

독일 가족정책의 변천에 대한 연구 - 주요 정당의 정책이념과 정책수단의 변화를 중심으로

이진숙*

독일의 가족정책은 집권당이 교체될 때마다 그 당의 정치이념에 따라 정책의 방향과 정책전개수단에 있어서 뚜렷한 변화를 보이면서 발전해 왔고, 각 정당이 추구하는 정책이념은 '가족부(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen, Jugend)'라는 가족전담행정부서를 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.

이러한 독일 가족정책의 이념적 변천은 아직 가족정책에 대한 방향이 올바르게 설정되어 있지 못하고 정책의 스펙트럼은 잔여적 복지에 머물러 있으며, 정당별 가족정책과 가족전담 중앙행정부서가 존재하지 않는 우리나라의 가족복지정책에 시사하는 바가 크다.

핵심단어: 가족정책, 독일, 가족, 여성, 정당

* 대구대학교 사회복지학부 교수

I. 서론¹⁾

독일²⁾은 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 정당들³⁾ 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.

한편 우리나라는 1990년대부터 가족정책에 대해 관심이 고조되어 왔으나 정책의 스펙트럼은 아직 잔여적 복지에 머물러 있으며, 최근에 이르러서야 여성근로자의 가정과 직장생활의 병립을 지원하기 위한 모성보호정책 분야에서 조금씩 변화가 나타나고 있다. 신자유주의의 여파로 인한 경제구조의 재편성과 이로 인한 사회적 위기의식 속에서 가족문제는 사회문제로 확대되고 있음을 볼 때 이는 매우 염려되는 부분이다. 따라서 다양한 가족정책의 모델을 살펴보고 우리나라의 현실에 맞는 가족정책의 목표정립과 확대

1) 본 논문은 한국사회복지학회의 2002년 춘계학술대회에서 발표되었던 초고를 수정 보완한 것이다.

2) 본 논문에서 독일이란 국호는 1949년에 독일이 분단되기 이전의 상태와 1990년에 통일이 된 이후의 상태를 의미하는 명칭이며, 통일 이전의 분단국가상태는 서독과 동독으로 구분하여 칭한다.

3) 1949년에 서독이 분단국가로 성립된 이후부터 현재에 이르기까지 서독내에서 대표적인 위치를 지켰던 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)에 대해 언급할 수 있다(양현모, 1998: 8). 본 논문에서 서독의 정당들에 대해 언급될 때에 그 명칭은 약칭을 사용하기로 한다.

방안을 모색함은 우리에게 시급한 과제라고 볼 수 있다.

본 연구는 전후에 독일에서 가족정책이 변화되어 온 과정을 기민련/기사련과 사민당⁴⁾이라는 주류 양당의 정책이념에 초점을 맞추어 분석하고, 독일에서 연방정부의 정치적 지향성이 가족정책의 구상과 전개수단에 어떠한 영향을 미쳤으며, 이에 대한 사회적 반향은 어떠한가를 살펴보고자 한다. 또한 이를 통해 독일의 경우가 우리나라 가족정책의 발전에 시사하는 함의를 찾아보고 아울러 앞으로의 발전방향을 모색해 보고자 한다.

II. 복지기능과 가족, 여성 그리고 국가의 관계

산업화가 진행되기 이전의 근대사회에서는 가족, 친척, 이웃 등의 일차집단이나 사회단체 혹은 지역공동체(Gemeinschaft) 등이 사회구성원들을 위해 경제적 생활안정과 각종 위험에 대한 보장체계로서의 기능을 수행하였다. 그러나 사회구조가 공업중심으로 변화하고, 도시화가 확산되면서 임금노동은 사회구성원들의 주된 경제적 생활수단으로 자리하게 되었다. 그런 가운데 여성들은 '가정'이라는 사적영역의 울타리를 벗어나 '직업세계'라는 남성영역에 진출하게 되었고, 기존에 가족내에서 여성들이 전담해온 보호노동(caring-work)은 더 이상 여성의 몫으로 규정되기 어려운 환경적 변화와 직면하게 되었다(이진숙, 2001). 그리고 여성의 사회진출은 사회구조의 변화라는 요소와 더불어 가족의 변화를 유도하는 또 하나의 주요한 동인으로 작용하였고, 이러한 변화속에서 가족의 복지기능은 서서히 약화되기 시작하였다. 이렇듯 사회경제적 구조와 여성의 역할변화는 가족기능의 약화현상과 서로 긴밀한 순환고리로 연결되어 있다.

한편 산업사회에서 가족을 비롯한 일차집단이나 지역공동체가 개별구성원들에 대한 사회보장의 기능을 전담하는 것은 구조적으로 불가능하게 되

4) 서독에서는 이 두 양대정당 외에 자민당도 정당정치에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 자민당은 기민련/기사련과 사민당의 중도적 색채를 띄고 있으며 연정에 있어 양대정당과 중요한 파트너관계를 맺어 오고 있다. 그러나 자민당은 국가정책에 있어 주도적인 세력으로서의 정치력은 발휘하지 못하고 있으므로 본 논문에서는 자민당의 가족정책에 대해서는 다루지 않는다.

었다. 또한 자본과 노동간의 갈등(Esping-Andersen, 1997)이 갈수록 심화되고 있는 사회적 구조는 임금노동자의 실업문제나 빈곤문제, 가족붕괴 그리고 가족구성원의 심리적 불안정 등 다양한 문제들을 유발하고 있다. 그래서 역사적으로 본다면 개인들을 위한 사회보장과 각종 사회적 위협에 대한 대처방식은 기존의 게마인샤프트적 책임의 원칙에서부터 국가를 비롯한 게젤샤프트(Gesellschaft)적 책임체계(Tönnies, 1887)로 전환되기 시작하였다. 하지만 사회복지제도의 기반이 구축되는 데에 소요되는 기간은 사회의 구조와 제반 환경이 변화하는 속도보다 훨씬 오랜 시간을 필요로 하게 되어 양 영역의 발전속도간에는 간과할 수 없는 괴리(lag)가 생기게 되었고, 그로 인해 개인들은 -특히 임금노동으로부터 소외되는 여성과 아동들은- 사회적 위협에 무방비상태로 노출되는 경우가 종종 발생하게 되었다. 이러한 상황은 국가와 정치가들에게는 사회질서유지와 정치권력의 보전에 있어 간과할 수 없는 위협요소로 작용하게 되었고, 결국 이것이 동기가 되어 사회복지정책은 발전의 속도를 높여야 하는 과제를 부여받게 되었다.

이상과 같은 복지국가의 발전과정을 반추해 보면 사회복지정책의 역사는 결국 국가와 가족 그리고 여성이라는 삼각관계의 구도 속에서 사회구성원들의 안전과 행복을 보장하기 위해 국가와 가족 그리고 여성이 복지기능을 수행함에 있어 상호간에 역할범위를 어떻게 규정하고, 그 역할수행자에 대해 어떻게 보상할 것인가에 대해 고민해 온 흔적이라고 볼 수 있다(한국가족학회 편, 1995: 17-18).

초기 복지국가의 형성과정에서 가족정책은 가족내에서 전통적 성분업을 장려하고, 노동자의 재생산 영역에 대한 보호에 초점을 맞추면서 발달해왔다. 따라서 가족이 사회구성원을 지속적으로 공급하고 노동자의 재생산 기능에 충실하도록 지원하는 것이 정책적 목표로 설정되었다. 하지만 기혼 여성들의 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 파생되는 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).

서독은 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.⁵⁾

전후부터 시작된 우파연정기에는 냉전체제의 억압된 사회분위기 속에서 남성의 가족부양모델을 옹호하는 보수적 가족정책이 시행되었고, 가족이라는 집단보다는 개별 가족구성원의 자유와 평등에 가치를 둔 사민당 집권기에는 가족정책에 여성정책적 요소가 적극 수용되는 양상을 보였다. 그래서 가정과 직장의 병행과 관련하여 기민련과 기사련은 여성의 생애주기에 있어 취업 -> 자녀양육을 위한 휴직 -> 재취업이라는 3단계모델을 선호하고, 사민당은 취업과 가정생활을 동시에 병행함이 가능하도록 지원하는 정

5) 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 발전과 정은 가족과 여성이라는 두 요소사이에서 진자운동을 하고 있는 하나의 추의 운동과 같다고 해도 과언이 아닐 것이다.

책을 펴왔다.

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; 조홍식의, 2001: 192-195). 이는 각 정당들에게는 정당이 추구하는 복지이념을 이제 시대의 흐름에 알맞게 조율해 나아가야 하는 하나의 과제이자 딜레마로 나타나고 있다.

Ⅲ. 2차대전후 가족정책의 이념적 변화

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. 이러한 가족정책의 전통가족지향성은 여성의 권익신장과 사회참여증진을 정책이념으로 내세운 사민당으로 통치정당이 교체되고, 1968년을 정점으로 가시화된 진보주의운동에 힘입어 여성친화적 방향으로 변화한다. 그러나 1982년에 정권이 헬무트 콜(Helmut Kohl)이 이끄는 기민련과 기민련의 자매정당인 기사련에게 이양되면서 가족정책은 다시 보수화의 길을 걷게 된다. 하지만 그 과정에서 양독의 통일이라는 역사적 사건과 유럽통합의 진행은 독일의 보수적 가족정책의 방향에 대해 근본적으로 의문이 제기되는 계기를 제공하였다. 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 된다. 이렇듯 독일의 가족정책은 집권당의 정치이념에 따라 뚜렷한 변동을 겪으면서 발전해 왔고, 각 정당이 추구하는 정책이

념은 ‘가족부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend)’를 통해 실현되어 왔다. 따라서 가족부도 이러한 정치현실에 의해 그 담당 업무상에 변화의 굴곡이 두드러지게 되었고, 이는 곧 가족부의 명칭변화⁶⁾로 표면화되어 나타났다.

이 장에서는 가족정책에 대한 각 정당의 이념적 차이를 살펴보기 위해서 첫째, 각 정당마다 추구하는 이상적 가족상과 둘째, 정책적 개입수단과 정책을 실현하는 가구로써 가족부의 업무에 대한 정당들의 태도를 분석해 보고자 한다.

1. 가족에 대한 각 정당의 관점⁷⁾

1) 기민련/기사련 - 전통적 성분업에 근거하는 가족 지원

우파연합인 기민련과 기사련은 전통적으로 기존의 사회질서를 유지하고 능률주의에 입각한 시장경제의 원리를 중시하는 자유경쟁체제를 수호하기 위한 정책을 추구해 오고 있다. 따라서 사회변화에 대해 문제적 현상으로 인식하고 이를 해결하기 위해 정책적으로 민감하게 대응하며, 그 결과 사회복지의 영역을 적극적으로 확대해 왔다.⁸⁾ 기민련과 기사련의 가족상을 분석하기 위해 여기에서는 집권시기에 따라 1953-1969년, 1982-1998년까지 2단계로 나누어 살펴보겠다.

기민련은 2차대전 후에 이혼율의 증가, 생활양식의 변화로 인한 아동방임 증가, 무자녀 부부 증가 등 사회전반에 가족의 위기(Krise der Familie)

6) 본 논문의 3장 3)의 ②절을 참고할 것.

7) 서독에서는 1968년 이후부터 현재까지 모두 여섯 차례에 걸쳐 전문가들에 의해 가족의 생활실태와 가족정책의 효율성을 분석하는 ‘가족보고서(Familienbericht)’가 작성되어 왔는데, 이 전문가보고서에 대해 연방정부는 매 번마다 공식적인 입장을 표명해 왔다. 이 입장표명의 내용에는 가족에 대한 연방정부의 기본시각이 명시되어 있으며, 이것이 가족에 대한 정책적 지원의 기반이 된다. 이 글에서 각 정당의 가족상에 대해서는 이 전문가보고서에 나타난 연방정부의 태도를 기초로 하여 분석하였다.

8) 영국이나 스칸디나비아 반도에 위치한 북유럽 국가에서는 사회주의노선을 지향하는 정당들의 주도하에 사회복지가 발전해온 전통이 이룩되어 있다. 그러나 이에 비해 서독의 경우에는 아테나우어정권 이후부터 ‘자본주의 경제원칙내에서 계층간 차별없이 사회경제적 형평을 기하는 중산층사회의 건설’을 목표로 내세운 기민련/기사련의 보수적 정책이 오히려 사회복지를 강화하는 결과를 가져왔다(정병기, 2002).

에 대한 우려가 확산되면서 1953년에 가족부를 신설하고, 국가적 차원에서 정책의 근거가 될 가족상을 명확하게 정립해야 할 필요성을 인식하게 되었다. 당시 기민련은 가족을 ‘부부와 그들의 자녀로 이루어진 집단’(BMFG, 1968: 7)으로 규정하고, 가족정책의 대상을 결혼제도에 기초하여 구성된 핵가족으로 제한하는 태도를 취하였다. 이 같이 순수하게 부모와 자녀로 이루어진 공동체인 가족은 이와 비슷한 규모의 다른 사회집단 내에서는 찾아보기 힘든 총체성을 지니고 있다고 보고, 기민련은 이러한 핵가족이 가장 이상적 가족이라고 보았다. 따라서 가족생활은 절대적 불가침성을 가지고 존중되어야 하며, 해체의 위협으로부터 ‘제도로서의 가족(Familie als Institution)’을 보호하기 위한 사회적 윤리강화가 정책적 과제라고 보았다. 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 집권당으로써 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.⁹⁾

이러한 부정적 사회적, 정치적 분위기 때문에 기민련은 가족을 경제적으로 지원해야 할 필요성을 강조는 했지만 이를 적극적으로 행동을 통해 구현하지는 못했다. 그래서 1960년대까지는 정책을 통해 계층간의 수직적 소

9) 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.

특재분배는 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.

10여년의 공백기 후에 1982년에 재집권하게 된 기민련/기사련은 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.¹⁰⁾ 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 중심요소로 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. 그러나 1980년대에는 사회경제분야에 경제위기로 인한 신보수주의적 회귀현상이 확산되면서 사회시장이 위축되는 결과가 나타났고, 이로 인해 시장매개적 소득안정과 시장경제적 조정에 비중을 두

10) 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.

는 ‘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. 그러나 이러한 정치적 흐름에 대한 가족, 특히 여성들의 부정적 인식은 확산되기 시작하였으며, 가족문제는 더욱 심각해지기에 이르렀다.

통일 이후 기민련/기사련은 지금까지의 정책적 경향과는 달리 당시 확산되고 있던 인적자본이론¹¹⁾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 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, 유럽통합¹²⁾이라는 범국가적 차원의 환경변화가 나타남에 따라 가족정책이 새로이 추구해야 할 목표는 무엇인가 하는 문제에 대해 논의가 시작된 것이다.

보수우파연립정부는 가족의 변화가 수반한 문제의 심각성을 인식하고 가

11) 인적자본의 형성요인과 그와 관련된 가족의 부담들에 대해 공적으로 여론의 관심을 이끌어낸 이론가인 카우프만(Franz-Xaver 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 사회 집단들에 비해 차별되는 현상이 유발된 것으로 본다. 즉 가족의 생활이 사회경제적으로 어려워지고 그럼으로써 가족해체현상이 나타나게 된 데에는 현대사회의 구조적 모순이 큰 요인으로 작용한 탓이라는 주장이다.

12) 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.

족에 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 사람들의 역동적 형태 (dynamische Form)’로 가족을 규정하였다 (BMFSFJ, 1994: III-VI). 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. 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.

이상의 내용을 종합해 보면 우파연합인 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. 그래서 이들은 부부간에 전통적인 성역할분담이 이루어질 수 있는 여건을 조성하고자 하며, 기혼여성은 자녀양육과 가사노동에만 전념토록 하는 가정주부혼(Hausfrauenehe)을 지향한다. 그런 이유로 여성이 취업을 원할 경우

에는 취업단계, 자녀출산과 양육단계, 그리고 재취업단계를 거치는 '3단계 모델'의 실현을 이상적으로 보고, 자녀가 있는 가족이 무자녀 부부가족에 비해 사회경제적으로 불이익을 당하지 않도록 가족유형간에 수평적 소득재분배가 이루어지도록 정책적으로 노력을 한다.

2) 사민당 - 가족의 다양성에 대한 수용

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

사민당은 1970년대에 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 파트너쉽에 기반하는 역할분담이 지향되어야 하고, 부모자녀관계에서는 위계중심적으로 이해되어 온 수직적 관계에서 벗어나 파트너쉽과 참여적이고 개방적인 의사결정방식에 따라서 가족내에서 발생가능한 긴장과 갈등, 이해의 차이를 조정해야 한다고 보았다(BMJFG, 1975: VIII). 이를 볼 때 사민당은 혈연에 바탕을 둔 출생의 원칙(Abstammungsprinzip)과 부모가 모두 존재함을 가정하는 완전성의 원칙(Vollständigkeitsprinzip)을 정상가족의 여부를 판단하는 기본척도로 사용하였다(BMJFG, 1979: 4-6). 그러나 사민당은 부모가 가족과 직장생활을 동시에 병행하도록 지원하고, 자녀와 부모의 관계는 민주주의적이어야 하며, 쌍방간에 의사소통이 평등하게 이루어지는 것이 바람직하다는 태도를 보였다. 이처럼 사민당은 원칙적으로는 가족구조를 전통적인 부모자녀관계로 규정하는 데, 그럼에도 불구하고 기민련보다는 개방적인 가족상을 지향하였다.

사민당이 처음 집권하게 된 1960년대 후반부터 1970년대에 이르기까지는 범유럽적으로 기존의 권위적 질서체제와 전통을 거부하는 사회운동과 학생

운동, 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 가족정책에서 재정적 개입외에 법적 개입이 중요한 수단으로 활용되기 시작하였다. 그래서 1976년에 혼인법(Eherecht)과 가족법(Familienrecht)의 개정을 통해 기혼여성의 지위가 향상되고 선택의 자유가 확대되는 결과를 가져 왔다. 그리고 부모의 아동부양권을 개정함으로써 부모의 아동에 대한 책임의식을 고양하고 아동보호체계를 구축하였다.

한편 정책적 방향은 이렇게 변화했을지라도 가족부는 이를 실행할 수 있는 집행능력을 갖추지 못하고 있었기 때문에 당시 사민당이 추구한 가족정책은 그다지 큰 효과를 거두지는 못하였다. 이 시기에 가족정책이 침체된 데에는 당시 시대상황도 영향을 끼친바가 크다. 즉 유럽에서는 1960년부터 1970년대 초반까지 복지제도가 포괄적으로 확대되고, 대상자가 보편화되는

등 복지국가의 황금기를 맞이하였다가 차츰 복지국가가 쇠퇴의 길로 접어들기 시작하였고, 이 즈음 사민당 정부는 복지정책보다는 통일정책을 비롯한 동방정책에 더 관심을 두고 있었기 때문이다. 이 시기에 거둔 성과라고 한다면 정부의 이러한 정책적 변화를 현실에 적용하기 위한 한 방안으로 올바른 자녀양육과 여성복지에 대한 계몽을 담당하는 가족관련 상담시설들이 크게 늘기 시작하였다는 점이다. 그리고 이와 관련된 캠페인성의 행사들도 다양하게 펼쳐졌다. 이는 가족의 생활을 직접적으로 향상시키는 효과를 가져오지는 못했지만 특히 기혼여성들에게는 그들의 가족내 위치에 대해 제고할 수 있는 동기로 작용하게 되었다.

1998년 이후 현재 집권중인 사민당은 순수 독일인구의 감소와 노령화의 심화, 그리고 그로 인한 국가경쟁력의 약화라는 현실적 문제에 직면하면서 가족정책의 대상에 자국민뿐만 아니라 외국인가족도 적극 포용하려는 태도를 보이고 있다. 그래서 본래의 출신국가가 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). 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).

위의 내용을 종합해 보면 사민당은 전통적인 가족유형뿐만 아니라, 그 밖의 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 구성원들 까지도 정책의 대상으로 포괄한다. 이러한 정책적 지향성은 기혼여성들에게 폭넓은 지지를 얻고 있다.

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 가족상내지는 가족에 대한 관점이 조금씩 수정되어 왔다. 그래서 기본적으로는 기민련/기사련은 전통가족지향성을, 사민당은 가족의 다양성을 수용하는 태도를 고수하고 있다. 하지만 각 당의 이념에는 현실사회의 변화에 따라 조금씩 보수주의와 진보주의가 혼재되기 시작하는 경향이 나타나고 있다.

2. 정책적 개입수단에 대한 관점

서독에서는 처음부터 가족정책이 사회정책의 한 분야로서 구상되었다. 그러나 자녀가 있는 가족이 부부가족에 비해 사회경제적으로 불리한 상황에 처하는 것에 대해 정책적으로 개입하는 방법에 대해서는 정당마다 관점이 다르고 그로 인해 선호되는 개입수단도 상이하게 나타난다. 여기에서는 기민련/기사련과 사민당이 각기 추구하는 가족이상상을 실현하기 위해 어떠한 정책수단을 선호하고, 이는 가족부를 통해 어떻게 실현되었는가에 초점을 맞추어 분석해 보기로 한다.

1) 전통적 제도가족의 보호를 위한 보수우파연합의 정책수단

1950년대에는 전통적 핵가족의 보호를 위해 '정상'가족에 대해 제도적으로 보호하고 가족기능을 강화함이 가족정책의 상위목표로 설정되었고, 그에 따라 정책적 도구에 대한 선호도 오늘날과는 양상이 달랐다. 당시에는 근본적으로 국가가 가족의 생활에, 또는 가족의 자조원칙에 개입해서는 안 된다는 것이 정책의 기본원칙이었다. 따라서 가족정책적 도구를 법(Recht), 화폐(Geld), 의사소통(Kommunikation)으로 구분(Münch, 1990: 146-159)한다면 1950년대에는 이 가운데 법이나 현금이라는 수단은 가능한 한 사용이

제한되었다. 설령 법적 도구가 사용되었다 하더라도 그 경우는 이혼법의 경우처럼 가족해체를 예방하는 하나의 수단으로서만 활용되었다. 이는 가족부에 입법기능이 부여되지 않았기 때문에 불가피한 일이기도 하였지만, 정책적 의도자체가 가족관련법은 단지 대중들이 가족친화적인 의식과 새로운 주체적인 가족관을 형성하도록 하기 위한 하나의 수단으로서만 활용되었기 때문에 이로부터 기인하는 바가 컸다. 한편 경제적 도구는 계층간의 수직적 평등을 추구하기 보다는 무자녀가족과 다자녀가족간에 경제적 부담이 수평적으로 공평하게 분배되도록 하기 위한 목적으로만 활용되었다. 즉 아동수당¹³⁾, 자녀세금공제 그리고 주택공급 등 가족을 경제적으로 지원하는 프로그램에 대한 요구가 점차 증대되면서 연방정부에서도 이러한 제도들을 만들기 시작은 하였지만 이는 국가의 측면에서 가족의 소득을 증진시키기 위해 적극적으로 개입한 것이라기 보다는 자유시장경제체제가 가족에 끼칠 수 있는 부정적 영향을 단순히 교정하기 위한 의도에서 구상된 것이었다 (Schelsky, 1954).¹⁴⁾ 따라서 당시에 가족정책의 경제적 도구들은 선언적 의미만 지니고 있었다.

그 밖에 이 시기에는 사회보험과 어머니보호(Mutterschutz) 분야에서 물론 그 수준은 높지 않지만 가족을 위한 다양한 정책방안이 만들어지게 되

13) 국가적 차원에서 추진되는 가족정책은 첫째, 무자녀가족과 유자녀가족간, 또는 아동양육 가족과 노인가족간의 수평적 소득재분배를 목적으로 하거나 또는 둘째, 고소득가족과 저소득가족간의 수직적 소득재분배를 목적으로 한다고 볼 때, 수평적 재분배가 실현되는 주요도로 활용되는 것이 가족수당이다. 김성천과 윤혜미(2000: 23)는 가족수당의 기능을 첫째 아동양육을 통해 지역사회에 대한 기여도가 높은 가족에게 물질적으로 보상하고 둘째, 자녀의 양육에 소요되는 재정적 부담을 완화하며 셋째, 유자녀가족과 무자녀가족간의 평등을 추구하는 것이라고 본다.

가족수당은 현대산업사회에서 가족의 다양성이 확산되면서 차츰 그 의미를 잃고, 이에 대한 기능은 점차 아동수당에 의해 대체되는 현상을 보이고 있다.

14) 당시 가족부 장관 뷔르멜링은 근대 산업화과정이 심화되면서 가족생활이 위협받기 시작하였다고 보고, 가족의 위기는 변화된 경제관계와 경제조건에 의한 것이며 또한 물질적인 것에 대한 가치부여가 커지고 기독교적 가치와 집단적인 것에 대한 존중의식이 상실되었기 때문에 나타나는 현상이라고 보았다. 그러므로 법이나 재화를 통한 지원은 사회와 국가가 근대화되는 과정에서 수반된 부정적 결과 중 하나인 가족의 변화를 법이나 재화의 지원을 통해서만 대응할 수 있는 성질이 아니라고 보았다. 그래서 이 시기에는 기독교적 가족이상상에 대한 홍보와 계몽이 가족정책의 주된 수단이 된 것이다. 이 이외에도 1950년대에는 나찌(Nationalsozialismus)적 인구정책에 대해 부정적인 시각과 연관되어 출산장려를 지원하는 인구정책에 대해 사회적 동의를 획득하기 미묘한 부분이 있어 제한적인 물질적 원조를 통해서만 출산을 장려하는 정책이 형성되게 된 것이다.

었다. 당시 사회보험정책의 특징이라고 한다면 비취업상태인 가족구성원을 지원하기 위한 방안들이 사회보험에 이미 반영되어 있었다는 점이다.

〈표 1〉 1950년대 사회보험에서의 가족정책적 요소

노령연금	재해보험	의료보험
유족연금과 고아연금, 자녀양육을 위한 가계비 지원	미망인과 고아연금, 보험가입자의 가족구성원수에 따라 유동적인 대체급여 제공	비취업상태인 가족구성원들을 위한 현물급여, 보험가입자가 병원입원이나 요양으로 인해 생계를 유지하기 어렵고 8세미만 자녀가 있을 경우 가계비 지원, 임신부에 대한 원조, 19세 미만 보험가입자를 위한 의약품 무상지급, 8세 미만 자녀의 간병으로 인해 보험가입자가 직장에서 휴가를 사용해야 할 경우 1년 중 10일에 한하여 자녀간병비(Kinderpflegekrankengeld) 지급.

자료: Lampert(1996: 148).

자녀에 대한 세금공제와 아동수당¹⁵⁾이라는 두 제도가 근간이 되는 가족에 대한 경제적 부담완화정책이 사실상 완성된 것은 1955년에 이르러서이다. 기민련/기사련은 서독의 시장경제에 의해 지급되는 근로자의 급여는 그 자녀를 부양하는 가족에게는 근근히 생계를 유지해 나갈 수 있는 수준에 불과하다고 전제하고, 3번째 자녀에 대해서부터 한 자녀씩 증가할수록 매달 25 DM을 지급하는 방식으로 아동수당을 책정했다. 즉 이 제도외에 아동수당제도도 병행되었지만 이는 철저히 출산장려적 의도에서 구상된 것이었고, 이를 통해 미약하나마 가족의 경제적 생활안정에 대한 지원을 강화할 수 있게 되어서 가족들에게는 어느 정도 긍정적으로 수용되었다.(Münch, 1990: 226-239) 이렇듯 자녀에 대한 세금공제와 아동수당을 중심축으로 하는 경제적 지원정책은 급여수준은 조정되면서 1974년까지 그대로 유지가 되었다.

한편 1958년에는 부부분할세(Ehegattensplitting)제도가 도입되었다(Lampert, 1996: 153-156). 이 제도는 결혼한 납세자를 대상으로 자체소득을 절반으로

15) 가족정책의 목표는 수직적, 수평적 소득재분배 및 가족규모와 구조조정이라고 볼 수 있는데 대부분의 국가들이 가족정책을 무자녀가족에게서 유자녀가족으로 또는 노인가구에서 아동양육가구의 수평적 소득재분배를 목표로 설정하거나 고소득 개인이나 가족으로부터 저소득 가족으로의 수직적 재분배를 염두에 두고 있다(김성천/윤혜미, 2000: 23).

나누어 소득의 반에 대해서만 세금을 부과하는 제도로, 전통적 성분업에 따른 가족제도를 보호하고 일종의 혼인장려책이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 남편이 주 경제부양자의 역할을 수행하고, 아내는 전업주부이거나 시간제로 근로를 해서 부부간에 소득의 차가 클수록 납세에 대한 혜택이 커지기 때문이다. 이렇듯 자녀세금공제와 아동수당으로 구성된 이중적 가계부담완화제도(der duale Familienlastenausgleich)와 부부분할세는 기민련의 보수적 가족관이 내재된 대표적 제도이다. 이 제도들에 대해서는 개인의 권익 증진을 중시하는 사민당 측면에서 적극적으로 비판이 제기되었지만 가족형태의 대다수를 차지하는 전통적 핵가족 고수론자는 상당히 긍정적으로 평가함으로써 이 제도들은 정권이 바뀔 때마다 존폐여부를 두고 정당들간에 논란이 벌어지는 대표적 제도들로 자리하게 되었다.

〈표 2〉 가족을 위한 세금공제기준의 변화추이 (단위: DM)

시기	자녀세금공제			가계비공제 소득세법 (§32Abs.7ESTG)	한부모가정을 위 한 자녀세금공제 소득세법 (§33cAbs.1ESTG)	교육비공제 소득세법 (§33aAbs.2ESTG)	간병에 대한 공제 소득세법 (§10Abs.1Nr.8ESTG)
	첫 자녀	둘째 자녀	셋째이상 자녀				
1.01.1950 -31.05.1953	400	250	700	150			
1.06.1953 -31.12.1953	400	250	700	800			
1954	600	600	840	800			
1955/56	720	720	1680	900			
1957	720	1440	1680	900			
1958/61	900	1680	1800	1200			
1962/74	1200	1680	1800	1200			
1975/76	0	0	0	3000			
1977/79	0	0	0	3000		1800/4200	
1980/81	0	0	0	3000	600jeKind	1800/4200	
1982	0	0	0	4212	600jeKind	1800/4200	
1983	432	432	432	4212	0	1800/4200	
1984	432	432	432	4212	0	900/2100	
1985	432	432	432	4212	4000/2000	900/2100	
1986/87	2484	2484	2484	4536	4000/2000	1200/3000	
1988/89	2484	2484	2484	4752	4000/2000	1800/4200	
1990/91	3024	3024	3024	5616	4000/2000	1800/4200	12000
1991/93	4104	4104	4104	5616	4000/2000	1800/4200	12000
1994/95	4104	4104	4104	5616	4000/2000	1800/4200	12000
1996	6264	6264	6264	5616	4000/2000	1800/4200	12000
1997	6912	6912	6912				

자료: Lampert(1996: 154)에서 재구성.

<표 3> 아동수당의 변화추이

(단위: DM)

시기	자녀수에 따라 매월 지급되는 아동수당					연간 총소득 기준
	1번째 자녀	2번째 자녀	3번째 자녀	4번째 자녀	5번째 자녀이상	
1.1.1955	0	0	25	25	25	없음
1.9.1957	0	0	30	30	30	없음
1.3.1959	0	0	40	40	40	없음
1.4.1961	0	25	40	40	40	7200까지
	0	0	40	40	40	7200부터
1.1.1964	0	25	50	60	70	7200까지
	0	0	50	60	70	7200부터
1.1.1965	0	25	50	60	70	7800까지
	0	0	50	60	70	7800부터
1.9.1970	0	25	60	60	70	13200까지
	0	0	60	60	70	13200부터
1.1.1972	0	25	60	60	70	15000까지
	0	0	60	60	70	15000부터
1.1.1973	0	25	60	60	70	16800까지
	0	0	60	60	70	16800부터
1.1.1974	0	25	60	60	70	18360까지
	0	0	60	60	70	18360부터
1.1.1975	50	70	120	120	120	없음
1.1.1978	50	80	150	150	150	없음
1.1.1979	50	80	200	200	200	없음
1.7.1979	50	100	200	200	200	없음
1.2.1981	50	120	240	240	240	없음
1.1.1982	50	100	220	240	240	없음
1.1.1983	50	100	220	240	240	상한선
	50	70	140	140	140	
1.7.1990	50	130	220	240	240	상한선
	50	70	140	140	140	
1.1.1992	70	130	220	240	240	상한선
	70	70	140	140	140	
1.1.1996	200	200	300	350	350	없음
1.1.1997	220	220	300	350K	350	없음

자료: Lampert(1996: 155)에서 재구성.

1980년대 이후 가족정책의 특징은 가족에 대한 금전적 지원¹⁶⁾이 증가하였다는 점이다. 이는 1982년 말에 기민련/기사련이 재집권하면서 1983년에 가족의 경제적 부담을 완화하는 제도인 아동수당과 자녀세금공제의 이중지원제도를 부활시켰기 때문이다. 이로 인해 특히 아동이 있는 가정에 대한 세금공제액수가 1970년대의 사민당 집권시절보다 증가되었다.¹⁷⁾

그 밖에 1986년에 양육비¹⁸⁾와 육아휴직¹⁹⁾의 도입, 그리고 연금제도에서의 양육기간 인정제도가 도입되었다. 양육비(Erziehungsgeld)는 원래 기민련과 기사련이 경제적 기반이 취약한 젊은 연령층 부모의 경제적 상황을 개선하고, 자녀는 가능한 한 부모가 직접 양육하도록 유도하기 위한 의도에서 구상된 제도이다. 따라서 기민련/기사련은 양육비를 여성의 취업여부와는 무관하게 자녀를 출산한 모든 여성들에게 지급함을 원칙으로 하였다. 이에 비해 사민당은 모성비(Mutterschaftsgeld)를 취업모에게만 지원함으로써 여성의 경제활동 참여를 지원하는 상반적인 입장을 보였다(<http://www.cdu.de>). 연금제도에서의 자녀양육기간인정제도(주부연금제)는 자녀양육과 취업을 동등한 가치로 평가하고, 자녀양육으로 인한 취업중단이나 취업포기가 연금에 부정적 요인으로 작용하는 것에 대한 완화기제라 볼 수 있다(이진숙, 2000). 즉 자녀양육은 가족에 의해 이루어지는 것을 선호하는 기민련/기사련의 전통지향적 태도가 발현된 것이라 할 수 있다. 주부연금제에 의해 1991년 12월 31일 이후에 출생한 자녀를 키우는 여성에게는 한 자녀당 3년에 해당하는 연금기여기간이 인정되고, 연금수급기간에 매달 34.67 DM의 연금을 받게 되었다. 이 연금의 수준은 그리 높지는 않지만 전업주부에게 고유한 연금수급권을 보장한다는 의미에서는 사회적으로도 높이 평가되었

16) 금전적 지원을 직접적 지원과 간접적 지원으로 구분하면 직접적 지원의 대표적 형태가 아동수당이고, 간접적 지원의 대표적 형태가 아동에 대한 가족세금공제이다.

17) 사민당 집권시에 가족정책 재정 중 세금공제액수는 8%였는데 이 것이 1982년에는 8.5%로 증가하였다(Münch, 1990: 180).

18) 양육비는 1987년부터 지속적으로 상승되어 1994년부터는 세금을 제외한 12년 총소득이 부부의 경우에는 100,000 DM, 한부모일 경우에는 75,000 DM 미만일 경우 출산후 6개월간 600DM씩 지급되고 그 이후에는 가정의 소득상황에 따라 지급된다(이진숙, 2000: 106). 6개월 이후에는 주마다 자체적으로 양육비를 지급한다. 국가재정 중 양육비의 지출 규모는 1986년에는 1600만 DM에서 1998년에는 7100만 DM으로 증가하였다.

19) 육아휴직은 무급이며, 출산여성의 보호기간(8주)이 경과한 이후부터 자녀가 3세가 될 때까지 보장된다.

다. 그 밖에 1983년에 부활된 자녀세금공제는 아동수당이 지급되는 것과 상관없이 이후 단계적으로 조정되어 1990년에는 한 자녀당 3024 DM까지 상승되었다.

조세제도를 통한 가족의 재정적 지원방안은 경제적, 문화적 최저생활보장의 수준이 상향조정됨과 맞물려 계속 확대되었고, 그 가운데 가계비지원을 위한 세금공제제도가 도입되어 1994년에는 12,000 DM까지 공제기준이 상향조정되었다. 단, 부부가 이 제도의 대상이 되기 위해서는 10세 미만의 자녀를 2명이상 양육하고 있거나 중증이상 장애인과 동거하고 있어야 한다는 전제가 뒤따랐다.

1996년 1월 1일부터 가족의 경제적 생활을 지원하는 이중수혜제도에는 변화가 생긴다. 우선 아동수당²⁰⁾과 세금공제 액수는 크게 상향조정되었다. 그러나 수급대상자들은 이제 두 제도 중 하나만 선택(Option)하도록 제도가 수정되었다. 이러한 정책적 변화는 당시에 사회경제적 위기가 확산되고 있었지만 콜 정부가 이제는 가족정책을 국가의 주요정책으로 인정하겠다는 의지가 강화되고, 1994년에 정부가 '가족의 경제적 부담완화(Familienlastenausgleich)'라는 슬로건을 '가족의 능력 보상(Familienleistungsausgleich)'으로 바꿈으로써 시작된 가족정책의 강화방침에 기인하는 일련의 행위이다(Kleinhenz, 1995). 이 변화에는 이제는 가족의 경제생활보장선을 최저생활수준만 보장할 것이 아니라 여기에서 더 나아가 다자녀가족의 경제적 생활을 더욱 강화하고, 가족의 사회적 기능이 원활하게 수행되는 경우에만 그에 대해 보상하겠다는 보수주의적 의도가 내재되어 있었다.

2) 가족계층간 소득재분배를 위한 사민당의 정책도구

1970년대에 집권하게 된 사민당은 여성과 아동의 복지에 대한 관심이 고조되는 사회변화와 직면하면서 기존의 전통적 가족제도를 옹호하는 데에 그치지 않고, 여기에 아동의 권익보호, 여성의 취업에 대한 선택의 자유보장과 사회정의 실현이라는 목표를 접목시키기 시작하였다. 그래서 가족내

20) 아동수당은 1996년에 대상이 16세이하 아동에서 18세 이하로 확대되었고, 급여수준도 한 자녀당 200DM, 1997년에는 220 DM으로 향상되었다. 또한 이 때부터 인구정책적 의지가 발휘되어 셋째자녀에게는 300 DM, 그 이상에게는 350 DM이 지급되도록 개정되었다(이진숙, 2000: 107).

개별적 요소들에 중심을 두는 기민련과 기사련의 가족정책방향에서 탈피해서 포괄적인 사회정책으로서의 가족정책으로 발전하도록 방향을 전환하였고, 가족정책을 경제정책과 노동시장정책을 비롯한 여타 사회정책영역과 적극적으로 연계해 나갔다. 그런 맥락에서 여성과 청소년 그리고 보건업무를 가족부의 소관업무로 이양시켰다.²¹⁾ 그러나 이러한 두 가지 목표를 동시에 실현하고자 하면서, 즉 가족정책이 한편으로는 사회연대와 보조의 원칙이라는 기존의 정책방향을 고수하면서도 다른 한편으로는 동반자적 결혼생활과 부부간의 평등을 지향하는 가족상 확산이라는 모순적 목표를 추구하게 되면서 정책노선은 혼란해졌다. 그로 인해 가족내에서 부부의 평등한 역할분담을 장려하는 것은 당시의 노동시장 인력수급상황을 개선하려는 연방정부의 의지를 단순히 선전하려는 노동시장적 전략에 의한 행위라는 비판(Münch, 1990: 173)이 따르게 되었다. 왜냐하면 육아휴직과 전일제보다는 반일제 보육시설을 확대하는 보육사업을 비롯해 당시의 가족정책은 기혼여성이 가족과 직장을 양립하는 것보다는 여성이 취업-자녀양육(휴직)-재취업이라는 3단계모델을 택할 경우 혜택을 많이 부과하는 편이었기 때문이다. 이 경우 기혼여성들은 전일제보다는 반일제나 시간제 취업을 선호하게 되거나 출산을 포기하게 되는, 결국 여성복지차원에서 보면 발전이라고 볼 수 없는 결과가 나타나게 되기 때문이다.

이 시기에 사민당은 3가지 정책분야를 중점적으로 추진하였다. 첫째는 부부분할세와 자녀에 대한 세금공제의 철폐, 그리고 첫 번째 자녀부터 수급대상이 되는 아동수당제도의 도입과 아동수당의 급여수준 향상, 둘째는 모(母)와 자녀의 생활조건 개선, 셋째는 장학제도의 강화이다.

사민당은 1975년에 전통적 가족을 지원하는 대표적 제도인 부부분할세와 자녀세금공제를 철폐하고(Gerlach, 1996: 173-174; 이진숙, 2000: 110-111), 가계비 공제를 1200 DM에서 3000 DM으로 상향조정하였으며, 첫 자녀에게도 50 DM씩 지급하는 아동수당제도를 도입하여 계층간의 소득격차를

21) 이 시기에 성평등과 기회균등과 관련된 업무는 내무부(Bundesinnenministerium)에 남겨졌지만 이를 제외한 여성문제, 여가문제, 노인관련업무가 가족부에 이관되어졌다. 가족부 내에서 취급할 수 있는 여성업무는 주로 여성의 지위향상에 관련된 업무이었으나 주요업무는 내무부에서 소관하는 이유로 인해 사실상 이는 가족정책에 여성정책적 요소를 강화하겠다는 상징적 행위에 불과하였다.

줄이기 위해 노력했다. 이는 자녀수에 따라 비례상승적으로 산출되는 세금 공제는 고소득 가정일수록 세금공제액수가 상승되기 때문에 계층간에 평등과 정의로운 분배라는 원칙에 어긋난다는 시민당의 사회주의적 이념이 발현된 것이라 볼 수 있다.²²⁾ 이에 따라 고소득 가정일수록 소득재분배의 효과가 감소(Lampert, 1996: 169-170)되는 아동수당에 대해서는 소득상태와 무관하게 모든 가정에 동일하게 지급되는 방식이 선택되었다.

그 밖의 제도를 보면 자녀가 있는 젊은 연령의 어머니와 저소득 모자가정의 경제적 생활을 안정시키기 위해서 1977년에 교육연금(Erziehungsrente)이, 1979년부터 모성휴가제도(Mutterschaftsurlaub)가 도입되었고, 1980년에는 가계비선급금고(Unterhaltsvorschusskasse)가 설립되었다. 이 중 교육연금은 65세까지의 연금가입자중 1977년 6월 30일 이후 약혼했고 만약 이혼한 전 배우자가 사망했으며 가입자가 자신의 자녀나 사망한 배우자의 자녀를 양육하고 다시 재혼하지 않을 경우에 지급되었다. 그리고 모성휴가법(Mutterschaftsurlaubsgesetz)이 제정되어 취업모에게는 8주간의 출산여성 보호기간에 연이어 4개월까지의 모성보호휴가가 제공되었다. 또한 하루에 25 DM까지 지급되는 모성보호비(Mutterschaftsgeld)도 만들어졌다. 이런 모성휴가와 모성보호비가 1986년에 도입된 육아휴직(Erziehungsurlaub)과 양육비제도의 모태가 되었다. 또한 양육비선급법(Unterhaltsvorschussgesetz)이 도입되었으며, 이는 모자가정에 6세미만자녀(1993년부터는 12세미만 자녀)가 있을 경우 만약 부모가 경제적 부양능력이 없으면 3년까지 - 1993년부터는 6년까지 - 양육비를 선급해 주는 제도이다.

시민당은 1998년에 재집권하면서 양육비를 비롯한 제반 제도의 틀을 다시 정비하였다. 여기에는 유럽통합이 본격화되고, 2002년부터 유럽통화단일화가 전면적으로 시행되면서 현금급여의 수단이 마르크(DM)화에서 유로(Euro)로 바뀐 것이 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

양육비는 2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고 1주일에 30시간 미만으로 취업중인 부모에게는 소득에 따라 차등적으로 지급되도록 개정되었다. 부모는 양육비를 지급받을 때 자녀가 2세에 이를 때까지 매달 최고 307 유로를 받는 정규급여와 자녀가 1세될때까지 매달 최고 460 유로를 받

22) 이는 Willeke/Onken(1990: 215-219; 227-229)의 연구를 통해 확인된 결과이기도 하다.

을 수 있는 대안 중 선택을 할 수 있다. 일반적으로 양육비는 연간 총소득이 부부의 경우엔 51130, 한부모에게는 38350 유로이하이면 자녀가 생후 6개월에 도달할 때까지 지급된다. 자녀의 연령이 7개월 이상이 되면 다음과 같다.

〈표 4〉 7개월 이상의 자녀에 대한 양육비 지급기준

첫째자녀가 있는 부부	연간 총소득이 16,470 유로이하일 경우 양육비 전액지급	연간 총소득이 23,500 유로이하일 경우에 양육비의 일부 지급
첫째자녀가 있는 한부모	연간총소득이 13,498 유로이하일 경우 양육비 전액 지급	연간총소득이 20,500 유로이하일 경우 양육비의 일부 지급
둘째자녀 이상의 경우	연간 총소득 상향선 기준이	연간 총소득 상향선 기준이
2001년도 출생자녀	2,454 유로	2,454 유로
2002년도 출생자녀	2,797 유로	2,797 유로
2003년 이후 출생자녀	3,140 유로로 상향조정됨	3,140 유로로 상향조정됨

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

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

2001년 이후 출생한 자녀를 직접 양육하고 있는 여성과 남성근로자들은 자녀가 3세에 도달할 때까지 '부모시간'(Elternzeit)제도를 사용할 수 있다. 부모시간제도는 종전의 육아휴직이 바뀐 것이다. 휴직대상자는 고용주의 동의하에 휴직가능기간인 3년 중 1년에 한하여 자녀가 3세에서 8세가 되기까지의 시기로 이월하여 사용할 수 있다. 부모시간을 사용하는 대상자는 주 30시간까지 취업노동이 가능하다. 아동수당은 18세 미만의 모든 아동과 교육과정중에 있는 자녀에게는 27세에 이를 때까지 가구당 소득수준에 따라 차등적으로 매월 지급된다. 아동수당은 자녀수에 비례하여 증가하며 1, 2, 3번째 자녀에게는 매월 154 유로, 4, 5번째 자녀에게는 매월 179 유로가 지급된다.

1980년대에 부활된 자녀세금공제는 아직 존치되고 있으며, 부부에게는 3648 유로까지 공제혜택이 부여된다. 한부모에게는 1824 유로까지 공제된다. 그러나 한부모가정일지라 하더라도 전 배우자가 사망했거나, 양육비용을 책임져야할 전 배우자가 자녀양육에 소요되는 비용의 75%에 못 미치는 양육비용을 지불하고 있다면, 아동을 직접 양육하는 부모편에서 세금공제를 이양받는 신청을 함으로써 3648 유로 전액을 공제받을 수 있다 (BMFSFJ, 2002: 13).

사민당이 재집권한 후 가족정책은 계속 강화되는 추세이어서 일단은 긍정적으로 평가된다, 그러나 개선된 제도들이 사회적으로 얼마나 정책적 효과를 거둘 수 있을지에 대해서는 아직 미지수이다. 왜냐하면 외형상으로 가족생활에 대한 정책적 지원수준은 강화되었지만 전반적인 사회정책 분야들 내에서 경제적 위기로 인한 재정부담이 가시화되고 있어 사민당 정부가 점차 우경적인 경향을 보이고 있기 때문이다. 따라서 이에 대해서는 좀더 귀추를 주목해 볼 필요가 있다.

3. 주요문제점

지금까지 살펴본 바와 같이 기민련/기사련과 사민당은 가족정책적 이념과 정책수단에 대한 관점에 있어 서로 상이한 입장을 취한다. 기민련/기사련은 결혼에 근거한 '완전가족'이 사회적 기능을 최적으로 수행하고, 기혼모가 취업보다는 자녀양육과 가족구성원의 보호에 몰두하는 것이 이상적인 가족생활이라고 본다. 따라서 혼인률과 출산률의 향상을 유도하고, 자녀양육으로 인해 발생할 수 있는 가족의 경제적 부담을 최소화하기 위해 노력한다. 반면에 사민당은 봉건 시민적 가족 이상상에 따른 가족을 지원하기 보다는 오히려 전통적 가족유형에 속하지 않는 다양한 가족형태와, 여성과 아동이라는 가족내 약자들을 보호하는 것을 가족정책의 과제라고 본다. 따라서 사민당이 내세우는 이상적 정책은 남편과 아내의 평등과, 법적 가족은 아닐지라도 가족의 형태를 이루고 살며 가족의 기능을 수행하는 사람들이 동반자적 관계를 유지하고 살 수 있도록 하는 데에 주안점을 두었다.

독일내 양대정당의 이념적 상이성은 기본적으로는 선거를 의식한 양당간

의 경쟁관계를 자극하는 촉매의 역할을 함으로써 가족정책이 발전하는 데에 한 역할을 해왔다. 그러나 다른 한편으로는 가족정책의 발전에 장애가 되는 두 가지 문제점을 야기하였다. 첫째는 연방정부의 가족정책적 이념과 수단이 정권교체시마다 바뀌게 되므로 장기적으로 정책비전을 예측하는 것이 불가능하다는 점이다. 그리고 둘째는 이 점이 연방가족부의 발전을 가로막는 주요 장애물로 작용한다는 점이다.

1) 정책발전의 예측 불가능 문제

두 거대정당은 각기 상이한 가족정책적 이념에 따라 정책수단을 선택함에 있어 다음과 같은 문제들에 대해 서로 대립되는 태도를 취하였다. 첫째, 가족정책을 통해 소득계층간에 수직적 또는 수평적으로 소득재분배가 이루어지도록 할 것인가, 그리고 이와 관련하여 아동수당과 자녀세금공제 중 어느 정책도구를 선택할 것인가 하는 문제이다. 둘째, 기혼모의 취업이 자녀양육과 동시에 병행되도록 할 것인가 또는 순차적으로(sequentiell) 선택적 병행이 이루어지도록 지원할 것인가 하는 문제이다. 셋째, 가족의 다양성을 어느 정도 정책에 고려해야 할 것인가 하는 문제이다.

첫번째 문제에 대해 기민련과 기사련은 자녀세금공제와 아동수당제도를 동시에 수급하도록 하는 가족지원방식을 택하였고, 이를 통해 자녀수가 많은 가족이 자녀수가 적은 가족에 비해 경제적으로 불리해지지 않도록 지원한다. 반면에 사민당은 세금공제를 통한 간접적 가족지원은 분배정책적 측면에서 보면 소득계층간에 분배가 정당하게 이루어 질 수 없다는 인식에 따라 이중지원제보다는 아동수당과 교육혜택확대라는 직접적 지원방식을 택하였다. 두 번째 문제와 관련하여 기민련/기사련은 부부분할세와 주부연금제를 통해 전업주부와 전통적 성분업 형태를 이루고 살아가는 가족을 지원하는 정책을 추진하였다. 그러나 반면에 사민당은 여성들이 직장과 가정을 동시에 병행하고, 남성에 종속되어 살지 않을 수 있도록 모자가정과 아동에 대한 경제적 지원을 확대하였다. 이러한 맥락에서 보수우파연합 정당은 제도가족중심의 지원정책을 펼친 반면에 사민당은 제도가족뿐만 아니라 다양한 가족형태에 대해서도 정책의 대상으로 포괄하였다.

이렇듯 지나치게 상이한 가족정책적 이념으로 인해 독일 가족정책은 그

구성체제나 가족지원수준으로 볼 때 다른 나라에 비해 우월한 편이지만 현실에서 정책의 효율성은 그리 높지 못한 결과를 보이고 있다. 집권당이 바뀌게 될 때마다 정책의 연속성이 유지되기 어려웠고, 또한 각 정당의 지향성이 현저하게 다르기 때문에 장기적인 측면에서 정책의 발전방향을 예측하기가 어려운 문제(이진숙, 2000: 110-111)가 발생하고 있다. 이는 가족의 입장에서 본다면 매우 불안정한 상황이라 할 수 있다. 가족생활에 대한 정부의 사회적, 물질적 보장이나 정책방향에 대해 가족이 신뢰를 잃게 됨으로써 결국 가족의 위기 해소 또는 가족해체현상의 완화라는 가족정책의 본래 목표가 실현되기 어려운 결과가 나타나기 때문이다.

2) 가족부의 발전저해문제

서독이 1953년에 가족과 관련된 업무를 전담하는 행정부서인 가족부를 설치한 것은 다른 나라에서 찾아보기 어려운, 가족정책에 대한 적극적 의지가 표현된 행위라 볼 수 있다. 그러나 가족부는 부서설치 당시에 입법기능에 대한 권한만 가진 채 부족한 재정²³⁾과 집행능력의 미비로 인해 다른 부서의 입법업무에만 간여할 수 있을 뿐 실질적으로는 중앙행정부서로서의 능력을 발휘하지 못했다. 이는 1970년대 이후부터 가족부가 집행업무를 수행하게 되고, 그 담당업무와 범위도 확대되면서 조금씩 개선되었다. 그러나 가족정책에 대한 각 당의 이념이 다르기 때문에 정권이 교체될 때마다 담당업무의 영역도 큰 폭으로 조정되면서 가족부와 다른 행정부서간에 업무분담과 연계가 제대로 이루어지지 않아 가족부의 위상이 안정적으로 강화되지 못하고 오히려 가족부의 발전을 저해하는 요인으로 작용하였다. 이는 가족부의 명칭이 얼마나 자주 바뀌어 왔는가를 보면 금방 알 수 있다. 서독의 연방 가족부는 지금까지 연방정부의 정책방향에 따라 담당업무가 여러 차례 변경되어 왔으며 이로 인해 공식적인 명칭이 다음과 같이 변경되어 왔다.²⁴⁾

23) 처음부터 가족부의 재정은 아동수당이나 양육비지급비용으로 예산이 대부분 배정되어 있어서 다른 업무를 수행할 수가 없는 구조이었다. 가족부는 1966년에 아동수당업무를 양도 받은 이후 가족부 전 재정의 95%가 아동수당으로 지출되다가 1990년에는 아동수당과 양육비를 합쳐서 가족부 전 재정의 86%를 지출하였다(Münch, 1990: 240-257).

24) 이에 대해서는 이진숙(2000)을 참고할 것.

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

이러한 가족부의 명칭에는 각 시기마다 연방정부가 어느 대상에게 가족 정책의 비중을 두고 있었는지가 드러나며, 따라서 이로부터 정당간에 가족 정책에 대한 이념적 차이가 현저함을 유추해 볼 수 있다. 현재 연방 가족 노인여성청소년부는 가족, 노인, 여성과 청소년 그리고 사회근로 및 복지정책에 대한 전반적인 정책수립과 집행, 평가 등의 업무를 담당하고 있다.

IV. 독일 가족정책이 우리나라의 가족복지에 시사하는 함의

본 연구는 독일내 대표적 정당들의 가족정책적 이념이 구체적 수단을 통해 발현되는 과정을 분석해 봄으로써 정당정책과 가족정책간의 상관관계에 대해 고찰하고, 문제점을 지적하였다.

지금까지 우리나라에서는 가족을 대상으로 하는 국가의 정책이 가족문제의 예방과 가족의 결속력 강화를 목표로 하여 거시적이고 광범위한 정책영역을 아우르는 ‘가족정책’으로 구상되기보다는 이미 해체된 가족의 치료를 목표로 하는 잔여적 복지이념에 치중하는 ‘가족복지정책’에 초점이 맞추어져 왔다(김영모, 1990). 그로 인해 가족정책에 대해서는 아직 보편적인 이해가 부족하다. 그러나 독일의 경우 2차대전 이후부터 가족에 대한 정책과 서비스가 종합적 사회정책(Gesellschaftspolitik)의 일부로 구상되어 일반가족을 대상으로 하는 광범위한 복지정책으로 추진되어 왔다(이진숙, 2000).

독일은 우리나라에 비해 상대적으로 가족정책의 역사가 길고, 그 가운데

다양한 가족문제에 대해 연방정부가 대응하는 방식은 주로 집권당의 이념에 의해 결정되어 오면서 결국 정당간의 이념적 대립관계가 공적인 가족정책이 발전하는 데에 긍정적 요인으로 작용한 점을 부인하기 어렵다. 이에 비해 우리나라에서는 가족문제는 아직 가족의 책임이라고 보는 사회문화적 특성 때문에 다른 복지영역보다 가족정책은 발전의 속도가 느린 부분으로 남아 있다. 따라서 이로부터 독일의 정당별 가족정책이 우리에게 시사하는 함의를 도출해 볼 수 있다.

우선 우리나라에서는 각 정당들이 가족정책에 대해 관심을 나타내지 않고 있으며, 그로 인해 가족정책에 대해서는 공적인 차원에서 논의가 이루어지지 않고 있다. 이러한 문제를 올 연말에 다가올 대선을 앞두고 각종 정책에 대해 목소리를 높이고 있는 대선주자들의 가족정책에 대한 인식태도를 통해 명확히 드러난다. 시사주간지 「한겨레21」(2002)의 발표²⁵⁾를 보면 현재 우리나라 가족정책의 핵심적 제도라 할 수 있는 모성보호제도에 대해 대선주자들은 적정한 출산휴가기간으로는 3개월, 육아휴직기간은 1년, 육아휴직의 활용여부에 대해서는 긍정적으로 대답하는 등 가족친화적 태도를 보이고 있다고 보도하였다. 하지만 출산율의 급락과 고령사회 진입에 대한 대책에 대해서는 대부분의 대선주자들이 영유아와 노인복지는 국가의 책임, 여성의 고용과 사회진출 강화라는 차원에서만 언급하고, 구체적 대안을 제시하지 못함으로써 가족정책에 대한 비전은 아직 마련되지 않은 것으로 밝혔다. 이를 보면 정당을 대표하는 인물들이라 할 수 있는 대선주자들은 가족정책에 대해 원론적으로만 인식하고 있다고 볼 수 있는데, 이는 우리나라의 정치현실에서 가족정책에 대한 무관심이 얼마나 큰가하는 것을 드러내는 단적인 사례라 할 수 있다. 이를 볼 때 정당마다 어떤 노선을 지향할 것인가 하는 문제와는 별개로 우리나라에서는 가족정책에 대해 사회적, 정치적인 관심형성이 가장 시급한 과제라 할 수 있겠다. 그런 후에 현재의 가족복지수준을 어떻게 상승시켜야 할 것인가에 대한 논의가 뒤따라야 할 것이다. 즉 국가적 차원에서 지금까지의 잔여적 복지정책 지향태도에서 벗어나, 이제는 가족이라는 사회적 단위가 국가나 사회속에서 차지하

25) 이 조사에는 민주당 대선후보들만 응했고 한나라당에선 응하지 않아 정당별 이념적 차이는 알 수 없었다.

는 중요성을 인정하고 보상하는 차원에서의 적극적인 정책적 방안을 마련하는 것에 대한 논의가 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 각 정당마다 독자적인 가족정책적 노선을 형성하여 정당별 정책의 다양성이 가족정책이 발전하는 데에 촉매가 될 수 있도록 노력하는 것이 바람직하다.

둘째, 우리나라에서는 1990년대 후반에 행정체계에 대한 구조조정과정에서 가족전담 행정부서가 폐지되고 난 이후부터 지금까지 가족정책은 방향이나 목표를 상실하고 표류하고 있는 상태이다. 최근의 가족정책적 성과를 찾아본다면 모성보호 영역에 있어서만 조금 진전이 있을 뿐이다. 그러나 우리나라에서는 가족정책에 대한 논의가 이루어지기 전에 여성근로자들의 가정과 직장 양립지원이라는 측면에서만 이 문제에 대해 협소하게 접근함으로써 모성보호논쟁에서 가족이란 대상집단은 사라지고 여성정책적 측면에서만 사회적 이슈로 부각된 바 있다. 이는 가족전담 행정부서가 부재함으로써 가족문제를 정책적으로 해결하기 위한 논의를 주도할 주체가 부재한 데에서 나타난 한계라고 볼 수 있는 부분이다.²⁶⁾ 따라서 효율적인 가족정책의 발전을 위해 가족정책을 전담하고 가족과 관련된 각 행정부서간의 업무를 조율할 수 있는 전담부서의 역할은 중요하다고 볼 수 있다. 지난 몇 년동안 가족정책에 대한 전담부서의 부재에 대해 사회적으로 비판이 거세지면서 올해 5월에 보건복지부에서는 사회복지정책실내에 가정·아동복지과를 설치함으로써 가족정책에 대한 집행의지를 표면화하고는 있다. 하지만 시기상으로 볼 때 이의 효과에 대해 아직 평가하기는 어렵다. 독일의 경우를 본다면 가족부라는 가족정책 전담부서가 존재함으로써 가족정책이 급속히 발전하는 데에 중심적 역할을 수행해왔다. 물론 정책적 우선순위를 볼 때 어느 나라에서든 가족정책은 여타 사회정책에 비해 정책적 중요성이 높지 않게 평가되고 있지는 못한 실정²⁷⁾이므로 독일의 가족부 또한 집행능력이 낮고, 집권정당의 교체시마다 부서의 담당업무에도 변화가 빈번하여 가족정책의 발전측면과 관련해서는 비판의 여지가 없지는 않지만 그럼에도 불구하고 장기적 시각에서 보았을 때 가족에 대한 가치기대가 서구유럽보다 높은 우리나라의 사회문화적 특성상 가족부가 의미하는 시사성은 우리에게

26) 가족전담 행정부서의 설치에 대한 논의는 이미 학계에서 심심치 않게 등장하고 있는 논제이다. 이에 대해서는 좀 더 구체적인 차원의 연구가 뒤따라야 하리라고 본다.

중요하다고 볼 수 있다. 만약 우리나라에서도 앞으로 가족전담부서의 기능이 강화되고, 부서가 지금의 과 단위보다 확대되어 집행능력이 커지면 이 부서가 정당별 가족정책적 태도를 조율하고 여타 사회정책과 가족정책의 연계를 공고히 하여 가족정책을 더욱 발전시킬 수 있는 매개체가 될 수 있을 것이다. 아직 우리나라에서는 정당정책의 역사가 짧고 정책노선이 크게 구분되지 않고 있는 만큼 정책에 대한 정당별 시각은 가족전담부서의 발전에 큰 장애물로 작용하지는 않게 될 것이다. 따라서 독일을 비롯한 외국의 사례를 돌아보며 가족전담부서의 발전방향에 대한 논의가 이루어지는 것이 필요하다.

우리나라에서는 인구구조의 변화와 산업화의 속도가 다른 나라와는 비교되지 않을 정도로 빠르게 진행되고 있다. 이런 상황을 고려해 보면 이미 서구에서 나타났던 가족의 문제들이 언제 우리에게도 똑같이 재현될지 모르는 일이다. 본 연구를 통해 앞으로 정치환경의 변화가 가족정책에 어떤 영향을 미칠 수 있을 것인지에 대해 고민해 보고, 정당마다의 고유한 이념을 바탕으로 가족정책에 대한 논의를 확산시킴으로써 우리나라의 현실에 적합한 가족정책을 설계하는 데에 도움이 되는 계기가 되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 김성천·윤혜미(2000), 《가족복지증진을 위한 정책 대안 연구》, 보건복지부.
- 김재경(2000), “통일 후 독일의 여성 및 가족정책”, 《한·독사회과학논총》, 한국사회과학회, 10(1), 1-29.
- 양현모(1996), 《주요제국의 행정제도 동향조사 (독일의 정부조직)》, 한국행정연구원.
- 엄규숙(1998), “서유럽의 복지제도와 여성정책”, 《연세여성연구》, (4), 89-114.
- 이진숙(2000), “사회과학적 토의에 비추어진 독일의 가족제도와 가족정책: 가족보호서를 중심으로”, 《가족과 문화》, 12(1), 한국가족학회, 93-122.
- _____(2001), “가족내 간병과 간병보험의 복지정책적 함의”, 《한국인구학》, 한국인구학회, 24, 183-202.
- 정병기(2002), “독일 보수주의의 변천과 본질”, 《위클리 슴》, 1월 14일자 보도.
- 정재훈(2000), “경제적 관계의 세계화와 복지국가 발전에 대한 논의 - 독일 페미니즘의 전략을 중심으로”, 《한국사회복지학》, 40, 191-225.
- 조홍식·김인수·김혜란·김혜련·신은주(2001), 《가족복지학》, 학지사.
- 한겨레신문사(2002), 《한겨레21》, 3월 6일 발간, 제399호.
- 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.

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

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.)(2000), *Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland*, Bundestagsdrucksache 14/4357, Bonn

기타 참고자료:

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

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

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

**A Study on the Transformation of Family
Policy in Germany
- Focused on Political Ideologies and
Instruments of Major Political Parties**

Lee, Jin-Sook

This study explores the change of family policy in Germany focused on political ideologies and instruments of CDU/CSU and SPD. In past 50 years after the 2. world war the family policy in Germany has been influenced by ideologies of 2 major political parties.

With conservative political perspectives, CDU and CSU intend to strengthen the institution family and traditional division of domestic work. Therefore, they prefer indirect support methods by income tax benefit for family as political instrument. SPD with liberal political perspectives intends to support working married women and children. As political instrument SPD prefers allowance for child to indirect support system.

This different political perspectives of 2 major parties have been reflected automatically on the federal administrative system(BMFSFJ) which takes responsibility of family policy in Germany.

Through the analysis of attitudes to family policy of major parties in Germany this paper attempts to be manifest the problem of korean family policy and to find implications of german modell.

Key Words: Family Policy, Germany, Family, Woman, Political Party