



## 논 단

독일 사회에서는 이미 수십 년에 걸쳐 저출산 현상이 지속되었다. 하지만 인구유입에 기초한 인구정책, 과거 나찌정권의 유산에 따른 국가 주도 가족 정책에 대한 불신감, 가족정책을 주변화시키는 계급정치의 전통 등으로 인하여 저출산 문제는 중요한 정책 의제가 되지 못하였다. 그러나 독일 인구 감소에 대한 세계은행의 보고서, 이슈 제기자로서 주요 정치인의 역할, 인구의 양적 문제 뿐 아니라 지속적인 양질의 노동력 공급 차원에서 바라본 인구의 질적 문제에 대한 관심, 여성 전문 인력 활용에 대한 기업의 욕구 등으로 인하여 저출산 문제에 대한 관심이 2000년대에 들어서 새롭게 부각되었다. 이러한 관심은 여성의 인구학적 특성 분석을 토대로 한 가족정책의 질적인 변화로 이어졌다. 가족정책은 아동양육 비용의 보전에서 아동양육으로 인한 소득상실 보전, 3세 미만 아동 대상 보육시설 확대, 그리고 지역가족연대 구축을 통한 가족친화 지역사회 환경 조성으로 이어졌다. 이러한 독일 가족정책의 변화는 산아제한에 중점을 둔 가족정책 전환의 시점을 놓치고 독일보다 더 심각한 수준에서 저출산 문제를 경험하고 있는 한국 사회에 다음과 같은 시사점을 던져준다. 아동 양육 부담의 남녀 분담, 아동양육으로 인한 소득 상실 보전, 가족친화 지역사회 환경 조성을 위한 사회적 합의의 도출.



정재훈

〈서울 여자대학교  
사회복지학과 부교수〉  
(jung4202@hanmail.net)



# 독일의 저출산문제 등장 배경과 정책적 대응 양상<sup>1)</sup>

## 연구 목적 및 배경

본 연구는 30여 년 이상 지속적인 저출산 문제를 겪고 있는 독일 사회에서 여성의 인구학적 특성과 출산 행위의 상관관계를 분석함으로써 한국 사회의 출산율 제고를 위한 정책 제안을 연구 목적으로 한다. 여성의 인구학적 특성을 고려하지 않는 가족정책이 결국 저출산 문제에 제대로 대응하지 못하는 결과를 낳았다는 정책적 반성과 더불어 2000년 대 중반 이후부터 독일 가족정책은 질적인 변화를 시작하였다. 이러한 정책 변화를 분석함으로써 한국 사회의 지속적 저출산 문제 해결을 위한 정책 방향을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 목적인 셈이다.

독일의 경우에 막대한 국가 예산을 동원하여 높은 수준에서 제공하는 현금급여에도 불구하고 이미 1970년 대 중반 이후부터 저출산 현상이 지속되고 있다. 따라서, 지속적 저출산 문제를 해결하기 위하여 2000년 대 초반부터 독일 정부가 시도하는 가족정책 차원의 주목할 만한 변화가 부모수당(Elterngeld)과 부모시간(Elternzeit) 제도 도입, 3세 미만 아동 보육시설 구축과 지역가족연대 구축을 통한 가족친화 사회 환경 조성이 다. 이러한 가족정책적 개입이 저출산 현상 완화에 어느 정도 기여할지는 시간을 두고 지켜볼 일이다. 다만 이러한 정책 변화는 출산 주체인 여성의 인구학적 특성 분석을 전제로 하여 일어나고 있다. 출산 주체로서 여성의 특성을

1) 이 논문은 2008년도 서울여자대학교 사회과학연구소 교내학술연구비의 지원을 받았음. 한국가족학회 2009년 5월 9일 발표 원고 “독일 가족정책 변화와 전망”을 토대로 보완, 재구성.

이해하고 이에 따른 욕구를 파악하는 과정이 일어나지 않는 한 저출산 현상을 완화할 수 있는 효과적인 정책 도입은 불가능하기 때문이다.

출산 주체로서 여성의 인구학적 특성 분석은, 좀 더 정확히 표현하면 여성의 인구학적 특성이 출산 행위와 갖는 상관관계 분석이다. 여성의 초혼 연령, 최초 출산 연령, 교육 수준, 국적, 취업활동 특성 등이 출산과 갖는 관계를 이해한다면 여성의 욕구에 최대한 부응하는 정책적 개입을 통해 출산율 제고정책의 효율성·효과성을 높일 수 있다. 교육 수준이나 취업 활동 양상, 문화적·인종적 배경 등 인구학적 특성에 따라 출산 주체로서 여성의 현재보다 더 많은 육아 시간 제공에, 더 높은 수준의 양육 비용 부담에, 혹은 보육 시설 확대를 통한 더 높은 수준의 돌봄 부담 분담에 반응하는 양상이 다르게 나타날 것이기 때문이다.

### 기족정책 변화 배경으로서 저출산

#### 저출산 현상

저출산이 독일에서 최근의 사회적 현상은 아니다. 1970년대 초반부터 구동독과 구서독을 모두 합쳐 적정 출산율 2.1 이하의 수준을 보이기 시작하였다. 1960년 당시 출산율<sup>2)</sup>은 구서독에서 2.4명, 구동독에서는 2.3명이었다. 양 지역

의 출산율은 1960년대 중반 2.5명 수준에 이른 후에 지속적인 감소 추세를 보였다. 이러한 출산율 감소가 당시의 일시적 현상이 아니었음을 여성의 ‘최종 출산율’ 현황이 보여준다.

국가 통계 수집 차원에서 볼 때 여성의 임신 가능 연령을 49세로 보는 것은, 여성이 50세가 되었을 때까지 출산한 자녀 수를 해당 여성 개인의 최종 출산 자녀 수로 보는 것을 의미한다. 즉 현재 ‘15세-49세 여성’ 대상 출산율 통계는 진행형의 의미를 갖고 있지만, 50세 이상 여성의 출산 자녀 수는 연령대 별 최종 출산율을 의미하는 것이다. 구서독 지역의 경우에 1960년 대 당시에 주요 출산 집단이라고 할 수 있는 1930년대와 1940년대 출생 여성을 보면, 전자의 최종 출산 자녀 수는 2명이 조금 넘는 수준이었지만, 후자의 최종 출산 자녀 수는 이미 1.8명 수준으로 떨어진다. 2007년에 50세가 된 1958년생 여성의 경우에 최종 출산 자녀 수는 1.6명이다. 이러한 추세는 구동독 지역에서도 유사하게 나타났다(StBA,2009:7).

낮은 출산율을 가져오는 중요한 현상 중 하나로서 무자녀 여성 비율이 연령 대에 따라 점차 높아짐을 볼 수 있다. 양 독 지역을 모두 합쳐 1940년대생 여성의 무자녀 비율은 12% 정도인데, 1950년대 생의 경우에는 그 비율이 약 16% 정도 수준으로 높아졌으며 1960년대 생

2) 출산율은 정확하게 말하면 연령별 출산율(Age-specific Fertility Rate : ASFR)을 의미한다. 즉 해당 연도에서 15-49세에 해당하는 기임 여성 대비 출생 아비율을 1,000분비로 나타낸 지표이다.



저출산이 독일에서 최근의 사회적 현상은 아니다. 1970년대 초반부터 구동독과 구서독을 모두 합쳐 적정 출산율 2.1 이하의 수준을 보이기 시작하였다.

여성의 무자녀 비율은 20%를 넘어섰다. 2008년 현재 30세-34세가 된 1978년생-1974년생 여성의 무자녀 비율은 43%이며 이 비율이 35세 이상 39세 이하 여성 집단에서는 26%로 감소하긴 하지만, 실질적으로 최종 출산율을 나타낼 수 있는 45세(1963년생)에서 49세(1959년생) 여성의 무자녀 비율이 17%에 이르고 있다.

이와 같이 이미 오래 전부터 여성은 아이를 낳지 않기 시작하였으며, 그 결

과 1975년을 전후하여 구서독의 출산율은 1.5명으로 감소하였고 구동독의 경우에는 1980년을 전후하여 출산율이 2.0명에 잠시 도달한 후 다시 감소하기 시작하였고, 특히 통일을 전후하여 약 0.8명 수준으로 급격히 감소하기까지 하였다(Der Spiegel, 2004년 2호:39). 특히 구동독 지역에서 통일 직후 출산율이 급감한 이유는 대량실업 사태로 인하여 불안감을 가진 여성들이 일시적으로 출산을 유보한 데에서 가장 큰 원인을 찾을

〈표 1〉 독일 출산율 현황(1990년~2008년)

연도	독일	구서독 <sup>3)</sup>	구동독 <sup>4)</sup>
1990	1,45	1,45	1,52
1995	1,25	1,34	0,84
2000	1,38	1,41	1,21
2001	1,35	1,38	1,23
2002	1,34	1,37	1,24
2003	1,34	1,36	1,26
2004	1,36	1,37	1,31
2005	1,34	1,36	1,30
2006	1,33	1,34	1,30
2007	1,37	1,37	1,37
2008	1,38	1,37	1,40

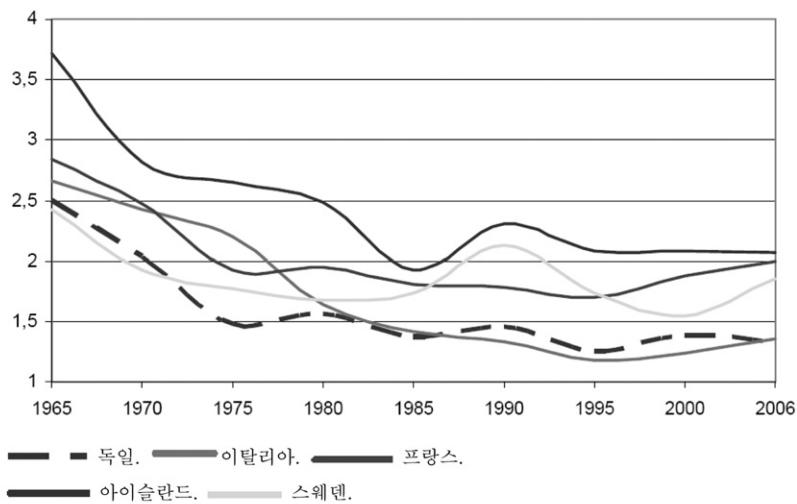
출처: 독일 통계청(StBA) Pressemitteilung Nr.327 vom 04.09.2009.

3) 2001년부터 서베를린 지역 제외.

4) 2001년부터 동베를린 지역 제외.

5) [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/09/PD09\\_327\\_12641,templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/09/PD09_327_12641,templateId=renderPrint.psml)

〈그림 1〉 출산율 국가 간 비교



출처: Kröhnert/Klingholz(2008:7).

수 있다.

구동독 지역 출산율이 여전히 낮긴 하지만 안정세를 찾은 이후 2000년 독일 전지역 출산율이 1.38을 기록한 이후 1.4를 넘지 못하는 낮은 수준을 보이고 있다. 다만, 부모수당(Elterngeld)과 부모시간(Elternzeit)제도를 시행한 2007년과 2008년에는 출산율이 각각 1.37, 1.38을 기록하면서 약간의 반등세를 보이고 있다. 구동독 지역의 출산율은 2008년에 1.4에 이르기까지 하였다<표 1>.

독일의 출산율은 이탈리아의 그것과 비슷한 수준을 보이고 있으며, 1960년 대와 비교할 수준은 아니지만, 적정 출산율 2.1에 근접하거나 그 이상의 수준을 보이고 있는 프랑스, 아이슬란드, 스웨덴 등과 비교할 때에는 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다<그림 1>. 그러나 독일이 이탈리아보다 세배 이상이나

많은 예산을 가족 지원에 투여하고 있고 그 외 국가들은 독일과 비슷한 수준에서 가족지원 예산을 지출하고 있음을 감안하면 (Kröhnert/Klingholz, 2008:19), 가족정책의 방향이 무엇인가 잘못되었다는 정책적 반성을 불가피하게 만들고 있다.

### 저출산 문제 등장 배경

독일 사회에서 저출산 현상은 이미 오래 전에 시작되었지만 역시 오랜 기간 동안 정책 아젠다로 부상하지 못하였다. 그 원인은 무엇이고, 그렇다면 어떤 계기가 저출산 문제의 정책 아젠다화에 기여하였는지 알아보도록 하자.

### 정책적 대응의 부재

구동서독 지역을 포함하여 이미 1970년대 중반부터 적정 출산율을 밑도는

저출산 현상이 시작되어 30여 년을 보내는 사이에도 독일 사회에서 저출산은 그리 심각한 사회문제로 부각되지 않았다. 이러한 현상을 설명하는 이유로는 인구 유입에 따른 인구 규모 유지, 과거나찌 정권 인구정책의 유산, 계급 이데올로기가 주도하는 정책 환경에서 가족정책의 주변화 등이 있다.

### 유입에 따른 인구 규모 유지

외국인 노동자와 그 가족, 독일 태생의 외국 거주민 등을 통한 외부 인구 유입으로 저출산 문제는 해결할 수 있다는 전망이 있었다. 실제로 지속적인 저출산에도 불구하고 독일 전체 인구가 지난 수십 년 동안 약 8천2백만 명 정도를 유지하고 있는 중요한 이유가 외국으로부터의 인구 유입이라고 할 수 있다.

저출산 문제가 점차 사회적 이슈가 되어가고 있었던 1990년대 말 경에도 장래 인구변화에서 인구이동이 중요한 역할을 할 것이라고 전제하면서 인구 유입을 통해 노동력 공급을 유지하고 취업노동자 중심 사회보험 체계를 유지할 수 있을 것이라는 전망을 내놓는 경향이 우세하였다(Fachinger/ Rothgang 1997:822).

실제로 1980년대부터 1990년대까지의 경향을 보더라도 다음과 같은 현상

을 관찰할 수 있다. 1985년에 유럽연합 국가를 중심으로 하여 약 767만명이 독일로 유입된 반면, 466만명이 유럽연합 국가나 기타 외국으로 이주하였다. 1990년대에 들어서도 독일로 유입된 인구는 평균 120만 명 선을 유지하는 반면, 외국으로 이주하는 인구는 약 70만 명 선에 머물렀다(StBA,1998:78). 해마다 인구 이동만을 통한 인구 초과가 50만 명 정도 발생한 것이다. 반면 출생 인구와 사망 인구만을 비교한 인구의 순생산률(Nettoreproduktionsrate)은 1994년에 0.59에 머무는 등(Textor 1997:11) 유입을 통한 인구 규모 유지 효과가 설득력을 가질 수 있었다. 2007년 현재 전체 독일 인구 8천225만7천 명 중 1천541만1천명, 즉 전체 인구의 18.7%가 외국 출생자이거나 외국 출생자 부모를 둔 사람들인 것도(StBA,2009a:48)<sup>6)</sup> 이와 같이 수십 년에 걸친 인구 유입의 결과라고 할 수 있다.

### 나찌 인구정책의 후유증

저출산 문제를 적극적으로 정책 아젠다화하지 않은 더욱 중요한 이유는 과거나찌 시대 인구정책의 후유증이다. 아돌프 히틀러(Adolf Hitler) 정권은 ‘어머니 십자군(die Mutterkreuz)’을 조직하는 등 독일 인종의 출산을 적극적으로 장려하는 인구·가족정책적 개입을 시

6) 일명 ‘이주 배경 인구(Bevölkerung mit Migrationshintergrund)’라 하여, 직접 이주 경험을 한 ‘이주 경험 인구(Bevölkerung mit Migrationserfahrung)’와는 구분한다. 전자는 본인이 이주 경험을 한 사람뿐 아니라 그러한 부모에게서 태어난 자녀까지 포함하는 개념이다. 반면 후자는 본인이 외국에서 독일로 직접 이주한 경험을 한 경우에만 해당한다. 따라서 전자(이주 배경 인구)는 후자(이주 경험 인구)를 포함하는 개념이다.

도하였다. 따라서 저출산 문제에 대한 대응으로서 인구정책이나 가족정책을 언급하는 것 자체가 타부시되는 주제이었다(Kaufmann,2005:9),

특히 독일 사회에서 나찌 시대의 역사적 유산이 주는 부담은 매우 크기 때문에 그 시대와 관련하여 정치적 논쟁을 불러일으킬 수 있는 개념은 가능한 한 언급하지 않으려는 경향을 관찰할 수 있다(Beck-Gernsheim,1998:150). 여기에서 더 나아가 제이차세계대전 이후 형성된 동서냉전체제 간 경쟁 속에서 구동독 정권이나 동유럽 정권이 진행한 가족정책, 인구정책을 통한 적극적인 출산 장려는 저출산 문제에 대한 대응책 논의를 어렵게 하는 정책적 분위기를 조성하였다. 관련 주제를 선별르게 언급했다가 자칫 반민주 독재주의자로 낙인찍힐 수 있다는 우려가 있었던 것이다(Kröhnert/Klingholz, 2008:2).

나찌 시대가 주는 역사적 부담과 이웃 공산권 국가가 적극적으로 활용하는 반자유주의적 정책이라는 인식은 1979년에 이미 1.4 수준으로 출산율이 낮아졌음에도 불구하고 당시 서독연방정부 수상이었던 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt)가 “자녀 출산을 하고 안하고는 오직 개인이 결정할 문제이며 국가는 출산 행태에 영향을 미칠 의도가 없다”는 반응을 가져왔다.<sup>7)</sup> 저출산에 대한 정책적 대응이 권위주의적 국가로 가는

길로 오해받을 것이라는 우려를 찾아볼 수 있다.

### 계급정치의 전통

가족정책은 전형적인 약해빠진 여성적 주제(weiches Weiberthema)로서 좌우를 가리지 않고 정치에서 주변 주제에 머물렀다. 좌파에게 가족정책은 계급문제에 따르는 부수적 주제이었고, 우파에게 가족정책은 가족에 대한 국가의 불필요한 간섭을 유발할 수 있는 사생활 간섭 도구이었을 뿐이다.

지속적 저출산 현상에 대한 국가의 소극적 대응은 1990년대 말, 2000년대 초까지 이어졌다. 그렇다면 권위주의적 국가정책 도입에 대한 우려와 주변 주제로서의 위치에도 불구하고 어떠한 역사적 사건들이 계기가 되어 저출산 문제가 정책 아젠다로 등장할 수 있었는가?

### 저출산 문제의 등장

2000년대 이후에 나타난 저출산 현상은 인구의 양적 감소·고령화 문제와 더불어 전문고급 노동력 축소라는 질적 문제를 제기했다는 점에서, 이전과는 다른 정치·경제·사회적 반향을 불러 일으켰다. 기저귀를 찬 아기가 역기를 든 채, 그 역기 위에는 10여 명의 노인이 앉아 있는 그림과 그 아기를 ‘마지막 독일인’으로 명명한 슈피겔(Der Spiegel)

7) Süddeutsche Zeitung, “Schmidt warnt vor Katastrophenstimmung wegen Geburtenrückgang(1979년 8월 3일)”

지 표지 타이틀은 독일 사회의 인구 감소와 고령인구 부담 상황을 극적으로 묘사하고 있다.<sup>8)</sup>

그렇다면 이미 진행되어온 저출산 현상에 소극적이던 독일 사회에서 어떤 사건들이 계기가 되어 사회적 분위기의 변화가 일어나기 시작하였는가?

### 외부로부터의 충격

세계은행(Die Welt Bank) 보고서가 분위기 변화가 시작되는 하나의 계기로서 역할을 하였다. 독일의 출산율이 전세계 190개국 중 185위에 해당하며 이러한 추세가 계속될 경우 이민의 유입이 없다고 가정할 때 매년 20만 명씩 인구가 감소하여 8천2백만 명의 인구가 2050년에는 약 7천만명이 되어 내수시장 축소 등 심각한 문제가 발생할 것이라는 보고서 내용(Der Spiegel, 2004년2호:39-40)은 스스로 언급하기에는 민감한 사안이었던 저출산 문제를 공개적으로 논의할 수 있는 사회적 분위기를 조성해주었다고 볼 수 있다.

### 이슈 제기자의 역할

정치적으로 중요한 비중을 차지하고 있던 인물들이 이념과 정당을 초월하여 저출산 문제를 본격적으로 제기하기 시작하였다. 이슈 제기자로서 주요 정치인의 역할이 저출산 문제의 이슈화에 기여한 것이다.

로만 헤어쪽(Roman Herzog) 전대통령이 저출산 현상은 독일 사회의 ‘정신적 빈곤 과정(geistiger Verarmungsprozess)’을 가져올 것이라고 경고하고 나섰다. 여기에서 더 나아가 저출산을 구체적인 정책적 현안과 연결시킴으로써 사회적 논쟁을 불러일으키는 데에서 2004년 당시 바이에른 주지사였던 에드문트 슈토이버(Edmund Stoiber)가 매우 중요한 역할을 하였다. 슈토이버는 무자녀 성인의 연금 보험료를 인상하여 연금 재정 문제를 해결하자는 제안을 함으로써 자녀양육 문제를 사회정책의 논쟁 주제로 부각시켰다. 또한 당시 노동사회부 장관인 올라 슈미트(Ulla Schmidt) 역시 무자녀 근로자는 매달 2유로 50센트씩 수발보 험료를 더 내야 한다는 제안을 하였다(Der Spiegel, 2004년2호:40-41). 정치인들의 이러한 문제 제기는 ‘유자녀 부모와 무자녀 성인 간, 독신 대 가족 간 새로운 양상의 계급투쟁’<sup>9)</sup>이라고 묘사할 정도의 사회적 논쟁으로 발전하였다.

### 인구의 질적 문제에 대한 우려

외국으로부터의 인구 유입을 통한 노동력 부족 문제 해결을 시도해 온 기존 인구정책의 한계가 대두되고 교육·소득 수준을 변수로 한 출산의 양극화 현상을 관찰하게 되면서 인구의 질적 문제가 가족정책 이슈로 등장하였다.

인구유입정책은 당장 눈앞에 닥친 노

8) Der Spiegel(2004년2호), Der Letzte Deutsche. Auf dem Weg zur Greisenrepublik.

9) <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2003/1122/meinung/0019/index.html>.

동력 부족 문제를 해결할 수 있을지는 모르지만, 정치·경제·문화적 변수에 따라 안정적 인구 공급이 어려운 상황에 직면하게 될 수도 있다. 평균적으로 볼 때 유입인구의 초과 현상이 있었던 1990년대에도 유입인구 수의 증가와 감소폭이 컸다는 것이 그 증거이다(Schmähl, 1995:248). 게다가 근본적인 출산율 제고 없는 인구 유입은 아주 인구집단의 고령화에 따른 또 다른 차원의 인구 고령화 문제를 유발할 수 있는 가능성까지 갖게 된다. 해마다 유입인구만을 기준으로 할 때 발생하는 초과인구 수를 약 25만 명으로 잡을 때 2030년에 연금 보험료율이 27%에 달할 수 있다는 추계 까지도 나오고 있는 것이다. 반면, 유입 인구를 바탕으로 한 이러한 노령인구 증가가 없을 경우에 추계할 수 있는 연금보험료율은 24%에 달한다(Schmähl, 1995:234).

게다가 유입인구의 연령·성·가족 구조와 문화·출산 행태·언어 능력 등에 따라 유입인구 집단 자체가 노동력 부족 문제를 해결하기는 커녕 사회문제 유발의 근원지가 될 가능성마저도 생긴다. 특히 이러한 가능성 제기는 인종적 편견을 가진 견해라는 비판을 받을 소지가 있기 때문에 정책 과정에서 매우 조심스럽게 다루거나 아예 회피하게 될 수 밖에 없다. 게다가 독일처럼 인종주의적 정책의 극단을 치달은 경험을 가진 국가에서 유입인구의 질적 문제를 논한다는 것은 매우 위험스러운 일로

받아들여질 수 밖에 없다.

그러나 특히 터키 출신 이주민을 중심으로 한 이슬람 배경을 가진 아주 집단의 독일 사회 적응 문제와 자녀들의 학교 중도 탈락과 그로 인한 장래 노동력 질의 저하 문제는 이제 공론화하는 움직임을 보일만큼 심각한 수준에 이르고 있다. 베를린과 쾨른 등 대도시 지역에 터키 출신 이슬람 문화 배경을 가진 사람들이 집단으로 거주하는 지역 사회에서 언급하는 중요한 가족 문제 중 하나가 인구의 질적 수준 문제이다. 쾨른시의 예를 보면, 약 8만 명 정도의 터키 출신 가족들이 거주하면서 가장 높은 외국인 비중을 차지하고 있다. 이들은 1960년대 독일이 외국인 노동자 이주정책을 실시하면서 온 세대부터 시작하여 대체로 아주 3세대 정도의 역사를 갖고 있다. 이때 특히 문제가 되는 것은 터키인 집단 거주 지역을 중심으로 하여 문화 고립 현상의 지속이다. 초기 노동자 이주로 시작되었지만 이슬람 문화의 독특함 때문에 여성들의 사회 참여가 부진한 가운데, 세월이 흐르면서 아예 사회 참여를 못하여 장기간 독일에 살아도 독일어를 제대로 하지 못하는 아주 1, 2세대 여성의 자녀의 사회화 과정에서 중요한 역할을 하지 못함으로써 사회가 필요로 하는 양질의 노동력 공급이 원활하지 못하는 결과를 가져온다는 것이다.<sup>10)</sup>

반면 이주배경인구 집단 중 터키 여성의 출산율은 가장 높은 편에 속한다



베를린과 쾰른 등 대도시 지역에  
터키 출신 이슬람 문화 배경을 가진  
사람들이 집단으로 거주하는  
지역 사회에서 언급하는  
중요한 가족 문제 중 하나가  
인구의 질적 수준 문제이다.

(StBA,2009:22). 결국 단순히 저출산 현상이 문제가 아니라, 아주 배경을 가지면서 동시에 저소득층을 형성하는 여성은 상대적으로 높은 수준에서 출산을 하고 있지만, 고학력 중산층 여성의 자녀 출산을 하지 않음으로써 생기는 높은 수준의 인적 자본 확보가 어려워지는 현상이 새로운 정책 이슈로 부상하게 되었다.

이러한 상황은 특히 가족정책에 무관심했던 경제계에서도 양적인 측면 뿐만 아니라 인구의 질적 측면이 갖는 중요성에 주목하는 계기를 만들었다. 기업 소재 지역(Standort)의 저출산 내지 출산의 양극화 현상이 앞으로 양질의 노동력 공급에 차질을 가져올 수 있다는 우려가 생겨나면서 출산의 양적·질적 변화를 도모할 수 있는 정책적 개입에 기업들도 관심을 갖기 시작한 것이다.

**여성전문인력 활용에 대한 관심**  
고학력 전문노동력이 부족해지는 상황에서 출산·양육 때문에 취업을 포기

하는 여성 전문 인력을 취업 시장으로 끌어내기 위한 기업의 욕구가 점점 커지고 있는 것도 가족정책에 대한 경제계의 관심이 높아지는 요인이라고 할 수 있다. 최근 한 보수적인 가톨릭 신문 (Die Tagespost)이 독일 사용자단체 전국연합회(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: BDA)의 가족정책 변화에 대한 호의적인 태도를 ‘여성노동력을 이용하려는 쳐사’라고 비난하는 입장을 표명했는데,<sup>11)</sup> 이를 역으로 해석하면 가족정책 이슈화 과정에 과거와 달리 경제계도 적극적으로 개입되는 양상을 보인다고 할 수 있다.

특히 여성전문인력 활용 관련 논쟁은 가족정책 실패 논쟁으로 이어졌다. 독일의 전통적인 현금급여 위주 가족정책, 3세 미만 보육시설 부족, 인구유입 정책의 실패 등이 중요한 이슈로 부각되기 시작하였다. 저출산 현상의 중심에 특히 중산층 고학력 여성의 존재하고 있음은 ‘가족정책 실패의 결과로서 저출산 현상’이라는 결론을 내리는 과

10) 2009년 12월 7일 오전 10시에서 12시까지 쾰른시청 아동·청소년·가족과 방문 인터뷰 내용.  
11) [http://www.die-tagespost.de/Archiv/titel\\_anzeige.asp?ID=20474](http://www.die-tagespost.de/Archiv/titel_anzeige.asp?ID=20474)(2006년 1월 19일).

정에서 중요한 역할을 하였다. 대학을 졸업한 고학력 여성의 40% 가량이 아이를 낳지 않고 있다. 이들은 출산을 하더라도, 2명 이상 다자녀 가족보다는 1명만 낳는 소자녀 가족을 구성하는 비중이 월등히 높다(StBA,2006:5). 이러한 현실은 일·가정 양립에 대한 욕구를 특히 고학력 여성의 높은 수준에서 갖고 있는 반면, 그러한 욕구를 충족시켜줄 수 있는 가족정책적 개입이 부진했던 결과로서 저출산 문제가 지속되고 있다는 결론을 가져온 것이다.

결국, 전체적인 흐름을 볼 때, 인구 유입에 의존한 인구정책 경향, 나찌 시대의 역사적 경험과 유산으로 인하여 인구정책 차원에서 저출산 문제를 다룰 경우 권위주의적 국가 이미지를 갖게 될지 모른다는 정치적 우려와 국가가 가족의 영역에 가능하면 개입하지 않으려는 정책 문화 속에서 지속되어온 가족정책의 주변화 경향은 저출산 현상이 약 30년 간 지속되는 상황을 방지하는 결과를 가져왔다.

그러나 저출산 현상의 지속이 가져오는 심각한 결과에 대한 논쟁이 인구의 양적 수준 뿐 아니라 질적 수준 저하에 대한 우려가 제기되면서 활발해지기 시작하였다. 이러한 정책 환경의 변화를 계기로 출산율 제고를 위한 가족정책 개입이 특히 여성의 교육과 소득 수준,

인종적 배경, 취업활동에 대한 욕구 등 인구학적 특성을 고려하여 이루어지기 시작한 것이다. 그렇다면 여성의 인구학적 특성과 출산율이 갖는 상관관계를 더 자세히 알아보고, 이에 따른 가족정책의 변화 내용을 살펴보도록 하자.

### 여성의 인구학적 특성과 출산율

출산율과 관련하여 여성의 인구학적 특성을 분석하려는 작업의 중요한 전제는, 출산 행위가 세대 별로로 다르게 나타난다는 데에 있다. 세대 별로 겪는 성장 환경, 여성의 취업 활동·출산·양육에 대한 사회적 인식이 다르기 때문이다. 출산율은 엄밀히 말하자면 ‘연령별 출산율(Age-specific Fertility Rate : ASFR)(인구동향조사 2009년)’을 의미한다. 이는 “특정 연도의 15~49세까지 여성의 연령별 당해연도의 출생아수를 당해연령의 여자인구로 나눈 비율을 1,000분비로 나타낸 것으로 출산력 수준을 파악하는 가장 대표적인 지표로서 인구추계 작업에 이용하는 것이다.<sup>12)</sup> 따라서 출산율에 영향을 미치는 여성의 인구학적 특성으로서 세대 혹은 연령을 들 수 있다.

### 세대 특성

앞서 밝힌 ‘연령별 출산율’ 개념을 고

12) 통계청(2009), 인구동향조사 2009년  
[http://kosis.kr/metadata/WordMain.do?kind=&KORA\\_GRP\\_CD=&ENGL\\_GRP\\_CD=&SCH\\_WORD=%C3%E2%BB%EA%C0%B2&tabindex=0&page=1&listcount=10&onload=&keyword=%C3%E2%BB%EA%C0%B2](http://kosis.kr/metadata/WordMain.do?kind=&KORA_GRP_CD=&ENGL_GRP_CD=&SCH_WORD=%C3%E2%BB%EA%C0%B2&tabindex=0&page=1&listcount=10&onload=&keyword=%C3%E2%BB%EA%C0%B2)

려한다면 조사 시점 현재에서 50세 이상인 여성이 실제 그동안 자녀를 얼마나 낳았느냐가 여성의 최종 출산율이 될 수 있다. 반면 15세에서 49세 여성 대상으로 하는 출산율은 해당 연령대 여성의 ‘진행형 출산율’이라고 하겠다.

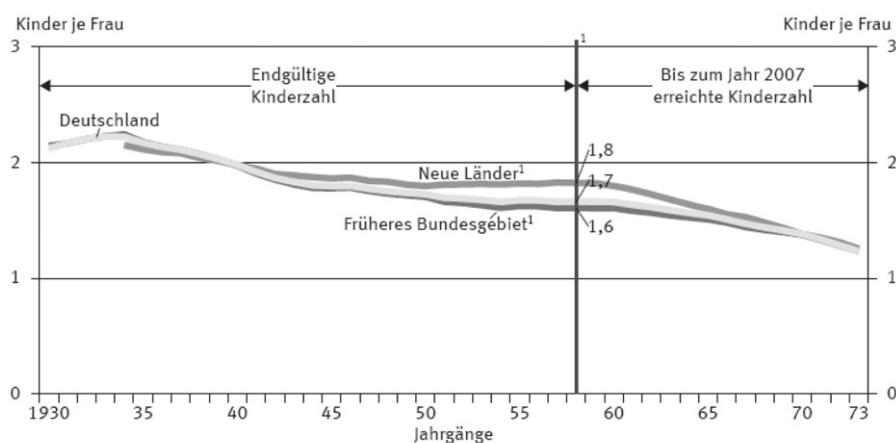
이렇게 볼 때 2007년을 기준으로 한 독일 여성의 최종 출산율은 1.7명이다 (구서독 지역 1.6명, 구동독 지역 1.8명)<그림 2>. 현재 출산율이 1.3명 수준에 머무르고 있음을 감안할 때 2007년 당시 1958년 이전에 출생한 여성의 출산율이 그 이후에 출생한 상대적으로 더 젊은 여성의 출산율보다 높음을 알 수 있다.

전체적으로 여성의 연령이 높을수록 더 많은 자녀를 낳았음을 보여준다. 1930년대에 출생한 여성은 구동서독 지역을 막론하고 2명 이상의 자녀를 낳았지만, 1940년대 이후에 출생한 여성부

터 2명 이하의 자녀를 출생한 것으로 나타나고 있다. 게다가 1970년대에 출생한 여성의 출산율은 더욱 낮아지고 있다<그림 2>.

젊은 여성일수록 낮은 출산율을 보이는 이유는 특히 자녀 출산을 하더라도 소자녀 출산에 그치는 여성의 비율이 높기 때문이다. 1960년대에 출생한 여성으로서 아이를 낳은 경우에, 해당 연령대 자녀 출산 여성의 28% 정도(전체 약 2천만 명의 어머니 중 약 530만 명)가 한 명의 자녀를 낳아서 기르고 있다.<sup>13)</sup> 반면 1970년대에 출생한 여성으로서 이를 낳은 경우에 한 자녀 어머니는 약 320만 명으로 해당 연령대 자녀 출산 여성의 40% 정도를 차지하고 있다(StBA, 2009:8). 젊은 여성일수록 한 자녀만 출산하는 비중이 높은 것이다. 더 나아가 젊은 세대로 갈수록 동세대에서 무자녀

<그림 2> 세대 별 출산율 비교



출처: StBA (2009:7).

13) 2008년 기준.

여성이 차지하는 비중이 높아지는 것도 저출산 현상 지속의 중요한 토대가 되고 있다.

물론 젊은 여성의 경우에 더 자녀를 낳을 가능성이 있기 때문에 저출산 현상의 반전을 전망할 수도 있다. 그러나 한자녀 출산에 그치거나 무자녀를 유지하는 이유를 여성의 인구학적 특성에서 찾아본다면, 저출산 현상이 일시적 현상이 아님을 알 수 있다.

### 지역 특성

구동서독이라는 거주 환경에 따라 출산 행위에서 차이를 보이고 있다. 구동독 지역 여성은 구서독 지역 여성에 비하여 어머니가 되는 경우가 더 많지만 대부분 한 자녀 출산에 그치고 있다. 구서독 지역 여성은 자녀를 낳을 경우에 구동독 지역 여성과 달리 두 자녀 출산을 하는 비중이 높다. 그러나 구서독 지역 여성의 무자녀 비율은 구동독 지역의 그것보다 더 높다.

구동독 지역에서 1969년과 1978년 사이에 출생한 여성의 무자녀 비율(16%)은 이들이 가입여성이 된 시기인 1990년 통일의 혼란기가 불러온 구동독 지역의 대량 실업 사태와 경제적 불안정으로 인하여 다른 연령대 여성 사이에서보다 높은 편이다. 그러나 이러한 예외 상황이 아니라면 40대 무자녀 여성이 동 연령대에서 차지하는 비중이 구

서독은 22%, 구동독은 11%의 예에서 볼 수 있듯이 구서독 지역 여성의 무자녀 비율이 높은 상황이다(StBA,2009:13-16).<sup>14)</sup>

이러한 출산 행위의 지역적 차이는 통일 이전부터 형성된 삶의 조건이 여성에게 미치는 영향이 다르기 때문에 나타나는 것이다. 구동독 지역의 경우에 출산 이후에도 지속적인 취업활동을 할 수 있는 사회적 지원체계로서 보육시설이 전 연령대 아동을 대상으로 이미 폭넓게 갖추어져 있었다. 따라서 구동독 지역 여성들은 경력 단절을 우려하여 출산을 기피하지는 않는다. 반면 구서독 지역에는 특히 3세 미만 아동 대상 보육 시설이 매우 낮은 수준이기 때문에 ‘출산=경력 단절’이라는 등식을 의식하는 여성의 출산 기피 현상이 더 자주 나타난다고 보겠다.

### 인종 특성

독일 국적을 갖고 있는 것과 상관없이 이주배경인구 여성의 출산율은 이주배경이 없는 인구 집단 여성의 출산율보다 상대적으로 높게 나타난다. 2008년 현재 이주배경인구 여성 중 47%는 독일 국적을 갖고 있으며, 53%는 외국인이다. 1933년부터 1992년 사이에 출생한 이주배경인구 여성은 약 460만 명이며 이는 같은 연령대 전체 독일 거주 여성의 15%를 차지하는 비중이다. 이들 중

14) 2008년 기준.

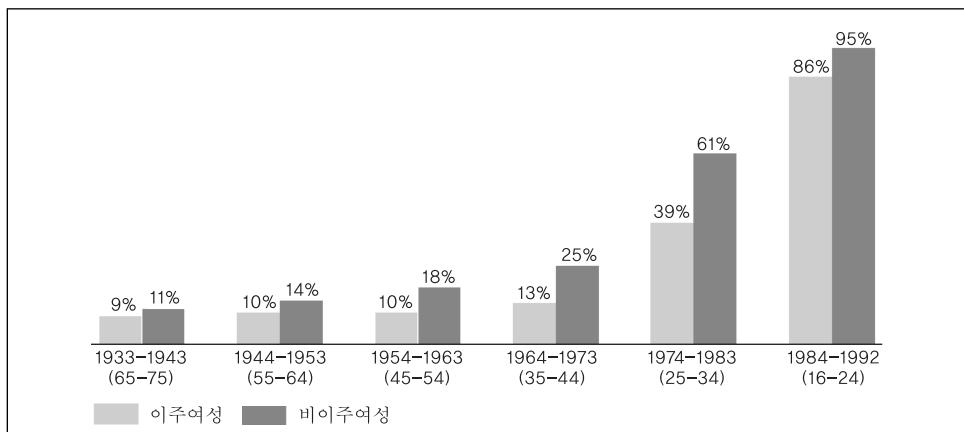
무자녀 여성의 비중은 12%에 불과하다. 반면 같은 연령대 비이주 배경 여성의 무자녀 비율은 18% 정도 수준에 이르고 있다. 특히 20·30대 중반(25-34세) 비이주 배경 여성의 61%가 무자녀인 반면, 같은 연령대 무자녀 이주 배경 여성의 비율은 39%에 불과하다. 35-44세 사이 여성의 경우에도 비이주 배경 여성의 25%가 무자녀인 반면 이주 배경 여성의 무자녀 비율은 13% 정도이다. 10대와 20대 초반 연령대, 그리고 50대 중반 이상 활발한 출산 행위를 기대하기 힘든 연령 집단을 제외한다면 비이주 배경 여성의 무자녀 비율은 이주 배경 여성의 그것보다 대체로 두 배 이상 높다<그림 3>. 더 나아가 이주 배경 여성은 비이주 배경 여성에 비교할 때 세 명 이상 자녀 출산 비율이 높다. 비이주 배경 여성 중 1964년-1973년 출생 여성의 34%가 한 자녀를 출산했지만, 같은 연령대 이주 배경 여성의 23%만이 한 자녀 출산을

하였다. 반면 같은 연령대에서 세 자녀를 출산한 경우가 비이주 배경 여성의 12% 이지만 이주 배경 여성의 경우에는 19%에 이른다. 네 자녀 출산 비율은 비이주 배경 여성의 3%, 이주 배경 여성의 10%에 이른다(StBA, 2009:24).

### 교육 수준

교육 수준이 높은 여성 중 무자녀·독신 비율이 교육 수준이 낮은 여성 중에서 보다 높게 나타나고 있다. 반면 남성의 경우에는 그러한 관계가 반대로 나타난다. 즉 교육 수준이 높은 남성은 교육 수준이 낮은 남성보다 더 많은 자녀를 낳는다. ‘놈들의 위기(Krise der Kerle)’라는 표현은 교육 수준이 낮은 남성이 파트너 찾기에서 불리한 상황에 있음을 묘사하고 있다. 교육 수준이 높은 여성의 경우, 인문학 분야 박사 학위 소지자 중 67.6%, 기업 경영인 중 65.2%, 박사 학위 소지 교사 중 61.8%가 2004년

〈그림 3〉 이주·비이주 여성 중 무자녀 비율



출처: StBA(2009:22).

현재 독일 전국에서 무자녀 생활을 하는 것으로 추론하고 있다(Stigler, 2006: 14-15).

### 가족정책의 변화

이미 저출산 현상은 수십 년에 걸쳐 진행되어 왔으며, 이는 여성의 고학력, 높은 취업 욕구에 기초하고 있음을 독일 사회에서는 2000년대에 들어서야 본격적으로 정책 이슈로서 인식하기 시작하였다. 인구유입에 의존한 인구정책, 인종주의적 오해를 피하려는 정치적 고려, 그리고 계급정치에 기반한 사회정책 경향 때문에 저출산 현상에 대한 정책적 대응의 시기를 놓쳤다고 볼 수도 있다. 그러나 2000년대 들어서 저출산 문제의 정책 아젠다화와 더불어 독일 가족정책은 급격히 변화하기 시작하였다. 그렇다면 가족정책의 내용이 어떻게 변화하고 있는지 살펴보도록 하자.

### 변화 이전의 가족정책 경향

독일은 전통적으로 보수주의 가족정책을 대표하는 국가로 알려져 왔다. 2차 세계대전 이후 독일연방공화국(Die Bundesrepublik Deutschland: BRD, 일명 서독)과 독일민주주의공화국(Deutsche Demokratische Republik: DDR, 일명 동독)으로 분단되어 전자에서는 종전 직후 1949년부터 1969년까지 집권한 기독

교민주연합(Christliche-Demokratische Union: CDU, 기민련)의 주도로 일부 일처제 핵가족과 '남성의 취업 노동, 여성의 가사노동'에 토대를 둔 성별노동분업을 이상화하는 보수주의 가족정책 기조를 형성하였다. 후자의 경우에는 사회주의 이데올로기에도 토대를 둔 성평등 지향적 가족정책이 주류를 이루었으나, 1990년 동독 체제가 서독 체제에 흡수되는 식으로 통일이 이루어졌기 때문에 구서독식 보수주의 가족정책 기조가 현재 독일 가족정책 경향을 대표한다고 진술할 수 있다.

독일의 보수적 가족정책 경향은 다음과 같은 내용으로 설명할 수 있다(정재훈, 2003:267). '성별노동분리에 기초한 현금급여 중심의 가족 지원'은 독일 가족정책 경향을 설명하는 핵심 개념이다. 독일에서는 정책적 차원에서 가족을 지속 가능한 사회 발전 과정에서 중요한 역할을 하는 사회 제도로 인정하기 때문에<sup>15)</sup> 가족 기능 유지를 위하여 국가정책에서 가족정책 영역을 명시적으로 분류하여 가족에 대한 국가 차원의 개입을 하는 양상을 관찰할 수 있다. 가족 기능 유지를 위한 국가 개입의 정도는, 그러나, 전통적인 성별노동분리를 적극적으로 유지하는 방향으로 이루어졌다. 아동수당(Kindergeld), 아동양육수당(Kindererziehungsgeld) 등 현금급여를 중심으로 한 가족 지원은 특히 여성

15) "가족은 우리 사회의 미래 모델이며, 그 모습으로 남을 것이다(Familie ist und bleibt das Zukunftsmodell unserer Gesellschaft)(BMFSFJ, 2007:2.)"



사회적 보육을 할 수 있는 시설 구축,  
특히 0-3세 사이 아동 보육을 할 수 있는  
시설 구축은 가족정책 아젠다의 주변에  
머물고 있었다.

이 전통적으로 맡아오던 가사·돌봄노동을 담당하는 것을 전제로 이루어졌다  
고 할 수 있다. 반면 여성이 그러한 전통  
적 역할을 벗어나 소위 남성 영역인 취  
업노동시장에 진출할 때에 갖게 되는  
취업·가사·돌봄노동의 이중부담 문  
제를 해결할 수 있는 가족정책 차원의  
개입은 상대적으로 덜 발달하는 경향을  
보였다.

이런 의미에서, 사회적 보육을 할 수  
있는 시설 구축, 특히 0-3세 사이 아동  
보육을 할 수 있는 시설 구축은 가족정  
책 아젠다의 주변에 머물고 있었다. 아  
동은 가족이 직접 돌보아야 하고 이러  
한 가족 기능이 제대로 발휘되지 못할  
때 국가가 개입한다는 보충성 원칙은,  
현실에서는, 전통적으로 “돌봄노동은  
여성, 취업노동은 남성이 한다”는 성별  
노동분리를 지속시키는 역할을 해왔다.

### 가족정책 변화의 방향

현금급여 위주의 정책 기조, 수당이  
소득을 실질적으로 대체하지 못하기 때  
문에 남성의 부모권 행사 기회가 제한  
되면서 지속되고 있는 성별노동분리 현

상, 성별노동분리로 인하여 취업과 양  
육 사이에서 갈등 상황을 겪는(특히 중  
산층) 여성이 선택하는 출산 기피 현상  
은 포괄적인 저출산 대책 도입의 계기  
가 되고 있다.

이러한 변화의 주요 양상은 다음과 같  
다: 소득을 대체할 수 있는 수준으로 수  
당 개념 전환, 0-3세 사이 아동보육시설  
의 대대적 확충, 지역 가족연대 구축을  
통한 가족친화 사회 환경 조성 및 이주  
배경 가족의 통합.

### 수당 개념의 전환

기존 아동수당, 아동양육수당, 모성수  
당, 연방 모자재단 출산 지원금은 소득  
을 대체한다기보다는 출산·양육에 들  
어가는 최소한의 비용을 대체해 주는  
개념으로 지급되었다. 그러나 아동양육  
비용을 대체해 주는 개념으로는 여성의  
출산 기피 현상이나 아동양육에 대한  
남성의 저조한 참여율 문제를 해결해  
줄 수 없다는 인식의 전환이 일어났다.  
따라서 기존 수당제도 중 아동양육수당  
(Kindererziehungsgeld)이 부모수당  
(Elterngeld)으로 바뀌면서 자녀 출산 후

휴직을 할 경우 월소득의 67% 혹은 최고 월 1,800 유로까지 지급하기 시작하였다. 부모수당제도는 2007년 1월 1일 이후 출생한 아동부터 적용된다. 지금 까지 월 300유로를 지급하던 아동양육 수당은 폐지되지 않고, 취업 활동을 하지 않는 부모에게 지급된다. 지급 기간은 14개월인데, 특이한 점은 부나 모가 최대한 받을 수 있는 기간은 12개월이라는 것이다. 즉 부모수당제도가 보장하는 14개월 동안 모두 수당을 받으려면 부모 중 한 명이라도 최소한 2개월은 휴직을 하고 아이를 돌보아야 한다.

부모수당제도는 기존 수당제도가 아동양육비용을 대체해 주던 개념이었다면, 이제는 소득을 대체해 주는 개념으로 바꿈으로써 출산기 회비용을 최소화하는 정책적 시도라는 점에서 의미가 있다. 아동보육수당과 비교할 때 부모 수당제도를 통해 연간 25,200유로까지

더 지급받을 수 있기 때문이다. 또한 제도 혜택을 완전하게 받으려면 최소한 2개월은 부모 중 한 명이 반드시 휴직을 하고 아동양육을 해야 하기 때문에 남성의 아동양육 참여율을 높일 수 있을 것으로 전망한다. 따라서 부모수당제도를 통해 성별노동분리 현상을 극복할 수 있는 단초가 제공된다고 볼 수 있을 것이다.

수급 자격급여 수준수급 기간혼인·동거 부부, 아이를 돌보는 조부모·친척취업소득의 67% 12개월동거하는 친자·양자월 300유로에서 1800유로부모 중 한 명이 추가로 2개월 더 수급 가능부모 중 한 명이 아플 경우, 다른 한 명이 추가로 2개월 수급 가능독신부모의 경우 혼자서 2개월 추가 수급 가능아이를 직접 돌보는 사람에게 추가 자녀수에 따라 최소한 75유로씩 증액 지급. 자녀가 3살 때까지

부모가 동시에 7개월 동안 수급 가능

〈표 2〉 부모수당 내용<sup>16)</sup>

수급 자격	급여 수준	수급 기간
혼인·동거 부부, 아이를 돌보는 조부모·친척	취업소득의 67%	12개월
동거하는 친자·양자	월 300유로에서 1800유로	부모 중 한 명이 추가로 2개월 더 수급 가능 부모 중 한 명이 아플 경우, 다른 한 명이 추가로 2개월 수급 가능 독신부모의 경우 혼자서 2개월 추가 수급 가능
아이를 직접 돌보는 사람에게	추가 자녀수에 따라 최소한 75유로씩 증액 지급. 자녀가 3살 때까지	부모가 동시에 7개월 동안 수급 가능
주당 30시간 이내 취업활동	쌍둥이 이상의 경우 추가 출생당 300유로씩 더 지급	반액급여를 28개월 동안 수급 가능
실업급여와 중복될 경우 유리한 쪽으로 선택 가능	과세 대상이 아님	

16) <http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID6238192,00.html> 2006년 12월28일 내려 받음.

급 가능주당 30시간 이내 취업활동쌍동이 이상의 경우 추가 출생당 300유로씩 더 지급반액급여를 28개월 동안 수급 가능실업급여와 중복될 경우 유리한 쪽으로 선택 가능과세 대상이 아님

### 0~3세 보육시설 확대

1년 정도의 부모시간 활용 후, 부모가 직장에 쉽게 복귀할 수 있기 위해서는 1세 이상 3세 미만 아동 보육시설 확대가 절대적으로 필요하다.

독일의 경우 특히 3세 미만 아동 보육 시설이 부족하기 때문에 여성 취업률에서도 전형적인 'M 곡선' 현상이 나타난다. 2006년 현재 전국적으로 285,000명 정도의 3세 미만 아동이 보육 시설을 이용하는 등 낮은 시설 이용률을 보이고 있으며 이 또한 구동서독 지역 별 차이가 심하게 있다. 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주의 경우 3세 이하 아동 100명 중 3명 꼴로 보육시설 이용 기회가 주어진다. 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg), 바이에른(Bayern), 술 레스 비 히-홀슈타인(Schleswig-Holstein)주는 6명, 헤센

(Hessen)주는 8명 등 대체로 구서독 지역 주는 3세 이하 아동 100명 중 8명 정교가 보육시설 이용 기회를 가질 수 있다. 구동독 지역 주는 과거 동독 체제에서 구축한 보육 인프라 때문에 3세 이하 아동 100명 당 40명 정도가 보육시설 이용 기회를 가질 수 있다(Stiegler, 2006).

이러한 상황을 개선하기 위하여 이미 기독교민주당·사회민주당 연립 정부에서 2013년에는 75만명의 3세 미만 아동이 보육 시설을 이용할 수 있도록 하기 위한 아동보육시설 구축 계획을 합의하였다. 이는 독일 해당 연령대 아동 평균 보육율 35%에 해당하는 숫자이다. 이를 위하여 총 120억 유로(약 21조 원)의 연방 정부 예산을 2013년까지 지출하게 된다.

### 지역가족연대

독일 연방정부 가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMFSFJ)<sup>18)</sup>는 2003년 12월 1일 '지역가족연대(Lokale Bündnisse für Familie)'<sup>19)</sup>를 구성하였다. 연방 가족부는 지역가족연대

〈표 3〉 1세 이상 3세 미만 아동보육시설 구축 방안<sup>17)</sup>

목표 시기	2013년		
확대 방안	보육시설 이용을 법적 권리로서 보장 아동 35%를 수용할 수 있는 시설 구축		
확대 규모	2013년까지 75만 명 수용 능력 구축 120억 유로(15조 6천억 원)		
재정 규모	연방정부(Bund) 40억 유로	주정부(Länder) 40억 유로	지방정부(Gemeinde) 40억 유로

17) [http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID6734914\\_NAV\\_REF1,00.html](http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID6734914_NAV_REF1,00.html)(2007년 5월 12일 내려 받음).

구성을 위한 상담 사무소를 베를린에 개소하고, 각 지역사회에서 가족연대 네트워크를 구축하는 사업을 시작하였다. 2003년 당시 가족부 장관 레나테 슈미트(Renate Schmidt)는 지역가족연대 조직화의 목적을 가족의 중요성을 사회가 인정하는 분위기 조성으로 설정하고 있다(BMFSFJ,2004.8:1).

저출산 문제를 해결하기 위하여 여성만을 정책 대상으로 해서는 정책 효과를 볼 수 없다는 인식 하에 정책 대상으로서 가족 지원 사업을 강화하는 차원에서 지역사회연대를 구상하게 된 것이다. 지역가족연대 구성을 제안하는 가족부 보고서에서 슈미트 장관은 “독일이 더 많은 어린이를 원한다면 가족을 강하게 만드는 사회적 분위기를 만들어야 한다(BMFSFJ,2004.8:1)”라고 주장하면서 “지역사회에서 지방자치단체, 기업, 각종 기관과 조직이 가족친화 환경을 조성하면 할수록 미래의 부모들이 출산을 위한 결정을 내리기가 더 쉬워질 것이다(BMFSFJ,2004.8:8)”라고 전망하였다.

지역가족연대를 통한 가족친화 환경 조성에서 가장 역점을 두는 부분이 가족생활과 취업생활의 균형(Balance von Familie und Beruf)이다. 지역사회 기업과 관련 조직이 가족·취업 생활의 균형을 이를 수 있는 서비스 하부구조를 구축하고, 출퇴근이나 상점·병원 등의 영

업, 관공서 업무와 관련한 시간 등을 협의·조정함으로써 돌봄노동 과정에서 발생하는 가족의 부담을 덜어줌으로써 좀 더 많은 출산을 유도할 수 있다고 본다(BMFSFJ,2007:2).

더 나아가 지역가족연대에서는 이주 배경 가족의 사회 통합을 주요 의제로 설정하고 있다. 이를 위한 실천적 방안으로서 이주배경 가족의 자녀 교육 문제를 해결하기 위하여 다문화카페(multikulturelle cafe)를 만들어 문화 교류의 경험을 제공한다든가, 어린이집에 아이를 맡기러 오는 이주배경 부모, 특히 엄마를 그냥 집으로 돌아가게 하지 않고 어린이집에 온 김에 곧장 어린이집 공간을 활용하여 문화 및 언어 교육을 제공하는 시도를 한다. 어린이집에서 국적을 가리지 않고 모든 아동을 대상으로 독일어 테스트를 하여 언어발달 능력이 뒤처지는 아동을 대상으로 독일어 교육을 따로 주는 프로그램도 특히 이주배경 가족 아동의 사회 통합에 기여할 수 있다고 본다.

#### 결론: 한국에의 시사점

독일 가족정책 변화 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이미 수십 년에 걸쳐 진행되어 온 저출산 문제에 대한 정책적 대응의 시기를 독일 가족정책 차원에서 놓쳤음

18) 이하 ‘가족부’로 칭한다.

19) 문자 그대로 번역하면 ‘가족을 위한 지역연대’가 된다.

을 볼 수 있다. 이는 우리나라에서도 산 아제한 위주의 가족정책 전개로 인하여 지속적 저출산 현상에 대한 정책적 대응의 시기를 놓친 점과 비교할 수 있다. 그러나 독일의 경우에는 출산 주체로서 여성의 인구학적 특성 분석을 바탕으로 여성의 욕구를 충족시키고 인종적 특성에 적절한 가족정책적 개입을 시도하기 시작했다는 교훈을 우리에게 주고 있다. 여성의 욕구를 충족시키기 위하여 일·가정 양립 부담을 남녀가 분담하는 정책적 개입을 시도하기 시작하였으며, 이주배경 가족의 사회통합을 위한 지역 가족연대 구축이 바로 그 예이다.

둘째, 출산과 아동 양육비용만을 보전해 주는 수당정책으로는 출산의 기회비용을 경력 단절로 보는 여성의 관점을 고려할 때 출산율 증가에 그리 큰 영향을 줄 수 없다. 많은 수의 고학력·중산층 여성의 무자녀 유지가 바로 그 예이다. 반면, 일상 생활에 있어서 개인주의화에도 불구하고 가족 생활을 하고자 하는 사람들의 욕구는 지속되고 있다. 여전히 허락하는 한 자녀 정도는 출산하는 현상이 바로 그러한 욕구를 대변해 주고 있다. 단지 과거와 달리 늘어나는 취업 욕구에 따라 일·가족 생활을 양립하고자 욕구도 함께 증가하고 있음에도 불구하고 이러한 욕구에 가족 정책적으로 적시에 대응하지 못한 결과 독일은 지속적인 저출산 문제를 겪게 되었다.

셋째, 가족의 일·가정 양립과 좀 더

많은 가족생활 시간을 제공하고자 하는 가족정책 효과는 기업이 가족친화경영으로써, 그리고 지역사회가 가족친화 환경으로 호응할 때에만 극대화될 수 있다. 이에 따라 예산을 대규모로 투여하는 가족정책과 더불어 비예산 사업이지만 지역사회 차원에서 가족 친화 네트워크를 구축해야 한다는 정책적 과제에 따라 지역가족연대를 연방 가족부의 주도로 결성하게 되었다.

넷째, 연방 가족부가 주도하여 지역가족연대의 전국적 확대를 꾀하고 있지만, 지역가족연대 결성의 주체는 지역사회에 소재하고 있는 각종 민간 단체, 비영리 복지단체, 기업, 그리고 지방자치단체이다. 즉 특히 비예산사업이면서 출산에 대한 사회적 인식을 변화시키는 과정에서는 지방분권적·지역사회 중심 네트워크 구축이 절대적으로 필요하다는 사회적 합의를 독일 사회는 보고 있다.

다섯째, 베를린, 뮌헨, 뒤셀도르프 등 지역 사회에서 언급하는 중요한 가족 문제 중 하나가 인구의 질적 수준 문제이다. 단순히 저출산 현상이 문제가 아니라, 고학력 중산층 여성의 자녀 출산을 하지 않음으로써 생기는 높은 수준의 인적 자본 확보가 어려워지는 현상에 대한 우려를 제기하고 있다. 인종주의적 논쟁이나 계층 격차에 대한 편견을 불러일으킬 수 있는 가능성 때문에 매우 주의깊게 접근해야 할 문제이지만, 외국인 가족과 저소득층 가족의 문

제에 조기 개입하는 방안을 독일에서도 공론화하려는 움직임을 관찰할 수 있다. 독일 가족정책의 변화가 우리에게 주는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 저출산 현상에 대한 정책적 대응의 실기(失機)를 독일 사회는 여성이 인구학적 특성 분석에 기초한 근본적인 정책적 접근을 함으로써 만회하고 있다. 우리나라에서도 무작정 여성의 모성애를 자극하는 계몽 수준의 캠페인 전개를 벗어나 여성의 인구학적 특성과 욕구 분석에 기초한 정책적 접근을 해야 할 것이다. 더 나아가 인구유입정책이 가져올 수 있는 사회적 반작용을 고려하여 인구의 질적 수준 유지를 위한 가족정책 차원의 지원책을 특히 이주배경인구 집단을 대상으로 도입할 필요가 있다.

둘째, 고학력·중산층 여성의 한 자녀 출산 내지 무자녀 유지는 출산과 아동 양육비용만을 보전해 주는 수당 위주 정책의 실패를 의미한다. 출산이 가져오는 개인적인 기쁨도 있지만, 이에 못지 않은 출산의 기회 비용으로서 경력 단절에 대한 여성의 우려를 불식시킬 수 있는 정책적 개입이 필요하게 된다. 이를 독일에서는 부모수당·부모시간으로 시도하고 있다. 우리나라에서도 출산은 여성이 하지만 아동 양육은 남녀가 함께 할 수 있는 정책적 개입을 시도할 때에 대다수 중산층 여성이 출산을 결정하게 될 것이다.

셋째, 저출산 문제 해결은 막대한 규모의 재정적 지원과 더불어 기업이 가족친화경영으로써, 그리고 지역사회가 가족친화환경으로 호응할 때에만 극대화될 수 있다. 이를 위하여 독일에서는 비예산 사업으로서 지역가족연대를 연방정부 주도로 구축하였고 연대의 실천주체는 지역 사회 소재 각종 민간 단체, 비영리 복지단체, 기업, 그리고 지방자치 단체가 되고 있다. 우리나라에서도 가족친화 지역환경 조성을 위한 지방분권적·지역사회 중심 네트워크 구축을 시도해야 할 것이다.

### 〈참고문헌〉

정재훈(2003), “보수주의 복지국가의 성차별적 특성 분석: 독일 보육수당·휴가정책 변화를 중심으로”, *사회복지연구* 22호, 2003년 가을, 257-289쪽.

Beck-Gernsheim, Elisabeth(1998), *Was kommt nach der Familie?: Ein Blick in neue Lebensformen*, Verlag C.H. Beck, München.

BMFSFJ(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)(2007), *Kernaussagen des Siebten Familienberichts für Lokale Bündnisse*.

BMFSFJ(2004.8), *Lokale Buendnis für Familie: Informationen zur Initiative*.

Fachinger, Uwe/Rothgang, Heinz(1997), *Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung*:

- eine ökonomische Analyse, Campus Verlag, Frankfurt.
- Kaufmann, Franz-Xaver(2005), Schrumpfende Gesellschaft: Vom Bevölkerungsruckgang und seinen Folgen, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M.
- Krohnert, Steffen/Klingholz, Reiner(2008), Emanzipation oder Kindergeld: Was die neue Familienpolitik Deutschlands von anderen europäischen Ländern gelernt hat, Online Handbuch, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Ostner, Ilona(1992), Zum letzten Male: Anmerkungen zum weiblichen Arbeitssvermögen, in: Gertraude Krell/ Margit Osterloh(Hg.), Personal-politik aus der Sicht von Frauen, Hampp, München 1992, S.107-122.
- Schmähl, Winfred(1995), "Familienorientierten Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland", in: Kleinhenz, Gerhard(Hg.), Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Berlin, 225-245.
- StBA(Statistisches Bundesamt)(2009), Mikrozensus 2008 - Neue Daten zur Kinderlosigkeit in Deutschland.
- StBA(2009a), Das Statistische Jahrbuch.
- StBA(2006), Kinderlosigkeit von Akademikerinnen.
- Stiegler, Barbara(2006), Eine Analyse des Geburtenrückgangs aus der Geschlechterperspektive, Friedrich Ebert Stiftung.
- Textor, Martin(Hg.) (1997), Sozialpolitik: Aktuelle Fragen und Probleme, Westdeutscher Verlag, München.

● 투고일 : 2009. 11. 27 / 심사일 : 2009. 12. 05 / 게재확정일 : 2010. 02. 01



# **T**he backgrounds of german low fertility problem and it's political responses

Jae-Heun Jung

(Associate Professor, Seoul Women's University )

Key words: low fertility, German family policy, family-friendly community.

The low fertility in Germany is a long phenomenon since several ten years. But, the population policy which pursued immigration from foreign countries, mistrust in the state-centred family policy which stemmed from the Nazi-regime, and the tradition of class politics which took family policy for unimportant made the continuous low fertility peripheral in the social policy discussion.

The report of the world bank, the roles of some famous politicians as issue-takers, the rising concern about the quality of population as labour forces and the economic interest to use women's labour force contributed to rising concern about the continuing low fertility since 2000.

This concern led to the qualitative change in german family policy. German family policies are trying now to compensate not the cost for child care but the opportunity cost from the birth of child. The nursery for under 3 is introduced in large scale and the community network for families is being introduced.

The change in german family policy show us which direction korean family policies should pursue: the fair sharing of child care between women and men, the compensation of opportunity cost because of child birth and the social consensus for introducing of community network for families.