

# 가족정책과 출산율

## 독일 인구는 증가할 것인가?

김은영, 한신대학교 사회복지학과 초빙교수

유럽의 대표적 저출산 국가인 독일은 최근 가족정책의 패러다임 전환을 꾀하면서 출산율 증가를 위한 노력을 지속하고 있다. 특히 독일 정부는 2007년 기존의 육아수당법을 대폭 개편하여 새로운 연방부모휴직수당 및 부모휴직법을 실시하고 있으며, 2008년 제정된 아동지원법과 ‘아동보육 재정지원’이라는 투자 프로그램을 통해 2013년까지 보육서비스의 수준을 대폭 향상시킨다는 계획을 갖고 있다. 이러한 정책들이 출산율에 어떠한 영향을 미칠지는 현재 시점에서 속단하기 어려우며 장기적인 추적 연구가 필요할 것이다.

이 글에서는 현재 독일에서 중점적으로 추진되고 있는 가족정책과 최근의 출산율 변화 경향을 서술하고, 최근의 새로운 정책적 조치에 대한 독일 국민들의 만족도와 출산에 대한 국민 태도의 변화 경향에 대해 연구를 하는 데 목적을 한정하고자 한다.

2010년 4월

## [ 1. 들어가며 ]

유럽의 대표적 저출산 국가인 독일은 2007년에 들어 8년 만에 처음으로 출산율이 증가하였다. 이러한 소식은 새로운 가족정책의 결실로 받아 들여지면서 독일정부를 매우 고무시켰다. 출산율 증가추세가 2008년까지 이어지면서 출산율에 대한 전망은 매우 밝은 것으로 예상되었다. 특히 출산율 증가의 시점이 부모휴직수당제도나 3세 미만 영유아 보육시설 확충 등 새로운 가족정책이 본격적으로 실행되기 시작한 시기와 맞물리면서 독일정부는 정책 효과가 빨리 나타나자 매우 만족했으며, 많은 예산이 투입되는 이들 정책들의 지속적인 시행을 정당화하는 근거로 제시해 왔다. 그러나 2008년 4/4분기 이후 다시 출산율 감소 추세가 나타나자, 현재 이에 대해 설득력 있는 설명을 제공하기 위해 고심하는 분위기이다.

정책의 효과는 장기적으로 나타나는 경향이 있으며, 보육정책 관련 일부 조치는 아직 시행전이므로, 제도의 영향과 결과를 이 시점에서 속단하기는 어렵다. 따라서 이 글은 독일에서 현재 중점적으로 추진되고 있는 가족정책과 함께 최근 독일의 출산율 변화 경향을 서술하고, 이러한 정책적 조치들이 출산에 대한 독일 국민의 태도에 미친 영향과, 정책에 대한 독일국민들의 만족도를 탐색하는 데 한정하고자 한다. 현재 시행되고 있는 독일의 가족정책에 대해서는 주로 출산장려와 관련하여 많이 논의되고 있는 부모휴직수당제도와 보육정책을 중심으로 논의하고자 한다.

## [ 2. 저출산과 가족정책 ]

독일은 특히 출산율이 높은 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 같은 북유럽 국가와 비교되면서 출산율과 가족정책의 관계에 대한 논의가 집중되어 왔다.

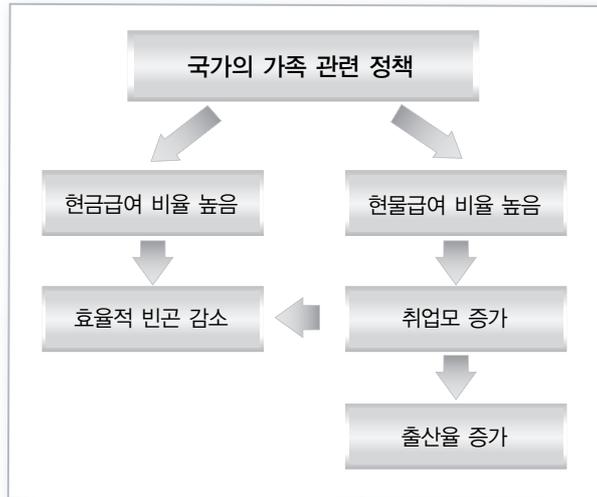
가족정책은 출산에 대해 어떤 영향을 미치는 것일까? 유럽의 가족정책에 관련한 선행연구들을 종합해 보면, 대체로 가족정책은 출산율에 영향을 미치며, 이러한 과정에서 다양한 경제 여건, 노동시장 상황, 가족정책의 성별 영향력이 주요한 맥락을 형성한다고 할 수 있다.

대부분의 유럽 국가가 현재 대체출산율(가임 여성 1명 당 자녀수 2.1명)에 이르지 못하고 있는 실정인데, 독일은 그 중에서도 출산율이 가장 낮은 나라에 속한다. 독일은 특히 출산율이 높은 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 같은 북유럽 국가와 비교되면서 출산율과 가족정책의 관계에 대한 논의가 집중되어 왔다. 대부분 출산율이 높은 국가들은 직업과 가족의 양립 지원정책과 보육서비스가 잘 구축되어 있다는 점에서 가족정책은 출산율 변화에 중요한 요인으로 부각되어 왔다. 최근 막스플랑크 연구소의 여러

조사결과에 따르면, 광범위한 가족정책 조치들이 출산율에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 데 의견이 모아지고 있다. 특히 경제적 유인 요인 외에도 보육과 유연한 노동시간 등을 통해 가족과 직업 사이에서 발생하는 갈등과 긴장을 줄일 수 있는 조치와 양성 평등에 대한 장려책인 것으로 보고되었다.

2009년 UN 유럽경제위원회에 제출된 보고서에 따르면, 출산 계획에 가장 중요한 영향을 미치는 요인은 취업 상황이다. 여성은 전일제 근무를 할수록, 남성 역시 고용상황이 향상되면 출산동기가 강화된다. 남녀 모두 출산이 직업에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 추측할 경우에는 3년 이내에 자녀출산 계획을 세울 가능성이 적어진다. 자녀보육의 가능성 또한 출산 결정에 중요한 것으로 보고되었다. 즉, 고용상황, 출산이 직업생활에 미치는 영향, 보육의 가능성은 출산을 결정하는 데 중요한 요소라고 할 수 있다. 특히 여성들에게 직업과 경제적 독립성은 출산 결정에 핵심적인 조건이라고 할 수 있다.

가족정책이 출산율에 영향을 미치는 과정을 도표로 제시하면 다음과 같다.



출처 : 독일연방가족·노인·여성·청소년부(2009). Familienreport 2009, 9쪽.

### [ 3. 독일의 출산 현황 ]

유럽연합 국가 모두가 대체출산율에는 미치지 못하고 있으나, 아일랜드, 프랑스, 북유럽국가의 경우 가임 여성 1명의 평균 자녀수가 1.8-1.9명으로 비교적 출산율이 높은 반면, 독일은 1.3명으로 가장 낮은 그룹에 속한다.

지속적인 출산율 하락으로 고심하던 독일에 처음으로 긍정적인 변화가 일어난 것은 2007년 들어서이다. 1990년 통일 당시 1.45였던 출산율은 2000년에는 1.38, 2006에는 1.33명으로 감소하였다. 그러나 2007년에 와서 전년도에 비해 출생아수가 약 12,000명 더 늘어나면서 출산율은 1.37로 늘어났다. 2008년에 절대적인 출생아수는 683,000명으로 2007년에 비해 약 2,000명 감소했으나 출산율은 1.38로 긍정적인 경향이 계속되고 있는

표. 유럽의 출산율 여성 1명 당 자녀수

	덴마크	독일	아일랜드	그리스	스페인	프랑스	이탈리아	룩셈부르크	네덜란드	오스트리아	핀란드	스웨덴	영국	노르웨이
2007	1.84	1.37	2.01	1.41	1.40	1.98	-	1.61	1.72	1.38	1.83	1.88	-	1.90
2006	1.85	1.33	1.89	1.40	1.38	2.00	1.35	1.65	1.72	1.40	1.84	1.85	1.84	1.90
2005	1.80	1.34	1.86	1.33	1.35	1.94	1.32	1.63	1.71	1.40	1.80	1.77	1.78	1.84

자료: Eurostat에서 재구성.

보육 관련 전문가들의 생각은 다르다. 출산율 감소는 보육시설 구축 속도가 너무 느리기 때문이며, 영유아 보육시설의 확충이 제대로 진행되었다면 경제위기에도 불구하고 더 많은 사람들이 자녀출산을 결정했을 것이라고 한다.

것으로 해석되었다. 특히 독일정부가 중요한 변화로 꼽은 것은 2008년 들어 동독의 출산율이 통일 후 처음으로 서독지역을 앞선 것으로 나타났다는 사실이다. 동독지역은 여성 1명 당 평균 1.40명의 아동을 출산하여 서독 지역의 1.37명보다 출산율이 높은 것으로 나타났다. 독일 통일 후 동독지역 출산율이 거의 충격적인 수준으로 감소하면서 1995년 출산율은 1.25에 머물렀다. 당시 동독지역 출산율은 0.84, 서독지역은 1.52였다. 지난 몇 년간 동독지역의 평균 출산율은 다시 높아지기 시작해서, 2006년 1.30에서 2007년 1.37로 증가했으며, 2008년 1.40으로 증가했다. 서독지역 출산율은 2008년 1.37로 2004년과 같은 수준이다. 동독지역의 이러한 출산율 증가 추세가 1990년대 독일통일에 따른 불안감으로 자녀를 포기했던 여성들이 단지 이를 보완하려는 데 따른 효과에 불과한가에 대해서는 장기적으로 지켜보아야 할 부분이다.

어쨌든 수십 년 동안 독일의 출산율은 감소했으나 새로운 부모휴직수당 도입과 함께 출산율이 조금 증가하였기 때문에 독일 정부는 이를 가족정책이 성공한 결과라고 해석해 왔다. 하지만 2008년까지만 해도 긍정적인 변화추세로 여겨졌던 독일의 출산율이 2009년 들어 다시 확연한 감소세로 돌아섬으로써 충격을 주고 있다. 2009년 상반기는 2008년 같은 기간에 비해 출산율이 대폭 감소한 것으로 나타났다. 독일통계청에 따르면 2009년 1월부터 6월까지 312,000명이 출생했으며, 이는 2008년 같은 기간에 비해 22,000명 즉 6.6%가 감소한 수치다. 독일연방가족·노인·여성·청소년부(이하 여성가족부)는 이를 80년대 이후 가장 심각한 경제위기로 인해 젊은이들의 출산 결정이 쉽지 않았기 때문이라고 설명한다. 또 어떤 이들은 이를 하비스트 효과, 즉 2009년으로 계획했던 출산을 부모휴직수당제도 도입과 함께 출산을 앞당겼기 때문이라고 한다. 하지만 보육 관련 전문가들의 생각은 다르다. 출산율 감소는 보육시설 구축 속도가 너무 느리기 때문이며, 영유아 보육시설의 확충이 제대로 진행되었다면 경제위기에도 불구하고 더 많은 사람들이 자녀출산을 결정했을 것이라고 한다(Matthias Ritter-Engel, Experte für den Kita - Ausbau beim Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt). 즉 보육시설의 부족으로 육아휴가가 길어지고 이로 인해 일자리를 잃을 것을 두려워한 결과 출산을 망설이고 있다는 것이다.

이 중 누구의 견해가 더 적합한 것인지 지금으로서는 결론내리기 어려우나, 아무튼 출산율 변화와 관련하여 가족정책이 주요한 요인으로 지적되고 있음이 확실하며, 특히 부모휴직수당제도와 보육정책이 논점이 되고 있음을 확인할 수 있다.

## [ 4. 독일의 가족정책 ]

### 1) 지속가능한 가족정책

독일은 전통적인 성별 분업 논리에 기초한 남성부양자모델의 보수적인 가족정책을 유지해 왔다. 하지만 저출산 문제가 지속적으로 심화되면서 2000년대에 들어서서 가족정책의 방향 전환을 모색해 왔다. 독일이 현재 지향하는 가족정책의 기초는 '지속가능한 가족정책'이다. 기존의 가족정책은 여성 취업이 출산에 부정적인 영향을 미친다는 관점에 기초하였으나, 새로운 가족정책은 여성과 남성이 가족생활과 직업생활에서 평등할 수 있는 사회적 환경을 창출하는 데 중점을 두고 있다. 독일 가족정책의 새로운 기초라고 할 수 있는 '지속가능한 가족정책'은 출산율과 여성 취업의 증가를 동시에 추구한다는 점에서 독일사회의 저출산 문제를 배경으로 하고 있다고 할 수 있다.

일과 가족의 양립을 지향하는 '지속가능한 가족정책'의 방향은 여성가족부가 의뢰하여 실시한 설문조사에서 나타난 국민들의 바람과도 일치하는 것으로 나타난다(Familienmonitor 2009). 2009년 현재 18세 이하의 자녀를 둔 부모들의 78%는 가족정책이 특히 중점을 두어야 할 부분으로 가족과 직업의 양립을 지적하였다. 부모의 일과 가족의 양립을 돕는 것은 곧 아동과 청소년들이 좋은 환경에서 성장할 수 있도록 국가가 해야 할 일이라는 견해 또한 82%에 달했다. 응답자의 66%는 독일은 다른 나라들보다 가족과 직업의 양립이 더 어렵다는 견해를 갖고 있다. 가족과 직업의 양립을 가능하도록 하기 위해서 필요한 것은 보육과 유연한 노동시간이라는 견해를 표했다. 직장에서 일을 하는 부모들에게 가족과 직업의 양립을 위해 기업들이 충분히 일하고 있다고 생각하는지 질문한 결과 응답자의 82%는 기업들이 더욱 노력해야 한다고 답했다. 이들은 가족친화적인 기업은 유연한 노동시간, 복지 지원, 단축근무 등을 제공해야 한다고 생각하고 있었다.

현재 독일에서는 가족정책이 국민경제 측면에서도 이익이 된다는 점을 강조하고 있으며, 경제학자들도 이러한 견해에 적극적으로 동의를 표하고 있다. 쾰른의 독일경제연구소가 2008년 독일, EU, 미국의 중장기 성장기회에 대해 연구한 결과 지속가능한 가족정책은 1년에 0.5%의 경제성장률 증가에 기여할 수 있는 것으로 보고하였다.

독일 정부는 지속가능한 가족

---

일과 가족의 양립을 지향하는 '지속가능한 가족정책'의 방향은 여성가족부가 의뢰하여 실시한 설문조사에서 나타난 국민들의 바람과도 일치하는 것으로 나타난다.

---

가족정책이 성장 동력에 미치는 영향

	인구	취업	인적 자본	조세
부모휴직수당	+	+	+	+
보육서비스	+	+	+	+
가족지원서비스	+	+		+

자료: 쾰른경제연구소(2008). Sozialbilanz 재구성

정책이 인구수 증가, 취업률 증가, 아동의 학력 향상, 노년층의 경험과 시간의 이용 증가 등 다양한 측면에서 사회에 긍정적 영향을 미칠 것을 기대하고 있다. 일과 가족의 양립 향상을 주요 목표로 하는 지속가능한 가족정책에서는 부모수당제도 실시, 아동수당제도 개선, 저소득층을 위한 아동추가수당, 보육서비스 확충 등 다양한 정책을 실시하고 있다. 그 중에서도 저출산과 관련해서 독일정부가 가장 핵심적으로 추진하고 있는 것은 부모수당제도와 보육정책이다.

## 2) 부모휴직수당 및 부모휴직제도

### (1) 목적

기민당(CDU), 기사당(CSU), 사민당(SPD)의 대연정 협약에 따라 도입된 새로운 부모휴직수당제도는 부모들이 경제적 어려움을 겪지 않고 자녀를 스스로 양육할 수 있도록 하는 데 목적이 있다.

독일은 저출산 대응을 위해 일과 가족의 양립을 지원하는 것이 중요하다는 인식하에 2007년부터 새로운 연방부모휴직수당 및 부모휴직법을 시행하고 있다. 이는 기존의 육아수당법을 대체한 것이다. 독일 정부는 부모휴직수당이 가족정책의 패러다임 전환을 의미한다며, 부모휴직수당을 새로운 가족정책과 동의어라고 부를 정도로 중요성을 강조하고 있다. 2005년 11월 기민당(CDU), 기사당(CSU), 사민당(SPD)의 대연정 협약에 따라 도입된 새로운 부모휴직수당제도는 부모들이 경제적 어려움을 겪지 않고 자녀를 스스로 양육할 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 이 제도는 도입 당시부터 경제단체, 노동조합, 여성 및 가족 단체 등이 대체로 호응을 하면서 사회적 합의가 높은 편이었다.

1986년부터 시행된 육아수당법은 정액으로 육아수당을 지급하였던 것에 비해, 새로운 부모휴직수당법에서는 휴직 전 부모의 소득과 연계하는 임금 대체 급여의 특성을 띠고 있다. 이는 소득이 높은 배우자의 양육 참여 가능성을 높임으로써 남녀 모두에게 직업과 자녀양육에 대한 선택의 자유를 제공하고 가족의 경제적 기초를 지속적으로 강화하는 데 목적이 있다. 독일 정부는 부모휴직수당의 액수가 출산 전 소득과 연계되어 있기 때문에 많은 가임 여성들이 직업을 갖도록 하는 데에도 유인 요인이 될 수 있을 것으로 보고 있다. 또한 새로운 부모휴직제도는 휴직 기간에도 근로를 계속할 수 있는 가능성을 넓히고 직업능력 향상훈련에 적극적인 참여를 유도함으로써 부모휴직 후 직장으로 복귀하는 것을 수월하게 하는 데에도 도움이 되는 것으로 보고된다.

### (2) 내용

#### 가. 부모휴직수당제도

- **수급 자격** : 독일에 거주하며 자녀를 직접 양육하는 부모로 자녀와 함께 동거해야 한다. 다만 부모가 중병이나 중증 장애로 인해 자녀를 직접 양육할 수 없는 경우에는 3촌 이내의 방계혈족도 수급권을 가질 수 있다. 일을 하는 경우는 노동시간이 주당 30시간을 넘지 않아야 한다. 외국인도 기본적으로는 수급권이 있으나 일시적 거주자는 제외된다.
- **급여 수준** : 월 급여액은 출산 전 12개월 평균 월 순소득의 67%이며, 최대 1,800유로를 넘지 못한다. 소득이 없는 경우에는 부모휴직 수당으로 최소 월 300유로를 받는다. 월 소득 1,000유로 미만의 저소득인 경우에는 임금 대체율이 조금씩 인상되어 최대 100%까지 급여 수준이 인상된다. 즉 월 소득이 1,000유로에서 2유로씩 감소될수록 임금 대체율은 67%에서 0.1%씩 증가하게 된다.
- **급여 기간** : 자녀 출산 후 14개월이 될 때까지 수급 자격이 주어지며, 부모 모두 급여를 신청할 경우 두 사람이 합쳐서 최대 14개월까지 받을 수 있다. 부모 중 한 사람이 수급할 수 있는 기간은 최소 2개월 이상 최대 12개월 이하이다. 부모가 모두 급여를 받는 경우에는 기간을 나누어 받을 수도 있고, 같은 기간에 함께 받을 수도 있다. 자녀를 홀로 양육하는 한부모는 수급기간이 최대 14개월이다.

---

월 소득 1,000유로 미만의 저소득인 경우에는 임금 대체율이 조금씩 인상되어 최대 100%까지 급여 수준이 인상된다. 즉 월 소득이 1,000유로에서 2유로씩 감소될수록 임금 대체율은 67%에서 0.1%씩 증가하게 된다.

---

#### 나. 부모휴직 제도

- **급여 자격** : 고용관계에 있는 부모는 급여 자격이 있다. 부모휴직을 이용할 수 있는 자격은 자신의 자녀를 양육하는 경우, 아직 부로서 인정되지는 않았지만 이에 대한 신청을 하고 있는 아버지(양육권을 가진 모의 동의 하에), 배우자 혹은 사실혼 배우자의 자녀(양육권자의 동의 하에)나 종일 위탁을 받은 아동(양육권자의 동의)을 양육하는 경우 등이다. 부모휴직 기간에도 주당 30시간까지는 임금노동이 허용된다.
- **급여 기간** : 부모휴직 기간은 아동이 만 3세가 될 때까지이다. 필요할 경우엔 고용주의 동의를 받아서 전체 부모휴직 기간 중 12개월 이하의 기간을 아동이 8세가 될 때까지 이용할 수 있다. 모성보호 기간은 부모 휴가 기간 안에 포함되어 산정된다. 부모가 동시에 휴직을 할 수도 있고 각각 다른 기간에 할 수도 있다. 입양한 아동에 대해서도 규정이 동일하게 적용된다. 부모휴직기간에는 법에 따라 특별한 해고보호 규정이 적용되며, 휴직 후에는 종전의 업무 혹은 그와 동일한 업무로 복귀가 보장된다. 15명 이상 피고용자가 종사하는 기업에서는 긴박한 경영상의 이유가 없는 경우에는 주당 15시간 이상 30시간 이하의 단축근무에 대한 권리가 보장된다.

독일정부는 부모휴직수당제도 도입 초기부터 체계적인 평가를 해 왔다.

2008년 여성가족부 보고서에 따르면 이 정책은 목표를 성취한 것으로 나타났다.

즉 젊은 가족의 경제적 안정, 융통성 있는 생애계획, 빈곤 감소, 아버지의 자녀양육 참여에 도움이 된 것으로 보고되었다.

### (3) 평가

독일정부는 부모휴직수당제도 도입 초기부터 체계적인 평가를 해 왔다. 지금까지 알렌스바흐 여론조사연구소(IfD)가 여러 차례 실시한 조사에 따르면, 일단 새로운 부모휴직수당제도는 젊은 부모에 대한 지지서비스로 효과적이라는 신호가 감지되고 있다. 따라서 다른 가족정책들과 비교할 때, 부모휴직수당에 대한 국민 만족도는 단기간 내에 높아진 것으로 드러나고 있다.

2008년 여성가족부 보고서에 따르면 이 정책은 목표를 성취한 것으로 나타났다. 즉 젊은 가족의 경제적 안정, 융통성 있는 생애계획, 빈곤 감소, 아버지의 자녀양육 참여에 도움이 된 것으로 보고되었다. 2008년 설문 조사에 따르면 부모들의 90%가 '부모휴직수당이 도움이 된다 혹은 되었다' 고 응답했고, 3/4이 부모휴직수당을 긍정적으로 평가했다. 또한 기업의 2/3가 양육으로 인한 아버지들의 근무 중단을 '전혀 문제가 없다' 고 생각하는 것으로 나타났다. 이는 아버지들의 양육 참여에 대해 동의하는 기업 상부층이 1년 사이에 13% 증가하였다는 것을 알려준다. 알렌스바흐 연구소의 2009년 설문조사에서도 이러한 경향은 지속되었다. 2009년 현재 16세 이상 독일국민의 77%가 부모휴직수당은 좋은 제도라는 의견이며, 9%만이 부정적인 견해를 표명했다. 정책이 예고되었던 2006년에 긍정적인 평가가 61%, 부정적인 평가가 16%였던 것과 비교할 때 정책 실시 후에 긍정적 평가가 증가한 것을 볼 수 있다. 또한 출산 후 직업 복귀를 계획하는 여성들이 제도 도입 전보다 늘어났다. 1년 반 후에 직업생활로 복귀하겠다는 여성은 43%에 달했으며, 복귀하고 싶지 않은 이유로는 아동 보육시설의 부족, 비싼 보육비용, 단축노동을 할 수 있는 일자리 부족 등을 들었다.

특히 주목할 점은 아버지의 자녀양육 참여가 증가했다는 사실이다. 부모휴직제도를 이용하여 자녀 출산 후 휴직을 하거나 단축노동을 하는 아버지의 수가 지속적으로 늘고 있다. 제도 도입 전인 2006년 4/4분기에 육아휴직을 이용한 아버지는 3.5%에 불과했으나, 2008년에는 16%였다. 이는 부모휴직수당 제도가 양성평등 실현에도 기여하고 있다는 점을 말해준다. 그러나 제도를 이용한 아버지들의 수급기간을 살펴보면, 12-14개월은 14%, 3-6개월, 7-11개월이 각각 10%로 아직도 남성들의 부모휴직제도 참여는 소극적인 것으로 나타난다. 조사결과에 따르면 아버지가 부모휴직에 참여 할수록 어머니의 부모휴직 기간은 1.5개월 단축되고, 출산 후 1년 반 이내에 직업생활을 하게 될 가능성은 12%가 증가하는 것으로 나타나 아버지의 부모휴직 참여와 어머니의 직업생활 복귀 간에 관련이 있음을 보여준다. 부모휴직제도를 이용하지 않은

아버지들의 주요 이유는 단축노동이 가능하지 않았기 때문(68%)이라고 응답했는데, 이 중 35%는 직장 측의 이유 때문이었고, 48%는 경제적인 이유라고 답했다. 이는 앞으로 남성들이 육아에 좀 더 적극적으로 참여할 수 있도록 하기 위해 직장의 환경 변화가 더욱 필요하며 제도 설계에도 보완이 필요함을 알려준다.

독일 정부와 많은 관련 전문가들은 부모휴직수당제도가 일단은 출산율 증가에 긍정적 영향을 미친 것으로 평가하고 있다. 2006년에 비해 2007년 출생아 수가 12,000명 늘어난 점과 2008년에는 절대적인 출생아 수는 감소했으나 가임여성의 평균 자녀수에 근거한 출산율은 늘어난 점을 근거로 제시하고 있다. 또한 현재 무자녀인 사람들의 48%가 부모휴직수당은 자녀출산 결정에 어느 정도 영향을 미친다고 답했고, 18%는 커다란 영향을 미친다고 답한 점도 출산율에 미친 긍정적인 영향을 지지해 주는 증거라고 할 수 있다.

### 3) 보육정책

보육정책의 초점이 반드시 출산장려에 있는 것은 아니지만, 독일 정부가 최근 강조하고 있는 3세 미만 아동을 위한 보육서비스 구축은 저출산에 대한 대응정책으로서의 의미가 크다. 독일여성가족부의 '보육시설 구축 보고서'에 따르면, 독일 정부는 1-3세 아동을 위한 보육서비스 구축을 통해 일과 가족의 양립을 위한 좋은 환경을 마련하고자 하며, 이를 통해 많은 부부들에게 자녀출산의 소망을 실현할 수 있는 조건을 마련하는 데 목적을 두고 있다. 따라서 3세 미만 아동을 위한 보육서비스 확충은 출산장려와도 깊은 관련이 있다고 볼 수 있다. 동 보고서에 따르면 출산율은 다양한 요인으로 설명될 수 있으나, 자녀가 취업 '방해'가 되지 않는 것이 중요하다고 강조한다. 이는 다른 유럽국가에서도 분명히 드러나는데, 여성의 취업률이 높고 여성 취업을 가능하게 하는 정책들이 시행되고 있는 국가(덴마크, 스웨덴)의 출산율이 독일보다 높다는 사실이다. 2007년 포르사연구소(forsa)의 조사에 따르면, 45세 이하의 독일 부모 중 32%는 보육시설이 제대로 구축되면 많은 부부들이 출산을 결정하게 될 것이라고 응답하였다. 현재 독일은 2008년 제정된 아동지원법(KiföG)과 '아동보육 재정지원'이라는 투자프로그램을 통해 2013년까지 보육서비스 수준을 대폭 향상시킨다는 계획이다.

---

독일은 2008년 제정된 아동지원법(KiföG)과 '아동보육 재정지원'이라는 투자프로그램을 통해 2013년까지 보육서비스 수준을 대폭 향상시킨다는 계획이다.

---

#### (1) 보육 현황

독일통계청에 따르면 2009년 3월 현재 보육시설과 공적 지원 보육모가 양육하고 있는 3세 미만 아동은 417,000명이다. 이는 2008년도에 비해

독일의 아동보육률 2009년 3월 1일 현재

	3세 미만 아동		3세 이상 6세 미만 아동	
	%	명	%	명
독일(전체)	20.4	417,190	92.0	1,937,965
구연방주(베를린 제외)	14.6	241,852	91.4	1,580,189
신연방주(베를린 제외)	46.0	137,045	95.1	278,961
베를린	41.6	38,293	94.2	78,815

자료: 독일연방통계청

15%(53,000명) 늘어난 수치이며, 3세 미만 아동의 약 20%에 해당하는 숫자이다(2008년, 18%). 특히 현재 서독지역의 3세 미만 아동 보육률은 약 15%로 수요에 훨씬 미치지 못하고 있다. 동독지역의 보육률은

46%로 서독지역(15%)에 비해 3배 정도 높다. 동독지역에서 작센-안할트 주의 보육률은 55%로 가장 높다. 서독지역에서는 라인란드-팔츠 주의 보육률이 18%로 가장 높다. 3-6세 아동의 경우에는 92%인 190만 명의 아동이 공적 보육서비스를 이용하고 있다. 유니세프의 2008년 보고서에 따르면, 3세 미만 아동보육률의 국제 비교 결과 독일은 25개국 중 14번째로 나타났다.

현재 독일에서는 3세 미만 아동을 위한 보육시설에 가기 위해 대기자 명단에 올려놓은 아동들이 매우 많은 상태이다. 보육시설의 중요성을 인식한 지방자치단체들은 2009년 연방정부에 15만 개의 자리를 확충하기 위한 특별예산을 신청했으며, 현재 이것이 통과된 상태이다. 이는 2008년에 비해 3배의 예산 증액을 의미한다.

(2) 보육정책의 내용

2009년 1월 1일부터 시행되고 있는 아동지원법(KiFiG)은 특히 3세 미만 아동의 보육서비스를 확충하는 데 목적을 두고 있다. 아동지원법은 돌봄이 필요한 아동에게 보육서비스를 제공하고, 직업이 있는 부모뿐 아니라 구직 중에 있는 부모에게도 보육 지원을 하는 것이다. 이 법에서는 2013년까지 1-3세 미만 아동의 35%에 대한 보육이 가능하도록 보육시설을 확충하겠다는 목표를 정하고 있다. 또한 2013년부터는 1-3세 미만의 모든 아동에게 보육서비스를 받을 권리를 법적으로 보장하였으며, 이러한 법적 권리를 충족시킬 수 있는 보육시설을 구축하기로 했다. 독일 정부는 현재 보육의 다양성 확보라는 방침 하에 보육모의 돌봄서비스 강화를 위해 노력하고 있다. 따라서 새롭게 구축되는 보육서비스의 30%는 보육모 서비스를 계획하고 있다. 이에 따라 보육모 서비스의 질적 향상을 위한 기준으로 보육모 1명이 원칙적으로 5명 이하의 아동만 보육하도록 하였다. 독일 정부는 보육모의 처우 개선을 위해 보육모의 의료보험료 및 수발보험료의 절반을 지원할 계획이다.

독일 정부가 재정이 많이 소요되는 이러한 정책 시행을 위한 정당성의 근거로, 3세 미만 자녀가 있는 비취업모의 89%와 유치원 아동 어머니의 75%가 비취업의 이유로 보육서비스 부족을 지적한다는 것을 내세우고

보육모 서비스의 질적 향상을 위한 기준으로 보육모 1명이 원칙적으로 5명 이하의 아동만 보육하도록 하였다. 독일 정부는 보육모의 처우 개선을 위해 보육모의 의료보험료 및 수발보험료의 절반을 지원할 계획이다.

있다. 또한 독일 국민의 4/5가 부모에게 일과 가족에 대한 선택권 보장을 위해서는 보육시설 확충이 필요하다고 인식하고 있으며, 서유럽과 북유럽의 국가들에서 보육률과 여성취업, 출산율 간에는 밀접한 관련이 있다는 사실이 드러났다는 점이다.

독일정부는 '아동보육재정지원법률'을 통해 재정 확충을 위한 법적 기초를 마련하였다. 2013년까지 예정된 보육시설 구축을 위해 소요되는 예산은 총 120억 유로인데, 이 중 1/3에 해당하는 40억 유로는 연방정부가 부담하게 된다. 이 중 21억 5천만 유로는 시설 투자에 지원된다. 재정을 구체적으로 어떻게 지원할 것인가에 대해서는 연방주가 각각 결정을 하게 되며, 각 주에는 이에 대한 지침이 마련되어 있다. 각 주의 상황에 적합하게 지원하기 위해 주에 많은 재량권이 부여되어 있다. 또한 연방정부는 보육시설 운영비용을 지원하는데, 투자비용 외에 운영비용으로 2009년부터 2013년까지 총 18억 5천만 유로를 부담하게 된다. 또한 2014년 이후에도 연방정부는 매년 7억 7천만 유로의 보육시설 운영비를 지원하게 된다.

### (3) 보육정책에 대한 평가

2007년 포르사연구소의 설문조사에서 3세 미만 아동을 위한 보육시설 구축이 필요하다는 의견은 76%에 달했다(서독지역 73%, 동독지역 91%). 2008년 알렌스바흐 여론조사연구소(IffD) 설문조사에서도 3세 미만 아동을 위한 보육시설 확충에 대한 국민 동의는 매우 높게 나타났다. 국민의 71%가 이 조치에 대해 긍정적으로 평가했는데(서독지역 68%, 동독지역 85%), 동의한 이유로는 모(母)의 소득 증가로 인한 가족경제의 안정, 모의 선택의 자유 증가를 들었다. 보육시설 확충 사업의 진행 정도를 알아보기 위해 '자신이 거주하는 지역사회에서 2013년까지 예정된 3세 미만 보육시설 설치 목표 달성 위한 준비가 잘 되고 있다고 생각하는가'를 질문한 결과, 어머니들의 47%는 잘 되고 있다, 30%는 그렇지 않다, 23%는 판단하기 어렵다고 답했다. 따라서 현재 각 지방자치단체의 2013년 목표를 달성을 위한 과업들이 만족할 만큼 잘 이루어지지 않는 것으로 보인다. 최근 독일 일간지 쾰프도이체짜이퉁의 보도에 따르면, 지방자치단체들은 2013년까지 보육시설에 대한 법적 권리를 충족시키는 것이 매우 어려운 상황이라며 이후에 있을 부모들의 항의에 노심초사하는 분위기이다(2010년 1월 10일, 인터넷 판). 2007년 연방정부, 연방주, 지방자치단체가 보육시설에 대한 법적 권리에 합의를 할 당시에는 1-3세 미만 아동의 35%에 해당하는 시설을 확충하면 법적 권리 보장에 별 어려움이 없을 것으로 예상했다. 그러나 현재로서는 최소한 대상 연령 아동의 40% 이상이 보육서비스에 대한 요구를 할 것으로 예상되어 있어 곤란에 빠진 상황이다.

---

2008년 알렌스바흐 여론조사연구소(IffD) 설문조사에서도 3세 미만 아동을 위한 보육시설 확충에 대한 국민 동의는 매우 높게 나타났다. 국민의 71%가 이 조치에 대해 긍정적으로 평가했는데, 동의의 이유로는 모의 소득 증가로 인한 가족경제의 안정, 모의 선택의 자유 증가를 들었다.

---

## [ 5. 나가며 ]

앞서 살펴보았듯이 가족정책의 조치들이 즉각적이고 직접적으로 출산율에 영향을 미친다고 결론 내리기는 어렵다. 하지만 여러 가지 사회문화적 환경의 맥락 속에서 출산율에 영향을 주는 것으로 볼 수 있는 증거는 적지 않은 것으로 보인다.

지난 몇 년간 독일의 출산에 대한 태도는 보다 더 긍정적으로 변했다. 이상적 자녀수로 독일국민들은 평균 2명 이상의 자녀를 원하는 것으로 나타난다. 2008년 현재 45세 이하 부모들 중 자녀 출산을 확실히 원하는 사람은 13%, 원하는 편이라는 사람은 15%였다. 자녀가 없는 45세 이하 성인 중 46%는 확실하게 자녀를 원하며, 32%는 아마도 자녀를 갖게 될 것이라고 했다. 15%만 자녀출산 계획이 전혀 없다고 하였다. 젊은 세대에게 자녀는 생애계획의 중요한 부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 15-42세 남성 10명 중 9명은 자녀를 원한다고 하였다. 물론 계획을 실행하는 것은 다른 문제이며, 취업을 하고 부양자 역할을 할 수 있을 때 출산을 현실화할 예정이라고 했다.

따라서 보다 더 아동친화적, 가족친화적, 양성평등적인 가족정책의 실행은 저출산 국가인 독일사회의 지속가능성을 위해 중요한 것으로 보인다. 아직까지 독일의 부모들은 자녀 출산을 방해하는 요인들이 많다고 느끼고 있다. 특히 경제적 부담, 직장 문제, 미래에 대한 불확실성이 출산을 가로막는 중요한 요인이라고 한다. 또한 독일 국민의 71%는 국가가 자녀가 있는 가족을 더욱 지원해야 한다고 생각한다. 따라서 독일이 저출산 사회를 벗어나기 위해서는 국민의 욕구에 상응하는 가족친화적인 정책들을 더 많이 개발하고 자녀가 있는 가족에 대한 지원을 강화하는 것이 필요하다.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 베르너 캠페터, 박상희

편집위원 김영희 안두순 안석교 양민석 이삼열 정범구 정현백 최연혜(가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 윤니동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

<http://www.fes.or.kr>

FES-Information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES-Information-Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-Information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2010 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office