

제14차 여성정책포럼

새로운 가족유형 확산에 따른
국가적 대응전략

◎ 일시: 2003년 4월 24일 (목) 14:30-17:30

◎ 장소: 한국여성개발원 여성공동의 장 5층

초 대 의 글

안녕하십니까?

한국여성개발원에서는 “새로운 가족유형 확산에 따른 국가적 대응전략”에 관한 주제로 「제14차 여성정책포럼」을 개최하고자 합니다.

최근 우리사회가 경험하고 있는 가족변화와 가족위기의 도래, 여성인적자원 활용정책의 추진 및 여성정책과 가족정책 상호연계성 강화 등은 국가적 차원에서 양성평등가족정책 수립의 필요성을 부각시키고 있습니다. 양성평등가족정책을 추진하기 위해서는 정책의 이념적 방향정립과 이에 따른 정책내용수립, 기구 및 행정체계의 확립, 그리고 담당기구의 기능 활성화를 위한 지원체제 확립 등의 방안들이 중요합니다.

이에 본 포럼에서는 관련 전문가들을 모시고 보다 구체적인 양성평등가족정책의 발전방향과 실행전략을 모색해 보고자 합니다. 가족관련 전문가 집단과 정책담당 실무자간의 다양한 논의는 한국의 가족정책이 나아갈 방향과 내용, 그리고 추진전략을 모색하는데 크게 기여할 것으로 기대됩니다. 바쁘시더라도 꼭 참석하셔서 좋은 의견을 나누어주시기를 부탁드립니다.

2003년 4월

한국여성개발원장 장 하 진

행사 일정

사

| | |
|--------------------|---|
| 14:30-15:00 | 등록 |
| 15:00-15:05 | 사회 변화순 (한국여성개발원 기획조정실장) 인사말 장하진 (한국여성개발원 원장) |
| 15:05-15:50 | 주제발제 |
| 발제 I | 양성평등 가족정책의 방향과 내용 김혜경(한국여성개발원 연구위원) |
| 발제 II | 독일의 가족정책과 행정전달체계 분석 이진숙(대구대학교 사회복지학부 교수) |
| 발제 III | 한국 가족정책 및 행정체계 발전방안 장혜경(한국여성개발원 가족보건복지연구부장) |
| 15:50-16:10 | 휴식 (음료 및 다과) |
| 16:10-17:00 | 지정토론 김상균 (서울대학교 사회복지학과 교수) 김인숙 (가톨릭대학교 사회복지학과 교수) 박숙자 (국회 여성위원회 전문위원) 윤정숙 (한국여성민우회 공동대표) 이재경 (이화여자대학교 여성학과 교수) |
| 17:00-17:30 | 질의 응답 및 자유토론 모든 참가자 |
| 17:30 | 폐회 |

주제 발제

1. 양성평등한 가족정책의 방향과 내용/ 1

김혜경(한국여성개발원 연구위원)

2. 독일의 가족정책과 행정전달체계 분석/ 15

이진숙(대구대학교 사회복지학부 교수)

3. 한국 가족정책 및 행정체계 발전방안/ 51

장혜경(한국여성개발원 가족보건복지부장)

토론

4. 『새로운 가족유형 확산에 따른 국가적 대응전략』/ 69

김상균 (서울대학교 사회복지학과 교수)

5. 가족정책에 대한 생각의 한 꼭지 / 75

김인숙 (카톨릭대학교 사회복지학과 교수)

6. 새로운 가족유형 확산에 따른 국가적 대응전략: 양성평등 가족정책의 방향과 실행전략을 중심으로 / 79

박숙자 (국회 여성위원회 전문위원)

7. 윤정숙 (한국여성민우회 공동대표)

8. 21세기 일과 가족의 변화를 준비하는 정책대안 / 81

이재경 (이화여자대학교 여성학과 교수)

양성평등한 가족정책의 방향과 내용

김 혜 경

(한국여성개발원 연구위원)

[요약]

가족정책은 가족복지를 증진시키기 위한 사회적 차원의 개입이다. 그런데 지금까지 한국사회에서 가족복지라는 사회적 과제는 주로 사적 가족의 책임, 특히 여성의 노동과 노력에 의존해왔기 때문에 가족정책은 이와 같은 성별 불균형을 시정할 수 있는 방향과 내용이 되어야 한다. 구체적으로는 자녀양육, 노인간호와 같은 가족내 보호노동에 대한 사회적 책임 확대, 성평등한 가족문화를 구성할 수 있도록 문화와 상담기능의 강화, 그리고 가장 기본적으로는 양성평등한 법제도적 기반의 구축으로 호주제 폐지와 여성의 평등한 재산권을 보호하는 것 등이 그것이다.

1. 가족과 가족정책

가족은 계급, sex, gender 가 교차하며 불평등을 사회적으로 재생산해내는 문화적 장치이다.

가정과 일터가 분리된 근대사회의 도래와 함께 가족은 사적영역으로 비정치화되어왔지만 사실은 건강한 인구층의 확보와 노동력의 안정적인 재생산 등 국가적인 과제 속에서 매우 복합적인 방식으로 정치 및 정책과 연관되어 있었다. 역사적으로 볼 때 각 사회는 국가, 기업, 노조, 여성단체 등의 행위자들의 동학에 의해서 각기 다른 방식으로 가족과 가족의 필요를 정의해왔으며, 그에 따라 가족에 대해 각기 상이한 정책적 개입을 수행해왔다. 이러한 개입의 결과 서구의 복지국가들은 시장의 역할에 가족의 복지가 맡겨지는 유형으로부터, 노동력을 상품으로 팔지 않아도 최소한의 인간적인 존엄을 유지할 수 있는 복지정책을 구비한 국가에 이르기까지 다양한 발전을 이룩해왔으며, 그것은 적어도 80년대 중반무렵까지는 그러하였다.

2. 가족정책과 젠더

그러나 지금까지의 사회정책, 그리고 그 일부로서의 가족정책은 과연 여성에게 어떤 의미를 가지는 것이었는가. 젠더와 관련하여 서구 복지국가 유형을 재분류해본다면 지금까지의 가족정책은 대체로 남성가장에 의한 가족부양의 형식을 지원 내지 유지하는 유형이 두드러진 것으로 나타나며, 스웨덴이나 핀란드같이 일부 북구형 국가들의 경우 노동권과 모성권 양자를 시민권의 개념에 포함시키는 경우가 있다.

<표 1> 복지국가 젠더 정책체제의 세 가지 유형

| 체제의 성격 | 남성 생계부양자 (male breadwinner) | 성별역할 분리 (separate gender roles) | 개인으로서의 임금노동자-보호노동자 (individual earner-carer) |
|-------------------|------------------------------------|------------------------------------|---|
| 이데올로기 | 엄격한 성별노동분업 남편=임금노동자 부인=보호노동자 | 엄격한 성별노동분업 남편=임금노동자 부인=보호노동자 | 역할공유 아버지=임금노동자-보호노동자 어머니=임금소득자-돌보는사람 |
| 수급권 수급권의 기초 | 배우자간 불평등 부양maintenance원칙 | 성별역할에 의한 차이 가족책임 | 평등 시민권 또는 거주민으로서의 권리 |
| 복지 수혜자 | 가장 피부양자에 대한 보완 | 가족 부양자로서의 남성 보호노동자로서의 여성 | 개인 |
| 과세 | 결합과세 피부양자에 대한 공제 | 결합과세 부부 모두 피부양자 공제 | 분리과세 동등한 공제 |
| 고용과 임금정책 | 남성에 우선 | 남성에 우선 | 양성을 목표로 함 |
| 돌봄의 영역 돌봄의 노동 | 주로 개별적 지불하지 않음 | 주로 개별적 가정에서 돌보는 사람에 대해 유급화 | 강력한 국가 개입 가정 안과 밖에서 돌보는 사람에 대해 유급화 |
| 해당국가 | 독일, 네덜란드, 미국 | 노르웨이 | 스웨덴, 핀란드 |

자료: D. Sainsbury, 1999, "Gender, Policy Regimes, and Politics," in Sainsbury ed., Gender and Welfare State Regime, Oxford Univ. Press, p. 78.

현실적으로 가족내의 보호노동의 절대적 부분을 책임지고 있는 여성의 현실적인 조건을 고려할 때 남성중심적으로 구조화된 노동시장에의 여성참여 증대라는 전략은 가정내의 (여성)노동에 대한 적절한 평가와 보상정책을 통해서 보완되어야 할 필요성이 있다. 여성주의 복지이론가들 사이에서 대두되는 보호노동(care, care work)에 대한 최근의 관심은 바로 여성지위에서 가족적 삶의 양식이 차지하는 핵심적 중요성을 이해하기 시작한 결과라고 할 수 있다. 또한 세계경제질서상으로도 신자유주의의 확산과 노동시장의 유연화는 가족임금을 받아 가족의 생계를 부양하는 정규직 남성노동자의 모델의 현실적합성을 떨어뜨리고 있으며, 1995년 북경여성회의가 가정에서의 부불노동의 생산적 가치를 재규정할 필요성을 강조한 것을 상기할 필요가 있다.

3. 가족정책의 범주 분류

가족정책을 명백히 가족을 대상으로 한 명시적인 목표와 대상을 가진 것이 아니어도, 가족에 영향을 끼치는 사회정책으로 광의로 정의할 경우 그 범위는 매우 넓어 대체로 협의와 광의로 구분하여 분류하기도 한다. 그러나 어느 경우에도 그것은 전체로서의 가족을 대상으로 하거나, 어린이, 여성 등 개별 집단을 대상으로 할 경

우에도 그들은 개별적으로가 아니라 가족원으로서의 위치와 관계에서 다루어진다는 특징을 갖는다. 그리고 한국의 가족정책과 관련하여 노인정책의 가족정책에서의 위치는 주목해볼 필요가 있다.

1) 변화순, 1995

- ① 광의의 가족정책: 세제정책, 가족법, 가족과 관련된 노동시장정책
- ② 협의의 가족정책: 요보호대상 가족을 위한 정책
(모자가족, 소년소녀가장가족 등 생활보호대상자를 위한 공적부조제도)

2) 조홍석외, 2002

- ① 가족복지에 관심을 두고 정부가 의도적으로 취하는 조치나 행동.
- ② 개인을 다루더라도 가족과 연계 속에서 접근할 경우: 아동, 노인, 장애인, 여성 등에 대한 정책도 그것이 다른 가족구성원에 영향을 미치는 경우
- ③ 가족성원의 복리증진을 위한 수단으로 취하는 정책들: “가족과 관련된” 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 고용정책, 조세정책, 보건의료정책, 주택정책 등.

3) Kamerman and Kahn, 1997

가족을 하나의 전체로서 고려하거나, 혹은 개인을 대상으로 하더라도 가족원으로서의 위치를 고려하여 수행되는 법, 조례, 각종 급부와 프로그램

| | | |
|---------|----------------------|-----------------------------|
| 취업관련 | 고용과 양육정책 | 모성.부성정책 |
| | | 피고용자에 대한 급부 |
| 소득관련 | 세금제도 | 세율의 차등적 책정 |
| | | 피부양자를 위한 면세 제도 |
| | | 빈곤자 면세 |
| | | 근로소득공제 |
| | 가족 급부 | TANF (AFDC) |
| | | 피부양자 수당 |
| | | 식권제도 |
| 사회적 서비스 | 보육서비스,프로그램 | |
| | 모성·아동건강 | |
| | 주택정책 | |
| | 특별한 요구가 있는 가족에 대한 정책 | 보충보장소득 |
| | | 특별한 요구가 있는 어린이 에 대한 사회적 서비스 |
| | | 아동복지서비스 |
| | | 아동영양프로그램 |

4) Gauthier, 1999

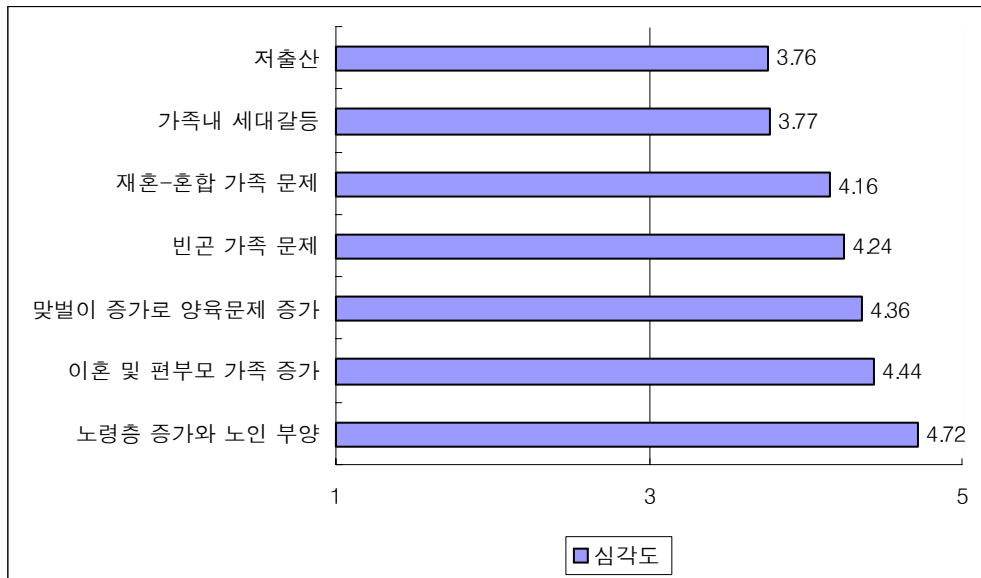
| | | |
|--------|-----------------|--|
| 협회의 분류 | 핵심적 “전통적” 요소 | <ul style="list-style-type: none"> - 직접적 이전(가족수당, 주거수당, 학비지원 등) - 간접적인 현금이전 (세제 혜택 등) - 모성휴가, 부성휴가 등 - 보육시설 |
| 광의의 분류 | “비전통적” 요소 | <ul style="list-style-type: none"> - <u>노인보호수당</u> - 가족책임을 진 사람들에 대한 연금혜택 - 노동시장정책 (유동시간근무제, 재택근무 등) |
| | 가족법 | <ul style="list-style-type: none"> - 결혼법, 이혼법, 동거관련규정 - 자녀부양법 - 낙태, 피임관련 법 - 학대관련법 - 아동복지법 - 청소년 범죄법 |
| | 서비스 | <ul style="list-style-type: none"> - 교육 - 건강 - 쉼터 - 아동복지서비스 |
| | 기타 공적정책 | <ul style="list-style-type: none"> - 대중교통 - 이민법 - 실업에 대한 지원 - 직업훈련 |

==> 노인보호정책을 가족정책의 범주로 포함시킬 것인가의 여부: 대표적으로 कै머만은 가족정책을 아동이 있는 가족을 대상으로 한 정책으로 제한시킨다 (Kamerman & Kahn, 1989; Kamerman & Kahn, 1997 등). 그러나 가족정책은 역사적 특수성을 가지고 있는 것이므로, 한국과 같이 효사상이 강한 사회에서 노인의 위치는 가족정책과 밀접한 관련성을 가진다. 또한 미국과 같이 가족정책에서 노인을 제외시키는 경우에도 가족의 노인보호에 대한 책임은 이데올로기적으로 강화되는 경향을 보인다(2000년 11월 연방정부는 “전국가족간호자의 달을 제정하여 희생적인 가족간호의 중요성을 강조).

4. 한국에서 가족정책에 대한 요구와 양성평등적 시각의 필요성

가족정책관련 전문가를 대상으로 한국가족문제의 심각성 우선순위를 물어본 결과 가장 높은 것이 노령화와 노인부양문제, 그 다음이 이혼과 한부모가정의 증가, 그리고 맞벌이가정의 보육문제로 나타났다.

<그림 2> 가족문제의 심각성 인식



자료: 이여봉·이미정, 2002 “한국의 가족변화와 가족정책,” 가족관련 4개 학회 공동주최 가족정책 특별심포지엄 발표문.

또한 전문가 225명을 대상으로 한 2001년도의 조사에서도 가족문제를 예방하고 해결하기 위해서 가족정책 중 어디에 가장 역점을 두어야 한다고 생각하는지에 대해 물은 결과, 전체의 43.2%가 가족내 평등문화의 정착을 꼽았으나 그 다음으로 41.8%가 노인부양, 자녀양육 등 보호노동문제의 사회적 분담을 지적했다(김양희외, 2001).

==> 이러한 결과를 볼 때 한국의 가족정책은 외국과 마찬가지로 어린이 양육과 한부모가정에 대한 지원을 중요하게 포함해야 할 것이나, 이외에도 노인부양의 문제를 고려해야 할 필요성이 제기된다. 그리고 이러한 보호노동의 핵심에 여성이 있다는 점을 고려할 때 가족정책의 발전은 젠더시각과의 결합을 필수적 과제로 제기한다.

5. 양성평등적 가족정책수립의 기본 방향

양성평등적 가족정책은 다음과 같은 방향을 견지해야 할 것이다.

- 양성평등한 법제도적 기반을 확충함으로써 여성의 가족내의 삶을 민주화함.
- 어린이보육과 노인부양 등 여성의 가사노동을 통해 사적으로 수행되는 보호활동에 대한 사회적 관심과 공공성을 제고시킴.
- 가족관계의 개선과 성평등한 가족문화 구축을 위한 가족상담소 등의 운영을

지원함.

- 가족정책 수행의 기술적·행정적 지원체계를 구축함.

이를 각기 구체적으로 보면 아래와 같다.

1) 가족관련법제의 개선기반 마련

- 호주제 폐지 및 호적법 개편

국민의 상당수가 호주제 폐지의 필요성에 대해 이해할 만큼 공감대가 형성되었다고 할 수 있으며, 따라서 보다 적극적인 법적 대안모색의 단계로 이행되도록 지원해야 할 것이다. 현재 논의되고 있는 신분등록 대안은 가족단위의 등록제인 “가족부”와 개인단위의 등록제인 “일인일적제”의 두가지이다. “가족부”는 부부중심의 핵가족을 대상으로 하는 것으로, 기존의 호적제도의 부계성을 극복하는 대안으로 이해되고 있다. 또한 명확한 가족단위가 법적으로 가시화되어 있으므로 호주제 폐지를 둘러싸고 일부에서 우려하는 것과 같은 가족해체에 대한 사회적 불안감을 불식시킬 수 있는 장점이 있다. 그러나 가족부에는 가족의 이혼, 독신가구 등 소위 “정상적” 가정이 아니라는 편견을 받기 쉬운 가족의 상태가 고스란히 드러나게 되어 일부 가정의 불이익을 예상할 수 있다. 이혼, 재혼 등으로 새로운 가정을 꾸리는 경우 그때마다 새로운 가족부를 만들어야 하는 현실적인 불편함이 발생하기도 한다. 한편 개인신분등록제인 “일인 일적제”는 개인에 대한 정확한 정보를 담을 수 있음은 물론, 개인을 둘러싼 가족관계도 정확히 공시될 수 있는 제도이다. 물론 위의 두가지 경우에도 자녀가 부모 중 누구의 성(姓)을 따를 것이냐 하는 것과 같은 문제는 남으며, 이에 대해서는 보다 많은 논의를 거쳐야 할 것이다.

한편 2003년 2월 여성들만을 대상으로 한 조사에서는 가족부보다는 일인일호적제에 대한 지지가 많은 것으로 나타나는데, 여성전문 포털사이트인 마이클럽 (www.miclub.co.kr)의 여성네티즌 3,150명에 대한 조사결과 각기 26%, 74%로 나타났다(연합뉴스 2003. 2. 24). 그러나 어느 경우든 개인정보의 지나친 노출을 막기 위한 일정한 제한 장치를 두어, 개인상세정보는 본인만 확인할 수 있도록 해야 할 것이다. 물론 이와 같은 호적법제의 정비과정에서 중요한 것은 법무부와의 효율적인 협조체제를 마련하는 것과 같은 추진체계의 구축이다.

- 여성의 평등한 재산권을 보호하는 법적 기반 마련

가족내 평등의 기본조건은 부부의 평등한 경제력에 있다. 따라서 부부공동재산제도를 보장할 수 있도록 법을 개정해야 할 것이다. 현재 집의 명의는 남편이 76.2%, 부인이 12.2%, 부부공동이 3.0%으로 되어있는 것으로 나타나며(한국여성의전화연합조사, 2000), 공동명의회화할 때 현재 지불하게 되어있는 취득세는 2%, 등록세는 3%가 된다. 그러나 결혼 이후의 임금노동이나 가사노동 등 부부의 경제적 협동에

의해 마련한 재산은 부부의 공동소유로 인정하는 것이 바람직하다는 관점에서 볼 때 법적 명의를 공동화하는 일이 필요하다고 보인다. 따라서 공동명의로의 변경시 취득세에 대해서는 면세, 재산세에 대해서는 감세를 유도할 필요가 있다.

○ 이혼부양료(자녀부양비) 징수제도 설립 기반 마련

현재 한국의 이혼률은 세계적으로 3위를 기록하고 있으며, 증가속도도 가파르다. 2001년 연간 이혼은 135,000건으로 2000년의 120,000건에 비하여 15,000건이 늘어났으며 1990년의 45,700건에 비해서는 3배정도 증가한 수치이다(1일 평균 370쌍). 그러나 이와 같은 이혼 증가현실에도 불구하고 이혼한 여성과 그들이 돌보는 자녀에 대한 경제적 보호장치는 매우 취약하다. 현재 이혼한 여성중 자녀양육비를 지원받지 못하는 경우는 78%에 달하는데 그 중에서 남편의 경제적 무능이 이유인 경우는 절반이 되지 못하는 등(43%) 남편의 악의적인 유기현상이 심각하다(장혜경, 2002). 그러므로 가족의 경제적 안정을 위해서는 현재와 같은 한부모수당 외에도 자녀와 동거하지 않는 부(모)가 자녀를 돌보는 모(부)를 지원하도록 의무화하는 법률적, 행정적 장치를 마련토록 개입해야 할 것으로 보인다.

외국의 사례를 볼 때 예컨대 미국에서는 국가가 부양비를 선납한 후, 부양의무자인 남편의 경제활동상황을 전국 취업실태 네트워크를 활용하여 파악하고 구상권을 행사하고 있다(장혜경·김혜경 외, 『외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화 방안 연구』, 한국여성개발원, 2002). 그러므로 우리나라의 경우도 국가가 부양비를 선납하는 방식의 자녀부양비 강제징수제도 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

2) 가사노동 가치의 인정과 평가

전업주부의 가사노동은 현재 화폐가치가 없다는 이유로 비가시적 노동으로 남아있어서 여성에게 경제적 불이익을 가져오는 기반으로 작용한다. 구체적으로는 이혼에 따른 남녀의 재산분할의 경우에서나, 전업주부의 상해보상시, 국민연금 등 사회보장제도에서의 각종 급부에서 여성들이 불이익을 받고 있으므로 그 가치를 공시화하여야 할 것이다.

국제적으로도 여성의 가사노동 등 무급노동의 가치평가에 대한 관심이 증가하고 있으며, 특히 1995년 베이징 세계여성대회는 여성의 무급노동에 대한 적극적인 평가를 각국에 권고한 바 있다. 여기에는 여성의 노동에도 불구하고 그것의 무보수성으로 인해 남편에 대한 경제적 의존이 강제된다면 여성의 존엄성이 침해될 수 있다는 인간존엄(human dignity)의 시각이 바탕이 되어있다. 그 결과 90년대 후반 이래 UN관련 기구 차원(UNESCAP, UNDP/APGEN)에서 무급노동에 대한 국제적인 평가가 지속적으로 시도되어왔다(한국여성개발원 국제세미나, 『무급노동의 국민

소득계정 통합: 해외사례와 국내정책방안』).

이러한 점을 고려할 때 향후 정책과제는 첫째, 가사노동의 화폐가치로의 전환 및 위성계정의 개발이다. 여기에는 가사노동의 화폐가치로의 전환을 위한 다양한 방법론의 개발(시간사용연구 등 투입물 평가, 생산물 평가...), 가사노동 가치의 국민계정 산입을 위한 위성계정의 개발 등이 포함된다. 둘째, 무급노동 가치평가에 대한 연구결과를 정책입안자 등에 알리고 홍보하여 그 정책적 정당성을 확보하는 과제가 있다. 그리고 마지막으로 정책의 실현단계로 국가계정(SNA: System of National Account)에 통합시키거나 위성계정 등을 개발하여 가치를 공식화하고, 국민연금, 이혼소송, 보험 및 기타 보상 등 실질적인 사안에 도입, 적용하는 것이다(L. Mikkelsen, "ESCAP's work on time-use and unpaid work," 한국여성개발원 국제세미나, 2003, 상동).

추진 체계면에서 볼 때, 1단계는 여성부가 주축이 되어 사회적 여론과 연구를 이끌어내어야 할 것이며, 2단계로는 법무부와 의 업무연계가 필요하다. 그 외에 구체적으로 가사노동 가치의 국민계정 산입에 관련하여서는 한국은행 및 재정경제부, 통계청과의 긴밀한 업무협약이 요구되며 사회보장에 관련된 부문에서는 노동부와 보건복지부와의 협력이 요구된다.

3) 가족의 보호기능에 대한 지원

가족은 어린이, 노인, 장애인 등 사회의 취약성원을 일차적으로 보호해주는 집단이다. 그러나 여성의 취업이 증대하고, 노령화가 급속히 진행되며, 후천적 장애발생빈도가 높아지는 현실을 고려할 때 현재 가족이 거의 전담하다시피 하고 있는 이들 사회적인 취약집단에 대한 보호역할은 이제 사회와 국가가 공동으로 책임을 나누어져야 할 시기가 되었다. 더욱이 이들에 대한 보호노동의 주된 책임자가 여성임을 고려할 때 보호노동의 사회적 분담화 주제는 복지의 과제인 동시에 여성주의적 시각으로 접근해야 할 문제라고 할 것이다.

○ 보육에 대한 사회적 지원정책

보육의 공공성 확대(국공립시설, 보육비 수혜대상의 확대), 시설의 다양화 및 서비스의 질 제고, 교사의 수준향상과 처우개선 등 다양하다. 보육은 맞벌이 가정에 대한 지원, 여성의 노동권에 대한 보장은 물론, 아동의 교육권과 보호받을 권리 등 아동의 인권보장을 위한 기본장치로서 이해되어야 할 것이다. 나아가 보육정책은 가족의 역할을 보완한다는 의미에서 가족정책의 발전선상에서 접근될 수 있을 것이다.

○ 육아수당제도의 도입

수당제도는 자녀양육으로 인한 소득저하효과를 직접적으로 보완할 뿐 아니라, 출산률 저하에 대한 최소한의 사회적 지원책의 의미를 갖는다. 수당제도가 발달되어 있는 프랑스의 경우 3세 이하의 자녀를 두었거나 임신 5개월 이상의 임산부에게는 영유아수당을, 6-18세의 학령층 자녀를 둔 부모에 대해서는 자녀교육수당을 지급하며, 20세 이하의 장애자녀를 부양하는 경우 특수교육수당을 지급한다(장혜경·김혜경 외, 2002). 그러나 최근 유럽 가족정책의 발전은 보호노동에 대한 보상이라는 차원에서 아동수당이 아닌 육아수당의 의미를 가지고 발전해온 양상을 보인다(M. Daly, 1997)

○ 여성의 노인부양노동에 대한 사회적 지원

현재 부양을 필요로 하는 장기요양 노인의 주된 간병자는 며느리(38.0%), 배우자(35.0%), 아들(12.5%), 딸(8.7%)로서, 여자가 74.3%로 압도적인 다수를 차지한다(정경희외, 2001). 그러나 이들을 간병하는 배우자들도 연로하였으며, 또한 여성들의 취업과 사회참여에 대한 기대가 급증하는 현실 속에서 며느리세대의 노력에 대한 기대는 비현실적인 것이 되었다. 특히 호주제 등 부계가족제도의 문제점을 고려할 때 며느리들의 간병노동에 대한 책임은 남녀평등의 관점에도 어긋난다고 할 수 있다.

다음과 같은 단계적인 지원정책이 필요하하다. 먼저, 여성의 노인부양역할에 대한 가치평가가 실시되어야 할 것이다. 이를 통해 수발노동이라는 숨어있는 노동("invisible work")의 가치를 재발견하게 한다. 가사노동 화폐가치 평가작업시 장기요양 노인에 대한 보호노동도 포함시킬 수 있을 것이다. 두 번째, 간병노동자를 위한 가족간호 휴직제도, 가족간호자 안식제, 가족간호 도우미제도 등을 설치해야 할 것이며, 특히 이들의 노동에 대한 물질적 보상책으로서 가족간호수당 등을 고려할 수 있다. 세 번째, 장기요양 노인에 대한 공적 서비스를 확대한다. 여기에는 재가보호서비스 및 시설보호제도, 주간보호시설 등의 확충이 포함된다. 그러나 자녀수의 감소, 노령자의 증가라는 중첩적인 현상을 고려할 때 동거자녀들이 개별적으로 과도한 부담을 갖지 않을 수 있도록 궁극적으로는 노인들이 독립가구를 형성하는 방향으로 가족제도가 개선되는 것이 바람직하다. 호적제도의 개선과 함께 이러한 핵가족화에 대한 사회의 시선도 점차 개선될 필요가 있다고 보인다.

4) 가족관계의 개선과 성평등한 가족문화 구축의 기반 마련

양질의 가족관계는 가족해체의 예방은 물론 국민생활의 행복도와 삶의 질을 높이는 데 매우 중요한 요소이다. 이를 위해서는 부부와 가족갈등을 상담할 수 있는 상담시설과 서비스를 확충하고, 가정폭력을 예방할 수 있는 장치를 지속적으로 확

대해가는 노력이 필요하다.

○ 가족상담센터 운영에 대한 지원과 가족상담소 근거 법 마련

최근 여성의 경제 활동 증가 및 성평등 의식의 확산 등으로 가족의식에서 심각한 성적 차이가 발생하고 있다. 또한 이혼의 증가로 인한 편부모가족의 특수한 가족 문제에 대한 상담이 필요한 등 다양한 가족형태에 따른 가족상담 수요가 늘어나게 되었다. 이에 대해서는 다음과 같은 구체적인 대안이 필요하다.

즉 예비 부부 결혼교육, 부부갈등, 고부갈등, 세대갈등에 대한 상담. 가족 상담은 다양한 형태의 가족을 인정하는 가운데 부부관계 및 부모 자녀관계가 평등하고 민주적인 가족을 지향하여야 할 것이다. 또한 가정상담소에 대한 근거법의 수립하는데, 이는 효과적인 전달체계 구축, 예산 및 인력 확보 등을 보장함으로써 업무수행을 도울 것이다.

한편 행정자치부와 연계를 확보한 추진체계가 필요하다. 즉 가족상담을 위한 가족상담서비스전달체계 구축을 위하여 각 동별로 상담전문기관을 설치한다. 예컨대 현재 주민자치센터는 문화 프로그램 등을 주로 운영하고 있는데 지역 주민의 가족 문제 상담 프로그램도 운영할 수 있을 것이다.

○ 가정폭력의 예방과 대처

가족관계 민주화의 기본요소인 가정폭력 문제에 대해 여전히 의식수준의 발전이 미약하며, 행정적 협조체계의 기반이 취약하여 가족정책의 주요사안으로 지속되어야 한다.

주요 정책으로는 가정폭력 업무추진체계의 기능강화; 상담서비스 질 제고를 통한 가정보호 및 예방기능 강화; 수사와 재판에서의 피해자 편의 확충; 폭력피해자의 보호와 치료를 연계해 효율적 사회복지지원; 가해자의 교육, 감독, 수강명령 등 프로그램 불이행자에 대한 가중처벌 등이 포함될 수 있다.

5) 가족정책 수행의 기술적, 행정적 지원체계 구축

우리사회에서 지금까지의 가족정책은 단편적 차원에서 요보호가족을 대상으로 부분적으로 시행되어왔다. 그러나 최근 한국가족은 가치관의 급변, 여성의식의 성장 및 여성취업으로 인한 역할구조의 변화와 갈등을 겪고 있으므로 이에 대한 총체적인 검토와 종합적인 정책적 대처가 긴급히 요구된다.

○ 가족정책기본계획 수립

젠더시각에 기반한 전국규모의 가족조사와 그에 기반한 정책보고서를 토대로 가족정책의 수립과 시행을 위한 가족정책기본계획을 수립해야 할 것이다.

○ 범정부적 가족정책협의체 구성

가족관련 업무를 담당하는 부처간의 조정기능의 강화할 수 있는 장치가 필요하다. 예컨대 프랑스의 경우 ‘가족관련 부처간 대표부’를 설치하여 주무부처를 중심으로 부처간 협의기구가 설치되어 있다.

참고문헌

- 김양희외 2001, 한국여성개발원 『21세기 성주류화를 위한 국민여론, 전문가 조사』 .
- 김혜경 2003, “가족정책의 방향과 추진체계,” 한국여성개발원 『여성정책포럼』 창간호.
- 변화순 1995, 가족정책연구의 관점과 쟁점, 자리매김, 한국여성개발원 『여성연구』 49.
- 이여봉·이미정, 2002 “한국의 가족변화와 가족정책,” 가족관련 4개 학회 공동주최 가족정책 특별심포지엄 발표문.
- 장혜경·김혜경외(2002), 『외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화방안연구』, 한국여성개발원.
- Daly, M, & J. Lewis 2000, "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States" British JI of Sociology 51(2).
- Daly, M. 1997 "Welfare States under Pressure: Cash Benefits in European Welfare States over the Last Ten Years," Journal of European Social Policy 7(2).
- Kamerman & Kahn 1989, "Family Policy: Has the U.S. learned from Europe?" Policy Studies Review Vol. 8.
- Kamerman & Kahn 1997, Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the U.S., Clarendon Press.
- Sainsbury, D. 1999, "Gender, Policy Regimes, and Politics," in Sainsbury ed., Gender and Welfare State Regime, Oxford Univ. Press.

독일의 가족정책과 행정전달체계 분석

이진숙

(대구대학교 사회복지학부 교수)

[요약]

독일의 경우에는 2차대전이후부터 현재까지 지속적으로 가족과 인구구조의 변화 그리고 여성취업의 확산이라는 변화를 경험하고 있다. 이런 가운데 연방정부는 가족변화와 여성의 사회참여 간의 연관관계에 큰 관심을 가지고 연방가족부라는 전담부서를 설치하여 가족정책의 계획과 집행을 담당해 오고 있다. 그런 결과 오늘날 독일의 가족정책에는 인구정책적 요소와 국가경쟁력 제고의 측면은 물론이고, 여성주의적 시각이 스며들어 있다. 따라서 독일의 경우는 가족정책이 통합적 관점에서 가족과 여성의 문제를 연관지어 고려하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

I. 서 론

복지국가의 초기 형성과정에서 가족정책은 가족내에서의 전통적 성분업을 장려하고, 노동자의 재생산 영역에 대한 보호에 초점을 맞추어 발달해 왔다. 하지만 점차로 기혼여성들의 노동시장 진입이 확산되면서 여성주의적 시각에서 전통적 성역할을 전제로 한 가족정책의 정당성에 문제가 제기되기 시작하였다. 그리고 기혼 취업여성에게 이중적으로 부과되는 가족내 보호노동에 대한 부담은 임금노동자는 곧 남성이라는 등식에 기반을 두고 구상된 가족정책의 가부장적 이념이 변화되어야 하며, 가족정책내에서 여성을 위한 지원방안이 강화되어야 한다는 논의를 불러 왔다(엄규숙, 1998; 김재경, 2000; 조홍식 외, 2001: 192-195). 이러한 현상은 결국 유럽의 복지국가들이 노령인구의 증가라는 인구학적 변화와 다양한 가족의 확산이라는 가족생활의 변화에 관심을 가지고 그 변화를 이끄는 주체인 여성을 고려하여 가족정책을 구상해야 할 필요성을 유발하였다. 이에 따라 독일과 프랑스를 비롯한 유럽국가들은 가족이 아동을 양육하는 데에 소요되는 비용부담과 가족생활로 인해서 파생되는 소득부담을 감소시키는 경제적 측면과 국가경쟁력요소로서의 인구변화에 비중을 두는 인구정책적 측면 그리고 여성의 노동시장 참여로 인한 역할과 권력구조의 변화에 대응하려는 정치적 측면을 복합적으로 고려하여 가족정책을 구상하게 된 것이다(김성천/윤희미, 2000: 23).

이상과 같은 맥락에서 독일의 가족정책과 가족전담부서에 대해 역사적 발전배경과 구조적 측면에서 살펴보는 것은 국가가 가족문제에 대해 통합적 관점에서 접근하기 위한 노력을 표면화시킨 하나의 현상으로서 우리에게 시사하는 바가 많다.

본 연구¹⁾는 현재 통일독일에서의 가족정책과 공적 가족복지 전달체계의 구조를 고찰해 봄으로써 가족정책과 연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMFSFJ, 약칭 가족부)의 성과와 문제점을 분석하고, 이로부터 우리나라의 가족복지 전달체계의 발전을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다. 이상과 같은 연구목표에 따라 제 II장에서는 구서독에서 가족정책이 정립되는데 영향을 끼친 인구사회학적 변화경향을 살펴보고, 제 III장에서는 현재 독일 연방정부의 가족부와 지방정부의 가족복지 전달체계에 대해 구체적으로 분석해 본다. 그리고 제 IV장에서는 독일의 가족복지 전달체계가 우리나라에 시사하는 함의를 도출해 보고, 전체 내용을 반추해 보며 글을 맺고자 한다.

본 연구에서는 분석범위가 시간상으로는 가족정책과 관련된 부분은 2차대전 이후부터 현재까지로, 가족복지전달체계에 대한 분석은 현재상태로 제한되었다. 또한 독

1) 이 글은 장혜경·김혜경·이진숙·김현주·장화경(2002: 25-74)의 일부내용을 재구성한 것이다.

일 가족정책과 전달체계의 형성과 변천배경을 인구와 가족의 변화 그리고 여성취업 현상을 통한 고찰로 한정하였고, 정치적 환경변화를 비롯한 기타요인들은 자료의 부족으로 인해 분석대상에서 제외하였다. 따라서 입체적인 분석결과를 제시하지 못한 것은 본 글의 한계라 하겠다.

II. 독일 가족정책의 형성배경과 이념적 특징

독일은 여타의 서구국가들과는 달리 사회주의와 민주주의가 혼합된 독특한 사회국가(Sozialstaat)체제를 구축하였고, 임금노동자와 그의 부양가족을 중심으로 하는 복지정책을 펼쳐 왔다. 그리고 주로 거시적 사회정책과 공공서비스를 통해 가족구성원간의 연대의식과 결속을 강화해 왔다. 하지만 이념적 지향성에 있어 가족정책은 ‘가족’과 ‘여성’이라는 정책의 대상집단(Target group) 사이에서 어느 집단의 권익을 우선 고려해야 할 것인가 하는 문제에 있어 혼란을 거듭해 왔다. 왜냐하면 정당마다 가족정책의 대상집단이 다르게 설정되어 있고, 그에 대한 사회집단들의 정당지지성향은 매우 다양하게 나타났기 때문이다.²⁾

오늘날 통일독일에서 여성의 역할과 가족구조의 변화 그리고 사회경제적 구조의 변화는 가족정책의 이념에 있어 이제 전통적 성분업을 고수하는 태도에서 벗어나 적극적 의미에서의 여성정책적 방향성을 수용하도록 유도하고 있다. 따라서 가족정책이 가족의 기능강화뿐만 아니라 여성과 아동을 포함하는 가족구성원 모두의 복지증진을 위해 정책의 영역과 대상을 적극 확대해야 한다는 요구가 커지고 있다(엄규숙, 1998; 김재경, 2000; 조홍식 외, 2001: 192-195). 이는 정부적 차원에서는 국가의 복지이념을 이제 시대의 흐름에 알맞게 조율해 나아가야 하는 하나의 과제이자 딜레마로 나타나고 있다.

정책정당의 역사가 유구한 독일에서 가족정책이 발전되어온 배경과 이념적 특징을 살펴보기 위해서는 주요정당들이 각각의 집권시기에 가족에 대해 어떻게 접근하고 있었는가를 살펴보아야 한다(이진숙, 2002). 그러므로 여기에서는 제2차대전후 독일에서 교대로 집권당의 위치를 차지해 온 기민련/기사련(CDU/CSU)의 보수우파연합, 그리고 사민당(SPD)의 가족정책적 이념에 대해 집권시기별로 분석해 봄으로써

2) 물론 가족정책의 대상집단은 ‘전체로서의 가족’이다. 그러나 현실에서 다양한 모습으로 존립하고 있는 ‘다양한 가족’을 정책에 어떻게 포괄할 것인가를 고민하다보면 이는 결국 정책에 있어 전통적 핵가족의 유지를 우선 목표로 고려할 것인가 아니면 가족내 여성의 복지를 우선 고려해야 할 것인가 하는 문제로 귀결된다. 이런 점을 볼 때 가족정책의 발전과정은 가족과 여성이라는 두 요소사이에서 진자운동을 하고 있는 하나의 추의 운동과 같다고 해도 과언이 아닐 것이다.

지금까지 나타난 정책의 변화를 살펴보고자 한다.

1. 기민련/기사련 - 1인부양자가족 지원

우파연합인 기민련과 기사련은 전통적으로 기존의 사회질서를 유지하고 능률주의에 입각한 시장경제의 원리를 중시하는 자유경쟁체제를 수호하기 위한 정책을 추구해 오고 있다. 따라서 사회변화에 대해 문제적 현상으로 인식하고 이를 해결하기 위해 정책적으로 민감하게 대응하며, 그 결과 사회복지의 영역을 적극적으로 확대해 왔다.³⁾ 기민련과 기사련의 정책이념을 분석하기 위해 여기에서는 집권시기에 따라 1953-1969년, 1982-1998년까지 2단계로 나누어 살펴보겠다.

기민련은 2차대전 후에 이혼율의 증가, 생활양식의 변화로 인한 아동방임 증가, 무자녀 부부 증가 등 사회전반에 가족의 위기(Krise der Familie)에 대한 우려가 확산되면서 1953년에 가족전담부서를 신설하고, 국가적 차원에서 정책의 근거가 될 가족상을 명확하게 정립해야 할 필요성을 인식하게 되었다. 이러한 시각이 형성된 것은 당시 기민련출신 초대 가족부장관인 프란츠-요제프 뷔르멜링(Franz-Josef Würmeling)이 카톨릭적 보수가족관을 가지고 있었던 것에 기인할 뿐만 아니라, 아동에 대해 우호적 정책을 펼치고 있던 동구공산권 국가들로부터 구서독이 자국을 보호하기 위해서는 출산율의 향상을 통해 건강한 사회구성원들을 증강해야 한다는 냉전체제 당시의 시대상황으로 인한 국가적 위기감이 발동된 결과라 볼 수 있다(Münch, 1990: 160-166). 뿐만 아니라 기민련은 집권당으로써 사회유지를 위해서는 가족의 생산기능과 교육기능을 강화해야 할 필요성을 강조하였다. 이는 결국 가족부(Bundesministerium für Familienfragen)의 설치로 가시화되었다(Wingen, 1993: 85). 즉 구서독에서는 가족전담부서의 설치가 가족이나 가족구성원들의 복지증진을 위한 순수한 동기가 아니라 인구학적인 동기에 의해 정당화되었던 것이다. 이에 대해서는 당시에 사민당을 비롯한 여타 군소정당들 내에서 뿐만 아니라 기민련 내부에서도 부정적인 반응들이 나타났으며(Gerlach, 1996), 이는 이후에도 지속적으로 기민련의 가족정책이 비판되는 원인으로 작용하게 되었다.⁴⁾

우파연합정당의 가족정책적 방향에 대해 부정적인 사회적, 정치적 분위기 때문에 기민련은 가족을 경제적으로 지원해야 할 필요성을 강조는 했지만 이를 적극적으로

3) 영국이나 스칸디나비아 반도에 위치한 북유럽 국가에서는 사회주의노선을 지향하는 정당들의 주도하에 사회복지가 발전해온 전통이 이룩되어 있다. 그러나 이에 비해 서독의 경우에는 아데나우어정권 이후부터 '자본주의 경제원칙내에서 계층간 차별없이 사회경제적 형평을 기하는 중산층사회의 건설'을 목표로 내세운 기민련/기사련의 보수적 정책이 오히려 사회복지를 강화하는 결과를 가져왔다(에스핑 앤더슨, 1999: 123; 정병기, 2002).

4) 가족정책은 물론 오늘날의 경우에도 인구학적인 동기에 의해 발전하는 경향이 있음을 부인하긴 어렵다, 하지만 서독의 경우 나찌의 인구정책에 대한 부정적 인식과 결부되어 사회적으로 인구학적 동기에서 출발한 가족정책에 대해서는 수용하기가 어려웠던 것이다.

행동을 통해 구현하지는 못했다. 그래서 1960년대까지는 정책을 통해 계층간의 수직적 소득재분배는 의도하지 않았고, 대신 동일한 계층내에서 자녀가 있는 가족과 자녀가 없는 부부가족 간에 수평적으로 경제적 부담을 분배하는 것만 고려하였다. 그리고 개별 가족구성원들(특히 어머니)의 개인적 자유를 실현하도록 지원하는 것은 가족정책의 목표에서 철저히 배제하였다. 보수우파연합은 기혼여성의 자아실현이나 기회평등에 대한 노력은 가족생활에 있어 '반생산적(kontraproduktiv)'인 결과를 가져올 수 있다고 보았으며, 따라서 기혼모의 취업은 가족의 해체를 부추기는 요인이라고 판단했던 것이다(Gerlach, 1996: 173). 이러한 보수적 이념은 전후에 사회전반을 뒤덮고 있던 전통적 가족이데올로기와 융화되어 전체사회적으로 뿐만 아니라 직접적 이해당사자가 되는 여성들에게도 큰 저항없이 수용되었다.

1980년대에는 사회경제분야에 경제위기로 인한 신보수주의적 회귀현상이 확산되면서 사회시장이 위축되는 결과가 나타났고, 이로 인해 시장매개적 소득안정과 시장경제적 조정에 비중을 두는 '보조의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)'을 강조하는 신보수주의적 사회정책은 가족정책의 축소화 현상을 수반하였다(정병기, 2002). 이러한 정치사회적 환경의 변화로 인해 공적인 측면에서는 여성의 역할은 부엌일(Küche)과 자녀양육(Kindererziehung), 그리고 종교생활(Kirche)에 국한되어야 한다는 전통적 성분업 고정관념이 다시 조명되기 시작하였다.

통일이후 기민련/기사련은 지금까지의 정책적 경향과는 달리 당시 확산되고 있던 인적자본이론⁵⁾에 근거하여 재생산능력과 유대기능 등 가족의 기능수행능력이 전체 사회의 인적자본 증대 측면에서 차지하는 중요성을 인식하였고(BMFSFJ, 1994: 28), 사회 각 방면에서 구조적으로 무관심하게 방치되고 있는 가족의 생활환경과 그로 인해 발생하는 사회문제들에 대해 적극적으로 관심을 가지게 되었다(Kaufmann, 1995). 여기에는 다음과 같은 시대적 배경이 원인으로 작용하였다. 첫째, 사회경제영역이 확대됨으로써 가족의 생활환경과 여건이 구조적으로 변화하였으며 둘째, 서독과 동독의 통일이 사회 각 방면에 새로운 파급효과를 가져왔으며 셋째, 유럽통합⁶⁾이라는 범국가적 차원의 환경변화가 나타남에 따라 가족정책이 새로이 추구해야 할

5) 인적자본의 형성요인과 그와 관련된 가족의 부담들에 대해 공적으로 여론의 관심을 이끌어낸 이론가인 카우프만(Kaufmann, 1995)은 가족이 오늘날과 같이 비정상적으로 발전해 온 데에는 사회가 가족들에 대해 구조적으로 무관심하고 가족들을 고려하지 않았음(Konzeption der strukturellen Rücksichtslosigkeit)에 그 주요원인이 있다고 본다. 하지만 이러한 무관심과 소홀함은 카우프만에 따르면 사회가 의식적으로 가족을 차별하려는 데에서 기인하는 것이 아니라, 가족이 사적인(private) 결속체로 인식되고, 사회구조가 가족생활에 대해 정책을 통해 지원을 하지 않음으로써 결국 가족이 다른 사회집단들에 비해 차별되는 현상이 유발된 것으로 본다. 즉 가족의 생활이 사회경제적으로 어려워지고 그럼으로써 가족해체현상이 나타나게 된 데에는 현대사회의 구조적 모순이 큰 요인으로 작용한 탓이라는 주장이다.

6) 유럽통합이라는 계기를 통해 오늘날 유럽뿐만 아니라 전세계적으로 국제경쟁능력(Wettbewerbsfähigkeit)이 사회 각 분야에서 중요한 기준으로 작용하는 것이 더욱 가속화되었다. 그런 결과 가족 또한 국가가 소유한 경쟁능력의 한 요소로 파악되면서 이전보다 가족의 중요성이 더욱 부각되기에 이르렀다.

목표는 무엇인가 하는 문제에 대해 논의가 시작된 것이다. 이로 인해 가족정책의 목표는 좁게는 조세정의(Steuerungerechtigkeit)를 실현하여 가족의 경제적 부담을 덜어 줌으로써 가족의 능력이 최상으로 발휘될 수 있는 사회경제적 여건을 조성하는 것으로 규정되었다(BMFSFJ, 1994: 22). 그러나 넓게는 가족정책이 단순히 가족의 경제적 부담을 덜어 주는 소극적 차원에서 만족해서는 안되며, 더 나아가 이제는 가족이 수행하는 기능과 성과들에 대해서 사회적으로 보상하는 적극적 조치가 이루어져야 한다는 인식이 형성되었다(BMFSFJ, 1994: 27). 이는 정책구상에 핵가족의 문제뿐만 아니라 가족의 다양성을 수용하겠다는 적극적 의지가 담겨있는 것이라 볼 수 있어 기존에 기민련이 고수해온 보수적 가족관에 변화가 일고 있었음을 나타내는 것이었다.

종합해 보면 우파연합정당은 부부간에 전통적인 성역할분담이 이루어질 수 있는 여건을 조성하고자 하며, 기혼여성은 자녀양육과 가사노동에만 전념토록 하는 가정주부혼(Hausfrauenehe)을 지향한다. 그런 이유로 여성이 취업을 원할 경우에는 취업, 자녀출산과 양육, 재취업단계를 거치는 ‘3단계모델’의 실현을 이상적으로 보고, 자녀가 있는 가족이 무자녀 부부가족에 비해 사회경제적으로 불이익을 당하지 않도록 가족유형간의 수평적 소득재분배 실현을 위해 정책적으로 노력을 한다.

2. 사민당 - 가족의 다양성에 대한 수용

사회민주주의노선을 지향하는 사민당은 우파연합정당보다 사회변화에 대한 포용 범위가 넓으며, 그로 인해 정책적 대응체계는 현실에 대해 매우 관용적인 입장을 취한다.

사민당은 1960년대까지만 하더라도 혈연에 바탕을 둔 출생의 원칙(Abstammungsprinzip)과 부모가 모두 존재함을 가정하는 완전성의 원칙(Vollständigkeitsprinzip)을 정상가족의 여부를 판단하는 기본척도로 사용하였다(BMJFG, 1979: 4-6). 그러나 사민당은 부모가 가족과 직장생활을 동시에 병행하도록 지원하고, 자녀와 부모의 관계는 민주주의적이어야 하며, 쌍방간에 의사소통이 평등하게 이루어지는 것이 바람직하다는 태도를 보였다. 이처럼 사민당은 원칙적으로는 가족구조를 전통적인 부모자녀관계로 규정하는 데, 그럼에도 불구하고 기민련 보다는 개방적인 가족상을 지향하였다.

사민당이 처음 집권했던 1960년대 후반부터 1970년대에 이르기까지는 범유럽적으로 기존의 권위적 질서체제와 전통을 거부하는 사회운동과 학생운동, 여성들의 의식과 생활환경변화 등이 활발하게 나타났고, 이로 인해 가족정책은 시대의 흐름에 탄력적으로 대응할 수 있도록 변화되어야 할 필요성이 제기되었다. 이런 맥락에서 전통적 가족제도는 사회불평등을 고착시키고, 가족내 개별구성원들의 복지증진에는

오히려 장애요소로 작용한다는 비판이 나타나기 시작하였다. 그래서 기독교적 이상상을 추구하는 보수적 가족정책이 국가의 가족정책으로는 부적합하다는 인식전환이 이루어졌다. 그리고 가족이라는 집단적 측면에서만 가족문제에 접근하기보다는 가족구성원들의 개별적 이익도 고려해야 한다는 동감대가 형성되기 시작하였다. 이러한 사회적 인식에 따라 사민당은 취학전 아동을 대상으로 다양한 계층의 아동들에게 동일한 교육기회가 제공되고, 통합적인 제도(einheitliche Institution)로서의 가족에 대한 지원뿐만 아니라 개별 가족구성원, 특히 아동의 권리를 강화하기 위해 노력한다는 정책방향을 설정하게 되었다. 이때부터 사민당에서는 가족정책을 통해 제도로서의 가족의 안정성을 장려하고 지원하기보다는 사회적 정의실현과 개인의 발전가능성을 강화하는 것이 가족정책의 거시적 목표로 등장하였고, 구체적 주요목표로는 모든 계층의 아동을 위한 균등한 기회제공과 성평등의 실현으로 규정되었다. 이에 따라 기혼여성들이 이제는 가정과 직업 중 하나만을 선택해야 할 상황에서 벗어나 남편과 아내 간에 동반자적 역할분담을 통해 양 영역을 병행할 수 있도록 지원하는 데에 정책의 초점이 맞추어졌다(BMFJG, 1979; BMFJG, 1984). 이 때부터 가족정책에서 재정적 개입외에 법적 개입이 중요한 수단으로 활용되기 시작하였다. 그래서 1976년에 혼인법(Eherecht)과 가족법(Familienrecht)의 개정을 통해 기혼여성의 지위가 향상되고 선택의 자유가 확대되는 결과를 가져 왔다. 그리고 부모의 아동부양권을 개정함으로써 부모의 아동에 대한 책임의식을 고양하고 아동보호체계를 구축하였다.

한편 정책적 방향은 이렇게 변화했을지라도 가족부는 이를 실행할 수 있는 집행능력을 갖추지 못하고 있었기 때문에 당시 사민당이 추구한 가족정책은 그다지 큰 효과를 거두지는 못하였다. 이 시기에 가족정책이 침체된 데에는 당시 시대상황도 영향을 끼친바가 크다. 즉 유럽에서는 1960년부터 1970년대 초반까지 복지제도가 포괄적으로 확대되고, 대상자가 보편화되는 등 복지국가의 황금기를 맞이하였다가 차츰 복지국가가 쇠퇴의 길로 접어들기 시작하였고, 이 즈음 사민당 정부는 복지정책보다는 통일정책을 비롯한 동방정책에 더 관심을 두고 있었기 때문이다. 이 시기에 거둔 성과라고 한다면 정부의 이러한 정책적 변화를 현실에 적용하기 위한 한 방안으로 올바른 자녀양육과 여성복지에 대한 계몽을 담당하는 가족관련 상담시설들이 크게 늘기 시작하였다는 점이다. 그리고 이와 관련된 캠페인성의 행사들도 다양하게 펼쳐졌다. 이는 가족의 생활을 직접적으로 향상시키는 효과를 가져오지는 못했지만 특히 기혼여성들에게는 그들의 가족내 위치에 대해 제고할 수 있는 동기로 작용하게 되었다.

1998년 이후부터 현재까지 집권중인 사민당은 순수 독일인구의 감소와 노령화의 심화, 그리고 그로 인한 국가경쟁력의 약화라는 현실적 문제에 직면하면서 가족정책의 대상에 자국민뿐만 아니라 외국인가족도 적극 포용하려는 태도를 보이고 있

다. 이는 두 가지 측면에서 해석이 가능하다. 첫째, 가족정책의 대상에 포함되는 가족에 외국인가족을 적극적으로 포괄하는 것은 유럽이 통합되는 데에 주도적 역할을 수행했던 독일이 유럽내에서 패권국가로서의 위치를 더욱 강화하기 위해 전략적 측면에서 가족정책을 하나의 수단으로 이용하는 의도가 내포되어 있다. 기존에 구서독에서는 이민정책에 대해 우호적이질 않았고, 1990년대에 들어서서 자국민에 대한 가족정책적 지원은 훨씬 강화되었으나 외국인거주자에 대해서는 오히려 지원을 축소하는 경향을 보였기 때문이다. 둘째, 이는 보수우파연합보다 문화의 다양성에 대해 상대적으로 개방적인 태도를 보이는 사민당의 이념이 발현된 것이라 볼 수 있다 (BMFSFJ, 2000: XII).

이상과 같이 독일내 양대정당의 가족제도에 대한 이념을 살펴본 결과 국가성립이후 초기에는 양당 모두 전통적 핵가족을 이상적 가족상으로 보는 경향이 강하였다. 그러나 사회의 변화에 따라 그리고 가족내 구성원들의 역할변화에 따라 각 당의 가족상 내지는 가족에 대한 관점이 조금씩 수정되어 왔다. 그래서 기본적으로는 기민련/기사련은 전통가족제도의 유지를, 사민당은 가족의 다양성을 수용하는 태도를 고수하고 있다. 하지만 각 당의 이념에는 세계화에 따른 국가복지 강화의 필요성 대두, 시장경제와 복지의 연계 강화라는 현실사회의 변화에 따라 보수주의와 진보주의가 조금씩 혼재되기 시작하는 경향이 나타나고 있다.

III. 가족문제의 현황

독일에서 가족복지가 주요 사회정책적 이슈 중의 하나로 부각된 사회적 배경으로는 첫째, 제2차 세계대전 이후 심화되기 시작한 출산율의 저하와 기대수명의 연장으로 인한 인구의 고령화현상, 둘째, 이혼과 재혼가족 그리고 독신가족의 증가 등으로 대표될 수 있는 가족의 변화, 또한 여성취업의 확산이 언급될 수 있다.

1. 인구구조의 변화

구서독에서는 전후의 여느 서구국가와 마찬가지로 1950년대와 60년대에 베이비붐(Babyboom)이 일면서 출산율이 폭발적으로 증가했다. 그러나 취업여성의 수가 점진적으로 증가하고 자녀에 대한 기대가치가 높아지면서 출산율이 점진적으로 감소하기 시작하여 현재 독일에서는 출산율이 전체인구의 대체수준에도 미달되고 있다.⁷⁾

7) 기존의 인구를 대체하기 위해서는 대략적으로 가임여성 1,000명이 2,100명의 아동을 출산해야 하는

이를 통계를 통해 살펴보면 구서독 지역에서 1980년대 중반의 경우에 가임여성 1명당 출생아동은 1.3명이었다. 그 후 1990년에는 출산율이 1.45명으로 약간 상승하였다가 1998년에는 1.4명으로 약간 감소하였다. 이에 비해 구동독의 경우에는 1960년대에서 70년대 중반까지는 출산율이 구서독과 유사하게 감소현상을 보였지만 70년대 후반부터 80년대 초까지는 정부의 출산장려정책에 의해 출산율이 지속적으로 상승하는 추세를 보였다. 그러나 구동독의 정치와 경제가 위기에 처하면서 출산율은 다시 하락하기 시작하였고, 1989년에 베를린 장벽의 붕괴를 계기로 하여 이는 더욱 급속하게 감소하는 경향이 나타났다.⁸⁾ 그러나 통일 후 구동독지역이 구서독의 사회체제에 통합이 되면서 출산율은 다시 점진적으로 증가하고 있다. 현재의 전망으로는 2000년에서 2010년 사이에 구 동독지역의 출산율은 구 서독지역과 거의 동일한 수준으로 회복될 것으로 전망되고 있다. 종합적으로 보면 독일에서는 1990년 중반 이후부터 출산율이 지속적으로 상승하는 경향을 보이고 있으며, 앞으로 2005년 이후부터는 가임여성 1000명 당 출생아동은 약 1400명 수준에서 큰 변동을 보이지 않을 것으로 예측되고 있다(그림 1 참고)(Statistisches Bundesamt , 2000: 7-8).

<그림 1> 독일의 출산율 변화



자료 - Statistisches Bundesamt (2000: 8).

독일에서 인구구조의 변화에 영향을 끼친 요인으로서는 출산율의 저하 외에 평균수명의 연장을 들 수 있다. 독일 전체인구의 평균수명은 오늘날 1970년대에 비해 약

것으로 산정된다. 이러한 인구대치선은 서독뿐만 아니라 서구 대부분의 국가에서 대체적으로 2차대전 후부터 서서히 무너지기 시작하였고, 이는 일반적으로 ‘제2차 인구구조의 전환’으로 일컬어진다.
8) 동독에서는 1990년에는 178,000명, 1991년에는 108,000명, 1992년에는 88,000명이 출생하여 1990년 이후 불과 2년 사이에 출생률이 절반 가까이 줄어들었다(이진숙, 2001: 96).

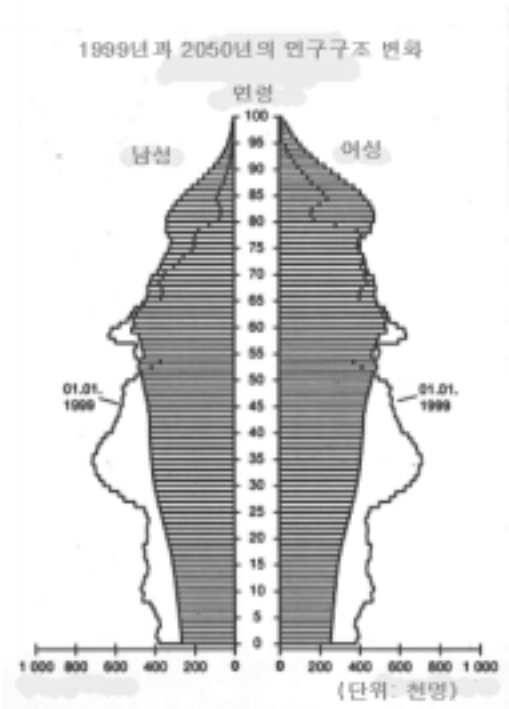
7년 정도 연장되어 1998년 현재 남성은 74.4세, 여성은 80.5세로 나타났다. 만약 평균수명이 현재와 같은 수준으로 연장된다면 2050년까지는 다시 4년이 더 연장되어 남성과 여성의 평균수명은 각각 78.1세와 84.5세로 상향될 것으로 보인다(표 1 참고)(Statistisches Bundesamt, 2000: 9-10).

〈표 1〉 독일 국민의 평균수명

| 연도 | | 1949 -1951 년 | 1960 -1962 년 | 1970 -1972 년 | 1980 -1982 년 | 1990 -1992 년 | 1996 -1998 년 | 2025년 | 2050년 |
|------|----|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------|-------|
| 평균수명 | 남성 | 64.6세 | 66.9세 | 67.4세 | 70.2세 | 72.9세 | 74.4세 | 76.2세 | 78.1세 |
| | 여성 | 68.5세 | 72.4세 | 73.8세 | 76.9세 | 79.3세 | 80.5세 | 82.6세 | 84.5세 |

자료 - Statistisches Bundesamt (2000: 10).

〈그림 2〉 1999년과 2050년의 독일 인구구조 변화



자료 - Statistisches Bundesamt (2000: 14).

출산율의 감소와 평균수명의 연장은 독일 전체 국민의 고령화 현상을 유발하고 있다(그림 2 참고). 그 결과 연령별 인구분포를 보면 1998년 현재에 독일인구 100명 중에 20세 미만인 아동과 청소년은 21명이고, 20-60세 사이의 인구는 56명이며, 60세 이상은 23명인 것으로 조사되었다. 이 결과를 통해 유추해 보면 2050년에는 전

체 인구의 약 1/3이 넘는 인구가 60세 이상이 될 전망이며, 16%만이 20세 미만일 것으로 예측된다(Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000: 11). 이러한 인구의 고령화 현상은 가족과 노인의 복지지원에 대한 사회적 관심 제고의 필요성을 유발하고 있다. 왜냐하면 저출산-고령화현상은 사회적 측면에서 볼 때 생산연령인구의 감소와 사회보장체계의 악화 그리고 사회복지지출비용의 증가 등을 야기하며 사회적 갈등을 심화시킬 위험성을 내포하고 있기 때문이다

2. 가족구조의 변화

독일의 가족구조는 서구의 다른 여러 나라와 유사한 변화경향을 보인다. 즉 혼인률과 출산율은 저하되는 반면에 이혼건수는 갈수록 증가하고 있어 가족해체경향이 두드러지고 있다. 그러나 여기에서 주목할만한 점은 전체출산율은 급감하고 있지만 미혼모에게서 태어나는 아동의 수는 증가하고 있는 점이다(표 2 참고). 이는 가족의 유형이 전통적 핵가족 중심으로 고착화되는 것에서 탈피하여 다양화되고 있음을 증명하는 하나의 현상이라고 볼 수 있다.

<표 2> 가족의 변화

| 구분 | 1999년 | 2000년 | 2001년 |
|-------------|---------|---------|---------|
| 혼인수 | 430674건 | 418550건 | 389594건 |
| 총출생아수 | 770744명 | 766999명 | 734478명 |
| 미혼모의 출생아수 | 170634명 | 179574명 | 183819명 |
| 외국인부모의 출생아수 | 95216명 | 49776명 | 44572명 |
| 이혼수 | 190590건 | 194408건 | 197498건 |

자료 - <http://www.destatis.de/basis/d/bevol/bevoetabl.htm>.

출산율의 변화 외에 가족유형을 분석해 보면 가족의 변화경향을 자세히 알 수 있는데 독일의 경우에 전체 인구수는 감소하는 추세이지만 반면에 총 가구 수는 지속적으로 증가하고 있어 가족유형이 다양화되고 있음이 명확해 진다. 표3을 보면 독일에서 다양한 가구유형들 가운데 가장 널리 확산되어 있는 유형은 1인가구로 나타나며, 1인가구는 1인가구와 마찬가지로 증가추세에 있는 2인가구에 비해 더 빠른 속도로 확산되고 있다. 그러나 이와는 대조적으로 3인 이상의 가구는 점차로 감소되는 추세이어서 현재에 부모와 그들의 자녀로 구성된 핵가족 유형은 해체되고 있음을 암시하고 있다.

<표 3> 가구현황

(단위: 천 가구)

| 구분 | 1999년 | 2000년 | 2001년 |
|---------|-------|-------|-------|
| 총 가구 수 | 37795 | 38124 | 38456 |
| 1인 가구 | 13485 | 13750 | 14056 |
| 2인 가구 | 12554 | 12720 | 12904 |
| 3인 가구 | 5645 | 5598 | 5502 |
| 4인 가구 | 4444 | 4391 | 4346 |
| 5인이상 가구 | 1666 | 1665 | 1647 |

자료 - <http://www.destatis.de/basis/d/bevol/bevoetab6.htm>.

3. 여성취업

독일에서 가족의 변화를 유도한 주요요인으로는 여성취업률의 증가를 언급할 수 있다. 2차대전 이후부터 서서히 증가하기 시작한 여성취업률은 여성들의 교육수준의 향상으로 인해 지속적으로 상승곡선을 그리고 있다. 그 한 예로 1999년의 경우에 15-65세 사이의 연령층에 속하는 여성들 중에서는 전체의 63.8%가 취업을 하였으나 2000년에는 64.0%, 그리고 2001년에는 64.9%로 나타나, 여성취업률은 비록 큰 폭은 아니지만 점진적으로 증가하는 경향을 보이고 있다. 이는 조사대상 여성과 동일한 연령대의 남성들은 같은 시기에 각각 80.3%, 79.9%, 80.1%의 취업률을 보여 취업률에 별 변화가 나타나지 않은 것과는 대조되는 현상이라 할 수 있다.⁹⁾ 하지만 여성의 취업현황을 세분해 보면 기혼여성들의 경우에는 자녀양육을 위해 시간제근로자(Part-Timer)로 취업한 경우가 전체 여성취업자의 40%를 넘어서 노동시장의 분절화가 나타나고 있어 자녀양육은 여성의 지위향상에 장애로 작용하는 가장 대표적인 요소임을 알 수 있다. 기혼 여성들은 자녀양육과 사회참여의 욕구사이에서 갈등하다가 결국 출산을 망설이게 되는 경우가 다수이며, 이로 인해 출산율이 갈수록 감소되는 현상을 보이게 된 것이다(이진숙, 2000: 100). 이를 볼 때 가족복지적 차원에서는 여성들이 자녀양육과 취업을 병행할 수 있도록 사회적 여건이 조성되고, 취업모가 자녀양육을 위해 직업생활을 중단할 경우에는 경제적 소득과 사회보장체계 면에서 손실발생이 최소화될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.¹⁰⁾ 독일 정부도 이와 같은 가족과 사회의 긴밀한 상관관계에 대해 주목하고 2차대전 이후부터 지금까지 정책과 복지행정적 전달체계의 구축을 통해 가족복지에 대한 사회의 관심을 확대해 왔다.

9) <http://www.destatis.de/basis/d/erwerb/erwerbtat1.htm>.

10) 만약 여성이 자녀양육을 위해 8년 동안 직업생활을 중단했을 경우 발생하는 경제적 손실과 지출비용은 약 70만 DM에 이른다고 한다. 이에 관련해서는 하인즈 람페트(1994)을 참고할 것.

4. 당면한 가족문제

가족은 그들 스스로를 위해서 기능을 수행하는 데 그 결과는 가족 구성원뿐만 아니라, 사회전체에도 질적인 면이나 양적인 면에서 파급효과를 가져오기 때문에 국가와 사회가 가족생활에 정책적으로 간여할 수 있는 정당성을 획득하게 된다. 그래서 가족정책의 개별 방안들은 가족문제를 해결하고, 나아가 사회와 연관된 가족의 기능들을 구체적으로 장려하고 보호해 주는 것을 목표로 한다.

가족의 변화로 인해 오늘 날 나타나는 가족기능의 약화는 오늘날 국가정책을 통해 해결되어야 할 시급한 당면과제로 인식되고 있다. 가족문제는 크게 보아 자녀 양육과 보호노동으로 인한 가족의 빈곤화 그리고 여성취업문제와 긴밀한 관계를 맺고 있다.

빈곤¹¹⁾은 자녀 수, 그리고 가족 형태와 긴밀한 관계를 맺고 있다고 할 수 있다. 이는 사회 부조(Sozialhilfe)에 대한 여러 연구 결과들을 보면 더 분명해지는데 독일 내 빈곤 문제 중 자녀를 둔 가족 유형들이 가장 큰 문제 집단으로 대두되고 있는 실정이다 (Lampert, 1996: 90-98; Wingen, 1997: 165-172).¹²⁾ 이는 지난 몇 년 사이 전통적으로 이어져 왔던 노령 인구의 빈곤현상(Altersarmut)은 그 의미가 퇴색된 반면, 오늘날엔 자녀의 수가 많을수록 가족들이 자신들만의 능력으로 상대적 빈곤감 없이 살아가기 힘들며 사회부조를 받으면서 살아갈 위험성이 높다는 것을 암시하는 점이다. 그 한 예로 한 자녀를 가진 부부가구는 단지 1%만이 생계비 보조를 받고 있는 반면, 3자녀 이상의 경우엔 6%로 그 수치가 증가한다. 그리고 한부모 가족의 경우엔 생계비 보조를 받는 경우가 18%(그 중 20%는 모자가족)로 더욱 많은 실정이다 (Wingen, 1997: 173과 177, 178).¹³⁾

이를 볼 때 자녀가 경제적 부담요소로 인식되는 현실이므로 자녀양육비용이란 부담을 경감시키는 것이 오늘 날 독일 가족정책의 가장 시급한 문제로 제기될 수 있다 하겠다. 이런 경제적 부담 때문에 자녀기피현상이 나타나고 인구감소현상이 발생되는데, 인구감소는 사회경제와 사회안정이란 현실적인 면에서도 여러 부작용을 수반할 수 있기 때문이다. 즉 인구감소는 당연히 경제활동인구의 감소를 가져와 노

11) 여기에서 사용된 빈곤 개념은 보통 평균소득의 50% 이하의 수입을 가진 사람들이 느끼는 상대적 빈곤을 의미한다.

12) 1963년에는 생계비 보조(laufende Hilfe zum Lebensunterhalt)를 받는 사람 중 65세 이상 인구가 25%를 차지했는데 이 연령층은 1991년 까지 7.1%로 감소하였고 그 대신 오늘날엔 7세 미만의 아동들이 생계비 보조를 받는 가장 큰 집단을 차지하고 있다. 1993년에는 18세 미만의 인구 중 919 000 명이 연방 정부와 주 정부로부터 생계비를 보조 받았는데 이는 공적인 사회부양시설(Anstalten)을 제외했을 때 생계비 보조를 받는 전체 인구 중 34.7%를 차지하는 수치이고 전체 수혜자중 16.5%가 7세 미만 인구들이었다.

13) 한부모 가족 중에서도 15세 미만의 자녀를 하나 둔 경우엔 13%가, 두 자녀의 경우엔 26%, 3자녀 이상의 경우엔 53% 이상이나 되는 가족들이 생계비 보조를 받으며 살아가는 것으로 드러났다.

동력 대체가 이루어지기 힘들고 인구의 노령화 때문에 경제활동인구구조의 재편성이 불가피해지며 그럴 경우 사회적 생산능력이 저하될 것은 자명하다. 그리고 이는 또한 사회보장체계, 즉 연금보험¹⁴⁾, 의료보험¹⁵⁾, 그리고 노인간병체계를 위태롭게 할 수도 있다. 이러한 이유들로 인해서 오늘날 가족정책이 좀더 능동적으로 가족생활을 지원할 수 있도록 개선되어야 한다는 의견들이 많이 제기되고 있다.

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

IV. 가족정책과 가족복지 전달체계의 분석

독일의 가족정책은 종합적 사회정책(Gesellschaftspolitik)¹⁶⁾의 특성을 띄고 있어 사회 구조의 변화와 가족의 변화를 연관지어 파악하며 특히 가족구성원 간의 연대성을 고취하고 가족이 정신적, 물질적으로 질 높은 삶을 영위할 수 있는 사회환경을 조성함을 목표로 하고 있다. 한편 가족정책을 구상할 때에는 가족의 주체적인 책임(Selbstverantwortlichkeit)이 우선적인 기준이 되고, 이 같은 소위 '원조의 원칙' 또는 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)¹⁷⁾에 따라서 가족들의 자조(Selbsthilfe)능력 강화에 초점을 둔다.

여기에서는 가족문제에 대한 해결방안으로서 제시되고 있는 현 정부의 가족정

14) 현재의 노령연금체계(Rentensystem), 즉 '세대간의 계약 (Generationenvertrag)'은 3세대, 즉 과거와 현재, 그리고 미래의 연금비용 부담자들을 포괄하는데 미래의 연금비용부담자, 즉 지금의 아동세대로서는 인구의 노령화와 출산감소라는 연금수급상황의 불균형 때문에 더욱 가중된 부담을 지게될 것이다. 그래서 연금비용부담자와 연금 생활자 간의 관계가 오는 몇 년 내에 급속하게 변화하리라고 보는 시각이 대부분이다. 현재에는 20에서 60세 사이의 인구 1 000 명에 대해 60세 이상의 인구가 35명 수준이라면 같은 연령층의 수치가 2015년에는 48명으로 그리고 2030년에는 71명으로 다시 증가할 것으로 보인다.

15) 연방정부의 보고에 따르면 의료보험의 혜택을 필요로 하는 노약자의 수가 1990년에 전체인구의 15.2%라면 2030년 경에는 18.6%로 그 수가 증가할 것으로 보인다 (Lampert, 1996: 137-138).

16) 종합사회정책이란 기본법 제 20조와 28조에 의거하여 사회복지국가(Sozialstaat)로 규정되는 독일이 사회정책의 실천을 통해 사회 전체에 영향을 주며, 변화된 생활 형태와 노동 형태로 인해 대다수의 국민을 사회 정책의 정책시혜대상으로 삼는 넓은 의미의 사회정책을 말하며 가족정책도 그 일환의 하나로 시행됨을 의미한다.

17) 원조의 원칙이란 보충성의 원칙으로 번역되기도 하며 상위단체(특히 국가)는 하위단체들을 지원하되, 그들의 자유를 보장하는 가운데 최소한으로만 간여해야 한다는 사회정책적 원칙이다.

책적 목표를 살펴본 뒤, 세부 정책 프로그램들을 분석해 보겠다.

1. 현 사민당 정부의 가족정책 목표

통일독일에서 1998년부터 집권하고 있는 사민당정부는 유럽통합이 본격화되기 시작한 2001년 이후부터 국가경쟁력 제고의 차원에서 가족복지에 대한 관심을 높이기 시작하여 정책적으로 가족에 대한 지원을 강화해 가고 있다. 그런 차원에서 가족정책적 목표를 다음과 같이 설정하고 있다.¹⁸⁾

1) 가족과 가족정책의 중요성 인식

현 사민당 정부는 가족이 모든 국민에게 중요한 제도로 인식되고 있다고 보며 그에 따라 가족복지를 중앙정부정책의 중요한 테마로 규정하고 있다. 사민당 정부는 정책을 결정하는 준거는 이데올로기가 아니라 생활현실(Lebenswirklichkeit)이어야 하고, 가족은 다양한 형태로 존재한다는 현대적 태도를 견지한다. 즉 연방정부는 가족의 범주에는 핵가족 또는 미혼부모가족, 한부모가족, 재혼가족 그리고 외국인가족이 모두 포함된다고 본다.¹⁹⁾ 이러한 인식 하에 연방정부는 기회의 평등보장 그리고 정의와 연대의 관점에서 가족정책적 틀을 새롭게 구상하겠다고 의지를 밝혔다.

2) 가족의 경제적 상황 개선

가족의 생계는 가족구성원들의 직업활동을 통해 자립적으로 보장되는 것이 일반적이다. 그러므로 연방정부는 일차적으로는 실업을 줄이고 청소년들의 교육상황을 개선함으로써 가족의 경제적 생활을 강화하고자 한다. 그런 맥락에서 아동수당, 소득공제, 연방양육비법(Bundeserziehungsgeldgesetz)의 균등화, 한부모가족의 자녀생계 보장, 교육지원 등의 분야에 대한 개혁을 시행하고 있다.

3) 성평등적 역할분담의 지원

사민당정부는 가족이 일반적으로 직업이라는 기제를 통해 자립적이며 자율적인 생계보장의 가능성을 확보한다는 데에 초점을 두고 부모가 직장생활과 가정생활을 동시에 병행할 수 있도록 지원하기 위해 노력한다. 그러나 사회적 고정관념은 아직 성 고정적인 분업을 강요하는 요소를 가지고 있다는 데에 주목하고 여성은 직장생활

18) 이 내용에 대해서는 <http://www.bundesregierung.de>를 참고할 것.

19) 이러한 정책적 인식이 형성된 데에는 우선 가족의 형태가 다양화되면서 기존에 가장 다수를 차지했던 2세대가구는 대폭 감소하였고 이전엔 소수에 불과하던 1인가구가 이제는 가장 보편적으로 확산된 가구형태로 나타난 것에 대한 위협의식과, 둘째로는 순수 독일인구의 수가 감소되면서 유럽연합 내에서 독일의 주도권 상실에 대한 우려가 가장 중요한 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

을, 남성은 자녀양육을 좀더 자유롭게 선택할 수 있도록 하기 위해 1999년부터 “여성
성과 직업 프로그램(Program - Frau und Beruf)”을 계획하면서 육아휴직을 부모시
간(Elternzeit)으로 전환하였다.

4) 아동의 비폭력적인 교육권 보장

가정은 학교와 더불어 아동의 교육이 이루어지는 가장 중심적인 장소이다. 기존
의 보수적이고 위계질서 중심적인 교육은 교육과정에서 폭력을 수반하는 경우가 많
았다. 그러나 가정내의 폭력은 은폐될 가능성이 커서 아동을 폭력으로부터 보호하
기가 용이하지 않았다. 이러한 현실을 인지하고 연방정부는 ‘아동존중(Respekt vor
Kindern)’ 캠페인을 실시하여 가정과 학교에서 비폭력 교육이 실현되도록 하고 있
다.

5) 사회간접자본의 확충

현대 산업사회에서 아동을 양육하고 보호하는 것은 부모의 임무일 뿐 아니라
사회적 과제이다. 가족은 사회적, 제도적 보호망을 필요로 하고, 자녀양육을 지원해
줄 수 있는 사회간접자본, 즉 아동친화적인 주거환경, 학교건설, 그리고 아동양육시
설 등을 필요로 한다. 이를 위해 정부는 사회간접자본을 확충하여 가족친화적인 사
회환경을 조성하고자 한다.

이상과 같은 가족정책의 목표와 세부방안은 가족부의 업무추진목표로 규정되어
현재 가족부와 각 주의 가족복지 전담부서를 통해 실행되고 있다.

위에서 제시된 가족정책의 목표를 정리해 보면 양대 정당은 부모가 가족생활과
직장생활을 양립할 수 있도록 하는 데에 모두 주력하고 있음을 알 수 있다. 이는
오늘날 가족문제의 많은 부분이 기혼여성의 취업이 확산되면서 가정과 직업을 병행
하는 것이 어려워짐에 따라 발생함을 볼 때 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 따라서
다음 절에서는 독일의 가족정책을 가족과 노동의 양립을 지원하는 프로그램에 중점
을 두고 분석해 보고자 한다.

2. 연방정부의 가족과 노동의 양립지원 정책

1) 가계소득지원 프로그램

독일에서 가족의 생활 상황을 개선하고 자녀로 인한 가족의 경제적 부담을 경
감시키기 위한 방안은 ‘가족성과보상(Familienleistungsausgleich)’²⁰⁾으로 불리우는데,
이는 시장경제원리에 따른 소득분배를 가족정책적 관점에서 교정(재분배)하기 위한,

20) 이 용어는 가족을 이루는 것은 개인들에게 부담으로 작용해서는 안되며, 다른 사회분야들로부터
지원되어야 할 중요한 성과로 인정되어야 한다는 인식이 사회에 확산됨에 따라 1996년에 채택된
개념으로, 연방정부의 가족에 대한 경제적 지원방안을 포괄하는 것이다.

소위 2차적 소득분배 (zweite Einkommensverteilung)의 도구이며 아동수당 (Kindergeld)과 자녀세금공제(Steuerfreibeträge)가 중심이 되고 있다.

① 아동수당

아동수당은 보통 18세 까지 지급되는데 대상아동이 직업교육을 받는다면 임의로 사회봉사를 할 경우에는 가구당 소득수준에 따라 차등적으로 소득세법 (Einkommenssteuergesetz)과 아동수당법(Bundeskindergeldgesetz)에 의해 27세 까지 연장지급된다. 현재 아동수당은 자녀수에 비례하여 증가하며, 1, 2, 3번째 자녀에게는 매월 154 유로(Euro), 4와 5번째 자녀에게는 매월 179 유로가 지급된다.

② 세금공제

자녀양육을 위한 세금공제 혜택은 2001년부터 부부에게는 3648 유로까지 가능하다. 그리고 한부모에게는 1824 유로까지 인정된다. 그러나 한부모가정이라 하더라도 전 배우자가 사망했거나 양육비용을 책임져야할 전 배우자가 자녀양육에 소요되는 비용의 75% 정도에 못 미치는 양육비용을 지불하고 있다면, 아동을 직접 양육하는 부모 편에서 세금공제를 이양하는 신청을 함으로써 3648 유로 전액을 공제받을 수 있다(BMFSFJ, 2002: 13). 성년자녀이지만 아직 교육과정에 있고 가정 밖의 다른 장소에서 거주하고 있을 경우에는 자녀양육공제 외에 추가로 924 유로가 세금에서 공제된다. 그 밖에 취업한 부모나 한부모가 14세미만의 자녀를 양육하거나 장애아동을 양육할 경우에는 양육비용이 기본적으로 공제되는 1548유로보다 더 소요될 경우에는 더 소요된 비용에 대해 공제를 받을 수 있다.

과거에는 부모에게 아동수당과 조세감면혜택이 모두 주어 졌으나 현재에는 둘 중 하나를 선택(Option)하는 것으로 제도가 바뀌었다.

③ 사회주택 입주권과 주택수당

독일에서는 제2차 주택건설법(das Zweite Wohnungsbaugesetz)에 의해 저소득층에 대한 주택지원사업을 시행해 왔다. 지난 2002년 1월 1일부터는 주거환경개선진흥법(Wohnraumfoerderungsgesetz)이 제정되어 주택건설확대와 주거환경의 개선을 위한 공적 노력이 이루어지고 있다(Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, 2001: 91).

일반적으로 독일에서 저소득층은 사회주택(Sozialwohnung)이라 불리는 공공 임대주택에 입주할 수 있는 권리를 부여받는다. 이 때에 입주권자의 연간 소득은 1인가구는 12000 유로(23470 DM), 2인가구는 18000 Euro(35205 DM), 3인이상 가구는 이 기준에서 1인당 4100유로(8019 DM)가 추가된 소득에 미달해야 한다 (Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, 2001: 91). 입주권자 중 중증장

애인에 대해서는 기본적으로는 위의 기준이 적용되지만 소득기준선이 높게 책정된다. 즉 GdB 80이상인 재가 중증장애인은 연간 4500 유로(8801 DM), GdB 80미만인 재가 중증장애인에게는 2100 유로(4107 DM)가 소득기준에 추가로 포함되어 적용된다(Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, 2001: 91).

주택수당에 있어서도 가족구성원의 수를 고려한 수당금액이 결정되어 가족구성원이 많을수록 주택수당은 비례적으로 상승하며, 이에 따라 4인이상 가족일 경우 한달에 105마르크 정도 지급된다.

2) 양육 및 교육지원 프로그램²¹⁾

독일의 인구변화추이를 보면 출산감소와 평균수명의 연장으로 인해 앞으로는 인구수보다 인구구조로 인한 다양한 문제(예: 사회 보장 분야)들이 발생될 것으로 보인다. 그런 점 때문에 독일 가족정책은 우선적으로는 가족의 재생산 기능을 장려할 수 있는 제반 여건들을 조성함을 목표로 하고 있다. 그래서 여성들이 자녀양육과 취업을 동시적으로든(simultan) 순차적으로든(sukzessiv) 병행할 수 있도록 하고, 여성들이 자녀양육을 위해 직업생활을 중단할 경우에는 수입과 사회보장체계면에서 손실발생이 최소화될 수 있도록 노력한다.²²⁾ 그리고 궁극적으로는 부모들이 취업과 자녀양육 중 자녀양육을 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 방안을 모색한다. 그런 결과, 보육은 사회의 책임으로 규정되어 이 분야와 관련해서 양육비(Erziehungsgeld)와 모성보호휴가 등이 실행되고 있다.

① 양육비

2001년 이후부터 양육비는 자녀를 직접 양육하고 1주일에 30시간 미만으로 취업을 하고 있는 부모에게 소득에 따라 차등적으로 지급된다. 부모는 양육비를 지급받을 때 자녀가 2세에 이를 때까지 매달 최고 307 유로(연간 최대 7368유로)를 받을 정규급여와 자녀가 1세될 때까지 매달 최고 460 유로(연간 최대 5520유로)를 받을 수 있는 대안(budget) 중 선택이 가능하다.²³⁾ 일반적으로 양육비는 연간 총소득이 부부의 경우엔 51130, 한부모에게는 38350 유로이하이면 자녀의 생후 6개월까지 지급된다.²⁴⁾ 자녀의 연령이 7개월 이상이 되면 다음과 같다.

〈표 4〉 7개월 이상의 자녀에 대한 양육비 지급기준

21) 여기에서는 보육프로그램을 별도로 다루지 않고 양육과 교육지원의 차원으로 광범위하게 접근하였다.

22) 만약 여성이 자녀양육을 위해 8년 동안 직업생활을 중단했을 경우 발생하는 경제적 손실과 지출비용은 약 70만 DM에 이른다고 한다. 이에 관련해서는 하인쯔 람페트의 '사회정책론'(윤여덕 옮김, 1994)을 참고할 것.

23) 이는 소득정도에 따라 차등지급되므로 그런 듯하다.

24) <http://www.bmfsfj.de>참고할 것.

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

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

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

이밖에도 연방주마다 각기 다른 정도와 기간동안 별도의 양육비가 지급된다. 바이에른주의 경우에는 연방양육비 지급기간이 끝나면 그에 이어서 12개월까지 주양육비가 지급되는데, 자녀가 태어난 후 최소한 15개월 이상 바이에른 주에 거주했거나, 주거주지가 바이에른인 부모에게 지급된다. 이 경우 부모는 독일 국적을 지니고 있거나 EU소속국가 그리고 아일랜드, 노르웨이, 리히텐슈타인 국적이어야 한다. 주 양육비는 매월 최대 255.65유로가 지급된다.

② 모성보호휴가

출산전 6주, 출산후 8주의 모성보호기간과, 조산이나 쌍둥이 출산의 경우에는 12주의 모성보호기간동안 고용주가 세금을 제외한 실질임금을 지불한다. 임신중이거나 수유를 하는 여성에게 야간과 휴일근무는 금지된다. 그리고 모성보호기간 이후에도 수유를 하는 여성에겐 유급수유휴식을 요구할 수 있는 혜택이 주어진다.

출산휴가는 3년간 무급으로 이루어지며 노동진흥법(Arbeitsförderungsgesetz)에 의해 보장된다. 2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고 있는 여성과 남성근로자들은 자녀가 3세에 도달할 때까지 '부모시간'(Elternzeit)제도를 사용할 수 있다. 부모시간은 기본적으로 아버지들을 자녀양육에 참여하도록 유도하기 위해 고안된 프로그램으로, 이는 부와 모가 좀 더 적극적으로 자녀양육을 위해 공동으로 휴가를 사용할 수 있도록 기존의 육아휴직(Erziehungsurlaub)이 개선된 제도이다. 이 제도에

의해 15인 이상의 사업장에 근무하는 부모는 사업장에 긴급한 사유가 없는 한 부모 시간동안 파트타임으로 근무할 수 있는 권리가 있다. 부모시간동안 해당부모는 주당 30시간까지 근로를 할 수 있으며 3년째가 되는 부모시간시기는 고용주의 동의하에 자녀가 8세되는 해로 연기하여 사용할 수 있다. 이를 통해 부모가 입학이라는 예민한 시기에 있는 자녀를 집중적으로 돌볼 수 있도록 하고 있다.²⁵⁾

이 밖에도 각 주마다 소득에 따라서 출산비가 지급되고 임신 중 자녀양육을 위해 이사를 할 경우에는 이사비용 보조의 혜택도 있다.

③ 교육지원방안

가족정책은 가정에서 아동의 사회화가 원활히 이루어 질 수 있도록 부모가 역할을 수행하는 데에 무리가 없도록 사회적 장애요인들을 제거해야 한다. 그러한 맥락에서 금전적인 교육부조 중에는 부모의 소득에 따라 주어지는 교육 진흥비가 독일에서는 교육지원방안의 가장 중심적인 도구이며, 그 외에 교육비 면세혜택도 언급될 수 있다. 2001년의 경우에 아동의 교육을 위한 대출은 20000마르크이고, 기간은 아동연령이 5세에서 10세로 연장되었다.

이 밖에도 유아원, 유치원 등의 교육시설도 여기에서 언급될 수 있는데, 1996년 1월 1일부터 3세 이상의 취학 전 아동들은 누구나 유치원에 들어갈 수 있는 권리를 지니며 이를 법으로 보장받는다.

3) 노인부양가족 지원정책

이 부분에 관련된 것으로는 연금보험과 간병보험을 언급할 수 있다.

① 연금보험

사민당 집권 후 노동·사회질서부(Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung) 장관에 의해 2002년에 집행된 연금개혁은 연금보험제도에 있어 가족의 사회적 기능의 수행에 대한 보상을 강화하고 있다. 10세 이전의 자녀를 양육해야 하기 때문에 파트타임 근로만 가능하거나 저임금 노동 밖에 할 수 없는 부모에게는 해당부모의 평균소득의 최대 50%까지 연금을 통해 보상이 이루어지도록 개선되었다. 이러한 연금을 통한 보상제도는 간호를 요하는 18세 미만 자녀를 둔 부모에게도 동일하게 적용된다.

연금보험에 있어 1986년 1월 1일 이후 출생한 자녀를 가진 어머니의 양육 기간이 인정되어 취업경험이 없거나 취업을 중단한 상태인 어머니들이 연금보험체계에서 차별을 당하던 요소가 완화되었고 전업주부도 그들의 자녀양육 능력에 근거하는 사회보장의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 주부연금제의 경우 1991년 12월 31일 이후

25) <http://www.bmfsfj.de>참고할 것.

출생한 아동을 키운 어머니에게는 한 자녀당 3년 간의 연금해수가 인정된다. 1996년에는 이렇게 산정된 연금이 매달 34.67 DM으로 책정되었다. 그래서 1991년 이후 두 자녀를 키운 여성의 경우 양육기간을 고려하여 지급되는 연금이 매달 208 DM에 이른다.

② 간병보험

독일은 인구의 고령화가 급속도로 진전되고, 이에 따른 의료보호비용이 증가하여 노인부양이 사회문제화되면서 1995년부터 사회보험방식에 의한 ‘간병보험(Pflegeversicherung)’²⁶⁾을 시행함으로써 요보호자와 간병수발자 모두를 위한 새로운 보장체계를 구축하였다.

독일에서는 가족구성원 중 배우자를 제외하면 대부분 여성들(아내, 딸, 며느리)이 노인과 병자에 대한 보호업무를 담당하며, 요보호자가 고령일수록 여성들이 보호역할을 수행하는 경우가 증가하는 것으로 밝혀졌다(Vierter Familienbericht, 1986: 154; Fünfter Familienbericht, 1994: 192). 이러한 성고정관념적인 역할편중현상은 “가족내 노인보호의 단수화(Singularisierung)경향”(Dierl, 1992)으로 표현된다. 이렇게 볼 때 가족내에 요보호자가 발생할 경우 본인의 취업여부와 상관없이 보호노동을 담당하게 될 가능성이 큰 여성들의 심리적, 육체적 부담은 남성들보다 클 수밖에 없다. 이런 배경하에서 가족내 무급 간병노동에 대한 국가와 사회의 정책적 지원체계를 확립해야 한다는 공감대가 형성되기에 이르렀다.

간병보험의 적용대상자는 육체적·정신적·심리적 질병이나 혹은 장애로 말미암아 일상생활을 영위하기 위해 적어도 6개월 이상 지속적으로 간병과 수발을 필요로 하는 사람들로 규정된다. 이 보험은 본래 요보호자가 자율적인 자기책임하에 자주적인 삶을 영위할 수 있도록 여건을 조성하며, 예방과 재활을 위한 다양한 규정을 두고 가족내 간병수발자에게도 사회보장의 혜택을 부여하기 위한 취지로 구상되었다. 그래서 간병을 필요로 하는 해당자와 그 가족들 모두에게 물리적, 정신적, 재정적으로 커다란 부담이 되는 간병부담을 덜어주기 위한 조치라는 점에서 정책적 의의가 있다. 특히 요보호자에 대한 보호활동으로 인해 생계활동에 지장을 받는 사람들(주로 여성)을 위한 사회적인 보상체계를 마련한 것은 무급 보호노동의 가치를 경제적으로 인정했다는 점에서 획기적인 일이라고 볼 수 있다.

간병수요자와 장애자들은 수발과 요보호정도에 따라 3등급으로 구분된다. I등급은 보통 하루 중 적어도 90분 이상 간병시간을 필요로 할 경우, 그 이상의 요보호를

26) 간병보험(Pflegeversicherung)에서 간병(Pflege)은 요보호자의 신체활동을 도우는 물론 요보호자가 일상생활에 필요로 하는 가사노동과 간병도 제공한다는 내용을 담고 있다. 이러한 개념적 정의를 고려하여 김근홍(1996: 102)은 Pflege를 ‘수발’이란 말로 번역하였다. 그러나 본 논문에서는 현재 Pflegeversicherung의 서비스내용이 환자의 간병에 초점이 맞추어져 있음을 감안하여 간병이란 용어를 사용하였다.

필요로 하는 중증 환자나 장애자가 있는 경우는 II등급, 더욱 심한 경우는 III등급으로 나뉜다(이상각, 1998; 이진숙, 2000; 이해영, 2000b: 234-236).

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

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

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

재가급여를 통해 보호업무가 원활히 이루어지지 못하는 경우에 요보호자는 주간보호나 야간보호, 단기보호를 신청할 수 있다. 이상의 급여를 통해 간병이 불가능한 경우에 요보호자는 시설에 입소하여 보호를 받게 되는데, 이 경우에 보험은 일반적인 간병보호비(2800마르크 한도)만 부담한다(이해영, 2000b: 237-238).

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

앞에서도 살펴본 바와 같이 가족내 보호노동 전담자는 보호업무로 인해 정상적인 생계활동에 지장을 받게 되고, 보호노동이 더 이상 필요치 않아 재취업을 원하는 경우에도 보호노동 종사기간동안의 공백으로 인해 재취업이 어렵게 된다. 그리고 설령 성공적으로 재취업을 한다 하더라도 휴직이전시기에 담당했던 직무와 동일한 질의 업무를 다시 수행하게 되리라고 기대하기는 어렵다. 따라서 보호노동이 장기화될 때에는 보호노동전담자의 육체적, 심리적 부담은 물론이고, 직업경력과 재정적인 측면에서도 상당한 희생이 따르게 된다. 나아가서 이러한 희생은 취업근로자 중심의 복지시스템 구축이 일반화된 현대 사회에서 이들의 사회적 보장, 특히 그들의

노후생활 보장에 있어서의 희생감수와 직결되기 때문에 이러한 희생을 대체해줄 수 있는 방안이 요청되어 왔는데 독일의 경우 간병보험을 통해 이러한 욕구가 다소나마 해소되게 되었다(김근홍, 1996: 126-127; 이진숙, 2000).

이 밖에도 공적 의료보험에 가입해 있으며 취업중인 부모는 12세미만인 자녀의 간병을 목적으로 1년에 한 자녀당 부모가 각각 10일간, 2자녀 이상일 경우에는 각각 25일 이내에서 무급 간병휴가를 신청할 수 있다. 한부모가정의 경우에는 부(父)나 모(母)가 1년에 한 자녀당 20일간, 그리고 2자녀 이상일 경우에는 최대한 50일간 무급 간병휴가를 신청할 수 있다(Lee, 1998).

3. 연방정부의 가족정책 전달체계

독일에서 가족정책이 발전적 전환기를 맞이하고 가족전담부서의 기능이 본격적으로 강화되기 시작한 것은 1980년대 후반부터라고 볼 수 있다. 여기에는 다음과 같은 시대적 배경이 원인으로 작용하였다. 첫째, 산업화의 지속적 추진결과로 사회경제영역이 확대됨으로써 가족의 생활환경과 여건이 구조적으로 변화하였으며 둘째, 서독과 동독의 통일이 사회 각 방면에 새로운 파급효과를 가져왔고 셋째, 유럽통합²⁷⁾이라는 범국가적 차원의 환경변화가 나타남에 따라 가족정책이 새로이 추구해야 할 목표탐색에 대해 논의가 시작되었다는 점이다(BMFSFJ, 1994: 28; Kaufmann, 1995). 이상과 같은 변화는 곧 가족전담부서의 구조와 업무에도 반영되어 기존의 청소년·가족·여성·건강부(BM für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit)는 1995년에 연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMFSFJ, 약칭 가족부)로 확대개편되어 현재까지 유지되고 있다(양현모, 1996 : 146-153; <http://www.bmfsfj.de>).

27) 유럽통합이라는 계기를 통해 오늘날 유럽뿐만 아니라 전세계적으로 국제경쟁능력(Wettbewerbsfähigkeit)이 사회 각 분야에서 중요한 기준으로 작용하는 것이 더욱 보편화되었다. 그 결과 가족 또한 국가가 소유한 경쟁력의 한 요소로 파악되면서 이전보다 가족의 중요성이 더욱 부각되기에 이르렀다.

<표 5> 가족부의 명칭 변화

| 연도 | 가족부의 명칭 |
|-------------|--|
| 1953-1957 | 가족문제부 (Bundesministerium für Familienfragen) |
| -1969 | 가족청소년부 (BM für Familie und Jugend) |
| -1986 | 청소년가족건강부 (BM für Jugend, Familie und Gesundheit) |
| -1990 | 청소년가족여성건강부 (BM für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit) |
| 1995년 이후 | 가족노인여성청소년부 (BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 약칭 BMFSFJ) |

가족부는 1998년 이후 현재 집권중인 사민당이 순수 독일인구의 감소와 노령화의 심화, 그리고 그로 인한 국가경쟁력의 약화라는 현실적 문제에 직면하면서 가족정책을 강화하기 시작하여 연방정부내 주요부서 중의 하나로 위상을 정립하고 있다.

1) 연방 가족부의 조직구조와 업무내용

현재 가족부는 가족뿐만 아니라 노인과 여성 그리고 청소년을 대상으로 하는 전반적인 정책을 수립하고 총괄하며, 또한 이와 관련된 사회복지정책을 수립·집행·평가하는 업무를 담당하고 있다. 이는 오늘날 가족복지업무가 여성문제와 노인문제, 청소년문제 그리고 복지문제와 긴밀하게 연관되어 있는 점을 반영하는 현실적인 요청에 기인한 것이라고 볼 수 있다.

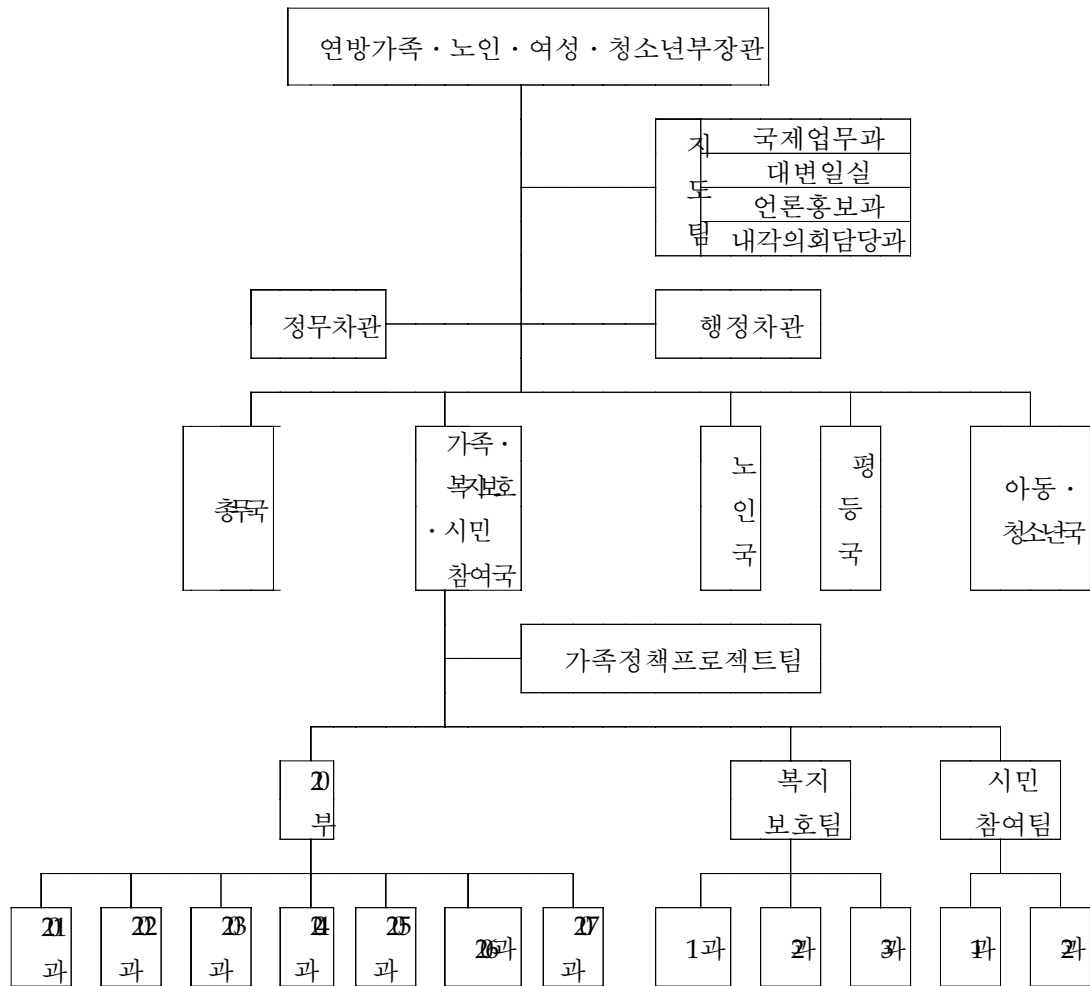
가족정책은 행정체계상으로는 연방정부(Bund)와 지방정부(Land) 그리고 지역공동체(Gemeinde)들이 관할구역과 행정적 권한을 서로 분담하여 수행한다. 또한 정책결정에 직접적으로 참여하지는 않으나 고용주나 노동조합 등의 다양한 사회단체도 정책결정과 집행에 주체로서 간접적으로 간여하고 있다.

가족정책의 중점사업분야에는 임신, 출산, 결혼 이혼, 주택과 교육 등 광범위한 내용이 포괄되어 있으며, 가족부는 노동부나 외무부 등 연방정부내 주요부서보다는 조직규모가 적지만 연방장관을 중심으로 하여 2명의 차관(정무차관 1명, 행정차관 1명) 그리고 지도팀²⁸⁾, 세부업무를 담당하는 5국과 부속기관²⁹⁾으로 조직되어 있다(조직도 참고).

28) 지도팀은 우리나라의 경우 기획담당부서에 해당될 듯하다.

29) 부속기관으로는 연방청소년서적심사국(Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften)과 사회근로국(Bundesamt für den Zivildienst)이 있다.

<그림 3> 연방 가족·노인·여성·청소년부 조직도



자료 - <http://www.bmfsfj.de>를 참고하여 재구성하였음.

가족부의 하위부서중 가족관련업무는 가족·복지보호·시민참여국(Abt 2, Familie, Wohlfahrtspflege, Bürgerliches Engagement, 약칭 가족국)에서 담당하고 있어 본 연구에서는 가족국의 업무를 중심으로 분석해 보기로 한다. 이 부서는 기존에는 가족국(Abt. 2, Familie)으로 존재하여 순수하게 가족복지업무만 담당하다가 2002년부터 가족업무 외에 보호와 시민참여업무도 담당하게 되었다.

현재 가족국은 현재 1부(Unterabteilung 20)³⁰⁾와 3팀으로 구성되어 있으며, 1부에는 7개 과가 편제되어 있어 이 7개 과 내에서 가족업무를 직접적으로 담당하고, 2팀(Arbeitsgruppe Wohlfahrtspflege, Arbeitsgruppe Bürgerliches Engagement)은 각각 복지보호업무(3과)와 시민참여업무(2과)를 담당하며, 나머지 1팀인 가족정책 프로젝트팀(Projektgruppe Familienpolitik)은 국장 밑에서 직속팀으로 가족복지 이슈를 담당하고 있다.

30) 조직도 상의 20부에 해당됨.

<표 6> 가족국내 하위부서의 담당업무

| 부서 | 담당업무 내용 |
|--------------------|-------------------------------|
| 20部 (U-Abt 20) | |
| 201과 | 가족정책의 일반적 현안과 문제, 국제연대 및 협력업무 |
| 202과 | 가족구성과 가족휴양에 관한 업무 |
| 203과 | 가족의 경제적 생활지원 업무 |
| 204과 | 연방양육비지원법 및 취업모보호법에 관한 업무 |
| 205과 | 아동수당법과 생계비선급법에 관한 업무 |
| 206과 | 부서업무에 대한 연구와 통계 |
| 207과 | 유사종교와 심리연구팀 |
| 복지보호팀 (AG WP) | |
| 복지보호1과 | 복지보호망과 사회간접구조 구축 |
| 복지보호2과 | 요보호가족 지원과 가족상담업무 |
| 복지보호3과 | 장애인 업무 |
| 시민참여팀 (AG BE) | |
| 시민참여1과 | 사회참여, 자원활동, 명예직에 대한 업무 |
| 시민참여2과 | 자원활동 프로그램과 자원활동법에 대한 업무 |
| 가족정책 프로젝트팀 (PG FF) | |

자료 - <http://www.bmfsfj.de>.

위의 표 6에서 볼 수 있듯이 가족국의 20부는 정부에서 가족정책의 수행시에 발생 가능한 기본문제를 해결하는 업무를 담당하며, 복지보호팀과 시민참여팀은 각각 요보호가족의 지원과 관련된 제반업무와 자원활동을 통한 시민의 사회참여 활성화에 대한 업무를 담당한다.

위의 부서 가운데 중심부서인 20부는 아동수당, 양육비와 생계비 선급 그리고 취업모 보호 프로그램 등을 통해 가족의 경제적 생활을 지원하고, 조세법과 주택수당 그리고 연금보험제도 등에서 가족의 권익을 옹호하며, 부모시간제도의 적극적 활용과 가족친화적 노동시장의 조성을 위해 노력하고, 자녀양육에 대한 부모의 공동책임의식 강화를 주요업무로 채택하고 있다. 이를 볼 때 가족국의 가족복지업무에는 노동과 경제, 교육과 기타 영역에 이르기까지 가족생활과 관련되는 해당영역이 모두 업무범위에 포괄적으로 포함되고 있다고 볼 수 있다. 이는 현실세계에서 가족생활은 사회의 모든 영역과 결부됨을 상기하면 매우 당연한 결과라고 할 수 있다. 그러나 실제적으로 우리나라나 미국 등 대다수의 국가에서 가족정책의 영역은 요보호가족을 대상으로 하는 협소한 영역으로 제한됨을 볼 때 비교가 될 수 있는 현상이

다.

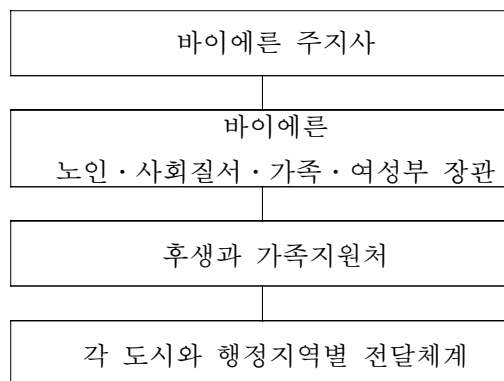
2) 지방정부의 가족복지 전달체계

① 바이에른주의 사례

연방정부에는 가족전담 행정부서가 독립적으로 존재하는데 주정부 차원의 가족전담부서는 그 명칭이나 업무가 모두 동일하지는 않으며, 주정부가 지향하는 정치적 노선에 따라 각기 다른 양상으로 기능하고 있다. 그러나 대부분의 주는 주정부 조직 내에 가족전담 부서를 설치하고 있어 주 차원에서도 가족정책은 중요하게 다루어지고 있다.

바이에른(Bayern)주³¹⁾는 기민련의 자매정당인 기사련(CSU)이 전통적으로 집권하고 있는 지역으로 전체인구수는 1200만 명이며, 인구분포 상으로는 인구 1800만명의 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주에 이어 독일에서 두 번째로 큰 지역이다.³²⁾ 바이에른주의 가족복지 전담부서의 조직을 살펴보면 아래 그림과 같다.

〈그림 4〉 바이에른주의 가족복지 전달체계



자료- <http://www.stmas.bayern.de>에서 재구성.

바이에른주에서는 노동 · 사회질서 · 가족 · 여성부(Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, 약칭 사회부)에서 가족복지업무를 총괄한다. 바이에른주가 지향하는 가족정책의 궁극적 목표는 가족에 대한 보편적이고 포괄적인 지원이다. 이에 따라 주양육비를 비롯한 가족지원 프로그램과 아동친화적인 또는 가족친화적인 환경의 조성을 통해 사회 내에서 가족이 차지하는 가치를 재평가함으로써 가족을 지원하는 데에 역점을 둔다.

31) <http://www.bayern.de>를 참고할 것.

32) <http://www.destatis.de/jahrbuch/jahrta1.htm>.

2002년 4월 12일에 주의 사회부 장관인 크리스타 스테벤스(Christa Stewens)가 뷔르츠부르크의 디아콘회(Diakonisches Werk Würzburg)가 주최한 제1차 가족심포지움³³⁾에서 밝힌 현재 가족정책의 주요 방향은 첫째, 연령별 아동양육시설의 건설, 둘째, 가족수당(Familiengeld)을 통한 가족의 경제적 지원 강화, 셋째, 교육과 가족상담에 대한 지속적 개발, 넷째, 학교에서의 청소년 사회사업 강화, 다섯째, 대중매체로부터의 청소년보호 강화이다. 이를 볼 때 주정부 차원에서는 가족정책이 아동과 청소년에 대한 지원, 그리고 가족수당을 통한 경제적 생활 지원으로 요약된다고 할 수 있다. 그런데 특기할 만한 것은 바이에른주에서는 사회부 산하에 부속기관으로 “후생과 가족지원처(Verwaltung für Versorgung und Familienförderung)”를 두고 구체적인 가족업무를 집행토록 하고 있다는 점이다.³⁴⁾ 부양과 가족지원처에서는 연방양육비법과 주양육비법³⁵⁾의 집행, 주에서 설립한 ‘모자지원재단’의 업무 집행, 가족상담소와 가족전시관³⁶⁾의 운영, 중증장애인에 대한 조치, 사회보상권(Soziales Entschädigungsrecht - 유공자보상권)에 대한 집행, 바이에른주의 맹인지원비 집행, 유럽사회기금(Europäische Sozialfonds)의 운영을 담당하고 있다. 이상의 정책업무는 각 도시와 행정구역별 가족복지 전달체계를 통해 집행된다.

바이에른 주 내의 각 도시별 업무집행체계를 알아보기 위해 뉘른베르크(Nürnberg)시의 가족복지 전달체계³⁷⁾를 살펴보면 뉘른베르크시에서는 청소년·가족·사회부(Referat für Jugend, Familie und Soziales, 약칭 사회부)에서 가족업무를 담당한다. 사회부는 조직상으로는 업무담당부서(Referat)와 서비스제공 부서 그리고 사회사업소(Soziale Betriebe)들로 구성되어 있다.

33) <http://www.stmas.bayern.de/familie/sm020412.htm>.

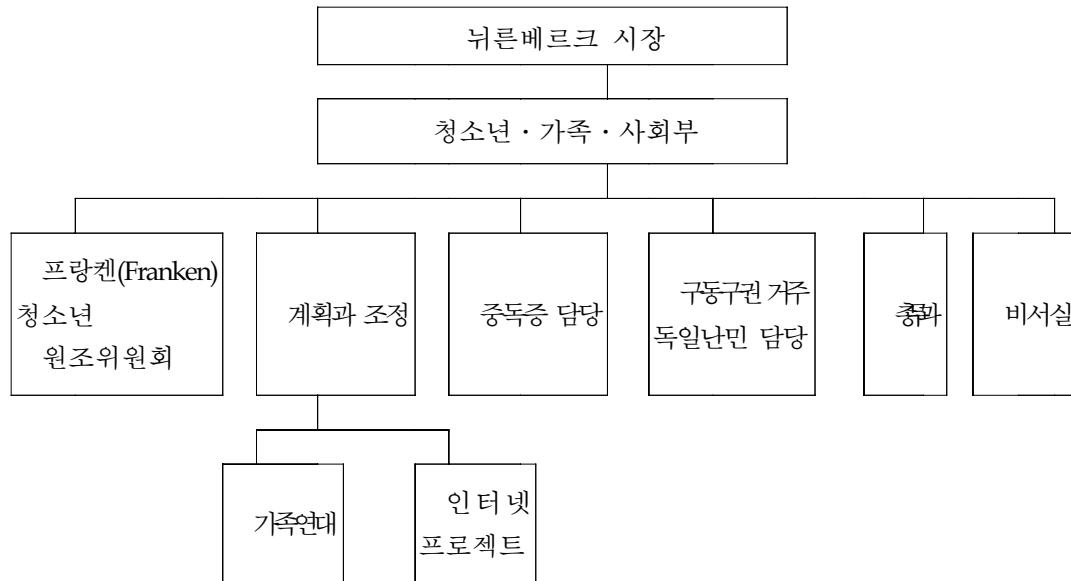
34) <http://www.stmas.bayern.de/wir/behoerden.htm>을 참고할 것.

35) 바이에른주의 경우에는 연방양육비의 지급기간이 완료되면 그에 이어서 주양육비를 12개월까지 지급하는데, 지급대상은 자녀가 태어난 후 최소한 15개월 이상 바이에른 주에 거주했거나 주거주지가 바이에른인 부모이다. 이 경우 부모는 독일 국적을 지니고 있거나 유럽연합 소속국가 그리고 아일랜드, 노르웨이, 리히텐슈타인의 국적을 보유하고 있어야 한다. 주양육비의 지급 상한기준액은 매월 255.65 유로이다.

36) 가족전시관은 가족과 관련된 정보와 자료를 제공하는 곳으로 공공전시장소에 설치되어 있다. 이곳에서 제공되는 정보와 자료로는 1.가족에 대한 경제적 지원방안, 2.영유아양육시기에 대한 지원방안 -양육비, 부모시간, 생계비선급제도, 모자가족지원, 3.임신과 출산, 자녀양육문제, 부채를 진 가족에 대한 상담, 4.아동건강-예방접종과 보건관련 달력제공, 5.아동놀이와 보장, 6.청소년보호, 교육과 직업문제, 7.마약, 알콜과 흡연상담, 8.노인과 장애인, 9.임대주택과 주택소유에 대한 조언, 10.환경보호와 에너지문제, 11.세금에 대한 조언 등이다.

37) <http://soziales.nuernberg.de>.

<그림 5> 뉘른베르크의 가족복지 담당부서 조직도



자료 - http://soziales.nürnberg.de/allgemein/wir_organigramm.html

사회부는 구체적으로 행정부서와 시의회의 업무에 대한 조정과 통제, 청소년정책과 사회정책의 근본적 문제들에 대한 처리, 그리고 아동과 노인에 대한 보호와 조정을 담당한다. 사회부가 지향하는 핵심 목표는 뉘른베르크 시민들의 독립적이고 자율적인 생활의 보장이다. 사회부내에서 가족업무를 담당하는 전담부서는 가족연대이다. 조직상으로 볼 때 사회부의 하위부서로 편재되어 있는 가족연대는 원래 뉘른베르크의 시의회가 2000년 6월에 가족을 위한 광범위한 사회정책적 연대(“가족연대”, Bündnis für Familie)를 결성하면서 이를 지원하기 위해 동명의 지원부서로 설치되었으며 그 이후 가족업무를 담당하고 있다.

뉘른베르크 시는 가족과 가족의 사회망은 지역사회의 지속적 유지에 가장 크게 기여하는 요소임을 인식하고, 그런 맥락에서 가족에 대한 기존의 지원방안을 검토하며, 지역정책적 전략을 발전시키고 가족의 욕구를 해소하려는 취지에서 범시민연대인 가족연대³⁸⁾를 발족시켰다. 가족연대는 활동을 통해 가족의 생활과 노동조건을 지역정책의 핵심과제로 부각시키고 그런 가운데 아동과 함께 하는 삶의 보장과 지원, 가족의 사회적 기능 수행에 대한 인정과 강화, 아동과 청소년의 발달공간과 가족의 생활공간의 창조와 개선, 지역의 자원과 능력과 잠재요소들의 연계, 그리고 가족정책에 대한 의식의 확산과 발전을 구현하려는 목표를 가지고 있다.

이상과 같은 목표의 실현을 위해 가족연대에는 관심이 있는 어느 단체나 조직 모두가 가입할 수 있다. 그런 이유로 가족연대의 핵심부서라고 할 수 있는 조정위원회에는 시장이 위원장의 역할을 담당하고 위원들로는 시 행정부서의 모든 사업영역

38) <http://www.soziales.nürnberg.de/allgemein/bündnis.html>를 참고할 것.

관련자, 시의회분과와 노동조합을 비롯한 다양한 사회조직들이 망라되어 있으며, 매해마다 “열린 가족포럼((Offenes Forum Familie)”을 개최하여 가족지원방안을 모색한다.

② 노르트라인-베스트팔렌의 사례

바이에른 주의 가족정책 전달체계와 비교하기 위해 사민당(SPD)이 집권하고 있는 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주정부³⁹⁾의 경우를 보면 이 지역에도 가족전담부서는 주정부의 하위부서 (Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit, 여성청소년가족건강부)로 존재한다. 여성청소년가족건강부의 거시적 정책 목표는 간의 개성에 따른 발전가능성 강화, 차별철폐 그리고 긴급한 상황에 대한 원조로 축약된다. 이에 대한 구체적 목표는 다음과 같다.

i) 각 가족마다의 상황에 맞게 가족을 강화할 수 있는 차별화된 시스템을 개발하여 가족 을 지원한다;

ii) 가족강화방안들은 지역사회와 공동체의 복지전달주체들과 공동작업을 통해 ‘사회적 조 기경보시스템(soziales Frühwarnsystem)’으로 발전되도록 노력한다;

iii)가족의 자조기능이 지속적으로 발전되도록 한다

V. 독일의 가족정책과 가족부의 시사점

1. 정책적 측면

독일정부가 가족정책을 확대한 배경을 보면 독일은 가족의 변화와 정치경제적 변화에 대응하기 위한 차원에서 가족제도의 강화를 하나의 대안으로 선택한 바가 크다. 그로 인해 기본적으로 가족정책이 전통지향적 목표를 추구한다는 한계는 있지만 그럼에도 불구하고 가족에 대한 다양한 지원체계를 구축하고, 기혼여성들에게 가족과 직장간에 선택을 가능케 하기 위해 노력하는 점은 우리에게도 시사하는 바 크다. 정책상의 시사점은 첫째, 독일 가족정책은 협소한 의미에서의 가족복지서비스 뿐만 아니라 경제, 노동, 교육 등 종합적인 측면에서 가족 삶과 관련되는 모든 영역을 정책의 범위로 포괄하고 있다. 우리나라는 독일과 분단이라는 경험을 공유하고 있고, 현재 가족변화가 독일과 유사한 현상으로 나타남을 볼 때 우리나라의 가족정책이 가족변화에 대응할 능력을 갖추기 위해서는 이제 대상과 범위를 넓혀야 하는 시점에 도달했음을 시사한다. 지금까지 우리나라의 가족정책은 저소득가족만을 정

39) <http://www.nordrhein-westfalen.de>

책의 대상으로 규정하고, 사후치료적인 면에만 정책적으로 개입해 왔다. 그러나 가족문제는 이제 모든 계층의 가족에게 확산되고 있으며, 가족유형이 다양화됨에 따라 정책육구도 포괄적으로 나타나고 있다. 따라서 가족정책은 요보호중심에서 탈피하여 모든 가족을 대상으로 하여 다양한 육구에 대해 대응할 수 있도록 보편주의적으로 방향이 전환되어야 할 것이다.

둘째, 독일은 정책이 모든 가족을 대상으로 하여 인구사회학적 변화에 적절히 대응하기 위한 전략을 구상하고 있어 앞으로 저출산과 노령화의 심화 그리고 남북교류의 확대가 우리나라에 미칠 영향을 고려해 볼 때 우리에게 하나의 구체적인 정책적 모델을 제공한다. 특히 독일에서 시행 중인 아동수당이나 주부연금제, 성평등한 육아휴직, 가족의 간병부담을 고려한 간병보험은 가족내에서의 불평등한 역할분담과 보호노동의 부담이 가족해체의 주요원인으로 나타나고 있는 우리의 실정을 개선하기 위한 현실적 대안이 될 수 있다. 이들 제도의 도입에 대한 모색이 필요하다.

셋째, 여성취업증가와 저출산문제 그리고 고령인구의 증가라는 현실을 고려하여 장기적 관점에서 종합적인 가족정책의 마스터플랜을 수립하고 이의 추진사항을 점검해 볼 수 있는 중립적 연구자와 시민 중심의 정책위원회가 설치되어야 한다. 지금 현재 우리나라에서 가족업무를 중심으로 담당하고 있는 보건복지부와 여성부에는 각종 가족관련 자문위원회가 설치되어 있지만 이는 일회성의 성격이 강하고, 각 행정부서는 자문위원회의 평가에 대해 입장을 표명해야 할 의무가 부과되지 않아 그 효과는 미미하다. 독일의 경우에는 가족부에서 운영하는 ‘전문가 자문위원회’가 ‘가족보고서’라는 정책보고서를 지속적으로 작성해서 정책의 효율성을 직접적으로 평가하고, 가족부는 이에 대해 피드백을 해야 할 의무를 지고 있어 그 효과가 크게 나타나고 있다. 우리나라의 경우에도 전문가로 이루어진 자문단을 설치하여 이들이 정책의 효율성에 대해 직접 조사와 평가를 하도록 하고, 그 결과가 국회의 결을 거쳐 정책으로 반영될 수 있도록 실효성을 보장하는 기제가 마련되어야 할 것이다.

2. 전달체계적 측면

세계 여러 나라 중 가족관련 전담부서를 설치하고 있는 나라들은 대부분 가족문제와 아동, 노인 등을 대상으로 하는 사회복지문제를 중심업무로 하면서 그와 더불어 여성문제 또는 남녀평등문제를 함께 주요업무로 다루고 있다. 독일의 경우에는 연방 가족·노인·여성·청소년부내에서 가족문제가 노인문제, 여성문제, 청소년문제가 분리되지 않고 동일한 정책적 시각에서 다루어지고 있어서 가족의 특성인 전체성 또는 통합성의 유지를 강화하면서도 가족내의 여성의 부담완화와 구성원 간의 평등한 관계가 실현될 수 있도록 하는 기제를 갖추고 있다. 따라서 가족전체의 복

지증진과 개별 구성원의 삶의 질 향상이라는 두 가지 목표가 서로 모순적이지 않으며, 오히려 이러한 정책을 통해 통합적인 시각에서 가족과 가족구성원들에 대한 지원이 조화롭게 이루어지고 있다. 이는 다음과 같은 시사점을 제시한다.

첫째, 가족문제 해결과 가족복지증진업무(양육지원정책, 모성보호, 가족생계비 용자, 가족계획 등)를 수행할 전담부서가 확고하지 못한 우리나라의 현실을 볼 때 독립적인 행정능력을 지닌 총괄전담부서의 설치 또는 현 부서의 위상 강화가 필요하다. 둘째로는 가족전담행정부서는 범부처적으로 가족에 관련된 정책수립과 조정 업무를 수행할 수 있도록 기능이 강화되어야 한다. 그리고 그에 따라 저소득층과 일반가족의 가계보조를 위한 법률문제, 가계관련 세제에 관한 업무, 주택 및 교육여건 향상을 위한 예산지원업무 등에 관여하고, 이들 문제를 해결할 수 있도록 해야 한다.

참고문헌

- 김근홍(1996), “독일의 노인복지관련법”, 《외국의 노인복지관련법》, 한국노인문제연구소, 93-142쪽.
- 김성천·윤희미(2000), 《가족복지증진을 위한 정책 대안 연구》, 보건복지부.
- 김재경(2000), “통일 후 독일의 여성 및 가족정책”, 《한·독사회과학논총》, 제10권, 제1호, 한독사회과학회, 1-29쪽.
- 양현모(1996), 《주요제국의 행정제도 동향조사 (독일의 정부조직)》, 한국행정연구원.
- 엄규숙(1998), “서유럽의 복지제도와 여성정책”, 《연세여성연구》, 제4호, 89-114쪽.
- 에스핑-앤더슨, 고스타(1999), 《변화하는 복지국가》. 한국사회복지학연구회 역. 인간과복지.
- 이진숙(2000), “사회과학적 토의에 비추어진 독일의 가족제도와 가족정책: 가족보고서를 중심으로”, 《가족과 문화》, 제12집, 1호, 한국가족학회, 93-122쪽.
- _____(2001), “가족내 간병과 간병보험의 복지정책적 함의”, 《한국인구학》, 제24집, 한국인구학회, 183-202쪽.
- _____(2002), “독일 가족정책의 변천에 대한 연구 - 주요정당의 정책이념과 정책수단의 변화를 중심으로”, 《한국인구학》, 제25권 제1호, 145-179쪽.
- 이해영(2000), “케어복지정책의 과제”, 《케어복지론》, 이해영 편, 양서원, 219-247쪽.
- 장혜경·김혜경·이진숙·김현주·장화경(2002), 《외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서체계화 방안 연구》, 한국여성개발원.

정병기(2002), “독일 보수주의의 변천과 본질”, 《위클리 솔》, 14호, 2002년 1월 14일자 보도.

정재훈(2000), “경제적 관계의 세계화와 복지국가 발전에 대한 논의 - 독일 페미니즘의 전략을 중심으로”, 《한국사회복지학》, vol.40, 2000, 2, 191-225쪽.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, (2000), Bevölkerung.

Fakten-Trends-Ursachen-Erwartung.

Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.) (1991), Leitsätze und Empfehlungen zur Familienpolitik im vereinigten Deutschland, Stuttgart.
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend(2002), Staatliche Hilfen für Familien.

Gerlach, Irene (1996), Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland, Opladen.

Kaufmann, Franz-Xaver (1995), Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen, München.

_____(1996), Modernisierungsschübe, Familie und Sozialstaat, München.

Lampert, Heinz (1996), Priorität für die Familie. Plädoyer für die rationale Familienpolitik, Berlin.

Münch, Ursula (1990), Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit, Freiburg im Breisgau.

Schelsky, Helmut(1954), "Der Irrtum eines Familienministers", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08, 06, 1954.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (1992), Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik, Stuttgart.

_____(2000). Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050, Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

Willeke, F.U. · Onken, R. (1990), Allgemeine Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Analyse zu drei Jahrzehnten monetärer Familienpolitik, Frankfurt/Main.

Wingen, Max (1997), Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme, Bonn.

기타 참고자료

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

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

<http://www.destatis.de/basis/d/bevol/bevoetab1.htm>.

<http://www.destatis.de/basis/d/bevol/bevoetab6.htm>.

<http://www.destatis.de/basis/d/erwerb/erwerbtat1.htm>.

<http://www.destatis.de/jahrbuch/jahrta1.htm>.

<http://www.nordrhein-westfalen.de>.

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

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

<http://soziales.nuernberg.de>.

http://soziales.nuernberg.de/allgemein/wir_organigramm.html.

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

<http://www.stmas.bayern.de/familie/sm020412.htm>.

<http://www.stmas.bayern.de/wir/behoerden.htm>.

한국 가족정책 및 행정체계 발전방안

장혜경

(한국여성개발원 가족보건복지연구부장)

발전방안으로는 첫째, 가족정책의 이념적 방향정립이 필요하다. 가족복지책임주의의 극복, 문제가족 중심에서 벗어나 일반가족을 대상으로 하는 보편주의의 확립, 그리고 가족정책에서의 젠더관점의 결합 등이 정립되어야 할 것이다. 둘째는 방향정립에 따라 가족정책의 내용이 수립되어야한다. 자녀양육과 관련한 소득지원용 수당제도, 주부연금 등 종합적 방안, 노인부양지원을 위한 보험과 수당제도 등이 검토되어야 할 것이다. 셋째, 변화하는 사회현실을 반영하고 가족정책의 이념을 수행해 낼 수 있는 합리적인 기구의 정립이 필요하다. 넷째, 가족정책기구의 기능활성화를 위한 지원체제의 확립으로 가족정책자문위원회의 설치와 정기적인 가족조사의 실시 등이 이루어져야한다.

1. 서언

우리사회 가족은 저출산으로 인한 소규모 가족의 확산, 이혼의 증가, 한부모가족의 증가, 가족의 노인부양 기능 약화, 여성의 노동시장 참여 증가 등으로 급속하게 변화함으로써 가족구성원을 위한 가족의 전통적 복지제공 역량이 변화하고 있다. 이러한 변화에도 불구하고 이를 반영한 체계적 가족정책은 아직 수립되고 있지 못하고 있다.

우리나라의 가족관련 정책의 역사를 보면 1950-60년대는 부녀복지차원에서 전쟁 직후 과부·고아중심사업이었다. 1970년대의 가족계획사업을 중심으로 전개되면서 1980년대는 가족법개정과 출산억제를 내용으로 하는 인구정책과 맥을 같이하였다. 1989년 모자복지법 제정으로 모자가정보호를 위한 실질적인 법체계를 구축하였다. 그러나 전반적으로 제1공화국에서 제5공화국에 이르기까지 이러한 정책에서 국가의 개인을 위한 복지제공 역할은 전반적으로 미미하였고 제3공화국부터는 경제발전을 적극적으로 추진하지만, 이것에 기여하는 노동계급을 복지로부터 배제하는 발전국가의 성격을 띠어서, 국가는 노동계급에 대해서 반복지적 입장을 나타냈다. 1980년대 중반에 이르기까지 개인을 위한 실질적 복지정책이 부재했음에도 불구하고 평균수명의 연장, 유아사망률 감소, 상수도 보급률 확대, 취학률 등 복지와 관련된 지표들은 생활수준의 향상을 보여주었다 (김태성·성경륜, 1995;이선자, 1996; 이미정, 2002에서 재인용).

가족복지라는 체계적 틀에서의 접근은 아니지만 가족정책은 법적인 측면에서⁴⁰⁾ 사회보장법이나 행정적 노력으로 있어왔다. 가족과 관련된 사회보장제도로는 의료보험, 연금, 산재보험을 들 수 있는데, 이들 제도는 개별 보험가입자나 이들의 가족을 경제적 위험으로부터 보호하는 역할을 하며 가입자의 기여도에 따라서 보장이 제공되고 이외에 가족의 복지를 지원하기 위한 정책은 공제나 감면 등의 형태로 조세정책에도 반영되어 있다 (박순일, 1996). 빈곤계층을 대상으로 하는 사회보장제도로는 생활보호사업과 사회복지서비스를 들 수 있는데 생활보호사업은 극빈가구를

40) 가족문제 관련 주요법률과 정책 및 프로그램, 그리고 서비스를 보면 다음과 같이 정리될 수 있다 (최일섭·최성재, 2000; 김선영, 2002 참조)

| 대 상 | 법 률 | 정책과 프로그램 | 서비스 |
|---------|------------------|----------------------------------|--|
| 일반 | 국민기초생활보장법 | 생활보호, 영구임대주택 | 사회복지관서비스, 가정상담소 서비스 |
| 아동, 청소년 | 아동복지법 영유아보육법 | 모자가정보호, 소년소녀가장 세대보호, 출산·육아휴직제 | 아동상담소, 청소년상담소서비스, 입양 가정위탁보호보호육 가정봉사원서비스 |
| 여성 | 모자복지법 가정폭력방지법 | 모자가정보호 출산·육아휴직제 | 부녀상담소서비스, 성폭력가정폭력 피해 자보호, 미혼모보호 |
| 노인 | 노인복지법 | 노령수당, 노인고용촉진 | 노인복지관서비스, 탁노, 단기보호, 가정봉사원 |

위해 생계와 의료서비스를 지원하는 것으로 그 수준과 범위가 극히 제한적이고 사회복지서비스도 이들 가구의 구빈적 성격을 띠고 있어 가족의 기능 정상화나 복지향상의 수준에는 달하지 못하는 것이 지적되고 있다(이미정, 2002a). 즉 양옥경(2002)의 지적대로 사회보험, 사회부조, 사회복지정책, 조세정책 등 국가가 국민을 대상으로 다양한 정책들이 있지만 가족의 기능이나 역할에 의도적으로 영향을 미치는 적극적 정책은 확립되지는 못하였다.

따라서 우리가족관련 복지정책은 최소한의 수준에서 취약계층을 대상으로 사후치료적 차원에서 이루어졌다고 할 수 있는데 주 지원대상은 가족을 통해서 부양을 받을 수 없는 취약계층으로 장애인, 요보호노인, 요보호아동, 요보호여성 등 집단별 분류를 하여 문제가 발생한 개인을 대상으로 한 구호사업이나 시설보호사업 서비스 제공이 큰 비중을 차지하였다.

사실 이들 대상자들의 복지서비스 요구는 가정의 보호기능의 약화나 상실에서 비롯된 것임에도 불구하고 이들 가족의 상황을 고려하여 원활한 보호기능 회복이나 유지를 위한 전체적 고려보다는 개별대상자들 대상으로 복지가 지원되고 있는 것이다. 취약계층 이외의 가족을 위한 복지 지원은 미약한 편인데 전체 계층을 대상으로 가족의 사회통합이나 부양기능 강화 등 가족복지를 위해서 그동안 국가가 중점을 두었던 것은 전통적 규범의 강화였다. 노인복지법 제3조 “국가와 국민은 경로효친의 미풍양속에 따른 건전한 가족제도가 유지 발전되도록 노력하여야 한다”라는 규정에서 볼 수 있듯이 노인부양과 관련해서는 효규범이 강조되었다. 특히 경제적 성장기인 제3·4공화국 산업화로 사회변화가 급격하던 시기, 가부장제적 가치관을 여성에게 교육시키면서 여성이 자녀양육과 부계를 중심으로 한 노부모 봉양에 전념할 것을 권장했으며 가족복지는 여성의 전통적 역할 강화를 통해서 유지되었던 것이다. 우리사회 가족의 주된 기능은 아동양육과 노인부양으로 보는 경향이 강하였고 이것을 위한 직접적 서비스 제공자는 여성이었다. 이러한 여성의 역할은 성별 역할 분업과 가부장제에 의해 유지되어 왔으며, 포괄적인 가족정책이 부재한 상황에서 가족구성원의 복지를 위한 이들의 역할은 컸다 (변용찬, 1995; 장경섭외 2000; 서울특별시, 1997; 신도철, 1996; 황정미, 2001; 이해경, 1996; 이미정, 2002b에서 재인용).

그러나 우리 사회의 가족구조와 가치관의 변화는 여성의 역할을 변화시켰다. 여성의 역할변화는 사회적 역할의 증대를 가져오고 가족 내 복지서비스 제공자로서의 역할변화를 초래함으로써 이를 고려한 보다 적극적인 의미에서의 가족지원정책이 요구되고 있는 것이다.

2. 한국가족정책 현황

한국가족정책의 현주소는 개인복지에 대한 사회적 차원의 지원이 미약한 상태에서 가족의 욕구와 문제를 위한 해결은 주로 보험제도와 모자보건, 가족계획, 그리고 부양가족에 따라 소득세를 감면해주는 조세정책에 놓여있다고 볼 수 있다 (공세권, 1995; 김선영, 2002). 전반적으로 가족문제에 대응하는 체계적이고 종합적인 접근을 통한 정책보다는 가족과 관련된 정책과 프로그램 및 서비스가 산재해 있는 것이 특징이다.

□ 소득지원 정책: 우리나라 정부의 가족에 대한 소득지원은 잔여적이고, 직접적인 복지급여 방식보다는 간접적인 세제지원 방식을 채택하고 있음으로써 가족부양과 관련된 각종 세제제도의 전제와 규모의 파악을 통해서 살펴볼 수 있다. 각종 공제를 통한 지원이 있지만 가족과 관련하여 보다 근본적인 측면은 한국은 다른 나라들과 달리 맞벌이가족의 근로소득에 대해 결합과세 옵션이 없고 분리과세를 실시하고 있다는 점이 특징이다. 실질적으로 아동, 노인공제와 같은 부분보다 이러한 과세방식의 차이가 혜택의 규모와 차이를 크게 만드는 것으로 보인다.

- 각종 세금공제를 통한 지원 : 부양가족공제, 자녀양육비공제, 배우자공제 등

- 수당(allowance)을 통한 지원

- 현재 가족수당과 육아휴직수당(급여)가 지급되고 있다. 한국의 가족수당을 가족정책으로 구분할 것인가 아닌가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그러나 현재 한국의 가족수당은 임금보조적 성격을 띄고 있는 노사의 임금협상에 의한다 (공무원의 경우 공무원 보수규정). 그리고 현재 국제기구(ILO, OECD)의 사회보장체계는 한국을 가족수당이 없는 국가로 분류하고 있다. 국가에 의해 별도의 정책과 재원으로 관리되지 않고 임금보조적 성격을 띤 제도이기 때문이다. 이점에서 한국의 가족수당은 가족임금의 하위범주로 간주하는 것이 더 타당하다고 논의되고 있다. 한국의 가족수당은 가족임금적 성격을 갖고 서구국가들과 같은 복지제도와는 구분되는 것이 특징이다.

- 육아휴직수당(급여)는 기존에 있던 육아휴직제도를 유급화하고 남녀 모두 사용할 수 있는 것으로 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자(남녀 모두 해당)가 양육을 위해 휴직을 신청하는 경우, 기존에는 휴직 기간 동안 무급이었으나 이제는 근로자 1인 이상 월 20만원씩 육아휴직급여가 지급되고 있으며 2003년부터는 30만원으로 인상되어 실시될 계획이다.

- 사회보험을 통한 지원 : 현행 우리나라에서 시행되고 있는 소득지원을 위한 정책으로 『국민연금법』에 의한 노령퇴직연금, 장애연금, 유족연금과 『국민기초생활

보장법』에 의한 저소득층의 최저생활보장을 들 수 있다. 우리나라의 기초생활보장법은 저소득층가구를 대상으로 하고 있으며 급여산정에는 가구균등화지수가 포함됨으로써, 가족에 대한 고려가 포함되어 있다. 그러나, 저소득층 최저생활보장의 경우 국민기초생활보장제 하의 조건부 수급자에 대한 한 실태조사 연구에서 여성 한부모 가정이 조건부 수급자의 약 61.8%를 차지함으로써 여성 한부모 가족 빈곤문제의 심각성을 제기하였다. 실제로 이들 중 사별은 25.1%, 이혼 및 별거/가출은 36.7%를 차지하고 있어 이혼한 여성들의 경제적 문제의 심각성이 그대로 드러나고 있는 것이다(한국여성개발원, 2001). 이들을 위한 경제적 지원으로는 논의되고 있는 쟁점들을 보면 우선 이혼 시 자녀양육에 대한 양육비 지급이 효율성을 갖도록 제도적 정비가 필요하며, 이들 여성의 경제활동이 활발히 이루어질 수 있도록 취업연계와 직업훈련체계에 대한 정비가 필요하다는 것이다. 그러나 한부모가족의 여성이 자신의 특성에 맞게 취업할 수 있는 여건과는 맞지 않는 직업알선이 많아 여성이 활용하기 어려운 측면이 많기 때문에 노동 시장에서의 진입을 위해서는 무엇보다 직업전환훈련이 수반되어야 하는데 이러한 직업교육과 직업활동을 위해서는 훈련기간 동안 생계 유지와 보육의 지원, 직업활동 중의 보육체제 완비 등이 보장되어야 한다는 것이다.

□ 자녀양육지원 정책 : 자녀양육과 관련하여서는 현재 시행되고 있는 자녀양육지원으로 가족부담 경감을 위한 정책인 「영유아보육법」에 의한 저소득층 아동에 대한 보육지원과 「아동복지법」에 의한 요보호 아동에 대한 시설보호조치, 그리고 간접적인 조치로는 「남녀고용평등법」에 의한 육아휴직, 「모자복지법」에 의한 편부모가정 지원 등이 포함된다.

○ 저소득층 아동에 대한 보육료 지원 : 현재 보육료 지원 체계는 3단계로 ① 법정 저소득층 100% 지원, ② 기타 저소득층 40% 지원, ③ 지원이 없는 일반 영유아로 구분되고 있다. 2001년 기준 국가보조 단가를 기준으로 보육료의 100%를 지원받는 법정저소득층 영유아는 56,511명(7.7%)이고 국가보조 단가를 기준으로 보육료 40%를 지원받는 기타 저소득층 영유아는 95,161명(13.0%)이다. 0~4세아의 경우 1인 월평균 지원액은 83,000원이며 5세아 무상보육비는 1인 월평균 99,000원이다.

○ 자녀학비와 아동양육비 지원

- 모자복지법의 재가보호에서 자녀학비 지원은 저소득 모자가정에게 경제적 부담이 큰 학비를 지원하여 자활을 도모하기 위한 사업으로 고지된 입학금·수업료 전액을 지원하고 있다. 2000년 현재 20,210명의 학비 87억 9400만원을 지원했으며, 2001년도에는 개별 지원액수를 약간 늘려 94억 9900만원 정도를 지원하였다. 아동양육비는 저소득 모자가정의 6세 미만 아동에 대하여 양육비를 지원으로 1인당 양

육비 1일 541원(분유80g에 해당)이다. 2000년 현재 6세미만 아동 6,099명을 대상으로 9억 2800만원을 지원했고 그러나 1인당 아동양육비로 지원되고 있는 액수가 너무 적어서 실질적인 도움이 안된다는 비판이 제기되고 있다.

- 아동양육비 이외에 6세 미만의 자녀를 데리고 사는 저소득 한부모가족의 경우, 보육료 부담없이 취업할 수 있는 환경을 조성하기 위한 방안으로 영유아보육법 제 6조에 의하여 보육료를 지원하고 있다. 모자복지법 및 국민기초생활보장법(과거에는 생활보호법) 대상가구에서 6세 미만의 미취학아동이 보육시설에 다닐 경우 법정저소득층으로 분류되어 보육료 전액을 제공하고 있다. 또한 월평균 소득 110만원 미만인 한부모 가정, 보훈가족, 결손가정, 맞벌이가족 중 경제적 형편이 어려운 가구는 기타 저소득가구로 분류하여 50% 상한선까지 보육료를 지원하고 있고 보육료 지원액은 아동연령에 따라 차등을 두고 있다

- 그러나, 저출산시대를 맞이하여 일부에서는 출산장려 등 인구유지 정책을 마련하여 20-30년 후의 노동력 부족현상에 대비하여야 한다는 의견을 제시하고 있으나 인구감소로 인한 노동력 확보의 문제는 현재 유희노동력인 여성인력을 적극 활용할 수 있는 방안의 필요성이 강조되고 있다(장혜경, 2002). 국가가 나서서 모성보호를 강화하고 보육지원을 확대함으로써 능력 있는 여성들이 출산과 자녀양육을 지원해야 한다는 것이다. 이러한 주장은 우리나라 여성인력의 연령별 경제활동참가율을 보면 쉽게 이해할 수 있다. 여성의 사회참여가 활발한 유럽의 선진국들을 보면 여성의 경제활동참가율이 전 연령층에 걸쳐 높은 수준을 유지하고 있는 반면, 우리나라의 경우 전반적으로 여성의 경제활동참가율이 낮을 뿐만 아니라 25세~34세의 연령층에서는 급격히 참가율이 낮아져 출산과 자녀양육이 취업여성들의 어려움을 보여주고 있어 현재의 여성인력을 적극 활용하기 위해서는 이를 위한 가정과 직장을 양립을 위한 지원정책이 새로운 가족정책의 핵심이 되어야 한다는 것이다.

□ 노인부양지원 정책

- 노인부양과 관련하여서는 현재 노인부양의 일차적 책임은 가정에 있다고 보고 『노인복지법』에 의한 저소득층 노인에게 대한 경로연금 지급, 노인관련 시설의 지원, 재가노인에 대한 서비스 등 부분적인 서비스만을 정책적으로 지원하고 있다. 그러나, 여성의 경제활동참가율이 보편화될수록 노인부양은 자녀양육문제와 마찬가지로 사회화되어야 한다는 논의가 강조되고 있다(장혜경, 2002; 여성부, 2002).

- 가족이 노인을 부양할수 있는 여건은 지속적으로 나빠지고 있고 가족의 노인부양능력과 의지도 약화되는 있는 상황은 가족의 노인부양기능을 지원할 수 있는 국가의 가족부양대책을 요구하고 있다. 그렇다고 가족을 통해 노인이 일상생활전반에 걸쳐 충분한 부양을 받으리라고 기대하는 것은 비합리적이며 노인부양의 책임이 전적으로 국가에 있다는 가정 역시 비현실적인 것은 분명하다. 이는 무엇보다도 노

인부양과 관련된 규범과 현실의 괴리가 크고 노인부양과 관련된 현실적 대안이 미흡한 상황이지만 여전히 유교적 가부장전통과 서구적 개인주의 가치관의 공존으로 노인부양에 대한 다각적이고 장기적인 지원정책이 이루어져야함을 의미한다. 노인을 부양하는 가족을 지원할 수 있는 국가의 대책으로 노인을 부양하는 가족에게 경제적 지원이나 교육 혹은 상담들을 제공하여 가족의 능력을 강화하는 정책(직접지원정책)과 노인에게 재가복지서비스나 시설보호 등을 제공하여 노인의 가족에 대한 부양욕구를 경감시킴으로써 가족을 간접적으로 지원하는 정책(간접지원정책)의 필요성이 논의되고 있다.

3. 한국가족정책 관련 행정체계 현황

한국사회의 가족정책 차원은 요보호가족정책→가족유지정책→양성평등가족정책의 단계로 진행되어 가야할 필요성이 있음이 강조되고 있다. 가족문제는 매우 다면적 혹은 다차원적인 것이어서 아동보육, 노인부양, 여성의 노동, 부부관계, 가구경제, 가족정서적 관계, 가족관련법제등 다양한 문제와 연결되어 있다. 따라서 가족정책 차원의 변화는 특히 양성평등한 가족정책 단계를 고려할 때 이를 위한 통합적 집행체계의 구축은 매우 절실한 과제가 된다고 생각된다. 보건복지부가 그동안 아동·노인관련 정책을 주로 다루어왔고 2002년 가족아동복지과가 신설되었지만 한국사회가 당면하고 있는 이러한 이슈들에 대한 접근과 종합적인 정책을 수립하고 집행하는 부서로서의 역할을 아직 하고 있지 못하고 있다. 가족관련 업무는 현재 노동부와 재정경제부, 그리고 여성부 등에 걸쳐있으며 각 부처별 중점수행의 형태를 띠고 있다고 하겠다.

□ 현재 우리나라 가족정책과 관련하여 유관행정부처를 살펴보면 가족관련 담당 업무부서가 있는 경우와 담당부서는 없지만 여성정책차원에서 가족문제를 다루고 있는 여성부를 살펴볼 수 있다.

○ 보건복지부: 가족정책 관련 담당 부서로 사회복지정책실과 연금보험국 등을 들 수 있다.

- 사회복지정책실은 보건복지부 내 가정복지국에 가정복지과 (가정폭력, 부자가정업무 등)가 있어서 요보호 개념으로서의 최소한의 모자복지를 관장하는 부서(부녀복지과, 여성복지과)가 있었다. 그러나 1998년에 정부부처의 구조조정 과정에서 해당과가 폐지된 이후 가족전담 부서가 부재한 상황에서 2002년도에 보건복지부의 사회복지정책실내 가정복지심의관 산하에 노인복지정책과, 노인보건과, 가정·아동복지과, 보육과를 중심으로 가족관련 업무가 추진되고 있다.⁴¹⁾

- 4대보험 중 연금과 국민건강 보험 업무와 관련해서는 ‘연금보험국’의 ‘보험 정책과’, ‘보험급여과’, ‘보험관리과’, ‘연금정책과’ 에서 담당하고 있으며, 기초생활보장과 관련한 업무는 ‘사회복지정책실’의 기초생활보장심의관실 산하 ‘생활보장과’와 ‘자활지원과’에서 담당하고 있다.

○ 노동부: 노동부에서는 고용관련 서비스와 관련하여 ‘고용평등국’의 ‘평등정책과’에서 직장여성을 위해 직장과 가정생활의 양립지원에 관한 대책을 수립하고 육아휴직제도 및 직장보육시설의 운영 및 이행을 지도하고 지원하는 업무를 담당하고 있다. 고용평등국은 부녀담당관에서 부녀지도과, 근로여성정책관, 근로여성국, 근로여성정책국으로 변화하면서 2002년에 고용평등국이 되었다.⁴²⁾

○ 재정경제부 : 재정경제부의 국민생활국 “복지생활”과 업무내용의 하나로 “청소녀와 여성·노인·장애인 등 취약계층 지위향상을 위한 주요시책의 협의가 있다. 그런데 복지생활과의 전반적인 다른 업무내용과 비교해 보면 상당히 이질적인 면을 나타내고 있다.⁴³⁾

41) 각과의 주요 업무내용은 다음과 같다

* 노인복지정책과: 노인복지에 관한 종합계획의 수립 및 조정/ 노인복지 관련 법령의 제·개정/ 노인의 소득보장 및 사회활동 지원/ 노인문제에 대한 상담 및 지도/ 노인주거복지시설 및 노인여가복지시설의 지원*육성/ 경로효친 사상의 양양에 관한 사항/ 매장*화장 및 묘지 등의 관리

* 노인보건과: 노인보건에 관한 종합계획의 수립 및 조정/ 노인건강진단 등 노인보건예방사업/ 치매*중풍 등 중증질환 노인지원 대책의 수립 및 조정/ 재가노인복지사업의 개발과 재가노인복지시설의 지원*육성/ 노인요양시설*치매요양병원*노인전문병원 등 노인의료복지시설의 지원*육성/ 노인보건복지 관련 조사*연구

* 가정·아동복지과: 가정복지행정에 관한 종합계획의 수립 및 조정/ 건전 가족제도의 유지발전관련 조사·연구 및 활동지원/ 건전 가정의례의 보급 및 실천/ 가정문제에 대한 상담 및 지도/ 아동복지행정에 관한 종합계획의 수립 및 조정/ 아동복지에 관한 조사·연구·교육훈련/ 아동복지시설의 지원·육성/ 아동의 권익 증진/ 아동의 입양지원 및 사후관리에 관한 사항/ 아동학대의 예방 및 학대받는 아동의 보호에 관한 사항/ 아동의 건강유지 및 안전에 관한 사항/ 가정보호 아동의 지원 및 관리/ 모자복지행정에 관한 종합계획의 수립 및 조정/ 모자복지법에서 정하는 보호대상자의 보호/ 저소득 모·부자가정 지원/ 모자복지시설의 지원 및 육성

* 보육과: 보육사업에 관한 종합계획의 수립 및 조정/ 영유아보육법 및 관련하위법령의 제정·개정/ 보육사업에 관한 조사 및 연구/ 보육사업 국고보조기준 및 업무지침 수립·시달/ 보육시설에 대한 예산지원 및 육성/ 저소득층, 만5세아 등 아동보육료 대상자 선정 및 지원/ 특수보육시설(영아, 장애아, 방과후 및 시간연장형 등)의 설치기준 마련, 지정 및 지원/ 보육시설 종사자의 양성, 자격관리 및 보수교육/ 표준보육과정 및 각종 프로그램 개발·보급/ 중앙 및 지방보육정보센터의 지원 및 지도·감독

42) 평등정책과의 주요업무내용을 보면 다음과 같다: 직장과 가정생활의 양립지원에 관한 대책수립/ 양립지원모델 개발/ 육아휴직제도 운영 및 이행지도/ 육아휴직급여 및 장려금 지원/ 직장보육시설 지원 및 지도/ 근로자의 육아실태조사·분석/ 육아시간의 운영 및 개선에 관한 사항/ 기타 근로여성복지에 관한 사항

43) 업무내용: 연금·보험 등 주요 사회복지시책의 협의·조정/ 주요 환경시책의 협의·조정/ **청소녀와 여성·노인·장애인 등 취약계층 지위향상을 위한 주요시책의 협의·조정**/ 국민의 여가생활과 관

○ 여성부 : 여성부는 가족문제를 중점적으로 담당하는 부서가 존재하지 않으나 여성정책이 가족내 여성의 지위와 역할과 밀접한 관련이 있는바 여성정책적 시각에서 전반적인 가족정책과 추진체계를 모색하려고 하고 있다고 본다. 여성인적자원의 필요성 증대·모성보호의 강화 등 종합적인 여성정책이 전개되는 상황 속에서 일과 가족의 조화가 가능한 사회를 만들기 위한 “적극적인 여성정책으로서의 가족정책” 그리고 여성·아동을 비롯한 취약한 가족구성원들의 권익도모방안, 평등하고 건강한 가족의 미래상 확립을 위한 여건조성 등 정책대안을 모색하고 있다.

이러한 행정체계상에서 알 수 있는 것은 개별가족원을 대상으로 하여 아동정책은 아동만을, 여성복지정책은 여성만을, 노인복지정책은 노인만을, 그리고 직장여성들만의 직장가정을 양립하는 문제를 중심으로 함으로써 가족을 가족체계로서의 집단적 특성은 고려되지 않고 있다는 사실이다. 또한 가족관련 업무를 시행하고 있는 유관부처들의 업무에서도 나타났듯이 여성, 아동, 노인 등 대상별로 나누어진 행정단위로 관련정책이 시행되고 있어 그 내용과 행정단위간의 유기적인 연계성이 매우 부족한 것으로 보인다.

4. 외국사례 분석

독일, 프랑스, 미국, 일본 등 제 외국의 가족정책은 자국의 고유한 정책의 역사를 바탕으로 독특한 이념체계를 가지고 있으며, 상이한 가족문제의 현실을 반영하는 정책과 프로그램을 수행하고 있다. 그러한 정책을 집행하는 행정체계는 독일과 같은 전담부처의 설치와 같은 형식을 통해, 혹은 프랑스의 DIF처럼 부처간 조정기구의 설치를 통해 마련되었다. 그리고 정책과 프로그램의 구체적 내용은 아동, 노인, 저소득가족, 기혼여성의 취업증대 등을 반영함으로써 정책의 대상에 일정정도 중점을 두고는 있지만 범사회적 차원에서 전체 가족의 문제를 고려하는 것으로 보인다(<표 1> 참조).

이들 국가들은 각기의 문화적, 역사적 고유성을 한편으로, 다른 한편에서는 상당한 정도로 유사한 문제상황을 보여주고 있었다. 간단하게 몇가지만 열거한다해도 거기에는 세계화로 인한 고용상태의 불안정화 경향, 가족의 부양역할의 한도를 넘어서는 인구구조의 노령화 현상, 기혼여성의 취업증대로 인한 가족-노동의 양립 문

련된 시책의 협의·조정/ 생활환경 개선을 위한 시책의 협의·조정/ 유통구조발전에 관한 기본정책의 수립·조정/ 유통효율화시책 및 물류비용 절감시책의 수립·조정/ 가격경쟁촉진시책의 추진과 가격표시제의 관리·운영/ 국립대학교의 수업료·입학금 및 교과용 도서 가격 등에 관한 시책의 협의/ 부동산투기 방지 및 가격안정에 관한 시책의 협의

<표 1> 각국의 가족정책 이념, 대상, 중요정책 및 행정체계 비교

| | | 독일 | 프랑스 | 미국 | 일본 | 한국 |
|------------------|-------------|--|---|--|---|--|
| 이념 | | 가족 책임에 바탕한 보충성의 원칙. 연대와 정의 | 연대와 정의에 바탕한 가족다양성 인정과 지원 | 개인주의에 바탕한 시장중심복지 위크페어 | 가족의 자조원칙. 가족기능 강화로부터 가족기능 사회화로 이행과정. | |
| 대상 | | 양독의 통일과 유럽통합이라는 정치경제적 변화에 대응하기 위해 기존의 잔여적 경향으로부터 보편주의로 전환 | 보편주의였으나 80년대 이래 실업 등에대한 빈곤대책의 강화로 사회보장비가 급증하면서 선별주의적 성격 부상 | 요보호 가족(특히 저소득 한부모가족). 98년 이래로는 이에대한 지원도 “한시적” 부조 | 저소득가족 (아동수당) 일부 가족 (그외) | 개별 구성원: 요보호대상 |
| 중 요 정 책 | 주 원 | 자녀세금공제 (+자녀양육공제) 아동수당 기타사회수당 | 가족수당 가족소득보충급여 주거수당, 이사보조금 최저생계비 | 요부양아동가족부조 소득세액환급공제 빈곤가족한시부조 | 생활보호제도 아동수당제도 모자가정지원 | 각종세금공제 가족수당/ 육아휴직수당 사회보험 |
| | 대 외 원 | 양육비지급 모성보호휴가 주부연금제 교육지원: -교육진흥비 -교육비면세혜택 -유아원, 유치원 교육시설지원 | 양육관련수당: -영유아수당 -자녀입양수당 -자녀간병수당 -자녀교육수당 -특수교육수당 -편부모수당 -자녀부양비정수지원 -가족지원수당 보육관련수당: -육아휴직수당 -보육인고용지원금 -등록보육사교용 보조금 | 가족의료휴가제도 보육관련 정책 (교육에 초점) -헤드스타트 -조기헤드스타트 -공립학교체계 | 육아개호휴직제 보육정책: -엔젤플랜 -신엔젤플랜 | 저소득층 보육료/ 자녀학비/ 양육비지원 |
| | 안 양 원 | 연금보험 간병보험 | 노인자립수당 | 가족간호자네트워크 가족간호휴가제 노인간호수당 | 골드플랜 21 개호보험제도 | 저소득층노인 경로연금, 시설등 서비스지원 |
| 행정체계 | | 전담기구: 연방가족·노인· 여성·청소년부 | 주요담당기구: 고용연대부 핵심조정기구: 가족관련부처간 대표부 (DIF) | 주요담당기구: 건강 및 사회복지 서비스부 내 아동·가족실 (ACF) | 주요담당기구: 보건후생성 내 고용균등국, 아동가족국 | 관련기구: 보건복지부내 가정아동복지과 보육과 노동부 내 평등정책과 여성부 |

제, 출산률의 저하 및 이혼률의 증대와 같은 가족 불안정성의 확산 등이 포함될 수 있었다. 그러나 이러한 가족상황에 대해 어떻게 대응하느냐는 국가마다 매우 상이한 양상을 보이는데 가장 큰 원인은 이들 사회에서 가족정책의 위상이 각기 상이하기 때문이다. 구체적으로 사례국가들의 가족정책의 위상은 먼저 “가족”을 대상으로, “가족을 지원하기 위한,” “명시적인” 가족정책을 가지는 사회로부터(독일), 명시적인 가족정책을 표방하지는 않지만 정책의 효과면에서(긍정적이거나 부정적인 차원에서 모두) 가족과의 관련성을 강하게 가지는 사회(미국), 역시 마찬가지로 결코 가족정책이란 개념을 사용하지 않으면서도 가족에 대한 효과면에서 분명히 가족정책으로서의 위상을 가진, 강력한 노인개호정책을 보유한 사회(일본) 등 매우 다양하다. 이

외에도 가족관련 정책들의 대상면에서는 잔여주의와 보편주의, 자녀양육지원에서 폭과 정도의 차이, 출산장려정책의 강약의 정도, 혹은 집행체계에 있어서의 행정부 조직상의 차이 등 다양한 차이를 노정하고 있었다.

그러나 이러한 다양성 속에서도 매우 유사하게 나타나는 것이 제한적인 수준이긴 하지만 가족문제에 대한 대응책에 있어서의 성변수, 젠더관점이 도입된 것이었다. 최근 구상된 가족정책들로 보건대 이들 각국은 이미 여성의 필요와 이해를 고려한, 남녀평등한 가족정책이 효과적임을 깨달아 가고 있는 것으로 보인다. 독일에서 육아휴직제의 남성사용을 확대하기 위하여 그 명칭을 “부모시간제”로 바꾼 것은 그 단면을 보여주는 작은 사례라고 보인다.

프랑스에서는 전통적인 출산장려주의의 원칙을 유지하면서도, 늘어나는 여성취업을 지원할 수 있는 각종의 다양한 육아정책을 생산해내고 있으며 특히 시설양육이 아닌 가정내의 양육을 지원하는 다양한 방법들, 예컨대 보육사고용 보조금제도 등 여성의 실질적인 필요와 관심을 반영하는 정책들을 도입하였다. 소자화와 노령화에 대한 대비책으로 특징지워지는 일본의 가족관련정책은 그간의 출산률 제고정책의 한계가 여성들의 반감을 사거나, 여성들의 동의를 끌어내지 못한 점에 있다는 것을 정확히 간파하고 남성이 참여하는 육아휴직제도의 확산 등을 입안하였다.

이제 이러한 발견을 토대로 한국가족의 현실과 그 변화속도를 고려하여 한국의 가족정책의 내용과 행정체계의 발전방안을 다음과 같이 모색해보고자 한다.

5. 한국의 가족정책 및 행정체계 발전방안

현재 한국가족이 당면한 주요 현실은 기혼여성의 취업, 한부모가족의 증가, 고령화 사회의 부양문제 등이 복합적으로 작용함으로써 더 이상 양육 및 보호노동의 일차적 책임을 가족과 여성이 전적으로 부담할 수 없다는 점이다. 따라서 우리 사회 가족의 현실은 가족에게 과도한 복지책임을 지우는 “가족을 통한” 복지정책이 아닌 “가족을 위한” 복지정책으로의 전환을 요구하고 있다. 그리고 이를 현실화하기 위해서는 가족을 둘러싸고 있는 다양한 환경과 다양한 제도적 영역과 이데올로기의 변화가 필요하다. 특히 가족정책이 여성에게 미치는 영향의 중요성을 고려할 때 가족정책은 여성정책과 통합을 이루는 구체적인 성인지적 가족정책의 비전 및 전략과 기구를 통해 실행되어야 할 것이다.

□ 가족정책의 이념적 방향 정립

가족복지의 제고를 위해서 필요한 일은 물론 해당국가의 가족현실을 정확히

반영하고 있는 가족정책과 프로그램을 구성하는 것, 또한 그것을 집행할 행정체계를 구비하는 작업일 것이다. 그러나 그것보다 더욱 중요한 과제는 바로 한 사회가 가족을 어떻게 바라보고, 무엇을 가족으로 규정하며, 가족(역할)과 사회(역할)와의 관계, 소위 공적인 것과 사적인 것의 경계를 어떻게 조정해내는가, 임금노동과 달리 돈으로 환산되지 않는 가정에서의 보호노동에 대한 가치를 어느 정도나 평가 내지 고려하고 있는가, 그리고 여성의 역할을 근본적으로 어디에 두고 있는가, 즉 여성을 시민으로서 규정하는가, 혹은 근본적으로 모성으로서 위치 짓고자 하는가 등 가족과 젠더에 대한 기본적인 철학과 이념을 정립하는 일이라고 할 수 있다. 그리고 이 과정은 정책을 집행하는 집단은 물론, 가족관련 전문가 집단 등 다양한 계층의 동의를 확보하는 보다 중요한 과제를 포함하는 과정일 것이다. 본 글에서는 한국 가족정책의 이념이 추구해야 할 방향에 대해서만 간략히 제시해 보면 다음과 같다.

○ 가족복지책임주의의 극복 : 사회적 연대의 가치 점차적 확보

세계화가 가져온 고용의 불안정화와 개인화가 급증하는 가족가치 상황하에서 이제 더 이상 가족은 더 이상 복지를 책임질 능력도 없고, 의사도 약화되었다. 따라서 복지를 사적 책임으로 더 이상 방치하는 일은 이제 어려워진 것으로 보이며, 가족책임에 대한 사회적 연대의 가치를 확보하는 방향으로의 발전이 필요할 것이다.

○ 문제 가족 중심에서 벗어나 일반 가족을 대상으로 하는 보편주의의 확립

기혼여성의 취업증대와 인구의 노령화가 가져온 가족 보호기능의 약화는 이제 어느 특정집단의 가족만이 아닌 보편적인 가족문제로 부상하고 있음을 고려해야 할 것이다.

○ 가족정책에서의 젠더관점(gender perspective)의 결합

젠더관점의 도입은 최근 각국의 가족정책 변화전략에서 핵심적인 고려사항으로 포함되어 있다. 정책입안가들은 이제 더 이상 여성의 이해와 필요를 반영하지 못하는 가족관련 정책은 그 효과에 있어 일정한 제한을 가질 수밖에 없다는 현실을 깨닫고 있는 것으로 보인다. 친족제도에 바탕한 강력한 가부장제를 가지고 있는 한국 사회에서 젠더관점의 도입은 매우중요할 것이다,

□ 가족정책의 내용 보완

가족정책상 보완되어야 할 주요 측면은, 출산과 양육이 가족에 경제적 손실이 되지 않도록 하는 각종 가족수당제, 모성과 노동자의 양쪽 역할을 선택적인 것이 되도록 하는 양육지원정책과 성평등한 가족/노동 양립정책, 특히 육아휴직제의 남성사용확대를 위한 정책들 및 주부연금의 확보, 그리고 변화하는 인구구조를 적절

히 반영하는 현실적인 노인정책들로 구체적인 정책은 대개 아래와 같은 것들이다.

○ 자녀양육과 관련한 소득지원용 수당제도의 도입 검토: 자녀(아동)수당, 주거수당

○ 자녀양육지원을 위한 종합적 지원방안 검토 : 자녀출산과 양육의 시간적·경제적 비용 산정, 주부연금제, 양육비 징수지원, 성평등 육아휴직제, 5세 정도 어린이대상 무상공립학교체제, 헤드스타트·조기헤드스타트 교육프로그램, 불규칙한 시간대 파트타임 노동여성의 자녀보육을 위한 ‘카드제’, 공휴일이나 야간 시간대 활용가능 ‘응급보육’ 제도, 부모교육프로그램

○ 노인부양지원을 위한 보험과 수당제도 도입검토 : 간병보험, 연금보험, 간호수당, 가족간호자 네트워크, 가족간호자 휴가제, 가족간호지원센터

□ 가족정책 기구 및 행정체계의 확립

변화하는 사회현실을 반영하는 가족정책의 이념을 적절히 수용해낼 수 있는 합리적인 기구의 정립이 필요하다. 물론 이를 위해서는 앞에서 지적한대로 가족정책의 이념적 지향점이 먼저 정립되어야 할 필요가 있을 것이다. 현재까지 요보호자를 중심으로 수행되던 가족관련 사업과 정책은 새로운 내용과 틀로서 확장되어야 할 것이며, 여기에 젠더관점과의 결합이 모색된다면 정책의 효과성 제고를 기대할 수 있을 것이다. 외국연구의 사례를 토대로 본다면 다음과 같은 몇가지의 방식이 가능할 것이다.

○ 가족관련 총괄전담부처의 설치 검토: 독일의 “연방 가족·노인·여성·청소년부(일명 가족부)”와 같이 독자적인 전담부처를 설치함으로써 여성, 아동(청소년), 노인 문제를 가족정책의 통합성 속에서 다루어 정책의 일관성과 효과성을 제고하며, 또한 가족내의 여성의 부담완화와 구성원간의 평등한 관계를 모색할 수도 있을 것이다.

○ 부처간의 유기적 연관성 제고를 위한 범부처간 상시적 조정기구 설치 : 프랑스의 경우 가족관련 정책의 주요 부처는 “고용연대부”이다. 가족과 관련하여 “고용연대부”는 각종 수당제도의 운영은 물론, 아동의 권리존중과 학대아동 보호, 소외 청소년의 보호와 같은 사업들을 주관하고, “부모입장 청취 및 지지와 동반을 위한 조직망”과 같은 네트워크를 발전시키는 일을 수행한다. 그러나 정책의 효과성을 높이기 위해 프랑스 정부는 가족문제해결을 위한 “국가위원회”를 구성하였다. 여기에는 관련행정부처는 물론, 가족관련 부처간대표부 (DIF), 가족관련 민간단체 및 기타 기구 자문단, 가족관련 조사와 정보교류를 수행하는 국가기술지원실을 두고 있다. 여기서 핵심적인 기구는 “가족관련 부처간대표부 (DIF)”인데 이것은 가족문제에 대

한 부처간 조정기능을 수행하며, 여기서 고용연대부와 같은 특정 부처가 매개역할을 담당한다(1998년).

○ 가족관련 업무수행 부서의 위상 강화 검토 : 미국의 경우 가족정책은 아동, 청소년, 가족의 복지를 함께 통합적으로 고려하도록 구성되어 있으며(예컨대 “건강 및 사회복지서비스 부 “내의 “아동·가족실”), 일부 주는 가족전담부처를 두고 있기도 하다(뉴욕주의 “가족지원부”).

□ 가족정책 기구의 기능활성화를 위한 지원체제 확립

○ 가족관련 정보의 생산과 유통기능을 담당하는 기술지원실의 설치: 거의 대부분의 경우 에서 가족정책 관련 주요부처는 정책수행의 소프트웨어적인 기술지원실을 설치하여 가족관련 정보의 수집과 유통, 홍보, 정보화의 사업을 수행하고 있었다. 특히 한국과 같이 정보화의 속도가 빠른 사회에서 행정 정보의 생산적인 유통작업은 적극적으로 고려해보아야 할 것이다.

○ 가족정책자문위원회의 설치 및 민간단체와의 유대의 틀 확보 : 프랑스는 가족문제 해결을 위한 국가위원회의 구성의 한 부분으로 “가족관련 부처간 대표부(DIF)” 외에 가족관련 민간단체와의 유대의 구조 및 자문단을 두고 있다. 자문단은 가족정책의 계획과 내용의 추진사항을 점검해 볼 수 있으며, 특히 정부와 민간단체와의 유대의 구조는 가족정책에 대한 지속적 문제제기와 해결방안을 발견하는 데 중요한 역할을 담당한다.

○ 가족정책 단·중·장기 계획수립을 위한 정기적인 가족조사의 실시 : 독일의 『가족보고서』의 사례에서처럼 정기적인 가족조사와 가족보고서를 작성하여 변화하는 가족의 현실을 객관적으로 파악하고 가족정책을 수립할 기본자료를 구축한다.

※ 독일의 『가족보고서』 사례 : 독일의 가족보고서는 1965년에 독일 연방의회에서 가족정책의 한 도구(Instrument)로 채택되어 현재까지 정례적으로 발간되고 있다. 독일 내 가족제도의 변화상을 기록하고 가족정책의 효율성을 검토하며, 그와 연관된 사회문제들을 분석함으로써 국가가 향후 가족정책의 내용을 조정하고 방향설정을 모색하는 데에 기여함.

토론문

「새로운 가족유형 확산에 따른 국가적 대응전략」 토론문

김상균(서울대학교 사회복지학과 교수)

주최측이 본 토론자에게 요구한 토론 주제는 1) 바람직한 가족의 개념, 2) 참여정부의 가족정책 과제, 3) 정책이행의 방법 및 행정체계 이상 세 개이다. 이들 주제 가운데 우선 눈에 띄는 것은 '가족정책'이라는 용어이다. 학술적으로 이 용어는 오래전부터 널리 사용되고 있다. 그런데 국민들은 얼마나 알고 있는가? 국민들은 차치하고 역대 정부는 이 용어를 사용한 적이 있는가? 이상과 같은 두 가지 질문에 대한 본 토론자의 답은 부정적인 쪽이다. 결국 가족정책이란 용어는 학계에서는 몰라도, 정부의 일상 행정이나 국민의 일상 생활 속에서는 생소한 말이라고 생각한다.

생소한 이유는 간단하다. 어떤 단어가 대중화되려면 그 나름대로의 고유한 성격을 지녀야 한다. 그런데 아직까지 우리나라에서는 엄격히 말해 가족정책의 고유 영역이나 그것으로부터 도출된 특징적인 프로그램이 확립되어 있지 않다. 미확립의 원인은 무엇인가? 그에 대한 답도 역시 간단하다. 정부나 국민이 그것을 필요로 하지 않고 있기 때문이다. "필요는 정책의 어머니이다." 라는 경구를 생각하면 금새 이해할 수 있다. 한 걸음 더 나아가 좀 더 심도 깊은 질문을 하자면, 왜 우리는 가족정책에 대해 필요성을 못 느끼고 있는가? 이 질문에 대한 답도 간단하다. 정부나 다수의 국민은 가족정책 없이도 우리의 가족은 여전히 잘 굴러갈 수 있으며 현재도 잘 굴러가고 있다고 인식하고 있기 때문이다.

문제는 거기에서 발생한다. 잘 굴러가고 있다는 인식이 현실을 정확하게 반영하고 있지 못하기 때문이다. 가족해체와 관련된 최근 통계자료나 인구 센서스 결과를 보면, 우리의 가족은 상당 기간 전부터 급격한 변화의 소용돌이에 휘말리고 있음을 보여준다. 더욱이 최근에는 아예 가족형성을 거부하거나 자녀출산을 기피하는 새로운 현상마저 확산되고 있다. 그럼에도 불구하고 정부와 국민은 과거 우리의 전통적 인식에 고착된 나머지 우리의 가족에 문제가 없는 것처럼 느끼고 있는 것이다. 일종의 착시현상이다.

가족정책은 가족의 위기가 있어야 비로소 성립된다. 이러한 사실은 오늘의 주제 발표에서 나온 외국의 사례에서 증명된 바 있다. 다만 나라에 따라 차이가 있다면 위기의식의 근원이 다를 뿐이다. 중심 민족의 인구감소가 위기의 원인이 될 수 있는가 하면 전통가족의 붕괴현상에 대한 우려에 의해 위기감이 생성될 수 있다. 아니면 경제력 쇠퇴 때문에 위기의식을 느낄 수 있다. 그와 같은 외국의 사례는 일정 정도 우리에게도 적용된다고 생각한다. 10년 전과 달리 이제는 우리의 가족도 큰 위기에 봉착하였다. 글로벌 시대에 가족이 중요한 경쟁 요소라고 하는데 우리의 가족이 점차 허약해지거나 소멸하는 추세를 보이고 있다. 이런 추세가 앞으로 한

세대만 지속한다면, 선진국의 지위를 누리하고자 하는 우리의 희망은 물거품이 될 것이 뻔하며 심지어 소수 민족의 장래를 걱정해야 하는 지경에 이르게 된다.

가족의 재건을 위해서 정부가 제일 먼저 해야 할 일은 가족이 사는 집을 달콤하다고 느낄 수 있게 해주는 것이다. 그리하여 우리의 젊은 세대들 - 그 중에서도 특히 젊은 여성들 -이 성인이 되었을 때 흔쾌히 가족의 형성과 보존에 발 벗고 나서도록 만들어야 한다. 지금까지 '스위트 홈'은 각자 개인이 알아서 만드는 것이었지만, 21세기 글로벌 시대에는 개인과 함께 국가가 공동의 노력을 해야만 비로소 가능하게 된다. 과거 전통의 시각에서 보면, "가족의 사회화(socialisation of family)"가 한 층 더 강력하게 진전하는 현상을 가족정책이라 말할 수 있다.

1. 바람직한 가족의 개념

정책이 아무리 이념에 기초할 수밖에 없다 할지라도 다음 단계인 시책(프로그램)으로 전환되지 않는다면 그것은 한낱 이상에 지나지 않는다. 그리고 정책은 현실의 불만에서 출발하는 것이 상례이다. 바람직한 가족이 있으려면 그 반대인 바람직하지 않은 가족이 먼저 있어야 한다. 바로 그 바람직하지 않은 가족은 현재의 우리사회에 존재하는 가족이어야 한다. 그렇지 않고 만약 그것이 조선시대의 가족이라면 우리의 논의는 정책논의가 아니라 역사논의가 되고 만다.

그렇다면 어떤 가족이 바람직하지 않은 가족인가? ①자녀가 가출하는 가족; ②노인을 학대하는 가족; ③가난에 찌든 가족; ④부모 중 한쪽이 이혼한 가족; ⑤부모가 한 명밖에 없는 가족; ⑥가정폭력에 시달리는 가족; ⑦주부가 보호노동 때문에 골병이 든 가족; ⑧환자가 끊이지 않는 가족; ⑨부부싸움으로 날새는 가족; ⑩장애인이 있는 가족; ⑪아버지가 폭군같이 군림하는 가족; ⑫어머니가 바람이 난 가족 등등 수없이 많은 사례를 들 수 있다. 이러한 가족들이 하나같이 바람직스럽지 못하다 - 즉 누구나 그러한 상황에 처한 가족원이 되기를 원하지 않는다. -는 공통점을 갖고 있지만, 그 모든 가족이 지금 당장 우리나라 가족정책의 대상이 될 수는 없다. 왜냐하면 정책은 만병통치약이 될 수 없기 때문이다. 모든 문제를 한꺼번에 처리할 수 없다는 이유로, 시한을 정하고 우선 순위를 정해서 하나씩 단계적으로 접근하는 방법은 정책에서는 불가피한 현상이다.

새로운 정부가 이제 막 출범했기 때문에 이 자리에서는 참여정부 5년 간의 가족정책이 지향하는 바람직한 가족 하나만으로 한정하는 것이 적절하리라 생각한다. 오늘날의 우리 사회에서 본 토론자의 뇌리 깊숙히 자리하고 있는 가장 부정적인 가족상은 여성들이 가족을 기피하고 가정을 질곡의 장소로 인식한다는 것이다. 결혼 기피, 저출산, 가출, 이혼 등의 현상은 모두가 그러한 인식에서 나온 결과이다. 여성으로 하여금 가정이 문자 그대로의 '스위트 홈'이라고 느껴지면 그 때의 가족은 바

람직한 가족이라 말할 수 있다. 문제는 무엇이 여성들로 하여금 집을 ‘싸우어 홈’으로 만들고 있는가에 관한 것이다.

한마디로 우리 사회는 결혼한 여성들에게 결혼 전과 비교하여 너무나 큰 변화를 강요하고 있다. 달콤한 학창생활이나 직장생활로부터 졸지에 집안에 갇혀 온갖 잡동사니 일이나 보호노동까지 도맡게 되거나 직장을 계속할 경우에는 직장 일이나 가사노동까지 해야 한다. 아이가 학령기에 접어들면서 양육은 기본이고 1등 하는 자녀 만들기의 소위 입시지옥과의 전쟁에 나서야 한다. 중년이 되기가 무섭게 노부모 모시기의 선봉자가 되어야 한다. 한마디로 우리 사회는 우리의 여성들에게 너무나 큰 멍에를 지우고 있는 것이다.

그러한 멍에 때문에 그들은 자신의 정체성을 확립할 수 있는 기회를 박탈당하고 있다. ‘나’라는 존재는 무엇인가하고 자문하게 되면 가족이 원망스럽게 된다. 이쯤 되면 현재 우리 사회의 여성들에게 필요한 바람직한 가족의 모습이 서서히 윤곽을 드러낼 것으로 생각한다. 결혼을 통해 자아실현의 꿈이 여물어 갈 수 있는 가족 즉 결혼을 하는 것이 그리고 자녀를 갖는 것이 그렇지 않은 경우 보다 자신의 인생을 보다 의미 있고 보람되게 만들어준다고 확신할 수 있는 가족이다. 그 정도의 가족이라면 사춘기 소녀의 꿈은 오히려 가족을 통하거나 가족 속에서 더욱 더 확실하게 실현시킬 수 있다. 그렇게 될 때라야만 우리가 지금 우려하고 있는 우리의 가족위기는 해소될 것이다.

2. 참여정부의 가족정책 과제

가족정책의 대상은 가족이다. 가족에는 현존하는 가족이 있고 앞으로 형성될 가족이 있다. 대체적으로 말하자면, 기혼자는 전자에 속하고 미혼자는 후자에 속한다. 앞에서 언급하였듯이 우리가 가족정책을 확립해야 하는 우선적 필요는 현재 진행 중인 결혼율 및 출산율의 급격한 저하와 이혼율의 급상승에서 비롯되었다고 말할 수 있다. 그리고 자아실현이 가능한 가족을 바람직한 가족의 개념으로 정리한 바 있다. 전자는 정책의 필요이고 후자는 정책의 목표가 된다.

이제 필요와 목표를 연결하면 정책과제가 도출될 수 있는데 본 토론자는 세부 과제에 대한 논의는 생략한다 왜냐 하면 정책과제나 프로그램에 대한 설명은 이미 주제 발표문에서 나와 있기 때문이다. 뿐만 아니라 프로그램을 몰라서 혹은 프로그램이 없어서 가족정책이 안되고 있는 것이 아니기 때문이다. 대신에 앞으로 5년 간 새 정부가 가족정책에서 우선적으로 다루어야 할 대상 집단의 선정이 결정적으로 중요하다고 생각하기 때문에 그 부분을 말하고자 한다. 본 토론자가 판단하기에 자원이 충분하지 못할 경우에는 - 특히 새로운 개념의 정책을 시도할 경우에는 - 자원 배분에 있어 대상집단에 대한 선택과 집중을 잘 해야 한다.

본 토론자가 제안하고 싶은 가족정책의 최우선 대상집단으로서 고등학교 또는 대학을 졸업하는 미혼 여성을 상정한다. 이유는 이들이 우리의 미래 가족을 형성하게 될 주역이기 때문이다. 이들이 가족에 대한 희망을 가져야만 현재 우리가 우려하고 있는 가족위기의 현상을 역전시킬 수 있는 계기가 마련될 수 있다. 이들에게 자원 배분을 우선적으로 실시한다면 정책의 기대효과가 상대적으로 크기 때문에 자원의 효율성 측면에서도 유리하다고 생각한다.

대상집단의 선정 다음으로는 그들이 가족을 형성하여 이후 생애를 영위하는 가운데 자신의 자아실현을 위해 국가가 도와 주어야 하는 3종류의 정책 영역을 제시해 본다.

- ①가족상담 서비스: 자아실현을 위한 미래설계와 졸업 후에 경험하는 문제 해결, 결혼 관련 상담 등
- ②경제활동 서비스: 취업 및 사회활동을 위한 서비스
- ③결혼 후의 경제활동 지속을 위한 서비스: 보육/자녀교육과 보호노동의 부담경감을 위한 서비스

3. 정책실현을 위한 방법 및 행정체계

가족정책이 성공하려면 먼저 관련 서비스가 그것을 필요로 하는 사람들에게 원활히 제공되어야 한다. 현재 필요하다고 생각되는 서비스 중에는 그 일부가 이미 제공되고 있긴 하지만 그것의 양과 질이 부족하거나 미흡할 수 있는가 하면, 아예 서비스 자체가 존재하지 않을 수도 있다. 양자 중 어느 쪽이든 서비스의 확충에는 인력과 예산이 요구된다, 한편, 예산이 확보되지 않은 정책은 탁상공론이다. 그렇다면 예산확보는 어떻게 하느냐고 질문할 것이다. 앞에서 언급했지만, 국가예산은 위기 의식이 없으면 늘어나지 않는 법이다. 국민과 정책결정자들에게 위기 의식을 심어주는 것이 첩경이다. 여성개발원이 지속적으로 위기 상황을 조기에 발견하여 사실을 경고하고 알리는 것이 하나의 좋은 방법이다.

이제 끝으로 행정체계에 관해 토론한다. 아직 우리나라에는 가족정책이란 용어가 널리 사용되고 있지 않지만 그렇다고 관련 서비스가 없다는 뜻은 아니다. 주제 발표문에서 볼 수 있듯이 보건복지부, 노동부, 재경부, 교육인적자원부 등 사실 극단적으로 말해 정부 부처 중 가족과 무관한 곳이 하나도 없을 정도이다. 그 정도로 가족정책은 정부의 어느 한 부처가 단독으로 모든 서비스를 관장하기에는 범위가 너무 넓다. 주제 발표에서 나오는 독일의 경우, 여성부가 관장하는 서비스는 현재 우리나라의 보건복지부가 관리하고 있는 사회복지서비스에 국한되는 듯한 느낌을 받았는데 그 나라에서 그렇게 된 데는 나름대로의 역사가 있으리라 생각한다.

가족정책의 광범성을 고려하면, 행정체계에서 우선적으로 생각할 문제는 다양한 서비스를 연계, 조정, 협력하게 하는 작업을 효과적 그리고 효율적으로 할 수 있는 방법을 모색하는 것이다. 현재의 여성부가 그러한 역할을 할 수 있으면 여한이 없겠지만 그것이 생각만큼 잘 돌아가고 있는 것 같지 않다. 현행 정부 조직법상으로는 국무총리실이 그 역할을 수행하게 되어 있기 때문이다. 따라서 국무조정실과 여성부의 협의체계를 제도화하여 강화하는 것이 필요할 것 같다. 예를 들면, 여성부장관과 국무조정실장이 공동 위원장이 되고 관련부처의 차관이 위원으로 되는 가칭 '가족정책 추진 최고 위원회'를 신설하여 운영하는 방법을 생각할 수 있을 것이다

가족정책에 대한 생각의 한 꼭지

김인숙(가톨릭대학교 사회복지학과 교수)

1. 패러다임의 변화로서의 “가족”과 “시장”

현대 산업화된 국가의 가장 큰 양대 변화는 “가족”과 “시장”의 변화라고 말할 수 있다. 가족기능과 형태에서의 변화로 일컬어지는 “가족의 변화”와 노동시장의 유연화로 일컬어지는 “시장의 변화”는 복지국가의 “위기”를 국가가 아닌 가족과 노동시장에서 찾게했고, 결국에는 “탈가족주의화”나 “가족정책”이니 하는 대안들이 정치적 이슈로 떠오르도록 하는 역할을 수행했다. 여기서 기실 “가족의 변화”란 생활양식의 변화를 의미한다. 가족의 변화에는 노동시장과 가족생활에서의 성역할 변화, 아이를 낳아 키우는 재생산 방식의 변화, 그리고 연령과 세대의 차이에 의한 관계 방식과 보호방식의 변화를 포함하기 때문이다. 혹자는 이러한 가족의 변화를 거대한 변화 즉, 패러다임의 변화로 받아들이는 것도 이 때문이다. 노동시장의 유연화 또한 경제적 지구화로 인해 거의 모든 산업국가들이 직면하고 있는 변화로서, 가족의 변화와 맞물리면서 어떻게 수많은 비자발적인 사회적 위험들에서 개인의 삶의 질을 보장할 것인가하는 문제적 화두의 핵심에 자리하고 있다. 우리 사회도 이 양대 변화의 중심에 다가가고 있음은 두말할 나위 없다. 이 양대 변화에 적절히 작동할 수 있는 사회적 시스템을 만들어내고 그것을 통해 사회구성원들의 삶의 질을 보장하기 위한 노력이 필요한데, 그것을 가족정책이라 불러도 좋고 가족복지 정책이라 불러도 좋을 것이다. 중요한 것은, 가족의 변화와 시장의 변화가 맞물리면서 구체적으로 일상생활속에서 어떤 다양한 모습으로, 또 문제로 드러나는가를 포착하는 것이다. 그래야만 우리의 현실에 맞는 가족정책 프로그램을 고안할 수 있을 것이다.

2. 가족정책의 정치적 이슈화: 그 의미

그렇다면 우리 사회에서 가족정책을 본격적으로 고려하고 이를 정치적, 사회적으로 이슈화한다는 것의 구체적 의미는 무엇인가. 그것은 전통적인 가족적 생활양식이 붕괴되고 있음을 인정하고 기존의 복지 시스템을 “가족”이라는 프리즘으로 다시 들여다보면서 어떻게 재구조화할 것인가를 고민해야 한다는 강력한 제의이다. 그것은 또한 지금까지 가족이 담당했던 복지적 기능과 역할에 대해 이제는 만신창이가 되어버린 가족에게 더 이상의 부담을 지울 수 없다는 선언이다. 이 제의와 선언이 가족에 대한 양극화된 사고방식(유림과 여권론자로 대표되는)이 강력히 존재하는 우

리 사회에 설득력과 정당성을 획득하고 사회시스템화 되기 위해서는 아직도 상당한 시간이 소요되리라 생각된다. 한편으로 우리 사회의 “주류의 교체”로 한껏 가족정책의 틀이 현실화되기를 기대하나 다른 한편으로는 “안보”와 “이해관계”의 문제가 발목을 잡는 상황 또한 부인할 수 없는 현실이다. 가족정책의 현실화가 더딜 것이라는 내재적 이유는 가족정책의 일반적 내용들이 여성의 가족안에서의 가사 및 보호노동과 관련되어 있기 때문이다. 농촌에 젊은이가 없고 노인들만 남아 농촌이 황폐화된 탓을 젊은이에게 돌릴 수 없듯이, 노동시장으로 빠져나간 여성의 빈자리 때문에 가족이 붕괴되고 있다고 여성을 탓할 수는 없는 현실을 거꾸로 여성을 탓하는 관점이 강력히 존재하고 있기 때문에 가사 및 보호노동의 사회화를 거론하는 가족정책의 현실화는 더딘 행보를 하게 될지도 모른다. 그럼에도 불구하고 이 행보를 독촉하지 않을 수 없는 이유는 이것이 여성만이 아니라 모두의 삶의 질과 연관되어 있기 때문이다.

3. 가족정책의 추동과 방향

가족정책을 추동한 집단은 각 나라의 상황에 따라 다르다. 실제로 스웨덴의 가족정책은 상당부분 여성들의 주도하에 이루어졌고, 일본은 지역운동 차원에서, 그리고 독일은 여성계의 힘이 그렇게 강력하지 못하였다. 우리나라의 경우 가족정책을 추동할 수 있는 집단은 여성운동권(넓은 의미의)이라고 생각한다. 지금까지의 여성운동계의 행보가 이를 말해주고, 이외의 다른 세력이나 집단을 머릿속에서 떠올리기 어렵다. 추동세력과 가족정책의 방향 및 그 결과는 서로 상관이 있다. 예를들어, 스웨덴의 경우 유럽의 어떤 나라보다 양성평등적 관점에서 가족정책의 방향을 잡았고, 그 결과는 유럽의 다른 나라들보다 보다 긍정적인 것이었다. 스웨덴의 가족정책이 여성의 직장가정의 병행을 전제로 여성의 경제적 독립을 제1 원칙으로 했다면, 독일은 “직장과 가정의 병립을 지지하나 개인의 선택을 보장한다”고 하므로써 직장과 가정의 양립에 관심은 있으나 그 기본 뿌리는 성역할분담 쪽에 가까웠다. 스웨덴이 가족형태의 다원화와 가족생활양식의 변화를 법과 제도속에 수용한 반면, 독일은 가족정책을 다분히 인구정책의 일환으로 간주하였다. 독일이 가족정책을 통해 여성들의 보호노동을 공공영역화하고 여성의 직업 중단을 보상해 주었지만 그로 인해 직업 중단이 영구화될 여지를 준 것 또한 사실이다. 물론 이진숙 교수의 글에서처럼 독일은 최근들어 양성평등적 방향으로 변화를 보이고 있듯 하다. 그러나 추동세력과 집단의 생각이 가족정책의 틀을 규정짓는데 일정한 역할을 한 것으로 보인다. 우리의 가족정책의 제1의 추동세력이 여성운동계에 있다고 하여 결과가 낙관적인 것은 전혀 아니다. 오히려 그 반대일 가능성도 배제할 수 없다. 정책만이 아니라 법과 제도의 변화(가족법 개정/호주제 폐지 등)를 통한 양성평등 지향의 가족정책을 추진하는 것이 반드시 필요하기 때문에 빈틈없는 전략과 여성운동계를 포

함한 보다 넓은 의미의 민간부분의 역할이 더 절실하다 하겠다.

4. 가족정책의 모델을 어떻게 설정할 것인가

가족 부문을 공공영역화하게 한 계기는 무엇보다도 유럽의 가족변화와 UN(1994년 가족의해 지정)의 역할에 있다. 유럽에서 가족의 변화는 국가 지원체계에 도전을 가져오므로써 정치적 아젠다가 되었다. 세계 여러 나라에서 가족이 정치적 아젠다가 된 영역은 일하는 부모, 저소득 가족, 한부모 가족, 아동의 권리였다. “일하는 부모”를 위해 스웨덴은 양성평등적 접근으로, 캐나다는 아동을 지원하는 방식으로, 일본은 일하는 부모중 모만을 위한 시설지원 방식으로, 독일은 전통적 성역할 모델을 도입하였다. 이처럼 각 나라가 가족정책에 접근한 방식은 다른데, 가족정책의 모델과 관련해서는 크게 두가지를 고려해야 한다고 본다. 하나는 급부중심의 가족지원이고 다른 하나는 실천중심의 가족지원이다. 급부중심의 가족지원과 관련해서는 가족적 의무와 직업을 어떻게 병행할 것이냐에 따라 연속적(혹은 순차적) 양립모델(부모가 아동을 돌보는 기간 동안 소득상실을 지원)과 동시적 양립모델(부모가 가족적 의무를 수행할 수 있도록 노동시간을 축소 하는 등등)로 구분된다. 독일이 연속적(혹은 순차적) 양립모델이라면 스웨덴은 동시적 양립모델이라고 할 수 있다. 이 두 모델은 결국 가족정책에서 여성의 노동시장 참여를 어떻게 볼 것이며, 가족정책의 핵심적 초점을 어디에 둘 것인가의 문제로 귀결된다. 또 다른 하나는 실천중심의 가족지원인데, 김혜경 선생님의 원고에 보면 “가족상담센터 운영에 대한 지원과 가족상담소 근거법 마련”을 제안하고 계신데, 좀 다른 의견을 가지고 있다. 급부중심의 가족정책이 보편성을 추구해야 한다면 실천중심의 가족지원은 가족정책의 인프라와 관련된다. 즉, 전문적 개입중심의 가족실천을 정책적으로 지원할 것이냐, 아니면 일상생활 중심의 가족실천을 정책적으로 지원할 것이냐 하는 것이다. 전문적 개입중심의 실천은 치료중심, 이용자와의 파트너십의 어려움, 낙인을 가져올 가능성이 크다. 반면, 일상생활 중심의 가족실천은 비낙인적이고 예방중심이 될 가능성이 높다. 독일의 경우 “자조”라는 개념으로, 프랑스는 “사회개발”이라는 개념으로 뉴질랜드는 “파트너십”이라는 개념으로 국가와 가족, 지역사회와의 관계에 접근하고 있다. 우리나라의 경우, 가족에 대한 지역중심 실천이 마치 상담과 치료 중심으로 되는 듯한 외양을 보이기는 하나, 더 세밀하게 들여다보면 지역공동체 중심, 자조 중심, 문화 중심적 접근 등 가족에 대한 다양한 접근이 지역에서 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 이 양자중 어떤 모델이 더 현실적 적합성이 있고 가족에게 도움이 되는가는 좀더 연구해 보아야 할 일이다. 마지막으로, 가족정책은 수사나 이데올로기에 그칠 수도 있고, 국가 이익을 위한 수단으로 사용될 수도 있으며, 또한 전혀 예기치 못한 결과를 가져올 수 있음 또한 가족정책 구상시 고려해야 하는 점이다.

새로운 가족유형 확산에 따른 국가적 대응전략: 양성평등 가족정책의 방향과 실행전략을 중심으로

박숙자(국회여성위원회 전문위원)

1. 가족개념의 전환

- 우리나라 가족정책의 발전과정을 보면 요보호가족정책⇒최소한의 가족유지정책의 수준에 있음. 그리고 여기에서의 가족이란 '가장(남편)=생계부양자, 여성(아내, 딸)=가사노동담당자'의 기본구도를 중심으로 가장의 생계능력에 문제가 있는 경우를 중심으로 최소한의 국가개입이 이루어져 왔으며 노인문제, 아동문제도 모두 가족의 범주내에서 해결하도록 강요하여 왔음.
- 그러나 맞벌이 가족이 증가함에 따라 가족을 보는 기본시각에 대한 변화가 요구됨. 여성의 경제활동참여는 증가추세에 있으며 양성평등사회의 구현에 맞추어 여성의 경제활동참여에 대한 사회적 지원은 지속되어야 하는 과제임.(맥켄지보고서 참조) 따라서 가족정책의 대상으로서 가족에 대한 기본개념이 맞벌이 핵가족 중심으로 전환되어야 할 것임.
- 가족정책의 주요대상을 맞벌이 핵가족으로 본다면 그동안 가족내 여성의 전담기능으로 여성에게 부과되어 왔던 자녀양육과 노인부양의 문제가 사회화되어야 하며, 따라서 국가가 적극 개입해야 함. 물론 가족내 평등권 보장을 위한 호주제 등 가부장적 제도의 철폐 및 민주적 가족의 개념을 반영할 수 있는 새로운 신분기록제도로의 전환등이 제도적으로 뒤따라야 할 것임.
- 물론 맞벌이 핵가족 이 외에 다양하게 존재하는 다세대가족(확대가족), 한부모가족(미혼모가족 포함), 비혈연적가족, 단독가구 등을 위한 다양한 정책들이 개발되어야 할 것임.

2. 향후 가족정책의 과제

- 가족정책의 주요대상을 맞벌이 가족으로 본다면 향후 가족정책의 방향은 가정과 직장의 양립을 위한 정책으로 초점이 맞추어져야 할 것이며, 따라서 보육문제와 노인부양문제가 중요한 과제가 될 것임.
- 먼저 보육문제에 있어서 국가의 적극적 개입정책이 필요함. 특히 출산휴가(90일)가 끝난 후 곧바로 직장へ 복귀할 수 있도록 영아보육에 대한 적극적 국가개입이 필요함(국공립 영아보육시설 확충). 최근 육아휴직이 유급화 되면서 육아

휴직을 적극 권장하는 분위기이나, 일정한 국가예산을 가지고 영아보육시설 확충과 육아휴직수당 지급중 택일을 해야 한다면 예산의 효율성 면에서 육아휴직보다는 영아보육이 우선시 되어야 할 것으로 생각함.

- 노인부양의 문제는 이제 국가가 적극 개입해야 할 시기임. 아동보육시설의 확충과 마찬가지로 다양한 형태의 양로시설의 확충이 시급함.
- 출산을 제고를 위한 출산수당의 도입은 시기상조라 생각됨. 합계출산률 저하의 원인에 대한 구체적인 분석을 보면, 출산률이 지나치게 과소추정되고 있다는 점, 기혼여성의 경우에는 2명정도의 출산률이 유지되고 있다는 점, 비혼(非婚)인구가 급속히 증가하고 있다는 점 등이 제기되고 있으므로 보다 세밀한 분석이 요구되며 이에 따른 올바른 방안이 모색되어야 할 것으로 생각됨. 출산률에 있어서 취업여성과 비취업여성, 그리고 비혼인구의 증가추세에 대한 철저한 분석이 선행되어야 할 것임.
- 그 외에 여성과 관련된 낙태문제, 미혼모문제 등에 대하여 가족정책의 일환으로 적극 다루어져야 할 것으로 생각됨.

3. 방법론과 행정체계

- 현재 보육업무의 여성부 이관은 필요하다고 봄. 다만 여성부에서 보육업무를 추진하는데 있어서 출산율 저하 등의 이유보다는 여성의 사회경제활동참여(여성의 자아실현, 양성평등사회의 구현)를 위한 지원체계로서의 연계성을 강조하는 것이 보다 설득력이 있을 것으로 보임. 보육업무만 이관하는데 있어서 여성부를 가족부 등으로 전환해야만 할 필요는 없다고 생각함.
- 가족관련 총괄전담부처의 설치와 관련하여 여성부를 가족부 또는 여성가족부로 개칭하는데 대해서는 먼저 가족정책의 범위와 프로그램 등이 마련되어야 할 것으로 생각됨. 가족정책의 대상에서 노인을 제외할 수 없는데 노인의 경우 건강 등의 문제로 의료체계와 직결되어야 하기 때문에 보건복지부에서 노인정책을 분리하기는 현실적으로 어려움. 과연 여성부에서 가족정책을 다룰 때 어떤 내용을 담을 수 있는지에 대한 논의가 먼저 되어야 할 것임.
- 가족정책의 장·단기 계획을 수립하기 위하여 정기적인 가족실태조사는 매우 필요하다고 봄.

토 론 문

윤정숙(한국여성민우회 공동대표)

발제문에서 지적 된 바와같이 우리나라 가족정책은 취약계층 중심, 가부장적 이데올로기에 기반한 비체계적, 비성인지적인 것이 특징이다. 가족구성원의 양육, 부양, 돌봄, 복지등의 기능은 여성의 무급노동에 의존, 기대, 유지되어 왔음도 지적되어 왔다. 가족 기능은 여전히 사적인 영역에서, 여성의 돌봄노동에 주로 의존되어 온 채 영유아, 아동, 청소년, 노인, 여성등의 정책대상, 집행 행정체계, 사업내용과 방향은 각기 분절적인 채 진행되어왔다.

이는 이미 다양한 가족 형태의 출현, 출산거부로 인한 출산율 급격한 저하, 아동보육수요의 팽창, 노인부양의 문제등 가족기능 및 재생산과 관련한 다양한 문제들이 노정된지 오래지만, 국가 가족정책의 이념과 정책상의 체계적 수립의 부재와 함께 가족정책에 대한 근본적인 검토나 대안이 본격화되지는 못해온 것이 사실이다. 가족정책에 대한 본격적 검토가 부족한 상태에서 '여성의 사회참여 확대'나 '여성인적 자원 개발을 통한 국가경쟁력의 제고'는 여성정책의 핵심과제로 반복되고 있는 실정이다. 가족 내에서 여성의 역할과 부담이 경감되지 않은 상황에서, 보건복지부의 노인정책사업에 '경로효친 사상의 양양사업'이 존재하는 조건에서 여성정책 기본계획에서 핵심과제로 설정한 '여성의 사회참여 확대', '남녀동등한 파트너십체계', '여성인적 자원 개발을 통한 국가경쟁력 제고' '직장과 가정의 양립'등은 다시 과제로 남겨지게 될 것이다.

여성단체들은 가족정책과 관련해서는 '평등가족정책' 및 '가족지원정책'을 요구해 오고 있다. 평등가족과 가족지원정책은 각각 호주제 폐지와 아동보육문제를 핵심사업으로 수년간 지속되어왔고, 그외 재산권, 한부모지원정책등이 가족정책의 범주로 제기되어 왔다. 가사노동가치 평가나 연금문제도 지속적이진 못했지만 다루어졌다. 그러나 아직 종합적인 가족정책의 이념과 모델을 정립하고 있지는 못하고 있다. 따라서 앞의 김혜경박사와 장혜경박사의 발제문은 가족정책의 이념, 정책의 대상과 범주 및 행정체계의 문제등 포괄적으로 논의함으로써 '가족'을 하나의 범주로 한 정책적 대안수립의 논의가 활성화될 수 있는 지점을 제시해주고 있다. 특히 장박사가 가족개념, 가족과 사회의 역할관계, 가정내 보살핌노동의 평가, 시민과 모성으로서의 여성의 위치 설정의 필요성등 가족정책의 이념적 방향정립이 '우선'되어야 한다는 주장에 전적으로 동의한다. 이는 여성운동 역시 가족을 구성하는 구성 집단별,

특정 이슈별로 분절적으로 다루어 온 경향이 있었는데, 향후 이를 통합적으로 엮는데 필요한 논의지점을 제공할 수 있기 때문이다. 또한 각 논문들이 제기한 보편주의적 관점, 사회적 연대의 가치와 젠더관점등의 통합적 관점의 제기 역시 새로운 가족정책패러다임을 수립하는데 기초가 되는 이념적 근거가 될 것이다.

무엇보다 새로운 가족정책에서 중요하게 논의되어야 할 것의 하나는 그동안 가족기능 유지 및 구성원 보살핌을 수행해온 여성의 역할을 유지해온 이데올로기, 제도와 문화등의 문제에 대한 본격적인 논의의 활성화가 필요할 것이다. 여전히 가족의 유지, 보살핌노동의 핵심적 수행 주체로서 여성의 위치와 역할은 여성의 노동권, 시민권은 물론 가족정책의 전 영역에 걸친 문제를 관통하고 있기 때문이다.

새로운 가족정책 수립을 위해서는 기존의 가족정책의 이념, 대상, 내용, 행정체계등을 종합적으로 검토할 정책팀(위원회)의 구성이 필요하며, 시간을 갖고 연구, 논의되고 공론화되는 과정이 필요할 것이다. 한편 어느 행정부처가 어떤 일을 수행하고 분담할 것인가의 문제 그리고 ‘가족정책기본법’ 제정 움직임은 가족에 대한 서로 다른 개념, 가치 그리고 사업내용을 가지고 분절적으로 진행되어온 기존의 정책의 문제점을 체계적으로 분석하고 대안에 대한 더 많은 논의 과정 속에서 찾아져야 할 것이다.

21세기 일과 가족의 변화를 준비하는 정책대안

이재경 (이화여대 여성학과 교수)

1. 사회적 배경: (일과 가족의) 분리에서 경계의 약화

- 노동의 유연화, 노동의 재조직화
고용불안정, 노동시간 감소(또는 증가), 맞벌이 가족 증가, 노동자계층/중산층의 경제적 불안
- 인구구조의 변화
출산율 감소, 인구의 노령화, 독신/동거/이혼/재혼의 증가
- 젠더관계의 변화
젠더 갈등(호주제 폐지, 노동시장에서의 경쟁 등), 전통적 성별분업에 대한 여성의 저항
- 가족의 변화
일과 가족의 불안정성 확대, 가족중심의 보살핌(양육, 노인부양 등) 체계 약화, 가족원(남편과 아내, (노)부모와 자녀)간의 이해갈등, 가족생활(또는 친밀성)에 대한 개인적 욕구 변화

2. 전략적 사고

- 가족에 대한 인식의 전환: 민주적 가족공동체
개별 가족원의 자유와 권리 보장
가족은 운명 공동체라는 사고 변화
- 일과 가족의 균형
맞벌이 가족을 보편적 유형으로
국가, 기업의 정책적 개입(양육, 교육, 소득 보장 등)
가족공동체의 변화: 성별분업 해체

- 보살핌(care)의 사회화
 보육정책 강화
 노령인구 정책(피부양자 개념 약화, 보호를 필요로 하는 노인에 대한 지원 강화)
 공교육의 정상화/강화
- 민주적 가족공동체에서는 성평등이 핵심
 성별분업 해체가 관건이며 따라서 여성의 입장에서 접근하는 것이 합리적임
 성평등의 논리 개발은 한부모 가족, 이혼 가족, 동성애 가족들에 대한 사회적 차별을 약화시키는 데에도 확대 적용될 수 있음
 젠더관점의 내용을 구체화하는 것이 필요

3. 정책방향

- 여성정책과 가족정책의 유기적 통합
 여성문제가 가족문제로 환원될 수 있는 위험에 대한 경계 필요
- 문제 가족중심에서 가족 일반으로 정책 대상 확대
- 기존의 각 부서에서 집행하여 온 정책들을 통합하기 위한 구체적 계획 필요
 여성가족부로의 재편에 대한 논리 정교화 필요
 독일의 예는 여성보다는 가족이 핵심
 노인부양을 분리하는 것이 전략적 효과를 얻을 수 있음
- 국가의 재원에 대한 고려 필요