적 보완성(institutional complementarity) 정도에 따라 출산력(fertility)에 미치는 영향이 달라진다 (Neyer 2013; Neyer & Andersson 2008; 제도적 보완성의 경우: Hall & Soskice 2001 참조; Thelen 2012). 자국 복지 제도가 일반적으로 지향하는 방향에 부합하지 않는 가족 정책은 출산력(fertility)에 아무런 영향을 미치지 못하거나 제한적 영향만 미칠 수 있다(Neyer 2013; Neyer & Andersson 2008; Neyer, Hoem, & Andersson 2017).

제3절 스웨덴의 사회 규범과 제도적 구성

1. 스웨덴: 제2차 인구변천 변화와 양성평등의 선두주자

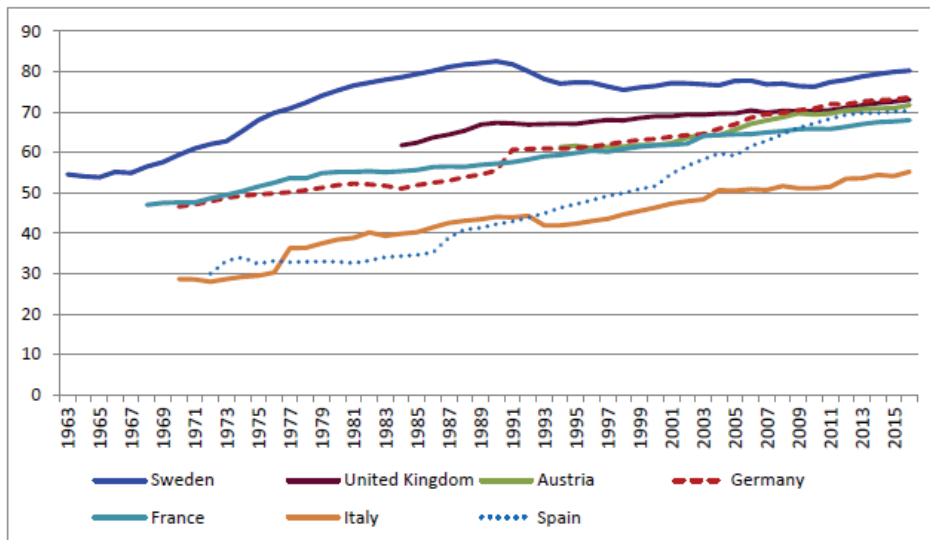
스웨덴은 일반적으로 제2차 인구변천을 가장 먼저 경험한 국가로 알려져 있다. 연구에 따르면 제2차 인구변천은 북유럽, 특히 스웨덴과 덴마크에서 가장 먼저 등장했고 1960년대 중후반 서유럽으로 확산됐다. 그리고 20년이 지난 80년대에는 남유럽 그리고 이후에는 동유럽과 기타 국가에서도 제2차 인구변천이 나타났다(Surkyn & Lesthaeghe 2004; Lesthaeghe 2010; Lesthaeghe 2014). 스웨덴은 제2차 인구변천의 관점에서 가장 진보된 국가로 간주된다. 제2차 인구변천과 관련된 가치의 관점에서도 스웨덴은 최상위권을 차지하고 있다.

전통적 가치관 정도 대(對) 세속적 및 합리적 가치관 정도와 생존 가치 대(對) 자기 표현적 가치를 측정하는 잉글하트 웰젤 문화 지도(Inglehart-Welzel Cultural Map)에 따르면 스웨덴은 40-60개 조사 대상 국가 중 세속적-합리적 가치는 물론 자기 표현적 가치 부문에서도 최상위를 유지하고 있다(Ohlsson-Wijk 외 2017). 1981-2014년 스웨덴의 점수는 더욱 높아졌다(Ohlsson-Wijk 외 2017). 스웨덴은 제2차 인구변천의 관념적 가치관 지표도 유럽 국가 중 최상위권을 차지하고 있다(Sobotka 2008a; 2008b). 제2차 인구변천의 특징으로 간주되는 사회 및 가족의 변화 즉, 동거 및 혼외출산 증가, 출산력(fertility) 및 혼인율 감소(Andersson 외 2017), 여성의 노동 시장 참여 확대 및 여성의 사회적 지위 변화도 가장 많이 진행됐다. 후자는 양성평등 선두국가로서 스웨덴의 역할을 뒷받침한다. 스웨덴 여성의 노동 시장 참여는 1960년대부터 증가하기 시작해 유럽에서 가장 높은 여성 취업률을 유지하고 있다([그림 2-1]).

여성의 노동 시장 참여 확대 및 유지는 스웨덴 노동 시장, 복지 제도 및 가족 정책의 중요한 특징이다. 스웨덴 여성의 노동 시장 참여는 1960년대부터 증가하기 시작했다. 그전까지 남성의 노동 시장 참여율은 90%였지만 여성은 절반에 불과했다. 1980년대 스웨덴 전체 여성의 4분의 3이 취업했고 90년대 여성의 노동 참여율(82%)은 남성(86%)과 거의 유사한 수준에 도달했다. 여성의 노동 시장 참여율은 남성보다 3~4% 정도 낮지만 OECD 평균 성별 고용 격차가 18%임을 감안하면 이는 매우 낮은 수준이다(Grönlund 외 2016). 이는 여성의 시간제 고용률이 높고 성별로 직종이 분리되어 있

는 스웨덴 노동 시장의 고유한 특징에 기인했을 수 있다. 스웨덴은 전체 취업여성 중 주당 노동 시간이 35시간 미만인 시간제 고용율이 37%로 유럽 평균(29%)보다 높은 편이다(Grönlund 외 2016, 2010년 수치). 그러나 육아로 인해 노동 시장을 잠시 이탈한 유자녀 취업 여성을 포함한 여성경제활동인구 비율 또한 더욱 높다. 스웨덴은 복지 제도 변화에 맞춰 여성의 노동 시장 참여가 확대됐기 때문에 노동 시장과 직종에 따라 성별이 분리되어 있다. 사회 서비스와 공공 부문이 확대되고 노동 시장 구조가 변화하면서 이전에는 노동 시장에 참여하지 않았던 여성, 특히 유자녀 여성의 채용을 적극적으로 촉진하는 노동 시장 정책이 등장했다(Lundqvist 2015). 따라서 스웨덴 여성의 높은 취업률과 젠더 구조는 일반적으로 스웨덴 가족 정책과 복지 제도의 전반적인 지향점 내에서 나타나고 발전 과정 및 내용과 연결되어 있다(Grönlund 외 2016; Lundqvist 2015; Hoem, Neyer & Andersson 2006; Neyer, Hoem & Andersson 2017).

[그림 2-1] 여성의 노동 시장 참여율, 15-64세, 유럽 국가, 1963-2016년



출처: OECD

제2차 인구변천이 시작된 이후 스웨덴의 복지 제도와 가족 정책은 사회적 평등 및 양성 평등에 기반하여 발전해왔다(아래 참조). 사회적 평등 원칙은 모두를 위한 교육 ·

고용 가능성 및 양성 불평등 해소를 포함한다. 스웨덴은 사회의 모든 측면에서 매우 포괄적으로 양성 평등을 추구해왔으며(출산력(fertility) 결과의 경우 Neyer, Hoem & Andersson 2017) 이를 통해 양성평등의 선두주자로 자리잡았다. 실제로 스웨덴은 28개 유럽 국가 중 양성 평등성이 가장 높다. 예를 들어 유럽연합 국가를 대상으로 노동, 지식, 자산, 권력 또는 폭력 지표 등을 평가한 2017년 유럽연합 양성평등지수에서 스웨덴은 유럽 평균(EU-28 66.2)과 다른 북유럽 회원국(덴마크 76.8, 핀란드 73)은 물론, 유럽 중에서도 양성평등지수가 특히 높다는 네덜란드(72.9), 프랑스(72.6), 또는 영국(71.5)보다도 훨씬 높은 점수(88.2)를 받았다(유럽양성평등연구소 2017). 스웨덴은 이미 젠더 혁명 2단계에 진입했고 출산율과 혼인율이 호전되고 있는 유럽 국가 중 하나이다(아래 참조). 따라서 양성평등/젠더 혁명과 출산력(fertility) 변천의 관련성에 대한 가설을 입증하는 사례로 자주 인용된다(McDonald 2000; Goldscheider 외 2015; Esping- Andersen & Billari 2015; Neyer 2003).

2. 스웨덴: 보편적 복지 제도의 원형

제도적 접근법은 Esping-Andersen의 복지체제 분류를 사용해 산업화 후 유럽 복지 국가의 출산력(fertility)과 가족 발달 과정을 비교하고 있다(Esping-Andersen 1990; 1999; Neyer 2013). 제도적 접근법이 등장한 이후 Esping-Andersen(1990)을 비롯한 많은 연구에서 복지 국가 유형을 보수주의적 또는 조합주의적 복지 제도(서유럽 대륙), 사회민주적 또는 보편적 복지 제도(북유럽 국가), 자유주의적 복지 제도(영국, 미국, 대서양국가) 국가로 구분하기 시작했다. 보편적 복지 제도는 서유럽 대륙 복지 국가의 다양성으로 인해 일반적으로 더욱 세분화된다. 남유럽 국가는 자체 복지 제도를 운영하고(지중해 복지 국가) 스위스와 네덜란드는 보수주의적 복지 제도와 자유주의적 복지 제도가 혼합되어 있다. 프랑스와 벨기에의 복지 제도는 가족 정책의 차이로 인해 (특히 보육) 오스트리아와 독일보다는 보수적이지 않은 것으로 평가된다(Arts & Gelissen 2002).

실업, 의료, 질병 및 노령 연금에 관한 서구 복지 국가의 주요 사회 정책은 세 가지 (또는 이상) 복지 제도 유형에 기반한다. 첫째 "탈상품화(de-commodification)"는 질병, 실업 또는 고령화 등으로 인해 일을 할 수 없을 때 적절한 생활 수준을 유지할 수

있는 정도를 가리킨다. 둘째 "사회적 시민권(social citizenship)"은 개인의 권리(사회적 시민권)에 근거하여 복지를 지원하는지 또는 기본 욕구 또는 특정 관계(가족)에 근거하여 지원하는지 여부이다. 셋째 "계층화(stratification)"는 복지 국가 정책으로 다양한 사회 및 경제 그룹 간 사회적 분열이 심화되는지 해소되는지 여부이다(Esping-Andersen 1990).

젠더 연구에 따르면 여성의 관점과 가정 정책을 반영해 복지 제도를 분류할 경우 세 가지 원칙을 추가해야 한다. 첫째 복지 제도의 여성과 유자녀 여성 고용 지원 정도를 나타내는 "상품화(commodification)", 둘째 여성의 육아 의무를 완화하는 서비스 제공 정도를 나타내는 "탈가족화", 셋째 여성의 취업을 촉진하고 남성의 양육 및 가사 참여를 촉진해 성별 관계를 바꾸는 정도를 나타내는 "탈성별화"이다(Orloff 1993; Leitner 2003; Sainsbury 1999).

이들 6개 원칙을 적용해 유럽 복지 국가를 분류할 경우, 스웨덴과 북유럽 국가는 이전과 마찬가지로 자체 권리를 가진 복지 국가에 속하지만 유럽 대륙 복지 국가는 특히 프랑스와 벨기에 대 기타 보수주의 또는 혼합형 국가 간 차이로 인해 더욱 다양하게 분류될 수 있다(위 참조; Leitner 2003; Valarino 외 2018).

스웨덴은 이번에도 이들 6개 원칙을 가장 체계적으로 반영한 사회 및 가족 정책을 가장 먼저 시행했고 나머지 북유럽 국가가 뒤를 이었다. 스웨덴과 북유럽 국가의 복지 제도는 완전 고용과 모든 사람들을 위한 사회적 평등, (보수주의적 또는 자유주의적 복지 제도처럼 부모 또는 배우자 관계 또는 가족의 재정 능력에 기반하는 대신) 사회적 권리에 기반한 복지 지원과 서비스 접근, 이전의 근로 소득에 비례하고 빈곤에 처할 위험이 없는 수준에서의 사회적 이전 및 삶의 모든 영역에서의 양성 평등 개념에 기반한다. 북유럽 복지 국가는 보수적인 일부 서유럽 대륙 국가(예: 독일, 오스트리아, 스웨덴 및 남유럽 국가)처럼 가족에게 현금을 지급하거나 기혼 부부 또는 유자녀 가족에게 광범위한 소득 공제를 제공하는 대신 가족에게 서비스, 특히 모든 아동에게 저렴한 양질의 공공 보육을 제공하는데 집중했다.

가족 정책 또한 서유럽 대륙 국가와 달리 일반적인 복지 제도 정책과 동일한 원칙에 기반하고 있다. 따라서 가족 정책은 복지 국가 제도의 핵심 요소를 구성한다. 예를 들어 대부분 보수주의적 복지 국가는 사회적 급여와 다른 방식으로 육아 휴직 급여를 구성했지만 스웨덴(아래 참조)과 기타 북유럽 국가는 처음부터 다른 사회적 급여와 동일

한 수준에서 소득에 비례하여 지급했다. 보수주의적 복지 국가는 비교적 낮은 수준(평균 소득 대비)에서 그리고 때로는 자산 조사 결과에 따라 고정 금액으로 육아 휴직 급여를 지급하는 경우가 많았다.

출산력(fertility) 및 가족 발달의 관점에서, 일반적으로 이러한 정책 방향과 복지 제도의 핵심 요소로서 가족 정책 시행은 북유럽의 가족 및 출산 패턴 변화에 기여했고 가족 및 출산 행동의 광범위한 변화에도 불구하고 스웨덴과 북유럽의 출산율이 거의 대체 수준으로 회복되는 기반을 마련했다고 평가받는다.

제4절 스웨덴의 가족 형성: 결혼과 동거

1. 결혼 동향

제2차 인구변천과 양성평등/젠더 혁명 이론은 고도로 산업화된 국가의 출산력(fertility) 변천 과정을 설명할 때 주로 사용되지만 두 이론 모두 결혼과 커플 관계 변화를 이러한 출산력(fertility) 변화의 원동력으로 간주한다.

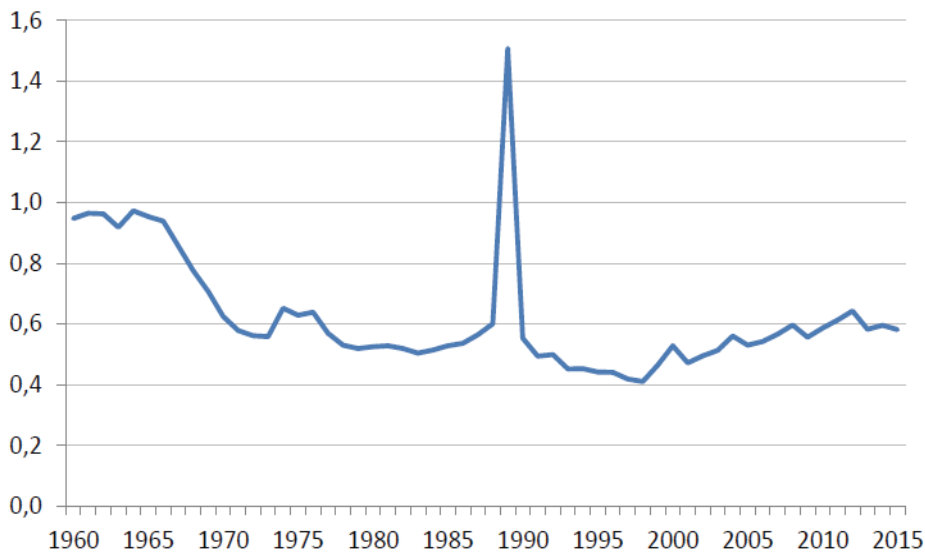
다른 많은 유럽 국가와 마찬가지로 스웨덴에서 결혼이 일반화된 것은 20세기 들어서이다. 19세기까지만 해도 결혼을 늦게 하거나(Hajnal 1982) 아예 하지 않는 이들이 상대적으로 많았다(Coontz 2005). 일부 사회-경제적 그룹은 동거를 결혼하지 못했을 때 선택할 수 있는 가족 형태로 간주했다(Lewin 1979). 일명 "결혼 황금기"로 불리던 1950년대/1960년대 초부터 21세기에 들어설 때까지 스웨덴의 결혼 패턴은 제2차 인구변천에서 설명한 흐름에 따라 전개됐다. 합계초혼율(Total First Marriage Rate, TFMR)은 특히 1960년대 말/1970년대 초에 크게 하락했다. 스웨덴의 합계초혼율(TFMR)이 가장 먼저 하락했고 다른 북유럽 국가가 뒤를 이었다(Ohlsson-Wijk 외 2017). 이후 합계초혼율(TFMR)은 1970년대 중반과 1989년 일시적으로 증가한 것을 제외하고 1998년까지 하락세에서 벗어나지 못했다([그림 2-2]).

두 번의 일시적 증가는 정책 수단과 관련되어 있다. 1970년대 중반에는 1974년 이혼법 수정으로 이혼이 늘어났고 그 결과 재혼이 증가한 것으로 분석된다(Ohlsson-Wijk 외 2017). Agell(1985)은 결혼에 대한 공개 토론이 활발해지고 이혼이 더욱 원만하고

쉬워지면서 결혼에 대한 규제가 약해지고 결혼이 더욱 매력적인 동반 관계로 대두됐을 수 있다고 주장했다(Ohlsson-Wijk 외 2017에서 인용된 Agell 1985).

1989년에는 미망인 연금법 개정, 특히 1990년 1월 1일 기준 45세 이하 대부분 미혼 여성에게 지급되던 미망인 연금이 폐지되면서 일시 증가한 것으로 보인다(Hoem 1991 참조). 이는 1989년 말까지 동거 커플의 결혼을 장려하는 경제적 유인으로 작용했다(Hoem 1991).

[그림 2-2] 50세 이하 여성의 합계초혼율(TFMR), 스웨덴, 1960-2015년



출처: 유럽평의회의의 1960-2004년 TFMR(2006). 유럽연합통계청의 2005-2015년 TFMR(2017).

2. 결혼 연기

다른 많은 나라와 마찬가지로 1998년까지 결혼 연령 증가는 혼인율 감소의 원인 중 하나였다(Winkler-Dworak & Engelhardt 2004). 지난 반 세기 동안, 초혼 연령은 평균 10세 정도 높아졌다. 스웨덴 여성의 평균 초혼 연령은 1966년 23.3세로 최저치를 기록한 이래 꾸준히 상승해 2012년 33.4세를 기록했다. 남성의 평균 초혼 연령 또한 1966년 25.9세에서 2012년 35.9세로 상승했다. 스웨덴의 결혼 연령은 다른 유럽 국가와 비교하여 상당히 높은 편이다(Oláh 2015; Sobotka & Toulemon 2008).

3. 혼인을 역전

일반적으로 서구 사회는 20세기 후반 결혼 감소, 동거에 대한 법적 및 사회적 수용(아래 참조) 및 평등주의와 개인주의의 확산으로 결혼의 중요성이 점차 약화되었다고 추정된다(Lesthaeghe 2010). 특히 스웨덴은 이러한 변화를 가장 먼저 경험했다(Lesthaeghe 2010).

그러나 실제 스웨덴은 1998년 합계초혼율(TRMR)이 역전됐고 이후 10년 동안 증가세를 유지했다([그림 2-2]). 2008년 이후 결혼 동향에서 약간 변동은 있었지만 안정세를 유지하고 있고 하락 징후는 보이지 않았다.

2015년 기준 스웨덴은 다른 유럽연합 회원국보다 결혼이 일반화되었고(스웨덴 통계청 2015), 다른 북유럽 국가에서도 혼인을 역전 징후가 확인되어(Oláh 2015) 스웨덴이 또 다시 새로운 흐름을 선도할 수도 있어 보인다. 스웨덴의 혼인율 역전은 새 천년의 분위기가 일부에게 영향을 주었다는 설명 외에 아직 다른 명확한 이유를 찾지 못했다. 이러한 역전 현상은 스웨덴의 모든 사회-경제적 그룹에서 나타났다(Ohlsson-Wijk 2011).

전체 코호트에서 기혼 여성의 비율을 비교하면 이러한 현상은 더욱 뚜렷해진다. 1935년 출생한 여성 중 44세 이전에 결혼한 비중은 93%였다. 1970년에는 모든 코호트에서 기혼 여성 비율이 감소했다. 1965년 출생한 여성 중 44세 이전에 결혼한 여성은 69%에 불과했다. 1970년대 이후 출생한 여성 코호트에서 이러한 감소세는 멈췄다. 1970년에 출생한 여성은 40세가 되기 전에 1960년대 중반에 출생한 여성의 혼인율에 도달했고, 1980년대 출생한 여성은 20세가 되었을 때 1975년 출생한 여성의 혼인율을 앞질렀다(Ohlsson-Wijk 2011; Ohlsson-Wijk 외 2015). 이는 스웨덴에서 결혼이 더 이상 드물지 않고 실제로 새로운 결혼 부흥기를 맞을 수 있다는 것을 보여준다.

4. 동거

스웨덴은 결혼이 감소하면서 동거가 크게 증가했다. 동거가 보편화되고 가족의 한 가지 형태로 널리 수용되면서 결혼과 동거의 법률적 차이도 점차 최소화되었다. 결혼과 동거가 동등해지는 과정은 자녀 양육과도 관련되어 있다. 예를 들어 1990년대 결

혼, 동거, 이혼, 별거 또는 부분 동거 등 형식에 관계없이 남성에게도 양육권에 대해 동등한 권리가 부여됐다. 사회 보장, 법적 권리 또는 경제적 이익의 관점에서 결혼과 동거는 차이가 없다. 이러한 점에서 스웨덴은 결혼에 많은 혜택과 복지 서비스를 제공하지만 동시에 동거보다 서로에게 많은 의무를 부과하는 북유럽 이외 대부분 유럽 국가와 차별화된다.

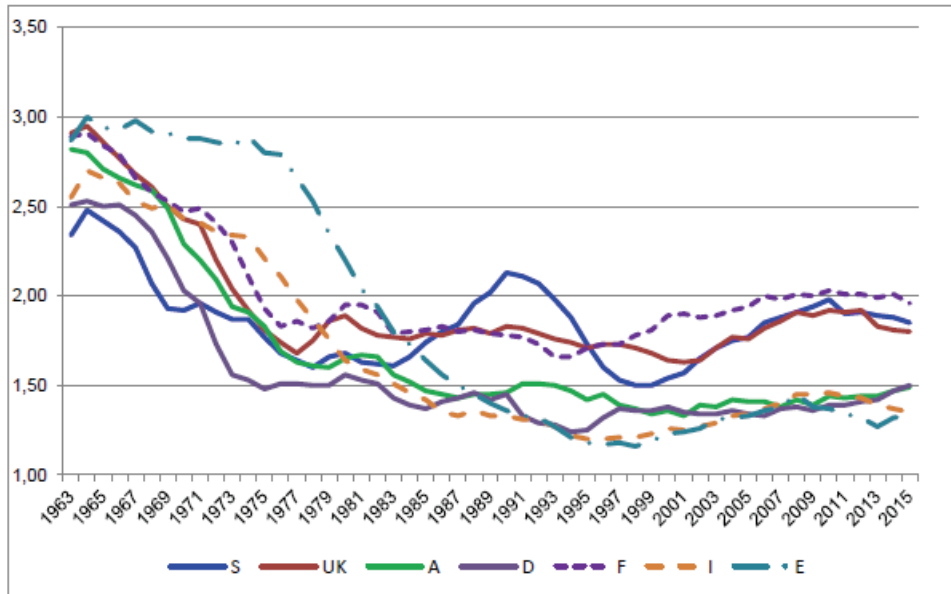
그러나 스웨덴도 상속 또는 이혼/별거와 관련해서는 아직 결혼을 선호하는 편이다. 동거자와 헤어지거나 사망한 경우보다 배우자와 이혼 또는 사망한 경우 재산이 더욱 동등하게 분할되고 결혼한 부부와 달리 동거 커플은 서로에게 재산을 상속할 수 없다(Agell & Brattström 2008). 이러한 차이는 여전히 결혼을 장려하는 동인이 될 수 있다. 실제로 스웨덴에서는 일정 기간 동거한 후 또는 자녀를 낳은 후(Holland 2017) 결혼하는 경우가 많으며 결혼 동기는 사회-경제적 그룹에 따라 다를 수 있다(Duvander 1999).

제5절 스웨덴의 출산력(fertility)

1. 기간합계출산율

스웨덴은 독일, 프랑스, 체코와 더불어 유럽에서 최초로 출산율이 대체 수준 아래로 떨어지는 저출산을 경험했다(van Bavel 2010). 이러한 현상은 1920년대에 나타났다. 이들 국가 중 2차 세계대전 이전까지 출산율이 대체 수준으로 회복된 국가는 없었다(van Bavel 2010). 1930년대 중반이 되자 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 영국 등 다른 유럽 국가의 출산율도 대체 수준 아래로 하락했다. 하지만 출산율 감소에 대한 이론적 및 실증적 관심은 1960년대 들어서야 본격화됐다. 스웨덴은 전쟁 전과 마찬가지로 전후에도 최초로 출산율이 대체 수준 아래로 하락했다([그림 2-3]).

[그림 2-3] 유럽 국가의 기간합계출산율(PTFR), 1963-2015년



출처: 유럽평의회, 유럽연합통계청, INED, UNECE

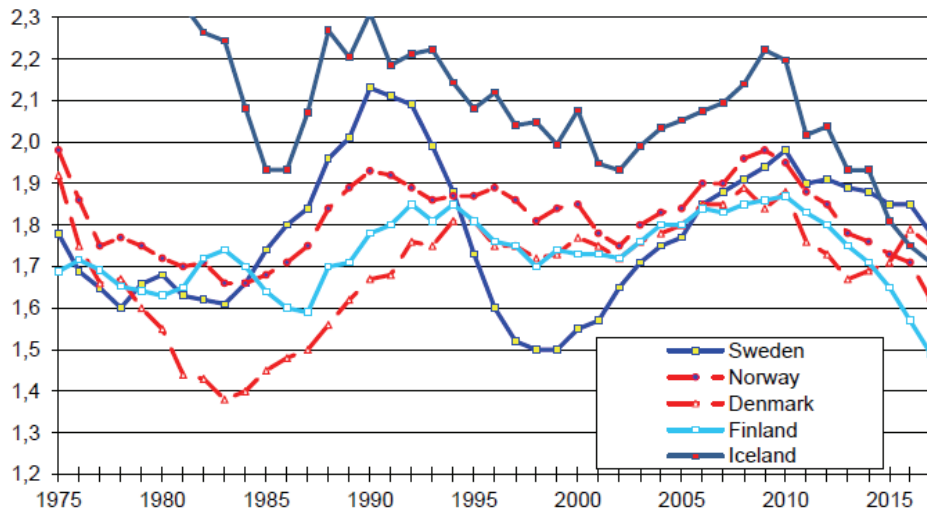
국가: 스웨덴 = S; 영국 = UK; 오스트리아 = A; 독일 = D; 프랑스 = F; 이탈리아 = I; 스페인 = E

스웨덴은 제2차 인구변천을 가장 먼저 경험하고 개인 소득세 정책, 양성평등 고용 및 사회보장정책으로 개인화가 일찍 시작되었지만 합계출산율이 매우 낮은 수준(1.5 TFR 이하)까지 하락하지는 않았다. 다른 북유럽 국가와 마찬가지로 스웨덴의 출산율 하락은 주로 1960년대 중반부터 1970년대 중반에 나타난 제2차 인구변천과 관련되어 있다. 이후 스웨덴의 합계출산율은 안정화되었다.

스웨덴 합계출산율은 1983년 오히려 증가하기 시작했고 1990년 대체 수준(2.1 TFR) 이상으로 상승했다. 1990년대 초 경제위기로 인해 합계출산율은 다시 하락했고 이후 1998년과 1999년까지 1.5 TFR 아래에 머물렀다. 이후 스웨덴의 합계출산율(1.98 TFR)은 다시 거의 대체 수준까지 상승했고 프랑스(2.03 TFR); 아일랜드(2.05 TFR), 영국(1.92 TFR), 벨기에(1.86 TFR) 및 기타 북유럽 국가(아이슬란드: 2.2 TFR, 노르웨이: 1.92 TFR, 핀란드: 1.87 TFR, 덴마크: 1.87 TFR)와 더불어 유럽에서 합계출산율이 가장 높은 국가가 되었다. 스웨덴 합계출산율의 이러한 변동, 특히 1980년대와 1990년대 나타난 눈에 띄는 변동을 "롤러코스터 출산율"이라 부른다(Hoem 1990; 1993; Hoem & Hoem 1996; Andersson 2000).

2010년 이후 스웨덴의 합계출산율은 다시 감소했지만 다른 북유럽 국가보다 높은 수준을 유지했다. 2017년 스웨덴 합계출산율은 1.78이었던 반면 기타 북유럽 국가는 사상 최저치를 기록했다(아이슬란드: 1.71 TFR; 핀란드: 1.48 TFR).

[그림 2-4] 북유럽 국가의 합계출산율



출처: Gunnar Andersson, 북유럽중앙통계국

스웨덴과 다른 북유럽 국가는 모두 사회적 및 양성 평등을 지향하는 보편적 복지 제도를 추구하고 보육 및 유사한 육아 휴직 정책을 시행하고 있어 합계출산율도 유사한 변천 과정을 겪었다. 1970년대 중반 이후 스웨덴만큼 확실하지는 않지만 모든 나라의 합계출산율에서 롤러코스터 패턴이 나타났다. 그리고 1980년대 후반에는 모든 북유럽 국가의 합계출산율이 회복되는 주목할만한 변화가 있었다(그림 2-4). 특히 대체 수준(2.1 TFR) 이상으로 합계출산율이 증가한 스웨덴과 1983년 최저치(1.38 TFR)에서 1994년 합계출산율이 1.81로 증가한 덴마크가 눈에 띈다. 북유럽 국가의 합계출산율은 1990년대부터 2010년까지 비교적 높은 수준을 유지했고 증가한 경우도 있었다.

많은 선진국이 글로벌 경제 위기를 겪었지만 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가(아이슬란드 제외)는 상대적으로 피해가 크지 않았기 때문에 2009/2010년 이후 이들 국가의 출산율이 감소한 원인은 아직 명확하지 않다. 북유럽 국가는 또한 출산율이 빠르게 회복

돼(Lin 외 2014) 경제 위기로 인한 실업률 증가가 조기 감소의 일부 원인으로 보이지만 이후 지속적으로 감소한 원인에 대해서는 여전히 자세한 조사가 필요하다. 스웨덴과 북유럽의 출산력(fertility) 감소가 일시적인지 아니면 지속될 것인지 또는 증가세로 돌아설 것인지는 아직 확실하지 않다.

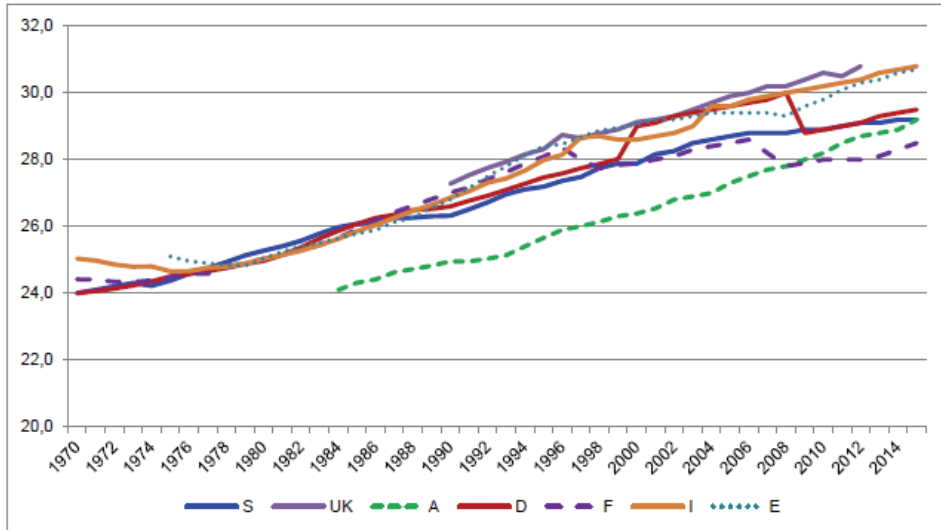
스웨덴의 합계출산율 변동 패턴은 무자녀 여성과 유자녀 여성 간 출산 패턴이 다른지 또는 모든 사회적 그룹 간 출산 패턴이 유사한지에 대한 의문을 제기한다. 1980년대 후반을 잠시 제외하고 1960년대 중반부터 1998년까지 젊은 여성, 즉 30세 이하 여성의 초산 출산력(fertility)은 감소했다. 이는 주로 출산 연기에 기인했다. 이에 따라 1980년대 초부터 30대 이상 여성의 초산율이 크게 증가했다. 이러한 출산 연기와 회복의 역학은 스웨덴과 다른 북유럽 국가 출산력(fertility)을 특징짓는 패턴이라 할 수 있다.

이 기간 30대 이상 여성의 출산율이 회복됐을 뿐 아니라 유자녀 여성의 출산 성향도 증가했기 때문에 1980년대 스웨덴의 합계출산율 증가를 베이비붐이라할 수 있다(Andersson & Kolk 2015). 이후 1990년대에는 모든 출산 경력(parity)에서 여성 출산이 줄어 합계출산율이 감소했다. 이러한 일관된 흐름은 1997년 이후 합계출산율 증가와 2011년 출산 경향 감소에서도 확인된다(Andersson & Kolk 2015). 이는 무자녀 또는 유자녀 여성뿐 아니라 모든 가족 생활 주기에서 스웨덴 여성들에게 이러한 역전 현상이 공통적으로 나타나는 경향이 있음을 보여준다(Andersson & Kolk 2015).

가. 출산 연기

1960년대 이후 스웨덴과 기타 북유럽 국가의 기간합계출산율 감소와 변동은 출산 연기와 밀접하게 관련되어 있다. 후자는 유럽 전역의 출산 양상을 구분 짓는 특징이다(Oláh 외 2018). 모든 유럽 국가에서 여성의 평균 초산 연령은 상당히 증가했다. 1970년대 초 서유럽 여성은 20대 중반에 첫 아이를 낳았고, 동유럽은 이보다도 몇 살 더 빨랐다. 2000년 서유럽 여성은 20대 후반 또는 30대 초반에 첫 아이를 낳았다(그림 2-5). 동유럽 여성의 초산 연령은 서유럽 여성보다 여전히 몇 년 빨랐지만 격차는 다소 줄어들었다.

[그림 2-5] 유럽 여성의 평균 초산 연령, 1970-2015년



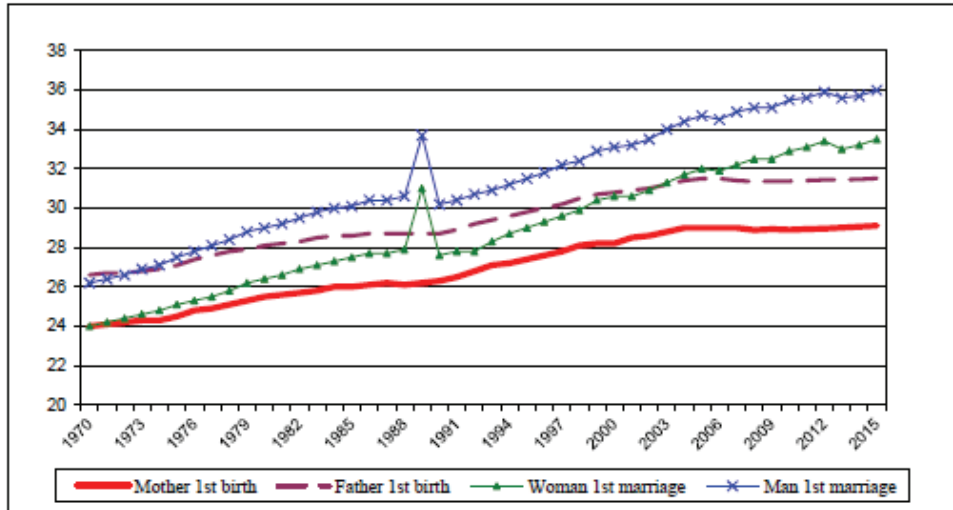
출처: 유럽연합통계청

국가: 스웨덴 = S; 영국 = UK; 오스트리아 = A; 독일 = D; 프랑스 = F; 이탈리아 = I; 스페인 = E

앞서 언급했듯이 1960년대 중반부터 1990년대 말까지는 스웨덴 젊은 여성의 출산 연기가 크게 늘었다(Andersson & Kolk 2015). 대부분 유럽 국가와 달리 스웨덴은 1990년대부터 연기 속도가 둔화됐고 여성의 경우 2005년 이후부터 29세로 안정화됐다. 대도시 여성의 평균 초산 연령은 전국 평균보다 높게 나타났다. 예를 들어 2017년 스톡홀름 지역 여성의 평균 초산 연령은 약 32세였다(스웨덴 통계청 2017). 남성의 경우 여성보다 평균 2년 늦은 31.5세에 첫 아이를 갖지만 이들의 초산 연령 연기와 안정화 패턴은 여성과 다르지 않았다.

출산 연기는 혼인과 동거 가족의 양육 패턴 변화를 수반했다. 스웨덴은 1970년대 초 /중반부터 결혼하기 전에 아이를 낳는 경향이 나타났다. 이는 이때부터 스웨덴 사회에서 혼외 출산이 인정받기 시작했다는 것을 의미한다. 이후 초산 연령이 초혼 연령보다 낮아졌다. 초혼 연령이 계속 높아지고 초산 연령이 안정화되면서 두 연령 간 격차도 커졌다. 2005년 여성과 남성의 초산 연령은 초산 연령보다 평균 3세 높았고 2015년 이 격차는 4.5세로 더욱 커졌다([그림 2-6]).

[그림 2-6] 여성과 남성의 평균 초산 및 초혼 연령, 스웨덴, 1970- 2015년



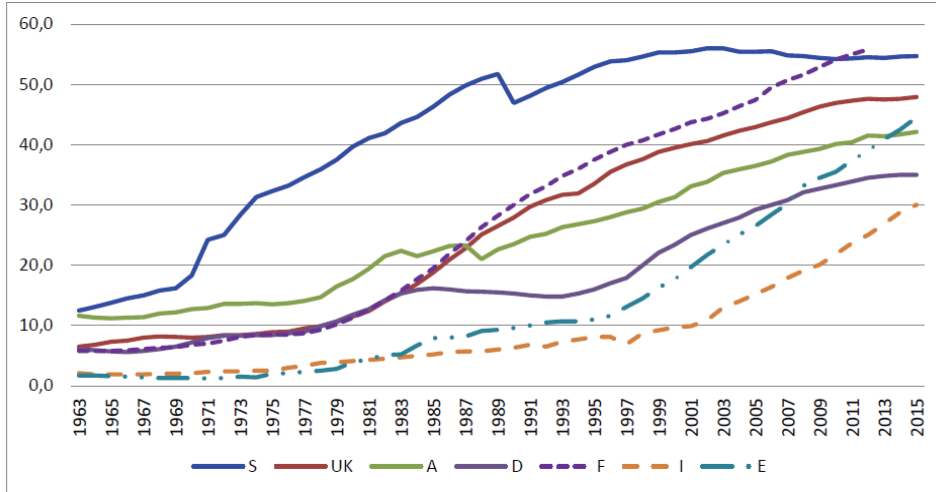
출처: SCB

나. 혼외 출산

스웨덴은 1970년대와 80년대 혼외 출산율이 급증했다. 1963년에는 10%를 약간 상회하는 수준이었으나 1973년 30%에 도달했고 1989년에는 50%를 넘어섰다. 미혼 모 비율은 여전히 10% 미만을 유지하고 있다. 이는 혼인을 하지 않는 동거가 자녀를 함께 양육할 수 있는 가족의 형태로 인정받았다는 것을 보여준다. 실제로 앞서 언급했듯이 첫째 또는 둘째 아이를 낳은 이후 결혼하는 경우가 많아졌다(Oláh & Bernhardt 2008).

최근까지 혼외 출산율은 스웨덴이 유럽에서 가장 높았으나 1990년대 중반부터 서유럽과 동유럽 전체에서 혼외 출산이 증가했다. 또한 남유럽처럼 전통적인 결혼 및 출산관이 오랫동안 유지되던 국가에서도 혼외 출산이 증가했다([그림 2-7]).

[그림 2-7] 유럽의 혼외 출산율(%), 1963- 2015년



출처: 유럽연합통계청

국가: 스웨덴 = S; 영국 = UK; 오스트리아 = A; 독일 = D; 프랑스 = F; 이탈리아 = I; 스페인 = E

다. 재혼가정의 자녀

제2차 인구변천 이론에 따르면 가족 형태의 변화로 이혼과 결혼이 증가할 수 있다. 스웨덴의 이혼율은 1974년 이혼자유법 제정으로 크게 증가한 이후 1980년대부터 20세기까지 점진적 증가세를 유지했다. 그러나 21세기에 들어서는 더 이상 증가하지 않고 있다. 이는 앞서 설명한 혼인율 증가와 더불어 2000년대 이후 스웨덴의 가족 역동성이 결혼 중심으로 변화하기 시작했다는 것을 의미한다(Andersson & Kolk 2015).

유자녀 부부는 무자녀 부부보다 이혼율이 낮지만 결합 역동성이 증가하면서 이전 결혼 또는 결합에서 이미 자녀를 낳은 여성과 남성의 출산이 증가했다. 이는 특히 셋째 이후 출산과 관련되어 있다(Thomson 외 2014). 1970년대부터 1990년대까지 스웨덴에서 이복형제자매를 가진 아이들이 크게 늘어났다. 그러나 이후 이러한 흐름은 바뀌었다. 2000년대 초 전체 출생아의 20%가 한 명 이상의 이복형제자매를 가지고 있었지만 2011년 이 수치는 15%로 감소했다(스웨덴 통계청 2013). 이는 이혼율이 안정화되고 부모의 교육 수준이 높아져 부부 관계가 더욱 안정적이 되었기 때문으로 해석된다(스웨덴 통계청 2013).

사회적 평등 및 양성 평등을 위한 스웨덴 정책은 부모가 헤어진 후 자녀 양육에 영향

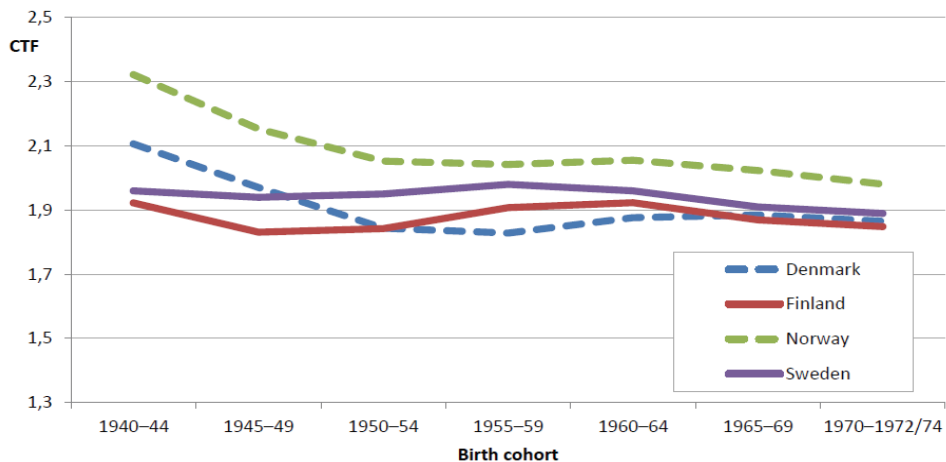
을 미쳤다. 이는 자녀에 대한 부모의 동등한 권리와 공동 양육권뿐 아니라 의붓자녀를 가리키는 언어(일명 보너스 자녀)에도 영향을 미쳤다.

2. 스웨덴의 완결 코호트 출산율 및 무자녀

가. 완결 코호트 출산율

지금까지 스웨덴의 기간합계출산율은 다른 나라와 달리 큰 변동을 겪어왔다. 그러나 이러한 변동에도 불구하고 1940년 이후 출생한 모든 여성 코호트에서 완결 코호트 출산율(40세 여성이 낳은 자녀 수)은 놀랍도록 안정세를 보였다. 1940-44년 출생한 여성은 40세 이전까지 평균 1.96명, 1955-59년 출생한 여성은 1.98명, 1970-72년 출생한 여성은 1.89명의 자녀를 낳았다(Jalovaara 외 2018; Andersson 외 2009). 1950년대 이후 출생한 스웨덴 여성의 완결 출산은 1.9명으로 다른 북유럽 국가와 마찬가지로 상당히 안정세를 유지했다. 특히 스웨덴과 나머지 북유럽 국가 여성의 완결 코호트 출산은 1940-44년 이후 출생한 모든 코호트에서 거의 대체 수준(스웨덴 1.89-1.96명)에 도달했고 대체 수준을 넘어선 경우도 있었다(예: 노르웨이). 이는 일부 북유럽 국가의 기간합계출산율이 대체 수준 아래로 크게 떨어진 것과 대조를 이룬다.

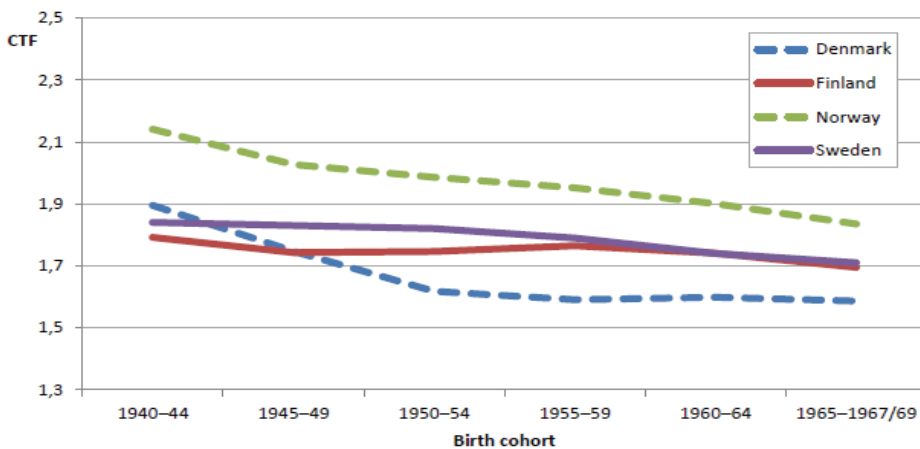
[그림 2-8] 북유럽 국가 여성(40세)의 완결 코호트 출산



출처: Jalovaara 외 2018

스웨덴 남성(45세)의 완결 코호트 출산 또한 1940-44년 이후 출산한 코호트에서 여성보다 다소 낮지만 비교적 안정적으로 나타났다. 이는 남성의 출생 코호트가 여성보다 다소 크기 때문이다. 1940-44년 출생한 스웨덴 남성의 완결 코호트 출산은 1.8명이고 1965-67년 출생한 남성 코호트는 1.71명이었다. 따라서 스웨덴 남성의 완결 코호트 출산은 노르웨이보다 낮지만 1965-69년 출생한 남성의 완결 코호트 출산이 1.59로 거의 최저치를 기록한 덴마크보다는 높다.

[그림 2-9] 북유럽 국가 남성(45세)의 완결 코호트 출산



출처: Jalovaara 외 2018

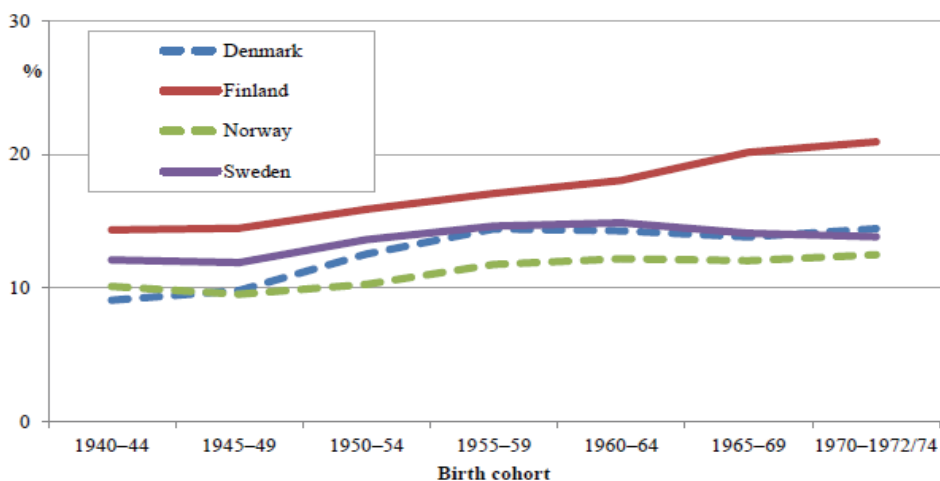
1990년대 말(1998-1999) 스웨덴이 경험한 초저출산율이나 롤러코스터처럼 기복이 심한 출산율 변화는 모두 완결 코호트 출산에 큰 영향을 미치지 못했다. 기간합계출산율은 출생 시기에 민감하게 반응하지만 완결 코호트 출산은 그렇지 않기 때문이다. 그러나 완결 코호트 출산에는 고연령대의 출산율 회복세가 일부 반영되어 있다. 이는 특히 저연령 코호트 사이에서 여성의 출산 연령이 높아졌지만 40세 기준으로 비교하면 고연령 코호트와 평균 자녀 수가 비슷하다는 것을 의미한다.

스웨덴과 북유럽 국가의 완결 코호트 출산율은 합계출산율뿐 아니라 완결 코호트 출산도 크게 감소한 다른 유럽 국가와 달리 안정세를 유지하고 있다는 점에서 주목할만하다(Frejka 2017).

나. 무자녀

스웨덴은 출산 연기 경향에도 불구하고 1930년대 이후 출생한 여성 코호트의 무자녀 비율이 매우 낮은 편이다(Andersson 외 2009; Jalovaara 외 2018). 1940-44년 출생한 여성 중 무자녀 비율은 약 12%이다(40세 기준). 이보다 약 30년 후인 1970-72년 출생한 코호트의 무자녀율 또한 14%에 불과하다. 독일, 오스트리아, 스위스, 남유럽 국가는 물론 핀란드까지도 무자녀 여성 비율이 거의 20%에 달하거나 초과한 것을 고려하면 이는 상당히 주목할만하다(Frejka 외 2008; Sobotka 2017; Kreyenfeld & Konietzka 2017; Jalovaara 외 2018)

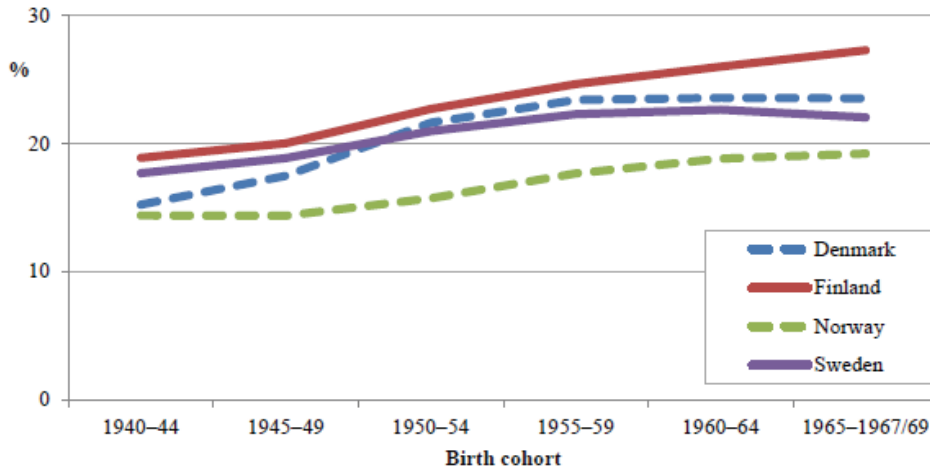
[그림 2-10] 북유럽 국가 여성의 무자녀율(%)



출처: Jalovaara 외 2018

스웨덴 남성의 무자녀 비율은 1940-44년 출생한 코호트에서 18%였으나 1965-67년 출생한 코호트에서 22%로 증가했다. 이는 여성보다도 높은 수치이다(무자녀 조사 연령: 44세; Jalovaara 외 2018)

[그림 2-11] 북유럽 국가 남성의 무자녀율(%)



출처: Jalovaara 외 2018

기간합계출산율이 매우 낮고 완결 코호트 출산(약 1.6 또는 이하)이 대체 수준 아래로 감소 또는 크게 감소했고 무자녀 비율이 높은 독일, 오스트리아, 스위스, 남유럽 국가와 비교해(Frejka 2017) 스웨덴은 기간합계출산율이 비교적 높고 코호트 출산이 안정적으로 대체 수준을 유지하고 있고(1.9-2.0) 무자녀 비율이 낮은 편이다.

다. 스웨덴의 평균 자녀 수

스웨덴의 완결 출산과 무자녀 패턴은 다자녀 부모와 무자녀 부모 간 심각한 갈등이 없고 출산에 관하여 사회적 분열이 적음을 보여준다. 40대 여성의 자녀 수 분포는 이를 뒷받침한다. 즉, 1935년생 여성의 경우 자녀가 0-1명인 여성이 30%(무자녀: 13%, 1명: 17%), 2명인 여성이 38%, 3명 이상인 여성이 32%(3명: 21%, 4명 이상: 11%)로 고른 분포를 보였다. 이후 30년 동안 출생한 코호트에서는 자녀가 2명인 여성의 비율이 증가했다. 1965년생 여성의 경우 40세 기준 자녀 수는 2명 이상이 46%, 0-1명이 27%(0명: 14%, 1명: 13%), 3명 이상이 28%(3명 21%, 4명 이상: 7%)로 나타났다(스웨덴 통계청 2008). 이는 시간이 지나면서 스웨덴에서 두 자녀 문화가 강하게 자리잡은 동시에, 자녀 수가 1명 이하인 여성과 3명 이상인 여성의 비율이 비슷해졌다는 것을

의미한다.

출산 연기 경향이 지속됐음에도, 스웨덴은 젊었을 때 출산을 연기한 이들이 30세 또는 40세에 출산을 결정해(Frejka & Calot 2001b; 2001a) 코호트 출산 패턴이 안정화를 이룬 몇 안 되는 유럽 국가 중 하나이다. 이는 스웨덴이 노동 시장 규제, 육아 휴직 제도 및 공립 보육 시설 확대 등과 같이 자녀를 양육하게 좋은 사회를 조성하여 출산을 장려한 성과일 수 있다(Oláh & Bernhardt 2008).

제6절 스웨덴의 가족 정책

스웨덴의 가족 정책은 출산 증가에만 초점을 맞추고 있지 않다. 다른 많은 유럽 국가와 마찬가지로(van Bavel 2010) 1930년대 저출산율은 스웨덴에서 정치적 문제가 되었다(Hirdman 1997). 스웨덴 정부는 출산력(fertility) 감소 문제를 다각적으로 논의하고 모든 사회계층에서 출산율을 높일 수 있는 방안을 모색하기 위해 "인구위원회(Population Commission)"를 설치했다. 인구위원회는 유자녀 가정의 경제 지원, 주거 환경 개선, 영유아를 위한 유치원 확대, 산모보험 도입 등과 같은 일련의 정책을 제안했다(Myrdal & Myrdal 1934; Hirdman 1997). 따라서 스웨덴 정치권은 인구 문제에 대해 사회 개혁, "여성 친화적 국가", 포용적 고용과 복지 정책(Hobson & Lindholm 1997; Hobson 외2006; Lundqvist & Roman 2008), 그리고 보다 일반적인 의미에서 더욱 효율적이고 평등한 현대 사회를 지향하는 새로운 사회 정책을 촉구했다(Hirdman 1997).

이후 수십 년간 스웨덴은 이들 정책을 반영해 복지 제도 개발하고 확대했다. 1960년대 여성의 고용 확대, 사회적 평등 및 양성 평등은 스웨덴 가족 정책의 원칙이 되었다. 스웨덴은 여성, 특히 유자녀 여성의 노동 시장 참여를 적극 장려했고 생계부양자 지원 모델에서 맞벌이 지원 모델로 정책 방향을 바꾸었다(Ferrarini & Duvander 2010; Lundqvist & Roman 2008). 그 결과 10년 동안 여성의 노동 시장 참여율은 10%까지 증가했다. 이후에도 증가세는 계속 이어져 남성과 거의 비슷한 수준에 도달했고 1970년대 이후에는 서유럽에서 여성의 노동 시장 참여율이 가장 높은 나라로 성장했다([그림 2-1] 참조).

노동 수요 증가와 양성 평등 이념은 스웨덴이 맞벌이 가족 모델로 전환하는데 기여했다(Stanfors 2003; Klinth 2002). 맞벌이 가족 모델은 유자녀 여성의 고용과 남성의 육아 참여를 촉진하고 지원하는 가족 정책과 밀접하게 관련되어 있다. 이들 가족 정책은 스웨덴의 복제 제도를 구성하는 핵심 요소로 차츰 자리잡았다(Hobson 외 2006). 현재 스웨덴 가족 정책은 다음과 같은 4가지 핵심 정책 영역으로 구성되어 있다.

- 여성과 남성 모두에게 소득에 비례한 육아 휴직 급여를 지급하고 복직이 보장되고 양성 평등한 육아 휴직
- 전연령 영유아 자녀를 위한 저렴한 종일 공공 보육
- 개인소득과세 및 개인사회보장 접근
- 남성의 부양과 자녀에 대한 부권 지원

스웨덴 가족 정책은 개인의 사회적 권리, 양성 평등 및 사회적 평등을 지향하는 스웨덴 복지 제도의 일부를 구성한다. 가족 정책은 고용, 실업 또는 연금 정책과 같은 다른 사회 정책에 반하지 않고, 모든 이들의 일과 양육을 지원하는 스웨덴 복지 제도의 일반적인 목적과도 부합한다. 실제로 스웨덴의 양성 평등 정책, 고용 정책 및 가족 정책은 서로 밀접하게 연결되어 있고 상호 지원한다. 예를 들어 2001년 평등기회법(Equal Opportunity Act)은 각 고용주는 남성과 여성 직원 모두가 일과 양육을 병행할 수 있도록 지원할 의무가 있다고 구체적으로 명시하고 있다(Oláh & Bernhardt 2008). 부모는 육아 휴직을 사용할 권리가 있고 고용주는 이러한 권리를 보장해야 한다. 개인 과세와 철저히 개인화에 기반한 사회 보장 제도는 출산 이전과 이후 여성과 남성 모두의 노동 시장 참여를 촉진하는 중요한 유인이 되고 있다. 스웨덴은 양육 격차를 해소하기 위해 육아 휴직 제도와 보조금이 지급되는 양질의 보육 서비스를 설계하고 여성과 남성의 종일 근무를 방해하지 않고 일과 양육을 양립할 수 있도록 유치원 등원 시간을 규제하고 있다(Oláh & Bernhardt 2008). 또한 이혼 또는 헤어진 이후 공동양육권, 남성과 여성 각각의 육아 휴직 보장 및 아동 수당을 통해 부모가 함께 살지 않더라도 육아에 참여할 수 있도록 지원한다.

스웨덴은 1960년대 말과 1970년대부터 사회적 평등 및 양성 평등 원칙과 부모의 일과 양육 양립 원칙에 기반하여 가족 정책을 개발해왔지만 가족 정책 설계와 내용에 대해서는 논쟁이 많았다. 시간이 지나면서 정치 이념, 정부 조직 또는 경제 상황에 따

라 목표와 규제가 변화했다(자세한 내용은 Ferrarini & Duvander 2010; Lundqvist & Roman 2008 참조).

1970년대와 1980년대 가족 정책은 상대적으로 관대했지만 1990년대 경제 위기로 제한적이고 엄격한 방향으로 바뀌었다. 가족 정책은 다른 사회 정책과도 연관되어 있기 때문에 실업 급여와 같은 다른 사회 보장 급여와 마찬가지로 육아 휴직 급여도 감소했다. 1990년대 개별 보육 옵션을 확대하는 등 가족 정책이 더욱 다양해져야 한다는 의견이 제시됐다. 예를 들어 사설 유치원과 같은 민간 보육 시설이 허용됐다. 육아 휴직 제도는 더욱 유연해졌다. 자녀를 공립 보육 시설에 보내는 대신 집에서 돌보는 경우 부모에게 현금을 지원하는 현금보상(cash for care)제도가 도입됐다(제도는 곧 폐지되었으며 자세한 내용은 아래 참조한다). 이처럼 정책이 다양해지면서 스웨덴의 가족 정책은 일관된 소득자-양육자 지원 제도에서 다양한 보육 옵션이 혼합된 이질적 제도로 변화했다. 최근에는 성중립적 가족 정책을 통해 양성의 동등한 육아를 보장하는 소득자-양육자 모델을 추구하고 있다. 양육 권리와 책임에 대한 여성과 남성의 격차는 이미 미미한 수준이다. 이는 동성 부모를 포함한 모든 형태의 가족에 적용된다.

1. 여성과 남성의 육아 휴직

스웨덴은 여성의 고용을 촉진하여 여성과 남성이 일과 가정을 조화롭게 병행할 수 있도록 지원하기 위해 1974년 세계 최초로 여성과 남성 모두에게 소득에 비례한 육아 휴직 급여를 지급하기 시작했다. 이는 여성의 노동 시장 참여를 장려하기 위해 개인과 세를 도입한 1971년 법률에 부합했다. 1974년 법률은 출산 휴가를 성중립적인 육아 휴직으로 대체했다. 성중립적 육아 휴직은 출산 휴가와 마찬가지로 복직이 보장된다. 휴직 기간은 원래 출산 후 6개월이었고 부모가 자유롭게 공유할 수 있었다. 육아 휴직 기간에는 소득의 90%가 급여로 지급됐다. 육아 휴직 급여는 여성과 남성 모두의 육아 휴직 사용을 장려하기 위해 소득에 비례해 기존 출산 급여보다 상당히 높은 수준으로 책정됐다(Oláh & Bernhardt 2008). 여성과 남성 모두 육아 휴직을 사용할 수 있지만 여성이 대부분을 사용하는 것으로 추정됐다(Cedstrand 2011). 휴직 기간은 여러 가지 논쟁이 있었지만 지나치게 오랫동안 일을 쉬면 여성들에게 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려로 6개월 이상 연장하지 않았다. 그럼에도 1980년대에는 단계적으로 1년

으로 늘어났고 3개월이 추가됐다. 단, 이 추가적인 3개월에 대해서 소득에 비례한 급여가 아닌 낮은 고정 급여가 지급했다.

육아 휴직 급여는 스웨덴 사회보험청(Social Insurance Agency)에서 지급하고 고용주가 직접 지급하는 비용은 없다. 급여는 고용주가 모든 직원에 대해 세무당국에 지불하는 부담금으로 충당한다. 부담금은 병가, 연금, 업무상 사고, 가족 정책과 같은 다양한 사회보장비용을 충당하는데 사용된다. 스웨덴의 고용주 부담금은 직원 임금의 거의 50% 수준이다. 즉, 급여가 10달러인 경우 세무당국에 5달러를 사회부담금으로 지불한다.

가. 급여 수준

육아 휴직 급여는 1990년대 초 경제 위기로 인해 소득의 90%에서 75%로 줄었으나 현재는 80%까지 회복됐다. 2000년대 초 육아 휴직 급여는 병가 및 기타 소득 비례 급여와 마찬가지로 77.6%로 감소했다. 모든 급여에는 소득상한선이 정해졌다. 1990년대에는 상한선도 일정하게 유지되어 소득이 상한선을 넘는 부모 비중이 증가했고 따라서 급여 수준이 80% 아래로 낮아졌다. 2000년대 초 소득상한선이 올랐으나 그때까지 단체 협약에 따라 상한선을 초과하는 소득 손실을 충당할 수 있도록 고용주가 대부분 직원에게 추가 금액을 지급했기 때문에 전체 급여 수준에는 큰 변화가 없었다. 본질적으로 고용주는 사회보험청에서 지급하는 급여 외에 육아 휴직자에게 추가 금액을 지급한다. 일반적으로 단체협약은 고용주가 상한선을 넘지 않는 소득의 추가 10%와 상한선을 넘는 소득의 90%를 지불하도록 규정하고 있다. 대부분 부모가 단체협약을 적용받기 때문에 이는 육아 휴직 기간 소득 손실을 최소화하는데 기여했다. 예를 들어 모든 공무원은 소득이 상한선을 초과하더라도 총소득의 90%를 급여로 받을 수 있다(Sjögren Lindquist & Wadensjö 2005; Sjögren Lindquist & Wadensjö 2006). 이러한 단체협약은 시간이 지나면서 진화하고 부문별로 달라져 주로 공공 부문 서비스 전문가와 여성 고용 부문이 혜택을 보고 있다. 현재 소득상한선은 약 45,500유로(연간)이다(Duvander, Haas & Hwang 2017 참조)이다. 이는 여성과 남성 모두의 평균 소득보다 훨씬 높아서 대부분은 상한선에 영향을 받지 않는다.

스웨덴 사회보험청에서 소득에 비례한 육아 휴직 급여를 받으려면 출산일 또는 휴직 사용일 이전에 240일 이상 재직해야 한다(스웨덴 사회보험청, 사용규칙은 forsakring-

skassan. se 참조). 재직 기간이 240일 이하이면 하루 25유로의 고정 급여가 지급된다. 고정 급여는 최근 인상됐지만 2002년까지 하루 6유로에 불과했다. 소득 비례 급여와 고정 급여는 여전히 격차가 상당히 큰 편으로 이는 출산 및/또는 육아 휴직 전에 장기 근무를 장려하는 강력한 유인이 되고 있다.

나. 육아 휴직 개인화

육아 휴직은 처음부터 여성뿐 아니라 여성과 남성 모두를 대상으로 했다. 1995년까지는 부모 중 급여를 먼저 신청한 사람이 육아 휴직을 사용했기 때문에 대부분 여성이 휴직을 사용했다. 남성도 여성과 동등하게 육아 휴직을 사용할 수 있는 권리가 보장됐지만 육아 휴직을 공유할 수 있는지 그리고 공유할 수 있다면 어떻게 공유해야 하는지에 대한 구체적인 규정이 부재했다. 그 결과 부모가 휴직을 공유하지 않고 한쪽, 일반적으로 여성이 전체 휴직을 사용했다. 그러나 스웨덴은 처음부터 육아의 양성 평등과 남성의 육아 참여를 정치적 목표로 삼았기 때문에 여성과 남성의 육아 휴직 사용 격차에 대한 우려가 제기됐다. 이는 여성과 남성 각각에게 육아 휴직을 의무 할당하는 방안이 대해 논의하는 계기가 되었다. 그리고 1995년 여성과 남성 각각에게 한 달간의 육아 휴직을 의무 할당하도록 육아휴직법이 개정됐다. 의무 육아 휴직은 다른 쪽 부모가 대신 사용할 수 없고 당사자가 사용하지 않을 경우 소멸된다. 이를 일명 "아빠의 달(daddy month)"이라 했으며 남성이 최소 1달간 육아 휴직을 사용하는 유인이 되었다. 동시에 육아 휴직이 개인화되었다. 이는 육아 휴직 기간의 절반은 여성에게 절반은 남성에게 할당됐다는 것을 의미한다. 한쪽 부모, 일반적으로 여성이 육아 휴직의 절반 이상을 사용하기를 바랄 경우, 다른 쪽 부모, 일반적으로 남성이 서명하고 (이후 전자 서명) 동의해야 한다. 따라서 "사용하지 않으면 소멸"되는 의무 휴직 기간을 제외한 나머지 휴직 기간은 상대방에게 "양도"할 수 있었다.

2002년 양도할 수 없는 휴직 기간이 2개월로 늘어났고 소득에 비례하여 급여가 지급되는 휴직 기간이 1개월 연장돼 총 3개월이 되었다.

2016년부터 의무 휴직 기간이 3개월로 늘어나서 현재 소득에 비례한 육아 휴직 급여 기간은 여성의 의무 휴직 기간 3개월, 남성의 의무 휴직 기간 3개월, 부모가 합의에 따라 공유할 수 있는 휴직 기간 7개월로 구성되어 있다. 이는 동거 여부에 관계없이 자

녀 양육권을 가진 모든 부모에게 적용된다. 스웨덴은 공동양육권이 일반적이기 때문에 일반적으로 함께 살지 않더라도 양쪽 부모 모두가 육아 휴직을 사용할 권리를 갖는다. Duvander & Korsell (2017)에 따르면 자녀와 함께 살지 않는 남성도 자녀와 함께 사는 남성만큼은 아니지만 육아 휴직을 사용하고 있다.

양성 평등한 일과 육아 양립을 장려하기 위해 출산 후 첫 해 한 달간을 제외하고 부모가 육아 휴직을 동시에 사용하지 않도록 제한했다. 부모가 휴직을 같이 기간을 일명 "중복 휴직(dubole days)"라 한다. 스웨덴은 나중에 쉬는 부모가 양육을 원활하게 넘겨받을 수 있도록 일을 익히는데 중복 휴직을 사용하도록 장려하고 있다(스웨덴 사회보험청 2017).

다. 육아 휴직 제도의 유연성

스웨덴은 매우 유연한 육아 휴직 제도를 운영하고 있다. 본 보고서는 간단히 설명하기 위해 앞에서 월 단위로 휴직 기간을 설명했지만, 실제로는 일단위로 계산된다. 즉, 출산 후 부모는 소득에 비례하여 급여를 받는 휴직 기간 390일(= 13개월)과 고정 급여를 받는 휴직 기간 90일(= 3개월)을 합해 총 480일(= 16개월)의 육아 휴직을 사용할 수 있다. 육아 휴직은 전일, 반일, 4분의 1일, 8분의 1일로 나눠 사용할 수 있다. 이렇듯 나눠서 사용하면 전체 휴직 기간을 연장할 수 있다. 즉, 이틀 동안 반일씩 쉬면 하루 전일로 계산되고, 4일 동안 4분의 1일씩 쉬어도 역시 하루 전일로 계산된다. 이는 휴직 기간을 연장하고 일과 휴직을 병행하는데 도움이 된다.

또한 노동시장법은 출산 후 18개월 동안 부모의 유급 또는 무급 결근 보장하고 있어 휴직을 더욱 연장할 수 있는 기회를 제공한다. 이 기간 부모는 유급 휴직과 무급 휴직을 혼합하여 사용할 수 있다. 노동시장법은 또한 자녀가 12살이 될 때까지 언제라도 육아 휴직 급여를 사용한 결근을 보장한다. 이를 통해 부모는 유급과 무급 휴직을 합하여 유급 육아 휴직 기간을 더욱 연장할 수 있다. 또한 자녀가 유년기가 되었을 때 사용하기 위해 일부 휴직 기간을 남겨 둘 수 있다. 예를 들어 부모가 희망하는 경우 (그리고 가능한 경우), 남성 또는 여성이 처음 18개월 동안 무급 휴직을 사용한 후 유급 육아 휴직을 사용할 수 있다. 그러나 현실적으로 이는 경제적이지 않기 때문에 대부분 유급과 무급 휴가를 조합하여 사용해 소득에 비례한 전체 육아 휴직 기간을 연장한다(예: 주중

에는 유급 휴가, 주말에는 무급 휴가 사용). 즉 스웨덴은 사용 방식에 따라 육아 휴직 기간을 크게 연장할 수 있다(Duvander & Viklund 2014).

2014년부터 육아 휴직 제도의 유연성이 일부 제한됐다. 2014년까지는 자녀가 8살이 될 때까지 휴직일을 자유롭게 정해 사용할 수 있었다. 그러나 2014년 이후 출산한 경우 자녀가 4살이 되기 전까지 유급 휴직 기간의 90%를 사용해야 한다. 나머지 기간은 자녀가 12살이 되기 전까지 자유롭게 사용할 수 있다. 총 유급 휴직 기간이 480일(= 16개월)이고, 이중 소득에 비례한 육아 휴직 기간이 390일(= 13개월)이라는 점을 감안하면, 자녀가 4살에 되기 전까지 휴직 기간의 90%를 사용해야 하더라도 여전히 상당히 유연한 편이다. 즉, 스웨덴의 육아 휴직 제도는 2014년 도입된 몇 가지 제한에도 불구하고 여전히 매우 유연하고 필요에 따라 휴직 기간을 다양하게 선택할 수 있다. 육아 휴직 제도의 유연성을 좌우하는 매우 중요한 요소 중 하나는 육아휴직법이 노동시장법과 밀접하게 관련되어 있고 모든 고용주는 직원이 요청할 때 육아 휴직을 보장해야 한다는 것이다. 이는 고용주와 직원이 협상하고 합의해야 하는 연차 휴가와 달리 고용주가 육아 휴직을 위해 일을 쉬겠다는 직원의 요청을 거부할 수 없다는 것을 의미한다.

라. 현행법 요약

현행법에 따르면 출산 후 남성은 240(= 8개월)일, 여성은 240(= 8개월)일, 총 480(= 16개월)일의 유급 휴직을 받을 자격이 있다. 390일(=13개월) 동안은 소득에 비례한 육아 휴직 급여가 지급되고 이 중 90일(= 3개월)은 여성과 남성 각각에게 할당되어 상대방에게 양도할 수 없는 의무 휴직 기간이다. 의무 휴직은 지정된 당사자가 사용하지 않으면 소멸된다. 나머지 휴직 기간은 상대방에게 자유롭게 양도할 수 있다. 90일(= 3개월)은 (낮은 수준의) 고정 급여가 지급되고(현재 약 18유로/일) 상대방에게 양도가 가능하다(Duvander, Haas, & Hwang 2017).

2. 여성과 남성의 육아 휴직 사용

1974년 법적으로 남성의 육아 휴직이 보장되고 소득에 비례한 육아 휴직 급여를 통해 남성의 육아 휴직 사용이 경제적으로 가능해졌지만 실제로 육아 휴직을 신청하는

남성의 수는 크게 증가하지 않았다. 남성의 육아 휴직 사용은 점진적으로 증가했지만, 육아휴직 할당제가 도입되기 전까지 남성의 육아 휴직 사용률은 절반에 불과했다. 그러나, 현재 거의 모든 유자녀 여성과 남성의 90%가 육아 휴직을 사용하고 있다. 대부분 자녀가 2세가 되기 전에 육아 휴직 기간의 대부분을 사용하고 이후 여름 또는 기타 휴일에 나머지 기간을 사용한다.

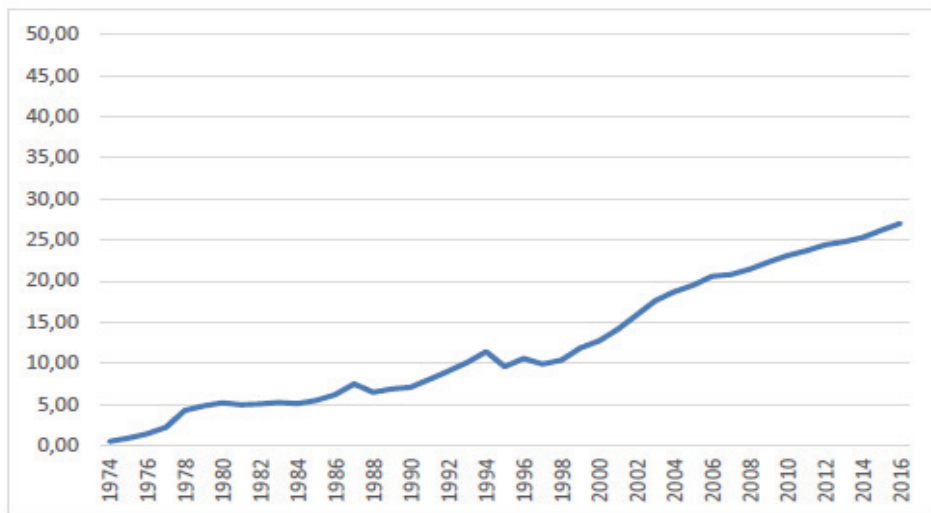
대부분 소득에 비례한 휴직 기간은 사용하지만 고정 급여 기간은 모두 사용하지 않는 경우도 있다. 2009년 사용하지 않고 남은 유급 육아 휴직 일수는 약 11일로 집계됐다(Eriksson 2018). 육아 휴직을 신청하는 여성의 대부분(88%)은 소득에 비례한 육아 휴직 수급 자격을 갖추고 있으며 낮은 수준의 고정 급여를 받는 여성은 10분의 1이 약간 넘는다. 반면 남성 중 휴직 기간 중 고정 급여를 받은 비율은 4%에 불과하다(스웨덴 사회보험청 2017). 고정 급여 수급자는 특히 이민자들이 상당수를 차지하고 있다. 상당수 남성이 육아 휴직을 일부 사용하고 있지만, 여성에 비해서 기간이 훨씬 짧은 편이다. 모든 유급 휴직 기간의 4분의 3은 여성이 사용하고 남성이 사용하는 기간은 4분의 1에 불과하다.

앞서 언급했듯이 육아 휴직 제도가 도입되고 20년 동안 남성의 휴직 사용일은 점진적으로 증가했으나 1990년 초까지 육아 휴직을 사용한 유자녀 남성은 전체의 절반에 불과했다. 남성의 육아 휴직 사용률은 1995년 육아 휴직 할당제가 도입된 후엔 44%에서 77%로 크게 증가했다(Duvander & Johansson 2012). 자녀가 8세가 될 때까지 남성의 육아 휴직 사용률을 살펴보면 육아 휴직 할당제가 남성의 휴직 사용에 미친 영향은 더욱 커진다. 이후 휴직 할당 기간을 연장했을 때도 처음 도입했을 때만큼은 아니지만 남성의 육아 휴직 사용이 증가했다(Duvander & Johansson 2012). 그러나 이 두 번의 개혁에 대한 남성의 반응은 계층에 따라 다르게 나타났다.

할당제가 도입되기 전에는 교육 수준과 소득 수준이 높은 남성이 주로 육아 휴직을 사용했다. 할당제 도입 첫 해에는 지금까지 육아 휴직을 사용하지 않았던 남성들이 휴직을 사용하기 시작했다. 교육 및 소득 수준이 낮거나 중간이거나 전혀 없는 남성과 이민자 남성이 주로 여기에 해당한다. 이전에 육아 휴직을 사용한 남성 그룹은 계속 육아 휴직을 사용했기 때문에 결국 육아 휴직을 사용하는 남성 범위가 전체 사회-경제적 그룹으로 확대된 셈이다. 따라서 할당제 도입으로 남성들 사이에 1개월간의 육아 휴직 사용이 일반화됐다.

처음 할당제 도입 후 연장되기 전까지는 주로 교육 수준과 소득 수준이 높은 남성들의 육아 휴직 사용이 점진적으로 증가했다. 그리고 육아 휴직 할당 기간이 연장된 후에는 교육과 소득이 중간 수준인 남성의 휴직 사용이 증가해 고학력 남성 집단과 비슷한 수준까지 상승했다. 교육 수준이 낮고 소득이 낮거나 없는 남성은 할당 기간이 연장된 후에도 육아 휴직 사용이 증가하지 않았다. 이로 인해 육아 휴직 사용이 양극화됐고 시간이 지날수록 이러한 현상은 더욱 심화됐다(Duvander & Johansson 2014).

[그림 2-12] 남성의 유급 육아 휴직일 사용 비중, 1975 - 2016년



출처: 스웨덴 사회보험청

육아 휴직을 전혀 사용하지 않는 남성 중에는 소득 수준이 낮거나 실업 상태이거나 복지 급여를 받는 남성이 상당수를 차지하고 있다. 즉 수급할 수 있는 육아 급여 수준이 낮은 (또는 고정 급여) 남성들은 육아 휴직을 포기하는 경향이 있다. 반면 고소득 남성은 보험 법규에 소득상한선이 규정되어 있어 장기 휴직을 사용하기 어려울 수 있지만 실제로 교육 또는 소득 수준이 높은 남성은 육아 휴직 사용 기간이 길게 나타났다(Sundström & Duvander 2002). 여성의 교육과 소득 수준 또한 남성의 육아 휴직 사용에 영향을 미쳤다. 여성의 교육 수준이 높고 여성과 남성의 소득 격차가 적을수록, 남성의 육아 휴직 사용이 증가했다(Sundström & Duvander 2002; Hobson, Duvander, & Halldén 2006). 근무 환경과 같은 상황 요소는 물론 남성의 육아 휴직

에 대한 고용주의 태도 또는 양성 평등에 대한 남성의 태도 등과 같은 개인적 요소 또한 영향을 미쳤다(Duvander 2014; Bygren & Duvander 2006; Haas, Allard, & Hwang 2002; Allard, Haas, & Hwang 2011; Näsman 1992; Hobson, Duvander, & Halldén 2006). 전반적으로 직장과의 관련성 요소(여성보다 남성의 직장)와 소득 수준 및 부부의 소득 격차와 같은 가정의 경제 상황 모두 남성의 육아 휴직 사용 여부 및 사용 기간에 중요한 영향을 미치는 것으로 평가된다.

3. 육아 휴직의 “스피드 프리미엄”

육아 휴직 근로자에 대한 소득 보전은 휴직을 사용하기 이전의 소득을 기준으로 산출된다. 육아 휴직을 사용하는 경우 또는 출산 후 이전의 정규직으로 복귀하지 않고 다음 출산 전까지 시간제 근무를 선택한 경우(주로 여성), 두 출산 사이에 받은 줄어드는 소득을 기준으로 육아 휴직 급여를 산출했다. 1970년대부터 스웨덴은 출산 터울이 일정 기간을 초과하지 않는 경우, 이전에 수급했던 육아 급여 수준이 그대로 유지되도록 법으로 규정했다. 1974년 성중립적인 육아 휴직 제도가 도입되면서 특정 상황에서 15개월까지 연장할 수 있지만, 출산 터울이 12개월을 초과할 수 없도록 규정됐다(Hoem 1990). 여성들이 출산 후 근로 시간을 줄이더라도 다음 자녀를 출산할 경우 소득이 지나치게 줄지 않도록 보호하기 위해 1980년 출산 터울을 24개월까지 그리고 1986년 30개월까지 연장했다.

출산 터울이 30개월(2년 반)으로 늘어나면서 출산 후 근로 시간을 줄였더라도 이전에 받았던 육아 급여 수준을 유지할 수 있는 기간 내에 다른 자녀를 갖기가 쉬워졌다. 출산 터울을 지정한 규정으로 모든 사회 계층의 출산 터울이 상당히 짧아져(Hoem 1993; Andersson 1999; Andersson, Hoem, & Duvander 2006), 이를 “스피드 프리미엄(speed premium)”이라고 칭했다. 가임기 여성의 경우 출산 터울 규정이 30개월로 늘어난 후 (및 어느 정도는 24개월로 연장된 후) 법적으로 지정된 기간 내에 둘째 자녀를 갖는 강도가 크게 증가했다. 셋째 자녀에 대해서도 유사한 현상을 확인할 수 있다. 이는 급여 혜택을 받기 위해 출산 간격이 짧아졌다는 것을 의미한다. 모든 교육 그룹에서 출산 터울이 짧아졌다(Andersson, Hoem, & Duvander 2006). 그리고 스웨덴이 경제 위기를 맞아 출산율이 크게 감소한 1990년대에도 이러한 양상은 유지됐다

(Andersson 1999; Andersson 2000; Andersson, Hoem, & Duvander 2006).

2017년 12월 정부의 육아 휴직 위원회(SOU 2017)는 출산 간격 단축이 건강에 유해할 수 있다는 이유로 스피드 프리미엄 폐지를 제안했다. 또한 스피드 프리미엄이 여성의 장기 결근을 유도해 여성의 경력 개발에 악영향을 미칠 수 있다는 의견도 제기됐다. 스웨덴의 일부 육아휴직법 규정(예: 자격 조건, 급여 산출 방식)을 간소화해야 한다는 의견도 있었다.

4. 일시부모휴가 급여

스웨덴의 육아 휴직은 다른 나라와 마찬가지로 출산 후 처음 몇 년 동안 부모의 자녀 양육을 돕기 위해 마련되었다. 그러한 의미에서 스웨덴은 다른 많은 나라와 마찬가지로 몸이 아파 유치원 또는 학교에 출석하지 못한 자녀를 돌볼 수 있도록 일시 휴가 제도를 도입했다. 그러나 휴가 기간이 비교적 짧은 다른 많은 나라와 달리(10일~2주), 스웨덴은 장기간 일시부모휴가를 사용할 수 있다(International Network on Leave Policies and Research 2017에서 비교 자료 참조).

스웨덴은 1974년 12세 이하 자녀를 둔 취업 부모를 대상으로 일시부모휴가를 도입했다. 이들 부모는 자녀의 질병을 치료 또는 예방을 목적으로 병원에 가야 할 경우 아동당 연간 최대 120일까지 일시부모휴가를 사용할 수 있다. 또한 120일 중 60일은 자녀를 정기적으로 돌보는 부모가 아플 때도 사용할 수 있다. 부모를 많이 두었던 초기에는 이러한 구분이 중요했다. 18세 이하 자녀가 중병이 있는 경우 일시부모휴가를 제한 없이 사용할 수 있다(스웨덴 사회보험청 2017).

일시부모휴가는 전일 또는 나눠서 사용할 수 있고 상한선 내에서 소득에 비례하여 정기 소득의 77.6%를 급여로 받을 수 있다. 상한선은 육아 휴직 급여보다 낮다(Duvander, Haas & Hwang 2017).

일시부모휴가는 기간과 급여 수준 모두 관대하지만 실제 아동당 평균 사용일은 7일/년에 불과하다. 단기 일시휴가는 자녀가 2세 정도일 때 가장 많이 사용한다. 특별한 경우 12세 이상의 자녀에 대해서도 일시부모휴가를 사용할 수 있다. 일반적으로 자녀가 중병이 있거나 장애를 가진 경우 장기적으로(60일 이상) 또는 제한 없이 일시부모휴가를 사용할 수 있다.

일시부모휴가는 여성(2016년: 8.5일)이 남성(2016년: 6.8일)보다 평균 2일 정도 많이 사용한다(스웨덴 사회보험청 2017). 또한 아동 당 휴가 사용일이 증가한 경우에도 남성보다 여성의 휴가 사용일이 많이 증가했다(사회보험위원회 2003). 연구에 따르면 부모의 소득 차이는 누가 얼마나 오랫동안 일시부모휴가를 사용할지 결정하는데도 영향을 미친다. 부모의 소득 수준이 낮은 경우 주로 여성이 일시부모휴가를 사용하는 경향이 있다. 한쪽 소득은 상한선 이상이고 다른 쪽은 그렇지 못할 경우 이러한 일시휴가 사용은 더욱 편향된다. 이러한 경우 소득이 상한선 이상한 쪽보다 이하인 쪽이 일시휴가를 훨씬 많이 사용한다(Eriksson 2011).

스웨덴은 2006년 6월 남성의 일시부모휴가 사용을 장려해 여성과 남성의 일시부모휴가 사용 격차를 줄이기 위해 일시부모휴가 급여의 상한선을 크게 인상했다. 그러나 상한선 인상 후 소득 수준이 상한선을 넘는 수급자의 소득 손실은 줄었지만 남녀의 일시부모휴가 사용 격차는 크게 변하지 않은 것으로 나타났다(Eriksson 2011). 2007년 1월 상한선은 원래 수준으로 인하됐다.

스웨덴은 출산 시 남성배우자에게 근무일 기준 10일 간의 일시부모휴가를 보장한다. 이는 원래 출산 후 2주간 남성들이 산모를 돕거나 다른 자녀들을 돌보도록 장려하기 위해 1980년대 도입되었으며 일명 "아빠의 날(pappadagar)"로 불렸다. 휴가는 취업 남성만 사용할 수 있고 자녀 출산 시 남성의 거의 80%가 이 휴가를 사용한다. 이 휴가를 사용하지 않는 남성의 상당수는 실직 상태여서 이 휴가를 사용할 자격이 없는 것으로 조사됐다.

5. 임신 급여

임신 급여는 육아휴직법에서 유일하게 여성에게만 적용되는 급여이다. 육체 노동에 종사하는 여성 중 임신 후에 직무를 변경할 수 없는 경우 최대 50일간 임신 급여를 받을 수 있다. 임신부 또는 태아에게 유해할 수 있기 때문에 임신부의 근무가 금지된 직무 또는 작업장(예: 방사선 사용 장소)에서 근무하는 임신부는 전체 임신 기간 동안 임신 급여를 받을 수 있다. 임신 급여를 받는 여성은 전체 임신부 중 5분의 1에 불과하다(스웨덴 사회보험청 2017). 임신 급여를 받지 않는 여성은 대부분 임신 말기로부터 육아 휴직을 사용하거나 병가 또는 연가를 사용하고 있다.

6. 아동수당, 양육수당 및 기타 현금 급여

가. 아동 수당

아동 수당은 육아 휴직 급여와 임신 육아휴직 급여를 보장하는 부모 보험과 더불어 스웨덴에서 두 번째로 중요한 현금 지원 정책이다. 아동 수당은 출산율 감소를 완화하기 위해 1930년대 도입되었으며 자산 조사 결과에 따라 지급된다. 1948년 모든 가족으로 확대 적용되어 가족 지원형 복지 제도의 기초를 형성하는 첫 번째 수단이 되었다. 아동 수당은 남성이 아닌 여성에게 지급됐기 때문에 당시에는 혁명적 정책으로 간주됐다.

아동 수당은 스웨덴에 거주하는 16세 이하 아동에게 고정 금액으로 지급된다. 지급 수준은 아동 당 100유로/월 정도이며 자녀가 2명 이상인 가정은 추가 수당이 지급된다. 추가 수당은 둘째 자녀는 15유로, 셋째는 50유로, 넷째는 100유로, 이후 자녀는 각 125유로 정도이다. 의무 교육 과정에 있거나 특수 학교에 다니는 경우 16세가 넘어도 아동 수당을 받을 수 있다. 2014년까지 부모가 합의한 경우 남성에게 아동 수당 일부 또는 전부가 지급되기도 했다. 2014년 이후부터는 동거 여부에 관계없이 공동양육권을 보유하고 있는 한, 양쪽 부모에게 자동으로 나눠서 지급되고 있다. 부모가 별도로 신청한 경우 한쪽 부모가 전체 아동 수당을 수령할 수 있다. 남성의 아동 수당 수급률은 이후 약 12%에서 20%로 증가했다(스웨덴 사회보험청 2017).

나. 양육 수당

중병, 장애 또는 6개월 이상의 지도 감독이 필요한 자녀가 있는 경우, 해당 자녀가 19세가 될 때까지 양육 수당을 받을 수 있다. 양육 수당 급여는 연장된 양육 기간 또는 장애로 인해 증가한 비용은 물론 양육으로 인한 소득 손실도 지원한다. 예를 들어 양육 수당은 근로 시간 감소로 인한 소득 손실 또는 특별 교통 사용 비용을 보상할 수 있다. 오늘날에는 심리 진단을 위해 양육 수당을 수령하는 아동이 증가하고 있으며 남자 아이들이 대부분을 차지한다. 수당은 주로 여성이 수령한다. 심각한 장애로 주당 20시간 이상 개인 간호가 필요한 아동의 경우 부모가 개인 간호인을 고용할 수 있도록 간호수당(attendance allowance)이 지급된다(스웨덴 사회보험청 2017).

다. 주택 수당

주택 수당은 자녀가 있는 가족 또는 자녀가 없는 청년(18-29세)을 대상으로 하지만 주로 한부모, 대부분 여성이 수령한다. 육아 휴직, 일시부모휴가 및 아동 수당과 같은 보편적 급여와 달리 주택 수당은 가구 유형(자녀가 있는 가족 또는 자녀가 없는 청년), 가계 소득, 가계 구성원 수, 주택 비용과 크기 등에 따라 지급된다.

라. 한부모 양육비 지원

한부모 양육비 지원은 부모가 헤어진 후 자녀가 함께 살지 않는 부모가 양육을 맡은 부모에게 양육에 필요한 이혼 수당을 지불하지 않은 경우 지급될 수 있다. 한부모 양육비 지원은 스웨덴 사회보험청이 지급한 후 이혼수당을 지불하지 않는 부모로부터 추심하며 현재 아동 당 125유로 정도이다. 정부의 최종 목표는 부모가 이들 지불을 직접 관리하는 것이고 최근 시행이 더욱 엄격해졌다. 약속한 양육비를 받지 못한 경우 상대방을 고소하고, 양육비를 지불해야 하는데 지불하지 않았다는 증거를 제출해야 한다. 양육비를 지불해야 하는 부모가 6개월간 정기적으로 양육비를 지불한 후에는 부모가 양육비 지불을 직접 관리해야 한다. 양육비 지불을 직접 관리하는 비중이 증가하면 지불 규모와 시점의 변동성이 커질 것으로 추정된다.

마. 보육 서비스

보육 제도는 스웨덴 가족 정책에서 두 번째로 중요한 구성 요소이다. 현재 보육 제도의 기반은 1960-1970년대 형성됐다. 1960년대 초 스웨덴 미취학 아동의 공립보육시설 이용률은 일부 서유럽 국가들보다도 낮았다(Bahle 1995). 이에 스웨덴은 여성의 노동 시장 참여를 확대하고 가족 환경 및 성별에 관계없이 모든 성인이 유급 일자리를 통해 스스로를 부양할 수 있는 복지 국가를 구축하기 위한 정책의 일환으로 공립보육시설을 확대했다(Bergqvist & Nyberg 2002). 특히 사회적 평등 및 양성 평등에 기반한 사회를 구축하기 위해 각 아동에게 평등한 교육을 보장하는 정책은 유자녀 여성의 취업 확대 정책과 관련되어 있다. 스웨덴이 여성 중심의 출산 휴가에서 성중립적 육아

휴직으로 전환하면서 공공보육 확대는 고용·양성 평등 및 사회적 평등을 촉진하는 주요 정책이 되었다.

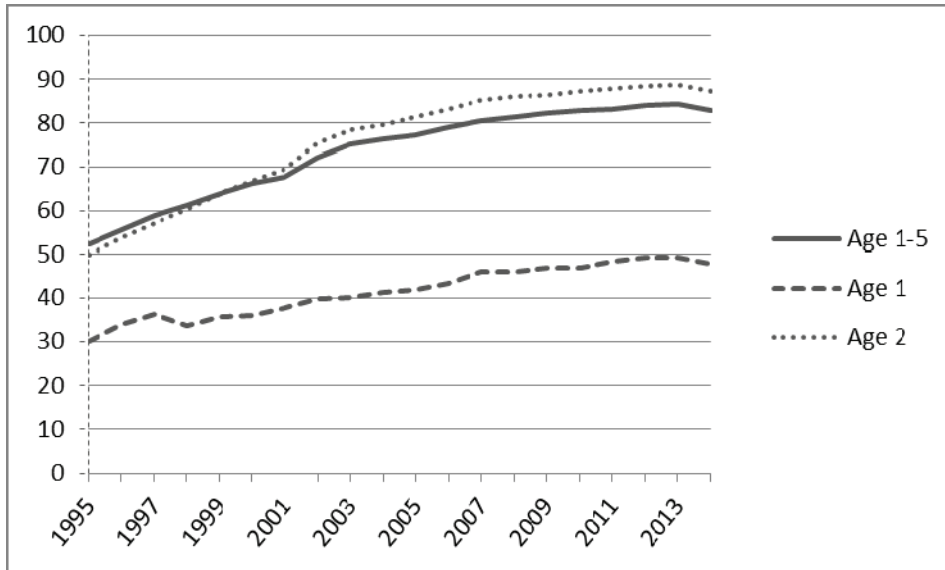
스웨덴은 1975년 지방자치단체가 모든 6세 아동에게 최소 반나절 이상 무료 보육을 실시하도록 규정한 취학전 보육법(national preschool)을 제정했다. 이전까지 6세 미만 유아기 자녀들은 부모가 취업 상태이거나 학생인 경우에만 공립보육시설을 이용할 수 있었다(Bergqvist & Nyberg 2002). 이후 20년 동안 공립보육은 크게 확대됐다. 1990년대 중반까지 1-6세 영유아의 70% 이상, 1-2세 영아의 거의 60%가 공립보육을 이용했다(Bergqvist & Nyberg 2002). 공공보육 확대 외에도 모든 아동에게 양질의 보육과 유아교육을 보장하기 위해 유치원 교사 교육을 제3차 교육에 통합시켰다. 보육제도는 1990년대 대대적인 개혁이 이뤄지기 전에 완전 보장을 달성했다.

1990년대 말부터 공공보육은 종일 보육 기준으로 제공됐고 부모의 활동 여부에 관계없이 1-6세 사이의 모든 영유아에게 적용됐다. 부모가 실직 또는 휴직 상태이거나 기타 이유로 노동 시장에 참여하지 않을 경우에도 이용 시간만 짧아질 뿐 공공보육에 대한 모든 권리가 보장됐다. 1990년대 말 이후 아동은 공공보육장소에 대한 권리를 갖게 됐다. 즉 스웨덴의 지방자치단체는 부모가 요청할 경우 3-4개월 내에 공공보육장소를 마련해야 한다(Ellingsaeter 2012).

2002년 비용 및 접근성에 대한 지역 격차를 없애기 위해 모든 아동에 대해 보육료 상한제(maxtaxa)를 도입했다(Viklund & Duvander 2017). 이에 따라 자산 조사 결과에 따라 보육료가 책정되고 부모가 부담할 보육료는 가계 소득이 낮을수록 낮아진다. 또한 둘째부터도 보육료가 낮아진다. 2004년부터 4세 이상 아동에게 주당 15시간 이상 공공보육을 무료로 이용할 수 있는 권리가 보장됐다. 보육료는 부모의 소득에 비례하여 지정된 상한선까지 상승하고 자녀 수에 따라 달라진다. 첫째 자녀의 경우 부모 소득의 3%, 둘째는 2%, 셋째는 1%를 초과할 수 없다. 넷째부터는 무료이다. 공공보육은 보조금 지원이 많고 부모가 부담하는 비용은 전체의 10%에 불과하다.

스웨덴에서 보육 보조금 지원은 거의 보편적이다. 2015년 1-5세 영유아의 공공보육 시설 이용률은 83%를 기록했다, 1세 영아의 거의 50%, 2세 영아의 90% 그리고 4-5세 미취학 아동의 94%가 공공보육시설을 이용했다(Skolverket 2017).

[그림 2-13] 연령대별 유치원 등록률, 1995 - 2015년



출처: 스웨덴 국립교육청, 2015

스웨덴은 지방자치단체, 민간업체 및 협동조합에서 다양한 형태로 보육 서비스를 제공하고 있다. 모든 기관은 상기 보육료 규칙에 따라 모두 동일한 범위에서 지원받고, 교육 활동과 요구 사항에 대해 동일한 규정과 규칙을 준수해야 한다.

거의 모든 아동이 공적 보조금을 통해 보육 서비스를 받지만 보육을 시작하는 시점은 다르다. 이는 주로 부모의 육아 휴직 사용 방식에 따라 결정된다. 부모가 가정에 머무는 시간이 길수록 보육은 늦게 시작된다. 이러한 가정은 소득 수준이 최상위층은 아니더라도 높은 경우가 많다(Viklund & Duvander 2017). 1990년대 말, 보육 가용성과 비용을 대대적으로 개혁한 후, 모든 소득 계층에서 공공보육 시작 연령이 낮아졌다.

7. 다른 방향의 가족 정책: 가정양육수당 및 양성평등 보너스

가. 가정양육수당

2008년 스웨덴 정부는 가정의 양육 선택권을 확대하기 위해 일명 "가정양육수당(child home care allowance)"을 도입했다(Duvander & Ellingsaeter 2016). 편

란드(home care allowance)와 노르웨이(cash for care allowance)도 이전에 유사한 수당을 도입했지만 결국 사회적 불평등 및 양성 불평등을 심화시키는 결과를 낳았다(Rønsen & Sundström 2002; Ellingsaeter 2012). 가정양육수당은 이러한 해외 사례와 사회적 평등 및 양성 평등에 기반한 스웨덴 복지 국가 원칙에 부합하지 않는다는 특성으로 인해 도입 초기부터 논란이 많았다. 스웨덴 정부는 양성 평등을 저해할 수 있는 위험을 해소하기 위해 "양성평등 보너스(gender equality bonus)"를 동시에 도입했다(아래 참조).

가정양육수당은 340유로/월 정도였고 유급 육아휴직을 250일 이상 사용한 후 자녀를 가정에서 보육하고자 하는 부모에게 지방자치단체에서 지급할 수 있었다. 수당은 공립보육시설에 다니지 않거나 일부만 사용하는 1-3세 아동에게 지급됐다. 부모의 전직(前職)에 대해서는 별도의 자격을 규정하지 않았다. 부모가 취업을 해도 가정양육수당을 받을 수 있었지만 실업 급여 또는 사회적 지원과 같은 다른 급여와 동시에 받지는 못했다(Duvander & Ferrarini 2013). 하지만 스웨덴에서 가정양육수당은 큰 호응을 얻지 못했다. 전체 지자체 중 가정양육수당을 도입한 곳은 절반에 미치지 못했고 실제로 수당을 수령한 부모도 전체의 4%에 불과했다. 수당 신청자의 90% 이상이 여성이었고 이들 대부분은 노동 시장에 대한 결속력이 약했다(Duvander & Ellingsaeter 2016). 결국 2016년 가정양육수당은 폐지됐다.

나. 양성평등 보너스

앞서 언급했듯이 가정양육수당이 양성평등에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기됨에 따라 정부는 이러한 우려를 해소하고 남성의 육아 참여를 촉진하기 위해 "양성평등 보너스(gender equality bonus)"를 함께 도입했다. 이는 의무 할당된 육아 휴직을 2달 이상 사용한 남성에게 매일 세금을 공제해주는 제도였다. 남성이 여성과 동등하게 육아휴직을 사용한 경우, 약 1,500유로의 세금을 공제받을 수 있었다. 그러나 규정이 복잡했다. 양성평등 보너스는 남성의 육아 휴직 사용을 즉시 또는 크게 늘리지 못했다(Duvander & Johansson 2012). 이후 규정이 간소화되었으나 보육의 양성 평등에 효과가 없다고 판명되어 가정양육수당과 마찬가지로 2017년 폐지되었다.

제7절 출산을 위한 가족 정책 결과

앞에서 언급했듯이 스웨덴은 가족 정책과 출산력(fertility) 발전의 모범 국가로 인정받고 있다. 하지만 탈공업사회 출산력(fertility) 이론의 관점에서 스웨덴은 전형적인 사례는 아니다. 표면상 스웨덴의 가족 정책과 출산력(fertility)은 주류 이론에 부합하는 동시에 반한다. 예를 들어 모든 아동을 위한 보육, 고소득 대체 급여를 지급하고 복지를 보장하는 육아 휴직, 사회와 가정의 양성 평등 지원 정책 등과 같은 보육 지원 정책에도 불구하고 1990년대 스웨덴의 합계출산율은 대체 수준 이상에서 사상 최저치로 급감했다. 1990년 스웨덴 가족 정책과 합계출산율(2.1 TFR)을 비교하면, 가족 정책이 출산에 긍정적 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다. 하지만 1998/1999년 스웨덴 가족 정책과 합계출산율(1.5 TFR)을 비교하면, 스웨덴 가족 정책이 출산에 도움이 되지 않았다고 평가할 수 있다. 합계출산율은 출생 시기와 밀접하게 연관되어 있기 때문에 특히 단일 시점을 비교할 경우 가족 정책이 출산에 미치는 영향을 적절히 평가하기 어려울 수 있다. 따라서 특정 가족 정책과 출산 행동의 관계를 조사하려면 적절한 조사 방법을 적용하고 개별 수준(미세 수준) 데이터를 사용해야 한다는 의견이 제기됐다(Hoem 2008; Neyer & Andersson 2008).

반면, 스웨덴의 완결 코호트 출산율은 1940년 이후 출산한 전체 코호트에 걸쳐 안정세를 유지했다. 그러나 여성과 남성이 생식 기간 중 언제 자녀를 가질지 알 수 없기 때문에 이들의 출산 행동이 특정 가족 정책과 관련되어 있는지 여부를 평가할 수 없다. 예를 들어, 스웨덴은 1974년 소득에 비례한 육아 휴직 급여를 도입했다. 하지만 그때까지 1940년 초에 출생한 여성은 대부분 자녀를 이미 출산했기 때문에 신규 정책이 이들의 이전 출산 행동에 영향을 미치지 못했다. 완결 코호트 출산율은 여성의 출산 시점을 포착하지 못하기 때문에 특정 가족 정책과 출산의 관련성을 평가하는데 적절하지 않다. 그러나 시간 경과에 따라 국가 출산 수준에 복지 제도와 가족 정책 구성 방향과 목적이 반영되었는지 여부와 같은 상황별 조건과 출산 결과의 관계는 일부 유추할 수 있다.

가족 정책은 일반적으로 육아 휴직, 보육 및 자녀 보조금(child subsidies) 등과 같은 다양한 정책으로 구성된다. 스웨덴의 가족 정책은 목적이 유사하고 일관된 정책 세트로 구성되어 있지만 정책 간 목표가 모순되고 반대되는 경우도 있다. 예를 들어 육아

휴직으로 여성 또는 남성의 일시적 노동 시장 이탈이 증가할 수 있지만, 보육 서비스가 부족하면 육아 휴직이 끝난 후 복직이 어려울 수 있다. 또한 가족 정책은 복지 제도 정책이라는 커다란 틀 안에서 시행된다. 앞서 언급했듯이 가정 정책은 일반 복지 정책의 필수 요소를 구성할 수 있기 때문에 고용 정책, 사회 정책 및 가족 정책은 서로를 보완한다. 가족 정책이 다른 복지 제도 정책의 방향과 요구에 반하는 경우보다 이러한 경우 가족 정책이 출산에 다양한 영향을 미칠 수 있다.

더욱이 가족 정책은 다차원적이다. 즉, 가족 정책은 출산뿐 아니라 노동 시장, 사회 및 가정의 양성 평등 구조 형성에도 영향을 미친다. 예를 들어 여성의 교육과 노동 시장 참여가 확대된 경우라도, 성별을 구분하는 전통적 고용과 양육 방식을 지원하는 가족 정책은 출산력(fertility)을 저해할 수 있는 반면, 사회 발전 및 양성평등에 대한 요구에 부합하는 가족 정책은 출산 결정을 촉진할 수 있다(Billingsley & Ferrarini 2014; Billingsley, Neyer & Wesolowski 2018; Goldscheider 외 2015; Esping-Andersen & Billari 2015).

마지막으로 가족 정책은 실제 내용뿐 아니라 상징적 의미를 통해서도 영향력을 발휘할 수 있다. 이들은 정치적으로 바람직한 행동을 시사한다(Bourdieu 1996). 가족 정책은 다른 많은 정책들보다 예를 들어 적절한 가족 형태, 일과 육아의 성별 분리 또는 자녀에 대한 부모의 의무 등과 같은 사회적 가치와 규범을 많이 반영할 수 있다. 따라서 정책의 내용과 목표가 정책의 영향을 받는 시민들의 기호와 태도에 부합하는지에 따라 정책 효과가 달라질 수 있다는 의견이 많았다(Neyer & Andersson 2008; Mischke 2014). 시민들의 기호, 태도 및 관심에 반하는 정책은 출산 행동에 전혀 또는 거의 아무런 영향을 미치지 못할 수 있다. 반대로 정책 또한 시민들의 행동을 유도하거나 방지할 수 있기 때문에 기호 및 태도 형성에 영향을 미칠 수 있다(Bourdieu 1996, Neyer & Andersson 2008; Mischke 2014). 예를 들어 국가 사회주의 시절 공공보육이 일반적이었고 통일 후에도 공공보육이 주를 이루는 동독 지역에서 공공보육은 여성의 첫째 자녀 출산 결정을 지원하지만 여성이 자녀를 돌보고 영유아 보육이 부족했던 서독 지역에서는 그러지 못했다(Hank & Kreyenfeld 2003). 서독에서는 자녀의 조부모가 인근에 거주하는지 여부가 첫째 자녀 출산 결정에 더 큰 영향을 미쳤다.

이번 장에서는 이를 고려해 스웨덴 가족 정책이 출산에 미치는 영향을 살펴본다. 먼저 스웨덴의 육아 휴직 방식에 대한 여성과 남성의 선호도를 알아보고 해외 사례와 비

교해 정책이 양육 태도 형성에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 조사한다. 그런 다음 스웨덴 출산율 변동에 대한 미시적 연구 결과를 살펴보고 스웨덴 육아 휴직, 노동 시장 발전 및 출생 시기 간 관계를 논의한다. 그리고 동일한 문제를 조사한 연구 결과와 스웨덴 결과를 비교해 가족 정책과 노동 시장 발전의 연관성을 차등 평가한다. 코호트 연구와 미시적 연구의 연구 사례를 통해 스웨덴의 출산 결과와 출산 행동에 스웨덴 가족 정책의 두 가지 목적, 즉 사회적 평등 지원과 양성평등 지원이 어느 정도 반영됐는지 알아본다.

1. 스웨덴의 육아 휴직 선호도

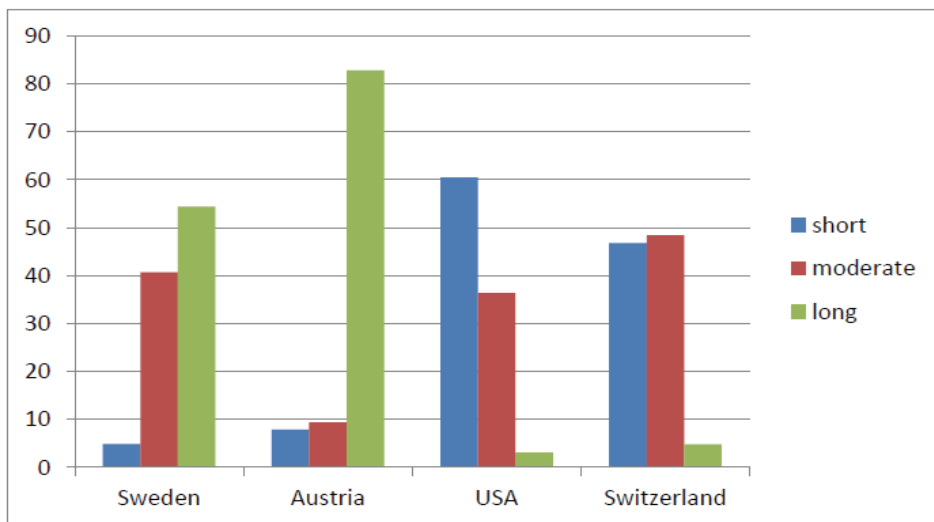
앞서 설명했듯이 정책은 태도와 규범을 형성하고 정책과 사람들의 선호도는 상호 영향을 미친다고 추정된다. 이는 출산력(fertility)의 경우에는 가족 정책이 특정 가족 행동에 대한 선호도를 형성할 수 있고, 반대로 사람들이 자신들이 적절하다고 생각하는 가족 행동에 부응하는 특정 정책을 선호할 수 있다는 것을 의미한다.

출산력(fertility) 관련 가족 정책은 다양한 측면을 통해 기존 가족 정책에 대한 사람들의 선호도와 태도에 영향을 미칠 수 있다. 첫째, "좋은 어머니상"과 "좋은 아버지상"이 무엇을 의미하고, 누가 자녀를 돌봐야 하고, 누가 육아 휴직을 사용해야 하고, 부모가 육아 휴직을 어떻게 나눠 사용해야 하는지에 대한 사람들의 기대와 관련되어 있다. 둘째, "좋은 부모상", 즉 부모가 자녀와 함께 집에 머물러야 하는지 그리고 얼마나 오래 머물러야 하는지에 대한 인식과 관련되어 있다. 정책의 경우 이는 육아 휴직 기간을 의미한다. 본 절에서는 가족 정책이 출산 행동과 출산력(fertility)에 영향을 미칠 수 있다는 일반적인 가정을 고려해 스웨덴 여성과 남성이 스웨덴 육아 휴직 정책을 어떻게 평가하는지 그리고 스웨덴 가족 정책이 이들의 선호도에 부합하는지를 조사했다.

Valarino 외(2018)가 2012년 국제사회조사프로그램(ISSP:International Social Survey Programme)에 기반하여 육아 휴직에 대한 스웨덴, 오스트리아, 스위스 및 미국의 태도를 비교한 결과 스웨덴 여성과 남성의 54%가 12개월 이상의 유급 육아 휴직을, 41%가 5-12개월의 유급 육아 휴직을, 5%만이 4개월 이후의 육아 휴직을 선호하는 것으로 나타났다. 이는 2012년 스웨덴의 육아 휴직 정책이 스웨덴인들의 선호도에 상당히 부합한다는 것을 의미한다. 다른 조사 대상 국가의 휴직 기간 선호도 마찬가지로

지였다. 오스트리아는 2012년 기준 자녀가 3세가 될 때까지 육아 휴직을 사용할 수 있고 3세 이하 영아를 위한 보육 시설이 아직 많지 않았기 때문에 대부분(83%) 12개월 이상 육아 휴직을 사용했다. 연방법에 따라 여성에게만 4개월의 출산 휴가를 보장하는 스위스의 경우 응답자의 57%가 최대 4개월의 유급 휴직을, 49%가 5~12 개월을 선호했다. 법정 유급 휴직은 없지만 가족의료휴가법(Family and Medical Leave Act)에 따라 출산 또는 1세 이하 자녀의 양육 등을 이유로 최대 12주의 무급 휴가를 보장하는 미국의 경우, 남녀 응답자의 61%가 4개월 이하의 유급 육아 휴직이, 36%가 5-12개월의 유급 육아 휴직이 적절하다고 응답했다(Valarino 외 2018). 전체적으로 기존 정책에 반영된 육아 휴직 기간과 관련하여 조사 대상국, 특히 스웨덴과 오스트리아는 육아 휴직을 장기적 관점에서 기존 사회 정책의 일환으로 보았다. 유급 육아 휴직 전통이 없는 미국과 스위스의 경우 설문 조사에 응답한 여성과 남성의 95% 이상이 유급 육아 휴직에 찬성했으며, 절반에서 3분의 1 정도가 5-12개월의 유급 육아 휴직을 선호하는 것으로 나타났다.

[그림 2-14] 육아 휴직 기간 선호도, 스웨덴과 비교

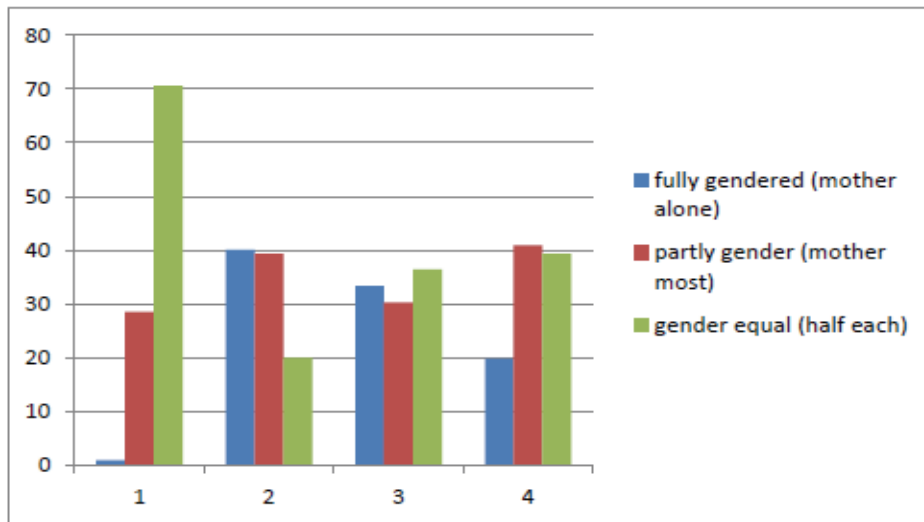


출처: Valarino 외 2018

누가 육아 휴직을 사용해야 하고 여성과 남성이 유급 육아 휴직 기간을 어떻게 나눠 사용해야 하는지에 대해 조사한 결과, 양성 평등한 육아를 오랫동안 장려해온 스웨덴

은 응답자의 71%가 여성과 남성이 동등하게 육아 휴직을 사용해야 한다고 응답해 다른 국가와 뚜렷한 차이를 보여주었다. 여성이 육아 휴직 기간의 대부분을 사용하고 남성이 일부 기간을 사용해야 한다고 응답한 비중은 29%였고, 여성이 전체 기간을 사용하는 것이 좋다고 응답한 비중은 1%에 불과했다. 반면, 보수적 복지 제도를 지향하고 주로 여성이 자녀를 돌보는 가정 정책을 시행해온 오스트리아의 경우 양성 평등한 육아 휴직을 선택한 응답자는 20%에 불과했고, 40%가 성별을 구분하여 일부 또는 전체 휴직을 사용해야 한다고 응답했다. 자유주의적 복지 제도를 지향하는 미국의 경우, 응답자의 절반 정도가 성별로 구분된 육아 휴직을 선호했고, 자유주의적-보수주의적 복지 제도를 지향하는 스위스의 경우, 대다수 일부 성별로 구분된 휴직(대부분 여성, 41%) 또는 양성 평등한 육아 휴직 공유(39%)를 선호했다. 개별 특성 및 상황 또한 특정 선호도에 영향을 미쳤다. 노령층보다 젊은 층일수록 짧은 휴직을 선택했고, 자녀가 없는 경우가 없는 경우보다 긴 휴가를 선호했다. 그리고 여성은 남성보다 길고 성별 분업이 없는 휴직을 선호했다.

[그림 2-15] 여성과 남성 간 육아 휴직 분리 선호도, 스웨덴과 비교



출처: Valarino 외 2018

육아 휴직 선호도에 대한 스웨덴의 조사 결과를 평가한 결과, 양성 평등한 육아를 촉진한다는 스웨덴 육아 휴직 정책의 목적이 광범위한 지지를 받고 있다는 것을 확인할

수 있었다. 또한 모든 국가에서 기존 정책이 널리 수용되고 있다는 것은 기존 정책 및 제도적·문화적 맥락이 사람들의 선호도에 영향을 미친다는 것을 입증했다. 결국 이는 정책이 사람들의 선호도 형성에 영향을 미칠 수 있기 때문에 정책이 사회 규범과 행동 변화를 야기하는 수단이 될 수 있다 가정을 재확인시켜주는 신호로 해석될 수 있다 (Bourdieu 1996; Hoem 2008 참조).

위의 결과는 사람들의 선호도와 태도를 형성할 수 있는 정책의 가능성을 보여주지만, 어머니상 또는 아버지상 또는 양성 평등에 대한 개인의 선호도가 실제 출산 행동에 항상 반영되는 것은 아니다. 다국적 연구에 따르면 예를 들어 양성평등은 여성과 남성의 출산 의향 및 첫째 또는 둘째 자녀 출산 결정에 다른 영향을 미칠 수 있다(Neyer, Lappegård, & Vignoli 2013). 심지어 일과 양육에 관한 평등주의적 태도가 반드시 출산율을 높이는 것도 아니다. 평등주의적 태도를 가진 스웨덴 남성에 관한 Bernhardt, Goldscheider & Turunen (2016)의 연구와 평등주의적 태도를 가진 스웨덴 여성에 관한 Goldscheider, Bernhardt & Brandén (2013)은 스웨덴의 입장에서 놀라운 결과를 보여주었다. 연구 결과는 평등주의적 태도를 가진 남녀가 고용과 경력 개발을 더욱 지향하기 때문에 (다자녀) 출산을 포기할 수 있는 것으로 해석된다.

최근 연구에 따르면 개인의 태도와 달리 정책을 통해 전달된 규범은 실제로 출산 행동을 형성할 수 있는 것으로 나타났다. 21개 유럽 국가를 조사한 한 연구는 일과 양육을 전통적 방식으로 분리하는 가족 정책과 일과 양육을 평등하게 분리하는 가족 정책이 출산 의도에 서로 다른 영향을 미친다는 것을 보여주었다. 연구에서는 소득자-양육자 가족 모델을 지원하는 가족 정책만 부모의 둘째 자녀 출산 결정에 긍정적 영향을 미쳤다(Billingsley & Ferrarini 2014). 유사한 연구에서도 성별을 분리하는 전통적인 가족 정책이 여성의 취업을 지원하는 소득자-양육자 지향적 가족 정책보다 여성의 무자녀율을 높일 수 있는 것으로 나타났다(Billingsley, Neyer & Wesolowski 2018).

이들 연구는 가족 정책에 따라 출산 방법 또는 제약이 달라진다는 것을 시사한다. 개인의 태도와 선호도가 자녀를 하나 또는 둘 이상 갖는 바람과 의도를 형성할 수 있지만, 실제 출산은 사회적 조건과 이들 조건이 정책 및 개인이 처한 환경과 상호 작용하는 방식에 따라 달라질 수 있다(Régnier-Loilier, Vignoli & Dutreuilh 2011 참조).

2. 경제 상황, 육아 휴직 및 출산

지난 20년간 유럽 복지 국가는 고용에 대해 더욱 엄격한 방향으로 사회 정책을 수정해왔다. 그 결과 주로 투자가 필요한 시점 지원에서 생애 전체에 걸친 취업 지원으로 복지 제도 방향이 바뀌었다(Morel, Palier & Palme 2012). 이는 가족 정책에도 영향을 미쳤다. 이전까지 고정 육아 휴직 급여를 지급해온 국가도 소득에 비례한 육아 휴직 제도를 도입하기 시작했다(예: 독일과 오스트리아). 특히 독일은 저출산 문제 해소라는 명확한 목표를 가지고 있었다. 여성의 노동 시장 참여가 확대되고 취업을 통한 복지 요구가 증가하면 소득에 비례한 육아 휴직 급여가 출산 후 일과 육아를 양립하고 생활 수준을 유지하는데 기여할 수 있기 때문에 다른 현금 지원 방식보다 출산에 도움이 될 수 있다는 의견이 오래 전부터 있어 왔다(Neyer 2003).

덴마크, 핀란드, 노르웨이 및 스웨덴의 출산 연구는 이러한 주장을 뒷받침해준다. 회복세가 다소 지연됐던 스웨덴을 제외한 나머지 국가에서 소득에 비례한 육아 휴직 급여 도입 후 둘째 출산율의 감소세가 멈추고 강도가 높아졌다(Neyer 외 2006). 스웨덴은 소득에 비례한 육아 휴직을 도입했을 당시 여성의 노동 시장 참여가 여전히 그다지 높지 않아 이러한 흐름에 동참하지 못한 것으로 추정된다. 소득에 비례한 육아 휴직 급여가 노동 시장에 참여하지 않는 여성보다 취업 여성에게 유리하기 때문에 정책 변화의 효과가 나타나는데 시간이 걸렸을 수 있다(Neyer 외 2006). 스웨덴(1974), 노르웨이(1977), 핀란드(1980) 및 덴마크(1981 및 1983)는 소득에 비례한 육아 휴직 급여를 도입한 것과 동시에 합계출산율 감소세 또한 (일시적으로) 멈췄다(스웨덴 제외)(그림 2-4 참조). 소득에 비례한 육아 휴직 급여 정책이 북유럽 국가가 출산력(fertility)을 고-저 수준으로 유지하거나 덴마크 및 스웨덴처럼 감소세가 역전되는데 기여했을 것으로 추정된다.

핀란드와 아일랜드에 대한 연구 또한 소득에 비례한 육아 휴직 급여와 출산의 긍정적인 관계를 보여주었다. 핀란드에서 여성의 경제 활동과 소득은 첫째 자녀 출산, 그리고 강하지는 않지만 둘째 자녀 출산에 긍정적인 영향을 미쳤다(Vikat 2004). 아일랜드는 소득에 비례하고 양성 평등한 육아 휴직 제도를 도입한 것과 동시에 첫째, 둘째 및 셋째 출산율에 변화가 나타났다. 첫째 출산율은 감소세가 멈췄고 둘째 또는 셋째의 출산율은 증가했다(Jónsson 2018). 이러한 연구 결과는 여성의 취업이 일반적인 경우, 소득에 비례한 육아 휴직 급여가 출산에 긍정적인 영향을 미칠 수 있고 따라서 이는 스웨

덴의 전반적인 출산력(fertility) 향상에 기여했다는 가정을 뒷받침한다.

그러나 소득에 비례한 육아 휴직 급여는 또한 경제 상황에 민감할 수 있고 이는 경제 위기가 스웨덴을 강타한 1990년대 명확히 드러났다. Hoem(1990) & Andersson(2000)에 따르면 일명 "스피드 프리미엄" 개정안 덕분에 1980년대 출산율이 증가했다(가족 정책에 관한 장 참조). 그러나 1990년 스웨덴은 경제 위기를 맞았고 많은 여성이 직장을 잃거나 학교에 남았다. Andersson(2000)은 경제 위기 시기의 출산율 감소는 소득이 거의 또는 전혀 없는 여성의 출산 행동에 기인한 것을 입증했다. 실제로 이 기간 이들 여성은 출산을 중단했다. 안정적 소득원을 가진 취업 여성의 출생 행동 또는 스피드 프리미엄으로 촉진된(짧아진) 출산 터울에는 변화가 없었다. 이는 스웨덴의 "경기순응적" 출산 행동을 보여준다(Andersson 2000).

마찬가지로 아일랜드에서도 경제 위기로 인한 순환적 출산 행동이 확인됐다(Jónsson 2018). 아일랜드는 양성 평등한 육아 휴직 제도를 도입한 후 첫째, 둘째 및 셋째 출산율이 호전됐지만 최근 글로벌 위기가 시작되면서 첫째의 출산율이 역전됐고 둘째와 셋째 출산율도 뒤를 따랐다(Jónsson 2018).

반면 핀란드도 1990년대 경제 위기를 맞았지만, Vikat(2004)는 Andersson(2000)이 스웨덴에서 관찰한 것과 같은 현상을 확인하지 못했다. Vikat는 핀란드의 가정양육수당에서 그 원인을 찾았다. 핀란드는 가정양육수당을 점진적으로 도입하기 시작해 경제 위기가 강타한 시점에 완전 시행했다. 가정양육수당은 육아 휴직 후 자녀가 3세가 될 때까지 공공 보육 시설을 사용하지 못할 경우 여성(및 남성)에게 지급된다. 경제 위기 초반에는 실업급여와 같은 다른 급여와 함께 지급됐다. Vikat(2004)는 스웨덴과 반대로 핀란드 출산율은 가정양육수당으로 인해 경기 침체와 높은 실업률의 영향을 전혀 또는 거의 받지 않았다고 보았다. 그는 여성들이 일자리를 유지하거나 경력을 개발하기 어려운 경제 위기 시 가정양육수당을 이용할 수 있었다고 주장했다. 가정양육수당을 받은 여성은 불경기에도 둘째 또는 셋째를 출산할 경향이 크다(Vikat 2004; Erlandsson 2017). 이는 가정양육수당을 통해 시간을 연장하고 경제 위기를 해소할 수 있다는 것을 시사한다.

그러나 가정양육수당을 받았던 여성의 상당수는 경기가 회복된 후 노동 시장으로 복귀하는데 어려움을 겪었다. 노동 시장 복귀는 경력 단절 기간과 관련되어 있다(Rønsen & Sundström 2002). 이는 결과적으로 가정양육수당 수급 후 출산에 악영

향을 미칠 수 있다. 가정양육수당은 경제 위기 시 핀란드의 출산율 유지에 기여했지만 노동 결과는 이후 사회적 분열을 심화시켰을 수 있다(Rønsen & Sundström 2002; Erlandsson 2017).

이러한 사례는 육아 휴직이 출산에 미치는 영향과 관련하여 하나의 정해진 답이 없다는 것을 보여준다. 여성의 교육과 고용 증가 및 남성의 육아 참여 요구 확대는 소득에 비례한 육아 휴직 급여가 출산 지원에 적합한 정책일 수 있다는 것을 시사하고 스웨덴과 기타 북유럽 국가의 출산력(fertility) 변화는 이러한 가정을 뒷받침한다. 그러나 스웨덴, 아이슬란드, 핀란드의 경제 위기와 출산력(fertility) 간 관계를 비교한 결과에서 알 수 있듯이 경제 위기 시에는 소득에 비례한 육아 휴직의 출산력(fertility) 지원 효과가 다소 약화될 수 있다. 그러나 육아 휴직 도입 여부 및 유형에 관계없이 경제 위기 시 출산율은 감소세를 보였기 때문에(Sobotka 외 2011), 이는 스웨덴과 북유럽 국가의 육아 휴직 정책 효과를 보여준 전반적인 연구 결과에 반하지 않는다. 실제로 경제 위기 이후 출산력(fertility)이 크게 회복된 스웨덴의 사례와 가정양육수당 수령 후 노동 시장 복귀 가능성이 줄어든 핀란드의 사례에서 알 수 있듯이 고용 중심의 육아 휴직 정책은 장기적 관점에서 출산력(fertility) 유지에 더욱 도움이 될 수 있다.

3. 사회적 평등: 교육 수준별 완결 코호트 출산력(fertility) 및 무자녀율

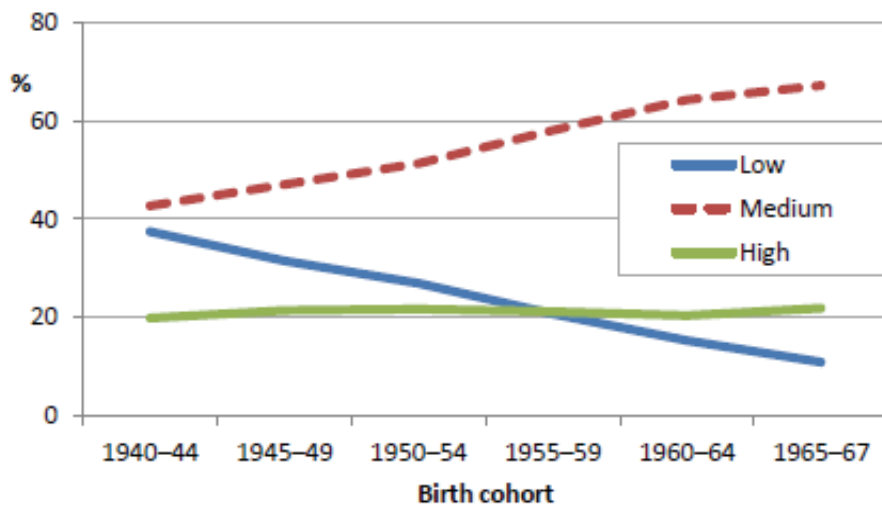
스웨덴 복지 제도의 핵심 목표 중 하나는 삶의 모든 영역에서 사회적 평등을 보장하는 것이다. 이를 위해서는 모든 사회 계층에서 격차를 줄여야 하기 때문에 본 절에서는 스웨덴 가족 정책이 이러한 목표에 얼마나 부합하는지 살펴보았다. Jalovaara 외(2018)은 출산의 관점에서 사회적 평등과 양성 평등 목표가 달성됐는지 평가하기 위해 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 및 핀란드의 교육 수준별 완결 코호트 출산율을 조사했다.

출산 결과를 평가하기에 앞서 1940년 이후 스웨덴에서 출생한 코호트의 교육 수준을 간단히 알아보자. [그림 2-16]과 [그림 2-17]은 1940-44년 스웨덴에서 출생한 여성과 남성, 1965-67년 스웨덴에서 출생한 남성 및 1970-72년 스웨덴에서 출생한 여성의 교육 수준 변화를 보여준다.

스웨덴은 다른 탈공업사회와 마찬가지로 지난 수십 년간 교육 수준이 크게 향상됐고 남녀 모두 저학력 인구가 크게 감소했다. 교육 수준이 가장 낮은(기초교육) 수준의 45

세 남성 비율은 1940-1944년 출생한 코호트와 1965-67년 출생한 코호트를 비교했을 때 약 26% 포인트 하락했다. 동시에 교육 수준이 중간(중등교육)인 남성 비율은 초등 교육 수준인 남성이 줄어든 비율과 거의 비슷한 규모로 증가했다. 고등 교육 수준의 그룹은 크게 증가하지 않았다.

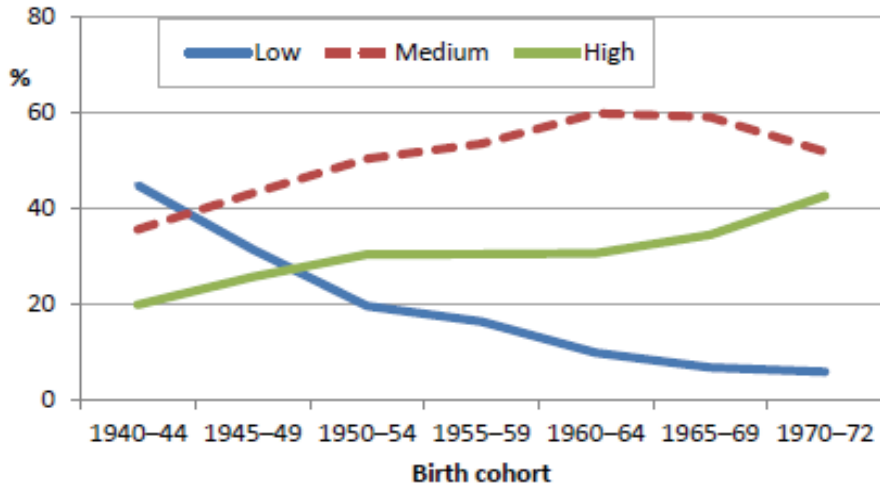
[그림 2-16] 출산 코호트별 45세 스웨덴 남성의 교육 수준



출처: Jalovaara 외 2018

스웨덴 여성의 교육 수준은 남성과 상당히 다른 형태로 발전했다. 1940-44년 출생한 코호트와 1970-72년 출생한 코호트 간 기초 교육만 받은 여성 비율은 거의 40% 포인트 감소했다. 스웨덴 여성의 중간 교육 이수율은 최고령 코호트에서 36%였으나 최연소 코호트에서 52%로 증가했다. 고등 교육 이수율에서 이러한 증가세는 더욱 두드러졌다. 고등 교육을 이수한 40세 스웨덴 여성 비율은 전체 코호트에 걸쳐 20%에서 43%로 증가했다. 다른 탈공업사회에서와 마찬가지로 스웨덴도 여성이 최종적으로 이수하는 교육의 수준이 남성이 이수하는 최종 교육 수준을 넘어섰다. 최연소 코호트에서 대학 또는 대학교를 마친 여성 비율(43%)은 남성(22%)의 거의 두 배에 달한다.

[그림 2-17] 출산 코호트별 40세 스웨덴 여성의 교육 수준



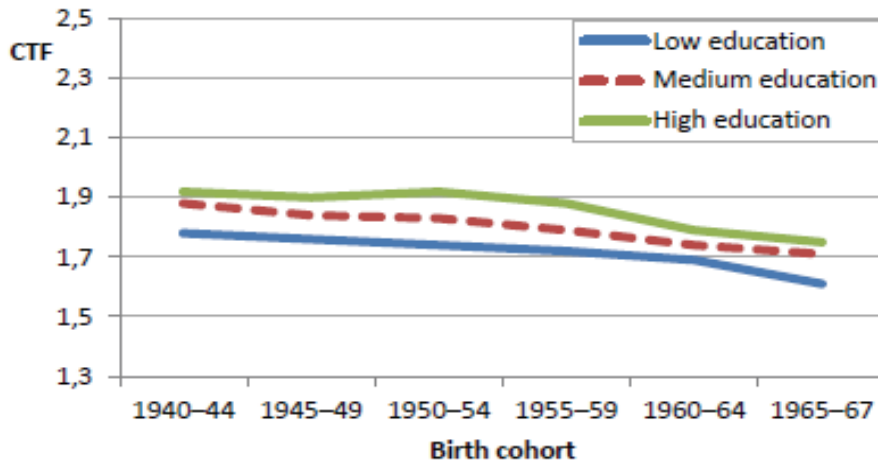
출처: Jalovaara 외 2018

가. 교육 그룹별 완결 코호트 출산율

연구에 따르면 성별과 교육 수준에 따라 출산율이 달라진다. 많은 연구에서 교육 수준이 매우 높은 여성은 저학력 여성보다 완결 출산율이 낮고 무자녀율이 높게 나타났다. 이는 자녀 양육으로 인해 고학력 여성의 고용이 중단되면 기회 비용이 더욱 커지기 때문으로 추정된다. 반면 남성 출산력(fertility)에 대한 연구에 따르면, 고학력 남성은 저학력 남성보다 출산율이 높고 무자녀율이 낮다. 이는 일반적으로 고학력 남성이 더욱 안정적인 재정 능력을 갖추고 있기 때문으로 추정된다(이들 주장에 대한 요약은 Jalovaara 외 2018 참조).

여기에서는 스웨덴의 교육 확대와 교육 수준과 성별 출산력(fertility) 차이에 대한 이러한 이론적 가정을 고려해 스웨덴에서 교육 그룹별 코호트 출산 패턴이 변화했는지, 변화했다면 어떻게 변화했는지 그리고 이들 변화가 이론적 가정에 부합하는지를 조사했다. 예상과 달리, 스웨덴 남성의 1940년 이후 모든 코호트에서 교육 수준별 코호트 출산율 차이는 크지 않았다(그림 2-18). 그림에도 이론적 가정처럼 저학력 남성보다 고학력 남성의 평균 자녀 수가 많았고 이러한 패턴은 모든 코호트에서 일관되게 나타났다.

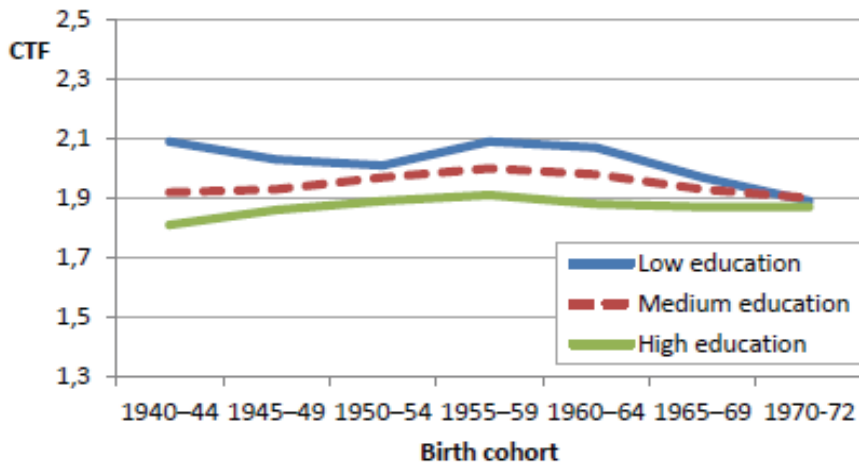
[그림 2-18] 교육 수준별 45세 스웨덴 남성의 완결 코호트 출산



출처: Jalovaara 외 2018

여성의 경우 교육 그룹 전체에 걸쳐 완결 코호트 출산율이 수렴되는 현상이 확인됐다. 고령층 코호트에서는 출산력(fertility) 이론에서 추정하고 선행연구에서 공통적으로 보고되는 것과 같은 패턴이 여전히 유지되고 있다. 즉, 저학력 여성의 완결 출산율이 가장 높고, 고학력 여성의 완결 출산율이 가장 낮다.

[그림 2-19] 교육 수준별 40세 스웨덴 여성의 완결 코호트 출산



출처: Jalovaara 외 2018

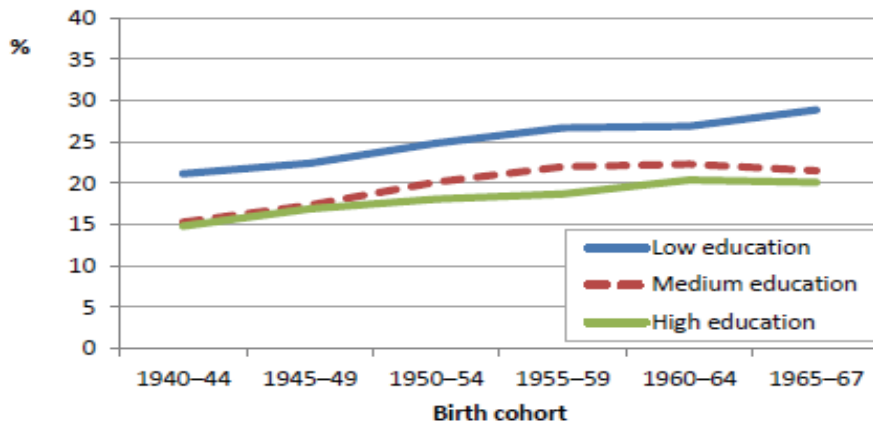
그러나 스웨덴은 물론 다른 북유럽 국가에서도 실질적으로 이들 차이는 사라졌다. 이들 국가에서는 더 이상 저학력 여성보다 고학력 여성의 평균 출산율이 낮지 않다. 이는 저학력 여성들의 완결 코호트 출산율이 크게 감소하고 고학력 여성의 완결 코호트 출산율이 다소 증가한 결과이다.

결과적으로 스웨덴에서 교육 수준별 완결 코호트 출산의 성별 차이는 변화했다. 저학력 여성은 고령층 코호트에서 완결 출산율이 가장 높은 반면, 저학력 남성은 모든 코호트에서 완결 코호트 출산율이 가장 낮았다. 저학력 남성의 완결 코호트 출산율은 여전히 유효하지만, 저학력 여성은 다른 모든 교육 그룹의 완결 출산율이 증가해서 더 이상 눈에 띄게 높지 않다.

나. 교육 그룹별 무자녀율

여성의 고등 교육 이수율 증가로 무자녀율과 저출산율이 높은 상태를 유지하거나 심지어 더욱 높아질 것이라는 우려가 제기되면서 특히 고학력 여성의 무자녀율이 여러 국가에서 오랫동안 정치적 쟁점이 되어왔다. 스웨덴 남성의 경우 모든 교육 그룹에서 무자녀율이 증가했지만 고학력보다 저학력 그룹에서 더욱 크게 증가했다. 1965-69년 출생한 45세 스웨덴 저학력 남성 그룹의 무자녀율은 거의 30%에 달했다. 최고학력 남성의 무자녀율은 20%였다.

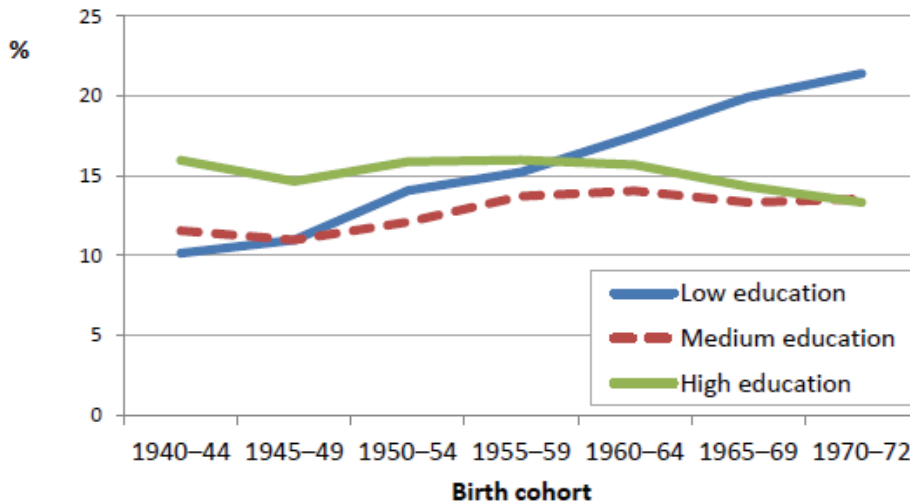
[그림 2-20] 교육 수준별 45세 스웨덴 남성의 무자녀율



출처: Jalovaara 외 2018

완결 코호트 출산율과 마찬가지로 스웨덴 여성의 교육 그룹별 무자녀율은 남성과 상당히 다른 흐름을 보였다. 최고령 여성 코호트(1940 - 44년 출생)에서 무자녀율은 최고학력 여성이 가장 높게, 저학력 여성이 가장 낮게 나타났다. 그러나 이러한 패턴은 완전히 역전됐다. 1940-44년 출생한 여성 코호트 이후 저학력 여성의 무자녀율은 크게 증가한 반면, 스웨덴 최고학력 여성의 무자녀율 감소했다. 고학력 여성이 크게 증가했다는 것을 고려하면 이는 더욱 주목할만하다. 중간 학력 여성의 무자녀율은 완만한 증가세를 보였다.

[그림 2-21] 교육 수준별 40세 스웨덴 여성의 무자녀율



출처: Jalovaara 외 2018. [그림 2-20]과 [2-21]은 척도가 다르다.

결과적으로 현재 스웨덴에서 고학력 여성은 중간학력 여성보다 무자녀율이 낮은 반면, 저학력 여성은 고학력 및 중간학력 여성보다 무자녀율이 훨씬 높다. 이러한 여성의 교육 수준별 무자녀율 역전 현상은 다른 북유럽 국가에서도 확인할 수 있다. 이는 고학력 여성의 무자녀율이 가장 높은 대부분 유럽 국가와는 확실히 다른 양상이다 (Beaujouan 외 2016).

사회적 평등을 지향하는 스웨덴 가족 정책과 복지 국가의 관점에서 이러한 결과를 어떻게 해석할 수 있을까? 다른 국가, 심지어 다른 북유럽 국가와 비교해도(Beaujouan 외 2016; Jalovaara 외 2018), 스웨덴은 교육 그룹별 남성의 완결 코호트 출산율 격

차가 매우 적은 편이다. 심지어 여성은 교육 그룹별 격차가 사라졌다. 이는 모두 주목할만한 변화이며 출산 결과의 관점에서 스웨덴이 사회적 평등을 이뤘다는 신호로 볼 수 있다. 그러나 교육 그룹별 무자녀율 패턴은 이러한 이미지에 다소 반하는 양상을 보였다.

교육 그룹별 무자녀율은 저학력 남성이 고학력과 중간학력 남성보다 많이 상승했고 따라서 저학력 남성과 다른 두 교육 그룹 간 무자녀율 격차가 심화됐다. 그러나 가장 눈에 띄는 변화는 여성 코호트에서 관찰됐다. 스웨덴은 이론적 가정 및 다른 국가의 사례와는 반대로, 더 이상 최고학력 여성 그룹의 무자녀율이 가장 높지 않다. 오히려 무자녀율은 최저학력 여성이 가장 높고 고학력 여성이 가장 낮다. 그리고 고학력과 중간학력 여성과 남성의 무자녀율이 변화가 없거나 감소세를 보인 반면 저학력 여성과 남성의 무자녀율은 상승하고 있다.

또한, 최고령 코호트와 비교해 저연령 코호트에서 저학력 여성과 남성의 비중이 크게 줄었다. 이를 고려하면 중간 및 고학력 계층의 무자녀율이 수렴되고 안정세를 보이는 것은 출산과 관련하여 스웨덴 대다수 여성과 남성 그룹에서 사회적 차이(교육을 통해 측정)가 사라지고 있다는 신호일 수 있다. 그러나 스웨덴 여성과 남성 모두에서 저학력층과 고학력층 간 출산율 분열이 커지고 있다는데 주목해야 한다. 이는 저학력 여성과 남성이 가정을 꾸리고 부모가 되기가 점점 어려워지고 있다는 의미일 수 있다(Jalovaara 외 2018).

사회적 차원에서 스웨덴 남성과 여성의 완결 코호트 출산과 무자녀 패턴 변화는 젠더 차원의 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 스웨덴은 교육 수준별로 여성의 출산 패턴은 역전되고 남성의 출산 패턴은 유지되면서 성별 간 새로운 유사성 패턴이 나타났다. 남성은 물론 여성 저학력 그룹도 더 이상 완결 코호트 출산율과 무자녀율이 정반대 양상을 보이는 것은 아니지만 무자녀율은 가장 높고 완결 코호트 출산율은 거의 가장 낮아졌다. 반대로 고학력 여성과 남성은 모두 무자녀율이 가장 낮고 완결 출산율이 거의 가장 높은 편에 속한다. 이는 스웨덴 외에 다른 북유럽 국가에서도 마찬가지다. 출산력(fertility)의 관점에서 중간학력과 고학력 계층에서 사회적 평등 및 양성 평등이 개선되고 있으며 저학력 여성과 남성의 사회적 불평등이 커져 다른 교육 그룹보다 가족 형성 가능성이 "뒤쳐져" 있다(Jalovaara 외 2018).

4. 양성 평등: 남성의 휴직과 출산력(fertility)

양성 평등/젠더 혁명 이론에 따르면 교육과 같은 개별 제도에서 양성 평등을 이루어도 가정과 양육에서 불평등하면 출산율이 낮다. 출산력(fertility)은 남성이 양육에 더욱 동등하게 참여할 경우에만 증가할 수 있다(McDonald 2000; Neyer 2003; Neyer 2005; Goldscheider 외 2015; Esping-Andersen & Billari 2015). 본 절에서는 후자의 가설을 확인하기 위해 스웨덴, 아일랜드, 노르웨이 남성의 육아 휴직 사용과 이후 출산의 관계를 알아보았다(Duvander 외 2016). 이번 조사에서는 남성 그룹을 육아 휴직을 사용하지 않는 그룹, 정책에 따라 양도할 수 없는 의무 육아 휴직만 사용한 그룹, 양도 불가능한 의무 육아 휴직뿐 아니라 여성과 동등하게 육아 휴직을 공유한 그룹으로 분류하고 양성 평등한 육아 참여와 출산 가설을 바탕으로 정책 규범의 연계성을 평가했다.

연구 결과 세 개 국가 모두에서 첫째 자녀 출산 후 남성이 육아 휴직을 사용한 경우 그렇지 않은 경우보다 둘째를 갖는 경향이 높게 나타났다([그림 2-22]). 이러한 경향은 남성의 육아 휴직 기간과 관계없이 동일하게 나타났다. 이는 남성이 육아에 일찍 참여하면 둘째 출산 가능성이 높아질 수 있다는 이론적 가정에 대한 증거를 제공한다.

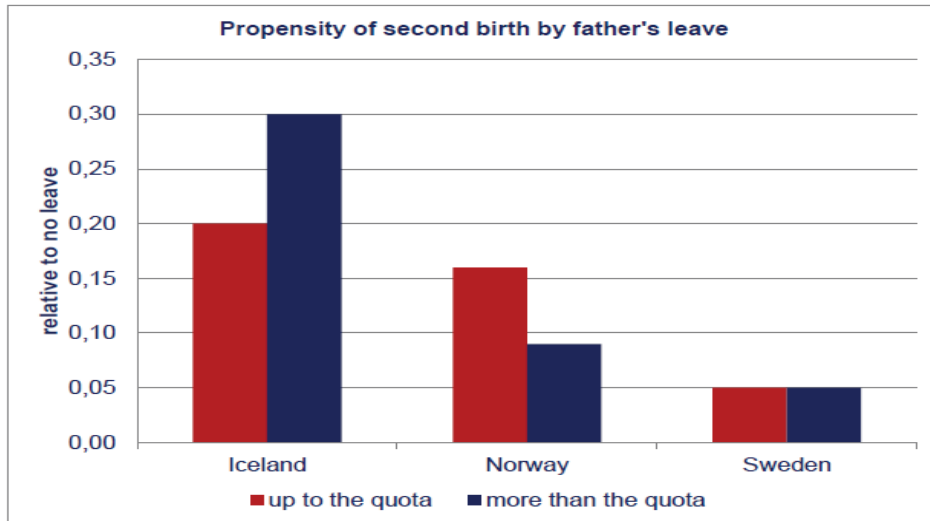
하지만 남성이 육아에 많이 참여할수록 둘째를 갖고자 하는 동인이 강해지는지는 확실하지 않았다. 스웨덴의 경우, 남성이 양도 불가능한 의무 육아 휴직만 사용한 경우와 법적으로 할당된 육아 휴직 이상을 사용한 경우 간 둘째 출산 확률에 있어 차이가 확인되지 않았다. 단 두 경우 모두 남성이 육아 휴직을 전혀 사용하지 않는 경우보다 둘째를 갖는 확률이 약 5% 높게 나타났다([그림 2-22]).

노르웨이와 아일랜드는 결과는 달랐지만, 첫째 출산 후 남성의 육아 휴직 사용률과 이후 출산 성향이 선형 관계를 이룬다는 가정을 뒷받침할 수 있는 패턴은 나타나지 않았다. 아일랜드는 남성이 법적으로 할당된 3개월보다 육아 휴직을 많이 사용한 경우 이후 자녀를 가질 경향이 가장 높게 나타나 이러한 선형 관계를 뒷받침했다. 그러나 노르웨이는 그렇지 못했다. 노르웨이의 경우 정책 규범을 따른 남성이 둘째를 가질 확률이 가장 높게 나타났다.

첫째 출산 후 남성의 육아 휴직 사용이 둘째 출산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만 셋째에 대해서는 유사한 관계를 확인하지 못했다. 오히려 스웨덴과 노르웨

이에서 남성이 둘째 출산 후 육아 휴직을 사용한 경우 육아 휴직을 사용하지 않은 경우보다 셋째를 갖는 경향이 낮게 나타났다. 스웨덴은 남성이 법적으로 할당된 기간 이상 육아 휴직을 사용한 경우 이러한 성향이 더욱 강하게 나타났다(아일랜드는 유의미한 결과가 나타나지 않았다).

[그림 2-22] 육아 휴직을 사용한 남성의 둘째 출산 성향



출처: Duvander 외 2016.

스웨덴의 결과 해석: 남성이 "아빠의 달"만 휴직한 경우 또는 "아빠의 달" 이상을 휴직한 경우, 남성이 육아 휴직을 사용하지 않는 경우보다 이후 자녀 출산 강도가 5% 높았다.

양성 평등한 가정일수록 자녀를 둘 이상 가질 가능성이 높을까라는 관점에서 이러한 결과를 어떻게 해석할 수 있는가? 첫째 자녀의 경우 모든 사례에서 부모의 육아 휴직 공유가 둘째 출산에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이러한 결과는 젠더 혁명의 두 번째 단계, 즉 남성의 가사 참여와 출산력(fertility)이 긍정적 상관 관계에 있다는 이론적 가정을 뒷받침한다(Goldscheider 외 2015). 이러한 관계가 반대 방향으로 나타날 수도 있다. 즉 육아 휴직을 사용한 것만으로 그렇지 않을 때보다 자녀와의 유대감이 높아질 수 있다. 스웨덴 남성은 대부분 일정 기간 육아 휴직을 사용하기 때문에 이들 결과를 "양육에 참여하는 아버지"로 아버지상의 기준이 변화하는 신호로 해석할 수 있고, 육아 휴직을 사용하는 남성의 출산 확률 향상은 남성이 육아에 참여하는 방향으로 사회 기준이 변화하면 출산율이 높아질 수 있다는 이론적 가정을 뒷받침하는 증거로 해석할 수

있다(Esping-Andersen & Billari 2015).

둘째 출산 후 남성이 육아 휴직을 사용한 경우 셋째 출산 성향은 높아지지 않았고 오히려 셋째 출산 확률이 낮아진 것으로 나타났다. 본 절에서는 평균 두 명의 자녀를 낳고 남성이 정책적으로 할당된 육아 휴직을 사용하는 스웨덴의 일반적인 사회 규범에서 이러한 부정적 관계의 원인을 찾았다. 남성이 육아 휴직을 사용할 경우 셋째 출산 감소는 이러한 사회적 규범과 관련될 수 있다. 자녀를 둘 가질 의도가 없었지만 이들 두 자녀의 출산과 관련하여 육아 휴직 공유 가능성을 활용하는 부부가 대상이 될 수 있다(Duvander 외 2016).

이러한 연구 결과는 가족 정책이 첫째, 둘째 또는 이후 자녀 출산 결정에 다른 영향을 미칠 수 있다는 다른 연구 결과(Neyer, Lappegård & Vignoli, 2013; Billingsley & Ferrarini, 2014; Billingsley, Neyer & Wesolowski, 2018)와 일관된다.

제8절 시사점

본 절에서는 스웨덴 가족 정책과 출산력(fertility)을 살펴보고 스웨덴이 가족 정책 및 출산력(fertility) 연구의 모범 국가인 이유를 알아보았다. 이를 위해 먼저 고도로 산업화된 탈공업사회의 가족과 출산 변화를 다룬 주요 인구통계 이론을 살펴보았다. 이러한 이론은 많은 나라에서 관찰된 가족 및 출산력(fertility) 변천 과정을 바탕으로 일반적인 패턴을 유추하고 사회적 변화로 인해 나타날 수 있는 출산력(fertility) 변화 징후를 파악할 수 있는 프레임워크를 제공한다. 스웨덴의 가족 형성과 출산력(fertility) 변화 과정을 살펴보면 예측과는 다소 다른 방향으로 움직여왔다는 것을 알 수 있다. 특히 2차 인구변천으로 인해 결혼 감소와 동거 증가, 교육 확대 및 여성의 노동 시장 참여 확대와 같은 큰 변화를 겪었지만, 이러한 변화가 초저출산으로 이어지지는 않았다. 대신 동거와 혼외 출산과 같은 새로운 가족/출산 규범이 확산되고 이전 가족/출산 형태와 공존했다. 다른 많은 국가와 마찬가지로, 여성의 교육 및 노동 시장 참여 확대로 인해 무자녀율이 증가하지 않고 완결 코호트 출산율이 낮아졌지만, 반대로 저학력 여성 및 노동 시장 진출 가능성이 낮은 남성보다 고학력 및 취업 여성의 출산율이 높아졌다.

사회적 관점에서 스웨덴의 가족 및 출산력(fertility) 패턴 변화는 스웨덴 가족 정책에서 기인한 경우가 많다. 스웨덴은 복지 제도 및 사회 정책 방향에 맞춰 결혼과 같은 특정 가족 형태를 집중 지원하는 것이 아닌 개인에 맞춰 사회적 평등 및 양성 평등을 지향하는 가족 정책을 추구해왔다. 스웨덴의 가족 정책은 모든 성인이 고용되고, 여성과 남성이 일과 양육을 분담하고, 모든 아동에게 양질의 유아 교육 서비스를 제공하기 위해 설계되었다. 소득에 비례하고 양성이 평등하게 공유하는 육아 휴직과 모든 아동을 위한 저렴하고 수준 높은 공공보육은 출산 관련 스웨덴 가족 정책의 두 가지 중심축이다. 다른 북유럽 국가도 이러한 가족 정책을 시행하고 있으며 이는 지난 수십 년간 모든 북유럽 국가가 상대적으로 높은 출산력(fertility)을 유지하고(다른 유럽 국가와 비교해) 사회적 차이(교육 수준별 측정)를 줄이는데 기여했다.

이러한 성과 덕분에 스웨덴 가족 정책에 대한 관심이 높아졌고 많은 저출산 국가가 스웨덴의 가족 정책이 자국의 출산력(fertility) 향상에 도움이 될 수 있는지 연구하게 되었다. 그렇다면 스웨덴의 가족 정책과 출산력(fertility) 경험에서 어떠한 교훈을 배울 수 있는가? 한 가지 중요한 점은 스웨덴의 가족 정책이 사회의 구조적 변화를 유도하기 위해 설계되었다는 것이다. 현금 지원 또는 감세를 통해 가족을 지원하거나 특정 가족 형태를 집중 지원하는 다른 유럽 국가와 달리 스웨덴의 가족 정책은 사회에서 사회/성별 관계를 변화시켜 직장가 가정에서 사회경제적 차이와 성별 격차를 줄이는 것을 목표로 한다. 이러한 관점에서 소득에 비례한 육아 휴직과 보육 확대와 같은 스웨덴 가족 정책은 단순히 경제적 지원을 뛰어넘어 변화를 꾀하기 위한 정책 수단이었다. 따라서 스웨덴 가족 정책은 1960년대 시작된 사회적 변화와 성별 관계 변화를 선도하고 촉진하는 정책이라 할 수 있다.

이러한 관점에서 스웨덴은 여성의 교육, 노동 및/또는 고용 확대, 경력 개발과 같은 사회적 변화를 겪었지만 이들 변화에 맞춰 가족 정책을 조정하지 않거나 최근에야 조정한 다른 유럽 국가와는 다른 길을 걸어왔다. 일부 유럽 국가는 직장가 가정에서 양성 평등이 개선됐지만 이러한 변화에 부합하는 가족 정책이 부족해 저출산 상태에서 벗어나지 못하고 무자녀율이 증가하고 코호트 출산율이 감소하는 것으로 추정된다.

본 절에서는 또한 경제 위기와 출산력(fertility)의 관계를 보여주는 스웨덴 사례를 통해 가족 정책만으로는 출산율을 안정적으로 높일 수 없고 노동 시장 조건과 같은 다른 조건도 개선해야 한다는 것을 확인했다. 스웨덴의 출산율 변화와 다른 북유럽 국가

의 출산율 회복 사례를 살펴보면 여성과 남성의 고용을 촉진하고 가정과 사회에서의 양성 평등에 초점을 맞춘 가족 정책이 장기적 관점에서 출산율과 출산력(fertility) 회복에 더욱 적합할 수 있다. 스웨덴과 북유럽 국가의 상대적으로 높고 안정적인 완결 코호트 출산율은 이러한 가정을 뒷받침한다.

참고문헌

- Agell, A. (1985). Samboende utan äktenskap: Rättsläge och rättspolitik (Cohabitation without marriage: Legal position and judicial politics), 2nd ed. Stockholm: Liber.
- Agell, A. and Brättström (2008). *Äktenskap, samboskap, partnerskap* (Marriage, Cohabitation, Partnership), 4th edition. Uppsala: Iustus.
- Allard, K., Haas, L., and Hwang, P. (2011). Family-supportive organizational culture and fathers' experiences of work-family conflict in Sweden. *Gender, Work and Organization* 18(2): 141-157.
- Andersson, G. (1999). Childbearing trends in Sweden 1961-1997. *European Journal of Population* 15: 1-24.
- Andersson, G. (2000). The impact of labor-force participation on childbearing behavior: Pro-cyclical fertility in Sweden during the 1980s and 1990s. *European Journal of Population* 16: 293-333.
- Andersson, G., Hoem, J. and Duvander, A-Z. (2006). Social differentials in speed-premium Effects in childbearing in Sweden. *Demographic Research* 14(4): 51-70.
- Andersson, G. and Kolk, M. (2015). Trends in childbearing, marriage and divorce in Sweden. An update with data up to 2012. *Finnish Yearbook of Population Research* 50: 21-30.
- Andersson, G., Rønsen, M., Knudsen, L.B., Lappegård, T., Neyer, G., Skrede, K., Teschner, K., and Vikat, A. (2009). Cohort fertility patterns in the Nordic countries. *Demographic Research* 20(14): 313-352.
- Andersson, G., Thomson, E., and Duntava, A. (2017). Life-table representation of

- family dynamics in the 21st century. *Demographic Research* 37(35): 1081-1230.
- Arts, W. and Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy* 12(2): 137-158.
- Bahle, T. (1995). *Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich*. Campus Verlag: Frankfurt a.M./New York.
- Beaujouan, E., Brzozowska, Z. and Zeman, K. (2016). The limited effect of increasing educational attainment on childlessness trends in twentieth century Europe, women born 1916-65. *Population Studies* 70(3): 275-291.
- Bergqvist, C. and Nyberg, A. (2002). Welfare state restructuring and child care in Sweden. In: Michel, S. and Mahoon, R. (eds.). *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*. Routledge: New York: 580-622.
- Bernhardt, E., Goldscheider, F. and Turunen, J. (2014). Attitudes to the gender division of labor and the transition to fatherhood: Are egalitarian men in Sweden more likely to remain childless? *Acta Sociologica* 59(3): 269-284.
- Billari, F. (2004). Becoming an adult in Europe: A macro(/micro)-demographic perspective. *Demographic Research Special Collection* 3(2): 15-44.
- Billingsley, S. and Ferrarini, T. (2014). Family policies and fertility intentions in 21 European countries. *Journal of Marriage and Family* 76(2): 428-445.
- Billingsley, S., Neyer, G. and Wesolowski, K. (2018). The influence of family policies on women's childbearing in 21 countries: A longitudinal micro-data analysis. Stockholm Research Report in Demography (forthcoming).
- Bourdieu, P. (1996). On the family as a realized category. *Theory, Culture & Society* 13(3): 19-26.
- Bygren, M. and Duvander, A-Z. (2006). Parent's workplace situation and fathers' parental leave use. *Journal of Marriage and Family* 68(2): 363-372.
- Cedstrand, S. (2011). *Från idé till politisk verklighet: föräldrapolitiken i Sverige och Danmark*. (From the idea to the political realization: parental politics in Sweden and in Denmark) Umeå: Boréa.
- Coontz, S. (2003). *A History of Marriage: From Obedience to Intimacy, or How Love Conquered Marriage*. New York: Viking Press.

- Duvander, A-Z. (1999). The transition from cohabitation to marriage: A longitudinal study of the propensity to marry in Sweden in the early 1990s. *Journal of Family Issues* 20(5): 598-717.
- Duvander, A-Z. (2008). *Family Policy in Sweden 2008*. Social Insurance Report 2008: 15. Swedish Insurance Agency: Stockholm.
- Duvander, A-Z. (2014). How long should parental leave be? Attitudes to gender equality, family, and work as determinants of women's and men's parental leave in Sweden. *Journal of Family Issues* 35(7): 909-926.
- Duvander, A-Z. and Ellingsæter, A-L. (2016). Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes. *European Societies* 18(1): 70-90.
- Duvander, A-Z. and Ferrarini, T. (2013). Sweden's family policy under change: Past, present, future. *International Policy Analysis*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Duvander, A-Z. and Johansson (2014). Parental leave use for different fathers. A study of the impact of three Swedish parental leave reforms. In: Rostgard, T. and Eydal, G. (eds.). *Fatherhood in the Nordic Welfare States - Comparing Care Policies and Practice*. Cambridge: Policy Press: 349-369.
- Duvander, A-Z. and Johansson, M. (2012). What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? *Journal of European Social Policy* 22(3): 319-330.
- Duvander, A-Z. and Korsell, N. (2017). Whose days are left? Separate parents' use of parental leave in Sweden. In: Niewenhuis, R. and Maldonado, L. (eds.). *Triple Bind of Single Parent Families*. Cambridge: Policy Press: 263-284.
- Duvander, A-Z. and Viklund, I. (2014). Kvinnors och mäns föräldraledighet. In: *Lönsamt arbete - familjeansvarets fördelning och konsekvenser [Parental leave of women and men. In: Affordable Work: Division and Consequences of Family Responsibilities]*. SOU 2014:28. Fritzes, Stockholm.
- Duvander, A-Z., Haas, L., and Hwang, P. (2017). Sweden country note. In: Blum, S., Koslowski, A., and Moss, P. (eds.). *International Review of Leave Policies and Research 2017*. Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/country_reports/
- Duvander, A-Z., Lappegård, T., Andersen, S., Garðarsdóttir, Ó., Neyer, G., and

- Viklund, I. (2016). Gender equal family policy and continued childbearing in Iceland, Norway and Sweden. Stockholm Research Report in Demography 2016:02.
- Ellingsaeter, A. (2012). Cash for childcare. Experiences from Finland, Norway and Sweden. *International Policy Analysis*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Eriksson, H. (2011). The gendering effect of Sweden's gender-neutral care leave policy. *Population Review* 50(1): 156-169.
- Eriksson, H. (2018). Taking Turns of Halving It All: Care Trajectories of Dual-Caring Couples. *European Journal of Population* (online first: 07 March 2018)
- Erlandsson, A. (2017). Child home care allowance and the transition to second- and third-order births in Finland. *Population Research and Policy Review* 36(4): 607-630.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundation of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. and Billari, F. (2015). Re-theorizing family demographics. *Population and Development Review* 41(1): 1-31.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijk, A. and Myers, J. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- European Institute for Gender Equality (2017). Gender Equality Index 2017. Measuring gender equality in the European Union 2005 - 2015. Available at <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report>.
- Ferrarini, T. and Duvander, A-Z. (2010). Earner-carer model at the cross-roads: Reforms and outcomes of Sweden's family policy in comparative perspective. *International Journal of Health Services* 40(3): 373-398.
- Frejka, T. (2017). The fertility transition revisited. A cohort perspective. *Comparative Population Studies* 42: 89-116.
- Frejka, T. and Calot, G. (2001a). Cohort reproductive patterns in low-fertility countries. *Population and Development Review* 27(1): 103-132.

- Frejka, T. and Calot, G. (2001b). Cohort reproductive patterns in the Nordic countries. *Demographic Research* 5(5): 125-186.
- Frejka, T., Sobotka, T., Hoem, J.M. and Toulemon, L. (2008) (eds.). Childbearing trends and policies in Europe. *Demographic Research Special Collection* 7.
- Giddens, A. (1992). *The Transformation of Intimacy: Sexuality, Love and Eroticism in Modern Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Goldscheider, F., Bernhardt, E. and Brandén, M. (2013). Domestic gender equality and childbearing in Sweden. *Demographic Research* 29(40): 1098-1125.
- Goldscheider, F., Bernhardt, E., and Lappegård, T. (2015). The gender revolution: A framework for understanding changing family and demographic behavior. *Population and Development Review* 41(2): 207-239.
- Grönlund, A., Halldén, K., and Magnusson, C. (2016). A Scandinavian success story? Women's labour market outcomes in Denmark, Finland, Norway and Sweden. *Acta Sociologica* 60(2): 97-119.
- Haas, L., Allard, K., and Hwang, P. (2002). The impact of organizational culture on men's use of parental leave in Sweden. *Community, Work & Family* 5(3): 319-342.
- Hajnal, J. (1982). Two kinds of preindustrial household formation system. *Population and Development Review* 8(3): 449-494.
- Hall, P.A. and Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In: Hall, P.A. and Soskice, D. (eds.). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press: 1-70.
- Hank, K. and Kreyenfeld, M. (2003). A multilevel analysis of child care and women's fertility decisions in Western Germany. *Journal of Marriage and Family* 65(3): 584-596.
- Hirdman, Y. (1997). "Social planning under rational control". Social engineering in Sweden in the 1930s and 1940s. In: Kettunen, P. and Eskola, H. (eds.). *Models, Modernity and the Myrdals*. The Renvall Institute Publications 8. The Renvall Institute for Area and Cultural Studies. University of Helsinki, Helsinki: 55-80.
- Hobson, B. (2006). The evolution of the women-friendly state: Opportunities and

- constraints in the Swedish welfare state. In: Razavi, S. and Hassim, S. (eds.): *Gender and Social Policy in a Global Context. Uncovering the Gender Structure of 'the Social'*. Palgrave Macmillan, Basingstoke: 151-172.
- Hobson, B. and Lindholm, M. (1997). Collective identities, women's power resources, and the making of welfare states. *Theory and Society* 26(4): 475-508.
- Hobson, B., Duvander, A-Z., and Halldén, K. (2006). Men and women's agency and capabilities to create a work-life balance in diverse and changing institutional contexts. In: Hoem, J. (1990). Social policy and recent fertility change in Sweden. *Population and Development Review* 16(4): 735-748.
- Hoem, J. (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: 19-31.
- Hoem, J.M. (2008). The impact of public policies on European fertility. In: Frejka, T., Sobotka, T., Hoem, J.M. and Toulemon, L. (eds.). Childbearing trends and policies in Europe. *Demographic Research* 19(10): 249-259.
- Hoem, J., Neyer, G., and Andersson, G. (2006). Education and childlessness: The relationship between educational field, educational level, and childlessness among Swedish women born in 1955-59. *Demographic Research* 14(15): 331-380.
- Hoem, B. and Hoem, J.M. (1996). Sweden's family policies and roller-coaster fertility. *Jinko mondai Kenkyu (Journal of Population Problems)* 52: 1-22.
- Holland, J. (2017). The timing of marriage vis-à-vis coresidence and childbearing in Europe and the United States. *Demographic Research* 36(20): 609-626.
- Huinink, J. (2013). De-standardisation or changing life course patterns? Transition to adulthood from a demographic perspective. In: Neyer, G., Andersson, G., Kulu, H., Bernardi, L. and Bühler, C. (eds.). *The Demography of Europe*. Dordrecht: Springer: 99-118.
- International Network on Leave Policies and Research (2017). *13th International Review of Leave Policies and Related Research 2017*, ed. by Blum, S., Koslowski, A., and Moss, P. Available at: <http://www.leavenetwork.org/>
- Jalovaara, M., Neyer, G., Andersson, G., Dahlberg, J., Dommermuth, L., Fallesen, P., and Lappegård, T. (2018). Education, gender, and cohort fertility in the

- Nordic countries. *European Journal of Population* (forthcoming).
- Jónsson, A.K. (2018). Family policies, childbearing and economic crisis: The case of Iceland. *Demographic Research* (forthcoming).
- Klinth, R. (2002). *Göra pappa med barn: den svenska pappapolitiken 1960-95*. (Making father with children: The Swedish fatherhood politics 1960-95) Umeå: Boréa.
- Kreyenfeld, M. and Konietzka, D. (2017) (eds.): *Childlessness in Europe: Contexts, Causes, and Consequences*. Springer: Demographic Research Monographs. Open Access.
- Korpi, W. (2000). Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics* 7(2): 127-191.
- Lesthaeghe, R. (2010). The unfolding story of the second demographic transition. *Population and Development Review* 36(2): 211-251.
- Lesthaeghe, R. (2014). The second demographic transition: A concise overview of its development. *PNAS* 111(51): 18112 - 18115.
- Leitner, S. (2003). Varieties of familism. The caring function of the family in comparative perspective. *European Societies* 5(4): 353-375.
- Lewin, B. (1979). *Om ogift samboende i Sverige med tonvikt på samtida förhållanden* (On unmarried cohabitation in Sweden with an emphasis on contemporary conditions). Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Studia Sociologica Upsaliensia 15.
- Lewis, J. (ed.). *Children, Changing Families and Welfare States*. Edward Elgar: Cheltenham: 267-296.
- Lin, C.Y.-Y., Edvinsson, L., Chen, J. and Beding, T. (2014). The impact of the 2008 global financial crisis. In: Lin, C.Y.-Y., Edvinsson, L., Chen, J. and Beding, T. (2014). *National Intellectual Capital and the Financial Crisis in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*. Springer Briefs in Economics: 7-19.
- Lundqvist, Å. (2015). Activating women in the Swedish model. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(1): 111-132.
- Lundqvist Å. and Roman, C. (2008). Construction(s) of Swedish family policy, 1930 - 2000. *Journal of Family History* 33(2): 216-236.
- Marshall, E. (2015). When do states respond to low fertility? Contexts of state

- concern in wealthier countries, 1976-2011. *Social Forces* 93(4): 1541-1566.
- Mayer, K.U. (2009). New directions in life course research. *Annual Review of Sociology* 15: 413-433.
- Mayer, K.U. and Schöpfli, U. (1989). The state and the life course. *Annual Review of Sociology*. 15: 187-209.
- McDonald, P. (2000). Gender Equity in Theories of Fertility Transition. *Population and Development Review* 26(3): 427-439.
- McDonald, P. (2006). Low fertility and the state: The efficacy of policy. *Population and Development Review* 32(3): 485-510.
- McNicoll, G. (1994). Institutional analysis of fertility. *Population Council Research Division Working Paper* 72.
- McNicoll, G. (2001). Government and fertility in transitional and post-transitional societies. In: Bulatao, R.A. and Casterline, J.B. (eds.): *The Global Fertility Transition. Supplement to Population and Development Review* 27, Supplement: 129-159
- McNicoll, G. (2009). Legacy, policy, and circumstance in fertility transition. *Population and Development Review* 35(4): 777-794.
- Mischke, M. (2014). *Public Attitudes towards Family Policies in Europe. Linking Institutional Context and Public Opinion*. Wiesbaden: Springer VS.
- Morel, N., Palier, B. and Palme, J. (eds.)(2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Myrdal, A. and Myrdal, G. (1934). *Kris i befolkningsfrågan* (Crisis in the Population Question). Stockholm: Bonnier.
- Näsman, E. (1992). Parental leave in Sweden - a workplace Issue? Stockholm Research Reports in Demography 73. Stockholm: Stockholm University.
- National Social Insurance Board (2003) *Social Insurance Book*. Stockholm: National Social Insurance Board.
- Neyer, G. (2003). Family policies and low fertility in Western Europe. *Journal of Population and Social Security (Population)*. Supplement to Volume 1: 46-93.
- Neyer, G. (2005). Family policies in Western Europe. Fertility policies at the intersection of gender, employment and care policies. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (Austrian Journal of Political Science)* 34(1):

91-102.

- Neyer, G. (2011). Should governments in Europe be more aggressive in pushing for gender equality to raise fertility? The second “No”. *Demographic Research* 24(10): 225-250.
- Neyer, G. (2013). Welfare states, family policies, and fertility in Europe. In: Neyer, G., Andersson, G., Kulu, H., Bernardi, L. and Bühler, C. (eds.): *The Demography of Europe*. Dordrecht: Springer: 29-53.
- Neyer, G. and Andersson, G. (2008). Consequences of family policies on childbearing: Effects or artifacts? *Population and Development Review* 34(4): 699-724.
- Neyer, G.R., Andersson, G., Hoem, J.M., Rønsen, M., Vikat, A. (2006): Fertilität, Familiengründung und Familienerweiterung in den nordischen Ländern. In: Bertram, H., Krüger, H., Spieß, C.K. (eds.): *Wem gehört die Familie der Zukunft?: Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung*. Opladen: Budrich: 207-233
- Neyer, G. and Hoem, J.M. (2008). Education and permanent childlessness: Austria vs. Sweden. A research note. In: Surkyn, J., Deboorsere, P. and Van Bavel, J. (eds.). *Demographic Challenges for the 21st Century. A State of the Art in Demography*. Brussels: VUP Press: 91-112.
- Neyer, G., Lappegård, T. and Vignoli, D. (2013). Gender equality and fertility: Which equality matters? *European Journal of Population* 29(3): 245-272.
- Neyer, G., Hoem, J., and Andersson, G. (2017). Education and childlessness: The influence of educational field and educational level on childlessness among Swedish and Austrian women. In: Kreyenfeld, M. and Konietzka, D. (eds.). *Childlessness in Europe: Contexts, Causes, and Consequences*. Springer: Demographic Research Monographs. Open Access: 183-207.
- Ochiai, E. (2014). The meaning of the second demographic transition and the establishment of a mature society. *European Societies* 16(3): 343-346.
- Oláh, L.Sz. (2015). Changing families in the European Union: Trends and policy implications. Analytical paper, prepared for the United Nations Expert Group Meeting, “Family policy development achievements and challenges”, New York, May 14-15, 2015.
- Oláh, L.Sz. and Bernhardt, E. (2008). Sweden: Combining Childbearing and Gender

- Equality. *Demographic Research* 19(28): 1105-1144.
- Oláh, L. Sz., Kotowska, I.E. and Richter, R. (2018). The new roles of men and women and implications for families and societies. In: Doblhammer, G. and Gumà, J. (eds.). *Family, Gender and Health in a European Perspective*. Springer Open Access: 41-64.
- Ohlsson-Wijk, S. (2011). Sweden's marriage revival: An analysis of the new-millennium switch from long-term decline to increasing popularity. *Population Studies* 65(2): 183-200.
- Ohlsson-Wijk, S. (2014). Digit preferences in marriage formation in Sweden: Millenium marriages and birthday peaks. *Demographic Research* 30(25): 421-432.
- Ohlsson-Wijk, S., Turunen, J. and Andersson, G. (2017). Family forerunners? An overview of family demographic change in Sweden. Stockholm Research Report on Demography SRRD: 13. Available at: www.suda.su.se
- Orloff, A. (1993). Gender and social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review* 58(3): 303-328.
- Perelli-Harris, B., Kreyenfeld, M., Sigle-Rushton, W., Keitzer, R., Lappegård, T., Jasilioniene, A., Berghammer, C., Di Giulio, P. and Koeppen, K. (2012). Changes in union status during the transition to parenthood: An examination of 11 European countries. *Population Studies* 66(2): 167-182.
- Régnier-Loilier, A., Vignoli, D. and Dutreuilh, C. (2011). Fertility intentions and obstacles to their realization in France and Italy. *Population* (English Edition) 66(2): 361-389.
- Rønsen, M. and Sundström, M. (2002). Family policy and after-birth employment among new mothers - a comparison of Finland, Norway and Sweden. *European Journal of Population* 18(2): 121-152.
- Sainsbury, D. (1999). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Sjögren Lindquist, G. and Wadensjö, E. (2005). Inte bara socialförsäkringar - kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall. (Not only social insurance - supplementary compensation in case of income loss) Rapport till ESS 2005:2.

- Regeringskansliet Finansdepartementet.
- Sjögren Lindquist, G. and Wadensjö, E. (2006). The Swedish welfare state. The role of supplementary compensations. Swedish Institute for Social Research (SOFI) Working Paper 1/2006.
- Skolverket (2017). Beskrivande data 2016. Förskola, skola och vuxenutbildning. (Descriptive Data 2016: Preschool school and adult education) Rapport 452. Stockholm.
- Sobotka, T. (2008a). The diverse faces of the Second demographic transition in Europe. *Demographic Research* 19(8): 171-224.
- Sobotka, T. (2008b). Does persistent low fertility threaten the future of European populations? In: Surkyn, J. and Deboosere, P. (eds.). *Demographic Challenges for the 21st Century: A State of the Art in Demography*. Brussels: VUB Press: 27-90.
- Sobotka, T. (2017). Childlessness in Europe: Reconstructing long-term trends among women born 1900-1972. In: Kreyenfeld, M. and Konietzka, D. (eds.): *Childlessness in Europe: Contexts, Causes, and Consequences*. Springer: Demographic Research Monographs. Open Access: 17.53.
- Sobotka, T. and Toulemon, L. (2008). Changing family and partnership behavior: Common trends and persistent diversity. *Demographic Research* 19(6): 85-138.
- Sobotka, T., Skirbekk, V. and Philipov, D. (2011). Economic recession and fertility in the developed world. *Population and Development Review* 37(2): 267-306.
- SOU (2017). Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (Equal parenting and good upbringing of children – a new model for parental insurance) SOU 2017:101. Social Ministry.
- Stanfors, M. (2003). *Education, Labor Force Participation and Changing Fertility Patterns. A study of Women and Socioeconomic Change in the Twentieth Century Sweden. Lund Studies in Economic History* 22. Lund: Lund University.
- Statistics Sweden (2008). Demographic Reports. The future population of Sweden: 2006-2050. Örebro: Statistics Sweden.
- Statistics Sweden (2013). Having children in new relationships. Demographic report 2013:2. Örebro: Statistics Sweden.
- Statistics Sweden (2014). Generations through the years – a demographic

- description of those born during the 20th century. Demographic reports 2014:2. Örebro: Statistics Sweden.
- Statistics Sweden (2014). Olika familjer lever på olika sätt: om barns boende och försörjning efter en separation (Different families live in different ways: a survey on residence and support of children after a separation). Demografiska rapporter 2014:1. Örebro: Statistics Sweden.
- Statistics Sweden (2015). Marriage now more common in Sweden. Online Publication. Available at: https://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Articles/Marriage-now-more-common-in-Sweden/
- Statistics Sweden (2016). One-child mothers in different generations. Demographic reports 2016: 3. Örebro: Statistics Sweden.
- Statistics Sweden (2017). Birth intervals – how long do parents wait before they have a second child? Demographic report 2017:2. Örebro: Statistics Sweden.
- Sundström, M. and Duvander, A-Z. (2002). Gender division of childcare and the sharing of parental leave among new parents in Sweden. *European Sociological Review* 18(4): 433-447.
- Surkyn, J. and Lesthaeghe, R. (2004). Value orientation and the second demographic transition (SDT) in northern, western and southern Europe: An update. *Demographic Research Special Collection* 3(3): 45-86.
- Swedish Social Insurance Agency (2017). *Social Insurance in Figures 2017*. Försäkringskassan.
- Thelen, K. (2012). Varieties of capitalism: Trajectories of liberalization and the new politics of social solidarity. *Annual Review of Political Science* 15: 137-159.
- Thévenon, O. (2011). Family policies in OECD countries: A comparative analysis. *Population and Development Review* 37(1): 57-87.
- Thévenon, O. and Gauthier, A.H. (2011). Family policies in developed countries: A ‘fertility booster’ with side effects. *Community, Work, and Family* 14(2): 197-216.
- Thomson, E., Lappegård, T., Carlson, M., Evans, A. and Gray, E. (2014). Childbearing across partnerships in Australia, the United States, Norway and Sweden. *Demography* 52(2): 485-508.
- Valarino, I., Duvander, A-Z., Haas, L. and Neyer, G. (2018). Exploring leave policy preferences: A comparison of Austria, Sweden, Switzerland, and the United

- States. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 25(1): 118-147.
- van Bavel, J. (2010). Subreplacement fertility in the West before the baby boom: Past and current perspectives. *Population Studies* 64(1): 1-18.
- Vikat, A. (2004). Women's labor force attachment and childbearing in Finland. *Demographic Research, Special Collection* 3 (8): 177-212.
- Viklund, I. and Duvander, A-Z. (2017). Time on leave, timing of preschool - The role of socio-economic background for preschool state in Sweden. In: Blossfeld, H-P., Kulic, N., Skopek, J., and Triveni, M. (eds.). *Childcare, Early Education and Social Inequality: An International Perspective*. Edward Elgar: Cheltenham: 67-88.
- Winkler-Dvorak, M. and Engelhardt, H. (2004). On the tempo and quantum of first marriages in Austria, Germany, and Switzerland: Changes in mean age and variance. *Demographic Research* 10(9): 231-264.

제 3 장

프랑스의 가족정책

제1절 서론

제2절 프랑스 가족정책의 역사

제3절 가족정책의 조직과 운영

제4절 사회복지 급여 및 세금공제 제도

제5절 프랑스의 가족정책의 성과

제6절 결론

Marie-Thérèse Letablier
(National Center for Scientific Research, France)

제1절 서론

오래전부터 프랑스는 광범위하고 체계적인 가족정책을 중시하는 것으로 다른 국가들과 구별되어 왔다. 특히 가족을 대상으로 직접적인 형태 혹은 서비스 형태의 가족 급여 및 세제 혜택을 조합하는 다각화된 공적 지원제도를 펼쳐왔다.

다른 선진국과 비교했을 때 프랑스의 가족정책은 독특하고, 상대적으로 풍부하며 효율적이라 평가받는다. 오랜 기간 동안 합계출산율이 높게 유지된다는 점이 이를 뒷받침한다. 대부분의 비교 대상 국가에서 합계출산율이 떨어지고 있는 것과는 대조적으로 프랑스에서는 여성 한 명당 2명으로 높은 편이다. 이는 제한된 목표를 설정하는 다른 국가들과 달리 프랑스에서는 다양한 목표를 설정하고 이를 위해 다양한 수단을 마련한 덕이기도 하다. 또한 공공지출이나 세제 혜택의 형태로 상당한 투자를 아끼지 않기 때문에 가능한 것이기도 하다. 실제로 OECD의 정의에 입각했을 때 프랑스는 2015년 국내총생산의 3.7%를 가족정책에 지출했던 것에 비해 유럽연합에서는 평균 2.8%, OECD에서는 평균 2.4%를 지출하는 데 그쳤다.

또한 프랑스의 가족정책은 비슷한 상황의 다른 국가들에 비해 오래되었으며 현재까지 정부주도로 지속된다는 점에서 다른 국가와 구분된다. 반세기가 넘도록 프랑스의 가족정책은 점차 사회보장제도의 독립된 분야로 자리잡았으며 목표의 독창성과 수단의 다각화라는 측면에서 여타의 사회정책과 구별되게 되었다. 가족정책은 이렇듯 명백하게 표현된다.

정부의 가족정책은 프랑스 국민 사이에서 공감대를 형성하고 있다. 정당을 초월해서 지지를 받고 있으며 일련의 제도로 구현되고 있다. 가족정책을 전담하는 정부부처가 마련되어 있으며 부처 장관과 담당국이 있다. 프랑스에서 가족은 ‘국정과제’로 사적인 영역이자 공적인 영역에 해당된다. 국가의 공화주의적인 가족주의가 서서히 부상하며 교회의 종교적 가족주의를 대체하면서 20세기 중반 가족정책은 발전하게 된다. 이와

같은 국가의 정책은 프랑스 사회에 깊게 뿌리내린 다수의 탄탄한 가족 단체로부터 강력한 지지를 받게 된다.

그러나 가족정책의 범위가 다양하기 때문에 가족정책을 구체적으로 규정하기는 쉽지 않다. 가족정책이란, 다양한 목표와 국가 개입의 다양한 개념 하에 구상되어 다양한 시기에 마련이 된 일련의 장치와 급여체제를 일컫는다. 오늘날 우리가 알고 있는 프랑스 가족정책은 각종 제도와 장치가 축적되면서 수급자들에게조차 복잡하며 때로는 투명성이 결여되어 보이기도 한다. 가족정책을 단순화하자는 의견이 늘 정치 의제에 올라오지만 성공적으로 다루어지지 못하는 것이 지금의 실정이다. 급여나 주체, 재원조달 방식이나 목표가 다양한 만큼, 줄리앵 다몽이 제안했듯이 ‘가족을 위한 공공 정책의 총체’는 복수의 개념으로 접근해야 한다. 줄리앵 다몽은 가족정책에 대해 광의의 개념을 제안한다: ‘사회복지 대상을 가족으로 규정하고 가계 소득, 아이들과 부모의 일상생활, 가사분담, 더 나아가서는 가족구조 자체와 한 국가의 인구학적 역학에 영향을 미치고자 마련된 일련의 공공 프로그램’이다(Damon, 20006: p. 4).

먼저 제2절에서는 현재의 가족정책 현황에 대해서 기술하고자 한다. 우선 가족정책의 역사를 되짚어 봄으로써 가족정책의 추이와 현재의 구조를 살피고자 한다. 공공 개입의 목표가 사회, 경제, 인구의 변화에 발맞추고자 어떻게 다각화되었는지 고찰하도록 한다. 아울러 목표의 다각화로 인해 가족정책이 어떻게 더 복합적인 성격을 띠고 ‘가족적’인 색채를 벗고 ‘사회적’인 색채를 갖게 되었는지 보도록 한다. 20세기 중반 가족정책의 초창기에는 출산 장려가 가족정책의 3대 목표 중 하나였다면 비록 출산장려 장치들이 지금도 활용된다 하더라도 현대에 와서는 덜 명시적으로 나타난다. 남녀의 상호보완적인 역할분담, 가장으로서 남성의 우월적 지위, ‘피부양자’ 여성과 아이들의 의존성에 기반을 둔 가족의 형태에 대한 지원 역시 마찬가지다. 현대 프랑스 사회에서 이와 같은 남성, 여성의 역할 구분에 기반을 둔 가족형태는 더 이상 유효하지 않다. 오늘날의 가족형태는 상당히 다양해서 ‘돈을 벌어오는’ 남편과 ‘가정을 지키는’ 부인으로 상징되는 가족 형태는 이제 사라지고 있다. 반면에 현재는 사회적 불평등의 해소가 가장 중요한 목표가 되어 어느 정당이 권력을 잡는가에 따라서 그 우선순위만 조금씩 바뀔 뿐이다. 사회 인구학적 변화와 가족 형태의 변화와 맞물려서 또 다른 목표들도 부상한다. 공공정책의 저변이 되는 가족의 개념 자체가 심층적인 변화를 겪었기 때문이다. 이제 가족의 형태는 복수로만 기술할 수 있을 정도로 다변화 다각화되었으며 이에

따라 가족법의 개혁이나 가족지원제도의 정기적인 수정이 요구된다. 이제 가족정책은 개인의 삶의 형태에 맞춰가려고 할 뿐 과거처럼 방향을 제시하거나 통제하고자 하지 않는다. 따라서 1939년의 프랑스가족출산법(Code de la famille et de la natalité française)이 가족 및 사회복지법(Code de la famille et de l'action sociale), 후에 2000년대 중반에 들어서서는 사회복지 및 가족들법(Code de l'action sociale et des familles)으로 변화했듯이 국가정책의 표준이 바뀌었다.

제3절은 가족정책의 조직과 거버넌스에 대해 논의한다. 의사결정 과정과 정책실행에 동시에 개입하는 기관 및 사업주체를 기술하고자 한다. 제4절에서는 가족들을 대상으로 제공하는 가족급여 및 세제혜택 제도를 소개하고자 한다. 마지막으로 가족정책의 성과를 살펴보고 목표 대비 자녀 양육비용의 감축, 빈곤과 사회불안정성 퇴치, 일 가정 양립을 위한 부모 지원에 정책이 미친 영향을 중심으로 보고자 한다. 좀 더 지평을 확장하여 가족정책이 사회정의, 출생률 관련 인구학, 여성 고용, 부모 간에 사회활동과 가사분담, 양육 분담율에 미친 영향에 대해 고찰하도록 한다.

제2절 프랑스 가족정책의 역사

현재의 프랑스 가족정책은 다음과 같이 세 가지의 기원으로 거슬러 올라간다: 버려진 아동 혹은 불우 아동을 대상으로 하는 19세기의 원조제도; 후에 가족수당으로 대체 되게 될, 가족을 부양하는 직원들을 위해 기업체에서 부담하는 월급 이외의 추가분; 프랑스의 인구감소 위험에 대비하기 위한 장치들이다. 상기 기술한 제도는 역사적으로 다음 세 가지 목표를 염두에 두고 있었다. 하나는 최빈곤자 그 중에서 아동들을 지원하기 위한 것으로써 부조의 논리(혹은 사회복지의 논리)에 해당하는 것이다. 둘째, 제한된 양육비용으로 자녀를 키우도록 가정을 돕는 것으로 이는 보장의 논리에 부합하는 것이다. 세번째로는 가정 내 출산을 장려함으로써 프랑스 내 인구증가를 목표로 하는 출생주의 논리를 따른다.

과거 프랑스 가족정책이 가정의 생계를 책임지고 부인과 자녀들에 대한 권위를 가진 남성, 가사일을 전적으로 도맡는 가정주부인 여성, 그리고 그 수가 많으면 많을수록 좋은 자녀로 구성된 그런 가족을 대상으로 했다면 오늘날 가족의 형태는 그야말로 다양

하다. 오래전부터 프랑스에서 가족은 국가와 개인의 중간쯤 위치한 제도로 사적인 영역과 공적인 영역의 교차점에 있는 것으로 간주되었기 때문에 60년대까지만 해도 가족정책은 이와 같은 가족모델을 보호하고 출산을 장려하고, 남녀 간 역할 분담을 유지하며 자녀의 양육비용을 국가와 가정에서 나눠 부담하는 것을 목표로 하였다.

그러나 이제 가족정책은 단수의 하나의 정책이 있는 것이 아니라 복수의 정책으로 다양한 가족구조와 가족생활의 복잡한 형태에 발맞추고자 한다. 1939년부터 정부의 가족정책 관련법과 규제조치는 체계화된다. 해당법의 명칭이 변화한 것 역시 프랑스 가족정책 표준의 변천사를 반영하기 위함이다. 그 결과 통상 가족법으로 불리는 ‘프랑스 가족 및 출산법’이 프랑스 내 인구 증가를 위한 국가정책 수립의 차원에서 2차 세계대전 직후인 1939년에 제정되었다면, 1956년에는 ‘가족 및 사회복지법’으로, 2000년에는 ‘사회복지 및 가족법’으로 명칭이 바뀌게 된다. 현행법에서는 가족만을 중심으로 한다기보다 공공정책의 광범위한 대상의 하나로 포함시킨다. 가족법은 현재 다섯장으로 구성되어 있다. 첫번째 장에서는 정부 정책의 일반적 원칙, 다양한 사업주체들의 역할, 절차 및 제도에 관해 다룬다. ‘부조 및 사회복지의 형태’라는 두번째 장에서 가족에 대해 기술하며 아울러, 아동, 노년층, 장애인, 빈곤층 및 소외계층에 대해 살핀다. 3장에서는 사회복지 기관 및 의료복지 기관에 대한 권리를, 4장에서는 관련 직종과 복지활동에 대해 다룬다. 5장에서는 국내 특정 지역에 적용되는 특별조치를 소개한다.

본 장에서는 첫 기원부터 현재까지의 국가 가족정책의 역사에 대해 고찰하고자 한다. 가족, 부모역할, 아동에 관한 주요 법안 채택을 시간 순서대로 따라가면서 목표나 정치적 수단에 대한 논의를 비롯하여 좌파와 우파, 보수주의자들과 진보주의자들, 가족주의자들과 ‘개인주의자’들 간에 국가 정책과 목표를 둘러싼 갈등 역시 다루고자 한다. 다만 한가지 주의할 점은 가끔 거리에서 격렬한 시위로 표현되는 이러한 갈등 상황에도 불구하고 가족 문제에 대한 국가 개입 자체를 반대하는 사람은 없다는 점이다. 프랑스에서는 오히려 가족은 사적인 영역일 뿐 아니라 ‘국가의 영역’이자 정치적인 사안이고 국가의 공화주의적 개념에서 중요한 위치를 차지한다는 공감대가 형성되어 있다 (Hantrais & Letablier, 1996).

1. 프랑스 가족정책의 3대축

상기에 언급했듯이 프랑스 가족정책은 아동 보호, 가부장적인 고용주 주도, 출산 장려라는 세 가지의 기원에 뿌리를 두고 있다.

가. 아동 보호 및 부조: 불행한 아동의 돌봄 및 관리의 오랜 전통

유년기 관련 초기 규제들의 목표는 영아 사망률을 낮추고, 아동들의 최저 노동 연령을 정하고 아동의 일일 최대 노동시간을 조정하는 것이었다. 이는 자신의 노동으로 가계 소득에 일조하는 어린이들을 보호하고자 함이었다.

아동보호 기관과 별도로 영유아기 아동의 보육과 교육을 위한 시도가 행해진다. 이미 19세기 중반부터 만 4세 아동들을 위한 ‘아동보호소’가 생겨난다. 1881년에는 공공교육부 산하에 유치원이 설립된다. 동시에 보모 활동이 규제 대상에 포함되게 되며 초기 유아원(crèche)들이 문을 열게 되는데 1860년 이후에는 도지사의 관리 하에 놓이게 된다(Rollet-Echalier, 1990; Norvez, 1990).

19세기 하반기에는 학대 혹은 정서적 방임 아동 보호에 관한 법체계가 정비되어 현재까지 존재하는 산모 및 신생아 보호국 설립의 시초가 된다. 1874년의 루셀법은 보모에게 맡겨진 아동 혹은 지원대상 아동을 관리하게 된다. 위 아동들은 그 후 국가에 맡겨지게 되는데 정부에서는 아동 사회 부조의 차원에서 이들의 돌봄을 각 지방에 맡기게 된다. 산모 및 저소득 다자녀 가정 지원에 관한 1913년 법에 의거 이들 가정에 대한 지원이 이루어지게 된다. 법적으로 이와 같은 조치들은 아이를 돌보는 책임감이 부모에게만 있지 않고 빈곤 퇴치라는 광범위한 목표에 부합함을 의미하게 된다. 부조의 논리에 입각한 이와 같은 법제도의 정비는 노동자의 행동에 ‘도덕심’을 불어넣기 위한 것이고, 가족에 대해 사회적 감독을 실시하기 위한 것이며 ‘가정의 경찰’을 세우기 위한 것이다(Donzelot, 1977).

나. 고용주 주도: 임금 추가분 불입 및 ‘가족공단(caisses de familles)’ 설립

가족정책에서 보장 성격의 기원은 1854년으로 거슬러 올라간다. 당시 황제의 공문으로 가족을 부양하는 선원들을 대상으로 추가수당 제도를 도입하게 되었을 때 가족정

책의 전문성과 출자성의 요소가 처음 생겼다고 할 수 있다. 10세 미만 자녀당 지급되는 수당은 노동자 임금의 약 5%에 해당하는 것이었다. 이후 유사한 시도가 특히 민간분야, 철도분야 혹은 각 도 차원에서 시작되었다(Chauvière et al., 2000). 노동자 가족의 복지에 신경을 쓰는 박애주의적인 고용주들은 점차 추가 임금을 주기에 이른다. 가족을 부양하는 노동자들에게 임금에 추가분을 주어서 가장이 ‘자녀를 먹이고 돌보는 성스러운 의무’를 수행할 수 있도록 하고자 한 것이다. 이는 천주교회의 수장인 교황이 1891년 교황회칙에서 권고하는 사항이기도 했다. 이 회칙(Rerum Novarum)에서는 고용주들이 임금계산 시 노동자와 가족들의 기본 생계를 염두에 둘 것을 강력하게 권고했다. 기독교 신자인 고용주들은 이와 같은 권고를 받아들여 자녀가 있는 노동자들의 임금을 인상해 주었다. 1차 세계 대전 직전인 1914년 당시 약 40여 개의 기업체에서 가족 부양 수당금을 지급하고 있었다(Bichot, 2006). 이와 같은 사회복지 서비스들은 이론의 여지 없이 박애주의 형태였던 것은 분명하지만, 그럼에도 불구하고 임금 압박의 하나의 수단이 되기도 했다. 19세기 막바지가 되었을 때 다양한 정부 관청에서는 임금 외 추가 가족 수당이 지급되었다. 동시에 이들 추가분을 합리화하는 근거가 바뀌고 있었다. 이제 가족 생계를 위한 목적 외에 가족이 국가에 기여하는 부분을 강조하는 방향으로 전환이 이루어졌다. 결국 추가임금분이라는 것은 이제 가족을 부양하는 데 부족한 부분을 채워주는 것일 뿐 아니라 의회 의원⁴⁾이었던 르미르 신부가 표현했듯이 ‘국가에 공헌한 바’에 대한 보상이 된 것이다.

1860년에서 1920년까지 기업가 주도의 시도가 사회적 천주교의 영향력 하에서 늘어난다. 저소득 다자녀 가정 지원에 관한 1913년 법에서는 13세 미만의 자녀가 네 명 이상인 저소득 가정의 가장에게 수당을 지급하도록 한다. 비록 그 영향력은 제한적이었으나 이 법은 가족정책 차원에서 마련하게 되는 가족 수당의 시초가 된다.

동시에 ‘국가에 대한 서비스’라는 개념은 19세기 말 20세기 초 의회 논의에서 부상하게 된다. ‘국가를 위한 서비스에 대한 대가’라는 개념은 가족 지원이 ‘공공’의 현안이 지 사적인 선택의 문제가 아니라고 생각한 의원들의 지지를 받으며 발전하게 된다. 사회당 소속의 오귀스트 랑드리 의원의 발의로 1911년 공직 가정의 생계비 보전을 일반

4) 1908년 하원 연설에서 르미르 신부는 가족 수당 도입을 다음과 같이 정당화했다: “하원에 요청하고자 하는 이것을 나는 구조라고 부르지 않겠다. 보상금이라고도 부르지 않겠다. 구조는 일회성이거나 시급한 필요를 채우기 위한 것이다. 보상금은 손실을 입었을 때를 위한 것이다. 가족이 있다는 것은 사고도 손해도 아니다. (...) 수당은 서비스에 대한 대가다. 가족은 사회적 서비스다.” (J. Bichot, 2006 재인용)

화하고 인상하고자 하는 법안이 의회에서 채택된다. 20년이 지난 1934년 랑드리 의원은 ‘인구학적 혁명’이라는 저서를 출간하고 이어서 인구학자이자 경제학자인 알프레드 소비와 공동저자로 두 권을 더 출판하게 된다. 이 법은 가족정책과 인구정책 간에 만들어질 연결고리를 예고하는 것이라 할 수 있다. ‘적극적’ (혹은 정부 주도의) 가족정책의 원칙을 마련한 것으로써 20세기 중반에 더욱 발전하게 되어 단순히 니즈를 충족하기 보다는 행동에 대한 방향을 제시하는 정책으로 자리잡게 된다.

20세기가 도래한 후 첫 20년 간 부상하는 가족수당의 목적에 대한 논의는 당시의 갈등상황을 잘 보여준다. 이런 수당이 과연 필요한 것인가? (각자가 자신의 자녀를 부양해야 한다는 자유주의적 논리를 따르며 수당의 필요성을 부정하는 사람들이 있다.) 수당이 사회적 연대의 논리에 따라 자녀를 부양하느라, 형편이 힘들어지는 가정, 특히 다자녀 가정을 지원하기 위한 하나의 방법일까? 사회에 대한 기여의 대가일까? 아니면 1870년 프랑스 군대가 독일에 패한 후 일부 단체의 주장대로 인구 감소에 맞서는 출산장려의 수단일까? 후에 인구학자이자 경제학자인 알프레드 소비가 주장했듯이 출생률을 높이고 경제의 역동성을 뒷받침하기 위한 장치일까? (Sauvy, 1943)

다. 프랑스 인구 감소에 맞선 움직임

19세기 말 프랑스가 경험한 출산율의 하락과 두 차례에 걸친 독일과의 전쟁(1870, 1914-1918)에 대한 트라우마 때문에 인구 감소 반대를 위한 단체들이 생겨나고 발전하게 된다⁵⁾. 그 시절 인구감소에 관한 대대적인 캠페인이 진행되는 데 이는 관련 포스터나 엽서를 보면 알 수 있다(Véron & Rohrbasser, 2015).

실제로 20세기 초에 프랑스의 출생률은 독일이나 영국 혹은 스코틀랜드보다도 낮다

5) 1896년에 설립된 ‘프랑스 인구 증가를 위한 국민연합’에서는 스스로를 정치적 혹은 종교적 의견과 무관하게 모든 프랑스인들에게 열려 있는 선전 회사로 규정하며, 인구 감소에 맞서는 활동을 국익을 위한 것으로 간주한다. 인구 문제는 사적인 영역에서 논의되는 사안일 뿐 아니라 공적 과제이기도 하다. 국민연합에서 추구하는 목표는 분명하다: ‘인구감소의 위험에 대해 경종을 울리며 출생률 증가를 위한 세제 조치 혹은 기타의 조치를 취하도록 하는 것’이다(1913년 국민연합 뉴스레터 1호, Véron & Rohrbasser, 2015, p. 124 재인용). 1913년 국민연합은 공익 기관으로 인정받고 1937년 인구감소 방지를 위한 국민연합으로 명칭을 바꾸게 된다. 연합의 활동은 오늘날까지 인구와 미래연합이라는 이름으로 지속되고 있다. 국민연합과 정부 간에 협정이 체결되어 프랑스 인구 증가 문제는 이제 정치적 사안, 국가 다시 말해서 전국민의 사안이 된다. 국민연합이나 정부의 입장에서 독일은 벤치마킹의 국가이다. 1870년 전쟁에 승리한 이유가 인구구조 덕분인 것으로 평가받기 때문이다(Letablier & Salles, 2013).

(Festi, 1979). 게다가 주산기 및 영아 사망률은 여전히 높은 수준을 유지한다. 1900년 이후 정부에서 원하는 바가 분명해지고 첫 의회 외부 위원회가 설립되면서 인구감소는 정치적 집단 사안으로 자리잡는다(Luca-Barrusse, 2008:44). 정부로서는 더 이상 다자녀 가정을 지원하거나 아이들과 엄마를 보호한다는 차원이 아니라 출생률을 높이기 위한 전방위적인 정책을 펼치고자 하는 것이다. 1900년 상원에 제출한 법안의 목적 역시 인구감소를 막기 위한 조치들을 취하는 것이었다. 이렇게 해서 출산에 대한 기독교적인 개념이 아닌 출생률에 관한 사회적 개념에 바탕을 둔 ‘출산 장려 이데올로기(Le Bras, 2000)’가 구축된다. 결국 인구문제와 가족정책이 연결되며 가족정책은 인구정책의 하나의 수단으로 자리잡는다.

이 시기 이후 몇십년 간 정치계에서는 프랑스의 인구를 다시 증가시키고 출생률을 높이고자 노력하게 된다. 이것이 1920년에 통과한 법의 목적으로 낙태를 장려하거나 용이하게 하는 어떠한 행동 뿐 아니라 피임을 독려하는 어떠한 광고도 금지하게 된다. 1920년 법은 ‘출생률을 높이기 위한 고유의 조치들로 인구 감소를 방지(Mossuz, 1966:914)’하기 위해 의원들 사이에서 상하원에서 수년간 논의 중이었다. 상기 법은 1967년 피임 자율화에 관한 노이비르츠Neuwirtz법과 1975년 낙태를 허용한 베이유 Veil법이 통과할 때까지 유지된다.

출생률을 높이기 위해 결혼 후 2년 내에 첫 아이 출산 시 장려금을 지급하게 된다.

오랜 정체기를 거쳐 2차 세계대전 후 1945년부터 20년 간 출산율은 급등한다. 베이비붐 시대를 거치면서 출산장려의 목표는 가족정책의 우선 순위에서 밀리게 되나 그렇다고 완전히 없어지지는 않는다. 다음 장에서 보게 되듯 여전히 여러 수당에서 아직도 그 잔재를 찾아볼 수 있다.

가족정책의 세 기원은 2차 세계대전 발발 전부터 구상되었던 세 가지 축에 기반을 두고 있다.

2. 가족정책의 태동 및 강화 (1932-1970)

1920년 이후 가족정책 관련 고용자 주도의 시도가 늘어난다. 고용주의 분담금을 위한 민간 보상기금이 설립된다. 1932년 가족 추가임금의 원칙은 산업통상 분야에서 일하면서 최소 두 명의 자녀를 둔 직원들에게 적용된다(1932년 3월 11자 랑드리Landry

법). 위 법안은 고용주들의 형평성을 고려하여 모든 고용주들로 하여금 보상기금에 가입할 것을 의무화한다. 그러나 분담금의 규모는 직종이나 도에 따라 달랐다(Montes, 2000). 이 단계에서 정부의 개입은 제한적이어서 도별 최소 비율을 규정하는 정도에 그친다. 본 법은 특히 고용주들을 위한 사회적 분담금의 재원 마련과 관련하여 대체로 가족정책의 태동을 알리는 것으로 간주된다. 이 사안이 이슈화가 되면서 고용주 협회 측에서는 가족은 국가의 문제이지 기업의 소관이 아니라며 재정부담을 거부하는 일이 종종 발생한다. 고용주의 입장에서는 시스템이 노동비용에 끼치는 부담 때문에 가족 수당의 인상을 꺼리게 된다. 일부 학자들은 지난 50년간 가족정책의 퇴보 혹은 정체의 근거를 이와 같은 고용주 집단의 인식으로 설명하기도 한다(Bichot, 2017).

1938년은 의미 있는 해이다. 우선 가족부가 창설되었으며 다음으로는 정부에서 보상기금을 점차 장악하게 된다. 이때부터 정부의 가족정책에 대한 개입이 공고해지기 시작하며 이는 1947년까지 지속된다.

가. 1938년: 가족 수당의 정부로의 이관

1938년 법령에 의거 가족 수당은 기업 및 임금체계에서 독립하게 된다. 본 법령에서는 후에 지속될(출산 장려) 원칙들을 수립하게 된다. 가령 가족의 규모에 따른 단계적 수당, 가족 소득과 무관하게 단일 비율로 지급되는 원칙들이다. 첫 아이에 대한 수당 지급 기간은 5년으로 제한되며 여성이 사회활동을 하지 않는 가정의 경우 수당 가산금을 받는다. 본 법령은 가족정책 태동의 두 번째 시기를 알리게 된다. 가족 지원체계가 정부로 이관되고 자녀가 있는 가정과 자녀가 없거나 적은 가정 간에 수평적 연대 원칙이 도입되며 여성이 자녀 양육에만 모든 시간을 할애하는 가정의 경우 수당가산금을 지급함으로써 사회에 기여하는 부분에 대한 보상을 제공하게 된다.

나. 1939년: 가족법전 발표

2차 세계대전 직전인 1939년 7월 29일자 법령으로 프랑스가족및출생법전이 제정된다. 인민전선 집권 당시 제정된 본 법은 출산 장려의 목표가 분명하게 드러나는 프랑스 가족정책 구상의 첫 시도라 할 수 있다. 이와 같은 관점에서 셋째아부터 가족 수당

이 차등지급되고 첫째아 수당 대신에 첫째아 출산 장려금이 도입된다. 1938년 마련된 수당 가산금은 전업주부 수당으로 대체된다. 이 정책은 최소 두 명의 자녀를 갖도록 독려하는 출산장려주의(둘째아부터 지급되는 수당과 아이 수에 따른 차등지급)와 부인과 자녀를 부양하는 ‘일하는’ 아파와, 가사일 및 자녀 교육과 양육을 담당하는 ‘집에 있는’ 엄마라는 특정 유형의 가족을 홍보하는 가족주의 정책인 것으로 평가 받는다. 상기 법은 일종의 사회적 연대를 만들어낸다. 가족 소득에 따른 수직적 연대가 아닌 자녀 수와 순위에 따른 수평적 연대이다. 프랑스 가족정책은 출산 장려, 가족주의/모성주의, 연대주의라는 세 요소에 기반을 둔다(Commaille et al., 2002). 전쟁 직전 이와 같은 조치는 출생률 관련해서 특히나 독일의 높은 출생률과 비교하여 신속한 결과를 얻기 위한 의지를 반영하는 것이다(Fagnani & Letablier, 2016). 아울러 당시 우세했던 출산장려 중심의 정치적 흐름을 만족시키기 위한 것이기도 했다. 또한 알프레드 소비와 같은 강력한 정치적 영향력을 행사하던 전문가들 역시 이와 같은 조치들을 지지했다. 국가에서 가족 수당을 규정하기는 했으나 사회복지 서비스는 고용주 협회의 각 기금에서 나오도록 되어 있었다.

다. 1945-47년: 사회보장 제도 창설

전쟁 중 1940년 6월 독일과의 정전협정으로 수립된 비쉬 정권은 출산장려와 가족주의 이데올로기를 내세우며 모성의 덕목을 옹호하고 가족을 사회의 기본단위로 간주한다. 위 이데올로기는 비쉬 정권의 대표적인 슬로건으로 상징화된다: 일, 가족, 조국. 1940년 3월 29일자 법에서는 홀벌이 가족을 위한 수당을 마련했다면 구노Gounot법에서는가족의이해관계를어떻게대변할것인지준비하게된다. 조합주의적이면서 가족주의적인 비쉬 정권은 1946년 합법화될 전국가족협회연합(UNAF)이라는 형태로 가족의 이해관계를 독점적으로 대변하게 된다. 이렇게 해서 정부는 가족정책 구상 시 협상 대상자를 지정하게 된다.

1945년 사회보장을 필두로 프랑스의 복지 시스템이 체계를 갖추기 시작할 때 법률 명령에 따라서 가족수당지역공단의 행정체제와 재정체제가 변하게 된다. 법률명령에 따라 고용주가 홀로 부담하는 시스템은 폐지되고 가족수당지역공단은 사회보장제도의 통일화된 중앙 시스템으로 통합된다. 사회보장제도 내에서 가족정책은 독립적인 지위

를 부여 받으며 지배구조, 재정적으로 지원해주는 파트너기관(가족 단체)과 급여체계를 마련하게 된다.

가족정책 내에서 제공되는 네 종류의 급여는 1946년 8월 22일자 법으로 다음과 같이 규정된다:

- 소득에 관계없이 둘째아부터 지급되는 가족수당
- 여성이 직업활동을 하지 않는 가정의 경우 첫째아부터 지급되는 홀벌이 수당
- 출산 시 지급되는 출생 전 수당
- 출산 수당

위 네 수당 외에 새로운 사회보장체계에서 마련된 세제 제도의 가족 계수도 포함시켜야 한다. 1945년에 도입된 사회보장체제는 소득세 산정 시 자녀가 있는 부부에게 더 많은 혜택을 제공하게 되어 있다. 가족 계수란 자녀의 수에 따라 가구 소득세를 감면해주는 것을 의미한다. 가족원 수 기여분은 부모 각각 1 인분으로 산정이 되어 부부인 경우 2, 자녀의 경우 0.5로 계산되므로 자녀가 둘인 부부의 경우 전체 기여분은 3이 된다. 부부의 소득을 이 가족 계수로 나누어 과세 표준을 계산한다. 따라서 동일 소득 시, 자녀가 많을수록 세액이 낮아진다. 가족 계수는 오늘날까지 가족정책의 핵심 축이다. 사회보장제도의 ‘아버지’이자 본 제도를 처음에 도입한 피에르 라로크는 다음과 같이 주장하였다:

“가족법의 여타의 조세체계에서는 세 자녀 이상을 갖도록 독려하거나 독신 혹은 무자녀로 남지 않도록 하는 것이 목표였다면 가족 계수는 재분배라는 사회 정의에 더 부합하는 제도이다. 불평등한 부양 부담에 따라 소비능력 대비 소득세를 가장 공정하게 조정하는 것이다”(Laroque, 2006, J. Damon 재인용).

70년대부터 공제 상한액을 적용하였으며 상한액이 한 단계 하향조정될 때마다 고소득 계층의 혜택이 하나씩 상실된다.

라. 1948-1970: 급여 확대와 네트워크의 조직화

1948년 국가 재건의 분위기 속에서 당시 월세 인상 효과의 상쇄하기 위해 소득 조건에 따라 지급되는 주거수당이 도입되었다.

2차 세계대전 후 번영의 30년 기간은 '프랑스 가족정책의 황금기'라고도 불리운다(Commaille et al., 2002). 사회보장제도를 구상할 시 물가 인상을 보전하고자 가족급여를 우선적으로 조정하게 되었다. 가족 수당과 홀벌이 수당 금액이 특히 상향 조정되었다. 이 수당은 가족 소득에서 상당부분을 기여하게 된다. 40년대 말 기준 자녀 둘 이상을 가정에서 돌보는 여성에게 '대가를 지불'하는 홀벌이 수당은 대략 공장 여공의 한달치 월급에 해당된다(Martin, 1998). 가족을 우선시하는 야심찬 계획과 대대적인 투자로 프랑스 경제 회복을 뒷받침해 줄 수 있는 출산율 인상을 기대하게 되었다. 그 후 베이비붐으로 불리울 정도로 인구가 증가한 것을 보면 이 기대는 충분히 만족되었다고 할 수 있다.

정책 실행을 위한 재원을 마련하고자 하는 사회분담금은 1946년 임금 총액 상한액의 12%를 차지하게 된다. 이는 매년 상향 조정되어 1951년에는 16%를 차지하여 의료보험과 고령보험을 위한 분담금과 같은 수준에 이르게 된다. 1948년부터 1958년까지 10년 간 사회보장 제도 내 가족부문의 재원은 의료와 고령 지부를 합한 것과 동일하거나 그 이상이었다(Bichot, 2017). 1949년 아동 당 평균 가족 수당은 일인당 GDP의 21.8%에 해당한다(Bichot, 2017: p. 3).

급여체계의 발전과 더불어 사회보장제도 속에서 가족부문이 독립적인 지위를 획득한 이후 가족수당지역공단의 네트워크는 조직화된다. 가족수당전국공단(CNAF)이 1967년에 정부 산하 공공기관으로 설립된다.

1945년에서 1970년까지의 기간 동안 가족수당지역공단(CAF)의 사회복지 서비스가 활발히 펼쳐진다. 가령, 산모 및 영아 보호국(PMI), 사회문화적인 행사, 자녀와 가정을 위한 여가 및 휴가 시설을 예로 들 수 있다. 주거 및 거주 정책 또한 마련된다. 1970년에는 가족수당지역공단의 복지 활동의 핵심이 될 서비스 급여가 만들어진다. 그러나 1981년 이후 지방분권 법이 제정되고 나서야 가족수당지역공단의 사회복지서비스가 자자체들과의 협력 속에서 실행된다.

3. 1970년대 전환기: 가족법 개정 및 사회적 목표로 가족정책 수정

50년대 말부터 의료보험과 고령보험의 지출이 증가하면서 사회보장 예산에서 차지하는 비중이 커지고 가족수당에 타격을 주게 된다. 그럼에도 불구하고 적극적인 가족

정책을 유지하고자 하는 정치적인 의지가 강했기 때문에 가장 필요한 가정들에게 일부 급여를 집중하고 가구 소득에 따라 일부 급여를 조정했다. 이렇듯 가족정책의 사회적 전환기가 시작된다. 보편성을 (부분적으로) 포기하면서 급여의 폭을 확대하게 된다. 이와 같은 변화는 실업률의 상승과 빈곤의 확대를 야기하게 되는 경제상황과 1973년의 ‘오일 쇼크’에 맞서기 위함이었다. 따라서 빈곤 퇴치 역시 가족정책의 목표가 된다. 1982년부터 소득요건에 따른 급여제도가 발달한다. 1988년에는 최저소득보조금(RMI)이 도입된다.

70년대 초반까지만 해도 가족정책은 2차 세계대전 이후 프랑스 인구 및 경제 회복에 중요한 요소로 간주되었다. 정부의 역할은 이에 추진력을 더하는 것이었다. 아이 낳는 것을 포기하지 않도록 가구당 보육비용을 제한하는 것에 정부의 활동은 집중되어 있었다.

70년대는 가족정책 개념에 있어서 첫번째의 전환점이었다. 그 다음 시기는 전임자들에 비해 사회 정의와 빈곤에 더욱 민감한 정치인들이 정책을 주도하게 된다. 가족을 대상으로 하는 정책에 좀 더 사회적인 의미를 부여하고 소외계층에게 사회보장 혜택이 돌아가게 하는 것에 주력하게 된다. 이와 같은 사회적 변곡점의 시초는 1970년 대통령이 전국가족회연합 25주년 행사에서 한 연설에서 발표한 프로그램에 잘 녹아있다: “여러 형태의 가족 수당이 실질적인 가치로 안정성을 갖도록 해야 하며 가장 관심을 필요로 하는 저소득 계층을 대상으로 하도록 한다”. 그 이후 시기는 다음과 같은 두 개의 변곡점으로 특징지워진다: 한편으로는 좀 더 사회적인 목표로 수정하는 것인데 결국 소득에 따라 조정하는 것으로 수당 지급 방식을 재고하는 것을 의미한다. 다른 한편으로는 가족 구조의 변화에 맞춰 신규 수당을 만드는 것이다.

가. 가족 생활의 변화에 발맞추는 가족정책

60, 70년대부터 프랑스 사회는 심층적인 변화를 맞이한다. 결혼 제도는 성적 욕구 충족 기능과 가정을 구성하는 역할을 상실하기 시작하고 커플들은 결혼보다는 동거를 선택하고 이혼율이 증가하게 되면서 한부모 가정이 늘어나게 된다. 동시에 자녀를 둔 여성들의 경제활동이 활발해지면서 부부 사이에서나 가정 내에서 독립성이나 책임감에 대한 요구도 증대된다. 교육 수준이 특히 여학생들 사이에서 높아지면서 이들이 추

구하는 바가 변화하게 된다. 이와 같은 변화에 발맞춰 가족의 법적 체계 역시 60년대부터 근본적으로 변하게 된다. 일례로, 1965년에는 부부재산제도의 개정이 이루어지고 1970년대에는 ‘부권’이 ‘친권’으로 대체된다. 1975년에는 협의이혼제도가 도입되고 1966년에는 입양제도가, 1972년에는 친자법이 수정되었다. 1982년에는 조세법상 ‘가장’의 개념이 삭제되었으며 1987년에는 공동친권제가 도입되었다.

가장 중요한 변화를 언급하면 다음과 같다:

- 부부재산제의 개정을 다룬 1965년 법에서는 결혼한 여성의 법적 역량을 강화한다. 남편은 이제 여성의 경제 활동에 반대할 수 없으며 부부 각각 자신의 이름으로 계좌를 개설할 수 있다. 결혼 계약서를 작성하지 아니했을 때는 취득재산으로 한정되는 부부법정재산제가 자동 적용된다.
- 1970년의 70-459호 법은 부권을 공동친권으로 대체한다. 이제는 ‘아동의 건강과 안전 및 심성을 보호하기 위해’ 엄마와 아빠가 공동으로 친권을 행사한다. 그 순간부터 부모는 아이를 보호하고 감독하고 교육할 권리가 있다.
- 1975년 75-617호 법은 이혼에 대한 제도를 전면적으로 개편한다. 과거의 유책주의에서 파탄주의로 가게 된다. 본 법에서 상호합의이혼, 공동생활의 파탄에 의한 이혼, 승낙이혼 등이 도입된다. 요컨대 이혼의 자유가 보장된 셈이다.

이혼하거나 자기 자산을 처분할 개인의 권리를 강화하는 방향으로 가족법이 발전하는 것과 병행하여 성에 관한 여러 법안이 채택된다. 1967년 의회에 당 법안을 상정한 의원의 이름을 붙인 노이비르츠 법에서는 피임에 대한 권리를 도입하여 여성이 아이를 가질 것인지, 몇 명 가질 것인지 결정할 수 있게 되었다. 뒤이어 1975년의 베이유 법은 1921년부터 금지되었던 낙태를 허용하게 한다.

이와 같은 법제도의 발전추이는 여성과 아동의 권리를 개별화(탈가족화)하는 방향으로 나아가게 되고 그 이후 이와 같은 흐름은 지속된다(Lanquetin and Letablier, 2003; Lanquetin et al., 2004).

나. 사회적 급여로 발전

가족법을 심층적으로 변화시킨 이와 같은 적극적인 입법의 테두리 속에서 가족정책

은 신규 급여를 만드는 것으로 대응하게 된다.

- 1971년에 도입된 고아수당은 부모를 잃은 아이뿐 아니라 한부모 자녀들에게도 해당된다. 고아 수당은 한부모 가정에 대한 정치적 인식을 알리는 것이기도 하다.
- 같은 해에 장애 청소년과 성인들을 대상으로 하는 두 가지 수당이 창설된다. 처음으로 가족수당지역공단에서 가족에만 한정시키지 않고 좀 더 큰 집단을 대상으로 하게 된다.
- 1972년에는 보육비 수당과 전업주부 연금보험(후에 연금보험료지원으로 바뀜)이 창설된다.
- 1974년에는 부모의 소득에 따라 6세에서 16세 자녀가 있는 경우 첫째아부터 개학수당을 수령할 수 있다. 개학수당은 자녀의 취학비용에 대한 부담을 경감시키고자 도입되었다.
- 1976년에 창설된 한부모 수당은 제한된 기간 동안 지급된다.
- 1978년 마련된 가족 수당 관련 ‘가족 보조금’은 셋째아부터 지급된다. 가족 보조금은 1977년 소멸된 홀벌이 수당과 전업주부 수당을 대체하게 된다. 위 수당들의 폐지는 ‘생계부양자 아버지’를 필두로 하는 가족 형태가 구식이 되었음을 알리는 신호탄이다. 70년대 중반부터 이미 맞벌이 가정은 전체 부부의 50% 이상을 차지한다(Maruani and Méron, 2012).

가족정책에 할애되는 예산이 상대적으로 축소되었음에도 불구하고 위 시기에 전반적으로 수당 체계가 확대되었는데 더 많은 니즈가 있는 가족들을 중심으로 수당을 집중하거나 가정생활과 가족 구조에 영향을 주는 변화들을 수용하는 방향으로 이루어졌다. 그러나 일부 학계에서는 이를 가족정책의 정체성 상실, 목표의 희석화나 수당의 파편화로 평가하기도 한다. 출산 장려라는 목표는 점차 좀 더 사회적인 목표로 대체되면서 사회 정책 내에서 가족정책이 어느 정도 해체된다는 우려를 낳기도 했다. 동시에 가족정책의 처방적 성격이 약화된다. 이제는 개인의 행동에 영향을 미치려하기보다는 가족 형태의 변화로 부상하는 새로운 니즈에 대응하는 방향으로 나아가게 된다(Hantrais and Letablier, 1996).

4. 80년대의 두 번째 전환기: 일 가정 양립을 지원하는 방향으로

수십년 간 지속된 보수정권의 집권기가 막을 내리고 1981년 사회주의자와 공산주의자의 좌파 연합이 정권을 잡으면서 가족정책의 방향이나 내용이 상당 부분 바뀔 것이라는 예상이 우세했다. 전통적으로 가족보다는 개인을 더 중시하는 좌파 정치인들에게 가족은 그다지 중요한 의제가 아니었던 것이다. 새 정부는 가족정책의 두 가지 변화를 지지하게 된다. 하나는 좀 더 사회적인 방향성을 갖도록 하는 것이고 다른 하나는 일하는 부모에 대한 지원을 늘리는 것이다. 더 이상 여성들에게 ‘일하거나 집에 있거나’ 중에 선택하도록 하는 것이 아니라 여성들의 독립성을 보장하기 위해 일하겠다는 이들의 포부를 지원하는 방향으로 정책이 마련된다. 또한 일·가정 양립을 수월하게 하여 출산 계획에 지장을 주지 않도록 하고 남녀간의 평등을 보장하도록 한다(Jensen and Sineau, 1995). 어린이에게는 기회의 균등이라는 공화국의 이상을 강화하여 이들을 위한 보육시설과 조기 취학을 가능하게 한다.

마리 아네스 바레르-모리송(2007)이 명명했듯 이전 수십년 간의 ‘가족주의 시대’를 뒤잇는 ‘페미니즘의 시대’에 경제적인 독립과 여성 해방에 가장 중요한 조건인 여성 취업에 우호적인 페미니즘 운동에서 가족정책의 이와 같은 변화를 지지하게 된다. 이는 ‘돌봄’ 활동의 상대적인 탈가족화로 반영이 되어 아동의 보육 시설이 늘어나게 된다.

가. 목표의 수정

새 정부에서는 전반적인 가족 급여를 재평가하고 운영을 간소화하고자 한다. 가족의 규모와 소득에 기반을 둔 차등화를 완화하고 권리를 조율하려고 하는 것이다. 1981년부터 정부는 가족 수당(금액 25% 인상)과 주거수당의 재평가 작업에 돌입한다. 지급 체계의 조정으로 수령자의 수가 대폭 확대된다. 마찬가지로 성인장애수당이 41% 인상된다. 새 정부가 가족정책을 얼마나 중시하는지를 보여주는 것이다. 추후 도입되는 다른 조치들은 가족정책의 성과를 더 높이게 된다.

1981년부터 가족정책에 두 개의 목표가 부여된다: 일하는 부모에 대한 지원과 부모 역할 지원이다. 첫번째 목표는 여성의 경제 활동이 증가하고 가족 형태가 변화하는 환경에서 일과 가정의 양립을 돕기 위함이다. 이미 1970년대 초반부터 일 가정 양립에

많은 부모들이 어려움을 호소하는데 특히 3세 미만의 자녀를 맡길 수 있는 시설의 부족으로 어려움을 겪었다. 이제는 시대에 맞지 않는 전업주부 수당이 1970년대 말에 폐지되고 (소득에 따라 지급되는) 보육 수당이 일하는 여성들을 위해 1972년에 만들어진 바 있다. 이와 같은 조치는 가족정책의 표준 가족 형태가 '1인 남성생계부양자'에서 맞벌이 가정으로 변화했음을 입증한다.

1977년부터 일하는 여성들은 출산 후 1년 동안 아이가 3세가 될 때까지 연장 가능한 육아 휴직을 쓸 수 있다. 이 권리는 노동법에도 포함되어 있지만 유급 휴가는 아니다. 70년대부터 가정에서 아이를 돌보는 부모들이 전문적인 위상을 획득하면서 '인가 보육사'라고 불리우게 된다. 이들에 대한 관심은 일하는 여성의 자녀 돌봄이 많이 이슈화되었음을 보여주는 것이기도 하다. 이 조치들은 일 가정 양립에 대한 정치권의 관심을 반영하는 것으로 1980년부터 가족정책에서는 이 문제를 중점적으로 다루게 된다.

나. 일 가정 양립을 위한 조치

이미 70년대 중반부터 일 가정 양립은 정치 의제에 포함되어 있었다. 특히나 여성의 인권과 조건에 관련된 문제에 대해 정부 자문기관 격인 여성노동위원회에서 이를 적극적으로 이슈화했다. 일 가정 양립을 위한 가족정책에는 다음 세 개의 조치가 포함된다 :

- 부모 수당은 부모 중 한 명이 경제 활동을 중단하거나 줄었을 때 발생하는 소득의 감소를 (부분적으로) 보전해 준다. 98%의 경우 여성이 해당된다⁶⁾.
- 보육 수당은 부모의 집이나 공인된 인가보육사의 자택에서 발생하는 보육 비용의 일부를 보상한다.
- 가족정책의 사회적 활동의 범주에서 영유아들을 위한 보육 시설 운영 및 재원 조달에 기여하는 것이다⁷⁾. 이들 보육 시설은 유치원에 입학할 수 없는 3세 미만의 유아들을 대상으로 한다.

6) 1985년에는 육아부모수당(APE)이 도입된다.

7) 프랑스의 가족정책은 취학전 체계에 포함되지 않는 3세 미만 영유아 보육에만 관심을 갖는다는 점을 다시 한번 상기할 필요가 있다. 3세에서 6세 미만(초등학교 입학연령)의 아동들은 유치원에서 맡는다. 유치원은 교육부 관할이다. 프랑스의 유치원은 소수의 사립 시설을 제외하고는 모든 아이들에게 열려 있으며 부모의 소득 조건에 상관없이 무상으로 운영된다. 3세에서 6세 미만의 아동 중 98%가 정기적으로, 그리고 대부분 풀타임으로 유치원을 다닌다. 여분의 자리가 있는 경우 2세에서 3세 유아들도 유치원에 등록 가능하다.

이와 같이 다양한 조치는 부모로 하여금 일을 그만 두고 직접 아이를 돌보거나 일을 계속하면서 아이를 맡기는 것 사이에서 선택의 자유를 주는 것으로써 가족정책의 목표에 부합하는 것이기도 하다. 어떠한 선택을 하든 부모는 가족정책의 지원을 받게 된다. 위 조치들의 목표는 유럽연합의 권고사항에 맞추어 변화하였다. 고용을 위한 유럽 전략에 의거 유럽연합에서는 여성들, 특히 아이가 있는 여성들이 경제활동을 계속하도록 독려하고 있으며 경제 활동이야말로 이들의 경제적 안정성, 사회적 권리와 자율성을 보장해주는 것이라고 확신하고 있다. 일자리를 지킨다는 것은 별거 혹은 이혼 후 닥칠 수 있는 빈곤의 위협으로부터 자신을 보호하는 것이기도 하다.

새로운 정부의 가장 핵심적인 정책은 셋째아부터 아이를 돌보기 위해 경제활동을 중단하는 부모에게 지급하는 육아부모수당(APE)의 도입이다. 1985년에 만들어진 본 수당은 학계 뿐 아니라 정치권에서도 크게 이슈화 되었다. 우선은 페미니스트들이 크게 반대했는데 이들이 보기에는 여성들로 하여금 직장을 그만두고 포장만 다를 뿐 결국 '모성 임금'을 받으면서 아이를 보기 위해 집으로 돌아오게 하는 제도에 불과했기 때문이다. 페미니스트들은 이는 과거의 '1인 남성생계부양자(male breadwinner)' 아버지의 가족 형태를 다시 복원함으로써 중국에는 여성 해방 운동의 퇴보를 알리는 것이라고 하며 이 제도를 공격한다. 반면에 이를 찬성하는 자들은 일 가정 양립이라는 논리에서 셋째 자녀가 만 3세가 될 때까지 여성으로 하여금 경제활동을 줄이거나 중단할 수 있도록 해주는 제도라고 반박했다. 수당 수령 조건은 직장 근속년수와 연결되어 있었다. 수령 자격 조건이 조금씩 다르다고 하지만 육아부모수당은 1977년 노동법에 포함된 육아휴직에 대한 권리에 부응하는 것이었다. 육아 휴직처럼 명시적인 보상은 아니나 육아부모수당이 어느 정도 그 역할을 감당하고자 했다(Letablier and Dauphin, 2016 ; Hantrais and Letablier, 2016). 일 가정 양립의 가장 대표적 조치인 이 수당은 후에 여러 차례 개정되어 수령 조건이 확대되고, 지급 방법을 재고하고 목표를 재설정하기에 이른다.

수당이 도입되고 1년 후 1986년 가족법에 의거, 새로운 수당인 가정 내 보육 수당(AGED)이 신설되었다. 가정에서 3세 미만의 자녀를 둔 주고 돌보게 하는 부모에게 지급하는 가정 내 보육 수당은 재가 인력 고용으로 인해 발생하는 고용주와 근로자의 사회분담금에 해당되는 평균 금액을 지불한다. 1990년에는 인가보육사 고용지원제도(AFEAMA)가 도입된다. 이 수당은 인가보육사의 집에서 아이를 돌보게 할 때 부모에

게 지급되는 수당이다. 가정 내 보육수당과 마찬가지로 지원금은 인가보육사 고용 시 지불하는 고용주와 근로자의 사회분담금 액수와 같다. 이 제도로 정부의 입장에서는 보육 관련하여 증가하는 수요에 대응하고 보육 서비스의 '지하 경제화'를 막고자 했다.

좌파와 우파 간의 정권 교체로 보육 분야에서 이루어진 개혁 정책의 방향성이 늘 같지는 않았다. 일부에서는 '자유 선택권'이라는 철학을 내세우면서 가족정책이 모호해졌다는 점을 지적한다(Dauphin, 2016). 우파 쪽에서는 자녀의 어머니를 주양육자로 유도하려고 하는 반면 좌파에서는 집단적인 보육 방식이나 아동의 조기 사회화와 여성의 경제활동을 중시하였다.

우파 정권에서 주도한 1994년의 가족법에서는 육아부모수당을 두번째 자녀까지 확대 적용하게 된다. 또한 시간제 근로자까지 포함시켜 여성들이 경제 활동을 완전히 중단하지 않아도 되도록 한다. 개정된 가족법에서는 3세 미만 유아의 부모 양쪽이 시간제 근로자일 경우 두 명 모두 수급 자격을 가질 수 있게 된다. 이 개정으로 두 명의 자녀를 둔 여성의 경제활동이 감소하는 효과가 나타났다(Fagnani, 2001).

이와 병행하여 그 시기 정부에서는 증가하는 니즈에 대응하기 위해 집단 보육 시설을 세우는 계획을 마련하게 된다. 그럼에도 불구하고 3세 미만 유아의 보육시설에 대한 부모들의 수요가 높아서 '유아원 설립 계획'으로는 이를 만족하지 못했다. 일과 가정 생활 양립의 중요성은 갈수록 부각되었으며 특히 유럽연합의 지침과 권고사항들도 이를 뒷받침하는 방향으로 발표된다.

다. 부모역할 지원

지난 10년간의 발자취를 따라서 80년대부터 부모역할에 대한 지원은 가족정책의 두 번째 중심축이 된다. 가족 형태의 변화와 사회학자인 프랑수와 드 생글리가 기술한 개별화 과정에 부응하고자 한 것이다(Singly, 1996). 이 시기에 남성과 여성의 좀 더 균형 있는 책임감, 사회적 권리의 개별화와 여성의 자립이라는 방향으로 가족법이 개정된다.

1985년 85-1372호 '미성년 자녀의 자산 관리에 있어서 부모 간, 그리고 결혼제도에 있어서 부부 간의 평등'에 관한 법은 이와 같은 시대의 변화를 반영한다. 특히 다음을 주목할 만하다:

- 부부 각각 가계 유지와 자녀 교육에 관한 계약을 단독으로 맺을 수 있는 권리
- 남편의 동의 없이 여성이 자기의 직업을 선택할 수 있는 권리
- 부부 각각 자신의 소득을 자유롭게 처분할 수 있는 권리

1987년 ‘말뤼레 법’에서는 결혼하지 않은 커플과 이혼한 커플에서도 부부의 친권 행사를 인정한다⁸⁾. 1993년 93-22호 법안에서는 부모의 결혼 여부와 상관 없이 공동 친권의 일반적 원칙을 명시한다. 친권은 혈연 관계에서 직접 비롯되는 것이다. 따라서 법원의 판결이 있을 때만 부모의 친권을 박탈할 수 있다. 후에 2002년 친권에 관한 2002-35호 법에서는 어머니와 아버지 간에 평등한 권리와 의무를 규정하고 별거 혹은 이혼한 부부의 자녀의 경우 공동 양육권을 권고한다. 같은 날 채택된 2002-30호 법에서도 자녀는 어머니 혹은 아버지의 성, 아니면 두 성을 붙여서 따르도록 규정한다. 결론적으로 가족법은 프랑스가 1990년 유엔의 아동권리협약을 비준했을 당시 추구했던 대로 아동의 권리를 인정하는 방향으로 개정된다.

5. 90년대말 가족정책의 ‘사회적’ 변곡점과 아이 재조명

90년대 말 재정 적자에 허덕이게 되면서 가족정책에 관한 심도 깊은 성찰이 진행되었다. 여전히 높은 수준을 유지하는 실업률 문제를 해소하지 못하는 상황에서 공공지출을 감축해야 하는 필요성 앞에서 우파 정권과 1997년부터 그 뒤를 이은 좌파 정권에서는 사회보장제도의 개혁을 제안하게 된다. 가족정책 역시 개혁 대상에서 제외되지 않는다.

1988년 최저소득보조금(RMI)의 도입은 프랑스 사회 정책 역사에서 중요한 사건이다. 최저소득보조금의 운영을 가족수당지역공단에 맡기게 되는데 이는 지난 15년에 비해 가족정책이 얼마만큼의 사회적 전환기를 맞이하였는지를 보여주는 것이다. 최저소득보조금은 2009년에 적극적연대수당(RSA)으로 대체된다.

가. 더욱 사회적인 정책으로 발전

1995년 총리가 의회에서 발표한 사회보장제도의 개혁 계획에는 가족정책의 개혁안

8) 친권 관련 법에 대한 역사에 관해서는 다음 참조: Commaille, J. L'esprit sociologique des lois, Paris: LDJ, pp. 74-77.

도 포함되어 있다. 특히 가장 니즈가 높은 가구를 우선적으로 배려하기 위해 일부 급여의 경우 수령자의 수를 줄이는 방안이 담겨있다. 또한 소득 조건에 따라 가족 수당을 지급하는 방안, 과거와 달리 수당을 가계 소득 산정 시 포함시켜서 이를 과세대상으로 삼는 방안이 소개되어 있다. 아울러 이 계획에서는 주거 보조금 계산 방식을 개정하고 이전 임금의 106%였던 모성일일수당을 100%로 하향조정하게 된다. 이와 같은 대대적인 개혁안은 격렬한 반대에 부딪혀서 노조와 근로자, 야당, 가족 단체를 포함한 각종 단체에서 조직하는 시위가 전국을 휩쓸게 된다. 이들은 한결같이 ‘가족 수당의 보편성’을 옹호한다. 결국 개혁안은 수포로 돌아가지만 총리의 의뢰로 가족 단체와 전문가들은 가족 수당의 개혁 방안 두 가지에 대해 탐색하게 된다: 하나는 소득 수준에 따른 수당 지급이고 다른 하나는 과세에 관한 것이다. 정부의 입장에서는 가족정책의 적자를 제한하며 비용 절약을 도모하고 공공지출을 억제하도록 해주는 방안들인 것이다.

1997년 좌파가 재집권하면서 가족정책 개혁은 다시 의제에 오른다. 국정연설에서 신임 국무 총리인 리오넬 조스팽은 소득 수준에 따른 가족 수당 지급과 소득 상위층 부모에게 상대적으로 유리했던 가정내보육수당(AGED) 인하를 발표한다. 발표 후 가족 수당의 ‘보편성’과 전반적인 가족정책을 옹호하는 측의 강경한 반대에 부딪히게 된다. 결국 그 이듬해인 1998년 정부는 이와 같은 조치를 포기하게 된다. 대신에 늦게까지 부모로부터 독립을 하지 않고 학업을 연장하는 자녀들을 고려해서 가족 수당의 지급을 20세까지로 연장한다. 또한 상위층 가족의 세제 혜택을 제한하기 위해 가족 계수의 상한선을 낮추게 된다. 이와 같은 조치들은 관련 워킹 그룹을 주도한 사회당의 도미니크 지요 하원의원이 정부에 제출한 ‘새로운 가족정책을 위하여’라는 보고서에 담겨 있는 내용이다.

나. 새로운 가족 형태에 맞춰가는 법체계 : 부모역할, 친권, 아동의 권리

사회학자 이렌느 테리가 주도한 워킹 그룹에서는 당시 정부에서 고민하는 문제에 대해 다른 길을 제시한다. ‘오늘날의 커플, 혈연, 친척’이라는 제목으로 사법부와 노동고용연대부에 각각 제출한 보고서에서는 친권, 결혼하지 않은 커플 내의 친권 행사, 부모의 이혼 시 공동육아의 원칙 강화와 가족의 중재 역할 확대에 관한 제안이 담겨 있다. 정부로서는 민법과 수급 자격요건을 맞추기 위해 가족 구성과 형태의 변화를 고찰하고

자 했던 것이다. 그 결과 아이가 가족의 중심이 되고 권리를 갖는 하나의 개인으로 간주되었다. 자녀가 하나인 가정에까지 확대된 개학수당과 개학수당의 인상은 이와 같은 흐름에 부합하는 것이다.

각종 수당 금액이 인상되었을 뿐 아니라 1996년 가족에 관한 연례회의⁹⁾에서 발표한 제안사항들을 보면, 아동보육시설의 재편을 위한 워킹 그룹 설치와 집단 보육시설에 관한 법적인 제도의 현대화가 언급된다. 이와 관련하여 프랑수와즈 데코이버 데포제라는 법관이 ‘가족법 개정 : 오늘날의 현실과 포부에 맞는 법제도를 위한 제안’이라는 제목의 보고서를 사법부에 제출한다. 이 시기 가장 대표적인 정책은 동성커플의 시민결합을 허락하는 시민연대협약(PACS)에 관한 법 공포이다. 본 법으로 가족의 개념이 점차 커플의 개념으로 대체되고 커플 형태의 다양성이 인정되면서 중요한 변곡점을 형성하게 된다.

1997년 사회당 정권에서 발표한 ‘새로운 가족정책’에는 한층 더 사회적 정의가 담겨 있을 뿐 아니라 양성 평등을 강조한다. 고용에 관한 유럽연합의 전략과도 부합하는 것으로 여성들이 노동시장에 계속 남도록 독려하게 된다. 가족정책에서 내세우는 가족 모델은 더 이상 ‘가족을 부양하는’ 1인 남성생계부양자(male breadwinner)가 아니라 이인소득자(dual earner) 모델인 맞벌이 가정이다. 가족정책의 배경이 되는 기본 가족 형태는 가사분담, 육아분담, 육아책임과 관련해서 좀 더 현대적이고, 민주적이며, 덜 위계적이고, 전문적이며, 더 평등한 관계가 된다. 이때부터 부모 역할 지원은 아이를 위해서, 그리고 부모 간에 형평성을 위해서 가족정책의 핵심 목표가 된다(Chauvière, 2004 ; Martin, 2014).

별거 혹은 이혼이 증가하면서 한부모 가정에서 자라는 아이가 많아지고 맞벌이 가정이 늘어나는 상황에서 가정 내 아버지의 자리가 주요 정치적 의제가 된다. 2002년 도입된 부성휴가는 이와 같은 성찰을 반영한다. 남성 근로자라면 누구나 11일간 휴직을 할 수 있는 권리인데 부성휴가는 이미 근로자들의 권리인 출생 후 3일 간의 휴가(이 3일 간의 휴가는 100% 유급이다)와 누적해서 사용할 수 있다. 부성휴가의 경우, 여성의 출산 휴가와 동일한 원칙이 적용된다. 다시 말해, 월급에 대한 보상이나 상한선이 정해져 있다는 것이다. 부성휴가의 도입 목적은 부모 간의 평등을 장려하고 아버지로서 하여금 자녀가 어릴 때부터 돌볼 수 있도록 하기 위함이다. 이는 육아와 가사 분담에 있어

9) 가족에 관한 연례회의에서 발표한 제안에 관해서는 Buttner et al., 2002 참조

서 양성 평등 추구라는 방향으로 가족정책이 선회했음을 알리는 신호이다.

같은 해에 도입한 친권에 관한 2002-35호 법에서는 부와 모 간의 평등한 의무와 권리를 규정하고 이혼한 부모의 자녀의 경우 교대 거주지의 원칙을 장려한다. 마찬가지로 이름의 성에 관한 2002-304호 법에서는 아버지의 성을 따르는 원칙을 폐지하고, 아버지의 성, 혹은 어머니의 성, 혹은 부모가 선택한 순서에 따라 두 성을 붙여 쓸 수 있도록 한다. 부모 간에 이견이 있거나 특별한 선언이 없을 시 자녀는 아버지의 성을 따른다. 부모 간에 완전한 평등이 이루어지지 않는다는 점을 확인할 수 있는 대목이다.

이때부터 아버지 상은 사회학자, 심리학자와 인류학자들의 관심 대상이 된다. 힘없는 아버지 상과 아버지로서의 권위 상실에 대한 많은 연구가 진행된다(Martial, 2013a, 2013b, 2013c ; Verjus, 2013 ; Orain, 2012). 철학자 마르셀 고세는 이와 같은 아버지 상의 약화를 자녀들이 태어나고 양육되는 사회 심리학적 조건의 변화로 인한 ‘인류학적 변이’로 규정한다(Gauchet, 2004). 저자는 이와 같은 변화에서 부계의 원칙이 붕괴되고 모계의 원칙이 대신하는 것으로 봤으며 어머니가 결국 아버지의 역할까지 수행하며 아버지의 역할과 자리가 축소되는 것이라 설명했다.

다. 아동 보육 시설 발전에 대한 지원과 사회급여 체제의 개편

유아원 발전 계획과 보육 비용을 제한하기 위해 도입된 사회 급여 체제에도 불구하고 공급이 수요를 만족시키지 못했다. 게다가 급여 체제가 갈수록 복잡해지면서 문제가 발생하게 된다. 2003년에 도입된 영아보육수당(Paje)은 이와 같이 복잡한 시스템을 단순화시키고자 만들어진 것이다. 영아보육수당에는 다음과 같은 네 개의 수당이 포함된다 :

- 기존의 출생 수당을 대체해 임신 7개월에 지급되는 출산 장려금(800 유로). 이 출산 장려금은 출산 비용의 일부를 보상하는 것을 목적으로 한다. 아동 비용의 경제 논리에 입각한 수당이다.
- 영아보육기초수당은 소득조건에 따라 3세 미만의 자녀가 있는 가구에 월 160 유로씩 지급되는 수당이다.
- 이 기초 수당에 추가적으로 두 개의 보조금이 부모의 경제 활동 수준에 따라 혹은 자녀의 보육 방식에 따라 지급된다. 기존의 육아부모수당(APE)을 대신하는 ‘경제

활동 휴직' 보조금과 자녀의 보육을 다른 곳에 맡기는 부모에게 지급되는 보육방식 보조금이 그것이다.

이와 동시에 2만 명을 추가로 수용할 수 있는 신규 '유아원 계획'이 도입된다. 아울러 직원을 위한 투자금(직장 어린이집, 부모가 자녀를 맡기고 지불하는 보육금액, 육아 휴직 후 연수)의 60%까지 공제 대상이 되는 가족 세액 공제 제도가 신설된다.

2006년에는 셋째 자녀의 부모를 위한 새로운 제도가 도입되어 좀 더 짧은 기간(1년) 동안 더 높은 수당(월 500 유로 대신 월 750 유로)을 받을 수 있게 된다. 경제 활동의 자유로운 선택 옵션 지원금(COLCA)은 셋째 자녀를 둔 여성이 노동 시장에서 퇴출되는 것을 제한하기 위해 도입된 제도이다. 동시에 질병이 있는 자녀의 부모들을 위한 자녀 간호수당이 확대 적용된다. 또한 2006년 가족부가 발표한 '영아계획'에서는 3세 미만 영아들의 보육 서비스를 다양화하고 발전시키기 위한 대책을 마련한다. 예를 들어 유아원 추가 자리 신설, 유아원 규제 완화와 영유아 관련 고용 발전이 여기에 해당한다.

결론적으로 아동 보육에 관한 일련의 개편 결과 자녀 순위에 따라 육아 휴가가 달라진다. 가령 첫째의 경우 6개월, 둘째는 3개월, 셋째의 경우에는 1년이다(Letablier and Dauphin, 2016). 과거 80-90년대에는 어머니로 하여금 아이를 키우던가 일을 계속하던가 '자유롭게' 선택할 수 있게 했다면 이제는 여성이 직장생활을 계속하는데 초점이 맞춰진다. 시간제 수당이 도입된 이유도 여성으로 하여금 일과의 연결고리를 놓지 않고 출산 후 복직을 돕기 위한 것이다. 후에 살펴보게 되겠지만 2013년의 가족법에서 이 제도는 다시 조정된다.

2000년대 후반에는 친권, 재구성 가족(레오네티 보고서), 아동 보육, 보육 방식에 대한력 있는 권리 도입(다몽 보고서)에 관한 각종 보고서가 정부에 제출되어 가족정책에 관한 논의가 활발히 이루어진다.

그러나 이 시기의 주요 개혁은 수급자의 고용 촉진과 빈곤 근로자의 지원이라는 목표 하에 1989년에 도입된 최저소득보조금(RMI)이 적극적연대수당(RSA)으로 바뀐 정책이다. 저소득 한부모 가정을 지원하기 위해 70년대 초에 도입된 한부모수당(API)은 사회적 미니멈(minima sociaux: 사회적 최저수준의 생활지원을 위한 공공부조) 제도에 통합된다. 이제는 홀로 자녀를 양육하느냐 보다는 소득의 수준이 더 중요하다는 상징성을 보여준 변화이다.

6. 긴축 재정의 맥락 속에서 가족정책 ‘재편’

긴축 재정의 상황에서 2012년도 좌파가 재집권하면서 소득에 따른 가족 수당의 지급, 양육 휴가의 구성, 동성결혼에 관한 논의가 재점화된다.

임명된 지 얼마 지나지 않아, 신임 국무 총리는 인구및가족정책고등심의회(HCFP)에 가족 지원의 구조조정에 관한 제안을 의뢰한다. 고등심의회는 베르트랑 프라고나르 의장은 가족정책에 관한 복지 및 세제 시스템을 분석한 보고서를 제출한다. 보고서에서 3년 내에 가족정책의 적자 감축을 권고하고 다양한 장치 간의 효율성과 형평성을 개선하기 위한 개혁의 방향을 제시한다. 특히 소득에 따른 가족 수당 금액의 차등화를 제안한다. 총리 역시 가족정책을 ‘재편’하여 복지 면에서 부모 간에 더 공정하고 평등하게 만들 것을 발표한다. 이를 위해 세 개의 목표를 설정한다: 사회보장제도의 가족부문의 적자 감축, 유아의 보육 시설 증가, 부모 간의 균등한 책임 분담(육아 휴직 사용자의 96%가 여성이다)이다.

가족부문의 적자를 감축하기 위해 정부에서는 가족 수당에 집중한다. 의회에서는 15년 전 사회당 정권에서 실패했던 소득에 따른 가족 수당의 차등화를 통과시킨다. 2015년 7월부터 가족 수당은 두 자녀 가구 중 월 소득이 6천유로 이상일 때 수당은 반으로, 월 소득이 8천유로 이상일 때는 4분의 1로 줄어들게 된다.

두 번째 개혁은 육아휴직에 관한 것이다. 부모 간의 육아 분담을 독려하기 위해 6개월은 다른 쪽 부모가 써야 하는데 대부분의 경우 부가 여기에 해당된다. 아버지가 이 권리를 사용하지 않을 경우 육아 휴직 기간은 그만큼 줄어들게 되어 예산 절약 효과가 생긴다(Hantrais and Letablier, 2016). 본 조치는 양성 평등을 촉진하기 위한 것으로 여성인권부에서 발표한 것이다. 과거의 경제활동의 자유로운 선택에 대한 보조금(CLCA)은 자녀교육분담수당(PreParE)으로 재명명된다.

2013년 정부가 취한 첫번째 조치는 동성결혼을 허락하는 것이었다. 본 법은 보수 우파와 ‘전통적’ 가족 단체의 격렬한 반대에도 불구하고 통과되었다(Letablier, 2015).

아울러 정부의 마지막 정책 중 하나는 가족고등심의회를 구조조정하여 세대 간의 관점에서 가족아동고령화정책고등위원회(HCFEA)로 다른 기구와 통합하는 것이었다. ‘고령화 시대에 적응하는 프랑스 사회’에 관한 2015년 법으로 구조조정이 시작된다. 이와 같은 변화는 세대간의 관계를 더 포용하는 방향으로 가족정책의 개념이 발전했음

을 보여주는 것이다(Letablier and Attias-Donfut, 2017).

2017년 5월에 취임한 신임 정부는 아직 가족정책에 관한 프로그램을 발표한 바 없다. 경제부에서는 최상위 소득 가구에 대한 가족 수당을 폐지하겠다고 발표했으나 아직까지 가족정책에 대한 심층적인 개혁에 돌입하지는 않았다. 아직은 위원회 활동과 자문 작업 중이다(가족아동고령화정책 고등위원회 프로그램 참조).

7. 소결

프랑스 가족정책을 고찰해보면 가족정책의 오랜 역사, 명시적인 성격과 그 발전상이 드러난다. 또한 목표의 다양성이나 급여 체제의 범위로 봤을 때 복합적인 제도임이 분명하다. 가족정책이 초기 도입되었을 당시 우선시되었던 출산 장려 목표는 시간이 흐르면서 부차적인 목표가 되었고 점차 부모역할에 관한 지원이나 일과 가정의 양립이 더 중요한 목표로 부각시키기에 이른다. 또한 가족정책 초기에 기본이 되었던 가족 형태 역시 여성과 아동을 중심으로 개별화되는 방향으로 가족법이 변화하면서 발전하게 된다. 가족 형태의 다양성으로 정부의 복지 서비스도 이에 발맞출 수 밖에 없게 되었다. 이제는 일하는 어머니가 가정주부로서의 어머니를 대신하게 된다. 그리고 아버지가 가정생활에 얼마나 개입하는가가 양성 평등의 핵심 요소가 된다. 그러나 많은 사람들에게 혜택을 주는 급여체제와 이의 확대 적용은 경제 침체의 상황에서 비용의 부담을 발생시키게 된다. 결국 정책의 목표 대비 효율성과 일부 급여의 보편성 보장에 관한 문제 제기가 대두된다.

제3절 가족정책의 조직과 운영

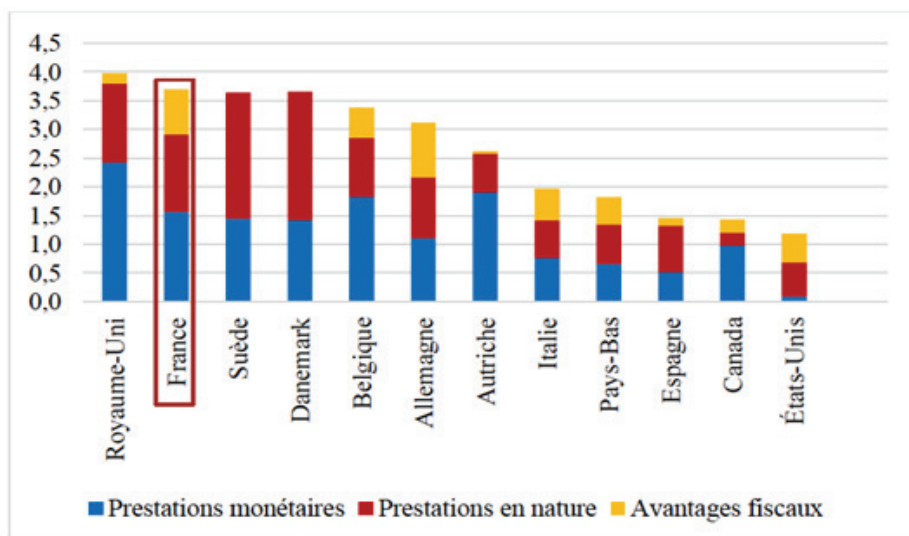
20세기 중반 제도화된 이후 가족정책은 새로운 도전에 직면하며 상당히 변화한다. 각 정부에서는 가족 관련 정책과 도구를 이에 맞추어 나갔다. 이와 같은 변화는 관련 주체들이 변화를 유도하거나 실행했기 때문에 가능했던 것이다. 아울러 공공 서비스 분야의 주체들이 재편되게 되는데 1980년대 초 지방분권화 법 이후 지자체들의 역할이 커지면서 다양한 사회복지 서비스를 조율하게 된다. 뿐만 아니라 유럽연합이 국가

정책 방향에 영향을 미치게 되고 가족주의라는 표준 이데올로기를 주창하던 가족 운동도 가계를 대상으로 서비스 제공의 논리로 방향을 선회하게 된다. 마지막으로 결정권을 지닌 엘리트 층의 교체로 가족정책의 방향과 내용이 수정되게 된다. 가족정책 조종의 재편성을 통해 양성평등과 인구 고령화로 인한 세대 계약의 연장이라는 새로운 도전에 맞서기 위한 노력이 대두된다.

1. 가족정책 현황

1945년에 창설된 가족부문(branche Famille)은 질병, 고령, 징수와 함께 사회보장 일반체제의 4대 축 중 하나이다. 가족부문은 프랑스 GDP의 4%, 다시 말해 820억 유로¹⁰⁾의 예산이 투입되는 가족정책의 주요사업주체이다. OECD 국가들과 비교했을 때 프랑스는 가족 지원 규모에서 상위권을 차지한다(그림3-1 참조).

[그림 3-1] OECD 국가의 GDP 대비 가족 지원 규모



Source : OCDE – base de données sur la famille, présentation Cour des comptes.

주: 1) 국가순서: 영국 프랑스 스웨덴 덴마크 벨기에 독일 오스트리아 이탈리아 네덜란드 스페인 캐나다 미국 순
2) 파란색 막대 그래프: 현금급여 빨간색 막대 그래프: 현물급여, 노란색 막대 그래프: 세제혜택

10) 가족정책의 범위와 재원에 따라 수치가 변한다. 순수한 사회보호에 할애되는 지출만을 포함시키는 해외 자료의 경우 GDP의 2.5%로 계산한다. 가족고등심의회에서는 광의의 가족정책의 개념을 채택하기 때문에 GDP의 4~6%로 계산한다(HCF, 2013).

가족 계수 관련 세제와 자녀 보육 지출에 관한 세금 감면과 관련된 정부 지출, 지자체 지출(모성 및 신생아 보호 서비스, 가족 서비스 재원 충당 등)과 모성 및 부성 휴가 수당을 보전하기 위한 질병 부문의 지출을 합하면 매년 가족정책에 할애되는 예산은 총 1200억 유로를 상회한다¹¹⁾.

전쟁 직후 가족정책의 목적은 가족의 생활 수준을 개선하고 1933년에서 1945년까지의 전쟁으로 인한 대거 파괴 후 주거 접근성을 높이며 소득의 불평등을 완화하고 인구 증가의 노력을 지원하는 것이었다. 현재 사회보장제도의 가족부문에서는 다음과 같은 임무를 우선 과제로 삼는다:

- 일상생활 속에서, 특히 일과 가정의 양립을 위한 가정 지원
- 취약계층 특히 장애인들을 위한 연대 확대

그럼에도 불구하고 가족정책의 목표는 여전히 가정의 아동 비용 지출을 낮추는 것, 가족이 양질의 주거 수준을 확보하는 것, 그리고 더 포괄적인 의미에서 가족과 아동의 복지를 개선하는 것이다.

이를 위해 다음을 활용한다:

- 가족에게 현금 급여 (가족 및 사회 급여, 주거 지원금, 성인 장애 지원이나 적극적인 연대 수당과 같은 사회적 미니멈(minima sociaux)) 지급
- 가족 지원, 취학 전 아동 보육을 위한 다양한 집단 시설과 서비스 도입 혹은 공동 재원 마련, 기타 사회 복지 서비스. 목표는 사회 계층간, 그리고 지역 간 균등하게 주민들을 위한 서비스를 제공하는 것이다.
- 중앙 정부(소득세 정산 시 가족 계수 고려) 혹은 지방정부(가족 구성에 따라 차등화)의 세제.

2. 가족부문의 재정 및 지출

사회보장제도의 재원조달법에 의거해 가족부문의 예산이 매년 의회의 표결을 거친다. 가족부문의 재원충당은 고용주 분담금(33%), 조세(29%), 일반사회보장부담금(CSG,

11) 3세 이상(혹은 2세에서 3세까지의) 아동의 취학 전 무상교육이나 아동들의 무상 의료보험은 포함되지 않는다.

11%)과 같은 세금, 정부(성인장애수당 AAH, 취업자 대상 적극적연대수당 RSA activité, 무자녀 가구에게 지급되는 주거 지원금) 혹은 각 도(비취업자 대상 적극적연대수당 RSA socle) 대신 지급한 수당에 대한 환불액으로 이루어진다. 90년대부터 고용주 분담금은 상당히 줄어드는 반면, 조세와 기타 수입분이 증가한다. 이와 같은 변화는 무엇보다 가족정책의 보편성이 부각되면서 비롯된 것이다. 실제로 과거의 임금 추가분의 논리에 따라 자녀가 있는 임금 근로자에게만 지급되었던 수당이 점차 수평적 재분배와 가족 간 소득 차이를 줄이고자 하는 수직적 재분배와 같은 광의의 재분배 정책에 자리를 내어주게 된다. 가족정책의 주요 재원인 고용주의 사회적분담금과 기업들과 점차 멀어지게 된 가족정책의 현재 목표 간에 괴리가 생기게 된 것이다. 90년대에 이미 고용주 단체에서는 가족정책에 더 이상 관여하지 않겠다고 위협한 바 있었다(Büttner et al. 2002). 전임 정부에서는 2017년에 고용주 분담을 전액 폐지하려는 계획을 갖고 있었다¹²⁾. 현정부에서도 같은 목표를 유지하고 있다. 이와 같은 변화는 비숙련 노동자의 실업률을 감축하고 고용시장 참여율을 높이하고자 20년 전부터 추진된 저임금에 대한 사회분담금 면제 정책으로 인한 결과이기도 하다. 정부에서는 고용주의 분담금 부분에 관한 손실을 세금, 일반사회보장분담금CSG¹³⁾, 특별세금¹⁴⁾과 같은 다른 재원으로 충당하고 있다(〈표 3-1〉 참조). 가족부문에 할당되는 특별 세금분이 지난 몇 년간 상당히 증가했다.

〈표 3-1〉 가족 급여의 재원 분포

	수입 (10억 유로)
고용주 분담금	33.1
정부(혹은 각 도) 보장 수입 부담	21.6
주거 지원금에 대한 정부 재원	13.2
일반 사회보장분담금 (CSG)	11.1
특별 세금	7.8
기타 세금	1.2
정부와 사회보장체계에서 부담하는 사회분담금	0.8
이월 및 공공기여금	0.02

자료: CNAF 2016

12) 2014년 1월 14일 책임협약 참조

13) 일반사회보장분담금은 가족부문 재원에 할애되던 고용주 분담금의 인하를 보전하고자 1991년에 도입되었다. 일반사회보장분담금은 임금에만 해당되는 것이 아니라 일부 부담을 가계로 전가한다.

14) 가족부문에 할애되는 특별세금은 급여세, 담배 및 주류세와 보험료 분담금이다.

가족부문의 지출은 사회보장체계의 일반체제 전체 지출의 16%를 차지하면서 산재 (3.3%) 보다는 앞서고 47%를 웃도는 질병이나 노령(33%)보다는 적다. 전체 지출금액은 556억 유로이며 수입은 540억 유로이다. 적자는 2016년 지출의 2.8%로 예년에 비해 줄었다.

전체 지출의 3분의 2는 가족을 대상으로 하며 나머지 3분의 1은 취약 가정(이들 대부분은 무자녀 가구이다)에게 지급된다. 후자의 경우 가족수당공단에서 정부와 지자체를 대신하여 수당 관리를 하고 후에 지출 금액에 대해 상환을 받는다.

지출은 다음과 같이 이루어진다(CNAF, 2016)

- 가족/유아기: 19%
- 가족/주거: 11%
- 기타 가족 지출 (유아기와 주거 제외): 25%
- 불안정성 (적극적연대수당 RSA, 성인장애수당 AAH): 23%
- 불안정성 (무자녀 주거): 10%
- 기타 (연금보험료 지원 AVPF, 부성휴가): 9%
- 운영비: 3%

가족부문의 지출은 합법적으로 프랑스에 거주하는 가족들을 대상으로 하며 이들의 국적과 혼인 여부(기혼, PACS 커플, 동거; 커플이든 아니든)와 상관없이 없다. 부양 자녀가 있다면 자녀가 16세 혹은 20세 미만이어야 하고 주거 지원금이나 저소득 다자녀 가정(가족 보조금)의 경우 21세 미만이어야 한다.

각종 수당에 할애되는 지출 외에도 세제를 통한 가족 지원도 언급해야 한다. 부부와 가족 계수 체계¹⁵⁾는 소득세 금액을 낮추게 해준다. 가족 계수로 자녀 당 0.5 인분, 세 번째 자녀부터 추가 0.5 인분이 부과되는 시스템으로 세금 감면을 받는다. 이와 같은 세제 혜택은 동일 자녀수의 가족일 때 상대적으로 상위 계층 가족에게 유리했던¹⁶⁾ 제도로 사회 정의의 관점에서 2015년도에 개정되었다.

2005년 가족 계수의 세제 비용은 총 370억 유로(부부계수¹⁷⁾)로 인해 239억 유로, 자

15) 계수는 소득 총액에 비례하는 증가분 시스템이다.

16) 두 가지 이유로 설명할 수 있다: 하나는 소득에 따라 인화되기 때문이고 다른 하나는 가계의 절반 정도가 소득세 부과 대상이 아니었기 때문에 세금 감면 혜택은 여유가 있는 가정에게 유리했다.

17) 부부가 소득을 합한 후 이를 2 파트로 나누는데 둘 중 한 명이 일하지 않거나 소득이 낮은 상위계층 가

녀당¹⁸⁾ 0.5 인분으로 인해 88억 유로, 추가¹⁹⁾ 0.5 인분으로 인해 43억 유로)에 달했다.

3. 가족부문의 조직 및 거버넌스

사회보장체계의 가족부문에서 가족 수당 운영을 담당하고 정부의 가족정책을 실행에 옮긴다. 사회보장제도의 일반체제에서 가족부문은 가족수당전국공단(CNAF)과 가족수당지역공단(CAF)으로 이루어진 네트워크를 통해 복지서비스를 펼친다²⁰⁾.

사회보장체계의 일반체제의 현행 조직은 각 부문별 재정적 자립을 도모한 1967년의 법령²¹⁾으로 거슬러 올라간다. 따라서 각 부문에서 자체 수입과 지출을 책임진다. 가족 수당은 임금 근로자 뿐 아니라 자녀가 있는 전체 가족을 대상으로 한다.

- 질병 부문은 임금근로자건강보험전국공단(CNAMTS)에서 운영하며 질병, 출산, 장애, 사망에 대한 보장과 별도의 관리로 산재와 직업병에 대한 보장을 담당한다.
- 노령 부문은 임금근로자노령보험전국공단(CNAVTS)에서 운영하며 고령보험과 과부보험과 관련하여 퇴직 부문의 방향을 설정한다.
- 가족부문은 가족수당전국공단(CNAF)에서 운영하며 가족과 복지(장애, 주거, 최저소득보조금 등) 급여 체계를 관리한다.
- 징수 부문은 사회보장조직중앙기구(ACOSS)에서 운영하며 사회보장체계의 수입과 지출을 관리하고 지역 단위로 분담금과 기여금을 수납하는 사회보험료통합징수기관(URSSAF)의 서비스를 조율한다.

가족부문의 조직은 가족부 산하로 가족부에서 가족정책의 방향과 사회분담금 비율, 가족수당금고에서 지급하는 급여액, 아동 보육 관련 규범을 규정한다²²⁾.

정에게 유리한 제도이다.

18) 부양 자녀당 0.5 인분이 계수에 추가된다. 따라서 아이가 하나인 커플의 경우 과세 표준 책정을 위해 소득을 2.5로 나눈다.

19) 세번째 자녀부터 자녀당 추가 0.5 인분이 주어지는데 한부모 가정이나 장애가 있는 등 특별한 경우에도 0.5가 추가로 주어진다(자료: DGI-감사원, 2007 사회보장제도 보고서).

20) 사회보장체계의 일부 체제는 자체 운영 조직을 갖고 있다. 예를 들어 농민들과 농업근로자의 가족 수당을 관리하는 농업공제조합(MSA), 소속 근로자의 수당을 관리하는 전기가스산업전국공단(CNIEG)와 프랑스 철도청(SNCF)과 지하철공사(RATP)의 상호부조전국공단이 그것이다.

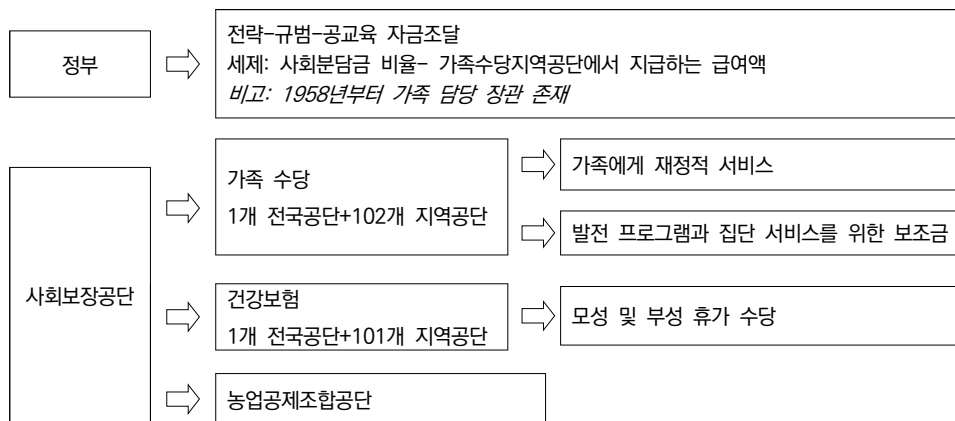
21) 1967년 8월 21일자 67-706, 67-707, 67-708, 67-709 법령

22) 1958년부터 가족부가 정부부처 중 하나로 있게 된다.

사회보장공단에서는 가족정책을 실행에 옮기고 급여를 지급한다.

- 가족수당전국공단과 전국에 흩어져 있는 103개의 지역공단 네트워크에서는 임금 근로자이든 아니든 전체 가족을 대상으로 현금 급여를 지급하고 보조금 체계를 통해 집단적 서비스의 발전과 운영에 참여한다.
- 건강보험공단(전국공단과 102개의 지역공단)에서는 비농업 근로자의 모성 및 부성 수당을 지급한다.
- 농업공제조합공단에서는 농민과 농업근로자에게 수당을 지급한다.

[그림 3-2] 가족정책의 주체(1)



가. 가족수당전국공단 (CNAF)

가족수당전국공단은 정부 산하 행정적 성격의 공공기관이다. ‘가족의 일상생활 영위를 돕고자’ 1967년에 창설되었다. 고용주, 노조, 가족단체와 전문가 대표로 구성된 이사회를 두고 있다. 지역공단 네트워크를 관리하고 정부와의 중개자 역할을 한다²³⁾.

가족수당전국공단은 전 직종의 임금근로자, 고용주와 자영업자의 가족 수당 체제에서 재정 관리를 맡는다. 사회복지 서비스의 방향을 규정하기도 한다. 도별 103개의 지역공단 네트워크와의 중간 역할을 담당한다. 기금을 분배하고 복지서비스와 행정 운영

23) Cf. <https://www.caf.fr>

에 사용되는 지출을 관리한다. 또한 부동산 거래와 자산 운용을 맡는다. 지역공단과 관련 정부부처 사이에서 중개자로 활동하며 관련 부문의 균형 잡힌 예산을 위한 필요한 정책을 정부 측에 제안할 수 있다. 마지막으로 조사, 연구 및 예측 프로그램을 운영하며 사회경제관측소의 역할을 한다.

5년에 한번씩 가족수당전국공단은 정부와 목표운영협약(COG)을 체결한다. 협약에는 달성해야 하는 목표, 달성 정도를 측정하기 위한 지표, 각 지역공단에 분배되는 금액이 명시되어 있다. 그 후 지역공단이 처한 상황과 사회인구학적 특징에 따라 협약은 각 지역공단에 맞게 세부계획으로 파생된다.

현행 협약은 2013년부터 2017년까지이며 다음 세 가지를 목표로 한다. 가족을 위한 서비스, 특히 3세 미만 유아의 보육 서비스 개발, 가족의 새로운 니즈를 충족하는 서비스 개발, 가족부문 기관의 역량 개선이 그것이다. 협약에서는 가족부문에서 0-3세 유아를 위한 집단 보육 자리 10만 개를 신설하고 개별 보육에서 추가 10만 명의 아동을 담당할 것을 명시하고 있다. 가족을 위한 보육 솔루션 개발을 위해 다음 세 가지 목표를 설정한다. 전국적으로 균형 있는 정원 분배, 저소득 자녀 보육에 특별 집중, 집단 보육과 개별 보육에서 동일한 품질 요구이다. 또한 부모의 양육활동을 지원하기 위해 관련 서비스의 세액공제가 두 배로 증가하였으며 가족중재서비스를 개발하기 위한 노력이 가속화되었다. 마지막으로 3세 이상 아동과 청소년들을 위한 투자를 증액하기로 했다.

협약의 두 번째 목표인 가족의 신규 수요를 위한 서비스 개발과 관련해서는 가족의 니즈를 효과적으로 관리하고 취약한 수급자들의 권리 접근성을 높이고자 절차의 간소화를 진행하기로 되어 있다.

세 번째 목표는 ‘더 나은 생산’을 위해 서류 처리 기한을 단축시키고 정보 시스템의 현대화를 통해 품질 수준을 개선하는 것이다.

나. 가족수당지역공단(CAF)

가족수당지역공단은 공공 서비스를 제공하는 사법 기관이다²⁴⁾. 가족수당전국공단과 마찬가지로 자체 이사회와 예산을 갖는다. 아동 보육 정책과 지역 복지 생활의 핵심 사업자이다. 유아보육시설(EAJE) 관리자들에게 투자와 운영 지원금을 제공한다. 또한

24) 1945년 10월 4일자 명령으로 공식화된 후 123개에서 103곳으로 축소되었다.

지자체와 기업들과 계약을 체결한다.

1) 가족수당지역공단과 아동 보육: 아동청소년계약

가족부문에서는 인가보육사 혹은 가정 내 보육사 등 개별적 보육방식의 자유로운 선택을 위한 보조금을 부모에게 지급할 뿐 아니라 집단보육시설의 운영과 발전에도 기여한다. 이를 위해 지자체, 비영리단체 혹은 필요에 따라 기업체들과 협력한다. 가족부문은 가족수당전국공단에서 주도하는 국립유아관측소(ONPE)를 관리한다. 관측소에서는 매년 전국 아동 보육 현황에 대한 보고서를 발표한다²⁵⁾. 또한 부모들이 보육방식을 선택하는데 도움을 주기 위한 온라인 서비스도 제공한다²⁶⁾.

가족수당지역공단은 3세 미만 유아들의 집단보육시설과 18세 미만 아동 및 청소년들 방과 후 활동 및 여가 활동과 관련된 지역 단위의 수많은 프로젝트에서 이해관계자로 활동한다. 코뮌, 비영리단체 혹은 기업들과 협력하여 아동청소년계약(CEJ)을 체결하여 아동 보육 시설을 개발하고 아동 및 청소년의 방과 후 활동 프로젝트를 구상한다. 1980년대 초에 3세 미만 유아들의 집단 보육 시설을 늘리고 학령 아동의 방과 후 활동을 개발하기 위해 도입된 아동청소년계약은 아동 및 청소년을 위한 지역 단위의 정책 조정 도구이다.

아동청소년계약은 목표 및 운영 계약이다. 가족수당지역공단은 재정 지원을 할 때 늘 보육 시설의 수용인원 증가를 조건으로 건다. 아동청소년계약도 아동 보육 시설에 대한 수요가 제대로 충족되지 않는 지역에 우선적으로 제안이 된다. 가족수당지역공단은 상한선 내에서 지자체가 부담하는 지출의 55%까지 지원한다. 여기에서 최우선시되는 것은 ‘보육’ 기능이다. 따라서 아동 청소년 보육과 관련된 자금조달이 전체 서비스 금액의 최소 85%를 차지하여야 한다. 아동청소년계약은 이렇듯 서비스 공급의 개발을 지원하게 된다. 서비스만 마련하는 것으로 그쳐서는 안 되고 이렇게 마련된 서비스는 효율적이어야 한다. 유아 보육시설의 경우 사용률이 70%, 여가 시설의 경우 60% 미만이면 가족수당지역공단 자금 지원은 그만큼 삭감된다²⁷⁾.

아동청소년계약을 준비할 때 지역공단의 전문 자문관들의 도움을 받는다. 이들은 수

25) <https://www.caf.fr/presse-institutionnel/.../observatoire-national-de-la-petite-enfance>

26) mon-enfant.fr

27) <https://www.cnaf.fr>

요 및 공급 진단을 구상하는데 도움을 줌으로써 보육 시설 개발 프로젝트를 지원하는 것을 임무로 삼는다. 추후에 매년 계약 평가를 실시하는 위원회에 참여하는 등 전체 총괄 업무를 함께 한다.

2000년부터 가족부문에서 도입한 8개의 ‘유아원’ 계획 덕분에 코뮌, 단체, 병원과 같은 공공기관이나 기업들이 운영하는 집단보육시설 수용인원을 119,500명 늘릴 수 있었다. 정원의 70%를 코뮌에서 관리하고 5%만이 유아원위탁운영회사에서 운영하고 있긴 하지만 신규 정원 증가의 23%를 담당하는 것은 유아원위탁운영회사이다(CNAF, 2017). 가족수당전국금고와 정부 간에 체결된 2013-2017 목표협약에서는 집단 보육 수용인원 10만명을 추가로 늘리기로 되어 있는데 이들 중 75%는 우선지역으로 분류된 지역에 만들어질 것이다. 이와 병행하여 가족수당지역공단은 개별 보육 자리 10만개를 창출해야 한다.

2) 가족수당지역공단: 지역 복지의 주체

사회복지 급여는 매년 50억 유로에 달한다. 이 급여는 3세 미만 유아의 보육 방식을 개발하는 데 사용될 뿐 아니라 지역의 사회적 활동을 지원하는 데에도 쓰인다. 자녀와 부모의 휴가 혹은 자유 시간 동안 여가 활동을 위한 재원에 참여하거나 부모 지원 활동(부모역할 지원, 가족 중재, 아동/부모 보육시설)을 개발한다거나 복지센터 개발과 취약 가정의 복지 지원에 참여하는 것과 같은 활동이 지역의 사회적 활동에 해당된다. 가족수당지역공단의 사회복지사들의 전반적인 업무가 이에 해당한다. 이렇듯 지역공단에서는 재정적 지원과 서비스를 결합하는 전반적인 활동을 진행한다.

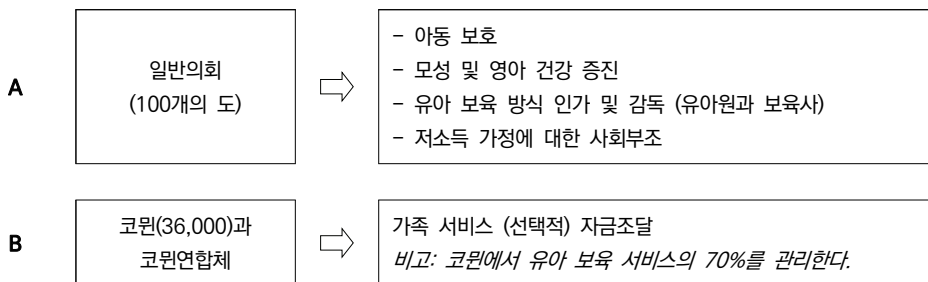
지역공단에서 합법적인 수당을 받는 수급자들은 총 1,180만 명이다. 지역공단에서 이들의 수당을 정산할 수 있도록 소득과 가족 및 고용 상황에 대해 미리 신고를 해야 한다. 지역공단에서는 신고한 정보의 정확성을 확인하기 위해 감사를 실시한다. 감독관들이 수급자들이 신고한 내용의 정확성을 확인한다. 이들은 수급자들이 자신들의 권리를 누릴 수 있도록 정보를 제공하는 역할도 함께 수행한다. 이와 같은 감시 정책은 고의성의 유무와 상관없이 수급자의 부정을 방지하는 데 효과적인 것으로 알려져 있다. 고의적인 부정행위가 가족수당지역공단 수급자의 0.33%를 차지하며 이를 금액으로 환산하면 6,200유로에 해당한다²⁸⁾. 가장 감시가 많이 이루어지는 서비스가 적극적

연대수당(RSA)이다. 부정 행위가 적발될 시 징계의 대상이 된다.

4. 지자체

1980년대 초의 지방분권법 이후 지자체가 가족정책의 복지서비스를 실행하는데 핵심 역할을 담당한다. 여기에는 유아기 보육 서비스, 보육 방식 인가와 감독, 아동 보호 서비스, 모성 및 영아 보호 서비스, 저소득 가정에 대한 사회적 부조 등이 포함된다. 이는 각 도의 관할이다²⁹⁾. 가족수당전국금고나 단체 혹은 유아원위탁운영회사와 협력하여 아동 보육시설 설립을 책임지는 것은 코뮌과 코뮌연합체이다([그림 3-3] 참조). 코뮌에서 아동 보육 서비스의 70%를 운영한다. 여가 센터와 방과 후 활동을 운영하는 것 역시 코뮌이다.

[그림 3-3] 가족정책의 주체(2)



5. 기업체

가족부문에 납부하는 고용주분담금의 형태로 재원에 기여하므로 고용주들은 가족정책의 하나의 주체가 된다. 기업체는 자사 근로자들이 부모가 되었을 때 수당을 지급할 수도 있다. 일부 수당은 단체협약이나 기업 협정에 명시되어 있기도 하다. 이들 수당은 단체 협상의 대상이 된다(Brochard and Letablier, 2013 & 2017). 초창기에는 주로 출산 및 가족 행사와 연결되어 있는 것들이었다. 출산 등의 경우 지급하는 장려금의 형

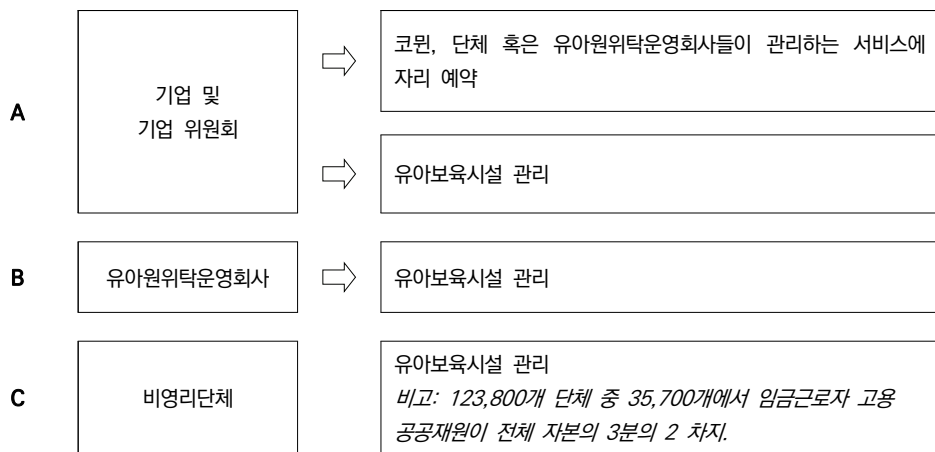
28) Cf. caf.fr

29) 도는 행정단위(총 101개)로 복지정책의 실행을 담당한다.

태로 존재하다가 점차 일과 가정의 양립 지원, 그리고 자녀 보육 지원을 위한 수당의 형태로 발전한다(Daunet-Richard & Letablier, 2011; Klammer and Letablier, 2008; Letablier et al. 2008).

3세 미만 영유아 보육에 관여하는 기업들은 다음과 같이 세 종류다: 민간 기업, 유아원위탁운영회사 혹은 비영리단체이다([그림3-4] 참조).

[그림 3-4] 가족정책의 주체(3)



가. 기업체와 기업 위원회

민간기업은 기업 위원회를 통해 직접적으로 혹은 간접적으로 코뮌이나 단체 혹은 유아원위탁운영회사들이 관리하는 보육시설에 자리를 예약할 수 있다. 이와 같은 방식으로 시설 자금조달에 기여하고 그 대가로 자사 직원 자녀들을 위한 자리를 마련할 수 있다.

나. 비영리단체

비영리단체는 각 지방 아동보육정책의 오래된 파트너이다. 오래전부터 코뮌에서는 이들에게 운영을 위탁해왔다. 비영리단체에는 농촌가족협회와 같이 농촌지역에 특히 탄탄하게 자리잡은 가족단체들이 있다. 지난 10여년전부터 이들 전통적인 파트너들과

경쟁하는 것이 바로 유아원위탁운영회사로서 최근에 크게 성장하여 영향력을 확장해 나가고 있다.

다. 유아원위탁운영회사

‘일 가정의 양립: 가족정책의 핵심 이슈’라는 주제로 열린 가족 컨퍼런스 이후 2003년부터 유아원위탁운영사들이 발전하기 시작했다. 가족 컨퍼런스에서는 ‘기업들은 개인의 영역에 속하는 가족정책에 관여할 소명도, 이해관계도 없다. 그러나 가족 결정에 반하거나 부모의 육아 활동에 제약이 되거나 방해가 되어서는 안 된다’고 강조한 바 있다. 따라서 일과 가정의 양립이라는 목표를 회사의 인사관리 정책에 포함시켜 기업에서는 자사 근로자에 대해 이를 충분히 고려해야 한다. 가족 컨퍼런스의 성과 중 하나가 가족 세액공제제도의 창설로 3세 미만 유아 보육 비용에 기여함으로써 직장인들의 일 가정 양립을 지원하도록 하였다. 가족세액공제제도는 실이익에 대한 과세에 적용되며 법인 형태나 직종(산업, 무역, 수공업, 자유전문직 혹은 농업)에 무관하게 혜택을 받을 수 있다. 3세 미만 유아 보육시설(직접 운영 혹은 위탁) 설립, 기존 시설에 자리 예약, 보편적 서비스 고용수표(CESU) 자금 조달과 관련된 지출에 적용되는 제도이다. 세액 공제율은 지출의 성격에 따라 25에서 50%이다. 일년에 50만 유로로 상한선이 정해져 있으며 해당 지출을 지불한 당해년도에 부과되는 고용주 세금에서 공제된다.

회사에 유아원을 개설하기보다는 유아원 설립 및 운영에 전문화된 민간 기업들에게 위탁하는 경우가 많다. 이렇다 보니 3세 미만 유아들의 부족한 보육시설을 해결하고자 유아원위탁회사들이 발전하게 되었다. 현재 이들의 활동 영역이 확장되었으며 시나 단체에서도 이들에게 유아원 운영을 의뢰한다. 집단 보육 수용력으로 봤을 때는 소수이지만 코뮌이나 비영리단체들과 함께 이 분야에서 중요한 주체로 대두되고 있다. 이들의 역할은 유아원 운영에만 그치지 않는다. 유아원위탁운영회사들은 자신들만의 유아원 네트워크를 개발하여 기업이나 지자체에 정원 자리를 제안하기도 한다 (Daune-Richard and Letablier, 2011).

현재 위탁회사에서 총 37,000명 정원으로 1,200개의 유아원을 관리하며 12,000명의 직원을 고용하고 있다. 위탁회사들에서 운영하는 유아원은 여타 유아원과 동일한 규제의 대상이 된다. 위탁회사들은 프랑스 유아원위탁운영회사연맹에 속해 있는데 연

맹의 임무는 프랑스 전역에서 아동 보육 공급을 늘리고 위탁회사들을 대표하여 정부와 협상하고 보육의 질과 관련된 인증이나 표준을 개발하는 것이다.

6. 가족정책의 기타 주체

가족정책의 결정, 방향설정, 구상에 관여하는 주체는 여럿이다. 우선은 유럽연합의 경우 비록 가족 사안이 그 역량의 범위에 들어가지는 않지만 회원국의 정책 방향을 설정하는데 기여한다. 그리고 가족 단체의 경우 가족의 이익을 대변하는데 특히 프랑스에서 활발히 활동한다. 마지막으로 전문자문기관으로 가령 2016년에 설치된 프랑스 가족아동고령화정책고등위원회(HCFEA)가 여기에 속한다. 가족부에서는 인구 및 가족 문제 연구를 위해 1947년에 설립된 국립인구문제연구소(INED)로부터 자문을 받기도 한다.

가. 국가 정책 설정에 있어서 유럽연합 기관들의 역할

지난 20년간 가족정책의 변화에서 유럽연합의 영향력을 배제할 수 없다. 유럽연합에서 일 가정 양립을 양성평등의 핵심 과제로 삼으면서 회원국 정부들로 하여금 아이가 있는 여성의 노동시장 접근이나 유지를 용이하게 하는 조치를 취하도록 촉구했다. 고용 촉진(고용 활성화 정책 채택을 통하여)에 관한 종합적인 전략은 양성평등의 목표와 아동에 관한 사회적 투자와 빈곤 퇴치의 목표와 결합되어 가족정책, 더 나아가서는 사회 정책의 발전, 방향과 재설정에 영향을 미쳤다(Esping-Andersen, 2008). 이와 같이 회원국의 국내 사안으로 간주되어 유럽연합에서 개입할 여지가 없던 가족 문제에 유럽연합이 정책 설정에서 중요한 활동 주체가 되었다.

나. 일과 가정의 양립, 유럽연합의 핵심과제

일 가정 양립을 위한 정책 수립은 1970년대부터 노동시장에서 여성의 참여율이 높아지면서 EU의 의제 중 하나로 자리잡는다. ‘모든 당사자들의 일과 가정을 양립’시키 고자 하는 목표는 1947년 ‘공동체의 완전고용 및 더 나은 고용 실천을 위한’ EU 집행

위원회의 첫번째 사회복지 프로그램에 처음 등장하나(1974년 2월 12일자 J.O. n°C013, p. 2), 그 때까지는 뚜렷한 성과를 내지는 못한다(Hantrais 2000: 15). 15년 후 가족정책 위원회의 문건과 노동자들의 사회적기본권에 관한 공동체 현장에 동시에 재등장한다. 문건에서 집행위는 여성들의 변화한 사회활동이 개인적 혹은 공동체 차원에서 유익함을 인정하면서도 ‘여성들의 경우 이중 노동의 문제를 야기하며 일과 가정의 양립의 문제가 더더욱 날카롭게 대두된다’는 점을 지적하였다(COM (89) 363 finale, p. 10). 아울러 탄력적 근로 시간제가 일과 가정의 균형에 미치는 영향에 대해 자문하였다(ibid., p. 11). 헌장(§ 16)에서는 남성과 여성에 관한 동등한 대우라는 가치 하에 ‘일과 가정의 양립을 가능하게 하는 조치를 마련할 필요’에 대해 강조한다.

이 목표는 90년대 내내 유럽연합 차원에서 발표하는 각종 문서에 반복적으로 등장한다(Hantrais 2000:15-19). 평등, 고용, 인구의 과제를 다양하게 조합하면서 문서에서는 회원국과 노사 양측이 행동할 것을 촉구한다. 그러나 구속력 있는 조치가 수반되지 않았기 때문에 각국은 행동 방안이나 실천 도구를 자유로이 선택할 수 있는 권한이 있었다(Letablier, 2009).

일 가정 양립을 독려하는 것은 고용과 평등 정책의 합류점에 위치한 목표이다. 유럽연합 기관의 입장에서는 남성과 여성의 실질적인 평등을 추구하는 것이다. 이를 위해 여성들의 고용 시장 참여율을 높임으로써 경제적인 독립을 보장하고 생계부양자 남성에게 대한 의존성을 없앨 수 있으며 남성들의 경우에는 가사 및 육아를 분담하도록 독려하는 것이다. 이와 같은 의지는 남성과 여성의 기회 균등을 위한 초기 두 개의 행동 프로그램(1982-1985년과 1986-1990년)에 반영되어 있다. 유럽이사회 결의안(82/C 186/03과 86/C 203/02)에서 지지한 프로그램에서는 가족 책임을 균등하게 분담할 필요성에 대해 강조한다. 이를 위해서 육아를 위한 휴가와 인프라의 도입, 그리고 육아 친화적으로 근로 시간을 조절하기에 관해 호소한 바 있다.

90년대에 들어와서 ‘양립’이라는 목표가 유럽연합 정책의 저변에 깔리는 주제가 되었다. 육아 관련 휴직은 1992년 직장에서 임신과 출산에 관한 지침(92/85/CEE)을 보완하기 위해 마련된 1996년 유럽연합의 지침(2010년에 수정된 육아휴직에 관한 96/34/CE 지침)에서 다루게 된다. 파트타임 근로에 대한 접근성은 97/81/CE 지침에 담겨 있다. 취학 전 아동 보육 수용을 늘리고자 2002년 바르셀로나 정상회담에서 수치화된 목표를 제시하게 된다(적어도 3세 미만 아동의 33%, 3세 이상 의무 취학연령 사

이 아동의 90%). 양립을 위한 대책은 유럽의 여성 고용률을 지속적으로 늘리기 위해 1998년에 도입된 고용을 위한 유럽 전략의 지침에 통합되어 있다. 이를 위해 회원국들에게 아동의 보육 서비스 접근을 늘리고 육아 휴직 제도를 도입하며 경력 단절 후 재편입을 용이하게 하도록 권고하였다.

프랑스는 유럽 연합의 지침이 있기 이전에 보육 수용이나 육아 휴직 관련 등 일 가정 양립을 위한 조치를 이미 마련한 바 있다. 따라서 2000년대 초반에 3세 미만 아동의 보육 시설 목표는 이미 달성한 상태였고 3세에서 6세 아동의 경우에도 이미 목표를 초과 달성한 상태였다. 그럼에도 불구하고 고용과 양성 평등에 관한 유럽연합의 전략은 좀 더 평등을 추구하는 방향으로, 일하는 부모를 위한 적극적인 지원, 사회적 목표 강화의 방향으로 가족정책의 방향을 새롭게 설정하는 데 기여했다. 일례로 2002년도에 부성휴가가 도입되고 육아 휴직 후 직장 복귀를 수월하게 하기 위한 조치들이 마련되었으며 직장과의 연결고리를 잃지 않도록 파트타임으로의 전환을 장려하게 되었다. 일 가정의 양립은 직장에서의 평등에 관한 단체 협상 시 의무적 사안으로 자리잡게 된다 (Brochard et Letablier, 2017).

또한 육아 분담에 관심을 가짐으로써 가족정책의 일부 목표를 새롭게 표현하는데 기여했다.

아울러 고용 촉진의 효과가 더 크고 더 평등하게 일부 사회보장급여체제를 새롭게 조정했다. 양육부모수당과 관련된 일련의 개혁이 여기에 해당하는 것으로서 2015년부터 아버지도 육아 휴직의 일부를 신청하게끔 자녀교육분담수당(PreParE)으로 수정되었다.

가족정책은 점차 고용 정책과 밀접하게 연결된다. 일부에서는 ‘고용 정책에 종속된다’고까지 표현하기도 한다. 취약한 한부모 가정의 경우 이 관련성은 더 부각된다. 실제로 홀로 아이를 키우는 여성들이 다음의 두 가지 이유 때문에 고용활성화 정책의 주요 목표 대상이 된다. 우선은 직장이야말로 빈곤, 특히 아동 빈곤에 대항할 수 있는 방어막이고 빈곤 가정의 아동들이 조기 사회화와 취학 전 교육으로 가장 큰 혜택을 받을 수 있기 때문이다. ‘고립된’ 취약한 여성들은 지자체 단위로 마련한 가족과 고용의 결합 정책의 주요 대상이었다. 3세 미만의 유아를 홀로 돌보는 어머니들이 일자리를 찾지 않아도 되도록 70년대 중반에 도입된 한부모수당(API)이 오히려 여성들을 빈곤과 소외 속으로 몰아넣는다는 점을 깨닫고 이 수당은 1989년 최저소득보조금(RMI)이 창

설되었을 때 개편되고, 그 후에는 2009년에 적극적연대수당(RSA)으로 대체되었을 때 개편되었다. 홀로 자녀를 키우는 여성들은 새로운 제도 안으로 편입되었고 취업을 위해 마련된 체제적 지원 제도 속으로 들어가게 된다. 고용 장려는 가족정책과 고용 정책의 지역 단위 주체들의 행동을 연결시키고 아동을 위한 보육 시설의 신속한 접근을 용이하게 하면서 최근에 더 강화되었다. 그렇게 해서 저소득 가정이나 구직자 부모의 자녀를 위한 새로운 보육시설이 설립된다(사회편입 유아원 혹은 구직자 부모를 위한 유아원³⁰⁾). 이와 같은 대책은 노동 시장 참여를 통한 빈곤퇴치와 아동의 사회적 투자 정책에 해당하는 것이다.

다. 아동에 대한 사회적 투자

2013년 EU 집행위원회에서는 회원국들이 ‘사회적 투자 패키지³¹⁾’를 도입할 것을 제안한다. 이는 일부 북유럽 국가³²⁾에서 개발한 정책에서 영감을 받아 이를 발전시킨 연구자들의 사상을 따른 것이다(Morel, Palier et Palme, 2012 ; Palier, 2013). 이와 같은 전략의 저변에는 사회적 정책은 비용이 아니라 투자인기 때문에 정치인들은 연수 및 교육, 품질, 노동과 라이프 스타일에 투자하게 될 것이라는 생각에 있다. 그와 동시에 아동 및 보육에 투자하는 것은 (감축해야 할) 비용이 아니라 더 나은 미래를 위한 아동의 ‘질’에 관한 투자로 간주되어야 한다는 생각이다.

2016년 가족수당전국공단은 다양한 파트너들과 ‘아동에 대한 사회적 투자: 프랑스의 전략은?’이라는 주제로 세미나를 개최한다. 아동 보육에 관한 사회적 투자의 접근이 당시 프랑스에서 진행하는 보육 정책을 개선시킬 수 있을지 논의하고자 마련된 회의였다.

아동에 대한 사회적 투자 관점의 접근은 모든 아동들의 학업성취에 집중한다. 모든

30) 2016년 4월에 서명한 구직자 부모를 위한 유아원에 관한 국가 현장 참조

31) ‘불평등의 악순환을 깨기 위해 유년기에 투자하기’라는 제목의 2013년 2월 20일자 유럽집행위원회의 권고안

32) 스웨덴의 경험이 가장 많이 인용된다. 오래 전부터 스웨덴은 아동 보육 서비스에 투자를 가속화하여 가족 배경과 상관없이 모든 아동들이 동일한 기회를 부여 받도록 했다. 이와 같은 정책은 모성/부성 휴직 이후 보육 방식에 관한 아동의 권리에 기반한다. 스웨덴의 시스템은 모든 정치적 분야에서 아동 권리가 고려되도록 보장한다. 유년기는 교육부 관할이다. 1세에서 5세까지 아동에 관한 교육 프로그램이 마련된다. 부모가 지불하는 교육은 소득에 따라 다르다(자녀가 한 명일 때 소득의 3%, 둘일 때 2%, 셋째부터는 1%를 초과해서는 안 된다). 한 자녀의 경우 한달에 138유로, 둘째는 92유로, 셋째는 46유로로 상한선이 정해져 있다. 등록 아동 당 비용은 14,400유로, 다시 말해 2016년 기준 1인당 GDP의 1.6%이다.

아이들이 학업성취를 위해 필요한 능력을 쌓고 후에 일자리를 찾을 수 있도록 특정 집단을 대상으로 하기보다는 보편화된 정책을 장려해야 한다. 가령 보편적인 보육 서비스나 짧은 육아 휴직으로 여성들이 직장에 복귀할 수 있도록 도와야 한다. 사회적 투자라는 접근은 특히 북미를 비롯하여 영국, 노르웨이와 네덜란드의 연구를 기반으로 하는데 이들 연구에 따르면 양질의 조기 취학은 추후 아동의 학업능력이나 전반적인 인지 발달에 긍정적인 영향을 미친다고 한다. 특히나 사회적으로 취약한 계층의 아동인 경우 이와 같은 효과는 더욱 두드러진다.

조기 개입이라는 개념은 부모역할 지원과 가정 내 기능의 개선에도 적용된다. 부모들이 자녀를 양육하도록 도와주는 부모역할 지원을 위한 제도는 아동 복지를 목표로 삼는다. 부모들이 자신의 교육의 임무를 행사할 수 있도록 역량을 쌓게 하는 것이다. 이는 사회적 투자의 개념에 들어간다. 지난 몇 년간 부모역할을 위한 대출이 상당히 증가하였다. 이와 같은 제도는 보편성을 지니며 가족정책으로 재원 충당이 이루어진다. 아울러 이 분야에서 활동하는 단체들의 재원을 지원한다.

사회적 투자의 접근은 아동 간의 사회적 불평등을 줄이도록 해준다. 유니세프에 따르면 아동 빈곤율³³⁾이 프랑스에서 9%(7%대인 성인의 빈곤율 보다 높다)에 이른다. 지난 5년간 빈곤율은 30% 상승했다. 아동 5명 중 한 명이 빈곤선 아래에서 산다는 의미이다. 그렇다 해도 3세 미만 유아 중 절반이 공식적인 보육의 혜택을 받는 프랑스는 기타 다른 유럽 국가에 비해서 보육 시설이 잘 되어 있는 편이다. 2006년에서 2014년까지의 기간 동안 집단 보육 시설이나 보육교사가 돌보는 아동의 수가 증가했다. 그러나 사회적 불평등이든 지역별 불균형의 문제이든 접근의 불평등은 가족정책에서 다뤄야 하는 문제로 남아있다. 보육 시설(유아원)에 아이를 맡긴 가족의 생활수준은 3세 미만 유아가 있는 전체 가정에 비해 20% 높다. 부모의 소득이 낮을수록 아이를 직접 보육한다. 복지부에서 시행한 ‘아동 보육 방식’에 관한 조사에 의하면 저소득 가정 아동의 91%가 부모의 보육을 받는 것에 비해 상위 계층 아동의 경우 이 수치는 31%에 불과하다. 한부모 가정의 아동이 유아원 아동의 10%를 차지한다.

그렇다고 해도 프랑스는 아동 보육에 상대적으로 많은 예산을 할애하는 국가이다: 6세 미만 아동 보육과 교육에 투입되는 공공지출이 GDP의 1.4%를 차지한다. 2014년

33) 중위소득 50% 미만의 가계 수로 나타내는 빈곤율 (유니세프, 2012, 아동의 빈곤을 측정하기. 유니세프, Bilan Innocenti 10 www.unicef-irc.org 혹은 florence@unicef.org)

에는 6세 미만 아동의 보육을 위한 지출이 거의 313억 유로에 달했다. 이 지출은 0-3세(가족부문과 지자체)와 3-6세(교육부와 지자체)에 거의 균등하게 분배되었다. 3세 미만 보육의 재원은 가족부문(80억 유로)과 지자체(30억 유로)에서 부담한다.

6세 미만 아동을 다 묶어서 관리하는 스웨덴과 달리 프랑스에서는 3세 미만은 가족 정책에서 관리하고 3-6세는 교육부(유치원)에서 분리해서 관리한다는 특이점이 있다. 목표와 종사자들이 다르다. 프랑스에서는 유아를 위한 보육 기관의 경우 교육적인 측면 보다는 위생적인 측면에 더 집중한다. 진정한 의미의 교육은 유치원 단계에서 시작된다.

요컨대 유럽집행위에서 강조하는 ‘사회적 투자’의 접근으로 유아의 보육 정책 개혁은 보육 시설의 질 개선에 집중할 수 있게 될 것이다. 이를 위해서는 유아를 위한 전문가 양성과 교육 제도와와의 조율 개선이 이루어져야 한다. 이와 같은 접근법은 제도의 보편성을 증진하고 분산되는 것을 줄이게 될 것이다.

7. 가족 운동과 그 변화

조직적이고, 역동적이며, 영향력 있는 가족 운동이 존재한다는 점이 프랑스와 여타 유럽 국가들의 차이점이다. 가족 운동이야말로 가족정책의 핵심 요소이다.

가족 운동의 역사는 오래 전으로 거슬러 올라간다. 1896년 인구감소대처국가연맹 설립과 1908년 다자녀부모민중연맹, 1915년 최대가족, 1916년 인생을 위한 연맹 창설로 19세기 말 20세기 초에 처음 가족 운동이 생겨나게 된다. 1차 세계대전 기간 동안 이와 같은 단체들의 수가 급격히 증가하게 되며 가족총연맹의 창설과 함께 가족 운동이 힘을 받게 된다. 그 이후 이들의 활동은 멈춘 적이 없다. 유럽 다른 국가에서도 전례 없는 발전을 이룬다. 현재의 가족 운동은 다양한 형태의 연합체 결성의 결과이자 가족 정책의 파트너 기관으로서 정부로부터 인정을 받은 결과이기도 하다. 가족 단체들은 출산 장려와 가족주의라는 역동성에 뿌리 내리고 있다. 1967년부터 비종교적 가족 단체에까지 가족 운동이 확산되었다고는 하지만 20세기 초부터 사회문제에 관심을 가진 카톨릭의 접근과 카톨릭의 이념에 깊게 몰들어 있는 것이 사실이다(Chauvière, 2002).

가족 조직은 가족적, 물질적, 도덕적 이해관계의 개념을 중심으로 형성된다. 국가와 개인의 중간자로서의 가족에 대한 사회적 인정은 이들 단체와 국가 간 관계의 핵심을 이룬다.

가족의 이익을 옹호하는 것은 제도에 영향을 미친다. 가족 운동이 1920년 가족 권리에 관한 첫 선언문과 1939년 프랑스 가족및출생법전의 기원이 되었다. 가족및출생법전은 출산과 관련된 시급한 문제를 해결하고자 마련이 되었다. 사회학자 미셸 쇼비에르에 따르면 “가족을 사회적 현상이자 프랑스 정치행정 분야에서 인구 문제의 관리를 위해 공법의 한 분류로 파악하도록 한 것이 바로 이 법전이다”(Chauvière, 2002: 83 ; Bussat et Chauvière, 1999). 몇 년이 지나 1942년 가족 단체의 위상이 만들어진 다. 구노(Gounot)법에 따라 가족 단체는 정부에 가족을 대표할 수 있는 독점권을 지니게 되며 다양한 임무가 이들에게 주어지게 된다. 가족을 대표하고 물질적 및 도덕적 이익을 옹호하며 가족의 정신을 수호하고 국가에서 위임한 가족을 위한 서비스를 관리하는 것이 그것이다. 1945년 사회보장제도가 창설되었을 당시에도 국가 혹은 지역 가족 대표의 단일성은 유지되었으며 가족 단체의 주요 임무들도 마찬가지로 지속되게 된다. 이들 단체는 가족정책과 관련하여 국가의 기관 파트너가 되는 전국가족단체연합(UNAF)과 가족단체연합(UDAF)에 속하게 된다. 노동조합이 그렇듯 가족 단체는 가족의 이해관계를 정당하게 대변하며 정부의 대화상대자로 자리잡는다³⁴⁾.

노동자와 마찬가지로 가족들도 자신의 입장을 지키고 대변할 수단을 확보하게 된 것이다. 그러나 노조의 경우 회원들의 분담금으로 재원조달을 받는 반면, 가족 운동은 공공기금으로 재원조달을 받는다. 정부에서 임무 수행을 위해 가족정책 예산의 일정액을 전국가족단체연합과 가족단체연합 측에 전달하기 때문이다.

전국가족단체연합과 가족단체연합이 단순히 대변하는 역할만 하는 것이 아니라 아동 복지, 후견, 보육 서비스도 관리한다. 반세기 전부터 전국가족단체연합 회원 기관들의 수는 계속해서 증가하여 현재는 다양한 가족, 흐름, 사상이 공존한다. 보수 카톨릭의 이념이 다수이기는 해도 비종교적 이념 역시 존재한다. 전국가족단체연합 산하의 단체들은 교회, 정치적 사조와 일반적인 사회운동과의 관계나 이념으로 봤을 때 상당한 다양성을 띤다.

이와 같은 대표 단체 시스템은 가족이 구성 된 상태가 고려 대상이 되기 때문에(가족

34) 1945년 가족 단체 설립에 관한 법령에는 다음과 같이 명시되어 있다: “노동자 계급은 과거 노조에 관한 1884년 법에서 이들의 힘을 발휘하고 적극적으로 국가의 사회생활에 기여할 수 있는 기회를 찾았다. 단결권의 복원이 업종별 조직으로 묶여 있는 근로자에게 더 넓은 가능성을 열어주는 이 시점에 동일한 자유로운 분위기 속에서 국가가 추구하는 인구 증가의 프로젝트를 적극적으로 지지할 수 있는 가족 단체를 구축하는 것이 시의적절해 보인다. 이에 관해 다자녀가족도 동일하게...”

투표의 원칙) 다자녀 가정 및 결혼한 커플에게 유리하고, 출산주의와 친권 보존의 배경 속에서 전쟁 직후 도입된 제도이다. 현재 프랑스의 1500만 가정 중에 백만 이상의 가정을 대변하는 7천 개의 가족 단체가 있다. 대부분은 전국가족단체연합 소속이다.

이와 같이 가족을 대표하는 단체를 두는 체제는 독특한 것³⁵⁾으로 그 역할은 다음과 같다:

- 가족 문제에 관해 정부 측에 의견 제시
- 공식적으로 가족 대변
- 당국에서 위임한 서비스를 비롯하여 가족을 위한 서비스 운영
- 가족을 옹호하기 위해 소송 참여

전국가족단체연합은 가족 급여의 보편성을 지지하기 때문에 소득 조건에 따른 지급에 대해 강력하게 반대해왔다. 이와 같은 입장 견지는 1995년 가족운동 강령에 드러난다: “아동의 존재로 권리가 만들어지는 것이지 부모의 지위나 소득이 만드는 것이 아니다. (...) 가족급여로 부분적으로 이루어지는 가족 비용의 보상은 사회 전반의 이익을 위해 가족이 수고한 노력에 대한 대가로 필수적인 가족 권리이다(전국가족단체연합 강령, 1995)”. 그러나 카톨릭 교회의 영향력이 감소하면서 도덕적 가치 형성에 더 이상 역할을 수행하지 못하게 되었고 사회의 기본 단위로서의 가족은 쇠퇴하고 여성들의 경제 활동이 증가하면서 예전에 가족주의를 구축한 요소들은 점차 소멸하고 만다 (Lenoir, 1985). 시간이 흐르면서 가족주의 이데올로기는 희석되었어도 가족주의의 제도적 입지는 여전히 강력하다.

가족단체는 가족아동고령화정책고등위원회의 회원이다. 이들은 토론회나 정부에 추후 제출하게 될 제안을 도출해내는 데 적극적으로 참여한다. 전국가족단체연합은 정부에서 진행하는 모든 정책(주거, 교통, 보건, 환경, 고용, 도시 등)에서 가족의 요소를 급여 지급과 연계시키는 전반적인 가족정책에 우호적인 입장을 취한다.

35) 유럽 차원에서는 가족의 이익을 대변하는 조직이 두 개이다: 브뤼셀에 본부를 둔 COFACE(유럽공동체의 가족기구연합)와 파리에 본부를 둔 UIOF(국제가족단체연맹)이다.

8. 전문 자문기관: 가족아동고령화정책고등위원회(HCFEA)

2016년³⁶⁾에 설립된 가족아동고령화정책고등위원회는 인구고령화와 관련된 세대 간 접근을 도모하고 자동 일한 조직에 세 개의 위원회를 두고 있다. 고등위원회의 창설은 ‘인구고령화 시대에 사회 적응’에 관한 2015년 법에 예정되어 있었다. HCFEA는 가족, 아동 및 청소년, 고령, 특히 ‘노년층과 퇴직자’에 전문화된 세 개의 위원회로 구성되어 있다. 국무총리가 임명하는 의장 한 명과 부의장 세 명으로 구성된다. 각 위원회는, 선출직 의원(상, 하원의원, 지자체 선출 의원), 사회보장공단과 정부 대표자, 시민사회(가족위원회의 경우 가족운동) 대표, 취약계층과 장애인을 대변하는 단체 대표자, 임금근로자와 고용주 대표, 국무총리가 임명하는 전문가들로 이루어진다. 이들 위원의 임기는 3년이며 연임 가능하다. 의장은 국무총리를 비롯하여 관련 부서의 요구를 수용하여 연례 사업계획과 각 위원회 별 제안을 제의한다. 가족아동고령화정책고등위원회는 대통령, 국무총리와 가족, 아동, 노년 관련 부처 장관들의 발의로 적어도 일년에 한번씩 모인다. 각 위원회는 일년에 네 번 모인다. 가족아동고령화정책고등위원회는 장관 측에서 전달한 법안이나 법령 초안에 대해 의견을 제시한다. 가족부의 요청으로 2017년 7월 HCFEA에서 아동 보육 정책에 관한 현황과 정책 개혁 제안을 검토했다.

고등위원회의 창설이 처음은 아니다. 1939년 가족법 제정을 위해 인구 및 가족자문고등위원회가 설립된 바 있다. 비쉬 정권에서 폐지되었던 위원회가 해방 후 드골에 의해 복원되어 드골이 여러 차례 위원장직을 맡는다³⁷⁾. 본 위원회는 ‘인구 관련 문제’와 가족 관련 문제에 대해 정부에 정보를 제공하는 것이 목적이었으나 정부측의 의뢰가 늘 있지는 않았다. 피에르 라로크는 설립 당시 위원회의 기능에 대해 다음과 같이 기술했다: “부처의 장은 자신의 선호에 따라서 혹은 인구 및 가족 문제에 대해 얼마큼 중요성을 부여하는가에 따라서 그 구성을 변화시켜왔다. 지난 시대의 고등위원회의 위원들은 인구 정책이든 가족정책이든 위원회의 자문 없이 이루어진다는 것을 느끼게 되어 점점 무관심해지거나 기관 자체의 유용성에 대해 회의감을 갖게 된다”(Laroque, 1993, p. 341). 1985년 사회당 정권의 복지부 장관이 인구 및 가족고등심의회로 이름을 바꾸면서 활동을 재개하게 된다. 대통령이 의장직을 맡고 전체 구성원에 대한 임명

36) 가족 및 사회복지법 규제에 관한 IV장 1권 참조.

37) 인구 및 가족 고등위원회가 1985년 인구 및 가족 고등심의회로 명칭을 바꾼다.

권을 갖는다(Büttner et al, 2002: p. 24-25). 고등심의회는 전문가 의뢰와 연구 발주를 통해 사업을 진행한다. 심의회 구성원은 인구 정책이나 가족에 대한 통일된 관점으로 선정되지 않고 출산주의, 팻터스주의, 인구증가주의자와 같은 다양한 사조를 대변하는 대표자들로 이루어진다. 2000년 11월 신규 고등심의회를 구성하면서 대통령은 연설에서 당시 정부의 관심 사안을 다음과 같이 요약한다: 베이비붐 세대의 은퇴, 주변국에 비해 출산율이 높은 편이라고는 하나 그래도 여전히 낮은 수준의 출산율. ‘한 국가의 융성, 번영과 경제 성장은 인구 역동성과 밀접한 관계가 있다’는 점을 상기시키며 프랑스가 당면한 인구와 관련된 과제에 대해 다음과 같은 점을 지적했다: 퇴직자들이 사회 내에서 갖는 자리, 부양대상 노인에 대한 부양, 퇴직연금과 사회보장제도의 재원 조달, 새로운 형태의 가족, 일과 가정의 양립이 그것이다. 희망 자녀 수(실제 자녀 수보다도 높음)와 같이 ‘시민의 염원에 부응’해야 할 필요성에 대해서도 언급했다. 이는 궁극적으로 ‘국가를 위한 것이고’, ‘인구학적 소생’에 기여하는 것이다. ‘자신이 희망하는 만큼’ 자녀를 더 가질 수 있도록 가족 지원제도를 개선하는 방향으로 ‘가족정책을 재개’할 것을 제안했다. 아울러 유아 보육 지원 제도를 간소화하고 ‘여성들이 일과 가정을 성공적으로 양립할 수 있도록 기업들을 독려’하고 친권과 부모-자녀의 관계를 공고히 하고자 했다.

1995년 정부가 가족 단체의 요구에 따라 주도한 가족컨퍼런스는 2000년대 중반까지 정기적으로 회의를 진행했다. 정부로서는 매년 사회보장제도와 가족정책의 개혁에 관한 계획 발표 이후 이에 불만이 높았던 가족 단체와 노사 양측을 만날 수 있는 기회였다. 약 10여년 동안 이 컨퍼런스는 프랑스 가족정책에 대한 논의와 의견교환의 강력한 장이었다(Steck, 2002 ; Buttner et al, 2002).

2009년 총리실 직속의 가족고등심의회(HCF)는 연례가족컨퍼런스와 인구및가족고등심의회를 대체하게 된다. 가족고등심의회에게 주어진 임무는 다음과 같다: 가족정책에 관한 공공 토론회 개최, 개혁 관련 권고안과 제안 표명, 가족부문의 재원 마련과 재정 균형에 대한 성찰이 그것이다. 고등심의회의 구성원은 약 50여 명으로 가족 단체와 노사 대표, 의원, 가족정책과 관련된 행정관청, 가족수당전국공단 이사장과 사장, 그리고 관련 전문가들로 이루어진다. 가족고등심의회에서는 3세 미만 유아의 보육, 가족생활의 단절과 단속성, 전반적인 가족정책에 관한 보고서를 발표한 바 있다. 가족고등심의회는 2016년 가족아동고령화정책고등위원회(HCFEA)로 재편되었다.

9. 소결

가족정책 관련 주체의 수가 많고 다양하다 보니 가족정책이 그만큼 복잡해지고 정책 수혜자들인 가족의 입장에서는 이해하기 까다로운 것이 사실이다.

50여년 전 가족정책이 처음 수립되었을 당시 막대한 영향력을 행사하던 가족 단체들은 현재는 다른 주체들과 그 영향력을 공유하고 있는데, 특히 유럽연합 기관들의 참여가 활발하다. 이들은 우리가 1장에서 살펴봤듯이 가족법의 발전에 영향을 끼쳤을 뿐 아니라 가족정책의 표준을 변화시켰으며 관련 제도, 특히 급여 시스템을 구조조정하는데 일조했다. 이렇게 해서 가족주의의 사회적(그리고 도덕적) 토대가 희석되었으며 가족정책의 출산주의의 목표는 프랑스 가족정책의 황금기에 선택했던 방법과는 다른 길로 진행되게 된다.

제4절 사회복지 급여 및 세금공제 제도

프랑스는 직접적인 현금급여, 현물급여, 세제 장치를 결합하는 상당히 다양한 가족 공공지원제도를 마련해왔다. 가족 급여가 추구하는 주요 목표는 다음 세 가지이다: 공공지출의 제한된 범위 안에서 가족 부담에 대한 재정적 보전에 기여하기, 취약 가정 지원하기, 그리고 일-가정 양립 지원하기이다(사회보장제도 자금조달법에 명시되어 있는 목표). 상기 목표를 위한 공공지출 총액은 2016년도 기준 GDP의 3.2%인 712억 유로로 추정된다(2017년도 회계감사원). 이와 같은 추정치는 가족 관련 복지급여와 세금 혜택, 출산유급휴가, 퇴직가족수당, 가족 관련 고용주가 지급하는 수당과 지자체의 지출을 포함시키는 OECD의 평가액보다 낮다. 가족정책에 대한 이와 같은 광의의 개념에 근거하여 OECD는 프랑스의 지출을 4.4%로 파악한다(OECD, 2017). 이와 같은 지출은 유럽연합 다른 국가들의 GDP 대비 평균 2.8%, OECD 국가들의 2.4%보다 훨씬 높다. 가족고등심의회에서는 프랑스의 가족 지원 규모를 GDP의 4~6%로 추산했다(HCF, 2013).

정부에서 제시한 목표를 달성하기 위해 프랑스의 가족정책은 다음의 세 장치를 활용한 다: 가족에게 직접적 지급하는 수당, 서비스에 대한 보조금, 그리고 세금공제제도³⁸⁾이다.

가족 관련 복지 급여와 세금 공제 제도에 관해 살펴보기 이전에 프랑스에서 가족정책이 어떤 사회인구학적 배경에서 수립되는지 고찰해보기로 한다.

1. 프랑스의 사회인구학적 배경

프랑스 가족정책은 가족 형태의 다양성과 복잡성이 특징인 사회인구학적 배경 속에서 이루어진다. 이는 한편으로는 결혼의 약화와 시민결합이나 동거의 증가, 다른 한편으로는 별거와 이혼의 증가로 인한 것이다. 동시에 대가족의 수가 감소하고 출산연령이 늦춰지면서 계속해서 소가족화가 진행되었다. 아울러 여성의 사회활동이 출산 이후에도 증가하면서 가족 내 남녀 관계가 변화했다.

가. 가족 형태의 다양성과 복잡성

70년대 중반부터 몇몇 저자들은 가족 구조에 영향을 미치는 변화를 지적하면서 ‘가족의 위기(Sullerot, 2000)’ 혹은 ‘불확실한 가족(Roussel, 1989)’이라는 표현을 쓰기 시작한다. 그 이후 변화들은 가속화되었다: 갈수록 더 많은 커플들에게 결혼은 더 이상 가족 형성의 의미가 사라지며 별거와 이혼은 계속해서 증가하고 이제는 동성 커플 간의 결혼도 가능해진 것이다.

합계출산율 2명으로 유럽의 다른 국가들에 비해 출생률은 역동성을 보이면서도 가족 형태에 있어서는 심층적인 변화를 겪고 있다고 할 수 있다.

나. 결혼에 대한 무관심

이와 같은 변화는 우선은 결혼에 대한 거리 두기로 설명할 수 있다. 더 이상 결혼은 커플과 가족 형성의 신호탄이 아닐뿐더러 가족 관계의 조정 역할도 수행하지 않는다. 이성 간 결혼의 수는 지속적으로 감소한 반면 시민연대협약(PACS)의 건수는 1997년 도입된 이후 계속해서 증가해왔다. 현재는 결혼이 10이라면 시민연대협약이 7을 차지

38) 회계감사원, 사회보장제도의 자금조달에 관한 법 적용에 관한 보고서, 2007년 9월, XI 장: 가족에 관한 공공지원, p. 329-367 Paris : La Documentation française. www.ccomptes.fr .

하는 정도이다. 초기에 동성커플의 공적 인정을 위해 도입된 시민연대협약제도는 현재 이성 커플들이 결혼에 도달하기 전에 많이 사용하고 있다.

2013년에 동성커플의 결혼을 허용하는 법이 공포되었지만 그렇다고 혼인율이 반등하지는 않았다. 이성 간에 결혼이 231,000 건이었던 것에 비해 동성결혼의 수는 2015년 8,000건에 이르렀는데 그 중 여성 동성애자 간의 결혼(Bellami and Beaumel, 2017)이 40%를 차지했다.

젊은 세대는 이전 세대에 비해 결혼을 안 할 뿐 아니라 더 늦게 한다. 그와 동시에 동거는 계속해서 증가하는 편이다. 독일의 경우 결혼하지 않고 동거하는 이들이 대체로 35세, 더 나아가서 30세 미만에 해당하고 아이가 태어나면 동거가 끝이 나는 반면, 프랑스에서는 연령층이 더 다양하고 오래 지속된다. 혼외 출산(2016년 기준 58.5%)이 상당히 높다는 점이 이를 뒷받침한다. 스웨덴(2015년 기준 54.7%)과 비슷한 수준이나 독일(34%)과 이태리(26%)에 비해서는 상당히 높다.

다. 다양한 가족 유형 속 아동

가족 생활을 관찰해보면 한 명의 반려자와 평생을 같이 하는 경우는 계속해서 감소하고, 점차 많은 아이들이 한부모 가정의 자녀이거나, 부모 중 한 명이 같은 의붓형제, 부모가 모두 다른 의붓형제와 함께 의붓부모랑 산다(〈표 3-2〉).

〈표 3-2〉 1990~2013년까지 18세 미만 자녀들이 있는 가족의 수 변화

미성년 자녀가 최소 한 명 이상 있는 가정	미성년 자녀가 최소 한 명 이상 있는 가족의 수 (단위 천명)			미성년 자녀의 수 (단위 천명)		
	1990	1999	2013	1990	1999	2013
자녀가 있는 커플의 가정	6,700	6,339	6,242	12,591	11,664	11,349
한부모 가정	953	1,289	1,784	1,494	2,022	2,818
미성년 자녀가 최소 한명 이상인 가정 전체	7,652	7,628	8,026	14,085	13,686	14,167
한부모 가정의 비율 (%)	12.5	16.9	22.2	10.6	14.8	19.9
한부모 가정 중 편모 가정(%)	88.5	87.7	84.3	89.2	88.3	85.3

자료: Insee, recensements de la population (d'après Daguët, 2017)

커플 내 이혼과 별거가 증가하면서 가족생활이 중단될 뿐 아니라 다양한 형태의 가정이 생겨나게 된다. 따라서 오늘날에는 가족의 단일 모델은 존재하지 않는다. 이제는 다수의 가족 모델이 있을 뿐이다. 가령, 한부모 가정, 재구성 가정, 동성애 부모 가정, 자녀가 있는 커플, 무자녀 커플, 별거 중인 커플, 시민연대협약 커플, 결혼한 혹은 결혼하지 않은 동성 커플 등 다양하다.

이와 같은 변화로 혼인과 양육이 어느 정도 분리되게 된다. 헤어지고 새로운 관계를 맺으면서 한부모 가정의 자녀나 재구성 가정의 자녀 수가 증가하게 된다(〈표 3-3〉).

〈표 3-3〉 2013년 기준, 연령 및 가족 형태에 따른 자녀 분포

가족의 형태	0-2세	3-5세	6-10세	11-14세	15-17세	전체 0-17세
전체 (단위 : 천)	2,316	2,394	4,006	3,179	2,277	14,173
커플 (%)	87.7	83.5	80.0	76.5	74.1	80.1
한부모 가정(%)	12.3	16.5	20.0	23.5	25.9	19.9
부(%)	1.1	2.0	2.9	3.8	4.6	2.9
모(%)	11.2	14.5	17.1	19.7	21.3	17.0
전체 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 프랑스 통계청(INSEE), 2013년 인구조사 (Daguet 재인용, 2017)

주: 나이는 생일이 지난 만 나이 기준

대상: 가계, 가정의 자녀인 인구집단

지난 30년간 18세 미만 자녀가 있는 가정 중 한부모 가정의 비율이 꾸준히 증가하여 1999년 16.9%에서 2012년 22%로 늘어났다. 미성년 자녀의 20% 정도가 한부모 가정의 자녀로, 그 중 84.5%가 엄마와 함께 살고 나머지는 아빠 혹은 교대로 산다 (INSEE, 2015).

프랑스에서는 전체 자녀 중 결혼한 두 부모와 함께 사는 아이들(64.5%)이 3분의 2를 차지하고 13.5%는 한부모와 함께, 21%는 동거하는 부모, 혹은 재혼·이혼 후 동거 등으로 재구성된 가정에서 자란다(OECD, 2011). 여러 세대가 함께 사는 가정에서 자라는 아이는 1.8%에 불과하나 이탈리아의 경우 이 수치는 5%, 영국은 3.4%이며 스웨덴과 독일에서는 1% 미만이다(OECD, 2011). 이와 같이 가족 형태를 비교해봤을 때 프랑스는 결혼을 바탕으로 하는 전통적인 가족 형태가 여전히 유지되는 이탈리아 독일과 전통적인 모델 대신에 다양한 가족 형태가 존재하는 스웨덴의 중간쯤에 위치한다.

부부의 연은 끊어질 수 있어도 계약의 산물이 아닌 부모 자식 간의 연은 사라질 수

없다. 한번 부모가 되면 부부 간의 관계가 어떻게 변하든 끝까지 부모로 남는다. 재구성 가족은 서로 다른 커플의 자녀들을 품음으로써 생물학적 혈연관계와 사회학적 혈연 관계를 공존하게 만든다. 자식을 직접 낳은 혈연이나 생물학적 관계와 상관없이 부모 역할이라는 것은 부모로서의 역할이나 사회적 관계를 의미한다. 혈연 대신 부모역할이 가족정책의 핵심적인 이슈로 자리잡는다.

라. 소가족화

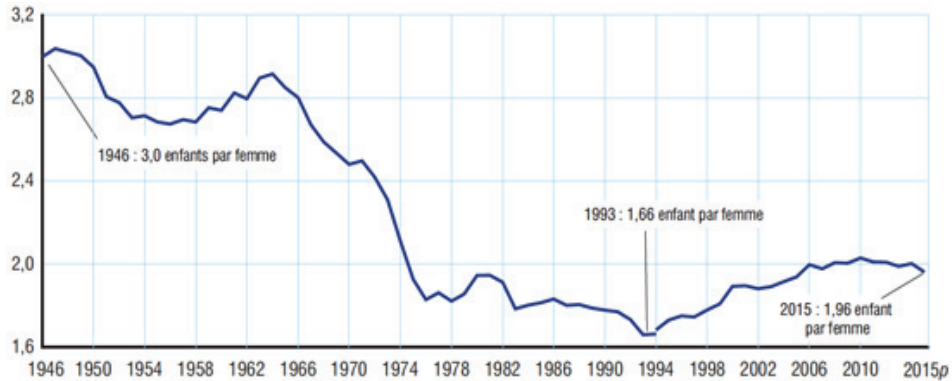
출산 연령이 늦춰지고 다자녀(세 명 이상) 가정의 수가 감소하면서 가족의 크기가 점차 줄어든다(Daguet, 2017). EU의 대부분의 국가가 그렇듯 프랑스의 경우도 첫 출산의 평균 연령이 계속 늦춰지면서 2015년 첫 출산 평균 연령이 28.3세로 나타났다. 이태리(30.7세)나 스페인(30.8세)과 비교하면 아직 이른 편으로 보인다.

세 자녀 이상 가구의 비중도 감소하여서 2007년 17.7%에서 2015년 14.1%로 낮아졌다. 그럼에도 스페인(7.4%), 유럽 남부 국가, 독일(12.4%), 영국(13.2)에 비해서는 여전히 높은 편이지만 아일랜드(20.5%), 스웨덴(17.3%), 네덜란드(17.2%)에 비해서는 낮은 편이다(Eurostat-Euro Silc).

그러나 다른 유럽 국가들에 비해 프랑스의 출산율³⁹⁾은 여성 한명당 평균 자녀가 두 명으로 상대적으로 높은 편이다. 1946년에서 1965년 합계출산율이 2.7에서 3에 이르던 베이비붐 세대가 지나간 후 1965년과 1976년 사이에 출산율은 급격히 떨어져서 1994년에는 1.66명까지 하락한다. 그 후 점차 상승세를 회복하여 2006년에는 2명에 이르게 된다. 그 이후 출산율은 2014년도까지 그 수준을 유지하다가 다시 하향곡선을 그리게 된다. ([그림 3-5])

39) 합계출산율로 계산

[그림 3-5] 합계출산율 추이 (INSEE Références édition 2015 : p. 147)



주: 1946: 여성당 3명. 1993: 여성당 1.66명. 2015년 여성당 1.96명.

대상: 1994년까지 프랑스 본토, 1994년부터 마요트 제외 프랑스, 2014년부터 마요트 포함

출처: INSEE, 결혼관계 통계와 인구 추정치 (2015년 말 임시수치)

성인기의 각 단계를 시작하는 중위연령이 계속해서 높아지고 있다. 특히 첫 아이를 출산하는 부부의 연령이 가장 많이 높아졌다. 이는 늦게까지 학업을 계속하고 첫 직장을 구하는 나이가 늦어지는 것과 맞물리는 현상이다(표 3-4). 첫아이 출산 연령이 늦어지고 있긴 하지만 마지막 아이의 출산 연령은 별로 영향을 받지 않는다. 그 이유는 둘째 혹은 셋째 자녀를 곧이어 출산하기 때문이다. 인구학자들은 이와 같은 현상 덕분에 프랑스에서 출산율이 유지되는 것이라고 설명한다(Breton and Prioux, 2005; Prioux, 2006).

〈표 3-4〉 성인기 각 단계의 중위연령

	1948-57 세대		1968-77 세대		1978-88 세대	
	여성	남성	여성	남성	여성	남성
졸업	16.5	16.8	19.3	19.2	19.8	19.7
첫 직장	17.3	16.8	20.0	19.3	19.9	19.6
첫 사랑	19.0	21.0	18.8	20.8	18.4	20.2
독립	19.5	21.0	20.1	21.5	19.6	20.9
첫 동거	21.4	23.5	22.7	25.4	22.5	24.9
첫 아이	23.8	27.0	28.2	31.5	//	//

대상: 프랑스 본토, 2013년 25-65세

출처: INED-INSEE, Epic 2013-2014 (INSEE, 2015, 표 3 p : 153)

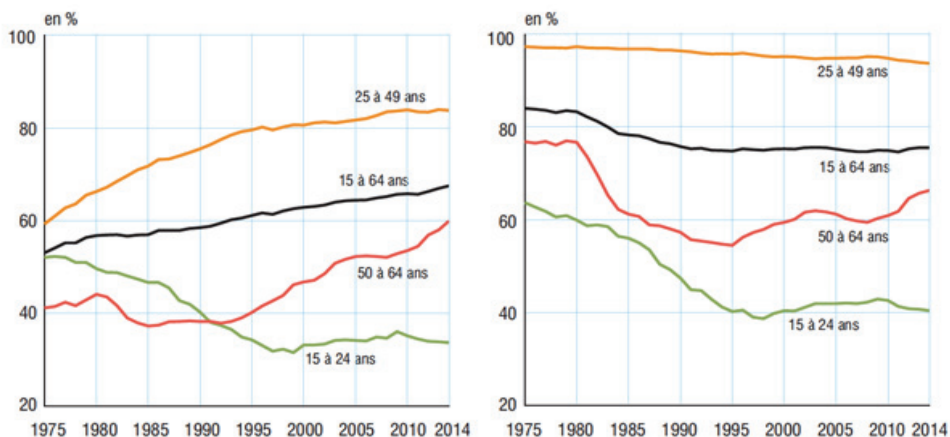
출산율이 상대적으로 어느 정도 유지된 덕분에 프랑스는 인구 자연증가율이 플러스 성장(0.3%)을 기록한 반면 유럽연합의 28개국에서는 이 수치가 0.0%에 그쳤다. 전체 인

구에서 15세 미만이 차지하는 비중이 18%로 프랑스는 유럽 국가의 평균(15%)보다 높다. 반면에 고령화와 관련 65세 이상 인구가 19%로 유럽의 평균 수준이다(Pison, 2017).

마. 전통적인 가족 모델의 쇠퇴와 더 평등한 젠더 계약

가족형태의 다양성과 복잡성과 별개로 커플 내의 관계가 상당히 변화한다. 여성의 개인권이 점진적으로 강화되고 노동 시장 참여율이 높아지면서 생계 부양자로서의 남편과, 가사·육아 및 돌봄을 책임지는 아내라는 역할분담에 기반을 둔 전통적인 가족 모델이 약화된다. 70년대 중반부터 2인 소득자 가족이 대다수를 차지한다. 여성 고용률이 점차 상승하여 남성의 고용률에 가까워졌으며 둘 사이의 차이가 7% 포인트 이내로 좁혀졌다. 이는 이탈리아(20% 포인트)에 비해 낮지만 스웨덴(5% 포인트)에 비해서는 높은 편이다. 지난 40년간 여성의 노동시장 참여율은 상당히 증가했다(그림3-6). 이는 25-49세 여성의 경제 활동이 증가한 덕분이다. 그렇기 때문에 가족정책에서 일과 가정의 양립이 중요한 이슈로 자리잡게 되었다. 이와 동시에 동일 연령대 남성의 경제 활동 비율은 감소하게 된다. 또한 졸업을 미루거나 공부를 계속하기 때문에 동연령 대비 젊은 여성(젊은 남성들도 마찬가지)들의 경제활동률은 상당히 감소한다.

[그림 3-6] 성별 연령별 경제활동률의 추이 (INSEE Références, édition 2015 : p 16)



주: 왼쪽 그래프: 여성, 오른쪽 그래프: 남성
대상: 프랑스 본토, 가구 인구, 15-64세
출처: INSEE, 고용시장에 관한 조사, 2003-2014

취업여성의 3분의 2 이상이 전일제 근무로 일하는 반면 30%는 시간제 근무로 일한다. 이는 독일(47%), 영국(40%), 스웨덴(36%)보다 낮은 비율이다. 그러나 시간제 근무가 선택의 결과는 아닌 것이 시간제 근무 여성의 일부는 전일제 근무를 희망하기 때문이다(〈표 3-5〉).

〈표 3-5〉 2916년 프랑스 인구의 경제활동 위상

	전체		성별 (%)		연령별 (%)		
	단위 : 천	%	여성	남성	15-24	25-49	50-64
경제활동인구	29,207	71.4	67.6	75.4	36.9	87.9	64.9
취업자	26,243	64.2	60.9	67.6	27.8	79.7	60.3
구직자	2,964	7.2	6.7	7.8	9.1	8.2	4.6
비경제활동인구	11,683	28.6	32.4	24.6	63.1	12.1	35.1
전체	40,890	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: INSEE, 2016년 고용 보고서 (Beck and Vidalenc, 2017)

대상: 프랑스 전역, 가구 인구, 15-64세

고용상태를 보면 다음 표에서 보듯이 남성(85.0%)에 비해서 임금근로자 비율은 여성(91.6%)이 더 높지만 여성의 경우 비정규직인 경우가 많다(〈표 3-6〉).

〈표 3-6〉 2016년 고용 인구의 고용 상태와 계약 유형

	전체		성별	
	단위: 천	%	여성	남성
비 임금근로자	3,140	11.8	8.4	15.0
임금근로자	23,442	88.2	91.6	85.0
정규직 (CDI)	19,987	85.3	85.1	85.4
비정규직 (CDD)	2,453	10.5	12.3	8.6
수습	379	1.6	1.1	2.1
임시직	624	2.7	1.5	3.8
소계	23,442	100.0	100.0	100.0
고용 전체	26,584	100.0	100.0	100.0

출처: INSEE, 2016년 고용 보고서 (Beck and Vidalenc, 2017)

조사대상: 프랑스 전역, 가구 인구, 15-64세

전업주부 여성은 이제 소수가 되면서 생계 부양자 남편의 모델이 붕괴되고 양부모가 대체로 전일제로 일을 하는 가족 모델이 그 자리를 대신하게 된다. 지난 30년 간 2인 소득자(dual earner) 가정 모델이 확산되었다고 해서 반드시 이중 커리어(dual ca-

reer)를 의미하는 것은 아니다. 그 이유는 부모간 분담을 장려하기 위한 정치권의 노력에도 불구하고 여성들이 여전히 가사와 육아의 대부분을 책임지고 있기 때문이다 (Ricroch and Roumier, 2011).

가족 급여 제도는 일하는 부모 및 특수한 가족 상황에 관한 니즈를 고려하고자 점차 가족 변화를 포용하게 된다.

2. 목표의 변화, 지출의 안정성

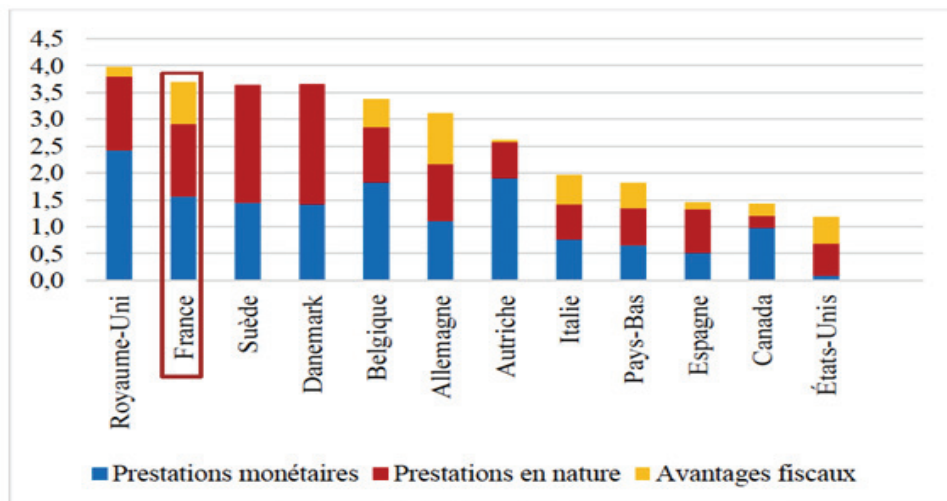
프랑스 가족 제도의 다양한 목표에 상응하는 다양한 제도가 따라오게 된다. 이 제도들은 70년 전 가족정책이 처음 수립된 이후 상당히 발전하여 왔다. 가족정책에서 출산 장려주의 목표가 덜 부각되는 것으로 변화하였을 뿐 아니라 우선순위에서도 밀리게 된다. 그렇다고 이를 위한 제도가 현재 사라진 것은 아니다. 이와 달리 안 솔라 오를로프 (Orloff, 2006)를 따라 모성주의(maternalism)라고 명명된 목표는 현재 찾아볼 수 없다. 모성주의란 젠더에 바탕을 둔 가족질서를 공고히 하고 유지하고자 하는 것으로 가족 내 젠더에 따른 역할 분담에 기반을 둔 가족 모델을 앞세운다. 이 목표를 위한 주요 장치였던 주부수당이나 홀별이수당은 70년대 말에 폐지되고 일 가정 양립이나 양성 평등의 관점에서 부모역할지원과 같은 새로운 목표를 위한 제도가 도입된다. 또한 출생률을 유지하기 위해 육아의 직접적인 비용을 부담하기보다는 일 가정 양립 지원에 더 힘쓰게 된다(Letablier et al. 2009). 출산율이 높은 국가들은 육아의 간접비용(혹은 기회비용)을 낮추고자 일하는 부모 지원 제도가 있는 국가들이고 반대로 가장 낮은 출산율을 기록한 국가들은 이와 같은 조치를 도입하지 않은 국가들이었기 때문에 패러다임의 전환이 이루어졌다. 아울러 가족 간 연대의 목표가 점차 중요해져서 빈곤과 사회적 소외 퇴치가 가족정책의 핵심 과제로 부상하게 된다. 반세기 전 전쟁 후의 경제적 배경에서 탄생한 주거 보조는 다양화된다. 저소득 가정의 경우 주거 지원금은 가계에 중요한 보탬이 된다.

안정적이고도 중요한 재정적 노력

국가별 가족 급여에 할애되는 지출을 비교한 OECD의 자료를 보면 영국 다음으로

프랑스가 유럽 국가 중에서는 GDP 대비 가족 급여 지출이 가장 높은 나라이다([그림 3-7]). 이 금액에는 6세까지 아동 보육(교육부 관할인 유치원도 포함) 관련 공공지출, 가족 대상 복지 법정 수당, 자녀의 유무에 따른 세제 장치(가족 계수, 자녀 세금 공제, 보육사 과세제도), 지역별 아동 복지서비스 지출, 모성 및 부성 휴가수당이 포함된다. 반면에 후에 살펴보겠지만 가족부문의 지출에서 큰 비중을 차지하는 퇴직가족혜택은 포함되지 않는다. 이 수당은 직업 활동이 없었던 부모나 퇴직 시 경력이 불완전한 부모를 위해 가족수당금고에서 노령보험금고에 지급하는 사회분담금과 다자녀 가족에게 지급되는 가족 혜택을 일컫는다(Hantrais et Letablier, 2017 ; COR, 2007).

[그림 3-7] 가족의 복지 및 세금 혜택에 할애되는 GDP 비율



Source : OCDE – base de données sur la famille, présentation Cour des comptes.

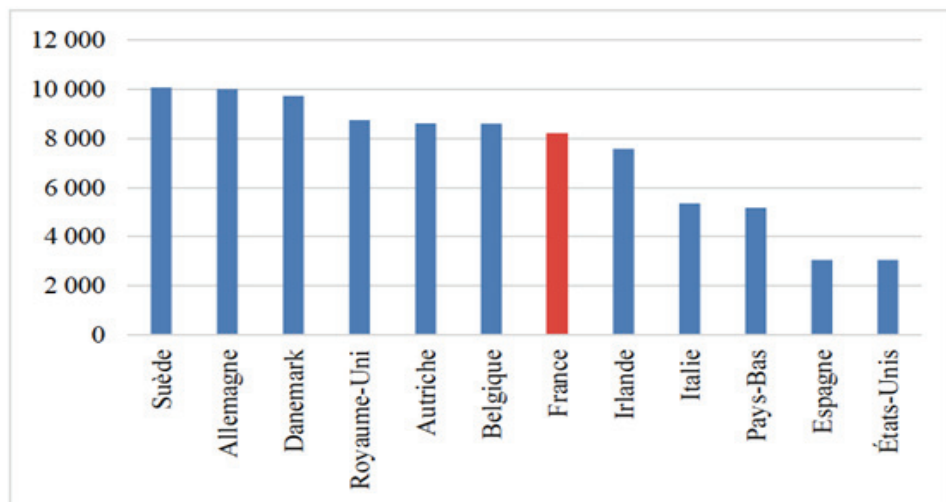
주: 1) 국가순서: 영국, 프랑스, 스웨덴, 덴마크, 벨기에, 독일, 오스트리아, 이탈리아, 네덜란드, 스페인, 캐나다, 미국 순
 2) 파랑색 막대 그래프: 현금급여, 빨강색 막대 그래프: 현물급여, 노랑색 막대 그래프: 세제혜택
 출처: OECD 가족에 관한 데이터베이스, 회계감사원 자료

현금급여(GDP의 1.5%)와 현물급여(GDP의 1.5% 미만), 세제혜택(GDP의 0.8%)의 형태로 가족 지원에 할애되는 지출은 총 712억 유로에 달한다. 프랑스는 독일과 비슷한 수준으로, 그리고 벨기에, 이탈리아, 네덜란드보다는 조금 더 많은 세제 혜택을 가족 정책에 접목한다. 그러나 가족 지원에 비슷한 수준으로 지출하는 덴마크와 스웨덴과 비교했을 때 프랑스는 서비스 형태의 현물급여 지출의 비율은 낮은 편이다. 스웨덴이

나 덴마크와 마찬가지로 가족 지원에서 세제 활용이 낮은 영국의 경우에는 현물급여를 우선시한다.

GDP 대비 가족 관련 지출은 2001년부터 GDP의 3.7~3.8%로 안정적인 수준을 유지했지만 지출의 분배 양상은 상당 부분 달라졌다. 그러나 프랑스의 가족 관련 공공지원을 이와 같이 해석하는 데에는 신중해야 한다. 무엇보다 지원의 저변에 뒷받침되는 ‘가족정책’이라는 것이 여타 다른 국가들에서는 꼭 존재하는 것은 아니거나 최근에 도입된 경우가 많기 때문이다(Hantrais et Letablier, 1996). 게다가 가족정책의 목표라는 것이 국가 별로 유사한 것도 아니다. 다른 공공 정책과 서로 영향을 주고 받는 가족정책의 경계는 관습에 따라 달라진다. 가령 국제기구와 마찬가지로 프랑스에서는 6세 이상 아동의 보건 지출과 교육 지출은 가족정책에서 제외된다. 다른 국가와 달리 종일제로 수업하는 프랑스의 초등학교 시스템은 가족들을 위한 강력한 지원군이다. 그러나 15세 미만 아동 관련 지출 총액을 보면 북유럽이나 독일 혹은 오스트리아보다 프랑스가 뒤쳐진다(그림 3-8).

[그림 3-8] 구매력 기준 아동당 가족을 위한 지출, 2013년 기준 (유로)



Source : OCDE, base de données sur la famille et données démographiques, calculs Cour des comptes par référence au nombre d'enfants de moins de 15 ans.

주: 국가순서: 스웨덴 독일 덴마크 영국 오스트리아 벨기에 프랑스 아일랜드 이태리 네덜란드 스페인 미국 순
출처: OECD, 가족 및 인구 데이터베이스, 15세 미만 아동 기준 회계감사원 자료.

이제부터 가족을 위한 지출이 직접적 현금 급여, 서비스(복지) 급여, 그리고 세제 혜택 간에 어떻게 분배되는지 고찰해보도록 한다.

3. 사회보장제도의 가족부문에서 지급하는 현금 급여

전체적으로 총 20여 가지의 직접적 현금 급여가 가족 상황과 소득에 따라 지급된다. 이러한 급여의 목적은 다양하다:

- 가족을 위해 아동 관련 (직접적) 비용 감축
- 보육 서비스 및 급여를 통해 아동의 보육 지원(과 아동 관련 간접적 비용 감축)
- 주거 지원을 통해 가족의 삶의 질 개선
- 취약 계층의 장애, 불안정성, 사회적 배제 제거

2015년에 가족 지원을 위해 가족수당공단에서 총 700억 유로가 지출되었다. 이 수당은 프랑스에 거주하는 20세 미만(가족 주거수당이나 가족 보조금의 경우 21세)의 아동 한 명 이상을 양육하는 프랑스인이나 외국인이 프랑스 본토나 해외영토(DOM)에 거주하는 경우 지급된다. 이 수당에는 연금보험료지원(AVPF)이나 고령연금할증과 같은 간접적 수당이나 육아휴직 관련 비용은 포함되지 않는다. 유아 보육 시설에 지급하는 독자적 서비스 수당(PSU)을 비롯하여 복지 서비스 관련 지출 역시 제외된다. 일부는 사회보장제도의 가족부문에서 직접 지급하거나 국가와 지역을 대신해서 가족수당공단에서 지불하기도 한다. 이 수당은 유년기와 청소년기, 유아기, 주거, 연대와 편입의 네 분야를 포괄한다(〈표 3-7〉).

2016년 12월 기준 가족수당공단에서 1250만 이상의 가정에 적어도 한 개 이상의 법정 급여를 지급했다. 프랑스 인구의 거의 절반이 사회보장제도의 가족부문에서 지급하는 현금 급여 한 가지는 수령한다(CNAF, 2017). 지난 몇 년간 사회적 미니멈(minima sociaux) 수령자의 수가 증가하면서 전체 수급자의 수도 증가했다. 반면에 유아수당 수령의 수는 감소하는 추세인데 이는 영아보육수당(PAJE) 수령자의 수와 기초수당과 활동보조금의 수령자가 감소했기 때문이다.

〈표 3-7〉 2016년 12월 합법적 급여 수급자의 수 (프랑스 전체)

급여 유형	수급자 수	전체 지출 중 비율%
전체 수급자 수 (최소 한 개 이상의 연금 수령)	12,548,881	100
유년기 청소년기	5,830,679	26.4
• 가족 수당	4,878,841	
• 가족 보조금	857,532	
중 가산 금액	471,407	
• 가족부양수당	742,291	
중 보충적 가족부양수당*	13,715	
• 개학 수당	2,998,552	
• 장애아 교육 수당	248,155	
• 자녀 간호 수당**	6,337	
유아기	2,100,208	17.2
영아보육 수당	2,100,208	
출생 및 입양 특별수당	46,197	
기본수당	1,712,852	
활동 보조(직업활동의 자유로운 선택에 대한 보조금 Clca, 직업 활동의 자유로운 선택 옵션 자원금 Colca, 자녀교육 부담수당PreParE)	399,469	
보육방식(주식 참조)	829,961	
주거	6,280,776	25.1
• 가족지원형 주택수당	1,239,611	
• 사회정책형 주택수당	2,294,583	
• 개인주거수당	2,746,582	
연대 및 편입	5,011,695	30.7
• 활동수당	2,487,139	
• 적극적 연대수당 (RSA)	1,838,292	
비취업자 대상 적극적 연대수당	1,838,292	
취업자 대상 적극적연대수당	0	
• 성인장애통수당**	1,056,390	
성인장애통수당 보조금	216,575	
성인장애통수당 구 보조금	34	
소득 보장	67,126	
자치적 삶을 위한 가산액	149,415	
• 연대소득	8,774	
국제수당	10,359	0.5
• 차등 수당 (Adi)	9,872	
• 차등 보조금 (Cdi)	487	

출처: CNAF Fichiers Filéas (cnaf, 2017).

대상: 프랑스 전체

주: 한 가구당 급여를 중복하여 수령할 수 있음. 보육 방식 수당(CMG)의 경우 한 가구에서 여러 방식의 보육방식을 선택하는 것이 가능하기 때문에 총합의 수는 의미가 없음.

* 2016년 4월에 보충적 가족부양수당 일반화

** 보조금이 있는 경우도 있고 없는 경우도 있다.

가. 유년기와 청소년기 수당

유년기와 청소년기의 수당은 아동 비용의 부담을 보전해주고 가족간의 불평등을 해소하기 위한 것이다. 지난 세기 중반에 가족 수당이 창설된 이후 급여의 수는 증가했다. 가족 수당 외에 현재는 다섯 개의 수당이 여기에 포함된다: 가족 보조금, 가족부양 수당, 개학수당, 장애아교육수당, 자녀간호수당이다. 2015년 이 금액은 총 185억 유로로 가족에게 직접 지급하는 현금 수당의 24.5%를 차지한다.

가족수당⁴⁰⁾의 내면을 들여다보면 비록 열어졌다고는 하나 여전히 인구증가의 흔적과 ‘출산장려에 관한 집착증(Le Bras, 1993)’이 담겨있다. 그런 이유로 수당이 모든 아동에게 해당되는 것이 아니며 그 금액 역시 아이의 출생순위에 따라 변한다. 프랑스 가족정책의 관점에서는 모든 아동들이 똑같은 가치를 지니지 않는 것이다. 왜냐하면 셋째 자녀부터 출생 순위에 따라 누진적으로 수당 금액이 증가하기 때문이다. 실제로 가족 수당이 처음으로 보편적 수당으로서 특정 경제 분야의 임금근로자의 가정뿐 아니라 모든 가정에 도입되었을 때의 목표는 부모가 부담해야 하는 양육 비용을 보전하여 이들이 아이를 그만 남지 않도록 하는 것이고 전쟁의 폐허에서 나라를 재건해야 하는 전후 경제 상황에서 가족의 삶을 개선하는 것이었다. 당시의 인구학적 목표의 중요성으로 가족 수당은 비록 보편적인 수당으로 간주되긴 했으나 모든 가정에 지급되는 것은 아니었다. 왜냐하면 자녀가 한명인 가정은 배제되었기 때문이다. 현재까지도 가족 수당은 둘째 자녀부터 지급된다. 가족 수당의 또다른 특징은 자녀 수⁴¹⁾에 따라 금액이 누진되는 형태라는 것이다. 이는 다자녀 가족에게 혜택을 제공함으로써 출생률을 높이고자 하는 것이다. 지금도 여전히 가족수당은 셋째 자녀부터 증가한다. 가족에 관한 세제 혜택도 이와 마찬가지로라는 점은 추후에 살펴보기로 한다.

2015년 7월의 제도 개혁 이후 가족 수당은 소득 요건에 따라 조정되었다. 월 순소득이 6천유로 이상인 가정의 경우 가족 수당 금액은 반으로 줄고 8천 유로 이상인 가정은

40) 프랑스에서는 가족 수당이라고 부르나 대부분의 유럽국가에서는 수당의 명칭에 아동을 먼저 내세운다 (child benefits).

41) 2017년 가족 수당은 두 자녀가 있는 경우 월 129 유로, 세 자녀인 경우 296 유로, 네 자녀인 경우 462 유로, 그리고 추가 자녀 당 166 유로이다. 14세 이상 자녀가 있는 가정의 경우 수당에 65 유로의 가산금이 지급된다. 이는 14세 이상부터 해당한다. 자녀가 20세가 되는 시점부터는 부양 대상이 아니라고 간주된다. 그러나 20세를 넘긴 자녀가 여전히 부모와 함께 살고 있거나, 부양 자녀가 세 명 이상이거나 자녀가 수입이 898 유로를 넘지 않으면 어떤 가족이든 임시 정액 수당인 82 유로를 수령할 수 있다.

4분의 1로 감소한다. 부양 자녀가 두 명 이상인 경우 소득 수준이 동일하다면 추가 자녀당 500 유로가 보태진다. 이와 같은 조정에는 두 가지의 목표가 있다. 하나는 사회적 정의를 실천하는 것이고 다른 하나는 가족부문의 재정이 적자인 시점에서 공공지출을 줄이는 것이다. 사회적 재분배의 목적을 강화함으로써 가족 수당의 개념에 있어서 큰 변곡점을 형성하게 된다.

새로운 요구에 부응하기 위해 신규 수당이 도입되었다. 이 수당은 가족 간의 형평성, 사회성의 논리에 더 부합한다. 저소득층 가족, 어려운 상황에 처한 가족을 지원하는 것이 목적이다. 어느 수당이든 가족의 소득은 고려요인이 된다.

- 가족보조금(CF)은 이전에 폐지된 외벌이 수당을 대신하여 1980년대 초반에 창설되었다. 21세 미만의 자녀가 세 명 이상인 가정에 지급된다. 수령 가족의 4분의 1이 한부모 가정이다. 가족 보조금의 금액은 저소득 가정의 경우 할증이 적용된다⁴²⁾. 빈곤이 정치적 의제에서 사회적 긴급사안으로 대두되면서 1970년대부터 시작된 프랑스 가족정책에서 가족 보조금은 사회적 변곡점의 대표적인 수당이다.
- 가족부양수당(ASF)은 한쪽 부모가 아이의 돌봄에 더 이상 관여하지 않거나 양육비를 지급하지 않는 경우처럼 한쪽 부모의 지원이 없는 아이나 고아에게 지급된다.
- 개학수당은 일년에 한번 신학기 준비를 지원하기 위해 저소득 가정 부모에게 지급된다. 2012년부터 수령자의 수는 계속해서 증가해왔다. 18세 미만으로 수입이 최저임금(SMIC⁴³⁾의 55%를 넘지 않으면서 학업 중이거나 견습 중일 때 수급자가 될 수 있다. 수당 금액은 여러 차례 인상 조정되어서 현재 6-10세 아동의 경우 364 유로, 11-14세는 384 유로, 15-18세는 397 유로에 이른다. 2016년 기준 5백만 명 이상의 아이들이 개학수당을 받았다(CNAF, 2017).
- 장애아교육수당(AEEH)은 20세 미만 자녀의 장애로 인해 발생하는 비용을 지원하기 위해 가정에 지급된다. 수급 요건에 해당하는 자녀 당 월 130.51 유로의 기본 수당에 장애의 종류나 심각성에 따라 보조금, 한부모 가정의 경우 가산금이 추가될 수 있다.
- 자녀간호수당(AJPP)은 질병이나 장애 아니면 심각한 사고를 당한 자녀를 돌보기

42) 해외도의 경우 3-5세 첫 아이부터 가족 보조금이 지급된다.

43) 월 최저임금은 1,480(세전) 유로, 1,149(세후, 사회분담금 공제) 유로이다.

위해 직업활동을 중단하는 부모에게 지급한다. 한달에 22일 이내에 휴가일 당 수당을 수령한다. 부모가 모두 있는 경우 일 43 유로, 한부모인 경우 51유로를 지급 받는다. 또한 추가 비용을 위해 월 110 유로의 보조금도 있다. 2016년 기준 본 수당 수령자들은 평균 18일 정도 자녀를 간호했다(CNAF, 2017).

나. 아동 보육 관련 수당 (유아 수당)

유아 관련 수당은 태어날 아이, 혹은 영유아의 양육 비용을 보전하고 일과 가정의 양립을 지원하는 것을 목적으로 한다. 영아보육수당(PAJE)은 세 개의 수당으로 이루어진다: 출생 및 입양 장려금, 기초수당, 보육방식의 자유로운 선택을 위한 보조금(CMG) 혹은 2015년부터 직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금(CLCA)을 대체하게 된 자녀교육분담수당(PreParE)이다. 전체 지출의 17.2%가 유아기에 할애된다.

- 출생 및 입양 장려금은 출생 혹은 입양 다음 달에 소득 요건에 따라 지급된다. 출생 장려금은 923 유로이며 입양 장려금은 1,846 유로이다. 태어난 아이 혹은 입양된 아이 한 명 당 일시불로 지급된다. 출생 및 입양 장려금은 아이를 처음 맞이할 때 소요되는 지출을 보전해준다.
- 영아보육수당의 기초수당은 첫 3년 간 교육비 지출을 보전하기 위해 지급된다. 출산 및 입양 장려금을 수령하는 부모들은 자동적으로 이 기초 수당의 수급자가 된다. 금액은 가계 소득에 따라 다르다. 전액 혹은 부분 수령이 있으며 전액의 경우 월 184 유로, 부분의 경우 92 유로이다. 26개월 간 지급된다.
- 보육방식에 따른 보조금(CMG)은 일하면서 모성 및 신생아 보호국(PMI)에서 인증한 인가보육사 혹은 재가보육사에게 자녀를 맡기는 부모에게 지급된다. 인가보육사 혹은 재가보육사는 직접 혹은 기업이나 단체를 통해서 고용할 수 있다. 가족수당공단에서 월급의 일부를 부담하는데 그 금액은 가계 소득, 자녀의 수와 나이에 따라 다르다(〈표 3-8〉). 부모가 부담하는 금액이 전체 지급 보수의 15%보다 낮아서는 안 된다. 한부모 가정의 경우 가산액을 수령한다. 사회분담금은 인가보육사의 경우 공단에서 전액, 재가보육사의 경우 50% 부담한다.

〈표 3-8〉 소득에 따라 가족수당공단에서 부담하는 월 최대금액

	낮은 소득	중간 소득	높은 소득
3세 미만	461 €	290 €	174 €
3-6 세	230 €	145 €	87 €

자료: Cnaf, 2017

인가보육사나 재가보육사 (혹은 소규모 보육시설)를 고용할 때 단체나 회사를 통하는 경우 가족수당공단에서 비용의 일부를 부담한다. 부담 금액은 소득, 자녀의 수와 나이에 따른다. 시간제 일을 유지하는 부모의 경우 금액은 반으로 줄어든다. 아이를 밤이나 일요일 혹은 공휴일에 맡겨야 하는 경우(+ 10%) 가산액을 받을 수 있다. 부모 중 한 명이 성인 장애 수당의 수급자인 경우에도(+ 30%) 마찬가지로이다. 두 할증을 누적해서 적용 받을 수 있다.

- 2015년도부터 직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금(CLCA)을 대체하게 된 자녀교육분담수당(PreParE)은 직업 활동을 더 이상 하지 않는 부나 모에게는 전액이, 3세 미만 자녀를 돌보기 위해 유급 직업 교육을 받거나 일하는 경우 부분 금액이 주어진다. 이 보조금은 기준 기간 이전에 2년 간 직업활동이 있는 경우 수령할 수 있는데 기간은 아이의 순위에 따라 달라진다:

첫째 아이: 부모 각각 아이의 첫 생일까지 최장 6개월간 자녀교육분담 수당을 수령할 수 있다.

이미 아이가 한 명 있다면 부모당 막내 아이가 3세가 될 때까지 최장 24개월간 수령할 수 있다. 수당은 출산 휴가가 끝나는 순간부터 지급된다. 출산 수당은 24개월에서 공제된다. 자녀가 셋 이상이거나 일을 그만두는 경우 가산금이 적용된다. 수당 금액은 월 640 유로로, 두 자녀 수당보다 금액은 높으나 더 짧은 기간 동안만 수령할 수 있다(막내의 첫 생일까지 부모 각각에게 최대 8개월 지급).

2015년에 이루어진 개혁에서는 부모 중 부가 적어도 6개월 육아휴직을 갖도록 독려한다. 양육 활동을 분담함으로써 부모 간의 평등에 기여하고자 하기 위함이다. 아울러 공공 지출 제한에도 효과적인 조치다.

다. 기타 급여: 퇴직가족혜택과 연금보험료 지원

가족부문에서 퇴직가족의 권리에 대한 재원을 마련한다. 이 권리라 함은 연금보험료 지원(AVPF)과 적어도 세 자녀를 키운 사회보장 가입자를 위한 보험기간 연장을 의미한다. 이들 권리는 GDP의 약 0.8 포인트(136억 유로), 다시 말해 퇴직 관련 지출의 7.5%에 해당한다(Conseil d'orientation des retraites, 2007 ; Nicolas et Chaslot-Robinet, 2012 ; Bac et al. 2011).

1) 연금보험료지원 (AVPF)

가족수당전국공단에서 자녀 양육 및 교육 때문에 온전한 직업 경력을 쌓지 못한 부모들의 분담금을 부담한다. 저소득 부모들이 주로 해당된다(Bac, 2011). 전업주부가 퇴직연금을 받을 수 있도록 1972년에 창설된 이 제도는 오늘날 직업 활동의 자유로운 선택을 위한 보조금을 받든 안받든 경제활동을 중단했거나 줄인 부모 일부에게도 적용된다. 퇴직 연금을 받을 수 있는 권리를 부여해줌으로써 육아 활동을 '노동'으로 인정해주는 제도이다. 법적으로 연금보험료지원이 여성에게만 국한되는 것은 아니나 실제로는 이들이 주요 수혜자이다(2011년 90% 이상). 연금보험료지원 수령자들의 72%는 파트너가 있는 반면 28%는 한부모이다. 수령자의 45%는 부양 자녀가 한 명 혹은 두 명, 38%는 세 명, 12%는 네 명이다. 2013년 연금보험료지원 체제의 연금 인상으로 여성 수혜자의 85%가 혜택을 본 반면 나머지 14%에게는 아무런 변화가 없었다. 이들 85% 중에서 연금 보조금이 평균 20%, 연 1,360 유로이다(Fragonard, 2013).

2) 세 자녀 이상을 키운 사회보장 가입자를 위한 노령 연금 가산액

1945년 사회보장제도의 일반체제 창설 당시 도입된 세 자녀 이상을 양육한 가입자를 위한 연금 가산제도는 이미 퇴직특별체제에 존재하던 것이었다. 세 자녀 이상을 키운 가입자(여성과 마찬가지로 남성에게도)에게 지급되는 연금 가산액이다. 이 가산액은 연금 금액과 비례하며 비과세 대상이다. 체제에 따라 조건은 다르다. 가족수당전국공단에서 부담한 지출액은 2015년 43억8100만 유로⁴⁴⁾에 달했다.

퇴직가족혜택은 다음과 같은 목표를 추구한다:

- 남녀 간 퇴직 불평등 해소. 부에 비해 모에게 유리한 퇴직가족 권리는 남녀 간 퇴직 연금의 불평등 해소의 목표를 부분적으로 달성해준다. 바로 연금보험료지원도 그렇다. 연금 자산액의 경우는 남녀간 불평등 해소의 목표를 충족하지 않는데 이는 소득에 비례하고 남성에게도 열려 있기 때문이다.
- 저소득층으로의 재분배 보장. 연금보험료지원과 같은 소득 조건의 도입으로 수직적 재분배, 다시 말하면 고소득에서 저소득으로의 이동이 가능해진다. 여성의 평균 연금에 연금보험료지원의 기여는 무시할 수 없는 수준이다.
- 한 명 혹은 그 이상의 자녀를 교육시킨 가구 간에 수평적 재분배. 이와 같은 목표는 자녀 교육은 직업 경력에 부정적인 영향을 끼칠 수 밖에 없고 이는 은퇴 시점에 보전해야 한다는 전제 하에서 출발한다. 다자녀 교육으로 인한 저축 부족이나 소비 부족을 보전하기 위함이기도 하다(Bonnet et Hourriez, 2012).

전체적으로 가족급여제도는 다양한 기준에 따라 다양한 수당에 관한 자격 요건이 달라지기 때문에 상당히 복잡한 제도이다: 아이의 순위나 나이, 부모의 소득, 한부모 여부, 부모 간 분담 등 기준이 다양하다. 연속적인 개혁이 축적되는 한편 명확한 목표의 부재로 인해 더욱 복잡해졌다고 할 수 있다. 자녀교육분담수당은 후에 살펴보게 되듯이 여전히 문제의 소지가 있다. 금액이 정액제이면서 상대적으로 낮은 관계로 경제활동을 줄이거나 그만두는 부모의 월급 손실을 합리적으로 보전해주지 못하기 때문이다. 대체 임금의 형태로 육아 휴직에 대해 보상해주는 스웨덴이나 독일과 달리 프랑스는 휴가에 대한 금전적인 보상에 관해서는 가족정책에 의존하는 편이다. 이로 인해 부의 입장에서는 아이를 돌보기 위해 경제 활동을 줄일 만한 인센티브를 못 찾게 된다(Letablier and Dauphin, 2016).

44) 보험기간연장(MDA)은 사회보장제도의 일반체제와 공직에도 존재하는 것으로 자녀 출산과 교육에 할애한 연수를 고려하고자 도입한 제도이다. 그러나 이러한 연장이나 할인(공직의 경우)은 가족정책에서 보상하지 않는다. 1971년 창설 시 이 연장제도의 목표는 같은 해에 창설된 연금보험료지원을 수령하지 못하는 여성들의 은퇴 연금을 받을 권리를 개선하기 위한 것이었다. 자녀가 없는 여성과 같은 수준의 연금을 받으며 좀 더 일찍 은퇴할 수 있도록 하는 것이었다. 2010년부터 여성에게만 한정되었던 연장제도가 남성들에게도 일부 개방되어서 차별금지 논리에 부응하고 있다. 연장제도에는 여성에게 한정되는 자녀당 4분기의 출산 연장제도, 그리고 자녀당 4분기의 교육 연장 제도가 있다. 후자의 경우 부모 간 선택해서 받을 수 있으며 자녀가 4세 반이 되기 이전에 별도로 지정하지 않는 경우 여성이 전체를 쓸 수 있다(Fragonard, 2013).

라. 주거수당

6백만 이상의 가구가 주거 지원 세 가지 중 하나의 혜택을 받으면서 수급자가 총 1300만 명이며 이 중 대학생이 83만 명을 차지한다(CNAF, 2017). 보조금의 목적은 최저소득자들의 주거 비용 일부를 보전하기 위함이다. 지원금은 임대인을 지원하여 주거 확보 및 유지를 촉진하고 퇴거를 방지하며 노후 주거안정에 도움을 준다.

특수 목적에 따라 세 가지 유형의 수당이 세 유형의 수령자들을 위해 준비되어 있다:

- 1948년에 도입된 가족주거수당(ALF)은 국가와 협정 미체결 민간단지에 거주하는 임대 가족을 위한 제도이다. 가구와 가족을 대상으로 소득 요건, 주택의 노후 정도와 거주 명수에 따라 지급된다.
- 1971년에 도입된 사회주거수당(ALS)은 국가와 협정 미체결 민간단지에 거주하며 부양 자녀가 없는 사람들이 수혜자이다. 가족주거수당이나 개별주거수당의 요건이 안 되는 사람들을 대상으로 하며 소득, 주택의 노후 정도와 거주 명수에 따라 지급된다.
- 1977년에 도입된 개별주거수당(APL)은 공영주택에 거주하거나 자가 보유 예정인 경우 지급된다.

이 급여체제는 2016년에 개정되었다. 집세가 오르면 오를수록 수당 금액은 줄어든다: 집세가 오르면 지원금은 감소한다(반비례의 원칙). 이로 인해 수령자의 수가 감소하고 일부 수혜자의 경우 지원금액이 줄어드는 효과가 나타났다. 또한 주거 지원금 산정 시 자산 규모를 고려하기 시작하였다. 신규 신청 시 적용되는 이 조치는 아직 평가하기에는 시기상조이다. 개별주거수당은 2017년 10월 1일자로 5유로 인하됐다.

마. 취약 계층 지원: 연대 및 편입 수당

연대편입수당은 가족부문 지출에서 가장 큰 비중(30.7%)을 차지한다. 이 지출은 꾸준히 증가세를 보인다. 사회적 성격의 본 수당은 최저소득 사람들의 생활수준을 지원하기 위함이다: 적극적연대활동(RSA)과 성인장애수당(AAH)이 그것이다. 가족부문에서 운영하는 두 수당은 최빈곤층과 사회적편입자들에 대한 연대의 이중논리를 기반으

로 한다. 이들 사회적 미니멈(minima sociaux)은 가구의 부담에 발맞추어 구성원들로 하여금 노동시장에 참여하도록 유도하여 최소한의 생활 수준을 유지하는 것을 목적으로 한다.

- 1975년에 창설된 성인장애수당(AAH)은 장애 중증도가 50% 이상이고 저소득층인 20세 이상에게 지급된다. 수령자가 현재 100만 명이 넘으며 그 수치는 계속 증가하고 있다. 대부분 한부모로 자녀가 있거나 없는 사람(77%)들이며 다른 소득원이 없다. 전체 수령자(70%)의 대다수가 40세 이상이다.
- 적극적연대수당(RSA)은 소득이 없거나 매우 적은 25세 이상 혹은 부양 자녀가 적어도 한 명 있거나 임신 중인 25세 미만의 사람들에게 지급된다. 적극적연대수당의 금액은 대상자의 가족 상황에 따라 다르다. 수당 수령자는 지정 담당관과 사회적편입계약이나 고용개별접근프로젝트를 체결하여 주기적으로 담당관과 만나야 한다. 이와 같은 맥락에서 사회보장제도의 가족부문 역시 프랑스 각 도와 연결하여 몇몇 가족의 복지 지원을 담당하는데 이들 가정의 대부분은 한부모 가정으로 적극적연대활동 수령자의 3분의 1 이상을 차지한다. 적극적연대수당의 구성요소인 비취업자 대상 적극적연대수당과 취업자 대상 적극적연대수당의 수령 가족의 수는 계속 증가하고 있다. 1989년에 창설된 최저소득보조금(RMI)을 대체하고자 2009년에 도입된 적극적연대수당은 2016년에 다시 개편되었다. 취업자 대상 적극적연대수당과 고용 장려금을 대체하는 활동장려금이 신설되어 취업자대상 적극적연대수당의 수령자 수가 상승했다. 2016년 12월 기준 총 250만 세대가 활동장려금을 수령했다. 수혜자의 36%가 이 장려금만 수령하고 나머지는 활동장려금과 적극적연대수당을 중복 수령한다. 활동장려금 수혜자의 15.5%가 25세 미만 청년이다. 이들은 아이가 있는 경우를 제외하고는 과거 취업자대상 RSA의 자격요건을 충족시키지 못하던 자들이었기 때문에 수령자의 수가 급격히 증가하게 된 것이다(CNAF, 2017).

4. 현물 급여: 자녀 집단 보육 서비스와 부모 역할 지원 서비스

현물 급여는 가족수당지역공단의 복지 서비스 관할이다. 공단에서는 아동 보육 서비스와 부모 역할 지원 서비스의 현물 급여를 지원한다. 가족부문에서는 매년 사회복지

정책에 50억 유로 이상을 할애한다. 이 정책은 유아 보육 방식을 발전시키는 데 기여할 뿐 아니라 지역 사회 생활에도 기여한다. 현물 급여는 프랑스 가족 급여 전체의 1.5%를 차지한다. 독일, 네덜란드, 이태리와 함께 프랑스도 현물 급여가 중요한 비중을 차지한다. 그러나 스웨덴이나 덴마크처럼 세제 장치가 없는 국가들에 비해서는 비중이 낮다.

가족수당지역공단의 가족 복지 서비스의 목표는 다음과 같다:

- 가족들이 일, 가정, 사회생활을 조화롭게 양위할 수 있도록 지원
- 부모 역할 및 부모 자녀 관계 지원
- 가족의 주변 환경과 삶의 여건 지원
- 자립, 사회적 편입, 청년과 가족의 고용 접근에 우호적인 조건 창출.

공단에서 고용하는 전문 인력을 통해 이와 같은 목표를 실행에 옮기는데 이들 전문 인력은 지도사, 복지 상담사, 기술 상담사, 지역 복지 개발 담당관이다.

영유아 보육은 부모들이 일과 가정을 양립하도록 지원하는 데 있어서 가장 핵심 축을 이룬다.

가. 아동 집단 보육시설 개발을 위한 가족수당지역공단의 지원

파트너 기관에게 제공하는 재정적인 지원은 영유아보육시설(EAJE) 투자와 운영을 위한 것이다. 독자적 서비스 수당(Prestation de service unique, PSU)은 가족수당 지역공단에서 영유아보육시설(시립유아원, 부모조합 유아원, 가정 유아원, 복합 어린이집, 시간제 어린이집)을 지원하기 위해 사용하는 제도이다. 독자적 서비스 수당(PSU)에서 추구하는 목표는 우선 보육 공급의 다양화로 부모들이 표현하는 니즈의 다양성에 부합하는 것이다. 또 다른 목표는 어느 가족이든 보육 시설을 이용할 수 있도록 하여 사회적 통합을 촉진하는 것이다. 2002년에 신설된 독자적 서비스 수당(PSU)은 2014년에 가족의 니즈에 더욱 부응하고 프랑스 전역에 보육 조건을 고르게 조율하는 방향으로 개정되었다.

전체적으로 독자적 서비스 수당(PSU)은 프랑스 전국에서 동일하게 가족에게 지원하는 서비스의 재원을 위한 것이다. 이 수당으로 가족수당지역공단에서 매년 확정하는

상한선의 범위 내에서 보육시설 한 자리당 시간 당 원가의 66%를 부담해준다. 가족들이 지불하는 금액은 이들의 소득, 부양 자녀의 수에 따라 다르다: 가족의 소득이 낮을수록 가족수당지역공단의 보조금은 높다.

시간제(하루 혹은 월 단위 대신에) 예약과 요금제를 도입하여 독자적 서비스 수당(PSU)은 부모의 니즈와 근로 형태의 변화에 부응하고자 한다. 실제로 종일제 보육이 항상 필요한 것은 아니다. 이 수당 덕분에 같은 공간에서 정기적이면서 예측 가능한 보육, 임시 보육이나 긴급 보육, 종일제나 시간제 보육을 다 제공받을 수 있다. 이렇듯 시간제 근로나 불규칙한 근로시간, 혹은 특이한 근로 시간으로 일하는 부모의 근로 리듬 변화에 아동 보육 서비스를 맞출 수 있다.

이와 같은 계산 방식에 모두가 찬성하는 것은 아니다. 특히 영유아 보육 전문가들의 반대가 만만치 않는데 이들은 다음과 같은 두가지 이유를 내세운다: 기관 운영이 복잡해진다는 점과 보육(과 일)의 질에 미치는 영향을 꼽는다. 운영 및 정산의 상업적 논리는 아동의 이해관계에 반하는 것으로써 이들 기관의 보육과 교육적 기능보다는 결국 아이를 맡아주는 기능만 우선시하게 된다는 점을 지적한다. 따라서 아동의 니즈⁴⁵⁾보다는 부모의 요구에만 부응하는 제도라는 것이다.

나. 기타 서비스 급여

기타 급여는 다음 두 분야에 해당한다. 하나는 소아 청소년 급여로 아동 및 청소년의 여가 및 교육 활동을 지원하는 데 목적이 있다. 다른 하나는 부모 역할 지원 급여로 상담, 활동 혹은 중재의 형태로 부모의 요구에 부응하는 데 목적이 있다.

이들 급여는 각 지역의 수요에 따라 가족수당지역공단마다 다른 양상을 보인다. 가족에게 지급하는 개별적 재정적 지원의 형태일 수도 있고, 아니면 협력 기관에 지급하는 집단적 재정 지원의 형태일 수도 있다. 개별적 지원은 가족 계획(부모 역할 계획), 삶의 여건 개선 계획, 방학 지원, 혹은 가족의 휴가(레저 바우처, 방학 바우처, 아동 방학 쿠폰, 가족 휴가 지원, 등)를 지원한다.

사회보장제도의 가족부문에서는 지자체 혹은 드물게 기업체(기업 위원회의 사회적

45) 반대하는 자들은 다음과 같은 구호로 이 제도에 대해 비난한다: '영아원은 kiss and ride가 아니다!' 혹은 '아이는 물품보관소에 맡기는 것이 아니다!'.

및 문화적 활동, 고용주의 자금조달)들과 함께 비영리단체를 조직하고 공동으로 자금 조달을 한다:

- 아동 및 청소년의 여가 시간과 방학 동안 여가 활동 (방과후 활동, 학외 활동);
- 부모 지원 프로그램 (자녀-부모를 위한 장소, 가족 중재, 학습 지원, 다른 학부모들과의 만남, 등);
- 지역 사회적 생활에 기여하는 프로그램과 시설 (주민센터, 농촌 지역에서 행사 진행 등);
- 어려움에 처한 가족의 복지 지원 (세대 부조 단체 지원, 가족수당지역공단의 사회복지사 등);
- 주거 관련 가족 지원 (퇴거 예방, 월세 미납 세입자 지원, 노후화된 주거 퇴출 등).

가족수당지역공단에서는 공단이 있는 지역 주민들에게 유용한 현금 및 현물 급여를 결합하는 종합 서비스를 제안한다. 현재는 지자체와 종합지역협약이라는 것을 실험하는 단계이다(제3절 참고).

다. 가족 대상 세제 및 복지 지원

프랑스의 세제 시스템에서 가족을 고려하는 장치는 단연 가족 계수이다. 세제 장치란 가족 수당과는 별개로 세금 산정 방식을 일컫는다. 가족 규모에 따른 부담의 정도를 반영하도록 구성원 수에 따라 파트로 과세소득을 나누는 것이다. 첫 두 아이에게는 0.5 인분이 적용되며 그 이후 자녀는 1인분으로 적용된다. 계산표에 따라 과세소득과 파트의 수에 따른 계수를 토대로 세금을 산정한다. 이렇게 얻은 세금 감면분은 세대의 과세소득과 비례한다.

2015년부터 가족 계수로 계산하는 세금 감면의 상한선이 하향 조정되어서 수혜자의 수가 감소하게 되었다. 사회주의 정부의 입장에서는 모든 가정이 아닌 저소득 가정으로 이와 같은 세제혜택을 제한하기 위한 조치였다. 이는 사회 정의 실현을 위한 것이기도 하고 가족부문의 적자를 감축하기 위한 것이기도 했다.

가족 지원을 위한 다수의 세제 장치가 마련되어 있는데 우선은 가족부양 부담에 대한 재정적 보전을 위한 것이고 다음으로는 취약 가정을 지원하기 위함이다. 이와 같은

‘혜택’에는 아동을 맡기는 비용이나 이를 위해 자택으로 사람을 고용할 때 드는 비용에 대한 세금 공제가 있다.

전체적으로 사회보장 급여와 세금감면으로 3세에서 19세의 아이가 있는 가족은 평균 자녀당 213 유로에 해당하는 금액을 월 추가 소득으로 받는다(Favrat, Marc et Pucci, 2015). 그러나 양육 비용이 얼마나 보전되는지의 정도를 파악하기는 어렵다. 비용을 얼마로 계산하느냐에 따라 차이가 크기 때문이다. 어쨌든 자녀당 지원금은 상당하나 가족 관련 동일한 수준으로 지출하는 국가들에게 비해서는 적은 편이다. 이웃 국가들과 달리 가족을 위한 금전적인 노력이 나아지지 않는 못했다. 그럼에도 불구하고 다른 국가들과 달리 프랑스는 경제 위기로 인해 가족을 대상으로 하는 지출이 타격을 입지는 않았다. 프랑스에서는 현금 급여는 (담배를 제외한) 물가인상률에 연동된다. 이와 같은 연동제는 구매력을 보장해주는 효과가 있다. 영국도 동일한 시스템인 반면 덴마크나 벨기에의 경우에는 가족 관련 사회보장 급여는 임금에 연동된다. 이탈리아의 경우 연동 시스템은 지방이나 코뮌에 따라 각기 다르다. 독일이나, 스페인, 스웨덴의 경우 무조건 연동제는 아니다(Cour des Comptes, 2017 : p. 462).

5. 소결

프랑스는 가족을 위한 야심찬 재정 지원 정책을 펼치며 국부의 상당한 부분을 재분배에 힘쓴다. 이를 위해 현금 급여, 세금 혜택이나 현물 급여와 같은 제도를 활용한다. 다른 국가들도 이제는 가족을 위한 지원을 늘린 만큼 프랑스의 고유한 입지가 좁아지고 있는 것은 사실이다. 아울러 재정적인 지원이 상당한 금액이라고는 하지만 해당 자녀의 수로 환산해보면 독보적인 수준도 아니다. 생활 수준이 비슷하고 가족 지원 제도와 성과에 대해 특별한 관심을 보이는 주변 국가와 비교해봤을 때 프랑스의 가족정책은 목표도 원대하고 이를 위한 수단도 뒷받침됨에도 불구하고 사회주의적 논리가 우세해지고 지난 20년간 유럽 일부 국가에서 가족을 위한 공공 지원을 강화하면서 독창성을 잃게 되었다(Cour des comptes, 2017). 그러나 프랑스가 급여의 보편성에 대해 재고하며 가족 소득에 따라 현금 급여를 조정하긴 했지만 프랑스의 제도는 여전히 강력한 다음과 같은 특징을 유지한다. 소득과 아이의 순위에 따른 점진적 세제 지원, 유아 보육을 위한 상당한 투자, 기간이 연장된 유급 육아 휴가이다. 그러나 가족을 대상

으로 하는 프랑스의 세제 및 복지 지원을 글로벌 시각으로 접근해 보면 오늘날 모호하게 남아있는 과제들이 산적해 있다. 가령 일을 하기 원하는 여성의 경우 일할 수 있도록 현금 및 현물 급여의 중요성을 강조하기, 보편성의 정도나 우선시해야 할 급여 설정하기, 다시 말해 아동 관련 비용의 부담이나 빈곤 퇴치의 목표를 얼마나 포괄할 것인지, 아이의 출산 순위에 따라 얼마나 지원할 것인지가 아직 불확실하다. 후자의 경우 가족을 대상으로 하는 공공 지원에서 표방하는 목표를 넘어서 출산장려주의를 은연중에 이슈화할 수 있다.

제5절 프랑스의 가족정책의 성과

본 장에서는 프랑스 가족정책의 성과를 현재 부여된, 그리고 사회보장 재원조달에 관한 법 연례계획에 첨부된 ‘가족’ 프로그램에 명시된 세 개의 목표와 대비하여 고찰하고자 한다. 세 개의 목표는 첫째 가족이 부담하는 자녀 비용 감축, 둘째 자원의 재분배, 특히 최빈곤 가정과 아동을 위한 재분배, 셋째 일하는 부모에게 가장 중요한 관건이자 공공정책의 과제인 일과 가정의 양립이다. 출산 장려의 목표는 이제 더 이상 노골적으로 드러나지는 않으나 세 목표의 배후에 여전히 존재한다. 내포적인 목표일 뿐 아니라 여전히 가족 수당 제도를 구성하는 목표인 것이다. 지난 20년간 출산율이 회복되면서 출산 장려의 목표가 이제는 우선적으로 고려되는 다른 목표들에 자리를 양보하긴 하였으나 여전히 프랑스 가족정책에서 중요한 비중을 차지하며 일부 가족 단체의 강력한 지지를 받고있다. 게다가 가족 급여 체제는 가족정책 도입 시 중요한 비중을 차지한 출산주의의 흔적을 완전히 지우지는 못했다. 또한 가족정책이 출산율에 미치는 영향이 현금 급여로 부모가 부담하는 자녀의 직접적인 비용이 감소했던 ‘기계적’인 효과라기 보다는 전반적인 현물 혹은 서비스 덕분에 여성이 근로 시장에서 계속 활동할 수 있게 되고 자녀와 가정을 돌보기 위해 직장을 포기하지 않았기 때문인 것으로 보인다. 출산율의 유지는 일 가정 양립을 위한 조치와 장치 덕분에 가능한 부분이 더 크다. 다시 말해 여성들로 하여금 일 혹은 출산 중에 선택을 해야 하는 상황에 놓이지 않게 하고 양쪽이 조화를 이루도록 해주는 것이 더 중요하다(Letablier et al, 2008). 따라서 가족 형태의 급속한 변화와 불안정한 고용 속에서 여성의 자립과 경제적 안전을 보장해 주

는 일을 포기하지 않으면서 여성이 희망하는 아이를 가질 수 있도록 하는 것이 현명한 것이다. 아울러 자녀는 이제 가족의 사적 영역만이 아니라 ‘공적’ 영역이기도 한 것으로 간주된다. 자녀는 지자체가 보육과 교육에 투자해야 하는 ‘공공재’로 간주된다. 이를 위해서 정부에서는 국가 부의 일부를 할애해야 하는 것이다. 따라서 자녀에 대한 사회적 투자의 개념은 자원의 일부를 끊임없이 투자해 온 국가에서 온전한 의미를 지닌다. 여기에서 주목해야 할 것은 프랑스 가족정책은 전통적인 가족 지원과 전통적인 가족이 상징하는 남녀 간의 역할 분배에서 부모 역할의 지원으로 발전했다는 점이다. 그럼에도 불구하고 부부 계수는 과거에도 그랬고 현재에도 생계부양자 남편의 소득에 대한 세금을 상당히 낮추는데 기여한다. 다시 말해 자녀가 없어도 부인이 집에 있으면서 남편이 생계를 부양하는 가정들이다.

1. 가족 급여와 가족 부양에 대한 금전적 보전

20세기 초반 가족정책이 도입되었을 시점부터 가족 수당은 가족이 부담하는 자녀의 직접적인 비용을 줄여서 자녀를 더 낳아 가족 규모가 커지도록 하는 것이었다. 다자녀 가정은 국가에 기여하기 때문에 그만큼 중요하게 인식되었다. 다자녀 가정의 모(母) 역시 국가의 부에 기여하는 바를 인정받고 보상을 받았다. 이들은 주부 수당이라고도 불리는 외벌이 수당을 받았다. ‘인구문제’에 기여한 점에 대한 보상으로 그리고 가족 내 역할에 대한 보상으로 지급되는 수당이었다. 가족 수당은 첫째에게는 지급되지 않고 둘째부터만 지급되며 셋째부터는 금액이 인상된다. 이런 체제는 모든 자녀를 동일하게 대우하지 않고 정부가 원하는 인구 정책에 기여하는 바에 따라서 대우하는 것으로 현재까지 유지되고 있다.

세제 정책에서 가족 계수 제도는 가족이 부담하는 자녀 비용을 줄이는 것을 목표로 삼는다. 동시에 자녀가 있는 가정과 자녀가 없거나 적은 가정 간에 수평적 재분배에 기여한다.

모든 국가들이 그렇듯 가족의 빈곤 위험은 자녀의 수와 함께 증가한다. 특히 셋째아부터 심해지는데 동일한 수입을 더 많은 구성원들과 나눠야 하기 때문이다.

가족 계수나 여타 다른 현금 급여와 같은 가족 수당은 가족이 부담하는 자녀의 비용을 완화해준다. 수당 금액은 자녀의 순위가 올라갈수록 커지기 때문에 다자녀 가정⁴⁶⁾

을 장려하는 시스템이다. 가족 수당은 자녀의 수에 따라 비례해서 증가한다: 2017년 4월 기준 연 소득이 67,408 유로 이하면 나이에 따르는 가산액을 제외하고 부양 자녀 두 명인 경우 월 129.86 유로, 자녀가 셋인 경우 296.23 유로, 넷인 경우 432.61 유로이다. 프랑스 본토⁴⁷⁾에서는 첫째아이에게는 가족수당이 지급되지 않는다. 가족 보조금은 소득 요건에 따라 다자녀 가정에게 지급되는 특정 수당이다.

세금 관련해서는 소득세 산정 시 가족 계수에 따라 첫 두 자녀의 경우에는 0.5명분, 그 이후 자녀는 1명분으로 계산된다. 가족 계수 관련 혜택은 현재 상한선이 정해져 있지만 소득세 과세 대상 가정의 경우에는 다자녀 가정에게 유리한 제도로 남아있다.

역사적으로 출산 장려주의에서는 셋째 자녀에게 주목을 해왔으나 오늘날 둘째아부터 누진적으로 적용되는 지원제도의 성격은 출산주의의 목적은 좀 더 은밀하게 만드는 대신에 다음 세 가지의 목적을 추구한다: 첫째, 제한된 예산을 지나치게 많은 가족에게 분배하는 것 방지, 둘째, 가족 확대로 인해 삶의 질이 저하되는 것을 부분적으로 보전하기(사실 커플의 생활이나 재정상황에 가장 많은 영향을 미치는 것은 첫째 아이의 출산임에도 불구하고), 그리고 셋째, 점점 더 심해지는 빈곤에 맞서기 위함이다.

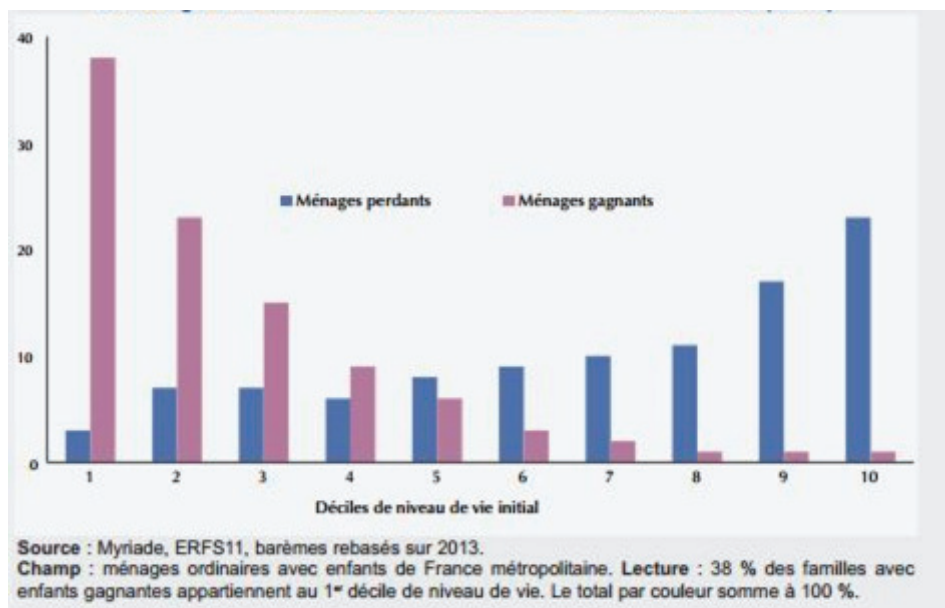
소득 요건에 따라 가족 수당 금액을 조정하거나 가족 계수의 상한선을 낮추는 식의 최근 개혁 조치들은 부유 가족과 빈곤 가족 간의 수직적 재분배를 촉진하고자 도입된 것이다. 가족 소득을 세 개의 구간으로 구분해서 가족 수당을 조정한 결과 수당 금액은 다음과 같아진다. 두 자녀 가족으로 연소득이 67,140 유로 미만인 가정은 129 유로를 수령한다. 연소득이 67,140에서 89,490 유로인 가족의 경우 금액은 반으로 줄어든다. 연소득이 89,490 유로를 상회하면 수당은 4분의 1로 감소한다. 전체적으로 가족수당 수령 가구의 약 10%가 수당 금액이 조정되었다(Reduron et al. 2014).

[그림 3-9]에서 볼 수 있듯이 개혁은 유의미한 영향을 끼쳤다. 조정된 금액으로 손해를 본 가구는 소득 상위의 가구였던 반면 이득을 본 가구는 소득 하위권에 속한 이들이었다. 최상위 가족의 10%에 대한 복지 및 세제 혜택 금액은 자녀당 월 76 유로 감소한 반면 이득을 본 이들의 52%는 한부모 가정들이었다(Domingo and Favrat, 2015).

46) 다자녀 가정이라 함은 부양 자녀가 세 명 이상일 때이다. 가족수당공단의 정의 상 큰 아이들이 '부양' 자녀에서 제외되고 집에 셋째와 넷째만 있는 경우에는 통계상 더 이상 '다자녀' 가정이 아니다.

47) 해외영토의 경우는 지급된다.

[그림 3-9] 소득 수준에 따른 가족정책의 개혁 이후 손해를 본 가구와 이득을 본 가구 (%)



주: 파랑색 막대그래프: 손해를 본 가구, 자주색 막대그래프: 이득을 본 가구, 가로축: 생활 수준 십분위

출처: Myriade, ERFS11, 2013년도 기준에 따른 계산표

대상: 프랑스 본토의 유자녀 보통 가구

해석: 이득을 본 유자녀 가족의 38%가 생활수준 제1십분위에 해당함. 두 색의 합은 100을 가리킴.

위 두 개혁은 프랑스 가족정책에서 중요한 전환점을 나타내는데 수당의 보편성이라는 원칙을 수정하는 것이었기 때문이다. 물론 보편성의 개념이라는 것이 자녀를 동일하게 대우하는 것은 아니었기 때문에 자녀가 아니라 가족에게 적용되는 개념이기는 했다. 이렇듯 프랑스 가족정책의 저변에 있는 출산주의와 가족주의의 이중 논리로 자녀가 없거나 둘인 커플에 비해 자녀가 하나인 커플이 더 빈곤의 위험에 노출되었다. 이는 비교 대상이 되는 다른 국가들에서는 찾아 볼 수 없는 희귀한 상황이었다. 빈곤의 위험은 한부모 가정의 경우 더 심해진다. 3세 미만의 아동 10.1%, 6세 미만의 아동 12.4%가 한부모와 주로 살고 3세 미만의 8.1%, 6세 미만의 8.6%는 재구성 가족과 산다(〈표 3-9〉 참조).

〈표 3-9〉 가족 유형에 따른 아동의 분포

	3세 미만 아동의 분포 (%)	6세 미만 아동의 분포 (%)
‘전통적’	81.8	79.0
한부모	10.1	12.4
재구성	8.1	8.6
소계	100	100
두 부모와 함께	89.8	86.2
한부모와	10.2	13.8
모	9.4	12.2
부	0.8	1.6
소계	100	100

출처: INSEE 가족 및 주거 조사, 2011

대상: 프랑스 본토, 가족과 함께 사는 6세 미만 아동

2. 취약 가정 지원과 자녀와 가족의 빈곤 퇴치

프랑스 가족정책에서 추구하는 두번째 목표는 취약 가족을 지원하여 아동과 가족의 빈곤을 퇴치하고 사회적 포용을 개선하는 것으로 명백히 사회적인 성격을 지닌다. 지난 몇 십 년간 확산되는 빈곤에 맞서는 것으로 실업률이 증가하고 노동시장으로의 편입이 어려워지면서 사회적 성격이 더 강조되게 되었다. 이를 위해서 보편적 수당이 아니라 소득 요건에 따른 수당으로 수직적 재분배에 힘쓰게 된다. 사회적 정의와 수직적 연대의 목표에 부응하기 위한 대부분의 수당은 70년대 초반부터 도입되기 시작했다. 이후 그 수는 계속해서 증가했다. 최근 2012년부터 2017년까지 집권한 사회당 정부는 가족부문의 적자 감축의 요구로 인해 이 목표를 우선시했다. 소득에 따른 가족 수당의 지급이나 가족 계수 상한선의 하향 조정 외에 다른 수당 역시 소득 요건에 따라 지급하는 것으로 변경되었다. 이는 경제 불황이 지속되고 공공 지출을 감축해야 하는 상황 속에서 가장 필요한 가족에게 공적 지원을 집중하기 위함이다.

가. 다자녀 가정과 두 자녀 이상의 한부모 가정이 가장 취약 계층

생활 수준 지표로 측정하는 빈곤율을 보면 가장 취약한 가족 유형은 두 자녀 이상을 모(母)가 홀로 부양하는 한부모 가정과 세 자녀 이상을 부양하면서 경제활동 가능자(취업이든 비취업이든)가 한 명인 가족이다. 어느 경우이든 노동 시장에 참여하는 것이 빈곤의 위험이나 빈곤의 강도에 결정적인 영향을 미치게 된다. 두 자녀 이상의 한부모 가정의 경우 빈곤의 위험은 홀로 자녀를 부양하는 한부모가 오래도록 노동시장에 참여하

고 있지 않거나, 불안정적이고 비정기적이면서 소득이 낮은 일을 할 때 급격히 상승한다. 커플이 다자녀를 부양하는 경우는 둘 중 한 명만 경제활동 가능 인구일 때 빈곤의 위험이 커진다(INSEE, 2016). ‘생계 부양자’ 남성과 전업주부 여성으로 이루어진 전통적 가족 모델은 노동자 계층에서 널리 퍼져 있었지만 산업 구조조정과 전통산업의 쇠퇴로 타격을 입게 된다. 또한, 이주민 중에서도 다자녀이거나 다자녀를 한부모(특히 모(母))가 키우는 비율이 높은 사하라 이남 아프리카 출신의 이주민의 경우에도 빈곤의 위험이 높다.

2013년 6세 미만 아동과 마찬가지로 양쪽 부모와 함께 사는 18세 미만 아동의 빈곤율은 14.8%(부모 가계 중위 소득의 60% 수준의 빈곤)였다. 부모 중 한 명만이 일하고 있는 경우 이 비율은 각각 24.6%와 21.5%로 높아진다. 한부모와 사는 아동의 빈곤율은 18세 미만의 경우 39.7%, 6세 미만의 경우 50.5%였다. 그 한부모가 직장이 없는 경우에는 빈곤율이 각각 78.2%, 82%가 된다. 모든 형태의 가족을 합하면 아동의 빈곤율은 약 20% 정도이다(국립유아관측소, 2016).

〈표 3-10〉 2013년 부모의 경제 활동에 따른 아동의 생활 수준과 빈곤의 정도

부모의 근로 상태	18세 미만		6세 미만	
	평균 생활수준 (연간 유로)	60% 빈곤율	평균 생활수준 (연간 유로)	60% 빈곤율
함께 사는 부모의 소계	21,890	14.8	21,480	14.8
맞벌이	24850	4.8	25260	3.8
홀벌이	17560	24.6	17100	21.5
둘다 무직	10480	74.0	10080	76.0
‘전통적’ 가족	22115	14.2	21740	14.2
맞벌이	25050	4.7	25520	3.4
홀벌이	17650	24.4	17170	21.3
둘다 무직	10460	72.4	10050	75.1
재구성 가족	20220	19.0	18900	21.8
맞벌이	23240	6.3	22310	8.4
홀벌이	16920	25.7	16460	23.6
둘다 무직	10550	81.5	10240	81.7
한부모 가족	14620	39.7	13250	50.5
취업	16680	21.3	16050	23.0
비취업	10300	78.2	10050	82.0
기타	19760	28.4	17860	36.3
총계	20620	19.3	20500	19.3

출처: INSEE, Dgfp; Cnaf; Cnav; Ccmsa- 세금 및 복지 소득 2013

대상: 프랑스 본토, 국세청 신고 소득이 제로이거나 플러스 수준이며 세대주가 학생이 아닌 가구와 사는 18세 미만 자녀

설명: 부모가 맞벌이 하는 미성년 자녀의 평균 생활수준은 24,850 유로이다. 이들 중 4.8%가 빈곤층에 해당

자료: 국립유아관측소, 2016년 보고서, 2015년 유아 보호, 통계수치, p.13.

2008년 경제 위기로 두 자녀 이상의 한부모 가정과 다자녀 양부모 가정의 경우 빈곤의 위험 측면에서 다른 가족들과의 격차가 심해졌다. 두 자녀 이상을 둔 한부모 가정의 빈곤율이 2008년에서 2014년 사이에 8.0% 포인트 상승했으며 네 자녀 이상을 둔 양부모 가정의 빈곤율은 5.0% 포인트 증가했다. 반면 동기간에 자녀가 없는 양부모 가정의 빈곤율은 감소했다. 그러나 빈곤율이 2007-2008년도의 경제 위기로 증가한 것이 아니라 그 원인은 2005년으로 거슬러 올라간다.

자녀가 빈곤의 위험에 노출되는 데 가장 결정적인 영향을 미치는 것이 가족 형태일 뿐 아니라 부모의 취업 유형이다. 한부모 가정의 4분의 1이상과 양부모 가정의 절반 이상에서는 중위 수준 이상의 생활 수준을 영위하고 있다. 한부모 가정의 경우 둘째 자녀부터 이 비율이 급격히 하락한다. 양부모 가정의 경우 셋째 자녀부터 하락세가 시작되어서 넷째 자녀부터는 더 빠르게 낮아진다. 경제 활동이 빈곤 퇴치에 결정적인 역할을 하기 때문에 가족정책에서는 고용정책과 연결하여 취업시장으로의 진입을 중요하게 다루고 있다(제3절 참조). 이는 사회적 응집력이라는 도전과도 연결된다.

나. 경제 활동에 관한 연대와 지원: 가족정책의 새로운 쟁점

경제 활동에 관한 연대와 지원을 위한 지출은 크게 셋으로 분배된다. 비취업자 대상 적극적연대수당(42%), 성인장애수당(36%)과 활동장려금이다. 활동장려금은 2009년부터 가족부문에서 지급하던 취업자 대상 적극적연대수당과 2001년부터 세무당국에서 지급하던 고용장려금을 대체하고자 2016년 1월 1일자로 도입되었다(Cazain et al. 2017).

전체적으로 경제 활동에 관한 연대와 지원을 위한 지출은 2015년에서 2016년 사이에 약 15% 증가한 반면 유아를 위한 지출은 2014년부터 진행된 개혁으로 감소하고 주거 지원 지출은 완만한 성장세를 보인다. 가족 지원이 감소하고 경제 활동 지원이 증가하는 상황이 보여주듯이 가족정책의 사회적 성격이 강조되는 것을 알 수 있다.

빈곤을 수치화하는 정의가 국가 간 비교 시에는 편리하긴 하나 만족스러운 설명을 하기에는 부족하다. 빈곤의 다차원적 성격을 강조하는 일부 사회학자들은 이와 같은 정의에 대해 문제를 제기한다(Paugam, 1998). 대안적 접근에서는 기본적 욕구를 충족시키지 못하도록 하는 사회적 어려움의 누적을 빈곤이라 정의한다. 이를 위해 ‘생활

조건 빈곤(결핍)'이라는 지표를 사용하며 각 개인을 어려움의 척도에 위치시키는 것으로 빈곤을 측정한다(경제와 통계, 2005). 불평등 관측소에 따르면 생활조건 빈곤에 해당하는 프랑스인이 2013년도에 13%를 차지했으며 그 중 5%는 부족한 소득으로 인해 심각한 물질적 결핍을 겪는 사람들이다(Schneider, 2014). 그러나 어떤 지표를 사용하든 한부모 가족과 타 유형의 가구 간의 격차는 비슷하게 유지된다. 세 자녀 이상의 양부모 가족 역시 평균 이상을 상회한다(불평등 관측소, 2017).

다. 가족정책의 재분배 효과

2012년부터 가족정책은 가족 간 재분배 효과를 높이고 가장 취약한 가족들에 대한 지원을 강화하는 방향으로 재조정되었다.

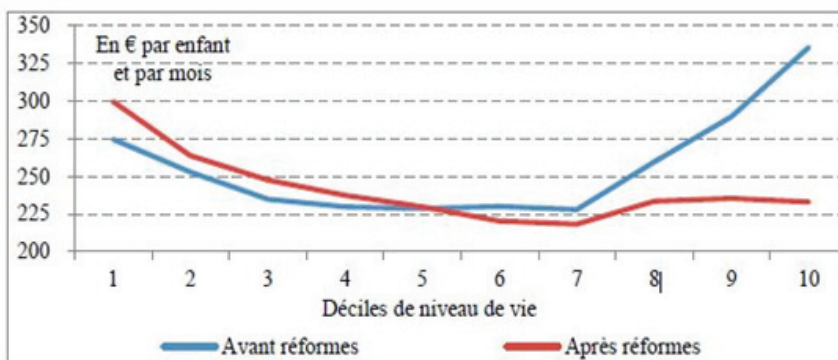
- 전체 가족의 40%가 혜택을 받는 개학 수당 금액이 2012년도에 25% 인상되었다.
- 소득세 감면을 위한 소득 상한선이 하향 조정되어서 고소득 가족이 누리던 혜택을 제한하게 되었다.
- 2014년에서 2018년 가족부양수당(ASF) 25%, 가족 보조금 50%, 적극적연대수당 10%가 2013년 1월 발표한 '빈곤 퇴치 계획'에 따라 인상 조정이 예상되어 있다(사회보장재원조달법).

최저소득 가족 10~15%가 혜택을 받는 이와 같은 대책은 가족 계수로 인한 세제 혜택의 상한선을 2000 유로에서 1500 유로(2014년 재정에 관한 법 참조)로 낮추고 소득에 따라 급여를 조정하는 것으로 재원을 마련할 수 있었다. 영아보육수당(PAJE) 수령 가능 소득 상한선을 낮추고 중간 단계가 신설되어서 그 이상을 넘어서면 절반만 수령할 수 있다. 또한 소득이 높아서 영아보육수당의 기초수당을 수령하지 못하는 가족을 위한 직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금(CLCA, 월 184.62 유로)의 가산금 또한 폐지되었다. 아울러 영아보육수당의 기초수당도 동결되어서 현재 가족 보조금과 같은 수준에 이르렀다. 영아보육수당에서 보육방식의 자유로운 선택을 위한 보조금(CMG) 수령 관련 상한선과 중간 단계 역시 하향조정 되었다. 2014년 주거수당 동결 또한 빼놓을 수 없는 변화이다(회계감사원, 2017).

2012-2015년 개혁까지 가계 소득에 따른 공공지원 규모는 U자 형태를 띠고 있었

다. 이는 OECD 국가 중 특이한 양상으로 중간 소득 가구보다 빈곤층과 부유층 가구가 가족정책의 혜택을 누린다는 것을 의미했다. 개혁으로 U자 형태가 완만한 곡선으로 바뀌게 되었는데 이는 지원금의 분배가 개선되었다는 것을 의미한다. 그렇다고 해도 상위 소득 가정은 세제로 인한 지원 혜택을 여전히 누려서 이들을 완전히 배제시키지는 못한 것이다(그림 3-10).

[그림 3-10] 개혁 전과 후 아동 당 가족 계수의 효과와 현금 급여의 평균 금액



Source : CNAF, modèle MYRIADE, familles avec enfants. Hors gel de l'allocation logement en 2014.

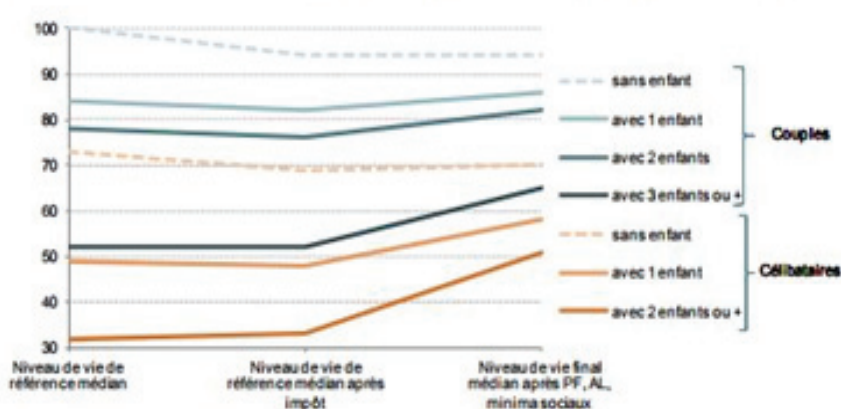
주: 1) 세로축: 자녀당 월 유로 금액, 가로축: 생활 수준의 십분위

2) 파란색 선: 개혁 이전, 빨간색 선: 개혁 이후

자료: CNAF, Myriade 모델, 유 자녀 가족. 2014년 주거수당 동결 제외

최근의 개혁으로 가장 취약한 가족에게 가족 급여 및 세제 혜택을 집중할 수 있게 되었다(André et al. 2016). 자녀가 있는 고소득 가족의 경우 16억 유로에 해당하는 급여 폐지 및 감소와 17억 유로에 해당하는 소득세 인상으로 인해 33억 유로를 ‘잃어버린 격이 되었다’. 이렇게 회수된 금액은 저소득 가정에게 온전히 돌아갔다. 4분의 1은 개학 수당으로, 4분의 3은 가족 보조금, 가족지원수당, 적극적연대수당의 가족 분야에 할애되어 최저 소득이면서 자녀가 있는 가족의 5~15%가 혜택을 보게 되었다(그림 3-11).

[그림 3-11] 가족 구성에 따라 사회 및 세제 급여가 중위 생활 수준에 미치는 영향



주: 1) 위 그래프 4개: 양부모(순서: 자녀 없음, 자녀 1명, 자녀 2명, 자녀 셋 이상)

2) 아래 그래프 3개: 한부모(순서: 자녀 없음, 자녀 1명, 자녀 2명 이상)

3) 가로축: 좌: 기준 중위 생활 수준, 가운데: 세후 중위 생활 수준, 우: 가족 급여, 주거수당, 사회적 미니멈(minima sociaux) 수급 후 최종 생활 수준

자료: DREE, INSEE

결국 최상위층 가족(마지막 십분위)들의 소득이 이들이 자녀들이 더 많았던 만큼 감소했다. 그러나 최근의 개혁으로 가족 급여와 세제 혜택을 누리던 가족 간의 격차가 완화되긴 했어도 프랑스는 여전히 중간 및 상위 소득의 가족들에게 유리한 가족정책을 유지한다. 프랑스 시스템은 가족 계수 시스템 덕에 중산층의 상위 계층에 속하는 커플이 최대 혜택을 누리는 체제이다.

3. 일과 가정의 양립 지원

가족정책의 세번째 목표는 부모들이 일과 가정을 양립할 수 있도록 하는 것이다. 이는 다음을 의미한다: 일하는 부모의 자녀 보육 지원 관련 요구에 부응하기, 모(母)로 하여금 일을 유지하여 경제적으로 자립할 수 있도록 하면서 부(父)로 하여금 육아와 가사업무를 공평하게 분담하도록 독려함으로써 양성평등에 이바지하기, 그리고 아동에 관한 사회적 투자를 늘리기이다. 직장가정 간의 갈등을 완화하는 데 기여함으로써 가족정책은 아동의 기회비용을 줄이고 출산율을 받쳐주며(여성에게 일 아니면 자녀 중에 선택하도록 하지 않음) 가족과 아동의 빈곤을 퇴치하고 양성 평등을 촉진할 것이다.

일 가정 양립 지원을 위한 장치는 여러 유형의 급여를 다음과 같이 조합한다: 자신들이 직접 육아를 할 수 있도록 부모에게 지급하는 직접 수당, 아동 육아 시설의 개발 및 운영에 관한 정부 지원금, 자녀를 돌보기 위해 경제 활동을 중단하거나 줄이는 부모의 은퇴를 위한 사회분담금의 부담이다.

일 가정 양립을 위한 지원 장치 덕분에 가족이 부담스럽지 않은 수준의 비용으로 아이들에게는 양질의 아동 보육 시설을 제공함으로써 일하는 부모와 아이들의 니즈를 충족할 수 있게 된다. 현재 구직자인 부모에게도 차츰 이 서비스를 확장하고 있다. 경제 활동 편입 논리와 사회적 포용이라는 관점에서 아이들의 사회화의 논리에 입각하여 부모들이 일자리를 찾는 것을 지원하게 된다.

이와 같은 장치는 계속 일을 하면서 노동시장에서 떠나지 않으려는 여성의 바램을 지지한다. 또한 자녀 관련 간접적 비용(기회비용)을 줄이는 데 일조한다. 아울러 아동에게 기회 균등을 통해 이들의 인지적 개발을 강화하는데 기여한다(Letablier, 2013). 출산율을 회복시키거나 혹은 적어도 출산율 하락을 억제하는 데 기여할 것이라고 기대된다. 이는 여성들이 노동시장에서 퇴출당하지 않도록 일 가정 양립을 위한 대책을 마련한 국가들의 경우 출산율 하락을 저지했거나 출산율이 회복되었다는 사실을 근거로 한다. 대부분의 북유럽 국가와 프랑스의 경우가 그렇다. 반면에 이와 같은 대책을 마련하지 않은 국가들의 경우 출산율이 계속해서 하락했다. 여성의 일과 출산율의 상관관계가 역전되는 것을 1980년대 초반부터 목도한 일부 유럽 국가들은 이를 근거로 일하는 부모라면 누구나 사용할 수 있는 재정적으로 부담이 없는 양질의 유아 보육 서비스 개발을 위한 정책을 도입했다.

가. 부모의 자유로운 선택을 우선시하는 아동 보육 정책

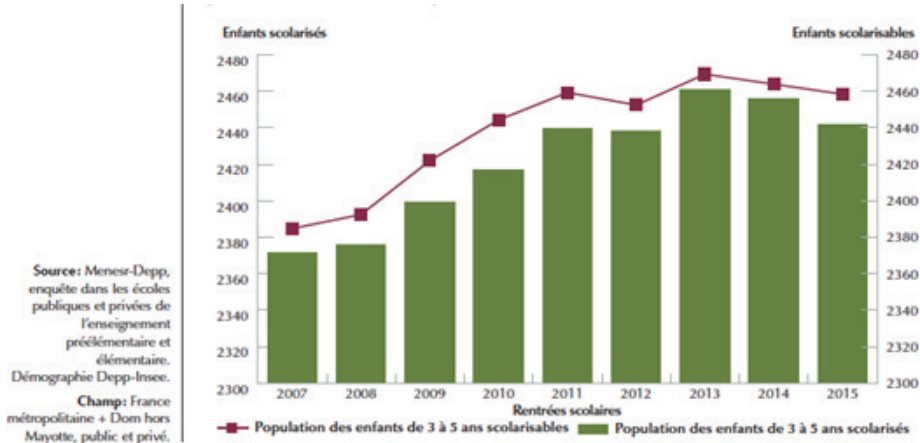
이 정책은 자녀를 직접 돌보거나 집단 보육 시설에 맡기거나, 모성 및 신생아 보호국에서 인가된 보육사가 자신의 집에서 돌보거나, 부모가 직접 비용을 지불하면서 집에서 아이를 돌보게 하는 (가정 도우미)등 부모가 자유롭게 선택하도록 하는 데에 있다. 집단(대부분의 경우 공립) 혹은 개별(민간) 보육 시스템 모두 부모는 비용 부담(직접 수당과 인건비 지급 시 사회분담금 면제)을 줄일 수 있도록 급여와 세제 감면 혜택을 누린다.

취학전 연령의 아동에 대한 공공 보육 시설이 발달한 스칸디나비아 국가들과 달리 프랑스는 보육 방식을 다양화하고 아동의 연령에 따라 구분하는 전략을 선택했다. 따라서 3세 미만 유아의 경우 가족정책의 지원을 받고 3세에서 6세 미만의 경우 유치원 제도를 통해 교육부 관할에 속하게 된다. 이와 같이 연령에 따라 구분하는 것은 서로 다른 목표와 규범을 따른다는 것을 의미한다.

- 3세에서 6세 미만 아동은 유치원에 다닌다. 유치원은 보육시설이 아니라 전체 교육 시스템에 통합된 교육의 장이다. 재원은 공적자금(교육부)으로 마련되며 부모의 입장에서는 무상교육이다⁴⁸⁾. 유치원은 19세기 말인 1881년에 처음 설립되었으며(Norvez, 1990 ; Rollet-Echalier, 1990), 아동 교육에 관한 공화국의 이데올로기와 조기 사회화의 장점과 긴밀히 연결되어 있다. 그러나 유치원 제도가 전국적으로 일반화된 것은 80년대에 들어와서이다. 취학 전 교육을 담당하는 이들은 자격증이 있는 교사들이다. 각 교사는 아동 돌봄을 담당하는 지역유아교육 보조교사(ATSEM)의 도움을 받는다. 유치원은 의무 교육이 아니지만 거의 대부분의 3세에서 6세 아동이 다닌다([그림 3-12]). 누구든 주당 24시간 (4일 반) 이용할 수 있다. 시에서 학교 급식(점심 및 간식)과 수요일 오후나 방학 중 방과 후 활동을 포함하여 과외 활동을 마련한다. 시에서 보수를 받는 교사들이 이와 같은 활동을 진행한다. 수업은 유료이며 비용(식사 및 활동)은 부모의 소득에 따라 산정된다. 지자체와의 지역 협력 차원에서 가족정책은 스포츠 및 문화 활동의 자원 조달에 기여한다. 이와 같은 시스템은 프랑스 영토에 거주하는 모든 아동들에게 균등한 기회를 제공해야 한다는 정치적 논리에 따른 것이다. 2-3세 유아 중에서는 유치원에 여분의 자리가 있는 경우에 입학이 가능하다. 2015년 3세 미만 유아 중 4%가 유치원에 입학했다.

48) 몇몇 사립유치원이 있으나 그 수는 많지 않다.

[그림 3-12] 3-5세 취학가능 및 입학 아동인구 추이 (단위: 천), 2007-2015



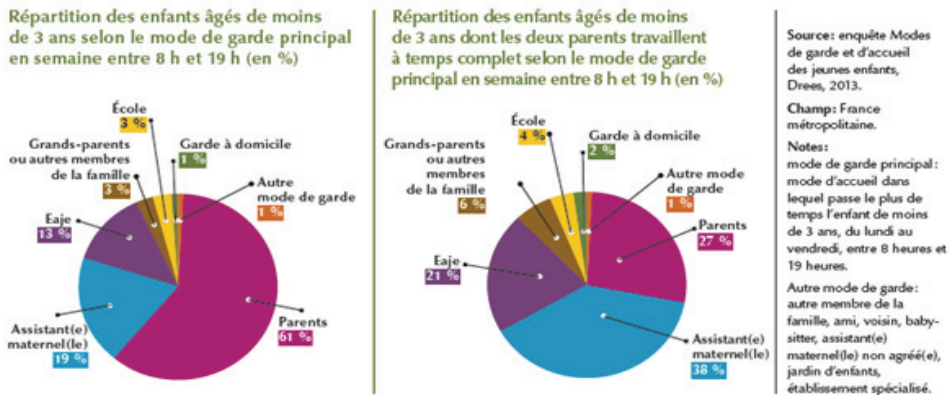
주: 1) 왼쪽 세로축: 취학 아동, 오른쪽 세로축: 취학가능 아동, 가로축: 개학연도
2) 자주색 그래프: 취학 가능 아동 3-5세 인구, 녹색 막대 그래프: 3-5세 취학 아동
자료: Menesr-Depp, 공립 및 사립 유치원 및 초등학교 대상 조사, Depp-Insee.
대상: 프랑스 본토 및 마요트 제외 해외영토

아이들은 방과 후 활동(학교에서 수업 이전이나 이후 혹은 점심 시간 동안)과 학업 이외 활동(동아리나 단체에서 진행되는 활동)에 대거(3-10세 아동의 82%가 정기적으로, 6%는 불규칙적으로) 참여한다. 방과 후 활동은 가족들이 아이를 맡길 수 있는 우선적 해결책이다. 3-10세 아동은 평균 8시간 이상을 학교에서 보낸다. 5%만이 7시간 미만만을 보내고 13%는 10시간 이상을 보낸다. 4분의 1은 수요일 혹은 방학 동안 주민여가센터를 다닌다(Céroux et al, 2015 ; Crépin, 2014).

- 3세 미만 유아의 경우 부모(모성 및 출산 휴가 혹은 육아 휴직)나 부모가 보수를 주는 사람(인가보육사 혹은 부모의 집에서 도우미)이나, 집단 보육시설(유아원)에서 돌본다. 보육 유형이 어떻든, 부모조합이든, 개별(사립), 혹은 집단(공립 혹은 사립)이든 가족정책은 집단 보육 시설의 재원 조달과 부모의 개별 보육 비용을 보전하는 데에 기여한다.

3세 미만 유아의 보육은 주로 부모(아동의 61%), 인가보육사(19%), 시설(13%) 순으로 담당한다. 나머지는 조부모, 집으로 오는 도우미, 혹은 유치원에서 돌본다. 부모 모두 풀타임으로 일을 하는 경우 27%는 부모(둘이 교대로 근무)가 38%는 인가보육사가 그리고 21%는 집단 시설에서 맡는다([그림 3-13]).

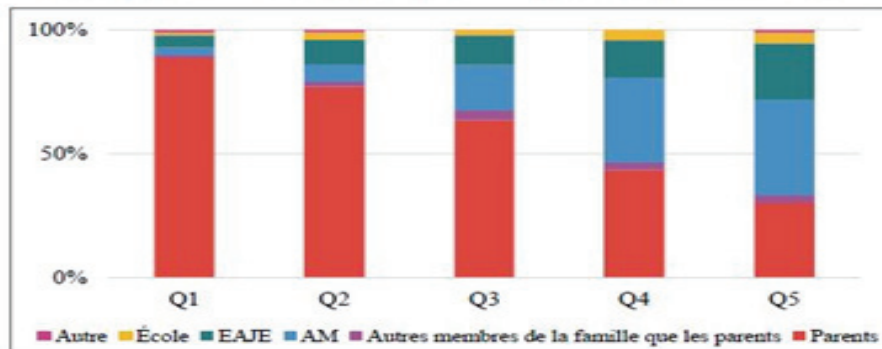
[그림 3-13] 보육 방식과 부모의 근로 여부에 따른 3세 미만 유아의 분포도



주: 1) 그래프 좌: 주중 8시부터 19시까지 주요 양육 방식에 따른 3세 미만 유아의 분포 (%)
 2) 그래프 우: 부모가 전일제로 일하는 경우 주중 8시부터 19시까지 주요 양육 방식에 따른 3세 미만 유아의 분포 (%)
 3) 색깔: 자주: 부모, 파랑: 인가보육사, 보라: 유아보육시설, 황토: 조부모 혹은 가족 중 한 사람, 노랑: 학교, 녹색: 가정보육, 주황: 기타보육
 자료: 유아 보육 방식에 관한 조사, DREES, 2013
 대상: 프랑스 본토
 비교: 주양육방식: 3세 미만 유아가 월요일부터 금요일까지 8시부터 19시까지 가장 많은 시간을 보내는 보육방식
 기타 양육 방식: 가족 중 한 사람, 친구, 이웃집, 베이비시터, 비인가보육사, 어린이집, 전문 기관
 자료: 국립유아관측소, 2016

부모들이 가장 원하는 것은 유아원의 집단 시설이지만 공급이 수요를 따라가지는 못한다. 그런 경우 부모는 인가보육사를 선택하게 된다. 가구의 생활 수준에 따라 보육 방식이 구분된다(그림 3-14). 저소득 가정의 경우 부모가 돌보는 것이 일반적이라면 소득이 높은 가정의 경우 유아원이나 인가보육사가 더 일반적이다. 부모의 집에서 육아 도우미가 아이를 돌보는 경우는 소수로 부유층 가정에 주로 한정되어 있다.

[그림 3-14] 부모 소득(십분위별)에 따른 3세 미만 유아의 주 양육 방식, 2013



구분: 자주: 기타, 노랑: 학교, 청록: 영유아보육시설, 파랑: 인가보육사, 보라: 부모의가족, 빨강: 부모
 자료: DREES

집단 보육 시설인 유아원에서는 종일제 혹은 시간제로 3개월에서 3세 미만의 아이들을 맡는다. 정기적 혹은 임시 돌봄이 가능하다. 집단 보육 시설은 다양하다: 코핀에서 운영하는 시립 유아원, 유아 보조교사의 참석 하에 부모가 보육에 참여하는 부모 조합 유아원, 코핀에서 보수를 주는 인가보육사가 활동하는 가정 유아원, 소규모 유아원이 있다. 지난 십년 간 가장 발달한 것은 복합 시설로 유연한 서비스를 제공하는 곳들이다. 운영시간은 위치와 부모들의 니즈에 따라 다른데 대체로 8시/8시반에서 18시반/20시이다. 일부 시설은 더 일찍 열고 늦게 닫는다. 영유아 전문가들이 교사로 있으며 엄격한 규제를 받고 철저한 규정을 따른다. 지난 10년 사이에 유아원위탁운영회사들이 생겨나서 시와 기업들에게 서비스를 제공한다. 집단 보육에 대한 수요가 높아서 80년대 이후 보육 기관이 많이 생겼음에도 불구하고 여전히 공급이 이를 맞추지 못하는 실정이다. 유아원 원비 조정 체계 덕분에 저소득층 가정이 부담해야 하는 금액은 적지만 이들이 사는 지역에 유아원 자리가 늘 여유가 있는 것은 아니다.

일하는 부모의 대부분은 인가보육사의 자택에 맡기는 보육 방식을 이용한다. 인가보육사의 일은 엄격한 규제를 받는다: 모성 및 신생아 보호국에서 인가를 받은 자들만 자택으로 아이를 받을 수 있다. 인가제도는 70년대 말 보육의 품질 관리와 보육의 전문성 및 비공식노동 퇴치를 목적으로 도입되었다. 보육 정원은 규정으로 정해져 있다. 인가보육사의 3세 미만 자녀까지 포함해서 동시에 맡을 수 있는 아이의 수는 네 명을 넘어서는 안 된다.

인가보육사나 육아 도우미에게 지불하는 개별 보육 비용은 영아보육수당(보육방식의 자유로운 선택을 위한 보조금)으로 부분적으로 보전할 수 있다. 반면, 3세 미만 유아를 직접 돌보는 부모들은 과거 직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금을 대신하는 자녀교육분담수당(PreParE)을 수령할 수 있다. 어떤 보육 방식이든 부모의 지출에 대해서는 세금을 공제받을 수 있기 때문에 과세 대상인 경우 그만큼 비용을 줄일 수 있다.

전체적으로 유아원, 인가보육사, 유치원과 같은 공식 보육 시스템에서 대부분의 아이들을 담당하기 때문에 여성들이 직업 활동을 계속하는 것이 가능하다. 더군다나 아이들을 종일 맡아주기 때문에 전일제 근무가 가능하다. 따라서 양부모가 모두 전일제로 일하는 경우 3세 미만 유아 네 명 중 세 명이 주중 하루의 대부분의 시간 동안 제3자(10명 중 네 명은 인가보육사, 열 명 중 두 명은 영유아보육시설)자 돌보게 된다. 그러나 네 명 중 한 명의 경우 주 양육자가 부모이다. 전일제로 일함에도 불구하고 돌이 교

대로 시간을 조정하거나 둘 중 한 명이 재택근무(해당 유아의 20%)를 하기 때문에 가능하다. 근무 시간이 길거나 출퇴근 시간이 긴 부모들은 더 오랜 시간 더 자주 아이들을 맡긴다. 교대 시간제나 비전형적인 시간제의 경우 주중 낮 시간 동안 부모가 아이를 돌보기 쉬우나 오히려 아침 일찍이나 저녁, 밤늦게 혹은 주말에 돌봐주는 사람이 필요한 경우가 많다(Villaume et Virot, 2016).

3세 미만 유아 보육의 준비비용을 보면 가족정책의 지원과 세제혜택 덕분에 부모들이 부담하는 금액이 많이 감소한다. 유럽의 다른 국가들과 비교해도 낮은 수준이다. 둘이 합해서 평균 월급의 150%를 버는 커플은 자녀 보육 비용으로 소득의 약 10%를 지출한다. 이는 물론 평균 수치로 공공 지원금의 규모는 자녀의 수, 가족의 소득, 가족의 구성(〈표 3-11〉)에 따라 다르다. 따라서,

- 공공지원은 6세에서 그치는 것이 아니라 초등학교까지 지속된다;
- 이 지원금은 소득에 따라 차등 지급되기 때문에 저소득⁴⁹⁾ 부모의 경우 지원액이 더 높다;
- 맞벌이든 외벌이든 양부모 가정과 비교했을 때 한부모 가정을 위한 지원이 상당히 늘었다.

〈표 3-11〉 소득 수준에 따른 아동 관련 월 공공지원, 2016

가계 소득	법정최저임금 1	법정최저임금 2	법정최저임금 7
6-10세 자녀가 있는 맞벌이 커플, 영유아 자녀는 없음			
자녀 한 명	250	30	130
자녀 두 명	530	230	340
자녀 세 명	920	670	670
자녀 네 명	1170	970	1020
일하지 않는 부모가 어린 자녀를 돌보는 외벌이 커플(직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금/자녀교육분담수당 미수령)			
자녀 한 명 (2세)	190	230	120
자녀 두 명 (2, 8세)	430	500	320
자녀 세 명 (2, 8, 10 세)	720	820	650
종일제로 영유아 보육시설에 어린 자녀를 맡기는 한부모 가정			
자녀 한 명 (2세)	1800	1840	1350
자녀 두 명 (2, 8세)	2200	2270	1750
자녀 세 명 (2, 8, 10세)	2550	2650	2270

주: 맞벌이 커플의 경우, 둘 중 한 명은 풀타임으로 법정최저임금(SMIC)을 받는다. 위 수치는 커플 중 다른 한 명의 소득을 SMIC 0에서 6으로 두었을 때 나오는 결과이다. 개학수당 제외, 주거수당 동결. 영유아보육시설에 맡기는 아동의 경우 공공 지원은 지급 급여에만 한정되는 것이 아니라 유아원 한 자리의 비용과 가족이 부담하는 비용 간에 차이로 얻어진다.

자료: 재무성, 파리 모델

49) 법정최저임금(SMIC)으로 사는 가족이 자녀를 집단 보육 시설에 맡기는 경우(전일제) 소득의 4-5%를 지출하게 된다; 소득이 법정최저임금의 네 배 이상이 되는 가구의 경우 보육비는 약 7%에 이른다 (Fragonard, 2017: p. 293)

초기 가족정책 수립 당시 여성이 자녀를 돌보도록 장려하고 지원했다. 외벌이 수당이나 전업주부 수당은 자녀 돌봄에 대한 보상이었다. 70년대 말 보육 관련 신규 급여가 도입되고 여성의 경제 활동이 늘어나면서 이 수당들은 폐지되었다(Fragonard, 2017).

1977년부터 임금 근로자인 부모라면 누구나 자녀의 출산이나 입양 시 근무를 중단하거나 줄일 수 있는 육아휴직을 받을 수 있다. 노동법전에 명시된 육아휴직은 근로계약 중지를 통해 전일제로 누리거나 근로계약 변경으로 주당 적어도 16시간으로 파트타임제로 선택할 수도 있다. 회사 근속연수가 최소 1년 이상이면 누구나 육아휴직을 받을 수 있다. 원래 기간은 1년이지만 아이가 3세가 될 때까지 2회 연장이 가능하다. 부분 육아휴직의 경우 시간 분배는 고용주와의 합의 하에 결정한다.

상한선까지 전액 지급되는 모성 휴가나 부성 휴가와 달리 육아휴직은 무급이지만 임금의 손실(혹은 인하)은 부분적으로 가족정책에서 지급하는 자녀교육분담수당(PreParE)으로 보전된다. 이 수당의 지급은 이전 경제 활동 조건에 따르며 아이의 순위(첫째아의 경우 2년, 둘째아의 경우 4년, 그리고 셋째아 이상부터는 5년)에 따라 금액이 달라진다. 이와 같은 조건에 따라, 이전 경제 활동 기간이 불충분한 부모들은 지급받지 못한다.

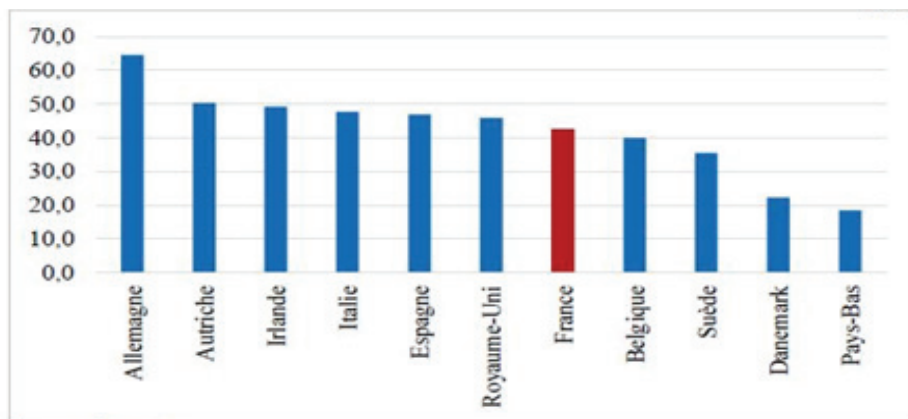
또한, 지급 기간 역시 부양 자녀의 수와 가족 상황에 따라 달라진다. 첫째아의 경우 1세가 되기 전에 육아 휴직을 받는 경우 부모 각각 최대 6개월 간 지급된다. 그 이후부터 부모 각각 24개월 동안 급여를 받을 수 있으나 자녀가 3세가 넘어서면 지급은 중단된다. 다만 저소득이고 자녀를 돌볼 수 있는 다른 방안이 없는 특수한 경우는 예외로 적용된다. 경제 활동의 전면적인 중단의 경우 수당 금액은 월 392.09 유로이며, 파트타임으로 일하는 시간이 풀타임의 50%까지는 월 253.47 유로, 풀타임의 50~80% 사이 파트타임인 경우에는 146.21 유로이다⁵⁰⁾. 법정 개월 수는 부모가 원하는 대로 나누어 사용 가능하다. 만일 두 명이 같은 달에 자녀교육분담수당을 수령하기로 선택할 때의 지급 최고액은 월 392.09 유로로 제한되어 있다. 부양자녀가 셋 이상이면 일을 그만둔 부모의 경우 가산액이 추가될 수 있다. 더 높은 금액(640.88 유로)을 더 짧은 기간(가장 어린 자녀가 1세 생일을 맞이하기 전까지 각 부모 최대 8개월) 동안 지급받는다.

경제 활동의 중단이나 감축을 이전 월급에 비례해서 보전 받는 스웨덴이나 독일과

50) 2017년 4월 1일부터 2018년 3월 31일까지의 금액

달리 자녀교육분담수당(PreParE)은 부모의 입장에서는 매력이 없는 정액의 적은 금액이다. 결국 수급 대상자 여성의 절반만 급여를 받으며 나머지는 모성 휴가가 끝나면⁵¹⁾ 직장으로 복귀한다. 결과적으로 3세 미만 자녀의 육아를 부모가 전적으로 도맡는 비율은 독일, 이탈리아, 스페인, 영국에 비해서 낮다(그림 3-15).

[그림 3-15] 다른 곳에 맡기지 않고 부모가 온전히 보육을 담당하는 3세 미만 아동의 비율(%)

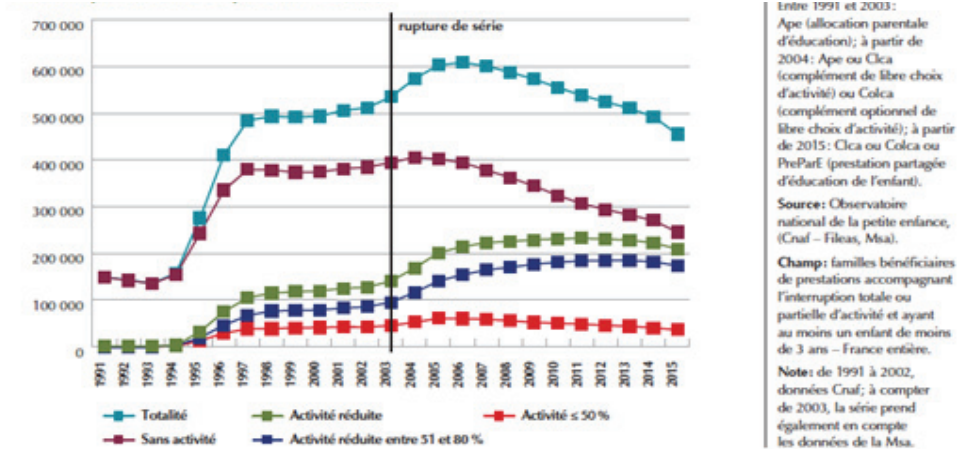


주: 국가순서: 독일, 오스트리아, 아일랜드, 이탈리아, 스페인, 영국, 프랑스, 벨기에, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 순
자료: Eurostat

자녀교육분담수당(PreParE)의 총 수급자 수는 지난 10년간 감소했으며 이와 동시에 파트타임 수령자의 수가 증가했다(그림 3-16). 그 결과 이 급여에 할애되는 총금액은 감소했다. 2014-2015 개혁 이후 금액이나 기간에 있어서 완전 급여를 선택하는 비율이 급격하게 줄어들게 되었다. 아울러 개혁을 통해 도입한 부모의 육아휴직 공유 제도는 기대했던 만큼 남성들에게 영향을 미치지 못했다. 결국 이들 중 3%만이 육아휴직 일부를 사용했다. 그 이유는 급여의 금액이 너무 적어서 소득이 감소했기 때문이라고 추측할 수 있다. 결국 자녀교육분담수당을 수령하고 있거나 받기를 원하는 가족들 중 4분의 3 이상(78%)이 자녀 보육을 위해 육아 휴직을 부부 간에 공유할 계획이 없는 것으로 나타났다(Crépin et Boyer, 2015).

51) 모성 휴가는 프랑스의 경우 16주이다. 사회보장제도에서 일정 상한선까지 전액 부담한다. 많은 단체협약에서 임금의 전액을 보전한다.

[그림 3-16] 경제 활동을 전면적 혹은 부분적으로 중단하면서 급여를 수령하는 가족의 수 추이



주: 1) 그래프: 청록: 전체, 카키: 경제 활동 감축, 빨강: 경제활동≤50%, 자주: 경제 활동 없음, 남색: 경제활동 51에서 80%사이로 감축

2) 1991년에서 2003년: 양육부모수당(APE); 2004년부터: APE 혹은 직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금 (CLCA); 2015년 이후: CLCA 혹은 직업활동의 자유로운 선택을 위한 옵션 보조금(COLCA) 혹은 PreParE.

자료: 국립유아관측소 (Cnaf-Fileas, Msa)

대상: 세 자녀 이상으로 경제 활동의 전면적 혹은 부분적 중단으로 급여 수령 가족- 프랑스 전역

비고: 1991년에서 2002년까지, Cnaf 자료. 2003년 이후 Msa 자료 포함.

자녀교육분담수당의 평균 지급 기간은 첫째 아이의 경우 약 6개월, 그 이후 아이들 부터는 22개월이다. 2016년 지급자의 53%가 완전 급여를 수령하고 있었다. 40%는 50~80%의 기간으로 부분급여, 그리고 8%는 50% 이하의 기간으로 부분급여를 수령했다. 자녀수가 증가할수록 완전 휴직을 선택할 확률이 높아진다(Fragonard, 2017).

육아휴직을 선택하고 해당 급여를 받는 것은 주로 저소득층 여성이다. 현재 관련 수당(자녀양육분담수당(PreParE)과 영유아보육수당(PAJE)의 기초수당)은 최저임금의 약 21%에 이른다. 소득요건에 따라 지급되는 기초수당을 수령하지 않는 형편이 여유로운 가구의 경우 금액이 더 적다. 평균 임금 대비 대체 금액이 적기 때문에 급여의 매력도가 떨어진다. 그러다보니 이 급여를 선택하는 부모들은 주로 최저소득자가 된다. 결국 급여 접근에서도 사회적 분리가 나타나며 성별 분리와 중첩되게 된다. 그러나 대부분의 지급자들이 연금보험료지원금을 받기 때문에 이들의 퇴직 연금에는 상당부분 도움을 받는다(Letablier and Dauphin, 2017).

전반적으로 아동 보육 방식과 관련하여 부모들이 원하는 보육방식과 실제 보육 방식 간에 격차가 존재하며 한부모 가정이나 양부모 가정이나에 따라 선택에 있어서 큰 차

이를 보인다.

부모들 중 26%가 3세 미만 유아를 직접 돌보고 싶어하나 실제로 그렇게 하는 비율은 52%이다. 반대로 25%는 자녀를 유아원에 보내기를 희망하지만 16%만이 입학한다. 21%가 인가보육사를 희망하지만 실제로는 30%가 인가보육사에게 맡긴다. 부모를 제외한 가족 중 한 명에게 맡기고자 하는 비율은 3%이지만 실제 비율은 5%이다⁵²⁾(Crépin et Boyer, 2015). 매년 유아의 보육 조건을 측정하기 위해 가족수당전국공단에서 실시하는 여론조사의 결과를 보면, 부모들이 바램과 현실 간에 격차가 존재함을 알 수 있다. 또한 부모들 중 절반이 자녀를 가족 외의 사람에게 맡기고자 한다고 나타난다.

모자가정과 양부모 가정의 차이를 보면 양부모 가정(20%)보다 한부모 가정(27%)에서 어린 자녀를 더 자주 조부모에게 맡기는 것으로 드러난다. 아울러 집단 보육 시설에 의존하는 것 역시 모자가정(27%)이 양부모 가정(22%)에 비해 비율이 높다. 반면에 양부모 가정의 32%가 인가보육사에게 맡기는 것에 비해, 모자 가정에서는 14%만이 인가보육사에게 맡긴다. 전체적으로 봤을 때 양부모 가정이 가장 많이 활용하는 보육 방식은 인가보육사인 반면, 모자 가정의 경우 유아원이나 조부모이다(국립유아관측소, 2016).

결과적으로 유아 보육의 문제는 보육, 특히 집단 보육 공급의 확충과 아동의 사회적 투자라는 새로운 관점에서 보육의 질과 관련하여 여전히 가족정책의 의제로 자리잡고 있다. 이것은 가족아동고령화정책고등위원회(HCFEA)의 어젠다에도 명시되어 있는 내용이다. 지난 10년간 출산율이 증가하고 여성의 경제활동이 늘어나면서 보육방식의 수요도 함께 증가한 것이다.

나. 여성의 출산율과 경제 활동에 미치는 영향

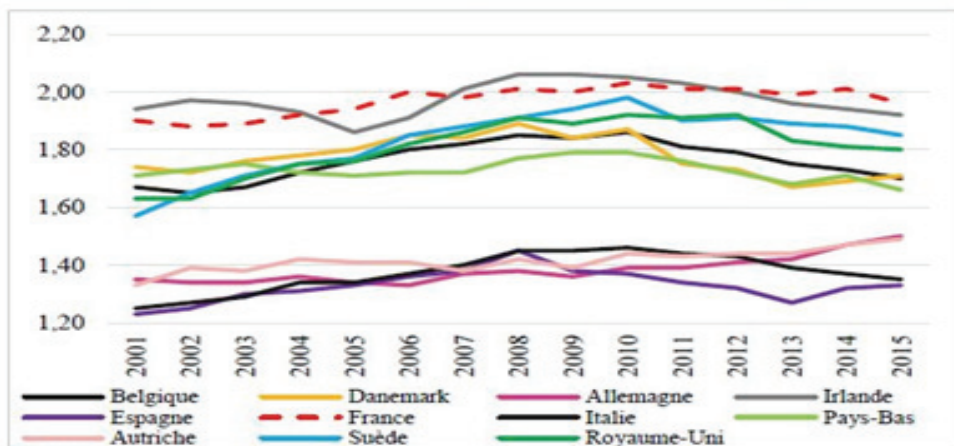
2008년부터 여성 한 명당 출산율이 2명으로 프랑스는 아일랜드와 함께 유럽에서 출산율이 가장 높은 국가이다. 동시에 어린 자녀가 있어도 여성의 경제 활동은 계속해서 증가했다. 이 두 사실을 놓고 봤을 때 일과 가정의 양립을 저해하는 갈등 요소가 다른 유럽 국가에 비해서 적다고 추론해 볼 수 있다. 따라서 일 가정 양립 정책이 어느 정도는 아이나 일을 포기하지 않는 것을 가능하게 해준다고 할 수 있겠다.

52) 부모 중 28%는 선호하는 방식이 있지 않았다. 아마도 이 때문에 희망하는 보육 방식과 실제 보육 방식 간에 차이가 발생하는 것으로 해석할 수 있겠다.

1) 지난 20년간 출산율 회복

프랑스의 인구학적 특성은 다른 서구 국가들과 동일하다. 가족의 규모가 작아지고 다자녀 가정⁵³⁾의 수가 감소하며 여성의 첫 출산 연령(평균 28.3세)이 늦춰지고 있다. 또한 커플의 관계도 불안정해지면서 소위 말하는 한부모 가정과 재구성 가정의 수가 증가하고 있다(Letablier and Wall, 2017). 그럼에도 불구하고 프랑스의 출산율은 2008년의 경제 위기도 극복하며 안정적인 수준을 유지하다가 2015년에 하락세를 보이기 시작했다. 이 하락세가 오래 유지될지는 미지수다(Bellamy and Beaumel, 2017). 어쨌든 출산율은 다른 유럽 국가에 비해서 높은 편이다([그림 3-17]).

[그림 3-17] 합계 출산율의 추이, 2001-2015



주: 카키: 벨기에, 노랑: 덴마크, 자주: 독일, 회색: 아일랜드, 보라: 스페인, 빨강: 프랑스, 검정: 이탈리아, 연두: 네덜란드, 분홍: 오스트리아, 파랑: 스웨덴, 녹색: 영국
자료: Eurostat

높은 출산율과 더불어 세 자녀 이상 가정의 비율도 높은 편이다. 프랑스에서는 세 자녀 이상 출산 가정이 22%를 차지한다. 아울러 자녀를 출산하지 않는 여성의 비율도 적은 편이다. 11.7%만이 아이를 낳지 않으며 이로써 프랑스는 유럽에서 불임률이 가장 낮은 국가 중 하나가 된다.

53) 유자녀 가정에서 다자녀 가정의 비율은 2007년 17.7%에서 2015년 14.1%로 감소했다. 반대로 한부모 가정의 비율은 계속해서 증가하여 1999년 17.4%에서 현재 20%까지 늘어났다.

2) 가족정책이 출산율에 미치는 영향, 확인된 사실이지만 평가의 어려움

이처럼 높은 수준의 출산율을 프랑스의 가족 및 복지 세제 정책의 효과로 설명할 수 있을까? 이 질문은 학계에서뿐 아니라 정치계에서도 늘 반복적으로 등장한다. 매년 출산율 발표는 언론에서 비중 있게 다룬다. 출산율은 공공 논의의 주요 주제이기도 하다.

그럼에도 불구하고 가족정책이 출생에 미치는 영향은 명확하지 않다. 그 효과를 측정하고자 하는 연구에서는 이 관계의 복합적인 성격을 강조하기만 할 뿐이다(Thévenon, 2014). 무엇보다 아이를 갖고자 하는 결정은 여러 요소(아이를 갖고자 하는 욕구, 안정적인 관계, 고용의 안정성, 주거 조건, 소득의 수준 등)가 개입되기 때문이다. 또한 여러 비교 연구에서 드러나듯이 이 요소들의 상대적인 중요도는 상황에 따라 달라진다(Brachet et al. 2010; Letablier et Mackay, 2012 ; Salles et al. 2016). 출생 지원을 위한 정책은 가족정책, 세제 정책, 교육 정책, 주거 정책, 그리고 더 나아가서는 경제 정책까지 포함하는 광범위한 공공 개입에 속한다. 이들 정책이 긴밀히 중첩되면서 평가 문제는 민감해진다(Thévenon, 2014). 같은 저자에 의하면 프랑스에서 출산율이 높은 것은 가족정책 덕이다. 그러나 직접 급여 덕분이라기 보다는 일 가정 양립을 위한 조치, 특히 아동 보육에 관한 지원제도가 아이를 낳고자 하는 욕구에 결정적인 영향을 미친다고 설명하였다. 프랑스에서는 아이를 낳고자 하는 욕구가 높은 편이다. 전반적으로 다양한 연구에서 공통적으로 지적하는 점은 직접적인 지원의 형태이든 부모 역할 지원을 위한 서비스 제공의 형태이든 프랑스의 가족 지원 정책(가족정책과 복지 세제 정책)이 지난 수년간 높은 출산율에 기여했다는 것이다(Eckert, 1986; Landais, 2003 ; Breton et Prioux, 2005 ; Thévenon et Gauthier, 2010 ; Lucy-Greulich et Thévenon, 2013).

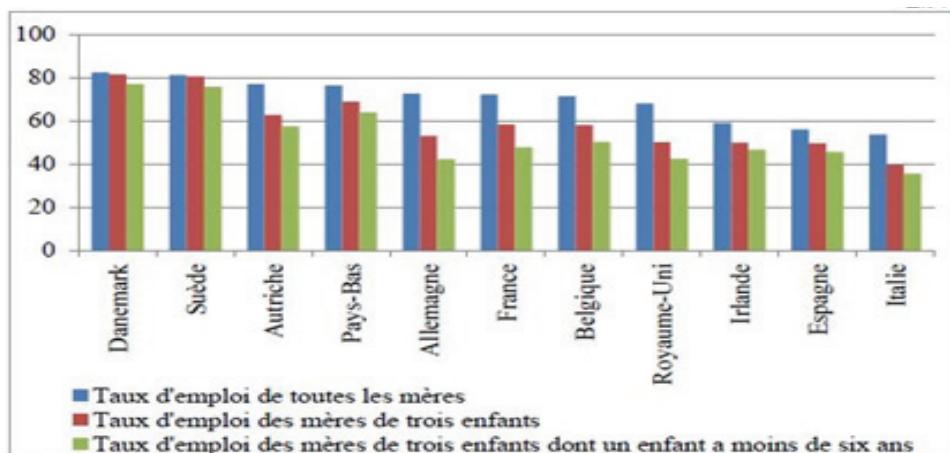
여러 연구에서 일 가정 양립을 위한 정책과 아동 보육 관련 지원이 결정적인 역할을 하였음을 강조한다(Thévenon, 2014; Letablier, 2013). 오랫동안 출산율은 여성의 고용과 반비례의 관계였다. 여성들은 아이를 키우든가 일을 하는 것 중에 선택할 수 밖에 없었다. 그러나 지난 몇 십년 전부터 출산율은 여성의 고용 비율과 상관관계를 보인다. 유아 보육 정책 덕분에 여성들은 이제 적극적으로 모성과 사회 활동을 동시에 추구할 수 있게 되었으며, 여성의 경제 활동으로 가족이 금전적으로 여유가 생기면서 역으로 아이를 더 가질 수 있는 형편이 만들어졌다. 오늘날 프랑스에서 정책 결정권자들이 이와 같은 논거로 정책을 펼친다(회계감사원, 2017).

3) 여성의 노동시장 참여

여성의 노동시장 참여는 여성들만의 희망사항이 아니다. 이제 정치적, 경제적, 사회적 이슈로 자리 잡았다. 이는 여성들의 사회적 권리로 소득이나 사회적 권리에 있어서 더 이상 배우자에게 의존하지 않겠다는 의지의 표현이기도 하다(Lanquetin et Letablier, 2003). 아울러 경제적인 이슈이기도 하다: 가계 소득에 두번째 임금이 추가되는 것은 가족이 양질의 삶을 영위하고 아이들과 가족의 빈곤 위험을 줄이는 데 필수적이기 때문이다. 또한 사회보호제도와 퇴직제도의 재원 마련에도 중요한 사안이다. 마지막으로 부부가 헤어지거나 여성이 경제 활동이 없거나 적었을 경우 겪을 수 있는 어려움에 대한 보험이기도 하다. 따라서 자녀가 있는 여성이 일을 할 수 있도록 지원하는 것은 공공 정책, 그 중에서 가족정책에서 중요한 쟁점사안이다.

2차 세계대전 직후 '번영의 30년' 기간은 '생계 부양자' 남편으로 이루어진 가족 모델의 전성기였다. 그 이후 60년대 말부터 여성들은 다시 일하기 시작했다. 오늘날 여성의 경제 참여율은 상대적으로 높은 편이나 자녀의 수와 연령에 따라 차이가 있다. 스칸디나비아 국가, 네덜란드와 오스트리아에 비해서 자녀의 수와 연령대가 미치는 영향이 프랑스에서는 더 크다(그림 3-18).

[그림 3-18] 가족 구성에 따라 여성의 고용 비율(%), 2013년



주: 1) 국가 순서: 덴마크, 스웨덴, 오스트리아, 네덜란드, 독일, 프랑스, 벨기에, 영국, 아일랜드, 스페인, 이탈리아 순

2) 그래프: 파랑색 막대 그래프: 자녀가 있는 전체 여성의 고용 비율, 빨강색 막대 그래프: 세 자녀 여성의 고용 비율, 연두색 막대 그래프: 세 자녀이며 그 중 한 명은 6세 미만인 여성의 고용 비율

자료: INSEE, Eurostat.

이 도표에서 주의해야 할 점은 경제 활동에 할애하는 시간의 차이이다. 예를 들어 파트타임제가 보편화되었기 때문에 프랑스에 비해 네덜란드의 경우 경제 활동에 할애하는 시간은 더 한정되어 있다.

전체적으로 프랑스 여성들은 유럽에서 여성 고용 비율이 높은 편인 스웨덴, 네덜란드, 독일 혹은 영국 여성들에 비해서 파트타임제로 일하는 비율이 적다. 대략 30% 정도(남성의 경우에는 7% 미만)가 프랑스에서는 파트타임으로 일하는데 일들 중 일부는 풀타임 직장을 구하지 못했기 때문에 시간제로 일하는 것이다. 2015년 취업 여성의 9%가 불완전 고용 상태인 것에 비해 남성은 3% 정도였다. 시간제 근무라는 것은 결국 일 가정 양립과 연결되는 것만은 아니다. 자녀가 없는 여성의 25%가 파트타임 근무를 하지만 가장 어린 자녀가 3세 미만이면서 자녀가 셋인 여성의 52%가 파트타임으로 근무한다(Pak, 2013).

유럽 이웃 국가에 비해서 프랑스 여성들은 자녀를 돌보기 위해 일을 그만두는 경우가 더 적다. 출산으로 일을 중단하는 경우가 32%이고 일을 줄이는 경우가 28%인데 스웨덴의 경우는 각각 75%, 45%, 독일의 경우 56%와 59%, 영국의 경우 49%와 42%, 이태리의 경우 38%와 23%, 스페인의 경우 17%와 21%였다(Govillot, 2013). 이웃 국가와의 이러한 차이는 출산이 일에 미치는 영향이 각각 다르다는 것을 보여준다. 육아 휴직 기간 동안 일을 줄이거나 중단했을 시 보상의 방법 간에도 간과할 수 없는 차이가 존재한다. 아울러 유아 보육 서비스나 부모가 부담하는 보육료나, 보육의 질에서도 차이가 있다. 또한 자녀 양육과 부모 돌봄의 개념에서 문화적 차이가 있음을 보여주는 것이기도 하다(Ellingsaeter and al. 2013)

출산 이후 일을 중단(적어도 한 달)하는 여성의 비율은 자녀의 순위와 함께 증가한다: 첫 아이 출산 후 여성의 42%가 일을 중단한다면 둘째 출산 이후에는 63%, 셋째 출산 이후에는 70%가 된다. 여성의 학력이 높을수록 일을 그만두는 비율은 감소한다. 남성들 중에서는 12%만이 일을 그만두거나 줄인다. 앞서 살펴봤듯이 프랑스에서는 완전 육아휴직을 선택하는 부모의 수가 감소하는 대신 부분 휴직을 선택하는 부모의 수는 증가한다. 이는 노동시장의 퇴출을 방지하고 여성의 경력에 미치는 영향을 제한하고자 부분적으로라도 노동시장에서 남아 있도록 장려하는 정책의 결과일 수도 있다.

여성의 경제 활동 증가는 25-49세에 일어난다. 다시 말해 가임기와 겹치는 것으로 일 가정 양립 정책의 중요성을 다시 한 번 확인해주는 것이기도 하다(제4절 [그림 3-6])

참조). 자녀의 수에 따라 다르다고는 하나 여성의 경제 참여율은 갈수록 증가하고 있다. 지난 40년 간 동일 연령층의 남성의 경우 참여율이 낮아지면서 남성과 여성의 경제 참여 양태가 비슷해졌다. 2015년 기준 여성(20-64세)의 경제 참여 비율은 그래도 남성(74.5%인 것에 비해 83.9%)에 비해서 9.3% 포인트 낮았다.

여성의 고용률은 가족 구성과도 연결되어 있다. 자녀의 수가 증가할수록 비율은 감소한다:

- 3세 미만 자녀가 한 명이라도 있으면 여성의 고용률은 둘째아부터 감소하고 이는 셋째아에서 더욱 두드러진다. 2015년 자녀가 한 명인 여성의 고용률이 67.3%, 자녀가 둘인 여성은 59.3%, 셋 이상인 여성은 35.7%였다.
- 함께 사는 자녀의 수나 연령이 높아질수록 여성의 고용률은 감소한다. 2014년 기준 3세 미만 자녀가 한 명이면서 커플로 사는 여성의 고용률은 75%였으나 자녀가 셋 이상이면 그 중 한 명이 3세 미만(3세가 유치원 입학연령)인 경우 40%로 하락했다. 재구성 가족의 경우에도 이 수치는 비슷하다. 다만 자녀를 홀로 키우는 여성의 경우 커플로 사는 여성에 비해 고용률이 낮으며 이는 특히 3세 미만의 자녀가 있을 때 두드러진다.

여성이 경제 활동을 하는 데 있어서 자녀는 경력이나 임금 혹은 퇴직 연금에 불리하게 작용한다. 가족정책에서 마련한 장치와 지원에도 불구하고 '모성 불이익(motherhood penalty)'은 간과할 수 없는 수준에 이른다.

- 여성의 임금은 남성에 비해 평균 24% 적다. 이와 같은 임금의 불평등은 더디게 개선되고 있다. 1995년에 이 수치는 27%였다. 임원과 고액 연봉자들의 경우 이 격차가 더 크다. 격차의 9.9%는 차별적 관행으로 인한 것이고 나머지는 파트타임 근무의 영향과 경력 단절로 설명할 수 있다. 여성들은 남성들에 비해 보수가 적은 일을 더 많이 하는 편이다(직종분리의 영향). 여성들이 하는 일의 45%는 저임금 부문의 일이다.
- 퇴직 연금과 관련해서는 여성들이 남성들에 비해 1년 늦게 은퇴하나 급여권리는 42% 적다. 여성의 경력 기간 중 자녀를 돌보기 위해 할애한 시간을 보상해주는 퇴직가족혜택과 자녀의 수가 미치는 영향으로 이 격차는 평균 26%로 좁혀진다. 배우자 연금 역시 이 격차를 좁히는데 일조한다(Domingo and Marc, 2012).

마지막으로 육아와 가사 활동에 할애하는 시간은 여전히 불평등하게 분배된다. 여성들은 육아와 가사에 평균 4시간 38분을 할애하는데 이는 남성 배우자에 비해 두배나 많은 시간이다. 지난 30년간 이와 같은 불평등이 완화되었다고는 하지만 여전히 심각한 수준이다(INSEE, 여성부, 양성평등에 관한 핵심 수치, 2012).

한부모 가정의 주요 원인인 이혼으로 이 불평등은 더 심화된다. 남성에 비해 여성의 소득이 이혼으로 인해서 더 감소하고 이는 자녀가 여럿일 때 더 심각해진다. 사실상 남성에 비해 여성이 이혼으로 인해 더 많은 영향을 받는다. 이는 소득뿐 아니라 육아 분담에 있어서도 마찬가지이다. 한부모 가정의 84%가 모자 가정인 것을 보면 알 수 있다. 이들 모자 가정은 부자 가정에 비해 생활 수준이 24% 낮다(가족고등심의회, 2014).

4. 소결

사회보장제도의 지출 평가에 관한 2016년 보고서에서 회계 감사원은 가족정책에 관해 긍정적인 평가를 내린다. 부모의 입장에서 자녀 양육 비용이 상당히 감소했으며 자녀와 가족의 빈곤 위험과 강도가 낮아진 반면, 비록 아직 불충분하다고는 하나 유아 보육 시설 공급이 상당부분 증가하여 여성들로 하여금 일을 계속 할 수 있는 여건을 마련해주었기 때문이다. 상대적으로 높은 출산율 역시 프랑스의 가족정책이 후하기 때문이다. 유아 정책이나 부모를 위한 지원을 보면 부모의 만족도가 높다. 보육 방식이 어떻든 부모가 부담하는 비용은 제한적이며 보육 환경도 양호하다. 그러나 아쉬운 점은 부모들이 선호하는 집단 보육 시설이 충분하지 않다는 것이다. 이는 지자체의 몫인데 의무가 아니기 때문에 이들은 투자하기를 주저한다. 결국 집단 보육 시설 공급 면에서는 지역간 불균등이 심한 편이다. 따라서 일회성이나 부분적인 수정으로 조직과 운영을 더 복잡하게 만드는 대신 정책을 전반적으로 검토하는 것이 필요하겠다.

제6절 결론

대부분의 서유럽 국가들에서처럼 가족정책은 불평등을 줄이는 데 기여하는 바가 크다. 2017년 12월 발간된 세계 부와 소득 데이터베이스(World Wealth and Income

Database)의 보고서에 의하면 높은 실업률과 지난 수십년간 지속된 긴축 정책에도 불구하고 프랑스는 세계에서 가장 평등한 국가 중의 하나이다. 누진적 세제와 발전된 복지 모델 덕분에 소득 격차를 줄일 수 있었던 것이다. 가족정책은 이와 같은 복지 모델의 중요한 장치이다.

그러나 ‘아동의 복지’라는 단일 목표를 중심으로 가족 지원을 집중시킨 북유럽 국가와 달리 프랑스의 가족정책은 복수의 목표를 추구한다는 점이 특징이다. 출생 장려, 가족이 부담하는 비용 절감, 특히 다자녀 가정의 부담 절감, 젠더화된 역할에 기반한 가족 조직 지원, 가족의 주거를 위한 지원과 같은 기존의 목표에 새로운 목표가 대신하거나 추가되었다. 새로운 목표들은 가족 형태의 변화와 관련된 사회인구학적 변화, 그리고 경제 환경에 영향을 미치는 변화에 부응하기 위한 것들이다. 출산율이 상대적으로 높은 수준을 유지하는 상황에서 이제 출생률이라는 목표는 시급하지도 노골적이지도 않게 되었다. 다자녀 가정의 수는 감소한 반면에 한부모 가정이 빈곤과 사회적 배제의 위험에 더 취약한 만큼 국가의 우선 관심대상이 되었다. 전반적으로 가계 소득에 영향을 미치는 높은 실업률, 아동과 가족의 빈곤율 상승, 경제적, 사회적으로 취약한 인구 집단의 등장으로 가족정책의 개혁이 진행되고 더 취약한 계층을 위한 지원을 강화하게 되었다. 이렇듯 가족정책은 사회적 형평성의 논리를 중시하면서 지금까지와는 달리 자녀(다자녀)가 있는 가정과 자녀가 없거나 적은 가정 간에 수평적 연대보다는 사회 계층 간에 수직적 연대를 우선시하는 방향으로 바뀐다. 소득 요건에 따라 급여체제가 바뀌면서 빈곤 가정이 우선 고려 대상이 되었는데 결국 지금까지 프랑스 가족정책의 주요 축이었던 급여 보편성의 원칙이 무너지게 되는 결과를 가져오게 된다. 아동 비용은 이제 출산 순위나 자녀의 수보다는 부모의 소득과 연계되게 된다. 두 번째 큰 변화는 공공 개입 정책이 가족 내부의 변화에 발맞추어 적응해 갔다는 점이다. 특히 자녀의 유무와 상관없이 여성의 경제 참여율이 높아지면서 새로운 니즈가 생겨나게 되었다. ‘생계 부양자’ 남편의 가족 모델은 점차 둘이 같이 경제 활동을 하는 가족 모델로 바뀌게 된다. 가족정책도 일과 가정을 양립하고자 하는 부모의 욕구에 부응하고자 한다. 특히 취학 전 아동의 보육 시설 공급, 보육 비용, 육아 휴직에 관한 수요가 높아지게 된다. 전쟁 직후와 같이 여성의 가사 노동에 대한 금전적 보상을 하는 것이 아니라 자녀가 있으면서 일을 하는 여성을 지원하는 새로운 상황이 된 것이다. 이제는 양성 평등이 중요한 이슈가 되었다. 배우자에게 의존하기보다는 여성의 경제적 자립이 중요해졌고, 여성만

의 사회적 권리 획득, 책임과 가사 및 양육을 함께 공유하는 방향으로 바뀌었다. 아동의 문제 역시 달라진다. 사회적 투자의 논리 하에 사회적 포용이나 학업 성적 면에서 투자에 대한 성과를 기대하게 되었다. 요컨대 재분배, 빈곤 및 소외 퇴치라는 목표들이 가족정책에서 중요한 비중을 차지하게 된 것이다. 또한 일과 가정 양립의 목표를 넘어서서 양성 평등의 목표 역시 점차 부상하게 되었지만 여전히 해결되지 않은 과제이기도 하다. 어쨌든 사회적 권리의 개별화와 육아 활동의 탈가족화의 현상이 나타나게 되었다. 이와 같은 탈가족화로 3세부터 유치원이 일반화되었고 3세 미만 유아의 경우 외부에 아이를 맡기는 경우가 늘게 되었다.

이렇듯 다양한 목표를 실천에 옮기기 위해서는 적합한 수단과 다양한 방안이 필요하다. 실제로 가족 지원에 할애되는 공공지출 금액은 높은 편이다. OECD에 의하면 프랑스는 전체 GDP의 4%가 조금 안 되는 금액을 가족 지원에 할애하고 있으며 이는 유럽 국가들 중에서 가장 높은 편이다. 게다가 지난 15년간 이와 같은 비중은 줄지 않았다. 가족 지원 방안은 다양해서 직접 현금 급여, 서비스 재원 조달, 아동 보육, 부모 역할 지원 혹은 아이와 자녀를 위한 여가 활동 지원에 해당하는 현물 급여, 그리고 세제혜택으로 구분된다. 독일, 이태리, 네덜란드와 마찬가지로 이 세 장치는 프랑스에서 중요한 비중을 차지하는 반면 북유럽 국가들은 세제 장치는 없이 현물 급여를 우선시하고 영국의 경우에는 현금 급여에 주력한다. 프랑스의 가족 세제혜택은 다양하다: 정액 혹은 소득에 비례하는 세금 감면 혹은 세액 공제 제도를 통해 자녀의 보육 비용 부담을 완화해주고 부부 및 가족 계수 장치를 통해 세금 계산 시 가족 부양 부담을 포함시킨다. 이로써 프랑스의 세금 정산은 가족적인 성격이 강해지게 되었다.

결론적으로 프랑스의 아동 당 지원금은 상당히 높은 편이나 스웨덴, 덴마크, 독일에 비해서는 적다. 영국의 경우는 프랑스와 이들 나라 중간쯤에 위치한다. 지난 15년간 가족에 대한 재정적 지원 금액은 일정했는데 반면 영국이나 덴마크, 스웨덴의 경우 상당히 증가하여 아동에 대한 사회적 투자의 요구에 부응하였다.

그렇지만 수많은 유럽의 국가들과 달리 프랑스에서는 가족정책의 지출이 2008년 경제 위기의 영향을 거의 받지 않았다는 점은 주목할 만하다. 또한 사회보장 급여가 물가에 연동되어 있기 때문에 구매력이 보장된다는 강점이 있다.

가족정책이 아동 비용을 부담하는 데 크게 기여했으며 아울러 저소득 가정에 대한 지원도 발달했지만 이 부분에 대한 성과는 균일하지 않다. 아동과 가정의 빈곤을 감소

하는 데 가족정책이 기여하긴 했으나 자녀가 있는 한부모 가정이나 부모 중 한 명만 일하는 다자녀 가정의 경우에는 사회보장 급여를 받아도 여전히 취약계층으로 남아 있기 때문이다.

마지막으로 가족정책을 통해서 많은 부모들의 경우 일과 가정을 양립하는데 도움을 받지만 이것 역시 다양한 방식으로 작용한다. 부모의 소득에 따라, 거주 지역에 따라 아동에 대한 대우가 다르다. 아동의 대항력 있는 보육권 도입에 관해 여러 차례 정치 어젠다에서 논의되었지만 현재까지 이렇다 할 성과는 없었다. 아울러 충분하지 않은 보육 시설과 부모의 니즈와 공급 간의 간극은 여전히 문제이다.

그러나 출산율과 여성의 경제 활동 지원 면에서 프랑스 가족정책은 성공적이라 평가 받는다. 재정적으로 누구나 접근 가능한 보육 시설이 발달한 덕분에 일과 가정의 양립이 수월해지긴 했지만 여전히 일부 여성의 경우 일자리를 찾는 데 어려움을 겪고 있으며 이로 인해 경제적 및 사회적으로 취약한 계층을 형성한다.

여러 성공에도 불구하고 프랑스 가족정책에 산적해 있는 과제는 많다. 우선, 아이의 출산 순위에 따른 직접적 급여의 조정이다. 과거 가족정책의 산물로 첫째아, 둘째아, 또는 셋째아 등 출생 순위에 따라 지원 금액이 달라지는 만큼 아동 간의 형평성의 문제를 야기한다. 두 번째로는 아동 보육에 관해 현금 급여와 현물 급여를 어떻게 조율한 것인가이다. 아동 보육의 재정 지원 시스템은 개별적 혹은 집단적 보육 방식에 따라 구분되며 실행에 있어서 복잡하다. 보육 방식의 자유로운 선택이라는 이름 하에 아이들에게 동일한 기회를 제공하지 않는다. 또한 프랑스의 현행 육아 휴직 제도는 부모 간의 분담, 부의 육아 활동 참여, 교육 수준과 소득 수준에 따라 여성 집단 내의 분리라는 면에서 미흡한 점이 많다. 지금 현 시스템으로는 여성들 간에, 그리고 남성과 여성 간에 불평등을 재생산할 뿐이다. 마지막으로 소득에 따른 가족 지원의 조율이다. 이는 프랑스 가족정책의 핵심 토대인 보편성의 문제와 직결되기 때문에 논의의 중심에 있다.

참고문헌

- André M., et al. (2016). « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2015 opèrent une légère redistribution des 30 % les plus aisés vers le reste de la population », in *France, portrait social*, Paris, INSEE, coll. Insee Références.
- Bac Catherine. (2011). « Articulation entre les branches famille et retraite : une illustration avec l'AVPF », *Retraite et société* 2011/2, n° 61 : 167-183.
- Bac, Catherine, Isabelle Bridenne, Céline Marc et Muriel Pucci. (2011). Les aides liées à la présence d'enfants sur le cycle de vie. Prestations familiales, avantages fiscaux et avantages familiaux liés à la retraite. *Retraite et société* n° 61: 99-134.
- Barrère-Maurrisson Marie-Agnès. (2007). *Familialisme, féminisme et 'parentalisme'*, trois âges de la regulation sociale. Cahiers de la Maison des sciences économiques n° 43 (<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00175883/fr>
- Beck Simon, Vidalenc Joëlle. (2017). « Une photographie du marché du travail en 2016. Le chômage recule de 0.3 points en un an », *Insee Première* n° 1648.
- Bellami Vanessa, Beaumel Catherine. (2017). « Bilan démographique 2016. À nouveau en baisse, la fécondité atteint 1.93 enfant par femme en 2016 », *Insee Première* n° 1630, janvier.
- Bichot Jacques. (2006). *Histoire et évolution de la politique familiale en France*. <http://www.uniondesfamilles.org/histoire.politique-familiale-france.htm>.
- Bonnet Carole, Hourriez Jean-Michel. (2012). « Gender Equality in Pensions: What Role for Rights Accrued as a Spouse or a Parent? », *Population-E*, vol. 67 (1) : 123-146 [http://www.cairn-int.info/abstract-E_POPU_1201_0133--gender-equality-in-pensions-what-role-fo.htm
- Brachet S., Letablier M-T., Salles A. (2010). « Devenir parents en France et en Allemagne : Normes, valeurs, représentations », *Politiques sociales et familiales* vol 100 : 79-92.
- Breton Didier, Prioux France. (2005). « Deux ou trois enfants ? » L'influence de la politique familiale et de quelques facteurs socio-démographiques », *Population*, vol. 60 (4) : 489-522

- Brochard Delphine, Letablier Marie-Thérèse. (2017). "L'implication des entreprises dans l'articulation emploi-famille: les enseignements d'une enquête de terrain", *Revue française des affaires sociales* n° 2/2017: 103-121.
- Brochard Delphine, Letablier Marie-Thérèse. (2017). "Trade union involvement in work-family life balance : lessons from France », *Work, Employment and Society* 2/2017 : 1-18.
- Brochard Delphine, Letablier Marie-Thérèse (avec la collaboration de Marie-Noëlle Auberger et Angela Greulich). (2013). Les dispositifs d'entreprise en direction des familles. [Research Report] Institut de recherches économiques et sociales (IRES). <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00977580>
- Bussat Virginie, Chauvière Michel. (1999). *Les intérêts familiaux à l'épreuve d'une comparaison France-Angleterre*. Etude sur une catégorie d'action publique. GAPP/CNRS, rapport pour la CNAF, 185 p.
- Büttner Olivier, Letablier Marie-Thérèse, Pennec Sophie. (2002). *L'action publique face aux transformations de la famille en France*. Rapport de recherche n° 02, Centre d'Etudes de l'emploi, Paris.
- Cazain Sophie, Collinet Pierre, Laporte Claire, Siguret Isabelle. « Une croissance soutenue des dépenses des prestations légales entre 2015 et 2016 », CNAF : *L'e-ssentiel* n° 175.
- Céroux Benoît, Domingo Pauline, Favrat Adélaïde. (2015). « Généralisation des nouveaux temps périscolaires à la rentrée 2014 : éléments de bilan », CNAF : *L'e-ssentiel* n° 159.
- Chauvière Michel. (2008). « La parentalité comme catégorie de l'action publique », *Informations sociales* n° 149 (5) : 16-29.
- Chauvière Michel. (2004). « Quand la parentalité devient un référentiel de l'action publique », *Spirale* n° 29 : 17-23.
- Chauvière Michel. (2002). « Mobilisation familiale et intérêts familiaux », in M. Chauvière et al. (dir) *Les implicites de la politique familiale. Approches historiques, juridiques et politiques*. Paris : Dunod pp. 75-84.
- CNAF. (2016). *Les comptes 2015 de la branche Famille de la Sécurité sociale : réduction du déficit, certification et politique de contrôle*. Dossier de presse jeudi 7 juillet 2016.

- CNAF. (2014). « Baromètre des temps et activités péri et extrascolaires : le point de vue des parents », *L'E-ssentiel* n° 152.
- CNAF. (2017). « Prestations versées par les CAF : instauration de la prime d'activité et hausse de 6.2 % du nombre de foyers allocataires en 2016 », *L'E-ssentiel* n° 171.
- Commaille Jacques, Strobel Pierre, Villac Michel. (2002). *La politique de la famille*. Paris : La Découverte (repères).
- COR (Conseil d'orientation des retraites). (2007). *Evolution des droits conjugaux et familiaux en matière de retraite : éléments de réflexion*, document 12.
- Cour des comptes. (2017). Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2017>.
- Cour des comptes. (2017). *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. www.ccomptes.fr
- Crépin Arnaud. (2014). « Baromètre des temps et activités péri et extrascolaires : le point de vue des parents », CNAF, *L'e-ssentiel* n° 152.
- Crépin Arnaud, Boyer Danielle. (2015). « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 », CNAF, *L'e-ssentiel* n° 160.
- Daguet Fabienne. (2017). « Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits », *Insee première* n° 1663, aout.
- Damon Julien. (2006). *Les politiques familiales*. Paris : PUF (Que sais-je ?).
- Daune-Richard A-M., Letablier M-T. (2011). « L'accueil des enfants : enjeux des réformes et appel aux entreprises dans quatre pays européens », *Politiques sociales et familiales*, 103, Mars (33-46).
- Dauphin S., Letablier M-T. (2013). « Entre politiques d'emploi et politiques d'égalité, l'Européanisation des politiques familiales », *Informations sociales* n° 175 :90-98
- Dauphin Sandrine. (2016). « La politique familiale et l'égalité femmes-hommes. Les ambiguïtés du 'libre choix' en matière de conciliation vie familiale et vie professionnelle », *Regards* n° 50 (2).
- De Luca-Barrusse Virginie. (2008). *Les familles nombreuses. Une question démographique, un enjeu politique en France (1880-1940)*. Rennes/ Presses

universitaires de Rennes.

De Singly François. (1996). *Le Soi, le couple et la famille*, Paris : Editions Nathan (collection Essais & Recherches).

Domingo Pauline, Favrat Adélaïde. (2015). « les effets redistributifs des réformes récentes des politiques sociales et familiales », CNAF : *L'e-ssentiel* n° 155).

Domingo Pauline, Marc Céline. (2012). "Trajectoires professionnelles des mères : quels effets des arrêts et réductions d'activité ? », *Politiques sociales et familiales* n° 108 : 87-96.

Eckert Olivia. (1986). « Effets et limites des aides financières aux familles : une expérience et un modèle », *Population*, vol. 4 (2) : 327-348.

Economie et statistiques. (2005). Numéro spécial « Pauvreté relative et conditions de vie en France », n° 383-384-385.

Ellingsaeter Ann-Lise, Jensen A--Maria, Lie Meredit (Eds). (2013). *The Social Meaning of Children and Fertility Change in Europe*, Routledge, Taylor & Francis Group eds, ESA book series "Studies in European societies".

Esping-Andersen Gösta (avec Bruno Palier). (2008). *Trois leçons sur l'Etat-providence*. Paris : Seuil.

Esping-Andersen Gösta. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

Fagnani Jeanne. (2001). « La politique d'accueil de la petite enfance en France : ombres et lumières », *Travail, Genre et Sociétés* n° 6 : 105-19.

Fagnani Jeanne, Letablier Marie-Thésèse. (2016). « Les enjeux démographiques dans les réformes des politiques familiales en Allemagne et en France, in *La fécondité : représentation, causalité, perspective*. Actes du XV^e colloque national de démographie (CUDEP) : pp. 94-106. (Cudep.u-bordeaux4.fr/la-fecondite-representation.html)

Favrat Adélaïde, Marc Céline, Pucci Muriel, (2015). "Les dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles : quelle compensation du coût des enfants ?", *Economie et statistiques* n° 478-479-480 : 5-34.

Festi Patrick. (1979). *La fécondité des pays occidentaux de 1870 à 1970*. Paris : Presses universitaires de France (Cahier de l'INED n° 85).

Fragonard Bertrand (avec la collaboration de C. Marc). (2017). « Les évolutions

- majeures des aides aux familles ayant de jeunes enfants depuis 1945 », *Revue française des affaires sociales* n° 2 : 282-300.
- Fragonard Bertrand (avec la collaboration de Elisabeth Le Hot, Frédérique Leprince, Pascale Bonnevide). (2013). *Les aides aux familles*. Rapport du Haut Conseil de la Famille, Paris : La documentation française.
- Gauchet Marcel, « L'enfant du désir », *Le Débat* n° 132 : 98-121.
- Hantrais Linda (dir.). (2000). *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*. London : Macmillan Press LTD.
- Hantrais Linda, Letablier Marie-Thérèse. (1996). *Families and Family Policies in Europe*, London, Longman.
- Hantrais Linda, Letablier Marie-Thérèse. (2016). "Le rôle de la protection sociale dans la compensation des inégalités économiques entre femmes et hommes après divorce: Analyse comparative", *Revue de droit sanitaire et social (RDSS)*, n° 5: 885-903.
- Haut Conseil de la famille. (2015). *Le coût de l'enfant*. Rapport et propositions du Haut Conseil de la famille. <http://www.hcf-famille.fr>
- INSEE (Institut national d'études statistiques et économiques). (2016). *France, Portrait social 2016*.
- INSEE. (2015). INSEE références, édition 2015-fiches- population.
- Jenson Jane, Sineau Mariette. (1995). *Mitterrand et les françaises : un rendez-vous manqué*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Klammer Ute, Letablier Marie-Thérèse. (2008). « L'implication des entreprises et des partenaires sociaux dans l'aide aux familles pour concilier travail et vie familiale en Allemagne et en France », *Recherches et Prévisions* vol 92 : 73-85,
- Landais Camille. (2003). « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », *Economie publique* n° 13 : 3-31.
- Lanquetin Marie-Thérèse, Letablier Marie-Thérèse. (2003). « Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux : une mise en perspective européenne », *Recherches et Prévisions* n° 73 (1) : 7-24.
- Lanquetin Marie-Thérèse, Letablier Marie-Thérèse, Périvier Hélène. (2004). Acquisition des droits sociaux et égalité entre les femmes et les hommes »,

Revue de l'OFCE n° 90 : 379-418.

Laroque Pierre. (1993). *Au service de l'homme et du droit : souvenirs et réflexions*.

Comité d'histoire de la sécurité sociale, Association pour l'histoire de la sécurité sociale, Paris.

Le Bras Hervé. (1993). *Marianne et les lapins. L'obsession démographique*. Paris : Seuil, 284 p.

Le Bras Hervé. (2000). « Naissance, natalité et patriotisme », in Chauvière M., M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard et B. Ribes (dir.), *Les implicites de la politique familiale, approches historiques, juridiques et politiques*. Paris: Dunod/Unaf, Cedias (pp. 47-53).

Lenoir Rémi, (1985). « L'effondrement des bases sociales du familialisme », *Actes de la recherche en Sciences sociales*, vol. 57 (1) : 69-88.

Letablier Marie-Thérèse. (2009). « Travail professionnel et travail domestique. Quelle articulation dans différents régimes d'Etat-providence en Europe ? », *European Journal of Economic and Social Systems EJESS* n° 22 : 117-131.

Letablier Marie-Thérèse. (2013). « The social meaning of children, the social meaning of work in France », in A-L. Ellingsaeter A-M. Jensen and M. Lie (Ed.), *The Social Meaning of Children and Fertility Change in Europe*, Routledge, Taylor & Francis Group eds, ESA book series "Studies in European societies".

Letablier Marie-Thérèse. (2015). « Il riconoscimento delle nuove forme di famiglia. Una controversa posta in gioco nella recente politica familiare in Francia ». *Cambio. Revista sulle trasformazioni sociali?* Anno V, n° 9 : 13-28.

Letablier Marie-Thérèse, Attias-Donfut Claudine. (2017). « Familles, valeurs familiales et relations intergénérationnelles dans la France aujourd'hui » (forthcoming, 2018).

Letablier Marie-Thérèse, Dauphin Sandrine. (2016). "Protection sociale et compensation des inégalités économiques entre femmes et hommes", *Canadian Journal of Law and Society/Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 31 (2): 287-311. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/cls.2016.21>

Letablier Marie-Thérèse, Lucy Angela, Math Antoine, Thévenon Olivier. (2009). *The costs of children and the effectiveness of policies supporting parenthood in*

- the European Union*, report for the European Commission (DG V), 2009, Paris: INED (document de travail n° 158).
- Letablier Marie-Thérèse, Salles Anne. (2013). « La raison démographique dans les réformes de politique familiale en France et en Allemagne » *Politiques sociales et familiales* vol 112 (2): 1-32.
- Letablier Marie-Thérèse, Wall Karin. (2017). « Changing lone parenthood patterns: new challenges for policy and research », in L. Bernardi & D. Mortelmans (eds) *Lone parenthood in the life course*. Springer.
- Letablier MT, Perraudin C., Anxo D., Fagan C. Smith M. (2008). “La prise en compte de la vie familiale de salariés par les entreprises. Une comparaison européenne », *Recherches et Prévisions* vol 92 : 91-101.
- Letablier M-T., Makay S. (2012). « Insécurité économique et décisions de fécondité en France et en Hongrie » *Politiques sociales et familiales* n° 107 : 5-21.
- Loubet Antoine, Fredon Simon. (2017). « Redistribution : les effets des prestations sociales sur le niveau de vie des ménages les plus modestes », DREES : *Etudes et Résultats* n° 1028.
- Lucy-Greulich Angela, Thévenon Olivier. (2013). « The impact of family policies on fertility trends in developed countries », *European Journal of Population*, vol. 29 (4): 387-416.
- Martial Agnès. (2013a). “Des pères ‘absents’ aux pères ‘quotidiens’: représentations et discours sur la paternité dans l’après divorce”, *Informations sociales* n° 176: 30-44.
- Martial Agnès. (2013b). « Une paternité ré-inventée ? Le vécu familial des pères isolés », *Informations sociales* n° 176: 62-70.
- Martial Agnès. (2013c). « Paternité, maternité, et coparentalité à l’aune de nouveaux contextes : la résidence au père et la résidence alternée », *Dialogue* n° 201 : 57-68.
- Martin Claude. (2014). « Le soutien à la parentalité : une nouvelle politique en Europe ? », *Politiques sociales et familiales* n° 118 : 9-22.
- Martin Jacqueline. (1998). « Politique familiale et travail des mères de famille : perspective historique 1942-1982 », *Population*, vol. 53 (6) : 1119-53.
- Maruani Margaret, Méron Monique. (2012). *Un siècle de travail des femmes en*

- France, 1901-2011*. Paris : Le Découverte, 230 pages.
- Montes Jean-François. (2000). « Le mythe originel des allocations familiales », in Chauvière M., M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard et B. Ribes (dir.), *Les implicites de la politique familiale, approches historiques, juridiques et politiques*. Paris: Dunod/Unaf, Cedias (pp. 38-46).
- Morel Nathalie, Palier Bruno, Palme Joakim (eds). (2012). *Towards a Social Investment Welfare State ? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol : Policy Press.
- Mossuz Janine. (1966). « La régulation des naissances. Les aspects politiques du débat », *Revue française de sciences politiques*, vol. 16 (5) : 913-39.
- Neyrand Gérard. (2011). *Soutenir et contrôler les parents. Le dispositif de parentalité*. Toulouse : Eres (3è édition, 2014).
- Nicolas, Laurence, et Sylvie Chaslot-Robinet. (2012). Les majorations familiales du régime général et des régimes complémentaires AGIRC et ARRCO. *Retraite et Société* n° 63:205-13.
- Norvez Alain. (1990). *De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et pré-scolarité dans la France contemporaine*, INED, Paris, INED-PUF (cahier n° 126), 463 p.
- Observatoire des inégalités*. (2017). rapport sur les inégalités en France, Edition 2017.
- OECD. (2011). *Doing better for families*.
- ONPE (Observatoire national de la petite enfance). (2016). L'accueil du jeune enfant en 2015. Données statistiques. Rapport ONPE 2016 www.caf.fr
- Orain Renaud. (2012). « Paternités en solitaire : ruptures conjugales et logiques d'insertion sociale », *Ethnologie française* n° 1, vol 42 : 127-134.
- Orloff Ann Shola (2006). « L'adieu au maternalisme ? Politiques de l'Etat en Suède et aux Etats-Unis », *Recherches et Prévisions* vol. 83 (1) : 9-28.
- Pak Mathilde. (2013). *Le travail à temps partiel, synthèse statistique, Dares, Ministère du travail*.
- Palier Bruno. (2013). « Pour une politique européenne d'investissement social afin de sortir de la crise », *Informations sociales* n° 180 (6) : 132638.
- Paugam Serge. (1998). « les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion, le point de vue sociologique », *Genèses* vol. 31 (1) : 138-159.

- Pison Gilles. (2017). « Tous les pays du monde (2017) », *Population & Sociétés* INED, n° 547.
- Pison Gilles. (2015). « Tous les pays du monde (2015) », *Population & Sociétés* n° 525.
- Prioux France. (2006). « Vivre en couple, se marier, se séparer : contrastes européens », *Population & Sociétés* n° 422.
- Reduron Vancent, Robert Marie-Josée, Salesses Chantal, Van Wassenhove Thierry. (2014). « Près de la moitié de la population française est couverte par au moins une prestation versée par les CAF », CNAF : *L'essentiel* n° 146.
- Ricroch Layla, Roumier Benoit. (2011). « Depuis 11 ans, moins de tâches ménagères, plus d'internet », *Insee Première* n° 1377, Novembre.
- Rollet-Echalier Catherine. (1990). *La politique à l'égard de la petite enfance sous la IIIe République*. Paris : Presses universitaires de France (Cahier de l'INED n° 127), 596 pages.
- Rollet-Échalier Catherine. (1990). *La politique à l'égard de la petite enfance sous la Troisième République*, Paris, INED-PUF (Travaux et documents n° 127).
- Roussel Louis. (1989). *La famille incertaine*. Paris : Odile Jacob, 283 p.
- Salles A. Letablier M-T., Brachet S. (2016). « Avoir des enfants dans un contexte d'insécurité économique : une comparaison entre l'Allemagne et la France », *L'Allemagne d'aujourd'hui*, n° 218 : 75-89.
- Sauvy Alfred. (1943). *Richesse et population*. Paris: Payot, 318 pages.
- Schneider Valérie. (2014). « En pleine crise, la pauvreté en conditions de vie diminue selon les statistiques officielles », *Observatoire des inégalités*. <https://www.inegalites.fr>
- Steck Philippe. (2002). « Les conférences de la famille et l'évolution de la politique familiale », *Droit social* n° 6 : 582-588.
- Sullerot Evelyne. (2000). *La crise de la famille*. Paris : Pluriel, 300 p.
- Thévenon Olivier. (2014). « Evaluer l'impact des politiques familiales sur la fécondité », *Informations sociales* 2014/3, n° 183 : 50-62.
- Thévenon Olivier. (2016). « L'accueil de la petite enfance en France et dans les pays de l'OCDE : une politique d'investissement social ? », *Revue française des affaires sociales* n° 2016/1 : 165-188.

- Thévenon Olivier, Gauthier Anne. (2010). "Variations de la fécondité dans les pays développés : disparités et influence des politiques d'aide aux familles", *Politiques sociales et familiales* n° 100 : 7-21.
- Verjus Anne. (2013). « La paternité au fil de l'histoire », *Informations sociales* n° 176 : 14-22.
- Véron Jacques, Rohrbasser Jean-Marc. (2015). *Bébés, Familles, et cartes postales, de 1900 à 1950*. Paris, Editions de l'INED.
- Villaume Sophie, Virot Pauline. (2016). « Travail à temps complet et jeunes enfants : Comment font les couples pour tout concilier ? », DREES, *Études et résultats* n° 981.

제 4 장

독일 가족정책의 발전이 출산율 및 가족의 변화에 미치는 영향

제1절 서론

제2절 1950년 이후 독일 가족의 인구변화적 추이

제3절 독일 가족법의 위치와 발전

제4절 가족정책의 중요 동기 및 대상

제5절 독일 가족정책의 발전

제6절 유럽 비교에서 본 가족정책 전략

제7절 가족정책이 독일에서 가족의 변화와 출산율에 미친 작용

제8절 결론: 21세기 사회정책으로서의 가족정책

Norbert F. Schneider

(Federal Institute for Population Research, Germany)

Maria M. Bellinger

(Federal Foreign Office, Germany)

4

독일 가족정책의 발전이 출산율 및 << 가족의 변화에 미치는 영향

제1절 서론

1. 보고서의 목표와 구성

독일은 광범위한 구조의 가족정책 제도를 갖추고 있다. 150개가 넘는 가족 관련 정책을 위해 매년 국내총생산의 3% 이상이 사용된다. 국제적으로 비교했을 때 독일은 집약적이고 고비용적 가족정책을 시행하는 국가 중 하나이다. 독일에 도입되고 시행된 정책 대부분은 가족정책을 확장하거나 전략적으로 재조정하려는 국가들에게 지침이 될 수 있다. 이와 동시에 독일은 가족정책 전통이 길고 분단 기간 동안 전혀 다른 가족정책을 추구했던 경험을 가지고 있다. 따라서 근대적 가족 정책의 구축과 확장에 있어 주의점이 무엇인지 그리고 피해야 할 조치가 무엇인지 보여주는 좋은 예가 될 수 있다. 특히나 독일이 가족정책을 위해 엄청난 비용을 지불했음에도 불구하고 전 세계에서 수십 년 동안 매우 낮은 출산율을 보이는 국가에 속하기 때문에 더욱 그렇다.

독일의 가족정책이 지닌 광범위한 특성을 통해 가족정책이 전반적으로 효과를 보이는지, 그리고 보일 수 있는지에 대해 참조할 수 있으며 또한 만일 특정 정책이 영향을 주었다면 어떤 영향인지에 대해서도 참조할 수 있다. 따라서 이 연구의 초점은 독일의 가족정책 추이에 대한 분석이며 정책의 효과에 대한 배경을 조사함으로써 근대적이고 성공적인 가족정책이 어떻게 설계되고 운영되어야 하는지에 대한 결론을 이끌어 내는 것을 목적으로 한다.

본 보고서는 8개 절로 나뉘어져 있다. 첫 절에서는 오랜 유럽 전통에서 가족법이 지금까지 어떻게 발전해왔는지 설명한다. 이 과정에서 가족정책의 역사 또한 간략하게 소개한다. 이어서 유럽에서 “가족”이란 어떻게 이해되며 어떻게 이해할 수 있는 개념인지 논의한다. 이 논의가 중요한 이유는 개념에 대한 명확한 파악 없이는 가족정책에 대해 적절하게 다룰 수 없기 때문이다.

두 번째 절은 현재의 경험적 자료에 근거하여 20세기 중반 이후 현재에 이르기까지

독일에서의 가족의 인구학적 변화에 주목하며 동서독의 차이점에 대해서도 폭넓게 논의한다. 분석 대상 주제는 가족의 변화, 출산율 추이, 결혼과 이혼, 가족 내 성별 가사 분담, 독일에서의 생활양식 다원화, 통일 후 동서독 이동 역동성 등이다.

세 번째 절에서는 가족 관련 법과 정치 사이의 접점을 살펴보기 위해 독일에서의 가족법적 상황과 발전을 검토한다. 이러한 작업이 의미 있는 이유는 독일에서는 1950년대 이래로 연방헌법재판소가 60개 넘는 가족 관련 판결을 통해 가족정책 시행에 지속적인 영향을 미쳤기 때문이다(Gerlach 2002).

네 번째 절에서는 “가족정책의 주요 동기 및 수급자”라는 제목 하에 독일 가족 정책의 전략적 방향과 가족 정책 개발에서 가능한 시행차원(Handlungsebene)에 대해 다룬다. 제4장이 일반적 내용을 다루었다면 제5절에서는 보다 차별화 된 관찰이 이어진다.

다섯 번째 절에서는 동독과 서독에서 시간의 흐름에 따라 어떠한 정책이 있었는지 먼저 살펴본다. 그 다음 독일 가족정책의 목표에 대한 심층 분석과 5개의 가족정책 시행차원의 개발과 중요성에 대해 다룬다. 연방정부, 연방주, 시, 지방자치단체, 협회, 교회, 사용자 등 다양한 계층으로 나뉜 독일 가족정책 시행 기관 및 단체에 대해서도 다룬다. 끝으로 독일에서 가족정책을 위한 비용과 지출에 대해 간략하게 다룬다.

여섯 번째 절은 유럽 전체의 맥락에서 독일 가족정책을 다루는 데 집중한다. 선별된 국가들의 전략 분석, EU 지침, 유럽 외 국가와의 간략 비교는 서구 가족정책 체제에 대한 이해를 제공한다.

일곱 번째 절에서는 출산율 변화와 가족의 변화에 대해 시행한 가족정책이 어떠한 효과를 가져왔는지 학술적으로 입증해본다. 이를 위한 기초는 해당 주제에 대한 영향 연구 평가, 그리고 연방정부가 위탁하여 메타 분석 및 미시 경제 모델 계산에 의해 수행된 “독일 가족정책 혜택 전체평가” 연구 중 주요 결과이다.

마지막 절인 제8절은 가족정책 효과에 대한 전반적인 평가와 함께 가족정책의 전략적 시행 토대에 대한 고찰적 요약으로 구성된다.

2. 독일과 유럽의 가족법과 가족정책 역사

가족정책은 가족의 생활의 조건에 체계적으로 정책적 영향을 끼치는 모든 시도의 총체로서 이해되며 이러한 맥락으로 유럽에서 오랜 전통을 이어왔다. 이미 1500년 전 로

마 공화국에는 소위 “12석판법”을 통해 명백한 가족법이 존재했으며 이를 통해 가족구성원 간의 생활에 대한 규율이 존재했고 가족의 사회적 지위가 규정된 바 있다. 그 내용을 보면 오늘날에도 여전히 가족정책의 특성을 결정짓는 두 가지 시행차원이 당시에 이미 존재했음을 알 수 있다. 이는 첫째, 가정 내의 관계 차원, 즉, 가족구성원 간의 과제와 책임에 관한 규율, 둘째, 가족과 사회 간의 관계 형성에 관한 차원이었다.

독일에서는 16세기까지 게르만 혼인법이 적용되었다. 이것은 명확하게 법제화 되고 획일화 된 법체계가 아니라 남녀 관계, 그리고 그들이 속한 혈족 간의 관계를 규율하는 원칙에 관한 것이었다. 게르만 혼인법에는 다양한 형태의 혼인이 나와있으며 한 남성에게 여러 명의 부인을 허용했다. 여성은 남성에게 거의 종속되었고 이혼은 남편에 의해서만 선언될 수 있었고 일정 수준의 경제적 보호를 요구할 수 있도록 했다.

기독교가 확산됨에 따라 일부다처제는 마침내 폐지되었고 이혼 없이 평생 유지되는 혼인관계가 유럽 대부분 지역에서 흔한 일이 되었다. 종교적 혼인 및 가족법 차원에서 볼 때 기독교는 유럽에서 가족구성원의 권리와 의무가 법제화 되는 데에 중요한 역할을 담당했다. 이는 각 구성원 간의 관계뿐 아니라 구성원과 사회 간의 관계에서도 이루어졌으며 혼인 생활이 결혼이라는 법적 형식으로 합법화되는 데에도 기여했다. 16세기 혼인은 특히 보호 받아야 할 관습으로 도입되었는데 공개적으로 신부와 두 명의 증인이 참여했을 때만 유효한 계약으로 인정됐다. 가족법은 19세기까지 교회법 틀에서 발전되어 왔는데 유럽 종교개혁 운동 과정에서 두 가지 혼인법 체계가 동시에 형성되었다. 가톨릭 지역에서의 카논 체계, 개신교 지역에서의 비(非) 트리엔트 체계가 그것이다.

18세기 이후 유럽에서 민족국가 형태가 점차 출현함에 따라 부분적으로 교회법과 유사한 국가적 혼인 및 가족법이 점진적으로 발전했는데 이 내용은 여러 면에서 오늘날에도 여전히 유효하다. 독일에서 처음으로 법제화 된 국가적 가족법은 1794년 소위 “프로이센 일반국법 (Allgemeines Preußisches Landrecht)”을 통해서였다. 이 법에서는 특히 배우자 사이, 그리고 부모와 자녀 사이의 관계가 규율 되었다. 이에 따르면 남성은 혼인공동체의 머리였고 여성은 가사를 책임지는 존재였다. 혼인의 목적 또한 명시적으로 규정되었는데, 자녀 잉태, 양육, 그리고 가족구성원에 대한 상호 지원 등이었다. 이 법전에서 새로운 특징은, 결정을 내리려면 상호 동의 하에 가능하다는 것이었다.

소위 “문화 투쟁(Kulturkampf)”이라 불리는 국가와 교회 간의 오랜 분쟁 끝에 독일에서는 1875년 국가가 주관하는 민간 혼인 제도가 재평가되었고 교회가 주관하는 결

혼보다 법적인 우위를 차지하게 되었다. 이때부터 민간 혼인 제도만이 국가가 인정하는 법적 지위를 갖게 되었다.

19세기에 자리 잡은 시민권에 기반한 규율은 오늘날까지 가족정책 시행의 주요 기반을 형성하게 되었다. 시민권적 가족법 외에도 오늘날 가족정책의 또 다른 뿌리가 된 것은 “사회 문제(Soziale Frage)”이다. 19세기 후반에는 산업화, 세속화, 도시화가 가족에게 영향을 미쳤다. 하위 계층의 빈곤은 하나의 대중 현상이 되어버렸다. 이로 인해 발생한 것이 “사회 문제”인데, 질병, 사고, 장애, 노령, 사망과 같은 위험에 대한 사회국가적 보호를 이끌어 냈다. 20세기에 이르러 이러한 생명 위험에 대한 집단적 보호 위에 가족정책의 첫 토대가 마련되었다. 초기의 목적은 가난으로 인한 고통을 완화하기 위한 것이었으며 이는 추후 가족의 잉태 및 사회화 기능에서 일어나는 부담과 기여에 대한 보상에 주력하는 목적으로 바뀌었으며 오늘날에는 독일 가족들의 생활의 질을 향상시키는 데에 주력하고 있다.

독일은 특히 20세기 전반기 가족생활이 갖는 의미에 영향을 끼치고 도구화하기 위해 반복적으로 노력해 왔다. 이것은 법적인 수단을 통해서, 그리고 새로운 모범적 가족의 초상이라는 문화적 수단을 통해서, 그리고 요구되는 행동에 대한 보상과 장려 등의 경제적 인센티브를 통해 이루어졌다. 1919년에는 가정 생활 규율이 바이마르 제국헌법 제119조에서 제121조까지, 그리고 심지어 독일 헌법에도 포함되게 되었다. 국가의 보전과 확장의 중심에 혼인이라는 과제가 부여된 것이다. 혼인 제도는 헌법의 특별한 보호를 받았다. 신체적, 정신적, 사회적 유용성을 위한 후손의 육성은 국가 공동체가 수호하고자 했던 부모의 최고 의무이자 자연적 권리로 정의되었다. 1933-45년 국가 사회주의 시대 당시, 가족의 가치는 특별한 방식으로 상징적으로 드높여졌고 인구 정책과 인종 차별주의를 바탕으로 도구화 되었으며 집중적인 재정 지원을 받았다. 이 과정에서 자녀는 민족의 소중한 재화로 선언되었다(Gerlach 2008 참조).

1949-1990년 독일 분단 기간 동안 양국의 가족정책은 완전히 다르게 발전했다. 서독에서는 1953년에 “연방가족부”가 창설되었고 가족의 경제적 상황을 개선하기 위한 재정적 급부에 집중했다. 소위 “시민적 가족”이 실제적으로나 규범적으로나 지배적이었기 때문에 이러한 정책은 의미가 있는 것처럼 보였다. 그 본질적인 특성은 남편만이 경제적 안정에 책임이 있으며 부인은 가정, 자녀, 친척을 돌봐야 한다는 것이었다. 이러한 “단일 부양 모델”은 1970년대 이후로 서독에서 점차 옛 시대의 유물이 되어갔다.

이보다는 “보다 많은 자기책임, 보다 적은 후견”이라는 모토가 더 힘을 얻게 되었다 (Limbach & Willutzki 2002, 18). 1977년 이후로 법은 혼인의 외부적 틀만을 정하는 역할을 했고 더 이상 결혼생활이 어떻게 영위되어야 하는지 영향을 끼치려 노력하지 않았다.

반대로 동독은 정치적 동기에 따라 남녀 평등을 특징으로 하는 “사회주의 가족” 모델을 수립했고 가족을 공공의 사안으로 선언했다. 동독 가족정책의 목표는 가능한 한 많은 어머니들의 완전고용을 달성하고 1970년대부터는 출산율 또한 높이는 것이었다. 이러한 목표들 사이의 모순을 해결하기 위해 보육 인프라가 광범위하게 확장되었고 가족을 위한 광범위한 재정 지원이 마련되었다. 1977년에 발효된 혼인 및 가족법은 이를 위한 포괄적인 기반을 마련했다. 이에 따라 1980년대의 동독 정부는 자녀로 인해 발생하는 비용의 80% 이상을 부담했다 (Schneider 1994, 68). 이러한 동독 가족정책 중 상당 부분은 통독 과정에서 취소되거나 중단되고 서독 시스템에 통합되었다.

2003년부터 독일은 “지속가능한 가족정책” 개발을 목표로 근본적인 가족정책 개혁 프로세스를 시작했다. 이 새로운 정책의 핵심은 가족과 사회 간의 관계를 변화시키고 보다 가족에 편의적인 틀을 마련하는 것이었다. 가정과 직업의 양립이 더 높은 가치로 여겨졌으며 가족정책은 순수 재정적 지원 외에 가족정책 시행차원에 더 집중하기 시작했다. 이 과정에서 독일은 UN세계인구회의의 제1차 회의(1974)와 제3차 회의(1994)의 결의 사항에 따랐다. 이 결의는 국가가 가족의 생활에 직접 간섭할 수 없으며 가족의 사생활을 존중해야 한다는 내용을 포함했다. 이에 따라 가족정책은 목표하는 효과를 얻기 위해 구조적 틀을 변경하는 한에서만 정당성을 얻게 되었다. 1994년 카이로에서 열린 제3차 UN세계인구회의에서는 가족과 인구 관련 추구되는 목표와 정책들이 각국의 문화, 경제 및 사회 발전에 없어서는 안될 부분이며, 이 정책들은 무엇보다도 국민의 삶의 질 향상을 위해 추진되어야 한다고 강조되었다. 이 같은 맥락에서 독일 연방가족부는 좋은 가족정책의 목표에 대해 다음과 같이 선언했다. “가족이 각기 원하는 방식대로 지원하는 것. 이는 자녀와 직업을 동시에 영위할 수 있는 시간, 재정적 안정성, 훌륭한 보육제도 등이다.”(BMFSFJ 2017) 현대적 가족정책의 초점은 삶의 선택의 자유를 보장하기 위한 사회 구조 조건을 형성하는 것이며 구체적인 시행 목표는 선택의 자유와 삶의 질을 제한하는 모든 인프라 및 문화적 제약을 없애는 것이다.

3. 가족이란 무엇인가? - 가족정책의 수급자

모든 가족정책과 가족법의 기본은 가족에 대한 가능한 한 분명한 관념을 정의 내리는 것이다. 즉, 궁극적으로 정책의 수급자에 관한 것이다. 가족이 무엇인지에 관한 명백한 해답도 중요하지만 변화에 탄력적인 해답 역시 필수적이다. 왜냐하면 가족이란 문화적, 사회적으로 영향을 받는 사회적 제도이기 때문이다. 따라서 외적 형태의 변화와 다양성 또한 가족의 본질에 속한다.

이러한 특성만 보아도 “가족이란 무엇인가?”라는 질문은 명확하게 혹은 결론적으로 답하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 전통적인 유럽적 이해에서 가족은 자녀와 함께 한 가정에 사는 부모이다. 따라서 가족이 되려면 적어도 결혼한 남편과 아내, 친족인 가족구성원이 2세대를 이루며 가계 및 경제의 공동체가 되어야 한다. 가족에 대한 이러한 전통적 이해는 여전히 널리 퍼져 있지만 이는 독일과 유럽에서 다수의 생활양식과 더 이상 일치하지 않는다. 이 모델에서 벗어난 다른 형태의 생활이 점차 늘어난 것이다. 예를 들어 자녀가 있는 비혼인 생활공동체(Lebensgemeinschaft), 두 파트너 중 한 명의 자녀와 함께 사는 동성 커플, 한부모 가족, 자녀도 없고 따로 살지만 서로 지원하고 부양하는 삶을 사는 부부같은 형태를 들 수 있다. 이러한 형태도 가족이라 할 수 있는가? 가족이라는 정의를 내리려면 어떠한 특성을 지녀야 하는가? 적절한 특성이 존재하기는 하는가?

현재 가족이 무엇인지 또는 무엇이어야 하는지에 대한 유럽의 사회정책적 논의에서 세 가지 서로 다른 입장을 관찰할 수 있다. 첫 번째는 결혼이라는 요소에 매우 강하게 집중한다. 이에 따라 가족은 오직 부부가 한 가정에서 함께 사는 것을 칭한다. 결혼이 가족을 구성하며 이 관점에서 자녀는 가족의 구성에 반드시 필요하지는 않다. 예를 들어 무자녀 혼인관계는 가족으로 간주되지만 자녀가 있는 비혼인 생활공동체는 그렇지 않다. 두 번째는 부모의 역할에 중점을 둔다. 가족은 부모와 자녀 간, 또는 자녀와 부모 간의 책임 공동체이다. 이를 보다 명료하게 말하자면, 가족은 자녀가 있는 곳이다. 이에 따르면 결혼과 가계공동체는 가족을 구성하지 못한다. 이러한 방식으로 부모와 자녀 관계에 초점을 맞춘 새로운 대조적 가족 개념이 제시된다. 세 번째 입장은 보다 개방적이며 연대 관계의 실천을 강조한다. 이에 따라 가족은 두 명 이상의 사람들 사이에 존재하는 비교적 장기간의 독점적 연대 공동체를 의미한다. 결혼과 자녀의 존재는 중요치 않다. 이 입장은 독일에서는 아직 덜 인정되고 있다. 반면 스웨덴, 덴마크, 프랑스

에는 이미 법적 제도가 확립되어 있다.

가족이 무엇인가에 대한 해답은 사회 정책과 특히 관련이 있다. 왜냐하면 어떤 가족 형태가 사회적으로 합법화되어 있으며 특히 보호 및 장려 대상으로 간주되는지 알아야 하기 때문이다. 지난 20 년 동안 가족에 대한 법적 및 정책적 관념은 지속성을 지닌 연대 공동체로서 점차 자리 잡았다. 이 관념은 현대 서구의 가족을 정의하기 위한 좋은 토대이며 유럽에서 교회법 뿐만 아니라 민법에 근거한 엄격한 혼인 및 가족의 규범을 대체하고 있다(Schneider 2012 참조).

이처럼 가족이 무엇인지에 대한 대답은 가족정책의 틀을 좁게도 만들고 넓게도 만든다. 유럽에서는 이 틀이 점차 더 넓혀지고 점점 더 많은 형태의 가족을 보호 및 지원하는 방향으로 오래 전부터 변화하고 있다.

가족의 본질은 이중적 이원성(Dualität)을 띤다. 즉, 가족은 구조인 동시에 과정이며, 생활 형태인 동시에 가족의 형성이다. 가족이 상대적으로 안정적이고 경직된 생활 방식이라는 생각은 더 이상 유효하지 않다. 오히려 가족은 변화하는 과제와 성과, 그리고 다양한 관계 패턴을 특징으로 하는 발달 과정으로 간주된다. 가족은 연이어 나타나는 육아단계(Familienphase)라는 의미에서 역동적으로 이해될 수 있지만 안정성을 띤 가족의 형태로도 이해될 수 있다. 생의 이력에 나타난 육아기간들은 그 전과 후에 나타나는 중간단계들을 통해 생애단계(Lebensphase)의 특성을 만드는 하나의 과정으로 이해해야 한다. 전형적인 중간단계로는 결혼, 첫 자녀의 탄생, 재혼, 자녀의 독립, 이혼, 배우자 사망 등이 있다. 현대 가족정책의 과제는 근본적으로 구조 지향적 방식이 아닌 가족의 이력 지향적 전략과 조치를 개발하며 현재의 생애단계 및 육아단계에 적절한 보호와 지원 도구를 제공하는 것이다.

이 역동적 성질 외에도 가족은 여전히 이중성을 가지고 있다. 가족은 사회적 제도인 동시에 개별적으로 설계된 관계 네트워크이다. 국가의 규정은 이 중 가족의 제도적, 법적 성질을 대상으로 한다. 그러나 현재 개별화된 서구 사회의 사람들은 기본적으로 사전 정의된 제도에 따라 살지 않으며 자신의 필요와 욕구에 따라 생활을 설계한다. “가족 역할 하기(Doing family)”(Schier & Jurczyk 2007)라는 표현은 가족이 끊임없이 생산되고 유지되는 형성 및 협의 과정을 의미한다. 사람들이 이런 방식으로 자신의 가족을 생산하는 것을 중단하면 대부분의 경우 가족의 형태는 끝나게 된다. 지난 수십 년 동안의 변화로 인해 제도로서의 가족이 상실되지는 않았지만 개인의 형성 가능성이 보

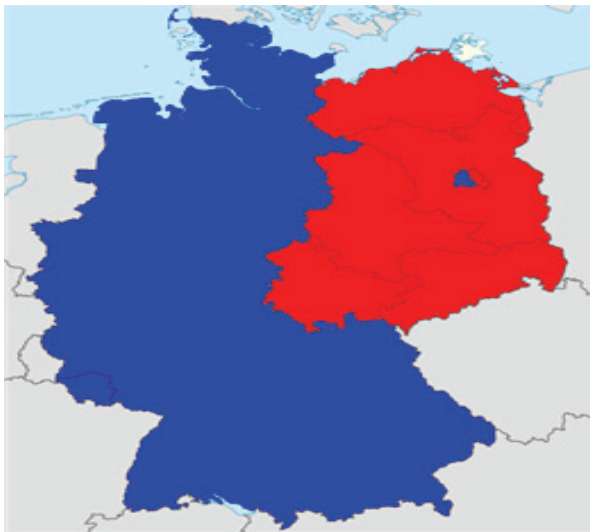
다 우선되면서 제도적 성격은 뒷전으로 밀리고 있다.

이러한 고려를 통해 “가족의 전형”이란 존재하지 않으며 가족은 일종의 “자연성장적 상수(naturwüchsige Konstante)”가 아니라는 것을 분명히 해야 한다. 이보다는 각기 사회적 합법성을 주장할 수 있는 다양한 형태의 가족을 생각해야 한다. 가족은 자연법칙이 아니라 각각의 문화적 및 사회적 조건에 의해 형성되지만 그렇다고 이에 의해 결정되지는 않는 사회 제도이다. 모든 사회적 특징들에도 불구하고 가족은 개인에 의해 생산되고 형성되는 개인적 관계이기도 하다. 전형적 표준과 형성된 형태는 가족에 각 형태를 부여하는 동시에 이것을 사회, 그리고 사회의 변화에 그대로 반영한다. 가족의 다양성과 다층성에 대한 수용성을 높이는 것이야말로 현대적 가족정책을 성공으로 이끌 필수적 토대라 할 수 있다.

제2절 1950년 이후 독일 가족의 인구변화적 추이

독일은 1949년에서 1990년까지 40년 동안 본에 수도를 둔 약 6,100만 명 인구의 서쪽 독일연방공화국과 동베를린에 수도를 둔 약 1,700만 명 인구의 동쪽 독일민주공화국으로 나뉘어졌었다.

[그림 4-1] 1949-1990년 독일 분단



독일의 재통일은 법적으로는 동독의 독일연방공화국 가입을 규율하는 국가조약에 근거하여 진행되었다. 이 과정에서 동독의 몇 가지 법적 규정만이 독일 법률 시스템에 포함되었다. 이는 동독의 가족정책 관련 법 및 조치 역시 적용되었는데 오늘날의 관점에서 볼 때 동독의 가족정책은 사실 당시 서독보다 훨씬 현대적이고 효율적으로 비춰진다. 동서독의 가족정책 시스템에서 나타나는 현저한 차이에는 여러 가지 이유가 있었다. 하나는 동서독에서 가족이 인구학적으로 전혀 다르게 발전했다는 점이다. 동독에서의 가족 상황은 서독의 상황과 약간의 차이가 있었고 통독 이후에 동독 지역의 가족인구학적 추이가 신속히 서독 상황에 통합될지 또는 차이가 장기간 지속될 것인지에 대한 의문이 제기되었다(Nauck, Schneider & Tölke 1995).

1. 서독과 동독의 가족의 발전

1955년과 1970년 사이는 “시민적 가족” 모델이 서독에서 널리 퍼진 시기였다. 비혼인 동거, 이혼, 비혼인 출생, 자발적 무자녀 가족, 결혼한 여성, 특히 어머니들의 근로 활동 등과 같은 형태는 드물었던 반면 전통적 결혼 형태는 흔한 일이었다. 남편과 아내 사이에는 분명한 분업이 있었고 근로활동을 하는 남편은 가족의 “부양자”였으며 아내는 양육과 가사를 담당했다. 당시 서독의 상당 부분이 이 “시민적 가족” 모델과 동일한 형태로 살았고 이 모델은 일종의 독점적 상태를 유지했다. 이후 1970년대 초반부터 “생활양식의 다원화”로 해석되는 발전이 시작되었다. 이 변화의 원인은 다양하다. 그러나 두 가지 변화는 사회의 일반적 근대화와 개인화라는 측면에서 특히 중요하다. 그 과정을 통해 사회 규범의 구속력, 그리고 이웃과 친척에 의한 규범 준수의 통제가 축소되었기 때문이다. 가족의 변화는 사회 규범의 축소 외에도 여성의 높아진 교육과 근로 활동 참여로부터 크게 영향을 받아왔으며 이러한 변화는 역사상 처음으로 남편과 결혼이라는 두 개념이 경제적으로 완전히 독립되는 결과를 낳는다. 무엇보다 여성들은 이전보다 더 많은 선택권을 가지게 되었다. 결혼, 자녀 갖기, 이혼 뿐 아니라 가족을 결성하는 시기 또한 선택 사항이 된다. 이 발전의 결과로 생활양식의 다양성이 증가한다.

반면 동독 지역의 가족은 구속력 있는 일반적 모델로 “사회주의 가족”을 정착시키려는 정권의 정치 노선의 영향을 받았다. 서독의 “시민적 가족” 모델과 가장 두드러진 차

이점 중 하나는 모성 완전고용이 널리 받아들여졌다는 점이다. 이를 위해 광범위한 보육 시스템이 일찍이 도입되었고 양육은 공공의 사안으로 정의되었다. 비록 동독의 가족이 이데올로기 면에서 다른 토대에 근거하고 다른 원칙에 따라 기능하기는 했지만 서독의 가족과 유사점도 많았다. 여기에는 “생활양식의 다원화”도 포함되는데, 그 변화가 동독에서 서독보다 훨씬 역동적으로 나타났다. 1975년 즈음 이후 비혼인 출생의 급속한 증가, 그리고 계속 증가하는 이혼율은 동독에서 가족의 다양성이 가속화 되는 주요인이었다.

동서독 모두에서 1950년대 이래 가족의 발전은 변화와 불변성의 공존을 특징으로 삼을 수 있다. 특히 불변적인 부분은 서독에서의 부모의 역할이었는데, 이는 지금도 그러하다. 오늘날 부모의 역할에서 변화가 있다 하더라도 이는 표면적으로만 이루어졌을 뿐이다. 일단 자녀들을 보살피고 양육하는 주요 역할은 여전히 여성이 대부분 맡고 있다. 남성은 부양자로서 여전히 가족에 대한 물질적 지원에 대한 주요 책임을 지고 있다. 근래에 아버지들로부터 자녀 양육에 대한 보다 적극적인 참여가 기대되고 있기는 하다. 그러나 경험적 조사에 따르면 여성들은 아이가 태어난 후에 오래 동안 직장 생활을 그만 두는 경향이 있는 반면 아버지들은 오히려 부모가 되기 전보다 더 많은 일을 하는 경향이 있다

변화의 물결로부터 영향을 받지 않은 형태는 이밖에도 짝관계, 즉, 독신이나 일부다처제가 아닌 두 명이 파트너로 결합되는 관계이다. 전통적인 유럽 가족의 발달을 보았을 때 이것은 자명한 형태처럼 보일 수 있지만 변화가 가속화되고 세계화가 진행되는 시기에 언급할 만한 가치는 있다. 혼외로 여러 파트너와 관계를 형성하는 것은 원칙적으로는 가능했지만 실천되지 않았고 바람직하게 여겨지지도 않았다. 이는 독일이 안정성, 그리고 짝 지향적 사회를 지향함을 보여준다. 마지막 불변성으로 가족 개념을 하나의 제도로 보는 관점을 들 수 있는데, 이 또한 대부분 독일인들이 공감하는 바이며 여전히 높은 가치로 인정되고 있다.

이러한 안정성의 특징들 주변으로 가족의 성격과 형태, 그리고 가족과 사회 간 관계에 영향을 끼치는 중대한 변화도 일어났다. 독일에서 가족 변화의 핵심은 제도로서의 결혼의 쇠퇴이다. 이는 서독보다 동독에서 더 일찍 나타난 현상이다. 결혼은 이제 사회적으로 심도 깊게 제어되는 제도로서의 이전 성격을 크게 잃어 버렸고 의무와 특권이 연계된, 개별적 형성 가능성을 지닌 파트너십으로 변모했다. 결혼은 규율적 틀이었지

만 이제 그 경계가 더 유연하고 광범위해졌다. 변화의 과정에서 가족, 자녀 갖기, 성생활, 공동 주거 등 요소와 결혼을 연계했던 관습은 부분적으로 사라졌다. 1960년대에는 거의 불가능했으며 엄청난 차별의 대상이 되어야 했던 비혼인 동거, 독신 부모, 비혼인 성생활 등은 이제 정상적으로 받아들여지며 사회적 평가로부터 자유로워졌다.

두 번째 큰 변화는 파트너 간 관계와 부모 자녀 간의 관계이다. 두 가지 관계 모두 위계구조, 의존성, 명령, 순종에서 평등, 동반자적 기반의 성질로 변화했다.

요약하면, 가족의 내적 구조의 발전은 “명령 공동체로부터 협상 공동체로”의 과정으로 해석된다(Beck & Beck-Gernsheim 1989). 이 발전 과정에서 여성과 아동에 대한 남성의 지배를 바탕으로 설립된 가족의 전통적인 권력구조는 대체로 사라졌다. 오늘날 의사 결정은 더 이상 “가족 대표”가 아니라 공동으로 이루어지며 자녀들의 의사 결정 과정 참여도 일반적이 되었다.

중요성을 띠는 또다른 변화의 차원은 발전 과정으로서의 가족 차원이다. 결혼, 자녀 갖기와 같은 전형적 생애 단계는 수십 년 전 독일에서는 대부분 자명한 구성 요소였지만 지금은 선택 사항일 뿐이다. 생애 단계에서 빈도가 낮아졌을 뿐 아니라 확연히 늦게 등장한다. 이혼율이 높아진 것도 이러한 형태의 증가에 추가적으로 기여한다. 이러한 단계들의 순서 또한 이전에는 엄격히 규범화 되었지만 이제 다소간의 제도적 성격을 띠지 않는다. 이에 따라 과거에는 결혼이 규범적으로 파트너의 공동 주거 생활 이전, 그리고 자녀 출산 이전에 이루어져야 했지만 이제는 그러한 규범은 거의 역할을 하지 못한다.

이러한 변화들은 독일, 그리고 대부분 유럽 국가에서 가족의 구조를 바꾸어 놓았다. 그러나 가족 구조 및 가족 발전의 규칙성에 대한 근본적 해체는 일어나지 않았으며 가까운 미래도 이러한 징후는 보이지 않는다.

독일 가족의 변화를 전체적으로 살펴봤을 때 모든 지역과 사회 환경에서 동일한 발전이 일어나지는 않았다. 무엇보다 변화의 시작, 범위, 속도에서 지역 및 환경적 차이가 났는데 반면 변화가 추구하는 방향에서는 차이가 없었다. 또한 서독과 동독의 발전 상황은 경우에 따라 크게 달랐다. 가장 두드러진 차이는 앞서 언급했듯 특히 동독에서 모성 근로활동율과 공공기관 보육시설 보급율이 더 높았다는 점이다. 비혼인 출생과 이른 나이의 가족 형성 비율 또한 동독이 상당히 높았다. 동독의 신혼 부부는 평균 23세에 결혼과 함께 첫 자녀를 가졌는데 이는 서독보다 2-3년 이른 나이이다.

동독 지역의 가족 변화는 1975년부터 출산율 상승과 여성의 완전고용 강화를 목표로 하는 광범위한 사회정책적 가족 지원의 영향을 받았다. 실제로 다음 해에 출생아수가 현저히 증가했다. 하지만 오늘날 밝혀진 바에 의하면 이 증가는 여성 1명 당 평균 자녀수가 증가한 결과로 볼 수는 없고 증가 현상 또한 오래 지속되지 못하고 다시 감소했다([그림 4-3] 참조). 실제 이 증가는 정책을 통해 의도된 행동 변화에 의한 것이 아니라 편승효과에 의한 것이었다. 여성들이 가족 혜택을 받기 위해 더 일찍 자녀를 낳아서 생긴 현상이었기 때문이다.

통일 직후 사회 변화와 불확실성이 커지면서 동독에서는 가족의 핵심적 인구변화적 현상들의 확연한 축소가 감지되었는데 이는 각종 학술 연구에서 “인구통계학적 침체”라는 현상으로 다뤄졌다. 즉, 출생, 결혼, 이혼이 수 년 간 역대 최저치로 떨어졌는데 이 수치는 1990년대 중반이 되어서야 다시 증가하기 시작했다.

현재 동서독 가족의 인구변화적 상황은 확산과 수렴의 동반으로 특징지어진다. 가족을 구성하는 연령은 서독 패턴과 거의 비슷해졌지만 결혼과 자녀 출산의 분리는 동독에서 더 진보되었다. 2015년에는 모든 어린이의 약 60%가 비혼인 관계에서 태어났다. 모성 근로활동 및 보육시설을 통한 돌봄 비율 또한 서쪽 지역보다 동쪽 지역에서 상당히 높다. 역사적으로 보았을 때 이러한 차이점 중 일부는 단순히 분단 시기에 기인한 것으로는 설명되지 않는다. 예를 들어 동독에서의 비혼인 출생 비율은 과거에도 비슷하게 나타났었다. 여기에는 문화적, 종교적 차이 또한 중요한 역할을 한다. 서독은 가톨릭이, 동독은 개신교가 지배적이었던 것도 특별한 역할을 했다(Schneider, Naderi & Ruppenthal 2012 참조).

2. 1950년 이후 독일 가족의 인구변화적 추이

동서독 지역에서는 가족의 인구변화적 추이가 일부 매우 다르게 나타났다. 이른 시기의 가족 형성, 높은 출산율, 높은 이혼율은 1970년대와 1980년대 후반 동독 지역에서 전형적인 현상이었다. 1990년 통일 이후에는 일부 동독과 서독의 차이가 급격히 줄어들었다. 예를 들면 첫 자녀 출산 연령은 오늘날 동서독 차이가 조금밖에 나지 않는다. 다른 한편으로는 비혼인 출생 비율의 차이는 더욱 벌어졌다. 동서독에서 아직 가족의 인구변화적 추이의 차이가 일부 지속되고 있고 무엇보다도 통일 후 가족의 변화를

살펴보아야 하기 때문에 이어지는 독일 가족인구통계 분석에서는 동쪽 지역과 서쪽 지역을 구분하여 다룰 예정이다.

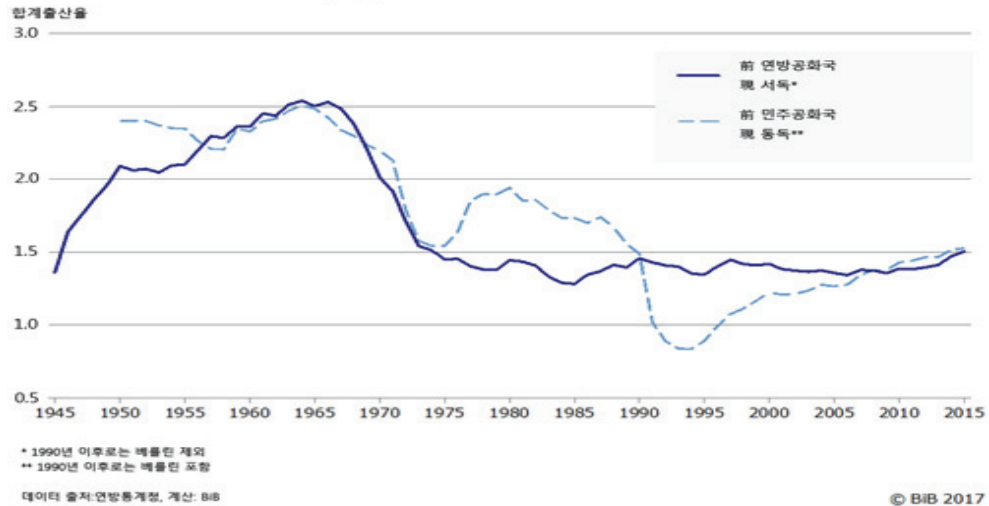
이어지는 연구는 출산, 결혼, 이혼, 가족 관계, 가족 형태의 다양화의 변화에 중점을 둔다.

가. 출산율

서독과 동독은 1970년대 초 세계에서 출산율이 가장 낮은 국가에 속해 있었다. 출산율의 최고점이었던 ‘베이비 붐’인 1955년부터 1965년까지 동서독에서는 여성 1명 당 아이 2명 이상이 태어났다. 이후 시작된 출산율의 엄청난 감소는 1975년경까지 계속되었다. 그 후 서독에서는 약 35년 동안 여성 1명 당 약 1.4명의 어린이가 태어났다(합계출산율(TFR) 기준). 이는 다음 세대가 이어질 때마다 부모 세대보다 약 1/3 더 줄어든 것을 의미한다. 2012년 이후 합계출산율은 2015년에 1.5로 상승했으며 지난 4년 동안의 출생아수는 약 12% 증가했다. 이러한 재성장에도 불구하고 출생아수는 현저히 감소할 것으로 예상된다. 왜냐하면 출산 가능 연령에 진입하는 집단이 이전 세대보다 훨씬 작기 때문이다.

반면 동독 지역에서는 가족정책의 일환으로 출산장려 운동이 대중적으로 추진된 기간 동안 출산율의 확연한 증가가 관찰되었으며 그 후 급격한 쇠퇴가 나타났다가 통일 후 거의 10년간 역대 최저치에 도달했다. 이후 동독에서 20년 이상 지속되어 온 재증가로 인해 동서독의 합계출산율은 이제 거의 수렴되었다([그림 4-2] 참조). 현재 서독과 동독의 합계출산율이 거의 동일하기는 하지만 그 배경에는 서로 다른 행동들이 있다. 서독에서 두 자녀 가족이 지배적이며 무자녀 가족이 빈번하게 발생하는 동안 동독에서는 한 자녀 가족이 지배적이며 무자녀 가족은 비교적 드물다.

[그림 4-2] 1945년-2015년 동서독 합계출산율(TFR)



이러한 매우 낮은 출산율이 장기간 지속된 결과로 독일 인구는 앞으로 수십 년 동안 더 줄어들 것이고 노화될 것이다. 이는 이민 인구 유입에도 불구하고 발생할 현상이다.

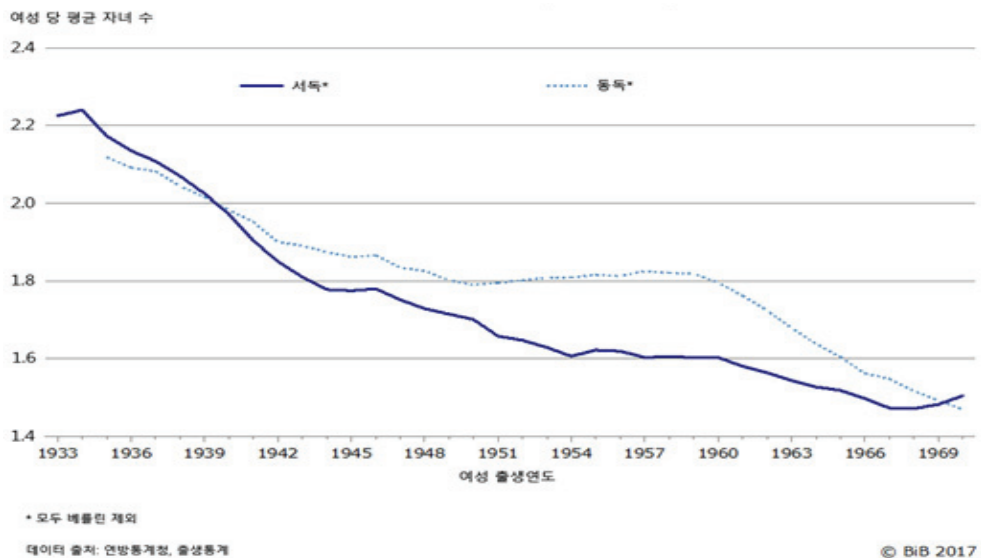
그렇다면 매우 낮은 출산율이 장기적으로 지속되는 이유는 무엇일까? 원칙적으로 세 가지 원인으로 분류할 수 있다. 독일은 가족과 직업을 조화시킬 여건이 구조적으로 충분치 않은 국가이다. 이를테면 서독은 보육원 수가 불충분하며 유연한 노동 시간 구조를 통해 가족 친화적 자세를 취하고 시간제근로자에게도 경력 개발 기회를 동일하게 제공하려는 경제계의 의지가 부족하다. 문화적으로는 서독에서 특히 전통적인 가족 이미지와 남녀 성 역할이 여전히 중요하게 여겨진다는 점도 꼽을 수 있다. 변화가 감지되긴 하지만 매우 느리다. 독일에서 아동 웰빙의 중요성이 강조되면서 자녀 양육의 기회 비용도 증가했다. 왜냐하면 아동의 복지를 향상시키는 일은 사회적으로 부모의 몫이라는 인식이 정의되었기 때문이다. 부모, 특히 어머니에게 집중적이고 정성껏 자녀를 돌볼 것이 요구되고 있다. 많은 (잠재적) 부모들이 완벽하게 자녀를 교육하고 최선의 개발 조건을 제공해야 한다는 압박을 받기 때문에 실패에 대한 두려움이 발생하며 부모의 정서적, 물질적 기회 비용이 증가한다. 이는 자녀 출산에 대한 결심을 더욱 어렵게 하고 많은 경우에 결정을 방해한다(Henry-Huthmacher & Borchardt 2008). 이러한 맥락에서 보다 높은 차원에서의 출산 감소 또한 설명 될 수 있다. 많은 부모들은 하나 혹은 두 자녀를 갖기 원하며 이들 소수의 자녀의 성장에 많이 투자한다. 셋째 이후

자녀를 계획하지 않는 이유는 물질적, 시간적 자원이 제한적이기 때문이다.

낮은 출산율은 문화 및 구조적 요소로 설명될 수 있지만 출생아수는 이보다 인구변화적 상황에 더 기인한다. 그 이유는 분명하다. 각 부모 세대의 크기가 미래에 크게 줄어들테면서 태어날 아이의 수도 적어지게 되기 때문이다. 다음 세대 아이들이 부모 세대보다 더 많은 자녀를 낳는다 하더라도 말이다. 2000년 독일의 가임 연령(15-49세) 여성은 2,000만 명에 달했지만 2020년에는 20% 가량 줄어든 1,600만 명이 될 것으로 예상된다.

합계출산율이 방법론적 이유로 초산 연령의 변화에 크게 의존하기 때문에⁵⁴⁾ 완결출산율(CFR)을 통해 더 나은 연구 결과를 얻기도 한다. 완결출산율은 여성의 출생연도에 따른 최종적 출산 수를 제공한다. 이를 1933-1970년까지 출생연도에 따라 동서독으로 나타낸 것이 [그림 4-3]이다. 이를 보면 서독에서 1933년생 여성의 최종 자녀가 약 2.2 명에서 1968년생에 이르러 약 1.5명까지 거의 선형적으로 감소한 것을 볼 수 있다. 1968년생은 현재까지 가장 낮게 실현된 자녀수를 나타낸다.

[그림 4-3] 1933-1970년 서독과 동독에서 출생한 여성의 최종 자녀수(기준: 2015년)



54) TFR은 과거 독일의 경우처럼 출산 연령의 증가가 발생한 기간의 실제 출산 수를 과소평가한다. 과소평가 수치는 평균 약 0.15명으로 추정된다. 이로부터 과대평가 수치 또한 추정해볼 수 있는데, 자녀 출산하는 여성의 연령이 어려질수록 나타난다(Caselli, Vallin & Wunsch 2005, 217).

2016년 가계조사(Mikrozensus) 데이터에 의한 최근 통계 결과에 의하면 그 이후로 자녀수는 다소 재증가하기 시작하였다(StBA 2017). 1970년대에 태어난 여성의 최종 자녀수는 현재 서독에서 약 1.6명이 될 것으로 예상된다. 최근 데이터에서 또한 눈에 띄는 것은 영구적 무자녀 여성의 비율이 더 이상 증가하지 않고 1969-1974년 사이 출생 집단에서 약 20%로 안정화를 보인다는 사실이다. 동독에는 많은 면에서 비슷한 경향이 보인다. 하지만 1950-1965년 사이 출생 집단에서는 상당한 차이가 나타났다. 이 기간에 출생한 동독의 여성들은 서독보다 훨씬 더 많은 자녀를 낳았는데 그 차이가 평균 약 0.2명이다. 젊은 세대로 옮겨가면서 이러한 차이는 사라진다.

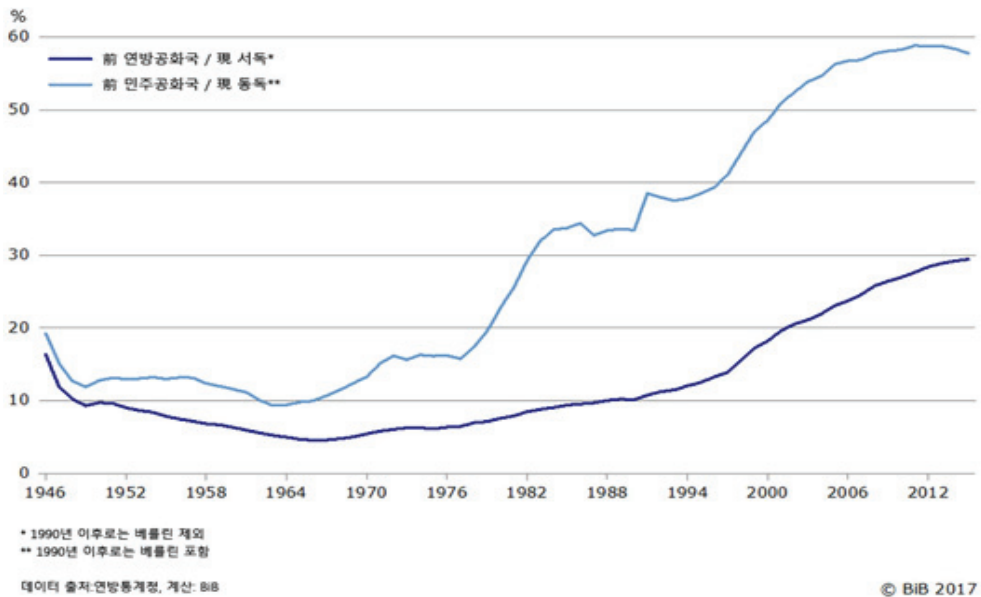
현재 서독과 동독의 평균 자녀수는 거의 비슷한 반면 일부 다른 출산율 지표에는 현저한 차이가 있다. 비혼인 출생 비율, 초산 연령, 그리고 영구적 무자녀 상태의 확산, 한자녀 빈도 등 지표가 그것이다. 이 지표들의 발전 상황은 이어지는 내용에서 간략하게 설명된다.

서독에서는 자녀 출산과 결혼이 여전히 밀접하게 연결되어 있다. 1960년대 중반 이래로 꾸준한 증가에도 불구하고 서독에서는 많은 서구 선진국들과 비교하여 비혼인 출생의 비율이 상대적으로 낮다. 비혼인 출생이 사회적으로 여전히 부정적으로 받아들여졌던 시기인 1966년 당시, 서독에서의 비혼인 출생 비율은 5%였다. 그 이후로 이 비율은 느리지만 연속적으로 증가했고 현재 약 30%의 비율을 보이고 있다. 동독에서도 유사한 변화가 관찰되긴 하지만 그 비율은 훨씬 더 높다. 동독은 유럽과 비교할 때 오랜 기간 동안 가장 높은 비혼인 출생 비율을 기록했다. 현재 동독 모든 어린이의 거의 60%는 혼인 외 관계를 통해 태어났으며 이는 서독과 비교하여 두 배에 이른다(그림 4-4 참조).

이러한 변화의 주된 이유는 비혼인 출생의 증가가 대부분 서구 국가에서 개인화와 근대화의 동반 현상으로 간주된다는 사실과 이것이 유럽에서 현재의 가족 발전의 가장 두드러진 특징이라는 사실에서 찾을 수 있다. 이러한 일반적 경향에 내재되어 있는 특수한 역동성은 동독 여성의 경제적 독립성에 기반하고 있다. 동독 여성에게 결혼 혹은 자녀 출산은 원칙적으로 매력적으로 비춰지지 않으며 추가적 의무로 여겨지는 경우가 많았다. 부부균등과세(Ehegattensplitting)와 같은 특정 가족정책 조치는 한 배우자가 다른 배우자보다 훨씬 더 많은 소득을 가진 부부에게 유리하기 때문에 동독에서는 경제적 의미가 더 작았다. 또한 동독은 여성의 완전 고용 비율이 더 널리 보급되었기

때문에 결혼으로 인한 물질적 장점이 와 닿지 않았을 것이다. 동독에서 결혼의 중요성이 낮은 또 다른 이유는 무신론자의 높은 비율로 인해 혼인이 지니는 종교적 상징력이 서독보다 상당히 낮기 때문이다.

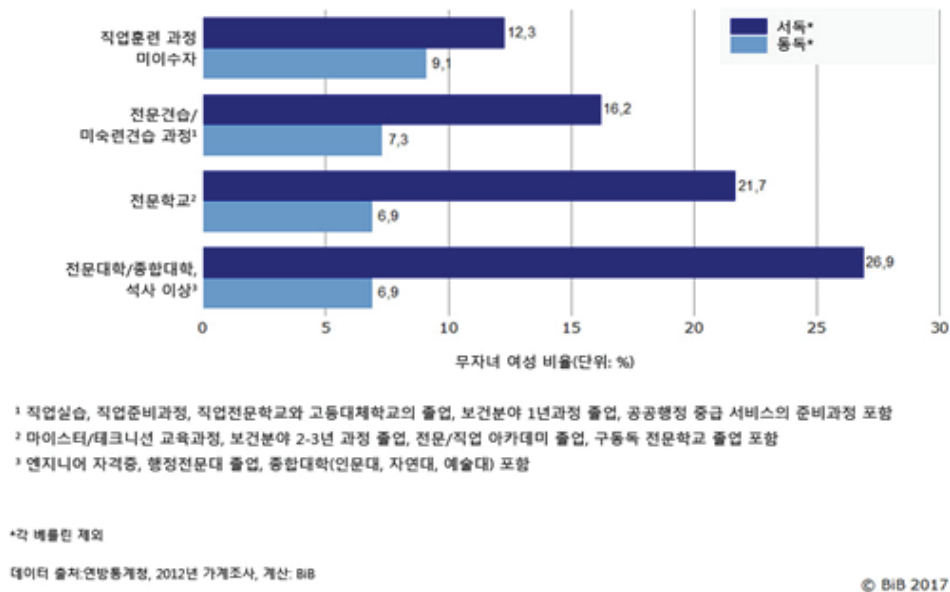
[그림 4-4] 1946-2015년 동서독의 비혼인 출생수



독일인들의 행동 변화로 인한 특별한 특징 중 하나는 영구적 무자녀 여성의 급속한 증가이다. 1968-1972년 사이에 태어난 여성의 5명 중 1명(22%) 이상은 아이가 없다. 1945년경에 태어난 여성의 경우 이 비율은 12%에 불과했다. 독일은 전 세계적으로 영구적 무자녀 여성 비율이 가장 높은 국가 중 하나이다. 여기에서 동서독 간 중요한 차이점이 나타난다. 언급된 집단에서 영구적 무자녀 여성 비율이 서독에서는 23%이지만 동독에서는 15%로 상당히 낮다. 또한 서독에서는 여성의 정규 교육 수준에 따른 무자녀 비율에 상당한 차이가 나타났지만 동독에서는 거의 차이가 없었다. 45세 이상 고등교육 졸업 여성의 경우 서독의 영구적 무자녀 비율은 27%로 직업 교육을 받지 않은 여성의 무자녀 비율 12%보다 훨씬 높았다. 동독에서는 고등교육 졸업 여성의 7%만이 무자녀였다([그림 4-5]). 서독 지역의 대학 학위 소지 여성 중에는 자녀가 없는 경우가 특히 많았다. 2012년은 영구적 무자녀 비율이 30%로 가장 높게 나타난 해였는데 이는

다름 아닌 당시 45- 49세 사이의 1968-72년 출생 서독 대학 학위 소지 여성 집단이었다. 이어지는 출생 집단의 경우에는 영구적 무자녀 비율이 다소 낮아졌다. 2016년 가계 조사의 최신 데이터에 따르면 영구적 무자녀 비율은 약 3% 감소했다(StBA 2017, 16).

[그림 4-5] 2012년 학력에 따른 동서독 영구적 무자녀 여성(45세) 비율(기준: 2012년)

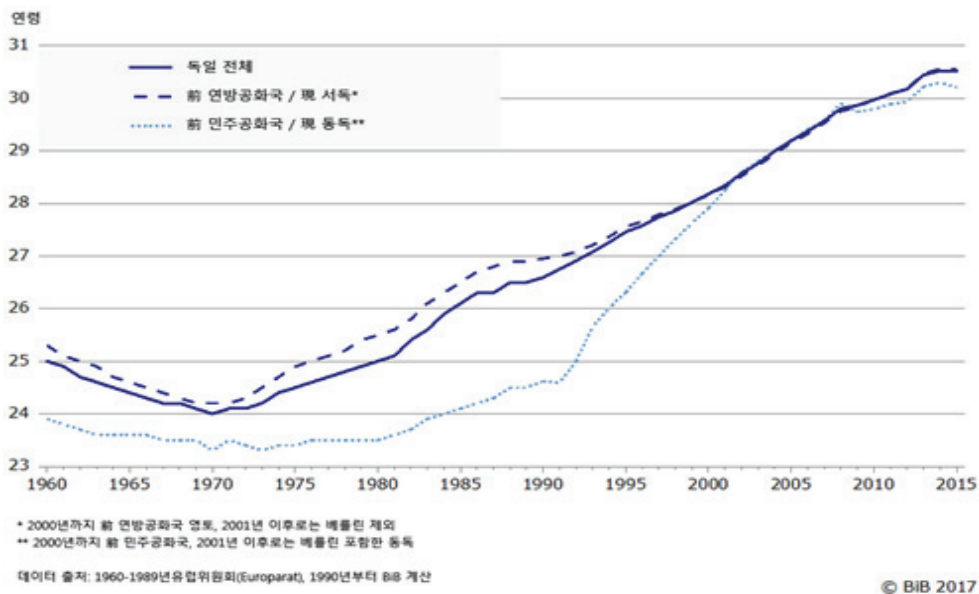


고등교육을 받은 여성들의 무자녀 현상은 근본적으로 자녀에 대한 열망이 없기 때문이 아니라 오히려 이 여성들이 출산 결정을 늦은 나이에 내리고, 고령에 따른 불임 위험이 높아지면서 비자발적 무자녀 상태에 이르기 때문이다. 불임의 위험은 연령이 높아질수록 증가한다. 20-25세 사이의 여성은 약 6%가 불임인 반면 35-40세 사이의 여성은 그 비율이 4-5배 증가한다. 독일에서의 가족 형성이 30세 이후, 심지어는 35세 이후에 이루어지는 경우가 많아지면서 비자발적 무자녀 상태에 이를 위험이 상당히 증가했다.

독일 어린이들은 국제적으로 비교했을 때 높은 연령의 어머니를 두고 있다. 2016년 기준, 여성의 초산 연령은 29.6 세였다. 현재 신생아 출생 4분의 1은 35세 이상 어머니에 의한 것이다. 통계적으로 독일에서의 초산 자료는 2008년 이후로만 집계되었다. 따라서 장기간 연구는 불가능하다. 이 추이에 대해서는 장기적으로 현존하는 혼인관계

에서의 첫 출산에 대해서만 나타낼 수 있다(그림 4-6 참조). 이 평균값은 모든 첫 출산 수치보다 약 1년 높은데, 그 이유는 비혼인 출산은 종종 낮은 연령의 여성에 의해 이뤄지기 때문이다. 1970년 이후 이 수치의 추이는 매우 역동적인 발전을 보여 주었으며 동서독의 차이점을 분명히 보여준다. 이를테면 서독에서의 45년 전 기혼 여성의 첫 자녀 출산 시 연령은 24세 였지만 오늘날은 31 세이다. 이 수치는 동독에서 1970년대와 1980년대에 서독보다 현저히 낮았다. 통일 이후 동독의 가족 형성 연령은 서독의 수치에 수렴되었다.

[그림 4-6] 동서독 여성 초산 연령 추이(1960~2015년)

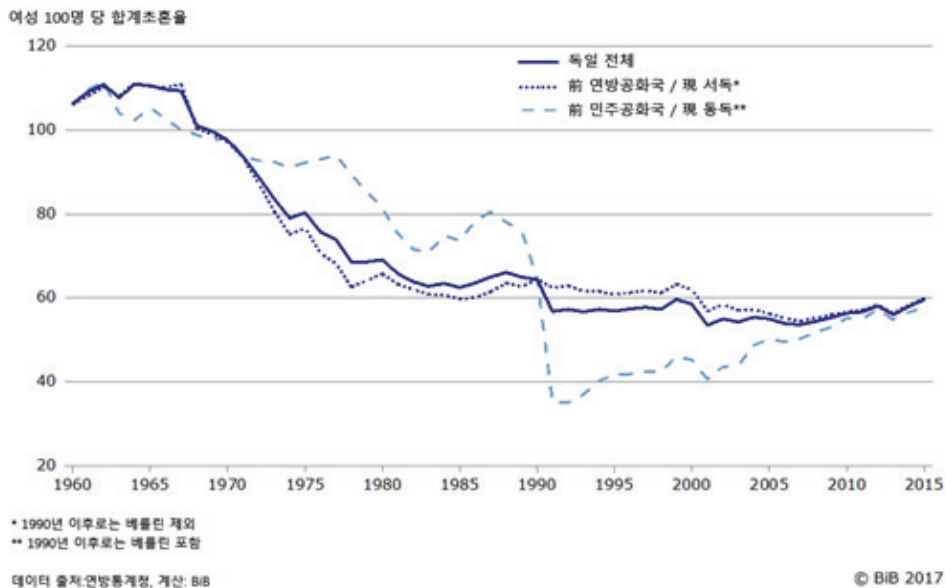


나. 결혼생활과 혼인

결혼생활과 혼인은 독일에서 중요성을 잃었다. 이전에 당연히 결혼으로 귀결되었던 요인들은 오늘날 더 이상 의미가 없어졌다. 자녀 출산과 마찬가지로 결혼은 독일에서 선택 사항이 되었다. 해도, 안 해도 되는 사항이 된 것이다. 이 선택의 사회적, 법적 결과는 불과 수십 년 전보다 훨씬 덜 중요해졌다. 제도로써 결혼의 변화는 매우 역동적이었다. 특히 2차세계대전 이후부터 1970년대까지를 독일의 “결혼 황금시대”라고 볼 때

특히 그러했다. 결혼하려는 경향은 높았으며 이 시대에는 남성 10명 중 9명이 평생 적어도 한 번 결혼했다. 혼인 연령대에서 전쟁으로 인한 남성의 희생이 훨씬 더 많았기 때문에 성불균형이 나타났고 여성이 결혼 상대 남성을 찾을 확률이 낮았기 때문이다. 결혼 경향은 1960년대 중반부터 장기적으로 감소하기 시작했다. 현재 젊은 남성의 25%, 그리고 젊은 여성의 약 18%가 영구적으로 미혼이다. 인구 1천명 당 결혼 건수는 1960년 9.4건에서 2011년 4.6건으로 반토막이 났다. 이는 이후 2015년에 4.9건으로 늘면서 약간의 재성장이 있었다. 일종의 역추세를 추정해볼 수 있는 부분이다.

[그림 4-7] 동서독 여성의 합계초혼율(1960~2015년)



결혼 경향의 감소에는 몇 가지 원인이 있다. 중요 요인 중 하나는 제도로서의 결혼의 중요성이 현저하게 감소한 것이다. 이 변화는 크게 두 가지 과정으로 구성된다. 즉, 한편으로 결혼생활로 인한 특권의 상실로 그 효용성이 줄어든 점이다. 여기에는 비혼인 부성의 법적 지위 변화, 혼인 자녀와 비혼인 자녀에 대한 평등한 대우, 비혼인 파트너 입원 시 정보제공권, 파트너 사망 시 임대계약 인계 허용 등이 작용했다. 이러한 변화와 더불어 결혼 생활의 장점은 점차 줄어들고 있고 동시에 결혼생활에 비해 불리했던 대안적 생활양식의 단점은 줄어들었다. 오늘날 독일에서 혼인하지 않고 동거하는 것은

아무런 문제없이 받아들여진다. 1970년대까지 비혼인 동거가 사회적으로 수용되지도 않고 불신의 대상이 되었던 것을 고려할 때 이 발전의 역동성은 놀랍다. 비혼인 동거는 그다지 흔한 일이 아니었고 어떤 이유에서든 결혼하지 않는 것은 대부분 어쩔 수 없는 선택으로 여겨졌었다. 비혼인 생활공동체는 결혼과 함께 오늘날 사회에 자리 잡았다. 연방통계청에 따르면 지난 20년간 비혼인 생활공동체의 수는 1백만 건 이상 늘어나서 현재 280만 쌍에 이른다. 이 공동체 중 3분의 1에는 자녀 또한 포함되었다.

독일에서의 혼인은 수 년 동안 비혼인 상태로 동거했던 파트너 간에 이루어지는 경우가 점점 많아지고 있다. 결혼한 10쌍 중 거의 9쌍이 이미 결혼 전에 동거하고 있었다. 같은 맥락에서, 결혼 전에 자녀를 가진 부부의 비율 또한 증가했다. 동독에서는 결혼한 3쌍 중 1쌍이 혼전 자녀가 있었던 반면 서독에서는 이 비율이 16%로 상당히 낮다.

결혼과 별개로 역시 중요한 변화는 혼전 성관계에 관한 것이다. 혼전 성관계는 1960년대와 달리 오늘날에는 정상적인 것으로 인정받게 되었다. 즉, 결혼은 성생활과 동거를 위한 유일하고 합법적인 장소로서의 지위를 잃어 버렸고, 따라서 결혼에 대한 주요 동기도 쇠퇴하게 된 것이다. 결혼에 대한 대안이 사회적 인정되고 법적 지위가 강화되면서 혼인과 비혼인 사이에 비용-효용-타산 면에서 현저한 변화가 생겼다.

특히 여성들에게 있어 결혼이 지니는 가치는 변화했다. 이전에는 경제적 이유로 결혼에 의존했지만 이제 남편이 없는 경우에도 인정받는 사회적 지위를 얻을 수 있다. 결혼이 제공하는 전통적 보호 및 부양 기능은 현대 서구 사회에서 단지 부차적 의미를 가진다. 이 점에서도 결혼의 혜택은 감소되었다고 할 수 있다. 혼인은 오늘날 수십 년 전과는 다른 이유로 이루어진다. 이를테면 사랑은 파트너십을 시작할 토대일 뿐이다. 결혼의 계기는 실용적인 이유인 경우가 많다(Schneider & Rüger 2007). 사랑의 결실이 만들어낸 고전적 결혼은 점차 사라지고 있다. 독일에서는 7분의 1건 만이 이러한 고전적 동기에 의한 결혼으로 분류된다. 반면, 셋 중 한 쌍에서는 효용성 타진(조세 혜택, 자녀를 위해, 외국인 파트너의 체류 등)이 결혼을 결정할 필수적 역할을 했다. 한편, 전통의 가치를 따르려 결혼한 경우도 3분의 1을 차지했다.

독일에서는 결혼에 대한 합법적 대안이 단계적으로 자리 잡고 있다. 2001년부터 동성 커플을 위해 도입된 “동반자관계 등록제(Eingetragene Lebenspartnerschaft)”는 이러한 면에서 주목할 만 하다. 2015년 기준 독일에는 약 43,000개의 “동반자 관계”가 등록되어 있었다. 통계적으로 보았을 때는 낮은 수치이지만 문화적 및 상징적으

로는 매우 중요한 의미를 지닌다.

독일의 결혼 제도는 최근 또다른 근본적 변화를 맞이했다. 연방의회가 2017년 6월 30일 투표를 통해 이른바 “모두를 위한 결혼(Ehe für alle)” 법안을 통과시켰기 때문이다. 따라서 결혼이 남편과 아내의 평생의 결속이라는 전통적 기독교적 혼인 관념은 폐지되고 이제 결혼은 동일하거나 다른 성별이 평생 체결하는 제도로 확장된다. 단, 친족 관계에 있는 인물 간의 결혼은 앞으로도 허용되지 않는다. 일부일처제 원칙 또한 유지된다.

다. 이혼

현재의 이혼 관련 추이를 볼 때 2015년에 독일에서 맺어진 혼인 건 중 3분의 1은 이혼으로 종결될 것을 추정할 수 있다. 1950년 결혼의 이혼 비율은 약 10분의 1, 1970년은 4분의 1이었다. 서독에서 이같이 이혼율이 40년 가까이 상승한 이후 현재는 이혼율의 감소가 관찰된다. 이 배경으로는 일단 혼인 건 수 자체가 줄었고 가장 큰 이혼 위험이 있었던 조기 결혼, 즉, 22세 미만의 파트너와 결혼하는 경우가 확연히 줄었기 때문이다([그림 4-8] 참조).

1970년대까지 이혼은 서독에서 사회적 관계와 개인 생활에 심각한 영향을 미쳤다. 이혼은 사회적으로 바람직하지 않았으며 개인적 실패로 간주되었다. 오늘날 이혼은 불만 혹은 부담으로 여겨지는 혼인을 해지하기 위한 사회적 인정의 단계가 되었다.

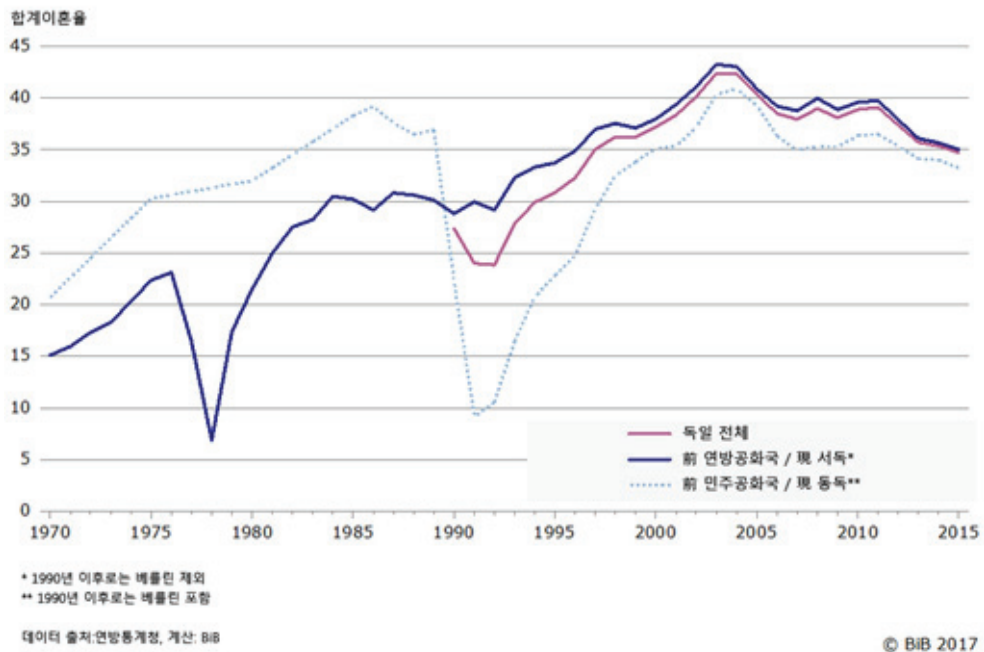
이혼 빈도는 서독보다 동독에서 훨씬 높았지만 통일 후 감소되었다([그림 4-8]). 사회주의 국가들에서 높은 이혼율은 널리 나타나는 현상이었으며 특히 세 가지 이유에 기인하는데, 이혼이 사회적으로 수용된 점, 행정적 절차가 복잡하지 않은 점, 비용이 적게 드는 점이다. 여성들은 대체로 완전고용 근로자여서 경제적으로 남성들로부터 독립적이었으며 결혼을 영원한 결속으로 선언한 기독교 교회는 시민사회에 큰 영향이 없었다. 통일 이후 동독 이혼율의 급격한 하락한 이유는 통일된 독일에서의 이혼이 동쪽 지역 주민들에게 높은 비용, 행정적 번거로움, 경제적 손실로 다가왔기 때문이다.

한편 1977년경 서독에서 이혼이 급격히 감소한 것은 이혼법의 근본적인 변화와 관련이 있다. 전통적인 유책주의 원칙이 현대의 파탄주의 원칙으로 대체된 것이다.

이에 따라 이혼을 위해 배우자의 과실은 입증하지 않아도 되며 결혼생활의 실패만

입증하면 되는 것이다. 최소 1년 동안 “식탁과 침대에서” 분리되어 지낸 경우 결혼생활은 실패로 간주된다. 배우자가 이혼에 동의하지 않을 경우 3년의 별거 기간이 결혼생활 회복 불가능의 증거로 받아들여진다.

[그림 4-8] 동서독의 합계이혼율⁵⁵⁾(1960~2015년)



서독에서 1980년대에 비해 높아진 이혼율에 대한 해석은 각기 다르다. 어떤 이들은 이것이 위기에 해당하는 발전이라고 보고 결혼 제도의 종말이 다가온 것을 두려워하며 연대감이 감소한 지표로 본다. 다른 이들은 이를 행복하고 만족스러운 파트너십의 중요성이 커지고 있음을 나타내는 지표라고 생각한다. 이혼은 연대성이 상실된 사회의 지표는 분명히 아니며 사회적 제도로서의 결혼이 종말 되는 신호도 아니다. 이혼율 추

55) 합계이혼율 혹은 합계출산율과는 달리 합계이혼율은 연령별 수치를 계산하는 것이 아니라 혼인기간별 수치의 합산으로부터 계산된다. 계산 방법은 이혼 전 혼인 건을 포함한 모든 혼인이 이루어진 특정 연도의 혼인 합계와 각 연도의 이혼 건수를 비교하여 얻어낸다. 이 혼인기간 특정적 수치를 특정 기간(국제적 비교에서는 일반적으로 25년)에 추가하면 합계이혼율이 얻어진다. 합계이혼율은 각 달력연도의 이혼 빈도가 25년 간 고정적인 경우에 얼마나 많은 건의 이혼이 일어날 지 나타낸다. 이 경우 혼인 건 중 계산 대상인 혼인 비율이 실제로 이혼에 이르게 된다(www.bib-demografie.de).

이는 결혼제도가 “두 파트너의 무조건적인 평생의 결합”으로부터 “두 파트너에게 최선의 선택인 조건 하에서의 결합”으로 변화되었다는 지표이다. 특히 개인화가 가속화된 시대에 이혼은 불만족스러운 결혼생활을 종결할 수 있는 중요한 선택이 된다. 만일 이 선택권이 없었다면 결혼 경향은 훨씬 낮아졌을 것이다.

라. 가족 내 성별 가사 분담

남녀평등은 1958년 이후 기본법에 명시되어 있다. 그 이후로 일어났던 모든 변화에도 불구하고 독일 여성들은 여전히 일부분 불이익을 당하고 있다. 여성들은 남성보다 소득이 적으며 대표 직위에 오르는 경우가 적고 여전히 가사와 육아에 대한 책임을 진다. 자녀 없는 부부는 오늘날 대부분 가사를 평등하게 분담하지만 자녀를 출산하는 즉시 남녀 간 전통적인 분업으로 바뀐다. 양육과 가사는 여전히 여성이 주로 담당하는 반면 남성은 직업에 더 많은 시간을 보내고 가계 순수입에 대한 기여는 여성에 비해 두 배 이상 높다. Schulz와 Blossfeld의 종단연구(2006) 결과에 따르면 부부의 결혼 첫째 가사 분업은 44%가 동등하게, 26%만이 “매우 전통적”으로 이루어진 반면 결혼생활 14년 후에는 14%만이 동등하게, 그리고 60%가 “매우 전통적”으로 가사를 나누는 것으로 나타났다.

2011년 가계조사의 대표적 데이터도 이와 유사하다. 이에 따르면 미성년 자녀를 둔 모든 부부의 14%가 동등하게 가사를 분담하며 30% 경우에는 남편이 단일부양자로 전통적 분담이 이루어졌다. 확연히 가장 큰 비율인 44%는 아내가 추가부양자 역할을 하는 가구로 여성이 가사를 전담하기는 하지만 시간제근로자이거나 근로활동이 적은 경우였다. 나머지 12%는 기타 다른 형태의 가사 분담 모델이었다. 이러한 결과는 성역할의 모든 변화에도 불구하고 부모 역할의 핵심은 고스란히 유지되었다는 것을 보여준다.

2016년 최신 데이터(StBA 2017, 26)에서는 지난 5년 간 부부 가족에서 모성 경제 활동이 조금씩 증가하는 경향이 보였다. 다만 전반적인 상황은 크게 변하지 않았다. 자녀를 둔 부부 중 4분의 1은 고전적인 단일부양자 모델이었다. 다른 45%는 추가부양자 모델이었으며 18%는 부모 모두 전일제로 근로했다. “시간제근로 아버지과 전일제 근로 어머니”, “부모 모두 시간제근로”, “단일부양자인 어머니”와 같은 다른 모델들은 모두 합해 7%로 큰 역할을 하지 않았다.

2013년 <연방통계청 시간예산조사>의 데이터에서도 남성과 여성은 여전히 전통적으로 노동을 분업하고 있음이 확인된다. 여성이 주 당 29.5시간의 무급 노동을 하고 있는 반면 남성은 단 19.5시간이었다. 여기에서 무급 노동이라 함은 부엌 일, 세탁, 집안 청소, 장보기, 집안 정돈, 가족구성원 보살핌을 말한다. 이 차이는 특히 미성년자가 가정에 거주하는 경우에 두드러진다. 남성과 여성은 매주 59시간씩 일하는데 남성은 이 중 약 37시간을 유급 노동에, 그리고 약 22시간은 무급 노동에 사용한다. 그러나 여성의 경우 약 17시간을 유급 노동에, 그리고 약 42시간을 무급 노동에 사용한다(StBA 2015).

마. 생활양식의 다원화

가족의 변화의 본질적 특징은 생활양식에 대한 완전한 다원화이다. 여기에서 완전함이란 새로운 생활양식이 등장한 것이 아니라 기존의 형태가 보다 균등하게 나뉘지게 되었다는 뜻이다(Wagner & Cifuentes 2014). 새로운 생활양식이라고는 동성 생활공동체 정도만을 꼽을 수 있다. 비혼인 생활공동체 및 한부모 가족은 새로운 전형적 생활양식으로 간주되지는 않지만 50년 전보다는 널리 보급되어 있다. 특히 20-35세 사이의 연령층에서는 생활양식의 다원화가 눈에 띄게 증가했다.

2013년 독일에는 약 4,070만 가구와 생활양식이 존재했으며 이 중 1천1백5십만 가구가 미혼 자녀와 함께 사는 가족이었다(<표 4-1> 참조).

<표 4-1> 독일 2013년 생활양식

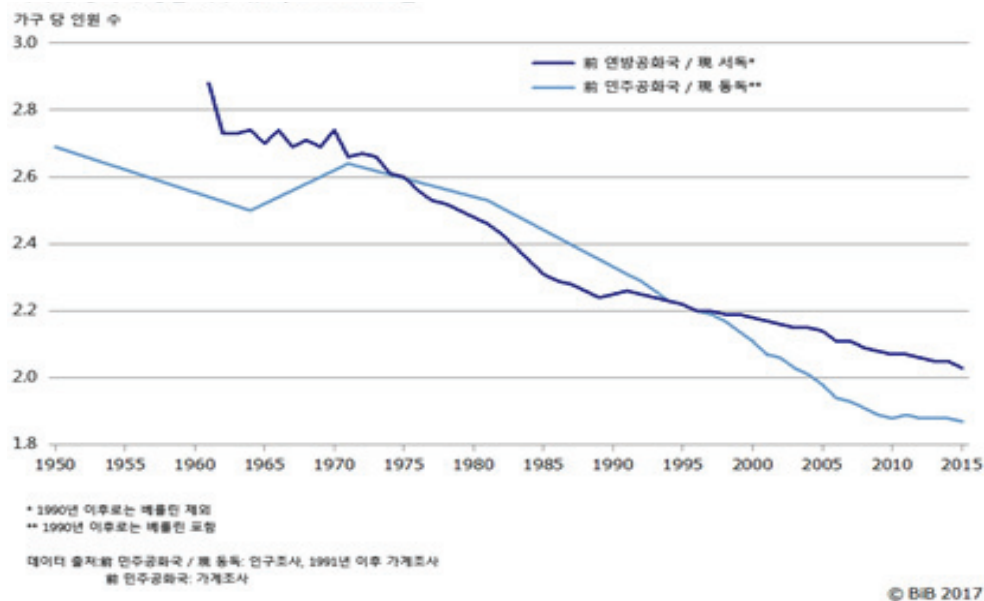
(단위:%)		
생활양식	비율	Σ
가계 내 미혼 자녀 포함 부부	19	
가계 내 미혼 자녀 포함 비혼인 생활공동체	2	
한부모	7	
미혼 자녀 포함 생활양식		28
가계 내 무자녀 부부	24	
무자녀 비혼인 생활공동체	4	
1인가구	39	
다인가구 내 거주 독신	5	
합계	100	

데이터 출처: 연방통계청 2013년 가계조사, 자체적 산출

이 데이터에 따르면 독일에서 넷 중 하나의 생활양식에서만(28%) 미성년자가 거주했다. 이들은 고전적인 가족적 생활형태라 칭할 수 있다. 압도적으로 가장 보편적인 생활양식은 39%를 차지하는 1인가구이며 그 뒤를 24%의 무자녀 부부 그룹이 따른다.

생활양식의 다원화와 병행하여 평균 가구 크기의 지속적 감소도 관찰될 수 있다. 현재 독일의 평균 가구 크기는 2.0명으로, 이는 40년 전에는 2.6명이었다. 가구 크기의 감소는 무엇보다도 5인 이상 가구의 감소와 1인가구의 증가로 인한 것인데 이 중에는 남편과 사별한 과부가 큰 부분을 차지한다. 이와 관련 서독과 동독의 수치는 상당히 다르게 발전했다. 통일 직후 동서독의 평균 가구 크기는 동일했으나 현재는 동독 지역이 서독 지역보다 0.2명만큼 작다([그림 4-9] 참조).

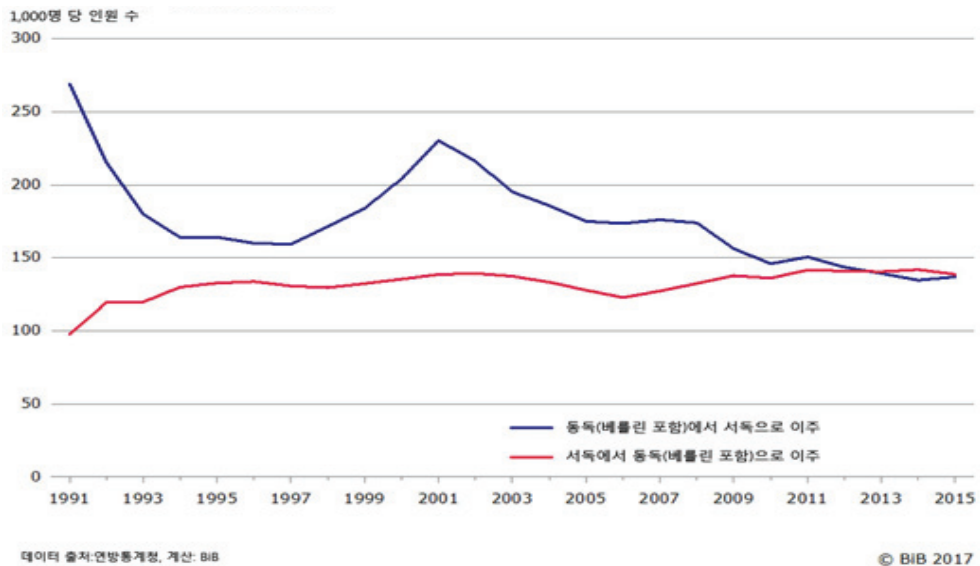
[그림 4-9] 1961-2015년 서독과 1950-2015년 동독의 평균 가구 규모



바. 동서독 역내 이주

통일 후 첫 해에는 동에서 서로 이주한 사람들이 훨씬 더 많았다([그림 4-10]). 당시 이주로 인한 인구 손실은 백만 명이 넘었다.

[그림 4-10] 통일후 동서독 이주(1991~2015년)



무엇보다 청년층과 교육 수준이 높은 사람들이 1990년 이후 동쪽 지역을 떠나 서쪽으로 이주했다. 반면 동쪽 지역으로 이주한 사람들은 업무 관련으로 이주한 중년층, 그리고 그 이후에는 동독 대학에 진학한 대학생층이었다. 독일이 통일된 지 약 20년 후 이주 수치는 균형을 이루었고 동쪽 지역은 더 이상 역내 인구 이주로 인한 손실은 발생하지 않았다. 특히 젊고 교육 수준이 높은 사람들은 이제 서독보다는 동독 지역에 있는 신흥 대학 도시들에 끌리고 있다. 당시에 대학 시설을 확장하고 설립한 것은 오늘날 성장동력으로 작용하기 위한 탁월한 투자 결정으로 입증되었다. 현재 전반적으로 동독 지자체의 약 3분의 1은 유입성 이주로 인구가 증가하였으며 나머지 3분의 2는 여전히 이주 손실을 겪고 있다. 오늘날의 독일의 역내 이주 문제는 동서독 간의 이동 문제가 아니라 도시와 교외지역 간의 문제가 되었다. 특히 수도(首都) 효과가 관찰되는데, 수도 베를린으로의 인구 유입을 통해 주변 교외지역도 이득을 얻었다.

이러한 초기의 높은 이주 손실로 인해 세 가지 가족인구학적 결과가 나타났다. 첫째, 젊은 여성들이 더 많이 동독을 떠났기 때문에 결혼 가능한 연령대에서 상당한 비율로 남성 과잉 현상이 나타났다. 둘째, 이주 인구가 주로 교외 지역에서 빠져나왔기 때문에 교외 지역 인구의 축소를 가속화했다. 젊은 여성의 이주로 인해 동독의 출산율이 역대 최저치에 이르렀고 그 결과로 동독 인구의 노화가 가속화 됐다.

제3절 독일 가족법의 위치와 발전

독일 가족법의 주요 부분은 사법(私法)에 포함되어 있다. 그 중에서도 혼인법과 친자법은 가족법의 핵심적 축이다. 혼인법은 결혼생활이 체결되고 폐지될 수 있는 조건에 대해, 그리고 이 조건으로 인해 어떠한 법적 결과가 나오는지, 그리고 배우자는 상호간 어떠한 권리와 의무를 지니는지에 대해 규율한다. 친자법에서는 혈통법 및 상속법과 같이 부모와 자녀 간의 상호 부양의무를 규정하고 있다. 독일 기본법(제6조)에서는 가족과 국가 간의 관계가 규율 되고 결혼제도와 가족에 대한 보호가 보장된다. 이밖에 가족법에 중요한 다른 부분은 조세법, 사회법, 아동청소년복지법에 나와 있다. 본 연구는 독일 가족법의 규정과 발전에 대해 자세히 기술하기에는 적절치 않다. 그보다 이 장(章)의 목적은 가족법의 이상과 기본원칙의 변화를 특성화 하기 위한 것이다. 이는 독일 가족의 상황과 발전에 대한 일반적 이해, 그리고 이를 기반으로 한 가족정책적 개입에 있어 의미 있는 작업이다. 일반적으로 볼 때 가족과 법률 사이에는 하나의 상호관계가 존재한다고 말할 수 있다. 최근 수십 년 동안 가족의 형태가 변화하면서 가족법도 크게 변경되었다. 동시에 가족법의 변화 또한 가족의 생활 형성에 영향을 미쳤다.

가족은 독일에서 국가의 가장 기본적 단위로 여겨진다. 따라서 가족을 보호하고 지원하기 위해 고안된 많은 규정과 원칙이 존재한다. 독일에서 가족법의 위치는 일반적으로 “사회 존재의 보장”과 “자신의 인격을 자유로이 실현할 권리”라는 보편적 사회정책적 목표로부터 도출된다. 가족을 자치적 제도로 보호하고 가족의 과제를 자체적 책임으로 해결하도록 최선을 다해 지원하려는 것이다. 가족의 재생산과 사회화 역할이 없다면 사회는 존재할 수 없다는 것이 근본 이상이다. 법적으로 가족은 사적 영역이며 국가와 기관은 가족구성원의 중대한 실패의 경우에만 개입해야 한다. 1970년대 중반 이래로 가족법의 발전은 “가족구성원의 보다 많은 자기책임, 국가의 보다 적은 후견” 원칙에 의해 지배를 받았다. 이에는 이제 더 이상 모범 가족 사례가 제시되지 않는다는 사실이 포함된다. 결혼 제도의 보호 대신 개인의 권리 강화를 선택한 것이 이러한 변화를 이끈 요인이라 할 수 있다. 이러한 발전은 당시 연방총리 빌리 브란트의 모토였던 “더 많은 민주주의에 도전하라” 맥락에서 이루어졌다. 책임감 있는 시민의 사명이 부각되고 다원주의 사회에서 일반적 가족 모델을 강요하는 것의 어려움이 더해지면서 입법자들은 이전의 가족 모델을 포기하기에 이르렀다(Limbach & Willutzki 2002, 18).

사실 서독에서는 1977년까지 매우 전통적인 가족 모델을 지향했고 이에 따라 아내는 자신의 가족을 돌보는 책임과 병행하는 것이 가능한 경우에만 근로활동을 할 수 있었다(민법 제1356조1항2문). 만일 남편의 관점에서 아내의 가사 책임이 충족되지 않는다고 판단되면 그는 아내의 의지에 반하여 고용관계를 종식시킬 수도 있었다. 오늘날 배우자 간의 관계 영역에서는 법적 규제보다 도덕적 규범이 중요하다. 현행 혼인법은 배우자에게 혼인에 따른 생활공동체를 이룰 것과 상호 책임을 질 의무만을 부여한다(민법 제1353조).

최근의 가족법 발전을 살펴보기 위해서는 1970년대부터 “법의 도덕화 기능”이 점차 중요성을 잃어 가고 있었음에 주목해야 한다(Gerlach, 2017, 16). 가족법은 점차 기능적이 되었고 이데올로기-규범적 성격은 줄어들었다(Gerlach, 2017, 21). 이밖에도 가족은 독일에서 때로는 사적인 사안으로, 때로는 공적인 사안으로서 상당히 일관되지 않게 발전해 왔음을 명시해야 한다. 배우자 간의 관계와 관련하여서는 사영역화의 확대가 명백하다고 할 수 있다. 국가는 계속해서 소극적으로 변화하고 있고 어떠한 형태의 도덕적 평가도 지양하며 배우자 간 합의 원칙이 위반된 경우와 같은 특수한 경우에만 개입한다. 두 배우자가 동의하는 한 이들은 그들이 생각하는 대로 관계를 형성해 나갈 수 있다. 그러나 이 원칙을 위반하면 법률과 국가가 직접적으로 개입하게 된다. 이를테면 1997년에 독일 법에 새로운 범죄구성요건이 추가되었는데, 다른 아닌 결혼생활에서 발생하는 성폭행이다. 이에 따라 두 배우자는 상호간의 동의하에만 성관계를 가져야 한다는 것이 인정되었고 이제 배우자의 의지에 반하여 혼인으로 인한 성관계 의무를 부여하는 일은 사라지게 되었다.

배우자 관계와는 달리 부모와 자녀 간의 관계에서는 지난 몇 년 동안 독일에서 법제화와 도덕화의 증가가 나타났다. 아동 복지를 보호법적으로 보장하는 과정에서 가족은 점점 더 공적 성격을 띠게 되었다. 아동 복지가 심각하게 위협 받고 있다는 의심이 들 때 국가와 사회는 이제 가족에게 직접 개입할 의무가 있다. “교육의 공공 책임”은 2005년 이후 사회화, 양육, 아동복지를 규정하는 데 참조가 된 모델이었다(Gerlach 2015). 이 모델에서 국가는 후견 역할을 점차 더 많이 담당하고 부모와 자녀 관계의 설계자로 등장한다. 모범 모델이 개발되고 제시되고 교육에서 비폭력의 원칙 같은 부문에서는 준수 여부가 통제된다. 이에 따라 2001년 이래로 아동들은 비폭력 교육을 받을 권리를 누린다. 법에 따라 신체적 처벌, 정신적 상해, 그리고 기타 존엄을 말살하는 조치는 허

용되지 않는다. 이밖에도 공동양육의 개념이 창안되어 합법적으로 정착되었다. 이에 따라 부모는 자녀의 연령이 높아짐에 따라 자녀의 요구와 관심에 대해 주의를 기울여야 하며 인격을 말살하는 훈육 방식은 금지된다.

가족과 국가 간 관계에 대한 법 형성은 두 가지 법적 원칙이 지배한다. 첫째는 고전적 방어권이며, 둘째는 보존 보장(Erhaltungsgarantie)으로써, 가족을 외부 침해와 간섭으로부터 보호하고 국가 공동체가 가족에게 일종의 생존보장을 약속하는 것이다. "국가는 국가 스스로, 그리고 제 3자에 의해 가족을 방해하고 손상하지 않을 의무, 더 나아가 적절한 조치로 가족을 장려하고 불이익을 예방할 의무가 있다." (Gerlach 2015).

가족법의 발전은 점차 가족 형태의 다원화에도 영향을 끼쳤다. 여기에는 2001년 동성 부부의 "생애 파트너십"이 합법적 제도로 도입된 후 일종의 적법한 생활양식으로 인정된 사실도 포함된다. 그러나 동성 배우자의 혼인은 독일에서 2017년 중반까지 인정되지 않았다. 결혼과 가족이 국가 질서의 특별한 보호를 받는다는 내용의 기본법 제6조의 해석에 있어서도 1990년대부터 근본적인 변화가 일어났다. 이 조항의 장려사항은 결혼이 다른 모든 생활양식보다 체계적으로 선호돼야 한다는 필수성으로 해석되곤 했지만 오늘날은 결혼에 대한 차별 금지 조항이 되었으며 결혼이 다른 생활양식보다 나쁜 위치에 있는 게 아니라 동등하게 대우 받아야 한다는 것으로 해석된다.

국가 사회 정책에서는 성과와 수요의 정의가 중요한 기준이 된다. '성과의 정의'란 가족이 달리 적절하게 보상받지는 못하고 있지만 인적 자본 형성 차원에서 가족이 사회에 중요하다고 여겨질 때 국가가 가족의 성과에 대해 지급을 해주는 것을 뜻한다. 국가가 사회에 특히 중요하고 적절하게 보상되지 않는 가족 혜택을 보상하는 것을 의미한다. 여기에는 특히 "가족 성과 보상" 틀에서의 세금 감면과 자녀수당과 같은 직접 이체 지급이 포함된다. 이밖에도 자녀의 양육 및 교육을 위해 가족이 부담하는 추가 지출을 부분적으로 보상해주기도 한다. 1990년에는 최고법정에 의해 가족의 과세 소득 중 양육비에 대해서는 모든 자녀들에게 적어도 최저생계비 수준으로 면세 되도록 결정된 바 있다.

반면 '수요의 정의'란 스스로 자립할 수 없는 자에 대해 국가가 특정 사회적, 문화적 최소 수요에 대해 보장하는 것이다(Kleinhenz & Werding 2012, 105f.). 이러한 수요는 일반적으로 특정 가족 형태, 예를 들면 한부모, 특정 어려움에 처한 가족, 혹은 빈곤 가족에 존재한다. 이러한 수요에 대한 급부는 영구적이 아니라 일시적으로 제공되며 피지원 가족이 가능한 한 빨리 스스로의 힘으로 수요를 충족하도록 돕기 위함이다.

제4절 가족정책의 중요 동기 및 대상

가족정책의 시행에서는 가족이 무엇인지, 그리고 어떤 모습이어야 하는지에 대한 이상과 규범적 기대가 크게 작용한다. 그러나 가족정책에는 사람들이 실제로 어떻게 살고 어떻게 가족을 형성하는지 여부 또한 작용한다. 따라서 가족정책은 스스로 형성하는 성질을 지니며 모든 변화에 적절하게 반응한다. 독일의 가족은 보존하고 보호해야 하는 규율된 사회 제도로부터 일상에서 개별적 삶, 조직, 생산되는 가족의 다양화(“Doing Family”)로 변화했으며 이러한 변화는 가족정책의 시행에도 영향을 끼쳤다. 체계적으로 개발된 가족정책은 한 국가의 문화의 일부이며 문화의 영향을 받고 또한 스스로 문화를 형성하기도 한다. 가족정책은 다른 정책 분야와 사회 경제적 분야에도 내재 되어있다. 현대 사회에서 가족정책은 분명 제도로서의 가족에 대한 단순한 지원 이상의 것이다. 가족정책이 적절하게 개발되고 투입되면 최상위 사회정책이 될 수 있으며, 정치적 협상의 핵심 영역도 될 수 있다.

가족정책은 입법 차원에서는 정치로서, 그리고 구체적 조치 차원에서는 정책으로서 수행된다. 정책적 조치가 가족을 장려하거나 규범화하기 위한 목적으로 취해지는 경우에, 이는 노골적 가족정책이라 할 수 있다. 가족정책은 보통 작은 부분을 구성한다. 의도적이든 아니든 가족정책은 전혀 다른 정책 분야로부터 정책 조치가 발생하는 경우도 많다. 이러한 경우를 암묵적 가족정책 혹은 가족친화적 정책이라고 한다. 이러한 가족 관련 파급효과는 주로 교육, 경제, 세금, 주택 정책 분야의 조치를 통해 반영된다.

독일 가족정책의 기본 원칙은 사회국가원칙과 보완원칙이다. 보완성은 개인의 자기 결정과 자기 책임에 초점을 둔 원칙이다. 또한 원칙적으로 국가의 행위보다 가족 지원을 우선하는 것을 특징으로 한다. 국가 개입은 모든 감당 가능한 사적인 가능성이 소진 되었을 때, 그리고 자생(自生)지원이 확실히 될 때만 발생한다.

독일의 가족정책은 대부분 독자적으로 운영되지만 그럼에도 유럽연합이 지향하는 목표의 맥락을 벗어나지 않는다. 유럽연합은 가족정책을 추구하지 않으며 구속력 있는 지침을 제공하지 않지만 바람직하다고 판단되는 발전 방향은 제시하고 있으며 유럽 국가들 역시 이를 다소간 참조하고 있다.

현재 유럽 차원에서는 가족정책에 관한 4가지 지침이 있다. 유럽연합이 지지하는 정책은 다음과 같다.

- 여성과 남성 간의 평등 강화
- 공동 부양자 모델의 정착과 가정 및 직장에서의 성역할 평등
- 공공 육아 시설 확장
- 아동 권리의 추가적 강화

전후 독일의 가족정책은 주로 직접적인 현금 이전과 높은 세금 감면의 조합에 오랜 기간 집중했다. 이러한 조치는 자녀가 태어나면서 재정적 부담이 커질 가족의 생계를 적절하게 보장하기 위한 것이었다. 최근에는 이러한 주요 동기 외에도 추가적인 동기가 등장했다. 2012년 연방노인여성청소년가족부(BMFSFJ)가 독일 가족정책의 “필수 목표”로 지정한 4개 항목이 그것이다.

- ① 가족의 경제적 안정성과 가족구성원들의 사회적 참여 보장
- ② 남녀 모두에게 가정과 직업의 양립을 위한 장려
- ③ 아동의 행복에 대한 증진 및 보장
- ④ 자녀계획 실현에 유리한 사회적 조건 마련(BMFSFJ 2012, 41)

이들 필수 목표들은 주로 독일 입법회기인 2017년 말까지 현재의 가족정책의 특성들을 그대로 보여주고 있다. 현재 볼 때 차기 회기에는 추가적 목표 설정을 예상할 수 있다. Bujard(2017)에 따르면 최근 독일 총선 선거운동에서 우세했던 두 키워드는 “선택의 자유”와 “파트너십”이었다. 그 배경에는 “유연한 공동부양자 모델”의 축진이 자리 잡고 있으며 이 모델은 상당한 사회적 경제적 기회가 기대되고 있다. 내용 면에서 보면 파트너 성별 간 역동적으로 교차하는 분업, 그리고 가족에 대한 의무를 다할 수 있도록 근로시간, 그리고 가족과 보내는 시간을 역동적으로 조정하는 것을 골자로 한다.

연방인구연구소가 조사한 새로운 경험적 연구서 “모범적 가족의 초상”(Schneider, Diabaté & Ruckdeschel 2014) 결과를 보면 젊은 독일인들이 매우 다양한 삶의 모델을 지향하며 (시간제) 근로의 성격과 범위에 대해서도 서로 다른 선호도를 갖는 것을 알 수 있다. 독일의 젊은이들은 가족과의 삶을 개인적이며 유연하게 누리고 형성하기를 원한다. 즉, 가능한 한 큰 “선택의 자유”를 누리길 원하는 것이다. 따라서 이러한 경향에 반하고 선택의 자유에 대한 장벽으로 작용하는 사회구조를 바꾸어 나가는 것이 결국 가족정책의 핵심 목표이다. 상기 연구에서 인식할 수 있는 또 다른 사실은 독일의

젊은 세대가 이해하는 “파트너십”이란 남녀 모두 직업적이나 경제적으로 독립적이며 자녀의 양육에 적극적으로 참여할 수 있는 맥락에서 존재한다는 것이다. 오늘날 독일에서 추구하는 분업의 방향은 대부분 어머니는 주 약 27시간, 아버지는 약 35시간 근로에 대한 희망을 실현하는 것이다. 이를 국민경제적으로 접근하면 주 20시간 혹은 40시간의 고전적 “추가부양자” 모델을 “단지” 다르게 재분배 하는 것뿐이다. 이러한 전략의 정책만으로도 성별 및 사회적 정책의 목표들을 잘 추구할 수 있다는 것이다.

가족의 생활 모델 다양화, 그리고 직업과 가족의 통합화(“직장의 경계 소멸”)는 가족 정책의 핵심적 갈등 요인으로 떠올랐다. 한 편으로는 추구 대상인 가족 모델의 다양성을 고려해야 하며 전통 가족의 초상 또한 고려해야 한다. 다른 한 편으로는 정책이 일관성 있고 비모순적이어야 한다. 또한, 가족정책을 아무리 잘 펼친다 해도 단체협약, 노조, 사용자 협회가 지배하고 있는 근로조건에는 영향을 끼칠 수가 없다. 한 가지 예외는 있는데, 공공 사용자는 특히 가족 친화적인 것으로 간주된다.

정책을 통해 유연한 공동부양자 모델을 장려하고자 한다면 공공 보육 및 전일학교의 추가적 확장이 중요할 것이다. 이밖에도 단체협약에 저촉되지 않는 한 주근로시간을 자유롭게 조정할 수 있는 근로시간 정책 조치가 시행되어야 한다. 이 목표를 이행하려면 현재 노동시장이 직면한 큰 문제부터 해결해야 한다. 일단 전일제에 가까운 시간의 근로 일자리, 그리고 다양한 주 근로시간 단위 간에 유연한 중간단계가 부족하다. 이는 선택의 자유에 대한 주요 장애로 여겨지며 출산 상황 개선에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

선택의 자유와 파트너십 외에도 독일 가족정책에서는 생애이력형(Lebenslauf) 지원을 점차 늘려가고 있다. 이러한 지원의 핵심은 가족을 지원함에 있어 기존방식과 같이 자녀 출산과 같은 특정 상황에 지원하지 않으며 명확하게 정의 가능한 생활양식만을 대상으로 하지 않는 것이 특징이다. 생애맞춤형 지원은 오히려 생애동안 일어나는 상황의 단계, 전환점, 그리고 변화무쌍한 수요 전체에 초점을 두고 있다. 경직된 가족 형태를 다루는 대신 가족정책을 가족발전의 역동성에 맞추는 것이 목표이다. 이것은 생애이력형 정책이 나이를 따라 이어지는 자연스러운 전개를 다룰 뿐 아니라 사회 구조 측면에서도 다룰 수 있기 때문이다. 이에 따라 산업사회는 교육-활동-은퇴로 이어지는 소위 3단계 생애이력을 도출해냈다. 오늘날 우리는 생애단계의 기간, 과정, 사회적 평가는 급격한 사회적 변화에 노출되어 있다는 사실을 알고 있다. 예를 들어 청소년

기, 후기 사춘기와 같은 생애단계는 현대적 개념이며, 100년 전에는 전혀 생소했었다. 따라서 현대의 가족정책은 생애단계와 생애연령에 대한 사회적 구축 및 평가를 목표로 한다. 현대의 가족정책은 고전적인 3단계 생애이력을 순차적이 아니라 평행적 성격으로 본다.

교육 단계는 평생 동안 이루어지는 것이며 일반학교 또는 대학졸업으로 끝나지 않는다. 직업 활동의 단계는 성인의 삶에서 전문 능력으로서 뿐 아니라 가족에 대한 책임 때문에 의미 있고 중요하므로 이를 위한 기회가 충분히 마련되어야 한다. 또한 많은 이들은 65세의 나이로 아직 은퇴 의사가 없으며, 일정 기간 동안 적극적으로 활동할 준비가 되어 있다. 특히 생애단계에 대한 문화적 재평가에 따라 생애이력을 “내생적(endogen) 인과관계” (Mayer 1987, 60)로 이해하는 개념이 주목 받고 있다. 즉, 생애단계 후기에서의 활동, 역량, 사회적 참여는 초기 단계에서 습득한 경험과 능력에 따라 달라진다는 개념이다. 구체적으로 살펴보면 정책을 통해 노년 여성의 빈곤과 사회적 고립을 줄이고 싶다면 여성을 이른 시기에 공적 영역, 그리고 노동시장에 통합해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 우선 순위는 가족친화적 휴직기간이 전 생애이력에 걸쳐 언제든지 가능하도록 만드는 동시에 빠른 직업 복귀를 장려하는 것이다. 이러한 목표가 이루어지려면 가족으로 인한 휴직기간이 경력에 악영향을 주지 않는 구조를 확립해야 한다.

부부 및 가족정책 맥락에서 볼 때 “연계 생애 관점(linked-lives perspective)” 또한 보다 고려되어야 한다. 이에 따르면 사람들은 가족 내에서 관계를 맺고 있으며, 서로 다른 이유로 그들의 생애 계획을 가족과 연계하게 된다는 것이다. 이 경우 삶의 결정은 개별적이 아닌 함께 취하는 형태가 되며 동시에 이러한 결정은 상호간 영향을 미친다. 특히 젠더 관점은 결혼 및 파트너십에서 공동으로 내린 삶의 결정이 가지는 위험 또한 공정하게 설계하는 것에 주목한다. 현재는 공정성 및 분배에 관한 정의가 바람직하게 이루어지지 않는 곳이 많으며 특히 위험이 여성에게 더 많이 분산되는 경우가 많다. 예를 들어 전업주부가 노년에 이혼하는 경우 이러한 위험이 명백해지는데, 가족 맥락에서 행해진 성과들이 빈곤으로부터 보호하는 역할을 전혀 하지 못하는 것이다.

현재 독일에서는 또 다른 중요 동기가 부상하고 있는데, 가족 외의 유아 보육이 가졌던 부정적 의미가 점차 사라지고 조기 아동교육으로서의 가치가 점점 더 인정되고 있다. 과거 공공 보육의 특성이 부모가 없는 동안 아이들을 단지 “보관”해주고 지원해주던 것이었던데 반해 이제는 교육과 양육 과제가 전면에 등장한다. 연방정부와 주정부

가 작성한 중간보고서, 그리고 2016년 공동 주관 회의를 통한 선언에서 공공 보육시설의 확장과 운영을 중요동기로 언급한 바 있다. 무엇보다 목표는 보육시설 이용을 방해하는 장애사항들을 줄이는 것이며 이는 사회적으로 용인 가능한 수준의 기여를 통해, 더 나아가서는 기여 면제를 통해 달성해야 한다.

또한 가정과 직업의 양립을 지원하기 위해 필요에 맞는 보육시설 수요가 확충되어야 한다. 더 나은 조화를 위해서는 정확하게 들어맞는 보육 수요 규모가 파악되어야 한다. 그리고 전일보육 공급은 수요에 따라 확대되어야 한다. 세살 미만의 자녀가 있는 부모 및 가족의 경우 보육 규모 수요가 더 줄어든다는 것도 고려해야 한다. 적절한 수요가 있는 경우 정규 보육을 넘어 유연한 보육 및 휴가 기간을 위한 보육 또한 제공되어야 한다. 이 과정에서 자녀의 성장에 따르는 요구 사항을 항상 고려해야 한다. 근로자인 부모가 수요에 맞는 보육 혜택을 받으면 고용주에게도 이익이 되기 때문에 경제계는 지역 보육 공급에 보다 밀접하게 관여해야 한다. 사내 보육시설 설치 혹은 보육 비용 지원 등이 그 예이다(Bund und Länder 2016).

유아 조기교육을 촉진시키기 위한 조직적 구조의 개발과 확장은 누적(kumulativ) 경험 과정으로서 생애이력 개념과 직접적으로 연관되어 있다. 독일 연방교육부(BMBF)에는 다음과 같은 문구가 나와 있다. 『교육 유아기에서 조기교육이 핵심적 역할을 한다는 것은 연구의 결과에 잘 나타나 있다. 유아교육의 지원은 추후 이어지는 교육의 성공을 위한 기본 요소이며 아이의 발전, 참여, 진급 기회를 결정짓는다. 연구 결과에 따르면 아이들은 생애주기 초기 몇 해 동안에 미래의 성공적인 학습을 위한 기반이 마련되며 이로 인해 발전, 참여, 진급 기회도 향상된다고 한다. 언어와 지식의 전달, 그리고 다양한 음악, 예술, 체육 교육 뿐 아니라 고품질의 보육을 통해 개인의 능력이 촉진되며 특수적 지원 수요도 조기에 발견할 수 있다.』 보육에서 점점 조기교육 및 가정교육 대체의 성격이 강해지면서 지금까지 서독에서 보육 시설 확장에 회의적이던 우려와 반대의 목소리가 점차 줄어들고 있다.

전략 중심 가족정책의 중요 동기, 우선순위, 정책의 조화 외에 가족정책의 수급자도 문제로 떠오를 수 있다. 원칙적으로 가족정책은 여기에서 매우 다르게 설정될 수 있다. 가족정책이 모두의 삶의 질을 향상시키기 위한 사회정책으로 운영되는 경우 가족뿐 아니라 가족을 형성할지 결정하지 않은(젊은) 사람들도 가족정책의 수급자가 된다. 특히 저출산 문제, 그리고 가정과 직업의 양립 문제를 겪는 국가들에서는 가족 형성을 용이

하게 하고 가족이 장벽으로 작용하지 않도록 사회적 조건이 형성되어야 한다. 이러한 매우 기본적인 질문에 덧붙여 체계적으로 개발되고 목표 지향적인 가족정책의 틀 안에서 물어야 할 몇 가지 다른 질문이 있다. 모든 가족을 지원해야 하는가 아니면 특정한 수요와 긴급 상황에서만 지원해야 하는가? 지원은 무조건적으로, 혹은 영구적으로, 혹은 특정 조건에 제한된 기간 동안 제공해야 하는가? 또한 급부 지원이 특정 가족 형태를 대상으로 할지 혹은 가족 발전 과정을 대상으로 할지 명확히 해야 한다. 만일 가족 형태를 지원하는 경우에도 모든 형태를 대상으로 할지 혹은 규범적으로 옳다고 여겨지는 특정 가족을 대상으로 할지 혹은 위험에 크게 노출된 가족을 대상으로 할지 결정하는 것도 중요하다. 가족 지원은 결혼이나 자녀의 존재와 연관되어야 할까? 아니면 합법적으로 인정되는 모든 형태의 연대공동체가 지원되고 촉진되어야 할까?

해답을 구해야 할 것은 이밖에도 가족을 전체 단위로 보고 제도로서의 가족을 대상을 지원할지 혹은 제도 보호보다 개인주의 원칙을 우선하여 오히려 각 개별 가족 구성원을 촉진할지 여부이다. 만일 개인 원칙이 선호된다면 특별한 우선권을 어린이 혹은 여성에게 부여할지에 대한 질문 또한 대답되어야 한다.

이 모든 질문들과 기타 발생 가능한 질문에서 분명히 해야 할 것은 또 있다. 바로 사회정책적 문제이다. 가족이 사회에서 지니는 지위는 무엇인가? 가족은 국가가 가능한 한 적게 개입하고 단지 가족을 위해 일반적 제반조건에만 관여하는 대상, 즉, 사적인 영역인가? 아니면 공공 이해의 영역인가? 이에 대한 해답을 얻은 후에는 보다 목표 지향적으로 지원되어야 하지만 다른 한 편으로는 공공 이해에서 요구되는 사항을 제시하는 것도 가능하다. 가족정책이 충돌 없이 성공적으로 시행되려면 먼저 사적 성격과 공적 성격이라는 양극 사이에서 위치가 정해져야 한다.

독일에서는 가족정책이 지금까지 가족을 대상으로 했지만 국가 지원의 혜택을 받는 가족의 형태가 점차 다양해졌다. 제도적 보호 외에도 개인 원칙이 점차 중요 해지고 있는데, 특히 아동 복리에 초점이 놓여졌다. 1995년 연방정부 제 5차 가족보고서에서는 “구조적 방관(Strukturelle Rücksichtslosigkeit)”이라는 비판적 표현이 화제가 되었는데, 이는 현재 상황에서 여전히 해당된다. 이를테면 가족의 성과는 사회에서 너무 적게 인식된다. 가족의 요구보다 경제적 이해관계가 우선하며 또한 가사 노동에 대한 책임은 계속해서 일방적으로 여성의 희생을 통해 유지된다. 미래의 가족정책은 이 세 가지 사항 모두를 다뤄야 하며 여성의 직장 통합을 소홀히 하지 않는 동시에 남성을 가사

노동에 더 많이 통합시키는 것을 목표로 하는 정책으로 발전해야 한다. 무엇보다도 미래의 가족정책은 가족의 요구보다 경제적 합리성을 우위에 두는 관행을 깨야 한다.

제5절 독일 가족정책의 발전

이 절의 초점은 1945년 이후 독일에서의 가족정책에 대한 정교한 분석이다. 이 과정에서 동서독의 서로 다른 가족정책 체계에 대해 상세히 다룰 것이다. 역사적 회고에서는 특히 서독 정부와 동독 정부가 각기 전국 차원에서 취한 조치에 대해 다룬다. 서독에서 연방 외에 어떤 다른 가족정책 행위자가 시행과 형성에 참여했는지, 즉, 연방주, 지자체, 복지 단체 등에 대해서는 아래에서 자세히 설명한다. 그리고 정치적, 학문적 담론에서 독일 가족정책의 현재 목표를 검토한다. 시간, 돈, 인프라, 양성평등, 소통 등의 주요 가족정책 시행차원에 대해 자세히 조사한다. 이 절의 마지막에서는 가족정책의 비용, 그리고 여러 시행차원으로서의 비용 분포에 대해 간략하게 소개한다.

1. 1945년 이후 독일 가족정책 발전에 대한 회고

다음의 개요는 직간접적 금전 이전을 통해 독일 가족을 재정적으로 구제한 역사의 발전에 중점을 둔다. 자녀수당, 양육비 선급, 육아수당과 같은 직접 이전은 직접적으로 할당되며 금전 급부의 작은 부분을 차지한다. 간접 이전은 주로 부모를 위한 세금 공제, 연금 보험에서의 양육기간 인정 등으로, 금전 급부의 큰 부분을 차지한다. 이어지는 내용에서는 가족 관련 금전 및 인프라 정책의 개혁에 대해 소개한다. 1953년까지의 기간과 1990년 이후의 기간은 공동의 정책으로 다룰 것이며 1953년부터 통일까지의 기간은 서독과 동독을 별도의 장으로 나누어 서로 다른 발전에 대해 다룰 것이다.

가. 전후 시대, 그리고 동독과 서독에서의 독립적 가족정책 착수 시기(1945-53년)

전후 기간의 초기 상황은 2차 세계대전 중 출산율의 급격한 감소, 동서독 양 진영에서 종전 이후 미망인과 고아 수의 증가, 그리고 나치 인구정책의 청산이 주요 주제였

다. 전후 독일의 초기 시기는 동서독에서 서로 매우 다른 가족정책이 시작된 가운데, 집중적 경제, 인프라, 사회 재건, 그리고 출산율의 큰 증가를 동반한 가족의 부흥과 공고화로 특징지어진다. 1949년에 건립된 서독의 연방공화국, 그리고 서베를린에서 전통적인 남성 부양자 모델의 부활이 일어난 반면 동독에서는 높은 여성 취업률, 양성평등, 국가 조직 보육시설과 함께 “사회주의 가족” 모델이 만들어졌다.

2차 세계대전 후 연합국 통제위원회는 간소한 형태로 10년전에 그나마 도입되었던 아동 구호 조치를 폐지해버렸다. 이 조치가 나치의 인종법률과 인구정책의 요소로 간주되었기 때문이다. 이 시점에 실제 가족정책은 존재하지 않았지만 그럼에도 1949-1954년 사이에 사회보험 제도의 모성 보호와 주택 정책 영역에서 미래의 가족정책을 위한 중요한 초석이 놓여졌다. 1950년과 1953년 사이에는 비록 적은 금액이지만 아동을 위한 세금공제(연간 600DM)를 부여했는데 이는 실제 자녀 부양 비용을 충당하기에는 충분치 않았지만 상징적 역할을 했다. Keil(2010) 연구에 따르면 서독 가족정책 첫 10년 동안에는 교육 지원 급부가 존재하지 않았다고 한다. 오히려 재정 지원은 주로 종전처리법의 지침(연방원호법, 송환전쟁포로법, 전쟁피해보상법, 연방소개민법)에 근거했으며 전쟁과 박해로 인해 박탈된 교육 기회를 다시 회복시키는 것을 목표로 두고 있었다. 가족의 생활조건에 대한 의식적인 형성 의미에서의 가족정책은 당시로서는 생각할 수 없었다.

동쪽 독일민주공화국에서는 “사회주의 가족” 모델에 따라 새로운 가족의 유형을 만들어 기존의 가족 관계에 영향을 줄 전후 정책을 세웠다. 즉, 사적 영역에서 가족을 분리한 후 “기본집단 가족(Grundkollektiv Familie)”을 현대 사회주의 사회의 전체집단에 통합시키는 작업이었다. 이 초기의 가족정책은 노동 및 사회 정책의 한 요소였고 (Gerlach 1996: 227) 가족을 다루는 정부 부처는 존재하지 않았다. 이러한 이데올로기적 지향에 대한 사회적 토론, 그리고 당, 협회, 공공의 이견, 그밖에 사회 정책의 형성에 대한 정치적 영향이 있었지만 이 방향은 그대로 유지되었다(Schmidt 1998, 120). 다만 소위 “5개년 계획”의 틀에서 설정한 목표 달성을 위해 특정 정책적 조치에 맞추어 전략적으로 조정되었을 뿐이었다. 1950년에는 “모성 및 아동 보호와 여성의 권리를 위한 법”에 따라 다자녀 가족에 대한 자녀수당이 도입되었다(4번째 자녀는 20마르크, 이후 태어난 자녀마다 25마르크).

나. 1953-1990년 서독 가족정책의 발전

(1) 주요 이념 수립: 가족의 장(長)으로서의 남편(1953-1969년)

서독에서 좁은 의미에서의 가족정책의 첫 번째 이정표는 1953년 연방가족부 설립과 1954년 자녀수당법의 채택이었다.

50년대와 60년대의 정치 노선의 초점은 남성과 여성 사이의 전통적 노동 분업이 지배하는 “혼인 가족”의 지원이다. 기본법(1949년 5월 법안 채택)은 제6조에서 혼인과 가족이 “국가질서의 특별한 보호를 받는다”고 명백히 규정하고있다. 이 기본법의 조항은 법적으로 남편을 가족의 장(長)으로 설정한 민법(BGB) 규정에 의해 보완되었다. 따라서 예를 들어 결혼 후 아내의 성이 자동으로 남편의 성을 따르도록 한 조항이나, 남편이 아내의 직업 활동 여부를 결정하는 조항이 법적으로 명시되었다. 결혼생활의 사회적 중요성은 또한 1958년 이른바 부부균등과세(Ehegattensplitting)를 통해 분명히 드러난다. 이 제도를 통해 결과적으로 얻는 세금 혜택은 혼인한 국민들에게만 부여되며 비혼인 부모에게는 적용되지 않았다. 이 정책의 이상은 혼인에 의해 형성된 가족을 가능한 한 포괄적으로 지원하고 결혼을 촉진하고 출산율을 개선하고 어머니가 가사에 전념하도록 만드는 것이었다. 가족의 재정 지원은 가족정책 조치의 초점이었다. 이 정책의 도구로는 자녀 보육 비용에 대한 세금 공제 및 1954년 도입된 자녀수당을 통해 부분적으로 보상(3번째 자녀부터 월 25DM)하는 이중 방식의 보상 정책이 있었다. 이러한 조치들은 가족친화적 주택, 재산, 교육 정책을 통해 보완되었다.

(2) 가부장적 소형 혼인가족 모델로부터의 점진적 전향 (1970-1989년)

서독에서의 1970년대의 특징은 가족정책 목표가 결혼과 가족에 대한 기존의 순수 전통적 시각에서 벗어나서 최초의 신중한 변화를 꾀했다는 점이다. 이는 예를 들어 (여성의 사회적 지위를 향상시키는) 혼인 및 이혼 법의 포괄 개혁, 그리고 아동 및 아동 복지에 대한 초점 강화에서 나타났다. 이에 따라 1975년에는 소득과 관계없이 지급되는 자녀수당이 첫 번째 자녀부터 적용되었으며 혼인 가족 자녀와 비혼인 가족 자녀가 동일한 법적 권리를 누리게 되었다. 부모의 양육권은 1970년대 말에 개혁되었으며 어린이 복지에 더 중점을 두게 되었다. 이후 혼인법, 성명권, 이혼법, 입양법, 친자법에서

개혁 조치가 이루어졌는데, 모든 가족 구성원의 복지와 동등한 파트너십을 기반으로 한 새로운 이상 모델이 참조되었다. 이에 병행하여 1975년에는 이중 가족부담보상이 사실상 폐지되었다. 낮은 소득자는 거의 혜택이 없고 고소득자에게만 세제 혜택을 “거저 준다”는 이유에서였다(Keil 2010). 다만 자녀수당은 상당히 증가된 수준으로 모든 부모에게 동등하게 지원되었다. 가족상담센터 및 임신부 갈등 상담시설의 확장에 대해서는 감정적, 정치적, 사회적 논쟁도 동반되었다. 그럼에도 이 정책은 촉진되었는데, 가족과 파트너십 형태의 다양화, 그리고 여성 근로활동 증가의 대응이었기 때문이다.

1983년 사민당/자민당 연정에서 기민련/자민당 연정으로 정부가 바뀐 후 이중 가족부담보상 제도가 다시 도입되었고 이후 몇 년에 걸쳐 자녀 세금공제 혜택도 늘어갔다. 가족부담보상 관련 조치도 확장되었다. 이에 따라 육아휴가제(추후 육아휴직제로 변경), 육아수당제가 도입되었고 그리고 1986년 이후에는 연금보험 상 육아휴직 기간과 간병휴직 기간이 인정되게 되었다. 이러한 새로운 조치들의 목표는 가사노동과 근로활동의 양립 혹은 가사노동과 교육의 양립이었다. 한부모 근로자와 가계 지원에 대한 세액 공제의 증가는 가족에 부여하는 세금 혜택의 의미를 더욱 강화시켰다. 이 시기부터 여성 및 노인 정책이 가족부에 통합되었으며 이 부처는 추후 연방가족노인여성청소년부로 명칭이 바뀌었다(Keil 2010, 61 참조).

다. 동독의 가족정책 발전

(1) 새로운 가족 유형의 수립. “사회주의 가족”(1953-1964년)

동독에서는 1961년 장벽 구축 전까지 전문 자격을 갖춘 젊은 사람들이 서독으로 지속적으로 탈출했다. 이로 인해 그렇지 않아도 전후에 존재했던 노화와 노동력 부족의 문제가 더욱 악화되었다. 1949년에서 1961년 사이에 동독 인구의 14%에 해당하는 270만 명이 동독을 떠났다. 이러한 변화의 결과로 여성의 전일제 고용이 크게 촉진되었고 여성들이 국가의 경제적 안정을 보장하기에 이른다. 결혼을 보호 대상 제도로 다루었던 서독과는 대조적으로 동독에서 결혼 제도는 이미 50년대에 가족정책 방향 설정에 있어 중요성을 잃었다. 동독에서는 대신 전형적 자본주의 사회에 나타나는 여성 억압의 극복을 최전방에 내세웠다. 남녀 평등을 확립하는 것이야말로 정치적으로 가

장 중요한 사안이었다. 이것은 일차적으로 가능한 많은 여성들이 자격을 갖추고 전일 근로에 참여해야 달성될 수 있었다. 동독의 가족정책은 혼인 여부와 연계되어 있지 않았고 미혼 부모와 한부모에게도 지원됐다. 이로 인해 혼인과 출산이 정책 상 분리되게 된 것이다(Schneider 1994, Peuckert 2012, 8). 지속적으로 전일 근로에 투입된 아내와 어머니는 정치적, 사회적으로 미화되었다. 이를 보완하는 정책으로 수많은 실무 전문 자격 이니셔티브가 실행되었는데, 그 목표는 여성들을 노동시장에 적합하도록 준비 시키고 여성 인력의 자격 수준을 상승시키며 서비스 분야에 여성 일자리를 창출하기 위한 것이었다. 동시에 공공 보육 시설도 확장되었다. 이를 통해 달성하고자 하는 목표는 세 가지로 요약된다. 첫째, 양 부모 전일 근로와 가족의 양립 촉진, 둘째, 이를 통한 동독 경제성과 강화, 셋째, 어린이를 가족이 아닌 공공 제도에 포함시켜서 사회국가적 맥락에서의 아동 사회화 및 교육을 확보하는 것이다.

(2) 독자적 가족정책의 구축 (1965-1975년)

50년대와 60년대 초반의 가족 촉진 정책은 사실상 경제 상황을 배경으로 여성을 위한 노동시장 정책으로 이해되어야 했다. 동독의 첫 독자적 가족정책은 1965년 가족법이 채택되면서 시작되었다. 파트너십과 가족은 가족법에서 하나의 단위로 간주되었고 “사회주의 생활 방식”을 위한 가장 근본적 형태로 선언되었다. 파트너 (배우자) 간의 관계에 관해서는 직업 활동, 재교육 참여, 사회적 복무 이행 시 다른 파트너를 지원해야 한다고 명시되었다.

동시에 1960년대 초반부터는 공공 보육 기관에 대한 직장 근로 어머니들의 우려를 없애기 위해 국가통제 매체를 통해 집단 보육 시설이 순수 가정 보육보다 우월하다고 강조하기 시작되었다. 그러나 서비스 및 아동 보육 시설들은 당시 시점에는 아직 미흡한 수준이었기 때문에 대부분의 직장 근로 어머니들은 시간제근로만을 선택할 수 있었다. 결국 더 많은 여성들이 근로 자격을 갖도록 동기를 부여하기 위해 남녀평등 개념이 이데올로기적으로 수정되었다. 즉, 여성의 근로 활동이 양성평등을 위한 수단이 아니라 여성이 취득한 전문 자격, 그리고 직업적 지위가 양성평등의 정도를 결정한다는 것이었다.

(3) 동독 가족정책의 출산장려 단계(1976-1989년)

동독 정부와 당 지도부는 1970년대에 관찰되는 출산율과 결혼비용의 감소, 그리고 이혼율의 급격한 상승에 대해 우려했다. 그 결과 1965년 가족법전에 규정된 이상적 가족인 “2-3명의 자녀를 둔 작은 가족”을 지원하기 위한 노력이 증가했다. (가급적 이른 나이의) 결혼과 출산을 장려하기 위해 사회주의 통일당 정부는 1972년에 결혼하는 쌍이 26세 미만이고 초혼일 경우 5,000마르크에 달하는 무이자 “혼인 대출”을 도입하기로 결정했다. 이 대출은 아이들을 계속해서 출산하면 감소시킬 수 있었다. 즉, 자녀 1명을 출산할 때마다 갚아야 할 금액이 삭감되었고 셋째 자녀 출산과 함께 완전히 탕감되었다. 또한, 이미 1972년부터 아이 탄생마다 1000DM 보조금도 지급되었다. 출산 전후 산모에게는 휴직 기간이 18주로 연장되었고 한부모 어머니와 다자녀 가족들에게는 유병 자녀에 대한 재정 지원, 그리고 주택 지급과 보육 시설 등록 시 우선순위를 주는 특권이 부여됐다.

동독정부는 한편으로는 출산을 장려하고 다른 한편으로는 경제적 타산에 의한 여성과 모성 전일근로를 장려하면서 발생하는 갈등에 대해 1976년 도입된 제2사회복지대책(Sozialpaket)을 통해 해결하려 했다. “혼인 대출”은 7,000마르크까지 증액되었으며 수급 대상을 확대했다. 또한 육아 휴직 관련 수많은 규정들을 재정적 보상을 동반하여 도입하였다. 예를 들어 두 번째 출산부터 적용되는 유급 유아휴직에서는 기존 급여 전체 지불을 전제로 했고 이 혜택은 1986년부터 첫 출산으로 확장되었다. 자녀수당이 증가되었으며 모성보호가 확대되었고 유병 자녀들을 돌볼 수 있는 유급 휴가제도가 도입되었다. 매달 가사 휴가(Hausarbeitstag)를 쓸 수 있었고 2명 이상 자녀의 어머니와 한부모 어머니는 통상 주 44시간 대신 주 40시간을 일해도 되었으며 자녀수에 따른 연차 휴가 증가도 있었다. 이밖에도 가족을 위한 물질적 지원이 크게 늘어났다. 이 모든 조치는 부부가 더 많은 자녀를 갖게 하고 근로 활동 중의 어머니가 일과 가족을 조화시켜서 완전고용 상태에 머물도록 동기를 부여하기 위함이었다. 이 정책은 전일근로를 일종의 도덕적 의무로 홍보한 국가 선전에 의해서도 장려되었다. 선전을 통해 정부는 남녀가 동일하게 긴 근로시간을 가지는 것이 양성평등의 상징이라고 정의하였다.

제2사회복지대책은 광범위하게 적용되었고 결과적으로 기간합계출산율(TFR)이 급격히 증가했다. 오늘날 우리는 어머니 세대보다 더 많은 자녀를 출산한 여성의 수가 전

체적으로 적다는 것을 알고 있다. 이 가족정책의 주요 효과는 출산의 증진이었다. 본질적으로 이러한 변화는 광범위한 휴직 및 금전 정책에 의한 동반 효과로 설명된다.

라. 통일 단계와 통일독일의 금전 정책 확대(1990-2005년)

동독과 서독의 통일에 대해 규율하기 위해 1990년 8월 31일 체결된 통일 조약을 통해 기존에 서독에서 유효했던 가족정책이 거의 전적으로 동독으로 옮겨졌다. 이제 남은 어려운 작업은 서로 다른 동서독의 가족정책 중 연방정부의 관할 영역에 해당되는 부분을 통합시키는 것이었다(보육 시설과 같은 인프라 정책은 대부분 주정부나 지자체의 관할이었다.). 서독의 가족정책과는 달리 동독의 가족정책은 70년대 중반 이후 명확한 출산 장려 콘셉트와 동시에 근로와 가사의 양립을 지향했다(Keil 2010, 63) 이를 반영하듯 동독 가족정책에서는 출산 보조금, 자녀수당, 세금 감면, 아동 관련 휴가, 연금 보험에서의 보육 성과 인정, 보육 시설 확대가 무엇보다도 중요한 조치였다. 서독 정부에서는 전혀 다른 정책을 강력하게 추진했다. 가족의 형성을 위해 혼인을 “바람직하며 보호되어야 할 제도”로 보았으며 3단계로 분류한 여성의 근로활동 모델(교육단계 및 출산 전 높은 근로활동 기간, 근로활동이 없거나 시간제근로의 가족단계, 자녀 독립 후 근로복귀 단계)을 장려했다. 이러한 맥락에서 동독 지역에 있어 통일이란 가족정책에서 상당한 퇴보를 의미하는 것이 되었는데, 특히 인프라, 노동시장 정책 분야에서 그러했다. 통일조약 제31조는 가족, 여성, 아동 정책의 과제에 대해 다음과 같이 명시했다.

- ① 양성평등 확장 법안
- ② 가정과 직업의 양립이라는 관점에서 부모의 근로활동을 위한 법적, 제도적 토대 마련
- ③ 아동 보육을 위한 비용 및 시설에 대한 연방정부의 과도기적인 참여
- ④ 기본권과 합치되는 임신 상담 및 낙태 규정

사회주의 체제의 발전을 목표로 했던 동독의 기존 모범 가족 모델은 통일조약에 반영되지 않았으며 결과적으로 향후 통일 독일 가족정책에 영향을 미치지 않았다. Keil 연구(2010)에 의하면 동독 지역의 가족들에게 이후의 가족정책 차원의 통일은 근본적인 변화로 다가왔다.

- ① 직업과 가족의 균등한 조화를 위한 선택의 폭이 실제로는 좁혀졌지만, 장기 가족 휴직의 증가로 인해 생애단계별 양립 조화 가능성이 법적으로 커졌다.
- ② 출산 결정의 기회 비용은 증가하는 경향이 되었다(보육 시설 이용, 고용 불안전).
- ③ 자녀 있는 부부와 한부모에 대한 상대적 소득 위치가 무자녀 주민에 비해 나빠졌지만 동독에서의 높은 어머니 근로 비율로 인해 서독보다는 훨씬 양호한 상황이었다(Keil 2010, 62ff).

가족을 위한 또 다른 주요 변화는 1998년 7월 1일 친자법 개혁 법안 채택과 함께 나타났다. 이 개혁을 통해 양육권과 면접교섭권이 새로이 규정되어 이혼 후 공동 육아가 원칙으로 천명 되었으며 이는 비혼인 쌍의 분리에도 그대로 적용되었다. 자녀의 면접교섭권은 혼인 가족 자녀나 비혼인 가족 자녀 모두에게 동등하며 형제자매와 조부모에게 보충 적용되었다. 상속법에서도 비혼인 가족 자녀는 혼인 가족 자녀와 동일시되었다. 기존에 비혼인 자녀를 위해 청소년관청을 통해 관리되었던 규정은 폐지되었으며 현대적 의학 수단에 의한 생부 확인 방식 또한 재규정 되었다. 전반적으로 1998년 친자법 개혁은 독일의 법적 상황을 실제에 가까운 가족생활에 맞춰 조정했다는 점에서 (Gerlach 2009, 36), 그리고 부모에 비해 취약했던 자녀의 권리를 강화했다는 점에서 중요한 단계로 평가된다.

1995년 가족부담보상 제도 개혁의 일환으로 자녀수당과 아동을 위한 세금 공제가 크게 늘어났지만 두 혜택을 동시에 받는 것은 배제되었다. 이제 가족들은 소득 상한에 따라 자녀수당을 신청할지 아니면 세금 공제가 더 혜택이 높을지 결정해야한다. 가족 부담보상 관련 이러한 방향 설정은 조세 정의를 향한 새로운 길이라고 볼 수 있다. 이에 대해 연방헌법재판소는 1990년 이후 네 차례의 획기적인 판결을 통해 이러한 방향을 확실히 했다. 1990년 5월 29일 가족의 "조세 정의에 대한 결정"에서 연방헌법재판소는 가족의 과세 소득 중 자녀 양육비용은 최소한 최소생계비(연간 약 8,000 유로) 수준으로 세금 공제 대상이 되어야 하며 국가는 이 최소 요구사항이 모든 어린이에게 적용된 것을 보장해야 한다고 결정했다.

1998년 "선택의 자유에 대한 판결"은 가족 형태의 다양성을 수용한 중요한 단계이며 이 기간의 정책을 특징짓는 요소이다. 그러므로 국가는 독립적이고 자기책임 있는 형태로 가족공동체를 존중해야 한다. 이상적 모델을 처방하거나 단면적으로 이득을 주

어서는 안된다.

이 기간 동안 사회 법규에는 몇 가지 주요 변경 사항이 있었는데 여기에는 특히 두 가지 조치가 포함된다. 첫째는 퇴직연금 산정 시 보육 기간을 반영하도록 한 1992년의 결정이다. 다른 하나는 2001년 대법원에 의한 “요양보험 판결”인데, 자녀를 돌보고 양육하는 요양보험 가입자가 무자녀 가입자와 동일한 수준의 기여금을 내는 것은 기본법과 조화되지 않는다고 본 것이다. 왜냐하면 부모가 금전 기여 외에도 사회보장의 부과 방식에서 생식적 기여 체제가 제대로 기능하도록 추가적으로 기여한다고 보았기 때문이다. 이 판결은 자녀 출산에 대한 결정을 높이 평가하고 동시에 출산 결정으로 인한 잠재적 불이익을 보상하는 가족정책 전략을 뒷받침한다.

마. 2005년부터 현재까지의 다차원적 가족정책

연방정부의 제7차 가족보고서는 가족부담보상(Lastenausgleich)과 가족성과보상(Leistungsausgleich)에 대해 다음과 같이 구분 하였다. “수요 정의와 삶의 질 보장으로부터 도출된 가족정책적 급부는 자녀의 출산 및 양육으로 인한 부모의 특정 부담을 보상하기 위한 것이다. 이 수단은 ‘가족부담보상’이라는 상위개념을 통해 요약될 수 있다. 이밖에도 가족이 사회에 제공하지만 시장을 통해 가치를 평가받지 못하는 자녀 양육, 돌봄, 교육 등의 성과에 대해 보완해주는 것이 국가 가족정책의 또 다른 임무이다. 이러한 급부는 ‘가족성과보상’이라는 개념으로 요약된다.”(BMFSFJ 2006)

독일 가족정책의 가장 최근 단계는 각기 다른 차원에서 부담과 성과가 공존하는 것이 특징이다. 국가 지원 보장 원칙, 그리고 가족정책 목표, 토대, 시행 기관, 조치들을 가능한 한 모순 없게 조화시키는 원칙이 더욱 중요하게 여겨졌으며 어린이 주간보육시설의 확충과 가족에 대한 금전적 구호 또한 확장되었다. 여기에서 노동시장에서 여성의 참여가 증가하고 어린 자녀에 대한 외부보육이 사회적으로 수용되면서 15개월 미만 영아의 보육 자리에 대한 필요성이 더욱 늘어났다. 최근 몇 년 동안 가장 중요한 법적 변화는 2007년 도입된 연방 부모수당 및 부모휴직법(BEEG)이다. 이를 통해 신설된 부모수당이 소개되고 부모휴직에 대한 조화가능성과 규정이 정해졌다. 이 조치는 2015년부터 소위 “부모수당 Plus”에 의해 보완되고 있는데, 부모수당과 시간제근로를 결합하여 부모휴직 제도가 더욱 유연하게 운영되도록 하는 것이다. 이 개정의 일환으

로 “육아 휴가(Erziehungsurlaub)”이라는 용어는 모든 연방법 규정에서 “부모휴직(Elternzeit)”으로 변경되었으며 이는 가사로 보내는 시간에 마치 여가 시간과 같은 명칭이 부여되는 것을 막고 아버지와 어머니가 공동으로 책임져야 할 영역이라는 것을 분명히 하기 위함이다.

오랜 기간동안 정권 변화에는 가족정책 방향의 변화가 연계되곤 했었다. 예를 들면, 이민 연합이 선호했던 방식인 세금 특혜, 사민당 연정이 선호했던 자녀수당과 보육 인프라 확장 등이 변화를 겪었었다. 그러던 중 이제는 2010년대부터 기존 정책의 일관된 시행이 시작되었다(Keil 2010, 64).

계속 지속되었던 분쟁으로는 3세 이전의 자녀를 공공 보육시설에 보내고 싶지 않은 부모를 위한 육아수당(월 150유로)을 들 수 있다. 이 분쟁은 연정 내에서도 특히 기사련(CSU)과 기민련(CDU) 보수파에 의해 도입되었던 시민적 모범 가족 모델을 유지하기 위한 마지막 노선 분쟁이라 할 수 있다. 해당 법률은 2012년에 통과되었고 2015년 7월에는 연방헌법재판소가 이 사안에 대해 연방정부는 입법 권한이 없으며 주정부의 관할이라고 결정했다. 이에 따라 이러한 금전 급부는 현재 바이에른주가 지급하는 주 차원의 급부 형태로만 남게 되었고 다른 모든 연방주에서는 연방헌법재판소의 결정을 계기로 이 분쟁적 금전 급부 방식을 폐지했다. 그럼에도 이 결정은 여전히 분쟁의 대상을 벗어나지 못했다. 왜냐하면, 외부보육 비사용에 대한 재정적 인센티브가 다른 가족 정책적 조치들과 명백한 모순 관계에 있기 때문이었다. 예를 들면, 여성의 근로활동 참여 장려(2013년 기준 수령자의 94.7%가 여성), 혹은 가정과 직업에서의 양성평등이 그것이다(Spieß 2014).

현 연방정부의 연정협약은 기존의 가족정책 조치들이 지향하는 목표 사이의 충돌을 해결하는 것을 목표로 삼고 있다(예: 부모수당과 보육시설 비용에 대한 공공 지원). ‘부모수당 Plus’ 외에 보육시설이 무엇보다 질적인 측면에서 더욱 개선되어야 한다. 특히 독일 초등학생들을 돌보는 전일보육 시설에서 그렇다. (현재 6-10세의 학생 중 4분의 1만이 전일보육 시설 이용) 그러나 보육 성과에 대한 재정 지원에 관해서는 개별 연방주 간에 여전히 명확한 차이점이 있다. 예를 들어 라인란트-팔츠주의 유치원 이용은 부모에게 무료로 제공되는 반면 인접 지역인 헤센주에서는 유료이다.

자녀수당의 실질적인 증가는 계획되어 있지 않다. 보육수당은 앞서 언급됐듯 다른 조치와 모순되는 성격 때문에 바이에른주에서만 유지되지만 공적질병보험(GKV) 상의

비근로 배우자가 기여 없이도 보험 보장이 되도록 하는 규정은 전국적으로 유지된다.

전반적으로 연방 부모수당 및 부모휴직법(BEEG)의 도입은 금전 급부의 증가, 그리고 동시에 육아휴직 혜택의 단축(기존 육아휴가 3년에 비해 現 최대 2년)을 의미한다. 이에 따라 두 부모 모두 근로활동을 하는 경우 15개월에서 3년 사이 유아를 위한 보육이 불가능한 기간이 발생하게 된다. 부모들이 아이가 2세일 때 이미 직장에 복귀하는 경우가 많으므로 15개월 이상 어린이들에게 더 많은 보육 장소가 필요하다. 이러한 추가 수요로 인해 이어지는 몇 해 동안 특히 3세 미만 아동 보육시설 확장을 위한 인프라 정책 투자가 늘어났다. 전반적으로 볼 때 최근 몇 년 동안 주로 금전 정책에 고정되었던 가족정책에서 인프라 및 휴직 정책에 중점을 둔 가족정책으로 점진적으로 전환되었다고 할 수 있다.

2. 독일 가족정책의 목표

여기에서는 독일의 가족정책 목표에 대한 질문을 검토한다. 목표들은 명확하게 정의되었는가? 정의되었다면, 일관성 있고 비모순적인가? 이 목표들은 시간이 지남에 따라 어떻게 변화 했나? 사회적, 정치적 토론에서 가족정책의 개별 목표는 정당 사이 뿐 아니라 정책의 시행기관 사이에서도 격렬한 논쟁의 대상이 되어왔다. 학계의 토론은 또 다른 목표에 대해 질문하기도 한다. 더 높은 출산율이 명확하고, 무엇보다도 적법한 가족정책의 목표인가? 모성 근로활동은 얼마나 강력하게 권장되어야 하는가? 혹은 자녀의 복지가 중심이 되어서는 왜 안되는가?

정책적 담론에서는 이러한 목표 중 일부는 이미 수십 년 동안 지속적으로 독일 가족정책의 의제에 포함되어 있었다. 이를테면 가족의 경제적 안정, 가족 부담에 대한 세금 보상, 혹은 모성과 아동의 보호 같은 영역이다. 이를 제외한 다른 영역들에서는 연속성이 엄청나게 저하되어 있다. 가족정책 목표의 변화로 인한 예는 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 단일부양자 모델에서 공동부양자 모델로의 발전, 그리고 이로 인한 여성의 더 많은 근로 참여이다. 이에 따라 “직업과 가족의 동등화 및 조화” 목표에 좀 더 초점이 놓여지게 되었다. 둘째, 가족정책의 사회적, 경제적 효과는 늦어도 1990년대 말부터 점차 더 강하게 나타났으며 이는 주로 제5차 가족보고서(1994)에 의해 독일 정계에서 대중화 된 바 있는 인적자본 담론에 의해 더욱 촉발되었다. 셋째, 2000년대 초반부터 높은

여성고용과 높은 출산율이 반드시 상호배타적인 요소는 아니며 스칸디나비아 국가의 예처럼 제반 조건이 갖춰지기만 하면 매우 잘 조화될 수 있다는 인식이 널리 퍼졌다. 이를 반영하듯 레나테 슈미트 연방가족부장관 임기(2002-2005년) 중에는 인구정책 및 노동시장 정책의 목표가 명백하게 가족정책 어젠다에 맞춰졌으며(Ristau 2005), 사용자 단체와 경제정책 전문가들의 든든한 지지를 받았다. 이러한 새로운 목표의 사회적 토론과 소통은 당시 아동 보육과 부모수당의 확장 관련 대규모 가족정책 개혁의 정치적 단행을 위한 전제가 되었다.

연방정부의 제7차 가족보고서(BMFSFJ 2006)는 지난 몇 년간의 다양한 목표를 조화 시키려고 노력했다. 이 보고서는 삶에서 직업과 가정생활의 균형, 그리고 직업, 교육, 경제, 세대관계의 변화와 이것이 가족생활에 미치는 영향을 조사했다. 전문가위원회의 관점에서 가족들은 2000년대 초반에 유연성과 신뢰성이 필요했다. 유연성은 변화하는 상황에 따른 보육 요구에 대처하기 위해서, 그리고 신뢰성은 가능한 한 높은 안정성을 가지고 삶을 계획하기 위해 필요했다. 전략적으로 지향된, 그리고 지속가능한 가족정책의 목표를 달성 할 수 있으려면 시간, 비용, 인프라의 시행차원 측면에서 두 가지 다 필요한 요소이다. 이에겐 가정과 직업의 양립 상황 개선, 경제적 안정과 가족의 사회 참여 보장, 아동 복지 증진, 아동 복지 관련 기존 수요 충족, 자녀계획 실현 촉진, 가족형태 간 단점에 대한 보상이 포함된다.

이러한 가족정책 목표의 구체적 이행은 특히 다음과 같은 4가지 구조적 이유에 의해 방해가 되는 것으로 보인다.

- 서로 다른 목표들이 정치적 또는 사회적 행위자에 의해 서로 다른 우선순위로 평가되었다. 이에 따라 성찰 정도, 가족정책 이상, 혹은 정치적 로비 활동의 강도에 서 나타나는 차이가 반영되었다. 예를 들어 조화성 요소는 사민당(SPD)에 반해 기사련(CSU)에 있어 부차적 목표이기 때문에 집권 연합 내 구체적 조치를 이행하는데 어려움을 가져온다.
- 가족 구조의 역사적 변혁, 특히 단일부양자 모델에서 공동부양자 모델로의 변화, 그리고 현재 가족 형태의 다양성은 가족정책에서 다른 목표를 요구한다. 젊은 어머니와 아버지의 가족 모델은 이제 완전히 달라졌으며(Diabaté 2016) 가정과 직업의 동등화 및 조화와 같은 목표에 대해 보다 강력하게 추구할 것이 요구되고 있

다. 반면, 경제계와 사회의 보수층에서는 여전히 전통적 역할 분담 및 이에 따른 직업 모델을 고수하고자 한다.

- 어떤 목표로 가족정책 조치들을 이행하느냐는 가족정책이 얼마나 좁게 혹은 광범위하게 정의 되느냐에 달려 있다. 예를 들어 어린이집(KITA)의 보육 내용은 가족정책의 영역인가 혹은 교육정책의 영역으로 넘어가는가? 보육의 구조적 공급은 가족정책의 영역인가 혹은 여성의 근로 참여를 촉진하기 위한 노동시장 정책인가? 이 사례들은 가족정책이 항상 교차적 과업이며, 다른 목표를 추구하면서 관할영역 “가족정책적 간섭”을 갖는 다른 정책 분야와 수많은 접점이 있음을 보여준다.
- 또 다른 이유는 천명된 목표에 대한 추상화 수준이 서로 다르기 때문이다. 삶의 웰빙, 선택의 자유, 파트너십 혹은 부담 보상과 같은 보편적 목표는 구체적인 지표를 통해 계량될 수 있는 구체적 목표로 만들어야 합의를 도출하기가 쉽다. 예를 들어 아동의 웰빙 증진은 매우 일반적인 목표로, 이를 계량하려면 가족의 소득 상황, 아동 건강 혹은 교육과 같은 구체적인 지표가 필요하다. 일반적인 목표에는 정치적 다수가 동의할 가능성이 높지만 이것이 구체적인 목표가 되면 추종자가 줄어든다. 그 구체적 목표에 대한 합의를 도출하기가 어려워지기 때문이다. 예를 들어 삶의 웰빙을 계량함에 있어 소득 혹은 교육수준이 어떤 연관성이 있는지에 대한 질문이 그러하다. 이로 인한 개별 목표에 대한 정책 시행성과 이에 대한 의사소통이 엄청나게 어렵게 된다.

가족정책 목표의 문제에 관한 학술적 담화는 사실 “명확하고 합의된 것”과는 거리가 멀다. 이와 관련 2000년 초부터 이어진 조사와 연구들 중 세 가지 주요 연구를 소개해 본다. 첫째 예는 관련 주제에 대해 첫 체계적 관찰이 이루어진 Kaufmann(2002)의 연구인데, 광범위한 역사 연구를 통해 다음의 8개 가족정책 목표를 평가하였다.

- 가족 제도를 별도의 가치로 보호하려는 목표 (종종 전통적 가족 형태로 제한됨)
- 출산율의 증가
- 우생적 목표, 즉 유전적 상황에 대한 영향 (특히 20세기 전반기)
- 경제적 목적 (인적 자원 양성)
- 사회적 목표 (가족을 사회의 가장 기본적 단위로 확보)
- 사회정책적 목표 (빈곤 감소 및 부담 보상)

- 여성정책적 목표 (평등)
- 아동복지

그의 평가에서 Kaufmann은 인적 자원의 축진을 가장 중요한 목표로 삼았다. 인적 자원을 통해 빈곤 감소 또는 평등과 같은 다른 목표도 성취 될 수 있기 때문이다. 그는 다른 역사적 목표들은 가족의 복지를 향상시키기보다는 오히려 도구화 할 위험이 있다고 보았다(예: 명백한 출산장려 목표 혹은 우생적 목표)

Bradshaw 外 저자들(2006)은 가족정책에 대한 학술적 관점에서 유엔 아동권리협약에 의거하여 아동 웰빙에 중점을 두었다. 이 주제와 관련, Bradshaw에 의해 창안된 사회학적 개념은 여러 UNICEF 연구에서도 경험적으로 국제 비교를 통해 시험되고, 적용되고, 이를 통해 대중화된 바 있다(Bertram 2008 外). Bradshaw의 사회학적 개념은 가족정책의 아동친화적 하위목표로도 이해될 수 있는 다음의 6가지 차원을 포함한다.

- 물질적 웰빙
- 건강 및 안전
- 교육
- 같은 연령대 및 가족과의 관계
- 행동과 위험 요소
- 주관적 웰빙

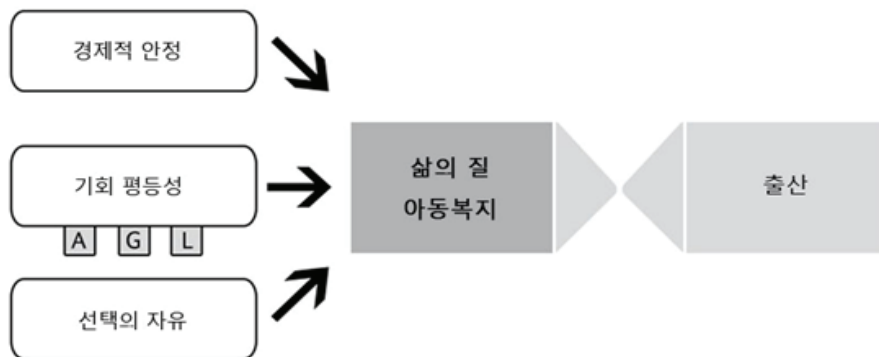
이 개념들을 통해 개별 차원들의 계량은 물론 시간 경과 비교 혹은 국가 간 비교가 수행 될 수 있다. 예를 들어 스칸디나비아 국가들은 물질적 웰빙 측면에서 다른 국가에 비해 좋은 평가를 받지만 관계 차원, 그리고 시간과 가족 차원에서는 평범한 수준이다. 이러한 비교를 통해 개선 가능성이 가장 큰 하위목표를 식별할 수도 있다.

Bertram & Spieß(2011)는 부모 복지를 적절히 포함시킴으로써 아동 복지에만 방향성을 두는 가족정책의 목표를 확대했다. 이 연구는 7가지 차원의 척도를 정의하고 조사했다. 그리고 아동 복지와 부모 복지 모두 유사한 방식으로 5개의 영역(물질적 웰빙, 건강, 교육, 관계 요소, 주관적 웰빙)을 포함시켰다. 추가적으로 가족정책 개발 및 근로활동에 대한 평가도 있다. 독일의 두 저명 학술기관인 레오폴디나 아카데미와 베

를린 브란덴부르크 아카데미가 협업하는 학술그룹인 학술분과위원회 “아이와 함께 하는 미래” 역시 이 모델을 선호하며 2012년에는 “아동 및 부모 복지를 일차적 가족정책 목표”로 표방할 것을 추천했다(Akademiegruppe Zukunft mit Kindern 2012, 37). “출생아수의 증가, 특정 가족 모델의 증진, 노동의 양성평등, 혹은 이주 및 노동시장 변화의 제어” 등과 같은 다른 사회적 목표들은 설정 가능한 목표이기는 하지만 가족 정책보다는 위계적으로 부차적이라고 판단했다.

이 학술적 목표 개념은 연방정부의 인구통계학적 전략 틀에서 학계 및 시민사회 전문가 그룹에 의해 더 발전되었다(Schneider et al., 2013). 이 연구에서는 결과적으로 아동과 부모 복지의 동의어로 간주 될 수 있는 삶의 웰빙이 중점적이다. 이 모델에 따른 삶의 질은 부모와 자녀의 삶의 웰빙 향상에 기여하는 경제 안정, 기회 균등, 선택의 자유라는 세 가지 기둥을 기반으로 한다. 이것이 보장된다면 출산율 또한 긍정적인 방향으로 발전 할 수 있다. 출산율과 삶의 질은 서로 영향을 주고 강화시키는 가족정책 목표들이기 때문이다([그림 4-11] 참조).

[그림 4-11] 가족정책의 목표 구조



출처: Schneider & Bujard et al. (2013)

경제적 안정은 가족, 특히 가족 형성을 위한 의사 결정 단계에서 필수적 전제 조건이다. 이 맥락에서 기회평등성은 세 가지 측면을 포함한다([그림 4-11] 참조).

- 출신(A: Abstammung) - 사회적 배경에 관계없이 어린이의 삶과 발전의 기회를 촉진하고 보장하는 것
- 성(G: Geschlecht) - 양성평등을 적극적으로 추진하는 것

- 생활양식(L: Lebensform) - 가능한 모든 다양한 가족 형태를 인정하며 어떠한 생활양식도 불이익을 받지 않도록 하는 것

여기에서 선택의 자유를 방해하는 구조적 제한은 지양되고 제거되어야 한다. 예를 들면 사람들은 법적 조건 내에서 자신이 올바르다고 판단하는 방식으로 가족을 형성할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 생활양식의 선택은 특히 인프라에 대한 수요가 공급을 초과하는 순간에 제한되곤 한다. 자녀가 2-3세가 되었을 때 맡길 수 있는 보육시설 수요가 그 예이다. 이는 기회 균등을 달성하고 삶의 질을 향상시키기 위해 특정 인구 집단에 특정 조치가 필요함을 보여준다. 가족정책 목표로서의 출산율과 삶의 질이 가지는 상호 영향력에 대해 강조될 필요가 있다. 한편으로 가족의 삶의 질 증가는 출산율에 긍정적인 효과로 이어질 것이며 다른 한편, 자녀 출산의 결정은 부부의 삶의 질 향상에 기여한다.

다음 표(Bujard 2014를 참조하여 수정)를 통해 앞서 언급된 학술적 목표를 요약하고 목표를 잠재적 수급자(아동, 부모, 경제와 사회)에 할당하였다.

〈표 4-2〉 목표, 원칙, 그리고 가족정책의 수급자

	아동	부모	경제와 사회
일반적 목표	아동의 복지 / 삶의 질	부모의 복지 / 삶의 질	인적자원 양성평등 사회적 삶의 질
중요 원칙	기회 평등 보호 장려	파트너십 가정과 직업의 양립 선택의 자유 부담보상	지속성 조화 가족의 재생산 및 보육 기능 인정
구체적 목표 (괄호 안은 각 목표를 계량할 수 있는 지표의 예)	물질적 안전성 (주택, 식생활, 부모 소득)	물질적 안전성 (가계 소득)	출산 증진 (출산율)
	부모, 형제자매 등과의 시간 (시간 예산 데이터)	자녀와의 시간 남/녀, 네트워크 (시간 예산 데이터)	모성 고용 증대 (취업률 및 노동 시간) 부성 가사 참여 (아버지의 부모휴직 사용)
	자녀 교육 (학교/대학교 졸업)	노동시장 및 가사 노동 참여 남/녀 (취업률/여, 가사노동/남)	경제 안정성 확보 (경제 성장, GDP)
	아동 건강 (건강검진 검사참여율/결과)	주관적 웰빙 (설문)	가족형태의 다양성 수용 (모든 사람들을 위한 혼인, 동성 커플 에 대한 입양권)

출처: Bujard (2014), 저자 편집

이 표는 가족정책 목표의 다양성에 대해, 그리고 가족정책이 경제, 교육, 남녀평등, 사회 정책과 같은 다른 정책 분야의 목표와도 중첩된다는 것을 보여준다. 가족정책은

아동과 부모뿐 아니라 사회와 경제 전반에 도움이 될 수 있다. 위 표에서 목표의 추상화 수준은 일반 목표, 중요한 원칙, 구체적인 목표(지표를 통해 계량)로 분류된다. 이에 따라 예를 들어, 아동 관련 가족정책의 목표는 아동 복지를 보호하고 증진하는 것이다. 아동 관련 중요한 원칙은 평등한 기회뿐 아니라 어린이의 보호와 장려이다. 이 일반적 목표인 “복지”는 구체적 하위목표를 통해 달성될 수 있다. 이에는 물질적 안전성, 가족과의 시간, 교육, 건강, 위험요소를 줄인 행동, 아동친화적 주거환경 등이 속한다. 이 하위목표는 여러 지표를 통해 계량할 수 있다. 다른 수급자인 부모, 그리고 경제와 사회에 있어서는 아동 목표에서처럼 유사한 방식으로 일반 목표, 구체적 목표, 중요 원칙들을 구분하면 된다.

물론 이 과정에서 목표 충돌이 발생할 수 있다. 예를 들어 결혼제도 보호와 양성평등 사이에 발생하는 충돌의 경우인데, 부부균등과세와 같은 혼인 연계 급부를 인센티브로 적용하면 혼인한 여성들의 경제적 독립성을 저해하는 효과를 낼 수도 있다. 다른 경우에는 사실상 거의 해결 불가하다고 보여지는 경제적 이해와 가족의 이해 간의 갈등을 들 수 있는데, 시간의 주권 관념과 시간의 이용 관념 간의 충돌이 그것이다. 물론 사용자는 경제적 이해를 쫓게 될 것이고 전문 능력을 갖춘 어머니와 아버지들을 가능한 한 전일근로에 투입하는 한편 부모휴직이 가능한 한 짧아지길 원할 것이다. 반면, 어머니와 아버지는 가족휴직 관련하여 (적어도 일시적으로) 완전히 다른 이해를 지향할 것이다. 가족정책은 또한 부모수당 도입의 예에서 볼 수 있듯 구조적일 수도, 보완적일 수도 있다. 조치 하나에 여러 목표가 동시에 다뤄질 경우인데, 가족 형성 초기 단계에서의 소득 보장, 가족휴직, 모성 근로 참여 촉진, 아버지의 보육 참여 등이 있다(Bujard 2013). 이러한 측면에서 가족정책 목표 내의 계층 구조는 목표 충돌 시 인구통계적 목표 혹은 노동시장 정책 목표에 따라 가족이 도구화 되는 것을 막을 수 있기 때문에 유용하다. 노동시장, 평등, 교육 정책의 목표는 일반적으로 진정한 가족정책 목표로 인식되지 않는다. 다만 만일 이들 목표들을 부모수당 같은 개별 조치에서 명시적으로 명명하고 다른 정책 분야에서 그 긍정적 효과에 대해 홍보하게 되면, 정책에 대한 지원 효과는 커지고 이행 능력도 강화되게 된다.

그러므로 현재로서는 일반적 정책전략의 틀 내에서 정의된 목표를 명확히 밝히고 지속적으로 방향을 설정하고 완전하고 포괄적으로 소통하는 것이 가족정책의 가장 시급한 과제로 보여진다. 이 과정에서 다른 정책 분야와 지닌 큰 교차범위를 감안하여 가족정책

을 사회정책으로 이해해야 하며 누구나 미래 가족의 일부분이고 조건이 허락하는 한 가족을 형성할 것이라는 점에서 모든 개인들을 가족정책의 수급자로 삼아야 할 것이다.

3. 가족정책의 시행차원

이 장에서는 앞서 논의된 가족정책 목표들이 구체적 시행차원으로 어떻게 적용되며 지난 수십 년 동안 각 시행차원에서 어떠한 중요한 조치가 있었는지, 그리고 어떻게 발전해왔는지 제시한다. 현재 독일에는 150가지가 넘는 가족정책 관련 급부가 존재한다(bpb, 2016). 사회 변화와 가족의 요구에 부응하기 위해 수년에 걸쳐 점점 더 많은 조치가 취해졌다. 이어지는 내용에서는 금전, 시간, 인프라에 초점을 두고 가족정책의 가장 중요한 급부와 요소를 소개한다. 내용의 조합도 나타나는 조치들이 많기 때문에 개념의 분리가 다소 인위적으로 보일 수도 있다. 부모휴직과 부모수당의 분리가 그 예이다. 이러한 맥락에서 연방정부의 제7차 가족보고서(2006)에 요약된 내용은 매우 적절하다고 할 수 있다. 즉, 가족은 주어진 과제의 이행과 복지를 위해 시간, 금전, 인프라가 필요하다는 것이다. 본 연구에서는 이 세 가지에 평등과 소통이라는 두 가지 차원이 추가된다. 왜냐하면, 본 연구진은 이 두 가지 차원들 또한 지속가능한 가족정책에 필수적이라고 확신하기 때문이다.

[그림 4-12] 현대적 가족정책의 시행차원



출처: Schneider & Bujard et al. (2013)

온전한 양성평등 없이는 가사는 여전히 대부분 여성의 영역으로 머무를 것이며 이로 인해 노동시장이 여성으로부터 멀어지거나 혹은 근로 활동으로 인해 배우자로서 가정과 조화를 이루지 못하는 문제를 겪을 것이다. 포괄적인 소통 전략 없이 가족정책 조치는 설정된 목표를 온전히 달성 할 수 없다. 독일 가족정책의 기관들은 매우 이질적이며 서로 상당히 다른 이익을 추구한다. 기존 개별 조치의 일관성을 위해 더욱 중요한 것은 일반적으로 목표에 대한 구속력 있는 합의, 그리고 “거대한 가족정책의 서사”라는 의미에서의 전국적인 의사소통이다. 즉 가족과 가족정책의 변화를 서사적으로 동행하면서 독일의 가족 이미지가 어떻게 변했으며 미래에 가족이 어떻게 살고 일하게 될지 국민들을 상대로 이해시키는 작업이 필요하다는 것이다.

가. 가족을 위한 시간

연방정부 제8차 가족보고서(2012, 1)는 명백히 시간이라는 시행차원에 초점을 맞추고 있다. “가족은 우리 공동체에 필수적인 성과를 제공한다. 가족은 젊은 사람들을 성장시키며 민간 및 공공 복지에 투자하고 사회적 응집력을 육성한다. 이러한 가족이 자신의 임무를 계속 수행할 수 있도록 국가와 사회로부터 보호와 지원이 필요하다. 가족이 필요로 하는 주요 지원 요소 중 하나는 가족을 위해 충분하고 확실하게 사용할 수 있는 시간 요소이다.”

오늘날 여전히 대부분 부모의 경우 자녀 출산 결정은 직업활동에 더 적은 시간을 보내거나 적어도 부분적으로는 경력을 포기하는 것을 의미한다. 직업에서의 커리어 개발과 아이(들)의 탄생은 같은 시간에 일어나는 경우가 많고 교육 수준이 높은 부모들에게 소위 “삶의 러시아워”가 되어버린다. 이는 27세에서 35세 사이 단계에서 중요한 생애 사건들이 동시다발적으로 일어나면서 큰 시간적 압박을 받게 되는 상황을 말한다. 이러한 상황은 오늘날 정치가 점점 더 평행적 가족-시간정책, 즉, 가정과 커리어의 동시적 조화를 추진하고 있음에도 불구하고 일어나고 있다. 그렇다면 독일에서 가족친화적 시간정책 조치는 어떤 모습일까? 개별 항목에 대해 다루기 전에 다음 표를 보면 간략한 개요를 파악할 수 있을 것이다.

〈표 4-3〉 독일 휴직정책 조치의 발전

서독	동독
	1965년 가사 휴가 자녀가 있는 모든 여성들을 위한 월차 유급 휴가 도입
1974년 유병 자녀를 위한 간병휴가 8세 미만의 유병 어린이를 돌보기 위한 유급 휴가제도 도입 (연간허용: 자녀당 5일 / 급여: 순임금의 80%)	1976년 둘째 자녀부터 유아휴직 유아휴직은 첫 6개월 동안 기존 급여 전체 지불, 다음 6개월 동안에는 질병수당과 복직 보장을 골자로 함 모성보호 연장 20주에서 26주까지 소위 임신휴가의 연장 유병 자녀를 위한 휴가제도 1명 이상 자녀가 있는 기혼 여성 및 한부모의 14세 미만의 유병 자녀를 돌보기 위한 유급 휴가제도 도입(연간허용: 1자녀 4주, 2자녀 6주, 3자녀 8주, 4자녀 10주, 5자녀 이상 13주 / 급여: 평균 순임금의 70-90%) 어머니를 위한 주 노동 시간 단축 최소 2명의 16세 미만 자녀가 있는 어머니의 경우 주당 43.5시간 대신 40시간
1979년 모성보호휴가 도입법 모성보호휴가 제도를 통해 출산 후 6개월까지 임금대체 지급 및 복직 보장. 단, 이는 근로 어머니에 대해서만 적용되며 비근로 어머니에는 해당되지 않음	1979년 어머니들에게 더 많은 휴가를 어머니들은 기본휴가를 신청할 권리가 있으며 이는 통상 휴가 권리보다 우위에 있음. 기본휴가는 아동수와 직업에 따라 18일에서 20-23일로 상향조정
	1984년 세번째 자녀부터 유아휴직 연장 세번째 자녀부터 유아휴직 청구권이 12개월에서 18개월로 상향조정
1986년 연방 육아휴가법 자녀 출산 후 10개월 동안 휴가. 육아휴가 중 해고 보호, 아버지 혹은 어머니를 통해 청구 가능	1986년 첫 자녀부터 유아휴직 가능 첫 자녀부터 12개월 유아휴직 사용 가능 아버지도 유아휴직 가능 유병 자녀를 돌보기 위한 휴가도 신청 가능
1988년 육아휴가 및 육아수당 12개월 연방 육아휴가 및 육아수당 제도 수령 기간을 12개월로 연장	
1989년 육아휴가 및 육아수당 15개월 연방 육아휴가 및 육아수당 제도 수령 기간을 15개월로 연장 보건개혁법 요양수당 지급, 간병인을 위한 휴가대체인력	
1990년 육아휴가 및 육아수당 18개월 연방 육아휴가 및 육아수당 제도 수급기간을 18개월로 연장	
1992년 육아휴가 36개월 육아수당 수령 기간을 24개월로, 육아휴가 기간을 36개월로 연장 부모를 위한 요양 휴직 부모를 위한 요양 휴직 기간을 10일까지 연장	
2001년 연방 육아수당법 개정 개정 이후로 직원 15명 이상인 회사의 시간제근로에 대해 법적 청구권 부여 / 부모 모두 부모휴가를 최대 3년까지 동시에 가질 수 있음 / 부모는 시간제근로 각 최대 30시간 가능 / 보육수당 수급기간 24개월(최대 600DM)과 12개월(최대 900 DM) 중 선택 가능 ‘육아휴가’에서 ‘부모휴직’으로 입법을 통해 모든 연방법 법령에서 “육아휴가” 명칭이 “부모휴직”으로 변경. 이 기간을 가족의 가사휴직으로 인정하고 자녀 양육에서 부모 모두의 책임을 강조하기 위함	
2007년 연방 부모수당 및 부모휴직법 부모수당이 육아수당을 대체함 / 부모수당 수급 12개월 혹은 14개월(배우자 소득 보상기간 2개월) / 순임금 67% / 최소 300유로, 최대 1,800유로	

〈표 4-3〉 계속

서독	동독
2015년 부모수당 Plus 도입 및 부모휴직 유연화 부모수당 Plus는 부모가 육아수당 수급과 시간제근로를 조합할 수 있도록 지원한다. 시간제근로와 연계하면 부모수당 기간보다 2배로 수급할 수 있다. 즉, 24개월 혹은 28개월(배우자 소득 보상기간 4개월). 일반 부모수당에서의 경우처럼 순임금에 따라 책정되는데, 부모수당 Plus의 경우는 65-100%이다. 육아휴직은 유연해졌다. 부모는 육아휴직을 최대 24개월(기존 12개월) 수급할 수 있으며 자녀 연령 3-8살 사이도 가능하다.	
요양휴가법 및 가족요양휴가법 근로자는 요양이 필요한 가까운 친지를 돌봐야 하는 경우 최대 6개월간 무급 휴가를 요청할 권리가 있다. 법에 따른 가까운 친지란 (혼인)파트너, 부모, 시부모, 장인장모, 계부모, 형제자매 등이다. 이밖에도 근로자는 요양이 필요한 가까운 친지를 돌봐야 하는 경우에 최대 2년동안 주 근로시간을 최소 15시간까지 단축할 권리가 있다. 또한 근로자는 가족 요양휴직 동안의 생활비용 확보를 위해 월급의 절반에 해당하는 금액 무이자 대출이 가능하다.	
bpb (2016a): http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/222752/familien-zeitpolitik (위 출처를 토대로 저자가 표로 편집)	

Bertram과 Deuflhard의 연구(2013)에 따르면 자녀에게 많은 주의를 기울이는 사람은 다른 사회구성원과 비교하여 더 큰 시간적 압박에 시달린다. 유급 근로 외에 가사 노동을 추가로 해야 하기 때문이다. 지난 20년 동안 이러한 부모의 시간 요구 사항은 꾸준히 증가했다. 이러한 변화는 자녀에 대한 고등교육 요구가 높아지면서(Bianchi & Millie 2010), 혹은 직위 변경으로 인해 자녀와 보내는 여가시간의 변화를 통해, 혹은 직장 통근 경로의 변화로 인한 보다 심화된 직업 참여를 통해 도출됐다. 이로부터 발생하는 시간적 충돌을 배우자와 커플들은 일반적으로 여러 영역의 시간들 사이에서 타협하는 방식으로 해결한다. 이는 양육시간에 더 투입되는 쪽이 결국 노동시장에서 체계적으로 불이익을 받는 결과로 나타나며 대부분 그 역할은 여성이다. 가족 시간정책을 위한 법적 수단은 1970년대 초부터 채택되기 시작되었다. 독일 역사에서 중요한 시간 정책들로는 모성휴가법(1979), 연방 육아수당 및 육아휴가법(1986), 시간제근로에 대한 법적 청구권(2001), 연방 부모수당 및 부모휴직법(2007)을 들 수 있다.

유급 가족휴가의 제공은 아동 돌봄 조직의 기본 틀을 용이하게 하기 위함이다. 이것이 시급한 이유는 1980년 이후 출생한 현재 28-34세 사이의 젊은 사람들은 수명의 전반적인 증가에도 불구하고 자신만의 삶을 형성할 시간이 부족하기 때문이다. 왜냐하면 젊은이들이 직업적으로 자리를 잡으려는 바로 그 기간이 가족을 형성하는 시간과 겹치고 이때 아이를 보육하는 데에 많은 시간을 할애해야 하기 때문이다. 보다 길어진 교육 기간을 통해 부모로부터의 경제적, 주거적 독립이 지연되고 있는데, 두가지 형태의 독립 모두 가족형성에 앞서 중요한 선제 상황으로 여겨지고 있다. 오늘날의 젊은 부모 세

대는 전통적 가족 모델을 경험한 부모의 세대보다 가정 내 갈등을 훨씬 더 많이 경험한다. 이는 특히 젊은 세대가 가족 형성을 미루는 결과로 이어진다.

(1) 희소자원으로서의 가족 시간

Kristina Schröder 가족부장관(2009-2013년)에 따르면 “시간은 현대적 가족정책에 있어 일종의 준비통화(reserve currency)이다”. 시간주권과 시간복지는 오늘날 삶의 질에 필수적 요소로 인식되고 있다(Rinderspacher 2001). 이러한 추세는 언제부터일까? 유아의 돌봄, 그리고 학교 교육과 성인으로 성장에서의 지원은 19세기 중반부터 가족의 중요한 과제로 여겨졌다. 그 중 핵심 역할은 어머니로 해석되었는데 아버지는 노동집약적 산업사회에서 생계부양자의 역할을 담당해야했기 때문이다. 이에 따라 2차 세계대전 이래로 적어도 서독에서는 대부분의 어린이들이 아버지는 일을 하고 어머니는 집에서 아이들을 돌보는 가정에서 살았다.

이러한 가족형태에서 외부에서 근로활동을 하는 아버지는 전형적 산업 재화생산에서 요구되는 근로시간에 맞추어야 했고 반면 어머니는 가사와 육아를 담당했기에 비교적 높은 시간주권을 누릴 수 있었다. 이렇듯 사회 내에서 명확하게 구분된 가족 내 아버지와 어머니의 노동 관할에서는 보육과 가사에 유급 근로활동과 동등한 가치가 부여되었다. 남성은 집 밖에서, 여성은 집 안에서 근로하는 모델인 것이다. 이러한 조직 형태는 당시 산업사회의 생산 환경에 적합했다. 1970년에 근로활동을 하던 인구의 절반 가량은 산업계에 종사했으며 1950년대까지는 주 48시간이 관행처럼 여겨졌었다.

1970년대 이래로 산업에서 서비스 및 지식 사회로 전환되는 과정에서 노동분업의 모델은 점차 의미를 잃어갔고 공동부양가족과 한부모가족에 의해 순차적으로 대체되어갔다(Bertram & Bujard 2012). 가정에서의 “아버지의 부재”는 학계와 대중의 담론에서도 주제가 되었으며 여성의 사회 참여가 본질적으로 남성과 자녀들에 의해서만 중재 되었다는 사실(Hochschild 1995) 또한 토론의 대상이 되었다. 연방정부의 제1차 가족보고서(1968)에서 이에 대한 비판에 관심이 모아졌고 여성과 어머니가 사회발전에 참여할 수 있는 기회가 부족한 것에 대해 여성 생애이력 3단계 모델의 제안으로 대응하였다.

(2) 가족을 위한 시간: 통시적(diachron) / 동시적(synchron)

스웨덴 저자 Myrdal & Klein(1956)은 어머니의 교육, 직장, 가정, 그리고 다시 직장에의 참여를 3단계 모델로 조직할 수 있다고 제안했다. 사회 발전에서의 어머니의 역할과 아이들 돌봄은 연대순으로 조직되어야 한다는 것이다. 이 모델의 단점은 분명하다. 약 10-15년의 오랜 기간 직장을 떠난 여성은 자신이 멈췄던 곳으로 돌아와서 경력을 재개하고 중단 없이 일했던 경력들을 따라잡을 기회가 거의 없다.

따라서 이미 1960년대 말에 평생교육 정책의 의미에서 어머니를 위한 시간제근로 직장 확대와 보육시설 확장이 논의된 바 있다. 즉, 어머니는 통시적(diachron)이 아니라 동시적(synchron)으로 사회에 참여하고 자녀를 양육할 수 있어야 한다. 물론 이는 더 강한 양성평등이라는 의미에서 가족 내에서 새로운 업무 분업을 필요로 한다. 정치적 담론이 있었음에도 불구하고 이러한 제안은 당시 반향이 없었으며 1960년대와 1970년대의 시간정책은 본질적으로 순차적(sequenziell) 모델과 일치했다. 이 모델은 육아단계 후의 직업복귀 개선(고용촉진법, 1969년), 유병 자녀를 둔 부모를 위한 간병 휴직 도입(1974년), 모성휴가법(1979년)이 있었음에도 불구하고 근본적으로 변하지는 않았다.

(3) 동독의 시간정책: 조기의 조화를 위한 추진력

반면 동독은 1976년에 처음 도입된 두 번째 자녀부터 적용되는 유아휴직(Babyjahr), 6개월간의 임금계속지급, 6개월간의 병가임금, 복귀 보장을 통해 자녀 보육이 노동시장과 분리되지 않았으며 동일한 맥락에서 다뤄진다는 것을 확실히 했다. 가사노동은 직업과 동등한 업무이며 이로 인해 경제적 또는 직업적 불이익이 초래되어서는 안되었다. 2명 이상 자녀를 둔 어머니를 위한 임금 삭감 없는 주 노동시간 단축(43.5시간 대신 40시간)에서 보듯 동독의 시간정책은 직업과 가족이라는 두 가지 분야의 동등성을 서독보다 분명하고 빠르게 나타냈다.

(4) 1980년 이후의 시간정책 조치

이러한 상황은 Heiner Geissler 가족부장관(1982-85년)의 취임과 함께 달라졌다.

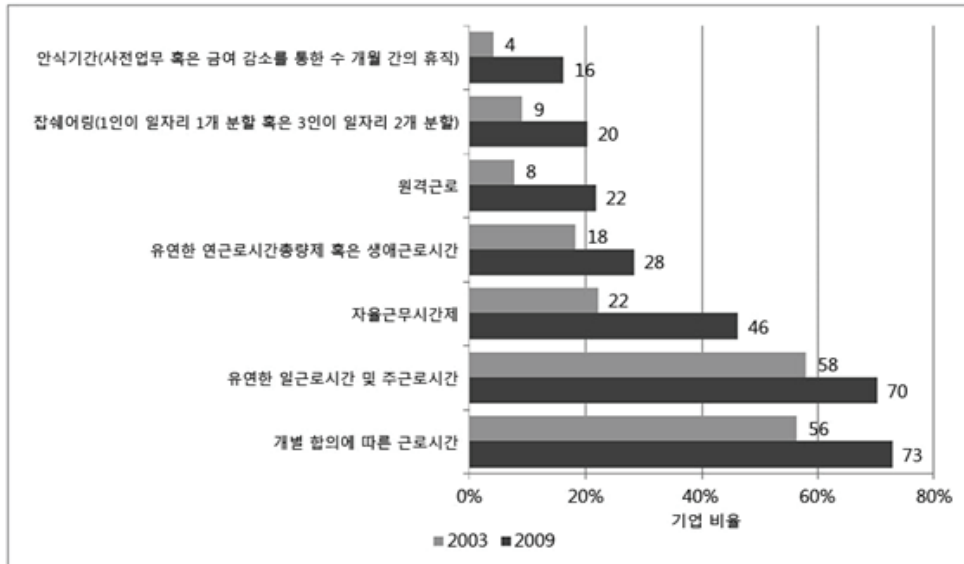
Geissler 장관 임기 중 서독과 동독의 시간정책 조치 사이에는 상대적으로 큰 공통점이 생성되었다. 1986년 연방 육아수당 및 육아휴가법(생후 10개월까지 월 600DM 지원, 7개월부터 기존 소득에 따라 최대 3년까지 급부 수급, 출산 후 10개월 복귀 보장, 육가 노동에 아버지 참여)은 많은 면에서 동독에서의 유아휴직 제도 확장과 유사하다(bpb 2016a). 동독의 규정은 다소 관대했다. 유아휴직은 12개월 동안 사용할 수 있었으며 셋째 자녀에는 18개월까지 연장될 수 있었는데, 반면 서독의 부모수당 수급기간은 1990년에 이르러서야 18개월로 연장되었다.

통일 후 서독 가족정책의 시간정책 개념은 동독으로 옮겨졌다. 기존의 유아휴직 규정들은 폐지되었고 육아수당이 도입되었다. 1992년에 유병 자녀를 돌보는 부모를 위한 간병휴직은 근무일 기준 5일에서 10일로 연장되었고 육아휴가는 복귀보장 혜택과 함께 3년까지 연장되었으며 육아수당은 1993년에 24개월로 연장되었다. 1980년대 중반에 서독에서 도입된 시간정책 규정은 거의 20년 동안 안정적으로 유지되었으며 새천년이 시작되면서는 가족과 직업에 대한 평행적 참여라는 의미로 시간정책 변화의 토대를 마련했다. 이것은 주로 근로시간 체계의 구조적 변화 때문이었다.

(5) 시간제근로에 대한 법적 청구권

2001년 연방육아수당법은 부모가 부모휴직 기간 동안 시간제근로에 대한 청구권을 갖도록 개정되었다(15명 이상의 직원 기업). 이러한 변화는 독일 가족정책에 이정표가 되었는데, 지금까지 근로시간 규정, 특히 주당 근로시간이 임금교섭 당사자들(사용자단체와 노조)에 의해 협상되었기 때문이다. 근로시간의 길이, 산업안전 규정, 최대 근로시간 등은 국가에 의해 규제되었다. 당시 Christine Bergmann 가족부장관(1998-2002년)이 도입한 시간제근로에 대한 법적청구권은 정계에 반향을 일으켰으며 유아 보육이 사업장 작업공정 혹은 수익 추구하고 동등하게 고려되어야 한다는 개념을 촉발시켰다(Schneider & Bujard 2013). 이어지는 해에 가족친화적 근로모델이 현저하게 증가했음을 [그림 4-13]은 보여준다.

[그림 4-13] 가족친화적 근로시간 모델의 확산



출처: 가족친화성 기업 모니터 2010년

출처: BMFSFJ (2012): 제8차 가족보고서, 51쪽

이 결정에 따라 연방정부는 기업을 대상으로 가족친화적 정책에 좀 더 기여하도록 명확한 요구를 했다. 그리고 이어서 주간보육시설확장법(2005년)을 통해 가족이 보육과 직업을 동시에 조직할 수 있도록 주간보육시설 공급을 충분히 확보하였다.

(6) 시간정책, 금전정책, 인프라정책의 시너지 효과

당시 Ursula von der Leyen 가족부장관(2005-2009년)은 아동지원법(2008년)과 연방 부모수당 및 부모휴직법(2007년)을 통해 시간, 금전, 인프라 분야에서 더 강력한 상호작용과 시너지 효과를 강화했다. 아동지원법은 1세 이후부터 3세까지의 어린이집 공급에 대한 법적 권리를 보장한다. 이를 통해 국가는 부모가 둘 다 일과 가정 생활에 모두 참여할 수 있도록 의무를 이행한 것이며 아동의 계발을 위한 추가적 자원을 제공한 것이다.

2007년에 도입된 부모수당은 독일의 가족정책의 한 획을 긋는 조치로 간주된다. 금정정책과 시간정책을 양립 시켰기 때문이다. 부모수당은 부모가 양육하는 기간에 대해 재정적 안전을 보장하며 최대 14개월 동안 전년도 순임금의 67%를 월 최소 300유로

최대 1800유로를 지급한다. 부모수당은 공동으로 최대 14개월간 수급할 수 있으며 각 파트너의 경우에는 최소 2개월 최대 12개월이다. 14개월 수급은 부모가 둘 다 청구할 때만 적용된다. 14개월동안 어떻게 나누어 수급 받을지는 유연하게 처리 할 수 있다. 동시 수급도 가능하고 자녀 연령 3세까지 연속적 혹은 부분적 분할도 가능하다. 이로써 부모휴직 기간동안 부모 자녀 간 안정적이고 견고한 관계를 발전시킬 수 있는 충분한 시간, 가족 생계를 위한 보호가 보장된다. 이러한 가족정책에 부성을 포함시키는 것은 아동 양육이 “부모의 최우선 과제”라는 기본법의 철학을 뒷받침하는 것이며 무엇보다도 모성휴직이 아니라 부모휴직이라는 점을 사회적으로 분명히 한다. 실제로 아버지의 부모휴직 수급은 1980년대 말 약 2%에서 현재 약 34%로 최근 몇 년 동안 크게 증가했다. 그러나 이 아버지의 대다수는 여전히 단지 최소휴직기간인 2개월만 신청한다. 이는 조치가 효과가 있지만 그 진행은 대개 매우 느리게 진행된다는 것을 보여준다.

(7) 부모수당 Plus 도입과 부모휴직 유연화

2015년 7월 1일 이후 출생 아동을 위한 “부모수당 Plus” 도입을 통해 최대 부모수당 수급기간이 14개월에서 32개월로 연장되었다. 이것은 부모휴직과 시간제근로의 체계적 연계를 촉진하기 위한 것이다. 자녀 출산 후 시간제근로를 선택하는 부모는 부모수당의 수급기간을 연장 할 수 있다. 부모수당 1개월은 부모수당 Plus 2개월에 해당된다. 만일 어머니와 아버지가 동시에 시간제근로를 결정할 경우 그들은 배우자 소득 보상(Partnerschaftsbonus) 제도에 의해 부모수당 Plus 4개월을 추가로 받게 된다. 부모수당 Plus 제도는 특히 여성들에게 좋은 반응을 가져왔다. 2016년 부모수당을 받고 있거나 법적 자격이 있던 어머니 중 5분의 1(20%)은 부모수당 수급 계획의 일부에 부모수당 Plus를 포함시켰다. 아버지의 경우는 이 비율이 8.2%에 불과했다. 부모수당 Plus 또한 소득에 따라 순임금을 65%-100% 대체한다.

부모휴직 제도는 유연화 되었다. 부모는 육아휴직을 최대 24개월(기존 12개월) 수급할 수 있으며 자녀 연령 3-8살 사이에도 청구할 수 있다. 이밖에도 2009년에 도입된 조부모휴직 제도도 더 유연해졌다. 자녀를 출산한 부모가 미성년이고 손자가 한 집에 거주하며 보육이 상당 부분 조부모에 의해 이루어지며 미성년 부모가 아직 교육과정에 있는 경우 그 조부모가 최대 3년 조부모휴직을 신청할 수 있다. 다만 부모수당과 유사

한 재정적 급부는 조부모에게 없다. 또한 조부모는 조부모휴직 기간 동안 부모의 경우와 마찬가지로 특별한 해고보호를 받는다.

(8) 가족휴직이 아동 보육뿐 아니라 노년 구성원 요양까지 확대

앞서 설명된 변화 외에도 독일 가족정책은 점차 노령화되는 사회라는 새로운 도전을 맞이하고 있다. 1960-70년대에는 돌봄 관련 수급이 자녀에 한정되었지만 독일의 기대수명이 높아지면서 이제 후세대의 가장 큰 도전은 노년에 접어드는 부모에 대한 요양과 부양 정책이 될 것이다. 이를 더욱 어렵게 만드는 이유는 1950년대와 1960년대에 비해 노인의 수가 크게 증가한 반면 후세대의 출산율은 점점 낮아지기 때문이다. 요양보험 단독으로는 친지 간병 및 요양으로 인한 시간적 위험으로부터 보호해주지 못한다. 독일에서 가족에 의해 행해지는 요양 노동은 임금 평균수준으로 환산했을 때 일자리 약 320만개 혹은 연간 약 4백40억 유로 가치에 해당하는 것으로 추정된다(BMFSFJ, 제8차 가족보고서, 2011, 137ff).

수발이 필요한 사람들이 늘어나고 있기 때문에 앞으로 간병의 상당 부분을 가족과 자원 봉사자가 무료로 제공해야 한다. 현재 234만 명이 요양보험법(SGB XI) 기준으로 돌봄 대상이며 요양이 필요한 사람의 83%는 65세 이상, 35%는 85세 이상이다. 독일에서 2030년에는 약 340만 명이, 2050년에는 4백만 명이 돌봄을 받아야 할 것으로 추산된다. 기대수명이 80세를 넘어섰기 때문이다(Klenner 2007). 가족 돌봄의 중요성은 이미 중년에 나타난다. 40-49세 사이의 여성 중 4.4%, 그리고 50-59세 사이의 여성 중 7.1%가 돌봄을 필요로 하는 가족의 수발을 담당한다. 따라서 특히 중년 여성들의 부담을 덜어주기 위한 방안이 시급한데 이는 2015년 가족휴직 법안을 통해 이루어졌다. 이 법안에 따라 근로자는 해당 기간 동안 돌봄이 필요한 가까운 친지를 수발하는 경우 직장으로부터 최대 6개월 동안 무급휴직에 대한 권리를 부여 받는다. 법에 따른 가까운 친지란 (혼인)파트너, 부모, 시부모, 장인장모, 계부모, 형제자매 등이다. 근로자는 최대 2년 동안 주 근로시간을 최소 15시간까지 단축할 권리가 있다. 근로자가 가족요양휴직 기간 동안 감당해야 할 생활비용 확보를 위해 감소된 순임금의 절반에 해당하는 금액의 월간 지급 무이자 대출에 대한 권리가 주어진다.

(9) 미래지향적 가족 및 시간정책에서 요구되는 사항들

최근 수십 년간 중요한 시간정책적 요구들이 구현될 수 있었다. 생애이력에서의 가족휴직 재평가, 복직 보장을 통한 가족 보호, 가족휴직 기간 동안의 시간제근로 권리, 부모의 돌봄 노동에 대한 재정적 지원, 보육에 대한 법적 청구권 등이 그것이다. 제8차 가족보고서(BMFSJ 2011)의 평가에 따르면 특히 시간 주권과 시간 선호 분야에서 개선이 있었던 반면 시간 역량, 시간 분배 분야에서는 아직 발전의 여지가 뚜렷하게 나타난다. 여기에는 다음 <표 4-4>에서 보듯 이웃을 기반으로 한 지원네트워크, 유급 가사 서비스 이용 부담 개선, 소위 “사회적 시간 계정(Zeitkonto)” 등 제도의 도입이 도움이 될 것이다. 시간 계정이란 자원봉사 활동으로 돌봄 서비스를 제공하여 시간을 계정에 적립하고 향후 세월이 지난 후 필요 시 수발 급부로 사용할 수 있는 제도이다.

특히 가족 형성 단계와 관련하여 두 가지 기본적 문제인 가족과 시간은 모든 긍정적인 변화에도 불구하고 지속적이고 추가적인 개선이 필요하다. 첫째, 여전히 보육 노동의 대부분을 담당하는 여성들은 여전히 노동시장에서 체계적 불이익을 받고 있다. 현존하는 고전적 직업 및 캐리어 이력에서 가족을 위한 돌봄 기간이 충분히 인정받지 않기 때문이다.

둘째, 경력 개발과 가족 형성을 기간적으로 동시에 실현하려는 사람은 오늘날 연장된 교육기간과 취업기회의 어려움으로 삶의 러시아워에 빠지게 된다. 즉, 엄청난 시간의 부족과 스트레스로 고통받게 되는 것이다. 이는 반드시 균형화 되어야 할 대상이며 미래 세대에게는 개인의 직업 경력과 자녀 보육 결정이 더 이상 서로 모순된 개념으로 다가오지 말아야 한다(bpb 2016a).

가족휴직정책은 비교적 새로운 가족정책 시행차원이다. 이 정책의 시행차원에는 사회 시간구조와의 동기화(예: 근무시간 및 관리시간의 호환성), 생애 과정에서 활동의 재분배(예: 가족 형성과 경력 단계의 균형화), 시간 혜택이 너무 많은 사람과 너무 적은 사람 사이의 재분배(예: 은퇴자와 전일 근로 부모) 등이 포함된다. 시간도 돈과 마찬가지로 저장 가능하고 교환 가능하며 대출처럼 빌릴 수 있다. 금전을 관리하는 은행처럼 소위 “시간은행”이 지원적 역할을 할 수 있다. 이러한 형태는 이미 스위스와 이탈리아에 예가 있다. 시간은행은 현금 없는 교환경제처럼 운영되는, 서비스의 상호제공을 위하여 대부분 지역적으로 운영되는 단체이다. 시간은행을 통해 서비스를 직접 교환할

수도 있고 미래의 수급을 위해 예금처럼 저축할 수도 있다.

제8차 가족보고서(BMFSFJ 2012)는 시간정책을 위한 미래의 효과 있는 시행차원, 그리고 그 행위자와 주요 접근점에 대해 한 개의 장(章)을 모두 할애하여 다뤘다. 본 연구에서도 마지막에 요약적으로 소개할 예정이다.

〈표 4-4〉 가족 형성 단계 관련 시간 개념 - 결과

번호	결과	1차적 대상	시간 차원
시간 주권			
1	근로시간의 길이, 상황, 그리고 근로장소에 대한 근로자의 영향력 확장 및 강화	임금협상 참여자, 정치가	단기
시간 관리 능력			
2	시간 관리 능력 강화, 특히 남성	(공공 및 민간) 교육 기관	장기
시간 재분배			
3	파트너십 구성원 간 남성의 가사노동 및 (향후) 돌봄 참여 강화	개인, 사회	중장기
4	개인 내적 시간 절약 혹은 적립 방식 확장	임금협상 참여자, 정치가	단기
5	개인 간 이웃 기반 지원 네트워크 강화	(지자체) 정치가, 개인	단기
6	개인 간 가사 관련 서비스 이용 접근성 개선	정치가, 기업	단기
시간 동기화			
7	체계적 추산 및 지식사회 기반 가족시간생산성 적극 강화	기업, 정치가	단기-중장기
시간 선호도			
8	기타 시간 사용과 비교한 가족시간의 가치(특히 근로시간과 여가시간)	사회 전체, 정치가	장기
9	유급 및 무급 시간 사용에 대한 재평가	사회 전체, 정치가	장기

출처: BMFSFJ (2012): 제8차 가족보고서, S. 85

연방정부의 제8차 가족보고서에 따르면 앞서 명시된 가족정책 목적 달성에 있어 선택의 자유 확보를 위해 4가지 구체적 시행차원이 있다.

• 시간 주권의 증가

시간주권의 증가는 시간정책의 핵심적인 활동영역이자 삶의 선택의 자유를 증진시키는데 필수적 요소로 간주 될 수 있다. 이 정책의 핵심은 본질적으로 모델을 제시하려는 것이 아니라 사람들이 일반적 기본 틀 범위에서 원하는 방식으로 가족을 형성하도록 만드는 데 있다. 시간의 자유로운 사용은 예를 들어 경직된 근로시간, 보육시설 운영시간, 대중교통 운영시간 등 사회 구조에 의해 방해되곤 한다. 이것은 고질적 시간 제약, 스트레스 요인, 시간 갈등을 야기하는데, 특히 가족이 원하는 방식으로 발전할 수 없게 된다.

• 시간 재분배

자원으로서의 시간은 희소한 존재는 아니다. 그러나 사용 가능한 시간은 삶의 과정과 사회 집단 간에 불균등하게 분배되어 있다. 세대, 성별, 연령, 기타 사회 집단은 종종 시간 자원을 소유하는 규모가 다르다. 이 시간들이 참여자의 선호도에 맞게 개인 간, 그리고 개인 내적으로 재분배 될 수 있는 한, 재분배는 추구할 만하다. 시간 재분배 전략은 사회적으로 요구되나 현재 사회적으로 가치가 낮은 활동, 예를 들면 가사 노동의 남녀 간 불균등 분배와 같은 경우에 고려해야 할 가치가 있다.

특정 생애단계에서 나타나는 시간예산 부족과 관련하여 시간이 얼마나 가족 내, 개인 간, 그리고 시간 간에 재분배될 수 있으며 이것이 어떻게 정책적으로 형성될 수 있는지 질문을 던져야 한다. 이에 대한 답을 찾으면 개발되고 사용되어야 하는 생애단계 관련 시간 조직을 위한 새로운 가능성을 도출할 수 있다. 교육, 취업, 은퇴로 대변되는 고전적 3단계 이력은 더 이상 의미가 없다. 오늘날의 생애이력은 훨씬 다양하고 역동적이다.

이를 기반으로 현대적 시간정책은 각 중간단계들의 길이, 유형, 시기를 새로이 정의하는 것을 고려할 수 있다. 따라서 은퇴 시작을 여전히 “달력 기준 나이”에 연계하거나 유연하게 설계하여 개인의 선호에 더 잘 조정할 수 있다. 시간 간(intertemporal) 이력 관점에서는 더 나아가 시간 자원이 시간 계정에 연계될 수 있다. 이를 통해 여가시간이나 가족을 위한 시간에 대한 필요가 적은 단계에는 더 많은 근로시간을 축적할 수 있고 가족을 위한 시간이 더 많이 필요한 단계에는 적게 축적하면 된다. 이렇듯 가족 시간계정을 체계화하는 시간정책을 시행하면 가족은 다른 시간에 적립했거나 적립 예정인 시간자원을 이용해서 특정 의무 및 부담이 있는 기간에 대처할 수 있다. 이러한 의미에서 시간계정은 생애단계와 연계하여 더 발전될 수 있으며 삶의 과정에서 “시간 충전소”의 개념으로 활용될 수 있다.

• 자유 시간 동기화 향상

3교대 시스템 근로와 같은 특정 패턴의 시간 사용을 연계시키면 자유롭게 이용 가능한 시간 자원이 여타 시간 사용 리듬과 호환이 되지 않는 문제가 종종 발생한다. 가족의 공동 시간을 가족 생활의 중요한 부분으로 만들려면 시간 제도를 느슨하게 만들고 가족과 공동의 시간이 가능하도록 시간 구조가 변화하는 방향으로 추진해야 한다. 사회 구조의 시간 주기와 시간 리듬 최적화에 시간정책의 본질이 있다. 외부 시간 제도에 대한 최적화된 적응은 인프라의 시간 효율적 설계를 통해 달성될 수 있다. 기관들 위치

에 대한 공간배치적 설계만으로도 이동시간을 줄일 수 있다. 이를테면 주간보육시설의 근로 시간과 운영 시간과 같은 사용자 친화적 시간 구조 조직을 통해서 불가능했던 이용도 가능하게 만들 수 있는 것이다. 관료주의 축소 또는 단순화를 통해서도 더 많은 가족 시간자원이 얻어질 수 있다.

• 시간 역량 강화

시간 역량 강화 시행차원에서는 행동 목표 달성을 위해 시간을 효과적으로 사용하는 능력을 증진시키는 조치들을 개발한다. 이를테면 자신, 혹은 자녀의 생애이력 관리에 필요한 일상 과제 처리 등이 있다. 가족 맥락에서의 시간자원은 근본적으로 가정에서의 효율적 일상 설계, 그리고 가정 외의 여러 시간제도 조화 강화를 통해 늘려갈 수 있다. 가족의 시간 효율적 일상 설계는 가족 구성원의 시간 역량을 향상시키고 적절한 인센티브를 통해 장려하면 달성할 수 있다.

이 네 가지 시행차원은 서로 독립적으로 존재하지 않고 오히려 밀접하게 결합되어 있다. 가족정책은 이러한 각 분야에 초점을 맞추고 분야들을 전략적으로 조정하고 언급된 분야에서 구체적 행동 목표를 수립해야 한다(제8차 가족보고서 2012, 11-13). 아래의 <표 4-5>는 전략적 상위목표에 대해 앞서 언급한 시행차원들을 소개하고 행위자와 도구를 사례로 제시한다.

<표 4-5> “가족을 위한 시간정책” 전체 개념

가족 정책	상위목표	시행차원	행위자 차원	접근점	도구 차원
	• 삶의 운영에 대한 선택의 자유 증진 • 출산희망 실현화 촉진 • 아동 계발 기회 개선 • 생성성(generativity)과 재가요양 개선 • 양성평등 개선	• 시간 주권 향상 • 시간의 재분배 • 사회 기관 시간구조의 동기화 • 시간 역량 강화	시민사회	시민 활동	• 명예활동 장려 • 자원봉사
			기업과 사회적 파트너	가정과 직업의 양립	• 생애단계 친화적 인사정책 • 가족을 고려한 근로시간 • 직장의 조화적 구조
			정치가와 기관	재정 및 법적 틀	• 보육 인프라: 유아 연령/취학연령 • 관청 및 교육기관 운영 시간 및 휴가 • 가족 자원적인 서비스 급부 • 교통 및 이동 인프라 • 가족 시간 계정 • 시간권
			개인	개인적 선호와 역량	• 물질적 자원 • 지원 네트워크: 부모/친구/이웃 • 공공 소통 • 지속교육

출처: BMFSFJ (2012): 제8차 가족보고서, S. 24

나. 가족을 위한 금전

독일의 가족은 자녀수당이나 부모수당과 같은 직접이전 급부 외에 조세, 연금, 주택과 같은 수많은 간접적 급부를 지원받는다. 2012년 연방정부가 가족을 위해 연간 지출하는 총 140 종류의 금전 급부를 합하면 1,289억 유로에 달한다. 여기에 현물 및 인프라 지출을 합하면 연방정부의 가족정책 급부는 연간 2천억 유로가 된다. 독일 가족정책의 연혁을 돌아보면 금전 급부는 연방공화국(서독) 건국 이후로 첫 구체적 조치였다(1936년 자녀수당 처음 도입. 단, 다섯째 자녀부터 적용). 이에 반해 인프라나 시간과 같은 시행차원은 훨씬 뒤늦게 등장했다. 금전 급부로는 자녀수당과 같은 아동 관련 조치 외에 부부균등과세와 같은 혼인 관련 조치가 있다. 단, 부부균등과세는 자녀 없는 혼인 쌍에게 가장 유리했고 한부모 어머니나 비혼인 부부에게는 의미가 없었다.

금전급부는 오늘날도 독일 가족정책의 가장 핵심적 요소이다. 지금까지 가장 잘 알려진 조치는 자녀수당, 부부균등과세, 최근 도입된 부모수당, 그리고 법적인 이유로 도입 직후 중단된 보육수당이 있다. 이밖에도 특정 집단 혹은 특정 생애 상황에 있는 개인을 대상으로 하는 여러 다른 종류의 금전급부들이 있다. 많은 간접적 금전급부는 개인의 조세혜택 혹은 사회보험을 통해 대체되었다. 이러한 상황을 총체적으로 보았을 때 가족을 위한 금전정책들은 매우 이질적이며 전체적으로 일목요연하지 않다(bpb 2014). 그 원인은 다음과 같다.

- 전혀 다른 삶의 현실과 가족 형태가 존재하는 사회의 다양한 수요(대도시에 거주하는 근로자 한부모 어머니는 교외에 거주하는 다자녀 어머니와 다른 수요).
- 삶의 과정에서 수요가 변화하는데 이에 정책 조치의 목표를 맞춰야 하는 일(직업 교육 혹은 대학 진학 중인 젊은 부모는 40세 이후에 첫 자녀를 얻은 공동부양 부모와 다른 수요).
- 보건시스템(예: 공공질병보험에서 자녀 무료 혜택)을 위한 수많은 법적 규정(예: 세금법, 생계보장, 주거지원, 실업보험)에 아동 및 결혼 상황 반영. 서로 다른 부처, 서로 다른 연방 차원(연방주, 지자체) 사이 기관별로 관할이 분배되기 때문에 어려움.
- 긴 역사를 지닌 조치들이 목표가 모호하거나 서로 조화롭게 제정되지 않았거나 심

지어 부분적으로 상반된 목표를 지향하고 있을 때. 예를 들어 보육 급부를 청구할 의사가 없는 부모를 위한 보육 인프라 확장 혹은 보육 수당 지급.

다음 <표 4-6>은 독일 가족에 대한 다양한 재정 지원 조치 개요이다.

<표 4-6> 가족정책의 금전 급부

서독	동독
1949년: 자녀 세금공제 연간 최대 600DM 세금공제	
1954년: 자녀수당법 셋째 자녀부터 적용되는 자녀수당 도입(월 25DM). 이 후로 자녀수당과 자녀 세금공제의 이원화 체계 운영(소위 “이원화 자녀부담보상”)	1950년: 자녀수당 및 출산보조금 “모성 및 아동 보호, 여성 권리를 위한 법”을 통해 다자녀 가족을 위한 자녀수당 도입(넷째 자녀 20마르크, 이후 출생 자녀부터 25마르크). 추가적으로, 다자녀 가족을 위한 출산보조금(셋째 자녀 100마르크, 넷째 자녀 250마르크, 이후 출생 자녀부터 500마르크 지급)
1958년: 부부균등과세 부부의 과세 대상 소득을 합하여 다시 둘로 나눈 후, 이 평균치를 각 배우자의 소득세에 적용하는 방식	1958년: 출산보조금 조정 일시 지급이었던 출산보조금 제도를 조정. (첫째 자녀 500마르크, 둘째 자녀 600마르크, 셋째 자녀 700마르크, 넷째 자녀 850마르크, 이후 출생 자녀부터 1000마르크 지급)
1961년: 둘째 자녀부터 자녀수당 지급 둘째 자녀부터 적용되는 자녀수당 도입(월 25DM. 이후 출생 자녀부터 40DM)	1969년: 첫째 자녀부터 자녀수당 지급 첫째 자녀 월 20마르크, 둘째 자녀 50마르크, 셋째 자녀 60마르크, 넷째 자녀 70마르크 지급
1974년: 유병 자녀를 위한 유급 간병휴가 8세 이하 유병 자녀 간병을 위한 유급 간병휴직 도입. 자녀 1명 당, 부모 1명 당 5일, 순임금의 80% 지급	1972년: 혼인 부부를 위한 무이자 혼인대출 26세 이하 혼인 부부는 5000마르크 대출. 상환금은 자녀수에 맞춰 연계조정 출산보조금 조정 일시 지급형 출산보조금이 자녀 당 1000마르크로 상향조정 모성 교육 직업교육 혹은 대학 진학 중인 어머니를 위한 재정지원
1975년: 교육 공제 자녀 교육 비용에 대해 세금공제 제도 도입 자녀수당 개혁 자녀 세금공제 폐지. 이후로 첫째부터 자녀수당 적용(첫째 자녀 월 50DM, 둘째 자녀 70DM, 이후 출생 자녀 120DM 지급)	1976년: 둘째 자녀부터 유아휴직 첫 6개월동안 임금 전액 계속지급, 이후 6개월 동안 의료지원금 및 복직 보장 혼인대출 증액 무이자 혼인대출 금액을 7000마르크로 상향조정 유병 자녀를 위한 유급 간병휴가 1자녀 이상 혼인여성 및 한부모 어머니는 14세 이하 유병 자녀 간병을 위해 휴가 신청 가능(연 수급한도: 1자녀 4주, 2자녀 6주, 3자녀 8주, 4자녀 10주, 5자녀 이후 13주, 지급: 순임금 70-90%)
1979년: 모성보호휴가 도입 모성보호휴가 제도를 통해 출산 후 6개월까지 임금대체지급 및 복직 보장, 단, 이는 근로 어머니에 대해서만 적용되며, 비근로 어머니에는 해당되지 아니함	
1980년: 양육비 선급법 부양 의무가 있는 부부 혹은 부부 중 한 명이 양육비를 감당하지 못하거나 그러한 의지가 없는 경우, 6세 이하 아동을 위해 최대 36개월 동안 국가지급 최저생계비 지원	

〈표 4-6〉 계속

서독	동독
1983년: 자녀주택보조금 자녀 당 600DM의 자녀주택보조금 도입 이원화 자녀부담보상 자녀 세금공제와 자녀수당을 1975년 이후 다시 도입. 자녀 세금공제는 자녀 당 432DM. 자녀수당은 소득 연계. 1자녀 50DM, 2자녀 70DM, 3자녀 이상 140-220DM. 저소득 부모에게는 추가로 자녀수당추가금 48DM	
1986년: 유가족연금 및 육아휴직법 연금보험에서 육아휴직 기간 자녀 당 1년 인정 연방 육아수당 및 육아휴가법 첫 자녀 출산 후 10개월 동안 600DM의 연방 육아수당, 육아휴가 기간 동안 해고 보호. 아동 연령 6개월까지 소득과 관계없이 지급. 7개월차부터 소득 연계 지급. 아버지 혹은 어머니를 통해 청구 가능 자녀 세금공제 조정 자녀 당 연간 세금공제액 2484 DM으로 상향조정	1986년 첫 자녀부터 육아휴직 가능 첫 자녀부터 12개월 육아휴직 사용 가능 아버지도 육아휴직 가능 아버지가 직업교육이나 대학진학 등의 근거있는 사유가 있는 경우, 아버지도 육아휴직 청구 가능. 이는 유병 자녀를 위한 간병휴가의 경우에도 동일
1988년 육아휴가 및 육아수당 12개월 연방 육아휴가 및 육아수당 제도 수령 기간을 12개월로 연장 1989년 육아휴가 및 육아수당 15개월 연방 육아휴가 및 육아수당 제도 수령 기간을 15개월로 연장 보건개혁법 요양수당 지급, 간병인을 위한 휴가대체인력	1987년: 자녀수당 조정 첫 자녀 자녀수당을 월 50마르크로 상향조정. 둘째 자녀 100마르크, 이후 출생 자녀부터 150마르크 지급
1990년 육아휴가 및 육아수당 18개월 연방 육아휴가 및 육아수당 제도 수급기간을 18개월로 연장 가족을 위한 면세 최저생계비 연방헌법재판소가 가족에 대한 과세에서 모든 가족 구성원의 최소생계비는 면세 대상이라고 결정	
1992년: "전쟁피해 복구 여성"에 관한 결정(Trümmerfrauenurteil) 연방헌법재판소가 자녀육아기간을 연금에 적절하게 반영해야 한다고 판단한 결정. 육아가 연금체계의 근본을 지지하는 의미성이 있기 때문 1992년 육아수당 24개월 및 육아휴가 36개월 연방 육아수당 수령 기간을 24개월로, 연방 육아휴가 기간을 36개월로 연장	
1994년: 육아수당을 소득에 연계 이후로 육아수당을 소득에 연계하여 지급	
1996년: 가족성과보상(Familienleistungsausgleich)이 가족부담보상(Familienlastenausgleich)을 대체 자녀수당 혹은 세금공제 혜택. 이원화 부담보상 폐지. 부모가 자신에게 유리한 제도 선택 일괄 자녀수당 도입(소득 연계 감액 폐지) 첫째와 둘째 자녀 200DM, 셋째 자녀 300DM, 이후 자녀 350DM. 자녀수당추가금 폐지. 자녀 세금공제 6264DM로 상향조정	
2000년: 보육 세금공제 도입 16세 이하 자녀의 경우 보육 세금공제 3024DM. 이를 통해 자녀를 위한 세금공제액이 자녀 당 연간 총 10,000 DM까지 증액	
2001년: 요양보험 결정 연방헌법재판소는 유자녀 부모가 요양보험 기여와 보육을 통해 무자녀 부모에 비해 이종으로 부담하는 것은 위헌이라고 결정. 이에 따라 유자녀 부모에 대해 요양보험 기여금 부담 보상이 필수적이라고 판단 연방 육아수당법 개정 이후로 부모는 보육수당 수급기간 24개월(최대 600DM)과 12개월(최대 900 DM) 중 선택 가능	

〈표 4-6〉 계속

서독	동독
2002년: 육아, 보육, 자녀교육에 대한 세금공제	
연간 자녀 세금공제 제도에 추가하여 자녀 27세까지 세금공제액 2160유로로 확장 및 증액	
2005년: 저소득 부모를 위한 자녀보조금	
미성년을 위한 월간 자녀당 140유로의 자녀보조금 도입. 수급 대상은 2단계실업급여 청구 수준으로 자신의 생계유지를 위한 소득은 충분하나 자녀를 위한 소득은 부족한 부모	
2007년 연방 부모수당 및 부모휴직법	
부모수당이 육아수당을 대체함 / 부모수당 수급 12개월 혹은 14개월(배우자 소득 보상기간 2개월) / 순임금 67% / 최소 300유로, 최대 1,800유로	
2010년: 자녀 적용 2단계실업급여 급여율	
연방헌법재판소 결정에 따라 성인, 특히 자녀를 위한 2단계실업급여 급여율(하르츠 IV) 상향조정. 존엄한 생계 유지에 필수적이라는 판단	
2011년: 부모수당을 순임금 67%에서 65%로 감액	
예산지원법에 따라 부모수당이 월 세후 순소득 1,240유로 이상부터 67%에서 65%로 감액	
2013년: 보육수당 도입	
자녀를 위해 주간보육시설이나 보육시설 서비스를 이용하지 않는 부모에게는 부모수당에 추가하여 최대 22개월까지 월 100유로 지급	
2014년: 보육수당 상향조정	
보육수당이 월 150유로로 상향조정	
2015년: 보육수당 폐지	
연방헌법재판소에 따르면, 보육수당 도입 법은 연방정부 입법에 의한 것이 아니므로 해당 법은 전국 연방주에서 폐지함. 바이에른州만이 보육수당 제도 유지	
2015년 부모수당 Plus 도입 및 부모휴직 유연화	
부모수당 Plus는 부모가 육아수당 수급과 시간제근로를 조합할 수 있도록 지원한다. 시간제근로와 연계하면 부모수당 기간보다 2배로 수급할 수 있다. 즉, 24개월 혹은 28개월(배우자 소득 보상기간 4개월). 일반 부모수당에서의 경우처럼 순임금에 따라 책정되는데, 부모수당 Plus의 경우는 65-100%이다. 육아휴직은 유연해졌다. 부모는 육아휴직을 최대 24개월(기존 12개월) 수급할 수 있으며, 자녀 연령 3-8살 사이도 가능하다.	
요양지원수당	
가까운 친지에 대한 시급한 간병 및 관리가 필요한 근로자는 최대 10일까지 휴직이 가능하다. 이 기간동안 임금계속지급과 요양지원수당의 혜택이 있다.	
2017년: 자녀수당 상향조정	
첫 자녀와 둘째 자녀 192유로, 셋째 자녀 198유로, 넷째 자녀 이후 223유로	
2017년: 자녀 18세까지 양육비 선급 연장	
12-18세 자녀의 경우 월 최대 268유로	
출처: http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/221744/familienpolitischeEuro-geldleistungen (위 출처를 토대로 저자가 표로 편집)	

(1) 독일 가족정책의 핵심적 금전급부

앞서 소개한 개요에서 보듯 독일의 모든 가족은 다양한 재정예산을 통해 조달되는 수많은 다양한 금전급부의 혜택을 받고 있다. 이미 출산 시기부터 시작하여 의료지원, 조산원 지원, 모성지원, 양육비 보조금, 공공질병보험에 이르기까지 재정지원은 다양하다(현재 1일 모성수당 13유로, 출산 전 6주 및 출산 후 8주). 출산 후 14주에 부모는 부모수당을 최대 14개월까지 수급받으며 이는 소득에 연계하여 300-1,800유로이고, 연방예산에서 재정 지원된다. 바이에른州에서는 자녀 연령 15개월 이후부터 36개월

종료까지 월 150유로의 보육수당이 卹예산으로 지급된다. 단, 자녀가 공공지원 시설에서 보육 혜택을 받고 있지 않는다는 전제이다. 또한 부모는 각 자녀 당 18세 혹은(직업 교육/대학진학 등으로 교육기간 연장 시) 25세까지 월 192-223유로의 자녀수당을 받는다. 자녀수당에 대한 대안으로 세금공제를 선택할 수도 있는데 부모 소득에 따라 절세 혜택도 달라진다. 여기에 통일연대세, 그리고 교회세에 대한 18세 이상 자녀 세금 공제 혜택도 추가된다. 또한 경우에 따라 자녀 보육, 가사 보조, 교육비에 대한 세금 공제도 주어진다. 자녀가 직업훈련을 받거나 대학에 진학할 경우 소득에 연계하여 가족 정책에 기반한 금전급부가 지급된다. 예를 들면 연방교육지원제도(Bafög), 자녀의 직업교육 세금공제, 실업보험을 통한 직업교육 보조 등이 있다. 이러한 급부들은 자녀가 있는 모든 가족에게 해당되며 단, 부분적으로는 특정 소득 상한선이 존재한다.

결국 가족은 “세대계약” 맥락에서 사회보험 체계에서도 금전급부 혜택이 이어지는 셈이다. 젊은 세대가 은퇴 세대의 연금과 의료비를 지불하고 그들은 다시 다음 세대에 의해 지원되는 방식이기 때문이다. 따라서 자녀 출산을 결정하고 가사에 시간을 투자하는 사람은 이 세대계약에 중요한 기여를 한다. 그렇기 때문에 연방헌법재판소는 2001년에 유자녀 부모들이 자녀 양육을 통해서 무자녀 부모들보다 연대공동체에 더 큰 기여를 했기 때문에 요양보험 기여금을 더 적게 납입하는 것이 옳다고 결정했다. 가족을 위한 장점은 사회보험 제도의 다른 곳에서도 발견할 수 있다. 20세 미만 자녀 및 청소년은 부모와 함께 공공질병보험(GKV)에 가입하게 된다. 육아 기간동안 부모들은 공공질병보험 기여금 없이도 보장된다. 이 두 가지 사항은 요양보험에도 동일하게 적용된다. 이밖에도 또한 육아 기간 동안 어머니와 아버지를 위한 의료 재할 조치가 가능하다. 민간의료보험에 가입한 경우 육아 기간 동안 질병 보장을 위한 고용주부담금이 삭감된다. 고용주부담금의 부재는 경우에 따라 매우 큰 재정적 부담이 될 수도 있기 때문에 이를 줄여주기 위해 민간질병보험사들은 지금은 부모의 육아 기간을 위해 보험료를 낮춘 특별요율을 적용해주고 있다. 실업급여와 조업단축수당과 같은 임금대체급부의 경우 추가적 자녀 혜택이 주어진다. 연금보험에서는 역시 연방헌법재판소 결정에 따라 연방정부가 자녀 육아휴직 기간을 위해 연금보험사에 기여금을 대납한다(근로 활동을 중단하고 자녀 보육만을 담당하게 된 어머니 혹은 아버지를 위한 제도). 그밖에도 또한 1921년 이전에 태어난 여성들(“전쟁피해 복구 여성”)을 위한 노후대책보조금, 고아연금, 육아연금, 그리고 기타 육아급부들이 있다.

모든 가족에게 지급되는 이러한 급부들 외에도 가족정책에 따라 결정된 특수그룹을 위한 금전급부도 있다. 초저소득 가족은 자녀보조금(월 140유로 추가), 자녀주거수당, 사회수당(생계보장), 2단계실업급여 수령자의 자녀를 위한 주거와 난방 급부와 같은 다수의 특별한 금전급부를 받는다. 한부모에게는 양육비 선급, 세금 부담완화, 2단계실업급여의 다목적보조금과 같은 특별한 급부가 있다. 공무원은 자녀보조금과 교육보조 조치 차원에서의 가족정책 혜택을 받는다(공무원을 위한 국가 질병보험 부분). 장애자녀가 있는 가족은 장애가족 부양에 따른 증가된 지출을 보상하기 위한 州요양수당법에 따라 급부를 받는다. 장애자녀 가족의 경우 상한연령 18세를 넘어 계속 적용된다(bpb 2014).

양육비 선급은 한부모 가족만을 대상으로 하는데, 어머니 혹은 아버지가 전 배우자로부터 공통의 자녀를 위해 약정된 양육비를 지급받지 못했을 경우에 한한다. 이는 독일의 모든 한부모 가족 중 거의 4분의 3에 해당된다. 2017년 7월 1일부터 이 선급금에 대한 수급기간은 기존 12세에서 18세로 상향조정되었다. 금액은 연령에 따라 다르며 최대 월 268유로까지이다. 국가는 이 급부 제도를 위해 연간 10억 유로 이상을 지출한다.

앞서 언급했듯, 자녀 관련 급부들은 가족급부의 일부분일 뿐이다. 비용이 많이 드는 가족정책 금전급부들은 혼인에 연계된 정책이기 때문에 무자녀의 경우에도 지급된다. 예로는 소득 차이가 많이 나는 혼인 쌍이 절세를 할 수 있는 부부균등과세, 그리고 공무원이 몇 연방주에서 받는 혼인자보조금이 있다. 공공질병보험 분야에서는 근로활동이 없는 배우자가 기여금 없이 가입된다. 이밖에도 연금보험 분야에서는 혼인한 배우자가 과부연금을 받는데, 특히 배우자 사망 후 연금 수령액이 매우 낮아지는 여성들에게 도움이 된다. 이러한 무자녀 가족에게도 적용되는 급부들은 일반적으로 가족급부로 분류되어 가족정책 조치의 지출에 함께 계산된다. 어떻게 보면 혼인한 부부가 “가족의 근원”이라고 보여진다면, 이 부부의 삶의 질 향상을 위한 복지 지원은 자녀 출산 가능성을 높인다고도 이해될 수 있다. 하지만 선택의 자유 맥락에서 이는 비판적으로 보일 수도 있다. 일방적으로 “혼인”이라는 생활양식을 유리하게 하고 혼인이 가족 형성의 전제라고 부당한 판단을 하기 때문이다.

(2) 주요 금전급부 상세 소개

이어지는 내용에서는 네 가지 주요 가족정책 금전급부인 자녀수당, 부모수당, 부부균등과세, 기초보장에 대해 자세히 알아보겠다.

자녀수당

자녀수당은 독일 가족정책 금전급부의 핵심적 조치이다. 자녀수당은 매달 1400만 명 이상의 자녀를 위해 지급되며 대부분 가족금고를 통해 처리된다. 자녀수당을 위해 국가는 연간 3920억 유로를 지출하며 이는 연방정부와 연방주가 42.5%, 지자체가 15% 부담하는데, 이 과정에서 연방정부가 연방주에 보상을 지급한다(bpb 2014). 관할 부처는 가정부가 아니라 재정부이다. 법적근거는 소득세법인데(§§ 62 ff. EStG), 그 이유는 부모가 월간 수당 수급 대신 세금계산을 통해 자녀 세금공제(2017: 7,356유로)를 대안적으로 선택할 수 있기 때문이다. 소득이 높은 부모는 그만큼 세율이 높기 때문에 세금 공제를 선택하기도 한다. 다른 유럽국가와 비교했을 때(Missoc 2002) 독일의 자녀수당 금액은 비교적 높으며 지급기간도 비교적 길다. 독일은 최소 18세까지, 교육기간 연장의 경우 25세까지 지급된다(포르투갈, 스웨덴, 아일랜드는 16세까지). 넷째 자녀부터는 형제자매 수에 따라 월 192유로에서 월 223유로로 다소 증가된다(룩셈부르크는 첫째자녀부터 168유로, 셋째 자녀는 727유로). 자녀수당은 1954년 도입되었으며(당시 셋째 자녀부터 25DM) 1975년부터 모든 자녀에게 지급된다. 다음의 [그림 4-14]는 물가상승과 연계한 증가수치를 보여준다.

[그림 4-14] 물가상승 연계 독일 자녀수당 추이

■ 1954년 이후 출산 수에 따른 독일 자녀수당 추이
단위 유로, 물가상승 연계 조정(2012년 기준)



출처: 독일연방하원(다양한 문헌) 자료를 토대로 한 자체적 계산; Gerlach 2010; 연방통계청 2013

라이선스: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de

Martin Bujard; 연방정치교육원, 2014, www.bpb.de

© Statista

기간의 경과에 따라 첫째 자녀를 위한 자녀수당 지급액이 확연하게 늘어나는 것이 눈에 띈다. 이에 반해 넷째 자녀 자녀수당은 215유로로, 오늘날 1979년 수치(210유로)와 크게 달라진 것이 없다. 물가상승을 적용하면 다자녀 가족 혜택의 경우에는 지급액 증가가 지난 40년 동안 거의 없는 셈이다.

부모수당 및 부모수당 Plus

부모수당은 2006년에 도입되었으며 2007년 1월 1일 이후 출생된 모든 자녀에게 지급되었다. 이전에 도입된 다른 조치인 육아수당이 28억 유로(2006당시) 지출인 것에 반해 부모수당을 위해 국가가 부담하는 금액은 연간 60억 유로(2016년)이다. 2015년 새로 도입된 부모수당 Plus는 부모수당 수급과 시간제근로의 조합을 용이하게 한다.

부모수당은 독일 가족정책에서 패러다임 변화라고 할 수 있는데, 지급액을 최근 순소득에 연계하고 아버지를 위해 부모휴직을 선택할 명확한 인센티브를 제공했기 때문이다. 이러한 소득연계를 통해 부모수당은 모두를 위한 동일한 급부(보편성원칙, 예: 자녀수당) 혹은 수요자만을 위한 급부(수요자원칙, 예: 기초보장)와 같은 다른 조치와 구분된다. 부모수당 금액은 월 최소 300유로, 최대 1,800유로이다. 금액은 부양 부모의 출산 전년도 평균 순소득에서 계산한다. 순소득 1,000유로일 경우 부모수당은 650유로이며 순소득 최소 2,769유로부터는 최대 1,800유로가 월간 지급된다. 여기에 추가로 10% 형제자매 보너스가 최소 75유로로 주어진다. 부부 과세 대상 연소득이 500,000유로 이상인 경우는 부모수당이 지급되지 않는다(bpb 2014).

부부균등과세

부부균등과세는 1958년 아데나워 정부 당시에 도입되었지만 그전에도 혼인한 부부는 납세를 공동으로 적용했다. 부부균등과세 제도는 국가에 연간 약 200억 유로의 세수 손실이 된다. 균등과세는 혼인한 부부의 납세에 관한 제도이지만, 연방헌법재판소 2013년 결정에 따라 동반자관계 등록제에 따른 동성 파트너도 해당되게 되었다. 부부균등과세는 과세 대상인 소득을 합한 다음 절반으로 나누어 두 건의 동일 액수의 소득으로 처리하여 과세하는 방식이다. 이러한 방식을 통해 부부는 세금공제, 낮은 등급의 세율 등 혜택을 적절하게 이용할 수 있게 된다. 특히 둘 중 한 사람이 소득이 높은 쌍, 예를 들어 단일부양 부부의 경우에는 큰 혜택이 된다. 부부균등과세를 통해 부부가 절세할 수 있는 금액은 연간 약 15,000유로이다.

오늘날 관점에서 보았을 때 가족정책 조치로서의 부부균등과세는 아직도 논쟁적이다. 한편으로는 파트너간 소득 차가 클 경우, 무자녀 부부도 큰 혜택을 입는 점이다. 다른 한편으로는 부부균등과세가 둘 중 한 파트너(대부분 경우 여성)로부터 근로활동을 할 동기를 앗아간다는 점이다. 부부 합산 소득이 늘어날수록 절세효과가 낮아지기 때문이다. 이에 따라 부부균등과세는 세금 인센티브 면에서 양성평등이나 여성의 노동시장 참여와 같은 가족정책의 새로운 목표와 정면으로 모순된다. 옹호자들은 기본법 제6조 상의 혼인보호를 들어 부부균등과세의 필요성을 강조한다. 그리고 균등과세를 폐지하면 법적으로 닥칠 파급효과로 인해 수 년 간 법적 혼란이 야기될 것이라고 한다. 그리고 부부균등과세를 폐지한다고 해서 앞서 통계로 소개된 연간 200억 유로의 세수가 대신 확보되지 않는다는 것이다. 왜냐하면 독일에서 영구 무자녀 부부의 비율이 단지 14%에 머물기 때문이라는 것이다(상세 데이터는 자녀 없는 가구의 40-45세 여성에 대한 가계조사 참조).

따라서 부부균등과세 폐지 대신 일종의 “가족균등과세” 형태로의 전환이 고려되어 있다. 가족균등과세란 자녀가 있는 가족에 대한 소득세 납부 방식을 말한다. 독일 소득세법에 따라 부부균등과세와 달리 혼인한 쌍의 자녀수가 계산에 고려된다. 원칙 면에서는 가족임금균등과세(Tarif)와 가족실질균등과세(real)로 구분된다. 부부균등과세의 경우처럼 가족임금균등과세에서도 혼인한 부부의 공동 납세가 이루어진다. 다만 가족균등과세의 경우에는 자녀수당 수급 대상인 자녀의 수가 추가적으로 고려된다. 부부의 경우와 달리 소득을 둘로 분할하는 것이 아니라 둘 이상의 자녀수와 연계한 수로 분할한다. 분할 수 설정 시 자녀 1명을 1 혹은 0.5로 계산할지 선택할 수 있다. 예를 들어 자녀 2명이 있는 가족은 소득의 합을 4(자녀 1명당 1 적용) 혹은 3(자녀 1명당 0.5 적용)으로 분할할 수 있는 것이다. 이 진보적 방식의 소득세 제도는 소득을 분할할 때 분할 수가 높을수록 유리하게 작용한다(분할장점). 다자녀가족의 분할장점이 무자녀 가족보다 불합리하게 커지는 것을 방지하기 위해 분할장점의 상한액이 유로 단위의 절대적 금액으로 고정하는 것을 토론하고 있다. 이러한 방식의 가족균등과세는 현재 프랑스에서 운용 중이다(“Quotient familial”) (DIW 2017).

사회법전 제2권(SGB II)과 가족조항에 따른 기초보장

기초보장 조치를 위한 법적 근거는 사회법전에서 찾을 수 있다. 사회법전 제1권 제6

조 “가족부담보상(FLA)”에 관한 조항인데, 다음과 같이 정의 되어있다. 『자녀를 양육하거나 양육한 자는 그로 인한 경제적 부담을 경감 받을 권리가 있다.』 가족부담보상은 좁은 의미에서는 세제부담 경감과 같은 여러 금전급부들을 포괄한다. 이 제도는 자녀가 없는 생활양식과 자녀가 있는 가족 간의 정당한 균형을 위한 것이다. 한부모 가족과 양쪽부모 모두 있는 가족 간 균형의 예와 비슷하다. 이는 앞서 소개한 것처럼 자녀가 있는 모든 가족에게 적용되며 사회법전 제2권의 초저소득 가족의 기초보장을 위해 다음의 추가적 구체적 사안이 마련되었다. 즉, 2단계실업급여 수령자는 자녀 주거 및 난방 급부에 자녀보조금을 받으며 이밖에도 한부모 가족과 임신부를 위한 다목적보조금이 있다. 영아 물품 구입이나 고학년 자녀 견학과 같은 특수한 지출에 대해서는 가족정책 맥락에서 일시지급 급부를 사회법전 제2권 제23조3항2문 및 3문에 따라 신청할 수 있다. 기초보장 가족조항의 모든 지출은 총 40억유로 이상이며 모든 가족정책 조치들과 비교하면 작은 규모라 할 수 있다.

(3) 예산정책 관점에서의 금전급부

연방정부가 “가족정책 조치”라고 명칭하는 모든 정책들을 살펴보면 63건이 직접 금전급부, 24건이 세제부담 경감, 53건이 사회보험 관련 혜택이다. 나머지 16건은 인프라 급부이다.

세제부담 경감, 직접 금전급부, 사회보험 관련 급부를 모두 합하면 국가의 부담은 연간 1729억 유로이다(Bujard 2014). 16건의 인프라 급부(특히 보육시설을 위한 지출)는 이에 반해 매우 적은 규모의 274억 유로이다. 이 정의에 따라 연방정부, 연방주, 지자체의 가족 급부는 2012년 기준 총 2003억 유로였다.

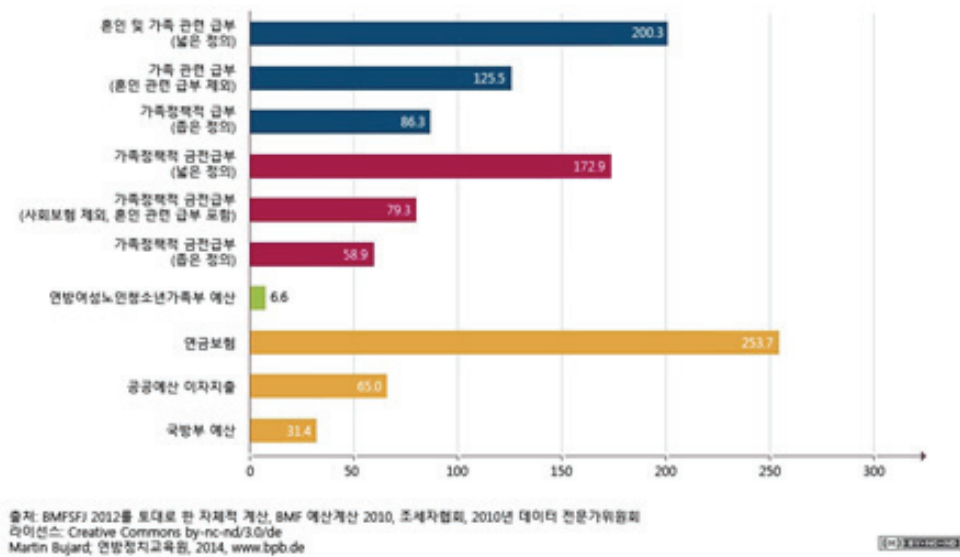
다른 비교를 해보자면, 연방통계청에 따르면 2012년 독일 국내총생산은 2조6450억 유로였는데 이 중 가족 급부는 7.5%에 해당되었다. “가족정책(Familienpolitik)”과 “가족정책적 급부(Familienpolitische Leistung)”의 구분 사이에는 엄청난 차이가 존재한다(Stutzer & Lipinski 2006 참조). “가족정책적 급부”는 결혼 관련 급부를 제외하면 예산에서 1255억 유로, 여기에서 사회보험을 제외하면 단지 863억 유로에 불과하다. 이는 국내생산의 3.1%로, OECD 수치에 해당된다. 2000억 유로와 860억 유로의 차이는 당연히 엄청난 것이며 가족정책에 대한 대중의 평가와 가족정책의 성공에

서 큰 부분을 차지한다. 이 통계적 수치 중 어느 숫자가 국가의 가족 지원 노력에 가장 적합하다고 판단되는가?

이렇듯 지출에서의 차이를 보면 독일에서의 사회보험체제와 조세체제가 얼마나 복잡하게 가족정책과 연계되어 있는지 다시 한번 명확해진다. [그림 4-15]는 예산 지출 관련 서로 다른 정의에 따른 가족정책 조치 지출을 보여준다.

[그림 4-15] 가족정책 지출

(단위: 10억 유로)

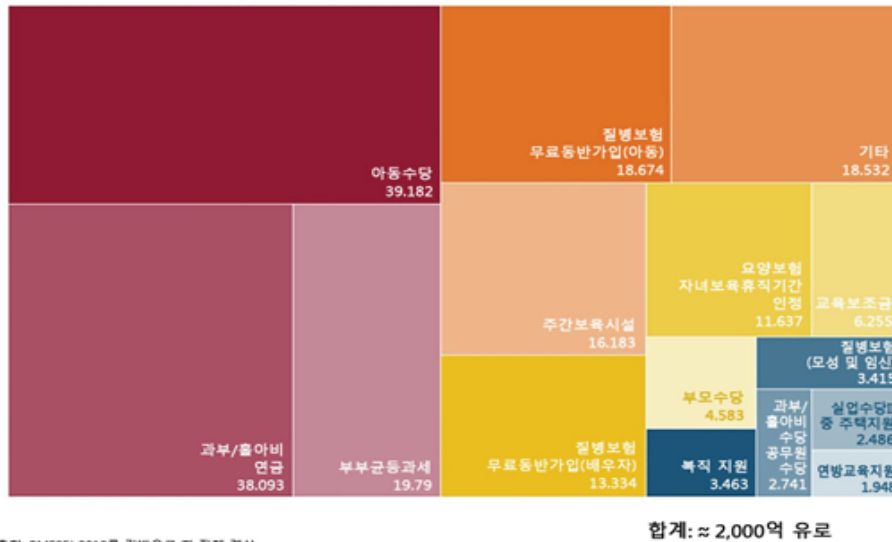


정책조치의 효율성과 투자된 재정을 고려해보면, 전체적으로 볼 때 독일 사회보험 체계에서 가족은 급부 수령자로서 공급하는 것보다는 보험료 납입자로서 성과 기여 측면이 확연히 더 많다는 사실을 고려해야 한다. 2012년 가족부 예산에 따르면 단지 66억 유로, 즉, 매우 적은 비율(2016년에는 91억 유로)만이 공공 가족지출에 해당되었다. 이를 보면, 가족정책은 여러 관할부처와 기관이 협업하는 횡단적 과제라는 것을 다시 한 번 확인할 수 있다.

모두 합하여 지출의 90%를 차지하며 연간최소 20억 유로가 소요되는 14건의 가족정책 조치들을 살펴보면, 자녀수당이 거의 400억 유로로 가장 큰 부분을 차지하고 있다.

[그림 4-16] 가족정책적 급부의 규모 비교

14개 핵심적 가족정책 급부. 가족정책 지출의 90%를 차지한다.



출처: BMFSFJ 2012를 기반으로 한 자체 계산
 Infografik: www.infografiker.com
 라이선스: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Martin Bujard: 연방정지교육원, 2014, www.bpb.de

이를 살펴보면, 독일 가족정책은 예나 지금이나 인프라 급부보다 금전급부에 더 집중한다는 것과, 금전급부 중 상당 부분이 연금보험, 질병보험, 교육제도 혜택을 통한 간접 급부이거나, 기초보장 차원에서 주거 지원이나 보조금 형태로 존재한다는 것을 알 수 있다. 이러한 복잡하고 이질적인 지출 구조가 독일 정책을 국제 비교하거나 특정 파급효과를 분석하는 것을 어렵게 만든다. 심지어 정확한 지출 액수조차 계산하기 불가능하거나, 가능하더라도 매우 번거로운 과정이 된다. 그렇기 때문에 2012년 자료 외에는 새로운 수치가 제공되지 않는다.

다. 가족을 위한 인프라

인프라 시설은 가족에게 있어 매우 중요하다. 여기에서는 근본적으로 유치원이나 어린이집과 같은 보육인프라 시설과 놀이터, 녹지, 수영장, 운동장, 아동친화적 교통 등 사회학 개념에서의 환경 인프라를 구분해야 한다. 환경 인프라를 위한 공공 지출도 마찬가지로 정확한 수치를 계산하기 어렵다. 서로 다른 예산으로부터 조달되기 때문이다. 이밖에도 이 시설들은 일반 성인과 무자녀 가족에게도 제공되기 때문에, 이 중 가

죽정책적 부분만 따로 떼어 계산할 수 없다. 놀이터의 경우에는 어느 정도 가능하겠지만, 예를 들어 운동장 혹은 수영장 같은 경우에는 경계가 사라진다. 그렇기 때문에 이어지는 내용에서는 인프라정책적 조치 중 좁은 의미인 보육인프라만을 다룰 것이다.

제8차 가족보고서(BMFSFJ2012,99ff)는 제도적 시설보육의 효과에 대해 매우 상반된 연구결과를 소개했다. 다수의 연구(대부분 미국에서 실시) 결과를 보면, 어린 연령의 보육시설 이용은 인지능력과 언어능력 면에서 긍정적 효과가 있는 반면, 동시에 사회적 능력 면에서는 부정적 효과가 있었다. 점점 더 많은 연구가 아동보육의 질이 가진 중요성(보육교사 양성, 관심 기울이기, 그룹 크기 등)에 대해 강조하고 있다. 자녀가 3세에 이르기까지 모성 근로활동에 대한 메타분석(1960-2010년 69 건의 조사)에서 다음과 같은 결론을 내렸다. 즉, 자녀가 3세가 되기 전에 직장에 복귀하는 어머니의 아이가 성적이나 행동의 문제양상을 보일 확률은 집에서 가사에 전념한 어머니의 아이보다 더 높지 않았다는 것이다. 이 연구에 따르면, 심지어 아이들은 어머니가 근로하러 가는 것으로부터 오히려 이득을 얻는다고 했다. 이는 한부모 가족, 저소득 가족, 이민 가족에 더욱 해당되었다. 이들 그룹은 근로하지 않는 어머니의 자녀들보다 지능 테스트 성적이 높았고, 공격적 성향이 적었으며, 지나친 공포심을 가지는 비율도 적었다.

결론은 공공 보육시설들이 부모의 요구와 마찬가지로 아이의 생애이력과 요구에 맞춰야 한다는 것이다. 더 나아가서는 시설의 질과 만족도가 중요하며, 이는 그룹 크기, 보육인력의 전문성, 운영시간, 교수 방식에 관한 문제들이다. 물론 여기에는 비용 문제도 빼놓을 수 없다. 누가 얼마나 보육시설을 위해 지불하며, 누가 얼마나 혜택을 받는가?

애착이론에 따르면, 수많은 연구들(예: Belsky, 2007; Averdiyk, 2011)에서 15개월 혹은 18개월 이하 영아는 애착인물이 너무 많거나 자주 바뀌면 좋지 않다고 한다. 외부보육 시간이 장기화되면 3세 이하 아동에게서 갑작스러운 분노, 운동 불안, 공감 부족, 은둔과 같은 이상행동이 크게 증가한다고 한다. 반면, 나이 많은 어린이들은 사회적 행동, 의사소통 능력, 언어 및 인지 발달 측면에서 동료와의 어울림으로부터 상당한 이익을 얻을 수 있으며, 부모와 장시간 분리된 시간을 상당히 더 잘 견뎠다. 이러한 연구가 어린이의 생애이력과 복지에 맞춘 보육시설에 주는 시사점은, 1세 이하 주간보육시설들이 상당히 높은 수준의 전문성을 띠어야 한다는 것이다. 여기에는 최대 1:2의 보육인력 배정비율, 가능한 높은 보육인력 지속률(교대근무 금지), 높은 전문성, 어린이를 위한 수 주에 걸친 충분한 적응기간, 가능한 한 짧은 시설 이용시간 등이 속한다.

독일 유치원(Kita)과 1-3세 아동을 위한 시설들 또한 외부보육으로 인해 아동의 계발이 방해되지 않도록 이러한 높은 수준에 상응한다. 유치원(Kindergarten)을 이용하는 어린이들은 같은 연령대의 친구들을 만나고 수업을 들으면서 긍정적 결과를 도출하며, 동일 연령 그룹에서 정기적 접촉이 없던 그룹보다 언어 및 사회적 능력이 확연히 뛰어났다. 이는 특히 사회적으로 취약한 환경 출신으로, 부모가 교육능력이 부족하거나 가정에서 창의적 학습 활동을 할 수 없는 어린이들에게서 나타났다. 외부보육의 긍정적 효과는 특히 한부모 가족과 이민가족의 자녀들에게서 나타났다(Prognos 2014, 901). 초등학생(6-10세) 혹은 14세 이하 아동에게는 가정에서 학교 교육에 대한 관심과 지원이 부족하고, 가족과의 관계에 갈등과 불안감이 존재하는 경우, 방과후학교에서의 보충적 보육이 특히 도움이 될 수 있다.

Spieß의 연구(2014a)에 따르면, 독일의 주간보육시설들은 두 가지 목표를 설정하고 있다. 첫째, 가족과 근로활동의 양립 향상을 위해 부모를 지원하는 것이고, 둘째, 아동을 조기에 계발시키는 것이다. 본 연구진은 후자에 대해 모든 아동의 조기계발의 경우와 자신과 부모의 교육 부족으로 보상적 계발이 필요한 아동을 위한 특수한 지원의 경우를 구분하려 한다. 두 번째의 경우, 육아를 위한 다양한 개인 및/혹은 치료적 조치를 포함한 보조수단(아동청소년법 제28~35조)이 추가적 인프라 시설로 투입되어야 한다. 이를테면 육아상담, 특수교육 전문가의 가족지원, 개호시설, 홈스쿨링 등이 있다. 이러한 수단들은 모두 아동 및 청소년 지원 분야에 속한다.

특별한 지원이 필요한 어린이들을 위해 다양한 특수한 인프라 시설들이 마련되어 있다. 상세 인프라에 대해서는 본고에서는 다루지 않겠다. 몇가지 예만 들자면, 장애 정도에 따른 지적 장애, 언어 장애, 지체 장애, 시각 장애, 청각 장애 아동들을 위한 주간보육 시설, 유치원, 특수학교들을 꼽을 수 있다. 이러한 시설들은 1960년대부터 사용자의 특수한 수요에 맞춰 포괄적으로 확장되었다. 장애 아동 처우에 대한 근본적인 변화는 2008년 연방의회가 UN장애인권리협약의 시행차원에서 향후 “장애를 가진 사람들이 차별 없는 교육에 대한 권리를 누리며, 협약 체결국들은 모든 차원에서의 통합적 교육체계를 보장하여야 한다”는 것을 의결하면서 이루어졌다. 이러한 완전통합원칙에 따라 부모들은 장애로 인해 특수한 교육이 필요한 자녀에 대해 정규유치원 혹은 정규학교에 입학시킬 수 있게 되었는데, 이러한 조치는 독일의 교육정책계에서 엄청난 논쟁을 일으켰다. 다음의 <표 4-7>은 독일 가족을 위한 보육인프라 발전과 이용에 대한 개괄적 소개이다.

〈표 4-7〉 독일 가족을 위한 보육인프라 발전

서독	동독
1973년: 3-6세 보육 비율: 25%. 대부분 자유협회(freier Träger)민간시설에 의한 보육 시설 확장(사실상 오전동안 반일 보육) 정성적 최소수준 요구와 재정은 지역 유치원법을 통해 규율됨	1970년: 유아원 3세 이하 보육 비율: 29%. 1972년: 보육시설 확장 유아원, 유치원, 방과후학교 확장 가속화 한부모 가족과 다자녀가족을 위한 특별권, 예: 재정지원 혹은 주거지원
1979년: 3-6세 보육 비율이 1973년 확장을 통해 지역별로 68%-79%까지 증가. 3세 이하 외부보육은 5% 이하로 매우 낮은 편	1975년: 미취학 및 취학아동 급식 미취학 아동과 취학아동들이 학교와 보육시설에서 주중에 따듯한 식사와 우유를 공급받도록 법령에 의해 결정
1986년: 주간보육시설(방과후학교) 11세이하 취학아동 보육 비율: 4%	1986년: 주간보육시설(방과후학교) 11세이하 취학아동 보육 비율: 83%
1991년: 3세이하 보육 비율: 1%, 3-6세: 69%	1991년: 3세이하 보육 비율: 80%, 3-6세: 97%
1996년: 모든 3-6세 아동의 보육시설 수요에 대한 법적청구권 모든 3-6세 아동은 보육시설 수요에 대한 법적청구권을 가진다. 보육의 시간적 규모에 대해서는 규율되지 않았다.	
2002년: 3세이하 보육 비율: 2% 3-6세 보육 비율: 91%	2002년: 통일 후 3세이하 보육 비율 저하된 결과: 37% 3-6세 보육 비율: 거의 100%
2003년: 전일제학교 설치 및 확장 연방정부가 주도하는 2003-2009년 투자 프로그램 “미래를 위한 교육과 보육” (IZBB) 시작	
2005년: 주간보육시설확장법(TAG) 수요와 품질 중심의 보육시설 확장을 위한 법: 독일 연방 전역에 2010년까지 3세 이하를 위한 추가적 보육시설 23만 개 단계적 확장	
2006년: 방과후학교 11세이하 취학아동 보육 비율: 6%	2006년: 방과후학교 11세이하 취학아동 보육 비율: 37%
2008년: 아동지원법(KiföG) 2013년 8월 1일 기준 만 1세-3세 사이 아동을 위한 보육시설 수요에 대한 법적청구권 확정. 2013년까지 3세 이하 아동의 35%를 위한 추가적 보육시설 수요에 대한 법적 의무 부여	
2009년: 전일제학교 취학아동 보육 비율(모든 학교 형태): 27% 취학아동의 27%가 전일제학교 이용	
2012년: 전일제학교(초등학교 및 고등교육과정 I) 보육 비율: 32% 취학아동의 32%가 전일제학교 이용	
2013년: 만 1세부터 보육시설 수요에 대한 법적청구권 2013년 8월 1일부터 만 1세-3세 사이 아동을 위한 보육시설 수요에 대한 법적청구권 발효(2008년 아동지원법)	
2013년: 주간보육시설(방과후학교)의 11세이하 취학아동 보육 비율: 8%	2013년: 주간보육시설(방과후학교)의 11세이하 취학아동 보육 비율: 49%
2014년: 3세 이하 보육 비율: 27% 이중 83%는 주간보육시설, 17%는 공공지원 가정보육 시설(예: 탁아모) 3-6세 보육 비율: 93%	2014년: 3세 이하 보육 비율: 52% 이중 90%는 주간보육시설, 10%는 공공지원 가정보육 시설(예: 탁아모) 3-6세 보육 비율: 96%
2016년: 3세 이하 보육 비율: 28%	2016년: 3세 이하 보육 비율: 52%

출처: bpb(<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/222751/familienbezogene-infrastruktur>)
조회일자: 2017년 7월 31일

동서독 통합 가족정책 인프라를 위한 첫 초석은 1996년 3세 이상 모든 아동을 위한 주간보육시설에 법적청구권이 도입되면서부터다. 이는 거의 모든 어린이들이 최소한 1-2년 동안은 주간보육시설을 사용할 수 있게 됨을 의미한다.

2003년부터는 인프라 시설이 전일제학교 프로그램 “미래를 위한 교육과 보육”(IZBB)과 유아보육(1-3세) 확장을 통해 추가적으로 개선되었는데, 다만 서독에서는

여전히 부모로부터의 수요가 공급을 넘었다. 오늘날 부모들은 서독 지역에서 자녀를 좋은 품질의 유급 전일제학교나 보육시설에 보낼 수 있는 보장을 받을 수 없다.

이러한 조치들은 주간보육시설확장법(TAG)에 따른 3세 이하 보육 정원 추가 23만 개 확장을 통해 2010년까지 단계적으로 보완된다. 2008년 아동지원법(KiföG)은 추가적으로 보다 높은 확장 목표를 설정했다. 2013년까지 3세 이하 어린이의 35%가 외부 보육시설을 사용 가능하게 한다는 것이었다. 2013년 8월부터는 2세 이상 아동 보육시설 정원에 대한 법적청구권이 발효되었다. 이러한 개혁안에 대해 연방정부는 아동지원법 도입을 통해 40억 유로를 마련했다. 이러한 확장 목표는 3세 이하 어린이의 33%가 주간보육시설을 사용할 수 있도록 하는 EU의 2000년 “리스본 전략”의 일환이다 (Spieß 2014a). 하지만 계획했던 2013년까지 독일 연방 전역의 3세 이하 어린이 보육 비율 35%는 달성되지 못했다. 독일에서의 주간보육시설 수요는 어린이 연령에 따라 크게 차이가 난다. 독일에서는 2015년 기준 총 265만 명의 6세 이하 어린이가 주간 시설과 공공지원 가정보육을 통해 돌봄을 받았다. 이는 2007년 대비 18% 증가이다. 3세 이하 보육의 수는 약 700,000개였다. 이는 보육 비율 32.9%에 해당하며, 전일보육으로는 18.1%이다. 3-6세 아동 수가 약 2백만 명인 것을 감안하면, 이는 보육 비율 94.4%, 그리고 전일보육(주 36시간 이상) 비율 48%에 해당된다(〈표 4-8〉). 이 표를 보면, 이러한 보육시설에서 돌봄을 받는 모든 어린이의 14%가 주 최대 15시간의 절반 정원을 차지한다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-8〉 2015년 3월 1일 보육규모 기준 주간시설과 공공지원 가정보육을 이용하는 어린이

(단위: %)

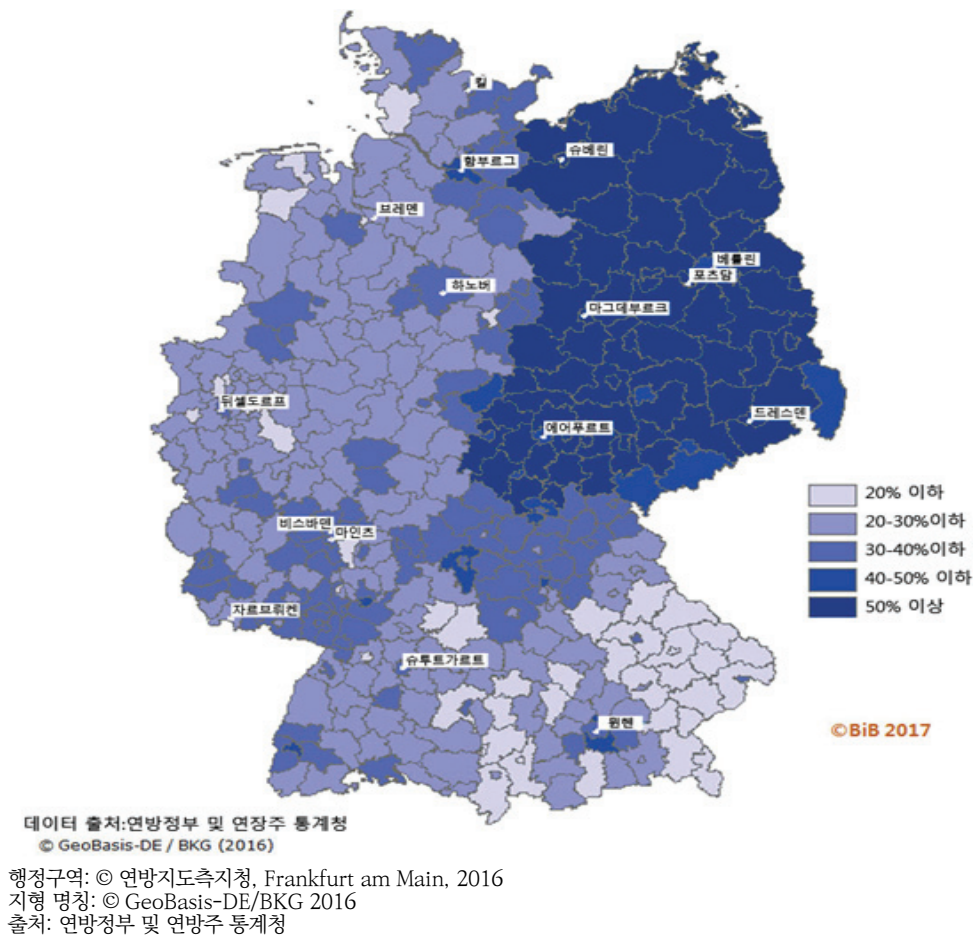
어린이 연령	계약으로 합의된 주당 보육시간		
	~ 25 시간	25시간 이상 ~35 시간	36+ 시간
0세 - 1세 이하	18.6	23.9	57.6
1세 - 2세 이하	13.5	24.6	61.8
2세 - 3세 이하	15.8	30.6	53.6
3세 - 4세 이하	15.1	38.5	46.4
4세 - 5세 이하	13.8	39.2	46.9
5세 - 6세 이하	11.9	38.7	49.4

데이터 출처: 연방통계청 2016, 57을 토대로 자체적 계산

가족을 위한 보육인프라와 인프라 이용을 보면, 통일 25년 후인 시점에도 동서독 간에 큰 차이가 여전히 나타남을 알 수 있다. 이는 3세 이하 어린이 보육 비율(2016: 서독 28%, 동독 52%)과 11세 이하 취학아동을 위한 전일보육시설(방과후학교)(서독 현

재 8%, 동독 49%)에서 특히 나타난다. 반면 3세-5세에서는 이 비율이 93.6%로 확연히 더 높았고, 지역적 차이가 거의 안 나타났다(라인란트-팔츠州 96.6%, 브레멘州 87.8%). 이러한 차이는 서독에 보육 정원이 부족한 데에도 기인하지만, 문화적 요소가 크게 작용한다. 서독 지역의 부모들은 보육시설 이용에 아직 적극적이지 않기 때문에 전일보육을 원하지 않고 있다. 여기에는 시설의 품질도 역할을 한다(아래 참조). 이밖에도 이상적 모범가족과 사회의 가치판단 또한 외부보육에 대한 찬반 여부에 영향을 준다. 자신이 속한 사회 환경의 외부보육 비율이 높을수록 그리고 공동부양 가족과 외부 보육 개념이 부모의 개인적 삶을 구성하는 현실로 자리잡을수록 보육을 위한 결정은 쉽게 내려진다. 동독의 전통이 그러한 예이다. 이는 다음의 그림에서 잘 나타난다.

[그림 4-17] 2016년 군(Kreis) 단위 3세 이하 주간보육시설 이용



부모를 대상으로 인프라 관련 가장 시급한 희망사항이 무엇인지 물으면(Bertram & Spieß 2011), 한부모 가족에서는 1순위(96%)로 유연한 운영시간, 2순위(80%)로 전일제학교 확장을 꼽았다. 전일제학교는 가족정책적 인프라 시설에 포함될 수는 있겠지만, 독일에서는 형식적으로는 가족정책보다는 교육정책으로 간주되기 때문에 연방주 관할로 분류된다.

인프라 시설의 정성적, 내용적 측면

수요 충족적이고 믿을 수 있는 보육은 배우자들이 가정과 직업을 양립 시키는 데에 핵심적인 요소이다. 주간보육의 확장은 지난 수년 간 특히 서독에서 확연한 향상이 이루어졌다. 그럼에도 부모들은 일상에서 매일 가정과 직업을 조화시키기 위한 도전을 마주한다. 여전히 수요가 공급보다 크게 높기에 자녀를 맡길 보육정원이 부족한 경우가 많다. 이는 특히 서독 3세 이하 보육정원인 경우에 더욱 그러하다. 서독에서는 따라서 일반적으로 민간 운영 시설(유급 탁아모, 베이비시터)에서 해결책을 찾거나, 가능한 경우에 한하여 조부모의 도움을 받는다. 부모들이 전일 보육을 필요로 함에도 불구하고 시설들은 반일 정원만 있는 경우가 많다. 이는 소위 재분배 정의(희소재화를 수요 높은 가족에 우선 배치)에 따른 조치이지만, 현실에서는 가정과 직업을 양립함에 있어 엄청나게 큰 장벽으로 다가오는 것이 사실이다. 또한 시설에서는 돌봐야 할 그룹이 너무 크거나, 시설 품질이 낙후되어 있다. 결국 많은 부모들은 시설들의 콘셉트가 부모의 보육 이상과 일치하지 않는 문제에 직면해 있다. 교회에서 운영하는 보육시설들이 좋은 예이다. 추가적 문제로는 시설의 운영시간(일반적으로 8시-16시)도 문제인데, 임금 협약이나 보육인력 조건에만 맞추었을 뿐, 근로활동을 하는 부모의 조건에는 맞추지 않은 까닭이다.

그렇다면, 보육시설들이 어떠한 근본적 품질을 갖추어야 부모들이 가정과 직업을 양립시키면서 외부보육을 이용할 수 있을까? 이에 대해서는 독일 사회교육학 청소년의료 협회의 보고서(Horacek et al. 2013)가 핵심 분야에 대해 다음과 같은 사항을 제안한다.

- 구조의 품질 측면: 시설 자체와 설계적 조건들(휴식 공간, 수면공간, 사고방지, 위생, 알레르기 방지 자재), 그룹 크기 혹은 보육인력비율(연령에 따른 분류. 9-12개월: 1:2, 12-24개월: 1:3, 24-36개월: 1:4, 3-6세: 최대 1:12, 최대한 동일 인력 유지), 보육인력의 전문성(전문학교 졸업, 전문대학교 졸업. 유아의 경우: 유아 간

호 경험. 그 외에 공감성, 감정적 안정성 등 개인적 성향), 시설의 비전

- 과정의 품질 측면: 교육학적 콘셉트, 특히 3세 이하 아동의 요구(사고 방지, 언어 제발, 교육 콘텐츠, 청결 교육), 부모의 참여 독려(부모 상담, 특수한 지원 필요 아동), 지자체 인프라와의 협업(지역 파트너십, 조기계발 기관과 협동), 아동의 발달 상황과 보육 콘텐츠에 대한 기록
- 결과의 품질 측면: 장기적 목표 설정(긍정적인 감정, 사회성, 인지성, 신체발달), 평가 및 내부적 품질관리(지속적 인력 재교육, 감독, 전문 자문)

위에서 언급된 부문에 대한 소통, 그리고 부모 상담(예: 지자체 가족센터 프로그램과 기존 보육시설 품질 관련)은 특히 서독에서 지배적인 소극적 태도를 줄이고 주간보육 시설의 장점을 적극 활용하도록 도울 수 있다.

3세-6세 보육, 그리고 이와 연계된 교육 및 계발 과제가 동독과 서독이서 이미 70년대에 자리 잡았던 반면, 3세 이하 영아의 능력계발은 지금까지 공공 보육시설의 과제 영역으로 명확하게 정의된 바가 없다. 연방의회 입법자들은 이에 대해 주간보육시설화장법(BMFSFJ - TAG, 2005)을 통해 새로운 길을 제시하였다. “어린이를 위한 주간시설과 가정보육은 다음과 같은 사항을 충족해야 한다. (1) 아이의 책임감과 공동체적 성격 촉진, (2) 가족의 보육과 교육 지원 및 보충, (3) 부모가 근로활동과 자녀 보육을 보다 잘 조화시키도록 지원. 지원 과제는 보육, 교육, 어린이 돌봄을 포함하며, 아이의 사회적, 감정적, 신체적, 정신적, 발전에 대해 다룬다. 지원 과제에는 또한 지켜야 할 가치와 규율의 전달 또한 포함된다.”

이러한 과제를 달성하기 위해서는 보육시설들이 어린 유아들의 특수한 요구에 방향을 맞춰야 한다. 이러한 요구는 부모와의 심화된 합의에 따라 구성해야 하고, 아동의 연령에 따른 높은 유연성을 갖춰야 한다. 어린 아동을 위한 더 많은 인프라 시설을 갖추려는 방향 전환은 가족정책에서도 근본적인 변화를 가져왔다.

- 소득 확보와 자녀 보육에서의 양성평등적 역할분담을 통해 근로활동과 부모역할의 연결을 순차적뿐 아니라 동시에 가능케 했으며, 부모의 직업적, 재정적 위험도 낮추게 되었다.
- 1-3세 그룹 관련 공공시설과 부모 간 새로운 형태의 보육 파트너십을 정착시켰다. 기존에 교육, 보육, 돌봄이 전적으로 부모의 영역이었다면, 미래에는 이것이 가족

과 공공시설 간에 공동으로 다뤄진다. 이러한 변화에 대한 부모의 이해도, 그리고 성공 여부는 단순히 보육시설을 양적으로 확장하는 것만으로는 달성되지 않으며, 아동 친화적 제발과 잠재력 개발에 맞춘 품질이 필요하다

- 아이의 제발 잠재력을 키워주기에 제한적 조건에 놓인 가족들도 부모의 역량과 가족 내 관계를 개선할 수 있도록 조기에 기회를 제공할 수 있게 되었다. 예를 들면, 부모가 정신질환을 앓거나, 불안정한 주거 조건이거나, 부모가 언어능력이 부족한 경우이다.

높은 연령대의 아동의 경우, Keil 연구(2010, 143ff)에 따르면 많은 가족들이 여전히 “사회적 중간지점”에 속해 있기 때문에 전일 교육, 보육, 돌봄을 통해 가족을 지원하고 촉진하는 것이 중요하다. 이 맥락에서 전일제학교는 지원이 필요한 부모와 자녀에게 학교 외의 교육과정을 받을 균등한 기회를 제공한다는 측면에서 중요한 조치이다. 긍정적인 측면에서 전일제 교육, 보육, 돌봄은 아동의 개인적 발전을 촉진하고, 부모의 자기계발을 지원하고, 가정과 직업의 양립을 향상시켜서 인구변화 관련 더 나은 근로 활동 잠재력을 끌어낼 수 있다.

전일제 교육, 보육, 돌봄 확장을 찬성할 만한 아동 및 청소년 정책 차원의 동기는 또 있다. 어린이는 주변의 가족, 학교, 사회가 지닌 서로 다른 사회문화적 맥락 속에서 포괄적으로 발전하고 성장하기 위해서는 교육장소의 다양성이 필요하다. 이러한 다양성은 문화적 참여와 사회적 접촉이 부족하여 지속적으로 사회적으로 불리한 조건에 놓인 아이들의 위험성을 줄일 수 있다. 이러한 의미에서 전일제 교육, 보육, 돌봄 시설은 특정 인구 그룹이 통째로 사회 전반의 높아진 교육 수준으로부터 고립되는 위험을 줄이는 데 기여할 수 있다.

인프라 급부의 재정적 측면

연방정부, 연방주, 지자체는 2010년에 약 270억 유로를 주간보육과 기타 인프라 급부를 위해 지출했다. 유감스럽게도 최근 시기의 수치는 없다. 이 지출액은 가족 관련 급부 총 지출의 단지 약 22%에 해당된다(“가족정책 금전급부” 참조). 그 이유는 독일에서 공공 재정의 상당 부분이 여전히 금전 이전, 세제 급부, 사회보험의 가족 서비스 부문(예: 공공질병보험에서 자녀 무료 가입)으로 지출되고 있기 때문이다(Spieß

2014a). 보험 무료가입을 위한 비용은 2009년 1월 1일 연방정부가 설립하여 연방보험청(BVA)이 운영하는 보건기금에 의해 마련되었다. 이 기금은 질병보험 기여금의 수입과 세제수입으로부터의 추가 재정(연간 110억-140억 유로)을 재분배 한다. 재분배 기준은 “심각성 기준 위험구조 보상”(가입자 수, 연령, 성별 고려)과 공공질병보험의 전 사회적 과제를 위한 개인 재정수요(예: 보험 무료 동반가입)에 따라서 재정적으로 균등하게 이루어진다. 아동 및 청소년을 위한 공공지출은 대부분 연방주와 지자체의 관할이며, 특정 분야(주간보육)에서만 연방정부가 재정적으로 참여한다.

주간보육의 재정을 위해 공공지출된 금액은 2013년에 약 220억 유로이며, 이 중 약 60%가 지자체로, 약 40%가 연방주로 분류된다. 2007년 이후로 주간보육시설 재정을 위한 연방정부의 보조금과 매출세 세수 면제 형태를 통한 운영비용에 대한 간접 지원이 있다(Spieß 2014a). 전체로 보면 주간보육 비용에 대한 공공지출은 약 80%이며 나머지는 부모와 자유협회에 분배되어 있다. 부모의 기여비율은 지역별로 크게 차이난다. 몇 연방주와 지자체에서는 부모 기여금의 수입 재분배가 이루어짐을 파악할 수 있었다. 그리고 최저소득 가족에게 요구되는 이용료는 매우 낮거나 공공예산으로 충당되고 있었다(연방통계청 2012).

〈표 4-9〉 독일 방과후학교 이용 취학아동 제외 주간보육(가정보육 포함) 지출. 2000년과 2015년 재정차원에 따른 추산

(단위: 10억 유로)

연도	연방정부	연방주	지자체	민간 (교육재정보고서에 따른 부모 기여금 + 자유협회의 자기부담분)	합계
2000	—	3.5	4.6	2.6	10.7
2015	1.3	9.7	10.3	6.3	26.9

데이터 출처: StBA 2017a, 자체적 계산

이러한 전일보육 확장을 통해 자녀가 있는 여성들이 근로활동을 확장하고 노동시장 참여와 사회적 참여 관련 선택의 자유를 확대할 수 있게 되었다. 결과적으로는 근로활동을 하는 인구의 수와 범위가 증가하게 된다. 모성 근로활동을 통한 추가적 소득으로 공공세수 및 사회보험 수입도 증가하며, 사회적 이전비용의 필요성은 낮아진다.

라. 평등정책과 양성평등

양성평등정책에 대한 적극적 시행은 가족정책의 핵심 요소이며, 전략적 차원을 가지고 있다. 평등은 단순히 가족정책의 목표로만 이해될 것이 아니며, 동시에 가족정책의 도구이자 중요한 가족정책 시행차원이다. 가사노동이 여성의 부담, 근로활동이 남성의 부담으로 설계되는 한, 양성평등적 가족정책은 반쪽짜리 정책이 될 것이다. 이 정책은 통계적 평등뿐 아니라 직업과 가정에 대한 구조적 참여기회를 남녀 모두에게, 그리고 어머니와 아버지 모두에게 부여한다는 의미가 있다. 양성을 위한 동등한 참여기회 외에도 전형적 성구분적 형태와 구조를 사회적으로 적절하게 평가하는 의미도 있다. 직업에는 작은 성공도 사회적으로 높이 사고 지위를 드높이는 반면, 자녀 보육과 같은 성과의 가치가 사회적으로 낮게 매겨지고 당연히 여겨진다면 가사노동은 남성의 영역으로 진입하지 않게 될 것이다.

성(性)은 단순히 생물학적으로 암수를 구분하는 분류, 그 이상이다. 성"은 하나의 사회적 구조이기도 하다("젠더"). 성과 성역할은 생물학적 현상일 뿐 아니라 성과 연관된 사회적 규범과 다양한 문화적 맥락을 지니고 있다. 성은 사회적 상호작용과 사회적 구조에서 생산되며, 영구화 된다. 성은 물론 자연에 의한 것이고 불변하지만, 이밖에도 사회에 의해 형성되기도 한다는 점에서 변화 가능하기도 하다. 생물학적 성별 분류와 구분되는 개념인 "젠더"를 통해 불변의 영역이었던 성구분적 능력, 관찰영역, 정체성이 해체된다. 이에 따라 성은 더 이상 남과 여라는 두 개의 동질적 그룹을 나누는 이분법적 구분의 대상이 아니라, 차원적 구분이 된다. 젠더 개념에 따르면 인간은 더 이상 남 혹은 여로 인지되고 분류되는 것이 아니라 추가적 특성과 능력을 참조하게 된다. 남성적인 것과 여성적인 것은 이제 사회가 정한 일상의 성구분적 구조와 위계에서 의미가 상실된다. 이러한 이해에 관심을 환기하고 사회에서도 반영하는 것이 결국 양성평등정책의 목표인 것이다.

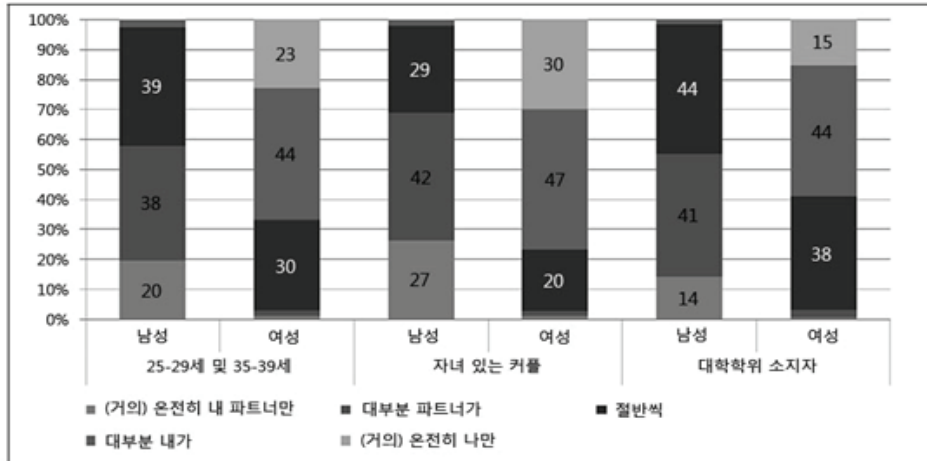
독일 가족의 생활 현실은 지난 수십 년간 크게 변화했다. 혼인을 기반으로 형성된 가족 외에 다양한 형태의 공동체가 자녀 혹은 배우자와 함께 살며 책임을 지고 있다. 여기에서 성역할(부인, 남편, 어머니, 아버지, 여아, 남아, 형제, 자매, 할머니, 할아버지)은 2000년대 이후의 변화에도 불구하고 여전히 가족 내부적 역동성에 영향을 주고 있다. 가족 내 성전형적 행동방식에 대한 의식적인 태도는 가정폭력이나 성구분적 역할

부여와 같은 주제들을 공론화 할 수 있으며, 고전적 사회형태(예: “전형적 여자”, “새로운 아버지들”, “남성 직업”)의 변화에 기여할 수 있다. 이에 따라 전통적 역할분담, 그리고 새로운 사회구조의 변화된 젠더 개념의 생활방식이 점차 더 자주 사회에서 공론화 되고, 협상 대상이 되고 있다(Schneider & Bujard 2013). 독일에서 이러한 협상 움직임의 최고조는 앞서 언급한 2017년 6월 독일 연방의회의 동성 혼인 의결이다. 민법 제1353조는 이제 “혼인은 서로 다른 혹은 동일한 성(性)을 가진 두 사람에 의해 생애동안 결속된다.”라는 문구로 수정된다. 이러한 변화는 동성 커플들이 공동으로 아이를 입양할 수 있는 선택권에까지 영향을 끼친다.

이러한 변화된 생활현실은 양성평등적 가족정책에 기인하며 가정과 근로활동에 대한 남성과 여성의 평등한 참여를 위한 조건을 마련한다. 연방정부의 2011년 제1차 평등보고서를 보면, 평등한 삶의 기회를 위해 삶의 과정에 대한 관점이 중요하다는 것이 명확해진다. OECD국가들과의 국제적 비교를 보면 경험적으로 평등과 높은 출산율이 서로 뗄 수 없는 개념인 것을 알 수 있다(예: 스웨덴). 평등 개념이 부족하고 가족의 복지가 위협받는 가부장적 구조에서는 자녀도 덜 출산하며 여성의 노동시장 참여도 낮아진다(예: 이탈리아). 이러한 사실은 독일을 포함한 많은 국가들에서 갈수록 더욱 인지되고 있고 정책도 이에 맞추어 개발되고 있다.

제8차 가족보고서(BMFSFJ, 2012)는 특정 가족 내 가사의 분배에서 양성평등이 부족한 영역의 예로 가사노동을 위한 시간사용을 들고 있다. 가사노동에서 여성이 차지하는 비중은 여전히 남성보다 크며, 이는 여성의 근로활동을 저해할 뿐 아니라 여성의 여가시간도 저해하는 결과로 나타난다. 대학 학사 수준의 여성과 남성을 비교하면 여성 대 남성의 가사노동 비율이 하루 2시간29분 대비 1시간19분으로 여성의 가사노동 시간이 2배 가까이 되며 직업교육 및 재교육과 근로활동에서는 여성이 남성보다 1.5시간 덜 사용하는 것으로 나타났다(6시간57분 대비 8시간29분). 학위 소지자와 비소지자 그룹을 비교하면 가족 형성 기간 동안의 양성간 시간 사용 차이가 학위 비소지자 그룹에서 덜 나타난다. 이 그룹도 남성이 더 근로하고(6시간59분 대비 6시간31분) 가사노동은 덜 하지만(1시간32분 대비 2시간11분) 그 시간 차이가 학위 소지자 그룹에서 나타난 양성간 차이보다 적다. 결과적으로는 학위 소지 여성들이 조사 대상 그룹 중 가장 여가시간이 적었다(4시간11분).

[그림 4-18] 젊은 커플의 가사노동 분배



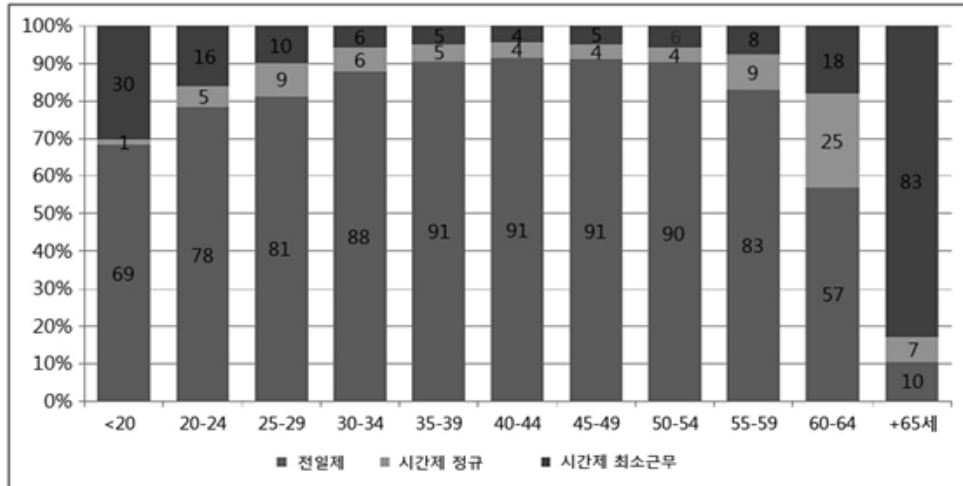
설문: “귀하와 귀하의 파트너는 어떻게 가사노동(세탁, 요리, 청소)을 분배하십니까?”

출처: pairfarm 2009; ifo 연구소의 자체 계산

출처: 제8차 가족보고서 2012, 34

최근 발표된 제2차 연방정부 평등보고서(2017)에서는 전문조사위원회가 봉사활동, 돌봄, 보육, 가사 차원에서 무급 노동의 불균형 분배에 대해 측정했다(소위 “gender care gap”). 이에 따르면 여성들은 매일 남성보다 52% 더 많이 타인을 위한 무급 노동에 종사했다(BMF/SFJ 2017b). 이와 유사하게 양성평등 실현이 부족한 부문은 특히 전일제 근로 관련 여성과 남성의 노동시장 참여이다. 독일의 가족정책은 양성평등적 노동시장 참여 장려에 있어 여전히 “남성 부양자와 여성 추가부양자”의 모델에 의거하고 있다. 이러한 잘못된 관행의 결과는 오롯이 여성의 부담으로 이어진다. 그런데 이러한 결과는 모든 사회구성원에게도 부담이 된다. 많은 여성들이 출산을 하지 않기로 결정하고 더 많은 수의 여성은 출산 자녀의 수를 줄이려고 계획하고 있기 때문이다. 오늘날 어머니들의 과반수는 시간제근로 형태인 반면 아버지는 대부분 전일제 근로형태이다 ([그림 4-19]와 [그림 4-20] 참조).

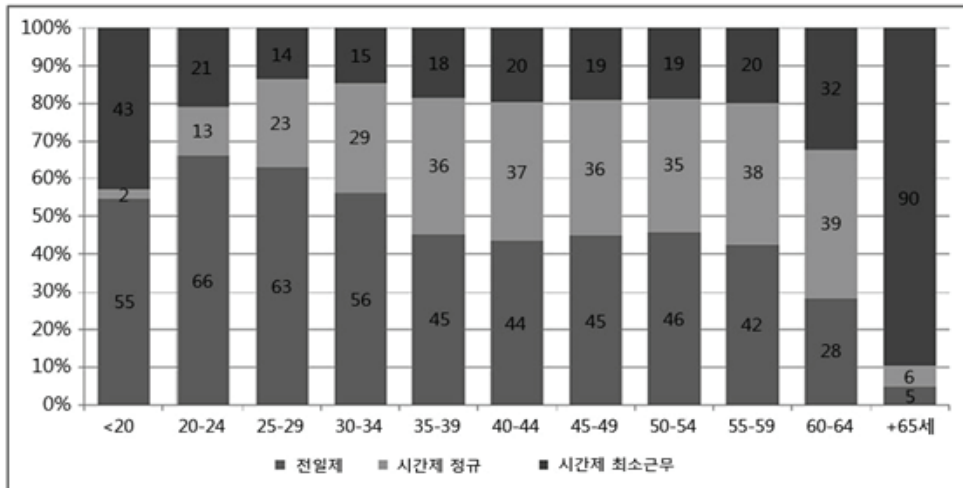
[그림 4-19] 생애과정에서의 남성의 근로활동 규모



출처: IAB 근로시간계산 2011, ifo 연구소계산

출처: 제8차 가족보고서 2012, 29

[그림 4-20] 생애과정에서의 여성의 근로활동 규모



출처: IAB 근로시간계산 2011, ifo 연구소계산

출처: 제8차 가족보고서 2012, 29

파트너십 관계에 있는 근로활동 어머니는 어떠한 가족형태든 가사노동을 더 많이 하고 자녀 뿐 아니라 요양이 필요한 가족구성원을 위한 돌봄 노동도 더 많이 하고 있다. 양성평등적 가족정책은 모든 가족구성원의 복지를 추구하며 이에 따라 이러한 일방적

노동분배를 개선의 대상으로 보고 있다.

가족들이 선택의 자유를 누리며 자기결정적 삶을 살 수 있게 하려면 모든 선택된 삶의 모델을 법적으로 평등하게 다뤄야 하며 자립적 재정을 가능하게 하고 적절한 조치를 통해 지원하고 특정 모델만 일방적으로 지원하지 말고(예: 남성 부양자 모델) 다른 모델에 체계적인 불이익을 주지 말아야 한다(예: 한부모).

양성평등의 또 다른 측면은 사회 차원에서의 가사노동 인정이다. 부모는 자녀의 보육을 책임져야 하는 주체이다. 사회적으로 중요한 이러한 부모의 성과에 대해 국가와 사회는 다양한 방법으로 장려하고 지원하고 있다. 가사노동에 대한 사회적 인정은 근로활동과 달리 아직 낮으며 평등정책 차원에서 특히 남성들에게서 변화가 필요하다. 앞서 기술했듯이 가족을 위한 시간정책의 1순위 목표는 여성을 노동시장에 좀 더 참여시키는 것이 아니라 반대로 남성을 가사노동에 좀 더 참여시키는 것이다. 2009년 OECD 연구(BMFSFJ 2010)에 따르면 독일의 아버지들은 평균 주 3.9시간을 미성년 자녀와 보낸다. 어머니는 이에 10.5시간을 보낸다. 가족은 공동체의 과제이다. 개인화된 사회에서는 과제의 분배에 대해 파트너 간에 상세하게 협상이 되어야 한다. 사회적 성역할을 일방적 가족모델로 고정시키거나 장려하는 법적 규정은 지양되어야 한다. 양성평등은 가족의 책무와 근로활동이 부모 사이에 균등하게 분배 가능할 때 실현될 수 있다. 이에 대한 전제조건은 직장에서의 여성에 대한 평등한 대우뿐 아니라 가족 책무에서의 남성의 동등한 참여이다. 후자는 무엇보다도 가족 내에서의 아버지 역할을 인정하는 고용주 인식의 전환을 필요로 한다. Scambor & Scambor의 연구(2006)에 따르면 부모휴직과 시간제근로 제도에 대해 고위 경영진이 나쁜 친화적 정책을 펼친다 해도 하위 차원의 직원 사이에서 이를 거부하는 환경이 지배적이라면 아무런 소용이 없다고 한다. 이밖에도 많은 사업장과 기관에서는 양성평등이 대부분 일방적 여성 지원의 형태로 이루어지고 있어 또 다시 양성평등이 무너지는 결과를 낳는다. 가족과 친지에 대한 돌봄 역할 또한 기존보다 더 인정되고 지원되어야 한다. 이에는 물질적 지원(요양수당) 외에도 특히 요양 세미나, 재가요양 서비스, 단기요양 프로그램, 요양 활동 관리와 같은 전문화, 상담, 부담보상 조치가 있어야 한다. 주간보육시설 또한 가정과 직업의 양립을 용이하게 위한 수단으로 적극 활용되어야 한다. 이 부문에서도 (여전히) 여성들이 일차적으로 과제를 담당하고 있기 때문이다.

지난 수십 년 간 독일에서 가장 성공적이었던 가족정책 조치인 부모수당을 양성평등

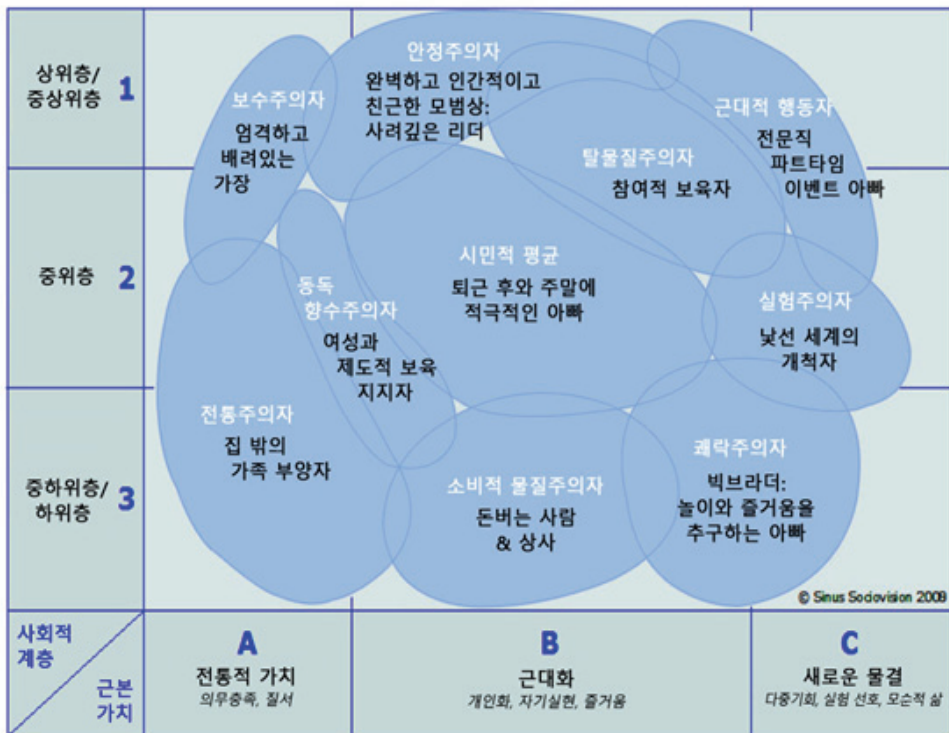
관점에서 보면 여성과 남성 차원에서 동등한 것으로 관찰할 수도 있다. 소득과 연계한 임금지속지급을 전제로 하므로 더 높은 소득의 파트너가 이 급부 혜택을 청구할 것으로 생각하기 쉽지만 실제로는 그렇지 않다. 통계를 보면 2006년 부모휴직 제도 도입 후 이 혜택을 청구한 남성의 비율이 지속적으로 증가하고 있기는 하다(5%에서 2015년 36%). 하지만 또 다른 수치를 보면 현재 부모수당 수급자의 13%만이 남성이며 남성의 수급기간은 평균 4개월인 반면 여성의 수급기간은 평균 12개월이다.

그렇다면 부모수당의 불균형한 청구에도 불구하고 적어도 “부성 활성화” 측면에서는 아버지와 아이의 관계, 그리고 부성 가사노동 참여 증가에서는 어느 정도 효용성이 입증되지 않았을까? 이에 대해서는 이미 오래 전부터 아버지의 요구에 맞춘 부모휴직 모델을 도입해 온 국가의 연구결과를 살펴보는 것이 적절하며 이러한 모델은 대부분 스칸디나비아 국가들에서 찾을 수 있다. 독일의 부모휴직 모델이 부분적으로 스웨덴의 성공모델을 접목했기 때문에 스웨덴의 연구결과가 가장 적합할 듯 하다. 스웨덴은 세계 최초로 1974년에 부모휴직 모델을 도입한 국가이다. 정책 도입 초기에는 아버지에게 특화된 인센티브가 없었다. 이를 반영하듯 1991년 기준 부성 부모휴직 청구 비율은 단지 6%에 불과했다. 1995년 아버지를 위한 일종의 배우자 소득 보상제도인 “daddy month” 도입 후에야 스웨덴의 부모휴직 모델은 성공적으로 전환했다(Bergmann 2002). 현재 스웨덴의 2개월 부모휴직 이용 아버지 비율은 80%이다. 스웨덴 모델의 높은 부성 참여율에 대한 성공 요소는 다음과 같다. 전국적 유아 보육시설, 양성평등적이며 공동부양자 모델에 입각한 평등정책, 조세 혜택, 가족친화적 기업경영을 위한 경제친화적이며 부성 친화적인 장려운동 등이다. 스웨덴 부모휴직 제도에 대한 높은 부성 참여율은 가족정책과 평등정책을 올바르게 조화하면 “적극적 부성 역할”이 매력적 남성성을 대변하는 새로운 롤모델로 떠오를 수 있다는 증거를 보여준다. 가족을 위한 근로활동 패턴은 좁은 의미에서는 국가의 복지 시스템과 노동시장 규정과 밀접한 관계가 있으며 남성과 여성 간 균형 있는 역할 분담을 위해 필수적 토대이다. 스웨덴에서는 부모휴직을 청구하는 부성 참여율의 증가 외에도 이혼율 감소라는 다른 긍정적 결과도 얻어냈다. 다른 유럽 국가에서 이혼율이 증가 추세라는 점을 감안하면 매우 고무적인 일이다. 그밖에도 이 연구에서는 첫째 자녀 출산 때 아버지가 부모휴직을 이용한 가족의 이혼율은 아버지가 부모휴직을 이용하지 않은 가족보다 거의 30% 낮았다는 사실을 밝혀냈다(Oláh 2001). 부모휴직 제도는 아버지와 아이의 관계 개선 측면에서 출산율

에 영향을 끼쳤다. 아버지가 첫째 자녀 때 부모휴직을 이용한 가족에서 둘째 자녀를 추가로 출산한 확률이 더 높게 나타난 것이다. 결과적으로 부모휴직은 가족 내 성별 역할, 아버지와 아이의 관계, 출산율 면에서 긍정적 결과를 가져온다고 할 수 있다.

독일에서는 “적극적 부성”과 “현대적 신남성”을 위한 지속적이고 합의적인 역할모델과 행동양식이 부재하다. 그럼에도 많은 남성들이 보육에 대해 더 이상 여성만의 영역이 아니라는 사실에 동의하고 있다. 남성들은 스스로에 대해 좋은 보육에서 지금껏 소극적 역할을 했지만 이제는 부족한 부분을 채울 수 있는 일부분으로 이해하고 있다. 각 사회문화적 관념에 따라 사회 환경들이 자기만의 모범 상을 발달시켜왔지만, “좋은 아빠”에 대한 규범은 어떤 환경이라도 존재해왔다. 절대적 아버지의 모범이 존재하기 보다는 아버지의 역할에 대한 폭넓은 스펙트럼이 존재함을 [그림 4-21]은 나타내고 있다.

[그림 4-21] “좋은 아빠”에 대한 역할 상



출처: BMFSFJ 2011, 12, Wippermann(2009) 인용

Bürgisser 연구(2006)에 따르면 이러한 새로운 남성상은 백년 역사의 여성운동과 결혼생활 내 부모 간의 양성평등 실현 방법에 대한 공동의 노력의 결과라고 보여진다. “부모역할 분할”은 1980년대부터 이상적 모델로 추구되어 왔다. 즉, 어머니와 아버지가 자녀와의 시간 및 가사와 관련된 과제들을 동등하게 처리할 수 있는 만큼 근로활동을 하는 모델이다. 이러한 모델을 통해 부모 중 너무 한쪽도 불이익을 당하지 않고 개인적 계발에 힘쓸 수 있으며 자녀의 일상에 부모 모두 함께 할 수 있도록 하려 함이다. 실제 이러한 모델에 따라 살아가는 부부의 만족도가 매우 높음에도 불구하고 부부 전체에 비해서는 아직 참여율이 지극히 낮다.

이는 놀랄 일도 아니다. 현재의 변화는 수천년 동안 가부장적 토대로 이어오던 가족 내 아버지의 역할을 새로운 모델로 대체하는 일종의 “사회적 실험”이다. 아버지와 어머니가 같은 눈높이로 마주하고 가사, 직업, 보육이라는 가족 내 3대 과제에 대해 성 구분적 역할분담과 역할부여를 폐지하는 실험인 것이다. 이에 따라 아버지가 요리를 하고 자녀들과 숙제를 하고 다림질을 하는 것이 어머니가 자동차를 고치고 운동하러 가고 회사에서 야근하는 것만큼이나 당연한 장면이어야 한다.

이러한 엄청난 사회적 변혁에 대해 많은 부모들은 혼란스러워 하고 있다. 그들은 따라서 모든 평등 문제를 가족의 실생활에서 변화시킬 수 있는 가능성에도 불구하고 여전히 이전 방식을 고수하거나 짧은 실험 후 다시 낡은 역할분담 모델로 돌아가고 있다. 사회의 평등 관념이 가족 내에서 지속적으로 뿌리내릴 수 있도록 세 가지가 필요하다.

- “양성평등” 목표 설정에 대해 명확한 신호를 알리는 가족정책적 조치가 있어야 한다. 부모휴직, 부모수당, 부성소득보상과 같은 조치는 같은 방향으로 설정된 공공 유아보육시설 확장과 같은 병행된 조치가 있어야 더욱 효과를 얻었다.
- 경제계에서 남성과 여성의 양성평등적 노동시장 참여, 평등한 경력 기회, 유연한 근로시간 규정, 사내에서 재정되고 운영되는 믿을 만한 보육시설(예: 사내보육원) 등을 실현할 극단적 방향전환이 일어나야 한다. 이에겐 자유롭게 계량 가능한 주 노동시간이 성공을 이끄는 조치가 될 것이다.
- 여성과 남성의 가사노동 가치 인정을 위한 사회적 가치평가에 대한 심도깊은 토론

마. 가족정책에서의 소통

가족정책의 다섯 번째 차원인 소통 차원은 본 연구진의 관점에서 볼 때 핵심적이고도 전략적인 차원이다. 소통 차원은 지금까지 평가절하 되었고 간과되어 있었다. 가족정책으로서의 소통은 근본적으로 다음의 네 가지 측면에서 접근할 수 있다.

- 구체적 가족정책 혜택에 대한 정보
- 개별 조치들과 종합 조치들에 대한 전략적 소통
- “가족정책 비전”에 대한 내러티브
- 모범가족과 롤모델에 관한 폭넓은 사회담론

구체적 가족정책 혜택에 관한 정보는 매우 중요하다. 왜냐하면, 수급자의 정책 이용과 가족정책 파급효과는 당연히 정보의 파악과 관계가 있기 때문이다. 즉, 얼마 많은(잠재적) 부모들이 어떤 특정 혜택에 대해 알고 있는지, 이러한 혜택이 얼마나 와 닿는지, 그리고 결국 어떠한 혜택에 대해 적절하다고 판단하고 이용을 결정하게 되는지에 대한 정보이다. 이러한 정보는 구체적으로 어떤 정책이 누구에게 언제 어떤 규모로 제공되는지, 그리고 나는 무엇을 어디에 신청해야 하는지에 관한 질문이 된다. 그런데 비교적 기본적 정보에 해당하는 이러한 질문들조차 독일에서는 다양한 조치들에 대한 연방구조와 다층적 관할구조로 인해 해당 제도에 대해 파악하기가 무척 어렵다. 아직도 독일 연방 전국에 일괄 적용되는 인터넷 사이트를 통해 모든 가족정책 혜택에 대해 알리고 설명하는 “가족정책 플랫폼” 성격의 온라인 센터도 없으며 다양한 관할기관에 의해 시행되는 현존하는 정책에 대해 모두 묶어서 일목요연하고 이해하기 쉽게 설명한 안내서도 부족하다. 그나마 지자체에서 운영하는 가족센터는 조금 나은 편이다(Schneider 2013). 만일 모든(잠재적) 가족들이 자신들의 행정구역 가족센터를 이용하여 해당 지역에서 수급할 수 있는 조치와 관할에 대해 안내 받고 여러 시행기관과 특장점에 대해 비교할 수 있고 신뢰를 가지고 상담 받을 수 있다면 이 분야에서 많은 것을 달성할 수 있을 것이다. 통일된 소통 플랫폼 측면에서 기쁜 소식이 있다면 연방가족노인여성청소년부에서 2017년 8월4일에 유용한 인터넷 사이트를 하나 열었다는 것이다. 사용자가 구체적인 가족 상황에 대해 www.infotool-familie.de 사이트 마스크창에 입력하면 맞춤형 정보와 수급 가능한 가족정책 급부, 지원책에 대한 정보를 얻을

수 있다(BMFSFJ 2017a).

(새로운) 가족정책 조치에 대한 전략적 소통과 목표지향적 마케팅은 이 정책이 수용 되는데 매우 크게 기여할 것이다. 보육이나 부모수당처럼 여러 목표를 동시에 추구하는 조치들은 전략적 소통이 중요하다. 서독 지역에서 존재하는 유아 외부보육에 대한 의구심이 한 예이다. 이 정책은 주간보육시설 확장이 언어, 소통, 학습능력을 전문인력에 의해 키워주는 능력계발에 초점을 둔 가족정책 전략으로 소개되느냐 아니면 인적자본을 위한 여성의 근로활동 차원에서 경제적 전략으로 소개되느냐에 따라 사회적 수용이 엄청나게 다르다. 부모수당 주제에 관한 소통 역시 비슷하다. 앞서 양성평등 주제에서 소개했듯 지난 수십 년간 남성의 참여율이 높아진 것은 남성들에게 호소하는 소통 전략을 펼쳤기 때문이다. 하지만 소통은 때론 실제 혜택이나 파급효과 없이 “편승효과”만을 거두고 끝나는 경우도 많다. 부모휴직의 경우 남성들이 2개월을 신청하는 이유는 이렇게 해야 지급기간이 2개월 늘어나기 때문이다. 하지만 부모휴직에서 본래 의도했던 파급효과는 남성을 가사노동에 좀 더 참여시키고 자녀에 대한 책임감을 높িয়ে 만들도록 유급 휴직을 제공하는 것이었다. 부모휴직이 가진 이러한 측면에 대한 보다 폭넓은 사회적 소통이 이루어지면 직장에서도 보다 빠른 변화가 일어날 가능성이 높아진다. 즉 가족을 위해 업무를 중단하는 일이 남성의 이력에서 자연스럽게 수용되고 남성도 가족을 위해 시간제 근로를 택하는 그러한 변화이다.

가족정책의 성공을 위해서는 이밖에도 “비전” 혹은 “내러티브” 맥락에서 보다 큰 메시지 전달의 역할을 간과해서는 안된다. 이러한 내러티브가 (잠재적) 부모에게 직접적으로 메시지를 전달하고 방향을 제시해주는 한 편, 큰 내러티브가 가지는 규범적 기능은 정책 시행자에게도 도움이 된다. 왜냐하면 정책은 개별 요소들보다 전체로 관찰했을 때 매력이 더 높아지기 때문이다. 예를 들어 독일 국민들은 독일의 보건 시스템에 대해 세계 최고 수준이라고 자부하고 있다. 하지만 납입해야 하는 질병보험료, 개인병원 진찰 때마다 지불하는 수수료 등 개별 조치에 대해 토론하면 논쟁이 끊이지 않는다. 가족에 관한 큰 그림으로서의 사회적 수용은 가족정책에 있어 매우 중요한 성공요인이 될 것이다. 독일에서 지금껏 어째서 이러한 내러티브가 부재했는지는 분명 역사적 배경과 관련이 있다. 독일 나치시대에는 매우 명확하고 매우 강력한 가족 내러티브가 널리 전파되어 있었다. 이 내러티브는 모범적 모델을 추구했는데 1932년 요제프 괴벨스의 일기를 인용하자면 “가족에서 가장 높고 가장 훌륭하고 가장 이상적 위치에 있는 존

재는 다름 아닌 여성이다. 그녀가 수행할 수 있는 놀라운 과제는 국가와 민족에게 자녀를 선사하는 것이다.” 이에 걸맞게 나치 정권은 1933년 권력을 얻은 후 여성의 근로활동 모습과 바이마르 공화국의 여성해방운동에 대해 “유태인이 꾸민 일”이라 낙인을 찍고 이에 반대 되는 정책을 펼쳤다. “가족의 수호자이자 남편의 지원군”으로서의 어머니는 영웅화 되었고 출산을 통해 “통치자”와 독일에게 최소 4명의 아리아 혈통 자녀를 선사한 여성은 “어머니 훈장(독일 어머니 명예훈장)”을 통해 치하되었다(Diabaté 2014). 낙태는 엄격하게 처벌되었고 출산은 인종적 관점에서 국가 차원으로 규율되었다(1933년 7월 유전병 자손 방지법). 이러한 이데올로기 선전은 종전과 함께 사라졌고 그 직후 가족에 관한 한 국가가 지정하는 어떠한 정의에도 의구심을 품었던 시기가 찾아왔다. 대신 전쟁 전에 존재했던 아버지, 어머니, 아이로 구성된 시민적 가족에 대한 향수가 이어졌고 전쟁 과부와 같은 많은 한부모 가족은 구체적 가족정책의 영향 없이 전후 재건 시대를 겪었다. 70년대에 이르러서야 사회정책 효과에 대한 관심이 커지면서 포괄적 경제 “사회보고서”가 작성되었다. 오늘날까지 전통이 계속 이어지고 있는 이 사회보고서는 당시 다음과 같은 세 가지 기능이 있었다.

- 대중 계몽
- 정책 및 행정을 위한 행동 및 계획 필요성에 대한 정보
- 사회정책적 개입에 대한 평가

가족은 사회보고서의 주제와 내용으로서 다양한 형태로 등장한다. 가족은 지금은 완전히 정착된 연방정부 가족보고서 외에도 아동 및 청소년 보고서, 노인보고서가 있으며 최근에는 빈곤 및 부유 보고서, 보건보고서, 평등보고서에도 등장한다(Keil 2010).

정계는 사회보고서를 통해 사회 변화과정, 이로 인한 모든 연령의 아동, 청소년, 여성, 남성의 개인적 삶에 대한 파급효과에 대한 정기적 분석을 얻는다. 관찰, 묘사, 문제성 파악, 발전 동향 등이 분석에서 중요한 역할을 한다. 보고서 내용은 외부로부터 얻어진 공식 통계와 경험적 조사들을 기반으로 하며 데이터에 근거한 이차 분석의 역할을 한다. 이러한 연속적 의회 보고서는 독일에서 거의 일종의 모니터링이라고 볼 수 있다. 주어진 데이터들에 대한 분석과 해석을 통해 사회정책적 문제들을 조기에 인식하고 평가하고 해결책 아이디어를 얻기 위한 토대 마련하는 것이 목적이다.

8권의 가족보고서, 13권의 아동 및 청소년 보고서, 5권의 노인보고서, 2권의 평등보

고서가 발간된 지금, 이제는 독일 국민들의 삶의 상황에 대한 상당히 포괄적 보고서가 완성되었다고 보아도 될듯 하다. 보고서들은 중립적 전문가위원회가 작성하는데 전문가위원회는 각 보고서 집필 시기마다 새로 모집되며 주로 다양한 분야의 학자들로 구성된다. 이 외에도 전문가위원회로부터 위탁된 수많은 외부전문가들이 보고서 집필을 지원하는데 이들의 의견은 추후 별도의 간행물로 출판된다. 이것은 가족보고서가 정치적 조언자 역할을 할 뿐만 아니라 가족에 관한 공공 및 학계의 정책토론의 계기가 되며, 또한 토론에 영향을 미친다는 사실을 다시 한 번 강조한다.

1968년 제1차 가족보고서는 일차적으로 상황보고서 라기보다는 정보공유 자료 성격이었다. 보고서의 과제는 물질적, 사회적, 문화적 상황뿐만 아니라 가족에 대한 지원책을 체계적으로 분석하고 효과적 가족정책을 위한 방향을 제시하는 것이었다. 이래로 가족보고서는 특정 주제(예: 가족 내 노인, 독일의 외국 가족, 가족을 위한 시간 등)에 특성화 되었다. 전체적으로 이 보고서들은 독일 가족의 삶의 조건과 생활양식에 대해 포괄적이고 차별화되고 학술적인 현상을 제공한다. 이 보고서들은 정계와 공공에 수치, 데이터, 사실관계, 학술적 발견들을 매우 상세하게 소개하는데 어쩌면 그렇기 때문에 이 보고서들이 앞서 언급했던 “큰 내러티브”를 대체할 수 없는 이유이기도 하다. 비교하기 위해 2006년 독일 축구 월드컵 대회를 예로 들어보겠다. 경기 수, 승자, 득점, 옐로카드, 선수 교체 등의 보고는 토너먼트 매치의 핵심적 부분을 정확하게 전달한다. 하지만 그 배경에 있는 본질적인 “큰 내러티브”, 즉 통일 독일이 처음으로 개방되고 친절한 개최국으로 받아들여진 점과, 조심스럽게 깨어난 애국심, 스크린을 통한 시민들의 경기 관람과 같은 공공 광장 문화의 부활(“한여름의 꿈, 독일 월드컵”) 등은 경기 통계자료와 경기 승률을 통해서만 들려줄 수 없는 이야기이다. 이러한 맥락에서 가족보고서는 “독일 가족의 삶”이라는 큰 내러티브를 위한 핵심적, 필수적인, 그리고 학술적으로 훌륭한 토대로 활용할 수 있다. 하지만 내러티브를 위한 이니셔티브는 정계로부터 와야 한다. 가족이 자녀와 함께 독일에서 사는 것, 생활양식에 대한 선택의 자유를 누리는 것, 부모의 자기실현과 아동복지를 연계할 수 있는 것, 아이를 위한 포괄적 보육 및 지원 혜택을 이용할 수 있는 것, 그리고 동시에 자신의 경력을 포기하지 않아도 되는 것이 왜 멋진 일인지 설명해야 한다. 이러한 방식의 소통과 이에 대한 사회에서의 비판적 담론은 가족정책의 중요한 시행차원이자 과제이다.

현재 독일에서 선택의 자유의 발전을 저해하는 몇 모순적 전개를 보았을 때, 모범가

족과 역할모델에 관한 폭넓은 사회 담론이 필요하다. 예를 들면 3자녀 이상을 둔 부모에 대한 사회적 인정을 들 수 있다. 독일에서는 다른 유럽 이웃국가들과 비교하여 이들의 의미와 사회적 기여에 대한 가치 인정이 매우 낮다. 혹은 다른 예로는 보육과 가족의 삶과 관련하여 부모의 자신에 대한 기대치를 들 수 있다. 지난 수년간 독일에는 지나치게 높은 기대치로 인해 완벽성 추구 행동이 많은 부모들에게 부담을 주고 아이와의 시간에서 기쁨과 여유를 잃어버렸다는 평이 일반적이다. 소위 “헬리콥터 부모”는 지나친 우려에서 아이의 일거수일투족을 쫓고 자녀가 성장하여 성공한 삶을 살 수 있도록 이미 미취학 연령 때에 모든 능력계발과 교육의 기회를 활용한다(“1세 유아를 위한 영어 조기교육”).

생각해봐야 할 또 다른 문제는 가족 담론의 이데올로기화인데, 근로활동 어머니를 비하하는 전투적 표현인 (자녀를 내팽개치는) “까마귀 엄마” 혹은 전업주부를 비하하는 (불이나 떼는) “아궁이 위의 귀뚜라미” 같은 표현은 다른 국가에서는 존재하지 않는 것이다. 이를 통해서 독일에서는 일반적으로 인정되는 생활양식 혹은 긍정적 이미지의 모범적 어머니 상이 존재하지 않는다는 모순적 상황 발생한다. 특정 사회 계층에서 여성이 자기 경력을 쫓고 자녀를 외부교육 시설에 맡기고 전일근로 활동을 하는 것에 대해서 비판의 대상이 되는 것과 마찬가지로, 보육을 위해 직업적 경력을 포기한 어머니 역시 마찬가지로 비판의 대상이 되고 있다(Schneider 2013). 이 담론의 중요성은 독일에서 격렬하고 논쟁적으로 토론되고 있는 부모역할 및 아이역할 주제의 예에서 나타난다. 부모와 부모 역할, 아이와 아이 역할에 대한 최근의 미디어 담론은 성과중심주의, 책임달성, 결점관점, 알라미즘 등의 개념으로 대변된다. 계속해서 논란이 되고 있는 개념은, 부모는 자녀를 위한 최고의 선택을 해야 하며, 하기를 원한다는 것이다. 하지만 이러한 모토 하에서 부모와 아이들은 초과된 기대치를 위한 노력 속에서 압박감을 느끼고 있으며 규범적 요구를 통해서도 압박감을 느끼고 있다(Henry-Huthmacher & Borchard 2008). 이런 지나친 기대치의 결과는 대부분 실패로 끝난다. 미디어에서 설명하는 바에 의하면 이러한 압박을 받는 아이와 혼란스러운 부모 모두 고통 받는다고 한다. 오늘날 자녀 보육에서 느긋한 태도와 평온함은 사라진 듯 보이지만 이러한 개념들은 오히려 지금 시기에서 시급하게 필요하다(Juul 2009). 이것이 자녀 출산에 대한 큰 희망이 존재함에도 불구하고 우려, 의심, 걱정의 문화의 지배를 받는 부모들이 필요로 하는 것일 것이다.

이러한 상황은 일종의 질투성 논쟁을 통해 더욱 악화되었는데, “무자녀특수세”에 관한 것이다. 이 논쟁은 육아로 인해 압박감을 느끼는 저소득층 부모들과 개인생활을 즐기고 부를 축적하는 무자녀 부모들을 대척하게 만들었다. 무자녀 결정은 지극히 이기적 행동이라는 관념은 독일에서 비교적 널리 퍼진 듯 하다. “모범적 가족” 연구에 따르면, 20~39세 피설문자들의 30%가 무자녀 가족에 대해 “이기적으로 편안한 삶을 누리려는 자들”이라 비판했다(Dorbritz & Diabaté 2015, 122). 사람들의 인지와 사고방식, 그리고 이를 통해 내리는 출산 여부에 대한 결정은 이러한 담론, 이미지, 관념에 의해 영향을 받는다. 아이를 (추가적으로) 낳기 원하는 젊은 커플들은 부모로서 자신들의 요구보다 아이의 요구를 우선해야 한다는 점, 아이의 일상에 늘 주의를 기울이고 관심을 가져야 한다는 점, 그리고 아이에게 최적화된 자기계발 기회를 보장해줘야 한다는 기대를 갖고 갈등한다. 이러한 과도한 압박감 때문에 개인화된 사회에서는 부모 역할에 매력을 잃어버리고 있다. 특히 이러한 압박감은 여성과 어머니들에게 더 크게 나타나며 아버지들의 압박감도 증가하고는 있지만 아직도 수준이 미미하다.

좋은 부모가 되기 위한 기대치, 그리고 성공적 자녀교육에 대한 기대치는 어린이에 대한 관념도 근본적으로 바꾸어놓았다. 지난 수십 년 동안 사회적 주체로서의 어린이의 존재는 부모의 권력으로부터 독립적 주체로 매우 빠르게 변화했다. 어린이와 아동 복지는 공공 미디어의 중심을 차지한 반면, 부모의 복지는 부차적 중요성으로 밀려났다. 이것이 문제가 될 수 있는 까닭은, 수많은 연구결과(예: OECD 2007)에 따르면 아이의 행복이 물질적 생활조건과 부모의 만족이라는 두 가지 주요 요소에 의해 결정된다고 하기 때문이다. 즉, 아동의 복지를 촉진하려면 부모 또한 포함시켜야 한다는 것이다. 이는 자주 간과되는 인식이다. 아이와 아이의 생활에 대한 온갖 이상화, 낭만화를 동반한 지나친 아이 중심적 행동은 결국 부모를 황폐하게 만든다(Schweizer 2007). 아이를 위한 최고의 행동을 하려는 과정에서 부모들은 자신의 필요사항을 잊기 쉽고 삶에 대해 불만을 가지게 되며 결국에는 보육의 실패로 이어진다.

이데올로기 대신 다양한 삶의 형태를 위한 관용, 젊은 부모들의 느긋한 태도, 다자녀 가족에 대한 사회의 인정 등이 현재의 문화적 담론을 바꿀 수 있는 태도일 것이다. 왜냐하면 이러한 가족의 모범상이 사람들로 하여금 가족을 형성하게 만드는 결정에 큰 영향을 끼칠 것이기 때문이다. 다양한 삶의 형태에 대한 관용적 태도는 규범적 압박을 경감시키고 자녀를 출산할 용기를 북돋을 전략적 소통의 핵심적 목표가 될 것이다. 전

략적 소통을 위한 또 다른 주제는 가족과 근로활동 관계이다. Kaufmann(2002)은 “구조적 방관”이라는 표현을 통해 가족의 요구보다 경제의 요구를 우선하는 태도를 비판한 바 있다. 가족은 지금껏 경제의 가치환산 논리로만 판단되었으며 경제가 가족의 요구에 맞춘 적은 없다. 이러한 배경에는 독일 경제의 성공도 한 몫 했을 것이다. 하지만 그 이면에는 독일이 지난 수십 년 간 세계에서 가장 낮은 출산율을 보이는 국가 중 하나라는 사실도 있다. 이에 대해서는 가족, 개인생활, 공공, 근로활동의 접점들을 미래에 어떻게 형성해 나갈지에 대해 대중의 담론을 이끌어내야 한다. 이에 대한 해답을 찾는 것은 여성, 남성, 그리고 (미래의) 부모의 삶의 질 향상에 근본적인 기여를 할 것이다.

마지막으로 어느 사회에나 존재하는 소위 “재생산 문화” 또한 논쟁의 대상이 될 수 있다. 이에선 인공적, 의료적 생식을 의미하는 것 외에 혼전 성관계, 비혼인 부모에 대한 인식, 열정과 성의식에 대한 가상현실화와 디지털화, 신체와 신체성(Körperlichkeit)에 대한 문화적 인식 등이 포함된다(Schnellinger 2017).

4. 가족정책의 시행기관과 단체

이어지는 장에서는 독일의 가족정책에 참여하는 행위자들의 다양성에 대해 간략하게 소개한다. 가족정책은 연방정부, 연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ)에 의해서만 설계되고 시행되는 것이 아니기 때문이다. 앞서 밝혔듯 가족정책은 다른 부처, 그리고 독일의 연방구조로 인해 연방주나 지자체 관할인 다른 정책 분야와 겹치는 부분이 많다. 이밖에도 자유 및 민간단체들이 있는데 복지협회, 가족협회, 교회, 직장, 노조, 시민사회단체 등이 있다. 이들 모두 가족의 삶의 설계를 위한 중요한 틀을 만들고 있으며 정계와 사회에 필요한 요구를 하는 역할도 한다. 전사회적 과제로서의 가족정책은 이 질적인 행위자들 사이에 매우 상세한 조정 필요로 한다. 이 형태가 얼마나 잘 운영되고 있는지, 그리고 어느 부문에서 조정 및 보완 필요성이 있는지 다음의 분석에서 소개하겠다.

가. 연방정부

연방정부는 기본법 가족 보호 조항(제1조, 제3조, 제6조)과 아동, 청소년 복지, 가족 지원 및 보육의 전 영역을 포괄하는 “공공 돌봄”에 대한 포괄적 관할(기본법 제74조7호)에 따라 가족정책의 통제기능을 이행할 의무가 있다. 연방정부는 또한 사회보험 및 근로생활의 조정 측면에서 중심적인 역할을 한다. 독일 연방공화국의 연방제 국가구조는 기본법 제20조1항, 제28조 및 제79조3항에 명시 되어있다. 독일 연방공화국에서는 공화적, 민주주의적, 사회적 법치국가의 원칙이 적용되며 연방 구조가 폐지되어서는 안되며 주정부는 입법에 관여해야 한다. 연방주의 참여는 기본법 제70-76조의 관할경계 부분에 명시되어 있다(Keil 2010).

연방주와 지자체는 집행기구로서 연방정부를 기능적 및 실질적 보완 측면에서 지원한다. 연방 구조를 가진 독일에서는 입법권한과 집행, 시행이 서로 다른 행위자들에게 분산되어 있기 때문이다. 여기에서 연방정부는 생활조건의 통일성을 수호할 의무가 있다(기본법 제72조제2항 및 제106조제3항). 따라서 주정부는 입법안을 자유롭게 설계할 수 있지만 연방법을 벗어날 수는 없다. 개별 법률의 집행규정과 이로 인해 발생하는 비용은 연방주와 지자체가 해결할 부분이다 다른 한편으로, 지출을 해야 할 연방정부는 이를 통해 자신의 관할 부분에서 엄청나게 큰 형성재량권을 갖게 된다. 반면, 주정부는 교육과 학교 정책에 있어 광범위한 권한을 가지고 있다. 따라서 연방정부는 예를 들어 주정부 자치권에 개입하지 않고 전일제학교 제도를 전국적으로 촉진하기 어렵다.

연방정부의 가족정책 급부들은 자녀수당, 자녀 세금공제, 부부 및 가족 균등과세, 부모수당, 부모수당 Plus, 연방교육지원(BAföG) 급부, 산모 해고 보호, 파트너가 부양의무를 이행하지 않는 한부모 양육비 선급 일부분 (1/3 연방정부, 2/3 주정부), 보육시설과 주간보육에 대한 공동 재정이 있다(주정부, 지자체와 공동으로).

이 관할 및 구조를 넘는 형태로 인해 매우 상세한 수준의 조정을 필요로 하지만 다른 한편으로는 조치들이 가장 전문적인 처리 능력이 있는 부서를 통해 시행되는 것을 보장하기도 한다(Keil 2010). 예를 들면 재정부와 세무서의 개입을 들 수 있는데, 재정부는 복잡한 세금입법 전체를 관할하며 세무서는 조세체계에 근거한 가족정책을 담당한다(부부균등과세, 자녀수당 대안의 공제혜택, 보육시설 비용 공제). 사회보험이 지급하는 가족정책 급부의 예도 비슷한데, 노동부, 사회부, 보건부에서 담당한다(주택수당,

실업수당 보조금, 공공질병보험의 무료동반가입).

가족 모델이 변화하고 가족정책의 근본방향이 변하는 과도기 단계에는 이러한 초관할적 정책 분배의 일관성이 떨어지기도 한다(Bujard 2013). 이로 인해 도출되는 부처 간 협업의 필요성은 연방총리실 및 연장내각 내에서 가족정책의 중요성에 대한 의견일치가 이루어져야 가능하다. 정부가 연정으로 구성된 경우, 연정 파트너가 다른 방향을 추구하고 반대 성격의 정책을 시행하고자 할 때 어려움에 봉착한다. 보육수당이 그러한 예이다. 이러한 경우에는 연방헌법재판소의 원칙결정을 참조할 만하다. 연방헌법재판소는 과거에도 많은 건의 가족정책 결정을 변경하거나 보완해왔다. 뿐만 아니라 “큰 내러티브”(앞부분 참조) 또한 젊은 가족의 삶과 가족정책의 목표를 배경으로 미래 가족정책의 비전을 보여주는 관할 간 조정 성격의 역할을 할 수 있다.

나. 연방주

독일은 1990년 이래로 16개 연방주로 구성된 연방국가이다. 보완성 원칙을 조직형태로 추구하기 때문에 연방정부나 EU의 독점적 권한에 속하지 않는, 그리고 주에서 자체적으로 가장 잘 구현하고 실현할 수 있는 분야의 모든 것을 연방주가 담당한다.

연방주들은 연방정책적 사안을 주 차원의 주치와 법적 급부(예: 州육아수당, 가족형성 대출 등)를 통해 보완할 수 있다(작센주 내각 2016). 이밖에도 연방법의 구체적 이행에 대해 결정할 수 있다(예: 아동청소년복지법의 조치 이행 방식). 연방주의 이러한 자체 권한에 따라 수많은 가족정책 조치들이 주에 따라 다른 형태를 띠게 된다. 예를 들어 작센-안할트州의 주간보육시설 확장 사업은 매우 많이 진척되었으며, 거의 모든 아이에게 혜택이 갈 수 있는 반면, 다른 연방주(노르트라인-베스트팔렌州)에서는 수요 충족이 훨씬 더 안 좋다. 그렇다면 독일에서는 구체적으로 어떤 조치들이 연방주의 관할일까? 행정 상 州우선원칙(기본법 제30조)에 따라 주 행정당국에서는 연방법의 집행을 담당한다(예: 자녀수당 지불). 연방주는 자체적 법도 제정하는데, 교육 및 문화정책 분야에 자치권을 가지고 있으며(예: 전일제학교 확장) 기타 연방정부가 입법권한을 사용하지 않는 분야에 대해서도 연방주가 권한을 사용할 수 있다. 가족정책적 연방 급부에 대해서도 보완이 이루어질 수 있는데, 州육아수당 혹은 가족을 위한 자가주택지원이 그 예이다. 하지만 이러한 급부의 경우 수급자 측에서는 전국 연방주 모두에서 법정

청구권을 갖지는 못한다. 단지 정책적 중요성과 예산상황에 따라 각 소속 연방주에서만 가능하며, 이에 따라 가족들이 처한 상황에 따라 각기 다른 지원정책이 존재하고, 독일 내에서 거주 장소가 바뀌면 지원 내용이 달라지기도 한다(Keil 2010).

[그림 4-22] 연방주와 주도(州都)



특정 당의 노선에 입각한 정책을 펼치는 경향이 있는 연방주들은 기본권 이수 의무, 사회국가 원칙, 연방 전역에 동등한 생활조건 마련 의무, 연방정부를 위한 법적, 경제적 통일성 보장 의무(제72조2항, 제106조3항2문)와 같은 중앙집권적 효력으로 인해 특정 한계를 넘을 수 없게 되어있다. 이밖에 추가적으로 일관성을 부여하는 조치로는 연방 전역에 영향을 끼치는 연방헌법재판소 결정을 들 수 있다.

연방주가 지급하는 재정적으로 가장 중요한 급부는 州육아수당(LEG)이다. 바이에른

州, 작센州, 튀링겐州가 이러한 형태의 육아수당을 지급한다. 2007년 독일 연방 전역에 부모수당이 도입되면서 대부분의 연방주는 자체적 지급을 중단했지만 튀링겐州는 2018년까지 지급을 지속할 예정이다. 州육아수당은 소득에 연계하여 지급된다. 바이에른州의 경우에는 자녀수에 연계되며, 경우에 따라 부모에 의한 자녀의 보육 여부와 같은 조건에 따라 달라지기도 한다.

연방주들은 이밖에도 가족 상담, 가족 교육, 가정과 직업의 양립 문제, 보육 형성에 대한 다양한 형태, 가족 휴식 장려, 가족친화적 주택건설 촉진도 담당한다. 또한 거의 모든 연방주에 어려움에 처했거나 다자녀 가족 지원 혹은 특별 가족정책 프로그램을 운영하는 재단들이 있다. 재단들은 육아, 보육, 교육 영역을 넘나들며 특히 “조기 지원”이라는 모토 하에 아동에 대한 방치 및 방관을 막으려 애쓰고 있다(Gerlach 2009). 예를 들면, 바덴-뷔르템베르크州는 2009년에 주 차원의 육아 캠페인을 시작했는데, 당시 출생한 모든 신생아의 부모들에게 주민청을 통해 40유로에 해당하는 교육 쿠폰을 발급했고 어려움에 처한 가족들을 대상으로 한 특별교육 프로그램을 진행했다. 지원 방식은 재가 방문을 통해서 이루어진다. 참여하는 주체는 육아 주제를 다루는 모든 지자체 협회, 교회, 복지단체들이다. 2014년부터는 쿠폰 금액이 100유로로 증액되며 재정적 결핍이 있는 부모들에게만 지급된다(Schwäbische Zeitung 2014). 이밖에도 많은 연방주들이 특정 조건 시에(소득한도, 자녀수) 자가주택 축진을 위한 저이자 대출을 지원한다. 이를 통해 연방주는 특정 지역으로의 가족 유입을 꾀하고 있으며, 기존에 설치된 인프라(보육, 학교)를 적극 활용하고 있다. 유입 인센티브의 내용적 초점은 예를 들어 세대 통합적 주거 지원(“세대 통합 주택”), 통합적 주거환경(“장애인과 비장애인을 위한 장벽 없는 주택”) 등 다양하다.

다. 지방자치단체(Kommune / Gemeinde)

독일의 지자체를 한 편으로는 자체행적적 의무(예: 도로건설, 학교 운영)에 따라, 다른 한 편으로는 자발적 과제에 따라(예: 녹지 조성, 공공 수영장 운영) 수많은 과제를 담당한다.

[그림 4-23] 지자체의 과제



출처: Freudenberg 21: 지자체 정책 이해하기(2015)

가족정책에서의 지자체의 과제로는 특히 아동보육 인프라, 가족 상담, 가족 교육, 현 지 사업장 대상 가족친화적 인사정책 등이 있다(Keil 2010). 지자체 자체행정권은 형성적으로 이용될 수 있다. 예를 들어, 가족 관련 과제를 위한 군청 간 조직 및 조정이 필요할 때, 그리고 지자체 차원의 가족위원회를 결성하고 가족담당관을 임명할 때이다. 지자체는 이밖에도 형제자매 가정의 아동 혹은 저소득 가정의 아동이 할인 받는 보육 이용료 수준에 대해 결정한다.

지자체와 연방주 행위자들 간의 협력을 통해 수많은 프로젝트들이 진행되었는데, 이들은 “조기 지원” 분야에서 지난 수십 년간 아동청소년복지법(사회법전 제8권) 지침을 기반으로 심화되었다. 이 프로젝트들은 조기교육, 이민가정 통합, 부모 역량 교육, 그리고 학교에서 직업으로의 연결 지원 등을 다루고 있다. 여기에 추가적으로 연방정부가 연방주와 지자체 차원의 도움을 필요로 하는 분야가 있는데, 가족정책 시행(예: 자녀수당 지불)을 위해, 그리고 많은 분야에서의 가족정책 설정 목표 달성(예: 보육 정원에 대한 법적청구권)의 집행을 위해서이다(Keil 2010).

지자체가 삶에 직접 연관된 장소가 되는 경우는 가족의 삶이 있는 영역이다. 특이 이러한 영역에서는 가정과 근로활동의 양립 문제가 매우 구체적으로 나타나며, 가족친화적인 보육 공급, 가족친화적 돌봄 급부에 대한 문제도 나타난다. 교육과정은 어떤 형태인가? 공공시설은 대중교통을 통해 잘 이동할 수 있는가? 관청, 여가시설, 도서관의 운영시간은 가족친화적인가? 그리고 당연히 가족의 빈곤, 특히 한부모 가족 혹은 이민가족의 빈곤 문제도 꼽을 수 있다. 지자체가 가족의 삶의 조건을 결정적으로 향상시킬 수 있는 구체적 분야는 다음과 같다. 주거환경에 대한 형성권한(녹지, 운동장, 놀이터, 수영장, 휠체어 사용자 및 유모차 접근성), 경제적 지원(상업 공간 관리, 가족친화적 기업 문화 포상), 사회 및 보건정책(어린이를 위한 건강검진, 지원 프로그램), 학교정책(전일제학교 확장, 방과후 돌봄, 급식)들이 그것이다. 이를 위한 좋은 예가 바덴-뷔르템베르크주 노동사회가족노인부 의뢰로 진행되는 “가족친화적 지자체” 프로젝트이다. 학자로 구성된 역량센터의 주도로 지자체를 위한 수많은 업무 노하우, 실무 예시, 구체적 지원 외에 미래 공방, 시민 포럼, 가족정책 지역회의 개최 등의 활동을 하고 현재 진행되는 프로젝트들도 평가한다(상세정보 <http://www.familienfreundliche-kommune.de/FFKom/>).

라. 각종 협회

연방정부, 연방주, 지자체와 같은 공공기관 외에도 독일 가족정책 부문에는 수많은 非공공 행위자들이 조치 시행 혹은 상담기관으로서 중요한 역할을 하고 있다. 이에는 국가와 자유경제 사이의 소위 “제3의 섹터”에 자리 잡은 수많은 협회들이 속한다(Possinger 2015). Strassner의 연구(2006)에 따르면 “협회(Verband)”는 내부적으로 업무분담적으로 조직되고, 외부적으로는 국가 혹은 기타 이해단체를 상대로 정치적 결정과정에 참여함으로써 공동의 목표를 추구하는 법인 혹은 자연인의 자발적 모임이다. 회원의 입과 귀가 되어 사회의 반응을 듣고, 정치인들에게 “시민의 목소리”를 들려준다. 이밖에도 협회는 예를 들어 각종 법률과 법의 파급효과에 대해 회원들에게 알리는 활동을 통해 정계에서 내려지는 결정들에게 대해 회원들과 대중에 전달한다. 시민들, 행정기관, 입법자들의 대화 파트너로서 협회들은 민주주의 과정의 기능에 크게 기여한다. 가족정책에서는 특히 정치적 상담과 입법과정에 중요한 역할을 하는 형태의

협회들이 있다. 자유복지협회, 가족 협회, 사용자협회와 노조이다.

독일의 6개 자유복지협회는 매우 큰 규모로, 독일에서 국가의 중요한 가족정책 파트너이다. 이 협회는 공익 사용자로서 현재 150만 명 이상의 인력을 고용하고 있으며 엄청난 경제적, 노동시장정책적 의미를 지닌다. 개별적으로 살펴보면 근로자 복지협회(AWO), 독일 카리타스협회(DCV), 독일 자선단체연합회(DPWV), 독일 적십자(DRK), 독일 개신교 디아코니아 사업단(DW), 독일 유태인증양복지사무소(ZWST)가 있다(Possinger 2006). 이 협회들의 설립은 대부분 19세기 후반에 다양한 동기에 의해 이루어졌다(예: 가독교적 이웃사랑, 사회적 참여). 이 협회들을 대표하는 연합회는 연방 자유복지 근로공동체(BAGFW)이다.

가족협회는 연방정부, 연방주, 지자체의 정책을 대상으로 가족의 이해를 대변하는 활동을 한다. 가족협회는 사회적 변화 및 법 제정 관련, 가족정책 및 사회정책에 대한 제안을 협회보, 언론발표, 정치적 입장 발표를 통해 표현한다. 이밖에도 가족협회는 일상에서의 지원과 보조 활동을 한다. 주요 가족협회로는 사단법인 독일가족협회(DFV), 사단법인 한부모 어머니 아버지 협회(VAMV), 사단법인 2개국적 가족 및 파트너십 협회(iaf), 사단법인 가족문제를 위한 개신교 행동공동체(eaf) 사단법인 가톨릭 가족협회(FdK) 등이 있다. 가족협회 또한 이해 분야를 통합하고 정책 파급효과를 높이기 위하여 상부조직을 두고 있다. “사단법인 가족기구공동체(AGF)”가 그것이다. UN과 EU를 대상으로 가족정책 이해관계를 대변하기 위해서 세계가족연합회(WFO)에도 가입되어 있다.

사용자협회와 노조는 세 번째 큰 협회 그룹이며, 마찬가지로 가족정책에서 중요한 요소이다. 독일 경제계의 큰 대표 협회로는 독일 사용자협회 연방연합(BDA), 독일연방산업연합(BDI), 독일상공회의소(DIHK) 독일수공업중앙협회(ZDH)가 있으며 노조 중에는 독일노조협회(DGB)가 있다(Possinger 2006). 이들 협회 또한 회원들을 위해 임금협약 및 사회정책 이해를 대변하며, 임금협상과 사업장 협약에 있어 엄청난 형성권을 지닌다. 이에는 금전적 지불 뿐 아니라 해고 보호, 근로시간, 이동성 근로 가능성, 연금 수령 연령 등을 협상 할 수 있는 근로의 형성도 포함된다. 경제협회는 일차적으로 사용자 측면의 이해를 대변하기 때문에 다른 복지 협회들과는 다른 가족정책을 추구하는 경우가 많다. 협회 성격에서 추측할 수 있듯 공익 협회들보다 재정적 자원이 크며 정책 자문 및 영향 과정에서의 이행능력이 높다.

가족정책 주제들은 지난 몇 년 간 임금협상과 임금협약에서 중요성이 커졌다. 독일 산업연합과 독일 연방사용자연합은 2001년에 공동으로 사회적 보장과 연대적 가족정책을 미래를 위한 6개 협상분야 중 하나로 지정한 바 있다(“미래지향적 독일 만들기”, BDA 2001). 독일 경제계 대표적 협회들(BDI, BDA, DIHK, ZDH)과 연방가족부, 독일노조협회의 협업을 통해 기업 특화프로그램인 “성공요인으로서의 가족”이 마련되었다. 이 프로그램은 기업 내 가족친화성을 내용으로 다루며 성공사례 리포트를 통해 적극 홍보하는 역할을 한다. 노조 역시 가족정책 및 가정과 직업의 양립에 관심을 기울이고 있으며, 입법에 권고안을 제시하고 있다. 민간경제 평등법 내의 독일노조협회 혹은 “육아수당 및 육아휴가 보장법”이 그 예이다. 독일노조협회는 산하 개별노조들과 함께 지역 가족협회와 협업을 늘려가고 있으며 독일노조협회 자체 재단인 한스 뵉클러 재단(Hans-Böckler-Stiftung)은 “가정과 직업의 양립” 주제를 심도 깊게 다루고 있다(Possinger 2006).

구체적 가족정책 조치의 실질적 이행에서 앞서 언급된 협회들 중 수많은 직원들과 자원봉사자들이 활동하고 있는 자유복지협회가 가장 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 공공기관들과 자유복지협회의 관계는 매우 복잡하며 계약을 통해 규율되어 있고 원칙적으로 보완성원칙을 따른다. 자유협회들은 곳곳에서 국가 프로그램들을 훌륭하게 보완하고 있고 공익 서비스와 시설들을 통해 지원의 틈새를 채우고 있다. 자유협회의 참여 분야는 주간보육, 육아, 파트너십 상담, 가족 상담, 노인 돌봄, 가족 지원, 임신부 상담, 중독상담, 가족교육이다. 통계로 보면, 독일 연방 전역에서 3분의 2 아동이 자유협회가 운영하는 주간보육시설을 이용하고 3분의 1은 공공시설을 이용한다. 2006년과 비교한 이러한 수치는 거의 자유협회 보육정원의 확장에 기인한다(〈표 4-10〉 참조). 그런데 실행단체라고 해서 시설 운용의 재정조달까지 책임지는 것은 아니다. 예를 들어 카리타스 주간보육시설은 거의 100% 가까이 연방정부와 연방주에 의해, 혹은 거의 50% 부모의 이용료에 의해 재정되고 있다. 실행단체라 함은 시설을 운영하고 직원을 고용하고 행정관리하는 조직을 말한다.

〈표 4-10〉 협회에 따른 2006년 및 2011-2015년 주간보육시설

시행단체	2006년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2006년 대비 2015년 변화
시설 수							
합계	48,201	51,484	51,944	52,484	53,415	54,536	+6,335
공공기관	17,759	17,106	17,210	17,230	17,696	18,034	+275
독일개신교연합회/디아코니아	8,049	8,495	8,503	8,587	8,606	8,697	+648
가톨릭 교회/카리타스	9,482	9,435	9,352	9,331	9,402	9,370	-112
근로자 복지협회(AWO)	2,091	2,237	2,279	2,312	2,331	2,424	+333
자선단체연합회	3,850	4,579	4,637	4,743	4,781	4,918	+1,068
독일 적십자	1,184	1,302	1,342	1,370	1,406	1,446	+262
기타 단체	5,786	8,330	8,621	8,911	9,193	9,647	+3,861
발전 지표 (2006년 = 100)							
합계	100	107	108	109	111	113	•
공공기관	100	96	97	97	100	102	•
독일개신교연합회/디아코니아	100	106	106	107	107	108	•
가톨릭 교회/카리타스	100	100	99	98	99	99	•
근로자 복지협회(AWO)	100	107	109	111	111	116	•
자선단체연합회	100	119	120	123	124	128	•
독일 적십자	100	110	113	116	119	122	•
기타 단체	100	144	149	154	159	167	•

출처: Meiner-Täubner et al. 2016, S. 12

목표그룹인 “가족” 외에도 자유복지협회 연합회는 여러 프로그램들을 통해 어려움에 처한 사람들을 돕고 있다. 예를 들어 병원, 환경단체, 통합세대주택, 체육협회 등도 운영하고 있다. 다만, 자유협회의 활동에는 가족이 가장 핵심적 위치에 있다. 자유복지협회는 시민 참여 독려에도 큰 역할을 한다. 연방자원봉사, 자원사회활동연대(FSJ), 명예활동포털, 기부활동 등을 통해서다(BMFSFJ 2010).

협회들은 정치적 로비활동과 구체적 지원활동을 넘어, 전문정보 제공, 재교육, 법률자문 등 회원들을 위한 중요한 서비스 기능을 한다. 반대로 지자체 및 연방주 차원의 소규모 협회 회원들은 연방 연합회로 하여금 전국 연방 차원의 가족정책 필요성 분야를 조기에 발견하고 정계에 전달하는 역할을 한다. 회원들은 가족정책을 위한 일종의 지진계이자 자문가이다. 자유복지협회 단체들은 세계관이나 종교의 차이를 넘어 모두가 가족정책을 통해 가족의 구조적, 경제적 불이익을 제거하고 가족 빈곤을 타파하고 가족을 세대를 아우르는 책임공동체로 강화시키기 위해 노력하고 있다(Possinger 2006).

마. 교회

독일은 세속적 국가로서 다양한 종교공동체의 특성의 자유를 허용하고(기본법 제4조) 개인의 종교의 자유를 허락한다. 독일의 신자 수가 점점 줄고 있기는 하지만 그럼에도 기독교 교회는 공공부문과 정계에서 매우 중요한 역할을 한다. 세계관연구협회(FoWiD) 연구(2016)에 따르면 독일 인구 중 가톨릭 신자와 개신교 신자의 비율은 2015년에 각 28.9%와 27.1%로 줄었다(1970년 서독 기준으로는 각 40% 이상). 인구의 36%는 무교이며 무슬림 비율은 4.4%이다. 기타 종교는 인구 중 약 3.6%를 차지한다(정교회, 자유교회, 유대교, 힌두교, 불교).

기독교회는 교회 복지협회인 디아코니아 협회나 카리타스 협회, 그리고 교회가 운영하는 시설의 형태를 통해 여러 차원에서 가족정책의 시행단체로 기능한다. 예를 들면, 교회의 가족을 위한 신앙활동 프로그램, 유치원, 학교, 보육시설, 여가시설, 가족상담, 임신부 상담 등이다. 2차 세계대전 이후 교회는 공공사회에서 무엇보다도 혼인과 가족의 의미를 상기시키고 유지하는 경고자의 의미로서 기능했다(Keil 2010). 교회는 전통적 가족형태, 가족 형성에서 혼인의 중요성, 낙태와 동성애에 대한 엄격한 금지 등의 관념을 고수함으로써 지난 40년간 많은 가족 권리 개혁 움직임의 반대자로 작용했다. 특히 동반자 개념의 배우자, 자녀를 내용으로 하는 획기적 법 개정에서 있어서는 심도 깊은 논쟁을 통해 교회가 반대에 나섰다(예: 이혼 및 낙태 권리, 친자 권리, 동성결혼 권리). 이와 같은 반대 입장에 있어서는 80년대까지 가톨릭 교회와 개신교 교회가 일치된 의견을 가졌다. 80년대 이후에는 개신교 교회가 공식 선언이나 신자들의 삶에 대한 조언 등에서 확연히 진보적으로 전환했다. 예를 들면 동성애 혼인식에 대한 축복이 있는데, 가톨릭에서는 오늘날까지 이를 여전히 거부하고 있다. 가톨릭 교회가 운영하는 상담센터는 1999년부터 교황의 명시적 지시로 임신부 상담의 상당 부분을 중단했다. 이에 따라 일반적 상담은 하지만 법적으로 형사처벌 없이 낙태하는 데에 필수적인 확인증 발부는 중단했다.

가톨릭 교회와 개신교 교회 모두 “생명 수호의 감시자” 역할(1989년 개신교 교회와 가톨릭 교회 입장선언 1989), 사회국가의 발전(1997년 문헌)에는 통일된 의견을 갖고 있다. 두 교회는 이밖에도 입장 표명, 건의서 등을 통해 교회가 생각하는 모범가족의 그림을 마련하고 공공 의견을 형성하고 입법에 영향을 끼치려 노력해왔다. Nothelle-

Wildfeuer의 연구(2013)에 따르면 자유경제체제 뿐 아니라 자유국가와 사회는 반드시 가족, 그리고 가족의 친사회적 삶을 위한 문화, 그리고 가족이 기여하는 성과를 필요로 한다. 이에 따라 가족은 “사회를 인간답게 만드는” 데에 근본적이고 필수적 과제를 수행하고 있는 것이다. 특히 가족이 목적합리성이 가지는 제약과 요구사항, 그리고 효율 중심적 논리로부터 벗어나 전혀 다른 논리를 만들어냈기 때문이다. 즉, 있는 그대로를 받아들이는 논리, 수용하는 논리, 선사하는 자세의 논리, 그리고 사랑의 논리이다. 이러한 기독교적 맥락에서 가족은 이익 지향의 편재 논리에 대립되기 때문에 사회 내에서 인도주의적 영역을 대표한다.

교회 관점에서 보면 국가는 국민의 존재를, 그리고 사회 토대로서의 가족 형성 의지를 필요로 하고 있지만 또한 국가는 자유주의 국가로서 가족 형성을 옹호하거나 반대할 결정을 자유권리 행사자의 손에 맡겨야 한다는 사실도 잘 알고 있다. 또한 가족은 가족정책의 틀에서 경제적 혹은 정치적 기능의 단위가 되어서는 안된다. 예를 들면, 부모휴직 축소 혹은 보육시설 개선을 통해 부모에게 압력을 행사하여 노동시장 상황을 개선하는 일이다.

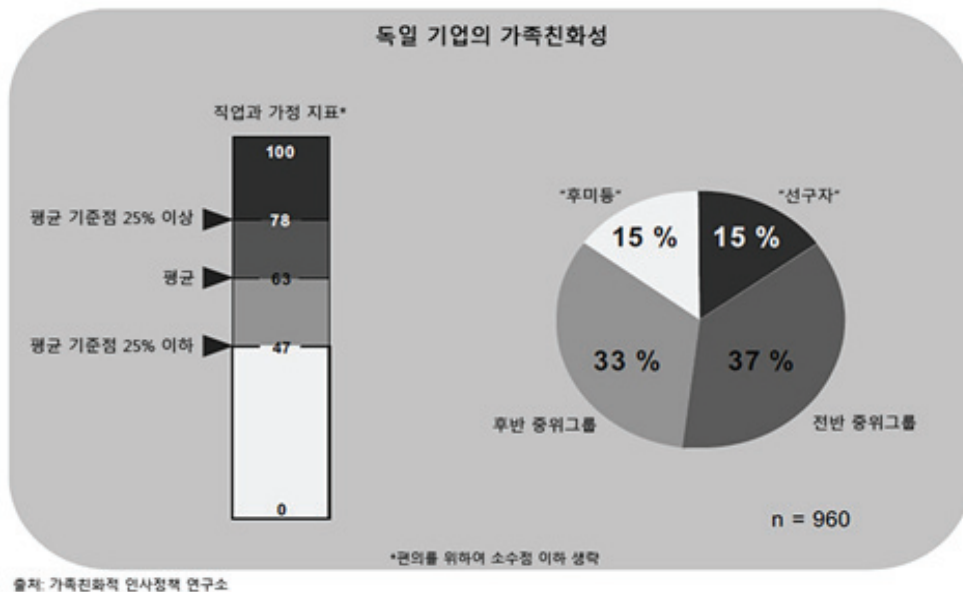
한편 독일의 가족정책 실무 시행에서는 교회가 가족을 위해 직간접적으로 행사하는 활동들이 매우 큰 역할을 한다. 거의 모든 가족지원(예: 가족휴식, 가족교육, 가족 상담), 가족의 보완역할(예: 아동 주간시설), 가족의 대체역할(예: 육아원, 노인시설) 시설들이 카리타스 협회, 디아코니아 협회 시설에, 혹은 직접적으로 교회 내에 위치하며, 실행단체의 50% 이상을 차지한다(Keil, Gerlach 2010). 두 단체 모두는 가족정책의 최종단계 시행자로서 수급자의 의견을 취합하여 전달하는 역할도 하며 로비활동 등을 통해 정계에서 사회윤리적 담론이 형성되도록 기여한다.

교회는 모든 인간 공동체가 공동체 스스로의 미래와 구성원들(가족 및 사회구성원)의 미래의 안전을 보장하기 위해 약자(일반적으로 여성, 아동, 노인) 보호와 모든 국민들의 인간존엄에 대한 규율을 마련해야 한다고 강조한다. 이러한 관념을 미래 가족정책 조치에서도 유지시키는 것은 특히 세계적 자유경제의 영향이 독일 가족 생활양식 틀에도 점차 영향을 끼치는 오늘날 기독교 교회에 지속적인 과제이자 도전으로 남을 것이다.

바. 사용자 및 기업

제8차 가족보고서(BMFSFJ 2012)는 독일의 가족친화성을 높일 것을 당부한 바 있다. 2010년 “가족친화성에 관한 기업 모니터“(BMFSFJ 2010a) 설문에 따르면 약 80%가 가족친화성이 자신의 기업에 중요하다고 답했다. 가족친화적 인사정책 연구센터(FFP)는 2008년에 가정과 직업의 양립 규모 측정에 대한 지표를 작성한 바 있다. 이 지표를 기반으로 기업 가족친화성에 대해 대표성 있는 기업설문조사가 이루어졌다(FFP 2008a). 기업들은 “0”(가정과 직업의 양립 불가능)과 “100”(가정과 직업의 양립 최적으로 가능) 사이에서 평균 62.6점을 기록했다([그림 4-24] 참조). 이 결과가 전반적으로 보여주는 것은 독일 사용자의 상당비율이 직업과 가족의 양립 필요성을 분명히 인식했다는 것, 하지만 동시에 가정과 직업의 양립이 아직 기업 내 당연한 문화가 되지는 않았다는 것이다.

[그림 4-24] 독일 기업의 가족친화성



출처: BMFSFJ (2012): 제8차 가족보고서, S. 120

점점 더 많은 사용자와 기업이 가족친화성이 기업의 성과에 긍정적으로 작용한다고 판단하고 있다. 기업은 가족친화적 조치(예: 사내 유치원, 보육 서비스 알선, 재가 업무, 유연한 근로시간, 매니저 직급의 시간제 허용, 심부름센터) 혹은 가족친화적 인사 정책 도입을 통해 전문인력을 대상으로 기업의 매력도를 높일 수 있을 것이다. 직원의 근로만족도, 낮은 이직률로 인한 비용 감소, 병가 감소 등도 구체적으로 기여한다. 기업의 가족친화적 지원들은 지난 수 년 동안 확연히 높아졌다. 이에는 근로시간 유연화, 부모휴직 후 복직 지원, 보육 관련 지원 조치들이 속한다. 이러한 증가추세에도 불구하고 “유럽 기업 가족친화성 모니터 2010”에 따르면 독일은 가족중심적 정책 뿐 아니라 사용자의 가족친화적 관념 면에서 중간 정도 수준이다. 1위에는 수년 전부터 스웨덴이 자리잡고 있는데, 가족친화성뿐 아니라 고위경영직의 여성 비율에서도 그러했다.

연방정부의 “기업 가족친화성 모니터 2016”은 가정과 직업의 양립을 결정적으로 개선할 수 있는 행동분야를 다섯 가지로 꼽았다(S. 10).

- ① 유연한 근로시간과 근로 설계
- ② 부모휴직과 부모를 위한 인사혜택
- ③ 보육
- ④ 가까운 친지를 통한 재가 보육 서비스
- ⑤ 가족서비스 / 정보 및 상담 서비스

여기에서 독일 기업의 가족친화성이 지난 수 년 간 확연히 개선되기는 하였으나 가정과 직업의 양립, 그리고 근로자들이 희망하는 근로시간의 설계에 관해서는 아직 애로사항이 존재한다는 것을 확인할 수 있다.

그렇다면 무엇이 기업으로 하여금 가족친화성을 높이도록 동기를 부여할까? 한편으로 독일, 특히 독일의 중소기업에는 가부장적 경영의 오랜 기업전통이 있다. 예를 들어 기업들은 직원주택 건설, 체육시설, 여가시간 복지를 통해 근로자 가족의 복종심과 연대성을 확보했고, 이를 통해 자신이 속한 회사에 대한 태도를 긍정적으로 유지함으로써 이직률을 낮추고 성과를 극대화해 왔다. 지난 30여년간 합리화와 세계화의 물결 속에서 이러한 정책은 시대역행적으로 평가되었고 이제는 다른 동기가 떠오르고 있다. 인구변화로 인한 엄청난 전문인력 부족현상과 여성 근로활동 증가로 인해 이제는 가족중심적 경영 및 인사정책이 피할 수 없는 과제가 된 것이다. 경력직원들은 직업교육 및

계속교육 관련 비용과 시간 면에서 심도 높은 투자가 필요하기 때문에 가능한 한 짧게 휴직하고 기업에게 다시 그들의 “인적자원”을 제공할 필요가 생겼다(Keil, Gerlach 2010). 견습생과 젊은 직원은 이제 공급이 많은 구인시장에서 가정과 직업의 양립 측면에서 그들의 희망사항을 충족하는 기업을 택하게 될 것이다. 이러한 기대사항은 매우 가족 친화적인 성격을 가지고 있다. 젊은 세대에서는 지난 20년 간 지속적 파트너십과 가족에 대한 희망이 점차 커지고 있다. 이는 2013년 이후로 혼인율이 다소 증가한 점만 보아도 알 수 있다. 제16차 쉘 청소년연구(Albert et al. 2010)의 가치관 설문에서 남자청소년의 92%, 여자청소년의 85%가 “좋은 가족의 삶 영위”를 최우선으로 꼽았다. 자신만의 가족을 꾸리는 차원에서의 자녀 출산에 대해서는 12-25세 남자청소년 65%(2006년 56%), 여자청소년의 73%(2006년 69%)가 그럴 계획이라고 답했고, 이는 전년도 대비 확연한 증가이다.

이에 병행하여 사내 평등정책이 점차 기업의 가족중심성을 확대하고 있다. 왜냐하면 동시에 가정 내에서도 여성의 가사노동 부담 편중에 대해 주제화되고 변화되어야 직장에서의 양성평등이 실현된다는 것이 명백해졌기 때문이다. 공공에 파급효과를 주는 예로는 헤르티(Hertie) 재단의 “직업과 가정” 감사단이 있는데, 인식개선 교육에 크게 기여하고 가정과 직업의 양립 개선을 위한 수많은 프로젝트를 조직하고 관리했다. 예로는 여성 경영진의 커리어에 대한 정의, 경영진의 시간근로 가능성, 간병이 필요한 가족이 있는 직원을 위한 시간제근로 등 주제가 있다.

기업의 가족친화성은 크게 세 가지 요소에 의해 개선될 수 있다.

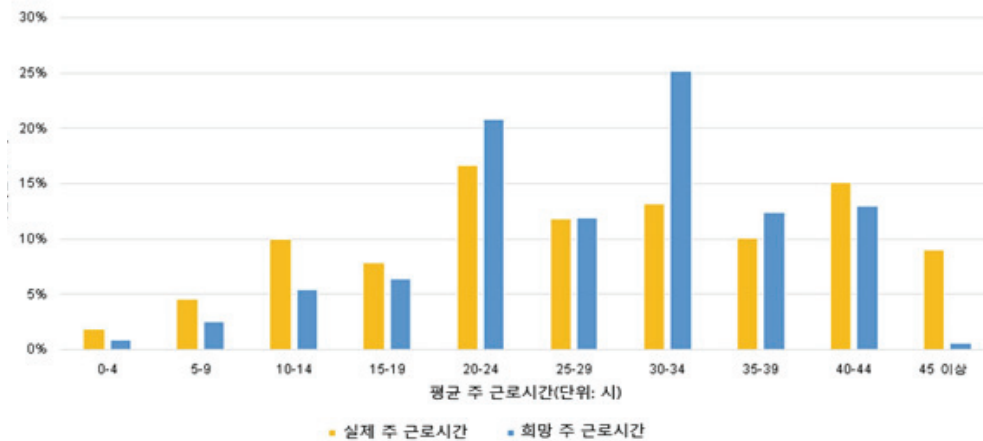
- 가족친화성 주제에 대한 맞춤형 정보. 기업 경영자가 직원과 상시 소통하고 인사 담당자와 함께 문제를 분석하여 공동으로 해결책을 찾고 이에 대해 포괄적으로 대화하는 것
- 가족친화적 기업 문화 실천. 이러한 문화를 정착시키는 것은 화려한 홍보 브로셔가 아니라 매우 유연한 근로시간 모델이다. 즉, 부모휴직으로부터 복귀한 젊은 어머니를 위한 편의제공, 혹은 사내 보육시설 설치 혹은 경영진에 의한 직원의 시간제 근로 모델 실천 등이다.
- 생애단계에 맞춘 인사개발. 직업교육, 계속교육, 경력관리 등은 각 직원의 개인적 생애단계에 맞추는 것이지, 추상적 목표 혹은 회사 소속기간에 맞추는 것이 아니다. 가장 이상인 것은 경력 계획을 배우자의 편의 가능성과 이해관계에 맞게 조정

하면서 세우는 것이다.

이를 통해 경력 단계들의 고밀화, 계속교육 및 재교육, 그리고 가족 형성이 연이어 나타나는 삶의 “러시아워”는 부모 친화적이고 양성평등적 인사개발의 장점을 누릴 수 있게 될 것이다. 이러한 접근법이 고려된다면 젊은 직원들과 젊은 부모들을 기업에 머물게 할 수 있으며, 갈수록 커져가는 기업경쟁과 인력경쟁에서 능력을 갖춘 직원을 확보하여 한 보 더 앞서 나갈 수 있을 것이다.

[그림 4-25] 2014년 독일 미성년 자녀를 둔 여성들의 실제 주 근로시간과 희망 주 근로시간

(단위: %)



출처: Prognos 2016, 자체적 계산

가정과 직업의 양립 개선과 이로부터 도출되는 가족정책 성공을 위한 핵심 요소는 의심할 여지없이 유연한 근로시간과 자유로운 근로시간 계량이다. 독일의 남성들은 현재 근로시간보다 덜 일하고 싶어 하고, 여성들은 더 일하고 싶어 한다. 하지만 [그림 4-25]에서 볼 수 있듯 희망과 현실은 부분적으로 서로 멀리 떨어져있다. 가정과 직업의 양립과 동시에 경제적 상황과 양성평등 실현을 위해 30-34시간 근로시간이 필요하지만 특히 사용자가 이러한 일자리를 너무 적게 만들고 있기 때문이다.

5. 가족정책의 지출과 비용

독일 가족정책 급부의 재정적 틀에 관한 소개이다. 재정적 콘텐츠는 대략적인 소개

에 머물 것이다. 앞서 재차 설명했듯 가족정책은 서로 다른 관할 주체에 의한 복합적인 과제이며 그 다양한 형태의 급부에 대한 정확한 규모 파악 및 특정 주체에 대한 할당은 불가능하기 때문이다. 정확한 구분을 어렵게 하는 또 다른 요인은 해당 급부가 가족정책에 해당하는지 혹은 사회정책, 노동시장 정책에 해당하는지 모호한 경우가 많기 때문이다.

가족부의 2016년 예산은 91억 유로였는데, 이는 2012년(73억)과 비교하여 4년 동안 거의 20% 증가한 것이며 가족정책 가치의 상승과 부모수당 청구 증가에 따른 비용 상승을 의미한다(연방예산 정보 2017). 이 91억 유로 중 3억9000만 유로가 시민사회 정책 강화를 위해, 그리고 6억7000만 유로가 아동 청소년 정책을 위해, 그리고 77억5천만 유로가 가족을 위한 법적 급부를 위해 할당되었다. 이 77억5천만 유로 중 부모수당 규모는 60억 유로로 다른 분야와 압도적 차이로 가장 큰 부분을 차지했다(예산의 77.4%). 다음으로 큰 부분은 보육수당의 6억1000만 유로, 자녀수당의 3억8500만 유로, 한부모를 위한 양육비 선급의 3억 유로이다.

연간 91억 유로로 독일 모든 가족정책 관련 급부 재정을 마련할 수는 없을 것이다. 다만, 다양한 주체에 의한 추가적 지출들은 상세히 파악하기 어렵다. 파악이 어려운 이유는 매우 복잡하기 때문인데, 다른 관할기관의 구체적 지출(예: 연방정부, 즉, 연방노동사회부의 65억 유로 중 지자체 노년 기초보장 재정지원과 소득감소를 위한 지자체의 지출부분)을 고려해야 할 뿐 아니라, 연방주, 지자체, 교회, 자유복지협회의 지출, 그리고 부부균등과세처럼 세수 혜택을 통한 간접적 지출도 고려해야 하기 때문이다. 여기에 지자체 차원의 정책까지 더하면 파악은 더욱 복잡해진다. 왜냐하면 부분적으로만 가족에게 할당되거나, 할당되었더라도 무자녀 그룹도 이용하게 되는 경우가 있기 때문이다. 공공 여가시설이나 도서관을 위한 지출이 그러한 예이다.

적어도 현재 가족정책 조치의 전체 지출 관찰에서는 한 가지 접근만이 가능하다. 자주 언급되는 것이 바로 2,000억 유로인데, 독일이 2010년에 가족정책을 위해 지출했다고 하는 총 금액이다(BMFSFJ 2010). 연방가족노인여성청소년부는 2007~2010년 기간에 정기적으로 관할부처 간 조정하고 학계와 협회로부터 승인된 독일 결혼 및 가족 관련 급부 조사를 실시했었다. 2010년 이후로 추가적으로 신규 조사는 없기에 수많은 연구문헌들은 2010년 수치만을 참고하고 있다(Bujard 2014; Keil 2010 참조). 만일 관점을 바꿔서 급부의 금전적 규모가 사람들의 삶의 진행에 따라 어떻게 나타나는

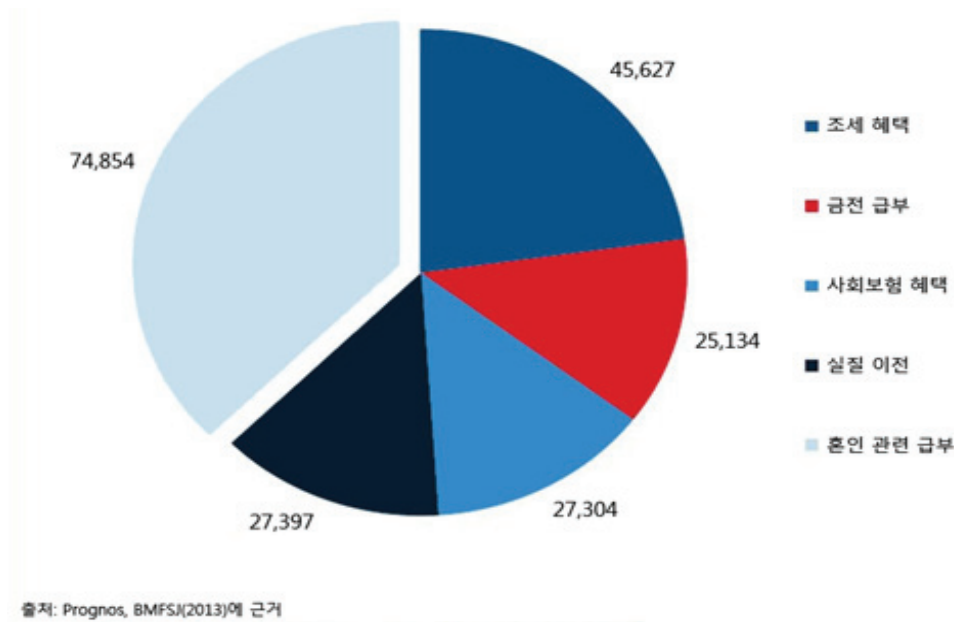
지 질문을 던지면 Holger Bonin의 연구(2013)처럼 미시경제적 시뮬레이션 모델을 통해 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

“오늘날 30세 이상이고 자녀가 1명인 사람은 생애 근로활동 동안 걸쳐서 가구 당 총 133,000유로의 국가 금전급부를 받으며, 자녀가 없는 가구라면 14,000유로, 3자녀 이상 가구라면 300,000유로를 받는다”(Gerlach 2017, 21 인용).

이를 참고로 하면 2,000억 유로가 다음과 같이 분배된다(그림 4-26] 참조).

[그림 4-26] 2010년 결혼 및 가족 관련 급부 개요

(단위: 10억 유로)



출처: Prognos 2014, 24

가장 큰 부분은 748억 유로를 차지하는 결혼 관련 급부이다. 특히 유가족 지원(370억 유로), 부부균등과세(200억 유로. 개인 과세와 비교), 배우자에 대한 공공질병보험 무료동반가입(100억 유로)이 이에 속한다. 그 뒤를 잇는 수치는 456억 유로로, 자녀 세금공제와 같은 가족성과보상 차원의 세제 혜택, 보육시설 비용 세금공제, 노후대책 보조금 중 아동 혜택 부분, 한부모를 위한 부담보상 등을 위한 것이다(BMFSFJ 2010). 세 번째 부분은 270억 유로의 사회보험 정책 비용(예: 자녀의 공공질병보험 무료동반

가입 160억 유로, 임신부와 모성 35억 유로, 과부 및 고아 연금 보조금, 이밖에 실업보험, 연금보험, 모성수당, 요양보험의 아동 혜택)과 주간보육시설 보조금과 같은 실질이 전액(160억 유로), 학생 지원, 청소년 보조금(35억 유로), 육아 보조금(63억 유로)이다. 이밖에 250억 유로는 직접 금전급부로, 자녀수당, 부모수당 (45억 유로), 한부모 양육비 선급, 육아휴직을 위한 연방정부의 공공연금보험 대체 기여(120억 유로), 주택 지원 정책, 공무원을 위한 기초보장 및 가족보조금 등을 위한 것이다.

이 조사에서 비용의 분배를 연방정부, 연방주, 지자체 간에 적용해보면, 거의 모든 조치마다 다른 분배율이 나온다(BMFSFJ 2010). 예를 들어 자녀를 위한 세금공제는 42.5%가 연방정부, 42.5%가 연방주, 15%가 지자체에 의해 재정의된다. 근로활동을 하는 12세 이하 자녀를 위한 소득공제 재정은 연방정부와 연방주가 절반씩 부담한다. 이러한 예만 보아도 이러한 조사작업은 독일의 복합적 관할 특성으로 인해 고비용을 동반한 대규모 작업 없이는 정확하게 이루어지기 어렵다는 것이 확실해진다.

간략하게 요약하자면 다음과 같다. 연방정부는 주로 직접 금전급부 지출을 한다. 연방정부는 간접적 세제부담 경감 지출은 연방주 및 지자체와 나눈다. 보육 및 인프라 비용의 지출 관할은 지자체이지만 연방정부가 부분적으로 보조금을 지원한다.

국내총생산(2010년: 2조5319억 유로)과 비교하면 앞서 언급된 2,000억 유로의 비율은 7.9%가 된다. 순수 결혼 관련 급부를 제외하면 이 급부는 1,255억 유로로 국내총생산의 4.95%이며 사회보험 기여를 추가로 제외하면 남는 863억 유로는 국내총생산의 3.4%에 해당된다. 마지막으로 언급된 급부 비율은 OECD가 국제비교연구를 통해 산출한 독일의 국내총생산 대비 가족정책지출 수치인 3.1%와도 비슷하게 들어맞는다(Bpb 2014). 이에 따라 독일의 가족정책 지출은 가장 낮은 산출 급부에서도 OECD 평균(국내총생산의 2.6%)보다 높을 뿐 아니라 다른 국가들보다는 큰 폭으로 앞선다. 독일보다 낮은 비율을 보이는 국가는 미국(국내총생산의 1.2%), 일본(국내총생산의 1.5%), 스위스(국내총생산의 1.4%), 스페인(국내총생산의 1.7%)이다. 반면 독일보다 비율이 높은 국가들도 있는데 아일랜드(국내총생산의 4.2%), 프랑스(국내총생산의 4.0%), 덴마크(국내총생산의 3.9%), 스웨덴(국내총생산의 3.8%), 노르웨이(국내총생산의 3.4%)이다. 한국은 이러한 방식에 따라 산출 시 약 1%로 조사 대상 목록 중 가장 아래에 위치한다(OECD 2013).

독일 정계에서는 이러한 지출 규모에 대해 논란이 크다. 따라서 가족협회들은 그들

이 이러한 “2,000억 유로 허구”를 믿지 않는다고 강조한다(Familienbund 2013). 협회들의 가장 큰 주장은 2,000억 유로에 산출된 정책 조치들의 상당 부분이 가족의 형성 관련에서 연계되어 있지 않다는 것이다(예: 부부균등과세). 이밖에도 자녀수당의 상당 부분은 가족 장려 조치가 아니라 헌법에서 명시한 소득세 과대 납세에 대한 환급일 뿐이라는 것이다. 또한 가족협회의 관점에서 보면 기초보장 기여금, 공무원 가족 보조금, 과부연금과 같은 생계보장 관련 급부 등은 가족정책 급부로 보기 어렵다는 입장이다. 이러한 급부들은 어디까지나 국가가 국민의 존엄적 생존을 가능케 하는 의무를 다하기 위한 지출이기 때문이다. 가족협회는 또한 투입된 재정수단의 비용과 효용 관계의 효과에 대해서도 비판한다. 독일의 결혼 및 가족 관련 조치의 총평가(Prognos 2014, 상세 내용은 제7절 참조)에서 너무 단면적으로 경제적 관점만 조사했으며 이로 인해 삶의 만족, 웰빙, 선택의 자유, 가족정의와 같은 다른 중요 가족정책 목표들이 적절한 역할을 하지 못했다는 것이다. 가족의 이해관계와 가족의 필요요구에 대해서는 충분히 다루어지지도 않았고 고려되지도 않은 채 노동시장과 재정 이해관계에만 집중했다는 것이다.

가족을 경제적, 사회적 효용의 대상으로 격하하고 일종의 가치환산 논리로 바라보고 가치환산성 측면에서 도구화 하는 것은 가족을 지원하고 가족의 성과를 평가하기에 적절하지 못하다. 가족이 가진 자체적 논리를 받아들이고 경제적 합리성을 넘어 존중하는 것이 성공적 가족정책을 위한 근본 전제조건일 것이다.

제6절 유럽 비교에서 본 가족정책 전략

독일 가족의 발전은 쉐유럽전 발전과 따로 떼어 생각할 수 없다. 반면 각 국가 개별적으로 살펴보면 높은 공통점과 함께 반대 성향도 발견할 수 있다. 여기에서는 독일의 전략과 조치들을 유럽 국가들 및 선별적 OECD 국가들과 비교하려 한다. 이 과정에서 비교의 첫 대상으로 특히 가족정책의 파급효과들을 살펴봄에 이것이 독일의 맥락에서 어떠한 의미를 지니는지 제7절에서 자세히 다루겠다.

유럽의 많은 국가들의 공통점은 오늘날 25세 이하 젊은 성인들이 부모가 되지 않는 경향이 커지고 있다는 점, 그리고 “직업교육 - 경제적 독립 - 결혼 - 가정의 시작 - 자

녀”로 이어지는 전형적 모델이 대안적 모델로 대체되고 있다는 점이며 특히 배우자와의 동반된 삶의 계획에 있어서 반드시 혼인이 아니라 비혼인 동거 또한 당연한 선택 중 하나로 자리잡았다는 점이다(Gerzer-Sass 2006; BMFSFJ 2009).

1. 유럽 국가의 사회국가 제도와 가족정책 전략

가족정책 전략을 비교하려면 개별조치들이 해당 맥락에서 관찰되어야 한다는 것을 전제로 한다. 같은 조치라도 서로 다른 국가에서 전혀 다른 작용으로 나타날 수 있다. 또한 비교 결과는 비교의 대상에 따라 크게 달라지기도 한다. 과연 자녀수당, 육아수당, 출산 보조금을 비교하는 것으로 충분한가? 혹은 세제혜택, 사회보험 체계, 보육과 교육체계, 노동시장 등 확장된 가족정책 관련 조치들까지 포함시켜야 하는가? 이에는 국가 지원 급부의 서로 다른 체계를 간략화 하여 보여주는 것을 가능케 하는 비교 틀이 필요하다. 이는 이를테면 복지체계 유형 혹은 사회국가 유형이 적절하다. 가족정책 조치가 복지국가적 체계에서 어떻게 자리잡았는지에 대해서는 1990년대부터 여러 연구자들이 유형에 따라 연구한 바 있다. 이 연구들은 유럽 내 비교에 있어서 가족정책 구조에 대한 기관 관점의 기본 이해를 도울 것이다. 단, 이 연구들의 시기가 최근의 것이 아니므로 최근의 변화는 반영되지 못했음에 대해 양해를 바란다.

매우 근본적인, 그리고 자주 인용되는 유형 중 하나는 덴마크 연구자인 Esping-Andersen (1990)의 연구인데, 사회국가에 대해 한 편으로는 정책적 이해, 그리고 정책 도입 시기의 정치상황과 관련하여, 다른 한 편으로는 시장 맥락에서 취득한 소득으로부터 개인의 의존성 내지는 독립성의 정도(탈상품화, De-kommodifizierung)에 대해 설명한다. 그는 후에 이 기준에 가족적 소득 출처 외의 다른 출처를 의미하는 탈가족화(De-Familialisierung)라는 기준을 추가하였다. Esping-Andersen은 다음과 같은 모델로 복지국가를 구분한다(표 4-11)도 함께 참조).

- 자유주의적 복지국가(영국, 미국)에서는 가족이 사적 사안이므로, 국가가 사회지원이라는 수단을 통해 최소기준만 보장하며 특정 조건 하에 특정 수요가 있어야 지급된다.
- 사회민주주의적 복지국가(스칸디나비아 국가)에서는 가족들이 동일한 사회 기본 급부를 높은 수준으로 수급 받는다. 이밖에도 노동정책 혹은 보육인프라가 명확하

게 가족중심적으로 설정되었다.

- 보수적 복지국가(독일, 오스트리아)에서는 가족을 위한 사회급부가 이전에 납입한 기여금(요양보험과 같은 형태)에 따라 달라지거나 소득에 따라 달라지기 때문에 급부들이 각기 매우 다르다.

이러한 서로 다른 접근법으로 인해 국가의 가족 지원은 정성적으로 매우 다른 형태가 존재한다. 예를 들어 사회민주주의 제도에서는 평등주의에 입각하여 해방적으로(emanzipatorisch) 개인의 권리와 가능성에 집중하며 가족 제도에는 훨씬 덜 집중한다. Esping-Andersen은 이 전제를 통해 보다 평등친화적이며 특히 가족정책에 초점을 맞춘 복지국가 유형론 주장을 위한 초석을 마련했다(Künzler 2002: 255ff). 그의 이론은 국제적 복지국가 비교연구에 지속적 영향을 끼쳤다. 90년대 말에는 비판적 토론에 대한 반응으로 자신의 유형론을 더욱 확장하여 “가족주의”(국가 혹은 시장이 당연히 하게 복지 서비스를 제공하지 않는 것)와 “탈가족화”(가족이 국가/시장에 의해 복지생산자로서의 과제를 경감 받는 것)를 추가하였다. Esping-Andersen에 따르면 가족주의가 강하게 나타나는 보수주의 국가에서는 여성의 근로활동에 대해 부정적이고 탈가족화가 지배적인 사회민주주의 국가에서는 여성의 근로활동 참여에 대한 길이 열려 있다고 한다.

한편 Anne Gauthier는 가족에 보다 더 초점을 두면서 복지국가 유형론을 통한 네 가지의 가족정책 제도를 구분하였다(Gauthier 1996: 203ff). Gauthier는 금전 가치 기반, 가족에 유리한 근로활동 기반, 보육 인프라 기반, 낙태와 피임 관련 법 기반으로 민족국가적 가족정책 유형분류에 접근했다.

- 친평등주의적 가족제도(덴마크, 스웨덴)에서는 사회에서의 양성정의 및 균형적 성별역할이 뚜렷한 목표로 설정되며 국가적 지원은 전통적 가족형태에 입각하여 지급되지 않는다. 목표는 폭넓은 국가적 보육 인프라 뿐 아니라 부모휴직 규정, 적극적인 부성 역할도 포함된다. 낙태 관련 법은 진보적이다.
- 친가족주의 및 비개입적 가족제도(영국, 미국)에서는 국가의 가족 지원 급부가 수요에 따라서만, 그리고 매우 적은 수준으로 이루어진다. 전통적 역할모델은 사회적으로 드높여지며 여성의 근로활동은 특별히 장려되지도 지양되지도 않은 채 시장의 자정능력 따라 자유롭게 “세력 간의 게임”에 맡겨진다. 보육은 부분적으로는

사용자에 의해서, 부분적으로는 민간 이니셔티브에 의해 조직되어 모성보호와 부모휴직 규정은 사용자에 대한 넘치는 부담을 피한다. 임신 중절에 대한 입법은 부분적으로는 진보적, 부분적으로는 강하게 규제된다(미국의 특정 주의 경우).

- 친출산주의 가족제도(프랑스, 캐나다 일부 지역)에서는 가족정책이 인구정책과 매우 밀접하게 연계되어 있거나 인구수의 유지에 명백한 목표를 둔다(예: 프랑스의 “셋째 자녀 정책”, Gauthier 1996: 117). 가족정책적 개입은 출산율에 대한 부정적 영향요소를 제거하는 데에 분명한 목표를 둔다(예: 근로활동과 모성 간의 모순). 이에 따라 가족 지원도 금전과 서비스 형태로 지급되며(특히 보육 관련 급부), 모성휴가 제도도 확장되었다. 임신 중절에 대한 법은 진보적이며 자발적 부모역할을 지지한다.
- 친전통주의 가족제도(독일, 오스트리아)에서는 특정 가족 모델(남성이 주요 부양자)이 확실하게 촉진되며 부모역할과 근로활동 양립을 양 부모 모두가 동시에 누리기에는 구조적 장벽이 있다. 예를 들어 보육 인프라 부족 혹은 주부양자에 대한 조세혜택이 있다. 이에 따라 특히 여성들이 자녀와 근로활동 사이에 결정해야 하는 상황에 놓인다. 낙태 관련법은 진보적이지만 사회 일부분에서는 윤리적으로 수용되지 않는다.

〈표 4-11〉은 간략하게만 언급해도 좋은 추가적 유형들을 소개한다. Beat Fux의 연구(2002, 385ff)는 자신의 분류 방식을 통해 가족복지의 “생산자”(국익 최우선주의, 가족주의, 개인주의)에 집중했고 Kirsten Scheiwe의 연구(2009: 4ff)는 보육 인프라의 동기에 집중했다. Jan Künzler의 연구(2002: 271ff)는 정책적 개입의 가족 생태계와 경제에 대한 파급효과에 집중했다. 예를 들어 여성 근로활동의 촉진이나 장애가 되느냐에 대한 주제이다.

여기에는 오늘날의 복지국가 모델이 가진 복합성에 대한 유형 모델 성질을 미미한 수준으로만 다루며 정확한 분류라기보다는 대략적 분류로 보아야 할 것이다. 이 유형의 큰 장점이자 이론적 기여는 적절한 가족정책, 그리고/혹은 출산장려정책 설계를 위한 다양한 가족정책 체계, 제도화된 인센티브가 지닌 구조적 차이점을 통합하고 개괄적으로 나타낸 것이다.

〈표 4-11〉 (가족정책적) 복지국가 유형론 개요

연구자	Esping-Andersen (1990)	Gauthier (1996: 203ff)	Fux (2002: 385ff)	Scheiwe (2009: 4ff)	Künzler (2002: 271ff)
유형 및 국가 분류	1. 사회민주주의 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크 2. 보수주의-기업 주의 독일, 프랑스, 오스 트리아 3. 자유주의 영국, 미국, 호주, 캐나다	1. 친평등주의 덴마크, 스웨덴 2. 친가족주의, 비 개입주의 영국, 미국 3. 친출산주의 프랑스, 퀘벡 4. 친전통주의 독일	1. 국익우선주의 스웨덴, 덴마크, DDR 2. 가족주의 프랑스, 아일랜드, 독일, 이탈리아 3. 개인주의 영국, 스위스, 네덜 란드	1. 정책적 동기: 공 공 육아. 프랑스, 미국, 벨기 에, 스페인, 이탈리 아, 룩셈부르크, 前 동구 블록국가들 2. 정책적 동기: 가 정과 직업의 양립 노르딕 국가, 독일 (영국: 미미한 국가 지원으로 인해 두 동기의 요소 모두 분류 어려움)	1. 근로활동 참여에 중 립적인 가족지원 호주, 덴마크, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴, 핀 란드, 동독, 벨기에 2. 여성 근로활동 촉진 일본, 뉴질랜드, 미국 3. 여성 근로활동 장애 오스트리아, 서독, 룩 셈부르크, 영국 4. 가족에 대한 정책적 방치 캐나다, 그리스, 이탈 리아, 스페인, 포르투 갈, 네덜란드, 스위스, 아일랜드
분석 대상	근로 규정	가족정책목표 (역사 적 비교)	가족복지의 생산자	보육체계	여성 근로활동
차원	탈상품화: 높음/낮음 사회적 안전: 조세/기여금 통한 재정	양성제도 평등적/ 전통적 가족 관련 금전 및 서비스 급부 높음/낮음	가족 관련 금전 및 서비스 급부 높음/낮음	보육, 보편적/수요 중심	국가의 생태적, 경제적 개입 (생태=인프라, 경제=재 정)

출처: BIB 2011 - 유럽의 가족정책적 노선과 가족정책
오른쪽 열은 Kaufmann(2005, 148)에 따라 Künzler가 요약

이어지는 내용에서는 이 국가들을 각 원형적 클러스터로 하여 각기 상세히 관찰해보겠다. 그리고 이 과정에서 각 국가의 가족정책 이니셔티브, 전략을 독일과 비교해보겠다. 이러한 작업을 통해 각 가족정책 전략의 인구변화적 발전과 파트너십과 세대 간 관계도 함께 살펴볼 수 있을 것이다. 시간, 인프라, 재정이전 측면 또한 이 국가들에 대해 자세히 살펴볼 사항인데, 그 목적은 각 조치들이 가족을 지원하고 각 가족구성원들이 다양한 사회적 부문에 참여하도록 기여했는지 보여주기 위함이다.

덴마크와 스웨덴은 양성평등적 복지국가 정책의 예이며 두 국가 모두 우선적으로 노동시장 목표와 사회 내 양성평등 정착 목표를 추구하는 가족 관련 규정들이 있다. 1990년대에 강하게 추구되었던 보육시설 확장 조치는 대부분 노동시장 정책적 동기에서였다. 이 조치는 시간이 지나서야 교육적 측면과 연계되게 된다. 평등정책은 두 부모 모두의 근로활동에 초점이 있었다. 이에 따라 덴마크에서는 가족의 75%가 공동부양자 가구이다. 그리고 이 비율 중 절반은 양 파트너 모두가 전일근무를 하는 공동부양

자 가구이다(모성 전일제 근로활동이 유럽에서 가장 높은 비율). 1세 아동의 68%는 주간 보육시설 혹은 유아원을 통해 돌봄을 받는다(Gerzer-Sass 2006). 양 파트너 모두 직업과 가정에서 동등한 권리와 의무를 행사한다. 이에 걸맞게 조세제도 또한 상당 부분 개인화 되어있다. 즉, 혼인 배우자들은 별도로 과세 대상이 되며 이 조건에서는 두 건의 중간 수준 소득이 한 건의 높은 소득보다 유리하다. 이곳에서는 “주요 부양자” 모델이 조세 측면에서 유리하지 않은 것이다. 덴마크 부모, 그리고 간병하는 친지들은 보육과 요양을 위한 폭넓은 시설들을 통해 가정과 직업의 양립을 잘 실현할 수 있다.

스웨덴은 1955년에 스칸디나비아 국가 중에는 최초로 유급 모성휴가 3개월을 도입하였다. 1974년부터는 16개월로 연장된 유급 육아휴가를 도입하였으며 이는 1995년부터는 아버지도 부분적으로 사용할 수 있는 제도이다. 2002년부터는 이 부모휴직 기간 중에 2개월을 아버지가 사용하도록 보장했다. 사용하지 않으면 취소되는 휴직 권리 이기에 아버지들이 이용률을 높였다(1991년 6%에서 2015년 80%로 상승).

스칸디나비아 국가에서의 근로시간과 가족 관련 휴직에 대한 규정은 넉넉한(유급) 부모휴직 규정이라는 특성으로 나타난다. 특히 이 규정들은 재정적 측면(임금대체)에서 더욱 넉넉한 수준으로 다가오는데, 두 부모가 출산 전에 노동시장 참여가 높았을수록 혜택도 커진다. 노르웨이 같은 경우는 1993년에 양도 불가능한 4주 부성휴가 제도를 도입했다. 단, 이 혜택은 어머니가 출산 전에 정규 전일제근로의 최소 50% 수준으로 근로활동을 했어야만 수급 가능하다. 이러한 부모휴직 규정은 고용정책에 초점을 두는 한편 동기도 고용정책에서 가져온다는 것을 알 수 있다.

스칸디나비아 국가의 아동들은 최선의 보육, 그리고 개성과 능력계발에 대한 자체적 권리를 누린다(BIB 2011). 보육시설 사용은 이 목적에 부합하기 위함이며 이는 아동복지뿐 아니라 가정과 직업의 양립의 공존을 통해 달성한다. 양 부모의 근로활동 이력, 공동의 가족생활, 자녀 계발지원은 외부 공인 보육시설에 의해 포괄적으로 지원된다. 보육인력의 높은 능력, 낮은 보육인력 배정비율(예: 보육사 1명 당 아동 10명 이하), 그리고 교육학적 커리큘럼, 사회적 가치, 타인에 대한 배려, 연대감, 평등, 관용 등의 가치들이 자연스럽게 어우러지며(Abrahamson 2011) 보육시설의 수용을 크게 높인다. 보육시설의 운영시간은 부모의 근로시간에 맞춰지며 일반적으로 유연하게 설계 가능하며 신뢰할 수 있다. 스웨덴 같은 경우 만일 두 부모 모두 근로활동을 하면 지자체는 1세-12세 아동의 보육시설 정원을 제공해야 할 의무가 지워진다. 이 또한 확연히 스칸

디나비아 모델이 가지는 노동시장 지향성과 양성평등을 보여주는 것이다.

스칸디나비아 모델에서는 유럽 전체와 비교하여 높은 자녀수당이 지급된다(덴마크: 0-3세 아동에게 월 145유로, 3-7세 131유로, 7-18세 103유로 / 스웨덴: 첫째 자녀에게 월 120유로, 이후 자녀마다 증가하여 최대 넷째 자녀 월 629유로까지, 2017년 4월 기준). 자녀수당 청구는 기초 학교교육 과정이 끝날 때까지 지속되며 국가의 부모 지원 의무가 종료된 이후에는 국가의 자녀 대학교육 및 직업교육 지원이 이어진다. 이렇듯 부모의 양육을 조기에 지원하기 시작하고 이어지는 장성한 자녀들에 대한 직업교육 지원은 부모의 부담을 크게 줄여준다.

스칸디나비아 국가들은 유럽 비교에서 가장 높은 출산율을 보이고 있어 국가 정책 전략이 성공을 거두었음을 나타낸다. 여성 근로활동과 양성평등 촉진에 초점을 두어서 양 부모에게 각기 경제적 독립성을 부여하는 한편(Andersson 2005) 근대적 근로활동과 조화되는 가족 조건을 구성한다. 이에는 추가적 사회 행위자의 통합도 포함된다. 덴마크의 가족근로생활 위원회("Familie- og Arbejdslivskommissionen")는 2007년에 가족친화적 제반조건에 필요한 주요 책임 조건을 꼽았다(Abrahamson 2011). 이에는 가족 외에 추가적이 세 가지가 포함되는데 가족친화적 근로조건을 형성할 사용자, 가족 이해관계를 적극적으로 협상할 사회적 파트너, 그리고 마지막으로 직업과 가정이 양립할 수 있도록 책임질 사회 전체이다. 중요한 이상형으로는 가족 돌봄의 시간과 양 부모의 근로활동을 통합시킬 수 있는 탈산업적 공동부양 가족이 꼽힌다.

프랑스는 이와 달리 사회 및 노동정책에 총체적으로 작용하는 매우 명백한 친출산주의 가족정책을 추구한다. 가족정책은 사회보험 체계에서 별도의 기둥으로 존재하여 가족금고를 통해 재정 조달이 된다. 가족금고 기여금의 납입자는 사용자인데, 이에 따라 가족 관련 공공 급부의 상당 부분을 사용자가 조달하게 된다. 이는 무엇보다도 프랑스에서의 가족정책의 사회적, 경제적 가치의 위치를 나타내는 것이기도 하다. 여기에서 프랑스 복지국가 제도는 대부분 틀에 있어 보수적 복지국가 모델에 속하며(Esping-Andersen 1990), 국가의 개입에서 정책 대상인 가족에 대해 명백히 자체적 사회적 목표단위로 간주한다(개인화된 접근이 지배적인 스칸디나비아 국가와 다름).

프랑스의 수많은 가족 관련 사회급부들은 특정 아동 연령 도달 이후에 지급되기 시작한다. 이에 따라 자녀수당(AF, allocations familiales) 또한 둘째 자녀부터 지급되며 20세까지 지속된다. 자녀수당은 가족 소득과 근로활동에 따라 달라지며 둘째 자녀

월 120.32유로, 셋째 자녀 274.47유로, 넷째 자녀 428.62유로 수준으로 지급된다(2017년 4월 기준). 자녀수당에 추가로 연령과 연계되는 보조금이 월 33.11유로~58.86유로로 지급된다. 여기에 유병 유아를 위한 급부가 소위 PAJE(*prestation d'accueil du jeune enfant*)의 틀 안에도 지급된다. 그 내용은 소득과 연계한 축하금(기존에 출산한 자녀수에 따라 다름. 845.18유로 일시지급), 소득과 연계한 월간 자녀 보조금(3건의 의무적 보육조사 참여 시 최대 169유로 3세까지 월간 지급), 그리고 소득과 무관한, 근로활동 자유 선택을 위한 지원이다. PAJE 혜택은 부모 중 한 사람이 자녀를 돌보기 위해 임시로 근로활동을 중단하거나 시간제 근로를 할 때 첫째 자녀부터 보장된다. 단, 전제조건은 돌봄을 담당하는 부모 중 한 사람이 자녀 출산 전 최소 2년의 근로활동을 했어야 한다(1985년부터 시행된 “Plan Dufoix”). 급부의 액수와 기간은 자녀수, 그리고 자녀를 돌보는 부모 중 한 사람이 근로활동을 하는지, 그리고 이 경우 주 근로시간이 얼마나 되는지에 따라 달라진다. 아버지는 14일에 해당하는 부성 휴가를 받는다.

이밖에도 소득과 연계한 보육 지원이 지급되는데 부모는 직접 공인된 탁아모 혹은 재가 보육 중 선택을 할 수 있다. 가계 소득이 높을수록 어머니는 민간 분야에서 고용한 탁아모 장려 제도의 혜택을 많이 받고 가계소득이 낮은 어머니는 유급 부모휴직을 통해 노동시장으로부터 거리가 멀어지게 된다(BIB 2011). 프랑스에서는 보육시설이 지역적으로 크게 차이가 나기 때문에 실제로 다양한 보육시설 간 선택의 자유를 누릴 수 있는 것은 대도시의 고소득 가족이다. 가족정책 맥락의 조세혜택도 있는데 보육시설 비용이 공제되며 가족소득에 배우자와 고연령 자녀의 소득을 합산할 수 있다. 세금 신고는 가족균등과세로 진행된다.

프랑스는 1970년대부터 존재했던 인력부족 때문에 모성과 다자녀 가족에 대한 특별한 지원 외에도 근로활동 하는 모성을 가족정책의 이상형으로 삼았으며(Rüling & Kassner 2007) 이는 국가 조직 보육시설이 엄청난 규모로 확장되는 데에 일조했다. 특히 1980년대 초 미테랑 대통령의 사회주의 정권 하에 매우 큰 발전이 있었다. 특히 소위 “Crèches Collectives” 제도를 통해 3세 이하 자녀를 위한 전일제 보육 체계가 구축되었다. 프랑스에서는 2012년 기준 유아 중 48%가 3세까지 보육시설과 탁아모를 통해 돌봄을 받았다. 이에 접목되는 것이 소위 “École Maternelle”인데, 아동의 사회적, 감성적, 인지적 능력이 계발되는 유치원이다. 이 세 가지 특성은 교육정책의 목표

와도 일맥상통하며 프랑스에서는 3-6세 거의 모든 아동이 이 유치원에 다닌다.

프랑스에서는 약 20년 전부터 사회 일부분에서 유아기에 시행되는 심화된 외부보육에 대한 비판이 일고 있다. 따라서 스칸디나비아의 사례를 따른 유급 부모휴직의 연장, 그리고 어머니의 시간제근로 가능성을 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 이는 소위 “maternage de proximité(가까이 존재하는 모성)” 운동으로 이어졌는데, 페미니스트 측으로부터 “모성을 강요하는 폭정에의 회귀”라며 강한 반발을 얻고 있다(Badinter 2010).

프랑스의 가족정책을 요약하자면, 그 핵심이 매우 확장된 국가 보육체계를 통한 인프라 부문, 근로활동 모성을 통한 가족정책 모범상을 제시하는 소통 부문(BIB 2011), 그리고 3 자녀 이상 가족을 위한 강도 높은 재정 지원 부문에 있다고 할 수 있다. 프랑스는 비교적 출산율이 높은 국가인데 다만 이는 스칸디나비아 국가와 같이 양성평등적 노동정책을 통해 얻어진 결과라기보다는 프랑스 가족정책의 친출산주의 방향의 결과로 보여진다.

네덜란드의 최근 가족정책은 명백한 가족 장려의 목표가 아니라 포괄적 노동시장 개혁의 “부산물”로 다뤄지는 추세였다. 네덜란드는 1982년 바세나르 협약을 통해 네덜란드의 노동시장을 글로벌 조건에 맞추고 실업률을 낮춰야 했기 때문이다. 사회적 파트너들은 이 협약을 통해 두 가지 핵심적 사안에 합의했다. 모든 근로자를 위해 주 근로시간을 줄일 것(현재 평균 30.1시간/주)과, 동시에 장기적으로 중도적인 임금정책이 그것인데, 유럽에서 이러한 규모로는 유일한 처방이었고, 지금까지도 그러하다. 이 합의의 특성은 모든 근로자에게 적용되는 수많은 근로면제 규정들인데 근로자의 가족관계 여부와 무관하게 혜택이 주어졌다. 이 규정은 생애근로시간계정법과 연계하여 특히 부모들, 그리고 간병하는 가족 구성원들에게 이득이 되었으며 가정과 직업의 양립의 향상에 확연한 기여를 하였다.

이러한 새로운 노동 재분배(개별 근로자 시간단축과 근로활동률 상승)를 통해 1990년대에 여성의 노동시장 참여가 부쩍 늘었다. 이에 병행하여 출산율도 상승하였다. 이는 네덜란드가 다른 유럽 국가들과 비교하여 1990년대까지 매우 소극적 가족정책을 추구했다는 점에서 이례적인 일이다. 네덜란드에서는 일반적 부모휴직 규정은 2001년에야 도입되었고(이전에는 모성휴가 제도) 일반 의무교육기간 시작 시기인 4세까지의 보육시설은 불충분했다(Knijin & Saraceno 2011). 보다 공격적인 보육 환경 개선을

위해 네덜란드 정부는 지자체의 재정을 일부 넘겨받았고 사용자로 하여금 보육비용(최대 49%)을 충당하도록 했으며 근로활동을 하는 한부모를 위한 보육시설 등 특별 수요를 위한 인프라도 도입했다.

1995년에 작성된 “Onbetaalde zorg gelijk verdeeld(무급노동 균등분배)” 위원회 보고서에서는 가족 외적인 전일제보육을 거부하며 전업 모성 보육을 네덜란드 가족정책의 모범으로 삼은 바 있다. 동시에 모든 근로활동에 대한 일반적 주 근로시간을 32시간으로 줄이는 것, 모든 가정에서의 유급 근로활동과 무급 가사노동을 파트너 간 분배하는 것, 그리고 공공 보육시설에 대한 중도적 활용을 추구 대상 목표로 두었다(Knijn & Saraceno 2011).

이 과정에서 입법자들은 개인원칙에 중점적으로 입각하였다. 세대간, 가족간 돌봄 책임은 후퇴했으며 사회국가적 지원체계는 전면에 놓여졌다(Social Assistance Law 1996). 부성 양육권이 강화되었고(“Parentship-over-Partnership-Prinzip“ 1998) 2001년 소위 “Work and Care Act“ 특별법을 통해 기존 100% 임금대체 조건의 16주 모성휴가에 13주의 부모휴직이 추가되었는데, 다만 임금 보상은 없는 조건이다. 이 13주는 2006년부터는 26주간 시간제 근로로 대체하는 것이 가능해졌고 자녀가 만 8세 연령이 끝나는 시기까지 양 부모 모두에 의해 청구될 수 있다.

2007년부터 보육 재정은 국가, 사용자, 가족 간에 균등하게 분할되었다. 이러한 재정방식은 독일 사회보험 모델을 상기시키는데, 독일의 경우 가족과 가사노동에 있어서(무급) 가사노동의 사회적 가치가 확연히 상승되는 효과를 가져왔다. 네덜란드에서 가족정책 금전급부는 높은 편이다. 현재 1995년 이후 출생 아동을 위한 자녀수당은 연령에 따라 월 198유로와 283유로 사이이다. 네덜란드의 조세체계는 모든 소득과세 대상에 대해 개별적으로 과세하는 개인과세원칙을 따른다. 이러한 조치들의 결과로 네덜란드는 유럽에서 평균적 출산율(TFR) 수치인 1.78을 보이고 있다.

영미 국가들은 비교적 높은 출산율을 보이는데(영국 TFR 1.89, 미국 TFR 1.87), 국가적 가족정책은 소극적인 편이며 아동복지 혹은 아동빈곤 방지에 초점을 두고 일종의 긴급지원 형태로 존재하고 있다. 자유주의 복지국가 모델(Esping-Andersen 1990)과 마찬가지로 영미국가에서의 가족은 사적 영역이며 국가는 특정 사례에서 긴급지원만을 보장한다. 중요 목표는 아동빈곤 퇴치에 있으며 영국은 이 목적을 위해 내각에 아동부를 두고 있다. 가정 외 보육 확장과 같은 다른 가족정책 조치들은 아동복지보다 하순

위에 위치한다. 스칸디나비아 국가와 같은 사회적 동기에서의 양성평등 추구 역시 정책에서 발견되지 않는다. 다만 여성의 근로활동 참여율이 높는데 이는 (가족 상황으로 인한) 경제적 필요에 의한 것이다. 즉 영미국가에서의 높은 여성 근로활동 참여율은 사회적으로 의도된 양성평등 정책에 의한 것이 아니라 모든 사회적 하위 분야에서 추구되는 일관된 자유주의 경제정책의 결과인 것이다. 근로 동기는 최소 주 16시간의 근로 활동을 전제조건으로 하며, 보육시설 비용의 70%를 보조금으로 지급하는 소위 “근로 장려세제(Working Tax Credit)”를 통해 높인다. 미국과 영국에서도 자녀 관련 세금 공제 제도가 있다. 보육시설 관련해서는 미국과 영국 모두 비교적 다양한 연령 프로그램과 운영시간이 존재하며 대부분 민간단체에 의해 운영된다. 영국의 경우에는 지난 10년 간 상승하는 보육시설 비용에 대한 대처가 가족정책의 초점으로 떠오르고 있다. 이에선 부모들에게 높은 보육시설 비용을 경감 시켜주기 위한 소위 “Child Care Tax Credit”과 연계한 바우처 시스템이 운영되고 있다. 바우처는 소득과 연계한 수요에 따라 발급되며 가족 당 자녀 2명으로 한정된다(Daly 2011, 435). 바우처는 사용자가 근로자에게 지급하는 방식도 있어, 여성 근로자의 기업 근로 참여를 높이고 있다.

부모휴직 혜택은 비교적 기간이 짧다. 미국에서는 어머니들이 12주의 모성휴가를 받을 수 있다. 영국에서는 모성휴가 규정이 지난 15년 동안 점차 확대되었는데 이는 분명 EU 지침의 영향일 것이다. 2002년부터는 “Employment Act”에 의해 기존의 18주 모성보호 제도가 26주로 연장되었으며 유급 부모휴직이 아버지에게도 적용되었고(2주 기간, 매우 낮은 임금대체율) 이밖에도 형식적으로는 부모가 시간근로를 신청할 수 있는 가능성은 마련되었으나 사용자가 이를 채택할 의무가 없어 실효가 없다. 2007년에는 “Work and Family Act”가 도입되어 유급 부모휴직이 39주로 연장되었고 무급 13주를 합하여 총 52주까지 사용 가능하게 되었다(Daly 2011, 437). 영국에서의 부모수당은 기업들이 지급한다. 기업들에게는 지불해야 할 최소금액이 주어졌지만 최소금액을 지키는 한은 사정에 따라 액수를 정할 재량도 주어졌다. 이러한 재정모델은 부모수당이 국가적 재정 책임인 스칸디나비아 국가나 독일어권 국가의 모델들과 차이를 보인다. 이는 영국에서 가족정책은 개인의, 그리고 근거리 주변의 영역이며 국가나 사회 전반의 영역이 아니라는 점을 보여준다. 국가 차원의 자녀수당은 지급되는데 현재는 첫째 자녀에게 월 105유로, 둘째 및 이후 출생 자녀에게 월 70유로를 지급한다. 이는 대부분 북유럽과 서유럽 국가들과 비교하여 확연히 낮은 수준이다. 조세제도는

개인원칙이다. 1990년대 영국에서 아직 존재했던 부부균등과세는 개인과세 제도로 대체됨에 따라 폐지되었다.

1990년대 중반의 영국은 유럽과 비교하여 아동빈곤이 가장 높았다. 특히 한부모 가정의 자녀가 그러하였다. 아동복지를 촉진하기 위한 국가적 가족정책 활동은 사회적으로 취약한 가족의 지원에서 가장 활발하다. 한 예가 “Sure Start” 프로그램(1997)인데, 3세 이하 아동을 위한 특별한 보육 및 교육 혜택을 내용으로 하며 또 다른 예는 “New Deal for Lone Parents”(1998)로, 한부모의 노동시장 복귀를 위한 특별 훈련 조치 및 지원을 골자로 한다(BIB 2011). 이 조치들은 오늘날 성공 여부에 대해 회의적 시각이 있는데, 빈곤율이 여전히 높고 아동사망률(5세 이하 아동 사망 건 100,000명당 614명. 스웨덴은 328/100,000), 아동 및 청소년 비만율(23%)과 같은 지표들도 개선되지 않았기 때문이다(Ärzteblatt 2015). 영국은 원칙적으로 고소득 가족들의 가정과 직업의 양립은 일차적으로 개인적으로 해결할 사안으로 보며 국가적 조치들은 저소득 가족에게 집중하고 있다. 따라서 비교적 높은 출산율은 가족 제도에 대한 국가적 개입으로 인한 것이 아니라 영국에서의 가족, 이웃, 근로자, 사용자 간의 연대적 성격이 주요 조건으로 작용했을 것으로 보인다.

독일의 가족정책 조치(상세 내용은 제5절 참조)는 사회보험, 조세, 노동시장 정책 혜택에서 “전통적” 핵심부양자 모델의 가족이 지원을 받는 전통주의적 복지국가 유형을 따른다. 가정과 직업의 양립 조치들이 스칸디나비아 국가나 프랑스와 비교하여 취약하기 때문에 여성 근로활동은 특히 서독에서 예나 지금이나 자녀와 함께 설계하기가 힘들다. 전체적으로 가족을 위한 급부들은 유럽과 비교하여 상당히 높지만 금전급부는 중간 수준이다. 시작정책 관련 규정들(모성보호, 부모휴직)도 유럽과 비교하여 넉넉한 수준으로 평가되며 지난 수년 동안에는 부성휴직도 크게 발전하였다. 문제로 보이는 부분은 가정과 직업의 양립을 개선하기 위한 이니셔티브와 조치들이 강화되기는 했지만(예: 미성년 부모 직원을 위한 시간제근로 전환 권리) 이러한 개혁들에서 추구하는 모범 가족상이 뚜렷할 뿐 아니라 일관적이라는 점과, 너무 소규모로 추구된다는 점이다. 이에 따라 예를 들어 가족정책이 여성의 근로활동 희망, 그리고 가족 빈곤문제 퇴치를 위해 모성 근로활동을 촉진하는 것은 잘 나타난다. 하지만 추진능력 부족 혹은 재정지원 부족으로 인해 이에 걸맞는 이니셔티브가 부재하다(예: 보육 혹은 전일제학교 확장). 가족정책 모범상에 대한 통일성이 없다는 점은 핵심 정책 중 하나인 아동복지에

대한 논쟁에서도 잘 드러난다. 현재 독일 사회에서는 아동복지를 위해 외부보육이 필요한지, 필요하다면 얼마나 많이, 그리고 어떤 연령에 필요한지에 대한 열띤 토론이 벌어지고 있다. 정치적 관점에 따라 조기의 외부보육을 필수적이라 보는 입장도 있고(언어능력, 사회적 행동) 혹은 해가 된다고 보는 입장도 있다(애착과 자기가치) (상세 내용은 앞부분 참조). 이는 또 다시 정치적인 “이것 뿐 아니라 저것도”에 대한 분열된 결정으로 이어지게 된다(예: 주간보육시설 확장과 보육수당 제도 병행 여부).

본 분석에서 자세히 설명되지 않은 탈사회주의 국가들(예: 폴란드, 체코, 부분적으로는 구동독도 해당됨)에서는 경제적 상황으로 인해 지난 20년 간 가족정책 급부가 확연히 축소되었다. 예를 들어 체코에서는 자녀수당이 가족 소득이 최저생계비의 2.4배 이하일 때만 지급된다. 현재 6세 이하의 경우 월 19.20유로, 6-15세 월 23.40유로, 15세 이상 26.90유로이다. 이는 아동 관련 비용을 충당하기엔 턱없이 부족한 액수이다. 폴란드는 2016년 4월에 “자녀육아 지원을 위한 국가지원법”을 통해 처음으로 자녀수당을 도입했으며 이에 따라 둘째 자녀부터 125유로를 지급하고 있다. 폴란드의 월 평균소득이 980유로인 점을 미뤄보았을 때 매우 높은 수준이며 무엇보다도 소득에 관계없이 지급된다는 특징이 있다. 저소득 가족(월 소득 200유로 이하)의 경우에는 첫째 자녀부터 지급된다. 이 국가들은 사회주의 시대에 부분적으로 심화된 여성 및 가족 촉진 정책을 경험했으며 이는 종종 높은 여성 근로활동 참여를 동반하곤 했다. 이는 90년대의 포괄적 경제 개혁, 그리고 이와 동반된 경제적 곤궁으로 인해 축소되었고 이후 요즈음 다시 부활하여 부분적으로 유럽 평균이거나(체코 56.6%) 부분적으로 이하에 머무른다(폴란드 48.1%, EU 57.2%) (EC-Europa 2013). 이 국가들의 출산율은 낮으며(폴란드 TFR 1.32, 루마니아 TFR 1.58, 체코 TFR 1.57(destatis.de)) 높은 자녀수당을 도입한 폴란드조차도 연 출산율은 상승할 기미를 보이지 않는다.

역시 상세히 소개되지 않은 남유럽 국가들(예: 이탈리아, 스페인)은 “미성장” 사회국가로 분류된다. 가족정책은 극단적으로 소극적으로 시행되며 가족은 사적인 사안으로 간주된다. 가족정책은 극단적으로 낮은, 그리고 긴급 상황에만 투입되는 급부가 특징이며 출산율 또한 유럽에서 최저 그룹에 속한다(TFR 이탈리아 1.35, TFR 스페인 1.33, TFR 포르투갈 1.31(destatis.de)). 이 국가들에서의 자녀수당 지급 액수 역시 자녀 부양비용의 극히 일부분도 충당하기 어려운 수준이다(이탈리아: 부모 연간 소득 43,000유로 이상인 경우 자녀수당 없음 / 스페인: 월 24.25유로). 여성 근로활동은 이

탈리아 46.3%, 스페인 53.2%로 EU 평균인 57.2%보다 확연히 낮다. 남유럽 국가들은 보육에 있어 조부모 등 가족 구성원에 대한 지원을 특징으로 한다. 이에 따라 예를 들어 이탈리아는 3세 이상부터 모든 아동의 약 90%에게 보육 정원이 제공된다. 전체적인 요약은 <표 4-12>에 나타나 있다.

<표 4-12> 가족정책 작용의 유형

국가	출산율 상황			가족정책 제도 유형	제도 유형의 주요 특성
	출생 수	혼인 수	비혼인 수		
스웨덴	매우 높음	낮음	매우 높음	친평등주의	양성평등, 여성을 위한 직장에서의 평등, 인프라 확장
네덜란드	높음	낮음	높음	시간중심주의	가정과 직업의 양립의 토대를 위한 주 근로시간 감축, 비교적 낮은 금전 이전
프랑스	매우 높음	중간수준	중간수준	친출산주의	확대된 보육체계, 출산율 촉진적 재정지원
영국	매우 높음	중간수준	높음	친가족주의, 비개입주의	시장경제적 인프라 정책, 부모의 노동시장 연계
독일	낮음	낮음	중간수준	친전통주의	비교적 높은 금전 이전, 혼인에 집중된 급부, 좋은 인프라 취약
탈사회주의 국가	낮음	낮음	매우 이중적	가장 친평등주의적	여성 근로활동과 양성평등 촉진, 잘 확장된 보육
남유럽 국가	낮음	매우 높음	낮음	가족정책적 방치	아동빈곤과 위기상황 예방, 그밖에는 가족은 개별적 개인 사안으로 간주.

주: 본 표는 출처의 내용에 따라 편집됨

출처: BiB 2011년 유럽 가족정책적 경험과 지침

요약해보면, 유럽 국가의 가족정책적 개입은 다양한 전략을 추구한다고 할 수 있다. 독일어권 국가에서는 적극적 가족 장려 정책이 이루어지며 국내총생산 대비 높은 비율로 가족을 위한 경제적 이전이 이루어진다. 여성 및 아동 보호가 중요한 역할을 하며 가족정책은 매우 제도화 되었지만 그럼에도 그 작용은 상징적 수준에 머무는 경우가 많다. 영미권 국가에서는 가족이 일차적으로 정책적 개입의 대상이 아니며 아동복지 친화적 지원은 긴급부조가 필요한 가족에게만 실행되며(아동에 대한 빈곤 예방 및 공급 부족 예방) 다른 조치들은 시장의 원리에 맡겨진다. 스칸디나비아 국가에서는 적극적이며 비교적 영향력 있는 가족정책이 추구되며 매우 다양한 생활양식을 기준으로 둔다. 이에 따라 구체적인 이상형의 가족은 존재하지 않으며 여성 근로활동과 양성평등을 지원한다. 프랑스에서는 매우 적극적으로 친출산주의에 입각한, 매우 영향력 있는 가족정책이 추구되며 통합적 접근을 통해 가능한 한 모든 가족 관련 생애 분야를 강화하고 여성 근로활동을 지원한다.

프랑스와 네덜란드를 비교해보면 가족정책이 얼마나 다양하고 서로 상반되게 발전할 수 있는지, 그리고 이것이 그림에도 높은 출산율과 비교적 높은 여성 근로활동 참여의 결과를 낳을 수 있다는 것을 알 수 있다. 이는 다시금 본 연구서 초반에 언급했듯이 동일한 조치도 서로 다른 국가에서 서로 다르게 작용할 수 있다는 것, 그리고 반대로 서로 다른 조치들도 기타 제반조건만 맞으면 동일한 작용을 유발할 수 있다는 것을 보여준다.

2. 쉐유럽적 전략

초국가적 가족정책 행위자로서의 EU는 오랜 기간 동안 역할이 없었다. EU의 사회정책 및 노동시장 정책적 조치만이 제반조건으로 주어졌다. “로마 협정”을 통한 경제정책으로 시작하여 유럽의 사회정책은 매우 오랜 기간 동안 근로활동 요인에 연계되어 있었다(Gerlach 2010). “암스테르담 협약”(1997)과 기회균등 원칙의 정착, 그리고 모든 정치적 영역에서 관할되는 기회균등원칙에 해당되는 소위 “메인스트리밍”을 계기로 느리게 변화가 일어나기 시작했다.

유럽의회 측으로부터는 가족정책의 가치를 유럽 차원으로 격상시키려는 여러 시도가 있었다. 이를테면 “사회적 사안과 고용을 위한 위원회” 소집을 통해 유럽 차원의 포괄적 가족정책이 가지는 목표 및 우선순위를 설정한 바 있다(Wingen 1997). EU 집행위원회가 주도한 “유럽 국가 가족정책 감독본부”의 설치, 그리고 2005년 “유럽 인구변화 및 사회상황 관찰본부”의 설치 또한 같은 맥락에서 이루어졌다. EU 정책의 특성은 가족정책에 중점을 둔 고용정책의 추진이라 할 수 있는데, 이것은 가족정책의 개별 조치 뿐 아니라 다른 정책 분야와의 연계, 그리고 점차 증가하는 인구변화 논쟁에서도 잘 나타난다. 즉 유럽 차원에서도 가족정책은 점차 의미성이 커져가고 있는 것이다.

통합적 가족정책적 개념트는 지금껏 유럽 차원에서 형성되지 않았으며 미래에도 역시 가능성은 희박해 보인다. 이는 무엇보다도 유럽연합 회원국들이 처한 국내 가족정책 전략과 경제적 조건이 너무 다르기 때문이다(BMFSFJ 2010). 이렇듯 공통성의 부재에도 불구하고 EU는 다음의 세 가지 가족정책적 전략목표를 설정하여 각 국가들이 참조하도록 하였다(BMFSFJ 2009).

- 유럽이사회가 2002년 3월에 설명한 소위 “바르셀로나 목표”에 따른 보육시설 확

장은 다음과 같다. 회원국들은 “여성들의 근로활동을 막는 장애물을 제거”해야 하며 “수요에 따라 보육시설을 각 국가 차원의 규정과 조화를 이루면서 2010년까지 3세-취학연령 아동은 90%가, 그리고 3세 미만 아동은 33%가 보육정원을 제공받도록 조치해야 한다”.

- 여성 근로활동의 증가는 2000년 3월 의결된 “리스본 전략”의 중요 부분이다. 리스본 전략은 EU의 경쟁력, 생산력, 혁신속도를 미국과 일본의 기준으로 끌어올리자는 취지이다.
- 인구변화에 대한 대처는 공동으로 유럽적 전략을 통해서만 성공할 수 있다. 그 전략은 2015년 9월 EU 의회가 위원회에 요청한 바 있다. 이러한 전략은 자유, 희망적 삶과 노동, 젠더 정의, 가정과 직업의 양립 개선을 주요 내용으로 하여야 한다 (Campo 2016).

이밖에도 EU 지침은 다른 수많은 사항도 다루었다. 한 예로, 회원국들에서 노동정책 분야와 가족정책 조치에 대한 파급효과를 가져온 모성보호 지침(지침 92/85/EWG) 혹은 부모휴직 지침(지침 2010/18/EU)이 있다.

3. 범세계적 전략

가족의 보호는 범세계적으로는 1948년에 처음으로 UN 인권선언문을 통해 포괄적으로 선언되었다. 다만, 이 선언문은 선언적인 성격이 강했으며 특정 조치를 동반한 것은 아니었다. 자체적이며 가족 권리의 범위를 넘어 아동권리의 보장을 선언한 것은 1924년 “제네바 선언문”을 통해서다. 이후에 1959년 UN “아동권리에 대한 선언”이 의결되었으며 아동에 대한 사회적 보호 및 사회적 축진이 요구되었지만 역시 구속력은 없었다. 1989년에 이르러서야 부모와 아동에 대한 권리는 “아동 권리에 대한 협약”을 통해서 구속력을 부여 받는다. 이 협약은 국가 별로 시행되어야 했으며 독일의 경우에는 1992년에 효력을 발휘했다(BIB 2011).

아동권리협약은 국제적으로 아동 및 가족의 권리 보장과 연관관계에 있다. 왜냐하면 협약에 명시된 목표들이 회원국들에게 구속력을 지니기 때문이다. 각 회원국들의 시행 여부 판단을 위해 회원국들은 5년마다 UN 위원회에 국가보고서를 제출해야 한다. 현

재 UN이 주목하는 아동 그룹은 난민 아동들이다. 아동권리협약 제22조에 따르면 난민 아동들은 “권리를 누림에 있어 적절한 보호와 인도적 원조”를 받아야 한다. 이러한 노력은 UNHCR(유엔난민기구)을 통해서도 이루어지고 있다.

남성과 여성의 평등한 삶의 실현을 위한 UN의 노력은 1979년 여성차별철폐협약을 통해서 나타나는데, 부모가 육아 책무, 직업, 공공생활 참여 간 조화를 이룰 수 있도록 지원할 것을 요청하고 있다. 이 협약은 독일에서는 1985년에 시행되었다.

UN이 전세계적인 가족정책을 인권과 관련하여 국제적 행위자로서 정착에 힘쓰고 있다면, OECD는 가족정책 조치를 회원국들의 경제능력의 향상을 위해 중요하게 여기고 있다(OECD 2007). OECD는 국제비교 연구를 통해서 가족정책을 위한 금전적 지원과 도구들의 효율성을 강조하고 있다. 정책 비교 면에서 아마도 전세계적으로 가장 폭넓은 데이터베이스인 “OECD Family database” 외에도 정기적으로 중점주제들을 정하여 연구하고 있다. 예를 들면 “Babies and Bosses”(2002-2007년 다양한 국가 비교연구) 혹은 2011년 “Doing better for families” 연구가 있다. OECD는 이밖에도 전세계적으로 개별 국가들의 가족정책에 대해 알리고 부족한 발전 상황에 대해 경고하며 국가별 조치의 실행을 권고하고 최적화된 자문을 제공한다.

UN은 “세계인구회의”를 통해 인구중심적 정책을 위한 원칙을 수립했는데 이는 가족정책에도 의미가 있을 것이다. 1974년 부카레스트에서 열린 첫 UN 세계인구회의에서는 “World Population Plan of Action”이 채택되었는데 그 내용은 모든 커플 및 개인은 자녀의 수와 연령에 대해 자유로운 결정을 내릴 권리가 있으며 국가는 간접적으로, 그리고 사회적 제반조건의 형성을 통해 영향을 줄 수 있다는 것을 골자로 한다.

1994년 카이로에서 열린 제3차 UN 세계인구회의에서는 인구 관련 목표와 정책들이 한 국가의 문화적, 경제적, 사회적 발전에 핵심적 부분이며 인간의 삶의 질을 개선하는 목표를 추구해야 한다는 결론을 내렸다.

이는 다음을 의미한다.

- 출산에 대한 결정은 오직 커플의 책임이며 국가적 제도에 의해 규율 되어서는 안 된다. 이러한 맥락에서 어떤 국가들은 노골적인 출산장려 정책의 추구를 거부한다.
- 인구정책적 시행의 목표는 인간의 삶의 질 향상이며 인구의 크기 혹은 구조에 대한 희망 목표의 달성이 아니다.
- 인구정책은 한 국가의 정책의 핵심적 과제이다.

제7절 가족정책이 독일에서 가족의 변화와 출산율에 미친 작용

이어지는 절에서는 가족정책 조치의 작용에 대해 다룬다. 전제해야 할 것은 가족정책 조치의 효과에 대해 평가하려는 모든 시도는 다중원인성과 고도로 복합적 연관관계라는 한계를 가지며, 따라서 연구의 결과가 전체적으로 모순적 내지는 불완전해 보일 수 있다는 점이다.

가족정책 조치 효과분석에 대한 토대로 삼을 만한 자료로는 2010년 연방재정부 및 연방가족부 의뢰로 조사되어 2014년에 최종보고서가 완성된 독일 결혼 및 가족 관련 조치 및 급부에 대한 총평가가 있다. 이 총평가를 통해 독일에서 처음으로 주요 결혼 및 가족 관련 조치 및 급부에 대한 체계적, 포괄적 효과분석이 이루어졌다. 이 포괄적 프로젝트는 Prognos社에 의해 진행되었는데 11개 연구소 소속의 70명의 연구자들이 참여하여 미시적 시뮬레이션, 사후분석, 자체 설문조사 등을 부분적으로 투입하여 폭넓은 메타분석을 얻어냈다. 지금까지 기존의 효과분석 작업에서 개별적 혹은 다수의 선별적 급부들이 조사된 적은 있으나 여러 조치들 간에 연관관계 분석이 이루어진 적은 없었다(Prognos 2014, 6).

이어지는 내용에서는 독일 가족정책의 목표에 입각하여 주요 효과들에 대해 설명하고 의도된 혹은 의도되지 않은 작용에 대해 구분하고, 그 이후에 출산율 변화 혹은 자녀계획의 실현에 대해 다뤄보겠다. 이 과정에서 총평가 외에도 독일과 유럽의 추가적 연구 결과에 대해서도 함께 언급할 것이다.

가족정책 조치에 대한 효과분석은 매우 복합적인 작업이다. 출산율 관련하여 매우 다양하고 부분적으로는 모순적인 연구결과들이 도출되어 있기 때문이다. 그 이유는 많은 가족정책 조치들이 특정하게 정의된 목표 없이 도입되었거나 의도된 바와 다른 목표에 도달했기 때문이다. 이것은 아마도 조치들의 작용에서 엄청난 지역적, 계층적, 교육적 차이들이 관찰되며 독일에서의 출산율 증진이 가족정책의 목표로서 명백하게 선언되지 않았기 때문일 것이다. 따라서 가족정책 조치의 작용을 평가하려는 모든 시도들은 다중원인적 작용과 고도로 복합적 연관관계라는 한계를 가진다. 여기에서 또한 중요한 것은 개별조치들이 주변의 기관 맥락에서만 관찰될 수 없다는 점이다. 한 국가의 특정 조치는 다른 국가에서 전혀 다른 작용을 만들어낼 수도 있다(BiB 2011).

이 효과분석에서 가족정책의 목표에 의한 연관관계를 조사하는 결과에만 한정 하므

로 다음의 항목들을 다시 언급할 필요가 있겠다(제 4절 참조).

- 가족의 경제적 안정 및 사회적 참여
- 가정과 직업의 양립
- 자녀의 계발과 웰빙
- 출산율 / 자녀계획 실현

독일은 수십 년 전부터 매우 낮은 출산율을 기록하고 있으며 이는 사회에 엄청난 결과를 가져왔다. 사회 노령화, 전문인력 부족 현상, 특히 교외지역에서의 인구수 감소, 급부 수령의 증가와 기여금 지불의 감소에서 사회보장체계에 오는 큰 부담 등이 그것이다. 이러한 배경에서 가족정책 조치가 과연 젊은이들의 자녀계획에 영향을 줄 수 있는지, 그리고 조치들이 적법한지 의문을 품을 수 있다. 이에 대한 정치적 담론은 나치 시대의 우생적 출산장려 가족정책 역사를 겪은 독일에서는 매우 논쟁적이 될 수 있다. 다른 한 편으로는 사회보험 체계가 제대로 기능하기 위해서 필요한 최소 규모의 후세대가 보장되어야 한다는 사실도 명백하다. 현재의 인구변화는 미디어와 대중에서 가족정책, 그리고 그 효과에 대해 관심을 가지도록 만들고 대중 언론에 새로운 소식들이 정기적으로 등장하도록 만들었다. 이 과정에서 특히 “출산율은 가족정책의 성공 여부를 판단하는 핵심적 지표”로 평가되어 왔는데(Bujard 2015), 앞서 소개된 목표들에 비추어 봤을 때 이는 매우 한정적으로만 수긍될 수 있다. 성공적 가족정책 조치는 예를 들어 아동복지를 결정적으로 개선하거나 빈곤 위험을 줄이지만 출산율에는 영향을 미치지 않을 수도 있기 때문이다.

1. 가족의 경제적 안정과 사회적 참여에 대한 작용

독일 가족 대부분은 오늘날 물질적으로 안정된 삶을 살고 있다. 다만 유자녀 가족들은 무자녀 가족에 비해 모든 가족형태에 걸쳐, 그리고 특정 가족형태에서는 더욱(예: 한부모) 평균적으로 경제적 손실을 보고 있다. 가구 당 평균 순소득을 기준으로 비교했을 때 모든 가족이 94%를 달성하고 한부모 가족은 72%인 반면 무자녀 커플의 경우에는 113%였다(Prognos 2014, 275). 독일 가구의 14-16%는 빈곤 위험에 처해있으며(순소득이 모든 가구소득 평균의 60% 이하인 경우)(BMAS 2013, 111) 특히 근로활동

이 낮은 가구인 경우에는 더욱 그러하다. 빈곤퇴치 면에서 보면 가족정책 급부들의 파급효과는 큰 차이가 난다. 경제적 안정과 사회적 참여 면에서는 자녀수당과 자녀소득 공제가 가족의 경제적 안정 보장에 큰 기여를 한다. 이 급부는 기초보장의 틀 밖에서 유자녀 가족과 무자녀 가족 간의 균형, 그리고 다양한 자녀수를 가진 가족 간의 균형에 작용한다. 특히 고소득 가족은 자녀수당과 자녀세금공제로 받는 이득이 크다. 부부균등과세는 혼인한 부부(자녀 유무에 관계 없이)에게 재정적 이득을 주는데, 여기에서도 소득이 중간 수준이거나 높은 수준인 커플이 이득을 얻는다. 공공기관에 의한 보육시설 비용 충당, 그리고 공공질병보험에 대한 자녀 무료동반가입 제도 역시 가족의 경제적 안정에 긍정적 효과를 가져왔다.

총평가에서 조사된 모든 조치들(<표 4-13>의 목록 참조)은 단기적으로는 대상자 가계에 소득의 증가를 가져왔고 장기적으로는 노동시장 참여(그리고 이로 인한 경제적 안정)를 가져온 것으로 보인다. 반면 보험 무료동반가입과 부부균등과세 제도는 소득 감소 면에서 부정적 효과를 가져왔는데 근로활동 동기에 매우 부정적으로 작용하기 때문이다.

전반적으로 가족정책 조치는 자녀 출산으로 인한 경제적 부담을 보상해주는 효과가 있으며 자녀수가 많을수록 보상효과가 크다. 이밖에도 대상 집단이 큰 급부의 경우(예: 자녀수당)에는 쉼사회적 작용도 큰 것으로 나타났다. 대상 집단이 작거나 특정 그룹에 한정된 경우에는 개별 사례에 대해 매우 큰 효용-비용 관계가 나타났다(예: 한부모를 위한 양육비 선급, 자녀수당, 자녀 관련 주택보조금). 노년보장에서의 결혼 및 가족 관련 급부는 연금수령 기간을 위한 경제적 안정을 보장한다. 특히 육아휴직을 통해 적립된 연금보험 기간과 유가족 지원이 가족들(특히 여성들)의 노후 재정적 상황에 큰 도움을 주었다(Prognos 2014, 893).

2. 가정과 직업의 양립에 대한 작용

가정과 직업의 양립을 개선하는 것, 그리고 아버지와 어머니가 자신의 설계대로 가족을 형성할 수 있게 하는 것은 독일 가족정책의 핵심 목표 중 하나이다. 가정과 직업의 양립 목표에는 경제적 안정과 자녀계획 실현과 같은 다른 목표도 밀접하게 연관되어 있다. 총평가에서는 가정과 직업의 양립의 향상에 대한 주요 지표로서 근로활동 참

여의 변화와 모성 근로활동 규모의 변화를 사용한다. 부모들이 가족의 삶을 공동으로 형성하기 원하고 가정과 직업의 양립의 개선을 원한다면 모성 근로시간과 노동시장 참여가 늘어나고 아버지의 근로시간이 짧아져야 하기 때문이다. 가정과 직업의 양립은 다른 목표에도 가장 영향을 많이 주는 가족정책 목표이기도 하다. 예를 들어 보육시설 혜택을 통한 모성 근로활동은 동시에 경제적 안정과 자녀의 복지를 촉진한다. 이는 가족의 빈곤 퇴치에도 도움이 된다. 이밖에도 가정과 직업의 양립의 개선은 자녀계획 실현에도 긍정적 역할을 한다(Prognos 2014, 895-896).

독일의 어머니들에 있어 근로활동 참여는 아직은 당연한 일은 아니다. 18세 이하 자녀를 둔 모성 근로활동은 66%로 무자녀 20-54세 여성(79%)보다 확연히 낮다. 동시에 어머니들의 시간제근로 혹은 단축 근로시간 비율은 미성년 자녀가 없는 어머니들보다 훨씬 높다(BMFSFJ 2012b).

그렇다면 어떠한 조치를 통해서 가정과 직업의 양립 개선에 확연한 영향을 줄 수 있을까? 가장 중요한 것으로는 적절한 보육 시설의 유무가 꼽힌다. 모성 근로활동 결정에 있어 가장 중요한 동기이기 때문이다. 독일의 부모들은 보육시설 인프라에 대해 대부분 만족하고 있지만 가장 큰 단점으로 너무 짧거나 경직적인 운영시간을 꼽았고 비용과 시설 정원 대기 기간이 긴 점도 단점으로 보았다.

Rainer 외의 연구(2013)에 따르면 여성 근로활동과 공공 보육 시설에 대해 조사한 결과 두 요소 모두 출산율에 긍정적 효과가 있었다. 공공 보육 제도는 또한 여성이 근로활동에 참여하는 데에 긍정적으로 작용하기도 한다. 공공 보육 시설의 비용은 대부분 자체적으로 조달된다. 나이 어린 자녀를 위해 공공 보육시설을 이용하는 어머니는 근로활동을 할 확률이 35.5% 높았다. 이는 총평가에서도 비슷하게 나타났다. 보육을 보조해주는 것은 가정과 직업의 양립의 개선에 가장 큰 도움이 되었으며 이는 저소득 혹은 중간 수준의 어머니인 경우에 가장 두드러졌다. 미시적 시뮬레이션 모델 계산에 따르면 보육 지원이 없었다면 1-3세 자녀를 둔 어머니 100,000명은 근로활동을 안했을 것이며 보육 정원의 증가 혹은 보육시설 이용료(부모 기여금) 면제 또한 모성 근로활동을 높이는 작용을 했을 것이다. 보육 세금공제 또한 모성 근로활동을 높이는 조건으로 나타났다. 이러한 급부들이 존재하지 않았다면 어머니 근로활동은 약 10,000개의 전일제 인력 감소로 이어졌을 것이다(Prognos 2014, 896).

자녀수당과 자녀세금공제는 가정과 직업의 양립에 있어 미미한 영향을 준다. 노년보

장과 유가족 지원 역시 모성의 근로활동 결정에 거의 영향력을 끼치지 않았다. 반면 부부균등과세는 여성과 어머니의 노동시장 참여에 핵심적 영향을 끼쳤는데 다름 아닌 부정적인 역할이다. 결혼한 아버지의 경우에는 균등과세가 근로활동 참여율 뿐 아니라 근로활동 규모도 높였다(약 30,000개 전일제 인력). 공공질병보험 무료동반가입 제도는 부부 가계에서 여성의 근로활동을 확연히 줄게 만드는 결과를 가져왔다. 이 제도는 전체적으로 약 100,000개 전일제 인력의 감소로 이어지며 이 중 어머니의 비중은 3분의 2이다.

부모수당은 어머니가 노동시장으로 조기에 복귀하는 데에 엄청난 효과를 나타냈다. 아버지는 부모수당을 통해 가족과 더 많은 시간을 보냈으며 근로활동 참여율은 자녀 1세 때 확연히 줄어들었다. 이밖에도 어머니의 가사노동 시간 또한 줄어지는 경향이 있었는데 배우자 소득 보상제도가 부부의 직장복귀를 돕는 역할을 했다는 것이 나타났다. 또한 분석에 의하면 부모휴직을 이용하는 아버지는 이 기간을 실제로 자녀 보육에 사용하는 것으로 나타났다(BMFSFJ 2012a, 12).

특히 가정과 직업의 양립 관련 매우 효율적이었던 정책은 소규모의 급부들(한부모 부담보상, 양육비 선급, 자녀수당, 보육시설 비용 세금공제), 그리고 보육 보조금이었다. 다만 이 효율 평가에 있어서는 큰 규모와 큰 이용자 그룹에 비해 통계적 불확실성이 매우 크다는 점을 감안해야 한다(Prognos 2014, 896).

총평가에서는 제2부양자(대부분 여성)의 생애 소득 추이와 관련하여 혼인한 배우자들을 위한 조사 대상 가족정책 급부 중 특히 세 가지가 부정적 근로 동기를 가져왔다는 것이 확실해졌다. 이는 가정과 직업의 양립의 악화라는 의도되지 않는 효과 측면에서 그러했다. 먼저, 부부균등과세는 전체 소득 추이에서 제2부양자에게 있어 더 낮은 근로 동기를 부여했다. 보험 무료동반가입 혜택의 경우에는 소규모 일자리(“미니잡”)의 한계로 인해 근로활동을 확장하는 것이 이득이 되지 않았다. 자녀수당도 마찬가지인데, 소득최고상한선 때문이었다. 한부모 가족의 경우 조사 대상 급부 중에 근로활동에 부정적 동기가 된 급부는 없었으며 모든 급부 혜택이 가정과 직업의 양립을 강화시켰다(Prognos 2014, 897).

Prognos 연구는 최근 데이터를 기반으로 한 연구에서 종합하여 다음과 같은 추산에 도달하였다. “유럽경제연구소(ZEW)에 따르면 부부균등과세는 개인과세 혹은 실질 분할과세에 비해 형태에 따라 약 160,000개에서 26,000개 전일제 인력에 해당되는

모성 근로활동 규모 감소로 이어진다. 다른 여타 연구소들과 마찬가지로 Ifo 경제연구소 또한 수요 중심적 보육이 아동의 능력개발에 매우 큰 기여를 할 뿐 아니라, 모성 근로활동에 긍정적 효과를 줄 수 있다고 했다. 어머니들은 취학 자녀를 위한 수요 중심적 전일제 돌봄 인프라가 주어질 경우 평균적으로 주 2.7시간더 오래 일했다. 독일경제연구소(DIW)의 연구소에서는 수요 중심적 보육이 이루어질 경우 51,000명의 어머니가 근로활동을 하게 될 것이라고 보았다. Prognos社は 가사노동휴직 제도를 도입하게 되면 약 190만 명의 부모가 그들의 근로시간을 삶의 계획에 맞추어 조정하게 될 것이라고 타당성 있는 가정을 하였다. 그리고 이 제도를 통해 2030년까지 약 120,000개 전일제 인력에 해당되는 전문인력 부족 문제를 해결할 수 있다고 보았다.”(Prognos 2016, 46)

3. 아동 능력개발과 복지에 대한 작용

가족정책 급부가 아동의 복지와 개발에 영향을 끼치는지, 그리고 끼친다면 어떠한 영향을 끼치는지에 대한 질문에 대해 총평가는 수많은 UNICEF 연구에서 등장하는 “웰빙” 개념을 UN 아동권리협약과 일맥상통한다고 보았다. Bradshaw의 연구(2006)에 따르면 사회학적 조작화는 다음의 차원에 따라 이루어진다.

: (1) 물질적 웰빙, (2) 건강과 안전, (3) 교육 (직업교육 포함), (4) 행동 위험, (5) 같은 연령대 및 가족과의 관계 (6) 주관적 웰빙. 또 다른 두 가지 중요 연구인 보훔 루르 대학 연구(RUB 2013)와 독일경제연구소 연구(DIW 2013b)에서는 한 편으로 개발심리학적 측면(언어개발, 사회적 능력 개발), 다른 한 편으로는 조기교육의 효율과 종류에 대한 교육경제적 관계 측면이 연구되었다. 두 연구 모두 가족 관련 급부가 사람들의 웰빙에 대해 시간이용 혜택 면에서, 그리고 경제적 부담 요소들의 감소 내지는 제거 면에서 간접적으로 긍정적으로 영향을 준다고 결론을 내렸다(Prognos 2014, 900).

개별적으로 보면, 건강 상태가 아동의 웰빙을 위한 가장 중요한 영향요소로 나타났고 부모의 교육, 어머니의 삶의 만족, 좋은 주거환경, 부모가 아동과 함께 적극적으로 여가시간을 보내는 일 등이 그 뒤를 이었다. 저소득 가족의 자녀들의 웰빙은 더 나은 환경의 아동들보다 더 나쁜 상황이었다. 가족 내에 실업 혹은 재정적 부담에 대한 분위기가 존재할 때 아동의 웰빙에 대한 부정적 작용은 커졌다. 외부보육 혜택은 이러한 경

제적 부담의 부정적 효과를 제거하고 인지적, 운동적 사회능력의 계발을 촉진할 수 있었다.

보훔 루르 대학 연구에 따르면 외부보육시설을 이용하는 2-3세 아동들의 능력이 더 계발되었다. 특히 일상능력, 사회적 행동, 운동능력, 언어능력 등에서 그러했다(RUB 2013, 107f.). 독일경제연구소 또한 비슷한 결론을 내렸다. 이 연구는 보육원을 이용하는 어린이들을 대상으로 언어, 운동, 사회, 일상능력 면에서 적응행동에 대해 조사했는데 저자들은 2-3세 아동의 적응행동에서 공인(formal) 보육시설 이용의 인과관계로 보여지는 효과를 발견했다. 어린이가 공인 보육시설을 오래 이용할수록 발달효과는 더 진보되었다(DIW 2013b, 220). 특히 한부모 자녀 혹은 이민가족의 자녀는 외부 보육시설 이용으로부터 얻는 장점이 크다. 이러한 맥락에서 외부 보육을 장려하는 급부들은 아동의 웰빙에 긍정적인 효과를 줄 수 있다. 이에는 일반적 보조금 외에도 보육 세금공제, 한부모를 위한 조세 부담보상 등이 있다. 보육시설 이용을 보다 강화하기 위한 추가적 보육원 이용을 위한 부모 기여금 면제, 높은 품질의 보육시설 확장이 있다.

금전급부는 저소득 가족의 경우에만 아동의 웰빙에 영향을 끼쳤다. 여기에 해당되는 것으로는 보육 지원, 자녀수당, 부모수당, 저소득자 특별 급부, 한부모 특별급부인 양육비 선급이 있다. 이에 반해 빈곤한계를 넘어서는 일반적 가족소득 개선은 아동의 웰빙에 입증가능한 영향을 끼치지 않았다.

이밖에도 일부 급부들은 가족의 재정적 부담상황을 경감시키지는 하지만 낮은 근로 동기 유발 효과로 인해 보육시설 이용 혜택이 청구되지 않는 결과, 즉, 의도되지 않은 효과로 이어졌다. 이에는 부부균등과세, 공공질병보험 무료동반가입, 2단계실업급여 중 아동지원과 주택지원 부분이 해당된다(Prognos 2014, 901).

〈표 4-13〉 모성 근로활동과 보육혜택 청구에 대한 개별 가족중심적 급부의 효과 개요

조치	모성 근로활동에 대한 효과	공인 보육시설 이용에 대한 효과	수급자 빈곤위험 예방에 대한 효과
아동수당/ 아동세금공제	다소 긍정적 영향	영향 없음	매우 긍정적 영향
부부균등과세	매우 부정적 영향	부정적 영향. (특히 2-3세 아동과 중간수준 및 고소득 가족의 아동에게)	다소 긍정적 영향
공공보육시설 공공지원	매우 긍정적 영향	매우 긍정적 영향. (특히 2-3세 아동과 저소득 가족의 아동에게.)	매우 긍정적 영향

〈표 4-13〉 계속

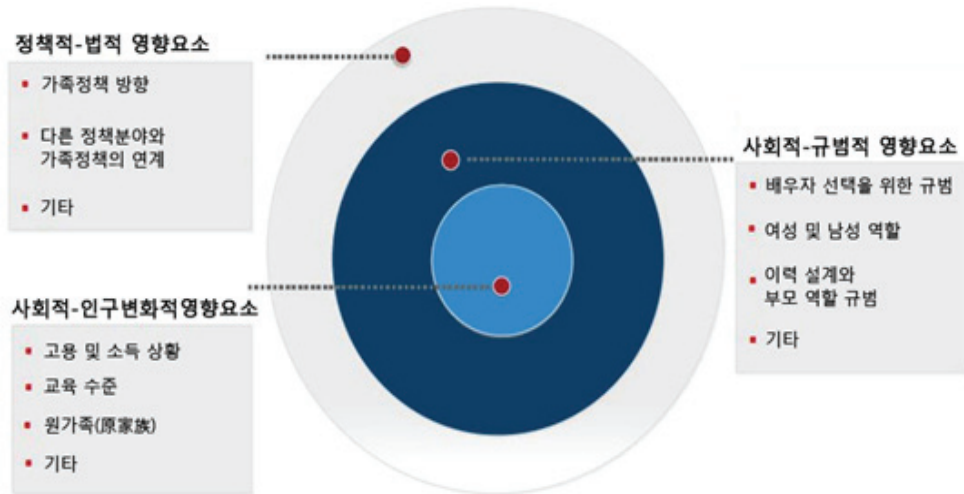
조치	모성 근로활동에 대한 효과	공인 보육시설 이용에 대한 효과	수급자 빈곤위험 예방에 대한 효과
공공질병보험 배우자 무료동반가입	부정적 영향	부정적 영향. (특히 2-3세 아동과 중간소득 가족의 아동에게)	다소 긍정적 영향
부모수당	매우 부정적 영향. (1세 아동 있는 어머니에게)	다소 부정적 영향. (형제자매가 없는 1세 아동에게)	매우 긍정적 영향
2단계 실업수당 중 아동 관련 지원	부정적 영향. (특히 초저소득 가족의 어머니에게)	부정적 영향. (특히 초저소득 가족의 2-3세 아동에게)	매우 긍정적 영향
양육비 선급	확실치 않음. 다소 긍정적 영향. (저소득 및 중간소득 한부모에게) 부정적 영향. (고소득 한부모에게)	영향 없음	긍정적 영향
주택수당 중 아동 관련 지원	다소 부정적 영향	다소 부정적 영향	매우 긍정적 영향
보육 비용 세금공제	긍정적 영향	긍정적 영향. (특히 중간수준 및 고소득 가족의 아동에게)	영향 없음
한부모 부담보상	긍정적 영향 (한부모에게)	다소 긍정적 영향. (한부모의 자녀에게)	영향 없음
자녀보조금 (저소득층)	부정적 영향 (배우자 있는 어머니에게) 긍정적 영향 (한부모 어머니에게)	영향 없음	매우 긍정적 영향
요양보험료 할인	다소 긍정적 영향	영향 없음	영향 없음

출처: Prognos 2014, 722

4. 자녀계획 실현 / 출산율에 대한 작용

사람이 자녀계획을 실천에 옮기거나 뒤로 미루게 되는 요인은 무엇일까? 그리고 이러한 결정에 영향을 미치는 것은 무엇일까? 돈, 보육정원, 시간제근로 여부는 중요한 요소인가? Bujard의 연구(2015)에 따르면 이러한 질문의 대답에서 매우 큰 불안요소가 발견될 수 있었다. 프랑스, 미국, 노르웨이 같은 국가를 보면 현대 산업국가임에도 높은 출산율이 가능해 보인다. 반면 독일은 다양한 개혁 조치에도 불구하고 낮은 출산율로부터 회복할 조짐이 보이지 않는다. [그림 4-27]은 출산 결정을 위한 중요한 영향 요소들을 요약했다. 이에 따르면 사회적-인구변화적 요인, 그리고 사회적-규범적 요인들이 큰 역할을 하며 정책적-법적 (영향력 행사 가능한) 요인들은 결정에서 가지는 역할이 미미했다.

[그림 4-27] 출산 결정을 위한 영향요소의 분류



출처: Prognos 2014, 325

독일 가족정책은 자녀계획 실현을 위한 제반조건을 가능한 한 긍정적으로 마련하려 애쓰고 있다. 이를 위한 시급성은 부부들이 자녀를 희망하는 경우보다 실제 출산하는 경우가 더 낮다는 사실로부터 도출되었다. 20-39세 여성의 평균 희망 자녀수는 1992년부터 2003년까지 비교적 안정적으로 1.75명을 유지했는데 최신 조사에서 이 숫자가 2.1명으로 증가한 것으로 나타났기 때문이다(ZEW et al. 2013, 48). 현재 실제 평균 자녀수는 1.5-1.6명에 머무르고 있다. 희망 자녀수와 실현된 출산 간의 차이(“fertility gap”)에 대해 현실화되지 못한 희망 자녀수라는 결론을 도출하기에는 방법론적 한계가 있다. 자녀계획 실현을 막는 또 다른 장벽들은 여성들의 출산 연령이 점차 늦어지고 영구적으로 자녀를 갖기 원하지 않는 여성들이 늘고 있고 3명 이상의 자녀를 갖기 원하는 여성들이 줄고 있다는 사실들이다(Prognos 2014, 724).

총평가에서는 출산율에 대한 작용이 두 부분으로 나누어 연구되었다. 먼저 첫 번째는 출산결정 행동, 자녀계획, 인구변화에 대한 사실관계를 경제, 사회적, 인구학, 정치학의 경험적 연구로부터의 이론적 개념과 함께 다루었고 두 번째는 출산 결정에 대한 결혼 및 가족 관련 급부의 작용분석을 위한 단기적, 장기적 미시적 시뮬레이션 모델을 다루었다(ZEW et al. 2013). 평가된 결혼 및 가족 관련 조치와 급부들은 이들이 단기적, 장기적으로 아이가 더 태어나게 만드는지에 대해 측정되었으며 이것을 무자녀 결

정을 줄이는 방법과 여성 1명 당 출산을 늘리는 방법에 대하여 연구하였다. 사회적 관념과 가족정책 조치들의 작용은 서로 영향을 미치는 존재들이다. 정책 조치들이 사회적 관념에 맞춰지지 않으면(예: 외부보육 이용률 확장) 장기적으로 출산율에도 영향을 주지 않았다. 하지만 이러한 사회적 관념들도 변할 수 있다. 예를 들어 2000년대까지는 부모들이 재정적 지원을 가장 중요한 정책조치라고 분류했던 반면 오늘날은 가정과 직업의 양립이 우선순위로 간주되고 있다(ZEW et al. 2013, 218).

가. 다양한 출산율 지표들에 대한 작용

인간의 가임능력은 단순히 출산율만으로는 충분히 설명될 수 없다. 산모의 첫 자녀 출산 연령으로 인해 달라진 세대 간 간격, 무자녀 가족과 다자녀 가족 등도 의미 있는 지표이지만 사회구조적 불평등 또한 출산 행동에 중요하게 작용한다. 따라서 이어지는 내용에서는 이러한 지표들에 근거하여 가족정책 조치의 작용을 조사하였다.

합계출산율

한 국가의 출산 수준은 일반적으로 출산율에 따라 판단된다. 출산율은 다양한 수치들에 의해 도출될 수 있는데 전체적으로는 관점(그리고, 자료 유무)에 따라 두 가지 서로 다른 기준이 사용된다. 기간합계출산율(TFR, total fertility rate)과 최종적인 완결출산율(CFR)이 그것이다. 완결출산율은 특정 출생연도(코호트 집단)의 여성이 생애 동안 평균적으로 몇 명의 자녀를 낳았는지 보여준다. 완결출산율은 가임기간이 모두 소진된 후에만 정확한 수치를 얻어낼 수 있다. 현재 독일의 합계출산율(TFR)은 1.5명이다. 전후 세대 동독 여성 1명 당 완결출산 자녀수는 서독 여성보다 높았다. 지난 20년간 동독과 서독의 출산 행동은 서로 비슷해졌을 뿐 아니라, 1970년에 태어난 서독 여성에서는 동독 여성보다 완결출산율이 더 높게 나타나기 시작했다(Goldstein & Kreyenfeld 2011, 464). 지난 20년 간의 연령별 출산율을 보면 젊은 연령그룹(20-24세와 25-29세)에서의 출산율이 지속적으로 감소하였고 반면 더 높은 연령그룹(30-44세)의 출산율은 안정적이거나 확연히 증가했다. 단, 증가한 수치가 젊은 연령그룹에서 부족해진 출산 수를 완전히 보충할 수준은 아니었다.

초산 연령

지난 수십 년 동안 초산 연령은 지속적으로 상승해왔다. 현재 평균 초산 연령은 29세이다. 1980년대 이후 혼인 여성들에 대한 장기간 데이터가 존재하기 때문에 1980년부터 초산 연령의 지속적인 상승을 관찰할 수 있었다. 특정 조치가 보다 이른 연령에 초산을 하도록 이끈다는 근거는 존재한다(소위 “편승효과”). 다만 이것이 여성 1명 당 완결출산율을 실제로 변화시키는 않는다. Bujard의 연구(2015)는 이러한 편승효과에 대해 구동독의 1972/76년 혼인대출 혹은 1972년 출산보조금 1000마르크 지급의 예를 든다. 두 조치 모두 이어지는 연도에 합계출산율이 여성 1명 당 0.4명 상승하는 효과로 이어졌지만 분석 결과 해당 출생연도의 완결출산율에서는 이것이 초산 연령을 앞당기는 효과로 나타나지 않았다. 이러한 분석은 항상 소급적으로만 이루어질 수 있으므로 최근 조치에 대한 분석결과는 아직 얻어낼 수 없다.

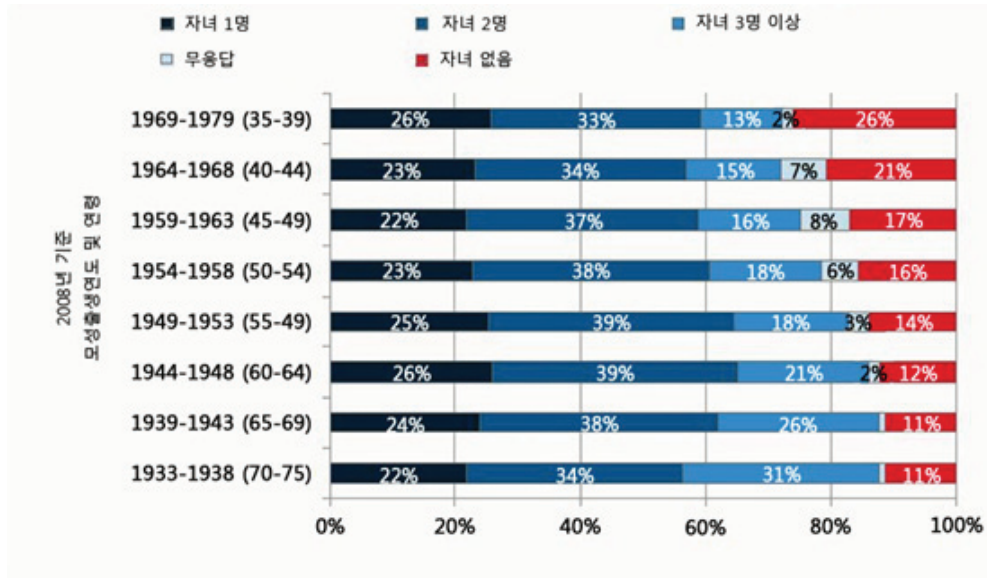
출산 수 - 자녀수

출생연도 1933-38년 혹은 1939-43년에 비해 오늘날의 독일은 영구적으로 자녀를 출산하지 않는 여성들이 확연히 늘었으며 3 자녀 이상 출산하는 여성은 줄어들었다(그림 4-28] 참조).

자녀수당과 관련하여 Althammer의 연구(2000)는 첫 출산 이후 둘째와 셋째 자녀 출산 결정에 대해 긍정적 효과가 있다고 말한다. 이 효과는 다자녀 가족의 수가 확연히 늘어나는 결과로 이어지는 정도의 효과는 아니라고 한다. 하지만 이 작용은 통계적으로 중요하다. 우연적 변화에 기인하지 않기 때문이다. Rainer 외의 연구(2012) 또한 1996년 자녀수당 대개혁의 효과에 대해 분석했다. 이 대개혁을 통해 첫째 자녀 자녀수당이 70DM에서 200DM으로 거의 3배 가까이 증액된 바 있다. 연구진은 출산 수에 대한 종합적 효과는 발견하지 못했지만 커플 중 최소 배우자 한 명의 교육 수준이 낮은 경우에 적어도 (편승)효과는 나타났다.

[그림 4-28] 출생연도에 따른 여성의 자녀수(2008년 기준)

(단위: %)



출처: 연방통계청(2012) 근거에 따른 PrognosAG
출처: Prognos 2014, 321

교육수준의 차이

교육 수준, 그리고/혹은 직업교육 수준이 낮은 여성은 자녀 출산이 확연히 빨랐으며 무자녀 형태를 선택할 확률도 낮았다. 반대로 교육 수준이 높은 여성일수록 자녀가 없거나 늦은 나이에 출산을 하였다. 대학졸업 여성의 무자녀 경향은 서독에 더 높게 나타났다. 부모수당은 미디어와 정계에서 출산율 상승 효과에 거는 높은 기대를 안고 출범했다. Bujard & Passet의 연구(2013)는 부모수당이 연령별 출산율에도, 그리고 둘째 자녀 출산 결정에도 종합적 효과를 가져오지 못한 것으로 결론지었다. 다만 이 연구는 35-44세 대학졸업 여성은 부모수당과 연계하여 더 많은 자녀수를 보였다고 판단했다. Hank & Kreyenfeld의 연구(2003)는 서독 여성들의 출산 결정에서 교육의 효과를 확인했고 이 효과로 인해 대학졸업 여성들에게서 둘째 자녀로 넘어가는 시간이 가속화되었다고 하였다. 이 연구진은 이에 대해 오히려 자녀 출산 간 간격이 짧은 것이 근로 활동 중단을 최소화 시키기 때문에 교육수준이 높은 여성들의 경력 추구 경향 이해와도 맞는다고 하였다. 연구진은 또한 비공인 보육 방식(예: 조부모)이 출산율에 긍정적 효과를 가져온다고 판단했고 공공 보육으로 인한 효과는 입증할 수 없었다.

나. 개별 가족정책 급부의 출산율에 대한 작용

자녀계획 실현에 대한 핵심적 지표는 합계출산율 혹은 완결출산율 상의 긍정적 변화, 무자녀 여성 수의 감소, 세 자녀 이상 여성 수의 증가, 산모 초산 연령의 감소 혹은 초산 이후 출산 간격의 시간적 단축 등이다. 그런데 ZEW 外의 연구(2013a and 2013b) 결과에 따르면 결혼 및 가족 관련 급부들은 출산 결정에 제한적 혹은 간접적 영향만을 줄 뿐이다. 앞서 반복하여 강조한 바와 같이, 가족정책 조치로 인한 작용을 파악하는 것은 복잡한 작업이며 사회에 존재하는 기존의 관념들 간의 상호관계를 통계적으로 추출해내기 어렵다. 한 편으로는 가족 관련 관념들이 가족정책을 형성하기도 하지만 다른 한 편으로는 가족정책 또한 장기적으로 사회의 관념 변화를 가져올 수 있으며 이를 통해 출산 결정에 영향을 줄 수 있다. 출산 결정을 위한 수많은 영향요소들은 부모의 개인적 삶의 배경(적절한 배우자 관계, 안정된 직업 상황, 가족에 대한 긍정적 경험, 교육 수준 등)에 기인하는 것이며, 가족정책으로부터 영향을 받는다 해도 간접적 작용이 전부일 것이다. 그럼에도 가족정책은 출산 결정에 영향을 주는 것은 맞으며, 다른 정책분야에 의해 형성되는 제반조건들이 가족정책의 방향과 일치하기만 하면 가장 큰 영향을 주는 영향요인이 될 수 있는 것도 맞다(예: 노동시장 및 조세 정책) (Prognos 2014, 902).

이미 20년 전 Gauthier & Hatzius(1997)는 연구를 통해 OECD 22개국에서 재정적 급부가 출산율에 긍정적 효과를 가져왔다는 것을 밝혀낸 바 있다. 자녀 출산 여부에 대한 결정은 결국 출산 후 발생할 “경제적” 비용에 의해 직접적 영향을 받기 때문이다. 이러한 비용은 국가의 금전적 지원에 의해 감소하겠지만 직장 휴직을 통해서도 그렇지 않다(예: 부모휴직). 이 연구 또한 직접적 지급은 뚜렷한 긍정적 효과가 있지만 휴직은 출산율에 뚜렷한 효과가 없었다고 서술했다. 단, 첫 자녀에 대한 금전 지급은 이후 출산 자녀에 대한 지급보다 출산율에 끼치는 효과가 더 컸다. 따라서 세 번째 자녀를 위한 특수 이전 지급(예: 프랑스) 제도는 출산율 증가에 도움이 되지 않는 것이다. 출산율에 대한 가족정책의 일반적 효과는 Billingsley & Ferrarini의 연구(2014)에서 16,000명을 대상으로 유럽사회조사(ESS) 데이터를 사용하여 조사하였다. 조사 내용은 첫 3년 동안 첫 자녀, 둘째 자녀, 셋째 자녀 출산 출산에 대한 계획 여부였다. 그 결과 전통적 조치나 평등친화적 가족장려 조치 모두 첫째 자녀 출산계획에 대해 긍정적

영향으로 연계될 수 있었다. 하지만 둘째 자녀에 대한 계획에 있어서는 평등친화적 가족장려 조치만이 긍정적 영향을 주었다. 셋째 혹은 이후 추가적 자녀들에 대해서는 가족장려 조치와 연관관계를 찾을 수 없었다. 16개국에서의 출산율에 대한 평등정책의 특별한 작용은 “소득과 생활 조건에 대한 유럽사회조사”(Baizan et al. 2016) 데이터 분석의 핵심 주제이다. 다만 이 연구는 평등 상황과 별개로 다뤄지는 평등정책과 출산율의 연관관계는 밝혀낼 수 없었다. 하지만 보육 수준과 출산율 간의 긍정적 상호관계가 존재한다는 것, 그리고 남성의 주당 근로시간과 부정적 상호관계에 있다는 것은 밝혀질 수 있었다. 여성의 교육수준은 출산율에 뚜렷하게 부정적인 효과가 있었다. 전체로 보았을 때는 사람들의 교육수준은 정책적 조치에 대한 반응에서 결정적 영향을 끼쳤다.

총평가는 자녀수당과 자녀세금공제가 자녀계획 실현에 긍정적으로 작용할 것이라는 연관관계를 밝혔다. 또한 총평가는 단기(1년) 시나리오에서 출산율이 3% 증가할 것으로 내다보았고, 특히 무자녀 커플에서 그러할 것이다. 장기 시나리오(생애 전체 관찰)에서는 25-29세 여성의 완결출산율이 7% 증가할 것이다. 이 급부가 없을 경우보다 무자녀 여성은 줄어 들고 더 많은 여성이 셋째 자녀 이상을 계획할 것이다(Prognos 2014, 780).

보육 지원 또한 출산율에 긍정적 효과를 가져온다. 특히 장기적 시나리오에서 그러하다. 왜냐하면, 보육 서비스는 1세 이후로 이용하기 시작하고 이후로 장기적으로 이용이 지속되는 경우가 많기 때문이다. 모델 계산에서는 25-29세 여성의 완결출산율이 보육 지원이 없는 상황과 비교하여 11% 상승하는 뚜렷한 증가를 보였다(Prognos 2014, 789).

부모수당 역시 출산 결정에 뚜렷한 긍정적 효과를 가져온다. 장기적으로는 완결출산율이 6% 상승하고 보다 많은 여성들이 둘째, 그리고 셋째 아이를 출산한다. 부모수당은 자녀수당과 비교하여 비용효율이 더 높으며 투입 1유로 당 출산 수도 더 크다(Prognos 2014, 802). Bujard & Passet의 연구(2013)에서는 부모수당이 전체인구에서 둘째 자녀 출산 결정에 주는 효과가 없다고 보았다. 다만 35-44세 대학졸업 여성의 연령별 출산율 상승이 있었는데, 이에 대해 부모수당 개혁 이후로 30대 중반 이상 전문인력 여성들이 미뤘던 출산을 하면서 일어난 현상으로 보았다.

이에 반해 부부균등과세와 공공질병보험 무료동반가입은 자녀계획 실현에 단기적으

로나 장기적으로 긍정적 영향이 미미했다(Prognos 2014, 798, 800). 다른 조사 대상 급부들(2단계실업급여 중 아동지원과 주택지원 부분, 1단계실업급여의 급부 수준 상승, 자녀수당, 요양보험 보험료 할인)은 출산 수에 측정 가능한 영향이 없었으며 보육 시설 비용의 세금공제 작용은 장기 모델에서 다소 긍정적으로 나타났다.

5. 특수 목표그룹: 한부모 가족과 다자녀 가족

가족정책 조치가 일반 인구 대상의 경우보다 더 뚜렷한 효과를 가져온 두 개의 하위 그룹이 있다. 총평가의 경제연구 부문은 한부모 가족과 세 자녀 이상 가족이 커플로 구성된 2인 가족 혹은 2 자녀 이하 가족보다 경제적으로 불안한 삶을 산다고 결론을 내렸다. 종합적으로 보았을 때 가구의 구성원 수를 고려하면 가족형태가 소득에 따라 나뉜다. 한부모 가족의 80%와 다자녀 가족의 70%는 모든 가족의 평균 이하 소득으로 살고 있었다. 한부모 가족의 약 40%, 그리고 다자녀 가족의 25%는 빈곤 위험에 처해 있었다. 커플 가족 혹은 2 자녀 이하 가족은 빈곤 위험 비율이 10%에 불과했다(Prognos 2014, 904).

경제적 안정, 사회적 참여, 가정과 직업의 양립과 관련하여 한부모 가족에서는 양육비 선급, 조세 부담보상, 보조금, 보육 세금공제, 자녀수당, 주택수당이 매우 큰 작용을 했다. 반면 자녀보조금(Zuschlag)은 생활비용에 연계하여 계산되기 때문에 거의 작용이 없었다. 종합적으로 보았을 때 1세부터 지급하는 부모수당과 기초보장 급부를 제외하고는 모든 조사 대상 급부들은 한부모의 노동시장 참여에, 그리고 부분적으로는 근로시간 증가에도 긍정적 파급효과를 가져왔다(Prognos 2014, 906-912).

다자녀 가족에 있어 자녀수당은 빈곤위험 예방 측면에서 매우 중요한 역할을 한다. 자녀수당은 현재 독일에서 약 36만 가구가 기초보장(舊 사회구제) 수령자로 전락하는 것을 막고 있다. 자녀수당 및 주택수당 또한 빈곤위험 예방에 파급효과가 있으며 근로활동 참여도 개선시킨다. 이 급부가 없었다면 세 자녀 이상 가족 어머니의 4%, 아버지의 2%의 근로활동이 감소했을 것이다. 보육 지원도 마찬가지이다. 이 지원이 없이는 근로활동 하는 어머니가 5% 줄었을 것이며 근로시간 역시 3분의 1 이상 감소했을 것이다(DIW 2013, 112). 출산율 분석을 통해서 셋째 자녀 출산에 대한 동기가 무엇보다도 자녀수당과 부모수당에 의해 부여된다는 것이 나타났다. 원칙적으로 다자녀 가족을

위한 금전급부는 어머니의 노동시장 참여를 감소시키므로 균형 잡힌 노동 분담에 대처되는 일일 것이다(Prognos 2014, 913-917).

6. 작용평가 요약 및 목표충돌 가능성

그렇다면 어느 결혼 및 가족정책 급부가 특히 효율적이며 자녀계획의 실현에 가장 많이 기여할까? 단기적 작용 측면을 보면 총평가에서는 부모수당과 자녀수당 혹은 자녀세금공제가 출산율과 자녀계획 실현에 눈에 띄게 뚜렷한 긍정적 파급효과를 가져오는 것으로 나타났다. 대부분의 급부들은 중립적이다. 하지만 이 작용들의 규모를 보았을 때, 그리고 가족이 이 급부들 중 최소 한 가지는 반드시 수급하고 있고(자녀수당), 그리고 세 가지 급부를 모두 수급하는 경우도 많다는 사실을 보았을 때, 이는 무시할 수 없는 효과이다. 더구나 이 급부들 중 구체적으로 자녀계획 실현을 목표로 두고 도입되고 발전된 조치는 어느 것도 없기 때문에 더욱 그러하다.

장기적 시각으로 봤을 때는 보육 지원이 출산율 목표에 특히 효과적이었다. 생애 주기 측면에서 봤을 때 자녀수당 및 자녀세금공제의 긍정적 작용 또한 강한 효과를 주며, 부모수당의 효과를 넘어서기까지 한다. 공공기관의 비용 측면에서는 부모수당이 자녀수당 및 자녀세금공제과 비교하여 더 효용성이 있으며, 투입 1유로 대비 출산 수도 더 높게 상승했다.

효과요인의 상호작용을 살펴본 결과, 조사 대상 7개 급부들(보육 지원, 양육비 선급, 한부모를 위한 조세 부담보상, 자녀수당, 부모수당, 보육비용 세금공제(약한 작용), 그리고 사회요양보험 보험료 할인(약한작용))을 통해서 지속적 가족정책을 위한 4개의 핵심목표가 동시에 달성될 수 있었다는 것을 알 수 있다. 단, 목표 달성을 위한 기여는 서로 다르게 나타날 수 있다(Prognos 2014, 918). 보육의 예를 보면 정책조치의 시너지 효과가 다른 다수의 목표에 나타나는 것을 발견할 수 있다. 즉, 보육 지원을 통해 가족의 재정적 부담이 경감되며 이로 인해 가용 가계소득이 증가한다. 동시에 부모의 가용 시간도 추가되어 근로활동 참여가 가능해지고 이것이 결국 가족의 재정적 상황에 긍정적인 효과를 가져온다. 자녀들이 주간보육시설 이용을 통해 능력계발과 웰빙을 향상시킬 수 있다는 측면에서 이 급부는 자녀계획 실현에도 기여한다(Prognos 2014, 919).

[그림 4-29] 급부에서 나타나는 목표 간 조화, 목표 간 충돌, 목표 간 중립성

모든 목표에 긍정적으로 작용한 급부	모든 목표에 긍정적으로 작용하지 않은 급부
■ 비용 충당적이 아닌 자녀보육 지원 ■ 한부모 양육비 선급 ■ 한부모 조세 부담보상 ■ 아동 보조금 ■ 자녀보육 비용 세금공제 ■ 가족을 위한 요양보험료 할인 (약한 작용)	■ 부부균등과세 ■ 공공질병보험 무료동반가입 ■ 아동수당/아동 세금공제 (커플 가구에만 해당) ■ 2단계 실업수당 중 아동 관련 지원 ■ 주택수당 중 아동 관련 지원 ■ 1단계 실업수당 급부 수준 강화

출처: Prognos 2014, 370

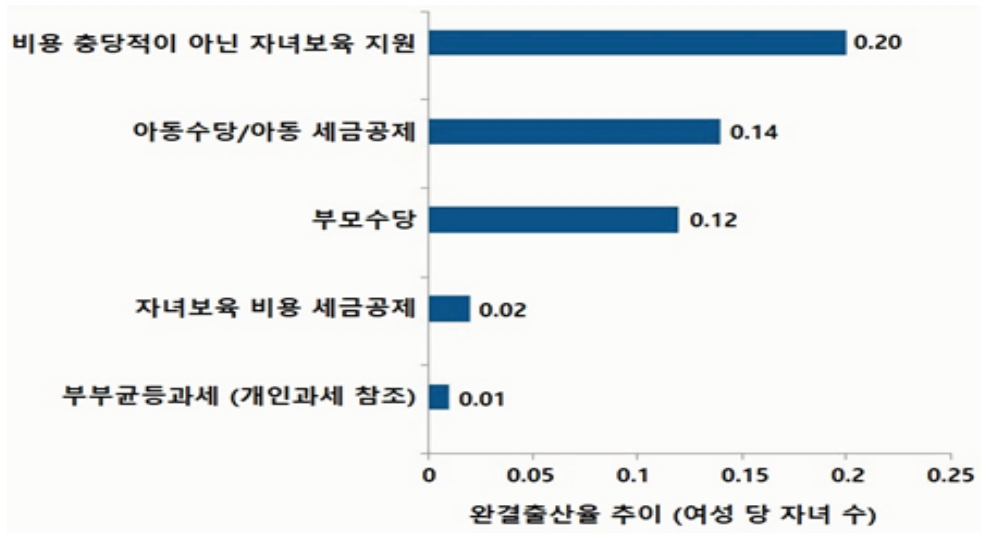
목표 충돌이 발생하는 이유는 모든 금전급부들은 적어도 단기적으로는 근로활동을 감소시킬 수밖에 없으며 이로 인해 가족소득이 낮은 수준에 머무르고 감소하기 때문이다. 이것이 가장 뚜렷하게 나타나는 부문은 앞서 반복하여 언급했듯 부부균등과세이다. 배우자의 근로활동 재개 시 혜택이 상실되는 공공질병보험 무료동반가입 또한 근로활동 면에서 부정적 작용을 한다. 이에 반해 다른 급부들의 목표 충돌은 적게 보여진다. 한편, 노년보장의 급부들은 경제적 안정 목표를 촉진하며 가정과 직업의 양립에 중립적으로 작용한다(Prognos 2014, 922-923).

7. 소결

가족정책 급부들은 다양한 사람들을 대상으로 하며 개인의 관념, 소득상황, 파트너십, 자녀수, 자녀 연령에 따라 역시 부분적으로 다양한 행동의 변화를 가져온다. 같은 급부를 수급받더라도 어떤 가족형태에서는 강한 반응이 나타나며 다른 형태에서는 약하거나 전혀 반응이 나타나지 않는다. 몇 가지 가족정책이 의도한 행동들을 비교적 잘 이끌어낼 수 있는 조치도 있다. 2단계실업수당으로부터 자녀수당으로의 전환 시의 생계보장적 근로활동 시작, 혹은 보육시설의 이용 등이 그 예이다. 이는 가족의 높은 행동유연성에 기인할 수 있고, 또한 적재적소에 인센티브를 적용한 급부의 지능적 설계에

있을 수도 있다. 자녀계획 실현은 보육 지원, 자녀수당, 부모수당을 통한 축진이 뚜렷하게 나타나지만 그 정도는 미미한 수준에 머무른다([그림 4-30] 참조). 가족의 웰빙 면에서도 작용관계는 약하거나 매우 간접적인 경향이 나타난다. 염두에 두어야 할 것은, 인센티브도 부모에 따라 혹은 배우자에 따라 서로 다르게 수용될 수 있다는 점이다.

[그림 4-30] 여성 1명 당 최종적 자녀수의 변화, 생애 주기에서의 작용



출처: Prognos 2014, 351

국가 간 비교연구에서 우리는 OECD 국가들 중에서도 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 미국, 프랑스와 같이 비교적 높은 출산율(1.8-2.2)의 국가들이 독일, 오스트리아, 일본, 남한, 폴란드, 이탈리아, 스페인과 같이 낮은 출산율(1.2-1.5)의 국가들보다 더 나은 보육시설을 갖추었고 사회와 직장의 양성평등에 대한 문화적, 제도적 진보성을 갖추었다는 것을 보았다(Bujard 2015). 가족정책은 효과 없는 정책이 아니며 단순히 출산율에 근거하여 계량할 수 없으며 단기적 효과가 나타나는 성질의 것도 아니다(예외: 이따금 나타나는 편승효과). 좋은 효과를 거두려면 정책 조치들 외에 시행단체들(예: 연방주, 복지협회, 사용자) 또한 건설적으로 함께 작용해야 하며 정책 실행을 일관적으로 지원해야 한다. 하지만 그렇다 해도 A국가에서 B국가로 간단히 이전하면 가까운 시일 내에 출산율이 상승하는 “베이비 붐 조치”는 존재하지 않는다. 그러기에는 연관관계들이 너무 복잡적이며, 가족 형성을 결정하는 데에 작용하는 영향요소도 너무 다양하다.

요약적으로 다음과 같이 말할 수 있다.

- 가족정책 조치, 그 중에서도 특히 재생산적 행동의 작용에 대한 국제적 경험적 연구는 아직 충분히 이루어지지 않았으며, 유의미한 결과도 없다. 계량 가능한 효과들은 너무 미미한 수준인 경우가 많고, 내적으로 모순적이다.
- 높은 품질의 보육시설, 재정적 이전 급부, 그리고 잘 설계된 양성평등적 가정과 직업의 양립이 가져오는 시너지 효과는 자녀계획 실현에 긍정적 효과를 가져온다. 이 때 가정과 직업의 양립은 다른 목표에 가장 강하게 긍정적 효과를 전달하는 가족정책 목표이다. 모성 근로활동은 가정의 경제적 안정을 촉진하며 빈곤위험을 낮추고 아동의 복지를 향상시킨다. 이밖에도 가정과 직업의 양립의 개선은 자녀계획 실현에 긍정적으로 작용한다(Prognos 2014, 894f).
- 동일한 조치라도 서로 다른 소득 혹은 연령그룹에 다른 작용을 가져온다. 한 작용은 의도된 바 대로 나타나거나 의도되지 않게 나타날 수 있으며 한부모 혹은 다자녀 가족에 따라, 그리고 초산 혹은 두 번째 이상의 출산이냐에 따라 다르게 나타난다.
- 조치들은 항상 느리고 장기적 변화의 성격을 지닌 문화적, 국가적 배경에서 고려되어야 한다(예: 외부보육에 대한 서독에서의 사회적 수용, 적극적 여성 활동에 대한 사용자의 수용).
- 조치들은 단일적으로 작용하지 않으며 상호적으로 영향을 끼친다. 이 과정에서 조치들은 상호적으로 강화될 수 있다(예: 외부보육과 모성 노동시장). 하지만 조치들은 이에 대한 작용이 상반된 성격일 때, 갈등으로 이어질 수도 있다(예: 부부균등과세 대비 모성 근로활동 참여). 이러한 갈등 충돌을 최소화 하려면 장기적 가족정책 전략이 필요하다.
- 가족정책이 출산율 촉진에만 초점을 맞춘다면, 이는 일차적으로 아동과 부모의 웰빙과 사회적 참여를 추구해야 할 지속가능한 가족정책이라 할 수 없다.
- 가족정책은 출산 결정에 영향을 끼친다. 다만, “독일어권 연구 결과에서는 이 영향에 대한 증거가 매우 미미하다. 그러는가 하면, 국제 연구와 국내 연구의 결과는 일관되지 못하다. 적어도 지금 파악될 수 있는 연관관계는, 금전급부 증가 뿐 아니라 인프라 개선 또한 적어도 어머니 혹은 부모가 속한 몇 그룹에서는 출산을 결정할 가능성을 높인다는 것이다.”(Spieß 2012, 328)

제8절 결론: 21세기 사회정책으로서의 가족정책

가족정책이 잘 시행되고 성공을 거두는 일은 모든 국가적 차원, 서로 다른 정책 분야, 제계와 사회의 행위자들의 공동체적 과제이다. 이 행위자들이 결단적이고 집중적으로 협업해야 가족의 삶의 상황에서 눈에 띄는 개선이 있을 수 있으며, 독일 국민들의 삶의 질 또한 높아질 것이다. 국가와 사회는 가족의 재정적 부담을 완화시켜주고 남성과 여성, 그리고 가정과 직업이 보다 조화롭게 어우러지도록 제반조건을 마련해야 한다. 광역시와 지자체들은 가족 지원적 서비스를 수요에 맞게, 그리고 저렴한 비용으로 확장해야 한다. 사용자들은 가족중심적 근로조건을 마련하고 어머니와 아버지 사이에 돌봄과 근로활동의 파트너십 기반 분배를 가능케 해야 한다. 협회, 교회, 이해단체와 같은 사회적으로 중요한 행위자들도 가족정책에 대한 입장을 고민하여 가족이 공동체에서 어떤 위치를 가져야 하는지, 그리고 가족을 어떻게 지원할 수 있는지에 대해 사회적 토론에 참여해야 한다. 이러한 맥락에서 가족정책은 항상 사회정책이기도 하다. 가족정책은 경제와 가족, 그리고 공공과 민간 사이의 접점이 위치하기 때문이다. 가족정책은 양성정책과도 분리할 수 없으며, 또한 세대 간 관계의 정책과도 같은 맥락 내에서 존재한다.

가족정책이 효율을 거두려면 명확한 목표설정, 전략적 시행, 모순 충돌 없는 조치, 관료적 장벽 없이 이용할 수 있는 조치 등이 필요하다. 가족정책 행위자는 개별 조치들이 대부분 계량 가능한 효과를 보이지 않을 수 있다는 것과, 의도했던 가족정책의 결과가 즉각 나타나지 않고 대부분 시간적 지연을 두고 나타난다는 것을 받아들여야 하기 때문에 먼 안목을 지녀야 한다. 지극히 기본적인 가족정책적 변화 및 방향 전환조차도 오랜 기간동안 형성되어 온 일상문화를 하룻밤에 변화시킬 수 없다. 하지만 가족정책은 최소한 이러한 문화를 의도된 변화의 문턱으로 이끌거나, 변화를 가속화시킬 수는 있다. 가족정책은 제대로 이행하고 수요 중심으로 설계하면, 의도한 효과를 거둘 수 있다. 이것은 특히 가족정책 전략이 문화적 변화와 연계되어 단순히 실행에 옮기기 어려운 분야일수록 더욱 그러하다.

주의해야 할 점은, 동일한 조치들이 서로 다른 사회 혹은 문화권에서 취해지면 전혀 다른 파급효과를 거둘 수 있다는 점이다. 따라서 다른 국가로부터 특정 조치를 이전할 때는 해당 조치가 어떻게 이행되고 어떻게 대중에서 토론되었는지 자세하게 검토하는

것이 권장된다. 더구나 연구결과에 의하면, 동일한 조치들이 동일한 국가 내에서조차 서로 다른 지역과 사회환경 뿐 아니라 서로 다른 가족형태에서도 역시 다른 효과를 가져온다고 한다.

유럽에서 성공적 사례로 꼽히는 가족정책을 보면, 항상 공공 보육 확장, 가사노동에 대한 높은 사회적 가치, 양성평등, 아동복지 촉진에 목표를 둔다는 공통점이 있으며, 또한 가족으로 인한 근로활동 중단과 시간제 근로가 경력을 해치지 않도록 생애이력적 목표를 두고 있다. 이밖에도 현대적 가족정책의 과제는 다양해진 가족형태와 가족 발전의 다원화에 대해 받아들이는 것이다. 모범적 가족 상에 대해 좁은 시각을 가지면 모순이라는 벽에 부딪힐 수밖에 없다. 이러한 도전에 가족정책이 대처하는 방법은 다양한 가족형태를 지원하면서도 모순의 충돌 없이 목표지향적인 원칙을 유지하는 것이다.

많은 국가에서, 분명 독일이나 한국도 마찬가지로, 인구변화는 가족정책에 큰 도전이 되고 있다. 따라서 가족정책은 인구정책적 차원에서도 꾸준히 검토되고 개발되어야 한다. 이러한 맥락에서 가족정책이 피할 수 없는 두 가지 목표가 있다. 떨어진 출산율을 다시 되살리는 것, 그리고 노동시장 인력부족에 대처하기 위해 모성 취업률을 높이는 것이다. 낮은 출산율 대처를 위해 가장 좋은 방법은 자녀출산으로 인한, 특히 모성 역할로 인한 기회비용을 경감시켜주는 것이다. 이 기회비용을 경제적 맥락으로 보면, 여기에는 근로활동 중단으로 인해 줄어든 수입을 생각하기 쉽지만, 이보다 중요한 것은 이른바 “문화적 기회비용”이다. 이는 예를 들어 어머니가 사회적 참여기회를 잃는 것, 남편에게 경제적으로 의존하게 되는 것, 경력 기회가 감소되는 것, 그리고 의도치 않고 희망하지 않았지만 결국 전통적 가사분담 모델 상황에 처하게 되는 것이다. 널리 분포된, 그리고 많은 이들이 가능한 한 피하고 싶어하는 선택인 “아이냐 경력이나”의 결정은 사회적 제반조건을 가정과 직업의 양립에 대한 현실적 가능성에 맞추어 형성할 때 극복할 수 있다. 이 위치에서 가족정책은 여성만을 위한 정책이 아닌, 남녀 양성을 위한 정책이다. 최우선 목표는 남성과 여성에게 더 많은 선택의 자유를 부여함으로써 삶의 질을 높이는 것이다. 이 목표를 달성하기 위해서는 낮은 기회비용 구조를 만들고, 보육 정원 부족 혹은 시간제근로 일자리 부족과 같은 가정과 직업의 양립에 반하는 제한조건들을 제거해 나가야 한다. 가족정책적 실행은 이러한 제한조건들을 인식하고, 지명하고, 줄이는 것으로 방향을 설정해야 한다. 본 연구진의 의견으로는, 이를 추구하는 것이 현대사회에서 가족정책이 근본적으로 설정해야 할 목표의 방향이다. 한 사회

의 현대성은 개인 구성원에게 제공되는 선택가능성의 정도에 따라 달라진다. 또한, 한 사회의 현대성은 가족구성원의 평등과 형태다양성에 대한 사회적 수용에 따라서도 달라진다. 사회는 특히 현대적 산업사회에 전형적인 장기적 출산율 저하, 양성불평등, 삶의 질 악화 등을 마주하고도, 종종 이러한 전제를 받아들일 사회적 결단력이 부족한 경우가 많다. 경제성장을 측면에서 거둔 성공의 이면에는 가정과 직업의 양립 실패, 그리고 이로 인한 낮은 출산율이 도사리는 경우 또한 많다.

가족정책의 최상위 목표는 사람들이 개인의 삶과 가족의 삶을 그들이 옳다고 판단되는 바 대로 형성하도록 사회적 제반조건 마련하는 것이다. 이러한 면에서 가족정책은 일차적으로 실행의 재량을 넓히는 인프라정책이기도 하다. 그 핵심에 위치하는 것은 금전급부가 아니라, 어머니들이 그들이 원할 경우 근로활동에 더 참여할 수 있도록, 그리고 아버지들도 좀 더 육아에 참여할 수 있도록 보육시설과 교육시설에 양적, 질적으로 투자하는 것이다. 가족정책의 원칙은 일차적으로 자생(自生)지원이다. 즉, 지속적인 지원과 보조가 아니라 다양한 형태의 가족들이 차별 없이 살 수 있도록 여지를 마련해주는 것이다. 이에 필요한 것은 사람들의 관념 속에 긍정적 모범 상으로 자리잡은 “완벽한 부모 상” 혹은 “일 잘하는 부모 기능” 등으로부터 받는 압박감을 덜어주는 것이다.

이에 반해 가족정책에 부정적인 것은 새로이 등장하는 개별 조치들로, 서로 연계되지 않은 채 떨어져 존재하며 기존의 급부들을 가로막는 것들이다. 독일에서는 2017년 연방의회 선거 유세기간 동안에 정당들이 가족을 대상으로 한 공약들을 많이 내세웠다. 이 공약들을 자세히 살펴보면, 이들이 어떠한 단점들과, 그리고 어떠한 의도되지 않은 결과들을 낳을지 예상하는 것은 어렵지 않다. 두 가지 예를 들어보겠다. 여당인 기사련(CSU)은 새로 태어나는 아이마다 일종의 축하금을 도입하겠다고 했다. 그런데 독일가구의 월소득 평균이 약 4,700유로이기 때문에, 500유로를 일시지급하는 것은 대부분 가구에 크게 와 닿지 않는다. 그리고 저소득 가족은 이미 현재 사회보험 급부를 통해 신생아 비용을 지원받기 때문에 이러한 공약으로 인해 큰 금전적 이득은 얻지 않는다. 독일에서 현재 연간 태어나는 신생아 수가 70만 명인 점을 감안할 때 이 급부의 비용은 3억5000만 유로가 들게 된다. 만일 이 자금을 인프라 확장 및 품질 개선에 투자하면 국민경제적 효용 뿐 아니라 젊은 가족들이 가정과 직업의 양립을 보다 잘 실현하게 만들 수 있다. 두 번째 예는 연정 여당인 사민당(SPD)의 공약이다. 사민당은 보육을 완전히 무료로 제공할 것을 제안했다. 그런데 이 규정은 몇 연방주에서 이미 시행되

고 있는 정책이다. 최근에는 많은 지역에서 고소득 부모가 저소득 부모보다 이용료를 더 지불하는 모델이 오히려 더 각광 받고 있다. 뿐만 아니라 이러한 공약은 경제강자의 재정적 우위를 더 공고히 한다는 점에서 오히려 소득불균형을 부추기는 결과를 낳을 수도 있다. 가족정책의 다섯 가지 정책 분야와 관련해서는 학술연구적 관점에서 다음의 조치들을 권장한다(참조 auch Schneider, Bujard et al. 2013).

시행차원 “시간”: (1) 근로시간, 그리고 보육시설, 학교, 관청 등 사회적 기관 운영시간 간의 더 나은 조화. 목표는 가정과 직업의 접점에서 사람들의 일상 설계를 용이하게 하는 것이다. (2) 가족을 위한 휴직에 대한 유연화를 동반한 생애단계에 맞춘 정책의 정착. 휴직은 수요에 맞아야 하며, 사회적으로 받아들여져야 하며, 이를 통해 직업적 경력을 해쳐서는 안된다. 이러한 휴직은 부모의 경우에는 육아, 성년 자녀의 경우에는 부모 돌봄, 친척이나 조부모의 경우에는 조카 및 손자 보육을 위한 조건을 제공해야 한다. (3) 유연한 근로시간의 확장 장려. 목표는 가정과 직업의 양립을 남녀 양성 모두에게 용이하게 만드는 것이다.

시행차원 “금전”: (1) 일반적 차원에서 지급되는 조세혜택 급부와 수요중심적 지원 급부로서의 직접적 금전 이전의 경감. 연구(Prognos 2014)에 따르면 큰 크기의 불특정 수급자 그룹을 대상으로 하는 급부는 비용이 많이 들며 파급효과는 적은 것으로 나타났다. 이에 반해 특정 수급자 그룹을 대상으로 하면 높은 효율-비용 효과를 얻을 수 있다. (2) 조세 혜택 체계 개편. 지금까지 혼인 기반 생활공동체를 촉진했던 제도(부부 균등과세)를 중단하고 자녀 유무에 기준을 두고, 부모의 혼인 여부와 관계 없는 급부를 지급해야 한다(가족균등과세), 즉, 부모의 소득과 부양 대상인 자녀를 함께 고려하여 공동으로 과세함으로써 자녀가 추가될수록 세율이 낮아지도록 해야 한다. (3) 특히 금전정책 급부에서의 목표 충돌을 정확하게 예상하고 최소화 하기. 원칙적으로 모든 금전급부는 스스로 근로활동을 할 경제적 필요성을 일시적으로 감소시킨다는 점을 염두에 두어야 한다. 가구소득이 높을수록 근로활동 참여율은 낮아지게 된다.

시행차원 “인프라”: (1) 1세 이하 자녀부터 이용하는 보육 인프라의 확장. 이는 수요 맞춤형 확장이어야 하며, 매우 높은 품질의 시설에서 전일 동안 유연하게 이용할 수 있는 보육시간을 제공할 수 있어야 한다. (2) 전일제학교 확장. 부모들이 기존의 반일제

학교 외에도 오후 보육과 방과후 지도 옵션을 선택할 수 있어야 한다.

시행차원 “평등”: (1) 여성 가사노동 참여 강화. 부모휴직에서 이른바 “여성 소득 보상기간”을 확장한다. (2) 기업문화의 근본적 변화. 점차 커지고 있는 적극적 여성 역할의 수용을 반영해야 한다. (3) 여성 노동시장 참여 강화. 유연한 시간제근로 모델과 가족으로 인한 휴직 후 복직 간소화를 통해 시행한다.

시행차원 “소통”: (1) 공공 담론에서의 가족 관련 모든 진부한 설정들에 대해 비판적이고 학술적인 고민을 해야 한다. 이를 통해 삶의 형태의 다양성에 대한 관용을 보다 장려해야 한다. (2) 부모가 가지는 규범적 압력 경감. 부모가 자녀를 위해 최고의 조건을 제공해야 한다는 부담으로부터 자유롭게 만들어야 한다. (3) 가족 외에 이루어지는 보육시설이 가족을 보완하는 능력개발 및 육아 플랫폼으로 거듭날 수 있는 잠재성에 주목해야 한다. “가족정책 조치의 파급효과는 사회 내 존재하는 관념들 간의 상호작용에 있다. 한 편으로는 가족친화적 관념이 가족정책 형성에 영향을 주며, 다른 한 편으로는 가족정책이 장기적으로 관념의 변화에 영향을 줄 수 있다. 그리고 이로 인해 출산 결정에 대한 영향 또한 끼칠 수 있다.”(Prognos 2014, 902). (4) 정치적 이니셔티브와 “큰 내러티브”의 형성. (잠재적) 부모들에게 가족정책 동기를 전달하고 방향 설정에 도움이 될 수 있다.

총평가로 인해 얻은 인식은, 정책 조치들이 적절하게 실행된다면 현대적 가족정책이 경제성장과 부의 축적에 엄청난 기여를 할 수 있다는 것이다. 연방가족부가 의뢰한 한 최근 연구에서는 다음과 같은 결론이 내려졌다. “이렇게 현대화 된 가족정책이라면, 경제 전반의 측면에서도 이득이 된다. 이를 통해 2030년까지 국내총생산을 690억 유로까지 증가시키는 것도 가능할 것이다.”(Prognos 2016, 63). 이러한 모든 경제적 측면에도 불구하고 정계 또한 가족이 단면적으로 인적자원 및 경제적 효용 시각에서 도구화 되지 않도록 주의해야 할 것이다.

이렇듯 가족정책을 주도면밀하게 확장하고, 수요 중심으로 설계하고, 이 과정에서 언급된 목표들과 조치들을 잘 고려한다면, 중장기적으로 보았을 때 의도한 파급효과를 거둘 수 있을 것이며 한 국가의 경제 전반 상황을 개선할 뿐 아니라 국민의 삶의 질 또한 향상시키는 데 기여할 것이다.

참고문헌

- Abrahamson, Peter. (2011). Continuity and consensus: governing families in Denmark. In: *Journal of European Social Policy* 20, 5, S. 399-409.
- Akademiegruppe Zukunft mit Kindern. (2012). Zukunft mit Kindern. http://www.zukunft-mit-kindern.eu//sites/default/files/file_upload/BBAW_Broschure_Zukunft-mit-Kindern_PDF_1a.pdf zuletzt abgerufen am 30.5.2017.
- Albert, Mathias; Hurrelmann, Klaus & Quenzel, Gudrun. (2010). 16. Shell Jugendstudie: Jugend 2010. Frankfurt am Main.
- Althammer, Jörg. (2000). Ökonomische Theorie der Familienpolitik. Heidelberg.
- Andersson, Gunnar. (2005). A study on policies and practices in selected countries that encourage childbirth: The case of Sweden. Max-Planck-Institut für demografische Forschung. Rostock (MPIDR WORKING PAPER, 2005-005). Online verfügbar unter <http://www.demogr.mpg.de/Papers/Working/wp-2005-005.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.4.2017.
- Ärzteblatt.de. (2015). Großbritannien – Studie vermutet sozioökonomische Ursachen für hohe Kindersterblichkeit. <https://m.aerzteblatt.de/news/63812.htm> zuletzt abgerufen am 2.8.2017.
- Averdijk, M. et al. (2011). The relationship between quantity, type, and timing of external child-care and child problem behaviour in Switzerland. *European Journal of Developmental Psychology* 8, 6, 637-660.
- Badinter, Elisabeth. (2010). Der Konflikt. Die Frau und die Mutter. München.
- Baizan, Pau et al. (2016). The Effect of Gender Policies on Fertility: The Moderating Role of Education and Normative Context. online unter: www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4803818/#?po=2.83505 zuletzt abgerufen am 6.8.2017.
- Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisabeth. (1989). Das ganz normale Chaos der Liebe. Frankfurt am Main.
- Belsky, Jay et al. (2007). Are there long-term effects of early child care? *Child Development*, 78, 681-701.
- Bergmann H, Hobson B. (2002). The coding of fatherhood in the Swedish welfare state. In Making men into fathers. Men masculinities and the social politics of fatherhood. Edited by Hobson B. Cambridge.

- Bertram, Hans (Hg.). (2008). Mittelmaß für Kinder. Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland, München.
- Bertram, Hans & Bujard, Martin (Hg.). (2012). Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik. Soziale Welt, Sonderband 19. Baden-Baden; www.nomos-shop.de/_assets/downloads/9783832972431 lese01.pdf zuletzt abgerufen am 2.6.2017.
- Bertram, Hans & Deuflhard, Caroline. (2013). Das einkommensabhängige Elterngeld als Element einer nachhaltigen Familienpolitik. *Zeitschrift für Familienforschung*, 25, 2, S. 154-171.
- Bertram, Hans & Spieß, Katharina C. (2011). Fragt die Eltern! Ravensburger Elternsurvey Elterliches Wohlbefinden in Deutschland. Baden-Baden.
- Bianchi, S. & Milkie, M. (2010). Work and Family in the 21st Century. *Journal of Marriage and Family*, 72, 3, S. 705-25.
- BiB (Hg.). (2011). Expertise Familienpolitische Leitlinien und Familienpolitik in Europa. Manuskript vom 28.6.2011.
- Billingsley, Sunnee & Ferrarini, Tommy. (2014). Family policy and fertility intentions in 21 European countries. *Journal of Marriage and Family*, 76, 2, S. 428-445.
- Bittmann, M. & Rice, J. M. (2000). The rush hour: the character of leisure time and gender equality. *Social Forces*, 79, 1, S. 165-189.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales). (2013). Lebenslagen in Deutschland – Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). (2017). Frühe Förderung. <https://www.bmbf.de/de/fruehe-foerderung-67.html> Stand: 20.7.2017.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). (2005). Das Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG.
- BMFSFJ. (2006). Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Siebter Familienbericht www.bmfsfj.de/doku/familienbericht/download/familienbericht_gesamt.pdf zuletzt abgerufen am 5.6.2017.
- BMFSFJ. (2009). Memorandum Familie leben – Impulse für eine familienbewusste Zeitpolitik, Berlin.

- BMFSFJ. (2010). Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010; <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-tableau-2010,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> zuletzt abgerufen am 30.6.2017.
- BMFSFJ. (2010a). Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2010. Wie familienfreundlich ist die deutsche Wirtschaft? Stand, Fortschritte, Bilanz, Berlin.
- BMFSFJ. (2011). Vaterschaft und Elternzeit – Eine interdisziplinäre Literaturstudie zur Frage der Vater-Kind-Beziehung für eine gedeihliche Entwicklung der Kinder sowie den Zusammenhalt der Familie, <https://www.bmfsfj.de/blob/95458/69321063c297ad853183dbeb64f72016/vaterschaft-und-elternzeit-endbericht-data.pdf> zuletzt abgerufen am 8.8.2017.
- BMFSFJ (Hg.). (2012). Zeit für Familie – Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik, Achter Familienbericht. Berlin.
- BMFSFJ. (2012a). Elterngeld-Monitor. Kurzfassung.
- BMFSFJ. (2012b). Familienreport 2012. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Familien-report-2012,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> zuletzt abgerufen am 28.6.2017.
- BMFSFJ. (2015). Investitionen in Infrastruktur für Familien – ein Motor für inklusives Wachstum; Monitor Familienforschung Ausgabe 36.
- BMFSFJ. (2016). Väterreport – Vater sein in Deutschland heute.
- BMFSFJ. (2016a) Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bundesländer-Konferenz. Berlin.
- BMFSFJ (Hg.). (2016b). Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2016. <https://www.bmfsfj.de/blob/95434/ede1131bedf5bbbb477cfd478bcc1b7/unternehmensmonitor-familienfreundlichkeit-2016-broschuere-data.pdf>.
- BMFSFJ (Hg.). (2017). <https://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie.html> Stand 24.3.2017.
- BMFSFJ. (2017a). www.infotool-familie.de. Pressemitteilung 099 des Bundesfamilienministeriums. Veröffentlicht am 04.08.2017.
- BMFSFJ (Hg.). (2017b). Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.
- Bpb-Bundeszentrale für politische Bildung. (2014). Familienpolitische Geldleistungen.

- Verfasst von Martin Bujard. Online unter: www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/193715/familienpolitische-geldleistungen?p=all zuletzt abgerufen am 6.8.2017.
- Bpb-Bundeszentrale für politische Bildung. (2016). <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/191737/familienpolitische-massnahmen> zuletzt abgerufen am 30.6.2017.
- Bpb-Bundeszentrale für politische Bildung. (2016a). <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/222752/familien-zeitpolitik>. zuletzt abgerufen am 2.8.2017.
- Bradshaw, Jonathan; Hoelscher, Petra & Richardson, Dominic. (2006). Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods, UNICEF Innocenti Working Paper, IWP 2006-03.
- Bujard, Martin (Hg.). (2013). Elterngeld und Elternzeit in Deutschland: Ziele, Diskurse und Wirkungen. *Zeitschrift für Familienforschung*, 25, 2. Einleitung online verfügbar: <http://www.bib-demografie.de/elterngeld2013> zuletzt abgerufen am 2.4.2017.
- Bujard, Martin. (2013a). Die fünf Ziele des Elterngelds im Spannungsfeld von Politik, Medien und Wissenschaft. *Zeitschrift für Familienforschung* 25, 2, S. 132-153; <http://www.bib-demografie.de/elterngeld2013>.
- Bujard, Martin. (2014). Zur Evaluation familienpolitischer Leistungen, in: Familienpolitische Informationen, 4, S. 1-5.
- Bujard, Martin. (2015). Wirkt Familienpolitik auf die Geburtenrate? Online unter: <http://m.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/211417/wirkt-familienpolitik-auf-die-geburtenrate?p=all> zuletzt abgerufen am 4.8.2017.
- Bujard, Martin. (2017). Wie passt das zusammen? Familienleitbilder junger Menschen und Parteipositionen zur Familienpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte, Familienpolitik*, 67, 30-31, 9-15.
- Bujard, Martin & Passet, Jasmin. (2013). Wirkungen des Elterngelds auf Einkommen und Fertilität. *Zeitschrift für Familienforschung* 25, 2, S. 212-237. <http://www.bib-demografie.de/elterngeld2013> zuletzt abgerufen am 2.8.2017.
- Bund und Länder. (2016). Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-

- Länder-Konferenz. http://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruehe_Chancen/Bund-Laender-Konferenz/Zwischenbericht_mit_unterschriebener_Erklaerung.pdf.
- Bundeshaushalt-info. (2017). online unter: www.bundeshaushalt-info.de/#/2017/soll/ausgaben/einzelplan/17.html zuletzt abgerufen am 6.8.2017.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (Hg.). (2001). Chancen für Frauen in der Wirtschaft. Personalentwicklung, Arbeitszeitmodelle, Beruf und Familie, Führungskraft Frau, Berlin.
- Bürgisser, Margret. (2008). Väter in egalitärer Partnerschaft – Voraussetzungen, Chancen, Schwierigkeiten und Wirkungen. In Vater, wer bist du? Edited by Walter H. Stuttgart, S. 98-123.
- Campo, Juan (Berichterstatter). (2016). Die Antwort der EU auf die demographische Herausforderung, Fachkommission für Sozialpolitik, Bildung, Beschäftigung, Forschung und Kultur, online verfügbar unter: <http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2016/cdr-2016-0040-de.pdf> zuletzt abgerufen am 1.5.2017.
- Caselli, Graziella; Vallin, Jacques & Wunsch, Guillaume. (2005). Demography. Analysis and Synthesis. A Treatise in Population. Academic Press.
- Daly, Mary. (2011). Shifts in family policy in the UK under New Labour. *Journal of European Social Policy* 20, 5, S. 433-443.
- Diabaté, Sabine & Ruckdeschel, Kerstin. (2016). Gegen den Mainstream – Leitbilder zu Kinderlosigkeit und Kinderreichtum zur Erklärung der Abweichung von der Zweikindnorm. *Zeitschrift für Familienforschung* 28,3: 328-356.
- Diabaté, Sabine. (2014). Mütter heute: Leitbilder, Lebensrealitäten und Wünsche, online unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/191689/muetter-heute?p=all> zuletzt abgerufen am 24.7.2017.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung). (2013). Evaluationsmodul Förderung und Wohlergehen von Kindern. Endbericht.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung). (2017). https://www.diw.de/de/diw_01.c.433515.de/presse/diw_glossar/familiensplitting.html, zuletzt abgerufen am 4.8.2017.
- Dorbritz, Jürgen & Diabaté, Sabine. (2015). Leitbild Kinderlosigkeit: Kulturelle Vorstellungen zum Leben ohne Kinder. In: Norbert F. Schneider, Sabine

- Diabaté & Kerstin Ruckdeschel (Hg.): Familienleitbilder in Deutschland. Kulturelle Vorstellungen zu Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben. Opladen, S. 113-132.
- Dörfler, Sonja; Mühling, Tanja & Schwarze, Johannes. (2011). Familienpolitik in Deutsch - land, Frankreich und Schweden. Entstehung, Zielsetzungen und Maßnahmen. In: Tanja Mühling & Johannes Schwarze (Hg.): Lebensbedingungen von Familien in Deutschland, Schweden und Frankreich. Ein familienpolitischer Vergleich. Opladen, S. 43-108.
- EC-Europa. (2013). Erwerbsbeteiligung von Frauen in Mitgliedsländern, online unter: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_statistics_at_regional_level/de zuletzt abgerufen am 23.7.2017.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Cambridge
- Familienbund. (2013). Familienpolitische Leistungen. online unter: www.familienbund.org/publikationen/fachinformationen/familienpolitische-leistungen-deutschland zuletzt abgerufen am 2.8.2017
- Familienleistungen Frankreich online verfügbar unter: <http://www.europa-mobil.de/soziale-sicherheit-steuern/kindergeld-erziehungsgeld/Familienleistungen-Frankreich/> zuletzt abgerufen am 29.4.2017.
- FFP Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik. (2008). Betriebswirtschaftliche Ziele und Effekte einer familienbewussten Personalpolitik, FFP-Arbeitspapier Nr. 5, Münster.
- FFP. (2008a). Der berufundfamilie-Index. Ein Instrument zur Messung des betrieblichen Familienbewusstseins, FFP-Arbeitspapier Nr. 4, Münster.
- FoWiD - Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland. (2016). Religionszugehörigkeiten in Deutschland 2015, online unter: <https://fowid.de/meldung/religionszugehoerigkeiten-deutschland-2015> zuletzt abgerufen am 16.7.2017.
- Freudenberg 21. (2015). Kommunalpolitik verstehen, online unter: <https://freudenberg21.wordpress.com/2015/03/29/kommunalpolitik-verstehen/> zuletzt abgerufen am 18.7.2017.
- Gauthier, Anne. (1996). The state and the family. A comparative analysis of family policies in industrialized countries. Oxford.
- Gauthier, Anne & Hatzius, Jan. (1997). Family Benefits and Fertility: An Econometric

- Analysis. *Population Studies*, 51, 3, S. 295-306.
- Gerlach, Irene. (1996). *Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland*. Opladen.
- Gerlach, Irene. (2002). Politikgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Familienpolitik. <http://www.bpb.de/apuz/25776/politikgestaltung-durch-das-bundesverfassungsgericht-am-beispiel-der-familienpolitik?p=all>. Stand: 31.7.2017.
- Gerlach, Irene. (2008). Familienpolitik: Geschichte und Leitbilder. In: Informationen zur politischen Bildung Nr. 301. Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung. S. 36-53. Siehe auch: <http://www.bpb.de/izpb/8047/familienpolitik-geschichte-und-leitbilder?p=all>. Stand 24.3.2017.
- Gerlach, Irene. (2009). Familie und Familienpolitik, hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen zur politischen Bildung, H. 301, S. 36-72.
- Gerlach, Irene. (2015). Familie, Familienrecht und Reformen. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/198764/familie-familienrecht-und-reformen?p=all>. Stand: 6.4.2017.
- Gerlach, Irene. (2017). Familienpolitik in der Bundesrepublik. Kleine Politikfeldgeschichte. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 67, 30-31, 16-21.
- Gerlach, Irene & Keil, Siegfried. (2012). Die Entwicklung der Familienpolitik und ihrer Leitbilder in Deutschland seit 1945. In: Familie, Wissenschaft, Politik. Ein Kompendium zur Familienpolitik. Hrsgg. vom Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ. Würzburg, 65-86.
- Gerzer-Sass, Annemarie. (2006). Die Veränderung der Lebensläufe – eine gemeinsame Entwicklung in den europäischen Ländern, DJI-Bulletin 74, S. 10ff.
- Goldstein, Joshua & Kreyenfeld, Michaela. (2011). Has East Germany overtaken West Germany? Recent trends in order-specific fertility. In: *Population and Development Review*, 37, 3, S. 453-472.
- Hank, Karsten; Kreyenfeld, Michaela & Spieß, Katharina C. (2004). Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland. *Zeitschrift für Soziologie*, 33, 3, S. 228-244.
- Henry-Huthmacher, Christine & Michael Borchard (Hg.). (2008). Eltern unter Druck. Stuttgart.
- Hochschild, Arlie R. (1995). *The Culture of Politics. Traditional, Postmodern, Cold-*

- modern, and Warm-modern Ideals of Care. *Social Politics*, 2, 3, S. 331-346.
- Horacek Ulrike et al. (2013). Positionspapier der Deutschen Gesellschaft für Sozialpädiatrie und Jugendmedizin (DGSPJ) zu Qualitätskriterien institutioneller Betreuung von Kindern unter 3 Jahren (Krippen), online unter www.dgspj.de/wp-content/uploads/service-stellungnahmen-krippen-lang-2008.pdf zuletzt abgerufen am 26.7.2017.
- Juul, Jesper. (2009). *Dein kompetentes Kind: Auf dem Weg zu einer neuen Wertgrundlage für die ganze Familie*. Reinbek.
- Kaufmann, Franz-Xaver. (2002). Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences, in: Kaufmann, Franz-Xaver et al. (Hg.): *Family Life and Family Policies in Europe*. Oxford, S. 419-490.
- Kaufmann, Franz-Xaver. (2007). Familienpolitik. www.berlin-institut.org/user_upload zuletzt abgerufen am 19.7.2017.
- Keil, Siegfried (Hg.). (2010). *Familie - Wissenschaft - Politik. Ein Kompendium der Familienpolitik*, Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ. http://www.ffp.de/tl_files/dokumente/2010/familie_wissenschaft_politik.pdf zuletzt abgerufen am 4.8.2017.
- Keil, Siegfried & Michael Haspel (Hg.). (2000). *Gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften in sozialetischer Perspektive. Beiträge zur rechtlichen Regelung pluraler Lebensformen*. Neukirchen-Vluyn.
- Kleinhenz, Gerhard & Werding, Martin. (2012). Familien in der Steuer- und Sozialpolitik. In: *Familie, Wissenschaft, Politik. Ein Kompendium der Familienpolitik*. Herausgegeben vom Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Würzburg, 105-117.
- Klenner, Christina. (2007). Erwartungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an einen familienfreundlichen Betrieb, in: Dilger, Alexander; Gerlach, Irene & Schneider, Helmut (Hg.), *Betriebliche Familienpolitik. Potenziale und Instrumente aus multidisziplinärer Sicht*. Wiesbaden, S. 159-160.
- Knijin, Trudie & Saraceno, Chiara. (2011). Changes in the regulation of responsibilities towards childcare needs in Italy and the Netherlands:

- different timing, increasingly different approaches. In: Journal of European Social Policy 20, 5, S. 444-455.
- Künzler, Jan. (2002). Paths Towards a Modernization of Gender Relations, Policies, and Family Building. In: Kaufmann, Franz-Xaver; Kuijsten, Anton C.; Schulze, Hans-Joachim & Strohmeier, Klaus Peter (eds.): Family Life and Family Policies in Europe. Volume 2: Problems in Comparative Perspective. Oxford: Clarendon, S. 252-298.
- Lampert, Heinz. (1996). „Priorität für die Familie“. Soziale Orientierung Bd. 10, Berlin.
- Limbach, Jutta & Willutzki, Siegfried. (2002). Die Entwicklung des Familienrechts seit 1949. In: Nave-Herz, Rosemarie (Hg.): Kontinuität und Wandel der Familie in Deutschland. Stuttgart, 7-44.
- Martin, Claude. (2011). The reframing of family policies in France: processes and actors. In: Journal of European Social Policy 20, 5, S. 410-421.
- Mayer, Karl-Ulrich. (1987). Lebenslaufforschung. In: Voges, Wolfgang (Hg.): Methoden der Biographie- und Lebenslaufforschung. Opladen, 51-73.
- Meiner-Täubner, Christiane et al. (2016). Träger von Kindertageseinrichtungen im Spiegel der amtlichen Statistik, Deutsches Jugendinstitut, Technische Universität Dortmund, online unter: <http://www.akjstat.tu-dortmund.de/index.php?id=715> zuletzt abgerufen am 1.8.2017.
- Missoc-Bericht. (2002). Europäische Kommission, zitiert in: Kindergeld – ein internationa - ler Vergleich mit den Staaten der EU, Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht 06/2003, S. 45-48.
- Myrdal, Alva & Klein, Viola. (1956). Women's two Roles: Home and Work. London.
- Nauck, Bernhard, Schneider, Norbert F. & Tölke, Angelika (Hg.). (1995). Familie und Lebensverlauf im gesellschaftlichen Umbruch. Stuttgart.
- Nothelle-Wildfeuer, Ursula. (2013). *Familie und Beruf – die Rolle der Frau in verschiedenen Herausforderungen, Familienpolitik auf dem Prüfstand*, Vortrag am 15.7.13, online unter: www.kkv-bund.de/vortragnothelle-wildfeuer.de zuletzt abgerufen am 28.7.2017.
- OECD. (2007). Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings of OECD Countries. DOI: 10.1787/9789264032477-en.

- OECD. (2012). PF1.3: Family cash benefits. In: OECD Family Database: http://www.oecd.org/els/soc/PF1_3_Family_Cash_Benefits_Aug2013.pdf zuletzt abgerufen am 1.7.2017.
- OECD. (2013). Public spending on family benefits. Online unter: www.oecd.org/els/family/PFF1_1_Public_spending_on_family_benefits_Dec2013.pdf zuletzt abgerufen am 6.8.2017.
- Oláh, Livia. (2001). Gendering family dynamics: the case of Sweden and Hungary. Demography Unit Dissertation Series 3. Stockholm University, Stockholm.
- Peuckert, Rüdiger. (2012). Familienformen im sozialen Wandel. 8. Aufl. Wiesbaden.
- Pfennig, Astrid & Thomas Bahle (Hg.). (2000). Families and Family Policies in Europe – Comparative Perspectives, Frankfurt am Main.
- Possinger, Johanna. (2015). Bpb – Bundeszentrale für politische Bildung – Verbände in der Familienpolitik <http://m.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/198908/verbaende-in-der-familienpolitik?p=all> zuletzt abgerufen am 16.7.2017.
- Prognos AG. (2014). Endbericht: Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Im Auftrag des BMF und des BMFSFJ. <https://www.bmfsfj.de/blob/93954/25490622c47497e47acbcfa797748cfb/gesamtevaluation-der-ehe-und-familienbezogenen-massnahmen-und-leistungen-data.pdf>.
- Prognos AG. (2016). Zukunftsreport Familie 2030. https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/160928_Langfassung_Zukunftsreport_Familie_2030_final.pdf zuletzt abgerufen am 7.8.2017.
- Rainer, Helmut et al. (2013). Kindergeld. In: ifo Forschungsberichte 60. München.
- Rinderspacher, Jürgen. (2001). Zeitwohlstand und Güterwohlstand, Berlin.
- Ristau, Malte. (2005). Der ökonomische Charme der Familie. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23-24, S. 16-23; <http://www.bpb.de/apuz/29003/der-oekonomische-charme-der-familie?p=all> zuletzt abgerufen am 1.6.2017.
- RUB. (2013). Endbericht des Moduls „Wohlergehen von Kindern“ für die Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland.
- Rüling, Anneli & Kassner, Karsten. (2007). Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive. Ein europäischer Vergleich. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Politik und Gesellschaft.

- Scambor Elli & Scambor Christian. (2006). Männer zwischen Produktions- und Reproduktionsarbeit. In *Aktive Vaterschaft*. Edited by Werneck, Hartmut, Beham M. & Palz D. Gießen: Psychosozial; S. 167-181.
- Schier, Michaela & Jurczyk, Karin. (2007). „Familie als Herstellungsleistung“ in Zeiten der Entgrenzung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 34. Bundeszentrale für politische Bildung, 20. August 2007.
- Schmidt, Manfred G. (1998). Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 2. überarb. Aufl. Opladen.
- Schneider, Norbert F. (1994). Familie und private Lebensführung in West- und Ostdeutschland. Eine vergleichende Analyse des Familienlebens 1970-1992. Stuttgart.
- Schneider, Norbert F. (2010). Elternschaft in der Moderne. Soziologische Betrachtungen und ihre politischen Implikationen. In: Jürgen Hardt, Fritz Matejat, Matthias Ochs, Marion Schwarz, Thomas Merz & Ulrich Müller (Hg.): Sehnsucht Familie in der Postmoderne. Göttingen: Vandenhoeck & Rupprecht, S. 25-43.
- Schneider, Norbert F. (2012). Was ist Familie? Eine Frage von hoher gesellschaftspolitischer Relevanz. <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138023/was-ist-familie>. Zuletzt abgerufen 24.3.2017.
- Schneider, Norbert F. (2015). Die Romantisierung des Kindes und der Wandel der Lebensphase Kindheit. In: Das selbständige Kind. Das Kinderbild in Erziehung und Bildung. Hrsgg. v. Christine Henry-Huthmacher & Elisabeth Hoffmann. Eine Veröffentlichung der Konrad Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, S. 8-14.
- Schneider, Norbert F. & Bujard Martin et al. (2013). Moderne Familien – neue Politik: Ziele, Strategien und Handlungsebenen einer nachhaltigen Familienpolitik, Impulspapier zur Familienpolitik im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung.
- Schneider, Norbert F.; Bujard, Martin; Henry-Huthmacher, Christine; Mayer, Tilman; Possinger, Johanna & Speich, Mark. (2013). Moderne Familien – neue Politik: Ziele, Strategien und Handlungsebenen einer nachhaltigen Familienpolitik. Impulspapier zur Familienpolitik im Rahmen der

- Demografiestrategie der Bundesregierung, <http://www.deae.de/Profilbildende-Themen/Impulspapier-Familienpolitik-Demogra-fiestrategie.pdf>.
- Schneider, Norbert F., Diabaté, Sabine & Ruckdeschel, Kerstin. (2015). Familienleitbilder in Deutschland. Kulturelle Vorstellungen zur Partnerschaft, Elternschaft und Familien - leben. Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, Bd. 48. Opladen.
- Schneider, Norbert F., Naderi, Robert & Ruppenthal, Silvia. (2012). Familie in Deutschland nach dem gesellschaftlichen Umbruch. Sind Ost-West-Differenzierungen in der Familienforschung zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung noch sinnvoll? In: Huinink, Johannes, Kreyenfeld, Michaela & Trappe, Heike (Hg.): Familie und Partner - schaft in Ost- und Westdeutschland: Ähnlich und doch immer noch anders. Sonderheft der *Zeitschrift für Familienforschung*, 24, 29-53.
- Schneider, Norbert F. & Rüger, Heiko. (2007). Value of Marriage. Der subjektive Sinn der Ehe und die Entscheidung zur Heirat. *Zeitschrift für Soziologie*, 36, 2, 131-152.
- Schnellinger, Hans-Peter. (2017). Zum Wandel der reproduktiven Kultur. Persönliche ErgänZungen. Gotha.
- Schulz, Florian & Blossfeld, Hans-Peter. (2006). Wie verändert sich die häusliche Arbeits - teilung im Eheverlauf. Eine Längsschnittsstudie der ersten 14 Ehejahre in Westdeutsch - land. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 58, 1, 23-49.
- Schwäbische Zeitung. (2014). Bildungsgutscheine gehen künftig nur noch an bedürftige Familien. online unter: http://www.schwaebische.de/region/baden-wuerttem-berg_artikel,-Bildungsgutscheine-gehen-kuenftig-nur-noch-an-b-eduerftige-Familien-_arid,10021413.html zuletzt abgerufen am 1.8.2017.
- Schweizer, Herbert. (2007). Soziologie der Kindheit: Verletzlicher Eigen-Sinn. Wiesbaden.
- Spieß, Katharina C. (2012). Zeit, Geld, Infrastruktur und Fertilität: Befunde empirischer Mikrostudien und was wir daraus lernen. *Soziale Welt*, Sonderband herausgegeben von Bertram, Hans und Bujard, Martin. Baden-Baden, 321-336.
- Spieß, Katharina C. (2014). Die Familienpolitik der Großen Koalition: Erwartungen und Bewertungen, Leibnitz Informationszentrum Wirtschaftsdienst, S. 87-90, online unter <https://link.springer.com/article/10.1007/s10273-014-1632-7>

- zuletzt abgerufen am 1.8.2017.
- Spieß, Katharina C. (2014a). Familienbezogene Infrastruktur. www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/194465/familienbezogene-infrastruktur zuletzt abgerufen am 27.7.2017.
- Statistisches Bundesamt (StBA). (2015). Wie die Zeit vergeht. Ergebnisse zur Zeitverwendung in Deutschland 2012/13. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (StBA). (2016). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015.
- Statistisches Bundesamt (StBA). (2017). Kinderlosigkeit, Geburten und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus 2016. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/GeburtentrendsTabellen-band5122203169014.pdf?__blob=publicationFile. Stand: 27.7.2017.
- Statistisches Bundesamt. (2017a). Ausgaben für Kindertagesbetreuung (einschließlich Kindertagespflege) ohne Ausgaben für Schulkinder in Horten/Hortgruppen/ altersgemischten Gruppen https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/KindertagesbetreuungRegional5225405167004.pdf?__blob=publicationFile zuletzt abgerufen am 1.8.2017.
- Strassner, Alexander. (2006). Bpb – Bundeszentrale für politische Bildung: Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft <http://www.bpb.de/apuz/29798/funktionen-von-verbaenden-in-der-modernen-gesellschaft?p=all> zuletzt abgerufen am 15.7.2017.
- Stutzer, Erich & Lipinski, Heike. (2006). In Familien wirksam investieren – Familienleistungen in Deutschland, in: Monitor Familienforschung 6, BMFSFJ; <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Newsletter/Monitor-Familien-forschung/2006-02/Medien/familienleistungen-in-deutschland,property=pdf,bereich=rwb=true.pdf> zuletzt abgerufen am 1.7.2017.
- Wagner, Michael & Cifuentes, Isabel Valdes. (2014). The Pluralisation of Living Arrangements – A Continuous Trend? *Comparative Population Studies*, 39, 1, 99-122.
- Wingen, Max. (1980). Bevölkerungsentwicklung als politisches Problem. Paderborn.

- Wippermann Carsten et al. (2009). Männer: Rolle vorwärts, Rolle rückwärts? Identitäten und Verhalten von traditionellen, modernen und postmodernen Männern. Opladen.
- ZEW (Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung) et al. (2013). Geburten und Kinder - wünsche in Deutschland: Bestandsaufnahme, Einflussfaktoren und Datenquellen.

제 5 장

성별 시간 사용에 대한 논의

제1절 서론

제2절 부족한 자원으로서의 시간-현대 시간정책의 특징

제3절 성(性) 전형적인 시간 사용 패턴

제4절 성(性) 전형적인 업무 부담의 영향

제5절 독일과 유럽의 젠더 정책(Gender Policies)

제6절 소결

Norbert F. Schneider

(Federal Institute for Population Research, Germany)

Maria M. Bellinger

(Federal Foreign Office, Germany)

5

성별 시간 사용에 대한 논의 <<

제1절 서론

1. 연구의 목적 및 구성

40여 년 전부터 독일의 가족 정책은 특히 남녀 모두를 위한 가정 및 직장 생활의 양립 개선을 목표로 하고 있다. 이러한 목표 설정은 중요하다. 왜냐하면 이러한 양립의 성공이 남녀 모두의 삶의 만족도 내지는 더 높은 삶의 질과 상관관계가 있는 것으로 수많은 연구에서 입증되었기 때문이다. 이 뿐만 아니라 수많은 경험 자료에서도, 삶의 만족도와 성(性) 전형적인 업무 분담, 그리고 임신 사이의 상관관계가 확인되고 있다.

가정과 직장 생활의 양립 개선을 위한 대책은 독일에서는 어느덧 광범위하게 확산되어 있으며, 바라는 성(性) 정책적 효과가 달성될 수 있었는지의 여부 및 이것이 사회적 역할 모델과 역할 부여의 변화로까지 이어졌는지의 여부에 관한 질문에 대한 기준 자료로서도 활용될 수 있다. 따라서 본 논문은 성(性)에 따른 전형적인 시간 사용 패턴, 그리고 가정 생활과 직장 생활, 임신 및 삶의 만족도와와의 상관관계를 분석하는 데에 초점을 두고 있다.

본 논문은 6장으로 구성되어 있다. 도입부에서는 독일과 일부 유럽 국가들의 성(性)에 따른 전형적인 업무 분담 패턴을 간략하게 설명한다. 제2장에서는 원칙적인 시간의 희소성을 조명하고, 시간의 축적 가능성과 이를 일상에 사용할 수 있는 범위에 대해 질문을 제기한다. 이어서 가정과 직장 및 시간 사용의 조화 측면에서 선별된 삶의 형태, 경력과 교육 및 삶의 장소에 대한 심층적인 사회구조 분석이 이루어진다. 제4장은 삶의 만족도, 역할 인지 및 권력(힘), 파트너 관계와 임신 및 남녀의 비율 측면에서 기존의 조화 부족에 따른 결과를 집중적으로 살펴보고 있다. 제5장에서는 독일의 성(性) 정책에 대해 자세히 논의하면서 양립 개선에 미치는 영향을 고려해 그 핵심적인 수단들을 살펴보고, 특히 사회 주요 분야에의 참여에 있어서 성별수혜격차를 완화하는 데 초점을 맞춰 검토한다.

그리고 본 논문의 마지막 부분은 정책 의도 및 그에 따라 사회적 현실에 미치는 영향을 종합적으로 평가해보고, 이를 토대로 미래의 성(性) 정책적 전략 측면의 권고사항들을 제시하고 있다.

2. 개인 및 사회적 도전과제로서의 조화

‘원칙적으로 모든 것이 가능하다’. 일부 직업 경력 측면에서 독일의 젊은 여성들은 이러한 확신을 보이며 성장하고 있다. 독일은 13년 이상 여성 연방총리가 이끌어 나가고 있으며, 수많은 여성 장관들이 연방정부와 주정부에서 일하고 있다. 경찰, 연방군, 언론매체뿐만 아니라 보건 및 엔지니어링 전문직 분야에서도 많은 여성들이 활동하고 있다. 그리고 이들 여성의 상당수는 가정을 가지고 있다. 여성으로서 현 연방국방부를 이끌고 있는 우르줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen) 장관도 자녀가 7명이 된다. 그런데 이와 동시에 올브라이트 연구(Allbright Study)(2018) 결과를 보면, 2018년 독일은 다른 국가들과 비교해 DAX 기업들 내에 여성 CEO가 단 한 명도 없으며, 전체 가정의 77%는 아직까지 남성이 주소득자이고(DIW, 2014), 중간 및 그 이하급 간부직에서조차 여성의 비율이 매우 적은 것으로 나타났다. 이러한 자료에도 불구하고, 1980년대에 비해 가정과 직장의 양립 문제에 대한 사회적인 논쟁의 강도는 크게 감소했으며, 젊은 여성들은 오늘날 수많은 분야에서 대하게 되는 이러한 양립의 어려움을 구조적, 문화적 및 사회 전체적인 주제로 받아들이기 보다는 그들의 개인적인 문제나 실패로서 받아들이고 있는 것 같은 인상이 든다. 특히 고학력 여성들이 직업 경력을 위해 가정과 자녀를 포기하든지 아니면 가정을 꾸리는 대신에 추가 소득자로서의 역할로만 머무르거나 그들의 교육 수준에 걸맞는 직접 경력을 포기하든지 해야 하는 바람직하지 않은 선택을 할 수밖에 없는 상황에 자주 처하게 된다. 직장 생활과 (무급)가사 노동이 모두 사회의 번영을 위해 유사한 중요성을 가지고 있음에도 불구하고 직장 생활을 사회적으로 더 높이 평가하고 대우해 주는 한, 이러한 행위 선택은 실질적으로 변화하지 않을 것이다.

교육과 성별, 사회적 (권력의) 지위의 상관관계는 전 세계의 수많은 연구에서 고찰되고 있으며, 본 논문에서도 마찬가지로 반영되어야 할 것이다. 더 많은 교육은 일반적으로 더 많은 노동시장 참여 및 더 높은 사회의 권력 구조(간부직)에 대한 참여 내지는 소

망으로 이어진다. 고등 교육을 받은 여성들은 대다수 국가에서 낮은 출산율을 보인다. 한편으로는 여성의 교육 확대를 위해 투자하면서도 다른 한편으로는 가사 노동과 직장 생활의 전통적인 구분을 고집하는 사회는, 여성의 교육과 노동시장 참여 부문에서는 전통적으로 보수적으로 접근하고 있는 사회 및 이 두 부문에서 현대적이고 남녀 평등한 기회 보장이 정착되어 있는 사회보다 상대적으로 더 낮은 출산율을 보인다.

고등 교육을 받은 여성들이 자신의 직업 경력을 추구할지 아니면 가정을 꾸릴지를 두고, 체계적이고 구조적인 방해물로 인해 둘의 양립이 어렵기 때문에 반드시 어느 것 하나를 선택해야 한다면, 분명히 일부 여성은 가정 대신 경력을 선택함으로써 출산율에 부정적인 영향을 줄 수밖에 없을 것이다. 이러한 선택 강요는 대개 원하는 옵션 중의 하나를 포기하게 만들고, 이로 인해 결과적으로 삶의 만족도와 삶의 질도 저하시키게 된다.

제2절 부족한 자원으로서의 시간-현대 시간정책의 특징

오늘날 특히 독일이나 한국과 같이 고도로 발달된 산업사회는 사회의 번영과 사람들의 삶의 질을 더 이상 국내총생산 수치로만 규정할 수 없게 됐다. 최근에는 번영을 측정할 때에 물질적인 부(副) 뿐만 아니라 건강, 교육, 삶의 만족도와 사회적 참여까지도 포함시키고 있다. 이러한 관점에서, 시간이라는 자원에 대한 접근성은 현대 사회에서 번영과 삶의 질을 판단하는 본질적인 지표가 되고 있다. 이는 2012년도에 발표된 독일 연방정부 제8차 가족보고서의 주요 내용이기도 하다(Achter Familienbericht, 2012, S. XII).

이 보고서에 따르면, 독일에선 일반적인 시간 부족이라는 것은 존재하지 않는다. 시간이라는 것은 그 자체적으로는 부족한 것이 아니기 때문이다. 이러한 입장을 표명하는 주된 이유 중 하나는, 국제적으로 비교할 때 독일의 주당, 연간 및 평생의 근무시간이 평균치보다 적기 때문이다. OECD의 최근 자료를 살펴보면, 한국의 연 평균 근무시간은 2113시간에 이른다. OECD 회원국들의 평균치는 1766시간이고 독일은 1371시간이다(OECD, 2018). 연간 근무시간이 이렇게 더 적은 것은, 시간제 근로제가 확산돼 있는 것에서 그 이유를 찾을 수 있는데, 현재 여성 경제활동인구의 약 52%가, 남성은 9%가 시간제 근무 형태로 일하고 있으며, 전일제 근무자들도 주당 근무시간은 비교적

적어, 현재 평균 37.5시간에 이르고 있다. 그런데 특별히 시간 부족과 깊이 연결되어 있는 전형적인 생활사정 및 전형적인 생애주기가 있다. 자녀가 태어나고, 또 양육을 담당하는 것은 시간압박을 가져오는 전형적인 원인이 된다. 2013년도 독일의 시간 사용 조사 자료를 보면, 시간 부족은 특히 둘째 자녀의 영유아기 때에 눈에 띄게 나타나는 것으로 되어 있다.

이러한 시간 부족은 사회적 및 경제학적으로 중요한 의미가 있으며, 따라서 정치적으로도 더욱 비중 있게 다루어야 할 것이다.

시간 부족과 시간 풍족은 사회 집단 및 상이한 삶의 상황 사이에서 커다란 편차를 보이며, 생애과정에 따라서도 변화가 심하다. 이에 따라서 성별에 따라 현저한 차이를 보이는 전형적인 인생경력 패턴이 나타나게 된다.

경제활동시간은 하루 일과와 한 주의 리듬뿐만 아니라 전체 인생의 흐름에 있어서 시간을 형성하는 가장 중요한 외부 시계 중 하나이다. 그리고 또 하나의 중요한 시계는 바로 가족생활이다. 따라서 근무시간과 가정에서 보내는 시간을 아버지와 어머니의 바람에 맞춰 조화롭게 구성함으로써 남녀 모두 지속적인 시간 스트레스 없이 지낼 수 있도록 하는 것은 각별히 중요한 의미가 있다. 매우 긴 하루 근무시간, 긴 출퇴근 시간, 직장에서의 출근 의무는 건강과 주관적인 행복감에 부정적인 영향을 주는 것으로 학문 연구 결과에서도 나타나고 있다. 이러한 것들은 사람의 삶의 질도 떨어뜨리고 이로써 출산율에도 부정적으로 작용한다. 이러한 영향은 남녀 사이의 불평등한 가사 업무 분담으로 인해 더욱 강하게 나타난다. 연방정부의 제8차 가족보고서는 이러한 상관관계에 대해 다음과 같이 기술하고 있다(S. 65). ‘가사 업무는 무자녀 파트너 관계에 있어서는 남성보다는 여성에 의해 대부분 수행되고 있다. 부모가 될 경우에 이러한 불균형이 지속되거나 악화될 것으로 예상되는 것이 여성들이 임신을 꺼리는 주요한 원인으로 지적되고 있다.’

시간적 여유와 시간 주권(time sovereignty)은 삶의 질에 있어서 주요한 구성요소이다. 그런데 이것이 한국을 포함한 많은 국가에서 구조적으로 악화되어 있는 상황이다. 사람이 사회적으로 가치가 덜한 업무를 구조적으로 자주 수행함으로써 사회적으로 더 가치가 높은 일에 시간을 사용할 수가 없다면, 시간 주권은 감소되어 있는 것이다. 예를 들어 여성이 매우 가치가 낮은 가사 노동을 담당하는 동안 남성은 경제활동을 하면서 경력을 쌓아간다면, 시간 사용에 대한 성(性) 전형적인 패턴이 야기됨으로써 남녀

사이에 구조적인 불평등이 발생하는 것이다. 가정은 사회적, 직업적 및 문화적 삶에 참여하는 데 있어 그 어떠한 장애물이 되어서도 안 된다. 이를 막기 위해, 가족정책은 적절한 가족 시간 정책을 보완하고자 일차적으로는 재정적인 지원을 토대로 해야 한다.

여성의 교육 수준 향상과 경제활동에 대한 욕구 증대와 더불어, 직장생활의 유연성과 모빌리티, 가용성에 대한 요구사항도 높아지면서, 시간 및 시간사용이라는 주제가 정치적인 행동의 초점이 되어야 할 필요성도 함께 높아지고 있다. 구조적으로 야기된 시간 문제는 구조적으로 해결되어야만 한다. 경제활동을 하지 않던 가정주부가 갈수록 경제활동을 더 많이 하게 되면서 이들의 '완충 기능'이 사라짐으로써, 근무시간, 교육시간, 가족시간, 자기만의 시간, 여가시간 및 명예직 시간 등의 다양한 시간사용 방식 사이에 사용 문제와 인터페이스 문제가 가정에 발생하고 있다.

이 때, 시간 스트레스는 매우 다양한 상관관계 속에서 나타날 수 있다. 하루 일과 속에서, 연간 생활 속에서, 그리고 생애과정 속에서 말이다. 하루 일과의 전형적인 시간 갈등 사례는, 학교와 아동보육시설의 업무 시작 시간과 근무시간 및 출퇴근 경로와의 적절한 조화점을 모색하기 힘들다는 점에서 주로 찾아볼 수 있다. 이로 인해 부모, 특히 어머니가 엄격한 업무 시작시간에 맞춰 업무 시간을 조정하려 하는 경우가 많고, 그 결과 이들이 당초 바라는 것보다 더 적게 경제활동을 할 수밖에 없는 상황이 빚어지고 있다. 연간 생활의 전형적인 시간 갈등은 학교와 아동보육시설이 방학과 직장 휴가 시간의 부조화로 인해 발생하고 있다. 여기에서는 대개 부모의 연간 휴가일수보다 자녀들이 방학일수가 훨씬 더 많아서, 직장생활을 하는 부모가 직장생활과 자녀양육의 병행을 두고 해마다 같은 문제를 반복적으로 안고 있다. 일생의 여정에 있어서는 시간압박이 심한 시기와 시간여유가 많은 시기 등 시기상의 문제를 들 수 있다. 이러한 점에서, 삶이 경과하는 동안 시간 스트레스를 가령(노동)시간 계좌 등을 통해 어떻게 줄여나갈 수 있는지 그 정책적인 해결책을 찾는 것이 중요하다고 하겠다.

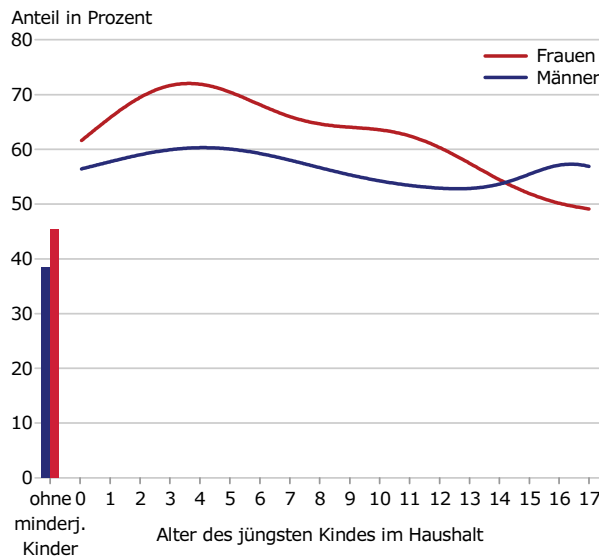
그런데 가정은 다른 사회 제도의 시간 구조에 맞춰 유연하게 대응하도록 요구받고 있는 반면, 시간과 관련된 가정의 이해는 전혀 또는 거의 고려되지 않고 있다. 이 때문에 구조적으로 야기된 시간 갈등이 가정에서 빚어지고 있는 것이다. 이러한 갈등은 특히 시간적으로 부담을 겪고 있는 가족 구조에서 특히 많이 발생한다. 여기에는 두 사람 모두 전일제로 근무하고 있는 커플과 다자녀 가정이 속한다. 또한 가정의 특정한 국면에서 나타나는 전형적인 시간 갈등도 있다. 예를 들어 자녀의 출산 이후, 장기간의 간

병이 필요한 경우, 가족 구성원의 사망 이후 등이 이에 속한다. 아직까지도 지속되고 있는 전통적인 남녀의 역할 구분으로 인해 특히 여성과 어머니들에게서 시간 갈등이 많이 나타난다. 구조적인 시간 갈등은 가정생활과 삶의 만족도에 이렇게 영향을 미침으로써, 가정의 사회화 기능까지도 저해할 수 있다.

시간 주권은 시간 지향적인 정책의 핵심적인 행동 분야로 간주될 수 있다. 여기에서 중요한 것은, 부양자 모델, 보조 소득자 부부, 맞벌이 부부와 같은 특정한 모델을 제시하는 것이 아니라, 남성과 여성이 각자 원하는 대로 가정과 직장 생활을 조화롭게 영위할 수 있도록 도와주는 기본 여건을 마련하는 것이다.

만약 이것이 만족스러운 방식으로 달성되지 않으면, 사람들은 계속해서 심한 시간압박에 시달리게 될 것이고, 이로써 삶의 질과 삶의 만족도는 물론이고 가정과 직장 생활 모두에까지 부정적인 영향을 줄 수 있는 상황으로 이어질 것이다. 독일에서는 최근 중년, 즉 35~59세 사이의 사람들이 보이는 전형적인 패턴을 조사했는데, 그 내용을 간단하게 요약해보기로 하겠다(그림 1 참조).

[그림 5-1] 시간 압박을 느끼는 남녀의 비율, 함께 살고 있는 가장 어린 자녀의 연령 기준, 2012/13년



자료: 독일 시간 사용 조사 자료를 바탕으로 저자 계산

위 그림에서 다음과 같은 상관관계를 도출해낼 수 있다.

- 부모가 무자녀 부부보다 훨씬 더 심한 시간 압박에 시달리고 있다.
- 여성이 남성보다 더 심한 시간 압박에 시달리고 있다.
- 주관적으로 느끼는 시간 압박은 막내 자녀의 연령에 따라 편차가 있다. 어머니의 스트레스는 자녀의 취학 전 연령대에서 최고점을 보이고, 자녀의 연령이 점점 높아질수록 여성이 느끼는 시간 압박이 줄어들다가 남성이 느끼는 시간 압박보다도 더 낮아진다.
- 어린 자녀를 둔 어머니는 특히 더욱 시간 스트레스에 노출되어 있다.
- 중년의 절반 이상이 정기적으로 시간 압박에 시달리고 있다고 진술하고 있다.

또한 남녀평등 방향으로 변화하고 있음에도 불구하고 독일의 시간사용 패턴은 아직 까지도 성(性) 전형적으로 각인되어 있음을 알 수 있다. 남성과 여성은 여기에서 제시된 세 분야에서 거의 똑같은 시간을 일하고 있지만, 남성은 특히 유급 업무를 수행하고 있고 여성은 주로 무급 활동을 하고 있다(그림 2 참조). 이로써 여성은 남성에게 경제적으로 계속 종속되어 있으면서 사회적으로 더 낮은 지위에 머물게 되고 이로 인해 결정권한도 더 적을 수밖에 없다. 고등 교육을 받은 여성의 비율이 높거나 매우 높은 한국 같은 사회에서는 이러한 남녀 불평등이 중기적으로 성장의 걸림돌이 되고 있으며, 경제학적 관점에서 볼 때 교육투자비 대비 수익률이 낮다고 할 수 있다. 여성의 교육에 많은 투자를 하는데 이 여성들이 이후에 구조적으로 노동시장에서 불이익을 받는다면, 그 나라의 잠재력 활용도는 매우 낮은 것이며, 남녀 평등이 부족하고 삶의 질이 불균형하게 낮은 현상을 초래한다.

〈표 5-1〉 성별 및 가족 유형별 독일의 시간 사용(2010년도 주당 시간 기준)

(단위: 시간)

구분		7세 미만 자녀가 있는 가정	7세~18세 미만 자녀가 있는 가정
남성	경제활동	32	32
	가사 노동	15	15
	자녀 양육	8	2
	합계	55	49
여성	경제활동	12	18
	가사 노동	26	29
	자녀 양육	15	3
	합계	53	50

자료: Eurostat, 자체 계산

제3절 성(性) 전형적인 시간 사용 패턴

1. OECD 주요 국가들과 비교한 시간 사용 패턴

시간은 부족하다. 제2장에서 도출한 이 논거에서 출발해, 이하에서는 여러 OECD 회원국들이 보이는 남녀의 시간 사용과 성(性) 전형적인 패턴을 살펴보고자 한다. 이와 관련해 일련의 영향 요인들을 고려해야 하는데, 앞부분에서 이에 대해 간단하게 설명 하도록 하겠다.

경제활동을 위한 시간 사용에 영향을 주는 것들로는 얼마나 열심히 그리고 얼마나 오래 날마다 자신의 업무장소에서 활동하려고 하는지에 관한 개인적인 결정 이외에, 임금 협약, 지역적인 여건, 모바일 업무 가능성, 업무장소 도착과 관련한 주거 및 출퇴근 여건, 조직 문화, 커리어 기회, 업종 특수성의 요인 등을 들 수 있다. 가사노동을 위한 시간 사용도 마찬가지로 수많은 외부 요인들에 의해 달라진다. 여기에는 가사활동과 관련된 자동화 정도, 세탁기나 식기세척기와 같은 적절한 기기의 존재 여부, 양질의 유급 보육서비스의 이용 가능성 여부, 보조 서비스인력에 대한 비용 지불 가능성과 문화적인 적합성 여부, 부부의 교육, 소득 수준 및 사회적인 지위 등을 주로 꼽을 수 있으며, 이 외에 일상의 가사 업무 분배에 관한 부부의 개별적인 결정도 포함된다. 시간 사용 및 성(性) 전형적인 패턴과 관련된 각국의 실태 비교는 늘 이렇게 복합적인 요인들 까지도 고려해서 실시해야만 한다. 가령 날마다 소요되는 출퇴근 시간은 신뢰할 수 있는 공공 교통시스템 없이는 시간적으로 측정이 불가능하고, 또 가전기술 없이는 가사

노동에 들어가는 시간이 몇 배는 더 길어질 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 절대적인 시간사용 외에 특히 남성과 여성의 시간사용 패턴에 대한 고찰은 사회의 특정 추세와 지배적인 노동분업 패턴에 관한 진술을 가능하게 한다.

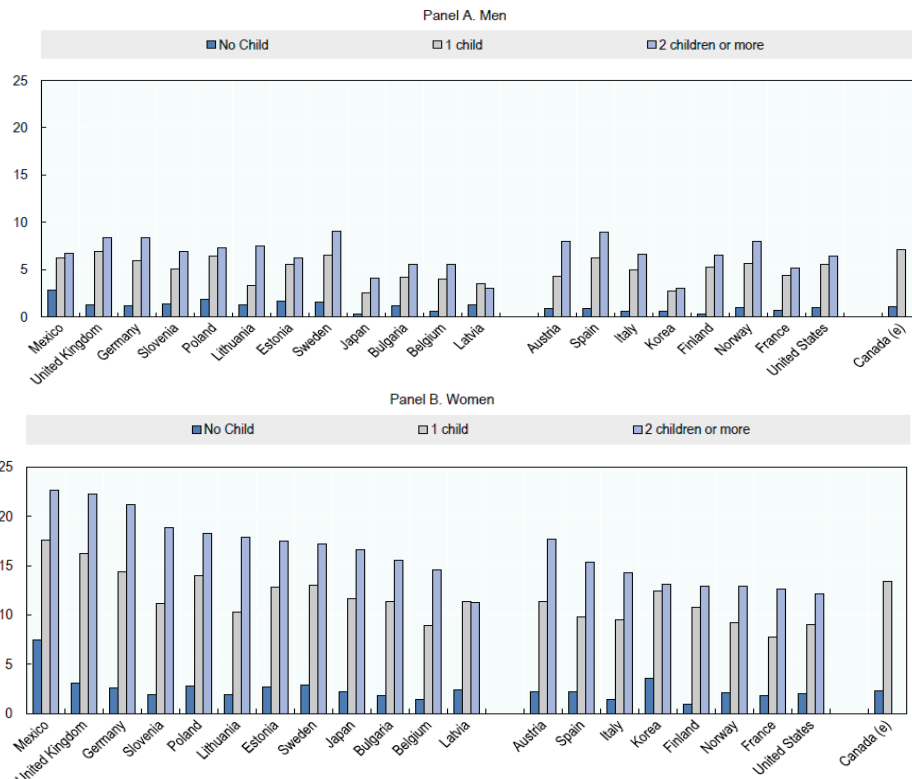
본고에서는 1999년(뉴질랜드)에서 2013년(일본) 사이에 실시된 회원국들의 자체 조사를 토대로 하고 있는 'Time use for work, care and other day to day activities' 연구(OECD, 2016)의 데이터를 살펴본다. 참여자들은 평소에 수행하는 자신들의 일상 활동에 관해 기록한다. 일차적인 활동 또는 주요 활동은 이차적인 부수 활동, 예를 들어 식사 준비 및 이와 동시에 실시되는 자녀 감독과는 구분된다. 일차적인 시간사용은 다음과 같이 여섯 개의 상이한 카테고리 분류되어, 그 비율이 분 단위로 계산된다.

- 출퇴근 시간 및 휴식 시간을 포함해 유급 노동 또는 대학학업에 들어가는 시간
- 가사노동, 수리, 쇼핑, 자원봉사 활동을 포함해 무급 노동에 들어가는 시간
- 이동, 대화, 양육업무를 포함해 자녀 및/또는 다른 가족구성원의 보살핌에 들어가는 시간
- 수면, 식사, 개인 위생관리, 병원 방문, 미용실 방문을 포함해 개인적인 필요에 들어가는 시간
- 콘서트, 극장, 친구 모임, 게임, 정원 관리, 컴퓨터 사용, TV 시청을 포함해 여가활동에 들어가는 시간
- 종교, 성적 또는 영적 활동을 포함해 다른 그 어떤 집단에도 배정되지 않은 비 특정 활동 시간

조사한 모든 국가에서, 날마다 개인적인 필요에 들어가는 시간 사용이 가장 많았고, 노르웨이가 최저 비율인 43%, 프랑스가 최대 비율인 52%를 보이는 가운데 그 편차가 매우 적은 것으로 나타나고 있다. 이와 반대로 유급 노동에 들어가는 시간은 매우 커다란 편차를 보이고 있으며, 남녀별로 차이도 크다. 멕시코 남성들은 하루 시간의 30%를 유급 노동에 사용하고 있으며, 그 뒤를 이어 한국과 일본이 26%를 보이고 있고, 이탈리아와 스페인은 14%로서 최하위를 차지하고 있다. 여성의 경우에는 리투아니아가

14%로 유급 노동에 들어가는 시간 카테고리에서 가장 높은 비율을 보이고 있고, 터키가 6%로 가장 낮은 비율을 보이고 있다. 반대로 양육과 보살핌에 들어가는 시간 비율은 남성이 훨씬 더 낮고(멕시코 3.5% ~ 벨기에와 한국 0.8%), 여성은 보통 이보다 두 배는 더 높은 비율을 보인다(독일 1.7% ~ 터키 22%). 남녀 차이가 가장 큰 곳은 일본과 한국, 터키로서, 이들 국가에서는 여성이 남성보다 4~6배 정도 더 많은 시간을 양육과 보살핌에 소비하고 있다. 양육 시간은 자녀의 유무 및 그 연령에 따라 크게 차이가 있다(그림 3 및 4 참조). 또 거의 모든 국가에서 첫째 자녀의 양육 시간이 다른 자녀들의 양육 시간보다 더 많은 것으로 드러나고 있는데, 여기에서도 국가별 차이가 두드러져서 멕시코와 영국의 어머니들은 하루의 거의 25%를 1세 미만 자녀의 양육에 소비하고 있는 반면에 프랑스나 미국의 어머니들은 13% 정도 소비하는 데 그치고 있다.

[그림 5-2] 6~44세 남녀의 6세 이하 자녀의 숫자에 따른 양육 시간 비율



자료: OECD, 2016, S.5.

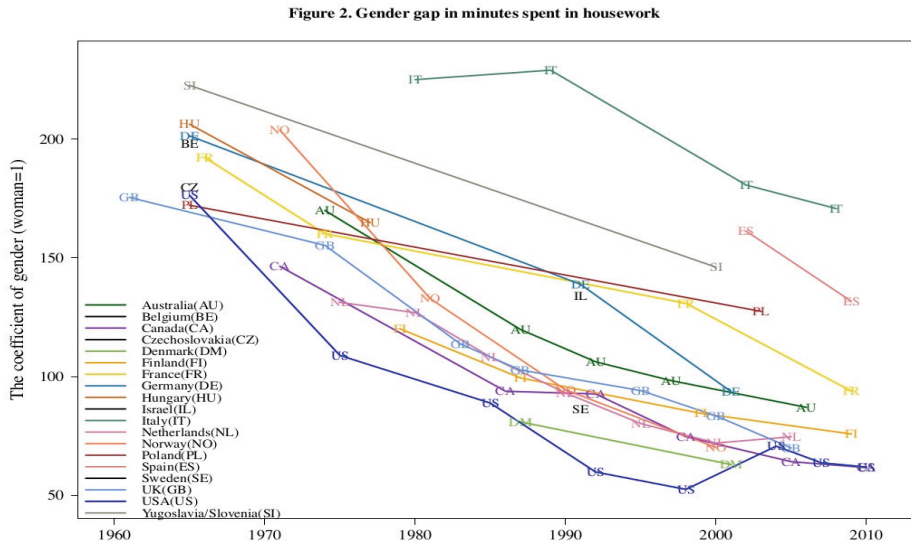
위 그림들을 보면, 남성의 양육 시간이 여성보다 전반적으로 크게 적다는 사실이 분명히 드러난다.

도입부에서 이미 언급했듯이, 각 국가의 자료들을 비교하기 위해서는 반드시 일부 제한사항들을 적용해야만 한다. 예를 들어 조사 표본의 크기와 구성을 다양화 해야 하고, 일부 활동은 녹화가 병행되어야 한다. 이러한 방법적인 제한사항은 특히 양육 시간 부문에 적용되는데, 왜냐하면 가정에서는 흔히 수많은 활동이 자녀들과 함께 이루어지고 문화적 및 그 가정의 기준에 따라서 그 활동을 양육 시간으로도, 가사 활동 혹은 여가 활동으로도 볼 수 있기 때문이다. 따라서 이 점에 있어서 국가별 비교 또한 더욱 조심스럽게 이루어져야 한다.

이러한 제한사항들에 관해 Eurostat(2004)는 'Harmonised European Time Use Surveys'을 토대로 좀 더 손쉬운 국가별 비교를 가능하게 해주는 통일된 기준을 마련했다.

옥스포드 대학교의 Evrim Altintas와 Oriel Sullivan(2016)은 이 기준을 바탕으로, Multinational Time Use Study(Fisher 및 Gershuny, 2013)의 데이터와 그밖의 10개국 설문조사 결과를 분석하면서(유럽과 미국, 호주 등을 포함해 총 19개국의 데이터 세트) 50년간 관찰했다(그림 4 참조). 이 분석에서는 다양한 국가의 남녀들이 일상 가사업무에 이용하는 평균 시간을 파악하고, 성별 비교를 실시했으며, 1961~2011년 사이의 변화까지도 추적했다. 그 결과, 오늘날 거의 모든 국가의 여성들이 1960년대보다 가사노동에 시간을 덜 사용하고 있으며, 이는 무엇보다 노동을 한결 용이하게 해주는 가전제품이 도입된 덕분으로 풀이된다. 이와 동시에 남성들이 가사노동에 참여하는 시간은 늘어났다. 그런데 남성의 가사노동 시간이 늘어났다고는 하지만 여성의 가사노동 시간이 줄어든 것보다는 그 비율이 훨씬 더 적어서, 전체적으로 보면 남녀의 가사노동 시간 합계는 크게 감소했다.

[그림 5-3] 성별에 따른 일상 가사노동시간의 차이



자료: Altintas 및 Sullivan, 2016, S. 465

국가별 차이(그림 5-3)를 살펴보면, 변화의 속도가 매우 상이하다는 사실과 또 남녀 차이가 확연한 국가(예: 이탈리아, 슬로베니아)가 그렇지 않은 국가(예: 네덜란드, 폴란드)보다 더 빠른 변화를 보인다는 사실이 분명히 드러난다. 독일은 남녀의 시간사용 평준화가 비교적 일찍 시작됐다. 1965년 청소와 다림질, 요리를 하는 데 독일 여성들은 하루 평균 4시간, 남성은 17분을 사용했는데, 2001년에는 여성이 2.5시간, 남성은 49분에 이르렀다. 한편, 여기에선 이중적인 현상이 나타나고 있다. 즉, 이러한 분명한 평준화에도 불구하고 아직까지도 커다란 남녀 차이가 존속하고 있다는 점이다.

여성의 유급 노동 시간을 살펴보면, 정도의 차이는 있지만 1990-2016년 사이 거의 모든 OECD 회원국에서 증가했다. 다만 여성들은 전 세계적으로 주로 시간제 근무 형태로 일하고 있으며, 따라서 주로 가구소득 기여도가 낮다(OECD 평균 25%, 독일 37%). 전세계적으로 여성의 소득기여의 가장 큰 장애물은 신뢰할 수 있고 부담가능한 자녀양육서비스에 대한 접근성이다. (OECD, 2017).

2. 생애과정에 따른 성(性) 전형적인 시간 사용 패턴

성(性) 전형적인 경제활동 및 가사노동 패턴과 파트너의 업무분담 패턴은 생애주기와 생활사정에 따라 확연한 편차를 보인다. 이 때 학력 수준과 자녀의 유무는 편차의 핵심적인 요인이 된다. 이 외에도 독일에서는 거주 지역에 따라서도 뚜렷한 차이가 있는 것으로 확인되고 있다. 특히 구동독과 구서독은 여전히 큰 격차를 보인다.

본 항목에서는 중년, 즉 35~59세 사이의 생애주기를 살펴보기로 한다. 이 단계의 특징은, 만약 그럴 의도가 있었다고 한다면, 가정의 형성이 대개 이미 완료되었다는 데에 있다. 또한 교육 과정이 대부분 종료되었고, 대다수 사람들이 이미 경제활동을 하고 있거나 한 적이 있다. 이 연령대의 후반기에서는 노후 대비 활동을 많이 한다는 특징이 있다.

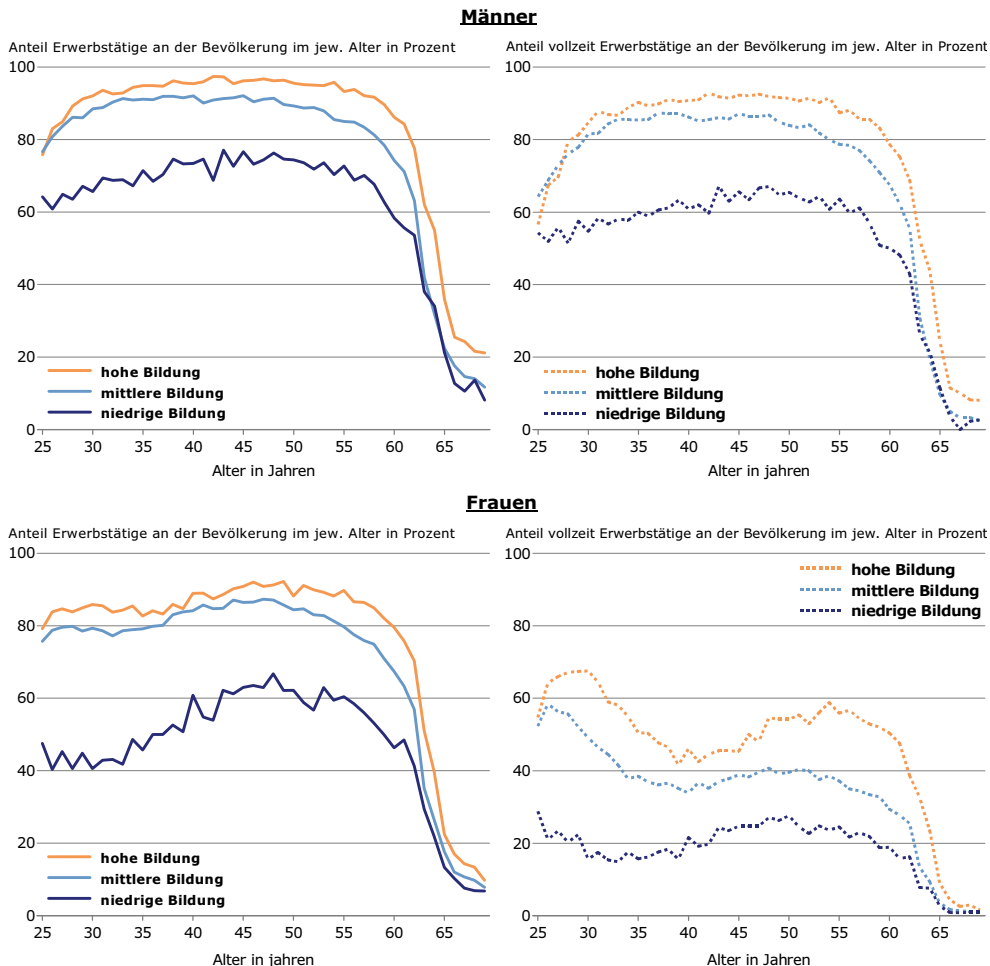
지난 20년간 독일의 중년 인구들은 경제활동 참여에 있어서 다음과 같은 두 가지 특징적인 추세를 보였다. 먼저, 여성들의 경제활동 참여는 모든 연령에서 뚜렷하게 증가했으며, 55세 이상 남성들의 경제활동 참여도 크게 늘어났다. 후자는 인구통계학적인 변화에 따라 조기퇴직 인구가 감소한 것에 기인한 것도 있지만 건강 상태가 점점 양호해지고 신체적으로 고된 활동이 줄어들면서 경제활동능력이 증가한 원인도 있다. 하지만 본고의 주제는 고령층의 경제활동 참여가 아니라, 여성의 경제활동 행태 및 그와 관련된 남녀의 업무 분담이다. 이 두 가지를 본 항목에서는 생애과정 및 지난 20년간의 사회적 변화를 토대로 되짚어 보고, 지역적 요인과 사회구조적 요인을 이용해 차별화해 보기로 한다.

경제활동 행태에 있어 지극히 원칙적인 차이는 남성과 여성 사이, 무자녀 여성과 유자녀 여성 사이, 교육 수준이 상이한 사람들 사이, 그리고 지역들 사이에서 나타난다. 전체적으로 보면, 남성이 훨씬 더 많이 경제활동에 참여하면서 더 많은 노동시간을 보이고 있다. 독일 서독지역은 동독지역보다 이 차이가 훨씬 더 큰데, 이것은 동독지역의 여성들은 대부분 경제활동을 하고 있기 때문이다. 또한 서독지역은 동독지역에 비해 무자녀 여성들의 경제활동 참여율이 유자녀 여성들보다 더 높고 또 그 비율 역시 막내 자녀의 연령에 따라 더 커다란 편차를 보인다. 고학력자들은 중년기에 더 많이 경제활동에 참여하고 있고 활동 범위도 더 넓다. 이 점에 있어서는 남녀 모두 20년 전과 비교해 차이가 없다.

경제활동 참여 및 전일제 근무직 남성과 여성의 비율을 연령에 따라 살펴보면서

2016년도 교육수준에 따라 구분해보면 다음과 같은 그림이 나온다(그림 5 참조). 학력이 높을수록 경제활동인구 비율이 더 높고 또 전일제 근무자의 비율도 더 높다. 이는 남녀 모두 마찬가지이다. 경제활동인구 비율은 삶이 경과하는 전체 기간에 걸쳐 남성과 여성의 차이가 약 15%p에 이른다. 전일제 경제활동인구 비율은 이보다 훨씬 더 차이가 크다. 중간 이상의 학력을 가진 남성의 경우 이 비율이 연령대에 상관없이 거의 90%에 이르는 반면, 여성은 커다란 편차가 확인되고 있다. 특히 40세 이상 여성의 전일제 근무 비율이 더욱 낮아, 약 40%에 그치고 있다.

[그림 5-4] 연령, 성별 및 교육 수준별 경제활동인구의 비율, 독일 2016년

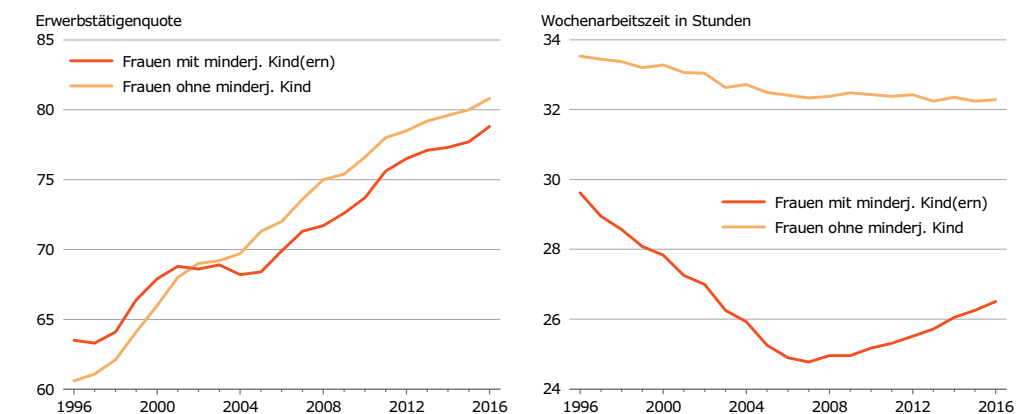


자료: 독일 인구센서스를 바탕으로 저자 계산, Schneider et al., 2018, S. 30.

먼저, 미성년 자녀와의 동거여부에 따라 지난 20년간 여성의 경제활동 행태만 살펴 보면 아래와 같은 양상이 나타난다(그림 6).

무자녀 여성과 유자녀 여성 모두 1996년 이후 경제활동비율이 선형으로 증가하고 있다. 이후 이 비율은 약 62%에서 약 80%로 높아졌다. 무자녀 여성과 유자녀 여성의 비율 차이는 5%p 미만으로서 그다지 두드러지 않는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 주당 노동시간에서는 매우 확연한 차이가 있다. 무자녀 여성의 현재 주당 노동시간은 약 32시간으로 살짝 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 유자녀 여성은 현재 주당 약 26시간 노동을 하고 있으며, 2007년 이후 노동시간 증가 경향을 보인다. 그 이전에는 유자녀 여성의 주당 노동시간은 거의 30시간에서 약 25시간으로 크게 감소하였다.

[그림 5-5] 유자녀 및 무자녀 여성들(35~59세)의 경제활동비율 및 주당 평균 노동시간, 1996~2016년

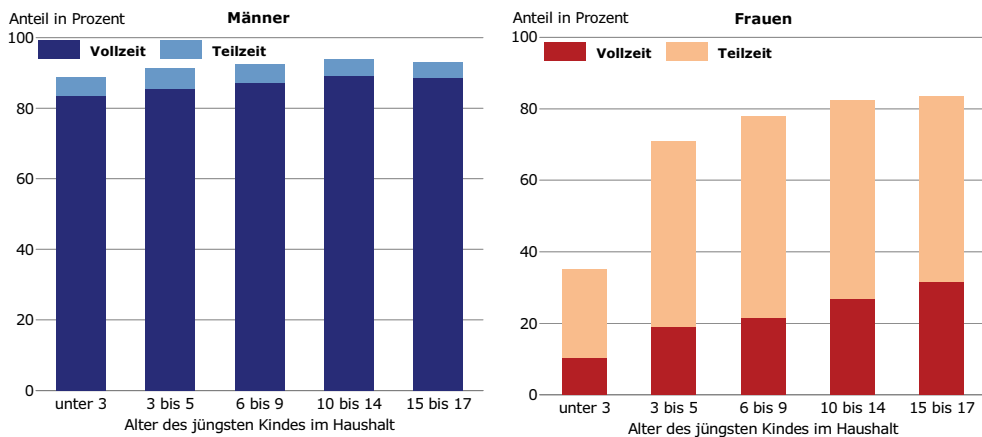


자료: 독일 인구센서스를 바탕으로 저자 계산, Schneider et al., 2018, S. 30.

경제활동 범위를 함께 살고 있는 가장 어린 자녀의 연령에 따라 구분해보면, 이와 관련해서 아버지는 아무런 상관관계를 보이지 않는다는 사실이 분명하게 드러난다. 이들은 자녀의 연령에 상관없이 대다수가 계속해서 전일제로 근무한다. 반대로 어머니는 이와는 다른 모습을 보인다(그림 7 참조). 3세 미만 영유아가 있는 단계에서는 전일제로 일하는 어머니는 10% 미만, 시간제로 일하는 어머니도 25%가 채 되지 않는다. 가장 어린 자녀의 연령이 높아짐에 따라 전일제 근무를 하는 어머니의 비율도 서서히 높아져, 함께 살고 있는 자녀가 15~17세가 되면 그 비율이 약 30%까지 된다. 반면 시간제 근무를 하는 어머니의 비율은 급격히 높아져서 50%를 웃돈다.

시간제 근무 권리가 정착되고 이와 동시에 서독의 많은 지역에서 영유아는 물론 초등학교 연령대 자녀를 오후에 돌봐줄 수 있는 시설이 계속해서 크게 부족함에 따라, 최근 몇 년 사이에 여성의 시간제 근무 비율이 크게 늘어나게 됐다. 이에 상응하여, 1/4 이상의 시간제 근무 여성들이 시간제 근무를 하는 주요 원인으로 자녀양육을 꼽고 있다.

[그림 5-6] 남녀의 경제활동비율 및 노동 범위, 함께 살고 있는 가장 어린 자녀의 연령 기준, 2016년



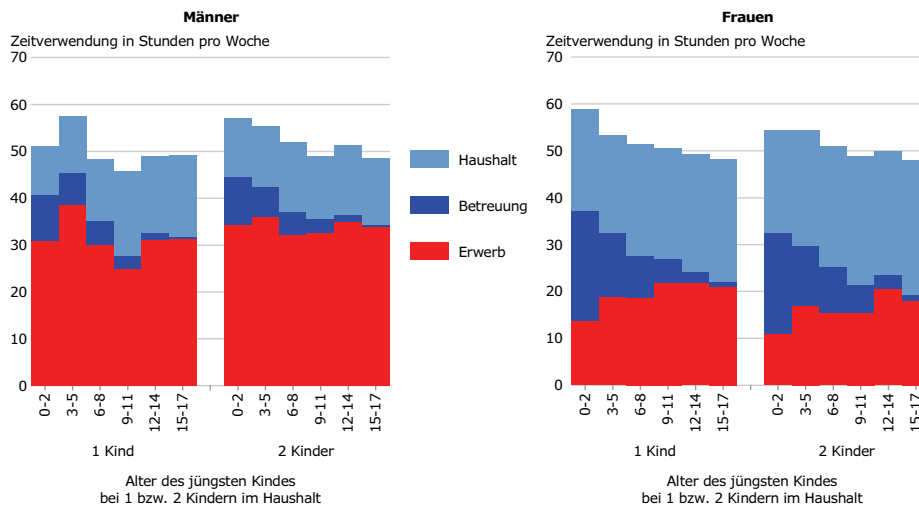
자료: 독일 인구센서스를 바탕으로 저자 계산

이제 경제활동 이외에 다른 두 가지 주요 활동, 즉 자녀양육과 가사노동을 분석에 포함시켜 함께 살고 있는 가장 어린 자녀의 연령과 자녀 수에 따라 구분해 보면, 남성의 경우에는 자녀를 보살피는 시간이 모든 단계에서 언제나 주당 10시간 미만, 가사노동에 들어가는 시간은 주당 10~15시간에 이르는 것을 알 수 있다. 전체적으로 보면 미성년 자녀와 함께 살고 있는 아버지는 위 세 가지 활동을 하는 데에 주당 평균 약 50시간을 사용하고 있으며, 오직 둘째 자녀가 영유아기인 단계에서만 그 시간이 약 55시간에 이른다. 반대로 여성은 활동 시간의 구성에서 남성과는 차이가 있지만, 전체 합계에서는 남성과 비슷한 수준을 보이고 있다. 그리고 전 생애에 걸쳐, 가사노동에 들어가는 시간이 최대 30시간으로 가장 큰 비율을 차지하고 있다. 자녀양육에 들어가는 시간은 자녀의 연령이 높아짐에 따라 감소해, 주당 20시간 이상에 이르던 것이 이제 둘째 자녀가 10살이 되면 약 6시간으로 줄어든다(그림 8 참조).

결론적으로, 이러한 내용들을 통해 예측 가능한 모습이 있다. 즉, 가족의 발전 양상

에 무관하게, 남성은 주로 경제활동을 담당하고 여성은 대부분 가사노동을 담당한다는 것이다. 눈에 띄는 것은, 둘째 자녀의 출산 이후에 남성의 경제활동시간은 증가하고 여성의 경제활동시간은 계속 감소한다는 사실이다. 한 자녀 가정에서는 비록 어렵긴 해도 불가능하지는 않은 가정과 직장의 양립은 둘째 자녀가 태어난 이후에 훨씬 더 어려워지고 또 남녀의 전통적인 노동 분담이 더욱 고착화되는 것이다.’

[그림 5-7] 경제활동, 자녀양육 및 가사노동에 들어가는 평균 주당 시간, 함께 살고 있는 가장 어린 자녀의 연령 기준, 2012/13년



자료: 독일 연방통계청의 시간 사용 조사, 저자 계산

모든 활동 부문을 취합해서 유급 및 무급 활동으로 구분해보면, 남녀 모두 비슷한 시간만큼 일하고 있는 것을 알 수 있다. 다만 남성은 주로 유급 활동을, 여성은 대부분 무급 활동을 담당하고 있다(표 5-2 참조). 그림 5-7과 비교하면, 남녀 모두 주당 약 60시간을 일하고 있으며 이로써 그림 8에서보다 약 6시간 더 많다. 이러한 차이가 있는 것은, 표 5-2에서는 세 가지 주요 활동 이외에 무급 명예직 활동까지도 고려했기 때문이다.

〈표 5-2〉 성별 및 가족 유형별 독일의 시간 사용(2010년도 주당 시간 기준)

(단위: 시간)

활동	남성	여성
유급	33	16
무급	28	43

자료: 2012/13년 독일 연방통계청의 시간 사용, 자체 계산

전체적으로 보면, 남녀 모두 주당 약 60시간 일하고 있다. 이 가운데 남성의 유급 활동은 54%에 이르는 반면, 여성은 27%에 그치고 있다. 또 수행한 모든 노동 시간 가운데 여성은 현재 약 66%를 가사노동과 자녀양육에 사용하고 있다. 이로써 남녀의 노동 시간이 동일해도 수입 측면에서는 성별에 따라 커다란 차이가 발생한다. 이로 인해 막내 자녀의 연령이 6~11세인 가정에서 어머니가 가계의 공동 총수입에 기여하는 비율은 약 29%에 그치고, 아버지는 71%에 이르고 있다.

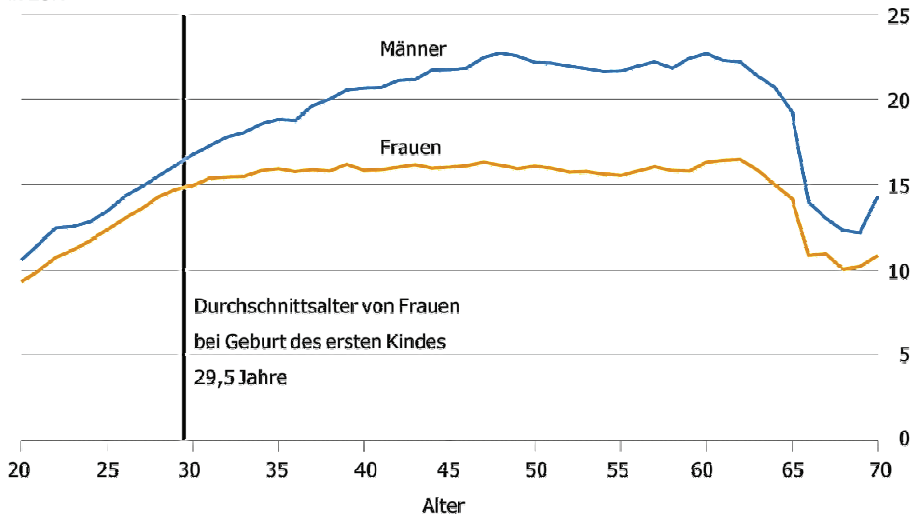
유급 노동과 무급 노동에 대한 남녀 사이의 불평등한 시간 배분, 특히 첫째 자녀의 출산 이후에 나타나는 이러한 불평등한 배분은 부모가 된다는 것이 남녀 역할의 재 전통화(Re-traditionalization)로 이어진다는 것을 보여주는 간접적인 증거이다. 즉 아버지는 어떤 경우에는 심지어 더 강도 높게 직업 활동을 수행하면서 주소득자의 역할을 하는 반면에, 어머니는 자녀와 가사에 대해서 주요 책임을 떠맡고 이로써 제한적으로 경제활동을 하는 보조소득자(추가소득자)의 역할을 하는 것이다. 전 생애에 걸쳐, 남성은 이로써 지속적으로 경제활동을 담당하면서 노동 시간이 거의 줄어들지 않는다. 반대로 여성의 경제활동은 ‘일반노동 이력(Normalarbeitsbiografie)’ 카테고리로서의 분류할 수 없으며, 흔히 노동 중단 또는 -대개 지속적인- 노동 축소의 특성을 보이면서 미래의 경제활동 이력이나 소득에 영향을 받는다.

이러한 행태는, 남성과 여성의 생애 총(세전)시급 변화에서 결과로 나타난다. (그림 5-8 참조).

[그림 5-8] 2014년 독일의 연령 및 성별에 따른 평균 총시간소득

Durchschnittlicher Bruttostundenverdienst nach Alter und Geschlecht in Deutschland 2014

in EUR



Datenquelle: Statistisches Bundesamt Verdienststrukturerhebung 2014

자료: 연방 통계청 수입 구조 조사 2014, 자체계산

약 29세가 될 때까지는 여성의 소득이 남성보다 아주 약간만 적다. 그런데 30세가 지나면, 특히 첫째 자녀가 태어난 이후에는 여성의 임금 수준이 정체 상태가 된다. 이후의 전체 경제활동 기간 동안 여성이 평균 소득은 더 이상 늘어나지 않고, 60세가 될 때까지 시간당 약 16유로 수준에서 움직이지 않는다. 반대로 남성은 평균적인 세전시급이 48세가 될 때까지 거의 지속적으로 증가해 22유로를 넘어서고, 이후 60세가 될 때까지 이 수준에서 계속 안정적으로 머무른다. 그러다가 60세부터 총임금이 감소하다가 65세 이후에 다시 증가한다. 65세 이후에 소득이 다시 증가하는 이유는, 이미 퇴직을 한 사람들이 대개 프로젝트 형태로 다시 경제활동을 함으로써 훨씬 더 높은 시간소득이 생기기 때문이다.

전 생애를 놓고 보면, 무엇보다 어린 자녀가 있는 단계가 특별히 시간 집약적이라는 사실을 확인할 수 있다. 이 단계에 대해서는 ‘삶의 러시아워’라는 용어가 자주 사용되기도 한다. 이 러시아워는 특히 둘째 자녀가 영유아기인 단계에서 두드러진다. 이 때에는 여성의 총노동부하가 주당 63시간, 남성은 62시간에 이른다. 독일의 시간사용연구

자료에서도 이 삶의 러시아워가 가정이 변화하는 동안 얼마나 되는지 그 평균 기간을 측정하고 있다. “이 러시아워는 첫째 자녀의 출산과 함께 시작돼, 여성의 경우에는 둘째 자녀가 학교에 들어갈 때까지 지속된다. 출산 터울이 3년인 경우 총 9년이 돼서, 주당 평균 노동부하는 59~63시간에 이른다. 남성의 경우에는 가정의 사이클에 따라서 러시아워가 길어진다. 그래서 둘째 자녀가 8세가 될 때까지 전체 노동부하는 주당 60시간 정도에 이르고 있다.” (Panova et al. 2016, S. 59)

본 고찰의 마지막으로, 협력관계에 기반한 부부의 업무 분담이 파트너관계의 진행에 따라 어떻게 변화하는지 살펴보기로 하자. 여기에서도 부부의 업무 분담에서 커다란 변화가 분명히 드러난다(그림 11 참조). 여기에선 2007년에 결혼해 8년간 결혼생활을 유지해 온 부부를 살펴보았다.

결혼생활이 오래될수록, 업무 분담의 재 전통화 현상이 분명하게 나타나는데, 처음에는 비교적 평등하게 업무를 분담하던 부부의 경우에도 이는 마찬가지다. 2007년에 결혼한 부부들은 결혼하던 해에는 경제활동의 46%를 평등하게 분담하고 있었다. 그런데 4년 후에는 이 비율이 33%로 낮아졌고, 8년 후에는 다시 22%까지 떨어졌다. 이러한 변화는 자녀의 출산과 더불어 더 빈번하게 관찰된다. 이와 병행하여, 추가소득자가 있는 부부의 비율은 20%에서 44%로 증가했다. 즉 대부분 평등하게 업무를 분담하는 부부로 출발했다가, 남성이 가정의 소득을 주로 책임지는 역할을 맡고 여성은 가사와 육아를 돌보는 모델로 금방 바뀌어 버리는 것이다. 물론 이들 여성은 부모 세대보다는 가사와 육아에 시간을 덜 사용하고, 이로써 적지만 경제활동을 할 수 있는 기회를 가짐으로써 자기 자신과 가정에 약간의 추가 소득을 제공하게 된다.

〈표 5-3〉 결혼생활에 따른 남녀의 업무 분담

(단위: %)

	2007년 결혼	결혼 4년 후	결혼 8년 후
일인소득자 모델	30	35	28
추가소득자 모델	20	26	44
협력관계에 기반한 업무 분담	46	33	22
기타 형태	4	6	6

자료: SOEP를 바탕으로 저자 계산, Schneider et al., 2018, S. 37

3. 시간 사용 - 지역 및 생활 유형에 따른 차이

협력관계에 기반한 업무분담 모델에 있어서도 동·서독 간에 아직까지 커다란 차이가 나타난다(그림 12 참조). 서독 지역에서는 여성이 추가소득자 역할을 하는 비율이 지배적이다. 절반 가까운 커플(47%)이 이런 방식으로 역할을 분담하고 있다. 반대로 동독 지역에서는 두 사람 모두 전일제로 일하는 방식이 지배적이어서, 커플의 57%가 이 형태로 일하고 있다. 이 점에 있어서는 결혼한 커플과 결혼하지 않은 커플 사이에 차이가 없으며, 유자녀 커플과 무자녀 커플 사이에도 차이가 없다. 전체적으로 보면, 독일에서는 남성 일인소득자 모델이 몇 년 전부터 서서히 감소하고 있으며 특히 고학력 커플의 경우에는 이러한 모델이 오늘날 통계적으로 그다지 두드러지지 않는다. 그러나 동독 지역에서는 이 모델의 비율이 아직까지 낮다(12%).

〈표 5-4〉 2016년도 지역별 가사노동 분배 모델

역할분담 방식	서부	동부
남성 일인소득자	21	12
여성 추가소득자	47	16
남녀 모두 전일제 근무	18	57
남녀 모두 시간제 근무	2	2
기타 형태	11	12

자료: 독일 인구센서스를 바탕으로 저자 계산

지역적으로뿐만 아니라, 삶의 형태에 따라서도 시간사용에 큰 차이를 보인다. 특히 미성년 자녀가 함께 살고 있는지 여부가 중요한 변수로 작용한다. 이에 따른 차이는 다음과 같다(표 5-5 참조).

- 유자녀 부부는 무자녀 부부에 비해 유급 노동 및 무급 노동을 모두 더해 주당 평균 10시간 가까이 더 많이 일한다.
- 유자녀 남성은 무자녀 남성보다 주당 평균 7시간 더 경제활동을 한다. 반대로 유자녀 여성은 무자녀 여성보다 주당 7시간 더 적게 경제활동을 한다.
- 유자녀 남성의 무급 노동 시간은 무자녀 남성보다 주당 4시간 더 많고, 유자녀 여성의 경우에는 무자녀 여성과의 시간 차이가 15시간에 이른다.

〈표 5-5〉 생활형태에 따른 18~64세 성별 유급 및 무급 노동시간

(단위: 시간, 반올림)

	무자녀 독거인 및 커플			유자녀 독거인 및 커플		
	유급	무급	합계	유급	무급	합계
남성	30	18	48	37	22	59
여성	24	25	49	17	40	57

자료: 독일연방통계청(2015, S. 9) 자료를 바탕으로 저자 계산

위 표를 보면, 가정에 자녀가 없더라도 여성이 남성보다 무급 노동시간은 더 많고 유급 노동시간은 더 적다는 사실도 알 수 있다. 그 차이는 각각 6시간 및 7시간에 이른다. 이러한 차이는 미성년 자녀가 있는 경우에 세 배로 커져서 각각 20시간과 18시간으로 증가한다.

4. 경제활동과 가족시간 - 이상과 현실

가. 경제활동

독일 인구센서스 결과, 2015년에는 270만 명에 육박하는 경제활동인구가 추가적인 노동시간을 희망한 반면, 100만 명에 이르는 경제활동인구는 일을 줄이기를 원했다(Rengers et al. 2017, S. 11). 이와 관련해서는 경제활동인구의 성별에 따른 차이가

비교적 적었다. 남성 경제활동인구의 약 7.4%, 여성은 10.2%가 더 많이 일하기를 원했고, 실제 노동시간(계약상 확정된 노동시간 + 초과근무시간)보다 더 적게 근무하기를 원하는 남성과 여성은 각각 2.5%에 달했다. 더 일하기를 원하는 남성은 주당 10.5시간을, 더 일하기를 원하는 여성은 주당 13.6시간을 더 원했다. 더 일하고 싶은 시간에 차이가 나는 이유는, 무엇보다 여성이 남성보다 시간제 근무를 하는 경우가 훨씬 더 많기 때문으로 풀이됐다. 한편 현재 근무시간이 너무 많다고 느끼는 경제활동인구를 살펴보면, 남성은 주당 11시간, 여성은 주당 10시간 근무시간을 더 줄이고 싶어하는 것으로 나타났다(Rengers et al. 2017, S. 32).

그런데 미성년 자녀가 있는 경제활동인구만 살펴보면 상황이 완전히 다르다. 독일 시간사용연구 결과에 따르면, 2012/13년 경제활동을 하는 아버지의 7%만이 추가 노동시간을 원했는데, 경제활동을 하는 어머니는 28%가 더 많이 일하기를 원했다. 반대로 경제활동을 하는 아버지의 절반 이상(53%), 그리고 경제활동을 하는 어머니의 약 1/4(27%)은 경제활동에 들어가는 시간을 줄이기를 원했다(Stat. BA 2015, S. 11). 이런 점에서, 독일에서는 아버지들이 가족을 위해 더 많은 시간을 갖고, 경제활동시간을 줄이기를 원한다는 사실을 알 수가 있다. 반대로 어머니들은 전반적으로 경제활동 시스템에 좀 더 많이 통합되기를 원하고 있다. 물론 실제로 일하고 있는 것보다 더 많이 일하기를 원하는 어머니들(27%)만큼이나 일을 더 줄이고 싶은 어머니들(28%)도 있다. 하지만 더 많은 일을 원하는 어머니들이 추가로 바라는 노동시간이 일을 줄이고 싶어 하는 어머니들이 바라는 노동감소시간보다도 더 많은 것으로 드러났다.

전체적으로 보면, 더 많은 일을 원하는 경제학적인 수요가 매우 큰 것을 알 수 있다. 이는 인구통계학상 경제활동 가능 인구가 감소하고 있는 요즘 같은 시대에 매우 중요한 의미가 있다. 만약 단체교섭파트너들과 노동시장정책 입안자들이 앞으로 유연성을 높이고, 노동시간의 총량에 대한 자유로운 선택기준을 마련하며, 또 사용자가 동일한 경우 상이한 노동시간 총량 사이의 변경을 좀 더 용이하게 해줌으로써 이들의 바람과 현실 사이의 갭을 줄이는 데 성공한다면, 경제학적으로 긍정적인 효과를 주는 물론이고 삶의 만족도와 남녀 평등에도 긍정적인 자극제가 될 것이다.

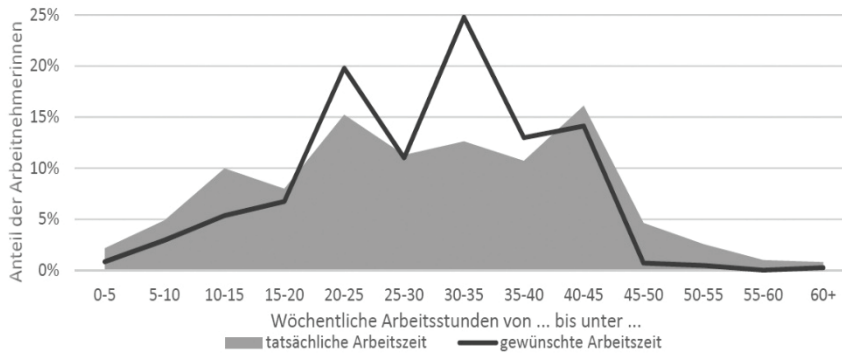
이러한 대책이 쉽지 않고 직접적이며 무엇보다 사용자들의 반발에 부딪히지 않고 도입될 수 있다는 점은 독일의 사례에서 확인된다. 앞서 언급한 상관관계들이 이미 오래 전부터 알려져 있었지만, 이에 적절히 대응하는 것이 계속 쉽지 않았다. 그럼에도 불구하고 완전히 새로운 노동방식으로 전환하는 대신에 결국에는 수요를 지향하면서 기존의 노동방식을 유연하게 바꾸는 것을 목표로 삼는 방식으로 바뀌게 됐다.

구체적인 행동의 필요성은 원하는 노동시간과 실제 노동시간 사이의 격차를 줄여야 한다는 점에서 매우 잘 드러난다. 여기에선 성별 및 현재 수행하고 있는 노동시간에 따라서 그 격차를 표현해 놓았다. 자녀와 함께 살고 있는 아버지와 어머니들의 사회경제적 패널 데이터와 연관시켜보면 다음 그림이 나온다(그림 14a 및 14b 참조). 이 그림을 살펴보면, 어머니들은 실제로 지금 그렇게 하고 있는 것보다도 더 자주 주당 28~34시간 범위에서 일하기를 원하고 있는 것을 알 수 있다. 약 12%는 노동시간 총량이 적절하지만, 18%는 아직까지도 적절한 시간의 노동수행을 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 주당 노동시간이 15시간 미만으로 저고용된 수많은 여성들도 더 많이 일하기를 원한다. 여기에서 주당 노동시간이 15~20시간인 시간제 근무 업무는 배제됐다. 그런데도 이 데이터들만 봐도, 독일의 어머니들이 전반적으로 노동시장에 좀 더 적극적으로 통합되기를 원하고 있으며 반대로 아버지들은 자녀들을 좀 더 많이 보살피기 위해서라도 노동시간이 줄어들기를 바란다는 사실을 알 수 있다. 특히 노동시간이 주당 40시간 이상인 경우에 노동시간 감소를 바라는 아버지들이 많다. 가장 많이 원하는 노동시간은 주당 34~38시간이다.

전체적으로 보면, 남성들이 수행하는 유급 노동시간을 여성들의 몫으로 서서히 분배해 주는 것이 바람직한 것으로 이 데이터들을 해석할 수 있다. 이러한 소망에 여지를 주는 것이 현대 사회 정책의 목표 중 하나가 되어야 할 것이다

[그림 5-9] 미성년 자녀와 함께 살고 있는 여성의 경제활동 시간에 대한 소망과 현실

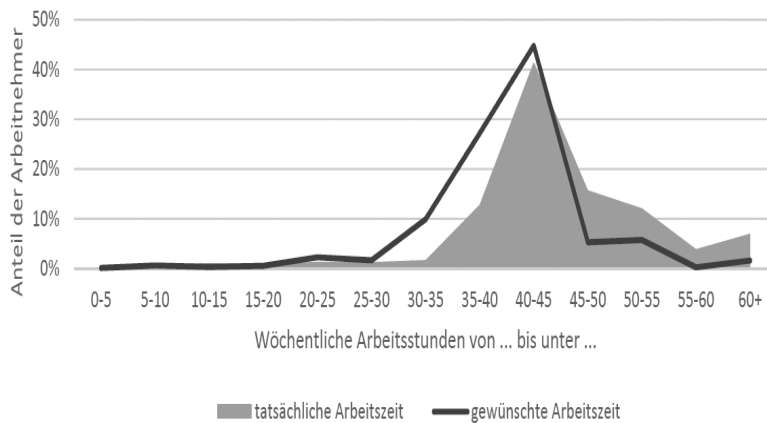
Verteilung der gewünschten und tatsächlichen Erwerbsarbeitszeiten von Frauen mit Kindern



Quelle: SOEP 2014; Berechnungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik (FIT) im Auftrag der Sachverständigenkommission. Für einen Vergleich mit den Daten aus dem SOEP 2009 vgl. BMFSFJ 2012c: 33, Abbildung 2.13.

[그림 5-10] 미성년 자녀와 함께 살고 있는 남성의 경제활동 시간에 대한 소망과 현실

Verteilung der gewünschten und tatsächlichen Erwerbsarbeitszeiten von Männern mit Kindern



Quelle: SOEP 2014; Berechnungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik (FIT) im Auftrag der Sachverständigenkommission. Für einen Vergleich mit den Daten aus dem SOEP 2009 vgl. BMFSFJ 2012c: 34, Abbildung 2.15.

나. 가족시간

미성년 자녀와 함께 살고 있는 아버지의 32%, 어머니의 19%가 자녀와의 시간이 부족하다는 의견을 보이고 있다. 반대로 가사노동에 있어서는 남녀의 의견 차이가 매우 적다. 무급 가사노동을 할 시간이 충분하지 않다고 생각하는 아버지와 어머니는 각각 1/4에 이르고 있다(Stat.BA 2015, S. 10). 시간사용의 소망과 현실을 전체적으로 살펴보면, 성별에 따라 현격한 차이가 있음이 분명히 드러난다. 즉, 남성은 가족을 위한 시간을, 여성은 가정 이외의 활동을 위한 시간을 더 많이 원하고 있는 것이다. 또한 독일 부모들 중 상당수가 실제로는 자신들이 원하는 것과는 다른 시간사용 패턴을 보이고 있다는 사실도 확인된다. 그 주된 이유로는 경직된 사회구조와 유연성이 부족한 사회 제도를 들 수 있다. 이러한 점에서, 더 많은 개방성과 가변성을 창출하는 것이 앞으로의 커다란 도전과제 중 하나라 할 것이다.

5. 상이한 교육 진로 및 커리어 진로에 대한 고찰

본 항목에서는 성(性) 전형적인 교육 진로와 커리어 진로를 살펴보고, 교육, 학교, 직업 및 사회정치적 영향 요인과 영향을 조사하기로 한다.

여아와 남아는 1세가 지나면서부터 남성과 여성을 구분하기 시작할 수 있고 (Hagemann-White, 1984), 이 이후부터는 특정한 특성과 행동방식들이 성별에 따라 달리 할당된다는 사실을 배우기 시작하며, 이와 동시에 이러한 할당이 모든 어린이에게 다 맞는 것은 아니라는 경험을 하게 된다. 이에 따라 성(性) 전형적인 할당, 즉 남아는 '용감하고 적극적'이어야 하고 여아는 '얌전하고 순종적'이어야 한다는 것이 반드시 맞지는 않다는 것을 알게 되는 것이다. 성(性) 정의로운 교육은 이러한 할당과 그로 인해 발생하는 '올바른' 여아 또는 남아 되기에 대한 의문점들까지 모두 아우르면서, 어린이들이 다양하면서도 어쩌면 모순적이기도 한 역할 배분을 개별적으로 통합해 자신만의 강한 자아를 형성해 기존의 모든 차이에도 불구하고 남녀가 원칙적으로 동일한 가치, 동일한 권리가 있음을 받아들이도록 도와준다. 왜냐하면 '남성적인 행동과 남성적인 정체성은 반드시 남성적인 신체와 결부될 필요가 없으며, 반대로 여성적인 행동과 여성적인 정체성도 반드시 여성적인 신체와 결부될 필요는 없기 때문이다

‘(Cremers, 2007). Tischner(2008)에 따르면, 성(性) 정의로운 교육이란 원칙적인 남녀 평등이라든지 여아와 남아 사이의 모든 차이에 대한 거부가 아니라, 성별에 따른 필요와 행동방식이 모두 똑같이 소중하고 똑같이 중요하다는 사실과 리소스가 일방적인 선호도 없이 남녀 모두에게 정당하게 분배되어야 한다는 사실을 조기에 알려주는 것이다.

(교육계획과 교수법의 개혁에도 불구하고) 오늘날까지도 많은 어린이집(KITA)과 초등학교에서 여전히 지배적인 영향력을 행사하고 있는 전통적 발달교육 개념(예: Trautner, 2002; Mascher, 2014)에서는 종종 이분법적인 성(性) 구분을 안정적인 성(性) 정체성과 성(性) 할당을 발전시키기 위한 필수 조건으로 여기고 있으며, 성(性) 정체성을 (사회 구조적인 특성과는 달리) 신체적으로 특정하는 것이 필수 토대라고 보고 있다. 구속력 있는 기준들은 점점 적어지면서 복잡성은 더욱 증가하고 있는 요즘 사회는 자라고 있는 어린이와 청소년들에게 그 자체로 이미 과도한 요구이며, 여성이라는 것과 남성이라는 것이 해체되고 두 성별이 하나의 연속체로서 혼란스럽게 존재하는 상황은 이를 더욱 힘들게 하고 있고 정체성을 찾는 것까지도 어렵게 만들고 있다 (Maschner, 2014).

이 분야의 연구 현황은 고르지 않으며, 어린 시절의 성 차별에 대한 원인을 두고 여전히 찬반 논란이 전개되고 있다(Rohrmann, 2009, S 19). 예를 들어 어린이의 인지 발달단계가 성(性) 전형적인 행동의 전제조건인지, 또는 어린이가 스스로 자신의 성 정체성을 깨닫기도 전에 그 어린이를 여아 혹은 남아로서 취급하는 주변환경이 성(性) 전형적인 행동을 조장하는지, 무엇이 본래의 행동이고 무엇이 역할 할당에 대한 반응인지에 대한 의문점을 두고 아직까지 확실한 증거가 거의 제시되지 않고 있다.

이 부설(附說)에 대해서는 여기에서 더 깊이 다루지 않겠다. 하지만 이는 어린이의 발달과 교육에 있어서 남녀의 역할에 대한 문제를 얼마나 조기에 다루기 시작해야 하는지를 잘 보여준다. 이는 이후의 교육적 진로와 훗날의 직업 선택에 중요한 의미가 있고, 또 행동방식에 있어서도 조기에 영향을 주고 자극제가 될 수 있으며, 장차 직업과 커리어의 전개에도 큰 의미가 있다. 독일의 영유아 보육시설과 어린이집 측면에서 살펴보면, 이론적으로도 이렇게나 까다로운 이 주제가 보육교사와 관련해서 두 가지 중대한 문제에 맞닥뜨리고 있음이 확인된다. 첫째, 고용된 보육교사 대다수가 성(性) 관련 교육문제에 대해 갖고 있는 지식이 매우 부족하며, 교육 부문에서 이 주제가 몇 년

전부터야 비로소 다뤄지기 시작했다는 사실이다(Krabel, 2008; BMFSFJ, 2018). 둘째, 유치원 보육교사의 94%, 초등학교 교사의 89%가 여성(Destatis, 2018)이어서, 남성의 역할모델이나 전망이 교육 초기단계에 제대로 소개되지 않고 있다는 점이다. ‘측면 진입 - 어린이집의 남성과 여성(Quereinstieg - Männer und Frauen in Kitas)’이라는 프로그램으로 독일 연방가족부(BMFSFJ, 2018)는 2015년부터 2020년까지 약 1800만 유로를 지원함으로써, 남녀 보육교사들의 유급 교육내용들을 점검하고 특히 영유아들의 교육 단계에서부터 이른바 남성들을 위한 직업에 더욱 크게 문을 열어줄 수 있도록 하고 있다. 그 전신이 되는 2011~13년의 프로젝트를 통해 독일 어린이집 남성 보육교사들의 숫자가 3배로 늘어나긴 했지만, 그럼에도 불구하고 교육 부문에서 일하는 남성의 비율은 현재 약 6%로 매우 미미한 수준에 머물고 있다.

끝으로, 많은 사람들에게 언급되고 있는 유럽연합의 프로젝트가 있는데, 바로 ‘젠더 루프(Gender Loops)’(Krabel 및 Cremers, 2008)라는 것이다. 이 프로젝트를 통해, 노르웨이와 스페인, 리투아니아, 그리고 독일의 파트너들은 성(性) 정의로운 교육적 관심의 분배, 성(性) 전형적인 행동 문제에 있어서 여아와 남아의 자기계발 및 행동 여지의 확대, 그리고 여아와 남아, 교육자 및 부모의 성(性) 발달 지식과 젠더 능력의 제고를 목적으로 어린이집의 교육현실에 맞는 구체적인 실행전략과 교육자료를 개발했다.

남녀에 대한 교육 변화를 살펴보면, 지난 150년 동안 매우 인상적인 패러다임의 전환이 이뤄졌다. 1872년만 해도 독일 여학교 교장들은 바이마르에서 열린 연례회의에서 “여학생들은 학교 교육이 필요하다. 그래야만 독일의 남편들이 집 아궁이 곁에 있는 아내의 정신적인 근시안과 편협한 마음 때문에 지겨워지지 않을 것이며 또 더 높은 관심사에 헌신하면서 지쳐버리지 않을 것이다”(Bruhns, 2014)라는 말로 여학생들의 학교 교육 필요성을 정당화해야 했지만, 오늘날 거의 모든 유럽연합 회원국들과 수많은 OECD 회원국들의 여학생들과 여성들은 2차 및 부수 교육제도에서 남학생이나 남성들보다 더 뛰어난 능력을 보이고 있다. 여성과 여학생의 교육 참여는 전 세계적인 남녀 평등 정책 중에서 가장 성공을 보이고 있는 부문 중 하나이다(제5장 참조). 독일에서는 정기적으로 실시되는 국가 간 학력비교평가(PISA) 연구에서 교육 부분의 성공이 확인되고 있다(OECD, 2015). 이에 따르면, 교육 마지막 시점에 수학과 읽기, 자연과학 기초지식 분야에서 기초수학능력미달 학생 비율이 남학생은 14%인 데 비해 여학생은 불과 9%에 그치고 있다. 무엇보다 남학생들의 읽기 능력 부족은 다른 학과목에서도 종종

미흡한 결과로 이어지고 있다. 이러한 성별의 차이는 학교수업에 대한 남학생들의 참여 부족(남학생들은 학교 수업과 숙제를 ‘쿨하지 않다’고 보고 있다) 때문으로 풀이되며, 이 외에 여가 행태에도 원인이 있다. 남학생들은 숙제를 하는 데 주당 평균 1시간 미만 사용하고 있고, 책을 덜 읽는 대신에 비디오 게임을 더 많이 한다. Helbig(2010)는 베를린 ELEMENT 연구를 통해 초등학교 여교사의 비율이 남학생과 여학생의 능력과 성적, 상급학교 진학에 영향을 미치는지 여부를 조사함으로써 남학생들의 학교 성적이 여학생보다 못한 이유를 찾고자 했으나, 눈에 띄는 상관관계를 찾지 못했다. 다만, 여학생의 읽기 능력이 여교사의 비율에 상응해 살짝 함께 높아지는 것으로 나타났다.

그런데 위에서 언급한, 초등학교 교사 중 여교사의 비율이 거의 90%에 이르는 ‘여성화’ 현상은 어떻게 풀이해야 할 것인가? Helbig(2011)에 따르면, 교직은 오래 전부터 많은 국가에서 여성들이 지배하고 있는 성차별적인 직업이다. 만약 한 나라에서 여성의 경제활동 참여율이 전반적으로 높아진다고 하면, 이는 직업 선택이 동일하게 유지되고 있다고 할 때에 여성 편향적인 직업군에서의 여성의 비율이 증가하는 것을 의미한다. 또한 교직은 대다수 국가에서 대학교육을 요구한다. 따라서 여성이 고등교육의 기회를 더 많이 갖게 되면, 교직 생활을 하는 여성의 비율도 높아진다. 오늘날 많은 지역에서 남녀평등 정책이 성공함으로써, 여학생들에게 교육이나 직업의 진로에 대한 장벽이 과거 오랜 기간과는 달리 크게 줄어들었다. 여학생들은 자신들이 가지고 있는 교육적인 잠재력을 맘껏 펼칠 수가 있고, 특정 직업군에서는 여성의 역할모델을 통해 긍정적인 영향을 받고 있다(Almquist 및 Angrist, 1971; McDaniel, 2010). 그러나 이러한 발전 양상은 직업군에 따라서 현격한 차이를 보이고 있다. 예를 들어 독일에서는 초중고등과정을 마친 후 남성은 39%, 여성은 불과 14%만이 수학(Mathematik), 정보처리(Informatik), 자연과학(Naturwissenschaft), 기술(Technik)의 앞 글자를 딴 이른바 MINT 분야의 대학 학과로 진학하고 있으며, OECD 회원국에서는 엔지니어나 정보처리학자로서의 경력을 쌓아갈 계획을 세우는 여학생이 5%도 채 되지 않고 있다(OECD, 2015).

전체적으로 보면, 독일의 교육 성과에서 확인되는 성별 차이는 여학생과 여성들에게 유리한 방향으로 나타나고 있다(Destatis, 2018). 예를 들어 독일의 초중고등과정에서 가장 높은 교육단계를 마친 아비투어(Abitur) 응시생들 중 여학생의 비율은 현재

54.6%에 이르고 있고, 하우프트슐레 학생들 중 여학생 비율은 반대로 40.3%에 그치고 있으며, 졸업장을 받지 못하고 졸업하는 학생들 중 여학생의 비율은 38%에 불과하다. 2017년 졸업생 중 학사 학위 소지 여학생은 50.3%, 석사 학위 여학생은 44.9%에 달했으며, 교직 과정을 마친 여학생은 72%, 박사 학위 여학생은 44.7%로 집계됐다. 가장 높은 교육과정에 해당하는 박사 과정에서도 여성의 비율이 2006년 이후 꾸준히 높아지고 있는데, 아직까지도 남성보다는 훨씬 낮은 30% 수준에 머물고 있다.

세계경제포럼의 최근 보고서(WEF, 2017)에 따르면, 한 나라의 경제적 발전을 가늠하는 핵심 요소는 남녀 사이의 직업상의 분리 갭을 얼마나 줄였는가 하는 점이다. 오늘날까지도 전 세계적으로 남성들은 교육, 복지 및 보건 전문직 부문의 활동이 크게 저조한 반면, 여성들은 엔지니어링, 정보통신기술 및 제조업 부문에서 찾아보기가 힘들다. 재능을 살려서 직업을 갖는 일은 잘못된 남녀역할 할당으로 인해 많은 곳에서 저지당하고 있고, 이로 인해 다양성이 부족해짐으로써 커다란 경제적 불이익과 혁신 부족이 빚어지고 있다. 1994년 이후 남녀평등이 기본법에 성문화 됐지만 구체적인 업무 일상은 이와는 아직까지 커다란 차이를 보이고 있는 독일도 마찬가지이다. 사회보장보험 가입 의무가 있는 피고용인들을 살펴보면(Destatis, 2017), 여성의 비율이 총 46.4%로서 모든 피고용인의 절반 가까이 차지하고 있다. 그런데 개별 업종별로 살펴보면 여성 비율이 70~90%에 이르는 '전형적인 여성 직업'(예: 청소 직업, 식품 판매, 호텔리어, 섬유 가공, 사무 및 비서 업무, 행정, 노인 및 환자 간호, 교육)은 여성 비율이 0~20%에 이르는 '전형적인 남성 직업'(예: 금속 제조, 에너지 기술, 토목 공학, 회화, 차량 운전(철도, 화물차), 건물 기술)과는 차이를 보이고 있고, 극히 일부 직종에서만 여성이 약 45~55%로 남녀 비율이 균형을 이루고 있다(예: 미디어 디자인, 보험 및 금융 서비스, 휴면 의학 및 치의학, 전체 교수 업무, 예술공예). 상이한 직업군에 대한 사회적인 명성을 살펴보면, 설문에 응한 각 15~20개 직업 가운데 오직 '전형적인 여성 직업' 한 개(간호사)와 남녀 비율이 비슷한 직업 두 개(의사와 교사)만 전형적인 순위(Forsa, 2016; Allensbach, 2013 인용: fowid, 2017)에 포함되어 있고, 사회적인 명성이 높은 다른 직업들은 거의 모두 남성이 지배하고 있는 것으로 나타났다(예: 소방관, 경찰, 목사, 변호사, 엔지니어).

노동시장에는 사회적 명성 측면은 물론이고 담당하고 있는 직업과 직위 및 소득 금액 측면에서 남녀 사이에 불평등이 여전히 존재하고 있다(Busch-Heizmann et al.,

2018). 이제, 예를 들어서 남녀평등 대책이나 가정과 직장의 양립을 위한 대책 마련과 같은 기업조직 구조가 사회적인 남녀 불평등에 어느 정도로 영향을 미치는가 하는 문제가 제기된다. 이는 (Achatz, 2008). ‘경제조직들은 행동의 여지가 있고, 또 남녀 차이 및 남녀 불평등을 생성하고 합법화하기도 하지만 반대로 이를 상대화할 수도 있는 대책도 만들 수 있다’는 가정의 토대가 될 수도 있을 것이다(Achatz, 2008). 물론 평등주의적 기업구조는 평등주의적 기업문화와 자동으로 연계되는 것은 아니다. 평등계획과 같은 형식적인 요소들은 실제로 조직 내에는 전혀 존재하지 않는 성(性) 중립성이 마치 실재하는 것처럼 보이게 할 수도 있다. 따라서 남녀평등 활동은 현 상황을 고착시키며 치부를 가리는 일종의 ‘무화과 잎’인 동시에 남녀 평등과 성(性) 정의 개선을 위한 선순환적인 대책인 것이다. Biermann et al.(2018)은 독일연방정부의 구조에 있어서 계획과 실재가 종종 얼마나 다를 수 있는지를 보여주는 사례를 조사했다. “독일에서는 1949년 이후 지금까지 총 692명에 이르는 차관이 임명됐다. 여기에서 차관이라는 단어를 남성형으로 표현한 것은, 이 차관직에 오른 668명이 남성이었기 때문이다. 해당 부서의 장관이 여성 차관후보를 지목한 경우는 겨우 24건이었다. 복수 임명된 여성을 제외하면, 1949년 이후 여성 차관은 단 19명에 불과했다.” 지금까지 총 5명에 이르는 여성 가족부장관들은 1994년 처음으로 여성지원법(Frauenfördergesetz)이 마련된 이후 연방행정기관 내에 남녀가 평하게 고용되도록 하기 위해 노력해 왔지만 실패했다. 수뇌부급에 나타나는 현상은 중, 상위 지도부급에서도 유사하게 나타나고 있다. 연방부서의 여성 비율은 현재 49%(외무부)~72%(가족부)에 이르고 있는데, 중, 상위 지도부급의 여성 비율은 ‘통계적 이상치’와 같은 두 부처, 즉 노동부(41%)와 가족부(70%)를 제외하고는 11%(농업부)~33%(경제부, 개발부)에 불과하다. 평등법에서 특히 부족한 것은 바로 이행 능력이다. 즉, 이 규정을 위반한 경우에 대한 아무런 제재가 없는 것이다. 저자들은 끝으로 행정재판관이자 연방평등법 표준설명서의 저자인 토르스텐 폰 뢰테켄(Torsten von Roetteken)의 말을 다음과 같이 인용하고 있다. “전체적으로 연방정부의 평등 정책은 거의 사기쪽으로 흘러가고 있다. 여성의 평등을 위해 모든 것을 다하고 있는 것처럼 국민을 기만하고 있는데, 사실은 그렇지 않다”(이에 대해서는 4.2항도 참조, 경제 속의 남녀평등 상황에 대해서는 5.1항도 참조).

연방정부의 제2차 남녀평등 보고서(BMFSFJ, 2017)도 지도부급의 남녀평등이라는 정치적 목표가 공공행정 부문에서는 물론이고 자유경제 부문에서도 달성되지 않았다

고 판단하며, 무엇보다 다음과 같은 대책들을 권장하고 있다.

- 선택노동시간법의 형식 내에서 노동시간 구성에 있어 생애주기를 보다 강하게 고려할 것
- 가족 배려에 적합하지 않은 경우 출근 및 상시 대응에 대한 의무를 양해하는 경영문화를 마련할 것
- 경영진 여성할당법을 소규모 기업으로 확대 적용할 것
- 성 평등 정책의 효과를 평가할 것
- 공공행정 부문의 이동식 업무, 시간제 근무제도, 육아휴직, 가족돌봄휴직과 같은 대책이 승진 기회에 부정적인 영향을 주지 않도록 보장할 것

성(性) 전형적인 교육 진로 및 경력 진로 측면에서 직업 선택은 결정적인 역할을 한다. 이미 설명한 바와 같이, 독일에서는 특정 직업들에 대해 아직까지 매우 커다란 성별 분리 현상이 존재하고 있다. 이러한 불평등한 분배 현상은 남녀에게 상이한 위험(빈곤, 불안정한 고용, 경력 전망의 부족)과 상이한 가능성(승진, 사회적 명성, 부)을 제시하기 때문에, 제2차 평등보고서는 마찬가지로 이에 대해 다음과 같이 수많은 권고사항들을 제시하고 있다.

- 성(性)에 맞는 직업 컨설팅 개발
- 특히 시간제 근무자를 위한 직업 재교육 지원
- 성인들의 교육(직업훈련) 이수 지원
- 특히 불안정한 고용 상태에 있는 여성들을 위한 직업군별 특별 지원 프로그램 확대
- 여성 창업자를 위한 창업자본 및 직업적 네트워크 지원

성(性) 전형적인 노동시장 분리의 핵심 측면은 보살핌과 관련된 직업에 대한 사회적 인 저평가와 저보수 지급, 그리고 이러한 직업에 대한 전통적인 여성 고비용 현상에 있

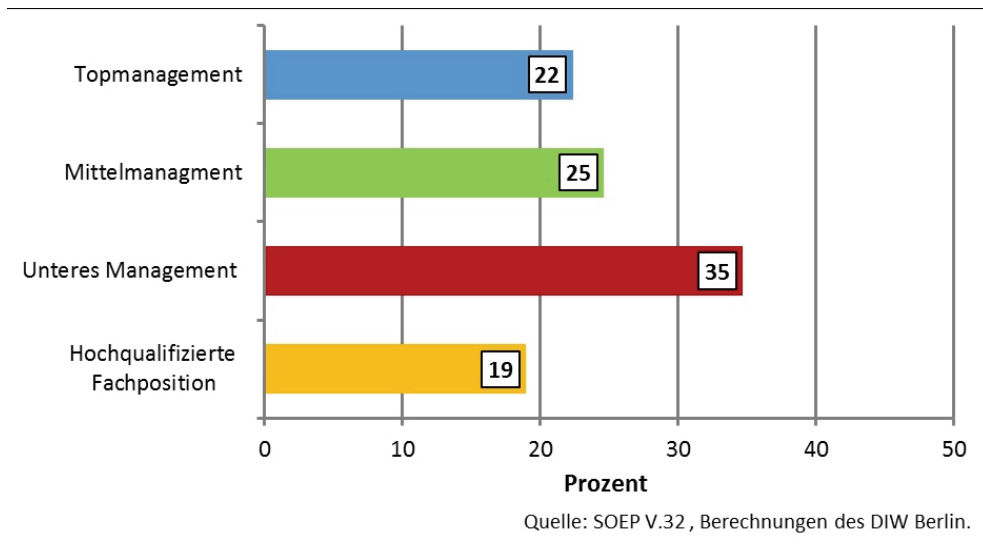
다. (주로) 여성에 의해 수행되고 있는 이러한 활동이 국민경제와 사회 단합에 미치는 사회적인 중요성을 분명히 하기 위해, 전문가위원회(BMFSFJ, 2017)는 사회사업, 가사 보조 서비스, 건강과 간병 및 교육(Soziale Arbeit, Haushaltsnahe Dienstleistungen, Gesundheit und Pflege sowie Erziehung) 분야의 활동으로 구성된 'SAHGE 직업'이라는 개념에 대한 캠페인을 제안하고 있다. 이 직업들 대부분은 오늘날까지도 커리어나 승진 측면에서 상당한 제약이 있는 동시에, 보수도 낮다는 특징이 있다. SAHGE 이니셔티브는 이러한 점에서 분명한 변화(보수 향상, 간병교육 개혁, 차별화 된 승진 기회, 사회적 명성의 제고 등)를 가져오하고자 한다. 또한 이러한 직업들이 남성에게도 매력적으로 여겨질 수 있도록 하는 것도 중요하다. 남성의 비율이 높아짐으로써, 이들 직업에 대한 사회적인 평가가 향상되는 것에도 결과적으로 기여하게 될 것이다. 이 이니셔티브는 특히 대학의 MINT 분야(수학, 정보처리, 자연과학, 기술)에 대한 여학생들의 지원 비율을 높이는 데 성공한 프로그램들(BMBF, 2015)과 내용적으로 연계되어 있다. 경제, 정치, 학문 및 매체로 구성된 공동 연합이 연간 3백만 유로 이상을 지원함으로써, 수많은 이니셔티브와 행사 및 조직들을 통해 여성이 자연과학 기술 분야로 진출하는 것을 도와주고 있다. 그 첫 성과는 MINT 분야의 여성 졸업자 비율이 꾸준히 증가하는 것을 통해 나타나고 있다(1993년 20%에서 2016년에는 28%로 증가)(Arbeitsagentur(고용지원센터), 2017). 절대 수치로 살펴보면, 해당 학과의 신입 여대생 수는 104,000명으로 2006년보다 2배 이상 늘었다. 이 분야의 여대생 졸업자들은 수요가 매우 높고 혁신적인 직업군에서 고소득 및 훌륭한 커리어를 쌓을 수 있는 기회를 누리고 있다. 이 부문의 기간제 노동계약의 비율은 낮으며, 이로써 Gender Pay-Gap에도 긍정적인 영향이 미치고 있다.

독일의 성(性) 전형적인 교육 진로 및 커리어 진로를 살펴보면, '높은 목표 - 낮은 성과'라는 표제로 요약할 수 있다. 규정을 준수하지 않을 경우에 대한 제재가 없어, 기본적인 평등 법규는 경제 및 공공 행정의 많은 분야에서 서류상으로만 존재할 뿐이고, 남녀 평등이 향상되었다고는 하지만 피부로 느끼는 실제 조직 문화에서는 전통적인 힘의 구조와 네트워크가 여전히 압도적인 영향력을 보이고 있다. 남녀 평등의 성과가 실질적으로 증가하고 있다는 사실은 최근 몇 십 년간 학교 졸업 건수에서 확인된다. 이 부문에 있어서는 여학생과 여성들이 남학생과 남성들을 추월해, 참여 기회를 이용하고 있다. 훗날 직업적 커리어 분야에서도 여전히 여성에게 불리한 방향으로 커다란 성별

차이가 존재하고 있다. 여성의 시간제 근무 비율이 더 높고, 여성의 경영진 참여 비율이 더 적으며, 가계 소득에 대한 여성의 담당 비율이 더 적고, 여성의 무급 가사 노동 시간이 더 많은 것 등이 그러한 예이다. 2018년에도 독일에서는 여성이 더 나은 학업 성취를 보이고 있음에도 불구하고 상대적으로 적은 수의 여성이 기업이나 관공서, 또는 서비스업체의 고위층으로 진출하고 있고, 반대로 상대적으로 많은 수의 여성이 시간제 근무제로 일하면서 가계 소득에 기여도가 비교적 낮다.

만약 여성이 실제로 경영진이 된다 하더라도 대개 중간 관리직을 맡는 데 그친다. 사회경제패널 데이터를 한 마디로 요약하면, 여성들은 하위관리직을 맡는다는 것이다(그림 5-11 참조).

[그림 5-11] 기업의 계급구조에 따른 여성 경영진의 비율, 2017년도



[그림 5-11]을 보면, 하위급 경영진은 35%가 여성으로 구성되어 있지만, 직위가 올라갈수록 여성의 비율이 적어지는 것을 알 수 있다. 기업의 최고관리자 급에서는 여성의 비율이 22%에 불과하다.

전체적으로 보면, 독일의 양상은 부분적으로 고무적이다. 민간경제 분야에 고용된 경영진 약 490만 명의 30%가 여성이다. 민간경제 경영진 중 여성의 비율은 1995년 이후 10%p 증가했다. 또 2016년 독일 200대 기업 이사진의 8%가 여성이었다. 한편,

경영진으로 활동하는 여성은 흔히 남성(33%)보다도 더 자주 미혼(54%)인 경향이 있고, 또 남성보다 더 적은 자녀를 둔다는 점에서 우려를 낳고 있다(DIW 경영진 모니터 2017).

경영진 여성의 비율이 적은 것은, 독일 여성의 시간제 근무 비율이 유난히 높고 여전히 존재하고 있는 기존의 관습적인 기업문화 때문인 이유도 있다. 2017년 경제활동을 하는 여성의 거의 절반(47%)이 시간제 근무를 했고, 남성은 9%에 그쳤다 (Stat. BA 2018, S. 51).

전문가위원회(BMFSFJ, 2017)의 견해에 따르면, 미래의 과제는 노동세계가 점점 더 디지털화 되고 있는 것에 따라 성(性) 측면을 (함께) 고려하는 것에 있다. 적절한 통제가 이루어지지 않는다면, 주로 여성들에 의해 수행되고 있는 서비스 업무가 자동화 증가로 인해 사라지게 됨으로써 무엇보다 여성의 실업률이 높아질 수 있는 위험이 있다는 것이다. 또한 점점 발전하고 있는 ‘플랫폼화’ 경향에 대해서도 전문가위원회는 우려를 표명하고 있다. 서비스가 점점 디지털 플랫폼으로 옮겨감으로써 새로우면서도 종종 불안정한 노동 시장이 만들어지고 있는데, 이 시장의 여건이 주로 개인적인 자영업 형태로 일하는 사람들에게 임금과 휴식, 직업 안전 및 계약 해지에 관한 최소한의 법적 보호도 제공하지 않고 마음대로 형성될 수 있기 때문이다. 이러한 양상 역시 남성보다는 여성에게 더 많은 불이익을 줄 수 있다. 왜냐하면 1인 기업으로서 자영업에 종사하는 여성이 남성보다 많기 때문이다.

6. 독일의 성(性), 임금, 그리고 시간 - 선별 지수들과 그 의미

독일 연방정부는 2017년 중간 보고서에서 남녀 평등에 관한 다양한 지수들을 산출해 제2차 평등 보고서에 소개했다. 이 보고서에 제시된 지수들이 그림 5-12에 나와 있다. 모든 지수는 남성의 상황을 100점으로 지수화해서 계산했으며, 여성의 점수는 이 100점으로부터의 편차를 %P로 해석해 나타낸 것이다.

독일의 미수정 성별 임금 격차(unadjusted Gender Pay Gap)는 20%P 이상 차이를 보이고 있다. 이 점에서 독일은 유럽에서 상당히 뒤떨어져 있다. 2017년 시간당 소득 총액은 남성의 경우엔 21유로, 여성은 16.59유로였다(Stat. BA 2018, S. 42). 성별 임금 격차(GPG)는 남성의 시간당 소득 총액에 대한 남성과 여성의 평균적인 시간

당 소득 총액의 차이를 의미한다(미수정 GPG). 수정 GPG(adjusted GPG)를 조사하기 위해서는, 성별 사이의 구조적인 차이, 예를 들어 상이한 고용 규모, 학력, 직업 경험 또는 경영진 내 낮은 여성 비율 등으로 인해 발생하는 소득 차이를 제거하게 된다. 독일의 수정 GPG는 2006년~2016년 기간에 23~21% 수준에서 대부분 일정하게 유지되고 있다(연방통계청, 2017.3.14보도자료 No. 094). 미수정 GPG의 경우에는 임금 차이가 불과 6%p에 불과해, 시간당 임금의 차이가 비교적 낮다. Life time earning pay 지수는 이와는 완전히 다른 모습을 보인다. 여성들은 적은 경제활동 참여로 인해, 삶이 경과하는 전체 기간에 걸쳐 남성의 소득의 절반 수준에도 이르지 못하고 있다. 이는 노령연금에도 영향을 줘, 여성들의 연금은 남성의 절반을 약간 웃도는 데 그치고 있다(53%). 시간 사용에서도 차이가 있다는 점이 두드러진다. Gender Care 지수에 따르면, 여성은 남성보다 이 분야에서 52% 더 높은 참여율을 보이고 있으며, 가정에서 보살핌과 돌보기 일을 하는 데 시간의 60%를 사용하고 있다.

전체적으로 말해, 독일의 남녀 평등은 지수별로 매우 상이한 양상을 보이고 있다. 남녀가 비슷한 상황에 있는 특정한 시점에서 비교를 할 경우에는 불평등이 덜 두드러진다. 예를 들어 수정 GPG가 그러한 경우이다. 이와 달리, 생애과정에 따른 전체 기간에 걸쳐 살펴본다거나 삶이 경과하는 동안의 활동 결과를 비교할 경우에는 남녀의 차이 및 불평등이 매우 뚜렷하게 나타난다. 이에 대한 예로는 총 소득금액이나 노령연금의 액수 등을 들 수 있다(그림 5-12 참조). 이러한 사실로 비추어 볼 때, 삶의 상황보다는 생애과정에 더욱 집중해서 평등 정책을 마련해야 할 것이다.

〈표 5-6〉 독일의 성(性), 임금, 그리고 시간 - 선별 지수들

지수	남성	여성
Gender Pay Gap 미수정 / 수정	100	79 / 94
Life Time Earning Pay Gap	100	49
Pension Gap	100	53
Gender Time Gap (주당 근무시간)	100	79
Gender Care Gap	100	152

자료: BMFSFJ, 2017 독일 연방정부의 제2차 남녀평등 보고서를 바탕으로 저자 계산

제4절 성(性) 전형적인 업무 분담의 영향

다음 장에서는 성별에 따른 전형적인 노동 분업이 사생활 및 사회 생활의 다양한 분야에 미치는 영향에 대해 다루고 있다. 물론 이러한 상관관계는 양방향으로 존재하며, 측정된 상관관계는 이러한 관계의 방향에 대해서는 아무것도 말해주지 않는다. 예를 들어 직업 경력에서 체험된 장벽과 좌절은 불만족과 건강 장애를 초래할 수 있다. 반대로, 불만족과 건강 장애는 또한 경력 발전에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 다음 분석에서 우리는 삶의 질과 건강은 매우 복잡한 구조로 되어 있고 많은 영향요인에 의해 좌우된다는 것을 전제로 하여 제일 처음에 언급한 영향에 대해 초점을 두기로 한다.

1. 삶의 만족도 및 건강과의 상관관계

삶의 질(quality of life)은 객관적 매개변수(예: 개인의 소득, 경제 성장, 사회 안정성)와 그에 대한 개인적인 주관적 평가(예: 소득에 대한 만족, 사회 구조에 대한 신뢰)를 모두 포함하는 다차원적인 구조이다. 삶의 환경이 객관적으로 유사하거나 동일하다고 하더라도 이에 대한 개인적인 만족도는 완전히 다를 수 있다(Ellward, 2005). 삶의 질에 관한 연구는 대개 사회적 및 경제적 측면을 다루고 있고, 이 외에 건강 측면(예: 암 질환에 따른 삶의 질)을 조사하는 수많은 다른 연구가 있다. 그러나 성 차별 문제를 다루는 연구는 거의 없으며, 이는 삶의 만족도에 대한 설문조사에서 훨씬 더 자주 조사되고 있다.

삶의 만족(wellbeing)은 오랜 기간에 걸친 자기 자신의 삶의 상황에 대한 주관적인 평가를 의미한다. 설문조사는 흔히 가족, 직장, 동반자 관계, 소득 등에 대한 만족도에 관해 별도로 질문하거나, 전반적인 삶의 만족도를 전체적으로 묻는 방식으로 진행된다. 이 두 가지 정의된 용어 이외에도, 예를 들어 행복(Glück, Wohlbefinden, 또는 Wohlfühl)처럼 여러 연구에서 흔히 비슷하게 사용되거나 내용적으로 큰 차이가 없는 유사 용어들이 있다. 예를 들어 이 분야의 학술지에 실린 한 기사는 ‘행복 연구 - 우리의 삶의 만족도를 좌우하는 것’(Spinath 및 Hahn, 2013)이라는 제목으로 되어 있고, 또 한스뵘클러재단의 경제사회과학연구소(WSI)가 의뢰한 연구의 제목도 ‘행복의 결정요인: 유럽의 삶의 만족도’(Böhnke 및 Kohler, 2007)이다. 우리의 문제 제기에

있어서 삶의 만족도는, 인생의 결정(예: 자녀를 (안) 갖는 것에 대한 결정)이 객관적인 상황보다는 자기 자신의 상황에 대한 주관적인 체험에 따라 이루어진다는 점에서, 좀 더 관련성이 높은 구조처럼 보이기 때문에, 다음에서 우리는 그에 상응하는 노동에 초점을 맞추기로 한다.

가. 삶의 만족도

더 나은 삶의 지수(Better Life Index)(OECD, 2017b)는 38개 회원국에 대해 삶의 조건들(주거, 소득, 교육, 직업, 건강, 안전)에 관한 광범위한 매개변수들, 특히 삶의 만족도를 비교하고 있는데, 이는 성 차별에 대한 비교도 이루어진다는 것을 의미한다. 여기에서 한국은 ‘일과 생활의 균형(Work-Life-Balance)’ 분야의 국제 비교에서 35위를 차지하고 있어 성 차별이 심한 것으로 나타나고 있는데, 특히 남성의 주당 근무시간이 매우 긴 것으로 확인되고 있다. 독일은 38개국 중 8위를 차지하고 있으며, 여기에서도 주당 근무시간에 있어서는 남녀 차이가 크게 두드러지기는 해도 주당 근무시간이 긴 근로자의 비율은 한국보다는 훨씬 적다(4.6% vs. 20.8%). 이러한 현상은 특히 ‘삶의 만족도’ 분야에까지 영향을 미치고 있다. 조사한 OECD 회원국들의 평균값은 전체 0~10점 중에서 6.5점이다. 전체 순위에서 한국은 평균 5.9점으로서 30위를 차지하고 있고, 독일은 7.0점으로 13위를 차지하고 있다. 만족도가 가장 높은 국가는 노르웨이로 10점을 보이고 있다. 삶의 만족도에 대한 남녀간 차이를 살펴보면, 한국은 1.08점으로서 남녀간 차이가 차이가 가장 큰 국가로 꼽히고 있다(남성이 여성보다 더 불만족함). 그리고 일본이 1.05점, 터키가 1.04점으로 차례로 그 뒤를 잇고 있다. EU 차원에서 실시된 삶의 만족도에 대한 조사 결과를 살펴보면, 남녀 모두 삶의 상황에 대해 매우 유사하게 평가하고 있는 것으로 나타난다(연방통계청, 2017). 2013년 16세 이상 여성의 삶의 만족도는 0~10점 중에서 EU 평균 7.0점이었고, 남성은 7.1점이었다.

대다수 회원국들의 평가는 동일하거나 차이가 미미했다. 이는 독일의 경우에도 마찬가지였다. 독일에서는 예를 들어 취업자와 실업자 사이의 차이가 다음과 같이 나타나고 있다.

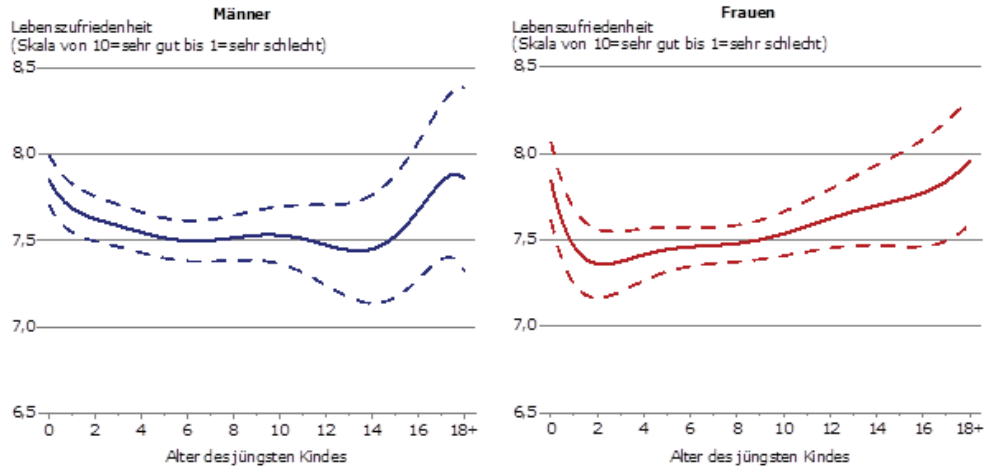
Enste 및 Ewers(2014)의 설문 조사 결과를 보면, 경제활동을 하는 사람들이 실업

자들보다 삶의 만족도가 훨씬 더 높다. 또한 개인의 인생여정에 따라 차이도 있어, 예를 들어 젊은이나 은퇴 직전 및 직후의 사람들은 각자의 삶에 대해 크게 만족하고 있는 반면에, 중년층이나 노년층(80세 이상)은 삶에 불만족하고 있는 것으로 나타난다. 그러나 이러한 연구들에서 삶의 만족도와 관련한 남녀간의 근본적인 차이는 입증되지 않고 있다.

물론 특수한 생애과정 및 삶의 상황에서는 남녀간에 매우 커다란 차이가 관찰될 수도 있기 때문에, 이 점에 있어서는 세분화 된 고찰이 필요하다. 가장 분명한 차이는 자녀의 출산과 관련해서 나타난다. 물론 자녀의 유무에 따라 자신의 삶에 더 만족한다거나 더 불만족한다고 원칙적으로 말할 수는 없지만, Pollmann-Schult(2013)에 따르면, 관계 및 가족에 관한 패널 분석 parifam에서 유자녀 남녀는 무자녀 남녀보다 여가, 파트너십 및 사회적 관계에 있어서 전체적으로 만족도가 떨어지기는 하지만 특히 중산층이나 고소득층의 유자녀 남녀는 만족도가 더 높은 것으로 확인되고 있다.

삶의 만족도는 자녀의 수에 따라서도 달라진다. 어머니들은 셋째 자녀를 출산한 후에 삶의 만족도가 크게 떨어진다고 말한다(Schneider et al., 2018). 부모가 되는 시기 또한 삶의 만족도에 영향을 줄 수 있는데, 이에 관한 Myrskylä와 Margolis(2014)의 연구를 살펴보면, 늦은 나이에 임신한 고학력 여성의 경우 첫째 자녀를 출산한 후에 삶의 만족도가 매우 크게 증가하는 것을 알 수가 있다. Vanassche et al.(2012)은 자녀가 어릴 때에는 삶의 만족도 측면에서 장점과 단점이 균형을 이루지만, 연령이 높은 자녀(6~17세)와 동거하는 동안에는 남녀 모두 삶의 만족도가 확연하게 낮아진다는 사실을 발견했다. 또한 남녀 모두 막내 자녀의 연령이 높아짐에 따라 보육에 대한 필요성과 부담이 줄어들면서 삶의 만족도가 높아지는 것으로 드러났다. 그림 17은 막내 자녀의 연령에 따른 41~44세 남성과 여성의 삶의 만족도를 보여주고 있다. 여기에서 보면, 남성보다 여성의 삶의 만족도가 출산 직후에 훨씬 더 크게 낮아지고, 특히 이 자녀 연령이 3세 전후일 때 여성의 삶의 만족도가 가장 낮아지는 것을 알 수 있다. 남성의 경우에는 출산 무렵에는 삶의 만족도가 여성보다 덜 떨어지는 대신에, 자녀가 사춘기가 됐을 때에 삶의 질이 크게 감소하는 것으로 확인된다.

[그림 5-12] 막내 자녀의 연령에 따른 남녀의 삶의 만족도



자료: Schneider, Sulak und Panova, 2018, S. 71.

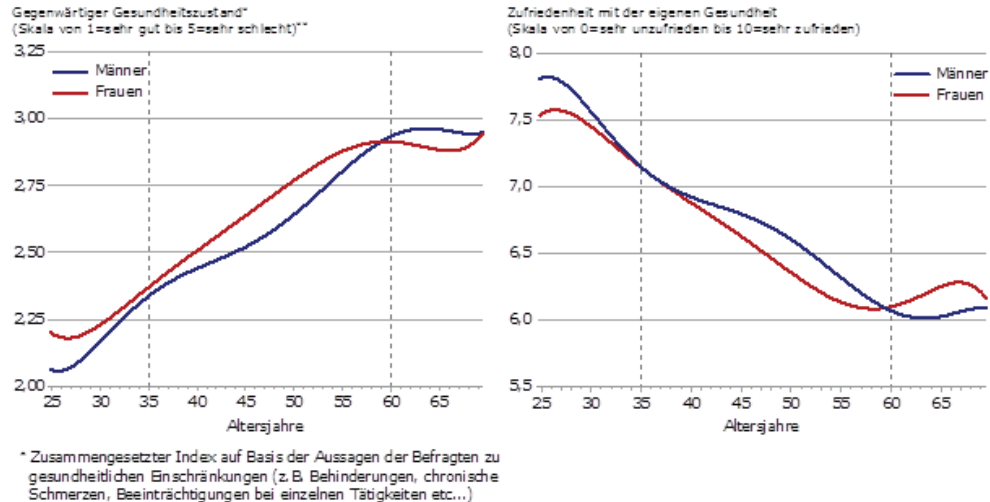
이와 더불어, 어머니들의 삶의 질은 그들의 경제활동 상황과도 분명한 상관성을 보인다. Martin Schröder(2018)는 SOEP 데이터를 이용해 주당 근무시간에 따른 남녀의 삶의 만족도를 조사했다. 그 결과, 자녀가 없는 경우에는 남녀간 차이가 거의 없었다(무자녀 여성은 주당 40시간, 무자녀 남성은 주당 44시간 근무할 경우 삶의 만족도가 가장 높음). 반대로 자녀가 있는 경우에는 그 차이가 매우 커서, 유자녀 여성은 주당 30시간 근무할 경우에 삶의 만족도가 가장 높아 10점 만점에서 7.2~7.3점을 보여, 주당 근무시간과는 비교적 무관한 것으로 나타났다. 유자녀 남성은 이와는 전혀 다른 모습을 보여준다. 이들의 삶의 질은 주당 근무시간에 따라 크게 달라지는데(6.5~7.4점), 주당 50시간 일할 때에 만족도가 가장 높다. Martin Schröder는 이러한 조사에 대해, 남성이 다른 대안 모델을 실험하면서 반복적으로 역할 갈등에 빠지고 또 주변 사회에 계속해서 이를 설명하거나 정당화해야 하는 것보다는 여전히 광범위하게 확산되어 있는 남성의 전통적인 역할상에 상응하여 가족의 부양자이자 전일제 근로자로서 사는 것이 더 쉽고 더 모순되지 않는다고 설명하고 있다. Meuwly et al.(2011)은 이중소득자 커플 207쌍을 대상으로 한 조사에서 일상적인 (유급) 근무시간과는 무관하게 남성의 삶의 만족도는 그들이 가사노동과 자녀양육에 더 많이 참여할 때에 더 높게 나타난다는 사실을 발견했다. 삶의 만족도에서 중요한 것은, 실제로 소비한 시간이 아니라 분업에 대한 주관적인 평가였으며, 이는 자신들이 선택한 업무 분담에 더 만족하는 커플들

은 갈등 빈도도 낮다는 사실과도 관련이 있는 것으로 나타났다.

나. 건강

건강은 삶의 질과 마찬가지로 매우 복잡하면서도, 수많은 요인(예: 유전적 성향, 환경적 영향, 위험 행동, 연령, 교육)에 의해 영향을 받고 또 반대로 사회적 참여와 직업적 성공 및 생활양식에 영향을 주는, 주관적이거나 객관적으로 쉽게 파악할 수 없는 매개변수이다. 연방정부의 정기 건강보고서('2015 독일의 건강', RKI, 2016)와 지방정부의 건강보고서의 틀 내에서 제시된 Tempel et al.의 연구(2010)는 환경요인들이 얼마나 다양한지를 예시적으로 잘 보여준다. 이에 따르면, 건강과 기대수명 측면에서 나타나는 남녀 차이의 일부는 생물학적으로 설명될 수 있지만(예: 심근경색 및 특정 암 질환의 위험은 남성이 더 높음), 상당 부분은 가령 특정 행동패턴을 각인하고 행동옵션을 제시하는 남녀의 역할이나 직장에서의 건강상 부담 등과 같은 환경요인에 의한 것이다. 그래서 독일 남성의 평균 수명은 현재 78세, 여성은 83세에 이르고 있다. 남성은 더 많은 중독물질 소비(담배, 알코올, 불법 중독물질) 또는 더 위험하고 그래서 사고 발생률이 더 높은 여가 행태 등으로 인해 더 커다란 건강상의 위험에 노출되어 있다. 남성의 자존감은 특히 직업활동 및 그에 따른 사회적 지위 속에서 안정성을 찾는다. 이러한 경제활동에 대한 고착으로 인해 남성은, 예를 들어 주관적으로 불만족스럽게 체험되는 경력발전 또는 장기 실직에서 비롯되는 반응으로서, 인생의 위기에 대해 좀더 취약해질 수가 있다. 독일의 남성들은 오늘날까지도 경제활동에 대해 사회적인 인정을 별로 받지 못하고 있다. 한편, 남녀간에 건강상 차이가 있는 데에는 직장에서의 상이한 건강상의 위험도 한 이유가 되고 있다. 건강에 해가 되는 물질을 취급하거나 그 밖에 어떤 식으로든 위험해서 육체적으로 크게 힘이 드는 일은 주로 남성이 수행하고 있다. 치명적인 노동재해, 직업병, 직업으로 인한 암 발병 및 공인 직업병에서 남성이 차지하는 비율이 90%를 웃돌고 있다. 직업불능으로 인한 조기퇴직자의 대다수도 남성이며(DGUV, 2017), 독일에서 자살로 사망하는 사람들을 봐도 4분의 3이 남성이다(statista, 2016).

[그림 5-13] 현재의 건강상태 및 연령별 자신의 건강상태에 대한 만족도, 2016년



주: Zusammengesetzter Index...: 건강상의 제약(예: 장애, 만성 통증, 개별 활동들에 대한 제약 등)에 관한 응답자의 답변을 토대로 한 종합 지수

자료: Schneider, Sulak und Panova, 2018, S. 58.

이러한 ‘냉혹한 현실’과는 대조적으로, 남성은 건강에 대한 주관적인 평가에서는 여성보다 ‘더 나은’ 평가를 내리고 있다. 자신의 건강상태에 대한 질문에서 남성의 75%가 ‘ 좋음’ 또는 ‘매우 좋음’이라고 대답했고, 이에 비해 여성은 69%만이 그렇다고 응답했다(RKI, 2010). 전반적으로, 자신의 건강에 대한 주관적인 평가는 생애과정이 진행되면서 점점 더 나빠지고, 이에 상응하여 자신의 건강에 대한 만족도도 갈수록 낮아진다. 그러나 남녀 차이는 거의 모든 연령대에서 일정하게 유지된다(그림 18).

성별 전형적인 역할 및 노동 분담과 건강과의 상관관계에 대한 질문을 해보면, 예전과 마찬가지로 여전히 광범위하게 확산되어 있고 일반적으로 공감하고 있는 여성과 남성의 ‘전형적인 행동’에 대한 견해에는 건강장애 및 질환증상에 대한 상이한 접근법이 포함되어 있음이 명백하게 입증되는데, 이러한 접근법은 사회적 역할기대에 대한 반응으로 해석할 수 있다(Sieverding, 2012). 이에 따르면 여성이 더 높은 수준의 건강의식을 가지고 있고, 실제로 여성이 예방적 및 건강상의 서비스를 훨씬 더 많이 이용하고 있다(RKI, 2016). 반대로 남성은 ‘예방의 미련통이(Vorsorgemuffel)’로 간주된다(Dinges, 2010). 즉 남성은 예방 연구에는 거의 참여하지 않으며, 질병 증상을 장기간 무시하고 건강에 해가 되는 행동방식(예: 많은 담배 및 알코올 섭취)을 고수하는 분명

한 경향을 보인다는 것이다. 독일에서 여성은 건강에 민감한 태도를 보이는 것이 문화적으로 허용되지만, 남성에 대해서는 ‘자기 자신에 대한 강함과 역셈, 그리고 용기 같은 미덕’이 기대되고 있다(Temper et al., 2010). 이러한 역할 할당은 물론 의료행위에도 영향을 주고 있다. 예를 들어 여성의 심근경색은 너무 늦게 또는 아예 진단되지 않는 경우가 너무나도 많거나(왜냐하면 이 질환은 의사들의 경험 지식에서 ‘전형적인 남성 질병’으로서 고착되어 있기 때문이다), 아니면 ‘심신상관성 장애’로 오인된다(왜냐하면 심신상관성 장애가 여성에게서 더 자주 발생하기 때문이다). 또한 남성의 정신적 질환은 진단이나 치료가 거의 이뤄지지 않고 있다. 특히 우울증이 더욱 그러한데, 이것으로 남성의 자살률이 현저하게 높은 이유가 설명이 된다(Sieverding, 2012). 이는 직업상 또는 경력상의 옵션이 현실화되지 않거나 실직하게 될 경우에 충격을 받고 때로는 말 그대로 정신적인 위기를 겪는 것이 남성이 훨씬 더 심한 까닭이기도 하다. 여성은 역할에 대한 좀 더 커다란 유연성, 그리고 그러한 사건이 발생하는 경우에 대한 좀 더 다양한 보상 가능성 때문에 건강상의 영향을 조금 덜 받는다. Gesterkamp(2004)는 “여성은 직업이 없으면 어머니와 가정주부가 되면 되지만, 남성은 직업이 없으면 무용지물이자 골칫거리가 된다”라며 직업에 대한 남성의 고착 문제를 핵심적으로 지적하고 있다.

이미 여러 차례 언급한 바 있는 동서독간 차이에서 나타나듯이, 남녀의 역할은 바꿀 수가 없으며 오히려 (매우 더딘) 사회적 변화의 영향을 받는다. 이러한 사실은, 남성들이 업무 분담이나 가중치에 변화를 줌으로써 무급 가사노동과 자녀양육활동에서 자신들의 자존감과 사회적 가치를 예전보다 더욱 많이 찾아낼 수만 있다면, 미래에는 건강상으로 큰 부담을 덜 수 있음을 의미하는 것이다. 요약하자면, 성(性) 역할과 가사노동 분담은, 직접적으로는 건강과 관련된 행동의 각인을 통해, 그리고 장기적으로는 삶의 계획을 마련할 기회를 제공하거나 제한하고 또 가족과 직업 계획에 결정적인 영향을 줌으로써 남녀의 건강에 큰 영향을 주고 있다. 따라서 예방적 프로그램은 목표 그룹과 접촉함에 있어서 지금까지보다 더욱 더 성(性) 역할을 염두에 두어야 할 것이다.

2. 사회적 역할 인식 및 권력과의 상관관계

여성과 남성은 유급 및 무급 노동에 대해 상이한 시간을 소비하고 있으며, 종종 유급

노동에도 상이한 중요성을 부여하고 있다. 다음에서는 이 상이한 시간 사용과 그들의 사회적 역할인식 및 사회적, 정치적 권력구조에 대한 그들의 참여 사이의 상관관계를 검토하고 있다. 제5장에 상세하게 설명되어 있듯이, 지난 수십 년간 거의 모든 서구 국가에서 다양한 사회적 발전이 이뤄지면서 여성과 남성의 평등이 한층 강화되고 있다. OECD 국가들에서는 어느덧 근로자의 절반이 여성이며, 이들은 남성과 동일하거나 더 높은 학력을 보이고 있다. 물론 여성은 대개 시간제 근무 형태로 일하고 있으며, 남성보다 경영진 진출 비율이 낮다. 또 고위직으로 올라갈수록 여성 비율은 더욱 줄어든다(Catalyst, 2014; EU 집행위원회, 2013; 유엔, 2010).

그러나 권력에 대한 참여는 일차적으로 이사회 계층이나 정치위원회에서의 활동에서 나타나기보다는, 사회에 편재하는 가정생활에서 매우 구체적으로 나타난다. 독일에 서는 이 가정생활에 있어서 남성이 계속해서 더 커다란 경제적 힘을 가지고 있으며, 가계 소득에 대한 비중도 훨씬 높다. 아버지는 자녀 출산 후에도 계속해서 경제활동을 유지하거나 부분적으로는 더욱 확대하는 반면, 어머니는 자녀양육을 위해 수년간, 때로는 영구적으로 경제활동을 크게 제한한다(Schneider, 2018). 이에 따라 가구총소득에 대한 어머니의 경제적 기여도는 평균 약 3분의 1에 그치고 있다(그림 19 참조). 많은 어머니들이 일을 더 많이 하고 싶어하지만, 다른 자녀양육 수단이 부족하고 일자리와 관련된 기회가 없어 주당 근무시간을 늘리지 못하고 있다.

〈표 5-7〉 2013년도 남녀의 가구총소득 기여도

(단위: %)

구분	남성의 비중	여성의 비중	비중 구분 불가능
모든 가구	50	25	25
무자녀 가구	45	26	29

자료: 연방통계청, 2013년도 소득 및 소비 임의추출

이로 인해 많은 파트너 관계에 있어서, 처음에는 존재했던 파트너간의 동등한 권리가 사라지고 있다. 왜냐하면 많은 곳에서 경제력은 소득의 사용에 관한 결정권과 연계되어, 말 그대로 “버는 자가 정한다”는 식으로 되기 때문이다.

가족생활과 직업활동을 서로 성공적으로 결부시키려는 노력은 종종 다른 분야들의 희생을 초래하고 있으며(삶의 질 항목 참조), 점점 더 많은 젊은 여성들이 자기최적화

의 압박, 지속적인 자기통제, 그리고 완벽한 어머니, 완벽한 근로자, 완벽한 연인이 되어야만 하는 동시에 완벽한 몸매까지 갖춰야만 한다는 느낌을 받으며 괴로워하고 있다 (Garsofsky 및 Sembach, 2014).

세간에는 ‘조화로운 양립이라는 거짓말’이라는 말과 함께 ‘장기적으로 그 대가가 너무 크다’는 이야기가 나오고 있다. Belkin(2003)은 고학력 남성들과 결혼한 미국의 고학력 여성들의 예를 들며 한 가지 탈출구를 설명하고 있다. 이 여성들은 자녀를 출산한 후에 경제활동을 능동적으로 그만두고 있는데(‘opt-out’), 이는 이들이 ‘유리 천장’에서 좌절감을 맛보거나 차별을 받는다고 느끼기 때문이 아니라, 단지 스스로 그것을 원하고 있고 또 돈 잘 버는 남편 덕분에 그것을 충분히 감수할 수 있는 데다 성공이라는 것을 새롭게 정의하고 있기 때문이라는 것이다. “It’s not just that the workplace has failed women. It is also that women are rejecting the workplace... There is nothing wrong with money or power. But they come at a high price. And lately when women talk about success they use words like satisfaction, balance and sanity”(ebd.). 여기에서 직장으로부터의 이탈은 구조적 또는 개인적인 차별에 대한 반응으로서가 아니라, 어머니라는 역할에 대한 의식적인 결정으로 해석된다.

독일에서도 이러한 패턴이 나타나고 있는 반면, 시간제 근무나 근무유연제의 부족 등과 같은 구조적인 결함이 훨씬 더 강력하게 영향을 미치고 있다. 여기에도 여성의 역할 모델이 없고 시간사용에 대한 요구가 크며, 무엇보다 특히 경영진급에서 젊은 어머니들을 직장생활을 그만두게 만들고 의식적으로 어머니 역할을 선택하도록 하는 것을 힘들게 하는 매우 뚜렷한 출근 문화도 있다(Menz, 2016). 지금까지 매우 성공적이었던 여성이 인생의 후반기에 접어들면서 직장생활을 그만두게 되는 이유로는, 부모가 되는 것 외에 또 하나의 커다란 계기가 있다. Christiane Funken(2011)은 이러한 여성 중 비교적 많은 수가 중년 이후에 직장생활을 그만두는 이유를 조사했다. 그녀는 직업상의 정제 상황과 함께, 많은 여성들이 삶의 균형 측면에서 자신의 직업 상황을 불만족스럽게 받아들이고 있다는 사실을 발견했다. 이는 한편으로는 사생활에 더 많은 비중을 두고 있기 때문이기도 하고, 다른 한편으로는 ‘아주 높은 곳’을 향한 길이 제대로 주어지지 않는 경우가 종종 있어 이를 스스로에 대한 가치평가 부족으로 체험하고 있기 때문이기도 하다. 또한 여성들은 자신들이 남성들과 비교해 전략적 행동이 부족하고 또

스스로의 이익을 생각한 다른 방식의 직업상 네트워킹도 잘 하지 못하고 있다고 자기 비판적으로 생각하는 것으로 드러났다.

독일에서는 어머니에 대한 사회적인 이미지 역시 모순적이며, 따라서 젊은 여성들에게 길잡이 역할을 거의 해주지 못하고 있다. 연방인구연구소의 '가족모델' 연구에서 Schneider et al.(2015)은, 오늘날 부모가 되는 것과 특히 어머니가 되는 것은, 전제 조건이 많고 또 처리하기 어려운 삶의 과제에 맞춰 양식화되고 있으며, 이러한 과제는 걱정과 회의감, 그리고 의구심의 문화로 각인되어 있으면서 수행하기 까다로운 요구사항들에 의해 지배된다는 사실을 발견했다. 게다가 그러한 기대 속에는 구조적인 모순까지 있어, 가령 응답자의 60%는 "어머니는 오후에 아이들의 숙제를 도와야 한다"는 것이 옳다고 생각하면서도 이와 동시에 "남편으로부터 독립적이 되기 위해서는 직장을 구해야 한다"는 것도 맞다고 말하고 있다.

가족 차원에서 가구소득에 대한 여성의 참여 비중이 적어지고 심지어 경제활동을 완전히 그만두는 경향이 관찰되고 있는데, 독일의 경우 이는 가정과 직장생활의 양립을 위한 서비스가 여전히 불충분하고 이 때문에 많은 어머니들이 과도한 부담을 느끼는 데서 그 원인을 찾을 수 있다.

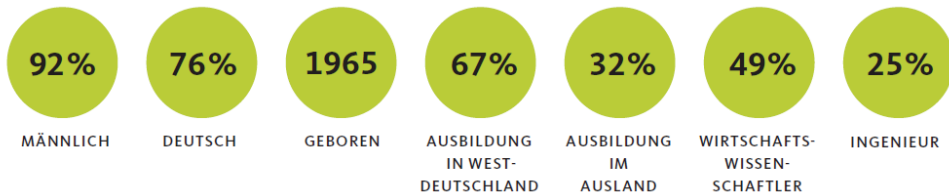
우리가 권력에 대한 사회적 참여라는 측면에서 여성의 경제생활 참여를 관찰해보면, EU 차원에서 2016년 전체 경영진 중 여성의 비율은 33%에 불과했던 것으로 나타나고 있다. 경영진 내 여성 비율이 50%에 이른 회원국은 단 한 곳도 없었으며, 가장 높은 비율을 보인 라트비아의 경우도 47%에 그쳤다(연방통계청, 2017). 평균 세전시급을 비교해보면, 여성의 수입이 남성보다 평균 16.3% 더 적은 것으로 드러난다. 가장 큰 차이는 경영진급에서 나타나는데, 여기에서 여성은 남성보다 23% 더 적게 받으며 일하고 있다. 반대로 사무직과 서비스직에서는 남녀의 차이가 가장 적으며(각 8%), 이 두 직업군이 전체적인 임금 수준이 낮다.

독일에서는 현재 사회보장보험 가입 의무가 있는 직장인의 거의 50%가 여성이지만, 산업기업 임원진 가운데 여성의 비율은 20%를 크게 밑돌고 있다. 이에 비해, 아주 적은 시간만 일하는 근로자 중 여성의 비율은 62%에 이르고 있다(연방통계청, 2017). 2018년 9월 기준 독일 160개 상장기업들의 임원진을 살펴보면, 남성이 641명, 여성이 56명으로, 남성의 비율이 92%나 된다. 여성 이사의 대다수(26명)는 30대 DAX 기업에서 일하고 있다. 또 2018년 9월 기준 독일 상장기업들의 감독위원회에는 여성

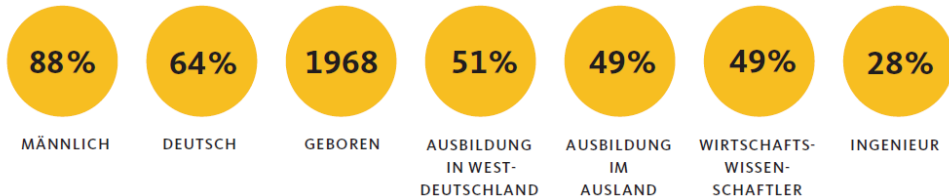
522명이 있는데, 이는 여성 비율 30.5%에 상응한다. 이로써 현재 기업의 4분의 3은 감독위원회에 적어도 30%에 이르는 여성을 두고 있는데, 이들 기업 중에는 법정 남녀 비율의 구속을 받지 않는 수많은 업체들도 포함되어 있다(Allbright, 2018b). 그림 20은 2017년 9월에서 2018년 9월 사이에 새로 채용된 독일 상장기업 임원진들의 구성이 지금까지와 얼마나 유사한지를 보여주고 있다. 오직 ‘독일계’(국적) 항목과 ‘해외에서의 직업훈련’ 항목에서만 국제화 추세가 관찰될 뿐이다.

[그림 5-14] 독일 상장기업 임원진의 사회인구통계학적 특징

DAS DURCHSCHNITTliche VORSTANDSMITGLIED IST:



UND SO WURDE ZWISCHEN 1. SEPTEMBER 2017 UND 1. SEPTEMBER 2018 REKRUTIERT:



자료: Allbright 2018b, S.7.

경영진 내 저조한 여성 비율의 상관관계에 관한 이론은 수없이 많다. 몇 가지만 예를 들어보면, ‘적합성 결여 모델(Lack-of-fit Model)’(Lyness 및 Heilman, 2006)은 경영진에 대한 역할 기대가 여전히 이른바 남성적이라고 하는 특징들과 결부되어 있다고 말하고 있다. 또 ‘Think manager-think male’ 패러다임(Schein et al., 1996)은 성 차별적인 고정관념, 리더십 특성 및 경영진급에서의 여성의 직업적 성공 사이의 상관관계에서 장애물을 찾고 있으며, ‘유리절벽 효과(Glass Cliff Effect)’(Ryan 및 Haslam, 2005)는 채용과 요구 및 보수를 통해 정해놓고 또 비공식 네트워크나 역할 고정관념 및 선입견의 형태로서 행동상의 장애물과 문화적 장애물을 제시하여 여성들

을 경영진급에서 멀어지도록 하고 있는 기업 내 프로세스를 통해 여성이 시스템적으로 불이익을 받고 있다고 설명하고 있다. 이런 모델들에서는 공통적으로 여성의 성(性) 역할의 부적합성과 그로 인한 주변환경의 부정적인 제재가 설명되어 있다. 이로 인해 남성은 '권력 추구'라는 진부한 역할을 맡고, 그 때문에 여성은 사회적인 역할기대에 반(反)해 경영진이 되는 것이 힘들어진다는 것이다(Hernandez-Bark, 2014). 역할에 부합하는 행동은 긍정적인 주변반응에 의해 강화되고 자존감과 긍정적인 감정을 증가시킨다. 그 때문에 사람들은 사회적인 역할기대에 부응하여 행동하려는 동기를 부여받는다(Evans 및 Diekman, 2009). 어쩌면 이러한 점이, 여성이 남성보다 커리어에 대한 소망이 적고 또 남성 동료들보다 덜 민주적이고 덜 참여적인 경영진의 모습을 보이는 이유가 될 수도 있다(Eagly 및 Johnson, 1990; van Engen 및 Willemssen, 2004).

Decker(2017)에 따르면, 페이스북 최고운영책임자인 Sheryl Sandberg 역시 자신의 저서 『린 인(Lean In)』에서 여성들이 오늘날까지도 여전히 경영진으로 활동하는 경우가 드물다고 비판하며, 책 제목과 마찬가지로 여성들이 자신의 커리어를 스스로 좀 더 책임감 있게 적극적으로 관리하면서 '앞으로 무게를 실어 적극적으로 달려들어야 한다'고 여성들에게 촉구하고 있다. 이 책이 출간된 지 4년이 지난 지금, Sandberg는 재계나 정계 모두에서 여성의 (불)평등에 거의 변화가 없다고 불만을 터뜨리고 있다. 아직까지도 매출 규모가 큰 전 세계 500대 기업들 가운데 CEO가 여성인 경우는 6%에 그치고 있고, 또 국가원수가 여성인 나라도 11개국에 불과하다는 것이다. Sandberg(2010)는 한 TED-Talk에서 그 원인을 설명하며 수많은 연구 결과들을 강조했다. 이에 따르면, 남성은 자신의 성공을 자기 자신과 자기의 능력 때문이라고 보는 반면, 여성은 스스로의 능력을 시스템적으로 과소평가하며 자신의 성공을 외부적인 요인 덕분으로 돌리는 경우가 많다. 또한 남성의 성공은 인기와 사회적 명성과 양의 상관관계가 있는 데 비해, 여성은 음의 상관관계를 보이며 사회적인 주변환경에 회의적인 태도를 취하고 있고, 이로 인해 결과적으로 많은 여성들이 커리어 기회를 붙잡는 것에 있어서 안타깝게도 소극적인 자세를 취하게 된다는 것이다.

요약해 보면, 독일의 여성들은 적어도 1980년대 말 이후 동일한 (직업)교육을 받았거나 심지어 더 높은 학력을 자기고 있음에도 불구하고 오늘날까지도 적게는 물론이고 (가계소득에 대한 균등한 분담과 관련된 경제적 힘) 크게 봐서도(가계소득에 대한 균등한 분담 또는 정치적인 자리 차지와 관련된 사회적 힘) 그 인구 비율에 상응하는 적절

한 역할을 하지 못하고 있다. 이는 한편으로는 사회에 여전히 만연해 있는 역할 고정관념에 따른 여성의 권력행사의 부적합성, 그리고 다른 한편으로는 직장생활은 증가하고 있지만 가사노동에 대한 부담은 줄지 않는 여성의 이중고 때문으로 풀이할 수 있다. 이러한 전통적인 역할역학을 바꾸는 것이 가능하다는 것은 동독의 상황이나 스칸디나비아 국가들과의 비교에서 잘 나타난다. 이러한 변화를 이행하는 것이 얼마나 힘들고 또 얼마나 오래 걸릴지는 처음에는 동등하게 업무를 분담하다가 자녀를 양육하게 되면서부터는 다시 전통적인 형태로 돌아가는 부부의 비율이 얼마나 높은지를 봐도 알 수 있다.

3. 협력관계에 기반한 업무 분담과 임신 사이의 상관관계에 관하여

어느덧 임신과 소득, 교육, 직업적 위치 및 파트너와의 업무분담 사이의 상관관계에 대한 조사는 잘 진행되고 있는 것으로 여겨지고 있다. 그러나 이러한 연구상황은 여러 모로 통일되지 않았고 또 상호 모순적이다. 또한 상당 자료들이 국가마다 다르게 해석되고 있다. 더욱이 부모가 되는 과정에서, 즉 가정이 형성될 때에, 그리고 가정이 확대되는 과정에서, 즉 둘째 또는 그 이상의 자녀가 태어날 때에 미치는 영향 또한 국가별로 상이하다.

이러한 모든 허점과 모순에도 불구하고 국제적인 연구상황을 살펴보면, 여성의교육과 임신 사이에는 분명히 상관관계가 존재하며, 특히 고학력 여성일수록 전반적으로 자녀를 적게 출산하는 것으로 확인되고 있다. 이는 전 세계 모든 대도시에 적용된다. 그 영향력의 강도 측면에서만 차이가 있을 뿐, 이러한 상관관계의 방향이나 중요성 측면에서는 차이가 없다. 또한 국가별 차이를 살펴보면 중간 정도 학력을 가진 여성의 출산율이 고학력 여성과 비슷한지 아니면 저학력 여성과 비슷한지를 알 수 있다. 한편, 파트너 사이의 학력 조합도 임신에 영향을 줘서, 여성보다 남성의 학력이 높은 경우 전반적으로 출산율도 더 높다. 이와 달리 여성이나 커플의 경제활동 상황은 가정의 형성 및 확대에 미미한 영향을 줄 뿐이다. 또한 저학력 여성들은 실직자가 됐을 때에 임신을 하지만, 고학력 여성은 그 반대의 경우라는 경험 자료도 제시되고 있다. 비 전형적 고용도 다산으로 이어지도록 영향을 준다. 경제활동 시간이 적고 시간제 근무를 하는 여성은 전임 정규직 여성보다 가정을 덜 꾸린다(Fasang et al. 2015 요약).

여성의 고등 교육은 가정 형성의 연기로 이어지고 있다는 자료는 당연시되고 있고, 부분적으로는 둘째와 셋째 자녀 출생의 가능성이 전반적으로 낮아지는 것과도 상관관

제가 있는 것으로 여겨지고 있다. 그런데 특히 스칸디나비아 국가들처럼 남녀 평등의 수준이 높은 국가에서는 여성의 수입과 자녀 수 사이에 긍정적인 효과가 나타날 수도 있다. 어떤 경우에는 영국처럼 U자형 상관관계까지 나타나기도 한다(Schleutker 2014 요약). 전체적으로 보면, 소득과 교육 및 출산율 사이의 상관관계는 각국의 사회 정책 및 가족정책 규정에 따라 상당히 제한되기 때문에, 연구 상황이 고르지 않다고 할 수 있다.

달리 말해, 남녀의 소득과 교육 및 협력관계에 기반한 업무분담은 한 나라의 출산율에 커다란 영향을 준다. 이 상관관계의 크기는 가정과 직장의 양립을 위한 각국의 사회적 인프라, 노동 문화, 그리고 성(性) 문화에 의해 정해진다. 선진 산업국의 경우엔, 자녀 양육을 위한 공공 인프라 개선 대책이 출산율과 긍정적인 상관관계를 보이고 있다. 이로써 저렴한 자녀 양육에 대한 폭넓은 서비스는 가정과 직장의 양립을 용이하게 해 주고 있다. 출산 후 여성이 경제활동을 중단하더라도 나중에 직장에 복귀할 수 있도록 보장해주는 것을 포함하는 육아휴직(Elternzeit) 규정도 마찬가지이다. 이와 유사하되 특히 아버지에게 적용되는 규정들은 남성이 자녀양육에 좀 더 적극적으로 참여하도록 함으로써 여성의 입장에서 가정과 직장의 양립이 한결 용이하도록 도와주고, 이는 다시 출산율에 긍정적인 영향을 준다(Kim 2018).

가사노동 분담과 임신 사이의 상관관계는 수없이 입증됐다. 특히 고학력 여성의 경우에 전반적으로 훨씬 더 긍정적인 상관관계를 보이고 있다. 남성이 자녀양육에 적극적으로면서도 신뢰감 있게 참여할수록 이들 여성의 출산율도 높아진다. OECD 회원국들에서도 일관되게 긍정적인 상관관계가 나타나고 있어, 남성의 가사노동 참여율이 높을수록 출산율도 더 높다. 무엇보다 둘째 자녀의 출산 가능성은 가사노동과 자녀양육에 대한 남성의 참여율에 비례한다. 스칸디나비아 국가들에 대한 분석 자료를 보면, 남성의 육아휴직 이용이 자녀의 추가 출산에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다(Duvander et al. 2010). Cooke(2004)는 남성의 가사노동 참여가 독일에서의 가족 확대에 미치는 영향을 조사했는데, 조사 대상이 된 시기는 육아휴직의 틀 내에서 구체적인 ‘아버지 출산휴가(Vätermonat)’ 제도가 아직 마련되지 않았을 때였다. 그럼에도 불구하고 여기에서도 긍정적인 상관관계가 존재한다는 결과가 나왔는데, 다만 이는 독일 여성의 전일제 경제활동과 자녀 수 사이의 부정적인 상관관계를 상쇄시키는 정도에 그쳤다.

이러한 연관성은 남녀평등의 명제를 통해 이론적으로 잘 뒷받침 될 수 있다 (McDonald 2000). 이 명제에 따르면, 후기산업사회(탈공업화사회)에서는 전통적인 성(性) 전형적 업무분담이 사회의 출산율에 부정적인 영향을 준다. 이러한 영향력은 특히 여성의 교육 참여율이 급증하는 단계에서 더욱 강하게 표출된다. 또한 고등 교육을 받은 젊은 여성들의 집단은 계속해서 폐쇄된 노동시장을 눈앞에 두고 있고 남성들은 전통적으로 가사노동에 거의 참여하지 않을 경우에도 이 영향력은 더욱 강해진다. 이러한 사회구조에서 이 여성들이 어머니라는 신분을 갖게 된다는 것은 전통적인 여성의 역할을 해야 한다는 것을 의미하고, 이들 여성은 이러한 형태를 대부분 거부한다. 이들은 원래 그럴 의사는 없었지만, 영원히 자녀를 갖지 않거나 뒤늦게 한 명 또는 최대 두 명의 자녀를 갖기로 결정하게 되는 것이다.

여성들은 정말로 바람직하지 않은 두 가지 대안, 즉 자녀를 갖지 않는 것과 전통적인 여성의 역할을 받아들이는 것 중에서 한 가지를 선택해야만 하는 상황에 처하게 됨으로써, 이들 국가에서는 주관적으로 인지되는 삶의 질이 낮아지고 출산율도 부정적인 영향을 받게 된다. 이러한 현상은, 사회구조가 변해서 여성뿐만 아니라 종종 남성도 가정과 직장의 여건이 더 좋아지고 무엇보다 이 둘의 양립이 가능하다고 느낄 때까지 지속된다.

수많은 연구는 다음과 같이 시간 경과에 따른 3 단계 발전을 가정하고 있다(Hudde 및 Engelhardt 2016 요약 참조). 1 단계 : 주소득자 모델이 지배적인 기준이 되고 있는 한, 출생률은 높다. 2 단계 : 남녀 평등의 확대, 여성의 경제활동 증가, 여성 역할의 근대화와 더불어 전통적인 남성의 역할도 계속해서 유지되면서 출산율이 낮아진다. 3 단계 : 이중소득자 모델이 사회적으로 확산되면서 출산율이 다시 높아진다. Goldscheider, Bernhardt 및 Lappegård(2015)는 남녀역할의 변화를 두 단계로 된 '젠더 혁명(Gender Revolution)'(S. 207)으로 설명하고 있다. 첫 번째 단계는 공공 분야, 교육 제도 및 노동시장에서 여성의 역할이 강해지는 것으로 이루어진다. 그러나 여성의 노동시장 진입은 가사노동 분담의 변화를 동반하지는 않는다. 결과적으로 여성들은 경제활동과 가사노동 사이에서 이중으로 부담을 느끼게 된다(second shift). 이러한 노동분담은 흔히 부담하다고 여겨지며, 가족 내에서, 그리고 직장과 가정 사이에서 갈등이 증가하게 되며, 가정 전체가 악화되게 된다. 이는 출산율 감소라는 결과로 이어진다. '혁명'의 나머지 절반 단계는 남성이 가정에서 보다 적극적인 역할을 수행하

는 것으로 이루어진다. 남성이 이제 육아 휴직, 자녀 양육에 있어 큰 몫을 하고, 마침내 청소나 쇼핑 같은 일도 떠맡는다. 이 두 번째 '혁명적 단계'는 출산율 증가를 통해 알 수 있는 것처럼 가정의 강화를 의미한다.

전체적으로 보면, 한 나라의 성(性) 역할의 명백성과 단일성, 그리고 출산율 간에는 분명히 긍정적인 상관관계가 있다. 성(性) 역할에 대한 생각의 차이(normative confusion(규범적 혼란))가 클수록 출생률은 낮아지고, 생각의 차이가 적을수록 출생률은 높아진다(Hudde 2016). Myrskylä, Kohler 및 Billari(2011)도 이와 유사한 주장을 펼치고 있다. 이들은 사회 경제적 발전 수준이 높고 남녀평등도 크게 확대된 국가들에서 출생률이 증가하고 있음을 확인하고 있다. 발전 수준은 높지만 남녀평등이 부족한 국가들은 매우 낮은 출생률을 보이고 있다.

Kan과 Hertog (2017)의 최근 연구에 따르면, 일본과 중국, 한국 및 대만의 동아시아 국가에서 남녀 평등 수준이 낮은 것으로 확인되고 있다. 남녀 사이의 업무 분담에 있어 불균형이 두드러지며, 이로 인해 한편으로는 결혼 파트너십 만족도가 비교적 낮은 동시에 다른 한편으로는 파트너 시장에서 '미스 매치' 현상이 벌어지고 있다고 이들은 결론 내리고 있다. 여성은 자녀들도 돌봐주는 남성을 찾고 있으며, 남성은 자신의 파트너가 가사노동으로부터 자신을 벗어나도록 해줄 것을 기대하고 있다. 이러한 미스 매치는 결혼확률을 전체적으로 낮추고 있으며, 낮은 만족도와 결부돼 출산율에도 부정적인 영향을 주고 있다는 것이다. 저자들은 연구 결과를 다음과 같이 요약하고 있다: "Husbands' participation in housework is positively associated with women's preferred number of children in all four countries. Women also prefer having fewer children if their housework share increases. The association between domestic division of labour and fertility preference is observed in all four countries, but increases in husbands' housework participation are more consistently associated with wives' preference for more children. Women rather than men bear the brunt of conflicts between the demands of domestic work and labour market work, and therefore their fertility preference is more strongly linked with the extent of their housework responsibilities. To sum up, the findings suggest that low fertility in East Asia is in part explained by the heavy burden of

domestic work that women have to shoulder. Men's overall contributions to and their share of domestic work are very limited. This is consistent with the conjecture that the gender revolution (Goldscheider, Bernhardt, Lappegård, 2015) is still at the first stage in East Asia. Moreover, the positive association between women's preference for more children and their husband's contributions to housework implies that the gender revolution framework may offer a better prospect of understanding the current fertility trends in the region than the new home economics theory. The former suggests that couples have fewer children because women feel overburdened by the 'second shift' they are forced to assume on their own, while the latter expects fertility decline as a result of more women turning into breadwinners and choosing to delay or withdraw from family formation. Women's willingness to have more children when they get help with their domestic burden points to the former explanation. The findings also indicate that East Asian countries are similar to conservative European countries, such as Italy, Spain, and Germany, which have the lowest low fertility in Europe. In these countries a traditional gender division of domestic labour is similarly associated with a lower fertility preference." (S. 582 f.)

Esping-Andersen 및 Billari(2015)의 연구 결과도 동일한 맥락으로 해석해야 한다. 성(性) 역할에 대한 생각과 규범이 출산율에 영향을 미침에 따라, 성(性) 역할과 관련해 명확한 규범이 존재하지 않는 사회에서는 지향점이 없게 된다. 그 결과 사람들은 둘 이상의 지향점 사이에서 갈팡질팡 하는 상황이 발생한다. 이러한 규범적인 혼란 상태에서, 부부가 '올바른' 성(性) 역할을 놓고 상이한, 아마도 상충되는 생각을 가지고 있을 가능성이 높으며, 이로 인해 파트너와의 갈등이 증가하고 (추가로) 자녀를 갖기로 결정할 가능성이 줄어들게 된다.

따라서 낮은 출산율은 한편으로는 여성의 사회적 지위와 사회경제적 지위 사이의 모순의 결과이기도 한 동시에 다른 한편으로는 가사노동의 불균형한 분배가 지속되는 것에서도 그 이유를 찾을 수 있다. 이러한 명제는 '한국여성가정패널조사(Korean

Longitudinal Survey of Women and Families)’의 자료를 활용한 한 최근 연구에서도 확인되고 있다(Kim 2017). 저자는 자신의 조사 내용을 다음과 같이 요약하고 있다. "Husband's support in the domestic sphere increased the likelihood of intended births. ... Empirical evidence from Korea supports the recent theoretical literature on the association of low fertility with gender inequity."(S. 743) 계속해서 저자는 다음과 같이 결론 내리고 있다. "Husband's participating in the domestic sphere made women more likely to realise their intention to bear a second child."(S. 761)

앞서 언급한 Myrskylä, Kohler 및 Billari(2009)의 국제 비교 연구에 따르면, 남녀 평등이 크게 발전한 1990 년대에 들어 많은 국가들에서 출산율 감소 추세가 멈춘 것으로 나타났다. 이 연구에서 한국은 예외였다. 이에 대해 저자들은 한국에선 남녀 평등이 크게 두드러지지 않고 또 가정과 직장의 양립이 여성들의 희생을 토대로 일방적이면서도 어렵게 이루어지도록 조직되어 있기 때문으로 풀이하고 있다.

또한 한국에서도 나타나고 있는 저출산 현상을 ‘교육열’ 이론으로 풀이하려는 시도도 이루어지고 있다((Anderson, Kohler 2013). 자녀가 최고의 학력을 토대로 성공을 거두도록 만들려는 부모의 강한 열망은 부모가 자녀의 교육에 매우 많은 시간과 돈을 투자하고 또 자녀의 교육적 성공에 대해 감정적으로 매우 강하게 얽매이도록 만들고 있다. 이로 인해 부모와 자녀 모두 커다란 스트레스를 받게 된다. 자녀의 발전에 극도로 많은 비용을 투자하는 행위는 ‘양보다는 질’이라는 주장으로 뒷받침되고 있으며, 이에 따라 자녀의 수가 불가피하게 적을 수밖에 없다. 또한, 이 이론에 따르면, 이러한 투자는 부모 중 한 사람(대개 여성)이 자녀를 집중적으로 보살피고 나머지 한 사람은 거기에 필요한 자금을 마련하기 위해 매우 적극적인 직업 활동을 펼쳐야만이 가능하다. 이 때문에 앞서 이야기한 성(性)전형적인 업무 분담 현상이 발생하게 되고 이는 다시 저출산 추세를 낳게 되는 것이다.

이 연구에 따르면, 한국에는 출산율에 부정적인 영향을 주는 여러 요인이 있으며, 이 요인들이 번갈아 가면서 강하게 부각되는 것으로 보인다. 계속해서 남성 지배적인 노동계와 매우 뛰어난 다수의 고학력 여성을 보유하고 있는 한국과 같은 저출산 국가에서 출산율을 높이하고자 한다면, 이는 남성 지배적인 노동 문화가 변화하고 또 여성은 경제활동에, 남성은 가사노동에 좀 더 많이 통합될 때만이 가능하다.

제5절 독일과 유럽의 젠더 정책(Gender Policies)

1. 일반적 목표 설정

남녀 평등은 유럽연합의 사회·고용정책의 핵심 목표 중 하나이다. 유럽의회(2018)는 법규와 조약을 통해, 유럽사법재판소는 판결을 통해 이 목표를 추구하고 있다. 이에 따라 예를 들어 남성과 여성이 동일 업무에 대해 동일 임금을 받아야 한다는 기본원칙은 1957년부터 유럽연합 조약들에 명시되어 있으며(현재: 유럽연합의 활동방식에 관한 조약(AEUV) 제157조), 이 외에도 여성의 역할 강화를 위한 대책(AEUV 제157조)와 차별 철폐를 위한 대책(AEUV 제19조)도 마련되어 있다. 유럽사법재판소(EuGH)는 남녀 평등이라는 정치적 목표를 수많은 판결을 통해 지지해 왔다. 1976년의 Defrenne-II 판결(공공부문뿐만 아니라 민간경제의 단체협약에서도 남녀에 대한 동일 임금 지불 보장)이나 1997년의 Marschall 판결(일괄적으로 적용되지 않는 한, 지원 과정에서 여성에 대한 긍정적인 차별은 여성비율 제고를 위해 허용된다 - EuGH, 소송 43/75 내지 C-409/95) 등이 그러한 예이다. 이러한 정책과 판결의 토대는 바로 유럽연합이 존중하고 있는 가치, 그 중에서도 특히 원칙적으로 남녀는 동일한 권리를 가지고 있고 법 앞에서 평등하다는 가치이다. 이러한 목표들은 유럽연합 기본권 헌장 제21조에도 명시되어 있다(성별, 피부색 등의 이유로 인한 차별 금지). 이 뿐만 아니라 유럽연합은 AEUV 제8조에 따라 모든 활동과 대책에 있어서 불평등을 없애고 남녀의 상이한 삶의 상황과 이해를 모든 정치 분야에 고려하며 남녀평등 추진을 위해 노력해야만 한다(특히 Gender-Mainstreaming, 독일어로는 평등지향적 정책 또는 평등정책이라고 하는 개념을 적극 반영).

이러한 정치적 목표는 다음과 같이 다양한 차원에서 이행되고 있다.

1. 다개년 경제지원계획(MFR 2014-2020) 및 남녀 평등의 실현과 여성에 대한 폭력 근절에 힘쓰는 프로젝트들에 총 총 4억 3천 947만 유로의 예산을 지원해주는 ‘평등, 권리 및 유럽연합 시민권’ 프로그램(2014~2020년 ‘평등, 권리 및 유럽연합 시민권’ 프로그램의 마련을 위한 명령(EU) No. 1381/2013)을 통해

2. 유럽양성평등연구소(EIGE, 2018)를 통해 유럽연합 의회와 이사회는 2006년, 회원국의 남녀 평등을 촉진하고 남녀 차별을 적극적으로 없애기 위해 정책, 규제 조치 및 지출 프로그램의 준비와 구상, 시행, 모니터링 및 평가에 남녀의 관점을 통합하는 임무를 수행하는 기관을 마련했다. 리투아니아 빌니우스에 본사를 둔 EIGE 는 ‘성 평등 지수(Gender-Equality-Index)’와 같은 데이터 수집, 또는 ‘Institutional Transformation’이나 ‘Gender Equality Training’ 등 근로자 재교육을 위한 온라인 서비스 등을 통해 유럽연합 기관들을 체계적으로 기술적으로 지원한다(EIGE 2018b)..

3. ‘여성 현장’ 및 ‘남녀 평등을 위한 전략적 참여 2016-2019’ 채택을 통해 유럽연합 집행위원회는 다음과 같은 전략적 목표를 설정했다(EU 집행위원회, 2016).

- 여성의 경제활동 참여 증대 및 남녀의 동일한 경제적 자립성 확보
- 성(性) 전형적인 임금, 소득 및 연금 격차를 줄이고 이를 통해 여성 빈곤 퇴치
- 의사결정 과정에서 남녀 평등을 촉진
- 성(性) 전형적인 폭력의 방지 및 피해자를 위한 보호와 지원
- 전 세계적으로 남녀평등 및 여성 권리 증진

4. 이 뿐만 아니라 유럽연합 집행위원회는 ‘2016~2022년 남녀평등을 위한 실행 계획’도 채택해, 유럽대외관계청의 지원을 받아 남녀평등과 여성 역할 강화를 위해 노력하고 또 EU의 외교관계의 도움을 받아 전 세계 소녀들과 여성들의 삶의 변화를 달성하려 하고 있다.

5. EU의 유럽평의회 여성폭력 및 가정폭력의 방지와 근절에 관한 협약(이스탄불 협약, 2011) 가입을 통해. 이 협약은 국제적으로 법적 구속력을 가지는 최초의 수단으로서, 여성과 소녀들에 대한 폭력을 방지하고 피해자들을 지원하며 가해자들을 처벌하기 위한 광범위한 법적 및 전략적 대책을 포함하고 있다. 2017년 11월까지 모든 EU 회원들이 이 협약에 서명했으며, 2018년 3월 현재 총 17개 회원국이 비준했다.

6. 또한 유럽의회 여성권리평등위원회(FEMM)는 예를 들어 상장 기업들의 감독이사

회에서의 보다 균형 잡힌 남녀 대표성을 보장해 주기 위한 지침이라든지 임금 전액을 지급해주는 출산휴가를 20주까지 연장해 주기 위한 지침 등 남녀 평등을 위한 입법안과 초안을 마련하고 있다. 또한 이 위원회는 남녀평등 문제를 유럽의회의 입법 과정과 대책에 통합하는 측면에서 유럽의회와 원내분파의 피고용인들을 위한 교육대책도 지원해주고 있다.

독일에서는 남녀평등이라는 목표가 헌법상의 지위를 누리고 있으며, 1949년 이후 기본법 제3조제2항에 ‘남성과 여성은 동등한 권리를 가진다. 국가는 남성과 여성의 동등한 권리가 실제로 실현되도록 지원하고 현존하는 불이익이 제거되도록 노력한다.’라고 명문화되어 있다. 이는 1994년의 여성지원법, 그리고 2001년에 발효되어 2015년 5월 24일 마지막으로 개정된 연방평등법(BGleiG)으로도 이어져, 공공 행정 부문에서의 남녀의 동등한 참여 및 가정과 직장의 양립개선을 위한 목표 달성을 위한 노력이 이어지고 있다.

BGleiG은 공공분야 사용자들에 대해, 요구되는 인적, 사회적 및 조직적인 대책을 구체적인 목표 계획의 형태로 포함하는 평등계획과 더불어, (경영진급에서도) 여성의 비율을 높이기 위한 구체적인 시기별 계획을 의무적으로 마련하도록 지시하고 있다. 현 연방정부는 공공 행정부문에 대해서 2025년까지 모든 지도부급에 여성과 남성이 동일한 비율로 진출하도록 한다는 목표를 연정협약에 명시했다. 이는 현 수치를 고려할 때 매우 야심 찬 계획이라 할 수 있다. 최근 평등지수(2017)에 따르면, 현재 연방부처들의 지도부급 여성의 비율은 35%에 이르고 있다. 이는 1년 전보다 1.3%p 증가한 수치이다. 그러나 고위 지도부급(하위부서 지도부 이상)만 살펴보면 여성의 비율은 26%에 불과하다.

자유경제시스템 하에서, 독일은 정치적 의사 천명, 입법, 그리고 살아있는 현실 사이에 여전히 커다란 차이를 보이고 있다. 이는 가령 DAX 기업들 내에서도 마찬가지이다. Allbright 재단의 최근 보고서(2018)는 2018.4.1 현재 독일과 프랑스, 영국, 폴란드, 스웨덴 및 미국에 주요 인덱스에 상장되어 있는 기업들의 이사회(내지는 이사진과 유사한 경영위원회)와 감독위원회에 관한 정보를 제시하고 있다. 이 국제 비교에서 독일은 여러 측면에서 하위를 달리고 있다. 이들 국가 가운데 그 어떤 국가도 이사회 내 여성의 비율이 남녀 균형 달성에 가까운 최소 40%를 보이지 않는다. 다만 미국과 영

국, 스웨덴의 상황이 훨씬 나아져, 이사회 내 여성의 비율이 12%에 불과한 독일보다 여성의 능력을 더 잘 활용하고 있다(여성 비율 20~24%). DAX 기업들은 어느덧 감독 이사회 내 법정 여성 비율 30%를 달성하고 있지만, 이것이 이사회의 구성에 있어서는 (아직) 아무런 영향을 주지 못하고 있다.

이 외에도 이 보고서는 여성 비율이 부분적으로만 사회적 기본여건(시간제 근무 비율, 자녀 양육, 양육 비용)에 달려 있고, 이보다는 오히려 수뇌부 구성을 다양화 하고 전략적인 결정사항에 여성들을 배려하는 내용을 포함시키겠다는 내용의 정계 및 기업의 의사 표명에 더 크게 좌우된다는 사실을 분명히 하고 있다. 이에 따라 직장생활을 하는 여성을 위한 기본여건이 미국이 압도적으로 가장 열악하고(육아휴직 부재, 영유아를 위한 전일제 보육서비스 거의 부재), 또한 여성의 경제활동 참여 비율도 미국이 스웨덴과 독일보다 더 낮은 것으로 나타나고 있다(67% vs. 74~80%). 그럼에도 불구하고 이사회 내 여성의 비율은 미국이 가장 높다. 이에 대해 저자들은 직장 여성들의 능력을 특히 꾸준하면서도 효과적으로 이용하겠다는 미국 기업들의 방침 때문으로 풀이하고 있다. 기업 최고위직에 있는 여성의 비율은 건전하면서도 변화의 능력이 있는 기업문화를 대변하는 신뢰할 수 있는 지표이다. 보스턴컨설팅그룹의 혁신 순위(2018) 또한 이러한 전략의 성공에 대한 증거를 제시하고 있다. 이에 따르면 20개 주요 기업 중 16개가 미국에 본사를 두고 있으며, 이 리스트에 오른 독일의 가장 혁신적인 4개 기업[지멘스(21위), 알리안츠(39위), 다임러(33위), 그리고 SAP(42위)]이 모두 이사회 내 여성의 비율이 높은 DAX 기업이다.

페터 알트마이어(Peter Altmaier) 독일 경제장관은 이러한 연구결과에 대해 다음과 같이 말했다. “수많은 연구들을 통해, 우리는 성(性)의 다양성이 기업의 성공에 긍정적인 영향을 준다는 사실을 알고 있다. 혼성 팀은 상이한 경험과 시각을 가지고 있기 때문에 더 크게 성공한다. 인구통계학적 변화가 진행되고 있는 시점에서 독일은 남성이든 여성이든 상관없이 똑똑한 모든 인재들의 잠재력이 발휘되는 것에 갈수록 더 많이 의존하게 될 것이다”(Allbright, 2018).

2. 가정과 직장의 양립 개선을 위한 선택 도구들 및 그 효과

연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ, 2015)는 가족연구 모니터에서 지난 몇 년 동안 가정과 직장의 양립이 사회 전체적으로 그 중요성이 커지고 있다고 기술하고 있다. 이러한 양상은 가정의 역할모델의 변화와 인구통계학적 변화, 그리고 그것이 전문인력 확보에 미치는 영향을 통해 더욱 촉진되고 있다. 결과적으로, 이 양립 문제와 관련된 모든 부분에 대해 사회적, 정치적 논쟁이 10~15년 전보다 훨씬 더 적극적으로 전개되고 있다. 수많은 대책들이 발의되었는데, 이러한 대책들이 가정과 직장의 양립 개선에 미치는 영향을 특히 사회의 모든 주요 분야에서의 성(性) 정의로운 참여의 개선에 초점을 맞춰 이하에서 살펴보고자 한다.

가. 남녀평등 및 가정과 직장의 양립에 대한 사회적 수용의 촉진

1985년 나이로비에서 열린 제3차 유엔 세계여성대회에서 최초로 논의된 ‘성 주류화(Gender-Mainstreaming)’는 일상 생활 속에서 발생할 수 있는 다양한 상황 속에서 양성 평등을 지원하기 위한 하나의 전략이자, 다양한 사회적 결정 과정에서 서로 상이한 남녀의 이해 관계를 반영하기 위한 노력으로 해석되고 있다(Joas, 2007). 기존의 불이익을 바로잡는 것을 목표로 하는 ‘여성 정책’과는 달리, 성 주류화는 사회 전 분야에 걸친 광범위한 예방적 차원의 노력으로 정의된다. 더 구체적으로는 각 국가가 계획을 세우고 실행함에 있어 성(性)과 관련된 영향력을 반드시 고려하고 분석하여 계획과 실행에 반영해야 함을 의미한다. 이러한 이유로 유럽연합은 „기업이 가진 잠재력을 최대한 발휘하지 못하고 (여성)의 가치있는 재능을 방치해 하는 각종 장애물을 제거하는 것“(EU, 2010)을 성 주류화의 핵심 과제로 설정하고 있다. 이를 바탕으로 연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ, 2017b)는 민간 기업과 공공 행정 부문의 임직원들에게 업무 절차와 조직 문화, 업무 성과 평가, 경영과 소통에 있어 남녀의 상이한 현실과 이해 관계를 적극 반영해 양성 평등을 효율적으로 실현할 것을 주문했다. 독일에서 이러한 목표가 실현되기까지는 수 십 년의 세월이 필요할지도 모른다. 양성 평등의 제도적 정착은 지루한 과정일 뿐더러 이를 위한 복합적이고 다층적인 계획과 실행, 그 결과물의 평가에는 많은 노력과 시간이 요구되기 때문이다. 슈티글러(Stiegler, 2000)는 이와 관

련해 성별에 따른 통계, 젠더 분석, 양성 평등 관리, 대표성, 자원, 현실'이라는 요소 별로 정책이 미치는 영향력을 분석하는 3-R 모델을 적용할 것을 권고하고 있다.

그렇다면 양성 평등을 위한 정치적 의도는 노동 시장을 비롯해 사회 전반적으로 어떠한 방법과 조치를 통해 실행되어야 할까? 이와 관련해서는 다음 4 편의 최신 표본 연구 보고서가 양성 평등의 분야 별 분석에 필요한 구체적인 수치와 지표를 제시하게 될 것이며, 이는 곧 개별 조치에 관한 사회적 담론과 수용을 촉진하게 될 것이다: OECD 보고서 'The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle' (OECD, 2017), 유럽 연합 보고서 Gender-Equality Index (EIGE, 2017), 세계경제포럼 보고서 Global Gender Gap Report (WEF, 2017b), 한스 뢉클러 재단 보고서 '노동과 성별' (Hans Böckler-Stiftung, 2017).

OECD 연구는 지난 5 년 간 회원국의 교육, 경제활동, 기업문화 부문에서 양성 평등을 위한 노력이 어떠한 진전을 보이고 있는가를 추적하고 있다. 이 연구는 최근들어 여학생들이 남학생과 성인 여성 대비 고학력임에도 불구하고 성인 남성 대비 임금이 높은 경우가 드물며, 이러한 문제는 결혼 후 자녀를 갖게 될 경우 더욱 심화된다는 결론에 이른다. 이 연구에서 독일의 성인 남녀 대졸자 수는 상위 1/3 수준이나, 여성 인력의 활용은 충분치 못한 것으로 확인됐다. 여성의 74 %만이 경제 활동 중이며(OECD 평균 10 % 상회), 경제 활동을 하는 여성의 37 %는 시간제 근로(OECD 평균 12 % 상회)를 하고 있기 때문이다. 노후 대비나 연금 수령 문제에 있어 독일은 OECD 국가 중 꼴지를 차지했다: 여성과 남성의 연금 수령액 격차가 독일만큼 큰 나라는 없었다. 독일 여성은 남성 대비 평균 절반 수준의 연금을 수령하고 있기 때문이다. 연금 수령액은 경제 활동을 하는 여성 비율이 현저히 낮았던 과거 근로 수입을 반영해 결정되는데, 이러한 규정이 신속히 변화되지 못하고 있는 것이 문제인 것이다. 남녀 임금 격차 역시 17 % (OECD 평균 14.3 %)에 달한다. 지난 5 년 간 여성 사업가 비율 역시 OECD 회원국들 사이에서는 큰 변화가 없다. 여전히 여성 사업가 비율은 매우 낮다(남성 사업가 대비 여성 사업가 비율이 가장 낮은 국가는 1.9 %를 기록한 칠레이며, 가장 높은 국가는 14.5%를 기록한 터키이다). 여성 사업가는 남성 사업가 대비 수입이 적을 뿐만 아니라 직원 수도 적은 것으로 나타났다.

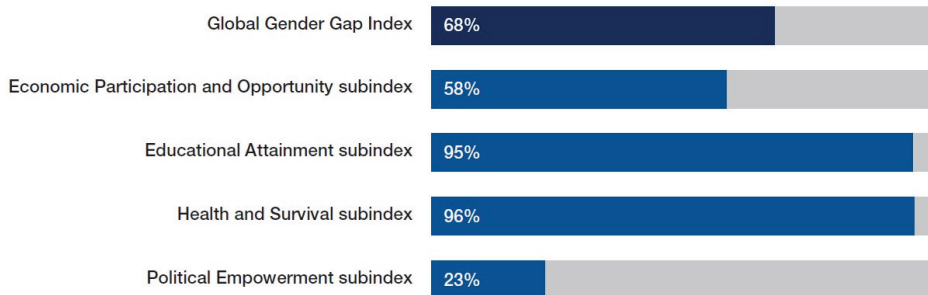
EU 성 평등 지수 보고서(EIGE, 2017)는 연구 대상국을 좁혀 유럽 연합 28 개 회원국의 상황을 추적해 양성 평등 문제를 노동, 수입, 지식, 시간, 권력, 건강 부문으로 나

누어 보고하고 있다. 종합 수치에서 독일은 총점 100 점 중 65.5 점으로 유럽 연합 내 12 위를 차지했으며(유럽 연합 평균 66.2 점, 1위 스웨덴 82.6 점, 28위 그리스 50 점), 이는 2015 년 조사 대비 5.5 점 개선된 수치이다. 건강 부문에서는 90.5 점으로 독일이 1 위를 차지했다. 이를 통해 독일 내 의료 서비스 접근이나 일반적인 건강 상태에 있어서는 남녀 간 차이가 거의 없다는 사실이 밝혀졌다. 53 점으로 27 위를 기록했지만 2005 년 이후 독일에서 뚜렷한 개선(19 점 상승)이 이루어진 부문은 권력이다. 권력 부문에서는 속도가 느리기는 하나 민간과 공공 분야 모두에서 더 많은 여성들을 관리직으로 승진시키려는 노력들이 지속적으로 관찰되고 있다. 개선이 시급한 분야로는 지식 부문을 들 수 있다. 지식 부문 총점 100 점에서 독일은 52.9 점을 기록해 전공 분야의 전통적인 양분화 문제가 전혀 개선되지 않은 채로 남아 있다. 그 결과 남성은 공학, 수학, 물리 분야에, 여성은 간호, 심리학, 미디어 디자인 분야에 편중되어 전공과 직업을 선택하는 것으로 나타났다. 시간 사용에 있어 독일의 양성 평등은 후퇴한 것으로 나타나고 있다(2010 년 대비 4.8 점 하락). 이는 여성이 가사와 육아를 담당하는 비중이 높기 때문인 것으로 풀이된다. 2005 년 성 평등 지수 보고서 발간 이래 유럽 연합 국가 중 스웨덴과 덴마크는 부동의 1, 2위를 지키고 있으며, 이탈리아(2005 년 대비 12.9 점 상승)와 키프로스(9.8 점 상승)는 최근 5 년 간 명확한 상승세를 보이고 있다. 유럽 연합 회원국 대부분 최소 3~4 개 부문에서 개선된 수치를 나타내고 있지만, 시간 사용에 있어서만큼은 12 개 국가에서 불평등이 심화되고 있다(제3절 참조).

세계경제포럼의 글로벌 젠더 갭 보고서(WEF, 2017b)는 각 국가 별 양성 평등을 기록하기 위해(그림 5-15 참조) 2006 년 최초 발간됐다(연구 대상국 112 개 국). 연구 대상 국가는 현재 144개국으로 확대됐다. 경제 활동, 교육, 건강/수명, 정치권 활동과 같은 개별 분야의 평가를 통해 심각한 불평등을 의미하는 0점에서 남녀 평등을 의미하는 1 점을 사이의 점수를 기준으로 국가별 순위가 정해졌다. 2006 년 이후 각 연도별로 점수를 비교할 수 있도록 지수 산출 방식은 동일하게 유지되고 있다. 2017 년의 결과는 각 부문 별 격차를 명확히 보여주고 있다. 건강과 교육의 경우 대부분의 국가에서 남녀 격차가 매우 낮아졌을 뿐만 아니라(5 % 이하), 기대 수명의 경우 여성이 남성을 초월하는 데 반해, 경제 정치 활동의 경우 양성 평등 개선율은 미비하거나 몇몇 국가들에서는 상황이 더 나빠지기까지 했다. 총점을 기준으로 정해진 국가 별 순위에서 아이슬란드는 0.878 점을 기록해 노르웨이와 핀란드를 앞섰으며, 0.778 점을 기록한 독

일은 12 위, 0.650 점을 기록한 한국은 119 위, 최하위 국가인 이란, 차드, 시리아, 파키스탄에 이어 예멘은 0.516 점으로 양성 평등 최하점을 기록했다. 독일의 경우에서 주목해야 할 점은 양성 평등과 성(性) 정의를 위한 각종 이니셔티브와 같은 수 많은 노력에도 불구하고 2006 년부터 2017 년까지 그 순위가 하락했으며(5 위에서 12 위로 하락), 그 중에서도 하락세가 특히 두드러진 분야는 경제 정치 활동 부문이었다. 개별 점수를 들여다 보면 독일은 미약하게나마 상황이 개선되기는 했지만(예: 경제 활동 참여율 0.660 점에서 0.720 점으로 상승), 전체 연구 대상 국가의 평균 점수가 대폭 상승한 점을 감안하면, 전체적인 순위는 매우 낮아진 것이라 볼 수 있다. 한국의 경우도 마찬가지이다. 2006 년 이래 크게 나아진 바가 없으며(2006 년 기준 92 위), 경제 정치 권 진출에 있어서는 특히 심각한 남녀 불균형이 감지되고 있다. 예를 들어 한국 여성이 차지하는 기업 임원 및 국회의원, 장관관 비율은 10 %로 매우 낮은 수준이다. 전 년 대비 이 비율은 연구 대상 국가 중 82 개 국만 개선되었으며, 60 개 국은 그 상황이 더욱 나빠졌다.

[그림 5-15] 2017 글로벌 젠더 갭 인덱스; 전체 지수 및 하위 지수들



Source: Global Gender Gap Index 2017.

Note: Covers all 144 countries featured in the 2017 index.

이 보고서는 지금과 같이 변화의 속도가 유지될 경우 남성과 여성이 동등한 기회를 부여받게 되는데 까지는 100 년이라는 시간이 걸릴 것으로 내다보고 있다. 청소년의 경우 13 년이면 교육 기회의 양성 평등이 달성되는 데 반해, 경제 활동 참여의 경우 217 년이 걸릴 전망이다.

에델가르트 쿠츠너(Edelgard Kutzner(2017))가 작성한 한스 뢰클러 재단의 보고

서 ‘노동과 성별’의 주제는 유연해진 성 역할과 그것이 직업 세계에 미치는 영향력에 대한 이론적, 체계적, 경험적 조사와 연구 가능성, 남녀 불평등 해소를 위한 개입 가능성, 노동의 미래에 관한 독일적 토론에서 성(性) 정의가 맡게 될 역할이다. 보고서는 여성의 직업 선택권이 다양해지기는 했으나, 그 선택권은 충분히 양가적이며 모순적으로 바뀌었다는 결론을 내리고 있다. 이 보고서에 따르면 성별은 여전히 사회를 구성하고 있는 하나의 구조적 원칙이며, 임금이나 승진, 동등한 일자리 배정이라는 문제가 대두 될 때에는 여전히 남성만이 그 원칙에 따라 “이상적 조직구성원”으로 선택되고 있다. 보고서는 노동 세계가 성(性) 정의적으로 연구되려면 노동의 분석과 평가, 구성에 있어 양성 평등이 절대적 요소로 인정되어야 하며 성별로 인한 위계 질서가 타파되어야 한다고 주장하고 있다. 이는 눈에 보이지 않았던 것을 세상에 드러내고, 아무도 „의문을 제기하지 않은 채 존재해 온“ 기존의 질서를 성찰하며, 당연시 여겨 온 일상적 사고와 행위를 뒤돌아 보고, 익숙한 해석적 패턴에서 벗어나는 것을 목표로 한다.”

쿠츠너(Kutzner 2017)는 그러한 목표가 양성 평등 인지력(Geschlechterkompetenz)이 사회 전반으로 확산되었을 때에만 실현될 수 있다고 주장한다. 양성 평등 인지력이란 전통적인 성(性) 역할의 구분이 사회의 권력 관계에 영향을 미치게 된다는 사실을 인지해 성(性) 역할의 전통적 구분을 비판적으로 성찰하고, 개인의 일상과 정치적 참여 모두에서 양성 평등을 지향하는 능력과 의지를 뜻한다. 요약하자면 노동/사업, 지식/교육, 시간 사용, 수입, (정치) 권력, 건강과 같은 선별된 지표와 그 지표를 관찰하는 과정은 한 사회의 성(性) 정의 발전에 관한 장기적 증거 자료인 것이다. 이런 점에서 유럽 양성평등연구소(EIGE)와 세계경제포럼(WEF)의 보고서는 상당한 공통점을 갖고 있다. 양 연구는 권력 관계와 수입, 시간 사용 이력을 면밀히 추적하는 방식으로 여성의 노동 시장 참여 확대만으로는 성(性) 정의 문제가 개선되지 않음을 입증하고 있기 때문이다. 반대로 이는 여성의 시간 사용이 줄거나, 양질의 일자리 혹은 (관리직과 같은) 권력 확보로 더 많은 수입이 발생해 가사 도우미 혹은 간병 도우미를 고용할 수 있는 상황이 아닌 경우, 여성의 부담과 건강 문제만 가중시킬 뿐이다.

아르민 팔크(Armin Falk)와 요하네스 헤름레(Johannes Hermle)는 2018 년 양성 평등이 경제적 우선 순위에 미치는 영향력을 연구했다. 전 세계 인구와 경제 생산량의 90 %를 대표하는 76 개 국가 8 만 명을 대상으로 표본 조사를 진행한 이 연구(Global Preferences Survey)는 조사 대상인 인내심과 신뢰도, 위험을 감수하려는 의지, 이타

주의, 긍정과 부정의 상호관계(공정한 일은 보상하고 불공정한 일은 처벌하려는 의지)와 같은 우선 순위가 개인의 경제 활동을 결정하는 핵심 요소이자, 전공 분야와 직업의 선택, 자산 투자 성향에 있어 남녀의 서로 다른 차이를 설명하는 열쇠가 되고 있음을 입증하고 있다. 예를 들어 복지 정책의 일환으로 고용된 여성들은 국적을 초월해 인내심과 위험을 감수하려는 의지가 남성과 비교해 평균적으로 낮았다. 이러한 성(性) 전형적 차이가 사회적, 경제적 조건에 미치는 영향력에 관해서는 지금까지 연구된 바가 거의 없다. 어쩌면 사회 발전으로 인해 과거의 전통적 성(性) 역할이 약화되면서 우선 순위가 달라졌을 지도 모른다(여성 임원 수가 늘어 날수록 위기를 감수하려는 여성의 의지가 높아지고 있기 때문이다). 다른 한 편으로는 양성 평등 의식이 높아지고 자원에 대한 접근 기회가 균등해져 성(性) 전형적 우선 순위가 강화되었을 수도 있다(여성이 임원으로 발탁되는 문화가 확산될수록, 여성은 더 이상 '남성답게' 행동하지 않아도 되기 때문이다). 조사 자료를 분석한 결과 성별과 선호하는 우선 순위에 따라 소득이 변화한다는 사실을 알 수 있었다. 동시에 양성 평등 의식이 높은 국가일 수록 성별에 따라 선호하는 우선 순위가 전혀 다르다는 사실도 밝혀졌다. 즉, 물질적 영향력이나 사회적 영향력을 배제할 경우 남녀가 선호하는 우선 순위가 전혀 달라질 수 있다는 것이다. 평등은 “모두가 같아야 함”이 아니라, “어떠한 가치관이나 우선 순위, 삶의 태도도 한 사회 안에서 그 가치를 인정 받을 수 있어야 함”을 의미한다. 사회는 그러한 차이를 바탕으로(예: 위험 감수에 대한 의지) 다양성이 가득한 팀으로 성숙해 나가야 한다.

독일에서는 양성 평등에 적합한 언어 사용에 관해서도 논쟁이 거세지고 있다. 언어의 시각화(‘여성 대학생과 남성 대학생(Studentinnen und Studenten)’ 혹은 중성화(‘대학생(Studierende)’))를 통해 남녀 수신인 모두가 평등하다는 사실을 명확히 표현해야 한다는 것이다. 이러한 담론은 여전히 매우 감정적으로 진행되고 있다. 시각화에 반대하는 이들은 ‘읽기가 불가능할 정도로 독일어가 훼손되고’ 남녀 모두를 명시하는 것은 번거로운 일이라고 주장하고 있으며, 찬성하는 이들은 ‘독자나 콘서트 관객, 기업 직원’과 같이 수신자에 여성이 당연히 ‘포함’되어 있을 것이라 믿는 데 그치는 것이 아니라, 수신자로 명확히 명시되어 있어야만 여성의 사회적 지위가 변화될 수 있다고 주장하고 있다.

마지막으로 함부르크 시의 사례를 통해 양성 평등에 관한 사회적 의식 고양 방안과 양성 평등을 위한 기초 정책이 공공 분야에서 어떠한 영향을 미칠 수 있는가에 관한 문

제를 논의해 보도록 하겠다. 함부르크 시를 선택한 이유는 함부르크 시정부가 양성 평등 기본 계획으로 양성 평등이라는 목표 달성을 위한 세부 조치를 설정함과 더불어 정책 실행 종료 후에도 세부 조치의 진행 과정과 달성된 목표의 효과를 과학적으로 평가하기 위해 연구 프로젝트를 계획하고 있기 때문이다. 함부르크 시정부의 양성 평등 기본 계획은 양성 평등 개선을 위한 162 개 세부 조치를 기술하기에 앞서 ‘자기 결정과 공정한 참여’(Hansastadt Hamburg, 2013)라는 표제로 개선이 시급한 양성 평등 정책의 부문 별 도전 과제(예: 직업 선택, 승진, 임금 부문의 여성 차별, 자녀 출산 후 재취업의 어려움, 노년 빈곤 위험 급증)를 소개하고 있다.

양성 평등 기본 계획은 다음과 같은 목표를 추구하고 있으며, 함부르크 시정부 양성 평등 정책의 기본과 원칙은 다음과 같다

- 주요 재화의 평등한 분배
- 계획과 결정에 대한 평등한 참여
- 성(性) 전형적 역할에 대한 기대 배제
- 성별에 구애받지 않는 조직과 문화 형성
- 평등한 업무 분담
- 국가 예산과 복지의 평등한 분배
- 양성 평등 세부 조치의 계획과 실행을 담당하는 각 관청과 실행 기간 명시
- 자유한자도시 함부르크가 현재 실행하고 있는 162 개 양성평등 조치에 관한 소개

대표적인 세부 조치는 다음과 같다: 양성 평등 언어와 인식 확대를 담당하게 될 공무원의 신규 직무 교육, 공무원 채용 시 반드시 ‘시간제 근무’ 형태를 취할 것, 전일제 근로가 반드시 필요할 경우 그 사유를 공고문에 기재, 양성 평등과 관련해 달성된 목표와 계획을 정기적으로 보고할 것, 양성 평등을 위한 청소년 및 가족 지원 확대, 아동 보육 전문 인력의 성(性) 인지력 강화 교육, (전통적인 분야에서) 자유로운 전공, 직업 선택 지원, 시간제 일자리 교육을 통한 한 부모 가정 지원, 워킹맘을 위한 양육 시설 제공을 법적으로 보장해 여성 경제 활동을 확대할 것, 직업 교육, 스포츠, 미디어, 문화, 평생

교육을 비롯해 상기 목표를 지향하는 각종 대회를 조직할 것.

양성평등 기본 계획 평가 보고서(한자도시 함부르크, 2016)는 양성 평등을 위한 함부르크 여성 시의원 비율 확대법 도입과 함부르크 시정부의 여성 공무원 관리직 승진 비율 확대, 초등학교 돌봄 교실 종일제 전환, 전문 인력 전략 제도 도입(한자도시 함부르크, 2013b)과 같은 괄목할만한 성과에도 불구하고 여전히 해결해야 할 과제가 산재된 상태이며, 협력 조직의 경우 일과 가정의 양립, 전공 및 직업 선택, 수입, 승진과 같은 부문에 있어서는 상당한 불평등(대부분의 경우 여성 차별)이 남아 있다. 총 162 건의 세부 조치 중 113 건은 남아 있는 문제를 해결하기 위해 내용을 수정 보완해 연장 실행될 예정이다. 이러한 이유로 2017 년 12월 함부르크 시정부는 가능한 많은 이들이 생애 과정 별로 자신의 꿈을 자유롭게 펼칠 수 있도록 2019 년까지 양성 평등 기본 계획을 연장하기로 결정했다(Hansastadt Hamburg, 2017).

독일 여러 지역에서 진행되고 있는 양성 평등 계획과 유사성이 큰 함부르크 시정부의 세부 조치는 양성 평등의 사회적 수용 강화가 일과 가정의 성공적 양립을 위한 필수 조건이라는 사실을 재확인시켜주고 있다. 전통적인 성(性) 역할과 업무 분담이 개인의 자유로운 결정을 통해 바뀌고, 특정 활동(예: 가사일)을 바라보는 사회적 시선이 그 일을 맡은 성별에 따라 달라지지 않으며, 승진의 기회가 남녀 모두에 평등하게 주어질 때, 일과 가정의 완전한 양립은 가능해 질 수 있다. 양성 평등을 위한 근본적 변화는 구체적인 정치 조치나 입법의 결과(예: 여성 의원과 임원 비율의 확대, 기업 양성 평등 계획)를 통해서만 일어날 수 있다. 양성 평등을 위한 일방적인 호소나 구속력 없는 의무만으로는 거의 혹은 전혀 바뀔 수 없는 문제이기 때문이다.

나. 유자녀 여성을 위한 경제 활동 지원과 유자녀 남성의 가사 담당

제3, 4절에서 자세히 기술한 것처럼 경제 활동과 가사 노동을 남녀가 어떻게 분담할 것인가에 관한 문제는 두 사람의 삶의 만족도나 삶의 질, 건강 상태, 더 나아가 두 사람의 관계와 커리어의 성공을 좌우하는 핵심적인 요소이다. 이러한 문제에 있어서는 젠더 정책의 시각에서 유자녀 여성 중심의 여성 경제 활동 지원과 남성을 가사에 더욱 적극 참여시키는 방안이 연구되어야 한다.

남녀 관계에서는 주소득자인 남성이 결정권을 갖는 경우가 많다. 수입이 높은 사람

이 우위를 차지하기 때문이다. 남성이 여성보다 수입이 더 많고 더 높은 커리어를 쌓아가기 때문에(여성 대비 임원직에 오르는 남성 비율이 높다), 여성은 가사 일을 맡거나 시간제 근로를 통해 추가 소득자로 경제 활동을 하는 경우가 많다. 이러한 분업 현상은 처음 만났을 때에는 남녀가 동일한 수입을 가졌던 경우 혹은 여성의 수입이 남성보다 더 많았던 경우에도 나타난다. 이러한 현상에는 단순한 경제적 문제 이외에 더 많은 요소들이 영향을 미치고 있다. 많은 여성들은 사회가 강요하는 전통적인 어머니 상과 아이는 엄마가 돌봐야 한다는 생각으로 괴로워한다. 특히 첫 아이가 태어나면 많은 여성들은 스스로를 억압하며 자녀 양육과 교육에 한 치의 실수가 없도록 자신을 헌신한다. 이러한 과정을 통해 여성들은 어린 시절부터 내면화된 사회적 기대치에 맞춰 살아가며, 이는 곧 여성들이 장기적으로 남성 파트너에게 경제적으로 의존하게 되는 것을 의미한다. 경제 활동을 하는 유자녀 여성의 경우 남의 손에 아이를 맡기며 자신의 꿈을 좇아 커리어를 이어가는 과정에서 지속적으로 양심의 가책을 느끼며 살아간다. 동시에 경제 활동과 자녀 양육 모두를 해결하려 엄청난 스트레스를 받으며 살아간다. 워킹맘들은 가족과 보내는 시간이 부족한 상황 속에서도 파트너에게 자녀 양육이나 가사 일을 맡기기를 꺼려한다. 이러한 여성 파트너들의 반응으로 가사 일을 분담할 의사가 충분했던 남성들은 시간이 갈수록 그 의지가 자연스럽게 꺾이는 스스로를 발견하게 된다. 상기 표 5-3을 통해 확인할 수 있는 남녀 간 업무 분담 변화상은 사회적 기대와 역할 부여, 자신이 원하는 것과 자신이 더 잘 할 수 있는 것을 성(性) 전형적으로 자기 암시해 형성된 기대감의 결과물이라 할 수 있다.

최신 연구 결과들은 성별에 따른 이러한 가사 분담 방식이 현재 진행형이라는 사실을 확인시켜주고 있다. 니나 글뤼nder와 우타 마이어 그레베(Nina Glünder, Uta Meier-Gräwe 2018)는 2001/02 년부터 2012/13 년 까지의 시간 사용 비교 연구를 통해 독일의 유자녀 여성 취업률 증가에도 불구하고 가사 분담은 여전히 여성의 몫으로 전가되고 있다는 사실을 밝혀내고 있다. 남녀 모두 전일제 근무를 하는 가정에서조차 여성은 하루 평균 4.2 시간의 가사 노동을 도맡아 남성 대비 1.15 시간 더 많은 시간을 C-업무(cooking, cleaning, caring)에 할애하고 있다. 여성이 시간제 근로를 하거나 경제 활동을 전혀 하지 않는 경우 가사 노동에 할애하는 시간은 매일 5.3~7.3 시간으로 (대부분 전일제 근무를 하는) 남성 대비 그 차이는 훨씬 커진다. 남성들은 기존의 업무 분담에 만족하는 경우가 대부분이다. 자신의 이해 관계에 상응하고 여성들

이 요청하지 않는 한 가사를 분담하지 않아도 되기 때문이다. 연구 기간 중 가사 노동 시간은 미약하게나마 줄어들었지만, 이는 이는 가사 서비스(청소 도우미, 세탁 서비스)와 보육 시설 이용 증가에 기인할 뿐이다. 여성의 교육, 취업, 수입 증가에도 불구하고 조사 기간 중 가사 분담에 큰 변화가 없는 가장 큰 이유로는 경제적 이유를 꼽을 수 있을 것이다(상기 내용 참조). 그러나 보고서의 두 여성 저자는 베스트와 짐머만(West, Zimmermann(1987))이 주장한 'doing gender'의 구성주의적 이론과 술츠와 블로스펠트(Shulz, Blossfeld(2006))의 논문에서 그 해답을 찾고 있다. 술츠와 블로스펠트의 논문에 등장하는 인물들은 성(性) 전형적 행동 양식과 활동을 토대로 성(性) 정체성을 재생산하고 고착화하며 그로 인해 성(性) 전형적 업무 분담을 고집해 성(性) 정의로운 분담 방식이나 행동 양식을 시도하고 실행하는 데 어려움을 겪는다.

일부 남성들은 여전히 직장에 오래 남아 가사 일을 피하는 전략을 사용하기도 한다. 이러한 현상은 특히 (영유아) 자녀를 부모 사이에서 두드러진다. 이들은 직장에서 받는 요구가 가사 활동보다 훨씬 더 편안하고 만족스럽다고 느끼는 경우가 많다. 그리고 그들은 이러한 방식으로 가사 노동을 피하려고 한다. 이러한 현상을 최초로 주목한 이는 알리 호흐실트(Arlie Hochschild, 1997)로 미 중서부 지방에서 관련 연구를 진행했다. 많은 이들에게 기업의 High quality management 는 직장이 집, 가정은 스트레스가 되는 일자리를 뜻한다. 한스 뵘클러 재단 산하 경제사회학연구소 보고서(WSI, 2015)를 통해 확인할 수 있듯 여러 최신 연구는 무자녀 직장인 대비 유자녀 여성은 근로 시간이 짧은 데 반해, 유자녀 남성은 길다는 사실을 보여주고 있다. 유자녀 여성의 주당 근로 시간은 자녀 수가 증가함에 따라 감소하는 데 반해, 유자녀 남성의 근로 시간은 변함이 없거나 자녀 수에 따라 (주 당 평균 40.2 시간에서 40.5 시간으로) 소폭 증가했다. 더 나아가 남성들은 가사 활동을 하는 데 있어 여성보다 훨씬 더 큰 차별을 받는 것으로 나타났다. 특히 남성 중심 업계(예: 금융, 보험)의 경우 고용주를 비롯해 함께 일하는 남성 동료들로부터 차별을 받는 것으로 밝혀졌다. 이와 관련해 독일의 우파 정당(AfD, 2017) 등은 각종 언론을 통해 “평등주의”에 관한 모든 법에 반대하고 있다. 근본적으로 존재하는 남녀의 차이를 법적으로 없애려는 시도 자체가 허무맹랑하다는 주장이다. 남성의 가사 분담이 사회적 인정을 받아야 한다면, 가사 일을 도맡고자 하는 여성들은 왜 사회적 인정을 받을 수 없는지, 두 사람이 원하는 것이 정 반대라면 여성은 왜 종일제 근무를 강요받아야 하고, 남성은 왜 종일제 근무를 포기해야 하는지

와 같은 왜곡된 선동은 양성 평등 정책의 본질을 흐리고, 새로운 다양한 삶의 방식에 당황스러워하고 변화된 가족 형태와 유연해진 성 역할에 의문을 품고 있는 이들에게 달콤한 유혹으로 다가가고 있다. 이러한 선동은 우리가 일상을 통해 종종 접하게 되는 과도한 요구(일과 가정을 책임져야 하는 여성의 이중 부담, 직장에서의 소외)와 가치의 상실(외벌이 모델의 의미 상실, 산업 노동의 위기)이 글로벌화나 극단적 자본주의의 결과가 아닌, 가족의 전통적 가치에 대한 공격을 의미하기 때문에 더욱 더 위험하다고 볼 수 있다. 정당 강령에서도 이와 유사한 표현을 찾아 볼 수 있다: ‘어린이집이나 종일제 학교와 같은 국가 기관이 가족이 담당해야 할 자녀 양육을 대체하고, >젠더-메인스트리밍< 정책의 실행으로 개개인의 자유만이 강조될 경우, 사회를 구성하는 가장 중요한 근간인 가족의 가치는 상실될 수밖에 없다. 기업은 여성을 노동력으로 활용하길 원하고, 왜곡된 페미니즘은 오직 경제 활동을 하는 여성만을 가치 있다고 칭송할 뿐, >그저 < 어머니이거나 전업주부인 여성에게는 그렇지 않다. 전업주부와 아이 엄마는 사회적 지위를 인정받지 못하며 경제적으로도 차별을 받고 있다’(AfD, 2017). 이러한 입장을 지지하는 이들이 유권자들 사이에 존재한다는 것은 양성 평등에 관한 사회적 논쟁이 매우 상반되게 진행될 수 있고, 독일이 진정한 평등 사회로 나아가는 데는 앞으로도 긴 여정이 남아 있음을 의미한다.

반대로 일과 가정의 양립 개선을 위한 여러 정책들은 그 속도가 느리긴 하나 지속적으로 성과를 나타내고 있다. 2017 년 기준 독일의 유자녀 여성들은 무자녀 여성이나 유자녀 남성 대비 경제활동률이 낮기는 하나 1976 년 18 %에서 지속적으로 증가해 현재 74 %를 기록하고 있다(Stat. BA, 2018).

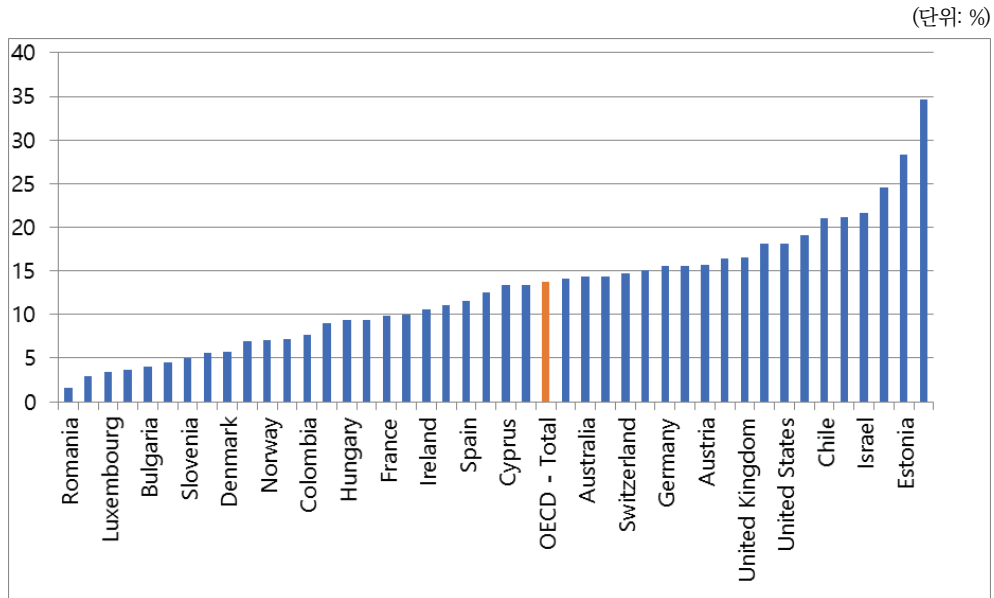
유자녀 여성의 경제 활동에 영향을 미치는 가장 중요한 요소 중 하나는 막내 자녀의 연령이다. 유자녀 남성의 경제 활동률이 자녀의 연령에 거의 영향을 받지 않는데 반해(자녀 연령 별 80% 이상), 유자녀 여성의 경제 활동률은 막내 자녀의 연령에 큰 영향을 받는다(그림 5-6 참조). 2010~2017 년 (만 3 세 이하) 유자녀 남성의 경제 활동률이 약 3 % 감소했다. 부모 수당법은 자녀 출산 후 여성의 경우 12 개월, 남성의 경우 2 개월 간 육아 휴직을 할 수 있는 문화가 독일 사회에 자리 잡는 데 기여했다.

독일의 유자녀 여성 취업률에 있어서는 그 속도가 느리기는 하지만 성과가 감지되고 있는데 반해, 남성의 가사, 육아 분담에 있어서는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. ‘적극적인 아버지’라는 역할 모델에 관한 사회적 담론이 진행되고는 있지만, 많은 연구 자

료를 살펴보면 독일과 유럽의 남성들은 30 년 전과 비교해 자녀 양육에 참여는 하고 있지만, 참여도는 여전히 미미한 수준이다(Day, Lamb, 2004; Wippermann, 2009; Dermott, 2014; Walper, Lien, 2018). 2012/13 년 독일의 시간 사용 조사 보고서를 살펴보면 아버지가 매일 자녀와 정기적으로 보내는 시간은 초등학생 자녀의 경우 매일 1.1시간, 만 3세 이하 자녀의 경우 2.1 시간인 것으로 나타났다. 자녀와 놀아주거나 숙제를 봐주고, 여가 활동을 위한 운전이나 자녀를 잠자리에 들게하는 일을 도맡아 하는 시간이 늘어난 것이다. 자녀와 함께 스포츠나 여행을 즐기는 아버지가 늘어났으며, 거리에서 홀로 유모차를 미는 남성들을 만나기란 그리 어려운 일이 아니다. 점점 더 많은 남성들은 존재의 가치에 대한 질문을 받을 때 ‘직업이나 커리어를 위해 단순히 더 많은 시간’을 할애하기 보다는, ‘가족이나 자녀를 위해 시간’을 더 보내고 싶다는 바람을 털어놓는다. 이러한 이유로 가족을 위해 더 많은 시간을 보내기 위해 일하는 시간을 줄이고 싶어하는 남성들이 늘어나고 있다. 반대로 무자녀 가정의 가사 분담을 살펴보면, ‘적극적으로 가사를 담당하는 남성’이나 거의 동일하게 가사를 분담하는 가정은 거의 증가하지 않은 것으로 나타났다. 위에 언급한 것처럼 남성들의 가치관이 달라지고 있기 때문에 특정 사회 계층에서는 남성이 자녀와 여가 시간을 보낸 이야기를 하면 직장에서 큰 점수를 따는 경우도 있다. 직장에서 남성들이 주말이나 퇴근 후 집안 일한 이야기를 털어 놓았을 때에도 이와 유사한 반응이 나오려면 앞으로 많은 시간이 필요할 것이다.

유자녀 여성의 경제 활동을 증가를 막고, 남성에게 외벌이 역할을 지속케하는 가장 근본적인 구조적 요소는 Gender Pay Gap이다. 남녀 간 임금 격차는 다른 많은 OECD 국가들과 비교해 독일은 낮은 편이지만, 구조적 영향을 끼치기에는 충분히 높은 상황이다. 이에 관한 OECD 자료(OECD, 2017c)를 살펴보면 루마니아와 코스타리카는 남녀 간 임금 격차가 가장 낮은 1.6 %, 1.8 %로 OECD 평균 14 %보다 훨씬 앞서 있다. 독일의 경우 15.5 %로 중상위권이며, 34.6 %인 한국은 최하위국 중 2 위를 차지한 에스토니아와도 큰 격차를 나타내며 꼴찌를 기록해 OECD 국가 중 남녀 임금 격차가 가장 큰 나라로 기록됐다(그림 5-16 참조).

[그림 5-16] OECD 국가의 성별 임금 격차: 2017년 (OECD, 2017-2)



자료 : OECD, 2017c, 자체 계산

독일의 경우 이러한 구조적 격차는 부부 분할 과세와 같은 세법 문제로 더욱 심화된다. 부부 중 수입이 적은 사람이 수입이 많은 사람보다 훨씬 더 높은 누진 세율을 적용받기 때문이다.

이러한 이유로 유자녀 여성의 경제 활동 지원과 남성의 가사 활동 참여 확대를 위한 정책은 이하 세 부문에 집중되어야 한다.

- 부부를 비롯해 가족 구성원들이 성(性) 전형적 역할 분담이나 기존의 행동 양식에 의문을 품고 한 가정 내에 어떠한 문제와 욕구가 존재하며, 누가 언제 어떻게 그 일을 처리할 것인가를 성찰하고 고민할 수 있도록 사회적으로 독려한다.
- 유자녀 여성이 시간제 일자리뿐만 아니라 전일제 일자리에서도 양심의 가책을 느끼지 않고 일 할 수 있도록 어린 자녀를 맡길 수 있는 양질의 공공 양육 시설을 늘린다. 전일제 일자리로 경제 활동을 하는 여성의 수가 증가해야만 여성의 경제적 의존도와 노년 빈곤 위험률이 장기적으로 감소되며, 인

구통계학적으로 수반되는 전문 인력 부족 문제도 개선될 수 있다.

- 임금이 지불되는 노동과 비교해 가사 노동의 가치와 중요성에 관한 담론이 직장에서도 집중적으로 이루어져야 하며, 적극적인 아버지 상이 반영된 가족 친화형 일자리 모델이 확대되어야 한다.

다. 가족 친화형 일자리 모델의 장려

양성 평등의 중심 축을 담당하고 있는 일과 가정의 양립에 대한 공공 담론의 화두는 단연 점진적으로 변화하고 있는 성(性) 역할일 것이다. 성(性)은 비단 생물학적 대상이 아닌 문화적으로 부호화된 것으로 간주되어 변이가 가능하다. 1970 년 대만 해도 남성은 가장이자 주소득자 역할을, 여성은 가정주부이자 주양육자(물론 시간제 근로로 부수입을 올리는 여성도 존재했지만) 역할을 맡는 외벌이 부부가 전형적인 가족 모델로 제시된 데 반해, 현재 이러한 역할 분담은 눈에 띄게 다변화되고 있다. 젊은 직장인들의 경우 성별과 무관하게 취업 초기부터 자유 시간에 대한 욕구, 연인이나 부부관계, 직업이 양립될 수 있도록 시간제 근로를 선호하는 사례가 늘어나고 있다(Shell-Studie, 2015). 한부모 가정, 패치워크 가정, 무자녀 커플의 남녀 모두 직업과 사생활의 양립이나 자신에게 맞는 직업 조건에 대한 욕구가 다른 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 전문직 인력의 부족을 필연적으로 수반하게 될 인구통계학적 변화 때문에 점점 더 많은 고용주들은 유자녀 여성들이 경제 활동에 복귀할 수 있도록 업무 시간 모델을 가족 친화적으로 바꾸게 될 것이다.

연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ)는 2016 년 독일노동조합총연맹(DGB), 독일고용인연합(BDA), 독일상공회의소(DIHK), 독일수공업중앙회(ZDH)와 공동으로 정부의 기업 지원 정책 ‘성공 요소 - 가족(Erfolgsfaktor Familie)’의 일환으로 일과 가정의 양립을 위한 포괄적 합의가 포함된 양해 각서(Die NEUE Vereinbarkeit, BMFSFJ 2016)를 체결했다. 이 양해 각서를 통해 우리는 일과 가정의 양립이 독일 사회의 안정과 경제 성장, 미래 경쟁력을 위해 가장 중요한 요소 중 하나라는 사회적 합의를 확인할 수 있다. 특히나 자라나는 아이들과 돌봐야 할 가족들로 큰 부담을 안고 있는 부모 세대를 위해 해결되어야 할 과제는 셀 수 없이 많다. 개인주의화, 자유로운 이동에 대

한 욕구, 가족 중심의 인식 확대를 비롯해 관리직에서도 나타나고 있는 간병이 필요한 가족 구성원의 증가, 공평한 가사 분담, 일과 가정의 양립에 대한 욕구는 고정된 업무 시간과 업무 형태의 유연화를 요구하고 있다. 이러한 변화를 위해서는 디지털화의 장점이 적극 활용되어야 할 것이다. 업무를 처리하는 장소와 시간을 자유롭게 선택하게 되면 가정에 시간과 에너지를 할애할 여유가 생겨나기 때문이다. 동시에 일과 자유 시간 간 경계가 허물어지고, 자기주도적 업무에 대한 압박이 심해지거나 사회적 접촉이 줄어드는 문제는 노동 보호적 측면에서 신중히 관리되어야 할 것이다. 이 세대를 적극적으로 지원하기 위해 노조, 경제, 정치 분야의 대표는 양해 각서를 통해 현대적인 일과 가정의 가족 친화적 양립을 위한 10 개 강령을 발표했다.

1. 양성 평등에 기초한 일과 가정의 양립은 유행을 넘어 주류로 자리잡고 있다. 젊은 이들은 남녀 모두 경제적 독립성을 갖추고 가사를 공평히 분담하길 원하고 있다. 이를 위해서는 남녀 모두가 동등한 커리어 개발 기회를 부여 받아 수입을 늘릴 수 있어야 한다.
2. '2020 일자리 매력도 강화' 사업은 직장인 개개인의 상이한 생애 주기와 그 상황에 맞춰 유연하고 신뢰할 만한 해결책을 제공하기 위해 마련되었다.
3. 남녀 간 평등한 일과 가사의 분담은 수요자 중심의 저렴한 양질의 보육 서비스가 제공될 때만 가능하다. 이러한 서비스는 방학이나 주말에도 제공되어야 한다. 학교 돌봄 서비스의 종일제 확대, 돌봄 서비스의 질적 성장을 통해 현대적인 일과 가정의 양립이 지원되어야 하며, 이러한 돌봄 서비스는 지속 추진될 계획이다.
4. 현대적인 일과 가정 양립을 위한 대상에는 남녀 부모 모두가 해당된다. 이에 기업에서 진행되는 일과 가정의 양립 정책은 여직원과 남직원 모두에게 동일하게 적용되어야 한다. 남녀 모두가 일과 가정의 양립을 위한 대상이며, 대상이 되어야 한다.
5. 전일제에 가까운 근로 시간 모델은 더 이상 예외적인 것이 아니라, 고착화되어야

한다. 이는 관리직에게도 마찬가지이다. 기업은 인사 제도에 직원들이 가족에 대한 책임을 명확히 인식할 수 있도록 하는 내용을 반영해야 한다.

6. 현대적인 일과 가정의 양립은 기업과 직원이 각자의 요구를 상호 합의하는 임금 협약에서도 잘 드러나야 한다. 그 대표적인 예는 생애 주기에 따른 근로 시간 조정이다.
7. 디지털화를 통해 새로운 기회를 활용한다: 업무 시간과 장소의 자유로운 선택으로 새로운 가족 친화적 업무 컨셉이 가능해 질 수 있다. 직원들이 일과 사생활을 철저히 분리시킬 수 있도록 기업이 명확한 원칙을 제시한다.
8. 기업의 가족 간병 책임 지원은 일과 가정의 양립을 위한 핵심 요소이다. 가족 간병 책임에 민감한 기업 문화가 조성되어야만 직원들은 자신의 상황에 맞는 유연하고 믿을만한 지원 제도를 선택할 수 있을 것이다.
9. 가족이 함께 나누는 시간이 늘어날 수 있도록 전문적인 가사, 육아 서비스를 지원 하는 합법적이고 투명한 시장을 조성한다.
10. 가사, 육아 서비스에 관한 포괄적 평가 자료(Prognos AG, 2014)는 가족 지원 정책을 확대 발전시키고, 잘못된 정책을 폐지하는 데 중요한 토대가 될 것이다.

2016 년 연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ)가 독일상공회의소(DIHK)와 공동으로 발표한 자료에 따르면 독일 기업들은 2003 년 8 % 였던 홈오피스 업무 형태를 주당 근무 시간의 일부이기는 하나 현재 40 % 까지 늘렸으며, (IT나 스타트업과 같은) 특정 업종의 경우 이 비율은 최대 80 % 달하고 있다. 이러한 변화를 주도하고 있는 가장 큰 원인으로는 일과 가정의 양립이 꼽히고 있다: 조사 대상 기업의 95 %는 홈 오피스 제도를 도입한 가장 큰 이유로 일과 가정의 양립을 꼽았다. 그 밖에 생산성 향상(71 %), 직원 채용에 있어 고용주로서의 매력을 높이기 위함(64 %)이라는 답변이 있었다. 하루 업무 시간 중 종일 혹은 일부를 집에서 일하는 유자녀 직원의 93 %는 홈 오피스 제도

로 일과 가정의 양립이 훨씬 더 수월해 졌다고 답변했다. 예를 들어 홈 오피스 제도를 이용할 경우 오후에 어린이집에 들러 자녀를 픽업하거나, 출퇴근에 소요되는 시간을 다른 일에 사용할 수 있기 때문이다. 이를 통해 직원들은 주당 평균 4.4 시간을 가정 생활에 도움이 되는 방향으로 활용하게 된 것으로 조사됐다.

근로 시간 단축에 관한 독일의 주요 법 규정으로는 자녀 양육을 위한 육아 휴직, 가족 간병을 위한 간병 휴직, 미성년 자녀 돌봄을 위한 육아 휴직이나 간병 휴직 기간 중 혹은 이후의 시간제 휴직이 있다(Lott, 2017). 그 밖에 많은 기업들은 직원들에게 근로 시간을 매일 자유롭게 결정할 수 있도록 하고 있다. 탄력 근무제를 적용 받는 직원들은 매일 근무 시간의 시작과 종료를 스스로 결정할 수 있다. 예를 들어 탄력 근무제로 일하는 직원들은 남들보다 일찍 출근하고 일찍 퇴근할 수 있고, 어제 많이 일했다면 오늘 적게 일할 수 있다. 스스로 업무 시간을 결정할 수 있는 탄력 근무제에서는 정해진 틀이 적용되지 않는다. 직원들이 합의한 혹은 지시 받은 목표를 달성하기만 한다면, 하루 중 언제 얼마나 일할 것인가의 결정은 온전히 직원들의 몫이기 때문이다.

이러한 노동 유연성은 기업에는 급격한 문화 변화라 할 수 있다. ‘출근 문화’와 ‘홈 피스’는 서로 상반된 문화일 뿐더러, 직원 중 일부가 집에서 혹은 모바일로 업무를 처리하는 환경에서는 퇴근 후 맥주 한 잔이나 사내 야유회, 점심 시간을 이용한 회식과 같은 조직 문화도 바뀔 수 밖에 없기 때문이다. 이러한 변화는 의도된 것이라 할 수 있다. 기업 문화의 핵심 요소 중 하나인 가족 친화적 업무 환경과 생애 주기 중심의 인사 제도는 채용 시장에서 매력적인 고용주로서의 이미지를 홍보하고, 능력 있는 신입 직원들을 선점하며, 장기적으로는 그들의 업무 능력과 회사에 대한 충성도를 높이는 가장 중요한 전제 조건이기 때문이다. 인구통계학적 변화와 젊은 세대의 가치관 변화, 그로 인해 심화되는 직원 간 세대 갈등으로 인해 미래 지향적인 기업 정책과 인사 제도를 위한 근본적인 사고의 전환이 요구되는 시점이다. 이러한 노력에는 가정과 관련된 직원들의 관심사를 이해하고 그 내용을 업무 계획에 반영할 수 있도록 하는 관리직을 위한 직무 훈련도 포함된다.

바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주정부의 홈페이지(2018)는 남녀 모두에게 동등한 일과 가정의 양립이야말로 능력 있는 전문 인력을 확보하기 위한 핵심 요소라 설명하고 있다. 기업이 가족 친화적 업무 환경과 인사 정책을 계획하고 실행하는데 있어 중요하게 고려해야 할 세부 조치는 다음과 같다.

- 직무 분할(Job-Sharing), 원격 업무, 홈오피스와 같은 업무 환경의 유연화
- 취업 초기에는 근로 시간을 늘리고, 가정에 집중해야 하는 생애 주기에는 근로 시간을 줄이는 근로 제좌제와 같은 평생 근로 시간 모델의 도입
- 육아 휴직이나 돌봄 휴직, 가정사로 인한 휴직 이후 쉽게 직장으로 복귀할 수 있도록 임직원을 지원하는 업무 복귀 지원 프로그램
- 가족 돌봄 중인 임직원을 위한 지원 제도
- 연령별 적합 업무 모델과 일자리 건강 지원 제도
- 회의 없는 날, 컨퍼런스 콜, 화상 회의, 관리직 직무 분할, 업무 시간보다는 성과 중심의 평가 등의 기업 경영 문화 개선
- 관리 형태의 유연화, 관리직의 시간제 근무 도입, 대안적 커리어 진로, 커리어 구성의 핵심 요소로서의 육아 휴직과 돌봄 휴직
- 유자녀 직원들이 전일제로 근무할 수 있도록 세탁, 은행 업무, 배송 서비스 등을 지원
- 직장 어린이집 개설, 직원 자녀 양육 지원을 위한 사설 어린이집과의 협력

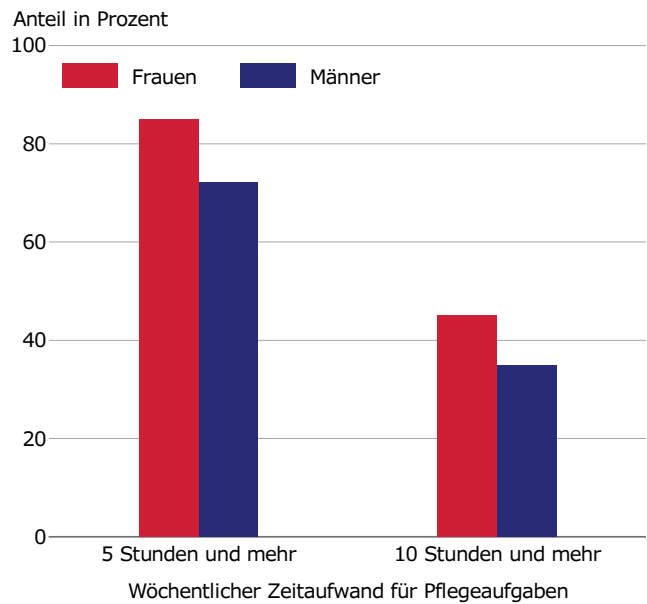
기업이 가족 친화형, 생애 주기 중심적 인사 정책과 업무 환경을 정착시킬 수 있도록 지난 20 년 간 독일에서는 다양한 인증 제도가 도입되었다. 이러한 인증서는 일련의 감사 과정을 거쳐 발행되며, 채용 시장의 인재 확보 경쟁이 심화되고 있기 때문에 그 중요성은 더욱 커지고 있다. 예를 들어 'familyNET-Award'는 일과 가정의 양립 개선을 위한 모범적이고 혁신적인 방안, 제도, 조치를 지속적으로 실행하고 있는 중소기업에게 수여된다. 전략적 경영 도구로 해석되고 있는 본 인증서 발행을 위해 감사관들은 기업 임원들과 함께 2~3 년에 한 번씩 일과 가정의 양립 개선을 위해 계획된 목표가 기업 내에서 올바르게 실행되고 있는지 평가한다. 평가 분야는 근로 시간, 기업 조직, 업무 장소, 기업 내 소통, 직원 관리, 인사 이동, 인재 양성, 가족에 지급되는 각종 경조사비, 복지 서비스 등이다. 이러한 인증 제도는 독일의 주요 산업 연맹인 독일고용인연합(BDA), 독일산업총연맹(BDI), 독일상공회의소(DIHK), 독일수공업중앙회(ZDH)의 추천을 받아 일과 가정의 양립 개선을 위한 핵심 도구로 자리잡고 있다. 인재 양성에 대

한 경쟁이 심화되면서 이러한 인증 제도에 참여하는 기업의 수가 늘어나고 있는 것은 가족 친화형 일자리가 기업 경쟁력 확보에 큰 도움이 되고 있다는 반증이기도 하다.

라. 자녀 양육과 가족 간병 지원

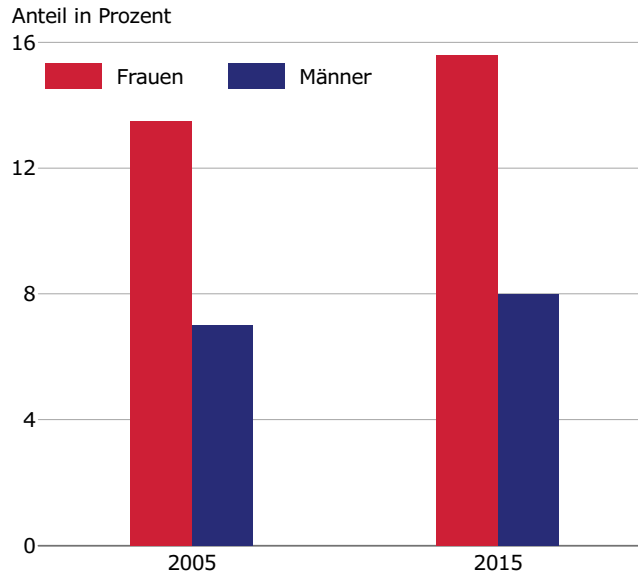
가족 친화형 일자리 모델 지원과 더불어 자녀 양육과 가족 간병 지원 사업은 일과 가정의 성공적인 양립을 위한 필수적인 요소이다. 업무 시간과 장소를 탄력적으로 결정할 수 있는 상황이라도 자녀와 부모를 부양해야 하는 직장인들은 또 다른 문제에 직면하게 된다. 독일 직장인의 유급 휴가 기간은 한 해 평균 6 주인데 반해, 학생들의 방학 기간은 14 주이며, 유치원의 대부분 역시 이 기간에 문을 닫아 많은 부모들이 자녀 양육에 어려움을 겪기 때문이다. (시)부모 간병의 경우에도 많은 직장인들은 인구통계학적 변화로 비슷한 어려움을 겪고 있다(Schneider et al., 2018). 2015 년 55~59 세 직장인 중 약 12 %가 부모 간병을 맡고 있는 것으로 나타났으며, 이는 2005 년 대비 2 % 증가한 수치이다. 부모 간병에 있어서도 남녀 간 불균형이 드러나고 있다(그림 5-17, 그림 5-18). 간병은 여성의 몫인 것이다. 그 결과 여성 6 명 중 1 명이 부모를 간병하는 데 반해, 남성은 12 명 중 1 명인 것으로 조사되었다. 여성은 더 많은 시간도 간병에 쏟고 있는 것으로 나타났다(그림 5-17, 그림 5-18). 주당 10 시간 이상 부모를 간병하는 여성의 비율이 45 %인데 반해, 남성은 35 %로 훨씬 더 낮았다.

[그림 5-17] 55~59 세 직장인 중 부모를 간병하는 남녀 비율, 2005 년 및 2015 년



주: 1) Anteil in Prozent: %
2) Frauen: 여성 Maenner: 남성)
3) (5 Stunden und mehr: 5 시간 이상, 10 Stunden und mehr: 10 시간 이상)
4) (Woechentlicher Zeitaufwand fuer Pflegeaufgaben: 주당 간병 시간)
자료: SOEP를 바탕으로 저자 계산

[그림 5-18] 55~59 세 남녀 직장인이 부모 간병에 사용하는 시간, 2005 년 및 2015 년



주: 1) Anteil in Prozent: %
 2) Frauen: 여성 Männer: 남성
 자료: SOEP를 바탕으로 저자 계산

남성 대비 훨씬 더 많은 여성들이 부모 간병을 맡고 있다는 사실은 많은 연구를 통해 입증되고 있다(Klenner 2007; Wetzstein 2015). 이 부분에 있어서의 사회적 지원도 부족한 상황이다. 수발보험은 연간 6 주 간 대체수발(Verhinderungspflege)을 지원하고 있다. 이 급여로 대체 인력을 활용해 간병을 맡은 가족은 휴식을 취하라는 국가의 취지이다. 그러나 이 대체수발 지원은 연간 최대 1,612 유로로 집이나 요양원에서 단기수발 서비스를 받기에는 턱없이 부족한 금액이다.

지금부터는 바이에른 주정부의 사례에 비취 일과 가정의 양립 개선을 위한 구체적인 지원 방안을 살펴보도록 하겠다. 바이에른 주정부는 직장 보육 시설 운영 비용 중 절반(매 년 최대 6,000 유로)을 지원하는 연방가족노인여성청소년부(BMFSJ, 2008)의 ‘기업이 지원하는 자녀 양육’ 정책의 지원을 받아 바이에른 주 전역에 가족 친화적 근로 문화를 정착시키고자 남성전형적 분야인 수공업과 산업계 주요 인사들과 협력하고 있다. ‘바이에른 주 가족 협약’(2015)의 전문에는 다음과 같은 내용이 수록되어 있다: “현재 바이에른 주는 역사적으로 가장 높은 취업률과 여성 경제 활동 참가율을 기록하고

있다. 이는 전국적으로도 가장 높은 수치이다. 성공적인 직업 이력과 매력적인 일자리 구축이 가능한 이유는 바이에른 주가 갖추고 있는 선진 제반 조건들 때문이다. 그러나 미래의 전문 인력들은 더 많은 것을 원하고 있다. 가정에 대한 책임과 직업적 성공을 남녀가 동등하게 나누고자 하는 바람이 커지고 있기 때문이다. 독일 내 그 어떤 지역에서든 바이에른 주(37%)만큼 많은 유자녀 남성들이 육아 휴직을 내지 않는다. 미래의 전문 인력이 일순위로 뽑는 일자리 선택 기준은 가족 친화적 근로 문화이다. 바이에른 주 기업들에게 가족 친화성은 전문 인력 확보를 둘러싼 미래 경쟁에서의 승리를 위한 핵심 열쇠로 자리매김하고 있다.“ 이를 통해 알 수 있듯 바이에른 주정부의 가족 협약은 바이에른 주 전 지역에서 세부 계획을 실행하며 적극적인 지원책을 펼치고 있다. 그 대표적인 예로는 초등학교 돌봄 교실의 전일제 확대, 주말이나 방학 중 돌봄 수요 해결, 학교 전일제 돌봄 제도(방과후 교실을 중심으로)와의 연계를 통한 청소년 지원이 있다. 바이에른 주는 직장 어린이집 부문에서도 높은 수준을 요구하고 있다. 특히 중소기업의 경우 지원금을 비롯해 어린이집 허가 절차 단순화나 관료주의로 인한 어려움이 없도록 내용적 지원도 아끼지 않고 있다.

또한 주정부 차원에서 모범을 보이기 위해 공무원 직원들을 위한 직장 어린이집 확대에도 힘쓰고 있다. 자녀를 일터에 데려와 함께 일할 수 있는 가족 집무실 조성 사업이나 긴급 보육 제공 서비스 사업 역시 가족 협약 정책의 일환으로 추진되고 있다. 간병과 직업의 양립도 개선되어야 한다: 예를 들어 직원 중 한 명을 직장 내 간병 전문가로 양성해 동료들에게 간병과 관련된 문제를 상담하고 교육할 수 있도록 해야 한다. 새롭게 추진되고 있는 지원 사업으로는 가족 간병을 맡고 있는 직원들에게 제공되는 시범 연구 프로젝트인 데이 케어 서비스, 여러 세대가 서로를 돌보며 살아가는 국가 지원 사업 다세대하우스(Mehrgenerationenhäuser) 등이 있다. 가족 간병을 도맡고 있는 공무원들에게는 휴가나 월급을 선지급 받을 수 있는 방안이 마련되어야 하며, 휴직 기간이나 고령자 시간제 근로 제도 역시 유연성이 강화되어야 한다. 세 번째 목표로 적극적인 아버지 역할을 위한 지원과 성(性) 평등을 위한 기업 문화 조성이 추진되고 있다. 여성과 마찬가지로 유자녀 남성의 부모 수당과 육아 휴직 신청이 당연한 것으로 수용되어야 하며, 향후 커리어에도 방해가 되지 않아야 한다. 일과 가정의 양립은 노사 간 목표 설정에 반영되어야 하며 관리직이 먼저 모범을 보여야 하는 주제이다. 특히 남성 중심의 업체인 수공업, 산업 업계에서는 그러한 노력이 더욱 강화되어야 할 것이다. 일

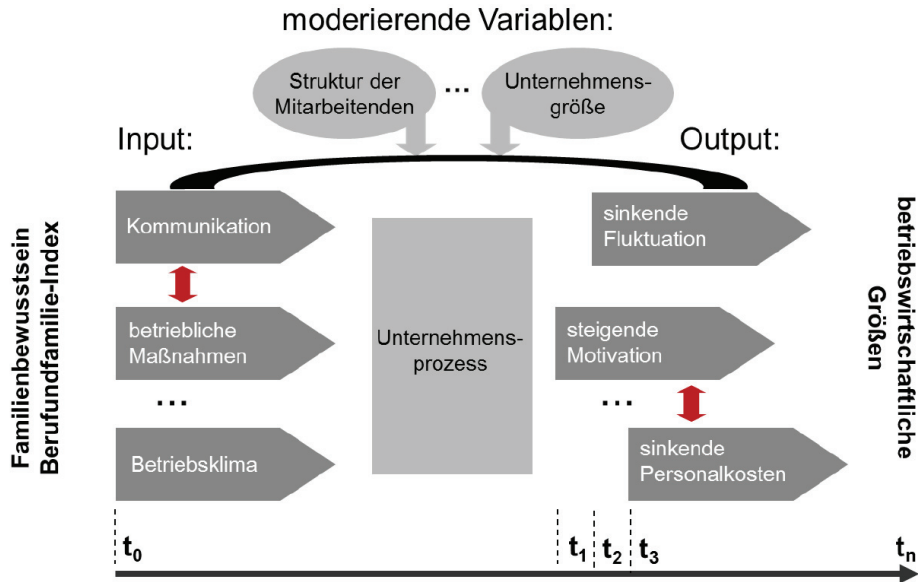
과 가정의 양립에 관한 대중 의식 강화와 관련 정책 홍보를 위해 기업 간 경쟁을 꾀하는 ‘가족 친화 중소기업’ 상을 신설해 일과 가정의 양립을 위해 모범을 보이고 있는 기업을 선정해 격년제로 수여하고 있다.

마. 기업 경영 측면에서의 가족친화성 활용

다른 여러 주정부에서도 유사하게 진행되고 있는 이러한 가족 친화 지원 사업을 기업 경영적 측면에서 활용할 경우 투자 대비 높은 수익률 거둘 수 있다는 주장은 여러 연구 자료를 통해서 확인되고 있다(Schneider 2008, Hessenstiftung 2007, BMFSFJ, 2016).

가장 큰 수익은 기존 직원의 기업 충성도가 높아지고, 신규 직원 확보가 용이해진다는 데 있다. 다음으로 직원들의 만족도가 올라간다는 점을 꼽을 수 있다. 이는 직원들의 사기 진작, 업무 몰입도 강화, 이직률 하락으로 증명되고 있다. 가정 문제로 아무 걱정이 없을 때 직원들의 업무 집중도는 높아질 수 있다. 관리직을 맡고 있는 임직원 대부분은 일과 가정의 양립을 위한 지원 제도로 직원들의 업무에 대한 동기와 충성도가 높아졌으며, 직장 분위기와 업무 효율에도 긍정적인 영향이 있었다는 입장이다. 관리직의 약 25%는 매출 증대를, 86%는 기업 수익 향상에 긍정적 영향을 주었다고 답했다. 가정사로 인한 법정 휴직 사용 기간 역시 일과 가정의 양립 지원으로 감소했다(43%에 달하는 기업에서 육아 휴직 기간은 10% 가량 줄어들었다). 병가 일수 역시 평균 7.7일에서 5.7일로 줄어들었다. 그 결과 기업은 병가나 육아 휴직으로 대체 인력을 활용해야 하는 비용을 절감할 수 있었다. (vgl. Abb. 24).

[그림 5-19] 기업의 가족 친화성이 기업 경영에 미치는 영향력 연구

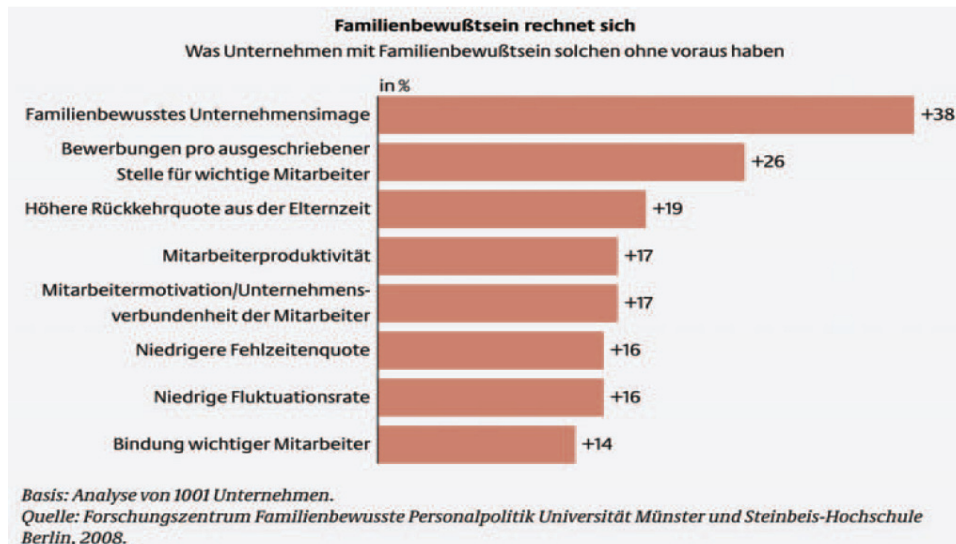


자료: Gerlach, 2013, p. 5.

연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ)를 위한 한 연구(2016b)에서 컨설팅 회사인 Roland Berger는 10개 산업기업을 선정해 일과 가정의 양립을 위한 프로그램 운영으로 발생하는 비용을 조사했다. 그 결과, 가족 중심의 시간제 근무 모델은 예를 들어 인력 관리를 위한 행정적 비용을 증가시키고, Home Office 프로그램은 모바일 단말기 확보에 필요한 비용을 유발하며, 직원들을 위한 간병 지원 또는 상담 프로그램에도 돈이 들어가고, 가상의 팀과 출근하지 않는 직원들과의 관계를 위한 임원진 교육에도 비용이 소비되는 것으로 나타났다. 이렇게 일부 비용 요소만 손꼽아 봐도 일과 가정의 양립을 위한 프로그램으로 발생하는 비용은 상당한 수준에 이르고 있다. 그러나 가족 친화 기업이 그러한 프로그램을 운영하지 않는 기업에 대비해 얻게 되는 경영상 장점을 통한 편익 역시 크다. 가족 친화적인 시간제 근무 프로그램으로 무엇보다 유자녀 여성들이 육아휴직 후 일터로 복귀하는 시점이 훨씬 빨라지며, 결근 일수, 노하우 상실 및 업무 대리 규정으로 인한 부담 역시 현저히 줄게 된다. 뿐만 아니라 가족 친화 프로그램은 부부의 스트레스를 줄여주고, 일과 가정이라는 이중 부담을 덜어주며, 이로써 병가 일수 감소, 직원들의 사기 진작 및 생산성 향상에도 기여한다. 가족 친화적인 기업

의 고용주 매력도는 특히나 고용 시장의 신진 인력이 부족한 시대에는 더욱 더 높아진다. 직원들의 기업 충성도 역시 높아지고 이직률이 낮아져, 신입 직원 채용 및 충원에 소요되는 비용이 줄어들고 장기 근속 직원이 늘어나 사내 경험이 장기적으로 유지될 수 있다. 육아휴직 기간 중 직원들과의 정기적인 접촉은 기업에 대한 결속도를 높이고 기업에서 일어나는 최근의 변화들을 인식하는 데 도움이 되며, 복귀 후 많은 시간과 노력, 비용이 소요되는 적응 조치의 단축을 꾀할 수 있다. 사회정치적 측면에서 가족 친화 기업은 만약 시간제 근무 프로그램 또는 구조 취약 지역의 직장 어린이 집과 같은 프로그램이 없다면 일할 수 없을 유자녀 여성들의 고용 잠재력 강화에 기여하고 있다. 무엇보다 가족 친화 프로그램은 기업이 예를 들어 육아휴직이나 시간제 근무 직원들에 대한 대체 인력이 충원되지 않는 경기침체 시기 등에 가족상황으로 인한 휴직 기간을 효율적인 인력 재배치 수단으로서 활용할 수 있도록 해주기도 한다. 그림 5-20은 가족 친화 기업의 주요 장점들을 다시 한 번 요약해서 보여주고 있다.

[그림 5-20] 새로운 도전 과제로서의 가족 친화적 인사 제도 - 직원과 기업이 누리게 될 장점



자료: 연방가족노인여성청소년부(2008b): Monitor Familienforschung, p. 8.

요약해 보면, 독일에서는 자녀 양육, 가족 간병, 경제 활동의 양립을 지원하는 다양한 정책이 추진되고 있다. 이러한 정책이 기업 경영에 도움이 된다는 사실은 여러 사례

를 통해 입증되고 있으며, 많은 정치인들과 사회 각 분야의 리더들 역시 이 보고서에 기술된 방향으로 기업과 조직의 근로 조건이 개선되어 일과 가정의 양립이 강화되어야 한다고 주장하고 있다. 이러한 변화는 환영받을 일이며, 독일의 출생률을 통해 이미 그 성과를 도출하고 있다. 근소하나마 지난 4년 간 독일의 출산률이 증가한 것은 망명을 신청한 난민들의 출생률뿐만 아니라, 일과 가정의 양립이 개선돼 고학력 여성들의 출산률이 높아진 데 있기 때문이다.

제6절 소결

독일과 한국은 본고에서 다룬 양성 평등 및 성(性) 전형적인 시간사용 패턴과 관련한 문제에서 상당한 유사성과 함께 이보다 더 많은 차이점도 보이고 있다. 전체적으로 봤을 때, 두 나라는 가사노동과 사생활보다 경제활동에 대해 사회적으로 훨씬 더 높은 가치를 부여하고 있는 것으로 총평을 내릴 수 있다. 사회적 지위는 오직 직업적인 성공을 통해서만 달성하다시피 되어 있고, 자녀 양육과 보살핌은 거의 당연한 것으로 여겨지면서 제대로 존중받지 못하고 있다. 두 나라 모두 경제적인 성공은 저출산율, 남녀 모두에게 힘겨운 가정과 직장의 양립, 그리고 낮은 삶의 만족도라는 ‘희생의 대가’이다. 두 나라의 여성이 교육 수준 측면에서 남성을 따라잡았거나 심지어 앞섰음에도 불구하고, 두 나라 모두 남성이 여성보다 직장생활을 훨씬 더 많이 하고 있으며 경제적으로도 더 큰 영향력을 행사하고 있다. 이러한 점은 무엇보다 한국에서 더욱 두드러지고 있으며, 정부와 의회도 대부분 남성의 무대가 되고 있다. 이와 반대로 가사노동은 주로 여성의 손에 맡겨져 있으며, 이는 독일보다 한국에서 더욱 그렇다. 독일에서는 남성이 가사노동의 약 1/3을 책임지고 있지만, 한국에서는 이 비율이 10%도 채 되지 않는다.

한편 두 나라 모두 인생 계획 측면에서 남성들은 비교적 통일된 생각을 갖고 있지만 여성들은 각자 매우 다양한 생각을 보이고 있다. 특히 고학력 여성들은 가정과 직장 생활을 조화롭게 꾸려나가고 또 파트너와 동등한 관계 속에서 지내고 싶어하는 데 비해, 다른 여성들은 전통적인 지배와 복종 관계 속에서 남성 우위를 받아들이며 가족과 살림을 돌보고 경제적으로 예측되어 머무는 것에 안주하려 하고 있다. 남성이 직장생활을 하고 여성은 가정에서 살림살이를 하는 것이 이상적이라고 여기는 것은 독일보다

한국에서 더욱 두드러져, 2010년 설문 응답자의 57%가 이러한 생각에 동의했다 (KLoWF 2013, S. 28). 독일에서는 이런 가치관에 동의하는 사람이 점점 줄어들어, 현재는 그 비율이 한국의 절반 수준밖에 되지 않는다.

양국간 차이는 정치적 의도보다는 사회적 현실에서의 반영도에서 가장 크게 두드러진다. 한국에선 양성 평등을 장려하기 위한 다양한 정치적 노력이 전개되고 있다. 실제로 1980년대 이후 한국에선 1987년에 제정된 '남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률 시행령(Act on Equal Employment and Support for Work-Family Reconciliation)'에서 비롯된 여성지원계획들을 비롯해, 성평등가족부, 여성의 사회적 지위 향상을 위해 노력하는 한국여성정책연구원(KWDI) 등이 존재하고 있지만, 결단력이나 변화의 의지, 무엇보다 관철력이 부족하다는 인상이 든다. 한국에선 많은 것들이 서류상으로는 존재하나, 인식의 전환이 일어나지 않았다. 여전히 전통에 얽매인 남성들의 역할, 엄격한 계급 구조 및 가부장적 구조, 폐쇄적인 남성들만의 네트워크, 그리고 이와는 모순되는 일부 현대화된 여성들의 역할이라는 표현들로 한국의 상황들을 특징지을 수 있으며, 이러한 현상들로 인해 결과적으로 한국은 매우 낮은 출산율, 국제적인 비교에서도 떨어지는 낮은 삶의 만족도를 보이고 있다. 이 낮은 삶의 만족도는 남녀 모두에게 해당되지만 특히 남성들이 더욱 그러하다. 이 외에도 한국은 자기만의 삶의 계획을 실행해 나갈 기회도 구조적으로 결여된 것으로 보인다. 이런 점에서 한국에선 뚜렷한 문화 변화 없이는 신속한 현대화를 통해 더 많은 양성 평등이 달성되는 것을 기대하기 힘들다. 한국보다 덜하기는 하지만 독일의 상황도 이와 유사하다. 다만 독일에선 사회적 논의와 발전 과정이 훨씬 더 앞서 있다. 수많은 여성기구들과 협회가 변화에 대한 기대감을 크게 보이면서 이를 위해 정치적으로 나서고 있다. 젊은 남성 세대들은 가사노동 분담에 대해 매우 협조적인 자세를 보이면서 적극적인 아버지로서의 역할을 기꺼이 맡으려고 한다. 그러나 독일은 사회의 구조가 변화에 얼마나 저항적인지, 그리고 문화적인 역할 및 행동 패턴이 얼마나 고정돼 있는 것인지를 잘 보여주는 사례가 되기도 한다.

경제활동 능력이 있는 연령대의 사람들이 급감하고 있는 양국의 인구통계학적 변화를 고려할 때, 이러한 구조는 더 이상 지속될 수가 없다. 양질의 고급 여성 인력이 노동 시장에 한층 적극적으로 통합되지 않는다면, 디지털화가 진행됨에도 불구하고 현재의 경제성과는 앞으로 더 이상 달성될 수 없다. 이러한 상황에서 양국이 취할 수 있는 대

안은 많지 않다. 전문인력의 이민 유입 외에, 특히 경영진급에서의 여성 경제활동의 장려 등이 이러한 대안에 속한다. 이 때, 다음과 같은 경우에만 여성과 어머니가 더욱 적극적으로 경제활동을 할 수 있다는 사실을 분명히 인지해야만 한다.

- 질적으로 우수하고 비용이 저렴하며 유연하면서도 수요 지향적이고 또 문화적인 차별이 없는, 기업 및 공공의 보육 인프라가 마련될 경우
- 양성 평등이 일방적으로 여성문제로서 다루어지는 것이 아니라 양성 모두의 주제로서 다루어질 경우. 여성이 경제시스템에 좀 더 적극적으로 통합되려면, 반드시 남성이 가사노동에 좀 더 적극적으로 참여해야만 한다.
- 한국에서도 두드러지고 있는 직장 출근 문화에서 벗어날 경우. 이를 위해서는 재택 근무 및 모바일 근무, 시간제 근무 및 유연(volatile) 근무, 생애과정에 따른 노동시간의 조정이 시급히 요구된다.

근본적인 문화적 변화가 없다면, 커다란 반전은 있을 수가 없다. 이와 관련해서 독일이 1970년 이후 걸어온 ‘오랜 길’보다는, 비교적 급격한 변화를 가져온 스칸디나비아식 모델이 더욱 유망한 것으로 보인다. 노르웨이와 같은 국가의 사례를 보면, 단호하게 노선을 전환한다면 굳건히 뿌리를 내리고 있는 문화적인 남녀 역할모델을 타파하고 이러한 변화가 남녀 모두에게 폭넓게 수용될 수 있도록 하는 데 비교적 짧은 시간으로도 충분함을 알 수가 있다.

한국은 고도로 발달된 선진 문화국가들과 비교해 아직까지도 매우 전통적인 성(性) 구조를 허용하고 있는 국가로 간주되어야 한다. 이에 따라 한국에선 매우 다양한 부정적인 결과가 빚어지고 있다. 특히 여성의 교육에 많은 돈을 투자했음에도 불구하고 이들 여성이 경제시스템에 적절하게 통합되지 못하고 재능과 능력을 계속해서 펼칠 수 없는 것은 국민경제 측면에서도 커다란 손해처럼 보인다. 경제활동 참여에 따라 삶의 기회와 사회복지수혜도 크게 달라지는 사회에서는 여성과 남성이 어느 정도로 그리고 어떠한 방식으로 경제활동에 참여하는지가 사회 평등에 기본적으로 중요하다.

양성 평등은 수많은 개별 대책들을 통해서가 아니라, 체계적으로 마련된 단호하고도 목표에 적합한 정책을 통해서만이 성공적으로 발전할 수 있다. 이러한 정책의 일반적

인 목표는 무엇보다 남녀 간 힘(권력)과 돈, 그리고 시간의 재분배가 되어야 한다. 언뜻 이는 매우 극적이고 유토피아적이며 비현실적인 것처럼 들린다. 그러나 일부 독일을 비롯한 유럽의 사례를 보면, 이러한 목표가 실제로 달성 가능하다는 것을 알 수 있으며, 또 이보다 더 중요한 것은 이로 인해 남녀 모두에게 긍정적인 결과가 생긴다는 점이다. 여기에서 중요한 것은, 전통적인 가정주부형 부부 모델을 이중소득자형 부부 모델 같은 다른 기준모델로 대체하는 것이 아니다. 개방 사회에서는 기준모델을 마련하는 것이 중요한 게 아니라, 이중소득자 모델이나 다른 어떤 삶의 모델을 소망하는 커플이 그들의 바람을 아무런 문제없이 실현해낼 수 있도록 바람직한 기회 구조를 마련해주는 것이 중요하다. 따라서 성(性) 정책은 곧 구조정책이자 문화정책이다. 이는 곧 남녀 간 유급 노동과 무급 노동의 재분배, 재조직 및 재평가를 의미하며, 이 과정에서 상황별 생활상태보다는 생애과정을 더욱 크게 고려해야 한다.

더욱 많은 양성 평등이 추구된다면, 이때에는 자유가 확대되고, 또 성별에 따라 자동적으로 할당되지 않는 다양한 존재방식이나 생활방식이 펼쳐지도록 하는 방향으로 나아가게 된다. 물론 평등한 경제적, 시간적 자원의 분배, 사회적 참여 및 사회적 가치 평가도 이루어질 수가 있다. 양성 평등은 크게 발달된 성 인지력(gender competence)이 없이는 거의 달성 불가능하다. 여기에서 말하는 성 인지력이란, 성(gender)이 어떻게 사회적 관계를 형성하는지, 그리고 반대로 이러한 관계가 어떻게 성과 성 역할을 만들어내고 어떻게 성 전형적인 삶의 방식을 두드러지게 만들고 안정화시키는지, 그래서 어떻게 신체와 관계형태 그리고 자각에까지 이르게 만드는지, 그 능력을 의미한다. 이를 위해서는 적절한 민감성과 주의력을 발전시킬 수 있는 대책이 필요하다.

1. 정치적 의도와 사회정치적 현실

정치적 의도 측면에서, 독일과 한국은 모두 지난 30년 이상 여성의 경제활동 참여 확대, 가정과 직장의 양립 개선, 시간 사용과 노동 분담에 있어서 남녀의 선택의 자유 확대, 그리고 임금 및 커리어 기회의 보다 적절한 분배를 지향해 오고 있다. 여기에서 말하는 양성 평등은 ‘남성과 여성의 일치’를 의미하는 것이 아니며, ‘성 주류화(gender mainstreaming)’도 ‘여성정책’이나 여성 이해에 대한 일방적인 지원으로 오해되어서는 안 된다. 중요한 것은 성(性) 전형적인 삶의 계획에 대한 사회적인 인정이다. 성(性)

은 여러 사회적 지위로 접근할 때에 배제 기준이 되어서도 안 되고 또 자동반사적으로 역할 부여를 하계끔 만들어서도 안 된다. 성(性)에 기반한 유형화를 피할 때만이, 리소스, 사회적 인정 및 개별적인 자기 계발에 대한 동일한 접근 기회가 커질 수 있다. 커리어를 쌓길 원하는 여성들은 남성처럼 행동해야 한다거나, 자녀를 보살피고 싶은 아버지들은 더 나은 어머니가 되어야 한다는 것이 아니다. 서로 다르다는 것을 받아들이는 것에서부터 다양성과 삶의 기회가 생겨난다.

유교에서도 그렇고 기독교에서도, 집밖에서 빵을 구해오는 일은 남성의 일이고 집과 마당, 자녀를 보살피는 것은 여성의 일로 되어 있다. 독일에서 이러한 생각은 최근 몇 십년에 걸쳐 서서히 줄어들고 있지만 아직 완전히 사라지진 않았다. 한국에서는 독일에서보다 이 생각이 아직까지도 더 크게 존재하고 있으며, 특히 고학력 중산층에서도 이 생각을 받아들이고 있어, 이 생각을 거의 지지하지 않는 독일과는 차이가 있다.

사회정치적 현실을 살펴보면, 그 정도는 물론 다르지만 두 나라 모두 양성 평등이 증가하고는 있지만 그 속도가 (매우) 느리다. 전반적으로, 변화보다는 안정이 더 우세하다. 가사노동은 계속해서 여성의 몫이고, 힘(권력)과 사회적 지위는 주로 남성이 쥐고 있다. 여성은 아직까지도 경제적으로 크게 예측되어 있고 이에 따라 파트너 관계에서도 힘의 차이가 크게 굳어져 있다. 이미 한국 여성의 거의 60%가 경제활동을 하고 있지만, 이들 대다수는 시간제로 근무하고 있고 따라서 독립적이지 못하다. 기업 구조는 이미 오래 전에 모바일 노동 모델을 제시하고 있음에도 불구하고, 아직까지도 출근 문화가 압도적으로 지배적인 위치를 차지하며 직업적 커리어에서 여전히 중요한 역할을 차지하고 있다. “Culture eats structure for lunch”라는 말로 이를 표현할 수 있다. 조직 구조의 반복된 변화 속에서도 특정한 것들은 여전히 고수되는 조직발전 내 상황을 대변하는 말이다. 이렇게 노동 문화는 달라진 근무시간 규정에도 불구하고 그리 쉽게 영향을 받지 않는다. 노동 문화는 직원들 대다수의 지지를 받는 기업 지도부의 단호한 결정을 통해서만이 달라질 수 있다.

독일과 한국의 상황을 분석한 결과, 성별과 연령 및 교육 수준에 따라 시간사용 패턴이 달라지는 것으로 나타났다. 또한 시간사용 패턴이 우리의 현재 모습과 미래 모습에 영향을 준다는 사실도 확인됐다. 그리고 젊은 연령대에서 자녀로 인한 경제활동 중단이 이후 삶이 경과함에 따라 커리어 기회의 축소, 더 적은 임금 및 더 적은 연금으로 이어진다는 점도 분명하게 드러났다.

양성 평등의 수준을 높이는 것은 저출산 국가의 출산율을 높이는 핵심적인 요인이라는 점은 이제 유럽의 여러 연구에서도 일관되게 확인되고 있다(Gauthier, Kotowska 및 Vono, 2018, S. 37). 한국이나 유럽의 이탈리아처럼 매우 전통적인 남성 역할과 현대화된 여성 역할을 특징으로 하는 국가들은 출산율이 낮다. 여성의 교육과 사회적 참여에 투자를 했고 또 계속해서 투자하고 있는 사회에서는 사회정치적, 인구통계학적 및 노동시장 정책적 측면에서 여성 역할의 재전통화를 정치적 목표로 생각하는 것이 거의 불가능하기 때문에, 남성 역할을 현대화하는 것도 목표가 되어야 한다. 출산율이 중기적으로 및 지속적으로 높아지도록 하기 위해선, 다음과 같은 이중 과정이 진행되어야 한다. 즉 여성들이 원하는 한, 여성들이 경제활동 시스템에 더욱 적극적으로 통합되어야 하고, 이와 동시에 남성들은 경제활동 시간의 부담에서 벗어나 좀 더 적극적으로 가사노동에 통합되어야 한다. 만약 이것이 성공한다면, 출생률도 높아질 것으로 기대할 수 있다. 이 때, 가정과 직장의 양립 개선을 위한 대책을 통해 한 자녀 부모가 둘째 자녀에 대한 바람을 좀 더 쉽게 실현할 수 있는 방향으로 정책이 마련되어야 할 것이다.

그 목표가 무엇이 되었든, 양성 평등이 추구되는 곳에서는 언제나 다음과 같은 네 가지 사회정치적 기본 문제들에 대한 답변이 준비되어야 한다.

- 자신의 직업적 발전에 대한 요구권이 인정된다면, 가족(케어) 내에서 보살핌의 업무는 어떻게 보장할 수 있을 것인가?
- 남녀 간 경제활동 시간을 어떻게 하면 더 잘 분배할 수 있을 것인가?
- 가사노동에 남성들을 더 적극적으로 참여시킬 수 있는 방법은 무엇인가?
- 전통적인 남녀 역할모델을 어떻게 극복할 것이며, 어떠한 새로운 가치관으로 변형시킬 것인가?

더 많은 양성 평등으로 나아가는 과정에서 남녀 모두로부터 커다란 저항과 모순되는 감정들이 나타날 수 있다. 남성은 흔히 일이 과중하다는 느낌을 받으면서 가족을 위해 더 많은 시간을 가지고 싶어하면서도 이와 동시에 남성으로서의 특권에 대한 야망을 포기하지 않으려 한다. 남성은 힘(권력)을 공유하기 싫어하고 이를 놓치지 않으려 한

다. 그리고 가사노동을 좋아하지 않는다.

여성은 자신이 취득한 교육 및 커리어의 자유를 만끽하고 싶어하고, 서둘러 가정을 꾸리는 바람에 이 자유가 위협받게 되는 것을 원하지 않는다. 여성은 힘(권력)에 더 많이 참여하기를 원하면서도 이와 결부된 책임이나 시간적 및 정서적 부담은 감당하고 싶어하지 않는다. 그리고 가족을 위한 시간을 충분히 갖길 원한다. 또 파트너 남성이 집에서 살림을 전담하는 것은 좋아하지 않는다. 여성은 힘(권력)을 그다지 추구하지 않는데, 이것은 힘 있는 자리에 있게 되면 아직까지도 흔히 전통적인 역할모델과 모순되는 상황에 빠지게 될 위험이 많기 때문이다. 힘 있는 여성은 신뢰받지 못하고, 파트너로서 매력적이지 않으며, 그렇기 때문에 과반수가 흔히 미혼이거나 무자녀로 머문다. 이런 점에서 여성은 사회적인 지지와 격려를 필요로 한다. 가령 성공한 여성들을 멘토로 하는 프로그램을 통해, 여성의 직업활동도 현대적인 여성상에 속하고 또 직업적인 성공이 남성뿐만 아니라 여성도 '섹시하게' 만들 수 있다는 점을 널리 알리는 것이다. 반대로 남성 또한 가사노동에 좀 더 적극적으로 헌신할 수 있도록 지원과 격려가 필요하다. '적극적인 아버지'도 성공한 남성일 수가 있다. 이는 기존의 현실과는 완전히 대조적이기 때문에, 더욱 분명한 정치적 의지와 관철력 있는 사회적 구조가 요구된다.

2. 결론 및 효과적인 평등 정책을 위한 권고

1. 성(性) 역할, 시간사용 패턴 및 업무 분담은 자연적으로 주어진 것이 아니라, 상당 부분이 문화적으로 생성된 것으로서, 성(性) 문화와 젠더 체제(gender regime)의 핵심적인 기초가 되고 있다. 이들은 대개 문화적인 영향을 받아 형성되는데, 정치적인 영향도 받는다. 노동시간 문화와 기업 문화도 마찬가지이다. *이러한 패턴을 영구적으로 재생산하는 핵심적인 메커니즘은 예를 들어 미디어와 광고를 통해 표출되는 언어와 영상이다.* 한국은 바로 이 광고에서 전통적인 성(性) 고정관념이 매우 광범위하게 사용되고 있다는 점이 눈에 띈다. 여기에는 무엇보다 다음과 같은 두 가지 묘사가 있다. 먼저, 여성은 약하고 순종적인 사람으로서 남성의 힘에 기꺼이 예속돼 남성의 권위에 자발적으로 굴복하는 것으로 표현된다. 이와 반대로 남성은 강한 사람으로 비춰진다. 남성의 시선은 늘 앞을 향하고 있고, 언제든 주도권을 넘겨받을 수 있다. 한국이나 다른 일부 동아시아 국가들에서 전형적으로 나타나지만 서구에선 거의 찾아보긴 힘든 이 두 번째

묘사는 미숙하고 어린아이 같으며 인형처럼 귀여운 그런 어린 소녀들의 놀이를 표현한 것이라 하겠다.

이러한 묘사가 한국 사회 곳곳에 팽배해 있는 한, 양성 평등은 달성하기가 매우 어려울 것이다. 성(性)에 평등한 언어 및 대체표현은 양성 평등 사회를 위해 매우 중요하다. 이러한 방향으로의 노력은 이에 상응한 정치적 의도를 성공적으로 실현하기 위한 기본 전제조건이다. 이 과정에서, 예를 들어 ‘강한 남성은 시간제 근무에서도 경력을 쌓아간다’라든지 아니면 ‘훌륭한 어머니도 직장생활도 잘한다’라는 등의 새로운 묘사가 과거의 묘사를 대체할 수도 있을 것이다.

2. *대개 개별 조직구조가 성(性) 행동패턴의 대부분을 각인시킨다.* 스위스의 사례가 이를 분명히 보여준다. 스위스에선 전일제 학교가 널리 확산되어 있는데, 점심급식 없이 12-14시는 학교 휴식시간으로 되어 있다. 이에 따라 부모들은 - 대개는 어머니들 - 점심 시간에 자녀들을 직접 보살펴야 하고, 이 때문에 시간제 근무를 하는 경우가 많다 (Friedrich Ebert-Stiftung, 2016). 학교에 점심급식 제도를 도입하는 것은 스위스의 성(性) 전형적인 시간사용 패턴을 변화시키기 위한 매우 효과적인 대책이 될 것이다. 따라서 한국과 같은 사회는 어떠한 조직구조가 양성 평등에 ‘바람직하지 않은’ 효과를 주는지, 이를 어떻게 바꾸어야 하는지를 매우 면밀하게 검토해야 할 것이다.

3. *노동문화와 노동구조는 양성 평등을 위해 중요한 의미를 가진다.* ‘바람직한’ 패턴을 강화하고 그 확산 속도를 높이기 위해서는 정치적인 인센티브가 필요하다. 예를 들어 프랑스에서는 특정 여성 비율을 충족하지 못하는 기업들은 공공 발주 대상에서 아예 제외시키고 있다. 독일은 특별히 가족 지향적인 근무구조를 가진 기업에 공식적으로 포상을 하고, 이들 기업은 신규 직원 채용 시에 이러한 포상 사실을 홍보 자료로 사용할 수 있다.

노동문화의 변화는 근무시간이 단축되는 방향으로, 사무실에서 보내는 시간만 근무시간으로 평가되어 보수가 지급되는 출근문화가 해체되고 유연한 근무시간 및 근무장소 모델로 대체되는 방향으로 이루어짐으로써, 가정과 직장의 양립이 남녀 모두가 체험할 수 있을 정도로 용이해져야 한다. 이러한 정치적 노력은, 자녀 양육에 대한 주책임을 여성이 지던 것에서 양쪽 부모가 함께 넘겨받는 방향으로 성(性) 문화까지 바뀔

경우에만 바라는 효과를 보일 수 있다. 그리고 이는, 직업적인 성공이 시간제 근무나 재택 근무를 통해서도 가능하도록 노동문화가 바뀔 때만이 달성될 수 있다. 눈에 띄는 출산율의 재증가 및 삶의 만족도 향상은 다른 방법으로는 거의 불가능하다는 사실은 본고에서 제시한 거의 모든 연구에서 드러나고 있다.

4. 시간은 희소한 자원이지만, 돈과 비슷하게 삶이 경과하는 동안 재분배가 가능하다. 사람들은 시간 대출을 받거나 시간을 저축할 수도 있다. 그러려면 더 많은 여지를 주어야 하고, 또 공적인 생활과 사적인 생활 간, 직장과 가정 간 인터페이스가 새로 정의되어야만 한다. 가정과 직장은 그들의 상이한 필요에 따라 상호 조정이 요구된다. 경제의 이해에 따라 늘 가정이 그 충격을 흡수해줘야만 한다는 일방적인 우위는 삶의 질과 주관적인 행복감을 향상시키고자 하는 목표를 달성할 수 없도록 만든다. 하루, 일주일, 일년이 경과하는 동안의 시간 구조를 조화롭게 만드는 데 초점을 맞추는 *사회적 시간정책의 개발*은 비용이 거의 들지 않으면서도 눈에 띄는 효과를 낳는다(Achter Familienbericht, 2012).

5. *가사 노동에 대한 사회적 재평가가 이루어지도록 해야 한다.* 가사 노동은 경제활동만큼이나 사회의 번영과 발전을 위해 중요하지만, 더 낮게 평가되고 있다. 정계, 재계 및 사회는 많은 분야에서 무급 가사노동의 필요성 및 특히 그 사회적 이익을 무시하고 있다. 가사노동에 대한 사회적인 가치 제고와 금전적인 보상이 있어야만 남성을 이 가사노동에 보다 적극적으로 참여시킬 수 있다. 이와 동시에 예를 들어 고령의 가족 구성원에 대한 보살핌 같은 것들이 미래에 보장되어야만 한다. 그리고 대중을 상대로 예를 들어 '활동의 가치는 국내총생산에 대한 기여를 통해서만 결정되는 것이 아니다'라는 것과 같은 묘사 또는 대규모 설명회 같은 것도 실시해야 할 것이다. 그리고 지원을 해줄 때에는 현재의 삶의 상황만 고려할 것이 아니라, 과거 또는 미래의 상황까지도 고려해야 한다. 예를 들어 일자리를 제시할 때 무자녀 여성보다는 유자녀 여성을 선호한다든지, 아니면 가정을 꾸릴 때에 대출금을 제공해주고 만약 둘째 자녀가 태어나면 이 대출금을 더 이상 상환하지 않아도 되는 제도를 도입할 수도 있을 것이다.

6. 양성 평등을 더욱 발전시키기 위해서는, 남녀 모두에게 가정과 직장의 양립을 보다 용이하게 해주는 것을 지향하는 *공공 인프라의 확대 구축*이 필요하다. 이러한 확대 구축은 국민의 필요와 수요에 상응하여 이루어져야 한다. 조부모와 가족제도의 지원에 크게 의존하는 것은 자녀수가 적은 모바일 사회에서는 효과적이지가 않다.

7. *무엇보다 양성 평등 발전 문제는 언제나 문화적 이슈이기도 하다는 점에 유의해야 한다.* 성(性) 정책의 효과는 대부분 그 정책에 대한 수용도에 따라 달라진다. 싱글 맘의 사회적 지위, 직장생활을 하는 어머니에 대한 가치 평가, 지속적이고 적극적으로 자녀를 양육하는 아버지에 대한 존중과 같은 문제들에 대한 태도는 정치적으로 지시할 수가 없다. 이는 광범위하면서도 일찌감치 제도화된 사회적 담론을 통해 이루어져야 한다. 예를 들어 학교 교과목이나 대학교 학과에 ‘우리 사회에서의 여성과 남성의 역할’ 같은 것을 도입하는 것도 한 방법이다. 성(性) 정책에 대한 수용 부족 및 규범의 비정착은 그 효과를 크게 감소시킨다. 결국 구조적인 변화가 수반되어야 하는 문화적인 변화에 관한 문제인 것이다. 이를 달성하기 위해서는 정계, 재계 및 시민사회가 모두 분명한 행동변화를 보이려는 단호함을 갖춰야 한다.

참고문헌

- Achatz, Juliane (2008): Die Integration von Frauen in Arbeitsmärkten und Organisation
n. In: Wilz, Susanne (Hg.): Geschlechterdifferenzen – Geschlechterdifferenzierung
n. Ein Überblick über gesellschaftliche Entwicklungen und theoretische Positione
n. Wiesbaden: VS, S. 105-138
- Achter Familienbericht (2012). Zeit für Familie. Herausgegeben vom Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ. Berlin
- Allbright-Stiftung (2018): Schlusslicht Deutschland – Konzerne weltweit holen mehr Frau
en ins Top-Management <http://www.allbright-stiftung.de/allbright-berichte/zuletztabgerufenam03.09.2018>
- Allbright-Stiftung (2018b): Die Macht der Monokultur. Allbright-Bericht September 2018.
https://static1.squarespace.com/static/56e04212e707ebf17e7d7cd2/t/5bb14034652dea8b18db8414/1538342978124/Allbright+Bericht_September+2018_klein.pdfzuletztabgerufenam01.12.2018
- Almquist, Elisabeth und Angrist, Shirley(1971): Role model influences on college women
’s career aspirations. Quaterly of Behaviour and Development, 17, S. 263-279
- Alternative für Deutschland – AfD (2017): Programm für die Wahl zum Deutschen Bundes
tag (Langversion), Berlin
- Altintas, Evrim und Sullivan, Oriel (2016): Fifty years of change updated: Cross-national
gender convergence in housework. Demographic Research, 35, 26, S. 455-470. https://scholar.google.co.uk/citations?user=hi3ipgMAAAAJ&hl=en#d=gs_md_cita-d&p=&u=%2Fcitations%3Fview_op%3Dview_citation%26hl%3Den%26user%3Dhi3ipgMAAAAJ%26citation_for_view%3Dhi3ipgMAAAAJ%3AYsMSGLbcyi4C%26tzo m%3D-60 zuletzt abgerufen am 29.10.2018
- Anderson, Thomas und Kohler, Hans-Peter (2013). Education fever and the East Asian fe
rtility puzzle: A case study of the low fertility in South Korea. Asian Population Stu
dies, 9, 2, S. 196-215, doi:10.1080/17441730.2013.797293
- Arbeitsagentur (2017): Studierende in MINT-Fächern. <https://statistik.arbeitsagentur.de/StatischerContent/Arbeitsmarktberichte/Berufe/generische-Publikationen/Broschue-MINT.pdf> zuletzt abgerufen am 18.11.2018
- Beauvoir, Simone de (1949): Le Deuxième Sexe. Tome I: Les Faits et les Mythes. Tome II:

L'expérience vécue, Paris: Librairie Gallimard

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung, Hamburg (Hg.) (2016): Evaluationsbericht zum Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm 2013-2015 der Hansestadt. <https://www.hamburg.de/contentblob/.../d-evaluationsbericht-gpr-2013-2015.pdf> zuletzt abgerufen am 26.09.2018

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung, Hamburg (Hg.) (2017): <https://www.hamburg.de/contentblob/10120548/8b8b83aa199441abf68023cac68d3fe6/data/d-fortschreibung-des-gleichstellungspolitischen-rahmenprogramms-des-senats-der-freien-und-hansestadt-hamburg.pdf> zuletzt abgerufen am 13.10.2018

Belkin, Lisa (2003): The Opt-Out Revolution. http://www.nytimes.com/2013/08/11/magazine/the-optout-revolution.html?_r=0 zuletzt abgerufen am 01.12.2018

BiB - Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2017): Familienleitbilder. Alles wie gehabt? Partnerschaft und Elternschaft in Deutschland, Wiesbaden. www.bib.bund.de/DE/Forschung/Familie/Projekte/Familienleitbilder-in-Deutschland.html, zuletzt abgerufen am 29.08.2018

Biermann, Kai; Geisler, Astrid; Polke-Majewski, Karsten und Venohr, Sascha (2018): Gleichberechtigung: Die Hans-Bremse. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-09/gleichberechtigung-frauen-diskriminierung-fuehrungspositionen-ministerien/komplettansicht> zuletzt abgerufen am 15.11.2018

Böhnke, Petra und Kohler, Ulrich (2007): Determinanten des Glücks: Lebenszufriedenheit in Europa. https://www.boeckler.de/wsimit_2007_07_bohnke.pdf zuletzt abgerufen am 25.11.2018

Boston Consulting Group (2018): Innovationsindex 2018 <https://www.bcg.com/de-de/publications/collections/most-innovative-companies-2018.aspx> zuletzt abgerufen am 03.09.2018

Bruhns, Annette (2014): Die bürgerliche Feministin. In: Klusmann, Uwe und Mohr, Joachim (Hg.): Das Kaiserreich - Deutschland unter preußischer Herrschaft. Deutsche Verlagsanstalt München

Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF (2015): MINT-Pakt und „Erfolg mit MINT“ <https://www.bmbf.de/de/mint-pakt-und-girls-day-214.html> zuletzt abgerufen am 18.11.2018

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2008): Förderprogr

ramm Betriebliche Kinderbetreuung, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/foerderprogramm--betriebliche-kinderbetreuung--wird-fortgesetzt/75708?view=DEFAULT> zuletzt abgerufen am 27.10.2018

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2008b): Monitor Familienforschung: Herausforderung Familienbewusste Personalpolitik – Vorteile für Beschäftigte und Unternehmen, Ausgabe 16, https://www.unihildesheim.de/media/gleichstellung/audit_familiengerechte_hochschule/monitor_familienforschung-2009-01_fambewusste_Personalpolitik.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2018

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2015): Monitor Familienforschung: Familie und Arbeitswelt – die NEUE Vereinbarkeit, <https://www.bmfsfj.de/blob/75974/3a67bc965f98080001380934cc080a97/monitor-familienforschung-ausgabe-35-sonderausgabe-2015-data.pdf> zuletzt abgerufen am 26.09.2018

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2016): Geht doch! Erfolgsfaktor Familie, Ausgabe 6, Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2016b): Renditepotenziale der NEUEN Vereinbarkeit – Studie der Roland Berger GmbH. <https://www.google.de/search?q=Bundesministerium+f%C3%BCr+Familie%2C+Senioren%2C+Frauen+und+Jugend+BMFSFJ+%282016-2%29%3A+Renditepotenziale+der+NEUEN+Vereinbarkeit+%E2%80%93+Studie+der+Roland+Berger+GmbH%2C+online+unter%3A+&pws=0&ie=utf-8&oe=utf-8&hl=de#> zuletzt abgerufen am 10.12.2018

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, <https://www.gleichstellungsbericht.de/zweiter-gleichstellungsbericht.pdf> zuletzt abgerufen am 18.11.2018

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2017b): Was ist Gender Mainstreaming? <https://www.bmfsfj.de/blob/93826/f13a69c652493ec3f695e6163e592f2f/flyer-gender-mainstreaming-data.pdf> zuletzt abgerufen am 06.10.2018

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2018): Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/maenner-und-frauen-in-kitas/quereinstieg---maenner-und-frauen-in-kitas/72714> zuletzt abgerufen am 18.11.2018

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ und Deutscher Ind

- ustrie und Handelskammertag (DIHK) (2016): Familienbewusste Arbeitszeiten. <http://www.bmfsfj.de/blob/93754/a8a5b1857507181ec5409751ac589c75/familienbewusste-arbeitszeiten-leitfaden-data.pdf> zuletzt abgerufen am 21.10.2018
- Busch-Heizmann, Anne; Rastetter, Daniela und Rinke, Timothy (2018): Geschlechterungleichheit in Erwerbsorganisationen – Zur Verschränkung von Struktur und Kultur. <https://www.degruyter.com/view/j/arbeits.2018.27.issue-1/arbeits-2018-0004/arbeits-2018-0004.xml> zuletzt abgerufen am 18.11.2018
- Butler, Judith (1991): Variationen zum Thema Sex und Geschlecht. Beauvoir, Wittig und Foucault. In: Nunner-Winkler, Gertrud (Hg.): Weibliche Moral. Die Kontroverse um geschlechtsspezifische Ethik. Frankfurt am Main: Campus, S. 56-76
- Catalyst (2014): U.S. Women in business. <http://www.catalyst.org/publication/132/us-women-in-business> zuletzt abgerufen am 01.12.2018
- Cooke, Lynn P. (2004): The Gendered Division of Labor and Family Outcomes in Germany. *Journal of Marriage and Family*, 66, S. 1246-1259
- Cremers, Michael und Krabel, Jens (2007): Gender Loops. Ein Projekt zu Gender Mainstreaming in der Frühpädagogischen Ausbildung. In: *klein&groß* 11, S. 17-20
- Day, Randal und Lamb, Michael (2004): Conceptualizing and measuring father involvement. Mahwah & London: Lawrence Erlbaum Associates
- Decker, Hanna (2017): Gleichstellung – Sheryl Sandberg: Nichts hat sich geändert. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/netzwirtschaft/der-facebook-boersengang/gleichstellung-sheryl-sandberg-nichts-hat-sich-geändert-14956743.html> zuletzt abgerufen am 01.12.2018
- Dermott, Esther (2014): *Intimate fatherhood: A sociological analysis*. London: Routledge
- Destatis (2017): Statistisches Jahrbuch 2017, S. 369 https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2017.pdf?__blob=publicationFile zuletzt abgerufen am 16.11.2018
- Destatis (2018): Bildung und Forschung – zusammengefasste Abschlussprüfungen. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Hochschulen/Tabellen/BestandenePruefungenGruppen.html> zuletzt abgerufen am 18.11.2018
- DGUV (2017): Arbeitsunfallgeschehen – Tödliche Arbeitsunfälle bei betrieblicher Tätigkeit. https://publikationen.dguv.de/dguv/udt_dguv_main.aspx?FDOCUID=26968 zuletzt

tzt abgerufen am 26.11.2018

Dinges, Martin (2010): Männlichkeit und Gesundheit. Aktuelle Debatte und historische Perspektiven. In: Bardehle, Doris und Stiehler, Matthias (Hg.): Erster deutscher Männergesundheitsbericht. München, Zuckschwerdtverlag, S. 2-16

DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2017): Führungskräftemonitor

Duvander, Ann-Zofie; Lappegård, Trude und Andersson, Gunnar (2010): Family Policy and Fertility: Fathers' and Mothers' Use of Parental Leave and Continued Childbearing in Norway and Sweden. *Journal of European Social Policy*, 20, S. 45-57

Eagly, Alice und Johnson, Blair (1990): Gender and leadership style: A meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 108, S. 233-256. doi:10.1037//0033-2909.108.2.233

EIGE - Europäisches Institut für Gleichstellungspolitik (2017): Gleichstellungsindex 2017 - Fortschritte im Schneckentempo. <http://eige.europa.eu/gender-equality-index> zuletzt abgerufen am 12.10.2018

EIGE - Europäisches Institut für Gleichstellungspolitik (2018): <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming> zuletzt abgerufen am 01.09.2018

EIGE - Europäisches Institut für Gleichstellungspolitik (2018b): <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-institutional-transformation/what-institutional-transformation> zuletzt abgerufen am 28.08.2018

Ellwardt, Lea (2005): Subjektive Lebensqualität von Frauen in Führungspositionen im europäischen Vergleich. <http://www.diplom.de/e-book/224645/subjektive-lebensqualitaet-von-frauen-fuehrungspositionen-im-europaeischen> zuletzt abgerufen am 18.11.2018

Enste, Dominik; und Ewers, Mara (2014): Lebenszufriedenheit in Deutschland. Entwicklung und Einflussfaktoren. In: *IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, 41:2, S. 43-58

Esping-Anderson, Gosta und Billari Francesco (2015): Re-theorizing family demographics. *Population and Development review*, 41, 1, S. 1-31

EU-Kommission (2010): Beschäftigung, Soziales und Integration: Strategie 2010-2015. <https://www.google.com/search?q=EU-Kommission+%282010%29%3A+Besch%C3%A4ftigung%2C+Soziales+und+Integration%3A+Strategie+2010-2015&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b> zuletzt abgerufen am 28.11.2018

EU Kommission (2013): Women and men in leadership positions in the European Union

2013. http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/gender_balance_decision_making131011_women_men_leadership_en.pdf zuletzt abgerufen am 01.12.2018
- EU-Kommission (2016): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:em0033> zuletzt abgerufen am 01.09.2018
- Europäisches Parlament (2018): Gleichstellung von Männern und Frauen. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/59/gleichstellung-von-mannern-und-frauen> zuletzt abgerufen am 28.08.2018
- Eurostat (2004): Guidelines on Harmonised Time Use Surveys (HETUS). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-CC-04-007> zuletzt abgerufen am 29.10.2018
- Evans, Clifford und Diekman, Amanda (2009): On motivated role selection: Gender beliefs, distant goals, and career interest. *Psychology of Women Quarterly*, 33, S. 235-249. doi:10.1111/j.1471-6402.2009.01493.x
- Falk, Armin und Hermle, Johannes (2018): Relationship of gender differences in preferences to economic development and gender equality. *Science*, October 18, <https://news.briq-institute.org/de/2018/10/18/gender-differences-increase-with-economic-development-and-gender-equality/> zuletzt abgerufen am 27.10.2018
- Familienpakt Bayern (2015): Eine Initiative der Bayerischen Staatsregierung mit IHK, vhw und Bayerischem Handwerkstag, https://www.familienpakt-bayern.de/images/ampledadata/familienpakt_bayern/Familienpakt-Bayern.pdf zuletzt abgerufen am 27.10.2018
- Fasang, Anette; Huinink, Johannes und Pollmann-Schult, Matthias (2016): Aktuelle Entwicklungen in der deutschen Familiensoziologie: Theorien, Daten, Methoden, *Zeitschrift für Familienforschung*, 28, 1, S. 112-143
- Fisher, Kimberly und Gershuny, Jonathan (2013): Multinational Time Use Study. In: Michaels, Alex (Hg.). *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Springer, Dordrecht, S. 2735-2743
- Fowid (2017): Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland: Berufsprestige 2013-2016 <https://www.fowid.de/meldung/berufsprestige-2013-2016-node3302> zuletzt abgerufen am 18.11.2018
- Friedrich Ebert-Stiftung (Hg.) (2016): Auf dem Weg zu Geschlechtergerechtigkeit? Bericht

- hte aus Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Schweden, Schweiz, Ungarn und USA. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12367.pdf> zuletzt abgerufen am 12.12.2018
- Funken, Christiane (2011): Manage.rinnen 50plus. Karrierekorrekturen beruflich erfolgreicher Frauen in der Lebensmitte. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Managerinnen-50-plus,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> zuletzt abgerufen am 01.12.2018
- Garsoffsky, Susanne und Sembach, Britta (2014): Die Alles ist möglich-Lüge: Wieso Familie und Beruf nicht zu vereinbaren sind. München, Pantheon Verlag
- Gauthier, Anne; Kotowska, Irena und Vono de Vilhena, Daniela (Hg.) (2018): Gender (In) Equality over the Life Course. Evidence from the GGP. Population Europe, Discussion Paper 10. <https://www.population-europe.eu/discussion-papers>
- Gerlach, Irene; Schneider, Helmut; Schneider, Ann-Kristin und Quednau, Anja (2013): Status quo der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in deutschen Unternehmen sowie betriebswirtschaftliche Effekte einer familienbewussten Personalpolitik. http://www.ffp.de/tl_files/dokumente/2013/ub2012_bericht.pdf zuletzt abgerufen am 27.10.2018
- Gesterkamp, Thomas (2004): Die Krise der Kerle. Männlicher Lebensstil und der Wandel der Arbeitsgesellschaft. Münster. LIT-Verlag
- Gleichstellungsindex (2017) - Gleichstellung von Frauen und Männern in den obersten Bundesbehörden <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/Gleichstellung/Gleichstellungsindex.html> zuletzt abgerufen am 03.09.2018
- Glünder, Nina und Meier-Gräwe, Uta (2018): Caring, Cooking, Cleaning - repräsentative Zeitverwendungsmuster von Eltern. Zeitschrift für Familienforschung, 30, 1, S. 9-28
- Goldscheider, Frances; Bernhardt, Eva und Lappegård, Trude (2015): The gender revolution: A framework for understanding changing family and demographic behavior. Population and Development Review, 41, 2, S. 207-239. doi:10.1111/j.1728-4457.2015.00045.x
- Hagemann-White, Carol (1984): Sozialisation: weiblich - männlich? Reihe Alltag und Biographie von Mädchen, Opladen: Leske und Budrich
- Hansestadt Hamburg (Hg.) (2013): Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm 2013-1

5. <https://www.hamburg.de/.../2013-03-05-jb-gleichstellungspolitisches-rahmen-program> zuletzt abgerufen am 26.09.2018
- Hansestadt Hamburg (Hg.) (2013b): Hamburger Strategie zur Sicherung des Fachkräftebedarfs, <https://www.hamburg.de/contentblob/3987026/3a9333420fcf69b12b771db5fe68e465/data/fachkraeftestrategie.pdf> zuletzt abgerufen am 13.10.2018
- Helbig, Marcel (2010): 'Sind Lehrerinnen für den geringeren Schulerfolg von Jungen verantwortlich?' Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 62, 1, S. 93-111
- Helbig, Marcel (2011): Es sind nicht die Lehrerinnen. Empirische Belege zum Geschlecht der Lehrkraft und dem Schulerfolg der Kinder. <https://www.gender.hu-berlin.de/de/publikationen/gender...texte/.../texte37pkt3.pdf> zuletzt abgerufen am 18.11.2018
- Hernandez-Bark, Alina (2014): Machtmotivation: Geschlechtsunterschiede und Zusammenhänge zu Führungsverantwortung. <https://d-nb.info/1061072541/34> zuletzt abgerufen am 01.12.2018
- Hessenstiftung (2007): Familie hat Zukunft: Rückkehr aus der Elternzeit in kleine und mitlere Unternehmen, Bensheim
- Hochschildt, Arlie R. (1997): Keine Zeit. Opladen: B. Budrich
- Hudde, Ansgar (2016) Fertility Is Low When There Is No Societal Agreement on a Specific Gender Role Model. University of Bamberg Demographic Discussion Papers, No. 18
- Hudde, Ansgar und Engelhardt, Henriette (2016): Politik und Fertilität. University of Bamberg Demographic Discussion Papers, No. 19
- Istanbul-Konvention (2011): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462535> zuletzt abgerufen am 25.08.2018
- Joas, Hans (Hg.) (2007): Lehrbuch der Soziologie. Frankfurt am Main: Campus, 3. Auflage, S. 307 f.
- Kan, Man-Yee und Hertog, Ekaterina (2017): Domestic division of labour and fertility preference in China, Japan, South Korea, and Taiwan. Demographic Research, 36, 18, S. 557-588
- Kim, Erin Hye-Won (2017): Division of domestic labour and lowest-low fertility in South Korea. Demographic Research, 37, 24, S. 743-768
- Kim, Inkyung (2018): Married Women's Continued Participation in the Labor Market and Childbirth: Relevant Factors and Policy Implications. KDI Policy Forum No. 268
- Klenner, Christina (2007): Erwartungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an e

- inen familienfreundlichen Betrieb. In: Dilger, Alexander; Gerlach, Irene und Schneider, Helmut (Hg.): Betriebliche Familienpolitik, Potenziale und Instrumente aus multidisziplinärer Sicht. Wiesbaden: Springer, S. 159-160
- KLoWF Korean Longitudinal Survey of Women and Family (2013): English research Paper 26. Korean Women's Development Institute.
- Krabel, Jens und Cremers, Michael (2008): Gender Loops. Praxisbuch für eine geschlechterbewusste und -gerechte Kindertageseinrichtung. Berlin, Dissens e.V. <https://www.genderloops.eu/zuletztabgerufenam18.11.2018>
- Kutzner, Edelgard (2017): Arbeit und Geschlecht. Die Geschlechterperspektive in der Auseinandersetzung mit Arbeit - aktuelle Fragen und Herausforderungen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf_fof/98728.pdf zuletzt abgerufen am 12.10.2018
- Lott, Yvonne (2017): Flexible Arbeitszeiten - eine Gerechtigkeitsfrage? Nr. 1, Forschungs-förderungsreport Hans Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Lyness, Karen und Heilman, Madeline (2006): When fit is fundamental: Performance evaluations and promotions of upper-level female and male managers. *Journal of Applied Psychology*, 91, S. 777-785. doi:10.1037/0021-9010.91.4.777
- Mascher, Konstantin (2014): Jungen sind anders, Mädchen auch. <https://www.dijg.de/zuletztabgerufenam18.11.2018>
- Matsa, David und Miller, Amalia (2013): A female style in corporate leadership? Evidence from quotas. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5, S.136-169. doi:10.1257/app.5.3.136
- McDaniel, Anne (2010): Cross-national Gender Gaps in Education Expectations. The Influence of National-Level Ideology and Educational Systems. *Comparative Education Review* 54, S. 27-50
- McDonald, Peter (2000): Gender Equity in Theories of Fertility Transition. *Population and Development Review*, 26, 3, S. 427-439
- Menz, Margarete und Thon, Christine (2016): Familie und Beruf - oder? Hegemoniale Diskurse, (un)zureichende Alternativen und die Suche nach dem ‚guten Leben‘. *JB Frauen- und Geschlechterforschung in der Erziehungswissenschaft*, 1, S. 155-177 <https://doi.org/10.3224/jfgfe.v12i1.09> zuletzt abgerufen am 18.11.18
- Meuwly, Nathalie; Wilhelm, Peter; Eicher, Veronique und Perrez, Meinrad (2011): Welch

- en Einfluss hat die Aufteilung von Hausarbeit und Kinderbetreuung auf Partnerschaftskonflikte und Partnerschaftszufriedenheit bei berufstätigen Paaren? Zeitschrift für Familienforschung, 23, 1, S. 37-56. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/37644/ssoar-zff-2011-1-meuwly_et_al-Welchen_Einfluss_hat_die_Aufteilung.pdf?sequence=1, zuletzt abgerufen am 01.12.2018
- Money, John und Eberhardt, Anke (1972): *Man and Woman, Boy and Girl: Gender Identity from Conception to Maturity*, Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Myrskylä, Mikko; Kohler, Hans-Peter und Billari, Francesco (2009): Advances in development reverse fertility declines. *Nature* 460 (7256): S. 741-743. doi:10.1038/nature08230
- Myrskylä, Mikko und Margolis, Rachel (2014): Happiness. Before and after the kids. In: *Demography* 51:5, S. 1843-1866
- OECD (2015): *The ABC of Gender Equality in Education: Aptitude, Behaviour, Confidence*. PISA, OECD Publishing. <https://www.dx.doi.org/10.1787/9789264229945-en>, zuletzt abgerufen am 18.11.2018
- OECD (2016): Time use for work, care and other day to day activities. https://www.oecd.org/els/family/LMF2_5_Time_use_of_work_and_care.pdf zuletzt abgerufen am 16.10.2018
- OECD (2017): *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en>, zuletzt abgerufen am 12.10.2018
- OECD (2017b): Better Life Index. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/de/topics/life-satisfaction-de/>, zuletzt abgerufen am 01.12.2018
- OECD (2017c): Gender wage gap 2017. <https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm> zuletzt abgerufen am 27.10.2018
- OECD (2018), Hours worked (indicator). doi: 10.1787/47be1c78-en abgerufen am 26.09.2018
- Panova, Ralina et al. (2016): Die Rushhour des Lebens im Familienzyklus: Zeitverwendung von Männern und Frauen. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): *Wie die Zeit vergeht. Analysen zur Zeitverwendung in Deutschland. Ergebniskonferenz 2016 in Wiesbaden*, S. 44-64
- Pollmann-Schult, Matthias (2013): Elternschaft und Lebenszufriedenheit in Deutschland. *Comparative Population Studies*, 38, 1, S. 59-84

- Prognos AG (2014): Endbericht: Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen in Deutschland im Auftrag des BMF und des BMFSFJ. <https://www.bmfsfj.de/blob/93954/25490622c47497e47acbcfa797748cfb/gesamtevaluation-der-ehe-und-familienbezogenen-massnahmen-und-leistungen-data.pdf> zuletzt abgerufen am 27.11.2018
- Rengers, Martina; Bringmann, Julia und Holst, Elke (2017): Arbeitszeiten und Arbeitszeitwünsche: Unterschiede zwischen Mikrozensus und SOEP. *Wirtschaft und Statistik*, 4, S. 11-43
- RKI-Robert Koch-Institut (2010): Gesundheitsberichterstattung des Bundes: subjektive Gesundheit. https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsB/Geda2010/subjektive_gesundheit.pdf?__blob=publicationFile zuletzt abgerufen am 25.11.2018
- RKI-Robert Koch-Institut (2016): Gesundheitsberichterstattung des Bundes: Gesundheit in Deutschland 2015. https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GedinDtld/gesundheits_in_deutschland_2015.html?nn=2379316 zuletzt abgerufen am 02.12.2018
- Rohrmann, Tim (2009): Gender in Kindertageseinrichtungen – Ein Überblick über den Forschungsstand, DJI, München. <https://www.dji.de> zuletzt abgerufen am 18.11.2018
- Ryan, Michelle und Haslam, Alexander (2005): The glass cliff: Evidence that women are over-represented in precarious leadership positions. *British Journal of Management*, 16, 2, S. 81-90. doi:10.1111/j.1467-8551.2005.00433.x
- Sandberg, Sheryl (2010): Warum wir zu wenig weibliche Führungskräfte haben. TED-Talk, <https://youtu.be/18uDutylDa4> zuletzt abgerufen am 01.12.2018
- Schein, Virginia et al. (1996): Think manager—think male: A global phenomenon? *Journal of Organizational Behavior*, 17, 1, S. 33-41. doi:10.1002/(SICI)1099-1379(199601)17:1<33::AID-JOB778>3.0.CO;2-F
- Schleutker, Elina (2014): Determinants of Childbearing. A Review of the Literature. *Zeitschrift für Soziologie*, 43, 3, S. 192-211
- Schneider, Helmut (2016): Starre Rollenerwartungen erschweren die Vereinbarkeit. In: *Gehet doch! Erfolgsfaktor Familie*, Ausgabe 6, BMFSFJ, Berlin
- Schneider, Helmut; Gerlach, Irene; Juncke, David und Krieger, John (2008): Betriebswirtschaftliche Ziele und Effekte einer familienbewussten Personalpolitik. *Forschungsz*

- entrum Familienbewusste Personalpolitik – Arbeitspapier Nr. 5. Münster und Berlin
- Schneider Norbert F.; Diabaté, Sabine und Ruckdeschel, Kerstin (Hg.) (2015): Familienleibilder in Deutschland. Kulturelle Vorstellungen zur Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben. Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft Bd. 48, Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich
- Schneider, Norbert F.; Sulak, Harun und Panova, Ralina (2018): Was kommt nach der Rush-Hour? Lebenslagen und Lebensverläufe von Frauen und Männern in der Lebensmitte. Expertise für die Konrad Adenauer Stiftung, Wiesbaden 2018
- Schröder, Martin (2018): Was ist bloß mit den Vätern los? Interview in DIE ZEIT, Nr. 26 vom 21.06.2018, S. 60
- Schulz, Florian und Blossfeld, Hans-Peter (2006): Wie verändert sich die häusliche Arbeitsteilung im Eheverlauf? Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 58, 1, S. 23-49
- Service-Portal Baden-Württemberg (2018): Familienbewusste Unternehmenskultur. <http://www.service-bw.de/lebenslage/-/sbw/Familienbewusste+Unternehmenskultur-5000297-lebenslage-0zuletztabgerufenam14.10.2018>
- Shell-Studie (2015): 17. Shell-Jugendstudie. <https://www.shell.de/ueber-uns/die-shell-jugendstudie/familie-und-beruf.htmlzuletztabgerufenam21.10.2018>
- Sieverding, Monika und Kendel, Friederike (2012): Geschlechter-(rollen)aspekte in der Arzt-Patienten-Interaktion. Bundesgesundheitsblatt, 55, 9, S. 1118-1123
- Spinath, Frank und Hahn, Elisabeth (2013): Wovon unsere Lebenszufriedenheit abhängt. http://www.twin-life.de/sites/all/themes/twinlife_theme/uploads/media/wovon-unsere-lebenszufriedenheit-abhaengt.pdfzuletztabgerufenam25.11.2018
- statista (2017): Selbstmorde nach Geschlecht. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1279/umfrage/anzahl-der-selbstmorde-in-deutschland/zuletztabgerufenam28.11.2018>
- Statistisches Bundesamt Stat. BA (Hg.) (2015): Wie die Zeit vergeht. Ergebnisse der Zeiteverwendungsstudie in Deutschland 2012/2013. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt Stat. BA (Hg.) (2017): Das Leben von Frauen und Männern in Europa. https://service.destatis.de/DE/FrauenMaennerEuropa/DE_DE_womenmen_core/images/pdf/WomenMenEurope-DigitalPublication-2017_de.pdf?lang=de&zuletztabgerufenam25.11.2018

- Statistisches Bundesamt Stat. BA (Hg.) (2018): Arbeitsmarkt auf einen Blick. Deutschland und Europa. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/BroeschuereArbeitsmarktBlick0010022189004.pdf?__blob=publicationFile&zuletztabgerufenam28.11.2018
- Stiegler, Barbara (2000): Wie Gender in den Mainstream kommt: Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming. Bonn
- Tempel, Günter Jung, Felicitas und Schröder Carsten: (2010): Die Gesundheit von Männern ist nicht die von Frauen. Gesundheitsamt Bremen. <http://www.gesundheitsamt.bremen.de/info/gbezuletztabgerufenam25.11.2018>
- Tischner, Wolfgang (2008): Bildungsbenachteiligung von Jungen im Zeichen von Gender-Mainstreaming. In: Matzner, Michael und Tischner, Wolfgang (Hg.): Handbuch Jungen-Pädagogik, Weinheim und Basel: Beltz, S. 343-363
- Trautner, Hanns Martin (2002): Entwicklung der Geschlechtsidentität. In: Oerter, Rolf und Montada, Leo (Hg.): Entwicklungspsychologie. Weinheim und Basel: Beltz, S. 648-674
- United Nations (2010): The World's Women 2010. Trends and Statistics. United Nations Division, New York. http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/WW_full%20report_color.pdf zuletzt abgerufen am 01.12.2018
- van Engen, Marloes und Willemsen, Tineke (2004): Gender and leadership styles: a meta-analysis on research published in the 1990s. Psychological Reports, 94, S. 3-18. doi: 10.2466/pr0.94.1.3-18
- Vanassche, Sofie; Swicegood, Gray und Matthijs, Koen (2013): Marriage and Children as a Key to Happiness? Cross-National Differences in the Effects of Marital Status and Children on Well-Being. Journal of Happiness Studies 14, 2, S. 501-524. doi: 10.1007/s10902-012-9340-8
- Vaterfreuden (2018): online-portal zur Unterstützung von Vätern in ihrer Rolle. <http://www.vaterfreuden.de/vaterschaft> zuletzt abgerufen am 14.10.2018
- Walper, Sabine und Lien, Shih-cheng (2018): Routinebetreuung und interaktive „Quality Time“: Was beeinflusst, wie viel Zeit Väter mit ihren Kindern verbringen? Zeitschrift für Familienforschung, 30, 1, S. 29-49
- WEF - World Economic Forum (2017): The Global Competitiveness Report. <https://www.weforum.org/zuletztabgerufenam18.11.2018>

- WEF- World Economic Forum (2017b): Global Gender Gap Report 2017. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf zuletzt abgerufen am 27.10.2018
- West, Cardance und Zimmermann, Don (1987): Doing gender. Gender & Society, 1, 2, S. 125-151
- Wetzstein, Matthias; Rommel, Alexander und Lange, Cornelia (2015): Pflegende Angehörige – Deutschlands größter Pflegedienst. Robert Koch- Institut (Hg.): GBE kompakt, 6, 3
- Wippermann, Carsten et al. (2009): Männer: Rolle vorwärts, Rolle rückwärts? Identitäten und Verhalten von traditionellen, modernen und postmodernen Männern. Opladen: B. Budrich
- WSI-Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans Böckler-Stiftung (2015): Gender News: Große Unterschiede in den Arbeitszeiten von Frauen und Männern. https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_22_2015.pdf zuletzt abgerufen am 27.10.2018

제 6 장

일본의 출산율 감소와 가족 정책의 변천

제1절 서론

제2절 전후 일본의 출산율 동향과 그 요인 변화

제3절 일본 저출산 대책의 변천: 현재까지의 저출산 대책

제4절 현재 일본의 저출산 대책

제5절 일본의 출산율 저하와 저출산 대책: 요약 및 고찰

Noriko TSUYA
(Keio University, Japan)

6

일본의 출산율 감소와 가족 정책의 변천

제1절 서론

본 보고서는 출산율 감소에 대응하여 일본 정부가 시행한 가족 정책의 변천에 대하여 분석하는 것이 목적이다. 일본의 출산율은 1970년대 중반 이후 지속적으로 감소하여 인구대체수준 이하로 감소하였다. 특히 1990년대 전반의 합계출산율(total fertility rate, TFR)은 여성 1인당 약 1.5로 떨어졌고, 후반에는 1.4, 그리고 2000년대에 들어서는 1.3까지 감소하였다. 그러나 2000년대 말 이후의 TFR은 대략 1.4로, 약간이기는 하지만 회복 조짐을 보이고 있다.

이러한 저출산 현상이 심각해짐에 따라 일본 정부는 위기감을 느끼기 시작하였고, 1990년대 중반 이후 보육 서비스를 중심으로 한 육아 지원, 일과 육아의 양립 지원, 그리고 사회가 육아를 책임지는 아동·육아에 대한 포괄적 지원 등 다양한 가족 정책으로 대응해왔다. 이러한 저출산에 대한 정책적 대응을 통틀어 ‘저출산 대책’이라 한다. 본 보고서에서는 1990년대 중반 이후를 몇 개의 시기로 나누어 각각의 시기에 시행된 저출산 대책의 방향과 내용을 체계적으로 요약하고, 시행된 정책과 대응책의 관계를 정리하고자 한다. 본 보고서는 이전 정책과 현재(2017년) 실시 중인 정책을 구분해 고찰하며 특히 후자에 대해 그 내용을 구체적이고 상세하게 검토하고자 한다.

본 보고서는 제1절 서론을 제외한 네 개의 절로 구성되어 있다. 제2절에서는 제2차 세계대전 후 일본의 출산율 동향과 출산 연령 패턴의 변화를 살펴볼 것이다. 또 출산율에 가장 직접적인 영향을 주는(인구학적) 요인인 결혼 연령 패턴 변화 및 기혼 여성(부부)의 출산율 변화를 살펴본다. 또한 제2절에서는 출산율 및 저출산 대책과 밀접한 관계가 있는 가임 연령 여성의 취업 패턴에 대해 검토한다.

제3절에서는 1990년대 중반 이후 시행되었던 저출산 대책에 대하여 살펴본다. 일본 저출산 대책은 1990년대 중반 ‘1.57 쇼크’를 계기로 시작되었다. ‘1.57 쇼크’는 1989년의 TFR이 1.57로 1966년 ‘병오(丙午)’년의 1.58에도 못 미쳤다는 것이 이듬해인

1990년에 발표되었는데, 이때 사회적으로 받은 충격을 말한다. 그 후 지금(2017년)까지 다양한 저출산 대책이 시행되었으나 그 내용 및 실시 시기와 시행 기간이 중복되는 것도 많고, 또 각 대책 간의 관계도 복잡하다. 이들 저출산 대책의 수립 경위, 목적과 방향성 및 내용을 검토하여 1990년대 중반 이후의 기간을 ①저출산 대책 초기(1990년대 후반~2000년대 전반), ②차세대 육성 지원으로서의 저출산 대책 시기(2000년대 후반), ③저출산 대책의 강화 및 확대 시기(2000년대 후반~2010년대 초기), ④포괄적 아동·육아 지원 시기(2010년대 중반까지), 이렇게 네 시기로 나누었다. 그리고 각 시기에 실시된 저출산 대책을 연대순으로 살펴보고 그 배경과 경위, 방향성 및 내용을 간결하고 체계적으로 설명하고자 한다.

그리고 제4절에서는 현재(2017년) 시행 중인 저출산 대책의 내용을 구체적이고 상세하게 설명한다. 지속적인 저출산 현상이 인구 초고령화와 2000년대 말 이후 본격화되고 있는 인구 고령화의 주요 요인이며, 저출산이 사회·경제의 미래를 좌우하는 심각한 문제라는 위기감이 고조되고 있는 가운데, 저출산 대책은 2010년대 중반 이후 일본의 경제 재정 정책 및 지방 활성화를 위한 정책적 대응과 맞물려 그 중요성을 더하고 있다. 제4절에서는 저출산 대책과 경제 정책이 결합되는 과정 및 내용에 대해서도 설명하겠다.

마지막으로 제5절에서는 일본 저출산 대책의 과정을 출산율 추이와 연관 지어 검토, 고찰한다. 또한 저출산 대책 시행을 위한 비용 부담의 재원에 대해서도 고찰하고자 한다.

제2절 전후 일본의 출산율 동향과 그 요인 변화

1990년대 이후 일본의 가족 정책은 저출산에 대한 대응, 즉 ‘저출산 대책’이다. 이에 따라 전후 일본의 출산율과 출산 연령 패턴의 변화에 대해 살펴보려 한다. 그 다음 출산율에 가장 큰 영향을 주는 직접(인구학적) 요인인 결혼 연령 패턴 변화 및 기혼 여성(부부)의 출산율 변화를 살펴본다. 또한 출산율과 밀접한 관계가 있는 여성의 취업 패턴을 분석한다. 일본 저출산 대책은 보육 서비스를 중심으로 한 육아 지원뿐 아니라 일과 육아의 양립 지원도 핵심을 이루고 있으며, 그에 따른 여성(그리고 남성)의 일하는 방식 변화 검토가 중요하다.

1. 전후 일본의 출산율 동향

이 절에서는 우선 전후 일본의 출산율과 출산 연령 패턴의 변화에 대해 살펴보려 한다. [그림 6-1]은 1947~2015년 일본의 여성 1인당 합계출산율(total fertility rate, TFR)의 추이를 나타내고 있다. TFR은 15~49세 여성의 연령별 출산율의 합으로, 가장 널리 쓰이는 출산율 관련 지표이다. 우선 이 그림에서 전쟁 직후인 1947~1949년 출생아수 및 출산율이 모두 매우 높았다는 것을 알 수 있다. 이 3년간 출생 코호트는 ‘제1차 베이비 붐 세대’ 또는 ‘베이비 붐 세대’로 불리며, 매년 약 270만 명이 태어났고 이 시기의 TFR은 각각 4.54, 4.40, 4.32로 높은 수준이었다. 이처럼 많은 아이가 태어난 시기는 과거 일본 역사상 한 번도 없었으며 앞으로도 아마 없으리라 생각된다.

그러나 1950년 이후 출산율은 급속한 감소세로 돌아섰고, 1957년에는 여성 1인당 TFR이 2.07로 인구대체수준까지 떨어졌다. 즉, 1949년부터 1957년까지 불과 10년도 안 되는 짧은 기간 동안 출산율이 절반 이하로 급격히 떨어진 것이다. 그 후 1974년까지 약 20년간 일본의 출산율은 거의 인구대체수준을 유지했는데, 1966년 ‘병오년’만은 예외였다. 그 해의 출생아수는 1,360,974명(전년 대비 462,723명 감소, 2년 전인 1964년 대비 355,789명 감소), 그리고 여성 1인당 TFR은 1.58(전년 2.14, 2년 전 2.05)로, 출생아수와 출산율이 크게 떨어졌다(국립사회보장·인구문제연구소 2017: 49-50). 이는 당시 병오년 태생의 여성에 대한 미신이 대중매체를 통해 널리 보도되었으나⁵⁶⁾ 태아 성별 판별 기술은 아직 발달하지 않아 많은 여성들이 아이 낳기를 피했기 때문으로 보인다. 이러한 출산율과 출생아수의 급감은 그 해에만 해당되는 일시적인 것이었으며, 그 증거는 전년(1965년)과 이듬해(1967년)의 출산율과 출생아수 모두 1966년에 비해 매우 높다는 사실이다.

그러나 1975년을 기점으로 일본의 출산율은 인구대체수준 밑으로 감소하기 시작했다

56) 병오(丙午-fire horse)는 간지(干支) 중 하나로 60년마다 한번 돌아온다. 고대 중국에서 병오년은 화재가 많이 발생하는 재앙의 해라는 속설이 있었는데 이 속설이 일본에 전해졌다. 또 에도 시대인 1666년(병오년)에 태어난 젊은 여성이 만날 수 없는 연인에 대한 그리움으로 ‘화재가 나면 사랑하는 그를 만날 수 있을 것이다’라고 생각해 에도(현재의 도쿄) 마을에 불을 지르는 사건이 일어났다. 당시 에도에서는 화재가 잦았는데, 특히 이 화재는 에도 마을을 거의 다 불태워 버릴 정도로 큰 규모의 화재였다. 이 방화 사건 및 방화의 당사자인 여성이 병오년 출생이라는 사실과 병오년에 태어난 여성에 대한 두려움이 결합된 결과 ‘병오년에 태어난 여성은 기가 세서 남편을 잡아먹는다(남편의 수명을 줄인다)’는 미신이 생겨났다고 한다(재팬컬처랩 2017).

다. 이러한 출산율 하락은 현재까지도 이어지고 있다. 일본에서는 1970년대 중반 이후 저출산 상황이 계속되고 있다. 1974년에 2.05였던 일본의 여성 1인당 TFR은 이듬해인 1975년에는 1.91로 2.0아래로 떨어지기 시작했으며 1979년에는 1.77을 기록, 1970년대 후반 일본의 TFR은 약 1.8이 되었다.

1980년대 들어 출산율 수준은 더욱 떨어져 TFR은 1980년 1.75에서 1989년 1.57로 감소했다.(국립사회보장·인구문제연구소 2017: 51) 1989년의 1.57이라는 TFR은 앞서 서술한 1966년 병오년의 TFR 1.58보다도 낮은 것으로, 1966년 출산율(출생아수) 하락은 병오년이라는 특수한 요인이 원인임이 밝혀졌지만 1989년 출산율이 왜 병오년의 TFR을 밑돌았는지는 그 이유가 명확하지 않았다. 앞서 언급한 바와 같이 다음 해인 1990년 이 같은 사실 (1989년 여성 1인당 TFR이 1.57이 되었다는 것)이 드러나면서 사회적으로 큰 주목을 받았고, 이를 ‘1.57쇼크’라 부른다. ‘1.57쇼크’는 가족 정책을 중심으로 한 일본의 저출산 대책이 본격화되는 계기가 되었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

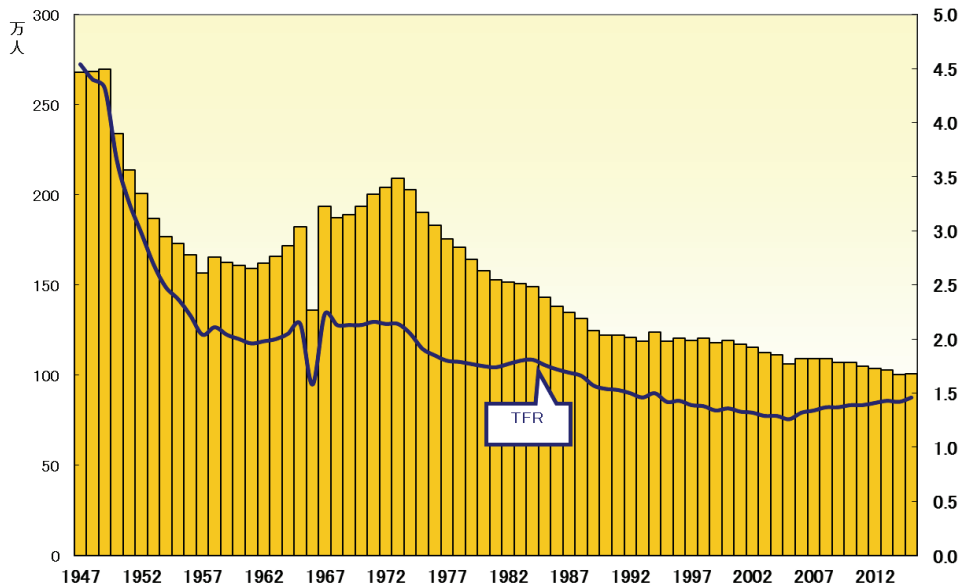
1990년대 들어서도 출산율 정체가 이어졌고 1990년대 초반에는 여성 1인당 TFR이 약 1.5, 1990년대 후반에는 약 1.4에 머물렀다. 2000년대 초중반에는 출산율이 더 떨어져 2001년부터 2007년까지 TFR은 여성 1인당 약 1.3으로 내려갔다. TFR 1.3이라는 수준은 독일의 인구학자 Kohler et. al.(2002)가 ‘lowest-low fertility’라고 부른 초(超) 저수준이다. 특히 2005년의 TFR은 여성 1인당 1.26으로, 이는 현재(2017년)까지 기록된 가장 낮은 수치다.

2000년대 후반 이후 일본의 출산율은 다소 회복되어 2009년에는 TFR이 1.37로 증가했고 2010년대 초반에는 약 1.4가 되었다. 최근 2015년 TFR은 여성 1인당 1.45로, 출산율의 회복세가 뚜렷해지고 있다.

상기 내용을 요약하면, 일본에서는 1970년대 중반 이후 출산율의 인구대체수준 이하로의 지속적 감소, 즉 저출산 현상이 계속되고 있다. 1975년에 인구대체수준을 밑돈 출산율은 이후에도 계속 하락해 1980년대에는 TFR이 약 1.8에서 1.6으로 하락하였고, 1990년대에는 약 1.5에서 1.4로 더욱 감소했으며, 2000년대 초반에는 약 1.3으로 매우 낮은 수준으로 떨어졌다. 그러나 2000년대 후반 이후 일본의 출산율은 매우 완만하지만 회복세에 있다.

[그림 6-1] 일본의 출생 수와 여성 1인당 합계출산율(TFR) 추이: 1947~2015년

(단위: 만명)



출처: 국립사회보장·인구문제연구소, 2017. 『인구통계자료집 2017』, pp. 49-51.

다음으로, 이 같은 출산율 감소에 따른 출산 연령 패턴의 변화에 대해 살펴보려 한다. <표 6-1>은 1947~2015년 일본 여성의 연령별 출산율 추이를 나타냈고, 중요한 의미가 있는 출산율 변화 연도의 숫자를 그래프화 한 것이 [그림 6-2]이다. 연령별 출산율 추이를 보여주는 [그림 6-2]에서 급격한 출산율 감소가 시작된 해(1947년)와 감소가 끝난 직후인 1960년을 비교해 보면, 출산율은 모든 연령층에서 낮아졌으며, 특히 30세 이상 여성에서 크게 감소하는 것을 알 수 있다. 또한 30세 이상 여성의 출산율은 1947년에는 나이가 들수록 완만하게 떨어지는 전형적인 ‘고령이 될 때까지 이어지는 출산’의 패턴을 보인 반면, 1960년에는 가운데가 폭 빠진 형태로, 제2차 세계대전 직후 일본의 급격한 출산율 감소는 주로 30세 이상 기혼 여성의 피임 등에 의한 의도적인 출산력(fertility) 억제의 결과임을 시사하고 있다.

한편, 저출산이 시작된 해(1975년)와 2000년을 비교하면 15~24세 젊은 연령층뿐 아니라, 기존 출산 정점 연령이었던 25~29세 여성의 출산율이 크게 낮아졌다. 대신 30대 여성의 출산율은 증가하기 시작했는데, 특히 2010년에는 25~29세 여성의 출산

율보다 30~34세 여성의 출산율이 높아졌고, 2015년에는 그 경향이 더욱 뚜렷해졌다. 이는 1970년대 중반 이후 여성의 만혼화·미혼화가 급속히 진행된 결과이며, 이 같은 현상이 저출산의 주요 요인임을 시사한다. 결국 30대의 출산율은 증가하고 있지만, 그 증가세가 20대 출산율의 급격한 감소를 상쇄할 수 있는 수준은 아니다.

또한 2000년대 들어서 출산 연령의 정점이 25~29세에서 30~34세로 이동한 것은 만산의 경향을 시사하고 있다. 20대 여성의 출산율 감소, 즉, 만산화가 진행되면서 30대 여성의 출산율이 증가하는 것은 흔히 일어나는 현상으로 다른 많은 선진국에서도 같은 변화가 관측된다. 이는 출산 시작이 늦어지는 것을 만회하려는 것으로, 그 후 빠른 속도로 아이를 낳으려는 경향⁵⁷⁾이 있음을 시사하고 있다.

〈표 6-1〉 일본 여성의 연령별(5세 간격) 출산율(%): 1947~2015년

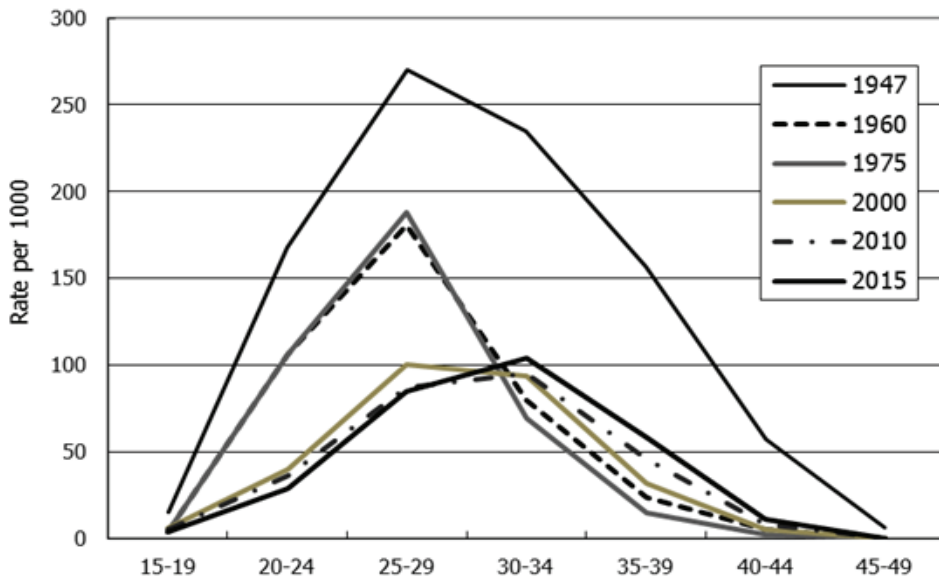
연도	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	TFR ^a
1947	15	168	270	235	157	57	6	4.54
1950	13	161	236	174	104	36	2	3.66
1955	6	112	181	112	49	13	1	2.37
1960	4	106	181	80	24	5	0	2.00
1965	3	112	203	86	19	3	0	2.14
1970	4	96	208	85	20	3	0	2.13
1975	4	106	188	69	15	2	0	1.91
1980	4	77	182	73	13	2	0	1.75
1985	4	62	178	85	18	2	0	1.76
1990	4	45	140	93	21	2	0	1.54
1995	4	40	116	95	26	3	0	1.42
2000	6	40	100	94	32	4	0	1.36
2005	5	37	85	86	36	5	0	1.26
2010	5	36	87	95	46	8	0	1.39
2015	4	29	85	103	56	11	0	1.45

출처: 국립사회보장·인구문제연구소, 2017. 『인구통계자료집 2017』, p. 55.

주: a--여성의 연령별 출산율(각 나이) 합계치. 여자 1인당 수치로 나타냈다.

57) 이를 '캐치 업 효과'라 함.

[그림 6-2] 일본 여성의 연령별 출산율(1000명당) 추이: 1947~2015년



출처: 국립사회보장·인구문제연구소, 2017. 『인구통계자료집 2017』, p. 55.

이처럼 여성의 만혼화·미혼화, 그리고 만산화가 진행되고 있다는 사실은 여성의 평균 초혼 연령과 첫째아 출산의 평균 연령 변화에서도 확인할 수 있다. <표 6-2>는 ‘인구동태통계’의 혼인 신고(초혼)와 출생 신고를 바탕으로 계산한 여성의 평균 초혼 연령과 첫째아 출생 시 평균 연령, 그리고 이 두 연령 간 차이의 추이를 나타낸 것이다. 이 표에서 1970년경까지 일본 여성의 평균 초혼 연령은 약 24~25세로 큰 변화가 없었으나 1970년대 이후 뚜렷한 증가세로 돌아섰고, 특히 1990년대 중반 이후 가파르게 상승한 것을 알 수 있다. 한편 첫째아 출산 시 여성의 평균 연령은 1950년대에 약간 상승한 후 1960~1975년의 15년간 거의 변화가 없었다. 그러나 그 후 첫째아 출산 평균 연령이 급속히 상승했고, 2015년에는 30세를 넘어섰다. 또한 2000년 이후에는 첫째아 출산 평균 연령이 급속히 상승하면서 결혼부터 첫째아 출산까지의 간격이 짧아졌음을 알 수 있다.

〈표 6-2〉 일본 여성의 평균 초혼 연령과 첫째 아이 출생 시의 평균 연령 및 그 차이의 추이: 1950~2015년

연도	초혼 (1)	첫째 아이 출생 (2)	격차 (2)-(1)
1950	23.0	24.8	1.8
1955	23.8	25.1	1.3
1960	24.4	25.6	1.2
1965	24.5	25.9	1.4
1970	24.2	25.8	1.6
1975	24.7	25.7	1.0
1980	25.2	26.1	0.9
1985	25.5	26.5	1.0
1990	25.9	27.2	1.3
1995	26.3	27.8	1.5
2000	27.0	28.0	1.0
2005	28.0	28.6	0.6
2010	28.8	29.3	0.5
2015	29.4	30.0	0.6

출처: 국립사회보장·인구문제연구소, 2017. 『인구통계자료집 2017』, p. 64, p.203.

주: 위의 값은 『인구동태통계』의 혼인 신고와 출생 신고로부터 산출된 것이다.

2. 결혼 연령 패턴 변화

일본처럼 출생의 대부분이 혼인 관계 내에서 이루어지는 사회에서⁵⁸⁾ TFR의 변화는 ①15~49세 여성의 유배우율(배우자가 있는 인구 비율)의 변화(여성의 결혼 연령 패턴 변화), ②유배우 출산율의 변화(기혼 여성 출산력(fertility)의 변화)라는 두 가지 직접적(인구학적) 요인의 영향으로 볼 수 있다. 제2차 세계대전 직후의 급격한 출산율 감소 시기와 거의 일치하는 1950~1960년까지 TFR의 감소(1960~1975년의 TFR은 거의 변화가 없고 연령별 출산율의 패턴도 거의 같으므로 1950~1975년의 감소 양상도 거의 같다)는 11%가 여성 유배우율의 감소(즉, 미혼화)에 따른 것이고, 나머지 89%가 유배우 여성의 출산율 감소(즉, 부부 출산력(fertility)의 감소)에 기인한 것이었다. 한편 1975~2015년의 저출산 현상은 거의 전적으로 미혼화에 따른 것으로 이 시기에 유배우 여성의 출산율(특정 기간 유배우 출산율)은 약간 증가했지만 이것으로는 상쇄될 수 없을 정도로 미혼화의 진행 속도가 빨라 출산율이 전반적으로 크게 낮아졌다. 이어 1990년대 이후에 나타난 기혼 여성(부부)의 출산율 감소가 최근의 저출산 현상에 기여하고 있다는 사실도 여러 연

58) 일본의 혼외 출산 비율(전체 출생아 중 혼외자의 비율)은 1950년대 이후 약 1~2%이다 (국립사회보장·인구문제연구소 2017, p. 67).

구에서 지적된 바 있다(이와사와 2002, 2008, pp. 19-49; 히로시마 2000)⁵⁹⁾.

따라서 1970년대 중반 이후 일본의 저출산 현상은 주로 여성의 만혼화 및 미혼화에 기인한다고 할 수 있다. 이에 따라 성별, 연령별 미혼율의 추이를 살펴보면, 20~34세 여성의 미혼율이 1975년을 경계로 급격히 증가했다(〈표 6-3〉 상부 참조). 1955~1975년에 약 70%였던 20~24세 여성의 미혼율은 1970년대 중반 이후 증가하기 시작해 2015년에는 91%로 90%를 넘어섰다. 또한, 출산 정점 연령이었던 25~29세 여성의 미혼율도 1970년대 중반까지는 약 20%로 안정되어 있었지만, 그 후 상승세로 돌아서면서 1975년 21%에서 2005년 59%로 급상승했다. 그 후 상승 속도가 완만해지기는 했지만 2015년 20대 후반 여성의 미혼율은 61%에 달했다.

1975년에는 8%가 채 안 되었던 30~34세 여성의 미혼율이 2005년에는 32%로 4배 가량 급증했고, 그 후 증가세가 완만해지기는 했으나 2015년에는 35%에 달해 30대 초반 일본 여성의 3명 중 1명 이상이 미혼이었다. 그리고 1975년에는 불과 5%였던 35~39세 여성의 미혼율이 2015년에는 무려 24%로 5배 가까이 급증했다. 또한, 40세 이상 여성의 미혼율도 1990년대 들어 뚜렷한 증가세를 보이고 있다.

미혼화는 남성에서도(오히려 여성보다 더) 급속히 진행되고 있다. 1975년 48%로 절반 이하였던 25~29세 남성의 미혼율이 2015년에는 73%로, 거의 4분의 3에 달하고 있다(〈표 6-3〉의 하부 참조). 이 기간 동안 30~34세 남성의 미혼율은 14%에서 47%로 더 급속히 증가했다. 또한 1975년에는 불과 6%였던 35~39세 남성의 미혼율이 2015년에는 35%로, 약 6배로 늘어났다. 남성의 미혼율 증가 속도는 40세 이상의 남성 사이에서도 마찬가지로(혹은 더) 크게 나타났다. 40~44세 남성 중에서 미혼율은 5%에서 30%로 약 6배 증가했고, 45~49세 남성에서는 3%에서 26%로 무려 9배가 되었다.

이처럼 남녀의 미혼율이 증가한 결과, 50세 시점의 미혼율을 나타내는 생애미혼율도 1970년대 중반 이후 크게 상승했다. 제2차 세계대전 직후에는 남녀 모두 50세 시점의 미혼율이 약 1~2%로 거의 모든 사람이 결혼을 했지만 1970년대 들어 생애미혼율이 증가하기 시작했고 그 이후 증가 속도가 더욱 빨라지고 있다. 그 결과 2015년의 생애미혼율은 여성이 14%, 남성이 무려 23%(약 4명 중 1명이 50세 때 미혼)로, 일본

59) 예를 들어, 코호트 출산력(fertility)을 결혼 형태와 결혼 후 부부의 출산력(fertility)으로 요인 분석한 이와사와의 연구(2008, pp. 19-49)에 따르면, 1935년생 여성과 1960년생 여성의 코호트 누적 출산율의 차이는 약 70%가 만혼화 및 미혼화에 기인하고, 나머지 약 30%가 기혼 여성의 출산율 감소에 따른 것이다.

의 전통이었던 누구나 결혼하는 문화가 급격히 변화하고 있다. 앞서 서술한 바와 같이 결혼하지 않으면 아이를 가지지 않는 경향은 아직도 뿌리 깊고, 또 일본 사회 제도는 거의 모든 남녀가 결혼을 통해 가정을 꾸리는 것을 전제로 하고 있다. 이 같은 생애미혼율의 급증은 앞으로 자신의 가정과 아이를 갖지 않는 중장년층이 급증할 것임을 시사하며 이것이 향후 일본의 사회 보장·복지 제도에 미치는 영향은 심각할 것이다.

〈표 6-3〉 일본 남녀의 연령별 미혼율(%) 추이: 1950~2015년

연도	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50
여자								
1950	96.6	55.3	15.2	5.7	3.0	2.0	1.5	1.4
1955	98.3	66.5	20.6	7.9	3.9	2.3	1.7	1.5
1960	98.6	68.3	21.6	9.4	5.5	3.2	2.1	1.9
1965	98.5	68.1	18.2	9.1	6.8	4.7	3.0	2.5
1970	97.8	71.6	18.1	7.2	5.8	5.3	4.0	3.3
1975	98.6	69.2	20.9	7.7	5.3	5.0	4.9	4.3
1980	99.0	77.8	24.0	9.1	5.5	4.4	4.4	4.5
1985	98.9	81.4	30.6	10.4	6.6	4.9	4.3	4.3
1990	99.3	86.0	40.4	13.9	7.5	5.8	4.6	4.3
1995	99.3	86.8	48.2	19.7	10.1	6.8	5.6	5.1
2000	99.1	88.0	54.0	26.6	13.9	8.6	6.3	5.8
2005	99.2	88.7	59.1	32.0	18.7	12.2	8.3	7.3
2010	99.4	89.6	60.3	34.5	23.1	17.4	12.6	10.6
2015	99.4	91.4	61.3	34.6	23.9	19.3	16.1	14.1
남자								
1950	99.5	82.9	34.5	8.0	3.2	1.9	1.5	1.5
1955	99.9	90.2	40.7	9.2	3.0	1.7	1.2	1.2
1960	99.8	91.6	46.1	9.9	3.6	2.0	1.4	1.3
1965	99.6	90.3	45.7	11.1	4.2	2.4	1.7	1.5
1970	99.3	90.0	46.5	11.7	4.7	2.8	1.9	1.7
1975	99.5	88.0	48.3	14.3	6.1	3.7	2.5	2.1
1980	99.7	91.8	55.2	21.5	8.5	4.7	3.1	2.6
1985	99.7	92.1	60.4	28.1	14.2	7.4	4.7	3.9
1990	99.7	93.6	65.1	32.8	19.1	11.8	6.8	5.6
1995	99.7	93.3	67.4	37.5	22.7	16.5	11.3	9.0
2000	99.5	92.9	69.4	42.9	26.2	18.7	14.8	12.6
2005	99.6	93.5	71.4	47.1	31.2	22.7	17.6	16.0
2010	99.7	94.0	71.8	47.3	35.6	28.6	22.5	20.1
2015	99.7	95.0	72.7	47.1	35.0	30.0	25.9	23.4

출처: 국립사회보장·인구문제연구소, 2017. 『인구통계자료집 2017』.

주: 수치는 연령별 인구(배우 관계 미상 제외) 중 미혼자의 비율. 1970년 이전 수치는 오키나와현을 포함하지 않는다.

3. 기혼 여성(부부) 출산력(fertility)과 출산 의욕의 변화

다음으로 저출산의 또 다른 직접적 요인인 기혼 여성(부부) 출산율 변화에 대해 살펴 보겠다. <표 6-4>는 결혼 지속 기간별로 본 50세 미만 기혼 여성의 평균 출산 자녀수, 평균 예정 자녀수 및 평균 이상(理想) 자녀수의 1977~2015년 추이를 나타낸 것이다. 결혼 후 20년 이상 경과한 즉, 출산이 거의 완료된 여성들의 출산 수는 평균 2.2~2.3 명으로 안정되어 있다. 또 이들의 실제 자녀수와 예정 자녀수가 대체로 일치하고 있어 결혼 후 20년 이상된 여성들은 거의 의도한 숫자대로 아이를 낳았음을 알 수 있다.

한편 결혼 지속 기간이 20년 미만인 여성들의 평균 자녀수는 낮아지는 경향을 보이며, 특히 결혼 5~9년인 여성의 평균 자녀수는 1980년대 후반 이후 하락세가 현저한데, 1987년에 1.97명이었던 것이 2015년에는 1.59명으로 줄었다. 2015년에는 결혼 후 5~9년 된 여성의 평균 예정 자녀수는 2.03명이지만, 대부분이 30대인 이들의 평균 예정 자녀수와 실제 자녀수의 차이는 0.44명으로 이 차이가 앞으로 메워질 수 있을지는 예단할 수 없다.

또한 결혼 후 10~14년 된 여성의 평균 자녀수도 1990년대 말 이후 뚜렷한 감소세를 보이며, 1997년 2.01명에서 2015년에는 1.83명으로 줄었다. 결혼 후 15~19년 된 여성도 2002년 이후 평균 자녀수가 2.23명에서 2015년에는 1.94명으로 줄어들었다. 결혼 후 10~19년이 지난 여성의 경우 실제 자녀수뿐 아니라 예정 자녀수도 감소했으며, 이는 부부 출산율 감소가 출산 의욕의 감소와 관계가 있다는 것을 시사한다.

이러한 수치는 '우리 부부가 생각하는 이상적인 자녀수'의 평균과 비교하면 결혼 지속 기간에 관계 없이(결혼 20년 이상인 여성조차도) 이상적인 자녀수가 실제 자녀수나 예정 자녀수보다 훨씬 많다. 결혼한 지 시간이 많이 지나지 않은 결혼 5년 미만인 여성들은 앞으로 아이를 낳을 가능성이 비교적 높기 때문에 이상과 실제 평균 자녀수의 차가 얼마나 될지 현 단계에서는 알 수 없다. 그러나 결혼 후 5~9년 된 여성의 경우 실제 자녀수는 이상적인 자녀수보다 약 0.7~0.8명 적으며, 결혼 후 10~19년 된 여성은 약 0.5명이 적다. 만약 이러한 차가 출산·육아 비용에 따른 것이라면, 기혼 여성 1인당 평균 자녀수 0.5~0.8명의 '잠재 수요'가 있다고 생각할 수 있다. 이는 가족 정책(저출산 대책)이 낳고 싶은 만큼의 아이를 낳지 못하고 있는 여성과 부부를 대상으로 다양한 지원책을 마련하여 출산·육아를 둘러싼 부담 해소에 중점을 두어야 한다는 것을 시사한다.

〈표 6-4〉 결혼 지속 기간별로 본 일본 여성의 평균 출생아 수, 평균 예정 자녀수, 평균 이상(理想) 자녀수 추이: 1977~2015년

연도	0~4년	5~9년	10~14년	15~19년	20년 이상	총수
출생아 수 ^a						
1977	0.93	1.93	2.17	2.19	2.30	2.19
1982	0.80	1.95	2.16	2.23	2.24	2.23
1987	0.93	1.97	2.16	2.19	2.30	2.19
1992	0.80	1.84	2.19	2.21	2.21	2.21
1997	0.71	1.75	2.10	2.21	2.24	2.21
2002	0.75	1.71	2.04	2.23	2.32	2.23
2005	0.80	1.63	1.98	2.09	2.30	2.09
2010	0.71	1.60	1.88	1.96	2.22	1.96
2015	0.80	1.59	1.83	1.94	--	1.94
예정 자녀수 ^a						
1977	2.08	2.17	2.18	2.13	2.30	2.17
1982	2.22	2.21	2.18	2.21	2.21	2.20
1987	2.28	2.25	2.20	2.19	2.24	2.23
1992	2.14	2.18	2.25	2.18	2.18	2.18
1997	2.11	2.10	2.17	2.22	2.19	2.16
2002	1.99	2.07	2.10	2.22	2.28	2.13
2005	2.05	2.05	2.06	2.11	2.30	2.11
2010	2.08	2.09	2.01	1.99	2.23	2.07
2015	2.05	2.03	1.92	1.96	2.13	2.01
이상 자녀수 ^a						
1977	2.42	2.56	2.68	2.67	2.79	2.61
1982	2.49	2.63	2.67	2.66	2.63	2.62
1987	2.51	2.65	2.73	2.70	2.73	2.67
1992	2.40	2.61	2.76	2.71	2.69	2.64
1997	2.33	2.47	2.58	2.60	2.65	2.53
2002	2.31	2.48	2.60	2.69	2.76	2.56
2005	2.30	2.41	2.51	2.56	2.62	2.48
2010	2.30	2.38	2.42	2.42	2.58	2.42
2015	2.25	2.33	2.30	2.32	2.43	2.32

출처: 국립사회보장·인구문제연구소 『제7회~제15회 출생동향기본조사(결혼과 출산에 관한 전국 조사)-제1보고서-』.

주: a--초혼 부부 대상(예정 자녀수 미상 제외). 아울러 예정 자녀수는 현 자녀수에 추가 예정 자녀수를 더한 것, 이상 자녀수는 '자신들 부부에게 이상적인 자녀수'다.

4. 여성 취업 패턴 변화

마지막으로 출산율과 밀접한 관련이 있는 여성의 취업 연령 패턴의 변화를 살펴보겠다. 일본의 저출산에 대한 정책적 대응은 보육 서비스를 중심으로 한 직접적인 육아 지원뿐 아니라 남녀의 근로 방식 개혁을 중심으로 한 일과 육아의 양립 지원에도 주력하고 있으므로 여성뿐 아니라 남성의 취업 연령 패턴에 대한 검토가 필요하고 또 중요하다.

〈표 6-5〉는 인구 재생산 연령(15~49세)의 남녀 연령별 경제활동인구비율의 1970~

2015년 추이를 보여준다. 노동력이란 취업 인구와 완전 실업 인구의 합이며, 경제활동 인구비율은 취업자 및 취업을 위해 일자리를 찾고 있는 사람이 전체 인구에서 차지하는 비율을 말한다. [그림 6-3]은 1970년 이후 여성의 연령별 경제활동인구비율 변화를 나타낸다. 우선 <표 6-5>에서 15~19세 남녀의 경제활동인구비율이 1970년대에 크게 떨어졌음을 알 수 있다. 이는 1970년대 들어 남녀 모두 대학 진학률이 크게 높아지고, 이에 따라 고교 졸업 후 취직하는 사람의 비율이 낮아진 것을 반영한다(쓰야 2015). 1970년에 약 36~37%였던 15~19세 남녀의 경제활동인구비율은 1975년에는 23%가 되었다. 10대 후반 청년 남녀의 경제활동인구비율은 그 후에도 완만하게 떨어져 2015년에는 약 14~15%가 되었다. 한편 20~24세 여성의 경제활동인구비율은 1970년 이후 약 70% 수준을 유지하고 있으며, 같은 연령층 남성의 수준(약 70~80%로 추이)과 비교해도 큰 차이가 없다.

이처럼 남녀 차이가 거의 보이지 않는 15~24세 젊은 연령층의 경제활동인구비율 추이와는 대조적으로 25세 이상 남녀의 연령별 경제활동인구비율은 큰 차이를 보인다. 남성의 경제활동인구비율은 정년퇴직이 시작되는 50대 후반까지 계속 95% 이상의 높은 수준을 유지하는 반면, 여성은 25~34세에 크게 떨어지고 30대 중반 이상에서 상승세로 돌아선다. 그 결과, 남성의 연령별 경제활동인구비율 그래프는 25~54세를 윗변으로 하는 사다리꼴을 이루고 있는 반면, 여성은 25~34세를 밑변으로 하는 'M자형'을 보여주고 있다([그림 6-3] 참조). 이는 일본의 여성이 결혼·출산·육아로 인해 일시적으로 취업을 그만두는 경향이 강하다는 것을 시사한다.

특히 중요한 점은 1970~1975년에 약 44~45%였던 25~29세 여성의 경제활동인구비율이 1970년대 중반 이후 급속히 증가해 2005년에는 20~24세 여성의 경제활동인구비율을 제쳤고 2015년에는 81%로 전 연령층에서 가장 높아졌다는 것이다. 또 30~34세 여성의 경제활동인구비율도 1970년대 중반을 기점으로 크게 증가했다. 이러한(기준에 '결혼 적령기'로 여겼던 연령층의) 여성 경제활동인구비율의 급증은 앞서 살펴본 만혼화 및 미혼화와 강한 연관 관계가 있다고 생각된다. 또 25~34세 여성 정도는 아니지만 35~54세 여성의 경제활동인구비율도 1975년에 바닥을 친 이후 계속 상승하고 있으며, 1970년대 중반 이후 인구 재생산 연령의 여성 취업이 장기화되고 있음을 볼 수 있다.

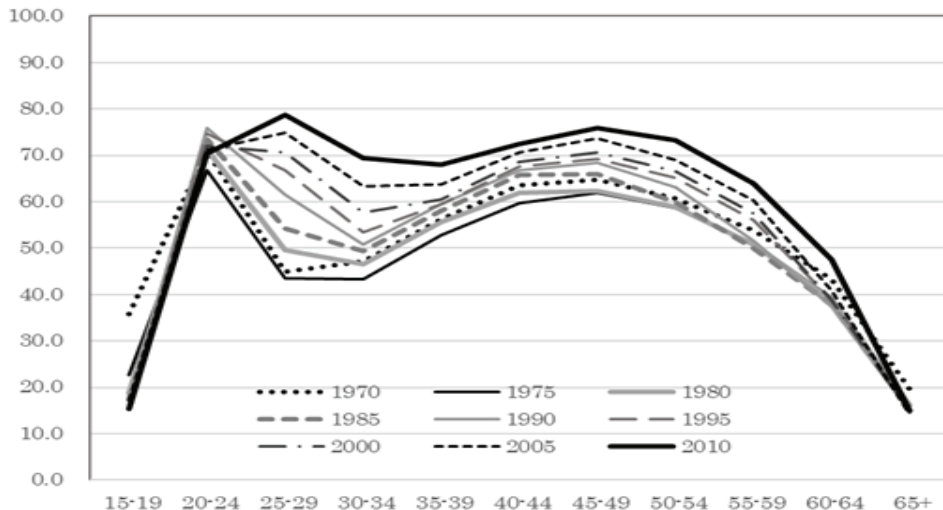
〈표 6-5〉 일본 남녀의 연령별(5세 간격) 경제활동인구비율(%) 추이: 1970~2015년

연도	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49
여자							
1970	35.9	70.8	44.9	47.1	56.3	63.6	64.7
1975	22.6	66.8	43.5	43.2	52.8	59.7	61.9
1980	18.8	71.3	49.5	46.6	55.6	61.9	62.4
1985	17.4	73.4	54.2	49.3	58.0	65.8	65.9
1990	17.4	75.9	61.5	50.8	59.5	66.8	68.4
1995	15.7	74.6	66.7	53.4	59.4	67.5	69.3
2000	15.5	72	70.7	57.6	60.5	68.6	70.6
2005	17.1	71.2	74.9	63.4	63.7	70.7	73.7
2010	15.4	70.4	78.7	69.4	68.0	72.5	75.8
2015	14.2	69.7	80.9	72.4	72.4	75.7	78.0
남자							
1970	36.6	83.6	98.2	98.6	98.5	98.3	98.1
1975	23.3	79.1	97.8	98.8	98.7	98.4	98.1
1980	20.4	74.9	97.7	98.7	98.7	98.5	98.0
1985	19.3	75.0	97.5	98.5	98.6	98.5	98.1
1990	20.0	76.1	97.5	98.6	98.6	98.5	98.2
1995	18.8	76.4	96.9	98.3	98.5	98.4	98.2
2000	17.5	72.9	95.4	97.1	97.5	97.5	97.0
2005	17.9	72.7	95.6	97.5	97.7	97.8	97.6
2010	15.5	70.6	95.6	97.5	97.7	97.5	97.3
2015	15.4	69.0	94.2	96.5	97.0	96.8	96.5

자료: 총무성 통계국 『국세조사보고』 및 총무성 『2015년 국세조사 추출 속보 집계 결과』의 집계 데이터를 이용해 산출.

주: 경제활동인구비율의 수치는 노동력 상태 미상을 제외한 연령별 인구 중 노동력인구(취업자+완전 실업자)의 비율.

[그림 6-3] 일본 여성의 연령별(5세 간격) 경제활동인구비율(%) 추이: 1970~2010년



자료: 총무성 통계국 『국세조사보고』 및 총무성 『2015년 국세조사 추출 속보 집계 결과』의 집계 데이터를 이용해 산출.
 주: 경제활동인구비율의 수치는 노동력 상태 미상을 제외한 연령별 인구 중 노동력인구(취업자+완전 실업자)의 비율.

이와 같은 취업의 증가와 장기화에 더불어 여성의 근로 방식도 크게 바뀌고 있다. <표 6-6>은 인구 재생산 연령의 남녀 취업자 중 고용노동자(employee)가 차지하는 비율을 연령별로 나타낸 것이다. [그림 6-4]는 여성의 연령별 취업자 중 고용노동자가 차지하는 비율을 보여준다. <표 6-6>에 나타났듯이 전체 취업자 중 고용노동자가 차지하는 비율은 남녀 모두 15~49세 사이의 모든 연령층에서 늘어났는데 남성보다 여성의 증가세가 훨씬 가파르다.

여기서 특히 주목할 만한 것은 [그림 6-4]에서 볼 수 있듯이 15~24세 여성의 고용노동자 비율은 이전부터 높았으나 25세 이상 여성의 경우 1975년 이후 크게 증가했다는 점이다. 그 결과 2010년에는 인구 재생산 연령인 15~49세 취업 여성의 90% 이상이 고용노동자였다. 이는 1970년대 중반 이후 일본에서(남성의 경우보다 훨씬) 급속한 속도로 여성의 경제활동 인구화가 진행되었음을 알 수 있다. 여성 고용노동자의 대부분은 가정 밖에서 임금을 받고 취업하고 있는 것으로 생각되며, 이는 여성의 경제력 증가와 동시에, 특히 기혼 여성에게 있어 일과 가정의 양립이 어려워지고 있음을 시사한다.

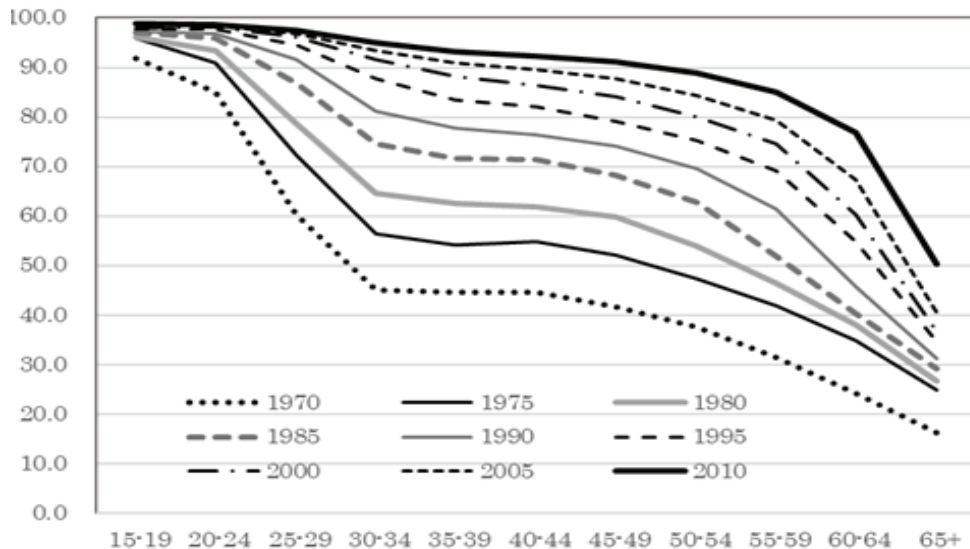
〈표 6-6〉 일본 남녀의 연령별(5세 간격) 취업자 중 고용자 비율(%) 추이: 1970~2010년

연도	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49
여자							
1970	91.9	85.1	60.2	45.0	44.6	44.6	41.7
1975	95.9	90.8	72.4	56.4	54.2	54.7	52.0
1980	96.2	93.5	78.7	64.5	62.5	61.8	59.8
1985	97.1	96.0	86.8	74.5	71.7	71.3	68.2
1990	97.2	96.8	91.6	81.2	77.8	76.4	74.1
1995	97.8	97.7	94.6	87.7	83.5	82.0	79.2
2000	98.0	98.1	96.1	91.6	88.1	86.3	84.0
2005	98.6	98.4	96.8	93.5	90.8	89.6	87.8
2010	98.8	98.6	97.4	94.9	93.1	92.2	91.2
남자							
1970	87.2	86.9	84.5	78.3	72.5	69.8	68.5
1975	90.3	89.2	86.8	82.6	77.3	72.7	71.0
1980	91.1	90.8	88.1	83.7	80.5	76.5	73.2
1985	94.0	93.7	91.9	87.3	83.5	81.3	78.0
1990	94.5	94.5	93.4	90.1	85.9	82.7	81.2
1995	95.4	95.6	94.1	91.6	88.6	84.9	82.3
2000	96.1	96.2	94.7	92.2	90.1	87.6	84.3
2005	97.1	96.6	95.0	92.6	90.4	88.9	86.6
2010	97.4	97.3	95.9	93.5	91.8	90.3	89.2

자료: 총무성 통계국 『국세조사보고』의 집계 데이터를 이용해 산출.

주: 고용자 비율의 수치는 종업상 지위 '미상'을 제외한 취업자 중 고용자(임원 포함)의 비율.

[그림 6-4] 일본 여성의 연령별(5세 간격) 취업자 중 고용자 비율(%) 추이: 1970~2010년



자료: 총무성 통계국 『국세조사보고』의 집계 데이터를 이용해 산출.

주: 고용자 비율의 수치는 종업상 지위 '미상'을 제외한 취업자 중 고용자(임원 포함)의 비율.

본 절에서 살펴본 바와 같이 가임기 일본 여성의 경제활동참가는 1970년대 중반 이후 진행되고 있으며, 특히 결혼 및 출산·육아가 집중되는 25~39세의 연령층에서 급속하게 진행되고 있다. 이는 이 연령층에 해당되는 여성의 만혼화 및 미혼화와 상관관계가 있으며, 최근 부부 출산력(fertility)의 감소와도 연관되어 있다고 생각된다. 또 일하는 여성 중 고용노동자 비율의 급격한 증가는 일과 출산·육아 양립이 점점 더 어려워지고 있음을 시사한다. 이는 또한 정부의 육아 지원 및 양립 지원의 필요성과 긴급성이 커지고 있음을 의미한다. 다음 장에서는 일본의 가족 정책, 그중에서도 저출산에 대한 정책적 대응인 ‘저출산 대책’의 변천을 살펴보고자 한다.

제3절 일본 저출산 대책의 변천: 현재까지의 저출산 대책

계속되는 대체 수준 이하로의 출산율 감소에 대응하기 위한 일본의 가족 정책인 ‘저출산 대책’은 제2절에서 언급한 바와 같이 1990년 ‘1.57쇼크’를 계기로 1990년대 중반에 시작되었다. 그 후 현재(2017년)까지 실시된 저출산 대책은 매우 다양하며, 그 내용과 실시 시기, 기간이 중복되는 것도 많고 각각의 정책 간의 관련성도 복잡하다.

이에 따라 정책적 대응의 수립·성립 경위, 목표와 방향성 및 구체적 내용을 검토한 결과 1990년대 중반 이후 현재까지의 기간을 (1)‘초기 저출산 대책’(1995~2004년), (2)‘차세대 육성 지원으로서의 저출산 대책’(2005~2009년), (3)‘저출산 대책의 강화 및 확대’(2006~2012년), (4)‘어린이·육아의 포괄적 지원으로 저출산 대책 전환’(2010~2016년)의 네 시기로 나누었다. 이들 시기에 실시된 저출산 대책의 변천을 연대순으로 추적하고 그 방향과 목적 및 구체적인 내용을 최대한 간결하게 체계적으로 정리하고 설명하고자 한다.

현재(2017년) 시행되고 있는 대책, 대응에 대해서는 다음 장(제III장)에서 상세히 설명할 것이다. 또한 상기 저출산 대책의 시기와 단계의 구분은 본 보고서의 집필자의 판단에 따른 것으로 일본 정부가 제시하는 것이 아님을 미리 언급해 둔다.

본 절과 다음 절에서 ‘연도’라는 표현이 자주 등장한다. 일본에서 ‘연도’는 한 해(year)의 4월 1일부터 이듬해 3월 31일까지다. 따라서 연도(fiscal year)와 역년(calendar year)의 기간이 다르다. 저출산 대책을 포함한 정책은 모두 연도 단위로 실시되기 때문

에 여기에서는 연도를 단위로 설명한다.

1. 초기 저출산 대책: '엔젤 플랜'과 '신 엔젤 플랜'

일본 저출산 대책은 1994년 12월에 수립된 통칭 '엔젤 플랜'과 함께 시작되었다고 할 수 있다. 이 '엔젤 플랜'은 1995년(1995년 4월)부터 2004년(2005년 3월)까지 10년간 저출산 대책의 기본 방향과 중점 시책을 포함한다. 엔젤 플랜의 실시를 위해 첫 5년간 달성해야 하는 구체적 목표를 정한 '긴급 보육 대책 등 5개년 사업'도 수립되었다. 이로써 1999년에는 구체적 정책 목표의 달성도가 검증되었고, 이를 바탕으로 육아 지원을 중심으로 한 저출산 대책의 내용이 재검토되었다.

그 결과 '저출산 대책 기본 방침'이 결정되었고, 이에 따라 1999년 12월에 통칭 '신 엔젤 플랜'이 수립되었다. 이 '신 엔젤 플랜'에서는 기존의 '엔젤 플랜'을 재검토해 2000년(2000년 4월)부터 2004년(2005년 3월)까지 5년간 달성해야 하는 저출산 대책의 기본 방침과 중점 시책의 구체적 실시 계획을 제시했다. 또한 일과 육아의 양립을 위한 보육 서비스 공급 면에서 특히 문제가 된 인가 보육소에 들어갈 수 없어 대기 중인 아동에 대한 대응에 초점을 맞춰, 보육 서비스를 주관하는 후생노동성은 2002년(2002년 4월)부터 2004년(2005년 3월)까지 3년간의 목표 수치를 정하고 이를 달성하기 위한 구체적인 중점 항목을 정리한 '대기아동 제로작전'을 수립했다.

따라서 일본 저출산 대책의 첫 10년간은 '엔젤 플랜'과 '긴급 보육 대책 등 5개년 사업', 그리고 이를 수정한 '저출산 대책 추진 기본 방침'을 바탕으로 수립된 '신 엔젤 플랜'에 의해 이루어졌다고 볼 수 있다. 이들은 저출산 대책의 실시와 관련된 정부 부처 장관의 합의로 결정된 것이다. 여기에서는 1994년부터 10년간 초기 저출산 대책의 세부 내용에 대해 전, 후반 5년으로 나누어 살펴볼 것이다. 마지막으로 보육 서비스 공급 확충을 위한 '대기아동 제로작전'과 이후 전개된 상황에 대해서도 설명하고자 한다.

가. '엔젤 플랜'과 '긴급 보육 대책 등 5개년 사업' (1995~1999년)

1990년에 발생한 '1.57쇼크'는 전년(1989년)의 합계출산율(TFR)이 여성 1인당 1.57이었다는 것이 확인되고, 1.57이라는 수치가 '병오년'이라는 특수한 이유로(당시 기준

으로) 사상 최저를 기록한 1966년의 TFR(1.58)보다도 낮다는 사실이 가져온 사회적 충격을 가리킨다. 이를 계기로 급속한 출산율 감소(저출산 현상)와 자녀수 감소 추세에 위기감을 느낀 일본 정부는 일과 육아의 양립 지원 등을 통해 아이를 낳고 키우기 좋은 환경을 조성하기 위한 대책을 검토하기 시작했다. 그 결과, 1994년 12월(취업과 육아 지원과 관련된 4개 부처를 대표하는) 문부, 후생, 노동, 건설부 장관의 합의로 '향후 육아 지원을 위한 시책의 기본적 방침에 대해('엔젤 플랜')가 수립되어 1995년(1995년 4월) 실시되었다. 이 '엔젤 플랜'은 육아를 부부나 가정만의 문제로 인식하지 않고 국가 및 지방자치단체를 비롯해 기업·직장과 지역사회(커뮤니티)를 포함한 사회 전체가 육아를 지원하는 것을 목적으로 정부가 향후 10년간 대응해야 하는 정책 지원의 기본 방향 및 중점 시책을 제시했다. '엔젤 플랜'으로 일본 저출산 대책이 본격적으로 시작되었다(내각부, 2005a).

구체적으로는 ①육아와 일의 양립 지원 추진, ②가정 육아 지원, ③육아를 위한 주택 및 생활 환경의 정비, ④융통성 있는 교육의 실현과 건전한 육성의 추진, ⑤육아 비용의 경감 등 5가지 육아 지원을 위한 기본 방향이 제시되었다(후생성 1994a). 그리고 (1)육아휴직 제도 확충과 육아로 인한 퇴직자의 재취업 지원 및 노동시간 단축 등을 포함한 일과 육아의 양립을 위한 고용 환경 정비, (2)저연령 아동 보육, 연장 보육 등을 포함한 다양하고 탄력적인 보육 서비스의 내실화, (3)안심하고 아이를 낳아 키울 수 있는 지역 모자 보건 의료 체계의 내실화, (4)양질의 가족용 주택 공급 및 육아에 적합한 생활 환경 정비, (5)융통성 있는 학교 교육의 추진과 학교 외 활동·가정 교육의 내실화, (6)육아에 따른 경제적 부담 경감, (7)육아 지원을 위한 커뮤니티·지방자치단체의 기반 정비 등 그에 따른 중점 시책도 발표되었다⁶⁰⁾.

또한 이 엔젤 플랜의 구체화를 위해 엔젤 플랜 수립과 같은 시기인 1994년 12월, '긴급 보육 대책 등 5개년 사업'(후생·재무·자치 3개 부처 장관 합의)을 수립, 1999년 말을 목표 연도로 정비 사업을 추진했다. 이 5개년 사업에는 여성의 취업(가정 외 고용 노동) 증가에 따른 보육 서비스 수요의 증가 및 다양화에 대응하기 위해 엔젤 플랜 중 긴급 정비해야 할 보육 서비스에 대한 기본 방향이 제시되었고, 1995년(1995년 4월부터 1996년 3월까지)부터 5년(1999년도 말인 2000년 3월) 내에 달성해야 하는 보육

60) '엔젤 플랜' 중점 시책에 대한 보다 자세한 내용은 후생성(1994a)을 참조하기 바란다.

서비스에 관한 목표 수치가 설정되었다. 그리고 이를 위한 예산 조치로서 1995년도 예산에서 공공자금 360억 엔(이 중 국비 180억 엔)의 재원을 확보한다는 방침을 정했다(복지 정책 연구회 1996).

구체적으로 이 '긴급 보육 대책 등 5개년 사업'에서는 (1)저연령 아동 보육 촉진, (2) 다양한 보육 서비스의 촉진, (3)보육소의 다기능화를 위한 정비, (4)보육료 경감, (5)지역사회 지원 육아체제의 정비, (6)모자 보건 의료 체제의 내실화라는 6가지 중점 시책이 채택되었다(후생성 1994b).

우선 (1)의 저연령 아동 보육 촉진은 3세 미만(0~2세) 어린이의 보육시설 이용을 촉진하는 것을 목표로, 1994년 초에는 약 45만 명이었던 저연령 아동의 보육시설 이용정원을 1999년 말까지 60만 명으로 늘리는 것이 목표였다.

(2)의 다양한 보육 서비스 공급 체제의 정비에 대해서는 공급이 부족하다고 생각되는 3종류의 보육 서비스—①연장 보육(통상적인 보육 시간인 1일 11시간을 초과한 보육) ②부모의 육아 피로 해소 및 파트타임 취업에 대한 대응 등을 위한 시간제 보육, ③ 맞벌이 가정의 초등학교 저학년 아동의 방과 후 대책을 위한 방과 후 아동 건전 육성 사업—를 공급하는 보육시설과 관련해서는 1994년부터 1999년까지 5년간 다음과 같은 목표 수치가 설정되었다.

- 시간 연장형 보육 (1994년) 1,650개소 → (1999년) 7,000개소
- 시간제 보육 (1994년) 390개소 → (1999년) 3,000개소
- 방과 후 아동 클럽 (1994년) 5,310개소 → (1999년) 9,000개소

이와 더불어 어머니의 출산휴가, 육아휴직이 끝난 직후의 자녀의 보육소 입소도 구체적인 목표 수치는 설정되지 않았지만 목표 중 하나로 채택되었다.

(3)의 보육소의 다기능화를 위한 정비에 대해서는 1세 미만의 유아 보육 및 지역 육아 씨클 지원 등을 추진하기 위한 보육시설·설비의 계획적인 정비·개선이 목표로 제시되었고, 그 일환으로 다기능 보육소를 1999년 말까지 1,500곳으로 늘리기로 했다. 또 유아 보육, 연장 보육(이른 아침·저녁 및 장시간 보육 수요에 대응하는 보육 서비스)을 추진하기 위해 필요한 보육 교사 배치를 강화하는 것도 목표로 제시되었다.

(4)의 보육료 경감에 대해서는 양육의 경제적 부담을 줄이기 위해 1세 미만 유아와 다자녀 가정의 보육료 경감이 강조되었다. (5)의 지역사회 지원 육아체제의 정비에 대해

서는 육아 중인 부모가 고립감이나 불안감을 느끼지 않도록 육아 상담과 보육 서비스 정보 제공을 쉽게 받을 수 있고 육아 서클에 참가할 수 있는 장을 마련하기 위해, 1994년 초 전국적으로 118곳이었던 지역 육아 지원센터의 수를 1999년 말까지 3,000곳으로 늘린다는 목표 수치가 제시되었다.

그리고 (6)의 모자 보건 의료 체제의 내실화는 안심하고 아이를 낳아 키울 수 있도록 지역의 모자 보건 의료 체제의 내실화를 목표로, 영유아 건강 지원 데이(주간) 서비스 시설의 수를 1994년 초의 7개에서 1999년 말까지 500개로 늘린다는 목표가 제시되었다.

이들 목표 수치에 대해 ‘긴급 보육 대책 등 5개년 사업’의 최종 연도인 1999년에 주요 시책 항목인 ①저연령 아동(0~2세)의 보육시설 이용 정원, ②연장 보육(통상적인 보육 시간인 1일 11시간을 초과한 보육)을 제공하는 보육소의 수, ③시간제 보육(부모의 육아 피로 해소와 부모의 파트타임 취업 대응 등을 위한 아이의 일시 돌봄)시설의 수, ④방과 후 아동 건전 육성 사업(부모가 모두 일하는 맞벌이 가정 등의 초등학교 저학년 아동의 방과 후 대책으로서의 취학아동 보육) 시설의 수, ⑤다기능 보육소(다양한 보육 서비스를 제공할 수 있는 보육시설)의 정비, ⑥지역 육아 지원센터(육아 상담, 육아 써클 지원 등을 실시하는 센터)의 수, ⑦영유아 건강 지원 일시 돌봄(질병 회복기에 있는 영유아의 일시 돌봄)서비스를 제공하는 시설 수 각각에 대해 그 달성률을 계산, ‘엔젤 플랜’의 진척도(실적)를 검증했다. 그 결과를 나타낸 것이 <표 6-7>이다(후생성 아동가정국 기획과 저출산 대책 기획실 2000).

이 표에서 알 수 있듯이 ①저연령 아동의 보육시설 이용 정원, ④방과 후 아동 건전 육성 사업(초등학교 저학년 아동을 위한 취학아동 보육) 실시 시설의 수, 그리고 ⑤다기능 보육소의 정비에 대해서는 달성률이 93~94%로 거의 목표가 달성된 반면, ③시간제 보육시설의 수, ⑥지역 육아 지원센터의 수, ⑦영유아 건강 지원 일시 돌봄 서비스를 제공하는 시설의 수처럼 달성률이 20~30%로 매우 낮은 것도 있다. 그리고 ②의 장시간 연장 보육을 하는 보육시설의 수는 달성률이 73%로 낮지는 않지만 아직 개선의 여지가 있는 것도 있다. 이러한 결과를 총체적으로 평가하면, ‘긴급 보육 대책 등 5개년 사업’의 정책 목표 달성 정도는 50% 정도였다고 볼 수 있을 것 같다.

〈표 6-7〉 ‘긴급 보육 대책 등 5개년 사업(엔젤 플랜)’(1995~1999년)의 실적과 목표 달성률(%)

항목	시작 전년도 (1994년) 실적치 (1)	최종 연도 (1999년) 실적치 (2)	1999년도 목표치 (3)	달성률 (%) (4) = (2)/(3)
①저연령 아동의 보육시설 이용 정원	451,000명	564,000명	600,000명	94%
②연장 보육 제공 보육소 수	1,649곳	5,125곳	7,000곳	73%
③시간제 보육 제공 보육소 수	387곳	685곳	3,000곳	33%
④방과 후 아동 건전 육성 사업 제공 시설 수	5,313곳	8,392곳	9,000곳	93%
⑤다기능 보육소 정비	--	5개년 누계 1,391곳	5개년 누계 1,500곳	93%
⑥지역 육아 지원센터 수	118곳	997곳	3,000곳	23%
⑦영유아 건강 지원 일시 돌봄	7곳	110곳	500곳	22%

출처: 후생성 아동가정국, 2000. ‘긴급 보육 대책 등 5개년 사업의 실적’

(http://www1.mhlw.go.jp/topics/hoiku/tp0807-1_18.html), 2017년 4월 20일 접속.

주: ① 0~2세아의 보육시설 이용 정원.

② 통상 보육 시간인 1일 11시간이 넘는 보육을 제공하는 보육소의 수.

③ 부모의 육아 피로 해소와 파트타임 취업에 대한 대응 등을 위해 일시적인 돌봄을 제공하는 보육소의 수.

④ 맞벌이 가정 등의 초등학교 저학년 아동의 방과 후 대책을 위한 시설(취학아동 보육시설)수.

⑤ 다양한 보육 서비스를 제공할 수 있는 보육소의 정비.

⑥ 육아 상담, 육아 써클 지원 등을 실시하는 센터의 수.

⑦ 질병 회복기에 있는 영유아 대상 일시 돌봄 서비스 제공 시설의 수.

나. ‘저출산 대책 추진 기본 방침’(1999년 12월 수립)과 ‘신 엔젤 플랜’(2000~2004년)

앞서 설명한 것처럼, 육아 지원 시책의 10개년 기본 계획으로 수립된 ‘엔젤 플랜’의 목표달성률 평가가 1999년도에 실시되었는데 이 해는 플랜의 중앙 연도(개시 후 5년째)이자 ‘긴급 보육 대책 등 5개년 사업’의 종료 연도였다. 이를 바탕으로 그간의 육아 지원 시책 계획의 재검토가 이루어졌고 1999년 12월에 저출산 대책 추진 관계 각료 회의⁶¹⁾에서 ‘저출산 대책 추진 기본 방침’이 결정되었다.

이 기본 방침에서는 저출산의 원인으로 만혼화의 진행 등에 의한 미혼율의 상승, 그 배경으로서 일과 육아의 양립의 어려움과 육아 부담감의 증대 등이 지적되었다. 따라서 저출산 대책의 취지는 일과 육아의 양립 및 육아를 둘러싼 부담감을 경감, 제거하고 안심하고 육아를 할 수 있도록 다각적인 환경 정비를 추진해 가정 및 육아에 꿈과 희망

61) 저출산 대책 추진 관계 각료 회의는 저출산 대응 관련 행정기관이 상호 긴밀히 연계해 가정과 육아에 꿈을 가질 수 있는 환경 정비를 효과적이고 종합적으로 추진하기 위해 조직된 것으로 회의는 내각총리대신을 비롯해 저출산 대책과 관련된 부(府)·성(省)·청(庁)의 대신 및 장관 18명으로 구성되었다. 보다 자세한 내용은 후생성(1999)을 참조하기 바란다.

을 가질 수 있는 사회를 만드는 것임이 강조되었다⁶²⁾.

이 기본 방침에 따라 재무, 문부, 후생, 노동, 건설, 자치 6개 부처 장관의 합의로 ‘중점 추진 저출산 대책의 구체적 실시 계획에 대해’라는 계획(신 엔젤 플랜)이 1999년 12월 수립되었다. 이 ‘신 엔젤 플랜’은 ‘엔젤 플랜’의 내용을 수정 계승한 것으로 2000년부터 2004년까지 5년간의 계획이었다. 그 내용은 기존 저출산 대책의 중심이 되었던 보육 서비스를 중심으로 한 육아 지원에 더해, 육아에 관계된 지역 및 학교 환경 정비, 일과 육아의 양립을 위한 고용 환경 정비, 근로 방식에 대한 고정적 성별 역할 분업과 직장을 우선하는 기업 풍토의 시정 등 다양한 정책 목표 항목을 포함했다(내각부, 2004).

구체적으로 저출산 대책을 위한 중점 시책의 구체적 실시 계획으로서 ‘신 엔젤 플랜’에는 다음과 같은 8개의 핵심사업이 선정되었으며, 각각 핵심사업에는 다음과 같은 시책 항목이 포함되어 있다⁶³⁾.

1. 보육 서비스 등 육아 지원 강화

- ① 저연령 아동(0~2세)의 보육시설 이용 정원 확대
- ② 다양한 수요에 대응하는 보육 서비스(연장 보육, 휴일 보육, 영유아 건강 지원 일시 돌봄, 다기능 보육소 등의 정비)의 추진
- ③ 재택 아동을 포함한 육아 지원(지역 육아 지원센터, 패밀리서포트센터의 정비, 시간제 보육) 추진
- ④ 방과 후 아동 클럽의 추진

2. 일과 육아의 양립을 위한 고용 환경 정비

- ① 육아휴직 제도의 내실화를 통해 육아휴직과 직장 복귀가 쉬운 환경의 정비
- ② 아이를 키우면서 계속해서 일할 수 있는 환경(파트타임 근무 제도 확충, 아이의 간호를 위한 휴가 제도, 후레후레 텔레폰 사업 등)의 정비
- ③ 출산·육아 관련 퇴직자 재취업 지원을 위한 재취업 희망 등록자 지원 사업의 정비

3. 모자 보건 의료 체제 정비

- ① 국립육아의료센터 정비
- ② 주산기 의료 네트워크 정비

62) ‘저출산 대책 추진 기본 방침’에 대한 자세한 내용은 후생성(1999)을 참조하기 바란다.

63) ‘신 엔젤 플랜’에 대한 보다 자세한 내용은 후생성(1999a, 1999b)을 참조하기 바란다.

③ 소아 구급 의료 지원 추진

④ 불임 전문 상담 센터 정비

4. 지역 육아 교육 환경 정비

① 어린이 센터의 전국 확산 등을 통한 체험 활동 등의 정보 제공 및 기회와 장소의 확충

② 가정교육 24시간 전화 상담 추진 등을 통한 지역사회 내 가정교육 지원을 위한 육아 지원 네트워크 정비

③ 학교에서 어린이가 지역 주민들과 교류하고 다양한 사회 환경과 접할 수 있는 기회 확충

④ 지역 유아 교육 센터로서의 유치원 기능 강화

5. 어린이가 자유롭게 자랄 수 있는 교육 환경 실현

① 학습지도요령 등의 개정

② 2002년(2002년 4월)부터 학교 주 5일제 동시 전면 실시

③ 고등학교 교육 개혁 및 중 고등학교에서의 통합 교육 추진(종합학과·중고등학교 통합 교육 설치 촉진)

④ 육아의 의의와 기쁨을 배울 수 있는 환경 정비

⑤ ‘마음의 교실’ 카운슬링 룸 정비, 스쿨 카운슬러 등의 배치를 통한 문제 행동에 대한 적절한 대응 대책 추진

6. 근로 방식에 있어 고정적인 성별 역할 분업과 직장을 우선하는 기업 풍토 시정

7. 교육에 따른 부모의 경제적 부담 경감

① 육영장학사업(育英奨学事業)의 확충

② 유치원 취원 장려 사업 등의 내실화

8. 주거지 조성, 마을 조성을 통한 육아 지원

① 여유 있는 주거 생활 실현

② 일, 사회 활동을 하면서 육아하기 쉬운 환경 정비

③ 안전한 생활 환경 및 놀이 공간 확보

이와 같이 ‘신 엔젤 플랜’에는 영유아를 중심으로 한 미취학 아동 및 초등학교 저학년 아동과 그 부모 및 가정을 대상으로 한 기존의 육아 지원 항목과 함께, 중학교와 고

등학교를 포함한 학교 교육 제도의 전반적인 정비, 나아가 직장과 지역사회(커뮤니티)의 환경 정비 등 사회 전체적인 정책적 대응 항목을 포함하고 있으며 그 내용은 폭넓고 다양하다. 그 이유 때문에 앞서 기술한 시책 목표 항목 중에는 추상적인 아이디어 성격이 강하고 구체성이 결여된 것, 수치화하기 어려운(따라서 그 실적을 검증하기 어려운) 항목이 상당 부분 포함되어 있다. 따라서 여기에서는 수치화 된 목표 항목이 포함된 5개의 핵심 내용 — 1. 보육서비스등 육아지원서비스 강화, 2. 일과 육아의 양립을 위한 고용 환경 정비, 3. 모자 보건 의료 체제 정비, 4. 지역 육아 교육 환경 정비, 5. 어린이가 자유롭게 자랄 수 있는 교육 환경 실현 — 에 초점을 맞추고, 그 실적을 검증하겠다.

〈표 6-8〉은 이들 ‘신 엔젤 플랜’을 구성하는 정책 목표 중에서 달성해야 하는 구체적인 목표 수치와(항목에 따라서는 대략적인 것도 있지만) 계획 최종 연도의 실적치를 얻을 수 있는 항목을 다루고 있다. 이 표에서 0~2세 저연령 아동의 보육시설 이용 정원 확대, 1일 11시간 이상의 보육 서비스를 제공하는 보육소 확대를 통한 연장 보육의 추진, 다기능 보육소 정비, 육아 상담과 육아 써클 지원 등을 실시하는 시설인 지역 육아지원센터의 확대, 시간제 보육(부모의 육아 피로, 응급 상황 및 파트타임 취업에 대응하기 위한 시간제 아이 돌봄)을 실시하는 시설의 확대, 맞벌이 가정의 초등학교 저학년 아동에 대한 방과 후 대책(취학아동 보육)을 실시하는 시설인 방과 후 아동 클럽 확대 등, 기존의 ‘엔젤 플랜’(1995~1999년)의 중점 시책 항목은 최종 연도인 2004년의 달성률이 68%인 질병 후 아동 보육을 실시하는 보육시설의 확대를 통한 영유아 건강 지원 일시 돌봄의 추진을 제외하고는 목표가 거의 달성되었거나 초과 달성되었음을 알 수 있다.

영유아 건강 지원 일시 돌봄에 대해서도 기존 ‘엔젤 플랜’의 최종 연도인 1999년의 달성률이 불과 22%인 점을 고려하면(〈표 5-7〉 참조) 그 후 5개년(2000년부터 2004년까지의 5년)의 진척 상황은 순조롭다고 말할 수 있다. 또한 ‘신 엔젤 플랜’에서 새로 추가된 보육 서비스 관련 시책 항목인 휴일 보육 및 지역사회 상호 육아 협력 활동을 실시하는 조직인 패밀리서포트센터 수의 확대도 달성률이 약 200% 또는 이를 넘어, ‘보육 서비스 등 육아 지원 서비스’에 포함되는 중점적 항목에 대해서는 거의 목표를 달성, 순조롭게 시책이 추진되었다고 할 수 있다.

한편 그 밖의 중점 항목인 일·고용의 환경 정비, 모자 보건 의료 체제 정비, 지역의 교육 환경 정비와 학교 교육 제도 개혁에 대해서는 이들 시책이 ‘신 엔젤 플랜’에 의해

새로 시작된 항목이었기 때문인지 목표 달성도가 제한적이라는 느낌이 강하다.

육아 서비스 등에 관한 전화 상담을 접수하고 정보 제공을 실시하는 것을 목적으로 한 ‘후레후레 텔레폰 사업의 정비’, 육아를 이유로 한 퇴직자의 재취업 희망 등록자 지원 사업 등 ‘일과 육아 양립을 위한 고용 환경 정비’는 이들 사업을 실시하는 도도부현 자치단체(都道府県-광역자치단체)의 수치로 목표 값이 설정되고, 따라서 그 달성률도 도도부현 수치로 검증되었다. 일본에는 47개의 도도부현이 있고 ‘신 엔젤 플랜’의 최종 연도인 2004년에는 이들 사업이 모든 도도부현에서 실시되었기 때문에 전국적으로 확산되었다고 볼 수도 있다. 하지만 각 도도부현에서 어떻게 사업이 실시되었는지에 대한 구체적 상황을 파악하기는 어려우며 제공되는 서비스가 도도부현에 따라 달랐다는 점에 유의할 필요가 있다.

〈표 6-8〉 신 엔젤 플랜(2000~2004년)의 실적과 달성률(%)

항목	개시 초기 (1999년도 말) 실적치 (1)	최종 연도 (2004년도 말) 실적치 (2)	최종 연도 (2004년도 말) 목표치 (3)	달성률 (%) (4)=(2)/(3)
1. 보육 서비스 등 육아 지원 서비스 (1)저연령 아동의 보육시설 이용 정원 확대	593,000명	694,000명	680,000명	102%
(2)다양한 수요에 대응하는 보육 서비스 ①연장 보육 추진 ②휴일 보육 추진 ③영유아 건강 지원 일시 돌봄 추진 ④다기능 보육소 정비	8,052곳 152곳 132시정촌 (1995~99년) 누계1,600곳	13,086곳 618곳 341시정촌 (2000~03년) 누계1,790곳	10,000곳 300곳 500시정촌 (2000~04년) 누계2,000곳	131% 206% 68% 90%
(3)재택 아동을 포함한 육아 지원 추진 ①지역 육아 지원센터 정비 ②시간제 보육 추진 ③패밀리서포터센터 정비 ④방과 후 아동 클럽의 추진	1,376곳 1,700곳 116곳 9,401곳	2,786곳 5,651곳 344곳 12,188곳	3,000곳 3,000곳 180곳 11,5000 곳	93% 188% 191% 106%
2. 일과 육아 양립을 위한 고용 환경 정비 ①후레후레 텔레폰 사업 정비 ②재취업 희망 등록자 지원 사업 정비	39도도부현 24도도부현	47도도부현 47도도부현	47도도부현 47도도부현	100% 100%
3. 모자 보건 의료 체제 정비 ①주산기 의료 네트워크 정비 ③소아 구급 의료 지원 추진 ④불임 전문 상담 센터 정비	14도도부현 51지구 18곳	30도도부현 185지구 51곳	47도도부현 360지구 47곳	64% 51% 109%
4. 지역 육아 교육 환경 정비 ①어린이 센터의 전국 확산a	725곳	983곳a	1,000곳 정도a	98%
5. 어린이가 자유롭게 자랄 수 있는 교육 환경 실현 ①종합학과 설치 촉진 ②중고(中高) 통합 교육 학교 설치 촉진	144개교 17개교	248개교 153개교	500개교 정도 500개교 정도	50% 31%

출처: 후생성, 1999. '신 엔젤 플랜에 대해' (<http://www1.mhlw.go/topics/syoushika/tp0816-3.html>), 2017년 4월 10일 접속;

후생노동성 2006 『어린이·육아 응원 플랜』 후생노동성, p. 9.

주: 각 항목의 정의는 다음과 같음:

- 1-(1) 0~2세아의 보육시설 이용 정원
- 1-(2)① 통상 보육 시간인 1일 11시간이 넘는 보육을 제공하는 보육소의 수
- 1-(2)② 공휴일에 보육을 제공하는 보육소의 수
- 1-(2)③ 질병 회복기에 있는 영유아(5세 미만 어린이)의 보육을 제공하는 보육소의 수.
- 1-(2)④ 다양한 보육 서비스를 제공할 수 있는 보육소의 확대
- 1-(3)① 육아 상담, 육아 씨클 지원 등을 실시하는 센터의 수.
- 1-(3)② 전업 주부 가정의 휴양·위급한 병, 육아 피로 해소, 부모의 파트타임 취업에 대응한 일시 돌봄
- 1-(3)③ 지역에서 육아 상호 원조 활동을 위한 회원제 조직의 수
- 1-(3)④ 맞벌이 가정 등의 초등학교 저학년 아동의 방과 후 대책(취학아동 보육)을 실시하는 시설의 수
- 2-① 육아 서비스 등에 대한 전화 상담 접수, 정보 제공을 실시하는 도도부현의 수
- 2-② 육아를 위해 퇴직한 부모의 재취업 희망 등록자에 대한 정보 제공, 세미나 등의 지원을 실시하는 도도부현의 수
- 3-① 위험이 높은 임신부, 신생아에게 의료 제공하기 위한 일반 산부인과 병원과 상위 의료기관 간의 연계 체제를 갖춘 도도부현의 수.
- 3-② 2차 의료기관 소아 전문 응급 의료 체제를 갖춘 지역의 수.
- 3-③ 불임으로 고민하는 부부를 위한 상담, 치료 정보 서비스를 제공하는 시설의 수.
- 4-① 부모와 자녀에게 체험 활동 정보 제공을 실시하는 조직의 수. 이 항목의 목표치는 1999~2001년까지의 '전국 어린이 플랜(긴급 3개년 전략)'에서 수립된 것. 따라서 이 항목의 최종 연도는 2001년이며 실적치도 2001년의 수치다.

다. '대기아동 제로작전' (2002~2004년)

앞서 살펴봤던 '엔젤 플랜'과 '신 엔젤 플랜'의 주요 중점 시책 목표에 포함된 보육 서비스는 거의 목표를 달성했다고 볼 수 있다고 했는데, 이러한 보육시설의 숫자나 이용 정원 및 보육 서비스 종류의 증가·확대에도 불구하고 1990년대 후반 도시를 중심으로 보육시설 대기아동 수가 급속히 증가해 사회 문제가 되었다. 이에 따라 2001년 7월 '일과 육아의 양립 지원 방침에 대해' 계획이 각의(閣議)에서 결정되었고⁶⁴, '대기아동 제로작전'이 시작되었다. '대기아동'이란 입소 자격이 있음에도 불구하고 보육시설 수의 부족, 정원 부족 등의 이유로 인가 보육소에 입소하지 못하고 입소를 기다리는 아동이다. 2001년 기준 대기아동이 약 3만 5천 명으로 추산되었고 이를 위한 정책적 대응이 시급해졌다.

'대기아동 제로작전'은 대기아동의 해소를 목적으로 2002년(2002년 4월)부터 2004년(2005년 3월)까지 3년간, 특히 도시 지역의 보육시설을 중점적으로 정비하고 보육 서비스를 확충하는 것을 목표로 했다. 구체적으로는 보육시설 이용 아동 수를 첫 해인 2002년(2002년 4월~2003년 3월)에 5만 명, 이듬해인 2003년부터 최종 연도인 2004년에 10만 명 등 실시 기간 3년간 총 15만 명 늘리는 것을 목표로 했다. 이를 위해 ①기존의 공립 인가 보육소와 사회 복지 법인이 운영하는 사립 인가 보육소뿐 아니라 ②보육 마마(일정한 자격을 갖춘 개인 보육사)나 유치원 돌봄 교육 등의 활용, ③민간 사업자에 공립 보육시설 운영 위탁 등 민간 역량의 도입을 통한 '공설 민영형 보육'의 추진, ④지방자치단체에게 적정 기준을 충족한 보육시설 설치를 장려, ⑤학교의 빈 교실이나 역 등의 거점 시설을 보육에 활용하기 위한 지원·조성이 제시되었다⁶⁵.

이러한 대응을 통해 3년간(2002년 4월부터 2005년 3월) 보육소 정원(이용 가능 인원)은 약 195만 7천 5백 명에서 205만 3천 명으로, 그리고 보육소를 이용하는 아동 수는 약 188만 명에서 약 196만 7천 명으로 증가했다(내각부, 2005b). 그러나 대기아동 수는 크게 감소하지 않아 '작전' 종료 시점(2005년 4월 1일 기준) 보육소 대기아동 수는

64) '일과 육아의 양립 지원 방침'은 '대기아동 제로작전' 이외에 '(일과 육아의)양립 라이프로의 직장 개혁'을 주요 골자로 한 것이었다. 이 방침에 대한 자세한 내용은 내각부 남녀공동참획국(内閣府男女共同参画局, 2001)을 참조하기 바란다.

65) '대기아동 제로작전'에 대한 자세한 내용은 후생노동성 고용균등·아동가정국(2001) 및 내각부 남녀공동참획국(内閣府男女共同参画局, 2001)을 참조하기 바란다.

23,338명에 달했으며 이 중 68%가 0~2세의 저연령 아동이었다. 또 대기아동은 오사카 시, 고베 시, 요코하마 시, 가와사키 시 등 대도시에 집중되어 있었다(내각부, 2005b). 이로부터 다양한 보육 서비스 공급을 목표로 한 육아 지원 확충 노력에도 불구하고 보육 서비스 수요가 그보다 더 급속히 증가했음을 알 수 있다.

그 후 보육소 이용 아동 수 및 보육소 이용률(취학 전 연령 아동 인구 중 보육소 이용 아동의 비율)은 저연령층(0~2세)을 포함해 모든 연령층에서 증가했지만, 보육소 대기 아동 수는 상하 변동이 있음에도 뚜렷한 감소세를 보이지는 않았다. 미취학 연령의 자녀를 둔 엄마의 취업률 증가(쓰야 2016)로 인해 특히 대도시권의 보육 서비스 부족 상황은 최근 오히려 더 심각해지고 있어 현재도 중요한 정책 과제로 남아있다. 보육 서비스의 공급과 수요의 관계에 대해서는 제III장 3절 4항(3-4)에서 더 자세히 검토할 것이다.

2. 차세대 육성 지원으로서의 저출산 대책: ‘차세대육성지원대책추진법’과 ‘저출산 사회대책기본법’에서 ‘어린이·육아 응원 플랜’으로

‘엔젤 플랜’, ‘신 엔젤 플랜’ 그리고 ‘대기아동 제로작전’ 등 일련의 저출산 대책에도 불구하고 1980년대에는 여성 1인당 약 1.8에 머물던 일본의 TFR은 1990년대 전반 약 1.5로 떨어졌고, 1990년대 후반에는 1.4로 떨어지는 등 저출산이 계속되었다(국립 사회보장·인구문제연구소 2017, p. 51). 이러한 저출산화의 진행에는 당시 가장 큰 직접적 요인이었던 여성의 만혼화(결혼 감소)와 함께 부부(기혼 여성)의 출산력(fertility) 감소도 한 요인으로 지적되었다(후생노동성 2002).

2000년대 들어 일본 정부는 계속되는 저출산의 배경에는 가정 및 지역사회의 ‘육아 역량’ 감소가 있다는 인식에 기초해 차세대를 짊어질 아이를 육성하는 가정을 사회 전체가 지원한다는 관점에서 법 정비를 포함한 차세대 육성을 위한 저출산 대책을 마련하기 시작했다. 이에 따라 수립된 ‘소자화사회대책대강’(2004년 6월 각의 결정)은 그 후 2번에 걸쳐 개정·수립되었고 현재까지 일본 저출산 대책의 지침이 되고 있다. 본 절에서는 2000년대 일본 저출산 대책의 방향 및 그 구체적 내용을 검토한다.

가. ‘저출산 대책 플러스 원’(2002년 9월 수립)과 ‘차세대육성지원대책추진법’(2003년 7월 제정·시행)

육아 지원 담당 부처인 후생노동성⁶⁶⁾은 향후 저출산이 계속 진행될 것이라는 예측 하에 추가적 저출산 대책이 필요하다는 인식을 바탕으로 2002년 9월 관련 부처의 협력을 얻어 ‘저출산 대책 플러스 원’ 계획을 수립했다. 이 계획은 기존 대책의 중심을 이루었던 보육 서비스와 모자 보건 의료 서비스 확충 및 일과 육아 양립 지원뿐 아니라 남성을 포함한 근로 방식 재검토, 지역사회 육아 지원, 사회 보장제도에서의 차세대 지원, 어린이의 사회성 향상 및 자립 촉진이라는 4가지 관점에서 새로운 시책을 포함하고 있으며 육아휴직 취득 및 보육 서비스 등에 대해 구체적인 목표 수치가 설정되었다(내각부, 2003).

‘저출산 대책 플러스 원’의 구체적인 내용을 요약하면 다음과 같다⁶⁷⁾.

1. 육아 중인 취업자를 위한 대책

- ① 남성을 포함한 근로 방식 재검토, 다양한 근로 방식 실현 촉진
- ② 일과 육아의 양립 추진
 - 육아휴직 취득률 목표치를 다음과 같이 설정:
 - 남성의 취득률(취득 자격을 가진 아버지의) 10%
 - 여성의 취득률(취득 자격을 가진 어머니의) 80%
 - 아동 간호를 위한 휴가 제도 보급률(사업장의) 25%
 - 취학 전 어린이를 가진 부모의 근무시간 단축 등의 조치 보급률 25%
- ③ 보육 서비스 등의 강화
 - ‘대기아동 제로작전’ 추진
 - 파트타임 취업자를 위한 ‘특정 보육 사업’(주 2~3일, 오전 또는 오후만 이용 등 탄력적인 보육을 제공하는 시설) 설립
 - ‘보육 마마’ 관련, 이용자의 필요에 따른 이용일 수 및 시간 탄력적 운영

2. 육아 중인 모든 가정을 위한 대책

- ① 지역 육아 지원 서비스의 추진과 네트워크 구축

66) 2001년 1월 후생성과 노동성이 통합되어 후생노동성이 되었다.

67) ‘저출산 대책 플러스 원’에 대한 자세한 내용은 후생노동성(2002)을 참조하기 바란다.

- ② 육아를 지원하는 생활 환경('육아 장벽 제거') 정비
- ③ 사회 보장 제도 내 차세대 지원
 - 연금 제도에서의 배려(연금액 계산 시 육아 기간에 대한 배려 검토)
- ④ 교육에 따른 경제적 부담 경감
 - 젊은이가 자립해 공부할 수 있도록 장학금 제도 확충

3. 차세대 부모를 위한 대책

- ① 보육, 아동 시설 등 활용, 중고교생이 영유아와 접촉할 기회 확충
- ② 생활력을 기르고 육아에 관한 이해 촉진을 위한 체험 활동, 세대 간 교류 촉진
- ③ 청년의 안정적 취업과 자립 촉진을 위한 직업 체험 기회 제공, 직업 훈련 추진 등
- ④ 음식을 통한 어린이 건강과 인간성 육성('식육(食育)')
- ⑤ 불임 치료 대책 강화와 지원 방식 검토

또 '저출산 대책 플러스 원'은 그 추진 방안으로서 국가, 지방, 기업 관련 다음과 같은 조치를 제의했다. (1)국가 차원에서는 구체적 대책 검토를 위해 후생노동성에 '저출산 대책 추진 본부'를 설치하고 저출산 대책에 박차를 가한다. 그리고 대책의 기본적 틀과, 특히 '근로 방식 재검토' 등 빠른 조치가 필요한 과제에 대해 입법 조치를 염두에 두고 검토를 실시, 2002년 말까지 결론을 내도록 한다. (2)지방 차원에서는 지방공공 단체의 행동 계획을 수립하고, 저출산 대책 추진 체제의 정비를 촉진한다. (3)기업 차원의 조치로는 총리와 후생노동장관 등이 경제단체 대표에게 대책 추진 위원회 설치 및 행동 계획 수립 등의 대응을 요청한다.

이 '저출산 대책 플러스 원'에 제시된 시책을 위한 입법을 위해(그리고 종합적인 정책 추진 체제 정비를 위해) 2003년 7월 '차세대육성지원대책추진법'이 제정·시행되었다. 이 법은 2012년 말(2013년 3월)까지 10년을 대상으로 한 한시적인 법으로, 가정 및 지역사회의 육아 능력 감소에 대응하고 차세대를 짊어질 어린이를 육성하는 가정을 사회 전체가 지원한다는 관점에서 국가, 지방자치단체, 기업이 하나가 되어 10년간 집중적이고 계획적으로 저출산 대책 실시를 촉진하는 것을 목적으로 했다. 이 법률은 지방자치단체와 기업이 추진해야 할 차세대육성지원대책을 구체적이고 상세하게 규정하고 있다는 점이 특징이다.

법률의 주요 골자는 다음과 같다.

- (1) 국가는 지방공공단체 및 사업주의 행동 계획 수립을 위한 지침을 마련할 것
- (2) 시정촌(市町村, 한국의 시읍면과 비슷) 및 도도부현은 국가가 제시하는 행동 계획 수립 지침에 입각해 지역의 육아 지원, 부모와 어린이의 건강 확보, 교육 환경 정비, 육아 가정에 적합한 주거 환경의 확보, 일과 가정의 양립 등에 대해 목표 및 목표 달성을 위한 조치 내용을 포함한 행동 계획을 2005년 4월(2005년 초) 까지 수립할 것
- (3) 사업주는 국가가 제시하는 지침에 입각해 차세대 육성 지원 대책을 통해 달성하고자 하는 목표 및 목표 달성을 위한 조치 등을 정한 일반 사업주 행동 계획을 수립하고, 그 사실을 2005년 4월(2005년 초)까지 도도부현 노동국장에게 신고할 것
- (4) 행동 계획에 정해진 목표 달성 등 일정한 기준을 충족시킨 기업(사업주의 회사)은 후생노동장관의 인증(통칭: '쿠루민 인증')을 신청하여 받을 수 있음

상기 (3)항은 상시 고용 종업원이 100명이 넘는 기업(사업장)이 대상이며 사업주는 의무적으로 행동 계획을 각 도도부현 노동국에 신고해야 한다. (종업원 100명 이하인 경우는 노력 의무) (내각부, 2004, 2005a) 또 국가 및 지방공공단체에게는 수립한 행동 계획 공표를 의무화했다.

이 법은 일과 생활의 균형을 위한 추가적인 노력이 필요하다는 인식에 따라 2014년 개정, 유효기간이 2022년 말(2023년 3월)까지 10년 연장되었고, 2015년 4월에 도입된 새로운 특례 인증('플라티나 쿠루민 인증') 제도 등을 통해 내실화를 위한 조치가 이루어졌다⁶⁸⁾.

나. '저출산사회대책기본법'(2003년 7월 제정·그 해 9월 시행)과 '저출산사회대책 대강(大綱)' (2004년 6월 수립)

상기 '차세대육성지원대책추진법'이 성립·시행된 것과 같은 시기인 2003년 7월 의

68) '플라티나 쿠루민 인증'은 '쿠루민' 인증 기업 중 보다 높은 수준의 차세대 육성 대책을 실시하고 있는 기업이 일정 기준을 충족시킨 경우에 인정을 받는 제도로, 특례 인증을 받은 기업에는 '특례 인증 마크(통칭: 플라티나 쿠루민)'가 부여되고, 그것을 제품·상품 등에 붙일 수 있다. 특례 인증을 받은 기업은 행동 계획의 인증·신고 의무가 면제되는데 그 대신 '차세대 육성 지원 대책의 실시 상황'에 대해 공표할 의무가 있다. 더 상세한 내용은 내각부(2015)를 참조하기 바란다. 또한 '쿠루민' 인증 기업에 대한 정보는 '여성의 활동·양립 지원 종합 사이트'(<http://www.positive-ryouritsu.jp/>)를 참조하기 바란다.

원 입법으로 ‘저출산사회대책기본법’이 제정되어 같은 해 9월 시행되었다⁶⁹⁾. 당시 일본 정부 내에서는 저출산이 사회·경제의 지속 가능성을 위협하고 사회는 어린이가 건전하게 자라기 어려운 곳이 되어가고 있음에도 불구하고 일본 사회가 저출산에 대한 위기감을 공유하지 못하고 있다는 우려가 확산되었다. 이에 따라 이 법은 급속한 출산율 감소가 21세기 일본 국민 생활에 심각하고 중대한 영향을 미친다는 인식 하에 저출산에 제동을 걸고, 아이를 낳아 키우는 사회를 실현하기 위해 필요한 종합적 대책 추진을 내용으로 하고 있다(내각부, 2004).

동법에 기초해 저출산 대책을 종합적으로 추진하기 위해 내각부 내에 총리를 장으로 하고, 모든 각료가 위원을 맡는 ‘저출산사회대책회의’가 설치되었다. 또 이 법은 저출산에 대응하기 위한 시책의 지침으로서 정부에 대강(大綱) 수립을 의무화했다. 이에 따라 저출산사회대책회의는 저출산사회대책대강 원안을 작성하고 필요한 관계 행정 기관의 상호 조정 및 중요 사항에 대한 심의를 실시하는 등 저출산에 대응하기 위한 시책 추진을 주도하게 되었다(후생노동성 고용균등·아동가정국 2004). 그 결과 2004년 6월 저출산사회대책기본법에 의거해 ‘저출산사회대책대강’이 저출산사회대책회의를 거쳐 각의에서 결정되었다(내각부, 2015).

이 ‘저출산사회대책대강’에서는 어린이가 건강하게 자라는 사회, 아이를 낳아 키우는 기쁨을 느낄 수 있는 사회로의 전환을 시급한 과제로 삼고, 그 후 5년 정도 저출산의 흐름을 바꾸기 위한 정책을 집중적으로 추진하기로 했다.

이처럼 일본 정부가 저출산 정책 대응을 서두른 배경에는 2000년대 후반 (즉, 당시로부터 3~4년 내에) 본격적인 인구 감소가 시작될 것이라는 위기감이 있었기 때문이다(후생노동성 고용균등·아동가정국 2004). 이에 따라 각 가정이 안심하고 기쁜 마음으로 육아를 할 수 있도록 사회 전체가 지원해야 한다는 기본적 인식에 따라 저출산의 흐름을 바꾸기 위한 시책이 범국가적으로 추진되어야 하는 매우 중요한 사안이라고 규정하고, 저출산의 흐름을 바꾸기 위한 ‘3개의 관점’과 ‘4개의 중점 과제’, 그리고 ‘28개

69) 1999년 12월 초당파 의원들이 이 법안을 중의원에 제출하였으나 법이 제정되기까지는 심의, 폐안, 법안 재제출 등의 우여곡절이 있었다. 특히, 불임 치료에 대한 지원이 당초 법안에 포함되어 있어 여성 및 인권단체, 일본변호사연합회 및 일본가족계획연맹 등으로부터 헤이세이(平成, 현재 일본 연호)판 ‘낳아라 늘려라 법안’이 될 수 있다는 등의 반대 의견이 나왔고, 개인의 선택권 침해라는 비판이 강했기 때문에 ‘결혼과 출산은 개인의 결정에 따른다’는 수정된 문항과 불임 여성을 배려한다는 부대 결의가 추가된 후 2003년 7월에 제정되었다.

의 구체적 조치'를 제시했다⁷⁰⁾.

구체적으로 '저출산사회대책대강'에 제시된 저출산의 흐름을 바꾸기 위한 '3개의 관점'은 ①'자립에 대한 희망과 힘'---젊은이들이 자립하기 힘든 상황 개선, ②'불안과 장벽의 제거'---육아 불안 및 부담의 경감과 직장 우선시 풍토 개선, ③'육아를 위한 상호 돕기와 연대-가족의 유대와 지역의 유대-' 즉, 차세대 생명을 낳고 키우는 것, 가정을 이루는 것의 중요성에 대한 이해를 촉진하고 육아와 부모를 지원하는 사회를 만드는 것, 3가지였다.

그리고 이를 위한 '4개의 중점 과제'는 ①'청년의 자립과 씩씩한 아이의 성장', ②'일과 가정의 양립 지원과 근로 방식 재검토', ③'생명의 소중함, 가정의 역할 이해', ④'육아를 위한 상호 돕기와 연대'로, 이들 중점 과제 각각에 대해 과제 추진을 위한 3~15(총 28개) 항목의 구체적 조치가 제시되었다⁷¹⁾.

지면의 제약으로 이들 28개 구체적 조치를 모두 설명할 수는 없지만, 그 내용은 '엔젤 플랜', '신 엔젤 플랜' 그리고 '저출산 대책 플러스 원'의 중점 시책 목표를 통합하고 강화한 것이라 볼 수 있다. 또 이 구체적 조치에서는 젊은이의 취업 지원, 기업의 육아 휴가 제도 촉진, 노동시간 단축에 의한 일과 생활의 조화(워크 라이프 밸런스)의 실현을 위한 노동 환경 정비, 지역 주민 및 민간 단체에 의한 육아 지원 및 세대 간 교류 촉진, 아동 학대 방지 대책, 특히 도움을 필요로 하는 가정 육아 지원, 아동 수당 확충과 바람직한 세금제도 검토 등이 포함되었다.

다. '자녀·육아 응원 플랜'(2005~2009년)

상기 '저출산사회대책대강'(2004년 6월 각의 결정)의 효과적인 추진을 위해 2004년 12월 '저출산사회대책대강에 기초한 구체적 실시 계획(자녀·육아 응원 플랜)'이 저출산대책회의에서 결정되었다. '자녀·육아 응원 플랜'에서는 국가가 지방공공단체, 기업 등과 함께 계획적으로 추진해야 할 필요가 있는 중점 사항에 대해 2005년(2005년 4월)부터 2009년(2010년 3월)까지 5년간의 구체적 시책 내용과 목표가 제시되었다. 이 계획에는 '차세대육성지원대책추진법'(2003년 제정)과, 이 법을 바탕으로 수립된

70) 2004년 6월 수립된 '저출산사회대책대강'에 대한 자세한 내용은 후생노동성(2004)을 참조하기 바란다.

71) 이들 '중점 과제'에 대응하기 위한 28개 행동'에 대한 자세한 내용은 후생노동성(2004)을 참조하기 바란다.

지방공공단체, 기업 등에서의 행동 계획(2005년 4월 시행)의 내용도 포함되었고(후생노동성 2006) 그러한 의미에서 ‘어린이·육아 응원 플랜’은 2003년 7월 제정된 2개의 법(‘저출산사회대책기본법’과 ‘차세대육성지원대책추진법’)에 의해 정비된 각종 시책을 종합적으로 추진하기 위한 것이었다고 볼 수 있다.

구체적으로 ‘자녀·육아 응원 플랜’은 다음과 같은 3가지 단계의 대응을 담고 있다.

- (1) ‘소자화사회대책대강’이 제시하는 4가지 중점 과제(①‘청년의 자립과 씩씩한 어린이의 성장’, ②‘일과 가정의 양립 지원과 근로 방식 재검토’, ③‘생명의 소중함, 가정의 역할 등에 대한 이해’, ④‘육아를 위한 상호 돕기와 연대’) 각각에 대해 2009년까지 5년간 실시될 구체적인 시책 내용과 목표를 제시하는 것.
- (2) 이들 시책을 통해 ‘어린이가 건강하게 자라는 사회’, ‘아이를 낳아 키우는 것에 기쁨을 느낄 수 있는 사회’로의 전환이 어떻게 진행되는지 알 수 있도록 약 10년 후를 전망한 ‘지향하는 사회의 모습’을 제시하는 것.
- (3) 모든 시정촌이 수립 중인 ‘차세대육성지원에관한행동계획’(2005년 4월 시행 예정)을 고려해 목표를 설정함으로써 전국 시정촌의 행동 계획 추진을 지원하는 것이 담겨 있다.

다시 말해 기존의 저출산 대책(‘엔젤 플랜’과 ‘신 엔젤 플랜’)에서는 보육 서비스로 대표되는 육아 지원 관련 사업을 중심으로 정책 목표가 설정된 반면, ‘자녀·육아 응원 플랜’에서는 젊은이의 자립과 근로 방식 재검토 등을 포함한 폭넓은 분야·항목에 대해 구체적인 정책 목표가 설정되었다. 또 이 응원 플랜은 ‘지향하는 사회의 모습’이라는 장기적인 관점에 따라 정책의 내용 및 효과에 대한 평가를 수행하여 보다 효과적인 정책전개를 장려했다. 또한 이 응원 플랜의 정책 목표를 ‘차세대육성지원추진법’으로 의무화된 지방공공단체의 행동 계획과 직접 연계하여 설정했다. 지방공공단체(市町村)의 계획과 연계시켜 국가 차원의 저출산 대책이 수립된 것은 ‘자녀·육아 응원 플랜’이 처음이었다(후생노동성 2006).

이와 같이 ‘자녀·육아 응원 플랜’에서는 ‘저출산사회대책대강’이 내건 4개의 중점 과제에 대해 2009년까지 5년간 추구할 구체적인 시책 내용과 목표를 제시하고, 그 정책 효과를 평가하기 위한 지침으로서 약 10년 후를 목표로 ‘지향하는 사회의 모습’을 제시하게 되었다. 이 계획의 내용이 매우 다양하고 방대하기 때문에 여기에서는 4개의

중점 과제 각각에 대해 주된 구체적 시책과 5년 후의 목표, 지향하는 사회의 모습에 대해 주요 항목으로 압축해 내용을 요약하여 검토하려 한다⁷²⁾.

〈표 6-9〉에 나타나듯이 ‘저출산사회대책대강’(2004년 6월 수립)에 담긴 시책 중 국가가 지방공공단체, 기업 등과 함께 계획적으로 대응할 필요가 있는 4개의 중점 과제 중 첫 번째인 ‘청년의 자립과 씩씩한 어린이의 성장’ 항목에는 (1)청년의 취업 지원 강화, (2)장학금 사업 내실화, (3)체험 활동을 통한 풍요로운 인격 육성, (4)어린이의 학습 지원 등이 포함되었다. 그리고 이를 위한 여러 구체적 시책 각각에 대해 이 후 5년간의 목표(목표 수치 등)가 제시되었다.

또 ‘청년의 자립과 씩씩한 어린이의 성장’이라는 중점 과제와 관련해서는 약 10년 후를 목표로, ①청년들이 의욕을 가지고 취업하며, 경제적으로도 자립할 수 있고, ②의욕과 능력이 있는 청년들이 경제적 이유로 인해 학업을 포기하는 일이 없고, ③다양한 체험 활동 기회의 증가로 많은 어린이가 다양한 생활 체험을 할 수 있는 사회 만들기를 제시했다.

제2의 중점 과제인 ‘일과 가정의 양립 지원과 근로 방식 재검토’를 위한 조치로는 (1)기업 등의 양립 지원 장려·추진, (2)육아휴직 제도의 보다 광범위하고 탄력적인 대응, (3)남성(아버지)의 육아 참여 촉진, (4)일과 생활의 조화(워크 라이프 밸런스)가 가능한 근로 방식 실현, (5)임신·출산 후에도 계속 일할 수 있는 직장 환경 정비, (6)출산·육아 후의 재취업 촉진이 결정되었다. 그리고 관련된 구체적 시책에 대해서는 각각 향후 5년간의 목표가 제시되었다. 여기에서 10년 후에 달성해야 하는 사회의 모습으로는 ①육아휴직을 원하는 경우 모두가 안심하고 육아휴직을 이용할 수 있고, ②남성도 가정에서 아이와 함께 하는 시간을 가질 수 있으며, ③근로 방식 재검토와 다양한 인재의 효과적 육성 및 활용으로 노동 생산성을 향상하고, 이를 통해 육아기에 있어서의 장시간 노동이 완화되고, ④육아기 동안에 노동시장에서 이탈하게 되는 일이 감소되고, 육아기 이후 원활한 재취업이 가능해지는 사회를 제시하고 있다.

제3의 중점 과제인 ‘생명의 소중함, 가정의 역할 등에 대한 이해’는 (1)영유아와의 접촉 기회를 확대하고, (2)생명의 소중함과 가정의 역할에 관한 학교 교육을 내실화하며, (3)안심하고 아이를 낳아 키울 수 있는 사회 조성 노력에 지역 주민이 참여하여 함

72) ‘자녀·육아 응원 플랜’에 제시된 ‘저출산사회대책대강’의 구체적 정책 실시 계획 및 더욱 자세한 내용은 후생노동성(2006), pp. 20-43을 참조하기 바란다.

게 생각하는 기회를 제공하는 것 등이 제시되었고, 향후 5년간의 목표도 제시되었다. 여기서는 10년 후를 내다보고 지향해야 하는 사회의 모습으로 ①다양한 장소에서 중고생이 영유아와 접촉하는 기회를 촌에서 육아를 응원하는 노력이 이루어지는 사회가 제시되었다.

제4의 중점 과제인 ‘육아를 위한 상호 돕기와 연대’를 위한 시책에는 (1)세심한 지역 육아 지원을 전개, (2)육아 중인 가정이 필요할 때 이용할 수 있는 보육 서비스 내실화, (3)가정 교육에 대한 지원 강화, (4)학대 아동, 장애아나 한부모 가정 등 특히 지원이 필요한 어린이와 그 가질 수 있고 ②많은 젊은이들이 양육에 긍정적인 이미지를 갖게 되고 ③전국 시정 가정에 대한 지원을 추진하고 (5)언제든지 안심하고 소아 의료, 모자 보건 의료를 받을 수 있는 체제 정비, (6)육아에 안심·안전한 주거지 및 도시 조성 추진, (7)육아의 경제적 부담을 줄이는 것이 포함되었고, 그 후 5년간의 목표가 제시되었다. 여기에서는 약 10년 후를 내다보고 지향해야 하는 모습으로서, ①전국 어디서나 보육 서비스를 이용할 수 있고, ②취업 형태에 따른 다양한 보육 수요가 충족되며, ③독박 육아를 하는 부모가 줄고, ④아동 학대로 인해 어린이가 목숨을 잃는 일이 사라지고, ⑤전국 어디서나 아이가 아플 때 적절한 조치를 받을 수 있고, ⑥가정 교육에 관한 부모의 불안과 부담감이 경감되고, ⑦양육이 곤란한 가정이라면 지역을 불문하고 육아 지원을 받을 수 있는 사회가 제시되었다.

〈표 6-9〉 ‘자녀·육아 응원 플랜’(2005~2009년)의 구체적 시책 내용, 향후 5년간 목표 및 지향하는 사회 모습의 예

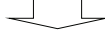
중점 과제①: 청년의 자립과 씩씩한 어린이의 성장	
주된 구체적 시책(예)	향후 5년간의 목표
청년 시험(trial) 고용의 적극적 활용	2006년까지 정규직 이행률 80% 달성
커리어 컨설턴트의 양성·활용 추진	2006년까지 약 5만 명 양성
청년 노동자의 직장 정착 촉진	신규 대졸자의 취업 후 3년 이내의 이직률을 매년 전년도에 비해 줄임
일본학생지원기구 장학금 사업의 내실화	기준을 충족시키는 모든 희망자에게 제공하도록 노력
학교에서의 체험 활동 내실화	전국의 학교에서 일정 기간 체험 활동 실시

지향하는 사회의 모습(약 10년 후를 전망)(예)
· 젊은이들이 의욕적으로 취업하고 경제적으로 자립[프리터(freeter) 약 200만 명, 실업자·무직자 약 100만 명으로 감소] · 교육을 받았다는 의욕과 능력이 있는 젊은이들이 경제적 이유로 학업을 포기하는 일이 없게 함 · 확실한 학력과 풍요로운 인간성 등 ‘생활력’을 키울 수 있는 학교 교육 추진

중점 과제②: 일과 가정의 양립 지원과 근로 방식 재검토	
주된 구체적 시책(예)	향후 5년간의 목표
기업의 행동 계획 수립·실시와 우수 사례 보급	차세대법 인증 기업 수를 계획 수립 기업의 20% 이상, 패밀리 프렌들리 표창 기업 수 누계 700 이상
육아휴직 제도의 주지·정착	육아휴직 제도를 취업규칙에 포함하는 기업을 100%로
남성 육아 참여를 위한 기업의 대응 촉진	남성의 육아휴직 취득 실적이 있는 인증 기업 수를 계획 수립 기업의 20% 이상으로
장시간 시간 외 노동 시정	장시간 시간 외 노동자 수를 10% 이상 감소
육아를 위한 연차 유급 휴가 취득 촉진	노동자 평균 연차 유급 휴가 취득률을 55% 이상으로
기업의 포지티브 액션 보급 촉진	추진 기업의 비율을 40%로
출산·육아 후의 재취업 준비 지원 추진	



지향하는 사회의 모습(약 10년 후를 전망)(예)	
· 모든 희망자가 안심하고 육아휴직 등을 취득(육아휴직 취득률 남성 10%, 여성 80%) · 남성도 가정에서 자녀와 마주하는 시간을 가질 수 있도록(육아기 남성 육아 시간을 다른 선진국 수준으로) · 근로 방식 재검토와 다양한 인재육성 활용을 통한 생산성 향상, 육아기 남녀의 장시간 노동 시정	
중점 과제③: 생명의 소중함, 가정의 역할 등에 대한 이해	
주된 구체적 시책(예)	향후 5년간의 목표
보육소, 아동 시설, 보건센터 등에서 중고교생이 영유아와 접촉할 수 있는 기회 제공	모든 시설에서 실시 촉진
전국 중·고등학교에서 육아 이해 교육 추진	
안심하고 아이를 낳아 키울 수 있는 사회에 대해 주민들이 함께 생각하는 기회를 제공	모든 시정촌에서 실시



지향하는 사회의 모습(약 10년 후를 전망)(예)	
· 다양한 장에서 중고교생이 영유아와 접촉하는 기회를 가진 · 젊은이들이 육아에 긍정적인 이미지를 갖게 됨 · 전국의 시정촌에서 육아를 응원하는 각종 대응조치가 이루어짐	
중점 과제④: 육아를 위한 새로운 상호 돕기와 연대	
주된 구체적 시책(예)	향후 5년간의 목표
일시·특정 보육의 추진	전국 중학교의 약 90%(9,500곳)에서 실시
'대기아동 제로작전'의 추가 전개	대기아동이 많은 시정촌을 중심으로 보육소 이용 아동 수를 215만 명으로 확대
방과 후 아동 클럽의 추진	전국 초등학교의 약 75%(17,500곳)에서 실시
영유아 건강 지원 일시 돌봄 추진	전국 시정촌의 약 40%(1,500곳)에서 실시
아동 학대 방지 네트워크 설치	모든 시정촌에서 실시
소아 구급 의료 체제 추진	소아 구급 의료권 404지구를 모두 커버
특정 불임 치료비 조성 사업 추진	모든 시도부현·특정도시·중핵시(中核市)에서 실시
가정 교육에 관한 학습 기회 및 정보 제공 추진	모든 시정촌에서 가정 교육에 관한 강좌 개설



지향하는 사회의 모습(약 10년 후를 전망)(예)	
· 전국 어디서나 보육 서비스 이용 가능(대기아동이 50명 이상인 시정촌을 없앴) · 취업 형태에 대응한 보육 수요 충족(그렇게 느끼는 보호자 비율 증가) · 고독한 육아 해소(누구에게도 육아 상담을 할 수 없는 사람, 누구에게도 아이를 맡길 수 없는 사람의 비율 감소) · 아동 학대로 숨지는 아이가 없는 사회[아동학대사망의 근절을 목표] · 전국 어디든지 아이가 아플 때 적절히 대응 가능 · 가정 교육에 관한 부모의 불안과 부담감 경감	

이상과 같이 ‘저출산대책기본법’과 ‘차세대육성지원대책추진법’, 그리고 이 두 가지를 통합한 ‘자녀·육아 응원 플랜’에서의 다양한 시책 목표는 방향성이 적절하고, 장기적 관점에서 구체적 지침에 따라 목표 달성을 추구한다는 면에 있어서 높게 평가할만하다. 또 시정촌이 당시 수립 중이었던 ‘차세대 육성 지원에 관한 행동 계획’을 바탕으로 목표를 설정함으로써, 국가가 시정촌의 행동 계획 추진을 지원할 수 있게 되었다는 점, 즉, 저출산 대책에서 시정촌 역할 강화도 적절했다고 할 수 있다. 그러나 이들 시책 목표 중에는 실현을 위한 장애물이 많고 또 이상론에 치우쳐 그 실효성을 의심케 하는 것도 꽤 많다고 생각된다.

실제로 2000년대 들어 일본의 합계출산율(TFR)은 1990년대 후반의 약 1.4에서 더욱 떨어져 약 1.3이 되었다(국립사회보장·인구문제연구소 2017, p. 51). 특히 2005년의 TFR은 1.26으로 사상 최저를 기록했다. 이에 따라 저출산 대책의 근본적 확충 및 강화를 도모하기 위해 일본 정부는 ‘자녀·육아 응원 플랜’이 종료되지 않았음에도 2000년대 후반부터 2010년대 초에 걸쳐 잇따라 새로운 대책을 내놓았다. 다음에서는 그 변천을 살펴보기로 한다.

3. 저출산 대책의 강화 및 확대: ‘신(新) 저출산 대책에 대해’에서 ‘『자녀와 가족을 응원하는 일본』 중점 전략’과 ‘워크 라이프 밸런스 헌장’ 및 ‘일과 생활의 조화 추진을 위한 행동 지침’으로

앞서 살펴본 바와 같이 일본 정부는 1990년대 중반 이후 10년간 ‘엔젤 플랜’, 그리고 ‘신 엔젤 플랜’에 기초해 저출산 대책을 추진했다. 또한 정부는 2003년 저출산사회대책기본법과 차세대육성지원대책추진법을 제정했고, 2005년부터 ‘저출산사회대책 대강’과 그 구체적인 실시 계획인 ‘자녀·육아 응원 플랜’에 의거해 추가적으로 저출산 대책을 추진했다.

하지만 이런 적극적인 정책 노력에도 불구하고 저출산 현상은 지속되었고, 그에 따라 인구고령화도 가속화되었다. 일본 정부는 이러한 저출산 추세가 계속되면 가까운 미래에 인구감소가 급속히 진행될 우려가 있다는 점을 심각하게 인식하고 2000년대 후반~2010년대 전반에 걸쳐 새로운 저출산 대책을 잇따라 내놓았다⁷³⁾. 이런 의미에서 2000년대 후반 이후 일본 저출산 대책은 보다 긴급성이 커졌고 새로운 국면에 접어

들었다고 생각할 수 있다. 본 절에서는 2000년대 후반에 수립·실시된 다양한 저출산 대책의 내용을 요약하고 상호 관계에 대해 설명하겠다. 그리고 다음 절(4절)에서는 2010년대 전반의 저출산에 대한 정책적 대응을 자세히 검토하겠다.

가. ‘신 저출산 대책에 대해’ (2006년 6월 수립)

2005년 일본은 1899년의 인구동태통계 작성 시작 이후 처음으로 출생 수가 사망 수를 밑도는 자연 감소(마이너스의 자연 증가)를 기록했고 그 해의 출생 수는 약 106만 명, TFR은 여성 1인당 1.26으로 모두 사상 최저치를 기록했다(국립사회보장·인구문제연구소 2017, pp. 49-51). 예상을 뛰어넘을 정도로 빠르게 진행되고 있는 출산율 감소에 대처하고, 저출산 대응 정책의 근본적 확충 및 강화를 꾀하기 위해 소자화사회 대책회의는 2006년 6월 ‘신 소자화 대책에 대해’를 채택했다(내각부, 2015).

저출산 대책이 ‘시간과의 싸움’ 국면에 접어들고 있다는 인식 하에 추가적인 저출산 대책의 강화·확충 도모를 위해 필요한 새로운 대응으로서 사회 전체의 의식 개혁, 그리고 아이와 가정을 소중히 하자는 2가지 비전이 제시되었다. 그리고 이 새로운 비전을 바탕으로 2005년부터 실시하고 있는 ‘어린이·육아 응원 플랜’의 추진과 더불어 부모의 취업 여부에 관계없이 모든 육아 가정을 지원하기 위해 (1)임신·출산부터 고등학생·대학생이 될 때까지 아이의 성장에 맞춰 종합적으로 육아 지원 방안을 수립하고, (2)근로 방식 개혁이 필요하다는 인식 하에 필요한 재원을 확보하고 세제 측면에서도 저출산 대책을 추진하기 위해 필요한 조치를 검토한다는 방침을 내놓았다. 또 장기적 관점에서 사회의식 개혁을 위한 국민운동 전개를 제창했다(내각부, 2006).

구체적으로 새로운 저출산 대책 추진을 위한 시책의 두 가지 핵심 내용인 ‘아이의 성장에 따른 육아 지원 방안’과 ‘근로 방식 개혁’ 및 ‘기타 중요한 시책’의 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다⁷⁴⁾.

73) 소자화사회대책회의는 ‘소자화사회대책기본법’(2003년 9월 시행)에 따라 설치된 것으로, 소자화사회대책을 종합적으로 추진하기 위해 총리가 회장을 맡고 모든 각료가 위원으로 임명된다. 이 회의에서 ‘소자화사회대책대강’의 안이 작성되었고 저출산 대책 실시에 필요한 관련 행정기관 상호 조정 및 저출산 대책에 관한 중요 사항의 심의 및 시책 추진이 이루어졌다.

74) ‘신 저출산 대책’의 추진을 위한 양육 지원 방안, 근로 방식 개혁 및 기타 중요한 관련 시책, 그리고 사회의 의식 개혁을 위한 국민 운동의 추진에 대한 더욱 상세한 내용은 내각부(2006) 자료를 참조하기 바란다.

1. 육아 지원 방안

(1) 임신·출산기 ~ 유아기

— 출산 비용 부담을 경감(아래 ①~③)하고 안심하고 출산할 수 있는 환경 정비를 추진하는 동시에 영유아기 자녀가 있는 육아 가정을 지원함.

- ① 출산·육아 일시금 지급 절차 개선
- ② 임신 중 검진 비용 부담 경감
- ③ 불임 치료 공적 지원 확대
- ④ 임신 초기 철저한 휴가 실시 및 내실화
- ⑤ 산부인과 의사 확보 등, 산부인과 의료 시스템 내실화
- ⑥ 아동 수당 제도에서 영유아가산제도 도입
- ⑦ 육아 초기 가정에 대한 가정 방문을 포함한 육아 지원 네트워크 구축

(2) 초등학교 입학 전까지

— 육아의 기쁨을 느끼면서 할 수 있도록 육아 가정에 대한 지원과 지역의 육아 서비스 확충을 도모함.

- ① 모든 가정을 대상으로 하는 지역의 육아 지원 거점 확충
- ② 대기아동 제로작전 추진
- ③ 아동 환자·아픈 아동 보육, 장애아 보육 등의 확충
- ④ 소아 의료 시스템 내실화
- ⑤ 행동 계획 공표 등 차세대육성지원대책추진법 개정 검토
- ⑥ 육아휴직, 파트타임 근무의 이행·보급
- ⑦ 직원에 대한 육아 서비스 제공 촉진(직장 내 보육시설 포함)
- ⑧ 어린이 사고 방지책 추진
- ⑨ 취학 전 교육에 대한 보호자 부담 경감 대책의 내실화

(3) 초등학생 시기

—방과 후 시간을 유익하게 보낼 수 있게 하는 것과 등하교 시 등의 안전을 확보함.

- ① 모든 초등학교에서 '방과 후 아동 플랜' 추진
- ② 스쿨버스 도입 등 학교 및 등하교 시의 안전 대책

(4) 중학생·고등학생·대학생 시기

—교육비 부담 경감을 도모하고 학생 베이비 시터를 양성함.

- ① 장학금의 내실화
- ② 학생 베이비 시터 등의 권장

2. 근로 방식 개혁

—청년 취업 지원, 파트타임 근로자의 균등 처우 추진, 여성의 재취업 지원 등 ‘제도 전이 가능한 시스템 구축’을 추진하고 기업의 육아 지원 추진과 장시간 노동의 시정 등 기존의 근로 방식을 개혁한다.

- ① 청년 취업 지원
- ② 파트타임 노동자의 균등 처우 추진
- ③ 여성의 취업·재취업 지원
- ④ 기업의 육아 지원
- ⑤ 장시간 노동의 완화 등 근로 방식 재검토
- ⑥ 근로 방식 재검토를 포함한 국민 일체 육아 지원 추진 운동

3. 기타 중요한 시책

- ① 육아를 지원하는 세제 등 검토
- ② 양부모·입양 제도의 촉진과 홍보·계몽
- ③ 지역의 퇴직자, 고령자 등의 인력 활용을 통한 세대 간 교류 추진
- ④ 아동 학대 방지 대책 및 요(要)보호 아동 대책 강화
- ⑤ 모자 가정 등을 위한 종합적인 자립 지원 대책 추진
- ⑥ 바른 식생활 교육 추진
- ⑦ 가족용 주택, 3세대 동거·근접거주 지원
- ⑧ 결혼 상담 사업 등에 관한 인증 제도 창설

또한 이 ‘신 소자화대책’에서는 위와 같은 구체적 대응의 강화·확충과 더불어 장기적 관점에서 ‘가족의 날’·‘가족 주간’ 제정 등을 통하여 가족·지역의 연대감 회복, 사회 전체의 의식 개혁을 위한 국민운동을 전개하고 이를 위한 정부 홍보를 강화한다는 것이 명시되었다. 구체적으로는 다음과 같은 시책이 제안되었다.

(1) 가족·지역의 연대 회복을 위한 국민운동

- ① ‘가족의 날’, ‘가족 주간’ 제정
- ② 가족·지역의 연대 관련 국가, 지방공공단체 행사 개최
- ③ 근로 방식 재검토 관련 노사의 의식 개혁을 촉구하는 국민운동

(2) 사회 전체가 아이와 생명을 소중히 하자는 운동

- ① 임신부 마크 홍보·보급
- ② 유해한 정보 유통에 대한 주의와 어린이에게 유용한 정보 제공
- ③ 생명과 가족의 소중함에 대한 이해 촉진

이처럼 ‘신 소자화 대책에 대해’는 육아 지원 대상을 기존의 미취학 아동 및 초등학교 저학년 학생 중심에서 자녀가 학교를 졸업할 때까지로 연장하고, 생애주기에 대응한 시책을 제시함과 동시에 새로운 시각에서 노동·고용 정책을 실시하고, 이를 통한 근로 방식 개혁을 강조하며, 보다 장기적인 관점에서 사회 전체의 의식 개혁을 위한 국민운동을 제시하는 등 의욕적이고 야심찬 계획이라고 할 수 있다. 그러나 제시된 시책 중에는 이상론에 가깝고 실효성 및 실현 가능성에 대해 의구심을 갖게 하는 것도 많은 한편, 저출산 및 인구 규모·구조의 예측이 어려워지면서 추가적인 정책적 대응이 잇따라 실시되었다.

나. 『자녀와 가족을 응원하는 일본』 중점 전략(2007년 12월 수립)과 ‘일과 생활의 조화(워크 라이프 밸런스) 현장’ 및 ‘일과 생활의 조화 추진을 위한 행동 지침’(2007년 12월 수립, 2008~2012년)

‘신 소자화 대책에 대해’가 결정된 2006년 6월로부터 불과 6개월 후인 2006년 12월, 2005년 국세조사(國勢調査)에 기초한 ‘일본의 장래인구추계(2006년 12월 추산)’가 공표되었다(국립사회보장·인구문제연구소 2007). 장래인구추계(population projection) 결과는 인구 감소와 저출산 고령화에 대한 미래 전망을 더욱 어둡게 만들었고, 이에 따라 2007년 12월 소자화사회대책회의에서 ‘『자녀와 가족을 응원하는 일본』 중점 전략’(이하, ‘중점 전략’이라 한다)이 수립되었다(내각부, 2015). 동시에 이 중점 전략을 효과적이고 포괄적으로 실시하기 위한 ‘일과 생활의 조화(워크 라이프 밸런스) 현장’과

‘일과 가정의 조화 추진을 위한 행동지침’을 수립했다. 즉, 일본 저출산 대책의 확대와 강화를 내건 ‘신 소자화 대책에 대해’가 수립된 2006년 6월부터 불과 1년 반 만에 새로운 대책이 나온 것이다.

이 중점 전략에서는 구체적으로 ①저출산 고령화의 진행에 따른 인구 구조의 변화 및 이러한 변화가 사회 경제에 미치는 영향을 고려하고, ②결혼 및 출산·육아에 관한 국민의 희망과 현실 간에는 괴리가 있음을 인식하며, ③일본 경제 사회의 지속적인 발전을 위해서는 청년, 여성, 고령자 등의 노동 시장 참여와 원활한 결혼 및 출산·육아를 실현할 필요가 있다고 지적했다. 그리고 이를 위한 ‘수레의 양바퀴’를 이루는 두 가지 정책적 대응, 즉 (1)취업과 출산·육아의 양자 택일 구조 해소를 목표로 한 ‘근로 방식 재검토에 의한 일과 생활의 조화 실현’과 (2)그 기반이 되는 ‘포괄적인 차세대 육성 지원 체계의 구축’, 즉, ‘부모의 일과 육아의 양립’과 ‘가정 육아’를 포괄적으로 지원하는 시스템의 구축을 동시에 병행하는 것이 필수 불가결함을 명시했다⁷⁵⁾.

또한 상기 (1)의 ‘근로 방식 재검토에 의한 일과 생활의 조화 추진’을 위해 중점 전략 뿐만 아니라, 2007년 12월에 ‘일과 생활의 조화(워크 라이프 밸런스) 현장’ 및 ‘일·가정 조화추진을 위한 행동지침’이 정부와 노사 대표자로 구성된 ‘일과 생활의 조화 추진 관민 최고 회의’에서 결정되었다. 이 ‘현장’은 앞으로의 국민적 대응 방향을 제시한 것으로서 일 생활 조화의 필요성, 일과 생활의 조화가 실현된 사회의 모습, 그리고 그 실현을 위해 관계자가 수행해야 할 역할을 명시했다. ‘행동 지침’에서는 워크 라이프 밸런스 실현을 위해 기업 및 노동자, 국가, 지방공공단체가 추진해야 하는 구체적 시책 목표 수치를 제시했다(내각부, 2007b, 2007c).

구체적으로 ‘워크 라이프 밸런스 현장’에 따르면, 일과 생활의 조화가 실현된 사회는 ‘국민 개개인이 보람을 느끼면서 일하고 업무상 책임을 지는 동시에 가정과 지역 생활에서도 육아기, 중장년기 등 삶의 각 단계에 따라 다양한 삶의 방식을 선택·실현할 수 있는 사회’다. 보다 구체적으로는 (1)취업을 통한 경제적 자립이 가능한 사회, (2)건강하고 풍요로운 생활을 위한 시간을 확보할 수 있는 사회, (3)다양한 삶의 방식·근로 방식을 선택할 수 있는 사회라고 할 수 있다. 그리고 일과 생활의 조화 실현을 위해 각자에게는 다음과 같은 기대 역할을 할 것을 제시했다.

75) 『『어린이와 가족을 응원하는 일본』 중점 전략』에 대한 보다 자세한 내용은 내각부(2007a)를 참조하기 바란다.

- 기업과 노동자: 상호 협조 하에 생산성 향상에 힘쓰면서 직장 내 의식 및 풍토 개혁과 근로 방식 개혁에 자발적으로 참여한다.
- 국민: 자신의 일과 생활의 조화에 대해 생각하고 가정 및 지역 내에서 적극적인 역할을 수행한다. 또 육아서비스 소비자로서 서비스를 요구할 때 서비스 제공과 관련하여 일어나는 일들을 고려 및 배려한다.
- 국가: 국민 전체에 있어서 일·생활 조화의 실현은 사회를 지속 가능하게 만드는 데 필수적이므로 국민운동을 통한 분위기의 조성, 제도적 시스템 구축 및 환경 정비 등의 촉진, 지원 방안을 적극적으로 추진한다.
- 지방공공단체: 일과 생활의 조화 현황과 필요성은 지역마다 다르므로 추진 시에는 (지방공공단체) 자발적 아이디어로 지역 실정에 맞게 실시한다⁷⁶⁾.

그리고 ‘일과 생활의 조화 추진을 위한 행동 지침’은 이상과 같은 ‘워크 라이프 밸런스 현장’이 제시하는 일과 생활의 조화가 실현된 사회의 구체적인 세 가지 모습(1. 취업을 통한 경제적 자립이 가능한 사회, 2. 건강하고 풍요로운 생활을 위한 시간을 확보할 수 있는 사회, 3. 다양한 삶의 방식·근로 방식을 선택할 수 있는 사회)의 실현을 위해 필요한 조건을 구체적으로 제시하고, 이들 각각에 대해 복수의 지표를 선정하고 각각 현재 수치(최근의 수치) 및 5년 후(2012년)와 10년 후(2017년)의 목표치를 설정했다. 이를 통해 ‘자녀와 가족을 응원하는 일본’ 중점 전략의 진척 상황을 파악·평가하고 향후 정책에 반영시키는 것을 목표로 했다. <표 6-10>은 ‘일과 생활의 조화 추진을 위한 행동 지침’에 의해 설정된 지표, 그 현재치, 그리고 5년 후(2012년)와 10년 후(2017년)의 목표치를 보여주고 있다⁷⁷⁾.

76) ‘일과 생활의 조화(워크 라이프 밸런스) 현장’에 대한 보다 자세한 내용은 내각부(2007b)를 참조하기 바란다.

77) ‘일과 생활의 조화 추진을 위한 행동 지침’에 대한 보다 자세한 내용은 내각부(2007a, 2007c)를 참조하기 바란다.

〈표 6-10〉 ‘일과 생활의 조화 추진을 위한 행동 지침’(2007년 12월 수립)에서 설정된 주요 시책의 목표 수치

목표 수치 설정 지표	현재값 ^a	목표치	
		5년 후 (2012년 말)	10년 후 (2017년 말)
1. 취업을 통한 경제적 자립이 가능한 사회			
①취업률	25-34세 남성 90.3%	93~94%	93~94%
	25-44세 여성 64.9%	67~70%	69~72%
	60-64세 남녀 합계 52.6%	56~57%	60~61%
	65-69세 남녀 합계 34.6%	37%	38~39%
②시간당 노동 생산성 증가율	1.6% (1996~2005년의 평균)	2.4% (2011년)	--
③프리터 수	187만 명 (최고는 2003년의 217만 명)	163만 명 이하 (최고의 3/4)	145만 명 이하 (최고의 2/3)
2. 건강하고 풍요로운 생활을 위한 시간을 확보할 수 있는 사회			
④노동시간 등에 대해 노사가 논의하는 기회를 마련하는 기업의 비율	41.5%	60%	100%
⑤주당 근로 시간 60시간 이상 고용자 비율	10.8%	20% 감소	반감
⑥연차 유급 휴가 취득률	46.6%	60%	완전 취득
⑦정신 건강 케어에 힘쓰는 사업장 비율	23.5%	50%	80%
3. 다양한 근로 방식·삶의 방식을 선택할 수 있는 사회			
⑧원격근무자 비율	10.4%	20%	--
⑨파트타임 근무를 선택할 수 있는 사업장 비율	(참고) 8.6% 이하	10%	25%
⑩자기 계발에 힘쓰고 있는 노동자의 비율	46.2%(정규직) 23.4%(비정규직)	60%(정규직) 40%(비정규직)	70%(정규직) 50%(비정규직)
⑪첫째 아이 출산 전후 여성의 취업 지속률	38.0%	45%	55%
⑫보육소 등의 육아 서비스 제공 비율	0~2세아 보육 20.3%	29%	38%
	방과 후 아동 클럽19.0%	40%	60%
⑬육아휴직 취득률	여성: 72.3% 남성: 0.5%	여성: 80% 남성: 5%	여성: 80% 남성: 10%
⑭6세 미만 자녀를 둔 남성의 육아·가사 시간	(1일당) 60분	1시간45분	2시간30분

주: a—각 지표의 현재치 산정 근거 및 산정 방법에 대한 자세한 내용은 내각부(2007c), p. 15를 참조하기 바란다.

다. ‘신(新)·대기아동 제로작전’(2008년 2월 수립, 2008~2010년)

2008년 2월 후생노동성은 ‘『어린이와 가족을 응원하는 일본』 중점 전략’을 바탕으로 ‘신·대기아동 제로작전’을 발표했다. 이것은 원하는 모든 사람이 안심하고 아이를 맡기고 일할 수 있는 사회를 실현하고 건강한 아이의 육성을 위해 사회 전체가 노력하기 위해 보육시설 대기아동 해소를 비롯한 보육 시책을 양적, 질적으로 확대·강화하고

추진하는 것이다. 여기서는 희망하는 모든 부모가 아이를 맡기고 일할 수 있도록 보육 서비스 시설을 확보하고 대기아동을 없애는 것을 목표로 했으며, 특히 향후 3년간(2008~2010년)을 집중 중점 기간으로 지정, 정책적 대응을 추진하는 것을 목표로 했다(후생노동성 2008).

2008년부터 2010년까지 3년간의 집중 중점 기간의 구체적 대응 내용은 ①보육 서비스의 양적 확충과 제공 방법의 다양화(그리고 이를 위한 ‘아동복지법’의 개정), ②초등학교 취학 이후까지로 보육 시책 대상 확대, ③지역 보육 서비스 등의 계획적 정비(그리고 이를 위한 ‘차세대육성지원대책추진법’의 개정), ④건강한 어린이 육성 등을 위한 양질의 보육 서비스 확보, 등 네 가지였다.

그리고 이러한 육아 지원을 중점적, 집중적으로 실시함으로써 ‘일과 생활의 조화 추진을 위한 행동 지침’(전년인 2007년 12월 수립)이 제시한 10년 후의 목표 수치인 0~2세 저연령 아동에 대한 보육 제공 비율을 현재의 20%에서 38%로 늘리고, 초등학교 1~3학년 저학년 아동을 위한 방과 후 아동 클럽의 제공 비율을 현재의 19%에서 10년 후에는 60%로 늘리는 것을 목표로 한다는 것을 재확인했다. 또한 목표 달성을 위해서는 일정 규모의 재정 투입이 필요하므로 세제 개혁 등을 고려, ‘새로운 차세대 육성 지원 체계’의 구축을 신속하게 검토하기로 했다⁷⁸⁾.

4. 아이·육아의 포괄적 지원으로 저출산 대책 전환: ‘자녀·육아 비전’과 ‘자녀·육아 신 제도’ 시행까지의 경위

2000년대 후반 들어서도 저출산 현상이 지속됨에 따라 2010년대 일본 저출산 대책의 목표는 부모와 가족이 육아를 전담하는 것이 아니라 사회 전체가 육아를 지원하고 아이를 소중히 생각하는 사회를 구축하는 것으로 전환되었다. 이전에도 육아의 사회적 서포트가 저출산 대책의 방향으로 제시되었지만, 2010년대에는 아이·육아를 지역사회와 지방자치단체를 포함한 사회 전체가 지원하는 포괄적 대응이 저출산 대책의 중심이 되었다.

본 절에서는 이러한 아이·육아의 (사회 전체에 의한) 포괄적 지원으로 저출산 대책

78) ‘신 대기아동 제로작전’에 대한 보다 자세한 내용은 후생노동성(2008)을 참조하기 바란다.

실시를 위한 지침으로서 2010년 1월에 개정·수립된(2010~2014년에 실시) ‘저출산사회대책대강(자녀·육아 비전)’ 및 ‘저출산 위기 돌파를 위한 긴급 대책’(2013년 6월 수립, 2013~2016년)에 대해 설명하겠다.

본 절에서는 또 대기아동 문제가 더욱 심각해지는 가운데 2013년부터 실시되기로 했던 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’(제4절 3. 가. 참조)이 시행되기 전에 (선제적으로), 2011년과 2012년에 긴급 실시된 ‘대기아동 『선제』 프로젝트’에 대해서도 설명하겠다. 또한 2015년 이후 현재까지 실시되고 있는 ‘자녀·육아 신제도’에 대해 그 시행까지의 경위에 대해서도 설명하려 한다.

가. ‘자녀·육아 비전’ 수립(2010년 1월)까지의 경위

앞에서 ‘저출산사회대책기본법’이 2003년 7월에 제정되고 그 해 9월에 시행되었으며, 그 법에 의거하여 2004년 6월 ‘저출산사회대책대강’이 각의에서 결정되었음을 설명했다. 이어서 실시된 ‘자녀·육아 응원 플랜’(2004년 12월 수립), ‘신 저출산 대책에 대해’(2006년 6월 수립), 『아이와 가족을 응원하는 일본』 중점 전략(2007년 12월 수립) 등 일본 저출산 대책은 이 2004년 6월에 수립된 ‘저출산사회대책대강’에 따라 실시되었다.

그러나 2000년대 후반 다양한 저출산 대책에도 불구하고 눈에 보이는 성과를 체감할 수 없는 상황이 지속되자 ‘저출산사회대책대강’의 내용을 재검토하고 확충할 필요가 있다는 인식이 확산되었다(내각부, 2010). 이를 위한 첫걸음으로 2008년 12월 저출산사회대책회의에서 ‘신 저출산사회대책대강 방안(案) 작성 방침에 대해’라는 문건이 채택되었다(내각부, 2012). 이에 따라 2009년 1월에 ‘제로에서부터 생각하는 저출산 대책 프로젝트 팀’이 내각부에 설치되었고, 저출산 대책에 대해 널리 국민의 의견을 듣기 위한 지방 간담회, 대학생과의 공개 토론 등을 거쳐 그 해 6월 제의서(“모두의 저출산 대책”)가 작성되었다(내각부, 2016).

이후 정부의 저출산 대책 담당 정부 3역(저출산 대책 담당 장관, 차관, 장관정무관)으로 구성된 ‘자녀·육아 비전(가칭) 검토 작업 팀’이 검토를 했고, 전문가, 사업자, 육아 지원에 종사하는 지방자치단체 담당자 등으로부터 의견을 듣고 또 국민의 의견을 수렴

해 2010년 1월 새로운 ‘저출산사회대책대강’이 각의에서 결정되었다. 이 새로운 대강은 (중전의 2004년 6월에 수립된 ‘저출산사회대책대강’과 구별하기 위해) ‘자녀·육아 비전’이라 통칭되고 있다. 본 보고서에서는 최초의 ‘저출산사회대책대강’과 쉽게 구분할 수 있도록 최대한 이 통칭을 사용하기로 한다. 다음 항(4-2)에서는 이 새로운 대강인 ‘자녀·육아 비전’의 구체적 내용에 대해 자세히 설명한다.

나. ‘자녀·육아 비전’(2010~2014년)의 내용

이 새로운 ‘저출산사회대책대강(자녀·육아 비전)’에서는 차세대를 담당할 아이들이 건강하고 씩씩하게 자라고 그들의 미소가 넘치는 사회를 만들기 위해 아이와 육아에 대한 전력 지원을 목적으로 ‘어린이 먼저(children first)’라는 인식 하에 기존의 ‘저출산 대책’에서 ‘자녀·육아 지원’으로 정책의 관점을 바꾸고, 사회 전체가 육아를 지원하고 ‘생활과 일과 육아의 조화’의 추구가 강조되었다.

따라서 기본 방향으로 (1)사회 전체가 육아를 뒷받침한다, (2)‘희망’은 이루어진다, 이 두 가지를 제시하고 자녀·육아 지원의 중요한 자세로서 ①생명과 성장을 소중히 한다, ②어려움에 놓여 있는 사람의 목소리에 귀를 기울인다, ③생활을 뒷받침한다, 이렇게 세 가지를 제시했다. 이들 세 가지 자세를 바탕으로 ‘지향하는 사회 정책 4대 축’과 ‘12개의 주요 시책’을 제시하고, 이에 따라 구체적인 정책적 대응을 추진하기로 했다(내각부, 2010, 2012). 이들 정책의 4대 축과 그 축을 구성하는 12개의 주요 시책, 그리고 각각의 주요 시책의 구체적 내용은 다음과 같다⁷⁹⁾.

1. 아이의 성장을 지원하고 청소년이 안심하고 성장할 수 있는 사회로(제1의 축)

(1) 아이 성장에 대한 전사회적인 지원과 교육 기회의 확보:

- 아동 수당 창설
- 고등학교 교육의 실질적인 무상화, 장학금 확충 등 학교 교육 환경 정비

(2) 의욕을 가지고 취업과 자립에 임할 수 있도록:

- 비정규 고용 대책 추진, 청년 취업 지원(캐리어 교육, 잡 카드(job card) 등)

79) ‘어린이·육아 비전’에 대한 보다 자세한 내용은 내각부(2010)를 참조하기 바란다.

(3) 사회 생활에 필요한 것을 배울 수 있는 기회:

- 학교·가정·지역의 대응, 지역 차원의 어린이 교육 지원 환경 정비

2. 임신, 출산, 육아의 희망을 실현할 수 있는 사회로(제2의 축)

(4) 안심하고 임신, 출산할 수 있도록:

- 조기 임신 신고 권장, 임신부 검진 공공 부담
- 상담 지원 체제 정비(임신·출산, 인공 임신 중절 등)
- 불임 치료에 관한 상담 및 경제적 부담 경감

(5) 누구나 원하는 유아 교육과 보육 서비스를 받게 하기 위하여:

- 잠재적인 보육 수요의 충족을 고려한 보육시설 대기아동 해소(여유 교실 활용 등)
- 새로운 차세대 육성 지원을 위한 포괄적·통합적인 제도 구축 검토
- 유아 교육과 보육의 종합적인 제공(유치원과 보육시설의 일원화)
- 방과 후 어린이 플랜 추진, 방과 후 아동 클럽 내실화

(6) 어린이의 건강과 안전을 지키고 안심하고 의료 서비스를 받게 하기 위해:

- 소아 의료 체제 확보

(7) 한부모 가정 자녀가 어려움에 처하지 않도록:

- 아동 부양 수당을 부자(父子) 가정에도 지급, 생활 보호를 받고 있는 모자(母子)의 경우 가산 지급

(8) 특별한 도움이 필요한 어린이가 건강하게 자라도록:

- 장애 어린이 라이프 스테이지에 따른 일관된 지원 강화
- 아동 학대 방지, 가정 양호 추진(패밀리 홈 확충 등)

3. 다양한 네트워크로 지역사회 육아역량 촉진(제3의 축)

(9) 육아 지원 거점과 네트워크 확충을 위해:

- 영아의 전 가정 방문 등 (안녕 아카짱 사업 등)
- 지역 육아 지원 거점 설치 촉진
- 패밀리서포트센터 보급 촉진
- 빈 점포, 학교의 여유 교실·유치원의 활용
- NPO법인 등 지역 육아 활동 지원

(10) 어린이가 주거지나 마을에서 안전하게 안심하고 생활할 수 있도록:

- 양질의 가족용 임대 주택 공급 촉진
- 육아 장벽 제거 추진(고르지 못한 지면 정비, 육아 세대 친화적인 화장실의 정비 등)
- 교통 안전 교육 등의 추진(유아 2명 동승 자전거의 안전 이용 보급 등)

4. 남성, 여성 모두에게 일과 생활의 조화가 가능한 사회로(제4의 축)

(11) 일하는 방식 재검토:

- ‘일과 생활의 조화(워크 라이프 밸런스) 현장’ 및 ‘행동 지침’에 기초한 대응 추진
- 장시간 노동의 억제 및 연차 유급 휴가 사용 촉진
- 원격 근무 추진
- 남성의 육아휴직 취득 촉진(아빠·엄마 육아 휴가 플러스)

(12) 일과 가정을 양립할 수 있는 직장 환경 실현:

- 육아휴직, 시간제 근무 등 양립 지원 제도 정착
- 차세대 인증 마크(쿠루민)의 홍보·도입 촉진
- 입찰 절차 등에서의 대응 검토

상기에 기술한 ‘자녀·육아 비전’에 기초해 범정부적으로 아이를 낳고 키우기에 꿈을 가질 수 있는 사회의 실현을 목표로 정책적 대응을 강력히 추진하기 위해 정부는 주요 시책 항목 중 수치화 가능한 항목에 대해 2010년부터 2014년까지 5년간에 대한 목표 수치를 제시했다(내각부, 2010). <표 6-11>에는 목표 수치가 설정된 지표와 현재 수치(2009년 전망치 혹은 2008년 실적치), 그리고 이에 대응하는 5년 후(2014년)의 달성 목표치가 정리되어 있다. 이 표에 나타나 있듯이 ‘자녀·육아 비전’은 ‘엔젤 플랜’(1994년 12월 수립)에 의해 시작된 일본 저출산 대책의 첫 10년간의 중점 시책을 거의 모두 망라하여 확충하고 일원화함으로써 자녀·육아 지원을 추진하기 위한 새로운 포괄적인 틀을 구축하는 것을 목표로 한 것이라고 생각할 수 있다.

〈표 6-11〉 ‘자녀·육아 비전’(2010~2014년 실시) 주요 시책의 목표 수치

목표 수치 설정 지표	현재값 ^a	2014년 말 목표치
(1) 잠재적 보육 수요에 대응한 보육 서비스 확충		
--대기아동 해소를 위해 향후 5년간 매년 5만 명 정도의 보육 서비스 확충을 실시하고 3세 미만 어린이 3명 중 1명이 보육 서비스를 받을 수 있도록 한다, 등		
평일 주간 보육 서비스(인가 보육소 등) 재적자 수		
3세 미만	75만 명	102만 명
전체 취학 전 아동	215만 명	241만 명
연장 등 보육 서비스 이용자 수	79만 명	96만 명
아동 환자·병후 아동 보육	연(延) 31만 일	연(延) 200만 일
인가 어린이원 수	358곳	2,000곳 이상
(2) 방과 후 클럽 내실화		
--방과 후 육아 확보를 위해 방과 후 아동 클럽을 내실화하고 대상 아동(주로 초등학교 1~3학년생) 3명 중 1명이 서비스를 받을 수 있게 한다		
방과 후 아동 클럽 이용자 수	81만 명	111만 명
방과 후 어린이 교실 수	8,719곳	모든 초등학교
(3) 안심할 수 있는 임신과 출산		
-- 안전하고 안심되는 출산이 가능한 환경 정비와 지원을 추진, 불임 치료에 대한 지원을 실시한다		
NICU(신생아 집중치료관리실) 병상 수(출생아 1만 명당)	21.2개	25~30개
불임 전문 상담 센터 소재지	55도도부현 시	모든 도도부현 시
(4) 사회적 돌봄의 내실화		
— 가정 양호의 추진 등 사회적 돌봄을 필요로 하는 어린이의 증가와 다양화에 대한 대응을 내실화한다		
양부모 등 위탁률	10.4%	16%
전문 양부모 등록자 수	495세대	800세대
양육 양부모 등록자 수	5,805세대	8,000세대
아동 보호 시설 수	567곳	610곳
아동 보호 시설 등에서의 소규모 그룹 케어	446곳	800곳
(5) ‘지역 육아력’ 향상		
—지역의 육아력 활용을 위해 지역 육아 지원 거점의 정비 등을 추진한다		
지역 육아 지원 거점 수	7,100곳	10,000곳
패밀리리포트센터 사업 실시 지방공공단체 수	570시정촌	950시정촌
양육 지원 방문 사업	996시정촌	모든 시정촌
일시 돌봄 사업(연(延) 실시일 수)	연 348만 일	연 3,952만 일
상가의 빈 점포 활용을 통한 육아 지원	49곳	100곳
(6) 육아 친화적 근로 방식과 기업의 대응		
—기업의 육아 지원 대응 촉진을 위해 차세대 인종 마크(쿠루민) 취득 촉진 등을 도모한다		
첫째 아이 출산 전후 여성의 계속 취업률	38%	55%
초등학교 입학까지 취업 시간 단축 등의 지원 보급률	25.3%	33.3%
차세대 인종 마크(쿠루민) 취득 기업 수	652기업	2,000기업
(7) ‘남성의 육아 참여’ 증진		
—남성의 육아 참여를 증시하고 남성의 육아휴직 취득 등을 촉진한다		
주당 근로 시간 60시간 이상 고용자 비율	10%	반감
남성 육아휴직 취득률	1.23%	10%
6세 미만 자녀를 둔 남성의 육아·가사 시간	1일 60분	1일 2시간30분

출처: 내각부, 2010. 『2010년 판 어린이·육아 백서(개요)』, 제2절

주: a—2008년 말의 실적치 혹은 2009년의 전망치.

또한 ‘자녀·육아 비전’에서는 〈표 5-11〉에 나타난 목표 수치를 전제로 주요 육아 지원 서비스의 실시 및 급여 확충에 필요한 사회적 추가 비용을 추산했다. 이 추산에 따

르먼 비전의 최종 연도인 2014년의 추가 소요액은 보육 서비스의 양적 확대에 약 0.7조 엔, 제도의 재검토에 약 0.9조 엔, 여기에다 시설 정비비가 약 870억 엔으로, 사회적 추가 비용의 총액은 약 1조 7천억 엔이 되었다. 이 추가 소요액 추산에 대한 자세한 내용은 <표 6-12>에 나타나 있다.

<표 6-12> ‘저출산사회대책대강(어린이·육아 비전)’(2010년 1월 수립) 달성을 위해 필요한 추가 비용 추정치(최종 연도 말(2014년 3월))

지원 종류와 항목	추가 비용 추정치
①서비스·급여의 양적 확충	
(1) 일과 육아 양립 지원	
인가 보육소 등	3,000억 엔
방과 후 아동 클럽	300억 엔
육아휴직 급여	1,500억 엔
아동 환자·병후 아동·휴일·연장 보육 등	200억 엔
(소계)	(5,000억 엔)
(2) 모든 육아 가정 지원	
일시 돌봄 사업	800억 엔
임산부 검진	700억 엔
지역 육아 지원 거점	200억 엔
(소계)	(1,700억 엔)
(3) 기타 (사회적 돌봄)	
사회적 돌봄	200억 엔
①합계	6,900억 엔
②제도적 재검토를 실시할 경우	
인가 보육소의 이용료를 10%로 하는 경우	6,900억 엔
육아휴직 급여의 급여(소득보상)율을 80%로 하는 경우	2,000억 엔
(②합계)	8,900억 엔
총계(①+②)	1조 5800억 엔

출처: 내각부, 2010. 『2010년 판 어린이·육아 백서(개요<HTML형식>)』, 제2절

주: 위의 추가 비용 추정치는 기계적 추정에 의한 계산치이다.

다. ‘자녀·육아 비전’의 후속 조사

‘자녀·육아 비전’에서는 관련 주요 시책에 대해 정기적으로 진척 상황을 점검·평가하고, 그 결과에 따라 재검토를 하기로 했다. 이에 따라 2011년(비전 실시 2년째) 일본 정부는 효과적인 점검·평가 실시를 위한 구체적인 지표를 설정하고, 그 유효성 검증을 목적으로 시책 진척 상황의 점검·평가를 위한 조사(‘자녀·육아 비전 점검·평가를 위한 지표 조사’)를 실시했다(내각부, 2012).

그 결과, 우선 ‘지향하는 사회의 모습’의 달성도와 관련해서는 전체적으로 평가 결과

가 낮았는데 특히 낮았던 시책은 ‘의욕을 가지고 취업과 자립에 임할 수 있는 사회’(비전의 주요 시책(2))로, ‘달성되었다고 생각하지 않는다’ 혹은 ‘별로 그렇게 생각하지 않는다’의 합계가 57%였다⁸⁰⁾. 이로부터 비정규 고용 대책과 젊은이의 취업 지원의 달성도 평가가 낮았음을 알 수 있다. 다음으로 달성도 평가가 낮았던 시책은 ‘누구나 원하는 유아 교육과 보육 서비스를 받을 수 있는 사회’(주요 시책(5)- ‘그렇게 생각하지 않는다’와 ‘별로 그렇게 생각하지 않는다’의 합계가 56%)였고, 세 번째로 평가가 낮은 시책은 ‘일과 가정을 양립할 수 있는 직장 환경 실현이 가능한 사회’(주요 시책(12)- ‘그렇게 생각하지 않는다’와 ‘별로 그렇게 생각하지 않는다’의 합계가 51%)였다.

다음으로 이러한 ‘지향하는 사회의 모습’을 실현하기 위해 국가(일본 정부)가 어느 정도 힘쓰고 있는지에 대한 평가도 전체적으로 낮아 ‘힘쓰고 있다고 생각한다’와 ‘다소 힘쓰고 있다고 생각한다’의 합계가 20%를 넘은 것은 ‘아이의 건강과 안전을 지키는 노력’(21%)과 ‘아이의 학습을 지원하는 노력’(21%)뿐이었고, ‘국가의 노력을 몰라서 평가할 수 없다’고 답한 비율도 전체(24개 항목)의 약 10~20%에 달했다. 한편, ‘노력하고 있지 않다고 생각한다’와 ‘별로 노력하고 있지 않다고 생각한다’의 합계가 가장 낮았던 것은 ‘젊은이의 자립적인 생활과 취업을 위한 지원 노력’(58%) 및 ‘육아를 사회 전체가 뒷받침하는 노력’(57%)이었고, 이 밖에도 부정적 평가 비율이 50%를 넘은 항목이 5개 있었다.

또한 조사는 당시(2011년) 실시된 ‘자녀·육아 비전’의 대응 중 실현되었으면 좋겠다고 생각하는 항목을(3개 항목 이상 5개까지 선택 가능) 물었다. 그 결과 ‘젊은이의 자립적인 생활과 취업을 위한 지원 노력’(46%)이 매우 높았다. 다음으로 높았던 것은 ‘장시간 노동 완화, 원격근로 활용 등 근로 방식 재검토를 위한 환경 정비를 도모하는 노력’(34%), ‘생명의 소중함, 가정의 역할 등에 대한 이해 심화 노력’(33%), ‘육아를 사회 전체가 뒷받침하는 노력’(30%) 등이었다⁸¹⁾.

이상의 조사 결과를 요약하면 ‘자녀·육아 비전’이 제시하는 지향하는 사회의 모습 달성도에 대한 평가는 혹독했지만, 이 조사가 비전 실시 초기(2년째)에 이루어진 것이기 때문에 낮은 평가는 어느 정도 예상된 결과였다고도 할 수 있다.

80) 이 조사에서는 비전을 구성하는 12개의 주요 시책에 대해 각각 구체적인 대응을 제시하고 질문했다.

81) ‘자녀·육아 비전 점검·평가를 위한 지표 조사’(2011년) 결과에 대한 보다 자세한 내용은 내각부 정책 총괄관(2013)을 참조하기 바란다.

또 ‘국가적 노력’에 대한 평가도 마찬가지로 낮았다. ‘국가의 노력을 모른다’는 비율이 모든 시책 항목에서 10~20%로 저출산 대책을 비롯한 국가 정책에 대한 무관심도 우려되었다. 한편, ‘국민이 원하는 자녀·육아 시책’은 보육 서비스를 중심으로 한 과거의 육아 지원 대책보다는 오히려 청년의 자립과 취업을 위한 지원이었는데, 1990년대 이후 청년들의 비정규 고용의 급속한 증가(후생노동성 2016a)와 비정규 고용(특히 청년 남성의 비정규 고용)이 결혼과 가족 형성에 미치는 부정적 영향을 고려하면 이는 수긍이 가는 결과라 할 수 있다.

라. ‘자녀·육아 비전’의 목표 수치와 실적

‘자녀·육아 비전’에서 제시된 목표 수치는 어느 정도 달성된 것일까. <표 6-13>은 ‘자녀·육아 비전’으로 실시된 구체적 조치 각각에 대해 목표 수치, 2013년 말(2014년 3월 말)의 실적치 및 2014년 말(비전 종료 시)까지의 목표치를 보여준다. 이 표를 보면 전반적으로 ‘자녀·육아 비전’이 제시한 구체적 목표 수치를 기준으로 볼 때 (비전 종료 1년 전인) 2013년 말 현재 목표가 달성된 것이 (양부모 등으로의 위탁률, NICU 병상률을 제외하고) 거의 없음을 알 수 있다. 그러나 비전 수립 당시(비전 실시 시작 전년도인 2009년 말)와 비교했을 때 모든 지표에서 2013년 말의 실적치가 증가했다는 점에서 목표 달성을 위한 정책적 노력이 계속되었음을 알 수 있다.

당연히 달성도는 항목에 따라 차이가 있어, 평일 주간 보육 서비스 재적자 수(전체 취학 전 아동 수), 사회적 돌봄의 내실화처럼 2014년(비전 최종 연도) 말까지의 목표치를 거의 달성한 것이 있는가 하면, 아동 환자·병후 아동 보육, 인가 어린이원 수 및 지역의 일시 돌봄 사업 같은 이른바 ‘비주류’의 보완적 보육 서비스는 달성도가 낮은 경향을 보였다. 또 남성의 육아휴직 취득률과 6세 미만 자녀를 둔 남성의 육아·가사 시간 같은 ‘남성의 육아 참여’는 목표치로부터 거리가 멀고 거의 진전이 보이지 않는다. 남성의 육아 참여는 정책적 개입이나 촉구가 어려운 가정 내 성평등과 관련된 사안이지만 사회적 의식을 높여 나가는 것도 중요하다.

〈표 6-13〉 ‘저출산사회대책대강(자녀·육아 비전)’(2010년 1월 수립, 2010~2014년 실시)의 목표치와 실적

목표 수치 설정 지표	수립 시의 초기 실적치 ^a	2013년 말 실적치	2014년 말 목표치
(1) 잠재적 보육 수요에 대응한 보육 서비스 확충			
평일 주간 보육 서비스 재적자			
3세 미만 아동 수	75만 명	86만 명	102만 명
전체 취학 전 아동 수	215만 명	234만 명	241만 명
연장 등 보육 서비스 이용자 수	79만 명	81만 명	96만 명
아동 환자·병후 아동 보육	연 31만 일	연 39만 일 ^b	연 200만 일
인가 어린이원 수	358곳	911곳 ^b	2,000곳 이상
(2) 방과 후 클럽 내실화			
방과 후 아동 클럽	81만 명	94만 명	111만 명
방과 후 어린이 교실	8,719곳	11,991곳	모든 초등학교
(3) 안심할 수 있는 임신과 출산			
NICU(신생아 집중치료관리실) 병상 수(출생 1만 명 당)	21.2개	26.3개	25~30개
불임 전문 상담 센터 소재지	55도도부현 시	62도도부현 시	모든 도도부현 시
(4) 사회적 돌봄의 내실화			
양부모 등 위탁률	10.4%	15.6%	16%
전문 양부모 등록자 수	495세대	652세대	800세대
양육 양부모 등록자 수	5,805세대	7,489세대	8,000세대
아동 보호 시설 수	567곳	579곳 ^b	610곳
아동 보호 시설 등에서의 소규모 그룹 케어	446곳	943곳	800곳
(5) ‘지역 육아력’ 향상			
지역 육아 지원 거점 수(시정촌 단독 포함)	7,100곳	7,555곳 ^b	10,000곳
패밀리서포트센터 사업 실시 지방공공단체 수	570시정촌	738시정촌	950시정촌
양육 지원 방문 사업	996시정촌	1,225시정촌	모든 시정촌
일시 돌봄 사업(연(延) 실시일 수)	연 348만 일	연 406만 일	연 3,952만 일
상가의 빈 점포 활용을 통한 육아 지원	49곳	80곳 ^b	100곳
(6) 육아 친화적 근로 방식과 기업의 대응			
첫째 아이 출산 전후 여성의 계속 취업률	38%	---	55%
자녀 초등학교 입학까지 취업 시간 단축 등의 지원 보급률	25.3%	29.9% ^b	33.3%
차세대 인준 마크(쿠루민) 취득 기업 수	652기업	1,219기업 ^b	2,000기업
(7) ‘남성의 육아 참여’ 증시			
주당 근로 시간 60시간 이상 고용자 비율	10%	8.8%	5%
남성 육아휴직 취득률	1.23%	2.03%	10%
6세 미만 자녀를 둔 남성의 육아·가사 시간	1일당 60분	1일당 67분 ^b	1일당 2시간30분

출처: 내각부, 2012. 『2012년판 어린이·육아 백서(개요<HTML 형식>)』, 제1절 ; 내각부

2015 ‘저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~’ 별첨2

주: a) 2008년 말 혹은 2009년 초의 값, b) 2011년 말의 값

이 ‘자녀·육아 비전’(2010년 1월에 수립된 ‘저출산사회대책대강’)은 2015년 3월에 재검토·개정된 최신 ‘저출산사회대책대강’에 승계되었다. 따라서 ‘자녀·육아 비전’의 최종 연도(2014년 말)의 실적치는 2015년 3월에 수립(2015~2019년이 실시 대상 기간)된 현행 ‘저출산사회대책대강’을 수립할 때 가장 최근의 실적치로서 〈표 5-16〉에 나와 있다. 현행 ‘저출산사회대책대강’의 진척 상태에 대해서는 다음 절에서 상세히 검토할 것이다.

마. '대기아동 해소 『선제』 프로젝트'(2010년 11월 수립, 2011~2012년)

2010년 일본 정부는 2013년(2013년 4월) 실시를 목표로 새로운 육아 지원 제도로서 '자녀·육아 신 시스템'의 검토를 추진하고 있었다. 그러나 도시 지역을 중심으로(보육시설 입소를 기다리는) 대기아동 문제가 심각해짐에 따라 상기 신 시스템의 시행을 기다리지 않고 대기아동 문제에 대한 신속한 대응을 위해 2010년 10월 총리의 지시에 따라 '대기아동 제도 특명 팀'을 설치했다. 이 특명 팀은 고정관념이나 기존 규칙에 얽매이지 않는 효과적인 보육 서비스 시책을 내놓기 위해 대기아동 문제 해결에 의욕적으로 임하는 지방자치단체 등의 의견 수렴을 거쳐 2010년 11월 '국가와 지자체가 일체적으로 대응하는 대기아동 해소 『선제』 프로젝트'를 수립했다(내각부, 2012).

이 '선제' 프로젝트에서는 실제 대기아동 수의 변화를 보고 보육 서비스를 제공하는 것이 아니라 잠재적인 보육 수요를 예측해 '선제적,' 계획적으로 보육 서비스 확충을 추진하고 '어린이·육아 신 시스템'의 기본 방향성으로서 '선제적' 대응을 실시하는 것을 목표로 했다.

구체적으로 이 '선제' 프로젝트에서는 대기아동 해소 대책으로서 ①대기아동이 많아 '선제적,' 의욕적으로 대기아동 해소에 힘쓰는 지방자치단체를 '모델'로 삼고, 이 시범 지자체부터 대책을 실시한다, ②국가의 재정 지원 대상 지자체 수를 늘려 재정적으로 어느 정도 여유가 있지만 대기아동이 많은 도시 지역도 커버한다, ③보육 인력 육성을 위한 연수 프로그램의 개발과 제공은 국가와 지자체가 공동으로 실시한다는 세 가지 대응이 제시되었다.

또 '자녀·육아 신 시스템'의 조기 실시를 위해 ①임대 시설의 활용, 시설을 필요로 하지 않는 가정 보육의 확충 등으로 보육 수요 변동에 유연하게 대응하고, ②양질의 서비스를 제공할 수 있다면(국가가 설정하는 기준을 충족한다면) 인가받지 않은 보육시설에 대해서도 지원을 실시하기로 했다⁸²⁾. 이러한 '선제' 대책을 실시함으로써 국가의 지원 대상이 되는 시정촌은 지원 대상이(프로젝트 시작 전 시책 대상이었던) 대기아동 10명 이상의 지방자치단체에서 대기아동이 있는 모든 지자체로 확대되었고, 이에 따라 지원 대상 시정촌 수는 364에서 526으로 크게 증가했다.

82) '대기아동 해소 『선제』 프로젝트'에 대한 보다 자세한 내용은 내각부(2012) 제1절을 참조하기 바란다.

바. ‘자녀·육아 지원 신 제도’ 시행까지의 경위: ‘자녀·육아 신 시스템에 관한 기본 제도’(2012년 3월 수립)와 ‘자녀·육아 관련 3법’(2012년 8월 제정)

이상, 본 절에서 설명했듯이 1990년대 중반 이후 일본에서는 다양한 저출산 대책이 실시되었지만 저출산 현상은 계속되었고, 핵가족화, 지역 연계 약화 등으로 인해 어린이와 육아를 둘러싼 환경은 악화되었다. 한편, 앞 절(제2절)에서 살펴본 것처럼 인구 재생산 연령에 해당하는 여성의 취업(경제활동 인구화)이 진행되어 보육 서비스에 대한 수요가 늘어나는 가운데 원하는 보육소에 입소할 수 없는 대기아동 문제가 심각해지는 등 일과 육아의 양립을 위한 정책적 지원이 더욱 중요해졌다.

이에 적절하고 효과적으로 대응하는 것을 목표로 2010년대 들어 일본 정부는 자녀·육아 지원을 위한 새로운 제도 구축을 위한 검토를 시작했다. 본 항에서는 이 ‘자녀·육아 지원 신 제도’가 2015년(2015년 4월) 본격 시행되기까지의 경위를 설명한다. 그리고 ‘자녀·육아 지원 신 제도’의 구체적 내용 및 실시 상황에 대해서는 다음 절(제4절)에서 구체적이고 상세하게 설명할 것이다.

2010년 1월 ‘저출산사회대책대강(자녀·육아 비전)’이 각의에서 결정되었고 이에 따라 저출산사회대책회의 산하에 ‘자녀·육아 신 시스템 검토위원회’가 설치되었다. 이 위원회에서 유치원과 보육소의 일원화를 포함한 새로운 육아 지원 제도에 대한 검토가 이루어졌고 2012년 3월 저출산사회대책회의에서는 ‘자녀·육아 신 시스템에 관한 기본 제도’가 결정되었다.

이를 바탕으로 일본 정부는 사회보장·세제 일체 개혁 관련 법안으로서 ‘자녀·육아지원법안’, ‘종합어린이원법안’, ‘자녀·육아지원법 및 종합어린이원법의 시행에 따른 관계 법률 정비 등에 관한 법률안’ 등 세 개 법안(통칭 ‘자녀·육아 관련 3법’)을 의회에 제출했으며, 이 법안은 수정을 거쳐 2012년 8월 법으로 제정·공포되었다(내각부, 2012)⁸³⁾.

사회보장·세제 일체 개혁은 급속히 진행되는 저출산 고령화의 영향을 완화하고 사회보장제도의 유지·강화를 위한 안정적인 재원을 확보하고 미래 세대에 대한 부담을 줄이기 위해 2012년 2월 실시되었으며, 이에 따라 소비세율 인상에 의한 세수 증가분을 모두 사회보장 재원으로 충당하기로 했다(정부 홍보 온라인 2017)⁸⁴⁾. 이 개혁 조치

83) ‘어린이·육아 관련 3법’에 대한 자세한 사항은 내각부·문부과학성·후생노동성(2013) 및 내각부(2012) 제 1절을 참조하기 바란다.

로 공적 연금, 국민건강보험 등 사회보장 비용의 주요 재원인 소비세 수입의 사용처는 기존의 고령자를 위한 세 가지 사업(기초연금, 노인의료, 돌봄)에 저출산 대책을 추가한 네 가지 사업(연금, 의료, 돌봄, 저출산 대책)으로 확대되었다(내각부, 2016).

구체적으로 상기 ‘자녀·육아 관련 3법’의 주요 포인트는 ①인가 어린이원, 유치원, 보육소를 통한 공통 급여(‘시설형 지원’) 및 소규모 보육 등에 대한 급여(‘지역형 보육’)의 창설, ②인가 어린이원 제도의 개선, ③지역의 실정에 맞는 어린이·육아 지원 강화 등 세 가지다. 관련 주요 내용은 다음 장(제III장) 제2절에서 자세히 설명하겠다.

‘자녀·육아 지원 신 제도’의 실시 주체는 시정촌으로, 지역의 수요를 바탕으로 ‘시설형 지원’ 등의 혜택과 ‘지역 어린이·육아 지원 사업’을 수립함으로써 지원·사업을 계획적으로 실시하기로 했다. 그리고 국가 및 도도부현은 실시 주체인 시정촌에 대해 지원을 제공하기로 했다. 이에 따라 시정촌은 지역의 유아 교육·보육 및 육아 지원에 대한 수요를 파악하기 위한 조사를 실시하고 그 수요에 대한 자녀·육아 지원 제공 체제의 확보 등을 내용으로 하는 사업 계획(‘시정촌 자녀·육아 지원 사업 계획’)을 수립하기로 했다(내각부, 2016, pp. 54-55). 또한 도도부현에서도 시정촌 어린이·육아 지원 사업 계획에 제시된 수치를 집계하고, 이를 바탕으로 각 연도의 수요 전망과 확보 방안 등을 제시한 ‘도도부현 어린이·육아 지원 사업 지원계획’을 (2015년부터 5개년을 대상으로) 수립했다.

도도부현 및 다수의 시정촌에서는 ‘자녀·육아 지원 사업 계획’ 수립을 위해 이른바 ‘지방판 자녀·육아회의’를 조직하고 사업 계획에 대한 논의와 검토를 거듭했으며, 향후 이 회의에서 계속적인 사업 계획의 점검·평가를 실시함으로써 진척 상황을 확인하고 필요에 따라 사업 내용을 재검토하기로 했다.

이상과 같이 ‘자녀·육아 관련 3법’에 의거해 2012년부터 일본 정부는 ‘자녀·육아 신 제도’의 본격 시행을 위한 준비를 진행했고, 2014년에는 (기존의 5%에서 8%로) 소비세율 인상으로 얻어진 재원의 일부를 활용해 대기아동이 많은 시정촌 등에서 ‘보육 긴급 확보 사업’을 실시했다. 이는 소규모 보육소나 유치원에서 장시간 돌봄 보육 지원 등의 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’의 추진과 더불어 신 제도 하에서 이뤄지는 지역 자녀·육아 지원 사업을 선행적으로 실시한 것으로, 새로운 제도로의 원활한 이행에 도움

84) 사회보장·세계 일체 개혁에 대한 자세한 내용은 재무성(2011)을 참조하기 바란다.

이 될 것으로 기대되었다. 이러한 준비 조치와 경과를 거쳐 2015년(2015년 4월) ‘자녀·육아 지원 신 제도’(다음 절에서 설명)가 시행되었다.

사. ‘저출산 위기 돌파를 위한 긴급 대책’(2013년 6월 수립, 2013~2016년)

2013년 3월 내각부 저출산 대책 특명 담당 장관 산하에 ‘저출산 위기 돌파 태스크포스’가 출범했고 그 해 5월 『저출산 위기 돌파』를 위한 제안⁸⁵⁾이 만들어졌다. 이 제안을 바탕으로 그 해 6월 저출산사회대책회의에서 ‘저출산 위기 돌파를 위한 긴급 대책’(이하 ‘긴급 대책’이라 약칭)이 수립되었다.

이 긴급 대책에서는 기존의 저출산 대책이 ‘육아 지원’과 ‘근로 방식 개혁’(육아와 일의 양립 지원)을 중심으로 추진되었으나 대기아동 문제나 장시간 노동 등에 대한 추가적인 정책 대응이 필요한 한편, 개인의 희망 실현이라는 관점에서 정책 수요가 높고 출산율에 미치는 영향도 큰 ‘결혼·임신·출산’을 둘러싼 과제에 대해서는 대응이 미흡했다는 인식 하에, 이미 실시 중인 ‘어린이·육아 지원’ 및 ‘근로 방식 개혁’을 더욱 강화하는 동시에 ‘결혼·임신·출산 지원’을 새로운 핵심 대책으로 제시했다. 그리고 이들을 ‘세 개의 화살’⁸⁵⁾로 규정하고 ①결혼·임신·출산·육아의 ‘단절 없는 지원’ 및 ②‘첫째 아이, 둘째 아이, 셋째 아이 이후’에 대한 지원을 통해 종합적인 정책의 내실화·강화를 추구했다(내각부, 2013).

구체적으로 ‘육아 지원 강화’에서는 (1)‘자녀·육아 지원 신 제도’의 원활한 시행, (2) ‘대기아동 해소 가속화 플랜’의 추진, (3)다자녀 가정 지원, (4)지역·직장의 ‘육아 지원 네트워크’ 구축 등 4가지가 중점 과제로 제시되었다. 이들은 육아 지원으로서 이미 실시되고 있었을 뿐 아니라 대기아동 해소를 목표로 2013년부터 실시된 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’이나 2015년부터 실시되고 있는 ‘자녀·육아 지원 신 제도’의 핵심을 이루는 내용이다. 따라서 이들에 대해서는 각각 다음 절(제4절)에서 자세히 설명하겠다.

이미 실시되고 있지만 더욱 강화한다는 목표가 제시된 또 하나의 대응인 ‘근로 방식

85) 이 ‘저출산 위기 돌파를 위한 긴급 대책’에서 제시된 ‘세 개의 화살’이라는 표현은 2012년 2월에 출범한 제2차 아베 내각이 경제 활성화를 위해 내놓은 경제 정책인 ‘아베노믹스’의 (제1단계의) 3개의 축을 가리키는 용어인 ‘세 개의 화살’(금융 완화, 재정 출동, 성장 전략)에서 따온 것이다. 경제 재정 정책으로서의 ‘세 개의 화살’에 대한 자세한 내용은 다음 절을 참조하기 바란다.

개혁'에 대해서는 (1)육아와 일의 '양립 지원', (2)중소기업의 양립 지원 촉진, (3)기업의 '여성 등용' 촉진, 롤 모델 등의 보급, (4)남성 근로 방식 재검토가 중점 과제로 제시되었다. 이들 중점 과제의 대부분은 2015년 3월에 수립, 2015년부터 실시되고 있는 최신 '저출산사회대책대강'(제4절 참조)의 중점 과제로 편입되었으므로 여기에서는 자세한 설명을 생략한다.

한편 이 '긴급 대책'에서 새로 추가된 '결혼·임신·출산 지원'에 대해서는 (1)결혼·임신·출산 지원의 '전국적 시행' (2)임신·출산 등에 관한 정보 제공, 인식 제고, (3)지역의 '상담·지원 거점 정비', (4)'산후 케어' 강화, (5)지역 의료 체제·불임 치료에 대한 지원을 중점 과제로 제시했다. 이들 중점 과제들도 대부분이 최신 '저출산사회대책대강'(제4절 참조)의 중점 과제로 편입되었으므로 자세한 설명은 생략한다.

이 긴급 대책의 실시를 위해 2013년 8월 '저출산 위기 돌파 태스크포스(제2기)'가 출범했고 그 해 11월 '저출산 위기 돌파를 위한 긴급 제언'을 채택했다. 여기에서는 지역 실정에 맞는 결혼·임신·출산·육아의 '단절 없는 지원'의 중요성이 강조되었고, 또한 47개 도도부현 지사로 구성된 전국지사회의 제의에 따라 2013년 12월 각의에서 결정된 '선순환 실현을 위한 경제 대책' 안에 '지역 저출산 대책 강화'가 포함되었다. 이에 따라 일본 정부의 2013년도 추경 예산으로 30.1억 엔의 '지역 저출산 대책 강화 교부금'이 창설되었다.

이 긴급 대책의 내용은 '경제 재정 운영과 개혁의 기본 방침-탈 디플레이션·경제 재생-'(2013년 6월 각의 결정) 및 '일본 재흥 전략'(2013년 6월 각의 결정) 등 일본 정부의 경제 재정 정책에 포함되어 범정부적으로 저출산 대책을 추진하게 되었다. 나아가 '저출산 위기 돌파 태스크포스(제2기)'는 2014년 5월 또 다른 제안을 제시했다. 이 제안의 주요 내용은 그 해 6월 각의에서 결정된 '경제 재정 운영과 개혁의 기본 방침 2014-디플레에서 선순환 확대로-'에 담겨, 일본 정부 전체의 경제 재정 정책의 일부가 되었다. 이는 2010년대 들어 일본 저출산 대책이 경제 재정 정책에 편입되었다는 것을 말해 준다.

제4절 현재 일본의 저출산 대책

앞 절(제3절)에서 설명했듯이 ‘엔젤 플랜’(1995~1999년)에서 비롯되어 ‘신 엔젤 플랜’(2000~2004년)에 계승된 초기 저출산 대책은 보육 서비스 확충을 중심으로 한 육아 지원 정책 및 일과 육아의 양립 지원이었다. 그 후 2000년대 중반 ‘저출산사회대책대강’이 수립되면서(2004년 6월) 저출산 대책은 보다 폭넓은 차세대 육성 지원으로서 추진되었고, 이에 따라 ‘자녀·육아 응원 플랜’(2005~2009년)이 실시되었다.

그러나 한편으로 출산율 감소(초저출산)는 2000년대 들어서도 진행되었고 2005년에는 TFR이 여성 1인당 1.26으로 사상 최저를 기록했다. 여기에 강한 위기감을 느낀 일본 정부는 2000년대 후반 저출산 대책 강화·확충을 목표로 잇따라 다양한 대책을 내놓았다. 또 2010년 1월에는 기존의 ‘저출산사회대책대강’을 수정해 새로운 대강(‘자녀·육아 비전’이라 통칭)을 수립했다. 2010~2014년 실시된 이 비전(대강)은 그 통칭에서 나타나듯이 저출산 대책을 어린이·육아 지원의 일환으로 간주했다.

또한 2012년에는 유아기 학교 교육·보육, 그리고 지역 어린이·육아 지원을 종합적으로 추진하는 것을 목표로 ‘자녀·육아 지원 신 제도’ 시행을 위한 준비가 시작되었다. 앞 절(제3절)에서는 이 ‘자녀·육아 신 제도’가 2015년(2015년 4월) 본격 시행되기 이전까지의 준비를 포함, 2010년대 전반에 실시된 정책에 대해 설명했다.

본 절에서는 2015년 3월 수립된 새로운(현행) ‘저출산사회대책대강’, 그리고 ‘자녀·육아 신 제도’를 비롯해 현재(2017년) 실시되고 있는 저출산 대책의 세부 내용을 설명하고 저출산 대책을 주요 골자로 하고 있는 종합 경제 정책인 ‘지방창생(創生)’의 추진 및 ‘1억총활약 사회’(1억 인구 모두 활약하는 사회)의 실현을 위한 대응에 대해서도 설명할 것이다.

1. ‘저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회의 실현을 목표로~’ (2015년 3월 수립)의 추진 (2015년~)

가. 수립 경위 및 기본 개념

‘저출산사회대책대강’은 저출산사회대책기본법에 의거한 종합적이고 장기적인 저출산 대책을 위한 지침으로, 2004년 6월 처음 만들어졌고 2010년 1월 다시 채택되었다

(2010년 1월 수립된 대강은 ‘자녀·육아 비전’이라 통칭되며, 자세한 내용은 제3절을 참조하기 바람). 2010년 1월 수립된 ‘자녀·육아 비전’에서는 약 5년 후 저출산사회대책대강의 재검토를 실시하기로 했다. 또 ‘경제 재정 운영과 개혁의 기본 방침 2014(일명, 골태 방침(骨太の方針) 2014)’(2014년 6월 각의 결정)에서는⁸⁶⁾ 2014년 내에 새로운 저출산대책대강을 수립하기로 했다. 이에 따라 2014년 11월 저출산화 담당 장관 산하에 학자, 의사, 지방자치단체장, 기업, 미디어 등의 전문가로 구성된 ‘신 저출산사회대책대강 수립을 위한 검토회’가 설치되었다.

검토회에서는 7차례에 걸친 집중 심의가 이루어졌고 검토회 멤버 이외의 전문가 및 국민의 의견 수렴을 거쳐 2015년 3월 ‘저출산사회대책대강 수립을 위한 제언’이 작성되었다. 이 제언을 바탕으로 일본 정부는 종합적 시각으로 검토 및 조율 후 그 해(2015년) 3월 말 ‘저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~’를 수립했다.

신 저출산사회대책대강에서는 저출산 대책이 새로운 국면에 들어갔다고 하며 다음의 5개 항목을 ‘기본 개념’으로 제시하고 있다.

- ① 결혼, 육아가 쉬운 환경이 되도록 사회 전체를 변화시키고, 한층 더 저출산 대책의 내실화를 도모한다. —기존의 육아 지원에 중점을 둔 대응을 넘어 결혼이나 학교 교육에서의 지원을 추가하고 저출산 대책의 내실화를 도모하는 동시에 사회 모든 분야 제도 및 시스템을 결혼 및 육아 실현 관점에서 재검토한다.
- ② 개개인이 결혼 및 아이에 대한 희망을 실현할 수 있는 사회를 만드는 것을 기본적인 목표로 한다. —저출산 대책의 기본적 목표로서, 개개인이 원하는 시기에 결혼할 수 있고 원하는 자녀수와 실제로 출산하는 자녀수 사이의 괴리를 없애기 위한 환경을 정비한다. 개개인의 희망이 이루어지고 안전·안심하고 아이를 낳아 키울 수 있는 환경 정비로 인해 개인이 원하는 자녀수가 늘어나면 저출산 현상에 제동을 걸 수 있을 것이다. 한편, 결혼이나 출산은 개인의 선택이므로 특정 가치관을 강요하거나 부담감을 주지 않도록 유의한다.

86) ‘경제 재정 운영과 개혁의 기본 방침 2014(골태 방침 2014)’는 2014년 6월에 각의 결정된 일본 정부의 경제 재정 정책의 기본 방침으로, ‘경제 재생의 진전과 중장기 발전을 위한 중요 과제’의 하나로서 저출산 대책이 포함되었다. 또 ‘여성의 활동, 남녀 근로 방식 개혁’도 중요 과제에 포함되었다. ‘골태 방침 2014’에 대한 자세한 내용은 내각부(2014)를 참조하기 바란다.

- ③ 결혼, 임신·출산, 육아 각 단계 별 끊임없는 대응 노력과 지역·기업 등 사회 전체의 노력을 두 개의 큰 축으로 세밀하게 대응한다. —결혼, 임신·출산, 육아, 나아가 교육과 일 등 개인의 라이프 스타일에 따른 단절 없는 단계별 지원을 제공하고, 행정뿐 아니라 지역·기업 등 사회 전체가 저출산 대책을 추진한다.
- ④ 집중 대응 기간을 설정하고 정책을 집중 시행한다. —저출산 현상에 제동을 걸기 위해 향후 5년(2015~2019년)을 ‘저출산 대책 집중 실시 기간’으로 규정하고 필요한 재원을 확보하여 정책을 근본적으로 강화한다. 기존에 실시한 정책을 검증하는 동시에 중점 과제를 설정하고 선택과 집중으로 정책을 효과적, 집중적으로 시행한다.
- ⑤ 장기 전망에 입각해 지속적이고 종합적인 저출산 대책을 추진한다. —장기적인 저출산 대책을 실시하기 위해 필요한 재원을 확보하여 저출산 대책 예산의 확충을 도모한다. 특히 육아 지원 강화를 비롯한 다양한 현물 혜택의 확충이 필요하다. 또 청년을 포함한 모든 세대가 수급할 수 있는 전 세대형 사회보장으로서의 전환을 목표로 육아 지원 강화를 위해 필요한 검토를 실시한다. 또 세제 검토 시에도 육아 지원과 저출산 대책을 고려한다.

나. 중점 과제 실현을 위한 중심 대응조치와 구체 사례

전 항에서 설명한 ‘기본 개념’에 입각해 2015년 3월 수립된 최신 ‘저출산사회대책대강’에서는 (1)육아 지원 시책의 내실화, (2)청년의 결혼·출산 희망이 실현 가능한 환경 정비, (3)다자녀 가구에 대한 추가적 배려와 3명 이상의 자녀를 가질 수 있는 환경의 정비, (4)남녀 근로 방식 개혁 추진, (5)지역의 실정에 따른 대응 강화라는 5개의 중점 과제가 설정되었다. 본 항에서는 이들 중점 과제의 내용을 자세히 설명하겠다. 또 이들 중요 과제 각각에 대해 그 중심이 되는 대응 및 구체적 시책의 예를 설명할 것이다.

〈표 6-14〉에는 상기 5대 중점 과제 각각에 대해 그 중심이 되는 대응과 구체적 시책의 예시가 요약되어 있다. 제1의 중점 과제인 ‘육아 지원 시책의 내실화’에는 ①‘자녀·육아 지원 신 제도’의 원활한 실시, ②‘대기아동 해소 가속화 플랜’과 ‘보육사 확보 플랜’의 원활한 실시를 통한 대기아동의 해소, ③‘방과 후 어린이 종합 플랜’의 실시를 통한 ‘초등학교 1학년의 벽’의 타파, 3가지가 중심적 대응으로 제시되었다.

- ①의 ‘자녀·육아 지원 신 제도’와 ②의 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’, ‘보육사 확보 플

랜’, ③의 ‘방과 후 어린이 종합 플랜’에 대해서는 아래에 구체적인 내용과 진척 상황에 대해 자세히 설명하겠다. 따라서 여기서는 현행 ‘저출산사회대책대강’의 제1의 중점 과제 내용에 대한 자세한 설명은 생략한다.

제2의 중점 과제인 ‘청년의 결혼·출산 희망이 실현 가능한 환경 정비’에는 ①경제적 기반 안정, ②결혼 관련 지원, 2개의 중심적 대응이 있다. ①의 ‘경제적 기반 안정’은 앞 절(제2절)에서 보았듯이 젊은 남녀의 미혼화 진행이 저출산의 주요한 직접적 요인이며, 젊은 세대 비정규 고용의 증가가 미혼화(특히 남성의 미혼화)의 주요 요인이 되고 있다는 인식에 기초해 ‘청년 고용 안정’과 ‘고령 세대로부터 젊은 세대로의 경제적 지원 촉진’, 그리고 ‘청년(또는 저소득자)의 경제적 부담 경감’을 꾀하려는 것이다. ②의 ‘결혼 관련 지원’은 지방자치단체(시정촌)나 상공회의소에서 결혼 지원(선이나 결혼 상담 등)을 실시하여 젊은 남녀가 적합한 결혼 상대를 만나는 것을 도와 미혼화에 제동을 걸고자 하는 것이다.

제3의 중점 과제인 ‘다자녀 가구에 대한 추가적 배려와 3명 이상의 자녀를 가질 수 있는 환경의 정비’를 위한 중심적 대응은 ①육아·보육·교육·주거 등의 부담 경감, ②지방자치단체, 기업, 대중교통 등의 다자녀 가구에 대한 배려·우대 조치 촉진, 두 가지다. ①의 경우 유치원, 보육소 등 보육료 무상화의 대상을 확대하거나 보육소 우선 이용을 검토함으로써 육아를 둘러싼 부담 경감을 꾀하려는 것이다. ②의 다자녀 가구에 대한 배려와 우대 조치를 위해서는 이미 실시되고 있는 유아 교육, 보육에 드는 보육료의 부담 경감(둘째 아이 절반, 셋째 아이 무상)과 셋째 아이 이후에 대한 아동 수당 증액 등에 더해 자녀가 있는 경우 우대 서비스를 제공하는 ‘육아 지원 패스포트 사업’ 등을 통해 다자녀 가구에 대한 지원 강화 촉진이 제시되었다.

제4의 중점 과제인 ‘남녀 근로 방식 개혁 추진’은 장시간 근로 등으로 남성의 가사·육아 참여가 적은 것이 저출산의 원인이 되고 있고, 이를 시정하기 위해서는 근로 방식에 관한 의식을 포함한 ‘근로 방식 개혁’이 필요하다는 인식에 기초해 ①남성의 의식·행동개혁 및 ②‘워크 라이프 밸런스’와 여성의 활동 지원을 중심적 대응으로 제시하고 있다. ①의 남성의 의식·행동개혁의 경우 법 정비를 포함한 장시간 노동의 시정, 인사 평가 제도의 재검토 등 경영자와 관리직의 의식 개혁, 기업의 자체적인 휴가 제도 도입, 육아 휴업 취득 장려 등을 통해 남성이 출산 직후부터 육아에 참여할 수 있는 환경 정비를 제시하고 있다. ②의 ‘워크 라이프 밸런스’와 여성의 활동 지원’은 유연 근무제

도입, 원격근무 추진 등 직장 환경의 정비를 통해 다양한 근로 방식을 도입하고 '여성 활동지원법안' 등 여성의 직장 활동 지원을 위한 법적 체계를 정비하고 임신·출산 전후의 계속 취업 지원, 육아 여성의 재취업 지원 등을 목표로 하고 있다.

제5의 중점 과제인 '지역의 실정에 따른 대응 강화'에는 ①지역의 강점을 살린 대응의 촉진과 ②'지방창생'과 연계한 대응의 추진, 두 가지 중심적 대응이 제시되었다. ①의 지역의 강점을 살린 대응의 촉진은 '지역 저출산 대책 강화 교부금' 등을 이용해 지역 실정에 맞는 정책적 대응을 지원하는 것을 제시하고, 이러한 대응을 선진적으로 실시하고 있는 지역의 사례를 전국적으로 확산시키는 것을 목표로 하고 있다. ②의 '지방창생'과 연계된 대응에 관해서는 '지방창생'을 위해 국가와 지방이 긴밀하게 협력하여 대응한다는 것이 포함되어 있다. '지방창생'을 위한 대응 내용에 대해서는 본 절 아래에서 자세히 설명하고자 한다.

〈표 6-14〉 '저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~'(2015년 3월 수립, 2015~2019년 실시 예정)의 중점 과제와 그 중심적 대응 및 구체적 시책 예

중점 과제 1. 육아 지원 시책의 내실화

① '어린이·육아 지원 신 제도'의 원활한 실시

- 재원확보 노력과 함께 육아 지원의 '양적확대'와 '질적 향상'을 도모한다.
- 도시 지역뿐 아니라 지역 실정에 맞는 육아 지원을 위한 시설·사업의 계획적인 정비를 실시한다.
- ⇒보육 서비스 이용 정원 확보 등을 통한 '양적확충'과 보육사 등의 처우 개선 등을 통한 '질적 향상'을 위한 조치를 2015년(2015년 4월)부터 실시.
- ⇒지역의 수요에 맞춰 이용자 지원 사업, 지역 육아 지원 거점, 일시 돌봄 등 다양한 보육 서비스 실시.
- ⇒향후 한층 더 '질적 향상' 위해 노력.

② 대기아동 문제 해소

- '대기아동 해소 가속화 플랜'과 '보육사 확보 플랜'을 원활하게 실시한다.
- ⇒인가 어린이원, 보육소, 유치원 등을 정비하고 과감하게 정원을 확대한다. 처우 개선, 인력육성을 포함한 보육사 확보에 힘쓴다.
- ⇒2017년 말까지 대기아동 해소를 목표로 한다.

③ '초등학교 1학년의 벽' 타파

- '방과 후 어린이 종합 플랜'을 통해 초등학생에 대한 보육 서비스를 확충한다.
- ⇒초등학교 3학년부터 6학년까지 대상이 확대된 방과 후 아동 클럽을 2019년 말까지 약 30만 명분으로 정비하는 것을 목표로 한다.

중점 과제 2. 젊은 연령의 결혼·출산 희망 실현

① 경제적 기반 안정

- 청년 고용 안정
- ⇒청년 고용 대책 추진을 위한 법 정비를 실시한다.
- 고령 세대로부터 젊은 세대로의 경제적 지원 촉진.
- ⇒교육뿐 아니라 결혼·육아 자금 일괄 증여 비과세 제도를 창설한다.
- 청년과 저소득자의 경제적 부담 경감.

② 결혼 관련 지원

- 지방자치단체, 상공회의소에 의한 결혼 지원
- ⇒적절한(독신 청년 남녀의) 만남 기회의 창출·지원 등, 시정촌, 상공회의소 등에 의한 대응을 지원한다.

중점 과제 3. 다자녀 가구에 대한 추가적 배려

육아·보육·교육·주거 등의 부담 경감

⇒유치원, 보육소 등 보육료 무상화 대상 확대와 보육소 우선 이용을 검토한다.

지방자치단체, 기업, 대중교통 등의 다자녀 가구에 대한 배려·우대 조치 촉진

⇒자녀 동반자에게 우대 서비스를 제공하는 '육아 지원 패스포트 사업' 내 다자녀 가정 지원 강화를 촉진한다.

중점 과제 4. 남녀 근로 방식 개혁

①남성의 의식·행동 개혁

·장시간 노동의 시정

⇒장시간 노동의 억제 등을 위한 법 정비를 통한 '근로 방식 개혁'을 추진한다.

·인사 평가 재검토 등을 통한 경영자, 관리직의 의식 개혁.

⇒부하의 육아를 지원하는 상사 등을 높이 평가하는 방안을 검토한다.

·남성이 출산 직후부터 육아에 참여할 수 있도록 휴가 취득 촉진.

⇒기업 자체적인 휴가 제도의 도입, 육아를 위한 남성의 연차 유급 휴가 취득 장려·촉진.

②'워크 라이프 밸런스'와 여성의 활동 지원

·직장 환경 정비, 다양한 근로 방식 추진

⇒플렉시블 타임제의 탄력화와 원격근무를 추진한다.

·여성의 계속 취업, 커리어 업 지원

⇒'여성활동지원법안' 등 여성의 직장 활동을 위한 법적 대응을 정비하고, 임신·출산 전후의 계속 취업 지원, 육아 여성의 재취업 지원 등을 실시한다.

중점 과제 5. 지역의 실정에 따른 대응 강화

①지역의 강점을 살린 대응의 촉진

·지역 저출산 대책 강화 교부금 등에 의한 대응 지원

·선진적인 지역의 사례를 전국적으로 확산

②'지방창생'과 연계한 대응 추진

·국가와 지방이 긴밀하게 연계 대응

출처: 내각부, 2016. 『2016년판 저출산사회대책백서』, pp. 63-66.

다. 치밀한 저출산 대책 추진

현행 '저출산사회대책대강'에서는 앞서 설명한 5개 중점 과제의 추진에 더해 장기적 관점에서 치밀한 저출산 종합 대책을 추진하기로 했다. 이를 위해 (1)결혼, 임신·출산, 육아, 교육, 일의 각 단계에 따른 개인에 대한 지원, (2)사회 전체의 저출산 대책 추진을 위한 협력, 두 가지 핵심 축이 제시되었다(내각부, 2015, pp. 66-68). 여기에서는 이들 장기적 관점에 입각한 치밀한 저출산 대책의 2개의 핵심 축에 대해 그 축을 구성하는 중심적 대응 내용을 구체적으로 설명하고자 한다.

〈표 6-15〉는 '결혼, 임신·출산, 육아의 각 단계에 따른 지원' 및 '사회 전체의 저출산 대책 추진을 위한 협력'의 현행 '저출산사회대책대강'이 내걸고 있는 '장기적 관점에 입각한 치밀한 저출산 대책 추진'을 위한 2개의 핵심 축에 대해 그 축을 구성하는 중심적 대응 내용과 시책의 예를 보여준다.

우선 2개의 핵심 축 중 첫 번째인 '결혼, 임신·출산, 육아의 각 단계에 따른 지원'은

구체적으로 ①결혼, ②임신·출산, ③육아, ④교육, ⑤일, 5개 단계별로 중심이 되는 대응을 제시하고 있다. 제1단계인 ‘결혼’에서는 결혼에 관한 희망을 실현 가능케 하기 위한 중점 과제로 제시된 ‘경제적 기반 안정’(중점 과제 2의 ①)과 ‘결혼 관련 지원’(중점 과제 2의 ②)에 더해 보다 더 종합적인 결혼 지원이 필요하다고 보고, 교육·정보 제공, 상담을 통해 결혼·출산·육아와 일의 양립에 관한 희망을 미혼 남녀 개개인이 가질 수 있도록 지원하는 것을 목표로 하고 있다.

제2단계의 ‘임신·출산’에 대해서는 안심하고 안전하게 임신·출산을 할 수 있는 환경 정비가 중요하다는 인식을 바탕으로 주산기(周産期) 의료의 확보·강화 및 출산 휴가 중의 부담 경감, 산후 돌봄의 내실화 등 임신부터 육아까지 단절 없는 지원 체제를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 임신·출산 관련 대응으로서 임신 중이나 출산 후 직장 등에서 필요한 배려를 받으며 일을 계속할 수 있는 환경의 정비도 중요하다고 지적하고 있다. 또한 불임 치료, 부육증(不育症) 치료에 관한 정보 제공이나 상담 체제의 강화를 위한 전문 상담 센터의 정비, 불임 치료에 드는 경제적 부담을 줄이기 위한 지원 등 불임 치료 등에 대한 지원 실시도 제시했다.

제3단계 ‘육아’에서는 육아에 대한 불안감이 저출산의 한 요인이 되고 있다고 보고 육아 불안과 부담을 경감하고 안심하고 안전하게 아이를 키울 수 있는 환경의 정비가 중요하다는 인식 하에 중요 과제로서 제시된 ‘자녀·육아 지원 신 체제 제도 등의 육아 지원의 내실화’(중점 과제 1의 ①)와 ‘다자녀 가구에 대한 추가적 배려’(중점 과제 3) 이외에 교육을 포함한 육아의 경제적 부담 경감을 위한 유아 교육의 단계적 무상화, 고교생 학비 보조 등 경제적 지원을 실시하고, 3세대 동거·근접거주 촉진을 통한 육아 지원 환경의 정비를 촉진하며, 빈곤 가구와 한 부모 가구의 자녀에 대한 지원 및 장애아에 대한 지원 등을 통한 다양한 가정에 대한 지원을 제안하고 있다.

제4단계 ‘교육’에서는 결혼, 임신·출산, 육아, 일을 포함한 미래의 라이프 디자인을 희망하는 대로 그릴 수 있게 하기 위해서는 그 전제가 되는 지식·정보를 라이프 코스의 적절한 시기에 아는 것이 중요하다는 인식 하에 학교에서 임신, 출산 등에 관해 의학적, 과학적으로 올바른 지식이 담긴 교재를 사용하여 교육을 실시하고 이를 위해 교직원 연수 실시를 제안하고 있다.

제5단계 ‘일’에서는 결혼, 임신·출산, 육아의 각 단계에서 취업을 원할 경우 원하는 근로 방식이 가능한 환경 정비가 중요하다는 인식 하에 (비정규 고용된) 청년 취업의

정규직화 및 처우 개선을 추진하고 아이를 키우면서 계속해서 일할 수 있는 롤 모델을 제시하는 것을 내걸고 있다. 또한 ‘지방창생’(자세한 내용은 본 절 아래 참조)과 연계한 지역 일자리 창출 추진도 포함되어 있다.

〈표 6-15〉 ‘저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~’(2015년 3월 수립)에 포함된 ‘장기적 관점에 입각한 치밀한 저출산 대책 추진’의 2개의 핵심 축 및 내용

1. 결혼, 임신·출산, 육아의 각 단계에 따른 지원(5가지 단계별 대응)
①결혼 · 라이프 디자인 구축을 위한 정보 제공 ⇒ 결혼, 육아 등의 라이프 이벤트, 학업, 커리어 형성 등 인생 설계에 유용한 정보 제공 및 컨설팅 지원을 실시한다.
②임신·출산 · ‘육아 세대 포괄 지원 센터’ 정비 ⇒ 임신기부터 육아기까지 종합적인 상담 지원을 제공하는 ‘원스톱 거점’을 정비해 단절 없는 지원을 실시한다. · 출산 휴가 중의 부담 경감 ⇒ 출산 수당급에 의한 소득 보상과 사회 보험료 면제를 실시한다. · 산후 케어 강화 ⇒ ‘산후 케어 가이드라인’ 수립을 검토한다. · 모성 괴롭힘(maternity harassment)과 부성 괴롭힘(paternity harassment) 방지 대책 ⇒ 기업에 대한 지도를 강화하고, 철감소게 한다. · 주산기 의료 확보·내실화
③육아 · 육아의 경제적 부담 완화 ⇒ 유아 교육의 무상화를 단계적으로 실시한다. · 3세대 동거·근접거주의 촉진, 육아하기 쉬운 주택의 정비, 소아 의료의 내실화 · 지역의 안전 향상 ⇒ 어린이의 사고, 범죄 피해 방지를 위해 노력한다. · 장애아, 빈곤 상황에 처한 어린이 등 가정·어린이에 대한 지원 ⇒ 장애아, 빈곤 가정의 자녀, 한부모 가정 등에 대한 지원을 추진하고, 아동 학대 방지를 위해 노력한다.
④교육 · 임신, 출산에 관한 의학적, 과학적으로 올바른 지식 교육 ⇒ 임신, 출산에 관한 올바른 정보를 교재에 기재하고 교직원 연수를 촉진한다.
⑤일 · 비정규직 직원의 정규화 촉진 및 처우 개선 · 롤 모델 제시 ⇒ 취업한다/하지 않는다, 아이를 키우면서 계속 일한다, 지역에서 활약을 계속한다 등의 롤 모델을 제시한다. · ‘지방창생’과 연계한 지역의 일자리 창출 추진
2. 저출산 대책 추진을 위해 사회전체가 협력
① 결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 만들기 · 마터니티 마크, 유모차 마크 보급 등 임신·육아 중의 장벽 제거 촉진 · ‘육아 지원 패스포트 사업’ 전국 확산 추진
②기업의 대응 · 기업의 저출산 대책과 양립 지원 대응 위한 ‘가시화’ 조치와 선진 사업 사례의 정보 공유 ⇒ ‘차세대육성지원대책추진법’에 따른 행동 계획 수립을 촉진한다. · 표창, ‘쿠루민 마크’ 보급에 의한 인센티브 부여를 촉진한다.

출처: 내각부, 2016. 『2016년판 저출산사회대책백서 전제판』, pp. 66-68.

다음으로 ‘치밀한 저출산 대책 추진’을 위한 두 번째 핵심 축인 ‘사회 전체의 저출산 대책 추진을 위한 협력’에 대해 살펴보면 ‘결혼·임신·아이·육아 친화적인 사회 만들기’와 ‘기업의 대응’ 두 가지가 중심적 대응으로서 제시되어 있다. 전자의 경우 안심하고 임신·출산, 육아를 할 수 있기 위해서는 임신 중이나 아이를 데리고 외출할 때 발생하는 다양한 장애물을 제거해 외출하기 쉬운 환경으로 정비하는 것이 중요하다는 인식을 바탕으로 매터니티 마크(임산부 마크), 유모차 마크의 보급 등 임신 중이나 육아 시 장벽 제거를 추진하는 동시에, 자녀 동반 시 우대 서비스 제공 같은 지역적 대응의 전국적 확대를 제시하고 있다. 후자의 기업의 대응에 대해서는 저출산 대책 추진에 있어 기업의 역할이 매우 크고, 기업이 지방자치단체(시정촌)나 NGO와 연계해 저출산 대책을 실시하는 것이 중요하다는 인식을 바탕으로 기업의 저출산 대책, 양립 지원 조치의 ‘가시화’와 선진 사례를 다른 기업에 파급시키기 위해 정보 공유를 추진하고 인센티브 제공을 통해 기업이 저출산 대책에 적극적으로 나서게 하는 것을 목표로 하고 있다.

라. 저출산 정책 추진 체제 및 목표 수치와 예산

일본 정부는 현행 ‘저출산사회대책대강’에 기초해 2015년부터 2019년까지 5년을 ‘저출산 대책 집중 실시 기간’으로 정해 총리의 지도 하에 하나가 되어 신속하고 집중적인 저출산 대책을 추진하기로 했다. 또 2015년 4월 출범한 ‘자녀·육아 본부’를 중심으로 모든 부처가 저출산 대책에 임하는 체계 구축에 힘쓰고 있다.

또 정부 모든 부처의 집중적인 저출산 대책의 성과를 검증·평가하기 위해 국민과 지역 주민들이 이해하기 쉬운 형태로 ‘가시화’를 촉진하고, 개별 정책에 대해 2020년을 목표로 한 목표 수치를 설정, 그 진척을 사후 확인한다. <표 6-16>은 이들 주요 목표 수치를 나타낸다. 이 표에 나타난 현행 ‘저출산사회대책대강’ 수립 시 가장 최근의 실적 값은 <표 6-13>에 제시된 2010년 수립된 ‘저출산사회대책대강(자녀·육아 비전)’(2010년~2014년)의 2013년 말 실적치와 거의 같아, ‘저출산사회대책대강’이 개정(새로운 수립)되었지만 그 중점 시책 항목의 대부분 유사함을 알 수 있다. 또 이 최신 ‘대강’에 시책 강화와 내실화를 위해 새로운 항목이 추가되고 목표 수치가 향상 조정되었다는 것은 정부가 정책의 양적 확대를 꾀하고 있다는 것을 의미한다. 현행 ‘저출산사회대책대강’에 대해서는 약 5년 후(2020년 말)에 재검토가 이루어질 예정이다.

〈표 6-16〉 ‘저출산사회대책대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~’(2015년 3월 수립)
의 주요 시책과 목표치

목표 수치 설정 지표	대강 수립시의 초기 실적치 ^a	2019년 말 목표치
육아 지원		
□ 인가 보육소 등의 정원※ · 이 중 3세 미만 어린이 (보육소 대기아동 수)※	234만 명 86만 명 (21,371명)	267만 명 ^b 116만 명 (해소가 목표) ^b
□ 방과 후 아동 클럽 이용자 수※ (방과 후 아동 클럽 대기아동 수)※	94만 명 (9,945명)	122만 명 (해소가 목표) ^c
□ 방과 후 어린이 교실 수※	11,991곳	모든 초등학교
□ 연장 보육 이용자 수	81만 명	101만 명
□ 지역 육아 지원 거점 사업	6,233곳	8,000곳
□ 이용자 지원 사업	291곳	1,800곳
□ 일시 돌봄 사업	연 406만 명	연 1,134만 명
□ 패밀리서포터센터 사업	738시정촌	950시정촌
□ 아동 환자·병후 아동 보육	연 52만 명	연150만 명
□ 양육 지원 방문 사업	1,225시정촌	모든 시정촌
□ 양부모 등 위탁률	15.6%	22%
□ 전문 양부모 등록자 수	652세대	850세대
□ 양육 양부모 등록자 수	7,489세대	9,800세대
남녀 근로 방식 개혁(워크 라이프 밸런스)		
■ 남성의 배우자 출산 직후의 휴가 취득률	---	80%
□ 남성의 육아휴직 취득률※	2.03%	13%
□ 6세 미만 자녀를 둔 남성의 가사·육아 관련 시간※	1일당 67분	1일당 2시간30분
□ 주당 근로 시간 60시간 이상 고용자 비율	8.8%	5%
□ 연차 유급 휴가 취득률※	48.8%	70%
□ 첫째 아이 출산 전후 여성의 취업 지속률 ※	38%	55%
교육		
■ 임신·출산에 관한 올바른 지식에 대한 이해 비율	34%	70%
결혼·지역		
■ 결혼·임신·출산·육아의 각 단계에 대응한 종합적 저출산 대책 실시 시정촌 수와 비율	243시정촌 (약 14%)	1,215시정촌 이상 (70% 이상)
기업의 대응		
■ 육아 패스포트 사업 협찬 점포 수	22만 개	44만 개
□ 쿠루민 취득 기업 수※	2,031기업	3,000기업
결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 만들기		
■ 결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 향해 나아가고 있다고 생각하는 사람의 비율	19.4%	50%

출처: 내각부, 2015. 『2015년도 저출산사회대책백서』내각부, p. 69;

주: □는 ‘어린이·육아 비전’(2010~2014년)부터 계속된 목표, ■는 신규 목표

※는 ‘마을·사람·일자리 창생 종합 전략’(2014년 12월 수립) 및 ‘일과 생활 조사 추진을 위한 행동 지침’(2007년 12월 수립)에서 노사정 합의로써 정해진 것

a) 2013년 말(2014년 3월) 혹은 2014년 초(2014년 4월)의 실적치, b) 2017년 말의 목표, c) 2019년 말의 목표.

마지막으로, 현행 ‘저출산사회대책대강’을 위한 정부 예산에 대해 살펴보겠다. 〈표 6-17〉에 나타나 있듯이, 이 대강의 ‘중점 과제’ 및 ‘치밀한 저출산 대책 추진’을 위한 예산으로서 (대강의 본격 시행 전년도로 준비 기간이었던) 2014년에는 5개의 ‘중점 과

제' 실시를 위해 약 1조 540억 엔, '치밀한 저출산 대책 추진'을 위해 약 2조 4500억 엔, 즉 총 3조 5천억 엔이 본예산으로 배정되었다. 그리고 이 예산액의 약 96%에 해당되는 약 3조 3500억 엔이 실제로 지출되었다. 예산의 재원은 사회보장 관련 비용에 한정된 것이 아니라 일본 정부의 일반 회계 및 특별 회계 예산으로도 충당되었다.

그 후 2015년에 '저출산사회대강'이 본격적으로 시행되자 관련 예산액도 늘어나 '중점 과제' 실시를 위한 본예산액은 약 1조 2700억 엔, '치밀한 저출산 대책 추진'에는 약 2조 5000억 엔이 배정되었고 같은 연도의 본예산 합계액은 약 3조 7600억 엔이었다. 2016년에는 '중점 과제' 실시를 위한 본예산이 약 1조 5000억 엔, '치밀한 저출산 대책 추진' 예산은 약 2조 5400억 엔으로 증액되었다.

〈표 6-17〉 '저출산사회대강~결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 실현을 목표로~' 관련 예산액의 개요: 2014~2016년

(단위: 백만 엔)

	예산액(당초)			결산액
	2014년	2015년	2016년	2014년
【중점 과제】				
1. 육아 지원 정책을 한층 더 내실화한다	638,275	819,122	949,727	575,235
2. 젊은 연령에서 결혼·출산의 희망이 실현되는 환경을 정비한다	33,937	35,951	37,466	19,492
3. 다자녀 가구를 더욱 배려하고 3명 이상의 아이를 키울 수 있는 환경을 정비한다	—	—	15,347※	—
4. 남녀 근로 방식 개혁을 추진한다	382,261	418,856	513,482	350,865
5. 지역 실정에 따른 대응을 강화한다	—	—	499	—
소계	1,054,473	1,273,929	1,501,174	945,592
【치밀한 저출산 대책 추진】				
1. 결혼, 임신·출산, 육아의 각 단계에 따라 개개인을 지원한다				
①결혼	10	8	8	9
②임신·출산	13,142	26,903	32,233	12,364
③육아	2,421,349	2,448,898	2,503,313	2,387,865
④교육	1,578	1,789	2,161	2,079
⑤일	—	—	—	—
2. 저출산 대책 추진을 위해 사회전체가 협력한다				
①결혼·임신·어린이·육아 친화적인 사회 만들기	37	55	71	27
②기업의 대응	10,045	9,221	6,027	3,593
소계	2,446,161	2,486,874	2,543,813	2,405,937
총계	3,500,634	3,760,803	4,044,987	3,351,529

출처: 내각부, 2016. 『2016년판 저출산사회대책백서 전제판』, p. 171.

주: 1) 표는 기본적으로 '저출산사회대책대강'(2015년 3월 수립)의 주요 시책에 따른 사회보장 관련 비용뿐 아니라 일반 회계 및 특별 회계 예산을 정리한 것이다.

2) 표에 제시된 예산액은 본예산의 총계로, 추경 예산은 포함하지 않는다. 또 저출산 대책 이외의 목적으로 실시하고 있는 시책과 함께 예산이 책정된 시책은 저출산 대책 관련 예산액을 분리할 수 없어 표의 금액에는 포함되어 있지 않다.

3) 재계재되어 있는 항목을※ 제외하고, 여러 항목에 중복 해당되는 시책의 예산액은 하나의 항목에만 계상되어 있다.

※ - 2016년도 다자녀 가구에 대한 추가적 배려로 새롭게 조치된 부분의 예산액이다.

이들 예산 금액을 시책 항목별로 보면 (보육 서비스의 확충을 중심으로 한) 육아 지원 시책을 위한 예산액이 크다는 점이 눈에 띈다. ‘중점 과제’ 예산 총액 중 60% 이상 (2014년 61%, 2015년 64%, 2016년 63%)이 육아 지원 시책을 위한 것으로, ‘치밀한 저출산 대책 추진’의 경우에는 무려 98~99%가 육아 지원 예산이다. 그 결과, 현행 ‘저출산사회대책대강’ 실시를 위한 예산의 85~87%가 육아 지원을 위해 배정(그리고 지출)되었다. 그리고 이 예산(및 지출)의 대부분이 대기아동 해소를 위한 각종 조치 비용이라 생각된다. 대기아동 해소를 위한 대응에 대해서는 아래에서 더 자세히 검토하고자 한다.

2. ‘자녀·육아 지원 신 제도’ 추진(2015년~)

앞 절에서 ‘자녀·육아 신 제도’가 2015년(2015년 4월) 시행되기까지 2012년 3월부터 2014년(2015년 3월)의 준비 과정에 대해 설명했다. 본 절에서는 이 신 제도가 2015년(2015년 4월)에 시행되기 시작한 이후의 전개에 대해 자세히 검토하겠다.

가. ‘자녀·육아 지원 신 제도’의 핵심

2012년 8월 제정된 ‘어린이·육아 관련 3법’에 의거해 2015년 4월 시행된 ‘자녀·육아 지원 신 제도’(이하 ‘신 제도’라 한다)는 아이를 가지고 싶다는 희망이 이루어지고 육아하기 쉬운 사회를 만들기 위해 국가 및 지역 차원에서 어린이와 가정을 지원하는 새로운 상호 도움 체계를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라 유아기의 학교 교육·보육 및 지역의 아이·육아 지원을 종합적으로 추진하고, 보육 서비스의 ‘양적 확대’와 ‘질적 향상’을 도모함으로써 모든 어린이가 건강하게 성장할 수 있는 사회의 실현을 목표로 하고 있다. 또한 도시 지역의 대기아동 해소와 인구 감소 지역의 교육·보육 기능 유지 등 각 지역이 안고 있는 문제가 다르기 때문에 각 지역의 실정에 맞는 육아 지원을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다(내각부, 2015, pp. 50-59).

구체적으로 ‘자녀·육아 지원 신 제도’의 주요 시책의 핵심은 다음 3가지다(내각부, 2015, pp. 50-54).

(1) '시설형 지원'과 '지역형 보육 지원'의 신설

주요 시책의 핵심 중 첫 번째는 인가 어린이원, 유치원, 보육소를 통한 '시설형 지원'과 소규모 보육, 가정 보육 등에 대한 혜택인 '지역형 보육 지원'의 신설이다. 기존에는 유치원에 대한 재정 조치는 학교 교육, 보육소에 대한 재정 조치는 복지 체계 내에서 각각 이루어졌지만, 신 제도에서는 인가 어린이원, 유치원, 보육소의 공통 급여인 '시설형 지원'을 신설해 정부의 재정 지원을 일원화했다.

또 '지역형 보육 지원'을 신설하고 6명 이상 19명 이하의 아이들을 돌보는 '소규모 보육', 5명 이하의 아이들을 돌보는 '가정 보육', 아이의 집을 방문해 돌보는 '주거주택(居宅) 방문형 보육', 직원의 자녀와 지역의 아이들을 돌보는 '사업장 내 보육', 4가지 사업을 정부의 재정 지원 대상에 추가하기로 했다.

이러한 다양한 보육을 대상으로 하는 '지역형 보육 지원'을 신설하여 대기아동이 특히 많고 새로운 시설의 건설이 어려운 도시 지역에서 보육의 양적 확대와 자녀수가 감소세에 있어 시설 유지가 어려워지고 있는 지역, 시설까지의 거리가 멀다는 등의 이유로 이용이 어려운 지역에서의 보육 확보를 목표로 하고 있다.

또 신 제도에서는 기존의 보육소 등의 인가 제도를 개선해 객관적인 인가 기준에 적합하고 필요한 조건을 충족시킬 경우에는 결격 사유에 해당하는 경우나 수급 조정이 필요한 경우를 제외하고 인가를 내어주는 투명성 높은 인가 체계를 구축함으로써 특히 대도시권에서의 보육 수요 증대에 능동적으로 대처하기로 했다. 시정촌에게는 인가 시설 및 사업에 대해 시설 등의 이용 정원 등에 대한 '확인'을 거쳐 급여 지원을 실시하기로 했다.

(2) 인가 어린이원 제도의 개선

신 제도 주요 시책의 두 번째 핵심은 인가 어린이원 제도 개선이다. 인가 어린이원은 보호자의 취업 여부 등에 관계 없이 그 수요에 맞춰 아이를 받아들이고 유아기의 학교 교육·보육을 일체적으로 실시하는 이른바 유치원과 보육소 양쪽 기능을 갖춘 시설이다. 또 육아 불안에 대한 상담에 응하거나 부모와 아이들이 모이는 장소를 제공하는 등 지역의 아이·육아 지원 역할도 기대되고 있다. 인가 어린이원 제도는 2006년에 신설되었는데, 이용자들의 평가는 대체로 높았지만, 기존 제도 하에서는 학교교육법에 의거한 유치원과 아동복지법에 의거한 보육소라는 두 가지 제도를 전제로 하고 있어 인

가, 지도·감독 등에 관한 이중 행정의 문제 등이 지적되어 왔다.

신 제도는 인가 어린이원의 유형 중 하나인 ‘유보(幼保-유치원과 보육소) 연계형 인가 어린이원’을 학교 및 아동 복지 시설 양쪽의 법적 성격을 지닌 단일 시설로 하고, 인가 및 지도, 감독 등을 일원화함으로써 이중 행정의 문제를 해소하고 각 지역에서의 유아 교육·보육의 수요와 사업자의 의향을 고려해 인가 어린이원의 보급을 꾀하기로 했다. 또 ‘유보 연계형’ 이외의 ‘유치원형’, ‘보육소형’, ‘지방 재량형’을 포함한 4종류 모두 재정적으로 ‘시설형 지원’의 대상이 되었다.

(3) 지역의 실정에 맞는 아이·육아 지원 강화

신 제도의 주요 시책 중 세 번째는 지역 아이·육아 지원 강화다. 보육이 필요한 아이가 있는 가정뿐 아니라 모든 가정을 대상으로 지역 수요에 맞는 다양한 육아 지원을 강화하기 위해 지역의 교육·보육·육아 지원 사업 등을 (아이의) 보호자가 원활하게 이용할 수 있도록 정보 및 조언 등을 제공하는 이용자 지원 사업, 육아 상담과 부모 자식 간 교류의 장인 지역 육아 지원 거점, 일시 돌봄과 방과 후 클럽 등 시정촌이 실시하는 사업을 ‘지역 자녀·육아 지원 사업’으로서 법적으로 규정하고, 재정 지원을 강화함으로써 그 확충을 꾀한다.

나. ‘양적 확충’과 ‘질적 향상’을 위한 대응 내용 및 실시 상황

앞서 언급한 바와 같이 ‘자녀·육아 지원 신 제도’는 유아기 아동의 학교 교육·보육, 그리고 지역의 아이·육아 지원의 종합적 추진을 목적으로 하고 있다. 따라서 신 제도에서는 육아 지원의 ‘양적 확충’과 ‘질적 향상’의 도모가 그 목표다. 여기에서는 보육 서비스의 ‘양적 확충’과 ‘질적 향상’의 구체적 내용을 설명하고 이를 위해 어떤 정책이 실시되고 있는지 현 시점에서의 최신 데이터를 이용하여 검증하고자 한다(내각부, 2016, pp. 49-52).

〈표 5-18〉에는 ‘자녀·육아 지원 신 제도’ 하에서 보육 서비스의 ‘양적 확충’을 위해 실시 주체인 시정촌의 ‘자녀·육아 지원 사업’ 실시 상황을 나타내는 수치 데이터가 제시되어 있다. ‘양적 확충’으로는 ①‘대기아동 해소 가속화 플랜’의 추진을 위한(보육소 등에서의) 보육 서비스 이용 정원 확보⁸⁷⁾, ②인가 어린이원 제도 개선을 통한 인가 어린

이원 수의 증가, 그리고 ③새로 창설된 지역형 보육 사업의 추진 등이 포함되어 있다. 이들 '양적 확충'을 위한 방안을 통해 각 시정촌은 보육소와 인가 어린이원을 정비하고, 새롭게 지역형 보육 사업을 실시함으로써 보육소 등의 정원 확대를 목표로 하고 있다.

〈표 6-18〉에서 볼 수 있듯이 2015년 4월(2015년 시작) 현재 보육소 등의 정원은 2014년까지 설립되지 않아서 집계 대상에 포함되지 않았던 유치원형 인가 어린이원 등과 지역형 보육 사업을 포함해 약 253만 명(전년 2014년 4월 대비 약 19.6만 명 증가)이다.

〈표 6-18〉 '어린이·육아 지원 신 제도'(2015년 시행)에 따른 '양적확충'을 위한 대응 내용과 실시 상황

대응 내용	2014년 4월 실적치	2015년 4월 실적치	2016년 4월 이용 정원
① 보육소 등의 정원 확대(보육 서비스 이용 정원 확보)			
보육소	2,335,724 ^a	2,287,878	2,248,716
유보(유치원, 보육소) 연계형 인가 어린이원		186,676	273,454
유치원형 인가 어린이원	--	25,240	26,516
지역형 보육 사업	--	31,898	48,259
(보육소 등의 총 정원 수)	(2,335,724명)	(2,531,692명)	(2,596,945명)
②인가 어린이원 수의 확대			
유보 연계형	720	1,931	2,758
유치원형	411	524	682
보육소형	189	328	474
지방재량형	40	53	60
(인가 어린이원 총수)	(1,360개)	(2,836개)	(4,001개)
③지역형 보육 사업 수 ^b			
가정 보육	--	931	958
소규모 보육	--	1,655	2,429
주거주택 방문형 보육	--	4	9
사업장 내 보육	--	150	323
(지역형 보육 사업 총 건수)	--	(2,740건)	(3,719건)

출처: 내각부, 2016. 『2016년판 저출산사회대책백서』, pp. 49-50; 후생노동성 2016 '보육소 등 관련 상황 정리' (<http://www.mhlw.go.jp/stf/0000135392/html>); 내각부, 2016 '인가 어린이원에 상황에 대해(PDF형식)'; 후생노동성 2016 '지역형 보육 사업 건수에 대해(2016년 4월 1일 현재)'(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/#toukei>).

주: a-보육소 정원과 유보 연계형 인가 어린이원 정원의 합계.

b-지역형 보육 사업은 2015년에 창설된 사업으로, 2014년도 실적치는 존재하지 않는다.

또한 앞서 말했듯이 신 제도에 따라 인가 어린이원 제도가 개선되었고, 그 결과 2015년 4월 현재 인가 어린이원의 수는 2,836건(개)으로 신 제도 시행 전인 2014년 4월의 1,360건과 비교해 2배 이상 증가했다(〈표 5-18〉 참조). 또 신 제도에 따라 신설된 지

87) '대기아동 해소 가속화 플랜'의 초기 2년간(2013~2014년) 실시 상황에 대해서는 제3절을, 그리고 2015년 이후 상황에 대해서는 본 절 아래 내용을 참조하기 바란다.

역형 보육 사업의 수는 2015년 4월 현재 전국에서 2,740건이며, 내역을 보면 소규모 보육 사업이 약 1,655건, 가정 보육소 사업이 931건, 사업장 내 보육 사업이 150건, 자택 방문형 보육 사업이 4건이었다.

한편 육아 지원의 ‘질적 향상’에 대해서는 ①3세아를 대상으로 한 보육 서비스에 종사하는 보육 직원이 기존에는 3세아 20명에 대해 직원 1명이었는데, 3세아 15명에 대해 직원 1명으로 개선됐고, ②사립 유치원·보육소·인가 어린이원 및 민간 아동복지시설 등의 직원 처우 개선을 위한 정부 예산이 증액(전년 대비 3% 인상)되었으며, ③방과 후 아동 클럽이나 아동 환자·병후 아동 보육의 내실화, 소규모 보육 사업 체제의 강화가 이루어졌다.

다. 육아 지원의 ‘양적 확충’과 ‘질적 향상’을 위한 비용 부담 및 재원

앞 절에서 ‘자녀·육아 신 제도’는 ‘자녀·육아 관련 3법’에 따라 법적 기반이 마련되고, 이 3법은 사회보장·세제 통합 개혁 관련 법안으로서 시행되었음을 설명했다. 따라서 ‘자녀·육아 신 제도’의 시책은 사회 보장·세제 통합 개혁의 일부분으로 소비세율 인상을 통해 발생한 재원으로 실시된다. 일본의 소비세율은 2014년 4월 5%에서 8%로 인상되었으며 그 수입의 일부를 사용해 ‘보육 긴급 확보 사업’이 실시된 것에 대해서도 앞 절에서 설명했다.

소비세율은 (5%에서 8%로 인상된 지 1년 6개월 후인) 2015년 10월 8%에서 10%로 추가 인상이 예정되어 있었으나 당시의 경제적, 정치적 상황으로 인해 인상이 보류되어 2017년 4월로 연기되었다. 또 아베 정부는 2016년 6월, 소비세율 10%로의 인상을 2019년 10월까지 재연기한다는 방침을 세웠다. 따라서 현 시점(2017년 6월)에서는 소비세율 10%로의 인상은 실시되지 않은 상태이며, 2015년부터 시행되고 있는 ‘자녀·육아 지원 신 제도’의 재원은 소비세율 10%로의 인상을 통해 확보할 예정이었지만 현 시점에서는 아직 실현되지 않았다.

그러나 자녀·육아 지원이 사회보장 강화를 위해 우선 실시되어야 할 정책으로 규정되었고, 자녀·육아 지원의 ‘양적 확충’과 ‘질적 향상’에 관한 구체적 대응 조치를 위한 2016년도 예산이 책정되었다. 자세한 내용은 <표 6-19>에 제시되어 있다. 이 표를 보면 2016년에 유아 교육·보육·육아 지원의 ‘양적 확충’을 위해 필요한 예산액(예산 소

요액)은 3,719억 엔, 그리고 ‘질적 향상’을 위한 예산 소요액은 2,220억 엔, 총액 5,939억 엔으로 약 6000억 엔의 예산이 책정되었다.

〈표 6-19〉 2016년도 본예산 중 ‘어린이·육아 지원 신 제도’의 ‘양적 확충’과 ‘질적 향상’을 위한 대응에 필요한 예산액

양적 확충	질적 향상
○인가 어린이원, 유치원, 보육소, 지역형 보육의 양적 확충 (‘대기아동 해소 가속화 플랜 추진 등’)	○3세아를 위한 직원 증원(아동 20명당 1명→15명당 1명) ○사립 유치원·보육소·인가 어린이원의 직원 급여 개선(3%↑) ○보육 표준 시간 인정에 대응한 직원 배치 개선 ○연수 기회의 내실화 ○소규모 보육의 체제 강화 ○감가상각비, 임대료 등에 대한 대응 등
○지역 어린이·육아 지원 사업의 양적 확충(지역 육아 지원 거점, 일시 돌봄, 방과 후 아동 클럽 등)	○방과 후 아동 클럽의 내실화 ○아동 환자·병후 아동 보육의 내실화 ○이용자 지원 사업의 추진 등
○사회적 돌봄의 양적 확충	○아동양호시설 등의 직원 증원(아동 5.5명당 1명→4명당 1명) ○아동양호시설 등에서의 가정적인 육아 환경 조성 추진 ○민간 아동양호시설 등의 직원 급여 개선(3%↑) 등
소요 예산액: 3,719억 엔	소요 예산액: 2,220억 엔
양적 확충·질적 향상 소요액 합계: 5,939억 엔	

출처: 내각부, 2016. 『2016년판 저출산사회대책백서』, p. 51.

이 ‘어린이·육아 신 제도’에 따른 유아 교육·보육·육아 지원의 ‘양적 확충’과 ‘질적 향상’을 위한 대응 정책을 모두 실시하기 위해서는 ‘1조 엔 이상’의 재원이 필요한 것으로 추정되고 있다(내각부, 2016, p. 51). 이 중 0.7조 엔은 당초 소비세율 10%로의 인상분으로 충당하고, 나머지 0.3조 엔 확보를 위해 최대한 노력할 예정이었다. 그러나 전술한 것처럼 2017년 4월로 예정되었던 소비세율 인상이 연기되면서 예상됐던 0.7조 엔의 재원 확보에 대해서는 다른 재원이 필요하다.

자녀·육아 지원은 일본 저출산 대책의 근간이 되는 중요 시책으로 현행 ‘저출산사회 대책대강’ 관련 예산에서 육아 지원이 가장 큰 지출 항목(〈표 5-17〉 참조)이라는 것은 앞에서 설명했다. 어린이·육아 지원 예산으로 2014년부터 2016년까지 매년 총 3조 5000억 엔이 지출되었으며 소요예산액 은 앞으로도 증가할 것으로 예상된다⁸⁸⁾. 저출산 대책을 위해서는 재원 확보가 큰 문제라고 할 수 있다.

88) ‘어린이·육아 신 제도’의 실시를 위한 2016년도 당초 예산에 대한 자세한 내용은 내각부(2017)를 참조하기 바란다.

라. ‘자녀·육아지원법’의 부분 개정 (2016년 4월 제정·시행)

대기아동 해소를 위해 2013년부터 실시된 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’은 2017년 말(2018년 3월)까지 총 40만 명의 보육 정원(보육소 등의 정원) 확보를 목표로 했다. 그러나 출산·육아기에 있는 25~44세 여성의 취업률이 향후 더욱 늘어날 것으로 보고 목표를 상향 조정, 정원을 50만 명으로 늘리기로 했다.

또 기존의 자녀·육아 지원에 더해 야간·휴일근무, 시간제 근무, 비정규직 근무 등 다양한 근로 방식에 맞춘 일과 육아의 양립을 위한 지원이 요구되고 있다는 것을 고려해 자녀·육아 지원 체제 강화와 확충을 위해 ‘자녀·육아지원법’(2012년 8월 제정)의 일부를 개정하기 위한 법안이 2016년 2월 각의에서 결정된 후 의회에 제출되었고 일부 수정을 거쳐 2016년 3월 31일 제정되어 같은 해 4월 1일 시행되었다.

‘자녀·육아지원법’ 부분 개정의 핵심 및 개요를 정리한 것이 <표 6-20>이다. 이 표에서 보듯이 ‘자녀·육아지원법’ 부분 개정의 목표는 ‘1억총활약사회’의 실현을 위한 대응인 신(新)·세 개의 화살 중 하나, ‘꿈을 키우는 육아 지원(신(新)·두 번째 화살)’의 실현을 위한 사업주 출연금 제도 확충이다.

<표 6-20> ‘어린이·육아지원법’ 부분 개정(2016년 4월 1일 시행)의 구체적 골자와 그 내용의 개요

【목표】1억총활약 사회 ‘꿈을 키우는 육아 지원(신·두 번째 화살)’의 실현을 위해 사업주 출연금 제도를 확충한다 ↓ 【골자】 (1) ‘대기아동 해소 가속화 플랜’에 따라 2017년 말까지 보육 서비스 이용 정원 확대 목표를 40만 명에서 50만 명으로 상향 조정한다. (2) 이에 따라 사업장 내 보육 업무를 목적으로 하는 시설 등의 설치자에 대한 지원 사업(‘일·육아 양립 지원 사업’)을 설립한다. (3) 또한 일반 사업주로부터 징수하는 출연금의 상한 인상 등의 조치를 강구한다. (4) 이상의 대응을 통해 사업주 각출 제도를 확충하고, 최대 5만 명의 보육 서비스 이용 정원을 확보하여 어린이·육아 지원 제공 체제의 확충을 도모한다.
【골자의 개요】 1. ‘일·육아 양립 지원 사업’ 창립 ○ 사업장 내 보육 업무를 목적으로 하는 시설 등의 설치자에 대해 정부 지원사업을 신설한다. 2. <u>사업주 출연금의 출연율 인상 등</u> ○ 일반 사업주의 출연금(사업주 출연금) 대상 사업에 일·육아 양립 지원 사업을 추가한다. ○ 사업주 출연금의 상한을 1,000분의 1.5 이내에서 1,000분의 2.5 이내로 인상한다.

출처: 내각부, 2016. 『2016년판 저출산사회대책백서』, pp. 52-55.

따라서 상기 법률의 부분 개정의 골자는 ①‘대기아동 해소 가속화 플랜’(2013~2017년)에 따라 2017년 말까지의 보육시설 정비 목표를 상향 조정해 기존의 40만 명에서 50만 명으로 늘린다. ②이에 따라 사업장 내 보육 업무를 목적으로 하는 시설 등의 설치자(대부분은 사업주, 기업)에 대한 지원 사업(‘일·육아 양립 지원 사업’)을 신설한다. ③이에 따라 일반 사업주로부터 징수되는 출연금(사업주 출연금) 대상 사업에 ‘일·육아 양립 지원 사업’을 추가한다. ④이와 더불어 일반 사업주에게 징수하고 있는 출연금의 상한을 기존의 1000분의 1.5 이내에서 1000분의 2.5 이내로 상향 인상한다.

이상을 요약하면, ‘자녀·육아지원법’의 부분 개정은 2015년 10월 실시된 정부(아베 내각)의 중심 거시경제정책인 ‘『1억총활약사회』의 실현을 위한 대응’의 3개 핵심 축 중 하나인 ‘꿈을 키우는 육아 지원(신·두 번째 화살)’의 실현을 위해 그 중심 과제(그리고 주목받고 있는 사회 문제)인 대기아동 해소의 가속화를 꾀하기 위해 보육 서비스 수용 인원의 대폭 확대를 목표로 한다. 그리고 이 ‘보육 서비스 이용 정원 확보’를 실현하기 위해 기업 등 고용주가 실시하고 있는 사업장 내 보육 사업(기업 내 보육소 등) 지원 제도를 새로 만들어 사업주가 보육 서비스에 더욱 적극적으로 참여할 수 있도록 하고(인센티브 부여), 이를 위한 재원 확보의 한 방법으로서 사업주의 출연금 비율을 높이는 것을 목적으로 한 것이라 할 수 있다.

3. 대기아동 해소를 위한 대응 및 현황

가. ‘대기아동 해소 가속화 플랜’(2013~2017년)

앞 절(제3절)에서 기술한 1990년대 중반 이후의 다양한 보육 서비스 확충 노력에도 불구하고 도시 지역을 중심으로 대기아동 문제는 해소되지 않고 오히려 심각해졌다. 이에 따라 대기아동 해소를 위한 정책적 대응을 가속시키기 위해 일본 정부는 2013년(같은 해 4월)부터 2017년 말(2018년 3월)까지 5년간 약 40만 명의 ‘보육 서비스 이용 정원 확보’를 목표로 한 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’을 2013년 4월 수립했다. 이에 따라 2015년 예정되었던 ‘자녀·육아 지원 신 제도’의 본격적 시행을 기다리지 않고 대기아동 해소에 의욕적으로 임하는 지방자치단체에 대한 지원을 시작했다(내각부, 2015⁸⁹⁾).

‘대기아동 해소 가속화 플랜’에서는 2013~2014년을 대기아동 해소를 위한 ‘긴급 집중 대책 기간’으로 정하고, 플랜 초기 2년 동안 20만 명의 보육 서비스 이용 정원 확대를 목표로 집중적인 대응을 했다. 이를 위해 소비세율 인상으로 얻어진 재원이 투입되었다. 그 결과 목표치를 넘어선 약 22만 명의 보육 서비스 이용 정원 증가를 달성하였다(내각부, 2015, 2016).

또한 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’에서는 2015~2017년을 ‘대응 가속 기간’으로 정하고, 여성 취업이 더욱 증가할 것으로 내다봤기 때문에 잠재적 보육 수요를 포함 20만 명의 보육 서비스 이용 정원 추가 확대를 통해 2017년 말까지 정원을 총 40만 명으로 늘리기로 했다. 그러나 2016년 4월 ‘자녀·육아지원법’ 부분 개정에 따라 보육 서비스 이용 정원 확대가 ‘자녀·육아 신 제도’가 추진하는 ‘양적 확충’의 중심 축 중 하나로 선정되어 목표는 50만 명으로 늘어났다.

또 2016년 3월에는 대기아동 해소까지의 긴급 대응으로서 ‘대기아동 해소를 위한 긴급 대응시책에 대해’가 공표되었고, 기존 보육소 등의 보육시설 이외에도 유아 교육을 위한 시설인 유치원에서도 지역 사정을 감안한 소규모 보육 사업, 일시 돌봄 사업 등을 적극 추진하여 ‘육아 지원’, ‘취업과 양립 지원’을 위한 기능 확충을 도모했다(내각부, 2016, pp. 70-72).

또한 (공적인 독립행정법인인) 도시재생기구가 관리하는 UR임대 주택에서는⁹⁰⁾ 지자체(시정촌)와 협력하여 단지 재생 사업 등으로 생긴 정비 부지나 기존의 빈 점포 등을 활용하여 육아 지원 시설(보육소, 유치원, 취학아동 보육소 등)을 설치하도록 노력하고 있다.

이상과 같은 대기아동 해소를 위한 한층 더 적극적인 대응에도 불구하고 대기아동 문제는 여전히 심각한 상태다. 대기아동 숫자의 추이와 현황에 대해서는 이후에 자세히 검토하기로 한다.

89) 2010년 당시 일본 정부는 새로운 육아 지원 제도로서 ‘어린이·육아 신 시스템’을 2013년부터 실시하는 것을 목표로 검토했다. 그러나 도시 지역을 중심으로 대기아동 문제가 심화되면서 새로운 시스템의 실시를 기다리지 않고 대기아동 문제에 대한 신속한 대응을 도모하기 위해 2010년 11월 ‘대기아동 해소 『선제』 프로젝트’를 수립하고 2011~2012년에 실시했다. 이 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’은 ‘대기아동 해소 『선제』 프로젝트’를 계승한 것이다. 자세한 경위에 대해서는 제3절을 참조하기 바란다.

90) 독립행정법인 도시재생기구는 UR도시기구로 약칭된다(UR은 이 기구의 영어 명칭인 Urban Renaissance Agency에서 딴 것이다). 이 기구가 관리하는 임대 주택은 2016년 말 현재 전국에 약 74만 채이다.

나. '보육 인력 확보 대책' (2015년 1월~2017년)

앞에서 설명했듯이, '대기아동 해소 가속화 플랜'의 '보육 서비스 이용 정원 확보'의 목표가 (기존의 40만 명분에서) 50만 명으로 확대되었다. 이에 따라 이를 위해 필요한 보육 인력 확보가 시급한 과제라 할 수 있다. 그러나 최근 헬로워크에 나타난 보육사의 유효 구인 비율이 2배가 넘는 등⁹¹⁾ (보육사의) 극단적인 공급 부족 상태가 이어지고 있다.

헬로워크가 실시한 보육사 취업을 원치 않는 구직자에 대한 의식 조사에서는 '(보육사로서의) 책임의 무게와 (아이의) 사고에 대한 불안', '임금이 희망 수준과 맞지 않는다', '휴가가 적거나 휴가를 쓰기 어렵다' 등이 보육사 취직을 원하지 않는 주된 이유로 꼽혔다. 한편, 이러한 문제가 완화·해소된다면 보육사로 취업하고 싶다는 사람의 비율은 64%에 이르는 것으로 나타났다(내각부, 2016, p. 73).

이러한 보육사 부족 상황에 따라 일본 정부는 '대기아동 해소 가속화 플랜'의 성공적 실시를 위해 2015년 1월 '보육사 확보 플랜'을 수립하여 약 9만 명 정도 필요한 것으로 추정되는 보육 인력 확보를 위한 조치를 마련했다. 이에 따라 '보육사 확보 플랜'에서는 (기존에는 연 1회였던) 보육사 시험의 연 2회 실시 추진 및 소비세 재원을 활용한 처우 개선(급여 등의 개선을 위한 정부 지원 증액)을 실시하는 등의 대책을 시행하기로 했다. 이밖에도 보육사의 이직 방지, 잠재 보육사(보육사 자격이 있으나 보육사로 일하지 않고 있는 인력)의 복귀 지원 및 보육사 양성 등을 실시하기로 했다(내각부, 2016, p. 64).

이를 위한 구체적 방안으로 학자금 대출의 확충, 보육 보조자 고용 지원, ICT 활용을 통한 보육 업무 효율화, 취업 준비금 및 보육료 일부 지원을 통한 과거 보육사로 일한 경험이 있는 사람들의 재취업 지원 등의 조치를 실시하고 있다. 또 보육 인력 확보를 위해 중요한 시책인 보육사의 처우 개선과 관련해서는 2015년부터 소비세 재원을 활용하여 보육사 처우 개선을 목적으로 한 정부 예산을 증액했다. 이 보육소 처우 개선을 위한 정부 예산의 증액 비율은 2015년에 3%, 2016년도 추경 예산은 2%, 2017년도 본예산은 1.9%이다(내각부, 2016, p. 73).

91) 헬로워크는 후생노동성이 운영하는 취직 지원·고용 촉진을 위한 조직·시설이다. 유효 구인 비율은 헬로워크에 신청한 구직자 수(일자리를 찾는 사람들의 수)와 구인수(사람을 찾고 있는 기업·고용주의 수)의 비율이며, 이 비율이 1을 넘으면 구직자보다 구인수가 많고 반대로 1을 밑돌면 구인수보다 구직자 수가 많다는 것을 의미한다. 유효 구인 비율이 2라는 것은 구인수가 구직자 수의 2배임을 말한다.

보육사 처우 개선은 ‘자녀·육아 지원 신 제도’의 ‘질적 향상’을 위한 주요 시책 중 하나로, 향후 추가적인 처우 개선을 위한 조치가 예정되어 있다. 또한 보육사의 경력 관리 체계를 구축하고 보육사로서의 기능·경험을 쌓은 직원의 임금이 전체 산업 여성 노동자의 임금과 격차가 없도록 추가적인 처우를 개선하기로 했다.

다. ‘방과 후 어린이 종합 플랜’ (2014년 7월 수립, 2015~2019년)

보육소를 이용하는 맞벌이 가정은 아이들이 초등학교에 입학하게 되면 방과 후에 아이가 있을 수 있는 안전하고 안심할 수 있는 곳을 찾아야 하는 문제에 직면하는 경우가 많다. 이 이른바 ‘초등학교 1학년의 벽’을 타파하기 위해서는 아이가 방과 후 등에 안전하게 안심하고 지낼 수 있는 장소가 필요하다는 지적이 있었다. ‘초등학교 1학년의 벽’ 타파는 현행 ‘저출산사회대책대강’의 중점 과제 중 하나인 ‘육아 지원 시책의 내실화’를 위한 주요 시책 중 하나이며, 현재 일본 육아 지원 정책의 중요한 과제이기도 하다.

또한 차세대를 담당하는 인재의 육성이라는 관점에서 맞벌이 가정의 아이뿐 아니라 모든 아이들이 방과 후에 다양한 체험·활동을 수행할 수 있는 환경의 정비가 중요하며, 모든 아동을 대상으로 종합적인 방과 후 대책을 강구할 필요가 있음이 지적되고 있다.

이런 관점에서 문부과학성과 후생노동성이 협력하여 문부과학성 소관의 ‘방과 후 어린이 교실’과 후생노동성 소관의 ‘방과 후 아동 클럽’의 통합적 대응을 중심으로 한 ‘방과 후 어린이 종합 플랜’을 2014년 7월 수립했다. 이 플랜에서는 2019년 말(2020년 3월 말)까지 방과 후 아동 클럽에 대해서는 약 30만 명의 보육 서비스 이용 정원을 추가로 정비하는 동시에 모든 초등학교 구(區)에서 방과 후 아동 클럽 및 방과 후 어린이 교실을 통합적 또는 연계하여 실시하고, 이 중 통합형 방과 후 아동 클럽 및 방과 후 어린이 교실을 1만 곳 이상에서 운영하는 것을 목표로 하고 있다.

문부과학성과 후생노동성은 2017년 1월 전국의 도도부현·시정촌에서 종합 계획의 진척 상황 조사를 실시했다(문부과학성 생애학습정책국 후생노동성 고용균등·아동가정국 2017). 주요 결과는 <표 6-21>에 요약되어 있다. 이 표에 나타나 있듯이, ‘방과 후 아동 종합 플랜’을 구성하는 방과 후 어린이 교실(문부과학성 소관)과 ‘방과 후 아동 클럽’(후생노동성 소관)의 수를 비교하면 전자가 9,608개, 후자가 21,972개로, 방과 후 아동 클럽 수가 약 2.3배로 압도적으로 많다. 이는 전부터 보육 서비스를 담당해 온 후

생노동성의 취학아동 보육이 (기존에 학교 교육을 담당해 온) 문부과학성의 정책에 비해 앞서 나가고 있음을 의미하며, 이는 어느 정도 예상된 결과라 할 수 있다. 그러나 실시 장소를 보면 방과 후 어린이 교실, 방과 후 아동 클럽 모두 초등학교가 압도적으로 많아 보육 서비스(취학아동 보육)와 학교 교육의 융합이 이루어지고 있음을 엿볼 수 있다.

또 '방과 후 어린이 종합 플랜'의 실시율을 시정촌 단위로 보면 방과 후 어린이 교실이 (전체 시정촌 중) 약 62%인데 비해 방과 후 아동 클럽은 약 92%로, 여기에서도 후생노동성이 소관하는 아동 보육 서비스의 공급이 보다 앞서가고 있음을 알 수 있다. 향후 방과 후 어린이 교실을 실시하는 시정촌 수는 더욱 늘어날 것으로 기대된다.

한편, 동일 초등학교 내에서 양쪽 사업을 모두 실시하고 있는 시정촌 수 및 비율을 보면 그 수는 356개로 아직 매우 적으며 실시율도 약 20%로 낮다. 또한 이것을 동일 초등학교 내에서 공통 프로그램을 실시하고 있는 시정촌으로 좁혀 보면 실시율은 12%까지 떨어진다. 방과 후 어린이 종합 프로그램의 실시 장소는 압도적으로 초등학교가 많아 취학아동 보육 서비스와 학교 교육의 융합 조짐이 보이는 것은 전술한 바와 같지만, 진정한 의미에서 학교 교육과 융합된 방과 후 취학아동(초등학교 저학년생) 보육 지원은 아직 갈 길이 멀다 할 수 있다.

〈표 6-21〉 '방과 후 어린이 종합 플랜'의 2016년도 실시 상황

①주된 실시 장소	방과 후 어린이 교실		방과 후 아동 클럽	
	수	비율(%)	수	비율(%)
초등학교	7,431	77.3%	11,898	54.1%
아동 시설	320	3.3%	2,437	11.1%
공민관(公民館) 등	1,629	17.0%	1,728	7.9%
민가·아파트 등	18	0.2%	1,223	5.6%
보육소	9	0.1%	964	4.4%
유치원	8	0.1%	285	1.3%
인가 어린이원	1	0.01%	202	0.9%
빈 점포	8	0.1%	272	1.2 %
공유지 전용 시설	0	0%	1,290	5.9%
민유지 전용 시설	0	0%	1,090	4.9%
기타	184	1.35%	583	2.7%
(총수)	(9,609)	(100.0%)	(21,972)	(100.0%)
②실시 시정촌	1,076	61.8% ^a	1,586	91.1% ^a
③동일 초등학교 내에서 두 사업을 실시 (이 중 공통 프로그램 실시)	실시 장소 수	실시 시정촌 수	실시율 ^a	
	5,219 (3,549)	356 (209)	20.4% (12.0%)	

출처: 문부과학성 생애학습정책국·후생노동성 고용균등·아동가정국, 2017. 『방과 후 어린이 종합 플랜』의 추진 상황 등에 대해 문부과학성·후생노동성.

주: a—실시율은 2016년 6월 1일 현재 모든 시정촌 수(1,741)에 대한 비율이다.

라. 대기아동의 추이 및 현황

앞 절(제3절)에서 본 바와 같이 대기아동 해소는 일본의 육아 지원 정책의 중심적인 과제로 2002~2004년에 실시된 ‘대기아동 제로작전’ 이후 ‘아동·육아 응원 플랜’(2005~2009년), ‘신·대기아동 제로작전’(2008~2010년), ‘대기아동 해소 『선제』 프로젝트’(2011~2012년), 그리고 본 절에서 설명한 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’(2013~2017년)에 이르기까지 과거 15년에 걸쳐 적극적인 대응 정책이 실시되었다. 그럼에도 불구하고 대기아동 문제는 해소되지 않고 오히려 그 심각성이 커지고 있는 것 같다.

이에 따라 여기에서는 보육소 등 보육시설 이용 아동 수와 이용률 및 연령별, 거주지별 대기아동 수의 추이를 살펴보려고 한다. <표 5-22>는 1998년 초(1998년 4월 1일 기준)부터 2016년 초(2016년 4월 1일 기준)까지의 보육소 등 보육시설 수, 정원 수, 연령별 이용 아동 수, 정원 충족률, 연령별 대기아동 수, 그리고 도시 지역 대기아동 수의 추이를 나타낸다⁹²⁾. 이 표로부터 보육소 등 보육시설 이용 아동 수는(2015년에 줄어든 것을 제외하고) 1998년의 약 169만 1천 명에서 2016년의 약 245만 9천 명으로 완만하지만 지속적으로 증가했음을 알 수 있다. 그리고 정원 충족률도 1998년 88%에서 2002년 96%로 증가한 후 2003년부터 2014년까지는 약 95~97%에 머물고 있어 충족률이 높다고 할 수 있다. 2015년과 2016년 정원 충족률이 약간 떨어진 것은 주로 2015년 4월에 시행된 ‘자녀·육아 신 제도’로 유치원·보육소 통합형 인가 어린이원 등의 특정 교육·보육시설 및 특정 지역형 보육 사업이 보육시설로 새로 추가되었기 때문이다.

또한(취학 전 아동 수를 분모로 한 이용자 비율인) 이용률은 전체 어린이와(전체 취학 전 연령 아동) 3세 미만 저연령 아동 그룹에서 모두 지속적으로 증가하고 있다. 특히, 전체 이용률이 1998년부터 2016년까지 18년 만에 1.69배로 증가한데 비해 저연령 아동의 이용률 증가는 2.42배로, 저연령 아동의 보육시설 이용률 증가 속도가 눈에

92) <표 5-22>에서 2001년의 3세 미만 대기아동 수의 데이터가 없는 것은 그 해 1월 보육 서비스에 관한 정보를 취합하는 후생노동성이 정부 조직 개편에 따라 후생성과 노동성의 통합으로 탄생한 데에 기인하는 바가 크다고 생각된다. 또 2001년 이전의 지역별 대기아동 수는 도시 지역인지 기타 지역인지의 구분이 아니라 시정촌별로만 취합되어 있기 때문에 도시 지역의 대기아동 수의 데이터는 집계되지 않았다.

띄게 높아졌다. 저연령 아동에 대한 보육 서비스는 ‘엔젤 플랜’(1995~1999년 실시) 이후 일관되게 실시된 일본의 육아 지원 정책의 중심적 과제 중 하나이며, 3세 미만 저연령 아동의 보육소 이용률의 지속적인 증가는 저연령 아동 보육에 대한 열의를 보여 준다고 할 수 있다.

한편 대기아동 수의 추이를 살펴보면 대기아동 수는 1998년 약 36,000명에서 2007년 약 18,000명으로 감소한 뒤 증가세로 돌아서 2000년대 말부터 2016년 현재까지 약 2만 1천 명에서 2만 6천 명 사이에서 변동하고 있다. 마찬가지로, 저연령(3세 미만) 대기아동 수도 1998년 약 26,000명에서 2007년 약 13,000명으로 감소했지만 그 후 증가세로 돌아서 2009년 이후 약 18,000명에서 21,000명 선에서 증감을 보이고 있다.

따라서 대기아동 수는 2000년대 말 이후 각종 긴급 정책 대응에도 불구하고 감소하지 않고 있다. 더욱 중요한 것은 대기아동 중 저연령 아동 비율이 (이미 1998년 65%를 차지하고 있었는데) 2000년대 들어 계속 상승해 2016년에는 87%로 대부분을 차지하게 되었다는 점이다. 이로부터 저연령 아동을 위한 보육 서비스 확보는 1995년에 시작된 ‘엔젤 플랜’에서 현재에 이르기까지 일본 저출산 대책이 계속해서 안고 있는 심각한 문제임을 알 수 있다.

또 <표 6-22>에서 대기아동 중 도시 지역의 대기아동 비율이 약 74%에서 약 84%의 높은 수준에서 움직이고 있음을 알 수 있다. 도시 지역의 대기아동 해소는 1990년대 후반 심각한 문제로 인식되었고 2002~2004년 실시된 ‘대기아동 제로작전’ 이후 계속해서 일본의 시급한 육아 지원 과제였다. 그럼에도 불구하고 도시 지역의 대기아동 문제는 여전히 심각한 상태라 할 수 있다.

이상의 결과를 보면 1990년대 후반 이후 보육 서비스 제공 체계를 정비·확충하기 위해 각종 정책적 대응(육아 지원 정책)이 계속되거나 강화되면서, 보육 서비스를 이용하는 아동 수와 이용률은 모두 증가했다. 그러나 한편으로 대기아동 수도 2000년대 후반 이후 증가했으며 특히 3세 미만의 저연령 아동과 도시 지역의 대기아동 문제가 심각하다는 것을 알 수 있다. 이것은 보육 서비스의 수요(특히 도시 지역의 저연령 아동을 위한 보육 서비스의 수요)에 공급이 따라가지 못하고 있음을 보여준다. 이는 또 보육 서비스 공급 체제가 정비됨에 따라 잠재적인 보육 수요가 표면화되고 있음을 시사한다. 따라서 향후 일본의 육아 지원은 비용, 보육 인력 확보 측면에서 저연령 아동을

대상으로 한, 특히 도시 지역을 중심으로 한 보육 서비스 공급을 위한 효과적이고 긴급한 대응을 필요로 한다.

〈표 6-22〉 보육시설 수, 보육소 등 보육시설 정원 수, 보육소 등 이용 아동 수, 정원 총족률, 연령별 이용률 및 연령별·지역별 대기아동 수의 추이, 1998~2016년^a

연도	보육시설 수	정원 수	이용 아동 수	정원 총족률 (%)	이용률 ^b (%)		연령별 대기아동 수			도시지역 대기아동 수 ^c	
					총수	0~2세	총수	0~2세	0~2세 비율(%)	대기아동 수	도시지역 비율(%) ^d
1998	22,332	1,913,951	1,691,270	88.4	23.6	13.4	35,545	25,601	64.7	--	--
1999	22,275	1,917,471	1,736,281	90.6	24.3	14.0	32,225	21,111	65.5	--	--
2000	22,200	1,923,397	1,736,390	93.0	25.0	14.7	32,933	21,999	66.8	--	--
2001	22,214	1,936,881	1,828,227	94.4	25.7	15.6	21,201	--	--	--	--
2002	22,272	1,957,626	1,879,349	96.0	26.5	16.3	25,447	16,792	66.0	19,709	77.5
2003	22,355	1,990,295	1,920,591	96.5	26.5	16.3	26,383	17,893	67.8	20,166	76.4
2004	22,490	2,028,110	1,966,958	97.0	28.1	17.9	24,245	16,446	67.8	18,458	76.1
2005	22,570	2,052,635	1,993,769	97.1	28.9	18.6	23,338	15,831	67.8	17,245	73.9
2006	22,699	2,079,317	2,004,238	96.4	29.6	19.6	19,794	13,650	69.0	15,115	76.4
2007	22,848	2,105,254	2,015,337	95.7	30.2	20.3	17,926	12,942	72.2	13,437	75.0
2008	22,909	2,120,934	2,022,227	95.3	30.7	21.0	19,550	14,864	76.0	15,187	77.7
2009	22,925	2,131,929	2,040,934	95.7	31.3	21.7	25,384	20,796	81.9	20,454	80.6
2010	23,068	2,157,890	2,080,114	96.4	32.2	22.8	26,275	21,537	82.0	22,107	84.1
2011	23,385	2,204,393	2,122,951	96.3	33.1	24.0	25,556	21,109	82.6	20,939	81.9
2012	23,711	2,240,178	2,176,802	97.2	34.2	25.3	24,825	20,207	81.4	19,682	79.3
2013	24,038	2,288,819	2,219,581	97.0	35.0	26.2	22,741	18,656	82.0	18,267	80.3
2014	24,425	2,335,724	2,266,814	97.0	35.9	27.3	21,371	18,062	84.5	16,746	78.4
2015	23,533	2,287,878	2,159,357	94.4	37.6	29.7	23,167	19,902	85.9	17,083	73.7
2016	30,859	2,634,510	2,458,607	93.3	39.9	32.4	23,553	20,446	86.8	17,501	74.3

출처: 후생성 아동가정국, 1999. '보육소 입소 대기아동 수(1999년 4월) 등에 대해'; —— 2000 '보육 서비스의 수급·대기 상황 (2000년 4월 1일)'; 후생노동성 고용기획균등·아동가정국 '보육소의 상황 등에 대해' (2001년 4월 1일~2009년 4월 1일의 각 연도); 후생노동성 고용기획균등·아동가정국 '보육소 등 관련 상황 정리' (2010년 4월 1일~2016년 4월 1일의 각 연도).

주: a—위 표에 제시된 수치는 모두 각 연도 초(4월 1일자)의 수치다.

b—이용률은 취학 전 아동 수(혹은 0~2세 아동 수)를 분모로, 보육시설을 이용하는 아동(혹은 0~2세 이용 아동)을 분자로 계산한 수치다.

c—'도시 지역'은 수도권(사이타마, 지바, 도쿄, 가나가와)과 긴키권(교토, 오사카, 효고)의 7도도부현과 기타 정령(政令)지정도시, 중핵시를 가리킨다.

d—'도시지역 비율'은 전체 대기아동 수 중 도시 지역 대기아동 수의 비율이다.

4. '지방창생(마을·사람·일자리 창생)'을 위한 대응 (2014년 9월 결정, 2015년~)

1990년대 이후 일본에서는 초저출산이 진행되고 있고, 그 결과 인구 초고령화와 감소가 가속화되고 있다(국립사회보장·인구문제연구소 2017, pp. 29~30). 그리고 인구

초고령화와 인구 감소는 도쿄 등 대도시권보다도 지방에서 훨씬 심각하며 많은 지방 시정촌에서 인구의 급격한 감소에 따른 과소화가 진행되고 있다(국토교통성 2016). 또한 지방에서는 과소화로 인해 지역사회(커뮤니티)로서의 기능을 상실한 ‘한계취락’도 증가하고 있다⁹³⁾.

이에 따라 일본 정부는 인구의 도쿄 집중현상을 바로잡고 지방의 급격한 인구 감소에 제동을 걸어 일본 전체의 활력을 높이는 것을 목적으로, ‘지방창생’이라 불리는 일련의 정책을 실시하고 있다. 2014년 9월 제2차 아베 내각 출범 시에 (아베)총리가 ‘지방창생’을 발표했고 2015년 이후 실시되었다. 여기에서는 ‘지방창생’ 대응의 배경과 경위 및 지방창생을 위한 구체적 시책에 대해 저출산 대책의 관점에서 검토하고자 한다.

가. ‘지방창생’ 노력의 배경 및 경위

인구 감소와 저출산, 고령화라는 인구 문제에 대한 사회적 관심이 높아지는 가운데, 2014년 1월 ‘선택하는 미래’ 위원회가 일본 정부의 경제재정자문회의⁹⁴⁾ 산하에 설치되었고 여기에서 세계 경제의 구조 변화와 더불어 일본의 장기적인 인구 감소와 연령 구조 변화(인구의 초고령화)가 경제·사회에 미치는 영향에 대한 논의가 이루어졌다. 또 2014년 5월에는 민간 기관인 ‘일본창생회의’의 인구감소문제검토분과회가 대도시권으로의 인구 이입이 당시 속도로 계속된다고 가정하면 2010년부터 2040년까지 30년간 인구 재생산의 중심이 되는 (출산율이 높은) 20~39세 여성 인구가 절반 이하가 되는(반감 이상의 감소를 보이는) 시정촌이 전체의 약 50%에 해당하는 896개가 된다는 추산 결과를 발표했고, 이러한 시정촌은 소멸 가능성이 있는 것으로 분석되었다.

또 2014년 7월, 47개 도도부현(일본의 모든 도도부현)의 지사로 구성된 전국지사회는 저출산이 국가적 위기를 초래하는 심각한 문제임을 다시 한번 상기하고 국가와 지방이 총력을 기울여 과감한 정책을 전개해 저출산 대책의 근본적 강화에 힘쓸 필요가 있음을 주장하며 ‘저출산 비상 사태 선언’을 발표했고 총리에게도 강력한 저출산 대책

93) ‘한계취락’은 65세 이상 고령자가 마을 인구의 절반을 넘어 관혼상제, 논밭·생활도로 관리 등 공동 생활의 유지가 어려워져 지역사회로서의 기능을 상실한 상황에 있는 취락을 말한다(아사히 디지털).

94) 경제재정자문회의는 일본 정부의 내각부에 설치된 ‘중요 정책에 관한 회의’ 중 하나다. 총리의 자문을 받아 경제 재정 정책에 관한 중요 사항을 조사·심의하는 역할을 담당한다.

측구 요망서를 보냈다(내각부, 2015, 제2장 3절).

이처럼 저출산은 일본의 사회·경제·지역 등 폭넓은 분야에 큰 영향을 미치는 심각한 문제로, 조속한 정책적 대응에 대한 국민적 요구가 있다는 인식에 따라 2014년 9월 일본 정부는 ①‘도쿄로의 인구 집중’ 완화, ②청년 세대의 취업·결혼·육아 희망 실현, ③지역 특성에 입각한 지역 과제 해결이라는 3가지 관점에서 매력 넘치는 지방을 만드는 것을 목표로 다면적인 정책적 노력을 시작했다(내각부, 2016).

나. ‘마을·사람·일자리 창생 장기 비전’과 종합 전략 (2014년 12월 수립)

인구 감소와 고령화를 극복하고 ‘매력 넘치는 지방을 만든다’는 목표를 달성하기 위해 2014년 9월 출범한 제2차 아베 개편 내각은 지방창생 담당 장관이라는 자리를 신설하고 ‘마을·사람·일자리 창생 본부’를 출범시켰다. 또한 2014년 11월에는 ‘마을·사람·일자리 창생법’이 제정되었고 그 해 12월에는 일본의 인구와 경제의 중장기 전망을 제시한 ‘마을·사람·일자리 창생 장기 비전’과 그 후 5년간의 목표와 시책의 기본 방향 및 구체적 시책을 정리한 ‘마을·사람·일자리 창생 종합 전략’이 각의에서 결정되었다.

‘마을·사람·일자리 창생 장기 비전’이 지향하는 미래의 방향과 일본 사회의 모습은 <표 6-23>에 정리되어 있다. 이러한 국가적 시책에 따라 지방자치단체(시정촌)는 ‘지방판 마을·사람·일자리 창생 종합 전략’을 수립했다. 그리고 2015년 12월에는 정책을 둘러싼 정세의 변화에 대응하기 위한 재검토가 실시되었고 이에 따라 ‘마을·사람·일자리 창생 종합 전략’이 개정되었다⁹⁵⁾.

95) ‘지방창생(마을·사람·일자리 창생)’에 대한 보다 자세한 내용은 내각부(2015), pp. 69-75를 참조하기 바란다.

〈표 6-23〉 ‘마을·사람·일자리 창생(지방창생) 장기 비전’(2014년 9월 수립)의 인구 문제에 대한 기본 인식, 향후 시책의 기본 관점, 지향해야 하는 미래의 방향, 그리고 지방창생이 가져오는 일본 사회의 모습

◎ 인구 문제에 대한 기본 인식 —— ‘인구 감소 시대의 도래’ · 2008년에 시작된 인구 감소는 향후 가속적으로 진행될 것이다. 인구 감소는 지방에서 시작되어 도시 지역으로 확산된다. · 인구 감소는 경제·사회에 큰 부담이 된다. · 도쿄권에 과도하게 인구가 집중되고 있으며 앞으로도 인구 유입이 계속될 가능성이 크다. 도쿄권으로의 인구 집중이 일본 전체의 인구 감소로 이어지고 있다.
◎ 향후 시책의 기본 관점 ○ 3개의 기본 관점 ① 도쿄 집중 시정 ② 젊은 세대의 취업·결혼·육아의 희망 실현 ③ 지역의 특성에 입각한 지역 과제 해결 ○ 국민의 희망 실현에 전력을 다하는 것이 중요
◎ 지향해야 하는 인구 변동의 방향과 결과——미래에 ‘활력 있는 일본 사회’를 유지한다 ○ 젊은 세대의 결혼·출생에 대한 희망이 실현되면, 희망 출산율은 1.8 정도가 된다 ○ 인구 감소에 제동이 걸리면 50년 후에는 약 1억명 인구 확보가 가능하다 ○ 인구 감소에 제동이 걸리면 인구 연령 구조는 고령화된 후 다시 젊어지는 시기를 맞는다 ○ 인구 안정화와 함께 노동 생산성이 향상되면 50년 후에도 실질 GDP성장률은 연 1.5~2%가 유지된다. ◎ 지방창생이 지향하는 방향——지방창생은 일본의 창생이며 지방과 도쿄권이 각각의 강점을 활용해 일본 전체를 이끌어 나간다 ○ 자체적인 지역 자원을 활용한 다양한 지역사회의 형성을 목표로 한다 ○ 외부와의 적극적인 연계를 통해 새로운 관점에서 지역 활성화를 도모한다 ○ 지방창생이 실현되면 지방이 (도시 지역보다) 먼저 젊어진다 ○ 도쿄권은 세계를 향해 열린 국제도시로의 발전을 목표로 한다

출처: 내각부, 2015. 『2015년판 저출산사회대책백서 전체판(PDF형식)』, pp. 69-75.

이런 과정을 거쳐 지방창생을 위한 ‘종합 전략’의 정책 5원칙(자주성, 장래성, 지역성, 직접성, 결과 중시)이 수립되었다. 이러한 5원칙을 토대로 2020년 3월(2019년 말)까지 5년간 달성할 4개의 기본 목표, 각각의 기본 목표의 (5년 내에 달성해야 하는 목표 수치인) 성과 지표, 그리고 각 지표의 핵심 성과 지표(key performance indicator, KPI)가 정해졌다. 이들 기본 목표는 ①안정적인 지방 일자리 창출, ②(도쿄 인구 집중을 완화하기 위한) 인구 지방 유입 조성, ③청년 세대의 결혼·출산·육아 희망 실현, ④시대에 맞는 지방을 만들어 안심 생활을 보장하고 지역과 지역을 연계하는 것이다.

〈표 5-24〉에는 ‘사람·마을·일자리 창생’의 4개의 기본 목표의 (2019년 말의) 성과 지표와 주된 핵심 성과 지표(KPI)가 작성되어 있다. 이 표에서 ‘지방(마을·사람·일자리) 창생 종합 전략’의 4개의 기본 목표는 ④‘시대에 맞는 지방 만들기’를 제외하고 거의 모두 인구 문제·과제에 대한 대응임을 알 수 있다. 특히 ①의 ‘안정적인 지방 일자리

창출'은 현행 '저출산사회대책대강'이 제시하는 중심 축 중 하나인 '결혼, 임신·출산, 육아의 각 단계에 따른 지원'의 '일자리' 단계(제5단계)에서의 지원을 지역 상황에 맞게 실시하고자 하는 것으로, '대강'에는 『지방창생』과 연계한 지역의 일자리 창출 추진'이 정책 목표로 제시되어 있다.

또 ③의 '젊은 세대의 결혼·출산·육아 희망 실현'의 핵심 성과 지표(KPI)인 '워크 라이프 밸런스의 실현'은 현행 '저출산사회대책대강'의 중점 과제인 '젊을 때의 결혼·출산 희망 실현'을 위한 지원 및 '남녀 일하는 방식 개혁(워크 라이프 밸런스)'의 중심적 대응조치로서 제시된 것이다(〈표 6-24〉 참조). 그런 의미에서 '지방창생'을 위한 대응은 현행 '저출산사회대책대강'과 연계하여 대강의 중요 과제를 지역 및 지방의 실정에 맞추어 실시하려는 것이라 할 수 있다. '임신·출산, 육아의 단절 없는 지원'은 다음 절에서 설명하는 '1억총활약 사회'의 실현을 위한 대응, '신·두 번째 화살'인 '꿈을 키우는 육아 지원'의 중심적 시책 중 하나다.

〈표 6-24〉 '마을·사람·일자리 창생(지방창생) 종합 전략'(2015~2019년, 5개년)의 4개 기본 목표의 성과 지표와 주요 핵심 성과 지표 (key performance indicator, KPI)

기본 목표·성과 지표 (2015~2019년)	주요 핵심 성과 지표 (KPI)
①안정적인 지방 일자리를 창출한다	
◆지방에서의 청년 고용 창출 수 (5년간) 30만 명	○농림수산업의 성장산업화, 6차산업 시장 10조 엔: 취업자 수 5만 명 창출
◆15~34세 정규 고용 노동자 비율 (2019년 말) 93%	○방일 외국인 여행 소비액을 3조 엔으로: 8만 명 고용 창출
◆여성의 취업률 (2019년 말) 73%	○지역의 핵심 기업 후보 1000개 지원: 8만 명 고용 창출
②지방으로 인구 유입을 유도한다(현재: 도쿄권 연간 10만 명 초과 유입)	
◆지방과 도쿄권의 유출, 유입 균형 (2019년 말) 지방→도쿄권 유입 6만 명 감소 도쿄권→지방 유출 4만 명 증가	○지방 이주 추진: 연간 이주 알선 건수 11,000건 ○기업의 지방 거점 강화: 거점 강화 건수 7,500건: 고용자 수 4만 명 증가 ○지방 대학 등 활성화: 목표 대학 진학자 비율 평균 36%
③젊은 세대의 결혼·출산·육아 희망을 실현한다	
◆안심하고 결혼·임신·출산·육아가 가능한 사회를 달성했다고 생각하는 사람의 비율 (2019년 말) 40% 이상	○젊은 세대의 경제적 안정: 청년 취업률 78%
◆첫째 아이 출산 전후 여성의 계속 취업률 (2019년 말) 55%	○임신·출산·육아에 대한 단절 없는 지원: 수요가 높은 임신부에 대한 실시율 100%
◆결혼 희망 실적 지표 (2019년 말) 80%	○워크 라이프 밸런스 실현: 남성의 육아 휴가 취득률 13%
◆부부 자녀수 예정(2.12) 실적 지표 (2019년 말) 95%	
④시대에 맞는 지방을 만들고, 안심할 수 있는 생활을 지키며, 지역과 지역을 연계한다	
◆지역 연계 수 등 ※목표 수치는 지방관 종합전략을 바탕으로 설정	○'작은 거점'(다세대 교류·다기능형) 형성 지원 ○정주 자립 촉진: 협정 체결 등 권역 수 140 ○기존 물자 관리 강화: 중고, 리폼 시장 규모 20조 엔

출처: 내각부, 2016. 『2016년판 저출산사회대책백서』, pp. 71-74.

이상에서 살펴본 것처럼 ‘지방창생’을 위한 대응에서는 인구의 급감과 초고령화라는 문제에 대한 정책 대응이 중심 축 중 하나가 되었고, 그 배경에는 계속되는 저출산에 제동을 걸 필요가 있다는 인식이 있다. 또 2015년 3월 수립된 현행 ‘저출산사회대책대강’에서도 그 중점 과제 중 하나로 지방창생과 연계한 대응을 추진하기로 했으며 그런 의미에서 ‘지방창생’에 대한 대응은 현재 일본의 종합적인 저출산 대책의 구성 요소 중 하나라고 생각할 수 있다. 이로부터 2015년 이후 저출산 대책은 일본의 주요 경제 재정 정책의 하나로 지방 행정의 근간을 이루는 필수적인 요소가 되었다고 할 수 있다.

5. ‘1억총활약 사회’ 실현을 위한 노력 (2015년 10월~)

1980년대 중반 이후 약 30년간 일본의 출산율은 크게 떨어졌고 인구의 초고령화(노년 인구 비율의 급상승)가 계속되면서 2010년대 들어 인구는 본격적인 감소 국면에 접어들었다. 이에 따라 2015년 10월 출범한 제3차 아베 내각은 저출산 고령화라는 인구의 구조적 문제 해결에 나섰고, 젊은이, 고령자, 여성, 남성, 장애인이나 난치병을 앓고 있는 사람들을 모두 아우르는 누구나 사회, 가정, 지역, 직장에서 각각의 능력을 발휘하고 보람을 느낄 수 있는 사회인 ‘1억총활약 사회’의 실현에 나선다는 방침을 세웠다. 본 절에서는 이 ‘1억총활약 사회’ 실현을 위한 정책적 대응의 내용을 저출산 대책의 관점에서 설명한다.

가. ‘세 개의 화살’과 ‘신·세 개의 화살’

‘1억총활약 사회’의 실현을 위한 대응의 핵심 축으로서 2015년 9월 일본 정부는 ‘신·세 개의 화살’을 제시했다. 이 ‘신·세 개의 화살’은 기존 ‘세 개의 화살’을 강화해 튼튼한 경제를 실현하는 동시에 일본 사회의 구조적인 문제인 저출산·고령화 해결에 임한다는 전략이다.

기존의 ‘세 개의 화살’은 2012년 2월 출범한 제2차 아베 내각이 경제 활성화를 위해 내놓은 경제 정책인 ‘아베노믹스’의 (첫 번째 단계의) 3개의 핵심 축을 가리키는 용어다. 이 구(舊) ‘세 개의 화살’에서 첫 번째 화살은 ‘과감한 금융 정책’으로 금융 완화를 통해 유통하는 돈의 양을 늘리고 디플레이션을 완화시키는 것이다, 두 번째 화살은 ‘유

연성 있는 재정 정책'으로 약 10조 엔 규모의 경제 대책 예산으로 정부가 앞장서서 수요를 창출한다는 것이다, 세 번째 화살은 '민간 투자를 촉진하는 성장 전략'으로 규제 완화 등을 통해 민간 기업이나 개인이 실력을 발휘할 수 있는 사회를 구축한다라는 것이다(총리실 2017). 구 '세 개의 화살' 중 첫 번째 화살인 금융 완화와 관련해서 정부는 중앙은행인 일본은행의 협력을 얻어 엔화의 평가 절하, 주가 상승을 실현하고 아베노믹스의 기반을 구축했는데⁹⁶⁾, 두 번째 화살인 재정적 조치는 일시적인 경기 부양책에 머물렀고 세 번째 화살인 규제 완화는 그다지 진전되지 못했다는 것이 경제계와 언론의 일반적인 평가다(니혼게이자이신문 2015; 오사코 2013).

한편 2015년 9월 발표된 '신·세 개의 화살'은 아베노믹스의 제2단계라 할 수 있으며, 그 전까지의 거시경제 정책(아베노믹스)에 저출산 대책을 추가한 것이라 생각할 수 있다. 구체적으로 신·첫 번째 화살은 '희망을 낳는 튼튼한 경제'로, 제2차 세계대전 후 최대인 GDP 600조 엔의 실현을 목표로 하고 있다. 신·두 번째 화살은 '꿈을 키우는 육아 지원'으로, 그 목표는 '희망 출산율 1.8'의 실현이다. 그리고 신·세 번째 화살은 '안심으로 이어지는 사회보장'으로, '돌봄을 위한 이직 제로'의 실현이 목표다(내각부, 2016, pp. 43-45).

'신·세 개의 화살'의 목적을 달성함으로써 '1억총활약 사회'가 실현되면 국민들 사이에 안도감이 조성되어 소비 향상과 투자 확대로 이어질 것으로 기대되었다. 또한 국민 개개인의 능력이 발휘되고 다양성이 인정되는 사회가 실현되면 새로운 발상에 의한 이노베이션을 통해 생산성 향상과 경제 성장 가속화가 가능할 것으로 기대되었다. 이를 위해서는 육아 및 사회 기반을 강화해야 하고, 기반 강화가 다시 경제를 강화함으로써 '성장과 분배의 선순환' 구조를 구축하는 것을 목표로 했다.

위의 '신·세 개의 화살' 중 특히 저출산 대책과 관련이 깊은 것이 신·두 번째 화살('꿈을 키우는 육아 지원')의 목표인 '희망 출산율 1.8'을 위한 대응이다. 이후에는 이 '희망 출산율 1.8'의 의미에 대해 설명하고 그 다음에는 그 실현을 위한 구체적 대응에 대해 설명하도록 한다.

96) 첫 번째 화살이었던 '금융 완화'는 인플레이션 타겟(물가 상승률 목표)을 2%로 설정했지만 이 목표는 달성하지 못했다. 하지만 디플레이션 탈피는 어느 정도 성공했다고 생각할 수 있다.

나. '희망 출산율 1.8'의 의미

'희망 출산율 1.8'은 한마디로 말해 젊은 남녀가 갖고 있는 결혼이나 자녀수에 대한 희망이 이루어진다고 가정했을 경우에 예상되는 출산율의 수준이다. 국립사회보장·인구문제연구소가 2010년에 실시한 '제14회 출생동향기본조사 독신자조사'에서는 18~34세의 미혼 남녀에게 결혼 의사와 원하는 자녀수를 물었다. 이들 중 약 90%가 '언젠가 결혼할 생각이다'라고 답했으며, 이들의 평균 희망 자녀수는 남성이 2.04명, 여성이 2.12명이었다(국립사회보장·인구문제연구소 2012a). 또 '제14회 출생동향기본조사 부부조사'에서는 부부의 예정 자녀수의 평균이 2.07인 것으로 나타났다(국립사회보장·인구문제연구소 2012b). 이들 조사 결과에 2010년 국세조사(国勢調査)에서 나타난 18~34세 인구의 유배우자 비율과 미혼율 및 배우자 관계로 산출되는 이혼, 사별의 영향을 나타내는 이혼·사별 계수를 추가하여 (18~34세 인구에 대해) 추산한 것이 희망 출산율이다. 구체적으로 희망 출산율 1.8의 산출 근거는 다음과 같다:

$\begin{aligned} \text{희망 출산율} &= (\text{유배우자 비율} \times \text{부부의 평균 예정 자녀수}) + (\text{미혼 여성 비율} \times \text{결혼을 희망하는} \\ &\quad \text{비율} \times \text{미혼 여성의 평균 희망 자녀수}) \times \text{이혼 사별 계수} \\ &= (0.34 \times 2.07\text{명}) + (0.66 \times 0.89 \times 2.12\text{명}) \times 0.938 = 1.83 \\ &\rightarrow \text{약 } 1.8 \end{aligned}$

이 같은 '희망 출산율 1.8'은 그 의미가 다소 이해하기 어려워서 그런지 합계출산율(TFR)과 혼동되는 경우도 많은 것처럼 보이는데, '희망 출산율 1.8'의 실현은 TFR을 여성 1인당 1.8로 하겠다는 것이 아니라 만약 (2010년 당시) 결혼 및 출산의 절정 연령인 18~34세 젊은 남녀가 가지고 있는 결혼과 자녀에 대한 희망이 모두 이뤄진다면, 그리고 2010년 당시의 결혼과 이혼, 사별의 연령 패턴이 계속된다면 실현 가능한 출산율의 지표라 해석할 수 있다⁹⁷⁾. 다시 말해 희망 출산율은 일정한 가정 하에서 젊은 세대가 가진 결혼과 자녀수의 희망이 이뤄진다고 가정했을 경우에 예상되는 출산율이라 할 수 있다.

이 희망 출산율을 실현하기 위해서는 젊은 남녀가 원하는 대로 결혼을 할 수 없는 상

97) '희망 출산율'은 합계출산율(TFR)과는 전혀 다른 지표로, 이들 지표 사이에 직접적인 관계는 없다. 양자는 별개의 것으로 이해되고 취급되어야 할 것이다.

황과 희망한 만큼의 자녀를 가질 수 없는 상황을 개선해야 한다. 다음 항에서는 ‘희망 출산율 1.8’을 실현하기 위한 시책(긴급 대책)을 자세히 설명하겠다.

다. ‘1억총활약 사회 실현을 위해 시급히 실시해야 하는 대책’ (2015년 11월 수립)

‘1억총활약 사회’의 실현을 위해 2015년 11월 ‘시급히 실시해야 하는 대책’이 1억 총활약 국민회의에서 수립되었다. 이 긴급 대책은 『일본 1억총활약 플랜』의 수립을 위한 기본 개념의 정리와 ‘시급히 실시해야 하는 대책’ 두 부분으로 구성되어 있다. 이 두 부분 중 전자는 2016년 5월 수립된 ‘일본 1억총활약 플랜’의 지침이 된 것이고, 후자는 상기 ‘신·세 개의 화살’을 실시하기 위한 긴급 대책의 구체적 내용을 나타낸 것이다(내각부, 2016, pp. 46-47). 여기에서는 저출산 대책과 가장 관련이 깊은 ‘신·두 번째 화살’인 ‘꿈을 키우는 육아 지원’의 목표, ‘희망 출산율 1.8’에 초점을 맞추어 설명하려 한다.

1억총활약 사회 실현을 위해 시급히 실시해야 하는 대책’에서 ‘희망 출산율 1.8’과 직결되는 긴급 대책은 ①결혼·육아 희망 실현의 기초가 되는 젊은이들의 고용 안정·처우 개선, ②결혼, 임신에서 육아에 이르는 각 단계의 부담·고민·불안을 단절 없이 해소하기 위한 지원 확충, ③출산·육아의 현장인 지역 실정에 맞는 일하는 방식 개혁 추진, ④출산 후, 육아 중에도 취업이 가능한 다양한 보육 서비스의 내실화, ⑤육아를 가족이 뒷받침하는 3세대 동거 및 근접 거주가 용이한 환경 조성, ⑥원하는 교육을 받을 수 없게 하는 경제 사정 등 다양한 제약의 극복, ⑦육아가 어려운 상황에 있는 가족 및 아동 등에 대한 배려·대책의 강화의 7가지다.

〈표 5-25〉에는 ‘희망 출산율 1.8’을 실현하기 위한 이들 7개의 ‘긴급 대책’ 각각을 구성하는 구체적 대응이 정리되어 있다. 첫 번째 대책인 ‘결혼·육아 희망 실현의 기초가 되는 젊은이들의 고용 안정·처우 개선’을 구성하는 구체적 대응은, 청년들의 정규직화, 처우 개선 등 청년들의 고용 안정을 위한 현행 ‘저출산사회대책대강’(2015년 3월 수립, 2015년부터 실시 중)의 중점 과제 중 하나인 ‘젊을 때의 결혼·출산 희망 실현’을 위한 시책, ‘(젊은이의) 경제적 기반 안정’ 및 이 대강의 ‘치밀한 저출산 대책 추진’이 내건 대응 중 하나인 ‘일자리’ 단계에서의 장기적 지원, ‘정규화의 촉진과 처우 개선’과 중복된다.

‘희망 출산율 1.8’의 실현과 직결되는 ‘긴급 대책’의 두 번째인 ‘결혼, 임신에서 육아에 이르는 각 단계의 부담·고민·불안 해소를 위한 단절 없는 지원’을 구성하는 구체적 대응(불임 치료 지원, 결혼을 위한 활동 지원 등) 또한 현행 ‘저출산사회대책대강’의 중점 과제, ‘젊은 연령의 결혼·출산 희망 실현’을 위한 대응 중 하나인 ‘결혼 관련 지원’ 및 이 대강의 장기적 관점에 따른 ‘치밀한 저출산 대책 추진’의 ‘임신·출산’ 단계에 따른 지원과 거의 유사하다.

‘희망 출산율 1.8’의 실현을 위한 ‘긴급 대책’의 세 번째인 ‘출산·육아의 현장인 지역 실정에 맞는 일하는 방식 개혁 추진’을 위한 구체적 대응인 지역 실정에 맞는 일하는 방식 개혁은 현행 ‘저출산사회대책대강’의 중요 과제 중 ‘남녀 일하는 방식 개혁’ 및 ‘지역의 실정에 따른 대응 강화’와 중복되는 부분이 많고, 후자인 ‘지역의 실정에 따른 대응 강화’에는 ‘지방창생’과 연계한 대응 추진이 중점 과제로 제시되어 있다(〈표 5-14〉 참조). 따라서 이 긴급 대책은 현행 ‘저출산사회대책대강’의 중심적 시책을 포함하고 있을 뿐 아니라 ‘지방창생’을 위한 대응과도 연관된 것임을 알 수 있다.

네 번째 ‘긴급 대책’인 ‘출산 후, 육아 중에도 취업이 가능한 다양한 보육 서비스의 내실화’를 위한 구체적 대응으로 제시된 각종 육아 지원을 보면, 이것은 현행 ‘저출산사회대책대강’의 중심적 중요 과제이며, 시책 항목 중 가장 많은 예산 조치가 취해진 육아 지원 시책의 내실화와 거의 같은 내용이며(〈표 5-14〉와 〈표 5-17〉 참조), 또한 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’으로 대표되는 대기아동 해소를 위한 일련의 대책과도 중복된다. 이로부터 이 긴급 대책은 일본의 육아 지원, 특히 대기아동 해소를 위한 정책 대응을 이어나가는 것과 동시에 강화하는 것을 목적으로 한다고 생각할 수 있다.

다음으로 ‘희망 출산율 1.8’의 실현과 직결되는 긴급 대책의 다섯 번째인 ‘육아를 가족이 뒷받침하는 3세대 동거 및 근접 거주가 용이한 환경 조성’은 현행 ‘저출산사회대책대강’이 내건 ‘치밀한 저출산 대책 추진’을 위한 ‘육아’ 단계에 따른 지원 중 하나로 제시되어 있다(〈표 5-15〉 참조).

그리고 긴급 대책의 여섯 번째인 ‘원하는 교육을 받지 못하게 하는 경제사정 등 제약의 극복’을 구성하는 유아 교육의 무상화, 학교 교육의 경제적 부담 경감을 위한 구체적 대응은 현행 ‘저출산사회대책대강’이 내건 ‘치밀한 저출산 대책’의 ‘육아 단계’에 따른 지원 중 하나인 ‘육아의 경제적 부담’과 거의 중복되며(〈표 5-15〉 참조), 또 이 대강의 중점 과제인 ‘다자녀 가구에 대한 배려’의 구체적 시책 중 하나인 ‘육아·보육·교육·

주거 등의 부담 경감'과도 연결되어 있다(〈표 5-14〉 참조).

마지막 일곱 번째 긴급 대책인 '육아가 어려운 상황에 있는 가족 및 아동 등에 대한 배려·대책의 강화'를 구성하는 구체적 대응인 한부모 가정과 다자녀 가정에 대한 지원은 '저출산사회대책대강'의 '치밀한 저출산 대책 추진'의 '육아 단계'에 대응한 지원 내용과 겹치는 부분이 많다(〈표 6-25〉 참조).

〈표 6-25〉 '신·두 번째 화살 꿈을 키우는 육아 지원'을 위한 '희망 출산율 1.8' 실현과 직결되는 긴급 대책(2015년 11월 수립)의 구체적 내용

①결혼·육아 희망 실현의 기초가 되는 젊은이들의 고용 안정·처우 개선 · 청년의 원활한 취업을 위한 지원, 비정규직 근로자의 정규직 전환·처우 개선 추진 · 비정규직 근로자가 육아휴직을 취득하고 계속해서 취업하기 쉽게 하기 위한 제도 변경 검토 · 임신·출산·육아휴직을 이유로 불이익 등을 방지하기 위한 법 제도를 포함한 대응 검토 · 산전 산후 기간의 경제적 부담 경감을 위한 국민연금 보험료 면제 등을 검토 · 중소기업에 피용자 보험 적용 확대의 길을 열어주는 제도적 조치를 강구한다
②결혼, 임신에서 육아에 이르는 각 단계의 부담 고민 불안을 단절 없이 해소하기 위한 지원 확충 · 불임 치료에 대한 지원 확충 ※ · 결혼을 위한 활동 지원 · 육아세대포괄지원센터를 중심으로 임신기부터 육아기까지 단절 없는 지원 체계 정비
③출산·육아의 현장인 지역 실정에 맞는 근로 방식 개혁 추진 · 각 지역에 지자체, 노사 등으로 이루어진 회의를 설치하여 근로 방식 개혁 추진
④출산 후, 육아 중에도 취입이 가능한 다양한 보육 서비스의 내실화 · '대기아동 해소 가속화 플랜'에 따른 인가 보육소 등의 정비를 앞당겨 실시 ⇒(2017년 말까지 정비 확대: 당초 예정 보육소 정원을 40만 명에서 50만 명으로)※ · 소규모 보육 사업장 등의 정비 지원※ · 사업장 내 보육소 등 기업 주도형 보육소의 정비·운영 등의 추진을 2016년도 예산 편성 과정에서 검토 · 보육사 자격취득 지원, 보조 보육자 고용을 통한 근무 환경 개선, ICT 활용을 통한 업무 효율화, 보육사의 주간, 야간 배치 요건 탄력화
⑤육아를 가족이 뒷받침하는 3세대 동거 및 근접 거주가 용이한 환경 조성 · 주택 건설, UR임대 주택을 활용한 부모와 자녀의 근접 거주 등 지원※
⑥원하는 교육을 받는 것을 저해하는 경제 사정 등 다양한 제약의 극복 · 유아 교육의 무상화를 단계적으로 추진 · 고등교육 관련 장학금 확충, '소득 연동 반환형 장학금 제도' 도입을 추진한다 · 다양한 이유로 기존 학교에 적응하지 못한 어린이들을 위한 다양한 교육 기회 확보
⑦육아가 어려운 상황에 있는 가족 및 아동 등에 대한 배려·대책 등의 강화 · '한부모 가정·다자녀 가구 등 자립 응원 프로젝트'를 추진, 아동 부양 수당 기능 강화

출처: 내각부, 2016. 『2016년판 저출산사회대책백서』, p. 47.

주: ※는 특히 시급히 추진해야 하는 대책.

이상에서 본 것처럼 '1억총활약 사회' 실현을 위한 대응에서 '신·두 번째 화살 꿈을 키우는 육아 지원'의 목표인 '희망 출산율 1.8' 실현을 위한 긴급 대책의 각종 구체적 대응을 살펴보면 2015년 4월부터 시행되고 있는 '저출산사회대책대강', 2010년대 이후의 대기아동 해소를 포함한 일련의 육아 지원, 그리고 2014년 9월 이후 실시되고 있

는 ‘지방창생’의 대응과도 밀접한 관계가 있으며 또 상호 보완을 목표로 한 것이라고 생각할 수 있다.

라. ‘희망 출산율 1.8’과 직결되는 긴급 대책을 위한 예산

마지막으로 ‘1억총활약 사회’ 실현을 위한 ‘신·두 번째 화살’인 ‘꿈을 키우는 육아 지원’을 위해 책정된 예산에 대해 ‘희망 출산율 1.8’의 실현과 직결되는 긴급 대책으로 범위를 좁혀 검토하고자 한다. <표 6-26>에는 ‘희망 출산율 1.8’과 직결되는 긴급 대책을 위한 2015년도 추경 예산과 2016년도 본예산이 요약되어 있다. 전술한 것처럼 ‘1억총활약 사회’의 실현을 위한 대응은 2015년 10월 시작되었다. 따라서 이 대응을 위한 예산은 2015년(2015년 4월~2016년 3월)의 본예산에 포함시킬 수 없었기 때문에 2015년도 예산은 추경 예산으로 책정되었다.

<표 6-26>에서 보듯이 2015년도 예산으로 커버된 긴급 대책 항목은 한정되어 있었으나 예산 총액은 2,230억 엔이었다. 이 중 가장 많은 예산이 배당된 것은 『대기아동 해소 가속화 플랜』 추진(511억 엔)과 ‘보육사 확보 대책 추진’(714억 엔)이다. 앞에서 설명한 것처럼, 대기아동 해소를 위한 대응을 중심으로 한 육아 지원, 특히 ‘대기아동 해소 가속화 플랜’과 ‘보육 인력 확보 대책’은 저출산 대책의 중요한 축이므로 일본의 거시경제 정책인 ‘1억총활약 사회’ 실현을 위한 대응에서도 대기아동 해소와 이를 위한 인력 확보는 긴급성 높은 정책 과제로 간주되고 있음을 알 수 있다.

다음으로 ‘희망 출산율 1.8’과 직결되는 긴급 대책을 위한 2016년도 본예산을 보면, 배정된 예산의 총액은 8,868억 엔으로, 전년 대비 거의 4배로 늘어났다. 2016년도 예산에는 전년도에 책정되지 않은 항목도 많이 포함되었으며, 특히 한부모 가정·다자녀 가정에 대한 지원(3,438억 엔), 아동 부양 수당 기능 강화(1,746억 엔), 그리고 학교 교육 부담 경감(1,417억 엔) 등 육아 세대의 경제적 부담 경감을 위한 예산이 많이 책정되었다는 점이 눈에 띈다. 또 육아 지원 관련해서는 기업 주도형 보육 사업 등 다양한 보육 서비스 내실화 지원(835억 엔)과 보육 인력 확보·육성(414억 엔) 등의 시책을 위한 예산 조치에 힘을 쏟고 있다.

〈표 6-26〉 ‘희망 출산율 1.8’과 직결되는 긴급 대책을 위한 2015년도 추경 예산 및 2016년도 본예산 개요

(단위: 억 엔)

주요 예산 항목	2015년도 추경 예산액	2016년도 본예산액
· 커리어 업 조성금 확충	-	410
· Neet(자발적 실업자), 프리터 등의 취업·고용 안정화 지원	-	75
· 불임 치료 지원 확충	7	158
· 소아·주산기 의료 체제 정비 촉진	20	-
· 지역에서 결혼을 위한 활동 지원 등	36	5
· 임신기부터 육아기까지 단절 없는 지원	-	26
· ‘대기아동 해소 가속화 플랜’ 추진	511	-
· 보육사 확보 대책 추진	714	414
· 보육사 급여 체계 재검토	93	-
· 다양한 보육 서비스 내실화(기업 주도형 보육 사업 등)	-	835
· 3세대 동거·근접거주 촉진	181	150
· 유아 교육 무상화	-	128
· 학교 교육 부담 경감	-	1,417
· 아동 부양 수당 기능 강화	-	1,746
· 학교 시설 등의 내진화	438	-
· 어린이 미래 응원 지역 네트워크 형성 지원 등	25	-
· 한부모 가정·다자녀 가구 등 지원	117	3,438
· 아동 학대 방지 대책 강화	91	64
총계	2,230	8,868

출처: 내각부, 2016. 『2016년판 저출산사회대책대강』, p. 48.

제5절 일본의 출산율 감소와 저출산 대책: 요약 및 고찰

출산율이 대체 수준 이하로 떨어지고 있는 일본의 저출산 현상은 1970년대 중반에 시작되어 현재까지 계속되고 있다. 특히 1990년대 후반에는 합계출산율(TFR)이 여성 1인당 약 1.4까지 떨어졌다. 그리고 2000년대 들어서 출산율은 더욱 떨어졌고 TFR 약 1.3이라는 초 저출산이 진행되었다.

본 보고서의 제2절에서 본 것처럼 이러한 저출산의 최대 직접적 요인은 급격히 진행되는 만혼화 및 미혼화이며, 1990년대 이후의 초 저출산은 기혼 여성(부부)의 출산력(fertility) 감소도 영향을 미치고 있다. 또 1980년대 이후 인구 재생산 연령, 특히 결혼·출산·육아의 정점이 되는 나이인 25~39세 여성의 취업률이 급속히 증가하고 있다. 이런 상황에서 1990년대 중반에 시작된 저출산 대책이 초기(1995~2004년)에는 보육 서비스를 중심으로 한 직접적 육아 지원 및 일과 육아의 양립 지원이었다는 것은 어떤 의미에서는 당연하고 합리적인 것이었다고 말할 수 있다.

그러나 이러한 직접적인 정책 대응에도 불구하고 2000년대에 출산율은 더 떨어졌으며, 이 같은 상황은 멈추지 않고 지속되었다. 이에 따라 일본 정부는 저출산 대책의 기본 지침으로서 2003년 첫 ‘저출산사회대책대강’을 수립했고 2000년대 후반에는 저출산 대책을 보다 넓은 차세대 육성 지원으로 강화·확충했다. 기존의 육아 지원과 양립 지원에 더해 결혼을 가능하게 하기 위한 젊은이의 안정적인 고용과 남성의 육아 참여, 근로 방식 변화에 대응하는 보육 서비스의 다양화 등을 목적으로 한 정책이 속속 나왔고, 이를 위한 다양한 대응조치가 이루어졌다.

이런 정책적 노력에도 불구하고 보육소에 입소할 수 없는 대기아동 수는 증가하고 출산율이 계속 낮은 수준에 머물면서 2010년대 들어 일본 정부는 아이·육아의 포괄적 지원으로 저출산 대책의 방향을 전환했다. 여기에서는 ‘저출산사회대책대강’을 재검토하고, 잠재적인 보육 수요에 대응하고, 초등학교 저학년 취학아동 보육을 확충하고, 지역사회가 육아를 도울 수 있는 환경을 정비하고, 일과 육아의 양립을 위한 기업(고용주) 측의 대응을 촉진하고, 남성의 육아 참여를 촉진하기 위한 일하는 방식 개혁을 목표로 했다. 또한 대기아동 해소를 위한 대응도 적극적으로 이루어졌다.

또 2010년대 들어 일본 정부는 ‘저출산사회대책대강’을 개정하고 결혼, 임신·출산, 육아의 각 단계에 따른 정책 지원을 실시하고, 기업 및 지역, 그리고 국가와 지방자치단체를 포함해 사회 전체가 저출산 대책을 추진하는 것을 목표로 삼았다. 또한 2010년대 들어 저출산 대책은 ‘지방창생’의 대응과 연계되어 지방 활성화 정책의 중요한 일부가 되었고, 또 ‘1억총활약 사회’라는 거시경제 정책의 핵심 축 중 하나가 됨으로써 가족 정책으로서뿐 아니라 경제 정책의 일부로서 일본의 공공 정책 전반에서 중심적 위치를 차지하게 되었다.

이런 적극적이고 다양한 정책적 노력이 계속되어서인지 2000년대 후반 이후 출산율은 완만하게나마 회복세를 보이고 있으며 2015년에는 TFR이 1.45가 되었다. 이로 저출산율이 바닥을 친 것이 아닌가 생각된다. 그러나 2010년대의 합계출산율(TFR)은 약 1.4로, 초 저수준임에는 변함이 없다.

만약 20년 가까이에 걸친 다양하고 종합적인 저출산 대책이 최근의 저출산의 진행 속도 완화와 출산율의 근소한 회복으로 이어진 것이라면 장기간에 걸친 초 저수준으로의 출산율 감소를 가족 정책적 대응으로 막은 성공 사례로 볼 수도 있다. 그러나 동시에 시책에 소요된 막대한 비용과 인력을 감안하면 그 정책 효과는 매우 제한적이라고

도 할 수 있다. 어쨌든 저출산 대책이 효과를 갖기 위해서는 다각적이고 포괄적인 정책 노력이 오랜 기간 일관되게 지속될 필요가 있음은 분명하다.

마지막으로 본 보고서 제3절과 제4절에서 설명한 저출산 대책 실시를 위한 재원에 대해 부연 설명하겠다. 일본 저출산 대책은 2012년 2월 이후 사회보장·세제 일체 개혁의 일부로 추진되었고, 소비세율 인상에 의한 재원으로 그 비용을 충당하기로 했다. 앞서 설명했듯이 2014년 4월에 소비세율이 5%에서 8%로 인상된 데 따른 재원을 이용해 대기아동이 많은 시정촌에서 ‘보육 긴급 확보 사업’이 이루어졌다. 또 2015년부터 시행되고 있는 ‘자녀·육아 지원 신 제도’의 재원은 소비세율의 10%로의 인상을 통해 확보할 계획이었으나 현 시점에서 아직 실현되지 않고 있다. 소비세율 10%로의 인상은 당초(2014년 4월 5%에서 8%로의 인상으로부터 1년 6개월 후인) 2015년 10월로 예정되어 있었으나 경제 상황을 고려하여 10%로의 인상은 2017년 4월로 연기되었고, 이후 2016년 6월 정부는 또 다시 2019년 10월까지 연기하기로 발표했다(재무성 2016). 이 과정을 감안하면 소비세율 인상이 예정대로 2019년 10월 이루어질 것이라고 기대하기 어렵고, 현 시점에서는 실현 전망이 서지 않는다고 보는 것이 타당할 것이다.

현재 ‘자녀·육아 지원 사업’으로서 일본 정부와 지방자치단체가 실시하는 저출산 대책의 비용은 소비세율을 현행 8%에서 10%로 인상함으로써 얻어지는 재원 2.8조 엔(국가와 지방의 합계액) 중 0.7조 엔 정도로 충당할 예정이었으나(내각부, 2015), 현 시점에서는 이 예산을 소비세 수입으로 충당한다는 목표가 달성될 수 있을지는 분명치 않다⁹⁸⁾.

한편 아이·육아 지원은 사회보장의 내실화를 위해 우선적으로 실시해야 할 정책으로 규정되어 있으며, 소비세율 인상 연기로 인해 확보가 어려워진 재원에 대해서도 필요한 예산 조치를 강구하기로 했다(내각부, 2015). 그렇다고는 하나 다른 사회보장제도에서도 보여지고 있는 전반적인 문제이지만, 자녀·육아 지원을 비롯한 저출산 대책 실시를 위한 재원의 확보는 일본 정부 및 사회가 직면한 커다란 문제 중 하나라고 할 수 있다.

98) 2012년 8월 제정된 ‘자녀·육아 지원 관련 3법’의 참의원 부대 결의에 포함된 유아 교육·보육·육아 지원을 질적·양적으로 강화하기 위해서는 약 1조 엔 정도의 재원이 필요한 것으로 추정되었고, 당시 소비세율 인상분에 의해 얻을 수 있는 재원 0.7조 엔의 부족분인 0.3조 엔의 재원 확보가 문제로 지적되었다.

참고문헌

- Kohler, Hans Peter, Francesco C. Billari, and J. A. Ortega. (2002). "Tempo-adjusted period parity progression measures, fertility postponement, and completed cohort fertility," *Demographic Research* 6(6): 91-144.
- 朝日新聞デジタル. (2017). 「限界集落に関するトピックス」 (<http://www.asahi.com/topics/word/限界集落.html>) 2017年6月27日アクセス.
- 岩澤 美帆. (2002). 「近年の期間TFR変動における結婚行動および夫婦の出生行動の変化の寄与について」『人口問題研究』第58巻3号, pp.15-44.
- 岩澤 美帆. (2008). 『日本における超低出生力：パートナーシップ行動の変容と出生意欲の未充足をめぐって』東京大学大学院総合文化研究科博士論文.
- 大迫 秀樹. (2013). 「アベノミクス」『知恵蔵』朝日新聞出版 (<http://kotobank.jp/word/アベノミクス-189460>) .
- 厚生省. (1994a). 『今後の子育て支援のための施策の基本的方向について』厚生省 (<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/angelplan.html>よりアクセス可能) .
- 厚生省. (1994b). 『「緊急保育対策等5か年事業」の概要』厚生省.
- 厚生省. (1999a). 「少子化対策推進基本方針について」厚生省 (http://www1.mhlw.go.jp/topics/syoushika/tp0816-2_18.htmlよりアクセス可能) .
- 厚生省. (1999b). 「新エンゼルプランについて」厚生省 (http://www1.mhlw.go.jp/topics/syoushika/tp0816-3_18.htmlよりアクセス可能) .
- 厚生省児童家庭局企画課少子化対策企画室. (2000). 「緊急保育対策等5か年事業の実績」(http://www.mhlw.go.jp/topics/hoiku/tp0807-1_18.html) 2017年4月20日アクセス.
- 厚生労働省. (2002). 「少子化対策プラスワン—少子化対策の一層の充実に関する提案—」(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/09/h0920-1.html>) 2017年5月12日アクセス.
- 厚生労働省. (2004). 『少子化社会対策大綱』厚生労働省.
- 厚生労働省. (2006). 『子ども・子育て応援プラン』厚生労働省.
- 厚生労働省. (2008). 「「新待機児童ゼロ作戦」について」(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/02/h0227-1.html>) 2017年6月1日アクセス.
- 厚生労働省. (2016a). 『職業能力開発関係資料集』厚生労働省職業能力開発局 .
- 厚生労働省. (2016b). 「保育所等関連状況とりまとめ」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/0000135392/html>) 2017年6月20日アクセス.
- 厚生労働省. (2016c). 「地域型保育事業の件数について (平成28年4月1日現在)」(<http://www8.cao>

- go.jp/shoushi/shinseido/outline/#toukei) 2017년6월20일 액세스.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局. (2001). 「待機児童ゼロ作戦の推進について」 厚生労働省.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局. (2004). 「「少子化への対応を推進する国民会議（第6回）における配布資料について」 厚生労働省 (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/09/h0903-4.html>) 2017년5월11일 액세스.
- 国土交通省. (2016). 『過疎地域等条件不利地域における集落の現状把握調査の概要』 国土交通省 (<http://www.mlit.go.jp/common/001145902.pdf>) .
- 国立社会保障・人口問題研究所. (2007). 『日本の将来推計人口 一平成18 (2006) ~67 (2055) 年一』 国立社会保障・人口問題研究所.
- 国立社会保障・人口問題研究所. (2012a). 『平成22年第14回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査）一第II報告書一 わが国独身層の結婚観と家族観』 国立社会保障・人口問題研究所.
- 国立社会保障・人口問題研究所. (2012b). 『平成22年第14回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査）一第I報告書一 わが国夫婦の結婚過程と出生力』 国立社会保障・人口問題研究所.
- 国立社会保障・人口問題研究所. (2017). 『人口統計資料集 2017』 国立社会保障・人口問題研究所.
- 財務省. 2011. 「社会保障・税一体改革成案について」 (http://www.mof.go.jp/comprehensive_reform/230701/houkoku.pdf) 2017년6월11일 액세스.
- 財務省. (2016). 「消費税引上げ時期の変更に伴う税制上の措置の概要」 (http://www.mof.go.jp/tax-policy/tax_reform/outline/fy2016/280824shouhizei_gaiyo.htm) 2017년6월11일 액세스.
- 首相官邸. (2017). 「アベノミクス「3本の矢」」 (<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/sanbonnoya.html>) 2017년6월16일 액세스.
- ジャパン カルチャー ラボ (Japan Culture Lab) . (2017). 「丙午（ひのえうま）の意味とは？ 丙午生まれの女性の迷信と出生率減少の理由とは？」 (<http://jpncculture.net/hinoeuma>) 2017년3월10일 액세스.
- 政府広報オンライン. (2017). 「特集 社会保障と税の一体改革」 (<http://www.go-online.go.jp/tokushu/syaho/naze/syushi.html>) 2017년6월13일 액세스.
- 内閣府男女共同参画. (2001). 「仕事と子育ての両立支援策の方針について（平成13年7月6日閣議決定）」 (<http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/kujou/pdf/hku02s3-1.pdf>) 2017년4월20일 액세스.
- 内閣府. (2003). 『男女共同参画白書（平成15年度版）』 国立印刷局.

- 内閣府. (2004). 『平成16年度版・少子化社会白書(全体版)』ぎょうせい.
- 内閣府. (2005a). 『平成17年版・少子化社会白書(本編<HTML形式>)』(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2005/17webhonpen/index.html>) 2017年4月11日アクセス.
- 内閣府. (2005b). 「待機児童ゼロ作戦について」(http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/promote/se_5/shiryō2_5.pdf) 2017年4月11日アクセス.
- 内閣府. (2006). 「新しい少子化対策について」(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/family/summary/pdf/taisaku.pdf>) 2017年5月22日アクセス.
- 内閣府. (2007a). 「『子どもと家族を応援する日本』重点戦略」(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/ouen/pdf/st-1.pdf>) 2017年5月29日アクセス.
- 内閣府. (2007b). 「仕事と生活の調査(ワーク・ライフ・バランス)憲章」(<http://www8.cao.go.jp/wlb/government/pdf/charter.pdf>) 2017年5月29日アクセス.
- 内閣府. (2007c). 「仕事と生活の調和推進のための行動指針」(<http://www8.cao.go.jp/wlb/government/pdf/indicator.pdf>) 2017年5月29日アクセス.
- 内閣府. (2010). 『平成22年版・子ども・子育て白書(本編<HTML形式>)』(http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2010/22webgaiyoh/html/gb1_s1_2html) 2017年6月5日アクセス.
- 内閣府. (2012). 『平成24年度版・子ども・子育て白書(本編<HTML形式>)』(http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2012/24webhonpen/b1_s1_1.html) 2017年6月8日アクセス.
- 内閣府. (2013). 「少子化危機突破のための緊急対策」(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2013/25pdfgaiyoh/pdf/s2-3.pdf>) 2017年6月11日アクセス.
- 内閣府. (2014). 「経済財政運営と改革の基本方針2014について」(http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014_basicpolicies.pdf) 2017年6月13日アクセス.
- 内閣府. (2015). 『平成27年版・少子化社会対策白書・全体版(PDF形式)』内閣府.
- 内閣府. (2016). 『平成28年版・少子化社会対策白書・全体版(PDF形式)』内閣府.
- 内閣府. (2017). 「子ども・子育て支援新制度関連基礎データ」(IX.平成28年度予算)(X.平成29年度予算)(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/#toukei>) 2017年6月23日アクセス.
- 内閣府政策統括官. (2013). 「子ども・子育てビジョンに係る点検・評価のための指標調査」(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/#toukei>) 2017年6月23日アクセス.

- cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/cyousa24/shihyo/pdf/gaiyo/pdf)
2017年6月8日アクセス.
- 内閣府・文部科学省・厚生労働省. (2013). 「子ども・子育て関連3法について」(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/s-about.pdf>) 2017年6月9日アクセス.
- 日本経済新聞. (2015). 「アベノミクス『新3本の矢』を読み解く」(<http://www.nikkei.com/article/DGXZZO92034300U5A920C1000000/>) 2017年6月16日アクセス.
- 廣嶋 清志. (2000). 「近年の合計特殊出生率の要因分解：夫婦出生率は寄与していないか？」『人口学研究』第26号, pp.1-19.
- 福祉政策研究会. (1996). 『こうなる新福祉政策―「新ゴールドプラン」「エンゼルプラン」の要点解説』大成出版社.
- 文部科学省生涯学習局・厚生労働省雇用均等・児童家庭局. (2017). 「『放課後子ども総合プラン』の推進状況等について」文部科学省・厚生労働省.
- 津谷 典子. (2015). 「国勢調査からみた女性の社会的地位の変化」『統計』第66巻7号, pp.8-13.
- 津谷 典子. (2016). 「ジェンダー・家族関係の変容」佐藤龍三郎・金子隆一(編)『ポスト人口転換期の日本』原書房, pp.135-158.

제 7 장 결 론

유럽 국가인 스웨덴, 프랑스, 독일, 그리고 아시아 국가인 일본까지 총 4개 국가의 가족정책을 알아보았다. 출산 및 양육과정에서의 어려움을 제거하고, 그 결과 저출산 현상이 회복되어 우리 사회에 시사점을 제공하거나 우리와 비슷한 과정과 현상을 조금 앞서 경험하는 국가들의 사례를 보다 면밀히 이해함으로써 우리 사회의 저출산 현상과 그에 대응하는 가족정책에 대해 다시 한 번 생각해 보는 계기가 될 것으로 기대한다.

가장 먼저 소개된 스웨덴의 경우, 가족 정책과 출산력(fertility) 향상에 성공한 모범 국가로 널리 인정받고 있다. 스웨덴은 여성의 고용을 촉진하는 가족 정책을 선도적으로 시행하고, 유럽 국가 중 최하위였던 출산 수준에서 대체 수준(여성 1명 당 2.1명)으로 높이는데 성공했다. 그리고 이러한 과정에서 사회 통합과 높은 생활 수준을 유지하고 모든 시민들의 양성 및 사회적 평등을 실현했다는 점이 가장 중요한 내용일 것이다.

특히 영유아기 자녀를 둔 부모와 가장 밀접하게 관련된 정책이라고 할 수 있는 유아녀 여성과 남성의 육아 시간과 소득 지원 정책(육아 휴직, 일시부모휴가)과 더불어 보육 인프라(공공보육(public childcare)) 등 현금지원이나 감세를 하는 방법보다는 사회적 관계나 성별 구조를 변화하는 것을 목적으로 정책을 수행함으로써 사회경제적 차이, 또는 성별로 인한 격차를 직장가정에서 줄여가는 것으로 정책방향을 설정해 추진하였다. 그리고 이러한 노력의 결과로 직장가정에서의 변화가 일어나는 것에 발맞추어 그 변화가 꾸준할 수 있도록 가족정책이 뒷받침을 하는 구조를 갖추었다.

이러한 스웨덴의 가족정책 사례는 남성육아휴직 제도가 설계되어 있지만, 실질적으로 그 제도를 활용하고 그것이 어떠한 효과를 가져오기 기대하기 힘들만큼 제도 사용률이 낮은 수준을 유지하는 우리 사회가 남성육아휴직을 어떠한 방법으로 활성화 할 수 있을지 생각해 보는 것에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

프랑스는 매우 다양하고 복잡한 지원 체계를 가지고 있다. 그 중 집중해야 할 점은 여성의 경제 활동 지원 측면에서의 가족정책이다. 자녀가 있는 여성이 일을 할 수 있도록 지원하는 것이 가족정책에서 중요한 쟁점사안이다. 여성의 선택은 아이를 키우는 것 또는 일을 하는 것으로 양분되었기 때문에 출산율은 고용과 반비례의 관계에 있었

다. 하지만, 프랑스는 일-가정 양립 정책이나 아동 보육관련 지원 등을 통해 출산율과 여성의 고용 비율이 비례관계를 보이고 있는 것으로 판단되고 있다. 재정적인 상황에 관계없이 누구나 공평하게 접근 가능한 보육 시설이 발달했다는 점은 여성의 일-가정 양립에 분명히 도움을 준 것으로 판단된다. 그렇지만 여전히 일부 여성은 일자리 확보가 쉽지 않은 상황이고 그만큼 경제적, 또는 사회적으로 취약한 계층을 형성하기도 하기 때문에 결과적으로는 또 다른 측면에서의 보완적인 정책이 필요하다. 우리나라의 경우 무상보육을 통해 자녀돌봄을 지원하고 있지만, 출산율과 여성 고용 비율이 프랑스와 같은 경향을 보이지는 않는다. 따라서 프랑스사례에서 볼 수 있는 출산율과 여성 고용률 사이의 상관관계 변화 과정을 눈여겨 볼 필요가 있다.

또한, 프랑스 아이의 출산 순위에 따른 지원 등은 프랑스에서도 여전히 논의가 더욱 필요한 부분으로 남아 있다. 현재 저출산 정책에서의 패러다임 전환이 이루어지고 있는 우리나라의 경우, 셋째아부터 받는 혜택을 둘째아로 이동하는 등 출산순위에 따른 혜택을 고민함에 있어서 프랑스의 사례를 예의주시 할 필요가 있을 것이다.

독일의 사례는 가족정책의 대상을 누구로 할 것인지, 가족정책의 목표를 무엇으로 할 것인지, 가족정책의 시행에 있어서 중요한 요소는 무엇인지 등과 같은 일반적인 사항을 잘 정리하고 있어 우리나라의 저출산 정책 혹은 가족정책 전반에 대해 다시 점검할 수 있는 틀을 제공해준다는 점에서 유용하다.

특히 저자들은 출산율을 다시 올리고 노동시장 인력부족에 대처하기 위해 모성취업률을 높이는 것이 가족정책의 두 가지 목표로 보고 있다. 그리고 이를 해결하기 위해서는 근본적으로는 남성과 여성에게 더 많은 선택의 자유를 부여함으로써 삶의 질을 높일 필요가 있고, 이를 위해 기회비용을 낮추고 일-가정 양립에 반하는 조건(보육정원 부족, 시간제일자리 부족 등)을 제거해 나가야 한다고 주장하고 있다. 이는 현재 저출산 정책의 패러다임을 전환하고자 하는 우리나라의 저출산 정책에 함의가 있으며, 선택에 대한 존중, 일-생활 균형 강조, 삶의 질 향상 등 근본적으로 우리가 가고자 하는 방향과 같다고 볼 수 있다.

다만 독일은 우리나라와 달리 현금지원이 주요 정책이었으나 최근 인프라(보육) 지원으로 이동 중인 반면 우리나라는 인프라(보육)를 먼저 지원하였으나 20018년부터 아동수당을 도입하는 등 현금 지원도 중요시하고 있다. 그리고 두 나라 모두 최근 일-생활 균형에 특히 중점을 두고 있다. 결론적으로 독일의 사례에서 볼 수 있듯 현금지원

만으로는, 우리나라의 사례에서 볼 수 있듯 인프라 지원만으로는 문제가 해결되지 않음을 알 수 있으며 현금, 인프라, 일-생활 균형이 모두 골고루 잘 이루어져야 한다는 것을 알 수 있다. 그리고 현재 독일에서는 현금, 인프라, 일-생활 균형 외에도 양성평등과 소통을 중요하게 여기고 있는데, 우리나라에서도 저출산 정책 패러다임 전환에 있어서 이 두 영역이 중요한 영역으로 강조되고 있다.

독일 가족정책에 대한 평가 부분은 가족정책이 자녀를 출산한 여성의 근로활동에 미치는 영향과 자녀의 보육시설 이용에 미치는 영향, 빈곤 위험 예방에 대한 영향, 출산율에 미치는 영향 등 다양한 방면에서 영향을 평가하고 있어 저출산 정책을 평가할 때 고려할 수 있는 사항들을 잘 보여주고 있다. 그리고 가족정책은 즉각 그 결과가 나타나지 않고 문화의 변화를 동반하여 시간을 두고 나타나기 때문에 장기적 안목을 가지고 실행할 필요가 있다는 점도 강조하고 있어 우리나라에서도 좀 더 장기적인 안목을 가지고 정책을 도입하고 평가하고 수정할 필요가 있음을 보여준다.

5장은 성(性)이라는 것이 생물학적으로만 주어진 것이 아니라 사회 문화적으로도 만들어지는 것이며, 모든 사람에게 분명히 특징지을 수도 없고, 따라서 과반수의 성(性)과 성(性) 정체성을 토대로 한다는 점에서 출발하고 있다. 또한 지금까지 전 세계의 많은 사회에서는 이 이분법과 성(性) 구분의 명확성이 정체성과 역할 구분의 본질적인 토대가 되고 있기 때문에, 다양한 부문의 경험적 결과들을 남성과 여성이라는 범주에 주목하여 살펴보고 있다.

마지막으로 제6장 일본의 가족정책에서는 일본 저출산 대책을 시작부터 현재에 이르기까지 체계적으로 정리하고 있어, 일본의 저출산 대책의 흐름을 보다 쉽게 파악할 수 있다. 일본의 저출산 대책이 우리나라의 저출산·고령사회 기본계획과 유사한 점이 많다 점을 알 수 있다. 특히, 일본의 엔젤플랜과 신 엔젤플랜이 보육이 중심이 되었다는 점은 우리나라의 제1차, 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서 보육에 초점을 맞추고 있다는 점에서도 알 수 있다. 그 후 우리나라의 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 청년들이 결혼하기 쉬운 환경을 만들기 위하여 보육뿐만 아니라 청년의 고용·주거 등 복합적이고 유기적인 대책을 세우게 되었지만, 저출산 예산 통계에서도 알 수 있듯이 보육의 예산 비중이 월등히 높다는 점에 있어서 여전히 보육이 중심이 되고 있다고 말할 수 있다. 이러한 점은 일본의 저출산 대책도 마찬가지이다. 지금도 지속적으로 발표되고 있는 저출산 대책은 대기아동수요의 감소를 위한 노력이 중심이다. 그러나

〈표 5-22〉에서 살펴본 바와 같이, 보육시설 수가 증가하고 정원수가 증가해도 그 이상으로 대기아동 수는 증가하고 있는 것을 볼 수 있었다. 특히 이러한 대기아동은 도시에서 대부분 발생하고 있는 것으로 볼 때, 도시에 보육시설을 대량으로 공급해야할 개선성이 보이지만, 계속 진행되고 있는 저출산으로 인하여 앞으로 아이들 수가 적어지게 되면, 이미 구축해 놓은 보육 인프라가 비용으로 되돌아올 수 있기 때문에, 보육 인프라를 충분히 구축하는 것만이 해결책은 아니라고 생각해볼 수 있다.

일본의 합계출산율은 최근 5년 정도 1.4 부근에서 안정적으로 유지되고 있다. 여전히 저출산 국가이긴 하지만 올해 합계출산율이 1.0을 밑돌 것으로 예상되는 우리나라보다는 조금 더 나은 상황이라는 것은 틀림없다. 이렇게 합계출산율이 안정적으로 유지되는 요인은 어느 하나로 한정지을 수는 없지만, 본문에서도 언급된 것과 같이 일본이 시행하고 있는 저출산 대책이 효과가 있다고 말할 수 있다면 그것은 저출산 대책이 꾸준히 20년 이상 지속되고 있었다는 것을 꼽을 수 있을 것이다. 그렇다면 저출산 대책은 장기적으로 추진될 필요가 있다는 것을 의미하는 것으로 생각해볼 수 있으며, 또한 많은 비용이 소모되는 정책이라고도 할 수 있을 것이다. 반면, 우리나라의 저출산 대책은 지금 10년을 조금 넘은 수준이다. 그러나 2차 기본계획이 끝날 즈음부터 저출산 대책의 효과성에 대한 의문이 여러 매체에서 지적되고 있고, 현재도 이어지고 있다. 그러나 우리나라 저출산 대책 안에는 저출산과 직접적으로 관련되어 있지 않은 대책이 많이 포함되어 있으며, 이러한 예산도 저출산 대책 예산으로 포함되고 있기 때문에 저출산 예산을 과대평가(over-estimated)할 가능성이 있다. 최근 논의되고 있는 저출산·고령사회 기본계획 재구조화는 이러한 점을 보완하기 위한 작업이라고 할 수 있다. 따라서 앞으로 우리나라의 저출산 대책은 선택과 집중을 통하여 꾸준히 시행되는 것이 중요하다고 할 수 있을 것이다.

각 국가는 사회·문화·경제 상황 등 각 국가가 가진 배경이 매우 다르다. 때문에 저출산 현상이 나타나는 이유도, 회복되는 이유도 하나로 설명할 수 없다. 또한, 어느 국가의 주요 가족정책이 다른 나라에서는 전혀 효과적이지 않을 수도 있다. 본 연구를 통해, 스웨덴, 프랑스, 독일, 일본의 다양한 내용과 종류의 가족정책을 자세히 이해하고, 그 과정에서 각국의 정책을 우리의 관점에서 보다 더 비판적인 시각으로 바라보는 기회를 가질 수 있을 것으로 생각된다. 결과적으로 우리의 현 시점에 맞는 시사점을 찾을 수 있기를 기대한다.