

2002 연구보고서 240-18

## 외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화 방안 연구

연구책임자 : 장 혜 경 (연구위원)

공동연구자 : 김 혜 경 (연구위원)

이 진 숙 (대구대학교 사회복지학과 교수)

김 현 주 (지역아카데미 책임연구원)

장 화 경 (성공회대학교 일본어학과 교수)

## 발 간 사

출산율 1.30과 이혼율 급증 및 여성가구주 증가, 기혼여성의 경제활동 참가증대, 노인인구증가 등 우리 사회 가족의 모습은 무엇보다도 자녀양육, 가구 소득지원, 노인부양의 필요성 증대 등에 당면하게 하였습니다. 이러한 가족의 현실은 가족을 통한 복지정책이 아니라 가족을 위한 복지정책으로의 전환을 요구하게 함으로써 양성평등한 가족정책과제의 수립과 이를 집행하기 위한 행정적 기반의 강화를 요구하고 있습니다.

이러한 필요성에도 불구하고 한국의 가족정책의 내용 및 경계를 규정하고 이를 정책적으로 집행·조율하는 전담부서에 대한 실질적인 연구성과는 매우 미약한 상황이었습니다. 이에 한국여성개발원에서는 올해 『외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서 체계화 방안』에 관한 연구를 수행하였습니다. 이 연구는 상대적으로 오랜 가족관련 정책의 역사를 가지고 있는 독일, 프랑스, 미국, 일본의 네 국가를 중심으로 각 국가의 가족정책과 행정체계를 분석함으로써 우리나라의 가족정책내용과 담당기구의 체계화 방안 모색에 시사점을 얻고자 하였습니다. 외국의 가족정책에 대한 체계적인 소개가 거의 전무한 상태에서 비록 제한된 범위의 가족정책이긴 하지만 주요 국가들의 정책동향과 역사, 특히 정책의 내용과 구성요소는 물론, 정책집행을 위한 행정체계의 조직과 구조, 집행방식을 중요하게 검토함으로써 우리의 상황에 도움이 될 수 있는 현실적인 대안의 정보를 구비하고자 노력하였습니다. 이 연구는 앞으로 가족정책 및 담당부서 비교연구와 한국의 가족정책의 특수성에 대한 연구에 큰 디딤돌이 될 것으로 생각합니다. 그리고 본 연구에서는 주요 분석대상으로 소득지원관련, 자녀양육지원, 그리고 노인부양지원정책을 중심으로

살펴보았지만 앞으로는 가족관계 및 혼인관계에 대한 가족법적 차원의 연구, 낙태나 피임 등 여성의 건강과 성에 대한 연구 등으로 그 넓이와 깊이가 확대되어야 할 것입니다.

이 연구가 한국의 “가족을 위한” 가족정책을 현실화하는데 귀중한 밑거름이 되기를 기대해 봅니다. 본 연구가 좋은 결실을 맺을 수 있도록 연구를 수행하는 과정에서 많은 조언을 해주신 자문교수님들과 무엇보다도 연구진의 노고에 진심으로 감사드립니다.

2002년 12월

한 국 여 성 개 발 원  
원 장 장 하 진

## I. 연구의 필요성과 목적

오늘날 한국 사회의 가족은 많은 변화를 경험하고 있다. 가족해체와 위기의 담론이 90년대 후반 이래 가족관련 연구물들 사이에서 하나의 주요한 경향을 차지하고 있으며, 최근 급속도로 증가하는 이혼률과 저하하는 출산률은 이러한 우려를 가속화시키고 있다. 그러나 많은 연구들이 지적하듯이 우리나라 가족정책은 가족관련 복지정책의 범주에서 그 내용과 수준이 최소한의 수준에서, 취약계층을 대상으로, 사후치료적 차원에서 이루어지는 수준에 머물고 있다. 이와 관련하여 한국 가족정책의 대상과 범위, 개념에 대한 비판적 문제제기와 대안적 방향 등에 대한 논의가 제기되고 있다. 여기에는 가족정책의 대안적 내용뿐만 아니라 대안적 행정체계에 대한 언급에 이르기까지 매우 구체적이고 실질적인 부분들이 포함되어 있다. 정책방향과 구조에 대한 정부기구들의 관심도 이러한 현실적 관심과 연결되어 있는 것으로 보인다. 보건복지부에서 최근 “가정·아동복지과”를 신설한 것이나, 여성부의 『제 2차 여성정책기본계획』에서 “양성평등한 가족정책 기반조성”을 정책의 핵심과제로 제시하는 것도 이러한 새로운 모색과 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다.

그러나 대안적 가족정책의 범주와 형식, 전달체계 등에 대한 높은 관심에도 불구하고 아직 그 대안을 구체화하기에 충분할 만큼의 실질적인 내용상의 축적과 검증이 이루어졌다고 보기는 힘들다. 특히 우리사회의 쟁점으로 부각되어 가족정책으로 담아야 할 핵심적인 부분인 아동양육에 대한 지원정책, 가족 내 요보호 노인에 대한 돌봄노동 관련 정책들, 가족에 대한 소득지원 정책 등이 다른 나라에서는 어떠한 내용으로 구성되고 있는지 체계적으로 소개된 적이 거의 없다. 더욱이 그러한 정책들이 어떤 역사적 배경 속에서 형성되고, 어떠한 행정체계 속에서 집행되는지, 그리고 그 강점과 한계는 무엇이며, 그것이 가족정책효과의 핵심적 대상이 되고 있는 여성들에게 어떠한 의미를 갖는 것인지 그 구체적 내용들이 아직 충분히 제시, 소개되지 않은 채 정책적 대안들이 한발 앞서 제기되고 있는 것이 한국에서의 가족정책관련 논의의 현 단계라고 보인다. 외국의 여성관련 정책논문들이 번역되기 시작한 것도 최근의 일이

며, 더욱이 가족정책관련 정보는 외국의 사회보장정책이 소개되는 속에서 부분적으로 찾아볼 수 있을 뿐, 가족정책만을 특화한 연구물이 소개된 경우도 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 이러한 한국에서의 가족정책연구의 상황을 고려하여 한국의 가족정책과 전담부서체계의 방향모색에 대한 연구의 필요성은 그 어느 때 보다는 절실하다.

이에 본 연구에서는 상대적으로 오랜 가족관련 정책의 역사를 가지고 있는 독일, 프랑스, 미국, 일본의 네 국가를 중심으로 한 가족정책과 행정체계를 분석함으로써 각 나라에서 가족정책이 어떻게 형성되었으며, 구체적인 정책내용이 무엇이고, 이러한 정책들을 추진하는 정부기구를 파악함으로써 한국사회의 가족정책의 수립과 행정체계화 발전에 일정한 시사점을 획득하는 것을 연구의 목적으로 하였다.

## II. 연구의 내용과 범위

가족정책에는 보육지원정책이나 아동복지정책과 같이 가족의 삶의 변화에 직결되는 정책으로부터 산업, 교통, 환경정책에 이르기까지 간접적인 방식으로 가족에 영향을 줄 수 있는 다양한 방면의 정책에 이르기까지 매우 포괄적인 내용이 포함될 수 있다. 그러나 이 글에서는 한국사회의 변화와 가족이 당면하고 있는 주요 쟁점을 중심으로 가족의 핵심적인 기능이면서도 최근 기혼 여성의 취업 등 가족구조의 변화로 인해 가장 취약해지고 있는 자녀양육 기능을 지원하는 정책, 인구구조의 고령화와 함께 가족의 부양역량을 넘어서고 있는 노인부양의 역할을 지원하는 정책, 그리고 결혼과 자녀출산으로 인해 취약해진 가족의 경제적 수준을 보장해주는 소득유지정책의 세가지 측면에 제한하여 연구하고자 한다. 이중에서도 본 연구는 자녀양육 기능에 대한 지원정책, 특히 가족과 노동의 양립 지원정책을 핵심적인 부분으로 다루고자 하였는데, 이것은 노동시장의 유연화, 세계화의 진행과 함께 가족임금제가 유명무실화되면서 이미 2인부양체계가 보편화된 현실변화를 고려한 것이다. 이 연구에서 특기할 또 하나의 지점은 노인관련 정책이 포함된 점이라고 할 수 있다. 이미 서구에서도 노령화의 진행과 함께 노인수발자의 역할에 대한 관심이 증대하고 있다. 그 결과 노인보호문제는 “전통적인” 가족정책의 범주는 아니나 광의로 가족정책을 분류하는 기준에 포함되기도 한다. 특히 한국사회와 같이 전통적

인 효에 의지하는 가족내 요보호 노인에 대한 부양역할이 이미 일정한 한계에 도달하고, 또한 노인복지문제가 가족정책이 담아내야 할 가장 핵심적인 주제로 받아들여지고 있는 현실을 고려할 때 노인부양 지원정책에 대한 탐구는 한국의 가족정책 정립에 긍정적인 의미를 지니고 있다고 할 것이다.

### III. 연구방법

외국의 가족정책 및 담당기구를 살펴보기 위해 연구대상국가로 독일, 프랑스, 미국, 일본의 4개국을 사례대상으로 선정하였다. 이들 4개국은 각기 독특한 특성으로 우리에게 시사할 줄 가능성이 있다고 판단되었기 때문이다. 먼저 독일과 프랑스와 같은 유럽국가는 직접적으로 우리의 모델로 상정하기에는 과리가 있는 스웨덴, 핀란드 등의 사민주의형 복지국가도 아니면서, 또한 미국이나 영국과 같은 시장중심의 복지체제를 취하고 있지 않기 때문에 연구의 대상에 포함시켰다. 독일과 프랑스는 일부 복지국가유형론의 분류에 따르면(Esping-Anderson) 상대적으로 시장보다는 국가역할을 강조하는 조합주의 유형의 국가에 속하는 공통성을 갖고 있지만 적어도 여성적 관점에서 보자면 성별분업에 대한 태도에 있어서 일정한 차별성을 보인다. 더욱이 독일은 드물게도 가족관련 정책을 단일 부서에서 담당하는 전담행정부서를 두고 있는 특징이 있기 때문에 행정체제의 발전에 있어 일정한 시사점을 받을 수 있을 것으로 기대하였다. 한편 미국은 시장중심적 복지체제라 점, 특히 1996년 복지개혁 이후로 노동과 복지를 교환하고자 하는 워크페어로의 전환의 측면이 최근 생산적 복지정책론이 자주 거론되는 한국의 상황에 반면교사의 역할을 통해 간접적인 방식으로나마 도움이 될 것으로 판단하였다. 마지막으로 일본은 복지의 가족책임론, 정책내용 등에서 우리나라와 일정한 사회적, 문화적 공통점이 있기 때문에 선정하였다. 구체적으로는 문헌연구, 현지출장조사, 전문가 자문회의 등을 활용하였다.

### IV. 이론적 배경과 분석틀

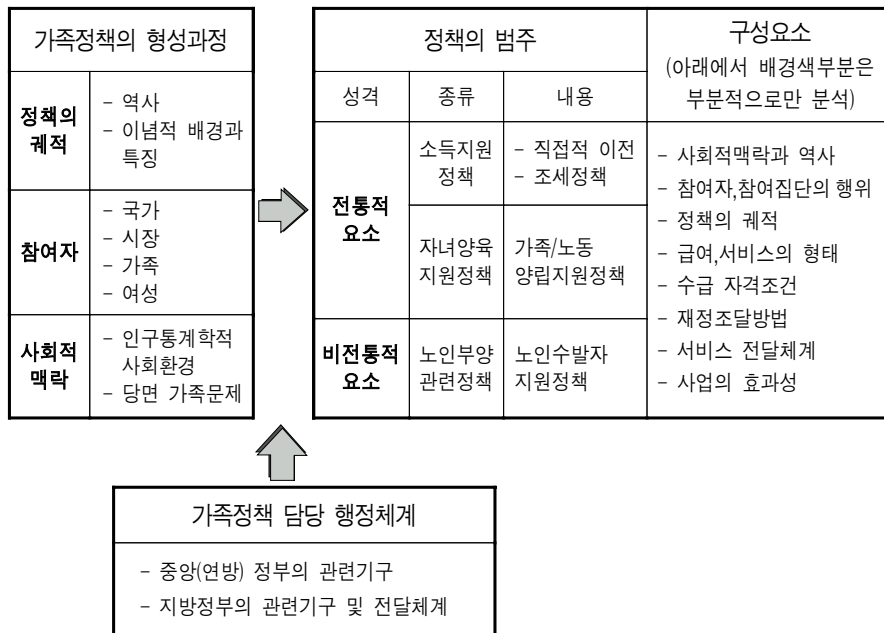
본 연구에서는 가족정책의 범위를 어느 한 입장에 치우치지 않고 중도적인

접근법을 취하고자 한다. 이것은 캐머만과 칸의 분류의 용어를 빌린다면, 영역으로서의 가족정책과 관점으로서의 가족정책의 중간적인 형태를, 그리고 고티에의 분류들을 빌린다면 협의의 개념과 광의의 개념의 중간적인 방식, 즉 가족정책의 “전통적” 요소와 “비전통적” 요소를 절충하는 접근을 취하는 것이다. 이러한 중도적, 절충적 접근을 취하는 이유는 이 연구에서 상호 비교모델로 택한 5개국(프랑스, 독일, 미국, 일본, 한국)의 가족관련 정책은 그 역사와 정책체계가 매우 상이하기 때문에 협의의 개념으로 가족정책을 정의할 경우 어떤 국가에서는 중요하게 포함되는 가족정책이 다른 국가에서는 배제되는 결과가 발생하기 때문이다(예컨대 노인정책과 같은 것은 서구의 가족정책 분석에서는 흔히 제외되는 경향이 있으나, 일본이나 한국에서는 가족정책과의 관련성이 높다고 보인다). 그러나 근본적으로는 한 사회의 가족관련 정책은 역사적, 사회적 조건과 상호작용하면서 발전되는 특성, 맥락성을 가지고 있기 때문에 더욱 그러한 것이다.

그리고 가족정책 중에서도 아동양육을 지원하는 정책을 가족정책의 핵심부분으로서 살펴보고자 한다. 왜냐하면 가족정책이 일정 정도는 사회(가족)문제에 대한 대처로서의 성격을 갖는 이상, 현재 가족이 겪고 있는 핵심적인 문제는 자녀보육과 관련된 것이라고 보기 때문이다. 실제로 유럽 등 가족정책이 발전된 사회에서 가족정책은 아동을 중심으로 재구성되고 있는 것으로 보이며, 특히 기혼여성의 취업 증가로 인해 가족생활과 직장생활을 병행해야 하는 문제, 특히 자녀양육에 대한 지원의 과제는 가족정책의 핵심분야로 부상하고 있다.

한편 가족정책을 분석할 때의 차원은 단순화한다면 대개 형성과정, 산출결과, 그리고 효과측면에 대한 분석으로 구분될 수 있다. 형성과정에 대한 연구는 특정정책이 형성되게 된 역사적 맥락, 참여자들의 역할과 상호작용 등 동태적 측면을 중심으로 한다. 이에 비해 산출결과 분석은 정책을 구성하는 내용(구성요소)을 분해하여 본다. 여기서 구성요소는 급여나 서비스의 형태, 자격요건, 재정, 전달체계, 행정체계 등이다. 마지막으로 성과측면의 연구는 일정한 사회지표를 활용하여 사업전후의 차이와 효과를 비교하는 것이다. 대부분의 정책연구는 이 모든 차원을 다 다루지는 못하고 대개 한가지나 두가지 차원을 중심으로 분석된다고 한다. 본 연구에서도 위의 분석체계 중에서 일부, 특히 정책의 내용, 구성요소에 초점을 맞춰 분석하고자 한다.

본 연구의 분석 범위와 차원은 아래와 같다.



## V. 외국의 가족정책 및 담당부서 현황

### 1. 독일

독일에서 가족정책은 기본법 제 6조 1항(Art.6, Abs.1, GG)에 따라 사회의 가장 근간인 혼인과 가족제도를 보호하고 장려하려는 의도에서 출발한다. 이 법은 다양한 사회법에서 가족을 지원하는 근거법이 되고 있으며, 독일정부는 사회와 가족의 변화에 대응하여 가족을 강화하는 차원에서 법적 개입을 해 오고 있다. 독일은 한편으로는 저출산경향, 인구의 노령화, 여성의 취업확산에 따른 가족의 변화에 대해 주목하고, 다른 한편으로는 양독의 통일과 유럽통합이라는 정치경제적 변화에 대응하기 위해 가족정책을 기존의 잔여적 경향에서 탈피하여 적극적이고 보편적인 방향으로 전환하였다. 그러한 맥락 속에서 정부는 가족에 대한 인식을 전환하여 가족을 그들이 지닌 구조적 취약성 때문에 법



적으로 보호하는 것이 아니라 가족이 지닌, 국가와 사회를 위한 고유한 능력 때문에 보호해야 한다는 기본인식을 정립하였다. 하지만 아직 가족정책구상 시에는 가족의 주체적인 책임(Selbstverantwortlichkeit)을 우선적인 기준으로 삼는다. 이 같은 소위 ‘원조의 원칙 또는 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)’에 따라서 가족정책이 입안되고 가족들이 자조(Selbsthilfe)할 수 있는 능력이 생기도록 지원을 한다.

가족정책 담당정부기구로 연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMFSFJ, 약칭 가족부)는 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.

독일정부가 정책적 측면에서 가족정책을 확대한 배경을 보면 독일은 가족의 변화와 정치경제적 변화에 대응하기 위한 차원에서 가족제도의 강화를 하나의 대안으로 선택한 바가 큰데서 연유한다. 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.

정책면에서 우리가 생각해 볼 수 있는 시사점은 첫째, 정책의 범위문제이다. 독일의 경우 협소한 의미에서의 가족복지서비스뿐만 아니라 경제, 노동, 교육 등 종합적인 측면에서 가족 삶과 관련되는 모든 영역을 정책의 범위로 포괄하고 모든 가족을 정책대상으로 하고 있다. 우리나라의 경우 독일처럼 분단이라는 경험을 공유하고 있고, 현재 가족변화가 독일과 유사한 현상으로 나타남을 볼 때 우리나라의 가족정책이 이제는 대상과 범위를 넓혀야 하는 시점에 도달했음을 시사한다. 둘째, 정책의 대상을 요보호중심에서 탈피하여 모든 가족을 대상으로 한다는 점에서 인구사회학적 변화에 적절히 대응하기 위한 전략을 구상하고 있어 저출산과 노령화, 남북교류의 확대가 우리나라에 미칠 영향을 고려해 볼 때 하나의 모델로서의 역할을 할 수 있다는 것이다. 특히 아동수당이나 주부연금제, 성평등한 육아휴직, 가족의 간병부담을 고려한 간병보험은

구체적인 대안이 될 수 있다. 셋째, 여성취업증가와 저출산문제 그리고 고령인구의 증가라는 현실을 고려하여 요보호 가정 중심 정책에서 탈피하여 장기적 관점에서 종합적인 가족정책의 마스터플랜을 수립하고 이의 추진사항을 점검해 볼 수 있는 중립적 연구자와 시민 중심의 정책위원회 설치의 필요성을 제 공한다는 점이다.

전달체제와 관련하여서는 독일의 경우 전담기구가 있는 것이 특징이다. 세계 여러 나라 중 가족관련 담당 부서를 설치하고 있는 나라들은 대부분 가족문 제와 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, 여성 문제, 청소년문제가 분리되지 않고 동일한 정책적 시각에서 다루어지고 있어서 가족의 특성인 전체성 또는 통합성의 유지를 강화하면서도 가족내의 여성의 부담완화와 구성원간의 평등한 관계가 실현될 수 있도록 하는 기제를 갖추고 있다. 따라서 가족전체의 복지증진과 개별 구성원의 삶의 질 향상이라는 두 가지 목표가 서로 모순적이지 않으며, 오히려 이러한 정책을 통해 통합적인 시각에서 가족과 가족구성원들에 대한 지원이 조화롭게 이루어지고 있다. 이 과정에서 독일의 가족정책자문위원회의 역할은 매우 컸다. 이는 다음과 같은 시사 점을 제시한다. 첫째, 가족문제 해결과 가족복지증진업무 (양육지원정책, 모성 보호, 가족생계비 융자, 가족계획 등)를 수행할 담당부서가 확고하지 못한 우리나라의 현실을 볼 때 독립적인 행정능력을 지닌 가족관련 총괄전담부서의 설치 또는 가족관련 업무를 수행하고 있는 현 부서의 위상 강화가 필요하다는 점 이다. 둘째로는 가족총괄전담부서는 범부처적으로 가족에 관련된 정책수립과 조정업무를 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 한다는 것이다. 셋째는 가족정책 자문위원회를 제도화함으로써 가족정책에 대해 끊임없이 문제제기를 하고 가족의 현실을 분석하여 대안을 제시하여 가족전담부서의 기능과 업무를 지원할 필요가 있다는 것이다.

## 2. 프랑스

프랑스 가족정책은 20세기 초, 여성의 모성역할에 대한 인정과 보상이 가족수당 중심으로 탄생한 이래 1930-1950년대에는 가족수당이 제도적 해게모니를 띠었다. 가족수당에 대한 대안적 논의가 활성화되어 상이한 권리 자격에 기초한 대안적 프로그램들이 등장한 것은 60년대 중반 이후이다. 1970년대 이후부터는 양육책임으로 인해 발생하는 기혼 여성노동자들의 노동시장에서의 불이익을 감소시키고 여성의 경제적 독립성을 증가시키기 위한 노동-연관적 프로그램인 보육지원 정책이 활성화되었다. 80년대 이후에도 50년대에 이루어진 기본적인 제도들이 여전히 안정성을 유지하고 있고, 가족수당(아동양육에 대한 보상제도 등)을 중심으로 한 가족지원체계가 가진 중요성은 여전히 유지되고 있다.

프랑스 가족정책의 변화는 무엇보다도 세계화로 인한 고용상태의 취약성, 즉 실업 증가와 소외문제를 포용해야 하는 국면에서 나타났다. 가족의 변화에 부응하는 것으로 인식된 여성노동에 대한 우호정책은 고용문제와 예산문제를 수용해야하는 상황에 부딪힌 것이다. 이에 따라 가족정책은 크게 세 가지 방향에서 수정되었다. ‘포괄적인’ 가족수당 지급에서 ‘선별적인’ 수당 지급으로, 가족 집단에 대한 지원에서 가족 구성원들 개별에 대한 지원으로(가족주의에서 개인주의로), 가족과 고용을 조화하는 방향으로의 선회가 그것이다.

한편 가족정책 담당 정부기구의 역할과 관련하여 프랑스는 최근 큰 변화를 시도하였다. 1998년 탄생한 ‘가족관련 부처간 대표부(DIF : Délégation interministérielle à la famille)’는 사회 정의 및 연대성(solidarité)을 공통분모로 하여 가족업무의 부처간 통합적 접근을 실현한다는 점에서 넓은 의미의 가족관련 업무 기획을 담당하는 뇌관이라 할 수 있다.

프랑스 가족정책에 대한 연구가 우리나라의 가족정책에 대해 시사하는 바를 보면 먼저 우리나라의 최근 현저한 출산율 감소(2001년 1.3명)를 둘러싸고 출산율을 높이기 위한 정책적 논의가 조심스럽게 개진되고 있는데 대한 것이다. 이와 관련해 프랑스 가족정책의 오랜 출산장려주의적 특성과 방법론적 접근이 참고로 검토될 가능성이 없지 않다. 프랑스에서는 유치원(만 2세 아동부터 입학 가능)부터 초등학교까지 공교육 개방 시간<sup>1)</sup>이 길어 어머니의 사회활동으

1) 오전 8:30~4:30. 추가적으로 1시간 30분 연장 가능하며 추가 시간에 대해서는 소득에 따라 무료일 수도 있고 소득에 따른 차등 비용을 지불해야 한다. 학교 휴무일인 수요일과 국경일에는 각 학교가 ‘여가센터’centre de loisir를 운영하며, 소정의 교육을 받은 젊은이들이 정규교사를 대신하여 아동들을 지도한다.

로 인한 교육 및 보육 부담을 공교육이 제도적으로 분담하고 있으며, 영유아 보육 관련 프로그램(탁아소, AGED, AFEAMA, APE 등)이 활성화되어 있다는 점에서 우리의 정책적 논의에 하나의 방법론적 모델을 제시하고 있기 때문이다. 또한 영유아수당(APJE)은 여성의 직업활동으로부터의 은퇴를 조장한다는 비판에도 불구하고 여성의 출산을 사회재생산 활동으로 인정하여 그에 대해 사회가 어느 정도 대가를 지불하는 제도적 장치라는 점에서 의미있게 재고될 수 있다. 그런데 문제는 과연 이러한 제도적인 노력이 프랑스에서 출산율을 직접적으로 높이는데 기여를 하고 있는가 하는 점이다.

프랑스에서는 출산 및 보육과 관련한 각종 프로그램의 개발과 막대한 예산 지출에도 불구하고 출산율이 1980년 1.9명에서 1997년 1.7명으로 저하되었다. 한 연구에 따르면 프랑스에서 실제 자녀수는 희망 자녀수와 일치하고 있다는 점에서 출산율 증가를 위한 노력은 희망 자녀수의 증가를 위한 노력, 무엇보다도 두 번째 자녀부터 수혜대상이 되는 프로그램들의 경우 수혜 대상에 첫 번째 자녀가 포함되어야 하는 것은 물론, 가정생활과 직업생활의 조화를 위한 총체적인 정책적 노력과 직결된다고 지적한다. 또한 청년층의 실업이 결혼연령을 늦추고 이로 인해 첫 출산 시기가 지연됨으로써 출산율이 전반적으로 낮아졌다는 평가가 이루어지고 있다. 이런 점에서 현재 우리나라에서 진행되는 출산율 저하에 대한 정책적 대안은 근시안적 접근을 넘어서는 것이어야 한다. 출산장려정책과 긴밀히 연관되어 있는 프랑스 가족정책의 오랜 경험적 사례는 그 효과에 있어서 실제로 출산율의 ‘증가’를 가져왔다기보다 결과적인 ‘유지’에 그치고 있음을 잘 보여준다. 역설적으로 말해서 한 번 떨어지기 시작한 출산율을 다시 되돌리는 정책적 노력은 낙관적인 전망이 결코 용이하지 않으며, 오히려 양성평등적인 삶의 질을 개선하는 노력에 힘을 모을 때 그나마 출산율이 ‘유지’될 수 있다는 점을 프랑스의 예를 통해 상기해 볼 필요가 있다. 프랑스의 자녀양육 및 보육정책과 관련하여 단편적이지만 활용도가 높을 것으로 고려되는 프로그램들을 고려해볼 때 불규칙한 시간대에 파트타임 노동을 하는 어머니의 자녀 보육을 위한 ‘카드제’와 공휴일이나 야간 시간대에 활용할 수 있는 ‘응급 보육’ 제도는 우리 현실에 비추어 매우 유용한 프로그램으로 도입해 볼 만한 사례들로 여겨진다. 또한 양육비 징수지원에 대한 국가 차원의 개입도 한 부모가정에 대한 지원 프로그램으로 숙고해 볼 필요가 있을 것이다.

프랑스의 가족정책 행정체계로서 가족관련부처간대표부(DIF)를 통해서 본

시사점은 우리나라의 가족정책 담당 행정기구의 재편을 촉구하고 있다는 점이다. 프랑스의 경우 가족문제를 해결하기 위해 국가위원회가 구성되어 있는데 여기에는 부모자녀관계, 가족, 아동, 미디어, 주택, 세제, 학교 관련 분과를 연구 중심으로 관장하는 ‘가족관련 부처간 대표부(DIF)’와 정보교류, 정보화, 주요조사, 자료화, 행정 담당자들간의 회합을 주선하는 역할을 관장하는 ‘국가기술지원실’(Cellule nationale d’appui technique), 도시, 농촌, 산촌, 어촌, 교육, 문화, 금융, 종교, 조합, 가족, 청소년 등 30여개 민간단체 및 기구에 대한 자문을 위한 ‘민간단체와의 파트너십’, 예산 담당의 프랑스가족수당금고를 포함하여 도시관련 부처간 대표부, 사회보장총국, 교육 및 연구 기술성, 청소년 체육부, 사법부, 여성의 권리 및 평등국, 차별근절 및 사회통합지원기금 등의 ‘행정 대표기관’이 소속되어 있다. 이러한 기구 구성이 가능한 것은 사안에 따라 부처간에 대립할 수 있는 양상을 연대성과 정의라는 사회통합적 차원에서 가족문제를 풀어나가고자 하는 이념적 지향성이 사회적으로 공유된 결과라고 볼 수 있다. 프랑스에서 가족은 교육의 기본적인 장으로서, 사회통합의 장으로서 정치적 논의의 중심을 형성하고 있는 것이다. 특히 주거문제와 학교생활 개선의 문제가 가족정책의 주요 행정영역에 포함되고 있는 점은 매우 주목할 만하다. 한국의 현실을 고려할 때 프랑스에서처럼 주거수당(Allocation de logement)이나 자녀교육수당(ARS)이 당장에 도입되기는 어렵다 할지라도 적어도 위의 사안에 대한 접근시각이 가족의 문제로서 이해되어야 한다는 인식의 폭이 행정기구 재편의 차원에서 수렴될 필요가 있겠다.

### 3. 미국

앞서 언급하였듯이 미국은 가족을 대상으로 그 변화를 추구하는 명시적인 목표를 갖는 가족정책, 또는 아동정책을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 그렇지만 지난 100년간 미국은 복지국가로서의 측면을 보이게 할만한 가족관련 조치들을 취해왔다. 이중 특히 자녀가 있는 가족들을 대상으로 한 조치를 중심으로 보면 명시적 차원은 아니지만 암묵적인 아동·가족정책을 형성해왔다고 할 수 있다. 한부모가족 증대와 기혼여성의 취업이 급증하여 자녀나이가 6세 이하인 여성 중 2/3가 취업하고 있어 이러한 요인들로 인해 1996년 복지개혁으로 자녀와 같이 살지 않는 부(모)에 대해 자녀부양비를 강제하게 하는 제도(CSE)가

확립되었고, 결혼장려 및 이혼방지를 위한 상담, 교육 등 가족강화 프로그램이 확산되었다. 특히 노동참여 촉진정책이 강화되었다. 자녀양육 지원정책은 기혼여성, 특히 독신모의 취업증대와 초기 어린이기에 대한 교육투자의 경제적 효율성이 강력하게 제기되면서 부상하고 있다. 또한 최근 노령화의 지속과 함께 장기보호를 필요로 하는 노인집단에 대한 가족의 보호역할에 대한 관심과 정책이 증가하여 2000년에는 노년법의 개정으로 ‘전국가족간호자 지원프로그램’(NFCSP: National Family Caregiver Support Program)이 작동하면서 가족은 노인보호의 핵심적인 기구로 새로이 자리 매김 되어 가고 있다.

미국의 가족정책은 제한된 범위이긴 하지만 일정한 강점을 보유하고 있다. 첫째, 기혼여성의 취업과 함께 부상한 보육문제, 어린이 조기교육의 경제적 효과에 대한 관심으로 인해 어린이의 교육과 보호(ECEC: Early Childhood Education and Care)에 대한 투자가 급성장하고 있다는 점이다. 주별 차이는 있지만 만 5세 정도 어린이를 대상으로 하는 공립학교체제(kindergarten)는 무상이며, 빈곤가정 어린이를 위한 헤드 스타트 프로그램은 영아를 위한 조기 헤드 스타트 프로그램으로 분화, 확장되고 있다. 둘째, 노인에 대한 정책이 비교적 발달하고 있다. 물론 미국에서 노인정책은 가족정책의 범위에 포함되지 않지만, 실제로 가족간호자가 증가하면서 가족의 노인 보호노동에 대한 도덕적, 사회적 책무가 강조되고 구체적인 가족간호자 프로그램이 가동되면서 이제 더 이상 노인정책은 가족정책의 한 범주로서의 위치, 연관성을 무시할 수 없게 되었다. 그런데 여기서 Locator 프로그램같이 도움이 필요한 가족간호자와 지역 사회 서비스시설간을 연결하는 전달체계가 발달한 점, 그리고 가족간호자를 위한 휴식제도(respite) 및 그에 대한 (일부 주에서이긴 하지만) 수당지불 등은 참조할 만하다고 보인다. 셋째, 행정체계의 특성이다. 뉴욕주 등 일부 주를 제외하고는 연방정부 차원에서는 가족을 전담하는 대표부서는 없다. 그러나 주 무부처인 ‘건강 및 인적 서비스부’, 그중에서도 ‘아동·가족실’은 어린이, 청소년, 가족관련 문제를 포괄적으로 다루고 있어서 내적인 연결성이 높다고 보인다. 어린이 복지에 있어서는 보육만이 아니라, 어린이의 학대 등 어린이 권리 보호가 중요하게 취급되고 있었으며, 특히 방과후 프로그램으로 청소년에 대한 보호, 문화 프로그램을 계발하는 일이 중요하게 다루어지는 점을 눈여겨볼 만하다.

그러나 미국의 가족정책은 우리에게 본받아야 할 모델이기보다는 일종의 반

면교사로서의 측면이 더 많다고 할 수 있다. 연구대상국으로 미국을 포함시킨 것은 복지제도의 선진성 때문이 아니라 복지 대신 노동을 선택하게 하는 시장형 복지전략이라는 점 때문이었고, 그런 점에서 한국의 비복지, 혹은 시장의존적 복지제도에 일정한 교훈을 줄 수 있을 것이라는 기대 때문이었다. 90년대 후반이래 미국의 복지제도는 개혁의 길을 가고 있는 것으로 보인다. 이것이 앞으로 미국 저소득층의 삶의 질에 어떠한 긍정적인 변화를 가져올지 예견할 수 없지만 적어도 지금 수준에서는 일정한 우려가 제기되고 있다. 구체적으로 정부간행 보고서에 의하면 복지 수급자의 수가 줄고 대신 근로하는 복지수급자가 증가하는 현상이 발생하고, 특히 독신모와 같은 경우 실질소득의 증가가 보고되기도 한다. 그러나 학자들 중심의 보고서에 의하면 취업증대에도 불구하고 노동자의 최저 임금은 (인플레이션을 고려하면) 이전보다 오히려 감소하였다고 평가되며, 또한 노동을 선택하게 강제하는 정책에도 불구하고 그것을 뒷받침할 보육, 교통시설 등에 대한 지원은 너무 제한적이다. 특히 어린이가 있는 취업여성이 이용하는 보육서비스는 질은 차치하고라도 비용면에서 개별 가정에게 너무 큰 부담이 되고 있다. 한부모 가정의 경우 소득의 30% 이상이 보육비용으로 지拂되기도 하는 현실이다.

이처럼 복지정책의 결과에 대한 현상적 해석 자체도 균일하지 않으며, 개혁방향에 대한 평가는 더욱 그러하다. 특히 가족관련 복지개혁의 방향이 여성의 지위에 대해서 가지는 함의에 대한 평가가 그러하다. 일단 미국의 여성주의자들은 80년대 이래 지속된 복지개혁의 향방에 대해서는 그렇게 적극적으로 개입하지는 않은 것으로 보이며, 최근의 복지개혁에 대해서도 여성계의 입장은 별로 분명하게 표시되지는 않았다고 지적되고 있다. 그 결과 여성의 돌봄노동에 대한 사회적 보상의 의미를 갖던 AFDC 마저 폐지됨으로써 80년대 이래의 복지개혁은 여성지위변화에 부정적 효과를 가지는 방향으로 변해갔다는 것이다. 물론 다른 한편에서는 최근의 개혁에 의해 성별분업에 근거한 “가족/노동이원체계”의 복지모델이 남녀 모두에게 취업노동을 요구하는 “노동중심 일원체계”로 이행함으로써 여성을 모성으로 규정하는 성별분업을 제거할 수 있는 단초를 제기하고 있다고 긍정적으로 평가하기도 한다.

위와 같은 미국의 사례가 우리에게 시사하는 바를 젠더배치와 관련하여 몇 가지 지적하면 아래와 같다. 첫째, 복지정책의 형성단계에서 우선 가정내 보살핌 노동에 대한 사회적 배려가 필요하다는 것이다. 이미 현실적으로 남성1인

의 가족임금제를 붕괴시키는 세계화의 소용돌이 속에서 한국사회 역시 2인부 양구조가 기본적인 가족생계양식으로 자리잡아가고 있다. 그러나 임금노동에 대한 관심은 동시에 보살핌 노동 및 그것의 수행양식에 대한 고민과 동전의 한면이어야 한다는 것을 미국의 복지개혁이 가져온 보육문제의 딜레마가 보여 주고 있다. 여성의 취업증대와 함께 불거진 보육시설의 양과 질, 비용의 문제들이 바로 그것이다. 둘째, 여성단체와 운동의 역할의 중요성이다. 60년대 이래 미국의 여성운동은 노동시장에서의 기회균등을 확보하기 위한 싸움을 벌여 왔으며, 그 결과 일정한 보상을 받았다. 그러나 상대적으로 여성의 모성활동의 평가에 대한 관심은 미약했던 것으로 보이며, 이제 복지개혁의 궤도가 상당 부분 자리잡은 현 단계에서 여성들의 개입여지와 변화의 가능성은 왜소해 보인다. 80년대 중반 이래의 탁아(보육)운동을 기반으로 육아휴직비용 확보 등, 모성보호와 관련한 제반 법제정(2001년)에 상당한 기여를 했던 여성운동은 그러한 점에서 정책의 현실화에 지속적인 관심과 노력을 지속해가야 할 것으로 생각된다.

#### 4. 일본

일본은 가족문제의 해결을 개별적인 정책과제로 인식하였기 때문에 일관적이고 통합적인 가족정책이 전개되지 못하였다. 빈곤은 생활보호를 통해, 보육과 아동수당은 아동복지의 일환으로, 고령자는 노인복지 등으로 정책의 대상별로 구분하여 입안되어 추진되고 있다. 따라서 가족정책의 주된 흐름이 생활보호, 아동복지, 노인복지, 여성노동정책 등에 분산적으로 편입되어 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

일본가족정책의 성격 및 운영상의 특징은 가족의 자조원칙이 암묵적 전제로 고수되고 있다는 것, 선별주의적 원칙을 전제로 하여 지원대상별 정책을 추진해 왔다는 것, 가족과 사회의 관련성 속에서 가족에 대한 국가의 공적 책임 범위를 제한하고 있다는 것, 가족정책의 수립과 운용방식에 있어서 재원의 효율적 배분과 세대간의 공평성 추구가 강조되고 있다는 것이다. 따라서 일본의 가족정책은 가족기능의 저하와 가족의 기능 장애와 같은 부정적 평가와 가족이 기능 면에서 개인적이 되었다는 사회인식이 반영되어 있다. 이것은 가족의 기능을 보완·대체하는 가족정책의 소극적이고 한정적인 해석에 대한 반성과 재



검토의 여지를 부여한다는 점에서 매우 중요하다. 가족과 관련된 정책의 목표가 남녀의 역할분담을 전제로 하고 이의 고정화 및 유지를 의도하는 ‘가족기능의 강화’에서, 취업여성의 증가, 출산율의 저하, 고령화의 진전 등 가족과 관련된 변화에 종합적으로 대응하는 ‘가족기능의 사회화’로 전환되었다는 점이다. 가족의 형태 및 기능상의 변화에 대한 정책적 과제인식의 폭이 확대되면서 정책의 범위가 공적인 책임의 직접적 수행에 한정되지 않고 포괄적인 사회영역의 지원시스템의 구축을 모색하게 되었다고 할 수 있다.

일본 가족정책의 전달체계는 가족에 관련된 정책의 주무부서라고 할 수 있는 후생노동성에서는 가족의 자조원칙을 전제로 하여 빈곤층, 모자가정, 아동, 노인 등을 개별부서에서 다루고 있는 것이 특징이다. 총리부의 남녀공동참여실은 가정, 직장, 지역사회에서 양성평등을 추구하기 위해 후생노동성 등의 관계 행정기관과 협력관계를 유지하며 관련정책의 내용 및 집행에 관한 조정기능을 수행하는 것으로 되어 있다.

일본의 사례가 우리나라에 시사하는 바는 가족정책의 내용의 설정에서 보여진다. 한국사회는 일본에 비해 가족이데올로기가 강하여 요보호대상을 중심으로 한 한정적 가족정책이 수행되어 왔다. 일본의 가족정책은 가족의 자조원칙을 고수하면서도 가족의 변화를 정책적으로 수용해 왔다는 점에서 시사점을 던져주는 측면이 있다고 생각된다. 첫째, 아동수당제도의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다는 점이다. 일본의 아동수당정책은 30여년 동안 지원대상과 방식을 변화시켜왔고, 자녀양육비의 명목적 지원이라는 비판을 받아온 것도 사실이다. 그러나 아동수당은 자녀양육비를 공적으로 분담한다는 상징적 의미가 큰 정책이라는 점에서 가족정책에 관한 사회적 인식의 확립에 기여한 측면도 적지 않다고 할 수 있다. 한국에서도 저소득층의 경제적 지원과 분리된 독립적인 아동수당이 창설될 필요가 있다. 아동수당이 아직까지 도입되지 않은 이유로는 급부액의 확보라는 재정적 부담이 크게 작용하는 점을 고려할 때, 아동수당의 급부에 소득제한이라는 조건을 첨부하는 방안도 고려될 필요가 있다. 혈연의식이 강한 한국사회에서 ‘가족 속의 자녀’를 아동수당이라는 보편적 제도를 통해 ‘사회적 영역의 아동’으로 개념적 확산을 시도하는 정책이 될 수 있다. 아동수당제도의 도입은 상징적 의미의 파급효과에 의해 한국가족의 혈연성과 자족성을 유연화하는 의식의 변화에 긍정적 기여를 할 수 있다고 보여진다.

둘째, 보육정책은 보육서비스 제공을 지원하는 방안의 다양화가 필요하다는 점이다. 일본에서는 기혼취업여성의 자녀양육을 보육소를 통해 지원하는 선별주의적 정책이 추진된 50여년간의 역사가 있다. 지역마다 공적 보육시설이 설치된 점은 의의가 있으나 운영방식의 경직성으로 인해 정책적 효과를 감소시키는 문제점이 있었다. 이를 참고로 한다면, 상당한 물적·인적 자원이 동시에 필요한 보육시설의 보급보다는 보육서비스의 양적 증대와 질적 향상을 동시에 도모하는 정책적 방안의 모색이 효과적이라고 하겠다. 한국에서는 전일제 취업모의 경우에는 자신의 부모나 친척 등에게 자녀양육을 의뢰하는 가족의존적 위탁보육이 가장 많다. 주변에 자녀를 맡길만한 사람이나 도움을 줄만한 사람이 없는 경우에 보육시설을 찾게 되는 것이 현 실정임을 고려해 볼 때 모친의 취업여부에 상관없이 필요시에 보육서비스를 제공받을 수 있도록 다양화된 보육서비스의 제공, 직장 보육시설의 활성화를 위해 시설의 설립 및 운영에 직접·간접의 재정적 지원, 보육서비스의 민간화에 따르는 계층간의 수혜 격차를 최소화하기 위해 보육서비스 이용료의 차등화로 보육서비스 수요자를 직접 지원, 가정보육이나 베이비시터 등 개별적 보육서비스를 제공하는 공급주체의 질적 수준을 유지할 수 있도록 행정적 감독과 지원을 통해 보육서비스의 수요자가 적은 부담으로 서비스를 이용하도록 하는 방안 등을 모색해 볼 만하다.

셋째, 전문적인 개호서비스를 제공하는 개호지원센터의 설립이 필요하다. 한국 가족에서는 부모와 자녀의 정서적 연대와 경제적 의존의 복합적 공존이 가족문제 발생의 요인이 되기도 하지만, 가족적 유대가 사회 통합에 기여하고 있는 긍정적 측면을 고려할 때, 현 시점에서 개호보험의 도입이나 시설개호의 보급을 추진하는 정책도 병행해야할 것으로 보인다. 한국 사회에서도 평균수명이 연장되고 장남의 부모부양 책임의식이 약화되면서 가족의 사적 부양에 따른 경제적·정신적 부담이 심각한 가족문제로 등장하고 있다. 직계가족에서 장남가족에게 의무적으로 부과되어 왔던 고령부모의 개호책임을 자녀간에 공평하게 분담하도록 유도하고, 개별가족의 자조원칙만으로 해결하기 어려운 경우에 대한 대처로서의 개호서비스의 제공이 요구된다고 하겠다. 우리나라에도 이미 재가복지서비스가 실시되고 있지만 자녀의 도리로서 고령부모의 개호에 관한 자녀의 책임감은 인정하되 현실적인 부담은 경감시키는 방안으로 전문적 개호서비스를 제공하는 개호지원센터의 설립과 강화를 검토해볼 만하다. 개호

지원센터는 재택고령자의 개호에 있어서 데이센터나 입욕서비스, 개호도우미의 파견 등 개별가족의 상황에 따라 요구되는 욕구를 부분적으로 보완하는 효과적인 정책지원이 될 수 있을 것이다.

넷째, 현재 공무원법에 포함되어 있는 가족간호휴가제의 확대실시가 필요하다. 한국가족의 효이데올로기는 부모의 부양에 관한 자녀의 책임의식을 강화하는 기제로 작용해 왔다. 전통적인 가족에서 고령부모를 개호하는 주된 담당자가 장남의 배우자인 만며느리였다. 가족 내에서 생활관계적 기능의 수행이 여성에게, 그것도 장남과 결혼한 여성에게 지나치게 편중되어 있는 것은 매우 불공평한 현상이다. 개호휴직제가 도입된다면 개호의 권리성이 법적으로 인정되므로 고령부모의 개호와 관련된 갈등적 상황을 완화시켜서 가족적 유대에도 긍정적 영향을 미칠 것이 기대된다. 개호휴직제는 고령부모의 개호에 관한 책임을 자녀부부가 공동으로 수행할 수 있게 하고, 또한 자녀간의 분담도 가능하게 하는 제도이다. 연로한 부모를 개호하는 것은 자녀로서 부모에게 보답하는 도리이기도 하므로, 성별에 관계 없이 취득할 수 있는 개호휴직은 생활관계적 기능에 관한 성불평등을 완화하는데도 부분적으로 기여할 수 있을 것이다.

일본의 가족관련 정책은 소자고령화라는 사회적 변화에 대응하는 대책으로서 가족의 자조원칙에 의한 사적 부양의 전제가 여전히 유지되고 있어서 생활방위에 대한 보장을 최소한의 공적 책임으로 제한시키고 있다. 가족정책의 핵심적 과제라 할 수 있는 생활상의 위험으로부터 가족의 생활을 보호하는 제도의 확립은 가족의 형태 및 기능의 변화에 공적인 책임으로 대응하는 것이라는 점에서, 일본의 가족정책의 사례는 사회적 변화 및 재정적 배분 등의 배경적 요인과의 관련성 속에서 파악되어야 한다. 전후 일본의 가족정책으로 추진되어진 정책범위의 확대와 제도의 확립, 구체적 시책의 다양화 등이 가족의 양육 및 개호 기능을 양성평등적 책임으로 인정하고 여성의 노동시장참여와 가족 내의 평등한 성별분업에 긍정적인 기여를 한 통합적인 가족정책이라고 보기 어렵기 때문이다.

## 5. 한국

한국가족의 모습은 급격한 변화를 겪으면서 가족구조면에서 부부와 미혼자

녀 중심의 핵가족의 안정적인 지속을 바탕으로 3세대 확대가족이 급격한 감소를 보이고 있고 자녀가 없는 부부만의 가족의 증가도 두드러지고 있다. 출산율의 감소는 가장 대표적인 가족변화모습의 하나로 이는 만혼과 기혼여성들의 첫출산 연기와 출산률 감소에서 기인하는 것으로 분석되며 자녀양육과 관련한 경제적 비용의 상승과 육아문제, 가계경제구조의 변화 등의 여건들은 그 요인들이 되고 있는 것으로 보인다. 노인단독세대와 독거노인의 비율이 증가하고 있는 추세에서 노인 혼자 혹은 노인부부들만 사는 가구가 증가하고 있다. 자녀에 의한 노인부양이 자연스럽게 여겨져 자녀에 의한 노인부양이라는 사회적 규범에도 불구하고 65세 이상 노인의 절반 가량이 자녀와 따로 살고 있는 것은 우리 사회에서 노인부양과 관련된 규범과 현실의 격차를 보여주고 있어 노인부양문제를 드러내고 있는 것이다. 우리 사회 인구구조의 급속한 고령화와 함께 노인부양의 문제는 심각해지고 있다. 또한 이혼율 증가는 여성한부모가족의 계속적인 증가를 가져오는데 전체 가구주 중 이혼으로 인한 한부모가족 형성의 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 여성가구주의 경우 배우자 사망이나 부재로 인해 소득감소와 상실로 생계를 위해 일을 해야 하는 여성들이 많은데, 자녀양육과 생계를 동시에 책임져야 하는 어려움으로 부담이 크다. 따라서 극빈층 여성가구주의 비율이 점점 높아져, 공적부조 대상자중 여성 비율이 높아지고 있는 것이 우리의 현실이다. 또한 기혼여성의 경제활동이 증가하고 있지만 가사 및 육아부담은 취업활동의 장애요인으로 대두되고 있고 이는 맞벌이 가족의 경우 직장과 가정의 양립문제, 자녀보육의 어려움이 직접적으로 자녀출산기피 현상으로까지 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있으며 자녀보육의 어려움은 영유아 수탁율의 저조에서 나타나고 있다. 가족주의의 중요한 요소였던 가부장주의와 효사상 지지의 감소는 전통적 가족의 모습의 변화를 보여주고 있는 것이다. 이러한 가족의 변화 모습들은 곧 남성의 생계부양규범의 약화와 기혼여성의 경제활동은 과거와 같이 여성에게 전업주부의 내조를 기대할 수 없게 되고 또 아동이나 노인 등 가족부양을 여성이 전적으로 담당하기에는 어렵게 되고 있어 이를 보완하는 정책적 지원에 대한 적극적인 고려를 요구하고 있는 것이다.

그러나 한국가족정책의 현주소는 이러한 변화에 아직 대응하지 못하고 있음을 보여준다. 가족과 관련한 정책과 프로그램 및 서비스는 산재해 있다. 소득지원면에서는 잔여적이고, 직접적인 복지급여 방식보다는 간접적인 세제지원

방식을 채택하고 있다. 세제면에서 각종 공제를 통한 지원이 있지만 가족과 관련하여 보다 근본적인 측면은 한국은 다른 나라들과 달리 맞벌이가족의 근로 소득에 대해 결합과세 옵션이 없고 분리과세를 실시하고 있다는 점이 특징이다. 수당을 통한 지원에서는 가족수당과 육아휴직수당이 있으나 가족수당은 가족임금적 성격을 갖고 서구국가들과 같은 복지제도와는 구분되는 것이 특징이며 엄밀하게 소득지원의 성격은 약하다고 볼 수 있다. 육아휴직수당(급여)는 기존에 있던 육아휴직제도를 유급화하고 남녀 모두 사용할 수 있게 하고 있다. 사회보험을 통한 지원에서는 『국민연금법』에 의한 노령퇴직연금, 장애연금, 유족연금과 『국민기초생활보장법』에 의한 저소득층의 최저생활보장이 있다. 특히 한국의 기초생활보장법은 저소득층가구를 대상으로 하고 있으며 급여산정에는 가구균등화지수가 포함됨으로써 가족을 고려하고 있다. 그러나, 저소득층 최저생활보장의 경우 국민기초생활보장제 하의 조건부 수급자를 볼 때 여성한부모가족 빈곤문제의 심각성이 제기되고 있다. 자녀양육과 관련하여서는 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 이루어지고 있다. 특히 저출산시대를 맞이하여 출산과 자녀양육이 취업여성들의 어려움이 되지 않도록 가정과 직장을 양립을 위한 지원정책이 새로운 가족정책의 핵심이 되어야 함이 논의되고 있다. 노인부양과 관련하여서는 현재 노인부양의 일차적 책임은 가정에 있다고 보고 『노인복지법』에 의한 저소득층 노인에 대한 경로연금 지급, 노인관련 시설의 지원, 재가노인에 대한 서비스 등 부분적인 서비스만을 정책적으로 지원하고 있다. 그러나, 여성의 경제활동참여가 보편화될수록 노인부양은 자녀양육문제와 마찬가지로 사회화되어야 한다는 논의가 강조되고 있다.

이렇게 볼 때 한국사회의 가족정책 차원은 양성평등한 가족정책이 되어야 하며 이를 위한 통합적 집행체계의 구축이 매우 절실한 과제가 되고 있다. 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. 지방정부차원에

서 가족정책 업무는 1995년 이전까지는 요보호 여성이나 아동, 보육과 관련되어 가정복지국이나 가정복지과에서 다루어져 왔다.

## VI. 한국의 가족정책 및 담당부서 체계화 방안

### 1. 가족정책의 이념적 방향 정립

가족복지의 제고를 위해서 필요한 일은 물론 해당국가의 가족현실을 정확히 반영하고 있는 가족정책과 프로그램을 구성하는 것, 또한 그것을 집행할 행정 체계를 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 위치짓고자 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. 다만 이 절에서는 앞의 연구에서 제시되었던 내용을 중심으로 다음과 같이 가족정책의 이념이 추구해야 할 방향에 대해서만 간략히 제시하고자 한다.

#### ☐ 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

본 연구의 사례대상국들의 전반적인 경향을 보면 미국을 제외하고는 전적으로 잔여주의의 입장을 취하고 있는 경우는 없었다. 더욱이 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

본 연구에 한정해서 보더라도 젠더관점의 도입은 최근 각국의 가족정책 변화전략에서 핵심적인 고려사항으로 포함되어 있었다. 각국의 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 한국사회에서 이러한 외국 가족정책이 주는 시사점은 중요한 의미를 지니고 있다고 보인다.

## 2. 가족정책의 내용 보완

앞의 외국의 정책사례를 토대로 볼 때 가족정책상 보완되어야 할 주요 측면은, 출산과 양육이 가족에 경제적 손실이 되지 않도록 하는 각종 가족수당제, 모성과 노동자의 양역할을 선택적인 것이 되도록 하는 양육지원정책과 성평등한 가족/노동 양립정책, 특히 육아휴직제의 남성사용확대를 위한 정책들 및 주부연금의 확보, 그리고 변화하는 인구구조를 적절히 반영하는 현실적인 노인 정책들로 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 비용산정
- 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

### 3. 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. 앞의 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), 노인문제를 가족정책의 통합성 속에서 다루어 정책의 일관성과 효과성을 제고하며, 또한 가족내의 여성의 부담 완화와 구성원간의 평등한 관계를 모색할 수도 있을 것이다.

□ 부처간의 유기적 연관성 제고를 위한 범부처간 상시적 조정기구 설치

본 연구의 대상국인 프랑스의 경우 가족관련 정책의 주요 부처는 “고용연대부”이다. 가족과 관련하여 “고용연대부”는 각종 수당제도의 운영은 물론 아동의 권리존중과 학대아동 보호, 소외청소년의 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, 가

족관련 부처간대표부 (DIF), 가족관련 민간단체 및 기타 기구 자문단, 가족관련 조사와 정보교류를 수행하는 국가기술지원실을 두고 있다. 여기서 핵심적인 기구는 “가족관련 부처간대표부(DIF)”인데 이것은 가족문제에 대한 부처간 조정기능을 수행하며, 여기서 고용연대부와 같은 특정 부처가 매개역할을 담당한다(1998년).

□ 가족관련 업무수행 부서의 위상 강화 검토

본 연구에서 가장 미약한 정책내용과 기구를 갖고 있는 미국의 경우에서도 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”).

#### 4. 가족정책 기구의 기능활성화를 위한 지원체제 확립

□ 가족관련 정보의 생산과 유통기능을 담당하는 기술지원실의 설치

거의 대부분의 경우에서 가족정책 관련 주요부처는 정책수행의 소프트웨어적인 기술지원실을 설치하여 가족관련 정보의 수집과 유통, 홍보, 정보화의 사업을 수행하고 있었다. 특히 한국과 같이 정보화의 속도가 빠른 사회에서 행정정보의 생산적인 유통작업은 적극적으로 고려해보아야 할 것이다.

□ 가족정책자문위원회의 설치 및 민간단체와의 유대의 틀 확보

앞서 본 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 지속적인 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.

# 목 차

발간사

연구요약

I. 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구의 내용과 범위	5
3. 연구방법	7
가. 문헌연구	8
나. 전문가 자문 (각국의 전문가)	8
다. 전문가 및 정책담당 실무자 워크숍	9
4. 연구의 의의 및 한계	10
II. 이론적 배경 .....	13
1. 가족정책의 개념과 범위	15
2. 복지국가론과 젠더 관점	19
3. 본 연구의 분석범위와 차원	22
III. 외국의 가족정책 및 담당부서 현황 .....	25
1. 독일의 가족정책과 담당부서 현황	27
가. 개요	28
나. 가족정책의 역사 및 특징	31
다. 당면한 가족문제와 가족정책적 목표의 변화	44
라. 가족정책 담당 정부기구와 역할	61
마. 요약	71

2. 프랑스의 가족정책과 담당부서 현황	74
가. 개요	74
나. 가족정책의 역사 및 그 특징	75
다. 가족정책과 프로그램	87
라. 가족정책 담당 정부기구와 역할	104
마. 요약	111
3. 미국의 가족정책 및 담당부서 현황	114
가. 개요	114
나. 가족정책의 역사 및 특징	116
다. 가족정책과 프로그램	130
라. 가족정책 담당 정부기구와 그 역할	152
마. 요약	159
4. 일본의 가족정책과 담당부서	162
가. 개요	162
나. 가족정책의 역사 및 그 특징	165
다. 가족정책과 프로그램	177
라. 가족정책 담당 정부기구와 역할	198
마. 요약	210
IV. 한국가족의 현실과 가족정책 쟁점 .....	215
1. 한국의 가족정책	217
가. 개요	217
나. 가족을 둘러싼 인구통계학적 및 사회적 환경과 당면문제	219
다. 가족정책과 프로그램	228
2. 가족정책 담당 정부기구와 역할	235
가. 중앙정부차원	235
나. 지방정부차원	244
3. 요약	245

V. 한국의 가족정책 및 전달부서 체계화 방안 .....	249
1. 외국의 가족정책과 전달체계의 특징 및 시사점 .....	251
가. 독일 .....	251
나. 프랑스 .....	253
다. 미국 .....	256
라. 일본 .....	259
2. 한국의 가족정책 및 담당부서 체계화 방안 .....	262
가. 가족정책의 이념적 방향 정립 .....	265
나. 가족정책의 내용 보완 .....	266
다. 가족정책 기구 및 행정체계의 확립 .....	267
라. 가족정책 기구의 기능활성화를 위한 지원체제 확립 .....	268
참고문헌 .....	271
부    록 .....	283

## 표 목 차

<표 II-1> 가족정책의 분류방식 (1): 협의와 광의의 분류 .....	17
<표 II-2> 가족정책의 분류방식 (2): 중범위 분류 .....	18
<표 II-3> 부양규범에 따른 복지국가 유형분류 .....	20
<표 II-4> 복지국가 젠더정책체제의 세가지 유형 .....	21
<표 III-1> 독일 국민의 평균수명 .....	41
<표 III-2> 가족의 변화 .....	42
<표 III-3> 가구현황 .....	43
<표 III-4> 7개월 이상의 자녀에 대한 양육비 지급기준 .....	54
<표 III-5> 간병급여의 단계별 한도월액 .....	59
<표 III-6> 간병급여의 단계별 한도월액 .....	60
<표 III-7> 가족부의 명칭 변화 .....	64
<표 III-8> 가족국내 하위부서의 담당업무 .....	66
<표 IV-9> 미국과 유럽연합의 출산율, 결혼율, 이혼율(1980년, 2000년) .....	121
<표 IV-10> 혼외출산의 비율(1980년도-1998) .....	122
<표 IV-11> 가족의 유형 .....	122
<표 IV-12> 6세미만 자녀를 가진 여성의 노동력 참여비율 .....	123
<표 III-13> 가족/노동 양립을 지원하는 휴가제도 용어 .....	137
<표 III-14> 3-5세 어린이의 보육시설 이용 형태(1996년) .....	143
<표 III-15> ECEC를 위한 연방정부의 재정지출(1992년도 기준) .....	145
<표 III-16> 미국 연방정부의 가족정책 행정기구 및 담당역할 .....	152
<표 IV-17> ACYF(아동·청소년·가족국)내 역할분화 .....	155
<표 III-18> 신엔젤플랜 : 보육서비스의 충실화 계획 .....	188
<표 IV-19> 후생노동성의 아동가정국의 조직 및 업무 일람표 .....	199
<표 III-20> 후생성 노인보건복지국의 조직 및 주요 업무 일람표 .....	200
<표 III-21> 도쿄도의 가족정책 관련 부서 및 주요 업무 일람표 .....	208
<표 IV-1> 가족형태의 변화 .....	219

<표 IV-2> 출산율 추이 .....	220
<표 IV-3> 여성의 미혼율 변동추이(1970-2000) .....	221
<표 IV-4> 노인들의 거주형태 .....	222
<표 IV-5> 노인인구의 증가 추이 .....	223
<표 IV-6> 성별 가구주의 혼인상태별 변화(1975-2000) .....	224
<표 IV-7> 연령별 여성의 경제활동참여 .....	225
<표 IV-8> 성·연령·교육정도별 여성취업 장애요인에 관한 견해(1998) .....	226
<표 IV-9> 부부상호취업가족 비율 .....	226
<표 IV-10> 보육률 .....	227
<표 IV-11> 가족관련 각종 공제요건과 공제금액(2002년 11월 현재) .....	229
<표 IV-12> 재가 저소득모자가정의 자녀학비 및 아동양육비 지원현황 및 규모 .....	232
<표 IV-13> 6세 미만 저소득층 아동 보육료 지원액 .....	233
<표 IV-14> 국가별 여성의 연령별 경제활동 참가율 .....	234
<표 IV-16> 경상북도와 전라북도 가족정책 담당부서와 업무내용 .....	244
<표 V-1> 각국의 가족정책 이념, 대상, 중요정책 및 행정체계 비교 .....	263

## 그림 목 차

<그림 II-1> 본 연구의 가족정책 분석의 범위와 차원 .....	24
<그림 III-1> 독일의 출산율 변화 .....	40
<그림 III-2> 1999년과 2050년의 독일 인구구조 변화 .....	41
<그림 III-3> 연방 가족·노인·여성·청소년부 조직도 .....	65
<그림 III-4> 바이에른주의 가족복지 전달체계 .....	68
<그림 III-5> 뉘른베르크의 가족복지 담당부서 조직도 .....	69
<그림 III-6> 프랑스 고용연대부 조직구성표 .....	105
<그림 III-7> 가족관련 부처간 대표부(DIF) 조직구성도 .....	107
<그림 III-8> 여성의 권리 및 평등국 조직 구성도 .....	110
<그림 III-9> AFDC와 EITC 수급액의 변화(1990년 기준 물가조정) .....	132
<그림 III-10> AFDC와 EITC 수급자 수의 변화 .....	133
<그림 III-11> 연령별 보육시설 이용률(1세미만 - 4세) .....	142
<그림 IV-12> 보육비용의 정부, 가계의 부담비율 .....	144
<그림 III-13> 가족간호자 지원 프로그램의 연결체계 .....	150
<그림 III-14> 아동·가족실(ACF)의 조직구성 .....	153
<그림 III-15> ACYF(ACF 내 아동·청소년·가족국)의 조직구성 .....	154
<그림 III-16> 골드플랜21의 시책 개요도 .....	191
<그림 III-17> 개호보험 개요도 .....	195
<그림 III-18> 후생노동성의 조직도 .....	201
<그림 III-19> 남녀공동참획사회의 형성 촉진에 관련된 추진본부의 조직표 ...	205
<그림 IV-1> 결혼연령의 변화 .....	221
<그림 IV-2> 보건복지부 조직도(2002) .....	236
<그림 IV-3> 보건복지부 사회복지정책실 변화과정 .....	237
<그림 IV-4> 노동부 조직도(2002) .....	240
<그림 IV-5> 노동부 고용평등국의 변화과정 .....	241
<그림 IV-6> 여성부 조직도(2002) .....	243



I

.....

# 서론

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구의 내용과 범위	5
3. 연구방법	7
4. 연구의 의의 및 한계	10

## 1. 연구의 필요성 및 목적

오늘날 한국 사회의 가족은 많은 변화를 경험하고 있다. 가족해체와 위기의 담론이 90년대 후반 이래 가족관련 연구물들 사이에서 하나의 주요한 경향을 차지하고 있으며<sup>2)</sup>, 최근 급속도로 증가하는 이혼율과 그 반대경향에 있는 출산율은 이러한 우려를 가속화시키고 있다. 한국의 이혼율은 OECD 국가 중 미국, 영국 다음으로 높은 수준이며, 2002년 1.3을 기록한 출산율은 가족가치의 상대적 보수성과 여성의 낮은 경제활동참가율에도 불구하고 유럽에서도 가장 낮은 1.2 수준을 보여 새로이 사회학적 분석의 대상이 되고 있는 이태리, 스페인 수준과 유사한 상황이다<sup>3)</sup>. 최근 각 정당들이 선거에 즈음하여 가족정책과 요강을 제시하고 있는 것은 이러한 사회적 상황의 결과물이라고 할 수 있다<sup>4)</sup>.

한편 많은 연구들이 지적하듯이 우리나라 가족정책은 가족관련 복지정책의 범주에서 그 내용과 수준이 최소한의 수준에서, 취약계층을 대상으로, 사후치료적 차원에서 이루어졌다. 여기서 주 지원대상은 가족을 통해서 부양을 받을 수 없는 취약계층으로, 장애인, 요보호노인, 요보호아동, 요보호여성 등 집단별로 분류하고 있으며, 문제가 발생한 개인을 대상으로 한 구호사업이나 시설보호사업 서비스 제공이 큰 비중을 차지한다고 지적되고 있다<sup>5)</sup>. 또한 기혼여성의 경제활동참여 증가와 가족내 노인부양 가치관의 변화 등 가족구조와 가치관의 변화는 전통적으로 여성을 가족복지 서비스의 제공자로서 전제하였던 가족관련 정책의 한계를 노정시키고 있다. 즉 빈곤집단 등 한계계층에 제한된 정책으로부터 일반가족을 포함한 포괄적인 가족정책으로, 그리고 여성의 가정내 복지서비스 역할을 전제한 정책으로부터 여성과 남성 모두의 사회참여를 촉진하고 가정역할을 지원하는 정책으로의 전환이 요구되는 것이다.

2) 안호용·김홍주, 2000; 함인희, 2001 등.

3) European Observatory on Family Matters Annual Seminar(2000) 심포지움 자료집중 Juan Antonio Fernandez Cordon and Giovanni Sgritta 등. 한국여성개발원(2002) 출산율정책 심포지움의 토론자료 참조(김혜경).

4) 최근 한국가족학회 등 4개학회가 주관하여 마련한 한국가족관련 학술단체연합회 특별심포지움(2002년 11월) 「각 정당으로부터 들어본 한국의 가족정책」은 정책적 관심이 공론화된 대표적인 사례라고 할 수 있다.

5) 변용찬(1995), 장경섭외(2000), 서울특별시(1997), 신도철(1996) 등의 논의를 이미정(2002)이 정리한 것임. 이외에 한국여성개발원(2001), 장경섭 (1992)의 논의도 이러한 점을 지적한다.

이와 관련하여 한국 가족정책의 대상과 범위, 개념에 대한 비판적 문제제기와 대안적 방향 등에 대한 논의가 제기되고 있다(한국가족학회, 2002; 한국여성개발원, 2001). 여기에는 가족정책의 대안적 내용뿐만 아니라 대안적 행정체계에 대한 언급에 이르기까지 매우 구체적이고 실질적인 부분들이 포함되어 있다(유영주, 2002). 한편 정책방향과 구조에 대한 정부기구들의 관심도 이러한 현실적 관심과 연결되어 있는 것으로 보인다. 보건복지부에서 최근 “가정 아동복지과”를 신설한 것이나, 여성부의 『제 2차 여성정책기본계획』에서 “양성평등한 가족정책 기반조성”을 정책의 핵심과제로 제시하는 것 역시 한국의 급격한 가족변화와 그것을 따라잡지 못하는 가족정책간의 괴리를 축소시켜 보려는 의도를 가지고 있는 것이라고 보인다. 우리 사회 가족의 현실이 가족을 통한 복지정책이 아니라 가족을 위한 복지정책으로의 전환을 요구하고 있다는 점을 고려할 때 양성평등한 가족정책과제의 수립과 이를 집행하기 위한 통합적인 집행체제의 구축과 같은 행정적인 기반의 강화는 가족제도의 안정과 민주화를 가져오는 효과적인 통로가 될 수 있을 것이다.

그러나 대안적 가족정책의 범주와 형식, 전달체계 등에 대한 높은 관심에도 불구하고 아직 그 대안을 구체화하기에 충분할 만큼의 실질적인 내용상의 축적과 검증이 이루어졌다고 보기는 힘들다. 특히 우리사회의 쟁점으로 부각되어 가족정책으로 답아야 할 핵심적인 부분인 아동양육에 대한 지원정책, 가족내 요보호 노인에 대한 돌봄노동 관련 정책들, 가족에 대한 소득지원 정책 등이 다른 나라에서는 어떠한 내용으로 구성되고 있는지 체계적으로 소개된 적이 거의 없다. 더욱이 그러한 정책들이 어떤 역사적 배경 속에서 형성되고, 어떠한 행정체계 속에서 집행되는지, 그리고 그 강점과 한계는 무엇이며, 그것이 가족정책효과와의 핵심적 대상이 되고 있는 여성들에게 어떠한 의미를 갖는 것인지 그 구체적인 내용들이 아직 충분히 제시, 소개되지 않은 채 정책적 대안들이 한발 앞서 제기되고 있는 것이 한국에서의 가족정책관련 논의의 현 단계라고 보인다. 외국의 여성관련 정책논문들이 번역되기 시작한 것도 최근의 일이며 (한국여성정책연구회편역, 2000; 모저, 2001), 더욱이 가족정책관련 정보는 외국의 사회보장정책이 소개되는 속에서 부분적으로 찾아볼 수 있을 뿐, 가족정책만을 특화한 연구물이 소개된 경우도 거의 없다고 해도 과언이 아니다<sup>6)</sup>. 따라서 이러한 한국에

6) 최근 김성천·윤혜미(2000)의 보고서에서 미국, 유럽, 일본 등 외국의 가족정책이 부분적으로 소개되었다. 한편 프랑스와 영국, 미국, 스웨덴의 가족지원정책을 연구한 김수정(2002)의

서의 가족정책연구의 상황을 고려하여 한국의 가족정책과 전담부서체계의 방향 모색에 대한 연구의 필요성은 그 어느 때 보다도 절실하다.

이에 본 연구에서는 상대적으로 오랜 가족관련 정책의 역사를 가지고 있는 독일, 프랑스, 미국, 일본의 네 국가를 중심으로 한 가족정책과 행정체계를 분석함으로써 각 나라에서 가족정책이 어떻게 형성되었으며, 구체적인 정책내용이 무엇이고, 이러한 정책들을 추진하는 정부기구를 파악함으로써 한국사회의 가족정책의 수립과 행정체계화 발전에 일정한 시사점을 획득하는 것을 연구의 목적으로 하였다.

## 2. 연구의 내용과 범위

가족정책에는 보육지원정책이나 아동복지정책과 같이 가족의 삶의 변화에 직결되는 정책으로부터 산업, 교통, 환경정책에 이르기까지 간접적인 방식으로 가족에 영향을 줄 수 있는 다양한 방면의 정책에 이르기까지 매우 포괄적인 내용이 포함될 수 있다. 그러나 이 글에서는 한국사회의 변화와 가족이 당면하고 있는 주요 쟁점을 중심으로 가족의 핵심적인 기능이면서도 최근 기혼여성의 취업 등 가족구조의 변화로 인해 가장 취약해지고 있는 자녀양육 기능을 지원하는 정책, 인구구조의 고령화와 함께 가족의 부양역량을 넘어서고 있는 노인부양의 역할을 지원하는 정책, 그리고 결혼과 자녀출산으로 인해 취약해진 가족의 경제적 수준을 보장해주는 소득유지정책의 세가지 측면에 제한하여 연구하고자 한다.

이중에서도 본 연구는 자녀양육 기능에 대한 지원정책, 특히 가족과 노동의 양립 지원정책을 핵심적인 부분으로 다루고자 하였는데, 이것은 노동시장의 유연화, 세계화의 진행과 함께 가족임금제가 유명무실화되면서 이미 2인부양체계가 보편화된 현실변화를 고려한 것이다. 이 연구에서 특기할 또 하나의 지점은 노인관련 정책이 포함된 점이라고 할 수 있다. 이미 18세기 후반 이래 가족의 근대적 변형을 겪어 온 서구 사회의 경우 핵가족 규범이 보편화되었으며, 따라서 노인관련 정책은 가족정책의 범주에서 제외되는 경향이 있었다. 그러나 이미 서구에서도 노령화의 진행과 함께 (모든 연구 대상국들이 다 그러한 것은 아니

---

박사논문은 그런 면에서 중요한 기여가 되고 있다.

지만) 노인수발자의 역할에 대한 관심과 정책, 프로그램이 증대하는 변화를 겪고 있으며, 노인보호문제는 “전통적인” 가족정책의 범주는 아니나 광의로 가족정책을 분류하는 기준에는 포함되고 있다(Gauthier, 1999). 특히 한국사회와 같이 전통적인 효에 의지하는 가족내 요보호 노인에 대한 부양역할이 이미 일정한 한계에 도달하고(양옥경·김혜영, 2001), 노인복지문제가 가족정책이 담아내야 할 가장 핵심적인 주제로 받아들여지고 있는 현실을 고려할 때(이여봉·이미정, 2001:39) 노인부양 지원정책에 대한 탐구는 한국의 가족정책 정립에 긍정적인 의미를 지니고 있다고 할 것이다.

한편 본 연구의 가족정책 기술과정은 분석적 차원에서는 다음의 세가지 차원으로 이루어지게 되는데, 첫째는 정책이 형성되는 역사적 과정, 그리고 구체적인 정책과 프로그램 등 구성요소, 마지막으로 정책을 집행하는 행정부의 역할과 체계가 그것이다. 그러나 가족정책 분석의 또 하나의 중요차원인 정책의 효과 측면은 자료의 제한으로 인해 부분적으로만 다루어질 것이다. 각기의 차원을 조금 구체적으로 보면, 첫 번째 형성과정에서는 해당사회의 가족정책의 역사와 궤적, 정책형성의 주요 행위자, 예컨대 국가나 자본, 노조, 여성집단 등의 참여가 고려된다. 이외에 인구학적 특징이나 해당사회에서 가장 심각한 문제로 “규정되는” 가족문제 등 각 사회의 독특한 가족정책 구축의 배경이 되는 사회적 조건과 맥락을 포함시켰다. 둘째 가족정책의 구성요소 부분에서는 급여와 서비스의 형태, 수급 자격조건, 재정조달 방법, 서비스 전달체계, 그리고 행정부의 구조를 분석하였다. 마지막으로 가족정책 집행 정부기구를 파악하기 위해서는 중앙의 부서를 중심으로 살펴보았으며, 전담부서가 있을 경우 부처간 협력관계는 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보았고, 지방정부차원에서의 관계부서가 있는지도 알아보았다.

그리고 이상과 같은 외국에서의 가족정책에 대한 연구는 한국의 가족정책의 현실과 쟁점, 행정체계의 특징 등에 대한 검토와 병행되었으며, 한국사회에 대한 비교와 유추를 돕도록 구성되었다.

### 3. 연구방법

외국의 가족정책 모델을 연구하는 목적은 각국에서 시행중인 정책 사례들이 지향하는 바와 그 다양성을 조망해 봄으로써 자국의 정책 체계가 어떤 점에서 외국 사례와 차이를 보이는지 파악하고, 내부에서 진행되는 사안을 외부의 눈으로 들여다보는 시야를 넓히기 위해서이다. 외국의 가족정책 및 담당기구를 살펴 보기 위해 연구대상국가로 독일, 프랑스, 미국, 일본의 4개국을 사례대상으로 선정하였다. 이들 4개국은 각기 독특한 특성으로 우리에게 시사할 줄 가능성이 있다고 판단되었기 때문이다. 먼저 독일과 프랑스와 같은 유럽국가는 직접적으로 우리의 모델로 상정하기에는 괴리가 있는 스웨덴, 핀란드 등의 사민주의형 복지국가도 아니면서, 또한 미국이나 영국과 같은 시장중심의 복지체제를 취하고 있지 않기 때문에 연구의 대상에 포함시켰다. 독일과 프랑스는 일부 복지국가유형론의 분류에 따르면(Esping-Anderson) 상대적으로 시장보다는 국가역할을 강조하는 조합주의 유형의 국가에 속하는 공통성을 갖고 있지만 적어도 여성적 관점에서 보자면 성별분업에 대한 태도에 있어서 일정한 차별성을 보인다. 더욱이 독일은 드물게도 가족관련 정책을 단일 부서에서 담당하는 전담행정부서를 두고 있는 특징이 있기 때문에 행정체제의 발전에 있어 일정한 시사점을 받을 수 있을 것으로 기대하였다. 한편 미국은 시장중심적 복지체제라 점, 특히 1996년 복지개혁 이후로 노동과 복지를 교환하고자 하는 워크페어로의 전환의 측면이 최근 생산적 복지정책론이 자주 거론되는 한국의 상황에 반면교사의 역할을 통해 간접적인 방식으로나마 도움이 될 것으로 판단하였다. 마지막으로 일본은 복지의 가족책임론, 정책내용 등에서 우리나라와 일정한 사회적, 문화적 공통점이 있기 때문에 선정하였다.

이외에 본 연구는 최근 한국사회의 낮은 출산율 속에서 관심과 유비의 대상으로 떠오르고 있는 이태리나, 그리스, 스페인 등 남유럽의 사례에도 관심을 가지고 있었으나 시간과 연구능력의 제한으로 인해서 포함시키지 못했다<sup>7)</sup>.

이들 4개국에 대해 본 연구는 국가별 상황에 대한 질적연구를 통하여 각국가

7) 이태리, 스페인 등은 여성의 낮은 경제활동참가율과 대비되는 기록적인 낮은 출산율, 그리고 높은 수준의 가족주의 및 그와 대조적인 낮은 수준의 가족 복지정책 등 한국과 비교하여 연구해 볼만한 측면을 많이 가지고 있다고 보인다.

의 가족정책과 담당정부기구의 역할을 분석하였다. 앞서 언급한대로 외국의 가족정책의 배경 및 특성에 대해 구체적으로 우리나라에 잘 알려지지 않은 내용들을 파악하고 그 정책적 배경을 분석함으로써 우리나라에 시사하는 바를 구체적으로 밝혀보고자 하였다. 또한 국가별 사례에 대한 질적 연구를 통해 4개국을 비교함에 있어서 본 연구는 또한 기술적 비교 연구방법을 취하였다. 비교 연구의 차원은 기술적(descriptive) 비교 연구, 해석적(interpretative) 비교 연구, 그리고 이론 형성적(theory-building) 비교 연구로 분류할 수 있다. 본 연구의 목적은 해석적 이해나 이론의 구축에 있지 않기 때문에 기술적(descriptive) 비교 연구의 방법을 채택하였다. 기술적 비교연구는 현 시점을 기준으로(contemporary), 국가별 문헌과 전문가의 경험 등 이차자료를 체계적으로 정리, 분석(documentative)하는 방법이라고 할 수 있다(Jones, 1985: 박영란외, 2000: 7-8에서 재인용). 기술적 비교연구를 위한 자료수집 방법은 아래와 같다.

#### 가. 문헌연구

이 연구는 기본적으로 문헌연구에 기초하였다. 조사대상국가의 사회보장과 현실 여건에 대한 기본적인 연구서들, 각국의 여성·가족정책에 관한 연구문헌들, 그리고 각국의 중앙정부의 인터넷 홈페이지에 게재된 각종 보고서와 정책동향, 행정체계와 역할 등을 검토하였다. 특히 각국의 행정부는 매우 적극적, 체계적으로 정책자료를 인터넷 상에 구축해두었기 때문에 현단계에서의, 구체적인 정책과 프로그램을 연구하고자 하였던 본 연구에 매우 소중한 아카이브 역할을 하였다.

#### 나. 전문가 자문 (각국의 전문가)

문헌연구, 특히 인터넷을 통한 문헌자료를 통해서도 확보하기 어려운 세부 정보사항에 대해서는 각국의 전문가로부터 직접 자문을 구하였다. 이것은 인터넷 이메일을 통한 자문의 형태를 띄기도 하였고, 혹은 직접 현지출장방문의 방법이 되기도 하였다. 연구대상인 독일, 프랑스, 일본, 미국 등 4개국에서 미국을 제외한 나머지의 세 국가에 대해서는 해당국가에서 가족관련 주제로 연구한 전문가들이 필진으로 구성되었기 때문에<sup>8)</sup> 이메일 등을 통한 자료보완의 방법을 부분

적으로 활용하였다. 여러가지 제한적 여건으로 4개국 중 미국 1개국만을 선정하여 현지출장을 통한 자료확보를 병행하였다. 자문을 통해 도움을 준 교수와 기관은 Sheila Kamerman 교수이며, 컬럼비아 대학교에 소재한 국제가족정책 비교연구의 주요 자료실인“Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies”의 도움을 받았다. 이외에 “건강 및 사회복지 서비스부”내 “아동·가족국”의 관련공무원들을 통해서도 미국의 보육정책에 대한 자문을 받았다.

#### 다. 전문가 및 정책담당 실무자 워크숍

외국사례연구를 바탕으로 한국의 가족정책과 전담부서의 체계화방안을 연구함에 있어 정책관련 연구자와 정책의 실무를 담당하는 행정공무원들, 그리고 관련단체와 함께 가족정책 과제를 내용과 추진방향에서 모색하였다. 무엇보다도 가족의 변화와 여성의 역할변화와 관련하여 현재 그리고 향후 가족정책의 과제는 다양한 가족에 대한 인식과 법적 정비, 일과 가족의 조화라는 차원에서 여성자신의 삶과 아동 및 노인의 문제가 강조되어야할 필요성이 있음이 강조되었다.<sup>9)</sup>

8) 참고로 각국별 필자를 밝히면, 독일은 이진숙, 프랑스는 김현주, 미국은 김혜경, 그리고 한국은 장혜경이 담당하였다.

9) 전문가 델파이조사는 정부부처간의 가족관련 업무자와 관련 전문연구자, 그리고 관련단체등 다양한 전문가들로 구성하여 한국가족정책의 내용과 전담부서의 체계화에 관하여 심층적으로 모색하려고 했으나 용이하지 않았다. 우선 부처간 분산되어 있는 가족관련 업무 담당자의 견해나 함께하는 모임이 여러 가지 사유로 성립될 수 없었고 특히 98년 가족관련업무부서가 사라진 이후 2002년 5월 보사부내 가족아동복지과가 설치됨으로써 실질적인 전담부서의 존재로서의 위치는 갖게 된 반면 가족아동복지과 설치 이전 여성부가 여성정책으로서의 가족정책의 과제와 전달체계 확립에 대한 노력을 기울여온 상황에서 부처간 협의가 아직 이루어지고 있지 않은 실정이다. 이러한 상황에서 가족정책관련 전문가(연구자, 일부 정부부처관련자, 관련기관 등)들을 중심으로 한국가족의 변화와 당면문제와 관련하여 가족정책과제가 되어야할 것들과 이러한 정책과제를 추진해야할 법제도적차원의 정비의 시급성, 전담부서의 위상과 역할 등을 중심으로 세 차례의 워크숍을 개최하였다.



#### 4. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 외국의 가족정책에 대한 체계적인 소개가 거의 전무한 상태에서 비록 제한된 범위의 가족정책이긴 하지만 주요 국가들의 정책동향과 역사를 살펴보았다. 특히 정책의 내용과 구성요소는 물론, 정책집행을 위한 행정체계의 조직과 구조, 집행방식을 중요하게 검토하여 보다 현실적인 대안이 될 수 있는 정보를 구비하고자 노력하였다. 그간 학계에서 가족정책의 내용규정은 물론, 집행·조율을 위한 (전문) 행정기구의 필요성을 논의하고 있었지만 그 실질적인 연구성과는 미미했다고 보이기 때문이다. 이러한 한국의 연구상황을 감안하여 가능한 한 사전적으로 충실하게 기본정보를 전달하고, 정책의 효과적인 수행을 위한 구체적인 집행·전달체계의 현재적인 모습을 담아내려고 노력하였다. 그러나 다음과 같은 제한점 또한 가지고 있다.

먼저, 연구범위의 제한성으로, 특히 가족정책의 제한된 범주만을 다루었다는 한계를 갖는다. 가족정책이 담아야 할 포괄적 범위에서<sup>10)</sup> 이 연구는 일차적으로 현재 한국사회에서 가장 급박하게 필요로 하는 가족정책의 내용을 정립하기 위해서 의도적으로 돌봄노동에 대한 사회적 지원체제와 관련이 깊은 항목에 제한하여 연구하였다. 앞에서 밝힌대로 그것은 아동양육지원, 노인부양지원, 그리고 (자녀양육과 관련된) 소득유지정책의 세가지에 제한된다.

여기서 또한 노인부양지원정책이 가족정책으로 포괄될 수 있는가는 보다 많은 논의를 필요로 하는 대목으로, 가족정책의 고전적인(“전통적인”) 범주구분에서는 흔히 제외되는 경향을 보이기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 연구자의 관심과 필요성을 중시하였고, 특히 가족정책은 해당사회의 역사적, 사회적, 정치적 배경과 특성을 바탕으로 형성되는 맥락성을 가진다는 점으로써 연구의 정당성을 삼고자 하였다. 서구와 달리 일본만 하더라도 노인정책의 위상은 서구와는 다른 것이며, 더욱이 현실적으로 노인(결혼한 이후의 노부모)이 “친족”이 아니라, “가족”의 범위에 포함되는 한국사회의 경우 노인부양과 관련한 정책대안들은 보다 더 적극적으로 탐색될 필요가 있다고 생각했다. 그러나 앞으로는 좀 더 범위를 확장하여 가족관계 및 혼인관계에 대한 가족법적 차원의 연구, 낙태나

10) 이 보고서의 II 장. 이론적 배경 부분 참조.

피임 등 여성의 건강과 성에 대한 연구 등으로 그 넓이와 깊이가 확대되어야 할 것이다.

둘째, 가족정책 분석의 차원에서 정책의 진정한 효율성을 검증할 수 있는 효과 측면의 연구가 약하게 다루어진 점이다. 가족정책을 분석할 때의 차원은 단순화한다면 대개 형성과정, 산출결과, 그리고 효과측면에 대한 분석으로 구분될 수 있다(Gilbert & Specht, 1986: 38-40). 이미 많은 정책연구들 또한 이중에서 대개 한가지나 두 가지 차원을 중심으로 분석되고 있는데 본 연구에서도 시간과 정보 등의 제한으로 마찬가지로 정책수행의 효과측면을 거의 분석하지 못한 한계를 가질 수밖에 없었다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제 II장에서는 본 연구의 이론적 배경으로 가족정책의 개념과 범위를 검토하면서, 이 연구의 분석을 위한 분석틀을 정립하고자 하였다. III장에서는 외국의 가족정책 및 담당기구 현황을 구체적으로 살펴보았다. 연구대상 4개국(미국, 독일, 프랑스, 일본)의 가족정책의 역사 및 특징(이념적 특징, 역사적 발전배경, 가족을 둘러싼 인구통계학적, 사회적 환경, 당면한 사회문제와 가족정책의 방향 등), 가족정책과 프로그램(소득지원, 자녀양육지원, 노인부양지원), 그리고 가족정책담당기구(관련기구 전반의 특징, 주요 가족정책 담당부서, 지방정부 사례 등)를 분석하였다. 그리고 IV장에서는 이러한 외국사례의 가족정책의 범주들과의 연결 속에서 한국가족의 현실과 가족정책의 쟁점, 가족정책의 내용과 기구들을 살펴보았다. 마지막으로 V장에서는 제 외국의 정책 및 담당기구가 한국현실에 시사하는 바를 정리함으로써 한국가족정책의 내용과 담당기구 체계화 방안을 모색해 보았다.

## Ⅱ



# 이론적 배경

1. 가족정책의 개념과 범위	15
2. 복지국가론과 젠더 관점	19
3. 본 연구의 분석범위와 차원	22

## 1. 가족정책의 개념과 범위

먼저 가족정책이란 무엇인가? 가족정책이란 표현은 가능한가? 이에 대한 의문은 상당히 다른 두 가지 맥락에서 발생한다. 그 하나는 가족정책이 대상별로 분화되어, 아동정책, 여성정책, 노인정책 등으로 세분화되어 수행되어온 관행 때문이다. 이에 대해서는 기존의 가족관련 정책이 이들 대상을 가족을 구성하는 성원으로서 접근하기 어렵다는 한계점이 지적되며 따라서 기존의 분화된 가족관련 정책들이 포괄적인 가족정책의 틀에서 새로이 접근되어야 할 필요성이 제기되고 있다(한국여성개발원, 2001). 또한 현실적으로 “가족”개념 자체가 매우 다양해지기 때문이다. 한부모나, 단독가구, 무자녀가구 등 “전통적인” 가족개념을 벗어나는 가족이 증가하고 그에 대한 사회적 관용성이 증가하면서 정책이 대상으로 해야 할 “가족” 개념 자체가 불안정해지고 있는 것이다. 그런 점에서 가족정책은 “가족” 혹은 “가족문제”에 대한 담론과 개념에 의해서 “구성”되는, 매우 유동적인 개념임이 지적되기도 한다(Zimmerman, 2001: 32-42).

그러나 명확히 가족정책이라고 표방하지는 않더라도 각국의 정책에는 분명 가족과 직접적으로 연관이 있거나, 가족에 직간접적으로 영향을 미치는 각종의 복지정책이나 사회보장제도, 조세제도 등이 존재한다. 그러므로 가족정책을 다룰 때는 가족정책을 무엇으로 정의하고 어디까지를 포괄시킬지 그 범위를 정하는 작업이 필요하다. 가족정책은 분류방식에 따라서 보다 협소한 내용을 담을 수도, 매우 포괄적인 내용을 담을 수도 있는 신축적인 개념이다.

가족정책을 분류할 때 많이 지적되는 분류의 기준이 바로 목적과 의도의 명시성이다. 예컨대 캐머만과 칸은 가족정책이 그 명시성에 따라서 세가지로 구분될 수 있다고 본다. 첫 번째 유형은 특정한 목적과 프로그램을 가진 명시적 가족정책으로 보육정책이나 아동복지정책, 인구 및 주택정책 등이 이에 속한다. 두 번째 유형은 합의된 목적은 없지만 의도적으로 가족을 겨냥하여 추구하는 정책으로 여기에는, 조세정책, 연금정책, 주택정책과 같은 것들이 포함된다. 마지막으로 가족을 변화시키기 위한 직접적인 목표를 표방한 것은 아니지만 정책수행의 결과 가족에 일정한 영향을 미칠 수 있는 정책들이 있는데 예컨대 산업정책이나 이민정책들이 그것으로, 이러한 종류의 정책도 넓게는 가족정책의 범주

에 속할 수 있다고 하였다(Kamerman, Kahn, 1978). 여기서 세 번째의 정책은 목적은 물론, 직접적으로 가족과 관련한 영역(field)을 다루지는 않지만 가족에 대한 영향(효과)라는 기준으로 볼 때 가족정책에 포함되는 것이므로 관점(perspective)의 측면에서 가족정책의 범주에 속한다고 볼 수 있는 것이다. “관점”으로서 가족정책을 보는 시각은 매우 포괄적이지만 제반 정책을 대상을 중심으로 각기 분리된 것으로 접근하지 않고 그 내적 연결성을 통합적으로 볼 수 있게 해준다는 점에서 일정한 효용을 가진다고 보이며, 바로 그러한 점 때문에 가족정책을 다룰 때 중요한 접근법으로 등장하고 있다. 예컨대 짐머만은 가족정책을 포괄적으로 정의할 때, 즉 관점(perspective)의 측면에서 정의할 때 가족정책이란 직접적으로든 간접적으로든 가족에게 영향을 미치며, 정부에 의해서 조장되거나 제지되는 모든 활동을 가리킨다고 정의한다(Zimmerman, 1988:22). 다만 여기서 가족정책이 여타의 정책과 다른 점은 개인이 아닌 가족원으로서의 개인, 즉 가족에 주안점을 둔다는 점이다.

한편 고티에(Gauthier, 1999)에는 가족정책을 협의와 광의로 구분하면서 협의의 구분법에서는 가족의 정의와 관련한 “전통적” 요소들, 예컨대 가족의 소득유지, 모성보호, 어린이의 보호와 같은 측면을 귀속시켰고, 그외에 노인정책과 같은 “비전통적” 요소들도 가족정책에 포괄될 수 있다고 하였다. 광의의 범위로 가족정책을 포괄했을 때와 그렇지 않았을 때의 가족정책의 범위를 비교하면 아래와 같이 나뉘어 질 수 있다.

그러나 실제로 가족정책을 분석할 때는 지나치게 포괄적인 개념으로서보다는 비교적 한정적인 개념틀 내에서 접근되는 경향이 있다. 이 경우 가족정책은 가족내에서의 개인, 혹은 전체로서의 가족을 대상으로 고안된 목표를 가진 법이나 조례, 각종 혜택(benefits)과 프로그램에 한정되기도 한다 (Kamerman, 1997: 3). 그리고 관례상 가족정책은 자녀를 가진 가족에 대해서 사용하므로, 노인정책은 가족정책의 범위에서 제외되는 경향이 있다. 또한 행위자의 측면에서 볼 때 주로 정부의 행위를 가리키지만 기업이나 교회, 정당, 기타 조직들의 행위도 가족정책의 하위범주로 포함될 수 있다. 다음의 분류는 협의와 광의의 중간정도에 있다고 보여지는 가족정책의 분류틀을 중심으로 정책을 제시해본 것이다.

그러나 가족정책에 어떠한 내용이 담길 것이며, 어디까지가 가족정책에 포괄될 수 있는가는 균일하게 이야기하기는 어려우며, 각국이 처한 역사적, 사회적

<표 II-1> 가족정책의 분류방식 (1): 협의와 광의의 분류

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

자료: Gauthier, 1999, "The Source and Methods of Comparative Family Research," *Comparative Social Research*, Vol. 18.

조건과 관계되어 이해되어야 할 것으로 보인다. 왜냐하면 가족정책의 목적은 그 사회의 가족변동의 성격에 대한 대처라는 목적을 가지며, 가족변동에 대해 가족 복지를 증진시킬 수 있는 방향으로 대응하는 것이기 때문이다(Kamerman, 1997: 4-5). 따라서 가족정책의 내용과 범위의 설정에는 각 사회의 발전단계, 핵심적 가족문제의 성격, 가족정책이 형성되어 온 역사적 조건과 배경이 관련되어 있다고 보는 것이 정확할 것이다. 특히 한 사회의 (가족)정책은 일단 그 초기의 구조가 형성된 이후로는 그 구조의 기본성격이 자기강화되는 발전경로, 경로의 존성을 가짐으로써 제도의 지속성이 유지되는 특성을 갖기 쉽기 때문에<sup>11)</sup> 한

11) 이와 같은 입장은 Pierson 등의 역사적 제도주의의 분석에서 두드러지며, 이것은 복지제도의 변화 및 재편과정을 분석할 때 유용하다. 이러한 접근법은 제도의 발생에 있어서는 ‘결정적

사회의 현 단계의 가족정책을 이해하기 위해서는 그러한 정책이 발생하게 된 역사적 배경을 이해하는 작업이 더욱 필요하게 된다.

<표 II-2> 가족정책의 분류방식 (2): 중범위 분류

분류기관, 분류자	범위와 분류방식		
Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies (Columbia Univ.)*	모성.부성.부모.가족휴가 ECEC(Early Childhood Education and Care) 가족수당 어린이와 가족에 대한 세금혜택 자녀부양 자녀와 연관된 소득이전 아동과 청소년의 건강 청년 노동과 가정생활의 양립 주택정책		
Kamerman, 1997**	취업관련	고용과 양육정책	모성.부성정책
			피고용자 benefit
	소득관련	세금제도	세율의 차등적 책정
			피부양자를 위한 면세 제도
			빈곤자 면세
			근로소득공제
		가족benefits	TANF (AFDC)
			피부양자 수당
			식권제도
	사회적 서비스	보육서비스, 프로그램	
		모성·아동건강	
		주택정책	
		특별한 요구가 있는 가족에 대한 정책	보충보장소득
			특별한 요구가 있는 어린이에 대한 사회적 서비스
			아동복지서비스
			아동영양프로그램

자료: \* <http://www.childpolicyint.org/countries/us01.htm>.

\*\* Kamerman, S. and A. Kahn eds. 1997, *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States*, Clarendon Press · Oxford Univ. Press

국면'의 중요성을 밝혀내고, 제도의 재생산과정에 있어서는 '경로의존성(path dependence)'으로 설명함으로써 제도의 정치적 과정의 기원과 변화를 설명한다(김수정, 2002:20).

## 2. 복지국가론과 젠더 관점

가족과 관련한 정책은 여성의 삶과 복지에 직결되어 있기 때문에 그 정책이 남녀에 대해서 가지게 되는 의미와 효과, 혹은 그 정책의 수립과정에 개입한 여성들의 이해와 역할 등에 대해 관심을 가지면서 그 정책이 진정으로 여성과 가족의 삶에 유용한 것인지를 판별할 필요가 있다. 복지국가 가족정책의 특성을 분석할 때 젠더 관점(gender perspective)의 문제를 도입하는 것은 바로 이러한 이유에서이다. 실제로 아래에서 보는 바와 같이 기존의 복지국가 유형분류와 분석기준에서는 성이 배제됨으로써 분석의 타당성에 심각한 장애를 입어온 것이 사실이다.

일반적으로 복지국가에 대한 논의 중 중요하게 거론되는 것은 에스핑 앤더슨의 유형론, 즉 자유주의적 복지국가, 조합주의적 복지국가, 그리고 사회민주적 복지국가의 세가지 유형이다(Esping-Anderson, 1990). 자유주의적 복지국가는 국가-시장간의 관계에서 시장의 역할이 상대적으로 중요하고, 국가는 재산검증을 통해 선별된 소수의 취약집단에 대해서만 복지를 제공하는 역할을 한다. 미국, 캐나다, 호주 등이 이러한 자유주의 국가유형으로 구분된다. 한편 보수적 조합주의적 복지국가에서는 복지제공자로서의 국가의 역할이 상대적으로 중요해진다. 일부 정책에 있어서는 평등과 범계급적 연대를 촉진하는 측면을 가지고 있지만, 다른 한편으로는 계급이나 직업적 지위를 유지강화하는 사회적 이원론, 계층화 효과를 가지는 것으로 분석된다. 예컨대 프랑스와 독일, 오스트리아, 이탈리아, 네덜란드 등이 이 경우에 속한다. 마지막으로 사회민주적 유형의 복지국가는 조합주의 유형과는 달리 이원론적 차별성을 넘어서서 모든 사회계층이 보편적이고 포괄적인 복지체계에 통합되는 유형이다. 여기서 개인의 삶은 임금, 노동력의 상품화로부터의 자유, 즉 탈상품화를 획득하고 있는 것으로 이해되는데, 노르딕 국가들이 이 유형에 속한다고 할 수 있다.

그러나 이러한 복지국가의 유형론은 젠더의 차원을 도입할 때 매우 다르게 재유형화됨으로써 기존의 복지의 방향에 대한 논의가 여성의 삶을 고려한 새로운 양식으로 발전해야 할 필요성이 제기된다. 즉 에스핑 앤더슨의 유형론은 여성의 시각, 여성의 입장에서 보면 같은 유형에 소속된 국가들간에 차별성이 높



은 반면, 다른 유형의 국가들간에 오히려 공통성이 높은 특징이 나타난다는 것이다. 예컨대 여성의 경우 임금이 아닌 (남편소득으로부터의) “독립성”과 같은 보다 여성적인 기준을 도입하면 같은 자유주의 체제 내에서도 미국과 영국은 많은 차이를 보이며, 그리고 같은 조합주의적 유형에 속하는 프랑스와 네덜란드도 차이가 크다는 것이다(Hobson, 1994: 342-43). 반대로 다른 유형에 속하는 미국과 독일은 독신모들의 빈곤상황의 특성과 관련하여 보면 오히려 공통점이 많다는 것이다(소득원천, 빈곤률 등. 앞글: 353-54).

이러한 문제제기 속에서 여성주의적 복지정책론자들은 복지정책을 평가할 때 가족내의 경험과 지위를 반영한 성인지적 기준을 도입하고자 한다. 예컨대 올로프(Orloff, 1993)는 여성(남성)의 가족내의 경험과 지위를 반영한 성인지적 가족복지이론을 발전시키고자 노력한다. 특히 여(남)성의 임금노동에의 접근기회 정도, 즉 그를 통해 경제적 자립을 보장하고 결혼관계에 강제되지 않게 하는 정도가 그 하나이며, 다른 하나는 독자적으로 가구를 꾸릴 능력, 즉 결혼이나 재혼 등이 자신과 자녀의 생계의 수단이 아니게 되는 정도가 그것이다(Orloff, 1993: 311-318).

한편 기존의 각국의 복지유형은 성역할에 대한 일정한 관념을 전제한 것이라는 비판을 전제로, 전혀 새로운 방식으로 복지국가의 유형이 재분류되기도 한다. 예컨대 루이스 등(Lewis, 1991)에 의하면 기존의 복지유형은 가족임금 모델, 남성가장관의 강약의 정도에 따라 세가지 유형으로 다시 분류될 수 있다.

<표 II-3> 부양규범에 따른 복지국가 유형분류

부양자 규범의 유형	해당국가	여성관, 보호노동에 대한 태도
강한 부양자	영국, 독일 네덜란드	여성은 시민으로서의 지위보다는 아내 등 시민남성에 대한 의존적 존재로서 규정됨
온건한 부양자	프랑스	어머니 시민이자 노동자 시민의 지위. 여성의 노동참여를 고취하는 동시에 가족에 대한 강한 지원정책. 모성은 사적 아닌, 사회적 문제로서 취급.
약한 부양자	(1970년 이후의) 스웨덴, 덴마크	‘2인 소득자 가족’을 전제하기 때문에 여성은 노동자로서 취급됨. 동시에 모성의 돌봄노동에 대해서도 보상받음.

자료: Lewis, Jane and Illona Ostner, 1991. "Gender and the Evolution of European Social Policies," Center for European Studies, Harvard Univ. Press, p.42.

위에서 보면 본 연구의 분석대상인 독일은 강한 부양규범을 가진 국가로, 프랑스는 온건한 부양규범을 가진 국가로 분리됨을 확인할 수 있다. 그러나 이러한 모델은 기본적으로 부양을 중심으로, 즉 남성의 노동시장에서의 역할을 중심으로 복지국가의 체제를 분류한 제한점이 있다. 이보다 한걸음 더 나아간 최근의 모델은 부양(maintenance)과 보호노동(care)을 두 축으로 복지국가를 재평가하고 복지정책의 성인지적 지향점을 모색하고 있다고 보인다. 예컨대 Sainsbury(1999)가 구분하는 세가지 유형의 젠더정책 체계는 먼저 노동시장에의 참여를 중심으로 성평등을 추구하는 사회, 성별이 구분되었지만 care와 work에 대해서 동등한 가치와 보상체계를 갖춘 사회, 마지막으로 성별분업의 와해를 기본목표로 가지고 전적으로 정책전환을 꾀하는 유형으로 대비된다(Sainsbury, 1999: 78).

<표 II-4> 복지국가 젠더정책체제의 세가지 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=임금소독자-돌보는사람
수급권	배우자간 불평등	성별역할에 의한 차이	평등
수급권의 기초	부양maintenance원칙	가족책임	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	주로 개별적	주로 개별적	강력한 국가 개입
돌봄의 노동	지불하지 않음	가정에서 돌보는 사람에 대해 유급화	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.

여기서 세 번째 유형은 성역할분업 와해를 위해 전적으로 정책전환하는 것으로, 고용지원을 위한 서비스를 강조하는 점에서는 첫 번째의 가장모델과 같고, 비공식적 돌봄노동에 대한 지원면에서는 두 번째의 성별역할분리 모델과 같지만, 차이는 이 조치들은 남녀 모두를 대상으로 한다는 점에서 한차원 더 진보한 것이라고 할 수 있다(Sainsbury, 1999: 261-66). 여기서 본 연구의 대상인 독일과 미국은 함께 남성부양자 모델에 속하지만, 다른 글에서는 미국은 수정된 부양자 모델에 속하기도 한다(Lewis, 1992). 이러한 차이는 각국의 복지정책이 성에 대해 일관된 태도를 취하지 않거나, 상호모순된 정책들로 혼재되어 있는 까닭에 연유한다고도 할 수 있다(Daly, 1994). 나아가 한 국가에서도 역사적으로, 혹은 집권정당의 입장에 따라서 정책의 성격이 변화하기도 한다.

이처럼 복지국가에서의 젠더정책체제의 유형분류는 결코 간단한 작업이 아니나, 적어도 위와 같은 젠더관점에 대한 논의들은 복지정책의 발전을 향한 일정한 방향을 제시하고 있다고 보인다. 즉 보호노동에 대한 새로운 사회적 시각의 도입, 임금노동과 보호노동을 함께 고려하는 복지정책, 그리고 임금노동만이 아니라 보호노동에서의 성평등성을 고취하는 복지정책은 복지국가정책의 젠더관점이 취해야 할 방향을 보여주고 있다고 보인다.

### 3. 본 연구의 분석범위와 차원

앞의 가족정책의 개념과 범위 부분에서 살펴본 대로 가족정책은 규정방식에 따라서 매우 상이한 내용을 가진다. 본 연구에서는 가족정책의 범위를 어느 한 입장에 치우치지 않고 중도적인 접근법을 취하고자 한다. 이것은 캐머만과 칸의 분류의 용어를 빌린다면, 영역으로서의 가족정책과 관점으로서의 가족정책의 중간적인 형태를, 그리고 고티에의 분류틀을 빌린다면 협의의 개념과 광의의 개념의 중간적인 방식, 즉 가족정책의 “전통적” 요소와 “비전통적” 요소를 절충하는 접근을 취하는 것이다. 이러한 중도적, 절충적 접근을 취하는 이유는 이 연구에서 상호 비교모델로 택한 5개국(프랑스, 독일, 미국, 일본, 한국)의 가족관련 정책은 그 역사와 정책체계가 매우 상이하기 때문에 협의의 개념으로 가족정책을 정의할 경우 어떤 국가에서는 중요하게 포함되는 가족정책이 다른 국가에서

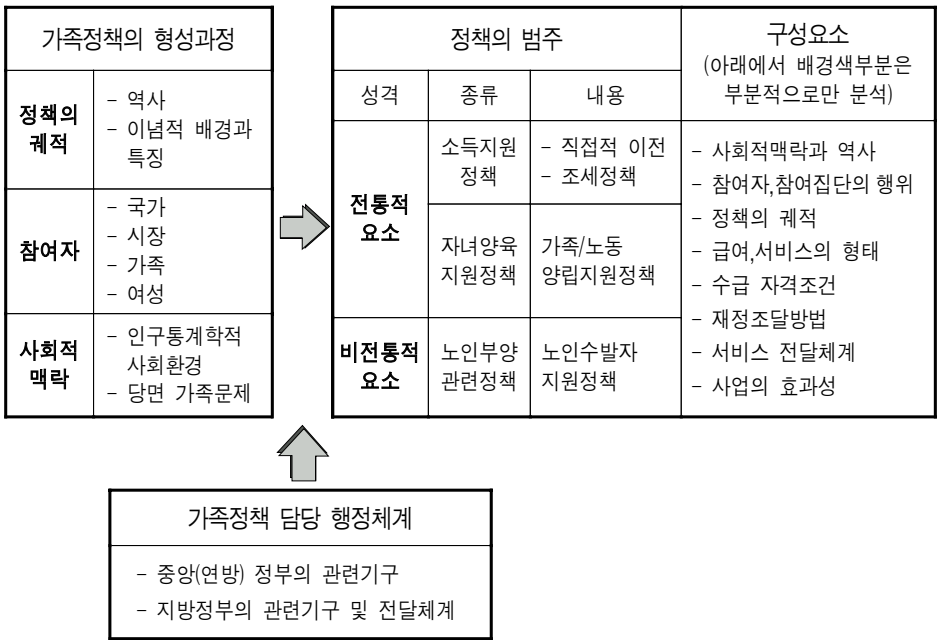
는 배제되는 결과가 발생하기 때문이다(예컨대 노인정책과 같은 것은 서구의 가족정책 분석에서는 흔히 제외되는 경향이 있으나, 일본이나 한국에서는 가족정책과의 관련성이 높다고 보인다). 그러나 근본적으로는 한 사회의 가족관련 정책은 역사적, 사회적 조건과 상호작용하면서 발전되는 특성, 맥락성을 가지고 있기 때문에 더욱 그러한 것이다.

그리고 가족정책 중에서도 아동양육을 지원하는 정책을 가족정책의 핵심부분으로서 살펴보고자 한다. 왜냐하면 가족정책이 일정 정도는 사회(가족)문제에 대한 대처로서의 성격을 갖는 이상, 현재 가족이 겪고 있는 핵심적인 문제는 자녀보육과 관련된 것이라고 보기 때문이다. 실제로 유럽 등 가족정책이 발전된 사회에서 가족정책은 아동을 중심으로 재구성되고 있는 것으로 보이며, 특히 기혼여성의 취업 증가로 인해 가족생활과 직장생활을 병행해야 하는 문제, 특히 자녀양육에 대한 지원의 과제는 가족정책의 핵심분야로 부상하고 있다(OECD, 2001; 이정옥, 1999; 신경아, 2001; 김혜경, 2002).

한편 가족정책을 분석할 때의 차원은 단순화한다면 대개 형성과정, 산출결과, 그리고 효과측면에 대한 분석으로 구분될 수 있다. 형성과정에 대한 연구는 특정정책이 형성되게 된 역사적 맥락, 참여자들의 역할과 상호작용 등 동태적 측면을 중심으로 한다. 이에 비해 산출결과 분석은 정책을 구성하는 내용(구성요소)를 분해하여 본다. 여기서 구성요소는 급여나 서비스의 형태, 자격요건, 재정, 전달체계, 행정체계 등이다. 마지막으로 성과측면의 연구는 일정한 사회지표를 활용하여 사업전후의 차이와 효과를 비교하는 것이다(Gilbert & Specht, 1986: 38-40). 대부분의 정책연구는 이 모든 차원을 다 다루지는 못하고 대개 한가지나 두가지 차원을 중심으로 분석된다고 한다<sup>12)</sup>. 본 연구에서도 위의 분석체계 중에서 일부, 특히 정책의 내용, 구성요소에 초점을 맞춰 분석하고자 한다.

지금까지의 논의를 토대로 본 연구가 구성한 분석의 범위와 차원은 아래와 같다.

12) 이경아(2001)의 박사논문은 드물게 Gilbert 의 틀을 활용해서 형성, 산출, 효과의 세 차원을 모두 분석한 연구이다.



<그림 II-1> 본 연구의 가족정책 분석의 범위와 차원

### Ⅲ



## 외국의 가족정책 및 담당부서 현황

---

1. 독일의 가족정책과 담당부서 현황	27
2. 프랑스의 가족정책과 담당부서 현황	74
3. 미국의 가족정책 및 담당부서 현황	114
4. 일본의 가족정책과 담당부서	162

---

Two thick horizontal bars with a cross-hatch pattern, spanning the width of the page, located at the bottom of the page.

이 장에서는 지금까지 상대적으로 오랜 가족정책의 역사를 가지고 있다고 평가되는 독일, 프랑스, 미국, 일본의 네 국가를 중심으로 한 가족정책과 행정체계를 분석함으로써 각 나라에서 가족정책의 형성과정과 구체적인 정책내용, 그리고 이러한 정책들을 추진하는 정부기구를 파악하여 한국사회의 가족정책과 전담부서 체계화 발전에 일정한 시사점을 발견해 보고자 하였다.

## 1. 독일의 가족정책과 담당부서 현황

초기 복지국가의 형성과정에서 가족정책은 가족내에서 전통적 성분업을 장려하고, 노동자의 재생산 영역에 대한 보호에 초점을 맞추면서 발달해 왔다. 따라서 가족이 사회구성원을 지속적으로 공급하고 노동자의 재생산기능에 충실하도록 지원하는 것이 정책적 목표로 설정되었다. 하지만 기혼여성들의 노동시장 진입이 확산되면서 여성주의적 시각에서 전통적 성역할을 전제로 한 가족정책의 정당성에 문제가 제기되기 시작하였고, 기혼 취업여성에게 이중적으로 부과되는 가족내 보호노동에 대한 부담은 임금노동자는 곧 남성이라는 등식에 기반을 두고 구상된 가족정책의 가부장적 이념이 변화되어야 하며, 가족정책내에서 여성을 위한 정책적 방안이 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 발생하는 소득부담을 감소시키는 경제적 측면과 여성의 노동시장 참여로 인한 역할과 권력구조의 변화에 대응하려는 정치적 측면 그리고 국가경쟁력요소로서의 인구변화에 비중을 두는 인구정책적 측면을 복합적으로 고려하여 가족정책을 구상하게 된 것이다(김성천·윤혜미, 2000: 23).

이상과 같은 맥락에서 독일의 가족정책과 가족전담부서에 대해 역사적 발전배경과 구조적 측면에서 살펴보는 것은 여러 모로 우리에게 시사하는 바가 크다.

## 가. 개요

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.<sup>13)</sup>

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 정부가 정책의 기준으로 삼고 있는 가족의 개념과 정책대상을 살펴보기 위해서는 독일의 정당들이 각각의 집권시기에 가족에 대해 어떻게 접근하고 있었는가를 살펴봐야 한다. 그러므로 여기에서는 제2차대전후 독일에서 교대로 집권당의 위치를 차지해 온 기민련/기사련의 보수우파연합, 그리고 사민당의 가족개념과 정책대상에 대해 집권시기별로 분석해 봄으로써 지금까지 독일정부의 가족정책에 대한 태도의 변화를 살펴보고자 한다.

13) 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.



## 1) 기민련과 기사련

2차대전 직후 집권하게 된 기민련(CDU: Christlich Demokratische Union Deutschlands)은 가족을 ‘부부와 그들의 자녀로 이루어진 집단’(BMFG, 1968: 7)으로 규정하고, 가족정책의 대상을 결혼제도에 기초하여 구성된 핵가족으로 제한하는 태도를 취하였다. 기민련은 이러한 핵가족이 가장 이상적 가족이라고 보고, 이 같이 순수하게 부모와 자녀로 이루어진 공동체인 가족은 이와 비슷한 규모의 다른 사회집단 내에서는 찾아보기 힘든 총체성을 지니고 있다고 보았다. 따라서 가족생활은 절대적 불가침성을 가지고 존중되어야 하며, 해체의 위협으로부터 ‘제도로서의 가족(Familie als Institution)’을 보호하기 위한 사회적 윤리 강화가 정책적 과제라고 보았다.

기민련/기사련은 10여년의 공백기 후에 1982년에 재집권하게 되었는데, 이 때에 이들 보수우파연합은 당시 사회문제로 부각되고 있었던 인구구조의 변화와 노인부양가족의 실태에 대해 주목하였다. 당시 독일 사회에서는 출산율의 저하와 의학기술의 발달 등으로 인한 노령인구의 급속한 증가가 심각한 사회문제로 확산될 수 있다는 우려가 커지고 있었다.<sup>14)</sup> 이러한 문제에 직면하면서 연방정부는 가족은 ‘동거여부와는 상관없이, 그리고 개별구성원들의 생사여부와는 무관하게 서로 친척 관계이거나 결혼을 했거나 또는 인척관계로 맺어진 개인들의 집단’(BMJFFG, 1986: III-IV)으로 보았다. 즉 보수연합정당은 가족을 봄에 있어 이제까지와는 달리 혈연의 원칙이나 완전성의 원칙 등과 같은 전통적인 기준에서 보지 않았고, 그 대신 노인의 관점에서 세대간의 연대성(Solidarität)을 중심 요소로 하여 좀 더 확대되고 진보된 가족상을 정립하였다. 그런 맥락에서 가족정책의 과제는 노인을 포함하는 모든 개인이 자주적으로, 그리고 자기 책임 하에 가족생활을 영위할 수 있는 가능성을 열어 주는 것이라고 규정하였다.

통일이후에 보수우파연합정부는 가족의 변화가 수반한 문제의 심각성을 인식하고 가족에 대한 이해를 재정립하면서 ‘다양한 가족형태들이 실제현실에서 공존하고 있는 상황’을 가족이라는 집단을 이해하기 위한 출발점으로 규정하였다. 즉 연방정부는 가족의 다양성을 인정하여 ‘변화를 수용하고 문화적 표상들과 가치보존, 그리고 한 사회의 사회적, 경제적 여건에 적응하며 함께 살아가는 사람

14) 서독의 노령인구(21-59세사이의 인구수에 대한 60세이상인구의 비율)의 변화추이를 보면 1950년에는 26.0%, 1991년에는 36.2%이었고 2000년에는 42.8%, 2020년에는 55.1%로 추정된다. Lampert(1996: 133)를 참고할 것.

들의 역동적 형태 (dynamische Form)'로 가족을 규정하였다(BMFSFJ, 1994: III-IV). 이러한 관점의 변화가 나타나게 된 이유는 '다양한 가족(die Familien)'은 자생적으로 형성되지만 국가, 국민경제 그리고 사회를 위해 공익적 효과를 지닌 기능을 수행하고 있다는 논리가 확산되면서 이제는 가족의 사회적 기능에 상응하는 반대급부가 제공되어야 한다는 당시의 사회적 여론이 적극적으로 반영된 데에 기인하는 것이라고 볼 수 있다.

이상의 내용을 종합해 보면 보수우파연합인 기민련과 기사련은 부부와 그들의 미혼자녀로 구성된 가부장적 가족이상형의 실현을 정책적 목표로 추구한다고 볼 수 있다. 즉 자손번식과 아동양육을 목적으로 하여 일생동안 남성과 여성이 결속되어 혼인생활을 하는 '제도(Institution)로서의 가족'이 최상으로 사회적 기능을 수행할 수 있는 환경을 만드는 데에 주력한다.<sup>15)</sup>

## 2) 사민당

사민당(SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands)은 1969년에 처음 집권했을 당시에 '가족은 부부와 그들 사이에서 태어난 1인 이상의 친자녀로 구성된 관계구조'를 의미하고, 친자녀란 범주에는 생물학적으로 같은 가계에서 출생했거나 또는 입양된 자녀들도 모두 포함'(BMJFG, 1975: VIII)된다고 보았다. 당시에 사민당은 결혼제도에 기초를 두고 형성된 부모자식관계를 의미하는 전통적 가족유형을 이상적 가족상으로 이해하였다(BMJFG, 1979: 13). 그래서 가족이란 평생동안 지속되는 부부관계를 토대로 하여 구성되는 집단이며, 부부간에는 평등한 파트너십에 기반하는 역할분담이 지향되어야 하고, 부모자녀관계에서는 위계중심적으로 이해되어 온 수직적 관계에서 벗어나 파트너십과 참여적이고 개방적인 의사결정방식에 따라서 가족내에서 발생가능한 긴장과 갈등, 이해의 차이를 조정해야 한다고 보았다(BMJFG, 1975: VIII).

1998년 이후부터 현재까지 재집권하고 있는 사민당은 가족의 개념과 정책대상에 외국인 가족도 적극적으로 포함시키고 있다. 그래서 정부는 본래의 출신국

15) 1999년 12월 13일의 기민당 연방위원회 결의 (Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands am 13. Dezember 1999 in Berlin)내용을 보면 보수우파연합은 아직 국가가 혼인제도와 그에 기반하는 가족유형을 특별히 보호해야 한다는 태도를 견지하고 있으나 정치적 현실이 개방적 가족정책을 요구하는 경향에 발 맞추기 위해 가족의 다양성을 조금씩 포괄하기 시작하고 있음이 확인되고 있다(<http://www.cdu.de/projekt21/familie/familie.htm>을 참고할 것).

가가 어디인가에는 상관없이 독일내에서 자녀를 양육하고, 노약자나 장애인을 부양하는 가족에 대해서는 그 사회적 연대기능에 대해 사회경제적 지원을 통해 적극적으로 보상하겠다는 의지를 보이고 있다(BMFSFJ, 2000: XII-XIII).

결론적으로 사민당은 혼인에 기초하여 성립된 전통적인 가족유형뿐만 아니라, 그 밖에 혼인외의 관계로 이루어진 다양한 가족유형들도 정책의 대상에 포함시켜 가족구성원 중 특히 자녀와 여성들의 복리향상을 중요시한다. 그래서 사민당은 가족내에서 남성과 여성이 동등한 동반자로 조화를 이루어 살아갈 수 있도록 지원함을 주 목표로 하여 전통적인 가족유형뿐만 아니라 그 외의 다른 가족유형들과 가족 내 개별 구성원들까지도 정책의 대상으로 포괄한다. 이러한 정책적 지향성은 기혼여성들에게 폭넓은 지지를 얻고 있다.

## 나. 가족정책의 역사 및 특징

### 1) 이념적 특징

독일의 가족정책<sup>16)</sup>은 집권당이 교체될 때마다 그 당의 정치이념에 따라 정책의 방향과 정책전개수단에 있어서 뚜렷한 변화를 보이면서 발전해 왔고, 각 정당이 추구하는 정책이념은 ‘가족부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend)’라는 가족전담 중앙행정부서를 통해 실현되어 왔다. 그러나 정권의 변화로 인한 연방정부의 가족정책의 변화는 당연히 가족부의 집행업무와 정책전개수단에도 지대한 영향을 미쳤고, 가족부의 명칭은 이를 반영하여 여러 번에 걸쳐 교체되어 왔다. 이 과정에서 가족부의 정책업무와 구체적인 사업들은 ‘가족’ 또는 ‘여성과 아동’이라는 정책의 대상집단에 대한 집권당의 이념을 대변하는 도구로 활용되어 왔고, 이는 정책의 목표가 핵가족의 복지향상이 되어야 할 것인지 아니면 개별 가족구성원의 복지에 우위를 두어야 할 것인지에 대한 선택의 문제로 귀결되어 왔다.

### 가) 기민련/기사련 - 전통적 성분업에 근거하는 가족 지원

우파연합인 기민련과 기사련은 전통적으로 기존의 사회질서를 유지하고 능

16) 이진숙(2002): “독일 가족정책의 변천에 대한 연구 - 주요정당의 정책이념과 정책수단의 변화를 중심으로”, 『한국인구학』, 제25권 제1호, 145-179쪽.

를주의에 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.<sup>17)</sup> 기민련과 기사련의 가족상을 분석하기 위해 여기에서는 집권시기에 따라 1953-1969년, 1982-1998년까지 2단계로 나누어 살펴 보겠다.

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 가족부를 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 서독이 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 집권 당으로써 사회유지를 위해서는 가족의 생산기능과 교육기능을 강화해야 할 필요성을 강조하였다. 이는 결국 가족부의 설치로 가시화되었다(Wingen, 1993: 85). 즉 서독에서는 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.<sup>18)</sup>

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

17) 영국이나 스칸디나비아 반도에 위치한 북유럽 국가에서는 사회주의노선을 지향하는 정당들의 주도하에 사회복지가 발전해온 전통이 기록되어 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).

18) 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.

극적으로 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 인적자본이론<sup>19)</sup>에 근거하여 재생산능력과 유대기능 등 가족의 기능수행능력이 전체사회의 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

19) 인적자본의 형성요인과 그와 관련된 가족의 부담들에 대해 공적으로 여론의 관심을 이끌어 낸 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.

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, 유럽통합<sup>20)</sup>이라는 범국가적 차원의 환경변화가 나타남에 따라 가족정책이 새로이 추구해야 할 목표는 무엇인가 하는 문제에 대해 논의가 시작된 것이다. 이로 인해 가족정책의 목표는 좁게는 조세정의(Steuergerechtigkeit)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 문제 뿐만 아니라 가족의 다양성을 수용하겠다는 적극적 의지가 담겨있는 것이라 볼 수 있어 기존에 기민련이 고수해온 보수적 가족관에 변화가 일고 있었음을 나타내는 것이었다.<sup>21)</sup>

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.

#### 나) 사민당 - 가족의 다양성에 대한 수용

사회민주주의노선을 지향하는 사민당은 우파연합정당보다 사회변화에 대한

20) 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.

21) 하지만 아직 보수연합은 전통적 가족제도를 지원하는 대표적 제도인 부부분할제(Ehegattensplitting)의 존속을 주장하고 있어 사민당과는 근본적으로 구별되는 가족정책의 방향을 고수하고 있다.

포용범위가 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 기본적도로 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 기민련보다는 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 장애요인으로 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 가족정

책에서 재정적 개입외에 법적 개입이 중요한 수단으로 활용되기 시작하였다. 그래서 1976년에 혼인법(Eherecht)과 가족법(Familienrecht)의 개정을 통해 기혼 여성의 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 국제시장에서의 경쟁력의 약화라는 현실적 문제에 직면하면서 가족정책의 대상에 자국민뿐만 아니라 외국인가족도 적극 포용하려는 태도를 보이고 있다. 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 서독에서는 외국인거주자나 이민정책에 대해 그리 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). 셋째, 인구와 가족구조의 변화 그리고 노동시장의 환경변화로 인해 이제 가족정책과 노동정책은 동일한 맥락에서 파악되어야 한다는 인식이 형성되었기 때문이다.

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.

## 2) 역사적 발전배경

독일은 2차대전이 종결된 후에 정치적 이념에 따라 서독지역과 동독지역이 자본주의와 공산주의 국가로 분리되었고, 이후 이러한 분단국가체제는 1990년에 공식적으로 통일이 이루어지기까지 약 40년 가까이 지속되었다. 그 과정에서 서독(Bundesrepublik Deutschland)에서는 가족책임주의를 우선으로 하고, 동독(Deutsche Demokratische Republik)에서는 여성의 사회참여 유도과 보육의 사회화를 목표로 하는 가족정책의 기틀이 완성되었다. 여기에서 흥미로운 것은 서독의 경우 국가의 가족정책이 집권당의 정책노선에 따라 크게 변화되어 왔다는 점이다. 이는 각 정당들<sup>22)</sup> 간에 정치적 지향성이 뚜렷이 구분되는 정책정당의 역사가 오래토록 이어져 내려온 것에 기인하는 결과라고 볼 수 있다. 반면에 동독의 경우에는 국가가 성립되고 1952년에 행정조직이 정비된 이후부터 통일이 되기까지 사회주의통일당(SED)의 집권하에 일관성있게 사회주의적 가족정책의 색채가 유지되어 왔다.

22) 1949년에 서독이 분단국가로 성립된 이후부터 현재에 이르기까지 서독내에서 대표적인 위치를 지켜온 정당을 들자면 기독교민주연합(약칭 기민련, Die Christlich-Demokratische Union)과 기독교사회연합(약칭 기사련, Die Christlich-Soziale Union), 그리고 사회민주당(약칭 사민당, Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands), 자유민주당(약칭 자민당, Die Freie Demokratische Partei)이 있다(양현모, 1998: 8).

서독은 1949년에 주권국가로 성립된 이후 자민당과의 연정을 통해 기민련의 아데나우어(Konrad Adenauer)정권이 집권하면서 정치경제적으로 보수주의를 지향하고, 기독교이념에 충실하며 전통적 성분업과 가부장적 이데올로기(Hausfrauenhe)를 옹호하는 가족정책을 전개하였다. 그런 맥락에서 이 당시에 가족정책은 1인부양체제를 옹호하고 아동양육은 가족이 담당하는 것을 장려하는 의도로 구상되었다.

가족정책의 전통지향성은 여성의 권익신장과 사회참여증진을 정책이념으로 내세운 사민당으로 통치정당이 교체되고, 1968년을 정점으로 가시화된 사회주의적 진보주의운동에 힘입어 여성친화적 방향으로 전환되었다. 남성중심적인 사회환경속에서 상대적으로 열악한 위치에 있는 개인, 즉 여성과 아동의 권리증진을 주요정책기조로 삼은 사민당은 가족이라는 집단보다는 여성과 아동이라는 개별 가족구성원을 대상으로 하는 정책을 선호한 것이다. 그 결과 사민당 정부는 가족정책에 있어서는 취업모들이 자녀양육으로 인해 취업경력에 단절을 겪지 않도록 하는 데에 정책의 비중을 두게 되었다.

1982년에 정권이 헬무트 콜(Helmut Kohl)이 이끄는 기민련과 기민련의 자매 정당인 기사련에게 이양되면서 가족정책은 다시 보수화의 길을 걷게 되었다. 하지만 그 과정에서 양독의 통일이라는 역사적 사건과 유럽통합의 진행은 독일의 보수적 가족정책의 방향에 대해 근본적으로 의문이 제기되는 계기를 제공하였다. 통일로 인한 사회경제적 혼란과 국가경쟁력<sup>23)</sup>의 중요성이 부각되는 국제사회적 환경의 변화속에서 출산율의 저하와 인구의 고령화로 인한 사회보장체계의 위험성은 정책적 당면과제로 부상되었지만 보수우파연합의 가족정책은 이에 대한 대응방안으로서는 효율성이 낮은 것으로 판명되었기 때문이다. 이에 따라 1995년부터 가족을 지원하는 세부방안들이 대대적으로 정비·확대되었고, 이러한 개혁은 1998년의 선거에 승리한 슈뢰더(Gerhard Schröder)가 이끄는 사민당의 재집권을 계기로 하여 중도적 사회주의노선으로 변화를 맞이하게 되었다. 사민당은 유럽통합체제 속에서 독일이 헤게모니를 장악하기 위한 수단으로 가족정책을 강화하고 있으며, 그런 측면에서 독일가족뿐만 아니라 1990년대 이후의 경제위기 속에서 정책적으로 배제되어 왔던 외국인가족도 정책의 대상으로 적

23) 가족을 하나의 자본(das Kapital)으로 본다면 가족은 국가경쟁력을 결정짓는 한 요인이라고 할 수 있다. 그런데 독일의 경우 가족의 기능이 전반적으로 약화됨에 따라 이는 국가경쟁력의 약화에 대한 우려로 이어지게 된 것이다.

극적으로 포괄하고 있는 경향이다.

이렇듯 독일의 가족정책은 집권당의 정치이념에 따라 뚜렷한 변동을 겪으면서 발전해 왔고, 각 정당이 추구하는 정책이념은 ‘가족부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend)’를 통해 실현되어 왔다. 따라서 가족부도 이러한 정치현실에 의해 그 담당업무에 변화의 굴곡이 두드러지게 되었다.<sup>24)</sup>

### 3) 가족을 둘러싼 인구통계학적, 사회적 환경

서독에서 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 독신가구의 증가 등으로 대표될 수 있는 가족구조의 변화가 언급될 수 있다.

#### 가) 인구구조의 변화

서독에서는 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 대치수준에도 미달되고 있다.<sup>25)</sup> 이를 통계를 통해 살펴보면 서독 지역에서 1980년대 중반의 경우에 가임여성 1명당 출생아동은 1.3명이었다. 그 후 1990년에는 출산율이 1.45명으로 약간 상승하였다가 1998년에는 1.4명으로 약간 감소하였다. 이에 비해 동독의 경우에는 1960년대에서 70년대 중반까지는 출산율이 서독과 유사하게 감소현상을 보였지만 70년대 후반부터 80년대 초까지는 정부의 출산장려 정책에 의해 출산율이 지속적으로 상승하는 추세를 보였다. 그러나 동독의 정치와 경제가 위기에 처하면서 출산율은 다시 하락하기 시작하였고, 1989년에 베를린 장벽의 붕괴를 계기로 하여 이는 더욱 급속하게 감소하는 경향이 나타났다.<sup>26)</sup> 그러나 통일 후 동독이 서독의 사회체제에 통합이 되면서 출산율은 다시

24) 가족부에 대한 자세한 설명은 뒤의 4절 가족정책 담당 정부기구와 역할을 볼 것.

25) 기존의 인구를 대치하기 위해서는 대략적으로 가임여성 1,000명이 2,100명의 아동을 출산해야 하는 것으로 산정된다. 이러한 인구대치선은 서독뿐만 아니라 서구 대부분의 국가에서 대체적으로 2차대전후부터 서서히 무너지기 시작하였고, 이는 일반적으로 ‘제2차 인구구조의 전환’으로 일컬어진다.

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 1000명당 출산아동은 약 1400명 수준에서 큰 변동을 보이지 않을 것으로 예측되고 있다(<그림 IV-1> 참고)(Statistisches Bundesamt, 2000: 7-8).



자료 - Statistisches Bundesamt (2000: 8).

<그림 III-1> 독일의 출산율 변화

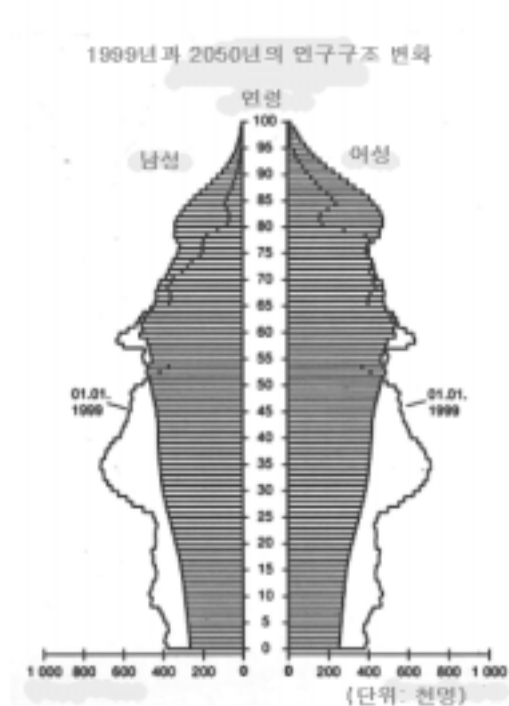
독일에서 인구구조의 변화에 영향을 끼친 요인으로는 출산율의 저하 외에 평균수명의 연장을 들 수 있다. 독일 전체인구의 평균수명은 오늘날 1970년대에 비해 약 7년 정도 연장되어 1998년 현재 남성은 74.4세, 여성은 80.5세로 나타났다. 만약 평균수명이 현재와 같은 수준으로 연장된다면 2050년까지는 다시 4년이 더 연장되어 남성과 여성의 평균수명은 각각 78.1세와 84.5세로 상향될 것으로 보인다(표 <IV-1> 참고)(Statistisches Bundesamt, 2000: 9-10).

26) 동독에서는 1990년에는 178,000명, 1991년에는 108,000명, 1992년에는 88,000명이 출생하여 1990년 이후 불과 2년 사이에 출생률이 절반 가까이 줄어들었다(이진숙, 2001: 96).

<표 III-1> 독일 국민의 평균수명

연도		1949 -1951년	1960 -1962년	1970 -1972년	1980 -1982년	1990 -1992년	1996 -1998년	2025년	2050년
평균 수명	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).



자료 : Statistisches Bundesamt (2000: 14).

<그림 III-2> 1999년과 2050년의 독일 인구구조 변화

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 전체 인구의 약 1/3이 넘는 인구가 60세 이상이 될 전망이며, 16%만

이 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 사회복지 지출비용의 증가 등을 야기하며 사회적 갈등을 심화시킬 위험성을 내포하고 있기 때문이다

#### 나) 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 < IV-2> 참고). 이는 가족의 유형이 전통적 핵가족 중심으로 고착화되는 것에서 탈피하여 다양화되고 있음을 증명하는 하나의 현상이라고 볼 수 있다.

<표 III-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. <표 IV-3>을 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 III-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
5인 이상 가구	1666	1665	1647

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

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.<sup>27)</sup> 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 대표적 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 손실발생

27) <http://www.destatis.de/basis/d/erwerb/erwerbtbl1.htm>.

이 최소화될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.<sup>28)</sup> 독일 정부도 이와 같은 가족과 사회의 긴밀한 상관관계에 대해 주목하고 2차대전 이후부터 지금까지 정책과 복지행정적 전달체계의 구축을 통해 가족복지에 대한 사회의 관심을 확대해 왔다.

#### 다. 당면한 가족문제와 가족정책적 목표의 변화

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.

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

빈곤<sup>29)</sup>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).<sup>30)</sup> 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 빈곤감없이 살아가기 힘들며 사회부조를 받으면서 살아갈 위험성이

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

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

30) 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.



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).<sup>31)</sup>

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 노동력 대체가 이루어지기 힘들고 인구의 노령화 때문에 경제활동인구구조의 재편성이 불가피해지며 그럴 경우 사회적 생산능력이 저하될 것은 자명하다. 그리고 이는 또한 사회보장체계, 즉 연금보험<sup>32)</sup>, 의료보험<sup>33)</sup>, 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

31) 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.

32) 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 000명에 대해 60세 이상의 인구가 35명 수준이라면 같은 연령층의 수치가 2015년에는 48명으로 그리고 2030년에는 71명으로 다시 증가할 것으로 보인다.

33) 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).

노력으로 나타나고 있다.

독일의 가족정책은 종합사회정책(Gesellschaftspolitik)<sup>34)</sup>의 특성을 띄고 있어 사회 구조의 변화와 가족의 변화를 연관지어 파악하며 특히 가족 구성원 간의 연대성을 고취하고 가족이 정신적, 물질적으로 질 높은 삶을 영위할 수 있는 사회환경을 조성함을 목표로 한다. 이 같은 맥락 속에서 정부는 가족을 그들이 지닌 구조적 취약성 때문에 법적으로 보호하는 것이 아니라 가족이 지닌, 국가와 사회를 위한 고유한 능력 때문에 보호해야 함을 명백히 하며, 가족정책구상 시에는 가족의 주체적인 책임(Selbstverantwortlichkeit)을 우선적인 기준으로 삼는다. 이 같은 소위 ‘원조의 원칙 또는 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)’<sup>35)</sup>에 따라서 가족정책이 입안되고 가족들이 자조(Selbsthilfe)할 수 있는 능력이 생기도록 지원을 한다.

독일에서 가족정책<sup>36)</sup>은 기본법 제 6조 1항(Art.6, Abs.1, GG)에 따라 사회의 가장 근간인 혼인과 가족제도를 보호하고 장려하려는 의도에서 출발한다. 하지만 연방정부의 가족정책을 구체적으로 살펴보면 가족문제에 대한 인식의 태도에 따라 정책적 목표도 변화해 왔다. 그러므로 집권정당에 따라 목표가 변화하므로 여기에서는 가족문제에 대한 해결방안으로서 가시화된 양대정당의 가족정책적 목표를 비교해 보겠다.

### 1) 기민련/기사련의 가족정책 목표

정책의 대상으로 고려되는 혼인과 가족의 이상형은 동반자적인 결혼생활을 이끌어나가고 동등한 배우자 관계에 토대를 둔 적법적인(legal) 가족이다.<sup>37)</sup> 가

34) 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.

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

36) 이 장에서 독일은 구 서독을 의미하는 것으로, 독일의 가족정책이란 1953년에 구 서독에서 ‘가족 문제부(Bundesministerium für Familienfragen)’가 설립된 이후 1990년 통일을 거치며 현재까지 이어져 오고 있는 구 서독의 가족정책을 말한다.

37) 여기에는 사실혼관계에 있는 부부는 제외된다. 이처럼 전통적인 가족상만을 가족정책의 대상으로 삼고, 현실생활에서 증가추세를 보이는 다양한 가족적 생활 공동체들은 정책시혜의 대상에서 제외하는 점에 대해서는 아직도 논의가 계속되고 있다.

족 내에서 부부는 서로 간의 평등한 의사교환을 통해 직업노동과 가사노동에 대한 분담결정을 내리며 자녀들도 부모와 동등한, 존엄성을 지닌 주체로 인식된다.

현대에 개인들은 여러 다양한 계층 내에서 상이한 규모와 수준으로 가족생활을 영위하는 데, 그런 가운데 오로지 가족들만이 수행할 수 있는 기능들이 침해를 받을 수도 있으며, 가족이 자녀양육의 책임을 떠맡음으로써 다른 생활형들에 비해 사회경제적으로 불이익을 당하는 상황이 이루어진다. 그래서 오늘날엔 국가와 사회가 가족의 자율성을 유지시키면서도 정책을 통해 가족의 기능수행을 보장해 줄 것이 요구된다. 독일에서도 이런 문제와 관련해서 '가족부담조정(Familienlastenausgleich)'이란 경제적 원조방안이 가족정책에 관한 논의의 중요한 이슈로 등장한다.

1990년대 CDU/CSU 집권당시) 가족정책의 주요 목표는 다음과 같다.

- ① 부부간에는 동반자적 배우자 관계가 정립되게 하고, 부모자녀관계에 있어서는 연령과 성장단계에 따라 달리 나타나는 자녀의 욕구들이 적절히 고려되도록 한다.
- ② 가사노동과 직업노동을 병행함에 있어 선택의 자유를 보장한다. 그리고 두 노동분야를 동시적, 또는 순차적으로 수행할 수 있는 선택권을 보장한다.
- ③ 남성과 여성의 역할이 고정되지 않고 좀더 개방적으로 수행될 수 있게 한다.
- ④ 국가적으로 규정된 단일한 교육상을 지향하는 것을 피한다. 왜냐하면 모든 개인은 자주적인 책임을 지니고 공동생활능력이 있는 인성을 형성할 수 있도록 교육받을 권리가 있기 때문이다.
- ⑤ 교육에 대한 1차적인 책임은 부모에게 있으므로 아동보육시설과 학교의 행정 및 제반 업무에 부모가 함께 참여하고 결정권을 행사하도록 한다.

## 2) 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.<sup>38)</sup>

## 가) 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.<sup>39)</sup> 이러한 인식 하에 연방정부는 기회의 평등보장 그리고 정의와 연대의 관점에서 가족정책적 틀을 새롭게 구상하겠다고 의지를 밝혔다.

## 나) 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.

## 다) 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 성고정적인 분업을 강요하는 요소를 가지고 있다는 데에 주목하고 여성은 직장생활을, 남성은 자녀양육을 좀더 자유롭게 선택할 수 있도록 하기 위해 1999년부터 “프로그램 - 여성과 직업(Program - Frau und Beruf)”을 계획하면서 육아휴직을 부모시간(Elternzeit)으로 전환하였다.

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

39) 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.

## 라) 아동의 비폭력적인 교육권 보장

가정은 학교와 더불어 아동의 교육이 이루어지는 가장 중심적인 장소이다. 기존의 보수적이고 위계질서 중심적인 교육은 교육과정에서 폭력을 수반하는 경우가 많았다. 그러나 가정내의 폭력은 은폐될 가능성이 커서 아동을 폭력으로부터 보호하기가 용이하지 않았다. 이러한 현실을 인지하고 연방정부는 ‘아동존중 (Respekt vor Kindern)’ 캠페인을 실시하여 가정과 학교에서 비폭력 교육이 실현되도록 하고 있다.

## 마) 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 아동양육시설 등을 필요로 한다. 이를 위해 정부는 사회간접자본을 확충하여 가족친화적인 사회환경을 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 병행하는 것이 어려워짐에 따라 발생함을 볼 때 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 따라서 여기에서는 연방정부(중앙정부) 차원에서 시행되고 있는 가족정책을 분석해보도록 하겠다.

## 3) 가족정책과 프로그램

## 가) 가계소득지원 프로그램

가족의 생활 상황을 개선하고 자녀로 인한 가족의 경제적 부담을 경감시키기 위한 방안으로는 ‘가족부담조정(Familienlastenausgleich)’이 있는데 이는 자녀

를 가진 가족을 경제적으로 지원하는 모든 방안을 일컫는 것으로 아동수당(Kindergeld)과 자녀세금공제(Steuerfreibeträge)의 두 가지가 중심이 되고 있다.

가족부담조정은 시장경제원리에 따른 소득분배를 가족정책적 관점에서 교정(재분배)하기 위한, 소위 2차적 소득분배(zweite Einkommensverteilung)의 도구로서 근본적으로 다음과 같은 목표를 지향한다: i) 사회 전체를 위한 가족의 기능들을 긍정적으로 인정하고, ii) 자녀가 없는 부부가구와 자녀를 둔 가족간에 생활 수준의 차이가 지나치게 커지지 않도록 양육비용의 부담을 가능한 한 덜어 주고, iii) 가족 내에서 부양자가 한 사람일 경우에도 최저 생계비를 초과하는 소득이 보장될 수 있도록 한다.

가족부담조정은 1996년 1월 1일부터 강력하게 개선되었다. 용어도 가족부담조정에서 ‘가족성과보상(Familienleistungsausgleich)’으로 바뀌었으며 그 목표 또한 바뀌게 되었다. 즉 가족을 이루는 것이 부담으로 작용하는 것이 아니라, 다른 사회분야들로부터 지원되어야 할 중요한 성과로 인식되어야 한다는 발상의 전환이 이루어졌다. 또한 여기에는 아동의 최저생계만 유지될 정도로 조세감면이 이루어져서는 안되며 더 나아가, 아동이 행복한 생활을 영위할 수 있는 정도까지 정부가 조세감면의 혜택을 주겠다는 의지를 담고 있다. 그래서 국가와 사회가 이제는 가족을 더 이상 ‘사적인 일(Privatangelegenheit)’로만 보지 않겠다는 능동적인 의지를 담고 있다.

#### (1) 아동수당

1997년부터 아동수당은 첫째와 둘째 자녀에게는 220 DM, 그리고 셋째 자녀에게는 300 DM, 그 이상부터는 350 DM가 지급된다. 아동 수당은 보통 18세까지 지급되지만 직업교육을 받는다면 임의로 사회봉사를 할 경우에는 27세까지 가구당 소득수준에 따라 소득세법(Einkommenssteuergesetz)이나 아동수당법(Bundeskindergeldgesetz)에 의해 연장지급된다.

가족을 위한 경제적 지원강화의 차원에서 독일정부는 1999년 1월1일에 첫 번째와 두 번째자녀의 아동수당(Kindergeld)을 30마르크(DM)씩 올렸고, 2000년 1월1일에는 20마르크씩 상향조정하였다. 그런 결과 첫 번째와 두 번째 자녀의 아동수당은 1년에 600마르크가 상승된바가 있다. 현재 아동수당은 자녀수에 비례하여 증가하며 1, 2, 3번째 자녀에게는 매월 154 유로, 4와 5번째 자녀에게는 매

월 179 유로가 지급된다.

## (2) 세금공제

아동을 위한 세금공제 혜택(자녀양육공제)은 1997년 1월 1일부터 수혜기준이 연간 소득 6264 DM에서 6912 DM으로 상향조정되었다. 그 후 1998년 11월에 연방헌법재판소의 의결에 따라 자녀세금공제(Kinderfreibetrag)는 최저생계수준인 기존의 연간 6912마르크에다가 자녀양육공제액(Betreuungsfreibetrag) 3024 마르크가 추가되어서 자녀를 키우는 가정의 경제생활 지원을 훨씬 강화하였다.

자녀양육공제는 2001년부터 부부에게는 3648 유로까지 가능하다. 그리고 한 부모에게는 1824 유로까지 가능하다. 그러나 한부모가정일지라 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 1548 유로보다 더 소요될 경우에는 더 소요된 비용에 대해 공제를 받을 수 있다.

가족세금공제의 상한선은 1997년에는 편부모에게는 12 100 DM, 부부에게는 24 200 DM 까지로 제한되었으나 이는 1999년에 13 500과 26 000 DM으로 상향조정되었다. 그 후 세금감면법(Steuerentlastungsgesetz)에 따라 기본공제액이 2001년에는 14,000/28,000 마르크로 상향되었다. 이는 저소득과 중산층 가정에게 혜택이 많이 돌아가는 효과가 기대된다.

아동수당과 세금감면액을 모두 합치면 2자녀가족이 평균정도의 소득이 있다고 가정할 경우에 2001년에는 2,180마르크, 2005년에는 4,056마르크가 경감될 것으로 보인다. 과거에는 부모에게 아동수당과 조세감면혜택이 모두 주어 졌으나 현재에는 둘 중 하나를 선택(Option)하는 것으로 제도가 바뀌었다.

## (3) 기타 사회수당

1991년의 경우 실업수당(Arbeitslosengeld)은 실제임금의 63%가 지급되었으

나 자녀를 가진 실업자의 경우에는 68%가 지급되고, 일반적으로 실업부조(Arbeitslosenhilfe)는 실제임금의 56%인데 자녀를 둔 실업자의 경우엔 58%가 지급되고 있다.

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 공공임대주택에 입주할 수 있는 권리를 부여받는다. 이 때에 입주권자의 연간 소득은 1인가구는 12000 Euro(23470 DM), 2인가구는 18000 Euro(35205 DM), 3인 이상 가구는 이 기준에서 1인당 4100Euro(8019 DM)가 추가된 소득에 미달해야 한다(Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, 2001: 91). 입주권자 중 중증장애인에 대해서는 기본적으로는 위의 기준이 적용되지만 소득기준선이 높게 책정된다. 즉 GdB 80이상인 재가 중증장애인은 연간 4500 Euro(8801 DM), GdB 80미만인 재가 중증장애인에게는 2100 Euro(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 4인 이상 가족일 경우 한달에 105마르크 정도 지급된다.

#### 나) 자녀양육 및 교육지원 프로그램<sup>40)</sup>

독일의 인구변화추이를 보면 출산감소와 평균수명의 연장으로 인해 앞으로는 인구수보다 인구구조로 인한 다양한 문제(예: 사회 보장 분야)들이 발생할 것으로 보인다. 그런 점 때문에 독일 가족정책은 우선적으로는 가족의 재생산 기능을 장려할 수 있는 제반 여건들을 조성함을 목표로 한다. 그래서 여성들이 자녀양육과 취업을 동시적으로든(simultan) 순차적으로든(sukzessiv) 병행할 수 있

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



도록 해주고, 여성들이 자녀양육을 위해 직업생활을 중단할 경우에는 수입과 사회보장체계면에서 손실발생이 최소화될 수 있도록 노력한다.<sup>41)</sup> 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)지급, 모성보호휴가 그리고 자녀양육기간(또는 자녀의 수)에 비례하여 노후연금을 지급하는 조치 등이 실행되고 있다.

#### (1) 양육비

양육비는 1993년 이래로 24개월동안 지급되고 있다. 2001년까지는 양육비를 받기 위해서는 부모중 한사람이 직업노동시간이나 직업교육을 주 19시간 이하로 단축해야 했다. 24개월 중 처음 6개월 동안에 양육비는 소득과 상관없이 600 DM가 지급되었다. 그 후 7개월째부터는 소득의 정도에 따라, 즉 매달 2 450 DM 이상의 소득이 있는 부부와 1 975 DM이상의 소득이 있는 편부모에게는 지급비용이 줄었다. 그리고 1994년부터는 세금을 제외한 1년 총수입이 부부의 경우 100 000 DM, 미혼인 경우에는 75 000 DM을 초과하면 첫 6개월 동안에도 양육비가 지급되지 않았다. 그 후에는 2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고 1주일에 30시간 미만으로 취업을 하고 있는 부모는 소득에 따라 차등적으로 양육비를 지급받게 되었다. 부모는 양육비를 받을 때 자녀가 2세에 이를 때까지 매달 최고 307 유로(연간 최대 7368유로)를 받는 정규급여와 자녀가 1세될때까지 매달 최고 460 유로(연간 최대 5520유로)를 받을 수 있는 대안(budget) 중 선택이 가능하다.<sup>42)</sup> 일반적으로 양육비는 연간 총소득이 부부의 경우엔 51130, 한 부모에게는 38350 유로이하이면 자녀의 생후 6개월까지 지급된다.<sup>43)</sup> 자녀의 연령이 7개월이상이 되면 다음과 같다.

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

42) 이는 소득정도에 따라 차등지급되므로 그런 듯하다.

43) <http://www.bmfsfj.de>참고할 것.

&lt;표 III-4&gt; 7개월 이상의 자녀에 대한 양육비 지급기준

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 소득 재분배의 효과를 유도한다.

이밖에도 연방주마다 각기 다른 정도와 기간동안 별도의 양육비가 지급된다. 바이에른주의 경우에는 연방양육비 지급기간이 끝나면 그에 이어서 12개월까지 지급이 되는데 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. 임신 중이거나 수유를 하는 여성에게 야간과 휴일근무는 금지된다. 그리고 모성보호기간 이후에도 수유를 하는 여성에게 유급수유휴식을 요구할 수 있는 혜택이 주어진다.

출산휴가는 3년간 무급으로 이루어지며 노동진흥법(Arbeitsförderungsgesetz)에 의해 보장된다. 2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고 있는 여성과 남성근

로자들은 자녀가 3세에 도달할 때까지 ‘부모시간’(Elternzeit)제도를 사용할 수 있다. 부모시간제도는 종전의 육아휴직이 바뀐 것이다. 부모시간은 기본적으로 아버지들을 자녀양육에 참여하도록 유도하기 위해 고안된 프로그램이라 할 수 있다. 그래서 부와 모가 좀 더 적극적으로 공동으로 자녀양육을 위해 휴가를 사용할 수 있도록 기존의 육아휴직(Erziehungsurlaub)이란 용어를 부모시간으로 대체하였다. 15인 이상의 사업장에 근무하는 부모는 사업장에 긴급한 사유가 없는 한 부모시간동안 파트타임으로 근무할 수 있는 권리가 있다. 부모시간동안 해당부모는 주당 30시간까지 근로를 할 수 있으며 3년째가 되는 부모시간시기는 고용주의 동의하에 자녀가 8세되는 해로 연기하여 사용할 수 있다. 이를 통해 부모가 입학이라는 예민한 시기에 있는 자녀를 집중적으로 돌볼 수 있도록 하고 있다.<sup>44)</sup>

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

### (3) 주부연금제

자녀양육을 위해 취업을 중단 또는 포기할 경우에는 연금보험료의 각출없이 자녀양육기간(또는 자녀의 수)에 비례하여 노후연금을 지급하는 조치(Anerkennung eines Erziehungsjahres in der Rentenversicherung, 소위 주부연금제) 등이 실행되고 있다. 이 조치에 의하면 1986년 1월 1일 이후 출생한 자녀를 가진 어머니의 자녀양육 기간은 연금지급기간으로 인정되어 취업경험이 없거나 취업을 중단한 상태인 어머니들이 연금보험체계에서 차별을 당하던 요소가 완화되었고, 전업주부도 그들의 자녀양육 능력에 근거하는 사회보장의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 그리하여 현재에는 아동을 양육하느라 직업을 포기한 어머니에게는 한 자녀당 3년 간의 연금해수가 인정된다. 1996년에는 이렇게 산정된 연금이 매달 34.67 DM으로 책정되었다.

### (4) 교육지원방안

가족은 아동의 전인적 인성 발달에 중요한 아동의 능력들과 성향들을 발전시켜야 할 의무가 있다. 그리고 가족정책은 아동의 사회화가 원활히 이루어 질 수

44) <http://www.bmfsfj.de>참고할 것.

있는 기회를 제공하기 위해서 부모의 역할수행에 무리가 없도록 사회적인 장애 요인들이 제거되도록 노력해야 한다. 금전적인 교육부조 중에는 부모의 소득에 따라 주어지는 교육 진흥비가 가장 중심적인 도구이며 그 외에 교육비 면세혜택도 대표적이다. 2001년의 경우에 아동의 교육을 위한 대출은 20000마르크이고, 기간은 아동연령이 5세에서 10세로 연장되었다.

이 밖에도 유아원, 유치원 등의 교육시설도 여기에 포함되는데 1996년 1월 1일부터 3세 이상의 취학 전 아동들은 누구나 유치원에 들어갈 수 있는 권리를 지니며 이를 법으로 보장받는다. 즉 이제는 유치원교육도 거의 의무교육화되고 있다.

#### 다) 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 연금보험 체계에서 차별을 당하던 요소가 완화되었고 전업주부도 그들의 자녀양육 능력에 근거하는 사회보장의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 주부연금제의 경우 1991년 12월 31일 이후 출생한 아동을 키운 어머니에게는 한 자녀당 3년 간의 연금 햇수가 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 1998년 현재 65세이상 노령인구가 전체인구의 15%를 차지하는 고령 사회이다. 지금의 추세로 간다면 2010년에는 고령인구가 20%, 2030년에는 26.0%로 증가할 전망이다. 이러한 인구구조의 불균형과 가족의 변화에 대해서는 이미 2차대전 직후부터 그 심각성이 인식되어 연방정부는 1961년부터 ‘연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)’에 의해 보호서비스와 급여를 실시하여 왔다. 그러나 그럼에도 불구하고 고령화가 급속도로 진전되고, 이에 따른 보호비용이 증가하여 노인부양이 사회문제화되면서 1995년부터 사회보험방식에 의한 ‘간병보험(Pflegeversicherung)’<sup>45)</sup>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. 구체적으로는 아들(8%)보다는 딸(43%), 사위(0.3%)보다는 며느리(14%), 그리고 아들(8%)보다는 며느리(14%)가 보호노동을 수행하는 비율이 높게 나타난다(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. 이는 여러 연구조사에서도 입증되고 있다.

라인하르트 디얼(Reinhard Dierl, 1992)은 조사를 통해 보호노동이 보호노동수행자에게 미치는 부정적인 영향을 실증적으로 밝혀 냈다: 독일에서 가족내 환자의 보호업무를 담당하는 사람중 33%는 매일 평균 6시간 이상을 간병과 수발에 할애하고 있다. 그리고 16%는 보호노동으로 인해 취업에 부정적인 영향을 받았다. 또한 50%는 자신의 여가생활에 지장을 받고, 37%는 스스로의 건강에도 무리가 발생하는 경험을 했다. 그리고 전체 보호자 중 28%는 보호업무로 인해

45) 간병보험(Pflegeversicherung)에서 간병(Pflege)은 요보호자의 신체활동을 도움은 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.

자신의 가정에 경제적으로 부정적인 영향을 받았다. 그러므로 결국 요보호자의 간병과 수발을 담당하는 취업여성은 환자간병, 가족부양 그리고 취업병행이라는 3중부담을 지고 있었다. 그런 결과 독일에서 취업을 포기한 여성 중 10%는 가족내 요보호자의 존재를 이유로 취업을 포기한 것으로 밝혀졌다.

독일의 경우 간병을 담당하는 여성가운데 32%는 평균 50-64세로 나타났다. 그리고 65세이상 요보호자들의 약 50%는 평균 6년 이상의 간병기간을 필요로 하고 있다. 이를 고려해 볼 때 수발자가 6년동안 간병업무에 헌신하고 나면 그 스스로도 퇴직연령에 도달하게 되어 취업의 지속이 어려워질 것이라는 예측이 가능하다(Lee, 1998: 161-162). 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 필요로 하는 중증 환자나 장애자가 있는 경우는 II등급, 더욱 심한 경우는 III등급으로 나뉜다(이상각, 1998; 이진숙, 2000; 이해영, 2000b: 234-236)(〈표 III-5〉 참조).

<표 III-5> 간병급여의 단계별 한도월액

(단위: 마르크)

급여의 종류		I 등급	II 등급	III 등급
재택급여	현물급여	750	1,800	2,800-3,750 (중중)
	현금급여(개호수당)	400	800	1,300
	대체(케어급여)	4주간 범위에서 2,800까지		
보조기구	소모품	60		
	소모품이외	10% 자기부담(1가구당 50마르크까지)		
주택개조		1개조당 5,000마르크까지		
부분시설급여 (주간보호, 단기보호)	주간보호, 야간보호	750	1,500	2,100
	단기보호	년 4주간 범위에서 2,800마르크까지		
입소시설		2,800(연간 3만마르크까지)		
		3,300(중중)		

자료 : 이해영(2000b: 238)

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.

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).

<표 III-6> 간병급여의 단계별 한도월액

(단위: 마르크)

급여의 종류		I 등급	II 등급	III 등급
재택급여	현물급여	750	1,800	2,800-3,750 (중증)
	현금급여(개호수당)	400	800	1,300
	대체(케어급여)	4주간 범위에서 2,800까지		
보조기구	소모품	60		
	소모품이외	10% 자기부담(1가구당 50마르크까지)		
주택개조		1개조당 5,000마르크까지		
부분시설급여 (주간보호, 단기보호)	주간보호, 야간보호	750	1,500	2,100
	단기보호	년 4주간 범위에서 2,800마르크까지		
입소시설		2,800(연간 3만마르크까지) 3,300(중증)		

자료 : 이해영(2000b: 238)



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).

## 라. 가족정책 담당 정부기구와 역할

### 1) 연방정부의 가족업무 행정조직

독일의 가족정책은 종합사회정책(Gesellschaftspolitik)<sup>46)</sup>의 특성을 띄고 있어 사회구조의 변화와 가족의 변화를 연관지어 파악하고 경제와 노동시장, 교육 그리고 보건의료와 주택부문까지 모두 포괄하여 구성되어 있다. 이러한 광범위한 정책영역을 아우르기 위해서는 전담 행정부서의 기능과 역할이 매우 중요하게 대두되는데 독일의 경우에는 세계대전 이후부터 중앙정부가 가족복지 전담부서를 설치하고 정책을 총괄하고 있어 독일의 가족정책적 발전추이와 전달체계의 구조에 대해 분석해 보는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

46) 종합사회정책이란 기본법 제 20조와 28조에 의거하여 사회국가(Sozialstaat)로 규정되는 독일이 국가설립의 취지에 근거하여 사회정책, 사회보장정책, 경제정책, 인구정책, 교육훈련정책 등 인간의 사회경제생활 전반에 관련된 정책영역을 하나로 통합하여 대다수의 국민을 정책의 대상으로 삼고자 하는 광의의 사회정책을 말한다(신섭중 외, 2001: 135). 독일의 경우에 가족정책도 종합사회정책의 하나로 시행되기 때문에 근본적으로 광의의 정책영역을 포괄하도록 구상되었고, 그로 인해 가족복지와 관련된 정책을 '가족정책(Familienpolitik)'으로 통칭한다.

## 가) 가족부의 역사적 발전과정

제2차대전 후에 집권하게 된 기민련은 이혼율의 증가, 가족에 대한 가치와 생활양식의 변화로 인한 출산을 감소, 그리고 한부모가족의 증가 등 사회전반에 가족의 위기(Krise der Familie)에 대한 우려가 확산되면서 1953년에 가족부를 신설하고, 국가적 차원에서 정책적으로 가족의 복지증진을 위한 기본틀을 정립하였다. 당시 기민련은 가족생활은 절대적 불가침성을 가지고 존중되어야 하는 영역이므로 해체의 위협으로부터 ‘제도로서의 가족(Familie als Institution)’을 보호하기 위해 사회적 윤리를 강화하는 것이 정책적 과제라고 보았다. 이러한 시각이 형성된 데에는 당시에 기민련 출신의 초대 가족부장관이었던 프란츠-요제프 뷔르멜링(Franz-Josef Würmeling)이 카톨릭적 보수가족관을 신봉하였고, 전후에 인구증가와 여성노동력확보를 위해 아동에 대해 우호적 정책을 펼치고 있던 동구공산권 국가들로부터 서독이 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). 이러한 맥락에서 집권당인 기민련은 사회유지를 위해서는 가족의 생산과 교육 기능을 강화해야 할 필요성을 인식하였고, 이는 결국 가족부의 설치로 가시화되었다(Wingen, 1993: 85). 즉 서독에서는 가족전담부서의 설치가 가족이나 가족구성원들의 복지증진을 위한 순수한 동기가 아니라 인구학적인 동기에 의해 정당화되었던 것이다. 하지만 기민련의 이러한 가족정책적 시각에 대해 사회적, 정치적으로는 부정적인 반응이 지배적이었고 가족부는 아직 집행능력이 강하지 못했기 때문에 기민련은 가족에 대한 지원정책을 적극적으로 전개하지는 못하였다.<sup>47)</sup>

기민련이 가족정책의 기틀을 구축하고 가족부를 통해 가부장적 가족이데올로기를 구현하기 위한 정치적 환경을 조성해 놓은 이후 정권이 1969년에 사민당으로 교체되면서 독일의 가족정책은 사회정의 실현과 개인의 발전가능성 강화라는 거시적 목표를 실현하기 위한 하위실천분야로 기능하기 시작하였다. 당시

47) 이에 대해서는 당시에 사민당을 비롯한 여타 정당들 내에서 뿐만 아니라 기민련 내부에서도 부정적인 비판세력이 등장하였다(Gerlach, 1996). 왜냐하면 가족정책은 물론 오늘날의 경우에도 인구학적인 동기에 의해 발전하는 경향이 있음을 부인하긴 어렵지만 서독의 경우에는 이 것이 나찌의 인구정책에 대한 부정적 경험과 결부되어 사회적으로 인구학적 동기에서 출발한 가족정책에 대해서는 수용하기가 어려웠던 것이다(이진숙, 2002).

에 사민당은 여성과 아동의 복지에 대한 관심이 고조되는 사회변화와 직면하면서 기존의 전통적 가족제도를 옹호하는 데에 그치지 않고, 여기에 아동의 권익 보호, 기혼모의 취업에 대한 선택의 자유보장이라는 목표를 접목시키기 시작하였다. 그래서 가족정책이 포괄적인 사회정책으로서 발전하도록 경제정책과 노동시장정책을 비롯한 여타 사회정책영역과 적극적으로 연계해 나갔다. 그리고 이런 맥락에서 여성과 청소년 그리고 보건업무가 가족부의 소관업무로 이양되었다.<sup>48)</sup> 그런 변화에 따라 기존에 가족업무를 담당하던 가족·청소년부(BM für Familie und Jugend)는 청소년·가족·건강부(BM für Jugend, Familie und Gesundheit)로 개편되었다. 하지만 정책기조는 이렇게 변화되었을지라도 청소년·가족·건강부는 이를 실행할 수 있는 집행능력을 갖추지 못하고 있었기 때문에 당시 사민당이 추구한 가족정책의 실효성은 미흡하였다.

독일에서 가족정책이 발전적 전환기를 맞이하고 가족부의 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, 유럽통합<sup>49)</sup>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>).

48) 이 시기에 성평등과 기회균등과 관련된 업무는 내무부(Bundesinnenministerium)에 남겨졌지만 이를 제외한 여성문제, 여가문제, 노인관련업무는 가족부에 이관되었다. 가족부내에서 취급하게된 여성업무는 주로 여성의 지위향상에 관련된 업무이었으나 그 외의 주요업무는 내무부의 소관으로 남겨졌기 때문에 사실상 이는 정부가 가족정책에 여성정책적 요소를 강화하겠다는 상징적 행위에 불과하였다.

49) 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.

&lt;표 III-7&gt; 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)

이상과 같이 발전해 온 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.

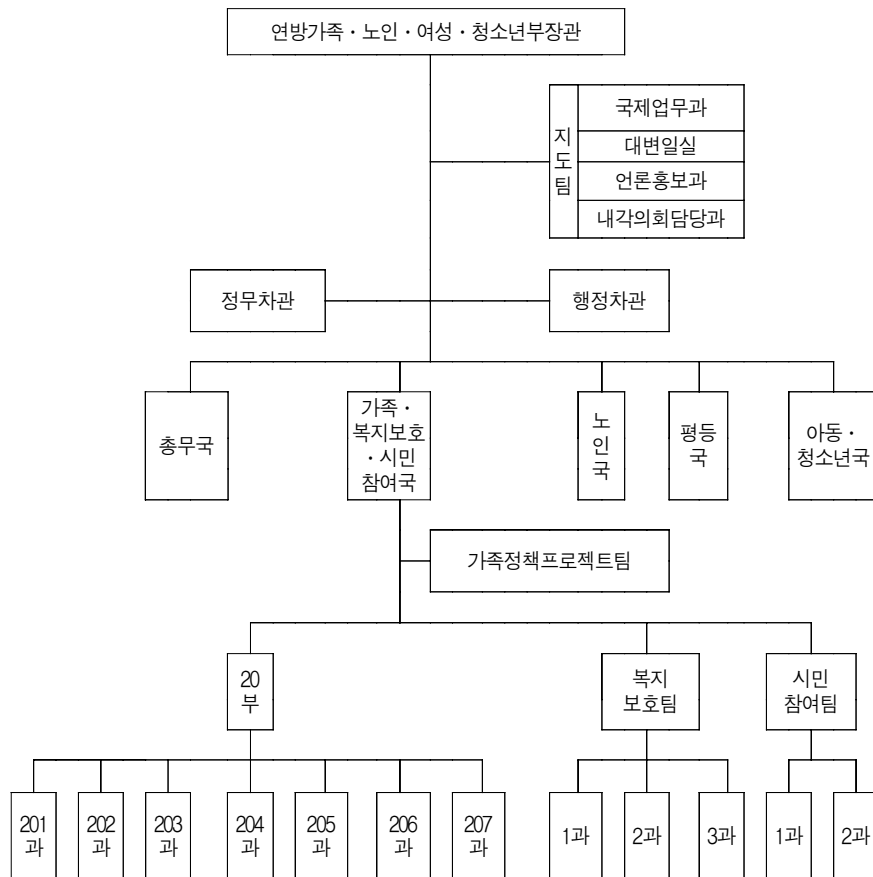
#### 나) 가족부의 조직구조와 업무내용

현재 연방 가족·노인·여성·청소년부(약칭 가족부)는 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 정책결과와 집행에 주체로서 간접적으로 간여하고 있다.

가족정책의 중점사업분야에는 임신, 출산, 결혼 이혼, 주택과 교육 등 광범위한 내용이 포괄되어 있으며, 가족부는 노동부나 외무부 등 연방정부내 주요부서

보다는 조직규모가 적지만 연방장관을 중심으로 하여 2명의 차관(정무차관 1명, 행정차관 1명) 그리고 지도팀<sup>50)</sup>, 세부업무를 담당하는 5국과 부속기관<sup>51)</sup>으로 조직되어 있다(조직도 참고).



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

<그림 III-3> 연방 가족·노인·여성·청소년부 조직도

가족부의 하위부서중 가족관련업무는 가족·복지보호·시민참여국(Abt 2, Familie, Wohlfahrtspflege, Bürgerliches Engagement, 약칭 가족국)에서 담당하

50) 지도팀은 우리나라의 경우 기획담당부서에 해당될 듯하다.

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

고 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)<sup>52)</sup>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.

<표 III-8> 가족국내 하위부서의 담당업무

부서	담당업무 내용
20部 (U-Abt 21)	
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 FP)	

자료 : <http://www.bmfsfj.de>.

위의 표에서 볼 수 있듯이 가족국의 20부는 정부에서 가족정책의 수행시에

52) 조직도 상의 20부에 해당됨.

발생 가능한 기본문제를 해결하는 업무를 담당하며, 복지보호팀과 시민참여팀은 각각 요보호가족의 지원과 관련된 제반업무와 자원활동을 통한 시민의 사회 참여 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 현상이다.

## 2) 지방정부의 가족복지 전달체계

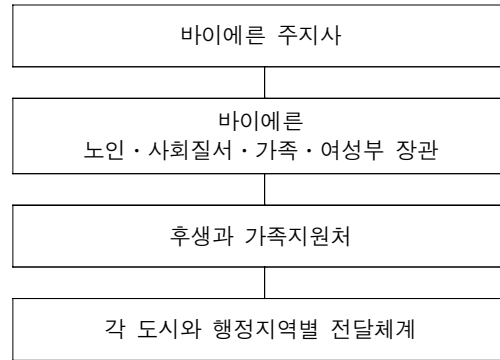
### 가) 바이에른주의 사례

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)주<sup>53)</sup>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.<sup>54)</sup> 바이에른주의 가족복지 전담부서의 조직을 살펴보면 아래 그림과 같다.

53) <http://www.bayern.de>를 참고할 것.

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



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

<그림 III-4> 바이에른주의 가족복지 전달체계

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.

2002년 4월 12일에 주의 사회부 장관인 크리스타 스테벤스(Christa Stewens)가 뷔르츠부르크의 디아콘회(Diakonisches Werk Würzburg)가 주최한 제1차 가족심포지움<sup>55)</sup>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.<sup>56)</sup> 부양과 가족지원처에서는 연방양육비법과 주양육비법<sup>57)</sup>의

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

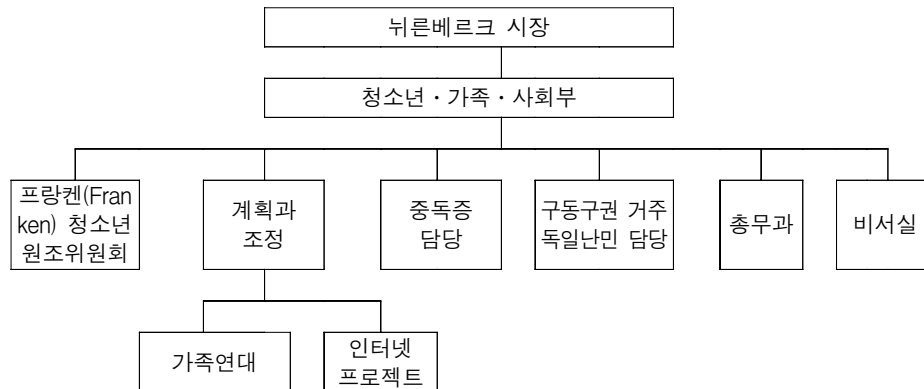
56) <http://www.stmas.bayern.de/wir/behoerden.htm>을 참고할 것.

57) 바이에른주의 경우에는 연방양육비의 지급기간이 완료되면 그에 이어서 주양육비를 12개



집행, 주에서 설립한 ‘모자지원재단’의 업무 집행, 가족상담소와 가족전시관<sup>58)</sup>의 운영, 중증장애인에 대한 조치, 사회보상권(Soziales Entschädigungsrecht - 유공자보상권)에 대한 집행, 바이에른주의 맵인지원비 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 전달체계<sup>59)</sup>를 살펴보면 뉘른베르크시에서는 청소년·가족·사회부(Referat für Jugend, Familie und Soziales, 약칭 사회부)에서 가족업무를 담당한다. 사회부는 조직상으로는 업무담당부서(Referat)와 서비스 제공 부서 그리고 사회사업소(Soziale Betriebe)들로 구성되어 있다.



자료 - [http://soziales.nürnberg.de/allgemein/wir\\_organigramm.html](http://soziales.nürnberg.de/allgemein/wir_organigramm.html)

<그림 III-5> 뉘른베르크의 가족복지 담당부서 조직도

월까지 지급하는데, 지급대상은 자녀가 태어난 후 최소한 15개월 이상 바이에른 주에 거주했거나 주거주지가 바이에른인 부모이다. 이 경우 부모는 독일 국적을 지니고 있거나 유럽 연합 소속국가 그리고 아일랜드, 노르웨이, 리히텐슈타인의 국적을 보유하고 있어야 한다. 주양육비의 지급 상한기준액은 매월 255.65 유로이다.

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

59) <http://soziales.nürnberg.de>.

사회부는 구체적으로 행정부서와 시의회의 업무에 대한 조정과 통제, 청소년 정책과 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 전담 부서는 가족연대이다. 조직상으로 볼 때 사회부의 하위부서로 편제되어 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 가족연대<sup>60)</sup>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 사업영역관련자, 시의회분과와 노동조합을 비롯한 다양한 사회조직들이 망라되어 있으며, 매해마다 “열린 가족포럼((Offenes Forum Familie)”을 개최하여 가족지원방안을 모색한다.

#### 나) 노르트라인-베스트팔렌의 사례

바이에른 주의 가족정책 전달체계와 비교하기 위해 사민당(SPD)이 집권하고 있는 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주정부<sup>61)</sup>의 경우를 보면 이 지역에도 가족전담부서는 주정부의 하위부서 (Ministerium für Frauen, Jugend,

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

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

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.

- ① 각 가족마다의 상황에 맞게 가족을 강화할 수 있는 차별화된 시스템을 개발하여 가족을 지원한다;
- ② 가족강화방안들은 지역사회와 공동체의 복지전달주체들과 공동작업을 통해 '사회적 조기경보시스템(soziales Frühwarnsystem)'으로 발전되도록 노력한다;
- ③ 가족의 자조기능이 지속적으로 발전되도록 한다

#### 마. 요약

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 독신가구의 증가 등으로 대표될 수 있는 가족구조의 변화가 언급될 수 있다. 독일에서는 1990년 중반 이후부터 출산율이 약 1.4명으로 나타나고 있고, 전체인구의 평균수명은 1998년 현재 남성은 74.4세, 여성은 80.5세로 나타났다. 낮은 출산수준과 평균수명의 연장은 독일 전체 국민의 고령화 현상을 유발하고 있다. 1998년 현재에 독일인구 100명 중에 60세 이상은 23명인 것으로 조사되었다. 이러한 인구의 고령화 현상은 가족과 노인의 복지지원에 대한 사회적 관심 제고의 필요성을 유발하고 있다. 독일의 가족구조는 서구의 다른 여러 나라와 유사한 변화경향을 보인다. 즉 혼인률과 출산율은 저하되는 반면에 이혼건수는 갈수록 증가하고, 전체 인구수는 감소하는 추세이지만 반면에 총 가구 수는 지속적으로 증가하고 있어 가족유형이 다양화되고 있다. 이와 같은 가족의 변화를 유도한 주요요인으로는 여성취업률의 증가를 언급할 수 있다. 기혼 여성들은 자녀양육과 사회참여의 욕구사이에서 갈등하다가 결국 출산을 망설이게 되는 경우가 다수이며, 이로 인해 출산율이 갈수록 감소되는 현상을 보이게 된 것이다.

독일의 가족문제는 크게 보아 자녀양육과 보호노동으로 인한 가족의 빈곤화 그리고 여성취업문제와 긴밀한 관계를 맺고 있다. 독일에서는 자녀가 있는 가족 유형들이 가장 큰 빈곤집단을 형성하고 있다. 그 한 예로 한 자녀를 가진 부부

가구는 단지 1%만이 생계비 보조를 받고 있는 반면, 3자녀 이상의 경우엔 6%로 그 수치가 증가한다. 이를 볼 때 자녀가 경제적 부담요소로 인식되는 현실이므로 자녀양육비용이란 부담을 경감시키는 것이 오늘 날 독일 가족정책의 가장 시급한 문제로 제기된다. 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.

독일에서 가족정책은 기본법 제 6조 1항(Art.6, Abs.1, GG)에 따라 사회의 가장 근간인 혼인과 가족제도를 보호하고 장려하려는 의도에서 출발한다. 이 법은 다양한 사회법에서 가족을 지원하는 근거법이 되고 있으며, 독일정부는 사회와 가족의 변화에 대응하여 가족을 강화하는 차원에서 법적 개입을 해 오고 있다. 독일은 한편으로는 저출산경향, 인구의 노령화, 여성의 취업확산에 따른 가족의 변화에 대해 주목하고, 다른 한편으로는 양독의 통일과 유럽통합이라는 정치경제적 변화에 대응하기 위해 가족정책을 기존의 잔여적 경향에서 탈피하여 적극적으로 보편적인 방향으로 전환하였다. 그러한 맥락 속에서 정부는 가족에 대한 인식을 전환하여 가족을 그들이 지닌 구조적 취약성 때문에 법적으로 보호하는 것이 아니라 가족이 지닌, 국가와 사회를 위한 고유한 능력 때문에 보호해야 한다는 기본인식을 정립하였다. 하지만 아직 가족정책구상 시에는 가족의 주체적인 책임(Selbstverantwortlichkeit)을 우선적인 기준으로 삼는다. 이 같은 소위 '원조의 원칙 또는 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)'에 따라서 가족정책이 입안되고 가족들이 자조(Selbsthilfe)할 수 있는 능력이 생기도록 지원을 한다.

현 연방정부의 가족정책으로 가계소득지원 프로그램 세금공제(Steuerfreibeträge)와 아동수당(Kindergeld)의 두 가지가 중심이 되고 있다. 자녀세금공제(Kinderfreibetrag)는 최저생계수준인 기존의 연간 6912마르크에다가 자녀양육공제액(Betreuungsfreibetrag) 3024마르크가 더 해 저서 자녀를 키우는 가정의 경제생활 지원을 훨씬 강화하였다. 현재 자녀세금공제는 부부에게는 3648 유로까지 가능하다. 한부모에게는 1824 유로까지 가능하다. 성인자녀이지만 아직 교육과정

에 있고 가정밖의 다른 장소에서 거주하고 있을 경우에는 자녀세금공제외에 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. 현재 아동수당은 자녀수에 비례하여 증가하며 1, 2, 3번째 자녀에게는 매월 154 유로, 4와 5번째 자녀에게는 매월 179 유로가 지급된다.

양육 및 교육지원 프로그램과 관련해서 독일에서는 양육비(Erziehungsgeld) 지급, 출산휴가(Erziehungsurlaub) 그리고 자녀양육을 위해 취업을 중단 또는 포기할 경우에는 연금보험료의 각출없이 자녀양육기간(또는 자녀의 수)에 비례하여 노후연금을 지급하는 조치(Anerkennung eines Erziehungsjahres in der Rentenversicherung, 소위 주부연금제) 등이 실행되고 있다.

노인부양 지원정책은 연금보험과 간병보험을 언급할 수 있다. 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. 1995년 4월 1일부터 시행되는 간병보험(Pflegeversicherung)은 간병을 필요로 하는 사람들에게 가능한 한 자주적인 삶이 가능하도록 지원을 해 주기 위한 것이고, 더불어 가족내 간병인에게도 보험혜택을 주기 위한 것이다.

가족정책 담당 정부기구와 역할면에서는 연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMFSFJ, 약칭 가족부)의 조직을 살펴보았다. 현재 연방 가족·노인·여성·청소년부(약칭 가족부)는 가족뿐만 아니라 노인과 여성 그리고 청소년을 대상으로 하는 전반적인 정책을 수립

하고 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. 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 지도팀, 세부업무를 담당하는 5국과 부속기관으로 조직되어 있다. 가족부의 하위부서중 가족관련업무는 가족·복지보호·시민참여국(약칭 가족국)에서 담당하고 있다. 현재 가족국은 현재 1부와 3팀으로 구성되어 있으며, 1부에는 7개 과가 편제되어 있어 이 7개 과 내에서 가족업무를 직접적으로 담당하고, 2팀은 각각 복지보호업무(3과)와 시민참여업무(2과)를 담당하며, 나머지 1팀인 가족정책 프로젝트팀은 국장 밑에서 지속팀으로 가족복지 이슈를 담당하고 있다.

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.

## 2. 프랑스의 가족정책과 담당부서 현황

### 가. 개요

프랑스는 70년대 이전까지만 해도 적어도 내용면에 있어서 가부장적인 대가족적 정서가 통용되는 사회였다. 자녀에 대한 부모의 권위와 부부간의 뚜렷한 성역할 구분 의식, 나아가 성 도덕의 규범성이 비교적 엄격하였다. 그러나 68세대의 등장은 프랑스 사회의 전면적인 변화를 예고하게 된다. ‘금지하는 것을 금지한다’는 구호와 함께 촉발된, 제 2의 프랑스 혁명으로 일컬어지는 ‘68 운동’은 한편으로는 사회 전체 차원에서의 관용(톨레랑스)의 논리를 다듬고, 다른 한편

으로는 개인 차원에서의 권리 존중 사상을 모태로 한 사생활의 변화에 지대한 영향을 미쳤다. 결혼제도를 거부하는 청년층 미혼동거부부의 급증 현상은 시기적으로 이와 때를 같이 하여 나타났다. 더불어 ‘비정상적’인 범주로 여겨진 한 부모 가정의 수적인 증가와 이혼율의 의미 있는 증가도 함께 관찰되기 시작하였다. 세대관계와 부부관계에 있어서도 형식보다는 내용의 중요성이, 규범보다는 자율의 중요성이 강조되기 시작하였다. ‘가족의 변화’라는 무덤덤한 표현은 당시 급박하게 전개되고 있던 변화의 수준에서 볼 때 그 체감의 폭이 너무도 미진한 것이었다. 일각에서 대두된 가족의 ‘위기론’ 내지 ‘붕괴론’을 평정한 것은 ‘불확실한 가족’이라는 한 사회학자의 진단이었다. 오늘날 가족의 ‘다양성’을 수용하는 논의가 활발해지기까지는 가족의 변화에 대한 이러한 중립적 시각의 조율이 기여한 바가 크다.

현재 프랑스에서는 가족의 다양성을 정책적으로 포용하기 위한 논리의 근거를 ‘연대성’과 ‘정의(justice)’에 두고 있다. 예를 들어 빈곤가족에 대해서는 ‘요보호 가족’의 개념으로 접근하지 않고 분배의 차원에서 접근하고 있으며, 세대간의 문제나 타 인종 가족의 문제는 소외의 문제로 보고 사회 통합이라는 보다 넓은 차원에서 접근하고 있음을 볼 수 있다. 가족수당 중심의 프랑스 가족정책은 특히 자녀 출산과 양육 및 교육의 문제와 긴밀히 연계되어 있는데, 이는 다양한 성격의 해체를 경험하는 가족의 현실 문제에 대한 대응 방안으로 가족유대의 ‘최후의’ 보루가 되는 지점, 즉 부모-자녀관계의 강화를 지향하고 있음을 보여주는 것이다. 지난 10여 년 전부터 모색되고 있는 가정생활과 직장생활의 양립 정책은 그 목표가 성인지적 관점의 실현을 배타적 우선순위로 두었다고 말하기는 어렵다. 프랑스 가족정책의 오랜 전통인 가족주의와 출산주의가 고용 촉진이라는 시대적 요청에 부응하여 새로운 옷을 입은 것이라고 조심스럽게 진단해 볼 수 있을 것이다.

## 나. 가족정책의 역사 및 그 특징

### 1) 이념적 특징

일반적으로 ‘가족정책’에 대해 언급할 때 그것은 용어의 고전적 의미, 즉 ‘보편적인’ 가족구조의 보호 및 증진과 관련된 것인가 (따라서 ‘수평적 재분배’ 성격

의 사회적 소득 이전에 부여된 중요성과 관련된 것인가), 아니면 특정 가족이나 개인이 직면한 어려움을 우선적으로 고려함에 따른, 대상 설정이 보다 명료한 ‘가족’ 정책과 관련된 것인가라는 물음이 제기된다. 꼬마이(J. Commaille, 1996)는 이와 같은 물음을 제기하면서 가족정책과 사회정책간의 중첩성의 문제, 나아가 사회과학 영역이 가족정책을 이해하고 평가하는 작업에 있어서의 어려움이 어디에서 비롯되는 것인가를 밝히고자 한다.

역사적으로 유럽의 여러 국가들은 사실상의 명시적인 가족정책을 갖고 있지 않고, 가족에 대한 직·간접적 효과를 갖는 사회정책을 갖고 있다. 가족정책에 있어서의 인구학적 목적이 갖는 모호성도 지적되고 있는데, 그에 따르면 인구정책과 가족정책이 분명히 구분되는 영국(Anglo-Saxons)과 달리 프랑스에서는 ‘인구학적 결과를 가질 수 있는 총체적인 사회정책’으로 정의되는 ‘인구정책’이라는 표현이 채택되는 것이 적절치 못하다고 지적한다. 이는 프랑스의 가족정책이 공적 개입이 작동되는 공간의 애매성, 즉 가족정책과 사회정책, 인구정책과 가족정책 사이에 위치하고 있기 때문인데, 예를 들어 빈곤에 대한 대처(사회정책)는 가족의 옹호 및 증진과 중첩될 수 있으며, 출산주의를 배려하는 시도(인구정책)는 사회구조 및 가치로서의 가족을 옹호하는 배려와 중첩될 수 있기 때문이다(앞글: 272). 이와 관련하여 꼬마이는 프랑스 가족정책의 구성요소를 살펴볼 것을 제안하는데, 이에 대한 구체적인 내용들은 프랑스 가족정책의 이념적 특성을 이해하는 길잡이가 될 수 있을 것이다.

#### 가) 철학적 전통

프랑스의 가족정책은 역사적으로 가족 세계와, 아래의 철학적 토대들의 압력에 의해 조직화 된 정치세계간의 관계구조에서 파생하였다. 철학적 전통을 이루는 세 개의 축을 살펴보면 다음과 같다 (앞글: 273-274).

##### (1) 가족세계-정치세계-종교세계간의 연합(fusion)

아버지와 군주 및 신(神)은 각각이 자신과 종속 관계 하에 있는 사람들에 대해 아버지의 권위로 군림하였다. 이러한 전통적인 개념 하에서 ‘가족의 일은 국가의 일’로서 받아들여졌다. 가족주의(familialisme)라 부를 수 있었던 것, 즉 가족을 옹호하고 증진시키기 위한 국가의 야심적인 정치는 이러한 개념으로부터



고안된 것이다. 사회 및 정치적 조직화를 위해 중요한 생물학적, 사회적 재생산의 기능과 사회의 영속성이 이로부터 유지된다고 본다.

#### (2) 가족의 후견인(tutelle)으로서의 국가

사회 및 정치의 기본 구조인 가족은 국가의 눈으로 볼 때 점차 무능한 공간이 되어간다. 국가는 교육, '교정', 아동보호 등 집단의 핵심적 기능을 가족보다 더 잘 수행하기 위해 가족의 아버지로 자임할 수 있다. 에밀 뒤르케임은 국가의 개입이 증대되는 것을 불가피한 것으로 본다. 가족이 잠재적으로 비합리성을 드러내는 지점에서 이성을 촉구하고자 하는 의지는 가족 구성의 변화와 유연성으로 야기되는 '가족의 위기'를 복지국가의 원리라는 명분 하에 점차 이를 광범위하게 책임져야 할 필요성을 낳는다.

#### (3) 계약(contrat)의 축

계약의 축은 '인간의 의지 위에 법을 세우'고자 하는 의지(계약의 개념)를 분명히 하는 만큼 위의 두 철학적 토대와 대립된다. 계약 개념에 기초한 모델은 가족이 본질적인 단위를 이루는 모델이라기보다 개인이 가족 구성원을 이루는 모델이다. 사회가 '사회계약'의 원리 위에 선 '거대한 민주 정체'이듯이 가족은 가족계약에 기초한 '작은 민주 정체'이다. 평등과 자유와 사생활에 대한 중립성의 원칙이 가족 보다 개인을 우선시 할 것을 촉구한다.

#### 나) 정책의 지향성과 입장의 대립

이러한 철학적 전통(정치적 전통을 포함하여)은 일련의 대립적인 입장들을 낳았는데 가족정책은 그 산물이라는 점에서 이에 대해 간략히 살펴보기로 한다.

첫째, 먼저 책임성의 문제를 둘러싼 입장은 다음의 두 가지 관점에서 서로 대립된다. 그 하나의 축은 개인 책임의 원칙과 개인간의 연대 혹은 가족내 연대의 원칙에 기초하고, 다른 하나의 축은 집단적 책임과 사회적 연대의 원리(보험적 사회 : société assurantienne)에 기초한다는 것이다.

둘째, 사회의 궁극적인 지향성과 관련하여 '수평적 재분배'(소득수준과 상관없이 모든 가족에게 부여되는 '보편적 수당'으로 나타나는) 원칙에 따라 기능하는 국가의 개입과 '수직적 재분배'(소득 여건에 따른 수당으로 나타나는) 원칙에 따

라 기능하는 국가의 개입간의 긴장관계를 들 수 있다. 프랑스는 점차적으로 특정 가족이나 특정 개인(특히 여성과 아동)들이 겪는 사회 문제를 고려하는 가족정책의 ‘사회화’를 지향함으로써 명시적이고 총괄적인 가족정책에서 ‘국가 연대주의’의 정책 방향으로 나아가고 있다.

셋째, 정치적 지향성과 관련한 대립적 시각은 가족주의와 개인주의간의 논쟁을 야기시킨다. (여성의) 직업 참여와 가정생활간의 분절의 문제는 이러한 오래된 논쟁을 또 다시 제기하는데, 한편으로는 개인에 대한 제도의 우선성과, 다른 한편으로는 여성의 노동이 가족내에서의 소외로부터, 그리고 권리의 주체인 개인으로서의 여성을 부정하는 제도로부터 벗어나게 하는 수단이 될 수 있다는 점에서 개인을 우선시 하는 개념이 가족주의와 맞부딪히고 있는 것이다.

이러한 세 가지 측면의 대립적 시각에 더 하여 가족정책과 출산주의 정책간의 갈등 및 출산주의 정책과 수직적 재분배 정책간의 갈등, 나아가 자유주의 수당정책(각 가구들이 공권력 보다 돈을 어떻게 지출해야 하는지 더 잘 알고 있다는 입장)과 서비스 ‘복지주의’ 정책(가족 관련 수당은 예를 들어 칼라 TV 수상기를 구입하는 것 보다는 학교 급식비를 지불하기 위한 가족 비용에 지출되어야 한다는 입장)간의 갈등이 복합적으로 작용하는 국면을 관찰할 수 있다.

#### 다) 복지체계 유형론을 통해 본 프랑스 가족정책

프랑스 가족정책의 이념적 특성은 정책적 반영이라는 현실적 수준의 차원에서 복잡하게 얽혀 때로는 모순된 측면을 보이기도 한다. 이와 관련하여 프랑스 가족정책의 일반적 특성을 기존의 복지체계 유형론을 통해 살펴보기로 한다<sup>62)</sup>.

국가의 사회적 역할이 구성되는 발생론적 접근에서 출발하는 에스핑 앤더슨(G. Esping-Anderson)<sup>63)</sup>은 프랑스 복지국가 체제의 특성을 ‘보수-카톨릭-동업조합주의’ 체제 유형으로 분류한다. 그의 분석의 주요 관점은 노동력의 탈상업화에 대한 평가, 즉 만족스러운 생활여건을 획득하기 위해 자본주의 생산시장에서 자신들의 노동력을 팔아야 하는 필요성에 대해 사회 행위자들이 보유한 자유의 허용 범위에 있다. 이를 판단하는 기준은 다음의 세 가지 변수에 따라 이루

62) J. Commaille et C. Martin (1998) pp.163-171의 내용을 요약하여 소개한다.

63) Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990. J. Commaille et C. Martin, op.cit., pp.164-165에서 재인용.

어진다고 보는데, 첫째 사회적 권리의 특성이 보편주의(universalistes)에 입각하는가, 극소화주의(minimalistes) 내지는 보조주의(assistantiels)에 입각하는가, 혹은 보험주의(assurantiels)에 기초하는가 하는 점이다. 둘째로 사회계층화와 긴밀한 관계를 띠는 재분배 효과에 대한 고려, 셋째로 국가 및 시장과 가족이 상호작용하는 방식을 준거 기준으로 꼽는다<sup>64)</sup>.

가족에 대한 보다 직접적인 정책들, 즉 80년대까지의 가족수당, 출산휴가 및 탁아 지원에 대한 경험적 분석에 바탕을 둔 고티에(A. Gauthier)<sup>65)</sup>의 분류에 따르면 프랑스는 ‘친가족적/출산장려주의’ 유형으로 파악된다<sup>66)</sup>.

한편 ‘젠더체제’에 따른 유형별 분류에 따르면 프랑스는 ‘부모 모델’의 특성을 띤다. 이는 ‘남성생계부양자 모델’이나 ‘남녀 동일생계부양자 모델’과는 구분되는 것이라 할 수 있다. 페미니스트들이 젠더적 측면에서 접근한 젠더체제 유형화 작업은 사생활의 구성 및 재생산 노동과 연관된 문제의식을 도입한 것으로, 복지국가의 발전은 어떤 의미에서 여성에 대한 지배와 억압 및 사회적 통제가 남성으로부터 국가로 이전한 것(가부장제의 국가 관리화)이라는 점을 강조하거나, 또한 남성과 여성에 대한 대우의 차이를 시민권과 사회권 및 세무권을 통해 조사하려는 60-70년대 페미니스트 연구와는 차별화된 ‘신세대’ 페미니스트들의 시각에 기초한 것이다. 신세대 페미니스트들의 연구는 주로 여성들이 담당하는 비지불 가사노동의 문제를 중점적으로 조명하면서 여성들로 하여금 정치 및 사회적 시민권에 전면적으로 접근할 수 있도록 함으로써 복지국가가 여성들을 위한 해방자가 될 수 있다는 ‘여성친화적 복지국가’의 가능성을 타진한다. 에스핑 앤더슨이 노동자(이때의 노동자란 완전고용 상태의 남성 노동자)를 노동시장에서의 종속상황으로부터 해방시킬 수 있는 다양한 사회보장 장치들의 역량 문제를 조명한 것이라면, 이들 페미니스트들은 복지국가와 지불노동 및 비지불 노

64) 에스핑 앤더슨은 자신의 관점에 따라 복지국가 체제를 세 가지 유형으로 나눈다: ‘보편적 사회민주체제’ (북유럽, 특히 스웨덴), ‘보수/카톨릭/동업조합주의 체제’ (독일, 오스트리아, 벨기에, 이탈리아, 프랑스), ‘자유주의/잔여주의 체제’ (미국, 캐나다, 호주, 대차 집권 이후의 영국). 그의 유형분류는 ‘가족의 문제’를 거의 고려하지 않은 것으로서, 예를 들어 독일과 프랑스가 동일 유형으로 파악된 점이 문제의 하나로 지적될 수 있다.

65) Anne H. Gauthier, *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford, Clarendon Press, 1996. J. Commaille et C. Martin, op. cit., p.166에서 재인용.

66) 고티에의 관점에서 이루어진 각국의 유형화 분류는 네 가지로 나뉜다: ‘친가족적 / 출산장려주의’ (프랑스), ‘전통지향주의’ (독일), ‘평등지향주의’ (북유럽 국가), ‘친가족적/비개입주의’ (공적개입이 빈곤가족으로 제한된 영국이 이와 가장 유사).

동간의 관계를 역설하고 성별 역할 분업과 계급과는 또 다른 방식의 계층화, 즉 젠더 계층화에 논의의 중심을 두었다. 여기서 문제되는 것은 무급 노동형태 하에서 여성들이 복지와 사회보호에 기여하는 측면이다. 이러한 관점에서는 다양한 복지국가체제들이 부부관계에 자율의 가능성을 제공할 뿐만 아니라 이러한 자율에 따른 다소의 빈곤화 위협으로부터 어느 정도의 보호를 여성들에게 제공하는 입장이 될 수 있는 것으로 파악된다. 특히 루이스(J. Lewis)<sup>67)</sup>가 시도한 유형화는 세 가지로 나뉘어지는데, 아일랜드와 영국, 독일의 경우는 ‘남성 생계 부양자 모델’로 분류된다. 이 유형의 특성은 첫째, 여성의 사회권은 오로지 남성의 사회권으로부터 파생되었거나 제 2계층에 대해 (제 1계층에게는 보험형식의 급부를 제공하는 것인데 반해) 원조 형식의 급부가 제공된다는 점을 지적할 수 있다. 둘째로, 국가의 입장이 노동시장에서 여성의 입지를 우호적인 것으로 마련해주지 않거나, 더 나아가 불리한 방향으로 유도한다는 점이다. 한편 프랑스와 벨기에는 ‘부모모델’로 분류되는데, 이 모델의 특징은 사회보장 제도 내에서 더 많은 아동들을 포용하고 여성을 부모(아내와 어머니)와 노동자로서 인정한다는 점에 있다. 세 번째 유형인 ‘남녀 동일 생계부양자 모델’은 스웨덴의 경우에서 포착된다. 이 모델은 남성과 여성에게 온전한 시민으로서 공식적 평등성을 인정하고 어린 자녀의 양육을 사회화, 직업화하는 방향으로 나아가는 특징을 띤다.

밀러(J. Millar)와 워먼(A. Warman)<sup>68)</sup>은 국가와 가족(부모와 자녀간, 부부간, 3세대간)간의 책임(가족 의무) 분담에 따라 세 가지 유형을 분류한 바 있다. 그 하나로, ‘가족 의무의 최소화와 각종 수당이 개인에게 부여’되는 특징을 띤 유형이 있는데 스칸디나비아 국가들에서 특징적으로 나타난다. 또 하나는, 벨기에와 프랑스, 독일, 오스트리아, 네덜란드, 룩셈부르크, 영국의 경우에서처럼 ‘가족의 의무가 핵가족 척도(때로는 부모의 아동에 대한 일방적 관계에서)에 따라 공식화’되는 특징의 유형이다. 특히 프랑스와 벨기에에서는 국가가 (출산장려주의적 입장을 반영하는) 서비스 개선을 통해 양육책임의 일부를 맡고 있음을 볼 수 있다. 반면에 독일, 오스트리아 네덜란드, 영국 등에서는 남성 생계 부양자 모델의

67) Jane Lewis, Gender and the Development of Welfare Regimes, *Journal of European Social Policy*, 2(3), 1992. J. Commaille et C. Martin, op. cit., pp. 166-168에서 재인용.

68) Jane Millar et Andrea Warman, *Family Obligations in Europe*, Londres, Family Policy Studies Center, 1996. J. Commaille et C. Martin, op.cit., pp.168-169에서 재인용.

성격이 강하여 뚜렷한 성별 분업에 따라 자녀 양육이 주로 어머니의 역할 몫으로 규정되는 특성이 강하게 나타난다. 마지막으로, ‘가족의 의무가 확대가족 수준에서 적용’되는 유형이 있다. 남부 유럽국가들을 중심으로 분류되는 이 유형의 특징은 확대가족이 보호의 근원이며, 국가는 이러한 의무가 원활하게 기능하는 것을 기대하는 데 있다. 이 유형에서는 아동 및 노인 보호와 관련하여 여성이 핵심적인 역할을 담당하도록 이끌고, 따라서 가족이 없는 사람들의 경우를 제외하고는 서비스 제도화가 매우 빈약한 상태에서 이루어진다.

끝으로, 젠슨(J. Jenson)<sup>69)</sup>을 중심으로 시도되고 있는 ‘돌봄의 체제’(caring regims), 즉 돌보는 일의 분담과 관련된 사회보장체제에 대한 논의를 주목해 볼 필요가 있다. 이 유형론은 아직 원론적 단계에 있어 유형화 작업이 이루어지지 않았지만 가족의 미래와 공적 개입 방식에 의해 제기되는 여러 문제들을 고려할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 아동이나 비자립 상태의 성인(극빈자와 질환자, 노인)을 돌보는 문제에 논의의 초점을 모으는 이 모델의 쟁점은 무노동에 대한 급여 제공이나 여성의 노동시장에 대한 접근에 대처하는 제도적 역량에 있다기보다 비자립 상태의 개인이 겪는 현재의 변화를 외면하지 않고 그들에게 의미를 제공하는 일에 있다. 돌보는 일은 여러 방식의 사회화가 가능한데, 첫째, 유급 휴가와 세금 경감의 경로, 둘째, 돌보는 노동에 대한 지불(돌보는 노동이 여전히 여성의 일로 당연시되는 부담이 상존하지만 급여를 받을 가치가 있는 노동이라는 점이 인정될 수 있다), 셋째, 가족 내에서 또는 시장에서 대가가 지불되는 성격의 배려 및 지원 서비스를 받는 경우 수혜자에 대해 수당을 제공하는 방식이 검토될 수 있다. 이러한 ‘돌봄의 체제’를 발전시키고, 현재 진행되는 변화에 대한 사고를 심화시키기 위해 젠슨은 다음의 세 가지 물음을 제기한다. 첫째, 누가 돌볼 것인가? 사회 집단인가, 가족인가(아버지와 어머니 모두인가, 어머니 단독인가)? 둘째, 누가 지불할 것인가? 가족인가, 국가인가, 고용주인가?, 셋째, 어떤 방식으로, 어디에서 돌봄이 이루어지는가? 공공서비스인가, 시장인가, 단체인가? 젠슨은 이러한 물음에 답함으로써 사회보장체제의 성격과 차이가 진정한 의미에서 분명히 드러날 수 있다고 본다.

69) Jane Jenson, Who Cares? Gender and Welfare Regimes, *Social Politics, International Studies in Gender, State and Society*, vol. 4, no 2, 1997, pp.182-187. Jane Jenson et Mariette Sineau (sous la dir.), *Qui doit garder le jeune enfant? Mode d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*, Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 1998. J. Commaille et C. Martin, *op. cit.*, pp.169-171에서 재인용.

## 2) 역사적 발전 배경

프랑스에서는 가족지원과 관련된 초기체제가 모성을 중심으로 여성을 통합하는 성격을 띠었다. 20세기 초, 여성의 모성역할에 대한 인정과 보상은 사회보장적 형식으로, 특히 가족수당(아동수당)을 중심으로 나타났다. 가족수당은 역사적으로 출산장려적인 국가주의 기획 및 가족수당과 임금의 분리를 통한 기업의 임금 억제 시도 및 페미니스트들의 모성임금 기획 등이 교차하는 복잡한 정치지형 속에서 탄생하였다. 가족수당은 전후 복지국가의 발전과정 속에서 아동이 있는 가족에 대한 ‘수평적’ 소득재분배의 기능을 갖는 동시에 아동을 양육하는 사람(대부분의 경우 어머니)에 대한 사회적 보호의 기능을 수행하였다 (김수정, 2002: 8).

가족지원 초기체제의 형성과 변화의 특징을 시대별로 보면, 1930-1950년대는 서구 복지국가의 가족지원체계가 가족수당을 중심으로 하는 가족수당의 제도적 체계로 시대라 할 수 있다. 1960년대 중반 이후에는 가족수당에 대한 대안적 논의가 활성화되어 상이한 권리 자격에 기초한 대안적 프로그램들이 등장하였고 (앞글, p.32), 1970년대 이후에는 여성과 복지국가의 관계가 여성의 노동시장 참여를 용이하게 하는 공보육 및 출산휴가, 육아휴직과 같은 보육지원의 측면에 초점이 맞추어졌다. 기혼여성 노동자의 삶과 관련해서 볼 때 이 프로그램들은 양육책임으로 인해 발생하는 노동시장에서의 불이익을 감소시키고 여성의 경제적 독립성을 증가시키는 넓은 의미의 노동-연관적 프로그램의 성격을 띤다(앞글, p.8).

가족수당 프로그램은 그 명시적인 목적에 있어 노동자 계급의 리스크 보호라는 특징이 미약하였다. 가족수당은 아동이 있는 기혼 노동자 가족과 아동이 없는 독신 노동자간의 소득 재분배라는 수평적 재분배의 기획속에 있으며, 이것은 아동의 빈곤문제 그리고 양육책임을 가족과 사회가 어떻게 분담할 것인가의 문제와 연관되어 있었다. 즉 다른 사회보험 프로그램들이 노동자 계급의 리스크를 사회적으로 보호하는 수직적 재분배의 성격을 가지고 있어 계급 라인에 따른 분할선이 작동하고 있었던 것과 차이를 보이는 것이다. 이는 노동시장 및 계급과 관련된 주요 행위자인 노동조합이나 좌파정당이 가족수당에 대해 모호한 입장을 취했다는 점에서<sup>70)</sup>, 적어도 이들 주체가 적극적으로 가족수당을 추진한 행위

70) 프랑스 가족지원 초기체제의 형성과정에서 주요 행위자들(기업, 노조, 국가, 페미니스트)이 취한 입장을 표로 정리해 보면 다음과 같다.

<프랑스의 가족지원 초기체제의 형성과 주요 행위자들의 입장>

기업의 사적 이니셔티브	<ul style="list-style-type: none"> <li>프랑스 최초의 가족수당 기금은 사적 이니셔티브에 의해 시작.</li> <li>온정주의적 기업 복지적 성격으로 출발: 1차대전 이후 대다수의 고용주들은 증가된 생계 비용과 임금의 격차를 상쇄시키는 방법으로 임금과 분리된 '수당' 방식에 관심. 가장인 노동자(남성)에게 추가적인 소득을 부여하는 방식을 띠. 고용주들이 가족수당을 선호한 이유는 가정들을 '계급투쟁'으로부터 효과적으로 격리시킬 수 있는 이점이 있기 때문. 고용주들의 입장에서 볼 때 가족수당은 노동력 공급을 안정화하고, 이직률을 줄일 수 있는 효과적인 노동력 관리방법이기도 하였기 때문.</li> <li>대부분의 가족수당기금의 고용주들은 젠더관계에 대해서는 관심이 없었음. 가족수당이 어머니에게 지급됨으로써 젠더관계가 변화할 것이라고 생각하지 않았으며, '현실적인 고려'에서 어머니에게 수당이 지급되는 것이 아동의 보호와 양육에 도움이 될 것이라고 생각하여 그러한 방식을 채택.</li> </ul>
노조의 입장	<ul style="list-style-type: none"> <li>CGT(프랑스 노동 총동맹)의 입장: <ul style="list-style-type: none"> <li>수당이 기혼노동자와 미혼노동자 사이의 갈등의 골을 만들어 노동운동을 약화시킬 것이라 우려.</li> <li>고용주 주도의 기금방식이 갖고 있는 수당의 생애적 한계 인식. 즉 고용주들이 가족수당을 이용해 임금인상을 억제하고, 노동자의 이동을 제약하며, 급여를 받기 위해 고용주의 요구를 따르게 하는 등 노동운동을 잠식할 것이라 비난 (고용주의 노동통제 전략이라는 인식하에 CGT는 유보적 태도를 취함).</li> </ul> </li> <li>수당이 노동자 계급 가족의 경제적 상황을 개선시킬 수 있다는 점을 무시할 수 없었기에 1930년대 에 노조는 가족수당이 국가 통제 형식의 사회프로그램이 되어야 한다고 주장하는 선에서 입장을 정리.</li> </ul>
국가의 개입	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가의 개입 범위 확대 과정: <ul style="list-style-type: none"> <li>1917년부터 철도와 공공기관에 가족수당제도를 도입.</li> <li>1932년부터 이미 지급되고 있던 대상에서 모든 노동자로 지급을 의무화 함 (자영업자, 농민층, 공공관계가 불분명한 소규모 기업에 대해서는 적용하지 않음).</li> <li>1930년대 중반 이후, 독일, 이탈리아의 전쟁 위협이 커지자 출산장려주의자들의 선전이 가속화되고, 이에 따라 수당의 확대를 요구하는 여론이 확산. 전 국민을 대상으로 한 프로그램으로 확대.</li> <li>1939년 개정가족법은 여전히 남성 생계부양자 모델을 강조하였지만 출산수당, 주거수당, 산전급여 등이 포함되게 됨. 아동과 관련하여 비용이 발생할 수 있는 거의 모든 영역에 대하여 국가가 책임을 공유.</li> </ul> </li> </ul>
페미니스트들의 개입	<ul style="list-style-type: none"> <li>20세기 초 프랑스 페미니즘의 두 가지 의제는 참정권을 중심으로 한 정치적 권리와, 아동과 모성을 보호하는 사회적 권리 추구의 문제. 이 두 개의 대의는 두 페미니스트 조직을 중심으로 집결. 즉 UFSF(프랑스 여성 참정권 연맹)와 UFCS(프랑스 시민 사회 여성연대).</li> <li>프랑스 모든 정파의 페미니즘은 '모성이 국가적 의의를 가지는 서비스이자 사회적 기능이며, 이것이 시민권의 기초가 되어야 한다'는 점에서 의견을 같이 함.</li> <li>실질적인 모성수당이라 할 수 있는 전업주부 수당은 모성과 노동의 상충관계에 대한 논의를 본격화 시킴. <ul style="list-style-type: none"> <li>출산장려주의자의 입장: 기혼여성의 노동이 아동의 건강에 바람직하지 않으므로 여성을 가정으로 돌려보내야 한다고 주장.</li> <li>UFCS의 입장: 캐톨릭적 입장에서 출산장려주의자들과 연대하고 있었지만 여성의 노동시장 접근을 제한하기보다 집에 있는 여성들을 보상하는 방법을 택해야 한다고 주장.</li> </ul> </li> <li>전업주부수당이 도입된 이후 이 수당은 남성들에 의존하지 않고 어머니들이 생활을 할 수 있는 사회적 안전망의 기능을 제공하는 것으로 발전.</li> </ul>
프랑스 가족수당 도입의 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>프랑스의 가족수당 운동은 명시적으로 젠더관계의 변화를 지향한 것으로 보이지는 않음. - 프랑스의 경우, '아동을 경유한 가족에 대한 국가의 개입'이 다른 나라에 비해서 당연시 됨.</li> <li>출산과 양육은 사회적 보상과 지원이 필요한 영역이자 국가의 '일'로 인식되면서 가족 내부의 역할, 젠더관계에 대한 질문이 나타나지 않게 됨. 즉 가족 내부에서 실질 수급자가 누가 되어야 하는지, 어머니 혹은 아버지가 받았을 경우 그것이 가족내 자원의 재분배에서 가지는 상징적 의미에 대해서는 논의되지 않았고, 가족수당의 논쟁지형은 아동이 있는 가족에 대한 국가의 지원의 문제로 구성되었음.</li> </ul>

김수정(2002), pp.37-48 요약.

자가 아니었다는 점에서도 잘 나타난다. 결국 가족수당은 노동시장 연관적인 프로그램들과는 다른 영역의 문제, 즉 외형적으로는 ‘노동능력이 없는’ 가족 내 피부양자의 ‘부양’ 문제였지만, 그 이면에는 양육 및 돌봄(caring)과 같은 젠더화된 영역을 통합하는 문제를 관리하기 위한 제도적 선택이었음을 알 수 있다. 가족수당의 제정은 양육노동에 대한 특수한 인정의 방식과 어머니의 사회적 권리에 대한 독특한 해석을 담고 있었다(김수정, 2002:32-34).

1970년 이후 프랑스는 여성고용의 필요성과 여성평등의 압력에서 예외적인 국가일 수 없었다. 늘어나는 기혼여성 노동자와 관련된 복지정책의 필요성이 제기되고 있었지만 오랜 가족수당 중심의 가족지원 전통과 실업률의 증가 및 복지지출 부담의 증가는 여성의 노동시장 참여를 지원하는 방향으로 전환하는데 있어 발목을 붙잡는 것이었다. 프랑스 복지체제는 유럽대륙의 복지국가들 중에서 가장 변화의 폭이 적은 부동형의 체제, 즉 ‘과거의 틀’ 속에서 수정과 변형을 가하는 방식으로 전개되어왔다. 80년대 이후에도 50년대에 이루어진 기본적인 제도들이 여전히 안정성을 유지하고 있고, 가족수당(아동양육에 대한 보상제도 등)을 중심으로 한 가족지원체계가 가진 중요성이 여전히 유지되고 있다. 또한 여성의 고용역할을 고려한 제도적 수당은 가족수당이 차지하고 있는 재정적 비중<sup>71)</sup> 및 정치적 중요성에 비한다면 미약한 것으로 나타나고 있다(앞글, pp.119-121).

### 3) 가족을 둘러싼 인구통계학적, 사회적 환경

혼인율의 저하와 동거 및 이혼의 증가는 현대가족이 공통적으로 겪는 인구사회학적 특성이라 할 수 있다. 프랑스의 경우, 혼인율은 1980년의 1,000명 당 6.2건에서 1997년 1.9건으로 저하되었으며, 동거율은 1994년도의 경우 혼인 여부와 상관없이 부부관계를 이루고 사는 전체 인구 수 2,940만 명 중 420만 명으로 나타난 바 있다. 이혼율은 1980년도의 22.5%에서 1996년에는 38.3%로 증가하였다.

이러한 통계학적 특성과 더불어 출산율은 출산주의 정책에도 불구하고 1980년도 평균자녀수 1.9명에서 1997년에는 1.7명으로 감소하였으며, 평균수명은

71) 프랑스 가족정책 가족지원 예산 특성에 대해서는 EU 국가 비교 연구 결과를 참조해 볼 수 있다. Claude Thélot et Michel Villac, Politique familiale, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 1998, pp.34-42요약. 보다 자세한 내용은 부록의 “1995년 가족관련 수당 구조” 참조.



1996년에 남성은 74.1세, 여성은 82세로 나타나 인구 노령화의 특성이 두드러지고 있다. 한편 2000년도 기준으로 볼 때 한 부모 가족의 수는 126만 가구로 집계되었다.

가족을 둘러싼 인구 사회적 조건과 관련하여 프랑스 여성의 사회적 지위를 둘러싼 법제화의 내용을 간략히 살펴보면, 프랑스에서 남편의 동의 없이 여성들이 직업활동을 할 수 있게 된 시기는 1965년도부터이며, 동일가치노동 하에서 남녀임금평등 원칙이 인정된 것은 1972년도이다. 남녀의 직업 평등성이 법제화된 시기는 1983년도이며, 노동현장에서의 성추행이 법으로 금지된 시기는 1992년도이다. 이러한 법제화의 노력에도 불구하고 통계수치로 확인된 여성의 사회경제적 지위는 남성에 비해 여전히 열악한 것으로 나타나는데, 이는 무엇보다도 여성의 평균 임금이 남성보다 27% 적으며, 직업교육 기회는 남성에 비해 2배 가량 낮게 나타나는데서 확인된다. 남성과 여성이 전체 인구수에서 차지하는 비율은 2000년도 기준으로 각각 53.1%와 48.7%인데 반해 경제활동율은 남녀가 각각 전체 경제활동인구의 45.4%와 54.6%를 기록하였으며, 직장 간부 및 사무직 종사비율은 여성이 전체의 34.7%, 남성이 65.3%, 10인 이상 사업체 대표는 여성이 전체의 20.2%, 남성이 79.8%, 5천명 이상의 대기업체 간부 비율은 여성이 전체의 7%, 남성이 93%인 것으로 조사되었다. 정치의 장에서 나타난 남녀간 지위의 대비는, 여성이 전체 유권자의 53%를 차지하고 있는 상황에서 여성 국회의원 비율이 10.9%, 시장 및 구청장 비율이 7.6%를 보였다.

한편 사회문제로 나타나고 있는 고용의 불안정성은 성인 연령 이상의 청년층의 경우 일반적으로 부모의 집을 떠나 독립적인 생활을 하는 기존의 문화를 크게 바꾸어 놓고 있다. 현재 부모와 함께 사는 20대 청년의 비율은 73%에 이르고 있다.

#### 4) 당면한 사회문제와 가족정책

프랑스 가족정책의 변화는 무엇보다도 세계화로 인한 고용상태의 취약성, 즉 실업 증가와 소외문제를 포용해야 하는 국면에서 나타났다. 가족의 변화에 부응하는 것으로 인식된 여성노동에 대한 우호정책은 고용문제와 예산문제를 수용해야 하는 상황에 부딪힌 것이다. 85년 이후의 가족정책이 여성정책과 연계된 것이었다면, 95년 이후의 가족정책은 고용정책(출산휴가, 양육휴가, 부성휴가)과 연계되는 패러다임의 변화를 노정하고 있다. 이러한 환경 변화는 국가의 역할을

‘보호자 역할’에서 ‘중재자 역할’(기업, 가족, 국가, 지방자치단체 간의 관계 조율)로 변화시키고, 이에 따라 가족정책은 크게 세 가지 방향에서 수정되었다. 첫째, ‘보편적인’ 가족수당 지급에서 ‘선별적인’ 수당 지급으로의 변화와, 둘째, 가족 집단에 대한 지원에서 가족 구성원들 개별에 대한 지원으로의 변화<sup>72)</sup>, 셋째, 가족과 고용을 조화하는 방향으로 나아가고 있다.

세계 경제 환경의 변화가 가족정책에 미치는 영향은 공적 비용 감소의 압력에 그치지 않는다. 실업과 소득의 불평등성 및 고용불안으로 인한 빈곤의 위협 증가가 가족에 미치는 영향은 지대하다. 프랑스에서 가족정책이 고용정책을 수용하는 맥락에 대한 연구는 ‘경제적 어려움이 관계의 어려움’을 낳는 현실과, 이러한 인식을 정책적으로 반영하는 측면에 대한 이해를 가능케 한다.

꼬마이와 마르맹(J. Commaille et C. Martin, 1998)에 따르면 노동자(가족)의 생활방식의 파탄은 가족구조의 해체로 이어지고, 고용의 상실(실업)은 경제적 빈곤뿐만 아니라 사적인 원조망의 약화와 가족간 애정적 교류 빈도의 저하, 여기에서 더 나아가 사고 활동의 약화를 낳는다. 고용상태의 취약성은 친구나 이웃 등 주변인들을 통해 받을 수 있는 도움(지원)의 가능성도 약화시킬 수 있다. 고용의 어려움이 가족간의 애정적 교류의 끈을 결정지을 수 있는 측면과 관련한 한 조사 연구에 따르면, 함께 사는 가족원 이외의 가족과 교류하지 않는 빈도가 고용상태에 따라 큰 차이를 보이는데 안정적인 고용 상태에서는 7%, 2년 이하의 실업 상태에서는 11.6%, 2년 이상의 실업 상태에서는 17.7%에 이른다고 한다.

또한 가정경제의 어려움은 가족으로서의 역할 수행 및 사회적 역할 수행에 있어서 문제를 낳는다고 지적한다. 부모의 실업상태는 자긍심과 함께 세대에서 세대로 전승된 직업 세계를 자녀로 하여금 부정적인 시선으로 받아들이게 하는, 사회적 차원에서의 위기상황을 낳을 수 있다. 나아가 결혼을 꺼리거나 이혼이나 별거를 증가시키고, 자녀를 갖는 것을 꺼리는 등 가족 자체의 존속에 위협적으로 작용한다. 한편 젊은이들이 직장을 구하기가 힘들어지면 부모의 도움을 얻기 위해 부모의 집으로부터 독립하는 시기가 지연되고, 이는 자율성과 가정이라는 등지를 형성하는데 큰 장애로 작용한다. 이러한 현상은 교육기간의 연장에 따른 것이기도 하지만 26-29세 연령층의 젊은이들 중 절반가량이 실업상태를 경험하고 있다는 점을 고려할 때 고용상태가 상당한 영향을 미치고 있는 것이라 볼 수

72) 가족정책 대상의 개별화(개인화:자녀, 어머니...)와 가족관계의 강화를 동시에적으로 추구하는 측면이 강조되고 있다.

있다.

경제 성장기의 가족정책은 수평적 재분배 원칙을 기반으로 한 보편적 수당제도가 무리없이 정착될 수 있었다. 다시 말해서 가족관련 수당들은 가족소득의 차이에 구애받지 않고 두 자녀 이상부터 자녀 수에 따라 액수가 증가하는, 자녀출산 및 양육에 따른 비용 분담금으로 이해되었다. 이는 또한 제세 조치를 통해서도 일관성 있게 관철되었는데, 예를 들어 소득세 징수대상 소득액(revenu imposable)은 부양가족 수와 가족 크기에 따라 결정되었다.

고용 불안에 따른 사회문제가 심화되면서 특히 가족에 대한 공적 개입의 궁극적 목적이 위기를 맞게 되었다. 70년대 중반부터 경제성장이 둔화되면서 사회보장비용의 지속적인 상승 폭과 봉급 수령액의 감소 폭 간의 차이가 커지기 시작한 것이다. 1980-1990년 사이에 국가 전체의 봉급생활자들이 지급받은 지급총액은 매년 2% 이하의 증가율을 보인 반면 사회보장비용은 평균 3.3% 증가하였다. 이러한 공적자원의 위기는 수평적 재분배 원칙에 기초한 가족정책의 원칙을 불확실한 것으로 만들었다. 고용불안에 따른 사회문제는 명시적인 정책의지로 확실히 표명되지는 않았지만 70년대에 착수된 프랑스 가족정책의 ‘사회화(socialisation)’를 가속화시켰다. 소득을 고려한 수당 액이 전체 수당 액 중에서 차지하는 비율이 증가하였던 점을 상기할 필요가 있는데, 예를 들어 1970년도에는 이 비율이 13.6%였던 것이 1996년에는 42%를 차지하였다. 최저생계비(RMI)를 포함한 수당 액을 참고하면 실업자들에 대해 지급한 수당 액 비율이 1970년도에 12%였던 것이 1997-1998 개혁 이전 시기에는 60%가 되었다. 장애 및 사별한 배우자 등 광범위한 소외 문제에 대처하기 위한 수당은 두 배가 되었으며, 전체 사회보장 관련 수당 중에서 가족관련 수당이 차지하는 비율은 1946년에 40%에서 현재 12% 가량으로 감소하였다. 가족관련 수당 비율이 감소한 이유는 건강과 노화 및 실업 관련 수당과 같은 새로운 항목들이 더 중요한 입지를 차지하게 된 데서 비롯되었다고 볼 수 있다(김수정, 2002:103-121).

#### 다. 가족정책과 프로그램

현재 시행 중인 프랑스의 가족정책을 소득지원정책과 자녀양육 지원정책 및 노인부양 지원정책으로 구분하여 수혜 대상과 수혜 조건, 수당액<sup>73)</sup>을 중심으로 살펴보기로 한다<sup>74)</sup>.

## 1) 소득지원정책

## 가) 가족수당 (Allocation familiale)

- 수혜 대상: 적어도 부양자녀가 2명 이상인 경우.
- 수혜 조건: 가족상황과 수입액에 따른 제한 없으며 별도의 신청 없이도 자동적 지급.
- 수당액 :
  - 2자녀를 둔 경우 매달 108.86€
  - 3자녀를 둔 경우 매달 248.33€
  - 3자녀 이상부터 추가 자녀 수당 가산액 139.47€
  - 자녀가 11~16세인 경우 가산액 30.62€
  - 자녀가 16세 이상인 경우 가산액 54.43€
  - 단, 자녀가 2명인 경우 첫째 아이에 대한 가산액 없음.

## 나) 가족소득보충급여 (Complément familial)

- 수혜 대상 : 부양자녀가 적어도 3명 이상이면서 자녀 모두 3세 이상인 경우.
- 수혜 조건 : 셋째 자녀가 만 3세가 되는 다음 달부터 지급되며 가족상황과 소득액에 따라 수혜자격 제한되고 별도의 신청 없이 소득액 신고만으로 자동적으로 지급.
- 수당액 : 2001년도 소득액이 기준치를 초과하지 않을 경우 매달 141.68€의 수당을 받음 (하한선 : 배우자 없이 홀로 살고 있는 경우와 혼인상태와 상관 없이 부부로 살고 있는 경우, 한쪽 배우자 혹은 배우자 모두의 2001년도 소득액이 적어도 4018.08€이어야 함. 상한선 : 아래의 기준액)

부양 자녀수	2001년도 소득액 (단위 : €)	
	부부중 한쪽 배우자만 수입이 있는 경우	별거나 이혼상태의 부모 또는 함께 살고 있는 부부가 모두 수입이 있는 경우
3명	24,938	30,506
4명	29,094	34,662
5명 이상부터 추가 자녀 수당 가산액	4,156	4,156

73) 수당액은 2002년도 12월 31일까지 유효한 액수이다.

74) <http://www.caf.fr/catalogue/principal.htm>

다) 주거수당(Allocation de Logement)

- 수혜 대상: 월세를 지불하는 임차인과 월세를 지불하는 공동임차인
- 수혜 조건:
  - 부모나 조부모, 자녀나 손자 등 친족관계에서 이뤄진 임대-임차 관계에 대해서는 주거수당이 지급되지 않음.
  - 주거수당 수혜자격에 해당되는 주거형태로는 가정집, 대학기숙사, 유료양로원(한 방에 2명 이상 거주시), 장애인 장기체류센터나 숙소(한 방에 2명 이상 거주시), 장기체류 여관이나 가구 딸린 숙박소.
  - 주거지가 지나치게 고급화되어 있지 않고 동거인 수를 고려할 때 최소의 면적이어야 함.
  - 소득액과 가족상황, 주거형태의 특성, 주거지역, 자녀 수 및 부양자 수에 따라 주거수당 총액이 결정됨.
  - 모든 상황 변화에 따라 주거수당액이 조정됨.
  - 주거형태의 특성에 따른 주거수당 지불방식
    - \* 빈민주거지(HLM)에 거주할 경우 집주인에게 매달 지불됨 (수당액은 월세액에 따라 산정).
    - \* BESSON 규정에 따른 주거지에 거주할 경우, 임대인이 별도의 요구를 하지 않을 경우 가족수당금고(CAF)가 임차인에게 매달 주거수당을 지불 (수당액은 월세액에 따라 산정).
    - \* 그밖에 다른 형태의 주거지에 거주할 경우 임차인에게 매달 주거수당 지불. 단, 임차인이 임대인에게 수당을 지급할 것을 요구하고 이에 대해 임대인이 동의할 경우 가족수당금고(CAF)는 임대인에게 수당을 직접 지불할 수 있음 (수당액은 월세액에 따라 산정).

라) 이사 보조금 (Prime de Déménagement)

- 수혜 대상 : 3자녀 이상 가구의 이사비용 보조
- 수혜 조건 :
  - 세 번 째 자녀 이상의 자녀출생을 위해 이사 갈 경우. 또는 적어도 부양 자녀수가 3명이고 막내의 연령이 2세 이하이면서 이사를 갈 경우.
  - 임신 3개월 째 되는 날과 셋째, 넷째... 자녀가 태어난 지 2년째 되는 날 사

이에 이사를 갈 경우.

- 이사 가고 6개월이 지난 후 주거수당을 받을 수 있고 동시에 이사 보조금 신청함.

- 수당액 : 이사비용 전액을 보조하는 것을 원칙으로 하되 보조금 지원의 한도는 자녀 3명을 둔 경우 820.49€, 자녀 4명을 둔 경우 888.86€, 5명 이상 자녀부터 추가 자녀 수당 가산액 68.37€ 임

마) 최저생계비 (RMI : Revenu minimum d'insertion)

- 수혜 대상 : 25세 이상의 무소득자 또는 극빈층

○ 수혜 조건 :

- 25세 이하인 경우에는 1명 이상의 부양자녀가 있거나 임신 중이어야 함.
- 가족관련 수당을 포함하여 소득액이 제한 범위를 넘지 않아야 함.
- 기관장의 자격심사 승인을 받은 후 신청한 달부터 3개월 동안 지급됨. 그 이후에는 매 3개월마다 수당액이 새로 산정됨.
- 이미 최저생계비를 수혜 받으면서 급여 노동이나 유급 교육연수활동을 재개하는 경우, 활동기간 3개월과 차후 3개월간의 급여를 최저 생계비 산정시 포함시키지 않지만, 그 후 9개월 동안 가족수당금고(CAF)가 급여의 50%를 회수함. 단, 사회연대 고용계약(CES)하에서 일하는 경우 최저생계비 산정시 급여에서 133.85€를 공제한 후 계산함.
- 주거세 감면과 전화사용료 인하 혜택을 동시에 받을 수 있음.

- 수당액 : 실제 월 최저생계비 수당은 최저생계비 수당과 소득(각종 수당 포함)간의 차액으로 지급되며 최저생계비 최고 수당액은 부양자녀수에 따라 차등을 둠.

자녀 수	홀로 살고 있는 경우 (단위: €)	부부가 함께 살고 있는 경우
0명	405.62	608.43
1명	608.43	730.12
2명	730.12	851.81
3명 이상부터 추가 자녀 수당 가산액	162.25	162.25

## 2) 자녀양육 지원정책: 양육 및 교육지원

### 가) 자녀관련 수당

#### (1) 영유아수당(APJE : Allocation pour jeune enfant)

- 수혜 대상 : 3세 이하의 자녀를 두었거나 임신 5개월 이상인 임산부
- 수혜 조건 :
  - 의무 진료 확인서 제출 : 임산부의 경우 7회 의무 진료에 대한 진단서 (임신 3개월 이전 1회, 출산일까지 매달 1회씩), 출생 영유아의 경우 3회 의무 진료에 대한 진단서 (출생후 8일 이내, 출생 후 9~10개월째, 출생 후 24~25개월째).
  - 1 가족당 1 건의 수혜 원칙 적용. 단, 쌍둥이의 경우 소득액이 기준선을 넘지 않으면 모두 수혜 대상이 됨. 또한 먼저 태어난 3세 이하의 자녀에 대해 영유아수당을 이미 받고 있는 경우, 아우에 대해서는 임신 5개월~출생 후 3개월까지 영유아수당 혜택을 받을 수 있음.
  - 육아휴직수당(APE)을 받고 있는 경우에는 영유아수당을 받을 수 없음. 단 새로 임신 중인 자녀에 대해서는 임신 5개월~출생시점까지 영유아수당 혜택 받을 수 있음.
  - 가족 상황이나 수입 정도에 따라 수혜자격 제한. 2001년도 소득액에 따른 제한 적용 (하한선 : 최소 4018.08€ 이상, 상한선 : 다음의 기준액)

자녀수 (임신 중 자녀 포함)	2001년도 소득액 (단위 : €)	
	부부 중 한쪽 배우자만 소득이 있는 경우	별거나 이혼상태의 부모, 또는 함께 살고 있는 부부가 모두 수입이 있는 경우
1명	17,318	22,886
2명	20,782	26,350
3명	24,938	30,506
4명 이상부터 추가 자녀수당 가산액	4,156	4,156

- 수당액 : 한 자녀당 156.31€ (2001년도 기준)

#### (2) 자녀입양수당 (Allocation d'adoption)

- 수혜 대상 : 자녀 입양 경우와 입양을 목적으로 기관으로부터 아동을 위탁받은 경우.

○ 수혜 조건 :

- 수입 정도에 따라 수혜자격 제한 (APJE에서의 소득액에 따른 제한 기준과 동일).
- 아동의 입양/위탁일 다음 날부터 각 아동에 대해 21개월동안 수당이 지급됨.
- 아동이 3세 이하인 경우 영유아수당(APJE)을 동시에 지급 받을 수 있음. 단, 입양시 연령이 4개월~3세 사이인 경우에는 9개월간, 4개월 이하인 경우는 입양 후 12개월째까지 적용.
- 입양수당을 받을 경우 가족소득 보충급여(Complément familial)를 받을 수 없으며, 입양수당과 육아휴직수당(APE)을 동시에 받을 수 없음.

○ 수당액 : 매달 한 아동당 156.31€

(3) 자녀간병수당(APP : Allocation de présence parentale)

○ 수혜 대상 : 자녀가 중증의 질병에 걸리거나 장애상태, 또는 사고를 당해 자녀의 건강 회복을 위해 배우자 중 한 명이 직업활동을 그만두거나 근무시간을 단축해야 할 경우.

○ 수혜 조건

- 소득액에 따른 수혜자격 제한 없음.
- 적어도 4개월간의 회복기 동안 부모의 간병이 필요하다는 의사 소견을 제출해야 함.
- 실제로 직업활동을 전면적으로 또는 부분적으로 중단해야 함. 급여 직장인인 겨우 간병휴가를 얻어 일을 중단하거나 노동시간을 단축해야 함.
- 육아휴직수당(APE)과 특별교육수당 보충급여(Complément de l'Allocation d'Education Spéciale), 실업수당(Allocation de Chômage) 등 동시 수급 불가.
- 함께 사는 두 배우자가 모두 자녀간병수당을 받고자 직업활동시간을 단축할 경우에는 감율된 자녀간병수당을 받을 수 있음 (반일제의 경우 398.02€, 50~80% 활동의 경우 242.51€)

○ 수당액 : 첫 수당액 (4개월치 기준. 두 번 더 갱신할 수 있으며, 따라서 전체 수혜기간은 12개월까지 가능)



자녀 간병을 위한 휴직 및 부분활동 상황	부부가 함께 살 경우 (단위 : €)	배우자 없이 홀로 살 경우 (단위 : €)
전면 휴직	796.01	945.27
반일제 활동	398.01	497.52
전일제 노동시간의 50~80% 활동	242.51	320.67

(4) 자녀교육수당(ARS : Allocation de Rentrée Scolaire)

- 수혜 대상 : 6~18세의 부양자녀가 1명 이상 있는 경우.
- 수혜 조건 :
  - 소득액에 따라 수혜자격 제한.
  - 초등, 중, 고등학생의 자녀가 있는 경우 (견습생도 포함되며, 견습생인 자녀가 수입이 있는 경우라 하더라도 소득액이 최저 임금의 55%, 즉 634.85 € 이하인 경우 수혜대상에 포함).
  - 8월말(매 학년 첫학기 시작은 9월임)을 기준으로 아동의 연령이 6~16세인 경우 자동적으로 지급되며, 16~18세의 경우 견습생 증명서나 재학증명서를 제출해야 함.
- 수당액
  - 모든 자녀가 249.07€의 수당액을 동일하게 수혜 받음.
  - 2001년도 소득액이 다음의 기준치를 넘어서지 않는 경우. 단, 2002년도 개학시기부터 위의 소득액 기준치를 약간 상회한 경우에 대해서는 소득에 따라 감율된 자녀교육수당을 받을 수 있음.

자녀 수	소득액 (단위 : €)
1명	16,140
2명	19,865
3명	23,590
4명 이상부터 추가 자녀 수당 가산액	3,725

(5) 특수교육수당(AES : Allocation d'éducation spéciale)

- 수혜 대상 : 20세 이하의 장애 자녀를 부양하는 경우
- 수혜 조건

- 가족 상황, 소득액에 따른 제한 없음.
- 특수교육수당 수혜권은 자녀의 장애 정도에 따라 차등을 둠. 특수교육부위원회(Cdes)가 장애 정도를 평가하며, 수당액과 보충수당액 및 수혜기간을 결정.
- 장애 정도 비율이 적어도 80%인 경우.
- 자녀가 특수기관에 다니던가 장애 상태가 특수교육서비스 지원이나 가정 내 보살핌과 치료를 받을 필요가 있을 시, 장애 정도 비율이 50~80%인 경우.

○ 수당액 :

- 자녀당 매달 109.40€
- Cdes는 아동의 장애 비용과 부모의 직업 활동 중단이나 단축 및 제 3자 고용에 따른 비용을 고려하며, 이에 따라 추가액이 지급될 수 있음.
- 보충수당액은 6개 범주로 나뉘어 짐 (제 1 범주: 82.05, 제 2 범주: 222.22, 제 3 범주 : 314.52, 제 4 범주: 487.40, 제 5 범주: 622.92, 제 6 범주: 916.32).

(6) 편부모 수당(API : Allocation de parent isolé)

○ 수혜 대상 : 미혼모(부), 별거, 이혼, 사별로 자녀를 홀로 부양하는 부/모

○ 수혜 조건 :

- 빈곤층을 대상으로 함.
- 홀로 살면서 자녀를 임신중인 경우.
- 적어도 부양자녀 1명을 두고 있으며, 홀로 된 기간이 오래 되지 않은 경우 가족소득 최소액 지원.
- 독신여성, 별거여성, 이혼여성, 남편과 사별한 여성이 임신 중인 경우.
- 부양자녀가 1명 이상이고 배우자와의 사별이나 이혼, 별거로 홀로 된지 18개월 이내인 남성과 여성.
- 지난 3개월 동안 평균 월 소득액이 편부모수당 최대액보다 적어야 함.
- 부양 자녀 수에 따라 월 수당액에 차등을 둠. 즉 월 소득 총액(급여, 자녀 부양비, 각종 수당, 주거지 무료 사용시 주거비 소급액 모두 포함)과 편부모 수당 최대액간의 차액 지급.

- 주거지 사용액 소급 기준은 임신 중인 경우 46.77€, 자녀 1명을 둔 경우 93.50€, 자녀 2명 이상을 둔 경우 115.72€
- 이미 편부모수당을 수혜 받으면서 급여 직장활동이나 유보수 교육연수활동을 재개하는 경우, 활동 기간 3개월과 차후 3개월간의 급여를 편부모수당 산정시 포함시키지 않지만, 그 후 9개월 동안 가족수당금고(CAF)가 급여의 50%를 회수함. 단, 사회연대 고용계약(CES)하에서 일하는 경우 편부모수당 산정 시 128.37€를 공제한 후 계산함.
- 편부모수당은 신청 등록달부터 지급함. 홀로 된지 6개월 후 신청하면 12개월 동안 중단 없이 편부모수당을 수혜받을 수 있음.
- 3세 이하의 자녀가 있는 경우 편부모수당 수혜권은 만 3세가 되는 생일 전 달까지 연장됨.
- 수당액 : 편부모수당 월 최대액은 임신중인 자녀를 둔 경우 512.81€, 자녀 1명을 둔 경우 683.75€, 자녀 2명 이상부터 추가 자녀 수당 가산액 170.94€

(7) 자녀부양비 징수지원(Aide au recouvrement des pensions alimentaire)

- 수혜 대상 : 부양비 부담 의무자인 한 쪽 부모로부터 부양비 지원을 받지 못하는 18세 이하 부양 자녀가 있는 경우.
- 수혜 조건
  - 가족 상황, 소득액, 가족수당 수혜 여부에 따른 제한 없음.
  - 18세 이하의 부양자녀가 있으며, 부양비 지원 판결을 받았음에도 불구하고 두 달 이상 부양비를 받지 못했을 경우 가족수당금고(CAF)에 문의함.
  - 문의한 자의 서면 동의 하에 가족수당금고는 타협 중재를 시도함. 한 달 이내에 중재가 이루어지지 않을 경우 가족수당금고가 부양비 징수(가압류 등) 절차를 개시함. 이 절차는 부양비 지불 의무자가 외국에 거주하더라도 개시됨. 가족수당금고가 징수한 부양비에 따라 당사자에게 지급하며, 소송 비용은 부양비 부담 의무자가 지불함.

(8) 가족지원수당(Allocation de soutien familial)

- 수혜 대상 : 고아 부양자
- 수혜 조건

- 아버지 또는 어머니가 없거나 아동의 다른 한 쪽 부모가 누구인지 모를 경우, 아동을 맡고 있는 사람이 자동적으로 가족지원수당의 수혜자가 됨.
- 한 쪽 부모 또는 부모 모두가 적어도 지난 두달 전부터 아동을 부양하지 않은 경우, 그 아동을 맡고 있는 사람은 임시적으로 가족지원수당을 수혜 받음.
- 단 한 쪽 부모가 자녀부양의무를 이행하지 않을 경우 CAF에 의뢰하여 가족지원수당권을 신청 본인에게 줄 것인지 부모의 상황을 파악토록 해야 함.

○ 수당액 : 부모 중 한 쪽의 지원이 없는 아동의 경우 매달 76.54€, 부모 모두의 지원이 없는 아동의 경우 102.05€.

#### 나) 보육정책

80년대 이후의 가족정책의 변화는 60년대 말부터 나타난 가족구조 및 사회경제적 여건의 변화에 조응하는 과정에서 나타난다. 특히 보육관련 정책의 진전은 변화하는 여러 정책 프로그램들의 중심에 있다고 볼 수 있다. 사실 프랑스의 보육정책은 이미 70년대에 집단 보육시설에 대한 예산 증액과 보모의 직업적 지위(1977) 및 무급 양육휴가의 도입(1976)을 통해 본격화되었다고 볼 수 있다. 1980년대 초까지 진행된 이러한 보육정책은 아동에 대한 관심이 고조되는 사회적 분위기에서 여성의 직업활동 증가가 출산율 저하의 주된 요인이라는 판단과 함께 경제활동을 하지 않는 어머니들에 대한 지원을 통해 기혼여성이 직업세계로부터 은퇴하는 것을 촉진하는 조치들과 맞물려 있었다. 가족정책의 신자유주의적 변화의 여세를 몰아 이러한 오랜 전통의 경향에 다시 불을 지핀 것은 경제위기와 대량실업이다(Yoo, 2000).

1970년대 이래 시설보육 우선정책은 재정적 지원과 세제 혜택을 통해 개별 가정보육지원정책으로 돌아섰는데, 개별 가정보육지원정책의 강화는 우파 정부와 마찬가지로 좌파 정부의 시장보육구매지원금 조치(AGED, AFEAMA) 및 모성보육지원금 조치(APE)를 통해 구체화되었다. 이는 출산율 증가와 다른 기타 보육 방식의 상대적 비용 차이를 조정하기 위한 목적(보육센터 설립 비용의 절감 등)에서 이루어졌다. 본 절에서는 프랑스의 개별 가정 보육지원 정책의 내용과 시설보육 현황에 대해 살펴보기로 한다.

## (1) 개별 가정 보육지원 정책

## (가) 유급육아휴직/육아휴직수당(APE : Allocation parentale d'éducation)

육아휴직수당(APE)은 모성임금의 성격을 감추고 있다는 강력한 반대에도 불구하고 1985년 제정되었으며, 1986년 수혜조건과 관련하여 자녀 출산 이전의 부모의 노동 상황을 완화하고 지급기간을 연장하는 개정조치를 취하였다. 이에 따라 APE는 기회비용의 부분적 보상 성격에서 모성임금의 성격으로 전환되었다. APE 수혜자는 대부분 실업수당을 받지 않거나 비숙련 노동여성이라는 점에서 수당 효과는 여성들로 하여금 일터에서 가정으로 돌아가게 독려하는 성격이 강하고, 차후에 만족스러운 여건의 일터로 돌아갈 수 있도록 할 가능성이 무급양육휴가(congé parental non-rémunéré)의 경우에서 보다 불투명하다. 이점과 관련하여 최근의 한 조사에 따르면 APE를 신청하는 여성들은 크게 두 부류로 나뉘어지는데, 고용상태가 상당히 안정적인 여성이거나 반대로 매우 취약한 상태의 여성들임을 볼 수 있다 (E. K. Yoo, p.65-67). APE의 수혜 조건 및 수당 액은 다음과 같다<sup>75)</sup>.

- 수혜 대상 : 자녀수가 최소한 2명 이상인 조건에서 막내 자녀의 연령이 3세 이하인 경우 (입양의 경우 16세 이하) 직업활동을 완전히 혹은 부분적으로 그만 둔 어머니나 아버지.
- 수혜 조건
  - 부모가 직업활동을 중단하였거나 파트타임 노동 또는 유급 직업연수교육 과정을 밟고 있는 경우.
  - 파트타임 노동을 할 경우 근로 시간이 법정 근로시간의 20%보다 적어야 함.
  - 파트타임 노동과 유급직업연수교육을 받는 경우 APE는 부분 비율로 지급됨(부모 각자가 이에 해당할 경우 각각에 대해 부분 비율로 지급).
  - 자녀가 두 명인 경우, 막내 자녀 출생 전 5년 기간 동안 2년간의 직업활동을 했어야 함 (임금노동이거나 그렇지 않은 경우, 2년 연속이거나 그렇지 않은 경우 모두 포함).
  - 자녀가 세 명 이상인 경우, 막내 자녀 출생 전 10년 기간 동안 2년간의 직

75) <http://vosdroits.service-public.fr/ARBO/1005010902-NXFAM122.html>

업활동을 했어야 함(임금노동이거나 그렇지 않은 경우, 2년 연속이거나 그렇지 않은 경우 모두 포함).

- 수혜 기간은 막내 자녀의 연령이 만 3세가 되는 시점까지 지급되며, 이 기간 중 자녀가 새로이 태어날 경우 기존 수혜 자녀와 새로 태어난 자녀 모두 만 3세까지 지급받음.
- 입양의 경우 16세 이하인 경우 1년간 지급.
- 세 명 이상의 쌍둥이의 경우 만 6세까지 지급되며, 세 명 이상 동시 입양인 경우 3년간 지급(단, 16세가 넘으면 중단).
- 출생시부터 가정보육지원수당(APJE)을 받은 경우 APE 수혜대상에서 제외.
- 자녀입양수당(ADA)와 가족소득보충급여(Complément familial)를 받는 경우 APE 수혜 대상에서 제외.
- 등록보육사 고용보조금(AFEAMA)을 받는 경우 예외적인 경우를 제외하고는 APE 수혜 대상에서 제외.

○ 수당액

- 완전비율 수당액은 매달 487.40€.
- 법정 노동시간의 50% 파트타임 노동이나 유급직업연수의 경우, 부분비율 수당액은 매달 322.28€.
- 법정 노동시간의 50-80% 파트타임 노동이나 유급직업연수의 경우, 부분비율 수당액은 243.72€.

(나) 개별가정보육지원수당/보육인고용지원금(AGED : Allocation de Garde d'enfant à domicile)

개별가정보육지원수당(AGED)은 1986년 제정되었고, 수차례의 개정안을 통해 수혜조건이 완화되어 수당 수혜자 수가 1994년에 25,000 명에서 1998년 74,000 명에 이르렀다. 부모 모두 경제활동을 하면서 6세 이하의 자녀 양육을 위해 1명 이상의 고용인을 둔 경우 지급되는 AGED의 정책적 목표는 보육 지원방식의 다양화와, 고용 창출과 맞물린 가족정책의 실현 의지와 밀접하게 연관되어 있다. 한 조사에 따르면 AGED 수혜자의 사회직업적 지위는 매우 편중되어 나타나고 있는데 수혜 여성 3/4이 전문 관리직에 종사하고 있음을 볼 수 있다. 또

한 가족 소득이 높을수록 종일 보육에 대한 요구도가 높고 결국 이는 지역의 예산 지출을 높이는 결과를 낳고 있다(E. K. Yoo, pp.67-68). AGED 수혜 대상 및 수혜 조건과 수당액은 다음과 같다<sup>76)</sup>.

○ 수혜 대상 : 6세 이하의 양육대상 자녀를 둔 부모

○ 수혜 조건

- 아동 양육을 위해 1명 이상의 고용인을 둔 경우.
- 부부가 모두 경제활동을 해야 함.
- 수당액은 소득과 아동의 연령에 따라 다양.
- 직장생활을 할 경우 3개월치 급여가 적어도 1025.61€ 이상이어야 함.
- 급여 수급 직장인이 아닌 경우, 노후직업보장(régime vieillesse de la profession)에 가입되어 있어야 하며, 신청시 지난 달 노후연금 분담액 지불 증명서를 제출해야 함.
- 소득과 아동연령에 따른 차등 지급.

○ 수당액 :

- 아동 연령이 3세 이하이면서 2001년도 소득액이 34,744€ 이하인 경우 : URSSAF에 의해 사회분담금 75% 지급(최대 1,548€를 넘지 않는 선에서).
- 아동 연령이 3세 이하이면서 2001년도 소득액이 34,744€ 수준이거나 그 이상인 경우 : URSSAF에 의해 사회분담금 50% 지급(최대 1,032€를 넘지 않는 선에서).
- 아동 연령이 3~6세인 경우 : 소득액에 상관없이 URSSAF에 의해 사회분담금 50% 지급(최대 516€를 넘지 않는 선에서).
- 지급 방식 : 개별가정보육지원수당은 URSSAF로 직접 지불되며, 나머지 미지불 상태의 분담금 잔여액은 URSSAF가 수혜자로 하여금 개인 부담하도록 통보해줌.

(다) 등록보육사 고용보조금(AFEAMA : Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle Agréée)

76) <http://www.caf.fr/catalogue/principal.htm>

AGED에 이어 1991년에는 등록보육사 고용보조금(AFEAMA)이 추가 도입되었다. 이 프로그램은 가정보육에 대한 규제를 강화하는 동시에 등록된 보육사가 있는 가정보육시설에 아동을 맡길 경우 해당 가족에 대해서 보육 비용을 지원해주는 것이다. 이 프로그램의 특징은 저소득층 여성에게는 보육노동자로서의 지위를 개선하는 동시에 중간층 이상의 일하는 여성의 경우에는 개별화된 보육을 보다 공식적으로 저렴하게 사용할 수 있다는 이점이 있다. 재정적인 견지에서도 이 프로그램은 집합적인 보육시설을 통해 국가가 공공고용의 형태로 보육사를 고용하는 것은 임금과 사회보장비용을 모두 떠맡는 고비용을 요구하는 것이기 때문에, 이 방식보다는 저렴한 선택이었기도 하다(김수정, 2002, pp.140-141). AFEAMA 수혜자의 수는 1991년 11만 명에서 1998년 48만 명으로 증가하였으며, 주로 중산층의 가정이 탁아소에 대한 대안으로 선택하는 경향이 있다. 수혜 대상과 수혜 조건 및 수당액에 대한 구체적인 사항은 다음과 같다.

- 수혜 대상 : 등록 보육사를 고용하여 6세 이하의 아동을 가정에서 보육하는 경우.
- 수혜 조건
  - 가족상황이나 소득액에 따른 수혜자격 제한 없음.
  - 등록 보육사를 고용하여 6세 이하 아동의 양육을 위탁하는 경우. 이때 고용 사항을 URSSAF에 신고.
  - 육아휴직수당(APE)을 받는 경우와 직장을 그만 두었을 경우 수혜 대상에서 제외.
  - 보육사에게 지급하는 일당 급여액은 보육자녀수 1인에 대해 최저임금 시간당 기준 급여의 5배(상한액 34.15€)를 넘지 않아야 함.
- 수당액 : 등록보육사 고용보조금은 소득에 따라 차등 지급되며, 매 3개월치씩 지급. 지급방식은 가족수당금고(CAF)가 URSSAF에 사용자를 대신하여 보육사를 위한 사회부담금을 후불로 지급함.



자녀 수	2001년도 소득액 (단위 : €)		
	아래 소득액 이하인 경우	아래 소득액을 넘지 않는 경우	아래 소득액 이상인 경우
1명	12,912	17,754	17,754
2명	15,892	21,852	21,852
3명 이상부터 추가 자녀 수당 가산액	2,980	4,098	4,098
자녀 연령	월 보조금 (단위 : €)		
3세 이하	199.78	157.97	130.90
3~6세	99.91	78.99	65.46

## (2) 집단보육정책

1970년대 초부터 착수된 집단보육(*accueil collectif*) 육성정책은 1980년대에도 지속되는 가운데 행위 주체가 지방자치단체로 넘어가는 변화를 맞이하였다. 80년대 초 사회당이 ‘30만 아동을 위한 보육시설 증설’ 대선 공약을 추진하는 가운데 시설보육 정원 수가 1977년의 56,000 개 수준에서 1982년도에 78,000개로 증가하였지만 1983년 이후 긴축 재정과 실업률의 증가로 정체되기 시작하였다. 1983년에 도입된 ‘보육계약’(*contrat crèche*)의 뒤를 이어 1988년 신설된 ‘아동계약’(*contrat enfance*)은 불규칙한 시간대의 파트타임 노동을 하는 어머니의 자녀들에 대한 ‘카드제’(*accueil à la carte*) 도입 및 보육시설의 개소시간 조정, 토요일 오전 시간대 운영, ‘응급 보육’(*accueil d’urgence*) 등 보육과 관련한 다양한 요구를 수용하고자 하는 일환에서 도입되었다. 집단 보육 프로그램 운영 주체는 *코뮌(commune)*으로서 각 *코뮌*에서 선출된 의원들의 의지에 따라 다양한 방법적 선택의 길이 열려있다. 보육 재정은 지방자치단체가 보육시설 운영비용의 40-49%를 부담하고 프랑스가족수당금고(CNAF)가 45%를 부담한다. 그러나 지역적인 편중(파리 및 대도시 중심)과 증가하는 수요에 대한 공급 부족의 문제가 상존하고 있다. 지역적 편중 요인으로는 보육시설 설립 비용 등의 재정적 문제와 공공지원체계의 복잡성 및 다양한 파트너들과의 관계 문제, 그리고 특히 AGED와 AFEAMA에 대한 집중 지원으로 파생된 개별 가정보육 프로그램과의 경쟁 문제 등을 들 수 있다. 한편 집단 보육방식을 다양화하는 시도와는 대조적으로 전통적인 집단 보육센터(시설보육)는 침체되어가고 있다. 보육센터의 아동 수용 정원 수 감소와 보육시간의 감소는 이를 잘 말해주고 있다(Yoo, 2000:

68-70).

### 3) 노인부양 지원정책: 장기보호노인 및 환자를 돌보는 가정지원 정책<sup>77)</sup>

노인부양 지원정책으로 2001년 7월 20일 법령에 기초한 노인자립수당(APA : Allocation personnalisée d'Autonomie)이 있다. 노인자립수당은 인구 노령화에 따른 노인의 자립성 상실 문제에 대처하기 위해 마련된 정책으로서 한편으로는 세대간 연대의 증진 및 개별적 지원 기대를 충족시키고, 다른 한편으로는 병원이나 요양소 등과 같은 시설의 수용구조와 역량을 질적으로 향상시키는데 그 목적이 있다. 여기서는 가정에 거주하는 노인의 경우에 받을 수 있는 서비스 및 수당 수혜 내용에 국한하여 살펴보기로 한다.

- 수혜 대상 : 약 80만명으로 추산되는 자립성을 상실한 60세 이상의 노인
- 수혜 조건
  - 노인자립수당은 기존의 부분적이고 불균등한 수혜성격을 띤 특수보호수당(PSD : Prestation spécifique dépendance)을 대체하는 것으로서, PSD가 비자립성의 정도가 상당히 높은 노인들(GIR 1~3)을 대상으로 한다면 노인자립수당은 그 정도를 평균적 수준(GIR 4)의 노인들을 대상으로 한 보다 폭 넓은 정책이라 할 수 있음. 비자립성의 정도는 국가의 평가척도 기준에 따라 6개 집단으로 나뉜. 아래의 GIR 1~4에 해당하는 노인들이 노인자립수당 수혜대상에 속하며, 나머지 GIR 5~6 집단은 은퇴제도와 지역 사회부조를 통해 수당지원을 받을 수 있음.

GIR 1 : 임종 말기에 처한 노인을 포함하여 일상적으로 침상에 누워 있으며 정신기능이 심각하게 훼손되어 항시적으로 보호자를 필요로 하는 집단.

GIR 2 : 일상적으로 침대나 안락의자에 의지하며, 정신기능은 완전히 훼손되어 있지 않은 상태로 대부분의 일상 활동을 위해 부양을 필요로 하는 집단. 또는 정신기능이 훼손되어 있지만 신체적 이동이 가능한 집단.

77) <http://www.social.gouv.fr/htm/actu/index-apa.htm>

GIR 3 : 정신기능이 자립적이고 신체적 움직임이 부분적으로 자립적이지만 일상적으로는 여러 차례의 도움을 필요로 하며, 대체로 대소변을 스스로 해결하지 못하는 집단.

GIR 4 : 홀로 이동하는 데는 어려움을 겪지만 일단 자리에서 일어나면 집안 내 이동이 가능하고 화장실 사용과 옷을 입기 위한 도움을 제외하고는 스스로 음식물을 먹을 수 있는 정도의 집단. 또는 신체적 움직임에는 문제가 없지만 신체적 활동과 식사를 위해 도움을 필요로 하는 집단.

GIR 5 : 집안 내에서의 움직임 및 음식물 먹기와 옷 입기를 홀로 해결할 수 있지만 화장실 사용과 음식 만들기 및 살림을 위해서는 국부적인 도움을 필요로 하는 집단.

GIR 6 : 일상생활을 하는데 있어 자립성을 잃지 않은 집단.

- 노인자립수당은 현금수당 뿐만 아니라 수혜자 각각의 특수한 요구를 수용하는 서비스 제공을 포함하며, 이때 수혜조건은 원칙적으로 소득 여부에 제한 받지 않지만 수당액을 산출할 때 소득 총액이 고려됨.
- 노인자립수당은 다른 유사 목적을 갖는 수당 수혜여부와 상관 없이 산정됨.

○ 수당액

- 가정생활 유지에 필요한 모든 종류의 도움이 지원되며, 노인자립수당은 그 소요 비용을 지불함 (가정에 직접 방문하여 지원하는 서비스로는 파출부, 도우미, 일시적 시설 방문, 식사 운반 제공, 경보장치, 주거 편의를 위한 수리, 세탁, 이동을 위한 교통 서비스 등과 관련된 비용부담 / 기술적 지원 서비스로는 휠체어, 지팡이, 걷기 위한 지지대, 의료용 침대 등 의료보험을 통해 완전히 충당되지 않는 비용 부분을 부담).
- 노인자립수당 최고액은 GIR 1~4에 따라 다르게 산정됨.

GIR 1 : A(최고액) = S(제 3자 고용 부담액) x 1.19

GIR 2 : A = S x 1.02

GIR 3 : A = S x 0.765

GIR 4 : A = S x 0.51

- 소득 정도에 따라 실제 비용 제공 액수의 비율은 다르게 산정됨.

\*신청자의 월 소득액이 제 3자 고용인을 위한 비용 총액의 1.02배(2001년

10월 1일 기준 매달 914.52€) 이하일 경우 수혜자 본인 부담 없음.

\*월 소득액이 1.02~3.40배 사이(914.52€ ~3048.41€)인 경우 수혜자 본인 부담율은 0~80% 사이에서 산정됨.

\*월 소득액이 3.40배 이상(3048.41€ 이상)일 경우 수혜자 본인 부담율 80%.

- 비등록 고용인의 지원을 받을 경우 수혜자 본인 부담율 10%가 더 가산됨.
- 제 3자 고용인 고용비용 총액은 2001년도 10월 1일자 기준으로 매달 896.59€를 넘지 못하며, 따라서 노인자립수당 수혜 최대 금액은 다음과 같음.

GIR 1 : A = 1066.94€

GIR 2 : A = 914.52€

GIR 3 : A = 685.89€

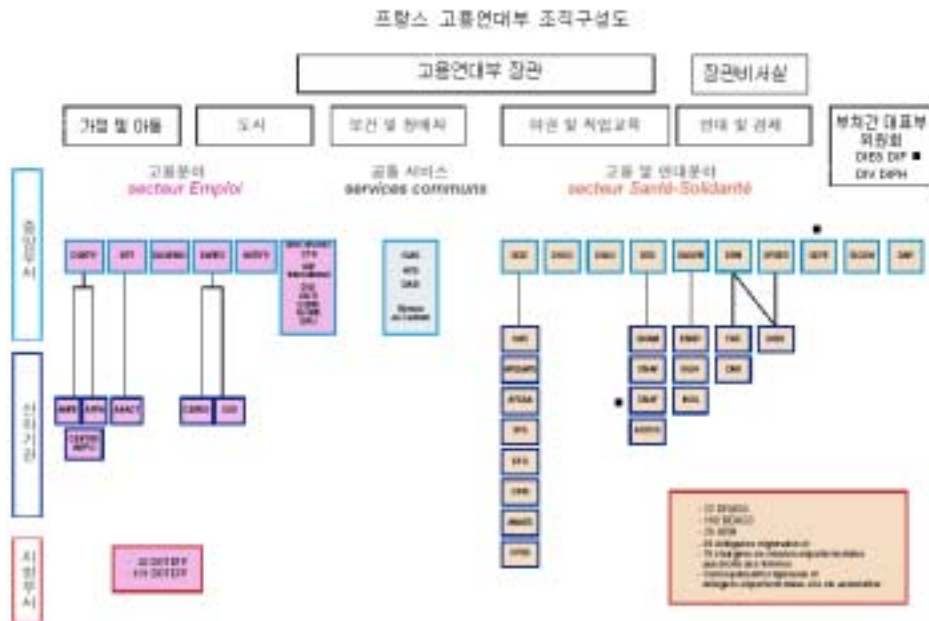
GIR 4 : A = 457.26€

#### 라. 가족정책 담당 정부기구와 역할

사회복지 업무의 총괄 행정 부처는 ‘고용연대부(Ministère de l’Emploi et de Solidarité)’이다. 고용연대부는 사회적으로 위기 상황에 처해 있는 개인 및 집단을 지원하기 위해 사회통합정책을 마련하고, 이를 시행하는 임무를 띤다. 가족복지와 관련하여 고용연대부의 개입은 ‘가족 관련 부처간 대표부(DIF : Délégation interministérielle à la famille)’ 활동의 일환에서 이루어지며 지방공공단체와 사회보장기구 및 관련 시민단체들과 긴밀한 동반자적 관계를 갖는다. ‘고용연대부’는 특히 가족 및 아동보호 조치와 관련된 사안(아동의 권리 존중과 학대아동 보호, 소외 청소년 보호)들을 주관하고, ‘부모입장 청취 및 지지와 동반을 위한 조직망(Réseaux d’écoute, d’appui et d’accompagnement des parents)’의 발전에 가장 큰 중요성을 부여한다.

다음의 조직 구성도는 고용연대부의 전체 업무가 ‘고용분야’와 ‘공동 업무’, ‘고용 및 연대분야’ 세 가지로 나뉘어지는 가운데 가족과 여성 관련 업무 및 재정 집행기구가 ‘고용 및 연대분야’ 내에서 어떠한 하위구조로 연계되어 있는지를 나타내고 있다. 본 연구에서는 가족관련 업무와 관련하여 ■ DIF(가족관련 부처간 연대부)를, 여성의 권리 및 평등성 업무와 관련하여 ■ SDFE(여성의 권

리 및 평등국)를, 재정 집행 및 기획과 관련하여 ■ CNAF(프랑스가족수당금고)를 중심으로 살펴보고자 한다.



<그림 III-6> 프랑스 고용연대부 조직구성표<sup>78)</sup>

## 고용분야

DGEFP : 고용 및 직업교육 총괄 대표부	DRT : 노동교섭국
DAGEMO : 행정업무 현대화 및 총무국	DARES : 조사연구 및 통계국
INTEFP : 국립 노동, 고용 및 직업교육원	CTH : 기술교육학위 및 자격증 국가공인위원회
GIP International : 국제협력 및 기술지원개발을 위한 공익단체	
DIJ : 불우청소년 지원을 위한 부처간 대표부	DILTI : 불법노동대처를 위한 부처간 대표부
CCPR : 평생직업교육 및 연수를 위한 지역프로그램 조정위원회	
CLCBE : 고용위 연계위원회	GPLI : 문맹퇴치 상설그룹
ANPE : 고용안내처	AFPA : 성인직업교육처
Centre INFOO : 평생교육을 위한 정보센터	ANACT : 노동여건개선처
CEE : 고용연구센터	CEREQ : 자격증 조사연구센터
DRTEFP : 노동, 고용 및 직업교육 지역사무소(국)	
DDTEFP : 노동, 고용 및 직업교육 도사무소(국)	

78) <http://www.social.gouv.fr/htm/minister/index.htm>

### 공동 업무

IGAS : 사회사업 총괄 감사부  
DAEI : 유럽 및 국제담당 대표부  
HFD : 비상관리계획부

### 보건 및 연대분야

DGS : 보건분야 총괄국  
DGAS : 사회사업분야 총괄국  
DPM : 인구 및 이민국  
DREES : 조사연구 및 평가, 통계국  
SICOM : 정보 및 커뮤니케이션국  
DIV : 도시 및 도시사회개발 관련 부처간 대표부  
■DIF : 가족관련 부처간 대표부  
DIPH : 장애인 관련 부처간 대표부  
AFSSAPS : 건강식품 위생안전청  
EFS : 프랑스 혈액원  
OPRI : 이온화 전리장치 방사 피해 보호청  
ARH : 요양 지역청  
CNAV : 임노동자를 위한 노령연금금고  
ACOSS : 사회보장 중앙청  
INJS : 국립 청년 청각장애자 연구원  
OMI : 국제이민청  
INED : 국립 인구연구원  
DDASS : 보건 및 사회사업 도사무소(국)  
DHOS : 요양 및 치료조직국  
DSS : 사회보장국  
DAGPB : 인사 및 예산 총무국  
■SDFE : 여성의 권리 및 평등국  
DIES : 사회경제 및 혁신 관련 부처간 대표부  
DAR : 귀환자 관련 대표부  
InVS : 위생감시원  
AFSSA : 식품위생안전청  
EFG : 프랑스 장기 이식종원  
ANAES : 보건상태 평가 및 신입청  
CNAM : 임노동자를 위한 의료보험금고  
CNAF : 가족수당금고  
INJA : 국립 청년 시각장애자 연구원  
FAS : 이민노동자 및 가족을 위한 사회보장금고  
ENSP : 국립 공중보건학교  
DRASS : 보건 및 사회사업 지역사무소(국)

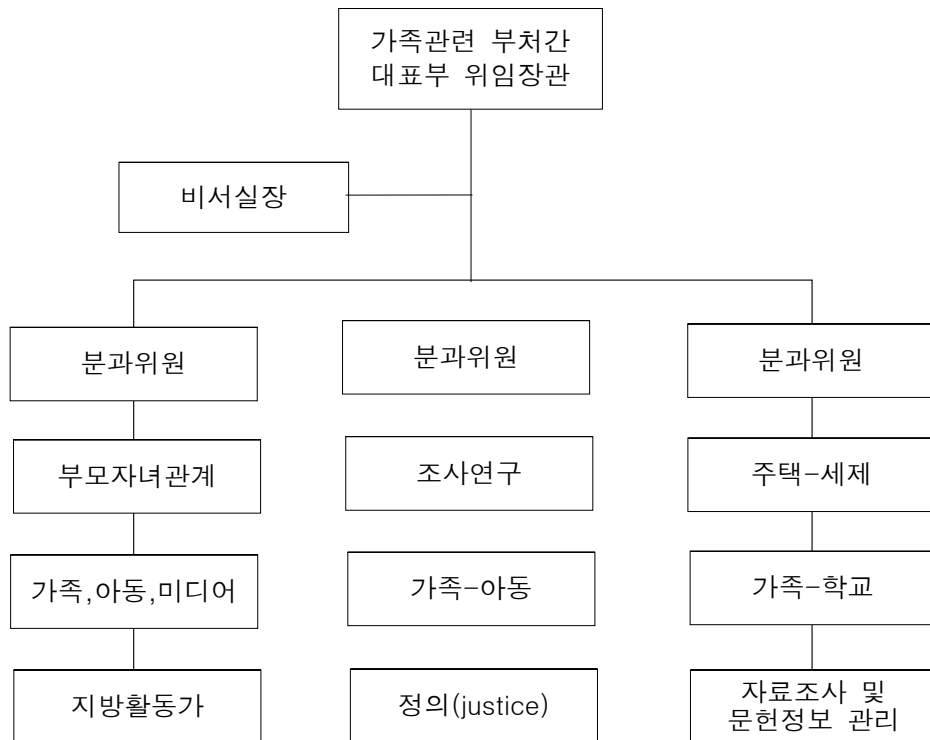
## 1) 국가위원회의 구성

가족관련 업무의 통합적 접근을 위해 국가위원회가 구성되었는데, 여기에는 ‘가족관련 부처간 대표부(DIF)’와 정보화 체계 구축을 위한 ‘국가기술지원실’ 및 ‘민간자문위원단’과 가족관련 업무 연계를 위한 ‘행정대표기관’들이 소속되어 있다.

### 가) 가족관련 부처간 대표부(DIF)

프랑스의 가족관련 업무는 1998년 7월 28일 법령 n. 98-646에 의거 ‘가족관련 부처간 대표부(Délégation interministérielle à la famille)’가 구성됨으로써 통합적인 접근이 이루어질 수 있게 되었다. ‘가족관련 부처간 대표부’는 1) 관련 부처 장관들과 부처 업무의 활성화 및 조정의 역할을 맡으며, 2) 수상의 직할 권한으로 관장된다(수상 참여하에 1년에 한 번 소집됨). 또한 3) 가족관련 포럼을 준비하고, 4) 가족관련 자료 발간 기획에 참여하며, 5) 자료수집 및 필요한 연구를

진행한다. DIF의 조직은 가족관련 부처간 대표부 위임장관 주재하에 부모자녀 관계 분과와 가족·아동·매체 분과, 지방활동분과, 조사연구분과, 가족·아동분과, 정의 분과, 주택·세제 분과, 가족·학교 분과 및 자료조사·문헌정보관리 분과로 구성되어 있다.



<그림 III-7> 가족관련 부처간 대표부(DIF) 조직구성도<sup>79)</sup>

한편 DIF가 추구하는 이슈는 7개 영역으로 나뉘어 추진되며, 가족 및 아동부장관(ministre délégué à la Famille et à l'Enfance) 주재 하에 운영되는데 그 내용은 다음과 같다.

- ① 친권의 동등성 (배우자 공동으로 부모의 책임을 강화) : 친권의 부모간 공유를 위한 법적, 사회적, 재정적, 행정적 접근과 아버지 역할의 증대 / 가족의 변화에 부응하는 부모의 권리, 배우자간의 권리, 자녀의 권리 지지

79) <http://www.sante.gouv.fr/htm/minister/organig/tableau/tab1.htm>

- ② 가정생활과 직업생활의 조화 : 직업세계에 있어 남성과 여성의 불평등성을 개선해야 한다. 이러한 불평등성은 여성들의 첫 자녀 출산시기가 점점 더 늦춰지고, 자녀출산수가 감소하는 등 자녀출산의 문제와 깊은 관련성이 있다. 따라서 3세 이하의 유아, 더 나아가 6세 이하의 자녀들을 맡길 수 있는 방식에 대한 논의가 더 없이 요청되고 있다. 이는 또한 사회 전체적 합의에 의한 조치들을 필요로 한다 (자녀간호휴직제, 기혼여성의 직업의 안정성, 양육기관의 다양성과 질적 개선 등과 관련).
- ③ 가족과 학교간의 관계 개선 : 학생 또한 한 가정에 속한 자녀라는 범주속에서 논의되어야 한다. 이들에 대한 논의 범주로서 학교와 마찬가지로 교육에 있어서 중요한 역할을 담당하는 가족이 배제되어서는 안된다.
- 학교와 부모연대 모임들과의 긴밀한 관계 강화
  - 자녀교육을 위한 재정적 지원
  - 학생의 자율성을 보장하기 위한 조치
  - 성교육을 위한 부모와 학교간의 책임공유 (성폭력, 성차별주의 등 모든 폭력을 거부할 수 있도록 교육 / 성에 대한 책임성 있는 문화적, 과학적 측면의 교육 등)
  - 사회구성원 및 사회단체들간의 확대된 협력관계 구축 (부모-학교-사회단체간의 유기적인 기능성 확대)
- ④ 가족빈곤이 파생하는 문제에 대한 대처 : 빈곤은 가족을 해체의 길로 이끈다는 점에서 예방적 차원에서 가족정책이 다루어야 할 중요한 주제이다. 모든 가족이 자녀들을 잘 양육할 수 있도록 효과적인 가능성들이 보장되어야 한다.
- ⑤ 가정폭력, 학대, 애정결핍 문제에 대한 대응
- ⑥ 가족에 대한 사회보장 차원의 급부, 지급, 수당 관련 단순화 / 용이화
- ⑦ 청년층에 대한 지원 : 미래의 예비부모인 청년들의 일자리 불안정과 사회에서의 소외적 상황은 다음 세대의 가족문제를 출발에서부터 내재하고 있는 것으로, 이러한 관점에서 청년층의 사회적 위치를 보장해 줄 수 있는 조치들이 필요하다.

#### 나) 국가기술지원실(Cellule nationale d'appui technique)

가족관련 부처간 대표부의 업무를 지원하는 역할을 담당한다. 특히 정보교류



와 정보화, 수요조사, 자료화, 행정 담당자들간의 회합 주선의 역할을 전문적으로 수행한다.

#### 다) 가족관련 민간단체 및 기타 기구 자문단

도시, 농촌, 산촌, 어촌, 교육, 문화, 금융, 종교, 조합, 가족, 청소년 등 여러 광범위한 민간단체/기구<sup>80)</sup>(약 30개 단체)와 긴밀한 파트너십을 유지하고, 이들 단체로부터 각 분야에서 파악되는 가족문제 및 그 해결 방안을 위해 자문을 구한다.

#### 라) 행정 대표 기관

가족 관련 업무를 위해 연계하는 정부 행정 기관들은 다음과 같다.

- 프랑스가족수당금고(CNAF : Caisse Nationale des Allocations Familiales)  
전국 125개 가족수당금고(CAF) 업무 총괄
- 여성 및 가족관련 국립 정보/자료센터(CNIDFF : Centre National d'information et de Documentation des Femmes et des Familles)
- 도시 관련 부처간 대표부(DIV : Délégation interministérielle à la ville)
- 이주 및 인구 이동국(DPM : Direction de la population et des migrations)
- 사회보장총국(DGAS : Direction générale de l'action sociale)
- 차별 근절 및 사회통합 지원 기금(FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations)
- 교육 및 연구 기술성(Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Technologie)
- 청소년 체육부(Ministère de la Jeunesse et des Sports)
- 사법부(Ministère de la Justice)
- 여성의 권리 및 평등국 (SDFE : Secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à l'égalité)

#### 2) 프랑스 가족수당금고(CNAF)

CNAF는 가족 및 인구, 주택, 질병, 노동재해 등과 관련한 사회보장제도의 일

80) '공립학교 학부모 연합회'와 '프랑스 농촌가족 연합회', '시장 및 구청장 연합회' 등을 예로 들 수 있다.

환으로 가족분야와 관련하여 합법적인 수당 서비스의 재정적 지원 및 전략을 총괄한다. CNAF 산하에는 125개의 가족수당금고(CAF: Caisses d'Allocations Familiales))가 조직되어 있는데 행정위원회의 통제 하에 실질적인 업무를 주관한다. 한편 가족수당금고는 부모자녀관계의 지지를 위한 업무를 주관하며, '부모입장 청취 및 지지와 동반을 위한 조직망'의 활동 영역 속에서 부모의 역할이 원만히 이루어지도록 재정 및 정보 제공의 역할을 담당한다.

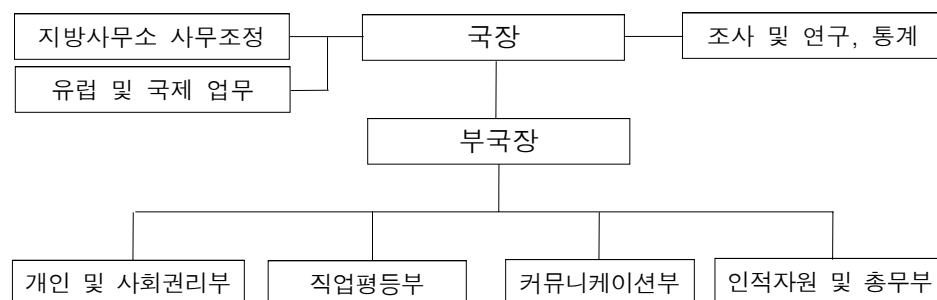
고용연대부에 따르면 2000년도에 해당 가구에 지출된 사회보장수당 총액이 4,000억€에 달하며, 이는 전년도(1999) 대비 3% 증가를 보이는 것으로 GDP의 28.5%에 이른다. 이중 가족 및 사회 관련 수당으로 444억€가 지출되었으며, 수당 수혜자 수는 1,000만 명에 이르는 것으로 나타났다.

### 3) 여성의 권리 및 평등국(SDFE)

SDFE의 주요 업무는 다음의 구체적인 목표를 지향한다.

- 직업의 평등성, 여학생의 진로 다양성 모색, 직업교육 기회의 남녀 평등성
- 정치, 경제, 사회적으로 영향력 있는 지위에의 균등한 접근
- 평등성과 관련한 총체적 접근
- 유럽 및 국제적 장에서의 활발한 역할

SDFE는 1997년부터 고용연대부에 귀속되었으며 연구 조사활동과 지방단체와의 연계, 유럽 및 국제업무를 상부구조로 하여 4개 부서, 즉 개인 및 사회 권리부, 직업 평등부, 커뮤니케이션부, 인적자원 및 총무부간의 업무 분담을 통해 여성의 권리 및 평등성을 추진한다.



<그림 III-8> 여성의 권리 및 평등국 조직 구성도<sup>81)</sup>

## 마. 요약

프랑스 가족정책은 20세기 초, 여성의 모성역할에 대한 인정과 보상이 가족수당 중심으로 탄생한 이래 1930-1950년대에는 가족수당이 제도적 해계모니를 띠었다. 가족수당에 대한 대안적 논의가 활성화되어 상이한 권리 자격에 기초한 대안적 프로그램들이 등장한 것은 60년대 중반 이후이며, 1970년대 이후부터 양육책임으로 인해 발생하는 기혼 여성노동자들의 노동시장에서의 불이익을 감소시키고 여성의 경제적 독립성을 증가시키기 위한 노동-연관적 프로그램인 보육지원 정책이 활성화되었다. 80년대 이후에도 50년대에 이루어진 기본적인 제도들이 여전히 안정성을 유지하고 있고, 가족수당(아동양육에 대한 보상제도 등)을 중심으로 한 가족지원체계가 가진 중요성은 여전히 유지되고 있다.

프랑스 가족정책의 변화는 무엇보다도 세계화로 인한 고용상태의 취약성, 즉 실업 증가와 소외문제를 포용해야 하는 국면에서 나타났다. 가족의 변화에 부응하는 것으로 인식된 여성노동에 대한 우호정책은 고용문제와 예산문제를 수용해야 하는 상황에 부딪힌 것이다. 특히 시설보육의 후퇴를 가져오면서 개별 가정보육 지원에 힘을 실은 프로그램들, 즉 1985년도에 제정된 유급육아휴직(APE)과 1986년도에 제정된 가정보육지원수당(AGED) 및 1991년도에 추가 도입된 등록보육사 고용보조금(AFEAMA)은 그 대표적인 예라 할 수 있다. 이러한 사회적 환경의 변화는 국가의 역할을 '보호자 역할'에서 '중재자 역할'(기업, 가족, 국가, 지방자치단체 간의 관계 조율)로 변화시키고, 이에 따라 가족정책은 크게 세 가지 방향에서 수정되었다. '보편적인' 가족수당 지급에서 '선별적인' 수당 지급으로, 가족 집단에 대한 지원에서 가족 구성원들 개별에 대한 지원으로(가족주의에서 개인주의로), 가족과 고용을 조화하는 방향으로의 선회가 그것이다.

한편 프랑스 가족지원 프로그램의 출산장려주의적인 성격과 관련하여서는 유급육아휴직(APE)과 가족수당(Allocation familiale)의 경우, 부양자녀수가 2명 이상<sup>82)</sup>인 경우에만 수혜대상에 포함되고 수당액도 자녀수에 따라 차별화되어 있음을 예로 볼 수 있다<sup>83)</sup>. 또한 오랜 전통인 프랑스 가족정책의 가족주의

81) <http://www.social.gouv.fr/htm/minister/index.htm>

82) 1994년 법 개정 이전에는 APE 수혜 조건이 부양 자녀 수 3명 이상이였다.

83) 이밖에도 그 목적이 출산장려주의적 성격을 띠었다고 할 수는 없지만 1명 이상의 부양자녀 또는 임신 중인 사실이 수혜 조건으로 전제되는 프로그램들이 있다. 자녀와 직접적으로 관련이 있는 자녀 양육 및 보육, 교육 관련 프로그램은 물론이고, 25세 이상의 무소득

(familialisme)적 특성은, 예를 들어 노인부양과 관련하여 개인주의적 성격으로의 전환 국면을 읽을 수 있다. 2001년도 도입된 노인자립수당(APA)은 인구 노령화에 따른 노인의 자립성 상실 문제에 대처하기 위해 마련된 정책으로서 한편으로는 세대간 연대의 증진 및 개별적 지원 기대를 충족시키고, 다른 한편으로는 병원이나 요양소 등과 같은 시설의 수용구조와 역량을 질적으로 향상시키는 데 그 목적이 있다. 개별가정에 거주하는 노인은 각종 편의 서비스 및 제 3자 고용 부담액을 지원 받을 수 있는데 본인 부담액은 소득에 따라 0%에서 80%까지(가족을 포함한 비등록 고용인을 채용한 경우 부담액 10% 가산) 다양하다.

가족정책 담당 정부기구의 역할과 관련하여 프랑스는 최근 큰 변화를 시도하였다. 1998년 탄생한 ‘가족관련 부처간 대표부(DIF : Délégation interministérielle à la famille)’는 사회 정의 및 연대성(solidarité)을 공통분모로 하여 가족업무의 부처간 통합적 접근을 실현한다는 점에서 넓은 의미의 가족관련 업무 기획을 담당하는 뇌관이라 할 수 있다. 가족 및 아동부 장관 주재 하에 운영되는 DIF는 친권의 동등성과, 가정생활과 직업생활의 조화, 가족과 학교간의 관계 개선, 빈곤가족의 문제, 가정폭력 및 학대와 애정결핍 문제에 대한 대응, 가족관련 사회보장제도 수혜의 단순화 및 용이화, 청년층에 대한 지원이라는 7개 영역의 이슈를 중심으로 활발한 연구와 토론이 이루어지는 장이 되고 있다.

현재 프랑스의 가족정책을 둘러싼 학자들의 논의는 어떠한가? 사회보장체계 변화에 대한 분석은 개인의 보호라는 측면에서 공적 책임과 사적 책임간의 경계의 문제를 제기한다. 정책의 미래는 국가와 시장과 가족간의 균형 조정 능력에 의해 조건 지워진다고 해도 과언이 아니다. 그런데 이러한 핵심적인 문제는 한편으로는 국가적 경쟁 및 세계화에 직면하여 공적 비용을 감소해야 하는 압력과, 다른 한편으로는 출산 및 인구의 노령화, 가족관계의 악화, 생활주기의 혼란, 연대성의 약화 등 가족행위의 급속한 변동과 관련하여 가족의 욕구가 증대되는 상황을 수용해야 하는 딜레마에 부딪힌다. 이러한 상황 속에서 프랑스의 가족정책이 현재 취하고 있는 방향성에 대한 논의의 입장(J. Commaille et C. Martin, 1998: 173-175)은 우리에게도 시사하는 바가 크다.

---

자나 극빈층이 수혜대상인 최저생계비(RMI)도 1명 이상의 부양자녀가 있거나 임신중인 경우에는 25세 이하라 하더라도 수혜대상에 포함되며, 가족소득보충급여(Complément familial)와 이사보조금(Prime de Déménagement)은 부양 자녀수가 3명 이상인 경우 혜택을 받을 수 있다.

첫째로, 일면 역설적이라고 보여지는 측면이 지적된다. 일각에서 프랑스 가족 정책은 복잡하고 일관성 있는 목표설정이라는 점에서 해독이 어렵다고 비판받는다. 이는 다양한 집단적 행위자들이 상이한 역사적 시기를 거쳐오면서 상이한 목표를 추구하는 과정들을 침적해온 결과라 할 수 있다. 이에 대한 평가는, 과연 목표가 분명하고 단일하며 응집적인 조치들을 취하는 것이 바람직한가, 아니면 정책 대상의 모든 가족 상황이 동일하지 않으며 이러한 생활방식의 다양성은 정당하다는 것을 인정하는 것이 바람직한가 라는 물음으로 귀결된다.

두 번째로, 프랑스는 수년 전부터 가족이 책임의 몫을 잘 이행하도록 하는 가족 지지 정책 보다는 고용 창출을 위한 정책에 더 힘을 쏟고 있다. 이러한 경향은 가정보육지원수당(AGED)과 등록보육사 고용보조금(AFEAMA) 및 비자립 상태의 노인부양정책(가정도우미나 실업상태의 딸, 며느리가 부양 역할을 맡을 수 있도록 수당 지급)의 채택에서 잘 나타난다. 이는 집단적 서비스의 발전이나 직업화의 촉진 및 자격 전문화와는 거리가 먼 것이라 할 수 있겠다.

세 번째로, 가족정책의 지향성이 사회적 논리를 수용하기 시작하였다는 점을 지적할 수 있다. 소득액에 따라 제한을 두는 수당 도입은 오늘날 새로이 모색된 것은 아니다. 1948년도에 제도화된 주거수당이라든가, 더 거슬러 올라가 19세기에 도입된 가족수당 정책이 우선적으로 노동자 가족을 대상으로 하였던 것이 사실이다. 80년대 중반, 가족수당금고(CAF)의 배분액 대부분이 소득액을 기준으로 제한 적용된 것을 볼 때, 위에서 지적한 경향은 분명히 강화되고 있음을 알 수 있다. 그런데 오늘날 이러한 수직적 재분배의 논리는 비용통제, 나아가 경제적 위기와 복지 지출의 부담 속에서 가족에 대한 정책 계획을 표명하는데 따른 어려움을 보다 핵심적으로 고려하려는 입장에서 지지되는 것은 아닌가 하는 의문을 제기한다. 원론적인 입장에서의 이러한 미묘한 차이는 사회 내에서 가족이란 무엇인가라는 물음을 숙고하게 만드는 것이다.

네 번째로, 가족정책 프로그램의 개발과 예산 지출 및 평가에 있어서 지역의 역할이 증대되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 비자립 노인들에 대한 정책에서 볼 수 있듯이 정책에 따라서는 프로그램 수혜에 있어서 지역적 편중의 문제를 야기할 수 있으며, 예산의 윤곽과 제도 개정으로 인해 피해를 보는 사람들에 대한 파악을 어렵게 할 수 있다.

### 3. 미국의 가족정책 및 담당부서 현황

#### 가. 개요

미국은 가족을 대상으로 그 변화를 추구하는 명시적인 목표를 갖는 가족정책, 또는 아동정책을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 그렇지만 지난 100년간 미국은 복지국가로서의 측면을 보이게 할만한 가족관련 조치들을 취해왔다. 이중 특히 자녀가 있는 가족들을 대상으로 한 조치를 중심으로 보면 명시적 차원은 아니지만 암묵적인 아동·가족정책을 형성해왔다고 할 수 있다.

전반적으로 미국은 연방차원의 사회보험체계에 있어서 유럽보다는 약 30-50년 정도 늦은 편이다. 그러나 미국 역사로 보면 대략 1895년 이래 초기의 진보적 시기 이후 몇 차례에 걸쳐 비약적인 발전을 이룩해왔다고 평가된다. 그리고 1935년 사회보장법(Social Security Act)의 제정은 연방정부의 사회적 역할 시작이라는 점에서 두드러졌다. 이후 사회보장체계는 이 사회보장법에 대한 일련의 개정·보완 작업들 속에서 구축되었다. 사회보장법은 가족수당과 국민건강보험을 제외한 모든 기본적인 사회보험을 제공하는데, 노인과 장애인에 대한 보호는 비교적 잘 되어있다. 반면에 아동과 자녀가 있는 가족들은 보편적인 사회보험 수급권, 국가적인 최저임금, 보편적인 건강보호권을 갖지 못한다. 재산검증을 거친 현금 수당 프로그램은 아동이 있는 빈곤 가정에게 제공되고, 장애아동이 있는 빈곤 가정에는 식품을 구입할 수 있는, 재산이 검증된 바우처 프로그램이 제공된다. 사회적 보호에 있어 미국의 투자는 다른 유럽연합 국가들에 비해 상당히 낮다(유럽연합 통계에서처럼 교육분야를 제외하고 보면 GDP의 약 16%).<sup>84)</sup>

이와 같은 복지의 제한성으로 인해 미국은 서구 복지국가의 유형분류에서도 국가보다는 시장의 역할을 중시하는 대표적인 자유주의 유형의 복지국가로 분류되고 있다. 미국사회의 가족정책에 대해 지속적으로 연구해 온 캐머만(Kamerman)은 이러한 특징이 미국사회의 개인주의적 가치관과 이데올로기에 깊게 연결되어 있다고 지적하며 다음과 같은 이념적 특징을 꼽는다(Kamerman,

84) <http://www.childpolicyintl.org/countries/us01.htm>

1997: 307-308). 먼저, 개인주의적 가치가 강한테, 개인주의에 대해 자연권적인 가치를 부여하여, 국가의 개인에 대한 잠재적 억압의 가능성을 제한하고자 한다; 사적인 단위로서의 가족을 강조하고, 가족문제에 대한 정부의 개입을 반대한다; 자원론적 경향인데, 이는 청교도주의와 그것과 관련된 신교의 종교적인 영향으로, 선악에 대한 조정행위를 입법화와 같은 국가행위보다는 개인의 자발적 의지에 기대고자 하는 특성을 갖는다; 사회적 다위니즘에 대한 믿음에 바탕하여 적자생존을 ‘자연스러운’ 질서로 본다; 노동윤리가 매우 엄격하며, 모든 가치체계에 중 가장 핵심적인 지위를 차지한다; 시장에 대한 강조인데, 시장을 사회의 안정과 번영을 가져올 핵심장치로 이해한다; 마지막으로 여성역할에 대해서는 조금 이중적인 입장을 갖는데 초기에는 모성주의적 특성이 강했으나 최근 가정밖 노동참여를 강조하는 입장으로 선회하였다.

이런 맥락 하에서 어린이와 그 가족에 영향을 미치는 사회적 정책들은 첫째로 사회적인 불운에 처하거나 장애인인 경우, 혹은 박탈의 정도가 매우 심각한 집단, 즉 취약집단(the vulnerable)에 집중되었으며, 둘째가 빈곤집단(the poor)을 대상으로 하였다. 무상의 의무교육체계를 제외하고는 미국은 일반적으로 아동에 대한 사회정책 발달에 있어 더디었다. 자녀가 있는 가족들의 경제적인 상황을 향상시키는 정책과 관련해서 보면, 빈곤계층에 대해서는 사회보장 급여세(social security payroll tax)를 제외하고는 거의 대부분의 세금을 면제해주는 입장을 취하였으며, 저소득층 일부 가족에게는 비교적 적은 액수의 일관성이 떨어지는 현금지원 혜택을 부여하고, 나머지 중간계층 이상에게는 세금공제혜택을 주는 방식을 택하고 있다.

특히 1994년 총선에서 공화당이 의석을 석권하면서 진행된 복지정책의 방향 전환 시도는 1996년 개인책임과 노동기회 조정법(PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)의 제정으로 귀결되었는데, 이것은 1935년 사회보장법의 제정이래 지속되어 온 복지정책의 틀을 근본적으로 바꾸는 기획으로 평가된다. 복지수급기간이 일생을 거쳐 통산 5년으로 한정되고, 특히 독신모의 모성역할에 대한 보상이었던 현금지원이 폐지되고 대신 노동의무가 강조되는 등 가족과 여성의 삶에 많은 변화를 초래하는 정책이 마련되었다. 2002년은 PRWORA 법에 대해 의회의 재신임을 받아야 하는 시기이므로 이에 대한 논의가 활발하였다.

## 나. 가족정책의 역사 및 특징

### 1) 가족정책의 역사적 발전과정

#### 가) 1996년의 복지개혁 이전

미국의 복지정책은 지난 100년간 몇 몇 시기를 거치면서 집중적인 성장을 보이는데 대략 진보의 시기(대략 1895-1920), 뉴딜과 그 이후의 시기(1932-54), 그리고 가난과의 전쟁을 선언한 “위대한 사회”의 시기(1960-74)들이었다.

1930년대 공황의 여파를 계기로 미국의 복지정책은 체계화의 기반을 마련하게 되는데, 연방정부는 실업에 대한 지원, 식량구호, 의료지원, 사회서비스, 주택정책 등 경제적 안전망의 구축에 노력하게 되었다. 1935년에는 “사회보장법”이 만들어져 이후 사회보장의 기초를 닦았다. 여기서 만들어진 요보호아동에 대한 구호인 “AIDC”(Aid to Dependent Children)는 공적 부조 프로그램 가운데 가장 핵심적이고 규모가 큰 것이었다. 물론 여기서 여성이 부조금을 지원받고 가정에서 자녀를 돌볼 수 있게 한 것은 당시의 높은 실업률에 대한 일종의 해결책으로서의 의미도 지니고 있었다고 평가된다(이후 1962년에 이르러 AIDC라는 이름은 가정 단위를 강조하기 위해 “AFDC”로 바뀌었다.) 2차대전을 거치면서 정부의 재정정책, 화폐정책이 정부의 합법적인 정책범주로 제도화되면서, 광범위한 현금지원 프로그램을 수행할 만한 국가적 차원의 관료적 기간역량(bureaucratic capacity)이 구축되게 되었다(박병현, 296-98; Kamerman, 1997: 310-11).

1960년대 중반이래 70년대 초반까지 미국 사회복지지는 커다란 도약기를 맞이하게 된다. 고용기회의 균등, 인종간 정의, 경제적 지원, 보충적 교육 등을 초점으로, 복지비용, 수혜의 깊이와 범위 등 사회복지 전반에서 발전을 보였다. 존슨 대통령의 “위대한 사회” 시절의 “빈곤과의 전쟁” 선언, 그리고 시민권운동은 문제의 정의를 확장, 세분화시키는 데 기여하였다. 이러한 전 과정에서 사회복지 수혜자는 물론, 전문가, 박애주의자 집단, 공공 행정가들이 동참하였다. 그 결과 소위 복지폭발(welfare explosion)이라고 할 정도로 수혜가정이 폭발적으로 증가하게 된다. 1970년대에 와서 AFDC 프로그램의 급격한 팽창에 대한 우려가 증대하였으며, 특히 노동윤리 약화에 대한 우려의 목소리가 높아졌다. 사회적으로는 70년대 후반 오일쇼크 등 인플레이션이 또한 정부재정에 대한 압박요인이 되었다.



그러나 이미 복지비용이 증가하기 시작하는 60년대 후반의 민주당 정부에서부터 복지수혜자를 노동으로 이끌어들이기 위한 정책들이 구비되기 시작하였고 있었다. 1967년 존슨 행정부 시기에 WIN(Work Incentive Program) 프로그램이 도입되어 노동을 통해 소득을 얻는 경우에도 소득의 일정부분(초기 소득 30달러와 1/3만큼)을 복지급여 계산에서 제외시키는 방식을 도입하여 추가소득을 보장하였다(김수정, 2002: 225-237). 70년대 공화당의 집권 이후 복지급여와 노동의 무간의 관계는 강화되었으며, 대표적으로 1975년 의회에서 통과된 “근로소득세 액환급(Earned Income Credit, 1978년 EITC- Earned Income Tax Credit-로 바뀜)”을 들 수 있다. EITC는 소위 근로빈곤층(working poor)을 대상으로 하는 근로유인책으로, (부모의) 연간소득의 10%의 급여혜택을 제공하는 제도였는데, 소득세액이 크레딧의 규모에 못미칠 경우 환급해주는 등 빈곤가족의 소득을 보충하는 성격도 가지고 있었다(김수정, 상동). 이 제도는 미국에서 최초로 노동능력이 있는 노동자들에게 현금지원을 하는 프로그램으로, 특기할 만한 것은 복지부가 아니라, 국세청, 즉 조세체계를 통해 급여가 지불되었다는 특징을 갖는다.

1980년에 집권한 공화당 레이건 행정부는 역대 어느 정부보다도 복지감축을 중요한 국시로 삼았는데, 소득보장 프로그램에 한정해서 본다면 다음과 같은 감축전략을 구축하였다. 첫째, 급여수준을 낮추고 자격기준을 강화함으로써 직접적으로 지출을 감소시키고, 둘째, AFDC 프로그램을 주정부로 전적으로 이관시키며, 세째, 노동의무를 강화하는 프로그램, 즉 워크페어를 도입함으로써 복지수급을 억제하는 것이었다(Pierson, 1994: 115, 김수정, 앞글, p. 236 재인용) 그 결과 AFDC 프로그램의 경우 전체 AFDC 가정의 약 11-14%가 수급자격을 상실하고 급여수준도 약 40% 정도 감축하게 되었다.

EITC는 1980, 90년대를 통하여 서너배가 증폭되었는데, 특히 1993년 클린턴 집권기에 가장 많이 증대하였다(Orloff, 2001: 10). 클린턴 행정부는 취업을 강조한 외에도 “취업이 실제로 소득이 될만한 것이게끔 만드는(making work pay)” 정책을 추구하는 목표를 추구하였다. 90년대 초가 되면 EITC는 AFDC를 넘어섰으며, 회계연도 1996년에는 AFDC의 두배가 되었다. 특히 EITC는 90년대의 호경기를 배경으로 독신모들에게 실질적인 소득증대를 가져왔다고 지적되기도 하는데, 1989년 이래 EITC는 두 아이를 가진 독신취업모의 실질소득 증가분의 42%만큼 기여하였으며, 한자녀를 가진 독신 취업모의 소득기여분의 27%를 차

지하였다고 한다(Dionne, 1998, Orloff, 2001, p. 10에서 재인용).

이러한 사회분위기변화 속에서 AFDC 수혜자 증가는 멈추었지만 이들을 보는 시각은 급변하였다. 대부분의 수혜자가 이혼자나 별거중, 혹은 미혼모였기 때문에 적대적인 시각을 받았다. 수혜자의 생활양식의 문제, 게으름, 가정에 대한 책임의식의 부재 등이 빈곤의 원인이라고 비판되었다. 특히 복지수급자와 복지기관 사이의 상호의무를 강조하는 1988년의 가족부양법(Family Support Act)의 수급자들은 이러한 비난의 표적이 되었다.

#### 나) 1996년 복지개혁 이후: PRWORA의 제정 이후

1994년 총선에서 공화당이 의석을 석권하면서 공화당은 기존의 복지정책의 근간, 가난과의 전쟁이라는 구호가 실패로 끝났음을 확인하면서, 복지정책의 근본적인 변화를 선도하게 된다. 복지비의 지속적인 증가, 높은 아동빈곤률, 혼외출생의 증가 등 복지비 부담을 예고하는 부정적인 현상들이 지적되었다. 그 결과 1996의 복지개혁법안(PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act. 개인책임과 노동기회 조정법)이 제정되게 되는데, 이는 1935년 사회보장법 제정 이래 지속되어온 미국복지정책의 60년사를 뒤바꾼 전환점을 기록하게 되었다. “PRWORA”의 핵심적인 내용은, 1996년 8월 이후 향후 6년 동안 식권제도와 SSI(보충적 보장 소득)의 예산 22% 삭감, AFDC의 TANF(Temporary Assistance to Needy Family: 요보호가족 한시지원)로의 대체이다.

#### \* 사회복지개혁안 혹은 예산조정안(H. R. 3734) :

Title I: 요보호가족의 한시적 지원을 위한 정책기금(TANF).

Title II: 보충적 보장 소득

Title III: 자녀에 대한 부양

Title IV: 외국인에 대한 복지와 공공 혜택의 제한

Title V: 아동보호

Title VI: 아동보육

Title VII: 아동영양 프로그램

Title VIII: 식품권과 생필품의 배급

## Title IX: 기타

한편 1996년의 복지개혁 방향이 설정하고 있던 핵심축은 다음의 네가지로 이루어진다.<sup>85)</sup>

첫째, 복지수급자들이 노동을 통해 자립할 수 있도록 한다:

- 최소한도의 노동요구수준의 증가: 현행 복지수급 가족의 50%가 취업이나 기타 self-sufficiency를 달성하기 위해 필요한 관련활동에 참여할 것이 요구된다. 대통령의 계획에 따르면 요구수준은 매년 5%씩 상승하여 회계연도로 2007년에는 노동참여율이 70%로 상승할 것이 기대된다.
- 복지수혜자들의 전일제 노동참여 요구: 주당 40시간의 노동이나 자립을 돕기 위한 관련 프로그램에 참여할 것이 요구된다.
- 특히 복지의 주요수급자인 한부모를 축소시키기 위해 이들의 근로를 촉진하고(EITC를 통한 세금감면), 보육지원정책을 강화한다.

둘째, 어린이를 보호하고 가족을 강화한다.

- 아동보호 및 발달 기금(the Child Care and Development Block Grant)를 통해서 현행 연간 4.8billion 달러 지출수준을 유지한다.
- 이혼한 아버지에게 대해서 자녀부양강제(Child Support Enforcement)를 강화하고, 거기서 확보한 재원을 바탕으로 어머니와 어린이들에게 자녀부양비를 제공하도록 한다. 복지제도를 떠나는 가족들을 위하여, 특히 복지제도를 떠나는 어머니들을 위해서 부양비를 사용할 것이 중용된다.
- 건강한 결혼과 양부모 가족을 장려한다. 연간 3억불이 결혼의 건강성과 안정성을 증가시키기 위한 프로그램을 위해 사용될 예정이다.

셋째, 주정부의 역할을 강화한다.

- Broad New Waiver Authority를 구성하여 정부 프로그램의 혁신을 도모한다. 이를 통해 정책수행과 전달상의 신축성과 효율성을 혁명적으로 높힐 수 있을 것이다.
- 아동보육과 노동지원서비스를 연결하여 프로그램의 효율성을 높인다. 예컨

85) <http://www.whitehouse.gov/infocus/welfarereform/fact-sheet.html>.

대 주정부로 하여금 식권제도, 보육, 소득보충, 교통지원 등 각종 benefits와 services를 종합적으로 지원토록 해서 복지에서 노동으로의 전이를 촉진시킨다.

- 특히 연방정부의 지원을 block grant 방식으로 설정하여, 주정부의 복지 재원의 사용상의 자율성을 보장하고 연방정부의 복지책임 역할을 각 주로 분산시키는 동시에 연방-주 간의 파트너십을 강화한다.

넷째, 적법한 이민자에 대한 건강과 영양지원을 제공하는 한편, 불법이민자의 복지의존을 방지한다.

그러나 실제 프로그램의 구체적인 내용을 보면 정책의 방향이 연방과 주정부 간의 파트너십 강화 및 주정부의 자율권 확대를 통한 집행상의 효율성의 증대와 같은 행정적 차원의 개혁을 제외한다면, 복지개혁의 방향은 크게 보아 노동강화, 가족(책임)강화, 성통제강화, 그리고 이민자에 대한 복지혜택 제한과 같은 보수적인 흐름 속에 놓여있다고 보인다. 그리고 2002년은 96년부터 시행된 개인책임과 노동기회 조정법안의 재인준이 시행되는 시기로 이와 같은 정책방향의 유지를 위해서 정책적인 홍보노력이 두드러진다.<sup>86)</sup>

## 2) 가족을 둘러싼 인구통계학적, 사회적 조건

2000 현재 미국의 인구는 2억 8천 1백 40만으로, OECD 국가중에서 인구가 가장 많은 나라이며, 유럽연합 인구로 보면 전체의 3/4이상에 해당된다. 인구구성상으로 보면 노년인구의 비율이 12%를 조금 넘어 EU의 16%에 비해 상대적으로 젊은 국가라고 할 수 있다. 미국인구의 약 22%(EU 평균은 17%)는 15세 미만의 어린이로 이루어져 있다. 2000년 현재 미국의 합계출산율은 인구대체수준인 2.0으로 OECD국가들 중에서는 매우 예외적으로 높은 비율을 기록하고 있는데, 멕시코와 터키만이 그보다 높다.

잘 알려져 있는 것처럼, 미국은 매해 대략 법적으로 80만명이라는 매우 많은 이민자들을 계속 허용하는 나라이다. 2000년도에는 미국인구의 11%(3천 50만 명)는 외국에서 태어난 사람들이다. 그 중에서 반은 라틴 아메리카이고 27.1%는

86) <http://www.hhs.gov/news/press/2001pres/01fswereform.html> 참조.

아시아이며 16.1%는 유럽이다. 미국에서 8, 9백만의 불법이민자가 있으며 그 중의 반 이상은 멕시코인 일 것으로 추정된다. 그래서 미국은 흑인계(12%), 라틴 아메리카계(12.5%), 아시아계(3.7%)로 구성된 인구를 가지고 있어 인종적으로나 민족적으로 꽤 이질적인 나라이다. 물론 종교적으로도 다양하다. 아동인구를 보면, 65%는 백인, 15%는 흑인, 15%는 라틴 아메리카계, 5%는 아시안계이다.

#### 가) 결혼율, 이혼율<sup>87)</sup>

미국은 유럽연합 국가들에 비해 결혼율, 특히 이혼율이 높다. 결혼도 많이 하고, 이혼도 많이 한다는 의미이다. 그러므로 1996년 복지개혁은 이혼한 아버지에게 대한 자녀부양비의 강제 징수권을 강화하는 정책을 채택하였다. 한편 출산율은 라틴 이민자들이나 아프리카인 미국인들의 기여로 인해서 유럽에 비해서는 훨씬 높은 편이다. 미국의 동거율은 북유럽만큼 높지는 않으나 급속히 증가하고 있다.

<표 IV-9> 미국과 유럽연합의 출산율, 결혼율, 이혼율(1980년, 2000년)

	합계 출산율(여성 한명당 자녀수)		조결혼율 (인구 1000명당)		조이혼율 (인구 1000명당)		동거율(1996, %)	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000		
미국	1.8	2.06	10.5	8.4*	5.2	4.2*	-	
EU-15	1.8	1.53	6.3	5.1*	1.4	1.8*	8.0 (전연령)	31.0 (16-29세)

\* 표시는 1999년 통계임.

자료: European Commission(2001), Living conditions in Europe: Statistical pocketbook, Theme 3- Population and social conditions, France: Eurostat,

#### 나) 혼외출산, 한부모 가족

미국의 혼외출산 비율은 물론 북방국가들이나 프랑스, 영국만큼은 높지 않으나, 30%가 넘고 있다. 특히 아래의 표에서 나타나는 것처럼 17세 이하 소녀들의 출산의 대부분은 혼외출산이고 이들은 이후 한(부)모가족으로 발전될 가능성이 높기 때문에 복지정책의 집중적인 관심대상이다. 그 결과 1996년 복지개혁이후

87) 가) 나) 다) 항의 실태추이는 <http://www.childpolicyintl.org/countries/us01.htm>에서 주로 참조.

출생아의 아버지를 명확히 인지하게 하는 제도가 도입되었다. 1990년대 들어서 10대들의 혼외출산, 혼전임신 비율은 서서히 감소해 오기는 했으나 여전히 유럽 연합이나 다른 OECD국가들보다 더 높다.

<표 IV-10> 혼외출산의 비율(1980년도-1998)

어머니의 연령	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
모든 연령	18.4	22.0	28.0	29.5	30.1	31.0	32.6	32.2	32.4	32.4	32.8
연령 집단											
15세 이하	88.7	91.8	91.6	91.3	91.3	91.3	94.5	93.5	93.8	95.7	96.6
15세-17세	61.5	70.9	77.7	78.7	79.2	79.9	84.1	83.7	84.4	86.7	87.5
20세-24세	19.3	26.3	36.9	39.4	40.7	42.2	44.9	44.7	45.6	46.6	47.7
25세-29세	9.0	12.7	18.0	19.2	19.8	20.7	21.8	21.5	22.0	22.0	22.5
30세-34세	7.4	9.7	13.3	14.0	14.3	14.7	15.1	14.7	14.8	14.1	14.0
35세-39세	9.4	11.2	13.9	14.6	15.2	15.6	16.1	15.7	15.7	14.6	14.4
40세 이상	12.1	14.0	17.0	17.4	17.7	18.1	18.7	18.1	18.4	17.1	16.7

자료: <http://childstats.gov/ac2000/images/TPOP6B.gif>

#### 다) 가족의 유형

이혼과 혼외출산이 증가하면서 자녀가 있는 양부모의 가구의 수는 1970년부터 96년 사이에 불과 20%만이 증가한 반면, 유자녀 여가장 가구의 수는 무려 127%가 증가하여 현재 1250만 가구에 이른다(OECD, 2000). 이들은 복지수급대

<표 IV-11> 가족의 유형

(단위: %)

분류	단독가구	한부모가족	무자녀 부부	유자녀 부부	기타	계
미국	24.9	12.7	22.9	39.5	0.0	100.0
영국	20.0	11.1	31.9	37.0	0.0	100.0
프랑스	22.1	6.2	30.2	41.4	0.1	100.0
이태리	12.8	3.1	35.9	48.2	0.0	100.0

자료: OECD 2000, OECD Employment Outlook, Table 4.1A, Paris: OECD Publications, The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies at Columbia University 홈페이지 자료에서 재구성(<http://www.childpolicy.org/clearinghouse.htm>).

상이 될 가능성이 매우 높으며, 실제로 최근의 복지개혁의 가족에 대한 지원정책 중 TANF의 경우 수급 대상자의 90%를 이혼한 독신(부)모가 차지하고 있다 (<http://www.childpolicyintl.org/countries/us01.htm>).

#### 라) 기혼여성의 취업

가족제도의 변화에서 핵심적 특징은 바로 어린 자녀를 가진 기혼여성의 취업이다. 2000년 현재 여성의 노동력 참여는 유럽연합이나 OECD 평균을 상회하는 71%이다. 자녀가 있는 모든 가족들의 반 이상은 두 명의 취업자(부모)가 가족들이다. 자녀가 있는 모든 기혼여성들의 2/3이상은 노동력에 참여하고 있으며 한 부모 어머니들의 71%, 자녀의 나이가 3세 이하인 부인들의 약 61%는 노동력에 참여하고 있다. 어머니들의 약 59%는 그들의 자녀가 한 살이 되기 전에 다시 일터로 돌아간다. 자녀의 나이가 6세 이하인 일하는 어머니들의 2/3는 전일제 일을 하고 있다.

<표 IV-12> 6세미만 자녀를 가진 여성의 노동력 참여비율

연도	전체비율	2세미만 자녀가 있는 경우	3세미만 자녀가 있는 경우
1960	20.2	Not available	NA
1970	32.2	NA	NA
1975	38.8	31.5	34.1
1985	53.5	48.0	49.5
1995	62.3	57.9	58.7
1996	62.3	57.9	59.0

자료: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

기혼여성의 취업이 가져온 자녀에 대한 보호노동의 문제 외에 또 다른 어려움은 바로 노인에 대한 간호이다. 2000년의 전국 센서스 조사결과 미국의 65세 이상 노인은 3천4백99만1천7백명으로 전체의 12.4%를 차지한다<sup>88)</sup>. 그리고 이 수치는 2010년에는 3천9백32만명, 2020년에는 5천2백7십만명으로 증가할 것으로 예상된다. 최근 국가적으로 “가족간호자의 달”을 설정하는 등 가족의 요보호노인에 대한 관심과 간호를 촉구하는 것은 이러한 노인인구의 증가와 관계가 깊다.

88) [http://factfinder.census.gov/servlet/Qtable?\\_lan=en](http://factfinder.census.gov/servlet/Qtable?_lan=en)

### 3) 당면한 가족문제에 따른 정책방향전환 및 그 평가

전반적인 가족제도의 약화는 바로 복지비용의 부담으로 이어지고 있다. 최근 미국 복지정책의 변화의 기조인 PRWORA(개인책임과 노동기회 조정법)에서 지향하는 복지정책의 개혁방향을 참고로 하여 보면 최근 가족정책 개혁의 방향은 (양부모) 가족강화와 노동참여 촉진의 두가지로 압축될 수 있음이 확인된다<sup>89)</sup>. 그러나 구체적인 정책대안들은 주(state)마다 매우 다르게 나타난다. 복지개혁이 추구하는 주의 자율성은 사실은 복지정책에 대한 국가적 책임(연방정부)의 분산과 이양(주정부)을 의미하기도 한다. 이제 주정부는 연방정부에서 블록 그랜트를 받아 일정한 자율성을 가지고 통합적, 효율적으로 복지관련 정책을 수행할 수 있게 되었다<sup>90)</sup>.

#### 가) 부성강화를 통한 복지정책 추구: 자녀부양 강제제도(CSE)

미국의 한부모가구는 전체 가구의 약 30%로 상당히 높다. 그리고 전체출산 중 비혼여성의 출산비중이 약 1/4에 해당한다. 특히 10대 임신율은 거의 전세계적으로 높아서 한 해에 78,000명이라는 10대 출산은 영국이나 통일전 서독의 두 배에 해당하며, 네덜란드에 비해서는 10배나 많은 수치이다(Clearinghouse 자료)<sup>91)</sup>.

이들 한부모들은 복지제도의 주요 수혜층으로 전체 TANF 대상자의 90%를 차지한다. 그러므로 연방정부는 아이의 아버지(어머니)를 확인하여 부양비를 내도록 하는 정책을 강화하고 있다는 통한(求償權 확립). 실제로 TANF에 신청하고자 하는 한부모는 자녀부양강제기구에 협조하겠다는 서류에 서명을 먼저 해야 한다. 이러한 제도의 성립에는 여성운동단체 등의 입법화 노력이 중요하게 작용했다(Kamerman, 1997). 그 결과 1993년에 마련된 “자녀부양강제”(Child Support Enforcement) 제도는 자녀출생시 미리 아버지를 밝히도록 하는 규정을

89) 이러한 관심은 최근 복지정책 전환의 문제의식을 반영한 TANF의 2000년 사업보고서에서 잘 나타난다. U.S. Department of Health and Human Services(2002) *Temporary Assistance for Needy Families Program(TANF) 4th Annual Report to Congress*. 이 절의 각종 정책내용 사례는 이 보고서에서 인용한 것이다.

90) 연방정부는 정책의 실효성을 위하여 스테이트 간 경쟁을 유도하기도 하는데, 예컨대 성과가 높은 주에 대해서는 보너스를 부과하는 제도로써, 2000년도 12월에 28개의 주는 높은 실행에 대해 보너스를 받았다.

91) <http://www.childpolicyintl.org/childsupporttables/58.htm>



삽입하기도 했다. 자녀부양비를 지불하지 않는 부모에 대해서는 소득세 환급분을 환수하거나, 직접 월급에서 차압하거나, 혹은 운전면허나 자격증을 취소시키는 등 다양한 제재조치를 취할 수 있다. 결국 자녀와 거주하지 않는 한부모가 택할 수 있는 길은 부양비를 내거나, 감옥에 가거나, 혹은 16주 동안 무급으로 지역사회 노동봉사를 하는 세가지 중 하나이다.

1996년의 PRWORA는 자녀부양비 징수를 강제화시키는 기반으로 작용했다. 이를 위한 기술적인 체계들이 도입되었는데, 예컨대 ‘전국신고고용 보고시스템’은 부양비를 지불하지 않는 부모의 명단을 컴퓨터에 데이터 베이스화시켜서 그들이 새로 취직할 때마다 고용보고체계에 자동으로 신고되게 한다. 그러나 이 제도의 성공률은 주별로 상이한데, 일부 주는 법원 명령서(지불이행요구서)의 10%만을 거두어들이는 데 그치기도 하며, 연방정부가 이 컴퓨터 시스템 체계를 구축하는데 20억 달러를 소비했음에도 불구하고, 현재 12개 주에서만 이 시스템이 작동하고 있다<sup>92)</sup>.

2001년 TANF 보고서에 의하면 연방정부는 ‘자녀부양강제the Child Support Enforcement(ECS)’ 프로그램에 의해 2000년도에 거의 160만명의 부성을 확립 내지 인지했다고 하였으며, 이를 통해 180억을 거두어들였고, 이와 관련하여 연방 세금환급금만으로 거의 15억달러를 모았다고 한다.

한편 각 주의 출산률 저하정책을 고무하기 위한 인센티브 정책을 사용하기도 하는데, 예컨대 ‘건강 및 사회복지 서비스부’는 2001년 9월 21일, 1996년과 1999년 사이에 출산률 저하율이 가장 높은 주 세군데에 대해 보너스 7천 5백만불을 수여한다고 발표하였다. 그러나 이러한 사후적인 조치보다는 애초에 이혼을 예방하고 가족관계 및 커뮤니케이션 기술을 발달시키는 과제, 그리고 부모역할에 대한 책임의식을 강화하는 교육, 그리고 미혼부모의 예방을 위한 결혼장려 정책들이 등장한다.

결국 이러한 제도적 강제정책을 기반으로 법원의 판결에 의한 부양금액은 점점 공식화된 비율로 나타나는데, 대체로 한자녀에 대해서는 (자녀와 같이 살지 않는 부 혹은 모의) 급여에서 17%, 두 자녀에 대해서는 25%, 세 자녀에 대해서는 29%가 설정되고 있다(Clearinghouse).

92) Helen Barnes, P. Day , and N. Cronin, 1998, *Trial and Error: A review of UK child support policy*, Occasional Paper 24, London: Family Policy Studies Centre, Clearinghouse, ibid 재인용.

## 나) 가족강화를 통한 복지정책 추구

먼저 가족을 둘러싼 현실을 보면 결혼제도의 약화로 인해 잠재적인 복지수혜층의 규모가 성장하고 있는 점이 중시된다. 앞서 보았듯이 혼외출산도 높아 (31%) 전체 어린이의 약 25%는 (대부분인 미혼모이긴 하지만) 미혼부모와 산다. 또한 이혼이 증가하면서 전체 가족의 27%가 한부모 가족으로 구성되어 있다. 자녀가 있는 양부모의 가구의 수는 1970년부터 96년 사이에 불과 20%만이 증가한 반면, 유자녀 여가장 가구의 수는 무려 127%가 증가하여 현재 1250만 가구에 이른다.

## (1) 결혼장려 프로그램

- Florida, Maryland, Minnesota, Oklahoma 주는 결혼예비교육이나 상담에 참여한 부부에게 혼인신고비용을 줄여준다.
- 유타주는 유타주에서 결혼을 장려하는데 힘쓰는 관련 행정위원회를 만들었다.
- 결혼위원회를 설치한 주가 있는가 하면 South Carolina는 결혼과 가족제도를 지지하는 정책들을 발전시킨다.
- Oklahoma는 기·미혼 배우자를 대상으로 한 관계 교육 서비스를 포함하여 결혼선도 프로그램과 서비스에 대해 TANF 자금 천만달러를 주었다.

## (2) 이혼방지 프로그램

- 아리조나 주의 법률은 ‘결혼과 커뮤니케이션 기술 위원회(Marriage and Communication Skills Commission)’를 확립하였다. 거기다가 통치권자는 지역사회에 기반을 둔 결혼과 커뮤니케이션 기술 프로그램에 대해 백만 6십 5불의 기금을 책정하는 법안에 서명하였다. 결혼기술숙련과정에 참여하는 배우처, ‘결혼과 커뮤니케이션기술 위원회’가 제작한 결혼 소책자 인쇄,
- 오클라호마에서는, 통치권자가 결혼을 늘리고 이혼을 줄이는데 사용하기 위하여 TANF 보유기금에서 천만불을 적립하였다.
- 적어도 33개의 주는 양부모 가족에 가해지는 제한들을 철폐하였다. ↔그 전의 AFDC에서는 한 부모가 장애인이거나 실업일 때 자격요건이 있었다.

(3) 부모역할교육

- 많은 주에서 TANF, Title IV-D 아동부양 항목, 주의 기금을 활용하여, 아버지가 아동의 삶에 더 결부되거나 어머니와 아버지의 관계가 더욱 돈독해질 수 있도록 지역사회에 기반을 둔 활동들에 자금지원을 하고 있다. 그 활동들에는 교육과 고용서비스, 부모역할교육, 커뮤니케이션과 갈등해결에 대한 훈련, 결혼교육과 가족상담 등을 포함한다.
- 여러 주에서 시행하는 “취약가족을 위한 동반자들”이라는 프로젝트는 지역사회에 기반을 둔 조직, 아동부양 집행부서들이 중심이 되어, 젊은 아버지들이 자녀에 더 잘 결부되도록 하고, 어머니와 아버지들이 보다 든든한 부모역할을 할 수 있는 파트너십을 수행할 수 있도록 돕는 활동을 한다.

다) 노동참여 촉진정책

TANF의 핵심은 수급기한의 제한을 특징으로 하는 강력한 노동의무 조항이다. 궁극적으로 빈곤가족을 위한 현금 보조급부의 보장 종식, 연금수급기간의 통산 60개월로의 제한, 정액보조금의 교부와 주정부의 자율적인 배분권한 강조, 그리고 노동관련 프로그램에 참여시키지 못하는 주에 대한 벌과금 등으로 구성되어 있다<sup>93)</sup>. 그러나 노동의무규정과 기한, 수급자격을 위한 소득한도 규정 핵심적 내용이 주마다 매우 상이하므로 주별로 살펴보고자 한다.

○ 노동의무 규정

각 주는 TANF 프로그램에서 요구조건, 인센티브, 다른 정책 변화들을 통해서 노동을 장려하고 있다. 30개의 주는 복지수혜를 받자마자 즉시 일할 것을 요구하고 있으며, 8개의 주에서는 6주 이내이거나 복지혜택을 받기 전에 일해야만 한다. 12개의 주에서는 복지수혜를 받는 24개월에 일해야만 한다. 한 개의 주에서는 수혜를 받는 30개월 이내에 일 해야만 한다. 그러나 오직 일리노이주는 노동자 가족에 대해서는 시간규정을 적용하지 않는다.

93) 2000년도에 각각의 주는 실천에 대해 점수가 매겨졌고 4개의 기준으로 노동을 평가하여 순위가 매겨졌다. 그 4가지의 평가기준은 다음과 같다. 첫째는 직업진입율, 둘째는 노동력 율에 있어 성공(직업 보유율과 수입획득율과의 결합), 셋째와 넷째는 이 같은 각각 두 가지의 평가기준에 있어서의 진보이다.

### ○ 소득제한 규정

가족들을 복지에서 노동으로 전환하도록 하기 위해서, 모든 주는 수급자격을 결정할 때 가족의 근로소득을 무시한다. 오하이오 주 등을 제외한 대부분의 주는 AFDC 프로그램의 재산 상한선인 천달러의 기준을 완화시키는 방향으로 변화하여, 이제 그것은 1500달러에서 8000달러에까지 이른다. 더욱이 일부 주는 노인이나 장애인, 또는 한 명 이상의 성인이 있을 경우 그 상한선을 더욱 높힌다. 또한 가족이 공동소유하는 자동차의 수준에 대한 제한도 상승시켰다. 28개의 주는 한 가족에 적어도 한 대의 자동차 가치에 대해서는 무시한다. 나머지 주에서는 자동차의 가치를 4천불에서 만2천불에 이르기까지 다양하게 계산하고 있다. 한편 TANF 법령은 각 주가 '개인계발구좌(Individual Development Accounts(IDA))'에 자금 지원할 권리를 부여하는데, 현재 1/3의 주는 TANF 수혜자들로 하여금 IDA를 개설하는 것을 허용하고 있다. 다만 IDA는 개인들로 하여금 교육비용, 주택구입 또는 사업자금에 쓰여질 수 있는 저축을 늘려가도록 하는 저축계좌에서 제한돼 있다.

### ○ 복지수혜기간

- 주는 연방정부로부터 자금지원을 받는 기간을 60개월 이상까지 확대한다. 게다가, 그런 지원은 가족 구성원 중에 구타당했거나 극심하게 잔학한 행위에 노출된 사람이 있을 경우에 확대될 수 있다.
- 38개의 주는 60개월이라는 생애제한을 적용한다.
- 6개의 주는 성인이 기간제한에 이르러 더 이상 지원을 받을 수 있게된 후에 가족 안의 아동에 대한 지원을 한다.
- 3개 주(Arkansas, Connecticut, Idaho)는 24개월이나 더 짧은 생애제한을 한다.
- 4개 주(Delaware, Florida, Georgia, Utah)는 일반적인 36개월이나 48개월의 생애제한을 한다.
- 2개 주(Massachusetts, Michigan)는 생애제한을 하지 않고 60개월 이상에게는 주 차원의 현금수혜 지원을 계속 한다.
- (취업에 장애를 주는) 특정상황에 대한 예외조치: 대부분의 주는 가정폭력, 우울증, 정신건강상의 문제, 장애습득, 육체적 장애, 알콜의존, 마약의존처

럼 고용에 방해가 되는 개인적인 문제들을 평가할 수 있는 절차들을 확보하고 있고 그 문제들에 대한 집중적인 서비스를 하고 있다. 대부분의 주(40개주)는 가정폭력 피해자를 숨기고 확인하며 그들로 하여금 상담과 지원 서비스를 받을 수 있도록 하는 “가정 폭력 선택권”을 채택하였다는 것을 증명하였다.

#### 라) 가족정책의 방향전환에 대한 평가들

복지 대신 노동을 선택하게 강제하는 복지개혁의 방향, 그 결과에 대한 평가는 다양하다. 실제로 정부간행 보고서에 의하면 복지 수급자의 수가 줄고 대신 근로하는 복지수급자가 증가하는 현상이 발생하고, 특히 독신모와 같은 경우 실질소득의 증가가 보고되기도 한다. 그러나 이러한 결과에 대한 현상적 해석도 균일하지 않으며, 더욱이 개혁방향에 대한 평가은 더욱 그러하다. 취업을 강조하지만 노동자의 최저 임금은 (인플레이션을 고려하면) 이전보다 오히려 감소함으로써 경제적 상황은 전혀 개선되지 않았다. 취업증대에도 불구하고 취업과의 연계를 가능케 할 교통문제나 보육시설도 여전히 제한적이며, 그 이용료는 너무 비싸다(Boushey et als, 2001).

또한 이러한 가족관련 복지개혁이 여성의 지위에 대해서 가지는 함의에 대해서도 평가가 일정하지는 않다. 일단 미국의 여성주의자들은 80년대 이래 지속된 복지개혁의 향방에 대해서는 그렇게 적극적으로 개입하지는 않은 것으로 보인다(Kamerman, 1997: 394-406). 이들은 기회균등법과, 적극적 조치를 통과시키는 데 기여함으로써 노동시장에서의 평등을 확보하고자 하는 데는 노력을 기울인 것으로 보이지만 어린이와 가족에 관련한 복지정책에 대해서는 상대적으로 적극적이지 않았던 것으로 보인다(김수정, 2002: 242). 최근의 복지개혁에 대해서도 여성계의 입장은 별로 분명하게 표시되지 않는 것으로 보인다(Orloff, 2001: 19).

그러나 그간의 미국의 가족, 여성정책의 축이던 AFDC의 폐지와 EITC, TANF 체제로의 변화는 분명 여성주의적 복지정책론자들 사이에 상이한 해석과 태도를 불러일으키고 있다. 즉 한편에서는 최근의 복지개혁이 성불평등을 제도화한 것이라고 비판하는 반면, 다른 한편에서는 그것이 오히려 여성을 모성으로 규정하는 성별분업을 제거할 수 있는 단초를 제기하고 있다고 긍정적으로 평

가하기도 한다.

예컨대 Mink는 AFDC의 폐지와 (가정밖의) 노동 의무규정은 여성의 돌봄노동을 기반으로 한 복지 수급권을 박탈함으로써 여성의 불평등을 제도화시켰으며, 특히 독신모에 대한 노동강제 규정은 양부모 가족에서의 여성의 모성권 유지에 비해서 불공평한 처사라고 비판한다(Mink, 1998). 이에 대해 반대하는 사람들의 논리는, 이미 미국사회에서는 가족임금제가 붕괴되었기 때문에 (전업)주부와 가장으로 이루어진 부부모델은 설득력이 없으며, 현실적으로 여성의 노동참여는 예외적 상황이 아니라 하나의 규범이 되어 버릴 정도로 보편화되었음을 강조한다. 대표적으로 Orloff는 이제 복지정책의 체계는 성별분업에 근거한 “가족/노동 이원체계”로부터 남녀 모두에게 취업노동을 요구하는 “노동중심 일원체계”로 전환하였다고 본다(Orloff, 2001: 19). 물론 여기서 차이는 남녀만이 아니라, 성 내부적으로도 상당한 층화를 보인다고 지적된다. 역사적으로 미국은 남녀간의 “차이”보다는 “같음”을 추구하는 전략을 통해 여성의 자율성(가족을 선택, 혹은 거부할 수 있는 경제력)을 확보할 수 있었음을 강조한다.

그러나 근본적으로 이러한 복지개혁은 “전일제 남성노동자”를 모델로 하고 있다는 지적이 있다. 취업을 요구하면서도 여전히 보육시설이나, 가정과 노동생활을 병립하게 하는 유급 부모휴가제도가 구비되지 않은 결과, 결국 육아책임을 가진 여성노동자들이 시간제 취업, 불완전 고용상태로 내몰리기 때문이다(Hartmann, 2001; Boushey, 2001: 46 재인용). 이러한 점에서 복지국가론, 정책에서 돌봄노동(care)이 새로운 개념들로 자리잡아야 한다고 하는 지적은 타당한 것으로 보인다(Daly & Lewis, 2000).

## 다. 가족정책과 프로그램

### 1) (자녀와 관련있는) 소득지원정책

자녀가 있는 빈곤가정의 소득을 유지하기 위한 정책으로서는 복지의 차원에서 직접적인 현금원조를 하는 정책과, 근로를 유인하여 일정액의 소득세를 감면 내지 환급해주는 조세정책의 유형이 있다. 전자의 경우, 1996년 복지개혁으로 인해 1935년 이래 60년간 지속되어오던 AFDC가 한시적인 지원제도인 TANF로 변화하였다.

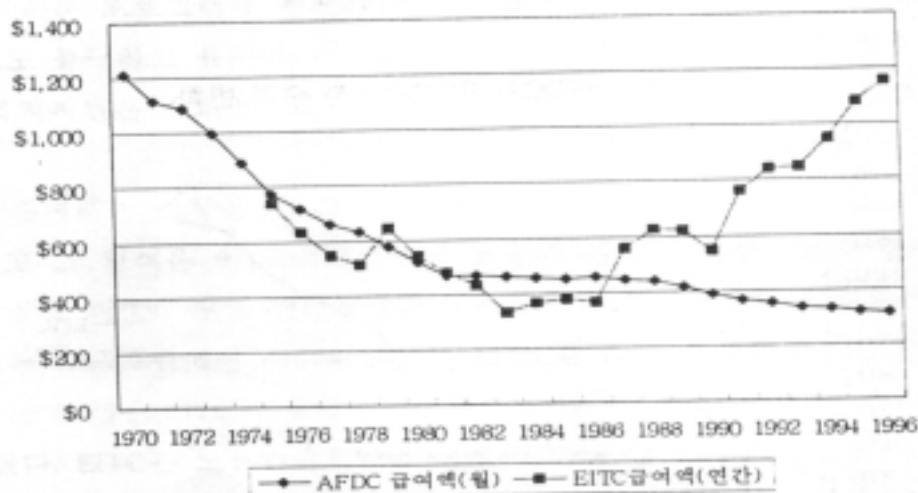
가) 요부양아동 가족부조(AFDC: Aid to Family with Dependent Children)

빈곤가족에 대한 지원은 96년 이래 TANF 제도로 변화하였지만 AFDC는 지난 60년간 미국의 공공부조의 대명사로서 알려져왔으며, TANF로 변화한 현재 기존 제도의 잔존형태로서 일부 수혜자가 남아있는 형편이다. 요부양아동을 가진 가족에 대한 공공부조인 AFDC는 1935년 제정된 사회보장법에 의해 시작된 공공부조 프로그램으로 부모의 사망, 무능력, 부재로 인해 부모가 아동을 양육할 수 없는 경우 연방정부와 주정부의 재정으로 급여를 제공해주는 공공부조 제도이다. 노령·시각장애인·장애인 부조와 함께 공공부조 정책의 중심을 이루었으며, 1996년 PRWORA 제정 이후 TANF로 바뀌게 된다. 폐지 직전 1995년의 통계를 보면 전체 9명의 아동 중 한명(930만명), 그리고 490만 가족(1,360만명)이 부조대상자였다. 1992년에는 미국 총인구의 5.4%, 전체 아동의 14%가 부조를 받았다. 연방정부가 전체비용의 55%를, 주정부가 40%를 지불했으며, 지방정부가 나머지를 지불했다. 부조의 자격기준은, 18세 미만 아동이 적어도 한 명이 있어야 하며, 가구의 자산수준에 일정한 제한이 필요하다. 실제적인 급여수준은 주마다 결정된 최대 급여수준과 순수 가족수입(노동비용, 보육비 등 제외)의 차이에 의해서 결정되었다. 결국 급여수준은 주마다 매우 상이한데, 1993년 현재 두 자녀와 살고 있는 어머니는 월 최대 923\$(알래스카주)부터 120\$(미시시피주)를 수령하였다(사 레비탄, 1999: 105-120).

그러나 복지정책의 방향이 계속 조정되어오는 속에서 이미 이 급여는 모든 주에서 1970년부터 95년까지 지속적으로 하락하였으며, 월평균 지불액은 40%이상 떨어졌다. 요부양아동 가족부조의 가족이 자동적으로 가지게 되어있는 “식품권(food stamps)”의 존재가 이러한 복지혜택의 약화를 메꾸어 주었다(AFDD 수급자의 90%가 식품권 수령). 일종의 바우처 제도인 식품권 프로그램은 저소득층 가족들로 하여금 식품 구매력을 높이려는 목적으로 기획된 것으로, 가족구성원 중 한 명 이상이 구직 중이거나 취업하고 있으며, 월소득이 빈곤선 130% 미만이라야 자격이 있다. 이외에 아동을 중점 대상으로 한 것은 아니지만 연방정부의 지원을 받는, 시각장애인 및 장애인 빈곤자, 노령 빈곤자는 물론, 빈곤계층의 어린이와 장애 어린이 등 어린이를 대상으로 하는 재산검증 현금지원제도인 SSI(Supplemental Security Income)가 있다.

## 나) 근로소득세액 환급공제(EITC: Earned Income Tax Credit)

미국은 유럽과 달리 아동·가족수당 정책은 없으나, 자녀가 있는 가족에 대해 세금혜택은 주어지고 있다. 직접적인 소득이전 이외에 조세감면이나 면제 또한 소득유지 정책의 중요부분으로, 근로를 통한 복지를 추구하는 워크페어의 발전 과정에서 핵심적인 역할을 담당하여왔다. 노동능력이 있는 노동자들이 복지에 의존하지 않고 취업을 유지하도록 재정적 인센티브를 제공하는 이 제도는 일종의 부의 소득세(negative income tax)로서, 세금으로 감해진 순소득이 연방정부가 정한 기준액보다 적을 때 소득과 부양아동 수에 기초해서 일정한 금액을 환불해 주는 제도이다. 다른 복지제도와는 달리 복지관련 부서가 아닌, 재무부 국세청에서 담당하는 것도 이 제도의 특징이다. 1975년 근로소득세액 환급공제(Earned Income Tax Credit)의 법안이 의회에서 통과된 이래 80년대 중반 이래 수급자 수나 급여액에 있어서 AFDC를 훨씬 능가하고 있다.

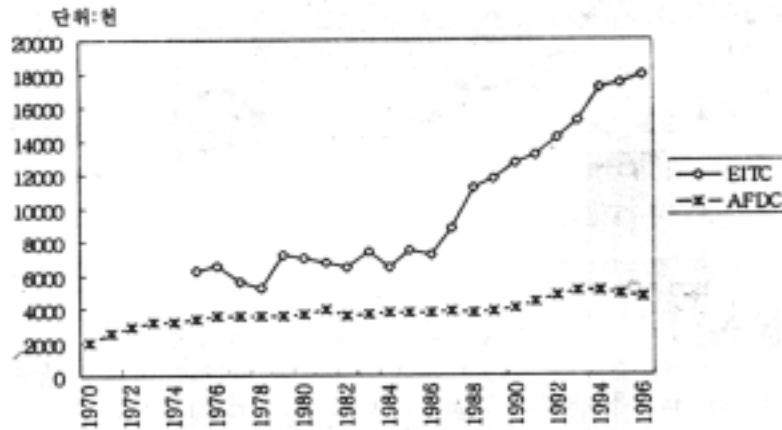


\*1990년 cpi값은 OECD, Economic Outlook(각년도)

자료: US House of Representatives Committee on Ways and Means (1998), *Greenbook*, 김수정(2002), p.252 재인용.

<그림 III-9> AFDC와 EITC 수급액의 변화(1990년 기준 물가조정)





자료: US House of Representatives Committee on Ways and Means(1998),  
Greenbook, 1998, 김수정(2002), p.252 재인용.

<그림 III-10> AFDC와 EITC 수급자 수의 변화

2001년의 경우, 연방정부는 피부양자 1인당 2,900달러의 세금 감면혜택(고소득자에게는 감액)을 제공한다. ‘근로소득세액 환급공제(EITC)’는 저소득층을 위한 환급제도로서, 한 명의 자녀가 있는 가족은 2,353불을, 두명 이상의 자녀가 있는 가족은 3,888불을 상환받을 수 있다. 소득액이 3만불을 초과하는 가족부터는 적용대상에서 제외되게 된다. 다양한 세금혜택은 (교육수준에 상관없이) 학령기에 있는 자녀, 특히 대학생 자녀를 둔 부모에게는 도움이 된다(이하 Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies at Columbia University).

클린턴 대통령의 집권기간 중 미국 역사상 처음으로 면세점 바로 위 등급의 소득을 갖는 가족계층에 대해서 자녀 1인당 400불의 tax credit을 제공하는 일종의 “아동수당”에 해당하는 제도를 제정하였다. 2001-2004년까지는 아동 한명당 600불이 제공될 것이고 2010년에는 1,000불로 상향조정될 것이다.

또한 피부양자 보호비용을 보완해주기 위한 tax credit이 있는데, 이는 아동 한 명의 보육비 2,400달러의 30%까지를 환불해주는 것으로, 두 명 이상에 대해서는 보육비 4,800달러 까지에 한해서 30%를 환급해준다. 2002년도 이후에는 환급비율이 현 30%에서 35%로 상향조정될 것이나 조정 총소득액이 증가하는 만큼 삭감하게 된다. 한편 상대적 고소득층에게는 해당되지 않지만 첫 번째 입

양의 경우 입양비용을 보완해주는 credit 제도가 있다.

다) 빈곤가족 한시부조(TANF: Temporary Assistance to Needy Family)<sup>94)</sup>

사회복지개혁안(혹은 예산조정안. H. R. 3734)의 Title I(TANF: Block Grants for Temporary Assistance for Needy Families)에 해당하는 이 제도는 가족복지관련 정책만이 아니라, 최근 미국 복지정책의 방향전환의 성격이 대표적으로 반영된 표본적인 정책이라고 할 수 있다. TANF의 핵심내용을 보면, 빈곤가족을 위한 현금 보조금부의 보장 종식, 연방정부와 주정부 사이의 새로운 재정적 관계 성립, 정액보조금제와 주의 자율성, 연금수급기간의 통산 60개월로의 제한, 그리고 노동관련 프로그램에 참여시키지 못하는 주에 대한 벌과금 등으로 구성되어 있다.

TANF의 가장 핵심적인 성격은 복지수급자들의 노동을 통한 자립고취, 그리고 그것을 보완할 수 있는 가족제도의 지원이다. 실제로 근로하는 복지수급자의 비율이 증가하여 1996년 성인 수급자의 11%만이 노동하고 있었던 데 반해, 2000년도에는 33%가 취업하였다. 또한 수급집단의 규모도 감소하여, 1996년 AFDC의 대상보다 56%가 낮은 540만이었으며, 복지수급자가 가장 많았던 1994년 3월(1440만명)을 정점으로 2001년 9월에는 530만명으로 나타나 63.2%가 떨어진 것으로 보고된다(DHHS, 2002, TANF 보고서, chapter II-13).

2000년 현재 수급대상 가족 중 98%는 주의 TANF 프로그램에 의거해 매달 평균 349달러라는 현금과 현금에 상응하는 지원을 받았다. 가족규모는 평균 2.6명이며, 평균적으로 수혜아동은 두 명으로 나타난다. 다섯 가족 중에서 둘은 한 자녀였고 열 가족 중에서 한 가족은 세명이상의 아동이 있었다. TANF 대상집단 중 60%의 가족에서는 성인(주로 한부모)이 한 명 있으며, 35%의 가족에는 성인이 없는 것으로 나타났다. 한편 수급자의 인종적, 경제적 특징을 보면, 흑인계 가족이 39%를, 백인가족이 31%를, 라틴 아메리카계가 25%를 차지하고 있다(2.2%는 아시안계, 1.6%는 원주민).

한편 여성과 관련해서 보았을 때 TANF는 많은 변화를 의미하고 있다고 지적된다. 지금까지 모성적 활동만 전담함으로도 획득할 수 있었던 현금지원인

94) 이 절의 TANF 자료는 다음의 보고서에서 인용한 것이다: U.S. Department of Health and Human Services(2002) 『Temporary Assistance for Needy Families Program(TANF)』, 4th Annual Report to Congress.

AFDC가 폐지되고, 대신 취업이 요구된다. 처음 수급후 2개월이 지나면 노동면제권을 소멸시켜 취업해야 하거나, 혹은 취업하지 않을 경우, workfare 라고 불리는 지역사회 서비스 사업에 참여해야 한다. 주마다 다르긴 하나 1살 미만의 자녀를 가진 부모에게 구직활동을 요구하기도 한다.

## 2) 자녀양육 지원정책: 가족/노동 양립지원을 중심으로

노동과 가족생활의 양립은 공적담론에서 중요한 이슈이나 실제로 공적인 정책에서는 중요하게 반영되어 있지 않다는 것이 미국의 현실이다. 기혼여성의 노동참여가 증가하고, 노동을 통한 자립을 강조하는 복지정책이 강화되면서 필요한 것은 보육관련 benefit의 확산, 고용주들의 동참이 중요하지만 어느 것도 법률로 규정된 것은 없다. 오히려 양질의 노동력을 확보하기 위한 기업의 가족/노동 양립지원정책이 국가의 지원정책보다 다양하게 전개되고 있다고 보인다. 미국의 가족지원정책, 특히 부모휴가제와 같은 제도는 OECD 국가 중에서도 두드러지게 낮아서 선진국들 가운데서도 일종의 예외나 극단치(outlier)로 평가되기도 한다(Social Policy Report, 2000 Vol XIV No 2). 다만 아동에 대한 관심과 지원은 비록 그것이 빈곤층에 제한된 것이긴 하나 상대적으로 다른 제도보다는 발전하는 과정 중에 있다고 보인다.

### 가) 가족의료휴가제도(FMLA: the Family and Medical Leave Act)

미국은 국가적인 차원의 모성, 부성 또는 부모 휴가정책을 가지고 있지 않으나, 1993년 통과된 가족의료휴가제도가 부분적으로나마 이러한 기능을 수행하고 있다. 그리고 가족의료휴가제도가 무급인 것에 반해서 일부 주에서는 장애수당 관련 제도를 활용하여 여성의 출산, 초기 양육기 동안 일정한 수당을 받을 수 있도록 하고 있다.

1978년 고용기회균등법에 기반하여 임신을 다른 장애상태와 같은 조건으로 취급하고 차별대우를 금지하는 연방법률인 “임신차별방지법”(PDA: Pregnancy Discrimination Act)이 통과하였다. 이에 영향을 받아 캘리포니아, 하와이, 뉴저지, 뉴욕, 로드아일랜드의 다섯 개 주가 이전부터 실시하던 단기간의 장애를 지원하는 프로그램과 법령을 임신 및 출산관련 장애를 포함하도록 확대시켰다. 그 결과 이들 5개 주에서는 장애보험을 활용하여 임신적이거나 단기간의 장애 수

당을 지급하고 있으며 대략 10-12주라는 임신·출산기간을 포괄한다.

그러나 1993년 이전까지는 여전히 임신과 출산이란 단지 “장애(disability)”의 한 범주로서 보호받을 뿐, “모성”으로서의 특별한 의미를 부여받지 못했다(Kamerman, 2000, Social Policy Report: 12). 이후 1985년, 그리고 몇 년간 계속 가족의료휴가법안이 의회에 상정되었고, 1990년 의회에서 출산과 양육에 관련한 휴가제도를 법제화하여, 휴가시에도 의료보험을 사용할 수 있도록 하고 복직이 보장되는 방향의 무급휴가제도법안이 통과되었으나 당시 부시 대통령의 비토를 받아 실패로 끝났다(Ferber et als ed., 1991:148-150) 여기에는 자본가 단체 등의 정치적 입김도 작용하였다고 보이는데, 특히 상공회의소는 이 제도가 강제성보다는 “자발성”에 기반한 것이어야 한다고 비판하였다.

가족의료휴가법안(FMLA)은 1993년 클린턴이 서명함으로써 법안으로 정식 제정되게 되었다. 이제 50명 이상의 노동자들을 고용하고 있는 기업은 출산·입양한 자녀를 돌보는, 혹은 배우자나 부모, 자녀의 질병을 돌보는 근로자를 위해 복직이 보장되는, 12주간의 무급의 휴가를 제공하게 되었다. 여기서 자격조건은 전년도에 적어도 1250시간을 근무한 근로자여야 하며, 고용주들은 또한 건강보험을 계속 제공해야만 한다. 현재 이 제도의 관리는 노동부의 임금 및 노동시간 부서(the wage and hour division)가 맡고 있다.

클린턴 대통령은 이 제도의 재원마련을 위해 실업보험에 가입할 것을 권하였으며, 노동부는 주가 그런 정책들을 이행할 것을 허용하는 법규들을 발표하였다(2000년). 또한 적용대상을 25명 이상규모의 기업으로 확대시키거나 부모들이 자녀의 학교를 방문, 혹은 자녀를 병원에 데려가기 위하여 1년에 24시간의 휴가를 쓸 수 있도록 권장하였다. 그러나 몇 개 주의 시도에도 불구하고, 상황은 본질적으로 변하지 않는다<sup>95)</sup>.

그 결과 2000년 현재 전체 근로자의 55%만이 이 제도의 수혜자가 되고 있으며, 또한 이 제도가 여성의 노동참여에 어떠한 긍정적인 효과를 미쳤지도 분명치 않다. 상당수의 여성들이 아예 이 휴가제도를 사용하지 않거나, 혹은 사용하더라도 아주 짧은 기간만을 사용한다. 게다가 이 제도의 혜택을 받기 어려운 계층은 흔히 가난하고 흑인이며, 편모들이기 쉽다(Kamerman, 2000: 13).

95) <http://www.childpolicy.org/clearinghouse.htm>.

<표 III-13> 가족/노동 양립을 지원하는 휴가제도 용어

종 류	특징: 목적, 대상, 기간, 급여액
모성휴가(출산휴가) Maternity leaves	여성근로자의 출산이나 출산직후의 휴가로, 고용보장이 목적. 일부국가는 산전휴가를 산후휴가 6-10주와 같도록 강제하기도 한다.
부성휴가 Paternity leaves	위와 동일한 목표를 가지나 성평등의 가치가 크게 작용한 것이다. 대체로 모성휴가보다는 훨씬 짧으며, 모성휴가를 보완하는 역할을 한다. 특히 둘째 아이가 태어날 때 아버지가 첫째 아이를 돌보는 데 중요하다.
부모휴가 Parental leaves	대체로 모성휴가에 이어지는 것으로, 남녀 누구나가 신청할 수 있는 성 중립적인 제도이나, 대체로 여성이 이용하는 경향이 높다. 일부 국가에서는 남성들의 참여를 고취하기 위해서 부모휴가기간 중 일정 몫을 남성이 사용하도록 규정하고, 사용하지 않을 경우 그 혜택을 상실하게 하는 방식을 이용한다("Use it or lose it").
육아휴가 Childrearing leaves	모성휴가를 보완하거나 부모휴가의 변형형태이다. 모성휴가보다 길지만 임금은 훨씬 낮다. 일부국가에서는 "모성임금(mother's wage)의 성격으로 이해되어, 그 현금급여의 수준은 엄마가 취업을 지속하면서 보육시설에 자녀를 맡길 때 제공되는 보조금 액수와 유사하다.
가족휴가 Family leaves	어린이의 출산이나 입양 외에도, 여타 가족성원이나 자녀의 질병 등을 간호하기 위해 제공되나, 이외에 자녀학교를 방문시에도 신청할 수 있다.

자료: Kamerman, 2000, "Parental Leave Policies: An Essential Ingredient in Early Childhood Education and Care Policies," the Society for Research in Child Development, Social Policy Report, Vol XIV, No. 2, p.4.

한편 기업이 제공하는 가족과의 양립 지원 제도는 몇가지의 유형으로 구분되는데, 위와 같은 휴가제도 이외에도, 근로시간이나 장소를 조정하는 것, 아동 및 노인 보호를 위해 실질적인 도움을 제공하는 것, 그리고 보호에 필요한 적합한 정보 및 기술 지원이 그것이다. 한편 Evans(2001)은 양립제도의 유형을 시간관련 지원(휴가제도, 근무시간 조정 등), 고용조정(재택근무 등), 복지시설 및 비용 지원(보육시설, 보육비지원) 등으로도 나누고 있다<sup>96)</sup>. 보육과 관련한 제도는 직접 보육서비스를 제공하는 것으로는 직장내·외 보육센터, 기업간 공동보육센터, 방학/주말 캠프, 가족 보육 네트워크가 있으며, 이외에 위급한 특별기간만 보육서비스를 제공하는 경우도 있다. 한편 보육비용을 지원하는 보육 바우처, 휴

96) J. Evans, 2001, Firm's contribution to the reconciliation between work and familylife," Labor Market and Social Policy Occasional Papers, n. 48, OECD; Kim Tae-Hong and Kim Hye-Kyung, 2002.

은 보육비용 상환제도(vouchers/reimbursement), 혹은 보육기관과 기업이 합의하여 할인된 가격으로 보육서비스를 제공하는 제도, 가족간호나 보육에 사용한 비용을 소득세 과표에서 제외시켜 주는 제도(Flexible Spending Account, alary Reduction Plan)등이 있다(김태홍, 2001: 28-29).

#### 나) 보육 관련 정책: ECEC(Early Childhood Education and Care)<sup>97)</sup>

미국은 잘 알려진 대로 보편주의적인 아동수당, 자녀와 관련한 가족수당이 없으며, 대신 보육과 관련한 서비스를 취약계층 아동의 일부에게 제공한다. 다양한 보육정책과 프로그램들은(ECEC: Early Childhood Education and Care) 국가적인 일관성있는 틀을 확보하고 있지 않으며, 이는 주 수준에서도 마찬가지이다. 연령별로 보면 초등학교에 들어가기 전의 공립학교체계(유치원)가 있는데, 주에 따라 조금씩 달라 5-7세에 시작한다. 5세 미만의 자녀에게 적용되는 ECEC 프로그램들은 몇 개의 다른 방식으로 세분화될 수 있다. 즉 취학 전 프로그램(유치원 전단계, 보충 교육 프로그램, nursery schools)이거나 보육 또는 주간보육센터, (부분적으로 규제되는) 가정형 탁아, 방과전 혹은 방과후 프로그램들, 이외에 지역사회에 기반한 가족지원 프로그램들이 있다. 전체적으로 연방정부의 자금지원은 유치원을 제외하고는 저소득층 자녀와 장애아동을 대상으로 이루어지고 있으며, 교육부, 건강 및 사회복지 서비스부서의 감독 하에 운영된다. 한편 ECEC 체계의 하위유형은 정부지원 헤드 스타트, 시장구입 서비스, 그리고 공립학교(유치원)로 구분될 수 있다.

##### (1) 보육정책의 기본방향 전환과 그 배경

90년대 중반이래 미국에서 초기 아동기 보육에 관한 정책적 우선과제 세 가지는 다음과 같은 것들을 꼽을 수 있다. 첫째, 특히 3세 이하 아동들에 대한 보육 시설의 양적 확대, 둘째, ECEC 제공에 있어 질 향상, 셋째, 저소득이고 ‘위기’ 가족을 보육지원의 대상으로 설정한 점이다. 이 절에서는 각기 정책의 성립 배경을 간단히 살펴볼 것이다(OECD, 2000: 9-11). 첫째, 공급의 양적 확대의 필

97) 이 절의 자료는 OECD의 교육위원회가 1998년 시작한 각국의 초기 어린이기의 교육과 보호 정책에 대한 리뷰의 결과물 중 다음과 같은 미국판 보고서에서 발췌한 것이다: OECD Country Note, Early Childhood Education and Care Policy in The United States of America, July 2000 (출처: <http://www1.OECD.org/els/pdfs/EDSECECDCA012.PDF>)

요성이 제기된 배경은 매우 사회적, 정치적인 것으로 보인다. 먼저 여성의 취업 증가이다. 1960년 6세 미만 아동의 어머니의 1/5만이 고용되었던 것에 비해 이제 그 수치는 3배로 증가하였고, 특히 3세미만 자녀가 있는 어머니의 취업이 두드러지게 증가하였다. 출산한 여성의 절반 이상이 출산후 1년 이내에 일터로 돌아가고 있는 현실이다. 직접적인 배경은 1996년의 PRWORA가 이들 공적 부조 대상자들로 하여금 지원신청 후 2년 내에 노동에 '참여'할 것('engage')을 요구하고 있는 것에 있다. 또한 교육정책의 기조변화도 보육정책 기본방향 정립에 주요한 요인으로 작용하였다. "미국의 모든 어린이들은 2000년부터는 학습할 준비가 된 상태에서 학교에 입학해야 한다(school readiness)"는 목표를 표방한 1989년의 '전국교육목표 패널'의 방침이 그것이다. 1980, 90년대를 통하여 조기 학습능력과 이후 학교에서의 성취도, 성인의 (노동)생산성간의 연결을 강조하는 연구들이 대량 생산되었고, 이들은 ECEC가 미래에 필수적 기본 기술을 습득한 생산적인 노동자를 양성하는 매우 효율적인 장치임을 주장하였다. 이외에 출생 후 3년간이 뇌의 발달에 결정적이라는 연구의 결과도 조기교육의 중요성에 힘을 실어주었다.

둘째, 보육 시설 및 서비스의 질을 향상시키는 과제이다. 이미 많은 종적 연구들이 보여준대로 저소득층 가족의 어린 아동들에 대한 양질의 서비스는 이후 학업성취와 성인이후의 삶의 기회에 긍정적인 효과를 가져온다. 그러나 최근 조사 결과에 의해 이러한 서비스의 질에 상당한 문제가 있는 것으로 드러나면서 우려가 증대하였다. 전국 4개 주, 400 곳의 전일제 지역사회 보육 프로그램에 대한 최근 조사결과(CQCO Study Team, 1995)에 의하면 이들 시설의 서비스 수준은 평균적으로 보통, 혹은 보통 이하인 것으로 드러났다. 방의 시설같은 물리적 환경은 물론, 교사들의 질에도 문제가 있었다. 상당수의 교사들이 공식적인 훈련을 받지 않았고, 급여는 낮으며, 따라서 이직률은 높아 교사 인원확보 자체가 불안정한 상태에 놓여있는 것이 밝혀졌다.

셋째, 정부지원 대상의 특화이다. 미국에서의 정부지원은 연령에 따른 프로그램별로 분리되어 있는데, 초등학교 직전의 유치원(kindergarten) 단계는 대부분의 주에서 보편주의적으로 시행되으나, 유치원 전단계의 프로그램은 특수한 대상에 한정되어 있다. 즉 생물학적, 사회경제적, 심리적인 환경으로 인해 '위험한 상태이다(at risk)'라고 간주되는 저소득층 가족의 아동만을 대상으로 한다. 1965

년 존슨 행정부의 ‘가난과의 전쟁’의 부분으로서 빈곤계층 아동을 대상으로 시작한 헤드 스타트(Head Start)는 최근 교육, 육체적·정신적 건강, 사회적 서비스들, 영양, 그리고 부모가 참여하는 종합 서비스들을 수행하도록 새로이 권한부여를 받았다(1998년). 이외에 영유아를 위한 Early Head Start, 가족성원들의 문자해득력을 높이는 Even Start family literacy programme, 경제적으로 불이익을 받는 가족들의 아동들을 위한 Title I 프로그램, 이외에 장애를 가진 아동대상의 IDEA라는 특별교육 프로그램들이 있다. 이러한 미국의 ECEC의 특징은 결국 수혜대상을 극빈계층 가족으로 제한한다는 기본 한계를 갖는다고 할 수 있다.

## (2) ECEC 정책의 체계와 유형

미국의 ECEC 정책과 프로그램들은 상당히 다양한데 이것들 내부에 일관된 체계가 존재하는 것은 아니다. 다만 3개의 분리된 하위체계가 서로 경쟁하면서 작동하고 있는데, 첫째, 매우 빈곤한 어린 아동을 대상으로 정부가 지원하는 Head Start, 둘째, 시장상품으로 구입하는 다양한 종류의 서비스, 셋째, 유치원(kindergarten classes)과 같이 취학전 아동을 대상으로 한 공립학교 체계(public school system)가 그것이다. 연방정부수준에서나 주정부 수준에서나간에 이들 서비스체계 간의 일관된 정책들이 없으며, 각기의 고유한 기반체계, 역사와 전통, 그리고 독특한 목표와 기준들을 가지고 작동된다.

### (가) 정책의 유형

#### ① 헤드 스타트(Head Start)와 부모참여

먼저 헤드 스타트는 35년의 역사를 가지고 있는, 일종의 빈곤퇴치 프로그램으로 건강과 인간서비스부(Department of Health and Human Services)의 감독하에 있으며, 지방과 지역사회에 강한 기반을 두고 있다. 집권당의 성격이 보수적이거나 자유주의적이거나간에 이 제도에 대한 지원은 꾸준히 증가되어 왔으며, 그 결과 회계연도 2,000년 현재 52억 7천만 달러의 재정이 할당되었다. 오늘날 헤드 스타트는 여타 아동보육이나 유치원체계와는 확연히 구분되게 지역사회에 기반한 기구들을 지원하는 방식을 통해 수행되고 있으며, 포괄적인 교육, 건강 및 발달 관련 검사 등의 서비스를 제공하는데, 특히 부모를 참여시키는 것을 중요 목표로 한다. 수급자격은 연방정부의 빈곤선(4인가족당 17,050 달러) 이



하의 소득을 가진 가족의 어린이어야 한다. 이외에 수혜자의 10%까지는 저소득 기준선을 조금 넘는 가족의 어린이에게도 할당될 수 있으며, 장애어린이에게도 10%의 몫이 주어진다. 이 프로그램은 주로 센터에 기반을 두고 운영되고 있으나, 가정시설도 존재한다. 1999년 현재 4세 이하 어린이 82만 6천명이 혜택을 받고 있다. 그럼에도 불구하고 수혜율은 높지 못해서 현재 자격기준을 충족하는 어린이의 36%만이 이 제도를 이용하고 있다. 한편 재원과 관련해서 지방정부도 20% 정도의 기금마련을 요구받고 있다. 1994년에는 조기 헤드 스타트(Early Head Start) 프로그램이 만들어졌는데, 저소득 계층의 임신여성과 영아, 건기 시작한 아이가 있는 가족을 대상으로 하고 있다. 제도수립 이후 상당한 예산증가가 있었는데, 1995년에는 4천 7백 2십만 달러였으나 1998년에는 2억 7천 9백만 달러로 증액되었다.

#### ② 서비스의 구입체계(Purchase-of-service system)

서비스구입 체계는 사적인 제공자가 운영하는 것으로, 1990년도에는 서비스 제공자의 약 10%가 공적인 체계이고, 90%는 사적인 영역에 있었다. 후자에서 2/3는 비영리 기구이고 1/3은 영리를 목적으로 하는 기업이다. 영리목적 기구는 대규모 육아서비스 독점판매업체 운영에서부터 자기 집에서 두, 세 살박이 어린이를 받아서 보육하는 개별 여성들에 이르기까지 매우 다양하다.

#### ③ 공립학교체계(Public school system)

자녀양육에 있어서 유일하게 보편주의의 입장을 취하고 있는 것이 바로 초등학교 직전의 공립학교체계(유치원)이다. 이것은 초등학교과정의 일부로 파악되기도 하지만, 사립의 유치원을 보내는 가정도 있다. 한편 주가 기금을 제공하는 유치원 전(前) 프로그램의 수는 점점 증가하고 있다. 여기서 ‘유치원 전(前)’이라는 정의는 매우 광범위하나 대체로 유치원에 입학하기 전 1, 2년 정도 초기 아동기 교육에 초점을 맞추고 아동들이 일주일에 이틀이상 다닌다는 공통점이 있다. Head Start처럼 이 프로그램들의 대부분은 이후 학교교육에서 실패할 가능성(위기)에 처해있다고 간주되는 아동들을 대상으로 하고 있으나, 헤드 스타트와는 달리 가족이나 부모교육을 포함하는 포괄적인 방식으로 운영되지 않는다.

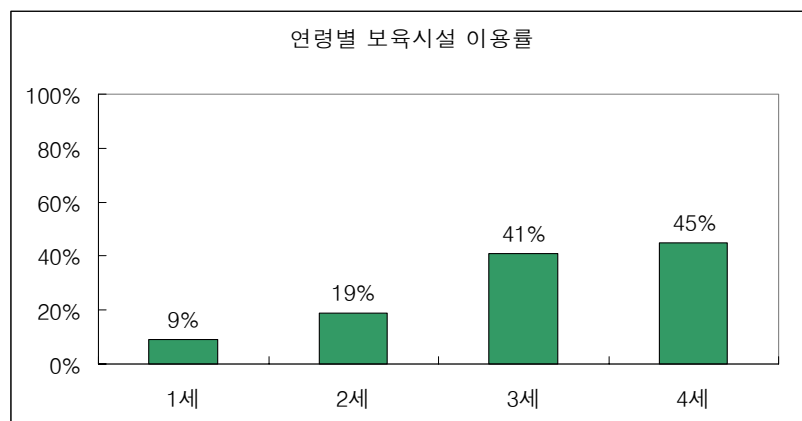
#### ④ 가족지원 프로그램(Family support programmes)

가족지원 프로그램들은 빈곤한 가족이나 위기가족(예를 들어, 10대 부모, 복지에 의존하는 사람들, 이민 가족 등)에 대한 지원 등 가족에 대한 지원에 초점

을 두고 있으며 무료이다. 그러나 정기적인 보육 서비스를 제공하지 않기 때문에 엄마들이 취업하는 것은 가능하지 않다. 이 프로그램은 공적인, 학교에 기반을 둔 프로그램 보다 더 유연한 서비스들을 제공하는데, 규정상으로는 3세 미만의 자녀를 둔 가족에 주로 초점을 맞추고 있지만, 그 이상도 대상이 될 수 있다. 필요한 경우 케이스 워커가 지역사회 기구들과 연결시켜준다. 주요 서비스 내용은 방문 보육, 정보제공 및 관련 기구와의 연계 서비스, 가정방문이나 부모역할 기술강화를 위한 부모교실 운영 등이다. 이외에도 직업훈련으로 연결되기도 한다. 한편 이 프로그램의 재원은 공적 기금과 사적인 재단의 지원이다.

#### (나) 수혜대상의 범위, 충족률

‘국립 아동보건과 인간발달 연구원(National Institute of Child Health and Human Development)’의 1996년 조사에 의하면, 1세 미만 아동의 절반 이상이 친척에 의해 보육되고 있으며 22%는 가족에 의해, 9%는 센터에 기반을 둔 기관에 의해 보육되고 있다(Kamerman & Gatenio, 발간예정자료). 아동 연령이 3세에 이르면, 보육 유형에 관한 부모의 기호는 변한다. 2살 된 아동의 19%만이 센터에 다니는 데 비해서, 3살이 되면 41%가 센터에 기반을 둔 기관에 등록한다. 취학 전 프로그램에 등록된 3, 4세 아동의 비율은 1996년과 1997년 사이에 45%에서 48%로 증가하였다.



자료: ‘National Institute of Child Health and Human Development’의 1996년 조사결과를 인용한 OECD (2000: 21)의 내용을 근거로 그래프로 재구성.

<그림 III-11> 연령별 보육시설 이용률(1세미만 - 4세)

한편 3-5세 어린이들의 시설이용 실태도 연령별, 그리고 프로그램 운영시간별로 달랐는데, 시간제 이용자가 오히려 전일제 이용자보다 많은 점이 눈에 띈다.

<표 III-14> 3-5세 어린이의 보육시설 이용 형태(1996년)  
(단위: 천명)

3-5세 어린이 총수		시설 등록율	어린이집 (Nursery school)		유치원 (Kindergarten)		이용시간별 유형	
연령	인구	인원수	공립	사립	공립	사립	전일제	시간제
3세	4045	1506	511	947	22	26	657	848
4세	4148	2454	1029	1168	180	77	1034	1420
5세	4185	3621	290	202	2652	477	1870	1750
총계 (수용율)	12378	7580 (61%)	1830 (15%)	2317 (19%)	2853 (23%)	580 (0.05%)	3562 (29%)	4019 (30%)

자료: U.S. Department of Education (1997), *Digest of Education Statistics*, OECD (2000), *ECEC in The United States of America*, p. 21 재인용<sup>98)</sup>.

### (3) 가구지출과 정부재정

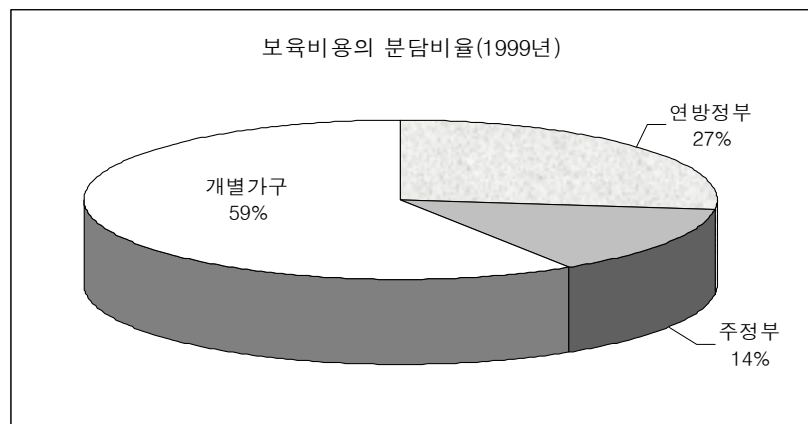
#### (가) 가구지출

미국의 ECEC 체계에 대한 비용은 주로 부모와 개별가구가 책임지고 있다(1999년 현재 약 60%). 아동보호기금의 1998년도 보고서(Child Care Challenges)에 의하면 도시가구에서 4살된 자녀의 보육 비용은 연평균 3천 달러로 조사되었으며, 17개 주에서는 평균 5천 달러까지 상승했다(Adams & Schulman, 1998). Barnett & Masse의 연구(발간예정)에 의하면 총 보육비용에서 개별가계가 차지하는 비율은 59%로서, 연평균 4,000달러에 이른다고 한다.

한편 계층별로 보육비가 가계비에서 차지하는 비율은 차이가 있는데, 1993년의 경우 가계의 5세이하의 자녀가 있는 노동자 가족의 대부분은 보육 서비스에 대해 일주일에 74달러를 지불하고 있었는데, 빈곤가구의 경우 가구 총소득의 18%를 보육비에 지출하여 그렇지 않은 가구의 7%와 큰 차이를 보이고 있다(U.S. Census Bureau, 1995). 일부 지역의 경우 보육비는 더욱 높아서 8세 이하 자녀 둘을 키우는 한부모는 보육비로 소득의 31%를 지불하기도 한다(Schulman, 2000, Boushey, 2001: 47 재인용). 빈곤층을 위한 헤드 스타트 프로그램도 적격자 가운데 절반도 안되는 아동만이 수혜대상이 되고 있다.

98) <http://www1.OECD.org/els/pdfs/EDSECECD0CA012.PDF>

이처럼 학령전 아동의 보육비에 지출하는 비용이 고등교육비용보다 더 높은 것은 주 정부, 재단, 기부금, 기업 등이 고등교육보다 보육과 조기교육에 비용을 덜 투자하기 때문이다. 한편 지역사회 중심의 보육을 위한 협동작업에서 기업, 박애주의 단체들은 어린이 양육을 위한 기금을 마련하는 데 중요한 역할을 해왔으며, 새로운 제도와 연구에 자금을 지원하는 등 사회적, 정치적인 영향력을 미치고 있다(Kamerman, 1997: 394-406).



자료: Barnett & Masse의 연구(발간예정)를 인용한 OECD(2000: 21-22)의 내용을 그래프로 재작성.

<그림 IV-12> 보육비용의 정부, 가계의 분담비율

#### (나) 정부 재정

연방정부의 자녀 양육 관련 기금은 저소득집단과 장애아동을 대상으로 한다. 연방정부 중 특히 2개의 부서(건강 및 사회복지 서비스부와 교육부)가 자금집행에 대해 책임을 지고 있다. 1992년 이후 7년간 재원 구성상의 변화를 보면 Head Start/ Early Head Start에 할애된 자원의 증가와 함께 Child Care and Development Fund 부분이 급증한 특징이 있다(두배). 이외에 재무부가 양육비용 보조를 위한 세금혜택을 위해, 그리고 농업부가 보육시설의 식량지원을 위해 재정을 보조한다.

한편 회계년도 2000년의 전체적인 TANF 경비는 그 전해의 220억 6천 달러보다 많은 240억달러였으나 이것은 보육비와 노동을 지원하는 활동들에 대한 비용지원 탓이다. 기본적인 현금 보조에 지출된 비용은 110억 5천달러로 오히려

1999년도보다 10억 9천달러가 줄어들었었다. 대신 TANF가족의 육아에 대한 지원을 강화하여 1999년 20억 달러에 불과하던 보육비용(연방, 주정부 기금)은 2000년에는 32억으로 증가하였다. 이외에 노동활동을 지원하기위해 쓰인 비용은 2,000년 23억 달러로 전해의 18억 달러에 비해 28%가 증가한 것으로 나타난다(DHHS, TANF 보고서, 2002: II-14).

2002년 현재 보육재정에서 TANF가 차지하는 위치는 지속적으로 증가하여오고 있으며, 각 주들은 TANF 비용의 상당비율을 보육비용으로 활용한다. 현 부시 대통령이 추구하는 복지개혁의 다음 단계로의 상향에 필수적인 것은 ECEC(어린이 교육과 보호)에서의 성공으로, 현재 미국에서는 ECEC의 중요성에 대해서는 부시대통령의 말처럼 공화당과 민주당이 따로 없을 정도의 관심이 기울여지고 있다. 그리고 여기서 열쇠는 보육문제로 이해되고 있다<sup>99)</sup>.

<표 III-15> ECEC를 위한 연방정부의 재정지출(1992년도 기준)  
(단위: 100만 달러)

기관	프로그램	대상	연도	
			1992	1999
건강 및 사회복지 서비스부	헤드 스타트, 초기 헤드스타트	저소득 가정 3-5세아동	2552	4660
	아동의 보호와 발달 기금 (Child Care and Development Fund: CCDF)	주 소득 중앙값 85% 미만의 노동자 가족	1596	3167
	사회서비스 정책기금 (Social Services Block Grant)	ECEC 재원으로부터 유사 대상에 대해 일정비율로 할당	513	191
교육부	Title I (Chapter I)	경제적 취약 학생비율에 근거한 학교 지원	614	666
	이븐 스타트 (Even Start)	가족성원의 균등한 문자해독 프로그램	80	138
	IDEA -Part B (3-5세 아동: Individuals with disabilities Education Act)	장애가 있는 3-5세 아동	202	206
	IDEA- Part C (0-3세 아동)		200	370
재무부	아동 및 피부양자 보호용 세금 혜택제도(Dependent Care Tax Credit)	노동자 가족의 13세 미만 자녀의 양육비용에 대한 비환급성 credit	2041	1637
	피부양자 보호 지원 계획	0-14세 자녀양육비에 대해 소득세 면제(연간 5,000 달러)	-	923
농업부	아동 및 성인보호 식량 프로그램	보육센터, 학교, 가정보육시설에 식사 보조	908	1052

자료: Barnett & Masse(출간예정)을 인용한 OECD(2000: 22-24)을 토대로 재구성.

99) 보육관련 전국공무원대회(SAM Conference 2002, State Administrators' Meeting, Washington D.C, July 29-31)의 발표 참조.

### 3) 노인부양 지원정책<sup>100)</sup>

최근 노령화의 지속과 함께 장기보호를 필요로 하는 노인집단에 대한 가족의 보호역할에 대한 관심과 정책이 증가하고 있다(2000년 현재 65세 이상 인구는 전체의 12.4%를 차지). 원래 노인보호(eldercare)와 관련해서는 간병보호수당과 같은 직접적인 현금지원, 그리고 세제혜택과 같은 간접적인 현금지원, 그리고 어린이나 노인 등 보호를 필요로 하는 가족원을 돌보기 위한 직장휴가제도인 가족의료휴가제(FMLA: Family and Medical Leave Act, 1993) 등의 제도가 존재해왔다. 그러나 노령화의 진전과 함께 미국 정부는 일상생활에 불편을 겪는 노인에게 대한 가족이나 친척들의 노력과 봉사를 강조하고 있으며, 특히 2000년에는 노년법의 개정으로 전국가족간호자 지원프로그램(NFCSP: National Family Caregiver Support Program)이 작동하면서 가족은 노인보호의 핵심적인 기구로 새로이 자리매김되어 가고 있다. 이 절에서는 노인의 의료보장 문제(medicare, medicaid)와 같이 가족보다는 노인개인을 중심으로 하는 정책은 논의에서 제외하기로 하며 가족의 역할과 직접적으로 관계가 되는 정책과 그 변화에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

#### 가) 가족 간호(family caregiving)

미국에서 가족은 장기요양보호(LTC: long term care) 노인을 위한 기본단위이다. 최근 전국 장기요양보호 실태조사에 따르면 2200만 이상의 사람들이 한 가지 이상의 일상생활(ADL: activities of daily living)의 불편을 겪는 700만의 노인들을 돌보고 있다. 대개 이들은 배우자이거나 성인 자녀, 혹은 친척이나 친구들이다. 가장 많은 가족간호자는 성인자녀들이 차지한다. 이외에 배우자가 중요한 몫을 담당하나 문화적 차이가 많아서 백인 노인의 경우 28%가 배우자인데 반해서, 히스패닉은 배우자의 비율이 20%, 아프리카인 미국인들에게서는 15%로 줄어든다. 특히 히스패닉 미국인들의 세대간 유대가 높아서 52%의 간호자가 성인자녀이다. 이에 비해 아프리카인 미국인들은 혈연이외의 사람들에게서 도

100) 가족정책의 협소한, 그리고 “전통적인” 의미에서는 노인정책은 가족정책의 범주에 속하지 않는다. 그러나 이 보고서의 서론에서 지적한 대로 가족정책은 각국의 역사적 배경과 문화적 조건에 따라서 그 범위와 대상이 조정될 수 있으며, 또한 실제로 각국의 노인에게 대한 보호정책은 가족의 보호역할을 전제하며 진행되는 경향이 있다. 더욱이 한국과 같은 경우 그러한 경향은 더욱 두드러진다.

움을 받는 비율이 가장 높다<sup>101)</sup>. 그리고 이들 장기요양보호 노인을 보호하는 가족의 역할을 인정하는 것이 90년대 이래 미국 사회정책의 핵심 사안으로 대두하고 있다.

(1) “가족간호자의 달” 제정(11월)<sup>102)</sup>

2000년 연방정부는 11월을 “전국 가족간호자의 달”로 제정하였다. 이제 가족간호자(family caregiver)는 “이름없는 영웅(unsung heroes)”으로 부상하였으며, 그들의 희생적이고 밤낮없는 간호의 이타성이 칭송되는 사회적, 정치적 분위기가 형성되었다.

“미국민의 가장 위대한 힘 중 하나는 우리는 자기와 다른 처지에 있는 사람들을 돕는 태도, 관대함의 강한 정신을 가진 열정적인 국민이라는 점이다. 전국 가족간호자 지원프로그램은 이러한 열정적 정신을 구현한 것이다”

“시민으로서 가장 중요한 책무 중의 하나는 지역사회에 봉사하는 것이다. 자기 가정에서 사랑하는 사람을 돌보는 개인들은 바로 이러한 미국의 열정적 정신(compassionate spirit)을 표상한다. 전국가족간호자의 달을 통해 우리는 도움이 필요한 동료시민에게 희망과 위로를 주는 사람들의 명예를 귀히 여기고자 한다.”

(조지 부시 대통령의 2002년 가족간호의 달 선언문 중)<sup>103)</sup>

그러나 이러한 가족간호의 실질적인 책임자는 대개 여성들이기 때문에 봉사와 헌신정신을 강조하는 가족의 간호책임은 바로 여성의 간호책임이기도 하다는 점에서 주의를 요한다. 실제로 간병보호자의 29.0%는 딸, 23.0%는 배우자, 기타의 여성 20.9%로 여자가 전체의 73%를 차지한다고 한다(이미애, 1998: 176). 결국 간병보호자의 3/4이 여성, 그중에서도 40대 여성이 많다고 하는 점을 고려할 때 이들이 직장생활과 간병노동을 양립시킬 때 겪어야 할 어려움은 충분히 예상할 수 있다.

101) [http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact\\_caregiver\\_diversity.asp](http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact_caregiver_diversity.asp)

102) [http://www.aoa.gov/press/news/news\\_caregiver.asp](http://www.aoa.gov/press/news/news_caregiver.asp)

103) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/print/20021029>.

(2) 전국가족간호자 지원프로그램(NFCSP: National Family Caregiver Support Program)<sup>104)</sup>

“가족간호자는 누가 간호할 것인가” 가족간호자는 장기보호를 필요로 하는 노년 가족을 위해 요리사로, 기사로, 재정 관리자로, 가사노동자로, 간호사로 다중역할을 수행한다. 이들 장기보호노인이 필요로 하는 서비스의 90% 이상은 바로 가족, 친척 등 가족성원에 의해서 충당된다. 그렇지만 그들도 그러한 서비스를 제공하도록 훈련이나 교육받은 것도 아니며, 대부분은 갑자기 닥친 일이기 때문에 고통을 겪거나 좌절한다. 그러므로 바로 이들 가족간호자를 간호해줄 어떤 프로그램이 필요하게 된다.

NFCSP는 지역사회단체, 종교기구, 자원봉사단체 등의 네트워크를 통해 지역사회에 기반한(community-based) 지원과 훈련을 가족에게 제공하는 역할을 한다. “전국 가족간호자 지원 프로그램(NFCSP: National Family Caregiver Support Program)”은 2000년, 노년법(Older Americans Act, 1965년 제정)의 개정안이 실효화되면서 시작되었다. 건강 및 사회복지 서비스 부 (DHHS: Department of Health and Human Services)의 노령화국(AoA: Administration on Aging)이 이 일을 담당한다. 이 프로그램에서 선두적인 모습은 캘리포니아, 뉴저지, 위스콘신, 펜실베이니아 등에서 발견될 수 있으며, 여기서 발견된 모델을 바탕으로, 가족간호자들과의 전국적인 논의구조를 거쳐 제안된 요구사항을 수렴하여 사업을 전개한다. 이 사업을 위해 회계연도 2001년에는 1억 2500만 달러의 기금 중 1억 1300만 달러가 70세 이상 노년인구의 비율에 의거해서 각 주에 할당되었다.

(가) 프로그램 내역:

이 프로그램은 노인의 가족간호자, 그리고 18세 미만의 어린이를 돌보는 60세 이상의 조부모나 친척을 대상으로 다음과 같은 프로그램을 수행한다.

- 서비스와 그 접근방법에 대한 정보제공
- 상담, 지원그룹의 조직화,
- 가족간호자의 교육과 역할 훈련.
- 부양자 휴식서비스(respite care): 가족간호자의 간호책임으로부터의 일시적인 면제, 휴가 지원

104) <http://www.aoa.gov/may2001/factsheets/family-caregiving.html>.



- 가족간호 서비스에 대한 부분적 대체와 지원.

(나) 서비스 전달 체계

① 정부기구: AoA(Administration on Aging)<sup>105)</sup>

건강 및 사회복지 서비스부(DHHS)에 소속된 AoA가 추구하는 목표는 노인들이 위엄있게 나이들어가고, 자기 삶을 스스로 관리할 수 있는 기회를 가지며, 가족과 지역사회에서 적극적이고 생산적인 성원이 될 수 있도록 도움을 제공하는 것이다. 1965년 “노년법(OAA: Older Americans Act)”의 제정과 함께 만들어졌으며, “전국 노령화 네트워크”라 불리는 연방, 주정부, 민족, 지역 조직의 일부분을 구성한다. 전국 700만의 노인, 그리고 그들의 간호자를 대상으로, 주 단위에 56개의 담당기구, 지역단위에 655개, 민족단위에 236개의 담당기구가 있으며, 관련 서비스 제공자는 29,000명 외에도, 수천명의 자원봉사자가여기에 참여하고 있다. 물론 모든 노인들이 서비스를 제공받지만, 타겟집단은 경제적, 사회적으로 가장 도움을 필요로 하는 가난하고, 고립된, 건강이 악화된 노인들이다. AoA가 기금을 지원하는 서비스는 아래와 같은 종류들이다.

\* 노년법(OAA: Older Ameicans Act)에 의한 지원 서비스

- 지원 서비스: 노인의 이동을 위한 운전, 일상적인 집안 잡일 돕기.
- 영양 서비스: 식사제공과 영양지원, 영양교육.
- 예방건강 서비스: 교육을 통해서 만성질환을 예방.
- 전국가족간호자 지원프로그램(NFCSP) 지원: 가족간호자들에게 정보제공, 서비스연결 등.
- 취약 노인의 권리보호: 노인학대, 노인대상 재정적 사기 등 예방.
- 미국 원주민 노인 서비스

② 지역노년기구: AAA(Area Agency on Aging)

정부(AoA)의 지원을 받는 지역노년기구가 전국적으로 655개가 있으며, 전국 노령화 지역기구연합(National Association of Area Agencies on Aging)으로 결성되어 있다. 일선현장의 노인보호전화연결시스템(Eldercare Locator)와 링크되어 지원의 효율성을 높인다. 이외에 전국노령화 주별 보호시설 연합(National

105) [http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact\\_aoa.asp](http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact_aoa.asp)

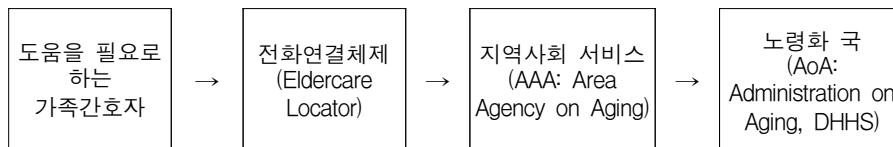
Association of State Units on Aging) 등 다양한 층위의 지역사회에 기반한 시설과 서비스, 자원봉사자가 존재한다.

### ③ 노인보호 전화연결시스템(Eldercare Locator<sup>106</sup>)

AoA의 지원을 받는 무료 전화 서비스 체제로, 전국적인 연결망을 통해 도움이 필요한 가족간호자에 가장 가까운 노인서비스 정보를 제공하고 센타를 연결해준다.

#### \* 주요 연결 사업

- 요양시설이나 지역사회 간호서비스와의 배식, 이동, 기타 잡일 서비스 등 연결.
- 주거지 선정
- 지역사회 시니어 센터 연결
- 성인 주간 보호소, 위탁 보호소 연결
- 재정적, 법률적 서비스 및 노인학대예방 프로그램과의 연결
- 노인성 치매, 암, 심장 질환 등 질병 노인을 위한 특별 서비스 연결



<그림 III-13> 가족간호자 지원 프로그램의 연결체계

#### 나) 가족의료휴가제도(FMLA)

1993년 연방법으로 가족의료휴가제도(FMLA: the Family and Medical Leave Act)가 제정되어 단기간이기는 하지만 자녀를 포함, 가족의 간병보호를 목적으로 한 휴가제도가 인정을 받게 되었다. 여기서 간병보호자는 조카, 손자, 동생, 며느리 등 일종의 확대가족적 망이 포괄되는 것으로 보인다(이미애, 1998: 177). 실제로 간병보호의 책임은 주로 한 사람(주 간병자)이 책임을 맡고 있지만, 이외에도 보조적인 역할을 하는 사람(보조 간병자)의 몫도 적지 않다. 가령 시간을 기준으로 보면 주 간병자의 부담이 38.0%인데 반해, 보조 간병자도 32.0%의 몫

106) [http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact\\_eldercare\\_locator.asp](http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact_eldercare_locator.asp)

을 담당하고 있다고 조사된다(앞글, 상동).

다) 노인 간호수당<sup>107)</sup>

가족 간호수당은 가족간호자에 대한 직접적인 금전 급부 프로그램으로, 전국적으로 확산되어 있지는 않으나, 펜실베이니아 주 등 일부에서 발전하고 있다. 펜실베이니아 주는 1990년 제정한 간호자 지원법(Family Caregiver Support Act)에 의거하여 수당을 지급한다. 이 법은 특히 가족간호자가 간호자 휴식서비스(respite care)를 이용하는 경우 필요경비를 보조한다. 원칙적으로 가족원은 수급대상이 될 수 없으나, 저소득의 간병보호자가 노인과 계속 동거하면서 간병했을 경우 다음과 같은 조건이 충족되면 가족원도 수당을 받을 수 있다. 즉 가족이 간병보호자 자격을 갖고 있는 경우(미네소타주, 알래스카주), 자격이 있는 간병보호자를 찾지 못한 경우(메릴랜드주, 네바다주, 유타주), 혹은 영어를 말하는 간병보호자를 찾을 수 없는 경우(오클라호마주) 가족원이 직접 수행하는 간병활동에 대해서도 경제적 보상을 받을 수 있다.

라) 취약집단 노인보호: LGBT 노인에 대한 보호<sup>108)</sup>

현재 60세 이상의 미국인 가운데 약 175만내지 350만 가량의 동성애, 양성애, 트랜스젠더 노인들이 있는 것으로 파악되는데, 이들(LGBT: Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender) 노인의 수는 앞으로 지속적으로 늘어날 것으로 보인다. 이들이 직면하는 가장 큰 어려움은 사회적 편견과 스티그마로서, 지역사회나 노인요양소에서도 불편을 겪는다. 또한 혈연, 가족집단과의 상대적인 소원함으로 인해서 비혈연관계인 파트너에 대한 보호활동이 많이 발생하는데, 2000년 11월 이전에는 가족에 한정해서만 노인간호활동에 대한 지원을 받을 수 있었기 때문에 불이익을 감수하였다. 이외에 배우자나 유족으로서의 혜택, 즉 사회보장 프로그램의 공동수혜나 재산상속에서 어려움을 겪기 때문에 경제적인 위험성이 상존한다. AoA가 LGBT 노인들에 대한 특별한 관심을 가지는 것은 이러한 맥락에서 이다.

107) 이 부분은 이미에(1998)의 178-180에서 발췌한 것이다.

108) [http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact\\_lgbt.asp](http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact_lgbt.asp)

## 라. 가족정책 담당 정부기구와 그 역할

### 1) 관련기구의 전반적 특징

미국은 연방체제이므로 연방정부의 가족정책의 내용과 행정체계는 주정부, 지방정부의 그것과 각기 상이하다. 연방정부 수준에서는 가족을 전담하는 하나의 부서가 없으므로 가족과 관련한 정책은 여러 가지 부(Department)에서 나뉘어져 수행된다. 예컨대 아동의 보육이나 저소득 가정에 대한 지원역할은 주로 “건강 및 사회복지 서비스 부”, 그중에서도 “아동·가족실”과 같은 일종의 전문 부서적인 실(Administration) 수준에서 담당한다. 이 외에 아동의 교육지원과 관련해서는 교육부가, 빈곤가족의 식량지원은 농업부가 담당하는 방식으로 분화되어 있으나, 이들 각 부의 전담부서들간에는 횡적인 유대가 발달되어 있다. 동시에 주별 편차가 커서 예컨대 뉴욕주와 같은 경우는 “가족지원부”와 같은 별도의 부(Department) 체계를 갖고 있다. 연방정부 수준에서 가족과 관련한 정책을 수행하고 있는 부와 전담부서를 중심으로 살펴보면 아래와 같다<sup>109)</sup>.

#### <표 III-16> 미국 연방정부의 가족정책 행정기구 및 담당역할

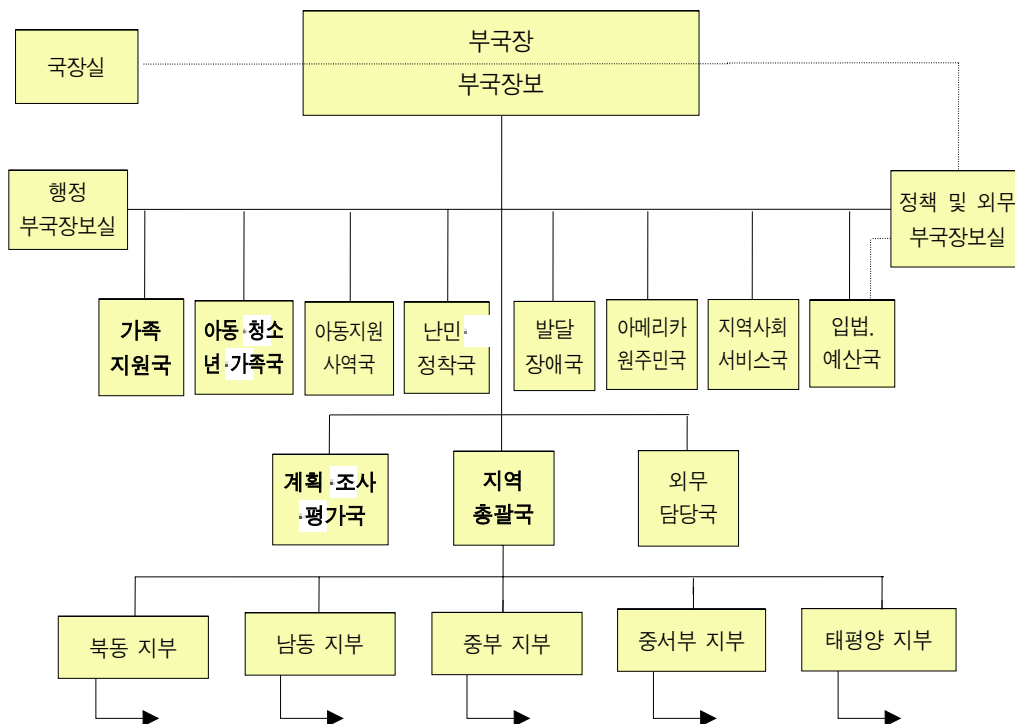
109) 물론 주마다 각 부처에 대한 명칭은 다양하다. 즉 Department of Welfare or Social Services(복지와 개별적인 사회서비스를 포함하는), Department of Employment and Social Services(보육을 포함하는), Department of Health, Department of Child and Family Services 등으로 다양하게 불린다.

연방정부	부 명칭	주요 담당과 명칭	역할
건강 및 사회복지 서비스부	Department of Health and Human Services	ACF:Administration for Children and Families	초기아동에 대한 보육 서비스 청소년 보호 아동의 건강, 권리 등 아동복지 서비스
교육부	Department of Education	21 century community learning center	공립학교제도(유치원교육비용) 지원 이븐 스타트(가족문해교육) 장애아동교육
노동부	Department of Labor	Wage and Hour Division	가족간호휴가제도 관리
농업부	Department of Agriculture	FNS: Food & Nutrition Service	식품권(쿠폰, EBT카드-Electronic Benefits Transfer card) 제공
주택부 110)	Department of Housing		무주택자에 대한 월세지원 주택소유에 대한 감세
사법부	Department of Justice		소년범죄 문제
재무부	Department of the Treasury	Internal Revenue Services	세제혜택(EITC). 아동 및 피부양자 보호용 세금혜택 (Dependent Care Tax Credit)
사회 보장국	the Social Security Administration		유족과 장애 아동 대상의 급여 연금

110) 다른 부서의 활동에 대해서는 ECEC 정책 등을 통해 소개되었으나 주택정책에 대해서는 따로 언급한 부분이 없어서 여기에 간단히 보충하자면 아래와 같다: 연방정부는 주택 기금을 통해 월세지원을 한다. 공공주택은 한정되어 있으며(120만 가구), 이외에 140만 개의 바우처와 프로젝트 기반 보조금과 같은 다양한 프로그램들이 있으나 필요를 충족시키기에는 턱없이 부족한 실정이다. 더욱이 가장 규모가 큰 세금혜택은 mortgage interest와 지방재산세의 환원 deductibility 의 형태로서 주택소유자에게만 적용될 수 있다. 전체주택의 3%도 안되는 주택만이 국가의 지원을 받고 있다(<http://www.childpolicyintl.org/countries/us01.htm>)

## 2) 주요 가족정책 담당부서: DHHS 내 ACF

미국 연방정부의 가족 관련 기구들 중에서 최근의 가족상황 및 복지정책의 변화와 관련하여 핵심적인 역할을 맡고 있는 것은 “DHHS(Department of Health and Human Services: 건강 및 사회복지 서비스부)” 내 “ACF (Administration for Children and Families: 아동가족실)”이다<sup>111)</sup>. ACF은 도움이 필요한 아동과 가족에게 서비스와 지원을 제공하는 60여개의 프로그램을 담당하고 있다. 대표적으로 연방과 주정부간의 핵심 복지 프로그램인 TANF를 운영하며, 자녀부양강제법의 시행, 그리고 헤드 스타트 프로그램을 관리한다. 저소득가족의 자녀보육비를 지원하고, 입양과 위탁보호에 대한 주의 프로그램을 지원한다.<sup>112)</sup>



<그림 III-14> 아동·가족실(ACF)의 조직구성

111) DHHS에는 아동가족실 외에도, 노령, 의료보호, 건강관리 및 조사, 질병 및 예방, 음식 및 약품, 건강자원 및 서비스, 인디언 건강관리, 정신건강 등 다양한 부서들이 있다 (<http://www.os.dhhs.gov/about/orgchart.htm>).

112) <http://www.hhs.gov/agencies>.

위의 조직표에서 상위수준의 정책방향과 아래로는 각지역의 사업과의 연결은 ‘지역총괄실’에서 담당하며, 특히 ‘계획·조사·평가실’은 아동가족실의 프로그램 전반을 모니터링하면서 사업성과를 계측하고 사업방향을 제안하는 역할을 한다. 그중에서도 TANF 및 AFDC 관련 자료를 수집, 분석하여 그 결과를 외화시키는 역할을 맡는다. 그리고 새로운 정보를 구축, 확산시키는 책임을 맡아서 ACF의 새로운 정보와 연구결과를 홍보할 수 있도록 웹 사이트를 운영한다.

ACF에서 어린이, 청소년에 관련한 실질적인 프로그램의 운영주체는 ‘가족지원국(OFA: Office of Family Assistance)’, 그리고 ‘아동·청년·가족국(ACYF: Administration on Children, Youth, and Families)’이다<sup>113)</sup>. ‘가족지원국’은 개혁된 가족지원사업의 핵심인 TANF 사업을 전담하며, ‘아동·청년·가족국’은 TANF를 제외한 아동관련 전반 업무를 맡는데, 보육, 아동권리, 청소년 프로그램 등을 담당한다.



<그림 III-15> ACYF(ACF 내 아동·청소년·가족국)의 조직구성

가족, 어린이 관련 프로그램의 실질적인 담당기구인 ‘아동·청소년·가족국’은 아동, 청소년, 그리고 그들의 가족이 긍정적으로 성장, 발전할 수 있도록 사회적 서비스를 제공한다. 위험에 처한 어린이와 청소년에게 보호시설을 제공하

113) <http://www.acf.gov/programs/acvf> 이외에 ACYF, OFA 관련부서 담당공무원과의 면담 결과 참조.

며, 취업한 가족을 위해 보육과 공적 지원을 제공한다. 또한 주, 지역사회 기반 조직들, 그리고 학문적 연구소들이 서비스를 제공하거나, 조사연구를 하며, 구체적인 훈련, 기술적 지원, 정보확산 역할을 할 수 있도록 그들에게 재정적 지원을 한다. ACYF 내 각 부서의 역할을 정리하면 아래의 표와 같다.

<표 IV-17> ACYF(아동·청소년·가족국)내 역할분화

담당부서	역할 및 특징
CCB (Child Care Bureau)	보육담당. 저소득 가정에서 부모가 일하거나 교육, 훈련중인 경우 양질의 보육 서비스 접근을 도움.
CB (Children's Bureau)	건강인간서비스부내에서 가장 오랜 아동전담기구로, 1912년 에 설립되어 현재 90년의 역사를 가짐. 아동보호와 가족강화를 목표로 하는 각 주들의 아동복지서비스의 전달체계를 지원하는 책임. grants를 제공하거나, 아동학대나 방임 등 아동보호서비스 등 아동복지서비스를 관할.
FYSB (Family and Youth Service Bureau)	Family and Youth Services: 청소년 지원과 가족강화의 목표를 가짐. 주로 가출청소년, 집이 없는 청소년을 위한 서비스의 grants를 지방정부에 제공.
Head Start Bureau	1965년 이래 저소득층 어린이와 가족을 지원.

### 3) 주정부 사례: 뉴욕주의 경우

뉴욕 주정부는 “가족지원부 (Department of Family Assistance)”라고 하는 가족관련 정책 전담 부를 두고 있다. 여기에는 주로 TANF 및 장애인을 지원하는 부서인 “한시지원과 장애지원실(Office of Temporary & Disability Assistance)”와, 여타 아동, 가족관련 정책 전반을 집행하는 “아동·가족 서비스 실(Office of Children & Family Services)”이 있다.

가) 한시적 지원과 장애지원실: OTDA (Office of Temporary & Disability Assistance)

(1) 담당 업무<sup>114)</sup>

- 아동 지원 서비스
- 한시적 지원 서비스

114) <http://www.otda.state.ny.us>.



- 식품권 지원 서비스
- 장애인 관련 서비스
- 가정폭력
- 가구 에너지 사용(난방, 온수공급 등 지원)
- 홈리스에 대한 지원
- 피난민과 이민에 대한 서비스

이중 가족과 어린이에 관련하여 중요한 것은 한시적 지원(Temporary Assistance), 그리고 세제혜택을 통한 간접적인 지원체제(EITC)에 대하여 보다 상세히 보면 아래와 같다.

(2) 한시적 지원(Temporary Assistance)<sup>115)</sup>

- 지원자격 : 현재 노동이 불가능하거나 직업을 구할 수 없는 경우, 혹은 임금이 충분치 않은 경우. 이외에 홈리스, 식량이나 연료가 부족한 경우, 혹은 가정폭력과 같이 긴급상황에 처한 사람도 신청할 수 있다.

- 지원방식

현금지원인 FA와, 안전망 지원인 SNA의 두 종류가 있다.

\* FA(Family Assistance)- 부모 혹은 돌보는 친척과 함께 사는 취약상황의 어린이를 포함한 위기가족에 대한 현금지원으로서, 연방정부의 TANF 가이드라인에 따라서 지원한다. 따라서 TANF와 마찬가지로 통산 5년 이내의 지원, 그리고 현금 수령후 2년내에 취업활동에 종사해야 하는 규정을 가지고 있다.

\* SNA(Safety Net Assistance)- 여타 지원프로그램을 받지 못하는 집단을 대상으로 한 것으로 독신자나 무자녀부부, 60개월 이상 지원받아서 더 이상 원조처가 없는 사람까지가 포함되는데, 바우처와 같은 비현금형태로 급여된다. 다만 18세 이하의 미혼모나 고등학교를 중퇴한 사람은 수급권이 없다. 또한 SNA나 FA를 통해 총 60개월동안 급여를 받은 사람도 자격이 없다.

115) <http://www.otda.state.ny.us/otda/ta/default.htm>.

(3) 근로소득세액 환급제도(EITC: Earned Income Tax Credit)<sup>116)</sup>

저소득 혹은 중간정도의 소득을 가진 근로자를 지원하기 위한 환급성 세금금혜택으로, TANF 복지개혁방향에 맞추어 복지보다는 노동이 매력적인 것이 되도록 한다. 1년간 낸 소득세를 환급해줄 뿐만 아니라, 소득세가 환급기준액보다도 적은 저소득계층에 대해서는 재무부의 Internal Revenue Services와 협조하여 그 차액만큼의 현금을 제공하기도 한다.

## \* 지원자격:

- 전일제나 시간제 노동의 경력.
- 자녀가 한명인 경우 연소득 28,282 달러(두자녀는 32,121달러) 미만의 가족.
- 자녀가 없는 노동자의 경우 연소득 10,380달러 미만인 사람.

나) 아동·가족 서비스실(OCFS: Office of Children & Family Services)<sup>117)</sup>

아래와 같은 여러 가지 업무를 담당하고 있으나 특히 어린이의 보육문제에 대한 지원의 폭이 크다. 이것은 복지제도의 개혁으로 인해 복지수혜자였던 기혼 여성을 노동으로 유인하기 위한 제도적 장치의 역할을 한다. 보육재정은 회계연도 1995-96년 사이 2억 7900만 달러였던 것이 2000-2001년 8억 800만 달러로 급증하였다. 이것은 특히 “어린이 보육 질 확보와 보호를 위한 법”의 제정으로 인해 가속화하였다.

## (1) 담당업무

- 입양관련 서비스
- 유기 아동 보호
- 아동보육 서비스
- 아동보호 및 인권 서비스
- 적극적 청소년기 발달을 위한 서비스<sup>118)</sup>

116) <http://www.otda.state.ny.us/reform/default.htm>.

117) New York State Office of Children & Family Services, 2001, *Year 2000 Annual Report to the Governor and Legislature*.

118) 미국은 입시교육이외의 별다른 정책이 거의 없는 한국사회와는 달리 청소년대상 프로그램

- 맹인과 장애인 지원
- 미국원주민 지원 서비스

OCFS의 업무는 위에 제시한 것처럼 입양으로부터 보육, 청소년 문제, 원주민 보호에 이르기까지 매우 포괄적이다. 이들 업무를 담당하는 부서들의 역할 중 중요한 것은 바로 관리 감독기능이다. 그 결과 국가의 지원을 받는 보육시설이나 입양가정의 질에 문제가 있을 때는 언제나 그 지원과 인증을 취소할 수 있으며, OCFS의 연간보고서에는 이러한 규제에 대한 관련 시설이나 가정의 소명과 정 및 그 결과에 대한 상세한 보고내용이 포함된다. 이중에서도 특히 어린이의 건강이나 구타여부 등의 인권사항에 대한 확인이 중시된다.

#### (2) 입양사업(Foster Care)

OCFS의 업무 중 특히 중요한 것은 바로 입양사업이다. 높은 혼외출산으로 인한 미혼모의 존재는 지속적인 복지비용 증대의 원천이 되므로 이것을 대안적 가족제도의 보완을 통해서 완화시키고자 하는 제도가 바로 입양가족의 구성이기 때문이다. 2000년 한해동안 43,560명의 아동이 입양가정의 보호 하에 들어갔다. 미혼모 예방 교육 등의 노력에 힘입어 90년 이래 혼외출산아의 출생률은 감소하는 추세에 놓인 탓에 입양의 규모도 점차 줄어가는 경향을 보인다.

램이 발전하였다. 특히 노동을 장려하는 복지개혁 탓으로, 평일 오후 4시정도면 빈 집에 귀가해야 하는 중고등학생들을 보호하기 위한 지역사회차원의 프로그램이 발달하고 있다. 한 예로 최근 뉴욕주의 뉴욕시(NYC: New York City)는 다음과 같은 다양한 프로그램을 만들어가고 있다(뉴욕시의 인적서비스부-Dep't of Human Services 내의 아동가족실-Children and Families의 활동. 뉴욕시 홈페이지 참조)

명 칭	내 용
Beacon Programs	학교에 기반한 커뮤니티 센터. 현재 뉴욕 대부분의 지역에서 시행중. 방과후 부모가 아직 퇴근하지 않은 가정을 대신하여 지역사회차원에서 이들의 안전한 환경을 조성하기위해 노력.
NYC Youthline:	24시간 무료 긴급전화
가출청소년 프로그램:	위기 쉼터, 중도의 family homes, 과도기 독립거주 프로그램, drop-in center, 길거리 탐방, 연계체계
심대임신 지원 서비스	심대부모 자신들과 아이를 위한 프로그램
YES 위원회 (Youth Empowerment Service)	청년층 취업욕구를 해결하기 위한 강력한 지원

## 마. 요약

지금까지 본 것처럼 미국은 가족을 대상으로 그 변화를 추구하는 명시적인 목표를 갖는 가족정책, 또는 아동정책을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 그렇지만 지난 100년간 미국은 복지국가로서의 측면을 보이게 할만한 가족관련 조치들을 취해왔다. 이중 특히 자녀가 있는 가족들을 대상으로 한 조치를 중심으로 보면 명시적 차원은 아니지만 암묵적인 아동·가족정책을 형성해왔다고 할 수 있다. 복지수급권 또한 보편주의에 기반한 것이 아니라, 취약집단(the vulnerable)과 빈곤층(the poor)에 제한되는 특징을 갖는다. 이와 같은 복지의 제한성으로 인해 미국은 서구 복지국가의 유형분류에서도 국가보다는 시장의 역할을 중시하는 대표적인 자유주의 유형의 복지국가로 분류되고 있다. 특히 1994년 총선에서 공화당이 의석을 석권하면서 복지정책의 방향전환이 시도되어 1996년 개인책임과 노동기회 조정법(PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)이 제정되었다. 이것은 1935년 사회보장법의 제정이래 지속되어 온 복지정책의 틀을 근본적으로 바꾸는 기획으로 평가된다. 그 결과 독신모에 대해 거의 일생동안 보장되었던 현금지원제도인 AFDC가 한시적인 지원제도인 TANF로 대체되는 등 복지수급기간이 통산 5년으로 한정되는 등 복지를 노동으로 대체시키고자 하는 개혁안이 제정되었다.

한편 미국은 인구학적 상황을 볼 때, 결혼률, 이혼률, 혼외출산, 한부모가족의 비율이 모두 높으며, 특히 한부모가족은 TANF 수급자의 90%가 되어 복지비 증대의 주요 요인으로 꼽히고 있다. 기혼여성의 취업이 급증하여 자녀나이가 6세 이하인 여성 중 2/3가 취업하고 있다. 이러한 요인들로 인해 1996년 복지개혁으로 자녀와 같이 살지 않는 부(모)에 대해 자녀부양비를 강제하게 하는 제도(CSE)가 확립되었고, 결혼장려 및 이혼방지를 위한 상담, 교육 등 가족강화 프로그램이 확산되었다. 특히 노동참여 촉진정책이 강화되었다.

가족정책과 프로그램을 소득유지정책, 자녀양육지원정책, 노인부양지원정책으로 나누어 살펴본 결과를 정리해보면 다음과 같다. 먼저 소득유지정책 중 요부양아동 가족부조(AFDC: Aid to Family with Dependent Children)는 1935년 제정된 사회보장법에 의해 시작된 공공부조 프로그램으로 부모의 사망, 무능력, 부재로 인해 부모가 아동을 양육할 수 없는 경우 연방정부와 주정부의 재정으로 급여를 제공해주는 공공부조제도이다. 폐지 직전 1995년의 통계를 보면 전체

9명의 아동 중 한명(930만명), 그리고 490만 가족(1,360만명)이 부조대상자였다. 조세제도와 같은 간접적인 소득이전정책을 보면, 특히 근로소득세액 환급공제(EITC: Earned Income Tax Credit) 제도의 약진이 눈에 띈다. EITC는 80년대 중반 이래 수급자수나, 급여액에 있어서 AFDC를 훨씬 앞선다. 2001년의 경우, 연방정부는 피부양자 1인당 2,900달러의 세금 감면혜택(고소득자에게는 감액)을 제공한다. EITC는 기본적으로 저소득층을 위한 환급제도이며, 한 명의 자녀가 있는 가족은 2,353불을, 두 명이상의 자녀가 있는 가족은 3,888불을 상환받을 수 있다. 한편 빈곤가족 한시부조(TANF: Temporary Assistance to Needy Family)의 가장 핵심적인 성격은 복지수급자들의 노동을 통한 자립고취, 그리고 그것을 보완할 수 있는 가족제도의 지원이다. 실제로 근로하는 복지수급자의 비율이 증가하여 1996년 성인 수급자의 11%만이 노동하고 있었던 데 반해, 2000년도에는 33%가 취업하였다.

자녀양육 지원정책은 기혼여성, 특히 독신모의 취업증대와 초기 어린이기에 대한 교육투자의 경제적 효율성이 강력하게 제기되면서 부상하고 있다. 보편주의적인 아동수당, 자녀와 관련한 가족수당은 없으나, 대신 보육과 관련한 서비스를 취약계층 아동의 일부에게 제공한다. 그러나 다양한 보육정책과 프로그램들은(ECEC: Early Childhood Education and Care) 전국적으로 일관성있는 틀을 확보하고 있지는 않다. ECEC 체계의 하위유형은 정부지원 헤드 스타트, 시장구입 서비스, 그리고 공립학교(유치원)로 구분될 수 있다. 수혜대상과 충족률은 영아로 내려갈수록 낮아져서 1세 미만 아동의 절반 이상이 친척에 의해 보육되고 있으며 22%는 가족에 의해, 9%는 센터에 기반을 둔 기관에 의해 보육되고 있다(1997년). 그리고 2살 된 아동의 19%만이 센터에 다니는 데 비해서, 3살이 되면 41%가 센터에 기반을 둔 기관에 다닌다. 보육관련 비용의 재원구성을 보면, 개별가계가 59%, 연방정부가 27%, 주정부가 14%를 담당하고 있다. 개별가계가 사용하는 보육비는 연평균 4,000달러에 이른다고 한다.

한편 대표적인 부모휴가제도는 가족의료휴가제도(FMLA: the Family and Medical Leave Act)로서, 이 법안은 1993년 클린턴이 서명함으로써 법안으로 정식 제정되게 되었다. 50명 이상의 노동자들을 고용하고 있는 기업은 출산, 입양한 자녀를 돌보는, 혹은 배우자나 부모, 자녀의 질병을 돌보는 근로자를 위해 복직이 보장되는, 12주간의 무급의 휴가를 제공하게 되었다.

최근 노령화의 지속과 함께 장기보호를 필요로 하는 노인집단에 대한 가족의 보호역할에 대한 관심과 정책이 증가하였다. 미국 정부는 일상생활에 불편을 겪는 노인에 대한 가족이나 친척들의 노력과 봉사를 강조하고 있으며, 2000년에는 노년법의 개정으로 ‘전국가족간호자 지원프로그램’(NFCSP: National Family Caregiver Support Program)이 작동하면서 가족은 노인보호의 핵심적인 기구로 새로이 자리매김되어 가고 있다.

마지막으로 가족관련 정책을 담당하는 행정조직에 대해서 알아보면, 연방정부 수준에서는 가족을 전담하는 하나의 부서가 없으므로 가족과 관련한 정책은 여러 가지 부(Department)에서 나뉘어져 수행된다. 예컨대 아동의 보육이나 저소득 가정에 대한 지원역할은 주로 “건강 및 사회복지 서비스 부”에서 맡아하는데, 그중에서도 “아동·가족실(ACF)”과 같은 전문부서에서 담당한다. 여기에는 주로 TANF와 같은 새로운 가족복지정책의 전담부서, 그리고 어린이, 청소년, 가족문제를 포괄적으로 다루는 “아동·청소년·가족국(ACYF)”이 포함된다. 한편 ACF 내의 사업방향에 대한 총체적인 평가와 조사, 홍보를 담당하는 부서, 연방정부와 주정부간의 사업의 연계를 고민하는 부서가 별도로 조직을 갖추고 있다. 그러나 건강 및 사회복지 서비스 부의 ACF 외에도 아동의 교육지원과 관련해서는 교육부가, 방과 후 보육이나 비행청소년 문제에 대해서는 법무부가, 가족의료휴가제에 대해서는 노동부가, 그리고 빈곤가족의 식량지원은 농업부가 담당하는 식으로 역할이 각 부처별로 분화되어 있다. 특히 복지제도가 노동중심으로 변화하면서 EITC와 같은 가족복지 세금제도는 국세청에서 담당하는 식으로 변화하였다. 그러나 이들 각 부의 전담부서들간에는 횡적인 유대가 발달되어 있다. 그러나 주별 편차가 커서 예컨대 뉴욕주에서는 “가족지원부”와 같은 가족전담 부(Department) 체계를 가지고 있다.

## 4. 일본의 가족정책과 담당부서

### 가. 개요

#### 1) 가족의 개념 및 가족정책의 성격

성별과 연령을 불구하고 대부분의 개인들은 가족과 함께 생활하고 있다. 일본 사회에서 가족집단에 관한 이해는 ‘개인, 가족, 사회’라는 체제 속에서 고려되어 진다. ‘개인의 관점에서 본 가족’과 ‘사회의 관점에서 본 가족’이라는 두 측면을 염두에 둔다면, 가족은 개인의 생활과 생존의 보장과 노동력의 재생산을 위한 가장 기초적인 사회적 단위이다. 가족의 기능에 관한 접근에서는 개인과 사회 각각에 있어서 가족의 의미나 존재이유에 관심을 갖는다. 가족은 ‘개인의 욕구’와 ‘사회의 요청’의 조화를 이루어내는 사회적 집단이라기 보다는 두 측면이 공존하는 가운데 가족의 성격이 규정된다고 보는 것이다.

가족이라는 사회집단에서 관계의 성격에 주목한 논의에서는 서로 중첩적으로 통합되어 있는 가족기능은 세 가지로 나누고 있다(庄司, 1998). ①공동소비와 부양(양육·개호 등)을 중심으로 하는 ‘생활관계적’ 기능과 ②인간성 형성과 정서적 충족에 관련되는 ‘인격관계적’ 기능, ③성과 생식을 제도화하여 개인에게 가족관계상의 지위를 부여하는 ‘친족관계적’ 기능이다. 일반적으로 가족문제는 생활관계적 기능 및 인격관계적 기능과 직접 연관되어 있다. 친족관계적 기능은 가족의 법규범과 관련된 것으로 일정한 가족적 지위를 얻어서 일정한 가족에 관련된 행동을 서로에게 기대할 수 있게 하는 것을 가리킨다.

이와 같은 가족의 기능 수행을 공식화하는 역할을 담당하는 것이 국가이다. 국가는 정책과 법을 매개로 하여 가족과 관계를 맺고 있다. 근대화 과정에서부터 국가의 주도력이 강력하게 작용해온 일본에서 가족정책의 목표는 현실 속의 가족관계를 선택된 표준적 가족유형으로 유도하는 것이었다(利谷, 1987:67-68). 표준적 가족유형을 기본전제로 하는 가족정책은 다양한 양태의 가족에서 발생하는 문제를 적절하게 해결하는 역할을 수행한다. 가족을 대상으로 하는 정책을 크게 나누어보면, ‘가족 규제’와 ‘가족 지원’이라는 서로 다른 두 측면이 있다. 전자는 민법으로 대표되는 가족법제의 형태를 띠고 사적 자치에 대한 최소한의 개

입을 원칙으로 한다. 후자는 가족의 생활관계적 기능과 인격관계적 기능에서 자조의 원칙으로 해결되지 못하는 문제에 대응하는 구체적인 가족정책이다. 양자 모두 가족이 처하고 있는 사회적 상황에 따라 변화하는데, 규제는 점차 완화되고 지원은 점차 강화되는 대조적 방향으로 전개되고 있다.

전후 일본 사회에서는 급속한 경제성장의 진행으로 핵가족화, 소자가족화, 가족의 다양화 등의 가족 변화가 나타났고, ‘가족기능의 저하’ ‘가족의 기능 장애’와 같은 부정적 평가와 가족이 기능면에서 개인화되고 있다는 사회적 인식이 확산되었다고 할 수 있다. 개인의 생활장애에 대한 공적·사회적 대응책인 가족정책은 사회의 가족규범을 전제로 하여 성립되고 기능하게 된다. 일본사회의 전반적인 구조 변화 속에서 가족의 변화와 변용이 가족의 자조기능의 한계를 드러내면서 이에 대응하는 정책이 늘어나게 되었다고 할 수 있다. 그런데 일본에서 가족에 관련된 정책은 가족문제의 해결을 정책과제로 인식하였기 때문에 일관적이고 통합적인 가족정책이 전개되지 못하였고 사회보장 및 노동, 여성에 관한 정책에 편입된 방식으로 표출되었다. 빈곤, 보육, 양호, 개호 등의 가족문제에 대한 구체적인 사회적 대응책은 사회보장의 급부와 서비스를 통하여 가족이라는 생활의 장애 수용되는 방식을 채택한 것이다(大澤, 1993). 따라서 가족정책은 가족이나 가족 구성원의 욕구에 대응하는 형태로 공급되는 사회보장과 중첩되어 나타난 것이라고 할 수 있다<sup>119)</sup>.

일본에서 가족에 관련된 정책의 주무부서인 후생성에서는 개인의 생활을 보장하기 위해 발생한 가족의 사회적 욕구가 사회보장제도의 발전을 촉진시키고, 사회보장제도는 가족이 수행하고 있는 자조기능을 전제로 하고 이에 의거하여 전개되고 있다는 상호규정적 관계가 성립된 것이라고 보고 있다(厚生省, 1996: 75-76). 가족에 관련된 정책이 빈곤은 생활보호를 통해, 보육과 아동수당은 아동복지의 일환으로, 고령자는 노인복지 등으로 정책의 대상별로 구분하여 입안되어 추진되고 있다. 따라서 가족정책의 주된 흐름이 생활보호, 아동복지, 노인복지, 여성노동정책 등에 분산적으로 편입되어 있고 가족정책이라는 통합적 접근

119) OECD국가의 사회보장제도에 관한 비교연구에 의하면 일본은 고령·장애·유족급여와 질병·출산급여는 현금급여와 의료급여 모두 사회보험방식으로, 그리고 노동재해급여와 실업급여도 사회보험방식으로, 가족급여는 사회부조방식으로 운영하는 사회보험형국가이다. 사회보험형국가에는 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 영국, 미국 등이 포함된다. (이성기, 1996:73-75, 87-89)



이 부재하는 것은 가족문제에 관한 이러한 인식에 기인하는 것이라 볼 수 있다.

한편, 출산율 저하에 따른 소자화와 인구의 고령화가 진전되면서 가족문제에 관련된 정책의 입안과 시행에서 가족이 요청하는 복지의 내용과 수준에 관한 전반적인 검토가 제기되었다. 보육과 개호 등을 해결하는 문제가 개별적인 가족문제에 한정되지 않고 사회적인 인식의 전환이 요구되는 시점에 이르렀다는 판단이라고 볼 수 있다. 가족문제에 대한 해결방안의 모색을 공적인 영역의 대응이나 서비스의 제공에 한정시키지 않고 보다 다각도에서 가족의 변화를 인지하고 대처를 강구하는 것이 필요해졌다는 것이다(松村, 1994). 이는 가족이 위협으로부터 보호되고 안심하고 생활을 영위할 수 있도록 사회가 연대하여 가족을 지원하는 체제를 구축하기 위하여 가족에 관한 사회적 대응이 포괄적으로 추진되도록 하는 정책을 의미하는 것이다.

이와 같이 일본의 가족정책에는 가족과 사회의 연계성을 중시하고 사회구성원이 사회적 연대에 기반하여 가족과 개인을 지원하는 것이어야 한다고 본다. 이러한 시각은 가족정책의 목표를 추상화하고 정책수단을 복합화하면서 가족에 대한 공적 책임을 회피하거나 축소하려는 정책의도가 있는 것이라는 비판을 받을 여지가 있는 것이다. 한편, 가족의 기능을 보완·대체하는 가족정책의 소극적이고 한정적인 접근에 대한 재검토라는 측면에서 정책과제 인지의 지평을 확산시켰다고 볼 수도 있다.

## 2) 가족관련 법제의 변천

가족정책에는 가족과 국가의 관계가 내포되어 있다. 일본에서 가족과 국가의 관계가 법제화된 것은 1872년에 시작된 임신호적(壬申戶籍)이었다. 호적을 통해 국가가 전국민을 파악하는 국적·호적일치의 원칙이 확립된 것이다. 메이지민법(明治民法)에서 '이에(家)제도'가 법적으로 확립됨으로써 국가와 가족의 상호규정적 관계가 정착되었다고 할 수 있다. 이에제도의 핵심은 가부장인 호주에게 이에의 통솔자로서의 지위와 재산 승계자의 지위를 부여하는 가독(家督)제도와 이에를 파악하고 규제하는 호적제도였다. 가족제도의 법제화인 이에제도는 가부장에게 권리와 의무를 부과함으로써 여성의 무권리와 권위주의적 부부관계를 정착시켰다(布施, 1993:60-72). 이와 같이 민법인 가족법과 호적제도의 완비는 가족에 대한 국가의 통제력을 강화하였던 것이다.

제2차세계대전은 가족과 국가의 관계를 극한상황으로 몰아넣었고, 가족에 대한 국가의 통제력은 보다 강화되는 양상을 보였다. 1938년 국가총동원법을 비롯한 총력전체제 하에서 모든 국민은 군사동원과 산업동원의 대상이 되었다. 가족은 침략전쟁의 가해자인 동시에 피해자가 되었던 것이다. 전전의 가족정책의 중심이었던 이에제도는 이에의 부양과 호주에 의한 가족통제를 통해 사회정책과 치안정책을 대체하고 보장하는 기능을 하였고, 가족주의 이데올로기에 기반한 천황제지배체제가 국민통합의 주요 수단이 되었다(利谷, 1987).

전후의 가족 변화는 전후개혁의 일환이었던 가족제도의 개혁, 실제적 사회구조와 가족관계의 변화를 가져온 고도경제성장과 밀접하게 관련되어 있다. 가족제도 개혁의 선언이라고 할 수 있는 헌법 제24조에서는 개인의 존엄과 남녀의 본질적 평등을 보장하였다. 이에 따라 민법은 호주권과 가독의 장남단독상속을 근간으로 하는 이에제도를 폐지하고 결혼과 이혼의 자유, 부모의 공동친권, 부양의무의 불평등 철폐, 균분상속제도를 규정하였다. 호적의 기본적인 구성원리가 부부와 씨(氏)를 공통으로 하는 미혼자녀의 소단위로 단순화되어 핵가족이 표준적 가족유형이 되었다. 법적으로 제도화된 표준적 가족유형은 현실 속의 가족관계상의 복잡한 상호인식의 관계를 형성하므로, 가족의 존재양태는 가족정책에 의해 영향을 받게 되는 것이다.

전후 일본 가족에서 이에제도의 폐지에 따른 사회보장제도의 확립은 고도경제성장의 전제조건이 되었다. 가족과 친족의 범위 내에서 충족되었던 사회보장적 기능의 수행이 제한되면서 사회보장제도의 사회적 역할이 요구되게 된 것이다. 보호 청구를 권리화하고 친족부양 우선과 가구를 단위로 하는 생활보호법을 비롯한 사회보장 및 복지정책의 추진이 고도경제성장을 가능하게 한 노동력정책의 기반을 형성하였다고 볼 수 있다.

## 나. 가족정책의 역사 및 그 특징

### 1) 이념적 특징

일본의 현행민법인 가족법에서는 부부와 미성년자녀로 구성되는 근대소가족을 가족의 표준유형으로 삼고 있다. 가족정책의 기본적 전제가 되는 가족법에는 가족의 의무에 관한 규정이 있다(松村, 1994:121-123). 근대소가족에서는 부부가

상호 협력하고 경제적 비용도 함께 분담하고 자녀양육을 포함한 공동생활을 영위할 의무가 있다(민법752, 760, 818, 820조 등). 이러한 의무가 ‘생활유지의무’인데, 법제도적으로 가족의 자조원칙의 핵심을 이루는 것이다. 또 하나는 ‘친족간의 부양의무’이다. 직계혈족 및 형제자매 등의 친족간에는 상호적인 부양의무가 있다(민법 877조). 또한 직계혈족 및 동거하는 친족은 서로 부조해야 한다(민법 730조). 넓은 범위의 친족간의 부양의무는 이른바 제2차적인 부양·부조의 의무라고 할 수 있다. 구체적으로는 어떤 개인이 자력으로 자립하여 생활할 수 없는 요부양상태에 처한 경우에 위의 범위 내의 친족 중에서 경제적 여유가 있는 사람이 부양의무를 담당하게 되는 것이다. 고령화로 인해 심각한 과제로 등장한 고령자부모에 대한 자녀의 부양의무도 법률적으로는 친족간의 생활부조의무에 포함되는 것이다.

법률적으로 규정되어 있는 가족의 자조원칙은 사회경제의 변화와 발전 과정에서 적극적인 의의를 갖게 되었다. 근대소가족의 모델을 전제로 한 민법의 ‘생활유지의무’는 ‘이에제도’에서 해방된 젊은층을 교육수준이 높은 대량의 노동력으로 변모시켰고, 그들은 도시부에서 핵가족가구를 형성하였던 것이다. 한편, ‘친족간의 부양의무’는 3세대동거의 가족유형으로 표출되어 고령자의 부양과 개호의 일정 부분을 해결할 수 있었다. 가족구성원 상호간의 협력과 부조의 관계는 자발적 책임으로 수행되는 가족영역의 규범으로 확립되었다. 가족의 자조원칙의 적극적 의의는 다양한 관련법제도 상에 반영되어 있다. 생활보호법에서 가구주의 원칙과 친족부양우선 원칙의 규정, 노인복지법에서 부양의무자의 비용징수제도 등은 여기에 속하는 것이다. 이러한 가족의 자조원칙이 ‘사적 부양’의 원리적 근거가 되어 왔던 것이다.

일본의 산업구조는 1950년대경에는 제1차산업이 중심을 이루었고 농촌사회에서는 모든 가족성원이 농업에 종사하는 ‘다세대동거가족’이 일반적이었다. 고도경제성장기를 거치면서 산업구조가 제2, 3차산업 중심으로 전환되었고 생산연령인구의 이촌향도가 진행되면서 생활의 장과 노동의 장이 분리되고 가족은 생활공동체로서의 기능을 전담하게 되었다. 고도경제성장기를 거치면서 산업구조의 전환은 ‘남편은 일, 부인은 가사와 육아’라는 부부성별분업을 기반으로 하는 2세대 핵가족을 가족형태의 주류로 정착시켰다(布施, 1993:109-117). 성별분업의 구조화가 핵가족의 상대적인 안정성을 유지시키는 기능을 하였다. 또한 핵가

족화는 부모세대와 동거하는 3세대의 직계가족을 감소시켜서 고령자의 부양기능을 취약화하였다.

고도경제성장의 사회적 영향이 본격적으로 나타나기 시작한 1960년대 후반부터 가족의 변화에 대한 정책적 관심이 대두되면서 육아나 고령자 부양 등의 가족문제는 과도적이고 경과적인 기능장애의 문제로 파악되었다. 가족의 형태가 다양화되면서 기존의 가족기능 수행에 있어서 자조원칙이라는 전제가 동요되게 된 것이다. 현실 속의 가족들은 가족의 부양의무에 관련된 책임의 측면이나 부담능력의 측면에서 균등하거나 균질적인 존재가 아니기 때문이다. 또한 가족구성원의 질병이나 사고 등의 사정에 의해 자조능력의 유지가 곤란하게 된 가족의 발생은 불가피한 현상이 되었다. 이러한 가족을 대상으로 한 원조조치가 요청되게 되어 실질적 지원이 강구되게 된 것이다. 가족의 책임과 부담을 국가가 부분적으로 수행하는 지원정책이 등장하게 되었다.

일본에서 이제까지의 가족정책이 가족의 변화양상에 따른 인식의 변화과정을 반영하고 있고 가족기능의 부분적 지원 및 특정문제에 대한 제도적 보완책이 강구되어 온 것은 사실이다. 여기에서 현행 민법이 부부간의 형식적인 평등을 규정하고 있을 뿐이고, 부부간의 평등을 실질화하는 정책적 배려를 하지 않고 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 가족에 관련된 정책은 여성의 가족적 책임을 당연시하는 성불평등적 인식 하에서 가족의 자조원칙이 고수되었던 것이다. 또한 가족을 사적인 집단으로 규정하는 것을 통해, 가족에 대한 사회적 책임영역을 확장시킴으로써 공적 책임영역을 상대적으로 축소시키는 의도가 내재되고 있었다. 이는 일본의 가족정책에서 가족의 자조원칙과 성별역할분업은 포기될 수 없는 암묵적인 전제로 자리잡고 있다는 것을 증명해 주는 것이라 할 수 있다.

## 2) 역사적 발전배경과 최근의 주요변화

### 가) 고도경제성장과 가족정책

1950년대 후반부터 진행된 고도경제성장은 노동력의 대량이동을 초래하였다. 인구이동에 의한 가족관계의 변화는 ‘이에제도’를 실질적으로 폐지하였다. ‘근대소가족’을 모델로 하는 민법의 가족유형은 경제성장에 적합성이 높은 가족형태였던 것이다. 민법이 규정하는 균분상속제도는 전후의 교육제도 개혁과 함께 양질의 노동력 양성에 기여하였다. 고도성장추진정책은 1960년대 전반의 이케다

(池田) 내각에 의해 체계화되었다. 1960년의 ‘국민소득배증계획’을 정점으로 하여 노동력수요의 팽창은 신규노동력뿐만 아니라 지역간·산업간의 노동력 이동과 추가노동력으로서 여성 및 중고년노동력의 수요를 창출하였다. 여성노동력의 증가는 일상적 노동력의 재생산과 자녀양육, 고령자 개호가 제대로 충족되지 못하는 문제를 발생시키게 되어 가족기능의 총체적 저하를 초래하였다.

1960년대 후반부터 가족과 지역사회의 기능 약화에 대한 보장정책이 정책체계에 도입되었다. 1972년에 성립된 다나카(田中)내각은 1973년을 ‘복지원년’으로 선언하였고 1973년 2월에 결정된 ‘경제사회기본계획’에서는 사회자본의 정비, 환경보전의 추진, 사회보장의 충실화가 중점과제로 채택되었다. 인구구조의 점진적 고령화와 핵가족화의 진행, 연소인구의 감소, 산업구조의 변화 등으로 인한 사회적 긴장을 완화하기 위해 가족의 구성원을 보호하고 원조하는 사회보장정책이 시행되었다. ‘경제사회기본계획’은 ‘사회보장의 바람직한 미래상’으로 ‘모든 노인이 친족에 의한 부양이나 저축 등 생활설계의 기반을 유지할 수 있는 정도의 연금을 받는다’ ‘모든 국민이 예방·치료·재활 등 각각의 국면에서 다양하고 고도화된 의료 서비스를 제공받는다.’ ‘국민 일반에게 사회복지 분야의 시설과 서비스의 수요가 적절하게 충족된다’ 등 3가지가 제시되었다<sup>120)</sup>. 이러한 정책방향은 가정생활이 당면한 위기적인 상황을 반영하고 대처를 도모하는 것이라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

이와 같은 정책 방향의 전환을 사회정책 전반의 관점에서 본다면 또 다른 성격을 발견할 수 있다. 취약화된 가족을 정책적으로 지원하는 것을 통해 고도경제성장을 지속하려는 ‘수단’의 의미를 가진 것이었다는 점이다. 경제성장이 요구하는 노동력의 창출과 이동의 원만화는 가족과 지역사회의 기본적 기능 수행을 전제로 하는 것이기 때문이다. 중점과제로 채택된 사회자본의 정비, 환경보전의

120) 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적 방책으로 전반적 사회보장이 망라된 정책이 제시되었다. ①연금제도에서 현재의 고령자를 중점적으로 배려하고 슬라이드제를 확립한다. ②의료·공중위생부문을 개선한다. 의료비의 환자부담 조치를 통해 급부비율의 불균형을 시정하고 노인 등 특정계층, 난치병 등 특정 질환, 고액의료 등 가계에 큰 부담이 되는 부분에 중점적으로 자원을 배분하여 부담을 경감시킨다. 의료비 지급 제한조치의 완화 등을 통해 노인의료무료화를 확대한다. ③사회복지부문의 충실화를 기한다. 사회복지시설을 중점적으로 정비하여 외상노인이나 중도심신장애자를 전원 입소시킬 수 있는 태세를 확립하고 시설운동을 개선한다. 홈헬퍼를 증원하여 커뮤니티 개호와 재택 개호의 충실화, 시설 정비의 전제조건이 되는 사회복지인력을 양성한다. ④국민의 생활수준격차를 시정하기 위해 생활보호제도를 적절하게 개선하고 아동의 건전육성을 위해 보육소의 충실화 및 아동수당의 발전방향을 검토한다.

추진, 사회보장의 충실은 고도경제성장을 계속 추진하기 위한 ‘필요경비’라는 실질적 의도가 직접적으로 작용한 것이었다고 볼 수 있다(庄司, 1984:46; 原田, 1988:342-344). 그리고 가족정책의 충실화와 복지시설의 정비를 추진하는 비용은 고도경제성장으로 축적된 재원으로 충당되었던 것이다. 이로 미루어 보아, 일시적인 사회보장의 충실화 정책은 가족문제에 대한 부분적인 원조라는 방식으로 대처하는 정도에 그치는 것이었고, 가족의 자조원칙에 대한 기대를 수정하거나 포기한 것은 아니었음을 알 수 있다.

#### 나) 저성장기와 ‘일본형 복지사회론’

1973년 10월 제4차 중동전쟁으로 인한 석유위기의 발생은 정책체계 전체를 동요시켰다. 석유위기로 물자 부족, 공해와 높은 지가로 인한 입지난, 노동력 부족 등 일본경제에 잠재되어 있던 여러 종류의 모순이 한꺼번에 표출되었고, 고도경제성장이 중지부를 찍게 되면서 ‘경제사회기본계획’의 추진도 중단되게 되었다. 1976년도 예산은 ‘경기 우선·복지 압축형’, 1977년도는 ‘경기자극·복지 긴축형’ 예산이 되었다. 가족을 지원하였던 복지정책의 동향은 ①사회보장 ‘공급체제’의 규제 강화, ②국고부담의 적극적 삭감의 방향, ③서비스 내용의 축소, ④공적 서비스제도에 사적 부양, 상호부조기능의 포섭, ⑤국가재정상의 사회보장 재정의 비중 변경으로 집약되었다. 재정 핍박을 이유로 가족과 지역사회를 지원해야 한다는 인식은 후퇴하였고 사회보장비의 절감과 가족의 자조노력이 강조되었다. 이는 국가의 복지 책임을 축소하고 가족과 지역사회가 기존의 복지기능을 감당하게 함으로써 공적인 재정부담을 경감시키려는 의도가 내재되어 있는 것이었다.

1979년 6월에 자유민주당 정부조사회는 ‘가정기반의 충실화에 관한 대책 요강<sup>121)</sup>’을 공표하여 가족정책의 방향을 전통적 가족기능을 통해 해결하는 입장을

121) ‘가정기반의 충실화에 관한 대책요강’은 6항목의 기본적인 인식을 제시하였다. ①가정을 ‘국가사회의 중핵적 조직’으로 삼는다, ②국가·지방자치체·직장·가정의 역할분담을 명확히 하고 ‘연로한 부모의 부양과 자녀의 보육은 일차적으로는 가정의 책무’이다, ③가정기반의 충실화는 ‘가정과 지역사회의 연대 강화’에 의한 것이다, ④모자가정, 외상노인이 있는 가정 등 어려운 조건에 처한 많은 가정에 대한 원호를 강화하고 충실화한다, ⑤국가권력이 가정에 개입하지 않도록 하고, 정치는 가정기반의 충실화를 위한 환경 및 조건 형성과 가정에 가해지는 외부의 해악 제거에 한정되어야 한다, ⑥가정정책은 국제적 시야에 서서 수립되어야 한다, 등이다.

명백히 하였다. 1979년 ‘신경제사회7개년계획’에서는 ‘경제가 새로운 안정적인 성장궤도로 이행’하기 위한 경제운영의 기본방향으로 ‘일본형복지사회의 실현’이 제시되었다. “일본은 이제 구미 선진국과 같은 반열에 서게 되었으므로 경제사회의 금후 방향으로는 선진국을 모델로 삼지 말고, 개인의 자조노력과 가정과 이웃·지역사회 등의 연대를 기초로 하고 정부가 효율성이 높고 적절한 공적복지를 중점적으로 보장하는 자유경제사회의 창조적 활력을 원동력으로 한 독자적 길을 선택하고 창출하는 새로운 형태의 ‘일본형복지사회’를 구축해야 한다”는 것이다. ‘복지사회’라는 용어는 ‘복지국가’의 지향을 포기하고 국민생활에 대한 공적인 책임의 축소를 정당화하는 논리로 등장하였고 그 후의 가족정책 전개 방향성을 규정하게 되었다.

한편, 전업주부의 역할에 상응하는 평가와 고령자 부양을 포함한 성별역할분업의 유지를 도모하는 정책이 전개되었다. 구체적인 조치로서는 배우자의 법정 상속분의 인상(1980년), 파트타임소득의 특별감세(1984년), 샐러리맨의 전업주부 부인의 기초연금 보장(1985년), 증여세 및 소득세의 배우자특별공제의 도입(1985년, 1987년), 고령부모와 동거할 경우의 특별부양공제의 창설(1984년) 등 동거 및 근린 거주를 위한 주택조건의 정비에 관한 시책도 마련되었다. 유배우 여성의 고용조건과 취업조건의 검토 및 개선이 추진되었다. 관계 조치로는 남녀 고용기회균등법 및 노동자파견사업법의 제정(1985년), 노동기준법의 개정(1985년, 1987년), 육아휴업제도, 여자재고용제도, 개호휴업제도의 보급, 축진의 노력 등이다. 이러한 경향은 지역사회와 가족의 복지기능에 대한 의존을 강화시킴으로써 오히려 지역사회와 가족의 해체를 촉진하고 이에 따른 문제를 유발시키게 되었다.

1990년대의 가족정책은 거품경기의 붕괴로 경기가 후퇴하면서 촉발된 사회개혁의 필요성 인식을 배경으로 한다. 1990년대 들어서 대기업중심사회, 회사본위사회를 변혁해야 한다는 문제의식은 여유, 풍요로움, 개인존중, 생활중시 등이 변혁의 방향으로 제시되었다(大澤, 1993). 또한 1990년대 중반부터 소자화와 고령화가 급속하게 진행되는 사회경제정세의 변화에 대응하는 정책을 강구하기 위하여 남성과 여성이 상호 인권을 존중하고 책임을 분담하고 성별에 관계없이 각자의 개성과 능력을 발휘할 수 있는 ‘남녀공동참획사회’의 실현이 21세기 일본사회에 중요과제라는 인식이 제기되었다. 1996년 남녀공동참획추진본부는 ‘남

녀공동참획 2000년 플랜'을 제시하고, 1999년 '남녀공동참획사회기본법'이 제정되었다. 남녀공동참획을 추구하는 사회시스템의 구축을 위해 정책·방침의 결정과정에 여성의 참획 확대, 남녀공동참획의 시점에서 사회제도와 관행을 재검토하고 의식 개혁을 추진하는 것을 정책의 목표로 삼고 있다. 이와 같은 새로운 정책지향이 실질적인 사회변화를 유도해 내는 결과를 단기간에 기대하는 것은 어렵다 할지라도, 가족을 비롯하여 직장, 지역사회에서 남녀의 평등적인 관계 설정을 위한 장기적 전망이라는 점에서 의의가 있다고 볼 수 있다.

### 3) 가족을 둘러싼 인구통계학적, 사회적 조건<sup>122)</sup>

#### 가) 가족형태의 다양화

먼저 가족의 형태상의 변화에서 가장 큰 특징은 가구규모의 지속적인 축소 추세이다. 일반가구수는 1960년 2,223만가구에서 2000년 4,638만가구로 증가하였고, 가구당 인원은 1960년 4.16명에서 2000년에는 2.69명으로 감소하였다. 단독가구는 1,227만가구, 2인가구는 1,183가개로 일반가구 중에서 1인 또는 2인가구가 전체의 반수 이상을 차지하고 있다.

핵가족가구는 1960년 1,179가구에서 2000년 2,746만가구로 2배 이상 증가하였다. 핵가족가구의 비율은 1960년 53.0%에서 1980년 60.3%까지 증가한 후 감소 경향을 나타내어 2000년에는 59.2%가 되었다. 소자화의 영향으로 핵가족가구 중에서 부부와 자녀로 이루어진 가구는 1980년 1,508가구(42.1%)에서 2000년 1,495가구(32.2%)로 비율이 저하되고 있다. 이에 비해 부부로 이루어진 가구는 446만가구(12.5%)에서 886만가구(19.1%)로 급증하였다.

3세대가구를 중심으로 한 '기타 친족가구'의 가구수는 1960년 679만가구에서 2000년 646만가구로 양적으로는 거의 변화가 없이 보이지만, 일반가구에서 점하는 비율은 1960년 30.5%에서 2000년에는 13.9%로 감소하였다.

단독가구는 1960년에는 358만가구였는데, 1995년에는 1,124만가구, 2000년에는 1,227만가구로 증가하였다. 단독가구의 비율도 1960년 16.1%에서 1995년 25.6%, 2000년에는 26.5%로 급속하게 늘어났다. 1995년에는 미혼자의 단독가구

122) 여기에서 언급된 통계수치는 후생노동성의 홈페이지([www.mext.go.jp](http://www.mext.go.jp))의 후생노동통계 일람 및 최근에 공표한 통계자료, 후생노동성 통계표 데이터베이스 시스템, 그리고 『후생노동백서(2001년판)』에 의한 것이다.



가 689만가구로 단독가구의 약 60%를 점하였다. 그 밖에 이별한 단독가구가 110만가구, 65세 이상 고령자 단독가구는 220만가구로 증가하였다. 단독가구의 증가는 양적인 면에서 미혼화 및 만혼화의 진행으로 인한 미혼단독가구의 증가, 고령자단독가구의 증가가 주된 요인이었다.

핵가족가구와 단독가구의 증가는 가족형태의 다양화뿐 아니라 가족에 관한 의식의 다양화도 보여주고 있다. 가족의 기능으로 생활의 유지뿐 아니라 애정과 편안함 등의 정신적인 기능이 중시되면서 가구의 분할이 촉진되고 있는 것이다. 또한 모든 세대에서 단독가구의 증가는 앞으로 누구나 혼자서 사는 것을 경험할 가능성이 있다는 것을 의미한다.

#### 나) 결혼에 관한 의식 및 행태의 변화

먼저 초혼연령은 남녀 모두 높아지고 있다. 평균초혼연령의 추이를 보면, 1950년에는 남성 25.9세, 여성 23.0세였는데, 그 후 계속 상승하여 1994년에는 남성 28.5세, 여성 26.2세로 약 3세가 높아졌다. 1970년대 전반에 초혼연령이 저하한 것은 결혼적령기를 맞이한 베이비붐세대의 결혼에 의한 것이다.

초혼연령의 상승과 결혼에 대한 의식의 변화로 미혼율이 급속하게 상승하고 있다. 남성의 경우 1990년에는 25-29세의 64.4%, 30-34세의 32.6%, 35-39세의 19.0%가 미혼이고 50세 시점의 미혼율을 나타내는 생애미혼율(45-49세와 50-54세의 미혼율의 평균치)은 5.6%였다. 여성의 경우에도 1970년대 이후 미혼율이 상승하기 시작하였고 최근 1980년대 후반부터 20대 전반 여성의 미혼율의 상승이 두드러지게 되었고 1990년에 25-29세 40.2%, 30-34세 13.9%, 35-39세 7.5%가 미혼이고, 생애미혼율은 4.2%였다.

한편, 이혼율은 상승 경향에 있고 20%의 부부가 이혼하고 있다. 이혼율은 전 후에 일시적으로 상승한 후에 1960년대까지 저하경향으로 1963년에는 인구 1000명 대비 0.73으로 최저치를 기록하였다. 그러나 그 후 상승 경향으로 바뀌어서 1995년에는 이혼부부가 20만쌍, 인구 1000명 대비 1.61이 되었다. 초혼자의 이혼비율의 추이를 보면, 1965년에는 남성 8.9%, 여성 10.1%였다가 1990년에는 남성 19.6%, 여성 18.6%로 상승하여 약 20%의 부부가 이혼하는 것으로 나타났다. 연령대별 이혼율은 20대의 이혼율이 가장 높고, 30대, 40대의 순서로 나타났다. 이혼에 관한 의식의 변화를 보면, '상대에게 만족하지 못하면 이혼해도 된다'

에 찬성하는 비율은 1970년대에는 남녀 모두 21%정도였는데, 1992년에는 44%로 증가하였다.

#### 다) 여성의 취업과 가사역할

전후 일본사회에서 가족과 여성을 둘러싼 전반적인 경향으로는 남성의 쉐러리맨화와 여성의 주부화가 진전되는 가운데, 1970년대 후반 이후에 여성의 직장 진출이 급속하게 진행되었다. 여성취업자수는 1970년 2,003만명에서 2000년에는 2,629만명으로 증가하였다. 특히 취업자수는 1970년 1,096만명에서 2000년에는 2,140만명으로 거의 2배가 되었다. 전체취업자에서 여성이 점하는 비율은 2000년에 처음으로 40%에 달하게 되었다.

여성취업자의 결혼상태별 구성비를 보면 유배우자의 비율이 지속적으로 증가하고 있다. 1965년에는 비농림업에 종사하는 여성취업자는 미혼이 50.3%, 유배우가 38.6%, 사별과 이별이 11.1%였다. 유배우 여성취업자가 과반수를 넘게 된 것이 1975년으로 유배우 51.3%, 미혼 38.0%, 사별과 이별 10.8%였다. 그 이후에는 이러한 경향의 미세한 증가가 이어져서 1994년에는 미혼자 33.1%, 유배우자 57.4%, 사별과 이별 9.5%로 나타났다. 이는 결혼한 이후에도 고용상태를 지속하는 여성이 증가하고 있음을 보여주는 것이다.

여성취업은 가정적 역할의 수행과 연동되어 있으므로 가사·육아 등으로 인한 시간적 제약이 여성의 취업구조 및 취업형태를 규정하는 중요한 요인이 되고 있다. 여성의 연령대별경제활동참가율은 육아기인 30-34세 연령을 골짜기로 하는 M자곡선을 그리게 되었다. 10년 전과 비교해 보면, 25-29세층에서 1990년 61.4%에서 2000년 69.9%로 8.5%포인트, 30-34세층에서 57.7%에서 57.1%로 5.4%포인트 상승하여 M자곡선의 골짜기가 서서히 올라오고 있다. 또한 50-54세는 65.5%에서 68.2%로 2.7%포인트, 55-64세는 47.2%에서 49.6%로 2.4%포인트 상승하여 중고년층 여성의 취업도 소폭의 증가추세에 있다.

여성의 연령층에 따른 취업형태의 변화를 보면, 20대까지는 70% 이상이 정규직으로 취업해 있는데, 35세 이상이 되면 정규직의 비율이 50%를 하회하고 파트타임이나 아르바이트로 일하는 비율이 40%를 넘고 있다. 파트타임 등 비정규직을 선택한 이유로는 거의 반수 정도가 '자신의 형편에 맞는 시간대에 일을 하고 싶기 때문에'라고 대답하였고, '근무시간 및 일수를 단축하고 싶기 때문

에'가 그 다음이었다. 이로 보아 자녀가 있는 기혼여성의 경우에는 가사·육아로 인한 시간적 제약이 취업형태를 좌우하는 결정적 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 한편, 여성의 취업형태는 고용의 규제완화와 연동되어 있는데, 1997년에는 노동기준법에서 '여자보호' 규정이 해소되었고, 1999년에 남녀고용기회평등법이 개정되었다. 이는 경제적 불황이 장기화되는 가운데 구조조정과 비정규화가 진행되면서 노동시장의 이중구조가 강화되고 있음을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

### 3) 당면한 사회문제와 가족정책

근년의 일본사회에서 당면한 사회문제는 소자·고령사회의 정착이고 이에 따른 사회제도 개혁의 추진이 과제라고 할 수 있다. 인구구조의 고령화라는 사회구조적 문제에 적절히 대응하기 위하여 정부와 지자체는 물론이고 기업과 직장, 지역사회를 포함한 사회 전체가 자녀양육과 고령자 개호를 지원하는 체제를 중점과제로 삼고 있다.

먼저 인구구조의 변화를 야기한 출산율의 감소 현황은 다음과 같다<sup>123)</sup>. 연령별출산율의 합계인 합계출산율<sup>124)</sup>은 2001년에는 1.33으로 인구치환수준인 2.08을 크게 밑도는 상태가 계속되고 있다. 합계출산율의 변화 추이를 보면, 전전에는 4-5 정도였는데 1947년부터 1949년의 베이비붐을 거쳐서 1950년 3.65에서 1957년 2.04로 저하하였다. 그 후 1974년까지는 2.0에서 2.2 정도의 추이를 보여 세대의 단순재생산을 가능하게 하는 수준을 유지하였다. 그러나 1975년에 1.91을 기록한 이래 지속적 저하를 보이고 있다. 국립사회보장·인구문제연구소에서는 2007년부터 총인구가 감소하는 '인구감소사회'가 될 것이라고 예측하고 있다.

출산율 저하의 가장 큰 요인으로는 결혼연령 및 출산연령의 상승과 미혼율의

123) 참고로, 출생수의 추이를 보면, 베이비붐기에는 매년 270만명 정도의 출생이 있었고 1950년대 중반부터 60년대 초까지는 160만명 정도가 되었다. 그 후 1970년대 전반에는 출생수가 200만명을 넘었고 1973년을 정점으로 하여 감소 추세에 들어섰다. 1999년에는 1,177,669명으로 감소하였다.

124) 합계출산율은 '기간합계특수출산율'을 가리키는데, 특정 해의 15세에서 49세까지의 가임여성의 연령별출산율을 합계한 것이다. '기간합계특수출산율'은 특정 해의 연령별출산율로 여성 1인이 자녀를 출산한 경우의 평균자녀수를 나타내는 것인데, 동일출생연집단(코호트)별로 여성 1인이 일생동안 출산하는 평균자녀수를 나타내는 '코호트합계출산율'과는 달리, 만약 여성 1인이 일생동안 출산하는 평균자녀수에 변화가 없다고 하더라도 만산화가 진행되는 동안에는 '기간합계특수출산율'은 저하하는 것에 유의할 필요가 있다.

상승을 들 수 있다. 결혼한 부부의 경우에는 평균 2.2명의 자녀를 출산하고 있다. 결혼지속기간이 15-19년인 부부의 평균출생아수의 추이를 보면, 1940년에는 4.27명이었는데 1960년대에는 2명대로 저하하였고 그 후 1970년대 이후에는 2.2명으로 안정되었다.

소자화대책을 구체적이고 계획적으로 추진하기 위해 자녀양육지원특별정책이 강구되었다. 1991년에 육아휴직제가 법제화되었고 이에 따라 1995년에 ILO의 제156호 가족적 책임 조약이 비준되었다. 육아휴직제는 2001년에 육아·개호휴직제로 확대개편되었다. 1995년 엔젤플랜과 2000년 신엔젤플랜을 책정하고 저연령아동보육의 촉진 및 지역사회의 자녀양육지원센터의 정비 등에 의한 재택아동을 포함한 상담지원체제의 정비를 도모하고 있다.

다음은 고령화의 진전을 들 수 있다. 고령화는 전체 인구에서 고령자의 비율이 증가하는 것이고 평균수명의 연장으로 고령자의 수가 증가하고 출생률이 저하하여 상대적으로 젊은 인구가 감소하는 것이다. 전후의 급속한 고령화는 베이비붐 이후에 출산율이 급속하게 저하하고 다산에서 소산으로 출산구조가 급격하게 전환된 것, 1960년대 중반 이후에 중고년층의 사망률 저하에 의한 평균수명의 연장에 의해 고령세대가 증가한 것이 원인이 되었는데, 1980년대 중반 이후에 현저해진 출산율의 저하는 고령화의 속도를 한층 가속화하는 요인이 되고 있다.

전후의 경제성장으로 생활수준이 향상되고 위생수준의 향상, 의학·의료기술의 진보 등으로 평균수명은 상당히 연장되었다. 1947년에는 남성 50.06세, 여성 53.96세였던 평균수명이 2000년에는 남성 77.64세, 여성 84.62세로 신장하여 전후 50여년동안 남성 27.58년, 여성 30.66년이 늘어난 것이다.

장수화의 진전으로 고령자인구는 급속하게 증가하였다. 65세 이상 인구는 1950년 416만명에서 1994년 1,759만명으로 44년동안에 실수로 1,344만명, 신장율은 4.2배 증가하였다. 특히 75세 이상인 후기 고령인구의 증가가 현저하여 44년간 107만명에서 689만명으로 실수에서 580만명, 신장률로는 6.4배나 증가하였다.

전체인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율은 1950년에는 4.5%에 불과하였는데, 지속적인 증가추세에 의해 1980년에 10%를 상회하기 시작하였고 1990년에 12.0%이 되었다. 그 후로 증가속도가 빨라져서 1995년에 14.5%, 2000년에

17.3%, 2001년에 18.0%를 기록하였다. 일본의 고령화의 특징으로는 고령화의 진전이 1970년대 이후에 본격화한 점, 고령화의 속도가 빨라서 2010년경에는 고령인구의 비율이 22.5%, 2020년에는 27.8%로 예측되어 세계 제일의 될 전망이다. 점, 후기 고령자의 증가가 뚜렷하여 2010년의 추정치에 의하면 65세 이상 인구 2,775만명 중 75세 이상인 후기고령자는 1,302만명으로 고령자의 47%를 점할 것이 예측되는 점 등을 들 수 있다.

고령자대책으로는 1989년 12월 ‘골드플랜’의 책정을 계기로 하여 고령자의 보건·복지서비스의 정비 목표를 정하고 법률적 개정과 실시 기반의 정비를 추진하고 있다. 1994년에는 고령자보건복지추진 10개년 전략을 전면적으로 재검토하여 ‘신골드플랜’을 책정하였다. 또한 각종 고령자보건복지시책의 정비 및 충실화를 도모하고 고령자 개호대책을 개선하기 위해 1999년 12월에 ‘골드플랜21’(2000년-2004년)이 책정되었다. 2000년 4월부터 고령기의 개호에 대처하는 사회보험제도인 ‘개호보험’이 시행되었다. 고령자의 보건과 복지 서비스에서는 시정촌이 중심적 역할을 수행하도록 하고, 노인 방문간호, 의료형 병상을 제도화하고, 복지·간호 인력을 확보하기 위한 조치도 강구되었다. 고령화 비율이 빠른 속도로 증가되는 추이가 예측되는 가운데 급증할 것이 예상되는 개호욕구에 적절하게 대응하기 위해 고령자개호시스템을 유연하게 시행하기 위한 정책적 노력이 요청되고 있다고 하겠다.

1990년대부터 소자·고령화 현상이 가속화되면서 정책적 대처를 위한 가족의 현황 및 가족의 기능에 관한 재검토가 진행되었다. 출생률의 급격한 저하는 가족이 노동력의 세대적 재생산의 단위로 기능하는 면에서도 자조원칙이 위기적 상황에 놓이게 되었음을 보여주는 것이다. 또한 고령자의 부양과 개호의 부담을 가족의 자발적 책임으로 해결하는 것이 한계에 이르렀다는 현실을 직시하고 이에 적절히 대처하는 종합적 가족정책을 수립할 필요성이 대두되었다. 근년의 가족변화는 이제까지 여성이 가족 내에서 담당해온 출산, 육아, 개호 등의 역할수행에 대한 거부 내지 저항의 현상으로 가족의 세대적 재생산과 생활관계적 기능의 수행에 성불평등이 존재해 왔음을 밝혀주는 것이다. 현실 변화에 대한 인식이 노동정책과 사회보장정책, 여성정책 등에서 가정과 노동을 양립시키는 정책지향의 채택으로 나타나고 있다.

## 다. 가족정책과 프로그램

### 1) 소득지원정책

#### 가) 생활보호제도

생활보호제도는 국가의 책임으로 저소득층 국민의 최저생활을 보장하고 이들의 자립을 지원하는 소득보장제도이다. 1946년 제정된 생활보호법에 규정되어 있는 생활보호의 기본원리로는 최저생활보장과 자립 조장을 도모하는 국가책임의 원리, 무차별평등의 원리, 최저생활의 원리, 보호의 보속성 원리가 있다<sup>125)</sup>. 생활보호제도는 요보호자의 자산조사를 전제로 한 선별주의적 공적 부조로 제도화되었다. 생활보호제도는 국가의 공적인 행정체계에 의해 시행되는데 일본의 경우에는 행정책임은 지방형이고, 재정책임은 분담형이고 중앙정부와 지방정부의 책임유형은 지방분담형에 속한다(이성기, 1996:103-105). 보호의 종류로는 생활부조, 교육부조, 주택부조, 의료부조, 개호부조, 출산부조, 생업부조 및 장례부조의 8종류가 있고, 요보호자의 필요에 따라 개별급부 또는 병행급부를 시행한다.

○부조액 : 최저생활비 - 수입충당액\*

([평균월액수입-(필요경비의 실비+각종공제)=수입충당액])

○생활부조의 기준 : 소비동향에 대응하는 수준균등방식을 적용하여 개정하고 있다. 표준 3인가구(1급지-1) : 월액 163,970엔 (2001년 4월 1일 현재)

○실시 현황(1999년) : 피보호가구수 70만4천가구,

피보호인수 100만4천명 (보호율 7.9%)

- 가구유형별 보호가구의 구성비 : 고령자가구 44.9%, 모자가구 8.3%, 질병·장애자가구 39.6%, 기타가구 7.1%

생활보호법은 보호기준이 개선되면서 실시 과정에서 보호율이 점차 낮아졌다. 경제성장에 의한 실업의 감소와 임금 상승이 요보호자를 감소시키는 요인으

125) 1946년에 생활보호 구법이 제정되었고, 1950년에 무차별 평등, 건강하고 문화적인 최저한도의 생활보장, 보호의 보속성, 불복종 신청을 확립한 생활보호 신법으로 개정되었다. 생활보호제도에 관한 구체적인 내용 및 변천 경위에 관해서는 (仲村, 1978: 83-91; 横山・田多, 1991:70-84, 240-250, 350-357)를 참조.

로 작용한 측면도 있으나, 1980년대 이후 사회보장의 중점화 방침이 시행됨에 따라 보호행정에서 대상의 한정 및 긴축이 크게 작용하였다(橫山・田多, 1991: 341-350). 1990년대 후반부터 불황이 장기화되면서 피보호인원이 미세한 증가를 보이고 있는데<sup>126)</sup>, 1995년 자료에 의하면 소득수준이 생활보호기준에 미달하는 경우에도 약 5.7%는 생활보호를 받고 있지 않는 것으로 나타났다(大澤, 2000b:300). 이는 생활보호제도가 생존권 보장이라는 공적 책임에 충실하기보다는 노동능력이나 자산의 활용을 전제로 하고 있고 친족부양우선을 엄격하게 적용되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

#### 나) 아동수당제도

자녀의 양육비를 사회적으로 원조하는 제도로서 사회보장으로서의 아동수당과 세법상의 아동부양공제를 들 수 있다. 아동부양공제는 소득공제방식의 경우에 과세 최저한도 이하의 소득층에는 이익이 미치지 않고, 그 이상의 소득층에는 누진과세방식이므로 소득이 많을수록 이익을 받게 되어 있어서 공평성에 문제가 있다. 이에 비해 보편적 아동수당은 자녀양육의 경제적 부담을 경감시키기 위한 현금급부라는 점에서, 급부액이 충분하지는 않음에도 불구하고 보다 평등한 제도라고 할 수 있다. 저소득가구의 경우, 정액의 아동수당은 가구소득에서 점하는 비율이 높기 때문에 효율적인 급부 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다(大澤, 2000b:301). 아동수당의 수급자는 부모이지만, 아동수당은 아동을 양육하는 보호자의 노동에 대한 보호가 아니라, 아동을 지원 대상으로 하는 자녀양육 지원정책의 일환이다.

일본의 아동수당제도는 전국민을 대상으로 하는 단일제도로 1971년에 창설되었다. 아동수당제도가 창설된 지 30여년 동안 아동수당의 급부 형태는 법률의 개정과 함께 변화를 거듭해 왔다<sup>127)</sup>. 공적 비용이 포함된 아동수당의 현저한 감

126) 일본의 경우에는 생활보호제도의 지출규모가 GDP에서 차지하는 비율 및 적용인원의 비율인 보호율에서도 OECD국가에서 최하위이다. 1992년 통계에 의하면, 보호율이 가장 높은 국가는 뉴질랜드로 24.9%이고, 중위권으로는 영국 9.7%, 핀란드 9.1%, 독일 5.8%, 스웨덴 6.0% 등이고, 1%에 못미치는 최하위권에는 벨기에 0.6%, 일본 0.7%, 스페인 0.1%이 속한다. (이성기, 1996:157-159)

127) 아동수당의 지급연령 및 수당액의 변화 추이를 보면, 대상아동의 연령은 계속 낮추어져 왔다. 제도의 발족 당시는 급부의 단계적 실시로 지급대상아동의 연령은 1972년도는 5세 미만(1967년 이후 출생자), 1973년도에는 10세 미만(1963년 4월2일 이후 출생자), 1974년도부터는 의무교육 종료 전의 아동이 되었다. 1974-1985년도의 12년동안은 15세 미만이

소를 특례급부가 대신하게 되어, 가까스로 수당의 지급총액을 유지해 왔다. 아동수당의 지급액의 내역에는 전액 각출금에 의한 특례급부에 대한 의존도가 높아지고 있는 것은 공적 책임의 분담이라는 아동수당의 실질적 내용은 빈약해지고 있음을 반영하고 있는 것이다<sup>128)</sup>. 2000년 6월부터 종합적 소자화대책의 일환으로 아동수당의 지급대상연령을 3세 미만에서 의무교육 취학 전까지 확대하였고, 2001년 6월부터 아동수당지급의 소득제한을 완화하여 지급대상자가 아동의 약 72.5%에서 약 85%로 확대되었다.

현행의 아동수당제도를 중심으로 하여 살펴보면 다음과 같다.

- 수당액 : 첫째와 둘째 자녀는 월액 5,000엔, 셋째 자녀 이후는 월액 10,000엔
- 지급대상 : 의무교육 취학 전의 아동의 양육자
- 지급기간 : 출생에서부터 의무교육 취학 전까지
- 소득제한 : 연소득 415.0만원(4인가구의 경우)

단, 아동수당의 소득제한으로 인해 수당을 받지 못하는 피용자 중에서 574.0만원(4인가구의 경우) 이하인 경우에는 아동수당과 동액의 특례급부를 시행한다.

○비용 부담 :

- 3세 미만의 경우, 피용자분(사업주 7/10, 국가 2/10, 지자체 1/10)  
비피용자분(국가 4/6, 지자체 2/6)  
특례급부분(사업주 10/10)  
공무원분(소속청 10/10)
- 3세에서 의무교육 취학 전의 경우,

었는데, 1986년도의 법개정으로 의무교육 취학 전의 아동에게 한정되어, 지급범위가 급격하게 축소되었다. 그후 1991년도에는 지급의 중점화 시책으로 지급대상은 첫째 자녀부터, 지급연령은 만 3세 미만으로 제한되었다.

수당액은 아동의 연령과 마찬가지로 1986년도 및 1991년도에 인상되었다. 셋째 자녀 이후의 경우에는 1974-1990년도의 16년간이나 5,000엔으로 동결되었으나, 1991년도에 배증되어 10,000엔이 되었다. 둘째 자녀에 대한 급부는 1986년도부터 실시되어, 1986-1990년도는 2,500엔, 1991년도부터는 5,000엔이 되었다. 첫째 자녀는 1991년도부터 둘째 자녀와 같은 수당액이 급부되게 되었다. (横山・田多, 1991:380-397; 장화경, 1998)

128) 1994년 3월의 아동수당법 개정은 아동수당의 성격을 더욱 모호하게 만든 조치라고 할 수 있다. 다양한 보육서비스 및 육아정보의 제공, 지역사회에서의 아동건강육성활동을 위한 조건 정비 등의 중요성이 높아졌다는 이유로 아동수당제도에 '아동육성사업'이 창설되었다. 이는 아동수당의 일부 재정을 보육관련 서비스 제공에 활용할 수 있도록 하는 법률적 근거를 만든 것이다. (田多, 1994:196-198)



피용자분, 비피용자분, 특례급부분(국가 4/6, 지자체 2/6)  
공무원분(소속청 10/10)

- 실시 현황(1999년도): 수급자수 2,164,782명  
지급대상아동수 2,407,489명  
지급액 158,723,403.9천엔

소득보장을 중시하는 선진국의 가족정책과 비교한다면, 일본의 아동수당제도는 소득보장이 아닌 아동복지정책의 일환으로 도입되었다는 제한점이 있다. 또한 지급대상에 따라 재원의 충당구조가 복잡한 재정구조를 가지고 있어서 아동의 부양에 대한 공적 책임의 한도가 불명료한 제도라는 점에서 많은 문제를 안고 있다(張和卿, 1997:245). 아동수당제도는 가족성원에 대한 지원에서 명목과 실질의 이중구조를 형성하여 제도의 취지를 유지하면서 재정지원을 최소화하려 한다는 점에서 일본의 가족정책의 특징적 단면의 하나라고 볼 수 있다.

#### 다) 모자가정 지원정책

사회적 지원이 필요한 가족인 모자가정은 여러 가지 사회적 요인과 맞물려서 증가추세이다. 모자가정의 현황을 ‘전국모자가구조사’(1998년)를 통해 살펴보면, 모자가정은 1983년에는 약 71만8,000가구였는데, 1998년에는 약 95만5,000가구로 급증하였다. 구성비율의 추이를 보면, 사별에 의한 모자가구의 비율은 감소하는 한편, 이혼에 의한 모자가구의 비율은 1983년 49.1%에서 1998년 68.4%로 증가하였다. 자녀가 있는 부부의 이혼이 증가하면서 모자가정이 급증하고 있는 것이다.

모자가정을 대상으로 하는 복지정책으로는 소득보장과 자립지원시책, 세제상의 조치가 있다. 먼저 세제상의 조치는 소득공제 및 소득세와 주민세에 대한 이자비과세제도가 있다. 소득보장으로는 아동부양수당의 지급, 국민연금의 지급, 후생복지자금의 대부, 과부복지자금의 대부가 있다.

아동부양수당은 이혼 등으로 부친과 생계를 같이 하지 않는 있는 모자가정의 생활안정과 자립의 촉진에 기여함으로써 아동복지의 증진을 도모하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 일본에서는 1961년 아동부양수당법이 제정되었는데, 소득유지정책이 아니라 아동복지정책의 일환으로 포함되었다(仲村, 1987:95). 이는

모자가정에 대한 경제적 지원임에도 불구하고 모자가정을 요보호대상으로 인치하고 부친의 경제적 역할이 결여되어 있는 상태의 아동부양을 지원한다는 한정적 의미를 강하게 띠고 있는 선별주의적 정책의 대표적 사례에 해당되는 것이라 할 수 있다.

- 수급대상 : 아버지와 생계를 같이 하지 않는 아동(18세까지, 장애가 있는 경우에는 20세까지)을 감호·양육하는 모친이다.
- 수당액 : 월액으로 지급, 아동 1명의 경우 42,370엔, 2명은 47,370엔, 3명 이상일 경우에는 1명당 3,000엔 가산
- 소득제한 : (2001년도) 수급자의 전년 연수입이 2인가구의 경우 204만8천엔 미만
- 지급방법 : 수급자격자가 신청하면 도도부현 지사의 인정과정을 거쳐서 금융기관을 통해 연 3회(4월, 8월, 12월) 지불된다.
- 실시 현황 : (1999년도) 수급자수는 664,382명
  - 지급이유별 내역 : 이혼 582,794명, 사별 9,712명, 미혼의 모자 48,051명, 부친의 장애 3,059명, 유기 8,242명, 기타 12,524명이었다.

자립지원시책으로는 자립촉진사업으로 공공적 시설 내의 매점 등의 우선 설치, 제조담배의 소매판매업의 우선 허가가 있다. 주택대책으로는 공영주택의 모자가구 특별배치를 시행하고 있다. 생활지도를 위한 것으로는 모자생활지원시설, 모자복지센터, 모자휴양홈, 모자상담원의 설치, 모자가정 등 거택개호 사업, 보육소 우선 입소 등을 행하고 있다.

모자가정을 지원하는 정책은 복지시책과 고용시책을 연계하여 모자가정의 자녀양육과 취업 등의 욕구에 대응하는 종합적인 서비스의 제공체제를 구축해야 한다. 모자가정을 가족의 다양화라는 변화의 일환으로 인지한다면 모자가정에 대한 현행의 지원체제는 경제적 지원에 편중되어 있고 정서적 지원이 부족하다. 복지사무소와 공공직업안정소를 연계하여 상담체제를 정비하고, 직업훈련 등에 의한 취업 지원, 모자가정의 심각한 자녀양육 지원에 대한 수요에 대응한 자녀양육서비스의 충실화 도모도 필요하다고 하겠다. 그러나 모자가정이 복지사업에 의존하지 않고 취업에 의한 소득으로 생활하는 자립을 희망하는 모자가정의 의사를 존중해야 한다는 명목으로 정책적 지원의 축소 내지 억제의 방향을 채택

하는 것은 바람직하지 않다고 보여진다. 이는 모자가정의 급증 현상을 문제가족 대책으로 한정시키려는 정책적 의도가 있는 것이기 때문이다.

## 2) 자녀양육지원정책

### 가) 육아·개호휴직제

직업생활과 가정생활의 양립을 위해 가장 큰 부담이 되는 육아와 개호를 노동과 양립시키는 것을 가능하게 하기 위해서는 가정과 사회가 균형적 관계를 구축하도록 육아와 개호에 대한 지원이 필요하다<sup>129)</sup>. 육아휴직법은 1991년 5월에 성립되어 1992년 4월부터 시행되었다<sup>130)</sup>. 일용 또는 임시직을 제외한 노동자는 사업주에게 신청하여 1세 미만의 자녀를 양육하기 위한 육아휴직 취득이 법제화된 것이다(奥山, 1992).

육아휴직 중의 경제적 지원과 관련된 조치로서 육아휴직급부가 실시되고 있다. 1994년 ‘고용보험법의 일부를 개정하는 법률’이 성립되어 1995년 4월부터 육아휴직급부가 지급되게 되었다. 1세 미만의 자녀를 양육하기 위해 육아휴직을 취득한 피보험자로서, 원칙적으로 육아휴직 개시 전 2년간 통상 취업기간이 12개월 이상일 경우, 휴직을 개시하기 전 임금의 25%에 해당하는 금액이 지급된다. 육아휴직 기간 중에 사업주로부터 임금을 지급 받는 경우에, 임금과 육아휴직급부의 합계가 육아휴직 개시 전 임금의 80%를 초과하면 육아휴직 개시 전 임금의 80%에 해당하는 액수와 육아휴직 기간 중에 지급된 임금의 차액이 지급된다. 또한 1994년 6월에 성립된 국민연금법의 개정에 따라 육아휴직 기간 중에 후생연금보험료나 건강보험료 등의 본인부담액의 면제가 1995년부터 실

129) 여성의 취업의식은 여성과 가족의 관계 형성에서 중요한 요인이 되는 의식의 변화이다. 국립사회보장·인구문제연구소가 미혼여성을 대상으로 실시한 ‘제11회 출생동향기본조사(결혼과 출산에 관한 전국조사)’(1997년)에 의하면 미혼여성이 이상적으로 생각하는 인생유형은 결혼·출산의 시기에 일단 퇴직하였다가 자녀양육 후에 다시 취업을 하는 ‘재취업형’이 34.3%로 가장 높았다. 최근에는 결혼하여 자녀가 있어도 평생 취업을 계속하고 싶다는 ‘양립형’이 27.2%로 증가경향을 보이고 있다. 그러나 실제적으로는 ‘재취업형’이 42.9%로 자신들이 바라는 이상을 상회하는 반면, 이상의 실현이라고 할 수 있는 ‘양립형’은 15.5%로 의식을 크게 밀도는 것으로 나타났다. ‘양립형’을 이상으로 하는 사람이 증가하는 경향임에도 불구하고 실제로 ‘양립형’의 비율이 증가하지 않고 있는 것은 이상과 현실 사이에 괴리를 만드는 장애요인이 있다는 것을 의미한다.

130) 일본에서 이 법의 명칭은 ‘育兒休業法’이다. 그런데 한국에서는 휴직과 휴업의 의미가 다르게 쓰이는 것을 고려하여 개념상의 혼란을 피하기 위하여 ‘휴직’이라는 용어를 사용하였다. 2001년에 개정된 법률명도 ‘育兒·介護休業法’이다.

시되었다.

2001년에 가정과 노동의 양립을 위한 정책의 일환으로 가족적 책임에 개호를 포함시키는 ‘육아·개호휴직법’으로 확대 개정되었다. 개정된 ‘육아·개호휴직법’에 의해 1년 미만의 자녀를 양육하는 노동자 또는 요개호상태의 가족을 개호하는 노동자는 육아휴직 또는 개호휴업을 취득할 수 있게 되었다. 가족적 책임을 갖는 남녀의 취업을 지원하는 정책인 육아·개호휴직은 예산규모나 정책수단의 영향력에 따라 정책결과가 좌우되는 측면도 있음에도 불구하고, 노동자에게 있어서 가족적 책임의 권리성을 법적으로 인정한 것이라는 점에서 상당한 의의가 있다고 평가할 수 있다.

육아·개호휴직의 취득 현황을 ‘여성고용관리기본조사’(2000년)를 통해 살펴보면, 출산자 중에서 육아휴직취득자의 비율은 1999년도에 5인 이상 사업소의 노동자의 경우에 56.4%, 30명 이상 규모의 사업소의 노동자는 57.9%였다. 1993년도에는 30명 이상 규모의 육아휴업규정이 있는 사업소의 노동자가 48.1%였던 점에 비하면 휴직취득자는 착실히 증가하고 있다. 한편, 같은 조사에서 배우자가 출산한 남성의 육아휴직 취득율은 0.42%로 매우 낮다. 남성도 부친으로서 육아에 참여할 시간을 충분히 가질 수 있도록 남성의 육아휴직 취득을 권장하는 환경이 정비되어 있지 않다는 것을 알 수 있다. 육아·개호휴직의 제도화는 단시간취업자의 경우에는 적용되지 않고 있는데, 노동과 자녀양육 등의 양립을 돕는 다양한 고용형태나 처우, 탄력적인 노동시간제 등의 적극적인 방침이 마련될 필요가 있다.

육아·개호휴직법에서는 고용환경의 정비를 추진하기 위해 ‘근무시간의 단축조치’가 규정되어 있다. 또한 1세 미만의 자녀를 양육하는 노동자 혹은 요개호상태에 있는 가족을 개호하는 노동자로서 육아·개호휴직을 취득하지 않은 사람에게는 사업주가 단시간근무제도나 노동시간유연화제도 등의 조치를 강구할 의무에 관한 규정도 있다. 종업원의 육아·개호서비스 이용료를 보조하는 사업주나 사업소 내 탁아시설의 설치·정비를 하는 사업주에게 조성금을 지급하고 있다. 급한 잔무나 임시적 또는 일시적 보육·개호욕구에 대응하기 위해 회원제로 지역사회에서 육아·개호에 관한 상호원조활동을 하는 패밀리서포트센터를 추진하고 있다. 이 사업은 2001년도부터 대상자를 고용노동자뿐만 아니라 자영업자나 가정주부로 확대하고, 지역단위의 지부 설치를 추진하는 동시에 보육소와

연계를 강화하는 등 지역사회의 자녀양육지원의 일환으로 추진되고 있다.

육아·개호 등을 이유로 퇴직한 경우의 재취직 지원은 휴직의 정책적 효과를 높이는 후속조치에 해당되는 것이다. 육아나 개호 등으로 퇴직했던 사람이 재취직을 원할 경우에는 사전에 등록하여 희망시에 재취직할 수 있도록 등록자에게 양립지원정보 및 업계정보 등의 정기적 제공, 재취직 준비세미나 개최, 등록자들의 교류 촉진, 개별상담·지도 및 할인권의 발행 등 교육훈련에 대한 경제적 원조를 실시하고 있다. 또한 육아휴직이나 개호휴직을 취득한 사람에게 직장복귀프로그램을 실시하는 사업주에게 ‘육아·개호휴직취득자 직장복귀프로그램 실시 장려금’(대상노동자 1명당 중소기업 21만엔, 대기업 16만엔 한도)을 지급하고 있다.

그 밖에 육아나 개호를 담당하고 있는 노동자를 지원하는 상담과 정보를 무료로 제공하는 ‘프레 프레 텔레폰사업’을 시행하고 있다. 노동과 육아·개호를 양립할 수 있는 직장의 내규를 마련하여 노동자가 다양하고 유연한 취업방식을 선택할 수 있도록 하는 조치도 강구되고 있다. 패밀리 프렌들리기업을 보급·촉진하기 위한 사업으로 심포지움 개최, 패밀리 프렌들리 기업에 대한 표창, 패밀리 프렌들리기업을 위해 노력하는 사업주단체에게 지급하는 ‘육아·개호고용환경정비조성금’ 등이 있다.

이상에서 본 육아·개호휴직제도를 통해 가족적 책임의 권리성이 확보되기 위해서는 휴직의 취득을 가능하게 하고 권장하는 여건의 조성과 더불어서, 육아나 개호의 책임을 지고 있는 사람이 휴업을 취득하지 않고도 필요한 만큼의 부분적 혜택에 받을 수 있는 보완적 시책이 강구되어야 한다. 육아나 개호를 행하는 모든 기간에 대한 지원을 보장하기 위해 육아·개호휴직법을 기초로 한 제도의 충실화가 도모되어야 하는 것이 향후의 과제라 할 수 있다.

#### 나) 보육정책

오늘날 아동과 가족을 둘러싼 환경이 변화하면서 양육의 책임을 가족이 전담하기 어려워지면서 지역과 사회가 가족을 지원할 필요성에 관한 인식이 확산되고 있다고 하겠다. 자녀양육지원은 시대적 상황의 변화를 배경으로 하여 가족변화와의 관련성 속에서 보육서비스 등의 공적 시책의 역할 수행에 관한 검토를 통해 시책이 전개되어 왔다. 자녀양육에 있어서의 공적 함의란 정부나 지방자치

단체 등의 공공적 조직에 의한 보육서비스의 제공뿐만 아니라, 아동복지나 자녀 양육의 지원을 목적으로 하는 법제화 및 일련의 시책에 의해서 구체화된다고 볼 수 있다<sup>131)</sup>.

#### (1) 보육소제도의 역사적 변천

일본의 대표적인 자녀양육지원정책은 보육소제도이다. 보육소는 보육서비스의 제공이라는 현물급부를 실시하는 아동복지시설이다. 가족의 양육 기능이 취약화되는 것이 사회 문제로 부상하는 가운데, 보육소는 어머니가 전담해 왔던 자녀양육의 사회적 의의에 의문을 제기하는 단서를 제공하였다. 또한 공적비용으로 보육소 제정의 일정 부분을 지원함으로써 자녀양육의 비용을 공적으로 부담하는 것이기도 하다.

자녀양육을 지원하는 공적 시스템의 제도화인 보육소의 역사를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 1945년 패전 직후에는 전쟁고아를 보호수용하는 응급적 대책이 시행되었고 1947년 아동복지법의 제정으로 보육소가 공적 보육시설로 법제화되었고 사회복지시설의 조치제도<sup>132)</sup>가 적용되었다. 보육소에 관한 정책은 가족정책, 빈곤정책의 관련 하에서 시행되었고, 보육자와 노동자부모의 자발적인 보육운동이 보육소의 설립을 주도하였다(全國保育團體連絡會, 1988). 보육소 배치의 지역간 격차를 시정하고 입소조치 기준의 전국적인 통일 등 조치제도에 의한 인가보육소의 운영을 전국적으로 균질화하는 방향으로 정비가 추진되었다.

131) 자녀양육의 제도적 분업에는 다음의 두 가지 과정이 내재되어 있다. 1)공급의 측면에서는, 자녀양육의 집단화에 의해 자녀양육의 형태가 가족 내의 사적 성격의 일에서 집단적 소비와 국가 개입의 과업으로 점차 변용되어 왔다. 2)수요의 면에 있어서는, 공공적 보육서비스를 제공받지 못하는 취업모의 수가 주요한 변수가 되고 있다. 보육서비스 욕구에 있어서 공·사영역의 관계를 보면, 공적 영역은 사적 영역의 형태를 규정하는 한편, 사적 영역은 공적 보육서비스의 공급시스템을 암묵적으로 유지시키는 기능을 수행한다. 또한 가족의 밖에서 행해지는 보육서비스에 대한 수요와 공급이 상호작용한 결과의 영향을 받는다. (張和卿, 1997:28-29)

132) 일본에서 조치제도는 사회복지의 공적 책임을 기본이념으로 하는 제도이다. 지방공공단체의 장에게 복지의 조치를 시행할 의무를 부여하고, 비용의 일부를 공적으로 부담하는 것을 원칙으로 한다. 보육소의 경우에는 시정촌의 장은 보육소입소기준에 의거하여 '보육이 결여되어 있는 아동'의 보육소 입소조치라는 '행정처분'을 수행할 의무가 있고, 입소 후에 필요한 비용은 조치비로서 지불된다. 입소기준에서 '보육의 결여'는 가정에서 적절한 보육을 받을 수 없는 상태를 의미한다. 입소기준에서는 입소아동의 경제적 사정은 관계없으나, 보육료의 징수에 있어서는 부담능력이 고려되는 보육단가제가 적용된다. (仲村, 1987:64-68; 田多, 1994:131-135)

1960년대 후반부터 70년대까지는 고도경제성장에 따른 기혼여성의 직장진출이 늘어나고 제2차 베이비붐이 도래함에 따라 대대적인 ‘사회복지시설긴급정비 5개년계획’이 책정·실시되어 보육시설이 대폭 정비되었다. 2-3세 이하의 유아기에는 가정보육을 원칙으로 하고 모자의 지속적인 관계를 통해 유아는 안정적으로 정서발달을 하게 된다는 전통적 육아의식을 고수하는 한편, 직업이 있는 여성의 경우 노동과 가정보육의 양립은 현실적으로 어려우므로 가정보육이 불가능한 상황에서 유아의 복지가 침해되지 않도록 사회적으로 원조를 해야 한다는 방침 아래, 1969년부터 유아보육 특별시책이 실시되었다(植山 외, 1978). 1974년부터는 보육소에 장애아를 수용하는 장애아보육이 실시되었다.

1980년을 정점으로 보육소의 입소 조치아동수는 감소하기 시작하여 보육소의 양적 수요는 충족된 듯하였다. 그러나 기혼여성의 취업 증가와 취업시간의 다양화, 유아교육에 관한 관심 및 의식의 변화, 핵가족화와 지역공동체의 약화 및 형제수의 감소에 따른 가정과 지역사회의 보육기능의 취약화 등의 변화로 야기된 다양한 보육요구에 보육소가 대응하기 위해 질적 충실화가 과제로 대두하였다. 1981년부터 특별보육대책으로 연장보육 및 야간보육이 책정되었다. 1984년부터는 도시지역 어머니의 육아불안을 해소하기 위해 보육소를 중심으로 한 유아건강육성상담사업이 시행되었다. 민간 보육서비스의 제공처인 베이비호텔의 안전성과 열악한 환경이 사회문제로 대두되면서 1981년 6월에 아동복지법이 개정되어 후생대신은 베이비호텔을 포함한 무인가보육시설의 조사, 사업 정지, 시설폐쇄 등을 시행하였다. ‘복지재검토론’과 ‘일본형복지사회론’에서는 가족의 책임과 사적 부양이 강조되었다. 보육소의 조치비는 8/10에서 5/10로 축소되었고, 지방 자치체와 보호자의 경비 부담은 증대되었다(大阪保育研究所, 1983).

복지의 민영화는 신자유주의의 정책조류 속에서 자녀양육 지원의 공적 시스템의 양상이 전환기를 맞게 되면서 보육소 제도의 재검토에 관한 논의가 본격화되었다(古川, 1991). 소자화의 급격한 진행을 배경으로 하여 자녀양육에 대한 사회적 지원방식 및 보육소에 관한 각종 보고와 제언이 쏟아져 나왔다<sup>133)</sup>. 1994년

133) 당시에 나온 보고서 및 제언 중에서 대표적인 것으로는 다음의 3개를 들 수 있다. 먼저, ‘앞으로의 가정과 자녀양육에 관한 간담회’ 보고서(1990년)는 가정과 지역사회에서 인간관계의 축소화와 희박화에 따라 가정과 지역사회의 양육기능이 저하하고 소자화라는 위기가 심각하게 진행되고 있다고 보았다. 부모가 자녀양육의 책임을 지는 것이 아동의 건전한 육성의 기초인 동시에, 자녀양육의 상담원조체제의 정비, 경제적 지원, 취업여성에 대한 지원 확충, 지역의 놀이터 제공, 육아휴업의 보급 촉진 등이 필요하다고 지적하였다.

12월, 문부·후생·노동·건설부 대신들의 합의에 의해 ‘금후의 자녀양육지원을 위한 시책의 기본방향에 대하여’(엔젤플랜)가 책정되었다. 금후 10년 동안 자녀양육에 대한 사회적 지원을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해 보육, 고용, 교육, 주택 등에 걸친 제반 시책에 있어서 기본적인 방향과 중점시책이 포함되어 있어서 종합적 계획으로 자녀양육지원 시책이 책정되었다는 의의가 있다. 구체적으로는, 자녀양육과 노동의 양립 지원, 가정의 자녀양육 지원, 자녀양육을 위한 주택 및 생활환경의 정비, 여유 있는 교육의 실현과 건전 육성의 추진, 자녀양육비용의 경감 등이 제시되었다. 엔젤플랜의 시책으로 보육육구의 다양화에 대응하고 긴급하게 정비해야 할 보육대책의 기본적 틀에 대하여 1994년 12월에 대장·후생·자치성의 대신들이 합의하여 ‘당면한 긴급보육대책을 추진하기 위한 기본방안’(긴급보육대책5개년계획)이 책정되었다. 1998년 아동복지법의 개정으로 조치제도를 자유계약제로 바꾸는 방안과 민간보육서비스의 육성 방침이 채택되었다.

## (2) 보육정책의 현황

가정에서 가사와 육아의 대부분을 여성이 담당하고 있어서 남성의 참여가 촉구되고 있고 취업으로 자립을 지향하는 여성에게 가사의 부담이 큰 장애가 되는 것이 현실정이다. 이러한 상황에 적절하게 대응하기 위해 보육서비스의 충실화가 요청되고 있다. 가구의 소규모화가 진전됨에 따라 가정 내에서 육아부담은 점차 증대하고 있다.

소자화의 대응책으로 자녀양육 지원을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해 1999년 12월 17일에 동년 5월부터 설치된 내각총리대신이 주재하는 ‘소자화대책추진관계각료회의’에서 ‘소자화대책추진기본방침’이 결정되었다. ‘소자화대책추진

---

두 번째로는 1990년 8월, 내각에 설치된 ‘씩씩하게 아동을 낳아서 키우는 환경 만들기에 관한 관계성청연락회의’가 실시한 출생률 저하의 요인 분석, 영향 및 자녀를 원하는 사람에게 원하는대로 씩씩한 아이를 낳아서 키울 수 있는 환경 만들기에 관한 여러 시책을 검토하였다. 보고서에서는 결혼과 자녀양육은 개인의 삶, 가치관에 깊이 관련되어 있는 문제이므로 정부에서는 결혼이나 자녀양육 의욕이 있는 젊은 사람들을 지원하는 환경 정비를 추진할 필요가 있다고 하였다.

다음으로 보육문제검토회 보고서(1994년)는 보육소 입소에서 조치제조를 유지하고 운용을 개선해야 한다는 것과 현행 조치제도와 더불어서 보육소와 계약하여 입소할 수 있는 직접입소제도의 도입방안을 제시하고 이용하기 편리한 보육소를 확립하는 관점에서 보육소제도를 발본적으로 검토하였다.



진기본방침'에서는 취업형태, 보육서비스, 상담·지원체제, 모자보건, 교육, 주택 등의 분야의 시책을 계획적으로 추진하는 구체적 실시계획을 책정하여 중점적으로 추진하기로 하였다. 이에 따라 1999년 12월 19일, 대장, 문부, 후생, 노동, 건설, 자치의 6대신이 합의하여 '소자화대책의 구체적인 실시계획에 대하여(신엔젤플랜)'(2000-2004년도의 5개년계획)가 책정되었다. '소자화대책추진기본방침' 및 '신엔젤플랜'에서는 노동과 자녀양육 양립의 부담감이나 자녀양육의 부담감을 완화·제거하여, 안심하고 자녀양육을 할 수 있도록 다양한 환경정비의 추진을 도모하고 있다.

<표 Ⅲ-18> 신엔젤플랜 : 보육서비스의 충실화 계획

항목	1999년도	2004년도 계획
저연령아동의 수용 확대	58만명	68만명
다양한 보육서비스 제공 추진 (1)연장보육 (2)휴일보육 (3)영유아건강지원-일시탁아 (4)다기능보육소 정비	7,000개소 100개소 450개소	10,000개소 300개소 500시정촌(市町村) 2,000개소
재택아동을 포함한 자녀양육지원 (1)지역자녀양육지원센터의 정비 (2)일시보육의 추진 (3)패밀리서포트센터의 정비	1,500개소 1,500개소 62개소	3,000개소 3,000개소 180개소
방과후 아동클럽 추진	9,000개소	11,500개소

먼저, 인가보육소는 운영방식에서 기존의 조치제도가 폐지되고 보육서비스의 이용자가 희망하는 보육소를 선택할 수 있게 되었다. 인가보육소는 전국에 약 2만2,200개의 시설이 있고, 입소아동수는 약 180만명이다(2000년 4월). 보육소입소아동수는 소자화를 배경으로 감소하고 있는데, 1995년 이후에는 일시적으로 증가하였고, 특히 저연령아동의 증가가 뚜렷하였다. 보육소의 입소 정원을 확대하고 있으나, 도시부를 중심으로 보육소입소대기아동은 2000년 4월 현재, 전국에서 3만2,933명에 이르고 있다<sup>134)</sup>. 인가보육소의 경우에는 입소를 희망하는 대

134) 대기아동의 해소를 위해서는 엔젤플랜(1995-1999년도), 신엔젤플랜(2000-2004년도)의 추

기아동의 해소, 연장보육 등 이용자의 욕구에 적절히 대응하는 다양한 보육서비스의 충실화가 과제이다<sup>135)</sup>. 또한 다양한 보육욕구에 대응하기 위해 연장보육, 휴일보육, 장애자보육, 일시보육, 질병 중인 아동의 수용, 입소시기의 탄력화, 지역자녀양육지원센터사업 등을 전개하고 있다.

그리고 이전에는 전적으로 보육정책의 대상으로 인식하지 않았던 재택아동을 포함한 자녀양육지원을 위해 양육지원센터와 패밀리서포트센터<sup>136)</sup>를 새로이 정비하고 일시보육도 확대하고 있다. 학령기의 아동을 대상으로 한 학동보육은 정책적 지원이 거의 전무한 상태에서 자조적 지역네트워크나 보육운동을 통해 시행되었던 것을 ‘방과후 아동클럽’이라는 형태로 설치 및 운영에 관한 지원이 추진되고 있다.

이상과 같은 신엔젤플랜의 보육 충실화 대책에서 특기할 만한 사항은 시설보육 중심으로 추진되었던 보육정책이 보육서비스의 형태로 전환되어 보육서비스를 제공받는 아동의 범위를 확대시켰다는 점이다. 신엔젤플랜은 다양화된 보육욕구를 정책적 과제로 인지하고 종래의 조치제도에서 한정되었던 가정보육이 결여된 아동을 대상으로 한 시설보육의 틀을 탈피하여 자녀양육지원대상의 폭을 확대하였다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 제공되는 보육서비스의 다양화가 서비스의 공급주체의 다양화에 의한 것이고, 또한 서비스 이용자가

---

진으로 아동의 혜택을 늘여가고 있다. 여성의 사회진출과 보육서비스 이용의식의 고양 등을 배경으로 하여 정원의 증가를 상회하는 속도로 입소희망자가 증가하고 있는 실정이다. 이에 남녀공동참사회회의의 결정을 기반으로 하여 2001년 7월에 내각회의에서 결정된 ‘노동과 자녀양육의 양립 지원 방침에 대하여’에서는 대기아동을 해소하기 위해 대기아동이 많은 도시를 중심으로 정원의 확대를 도모하고 있다. 또한 2000년 3월에는 정원 확대의 추진 시책으로 보육소 설치를 용이하게 하기 위해 지방자치체나 사회복지법인에 한정되었던 설치 주체 및 공설보육소의 위탁기관 제한을 철폐하고 주식회사 등에서도 보육소의 설치 및 경영 위탁을 가능하게 하는 동시에, 2001년 3월에는 도시부에서 보육소의 면적요건 등의 제약을 완화하였다.

135) 인가와 보육시설에서는 시설과 인원의 배치면에서 문제가 있는 시설이 많다. 인가보육소가 이용자의 수요에 적절히 대응하지 못하기 때문에 무인가보육시설은 증가 경향이다. 인가보육소에서 서비스의 질과 양 양면의 향상을 동시에 추진할 수 있는 여건이 마련되어야 할 것이다. 또한 서비스의 질에서 격차가 있으므로 도도부현 등이 효과적인 지도를 행하기 위한 지도감독지침을 정하고 지도 결과를 공개하는 방안도 추진될 필요가 있다.

136) 패밀리 서포트 센터는 육아의 원조를 원하는 사람과 원조를 필요로 하는 사람을 회원으로 조직하여 지역에서 육아의 상호원조를 실시한다. 2001년도에서 폭넓은 보육수요에 대응하기 위해 새로운 자영업자나 가정주부도 육아의 원조를 받을 수 있도록 이용대상을 확대하고 보육수요가 높은 대도시부에서 중점적으로 설치하도록 하고 있다.

선택권을 인정받는 대신 개별적 비용부담을 하게 되었다는 점에서 공적인 책임의 범위가 상대적으로 축소되는 결과를 야기하고 있다. 보육서비스라는 현물급여가 자녀양육의 공공성을 구체화하는 정책적 대응의 방식 중의 하나라고 볼 때 복지정책의 민영화 추세에 따라 인가보육소에 의한 시설보육의 비중이 점차 축소되는 경향과 세분화된 보육서비스에 따른 보육비 부담의 증가가 불가피하게 된 것이다. 이는 자녀양육을 지원하기 위해 공적인 책임으로 보육서비스를 제공하는 보육의 공공성이라는 정책적 방향의 의도적 약화 내지는 후퇴를 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

### 3) 노인부양지원정책

일본에서 노인은 부양의 대상으로서 아동과 더불어 가족에 관련된 정책의 중요한 지원대상이다. 노년기의 삶이 가족을 전제로 하는 것으로 인식되는 점은 의료 및 간호 등에 관한 정책을 통해 확인될 수 있다.

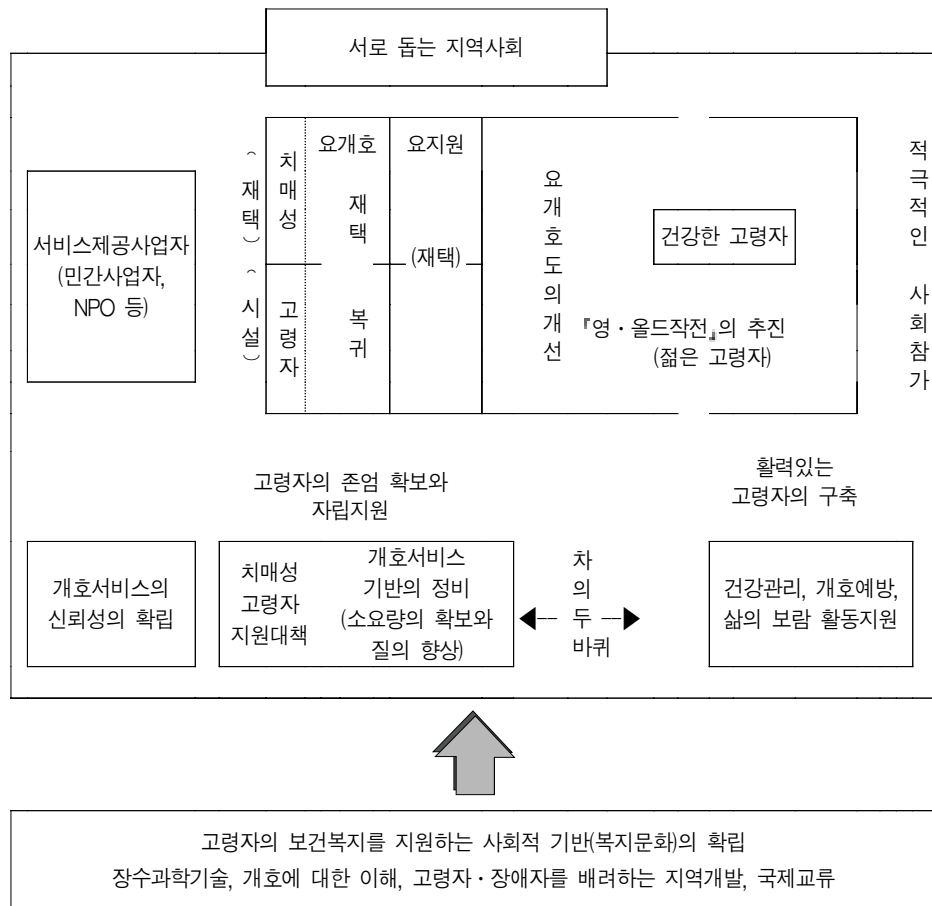
고령자에 대한 정책적 지원은 1963년 노인복지법의 제정을 출발점으로 하여 고령자가 사회보장의 정책대상으로 등장하였다고 할 수 있다. 노인복지법에 의한 시책으로는 노인홈의 입소, 노인가정봉사원, 노인복지센터의 이용 등이 있다. 1982년에 노인의 건강을 지원하는 보건사업을 추진하기 위한 노인보건법이 제정되어 건강수첩, 건강진단, 의료비의 지원, 방문지도 등이 실시되었다(田多, 1994:62-63, 107-109). 그런데 고령자인구의 비율이 그다지 높지 않던 시기에는 고령자를 대상으로 하는 정책은 빈민고령자에 대한 보호와 생활보호법에 의한 양로시설에 머무는 정도였다.

1980년대의 ‘일본형복지사회’ 추진 정책에서 고령자의 부양문제는 3세대동거를 통한 가족적 부양을 기본전제로 하는 가운데, ‘고령자보호’에서 ‘고령자복지’로 전환되는 정책적 인지의 변화가 나타났다(仲村, 1987:103-106). 핵가족의 증가와 평균수명의 연장으로 고령자의 절대수와 상대적 비율이 동시에 높아지는 인구구조의 고령화가 급속하게 진행되면서 고령자의 부양에 대한 사회적 지원이 중요한 정책적 과제로 대두한 것이다.

총무성 통계국의 인구통계에 의하면 2001년에 65세 이상 고령자의 비율이 18.0%에 이르고 있는 상황에서 고령자에 대한 지원대책으로 추진되고 있는 골드플랜과 개호보험을 중심으로 살펴보기로 한다.

### 가) 골드플랜21

고령자의 부양이 가정 내에서 수행하기 어려운 현실을 감안하여 고령자의 부양방식에 관한 종합적 정책대안을 구체화시킨 것이 일련의 ‘골드플랜’이다. 개호서비스의 공급체제를 정비하기 위해 1989년 12월에 책정된 ‘고령자보건복지추진10개년전략(골드플랜)’, 및 1994년 12월에 전면적으로 개편한 ‘신고령자보건복지추진10개년전략(신골드플랜)’을 추진하였는데, 신골드플랜은 1999년도에 종료되었다. 후속정책으로 ‘금후 5년간의 고령자보건복지시책의 방향(골드플랜 21)’(2000년-2004년)이 책정되었다.



<그림 III-16> 골드플랜21의 시책 개요도

‘골드플랜21’은 신골드플랜의 종료와 개호보험제도의 도입이라는 변화된 상황 속에서 지역사회에서 개호서비스 기반의 정비를 포함하여 개호예방, 생활지원 등을 추진하는 것이다<sup>137)</sup>. 골드플랜21의 시책 개요도를 보면, 정책의 목표로서 서로 돕는 지역사회라는 속에서 살아가는 건강한 고령자를 상정하고 있다. 고령자를 요개호와 요지원으로 분류하고 재택과 시설로 나누어서 시책을 세분화하고 있다. 개호가 필요한 고령자에게 제공되는 개호서비스는 민간사업자나 NPO 등의 개호서비스제공사업자가 신뢰성을 바탕으로 하여 제공되도록 행정지도를 시행하고, 개호서비스의 양적 확보와 질적 향상을 위한 노력도 기울인다. 구체적인 시책으로는 개호서비스 기반의 정비와 함께, 건강관리, 삶의 보람 찾기, 개호예방, 생활지원대책의 추진을 위한 시책이 마련되었다. 방문방식의 서비스로는 방문개호, 방문간호가 있고, 고령자가 직접 시설에 가는 통소방식의 서비스로는 통소개호, 통소재활이 있고, 단기입소로는 생활개호와 요양개호가 포함된다. 시설방식의 서비스로는 개호노인복지시설, 개호노인보건시설, 치매대응형공동생활개호, 개호이용형경비용노인홈, 고령자생활복지센터 등이 있다.

특히 후기고령자의 증대에 대한 대응으로 치매성고령자 지원대책은 금후의 중요한 과제이므로 치매에 관한 의학적인 연구를 추진하고 있다. 치매성고령자가 인권을 침해 받지 않고 편안한 생활을 할 수 있고 가족도 안심하고 생활을 영위할 수 있는 방안도 요청되고 있다. 치매개호에 관한 질적인 향상을 위한 실증적인 연구의 추진과 치매개호를 담당하는 전문직 육성을 목적으로 전국 3개소에서 고령자치매개호연구센터<sup>138)</sup>를 설치하고 치매개호에 관한 연구 및 연구를 위한 네트워크의 정비를 추진하고 있다.

137) ‘골드플랜21’의 4가지 기본목표는 다음과 같다. a.고령자가 건강하고 삶의 보람을 느끼는 사회참여를 할 수 있도록 활력 있는 고령자상을 구축한다. b.요원호의 고령자가 존엄성을 유지하면서 자립적 생활을 할 수 있고 개호가족에 대한 지원이 도모되도록 개호서비스의 질적·양적 확보를 목표로 한다. c.지역사회에서 고령자에 대한 지원체제가 정비되도록 주민들이 상부상조하는 지역사회만들기를 추진한다. d.계약에 의한 서비스 제공이 이용자본위로 정착되기 위해 개호서비스의 신뢰성의 확보를 도모한다.

138) 고령자치매개호연구센터 2000년도에 도쿄도 스기나미구(東京都 杉並區), 아이치현 오후시(愛知縣 大府市), 미야기현 센다이시(宮城縣 仙臺市) 등 3곳에 치매개호연구 및 연수의 중핵적 기관으로 정비되었다. 이 센터에서는 치매개호의 전문성을 높이고 질이 높은 개호기술을 이론화하는 것을 목적으로 대학이나 연구기관 등과 연계하여 학제적인 공동연구를 수행하고 있다. 연구성과를 바탕으로 하여 도도부현 등에서 치매개호에 관한 전문적인 지식과 기술 및 고령자개호실무자를 대상으로 한 연수프로젝트의 작성방법, 교육기술훈련을 위한 연수를 실시하고 치매개호 전문직원의 육성과 확보를 위해 노력한다. (厚生労働省(監修), 2001, 『厚生労働白書』(平成13年版), ぎょうせい, p.294)

그리고 개호보험제도의 순조로운 실시를 위해 고령자가 요개호상태가 되거나 요개호상태가 보다 악화되지 않도록 하는 개호예방과, 자립적 생활을 확보하기 위해 필요한 지원을 행하는 생활지원이 중요한 과제가 되고 있다. 2000년부터 개호예방·생활지원사업을 책정하여 추진하고 있다. 이 사업은 개호보험에 의한 보험급부의 대상이 되지 않는 서비스나 요개호상태나 요지원상태에 해당되지 않는 사람을 대상으로 하여 지역사회의 실정에 맞는 서비스를 제공할 수 있도록 지자체를 지원하는 것으로 각 지자체가 사업의 종류를 선택하여 실시할 수 있다.

개호예방·삶의 보람활동지원사업으로는 개호예방교실 등의 개호예방사업, 생활습관으로 생기는 병의 예방을 위한 운동지도사업, 고령자의 칩거예방을 위한 활동지원방문사업(삶의 보람 대응형 데이서비스사업), 고령자식생활개선사업 등이 포함된다. 또한 생활지원사업으로는 자취가 어려운 고령자에게 배식서비스사업, 이용자의 외출지원서비스사업, 일상생활을 원조하는 생활지원 등이 있다.

개호예방·생활지원사업의 실시에는 시정촌의 보건부국과 복지부국, 재택개호지원센터와 시정촌보건센터의 관계자가 밀접한 연계를 갖고 고령자의 수요 및 생활실태에 기반한 종합적인 판단을 하여 필요한 서비스를 종합적이고 일관적으로 조정·제공하는 체제의 정비가 요청되고 있다. 이와 더불어서 개호보험제도에 의한 서비스나 지역사회의 주민참가형복지서비스, 자원봉사자에 의한 서비스 등도 포함하여 고령자를 지원하는 종합적 체제를 만들어 갈 필요가 있다.

이상에서 본 골드플랜은 인구의 고령화라는 사회구조적 변화에 따라 초래된 공공복지의 증대에 대한 정책적 대응이라 볼 수 있다. 그러나 1980년대 이래로 사회보장제도에서 공적 책임부담의 축소를 제도의 운용방식 및 예산배정 등을 통해 일관성 있게 추진해온 정책기조가 변화하지 않은 상황에서 고령화대책이 공적서비스의 확대가 아닌 사적 해결방식의 확대를 유도하는 방식으로 표출되고 있는 점에 유의할 필요가 있다. 고령자의 보건복지를 지원하는 사회적 기초의 확립을 실현하기 위해 국가 도도부현, 시정촌이 역할을 분담하여야 한다는 정책기조에서 전개되는 시책은 다른 아닌 일본형복지사회의 연장선에 있는 것이다. 요컨대, 골드플랜<sup>21</sup>은 이용자본위, 자립지원, 보편주의, 종합적 서비스의

제공, 그리고 지역주의라는 이념을 전제로 하여 가족과 개인의 자조적 부양원칙을 부분적으로 지원하는 정책이라고 평가할 수 있다. 일련의 골드플랜은 고령자의 개호문제에 관한 사회적 대책을 사회보험으로 해결하기 위한 여건조성의 기능을 하는 정책인 것이다.

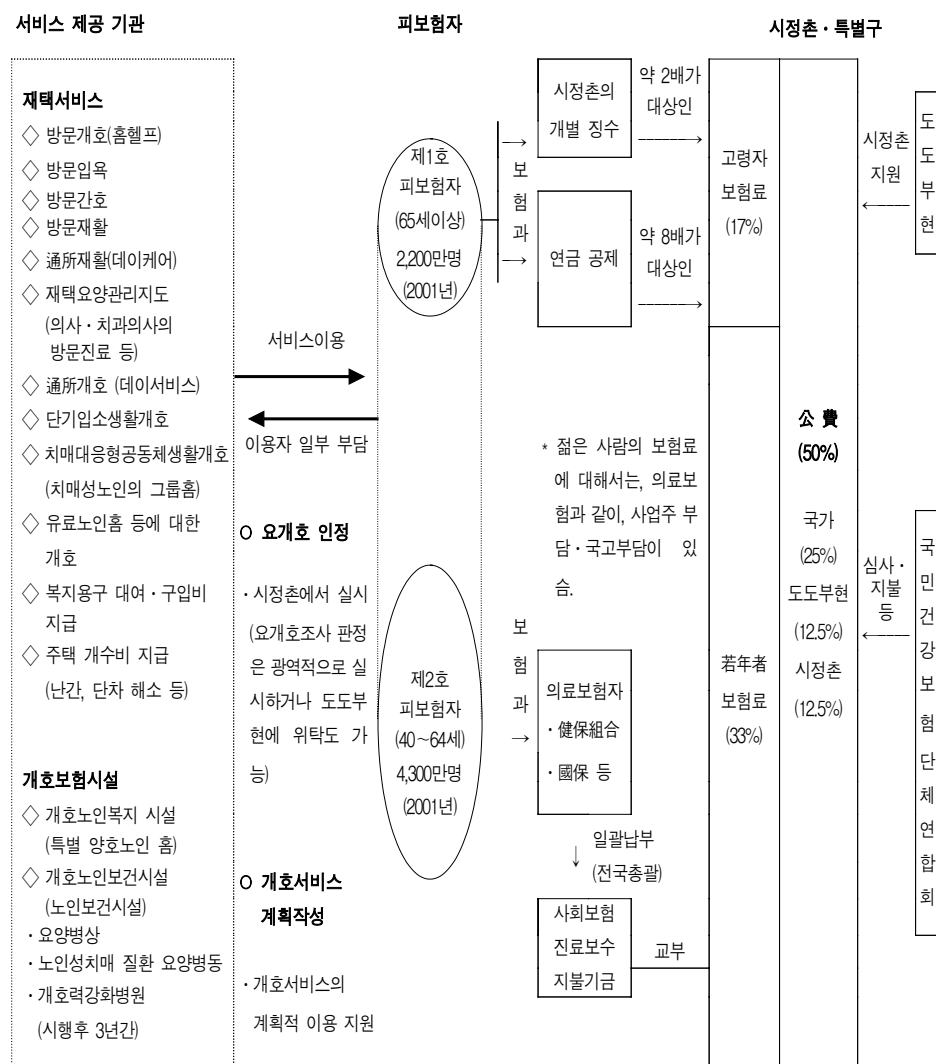
#### 나) 개호보험제도

고령화의 진전으로 요개호자의 증가, 개호의 장기화, 개호자의 고령화를 해결하는 방안으로 개호보험제도가 제시된 것이다. 1997년 개호보험법이 제정되었고 2000년 4월부터 실시되었다. ‘국민 모두가 개호 책임을 분담한다’는 취지 하에 40세 이상 국민이 의무적으로 가입하도록 되어 있으며, 복지와 의료로 나누어져 있는 고령자의 개호제도를 재편성하여 효율적인 지원시스템을 구축하는 것을 목적으로 삼고 있다.

그런데 고령자의 개호욕구의 증대가 사회적 과제로 대두된 시점에서 노인복지서비스를 담당하던 사회복지시설의 설치, 운영제도인 조치제도의 확대를 채택하지 않은 점에 대해 주의를 기울일 필요가 있다. 기존의 조치제도의 비적합성의 이유로 자선사업적인 성격을 강하게 띠고 있고 중간소득계층의 수요가 반영되어 있지 않고 이용자의 선택권이 인정되지 않았다는 점을 들고 있다(岡本, 2000). 이러한 논조에서 개호보험제도가 핵가족화와 여성취업에 따른 가족개호의 쇠퇴, 개호노동력의 노령화, 여성의 개호부담 등의 제반 문제를 덜어주면서 고령자의 개호불안은 물론 현역세대의 노후불안을 덜어준다는 의의를 강조하는 것은 사회보장 억제적 정책 기조에 관한 합리화가 내포되어 있다고 보여진다. 개호보험의 재정은 보험금의 각출과 공비 각각 50%로 구성되어 있고, 공비는 국가 25%, 도도부현과 시정촌이 각각 12.5%를 부담하고 있다. 증대하는 고령자의 개호에 관해 정부의 재정적 부담을 최소화한다는 전제 하에서 재정적인 측면과 운영의 측면에서 공적인 책임을 축소는 대신에 사회적 책임으로 분산시키고 이를 조정하는 역할을 하려는 의도가 명백히 내재되어 있는 것이다.

그러면, 구체적인 시행 현황을 살펴보기로 한다. 개호보험의 운용에서 요개호 인정은 시정촌의 책임으로 되어 있다. 시정촌의 사업현황보고를 보면, 2001년 3월말 현재 요개호(요지원)인정자는 약 256만명이다. 또한 거택개호(지원)서비스의 수급자수는 약 133만명, 시설개호서비스수급자는 약 63만명이다. 재택서비스

이용량의 전국 통계를 보면, 개호보험시행 전인 1999년도의 월평균과 시행후인 2000년 11월분의 이용량을 비교하면 방문개호의 경우에 약 52% 증가, 통소개호의 경우에 약 36% 증가 등 대폭적으로 서비스의 이용이 신장되었다. 단기입소 서비스의 경우에는 서비스의 이용한도가 설정되어 서비스의 이용량이 감소하였으나 대체이용조치의 실시와 지원한도액의 일체화로 대응하고 있다.



<그림 Ⅲ-17> 개호보험 개요도



개호급부비의 지불 현황을 보면, 2000년 4월분부터 2001년 2월분까지의 합계가 약 3조2천만엔(재택서비스 약 1조1천만엔, 시설서비스 약 2조1천만엔)이다. 각 도도부현 국민건강보험단체연합회가 서비스제공사업자에게 지불한 실적을 집계한 것이고 복지용구구입비, 주택개수비, 단기입소서비스의 대체이용분 등 시정촌이 직접 지불하는 비용을 제외한 것이다.

개호보험제도에서는 이용자가 서비스나 사업자를 선택할 수 있는 제도이며, 서비스의 제공주체도 공적인 단체중심에서 민간기업이나 자원봉사단체 등으로 다양해졌다. 제도의 시행 후, 일부 민간사업자에게 서비스 거점을 축소하는 경향이 나타나기도 했으나, 2000년 4월과 2001년 5월을 비교하면, 방문개호사업자가 약 47% 증가, 통소개호사업자가 약 52% 증가하는 등 개호서비스사업자가 증가하고 있다.

다음은 비용 부담의 측면으로 65세 이상인 제1호피보험자의 보험료에 대해서는 1999년 11월에 결정한 제도의 순조로운 도입을 위한 특별조치로서, 제도시행부터 6개월간(2000년 4월부터 9월까지)은 징수하지 않고 그 후 1년간(2000년 10월부터 2001년 9월까지)은 반액을 납부하게 하는 특별대책을 실시하였다. 고령자의 보험료의 수납현황을 보면, 시정촌의 76보험자를 대상으로 한 조사에서 평균적으로 수납률이 약 98.9%에 (2000년 10월에 납기한이 돌아온 보험료의 12월 말까지의 수납 상황) 이르고 있다<sup>139)</sup>.

개호보험제도는 종래의 조치제도에 기반한 고령자복지와는 달리 이용자가 자신이 필요한 서비스를 선택하여 이용할 수 있는 제도이고, 개호서비스의 양을 증대시키는 것을 목표로 하고 있다. 이용자가 소득정도에 상관없이 일정 서비스에 대한 이용료의 10%를 동일하게 부담하며, 민간사업자나 주민참가의 비영리조직 등 다양한 사업주체가 참가하여 민간활력을 활용하는 개호보험의 의도는 정부의 사회보장 재정의 증대를 해소하는 것이다. 또한 개호보험의 정책적 의도는 고령자의 증가로 인한 의료부담을 억제하기 위해 의료보험으로부터 고령자

139) 고령자의 보험료는, 저소득인 사람에게 큰 부담이 되지 않도록 소득단계별로 5단계(시정촌의 선택에 따라 6단계로 설정할 수도 있다.)로 하는 배려를 하는 곳도 있고, 일부의 시정촌에서는 독자적으로 보험료를 감면해주기도 한다. 보험료를 지불한 사람에게 필요한 급부를 행하는 제도이므로, 보험료의 전액 면제, 자산의 상황을 파악하지 않고 저소득자의 부담능력을 일률적으로 수입만으로 판단하여 보험료를 감면하는 것, 보험료의 감면분을 일반회계에서 보충하는 것은 제도의 취지로부터는 바람직한 것이 아니다. 보험료의 단독감면을 실시하고 있는 139시정촌(2001년 4월 1일 현재) 중에서 코베시(神戸市) 등 43시정촌에서는 기본원칙에 따라 감면을 행하고 있다.

개호를 독립시킨 보험제도이다. 후기고령자가 증대하면서 노인의료비 특히 노인의 장기입원비용의 급격한 증가로 초래될 것이 예상되는 의료보험의 심각한 재정위기를 해소하기 위한 방안으로 강구된 것이라는 점이다<sup>140)</sup>. 따라서 공비 부담의 축소를 위해 도입된 것이므로 애초부터 사회보장제도로서의 소득재분배 효과를 기대하는 것이 아닌 동시에, 국가에 의한 시장기제의 제약을 의미하는 것도 아니라 할 수 있다. 따라서 개호보험의 재정이 개호목적세 방식으로 이행하는 것이 바람직할 것이라는 견해도 있다(大澤, 2000b:295-296). 개호목적세는 소득세의 비례세 부분의 1% 추가과 법인세(개호보험의 사업주 부담분)을 충당하고 개호목적세특별회계를 설정한다. 특별회계에서 지자체의 실제 사업비 총액을 기준으로 개호보조금으로 지자체에 배분하고, 특별회계의 부족액은 일반재원에서 보충한다. 장래에는 복수세율화나 지방소득세의 도입 등 세제개혁을 통해 지방교부세와 지방세에 의한 지방분권적 개호시스템을 구축하는 것이 필요할 것이라는 지적이다.

그렇다면 현행 개호보험제도가 공적인 책임을 일정 부분 감당하기 위한 구체적인 방안으로 다음의 몇 가지를 지적할 수 있다(神野 외, 1999; 山口 외, 2000).

- ① 1호보험자의 보험료에서 부담경감과 지자체간의 격차를 완화시키기 위해 전국의 市區町村 공통의 보험료경감율을 설정하여 국가가 재정을 지원한다.
- ② 저소득자의 이용자부담 및 일반적으로 이용한도액을 초과하는 자기부담의 경감을 위해 지자체가 가족개호수당사업을 정리하여 예산을 마련하여 시정촌을 지원한다.
- ③ 생활을 지원하고 요개호상태를 예방하기 위한 고령자복지정책이 필요하다. 가사원조를 하는 홈헬프서비스의 계속, 생활복지센터, 삶의 보람데이서비스, 그룹홈 등에 정부의 재정지원 조치가 필요하다.
- ④ 방문조사는 시구정촌 지자체가 시행하여 지자체 직원이 케어플랜작성에 참여함으로써 운용과 서비스 제공면에서 민간의존을 개선한다. 요개호의 인정과 서비스의 질에 관해서도 제3자평가시스템이 필요하고 주민에게 정보공개를 한다.

140) 노인의료비의 증가는 의료보험과 중앙 및 지방정부에 과도한 재정적 부담을 주고 있는 것이다. 장기개호를 필요로 하는 고령자들이 개호시설보다 비용이 적게 드는 병원을 선호하는 경향이 있기 때문이다. 후생성 통계에 의하면, 국민의료비에서 노인의료비가 차지하는 비율은 1973년에 10.9%에서 1992년에 28.8%로 급증하였고, 2025년에는 41%가 예상되고 있다.

일본의 개호보험제도는 전반적으로 보아 정책의 공공성이 미약하고 보험성이 부각되었다는 점에서 긍정적 평가를 하기 어렵다. 또한 개호서비스의 제공이 여성노동력과 관련되어 있다는 점도 간과해서는 안 될 사항이다<sup>141)</sup>. 개호서비스를 제공하는 홈헬퍼의 대다수는 여성이므로 개호보험제도로 단시간·불안정한 여성고용을 대량 창출되었다(大澤, 2000b:295). 노동력시장에서 단시간·불안정 노동력의 확산이 여성고용의 취약화를 보다 심각화하는 임금노동의 풍화로 이어질 가능성이 매우 높다. 개호노동력 부족의 심각화가 예상되는 가운데, 개호노동력의 수요 확대가 성불평등적 고용유형으로 정착되지 않기 위한 조치로서 홈헬퍼의 노동조건과 권리의 확립을 위한 제도적 장치가 필요하리라 보여진다. 개호보험제도가 사회적 과제를 해결하기 위한 공적지출을 보험료 납입이라는 사적 지출로 대체하고 개호에 대한 정부의 책임을 최소화하려는 정책의도가 명백하다. 이와 동시에 개호노동력의 수요증대가 여성노동의 불안정성 심화를 초래할 가능성에 대한 주의가 요청된다고 하겠다.

## 라. 가족정책 담당 정부기구와 역할

### 1) 중앙정부의 담당부서<sup>142)</sup>

일본에서 가족정책을 담당하고 있는 관련 정부기구에는 가족이란 용어 대신에 아동, 가정, 고령자, 복지 등의 용어가 사용되고 있다. 현재 가족과 직접 관련된 정책을 담당하는 정부의 행정부서는 후생성(Ministry of health, labour & welfare)의 ‘고용균등·아동가정국’이다. 고용균등·아동가정국에서는 고용균등과 자녀양육지원대책의 종합적 전개를 2002년도의 정책과제로 책정하고 있다.

가족정책과 직접적 관련성이 있는 행정부서로서 가장 먼저 만들어진 행정부서는 후생성 산하의 아동국이었던. 1964년에 아동국이 아동가정국으로 개칭되었고 복지사무소에 가정아동 상담소가 설치되는 등 가정대책의 강구가 본격화되었다고 할 수 있다. 2001년도에 정부조직이 개편되기 전까지 약 40년간 유지되어 온 후생성에 관해 먼저 살펴보는 것이 참고가 될 것이다. 후생성의 조직표

141) 일본노동연구기구에서 실시한 ‘홈헬퍼 취업의식조사’(1997년)에 의하면 홈헬퍼의 96.7%가 여성이다. 앞으로 사회보험 및 사회복지 분야에서 여성노동력의 점유율은 보다 높아질 것이 예상된다.

142) 『후생백서』, 『후생노동백서』 및 후생노동성의 홈페이지 [www.mhlw.go.jp](http://www.mhlw.go.jp)를 참조하였다.

에 의하면 대신관방(大臣官房)의 산하에 통계정보부와 장애보건복지부가 있고, 9개의 국과 사회보험청으로 구성되어 있다. 그 중에서 아동가정국과 노인보건복지국이 가족정책과 관련된 업무를 담당하는 부서이다.

#### 가) 후생노동성의 아동가정국

후생성의 아동가정국은 자녀양육을 지원하는 환경 정비를 주된 업무로 하고 있다. 아동가정국의 업무에 관련된 소관 법률로는 아동복지법, 아동부양수당법, 모자 및 과부복지법, 아동수당법, 모자보건법, 모체보호법 등이 있다.

아동가정복지대책으로는 임신부와 영유아의 건강을 지키는 모자보건대책을 비롯하여 영유아의 보육대책, 아동수당의 지급 및 아동 전반을 대상으로 하는 건전육성대책과, 특별한 보호가 필요한 아동과 가정을 대상으로 한 모자가정대책 등의 시책을 실시하고 있다.

아동가정국의 조직은 기획과, 가정복지과, 보육과, 모자보건과 등 4과로 구성되어 있다. 각 부서의 조직 및 주요 업무는 다음과 같다.

<표 IV-19> 후생노동성의 아동가정국의 조직 및 업무 일람표

부서		주요 업무
기획과		아동가정행정의 종합적 기획조정, 아동상담소, 아동 및 임신부 등의 조사, 중앙아동복지심의회
	아동복지감사지도실	아동복지행정의 감사 지도
가정복지과		아동의 불량화 방지, 학대 방지, 양부모의 지도, 국립아동자립지원시설 및 직원양성소, 아동양호시설 등 아동복지시설에 대한 지도감독 향상, 아동자립생활원조사업
육성환경과		아동의 심신육성발달의 지도, 아동복지사상의 보급·개발활동, 아동후생시설 등의 지도감독·조성, 방과후 아동건전육성사업
	아동수당관리실	아동수당법의 시행 및 후생보험특별회계 아동수당감정 예산·결산 및 회계
보육과		영유아의 보육, 보육소, 保育士 등
모자보건과		임산부, 영유아의 보건지도 및 건강진단, 임신부와 영유아의 특별질병의 예방 및 영양의 개선, 가족계획, 조산시설, 유아원 등

나) 후생노동성의 노인보건복지국

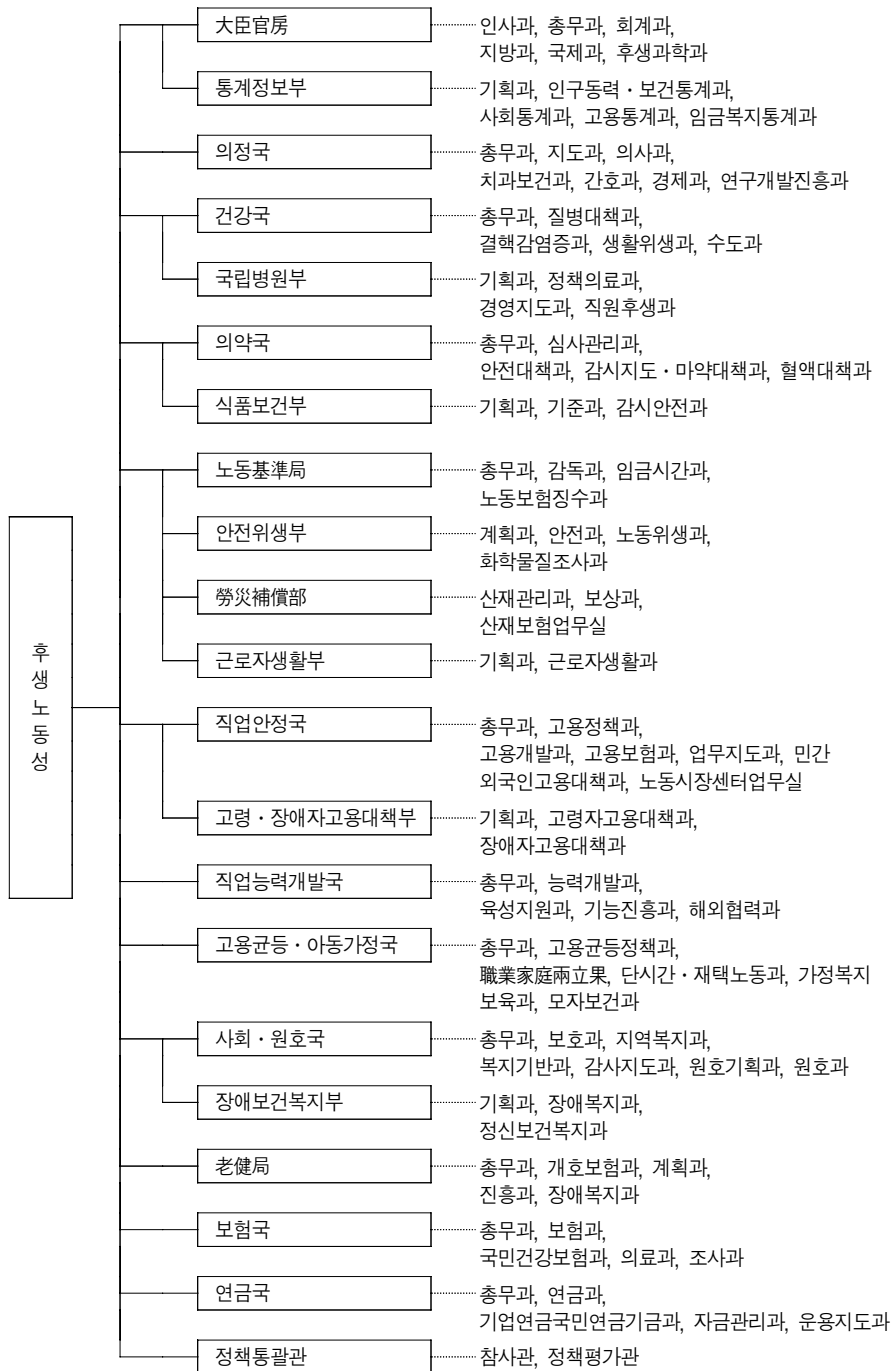
노인보건복지국의 주된 임무는 고령사회의 조정자 역할이다. 평균수명이 80세이라는 세계최장수국으로 21세기에는 국민의 약 25%가 65세 이상의 고령자가 되는 초고령사회를 대비하는 것이다. 초고령사회에서는 누구나 안심하고 풍요로운 생활을 할 수 있는 사회의 실현을 목표로 하여 고령자의 보건과 복지의 향상을 위한 행정업무를 담당하고 있다. 노인보건복지국에서는 고령사회를 불안이 없이 장수를 누리는 사회로 만들기 위해 노후의 최대 불안요인의 하나인 개호문제에 대처하고 개호보험제도의 원만한 실시와 정착을 위해 노력을 기울이고 있다. 개호서비스 기반의 정비와 삶의 보람 및 건강관리, 개호 예방과 생활 지원을 균형적으로 추진하기 위한 정책방안으로 ‘금후 5년간의 고령자보건복지시책의 방향’(골드플랜21)의 목적 달성을 위해 노력하고 있다.

노인복지국과 관련된 소관 법률로는 노인보건법, 노인복지법, 개호보험법, 민간사업자에 의한 노후보건 및 복지를 위한 종합적 시설의 정비에 관한 법률, 복지용구의 연구 개발 및 보급의 촉진에 관한 법률 등이 있다.

노인복지국의 조직은 기획과, 개호보험과, 계획과, 진흥과, 노인보건과로 구성되어 있다. 각 부서의 주요 업무는 다음과 같다.

<표 Ⅲ-20> 후생성 노인보건복지국의 조직 및 주요 업무 일람표

부서	부속실	주요 업무
기획과		고령자보건복지시책의 기획 조정, 노인보건법에 의거한 의료의 실시, 노인보건법에 의거한 보험자의 각출금, 국소관 법규의 시행 총괄, 노인보건복지 향상에 관한 조사연구
	개호보험지도실	지방자치체의 개호보험사무의 지도, 거택서비스사업에 대한 지도 감독, 의료의 실시 및 특정의료비 등의 산정에 관한 지도 감사, 보험자에 관한 지도
개호보험과		개호보험에 관한 기획, 개호보험법에 의한 都道府縣・市町村에 대한 조성, 개호보험법에 의거한 의료보험자의 납부금
계획과		개호보험사업 계획, 노인보건복지계획, 노인복지 향상에 관한 기획, 노인복지법의 시행
진흥과		실버서비스사업의 진흥, 노인클럽・유료노인홈에 관한 사항, 복지용구의 연구개발・보급 촉진, 거택서비스사업자・거택개호지원사업자・개호보험시설에 관한 사항
노인보건과		노인보건 향상에 관한 기획, 노인보건법에 의한 의료 이외의 보건사업 실시, 노인보건법에 의거한 의료의 취급 및 기준비용액의 산정, 특정요양비의 취급, 개호보험법에 의거한 개호보수, 개호보험법에 의거한 개호・요지원 인정



<그림 III-18> 후생노동성의 조직도

#### 다) 후생노동성의 고용균등·아동가정국

2001년 정부기구의 전면적 개편으로 후생성과 노동성이 합병되면서 복지와 노동을 연계시킨 정책의 추진이 가능하게 되었다. 후생노동성 발족에 따라 종래 고용균등행정을 담당하던 노동성 여성국과 아동복지행정을 담당하던 후생성 아동가정국이 통합하여 고용균등·아동가정국이 설치되었다. 이 국에서는 소자화에 대응하기 위해 ‘일하는 부모’와 ‘아동’ 쌍방의 관점에서 노동과 자녀양육 양립 지원과 자녀양육 지원책의 충실화를 도모하고, 고용현장을 비롯하여 가정과 지역사회에 남녀가 공동으로 참여할 수 있는 사회의 실현을 도모하는 등, 21세기에 자녀양육의 보람과 노동하는 보람을 동시에 얻을 수 있는 사회가 되도록 신엔젤플랜의 추진을 비롯한 시책을 추진하고 있다.

고용균등·아동가정국은 후생노동성의 조직에서 대신관방을 비롯한 12개국의 하나이다. 고용균등·아동가정국의 조직은 총무과, 고용균등정책과, 직업가정양립과, 단시간·재택노동과, 가정복지과, 육성관리과, 보육과, 모자보건과로 구성되어 있다.

다음으로 고용균등·아동가정국에서 관장하는 각 분야별 활동은 다음과 같다.

##### (1) 아동과 가정에 관한 시책 추진

여성이 성별에 의해 차별 받지 않고 자신의 능력을 충분히 발휘할 수 있는 고용환경을 정비하는 것은 취업여성뿐만 아니라 경제사회의 활력을 유지하는데 중요한 과제이다. 이를 위해 남녀고용기회균등법에 기반하여 모집과 배치, 승진, 해고 등에서 남녀차별이 없도록 기업의 고용관리를 지도한다. 기회균등조정위원회의 조정 등에 의해 여성노동자와 사업주 사이의 분쟁의 신속하고 원만한 해결을 도모한다. 또한 대부분의 직장에서 사실상 존재하고 있는 ‘관리직은 거의 남성’이라는 격차를 해소하는 방침으로 기업의 ‘포지티브 액션’을 촉구하고 기업의 인사노무담당자에 대한 정보 제공과 세미나 실시 등을 시행한다. 그리고 ‘여성과 일의 미래관’(東京, 港區)에서는 여성의 능력발휘를 위한 세미나, 상담, 여성창업자 지원, 취업여성에 관한 정보 제공 등 각종 사업을 시행한다.

##### (2) 아동과 육아·가족개호의 양립 도모

소자·고령화가 진행되는 가운데 노동자가 일생동안 충실한 직업생활을 영위

하기 위해서 노동과 육아/가족개호를 양립하면서 자신의 능력과 경험을 살릴 수 있는 환경을 정비하는 것이 매우 중요하게 되었다. 이를 위해 육아·개호휴업법에 의거하여, 육아휴업·개호휴업의 취득과 직장복귀가 보장된 환경의 정비, 육아나 가족개호를 행하는 노동자가 노동을 계속할 수 있는 환경의 정비, 육아·개호 등 때문에 퇴직한 사람에 대한 재취직 지원 등의 시책을 추진하고 있다.

### (3) 파트타임노동자의 고용관리 개선

파트타임노동을 하나의 취업형태로 정착시키기 위해 파트타임노동법 및 동법에 의거한 지침을 홍보하고 파트타임노동자의 복지 증진을 도모하는 종합적 대책을 추진하고 있다.

### (4) 재택워크대책의 추진

재택워크(정보통신기기를 활용하여 재택형태로 자영적으로 행하는 일의 방식)의 적절한 실시를 확보하기 위한 가이드라인을 만들어서 보급하고, 재택워크에 관한 정보 제공, 상담체제의 정비 등의 지원을 추진하고 있다.

### (5) 가내노동대책의 추진

가내노동자의 노동조건의 개선을 도모하기 위해, 가내노동법에 의거하여 가내노동수첩의 보급, 공임지불의 확보, 최저임금의 결정 및 홍보, 안전위생의 확보를 추진하고 있다.

### (6) 소자화의 진행과 대응

합계특수출생률은 2001년 1.34로 사상 최저치를 기록했다. 소자화의 주된 요인은 노동과 자녀양육의 양립 및 자녀양육의 부담감 증대로 인한 미혼율의 상승이다. 소자화의 진행에 따른 문제로서는 노동력 감소나 고령자 비율의 상승을 통하여 경제·사회에 심각한 영향을 미치는 것을 들 수 있다. 노동과 자녀양육의 양립과 부담감을 완화·제거하고 안심하고 자녀를 양육할 수 있도록 환경을 정비하는 대책을 강구하고 있다.

### (7) 소자화문제에 대한 대책

후생노동성은 소자화 대책을 종합적으로 추진하고 있다. 1999년 말에는 중점적으로 추진해야 할 소자화 대책의 구체적 실시계획(신엔젤플랜)을 관계성청과



함께 책정하여, 보육서비스의 충실화와 모자보건의료체제의 정비에 대하여 2004년도까지의 목표를 설정하고 계획적으로 추진하고 있다. 또한 ‘소자화대책 임시특례교부금’의 교부(1999년도 총액 2,000억엔) 등을 통해 지방공공단체가 지역의 실정에 따라 시행하는 소자화대책을 지원하는 동시에, ‘소자화에 대한 대응을 추진하는 국민회의’의 개최 등을 통해 국민적인 이해와 확산이 있는 소자화대책을 추진하고 있다.

#### (8) 자녀와 가정에 관한 시책의 추진

고용균등·아동가정국은 자녀와 가정에 관한 다양한 시책을 추진하고 있다. 보육대책으로는 보육소 입소를 희망하는 대기아동의 해소를 위해 0-2세의 저연령아동의 보육소 수용, 재택보육, 휴일보육 및 일시보육 등을 추진하고 보육소에 관련된 규제의 완화에도 노력하고 있다. 또한 자녀양육 가정의 경제적 부담을 경감하기 위해, 아동수당의 지급대상연령의 확대 등의 시책에도 노력을 기울이고 있다. 모자보건 분야에서는 임신부 사망률의 감소 등의 문제와 더불어 근년에는 모유 중의 다이옥신류의 문제를 비롯하여 유아돌연사증후군(SIDS)의 예방, 인공수정, 체외수정과 같은 생식보조의료와 관련된 생명윤리 문제 등의 새로운 과제도 다루고 있다.

#### (9) 아동학대에 대한 대응

근년 사회문제화되고 있는 아동학대를 방지하기 위해 아동상담소의 기능 강화, 관계성청과의 연계 강화 및 아동학대에 관한 개발운동 추진 등, 아동학대의 조기발견·조기대응을 위한 시책을 추진하고 있다.

#### 라) 후생노동성의 노건국(老健局)

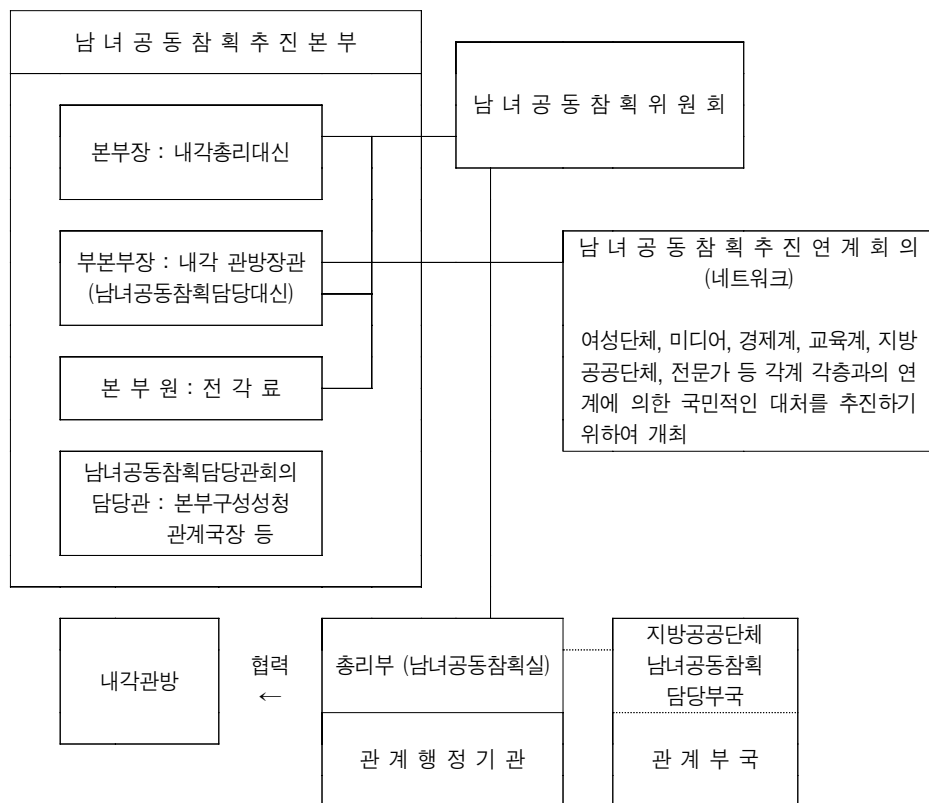
노건국은 후생성의 노인보건복지국이 그대로 계승된 것이다. 노건국의 조직은 총무과, 개호보험과, 계획과, 진흥과, 노인보건과로 구성되어 있다.

노건국의 업무는 개호보험법의 시행에 따라 전국의 지방공공단체에서 노인보건복지계획과 개호보험사업계획이 일체화되었다. ‘골드플랜21’을 중심으로 하여 개호보험제도의 운영, 개호서비스의 공급체제 확보, 개호보험제도에 관련된 시책 등을 추진하고 있다. 그리고 고령자보건복지는 노인보건사업, 장년기부터의 건강관리, 노인의 삶의 보람 만들기를 통한 밝은 장수사회의 건설을 지향하고 있다.

마) 남녀공동참획 기구의 조직<sup>143)</sup>

가족에 관련된 정책은 여성정책과 중첩되는 부분이 있으므로, 근년에 추진되고 있는 남녀공동참획정책에 관련된 행정부서를 살펴보는 것도 참고가 되리라 생각된다.

남녀공동참획추진본부는 1994년 7월 12일에 각의 결정에 따라 내각에 설치되었는데, 본부장은 내각 총리대신이고, 부분부장은 내각관방장관, 본부원은 전 각료이다. 1996년 12월 13일에 남녀공동참획사회의 형성과 추진에 관한 새로운 국내행동계획으로 ‘남녀공동참획 2000년 플랜 - 남녀공동참획사회의 형성의 촉진에 관한 2000년도까지의 국내행동계획’을 결정하였다.



<그림 III-19> 남녀공동참획사회의 형성 촉진에 관련된 추진본부의 조직표

143) 『남녀공동참획백서(2000년판)』(總理府 編)와 내각부 남녀공동참획국의 홈페이지(<http://gender.go.jp>)를 참조하였다.

남녀공동참획심의회는 1997년 법률 제7호인 남녀공동참획심의회법에 의해 설치되었다. 1999년 6월 23일 남녀공동참획사회기본법의 공표와 시행으로 설치 근거가 남녀공동참획사회기본법으로 이관되어 남녀공동참획사회의 실현을 위한 추진본부가 되었다. 남녀공동참획의 시책을 전개하는 두 축은 관련시책의 원만하고 효과적인 추진을 담당하는 남녀공동참획추진본부와, 정부의 시책에 각계 각층의 의견을 반영하는 것을 목적으로 하는 남녀공동참획심의회이다.

2001년 1월 6일에 이행이 개시된 중앙성청 개혁으로 내각총리대신을 장으로 하는 내각부가 신설하였다. 내각부의 임무는 내각의 중요정책에 관한 내각의 사무를 지원하고 남녀공동참획사회의 형성 추진을 도모하기 위한 기본적인 정책에 관한 사항을 관장하는 것으로 되어 있다. 내각에 중요정책에 관한 합의제의 기관으로 내각관방장관을 의장으로 하고 각 성의 대신들과 전문가로 구성된 ‘남녀공동참획회의’를 설치하여 남녀공동참획사회의 형성 추진에 관한 기본적인 방침, 기본적인 정책 및 중요사항의 조사 심의, 남녀공동참획사회의 형성 추진에 관한 시책의 실시 상황의 감시, 정부의 시책이 남녀공동참획사회의 형성에 미치는 영향에 대한 조사 등을 행하는 것으로 되어 있다.

가정에서 여성이 가사, 육아, 개호의 부담을 담당할 수밖에 없는 현실정에서 가정 내의 성별역할분담의식의 개선을 도모하고 있다. 이를 위해 여성단체, 매스컴, 경제계, 교육계, 지자체 등 각계 각층으로 구성된 네트워크인 ‘남녀공동참획추진연계회의’ 및 ‘남녀공동참획심의회’를 통해 의견수렴 작업을 하고 있다. 총리부의 남녀공동참획실은 관계행정기관과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 후생노동성에서 추진하고 있는 보육정책, 육아·개호휴직제, 고령자지원정책, 개호보험제도 등이 본래의 취지에 충실하고 양성평등적인 방향으로 시행될 수 있도록 사회적 환경의 정비작업 및 조정 기능 등을 담당하고 있다. 그리고 남녀공동참획실은 지자체의 남녀공동참획 담당부서를 통해 지역사회에서 가족관련 정책의 집행 현황의 파악을 도모하고 있다.

일본의 경제적 불황이 장기화되고 있는 현 시점에서 속단하기는 어렵지만 양성평등이 사회개혁의 관건 중의 하나로 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 일본 형사회시스템 개혁의 일환으로 금후 남녀공동참획기본법에 근거한 남녀공동참획추진본부의 조직 및 기능이 보다 구체화되고 강화되는 탄력을 받을 가능성도 엿보인다고 하겠다.

2) 도쿄도의 가족정책 관련부서<sup>144)</sup>

일본의 수도인 도쿄도가 추진하는 복지정책의 기본방향은 복지개혁이다. 도쿄도 복지국에서는 2000년 12월에 이용자가 서비스를 선택할 수 있는 이용자본위의 '새로운 복지'의 실현을 지향하는 '도쿄도복지개혁추진플랜'을 책정하였다. 이 플랜에서는 '선택·경쟁·지역사회'를 키워드로 하여 도쿄도의 독자적인 인정보육소를 비롯한 전략프로젝트 등을 책정하여 추진하고 있다.

도쿄도의 경우에는 지사 부국으로 정책보도실과 12개국이 있는데, 가족에 관련된 정책을 다루는 부서는 복지국<sup>145)</sup>이다. 복지국에서는 모든 도민이 지역사회에서 안심하고 생기있게 살 수 있도록 아동, 가정, 고령자, 장애인, 여성 등을 대상으로 한 복지시책을 실시하고 있다. 또한 개호보험, 국민건강보험제도의 원만한 운영, 생활보호에 관한 업무 등 도민의 생활에 밀착된 사업을 시행하고 있다. 지역복지를 추진하는 구시정촌(區市町村)을 지원하고 복지마을만들기에 노력하고 민간사회복지시설의 지도·감독 등을 시행하고 있다.

- 복지국의 조직 : 총무부, 생활복지부, 고령자부, 아동가정부, 장애복지부, 보험부의 6개부
- 가족정책과 직접 관련된 업무를 하는 부서 : 고령자부와 아동가정부
- 고령자부의 조직 : 계획과, 재택서비스과, 시설서비스과, 지도검사와, 시설경영과
- 아동가정부의 조직 : 계획과, 육성과, 자녀양육추진과

두 부서의 조직 및 주된 업무는 다음의 표와 같다.

144) 도쿄도에 관해서는 東京都政策報道室廣報部出版課(編), 2000, 『都政2000』, 東京都政策報道室都民の聲部情報公開課와 도쿄도의 홈페이지 [www.metro.tokyo.jp](http://www.metro.tokyo.jp), 시정개혁단장(편), 2001, 『동경도청 개혁 액션플랜』(발행 : 서울특별시)을 참고로 하였다.

145) 도쿄도 복지국의 직원은 2002년 현재 3,169명이다. 복지국의 예산은 일반회계는 2001년도의 세출은 566,115백만엔, 세입은 111,593백만엔으로 차액이 -454,522백만엔이다. 2002년도는 세출이 562,799백만엔, 세입이 93,341백만엔으로 차액이 -469,458백만엔이다. 모자복지대부자금회계는 2002년도에 4,265백만엔이고, 심신장애자부양연금회계는 4,186백만엔이다.

<표 Ⅲ-21> 도쿄도의 가족정책 관련 부서 및 주요 업무 일람표

부서	소속과	주요 업무
고령자부	계획과	고령자의 보건·복지 등의 시책의 기획·조정, 고령자보건복지계획
	재택서비스과	고령자의 주택복지서비스, 지정재택서비스사업자·지정재택개호지원사업자의 지정·운영지도, 지정사업자 관리대장 시스템의 운용 및 지정 사업자의 정보 제공, 다마授産사업소
	시설서비스과	개호노인복지시설·개호노인보건시설·특정시설입소자 생활보호, 시설·양호노인홈·輕費노인홈·케어하우스 등의 운영지도, 개호노인복지시설 등을 경영하는 사업자의 운영 지도, 개호노인복지시설 등의 정비계획·정비비 보조, 개호노인복지시설 중의 지정·개설허가·인가 등
	지도검사와	개호노인복지시설의 지도 검사, 개호노인복지시설 등을 경영하는 사업자의 지도 검사, 지정재택서비스사업자·지정재택개호지원사업자의 지도 검사, 지정개호기관의 지도 검사
	시설경영과	도쿄도 너싱홈, 도쿄도양호노인홈, 도쿄도 輕費노인홈, 도쿄도노인의료센터, 법인용시설, 독립고령자시설 등의 정비
아동가정국	계획과	아동복지시책의 기획·입안·조정, 아동의 복지, 아동상담소, 아동복지심의회, 아동복지시설 등의 지도 검사, 아동복지시설 등을 경영하는 사회복지법인 등의 지도 검사
	육성과	아동·편부모가정·여성의 복지, 요보호아동의 육성, 모자복지자금·여성복지자금의 대부, 보호수탁자, 아동양호시설, 아동자립지원 시설, 모자생활지원시설의 운영 지도, 무인가아동양호시설 등의 지도 감독, 아동양호시설 등을 경영하는 사회복지법인 등의 운영 지도, 여성상담센터, 도쿄도 부인보호시설, 도쿄도모자생활지원 시설, 도쿄도아동자립지원 시설
	자녀양육추진과	자녀양육추진대책, 아동의 건전육성·보육대책, 아동후생시설·보육소의 운영 지도, 무인가 아동후생시설·보육소의 지도 감독, 아동후생시설·보육소를 운영하는 사회복지법인 등의 운영 지도, 아동부양수당·아동수당, 아동회관

- 아동가정부에 관련된 시설 : 아동회관 1개소, 아동상담센터 1개소, 각 지역의 아동상담소 10개소, 실무학교 2개소, 여성상담센터 1개소
  - 아동회관은 공작광장, 도서관, 음악광장 등의 시설의 이용 공개, 아동문화에 관련된 각종 전시, 클럽활동 등을 제공한다.
  - 아동상담센터와 아동상담소는 아동에 관련된 다양한 문제에 관한 상담을 하고 필요한 조사, 진단, 판정을 행하고 적절한 원조를 시행한다.

- 실무학교는 생활지도가 필요한 아동을 입소 또는 통소시켜서 생활지도, 학습지도, 직업지도 등을 통해 심신의 건전한 육성 및 자립지원을 도모한다.
- 여성상담센터는 긴급한 보호나 자립을 위한 원조를 필요로 하는 여성 및 아동에게 생활상담에 응하고 조언과 지도, 일시보호 등을 행하는 시설이다.
- 고령자부의 관련시설 : 너싱홈 2개소, 노인홈 2개소, 노인의료센터 2개소, 수산(授産)사업소 1개소, 각 지역의 수산장(授産場) 4개소
  - 도립 너싱홈은 특별양호노인홈(지정개호노인복지시설)과 개호노인보건시설을 병설하여 운영하는데 이용대상은 65세 이상으로 도내에 거주하는 자이다.
  - 특별양호노인홈은 일상생활에서 개호를 필요로 하고 재택에서 개호가 불가능한 고령자를 대상으로 입욕, 배설, 식사 등의 개호와 기타 일상생활의 지원, 기능 훈련, 건강관리 및 요양의 지원을 시행한다.
  - 개호노인보건시설은 병원 등에서 의료적 지원이 감소하고 가정복귀를 위한 재활훈련, 개호 등을 필요로 하는 고령자를 대상으로 간호, 의학적 관리하에 개호 및 기능훈련, 기타 필요한 의료 및 일상생활의 지원을 행한다.
  - 노인홈은 신체상이나 정신상 또는 환경상의 이유, 경제적 이유로 거택에서 양호를 받을 수 없는 고령자를 대상으로 식사 등의 제공, 기타 일상생활에 필요한 서비스를 제공한다.
  - 노인의료센터에서는 지역의 의료기관과 연계하여 일반 의료기관에서는 대응하기 어려운 환자에게 고도의 전문의료, 급성요료를 시행한다.
  - 수산(授産)사업장에서는 60세 이상의 고령자 또는 사정이 있어서 일반 취로가 곤란한 사람을 대상으로 하여 적절한 기술을 지도하고 설비와 일을 제공한다.

도쿄도에서는 2000년도부터 ‘도쿄도 아동환경만들기추진협의회’를 설치하고 아동과 가정을 종합적으로 지원하는 ‘아동이 빛나는 도쿄플랜’을 책정하였다. 아동복지에 관련된 시책으로 특기할 만한 것으로는 ‘아동가정지원센터’가 있다. ‘아동가정지원센터’는 구시정촌(區市町村)에서 자녀양육을 지원하는 케어매니지먼트 방식으로 관계기관과 연대하여 아동과 가정에 관한 상담과 단기체제, 일시보육 등 아동가정재택서비스를 제공하고 지역의 아동과 가정을 종합적으로 지

원한다. ‘자녀양육광장사업’은 주민을 대상으로 거주지에 있는 아동상담소나 복지사무소에서 자녀양육에 관련된 상담을 실시하고 있다.

#### 마. 요약

전후 일본사회에서 가족정책은 핵가족화, 소자화, 가족형태의 다양화, 가족성원의 개인화 등의 가족변화와 연관시켜서 특정 가족성원이나 특정 상황에 놓인 가족을 정책대상으로 다루어왔다. 경제성장과 도시화로 인한 가족의 변용은 가족정책의 기본전제인 가족의 자조원칙 및 성별역할분업의 유연화가 촉구되게 되었다고 볼 수 있다.

가족과 관련된 구체적 정책을 내용별로 보면, 먼저 소득지원정책에는 생활보호제도, 아동수당제도, 아동부양수당이 포함된다. 생활보호제도는 보호의 항목을 세분화하여 개별급부와 병행급부를 시행하는데 고령자가구의 비율이 점차 높아지고 있다. 아동수당제도는 자녀양육비의 경제적 부담을 경감시키는 보편적인 제도로써 의무교육 취학 전의 아동을 대상으로 하는데 출생순위에 따른 수당액의 차등이 있다.

모자가정의 지원정책으로는 아동부양수당, 국민연금의 지급, 후생복지자금 및 과부복지자금의 대부 등의 소득보장 시책이 있고, 세제상의 조치 및 자립지원시책이 있다. 아동부양수당은 수혜대상을 부친이 없는 가구의 아동을 대상에게 선별적으로 한정하는 수당제도이다. 결혼관의 변화와 가족형태의 다양화에 따른 이혼 및 미혼모의 증가로 인해 모자가정에 대한 지원은 경제적 자립 및 정서적 안정을 도모하는 시책으로 확산되고 있다.

자녀양육지원정책은 소자화에 대한 정책적 대응의 일환으로 추진되고 있다. 노동과 가족적 책임의 동시적 수행을 권리로서 보장하는 휴직제도는 1991년 육아휴직제로 도입되었는데 고령화에 대한 개호 책임도 동시에 인정하는 것으로 2001년 육아·개호휴직제도로 확대 개편되었다. 자녀양육의 지원은 일련의 엔젤플랜을 중점적 시책으로 하여 다양화된 보육서비스의 제공이 추진되고 있다.

고령화가 급진전되면서 노인부양지원정책의 비중은 점차 증대하고 있다. 1990년대 이후 일련의 골드플랜은 고령자의 부양 및 개호 책임의 사회적 분담을 목적으로 한다. 개호보험은 가족이 담당해 왔던 고령자의 개호를 사회보험방식으로 해결하려는 정책으로, 고령자의 욕구에 대응하는 개호서비스의 다양화

와 서비스의 양적 증대가 추진되고 있다.

보육정책으로는 전후 50여년 동안 시설보육을 제공하는 보육소정책이 중점적으로 추진되어 왔다. 1998년 인가보육소의 조치제도가 폐지되면서 보육에 관한 공적인 책임은 축소된 반면, 보육소 운영의 유연화가 다각도로 추진되어 다양화된 보육욕구에 대응하는 보육서비스의 선택과 보육서비스 수요대상의 폭이 확대되고 있다.

이상에서 살펴본 일본 가족정책에서 성격 및 운영상의 특징을 지적해 보면, 다음과 같다.

① 가족의 자조원칙이 암묵적 전제로 고수되고 있다.

자립적 개인을 기초로 하는 가족이 상부상조의 정신으로 일차적인 지원과 원조를 담당하는 것으로 상정하는 정책적 의도는 가족의 생활보장기능을 넓은 의미에서의 복지공급시스템의 일환으로 보고 사회적으로 편입시키는 것이다. 가족 및 친족에 의한 사적 부양이 공적부조를 통한 공적 부양 보다 우선하는 보육성의 원리를 기저로 하여 가족과 관련된 사회보장정책이 강구되고 있는 것이다. 가족의 자조원칙을 가능하게 했던 요인은 전통적 성별분업에 의한 여성의 가정적 역할이었다. 가족정책은 여성에 의해 수행되는 가사노동, 출산과 양육, 고령자 간호를 기본조건으로 하는 ‘젠더에 의한 분업에 기초한 가족(gender differentiated family)’을 전제로 하고 있다.

② 가족정책은 선별주의적 원칙을 전제로 하여 지원대상별 정책을 추진해 왔다.

가족정책이 가족집단 자체에 대한 관심보다는 가족의 생활관계적 기능에서 부양의 대상인 아동과 고령자를 주요 정책대상으로 삼고 있다. 아동 및 고령자에 대한 정책이 지원의 범위나 적용조건에 있어서 여러 가지 제한조건을 설정하고 있고, 지원방식에 있어서도 현금급부보다 현물급부의 비중이 높은 편이다. 이러한 경향은 가족정책을 전담하는 행정기구가 존재하지 않고, 지원대상별 정책을 추진하는 부서가 분산되어 있다는 것을 통해서도 확인할 수 있다.

③ 가족과 사회의 관련성 속에서 가족에 대한 국가의 공적 책임 범위를 제한하고 있다.

1980년대에 등장한 일본형복지사회론에서는 서구의 ‘복지국가’와 구별되는



‘복지사회’라는 개념을 제시하는 것을 통해 복지재정의 일관적 축소 과정을 밟아왔다. 복지사회 구축이라는 정책적 지향에서는 사회영역의 범위에 공적 책임과 비영리적 네트워크의 상부상조 기능, 민간복지서비스 사업의 활성화를 도모하는 지원을 포함시킨다. 개인 및 가족의 자조능력, 지역사회의 연대, 기업복지 등 폭넓은 사회적 차원의 복지를 추구하는 것이다. 소자·고령사회라는 사회적 상황의 변화에 따라 가정과 노동의 양립지원 정책이나 고령자관련 정책, 남녀공동참획사회를 추구하는 정책 등이 추진되고 있으나, 전반적인 정책적 기조에는 일본형복지사회의 이념과 원칙이 고수되고 있다. 가족을 지원하는 정책에 시장원리를 부분적으로 도입한 유료화와 민간서비스의 도입은 공적인 부양과 사적인 부양의 구별을 모호하게 함으로써 국가의 공적 책임을 상대적으로 경감시키고 있다. 이는 가족과 국가의 대립적 관계의 구도가 아닌 사회 속의 가족을 상징함으로써 가족과 국가의 다변적 관계를 이끌어내는 정책적 의도가 내포된 것이라고 볼 수 있다.

④ 가족정책의 수립과 운용방식에 있어서 재원의 효율적 배분과 세대간의 공평성 추구가 강조되고 있다.

먼저, 가족정책에서 정책에 소요되는 재원의 배분에서 효율성이 중시되고 있다. 소자·고령화와 가족의 다양화가 진행되면서 발생하게 된 지원욕구에 의해 사회보장의 기능이 확대되었으나 사회보장에 필요한 재원의 조달은 한정되어 있는 것이 현실이다. 사회적 자원의 적정배분을 위해 비용의 효율화와 적정화가 도모되어 보육, 보건, 의료, 복지서비스에 걸친 가족정책이 종합적, 일관적, 효율적으로 시행되어야 한다는 것이다. 가족을 지원하는 사회보장제도가 사회전체의 상부상호에 기초로 하고 있는 이상, 적정한 수익을 고려한 재정 및 운용의 원칙을 견지하는 것이 필요하다는 관점이다. 효율성 중시의 성공적 확립을 위해 유료화된 공적 서비스나 민간복지서비스의 이용에서 소득능력에 따른 계층간 격차를 최소화시키는 방안도 강구되고 있다.

또한 가족정책에서 지원의 확대가 불가피한 상황에서 공평성의 추구가 중요 과제로 대두되고 있다. 소자·고령화가 빠른 속도로 진전됨에 따라 고령자와 관련된 사회보장급부비는 증대하고 현역세대는 감소한다. 세대간의 공평성을 확보하기 위해 연령보다는 사회계층에 따라 부담을 나누는 방식이 도입되고 있다. 물론 고령자의 경우에는 소득격차가 크므로 현역세대보다 세분화된 정책적 배

려가 필요하다는 전제가 있다. 세대간의 공평성이라는 관점에서 자녀의 출산과 양육은 차세대의 사회보장의 담당자를 육성하는 세대적 재생산이므로, 가족의 영위에 대한 공적·사회적 원조의 강화는 타당성이 높은 정책이라고 보고 있다. 가족이 일차적으로 수행하는 노동력의 재생산 부담의 일부를 장래 사회를 위해 공적·사회적으로 분담하는 방식을 정착시키는 것을 의미하기 때문이다.

가족과 관련된 정책의 입안과 시행에서 재원의 효율적 배분과 세대간의 공평성 추구라는 논리는 일면 타당성이 있어 보이기도 한다. 그러나 실질적인 정책적 의도는 선별주의적 차등화와 수익자부담 도입 등을 통해 공적인 부담의 증가를 억제하려는 것이라는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

⑤ 가족정책이 사안별이나 대상별로 분산되어 있어서 통합적 접근이 가능한 행정전담부서가 부재하다.

가족에 관련된 정책의 주무부서라고 할 수 있는 후생노동성에서는 가족의 자조원칙을 전제로 하여 빈곤층, 모자가정, 아동, 노인 등을 개별부서에서 다루고 있다. 2001년까지는 후생성의 아동가정국에서는 보육, 아동수당, 모자보건, 모자가정 등을, 노인보건복지국에서는 노인을 대상으로 한 시책을 기획하고 추진하였다. 2001년의 정부조직 개편에 의해 후생성과 노동성이 합병한 후생노동성의 ‘고용균등·아동가정국’에서는 고용과 아동에 관련된 시책을 담당하고 있다. 고용균등, 직업과 가정의 양립, 가정복지, 보육, 모자보건 등을 주된 업무로 하고 있다. 노인복지와 개호보험은 노건국에서 담당하고 있다. 생활보호는 생활원호국에서 다루고 있다. 그리고 총리부의 남녀공동참획실은 가정, 직장, 지역사회에서 양성평등을 추구하기 위해 후생노동성 등의 관계 행정기관과 협력관계를 유지하며 관련정책의 내용 및 집행에 관한 조정기능을 수행하는 것으로 되어 있다.

이상에서 정리한 일본의 가족정책의 특징에 비추어보면, 가족기능의 저하와 가족의 기능 장애와 같은 부정적 평가와 가족이 기능면에서 개인적이 되었다는 사회인식이 반영되어 있다. 이것은 가족의 기능을 보완·대체하는 가족정책의 소극적이고 한정적인 해석에 대한 반성과 재검토의 여지를 부여한다는 점에서 매우 중요하다. 가족과 관련된 정책의 목표가 남녀의 역할분담을 전제로 하고 이의 고정화 및 유지를 의도하는 ‘가족기능의 강화’에서, 취업여성의 증가, 출산

율의 저하, 고령화의 진전 등 가족과 관련된 변화에 종합적으로 대응하는 ‘가족 기능의 사회화’로 전환되었다는 점이다. 가족의 형태 및 기능상의 변화에 대한 정책적 과제인식의 폭이 확대되면서 정책의 범위가 공적인 책임의 직접적 수행에 한정되지 않고 포괄적인 사회영역의 지원시스템의 구축을 모색하게 되었다고 할 수 있다.

IV



# 한국가족의 현실과 가족정책 쟁점

---

1. 한국의 가족정책	217
2. 가족정책 담당 정부기구와 역할	235
3. 요약	245

---

## 1. 한국의 가족정책

### 가. 개요

우리사회 가족은 저출산으로 인한 소규모 가족의 확산, 이혼의 증가, 한부모 가족의 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 전쟁직후 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, 취학을 등 복지와 관련된 지표들은 생활수준의 향상을 보여주었다(김태성·성경룡, 1995;이선자, 1996; 이미정, 2002에서 재인용).

가족복지라는 체계적 틀에서의 접근은 아니지만 가족정책은 법적인 측면에서<sup>146)</sup> 사회보장법이나 행정적 노력으로 있어왔다. 가족과 관련된 사회보장제도로는 의료보험, 연금, 산재보험을 들 수 있는데, 이들 제도는 개별 보험가입자나 이들의 가족을 경제적 위협으로부터 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

146) 본 연구의 주제와 관련하여 가족문제 관련 주요법률과 정책 및 프로그램, 그리고 서비스를 보면 다음과 같이 정리될수 있다(최일섭·최성재, 2000; 김선영, 2002 참조)

생활보호사업은 극빈가구를 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 확립되지 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 강하

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

였고 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.

#### 나. 가족을 둘러싼 인구통계학적 및 사회적 환경과 당면문제

##### 1) 가족의 변화

##### 가) 가족규모의 축소

<표 IV-1>을 보면 지난 30년간 한국가족형태의 변화상에서 두드러진 특징은 부부와 미혼자녀 중심의 핵가족의 안정적인 지속을 바탕으로 3세대 확대가족이 급격한 감소를 보이고 있는 것이다. 또한 자녀가 없는 부부만의 가족의 증가도 두드러지는데 부부가족의 증가가 의미하는 것은 자녀가 없는 젊은 부부들의 증가와 자녀들과 따로 거주하는 노인가구의 증가에 기인하는 것으로 보인다.

<표 IV-1> 가족형태의 변화

가족유형	1970	1980	1990	1995	2000
부부	5.4	6.5	9.3	12.6	14.8
부부와 미혼자녀	55.5	57.4	58.0	58.6	57.8
편부모와 미혼자녀	10.6	10.1	8.7	8.6	9.4
부부와 양(편)친	1.4	0.6	0.9	1.1	1.1
부부, 양(편)친, 자녀	17.4	10.6	9.4	8.0	6.8
기타가족	9.7	14.8	13.8	11.2	10.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국여성개발원, 『2001 여성통계연보』

가족형태의 변화와 관련된 가장 대표적 변화 중 하나는 출산율 감소이다. 1960년 총 출산율이 6.0 정도였으나 60년대 초반부터 실시된 가족계획을 계기로 급격히 감소하여 2002년 현재 1.3에 불과해서(<표 IV-2>). 북구 국가들이나 미국에 비해 훨씬 낮은 수준을 유지하고 있다. 저출산 국가로는 일본, 스페인, 이탈리아 등이 있는데, 이들 국가들은 공통적으로 가부장제적 전통이 강하여 여성이 일과 가정을 양립하기가 어렵고 따라서 여성들은 결혼이나 출산을 통하여 자신에 부과되는 부담을 조절하는 것으로 분석되고 있다 (김혜경, 2002; 이미정, 2002).

<표 IV-2> 출산율 추이

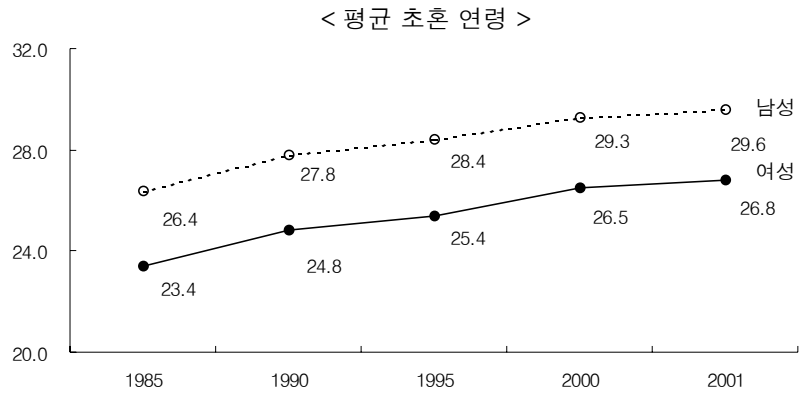
연도	1970	1980	1990	1995	1998	1999	2000	2001
합계출산율	4.5	2.8	1.6	1.6	1.5	1.4	1.5	1.3

자료: 통계청(2001), 『인구동태통계연보』

우리나라에서의 저출산율은 만혼과 기혼여성들의 첫출산 연기와 출산률 감소에서 기인하는 것으로 나타난다. 초혼연령은 2001년 현재 남자 29.6세, 여자 26.8세로 지난 40년간 남자는 4.2세, 여자는 5.2세가 높아졌다. 1970년 현재 20대 후반 여성들 중 9.7%에 불과하던 미혼집단의 비율은 2000년 현재 40.1%로 늘어났고, 30대 전반에도 10%이상이 미혼상태를 기록하고 있다.<sup>147)</sup> 미혼률의 증가는 여성의 교육수준 증대로 인한 의식변화, 취업을 통한 경제력의 확보 등과 관련이 있다. 우리나라의 경우 특히 고학력여성의 만혼경향이 가속화되고 는데 성평등규범을 가진 이들 여성들에게는 가사노동과 취업노동의 이중부담이 예견되는 결혼이 부담스러운 제도로 인식되고 있고 실제로 전문대졸 이상 미혼여성의 경우 11.0%만이 결혼을 반드시 해야하는 것으로 생각하고 있는 것에서 이를 반영하고 있다고 하겠다 (통계청, 1999).

147) 미혼집단의 증가는 출산률 저하와 연결된다는 연구결과로 최근 일본의 합계출산율은 인구대체수준의 약 65%인 1.34(1999) - 1.35(2000)까지 저하했는데 이는 독신여성의 증가에 의한 것으로 설명되기도 한다. 현재 일본은 30-34세 여성의 19.7%가 미혼이다 (Atoh, 1998; 김승권, 2001:19 에서 재인용)





&lt;그림 IV-1&gt; 결혼연령의 변화

&lt;표 IV-3&gt; 여성의 미혼율 변동추이(1970-2000)

년도	연령			
	20-24	25-29	30-34	35-39
1970	57.2	9.7	1.4	0.4
1975	62.5	11.8	2.1	0.7
1980	66.1	14.1	2.7	1.0
1985	72.1	18.4	4.2	1.6
1990	80.5	22.1	5.3	2.4
1995	83.3	29.6	6.7	3.3
2000	89.1	40.1	10.7	4.3

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도

실제로 출산율의 감소분을 결혼연령의 상승에 의한 효과와 기혼부인의 출산율 감소에 의한 효과로 구분해보면, 1959년부터 69년의 10년 사이에는 부인의 출산율 감소가 출산율 저하의 90%를 설명했던 반면, 1979-89년의 경우 그것은 61%로 저하하고, 대신 결혼연령의 상승이라는 원인이 38%로 증가하였던 것을 볼 수 있다(Minja Kim Choe, 1998, 김승권, 2000, p. 162 재인용). 한편 출산율의 변화에는 출산의 양은 물론, 출산의 속도도 중요한데 출산의 속도를 반영하는 결혼 후 첫 자녀출산까지의 기간 (첫출산간격)이 80년대 후반이래의 결혼코호트

에서 일관성 있게 증가하는 현상을 보여주기 때문이다(은기수, 2001; 장혜경·김혜경, 2002). 첫아이 출산연기와 출산간격의 증가는 합계출산율의 감소를 가져오고 결과적으로 저출산율을 초래한 것으로 분석되며 자녀양육과 관련한 경제적 비용의 상승과 육아문제, 가계경제구조의 변화 등의 여건들은 그 요인들이 되고 있는 것으로 보인다.

#### 나) 노인가구의 증대와 노인부양문제

노인의 주거형태를 보면, 노인 단독세대와 독거노인의 비율이 증가하고 있는 추세이다. 1995년 인구주택센서스(1995)에서 노인의 주거형태를 분석한 결과를 보면 전체노인의 10.3%가 독거노인, 39.2%가 배우자와 생활하는 부부노인, 50.5%가 자녀동거노인인 것으로 나타났다. 노인 혼자 혹은 노인부부들만 사는 가구가 1985년 39.1%에서 1995년 49.5%로 증가하였음을 볼 수 있다. 자녀에 의한 노인부양이 자연스럽게 여겨져 자녀에 의한 노인부양이라는 사회적 규범에도 불구하고 65세 이상 노인의 절반 가량이 자녀와 따로 살고 있는 것은 우리 사회에서 노인부양과 관련된 규범과 현실의 격차를 보여주고 있어 노인부양문제를 드러내고 있다. 부모의 노후부양책임에 대한 태도에서 1983년과 1998년의 경우 자녀가 부양책임이 있다고 인식하는 비율은 71.7%에서 89.9%로 높아졌지만 실제 자녀가 부양하고 있는 비율은 58.2%로 상당한 격차가 있는 상황이 우리의 가족이 처해 있는 상황인 것이다(통계청, 『사회통계조사보고서』, 1999).

<표 IV-4> 노인들의 거주형태

구분	1985	1990	1995
1인가구	17.1	20.2	10.3
1세대가구	22.0	25.0	39.2
2세대가구	35.5	31.8	32.8
3세대가구	25.4	23.0	17.7
합계	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청(1995), 『인구주택센서스』; 김승권(2000)에서 재인용

우리 사회 인구구조의 급속한 고령화를 보면 노인부양의 문제는 심각해진다. 2002년 현재 65세 이상 노인인구는 약 377만명으로 전체인구의 7.9%이며, 오는 2019년에는 14.4%에 달하여 고령사회(aged society)로 진입할 것으로 추계되고 있다. 2002년 현재 노인부양비는 11.1로 생산가능인구 9명이 1명의 노인을 부양하고 있지만 2019년에는 동비가 20.2로 늘어나 5명이 1명의 노인을 부양해야 할 것으로 전망되어 다가올 고령사회에 대한 준비가 당면문제가 되고 있다 (국무조정실, 2002; 박영란·장혜경, 2002).

&lt;표 IV-5&gt; 노인인구의 증가 추이

(단위: 천명)

구분	2000 (고령화 사회)	2002	2019 (고령사회)	2026 (초고령사회)
전체 인구수	47,008	47,640	50,619	50,610
65세 이상 인구수	3,395	3,772	7,314	10,113
65세 이상 노인의 비율(%)	7.2	7.9	14.4	20.0
노년부양비 <sup>1)</sup>	10.1	11.1	20.2	29.7
노령화 지수 <sup>2)</sup>	34.3	38.5	102.3	155.9

주: 1) 노년부양비=(65세 이상 인구/15~64세인구)×100

2) 노령화지수=(65세 이상 인구/ 0~14세인구)×100

3) UN에서는 인구의 고령화 기준을 14%로 하고 있음.

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2001. 11(재인용)

#### 다) 이혼여성가구주의 증대

이혼율 증가는 여성한부모가족의 지속적인 증가를 가져오는데 전체 가구주 중 이혼으로 인한 한부모가족 형성의 비중은 지속적으로 증가하여 1975년의 4.3%에서 2000년 현재 11.6%를 차지하고 있다. <표 III-5>에 나타나는 것처럼 남녀 모두 이혼 가구주의 비율은 점차 증가하는 반면, 유배우 가구주의 비율은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 특별히 그 증가속도는 이혼여성가구주에게 있어서 두드러짐을 볼 수 있다. 전반적으로 한부모가족이 된 사유를 보면 2000년 현재 사별이 44.7%로 가장 많고 다음은 유배우 상태이지만 가출, 유기 등의 사유로 배우자와 비동거 하는 경우로 22.5%, 다음이 이혼에 의한 것으로 21.9%이다. 특별히 과거에 비해 최근 이혼으로 인해 한부모가 되는 비율이 가장 많이 증가하여 1985년에는 5.9%에 불과했던 것이 1995년에는 12.9%, 2000년 21.9%

를 나타내 1995년에 비해 12.1%p나 증가함을 보여준다. 여성가구주의 경우 배우자 사망이나 부재로 인해 소득감소와 상실로 생계를 위해 일을 해야 하는 여성들이 많은데, 자녀양육과 생계를 동시에 책임져야 하는 어려움으로 부담이 크다. 따라서 극빈층 여성가구주의 비율이 점점 높아져, 공적부조 대상자중 여성 비율이 높아지고 있다. 1997년 거택보호 대상자 중 여성가구주 12만 여명으로 65%, 자활보호자의 경우 여성가구주가 49%를 차지하여 우리나라 전체 가구 중 여성 가구주가 차지하는 비율이 15-16%에 달하였다 (김인숙외 2000; 219-221; 이혜경, 2002; 이미정, 2002b에서 재인용).

&lt;표 IV-6&gt; 성별 가구주의 혼인상태별 변화(1975-2000)

(단위: %)

혼인상태		1975	1980	1985	1990	1995	2000
남자	유배우	93.1	92.9	92.3	91.2	89.9	88.3
	사별	1.9	2.0	1.6	2.0	1.9	1.9
	이혼	0.3	0.4	0.5	0.8	1.2	2.1
	미혼	4.7	4.7	5.6	6.0	7.0	7.6
여자	유배우	24.5	22.2	22.7	17.7	15.7	16.6
	사별	59.4	58.1	52.2	56.3	56.1	50.5
	이혼	4.3	3.9	4.3	5.6	7.1	11.6
	미혼	11.8	15.7	20.7	20.4	21.0	21.4

자료: 통계청, 해당연도별 『인구주택총조사보고서』

#### 라) 기혼여성의 경제활동참가 증대

기혼여성의 경제활동참가는 1980년 40.0%, 1990년 46.8%, 2000년 48.7%로 증가하여 여성경제활동인구에서 기혼여성의 비중은 미혼여성 25.1%(15세이상)에 비해서 높다. 따라서 기혼여성들의 노동 행위는 전체 여성의 경제활동에 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다.<sup>148)</sup> <표 III-6>에서 나타나는바와 같이 1990년대 초반까지만 해도 결혼과 육아로 25-29세 여성들의 취업률이 가장 낮아왔는데 이들의 참여율은 1980년 32%에서 2000년에는 55.9%로 급격히 상승하였다. 이러한 변화는 한편으로는 결혼 후 퇴직을 강제하던 분위기가 80년대 말의 남녀고용

148) 이 기간동안 비농업인구가 급격히 증가한 것을 감안할 때 도시지역 기혼여성의 노동시장 참여 증가를 짐작할 수 있다.

평등법 제정으로 수그리진 데서 연유하기도 한다. 이 과정에서 결혼연령도 상승하였고 결혼 후 직장생활을 하면서 첫 자녀출산을 연기하거나 혹은 출산에 즈음하여 퇴직하는 경향을 보인다는 것이다. 이것은 30-34세의 참가율을 통해서 알 수 있는데, 1980년에는 20대 후반보다 30대 초반의 참여율이 증가하였지만 2000년에 이르면 이 경향이 뒤집히는 모습에서 이러한 경향을 확인할 수 있다 (이미정, 2002; 은기수, 2002). 그러나 자녀양육기라고 할 수 있는 30-34세의 참여율을 보면 1995년과 2000년 모두 이전 연령층 보다 떨어진다는 사실은 여성이 일하는 것에 부담을 주는 가족여건이 90년대 후반이나 2000년대에도 여전하다는 것을 말해준다고 하겠다.

<표 IV-7> 연령별 여성의 경제활동참여

구분	1980	1985	1990	1995	2000
20-24세	53.5	55.1	64.6	66.1	60.8
25-29세	32.0	35.9	42.6	47.8	55.9
30-34세	40.8	43.6	49.5	47.5	48.5
35-39세	53.1	52.9	57.9	59.2	59.1
40-44세	56.7	58.2	60.7	66.0	63.4
45-49세	57.3	59.2	63.9	61.1	64.6

자료: 한국여성개발원, 『2001 여성통계연보』.

이는 여성취업을 가로막고 있는 현실적인 장애요인으로 가장 큰 것이 가사 및 육아부담으로 나타난다는 사실에서 확인되는데 전체 남성의 38%, 여성 42%가 보육문제의 심각성을 들었고 교육정도 및 각 연령대에서도 모두 가사 및 육아부담이 지적되고 있다(<표 IV-8>).

기혼여성의 경제활동참여증가로 인한 부부상호취업가족은 전국적으로 1990년 27.4%, 1995년 33.4%, 2000년 39.5%로 증가하였는데 실제로 2인 부양가족(맞벌이 부부 가족)의 경우 쉽사리 출산을 결정하지 못하고 연기하는 경향을 보인다는 사실이다. 이는 직장가 가정의 양립문제, 자녀보육의 어려움이 직접적으로 자녀출산기피 현상으로까지 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 우리나라의 저출산을 현상과 무관하지 않는다고 하겠다(장혜경·김혜경, 2002).

&lt;표 IV-8&gt; 성·연령·교육정도별 여성취업 장애요인에 관한 견해(1998)

구분	여성의 능력	사회적 편견	직업의식 및 책임감 부족	승진 등 근로 여건	가사 및 육아부담	기타
전체	4.3	28.2	10.0	12.5	39.9	5.2
여성	4.0	27.6	8.1	13.0	42.2	5.0
남성	4.6	28.8	11.9	11.9	37.5	5.3
초졸이하	3.6	21.8	6.7	9.4	46.3	12.1
중졸	4.4	32.0	7.6	15.1	36.7	4.2
고졸	4.1	29.1	8.9	14.2	42.1	1.6
대졸 이상	4.1	29.1	9.6	14.0	42.5	0.8
15-19세	3.5	39.7	9.4	17.9	23.8	5.8
20-29세	3.0	32.4	8.5	17.3	37.0	1.7
30-39세	4.7	24.5	8.5	11.4	49.5	1.3
40-49세	5.2	28.5	8.5	12.8	42.3	2.7
50-59세	4.5	25.1	8.0	12.8	45.1	4.5
60세 이상	3.1	18.9	5.9	6.9	49.0	16.3

자료: 통계청(1998), 『사회통계조사』; 한국여성개발원, 『2000 여성통계연보』

&lt;표 IV-9&gt; 부부상호취업가족 비율

년도	1990	1995	2000
2인부양가족	27.4%	33.4%	36.6%

통계청, 『인구주택총조사보고서』, 각년도.

참고: 2000년 통계는 한국여성개발원(2002)의 『제 4차여성취업실태조사』결과에 의한 것임.

자녀보육의 어려움은 영유아 수탁율의 저조에서 보여진다. 2001년 현재 추정 0-5세 영유아는 3,854,184명이다. 보육시설 취원 영유아(0-5세)는 734,192 (19.0%)으로 한 해 평균 50,000명 이상씩 증가하고 있다. 특히 연령별 0-2세 영아의 보육율(9.1%)은 3-5세 유아의 보육율 (28.2%)에 비해 현저히 낮은 상태여서 영아보육서비스이용 증가율이 매우 낮다.

&lt;표 IV-10&gt; 보육률

연령	총 영유아 수	취원아 수	보육률
계	3,854,184	734,192	19.0
0-2세	1,845,488	168,575	9.1
3-5세	2,008,696	565,617	28.2

자료: 유희정 (2002)

영유아양육의 목적으로의 보육시설 이용의 미미한 수준은 여성의 노동시장 퇴출과 직접적으로 연관이 있고 즉 자녀가 영유아기일때 여성들이 일을 계속 할 수 있도록 보육정책의 확립이 요구되는 부분이다.

영아의 보육시설이용률이 저조한 이유로는 영아보육시설의 미비라는 공급측 요인과 함께 보육시설과 프로그램에 대한 보육수요자의 요구가 충족되지 않기 때문이라는 이유도 적지않은 것으로 판단된다. 그 예로 보육시설 이용 취업모의 직종별 분포를 살펴보면 하위직을 중심으로 두터운 층을 형성하고 있다. 취업모 중 관리직, 전문직, 준전문직 종사자의 보육시설 이용률은 상대적으로 매우 낮 으며 판매직, 기능직, 사무직, 단순노무직 등에서 높은 수준을 나타내고 있다. 특 이한 사항은 보육시설 이용률이 낮은 고학력 여성인력일수록 시설이용보다는 조부모 양육이 50%를 상회하고 있어 시설이용보다는 개인적인 경로를 이용하여 자녀양육을 하고 있음을 알 수 있다. 몇 가지 가능한 이유로는 학력 및 소득 수준이 높은 집단이 보육서비스의 질에 대한 요구수준이 높아 현재의 보육서비스에 대하여 불신의 수준이 높고, 조부모의 가용 인력이 존재하기 때문으로 풀 이된다. 따라서 자녀 영아기의 노동시장 퇴출을 막고 사적 인적자원 활용에 크 게 의지하고 있는 영아의 보육서비스 이용을 증가시키기 위한 정책마련이 요구 되고 있다 (장혜경·김혜경, 2002; 김영옥·김종숙 2002).

전통적 한국가족의 특성은 가족주의로 표현되는데 최재석(1979)은 이를 가족 의 유지와 구성원이 단결을 통한 공동이익을 도모하는 일련의 가치로 정의하고 있다. 가족연구자들은 가족주의적 특성으로 조상숭배를 통한 부계가문의 유지, 강한 가부장권, 위계적 가족질서, 효사상의 강조, 형제자매친척간 사회경제적 유 지를 들고 있다 (신수진, 1998; 옥선화, 1989; 이순형, 1996; 이미정, 2002b에서 재인용). 그런데 양옥경(2002)의 연구는 가족주의의 중요한 요소였던 가부장주

의와 효사상에 대한 지지가 크게 감소하고 있음을 보여줌으로써 전통적 가족의 모습은 변화하고 있는 것으로 생각된다. 지금까지 가족의 변화에서 살펴본 것처럼 남성의 생계부양규범의 약화와 기혼여성의 경제활동은 과거와 같이 여성에게 전업주부의 내조를 기대할 수 없게 되고 또 가족부양을 여성이 전적으로 담당하기에는 어렵게 되고 있어 이를 보완하는 지원이 정책적 차원에서 적극적으로 고려되어야만 하는 상황이다.

#### 다. 가족정책과 프로그램

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.

##### 1) 소득지원정책

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.

##### 가) 각종 세금공제를 통한 지원

- 부양가족공제 : 소득세의 과세표준을 계산하기 위하여 소득금액에서 부양가족을 기준으로 일정금액을 공제하는 것으로 부양가족공제는 본인공제·배우자공제와 더불어 기본공제에 속한다(동법 제50조).
- 부모를 부양하고 있는 경우는 기본공제(부양가족공제)외에 추가공제(경로



우대자공제)를 받을 수 있다. 즉, 부양가족이 65세 이상인 경우 기본공제외에 추가로 소득공제하는 추가공제를 1인당 연 100만원 받을 수 있다.

- 자녀양육비 공제 : 각자 연 소득금액이 100만원을 초과하는 맞벌이 부부의 경우 자녀양육비 공제는 한쪽에서만 하고, 자녀를 위해서 쓴 교육비와 의료비는 기본공제를 누가 받았든 둘 가운데 한 사람이 공제를 받을 수 있다.
- 배우자공제 : 배우자를 대상으로 하는 과세가액(課稅價額)의 공제는 소득세법과 상속세 및 증여세법에 규정되고 있다. 맞벌이 부부인 경우 각자 연 소득금액이 100만원을 초과하는 경우에는 배우자 공제를 받을 수 없고, 부양가족에 대해서는 한사람 쪽에서만 공제한다. 배우자를 위해서 쓴 교육비와 의료비 가운데 의료비는 공제받을 수 있지만 교육비는 받을 수 없다.

가족과 관련하여 각종 공제요건과 공제금액은 <표 IV-11>과 같다.

<표 IV-11> 가족관련 각종 공제요건과 공제금액(2002년 11월 현재)

구분		공제요건	공제금액
인 적 공 제	기본공제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 본인</li> <li>· 배우자</li> <li>· 부양가족</li> <li>· 직계비속(82.1.1이후출생자)</li> <li>· 직계존속               <ul style="list-style-type: none"> <li>-남자(42.12.31이전출생자)</li> <li>-여자(47.12.31이전출생자)</li> </ul> </li> </ul>	1인당 100만원 · 소득금액이 100만원 초과인 배우자와 부양가족은 공제대상에서 제외
	추가공제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본공제대상자 중               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 장애인(연령불문), 경로우대자(37.12.31이전출생자)</li> <li>2) 부녀자공제: 배우자가 있는 여성근로자 또는 독신여성근로자 중 부양가족이 있는 세대주</li> <li>3) 자녀양육비공제: 여성근로자 또는 독신 남성근로자의 6세이하 직계비속(96.1.1이후 출생자)</li> </ol> </li> </ul>	⇒장애인, 경로우대자 1인당 100 만원 ⇒부녀자 및 자녀양육비 1인당 50만원 ⇒자녀양육비공제는 유치원, 영 유아, 취학전 아동에 대한 교 육비와 중복 공제 불가
	소수공제자 추가공제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본공제자 수가 2인 이하인 경우</li> </ul>	1인인 경우 100만원 2인인 경우 50만원

(계 속)

구분		공제요건	공제금액
특별공제	보험료공제	· 국민건강보험료, 고용보험료 · 보장성 보험료 · 장애인전용보장성 보험료	⇒전액 ⇒70만원 한도 ⇒ 100만원 한도
	의료비공제	· 연 급여액의 3%초과 의료비 · 장애인, 경로우대자 의료비	⇒300만원 한도 ⇒한도초과 되더라도 공제
	교육비공제	· 유치원아, 영유아, 취학전 아동 · 초·중·고등학생 · 대학생 · 대학원생(본인) · 장애인특수교육비	⇒1인당 100만원 한도 ⇒1인당 150만원 한도 ⇒1인당 300만원 한도 ⇒전액 ⇒1인당 150만원 한도
	주택자금공제	· 주택마련저축, 주택취득, 임차 차입금원리금 상환액의 40% · 장기주택저당차입금 이자상환액	⇒연간 300만원 한도

자료: 연합뉴스(2002.11.21)

#### 나) 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. 가족임금까지의 확장은 본 연구의 제한된 범위를 넘어서는 것으로 본연구에서는 다루지는 않겠다. 다만 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 이

제는 근로자 1인 이상 월 20만원씩 육아휴직급여가 지급되고 있으며 내년 2003년부터는 40만원으로 인상된다

#### 다) 사회보험을 통한 지원

현행 우리나라에서 시행되고 있는 소득지원을 위한 정책으로 『국민연금법』에 의한 노령퇴직연금, 장해연금, 유족연금과 『국민기초생활보장법』에 의한 저소득층의 최저생활보장을 들 수 있다. 우리나라의 기초생활보장법은 저소득층가구를 대상으로 하고 있으며 급여산정에는 가구균등화지수가 포함됨으로써, 가족에 대한 고려가 포함되어 있다.<sup>149)</sup> 그러나, 저소득층 최저생활보장의 경우 국민기초생활보장제 하의 조건부 수급자에 대한 한 실태조사 연구에서 여성 한부모가정이 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 시장의 진입을 위해서는 무엇보다 직업전환훈련이 수반되어야 하는데 이러한 직업교육과 직업활동을 위해서는 훈련기간 동안 생계 유지와 보육의 지원, 직업활동 중의 보육체제 완비 등이 보장되어야한다는 것이다.

#### 2) 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 지

149) 자세한 내용은 보건복지부(2002), 『2002년도 국민기초생활보장 사업계획(선정기준 및 급여기준)』참고

원 등이 포함된다.

#### 가) 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.

#### 나) 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 양육비 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.

<표 IV-12> 재가 저소득모자가정의 자녀학비 및 아동양육비 지원현황 및 규모<sup>1)</sup>  
(예산 단위: 백만원)

구 분	2000. 1		2001. 1	
	대 상	국고지원	대 상	국고지원
○가 구 수	21,744가구	9,722	21,200가구	10,427
○자녀학비지원	20,210명	8,794	20,210명	9,499
- 중 학 생	9,739명	3,244	9,739명	3,406
- 고등학생	10,471명	5,550	10,471명	6,093
○아동양육비지원	6,099명	928	6,099명	928

주 1) 재가모자가정만 통계대상이며, 시설보호 모자가정은 제외.  
자료: 보건복지부(2001), 『2001년도 여성복지사업 안내』

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 (<표 IV-13> 참조).

<표 IV-13> 6세 미만 저소득층 아동 보육료 지원액

(단위: 원)

아동연령	법정 저소득가구	기타 저소득가구
2세 미만	219,000	86,700
2세	181,000	72,400
3세 ~ 6세	112,000	44,800

자료: 보건복지부(2000), 『2000년 보육지침』

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. 다음 <표 IV-14>에 나타난 바와 같이 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 직장 양립을 위한 지원정책이 새로운 가족정책의 핵심이 되어야 한다는 것이다.

&lt;표 IV-14&gt; 국가별 여성의 연령별 경제활동 참가율

국 가	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+
한 국	13.0	66.4	54.1	50.9	60.5	67.0	62.2	58.0	53.8	45.9	22.6
일 본	16.8	73.4	68.2	56.2	62.3	70.9	72.2	67.9	58.7	39.8	12.9
덴마크	70.2	77.8	81.4	86.4	86.7	87.9	83.5	73.2	58.4	21.3	12.1
프랑스	5.1	47.1	82.1	80.6	80.7	81.3	81.4	67.2	51.5	15.4	0.9
독 일	27.0	66.9	74.4	73.5	75.3	78.4	76.2	68.5	53.1	11.8	1.7
네덜란드	52.7	78.1	81.6	72.7	70.0	70.6	65.8	52.2	32.3	8.3	
스웨덴	25.9	59.6	76.9	81.4	85.6	87.9	88.3	86.8	78.3	48.6	
캐나다	45.9	71.8	77.9	77.5	77.6	80.0	76.8	67.2	46.6	23.8	3.5
미 국	51.0	72.7	77.3	74.9	76.6	78.9	78.1	73.5	60.7	39.5	8.6

자료: ILO(1999), 『노동통계연감』; 한국여성개발원, 『2001여성통계연보』 490쪽에서 재인용.

### 3) 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 경제활동참여가 보편화될수록 노인부양은 자녀양육문제와 마찬가지로 사회화되어야 한다는 논의가 강조되고 있다(장혜경, 2002; 여성부, 2002).

가족이 노인을 부양할 수 있는 여건은 지속적으로 나빠지고 있고 가족의 노인 부양능력과 의지도 약화되는 있는 상황은 가족의 노인부양기능을 지원할 수 있는 국가의 가족부양대책을 요구하고 있다. 그렇다고 가족을 통해 노인이 일상생활 전반에 걸쳐 충분한 부양을 받으리라고 기대하는 것은 비합리적이며 노인부양의 책임이 전적으로 국가에 있다는 가정 역시 비현실적인 것은 분명하다. 이는 무엇보다도 노인부양과 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 부양요구를 경감시킴으로써 가족을 간접적으로 지원하는 정책(간접지원정책)의 필요성이 논의되고 있다.

## 2. 가족정책 담당 정부기구와 역할

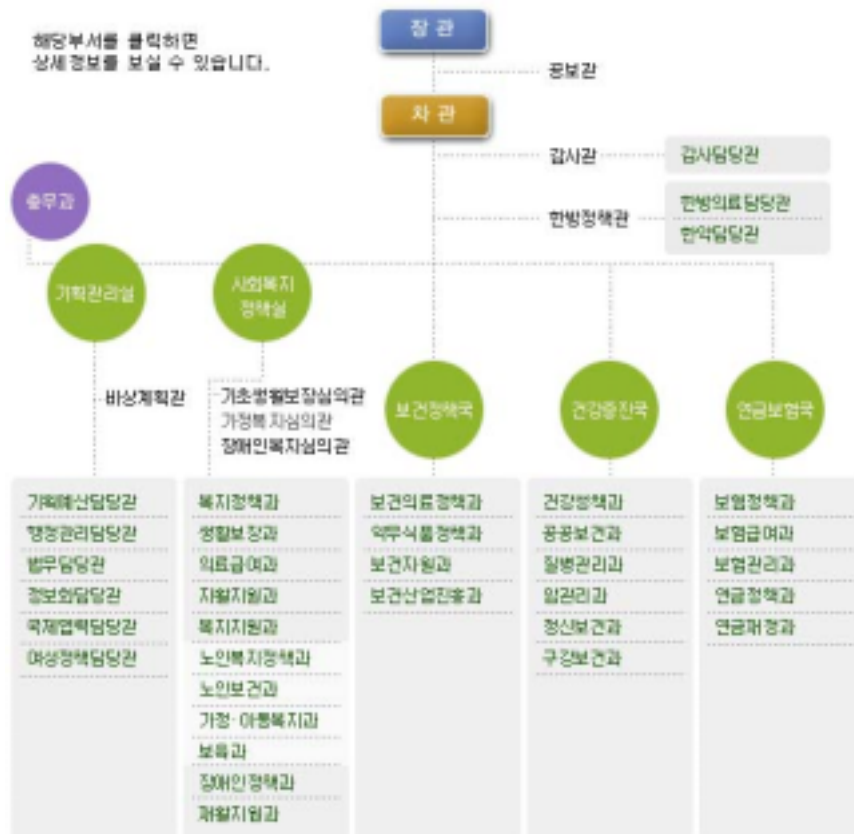
위의 논의에서도 살펴본 바와 같이 한국사회의 가족정책 차원은 요보호가족 정책→가족유지정책→양성평등가족정책의 단계로 진행되어 가야할 필요성이 있음이 강조되고 있다. 가족문제는 매우 다면적 혹은 다차원적인 것이어서 아동 보육, 노인부양, 여성의 노동, 부부관계, 가구경제, 가족정서적 관계, 가족관련법 제등 다양한 문제와 연결되어 있다. 따라서 가족정책 차원의 변화는 특히 양성평등한 가족정책 단계를 고려할 때 이를 위한 통합적 집행체계의 구축은 매우 절실한 과제가 된다고 생각된다. 보건복지부가 그동안 아동·노인관련 정책을 주로 다루어왔고 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.

### 가. 중앙정부차원

현재 우리나라 가족정책과 관련하여 유관행정부처를 살펴보면 다음과 같다. 조사된 부처는 본 연구의 내용과 관련하여 가족관련 담당 업무부서가 있는 경우를 중심으로 하였으며 담당부서는 없지만 여성정책차원에서 가족문제를 다루고 있는 여성부를 살펴보았다.

#### 1) 보건복지부

보건복지부 내에서 가족정책 관련 담당 부서는 사회복지정책실과 연금보험국을 들 수 있다. 이들 조직의 변천과정과 업무내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.



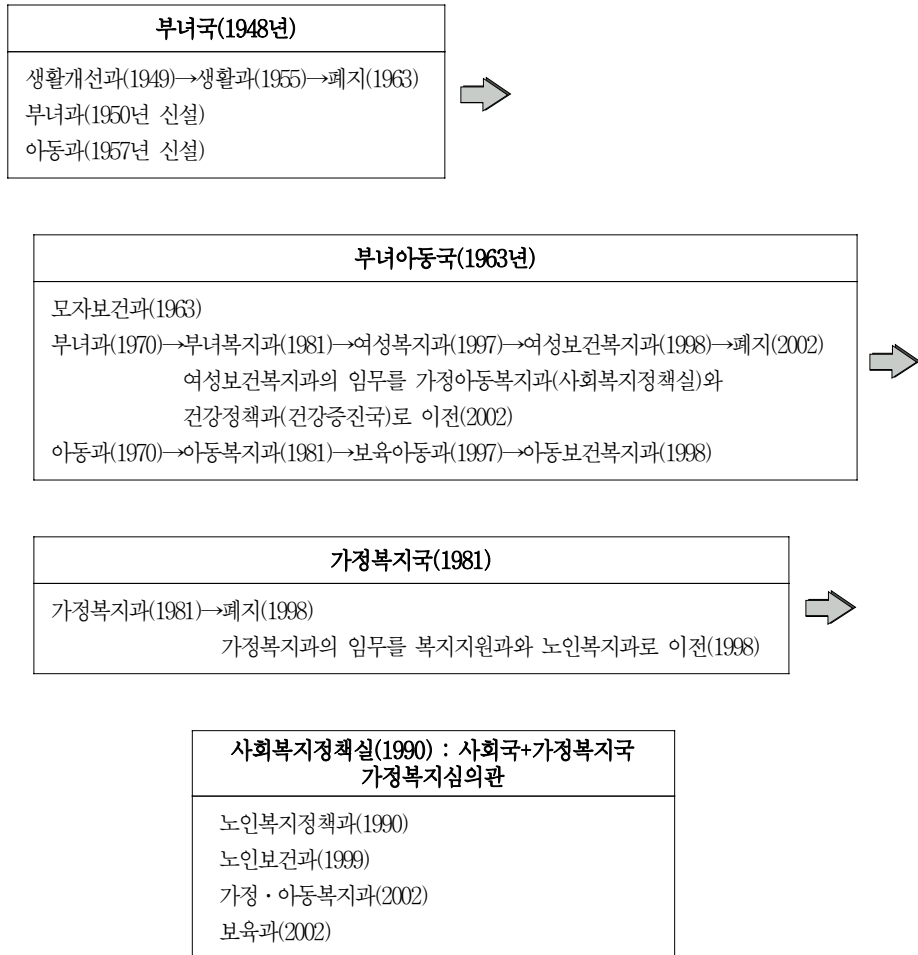
<그림 IV-2> 보건복지부 조직도(2002)

#### 가) 사회복지정책실

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 사회복지정책실<sup>150)</sup>내 가정복지심의관 산하에 노인복지정책과, 노인보건과, 가정·아동복지과, 보육과를 중심으로 가족관련 업무가 추진되고 있다.

150) 사회복지정책실은 후생국(1948)→사회국(1949)→원호국(1951)→사회국(1961)→사회복지정책실(1990)의 변화과정을 거쳤다.





<그림 IV-3> 보건복지부 사회복지정책실 변화과정

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

## 나) 연금보험국

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

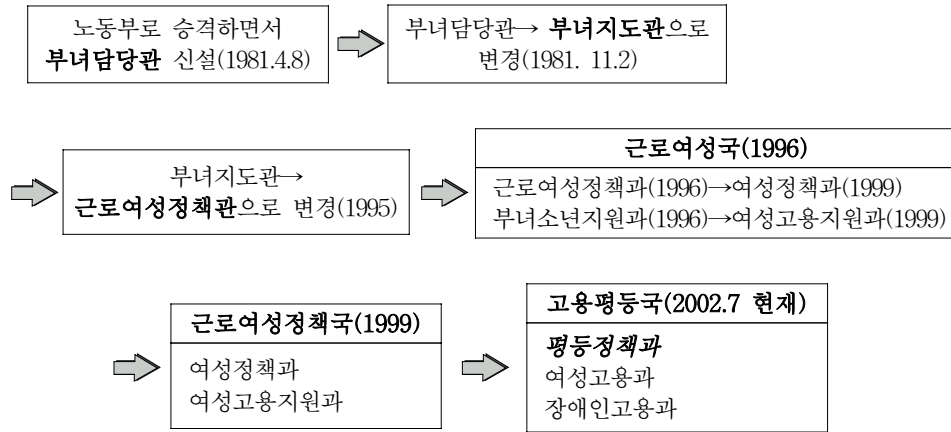
## 2) 노동부

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.



<그림 IV-4> 노동부 조직도(2002)

고용평등국의 변화과정과 평등정책과의 주요업무내용을 보면 다음과 같다.



<그림 IV-5> 노동부 고용평등국의 변화과정

평등정책과의 주요업무내용은 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

### 3) 재정경제부

재정경제부의 국민생활국 복지생활과 업무내용의 하나로 “청소년과 여성·노인·장애인 등 취약계층 지위향상을 위한 주요시책의 협의가 있다. 그런데 복지생활과의 전반적인 다른 업무내용과 비교해 보면 상당히 이질적인 면이 보인다.

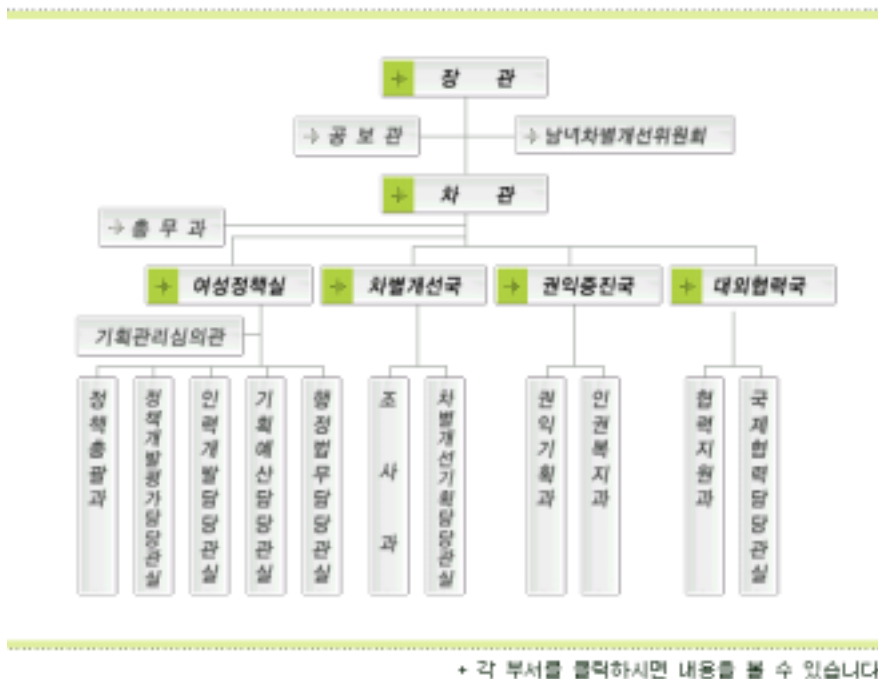
- 연금·보험 등 주요 사회복지시책의 협의·조정
- 주요 환경시책의 협의·조정
- 청소년과 여성·노인·장애인 등 취약계층 지위향상을 위한 주요시책의 협의·조정

- 국민의 여가생활과 관련된 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

#### 4) 여성부

여성부는 2001년 1월 29일 정부조직법의 개정(정부조직법 제 42조 법률 제 6400호)으로 신설되어 보건복지부로부터 가정폭력, 성폭력 피해자의 보호, 윤락 행위 등의 방지 업무, 일제하 일본군 위안에 대한 생활안정지원 사무를 이관 받고 노동부에서 ‘일하는 여성의 집’사무를 이관 받았다. 여성부의 가족관련 업무는 양성평등을 실현하는 여성정책의 범주에서 여성정책실과 권익증진국을 중심으로 전개되고 있다.

여성정책실의 정책총괄과의 업무는 여성정책의 기획·종합, 여성정책기본계획의 수립, 여성발전기금의 조성·관리·운용 등을 중심으로 전개된다. 특별히 내년부터 시행되는 제2차 여성정책기본계획(2003-2007)의 특징중의 하나가 전통적인 가족해체, 가족형태의 다양화 등 가족구조와 기능의 급격한 변화에 대응한 통합적 가정(가족)복지정책의 기반을 조성할 계획을 갖고 있다는 점에서 여성부는 가족정책에 대한 강한 의지를 표명하고 있다. 10개의 핵심과제중의 하나로 “양성평등한 가족정책기반조성”을 들었다. 정책개발평가담당관실은 여성정책의 연구 개발과 주요 국가정책에 대한 남녀평등적 관점에 의한 분석·평가, 그리고 여성에 대한 잠정적 우대조치를 중심으로 업무가 수행되고 있으며 특별히 가족과 관련한 업무로 호주제, 보육, 여성노인, 여성한부모가족 등에 대한 연구를 통해 정책과제를 개발하고 있다. 권익증진국의 권익기획과는 여성권익증진 계획의 수립, 남녀평등 의식 및 문화의 확산을 위한 교육·홍보, 윤락행위 방지대책의 수립업무를 수행하고 있고 인권복지과는 가정폭력·성폭력 예방과 피해자 보호계획의 수립과 보호시설, 상담소, 관련단체 지원·육성, 그리고 가정폭력·성폭력 예방교육 및 홍보사업을 전개하고 있다.



&lt;그림 IV-6&gt; 여성부 조직도(2002)

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 대

상별로 나누어진 행정단위로 관련정책이 시행되고 있어 그 내용과 행정단위간의 유기적인 연계성이 매우 부족한 것으로 보인다.

#### 나. 지방정부차원

지방자치단체에서의 가족정책 업무는 1995년 이전까지는 요보호 여성이나 아동, 보육과 관련되어 가정복지국이나 가정복지과에서 다루어졌다 (부록 『우리나라 지방자치단체의 가족관련정책 담당부서와 업무내용 현황』 참조). 그러나 1995년 이후에는 이러한 업무들이 여성관련 업무로 여성정책과 관련된 명칭의 부서 업무가 되고 있다. 가족관련 업무는 전라북도와 경상남도를 제외하고는 부서의 다양한 형태와 명칭 속에서 전반적으로 여성정책의 범주에서 개별가족원을 대상으로 하고 있고 주로 요보호 저소득층 중심의 사회복지서비스가 중심으로 이루어지고 있는 것으로 보인다.<sup>151)</sup> 전라북도는 복지여성국 내 가정복지과가 있으며 경상북도는 사회복지여성국에 가정복지과를 두고 있다.

<표 IV-16> 경상북도와 전라북도 가족정책 담당부서와 업무내용

자치단체명	가족정책 담당부서		업무내용
경상북도	사회복지여성국 - 가정복지과		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정폭력 관련사항 운영·지도</li> <li>- 노인·아동·영유아관련복지법인 설립허가 및 시설지도</li> <li>- 노인복지 관련 시설 및 단체육성지원</li> <li>- 노인복지기금 조성·운용 및 노인복지 대책위원회 운영</li> <li>- 노인 여가시설 확충 및 일거리 제공 등 사회참여 지원</li> <li>- 경로효친사상 양양등 노인복지증진에 관한 사항</li> <li>- 보육시설 및 육아시설의 관리</li> <li>- 아동육아 및 보육에 관한 사항</li> </ul>
전라북도	복지여성국	가정복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정복지 행정의 종합 기획 조정</li> <li>- 노인복지 증진에 관한 사무</li> <li>- 아동복지에 관한 사무</li> <li>- 보육사업에 관한 사항</li> </ul>

151) 지방자치단체가 여성정책의 형성은 여성발전기본법의 설립뿐 아니라 1995년 민선단체장 선거를 기점으로 본격화되었다. 여성정책을 담당하는 부서를 새로이 마련하거나 개편하는 것과 함께 여성발전기본법에서 규정하고 있는 책무를 수용하여, 지역에서 여성정책관련 조례나 정책을 제정하고 있다(정현주·김원홍, 2000).



### 3. 요약

한국의 가족정책은 법적인 측면에서 사회보장법이나 행정적 노력으로 있어왔다. 사회보장제도의 의료보험, 연금, 산재보험 등은 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. 빈곤계층을 대상으로 하는 사회보장제도로는 생활보호사업과 사회복지서비스를 들 수 있는데 생활보호사업은 극빈가구를 위해 생계와 의료서비스를 지원하는 것으로 그 수준과 범위가 극히 제한적인 것이 특징이다. 사회보험, 사회부조, 사회복지정책, 조세정책 등 국가가 국민을 대상으로 다양한 정책들이 있지만 가족의 기능이나 역할에 의도적으로 영향을 미치는 적극적 정책은 확립되지는 못하였다. 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. 우리 사회 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. 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.

한국가족의 모습은 급격한 변화를 겪으면서 가족구조면에서 부부와 미혼자녀

중심의 핵가족의 안정적인 지속을 바탕으로 3세대 확대가족이 급격한 감소를 보이고 있고 자녀가 없는 부부만의 가족의 증가도 두드러지고 있다. 출산율의 감소는 가장 대표적인 가족변화모습의 하나로 이는 만혼과 기혼여성들의 첫출산 연기와 출산률 감소에서 기인하는 것으로 분석되며 자녀양육과 관련한 경제적 비용의 상승과 육아문제, 가계경제구조의 변화 등의 여건들은 그 요인들이 되고 있는 것으로 보인다. 노인단독세대와 독거노인의 비율이 증가하고 있는 추세에서 노인 혼자 혹은 노인부부들만 사는 가구가 증가하고 있다. 자녀에 의한 노인부양이 자연스럽게 여겨져 자녀에 의한 노인부양이라는 사회적 규범에도 불구하고 65세 이상 노인의 절반 가량이 자녀와 따로 살고 있는 것은 우리 사회에서 노인부양과 관련된 규범과 현실의 격차를 보여주고 있어 노인부양문제를 드러내고 있는 것이다. 우리 사회 인구구조의 급속한 고령화와 함께 노인부양의 문제는 심각해지고 있다. 또한 이혼율 증가는 여성한부모가족의 지속적인 증가를 가져오는데 전체 가구주 중 이혼으로 인한 한부모가족 형성의 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 여성가구주의 경우 배우자 사망이나 부재로 인해 소득감소와 상실로 생계를 위해 일을 해야 하는 여성들이 많은데, 자녀양육과 생계를 동시에 책임져야 하는 어려움으로 부담이 크다. 따라서 극빈층 여성가구주의 비율이 점점 높아져, 공적부조 대상자중 여성 비율이 높아지고 있는 것이 우리의 현실이다. 또한 기혼여성의 경제활동이 증가하고 있지만 가사 및 육아부담은 취업활동의 장애요인으로 대두되고 있고 이는 맞벌이 가족의 경우 직장가정의 양립문제, 자녀보육의 어려움이 직접적으로 자녀출산기피 현상으로까지 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있으며 자녀보육의 어려움은 영유아 수탁율의 저조에서 나타나고 있다. 가족주의의 중요한 요소였던 가부장주의와 효사상 지지의 감소는 전통적 가족의 모습의 변화를 보여주고 있는 것이다. 이러한 가족의 변화 모습들은 곧 남성의 생계부양규범의 약화와 기혼여성의 경제활동은 과거와 같이 여성에게 전업주부의 내조를 기대할 수 없게 되고 또 아동이나 노인 등 가족부양을 여성이 전적으로 담당하기에는 어렵게 되고 있어 이를 보완하는 정책적 지원에 대한 적극적인 고려를 요구하고 있는 것이다.

그러나 한국가족정책의 현주소는 이러한 변화에 아직 대응하지 못하고 있음을 보여준다. 가족과 관련한 정책과 프로그램 및 서비스는 산재해 있다. 소득지원면에서는 잔여적이고, 직접적인 복지급여 방식보다는 간접적인 세제지원 방

식을 채택하고 있다. 세제면에서 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. 수당을 통한 지원에서는 가족수당과 육아휴직수당이 있으나 가족수당은 가족임금적 성격을 갖고 서구국가들과 같은 복지제도와는 구분되는 것이 특징이며 엄밀하게 소득지원의 성격은 약하다고 볼 수 있다. 육아휴직수당(급여)은 기존에 있던 육아휴직제도를 유급화하고 남녀 모두 사용할 수 있게 하고 있다. 사회보험을 통한 지원에서는 『국민연금법』에 의한 노령퇴직연금, 장애연금, 유족연금과 『국민기초생활보장법』에 의한 저소득층의 최저생활보장이 있다. 특히 한국의 기초생활보장법은 저소득층가구를 대상으로 하고 있으며 급여산정에는 가구균등화지수가 포함됨으로써 가족을 고려하고 있다. 그러나, 저소득층 최저생활보장의 경우 국민기초생활보장제 하의 조건부 수급자를 볼 때 여성한부모가족 빈곤문제의 심각성이 제기되고 있다. 자녀양육과 관련하여서는 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 이루어지고 있다. 특히 저출산시대를 맞이하여 출산과 자녀양육이 취업여성들의 어려움이 되지 않도록 가정과 직장을 양립을 위한 지원정책이 새로운 가족정책의 핵심이 되어야 함이 논의되고 있다. 노인부양과 관련하여서는 현재 노인부양의 일차적 책임은 가정에 있다고 보고 『노인복지법』에 의한 저소득층 노인에 대한 경로연금 지급, 노인관련 시설의 지원, 재가노인에 대한 서비스 등 부분적인 서비스만을 정책적으로 지원하고 있다. 그러나, 여성의 경제활동참여가 보편화될수록 노인부양은 자녀양육문제와 마찬가지로 사회화되어야 한다는 논의가 강조되고 있다.

이렇게 볼 때 한국사회의 가족정책 차원은 요보호가족정책에서 양성평등가족정책의 단계로 진행되어 가야할 필요성이 있으며 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. 지방정부차원에서 가족정책 업무는 1995년 이전까지는 요보호 여성이나 아동, 보육과 관련되어 가정복지국이나 가정복지과에서 다루어졌다. 그러나 1995년 이후에는 이러한 업무들이 여성관련 업무로 여성정책과 관련된 명칭의 부서 업무가 되고 있다. 가족관련 업무는 전라북도와 경상남도를 제외하고는 부서의 다양한 형태와 명칭 속에서 전반적으로 여성정책의 범주에서 개별가족원을 대상으로 하고 있고 주로 요보호 저소득층 중심의 사회복지서비스가 중심으로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 전라북도는 복지여성국 내 가정복지과가 있으며 경상북도는 사회복지여성국에 가정복지과를 두고 있다.



# 한국의 가족정책 및 전담부서 체계화 방안

- 
1. 외국의 가족정책과 전달체계의 특징 및 시사점 251
  2. 한국의 가족정책 및 담당부서 체계화 방안 262

## 1. 외국의 가족정책과 전달체계의 특징 및 시사점

### 가. 독일

독일에서 가족정책은 기본법 제 6조 1항(Art.6, Abs.1, GG)에 따라 사회의 가장 근간인 혼인과 가족제도를 보호하고 장려하려는 의도에서 출발한다. 이 법은 다양한 사회법에서 가족을 지원하는 근거법이 되고 있으며, 독일정부는 사회와 가족의 변화에 대응하여 가족을 강화하는 차원에서 법적 개입을 해 오고 있다. 독일은 한편으로는 저출산경향, 인구의 노령화, 여성의 취업확산에 따른 가족의 변화에 대해 주목하고, 다른 한편으로는 양독의 통일과 유럽통합이라는 정치경제적 변화에 대응하기 위해 가족정책을 기존의 잔여적 경향에서 탈피하여 적극적이고 보편적인 방향으로 전환하였다. 그러한 맥락 속에서 정부는 가족에 대한 인식을 전환하여 가족을 그들이 지닌 구조적 취약성 때문에 법적으로 보호하는 것이 아니라 가족이 지닌, 국가와 사회를 위한 고유한 능력 때문에 보호해야 한다는 기본인식을 정립하였다. 하지만 아직 가족정책구상 시에는 가족의 주체적인 책임(Selbstverantwortlichkeit)을 우선적인 기준으로 삼는다. 이 같은 소위 ‘원조의 원칙 또는 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)’에 따라서 가족정책이 입안되고 가족들이 자조(Selbsthilfe)할 수 있는 능력이 생기도록 지원을 한다.

가족정책 담당정부기구로 연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMFSFJ, 약칭 가족부)는 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.

독일정부가 정책적 측면에서 가족정책을 확대한 배경을 보면 독일은 가족의 변화와 정치경제적 변화에 대응하기 위한 차원에서 가족제도의 강화를 하나의 대안으로 선택한 바가 큰데서 연유한다. 그로 인해 기본적으로 가족정책이 전통 지향적 목표를 추구한다는 한계는 있지만 그럼에도 불구하고 가족에 대한 다양

한 지원체계를 구축하고, 기혼여성들에게 가족과 직장간에 선택을 가능케 하기 위해 노력하는 점은 우리에게도 시사하는 바 크다.

정책면에서 우리가 생각해 볼 수 있는 시사점은 첫째, 정책의 범위문제이다. 독일의 경우 협소한 의미에서의 가족복지서비스뿐만 아니라 경제, 노동, 교육 등 종합적인 측면에서 가족 삶과 관련되는 모든 영역을 정책의 범위로 포괄하고 모든 가족을 정책대상으로 하고 있다. 우리나라의 경우 독일처럼 분단이라는 경험을 공유하고 있고, 현재 가족변화가 독일과 유사한 현상으로 나타남을 볼 때 우리나라의 가족정책이 이제는 대상과 범위를 넓혀야 하는 시점에 도달했음을 시사한다. 둘째, 정책의 대상을 요보호중심에서 탈피하여 모든 가족을 대상으로 한다는 점에서 인구사회학적 변화에 적절히 대응하기 위한 전략을 구상하고 있어 저출산과 노령화, 남북교류의 확대가 우리나라에 미칠 영향을 고려해 볼 때 하나의 모델로서의 역할을 할 수 있다는 것이다. 특히 아동수당이나 주부연금제, 성평등한 육아휴직, 가족의 간병부담을 고려한 간병보험은 구체적인 대안이 될 수 있다. 셋째, 여성취업증가와 저출산문제 그리고 고령인구의 증가라는 현실을 고려하여 요보호 가정 중심 정책에서 탈피하여 장기적 관점에서 종합적인 가족정책의 마스터플랜을 수립하고 이의 추진사항을 점검해 볼 수 있는 중립적 연구자와 시민 중심의 정책위원회 설치의 필요성을 제공한다는 점이다.

전달체계와 관련하여서는 독일의 경우 전담기구가 있는 것이 특징이다. 세계 여러 나라 중 가족관련 담당 부서를 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 구성원간의 평등한 관계가 실현될 수 있도록 하는 기제를 갖추고 있다. 따라서 가족전체의 복지증진과 개별 구성원의 삶의 질 향상이라는 두 가지 목표가 서로 모순적이지 않으며, 오히려 이러한 정책을 통해 통합적인 시각에서 가족과 가족 구성원들에 대한 지원이 조화롭게 이루어지고 있다. 이 과정에서 독일의 가족정책자문위원회의 역할은 매우 컸다. 이는 다음과 같은 시사점을 제시한다. 첫째, 가족문제 해결과 가족복지증진업무 (양육지원정책, 모성보호, 가족생계비 용자,

가족계획 등)를 수행할 담당부서가 확고하지 못한 우리나라의 현실을 볼 때 독립적인 행정능력을 지닌 가족관련 총괄전담부서의 설치 또는 가족관련 업무를 수행하고 있는 현 부서의 위상 강화가 필요하다는 점이다. 둘째로는 가족총괄전담부서는 범부처적으로 가족에 관련된 정책수립과 조정업무를 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 한다는 것이다. 셋째는 가족정책 자문위원회를 제도화함으로써 가족정책에 대해 끊임없이 문제제기를 하고 가족의 현실을 분석하여 대안을 제시하여 가족전담부서의 기능과 업무를 지원할 필요가 있다는 것이다.

#### 나. 프랑스

프랑스 가족정책은 20세기 초, 여성의 모성역할에 대한 인정과 보상이 가족수당 중심으로 탄생한 이래 1930-1950년대에는 가족수당이 제도적 해계모니를 띠었다. 가족수당에 대한 대안적 논의가 활성화되어 상이한 권리 자격에 기초한 대안적 프로그램들이 등장한 것은 60년대 중반 이후이다. 1970년대 이후부터는 양육책임으로 인해 발생하는 기혼 여성노동자들의 노동시장에서의 불이익을 감소시키고 여성의 경제적 독립성을 증가시키기 위한 노동-연관적 프로그램인 보육지원 정책이 활성화되었다. 80년대 이후에도 50년대에 이루어진 기본적인 제도들이 여전히 안정성을 유지하고 있고, 가족수당(아동양육에 대한 보상제도 등)을 중심으로 한 가족지원체계가 가진 중요성은 여전히 유지되고 있다.

프랑스 가족정책의 변화는 무엇보다도 세계화로 인한 고용상태의 취약성, 즉 실업 증가와 소외문제를 포용해야 하는 국면에서 나타났다. 가족의 변화에 부응하는 것으로 인식된 여성노동에 대한 우호정책은 고용문제와 예산문제를 수용해야 하는 상황에 부딪힌 것이다. 이에 따라 가족정책은 크게 세 가지 방향에서 수정되었다. ‘포괄적인’ 가족수당 지급에서 ‘선별적인’ 수당 지급으로, 가족 집단에 대한 지원에서 가족 구성원들 개별에 대한 지원으로(가족주의에서 개인주의로), 가족과 고용을 조화하는 방향으로의 선회가 그것이다.

한편 가족정책 담당 정부기구의 역할과 관련하여 프랑스는 최근 큰 변화를 시도하였다. 1998년 탄생한 ‘가족관련 부처간 대표부(DIF : Délégation



interministérielle à la famille)'는 사회 정의 및 연대성(solidarité)을 공통분모로 하여 가족업무의 부처간 통합적 접근을 실현한다는 점에서 넓은 의미의 가족관련 업무 기획을 담당하는 뇌관이라 할 수 있다.

프랑스 가족정책에 대한 연구가 우리나라의 가족정책에 대해 시사하는 바를 보면 먼저 우리나라의 최근 현저한 출산을 감소(2001년 1.3명)를 둘러싸고 출산율을 높이기 위한 정책적 논의가 조심스럽게 개진되고 있는데 대한 것이다. 이와 관련해 프랑스 가족정책의 오랜 출산장려주의적 특성과 방법론적 접근이 참고로 검토될 가능성이 없지 않다. 프랑스에서는 유치원(만 2세 아동부터 입학가능)부터 초등학교까지 공교육 개방 시간<sup>152)</sup>이 길어 어머니의 사회활동으로 인한 교육 및 보육 부담을 공교육이 제도적으로 분담하고 있으며, 영유아 보육 관련 프로그램(탁아소, AGED, AFEAMA, APE 등)이 활성화되어 있다는 점에서 우리의 정책적 논의에 하나의 방법론적 모델을 제시하고 있기 때문이다. 또한 영유아수당(APJE)은 여성의 직업활동으로부터의 은퇴를 조장한다는 비판에도 불구하고 여성의 출산을 사회재생산 활동으로 인정하여 그에 대해 사회가 어느 정도 대가를 지불하는 제도적 장치라는 점에서 의미있게 재고될 수 있다. 그런데 문제는 과연 이러한 제도적인 노력이 프랑스에서 출산율을 직접적으로 높이는데 기여를 하고 있는가 하는 점이다. 프랑스에서는 출산 및 보육과 관련한 각종 프로그램의 개발과 막대한 예산 지출에도 불구하고 출산율이 1980년 1.9명에서 1997년 1.7명으로 저하되었다. 한 연구<sup>153)</sup>에 따르면 프랑스에서 실제 자녀수는 희망 자녀수와 일치하고 있다는 점에서 출산율 증가를 위한 노력은 희망 자녀수의 증가를 위한 노력, 무엇보다도 두 번째 자녀부터 수혜대상이 되는 프로그램들의 경우 수혜 대상에 첫 번째 자녀가 포함되어야 하는 것은 물론, 가정생활과 직업생활의 조화를 위한 총체적인 정책적 노력과 직결된다고 지적한다. 또한 청년층의 실업이 결혼연령을 늦추고 이로 인해 첫 출산 시기가 지연됨으로써 출산율이 전반적으로 낮아졌다는 평가가 이루어지고 있다. 이런 점에서 현재 우리나라에서 진행되는 출산율 저하에 대한 정책적 대안은 근시안적

152) 오전 8:30~4:30. 추가적으로 1시간 30분 연장 가능하며 추가 시간에 대해서는 소득에 따라 무료일 수도 있고 소득에 따른 차등 비용을 지불해야 한다. 학교 휴무일인 수요일과 국경일에는 각 학교가 '여가센터'centre de loisir를 운영하며, 소정의 교육을 받은 젊은이들이 정규교사를 대신하여 아동들을 지도한다.

153) Claude Thélot et Michel Villac, Politique familiale, 1998, pp.114-115.

접근을 넘어서는 것이어야 한다. 출산장려정책과 긴밀히 연관되어 있는 프랑스 가족정책의 오랜 경험적 사례는 그 효과에 있어서 실제로 출산율의 ‘증가’를 가져왔다기보다 결과적인 ‘유지’에 그치고 있음을 잘 보여준다. 역설적으로 말해서 한 번 떨어지기 시작한 출산율을 다시 되돌리는 정책적 노력은 낙관적인 전망이 결코 용이하지 않으며, 오히려 양성평등적인 삶의 질을 개선하는 노력에 힘을 모을 때 그나마 출산율이 ‘유지’될 수 있다는 점을 프랑스의 예를 통해 상기해 볼 필요가 있다. 프랑스의 자녀양육 및 보육정책과 관련하여 단편적이지만 활용도가 높을 것으로 고려되는 프로그램들을 고려해볼 때 불규칙한 시간대에 파트타임 노동을 하는 어머니의 자녀 보육을 위한 ‘카드제’와 공휴일이나 야간 시간대에 활용할 수 있는 ‘응급 보육’ 제도는 우리 현실에 비추어 매우 유용한 프로그램으로 도입해 볼 만한 사례들로 여겨진다. 또한 양육비 징수지원에 대한 국가 차원의 개입도 한부모가정에 대한 지원 프로그램으로 숙고해 볼 필요가 있을 것이다.

프랑스의 가족정책 행정체계로서 가족관련부처간대표부(DIF)를 통해서 본 시사점은 우리나라의 가족정책 담당 행정기구의 재편을 촉구하고 있다는 점이다. 프랑스의 경우 가족문제를 해결하기 위해 국가위원회가 구성되어 있는데 여기에는 부모자녀관계, 가족, 아동, 미디어, 주택, 세제, 학교 관련 분과를 연구 중심으로 관장하는 ‘가족관련 부처간 대표부(DIF)’와 정보교류, 정보화, 수요조사, 자료화, 행정 담당자들간의 회합을 주선하는 역할을 관장하는 ‘국가기술지원실’(Cellule nationale d'appui technique), 도시, 농촌, 산촌, 어촌, 교육, 문화, 금융, 종교, 조합, 가족, 청소년 등 30여개 민간단체 및 기구에 대한 자문을 위한 ‘민간단체와의 파트너십’, 예산 담당의 프랑스가족수당금고를 포함하여 도시관련 부처간 대표부, 사회보장총국, 교육 및 연구 기술성, 청소년 체육부, 사법부, 여성의 권리 및 평등국, 차별근절 및 사회통합지원기금 등의 ‘행정 대표기관’이 소속되어 있다. 이러한 기구 구성이 가능한 것은 사안에 따라 부처간에 대립할 수 있는 양상을 연대성과 정의라는 사회통합적 차원에서 가족 문제를 풀어나가고자 하는 이념적 지향성이 사회적으로 공유된 결과라고 볼 수 있다. 프랑스에서 가족은 교육의 기본적인 장으로서, 사회통합의 장으로서 정치적 논의의 중심을 형성하고 있는 것이다. 특히 주거문제와 학교생활 개선의 문제가 가족정책의

주요 행정영역에 포함되고 있는 점은 매우 주목할 만 하다. 한국의 현실을 고려할 때 프랑스에서처럼 주거수당(Allocation de logement)이나 자녀교육수당(ARS)이 당장에 도입되기는 어렵다 할지라도 적어도 위의 사안에 대한 접근시각이 가족의 문제로서 이해되어야 한다는 인식의 폭이 행정기구 재편의 차원에서 수렴될 필요가 있겠다.

#### 다. 미국

앞서 언급하였듯이 미국은 가족을 대상으로 그 변화를 추구하는 명시적인 목표를 갖는 가족정책, 또는 아동정책을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 그렇지만 지난 100년간 미국은 복지국가로서의 측면을 보이게 할만한 가족관련 조치들을 취해왔다. 이중 특히 자녀가 있는 가족들을 대상으로 한 조치를 중심으로 보면 명시적 차원은 아니지만 암묵적인 아동·가족정책을 형성해왔다고 할 수 있다. 한부모가족 증대와 기혼여성의 취업이 급증하여 자녀나이가 6세 이하인 여성 중 2/3가 취업하고 있어 이러한 요인들로 인해 1996년 복지개혁으로 자녀와 같이 살지 않는 부(모)에 대해 자녀부양비를 강제하게 하는 제도(CSE)가 확립되었고, 결혼장려 및 이혼방지를 위한 상담, 교육 등 가족강화 프로그램이 확산되었다. 특히 노동참여 촉진정책이 강화되었다. 자녀양육 지원정책은 기혼여성, 특히 독신모의 취업증대와 초기 어린이기에 대한 교육투자의 경제적 효율성이 강력하게 제기되면서 부상하고 있다. 또한 최근 노령화의 지속과 함께 장기보호를 필요로 하는 노인집단에 대한 가족의 보호역할에 대한 관심과 정책이 증가하여 2000년에는 노년법의 개정으로 ‘전국가족간호자 지원프로그램’(NFCSP: National Family Caregiver Support Program)이 작동하면서 가족은 노인보호의 핵심적인 기구로 새로이 자리 매김 되어 가고 있다.

미국의 가족정책은 제한된 범위이긴 하지만 일정한 강점을 보유하고 있다. 첫째, 기혼여성의 취업과 함께 부상한 보육문제, 어린이 조기교육의 경제적 효과에 대한 관심으로 인해 어린이의 교육과 보호(ECEC: Early Childhood Education and Care)에 대한 투자가 급성장하고 있다는 점이다. 주별 차이는 있지만 만 5세 정도 어린이를 대상으로 하는 공립학교체제(kindergarten)는 무상이며, 빈곤가정 어린이를 위한 헤드 스타트 프로그램은 영아를 위한 조기 헤드

스타트 프로그램으로 분화, 확장되고 있다. 둘째, 노인에 대한 정책이 비교적 발달하고 있다. 물론 미국에서 노인정책은 가족정책의 범위에 포함되지 않지만, 실제로 가족간호자가 증가하면서 가족의 노인 보호노동에 대한 도덕적, 사회적 책무가 강조되고 구체적인 가족간호자 프로그램이 가동되면서 이제 더 이상 노인정책은 가족정책의 한 범주로서의 위치, 연관성을 무시할 수 없게 되었다. 그런데 여기서 Locator 프로그램같이 도움이 필요한 가족간호자와 지역사회 서비스시설간을 연결하는 전달체계가 발달한 점, 그리고 가족간호자를 위한 휴식제도(respite) 및 그에 대한 (일부 주에서이긴 하지만) 수당지불 등은 참조할 만하다고 보인다. 셋째, 행정체계의 특성이다. 뉴욕주 등 일부 주를 제외하고는 연방정부 차원에서는 가족을 전담하는 대표부서는 없다. 그러나 주무부처인 ‘건강 및 인적 서비스부’, 그중에서도 ‘아동·가족실’은 어린이, 청소년, 가족관련 문제를 포괄적으로 다루고 있어서 내적인 연결성이 높다고 보인다. 어린이 복지에 있어서는 보육만이 아니라, 어린이의 학대 등 어린이 권리 보호가 중요하게 취급되고 있었으며, 특히 방과후 프로그램으로 청소년에 대한 보호, 문화 프로그램을 계발하는 일이 중요하게 다루어지는 점을 눈여겨볼 만하다.

그러나 미국의 가족정책은 우리에게 본받아야 할 모델이기보다는 일종의 반면교사로서의 측면이 더 많다고 할 수 있다. 연구대상국으로 미국을 포함시킨 것은 복지제도의 선진성 때문이 아니라 복지 대신 노동을 선택하게 하는 시장형 복지전략이라는 점 때문이었고, 그런 점에서 한국의 비복지, 혹은 시장의존적 복지제도에 일정한 교훈을 줄 수 있을 것이라는 기대 때문이었다. 90년대 후반 이래 미국의 복지제도는 개혁의 길을 가고 있는 것으로 보인다. 이것이 앞으로 미국 저소득층의 삶의 질에 어떠한 긍정적인 변화를 가져올지 예견할 수 없지만 적어도 지금 수준에서는 일정한 우려가 제기되고 있다. 구체적으로 정부간행 보고서에 의하면 복지 수급자의 수가 줄고 대신 근로하는 복지수급자가 증가하는 현상이 발생하고, 특히 독신모와 같은 경우 실질소득의 증가가 보고되기도 한다. 그러나 학자들 중심의 보고서에 의하면 취업증대에도 불구하고 노동자의 최저 임금은 (인플레이션을 고려하면) 이전보다 오히려 감소하였다고 평가되며, 또한 노동을 선택하게 강제하는 정책에도 불구하고 그것을 뒷받침할 보육, 교통 시설 등에 대한 지원은 너무 제한적이다. 특히 어린이가 있는 취업여성이 이용하는 보육서비스는 질은 차치하고라도 비용면에서 개별 가정에게 너무 큰 부담

이 되고 있다. 한부모 가정의 경우 소득의 30% 이상이 보육비용으로 지불되기도 하는 현실이다.

이처럼 복지정책의 결과에 대한 현상적 해석 자체도 균일하지 않으며, 개혁방향에 대한 평가는 더욱 그러하다. 특히 가족관련 복지개혁의 방향이 여성의 지위에 대해서 가지는 함의에 대한 평가가 그러하다. 일단 미국의 여성주의자들은 80년대 이래 지속된 복지개혁의 향방에 대해서는 그렇게 적극적으로 개입하지는 않은 것으로 보이며, 최근의 복지개혁에 대해서도 여성계의 입장은 별로 분명하게 표시되지는 않았다고 지적되고 있다. 그 결과 여성의 돌봄노동에 대한 사회적 보상의 의미를 갖던 AFDC 마저 폐지됨으로써 80년대 이래의 복지개혁은 여성지위변화에 부정적 효과를 가지는 방향으로 변해갔다는 것이다. 물론 다른 한편에서는 최근의 개혁에 의해 성별분업에 근거한 “가족/노동 이원체계”의 복지모델이 남녀 모두에게 취업노동을 요구하는 “노동중심 일원체계”로 이행함으로써 여성을 모성으로 규정하는 성별분업을 제거할 수 있는 단초를 제기하고 있다고 긍정적으로 평가하기도 한다.

위와 같은 미국의 사례가 우리에게 시사하는 바를 젠더배치와 관련하여 몇가지 지적하면 아래와 같다. 첫째, 복지정책의 형성단계에서 우선 가정내 보살핌노동에 대한 사회적 배려가 필요하다는 것이다. 이미 현실적으로 남성1인의 가족임금제를 붕괴시키는 세계화의 소용돌이 속에서 한국사회 역시 2인부양구조가 기본적인 가족생계양식으로 자리잡아가고 있다. 그러나 임금노동에 대한 관심은 동시에 보살핌 노동 및 그것의 수행양식에 대한 고민과 동전의 한면이어야 한다는 것을 미국의 복지개혁이 가져온 보육문제의 딜레마가 보여주고 있다. 여성의 취업증대와 함께 불거진 보육시설의 양과 질, 비용의 문제들이 바로 그것이다. 둘째, 여성단체와 운동의 역할의 중요성이다. 60년대 이래 미국의 여성운동은 노동시장에서의 기회균등을 확보하기 위한 싸움을 벌여왔으며, 그 결과 일정한 보상을 받았다. 그러나 상대적으로 여성의 모성활동의 평가에 대한 관심은 미약했던 것으로 보이며, 이제 복지개혁의 궤도가 상당 부분 자리잡은 현 단계에서 여성들의 개입여지와 변화의 가능성은 왜소해 보인다. 80년대 중반 이래의 탁아(보육)운동을 기반으로 육아휴직비용 확보 등, 모성보호와 관련한 제반 법 제정(2001년)에 상당한 기여를 했던 여성운동은 그러한 점에서 정책의 현실화에 지속적인 관심과 노력을 지속해가야 할 것으로 생각된다.

## 라. 일본

일본은 가족문제의 해결을 개별적인 정책과제로 인식하였기 때문에 일관적이고 통합적인 가족정책이 전개되지 못하였다. 빈곤은 생활보호를 통해, 보육과 아동수당은 아동복지의 일환으로, 고령자는 노인복지 등으로 정책의 대상별로 구분하여 입안되어 추진되고 있다. 따라서 가족정책의 주된 흐름이 생활보호, 아동복지, 노인복지, 여성노동정책 등에 분산적으로 편입되어 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

일본가족정책의 성격 및 운영상의 특징은 가족의 자조원칙이 암묵적 전제로 고수되고 있다는 것, 선별주의적 원칙을 전제로 하여 지원대상별 정책을 추진해 왔다는 것, 가족과 사회의 관련성 속에서 가족에 대한 국가의 공적 책임 범위를 제한하고 있다는 것, 가족정책의 수립과 운용방식에 있어서 재원의 효율적 배분과 세대간의 공평성 추구가 강조되고 있다는 것이다. 따라서 일본의 가족정책은 가족기능의 저하와 가족의 기능 장애와 같은 부정적 평가와 가족이 기능 면에서 개인적이 되었다는 사회인식이 반영되어 있다. 이것은 가족의 기능을 보완·대체하는 가족정책의 소극적이고 한정적인 해석에 대한 반성과 재검토의 여지를 부여한다는 점에서 매우 중요하다. 가족과 관련된 정책의 목표가 남녀의 역할분담을 전제로 하고 이의 고정화 및 유지를 의도하는 ‘가족기능의 강화’에서, 취업여성의 증가, 출산율의 저하, 고령화의 진전 등 가족과 관련된 변화에 종합적으로 대응하는 ‘가족기능의 사회화’로 전환되었다는 점이다. 가족의 형태 및 기능상의 변화에 대한 정책적 과제인식의 폭이 확대되면서 정책의 범위가 공적인 책임의 직접적 수행에 한정되지 않고 포괄적인 사회영역의 지원시스템의 구축을 모색하게 되었다고 할 수 있다.

일본 가족정책의 전달체계는 가족에 관련된 정책의 주무부서라고 할 수 있는 후생노동성에서는 가족의 자조원칙을 전제로 하여 빈곤층, 모자가정, 아동, 노인 등을 개별부서에서 다루고 있는 것이 특징이다. 총리부의 남녀공동참획실은 가정, 직장, 지역사회에서 양성평등을 추구하기 위해 후생노동성 등의 관계 행정기관과 협력관계를 유지하며 관련정책의 내용 및 집행에 관한 조정기능을 수행하는 것으로 되어 있다.

일본의 사례가 우리나라에 시사하는 바는 가족정책의 내용의 설정에서 보여

진다. 한국사회는 일본에 비해 가족이데올로기가 강하여 요보호대상을 중심으로 한 한정적 가족정책이 수행되어 왔다. 일본의 가족정책은 가족의 자조원칙을 고수하면서도 가족의 변화를 정책적으로 수용해 왔다는 점에서 시사점을 던져 주는 측면이 있다고 생각된다. 첫째, 아동수당제도의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다는 점이다. 일본의 아동수당정책은 30여년 동안 지원대상과 방식을 변화시켜왔고, 자녀양육비의 명목적 지원이라는 비판을 받아온 것도 사실이다. 그러나 아동수당은 자녀양육비를 공적으로 분담한다는 상징적 의미가 큰 정책이라는 점에서 가족정책에 관한 사회적 인식의 확립에 기여한 측면도 적지 않다고 할 수 있다. 한국에서도 저소득층의 경제적 지원과 분리된 독립적인 아동수당이 창설될 필요가 있다. 아동수당이 아직까지 도입되지 않은 이유로는 급부액의 확보라는 재정적 부담이 크게 작용하는 점을 고려할 때, 아동수당의 급부에 소득 제한이라는 조건을 첨부하는 방안도 고려될 필요가 있다. 혈연의식이 강한 한국사회에서 ‘가족 속의 자녀’를 아동수당이라는 보편적 제도를 통해 ‘사회적 영역의 아동’으로 개념적 확산을 시도하는 정책이 될 수 있다. 아동수당제도의 도입은 상징적 의미의 파급효과에 의해 한국가족의 혈연성과 자족성을 유연화하는 의식의 변화에 긍정적 기여를 할 수 있다고 보여진다.

둘째, 보육정책은 보육서비스 제공을 지원하는 방안의 다양화가 필요하다는 점이다. 일본에서는 기혼취업여성의 자녀양육을 보육소를 통해 지원하는 선별주의적 정책이 추진된 50여년간의 역사가 있다. 지역마다 공적 보육시설이 설치된 점은 의의가 있으나 운영방식의 경직성으로 인해 정책적 효과를 감소시키는 문제점이 있었다. 이를 참고로 한다면, 상당한 물적·인적 자원이 동시에 필요한 보육시설의 보급보다는 보육서비스의 양적 증대와 질적 향상을 동시에 도모하는 정책적 방안의 모색이 효과적이라고 하겠다. 한국에서는 전일제 취업모의 경우에는 자신의 부모나 친척 등에게 자녀양육을 의뢰하는 가족의존적 위탁보육이 가장 많다. 주변에 자녀를 맡길만한 사람이나 도움을 줄만한 사람이 없는 경우에 보육시설을 찾게 되는 것이 현 실정임을 고려해 볼 때 모친의 취업여부에 상관없이 필요시에 보육서비스를 제공받을 수 있도록 다양화된 보육서비스의 제공, 직장 보육시설의 활성화를 위해 시설의 설립 및 운영에 직접·간접의 재정적 지원, 보육서비스의 민간화에 따르는 계층간의 수혜 격차를 최소화하기 위해 보육서비스 이용료의 차등화로 보육서비스 수요자를 직접 지원, 가정보육

이나 베이비시터 등 개별적 보육서비스를 제공하는 공급주체의 질적 수준을 유지할 수 있도록 행정적 감독과 지원을 통해 보육서비스의 수요자가 적은 부담으로 서비스를 이용하도록 하는 방안 등을 모색해 볼 만하다.

셋째, 전문적인 개호서비스를 제공하는 개호지원센터의 설립이 필요하다. 한국 가족에서는 부모와 자녀의 정서적 연대와 경제적 의존의 복합적 공존이 가족 문제 발생의 요인이 되기도 하지만, 가족적 유대가 사회 통합에 기여하고 있는 긍정적 측면을 고려할 때, 현 시점에서 개호보험의 도입이나 시설개호의 보급을 추진하는 정책도 병행해야할 것으로 보인다. 한국 사회에서도 평균수명이 연장되고 장남의 부모부양 책임의식이 약화되면서 가족의 사적 부양에 따른 경제적·정신적 부담이 심각한 가족문제로 등장하고 있다. 직계가족에서 장남가족에게 의무적으로 부과되어 왔던 고령부모의 개호책임을 자녀간에 공평하게 분담하도록 유도하고, 개별가족의 자조원칙만으로 해결하기 어려운 경우에 대한 대치로서의 개호서비스의 제공이 요구된다고 하겠다. 우리나라에도 이미 재가복지서비스가 실시되고 있지만 자녀의 도리로서 고령부모의 개호에 관한 자녀의 책임감은 인정하되 현실적인 부담은 경감시키는 방안으로 전문적 개호서비스를 제공하는 개호지원센터의 설립과 강화를 검토해볼 만하다. 개호지원센터는 재택고령자의 개호에 있어서 데이센터나 입욕서비스, 개호도우미의 파견 등 개별가족의 상황에 따라 요구되는 욕구를 부분적으로 보완하는 효과적인 정책지원이 될 수 있을 것이다.

넷째, 현재 공무원법에 포함되어 있는 가족간호휴가제의 확대실시가 필요하다. 한국가족의 효이데올로기는 부모의 부양에 관한 자녀의 책임의식을 강화하는 기제로 작용해 왔다. 전통적인 가족에서 고령부모를 개호하는 주된 담당자가 장남의 배우자인 만며느리였다. 가족 내에서 생활관계적 기능의 수행이 여성에게, 그것도 장남과 결혼한 여성에게 지나치게 편중되어 있는 것은 매우 불공평한 현상이다. 개호휴직제가 도입된다면 개호의 권리성이 법적으로 인정되므로 고령부모의 개호와 관련된 갈등적 상황을 완화시켜서 가족적 유대에도 긍정적 영향을 미칠 것이 기대된다. 개호휴직제는 고령부모의 개호에 관한 책임을 자녀 부부가 공동으로 수행할 수 있게 하고, 또한 자녀간의 분담도 가능하게 하는 제도이다. 연로한 부모를 개호하는 것은 자녀로서 부모에게 보답하는 도리이기도 하므로, 성별에 관계 없이 취득할 수 있는 개호휴직은 생활관계적 기능에 관한



성불평등을 완화하는데도 부분적으로 기여할 수 있을 것이다.

일본의 가족관련 정책은 소자고령화라는 사회적 변화에 대응하는 대책으로서 가족의 자조원칙에 의한 사적 부양의 전제가 여전히 유지되고 있어서 생활방위에 대한 보장을 최소한의 공적 책임으로 제한시키고 있다. 가족정책의 핵심적 과제라 할 수 있는 생활상의 위험으로부터 가족의 생활을 보호하는 제도의 확립은 가족의 형태 및 기능의 변화에 공적인 책임으로 대응하는 것이라는 점에서, 일본의 가족정책의 사례는 사회적 변화 및 재정적 배분 등의 배경적 요인과의 관련성 속에서 파악되어야 한다. 전후 일본의 가족정책으로 추진되어진 정책범위의 확대와 제도의 확립, 구체적 시책의 다양화 등이 가족의 양육 및 개호기능을 양성평등적 책임으로 인정하고 여성의 노동시장참여와 가족 내의 평등한 성별분업에 긍정적인 기여를 한 통합적인 가족정책이라고 보기 어렵기 때문이다.

## 2. 한국의 가족정책 및 담당부서 체계화 방안

본 연구에서 지금까지 살펴본 것처럼 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. 다음 <표 V-1>은 한국을 포함, 지금까지의 분석을 요약한 것이다.

&lt;표 V-1&gt; 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 워크페어	가족의 자조원칙. 가족기능 강화로부터 가족기능 사회화로 이행과정.	
대상		양육의 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). 96년 이래로는 이에대한 지원도 “한시적” 부조	저소득가족 (아동수당) 일부 가족 (그외)	개별 구성원: 요보호대상
중요 정책	소득 지원	자녀세금공제 (+자녀양육공제) 아동수당 기타사회수당	가족수당 가족소득보충급여 주거수당, 이사보조금 최저생계비	요부양아동가족부조 소득세액환급공제 빈곤가족한시부조	생활보호제도 아동수당제도 모자가정지원	각종세금공제 가족수당/ 육아휴직수당 사회보험
	자녀 양육 지원	양육비지급 모성보호휴가 주부연금제 교육지원: -교육진흥비 -교육비면세혜택 -유아원, 유치원 교육시설지원	양육관련수당: -영유아수당 -자녀입양수당 -자녀간병수당 -자녀교육수당 -특수교육수당 -편부모수당 -자녀부양비정수지원 -가족지원수당 보육관련수당: -육아휴직수당 -보육인고용지원금 -등록보육사고용 보조금	가족의료휴가제도 보육관련 정책: (교육에 초점) -해드스타트 -조기해드스타트 -공립학교체계	육아개호휴직제 보육정책: -엔젤플랜 -신엔젤플랜	저소득층 보육료/ 자녀학비/ 양육비지원
	노인 부양 지원	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

비록 한정된 국가를 대상으로 한 연구이지만 위의 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 문제, 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 이 연구에서 나타난 사례국가들의 가족정책의 위상은 먼저 “가족”을 대상으로, “가족을 지원하기 위한,” “명시적인” 가족정책을 가지는 사회로부터(독일), 명시적인 가족정책을 표방하지는 않지만 정책의 효과면에서(공정적이거나 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. 이외에도 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 담당부서의 체계화 방안을 모색해보고자 한다. 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 현실화 하기 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.

#### 가. 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. 다만 이 절에서는 앞의 연구에서 제시되었던 내용을 중심으로 다음과 같이 가족정책의 이념이 추구해야 할 방향에 대해서만 간략히 제시하고자 한다.

□ 가족복지책임주의의 극복 : 사회적 연대의 가치 점차적 확보

세계화가 가져온 고용의 불안정화와 개인화가 급증하는 가족가치 상황에서 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

본 연구의 사례대상국들의 전반적인 경향을 보면 미국을 제외하고는 전적으로 잔여주의의 입장을 취하고 있는 경우는 없었다. 더욱이 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

본 연구에 한정해서 보더라도 젠더관점의 도입은 최근 각국의 가족정책 변화 전략에서 핵심적인 고려사항으로 포함되어 있었다. 각국의 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 한국사회에서 이러한 외국 가족정책이 주는 시사점은 중요한 의미를 지니고 있다고 보인다.

## 나. 가족정책의 내용 보완

앞의 외국의 정책사례를 토대로 볼 때 가족정책상 보완되어야 할 주요 측면은, 출산과 양육이 가족에 경제적 손실이 되지 않도록 하는 각종 가족수당제, 모성과 노동자의 양역할을 선택적인 것이 되도록 하는 양육지원정책과 성평등한 가족/노동 양립정책, 특히 육아휴직제의 남성사용확대를 위한 정책들 및 주부연금의 확보, 그리고 변화하는 인구구조를 적절히 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 비용산정
- 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

#### 다. 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. 앞의 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 전담 부처를 설치함으로써 여성, 아동(청소년), 노인문제를 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

본 연구의 대상국인 프랑스의 경우 가족관련 정책의 주요 부처는 “고용연대부”이다. 가족과 관련하여 “고용연대부”는 각종 수당제도의 운영은 물론, 아동의 권리존중과 학대아동 보호, 소외청소년의 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 관행행정부처는 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 대한 부처간 조정기능을 수행하며, 여기서 고용연대부와 같은 특정 부처가 매개역할을 담당한다(1998년).

#### □ 가족관련 업무수행 부서의 위상 강화 검토

본 연구에서 가장 미약한 정책내용과 기구를 갖고 있는 미국의 경우에서도 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”).

### 라. 가족정책 기구의 기능활성화를 위한 지원체제 확립

#### □ 가족관련 정보의 생산과 유통기능을 담당하는 기술지원실의 설치

거의 대부분의 경우에서 가족정책 관련 주요부처는 정책수행의 소프트웨어적인 기술지원실을 설치하여 가족관련 정보의 수집과 유통, 홍보, 정보화의 사업을 수행하고 있었다. 특히 한국과 같이 정보화의 속도가 빠른 사회에서 행정 정

보의 생산적인 유통작업은 적극적으로 고려해보아야 할 것이다.

□ 가족정책자문위원회의 설치 및 민간단체와의 유대의 틀 확보

앞서 본 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 기본 자료를 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(뒤의 부록 참조).



## 참고문헌

### 1. 독일

- 김근홍(1996), “독일의 노인복지관련법”, 『외국의 노인복지관련법』, 한국노인문제 연구소.
- 김성천·윤혜미(2000), 『가족복지증진을 위한 정책 대안 연구』, 보건복지부.
- 김재경(2000), “통일 후 독일의 여성 및 가족정책”, 『한·독 사회과학논총』, 제10권 제1호, 한국사회과학회.
- 양현모(1996), 『주요제국의 행정제도 동향조사 (독일의 정부조직)』, 한국행정연구원.
- 엄규숙(1998), “서유럽의 복지제도와 여성정책”, 『연세여성연구』 제4호.
- 에스핑-앤더슨, 고스타(1999), 『변화하는 복지국가』, 한국사회복지학연구회 역, 인간과 복지.
- 이진숙(2000), “사회과학적 토의에 비추어진 독일의 가족제도와 가족정책: 가족보 고서를 중심으로”, 『가족과 문화』, 제12집 1호, 한국가족학회.
- \_\_\_\_\_(2001), “가족내 간병과 간병보험의 복지정책적 함의”, 『한국인구학』 제24 집, 한국인구학회.
- \_\_\_\_\_(2002), “독일 가족정책의 변천에 대한 연구 - 주요정당의 정책이념과 정책 수단의 변화를 중심으로”, 『한국인구학』, 제25권 제1호.
- 이해영(2000), “케어복지정책의 과제”, 이해영 편, 『케어복지론』, 양서원.
- 정병기(2002), “독일 보수주의의 변천과 본질”, 『위클리 솔』 14호, 2002년 1월 14일자 보도.
- 정재훈(2000), “경제적 관계의 세계화와 복지국가 발전에 대한 논의 - 독일 페미니 즘의 전략을 중심으로”, 『한국사회복지학』 통권 40호, 한국사회복지학회.
- 조홍식 외(2001), 『가족복지학』, 학지사.
- 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*.
- Tönnies, Ferdinand(1887), *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Berlin.
- 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.

#### [가족보고서 목록]

- Bundesminister für Familie und Jugend (Hg.)(1968), *Erster Familienbericht: Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland*, Bundestagsdrucksache V/2532, Bonn
- Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg.)(1975), *Zweiter Familienbericht: Familie und Sozialisation - Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich des Erziehungs- und Bildungsprozesses der jungen Generation*, Bundestagsdrucksache 7/3502, Bonn.
- Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg.)(1979), *Dritter Familienbericht: Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland*, Bundestagsdrucksache 8/3120, 8/3121, Bonn.
- Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hg.)(1986), *Vierter Familienbericht: Die Situation der älteren Menschen in der*

*Familie*, Bundestagsdrucksache 10/6145, Bonn.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.)(1994), *Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens*, Bundestagsdrucksache 12/7560, Bonn.

\_\_\_\_\_(2000), *Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland*, Bundestagsdrucksache 14/4357, Bonn.

<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://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>

## 2. 프랑스

김수정(2002), “복지국가 가족지원체계의 구조변화에 관한 일 연구”, 서울대 대학원 박사학위 논문.

로레인 히딩(2000), “가족정책을 위한 탐색”, 『복지국가와 여성정책』, 새물결.

B.-Dandurand, Renée, Lefèbre, Pierre et Lamoureux, Jean-Pierre (sous la dir.)(1998), *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000*, L'Harmattan, Paris.

Bloch, Françoise et Buisson, Monique(1998), *La garde des enfants, Une histoire de femmes*, L'Harmattan, Paris.

Commaille, Jacques et De Singly, François (sous la dir.)(1997), *La question familiale en Europe*, L'Harmattan, Paris.

- Commaille, Jacques et De Singly, François(1996), *La Politique familiale*, La documentation française, Paris.
- Commaille, Jacques et Martin, Claude(1998), *Les enjeux politiques de la famille*, Bayard Editions, Paris.
- Commaille, Jacques, Les composantes du modèle français de la politique familiale(1996), *La famille en questions*(sous la dir. de François de Singly et al.), Syros, Paris.
- Commaille, Jacques(1996), *Misères de la famille, Question d'Etat*, Presses de sciences po, Paris.
- Esping-Andersen, Gösta(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- ESRC(1996), Commission européenne et CNAF, *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, cahiers du centre d'études de l'emploi No 35, Paris, PUF.
- Gauthier, Anne H.(1996), *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford, Clarendon Press.
- Gullestad, Marianne et Segalen, Martine(sous la dir.)(1995), *La famille en Europe*, La découverte, Paris.
- INSEE(1995), *Les Femmes*, Paris.
- Jenson, Jane et Sineau, Mariette (sous la dir.)(1998), *Qui doit garder le jeune enfant? Mode d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*, Paris, LGDJ, coll. Droit et société.
- Jenson, Jane, "Who Cares? Gender and Welfare Regimes", *Social Politics, International Studies in Gender, State and Society*, Vol. IV, no 2.
- Le Gall, Didier et Martin, Claude(sous la dir.)(1996), *Familles et Politiques sociales*, L'Harmattan, Paris.
- Lewis, Jane ed.(1998), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate publishers.
- Millar, Jane and Warman, Andrea(1996), *Family Obligations in Europe*, Londres, Family Policy Studies Center.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité & Secrétariat d'Etat aux personnes âgées(2001), *L'allocation personnalisée d'autonomie*. (<http://www.social.gouv.fr/htm/actu/index-apa.htm>)
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *La réforme de l'administration centrale*. (<http://www.social.gouv.fr/htm/minister/index.htm>)
- Pitrou, Agnès(1994), *Les politiques familiales*, Syros, Paris.

- Steck, Philippe(1996), "Observations sur les systèmes des prestations familiales en France", *La famille en questions*(sous la dir. de François de Singly et al.), Syros, Paris.
- Sullerot, Evelynne(1997), *Le grand remue-ménage*, Fayard, Paris.
- Thélot, Claude et Villac, Michel(1998), *Politique familiale*, Ministère de l'emploi et de la solidarité.
- Thérie, Irène(1998), *Couple, filiation et parenté aujourd'hui*, Paris, Editions Odile Jacob / La documentation française.
- Yoo, Eunkyung(2000), Les enfants et les politiques, *L'influence des politiques sur la division familiale du travail* (sous la dir. de Barrère-Maurisson, Marie-Agnès), Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- Yoo, Eunkyung(1997), *Politique familiale et travail des femmes*, Mémoire de DEA (sous la dir. de M.-A. Barrère-Maurisson), Univ, Paris I.
- <http://www.childpolicyintl.org/countries/france.html>
- <http://www.caf.fr/role/portrait.htm>
- <http://vosdroits.service-public.fr/ARBO/1005010902-NXFAM122.html>
- <http://www.cedias.org/cellule/fr.acceuil.htm>
- <http://www.sante.gouv.fr/htm/minister/organig/tableau/ta-bl.htm>

### 3. 미국

- 김태성 · 성경룡(1995), 『복지국가론』, 나남출판.
- 김혜경 (2002), “가족/노동의 갈등구조와 ‘가족연대’전략을 중심으로 본 한국가족의 변화와 여성,” 한국가족학회편, 『가족과 문화』 14집 1호.
- 로레인 하딩(1996), “가족정책을 위한 정책,” 『복지국가와 여성정책』, 한국여성정책연구회 역(2000).
- 변화순 외(2000), 『최근 가족해체 실태 및 복지대책』, 한국여성개발원.
- 사 레비탄 · 가트 맨굽 · 스테픈 맨굽(1998), 『미국의 사회보장제도』, 채구묵 역 (1999), 나남출판.
- 신경아(2001), “노동시장과 모성. 가족의 문제: 남성중심적 노동자 모델을 넘어서,” 한국산업 사회학회 『경제와 사회』 51호, 2001년(가을): 97-123.
- 양옥경 · 김혜영(2002), “한국의 가족정책 현황과 분석,” 『한국에 가족정책은 있는가』, 한국가족학회 2002년 춘계학술대회 논문집.
- 이미애 (1998), “미국, 영국의 고령자 간병정책,” 한국노인문제연구소 편 (1998), 『각국의 고령자 간병제도』, 노인복지정책연구총서 98-3.

- 이경아(2001), “가족복지와 자녀양육관련 정책에 관한 연구”, 이화여자대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- 이정옥 (1999), “유럽통합에 따른 가족정책의 확산과 수렴”, 『한국사회』제 2권 1호, 고려대학교 한국사회연구소.
- 전남진(1986), “미국의 사회보장”, 『각국의 사회보장 - 역사, 현황, 전망』, 유풍출판사.
- 한국여성개발원(2001), 『여성과 가족정책 세미나: 가족정책의 새로운 전망』.
- 한국여성정책연구회(2002), 『한국의 여성정책』, 미래인력연구원.
- Boushey, H., C. rocht, B. Gundersen, J. Bernstein(2001), *Hardships in America: The Real Story of Working Families*, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies at Columbia University (<http://www.childpolicyint.org/countries/us01.htm>)
- Daly, Mary, “Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach,” in D. Saninsbury ed, *Gendering welfare states*, Sage, 1994, 한국여성정책연구회 편역, “복지국가비교”, 『복지국가와 여성정책』.
- Daly, Mary and J. Lewis(2000), “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states,” *British Journal of Sociology* 51/2, June 2000.
- European Observatory on Family Matters Annual Seminar(2000), *Low Fertility, Families and Public Policies*, Srville, Spain, 15-16 September 2000.
- Ferber, M. A., O’Farrell, La Rue Allen ed.(1991), *Work and Family: Policies for a Changing Work Force*, National Academy Press.
- Gosta Esping-Anderson, 1990, *Three worlds of welfare capitalism*, Princeton U. P.
- Harding, F. L.(1996), *Family, State and Social Policy*, Macmillan.
- Hartmann, Heidi(2001), “Economic Security for Women and Children - What Will It Take,” in R. Borosage and R. Hickey ed., *The Next Agenda: Blue Print for the New Progressive Movement*, Boulder, Colo: Westview Press.
- Hobson, Barbara(1994), “Solo Mothers, Social Policy Regimes and the Logics of Gender,” in D. Sainsbury ed., *Gendering Welfare States*, London: Sage Pub, 1994, “독신모, 복지체제, 그리고 젠더의 논리,” 한국여성정책연구회 편역(2000), 『복지국가와 여성정책』.
- Hooyman, N. R.(1995), *Feminist Perspectives on Family Care: Policies for*

*Gender Justice*, Sage Publications.

Kamerman, S. and A. Kahn ed. (1997), *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States*, Clarendon Press • Oxford U.P.

Kamerman, S. B. ed.(2001), *Early Childhood Education and Care: International Perspectives*, The Institute for child and Family Policy at Columbia University.

Lewis, Jane and Illona Ostner(1991). "Gender and the Evolution of European Social Policies," Center for European Studies, Harvard U.

Lewis, Jane (1992), "Gender and the development of welfare regimes,' *Journal of European Social Policy* Vol 2 no 3.

Mink, Gwendolyn(1998), *Welfare's End*, NY: Cornell U. P.

OECD (2000), "ECEC(Early Childhood Education and Care Policy) in The United States of America(2000, July)," (<http://www1.OECD.org/els/pdfs/EDSECECDCA012.PDF>)

Orloff, Ann Shola(1993), "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States," *American Sociological Review* 1993 vol. 58 no. 3.

Randall, V., Waylen, G.(1998), *Gender, Politics and the State*, London and New York.

Sainsbury, Diane(1999), "Gender, Policy Regimes, and Politics," in Sainsbury ed., *Gender and welfare state regime*, Oxford U.P.

U. S. Department of Health and Human Services(2002), *Temporary Assistance for Needy Families Program: 4th Annual Report to Congress*. .

Zimmerman, S. L.(1988), *Understanding Family Policy: Theoretical Approaches*, New Bury Park: Sage.

\_\_\_\_\_ (1988), *Understanding Family Policy*, Sage Publications.

\_\_\_\_\_ (2001), *Family Policy: Constructed Solutions to Family Problems*, Sage Publication.

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/welfare-reform-announcement-boc>

[http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact\\_caregiver\\_diversity.asp](http://www.aoa.gov/press/fact/alpha/fact_caregiver_diversity.asp)

[http://www.aoa.gov/press/news/news\\_caregiver.asp](http://www.aoa.gov/press/news/news_caregiver.asp)

<http://www.aoa.gov/may2001/factsheets/family-caregiving.html>

#### 4. 일본

- 공세권 외(1993), 『가족의 변화와 가족정책』, 한국보건사회연구원.
- 공세권 외(1995), 『가족결손의 유형별 특징과 가족정책의 접근방안』, 한국보건사회연구원.
- 김승권 외(2000), 『한국 가족의 변화와 대응방안』, 한국보건사회연구원.
- 김영순(1996), 『복지국가의 위기와 재편』, 서울대학교 출판부.
- 김현용 외(1997), 『현대 사회와 아동』, 도서출판 소화.
- 박병호 외(1996), 『한국가족정책의 이해』, 학지사.
- 배성동(편)(2000), 『21세기 일본의 국가개혁』, 서울대학교 출판부.
- 시정개혁단(2001), 『동경도정 개혁 액션플랜』, 서울특별시.
- 이성기(1996), 『OECD국가의 사회보장제도 비교연구』, 한국보건사회연구원.
- 이시재 외(2000), 『현대일본사회론』, 한국방송대학교 출판부.
- 이현송 외(1996), 『여성의 경제활동과 가정복지』, 한국보건사회연구원.
- 장현섭 외(1994), 『가족영역의 삶의 질과 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 장화경(1997), “자녀양육의 사회적 분업 및 공공성에 관한 시론”, 『가족과 문화』제3집, 한국가족·문화학회.
- 장화경(1998), “자녀양육비의 공적인 분담”, 『성공회대학 논총』제13호, 성공회대학교 출판부.
- 장현섭 외(1994), 『가족영역의 삶의 질과 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 후쿠시마 마사오, 『가족-정책과 법』, 원화용 역(1985), 한울림.
- 한국가족학회 편(1995), 『복지국가와 가족정책』, 도서출판 하우.
- 一番ヶ瀬康子(1993), 『兒童の福祉』, 放送大學教育振興會.
- 井上輝子, 江原由美子(編)(1995), 『女性のデータブック』(第2版), 有斐閣.
- 植山つる, 浦辺史, 岡田正章(編)(1978), 『戦後保育所の歴史』, 全國社會福祉協議會.
- 大阪保育研究所(1983), 『保育料を考える』, あゆみ出版.
- 大澤眞理(1993), 『企業中心社會を超えて - 現代日本をジェンダーで讀む』, 時事通信社, 정진성·장화경 역(1995), 『회사인간사회의 성』, 나남출판.
- 大澤眞理(2000a), “政策決定システムにおけるジェンダーの主流化”, 山口定, 神野直彦(2000), 『2025年 日本の構想』, 岩波書店.
- 大澤眞理(2000b), “公共空間を支えるセーフティ・ネット“, 山口定, 神野直彦(2000), 『2025 年



- 日本の構想』, 岩波書店.
- 大山博, 武川正吾(編)(1991), 『社會政策と社會行政 - 新たな福祉の理論の展開をめざして』, 法律文化社.
- 岡本祐三(2000), 『介護保險の教室』, PHP研究所.
- 奥山明良(1992), 『育兒休業法 Q&A』, 經營書院.
- 落合恵美子(1997), 『21世紀家族へ』(新版), 有斐閣.
- 金子勇(1997), 『地域福祉社會學』, ミネルヴァ書房.
- 厚生省(編)(1978, 1996-2001), 『厚生白書』, 厚生統計協會.
- 厚生労働省(編)(2001), 『厚生労働白書』, ぎょうせい.
- 社會保障研究所(編)(1989), 『社會政策の社會學』, 東京大學出版會.
- 社會保障研究所(編)(1993), 『女性と社會保障』, 東京大學出版會.
- 社會保障研究所(編)(1994), 『現代家族と社會保障』, 東京大學出版會.
- 衫本貴代榮(1993), 『社會福祉とフェミニズム』, 勁草書房.
- 篠塚英子(1995), 『女性と家族』, 讀賣新聞社.
- 柴山恵美子(編著)(1993), 『少子化社會と男女平等』, 社會評論社.
- 庄司洋子(1984), “わが國の答申・白書にみる家族”, 『社會福祉研究』, 第35號, 鐵道弘濟會.
- 庄司洋子(1998), “政策單位の個人化という課題”, 朝日新聞社, 『家族學のみかた』, 朝日新聞社.
- ジョン・C. キャベル, 三浦文夫・坂口周一(監譯)(1995), 『日本政府と高齢化社會』, 中央法規出版.
- 新川敏光(1993), 『日本型福祉の政治經濟學』, 三一書房.
- 全國保育團體連絡會(編)(1988), 『戦後の保育運動』, 草土文化.
- 總理府(編)(2000), 『男女共同參畫白書(平成12年版)』, 大藏省印刷局.
- 武川正吾(1992), 『福祉國家と市民社會』, 法律文化社.
- 田多英範(1994), 『現代日本社會保障論』, 光生館.
- 張和卿(1997), 『公的システムの變容 - 戦後日本の保育関連政策の分析を通して』, 東京大學大學院 総合文化研究科 博士學位論文.
- 東京大學社會科學研究所(編)(1988), 『轉換期の福祉國家』(下), 東京大學出版會.
- 東京大學社會科學研究所(編)(1991), 『現代日本社會 1 課題と視角』, 東京大學出版會.

東京都政策報道室廣報部出版課(編)(2000), 『都政2000』, 東京都政策報道室都民の聲部情報公開課.

利谷信義(1987), 『家族と國家』, 有斐閣.

仲村優一(1987), 『生活福祉』, 日本放送出版協會.

日本評論社(1979), 『日本の家族』(法學セミナー増刊, 総合特集シリーズ10), 日本評論社.

原ひろ子, 前田瑞枝, 大澤眞理(編)(1996), 『アジア・太平洋地域の女性政策と女性學』, 新曜社.

原田純孝(1988), “日本型福祉社會論の社會像”, 東京大學社會科學研究所(編), 『轉換期の福祉國家』(下), 東京大學出版會.

フォーラム女性の生活と展望 編(1994), 『圖表でみる女の現在』, ミネルヴァ書房.

福島正夫(編)(1975), 『家族 - 政策と法』, 東京大學出版會.

布施晶子(1993), 『結婚と家族』, 岩波書店.

古川孝順(1991), 『兒童福祉改革 - その方向と課題』, 誠信書房.

古川孝順, 松原一郎, 社本修(編)(1995), 『社會福祉概論』, 有斐閣.

本間正明, 跡田直澄(編)(1998), 『21世紀日本型福祉社會の構想』, 有斐閣.

丸尾直美(1989), 『日本型福祉社會』, 日本放送出版協會.

松村祥子(1994), 『社會保障論』, 放送大學教育振興會.

見田宗介・栗原彬・田中義久 編(1992), 『社會學事典』, 弘文堂.

目黒依子 編著(1994), 『ジェンダーの社會學』, 放送大學教育振興會.

山口定・神野直彦(2000), 『2025年 日本の構想』, 岩波書店.

横山和彦・田多英範(1991), 『日本社會保障の歴史』, 學文社.

<http://www.mhlw.go.jp>

<http://www.metro.tokyo.jp>

<http://www.cag.go.jp>

<http://www.gender.go.jp>

## 5. 한국

김미숙 외(2000), 『저소득 편부모 가족의 생활실태와 정책과제』, 한국보건사회연구원.

김성천・윤혜미(2000), 『가족복지증진을 위한 정책 대안 연구』, 보건복지부.

김승권 외(2000), 『한국가족의 변화와 대응방안』, 한국보건사회연구원.

- \_\_\_\_\_ (2001), 『저출산수준 지속화에 따른 21세기 여성정책방향』, 여성부 주최 심포지움(2001.8.).
- 김태성·성경룡(1995), 『복지국가론』, 나남출판.
- 김태홍·김미경(2002), 『제 4차 여성의 취업실태조사』, 한국여성개발원
- 김혜경(2002), “가족/노동의 갈등구조와 ‘가족연대’전략을 중심으로 본 한국가족의 변화와 여성,” 『가족과 문화』, 제 14집 1호.
- 박영란·황정임·정재훈(2001), 『외국의 여성복지서비스에 관한 연구』, 한국여성개발원.
- 박영란·장혜경(2002), 『고령화사회 여성노인정책 수립방안』, 여성부.
- 변화순 외(2000), 『최근가족해체 실태 및 복지대책』, 보건복지부·한국여성개발원.
- 보건복지부(2000), 『보건복지백서』.
- \_\_\_\_\_ (2000), 『가구별 자활지원계획 및 지역자활지원계획지침』.
- \_\_\_\_\_ (2000), 『2000년 보육지침』.
- \_\_\_\_\_ (2001), 『2001년도 국민기초생활보장 사업계획』.
- \_\_\_\_\_ (2001), 『2001년 여성복지사업안내』.
- 안호용·김홍주(2000), “가족생활의 재구조화,” 고려대학교 한국사회연구소 3회 심포지움. 2000년 11월.
- 양옥경·김혜영(2002), “한국의 가족정책 현황과 분석,” 『한국에 가족정책은 있는가』, 한국 가족학회 2002년 춘계학술대회 논문집.
- 유희정(2002), “신보육정책”, 보육정책 심포지움, 2002. 10.7, 한국여성개발원.
- 은기수(2001), “결혼연령 및 결혼코호트와 첫 출산간격의 관계: 최근의 낮은 출산력 수준에 미치는 함의를 중심으로”, 『한국사회학』 제 35집 6호.
- \_\_\_\_\_ (2002), “출산율추이와 그 변화의 요인”, 한국여성개발원 제 10차 여성정책포럼(2002.10.30.) 자료집.
- 이경아(2001), “가족복지와 자녀양육관련 정책에 관한 연구”, 이화여자대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- 이여봉·이미정 (2002), “한국가족정책, 어디에 있고 어디로 가는가?”, 한국가족관련 학술단체 연합회 특별심포지움(2002.11.15.) 자료집.
- 이미정(2002), “가족의 변화와 가족정책의 미래“, 한국가족학회 춘계학술대회(2002.6.18.) 자료집.
- 장경섭 (1992), “핵가족 이데올로기와 복지국가,” 한국산업사회연구회편 『경제와 사회』15.
- 장혜경(2002), “국가경쟁력제고를 위한 여성관련 인프라 구축”, 『여성과 국가경쟁력』, 한국여성개발원 개원 19주년 기념 심포지움(2002.4.23.) 자료집.

- 장혜경·김혜경(2002), “인구가족의 변화에 따른 보육정책 방향”, 보육정책 심포지움(2002. 10.7.) 자료집, 한국여성개발원.
- 장혜경·민가영(2001), 『재혼가족의 적응실태와 지원방안 연구』, 한국여성개발원.
- \_\_\_\_\_ (2002), 『이혼여성의 부모역할 및 자녀양육 지원방안연구』, 한국여성개발원.
- 장혜경·송다영·김영란·김정훈(2001), 『여성 한부모가족을 위한 사회적 지원방안』, 여성부·통계청, 『도시가계연보』, 각 년도.
- 정현주·김원홍 (2002), 「경기도 여성정책의 추진실태와 개선방안에 관한 연구」, 경기개발연구원
- 통계청(1998), 『사회통계조사』.
- 통계청(1998), 『사회통계조사보고서: 가족·복지·노동부문』.
- 통계청, 『인구주택총조사보고서』, 각 년도.
- 통계청(1998), 『한국의 사회지표』.
- 한국여성개발원(2001a), 『여성과 가족정책세미나: 가족정책의 새로운 전망』 (2001.11)자료집.
- \_\_\_\_\_ (2001b), 『2001 여성통계연보』.
- \_\_\_\_\_ (2002), 『출산률 1.3 진단과 대안』 (2002. 10) 여성정책포럼 자료집.
- 한국여성정책연구회(2002), 『한국의 여성정책』, 미래인력연구원.
- 한국가족관련 학술단체연합회 특별심포지움, 『각 정당으로부터 들어본 한국의 가족정책』, 한국가족학회 등, 2002년 11월.
- 함인희(2001), “위기 속의 한국가족: 가족해체인가 재구조화인가,” 한국산업사회학회 2001년 춘계학술대회.
- 연합뉴스 11월 21일자
- 보건복지부 홈페이지
- 노동부 홈페이지
- 재정경제부 홈페이지
- 각 지방자치단체 홈페이지



부 록



## 우리나라 지방자치단체의 가족관련정책 담당부서

자치단체명	가족정책 담당부서		업무내용
서울특별시	보건복지국- 노인복지과		<ul style="list-style-type: none"> <li>-노인복지종합계획의 수립·조정·시행</li> <li>-노인복지시설(노인전문병원 제외)에 관한 사항</li> <li>-경로연금, 노인생활안정 지원, 고령자 취업 증진, 노인의 사회활동 지원 등 재가노인 지원에 관한 사항</li> <li>-노인복지관련 법인·단체에 관한 사항</li> <li>-노인 편의증진 기타 노인복지에 관한 사항</li> </ul>
	여성정책관실		<ul style="list-style-type: none"> <li>-영·유아 보육수준 향상</li> <li>-방과후 교실 활성화</li> <li>-시민참여 아동복지 프로그램 확대</li> <li>-여성복지시설 확충</li> </ul>
부산광역시	보건복지여성국	사회복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인여가시설(경로당, 노인교실) 지원</li> <li>- 노인주거·의료복지시설 운영</li> <li>- 치매노인시책 추진</li> <li>- 재가노인, 경로우대시책</li> <li>- 노인복지관련 법인·단체의 설립허가·등록</li> <li>- 노인종합복지관 지도 및 운영, 각종 노인행사 지원</li> <li>- 노인복지업무 종합·조정</li> </ul>
		여성정책과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동복지행정의 종합기획 및 조정</li> <li>- 영유아보육행정의 종합기획 및 조정</li> <li>- 아동보육관련 법인 허가 및 지도감독</li> <li>- 보육시설종사자 보수교육</li> <li>- 보육시설 인준평가</li> <li>- 보육정보센터 운영관리</li> <li>- 여성폭력긴급전화 "여성1366"운영</li> <li>- 성·가정폭력상담소 및 보호시설 운영지원, 지도감독</li> <li>- 저소득 모부자가정 세대보호 및 지원</li> <li>- 저소득 모부자가정 실태조사</li> <li>- 모자복지기금 관리 및 운영</li> </ul>
인천광역시	사회복지여성국	사회복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인복지대책에 관한 사항</li> <li>- 경노효친사상 양양</li> <li>- 노인복지시설의 지도감독</li> <li>- 아동복지에 관한 종합기획 및 조정</li> <li>- 보육행정의 종합기획 조정</li> <li>- 보육교사 교육원 관리</li> </ul>
		여성복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성폭력피해상담소 및 성폭력피해자 보호에 관한 사항</li> <li>- 미혼모 발생예방 및 선도·보호</li> <li>- 여성보호시설 운영등 지도·감독에 관한 사항</li> <li>- 모자가정 보호 및 지원등 모자가정에 관한 업무</li> <li>- 부자가정 보호 및 지원</li> </ul>

자치단체명	가족정책 담당부서		업무내용
대구광역시	보건복지 여성국	복지정책과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인관련 법인 설립허가 및 지도</li> <li>- 경로당 운영 지원 및 지도</li> <li>- 노인복지시설 운영 및 지도에 관한 사항</li> <li>- 노인복지회관 건립 및 운영비 지원</li> <li>- 경로연금, 경로승차요금, 경로식당등 지원업무</li> <li>- 재가노인복지사업 (주.단기 보호, 봉사원 파견등)</li> <li>- 관.훈.상.제등 일반가정복지업무</li> </ul>
		여성정책과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모·부자세대 보호 지원사업</li> <li>- 모·부자가정 자립지원기금 운용</li> <li>- 저소득 모·부자가정 기술교육</li> <li>- 모·부자가정 무료건강 진단 실시</li> <li>- 모·부자가정 자활프로그램 운영</li> <li>- 영유아 보육 및 아동복지행정에 관한 기획 및 조정</li> <li>- 보육시설의 설치·운영지원에 관한 사항</li> <li>- 아동복지시설의 운영 지원에 관한 업무</li> <li>- 보육정보센터 설치·운영에 관한 지도감독</li> <li>- 보육교사 교육원 위탁선정 및 지원에 관한 업무</li> <li>- 보육아동위원회 설치운영</li> </ul>
광주광역시	시민복지국	사회복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민복지 행정에 관한 종합 계획 수립 (노인,가정 복지행정 등)</li> </ul>
		여성정책과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건전가정육성 및 가족상담사업</li> <li>- 모·부자 가정보호 및 지원사업</li> <li>- 가정해체 방지사업</li> <li>- 아동보육사업에 관한 사항</li> <li>- 아동복지 관련법인 설립인가 및 시설의 지도·감독</li> </ul>
대전광역시	복지국	복지정책과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경노우대 관련사항</li> <li>- 노인취업알선센터 운영지원</li> <li>- 노인공동작업장 설치운영지원</li> <li>- 노인회등 노인관련단체 지원</li> <li>- 노인보건 및 재가 노인의 복지에 관한 사항</li> <li>- 노인문제에 대한 상담 및 지도</li> <li>- 노인의 적성에 알맞는 직종의 개발·보급</li> <li>- 노인의 사회참여 촉진에 관한 사항</li> </ul>
		여성정책과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미혼모 예방사업</li> <li>- 가정문제 및 불우여성 상담</li> <li>- 건전가정 육성에 관한 사항</li> <li>- 가정복지행정의 종합계획 수립·조정</li> <li>- 충·효·예 교실 운영</li> <li>- 가정문제에 대한 상담 및 지도</li> <li>- 가정복지 관련단체의 지원·육성</li> <li>- 아동·보육시설 설치운영 및 지도·감독</li> <li>- 어린이 놀이터 설치에 관한 사항</li> <li>- 영·유아 보육에 관한 사항</li> <li>- 아동·보육시설 종사자 교육훈련에 관한 사항</li> </ul>

자치단체명	가족정책 담당부서		업무내용
경기도	여성정책국		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 요보호여성과 성폭력 및 가정폭력 피해여성 선도보호사업</li> <li>- 저소득 편모 부자가정 지원</li> <li>- 노인 및 보육·아동복지 종합계획 수립</li> <li>- 재가노인 복지사업 및 노인주거 복지시설 지원</li> <li>- 노인의료 및 여가복지시설 지원(병원을 제외한다)</li> <li>- 노인복지기금 운용</li> <li>- 사회복지법인등 인허가 지도·감독 (노인복지 및 보육·아동복지 사업에 한한다)</li> <li>- 아동·보육시설 지원</li> </ul>
강원도	환경복지국	사회복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정복지 행정에 관한 종합계획의 수립 및 조정</li> <li>- 건전한 가족제도의 유지발전과 이와 관련된 조사연구 및 홍보, 가정문제에 대한 상담지도</li> <li>- 가정복지 관련단체의 육성</li> <li>- 노인복지시책의 종합계획 수립 및 조정</li> <li>- 노인보건에 관한 사항</li> <li>- 노인문제에 대한 상담지도</li> <li>- 노인의 적성에 맞는 직종개발 보급 및 사회참여 촉진</li> <li>- 노인여가시설 설치 및 운영관리</li> <li>- 재가노인 복지사업</li> <li>- 노인복지관련 법인 및 단체 지도 육성감독</li> <li>- 노인복지시설 지원 및 지도감독</li> <li>- 유료 노인복지시설 설치허가</li> <li>- 기타 노인복지 증진에 관한 사무</li> </ul>
		여성복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모자 보호시설 운영</li> <li>- 가정 폭력방지 사업</li> <li>- 저소득 모·부자가정 지원</li> <li>- 여성 1366 상담전화 설치운영</li> <li>- 미혼모시설 운영</li> <li>- 여성복지상담·선도·예방사업</li> <li>- 일하는 여성의 집 운영</li> <li>- 아동복지사업의 종합계획 수립 추진</li> <li>- 아동복지관련 사회복지법인 설립허가 및 법인 지도감독</li> <li>- 영·유아 보육시설 운영 및 지도감독</li> <li>- 영·유아 보육 프로그램 및 교재개발</li> <li>- 영·유아 보육시설 종사자 양성 및 보수교육</li> <li>- 아동복지시설 운영 및 지도감독</li> <li>- 보육 및 아동시설 기능보강사업 추진</li> <li>- 보육교사 교육원 운영지도</li> <li>- 기타 아동복지 증진에 관한 사항</li> </ul>
충청북도	복지환경국 - 사회복지과		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인복지 증진에 관한 사무</li> <li>- 가정의례에 관한 업무</li> </ul>
	여성정책관실		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정해체방지 및 가정폭력 피해자 보호 업무</li> <li>- 아동복지 및 보육에 관한 사무</li> <li>- 건전가정 육성에 관한 사항</li> </ul>
경상북도	사회복지여성국 - 가정복지과		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정폭력 관련사항 운영·지도</li> <li>- 노인·아동·영유아관련복지법인 설립허가 및 시설지도</li> <li>- 노인복지 관련 시설 및 단체육성지원</li> <li>- 노인복지기금 조성·운용 및 노인복지 대책위원회 운영</li> <li>- 노인 여가시설 확충 및 일거리 제공 등 사회참여 지원</li> <li>- 경로효친사상 양양등 노인복지증진에 관한 사항</li> <li>- 보육시설 및 육아시설의 관리</li> <li>- 아동육아 및 보육에 관한 사항</li> </ul>



자치단체명	가족정책 담당부서		업무내용
경상남도	보건복지 여성국	사회복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경로·효친에 관한 사항</li> <li>- 노인 단체 육성 지원·지도에 관한 사항</li> <li>- 노인 복지 법인 및 시설 운영 지도·감독</li> <li>- 가정의례 업소 지도·감독</li> <li>- 재가 노인 봉사 사업</li> </ul>
		여성아동과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동복지 및 보육사업에 관한 종합 계획 수립·조정</li> <li>- 아동복지시설 운영 지도·감독</li> <li>- 사회복지법인(아동·보육)설립허가(정관변경등)</li> <li>- 보육시설 운영 지도·감독</li> <li>- 보육교사교육원·보육관련 사회단체 지도·감독</li> <li>- 보육시설종사자 교육훈련</li> <li>- 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자 보호 선도</li> <li>- 부자가정, 모자가정 자립지원·관리</li> </ul>
전라북도	복지여성국	가정복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정복지 행정의 종합 기획 조정</li> <li>- 노인복지 증진에 관한 사무</li> <li>- 아동복지에 관한 사무</li> <li>- 보육사업에 관한 사항</li> </ul>
		여성정책과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정폭력, 성폭력 피해자 보호</li> <li>- 성, 가정폭력 상담소 및 여성보호시설 운영지도</li> <li>- 여성 1366운영</li> </ul>
전라남도	복지여성국 - 여성정책과		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저소득 모 부자가정 보호 및 건전육성</li> <li>- 모자 선도보호시설 운영지원</li> <li>- 성 가정폭력 예방 및 피해자 보호</li> <li>- 보육사업 종합계획 수립</li> <li>- 보육시설 지원 및 지도감독</li> </ul>
충청남도			
제주도			

## 독일의 「가족보고서(Familienbericht)」를 예로 본 전문가의 정책자문기능

### I. 서론

현재 독일의 경우 가족부에는 주로 학자들로 구성된 자문위원회(Sachverständigenkommission)가 설치되어 있다. 그래서 정기적으로 「가족보고서(Familienbericht)」(이하 가족보고서로 표기)를 발표하여 가족과 가족정책의 현황에 대해 조사한 뒤 문제점을 분석하고, 정책적 대안을 제시하는 것이 제도화<sup>154)</sup>되어 있다. 보고서에서 제시된 정책방안에 대해 정부는 시책화의 가능성에 대해 공식적으로 의견을 표명해야 하는 의무를 지고 있으므로 보고서가 실효를 거둘 수 있는 길이 마련되어 있다. 이런 점에서 이는 우리가 급변하는 한국의 가족상황을 올바르게 진단하고, 현실성 있는 정책모델을 구상하는 데에 전문연구자가 어느 정도 기여가능한가에 대해 분석할 수 있는 한 사례로서 검토해볼 만한 제도이다. 우리나라에서도 이론의 현실적용과 실천에 대한 관심은 점차 고조되고 있으나 가족정책분야에서는 ‘전체(Wholeness)’로서의 가족을 위한 학술자문위원회는 존재하지 않으며, 정책집행시 학문적 연구성과가 반영되는 정도는 아직 미미하기 때문이다.<sup>155)</sup>

154) 여기에서 ‘제도화’란 가족보고서의 발행기간이 구체적으로 정해져 있지는 않지만 사회적 상황의 변화에 따라 정책의 합리성을 도모하기 위해 전문가들과 정책입안자들에 상호적인 의사소통행위가 지속적으로 이루어지리라는 기대가 형성되어 있고, 가족부에 가족보고서의 발행의무가 부여되어 있다는 점을 의미한다.

155) 우리나라 행정부서 중 가족정책의 주무부서인 보건복지부 산하의 위원회 현황을 보면 여성, 청소년 그리고 노인을 위한 자문위원회는 구성되어 있으나 가족을 위한 제도화된 자문위원회는 아쉽게도 존재하지 않는다.

우리나라에서도 정부의 주도하에 『여성백서』, 『청소년백서』등이 작성되어 ‘여성’이나 ‘청소년’들의 생활실태와 정책에 대한 연구가 이루어지고 있다(여성특별위원회(1998), 정무장관(제2)실(1995, 1997), 중앙청소년보호대책위원회(1992, 1993, 1995)를 참고할 것). 그러나 ‘가족’이 여성, 청소년, 노인 등으로 구성된다고 해서 『여성백서』나 『청소년백서』가 『가족백서』나 『가족보고서』와 동일시될 수는 없다. 왜냐하면 누구를 정책의 대상으로 규정하는가에 따라 정책의 방향설정과 목표, 세부방안들이 달라질 수 있기 때문이다. 즉 가족정책에서 다루는 세부논점들이 여성정책이나 청소년정책 등과 같을 수는 있지만 가족정책은 가족이라는 전체적 단위를 중심으로 각 개별구성원들에 대해 접근하기 때문에 여성정책이나 청소년정책과는 시각이 다른 점이 있다. 물론 여성정책이나 청소년정책이 가족정책과 근본적으로 같은 목표를 지향하여 ‘개별 가족구성원을 위한 정책’이 ‘가족정책’과 동일한 맥락에서 이해될 수 있다면 그 것이 가장 이상적일 것이다.

물론 학문과 실천분야는 이질적이라서 두 분야를 접목하는 데에는 제한점이 따르고 학문적 연구내용이 변형, 수정되어 현실에 적용되어야 하는 부분도 생길 수 있다. 이러한 협상적 특징을 내포하고 있는 대표적인 사례가 바로 가족보고서이다.

## II. 가족정책에 대한 학술자문의 의의와 필요성

여성과 아동의 사회적 지위가 변화하고, 사회구조의 변동으로 인해 가족의 기능이 약화됨으로써 가족해체에 대한 논의가 이루어지고 있는 오늘날의 상황을 볼 때, 가족이 당면하고 있는 문제들에 대해 연구하고 정책자문을 하는 학술자문위원회의 존재와 그 연구결과를 정기적으로 발표할 수 있는 보고서는 필수 불가결하게 요청된다. 왜냐하면 학자들은 가족관련연구를 통해 가족의 실상과 정책의 타당성을 실증적으로 조사, 분석하여 합리적인 정책목표설정과 대안제시를 포함하는 이론모형을 제공할 수 있기 때문이다. 이런 점에서 볼 때 독일의 가족보고서는 발간회수는 5회에 불과하지만 근 30년 가까이 명맥을 유지해 오면서 각 시대마다 다양하게 나타난 가족문제와 가족정책적 이슈를 광범위하게 연구, 분석하여 가족문제에 대해 지속적으로 사회의 관심을 유도하고 가족정책의 발전에 기여해 왔다는 점에서 주목할만한 제도이다.<sup>156)</sup>

실천영역과 순수학문은 서로 이질적이고 상이하다. 그러므로 가족사회학자들이 합리적인 가족정책이 구상되도록 이바지하기 위해서는 우선 가족정책적 관심에 대해서 역동적인 담론이 전개되어 사회적인 합의점들이 형성되고, 이것이 제도화를 통해 현실정책내로 흡수될 수 있도록 여건이 조성되어야 한다. 즉 자문위원회의 구성이나 정기적인 보고서의 발간행위같은 제도적 경로가 마련되어야 한다. 정책자문시 학자들의 과제는 그들이 소유한 학문적 지식을 실천분야에 응용할 때 의사소통이 가능하도록 실천적 지식으로 현실화하는 일이다. 정책자문을 통해 가족정책적 결함이 직접적으로 제거되지는 못한다. 그러나 가족문제

‘가족을 위한’ 정책이 구현되기 위해서는 우리나라에서도 ‘가족정책자문위원회’가 구성되어 『여성백서』나 『청소년백서』 외에 『가족백서』 내지는 『가족보고서』의 작성을 통해 개별 가족구성원들의 다양한 욕구와 이해관계를 조율하여 모든 가족구성원들의 의사를 고르게 반영하는 가족정책에 대해 총체적으로 논의하고 구상하는 작업이 필요하다.

156) 물론 5개의 보고서 내용이 정책에 반영된 정도는 각기 다르다. 이에 대한 세부내용은 III.3을 볼 것.

에 대해 지속적으로 주의를 환기시키고, 정책의 발전이 가속화되도록 추진력을 불어넣을 수는 있다.

현재 독일에서는 사회과학이 가족정책에 자문을 할 수 있는 경우의 대표적인 예가 가족보고서이다. 다음 장에서는 가족보고서의 구조와 내용, 그리고 효용성에 대해 분석해 보고자 한다.

### Ⅲ. 가족보고서의 정책기여도

가족보고서는 1965년에 독일 연방의회에서 가족정책의 한 도구(Instrument)로 채택되어 정착된 이래, 독일 내 가족제도의 변화상을 기록하고 가족정책의 효율성을 검토하며, 그와 연관된 사회문제들을 분석함으로써 국가가 향후 가족정책의 내용을 조정하고 방향설정을 모색하는 데에 기여하는 것을 주요 임무로 삼고 있다.<sup>157)</sup>

#### 1. 가족보고서의 구조와 정책구상체계내의 위상

가족보고서는 독일에서 사회과학이 가족정책에 대한 자문을 수행하는 제도화된 매개체(Media)중 가장 중요한 도구의 하나이다. 가족보고서는 가족수사학(Familienrhetorik)을 주도함으로써 가족정책담론(Familienpolitischer Diskurs)<sup>158)</sup>을 이끌어 왔다. 가족수사학이란 가족에 대한 공적담론의 참가자들에게 가

157) 가족의 다양성이 증가하고 그에 따라 복지수요도 다양화되는데, 가족은 조직화수준이 미흡하고 집합적인 의사관철능력이 없다. 그래서 그들의 이해관계를 정책에 반영시키기 어려운 점들이 있다. 그 때문에 가족담론이 활발하게 이루어져 정책에 영향력을 행사하는 행위는 중요하다. 이 역할을 주도적으로 수행하는 것이 가족보고서이다. 지금 현재까지 가족보고서는 5차례에 걸쳐 발간되었다. 제6호는 지금 작업중 이다(로즈마리 폰 슈바이처, 1999; 이진숙, 1999를 볼 것).

가족보고서는 약 30년의 기간동안 단 5회에 걸쳐 발간되었다는 점 때문에 그 존재가치에 대한 의구심이 생길만하다. 그러나 독일에서 가족의 생활상과 변천현황에 대해서는 가족부의 주도하에 매해마다 'Familienreport'를 비롯한 다양한 연구보고서들이 발행되고 있다. 가족보고서가 일반 보고서와 구분되는 점은 보고서가 단순히 가족의 변화상을 드러내는 데에 그치지 않고 한 걸음 더 나아가 기존정책의 효율성에 대해 검토하고 정책적 대안제시라는 현실개선에 중점을 두고 작성된다는 점이다. 이 점은 1990년 이후에 들어서야 활성화되기 시작하여 아직 이론구성에 치중하고 있는 우리나라의 가족연구경향과도 구분되는 특징이다.

158) Beat Fux(1994)는 공공장소에서 가족에 관련된 규범적인 상(즉 가족이상상 Familienleitbilder)을 대상으로 삼아 가족정책적으로 논의하는 모든 행위를 가족정책담론으로 이해한다. 가족정책담론이 제도화되면 가족정책에 직접 영향을 미칠 수 있는 기회가 커짐으로써 담론의

족의 생활상과 가족문제에 대해 인식시키고, 경우에 따라서는 가족정책적 조치들의 성립원인을 규명하고 분석하는 논쟁의 총체로 정의된다(Walter, 1993b: 5-6; Lüscher, 1995a: 35). 이러한 개념규정의 맥락에서 보면 가족보고서는 어떤 생활형태들이 제도가족으로 공인되어 사회적으로 보호되고 지원을 요청할 수 있는 지를 연구함으로써 공적인 가족이상상을 정립하기 위한 담론에서 중심적인 역할을 수행해 왔다고 볼 수 있다.

구체적으로 보면 가족보고서는 연방정부와 연방의회에 가족들의 생활상에 대해 보고를 하고, 문제점을 규명하며 관련정책의 효율성을 분석하는 것을 그 목표로 한다. 그리고 연방정부 뿐 아니라 연방의회와 연방의회의 분과위원회에서 가족정책에 관련된 방향과 세부방안을 설정하는 데에 자문을 하고, 연구결과가 의회 내에서 조직적인 토론을 통해서 정책적으로 실현될 수 있는 토대를 제공한다. 이 과정에서 구체적인 방향이 제시되지 않은 채 정책적 요망사항만 전달된다면 가족보고서의 본래 목적에서 벗어나게 된다.

가족보고서는 ‘전문가위원회(Sachverständigenkommission)’에 의해 작성된다. 전문가위원회의 위원들은 연방의회의 결정에 따라 가족부에서 임명한다. 발터(Walter, 1993a: 9-10)는 전문가를 두가지 의미로 구분하는데 그에 의하면 첫째, 전문가는 가족학자나 한 조직내에서 전문가로 인정받는 가족관련담당자를 의미한다 (제도적 역할로서의 전문가 *Experte als institutionelle Figur*). 다른 한편으로 전문가란 연구자들이 선별한, 특수한 사회과학적 도구를 통원하여 사회맥락에 대해 조사를 하는 사람을 말한다 (방법론적 역할로서의 전문가 *Experte als methodologische Figur*). 이 두가지 구분에 비추어 볼 때 위원회의 위원들은 전자에 속한다고 볼 수 있다.

가족부는 위원회에게 ‘위원회보고서(Kommissionsbericht)’ 또는 ‘전문가보고서(Sachverständigenbericht)’를 작성하라는 과제를 위탁한다. 위원회는 매회 가족보고서가 기획될 마다 주제에 따라 새로이 구성되는데, 위원들은 보통 학문적으로 탁월한 능력을 지니고 있다고 인정되는 전문가들 중에서 임명되며 무보수 명예직으로 연구를 수행한다.<sup>159)</sup> 제2호 가족보고서는 대부분 교육학자들에 의

참여자들이 가족정책적 관심사안이나 이해관계를 관찰할 수 있는 가능성이 커지게 된다. 또한 역으로 가족정책체계가 견고하게 구성될수록 가족정책담론이 제도화될 수 있는 가능성도 높아진다.

159) 프랑스의 경우에는 자문가들이 사회 각 집단을 대표하는 다양한 사람들로 구성되고, 가족보고서에도 가족정책에 대한 사회 각계각층의 의견이 반영되어있다. 그 중에서도

해 작성되었는데, 제3호에는 국민경제학자, 인구학자 그리고 교육관련 전문가들이 참여하였다. 그리고 제4호는 의학, 사회정책, 심리학 그리고 국민경제분야의 전문가들이 작성하였으며, 규모 상으로 볼 때 가족과 가족정책에 대해 가장 광범위하게 연구된 제5호 가족보고서에는 사회학자와 경제학자들이 주로 참여하였다. 이런 인적구성상의 문제점때문에 전문가들이 항상적이고 지속적으로 자문을 담당하는 것은 거의 불가능하다.

전문가위원회는 보통 2년에서 3년 동안 보고서를 작성한다. 그리고 그 기간동안 뮌헨(München)에 위치한 ‘독일청소년연구소(Deutsches Jugendinstitut)’내 사무부서(Geschäftsstelle)의 지원을 받는다. 이런 과정을 거쳐 전문가보고서가 만들어지는 데, 전문가보고서는 통상 크게 두 부분으로 구성된다. 전반부에서는 그 때마다 다루어지는 주제에 대한 분석이 이루어지고, 후반부에서는 실행중인 가족정책에 대한 비판이 이루어지는 동시에 개혁방안과 대안이 제시된다.

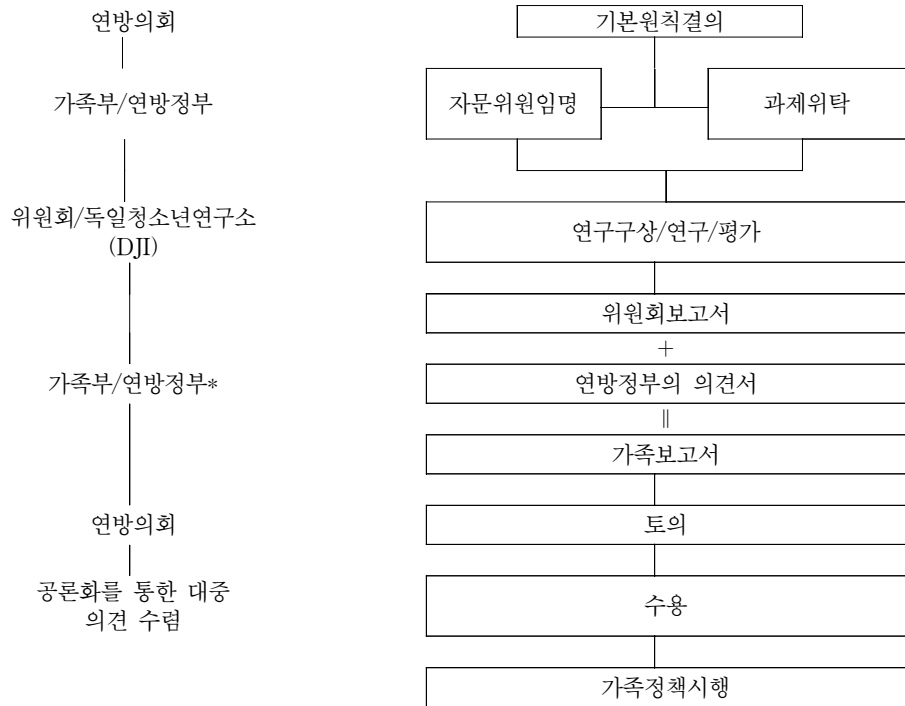
연방정부는 전문가들의 분석내용과 그들이 제시한 대안에 대해서 가족부의 주도 하에 ‘의견서(Stellungnahme)’를 발표한다. 이런 과정을 거쳐 연방정부의 의견서와 위원회보고서가 한 권의 책으로 묶여서, 연방정부의 보고서형태로 가족보고서가 출간이 된다. 지금까지 간행된 5개의 가족보고서 중엔 제1호 보고서<sup>160)</sup>만 제외하고 모두 이 같은 도식에 따라 구성되었다(표 1 참조).

---

U.N.A.F.(Union National des Assoziations Familiales)라는 가족연합단체가 가족의 이익 대변단체로 중심역할을 한다. 그에 비해 독일의 가족보고서는 위원회가 학자들에 의해 주도된다. 위원회의 위원임명은 그야말로 ‘주관적(subjektiv)’으로 이루어진다. 그래서 전문가의 객관적인 대표성 문제는 항상 있어 왔다(Lamm-Heß, 1993: 8). 위원회는 제3호 가족보고서의 경우만 4명의 전문가로 구성되었고, 통상적으로는 7인으로 구성된다.

160) 제1호 보고서는 가족부 산하 ‘가족학자문단(Familienwissenschaftlicher Beirat)’의 자문을 거쳐 가족부에서 직접 작성하였다.

<표 1> 가족보고서 작성단계



\* 가족부의 주도하에 연방정부의 의견서 내용작성.  
자료: Walter, 1993a: 4

가족보고서는 연방의회에서 논의된 후 그 내용이 조정된다. 다시 말해 전문가 보고서의 내용 중 정부의 정책노선에서 벗어나는 주장들과 개혁방안은 정부의 심의를 거쳐서 정책대상으로 규정되는 가족집단들의 이해관계를 고려하여 조정이 되고, 가족정책의 실행방안으로 채택되거나 경우에 따라서는 배제된다.

규모 상으로 보면 가족보고서는 두 가지 유형으로 구분된다. 첫째는 모든영역에 걸쳐 포괄적으로 가족의 현실을 다루는 ‘전체보고서(Gesamtbericht)’의 유형으로 제1호, 3호 그리고 5호가 이에 해당한다. 두 번째는 특수한 주제를 가족학적으로 분석하는 ‘특수보고서(Spezialbericht)’이다. 제2호와 4호가 이에 해당하는 데 제2호는 아동의 사회화문제를 주제로 다룸으로써 가족의 교육과 사회화 기능을 중점적으로 연구 분석하였다. 제4호는 노인부양가족의 실상과 가족 내 노인의 실태에 초점을 맞추어, 급증하고 있는 노령인구의 생활과 복지 문제를 집중 분석하였다.

&lt;표 2&gt; 가족보고서 추진 일정

보고서 추진단계	제1호	제2호	제3호	제4호	제5호
위원회 소집	-	1970.7.31	1975.12.19	1983.9.12	1991.3.6
과제 위탁	1965.6.23 독일연방공화국 의 가족상황	1970.7.31 가족과 사회화- 자녀세대의 양육과 교육에 대한 가족의 능력들과 능력의 한계들	1975.12.19 독일연방공화국 의 가족상황	1983.10.6 가족내 노인의 실태	1991.3.6 통일 독일에서의 가족과 가족정책- 인적자본의 미래에 관하여
창립회의	-	1970.11.5	-	1983.11.2	-
위원회보고서 완료	-	1974.5.4	1978.7.1	1985.12.6	1993.10.28
가족보고서 완료	1968.1.25	1975.4.15	1979.8.20	1986.10.13	1994.6.15

자료: Walter, 1993a: 6

이상과 같이 독일에는 가족보고서라는 제도적 도구가 존재함으로써 가족정책이라는 실천영역에 사회과학이 능동적으로 영향력을 발휘할 수 있는 기회가 제공되고 있다. 가족보고서는 1) 전문가보고서에 대한 의견을 제시해야 하는 연방정부에 대해, 2) 가족보고서의 내용에 대한 토론이 이루어지는 연방의회에 대해, 그리고 3) 가족정책에 관심을 가지고 있는 대중들에게 영향력을 발휘할 수 있다(Walter, 1993a: 22). 이 가운데 처음 두 단계는 연방정부의 의견서 부분으로 가족보고서와 함께 간행되고, 또 연방의회의 토의 자료로 기록되어 문서로 보존된다.

## 2. 가족정책적 도구로서 가족보고서의 효용성

가족보고서의 효용정도를 측정하기는 무척 어렵다. 가족보고서는 그러나 보고서가 제도로 정착되어 항상성을 띄고 발전되어 왔으며, 정부에 대해 의견표명의 의무를 부여하고, 의회 차원에서 가족정책에 대해 논의하는 계기를 제공함으로써 가족정책담론에 있어 상징적인 위치 이상의 가치를 지니고 있다. 그러나 학문적 연구와 현실간의 괴리 때문에 여러 가지 제한점을 내포하고 있는 것도 사실이다. 이제 그 효용성과 제한점에 대해 살펴보기로 한다.

지난 30년 가까이 가족보고서의 명맥이 이어져 오고, 또 갈수록 보고서 내용



의 정책반영도가 향상되고 있는 점을 굳이 언급하지 않는다 하더라도 논자가 본 논문의 제II장에서 제시한 ‘가족정책에 대한 학술자문의 의의와 필요성’에 비추어 볼 때 가족보고서는 기능적인 측면에서 효용가치를 지니고 있다고 평가할 수 있다. 5개의 보고서는 가족의 변화와 가족정책의 세부방안에 대한 정보를 충실히 제공하고 문제를 제기하여 조기경보기능을 수행해 왔다. 그리고 정책수행시 요구되는 규범적 분석틀을 제시하고, 기존의 가족정책을 평가하여 이를 바탕으로 대안을 모색하는 등 학문의 정책자문기능을 충실히 수행하였다.

그러나 가족보고서의 구성을 보면 가족정책적 분석틀과 가족들의 생활실태에 대한 묘사부분이 구체적 정책방안 논의부분보다 훨씬 더 큰 비중을 차지하고, 장기적인 측면에서 그리고 간접적으로만 정책집행과정에 영향력을 발휘해 오다가 제4호와 5호에 이르러서야 직접적인 파급효과를 남게 되었다.

그 한 예로 제4호에서 연방정부는 현실에는 ‘다양한 가족형태들(unterschiedliche Familienformen)’이 역동적으로 발전하며 공존하고 있다는 자문위원회의 견해와 인식을 같이 한다. 그런 인식 하에 가족들이 그들의 표상에 따라 삶을 영위할 수 있도록 환경과 여건을 조성하는 것이 가족정책의 과제라고 본다. 그래서 가족을 ‘부모와 자녀’로 구성된 핵가족으로 국한하지 않고, 노년세대까지도 개념적으로 포괄한다(Vierter Familienbericht, 1986: III). 그에 따라 핵가족에 대한 지원뿐 아니라 자녀-부모-노부모세대로 구성된 가족을 위해서도 가족원들간의 연대가 원활해지고 이들을 사회적으로 통합할 수 있도록 지원하는 방안을 구상해야 한다는 자문위원회의 제안을 수용한다. 그래서 노인들의 소득이 안정적으로 보장되도록 지원하고, 정기적인 종합건강진단이 가능하도록 노인의료시설을 확대하도록 모색하겠다고 동의한다(Vierter Familienbericht, 1986: IX). 그리고 노인을 간호하고 부양하는 부양자와 간호자들에게도 지원의사를 밝힌다(Vierter Familienbericht, 1986: XII). 또한 전업주부의 노령연금체제도 노후에 독자적인 생계유지가 가능하도록 개혁하겠다는 의지를 보인다(Vierter Familienbericht, 1986: XIII).

한편, 자문위원회가 본래 의도했던 바대로 보고서의 내용이 작성되고 그 내용이 연방정부에 의해 어느 정도 수용되어 왔는가 하는 점에 있어서는 아직 미진한 점이 있다. 또한 정권교체시마다 가족정책적 목표가 바뀌고, 발표된 보고서들간에 유기적인 체계가 구성되지 못했다는 근본적인 문제점 때문에 가족보고

서가 정책에 영향을 끼칠 수 있는 범위는 제한되어 있다. 가족보고서의 작성에 직접 참여한 위원들<sup>161)</sup> 스스로도 학문적 합리성이 결여된 정치체계의 특성과, 개인과 당의 정치전략적 목표를 우선시하여 전문성과 이성을 도외시하는 정치가들 때문에 학문이 정책결정에 적극적으로 영향을 끼치기는 어렵다고 평가하고 있는 것으로 조사되었다(Walter, 1993a; von Schweitzer, 1995: 101).

이 같은 사실은 전문가위원회가 제안한 정책개혁 방안들을 연방정부가 수용하는 정도를 척도로 삼아 가족보고서의 효율성을 가늠해 보면 더욱 명확하게 드러난다. 연방정부는 전문가보고서의 개별논점들에 대해 검토를 하는 과정에서 논점들을 선택적으로 수용함으로써 보고서의 전체 맥락을 소홀히 하여 보고서의 효용가치를 감소시킨 게 사실이다. 그리고 전문가위원회가 제시하는 정책적 요구들과 비판은 아래의 사례에서 볼 수 있듯이 수용이 거부되거나 무시되는 경우도 있었다.

1975년부터 독일에서는 부모의 소득정도에 상관없이 첫째자녀부터 동일한 금액으로 아동수당을 일괄지급하고 있었다. 그런데 제2호(1975: 89)에서 자문위원회는 아동의 사회화가 국가사회적인 목적성을 띄어서는 안된다고 보고, '아동의 최저생계비보장을 목표로 하여 부모의 소득에 따라 액수가 유동적인 아동수당(Kindergeld)' 지급을 제안한다. 이에 대해 연방정부는 부모의 소득에 따라 유동적인 아동수당을 산출할 경우 이미 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)에 의한 소득공제가 이루어지고 있고, 행정업무가 과도해질 것이라는 이유를 들어 위원회의 제안을 수용하지 않았다(Zweiter Familienbericht, 1975: XIII). 또한 연방정부는 부모소득과 무관하게 교육진흥비(Ausbildungsförderung)를 지급하라는 위원회의 제안(Zweiter Familienbericht, 1975: 90)을 '재정적 이유(finanzielle Gründe)'를 내세워 '현실화할 수 없다'는 결정을 내렸다(Zweiter Familienbericht,

161) 지금까지 가족보고서의 작성에는 학자들만 참여해 왔다. 그러나 미래에는 가족정책과 연관이 있는 사람들, 즉 정책수행자들 외에 가족들도 직접 의견을 표시할 수 있는 길이 열려야 할 것이다. 가족은 서로 다른 생활환경 속에서 서로 다른 계층을 이루고 살아가는 특성 때문에 조직화되기가 힘들다. 그러나 가족들 또한 이제는 강력한 이익집단을 구성해서 1) 그들의 사회적, 경제적, 문화적 상황을 정부와 외부세계에 알리고, 2) 가족의 대변인으로서 또 가족정책적 방안의 수혜자로서 정부, 의회 그리고 정책 담당 부서들과 대화를 하며, 3) 그들 스스로 자조방안들을 체계화 해 나갈 수 있는 능력을 갖추어야 한다(Wingen, 1997: 339이하). 그리하여 그들의 그리고 자녀세대의 이익을 대변하고 정치에 압력행사를 할 수 있어야 좀더 합리적이고 실효성있는 가족정책이 실현될 수 있을 것이다.

1975: XIV).

그 밖에 제3호에서 연방정부는 위원회의 제안을 수용하여 4개월간의 출산휴가제를 도입하는 것에 동의하였다. 그래서 모성보호기간과 합쳐서 출산후 6개월간 취업모들이 자녀양육에 집중할 수 있는 환경을 조성했다(Dritter Familienbericht, 1979: 12-13). 그러나 이혼여성이 받는 연금을 유족연금(Witwenrente 또는 Hinterbliebenenrente)과 동일하게 조정지급해야 한다는 위원회의 제안에 대해서는 사망한 배우자의 연금의 60%가 지급되는 유족의 경우와 달리, 이혼을 한 여성은 이혼 후 스스로 연금기여기간을 가질 가능성이 높다는 이유를 들어 이 제안을 수용하지 않았다(Dritter Familienbericht, 1979: 14).

이렇듯 가족보고서의 효용성을 감소시키는 세부분제점들이 발생하게 된 배경에는 가족보고서외적인 문제점이 숨어 있다. 즉 이는 가족부의 위상이 약하기 때문에 학술정책자문의 효용가치가 감소되는 결과가 나타날 수 밖에 없는 행정체계내의 구조적인 문제점에서 기인한다. 왜냐하면 가족학적 이론구성과 연구결과들을 정책적으로 고려하는 행위는 가족부가 소유한 연구수용능력과 행정조직 내에서의 의사관철력에 의존하고 있기 때문이다. 가족정책이 독일에서는 다부서적 과제로 인식되어 여러 부서에 걸쳐 업무가 분산되어 있고, 연방가족부는 연방정부 내에서 중요한 부서로 인정되지 못함으로써 행정조직구조상 결정능력이 결여되어 있고, 정책수행 시에도 지속적으로 업무를 수행할 수 있는 능력이 제한되어 있는 것이다. 그래서 독일에서는 체계적이고 장기적으로 설정된 가족지원방안과 연구경향이 결여되어 있다. 그리고 자문위원회가 그들의 정책적 제안들을 공론화하고 현실화시키는 데에도 한계가 따르는 것이다(Lamm-Heß, 1993: 2).

#### IV. 탄력적인 학술자문의 필요성

전체적으로 볼 때 가족보고서는 가족정책담론에 있어 장기적인 안목에서 논쟁점들을 제공함으로써 탄력적이며 현실적응력이 있는 가족정책이 구상되는 데에 기여해 왔다. 그리고 가족문제에 대해 연구의 차원에서 접근하는 데에 그치지 않고 공적인 담론의 수준으로 향상시켜서 일반인들의 가족정책에 대한 관심

과 참여의식을 고취시키고, 이에 대해 국가적인 차원에서도 공적인 논의분위기가 형성되어 가족정책이 합리적으로 발전하는 데에 이바지하였다. 또한 학자들의 연구가 정책에 직접적으로 반영되는 고정적인 루트를 확보하여, 시대적 변화에 따라 다양하게 나타나는 가족문제를 해결하는 데에 현실적인 효과를 서서히 거두기 시작했다는 점에서 그 존재의 의미가 커지고 있다. 이런 점에서 이는 우리나라에서도 고려될 만한 제도로 평가될 만 하다. 우리나라에서는 아직도 가족전담부서가 독립적으로 존재하지 못할뿐만 아니라, 가족을 사적인 단위로만 간주하여 소위 ‘문제가정’이외의 일반가족의 복지에 대해서는 관심이 미진하고, 아직 가족정책적 방안도 다양하게 차별화되지 못했기 때문이다. 이런 점에서 우리나라의 가족학자들이 해결해 나아가야 할 과제가 막중하다.

가족문제의 중심에 서있는 여성들을 배려하고, 모든 가족구성원들이 동반자적인 관계를 이루고 살아갈 수 있는 여건이 이루어지기 위해서는 합리적이고 현실대처능력이 있는 가족정책이 개발되어야 한다. 그러기 위해서는 가장 우선적으로 ‘가족복지’에 대해 끊임없이 문제제기를 하고 현실을 분석하여 대안을 제시할 수 있는 ‘제도화된’ 가족정책 자문위원회의 설치가 필요하다. 자율성이 보장되는 학자들과 전문가, 가족대표들이 모여 미래지향적인 정책대안을 모색할 수 있는 공동의 장이 필요한 것이다.

이는 급변하는 한국적 가족상황을 분석하기 위해서는 물론이며, 통일이라는 과제와 당면해 있는 우리에게 중요한 숙제이기도 하다. 독일이 통일된 이후 사회통합의 과정에서 큰 문제 중의 하나로 부상한 것이 바로 가족기능이 급속도로 약화되는 현상이었기 때문이다. 그 결과 독일에서는 국가적 차원에서 이 문제에 신속하게 대처하기 위해 가족정책 집행에 있어 학자들의 자문기능을 강화하기에 이른 경험이다.

따라서 우리나라에서도 이제는 제도화된 자문위원회를 설치해야 할 시점에 도달했다. 학자들이 정책자문에 관심을 가지고 실천영역과 좀더 긴밀하고 유기적인 공조관계를 형성하여 지속적인 상호작용이 이루어진다면 우리나라에서도 가족정책적 관심사안과 조치들이 더욱 많이 현실화될 수 있을 것이다.

EU 국가 가족관련 수당구조(1995년)<sup>162)</sup>

	독일	오스트리아	벨기에	덴마크	스페인	핀란드	프랑스	아일랜드	이탈리아	네덜란드	포르투갈	영국	스웨덴
현금수당 총비율	63.2	85.0	95.6	47.9	79.2	66.7	85.9	94.3	53.8	73.9	65.8	79.6	53.4
출산수당	15.6	20.3	7.7	22.2	40.7	27.1	13.7	3.0	13.1	0.0	19.4	1.9	22.6
자녀양육수당	39.9	61.8	84.3	25.5	38.5	37.6	72.2	58.6	39.0	73.1	36.2	39.5	25.8
기타 주기적 수당	7.8	2.9	3.6	0.2	0.0	2.0	0.0	32.6	1.8	0.8	10.3	38.2	5.0
소득이 있는 조건하에서	0.4	1.8	0.0	0.0	21.1	3.2	21.6	40.4	1.5	0.0	1.3	35.6	0.1
현물수당 총비율	36.8	15.0	4.4	52.1	20.8	33.3	14.1	5.7	46.2	26.1	34.2	20.4	46.6
소득이 있는 조건하에서	36.8	0.0	0.0	2.7	13.6	0.0	3.0	0.0	45.2	4.6	30.7	20.1	0.0
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
소득이 있는 조건하에서	37.2	1.8	0.0	2.7	34.7	3.2	24.6	40.4	46.7	4.6	31.9	55.7	0.1

## ○ 가족정책 예산 규모는 GDP의 2.6%

가족수당과 세금 감면조치 및 각종 지원 정책들을 포괄하는 가족 정책 예산 소요 규모는 유럽연합(EU) 국가들에서 다양하게 나타난다. 대체로 북유럽 국가(스웨덴, 덴마크, 핀란드)는 1995년을 기준으로 볼 때 GDP의 4% 이상을 가족정책 예산으로 소요하여 가장 큰 규모를 나타내며, 이에 비해

162) Claude Thélot et Michel Villac, *Politique familiale*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 1998, pp.34-42에서 요약.

남부 유럽 국가들의 경우, 예를 들어 그리스 0.2%, 포르투갈 1.1%, 스페인과 이탈리아는 각각 0.4%와 0.8%로 매우 낮은 규모를 보인다. 그밖에 나머지 대부분의 유럽 국가들은 GDP의 2~3%를 기록하였는데, 이 중 프랑스는 GDP의 2.6%로 적지 않은 예산 규모를 보이고 있다.

#### ○ 현금수당 비중이 높은 지원정책

유럽연합 각 국에서의 지원형태는 현금 수당에서 현물 급여에 이르기까지 다양하다. 지원 형태의 비중은 각 국간에 큰 차이를 보인다 (표 참조). 프랑스(86%)는 유럽연합 국가들 중에서 아일랜드(94.3%) 다음으로 현금수당을 통한 가족지원 정책의 비중이 높은 나라이다. 프랑스는 가족정책의 약 3/4이 현금수당을 통해 이루어지는데 반해, 북유럽 국가들 중에서는 덴마크와 스웨덴, 핀란드, 남유럽 국가들 중에서는 이탈리아와 포르투갈, 그리고 독일의 경우 현물 지원이 1/3 이상을 차지한다.

#### ○ 소득 유무가 가족지원의 수혜상태에 영향을 미치는 정도는 유럽연합 국가들 중 중간 수준

소득의 유무가 가족지원 정책의 혜택 정도에 크게 고려되지 않는 나라는 북유럽 국가들 및 오스트리아와 네덜란드를 꼽을 수 있다. 이들 나라에서는 소득 유무를 고려하는 정책 비율이 5% 이하일 따름이다. 반면에 영국과 이탈리아, 독일, 스페인의 경우에는 이 비율이 1/3 이상을 차지하며, 특히 영국의 경우 55%로 가장 높다. 1995년도를 기준으로 볼 때 프랑스와 포르투갈은 각각 약 25%와 32%를 차지하는 것으로 나타나 유럽연합 국가들 중 중간적 위치를 보인다.

#### ○ 3자녀 이상의 가족에게 높은 가족수당 지급

모든 유럽연합 국가에서 가족수당은 가족정책의 핵심을 이룬다. 그러나 가족수당 지급 기준은 각 나라들마다 다양한 양상을 띠는데, 가장 특징적인 것은 수당 액이 3자녀 이상의 가족에게 상대적으로 높게 지급되는 국가들과 자녀의 연령에 따른 차별화를 꾀하는 나라들로 대별되는 점이다. 프랑스의 경우, 유럽연합국가들 중 유일하게 첫 자녀에게는 수당이 지급되지 않는 나라이며, 자녀의 연령에 따른 차별화가 아닌 3자녀 이상의 가족에게 높은 수당을 지급하는 국가로 분류된다.

### ○ 가족수당의 정책적 효과

가족정책의 효과와 관련하여 그것이 수직적 재분배인가, 수평적 재분배인가라는 판단은 단순하지 않다. 가족정책이 수입의 불평등성을 줄이는데 미치는 영향은 무엇보다도 정책의 폭에 달려있다. 룩셈부르크와 벨기에, 프랑스의 가족정책이 가구간 수입의 불평등성을 줄이는데 크게 기여하고 있다고 평가되는 이유는 이들 나라가 아동들을 위해 전체적으로 관대한 수당 체계를 갖고 있기 때문이다. 그래서 프랑스의 경우 가족수당이 생활수준의 불평등을 현저히 줄이는데 기여한다고 평가할 수 있다.

### 미국의 아동, 가족관련 법률의 제정 연보<sup>163)</sup>

#### □ Maternity and Parenting Policies 모성과 부모역할 정책

- 1949-69: 1949년의 뉴욕을 선두로, 1969년의 하와이에 이르기까지 1949년에서 69년 사이에 캘리포니아, 뉴저지, 로드아일랜드에서 주별 한시적 장애보험법(State Temporary Disability Insurance Laws) 제정. 이 법률들은 1978년에 임신과 모성(출산 후 몸조리를 포함하여)까지 포함하는 것으로 확대됨.
- 1964, 1972: 1972년과 1978년에 수정된 것처럼 1964년의 공민법 제7조
- 1993: 가족간호휴직법(Family and Medical Leave Act)

#### □ Child-Conditioned Social Assistance 자녀와 관련한 사회원조

- 1911-21: 40개 주에서 어머니와 미망인 연금 법률(1935년에는 45개주)
- 1935: 16세 미만의 아동들을 대상으로 하고 공인된 국가 정책 하에서 지출을 맞추기 위한 공식을 포함하는 사회복지 법률 제 4조인 피부양 아동에 대한 원조(ADC: Aid to Dependent Children)
- 1950: ADC가 양육자 수당을 포함하도록 개정.
- 1961: '실업자 아버지' 프로그램이 선택조항으로 추가됨.
- 1962: ADC가 보다 포괄적인 정책의 일부로서 규정될 수 있도록 그 명칭을 AFCD(Aid to Families with Dependent Children)로 바꿈. 연방정부가 과거와 현재뿐 아니라 잠재적인 AFDC 가족에게 더 많은 사회복지사업을 제공하도록 법을 분리함.
- 1967: 긴급원조프로그램을 추가. 수입은 부모가 구직활동을 할 때 제공되는 인센티브로서 추가되는 규정을 무시. 노동 인센티브인 WIN 프로그램이 추가.
- 1975: 자녀부양강제(Child Support Enforcement)정책이 추가됨. 함께 살지 않는 부모 중 한 명이 부양비 50불을 인센티브로서 추가함(1984). 이 법안은 차후 강화됨(1988).

163) Kamerman, 1997, Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States. Appendix.



- 1981: 노동 인센티브는 축소됨. 주정부는 수혜자가 최저임금비율 내에서 보조금 만큼의 일을 할 것을 요구하는 선택조항을 허가하였음.
- 1988: 1988년의 가족부양법안은 WIN으로 대체되었음. 종합적인 ‘직업선택과 기초기술’(JOBS) 프로그램과 함께 3세 이상(주정부별로 1세 이상도 있음)의 자녀를 둔 양육자에 대한 의무적인 참여를 요구하고, 주정부의 참여비율 분담 정도를 정하는 나머지 노동 프로그램은 고용명부에 등록되지 못한 부모들을 지원함(의료보조와 자녀양육). 주정부는 실업자 부모를 위한 프로그램을 제공할 것을 요구하였으나 매년 6개월이라는 수급기간에 제한을 둠.
- 1996: 1996년의 ‘개인 책임과 노동기회 조정법’(PRWORA)은 AFDC와 JOBS 프로그램을 폐지. 또한 기능적 장애아동에 대한 SSI 수당을 줄이고 식량권의 허용치를 삭감하고 수당을 받는 합법적 이민자들의 권리를 엄격하게 제한. 주는 프로그램의 세부항목에 있어서 유연성을 갖게 되었다.

#### □ Food Stamps 식품권

- 1964: 식품권 법안(Food Stamp Act)은 자격있는 저소득층 가구가 적은 비용으로 영양적으로 적당한 음식을 구입할 수 있도록 제도화된 것이다. 자격요건을 갖춘 개인들이 저렴한 비용으로 구입할 수 있는 바유처라는 쿠폰은 빈곤한계수입의 30%까지 상향조정되었다. 결과적으로 수정되었다.
- 1974: 수정안은 주에서 프로그램들을 지정하였다.
- 1977: 개인이 식량권을 구입할 것을 요구하는 조항 삭제. 만약 자격요건이 된다면, 개인들은 같은 가치를 가지고 있는 식량권을 갖게 된다. 자격요건에 몇 개의 강제조항이 부과.

#### □ Earned Income Tax Credit(EITC) 근로소득환급공제

- 1978: 자녀가 있는 저소득 노동자 가족은 급여 중 일정비율의 tax credit을 그 최대치까지 환급받을 수 있다. 즉 credit이 납세자의 연방 소득세 수준보다 높으면 그 차액은 직접 이전비용, 곧 ‘환급성 tax

credit'의 형태로 과세자에게 되돌려진다.

1987: credit의 수준이 인플레이션에 따라 조절될 수 있도록 함.

1990-93: 두명 이상의 자녀가 있는 가족에 대해서는 credit의 규모 확대.

#### □ Child Care

1946: Child Care Food Program은 1946년에 국립학교급식법안 하에서 권위를 부여하였다. 아침, 점심, 저녁과 간식을 지원하기 위한 연방정부의 재정적인 원조가 자격있는 보육센터와 개별가족 또는 집단 보육 가정에 제공되었다. 식사를 제공받는 대부분의 아동 연령은 3세에서 5세 사이이다.

1962, 1967, 1988, 1990: AFDC 프로그램이 확립된 상태에서 사회복지법안(SSA)의 4조 A항은 4가지의 다른 보육 프로그램을 승인한다. 그 4가지 중에서 3가지는 빈곤한 아동들의 보육에 투자를 한다. 그 3가지는 다음과 같다. (1) AFDC 가족들에 대한 보육 (2) 직업 때문에 AFDC를 떠난 사람들을 위한 보육 (3) AFDC에 적합해져 가는 '위기에 처한' 가족들을 위한 보육. 네 번째는 삶의 질 향상에 목적을 두고 있다 (1990).

1962년 이후로, 4조 A항에 대한 수정은 주의 공적(사회)복지 부서로 하여금 과거, 현재 그리고 잠재적인 AFDC 수혜자들이 공적인 원조를 더 이상 받지 않을 수 있도록 고무하도록 기획되었다. 주(state)의 부처는 직접 보육을 제공할 수 있고 다양한 방식으로 providers에게 보육을 설계할 수 있다.

1964: Head Start는 Johnson 행정부가 빈곤과의 전쟁을 시작했던 '경제적 기회 법안Economic Opportunity Act'(1964년)의 부분으로서 제정되었다. 그것은 부모가 자녀와 더욱 결부되도록 할 뿐만 아니라 빈곤한 자녀들을 위한 보충 교육 프로그램으로서 만들어 졌다.

1965: 초등·중등교육 법안의 1조가 제정되었다. 그것은 Head Start처럼, 보충 교육 프로그램이다. 연방정부가 미취학아동들을 포함하여 교육적으로 혜택을 받지 못하는 아동들의 수요를 충족시키기 위한 프로그램에 대해 기금을 지원한다.

1975, 1981: SSA의 20조는 주가 국가의 중간수입의 115%까지의 임금을 받는 개인들에 대한 사회적인 서비스를 제공하기 위하여 보조금에 권위를 부여하였다. 20조 기금의 상당한 부분은 저소득층과 적당한 소득을 가진 노동자 가족을 위한 보육서비스에 주어졌다.

1976: 아동과 비부양자 세금공제Child and Dependent Care Tax는 확장되었다. 1954년에 처음 제정되었을때는, 혜택은 노동을 하거나 구직중이고 13세 미만의 적어도 한명의 자녀를 가지고 있는 납세자에게는 상환 불가능한 세금 credit이다. 1976년의 확대는 보육관련 비용에 대해 한 명의 피부양자에 대해 2,000불까지 그리고 두명 이상에게는 4,000불까지 20%의 세금 credit으로 변형되는 것이다.

\*Note: 비록 참여는 노인과 장애인에 대한 부양을 포함하고 있음에도 불구하고, 압도적으로 대부분의 credit은 보육을 위해 쓰여진다.

1990: Child Care and Development Block Grant(OBRA, 1990)은 저소득층 가족을 대상으로 한 보육서비스와 보육 서비스의 공급과 질 개선에 목표를 두고 있다.

2002 연구보고서 240-18

외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및  
전담부서의 체계화 방안 연구

---

2002년 12월 27일 인쇄  
2002년 12월 30일 발행

발행인 : 장 하 진

발행처 : 한 국 여 성 개 발 원  
서울시 은평구 불광동 1-363  
전화 / 356-0070 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화  
전화 / 313-7593 (代)

---

<정가 ???,000원>

ISBN 89-8491-053-8 93330